



دانشگاه پیام نور

## برنامه ریزی و توانمندسازی اجتماعات محلی شهری

(کارشناسی ارشد رشته جغرافیا و برنامه ریزی شهری)

گروه آموزشی جغرافیا و برنامه ریزی شهری

## پیشگفتار

درس برنامه ریزی و توانمند سازی اجتماعات محلی شهری<sup>۱</sup> یکی از درس های تخصصی گرایش بهسازی و نوسازی شهری از رشته جغرافیا و برنامه ریزی شهری در مقطع کارشناسی ارشد است. این حوزه از مطالعه در جغرافیا و برنامه ریزی شهری کاملاً جدید و منابع مورد مطالعه آن بیشتر محدود به مقالاتی است که طی چند سال اخیر نوشته شده است.

در اهداف کلی این درس بیان شده است که اجتماعات محلی شهری در کشورهای جنوب نیازمند برنامه ریزی و توانمند سازی هستند. به ویژه محلات آسیب پذیر و سکونتگاه های غیر رسمی از اولویت برخوردار می باشند. سکونتگاه های غیر رسمی و نابسامان شهری، در واقع شکل بی ضابطه ای از تجمع مکانی گروه های کم درآمد اغلب مهاجر در نقاط آسیب پذیر شهر می باشد که به صورت کاملاً خودرو و فاقد مجوز رسمی از نهادهای قانونی شهر ایجاد می شوند. این نواحی به دلیل سرعت پیدایش و عدم نظارت دستگاه های اجرایی، از استانداردهای قابل قبول زیستی بهره نبرده اند و بطور عمده فاقد نظام شکل یافته و مطلوب سکونتی هستند که در پاسخگویی به نیاز سرپناه فقرا به وجود می آیند. بنابر این هدف این درس آشنا کردن دانشجویان با نظام برنامه ریزی و شیوه های توانمند سازی اجتماعات محلی آسیب پذیر شهری است. بدین ترتیب انتظار می رود دانشجویان پس از گذراندن این درس، بتوانند نحوه برنامه ریزی و چگونگی بکارگیری آن را جهت توانمندسازی اجتماعات محلی را فرا بگیرند.

سرفصل ها و رئوس مطالب این درس به ترتیب زیر است:

- جایگاه اجتماع محلی<sup>۲</sup> در میان جامعه شهری<sup>۳</sup>
- روش های پهنه بندی فقر در فضای شهری
- تجربیات جهانی در نظام برنامه ریزی و روش های توانمندسازی اجتماعات محلی
- بررسی نقش و جایگاه بخش رسمی و سازمانهای اداری در برنامه ریزی و توانمندسازی اجتماعات محلی
- بررسی و نقش جایگاه سازمان های مردم نهاد (PVO<sup>۴</sup>, NGO<sup>۵</sup>, CBO<sup>۶</sup>) در توانمندسازی محلات فرودست
- برنامه ریزی و توانمندسازی اجتماعات محلی از بعد اجتماعی

---

<sup>۱</sup> Planning and Empowerment of Local Urban Communities

<sup>۲</sup> Community

<sup>۳</sup> Urban Society

<sup>۴</sup> Private Voluntary Organization

<sup>۵</sup> Non- Governmental Organization

<sup>۶</sup> Community Based Organization

- برنامه ریزی و توانمندسازی اجتماعات محلی از بعد اقتصادی
- برنامه ریزی و توانمندسازی اجتماعات محلی از بعد کالبدی
- برنامه ریزی و توانمندسازی اجتماعات محلی از بعد زیست محیطی
- ارتقا بخشی اجتماعات محلی با تاکید بر شیوه های مدیریتی و حکمروایی شهری
- مشارکت فراگیر اجتماعات محلی در مراحل مختلف برنامه ریزی
- شیوه های شراکت عمومی خصوصی در پیشبرد و برنامه های توانمندسازی
- جهانی شدن و آماده سازی اجتماعات محلی در نظام تقسیم کار جدید
- توسعه پایدار در اجتماعات محلی
- بررسی شیوه های تحقق حق اقامت و امنیت سکونت در اجتماعات محلی
- محله بندی در شهرهای ایران و بررسی تطبیقی توانمندسازی سنتی و جدید
- جمع بندی و نقد و بررسی سند ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه های غیر رسمی در ایران.

به عنوان منبع این درس جزوه ای از مقالات و منابع زیر تهیه شده است که بتواند برخی از سرفصل های مهم را پوشش دهد. برخی مطالب در این مقالات و منابع همپوشانی هایی دارند:

#### ۱. سکونتگاه های غیر رسمی

<http://www.isfahan.ir/Dorsapax/userfiles/file/sazmanha/nosazi>

۲. سازمان های غیردولتی. زاهدی مازندرانی، محمد جواد؛ (۱۳۸۸) نقش سازمان های غیردولتی

در توسعه پایدار، تهران: مازیار، چاپ اول

۳. تعریف گروه و اجتماع محلی. پروین پاکزادمنش، ۱۳۸۹

(<http://irancommunity.persianblog.ir/post/47>)

۴. توسعه محلی (مشارکت، توانمند سازی، سرمایه اجتماعی. حسین کوراوند -

کارشناسی ارشد جامعه شناسی توسعه دانشگاه تهران، زمستان، ۱۳۹۲.

<http://www.bakhtyaran.com/article/153-toseae>

۵. دستیابی به توسعه پایدار محلی از طریق ظرفیت اجتماعی ساکنین و فعالان اقتصادی

محله غیر رسمی؛ مطالعه موردی محله شمیران نو. کاظمیان، غلامرضا؛ قربانی زاده، وجهاله؛

شفیعا، سعید (۱۳۹۱) فصلنامه علمی - پژوهشی مطالعات شهری، شماره چهارم.

۶. شرح خدمات تهیه برنامه ساماندهی سکونتگاه های غیر رسمی و اقدامات توانمندسازی

اجتماعی آنها با تاکید بر بهسازی شهری، ۱۳۸۷.

۷. سند ملی راهبردی احیاء، بهسازی و نوسازی و توانمندسازی بافت های فرسوده و ناکارآمد شهری، مصوب شهریور ۱۳۹۳.
۸. سند توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاههای غیررسمی. مصوب ۱۳۸۲.
۹. برنامه ریزی محله ای (مبانی، تعاریف، مفاهیم و روشها) ۱۳۸۶، ترجمه و تلخیص آزار امین ناصری، جستارهای شهرسازی، شماره نوزدهم و بیستم.
۱۰. ظرفیت سازی اجتماع محور: پشتوانه ساماندهی سکونتگاه های غیر رسمی. ۱۳۸۸، علیرضا محمدی، هفت شهر، شماره ۲۹-۳۰.
۱۱. پهنه بندی توزیع و شدت فقر چند بعدی در مناطق شهری و روستایی ایران. ۱۳۹۳، سکینه خلیج و علی یوسفی، برنامه ریزی و آمایش فضا، دوره هجدهم، شماره ۴.
۱۲. کنش جمعی، توسعه اجتماعات محلی و نقش آن در کاهش فقر شهری؛ موردشناسی نعمت آباد تهران. ۱۳۹۳، محمد اسکندری ثانی و ژیلا سجادی، جغرافیا و آمایش شهری - منطقه ای، شماره ۱۱.
۱۳. ظرفیت سازی اجتماعات محلی به مثابه ی رویکردی در توانمندسازی نهادهای اجتماعی. ۱۳۹۳، مجتبی رفیعیان، زهرا خدایی، هاشم داداش پور، فصلنامه جامعه شناسی نهادهای اجتماعی، ۱ (۲).
۱۴. شاخص های تعریف و تعیین سکونتگاه های غیررسمی در ایران. ۱۳۹۳، کیومرث ایران دوست، محمد اعظمی، روح الله تولایی. مطالعات و پژوهش های شهری منطقه ای، سال ششم، شماره ۲۱.

دکتر سیدمهدی موسی کاظمی

دبیر شورای تخصصی

گروه آموزشی جغرافیا و برنامه ریزی شهری

بهمن ۱۳۹۵

## مفاهیم و تعاریف

### ۱. سکونتگاه‌های غیر رسمی<sup>۱</sup>

حاشیه شهر یا سکونتگاه‌های غیر رسمی<sup>۲</sup> بخشهای پراکنده مورد غفلت واقع شده‌ای از شهر هستند که شرایط زندگی و مسکن در آنجا به شدت پایین و نامناسب است. به هر حال وجه مشخصه این سکونتگاه‌ها آن است که حق سکونت به صورت رسمی را نداشته و بعضی از زمین‌های تصرف شده، متعلق به ساکنان نمی باشد. البته ساکنان این اراضی را نمی‌توان بطور کامل، ساکنان تصرفی غیر مجاز نامید، زیرا بسیاری از آنها دارای حق تملک زمین (مالکیت) هستند و بعضی از آنها نیز مستاجر بوده و برای زمین و سرپناه (ساختمان) خود اجاره بها می دهند.

تعریف اصطلاح سکونتگاه‌های غیر رسمی از کشوری به کشور دیگر متفاوت می‌باشد و حتی در میان متخصصین و صاحب نظران یک کشور هم با توجه به گوناگونی پارامترهای مورد نظر و مورد استفاده، اختلافاتی هر چند جزئی دیده می‌شود، اما به طور کلی به بخشهای از شهر اطلاق می‌شود که ساکنان آن افراد فقیری هستند و توانایی خرید و ساخت زمین و مسکن استاندارد و رعایت مقررات و ضوابط رسمی و قانونی را ندارند، لذا بر روی زمین‌های خالی از سکنه خصوصی و عمومی به دور از استانداردهای ساخت و ساز به طور غیر قانونی اقدام به ایجاد سرپناه و ساکن می‌کنند. اسکان غیر رسمی بطور عمده زمین‌های حاشیه شهرها، جایی که نظارت مقامات رسمی شهرها، ضعیف است و یا وجود ندارد، شکل می‌گیرد. بر این اساس قانونی کردن و نظم دادن به این سکونتگاه‌ها از جمله مسائل و مشکلات این جوامع بشمار می‌آید.

### ۱-۱. ویژگی‌های اساسی سکونتگاه‌های غیر رسمی

ناپایداری حاصله از ناکارآمدی ساختار و عناصر سیستم های مناطق شهری در کشورهای جهان سوم، ویژگی‌های اساسی را در این سکونتگاه‌های ایجاد کرده است مهمترین این ویژگی‌ها عبارتند از: ویژگی‌های کالبدی؛ ویژگی‌های اجتماعی؛ ویژگی‌های فرهنگی؛ ویژگی‌های قانونی.

**ویژگی‌های کالبدی.** سکونتگاه‌های غیررسمی با توجه به دلیل غیر قانونی بودن، به دور از نظارت و رعایت اصول ساخت و ساز مسکن استاندارد، در مکان‌ها و محل‌های آسیب پذیر و فاقد زیرسازای استاندارد ساخته و تشکیل می‌شوند. این سکونتگاه‌ها به لحاظ خدمات شهری و تسهیلات زیربنایی فاقد و یا با کمبود جدی مواجه هستند. تسهیلات و امکاناتی مانند خیابان‌کشی و شبکه

<sup>1</sup> <http://www.isfahan.ir/Dorsapax/userfiles/file/sazmanha/nosazi>

<sup>2</sup> informal settlement

ارتباطی، منابع آب (آب لوله کشی بهداشتی)، سیستم تخلیه فاضلاب، برق، مدارس، مراکز بهداشت و درمان، بازار و نظایر آن را ندارند. ساکنان این مناطق در بعضی موارد برای تامین خدماتی مانند آب، برق و غیره از شبکه های غیر رسمی استفاده می کنند و توجهی به کانالها و ضوابط قانونی ندارند.

ناپایداری در بخش مسکن آنها مشهود می باشد. مسکن آنها به صورتهای مختلف کپر، چادر، اتاقکهای حلبی یا گلی و حصیری و غیره است و برای ساخت مسکن از مواد و مصالح ساختمانی کم دوام محیط پیرامونی استفاده می کنند و لذا منظر و چشم انداز شهری را سیمایی کثیف، بیمار گونه و پژمرده ای در منطقه حاشیه نشین شهر ظاهر و ایجاد کرده است. در این مناطق ساخت مسکن از نظر شکل و سیما به طور کلی، فرم معماری (تک بنا) دارای شکلی خود ساخته و متأثر از فرهنگ سنتی خاستگاه مهاجرین می باشد. فضای مسکونی این سکونتگاهها اعم از عرصه و اعیان کوچک و تنگ می باشد و غالباً فاقد عرصه هستند و نیز فاقد تزئینات درونی و بیرونی بنا است. بافت منطقه مسکونی آنها با داشتن معابر تنگ و پرپیچ و خم و ناقواره می باشد که حاکی از خودرو بودن و عدم برنامه ریزی در این سکونتگاهها است. البته با اینکه عوامل اقتصادی همچون گرانی زمین، بالا بودن میزان اجاره خانه ها بویژه در شهرهای بزرگ، فرار و قانون گریزی از پرداخت مالیاتها و نظایر آن موجب راندن این گروههای اجتماعی به حاشیه های شهرها گردیده اما مسائل فرهنگی و اجتماعی نوعی وابستگی محیطی را برای آنها فراهم آورده است.

**ویژگی های اجتماعی.** اغلب ساکنان سکونتگاههای غیر رسمی جزء طبقات پایین جامعه هستند و از درآمد ناچیزی برخوردارند. آنها دارای مشاغل کاذب غیر تولیدی (دستفروشی، دوره گردی و غیره) و یا به صورت کارگران روزمزد و یا در بخشهای غیررسمی کار می کنند و با وجود کار طاقت فرسا حداقل دستمزد را دریافت می کنند. گاهی بعضی از خانوارها با کار در شغل های نیمه وقت، از سطح درآمد بالاتری نسبت به دیگر خانوارها برخوردار می شوند. در این مناطق معمولاً تراکم جمعیت در واحد سطح، بعد خانوار و بار تکفل، رشد طبیعی جمعیت و گستردگی خانواده نسبت جنسی (برتری تعداد مردان نسبت به زنان) ساختار سنی (نسبت کودکان و جوانان به میانسالان و پیران برتری داشته) نسبت به سایر مناطق شهر زیادتر می باشد ولی از نظر سواد و میزان درآمد و غیره بسیار پایین تر از دیگر مناطق شهری است. اغلب خانوارهای سکونتگاههای غیر رسمی را مهاجران (از روستا یا شهرهای کوچک) تشکیل می دهند و بعضی از آنها نیز از نسل دوم و یا سوم سکونتگاههای غیررسمی هستند.

**ویژگی های فرهنگی.** ویژگی های فرهنگی این سکونتگاهها، ریشه در خاستگاه (فرهنگ روستایی) و فقر (فرهنگ فقر) آنها دارد که معجونی ویژه را تحت عنوان فرهنگ مناطق حاشیه نشین شهری بوجود آورده است. این فرهنگ در اذهان مردم شهرنشین مترادف با بزهکاری، خلاف، جرم و

جنایت، اعتیاد، دزدی، و غیره می‌باشد و همواره طبقات اصیل شهری (شهروندان فرهنگ گرا) از همراهی و معاشرت با آنها گریزان هستند. با این وجود از جمله ویژگی‌های فرهنگی حاشیه نشینان را این گونه می‌توان خلاصه کرد؛ آنها معمولاً بر اساس پیوندهای قومی و خویشاوندی که ریشه در منشا، خاستگاه آنها در روستاها داشته گرد هم در مناطق حاشیه نشین جمع و ایجاد سرپناه می‌نمایند و لذا در بعضی از فعالیتهای روزمره خود دارای تعاون و همکاری با یکدیگر می‌باشند. دوری از محل زادگاه‌شان و نیز ویژگی‌های فرهنگی روستاییان زمینه ساز قانون گریزی، قانون شکنی، بی توجهی به سازمانها و نهادهای شهری و سوء ظن به این مراکز شده است. آنها سعی می‌کنند مسائل و مشکلات خودشان را با استفاده از نیروی جسمانی و خشونت حل و فصل نمایند و لذا انواع نزاع‌های خیابانی و محلی را بوجود آورده و خصلتهای جاهلانه مانند خیابان گردی، گذران شب در بیرون از خانه، باج گیری، و غیره به شکل‌های مختلف جزیی از ویژگی‌های فرهنگی این مناطق است. ناپایداری فرهنگی به صورتهای مختلف موجب تزلزل آنها در مقابل مسائل و مشکلات روزمره شده و به گونه‌های مختلف آنها را خرافی کرده و معتقد به بخت و سرنوشت بد و یا خوب کرده است.

اعتیاد به مواد مخدر در بین آنها فراگیر می‌باشد و نشانه‌ای از بی هویتی فرهنگی و بن بست های روحی روانی آنها و فرار از مسئولیتهای اجتماعی و فرهنگی آنها است و فروش مواد مخدر در بین آنها معمولاً به صورت خرده فروشی برای گذران معاش و برخورداری از حداقلهای معاش آنها می‌باشد و لذا بنیانهای خانوادگی آنها بسیار آسیب پذیر است. بی سوادی و کم سوادی موجب ایستایی فرهنگی در آنها شده و به نوعی سردرگمی مطلق در مسائل مختلف اعتقادی، مذهبی، قانونی (قانون گریزی) پذیرش مسائل جدید، بهداشت و درمان و غیره را برای‌شان به ارمغان آورده است.

**ویژگی‌های قانونی.** در واقع مهمترین ویژگی که سکونتگاه‌های غیر رسمی را از دیگر سکونتگاه‌ها متمایز می‌سازد، این است که ساکنان این سکونتگاه‌ها عمدتاً فاقد مالکیت رسمی زمینی هستند که خانه خود را در آن ساخته اند. این زمین ممکن است جزء زمین‌های دولتی و عمومی خالی از سکنه باشد و یا جزء اراضی حاشیه شهرها که نامطلوب و در معرض مخاطره هستند مانند زمینهای باطلای، سیل گیر، و غیره قرار داشته باشد. بنابراین زمانی که زمین مولد نیست تا مورد استفاده صاحبان آنها در شهرها قرار گیرند، مورد توجه و استفاده حاشیه نشینان و سکونتگاه‌های غیر رسمی قرار می‌گیرد. البته در بعضی از شهرهای کشورهای جهان سوم در آسیا، مالک، زمین خود را به قیمت بسیار نازل به یک یا چند خانوار بصورت غیرقانونی اجاره داده و یا می‌فروشد، به هر صورت این واگذاری‌ها و معاملات به دلیل عدم هماهنگی با مسئولین رسمی دولتی، در نظر نگرفتن رشد و توسعه و حفاظت شهر، رعایت نکردن سایر استانداردها و ضوابط ساخت و ساز و تصرف و غیره اعتبار قانونی ندارد.

## ۲. سازمان‌های غیردولتی<sup>۱</sup>

ابتدا باید روشن شود که سازمان غیردولتی - با عنایت به سیر تاریخی آن - امروز در چه بستر و زمینه اجتماعی کارکرد دارد. آنچه که به عنوان پایه و اساس قابل ذکر است این که سازمان‌های غیردولتی تجلی سازمان یافته مشارکت است و آن نوع مشارکتی که فارغ از جنبه های سیاسی در امور توسعه به کار می رود. به عبارت دیگر از طریق این سازمان ها به ایجاد، تقویت و انسجام بخشیدن به «جامعه مدنی» با اتکا به مشارکت مردمی است که به سازمان‌های غیردولتی به عنوان نهاد مدنی هنجار و ارزش اجتماعی می بخشد و در درون جامعه مدنی است که پایداری به طور عام معنای عملیاتی می یابد.

اصطلاح «سازمان غیردولتی» برابر نهاد عبارت **Non-Governmental Organization** و یا به اختصار **NGO** است. همچنان که از عنوان این عبارت مشخص است، این اصطلاح در مورد مؤسسه هایی به کار می رود که مستقیماً از بودجه دولتی استفاده نمی کنند و اعضای آن ها در مقابل فعالیتی که انجام می دهند، مسئولیت واگذار شده دولتی ندارند. گاهی این اصطلاح هم مفهوم **People Organization** یا به اختصار **PO** به معنای «سازمان مردمی» به کار برده می شود (اعرابی، ۶۲:۱۳۷۸)

هر چند سازمان‌های غیردولتی در معنا ریشه در تاریخ دارند اما سازمان ملل متحد برای نخستین بار در سال ۱۹۴۹ سازمان‌های خاصی را به این نام خوانده و در ماده ۷۱ منشور خود رابطه ای رسمی را با این نوع سازمان ها تعریف کرده است. هر چند که پسوند «غیردولتی» تعریف این قبیل سازمان ها را قدری مشکل کرده است. «سازمان ملل متحد که دارای ساختاری بین دولتی است بر اساس ماده ۷۱ منشور ملل متحد رابطه ای رسمی را بین خود و سازمان‌های غیر رسمی (NGO) ها به وجود آورده است. منشور ملل متحد که این واژه را پرداخته تلاشی در جهت ایضاح معنای آن به عمل نیاورده است». اهمیت روشن شدن معنا و مفهوم این سازمان‌ها موجب شد که سایر سازمان‌های بین المللی و منطقه ای درصدد روشن کردن معنای آن برآیند. سازمان امنیت و همکاری در اروپا وقتی در دهه ۱۹۹۰ میلادی با موفقیت سازمان‌های غیردولتی مواجه شد، تلاش کرد تا خود تعریفی از آن ارائه دهد. در برداشت این سازمان، هنگامی سازمان‌های غیردولتی به رسمیت شناخته می شوند که در ساختار قانونی کشورهای مربوطه جای گرفته باشند. تنها محدودیت در این زمینه سازمان‌هایی هستند که آشکارا از خشونت استفاده کنند و تروریستی باشند که به همین دلیل به عنوان سازمان غیردولتی شناخته نخواهند شد. بنابراین رابطه تعریفی سازمان‌های غیردولتی به شناسایی توسط دولت ها بیانگر

<sup>۱</sup> زاهدی مازندرانی، محمد جواد؛ (۱۳۸۸) نقش سازمان های غیردولتی در توسعه پایدار، تهران: مازیار، چاپ اول



پذیرش دولت‌ها به واگذاری پاره‌ای امور فعالیت‌ی به آن‌ها نیز می‌باشد به ویژه این که در دولت‌های اقتدارگرا که دارای تمایل به بر عهده داشتن تمام امور است در واقع پذیرش سازمان‌های غیردولتی می‌تواند بیانگر خواست تفویض پاره‌ای امور از واحدهای دولتی به این سازمان‌ها باشد. از این رو است که در برنامه عمل سازمان خواروبار و غذا (فائو)ی سازمان ملل متحد (که خود یک NGO بین‌المللی است) اهمیت این نکته و نیز نقش دولت‌های عضو در رابطه با NGOها و نقش فائو در کمک به پذیرش آن‌ها توسط دولت‌ها روشن شده است.

«سازمان‌های غیردولتی» در واقع به نوعی در تمام کشورها اعم از شمال یا جنوب وجود دارند. چنان که از عنوان آن بر می‌آید سازمان غیردولتی است بنابراین می‌توان گفت که ریشه در سازماندهی‌های اجتماعی دارد اما پیدایش آن را به صورت یک نهاد رسمی به کشورهای غربی و صنعتی پیشرفته نسبت می‌دهند. «سالامون لت» در پژوهشی با عنوان «به سوی درک شاخه غیرانتفاعی بین‌المللی»، سازمان غیردولتی (NGO) را تشکلی مستقل، منعطف، دموکراتیک و غیرانتفاعی تعریف کرده که فعالیت خود را برای کمک و تقویت بنیه‌های اقتصادی و یا اجتماعی گروه‌های حاشیه‌ای، حل معضلات عامه و یا حتی مسایل قشری خاص متمرکز کرده است (وزارت کشور، ۱۳۸۰: ۱۷۱).

در یک منبع مطالعاتی مربوط به بانک جهانی (بانک جهانی: ۱۹۹۰) آمده است: «تنوع سازمان‌های غیردولتی بیان‌کننده تعاریف ساده و مشخصی از هر یک از آن‌هاست. این سازمان‌ها شامل گروه‌های زیادی از نهادهایی است که کاملاً یا وسیعاً مستقل از دولت بوده و عمدتاً دارای اهداف انسانی یا تعاونی هستند تا تجاری. این سازمان‌ها، آژانس‌های خصوصی در کشورهای صنعتی هستند که از توسعه بین‌المللی حمایت می‌کنند؛ گروه‌های سازمان یافته درون زای منطقه‌ای یا ملی و گروه‌های عضوطلب در روستاها نیز از آن جمله هستند. سازمان‌های غیردولتی شامل انجمن‌های مذهبی و نیکوکاری هستند که به تجمیع امکانات مالی برای صندوق‌های<sup>۱</sup> خصوصی توسعه، گسترش دسترسی به خدمات، برنامه تنظیم خانواده و غذا و اتقاء سازمان‌یابی‌های اجتماعی می‌پردازند. علاوه بر آن سازمان‌های غیردولتی شامل تعاونی‌های مستقل، انجمن‌های اجتماعی، جوامع مصرف‌کننده آب (آب بران)، گروه‌های زنان و انجمن‌های روستایی هستند. گروه‌های شهروندی که با آگاهی‌رسانی بر تنظیم سیاست نفوذ دارند نیز سازمان غیردولتی محسوب می‌شوند. سازمان غیردولتی دارای این ویژگی‌ها هستند:

- سازمان غیردولتی سازمانی غیرانتفاعی، داوطلبانه با جهت‌گیری توسعه‌ای/خدمات‌رسانی، یا برای منافع اعضا (سازمان مردمی) یا اعضای جمعیت دیگر (به عنوان یک آژانس) است.

---

<sup>۱</sup> funds

- سازمان غیردولتی سازمان خصوصی اشخاصی است که به اصول مشخص اجتماعی پای بند هستند و فعالیت های خود را در توسعه جوامعی صرف می کنند که در آن زندگی می کنند یا از خدمات آن بهره مند می شوند.

- سازمان غیردولتی سازمان یا گروهی از مردم است که با هم بدون هر گونه وابستگی به کنترل از بیرون با مقاصد خاص و اهداف دراز مدت برای انجام وظایفی در جهت تدارک تغییر مطلوب در یک جامعه یا ناحیه و با موقعیت فعالیت می کند.

- سازمان غیردولتی، سازمانی مردم-مدار، غیروابسته و انعطاف پذیر است که برای توانمندسازی اجتماعی و اقتصادی گروه های به حاشیه رانده کار می کند.

- سازمان غیردولتی، سازمانی غیروابسته به احزاب سیاسی است که به طور عمومی درگیر کارهایی به منظور کمک به توسعه و رفاه جامعه محلی است.

- سازمان غیردولتی، سازمانی است که در پی فهم دلایل ریشه ای مسایل به منظور انجام کوشش برای رسیدن به کیفیت بهتر زندگی به خصوص برای فقیران، ستم دیدگان و به حاشیه رانده شدگان شهری و روستایی است.

- سازمان غیردولتی، سازمانی است که به وسیله و برای جوامع محلی، با دخالت کم یا بدون دخالت دولت تأسیس می شود، این سازمان ها فقط سازمان خیریه نیستند بلکه فعالیت های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نیز انجام می دهند.

- سازمان غیردولتی، سازمانی انعطاف پذیر و دموکراتیک و غیرانتفاعی است که بدون انگیزه های سودجویی برای خود به مردم خدمت ارائه می دهد.

در تعریف سازمان غیردولتی آمده است: تنوع سازمان های غیردولتی هر نوع تعریف ساده از آن را دشوار می کند. از نظر بانک جهانی این نوع سازمان ها گروه ها و نهادهایی را شامل می شود که کلاً و یا تا حدود زیادی از حکومت و یا دولت مستقل اند و اهداف انسان دوستانه و تعاونی را دنبال می کنند تا اهداف تجاری. این سازمان ها در کشورهای صنعتی کارگزارانی خصوصی هستند که از توسعه بین المللی، گروه های بومی که در سطوح منطقه ای یا ملی سازمان می یابند و نیز از گروه های عضوطلب در مناطق روستایی حمایت می کنند. NGOها همچنین انجمن های خیریه و مذهبی را در بر می گیرند که سرمایه های خصوصی را برای توسعه بسیج می کنند، به توزیع خوراک می پردازند، خدمات برنامه ریزی خانواده و سازمان های محلی را تشویق می کنند. علاوه بر این NGOها تعاونی های مستقل، انجمن های محلی جمعیتی که در زمینه نحوه استفاده مطلوب از آب فعالیت می کنند (گروه های آب بر) و گروه زنان و انجمن های روستایی را نیز شامل می شوند. گروه های شهروندی نیز که آگاهی عمومی را بالا برده و در سیاست تأثیر می گذارند نوعی سازمان غیردولتی

محسوب می‌شوند. بانک جهانی در تعریف دیگری، NGO ها را سازمان‌های خصوصی می‌داند که فعالیت‌هایی از قبیل کاهش آلام و افزایش منافع فقرا، حفظ محیط زیست، تأمین خدمات اجتماعی اساسی و یا توسعه اجتماع محلی را تعقیب می‌نمایند.

بسیاری از اصطلاحات فهرست شده در زیر، بیانگر یک بررسی ماهوی در مورد سازمان‌های غیردولتی است که برای تعریف آن‌ها به چارچوب‌های عملیاتی و سازمانی شان بسنده می‌شود:

- سازمان مبتنی بر اجتماع محلی (CBO)<sup>۱</sup>

- سازمان غیردولتی سازماندهی شده توسط دولت (GBNGO)<sup>۲</sup>

- سازمان غیردولتی (NGO)<sup>۳</sup>

- سازمان غیردولتی توسعه (NGDO)<sup>۴</sup>

- سازمان غیرانتفاعی (NPO)<sup>۵</sup>

- سازمان خصوصی توسعه (PDO)<sup>۶</sup>

- سازمان خدمات رسانی عمومی (PSO)<sup>۷</sup>

- سازمان خصوصی داوطلب (PVO)<sup>۸</sup>

- شبه سازمان غیردولتی (QNGO)<sup>۹</sup>

- سازمان داوطلبین (VO)<sup>۱۰</sup>

اتحادیه اروپا به هنگام بررسی ضوابط خود درباره‌ی نحوه همکاری با سازمان‌های غیردولتی این سازمان‌ها را این‌گونه تعریف نموده است: سازمان‌های غیردولتی جمعیت‌ها، جنبش‌ها یا گروه‌هایی هستند که با استقلال از دولت، بدون قصد منفعت‌طلبی، برای دفاع از منافع خاصی در حوزه‌های شغلی، اجتماعی، فرهنگی، تجاری، علمی، انسان‌دوستانه، مذهبی و غیره تشکیل شده‌اند.

سازمان ملل متحد نیز اصطلاح NGO را به هر گروه سازمانی غیرانتفاعی داوطلبانه از شهروندان جهانی اطلاق می‌کند که در سطح محلی، ملی یا بین‌المللی تشکیل شده باشند. آن‌ها نظرات و ارزیابی‌های کارشناسی خود را ارائه می‌دهند و به مثابه مکانیسم هشداردهنده عمل می‌کنند و در اجرای توافقنامه‌های بین‌المللی همکاری و نظارت دارند.

---

<sup>1</sup> Community Based Organization

<sup>2</sup> Governmental Baed Non Governmental Organization

<sup>3</sup> Non Governmental Organization

<sup>4</sup> Non Governmental Development Organization

<sup>5</sup> Non Profitable-Organization

<sup>6</sup> Private Development Organization

<sup>7</sup> Public Service Organization

<sup>8</sup> Private Voluntary Organization

<sup>9</sup> Quasi Non-Governmental Organization

<sup>10</sup> Voluntary Organization

سازمان حفاظت محیط زیست سازمان‌های غیردولتی زیست محیطی را دسته‌ای از این گونه سازمان‌ها می‌داند که در راستای اهداف زیست محیطی فعالیت می‌کنند. از این منظر، «سازمان‌های غیردولتی زیست محیطی به کلیه تشکل‌های غیردولتی، غیرانتفاعی و غیرسیاسی اطلاق می‌شود که حاصل تشکل اشخاصی حقیقی به طور داوطلبانه و به گونه سازماندهی شده است. این تشکل‌ها با اساسنامه‌ای مدون و پس از ثبت در مراجع رسمی کشور به عنوان یک شخصیت حقوقی جهت تحقق هدف‌ها و آرمان‌های مشترک در زمینه حمایت و حفاظت از محیط زیست به فعالیت در سطح شهرهای کشور و در صورت امکان در سطح شهرهای کشور و در صورت امکان در سطح بین‌المللی می‌پردازند.» شبکه همیاری سازمان‌های غیردولتی زیست محیطی ایران (۲) نیز سازمان‌های غیردولتی زیست محیطی را شامل تشکل‌های مردمی، غیرانتفاعی، داوطلبانه و مستقل از دولت می‌داند که در سطح محلی، ملی و یا بین‌المللی تشکیل شده باشند (شهر سالم، ۱۳۸۰: ۹-۸)

علاوه بر این برخی نیز سازمان‌های غیردولتی را دارای ویژگی‌های داوطلبی، غیرانتفاعی بودن سمت‌گیری خدمات‌رسانی داشتن، خودگردان بودن دانسته و آن‌ها را سازمان‌های متعهدی تعریف می‌کنند که به طور رسمی به ثبت رسیده باشند. همچنین این سازمان‌ها را می‌توان بر حسب فلسفه پایداری یا بخش‌های اقتصادی مرتبط، هدف‌ها، میدان‌کاری، اندازه و نقشی که در مقابل دولت ایفا می‌کنند دسته‌بندی کرد (سازمان ملل، ۱۹۹۲).

بعضی از منابع ملاک تعریف سازمان غیردولتی را در داشتن مسئولیت و بودجه مستقل از دولت اعلام می‌کنند. در ارتباط با مفهوم‌های مرتبط با ساختار این سازمان باید اشاره کرد که ساختار یک سازمان غیردولتی بیان‌کننده چارچوب مشترک و در بردارنده عناصر تشکیل‌دهنده آن سازمان و همچنین مبین روابط حاکم در بین اجزاء آن است. هشت مفهوم محوری مرتبط با ساختار سازمان غیردولتی به قرار زیر قابل تشخیص است:

- ۱- نهادهای اثرگذار اجتماعی
- ۲- تشکیلات
- ۳- رهبریت گروه
- ۴- مدیریت
- ۵- هدف تأسیس
- ۶- رسمیت یافتگی و پایایی گروه
- ۷- اعضا
- ۸- منابع و توان اقتصادی.

بر همین اساس با توجه به ساختار سازمانی و نیز ارتباط سازمان‌های غیردولتی با تشکل‌های مردمی در تعریف آن می‌توان گفت که سازمانی است که:

- ۱- دارای تشکیلات و ساختار سازمانی نهادینه شده و رسمیت یافته باشد،
- ۲- غیردولتی باشد،
- ۳- غیرانتفاعی باشد،
- ۴- پاسخگوی نیاز جامعه باشد،
- ۵- و داوطلبانه باشد.

سازمان ملل متحد اصطلاح NGOها را درباره هر گروه غیرانتفاعی داوطلبانه از شهروندان جهانی نیز به کار می‌برد که در سطح ملی، محلی و بین‌المللی تشکیل شده باشد. از این منظر این سازمان‌ها، به طور کلی به عنوان سازمان‌های واسطه بین دولت و مردم عمل می‌کنند و بخشی از حوزه عمومی در هر کشور به شمار می‌آیند.

تعریف سازمان‌های غیردولتی و این که این نوع تشکل‌ها چه چیزی را در بر می‌گیرند موضوع بحث‌ها و مناقشه‌های زیادی بوده است (کارول، ۱۹۹۲). معهدا ارائه تعریفی جامع و کاربردی هنوز ضروری به نظر می‌رسد. به هر حال NGOها اغلب شامل انواع گسترده‌ای از سازمان‌ها و سازمان‌یابی‌های اجتماعی از جنبش‌های اجتماعی گرفته تا گروه‌های فشار از طریق باشگاه‌ها و سایر اشکال انجمن‌های مدنی می‌باشند.

در دوره آغازین فعالیت این سازمان‌ها که بحث در مورد تعاریف جریان داشت، تشخیص سازمان‌های بر مبنای عضویت رویکردی همگانی بود. در این فرایند نخست تفکیک سازمان‌های غیردولتی محلی<sup>۱</sup> از سازمان‌های حمایتی واسطه‌ای<sup>۲</sup> و سازمان‌های بین‌المللی از سازمان‌های ملی مورد توجه بود. کارول سازمان‌های حمایتی واسطه‌ای و سازمان‌های حمایتی مبتنی بر عضویت را به عنوان سازمان‌های غیردولتی ملی یا درونزا در آمریکای لاتین تعریف می‌کند که گرایش به حفاظت، ارائه و کار با چندین گروه‌های ساده دارند. به عبارت دیگر آن‌ها بر سطح بعدی سازمان‌های ساده مردمی عمل می‌کنند و ارزیابی و حمایت آن‌ها را دنبال می‌کنند.

### ۳. تعریف گروه و اجتماع محلی<sup>۳</sup>

گروه. فورسایت در کتاب "پویایی گروه"<sup>۱</sup> تعاریف متفاوت و بسیار زیادی از گروه ارائه کرده است. در این کتاب اشاره شده است که از نظر جامعه‌شناسان انسانها اساساً در گروه به دنیا می‌آیند و انسان

<sup>۱</sup> grossroot organizations

<sup>۲</sup> intermediary support organizations

<sup>۳</sup> پروین پاکزادمنش، ۱۳۸۹، (<http://irancommunity.persianblog.ir/post/47>)

را خارج از گروه نمی توان معنا کرد. اگر یک انسان را بخواهیم خارج از گروهی که به آن تعلق دارد، معنا کنیم نمی توانیم رفتارهای وی را ارزیابی کنیم. انسان ها ابتدا زندگی را در جمع خانواده آغاز می کنند و به تدریج در گروه های دیگری وارد می شوند. ما به طور طبیعی می توانیم گروه های مختلفی را در محله ببینیم. گروه های زنان، گروه های ورزشی، گروه های کودکان هم بازی، گروه های جوانان، گروه های سالمندان داخل پارکها و غیره. اما آنچه در فعالیت های تسهیل گری باید مورد تأکید قرار گیرد این است که اعضای گروه باید با هم تعامل داشته باشند و نسبت به این تعامل و پویایی ها (دینامیک) آگاه باشند. مثالی که فورسایت در کتاب خود آورده است، این مطلب را واضح تر می کند. فرض کنید در یک صف اتوبوس تعدادی از افراد به ردیف ایستاده اند و منتظر اتوبوس هستند. همه قرار است سوار یک اتوبوس شوند و به مقصد بروند. آیا به نظر شما این افراد یک گروه هستند. برخی پاسخ می دهند که بله چون همه هدف مشترک یا نیاز مشترک دارند. اما فورسایت می گوید مادامی که این افراد هیچ ارتباطی با هم ندارند نمی توان آنها را یک گروه نامید. ارتباط و تعامل شرط اصلی گروه است.

در بسیاری از محله ها می بینیم که انسان ها با هم زندگی می کنند ولی تعاملی با هم ندارند. کسی دیگری را نمی شناسد. افراد از همسایه های خود بی اطلاع هستند و بیشتر اوقات هم روشنفکرانه پاسخ می دهند که فضولی در کار دیگران کار خوبی نیست! آیا در گذشته که همسایه ها با هم یک گروه یا بهتر بگوییم یک اجتماع محلی بودند، از مشکلات و مسائل همدیگر مطلع بودند و به مراتب بیش از امروز راز نگهدار بودند، در کار هم فضولی می کردند. فضولی با همسایگی متفاوت است.

تعریف اجتماع محلی منظور را روشن تر می کند. یک اجتماع محلی، حوزه جغرافیایی مشخص با مرزهای محدودی است که افراد در آن همدیگر را می شناسند، نیازهای مشترکشان را شناسایی کرده اند، منابع مشترکشان را نیز شناسایی کردند و برای رفع نیازهای مشترکشان اهداف مشترک طراحی کرده اند، و برای دستیابی به اهداف مشترکشان برنامه ریزی نموده و فعالیت هایی را پیش بینی نموده اند و در اجرا نیز با هم همکاری می کنند. و همینطور در ارزشیابی برنامه ها نیز همه حضور دارند. در چنین اجتماعی دو ویژگی مهم وجود دارد. اعتماد و همکاری. این دو ویژگی مانند چسبی اجتماع را با هم نگه می دارد و از نفوذ آسیب ها و مشکلات جلوگیری می کند.

این ویژگی ها در محله های سنتی ما در گذشته وجود داشت. در حال حاضر نیز در برخی از محلات دیده می شود. اساس این چنین محله هایی بر تعامل و گفتگو استوار است. در چنین محله های گروه های غیررسمی یا رسمی زیادی وجود دارد که با هم به گفتگو و تعامل در خصوص مسائل محله می پردازند و به صورت مشارکتی تصمیماتی برای بهتر شدن محله خود می گیرند و برای عملی

---

<sup>1</sup> فورسایت، دانلسون (۱۳۹۵) پویایی گروه. ترجمه مهرداد فیروزبخت، نشر موسسه خدمات فرهنگی رسا

شدن تصمیمات با هم همکاری می کنند. بدیهی است که تا زمانی که افراد به هم اعتماد نداشته باشند نمی توانند کنار هم بنشینند و با هم راجع به مسائل محله حرف بزنند. اگر شما به همسایه خود اعتماد نداشته باشید، هیچگاه در آرامش نخواهید بود. اما اگر به همسایه خود اعتماد داشته باشید و او را بشناسید احساس می کنید که در مجاورت خود فرد یا افرادی هستند که در مواقع نیاز می توانند به شما کمک کنند. تا زمانی که شما با همسایه خود ارتباط نداشته باشید، نمی توانید او را بشناسید. برای ارتباط داشتن ابتدا باید اعتماد کنید که انسان ها همه قابل احترام هستند و بعد وقتی ارتباط بیشتر می شود اعتماد نیز بیشتر می شود. پس می بینیم که چه رابطه تنگاتنگی بین اعتماد و ارتباط و تعامل وجود دارد. اما اگر اعتماد در یک محله یا اعضای یک گروه وجود نداشته باشد، عدم آرامش و فشار روانی انسان ها را از پای در می آورد. وضعیتی که امروزه در برخی از محلات ما دیده می شود. فضای بی اعتمادی انسان ها را از هم دور می کند و وقتی انسان ها از هم دور می شوند تنهایی و مشکلات ناشی از آن به تدریج محله را از پا در می آورند. حال آنکه در یک اجتماع محلی به مراتب مشکلات و آسیب ها کمتر است. به همین دلیل است که نخستین کار یک تسهیل گر، تسهیل روند اعتمادسازی در یک محله یا گروه است.

**محله.** در جامعه شهری امروز، برای دستیابی به توسعه پایدار، محله بنیادی ترین عنصر شهری و حلقه واسط بین شهر و شهروندان است. از گذشته های دور محله های شهرها در شکل دهی و سازماندهی امور شهری جایگاه ویژه داشتند. هر محله با ارائه خدمات روزمره مورد نیاز و با ایجاد نمادهای محله ای و ویژگی های خاص موجب می شد ساکنان آن نوعی احساس تعلق و نوعی هویت داشته باشند تا جایی که هر شهروند با نام محله ای که در آن می زیسته شناخته می شد.

با تحولات سریع دوران معاصر ورود به مرحله گذار و تغییر زیربنای معیشتی و روابط اجتماعی، این فعالیت به هم ریخت. در گذشته جهت مدیریت آبادانی، پاکسازی و ایجاد امنیت و غیره از اهالی محله مشارکت می خواستند و در تمام مسایل مربوط به محله، نقش شهروندان حایز اهمیت بود ولی به مرور این نقش از مردم برداشته شد و ساکنان محله ها از هویت خاص محله خود تهی شدند. در چنین وضعیتی شهروندان خود را منفعل و جدا از محله و شهر احساس می کردند و همچنین مسایل شهر در غیبت شهروندان اداره می شد. در این بین محله ها و شهر وضعیت ناپایداری می یابند و تعهد در این جامعه به عنوان فرصتی برای با فضیلت شدن و خدمت به جامعه تلقی نمی شود. بنابراین محله رکنی است مابین خانواده و شهر. محله از خانه های مجاور هم در یک فضای جغرافیایی خاص تشکیل می شود و خانواده نسبت به محله مسکونی خود احساسی مشابه خانه مسکونی خود را دارد و با ورود به محله، خود را در یک محیط آشنا و خودی مثل خانه می بیند. محله

از تجمع و به هم پیوستگی، معاشرت نزدیک، روابط محکم همسایگی و اتحاد غیر رسمی، میان گروهی از مردم به وجود می‌آید.

**وضعیت شناسی محله‌ها.** اگر با دقت بیشتری به وضعیت محله‌های مختلف، که به دلیل گسترش سریع و بدون مطالعه شهر دچار دگرگونی شده‌اند بیندازیم، به این نتیجه می‌رسیم که محله‌ها در گیر و دار این تحولات دچار تغییراتی شده‌اند که در نهایت به از دست رفتن هویت آنها و در نتیجه کاهش تعلقات فرهنگی - اجتماعی شهروندان به آنها ختم شده است.

شاید بتوان عدم مشارکت با مدیریت شهری توسط شهروندان، در حل مشکلات شهری را از نتایج، از بین رفتن تعلق خاطر ساکنان محله‌ها به آنها دانست. همین نتیجه‌گیری کافی است تا به مشکلات فرهنگ سازی برای بسیاری از طرح‌هایی که به مشارکت شهروندان نیاز دارند پی ببریم. طرح‌هایی نظیر جمع‌آوری زباله، حفظ فضای سبز محلی، آموزش‌های ترافیکی منطقه‌ای، آمادگی برای مقابله با بحران و غیره. به عنوان مثال پروژه نواب که پروژه‌ای با هدف نوسازی محله‌ای قدیمی و فرسوده در شهر تهران بود، به دلیل در نظر نگرفتن بعضی از اقتضاهای محلی با مشکلاتی روبرو شد که مسوولان را بیشتر متوجه تأثیر فضاهای کالبدی بر مسائل فرهنگی اجتماعی و گاه روزمره شهروندان کرد. به عنوان مثال، عبور بزرگراه نواب (در تهران) از میان یک محله به هم پیوسته و قدیمی و قطع ارتباط محلی، نبود رابطه و دسترسی مناسب بین محله قدیمی و بافت تازه ساز پروژه نواب و برخی اشکالات مربوط به فضای عمومی آپارتمان‌های جدید از مواردی بود که اگر چه به هنگام اجرای پروژه - برخی کارشناسان به آن اشاره کرده‌اند، اما پس از ساخت و به جریان افتادن زندگی در محله تازه شکل گرفته بیشتر نمایان شد.

**شهروندان چگونه می‌توانند به محله‌های خود معنا بدهند.** موضوع معنا بخشیدن به محله مسئله‌ای است که به ساخت‌های اجتماعی بر می‌گردد. در کلان‌شهری مثل تهران، اجتماع به شدت بیگانه است، اجتماع متشکل از مردمانی است که حیطة آنها حیطة فردی است و حیطة همگانی و عمومی نیست، بطوریکه شهروندان با هم بیگانه هستند. در گذشته در شهر سازی سنتی ایران عرصه‌های عمومی مثل مسجد و میدان و غیره وجود داشتند که همه از آن یا از کنار آن عبور می‌کردند و چنین فضاهایی قابلیت ویژه‌ای برای شکل‌گیری اجتماعات فراهم می‌کردند. اما امروزه چون این معنا وجود ندارد این فضاها نمی‌توانند همچون گذشته در محله، خود را تعریف و جایگاه حقیقی خود را پیدا کنند.

بنظر می‌رسد مهمترین راهکار ساخت این معنا در محله‌ها، بهره‌گیری از مشارکت مردم است. اگر نظام برنامه‌ریزی در عملکرد حوزه شهری به مردم اجازه دهد که عرصه‌های عمومی خود را



شکل دهند، بدون تردید عرصه های عمومی تشکیل می شود و فضاهای متناسب آن ساخته می شود. جامعه به مشارکت مردم نیاز دارد، اما تا بستر مشارکت وجود نداشته باشد، نهاد های مشارکت شکل نمی گیرد. بنابراین برای زمینه سازی مشارکت مردم نخست باید آنها را به عنوان یک فرد به رسمیت شناخت و سپس آنها را با مسوولیت ها و وظایف شهروندی آشنا نمود و با ایجاد ساز و کارهایی همه مردم را درگیر کرد تا مشارکت واقعی شکل بگیرد و مردم در سرنوشت محله و کوچه خودشان شریک شوند. شورا نیز در این بستر معنا پیدا می کند، شورای محله به مفهوم مالکیت جمعی است و احساسی که به فضای عمومی شهری یا برای مالکیت جمعی شکل می گیرد.

**فرهنگ محله های شهرهای ایران.** زیست شهری ایرانیان در سه لایه متقاطع صورت می گیرد. خانه مسکونی، محله شهری، شهر. یافته ها، آموزه ها و تجربه های علمی نشان می دهد استوارترین و پرشورترین فضای زیستی شهروندان محله ها می باشند. چرا که بررسی ها نشان می دهد انسان ایرانی بیش از آن که در گستره خانه یا گستره بازار و پهنه فراگیر شهر حضور داشته باشد، در محله خود حضور و عینیت داشته است. پیش از این جمعیت محله ها از کسانی تشکیل می شد که از جهت شغل یا اعتقادات دینی و یا سابقه قومی بسیار به یکدیگر شبیه بودند و به اصطلاح به فرهنگ مشترکی خو گرفته و از هنجارهای آن پیروی می کردند.

بطور کلی ویژگی مهم و مثبت محله داشتن نوعی روح جمعی بود که مظاهر آن وحدت و پیوستگی افراد به یکدیگر و احساس یگانگی و نیز آمادگی برای مساعدت و همکاری در راه حفظ شعار محله و بهبود اوضاع آن بود. متأسفانه برای تحولات سیاسی دو قرن اخیر و پدید آمدن ملت در برابر دولت و مرکزیت آن و دگرگونی اقتصادی و اجتماعی مانند مهاجرت، به وجود آمدن شهرهای بزرگ و نفوذ پذیری فرهنگ غربی و غیره، محله ساختار و کارکرد های دیرینه خود را از دست داد و به « منطقه » یعنی واحدی تبدیل شد که دولت برای اجرای برنامه های خود بر ساخته است. در چنین جمعی افراد با داشتن فرهنگ ها و عادات و آداب گوناگون و غیره برحسب اتفاق در کنار یکدیگر سکنی گزیده و خود را در برابر دولت و نسبت به آن طلبکار می دیدند. در واقع ساکنان مناطق جدید به جای آنکه مانند محله قدیم خود را در امور آن سهیم و در برابر پیشامدها مسوول بدانند، از دولت می خواهند که همه مشکلات را حل کند.

**مفهوم مدرن محله.** محله امروز همان باهمستانی است که از گذشته در مشرق زمین و شرق ایران وجود داشته است. امروز انسانها به دنبال جایگاهی هستند که بتوانند با حضور در شهر خود را بشناسند. البته این فرایند در بسیاری از کشورهای دیگر آغاز شده، در حالی که کشورهای دیگر

اجتماع<sup>۱</sup> را به وجود می آورند، ایران سالهاست که این مفهوم را از دست داده است. می توان گفت که این اتفاق یکی از پیامدهای مواجهه ناکارآمد با مدرنیسم است. فقدان فرهنگی و هویتی در شهرهای امروز حاصل نوگرایی و برخاسته از دیدگاه‌های نو پردازی است که در دوره معاصر بر ایران حاکم شده است. البته تهران، آنگونه که برخی پنداشته اند، شهری بی هویت و شهری بی ریشه نیست. تهران گنجینه ای فراهم آمده از افزون بر دویست سال مدنیت عصر جدید در این سرزمین است که باید با فرهنگ دیروز و امروز و حوادث تلخ و شیرین گذشته آن باز سازی شود. مسئله تهران تنها نارسایی‌های زیست محیطی، معضلات رفت و آمد و دیگر تنگناهای شهر نشینی در این شهر پر ازدحام نیست. مسئله مهم این شهر، به عنوان یکی از مراکز مهم سیاسی و فرهنگی جهان اسلام، احساس نوعی بی هویتی و عدم تعلق فرهنگی و اجتماعی به شهر و دیار، از سوی ساکنان و شهروندان آن است.

**هویت فرهنگی و تعلق اجتماعی.** هویت فرهنگی و اجتماعی در تداوم حیات اجتماعی انسان نقش مهمی را در انجام وظایف و مسئولیتهای اجتماعی و شهروندی ایفا می کند. هویت فرد در گرو برابند متناسب و مناسبی از سایر هویت‌های وی از جمله هویت فرهنگی و اجتماعی است. هویت اجتماعی و فرهنگی نیز در گرو برخورداری از شرایط مناسب زیستی به ویژه زندگی اجتماعی و فرهنگی است به گونه ای که بتواند منشاء خاطره برای فرد شود. احساس تعلق اجتماعی نیز مبنای احساس مسئولیت و به دنبال آن مشارکت در توسعه شهری و منطقه ای است.

**محله و تعلق اجتماعی - فرهنگی.** محله‌های شهری یکی از کانون های خرد و ملموس شکل‌گیری هویت های فرهنگی و تعلق اجتماعی هستند. ارزش ها و هنجارهای محله ای نخستین برخورد ملموس افراد با هویت فرهنگی را شکل می دهند و اغلب به صورت مناسبات رویاروی، حس تعلق اجتماعی را تقویت می کنند. در محله عمده زمان ساکنان محل در کوچه و خیابان می‌گذرد و برای ساکنان آن محیط محله بیش از فضای داخلی خانه رضایت بخش است.

در محله های قدیمی بویژه محله های طبقه کم در آمد، ارتباط همسایگان با حس تعاون و همیاری بیشتر است. ارتباط در چنین محله‌هایی از طریق مراکز مذهبی، باشگاه های ورزشی، قهوه خانه ها و کوچه ها صورت می گیرد، اما در محله های مختص سکونت طبقه پر درآمد، روابط همسایگان تضعیف شده و کمتر به آن احساس نیاز می شود.

اغلب در محله های شهری کیفیت واحد فیزیکی منطبق با رفتارهای اجتماعی است. از این رو هر محله واحد مشخصاتی جدا از سایر محله های شهری است. استفاده از موسسات محله مثل مراکز

---

<sup>1</sup> community

مذهبی، باشگاه، قهوه خانه به مردم امکان می دهد که خود را در یک محدوده کاملاً مقید احساس کرده و در نتیجه تعلق بیشتری نسبت به محله مسکونی خویش پیدا کنند. بنا بر آنچه گفته شد می توان محله را یک واحد فیزیکی و اجتماعی به شمار آورد.

در میزان احساس تعلق محله ای عامل وسعت نقش اساسی دارد. هر اندازه سهولت دسترسی به موسسات عمومی و تجهیزات محله ای با پیاده روی امکان پذیر باشد، در این فرایند احساس تعلق به محله افزایش می یابد. هر اندازه که دسترسی به نیازهای روزانه و تغییرات شهری با اتومبیل صورت گیرد و فاصله حرکت بیشتر باشد به همان اندازه احساس هویت و تعلق اجتماعی به شهر کاهش می یابد.

**سلسله مراتب تعلق (دایره دلبستگی افراد).** نخستین نهاد و کانون فرهنگ ساز و منش آفرین در هر جامعه خانواده می باشد. پس از خانواده، محله، شهر و در پی آن استان، سپس کشور و در نهایت قاره و جهان هستند. انسانها خواه ناخواه به این مرزها و رده ها وابسته و پایبند می باشند. این وابستگی هنگامی بیشتر نمایان می شود که هر یک از این عرصه ها مورد تعدی و تازش بیرونی قرار گیرد. البته وابستگی به این عرصه ها با افزایش راه و وسعت آن در تقسیم رده بندی ها پیوندی عکس دارد. بر پایه این نظریه انسانها به خانواده و پس از آن به محله، شهر، کشور و غیره بیشترین وابستگی را دارند. این وابستگی به محله در گذشته بسیار عمیق تر و کارساز تر بوده است، بطوریکه ساکنان یک محله در صورت مشاهده تخریب و یا از بین رفتن منابع محلی به ستیز یا مقاومت می پرداختند.

امروزه این وابستگی ها به طور چشمگیری در کلان شهرها به علل ذیل از بین رفته است:

- ۱- ورود تکنولوژی نوین ارتباطی و اطلاعاتی و ابزارهای رسانه ای مانند شبکه های ماهواره ای؛
- ۲- ورود تکنولوژی اتومبیل و سایر وسایل حمل و نقل خصوصی؛
- ۳- فاصله محل زندگی (سکونت) و محل کار؛
- ۴- ناپایداری و گذرا بودن ارتباطات مردم با یکدیگر؛
- ۵- نفوذ پذیری مرزهای محله به علت الزامات شهر سازی (مانند عبور پل و اتوبان از یک محله)؛
- ۶- مهاجرت و ناپایداری اقامت در یک محله؛
- ۷- تعدد منابع القاء کننده ارزشها و باورها؛
- ۸- تغییر ماهیت بازار و انفجار در تنوع تولید و مصرف گرایی؛
- ۹- کاهش تعلق خاطر محله ای و بروز پدیده های ناهنجاری همچون وندالیسم (آشوب طلبی و تخریب اموال عمومی).

البته به نظر می رسد با ساز و کارهایی می توان دوباره این وابستگی ها را احیاء نمود و از آن

برای شکوفایی و آبادانی محله بهره جست. ولی نخست لازم است بدانیم خصوصیات و مشخصه‌های یک محله کدام است؟ عوامل اصلی تشکیل دهنده هویت و عناصر و ارکان تشکیل دهنده محله چیست؟ و عوامل کلیدی در شناخت فضاهای شهر کدامند؟ و ...

**مشخصه های محله.** محله دارای مشخصات زیر است:

- ۱- محله دارای سابقه تاریخی است؛
- ۲- محله دارای فضاهای عمومی و باز برای بروز و ظهور خلاقیت های فرهنگی اجتماعی است؛
- ۳- محله دارای نمادها و زیر ساخت های خاص خود است؛
- ۴- امکان اعمال نظر و نظارت عمومی در محله وجود دارد؛
- ۵- محله دارای اجتماع قانون مدار و یا ارزش مدار است؛
- ۶- در ساکنان محله احساس مالکیت وجود دارد؛
- ۷- محله دارای ساخت اجتماعی و سیاسی است (مانند شورای محله)؛
- ۸- تعلق اجتماعی در محله وجود دارد؛
- ۹- در محله انسجام و پیوستگی وجود دارد؛
- ۱۰- توانایی شناخت و حل مسائل محله در حیطه قدرت افراد محله است؛
- ۱۱- در محله آرامش، امنیت و آزادی وجود دارد؛
- ۱۲- با نظام های اقتصادی - فرهنگی - اجتماعی و سیاسی شهر پیوند دارد؛
- ۱۳- هنجارهای خاص در محله حاکم است.

مهمترین عوامل تشکیل دهنده هویت محله های شهری عبارتند از: ۱. تعاملات انسانی، ۲. حافظه تاریخی (خاطره)، ۳. رفتارها و هنجارها، ۴. فرهنگ، ۵. هنر و سلیقه.

۱- تعاملات انسانی. وقتی که از شهر می گوئیم، منظور تعاملات انسانی است. تعاملات انسان با انسان، انسان با محیط و انسان با شهر. و به همین دلیل هویت شهر، هویت انسان را تشکیل می دهد. ۲- حافظه تاریخی. حافظه تاریخی شهر یعنی اینکه تعریف کند در هر مکان چه اتفاقی رخ داده است؟ شهر با خاطره هایش تعریف می شود. هر چه این خاطره ها بیشتر باشد هویت انسان یا شهر کامل تر می شود. خاطره باعث می شود فرد یا شهر در حال زندگی کند و غم گذشته و تشویش آینده را نداشته باشد.

۳- رفتارها و هنجارها. هویت انسان به جز شکل فیزیکی، با هنجارها و رفتارهایش شکل می گیرد. افراد نه تنها از روی شناسنامه بلکه از روی رفتار و هنجارهایشان شناسایی می شوند. شهر نیز دارای رفتار و هنجار است، شهر به هنجار شهری است که افراد آن احساس ایمنی کنند و ساکنان آن از طریق مکان ها و فضا ها به آن جذب شوند. محله های شهری باید فضایی داشته باشد که بتواند

هویت خود را به شهروند و شهروند هویت خود را به شهر و محله عرضه کند. محله های شهر نیاز به مکانهایی دارد که اتفاقات اجتماعی و حادثه های روزانه در آن رخ دهد. (جایی برای تجمع، عزاداری کردن و یا هر نمایش اجتماعی دیگر).

۴- فرهنگ. فرهنگ در هویت شهر دارای دو معناست: اول، فرهنگ سنتی (به ارث رسیده) و دوم، فرهنگ روز آمد (افراد بنا به خواسته های روز آن را می سازند). با این اشاره می توان گفت فرهنگ معمولاً با افراد می آید و می رود. در این آمد و شد و تعامل بین گذشته و حال مرتب تبدیل به روز می شود و پالایش و دگرگونی می یابد.

۵- هنر و سلیقه. در شهری که مقوله زیبایی شناسی ارزشمند است، ساکنین و شهروندان نسبت به ساخت و ساز بناها در شهر حساس هستند و اجازه نمی دهند هر بنایی در شهر ساخته شود. سلیقه عمومی در این فضا به گونه ای است که معماران، شهر سازان و کلیه مدیران شهری موظف به پاسخگویی و تعامل با مخاطبین خود هستند.

**عناصر و ارکان تشکیل دهنده محله.** این عناصر و ارکان عبارتند از: ۱. خانواده سالم و شهروند سالم؛ ۲. نمادهای متمایز کننده؛ ۳. شکل ها، اجتماعات محلی و پیشروان محلی؛ ۴. امکانات و منابع محله ای (زیر ساخت های محله)؛ ۵. نهاد تصمیم ساز و ناظر بر قوانین محلی (۱) تعریف و ویژگی های خانواده سالم و ارتباط آن با محله سالم. خانواده سالم رکن اصلی واحدهای همسایگی هر محله است، و دستیابی به محله سالم در گرو سلامت خانواده های ساکن در آن است.

(۲) نمادهای متمایز کننده. کوبین لینچ بطور کلی و بمنظور بررسی سیمای شهر، نمادهای متمایز کننده آنرا به وسیله پنج عامل: مرکز محله، نشانه، راه، لبه، گره مشخص می کند. امروزه در بررسی فضاهای شهر این عوامل نقش کلیدی دارند.

(۳) شکل ها، اجتماعات و پیشروان محلی. نهادها و اجتماعات محلی، غالباً شکل های غیررسمی هستند و بر مبنای مقررات نانوشته و مأخوذ از سنت و فرهنگ شکل می گیرند و پیشروان و ریش سفیدان محلی (کار آفرینان اجتماعی امروز) در شکل آنها حائز اهمیت ویژه هستند.

(۴) امکانات و منابع محله ای ( زیر ساخت های محله). از آنجا که فضای شهر و امکانات تخصیص یافته در هر جامعه ای، ریشه در فرهنگ آن جامعه دارد، از این رو امکانات زیر ساختی و فضاهای محلی می تواند بیانگر هویت محله بوده و آن را از سایر محلات متمایز نماید. وجود امکانات رفاهی محله ای، ساکنان محله را از تردهای مکرر به بیرون از محله جهت برآورده نمودن نیاز می رهند و به تعلق آنان به محله شان می افزاید.

۵) نهاد تصمیم ساز و ناظر بر قوانین محلی. با توجه به لزوم نظارت و هماهنگی رفتاری در انسجام بخشیدن به فعالیت های جمعی روزمره محلی و همچنین هماهنگی فرایندهای محله ای با برنامه ریزی های کلان شهری به عنوان یک جزء از کل وجود قوانین محلی (که برگرفته از نیازهای واقعی مردم محله است) و یک نظام ارزشی و رفتاری مشترک که در بر گیرنده منافع اکثریت ساکنان باشد، ضروری است. تدوین و اعمال قوانین و قراردادهای شهروندی از طریق یک نهاد محله ای مشخص (مانند شورای محله)، رکن اساسی و هویت بخش محله محسوب می شود.

#### ۴. توسعه محلی (مشارکت، توانمند سازی، سرمایه اجتماعی)<sup>۱</sup>

چکیده. اصولاً توسعه چه به مفهوم اجتماعی و چه انسانی و چه در معنای فیزیکی و کالبدی در فضا و مکان صورت می گیرد. این فضا از فرد و خانواده شروع می شود و تا سطح بین المللی ادامه می یابد. تمایز و تفکیک این فضاها از آنجا اهمیت پیدا می کند که هر نوع مداخله یا برنامه ی توسعه نیز در فضاهای مختلف، اشکال و معنای متفاوتی به خود می گیرد و به طوری که از برنامه های توسعه فرد و خانوار نمی توان انتظار توسعه منطقه ای و ملی را داشت و بلعکس. تجربه سال ها کاربرد رویکردهای مختلف توسعه نشان داد که بدلیل تنوع جوامع انسانی نمی توان برای همه آنها نسخه واحدی را تجویز نمود.

در همین راستا و با ورود دیدگاه های جامعه شناسی به عرصه توسعه به خصوص از دهه ۱۹۹۰، فرضیه های جدیدی برای حل مشکلات محلی نظیر فقر، بیکاری، نابرابری و غیره مطرح شد. در این شرایط، نظریه های سرمایه اجتماعی، حاکمیت یاری، با هدف تقویت نهادهای محلی و توانمند سازی مردم و ایجاد ظرفیت در جهت رونق بخشی به وضعیت اقتصادی و اجتماع محلی و نیل به توسعه مطرح شد. در نگاه جدید مبحث توسعه محلی وارد مباحث توسعه گردید.

توسعه محلی در واقع به عنوان بخشی از فضا و نظام توسعه ای مطرح شد که در محدوده جغرافیایی و فضایی مشخص، رهیافت های مشارکتی و توانمند سازی جوامع محلی را در اولویت قرار می دهد. در این باره رویکردهای مشارکتی حضور پررنگ تری پیدا کردند. در رویکرد جدید، مشارکت مردم در تصمیم گیری و ورود افراد به عرصه برنامه ریزی به یک اصل مهم تبدیل شد. در این مقاله، توسعه محلی در کلیت بیان می شود و در ادامه مهم ترین ابعاد و فاکتورهای دخیل در توسعه محلی که عبارتند از مشارکت، توانمند سازی، سرمایه اجتماعی مطرح شده و مهم ترین اهداف و رویکردهای توسعه محلی که شامل رویکردهای دارایی مبنا و نیازمبنا است بررسی خواهند شد.

<sup>۱</sup> ماخذ: حسین کوراوند - کارشناسی ارشد جامعه شناسی توسعه دانشگاه تهران، زمستان، ۱۳۹۲.

**مقدمه.** طی سال های اخیر با رواج ناگهانی بحث های مرتبط با مشارکت، بویژه مشارکت شهروندان از اواخر دهه ۱۹۸۰ میلادی آن هم در جوامعی که مشارکت محور و مشارکت مبنا و مشارکت خواه معرفی شده اند، این سوال پیش می آید که چرا از اواخر دهه ۱۹۸۰ مباحثی همچون مشارکت فعال، روش های مشارکت محور، برنامه ریزی مشارکتی، مطالعات مشارکت محور و غیره مطرح می شود و چه دلایلی باعث شد تا در آغاز هزاره سوم یا قرن بیست و یکم توجه نسبتا ناگهانی به محلی گری، تاکید بر توان های محلی، برنامه ریزی محله ای، مشارکت محلی و نظایر آن صورت گیرد؟ در پاسخ باید گفت، به نظر می رسد که محلی گری و تاکید بر عدم تمرکز و فراتر از آن ها پذیرش محله به عنوان واحد توسعه و تغییر به مانند مشارکت، خواست گریز ناپذیر عصر کنونی است. شهر ویکتوریا در کانادا را به این دلیل جهان قرن بیست و یکم خوانده اند که محله را محور تحولات خویش قرار داده است (مدنی، ۱۳۸۹: ۲۰).

برخی راه حل های توسعه ای بیگانه و بر اساس فرض های ناصحیح بوده و نه از نظر اقتصادی امکان پذیر بوده و نه با شرایط فرهنگی و اجتماعی جوامع مطابقت داشته است. از یک سو برخی راه های تکنیکی برای حل مشکلات در سطح محلی مناسب نبوده و مورد پذیرش قرار نگرفته اند و از سوی دیگر، طرح های توسعه ای اغلب به نفع تعداد معدودی از گروه های خاصی در جامعه بوده است. برنامه ریزی از بالا به پایین در مدیریت منابع طبیعی در سطوح محلی غالبا با شکست روبرو شده است (بوذرجمهری، ۱۳۸۲: ۱۳).

اما برنامه ریزی از پایین به بالا زمانی امکان پذیر است که مسئولان سه چیز را بپذیرند: اکثریت مردم دانش و بینش لازم برای تدوین و اجرای برنامه ها را دارند؛ بکارگیری ابتکار توده ها برای اجرای برنامه ها فوق العاده اهمیت دارد و موثرترین راه تامین این مهم، مشارکت دادن آنها در فرایند کار است و بالاخره تلاش های ویژه و پرزحمتی باید انجام بگیرد تا سازوکاری برای گفت و گو با مردم فراهم شود (منخبر، ۱۳۶۵: ۱۱۶).

رویکرد توسعه محلی بیش از هر چیزی ناظر بر پرورش توانایی های افراد است تا بتوانند مسائل مهم اجتماع خود را به شکلی مستقل و کارا حل و فصل کنند (فیلیس و پیتمن، ۲۰۰۹: ۶۱). اخیرا تلاش هایی به منظور تشویق سازمان ها و دستگاه های پژوهشی و اجرایی و هم چنین محققین برای بهره گیری از رویکردهای جماعت محور در برنامه های اجتماعی صورت گرفته است. نخستین تجربیات عمدتا بر برنامه های توسعه محلی متمرکز بودند و به تدریج گسترش یافتند (مدنی، ۱۳۸۹: ۱۵).

**پیشینه ی توسعه محلی.** مبحث اجتماع محلی و توسعه اجتماع محلی به رغم سابقه نسبتا طولانی در متون و نوشتارهای علمی و اجرایی، در اواخر دهه ۱۹۸۰ در قالب توسعه محلی و به عنوان مبحثی

اساسی مورد توجه قرار می گیرد. با وقفه ای کوتاه در این دهه و با توجه به نگرش ویژه به سلول‌های عملکردی شهر در قالب اجتماعات محله ای به عنوان مفهومی جدیدتر مطرح می شود. در این زمینه می توان به "دستور محلی ۲۱" اشاره کرد که از سال ۱۹۹۳ به عنوان راهکاری عملی برای تقویت مقیاس محلی وارد عمل شد. این دستور العمل به دنبال تشویق مسئولان محلی به منظور ایجاد و توسعه برنامه های همکاری میان بخش های خصوصی و محلی و دولتی برای ایجاد توسعه در سطح محلی بوده است (رفعیان و هودنسی، ۱۳۸۴: ۱۴).

البته باید گفت، ادبیات توسعه در این زمینه ازغناي چندانی برخوردار نیست و بیشترین سوابق مربوط به تحقیقات و بررسی هایی است که در قالب روش های ارزیابی مشارکتی به انجام رسیده است. این روش ها از اواخر دهه ۱۹۸۰ و در طی دهه ۱۹۹۰ از بیشترین رونق در بین محققان اجتماعی برخوردار بود. عقیده محققانی که از این روش بهره برداری می کردند آن بود که این روش علاوه بر گردآوری اطلاعات کامل از جامعه، قادر است نسبت به توانمند سازی جامعه محلی نیز اقدام نماید و به این طریق فعالیت واقعی آنها را در عرصه ی عمل فراهم آورد، چرا که قبل از آن و در دهه های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ دوران تسلط پارادایم قدیم "بالا به پایین" و برنامه ریزی شده، فضای قالب فکری و اجرایی دانشگاه ها، موسسات تحقیقاتی و آموزشی و مدیریت اجرایی را شکل می داد. از نگاه مشارکت باوران، افزایش مشارکت به معنای افزایش اعتماد به نفس بوده و این امر نیز توانمند سازی را به دنبال دارد. وقتی مردم محلی از توانمندی برخوردار شوند، امکان کار جمعی فراهم می شود. این روش زمانی بیشتر مورد توجه قرار گرفت که در طی دهه ۱۹۶۰ روش های کمی و کیفی مرسوم در مطالعه جوامع محلی به باد انتقاد گرفته شد و سوالاتی مطرح شد از قبیل اینکه: چه گروه هایی کمتر به بازی گرفته می شوند؟ و به مشارکت چه کسانی بیشتر باید توجه شود و چگونه؟ پاسخ تمام این سوالات، مشارکت افرادی بود که در فرایند تحقیق حضوری کم رنگ داشتند. به این منظور باید از روش های جدید و به خصوص پژوهش های مشارکتی و همراه با حضور مردم در مراحل انجام برنامه های توسعه ای، بهره برداری می شد (صابری فر، ۱۳۹۱: ۴۳). اولین مطالعات از این نوع در کارهای چمبرز در سال های ۱۹۹۲ مطرح شد و بعدها افرادی همچون پال، شارما، رامانا و دیگران آن را ادامه دادند. **مالهوترا** نیز اولین بار عنوان مداخله هدفمند و توسعه محلی در بخش انرژی در روستاهای هند را با استفاده از تجارب بدست آمده از کار موسساتی مثل، موسسه تاتا (۱۹۹۷) و یا افرادی مثل شوکلا (۱۹۹۹) بکار برد. (همان، ۴۴).

**محله و توسعه محلی.** محله در محاوره های فارسی، یک واحد اجتماعی و محل سکونت اقشاری است که به ویژه از نظر اجتماعی دارای وجوه مشترک اند. محل به معنای جای حلول، فرود و



آمدن‌گاه، جا و مکان و محله، جایی برای نمود عینی آنهاست. در زبان انگلیسی نیز محله در مفاهیم مختلفی مورد توجه قرار گرفته است. در این مورد، محله یک واحد اجتماعی و محل اجتماع سهمی از جمعیت به منظور سکونت و زندگی است. اصطلاح (community) به مفهوم جماعت یا گروهی که دارای وجوه مشترک هستند و (neighbourhood) به معنی همسایگی و مجاورت، همسایگان یک در و دیوار، اهل محل مطرح است. محدوده ای را که ساکنان با ارتباط رو در رو با یکدیگر زندگی می‌کنند و در ارزش‌ها و هدف‌های ویژه مشترک هستند و در علاقه‌ها و خواسته‌ها هماهنگی دارند، یک مرکز اجتماعی گویند که مرکز استقرار شماری از ساختمان‌هاست و علاوه بر خانه‌ها دارای تاسیسات عموم مانند مدرسه، مرکز خرید، تالار اجتماعات و تاسیساتی برای بهره‌گیری همگانی باشد. بدیهی است که در تعریف محله، مهم‌ترین زمینه وجوه اشتراک اجتماعی و فرهنگی ساکنان آن است. اجتماع محلی به صورت خلاصه عبارت است از شبکه افرادی با ارتباط متقابل که معمولاً در محدوده ای مشخص تمرکز یافته‌اند. آنچه در اجتماع محلی یا محله شایان توجه است، ارزش‌ها و نگرش‌های ساکنان و پیوندها و الگوهای رفتاری آنان است که می‌تواند در موفقیت برنامه‌ها و دستیابی به اهداف جمعی و افزایش منافع عمومی موثر باشد (رفیعیان و هودنسی، ۱۳۸۴: ۲۰).

پل استرین معتقد است توسعه فقط زمانی معنی دارد که درون‌زا باشد و مرکز آن انسان باشد، انسان چند بعدی و جامعه. توسعه وقتی معنی دارد که نمایان‌گر آگاهی از خصائل فرهنگی خاص مردم مورد نظر باشد، به دیگر سخن توسعه یعنی درک و تایید هویت فرهنگی جامعه و مردم ساکن در آن. به عقیده میسرا، توسعه یک فعالیت انسانی است، یک ایدئولوژی است و جهت‌گیری فرهنگی دارد، هم در محتوا و هم در تبلور خود نمایانگر یک تغییر و تحول ارگانیک است. توسعه بالا بردن سطح اکتساب ارزش‌های فرهنگی است و باید با شرایط مشخص هر کشور و ارزش‌های فرهنگی هر جامعه تطابق داشته باشد و بسته به شرایط و ضروریات و زمان و مکان مشخص هر یک از این مفاهیم و ابزارهایش بیش یا کم به کار گرفته شوند (لطیفی، ۱۳۸۸: ۸۵).

در گزارش "تجربیات برتر توسعه محلی در کشورهای OECD" آمده است: توسعه محلی مفهومی متغیر با گستره ای وسیع دارد که بهتر است بعنوان فرایندی محسوب شود که در آن تعداد معینی از نهادها یا افراد محلی خود را در محلی معین سازمان می‌دهند تا به منظور ایجاد، تقریب یا تثبیت فعالیت‌ها، منابع سرزمینی و محلی را به بهترین وجه ممکن به کار گیرند. این مفهوم در واقع تلاش پایین به بالای کنشگران محلی برای بهبود درآمدها، فرصت‌های شغلی و کیفیت حیات در زیستگاه‌های آنان در پاسخ به ناکارآمدی سیاست‌های بازار و حکومت برای تدارک الزامات و نیازها بویژه در مناطق کمتر توسعه یافته و مناطق مورد عمل تعدیل ساختاری محسوب می‌شود. با توجه به آنچه بیان شد، توسعه محلی نوعی از تحول مثبت در مقیاس محلی است که هدف آن

شناسایی مشکلات محلی، افزایش اعتبار منابع مادی و محلی است و عبارت است از فرایندی مبتنی بر مشارکت داوطلبانه و خود یارانه در میان ساکنان یک محله در جهت بهبود شرایط فیزیکی، اجتماعی و اقتصادی (رفعیان و هودنسی، ۱۳۸۴: ۲۰). در تعریفی کامل تر و دقیق تر می توان گفت، برنامه‌ای است که با توجه به شرایط خاص جماعت هر منطقه و محله و بر اساس شناخت واقعی و دقیق همان منطقه جغرافیایی و توسط مردم همان منطقه و نظارت تسهیل گران توسعه تدوین و انجام می شود و از تعمیم های ذهنی و غیر واقعی در این زمینه ها خودداری می شود.

در یک برنامه جماعت محور، اعضای جماعت در شکل گیری مشارکت ها، جمع آوری اطلاعات، تعیین اولویت مسائل و مشکلات جماعت و شناسایی منابع برای بهبود وضعیت و توسعه جماعت نقش موثری را برعهده می گیرند. در این چهارچوب برنامه با تلاش افرادی شروع می شود که در جماعت زندگی می کنند، آنها مسئولیت اولیه را برای تعیین کانون فعالیت ها در هر سطحی از جمله جمع آوری و تفسیر اطلاعات، ارزیابی منابع، شناسایی مشکلات و تدوین استراتژی ها برای مواجهه با این مشکلات بر عهده خواهند داشت (مدنی، ۱۳۸۹: ۱۷).

**باورداشت ها و ارزش های توسعه محلی.** برخی باورها و ارزش هایی که در توسعه محلی اهمیت اساسی دارند به ترتیب زیر هستند:

- در دیدگاه توسعه محلی، مردم حق مشارکت در تصمیمات تاثیرگذار بر زندگی شان را دارند؛
- مردم این حق را دارند که برای ایجاد محیطی که مطلوب آنهاست، تلاش کنند؛
- مردم حق دارند که آگاهانه تصمیم بگیرند و شرایطی را که از بیرون بر آنها تحمیل می شود را رد و یا تعدیل کنند؛
- دموکراسی مشارکتی، بهترین شیوه اداره کسب و کارهای محلی است؛
- به حداکثر رساندن ادغام افراد در یک اجتماع، پتانسیل موفقیت توسعه را افزایش می دهد؛
- برقراری گفتمان و کنش و واکنش در میان افراد اجتماع محلی، انگیزه تلاش در جهت منافع اجتماع شان را در آنها افزایش می دهد (فیلیس و پیتمن، ۲۰۰۹: ۶۱)

با وجود اینکه بین برداشت های مختلف از توسعه محلی تفاوت زیادی هست اما مجموعه مفاهیم و اصولی وجود دارد که باعث می شود دست اندرکاران توسعه محلی بر سر آن توافق داشته باشند. بر این اساس می شود این طور گفت که توسعه محلی یک فرایند مبتنی بر مشارکت داوطلبانه، همکاری در میان ساکنان هر محله در جهت بهبود شرایط کالبدی، اجتماعی و اقتصادی است. بنابراین سه بعد اساسی را می توان در توسعه محلی شناسایی کرد که عبارتند از: ۱) اقدام مردم و مشارکت داوطلبانه؛ ۲) توانمند سازی و توجه به نتایج جامعه نگر و فراگیر؛ ۳) همکاری و حل مشکل به صورت همکاری یا سرمایه اجتماعی (رضازاده و سلسله، ۱۳۸۹: ۱۲۸).

**۱. مشارکت و اقدام داوطلبانه.** امروزه توجه به مشارکت و تاکید بر نقش آن بعنوان یکی از عوامل اصلی توسعه، در برنامه های همه جوامع و بویژه جوامع در حال توسعه مطرح است. در

بررسی و ارزیابی این برنامه ها فقدان بهره گیری از مشارکت مردمی به عنوان عامل اصلی شکست برنامه های توسعه ارزیابی شده است. بر این اساس انسان ها باید به عنوان آفرینش گران فعال در فرایند تکوین توسعه مشارکت داشته باشند. توسعه واقعی باید حاصل رفتارهای خلاق عاملان انسانی توسعه باشد. مردم باید به طور دائمی و در جریان برنامه ریزی، تامین مالی، اجرا و ارزیابی طرح های توسعه مشارکت داشته باشند. توسعه می بایست به صورت متوازن در تمامی بخش ها صورت گیرد و عامل اصلی تحقق توسعه متوازن مردم و میزان مشارکت مردمی است. یکی از رکن های اساسی تحقق برنامه ریزی راهبردی در حوزه های توسعه اقتصادی تمکین با اشتیاق مردمی و مشارکت ایشان است. مشارکت در واقع مهیا کردن منابع مردمی و حمایت از داده های درونی در داخل برنامه هایی برای ایجاد کارائی و تاثیرات موثر است. مشارکت به معنی درگیر شدن مردم در فراگردهای اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی موثر بر زندگی آنان است که از شروط آن وجود تمایل به تقسیم قدرت و تصمیم گیری از جانب نظام سیاسی و حکومت می باشد (صیدایی و دهقانی، ۱۳۸۹: ۳).

یکی از پیچیده ترین مسائل مرتبط با مشارکت خصوصا در برنامه های جماعت محور عبارت است از انگیزه مشارکت. بیشتر تحقیقاتی که درباره انگیزه مشارکت در جماعت انجام شده اند از نظرگاهی روان شناختی و در حوزه کار داوطلبانه بوده است. یعنی به نوعی بر گسترش دسته بندی و شناسایی انگیزه ها متمرکز بوده اند (مدنی، ۱۳۸۹: ۲۲۵). انگیزه ها می توانند ریشه در زمینه محلی و زندگی نامه ی شخصی فرد داشته باشند و نیز بخشی از عمل هستند چون آنها برای عمل اجتماعی تولید معنی می کنند و افراد از طریق انگیزه ها معنای عمل خود را به دیگران می شناسانند. به نوعی بخشی از هویت فرد هستند. احساس تعهد به همکاری، احساس داشتن رای و نظر درباره موضوع همکاری، داشتن احساس افتخار نسبت به آنچه انجام می شود، باعث شکل گیری انگیزه می شود یعنی مردم در جایی کار می کنند که برایش ارزش قائل هستند. آنها می خواهند بدانند که کمک آنها و مشارکت آنها می تواند تاثیرگذار باشد، در واقع آنها دوست دارند در جاهایی فعالیت کنند که هدف خاصی را دنبال می کنند (مدنی، ۱۳۸۹).

**۲. توانمند سازی.** در مقوله توسعه اجتماعی یکی از مباحث اساسی توانمند سازی جامعه یا در واقع ساخت جامعه می باشد و برای حرکت در این مسیر، یکی از رویکردهای موثر، توانمندسازی اجتماع محور است. در توانمند سازی، هدف کلی آن است که در خود جامعه محلی، افراد به سطحی از نگرش، دانش و توانایی برسند که بخواهند و بتوانند مسئولیت اجتماعی و نقش خود را در توسعه و پیشرفت جامعه محلی شان ایفا نمایند. بر این اساس با در نظر داشتن اصل مبنایی مالکیت و حس تعلق<sup>۱</sup> که کلید اساسی ماندگاری و استمرار ایفای مسئولیت اجتماعی در مخاطب به شمار می رود،

---

<sup>۱</sup> ownership

توجه به مردم به عنوان ذی نفع اصلی نکته ای است که همواره باید مثل یک چراغ راهنما مدنظر برنامه ریزان باشد. از سوی دیگر بدیهی است که در یک جامعه محلی توسعه نیافته بویژه از لحاظ اجتماعی، توانمند کردن خود این ذی نفعان و مردم محلی برای مشارکت در این امر و نهایتاً مدیریت و رهبری این فرایند امری حیاتی به شمار می رود و البته نباید این نکته را از نظر دور داشت که مهمترین انگیزه مردم محلی برای شروع حرکت، رفع دغدغه های آنها می باشد که همان مشکلات و نیازهای مبتلا به آنها در محله است (یوسفی سادات، ۱۳۹۰: ۱۰)

توانمندسازی یک فرآیند اجتماعی چند بعدی است که به مردم کمک می کند تا به سطح بالاتری از ظرفیت و توان انجام امور مختلف دست یابند و از طرف دیگر توانایی اثرگذاری آنان بر موضوعاتی است که در زندگی شخصی و اجتماعی شان، برای آنها مهم تلقی می شود. فیتزمن (۲۰۰۴) توانمندسازی را مشتمل بر فرآیندی پنج سطحی می داند که شامل سطوح زیر می باشد:

الف) آموزش (Training) با تاکید بر بهبود خودتکایی جامعه هدف.

ب) تسهیل‌گری (Facilitating) با تاکید بر فراهم سازی راهنمایی‌های عمومی و سوق دهی اعضای جامعه هدف به سمت شناخت و اولویت بندی مشکلات شان.

ج) حمایت (Advocacy) با تاکید بر ایفای نقش حمایتی وابستگان و دست اندرکاران دولتی از پیشنهادهای توسعه ای افراد محلی.

د) آشکارسازی (Illumination) با تاکید بر آگاه سازی، روشن گری و ایجاد انگیزه در میان اعضای جامعه هدف برای همراهی با دیگر عوامل برنامه.

ه) آزادسازی (Liberation) با تاکید بر فرصت سازی خود خواسته و رهایی فرد از قیدهای گذشته.

«توانمندسازی» یک رویکرد کاربردی است که بر اساس شاخص‌های عملیاتی آن می تواند در هر نوع شیوه برنامه‌ریزی مد نظر قرار گیرد. با این تعبیر، نقش مفهوم «توانمندسازی» در حیات نظام اجتماعی و اقتصادی هر جامعه را می‌توان مشابه نقش «آب» در حیات زیستی روی کره زمین دانست. اغلب عبارت «توانمندسازی» با واژه «اجتماع محور» همراه می شود که تأکیدی بر چگونگی تحقق آن در عمل بوده و مشخص کننده آن است که چه کسانی مسئولیت این فرآیند را بر عهده داشته و از منافع آن برخوردارند. توانمندسازی جوامع محلی در حفاظت تنوع زیستی، به طور مثال: به معنی حفاظت از منابع طبیعی و زیستی، باید «به وسیله ای»، «برای» و «با» کمک فرد فرد اعضای آن اجتماع محلی، یعنی بهره برداران از آن منابع صورت گیرد. در همین ارتباط می توان از پروژه «ابتکارات مبتنی بر جوامع محلی» (CBI) به عنوان یک برنامه عملیاتی توانمندسازی اجتماع محور در حوزه سلامت و رفاه اجتماعی نام برد که توسط سازمان بهداشت جهانی برای توسعه بهداشتی و

فقرزدایی اجرا می شود. مبنای این برنامه، پیشبرد توسعه انسانی بر مبنای توانمندسازی اجتماعات محلی است.

هدف نهایی نظریه های توسعه انسانی، عبارت است از تلاش برای ایجاد محیطی مناسب برای تک تک اعضای جامعه به نحوی که کلیه اعضای جامعه بتوانند ارزش ها و قابلیت های خود را بروز داده و از منافع آن برخوردار شوند. بر این اساس، مفهوم اساسی اصطلاح توانمندسازی، متوجه ایجاد محیطی است که مردم با خلاقیت و کارایی بیشتری قادر به پاسخگویی به نیازها و مطلوبیت های شان می شوند، شانس آنان برای یک زندگی طولانی تر و سالم تر افزایش می یابد و قابلیت دستیابی آنان به دانش و منابع مورد نیاز برای یک زندگی مناسب فراهم می شود. بر این اساس، سازماندهی، تحرک بخشی و بهبود مهارت ها و قابلیت های اجتماعی مردم و درگیر کردن آنان در توسعه محلی از طریق برنامه های اجتماعی و نیز بسترسازی برای خودکفایی در کسب درآمد، مهم ترین جنبه های هر برنامه توانمندسازی محسوب می شوند.

نکته قابل توجه دیگر آن است که مفهوم «اجتماع محور»، تنها به معنی توجه صرف به اجتماع محلی نیست، بلکه به طور مشخص بیان کننده پیچیدگی های ناشی از مداخله های اجتماعی یا حضور کنشگران اجتماعی نیز می باشد که البته در قالب فرآیندهای تصمیم گیری جمعی قابل تامل هستند. با توجه به آنچه بیان شد، بطور خلاصه، ویژگی های کلیدی معرف هر برنامه توانمندسازی اجتماع محور شامل موارد زیر می باشند:

- ظرفیت سازی مشارکت در تصمیم گیری های توسعه از طریق آموزش اعتمادسازی و ارتقای سطح مهارت مشارکتی کارکنان دولت و در عمل ایجاد ستادها و مراکز هماهنگی و تصمیم گیری با عضویت خبرگان محلی؛

- آموزش توانمندسازی جوامع محلی از طریق آگاه سازی اجتماعی و اجرای دوره های آموزش انتقادی، تشویق مردم به حضور و مشارکت عمومی در فرآیندهای توسعه محلی، آموزش روش های بهره برداری پایدار از منابع زیستی و ارتقای فنون ارتباط و مذاکره با ارگان ها و کارکنان دولتی؛

- نهادینه سازی فرآیند تصمیم گیری جمعی از طریق رسمیت بخشی به گروه ها و اجتماعات محلی و تعاونی های روستایی، سهمیم کردن اجتماعات محلی در منافع حاصل از اجرای برنامه های توسعه؛

- مدیریت مشارکتی در اجرای برنامه ها توسط اجتماعات محلی از طریق مشارکت آنان در هدایت پروژه های اجرایی، قبول اولویت های برنامه بر مبنای پیشنهادات و موضوعات مورد علاقه خبرگان محلی، توافق روی شاخص های ارزیابی موفقیت برنامه با نظر و مشارکت خبرگان محلی، تهیه خطی مشی ها یا سیاست های اجرایی برنامه براساس نظر خبرگان و نمایندگان جوامع محلی؛

- تعهد دولت بر حمایت از برنامه توسعه محلی از اولویت قائل شدن برای توسعه و تامین زیرساخت‌های مورد نیاز برنامه توسط ارگان‌های دولتی، تضمین مشارکت کنندگان دولتی در حمایت از تغییر در رویکرد برنامه‌ریزی خود به سمت اولویت‌های توسعه اجتماع محور تا انتها.

- در واقع فرایند توانمندسازی اجتماع محور باید به دنبال افزایش آن توانمندی‌هایی باشد که به مردم محلی کمک می‌کند تا بتوانند به مشکلات خود پرداخته و در رفع آنها بکوشند (<http://www.tebyan-zn.ir>).

**۳. سرمایه اجتماعی.** یکی از ابعاد اصلی منش و طبیعت انسان تاثیر می‌گذارد محیط اجتماعی است. بر این اساس ارگان‌های انسان هر چه باشد، در دست توانای جامعه قرار می‌گیرد و هماهنگ با نیازهای اجتماعی تشخیص پیدا می‌کند. اصطلاح سرمایه اجتماعی را نخستین بار هانی فان در سال ۱۹۱۶ طرح ساخت و بعدها جین جیکوبر با به کارگیری آن در برنامه ریزی شهری و محله‌ای، به این نتیجه رسید که شبکه‌های اجتماعی فشرده در محدوده‌های قدیمی و مختلط شهری، صورتی از سرمایه اجتماعی هستند و آنها در مورد نظافت، کاهش جرم و دیگر ویژگی‌های کیفیت زندگی مسئولیت بیشتری (در سنجش با نهادهای رسمی) از خود نمایش می‌دهند (رضازاده و سلسله، ۱۳۸۹: ۱۲۲).

در دهه‌های هشتاد و نود مفهوم قابلیت‌های انسانی مورد بازنگری قرار گرفته است و نه تنها ظرفیت‌های شخصی، بلکه ظرفیت‌های اجتماعی و ظرفیت‌های نظام اجتماعی یا آنچه "سرمایه اجتماعی" نامیده می‌شود را نیز شامل شده است. در حالی که افراد ممکن است دارای امتیازات، استعدادها و مهارت‌هایی باشند، جامعه نمی‌تواند در زمینه توسعه انسانی پیش برود مگر اینکه افراد نظام‌های موثر و کارایی را برای امور اجتماعی خلق کنند. بنابراین توسعه انسانی باید توسعه سرمایه‌های موثر و کارایی را برای امور اجتماعی خلق کند. بنابراین توسعه انسانی باید توسعه سرمایه انسانی و سرمایه اجتماعی را با هم ترکیب کند. لذا باید تمایزی بین مفهوم "سرمایه اجتماعی" و "سرمایه مادی" که شامل منابع طبیعی و زیرساخت‌های جامعه می‌شود، قائل شویم. سرمایه اجتماعی به نظام نهادی و روابط، عادات و سنن بر می‌گردد که تمام جنبه‌های زندگی را تحت تاثیر قرار می‌دهد و در تعاملات اقتصادی و اجتماعی، که مستقیماً بر فرآیند توسعه تاثیر می‌گذارد، انعکاس یافته است. نظام نهادی به نهادهای جامعه بر می‌گردد: دولت، شرکت‌ها، جامعه مدنی، خانواده، سازمان‌های غیر دولتی و بازار. در حالیکه این روابط به مبادله منافع اجتماعی و روابط موجود در جامعه همچون روابطی که بین گروه‌های مذهبی، گروه‌های قومی، اجتماعات فقیر و حتی اجتماعات غیر قانونی وجود دارد بر می‌گردد. عادات، سنن و فرهنگ به نوع زندگی آنها، آنچه به آن عادت دارند، آنچه که به آن اعتقاد دارند و آنچه که به آن اعتماد می‌کنند، همچون همکاری‌ها و کمک‌های

اجتماعی داوطلبانه (کارهای خیر)، شفافیت، اطمینان به یکدیگر و به دولت، اشتیاق به همکاری و تعاون، هماهنگی، اعانت، خانواده گسترده، کیفیت کار و غیره بر می گردد. در واقع معنای رایج سرمایه اجتماعی بر میزان کارایی روابط اجتماعی غالب در جامعه متمرکز است، همچنین بر استانداردهای مبادله بین افراد و اجتماعات که فرایند تولید را تسهیل می کنند. هم علم مردم شناسی و هم جامعه شناسی در آمریکا بر این تاکید دارند که سرمایه اجتماعی به واسطه وجود روابط جمعی و مبتنی بر همکاری و همچنین بواسطه وجود تعاملات و شبکه های تجاری، در اجتماعات انسانی شکل می گیرد. به علاوه سرمایه اجتماعی نشانگر سطح غالب اطمینان در هر اجتماع خاص، محلی و ملی است.

سرمایه اجتماعی متکی به مشارکت در روابط رسمی با دیگران است و همچنین به میزان تعلق به شبکه های روابط اجتماعی و پیوند ها، اطمینان و تعلق به جامعه محلی ای ارتباط دارد که به سمت مشارکت در این فعالیت ها پیش می رود. به علاوه شکل گیری سرمایه اجتماعی از طریق استفاده از آن عملی می شود. بنابراین قانون نقصان عواید شامل حال آن نمی گردد، چون چیزی به آن افزوده می شود و از آن چیزی کم نمی شود زیرا بطور جمعی و در جامعه مدنی ساخته می شود. همچنین باعث ایجاد عواید مطلوب اقتصادی می گردد. به علاوه سرمایه اجتماعی به عنوان توانایی جامعه محلی در ترغیب افراد به کار جمعی تلقی می شود و بدین لحاظ باعث تولید انواع دیگر سرمایه یا حتی باعث بهبود کیفیت زندگی می گردد. در نتیجه این مقوله ها را به هم پیوند می دهد: توانایی و کارایی سازمان ها، روابط داخلی سازمان های محلی، تعاون و همکاری بین سازمان ها و اجتماعات محلی، تلاشهای داوطلبانه، احساس تعلق به جامعه محلی و نظام حاکم بر آن و تمام آن چیزی که جامعه را به چیزی فراتر از جمعی از مردم بدل می کند.

بر طبق این گفته ها، سرمایه اجتماعی را می توان ذخیره ای پرمایه، نقصان ناپذیر و بالقوه تعریف کرد که حاصل کار جمعی است و یک نظام فعال که می تواند یک فرد، یک گروه، یک سازمان، یک جامعه محلی، یک جامعه بزرگ، یک دولت و حتی خود یک نظام جهانی باشد، آن را داراست. چندین عامل باعث ایجاد این ظرفیت ها شده اند، ظرفیت هایی که بطور موثری باعث دستیابی به اهداف نظام (مادی یا اخلاقی) می شوند: یک شبکه ارتباطی متمرکز و متعامل که بر عناصر نظام اجتماعی غالب باشد؛ کیفیت ارتباط با بخش های قدرتمند و سودمند جامعه؛ احساساتی همچون وظیفه شناسی، وفاداری، اطمینان و صمیمیت و انسجام اجتماعی؛ کارایی نظام تشویق/تنبیه برای نظارت بر سطوح اجرایی؛ افزایش مشارکت، ابتکار و نوآوری بین عناصر نظام و کارایی رهبری؛ و همچنین نظارت، راهبری و ارزیابی نظام ها در قالب یک نظام ارزشی که در آن اهداف نظام به روشنی تعیین شده باشند. همه عناصر قبلی نشانگر سرمایه اجتماعی ای هستند که بطور مستقیم توسعه جامعه را تحت تاثیر قرار می دهد (حسینی، ۱۳۹۲، ۲۲). "بولن" اجتماعات محلی با سرمایه اجتماعی بالا را

دارای مشخصات زیر می داند:

- مردم احساس خواهند کرد جزئی از محله هستند؛
  - احساس مفید بودن و سودمند بودن کرده و توانایی شان برای مشارکت واقعی تقویت می شود؛
  - محله را متعلق به خود دانسته و در آن احساس امنیت می کنند؛
  - شبکه های زیادی از ارتباطات متقابل میان افراد شکل می گیرد (ربانی و اورعی، ۱۳۸۸: ۱۲۹).
- پاتنام سرمایه اجتماعی را شامل اعتماد، هنجارها و شبکه هایی بر می شمارد که آسان کننده همکاری اعضای اجتماعی برای رسیدن به منافع مشترک است. در مجموع سرمایه اجتماعی همراه با دیگر اشکال سرمایه، نوعی درون داد یا داده در فرایند توسعه است (رضازاده و سلسله، ۱۳۸۹: ۱۲۲).
- سرمایه اجتماعی یکی از شاخص های مهم در توسعه محلی است که موجب تحرک گروه ها و تشریک مساعی بین آنها و تقویت و توسعه پایه های دموکراسی در جامعه و محله، ایجاد اعتماد به نفس در سطوح فردی و محلی، ازدیاد رهبران بومی و محلی و بالاخره ایجاد حالتی که در آن مشکلات اجتماعی بوسیله اعضای محله حل شود. بولن با تاکید بر ظرفیت سازی برای ایجاد اجتماعات، توسعه آنها را منوط به شکل گیری سرمایه اجتماعی دانسته و به این مهم اشاره دارد که سرمایه اجتماعی پیش نیاز فرایند توسعه اجتماعات محلی خواهد بود. به طور کلی میزان سرمایه اجتماعی در هر گروه یا جامعه ای نشان دهنده میزان اعتماد افراد به یکدیگر است. همچنین وجود میزان قابل قبولی از سرمایه اجتماعی موجب تسهیل کنش های اجتماعی می شود، به طوری که در مواقع بحرانی می توان برای حل مشکلات از سرمایه اجتماعی به عنوان اصلی ترین منبع حل مشکلات و اصلاح فرآیندهای موجود سود برد. در اینجا می توان گفت اگر در جامعه ای میزان سرمایه اجتماعی پایین باشد خطر افتادن آن جامعه به وضعیت تله اجتماعی بسیار بالاست. تله اجتماعی یعنی سرمایه اجتماعی پایین، نبودن اعتماد و اطمینان به یکدیگر بین مردم و دولت و غیره. بنابراین باید از سرمایه اجتماعی به عنوان یک مزیت بارز در اجتماع استفاده برد (مبشری، ۱۳۸۷: ۱۶).

**اهداف و رویکردهای توسعه محلی.** به طور کلی توسعه محلی می تواند مبتنی بر دو هدف است: الف) اهداف محتوایی که به معنای بهبود وضعیت اجتماع محلی از طریق افزایش فعالیت های اقتصادی و یا اشتغال و ایجاد زیرساخت های اجتماع محلی است؛ ب) اهداف فرایندی که به معنای افزایش توان و ظرفیت اجتماع محلی برای انجام کارهاست. این اهداف ممکن است به منظور افزایش ظرفیت ها برای دستیابی به اهداف محتوایی باشد (مانند بهبود و افزایش روابط اجتماعی) (رضازاده و سلسله، ۱۳۸۹: ۱۲۸). در توسعه محلی با سیاست هایی روبرو هستیم که فرایند کار را تسهیل می بخشد:

- تقویت مشارکت محلی و مردم سالاری؛



- مقیاس توسعه محلی به اندازه کافی کوچک است و ارتباطات را به نحوی تسهیل میکند که فرایندهای مدیریت و اداره امور به واسطه اطلاعات مناسب و به هنگام بخوبی تغذیه شوند؛

- به شبکه های اجتماعی غیر رسمی، انجمن ها و نهادهای اداره سنتی امور برای تسهیل در به کارگیری سرمایه اجتماعی آنها به اندازه کافی نزدیک است؛

- برای در نظر گرفتن اجتماع های وسیع تر و از این رو نفع ببری از اقتصاد مقیاس و اختصاص کارایی منابع بویژه تسهیلات مورد نیاز جمعیت های بزرگ یا پایه های اقتصادی تقاضا به اندازه کافی بزرگ است؛

- با سطوح پایین تر اداره بخش عمومی و سلسله مراتب اداره امور سطح اول یا دوم بالای واحد ارائه خدمات سازگار است؛

- باید توجه داشت در امر توسعه محلی نمی توان همه امور را به طور کامل به مردم واگذار کرد و نباید هم این کار صورت گیرد بلکه باید نظارت دولت و نهادهای دولتی و توسعه ای با مشارکت مردمی همراه شود؛

دو رویکرد اصلی در توسعه محلی قابل بررسی است: (۱) رویکرد سنتی یا نیاز مبنای (۲) رویکرد نو- عملکردی انسانی یا دارایی مبنای.

(۱) رویکرد نیاز مبنای، توسعه را مقوله ای می داند که از طریق عوامل موثر بیرونی صورت می پذیرد. این رویکرد به علایق مشتری و ارزش های حرفه ای اعتقاد دارد و در ماهیت، خرد گرا است. توجه آن به محصول نهایی توسعه متمرکز شده است و تنها بر نیازهای زیبایی شناختی طراح یا مشتری تاکید می ورزد و از این رو تنها با ابعاد کالبدی توسعه می اندیشد. این رویکرد مردم را مستقیماً از طریق یارانه های دولتی و قطع نظر از مکان زندگی آنها هدف قرار می دهد. به همین ترتیب مکان - هدفی رویکرد سیاست گذاری رایج با پیامد خاص کالبدی است و به تاثیرات آن بر مردم بی توجه است (رضازاده و سلسله، ۱۳۸۹: ۱۲۹).

(۲) در راستای عدم کارآمدی سیاست های دولتی در رویکرد نیاز مبنای، که بر اساس آن نیازهای جامعه محلی از تفریق منابع موجود از منابع مورد نیاز، به صورت دقیق کمیت می شوند، طیف وسیعی از شیوه های محله مبنای جای روش های مرسوم و مداخلات دولتی از بالا به پایین مورد استفاده قرار گرفته است. در رویکرد دارایی مبنای، سیاست های دارایی مبنای مردم گرا که بر توانمند سازی به جای استحقاق تاکید دارد، هم از مشارکت داوطلبانه و هم از مکان مبنای بودن نشأت می گیرد و این مسئله بر جامعیت آن دلالت دارد. از طرفی سیاست های دارایی مبنای مکان گرا به دلیل تاکید بر اهمیت سرمایه کالبدی در توسعه اجتماع محلی و استفاده از آن به عنوان ابزاری برای افزایش سرمایه اجتماعی واجد اهمیت ابزاری است. بر این اساس رویکرد دارایی مبنای توسط سه مشخصه ساده و

وابسته به هم تعریف می شود:

الف) شناسایی دارایی های محلی. توسعه بر مبنای قابلیت های ساکنان، انجمن ها و نهادهای عمومی محله تعیین می شود نه بر مبنای آنچه در محله موجود نیست و به آن نیاز است. "کرتزمن" و "مک نایت" دارایی های اجتماع محلی را شامل افراد، انجمن ها و نهادها می دانند. به اعتقاد آنان در بسیاری از اجتماعات محلی، انجمن هایی وجود دارد که اعضای آنها به منظور حل مشکلات و منافع مشترک با اهداف متفاوت گرد هم می آیند. در کنار این انجمن ها، نهادهایی (مکانهای عمومی محلات) نیز وجود دارند که دارایی های عینی اجتماع محلی را تشکیل داده و از این لحاظ که زمینه ساز حضور و اجتماع مردم بوده و امکان انجام فعالیت های مشترک در آنها وجود دارد، دارایی به حساب می آید. به اعتقاد "عارفی" دارایی های اجتماع محلی در رویکرد دارایی مبنا نوعا سرمایه های اجتماعی و کالبدی را شامل می شود. "بولن" نیز معتقد است بدون سرمایه اجتماعی، توسعه اجتماع محلی ممکن نخواهد بود (رضازاده و دیگران، ۱۳۹۲: ۴۲).

ب) جلب مشارکت ساکنان. طبق آخرین نظریه های درباره مشارکت، دولت و مردم شرکایی هستند که با یکدیگر تقسیم کار می کنند. بر این اساس، نظریه پردازان نظریه شراکت را مطرح کرده اند. در مدل پایین به بالای شراکت، دولت ها و جوامع محلی با هم در امر برنامه ریزی همکاری می کنند و این نگرش، نتایج بلند مدتی به دنبال دارد. این روش راهی موثر برای خودکفا ساختن اجتماعات محلی است و آنها را به سمت استقلال حرکت خواهد داد.

ج) ظرفیت سازی. در این رویکرد نقش عوامل خارجی، بسیج و تجهیز دارایی ها جهت توسعه اجتماع محلی است و این همان چیزی است که از آن تحت عنوان ظرفیت سازی برای اجتماعات محلی اهمیت فوق العاده دارد. "والیس" سرمایه های اجتماعی و کالبدی را عوامل شتاب دهنده برای ظرفیت سازی می داند (رضازاده و همکاران، ۱۳۹۲: ۴۳).

در ادامه باید گفت رویکرد دارایی مبنا به توسعه از درون توجه دارد و بر توسعه پایدار محیطی، به مشارکت بهره وران، کیفیت محیطی و کیفیت زندگی فردی و جمعی و خواست های مردم به بهره وران واقعی تاکید می کند. در قالب رویکرد انسانی به توسعه دو نگرش متفاوت به چشم می خورد که نگرش اول فرهنگ مبنا و نگرش دوم انگیزه مبنا است. در اولی فرض می شود که تمام عناصر کالبدی و اجتماعی توسعه محله ای تحت تاثیر فرهنگ استفاده کنندگان از آن مکان و امکانات آن است در واقع در اینجا انسان در قالب فرهنگ ذهنی اش تعریف می شود و دارای هویت می شود اما در دومی این انگیزه ها و نیازهای انسانی است که برای تبیین و برنامه ریزی، مبنا قرار می گیرد و البته معتقد است فرهنگ می تواند تاثیر مهمی در فرایند شکل گیری زندگی جمعی داشته باشد در واقع در این نگاه، انگیزه ها و نیاز انسانی مبنای تحولات و علت اصلی ایجاد تغییرات در قابلیت های

محیط قرار می گیرد. در این مدل، انسان به جای اینکه از پیش، پایبند فرهنگ و متاثر از آن شود، انگیزه های لازم را برای ایجاد محیط اجتماعی احساس می کند و سپس به ساخت فرهنگ مبتنی بر آن انگیزه ها می پردازد. بنابراین می توان گفت که رویکرد انسانی به طراحی و توسعه سکونتگاه های انسانی، اگرچه با نگره فرهنگ مبنا در توسعه محله ای در تباین نیست اما تلاش خود را برای دستیابی به محیطی بهتر بر مبنای بنیادی ترین رفتارهای درونی انسان -که همانا انگیزه ها و نیازهای اوست- استوار ساخته است (رضازاده و سلسله، ۱۳۸۹: ۱۳۲).

**نقاط قوت و مزایای توسعه محلی.** توسعه محلی دارای نقاط قوت و مزایایی به شرح زیر است:

- ۱- انطباق با قوانین. مشارکت جامعه محلی به مرور زمان بعنوان یکی از الزامات قانونی برنامه ها در قوانین کشورهای پیشرو مورد تاکید قرار گرفته و برنامه ریزان برای عمل به قانون ناگزیر هستند به آن توجه کنند؛
- ۲- اعتبار دموکراتیک. مشارکت مردم در برنامه ریزی با حق آنها برای دخیل شدن در تصمیماتی که با سرنوشت آنها ربط دارد، متربط می شود و این یکی از شیوه های مهم تعمیق مردم سالاری در جامعه است؛
- ۳- تامین مالی آسان تر. بسیاری از موسسات و بنگاه هایی که به طرح های توسعه محلی کمک می کنند، مشارکت محله ای را پیش شرط مهمی در این زمینه تلقی می کنند؛
- ۴- توانمند سازی. درگیر شدن در برنامه ریزی، اعتماد به نفس مردم محلی، قابلیت، مهارت و توان کار گروهی آنها را افزایش می دهد و این امر به آنها کمک می کند بر سایر مشکلات چه به صورت فردی و چه گروهی بهتر غلبه کنند؛
- ۵- هم افزایی منابع و در دسترس قرار گرفتن منابع بیشتر. دولت ها به ندرت ابزار و آگاهی کامل برای حل مشکلات همه محله ها را در اختیار دارند در واقع همکاری مردمی منابع جدیدی برای برآورده شدن نیازها و آرزوهای جامعه محلی در اختیار قرار می دهد؛
- ۶- تصمیم گیری بهتر. مردم هر محل بهترین منبع دانش و بینش نسبت به محیط اطراف خود هستند، زیرا بیش تر عمر خود را در آنجا گذرانده اند و تعاملات زیادتر از بیگانگان و نزدیکی بهم دارند که اگر از این مزیت استفاده درستی بشود تصمیم سازی بسیار موفقیت آمیز خواهد بود؛
- ۷- ساختن جامعه محلی. کار کردن کنار هم و با هدف مشترک و رسیدن جمعی به اهداف برنامه محلی در مردم نوعی احساس تعلق به فضای محله و جامعه محلی به وجود می آورد، احساسی که خود منشا شکل گیری هویت محلی و اجتماع محله ای خواهد شد؛

۸- کسب نتایج بهتر. چون هدف نهایی در هر طرح ارائه راه حل های مناسب برای حل مشکلات است، درگیری جامعه محلی در برنامه ریزی ها باعث می شود راه حل های ممکن و پیشنهادی قبل از انتخاب نهایی، آزمایش و اصلاح کرد و نتایج بهتری به دست آورد.

۹- شتاب گرفتن توسعه. مردم با مشارکت درک بهتری از گزینه های ممکن برای عمل پیدا می کنند و احتمال بیشتری وجود دارد که به مساله به شکل مثبت تری نگاه کنند و اعتماد بیشتری به نهادهای برنامه ریز پیدا کنند در حقیقت سرمایه اجتماعی آنها افزایش می یابد.

۱۰- توسعه پایدار. مردم به محیطی که خود در خلق آن سهم بوده اند احساس دلبستگی بیش تری می کنند و در این صورت بهتر آن را نگه داری می کنند این موضوع از احتمال وارد کردن خسارات به تاسیسات به وجود آمده (وندالیسم عمومی) بی توجهی یا میل مداوم به تغییرات پرهزینه می کاهد (امین ناصری، ۱۳۸۶: ۱۱۹).

**نقد توسعه محلی.** انتقادهایی که می توان به توسعه محلی وارد کرد به ترتیب زیر است:

۱- معمولا از این رویکرد تصویری ایجاد می شود که انگار هیچ انتقادی نمی توان بر آن وارد کرد، در حالیکه همین خود می تواند یک انتقاد باشد. بطوری که می توان گفت تاکنون این جنبه از کار در این رویکرد مورد غفلت واقع شده است و این خود در دراز مدت بر رشد و گسترش آن اثر منفی می گذارد؛

۲- انتقاد دیگر مربوط به جنبه نظارتی آن می شود بطوریکه اگر این نظارت به هر دلیلی کاهش یابد و یا نقصی در آن ایجاد گردد منجر به چند پارگی و چند دستگی در کشور می شود و اجتماع محلی می تواند مستقل از دولت عمل کند و در روند توسعه خلل ایجاد کند؛

۳- انتقاد دیگر این است که چون تامین منابع این گونه پروژه ها با دولت است (البته باید در نظر داشت بخشی از آن توسط محل و مردم می تواند تامین شود) اگر از سوی دولت نگاه ویژه ای به برخی مناطق شود این خود یک نقص است، زیرا امکان دارد اجرای این گونه طرح ها با مشارکت مردم به منطقه خاصی اختصاص یابد که این مسئله باعث می شود که توسعه نامتوازنی داشته باشیم (مدنی، ۱۳۸۹).

**توسعه محلی در ایران.** برنامه ریزی برای توسعه در ایران قدمتی بیش از نیم قرن دارد. این برنامه ریزی در گذشته در چارچوب یک سیستم مرکز محور در نظام دولتی شکل گرفته و برنامه ریزی از "بالا به پایین" را ترویج نموده است. رهیافت های متفاوتی برای برنامه ریزی محلی در ایران اتخاذ و آزمایش شده که البته هیچکدام به طور جدی واگذاری اختیار تصمیم گیری در برنامه ریزی، تخصیص منابع، مدیریت برنامه و نظارت به نیروهای محلی را تسهیل نکرده است. یکی از دلایل

می‌تواند اتکای بیش از حد به درآمدهای ناشی از صادرات نفت برای تامین بودجه برنامه ریزی های توسعه و عمرانی باشد که این نوع تصمیم‌گیری را تسهیل می‌کند (مخبر، ۱۳۶۵: ۱۱۶).

در سال‌های اخیر، برخی از کشورهای در حال توسعه در برنامه‌های توسعه خود با موفقیت رو به رو نشدند، از این روی درصدد بازاندیشی و تجدیدنظر در برنامه و دستاوردهای جامعه خود برآمدند تا دلیل عدم موفقیت خود را دریابند. یکی از مهمترین دلایلی که بدان دست یافتند آن بود که، آنان توسعه درون‌زا را که بر طبق مشارکت مردم صورت گرفته باشد، نادیده گرفته بودند. در برنامه‌ریزی های کشور ما، فقدان توسعه‌ای درون‌زا با برنامه‌هایی که مردم در آن مشارکت داشته باشند و دولت تنها نقش تغذیه آن را به عهده گیرد، به خوبی مشهود است. برنامه‌ها عموماً از بالا به پایین انتخاب، تنظیم، تجویز و ابلاغ شد و حتی تبعات و برگشت نظرات بومیان، روستاییان و دست‌اندرکاران نیز برای تجدیدنظر و ارزیابی استفاده نشد. در نتیجه بسیاری از اهداف توسعه، تنها در همان کاغذها، ابلاغیه‌ها و بخشنامه‌ها باقی ماند. روستاییان و دست‌اندرکاران بومی، آن را نشناخته، نپذیرفته و از خود ندانستند و در آن مشارکت نکردند. کارگزاران و جریان طرح‌ها و برنامه‌ها نیز بدلیل مواجهه با چنین موانعی، هر حرکت شخصی را ناتوان یافتند، از این روی خود نیز پس از مدتی عملاً کار را رها کردند. مشارکت مردم توسط مدیران و برنامه‌ریزان و کارگزاران دولتی تنها به معنی پرداخت برخی از هزینه‌ها توسط مردم تأویل شد. این امر، نه تنها مشارکت را از عاملی اجتماعی که در تاروپود توسعه جای دارد خارج ساخت، بلکه موجب شد که مردم و بویژه روستاییان نیز از اساس با مشارکت مخالفت ورزیده و آن را واژه‌ای با ظاهری خوب که درصدد است، جیب‌شان را به طریقی خالی کند، نگریستند و در نتیجه بزرگترین سرمایه ذهنی و انسانی را دولت در چنین برخورد اولیه‌ی غیرصحیحی از دست داد. حال اگر درصدد باشیم که توسعه مشارکتی را در جامعه ترویج کنیم، به سبب تبلیغات ناخواسته و منفی دولت در برنامه‌های گذشته (که در بالا آمده است) با موانعی بیش از گذشته مواجه‌ایم، و نه تنها رسانه‌ها، بلکه کارگزاران و دست‌اندرکاران می‌بایست به گونه‌ای رفتار کنند که مردم، نه در شعار، بلکه خود در حین عمل دریابند که به مشارکت در تصمیم‌گیری، اجراء، ارزشیابی و غیره آنان مربوط می‌شود. عدم باورپذیری متقابل مردم و مسئولین سبب شده که سازمان‌ها و کانال‌هایی که باید موازی با توسعه مشارکتی و در جهت تحقق و تسریع آن پدید آیند، شکل نگیرند و عملاً توسعه به مراحل زیربنایی تر وارد نشده و نهادینه نگردد. بسیاری از مسئولین، کارگزاران و دست‌اندرکاران دولتی نیز خود تصور درست و روشنی از مشارکت مردمی ندارند تا آن را به مردم و روستاییان انتقال دهند. در سال‌های اخیر، برخی از کشورهای جهان سوم در برنامه‌های توسعه خود با موفقیت رو به رو نشدند که یکی از مهم‌ترین دلایل این بود که آنان توسعه درون‌زا را که بر طبق مشارکت مردم صورت گرفته باشد، نادیده گرفته بودند. در برنامه ریزی های کشور ما نیز،

فقدان توسعه‌ای درون‌زا با برنامه‌هایی که مردم در آن مشارکت داشته باشند و دولت تنها نقش تغذیه آن را به عهده گیرد، به خوبی مشهود است. هر نوع تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی که با اعضای سایر گروه‌ها و انجمن‌ها اتخاذ و طراحی می‌شود باید با مشارکت کامل نیروهای مردمی و افراد محلی همراه باشد. آنها منابع اطلاعاتی هستند و می‌توانند با دانش بومی که دارند در سازماندهی کمک‌ها همراهی کنند در عین حال سفیران خبری هستند و اخبار خوب و پوشش منطقی کمک‌ها را در منطقه منتشر خواهند کرد. و از همه مهمتر این کار موجب می‌شود که همه کار گروهی انجام شده اعتماد کنند (احمدی، ۱۳۹۱: ۱۳).

**نتیجه‌گیری.** توسعه محلی این ایده را مطرح می‌کند که همه مردم مهم هستند و باید در تصمیمات اجتماع نقش داشته باشند. باید این حق را برای همه در نظر گرفت که در مورد آنچه بر زندگی آنها اثرگذار است خودشان تصمیم‌گیری کنند. اهداف این توسعه در نهایت بهبود کیفیت زندگی انسان‌ها است، پس درک بنیان‌های توسعه اجتماع محلی و مباحث مربوط به آن اهمیت فراوان دارد. در این روش بهترین نقطه شروع، بهره‌گیری از سرمایه‌های درون‌زا است. توسعه محلی، توسعه‌ای مردم‌گرا است، در توسعه محلی، مشارکت واقعی مردم قابل تحقق است چرا که مردم محل به عنوان یکی از منابع کلیدی در همه زمینه‌ها از ایده و طراحی گرفته تا اجرا و انجام مراحل کار مطرح می‌شوند.

تجربیات بدست آمده نشان می‌دهد که توسعه و بسط منابع محلی پیش از اتکای روزافزون به منابع و سرمایه وارداتی، به منابع محلی توجه دارد. زیرا توسط مردم و موسساتی به اجرا در می‌آید که باعث افزایش ارزش افزوده منابع محل می‌شود. شرایطی که بخشی از پیامد منفی جهانی شدن را از بین برده و یا حداقل از تاثیر آن بر اقتصاد محلی جلوگیری می‌کند. هر جامعه‌ای که در تلاش است تا به توسعه‌ای موفق، پایدار و درون‌زا دست پیدا کند، ناگزیر است که مشارکت فعال افراد جامعه را پذیرفته و به مردم اش فرصت آن را دهد که توسعه جامعه خویش را تحقق بخشند. این بدان معنا خواهد بود که افراد جامعه باید در برنامه‌ریزی و اجرای برنامه‌های توسعه و همچنین منابعی که برای اجرای این برنامه‌ها ضروری است، مشارکت و کنترل لازم را داشته باشند. چرا که مردم هر محل، شرایط دور و بر خود را بهتر از هر فرد خارجی دیگری، از جمله کارشناسانی که سیاست‌گذاری کرده و خدمات ارائه می‌کنند، می‌شناسند. افراد محلی با ریشه‌های شان، تاریخ شان، زبان شان، فرهنگ شان و معیارهای شان آشنا هستند. بنابراین، این آن‌ها هستند که باید دلیل توسعه را بفهمند. لذا توسعه باید به صورت آشکار شدن آنچه درون فرد یا جامعه نهفته است، درک شود. این همان توسعه درون‌زا است که مردم نه تنها ابزار تحقق توسعه، بلکه مهمتر از آن، عامل تصمیم‌گیرنده و غایت توسعه به شمار می‌روند. در بهترین حالت، دولت و کارشناسان اش، کاری که می‌توانند انجام دهند آن است که شرایطی را فراهم آورند تا توسعه را ترغیب کند. به عبارت دیگر، دولت می‌تواند توسعه را تغذیه کند، نه این که به وجود آورد. در واقع توسعه محلی توسعه‌ای است که توسط مردم پیشنهاد می‌شود و

اجرا می شود، و در مسیر خود توسط نهادهای دولتی و سازمان های رسمی مورد نظارت و حمایت قرار می گیرد.

#### منابع:

- احمدی علی آبادی، کاوه، ۱۳۹۱. تبیینی جامع از توسعه جوامع روستایی در ایران. سایت جامعه‌شناسان.
- امین ناصری، آراز. ۱۳۸۶. برنامه ریزی محله ای (مبانی، تعاریف، مفاهیم و روش ها). مجله جستارهای شهر سازی، شماره ۱۹.
- بوذرجمهری، خدیجه. ۱۳۸۲. دانش بومی در توسعه روستایی پایدار. مجله جغرافیا و توسعه.
- حسینی، سید حسین، ۱۳۹۲. سرمایه اجتماعی راهکار توسعه. هفته نامه اقتدار فرهنگی.
- ربانی، علی و صدیق اورعی، غلام رضا. ۱۳۸۸. بررسی سرمایه اجتماعی و عوامل موثر بر شکل گیری آن در سطح محله. مجله علوم اجتماعی، سال ششم، شماره دوم.
- رضازاده، راضیه؛ سلسله، علی. ۱۳۸۹. مروری بر سیاست های توسعه پایدار محلی با رویکرد دارایی مبنا و تاکید بر سرمایه های اجتماعی و کالبدی. نامه معماری و شهرسازی، سال ۲، شماره ۴.
- رضازاده، راضیه، محمدی، فاطمه، رفیعیان. ۱۳۹۲. نقش رویکرد دارایی مبنا در توسعه پایدار محلی. فصل نامه علمی پژوهشی نظر، سال دهم، شماره ۲۵.
- رفیعیان، مجتبی، هودنسی، هانیه. ۱۳۸۴. بازتولید سرمایه های اجتماعی در محلات شهری در رویکرد توسعه پایدار اجتماعات محلی. مرکز تحقیقات کامپیوتری علوم اسلامی.
- صابری فر، رستم. ۱۳۹۱. توسعه محلی پایدار و جلب مشارکت حداکثری مردم بر اساس تجارب پروژه بین‌المللی ترسیب کربن. مجله جغرافیا و توسعه، شماره ۲۸.
- صیدائی، اسکندر و دهقانی، امین. ۱۳۸۹. نقش مشارکت های مردمی در توسعه روستایی. مجله جامعه شناسی کاربردی، سال بیست و یکم، شماره ۳۷.
- لطیفی، غلام رضا. ۱۳۸۸. دیدگاه هایی از توسعه. کتاب ماه علوم اجتماعی، شماره ۲۰.
- مبشری، محمد. ۱۳۸۷. سرمایه اجتماعی چیست؟ روزنامه همشهری، شماره ۴۷۷۹.
- مخبر، عباس. ۱۳۶۵. برنامه ریزی در سطح محلی و توسعه روستایی: راهبردهای جایگزین. تهران، چاپ اول، انتشارات وزارت امور خارجه.
- مدنی، سعید. ۱۳۸۹. جماعت گرایی و برنامه های جماعت محور. تهران، چاپ اول، انتشارات یادآوران.
- یوسفی صادات، محرم. ۱۳۹۰. الگوی توانمند سازی اجتماع محور در مسیر توسعه محلی و کاهش فقر قابلیت، نشریه نوسازی، سال دوم، شماره ۱۳.

Phillips, Rhonda & Robert H. Pittman, 2009. **An Introduction to Community Development**. Routledge.



# برنامه‌ریزی محله‌ای (مبانی، تعاریف، مفاهیم و روشها)

ترجمه و تلخیص: آراز امین‌ناصری

## اهمیت برنامه‌ریزی محله‌ای

در سراسر جهان گرایش روزافزونی به دخالت دادن جوامع محلی در برنامه‌ریزی و مدیریت محیط وجود دارد و امروزه این توافق میان برنامه‌ریزان و سیاستمداران به وجود آمده است که این یگانه راه همراه کردن مردم برای تغییر دادن محیط به شکلی دلخواه است و صرفاً از این طریق است که می‌توان اجتماعات محلی امن، مستحکم، ثروتمند، توانمند و در یک کلام پایدار به وجود آورد. اما این کار چگونه ممکن است؟ پرسش اینجاست که چگونه می‌توان مردم کوچه و بازار را در پیچیدگی‌های طراحی و برنامه‌ریزی امروز درگیر کرد؟ چگونه حرفه‌ای‌ها و افراد متخصص در برنامه‌ریزی می‌توانند جوامع محلی را به بهترین شکل برای مشارکت در فرایند برنامه‌ریزی آگاه و توانمند کنند؟

در چند دهه گذشته روشهای متنوعی برای نیل به این هدف، در کشورهای مختلف و با توجه به وضعیت موجود هر یک ابداع شده است. روشهای جدیدی برای تعامل میان مردم، اشکال جدید سازمانی، خدمات جدید و چارچوب‌های قانونی نو جزو این شیوه‌ها هستند. هر کدام از این روشها در جای مناسب می‌توانند سودمند واقع شوند و برای هر برنامه‌ریزی محلی

## چکیده

برنامه‌ریزی در گذشته صرفاً به عنوان عملی شناخته می‌شد که هدف آن ایجاد توسعه و بهبود وضعیت جامعه هدف با استفاده از روش برنامه‌ریزی از بیرون بود. به دنبال تغییر رویکرد برنامه‌ریزی از روش سیستمی و خطی به شیوه‌های راهبردی و دموکراتیک و تبدیل برنامه‌ریزی به موضوعی میان‌رشته‌ای، تغییراتی در شیوه‌های عملی برنامه‌ریزی و اجرای برنامه‌ها به وجود آمد که آنها را انعطاف‌پذیرتر ساخت و به مشارکت مردمی که از مزایای برنامه استفاده می‌کردند، اهمیت زیادی داد. از طرف دیگر برنامه‌ریزی محلی یکی از ضرورت‌های حکمروایی شهری محسوب می‌شود. در این مقاله سعی شده تا برنامه‌ریزی محله‌ای به عنوان یکی از شیوه‌های عملی در انگاره برنامه‌ریزی دموکراتیک و حکمروایی شهری، معرفی و ابزارها، هدف‌ها، اهمیت و موارد کاربرد آن بررسی شود.

واژه‌های کلیدی: محله، برنامه‌ریزی، مشارکت، توانمندسازی، توسعه پایدار، نیازهای عمومی، هویت محله‌ای.



در سراسر جهان گرایش روزافزونی به دخالت دادن جوامع محلی در برنامه‌ریزی و مدیریت محیط وجود دارد و امروزه این توافق میان برنامه‌ریزان و سیاستمداران به وجود آمده است که این یگانه راه همراه کردن مردم برای تغییر دادن محیط به شکلی دلخواه است و صرفاً از این طریق است که می‌توان اجتماعات محلی امن، مستحکم، ثروتمند، توانمند و در یک کلام پایدار به وجود آورد.

۳- تأمین مالی آسانتر: بسیاری از مؤسسات و بنگاههایی که به طرحهای توسعه محلی کمک مالی می‌کنند، مشارکت محله‌ای را پیش‌شرط مهمی در این زمینه تلقی می‌کنند.

۴- توانمندسازی: درگیر شدن در برنامه‌ریزی، اعتماد به نفس مردم محلی، قابلیت، مهارت و توان کار گروهی آنان را افزایش می‌دهد. این امر به آنها کمک می‌کند بر سایر مشکلات چه به صورت فردی و چه گروهی، بهتر غلبه کنند.

۵- هم‌افزایی منابع و در دسترس قرار گرفتن منابع بیشتر: دولتها به ندرت ابزار و آگاهی کامل برای حل مشکلات همه محله‌ها در اختیار دارند. همکاری مردمی منابع جدیدی برای برآورده شدن نیازها و آرزوهای جامعه محلی در اختیار قرار می‌دهد.

۶- تصمیم‌گیری بهتر: مردم هر محل بهترین منبع دانش و بینش نسبت به محیط اطراف خود هستند، زیرا بیشتر عمر خود را در آنجا گذرانده‌اند و تعاملات زیاد (زیادتر از بیگانگان) و نزدیکی به هم دارند. اگر از این مزیت استفاده درستی شود، فرایند تصمیم‌سازی بسیار موفقیت‌آمیز خواهد بود.

۷- ساختن جامعه محلی: کار کردن در کنار یکدیگر و با هدف مشترک و رسیدن جمعی به اهداف برنامه محلی، در مردم نوعی احساس تعلق به فضای محله و جامعه محلی به وجود می‌آورد. احساسی که خود منشأ شکل‌گیری هویت محلی و اجتماع محله‌ای خواهد شد.

۸- کسب نتایج بهتر: از آنجا که هدف نهایی هر طرحی ارائه راه‌حل‌های مناسب برای حل مشکلات است، اگر جامعه محلی در برنامه‌ریزی درگیر شود، می‌توان راه‌حل‌های معکن و پیشنهادی را پیش از انتخاب نهایی آزمایش و اصلاح کرد و نتایج بهتری به دست آورد.

۹- آموزش حرفه‌ای: همکاری نزدیک با مردم محلی به متخصصان برای کسب دید بهتر نسبت به جامعه هدف کمک می‌کند و باعث می‌شود آنها به شکل مؤثرتری عمل کنند و نتایج بهتری کسب کنند.

۱۰- محیط پاسخگو: همکاری مردمی در برنامه‌ها فضایی به وجود می‌آورد که برای سازگار شدن با نیازهای متغیر آنها لازم است.

۱۱- برآوردن نیازهای عمومی: مردم به مشارکت در شکل‌دهی به محیط اطراف خود علاقه‌مند هستند و از آن لذت می‌برند زیرا معتقدند که می‌توانند از این طریق نیازهای خود را برطرف کنند.

جدید باید متناسب با موقعیت جامعه محلی و شرایط اثرگذاری پیرامونی ترکیبی از این شیوه‌ها و یا حتی شیوه‌های جدیدتری به کار گرفته شوند و در این صورت است که موفقیت برنامه تضمین می‌شود. متن حاضر ترجمه و تلفیقی است از دو متن مربوط به برنامه‌ریزی عملی در سطح محله که موارد اساسی و حوزه‌های ممکن برای این شیوه از برنامه‌ریزی را معرفی می‌کنند.

### برنامه‌ریزی محله‌ای چیست؟

برنامه‌ریزی محله‌ای رویکرد جدیدی در برنامه‌ریزی است که با هدف هم آوردن گروه‌های مختلف درگیر یا ذی‌نفع در برنامه‌ریزی و توجه به نیازها و خواسته‌های همگانی ایشان در تدوین برنامه‌ها به حوزه برنامه‌ریزی وارد شده است.

این شیوه از برنامه‌ریزی به طور عمده بر ۴ مفهوم رهبری محله‌ای، چشم‌انداز تام راهبردی، درگیر شدن محله و کارکرد مشارکتی متکی است.

رهبری محله‌ای بر عهده شوراهای یا انجمن‌های محلی است؛ چشم‌انداز تام راهبردی باید چندجانبه‌نگر باشد و مسائل اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی منطقه را یکجا در نظر داشته باشد؛ درگیر شدن محله به منزله شکستن سلسله‌مراتب از بالا به پایین برنامه‌ریزی و حضور همه بازیگران سازنده یا استفاده‌کننده از برنامه در تدوین و اجرای آن است و بالاخره در بعد فعالیت مشارکتی حداقلی از توافق باید به عنوان وجه اشتراک مبانی کار تمامی کارکنان برنامه قرار گیرد.

### مزایای مشارکت مردم در برنامه‌ریزی محله

در این بخش مزایا و دستاوردهای مشارکت جامعه محلی در برنامه‌ریزی و اجرای طرحهای توسعه و توانمندسازی محله‌ای شرح داده می‌شود:

۱- انطباق با قوانین: مشارکت جامعه محلی به مرور زمان به عنوان یکی از الزامات قانونی برنامه‌ها در قوانین کشورهای پیشرو مورد تأکید قرار گرفته است و برنامه‌ریزان برای عمل به قانون، ناگزیرند به آن توجه کنند.

۲- اعتبار دموکراتیک: مشارکت مردم در برنامه‌ریزی با حق آنها برای دخیل شدن در تصمیماتی که به سرنوشت آنان مربوط می‌شود، ارتباط پیدا می‌کند. این شیوه یکی از شیوه‌های مهم تعمیق مردم‌سالاری در جامعه است.

۱۲- شتاب گرفتن توسعه: مردم از طریق مشارکت درک بهتری از گزینه‌های ممکن برای عمل پیدا می‌کنند و احتمال بیشتری وجود دارد که به مسأله به شکل مثبت‌تری نگاه کنند و اعتماد بیشتری به نهادهای برنامه‌ریز پیدا کنند. در حقیقت سرمایه اجتماعی آنان که عامل پیشرفت برنامه است، افزایش می‌یابد.

۱۳- توسعه پایدار: مردم به محیطی که خود در خلق آن سهیم بوده‌اند احساس دلبستگی بیشتری می‌کنند. در این صورت بهتر آن‌را نگهداری و اداره می‌کنند. این موضوع از احتمال وارد کردن خسارت به تأسیسات به وجود آمده (وندالیسم)، بی‌توجهی یا میل مداوم به تغییرات پرهزینه می‌کاهد.

**برنامه‌ریزی محله‌ای رویکرد جدیدی در برنامه‌ریزی است که با هدف گرد هم آوردن گروه‌های مختلف درگیر با ذی‌نفع در برنامه‌ریزی و توجه به نیازها و خواسته‌های همگانی ایشان در تدوین برنامه‌ها به حوزه برنامه‌ریزی وارد شده است.**

### اصول برنامه‌ریزی محله‌ای

اصولی کلی در برنامه‌ریزی محله‌ای وجود دارد که صورت‌گرفته از رویکردی که در برنامه‌ریزی اتخاذ می‌شود، باید آنها را رعایت کرد. در ادامه تعدادی از این اصول معرفی خواهند شد:

۱- اجازه بدهیم موضوعات مختلفی در دستور کار وارد شوند: مردم به دلایل مختلفی ممکن است در طرح‌های محلی مشارکت کنند. مثلاً تحقیق دانشگاهی، نوع دوستی، کنجکاوی، ترس از تغییر، دستاوردهای مالی، مناسبات همسایگی، مسؤولیتهای شفلی، دفاع از منافع شخصی و اجتماعی شدن. این موضوعات نباید مشکل تلقی شود، بلکه برعکس باید توجه برنامه‌ریزان را به تنوع انگیزه‌ها معطوف کند.

۲- محدودیت‌ها را بپذیریم: هیچ فرایند برنامه‌ریزی محله‌ای نمی‌تواند تمام مشکلات جامعه را حل کند. اما این دلیل بر منصرف شدن نیست. حتی اندکی بهتر شدن عملی اوضاع هم نتیجه خوبی برای یک برنامه است و برنامه خیلی از اوقات می‌تواند گام اول و تسهیل‌کننده تغییرات بنیادی در آینده شود.

۳- همه به یک اندازه به مشارکت در طرح دلبستگی ندارند: گاهی انرژی بسیار زیادی صرف گله و شکایت از این موضوع می‌شود که بعضی از مردم هنگامی که زمینه اجرای طرح آماده می‌شود، مشارکت نمی‌کنند. خود ما هم ممکن بود خیلی از ساعات عمرمان را برای بهبود محیط اطرافمان صرف کنیم؛ ولی نکردیم. هر کس در زندگی خود اولویتهایی برای کارها دارد و ما باید این موضوع را بپذیریم. اگر بعضی‌ها در طرح شرکت نمی‌کنند، حتماً به این دلیل است که فکر می‌کنند، بقیه

می‌توانند کار را به خوبی انجام دهند یا اینکه کارهایی دارند که برایشان مهمتر است و یا طرح برای آنها جذابیت کافی ندارد و یا حتی تربیت غیراجتماعی و فردگرایانه دارند. ما در این مورد کار زیادی نمی‌توانیم بکنیم پس بهتر است به آن اهمیت ندهیم و به آنچه برای انجام کار مفید و سازنده است فکر کنیم.

۴- قوانین و حد و مرزها را برای همه روشن کنیم: تمامی گروه‌های عمده ذی‌نفع در برنامه‌ریزی، باید فهم مشترکی از رویکردی که اتخاذ شده به دست بیاورند. به خصوص در جوامعی که در آنها ترس‌هایی (مثلاً در مورد اینکه ممکن است دیگران منافع مادی یا ارضی از طرح حاصل کنند) وجود دارد ضروری است که همه به صورت شفاف قوانین و حد و مرزها را بشناسند و بپذیرند.

۵- از پیچیده و فنی حرف زدن بپرهیزیم: از زبان ساده استفاده کنیم. پیچیده حرف زدن مانع از درگیر شدن مردم می‌شود و معمولاً آن‌را مانع‌ای برای پنهان کردن بی‌کفایتی، بی‌توجهی یا غرور سخنگو می‌دانند.

۶- بی‌غل و غش باشیم: در مورد ماهیت همه فعالیتها رک و بی‌پرده و باز سخن بگوئیم. اگر مردم بدانند از مشارکت در طرح دستاورد قابل توجهی به وجود می‌آید، بسیار دلسوزانه‌تر حاضر به همراهی می‌شوند. اما اگر ضعف‌ها و مشکلات طرح را هم بدانند، با احتیاط بیشتری مشارکت می‌کنند. اگر واقعاً احساس می‌کنیم احتمال تغییرات مثبت در طرح کم است، خوب این موضوع را با مردم در میان بگذاریم. در هر حال از کارهای پنهانی پرهیز کنیم.

۷- شفاف رفتار کنیم: اهداف کوتاه‌مدت و نقش مردم در رویدادها باید روشن باشد. مثلاً شاید این موضوع خیلی بی‌اهمیت جلوه کند، ولی بی‌نهایت مهم است که نام افراد در پای فعالیت‌های طرح ثبت باشد و همه چیز به نام کل جمع تمام نشود. به این ترتیب افراد احساس مهم بودن خواهند کرد، چون عملاً می‌بینند که کار آنها به نام خودشان ثبت می‌شود.

۸- هم خیال‌پرداز باشیم هم واقعگرا: هیچ چیز بدون اینکه انتظار ما زیاد شود به دست نمی‌آید، اما با این حال آرمانی فکر و عمل کردن هم بالاخره دلسردکننده می‌شود. سعی کنیم تعادلی میان داشتن اهداف آرمانی و واقعگرایی در انتخاب گزینه‌های عملی ممکن ایجاد کنیم.

۹- ظرفیتهای محلی ایجاد کنیم: پایداری درازمدت جامعه محلی، به توسعه سرمایه انسانی و اجتماعی وابسته است. از هر فرصتی برای توسعه مهارت‌ها و ظرفیتهای محلی استفاده کنیم. مردم محلی را در ارزیابی کارهای خودشان، اجرای برنامه‌هایشان و اداره اموال و دارایی‌هایشان درگیر کنیم.

۱۰- ارتباط برقرار کنیم: از همه رسانه‌ها برای در جریان گذاشتن مردم از کارهایی که انجام می‌دهیم و اینکه چگونه می‌توانند در آن کارها ما را همراهی کنند، استفاده کنیم. به طور خاص روزنامه‌ها و پوستره‌های محلی فوق‌العاده مهم هستند.

کردن افراد بدبین یا مخالف صرف می‌شود، نباید وقت تلف شده در نظر گرفت. حتی اگر کسانی متقاعد و موافق نشدند، بکوشیم آنها را در مراحل بعدی طرح همراه و همکار کنیم.

۲۰- همه بخشهای جامعه محلی را درگیر کنیم: مردم در گروههای مختلف سنی، جنسی، نژادی و فرهنگی دیدگاههای متفاوتی دارند. به همین دلیل باید گستره وسیع و کاملی از جامعه محلی در برنامه‌ریزی مشارکت داده شوند. تنوع مشارکت‌کنندگان بسیار مهمتر از تعداد آنها است.

### یادآوری درازمدت جامعه محلی، به توسعه سرمایه انسانی و اجتماعی وابسته است. از هر فرصتی برای توسعه مهارت‌ها و ظرفیتهای محلی استفاده کنیم.

۲۱- از دیگران بیاموزیم: نیازی نیست چرخ را دوباره اختراع کنیم. یکی از بهترین منابع اطلاعاتی مردمی هستند که قبلاً تجربه مشابهی داشته‌اند. در برابر رویکردهای جدید پذیرا و با چنین مردمانی در ارتباط باشیم. آنها را ملاقات کنیم و از پروژه‌هایشان آگاه شویم. از مشاوران حرفه‌ای نهراسیم، اما آنها را با دقت انتخاب کنیم.

۲۲- مالکیت محلی فرایند برنامه‌ریزی: فرایند برنامه‌ریزی محله‌ای باید در اختیار و مالکیت مردم محلی باشد. اگرچه نهادهای ملی و مشاوران به این فرایند کمک اطلاعاتی می‌کنند یا مسؤلیت برخی کارها را می‌پذیرند، مسؤلیت کلی فرایند نباید در اختیار گروهی بجز جامعه محلی باشد.

۲۳- شتاب حرکت را حفظ کنیم: پیشرفت کار را مرتباً ارزیابی کنیم تا مطمئن شویم که کارها طبق برنامه پیش می‌روند و اهداف حاصل می‌شوند. فرایندهای توسعه همیشه درازمدت هستند. مشارکت گاهی اوقات سرعت کار را کم می‌کند. اگر برنامه در جایی متوقف شد، آن را از همانجا دنبال کنیم نه از ابتدا. نشست‌های مداوم ارزیابی کار بسیار مفید هستند و می‌توانند شتاب حرکت را حفظ کنند و جامعه محلی را هم در کار دخیل کنند.

۲۴- روشهای مختلف را با هم ترکیب کنیم: از چندین روش جلب مشارکت استفاده کنیم، زیرا مردمی که قرار است مشارکت کنند با هم فرق دارند. مثلاً گروهی علاقه دارند برای گروه نامه بنویسند و گروه دیگری حاضرند در کارگاهها شرکت کنند.

۲۵- مردم را هر چه زودتر در کار مشارکت دهیم: بهترین زمان مشارکت دادن مردم همان ابتدای شروع کار است. حتی اگر کار شروع شده، در اولین فرصت مشارکت مردمی را به آن بیفزاییم.

۲۶- ابتکارات فردی: همه ابتکارات یک برنامه ابتدا از یک فرد شروع می‌شوند. پس منتظر نمانیم و ابتکار خود را به کار گیریم.

۱۱- مردم را به همکاری تشویق کنیم: هر کجا که ممکن باشد بین گروههای ذی‌نفع مختلف با هم و با حمایت‌کنندگان مالی احتمالی مانند نهادهای مالی رابطه همکاری برقرار کنیم.

۱۲- انعطاف‌پذیری: در برنامه‌ریزی باید همواره آمادگی داشته باشیم که متناسب با اتفاقات و شرایط در برنامه تغییر ایجاد کنیم. و از شیوه‌ها و راهبردهای انعطاف‌ناپذیر اجتناب کنیم.

۱۳- به رفتارها توجه کنیم: رفتار و طرز برخورد به همان اندازه شیوه‌ها در برنامه‌ریزی مهم هستند. داشتن روحیه انتقادپذیری، نظارت، مسؤلیت فردی و سهم شدن در کارها را تشویق کنیم.

۱۴- پیگیر باشیم: پیگیری ضعیف شایع‌ترین آفت برنامه‌ریزی محله‌ای است و معمولاً به دنبال عملکرد ناموفق برنامه یا تأمین نشدن بودجه آن به وجود می‌آید. در برنامه‌ریزی باید زمان و منابع مشخصی را برای مستندسازی کارها، تبلیغات و کار بر روی نتایج ایده‌های برنامه‌ریزی اختصاص دهیم.

۱۵- با سرعت مناسب حرکت کنیم: حرکت شتابان احتمالاً با مشکل همراه است. از طرف دیگر هم بدون برنامه زمانی و تعیین مهلت، کار از مسیر خود منحرف خواهد شد. استفاده از مشاوران با تجربه سرعت انجام کارها را بیشتر می‌کند، اما متقابلاً مستلزم صرف هزینه است. کوشش کنیم میان این دو توازن برقرار کنیم.

۱۶- کار را شروع کن: این عبارتی است که بیشتر برنامه‌ریزان محلی هنگامی که از آنها پرسیده شود: چه توصیه‌ای برای دیگران دارید؟ بر زبان می‌آورند. اگرچه در هر کاری ممکن است تردید وجود داشته باشد ولی اگر قرار باشد به جای ناشناخته‌ای پا بگذاریم، احتمالاً هیچ‌وقت از شهادت اقدام عملی پشیمان نخواهیم شد.

۱۷- از کار لذت ببریم: ایجاد و مدیریت یک محیط نباید به کاری طاقت‌فرسا بدل شود. اتفاقاً این کار فرصت خوبی برای ملاقات مردم و لذت بردن هم هست. بهترین و بادوام‌ترین محیط‌ها زمانی ایجاد شده‌اند که مردم از ساختن آنها لذت برده‌اند. برنامه‌ریزی محله‌ای فرایندی است که به شوخ‌طبعی، بازی و لطیفه گفتن در حین کار هم احتیاج دارد.

۱۸- مقیاس کار را رعایت کنیم: ابعاد محله‌ای که برنامه‌ریزی در آن انجام می‌شود، باید قابل قبول باشد. این محدوده معمولاً شامل مردمی می‌شود که یکدیگر را می‌شناسند. اگر ابعاد محله‌ای خیلی بزرگ است، بهتر است برای برنامه‌ریزی به مناطق کوچکتری تقسیم شود.

۱۹- همه افرادی را که برنامه‌ریزی بر آنها تأثیر می‌گذارد در فرایند دخیل کنیم: برنامه زمانی موفق خواهد شد که همه طرفهای ذی‌نفع به آن دل بستگی و تعهد داشته باشند. لذا باید از اولین مرحله تهیه برنامه همگی آنها را تا حد ممکن در کار درگیر نمود. مقدار زمانی را که در ابتدای کار برای متقاعد

۲۷- برنامه را با احتیاط تنظیم کنیم: از اتخاذ یک رویکرد خاص پرهیزیم و گزینه‌های جایگزین را هم در نظر داشته باشیم. فرایندی طراحی کنیم که با شرایط همخوانی داشته باشد. این کار مستلزم ترکیب شیوه‌های موجود و یا درست کردن شیوه‌ای جدید است.

۲۸- با توجه به زمینه محلی برنامه‌ریزی کنیم: راهبردهای به‌خصوصی را برای هر محله ارائه دهیم. برنامه‌ریز باید ویژگی‌های بومی محل را به خوبی بشناسد و از آنها به‌عنوان نقطه شروع کارش استفاده کند و تنوع منطقه‌ای و محلی را تقویت کند.

۲۹- شرایط مناسب را برای شروع کار مهیا کنیم: موفق‌ترین فعالیتها آنهایی هستند که زمان و تلاش کافی برای سازماندهی اولیه آنها و درگیر کردن افراد مربوط از ابتدا صرف شده باشد. ۳۰- فرایند به اندازه محصول نهایی اهمیت دارد: شیوه انجام کارها به اندازه نتایج به‌دست آمده مهم هستند. البته باید به خاطر داشت که مشارکت مردمی با تمام اهمیتش، خود یک هدف نیست.

۳۱- توانمندکننده‌های حرفه‌ای: مدیران و متخصصان در برنامه‌ریزی باید خود را در نقش توانمندکننده جامعه محلی ببینند، نه کسانی که به آنها خدمات و راه حل ارائه می‌دهند.

۳۲- کیفیت مهم است نه کمیت: هیچ‌گاه فرایند مشارکت عمومی در حد کمال و بدون نقص نیست. بهترین چیزی که می‌توان دنبال کرد، بیشترین مشارکت از حداکثر مردم است. گرچه مشارکت کردن از مشارکت نکردن بهتر است، اما کیفیت مشارکت از تعداد مشارکت‌کنندگان خیلی مهمتر است. یک فرایند خوب برنامه‌ریزی شده با مشارکت‌کنندگان کم بسیار سودمندتر از فرایند بدون برنامه‌ریزی با مشارکت تعداد زیادی از افراد است.

۳۳- مستندسازی: کلیه فعالیتها باید مستندسازی شوند، تا مشخص باشد چه کسانی و به چه مقدار در هر مرحله مشارکت داشته‌اند. این اسناد باید به موقع تنظیم شوند، زیرا وقایع بسیار زود از یاد می‌روند و ثبت آنها در مرحله‌های بعد بی‌فایده خواهد بود.

۳۴- به خصوصیات فرهنگی مردم احترام بگذاریم: اطمینان حاصل کنیم که رویکرد ما با فرهنگ محیطی که کار را در آنجا پیاده می‌کنیم سازگار است. به دیدگاه مردم درباره جنسیت، معیشت غیررسمی، گروه‌های اجتماعی و... در برنامه‌ریزی توجه کنیم.

۳۵- برای دانش بومی ارزش قایل باشیم: همه مردم، از باسواد و بیسواد، فقیر و غنی، کودک و زن و مرد، بهتر از متخصصان درباره محیط اطراف خود اطلاعات و قدرت تجزیه و تحلیل دارند. به درک مردم محلی، انتخابها و تواناییهای آنها در تدوین اهداف و راهبردها ارج نهیم.

۳۶- نظارت مشارکت مردم و برنامه‌ریزان: میزان مشارکت مردم در مراحل مختلف کار تفاوت می‌کند. اما آنچه مهم است این است که آنها هم بر فرایند کار به‌خصوص در مراحل طراحی و اجرا نظارت کنند.

۳۷- پول خرج کردن: فرایند مشارکت مؤثر نیاز به زمان و صرف انرژی دارد. روشهایی وجود دارند که از طریق آنها می‌توان بودجه‌بندی درستی انجام داد تا زحمات مردم به هدر نرود. اشتباه در کار ممکن است چنان باعث خسارت شود که برنامه‌ریزی محله‌ای را در چشم مردم بی‌اعتبار کند. بودجه نباید خیلی سختگیرانه و حداقلی تنظیم شود، زیرا این کار از کیفیت برنامه می‌کاهد.

۳۸- خودمان فکر کنیم: گرچه کتابچه‌های قوانین و راهنما مفید هستند، اما برنامه‌ریز نباید فکر خود را کنار بگذارد و به آنها اکتفا کند.

۳۹- آموزش: آموزش در همه مراحل کار بی‌نهایت گرانبهاست. بازدید از طرحهای مشابه و شرکت در دوره‌های آموزشی نباید فراموش شود. آموزش باید در تمامی فعالیتها وارد شود. ۴۰- به درستی دیگران اعتماد داشته باشیم: از ابتدا به همکاران و مردم اعتماد کنیم و مطمئن باشیم که نتیجه این کار را خواهیم دید. بی‌اعتمادی نشانه بی‌اطلاعی است.

۴۱- از توان کارشناسان استفاده کنیم: بهترین نتیجه زمانی حاصل می‌شود که مردم و کارشناسان شانه به شانه هم کار را به پیش ببرند. شکل دادن و ساختن محیط کاری است که به تجربه و تخصص نیاز دارد. از کارشناسان نهراسید، اما مواظب باشیم به آنها وابسته نشویم و اختیار کار را از دست ندهیم. از توان کارشناسان مداوم، ولی به‌صورت محدود آن هم بیشتر برای توانمندسازی مردم استفاده کنیم، حتی اگر بر اثر دخالت کم آنها گاهی مردم اشتباه کنند اشکالی ندارد.

۴۲- از افراد تسهیل‌گر استفاده کنیم: هماهنگ‌سازی فعالیتهای گروهی، یک مهارت واقعی است. بدون هدایت مناسب کارها، یقیناً آدم‌های خوش‌صحبت و قوی‌تر اختیار همه کارها را در دست می‌گیرند. به‌خصوص اگر با گروه نسبتاً بزرگی از مردم کار می‌کنیم، اطمینان حاصل کنیم که کسانی جمع را هدایت می‌کنند که قابلیت تسهیل‌گر بودن را دارند و اگر می‌بینیم چنین کسانی در گروه نیستند به دنبال همکاران جدیدی با این صفت باشیم.

۴۳- از استعدادهای محلی استفاده کنیم: از استعدادها و مهارتهای مردم محلی در کنار کمکهای بیرونی استفاده کنیم. این کار به ظرفیت‌سازی در درون جامعه محلی و پایداری درازمدت برنامه کمک می‌کند.

۴۴- از افراد غیربومی استفاده کنیم: یکی از اصول مهم برنامه‌ریزی محلی این است که مردم محلی بهتر از دیگران با مسائل آشنا هستند. اما تجربه نشان داده است که بعضی از افراد بیرون از محله هم می‌توانند کمکهای نیروبخشی انجام

دهند. ایجاد تعادل بین سهم دو طرف، هنر بزرگی است. نباید اجازه دهیم مردم محلی احساس کنند مرعوب و مغلوب غریبه‌ها شده‌اند.

۴۵- تصویرسازی کنیم: اگر اطلاعات به صورت تصویری در اختیار مردم قرار گیرد، آنها بسیار بهتر از زمانی که فقط با گزارش‌های نوشته شده سر و کار دارند در کارها مشارکت می‌کنند. بسیاری از برنامه‌های بد یا مقاومتها در برابر برنامه‌های خوب به این دلیل بوده است که مردم نمی‌دانسته‌اند نتیجه کار به چه صورت خواهد بود. از نقشه، نمودار، تصویر، نقاشی، تصاویر متحرک و مدل‌ها تا حد امکان استفاده کنیم. همچنین فرایند کار را به صورت نمودارها و با رنگ آمیزی و... تصویرسازی کنیم.

۴۶- آرام پیش برویم: قبل از نویدن بهتر است کمی آرام راه برویم. ایجاد فرهنگ مشارکت به زمان احتیاج دارد. ابتدا از شیوه‌های ساده جلب مشارکت استفاده کنیم و همچنان که تجربه و اعتماد به نفس افراد بالا می‌رود، شیوه‌های پیچیده‌تر را اعمال کنیم.

۴۸- براساس مکان برنامه را پیاده کنیم: تا حد امکان برنامه را در همان مکانی که قرار است پیاده کنیم، تا مردم راحت‌تر میان مفهوم و واقعیت مشاهده شده در ذهن خود رابطه برقرار کنند.

### فرایند برنامه ریزی محله‌ای

فرایند برنامه ریزی محله‌ای را می‌توان به چهار مرحله بسیج نیروها، ارزیابی، برنامه ریزی و اجرا تقسیم‌بندی کرد. البته به این تقسیم‌بندی می‌توان مراحل دیگری چون سیاستگذاری پیش از برنامه ریزی و نظارت در بازنگری و اصلاح در حین و بعد از اجرای برنامه را اضافه کرد، اما در ادامه به صورت فهرست وار گامهایی را که در چهار مرحله گفته شده باید طی کرد، معرفی می‌کنیم:

#### ● مرحله بسیج نیروها

هدف از این مرحله همگام و همراه کردن همه گروهها و افراد ذی‌نفع در محله برای همکاری با هم و با برنامه ریزان توسعه محله است؛ و خود شامل دو گام است:

۱- شناسایی مشکلات و مسائل و رهبران اصلی جامعه محلی که می‌توانند در حل مسائل نقش داشته باشند.

۲- اندازه گیری میزان آمادگی جامعه محلی برای تهیه و اجرای برنامه.

#### ● مرحله ارزیابی

در این مرحله هدف تهیه بانک اطلاعاتی از مشکلات و تواناییها و امکانات محله برای درک آسانتر متغیرهای اساسی تغییر است و شامل ۶ مرحله می‌شود:

۱- گردآوری اطلاعات

۲- تجزیه و تحلیل داده‌های خام

۳- اولویت بندی مشکلات و تهدیدها

۴- جمع آوری و ارزیابی اطلاعات در مورد منابع و امکانات

۵- شناسایی نیازها و خلأهای موجود

۶- تهیه بانک اطلاعاتی و ارزیابی منابع

#### ● مرحله برنامه ریزی

در این مرحله برنامه‌ای عملی برای توسعه یا حل مشکل در محله تهیه خواهد شد و مستلزم پیمودن هفت گام است:

۱- تعیین اهداف کوتاه مدت و بلندمدت مورد نظر

۲- توسعه راهبردهای ارزیابی

۳- تعیین اولویت برنامه‌ها و رویکردهای مختلف

۴- بازبینی برنامه و همکاران احتمالی آن

۵- تهیه یک برنامه عمل

۶- تهیه برنامه‌ای برای گردآوری داده با هدف ارزیابی برنامه اصلی

۷- تدوین نهایی برنامه‌ای چند ساله

#### ● مرحله اجرا

در این مرحله برنامه به اجرا گذاشته می‌شود و نتایج به دست آمده به صورت مستمر مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. در این

مرحله چهار گام باید پیموده شود:

۱- اعمال راهبردهای برنامه

۲- تلاش برای جلب همکاری بیشتر مالی و غیرمالی برای برنامه

۳- تبلیغ و اطلاع رسانی در مورد برنامه

۴- نظارت و بازبینی مستمر

### سناریوهای برنامه ریزی محله‌ای

منظور از سناریو در این بخش موقعیتهایی است که می‌توان در آنها از رویکرد محلی در برنامه ریزی استفاده کرد و عمدتاً شامل خدمات رسانی به محله یا حل مشکلات متداولی است که در محلات شهر ممکن است بروز کند.

۱- مرکز محله: این سناریو در مورد ساخت هر نوع ساختمانی برای استفاده عمومی در محله است. رویکرد سنتی در این مورد این بود که مقامات محلی برای ساختن چنین بناهایی با معمارانی مشورت می‌کردند و پس از طراحی و ساخت، همین مقامات ساختمان را اداره می‌کردند. در بسیاری از موارد ساخت این بناها نامناسب و غیراقتصادی بود و گاهی هم جامعه محلی آنها را مناسب استفاده نمی‌یافت و از آنها استقبال نمی‌کرد. حتی در مواردی این ساختمانها هدف تخریب گروهی از مردم قرار می‌گرفت.

در نظام جدید و براساس این سناریو، این جامعه محلی و خود مردم هستند که نیاز به ساختمان جدید را تشخیص می‌دهند و سپس طراحی و ساخت آن را یک گروه طراح ویژه که همه افراد ذی‌نفع را در مراحل مهم این کارها سهیم می‌کنند، انجام می‌دهند.

نتیجه نهایی ایجاد امکاناتی است که ساخت آنها را جامعه محلی تسهیل کرده است و با نیازهای آنها مطابقت دارد و بنابراین خود مردم از آنها محافظت می‌کنند.

۲- استفاده مجدد از مکانهای متروک: این سناریو ابتکاری است برای استفاده از مکانهای متروک که در مالکیت عمومی هستند. چنین زمین‌هایی در همه جا ممکن است وجود داشته باشند و معمولاً محل جمع شدن زباله می‌شوند که تأثیر روانی منفی بر مناطق مجاور خود دارند. معمولاً چنین مکانهایی برای سالها بدون استفاده و بی صاحب باقی می‌مانند. مقامات محلی باید به عنوان راه‌حلی جایگزین یا این زمین‌ها را برای توسعه به بخش خصوصی بفروشند و یا برنامه‌هایی برای ایجاد منظر مناسب در آنها اجرا کنند. این سناریو نشان می‌دهد که چگونه می‌توان کاربری مناسبی برای چنین زمین‌هایی پیدا کرد. اولین گام در این راه برگزاری یک مسابقه بهترین طرح در سطح محله است. خلاقیت ممکن است از هر کسی، مقامات محلی، بنگاههای نوسازی،

گروههای محله‌ای و مهندسان و معماران سرچشمه بگیرد.

۳- توسعه مسکن: این سناریو معطوف به طراحی برنامه کلان توسعه مسکن برای گروه بزرگی از مردم است. به‌طور سنتی برنامه‌های کلان احداث مسکن را دولت‌ها یا بخش خصوصی اجرا می‌کرده‌اند. در هر دو مورد معمولاً معماران و مهندسانی این پروژه را طراحی می‌کنند که دقیقاً نمی‌دانند بهره‌برداران چه کسانی هستند و چه خصوصیتی دارند. به همین دلیل بسیاری از خانه‌های چنین طرحهایی بی‌استفاده باقی می‌مانند (طرح نواب در تهران نمونه گویایی از این نوع است). در بسیاری از موارد چنین خانه‌هایی به دلیل بی‌مصرف بودن تخریب شده‌اند. در روش جدید باید ابتدا گروه بهره‌برداران از مسکن شناسایی شوند. این گروه در آینده مالک یا اجاره‌کننده ساختمانها خواهند بود. باید در میان خود سازمانی تشکیل دهند و معمار پروژه را انتخاب کنند و بر حسن اجرای کار تا گام آخر نظارت کنند.

به این ترتیب مردم خانه‌هایی خواهند داشت که خود می‌خواهند و به آنها علاقه دارند و لذا حتی پیش از آنکه به خانه‌های خود وارد شده باشند، نوعی حس تعلق به مکان در آنها شکل می‌گیرد. تجربه کار گروهی مردم را قادر می‌سازد در آینده طرحهای دیگری را مثلاً در زمینه آموزش، اشتغال یا به وجود آوردن تجهیزات اجتماعی یا هم اجرا کنند.

۴- اجرای پروژه‌های هنری در محیط: این سناریو به بحث ساخت آثار هنری در محله می‌پردازد. راهبرد سنتی به این صورت بود که مقامات مسئول در هر محله هنرمندانی را برای اجرا و نصب آثار هنری در محله استخدام می‌کردند. هنرمند یا در اجرای کارهای هنری خود آزاد گذاشته می‌شد و یا موظف می‌شد کار نهایی خود را برای تصویب به مقامات تسلیم کند. اگرچه گاهی نتیجه کار مورد پسند مردم بود، اما گاهی هم

جامعه محلی با ثمره خلاقیت هنرمند بیگانه می‌ماند و نمی‌توانست آن را درک کند و لذا به آن تن نمی‌داد. به این ترتیب، هدف این اقدام که زیباسازی و تأمین سلامت روانی ساکنان محل بود برآورده نمی‌شد.

این کار را هم می‌توان به مردم محله سپرد و از آنها خواست که در چارچوبی که البته هنرمندان هدایت می‌کنند، به آنچه دوست دارند، دست پیدا کنند. چیزی که بتوانند به آن افتخار کنند و آن را نماد محله خود بدانند.

۵- مدیریت سوانح: این سناریو در محلی قابل اجراست که با حوادث طبیعی مانند زلزله و سیل و طوفان یا حوادث ساخت دست بشر مانند نا امنی، آتش‌سوزی و آلودگی محیط رویه‌رو هستیم. سوانح، مردمی را بیشتر قربانی می‌کند که در معرض خطر آنها هستند. این آسیب‌پذیری را می‌توان از طریق افزایش قابلیت‌های مردم برای رویارویی با مجموعه‌ای از عوامل اجتماعی، اقتصادی، فیزیکی و فرهنگی کاهش داد.

عنصر اساسی موفقیت در مدیریت سوانح طبیعی، تضمین این موضوع است که قربانیان بالقوه و بالفعل بیش از دیگران تسهت پوشش برنامه‌های توانمندسازی قرار می‌گیرند. شیوه‌های رسمی این آموزشها معمولاً پرهزینه و ناکارآمد است و دوام ندارد. اما مدیریت سوانح به صورت مشارکتی در سطح محله، باعث تعامل منافع عمومی و خصوصی (به‌عنوان مثال در ساختن ساختمانهای ایمن) در برابر زلزله می‌شود. از آنجا که در این حالت نظارت و اجرا را مردم و برای خود انجام می‌دهند، احتمال قصور و کم‌کاری و ساخته شدن سازه‌ها و فضاهای مخاطره‌آور کاهش پیدا می‌کند. برخی از اصول رویکرد جدید عبارت‌اند از:

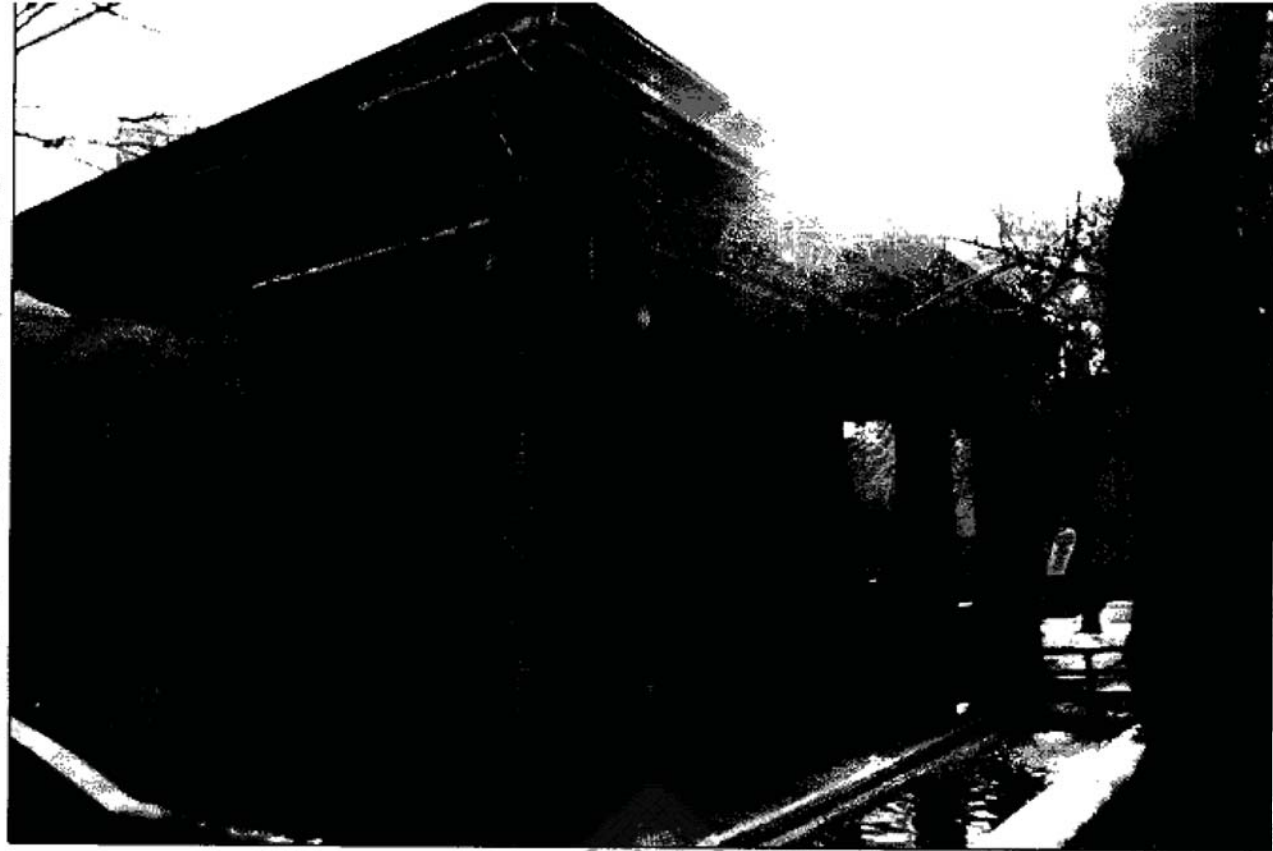
- خود جوامع محلی بهترین گروهی هستند که می‌توانند اولویت مخاطرات خود را تعیین و اقدامات لازم را برای کاهش خطرپذیری انجام دهند.

- بهترین زمان برای کاهش خسارت سوانحها درست قبل از سوانح است و نه هنگام و یا بعد از آن

- قبل از طراحی برنامه‌های کاهش آسیب باید حتماً و دقیقاً معلوم شود که چه مخاطراتی وجود دارد و هر کدام چه افرادی را تحت تأثیر قرار می‌دهند.

- دستاوردهای برنامه‌های کاهش خسارت و خطر را باید دایماً به اطلاع عموم رساند تا از این طریق فرهنگ کاهش سوانح و پیامدهای آنها و علاقه به این موضوع در جامعه گسترش یابد.

۶- استفاده مجدد از میراث صنعتی: معمولاً مناطق صنعتی، سازه‌های بادوام و خوبی دارند و معمولاً برای تبدیل به کاربریهای دیگر بسیار مناسب هستند. اما این تغییر که مستلزم تغییر شکل و محتوای محل است، نیازمند جسارت است؛ باید کاربریهای جدید ممکن شناسایی شوند و مالکان و هر شخص دیگری را برای سرمایه‌گذاری در این مکان قانع کرد.



مردم و گروههای محله و با هزینه‌ای کم تهیه می‌کنند و سپس پیش‌نویس برای تهیه طرح نهایی در اختیار یک گروه حرفه‌ای از متخصصان - مثلاً مهندسان مشاور شهرسازی، مرکز معماری یا آتلیه طراحی شهری یک دانشکده معماری یا شهرسازی - قرار داده می‌شود.

۹- ابتکار عمل اهالی محل: این سناریو به مناطقی مربوط می‌شود که در آنها چند پنگاه بزرگ مالکیت بیشتر زمین‌ها را در اختیار دارند و مردم محلی می‌خواهند از طریق شکست انحصار، محیط و کیفیت زندگی خود را بهبود بخشند. در چنین مواردی مشکل اصلی دشواری توافق میان بنگاهها، انتخاب برای توسعه‌ای است که هم عملی و معقول باشد و هم نیازهای مردم محلی را برآورده سازد. بدون چنین توافقی توسعه به شکل سطحی و پراکنده و موردی اتفاق خواهد افتاد. در این حالت معمولاً مهمترین نیازهای مردم در نظر گرفته نمی‌شوند و از قابلیت‌های زیست‌محیطی منطقه به درستی استفاده نمی‌شود. به این ترتیب ممکن است در بدترین حالت، دستاوردها هدف تخریب قرار گیرند. بنا بر رویکرد جدید باید مردم در تمامی مراحل فرایند نوسازی حضور داشته باشند و در عین حال مالکان و زمینداران هم در این مسیر سهیم باشند.

#### منابع

- 1- Midlothian Council, UK. "Draft consultative Document", 2001.
- 2- Flores, Robert. "Targeted community action planning toolkit", US office of Juvenile justice & Delinquency Prevention, 2003.

در این سناریو، میان بازیگران اصلی همکاری به وجود می‌آید و گروه را یک نهاد دانشگاهی هدایت می‌کند. این نهاد در مورد شیوه بهسازی بنا یا منطقه سابقاً صنعتی به لحاظ علمی به گروه کمک می‌کند.

۷- مطالعه درباره برنامه‌ریزی: این سناریو در جایی کاربرد دارد که مقامات محلی یا مالکان، مشاورانی را در زمینه برنامه‌ریزی برای ارائه رهنمود در مورد گزینه‌های توسعه ممکن در آینده به کار گرفته‌اند و این مشاوران برای انجام کار خود محدودیت زمانی دارند. رویکرد سنتی در چنین مواردی به این صورت بود که مشاوران گزارشهای خود را بدون کاوش دقیق محیط و به‌طور عمده براساس تجربه‌های پیشین تنظیم می‌کردند.

مشاوران از یک فرایند مشاوره با جدول زمانبندی، برای انجام کار استفاده می‌کنند. این روش تضمین می‌کند که برنامه پیشنهادی مشاور، بر دانش روزآمد از دیدگاههای مردم استوار است و مردم هم در فرایند توسعه سهیم شده‌اند.

۸- ایجاد محله جدید: این سناریو نشان می‌دهد که چگونه می‌توان یک برنامه پیشنهادی خلاق برای یک محله جدید، گسترش محله موجود و یا ایجاد یک سکونتگاه جدید تهیه کرد. معمولاً در چنین طرحهای توسعه‌ای تهیه برنامه کار پیشنهادی به بخش خصوصی واگذار می‌شود و یا مشاورانی برای تهیه طرح جامع به کار گرفته می‌شوند. در هر دو حالت دخالت مردم محلی یا متخصصان متعدد در مرحله طراحی محدود می‌شود و هنگامی که طرح آماده شد فقط ممکن است بتوان تغییرات جزئی در آن اعمال کرد.

در این سناریو پیش‌نویس اولیه طرح را گروهی از متخصصان و دانشجویان رشته‌های مختلف با مشاوره با



مطالعات و پژوهش‌های شهری و منطقه‌ای  
سال ششم، شماره بیست و یکم، تابستان ۱۳۹۳

## شاخص‌های تعریف و تعیین سکونتگاه‌های غیررسمی در ایران

کیومرث ایران‌دوست: استادیار برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، دانشگاه کردستان، سنندج، ایران  
محمد اعظمی: کارشناس ارشد برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه مازندران، بابلسر، ایران\*  
روح‌الله تولایی: کارشناس ارشد برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه کردستان، سنندج، ایران

دریافت: ۱۳۹۲/۵/۲۹ - پذیرش: ۱۳۹۳/۳/۲۴، صص ۶۰-۴۳

### چکیده

امروزه یکی از بارزترین نمودهای رشد سریع شهرنشینی، شکل‌گیری سکونتگاه‌های غیررسمی در بسیاری از کشورهای در حال توسعه و از جمله ایران است که به نمادی از فقر شهری بدل شده است. روشن است که پدیده اسکان غیررسمی یکی از مهم‌ترین مشکلات شهرهای بزرگ و تا اندازه‌ای شهرهای کوچک در حال حاضر ایران است. اما نکته دارای اهمیت در این میان وجود شاخص‌ها و معیارهای متفاوتی است که این سکونتگاه‌ها در شهرهای مختلف بر اساس آن تعیین و تعریف می‌شوند. پرسش اساسی این است که سکونتگاه‌های غیررسمی دارای چه معیارها و شاخص‌های مشترکی هستند و کدام ویژگی آن‌ها برای رسیدن به تعریف همسان این پدیده از اهمیت بیشتری برخوردار است؟ در این پژوهش با رویکردی تحلیلی و توصیفی با استفاده از مطالعات اسنادی و برداشت‌های میدانی، ویژگی‌ها و معیارهای تعریف یک سکونتگاه غیررسمی تحلیل شده است. به نحوی که الگویی تعمیم‌پذیر برای شاخص‌های سکونتگاه‌های غیررسمی در ایران ارائه شود. این پژوهش نشان می‌دهد که اگرچه با توجه به ویژگی‌های هر شهر و روند تشکیل سکونتگاه‌های غیررسمی، هر سکونتگاه‌ها دارای ویژگی‌ها و شاخص‌های منحصر به فردی است، اما شاخص‌های عمومی از جمله ویژگی کمی و کیفی مسکن، زیرساخت‌ها، معیارهای اقتصادی و اجتماعی مشترکی را می‌توان برای سکونتگاه‌ها تعریف کرد. تسهیلات رفاهی پایین‌تر از میانگین شهر، کیفیت نازل ساختار مسکن و غیررسمی بودن روند ساخت، بهداشت ناکافی، تراکم زیاد، سرانه‌های شهری اندک، مکان‌گزینی نامناسب، اقتصاد خانوار ضعیف و متکی به بخش غیررسمی اقتصاد و نبود امنیت تصرف به مثابه شاخص‌های کلی ویژگی‌های مشترکی به شمار می‌روند.

واژه‌های کلیدی: معیارها، شاخص‌ها، سکونتگاه‌های غیررسمی، ایران.



## ۱- مقدمه

## ۱-۱- طرح مسأله

رشد روزافزون شهرها در تمامی کشورها به‌ویژه کشورهای در حال توسعه، سبب افزایش بسیار سریع جمعیت شهری در این کشورها گردیده، بی آنکه زیرساخت‌های مورد نیاز به منظور جهش یکباره این جمعیت پیش‌بینی گردد. در بین سال‌های ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۰ جمعیت شهری در کشورهای در حال توسعه به‌طور متوسط در حدود ۵۸ میلیون نفر در سال افزایش یافته است و در حدود ۶ میلیون نفر از آن‌ها از ابتدایی‌ترین امکانات بی‌بهره‌اند (UN-HABITAT, XII: 2011). علاوه بر این عامل رشد نامتوازن اقتصاد جهانی سبب افزایش تضاد طبقاتی در شهرها گردیده که از پیامدهای آن پدیده‌ای موسوم به فقر شهری است. بخش قابل توجهی از این افزایش جمعیت شهری، با درآمد پایین در شهرها زندگی می‌کنند (Payne, 2004: 9). با این وجود، بر اساس آخرین گزارش سازمان جهانی اسکان بشر، ۴۳ درصد از جمعیت شهری مناطق در حال توسعه و ۷۸ درصد از جمعیت شهری مناطق کمتر توسعه یافته در محله‌های فقیرنشین زندگی می‌کنند، در بسیاری از کشورها، فقر شهری نادیده گرفته می‌شود (UNDP, 2005, 13). بدون تغییر در سیاست‌های برخورد و مواجهه با زاغه‌ها، علاوه بر ۴۰۰ میلیون نفری که هم‌اکنون در زاغه‌ها زندگی می‌کنند، تخمین زده می‌شود تا سال ۲۰۲۰، ۱ میلیارد و ۴۰۰ میلیون نفر در اینگونه زاغه‌ها زندگی کنند (UN-HABITAT, 2006: 52).

تغییر سیاست‌ها در سکونتگاه‌های غیررسمی نیازمند برنامه‌ریزی صحیح و اصولی در اینگونه بافت‌ها است، اما سکونتگاه‌های غیررسمی بازتابی از عدم

برنامه‌ریزی صحیح در سطح شهرها است. برنامه‌ریزی در مفهوم عام عبارت است از کوششی در جهت انتخاب بهترین برنامه‌ها در جهت رسیدن به هدف-های مشخص (شیعه، ۱۳۸۸: ۸۶)؛ این در حالی است که برنامه‌ریزی‌ها در شهر جهت تأمین نیازهای تمامی ساکنین شهر نبوده و به‌گونه‌ای می‌توان عنوان کرد که در برنامه‌ریزی‌ها، فقرای شهری نادیده گرفته شده‌اند. بر این اساس اولین گام برای برنامه‌ریزی منطقی در سکونتگاه‌های غیررسمی شناخت درست و جامع اینگونه بافت‌ها است، تا بتوان از طریق آن راهکارهای مناسب به منظور بهبود شرایط ساکنین آن را ارائه داد.

## ۱-۲- اهمیت و ضرورت

بررسی سکونتگاه‌های غیررسمی در ابتدا نیاز به برنامه‌ریزی همه‌جانبه را طلب می‌کند، سازمان‌های یاری‌رسان و سیاست‌گذاران محلی، به ویژه در کشورهای در حال توسعه، نیازمند اطلاعات بهتری در ارتباط با شرایط مختلف حاکم بر سکونتگاه‌های غیررسمی، به منظور پیاده‌سازی سیاست‌های مؤثر شهری و کاهش نابرابری، می‌باشند (Martinez et al, 86: 2008). که در این ره شاخص‌ها به عنوان شالوده اصلی یک برنامه جامع و ابزاری ضروری برای بیان ابعاد مختلف اقتصادی، اجتماعی، زیست‌محیطی و کالبدی سکونتگاه‌ها از جایگاه ویژه‌ای در امر برنامه‌ریزی برخوردار هستند. در وضعیت کنونی مهم‌ترین مبحث در بررسی سکونتگاه‌های غیررسمی در ایران نبود شاخص‌های تعریف‌کننده این نوع سکونتگاه است. به‌گونه‌ای که تشخیص سکونتگاه‌های غیررسمی به روندی سلیقه‌ای و بدون پیروی از اصولی خاص بدل گشته است. که این مسأله خود سبب بروز نگرش‌های نادرست و برداشت‌های غلط

دسترسی به امکانات بهداشتی اصلاح شده (توالت خصوصی، یا عمومی به اشتراک گذاشته شده با تعداد اندکی از افراد).

امنیت تصرف (از لحاظ عملی و قانونی موقعیت امن تصرف و محافظت در برابر تخلیه اجباری) (UN-HABITAT, 2011: 33).

پیران در مجموعه مقالاتی که در مجله سیاسی اقتصادی در دهه‌های ۱۳۶۰ و ۱۳۷۰ به چاپ رسانده به روشنی به واکاوی و بررسی وضعیت سکونتگاه‌های غیررسمی در ایران می‌پردازد. وی در چند مقاله به بررسی دیدگاه‌های جامعه‌شناسی در ارتباط با شهر و شهرنشینی می‌پردازد و در آن‌ها دیدگاه‌های جامعه‌شناسان در ارتباط با سکونتگاه‌های غیررسمی را بیان می‌کند. همچنین در چند مقاله دیگر با عنوان شهرنشینی شتابان و ناهمگون (مسکن نابهنجار)، به طور کامل وضعیت مسکن در این سکونتگاه‌ها را به تصویر می‌کشد. و در سال‌های اخیر با بیان وضعیت جدید در سکونتگاه‌های ایران، روند نوپدید اسکان نایابی در سکونتگاه‌های غیررسمی ایران را متذکر می‌شود (پیران، ۱۳۶۶ تا ۱۳۹۰).

صرفاً در پژوهش‌های متعدد ابتدا به بررسی و تعریف فقر شهری می‌پردازد و فقر مسکن را معضلی فراتر از فقر شهری می‌داند. و بر این اساس به منظور بهبود شرایط مسکن فقرا ارتقا طرح‌های بهسازی شهری را مد نظر قرار می‌دهد (صرافی، ۱۳۸۷). همچنین سکونتگاه‌های غیررسمی را به عنوان واقعیتهای اساسی و قابل ساماندهی در شهرها بیان می‌کند و امنیت سکونت را به عنوان کلید اصلی ساماندهی معرفی می‌نماید و با توجه به تمامی مشکلات و راهکارها در جهت بهبود این سکونتگاه‌ها، تهیه یک

در ارتباط با تشخیص سکونتگاه‌های غیررسمی گردیده است.

### ۱-۳- اهداف پژوهش

اهداف کلان

- شناسایی وجوه مشترک حاکم بر سکونتگاه‌های غیررسمی در ایران.
- شناخت شاخص‌های سکونتگاه‌های غیررسمی به منظور تعریف همسان این پدیده.

اهداف خرد

- دسته‌بندی شاخص‌ها اسکان غیررسمی بر اساس:

- شاخص‌های کالبدی
- شاخص‌های اقتصادی
- شاخص‌های اجتماعی

### ۱-۴- پیشینه پژوهش

در سطح جهانی سازمان اسکان بشر (UN-HABITAT) به تعریف شاخص‌های کلی برای شناسایی محلات فقیرنشین در سطح جهان به شرح زیر پرداخته است.

یک خانواده زاغه‌نشین متشکل از یک یا گروهی از افراد که زیر یک سقف و در یک منطقه شهری زندگی می‌کنند می‌شود، که فاقد یک مورد یا تعداد بیشتری از پنج امکانات زیر است:

مسکن بادوام (یک سازه دائمی به منظور فراهم کردن محافظتی در برابر شرایط شدید آب و هوایی).

منطقه مناسب برای زندگی کردن (بیش از سه نفر از یک اتاق استفاده نکنند).

دسترسی به آب سالم (آبی که کافی و ارزان قیمت باشد و بدون تلاش فراوان به دست آید).

جغرافیایی در سال ۱۳۸۷ به چاپ رسیده به بررسی برخی شاخص‌ها در سکونتگاه‌های غیررسمی می‌پردازد و با دسته‌بندی این شاخص‌ها در سه سطح کلی شاخص‌های اجتماعی، اقتصادی و کالبدی به بیان خرده شاخص‌ها بر اساس جدول ۳ می‌پردازد:

سند ملی را به منظور بهبود شرایط سکونتگاه‌های غیررسمی را ضروری می‌داند (صرافی، ۱۳۸۱). حاتمی نژاد و دیگران در مقاله‌ای با عنوان "بررسی تطبیقی برخی شاخص‌ها در سکونتگاه‌های غیررسمی اطراف کلان‌شهر تهران" که در نشریه علوم

جدول ۱- شاخص‌ها و خرده شاخص‌های سکونتگاه‌های غیررسمی در اطراف کلانشهر تهران

شاخص‌های کالبدی	شاخص‌های اقتصادی	شاخص‌های اجتماعی
تراکم نفر در اتاق آموزشی بهداشتی فضای سبز تفریحی و ورزشی	درآمد پس انداز نوع شغل آینده شغلی (دولتی، آزاد و...) مکان اشتغال قیمت ملک	میزان تمایل به مد روز میزان تمایل به شرکت در مراسم عزاداری نحوه نگرش به مسائل قومی

مأخذ: حاتمی نژاد و حسین اوغلی، ۱۳۸۷: ۱۶.

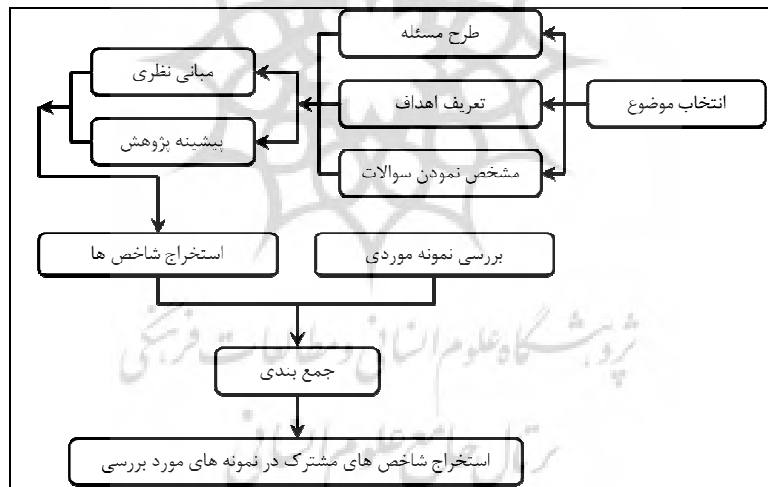
ایراندوست در کتاب "سکونتگاه‌های غیررسمی و اسطوره حاشیه‌نشینی" با یک دید جامع به بررسی تمامی ابعاد سکونتگاه‌های غیررسمی می‌پردازد. در این کتاب ابتدا به تعریف فقر شهری و ارتباط آن با سکونتگاه‌های غیررسمی پرداخته شده است، در فصل دوم تمامی مکاتب و نگرش‌های مرتبط با سکونتگاه‌های غیررسمی مورد بررسی قرار می‌گیرد، در فصل سوم روند شکل‌گیری سکونتگاه‌های غیررسمی مورد بررسی قرار می‌گیرد، در فصل چهارم روند مداخله و برخورد با سکونتگاه‌های غیررسمی بررسی می‌شود، در فصل پنجم با نگاهی گذرا به سکونتگاه‌های غیررسمی در ایران به مسائل و مشکلات و قوانین و مقررات مرتبط با این سکونتگاه‌ها و همچنین کاستی‌های آن‌ها پرداخته می‌شود و در فصل ششم به بیان راهکارهایی به منظور برخورد و ارتقا بخشی این سکونتگاه‌ها پرداخته می‌شود (ایراندوست، ۱۳۸۹).

ایراندوست و صرافی در مقاله‌ای تحت عنوان "یأس و امید در سکونتگاه‌های غیررسمی، نمونه موردی شهر کرمانشاه" که در نشریه رفاه اجتماعی در سال ۱۳۸۵ به چاپ رسیده به بررسی نظریه استاکس در سه نمونه از سکونتگاه‌های غیررسمی شهر کرمانشاه پرداخته‌اند و در ایران راستا شاخص‌هایی از هر محله به منظور مقایسه برداشت گردیده است. از شاخص‌های استفاده شده در مابین پژوهش می‌توان موارد زیر را اشاره کرد: شاخص‌های اجتماعی-اقتصادی: بعدخانوار، نسبت جنسی، نسبت خانوارهای دارای سرپرست زن، میزان باسوادی اعضای خانوار، میزان باسوادی سرپرست خانوار، میزان فعالیت، بیکاری، بارتکفل؛ ویژگی‌های کالبدی: نفر در اتاق، اتاق برای خانوار، متوسط زیربنای خانوار، زیربنا برای هر نفر، متوسط مساحت زمین، متوسط فضای باز برای خانوار، متوسط فضای باز مسکن برای هر نفر، خانوار در هر واحد مسکونی (ایراندوست و صرافی، ۱۳۸۷).

### ۱-۵- روش پژوهش

در این پژوهش با روشی توصیفی-تحلیلی، ابتدا به ارائه ویژگی‌های عمده و مشترک در سکونتگاه‌های غیررسمی پرداخته شده است. سپس با استفاده از اسناد کتابخانه‌ای و طرح‌های انجام گرفته بر روی چند شهر سنندج، کرمانشاه، بندرعباس، زاهدان، اهواز، قم، کرج به عنوان نمونه، به گردآوری ویژگی‌های هر شهر پرداخته شده است. سپس در یک دید تحلیلی توصیفی ویژگی‌هایی که تفاوت سکونتگاه‌های غیررسمی با سایر محلات شهر را نشان می‌دهند به عنوان شاخص‌های سکونتگاه‌های غیررسمی در نظر گرفته شده‌اند.

همچنین در دهه‌ی اخیر کارهای شرکت عمران و بهسازی شهری ایران در شهرهای مختلف سبب دستیابی به منابع ارزشمندی از ویژگی‌های متفاوت این سکونتگاه‌ها گردیده. براساس تجدیدنظر صورت گرفته بر روی شرح خدمات تهیه‌ی برنامه ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی در سال ۸۷، در مرحله نخست تهیه طرح از چهار شاخص فضاها کالبدی، جمعیت برحسب خانوار، اطلاعات اقتصادی-اجتماعی و اطلاعات زیست محیطی به‌نظر جمع-آوری داده‌های سکونتگاه استفاده می‌گردد. که در شاخص فضاها کالبدی مواردی همچون واحدهای مسکونی، زیرساخت‌های کالبدی و فضای عمومی و خدمات شهری مورد بررسی قرار می‌گیرد (سازمان عمران و بهسازی شهری ایران، ۱۳۸۷: ۴).



شکل ۲- نمودار فرآیند پژوهش

### ۲- مفاهیم، دیدگاه‌ها و مبانی نظری

مثابه پدیده‌ای پیچیده بر بستری از تعاملات ناشی از تاثیر و تاثرات مولفه‌های متعدد بروز می‌یابد، که بعضاً تشخیص تقدم و تاخر آنها نسبت به یکدیگر دشوار است و ما را در دریافت و شناخت راه‌حل‌های مناسب برای برون رفت از این وضعیت مواجه با خطا می‌کند (امکچی، ۱۳۸۱: ۵۷).

اسکان غیررسمی، ناظر بر محل اسکان بخشی از جمعیت شهری در جهان سوم است که خارج از بازار رسمی زمین و مسکن و بر پایه قواعد و قول و قرارهای خاص خود، به دست خود ساکنان این گونه مکان‌ها، ساخته شده است (پیران، ۱۳۸۱: ۸). که به

معیارهای متفاوتی را از این سکونتگاه‌ها ارائه نمودند. بیشترین نظریه‌پردازی در حوزه سکونتگاه‌های غیررسمی پیرامون روند و چرایی تشکیل آن متمرکز شده‌است (جدول ۲).

از همان ابتدای پیدایش سکونتگاه‌های غیررسمی با توجه به شرایط حاکم بر جامعه و طرز تلقی از این سکونتگاه‌ها نگرش‌ها و دیدگاه‌های متفاوتی نسبت به سکونتگاه‌های غیررسمی بیان گردید، که هر یک با توجه به برداشت خود از سکونتگاه‌های غیررسمی

جدول ۲- دیدگاه‌های مختلف و شاخص‌ها و معیارهای شکل‌گیری محله‌های فقیرنشین

منابع	شاخص‌ها و معیارهای شکل‌گیری محله‌های فقیرنشین	دیدگاه‌ها
شکویی، ۱۳۷۲؛ زاهد زاهدانی، ۱۳۶۹؛ ممتاز ۱۳۸۸؛ جواهری پور، ۱۳۸۲؛ هیراسکار، ۱۳۸۶.	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ تغییر در نحوه استفاده از زمین (تغییر کاربری)</li> <li>○ کمبود مسکن و عدم تعمیر و نگهداری صحیح آن</li> <li>○ مهاجرت کارگران روستایی به شهر</li> </ul>	دیدگاه اکولوژی
○ شیخی، ۱۳۸۰؛ هیراسکار، ۱۳۸۶؛ ربانی، ۱۳۸۹.	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ عدم سرمایه‌گذاری به منظور توسعه اشتغال</li> <li>○ مهاجرت روستاییان به شهرها</li> </ul>	دوره تسلسل فقر و حاشیه‌نشینی
○ شیبک، ۱۳۸۳؛ شیخی، ۱۳۸۲؛ صرافی، ۱۳۸۲.	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ عدم برآورده شدن نیاز اجتماعی</li> <li>○ مهاجرت روستاییان به شهرها</li> <li>○ عدم امکان تأمین مسکن توسط فقرای شهری</li> <li>○ ناکارآمدی بازارهای رسمی زمین و مسکن</li> </ul>	دیدگاه نیازهای اساسی
○ شکویی، ۱۳۸۵؛ شکویی، ۱۳۸۶؛ حاج یوسفی، ۱۳۸۲؛ ایراندوست، ۱۳۸۹؛ ایراندوست و صرافی، ۱۳۸۶؛ پیران، ۱۳۷۳؛ قرخلو، ۱۳۸۸.	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ جمعیت زیاد خانوارهای فقیرنشین</li> <li>○ بی‌انگیزگی، جبری‌گری، رضایت‌مندی آنی، و بی‌نظمی اجتماعی در میان فقیرنشینان شهری</li> <li>○ مهاجرین نورسیده به‌منظور یافتن شغل</li> <li>○ گسترش شکاف فقر و عوامل کلان اقتصادی</li> <li>○ نبود نظارت و شرایط کار در جامعه صنعتی</li> </ul>	دیدگاه لیبرال
○ ایراندوست، ۱۳۸۹؛ شکویی، ۱۳۸۵؛ پیران، ۱۳۷۰؛ پیران، ۱۳۸۴.	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ شکاف زیاد بین فقیر و غنی در شهر به دلیل ضعف نظام نامتعادل سرمایه‌داری</li> <li>○ سطح پایین دستمزدهای کارگران</li> <li>○ اراده‌ی سرمایه‌داری برای مقابله با گرایش فزاینده‌ی کاهش سطح مصرف در اقتصاد سرمایه‌داری</li> <li>○ کاهش سرمایه‌گذاری در تجهیزات و امکانات زیربنایی</li> </ul>	دیدگاه رادیکال
○ ازکیا، ۱۳۸۸؛ ایراندوست، ۱۳۸۹؛ پیران، ۱۳۷۰.	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ وابستگی مرکز به پیرامون</li> <li>○ افزایش شهرنشینی و رشد شهرها</li> </ul>	مکتب وابستگی
○ پیران، ۱۳۷۰؛ شیبک، ۱۳۸۳؛ پیران، ۱۳۷۳؛ شکویی، ۱۳۸۵؛ پیران، ۱۳۸۰.	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ روابط بین طبقات اجتماعی یا به بیان دیگر بهره‌کشی از طبقات پایین</li> <li>○ تجمع ثروت و قدرت در یک شهر و یا بخش خاصی از شهر</li> <li>○ جا به جایی‌های عظیم جمعیتی و مهاجرت روستاییان به شهر</li> </ul>	دیدگاه اقتصاد سیاسی فضا
○ UN-HABITAT, 2003 و UN-HABITAT, 2007. ۱۳۸۹ و ایراندوست،	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ دیدگاه‌های استعماری نسبت به شهرها و سلب مالکیت</li> <li>○ مشکل قوانین و مقررات که سبب به حاشیه رانده شدن اقتصاد و در پی آن کارگران می‌شود</li> <li>○ هزینه‌های زیاد رسمی شدن</li> </ul>	دیدگاه لیبرال جدید

## ۲-۱- شهرنشینی و اسکان غیررسمی در ایران

مطالعات کارشناسان مسائل شهری نشان می‌دهد که تا سال ۱۳۲۰، اقتصاد شهر و روستا، نسبتاً توازن داشت و کمتر شاهد مهاجرت روستاییان به شهرها بودیم، اما اولین حرکت‌های مهاجرتی و آغاز توسعه شهرنشینی معاصر ایران مقارن با سال‌های ۱۳۲۰ تا ۱۳۳۲ است. در این دوره، بر اثر نابسامانی‌های اجتماعی و سیاسی، اقتصاد ایران دستخوش رکود می‌گردد و طرح‌های نوسازی و توسعه نیز متوقف می‌شود و روند تحولات اقتصادی و عمرانی کشور از ادامه باز می‌ماند اما مهاجرت روستاییان الزاماً به سوی شهرها نبود. کشاورز از روستایی به روستای دیگر سفر و با همیاری و مشارکت کشاورزان محلی کار می‌کرد (حاج‌یوسفی، ۱۳۸۱: ۱۹). اما براساس برخی دیدگاه‌ها اصلاحات اراضی از عمده‌ترین دلایل مهاجرت روستاییان به شهرها است. اولاً اولین موج عظیم مهاجرت در ایران چندین سال پس از اصلاحات اراضی رخ داده است. ثانیاً به استثنای نقاطی که در اثر خشک شدن منابع آب، زمین غیر قابل کشت گشته است، حتی یک متر زمین کشت نشده رها نشده، بلکه صدها هکتار جدید نیز به زیر کشت رفته است. ثالثاً در تمامی سال‌ها به جز چند مورد خشکسالی جدی، محصولات کشاورزی، عمده رشد داشته است (پیران، ۱۳۸۷: ۱۷). از سوی دیگر روند رشد شهری ایران تا سال ۱۳۴۵ به سود شهرهای کوچک و متوسط بوده که به دلیل مهاجرت درون استانی در ایران بوده و تا امروز صادق باقی مانده است، لیکن از ۱۳۴۵ به بعد با تشدید فرآیند ادغام اقتصاد ملی در اقتصاد جهانی و به برکت سرازیر

شدن پول نفت روند توسعه شهری به سود شهرهای متوسط و بزرگ تغییر یافته (پیران، ۱۳۶۸: ۴۵). در سال‌های دهه ۱۳۶۰ به دلیل بروز جنگ و شکل‌گیری برخی مهاجرت‌های تحمیلی نوعی نابسامانی سکونتی در برخی شهرها ایجاد شد و فرض بر این بود که با عادی شدن وضعیت این نابسامانی‌ها خودبه‌خود برطرف می‌شوند. غفلت سیاست‌گذاران و گاه انکار روند ساختیابی اسکات غیررسمی در پیرامون برخی شهرهای بزرگ و کوچک و گسترش فقر شهری موجب می‌شود با تأخیر بسیار و پس از تثبیت برخی سکونتگاه‌های غیررسمی به این موضوع پرداخته شود (طاهرخانی، ۱۳۸۸: ۳۶). در دهه‌های گذشته الگوی جا افتاده زندگی در اجتماعات اسکان غیررسمی و شرایط و نحوه پدید آمدن آن‌ها رو به دگرگون شدن نهاد. سهم افرادی که از شهر بزرگ نزدیک، به اسکان غیررسمی روی می‌نهند، روز به روز افزایش یافت و سابقه طبقاتی خانوارها، خاستگاه و منزلت اجتماعی آنان متفاوت گردید. درواقع اجتماعات اسکان غیررسمی صاحب دو کارکرد شدند که سخت به هم مرتبطند. نخستین کارکرد انجام وظیفه به عنوان الگوی انطباق با بیکاری است، و دومین کارکرد به فقیرتر شدن اسکان غیررسمی مربوط است و آن تقسیم و بازتقسیم خانه‌های غیررسمی یک شبه برپا شده و فروش بخشی از آن یا اجاره دادن قسمتی از آن به عنوان ساز و کار یا مکانیسم انطباق با فقر است (پیران، ۱۳۸۷: ۱۸-۱۹). براساس دیدگاه‌های کارشناسان مختلف، در تقسیم‌بندی سکونتگاه‌های غیررسمی معیارهای متفاوتی به کار گرفته شده است که می‌تواند بر روی تعیین

شاخص‌ها تأثیرگذار باشد. مجموعه دیدگاه‌ها را می‌توان در جدول ۳ خلاصه نمود.

جدول ۳- دیدگاه‌های مختلف در تقسیم‌بندی سکونتگاه‌های غیررسمی

کارشناس	تقسیم‌بندی
آبرامز	بی‌خانمان‌ها و خیابان‌خواب‌ها، گروه‌هایی که خانه یا اتاق‌هایی را در محلات فقیرنشین اجاره می‌کنند، زورآبادنشین‌ها و ساکنان حلی‌آبادها
استاکس (Stokes)	آلونک‌های امید (رو به ترقی)، آلونک‌های یأس (رو به زوال)
پیران	اسکان ناپایی
جان. اف. سی. ترنر	طلایه‌دار، گروه‌های در پی تثبیت، جویندگان پایگاه درآمدی متوسط
جانس پرلمن	به حاشیه رانده شده در مقابل حاشیه‌نشین، حاشیه‌ای بودن صنعتی، حاشیه‌ای بودن فرا صنعتی

مأخذ: پاتر و ایونز، ۱۳۸۴؛ ایران‌دوست و صرافی، ۱۳۸۶؛ پیران، ۱۳۸۷

### ۳- تحلیل یافته‌ها

اطمینان نسبی حاصل نمود. لیکن به دلیل طیف بسیار گسترده و متنوع این سکونتگاه‌ها در ایران ارائه ویژگی‌هایی که از طریق آن‌ها بتوان به طور کامل تمامی وجوه این سکونتگاه‌ها را بیان کرد، بسیار دشوار است.

طیف بسیار وسیع سکونتگاه‌های غیررسمی در ایران سبب گردیده تا ارائه ویژگی‌هایی که بتواند به طور جامع و کامل این نوع اجتماعات را تحت پوشش قرار دهد دشوار شود. در این پژوهش به منظور ارائه بهینه این ویژگی‌ها، ابتدا به دسته‌بندی آن‌ها پرداخته خواهد شد و ویژگی‌های هر دسته به طور مجزا بررسی خواهد شد. ویژگی‌های اسکان غیررسمی در ایران به شرح نمودار شماره ۲ است. در این پژوهش به منظور بررسی و مطالعه ویژگی‌های سکونتگاه‌های غیررسمی در ایران، براساس مطالعات و پژوهش‌های صورت گرفته در این سکونتگاه‌ها، چند شهر سنج، کرمانشاه، بندرعباس، زاهدان، اهواز، قم، کرج به عنوان نمونه انتخاب شده و به بررسی ویژگی‌ها در آن‌ها پرداخته شده است.

مشکلات در اندازه‌گیری محلات فقیرنشین با عدم وجود یک تعریف مورد توافق شروع می‌شود. در نتیجه تعیین محله‌های فقیرنشین در داخل جریان اصلی ابزار نظارتی، مانند سرشماری ملی جمعیتی، بررسی‌های جمعیتی و بهداشتی و بررسی‌های جهانی صورت نپذیرفته است، برخی مطالعات به تهیه نشانه‌ها<sup>۱</sup> و یا بیان متغیرها، مانند "نسبت مسکن غیر مجاز" یا "نسبت مالکان متصرف" می‌پردازند. ارزیابی فقر عمومی در بسیاری از کشورهای کمتر توسعه‌یافته (LDCs) به طور کلی تنها اطلاعات کیفی فقر شهری را فراهم می‌کند (UN-HABITAT, 2003: 10). شناسه‌ها برای آسان کردن درک مشترک از مفاهیم به کار گرفته شده در خصوص سکونتگاه‌های غیررسمی و تصمیمات متکی بر آن تدوین می‌شوند. برای تعیین شناسه‌ها رایج‌ترین ویژگی‌های مشترک در هر یک از عوامل نقش‌آفرین در بافت‌های غیررسمی مدنظر قرار می‌گیرد. بنابراین با مشاهده و بررسی شناسه‌های همناخت می‌توان از وجود سکونتگاه‌های غیررسمی

1. proxies

شیبک، ۱۳۸۳؛ ابراهیم‌زاده و دیگران، ۱۳۸۳؛ ایراندوست و صرافی، ۱۳۸۶؛ محیط اندیش پایدار، ۱۳۹۱؛ موسوی و دیگران، ۱۳۸۹).

#### - تراکم جمعیت

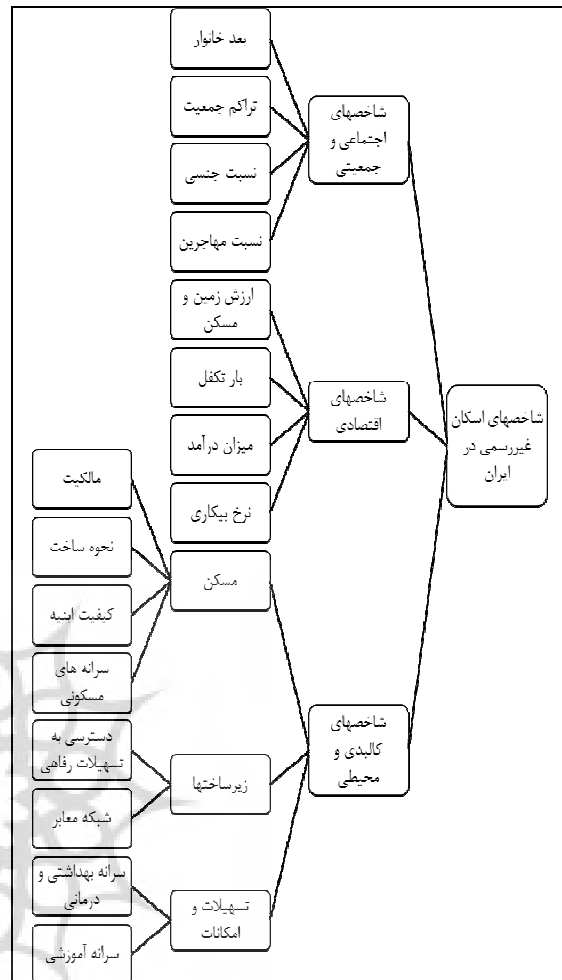
در اکثر سکونتگاه‌های غیررسمی در شهرهای ایران، تراکم جمعیت عددی بالاتر از میانگین کل شهر را نشان می‌دهد. که این بیانگر ساختارهای ناصحیح شهرسازی حاکم بر این سکونتگاه‌ها است. به‌عنوان نمونه می‌توان به شهر زاهدان اشاره کرد که تراکم جمعیتی کل شهر برابر ۹۶.۷۷. تراکم جمعیتی در دو محله کریم‌آباد و شیرآباد به ترتیب برابر ۳۵۰ و ۱۷۵.۵ نفر در هکتار است (بوم نگار پارس، ۱۳۸۳ الف؛ شیبک، ۱۳۸۳؛ ابراهیم‌زاده و دیگران، ۱۳۸۳؛ تدبیر شهر، ۱۳۸۳؛ شیعه و دیگران، ۱۳۹۰).

#### - نسبت جنسی

در بیشتر سکونتگاه‌های غیررسمی در شهرهای ایران، نسبت جنسی از کل شهر تبعیت می‌کند. گرچه در مواردی نیز این نسبت عددی بالاتر از سطح شهر را نشان می‌دهد. به همین دلیل نسبت جنسی را نمی‌توان به‌عنوان یکی از شاخص‌های تأثیرگذار در سکونتگاه‌های غیررسمی بیان کرد. به‌عنوان نمونه می‌توان به شهر کرمانشاه اشاره کرد که نسبت جنسی در کل شهر برابر ۱۰۵ و در محله دولت‌آباد برابر ۱۲۲ است (بوم نگار پارس، ۱۳۸۳ الف؛ ایراندوست و صرافی، ۱۳۸۶؛ پوراحمد و دیگران، ۱۳۸۹؛ شیبک، ۱۳۸۳؛ شیعه و دیگران، ۱۳۹۰).

#### - نسبت مهاجرین

مهاجرت یکی از ابعاد بسیار تأثیرگذار بر سکونتگاه‌های غیررسمی در شهرهای ایران به‌شمار می‌رود و



شکل ۳- نمودار ویژگی‌های سکونتگاه‌های غیررسمی

در ایران مأخذ: نگارندگان

#### - بعد خانوار

آمارهای به‌دست آمده در ارتباط با بعد خانوار در سکونتگاه‌های غیررسمی حاکی از آن است که در این سکونتگاه‌ها بعد خانوار به‌عنوان یکی از ویژگی‌های اجتماعی و جمعیتی عددی بالاتر از میانگین کل شهر را نشان می‌دهد. به‌عنوان نمونه می‌توان به شهر سنندج اشاره کرد که بعد خانوار در سکونتگاه‌های غیررسمی این شهر برابر ۴.۸۵ و در کل شهر برابر با ۴.۶۸ است (بوم نگار پارس، ۱۳۸۳ الف؛ ساپ، ۱۳۸۳؛



۴.۱۵ است (بوم نگار پارس، ۱۳۸۳؛ معمار عرش، ۱۳۸۳؛ پوراحمد و دیگران، ۱۳۸۹؛ ایراندوست و صرافی، ۱۳۸۶).

#### میزان درآمد

در تمامی سکونتگاه‌های غیررسمی درآمد کم و حتی در بعضی موارد بسیار کم از بزرگترین مشکلات ساکنین این نوع سکونتگاه‌ها است. بر این اساس درآمد پایین و حتی وجود درصد بالایی فقر مطلق در میان ساکنین اجتماعات اسکان غیررسمی از ویژگی‌های بارز این مناطق است، همچنین اشتغال در بخش غیررسمی اقتصاد از مهم‌ترین ویژگی‌های این سکونتگاه‌ها است. برای نمونه می‌توان به محله سهرابیه کرج اشاره کرد که میانگین درآمد ماهیانه در این محله در سال ۸۷ برابر ۲۹۰ هزار تومان است (بوم نگار پارس، ۱۳۸۳؛ شیبک، ۱۳۸۳؛ ایراندوست و صرافی، ۱۳۸۶؛ پوراحمد و دیگران، ۱۳۸۹؛ زیاری و نوذری، ۱۳۸۸).

#### - نرخ بیکاری

در اکثر سکونتگاه‌های غیررسمی در ایران بالا بودن نرخ بیکاری از اصلی‌ترین ویژگی‌های این سکونتگاه‌ها است. در واقع مشاغلی چون کارگران فصلی و دست‌فروشی و مشاغل ناپایدار شهری که بالاترین درصد از گروه‌های اصلی شغلی را در مناطق غیررسمی به خود اختصاص داده‌است، منجر به کاهش چشمگیر میزان بیکاری در برخی از مناطق شده‌است. برای نمونه می‌توان شهر بندرعباس اشاره کرد که نرخ بیکاری در سکونتگاه‌های غیررسمی آن برابر ۱۱.۳۶ است (بوم نگار پارس، ۱۳۸۳؛ ساپ، ۱۳۸۳؛ شیبک، ۱۳۸۳؛ ایراندوست و صرافی، ۱۳۸۶).

در تمامی سکونتگاه‌ها بخش اعظمی از ساکنین را مهاجرین تشکیل می‌دهند، چه مهاجرینی که از روستا به شهر آمده‌اند و چه مهاجرینی که از شهرهای دیگر به این محلات آمده‌اند. پس می‌توان مهاجرت را به عنوان یکی از عوامل تأثیرگذار بر این محلات ذکر کرد. اما نکته قابل توجه این است که این مهاجرت‌ها اکثراً به پیدایش این سکونتگاه‌ها باز می‌گردد، این درحالی است که باتوجه به آنچه که در مبانی نظری ارائه شد نحوه‌ی سکونت در اجتماعات غیررسمی در ایران در حال تغییر است و به سمت اسکان نایابی پیش می‌رود و در این روند اسکان مهاجرت نقش کم‌رنگ‌تری ایفا می‌کند، و نحوه‌ی سکونت در این سکونتگاه‌ها با جابه‌جایی ساکنین سایر محلات شهر به این سکونتگاه‌ها همراه است. به‌عنوان نمونه می‌توان به کوی منبع آب اهواز اشاره کرد که در مجموع ۸۴.۴ درصد از ساکنین مهاجر می‌باشند و از این تعداد تنها ۳۳.۸ درصد دارای منشع مهاجرت روستایی می‌باشند (بوم نگار پارس، ۱۳۸۳؛ معمار عرش، ۱۳۸۳؛ ایراندوست و صرافی، ۱۳۸۶؛ شیبک، ۱۳۸۳؛ شیعه و دیگران، ۱۳۹۰؛ زیاری و نوذری، ۱۳۸۸).

#### - بار تکفل

در تعدادی از سکونتگاه‌های غیررسمی در شهرهای ایران بار تکفل بالاتر از سطح شهر بوده و در تعدادی دیگر یا برابر شهر و یا کمتر از آن است. به همین دلیل بار تکفل را نمی‌توان از عوامل مؤثر بر سکونتگاه‌های غیررسمی بیان کرد. به‌عنوان نمونه می‌توان به شهر سنندج اشاره کرد که بار تکفل در محلات حاشیه‌ای برابر ۴.۶۵ و در کل شهر برابر

**- نحوه ساخت**

در اکثر سکونتگاه‌های غیررسمی مورد مطالعه، بیشتر مسکن فاقد پروانه ساخت و ساز ساختمانی می‌باشند و به صورت غیررسمی و بدون مجوز ساخته شده‌اند. برای نمونه می‌توان به محله شاطرآباد کرمانشاه اشاره کرد که در آن ۹۳.۱٪ از واحدهای مسکونی فاقد پروانه و شناسنامه ساختمانی و تنها ۶.۹٪ از مسکن دارای پروانه ساختمانی می‌باشند (بوم نگار پارس، ۱۳۸۳؛ شیبیک، ۱۳۸۳؛ ابراهیم‌زاده و دیگران، ۱۳۸۳؛ صیدی و دیگران، ۱۳۸۹).

**- ارزش زمین و مسکن**

پایین بودن ارزش زمین و مسکن در سکونتگاه‌های غیررسمی ایران یکی از بارزترین مشخصه‌های این سکونتگاه‌ها است. که سبب ایجاد جذابیت برای فقرای شهری گردیده، اما با افزایش تقاضا و افزایش قیمت در این مناطق تعدادی از ساکنین مجبور به ترک مکان و نقل مکان به جای دیگر می‌گردند. به عنوان نمونه می‌توان به شهر سنندج اشاره کرد که میانگین قیمت یک واحد مسکونی در محلات اسکان غیررسمی این شهر در سال ۱۳۸۲ بین ۵ تا ۱۵ میلیون تومان است (بوم نگار پارس، ۱۳۸۳؛ شیبیک، ۱۳۸۳؛ معمار عرش، ۱۳۸۳).

**- کیفیت ابنیه و میزان پایداری سازه‌ای**

در تمامی سکونتگاه‌های غیررسمی ایران کیفیت پایین ساختمان‌ها یکی از مشکلات مسکن در این سکونتگاه‌ها است. استفاده از مصالح ناپایدار و در مواردی استفاده از مصالح دست‌باز یافتی از عمده مشکلات آن‌ها است. پس می‌توان این ویژگی را به عنوان یکی از اصلی‌ترین ویژگی‌های مؤثر بر

سکونتگاه‌های غیررسمی بیان کرد. برای نمونه می‌توان به محله اسلام‌آباد شهر تهران اشاره کرد که ۵۷٪ از ساختمان‌ها مرمتی، ۴۲٪ تخریبی و ۱٪ به صورت خانه‌های موقت است (بوم نگار پارس، ۱۳۸۳؛ زیاری و نوذری، ۱۳۸۸؛ داداش پور و عزیززاده، ۱۳۸۹؛ موسوی و دیگران، ۱۳۸۹؛ حاتمی‌نژاد و دیگران، ۱۳۸۵؛ شیبیک، ۱۳۸۳؛ ابراهیم‌زاده و دیگران، ۱۳۸۳).

**- سرانه مسکونی**

پایین بودن سرانه مسکونی در سکونتگاه‌های غیررسمی ایران بسیار بارز است. پایین بودن این سرانه بیانگر تجمع بیش از اندازه جمعیت ساکن در واحد سطح است. بر این اساس سرانه‌ی مسکونی را یکی از مهم‌ترین و مؤثرترین ویژگی‌های سکونتگاه‌های غیررسمی در ایران می‌توان نام برد. برای نمونه می‌توان به شهر قم اشاره کرد که سرانه زیربنای مسکونی در کل شهر برابر ۲۹ مترمربع و در محلات شیخ‌آباد و شهرک قائم به ترتیب برابر ۱۴.۳ و ۹.۷ است (بوم نگار پارس، ۱۳۸۳؛ موسوی و دیگران، ۱۳۸۹؛ شیبیک، ۱۳۸۳؛ ابراهیم‌زاده و دیگران، ۱۳۸۳).

**- دسترسی به تسهیلات رفاهی**

در تعدادی از سکونتگاه‌های غیررسمی ایران، بیشتر مسکن دارای تسهیلات رفاهی هستند و در تعدادی دیگر از سکونتگاه‌ها فاقد این تسهیلات می‌باشند و وجود این تسهیلات بستگی به میزان رشد سکونتگاه و روند رسمی شدن آن دارد. در سکونتگاه‌هایی که دارای تسهیلات رفاهی هستند کیفیت این تسهیلات در سطح پایینی است، به گونه‌ای که در ساعات اندکی از شبانه روز امکان دسترسی به آن‌ها برای ساکنان

### - کاربری آموزشی

امکانات آموزشی در سطح سکونتگاه‌های غیررسمی ایران از وضعیت مطلوبی برخوردار نبوده، و نیازهای ساکنین این مناطق را پاسخگو نیستند. در این سکونتگاه‌ها سرانه کاربری آموزشی بسیار پایین‌تر از سطح شهر است. برای نمونه می‌توان به محله عین ۲ اهواز اشاره کرد که سرانه کاربری آموزشی در آن برابر ۱.۲ مترمربع است. این درحالی است که این رقم برای کل شهر اهواز برابر ۵.۱۴ است (بوم نگار پارس، ۱۳۸۳؛ شیبک، ۱۳۸۳؛ ابراهیم‌زاده و دیگران، ۱۳۸۳؛ قرخلو و شریفی، ۱۳۸۳).

### - مالکیت

مالکیت در سکونتگاه‌های غیررسمی ایران را می‌توان به دو گونه تقسیم نمود اول، از لحاظ نحوه مالکیت اشخاص بر زمین و مسکن ساکن در آن که نتایج حاکی از شخصی بودن اکثر مساکن در این سکونتگاه‌ها در ایران است. دوم، از لحاظ حقوقی و سند مالکیت که نتایج در این بخش نشان می‌دهد اکثر مساکن در این سکونتگاه‌ها فاقد سند مالکیت ثبتی بوده و بیشتر مساکن دارای قولنامه و یا تصرفی هستند. این ویژگی نشانگر پایین بودن امنیت تصرف در این سکونتگاه‌ها است. برا نمونه می‌توان به محله شاطرآباد کرمانشاه اشاره کرد که در آن تنها ۱۵ درصد دارای سند مالکیت و ۸۵ درصد دارای قولنامه اوقافی می‌باشند (بوم نگار پارس، ۱۳۸۳؛ ساپ، ۱۳۸۳؛ زیاری و نوذری، ۱۳۸۸؛ صیدی و ابراهیم‌زاده، ۱۳۸۹؛ حاتمی‌نژاد و دیگران، ۱۳۸۵؛ ابراهیم‌زاده و دیگران، ۱۳۸۳؛ موسوی و دیگران، ۱۳۸۹).

فراهم است. برای نمونه می‌توان به کوی منبع آب اهواز اشاره کرد که حدود ۴۰ درصد از ساکنان از آب و برق غیرمجاز استفاده می‌کنند (بوم نگار پارس، ۱۳۸۳؛ ساپ، ۱۳۸۳؛ زیاری و نوذری، ۱۳۸۸؛ شیبک، ۱۳۸۳).

### - معابر و شبکه دسترسی

ساختار شبکه ارتباطی در سکونتگاه‌های غیررسمی دارای وضعیت مطلوبی نیست. که از عمده مشکلات آن می‌توان به عرض کم معابر عدم پوشش مناسب معابر و عدم رعایت طرح هندسی در احداث معابر اشاره کرد. برای نمونه می‌توان به شهر سنندج اشاره کرد که سرانه شبکه معابر در آن برابر ۹۸ است و در ۳۴٪ از خیابان‌ها به دلیل مشکلات امکان تردد سواره وجود ندارد (بوم نگار پارس، ۱۳۸۳؛ شیبک، ۱۳۸۳؛ ابراهیم‌زاده و دیگران، ۱۳۸۳؛ خاتم، ۱۳۸۱).

### - کاربری بهداشتی و درمانی

شرایط بهداشتی و درمانی در سکونتگاه‌های غیررسمی ایران دارای وضعیت مطلوبی نبوده و این ویژگی در سکونتگاه‌های غیررسمی هم از لحاظ سرانه و هم از لحاظ کیفیت وضعیت نامطلوبی را نشان می‌دهد. برای نمونه می‌توان به شهر زاهدان اشاره کرد که سرانه این خدمات برای دو محله شیرآباد و کریم‌آباد به ترتیب برابر ۰.۲۸ و ۰.۱۴ است (بوم نگار پارس، ۱۳۸۳؛ شیبک، ۱۳۸۳؛ ابراهیم‌زاده و دیگران، ۱۳۸۳).

جدول ۴- تطبیق ویژگی‌های سکونتگاه‌های شهرهای مختلف

کرماتشاه	کرج	قم	اهواز	زاهدان	بندرعباس	سنندج		
۴۸۹	-	۵.۴	-	۷.۲۹	-	۴۸۵	بعد خانوار	
۲۳۰	۱۷۱	-	-	۹۶.۷۷	-	۳۸۸	تراکم جمعیت	
۱۲۲	۹۵.۶۲	-	-	۱۰۵	۱۱۱.۳	۱۰۶	نسبت جنسی	
-	%۹۷	-	۳۳.۸	-	%۸۹	%۴۷.۲	نسبت مهاجرین	
۴.۰۵	-	-	-	-	۳.۸۶	۴.۶۵	بار تکفل	
%۶۳	%۷۴	-	%۶۴.۶	%۸۰	%۷۷.۳	-	میزان درآمد(فقر مطلق)	
%۲۵.۷۵	-	-	-	-	%۱۱.۳۶	%۱۰.۴۷	نرخ بیکاری	
%۹۳.۱	-	-	-	%۷۸	-	%۶۱	مسکن	نحوه ساخت
-	-	%۶۵	-	%۶۸.۵	-	%۶۹.۱۹		کیفیت ابنیه
-	-	۱۲	-	۱۳.۸	-	۱۲.۷۱	زیرساخت‌ها	سرانه مسکونی
-	-	-	-	%۲۷.۵	%۵	%۹.۹۵		عدم دسترسی به تسهیلات رفاهی
-	-	-	-	۷.۶۵	-	۹.۸	برخوردار	معیار دسترسی
-	-	-	-	۰.۱۴	-	۰.۰۴		سرانه بهداشتی و درمانی
-	-	-	۱.۲	۰.۶۳	-	۰.۳۱		سرانه آموزشی
-	-	-	%۱۱.۶	%۷۱	%۵۲.۵۸	%۲۰.۴	مالکیت اراضی	

مآخذ: بوم نگار پارس، ۱۳۸۳ الف؛ ساپ، ۱۳۸۳؛ شیبک، ۱۳۸۳؛ ابراهیم‌زاده و دیگران، ۱۳۸۳؛ ایران‌دوست و صرافی، ۱۳۸۶؛ محیط‌اندیش پایدار، ۱۳۹۱؛ موسوی و دیگران، ۱۳۸۹؛ بوم نگار پارس، ۱۳۸۳ ب؛ پوراحمد و دیگران، ۱۳۸۹؛ زیاری و نوذری، ۱۳۸۸؛ صیدی و دیگران، ۱۳۸۹؛ معمار عرش، ۱۳۸۳؛ داداش پور و عزیززاده، ۱۳۸۹؛ حاتم‌نژاد و دیگران، ۱۳۸۵؛ خاتم، ۱۳۸۱؛ قرخلو و شریفی، ۱۳۸۳.

#### ۴- نتیجه‌گیری و پیشنهادها

بر این اساس شاخص‌های تعریف و تعیین سکونتگاه‌های غیررسمی در ایران را می‌توان به چهار دسته کلی کالبدی، اقتصادی، اجتماعی و حقوقی تقسیم کرد. که هر کدام از موارد، زیرمعیارهایی را به منظور تعریف دقیق و جامع هر معیار شامل می‌گردد. در این میان، باتوجه به شرایط موجود در ایران، شاخص‌هایی همچون کیفیت ساختاری مسکن، تراکم، زیرساخت‌ها و برخوردار، مکان‌گزینی، اقتصاد غیررسمی، جمعیتی و نبود امنیت تصرف از اهمیت بیشتری برخوردار هستند.

هر سکونتگاه شهری به منظور تأمین کیفیت سکونت برای ساکنین خود نیازمند دارا بودن حداقل ویژگی‌هایی است. این ویژگی‌ها حداقل نیاز هر فرد به منظور تأمین نیازهای سکونتی هستند، و کمبود هر یک سبب بروز عدم رضایت از سکونت در انسان می‌گردد، که این امر کاهش کیفیت سکونتگاه را در پی خواهد داشت. در ادامه با تلفیق این ویژگی‌ها با ویژگی‌های یاد شده که با توجه به بررسی‌ها دارای تأثیرات بسزایی بر سکونتگاه‌های غیررسمی می‌باشند، مفهوم شاخص‌های تعریف‌کننده سکونتگاه‌های غیررسمی ایران مشخص می‌گردد.

## جدول ۵- شاخص‌های تعریف کننده سکونتگاه‌های غیررسمی

تعریف	شاخص‌ها	زیرمعیارها	دست بندی
<p>یک سکونتگاه از لحاظ تسهیلات رفاهی دچار مشکل بوده هرگاه یکی از موارد زیر رخ دهد:</p> <p>هرگاه بیش از ۵۰٪ از خانوارهای ساکن فاقد شبکه آب لوله‌کشی باشند.</p> <p>هرگاه بیش از ۵۰٪ خانوارها ساکن فاقد شبکه برق سراسری باشند.</p> <p>هرگاه بیش از ۵۰٪ خانوارهای ساکن فاقد لوله‌کشی گاز شهری بوده و یا به منابع سوخت‌رسان دیگر دسترسی نداشته باشند.</p> <p>در صورتی که مسکن بیش از نیمی از روز یعنی ۱۲ ساعت در شبانه روز امکان استفاده از این تسهیلات را به هر دلیل نداشته باشند.</p>	تسهیلات رفاهی	مسکن	کالبدی
<p>یک سکونتگاه از لحاظ کیفیت ساختاری مسکن دچار مشکل است هرگاه بیش از ۵۰٪ از مسکن سکونتگاه از لحاظ کیفیت و دوام مصالح ساخت دچار یکی از مشکلات زیر باشند:</p> <p>استفاده از مصالح بازیافتی.</p> <p>استفاده از مصالح دست دوم.</p> <p>عدم انطباق با اصول و آیین‌نامه‌های ساختمانی.</p> <p>ساخت و ساز غیررسمی با مساحت کمتر از متوسط شهر.</p> <p>بیش از ۵۰٪ مسکن فاقد پروانه ساخت و ساز ساختمانی باشند.</p>	کیفیت ساختاری مسکن		
<p>یک سکونتگاه فاقد امکانات بهداشتی سالم است هرگاه کمتر از ۵۰٪ سکونتگاه فاقد امکانات بهداشتی زیر باشند:</p> <p>وجود حداقل یک توالت به ازاء هر خانوار.</p> <p>وجود حداقل یک حمام به ازاء هر خانوار.</p> <p>سرانه‌های بهداشتی در حد میانگین سرانه‌های کشور.</p>	بهداشت ناگاف		
<p>یک سکونتگاه از لحاظ تراکم و ازدحام جمعیت دچار مشکل بوده هرگاه ۵۰٪ سکونتگاه دارای یکی از موارد زیر باشد:</p> <p>تراکم نفر در اتاق بیش از ۲ نفر.</p> <p>تراکم خانوار در واحد مسکونی بیش از ۱ خانوار باشد.</p> <p>سرانه مسکونی کمتر از میانگین معمول باشد.</p>	تراکم		
<p>یک سکونتگاه در زیرساخت‌ها و برخورداری از امکانات دچار مشکل است هرگاه یکی از موارد زیر رخ دهد:</p> <p>پایین بودن سرانه شبکه معابر نسبت به شهر.</p> <p>عدم رعایت طرح هندسی در طراحی شبکه معابر.</p> <p>پایین بودن سرانه آموزشی نسبت به میانگین کشور.</p> <p>نبود امکانات آموزشی براساس سلسله مراتب خدمات شهری.</p> <p>ضعف در ارائه خدمات شهری.</p>	زیرساخت‌ها و برخورداری	محله	
<p>سکونتگاه از لحاظ مکان‌گزینی دارای مشکل بوده و در مکان‌های زیر احداث شده و یا رشد پیدا کرده باشد:</p> <p>ساخت و سازها در مناطق خطرناک زمین‌شناسی (گسل‌ها، زلزله‌خیز و سیل‌گیر).</p> <p>ساخت و سازها در مناطقی که به دور از چشم ناظر بوده (کنار کوه‌ها و تپه‌ها، مناطق پرت و به دور از امکانات).</p> <p>ساخت و سازها در اطراف مناطق صنعتی.</p> <p>عدم ارتباط عملکردی با محلات مجاور.</p> <p>ساخت و سازها در زمین‌های منابع طبیعی (زمین‌های کشاورزی، اطراف جنگل‌ها و...).</p> <p>ساخت و سازها در مناطق حفاظت نشده (خطوط راه آهن، حریم بزرگراه‌ها، نزدیک فرودگاه‌ها).</p>	مکان‌گزینی		

اقتصادی	اقتصاد غیررسمی خانوار	یک سکونتگاه از لحاظ شاخص‌های اقتصادی دچار مشکل بوده هرگاه بیش از ۵۰٪ از سکونتگاه یکی از موارد زیر را دارا باشد: خانوارهای زیر خط فقر براساس درآمد سرانه. نرخ بیکاری عددی بالاتر از شهر را نشان دهد.
اجتماعی	جمعیتی	یک سکونتگاه از لحاظ شاخص‌های جمعیتی دچار مشکل بوده هرگاه بیش از ۵۰٪ از سکونتگاه یکی از موارد زیر را دارا باشد: بعد خانوار بالاتر از میانگین شهر باشد. تراکم جمعیتی بالاتر از میانگین شهر باشد.
حقوقی	نبود امنیت تصرف	یک سکونتگاه فاقد امنیت تصرف است هرگاه بیش از ۵۰٪ مسکن شامل یکی از موارد زیر باشند: نداشتن سند قانونی و ثبتی ملکیت. ساخت و ساز بر روی زمین‌های وقفی و یا دولتی. مشخص نبودن مالکیت زمین و یا مسکن.

اصلی‌ترین عامل در پیدایش سکونتگاه‌های غیررسمی بیان نموده‌اند. این در حالی است که بررسی‌ها نشانگر این مطلب است که، در تعدادی از سکونتگاه‌های غیررسمی و آن هم در ابتدای پیدایش مهاجرت روستا-شهری عامل تأثیرگذار بوده و در ادامه روند رشد سکونتگاه مهاجرینی از خود شهر باتوجه به پایگاه درآمدی کم به منظور تأمین مسکن به این سکونتگاه‌ها مراجعه نموده‌اند.

بسیاری از پندارهای ناروا بر این موضوع اشاره دارد که، سکونتگاه‌های غیررسمی مکان اصلی تجمع مجرمان و بزهکاران اجتماعی است. اما بررسی‌ها و مطالعات صورت گرفته حاکی از آن است که در بسیاری از موارد ساکنان اجتماعات غیررسمی مردمانی زحمت‌کش و شریف‌اند و تنها به دلیل دارا بودن پایگاه درآمدی ناچیز به منظور تأمین مسکن با هزینه کمتر به سکونتگاه‌های غیررسمی روی آورده‌اند.

#### منابع

ابراهیم‌زاده، عیسی، فرامرز بریمانی و یوسف نصیری (۱۳۸۳)، حاشیه‌نشینی؛ ناهنجاری‌های شهری و راهکارهای تعدیل آن، مورد؛ کریم‌آباد زاهدان، مجله جغرافیا و توسعه، بهار و تابستان ۱۳۸۳.

اما نکته قابل توجه در تعریف سکونتگاه غیررسمی اندازه سکونتگاه است؛ به گونه‌ای که یک واحد مسکونی با دارا بودن تمام شاخص‌های بالا نمی‌تواند یک سکونتگاه غیررسمی را تشکیل دهد بر این اساس سکونتگاه غیررسمی به شکل زیر تعریف می‌گردد:

سکونتگاهی که حداقل یکی از شاخص‌های بالا را دارا باشد و اجتماعی از واحدهای سکونتی (باتوجه به شرایط حداقل دارای ۲۰ واحد مسکونی باشد) باشد به عنوان سکونتگاه غیررسمی تعریف می‌گردد.

بسیاری از علوم غیرمرتبط با عدم بررسی دقیق و بدون برداشت‌های صحیح به اظهار نظرهای متفاوتی در ارتباط با سکونتگاه‌های غیررسمی می‌پردازند، و در بسیاری از موارد از این پیش‌دآوری‌ها به عنوان شاخص‌هایی به منظور شناسایی سکونتگاه‌های غیررسمی یاد می‌کنند بدین منظور در ادامه به تعدادی از این پیش‌دآوری‌ها اشاره خواهد شد و تمامی بررسی‌ها حاکی از آن است که، هیچ یک از این موارد نمی‌تواند به عنوان شاخص‌های تعیین کننده سکونتگاه‌های غیررسمی در ایران مورد توجه قرار گیرد.

در بسیاری از مطالعات انجام شده در سکونتگاه‌های غیررسمی، محققین مهاجرت از روستاها به شهر را

سیاست‌های دولت در ساماندهی اسکان غیررسمی، نمونه موردی: محلات نای‌بند، شیرسوم و خواجه عطا شهر بندر عباس، مجله مطالعات و پژوهش‌های شهری و منطقه‌ای، شماره پنجم، تابستان ۱۳۸۹، صص ۲۹ تا ۵۴.

پیران، پرویز (۱۳۶۶ و ۱۳۶۷)، شهرنشینی شتابان و ناهمگون (بخش اول تا نهم)، مجله سیاسی-اقتصادی، شماره ۵، دی ماه ۱۳۶۶ تا شهریور ۱۳۶۷.

پیران، پرویز (۱۳۶۸)، توسعه برون‌زا و شهر (بخش اول و دوم)، مجله سیاسی-اقتصادی، شماره ۳۰ و ۳۱، آذر و دی ۱۳۶۸.

پیران، پرویز (۱۳۷۰)، دیدگاه‌های نظری در جامعه‌شناسی شهر و شهرنشینی قسمت هفتم: مکتب اقتصاد سیاسی فضا، مجله سیاسی-اقتصادی، شماره ۵۱-۵۲، آذر و دی ۱۳۷۰، صص ۷۵ تا ۸۱.

پیران، پرویز (۱۳۷۳)، آلونک‌نشینی در ایران: دیدگاه‌های نظری با نگاهی به شرایط ایران (بخش اول)، مجله سیاسی-اقتصادی شماره ۷۷-۷۸، آذر و دی ۱۳۷۳، صص ۹۶ تا ۱۰۱.

پیران، پرویز (۱۳۸۰)، اجتماعات آلونکی، پدیده‌ای فراتر از شهرنشینی، ماهنامه‌ی شهرداریها، شماره ۳۲، صص ۳۴ تا ۳۹، زمستان ۱۳۸۰.

پیران، پرویز (۱۳۸۷)، از اسکان غیررسمی تا اسکان نایابی، فصلنامه هفت شهر، شماره ۲۳ و ۲۴، بهار و تابستان ۱۳۸۷، صص ۱۴ تا ۲۹.

پیران، پرویز (۱۳۸۱)، باز هم در باب اسکان غیررسمی، مورد شیرآباد زاهدان، هفت شهر، سال سوم، شماره ۹ و ۱۰، پاییز و زمستان ۱۳۸۱.

ازکیا، مصطفی (۱۳۸۸)، جامعه‌شناسی توسعه و توسعه نیافتگی روستایی در ایران، انتشارات اطلاعات.

امکچی، حمیده (۱۳۸۱)، ابزارهای حقوقی و قانونی موثر بر برون فکنی جمعیت و بروز حاشیه نشینی در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اقتصادی-اجتماعی کشور، هفت شهر، سال سوم، شماره ۹ و ۱۰، پاییز و زمستان ۱۳۸۱.

ایراندوست، کیومرث (۱۳۸۹)، سکونتگاه‌های غیررسمی و اسطوره حاشیه‌نشینی، انتشارات سازمان فناوری اطلاعات و ارتباطات شهرداری تهران

ایراندوست، کیومرث و صرافی، مظفر (۱۳۸۶)، یأس و امید در سکونتگاه‌های غیررسمی، نمونه موردی شهر کرمانشاه، فصلنامه علمی پژوهشی رفاه اجتماعی، سال هفتم، شماره ۲۶، پاییز ۱۳۸۶، صص ۲۰۱ تا ۲۲۱.

بوم نگار پارس، مهندسین مشاور (الف ۱۳۸۳)، طرح توانمندسازی-بهبودی سکونتگاه‌های نابسامان (اسکان غیررسمی) در شهر سنندج، مرحله دوم و سوم، جلد سوم، شهرداری سنندج.

بوم نگار پارس، مهندسین مشاور (ب ۱۳۸۳)، طرح توانمندسازی-بهبودی سکونتگاه‌های نابسامان (اسکان غیررسمی) در شهر سنندج، مرحله دوم و سوم، جلد چهارم، شهرداری سنندج.

پاتر، رابرت. ب و سلی لویید ایونز (۱۳۸۴)، شهر در جهان در حال توسعه، ترجمه کیومرث ایراندوست و دیگران، انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور.

پوراحمد، احمد، محمدتقی رهنمایی، مهدی قرخلو و محمد اسکندری نوده (۱۳۸۹)، آسیب‌شناسی

- زاهد زاهدانی، سعید (۱۳۶۹)، حاشیه‌نشینی، انتشارات دانشگاه شیراز.
- زیاری، کرامت الله و آذردخت نوذری (۱۳۸۸)، ساماندهی و توانمندسازی اسکان غیررسمی شهر اهواز (کوی منبع آب)، مجله پژوهش‌های جغرافیای انسانی، شماره ۶۸، تابستان ۱۳۸۸، صص ۲۱ تا ۳۶.
- ساپ، مهندسین مشاور (۱۳۸۳)، توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی شهر بندرعباس، چکیده مطالعات، شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی شهری ایران.
- شکویی، حسین (۱۳۷۲)، جغرافیای اجتماعی شهر، جهاد دانشگاهی.
- شکویی، حسین (۱۳۸۵)، دیدگاه‌های نو در جغرافیای شهری، جلد اول، سمت.
- شپیک، عیسی (۱۳۸۳)، حاشیه‌نشینی و پیامدهای کالبدی، اجتماعی-اقتصادی ناشی از آن؛ مورد: شیرآباد زاهدان، پایان نامه دوره کارشناسی ارشد در دانشگاه سیستان و بلوچستان.
- شیخی، محمد (۱۳۸۲)، سکونتگاه‌های خودرو، گذر از حاشیه‌نشینی به الگویی از سکونتگاه پیرامون کلان‌شهرهای ایران، مجموعه مقالات حاشیه-نشینی و اسکان غیررسمی، دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی.
- شیخی، محمدتقی (۱۳۸۰)، جمعیت‌شناسی اقتصادی و اجتماعی، شرکت سهامی انتشار.
- شيعه، اسماعیل (۱۳۸۸)، مقدمه‌ای بر مبانی برنامه-ریزی شهری، انتشارات دانشگاه علم و صنعت.
- شيعه، اسماعیل، کیومرث حبیبی و حامد کمالی نسب (۱۳۹۰)، فرآیند شکل‌گیری و گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی، نمونه موردی؛ محله تدبیر شهر، مهندسین مشاور (۱۳۸۳)، توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی شهر کرمانشاه، چکیده مطالعات، شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی شهری ایران.
- جواهری پور، مهرداد (۱۳۸۲)، ساختیابی اقتصادی-اجتماعی اسکان غیررسمی، مجموعه مقالات حاشیه‌نشینی و اسکان غیررسمی، دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی.
- حاتمی‌نژاد، حسین و حسین‌اوغلی، جواد (۱۳۸۷)، بررسی تطبیقی برخی شاخص‌ها در سکونتگاه-های غیررسمی اطراف کلان‌شهر تهران؛ مطالعه موردی: حصار امیر و شهرک انقلاب، نشریه علوم جغرافیایی، شماره ۱۲، پاییز و زمستان ۱۳۸۷، صص ۷ تا ۲۹.
- حاتمی‌نژاد، حسین، فرانک سیف‌الدینی و محمد میره (۱۳۸۵)، بررسی شاخص‌های مسکن غیررسمی در ایران؛ نمونه موردی: محله شیخ‌آباد قم، فصلنامه پژوهش‌های جغرافیایی، شماره ۵۸، زمستان ۱۳۸۵، صص ۱۲۹ تا ۱۴۵.
- حاج یوسفی، علی (۱۳۸۱)، حاشیه‌نشینی شهری و فرآیند تحول آن، فصلنامه هفت شهر، شماره ۸، تابستان ۱۳۸۱، صص ۱۲ تا ۲۴.
- حاج یوسفی، علی (۱۳۸۲)، پدیده‌ی حاشیه‌نشینی شهری قبل از انقلاب، مجموعه مقالات حاشیه-نشینی و اسکان غیررسمی، دانشکده علوم بهزیستی و توانبخشی.
- خاتم، اعظم (۱۳۸۱)، سهم مردم، سهم دولت در طرح‌های توانمندسازی و بهسازی محله؛ تجربه جعفرآباد کرمانشاه، مجله هفت شهر، شماره ۹ و ۱۰، پاییز و زمستان ۱۳۸۱، صص ۳۳ تا ۴۲.
- ربانی، رسول (۱۳۸۷)، جامعه‌شناسی شهری، انتشارات دانشگاه اصفهان.



- ممتاز، فریده (۱۳۸۸)، جامعه شناسی شهر، شرکت سهامی انتشار.
- موسوی، میرنجف، پریسا نظری ولاشانی و شمس اله کاظمی زاده (۱۳۸۹) تحلیلی بر شاخص‌های کمی و کیفی مسکن در سکونتگاه‌های غیررسمی؛ مطالعه موردی: محله شهرک قائم شهر قم، فصلنامه جغرافیایی آمایش محیط، شماره ۱۱، زمستان ۱۳۸۹، صص ۶۳ تا ۸۴
- هیراسکار، جی، کی (۱۳۸۶)، درآمدی بر مبانی برنامه‌ریزی شهری، ترجمه محمد سلیمانی و احمدرضا یکانی فرد، جهاد دانشگاهی واحد تربیت معلم.
- Martinez, Javier, Mboup, Gora, Sliuzasa, Richard, Stein, Alfred (2008), Trends in urban and slum indicators across developing world cities, 1990–2003, Habitat .
- Payne, Geoffrey, Majale, Michael (2004), The Urban Housing Manual Making Regulatory Frameworks Work for the Poor.
- UN-HABITAT(2003), THE CHALLENGE OF SLUMS, Global Report on Human Settlement, in: www.unhabitat.org
- UN-HABITAT(۲۰۰۶), State of the Worlds Cities 2006/2007; The Millennium Development Goals and Urban Sustainability: 30 Years of Shaping the Habitat Agenda, in: www.unhabitat.org
- UN-HABITAT(2007), Habitat Debate, Financing for the urban poor, in: www.unhabitat.org
- UN-HABITAT(۲۰۱۱), State of the Worlds Cities 2010/2011; Bridging The Urban Divide, in: www.unhabitat.org
- United Nations Development Programme (UNDP) (2005) A home in the city, Task force on improving the lives of slums dwellers.
- سهرابیه کرج، فصلنامه مسکن و محیط روستا، شماره ۱۳۳، بهار ۱۳۹۰، صص ۳۹ تا ۴۸.
- صرافی، مظفر (۱۳۸۱)، به سوی تدوین راهبرد ملی ساماندهی اسکان غیررسمی-از پراکنده‌کاری گزینشی تا همسویی فراگیر، هفت شهر، شماره ۹ و ۱۰، پاییز و زمستان ۱۳۸۱.
- صرافی، مظفر(۱۳۸۷)، ساماندهی سکونت گاه‌های غیررسمی کشور در پرتو حکمروایی خوب شهری، هفت شهر، شماره ۲۳ و ۲۴، بهار و تابستان ۱۳۸۷.
- صیدی، مصطفی و عیسی ابراهیم‌زاده (۱۳۸۹)، اسکان غیررسمی چالشی فراروی توسعه پایدار شهری؛ نمونه موردی: شاطراباد کرمانشاه، همایش ملی جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری با عنوان: فضای جغرافیایی، رویکرد آمایشی، مدیریت محیط، دانشگاه آزاد اسلامی واحد اسلامشهر، آبان ۱۳۸۹.
- طاهرخانی، حبیب‌اله و همکاران (شرکت خدمات مدیریت ایرانیان) (۱۳۸۸)، مبانی بهسازی شهری «با تمرکز بر بهسازی سکونتگاه‌های غیررسمی»، انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور.
- قرخلو، مهدی و عبدالنبی شریفی (۱۳۸۳)، پیدایش، تکامل فیزیکی و وضعیت اجتماعی-اقتصادی حاشیه‌نشینی (مطالعه موردی: محله عین ۲ اهواز)، مجله پژوهش‌های جغرافیایی، شماره ۵۰، زمستان ۱۳۸۳.
- معمار عرش، مهندسین مشاور (۱۳۸۳)، توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی شهر زاهدان، چکیده مطالعات، شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی شهری ایران.

# پهنه‌بندی توزیع و شدت فقر چندبعدی در مناطق شهری و روستایی ایران

سکینه خلیج<sup>1\*</sup>، علی یوسفی<sup>2</sup>

1- کارشناس ارشد توسعه روستایی، دانشگاه صنعتی اصفهان، ایران

2- استادیار توسعه روستایی، دانشگاه صنعتی اصفهان، ایران

دریافت: 92/11/9 پذیرش: 93/6/1

## چکیده

تسلط روی کرد درآمدمحوری بر جنبه‌های مختلف توسعه، یکی از دلایل ناکامی بسیاری از برنامه‌های کاهش فقر و نابرابری در کشورهای در حال توسعه بیان شده است. بر همین اساس، علت اصلی فقر، کمبود یا نبود درآمد نیست؛ بلکه دلیل آن نبود قابلیت لازم برای خروج از وضعیت فقر برای افراد فقیر است. هدف این پژوهش، پهنه‌بندی میزان و شدت فقر چندبعدی در مناطق شهری و روستایی کشور و مقایسه نتایج آن با معیار درآمد سرانه است. نتایج پژوهش نشان می‌دهد توزیع و شدت فقر در کشور به ترتیب 12/3 و 30/6 درصد است. همچنین، فقر در مناطق روستایی در مقایسه با مناطق شهری بیشتر است؛ به طوری که 21/4 درصد خانوارهای روستایی و 5/86 درصد خانوارهای شهری فقیرند. خانوارهای استان‌های جنوب شرقی فقیرترند و سیستان و بلوچستان فقیرترین استان کشور است. نتایج مقایسه شاخص فقر چندبعدی و شاخص تولید سرانه بدون نفت نشان می‌دهد بین این دو شاخص هم‌پوشانی اندکی وجود دارد. با توجه به اهمیت شناسایی آسیب‌پذیرترین خانوارها در کشور به نظر می‌رسد روش فقر چندبعدی می‌تواند فارغ از مشکلات سنجش درآمد و ثروت خانوارها، اطلاعاتی مفید و متفاوت از درآمد خانوارها در اختیار سیاست‌گذاران قرار دهد.

واژه‌های کلیدی: شاخص فقر چندبعدی، پهنه‌بندی فقر، روش آلکایر و فوستر، خانوارهای روستایی و شهری.

## 1- مقدمه

فقر یکی از پدیده‌های نامطلوب اجتماعی است که برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران همواره در پی کاهش آن هستند. موفقیت برنامه‌های فقرزدایی به همان اندازه که به سیاست‌ها و چگونگی اجرای برنامه‌ها وابسته است، به شناسایی دقیق پدیده فقر و معرف‌های آن نیز بستگی دارد (عرب مازار و حسینی‌نژاد، 1383: 113؛ خالدی و پرمه، 1384: 57). پس از پیروزی انقلاب اسلامی، مسئله فقرزدایی و رفاه گروه‌های آسیب‌پذیر در اصول 3، 21، 29، 31 و 43 قانون اساسی مورد توجه قرار گرفت؛ ولی باید اذعان کرد کوشش‌های انجام‌شده با چالش‌های بسیاری روبه‌روست (ارشدی و کریمی، 1392: 37). اولین برنامه مبارزه با فقر در کشور در برنامه سوم توسعه از سال 1379 با هدف به حداقل رساندن فقر مطلق در کشور اجرا شد که در برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه نیز بر آن تأکید شده است؛ هرچند شواهد گویای آن است که در سال‌های اخیر فقر کاهش چندانی نداشته است (زیبایی و شوشتریان، 1386: 57؛ ارشدی و کریمی، 1392: 37).

پژوهش‌های فراوانی در کشور، از جمله عظیمی (1355)، صمدی (1378)، شوشتریان (1386)، شیروانیان و اسماعیلی (1388)، خداداد کاشی و حیدری (1388) و افتخاری و همکاران (1391) فقر را مبتنی بر ره‌یافت درآمد محور اندازه‌گیری کرده‌اند. پرسش بنیادی آن است که آیا پدیده فقر فقط با رشد اقتصادی بیشتر در کشور و افزایش درآمد سرانه یا حتی توزیع عادلانه این درآمد بین مردم برطرف می‌شود. به عقیده برخی اندیشمندان توسعه از جمله آمارتیا سن<sup>1</sup>، علت اصلی فقر کم‌بود یا نبود درآمد نیست؛ بلکه علت آن نبود قابلیت لازم برای خروج از وضعیت فقر برای افراد فقیر است و صرفاً با رشد درآمدی نمی‌توان ابعاد مختلف فقر را از بین برد. از این رو، به جای سنجش سطح توسعه و فقر بر مبنای ره‌یافت درآمد محور، ره‌یافت قابلیت‌های انسانی مطرح، و به مواردی مانند بی‌سوادی، سوء تغذیه، مرگ‌ومیر کودکان و... توجه شده است (Sen, 2004: 43). آمارتیا سن با بیان مفهوم قابلیت، دیدگاه‌های توسعه و رفاه را از درآمد محوری به انسان محوری یا همان قابلیت محوری سوق داد (Sen, 1997: 30). از نظر سن، ارزش کالاها به کارکردی

---

1. Amartya Sen

است که در رفع نیازهای انسان دارند که این رفع نیاز بستگی دارد به اینکه فرد دارای قابلیت انجام دادن آن کار و نیز شرایط فردی لازم باشد. به عبارتی، قابلیت به این معناست که افراد واقعاً قادر به انجام دادن آن هستند؛ یعنی امکان‌های مختلفی برای انتخاب داشته باشند (Sen, 1999: 15؛ محمودی و صمیمی فر، 1384: 12). مزیت یک شخص بر دیگران بر مبنای قابلیت وی ارزیابی می‌شود؛ یعنی آنچه می‌تواند انجام دهد یا نمی‌تواند. قابلیت‌ها می‌توانند مواردی مانند سواد، آموزش، سلامتی، تغذیهٔ مناسب و مانند آن باشند (Robeyns, 2005: 94).

با اینکه رویکرد قابلیت پایه‌های مفهومی و نظری قابل قبولی دارد، در حوزهٔ ارزیابی کاربردی فقر، مطالعات محدودی در زمینهٔ شناسایی فقرا انجام شده است (Ferreira & Lugo, 2011; Ravallion, 2011). نتایج این پژوهش‌ها مؤید آن است که رویکرد درآمدمحور تمام واقعیت‌های فقر را نشان نمی‌دهد و بین این روش‌ها هم‌پوشانی اندکی وجود دارد. دوایلد<sup>1</sup> (2004: 331) بیان می‌کند که نتایج روش‌های اندازه‌گیری فقر چندبعدی پذیرفتنی‌ترند. رولن<sup>2</sup> و همکاران (2012: 394) به منظور مقایسهٔ فقر پولی و فقر چندبعدی در کودکان ویتنامی با در نظر گرفتن معرف‌های آموزش، سلامتی، مسکن، دسترسی به آب سالم، کار کودکان و حمایت‌ها و ظرفیت‌های اجتماعی، بر این نکته تأکید کردند که نتایج این دو رویکرد متفاوت و غیرقابل انطباق با یکدیگر است. فراریا و لوگو<sup>3</sup> (2012: 13) با معرف‌های حضور فرزندان پنج تا شانزده‌ساله در مدرسه، دسترسی به آب آشامیدنی سالم و مالکیت دارایی‌های بادوام در سطح خانوار، فقر چندبعدی را در تانزانیا بررسی کردند و نشان دادند که فقر درآمدی به‌طور معمول با محرومیت در عرصه‌های دیگر مانند بهداشت و درمان، آموزش و پرورش، وضعیت اجتماعی و قدرت سیاسی نیز همراه شده است و نمی‌توان با یک شاخص عددی منفرد، اطلاعات معرف‌های مختلف را خلاصه کرد و معرف‌های فقر چندبعدی وابستگی متقابل به هم دارند.

---

1. Dewilde  
2. Roelen  
3. Ferreira & Lugo



مهم‌ترین مطالعه در زمینه سنجش فقر چندبعدی، شاخص جدید برنامه عمران سازمان ملل متحد<sup>1</sup> است که براساس دیدگاه قابلیت و با استفاده از روش آکایر و فوستر<sup>2</sup>، در گزارش‌های سالیانه توسعه انسانی فقر را در کشورهای مختلف ارائه می‌دهد. این شاخص برای اولین بار از سال 2010م برای 104 کشور محاسبه شد و دارای سه بعد آموزش، سلامت و استاندارد زندگی است که با استفاده از ده معرف اندازه‌گیری می‌شود. معرف‌های سه‌گانه این شاخص دارای وزن برابر هستند و معرف‌های هر بعد نیز وزن مساوی دارند. این شاخص میزان محرومیت خانوارها را در معرف‌های مختلف و میزان و شدت فقر کشورها را ارزیابی قرار می‌کند. به گزارش سال 2010م، 55 درصد خانوارهای هندی فقیرند و میزان فقرشان 53 درصد است. همچنین، براساس معیار درآمد روزانه کمتر از 1/25 دلار، به ترتیب 46 و 39 درصد مردم کشورهای ازبکستان و تانزانیا فقیر هستند؛ درحالی که شاخص فقر چندبعدی نشان می‌دهد در ازبکستان فقط 2 درصد و در تانزانیا 90 درصد افراد فقیرند. نتایج کلی این بررسی گویای آن است که افرادی که برپایه معیار فقر چندبعدی فقیرند، لزوماً براساس سطح درآمدشان فقر نیستند. این ناهم‌پوشانی به‌ویژه در کشورهای فقیر بیشتر دیده می‌شود که ضرورت استفاده از شاخص‌های فقر چندبعدی را به‌منظور تکمیل معیارهای درآمدمحور نشان می‌دهد (Alkire & Santos, 2010: 7).

درحال حاضر، پژوهش‌های اندکی در زمینه سنجش فقر چندبعدی در کشور انجام شده است. علی‌مددی (1387) با استفاده از داده‌های طرح نمونه‌گیری از هزینه و درآمد خانوار سال‌های 1383 و 1385، شاخص‌های تک‌بعدی و چندبعدی فقر را با استفاده از نظریه فازی محاسبه کردند. شیروانیان و بخشوده (2012)، توزیع و شدت فقر را برپایه معرف‌های آموزش، مسکن، غذا، درآمد و سلامت در مناطق روستایی ارزیابی کردند و نتیجه گرفتند که فقر به‌صورت چندبعدی پدیده‌ای اپیدمیک در مناطق روستایی است و معرف‌های مسکن و آموزش در پدید آوردن فقر سهم زیادی دارند. با توجه به اینکه در گزارش‌های سالیانه سازمان ملل، وضعیت فقر چندبعدی کشور تاکنون بیان نشده و نیز در هیچ پژوهشی در کشور، نتایج فقر درآمدی و چندبعدی مقایسه نشده، در پژوهش حاضر توزیع و شدت فقر چندبعدی در ابعاد فضایی استان‌های کشور پهنه‌بندی، و نتایج با تولید سرانه مقایسه شده است.

1. United Nations Development Programme

2. Alkire & Foster

## 2- روش تحقیق

### 2-1- مبانی نظری سنجش فقر چندبعدی

در این پژوهش، برپایهٔ روی‌کرد برنامهٔ عمران سازمان ملل در گزارش‌های توسعهٔ انسانی که با استفاده از روش آلکایر و فوستر انجام یافته، فقر چندبعدی بررسی شده است. این روش نسبت سرشمار تعدیل‌شده<sup>1</sup> یا  $M0$  نامیده می‌شود. مبانی نظری این روش به این شرح است:

$n$  تعداد افراد جامعه و  $d \geq 2$  تعداد معرف‌های مورد نظر در شاخص فقر است.  $y = [y_{ij}]$  ماتریس  $n \times d$  میزان دستیابی افراد جامعه به معرف‌های مورد نظر را نشان می‌دهد که  $y_{ij} \geq 0$  بیانگر میزان دستیابی فرد  $i$  ( $i=1, \dots, n$ ) در معرف  $j$  ( $j=1, \dots, n$ ) است. به عبارتی، بردار ردیفی  $y_i$  میزان کل دستیابی فرد  $i$  ام و بردار ستونی  $y_j$  میزان توزیع معرف  $j$  ام را در بین تمام افراد ارائه می‌کند. دامنهٔ ماتریس دستیابی برابر با  $Y = \{y \in R_+^{nd} : n \geq 1\}$  است.  $Z_j \geq 0$  نمودار سطح آستانهٔ محرومیت در معرف  $j$  ام است؛ چنانچه سطح دستیابی فرد کمتر از این حد باشد، در این معرف محروم در نظر گرفته می‌شود. بردار ردیفی  $z$  سطح آستانهٔ محرومیت‌ها را نشان می‌دهد. روش اندازه‌گیری چندبعدی فقر از دو مرحلهٔ شناسایی و محاسبهٔ شاخص ترکیبی تشکیل شده است (Alkire & Foster, 2011: 477).

تابع شناسایی  $\rho: R_+^d \times R_+^d \rightarrow \{0,1\}$  با استفاده از بردار دستیابی فرد  $y_i \in R_+^d$  و بردار سطح آستانه  $z$  در  $R_+^d$ ، اگر  $\rho = (y_i, z) = 1$  باشد، فرد محروم تلقی می‌شود و در شرایط  $\rho = (y_i, z) = 0$ ، محروم نخواهد بود. به کار بستن  $\rho$  به بردار دستیابی هر یک از افراد، مجموعه  $Z \subseteq \{1, \dots, n\}$  از افراد محروم در  $y$  به‌ازای مقادیر معین  $z$  را می‌نماید (Ibid). به‌ازای مقادیر معین  $y$ ، ماتریس  $g^0 = [g_{ij}^0]$  متشکل از اعداد صفر و یک است: اگر  $y_{ij} \leq z_j$  باشد، آن‌گاه  $g_{ij}^0 = 0$ ؛ در غیر این صورت،  $g_{ij}^0 = 1$  در نظر گرفته می‌شود. به عبارتی،  $g^0$  ماتریس  $n \times d$  است که عنصر  $j$  ام آن در صورتی یک است که فرد  $i$  ام در معرف  $j$  ام محروم باشد.  $i$  امین بردار ردیفی  $g^0$  (که آن را  $g_i^0$  می‌نامیم) محرومیت‌های فرد  $i$  ام را نشان می‌دهد. از ماتریس  $g^0$  بردار ستونی جمع محرومیت‌ها  $c$  حاصل می‌شود که عنصر  $i$  ام آن  $c_i = |g_i^0|$ ، تعداد محرومیت‌هایی را که فرد  $i$  ام دچار آن‌هاست، نشان می‌دهد (Ibid).



جهت شناسایی فقیران، چنانچه میزان محرومیت‌های فرد بیش از یک حد مشخص باشد، فقیر تلقی می‌شود. به‌ازای مقدار معین  $\rho_k$ ,  $k=1, \dots, d$  تابع شناسایی فقیران به این صورت تعریف می‌شود که  $\rho_k(y_i; Z) = 1$  در صورتی که  $c_i \geq k$  و  $\rho_k(y_i; Z) = 0$  وقتی که  $c_i < k$  باشد. به‌عبارتی،  $\rho_k$  تعیین می‌کند که فرد  $i$ ام فقیر است؛ چنانچه در حداقل  $k$  معرف محروم باشد. در مرحله بعد، درصد جمعیت فقیران و شدت فقر محاسبه می‌شود. درصد فقیران  $H=H(y; Z)$  به‌صورت  $H = \frac{q}{n}$  و  $q = q(y; Z) = \sum_{i=1}^n \rho_k(y_i; Z)$  تعریف می‌شود. برای محاسبه شدت فقر، مجموع بردار سانسور شده محرومیت‌ها  $c(k)$  را که در آن  $c_i(k) = \rho_k(y_i; Z)c_i$  است، به‌دست می‌آوریم. میانگین شدت فقر در میان فقیران برابر با  $A = \frac{|c(k)|}{(qd)}$  است. نسبت سرشمار تعدیل شده  $(M_0)$  برابر با حاصل ضرب میزان  $(H)$  و شدت فقر  $(A)$ ،  $M_0 = H.A$  است (Ibid).

مراحل سنجش فقر چندبعدی را می‌توان به این شرح خلاصه کرد: 1. انتخاب واحد تحلیل فقر؛ 2. انتخاب ابعاد فقر و معرف‌های هر بعد؛ 3. انتخاب آستانه محرومیت معرف‌ها و ارزیابی میزان محرومیت خانوارها در هر معرف؛ 4. اندازه‌گیری شاخص ترکیبی فقر (میانگین وزنی میزان محرومیت‌های هر خانوار)، انتخاب آستانه دوم فقر و شناسایی فقیران؛ 5. محاسبه تعداد فقرا و شدت فقر (Alkire & Santos, 2010: 9-19).

در این بررسی، فقر چندبعدی در سطح خانوار سنجش شده است. در اندازه‌گیری شاخص فقر چندبعدی، انتخاب ابعاد و معرف‌ها بسیار اهمیت دارد. پنج روش متداول برای انتخاب ابعاد و معرف‌ها عبارت‌اند از: 1. انتخاب معرف‌ها با توجه به داده‌های موجود که با موضوع مرتبط هستند؛ 2. استناد به نظریه‌ها و دیدگاه‌ها؛ 3. اجماع عمومی: معرف‌هایی که توافق عمومی بر اهمیت آن‌ها حاصل شده باشد، مانند اهداف توسعه هزاره؛ 4. انتخاب معرف‌ها به‌صورت مستقیم از طریق نظرسنجی و ارزیابی مشارکتی به‌ویژه در پژوهش‌های کیفی؛ 5. مرور پژوهش‌های تجربی و موردی انجام شده (Alkire, 2007: 7).

در این پژوهش، ابعاد شاخص فقر مشابه شاخص فقر چندبعدی گزارش‌های توسعه انسانی برنامه عمران ملل متحد (UNDP) از سال 2010م در نظر گرفته شده است. معرف‌ها نیز برپایه شاخص فقر چندبعدی این گزارش، اهداف توسعه هزاره، نوع اقلام داده موجود در سرشماری

عمومی نفوس و مسکن مرکز آمار و پژوهش‌های مشابه انتخاب شده است. ابعاد، معرف‌ها و آستانهٔ محرومیت هر معرف در جدول شمارهٔ یک آمده است. همچنین، وزن ابعاد و معرف‌های هر بعد مطابق با روش گزارش برنامهٔ عمران ملل متحد، مساوی در نظر گرفته شده است. داده‌های مورد استفاده در این پژوهش برگرفته از داده‌های خام پرسش‌نامه‌های فردی و خانواری سرشماری عمومی نفوس و مسکن مرکز آمار سال 1385 است که در پایگاه اینترنتی مرکز آمار موجود است. مرکز آمار بخشی از داده‌های خام سرشماری را با رعایت اصل محرمانگی و با در نظر گرفتن خانوار معمولی ساکن و گروهی به‌عنوان واحد نمونه‌گیری، در دسترس عموم قرار می‌دهد. روش نمونه‌گیری مرکز آمار به‌صورت تصادفی طبقه‌بندی‌شده در سطح هر منطقهٔ شهری و روستایی شهرستان‌های کشور بوده است. هر استان دارای دو فایل داده‌های خانواری و فردی است؛ فایل خانواری شامل اطلاعات خانوارهای نمونه و واحدهای مسکونی آنان است و در فایل فردی اطلاعات افراد ساکن در خانوارهای نمونه آمده است (مرکز آمار، 1385). در این پژوهش، از داده‌های خام پرسش‌نامهٔ خانواری 799,345 خانوار و 1,367,310 افراد این خانوارها در قالب پرسش‌نامهٔ فردی استفاده شده است. با توجه به نوع دادهٔ مورد نیاز هر معرف و سطح آستانهٔ محرومیت، پرسش‌نامهٔ فردی یا خانواری به‌کار گرفته شده است (ستون چهارم جدول 1) و افراد و خانوارهای محروم در هر معرف مشخص شده‌اند؛ سپس اطلاعات محرومیت فردی به خانوارها ارجاع داده شده و با در نظر گرفتن میزان آستانهٔ فقر دوم، خانوارهای فقیر کشور مشخص شده‌اند. در مرحلهٔ بعد، تعداد خانوارهای فقیر هر استان و شدت فقر این خانوارها سنجیده شده است. سپس به‌منظور گروه‌بندی استان‌های کشور برپایهٔ شباهت در تعداد خانوارهای فقیر، شدت فقر این خانوارها و نسبت سرشمار تعدیل‌شده (حاصل ضرب میزان و شدت فقر) از روش خوشه‌بندی<sup>1</sup> UPGMA براساس معیار شباهت مربع فاصلهٔ اقلیدسی استفاده شده است (Johnson & Wichern, 2007: 680). در این پژوهش، از بسته‌های نرم‌افزاری Excel، Spss و ArcGis بهره گرفته شده است.

---

1. Unweighted Pair Group Method with Arithmetic Mean



جدول 1 ابعاد و معرف‌های مورد نظر در شاخص فقر چندبعدی

ابعاد	معرف‌ها	خانوار محروم است اگر ...	پرسش‌نامه
سلامتی	مرگ‌ومیر کودکان	حداقل، مرگ‌ومیر یک کودک کمتر از پنج سال داشته باشد (Alkire & Santos, 2010: 15).	فردی
آموزش	وضع تحصیل فرزندان	دست‌کم، یکی از فرزندان شش تا چهارده‌ساله خانوار تحصیل نکنند (Alkire & Santos, 2010: 14; Santos Et al., 2010).	فردی
	وضع سواد خانوار	هیچ‌یک از افراد خانوار دوره ابتدایی یا نهضت را به‌پایان نبرده باشد (Alkire & Santos, 2010: 15; Foster & Handy, 2008).	فردی
استاندارد زندگی	برق	در واحد مسکونی برق وجود نداشته باشد (Alkire & Santos, 2010: 16).	خانواری
	آب آشامیدنی	منبع تأمین آب آشامیدنی خانوار به‌سازی نشده یا از رودخانه، برکه و ... باشد (Ibid).	خانواری
	امکانات بهداشتی	در واحد مسکونی توالت وجود نداشته باشد (Ibid).	خانواری
	نوع اسکلت واحد مسکونی	جنس واحد مسکونی از خشت و چوب یا خشت و گل باشد (Ibid).	خانواری
	سوخت جهت پخت‌وپز	جهت پخت‌وپز از سوخت جامد (هیزم، زغال‌چوب، کود حیوانی و ...) استفاده کنند (Ibid).	خانواری
	دارایی	حداقل، یکی از دارایی‌های خودرو، سبک، موتورسیکلت، رایانه و تلفن را نداشته باشد (Ibid).	خانواری
	سرانه اتاق	بیشتر از سه نفر در یک اتاق زندگی کنند (Apablaza & Yalonetzky, 2012: 11)	خانواری

### 3- یافته‌های تحقیق

#### 3-1- فقر چندبعدی در مناطق شهری و روستایی

جدول شماره دو نتایج سنجش فقر چندبعدی را در مناطق شهری و روستایی نشان می‌دهد. با در نظر گرفتن آستانه دوم (k) برابر با 0/23، 12/34 درصد خانوارهای کشور فقیرند (H) و شدت فقر آنان (A) برابر 30/6 درصد است؛ به عبارتی این خانوارها به‌طور میانگین در 30/6 درصد معیارها محروم‌اند. همچنین، نسبت سرشمار تعدیل‌شده (M0) که حاصل ضرب میزان و شدت فقر است، برابر با 0/04 است. از سویی، میزان و شدت فقر در خانوارهای روستایی بیش از خانوارهای شهری است. 5/8 درصد خانوارهای شهری و 21/46 درصد خانوارهای روستایی فقیرند. شدت فقر در خانوارهای روستایی 31/56 درصد و در خانوارهای شهری

28/18 درصد است. نتایج نشان می‌دهد فقر در مناطق روستایی شایع‌تر است و به‌صورت نسبی، خانوارهای روستایی 15/6 درصد بیش از خانوارهای شهری فقیرند.

جدول 2 شاخص فقر چندبعدی در مناطق شهری و روستایی و کل کشور (1385)

شاخص فقر چندبعدی (MPI)	میزان فقر (H)	شدت فقر (A)	
0/04	12/34	30/62	کل
0/02	5/86	28/18	شهری
0/07	21/46	31/56	روستایی

(منبع: یافته‌های پژوهش)

میزان محرومیت‌های خانوارهای کشور در معرف‌های شاخص فقر در جدول شماره سه آمده است. بیشترین محرومیت خانوارهای کشور در معیارهای دارایی، وضع سواد خانوار و نوع اسکلت واحد مسکونی است. به‌عبارتی، 14/4 خانوارهای کشور هیچ‌یک از دارایی‌های خودرو سبک، موتورسیکلت، رایانه و تلفن را ندارند. همچنین، در 13/5 درصد خانوارها، هیچ عضوی دوره ابتدایی یا نهضت را به‌پایان نرسانده است. از سویی، نوع اسکلت واحد مسکونی 11/7 درصد خانوارها از خشت و چوب یا خشت و گل است.

جدول 3 محرومیت خانوارها در معرف‌های شاخص فقر چندبعدی (درصد - 1385)

روستایی	شهری	کل	معرف‌ها	ابعاد
9/59	7/65	8/46	مرگ‌ومیر کودکان کمتر از پنج سال	سلامت
20/04	8/88	13/52	وضع سواد اعضای خانوار	آموزش
5/48	2/54	3/76	وضع تحصیل فرزندان	
23/10	8/22	14/39	دارایی	استاندارد زندگی
2/35	0/32	1/16	توالد	
2/32	0/05	0/99	سوخت مصرفی	
3/26	0/56	1/68	برق	
12/18	2/43	6/48	آب آشامیدنی	
8/14	4/20	5/84	سرانه اتاق	
21/57	4/82	11/74	نوع اسکلت واحد مسکونی	

(منبع: یافته‌های پژوهش)

در همهٔ معرف‌ها، محرومیت خانوارهای روستایی بیشتر از شهری است. در خانوارهای شهری، بیشترین محرومیت در معرف‌های وضع سواد خانوار (8/8 درصد) و دارایی (8/2 درصد) است؛ درحالی که بیشترین محرومیت خانوارهای روستایی در معیارهای دارایی (23/1 درصد)، نوع اسکلت واحد مسکونی (21/5 درصد) و وضع سواد اعضای خانوار (20 درصد) است.

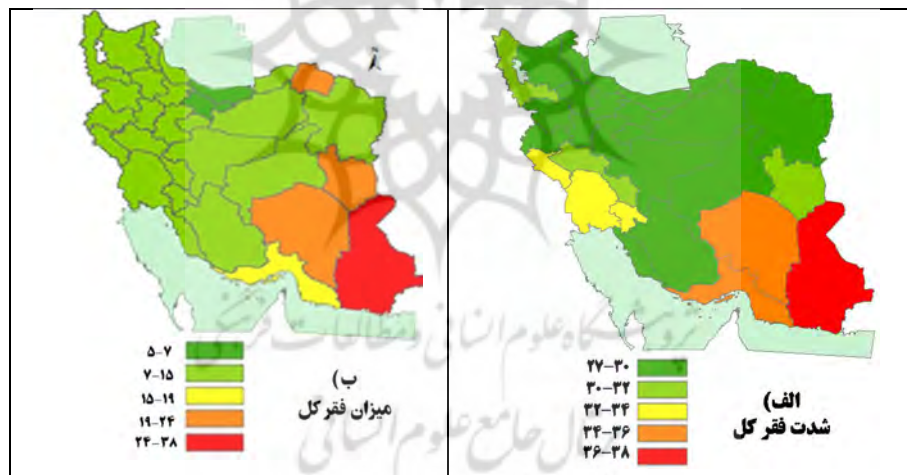
بیشترین محرومیت خانوارهای روستایی در مقایسه با خانوارهای شهری در معیارهای نوع اسکلت واحد مسکونی (16/7 درصد) و دارایی (14/8 درصد) است. باآنکه 20 درصد خانوارهای روستایی هیچ‌یک از اعضایشان دورهٔ ابتدایی و نهضت را به‌پایان نرسانده‌اند، وضع تحصیل فرزندان بسیار مطلوب‌تر است و فقط 5/4 درصد خانوارها فرزندی محروم از تحصیل در سن شش تا چهارده دارند. همان‌طور که بیان شد، نسبت سرشمار تعدیل‌شده از حاصل ضرب میزان و شدت فقر به‌دست می‌آید؛ بنابراین هرچه مقدار این شاخص بیشتر باشد، نشان‌دهندهٔ گستردگی فقر هم از نظر تعداد فقیران و هم از نظر شدت محرومیت آن‌هاست. کمترین و بیشترین مقدار این شاخص به‌ترتیب مربوط به استان‌های تهران و سیستان و بلوچستان است (جدول 4). بعد از استان تهران، به‌ترتیب استان‌های مازندران، بوشهر، قزوین، قم، گلستان، اصفهان، فارس و ایلام در مقایسه با استان‌های دیگر وضع مطلوب‌تری دارند. برعکس، بعد از استان سیستان و بلوچستان به‌ترتیب در استان‌های کرمان، خراسان جنوبی، هرمزگان و خراسان شمالی فقر چندبعدی شیوع بیشتری دارد.

جدول 4 نسبت سرشمار تعدیل‌شده در استان‌های کشور (1385)

استان	فقر	استان	فقر	استان	فقر
تهران	0/015	سمنان	0/031	مرکزی	0/042
مازندران	0/017	آذربایجان شرقی	0/032	زنجان	0/042
بوشهر	0/021	کرمانشاه	0/035	آذربایجان غربی	0/043
قزوین	0/024	خوزستان	0/036	کهگیلویه و بویراحمد	0/044
قم	0/024	گیلان	0/037	کردستان	0/045
گلستان	0/025	خراسان رضوی	0/038	خراسان شمالی	0/054
اصفهان	0/028	لرستان	0/039	هرمزگان	0/065
فارس	0/029	اردبیل	0/039	خراسان جنوبی	0/073
ایلام	0/029	چهارمحال و بختیاری	0/040	کرمان	0/081
همدان	0/030	یزد	0/040	سیستان و بلوچستان	0/141

(منبع: یافته‌های پژوهش)

با استفاده از روش تحلیل خوشه‌ای، استان‌های کشور براساس شدت فقر (شکل 1- الف) و میزان فقر (شکل 1- ب) در پنج گروه طبقه‌بندی شدند. کمترین شدت فقر در استان قم با 27/5 درصد و بیشترین مقدار در استان سیستان و بلوچستان با 37/5 درصد و سپس در استان‌های کرمان، هرمزگان، کهگیلویه و بویراحمد، ایلام و خوزستان مشاهده می‌شود (شکل 1- الف). استان‌های تهران و سیستان و بلوچستان نیز به ترتیب کمترین (5/1 درصد) و بیشترین (37/4 درصد) تعداد خانوارهای فقیر را دارند (شکل 1- ب). باینکه استان تهران کمترین تعداد خانوارهای فقیر را در کشور دارد، شدت فقر آن از استان‌های قم، مازندران، اصفهان، قزوین، سمنان، یزد و مرکزی بیشتر است. به عبارتی، خانوارهای فقیر استان تهران محروم‌تر از خانوارهای فقیر استان‌های نام‌برده هستند. ارزیابی وضعیت استان‌های همسایه بوشهر و هرمزگان در جنوب نشان داد که هرمزگان جزء استان‌های بسیار فقیر کشور است و بوشهر به صورت نسبی وضع مطلوب‌تری دارد.

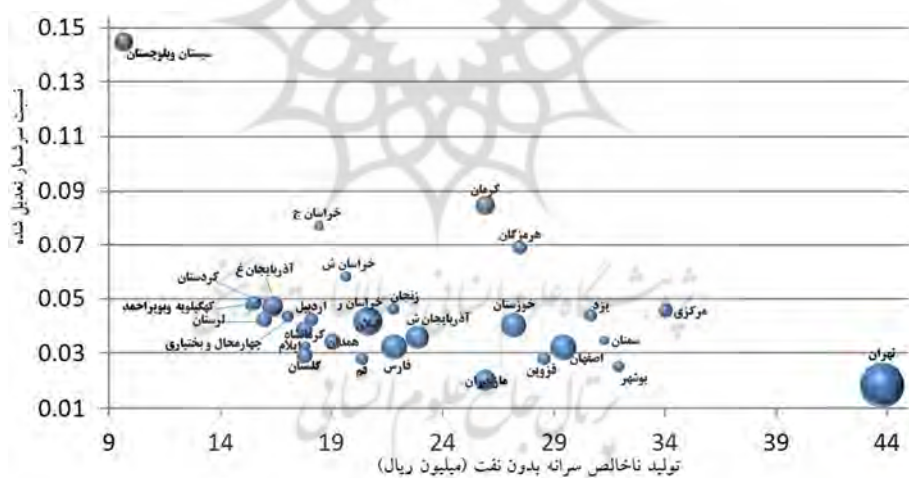


شکل 1 پهنه‌بندی شدت فقر (A) و میزان فقر (H) در استان‌های کشور (درصد- 1385)

### 3-2- مقایسه فقر چندبعدی و تولید سرانه بدون نفت در استان‌های کشور

استان‌های کشور برپایه تولید سرانه بدون نفت و فقر چندبعدی در شکل شماره دو مقایسه شده‌اند. محورهای افقی و عمودی به ترتیب میزان تولید سرانه بدون نفت و نسبت سرشمار

تعدیل شده (M0) را نمایش می‌دهند. همچنین، اندازه هر حباب نمودار جمعیت متناظر با هر استان است. استان‌های تهران و سیستان و بلوچستان بیشترین و کمترین میزان تولید سرانه بدون نفت را در کشور با  $43/7$  و  $9/6$  میلیون ریال در سال 1385 دارايند. براساس شاخص فقر چندبعدی، محروم‌ترین خانوارها در استان‌های جنوب شرقی کشور به ترتیب در سیستان و بلوچستان، کرمان، خراسان جنوبی و هرمزگان زندگی می‌کنند. با آنکه تولید سرانه استان‌های هرمزگان و کرمان برابر با میانگین تولید سرانه کشور (26 میلیون ریال) و همچنین بیش از استان‌های قم، گلستان، ایلام، چهارمحال و بختیاری و لرستان است، این دو استان پس از سیستان و بلوچستان، براساس میزان و شدت فقر چندبعدی در وضع نامطلوبی قرار دارند. از سویی، شاخص فقر چندبعدی استان مرکزی با وجود برخورداری از بیشترین تولید سرانه (34 میلیون ریال) بعد از استان تهران، از استان‌های دیگر زیادتر است. استان مازندران براساس شاخص فقر چندبعدی پس از استان تهران، بهترین وضع را از نظر تعداد فقیران و شدت فقر داراست؛ با وجود این، از نظر تولید سرانه در حد متوسط قرار دارد.



شکل 2 مقایسه نسبت سرشمار تعدیل شده و تولید سرانه بدون نفت در استان‌های کشور (1385)

نتایج آزمون هم‌بستگی پیرسون بین دو متغیر تولید سرانه بدون نفت و شاخص فقر چندبعدی نشان می‌دهد ضریب هم‌بستگی برابر با  $0/4$  است و رابطه مثبت نه‌چندان قوی بین

این دو متغیر وجود دارد. بنابراین، بین تولید سرانه و شاخص فقر چندبعدی هم‌پوشانی اندکی وجود دارد.

### 3-3- فقر چندبعدی در مناطق شهری کشور

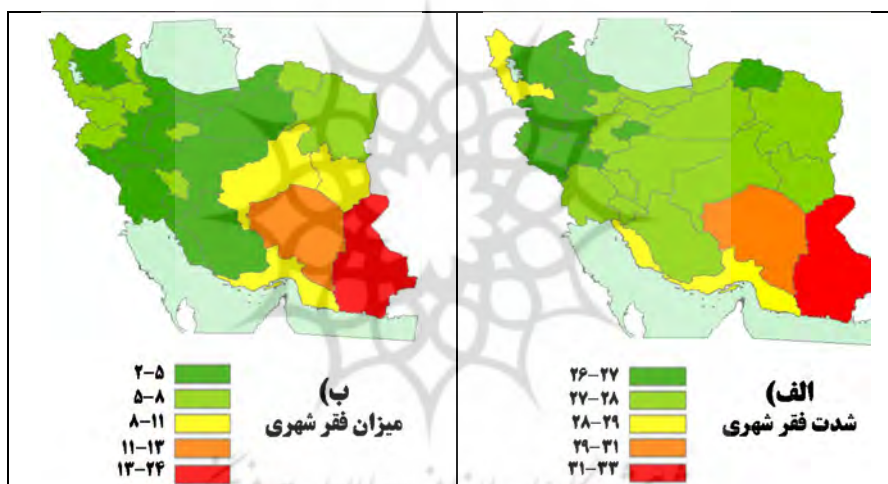
از بررسی میزان MO در مناطق شهری استان‌های کشور دریافت می‌شود خانوارهای شهری استان مازندران در مقایسه با خانوارهای بقیه استان‌ها فقر کمتری دارند (0/007). به عبارتی، از نظر تعداد فقیران (2/4 درصد) و همچنین میانگین محرومیت آن‌ها (27/3)، مناطق شهری این استان بهترین وضع را در بین استان‌های کشور داراست. بعد از این استان، شاخص فقر مناطق شهری استان‌های ایلام، تهران، قزوین، گلستان و لرستان کمتر از استان‌های دیگر است (جدول 5). از دگر سوی، بیشترین مقدار فقر در استان سیستان و بلوچستان 0/076 است و بعد از آن، به ترتیب استان‌های کرمان، خراسان جنوبی، هرمزگان، یزد و خراسان شمالی بیشترین مقدار فقر را دارند.

جدول 5 نسبت سرشمار تعدیل‌شده در مناطق شهری استان‌های کشور (1385)

استان	فقر	استان	فقر	استان	فقر
مازندران	0/007	سمنان	0/012	اردبیل	0/017
ایلام	0/009	همدان	0/013	آذربایجان غربی	0/018
تهران	0/010	خوزستان	0/013	اصفهان	0/019
قزوین	0/011	کرمانشاه	0/014	مرکزی	0/019
گلستان	0/011	کردستان	0/015	خراسان شمالی	0/020
لرستان	0/011	قم	0/016	یزد	0/025
گیلان	0/012	چهارمحال و بختیاری	0/016	هرمزگان	0/025
آذربایجان شرقی	0/012	زنجان	0/016	خراسان جنوبی	0/028
بوشهر	0/012	فارس	0/017	کرمان	0/040
کهگیلویه و بویراحمد	0/012	خراسان رضوی	0/017	سیستان و بلوچستان	0/076

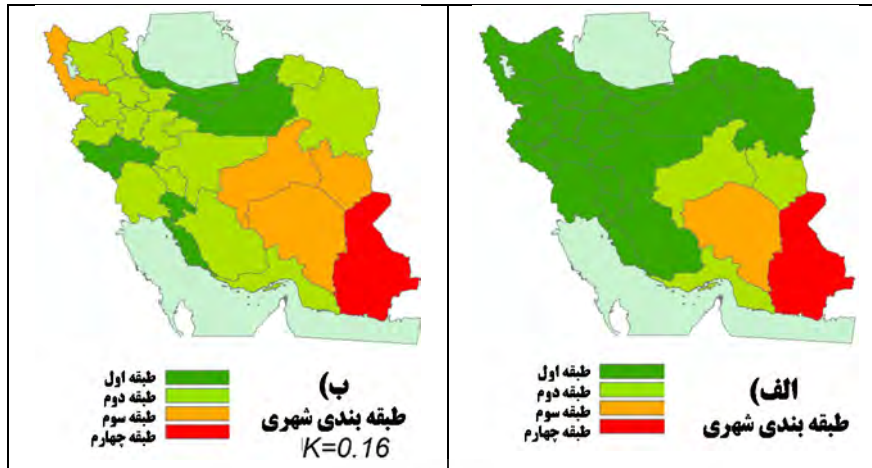
(منبع: یافته‌های پژوهش)

مناطق شهری استان‌ها براساس شدت فقر (شکل 3- الف) و تعداد فقیران (شکل 3- ب) پهنه‌بندی شده است. نتایج گویای آن است که خانوارهای شهری استان ایلام کمترین شدت فقر (A) را دارند. با آنکه استان مازندران کمترین میزان M0 را داراست، شدت محرومیت خانوارهای فقیر این استان (27/2) از استان ایلام (26) بیشتر است. از دگر سوی، تعداد خانوارهای فقیر مناطق شهری استان ایلام 1/15 درصد بیشتر از استان مازندران است. همچنین، بیشترین شدت فقر نیز به ترتیب در استان‌های سیستان و بلوچستان، کرمان، هرمزگان، بوشهر و آذربایجان غربی وجود دارد (شکل 3- الف). بیشترین خانوارهای فقیر (H) نیز در استان سیستان و بلوچستان و پس از آن به ترتیب در استان‌های کرمان، خراسان جنوبی، یزد و هرمزگان است (شکل 3- ب).



شکل 3 پهنه‌بندی شدت فقر (A) و میزان فقر (H) در مناطق شهری استان‌های کشور (درصد- 1385)

مناطق شهری استان‌های کشور بر پایه میزان و شدت فقر با استفاده از روش تحلیل خوشه‌ای پهنه‌بندی شده است. با توجه به شکاف محرومیت موجود بین مناطق شهری و روستایی، براساس خط فقر اولیه، اختلاف مناطق شهری استان‌های کشور کم است و تفکیک استان‌ها به روشنی امکان‌پذیر نیست (شکل 4- الف).



شکل 4 پهنه‌بندی مناطق شهری استان‌های کشور براساس میزان و شدت فقر (1385)

به‌همین منظور، پس از تحلیل حساسیت، مقدار خط فقر به  $0/16$  کاهش داده شد و با استفاده از روش تحلیل خوشه‌ای، استان‌های مشابه از نظر سطح فقر چندبندی پهنه‌بندی شدند (شکل 4-ب). به این ترتیب، مناطق شهری استان‌های مازندران، تهران، ایلام، گیلان، سمنان، لرستان، گلستان، کهگیلویه و بویراحمد و بوشهر که کمترین فقر را دارند، در طبقه اول قرار می‌گیرند. همچنین، استان‌های آذربایجان غربی، یزد، خراسان جنوبی و کرمان در طبقه سوم، سیستان و بلوچستان با بیشترین فقر در طبقه چهارم و استان‌های دیگر در طبقه دوم جای می‌گیرند. بنابراین، مناطق شهری استان سیستان و بلوچستان از نظر تعداد فقیران و میانگین محرومیت این فقیران، با اختلافی زیاد با استان‌های دیگر، بیشترین فقر را دارند. همچنین، بعد از این استان، مناطق شهری استان‌های آذربایجان غربی، یزد، خراسان جنوبی و کرمان محروم‌ترین استان‌ها هستند.

### 3-4- فقر چندبندی در مناطق روستایی کشور

مقایسه  $M0$  مناطق روستایی استان‌های کشور نشان می‌دهد خانوارهای استان‌های مازندران، بوشهر و تهران کمترین فقر را از نظر تعداد فقیران و شدت محرومیت آن‌ها دارند؛ هرچند  $M0$  تمام مناطق شهری (جز سه استان سیستان و بلوچستان، کرمان و خراسان جنوبی) کمتر از مناطق روستایی است که بر شکاف محرومیتی بسیار زیاد بین مناطق روستایی و شهری کشور دلالت دارد (جدول 6).

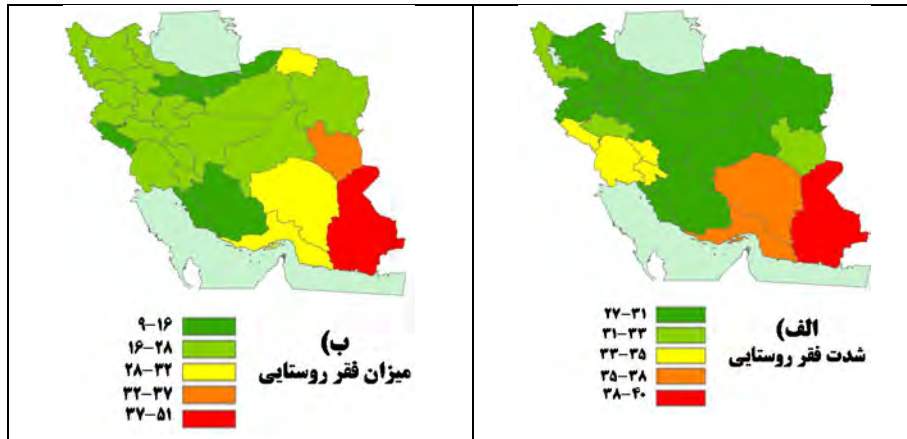


جدول 6 نسبت سرشمار تعدیل‌شده در مناطق روستایی استان‌های کشور (1385)

استان	فقر	استان	فقر	استان	فقر
مازندران	0/027	آذربایجان شرقی	0/058	کهگیلویه و بویراحمد	0/071
بوشهر	0/034	یزد	0/061	لرستان	0/071
تهران	0/037	چهارمحال و بختیاری	0/062	زنجان	0/076
گلستان	0/040	گیلان	0/062	آذربایجان غربی	0/079
قزوین	0/041	اردبیل	0/064	کردستان	0/079
فارس	0/043	کرمانشاه	0/067	خراسان شمالی	0/088
اصفهان	0/047	قم	0/067	هرمزگان	0/105
همدان	0/051	مرکزی	0/069	کرمان	0/117
ایلام	0/054	خراسان رضوی	0/069	خراسان جنوبی	0/180
سمنان	0/055	خوزستان	0/070	سیستان و بلوچستان	0/197

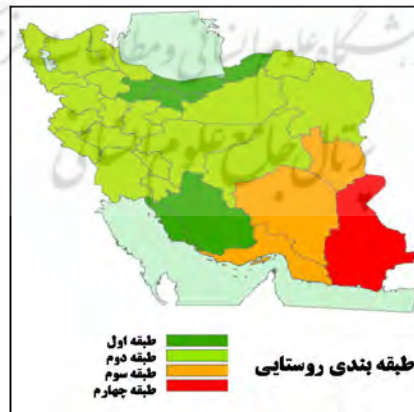
(منبع: یافته‌های پژوهش)

از سوی دیگر، خانوارهای مناطق روستایی استان سیستان و بلوچستان با فاصله بسیار زیاد، محروم‌ترین خانوارهای کشور هستند. برپایه نتایج، نیمی از خانوارهای روستایی این استان فقیرند و به‌طور میانگین در 39 درصد معیارها نیز محروم‌اند؛ درحالی که تعداد خانوارهای فقیر مناطق شهری 24 استان کشور کمتر از 7 درصد است. بعد از استان سیستان و بلوچستان، بیشترین خانوارهای فقیر روستایی با 36/5، 31/3 و 28/9 درصد به ترتیب در استان‌های خراسان جنوبی، کرمان و خراسان شمالی هستند. همچنین، بیشترین شدت فقر نیز بعد از استان سیستان و بلوچستان، در خانوارهای روستایی استان‌های کرمان و هرمزگان است (شکل 5).



شکل 5 پهنه‌بندی میزان فقر (H) و شدت فقر (A) در مناطق روستایی (درصد - 1385)

شکل شماره شش نتایج پهنه‌بندی مناطق روستایی استان‌های کشور را هم از نظر تعداد فقر و هم شدت محرومیت با استفاده از روش تحلیل خوشه‌ای نشان می‌دهد. فقیرترین خانوارهای روستایی در استان‌های جنوب شرقی کشور ساکن هستند. نتایج پهنه‌بندی فقر چندبعدی گویای آن است مناطق روستایی استان‌های مازندران، بوشهر، تهران، گلستان، قزوین و فارس، مطلوب‌ترین وضع را در مقایسه با مناطق روستایی سایر استان‌ها دارند و فقیرترین و محروم‌ترین خانوارهای روستایی نیز در استان‌های جنوب شرقی ساکن هستند.



شکل 6 پهنه‌بندی مناطق روستایی استان‌های کشور براساس میزان و شدت فقر (1385)

البته، این خانوارها نیز با مناطق شهری فاصله زیادی دارند و ممکن است توزیع فقر و شدت محرومیت در این استان‌ها یکسان نباشد که نیازمند بررسی بیشتر است.

#### 4- بحث و نتیجه

برپایه یافته‌های این پژوهش، تعداد خانوارهای فقیر در مناطق روستایی بیش از چهاربرابر مناطق شهری است و خانوارهای فقیر روستایی به مراتب فقیرتر از خانوارهای فقیر شهری‌اند. بنابراین، ضرورت توجه خاص به محرومیت و فقرزدایی در مناطق روستایی در برنامه‌ریزی‌های کلان ملی و همچنین برنامه‌ریزی‌های خرد منطقه‌ای، و تدوین برنامه‌های اجرایی کوتاه‌مدت و میان‌مدت توسعه روستایی مبرهن است. همچنین، محروم‌ترین خانوارهای کشور در استان‌های جنوب شرقی (سیستان و بلوچستان، کرمان، خراسان جنوبی و هرمزگان) ساکن هستند. از سوی دیگر، نیمی از خانوارهای روستایی استان سیستان و بلوچستان در فقر به سر می‌برند که محروم‌ترین خانوارها نیز در کشور به‌شمار می‌آیند. بنابراین، امتیاز قائل شدن در تخصیص منابع و تسهیلات حمایتی در برنامه‌ریزی‌های کلان و خرد به این استان‌ها و به‌ویژه مناطق روستایی استان سیستان و بلوچستان دارای اولویت است. با توجه به اهمیت شناسایی آسیب‌پذیرترین خانوارها در کشور به‌ویژه در طرح هدفمندی یارانه‌ها، به نظر می‌رسد روش فقر چندبعدی می‌تواند فارغ از مشکلات سنجش درآمد و ثروت خانوارها، اطلاعات مفید و همچنین متفاوت از درآمد خانوارها در اختیار سیاست‌گذاران قرار دهد. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد با آنکه تولید سرانه استان‌های مرکزی، یزد، هرمزگان و کرمان بیش از برخی استان‌های غربی کشور مانند ایلام، کرمانشاه، لرستان و چهارمحال و بختیاری است، برخلاف تصور، این استان‌ها از نظر وضع فقر چندبعدی، شرایط نسبی مطلوب‌تری دارند. برای مثال، مناطق شهری استان ایلام از نظر تعداد فقیران و شدت فقر در ردیف بهترین استان‌های کشور هستند.

در این مطالعه، اندازه‌گیری فقر به صورت مقطعی انجام شده است؛ درحالی که شناسایی خانوارهایی که در طول زمان نتوانسته‌اند از فقر رهایی یابند و دچار پدیده فقر مزمن هستند، اهمیت دوچندان دارد؛ بنابراین پیش‌نهاد می‌شود وضع فقر چندبعدی تعداد مشخصی از خانوارها در طول چند دوره ارزیابی شود تا بتوان عوامل فقر مزمن را شناسایی کرد.

در پژوهش‌های سنجش فقر، بر ترکیب نتایج روش‌های اندازه‌گیری کمی و کیفی فقر تأکید می‌شود. عموماً سنجش کمی در مقیاس کلان و سنجش کیفی در مقیاس محلی انجام می‌شود. از آنجا که این مطالعه با به‌کارگیری رهیافت کمی در دو مقیاس کلان و منطقه‌ای صورت گرفته است، پیش‌نهاد می‌شود در سطح محلی با استفاده از رهیافت‌هایی نظیر تحلیل فقر مشارکتی پژوهش‌هایی انجام شود. در این مطالعه، از تقسیمات سیاسی استان‌های کشور در پهنه‌بندی فقر بهره گرفته شد. نتایج نشان می‌دهد فقر در استان‌های جنوب شرقی کشور شایع‌تر است. به‌نظر می‌رسد بررسی ارتباط بین فقر چندبعدی و شرایط اقلیمی و جغرافیای سیاسی استان‌های کشور می‌تواند در شناسایی عوامل تعیین‌کننده فقر راه‌گشا باشد.

## 5- منابع

- ارشدی، علی و عبدالعلی کریمی، «بررسی وضعیت فقر مطلق در ایران در سال‌های برنامهٔ اول تا چهارم توسعه»، فصلنامهٔ سیاست‌های راهبردی و کلان، س 1، ش 1، صص 35-64، 1392.
- افتخاری، فرخ، آیت‌اله کرمی و مهدی نوری‌پور، «بررسی وضعیت فقر در مناطق روستایی استان کهگیلویه و بویراحمد»، اقتصاد کشاورزی، ج 6، ش 1، صص 179-204، 1391.
- خالدی، کوهسار و زورار پرمه، «بررسی وضعیت فقر در مناطق شهری و روستایی ایران (1375-1382)»، اقتصاد کشاورزی و توسعه، س 13، ش 49، صص 57-82، 1384.
- خداداد کاشی، فرهاد و خلیل حیدری، «اندازه‌گیری شاخص‌های فقر براساس عملکرد تغذیه‌ای خانوارهای ایرانی»، پژوهش‌نامهٔ اقتصادی، س 9، ش 3، صص 205-231، 1388.
- زیبایی، منصور و آشان شوشتریان، «بررسی پویایی فقر در ایران با استفاده از داده‌های مرکب خانوارهای روستایی و شهری»، فصلنامهٔ پژوهش‌های اقتصادی ایران، س 9، ش 32، صص 55-84، 1386.
- شوشتریان، آشان، «بررسی نهادهای تعیین‌کننده فقر روستایی با تأکید بر تعاونی‌های روستایی زنان در استان فارس» در ششمین کنفرانس اقتصاد کشاورزی ایران، مشهد، 1386.

- شیروانیان، عبدالرسول و عبدالکریم اسماعیلی، «بررسی تأثیر تغییرات قیمت بر فقر روستایی (مطالعه موردی: استان فارس)»، تحقیقات اقتصاد و توسعه کشاورزی ایران، ج 40، ش 2، صص 13-25، 1388.
- صمدی، سعید، کاهش فقر: کارایی و برابری در ایران، رساله دکتری اقتصاد، دانشکده اقتصاد، دانشگاه تهران، تهران، 1384.
- عرب مازار، عباس و مرتضی حسینی‌نژاد، «عوامل مؤثر بر فقر خانوارهای شاغل روستایی در ایران»، جستارهای اقتصادی، س 1، ش 1، صص 67-94، 1383.
- علی‌مددی، محمدصادق، اندازه‌گیری شاخص چندبعدی فقر در ایران سال‌های 1383 و 1385، پایان‌نامه کارشناسی ارشد اقتصاد، دانشکده مدیریت و اقتصاد، دانشگاه صنعتی شریف، تهران، 1387.
- محمودی، وحید و سیدقاسم صمیمی‌فر، «فقر قابلیت»، فصلنامه رفاه اجتماعی، س 4، ش 17، صص 5-27، 1384.
- مرکز آمار ایران، «نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن، 20 درصد داده‌های خام»، 1385.
- Ali-Madadi, A., *Measuring Multidimensional Poverty in Iran: 2004-2006*, Master's Thesis in Economics, Faculty of Management and Economics, Sharif University of Technology, 2009. [in Persian]
- Alkire, S. & J. Foster, "Counting and Multidimensional Poverty Measurement", *Journal of Public Economics*, No. 95, Pp. 476- 487, 2011.
- Alkire, S. & M.E. Santos, *Acute Multidimensional Poverty: A New Index for Developing Countries*, Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI), 2010.
- Alkire, S., *Choosing Dimensions: The Capability Approach and Multidimensional Poverty*, Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI), 2007.
- Apablaza, M. & G. Yalonetzky, *Chronic Multidimensional Poverty or Multidimensional Chronic Deprivation Mauricio*, Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI), 2012.

- Arab-Mazar, A. & M. Hossieni-Nezhad, "Factors Affecting Rural Working Households in Iran", *Economic Essays, Yr. 1, No. 1*, Pp. 67- 94, 2004. [in Persian]
- Arshadi, A. & A. Karimi, "Evaluation of Absolute Poverty in the Iran's First to Fourth Development Plan", *Quarterly of Strategic and Macro Policies, Yr. 1, No. 1*, Pp. 35- 64, 2013. [in Persian]
- Dewilde, C., "The Multidimensional Measurement of Poverty in Belgium and Britain: A Categorical Approach", *Social Indicators Research, No. 3*, Pp. 331-369, 2004.
- Eftekhari, F., A. Karami & M. Nouripour, "Poverty in Kohkilooye & Boyrahmad Province", *Iranian Journal of Agricultural Economics, Vol. 6, No. 1*, Pp. 179-204, 2012. [in Persian]
- Ferreira, F. & M.A. Lugo, "Multidimensional Poverty Analysis: Looking for a Middle Ground", *Policy Research Working Paper*, Pp. 1- 16, 2012.
- Foster, J.E. & C. Handy, "External Capabilities", *Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI), No. 8*, Pp. 1- 19, 2008.
- Johnson, R.A. & W.D. Wichern, *Applied Multivariate Statistical Analysis*, 6<sup>th</sup> Ed. N.J.: Pearson, 2007.
- Khaledi, K. & Z. Parmeh, "Investiagtion of Poverty in Iran Rural and Urban Areas (1996-2003)", *Quarterly of Agricultural Economics and Development, Yr. 13, No. 49*, Pp. 57- 82, 2005. [in Persian]
- Khodadad-Kashi, F. & Kh. Haydari, "Measuring Households' Nutrition Poverty in Iran", *Iranian Economic Research Letters, Yr. 9, No. 3*, Pp. 205- 231, 2009. [in Persian]
- Mahmoudi, V. & Gh. Samimifar, "Capabilty Poverty", *Iranian Quarterly of Social Wellbeing, Yr. 4, No. 17*, Pp. 5- 27, 2005. [in Persian]
- Ravallion, M., "On Multidimensional Indices of Poverty", *Journal of Economic Inequality, No. 2*, Pp. 235- 248, 2011.
- Robeyns, I., "The Capability Approach: A Theoretical Survey", *Journal of Human Development, No. 6(1)*, Pp. 93- 117, 2005.

- Roelen, K., F. Gassmann & C. Neubourg, "False Positives or Hidden Dimensions: What Can Monetary and Multidimensional Measurement Tell Us about Child Poverty", *International Journal of Social Welfare*, No. 21, Pp. 393-407, 2012.
- Samadi, S., *Poverty Reduction: Efficiency and Equality in Iran*, Ph.D Thesis in Economics, Faculty of Economics, Tehran University, 2005. [in Persian]
- Santos M.E. Et al., "Refining the Basic Needs Approach: A Multidimensional Analysis of Poverty in Latin America" in J. Bishop (Ed.), *Studies in Applied Welfare Analysis: Papers from the Third ECINEQ Meeting*, 2010.
- Sen, A., "Development as Capability Expansion" in S. Fukuda-Parr & A.K. Shiva Kumar (Ed.), *Readings in Human Development: Concepts, Measures and Policies for a Development Paradigm*, Oxford University Press India, 2004.
- \_\_\_\_\_ *Choice, Welfare and Measurement*, Harvard University Press, 1997.
- \_\_\_\_\_ *Development as Freedom*, Oxford University Press, Business & Economics, 1999.
- Shirvanian A., & M., Bakhshoodeh, "Investigating poverty in rural Iran: The multidimensional poverty approach", *Agricultural Science*, 5: Pp 640-650, 2012.
- Shirvanian, A. & A. Esmaeli, "The Impact of Price Fluctuation on the Rural Poverty in Fars Prvice", *Iranian Journal of Agricultural Economics and Development Research*, No. 40 (2), Pp. 13- 25, 2009. [in Persian]
- Shoushtarian, A., "Determinant of Rural Poverty in Fars Province with Emphasis on Rural Women Cooperatives" in *6<sup>th</sup> biennial Conference of Iranian Agricultural Economics*, Mashahd, Iran, 2007. [in Persian]
- Statistical Center of Iran, "National 2006 Census of Population and Housing", Access to 20% of raw Data. [in Persian]
- Zibaei, M. & A. Shoushtarian, "Poverty Dynamics in Iran Rural and Urban Areas Using Panel Data", *Iranian Economic Research*, Yr. 9, No. 32, Pp. 84- 55, 2007. [in Persian]

جغرافیا و آمایش شهری - منطقه‌ای، شماره ۱۱، تابستان ۱۳۹۳

وصول مقاله: ۱۳۹۲/۶/۱۶

تأیید نهایی: ۱۳۹۲/۱۲/۱۱

صفحات: ۴۸ - ۳۱

## کنش جمعی، توسعه اجتماعات محلی و نقش آن‌ها در کاهش فقر شهری مورد شناسی: نعمت آباد تهران\*

محمد اسکندری ثانی<sup>۱</sup>، دکتر زیلا سجادی<sup>۲</sup>

### چکیده

همزمان با تغییر در تعریف و تفسیر فقر، سیاست‌ها و روش‌های مقابله با آن نیز متحول شده و از توجه به نظریات کلاسیک رشد اقتصادی به تمرکز بر روی درگیر کردن اجتماعات محلی در فرآیند برنامه‌ریزی، پیاده‌سازی و مبارزه با فقر تغییر رویه داده‌اند، که متأسفانه این چرخش در برنامه‌های کاهش و مبارزه با فقر شهری در کشورمان کمتر مورد توجه قرار گرفته‌است. پژوهش حاضر ابتدا سعی نموده‌است چارچوبی نظری برای تحلیل رابطه بین برنامه‌ریزی توسعه اجتماعات محلی و تلاش‌های کاهش فقر در سطح شهرها پی‌ریزی نماید که در این راستا از مفاهیم کنش جمعی، سرمایه اجتماعی - محلیو تجلی‌گاه توسعه اجتماعات محلی، کمک گرفته‌است. متغیرهای تحقیق نیز از این سه حوزه مستخرج شده که نشان دهنده ظرفیت توسعه اجتماع محلی در برخورد با فقر است. از روش‌های توصیفی (اسنادی) برای دستیابی به ادبیات تئوریک موضوع و پیمایشی با تکمیل پرسشنامه‌های موردی و مصاحبه‌های عمیق در دو محله میانه‌ای‌ها و زنجانی‌های نعمت‌آباد واقع در جنوب شهر تهران (که از آن‌ها به عنوان منطقه فقیرنشین یاد می‌شود) در این تحقیق استفاده شده‌است. نتایج حاصله نشان می‌دهد که شش عامل میزان ترس از منفعت بیشتر دیگران در کارگروهی، میزان صرف زمان در فعالیت‌های محیطی محله، میزان تمایل به تجمیع، فعالیت‌های اقتصادی زنان، ترس از مشارکت کمتر دیگران در کارگروهی و در نهایت میزان ارتباط با ارگان‌های دولتی راجع به مسائل محله، به ترتیب مهمترین فاکتورهای متمایزکننده دو محله در توسعه اجتماع محلی محسوب می‌شود. همچنین اگرچه در متغیرهای زمینه‌ای از قبیل سن، سواد و حتی زبان و قومیت بین دو محله میانه‌ای‌ها و زنجانی‌ها تفاوتی وجود ندارد، لیکن میانه‌ای‌ها ظرفیت اجتماعی بهتری برای کنش جمعی داشته که این کنش جمعی منجر به تحول اقتصادی و خروج از تله فضایی فقر شده و جهش اقتصادی مناسبی را برای این محله در قیاس با محلات پیرامون به بار آورده‌است. در مجموع می‌توان استنتاج نمود که این رویکرد با توجه به ویژگی‌های اساسی‌اش از جمله، مقتدرسازی و توانمندسازی ساکنان محلی، هدایت تصمیم‌گیری‌ها و تصمیم‌سازی‌ها به پایین‌ترین سطح جغرافیایی و تکیه بر یادگیری اجتماعی می‌تواند راهبرد مناسبی برای مبارزه با فقر شهری و حتی سایر حوزه‌ها باشد.

کلید واژگان: برنامه‌ریزی توسعه اجتماعات محلی، کنش جمعی، سرمایه اجتماعی، فقر شهری، نعمت‌آباد.

\* این مقاله مستخرج از رساله دکتری آقای محمد اسکندری ثانی به راهنمایی دکتر زیلا سجادی تحت عنوان فقر در کلانشهر تهران، وضعیت، چالش‌ها و رهیافت‌های مقابله با آن با تأکید بر توسعه اجتماعات محلی که در دانشکده علوم زمین دانشگاه شهید بهشتی تهران تدوین شده است.

M\_ eskandaarisani@hotmail.com

۱- دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری دانشگاه شهید بهشتی تهران (نویسنده مسؤل)

J\_sajadi@sbu.ac.ir

۲- استادیار دانشکده علوم و زمین دانشگاه شهید بهشتی تهران



## مقدمه

درونی‌شان است که در آن فقرا به‌عنوان بازیگران کلیدی در مفهوم‌سازی فقر، شناسایی اولویت‌ها و کمک برای طراحی استراتژی‌های محلی کاهش فقر نقش پیدا کرده و درک گسترده‌تری را از فقر حاصل می‌نماید (Chambers 1997; Rakodi and Lloyd- Jones 2002). این درک جدید از محوریت اقتصادی و مسائل مربوط به نیازهای اساسی بشر، دسترسی به زیرساخت‌ها و خدمات و محرومیت‌های اجتماعی فراتر می‌رود. یکی از پیش‌فرض‌های اصلی در دیدگاه مذکور این است که گروه‌های "فقیر" در سطح اجتماعات محلی (به عنوان مثال گروه‌های زنان، اسکان غیررسمی و یا اقلیت‌های قومی) دارای سختی‌ها، مشکلات و منافع مشترک هستند. این روش "مردم محور" کاهش فقر نشان می‌دهد که نه تنها فقرا به تلاش‌های کاهش فقر کمک می‌کنند بلکه هم ظرفیت و هم منابع لازم برای انجام این کار دارد (Beard, 2007: 608). در این بین در کشور ما با گذشت زمان، ادبیاتی در ضرورت تمرکززدایی در رویه و فرایند برنامه‌ریزی در حال شکل‌گیری و تکامل است و این تغییر رویه در برخورد با فقر شهری و برنامه‌های کاهش فقر نیز احساس می‌شود، زیرا با گسترش شهرها و افزایش جمعیت و نیز محدودبودن منابع شهرها برای پاسخ به توقعات و نیازهای ناشی از تغییر سبک زندگی فقر شهری نیز در حال گسترش است. نشانه‌های این پدیده را می‌توان در گسترش اسکان غیر رسمی، اقتصاد شهری دلال محور و غیره در سطح شهرها به ویژه کلانشهرها مشاهده نمود. هرچند برنامه‌های فقرزدایی در ایران با توجه به حمایت‌های ایدئولوژیک و همزمان با اولین برنامه توسعه به صورت جدی پیگیری شد، به گونه‌ای که به جرأت می‌توان گفت در تمام این برنامه‌ها، هدف فقرزدایی جزء اولویت این برنامه‌ها بوده و بدین ترتیب سرمایه، وقت و انرژی زیادی صرف رفع بحران فقر در کشور شده است ولی هنوز تلاش‌ها جهت حل و یا

در نیم قرن اخیر، الگوه‌واره جدیدی از توسعه به شدت مورد استقبال قرار گرفته که در آن برنامه‌ریزی محلی و بومی بر برنامه‌ریزی متمرکز غلبه دارد (Pritchett & Woolcock, 2004; Ostrom, 1990; Chambers, 1997; Diamond, 2001). بطوری که، عمل و تئوری برنامه‌ریزی روزبه‌روز توجه‌اش را به تمرکز بر روی درگیرکردن اجتماعات محلی در فرایند برنامه‌ریزی با تعبیری همچون برنامه‌ریزی غیرمتمرکز، اندک‌افزا و از پایین به بالا افزایش داده است. گواه این ادعا، ازدیاد برنامه‌های مدیریت منابع اجتماعات محلی، سیاست‌های عدم تمرکز و دیدگاه‌های مشارکتی در برنامه‌ریزی، پیاده‌سازی و ارزیابی پروژه‌ها، است (Agrawal and Gibson 2001; Mansuri and Rao 2004; Manor 1999). براین اساس در چند دهه اخیر، این الگوه مخاطبان گسترده و مختلفی در سطح گیتی پیدا کرده و از آنجا که سازمان‌های بین‌المللی قدرتمندی چون بانک جهانی و UNDP و غیره از پروژه‌های مبتنی بر این الگو حمایت‌های جدی‌تری به عمل آورده‌اند، مؤسسات و نهادهای به کارگیرنده الگوها، مدل مذکور را ارتقاء بخشیده و در بومی‌سازی آن گام‌های موفق برداشته؛ به طوری که امروزه انواع مدل‌های توسعه‌ای با تأکید بر توسعه اجتماعات محلی در حوزه‌های مختلف اعم از اجتماعی و فرهنگی، عمران محلی، محیط زیست، اقتصاد محلی، آسیب‌ها و همچنین در سطوح جغرافیایی متنوع شامل: روستاها، محله‌ها شهری و مانند آن شکل گرفته‌اند (سجادی و اسکندری، ۱۳۹۲: ۳).

همزمان با سایر حوزه‌ها، تغییر مشابه‌ای در مطالعات و برنامه‌های کاهش فقر نیز رخ داده است. این تغییر با حرکت از سمت استراتژی بالا به پایین از درک، اندازه‌گیری فقر و گروه‌های ذینفع به سمت مشارکت حداکثری و دیدگاه‌های مبتنی بر اجتماع محلی در حال حرکت است. انعکاس این تغییرات در رویه برنامه‌ریزی، تأکید زیاد بر تجربیات فقرا و دانش

سطح خرد و چه کلان می‌باشد. در این پژوهش چارچوب نظری برای پیشنهاد برنامه‌ریزی توسعه اجتماعات محلی برای کاهش فقر در لوای سه حوزه از ادبیات پژوهش صورت می‌گیرد: کنش جمعی، سرمایه اجتماعی و محله به تجلی‌گاه توسعه اجتماعات محلی در شهرها. این سه مقوله در برخی از موارد با هم همپوشانی مفهومی و روابط متقابل دارند، که به-کارگیری هر کدام از آنها به تنهایی از سوی برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران، نتیجه‌گیری ناقص و مبهم را، از اینکه چگونه اشکال مختلف برنامه‌ریزی مبتنی بر اجتماع محلی، بر فقر تأثیر می‌گذارد، را در پی دارد. این مقاله، با کمک از سه حوزه پژوهش فوق، مجموعه‌ای از متغیرهای مرتبط را در رابطه با برنامه‌ریزی اجتماع محلی و کاهش فقر، شناسایی و برای تجزیه و تحلیل بکار برده‌است.

### کنش جمعی

کنش جمعی را می‌توان کنشی دانست که در آن جمعی (بیش از یک نفر) برای رسیدن به نفع جمعی با هم، همکاری می‌کنند. در این تعریف دو عنصر مهم و اساسی وجود دارد که شاکله کنش جمعی هستند: همکاری و نفع جمعی (اصغر پور ماسوله و همکاران، ۱۳۸۹: ۱۵۵). عوامل مؤثر بر شکل‌گیری کنش‌های جمعی را می‌توان به چهار دسته عمده تقسیم نمود: دسته اول اجبارهای بیرونی است که خود شامل اجبارهای نظام کنترل مرکزی و اجبارهای غیرمتمرکز از سوی مشارکت‌کنندگان در کنش جمعی می‌شود، دسته دوم، نیازهای درونی کنش‌گران که شامل نیازهای ملموس و نیازهای ناملموس آن‌ها می‌شود. دسته سوم، هنجارهای مؤید کنش جمعی که از مهم‌ترین آن‌ها هنجار تعهد اجتماعی است و دسته چهارم، هویت جمعی کنش‌گران است که آنچه بیان شد در جدول ذیل قابل مشاهده است.

کنش جمعی، توسعه اجتماعات محلی و نقش آن‌ها در کاهش فقر شهری ...

دست کم کاهش مسئله فقر ادامه دارد (زاهدی اصل و بساطیان، ۱۳۹۰: ۳). ضرورت توجه به این موضوع را می‌توان در گفته مک ناراما، رئیس پیشین بانک جهانی جستجو کرد، که می‌گوید اگر شهرها برخورد سازنده‌ای با فقیران انجام ندهند، فقیران برخوردی ویرانگر را با آنها خواهند داشت (صرافی، ۱۳۸۰: ۵). در برخورد با این موضوع ابتدا این سوال به ذهن خطور می‌کند که چرا، چه در سطح بین‌المللی و چه در سطح داخلی با وجود نگاه‌ها و توجهات ویژه از جمله توجه دستگاه‌های اجرایی در غالب سندها و طرح‌های مختلف به این قشر، این معضل هنوز برطرف نشده و پایداری اقتصادی و به پیرو آن پایداری اجتماعی را برای شهرها در پی نداشته است؟ آیا این مناطق در دور تسلسل توسعه نیافتگی قرار گرفته‌اند؟ اگر پاسخ بلی است راهکار بنیادی و پایه‌ای برای خروج از آن کدام است؟ لیکن نکته کلیدی و در عین حال بسیار روشن در پاسخ به این سؤالات این است که باید در نحوه برخورد با فقر شهری تجدید نظر و رویکرد جدیدی را اتخاذ نمود، زیرا اگر رویکردهای قبلی قادر به پاسخگویی و از بین بردن آن می‌بودند، پس چرا شاهد افزایش فقر شهری و تبعات حاصل از آن می‌باشیم؟ (Fridman, 2006: 14). در این راستا و در جهت پاسخگویی به سؤالات تحقیق دو محله میانه‌ای‌ها و زنجانی‌ها در نعمت‌آباد واقع در منتهی‌الیه جنوبی شهر تهران (که در اذهان به عنوان منطقه فقیرنشین تهران یاد می‌شود) قرار گرفته، انتخاب شده است. سؤالات اصلی تحقیق عبارتند از اینکه چگونه بازیگران محلی قادر هستند با کنش جمعی که انجام می‌دهند پیشرفت قابل ملاحظه‌ای در رفاه خانواده، کاهش محرومیت و نابرابری اجتماعی و رفع فقر کسب کنند؟ چرا در بین محلات شهری کنش جمعی تفاوت دارد؟

### چارچوب نظری

مشارکت مردم در برنامه‌ریزی برای توسعه اجتماعات محلی تحت تأثیر فاکتورهای زیادی چه در

تکامل یابد و در نهایت از این گونه نتایج "غم‌انگیز" جلوگیری کند. به‌علاوه آگروال<sup>۱</sup> لیستی از "شرایط اداره کردن منابع مشترک" تعریف کرده که برای مدیریت منابع در دسترس اجتماع محلی بسیار مهم‌اند که عبارتند از (۱) ویژگی‌های سیستم منابع (به‌عنوان مثال، منابع مرزهایش به‌خوبی تعریف شود)، (۲) ویژگی‌های گروه (به‌عنوان مثال، اندازه، هنجارها، هویت و منافع مشترک)، (۳) ارتباط بین سیستم‌های منابع و مشخصه‌ها و ویژگی‌های گروه (به‌عنوان مثال، تخصیص مزایا از منابع مشترک)، (۴) ترتیبات سازمانی (به‌عنوان مثال، اجرای قوانین)، (۵) رابطه بین سیستم منابع و ترتیبات نهادی (به‌عنوان مثال، محدودیت در استفاده از یک منبع خاص به الگوهای بازسازی آن منابع)، و (۶) محیط خارجی (به‌عنوان مثال: فن‌آوری، نقش دولت مرکزی، ارتباط به بازارهای خارجی) (Agrawal, 2001:1654). اگرچه مطالعه کنونی با فقر مرتبط است نه مدیریت منابع طبیعی، بسیاری از عواملی که شناسایی کرده، شرط لازم برای کنش جمعی می‌باشد که زمینه برنامه‌ریزی مبتنی بر اجتماع محلی است.

### سرمایه اجتماعی

اولین تعریف علمی از سرمایه اجتماعی<sup>۲</sup> توسط فوکویاما ارائه گردیده‌است. فوکویاما می‌گوید: سرمایه اجتماعی مجموعه‌ای است از توانایی اشخاص برای همکاری با یکدیگر در قالب گروهی و سازمانهای مختلف جهت نیل به اهداف مشترک می‌باشد (Fokuyama, 2000:15). سرمایه اجتماعی مجموعه‌ای از هنجارها (اعمال نیک و صالح) در سیستم‌های اجتماعی است که موجب ارتقای سطح همکاری اعضای جامعه و پایین آمدن سطح هزینه‌های تبادلات و ارتباطات می‌شود (Putnam, 2000: 23). یکی از مفاهیم مهم در تبیین سرمایه اجتماعی ایجاد شبکه

جدول ۱: عوامل مؤثر بر کنش جمعی در بین افراد

اجبارهای بیرونی	اجبار متمرکز
	اجبار نامتمرکز
نیازهای درونی	نیازهای ملموس
	نیازهای ناملموس
هنجارهای موید	
هویت جمعی	

منبع: اصغرپور ماسوله و همکاران، ۱۳۸۹

این مفهوم در حیطه برنامه‌ریزی شهری کمک زیادی به ساکنان محلات شهری برای مدیریت، استفاده از منابع مشترک، کالاهای عمومی، خدمات و یا حتی خروج از شرایط سخت می‌کند. اما همواره این مفهوم با آسیب‌هایی نیز همراه است که به‌عنوان شرایطی که در آنجا "عقلانیت فردی منجر به بی-خردی جمعی شده، تعریف می‌شود" (Kollock, 1998: 183; Ostrom 2005). در این مواقع دو مشکل برای توسعه اجتماعات محلی رخ می‌دهد. مشکل اول عدم انگیزه افرادی (افراد متعلق به همان گروه) است که از کالا و خدمات عمومی استفاده کرده ولی به شکل‌گیری آنها کمکی نکرده‌اند، در این شکل "سواری مجانی" شکل گرفته و در نتیجه باعث ایجاد مشکلات بعدی می‌شود. مشکل دوم در مدیریت منابع مشترک رخ می‌دهد. در این شرایط مصارف شخصی استفاده‌کنندگان، مقدار کل منابع در دسترس را کاهش می‌دهد و در نبود سیستمی برای کنترل استفاده فردی، هر فرد تمایل به استفاده بیش از حد دارد و در نتیجه منابع مشترک از بین می‌رود (Beard, 2005:22). برای حل این مشکلات اولسون پیشنهاد می‌دهد که سطح برنامه‌ریزی به پایین‌ترین سطوح ممکن انتقال یابد زیرا در گروه‌ها و مقیاس کوچک‌تر، هم به لحاظ کمی و هم کیفی نسبت به گروه‌ها و مقیاس بزرگ‌تر، سواری مجانی کمتری مشاهده می‌شود (Ostrom, 2005:5). همچنین به توانایی افراد برای ایجاد توافق‌نامه‌ها، نهادها و سیستم‌های مدیریت توجه کرد که می‌تواند در طول زمان

<sup>1</sup> -Agrawal

<sup>2</sup> Social Capital

پژوهشی گسترده خود بدان پرداخته و یا اهمیت پاره‌ای از مکاتب شهری در توصیف محله‌های شهری می‌نویسد- معتقد است که اجتماع، نتیجه محله شهری است که خود حاصل فرآیندی از محله آفرینی است (Blockland, 2003:20). کوک نیز به این نتیجه می‌رسد که محله عبارت است از فضایی که بخش مهمی از کار، زندگی و تجارت شهروندان در آن انجام می‌شود. محله سازمان اجتماعی مهمی برای شناخت وسیع افراد و تجهیز اجتماعی آن‌ها برای فعال کردن، توسعه و یا دفاع از حقوقی است که نه از نوع سیاسی، بلکه بیشتر شامل ماده و انرژی در حوزه فرهنگ، اقتصاد و زندگی اجتماعی است. بنابراین محله، نهادی است که از طریق آن افراد و موضوعات می‌توانند زمینه فعالیت اولیه را فراهم گردانند و از این طریق یک تعامل مؤثر فردی و جمعی را در درون آن و یا از ورای آن ایجاد کنند (Cooke 1980:12). لیکن مرفورد بر این عقیده بود که هیچ کوشش اساسی برای تعریف نظام محله انجام نگرفته است. او عقیده داشت همه تلا‌ها پیوسته پیرامون شهر به‌عنوان مجموعه همبسته و واحد مستقل متمرکز شده است. به نظر مرفورد جدیدترین تلاش‌ها برای شناخت محله‌های شهری در دو جهت صورت گرفته است: نخست محله در بعد علمی که از تحقیقات "هورتن کولی" سرچشمه گرفته است. کولی موضوع محله را تحت عنوان سازمان اجتماعی، روند اجتماعی شدن و اجتماع چهره به چهره بر اساس بنیاد خانواده مورد بررسی قرار می‌دهد. جهت دیگر عبارت است از هویت محله به عنوان واحد فیزیکی نظام یافته و مهم در زندگی شهری که در بردارنده دو بخش اساسی در ارتباط با حرکت و یگانگی اجتماعی است (مرفورد، ۱۳۸۷: ۲۹۵). به نظر می‌رسد که توسعه اجتماع محله‌ای نشأت گرفته از این دو رویه است که امروزه به عنوان رویکرد و روش نوینی برای بهبود نظام عملکرد شهری است که می‌تواند در قالب بنیاد نظری و نیز ابزار عملیاتی مؤثر در اداره محلات به‌ویژه در محله‌های توسعه نیافته کلانشهرها مورد

کنش جمعی، توسعه اجتماعات محلی و نقش آن‌ها در کاهش فقر شهری ...

اعتماد<sup>۱</sup> است. شبکه اعتماد عبارت از گروهی است که بر اساس اعتماد متقابل به یکدیگر، از اطلاعات و هنجارها و ارزشهای یکسانی در تبادلات بین خود استفاده می‌کنند (شارع پور و حسینی راد، ۱۳۸۷: ۱۳۲). بر این اساس سرمایه اجتماعی دارای دو جزء است: ۱- پیوندهای عینی بین افراد: نوعی ساختار شبکه‌ای عینی، باید برقرارکننده ارتباط بین افراد باشد. این بخش از سرمایه اجتماعی حکایت از آن دارد که افراد در فضای اجتماعی با یکدیگر پیوند دارند. ۲- پیوندهای ذهنی بین افراد: پیوندهای بین افراد باید دارای ماهیت متقابل، مبتنی بر اعتماد و دارای هیجان‌های مثبت باشد، از این رو می‌توان گفت که سرمایه اجتماعی دارای دو جزء اعتماد و پیوند است. این دو جزء جنبه‌های کیفی و کمی سرمایه اجتماعی را بیان می‌کنند (Grootaert and Van bstelaer, 2002:76). به‌علاوه می‌توان سرمایه اجتماعی را به دو نوع تقسیم کرد: الف) سرمایه اجتماعی پیونددهنده: مشخصه این نوع سرمایه اجتماعی، وجود پیوندهای قوی میان اعضای یک گروه مثل خانواده است. این نوع سرمایه را می‌توان سرمایه اجتماعی درون گروهی دانست. ب) سرمایه اجتماعی متصل‌کننده: در این نوع پیوندهای بین مقولات اجتماعی قوی است، از این رو می‌توان آن را سرمایه اجتماعی میان گروهی تلقی کرد.

### محله، تجلی گاه توسعه اجتماعات محلی

در بیان مفهوم محله، از سوی محققان علوم مختلف شهری تعاریف مختلفی ارائه شده است، که در تمام تعاریف، جدای از برخی تفاوت‌های موجود بین آنها، دو مفهوم جغرافیایی- مکانی و اجتماعی مورد تأکید خاصی قرار گرفته است (رفیع‌پور و همکاران، ۱۳۸۹: ۲۰۵). در این بین، بلوکلند در بررسی خود از به هم پیوستگی مستحکم شهری در قالب فضای محله ای-ضمن تأکید بر آن چه که کاستلز در فعالیت‌های

<sup>1</sup> Network of Trust

جغرافیا و آمایش شهری - منطقه‌ای، سال چهارم، شماره ۱۱، تابستان ۱۳۹۳

محلۀ کنونی با مفاهیم گذشته آن به وجود آید و این تغییرات عمیق در زمان حاضر گسترده‌تر هم شده است (عبدالهی و همکاران، ۱۳۸۹: ۱۰۰). در برداشت حقوقی و قانونی نیز، بررسی قوانین فعلی نشان می‌دهد مهم‌ترین قانونی که محلۀ در آن تعریف شده است، قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲ است. طبق تبصره ۲ ماده ۴ این قانون، محلۀ مجموعه ساختمان‌های مسکونی و خدماتی است که از لحاظ بافت اجتماعی ساکنان خود را اهل آن می‌دانند و دارای محدوده معین است. حدود محلۀ-های شهری تابع تقسیمات شهری است. در شهرهای بزرگ از به هم پیوستن چند محلۀ شهری، منطقه شهری تشکیل می‌شود (عبدالهی، ۱۳۸۵: ۱۷). عسگری نیز با تلفیق مفاهیم اجتماعات محلی یک ماتریس شانزده خان ای ارائه نمود است که هر یک از گروه‌ها و دست‌اندرکاران بنا به تخصص خود یکی از روش‌های شانزده‌گانه را می‌توانند به کار ببرند. جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری با توجه به ماهیت مکان‌گرای خویش می‌تواند بر برداشت مکانی از اجتماع محلۀ-ای تأکید نموده و در توسعه اجتماع محلۀ-ای به عنوان محلۀ به روش ترکیبی از این مفاهیم تکیه کند (مافی و همکاران، ۱۳۸۸: ۶۵).

استفاده قرار گرفته و به محور عمده برنامه‌ریزی شهری تبدیل و تحول در برنامه‌ریزی را به دنبال داشته است (Hely, 1996:2). این رویکرد مبتنی بر مهندسی اجتماعی بوده و به جای نگرش کلان و مقیاس‌های ذهنی، به ابعاد مشخص فضا- زمان در مقیاس محلی و خرد می‌پردازد. در این رویکرد نگاه برنامه‌ریزی و مدیریت از پایین به بالا، مبتنی بر توانمندسازی و مقتدرسازی، نگرش دارایی- مبنای، تأکید بر منابع انسانی و سرمایه‌های اجتماعی و مشارکت جمعی ساکنین محلۀ-ها است (حاجی پور، ۱۳۸۵: ۳۸). در تعریف و تبیین مفهوم محلۀ در شهرهای ایران این واژه را می‌توان از دو منظر تاریخی و قانونی مورد بررسی قرار داد. در برداشت تاریخی خصوصیات غالب شهرهای اسلامی در ساختار کالبدی و اجتماعی شهرها به واسطه تأثیرپذیری از هویت ایرانی- اسلامی نمود بارزی داشته است، به گونه‌ای که محلۀ به عنوان یکی از اجزا و عناصر شهر ایرانی اسلامی و تشکیل‌دهنده ساختار و استخوان‌بندی شهر تلقی می‌شود و محدوده آن نیز به واسطه وابستگی‌های قومی، نژادی، مذهبی، حرفه‌ای و طبقاتی تعریف شدنی است. ورود اتومبیل، پیچیده تر شدن تقسیم کار اجتماعی و مهاجرت روستاییان به شهرها باعث شد تا گسست عمیقی بین

جدول ۱: ترکیب رویکردهای توسعه محلۀ-ای، مفاهیم اجتماع محلی و نمونه‌های از کاربردهای آنها

مفهوم اجتماعی محلی	مفهوم اقتصادی اجتماع محلی	مفهوم مکانی اجتماع محلی	مفهوم اکولوژیکی اجتماع محلی	مفهوم ایدئولوژیک توسعه اجتماع محلی
سازمان‌های غیردولتی و مذهبی	انجمن‌های صنفی	احزاب سیاسی	گروه‌های طرفدار محیط زیست	
مکتب جامعه‌شناسی شهری	اقتصاد محلی	برنامه‌ریزی شهری و علوم مکانگرا	مکتب اکولوژی اجتماعی	
دولت‌های ملی	دولت‌های منطقه‌ای	دولت‌های محلی	دولت‌های محلی	
بخش فرهنگی و هنری	بخش تجاری و مالی	بخش مسکن و خدمات عمومی	بخش بهداشت	

منبع: (عسگری، ۱۳۸۳: ۱۹) (به نقل از مافی و همکاران، ۱۳۸۸)

**روش تحقیق**

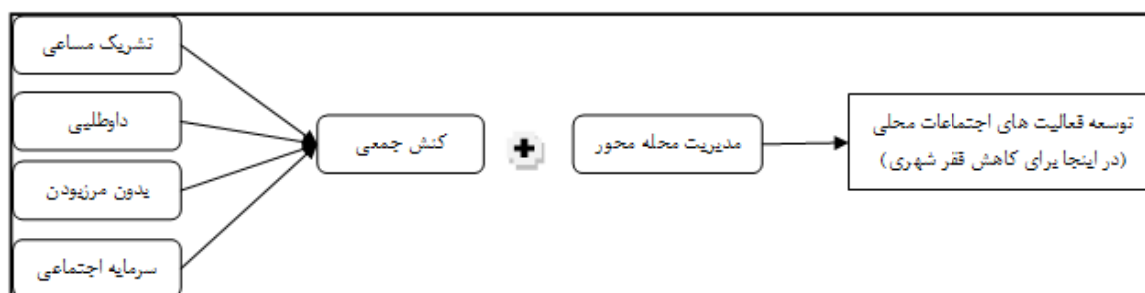
پرسشنامه در محله زنجانی‌ها و حدود ۵۰ پرسشنامه در محله میانه‌ای‌ها و به شیوه توزیع تصادفی تکمیل-گردید. مؤلفه‌های اصلی که کنش جمعی را با آن مورد سنجش قرار داده در جدول ۲ به همراه هدف از انتخاب آنها ذکر شده که در سنجش تمامی گویه‌ها، از مقیاس اندازه‌گیری طیف پنج‌گزینه‌ای لیکرت بهره گرفته شده‌است. روایی محتوایی و ظاهری ابزار پژوهش با استفاده از نظرات متخصصین و محققان مربوطه پس از چند مرحله اصلاح و بازنگری تأیید شد. ضریب آلفا کرونباخی که برای پایایی آن نیز ۰/۸۴۱ / محاسبه شد که مبین اعتبار مناسب آن برای گردآوری داده‌ها می-باشد.

این مقاله با رویکرد توصیفی تحلیلی به نقش کنش جمعی و توسعه اجتماعات محلی در مبارزه با فقر در نواحی کم درآمد شهر تهران (نعمت‌آباد که در اذهان به‌عنوان منطقه فقیرنشین یاد می‌شود) پرداخته‌است که برای نیل به این مقصد، ابتدا اقدام به مطالعه ادبیات تئوریک موضوع و سپس تهیه و طراحی پرسشنامه بر اساس یافته‌های چارچوب نظری نموده‌است. همچنین از روش پیمایشی نیز برای تکمیل پرسشنامه‌ها و مصاحبه‌های عمیق استفاده شده‌است. جامعه آماری این تحقیق، شامل دو محله میانه‌ها و زنجانی‌های واقع در منطقه ۱۹ شهرداری تهران (منتهی‌الیه جنوبی شهر تهران) می‌باشد که بر اساس فرمول کوکران تعداد ۱۰۳

**جدول ۲: مؤلفه های اصلی کنش جمعی مورد استفاده در تحقیق**

مؤلفه‌ها	تعریف	هدف	متغیرهای مورد استفاده شده در تحقیق
تشریک مساعی	عمل جمعی برای بدست آوردن اهداف مشترک به ویژه در مواقعی که منافع حاصل از آن نیاز به همکاری متقابل بین اعضاء دارد	برای بررسی اینکه آیا فرایند تصمیم سازی و پیاده کردن تصمیم ها به صورت جمعی انجام می شود	میزان تمایل شما برای همکاری جمعی برای کسب منفعت بیشتر از شهرداری یا دولت(وام نوسازی، سوبسید ...) میزان اهمیت ویژگی‌های سایر افراد در گروهی که می‌خواهم مشارکت کنم، میزان تمایل به تجمیع، میزان اطلاع درباره چگونگی مشارکت
داوطلبی	داوطلبی بر اساس سطح خاصی از فداکاری بر اساس صرف انرژی، پول و زمان است	برای بررسی سطح رضایت از مشارکت در هر فعالیت سازمان یافته توسط گروه	میزان تمایل شما برای همکاری گروهی در جهت اهداف محله، میزان علاقه به کار با سایر افراد در مدیریت محله، میزان استقبال از صندوق-های فرض الحسنه محلی، میزان ترس از اینکه دیگران در کار گروهی بیشتر استفاده ببرند، میزان ترس از اینکه دیگران در کار گروهی کمتر شرکت کنند، میزان تمایل به فروش یا تعویض ملک
بدون مرزبودن	نزدیکی اعضای گروه بر اساس تسهیم ایده ها، تجربیات و اطلاعات	برای مشخص کردن اینکه چگونه اعضاء زمان، تلاش و منابع شان را برای پایداری کنش جمعی در گروه بسیج می‌کنند	میزان صرف زمان در فعالیت‌های محیطی محله، میزان صرف پول در فعالیت‌های محیطی محله، انگیزه اصلی از مشارکت ارتقای منزلت اجتماعی اقتصادی خودم و محله‌ام است، سطح همکاری شما برای کمک به همسایه‌های فقیر، سطح کمک شما برای به تهیه جهیزیه برای نوعروسان، مشارکت‌های کاری، میزان اشتغال‌زایی در محله، میزان فعالیت‌های اقتصادی توسط زنان، تعداد تعاونی‌های اشتغال‌زایی زنان
سرمایه اجتماعی	به شبکه، روابط اجتماعی یا ارتباطات میان افراد در گروه و همچنین گروه در اجتماع محلی ارتباط دارد	برای بررسی شبکه اجتماعی و ارتباطات خلق شده بین افراد گروه و اعضای گروه با اجتماع محلی و حکومت	سطح همکاری شما برای کمک به مسجد محله، میزان ارتباط با ارگانهای دولتی راجع به مسایل محله در دو سال گذشته، میزان مشارکت شما در ارگانها و تشکلهای اجتماعی، سیاسی سطح رابطه شما با افراد محله سطح رابطه شما با اعضای شورایی محله میزان ارتباط با ارگانهای دولتی راجع به مسایل شخصی در ۲ سال اخیر میزان اعتماد میان مالکان میزان ترس از طولانی شدن پروژه میزان اطمینان از کمبود منابع مالی در حین انجام کار میزان توانایی و اعتماد به نفس برای کار

## مدل پژوهش و چارچوب حرکت



منبع: نگارندگان، ۱۳۹۲

## بررسی اجمالی منطقه مورد مطالعه

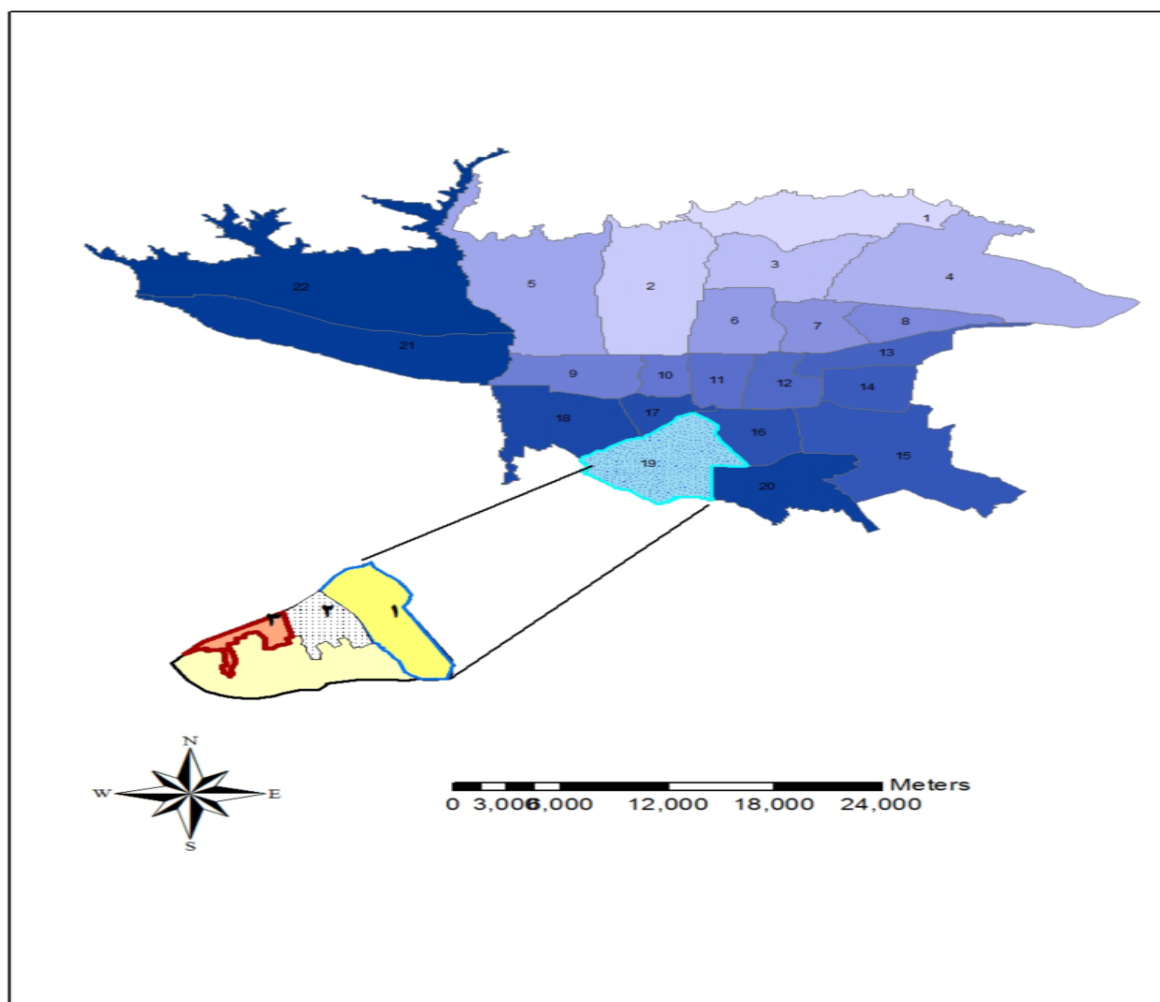
محلۀ نعمت آباد در ناحیه ۳ شهرداری منطقه ۱۹ واقع می‌باشد و به علت موقعیت خاص مکانی که در منتهی‌الیه محدوده شهری تهران است دارای شرایط ویژه‌ای از نظر پراکنش زمین‌های رهاشده و باغها می‌باشد. این محله از شمال توسط بزرگراه آیت‌الله سعیدی، از جنوب توسط بلوار شکوفه، از شرق توسط بزرگراه کاظمی و از غرب به وسیله خیابان نور محدود شده‌است. این منطقه تا پیش از سال ۱۳۴۳ و وقوع اصلاحات ارضی، منطقه‌ای روستایی است که به استناد مدارک و بقایای تعدادی قلعه‌های روستایی پراکنده نظیر قلعه اسفندیاری و قلعه عبدالآباد هویتی متمایز دارد و از طریق راه عبوری جاده ساوه و سایر راه‌های روستایی به تهران و ری ارتباط داشته است (راز اندیشان عمران، ۱۳۸۷: ۱۰). استقرار فرودگاه نظامی قلعه‌مرغی و شکل‌گیری سکونت‌گاه‌های اطراف آن در دهه‌های متأخرتر روی می‌دهد و ساکنان جدید را مهاجران و کارکنان قلعه‌مرغی تشکیل می‌دهد. در طرح جامع تهران مصوب سال ۱۳۴۷ منطقه نوزده جزء محدوده ۲۵ ساله قرار دارد و از آنجا که طرح جامع تنها برای محدوده خدماتی ۵ ساله طرح و برنامه دارد، لذا منطقه ۱۹ فاقد جایگاه برنامه‌ای است و در نقشه‌های مربوطه کاملاً سفید دیده می‌شود. در چارچوب مصوبه آزاد سازی محدوده ۲۵ ساله تهران، محدوده فعلی منطقه ۱۹ تحت نظارت منطقه ۱۶ شهرداری قرار گرفت و به دنبال این اقدام، شهرداری

اقدام به تهیه طرح تفصیلی برای بخش‌هایی از منطقه کرد و از سال ۱۳۵۸ به بعد منطقه ۱۹ دارای طرح و برنامه معینی شد. نکته قابل توجه در نحوه توسعه بافت مسکونی نعمت‌آباد در دوران‌های مختلف انطباق قطعه-بندی‌ها و تقسیمات اراضی با تقسیمات زمین‌های کشاورزی است، به طوری که کوچکترین مسیرهای موجود بین زمین‌های کشاورزی در سالهای گذشته تا حال حاضر نیز به صورت کوچه‌هایی باریک و پرپیچ و خم قابل مشاهده است. مسیرهای اصلی با عرض بیشتر بر روی مسیرهای عبوری و نیز مسیر قنات‌هایی که در حال حاضر از بیشتر آنها بهره‌برداری نمی‌شود، شکل گرفته‌اند (ادیب زاده و همکاران، ۱۳۸۹: ۴۵). تصویر شماره ۱، موقعیت محله نعمت‌آباد را در منطقه ۱۹ و ناحیه ۳ نشان می‌دهد. به لحاظ اجتماعی هم قریب به اتفاق را مهاجرین ترک تشکیل می‌دهند به نحوی که ساکنین محدوده از نظر مبداء مهاجرت به ۴ دسته عمده زنجانی‌ها، میانه‌ای‌ها، اردبیلی‌ها و هشترودیها تقسیم می‌شوند. زنجانی‌ها در قسمت جنوبی محله استقرار دارند و بیشترین سهم را نظر جمعیت (حدود ۵۵ درصد) و مساحت به خود اختصاص داده‌اند. میانه‌ای‌ها با حدود ۳۰ درصد از کل جمعیت در جایگاه بعدی قرار دارند. اردبیلی‌ها و هشترودی‌ها نیز هر کدام ۲/۵ درصد و در نهایت سایر اقوام با ۱۰ درصد در مرتبه‌های بعدی قرار دارند (رازان‌دیشان عمران، ۱۳۸۷: ۱۱۸).

جدول ۳: شاخص‌های جمعیتی، اجتماعی و اقتصادی منطقه ۱۹ و محدوده مورد مطالعه

شرح	واحد	تهران	منطقه ۱۹	ناحیه ۳	نعمت آباد
مساحت	هکتار	-	۱۱۶۲	۱۸۷/۸	۱۱۴/۱
جمعیت	نفر	۸۲۴۴۵۳۵	۲۴۴۳۵۰	۵۱۸۶۳	۴۰۶۷۹
تراکم نسبی	نفر در هکتار	۳۰۶	۱۸۵	۲۷۶/۲	۳۵۶
بعد خانوار	نفر	۴/۰۷	۴/۸	۴/۹	۴/۹
میزان باسوادی	درصد	۹۵/۵	۸۵/۳	۸۰/۹	۸۰/۷

منبع: رازاندیشان عمران، ۱۳۹۲



نقشه ۱: موقعیت قرارگیری منطقه نوزده در شهر تهران و محله نعمت‌آباد در جنوب تهران

ترسیم: نگارندگان، ۱۳۹۲



به درآمد آنها ببریم. نسبت مخارج به پس انداز در سه دسته مورد پرسش واقع شده که نتیجه حاصل از آن بدین گونه بوده که در محله میانه‌ای ها ۴۴ درصد خود را جزء خانواده‌های کم‌درآمد، ۴۶ درصد در حد متوسط و در نهایت ۱۰ درصد نیز درآمد مناسب در سوی دیگر در محله زنجانی‌ها ۴۹ درصد خود را جزء خانواده‌های کم درآمد، ۴۵ درصد در حد متوسط و در نهایت ۶ درصد نیز درآمد مناسب تشخیص داده‌اند. نتیجه کلی از یافته‌های اولیه حاکی از آن است که اکثر افراد مورد پرسش واقع شده میانسال، با سطح تحصیلات متوسط آموزشی، عمدتاً با شغل‌های آزاد و درآمد متوسط رو به پایین (از نظر خودشان) می‌باشد. ویژگی‌های بیان شده مهم‌ترین مشخصه‌های فردی ساکنان در دو محله می- باشد که می‌تواند در موفقیت یا عدم موفقیت برنامه- های اجتماع محور در سطح محله تأثیر بسزایی داشته- باشد. در این راستا برنامه‌ریز شهری می‌باید این ویژگی‌ها را در دستور کار خود قرار دهد.

### یافته‌های اختصاصی

این مرحله شامل دو قسمت است که در ابتدا، مؤلفه‌های کنش جمعی در سطح کلی مورد سنجش قرار گرفته و سپس به مقایسه تطبیقی دو محله مورد مطالعه پرداخته می‌شود. همانطور که در جدول ۲ نیز مشاهده شد، داده‌های جمع‌آوری شده در چهار گروه سرمایه اجتماعی، تشریک مساعی، بدون مرز بودن و داوطلبی دسته‌بندی شده است که بر اساس میانگین‌ها اقدام به سنجش هر کدام از آنها به‌طور جداگانه پرداخته می‌شود، هرچند که دسته‌بندی متغیرها با توجه به همپوشانی آنها بسیار مشکل است. اولین مؤلفه مورد بررسی تشریک مساعی است که از آن به‌عنوان عملی یاد شده است که مردم محلی برای بدست آوردن اهداف مشترک به‌ویژه وقتی که منافع مشترک دارند، انجام می‌دهند. بر اساس میانگین متغیرهای مورد بررسی (با میانگین ۱/۵۶)، نشان‌دهنده وضعیت پایین و نامناسب

### توسعه اجتماعات محلی و نقش آن در کاهش فقر یافته‌های اولیه

جهت درک بهتر نقش کنش جمعی در توسعه اجتماعات محلی و به تبع آن کاهش فقر حاکم بر محلات شهری ابتدا ضروری به نظر می‌رسد که ویژگی‌های فردی پاسخ دهندگان بررسی شود تا شرایط زمینه‌ای در توسعه یا عدم توسعه اجتماعات محلی تا حدی روشن شود. یافته‌های توصیفی نشان می‌دهد که در هر دو محله ۹۰ درصد پاسخ‌دهندگان را مردان و مابقی را زنان تشکیل داده‌اند. در گروه‌های سنی در محله میانه‌ای‌ها بیشترین فراوانی مربوط به گروه سنی ۲۵-۳۵ ساله با ۳۶ درصد و سپس گروه سنی ۳۵-۴۵ سال با ۲۸ درصد و در سوی دیگر در محله زنجانی‌ها گروه سنی ۴۵-۵۵ ساله دارای بیشترین فراوانی بوده- اند. بر اساس بعد خانوار تقریباً در هر دو محله شرایط یکسان می‌باشد به‌نحوی که بعد خانوار در هر دو محله ۴/۸ مشخص شده‌است. متغیر بعدی مورد بررسی سواد است که حاکی از آن است که سطح تحصیلات راهنمایی و دیپلم به ترتیب با ۳۶ و ۲۱ درصد در محله میانه‌ها و راهنمایی و ابتدایی هر کدام با ۳۲ درصد در محله زنجانی-ها دارای بیشترین تعداد می‌باشند. در سطح تحصیلات دانشگاهی نیز تفاوت زیادی در بین دو محله (میانه‌ای‌ها ۷/۵ درصد و زنجانی‌ها ۹ درصد) مشاهده نمی‌شود. همین وضعیت در گروه‌های شغلی دو محله نیز وجود دارد به طوری که بیش از ۶۵ درصد پاسخ دهندگان شغل خود را آزاد داشته‌اند و بعد از این گروه افراد بیکار، کارمند و خانه‌دار در مرتبه‌های بعدی قرار دارند. به لحاظ تعداد بیکاران در محله زنجانی‌ها ۱۶ درصد و در محله میانه‌ها ۹ درصد بیان شده‌است. یکی دیگر از متغیرهای مهم در این پژوهش میزان درآمد افراد و خانوارها می‌باشد، اما از آنجایی که افراد جامعه از بیان میزان درآمد خود خودداری می- نمایند از نسبت مخارج به پس‌انداز خانواده‌شان در ماه سؤال شده‌است تا از این طریق به صورت احتمالی پی

محلّی برای تعریف و حد و مرزهای آنها بر اساس دارایی‌های موجود هر محله بسیار اساسی است. مؤلفه بعدی مورد بررسی، بدون مرز بودن است که هدف آن سنجش نزدیکی اعضای گروه بر اساس تسهیم ایده‌ها، تجربیات و اطلاعات در جهت بسیج منابع است. این مؤلفه نیز همانند سایر مؤلفه‌ها از میانگین پایینی برخوردار است ولی نسبت به سایر مؤلفه‌ها جایگاه مناسب‌تری دارد. در بین متغیرهای موجود در این مؤلفه، انگیزه مشارکت افراد در ارتقاء اقتصادی خود و محله، مناسب‌ترین متغیر است که نشان‌دهنده تمایل افراد برای ارتقاء اقتصادی خود و محله‌شان است که با آنچه لویس در فرهنگ فقر خود بیان داشته، سنخیتی ندارد. آخرین مؤلفه، سرمایه اجتماعی است که برای سنجش روابط اجتماعی و ارتباطات میان افراد محلی و همچنین دستگاه‌های دولتی به کار می‌رود. این مؤلفه به لحاظ میانگین چندان مطلوب نیست و همانند سایر مؤلفه‌ها از وضعیت متوسط رو به پایینی برخوردار است. لیکن در بین متغیرهای آن اعتماد مالکان به هم و روابط محلی باهم و اعضای شورایی در حد مطلوب-تری قرار دارد.

کنش جمعی، توسعه اجتماعات محلی و نقش آن‌ها در کاهش فقر شهری ...

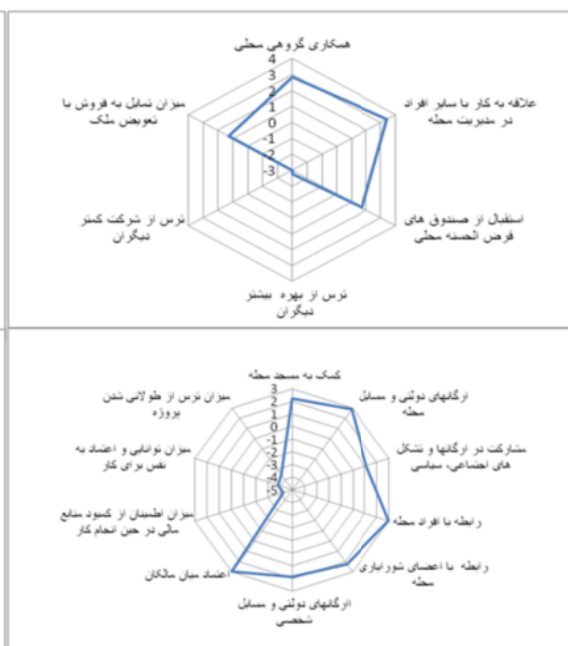
آن برای هر دو محله است، هر چند که وضعیت محله میانه‌ای‌ها کمی مناسبتر است. این وضعیت حاکی از آن است که فرایند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در سطح محلی شهری تهران چندان جایگاهی ندارد. در مؤلفه بعدی یعنی داوطلبی بودن میزان آن به پایین‌ترین حد در بین سایر مؤلفه‌ها می‌رسد. این مؤلفه هدفش سنجش سطح مشارکت افراد بر اساس صرف پول، انرژی و زمان و در نتیجه سطح رضایت آنها از فعالیت‌های جمعی است. نکته جالب در بررسی متغیرهای مورد بررسی در این مؤلفه، آن است که متغیرهایی همچون ترس از مشارکت کمتر دیگران در کار گروهی و سود بیشتر دیگران، بیشترین تأثیر منفی را بر این مؤلفه داشته‌اند. به نظر می‌رسد که این مسأله به آنچه در مبانی نظری به عنوان سواری رایگان و یا مجانی یادشد، برمی‌گردد که همه شهروندان ترس از آن دارند که از تلاش‌های آنها در جهت منافع شخصی سایر افراد استفاده شود و نه اهداف جمعی محله. بر این اساس ضرورت دارد در مدیریت محلی همانند آنچه اگروال اشاره نمود، برای اداره کردن منابع یا منافع مشترک محلی اقداماتی صورت گیرد که نقش مدیریت

نمودار ۲: میانگین امتیازات متغیرهای تشریح مساعی



نمودار ۴: میانگین امتیازات متغیرهای بدون مرز بودن

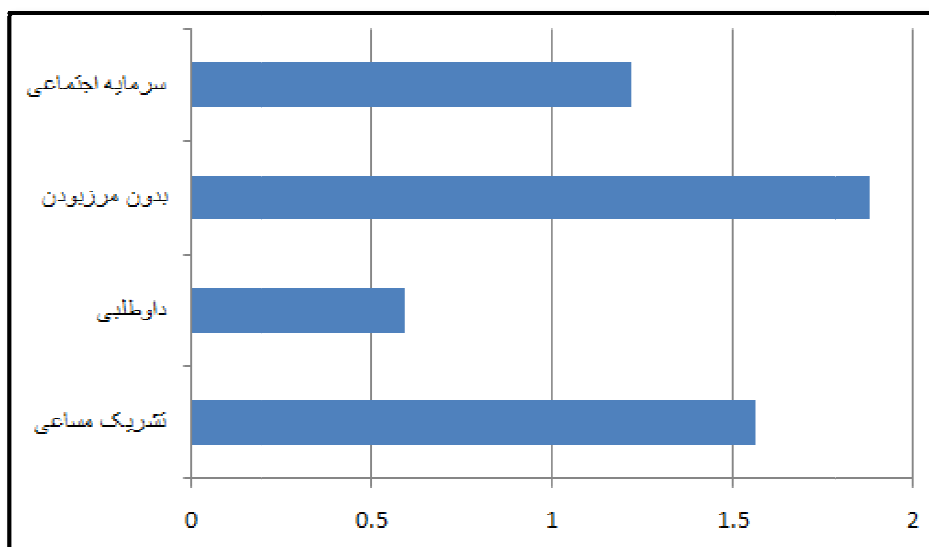
نمودار ۱: میانگین امتیازات متغیرهای داوطلبی



نمودار ۳: میانگین امتیازات متغیرهای سرمایه اجتماعی

جمعی می‌شود این کنش جمعی، منفعت جمعی (خیر جمعی) را نیز به دنبال دارد. زیرا که بر ارزش املاک آنها افزوده می‌شود این رویداد یعنی استقبال از برنامه‌های بهسازی و نوسازی در محله میانه‌ای‌ها به خوبی اتفاق افتاده زیرا آنان با انجام کنش جمعی علاوه بر اینکه بر ارزش املاک خود افزوده‌اند، توانستند با تسهیل عبور و مرور مشتریان بیشتری برای صنعت نوپای مبلمان سازی خود، جذب کنند.

در مجموع همانطور که در مبانی نظری به آن اشاره شد مزایای کنش جمعی در خیر جمعی و همکاری جمعی خلاصه می‌شود. براین اساس سؤالات طرح شده برای رسیدن به این هدف پی‌ریزی شده است. به عنوان مثال در بسیاری از پروژه‌ها از قبیل بهسازی و نوسازی تا کلیه افراد در یک قطعه تمایل به تجمیع نداشته باشند، سایرین امکان بهسازی و یا نوسازی را ندارند پس روند مسکوت نگه داشته می‌شود. در واقع این عدم تمایل و ترس باعث عدم کنش



نمونه ۵: مقایسه چهار مؤلفه اصلی کنش جمعی در محلات مورد مطالعه

مشارکت کاری، میزان ارتباط با ارگان‌های دولتی راجع به مسایل محله در دو سال گذشته و میزان تمایل به تجمیع داشته‌اند. در سوی دیگر محله زنجانی‌ها میانگین بالاتری در ۴ متغیر میزان فعالیت‌های اقتصادی زنان، میزان ترس از اینکه دیگران در کار گروهی بیشتر استفاده ببرند، میزان ترس از اینکه دیگران در کار گروهی کمتر شرکت کنند و در نهایت میزان اطمینان از کمبود منابع مالی در حین انجام کار داشته که به لحاظ دسته‌بندی جزء متغیرهای سرمایه اجتماعی جای می‌گیرند. لیکن در سایر متغیرهای دیگر مورد بررسی همچون اهمیت ویژگی‌های سایر افراد گروه، کمک به همسایه‌های فقیر، اشتغال-زایی

مرحله بعد در فرایند پژوهش حاضر پی‌بردن به میزان متغیرهای کنش جمعی مؤثر در توسعه اجتماع محلی در دو محله و مقایسه بین آنها می‌باشد. نتایج حاصل از به‌کارگیری آزمون نشان می‌دهد که در ۱۲ متغیر از ۳۱ متغیر به کار برده شده، اختلاف معناداری بین میانگین‌های آنان در دو محله در سطح اطمینان ۹۹ درصد وجود دارد. به طوری که محله میانه-ای‌های میانگین بالاتری در ۸ متغیر، میزان صرف زمان و پول در فعالیت‌های محیطی محله، همکاری گروهی در جهت اهداف محله، همکاری جمعی برای کسب منفعت بیشتر از شهرداری یا دولت (وام نوسازی، یارانه و غیره)، علاقه به کار با سایر افراد در مدیریت محله،

این در حالی است که درست برعکس در محله زنجانی‌ها متغیرها از میانگین بالاتری (به استثنای فعالیت‌های اقتصادی زنان) برخوردارند که باعث ضعف کنش جمعی می‌شوند.

در محله و غیره تفاوت چندانی در بین دو محله زنجانی‌ها و میانه‌ای‌ها مشاهده نشد. با مروری بر متغیرهای دارای اختلاف در دو محله متوجه می‌شویم که در محله میانه‌ای‌ها متغیرها از میانگین بالاتری برخوردارند که در کنش جمعی و به پیرو آن توسعه اجتماع محلی در برخورد با فقر نقش مثبتی را دارند و

جدول ۴: مقایسه میزان شاخص‌های کنش جمعی و توسعه اجتماعات محلی در دو محله مورد مطالعه

سطح معنی داری	T value	میانه‌ای‌ها		زنجانی‌ها		متغیرها
		انحراف معیار	میانگین	انحراف معیار	میانگین	
۰/۰۰۰	۴/۷۱	۱/۲۱	۲/۳۳	۰/۶۸	۱/۳۲	میزان صرف زمان در فعالیت‌های محیطی محله
۰/۰۰۱	۳/۴۶	۱/۳۷	۲/۴۵	۰/۹۴	۱/۷۶	میزان صرف پول در فعالیت‌های محیطی محله
۰/۳۲۱	۱	۱/۳	۲/۹۶	۰/۹۱۲	۲/۷۶	میزان تمایل شما برای همکاری گروهی در جهت اهداف محله
۰/۰۰۳	۳/۰۲۶	۱/۰۸	۳/۷۲	۰/۷۷۶	۳/۲۶	میزان تمایل شما برای همکاری جمعی برای کسب منفعت بیشتر از شهرداری یا دولت (وام نوسازی، یارانه...)
۰/۰۰۰	۹/۰۴	۱	۳/۷۷	۰/۷۰۰	۳/۰۹	میزان علاقه به کار با سایر افراد در مدیریت محله
۰/۴۲۵	۰/۸۰۳	۰/۸۱	۲/۹۸	۱	۲/۸۶	میزان اهمیت ویژگی‌های سایر افراد در گروهی که می‌خواهم مشارکت کنم
۰/۱۰۳	۱/۶۵	۰/۹۰	۴/۰۱	۰/۹۲	۳/۹۶	انگیزه اصلی از مشارکت ارتقای منزلت اجتماعی اقتصادی خودم و محله‌ام
۰/۰۵۵	۵/۱	۰/۷۷۶	۲/۵۳	۰/۸۷۵	۱/۸۶	سطح همکاری شما برای کمک به مسجد محله
۰/۰۲۵	۲/۲۸	۰/۷۲۷	۲/۳۸	۰/۷۷۱	۲	سطح همکاری شما برای کمک به همسایه‌های فقیر
۰/۰۸۳	۱/۷۵	۰/۵۴۷	۱/۲۵	۰/۳۷۹	۱/۳۳	سطح کمک شما برای به تهیه جهیزیه برای نوعروسان
۰/۰۰۰	۶/۹۶	۰/۸۸۴	۲/۳۲	۰/۵۲۸	۱/۰۶	مشارکت‌های کاری
۰/۰۰۰	-۴/۲۹	۰/۶۴۴	۲/۸۸	۰/۵۹۱	۲/۴۸	میزان ارتباط با ارگان‌های دولتی راجع به مسایل محله در دو سال گذشته
۰/۵۷۵	۰/۵۶۳	۰/۵۶	۱/۳۸	۰/۵۵	۱/۳۳	میزان اشتغال‌زایی در محله
۰/۰۰۱	۳/۳۶	۰/۴۲۱	۱/۰۵	۰/۲۲۶	۱/۲۲	میزان فعالیت‌های اقتصادی توسط زنان
۰/۱۵۹	۱/۴۲	۰/۲۷۳	۱/۰۸	۰/۱۶۲	۱/۰۲	تعداد تعاونی‌های اشتغال‌زایی زنان
۰/۶۹۹	۰/۳۸۸	۰/۷۶۸	۱/۷۶	۰/۸۱۴	۱/۷۲	میزان استقبال از صندوق‌های قرض‌الحسنه محلی
۰/۱۶۳	۱/۴	۰/۴۳۴	۱/۲	۰/۳۵۱	۱/۱	میزان مشارکت شما در ارگان‌ها و تشکل‌های اجتماعی، سیاسی
۰/۲۰۶	۱/۲۷	۰/۸۶۹	۳/۰۲	۰/۸۲۱	۲/۸۸	سطح رابطه شما با افراد محله
۰/۲۹۶	۱/۰۵	۱	۲/۳۴	۰/۹۱	۲/۱۸	سطح رابطه شما با اعضای شورایی محله
۰/۰۰۸	-۲/۷۳	۰/۸۲	۱/۶۸	۰/۷۶	۲/۰۱	میزان ارتباط با ارگان‌های دولتی راجع به مسایل شخصی در ۲ سال اخیر
۰/۰۰۰	-۱۰/۷۹	۰/۸۷۱	۲/۴۱	۰/۸۰۸	۳/۵۷	میزان ترس از اینکه دیگران در کارگروهی بیشتر استفاده ببرند
۰/۰۰۰	-۵/۷۲	۰/۸۱۸	۲/۳۷	۰/۷۰۳	۳/۱۳	میزان ترس از اینکه دیگران در کارگروهی کمتر شرکت کنند
۰/۰۰۰	۳/۹۶	۰/۹۴۹	۳/۳۳	۰/۸۱۹	۲/۷۶	میزان تمایل به تجمع
۰/۱۴۱	۱/۴۸	۰/۵۶	۱/۳۶	۰/۵۰۸	۱/۲۲	میزان تمایل به فروش یا تعویض ملک
۰/۹۳۱	۰/۸۷	۰/۸۷۵	۲/۸۶	۰/۹۴	۲/۸۵	میزان اطلاع درباره چگونگی مشارکت
۰/۱۱۲	۱/۶	۰/۸۷	۳/۱	۰/۹۲	۲/۸۶	میزان اعتماد میان مالکان
۰/۷۷۲	-۰/۲۹۱	۰/۸۸۴	۳/۵۲	۰/۹۷۵	۳/۵۶	میزان ترس از طولانی شدن پروژه
۰/۰۰۰	-۳/۹۸	۰/۷۷۶	۴/۰۶	۰/۶۸۱	۴/۴۲	میزان اطمینان از کمبود منابع مالی در حین انجام کار
۰/۰۳۵	-۲/۱۵	۰/۷۹۷	۳/۷۲	۰/۷۵۹	۳/۹۳	میزان توانایی و اعتماد به نفس برای کار

منبع: مطالعات نگارندگان، ۱۳۹۲

## هدف اختصاصی سوم

زنان، میزان ترس از اینکه دیگران در کارگروهی کمتر شرکت کنند و در نهایت میزان ارتباط با ارگانهای دولتی راجع به مسایل محله در دو سال گذشته به ترتیب مهمترین فاکتورهای متمایزکننده دو محله در توسعه اجتماع محلی محسوب می‌شود. این عامل‌ها در مجموع ۸۶ درصد از پاسخ‌دهندگان را به طور صحیح متمایز کرده‌اند. با ورود متغیرهای جدید به طور معنی‌داری مقدار کای اسکور از گام اول تا گام ششم تغییر کرده‌است و این نشان‌دهنده شدت تأثیر بسیار بالای متغیرهای متمایزکننده بر متغیر وابسته می‌باشد که به‌طور کامل می‌توان این مقادیر را در جدول ذیل مشاهده نمود. همچنین مقدار P به دست آمده از ۰/۰۱ کوچک‌تر می‌باشد، پس تأثیر متغیرهای متمایزکننده و ارتباط آنها با متغیر وابسته در سطح ۹۹ درصد معنی‌دار شده‌است.

در این مرحله در جهت شناسایی مهم‌ترین متغیرهای کنش جمعی متمایزکننده در دو محله زنجانی‌ها و میانه‌ای‌های نعمت‌آباد از روش تحلیل "رگرسیون لجستیک" با روش پیشرو گام‌به‌گام استفاده شده است. در راستای رسیدن به این هدف، ابتدا متغیرهای وابسته‌ای که در آزمون قبلی یعنی آزمون t، معنی‌دار شناخته شده بودند به عنوان متغیر مستقل در آزمون رگرسیون لجستیک استفاده شده‌اند. ویژگی اصلی این روش این است که متغیرهای قوی‌تر انتخاب و وارد معادله می‌شوند (کلانتری، ۱۳۸۵: ۱۸۹). نتایج حاصله از بکارگیری آزمون نشان می‌دهد که این آزمون در گام ششم متوقف شده و شش عامل میزان ترس از اینکه دیگران در کارگروهی بیشتر استفاده ببرند، میزان صرف زمان در فعالیت‌های محیطی محله، میزان تمایل به تجمیع، میزان، فعالیت‌های اقتصادی زنان، میزان ترس از اینکه دیگران در کارگروهی کمتر شرکت کنند، میزان ارتباط با ارگان‌های دولتی راجع به مسایل محله در دو سال گذشته، فعالیت‌های اقتصادی

جدول ۵: متغیرهای متمایزکننده دو گروه و شدت اثر آنها بر متغیر وابسته

Sig.	df	Chi-square	Correct class %	متغیر
۰/۰۰۰	۱	۵۹/۷۳۱	۶۷/۷	میزان ترس از اینکه دیگران در کارگروهی بیشتر استفاده ببرند
۰/۰۰۰	۲	۷۳/۸۹۴	۸۲	میزان صرف زمان در فعالیت‌های محیطی محله
۰/۰۰۰	۳	۸۷/۵	۸۲	میزان تمایل به تجمیع
۰/۰۰۰	۴	۹۶/۳۷۹	۸۴	میزان، فعالیت‌های اقتصادی زنان
۰/۰۰۰	۵	۱۰۳/۴۳۰	۸۳/۳	میزان ترس از اینکه دیگران در کارگروهی کمتر شرکت کنند
۰/۰۰۰	۶	۱۰۹/۷۲۲	۸۶	میزان ارتباط با ارگان‌های دولتی راجع به مسایل محله در دو سال گذشته

منبع: مطالعات نگارندگان، ۱۳۹۲

جدول ۶: ضریب B برای متغیرهای کنش جمعی و توسعه اجتماعات محلی متمایز کننده دو محله مورد مطالعه

نسبت برتری	Sig.	درجه آزادی (df)	خطای معیار (SE)	ضریب B	متغیر
۵/۸۳	۰/۰۰۰	۱	۰/۳۱۶	۱/۷۶	میزان ترس از اینکه دیگران در کارگروهی بیشتر استفاده ببرند
۰/۴۳۹	۰/۰۰۱	۱	۰/۲۴۵	-۰/۸۲۳	میزان صرف زمان در فعالیت‌های محیطی محله
۰/۴۰۲	۰/۰۰۱	۱	۰/۲۶۴	-۰/۹۱۱	میزان تمایل به تجمیع
۰/۱۲۲	۰/۰۰۶	۱	۰/۷۶۸	-۲/۱۰	میزان فعالیت‌های اقتصادی زنان
۲/۶۲	۰/۰۱۲	۱	۰/۳۸۴	۰/۹۶۶	میزان ترس از اینکه دیگران در کارگروهی کمتر شرکت کنند
۲/۶۳	۰/۰۱۷	۱	۰/۴۰۵	۰/۹۶۹	میزان ارتباط با ارگان‌های دولتی راجع به مسایل محله در دو سال گذشته
۰/۰۲۴	۰/۰۷۳	۱	۲/۰۸	-۳/۷۴۱	مقدار ثابت

منبع: مطالعات نگارندگان، ۱۳۹۲

بر مبنای مقدار ثابت و ضریب B می‌توان معادله بهینه رگرسیون لجستیک را نوشت (معادله ۱)  
 میزان صرف (۰/۸۲۳-) + (میزان ترس از اینکه دیگران در کارگروهی بیشتر استفاده ببرند) ۱/۷۶ + ۳/۷۴۱- = برتری لگاریتمی  
 ۰/۹۶۶ + (میزان فعالیت اقتصادی زنان) (۲/۱-) + (میزان تمایل به تجمیع) (۰/۹۱۱-) + زمان در فعالیت‌های محیطی محله  
 میزان ارتباط با ارگان‌های دولتی راجع به مسایل محله در) ۰/۹۶۹ + (میزان ترس از اینکه دیگران در کارگروهی کمتر شرکت کنند)  
 دو سال گذشته).

قرارگیری این محله در خروجی شهر تهران، شرایط دسترسی مناسب‌تری را برای جذب مشتریان و هم محیط کسب و کار بهتری را برای کسبه فراهم آورده است. در سوی دیگر در محله زنجانی‌ها استقبال از برنامه‌های نوسازی کمتر بوده و عملاً مردم این محله نتوانسته تغییر نقش داده و هنوز در فعالیت‌های همچون جمع‌آوری ضایعات آهن و سمساری فعالیت دارند. در پاسخ به برخی سوالات (همانند انگیزه اصلی از مشارکت ارتقای منزلت اجتماعی اقتصادی خودم و محله-ام است) با توجه به میانگین بالای آن مشخص شد که زنجانی‌ها علاقمند به ارتقای اقتصادی و اجتماعی خود هستند ولی هنوز ساکنان آن به نظر می‌رسد به همفکری و کنش جمعی نرسیده‌اند که بتوانند حداقل راهی برای تغییر کارکرد و نقش خود بیابند. لازم به ذکر است قبل از آوردن میانه‌ای‌ها به مبیل‌سازی، شغل آنها نیز در حیطه جمع‌آوری ضایعات آهن و سمساری بوده و سؤال اساسی برای محققین پیش آورد که چرا برخی محلات قادرند با کنش جمعی برنامه‌هایی برای خروج از فقر پدید آورند و برخی دیگر نه؟ این پژوهش پاسخ آن را در کنش جمعی و فعالیت‌های توسعه اجتماع محور در مبارزه با فقر جستجو کرد که به نظر می‌رسد که تا حد زیادی به پاسخ رسیده که خلاصه آن در جدول ذیل مشاهده می‌شود.

در مجموع می‌توان نتیجه‌گیری کرد که میانه‌ای‌های ساکن در نعمت‌آباد با فعالیت‌های اجتماع محور خود، توانسته‌اند مؤلفه‌های کنش جمعی را بهتر در محله خود نسبت به سایر محلات پیرامون پیاده نمایند و در نتیجه میزان مشارکت و همکاری را برای اجرای برنامه‌های اقتصادی در محله خود در راستای خروج از تله فقر، افزایش دهند. بر اساس مشاهدات میدانی و مصاحبه‌های که نگارنده با ساکنین داشته، مردم این محله در ۵ سال گذشته با گرفتن نقش تولید مبیل ارزان قیمت نسبت به یافت آباد (به عنوان مرکز مبیل تهران) ضمن اشتغال‌زایی برای خود و حتی افراد سایر محلات روز به روز بر وسعت و رونق کار خود افزوده‌اند، به نحوی که اکنون علاوه بر افزایش چشم‌گیر تعداد کارگاه‌های تولیدکننده و مغازه‌های ارایه‌کننده مبیل در محله، حتی پارکینگ‌های برخی از منازل به عنوان انبارهای مغازه‌های مبیل‌فروشی درآمده است. بنابراین پیش‌بینی می‌شود این محله با تولید مبیل ارزان قیمت-تر نسبت به یافت-آباد در آینده نه چندان دور تبدیل به رقیبی برای مرکز مبیل تهران (یافت آباد) می‌تواند مبدل شود. ساکنان این محله حتی به فکر برپایی بورس صادرات مبلمان، برگزاری نمایشگاه‌های جانبی با محصول خود می‌باشند. آنها اعتقاد داشتند که یکی از علت‌های جهش اقتصادی مردم این محله در سال-های اخیر توجه به برنامه‌های بهسازی و نوسازی است. زیرا اجرای برنامه‌های نوسازی در کنار موقعیت

جدول ۷: خلاصه یافته‌های تحقیق

محلات مورد مطالعه		یافته‌ها
محلّه میانه‌ها	محلّه زنجانی‌ها	
+	+	هویت جمعی و چسبندگی اجتماعی
+	-/+	وجود سرمایه اجتماعی و ظرفیت اجتماع محلی برای کنش جمعی
+	-	کنش جمعی که منجر به تحول اجتماعی (در اینجا اقتصادی) شود

منبع: نگارندگان، ۱۳۹۲.

### نتیجه‌گیری

گرچه در متغیرهای زمینه‌ای از قبیل: سن، سواد و حتی زبان و قومیت بین دو محلّه میانه‌ای‌ها و زنجانی‌ها تفاوتی وجود ندارد، لیکن میانه‌ای‌ها ظرفیت اجتماعی بهتری برای کنش جمعی داشته‌اند که این کنش جمعی منجر به تحول اقتصادی و خروج از تله فضاوی فقر شده و جهش اقتصادی مناسبی را برای این محلّه در قیاس با محلات پیرامون به بار آورده‌است. به نظر می‌رسد که راهبرد برنامه‌ریزی توسعه اجتماعات محلی در نظام برنامه‌ریزی شهری ایران نیز می‌تواند مؤثر واقع شود چرا که این اجتماعات با توجه به سرمایه‌های طبیعی، اجتماعی، فیزیکی، فرهنگی و انسانی موجود در خود می‌توانند بهره‌برداری بهینه از این سرمایه‌ها داشته باشند و مقدمات و بستر توسعه پایدار شهری را در فضاها متعلق به خویش فراهم نمایند.

### منابع و مآخذ

- اصغریور ماسوله، احمدرضا، بهروان، حسین، نوغانی، محسن و یوسفی، علی (۱۳۸۹)، تحلیل کنش‌های جمعی و تطبیق آن با بافت فرسوده منطقه ثامن شهر مشهد، مجله علوم اجتماعی دانشکده ادبیات و علوم انسانی فرودسی مشهد.
- حاجی پور، خلیل (۱۳۸۵)، برنامه ریزی محلّه مینا، رهیافتی کارآمد در ایجاد مدیریت شهری پایدار، نشریه هنرهای زیبا، شماره ۲۶.
- سجادی، ژیللا و اسکندری‌ثانی، محمد (۱۳۹۲)، برنامه-ریزی اجتماع محلی محور، رویکردی پایدار در

امروزه هم در ادبیات علمی و هم در پروژه‌های برنامه‌ریزی برای کاهش فقر در سطح دنیا، حرکت به سمت برنامه‌هایی از پایین به بالا، تمرکززداد، دربرگیرنده و مشارکت گسترده مردم، به‌کارگیری دانش بومی و مقتدرسازی و توانمندسازی فقرا در قالب توسعه اجتماعات محلی تأکید بسیاری می‌شود. لیکن با برنامه‌ریزی متمرکزی که در کشورمان تا به حال شاهد بودیم متأسفانه مسیر برخورد با فقر با ابزار نه‌چندان پایدار و کارآمد توزیع ناپذیری از پول نفت است که عموماً از طریق نهادها و دستگاه‌های دولتی صورت گرفته و لیکن به توسعه اجتماعات محلی و مکانیزمی که اینگونه اجتماعات می‌تواند در برخورد با فقر داشته باشند، توجهی نشده‌است. بر اساس چارچوب نظری پژوهش و متغیرهای مستخرج شده از این چارچوب برخی محلات در برخورد با فقر در قالب اجتماعات محلی موفق‌تر عمل می‌نمایند که در ابتدا لازم است که متغیرهایی را که محلات را از سایر محلات متمایز می‌نماید، شناخت. نتایج حاصله نشان می‌دهد که شش عامل میزان ترس از منفعت بیشتر دیگران در کارگروهی، میزان صرف زمان در فعالیت‌های محیطی محلّه، میزان تمایل به تجمیع، فعالیت‌های اقتصادی زنان، ترس از مشارکت کمتر دیگران در کارگروهی و میزان ارتباط با ارگان‌های دولتی راجع به مسایل محلّه به ترتیب مهمترین فاکتورهای متمایزکننده دو محلّه در توسعه اجتماع محلی محسوب می‌شود. همچنین

- کنش جمعی، توسعه اجتماعات محلی و نقش آن‌ها در کاهش فقر شهری ...
- ارتقای امنیت اقتصادی مناطق کم درآمد شهری ایران، همایش ملی خراسان جنوبی نظم، امنیت، دانشگاه بیرجند.
  - شارع‌پور، محمود و حسینی‌راد، علی (۱۳۸۷)، بررسی رابطه بین سرمایه اجتماعی و مشارکت ورزشی، مجله حرکت، شماره ۳۷.
  - صرافی، مظفر (۱۳۸۰)، ابر مسئله‌ای شهری ایران و نقش برنامه‌ریزان شهری، مجله معماری و شهرسازی، شماره ۶۳-۶۲، تهران.
  - عسگری تفرشی، حدیثه و ادیب‌زاده، بهمن (۱۳۸۹)، بررسی عوامل محیطی مؤثر در نوسازی بافت‌های فرسوده شهری ب منظور افزایش امنیت محلی، نشریه هویت شهر، سال چهارم، شماره ۶.
  - عبداللهی، مجید و اکبری، غضنفر (۱۳۸۵)، مجموعه قوانین و مقررات ده و دهیاری با آخرین اصلاحات و الحاقات، انتشارات قلمستان هنر، تهران.
  - عبداللهی، مجید، صرافی، مظفر، توکلی‌نیا، جمیله (۱۳۸۹)، بررسی نظری مفهوم محله و بازتعریف آن با تأکید بر شرایط محله‌های شهری ایران، پژوهش‌های جغرافیای انسانی، شماره ۷۲، تهران.
  - عسگری، علی (۱۳۸۳)، گونه‌شناسی مفاهیم و دیدگاه‌های توسعه محله‌ای پایدار، سمینار توسعه محله‌های پایدار شهرداری تهران.
  - کلانتری، خلیل (۱۳۸۵)، پردازش و تحلیل داده‌ها در تحقیقات اجتماعی و اقتصادی، انتشارات شریف، تهران.
  - راز اندیشان عمران (۱۳۸۷)، طرح منظر شهری نعمت‌آباد غربی مرحله اول، سازمان نوسازی شهرداری تهران.
  - رفیع‌پور، سعید، داداش‌پور، هاشم و رفیعیان، مجتبی (۱۳۸۹)، بررسی ظرفیت‌های سرمایه اجتماعی در چارچوب برنامه‌ریزی محله - مبنا نمونه مورد مطالعه محله فیروزسالار گوگان، فصلنامه برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی شماره ۳.
  - زاهدی-اصل، محمد و بساطیان، سید محمد (۱۳۹۰)، مسائل و مشکلات فقر در ایران، فصلنامه برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، شماره ۷.
  - مافی، عزت‌الله، خاکپور، براتعلی و باوان‌پور، علیرضا (۱۳۸۸)، نقش سرمایه اجتماعی در توسعه پایدار محله‌ای، مجله جغرافیا و توسعه ناحیه‌ای، شماره ۱۲، مشهد.
  - ممفورد، لوییز (۱۳۸۷)، شهر در بستر تاریخ خاستگاه، دگرگونی‌ها و دورنمای آن، ترجمه احمد عظیمی بلوریان، انتشارات رسا.
- Agrawal, A., and C. Gibson. 2001. Communities and the environment: Ethnicity, gender and the state in community-based conservation. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.
  - Agrawal, A. 2001. Common property institutions and sustainable governance of resources. *World Development* 29 (10): 1649-72.
  - Blockland, T. (2003) *Urban Bounds*, Translated by Lee K. Mitzman, Cambridge: Polity Press.
  - Beard, V. 2007. Household contributions to community development in Indonesia. *World Development* 35 (4): 607-25.
  - Beard, V. A. (2005) Individual determinants of citizen participation in community development in Indonesia, *Environment and Planning C*, 23(1), pp. 21-39.
  - Cooke, P. (1980) *Localities: the changing face of urban Britain*, London: Unwin Hyman.
  - Chambers, R. 1997. *Whose reality counts? Putting the first last*. London: Intermediate Technology Publications.
  - Diamond, L. (2001). *Developing democracy: Toward consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
  - Fukuyama, F. 2000. *The End of Order (The End of Social Capital and Protect*



- Manor, J. 1999. The political economy of democratic decentralization. Washington, DC: World Bank.
- Nafizahe, Nor, S., Salfarina, A.G., Intan Hashimah, H., Juliana, A.W(2010), A Case Study of Collective Action in Fishermen's Wives Group (KUNITA), Malaysia, International Journal of Human and Social Sciences 5:14.
- Ostrom, E. 1990. Governing the commons: The evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. 2005. Understanding institutional diversity. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam.R.D.(2000). "Bowling alone-The collapse and revival of American community". New York :Simon & Schuster.
- Pritchett, L., & Woolcock, M. (2004). Solutions when the solution is the problem: arraying the disarray in development. World Development, 32(2), 191-212.
- Rakodi, C., and T. Lloyd-Jones, eds. 2002. Urban livelihoods: A peoplecentered approach to reducing poverty. London: Earthscan Publications.
- it), Translated by Gholamabbas Tavassoli, Tehran: Jameeh Iranian Press, 33p. (In Persian).
- Friedmann, John (2006)." The Wealth of Cities: Towards an Assets-based Development of Newly Urbanizing.
- Grootaert, C., van Bastelaer (2002). Understanding and Measuring Social Capital: A Multi-Disciplinary Tool for Practitioners. Washington: World Bank.
- Healy, P. (1996) Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies, England: Macmillan.
- Kollock, P. 1998. Social dilemmas: The anatomy of cooperation. Annual Review of Sociology 24: 183-214.
- Mumford, L. (1954) "The Neighbourhood and the Neighbourhood Unit", Town Planning Review, 24: 256-70.
- Manor, J. 1999. The political economy of democratic decentralization. Washington, DC: World Bank.
- Mansuri, G., and V. Rao. 2004. Community-based and -driven development: A critical review. The World Bank Research Observer 19 (1):1-39.



رفیعیان، مجتبی، خدائی، زهرا و داداش‌پور، هاشم. (۱۳۹۳). ظرفیت سازی اجتماعات محلی به مثابه ی رویکردی در توانمندسازی نهادهای اجتماعی. *فصلنامه جامعه شناسی نهادهای اجتماعی*، ۱(۲)، ۱۶۰-۱۳۳.

## ظرفیت سازی اجتماعات محلی به مثابه ی رویکردی در توانمندسازی نهادهای اجتماعی<sup>۱</sup>

مجتبی رفیعیان<sup>۲</sup>، زهرا خدائی<sup>۳</sup> و هاشم داداش‌پور<sup>۴</sup>

تاریخ دریافت: ۱۳۹۲/۰۹/۲۲

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۲/۱۲/۲۴

### چکیده

ظرفیت اجتماعات محله ای رویکردی سیستماتیک بر مبنای مقیاس زمان بندی است که دربرگیرنده ی رهبری، قلمرو اجتماعی، فعالیت‌های فردی، تغییرات سازمانی و نهادی است تا رفاه افراد، سازمان‌ها و اجتماعات محلی را پایه‌ریزی نماید. هر فرایندی از ظرفیت سازی می‌باید ارزش‌ها را تشخیص دهد و بر پایه ی مهارت‌های موجود، دانش و استعداد‌های مردمی شکل بگیرد. برخی محققان بر این باورند که ظرفیت اجتماعات می‌تواند به عنوان ابزاری برای حمایت از مسائل مرتبط با ساختارهای پیش روی اجتماعی و انسانی، ابزار اجتماعی برنامه‌ریزی و ابزاری جهت توانمندسازی به‌کار رود. برخی دیگر مشخصاً فرایند ظرفیت سازی اجتماعات محلی را در تغییرات سیستمی و ساختاری وسیع تری در نظر می‌گیرند؛ حال آنکه عده‌ای دیگر معتقدند که این مفهوم و تغییراتش تنها در سطح «اجتماعات محلی» قابل اجراست. در این مقاله سعی شده است با تکیه بر روش توصیفی- تحلیلی ضمن مرور ادبیات نظری مطرح در این زمینه و ریشه های نظری آن با هدف تبیین مفهوم ظرفیت اجتماعات محلی و ارزیابی کیفی آن، تجاربی از مدل های اجرایی را مورد بررسی قرار داده شود و در نهایت با ارزیابی قلمروهای ظرفیت سازی و طبقه بندی آنان در حوزه های مشخص، به تدوین شاخص های مرتبط در اجتماعات محلی با در نظر گرفتن سطح تحلیل بپردازد. نتایج بررسی ها نشان داد که این رویکرد تأثیر قابل توجهی بر توانمندسازی افراد و گروه ها از طریق مشارکت و درگیر کردن ذی‌نفعان به‌وسیله ی پذیرش برنامه های مشخص در اجتماعات محلی، ارتقای مهارت و دانش، افزایش پیوندهای اجتماعی و ارتباطات با استفاده از مباحثه‌ها در اجتماعات محلی و بسیج منابع به‌منظور رفع نیازهای مربوط به اجتماعات محلی برجای می‌گذارد.

**واژه‌های کلیدی:** اجتماعات محلی؛ پیوندهای اجتماعی؛ ظرفیت سازی؛ مشارکت ذی‌نفعان؛ نهادهای اجتماعی

۱- این مقاله برگرفته از رساله ی دکتری مؤلف دوم در رشته ی شهرسازی با عنوان «تبیین ظرفیت های اجتماعات محله ای (اجتماعی- مکانی) از منظر گروه نوجوان در شهر تهران» است که تحت راهنمایی مؤلف اول و سوم در دانشکده ی هنر و معماری دانشگاه تربیت مدرس در حال انجام است.

۲- دانشیار دانشگاه تربیت مدرس (نویسنده مسئول)، [rafiein\\_m@modares.ac.ir](mailto:rafiein_m@modares.ac.ir)

۳- دانشجوی دکتری شهرسازی- دانشگاه تربیت مدرس، [zahrahodaee@gmail.com](mailto:zahrahodaee@gmail.com)

۴- استادیار دانشگاه تربیت مدرس، [h-dadashpoor@modares.ac.ir](mailto:h-dadashpoor@modares.ac.ir)

## ۱- مقدمه

امروزه با آشکار شدن ناکارآمدی راهکاری تجویزی و دولت‌محور و تهدیدکننده‌ی طرح‌های توسعه‌ی شهری از جمله تخریب، اخراج و جابه‌جایی‌های اجباری، توجه مدیران و برنامه‌ریزان، بیش از پیش، به سطوح پایین‌تر زندگی شهری و بهره‌گیری از ظرفیت‌های اجتماع محلی جلب شده است (محمدی و روستا، ۱۳۸۷: ۹۱). در این میان طبق نظر فریدمن<sup>۱</sup> (۱۹۹۳) توجه و تأکید برنامه‌ریزی و مدیریت شهرها، بیش از هر زمان دیگری به سطوح پایین‌تر و ابعاد ملموس زندگی شهری و ترویج نوعی نگرش مشارکتی برای تشویق مدیریت و برنامه‌ریزی از پایین به بالا و تأکید بر اجتماعات محله‌ای به‌منظور توانمندسازی آن‌ها و نظارت بر اقدامات توسعه‌ای مد نظر بوده است.

به طور کلی همان‌طور که هیچ شهری نمی‌تواند بدون اتکا به منابع و ظرفیت محیطی اطرافش پایدار بماند، بدون توجه به اجزای درونی خود، یعنی سلول‌های شهری نیز این پایداری صورت نمی‌گیرد. در گذشته‌های دور، محلات شهری مکان تعاملات و زندگی اجتماعی ساکنان آن‌ها بوده‌اند و بستر مناسبی برای زندگی اجتماعی افراد ایجاد می‌نمودند. با وجود این، هم‌زمان با گسترش زندگی مدرن شهری، مردم از مکان زندگی، محله‌ی مسکونی و اجتماعات محلی خود دور شده و تعلق خاطر به محدوده‌ی زندگی و بالتبع مسئولیت‌پذیری محلی ساکنین شهرهای بزرگ که خود ضامن «سرمایه‌ی اجتماعی» محلات است، از میان می‌رود.

با ظهور عصر جدید، ساختار و کارکرد محله‌های شهری به طور کلی دگرگون گردید. از جمله به دلیل جابه‌جایی و تحرک جمعیت و استقرار اقشار مهاجر در نواحی و محله‌های حاشیه‌ای و نیز به دلیل فقدان تمهیدات لازم از نوع برنامه‌ریزی پایدار، بر حجم و دامنه‌ی مشکلات محیطی افزوده شده است. این نوع مشکلات تنها متوجه ساکنان این نواحی نبوده است؛ بلکه به دلیل شبکه‌ی ارتباطی محله‌ها در سطح کلان شهرها و داد و ستد اقتصادی و اجتماعی، کل ناحیه را گرفتار می‌کند. بخشی از مشکلات موجود شهری در شرایط کنونی، برخاسته از واقعیت توسعه نیافتگی کالبدی و اجتماعی محله‌های شهری است. به عنوان مثال در شرایط کنونی، کلان‌شهری مانند تهران از لحاظ کالبدی دارای نواحی و مناطق متفاوت و گوناگون است و به دلیل افزایش فاصله‌ی اقتصادی-اجتماعی و توزیع نابرابر امکانات و خدمات عمومی، به شهری بی‌قواره و برخوردار از فرهنگی ناهمگن در محیط اجتماعی تبدیل شده است. این ناهماهنگی به تمام بخش‌ها و نواحی شهری، به‌ویژه محله‌های آن تعمیم یافته است. به

<sup>۱</sup>. Friedman

روالی که در بسیاری از واحدهای محله‌ای جاذبه‌های اسکان بادوام کاهش یافته و شبکه‌ی فعالیت‌های بین محله‌ای با موانع توسعه‌ای فراوانی روبرو شده است (موسوی، ۱۳۸۷: ۱۰۳-۱۰۲).

توجه به نقش ظرفیت‌ها در «توسعه‌ی اجتماعات محله‌ای»، مشارکت بازیگران محلی را در دستور کار قرار می‌دهد، تسهیل‌کننده و هماهنگ‌کننده بوده و کمتر به مداخلات کالبدی - فضایی پرداخته و با نگاه فرایندگرا به پایداری تصمیمات در سطوح مختلف خواهد انجامید. بدین‌منظور، هر نوع کالبدشکافی و نیز تجویز سیاست‌های شهری مستلزم بازنگری در رویکردهای سنتی اداره‌ی شهر و به‌کارگیری شیوه‌هایی است که در آن برنامه‌ریزی محله‌محور در کانون طراحی و عملیات قرار گیرد. مروری بر شرایط و لوازم نظام برنامه‌ریزی شهری در سطح محله‌ها، مبین ضرورت‌ها و قابلیت‌هایی است که امکان تحقق و اجرای برنامه‌های توسعه‌ی محلی را نوید می‌دهد.

## ۲- مفاهیم پایه

### ۲-۱- محله و اجتماعات محلی

محله، بافت و برش تفکیک‌ناپذیر از شهر است. واقعیتی اجتماعی و فیزیکی است که در تمام شهرها وجود دارد. از نظر مامفورد (۱۹۵۴) محله با مرزهای معین و نیز جایگاه هسته‌ای‌اش در شهر شناخته می‌شود. محلات شهری علی‌رغم اهمیت تاریخی خود، امروزه در نظام‌دهی به الگوی سکونت شهری نقش کم‌اهمیتی دارند؛ چنان‌که در چند دهه‌ی اخیر، با تغییرات شگرف در شیوه‌ی زندگی، در ساختار محلات نیز تغییرات بنیادینی ایجاد گردیده است. این در حالی است که محلات شهری دارای درون‌مایه‌های عظیم اجتماعی و فرهنگی‌اند که تنها از طریق بازآفرینی فرهنگ شهروندی و توجه به محلات به عنوان بستر زندگی اجتماعی ساکنان قابل احیای مجددند. داریوش آشوری برای واژه‌ی اجتماعات محلی<sup>۱</sup> معادل باهمستان را پیشنهاد کرده است. در بعضی از موارد هم از معادل‌هایی چون محله و اجتماع محلی نیز به تناسب استفاده می‌شود.

نبیل حمیدی<sup>۲</sup> (۱۹۹۷) اشاره می‌کند که واژه‌ی اجتماعات محلی دارای دو بعد مکانی و اجتماعی است و به طور کلی مردم در اجتماعات محلی برای دستیابی به اهداف مشترک گرد هم می‌آیند؛ حتی اگر تفاوت‌های خاص داشته باشند. جان لنگ در بررسی خود راجع به

<sup>۱</sup> . Community

<sup>۲</sup> . Nabeel Hamidi

مفاهیم اجتماع محلی و واحد همسایگی در طراحی شهری، اجتماع محلی را برای اشاره به شبکه‌ای از روابط متقابل شخصی یا گروهی به کار می‌برد و واحد همسایگی را به ناحیه‌ی جغرافیایی خاص منسوب می‌کند. ملوین وبر معتقد است اجتماع محلی و منطقه‌ی شهری همواره متعلق به مکانی خاص در شهر تلقی شده‌اند؛ اما در مورد اجتماع محلی اکنون «وجود روابط مشترک» به جای نزدیکی فضایی شرط لازم برای پیوستگی آن به شمار می‌رود. اسرائیل و همکاران (۱۹۹۴) عناصر یک باهمستان را حس تعلق، نظام نمادی مشترک، ارزش‌های مشترک، تأثیرات دوسویه، نیازهای مشترک و التزام به برآوردن این نیازها و یک پیشینه یا (تاریخ) مشترک می‌دانند (مطوف و رحیمی، ۱۳۸۷: ۴۶). به نظر ویلمن اجتماع محله‌ای دارای شبکه‌ی روابط از نوع شخصی است. به نظر او و نیز لیگتون پنج عامل اصلی وجود دارد که مطالعه‌ی محله را سبب می‌گردد: ۱- محله واحد مجزای شهری است که قابل مشاهده است. ۲- روابط اجتماعی در سطح محل سبب می‌گردد محله یک واحد مستقل باشد. ۳- توضیح فضایی این روابط مانع از این می‌گردد که مرزهای جغرافیایی آن از لحاظ نظام اداری نیازمند مطالعه باشد. ۴- محله دنیای اجتماعی کوچک در درون شهر و موزاییک دنیای اجتماعی برابر با اجتماع است. ۵- موقعیت مکان نقش تعیین‌کننده در محله و روابط افراد ندارد (موسوی، ۱۹۹۸: ۵۲).

با مروری بر تحقیقات پیشین همچون وریتی<sup>۱</sup> (۲۰۰۷) در زمینه‌ی اجتماعات محلی، می‌توان آن را با در نظر گرفتن جنبه‌های گوناگون با یکدیگر ترکیب نمود:

- **اجتماعات محلی به مثابه‌ی مکان:** موقعیت کالبدی، محل کار، حومه، محله، فضای جغرافیای سیاسی
  - **اجتماعات محلی به مثابه‌ی سیستم اجتماعی:** شبکه‌ها و ارتباطات، علقه‌ها و تعاملات میان مردم
  - **اجتماعات محلی به مثابه‌ی منافع گروهی:** گروه‌های ناهمگنی از مردم که دارای نیازها، وظایف، مشاغل، منافع و آرمان‌های مشترک دارند (وریتی، ۲۰۰۷: ۱۰).
- گذشته از تفاوت‌های بارز فضایی و اجتماعی، در مجموع بافت محلات شهری در تمام کشورها از یک فرایند مشابه پیروی می‌کند. بدین ترتیب که محله اولاً دارای یک فضای جغرافیایی در مقیاس کوچک در سطح شهر است. ثانیاً عموماً گروه‌های انسانی با خصیصه‌ی اجتماعی یا فرهنگی و ... مشابه در آن ساکنند و ثالثاً روابط اجتماعی میان گروه‌های انسانی

---

1. Verity

ساکن در هر محله یک رابطه‌ی صمیمی و دارای انسجام و وحدت است و در نهایت شبکه‌ی حیات محله‌ی دارای کارکردها و نتایجی است که هم متوجه ساکنان محله و هم سایر ساکنان در نواحی دیگر است. با توجه به آنچه گفته شد شناسایی شبکه‌ی های اجتماعی و ارتباطات میان ساکنان محله، امکان به‌کارگیری نیروهای درونی بالقوه آن را، به‌منظور بهبود ساختار فضایی و کالبدی محله فراهم می‌آورد و به این ترتیب، رشد درونی محله، تحقق می‌یابد.

## ۲-۲- ظرفیت اجتماعات محلی<sup>۱</sup>

در حال حاضر، تعریفی جامع و جهان‌شمول از ظرفیت اجتماعات محلی، فرایندها و شاخص‌های ارزیابی آن وجود ندارد و اغلب اصطلاحات متناقض و نادرستی از آن می‌شود؛ این واژه عموماً در پروژه‌ها به‌کار گرفته می‌شود؛ اما در عمل، اصول اساسی آن مدنظر قرار نمی‌گیرد. با این حال در ادامه سعی می‌شود که به مهم‌ترین تعاریف موجه در این زمینه براساس مستندات معتبر اشاره شود (وریتی، ۲۰۰۷: ۱۳).

گروه منابع انسانی و مهارت در کانادا<sup>۲</sup> واژه‌ی ظرفیت را به‌عنوان مسیر و ابزارهایی در جهت برآورده نمودن آنچه که بایستی انجام شود، در نظر می‌گیرد و آن را گسترده‌تر از صرف مهارت، مردم و برنامه می‌بیند و عموماً آن را با مردمی که مشتاقانه قصد مشارکت دارند؛ مهارت‌ها، دانش و توانایی، رفاه و سلامت اجتماع محلی، توانایی جهت شناسایی و فرصت‌های دسترسی، انگیزه و توانایی جهت بروز خلاقیت، زیرساخت، مؤسسات حمایت‌گر و منابع فیزیکی، راهبری و ساختارهای جهت مشارکت، منابع اقتصادی و مالی و توانمندسازی سیاست‌ها و سیستم‌ها توأمان می‌بیند کوپر و دیگران<sup>۳</sup> (۲۰۰۴: ۲). درباره‌ی برنامه‌های اجتماعات محلی و قابلیت‌های موجود در افراد با استناد به تعاریف موجود در لغت‌نامه‌ی آکسفورد از واژه‌ی «ظرفیت‌سازی» استفاده کرده‌اند.

«ظرفیت» در لغت‌نامه‌ی آکسفورد به معنای ظرفیت گنجایش، دریافت، تجربه یا تولید است.

«ساختن» به معنای ایجاد از طریق کنار هم قرار دادن مواد با یکدیگر که به‌تدریج خود را

شکل می‌دهد.

1. Community Capacity Building (<http://www.ccwa-online.org.uk/v2/downloads/cms/1121303664.pdf>).

2. The Human Resources and Skills Canada Group (HRSDC)

3. Cooper et.al

میتروفنوا<sup>۱</sup> (۲۰۰۴) ظرفیت را مجموعه‌ای از قابلیت‌ها، مهارت‌ها، درک‌ها، گرایش‌ها، ارزش‌ها، روابط، رفتارها، انگیزه‌ها، منابع و شرایطی که اشخاص، سازمان‌ها، شبکه‌ها، بخش‌ها و سیستم‌های اجتماعی فراگیرتر را جهت انجام کارکردها و دستیابی به اهداف توسعه‌شان در طول زمان توانا می‌سازد، در نظر گرفته است. عارفی (۱۳۸۰: ۲۲) ظرفیت اجتماعات محلی را بر پایه‌ی مجموع دارایی‌های مالی، کالبدی و اجتماعی تلقی کرده است و معتقد است سرمایه‌های مربوط به اجتماعات محلی نوعاً سرمایه‌ی اجتماعی و کالبدی را به طور توأمان شامل می‌شود. انزر (۲۰۰۷) ظرفیت محلی را به توانایی جمعی ساکنان برای واکنش نشان دادن به فشارهای اجتماعی، اقتصادی و محیطی و ایجاد و تقویت فرصت‌ها و دیدن سرمایه‌های محلی در کنار نیازهای محلی اطلاق نموده است.

جدول ۱: ظرفیت سازی بر مبنای اهداف، فرایند و ابزار در دو سطح سازمانی و اجتماعات

محلی

ظرفیت سازی	به عنوان یک ابزار	به عنوان فرایند	به عنوان هدف
در سازمان	سازمان را جهت انجام وظایف همچون ظرفیت سازی در اجتماعات محلی تقویت می‌کند	فرایند انعکاس، راهبری و توجه به انسجام بیشتر میان اهداف/ ارزش‌ها و فعالیت‌ها	تقویت سازمان جهت انجام مقاصد و اهداف
در اجتماعات محلی / جامعه مدنی	تقویت اعضای اجتماع محلی جهت انجام مواردی که از سوی آنان تعریف شده است.	پروروانیدن گفتگو-ارتباطات، برقراری روابط، پذیرش تنوع، برطرف کردن تعارضات	تقویت اعضای اجتماع محلی جهت مشارکت در نایل آمدن به اهداف خاص خودشان

### ۱- زمینه‌های شکل‌گیری ظرفیت سازی اجتماعات محله‌ای

ظرفیت سازی اجتماعات محله‌ای می‌تواند به مثابه‌ی ایده‌ای در نظر گرفته شود که براساس منابع، زمان، هدایت و تعهداتی است که اهداف و تغییرات آن را نشان می‌دهند و دربرگیرنده‌ی رهبری، قلمرو اجتماعی، فعالیت‌های فردی، تغییرات سازمانی و نهادی است. برخی نویسندگان همچون وریتی (۲۰۰۷: ۵) به وضوح ظرفیت اجتماعات محلی را با ادبیات سرمایه‌ی اجتماعی و نظریات آن پیوند داده‌اند.

<sup>۱</sup> . Mitrofanova

ظرفیت سازی اجتماعات محله ای رویکردی سیستماتیک و برنامه ریزی شده ای است که با برنامه یا پروژه‌ی ویژه ای مرتبط می‌شود و معمولاً دارای مقیاس زمان‌بندی مربوط به آن نیز هست. هر فرایندی از ظرفیت سازی اجتماعات محلی باید ارزش‌ها را تشخیص دهد و بر پایه‌ی مهارت‌های موجود، دانش و استعداد‌های مردمی باشد که تا کنون داشته و می‌توانند آن را عرضه نمایند. ظرفیت سازی اجتماعات محلی موارد ذیل را دربر می‌گیرد:

- بالا بردن مهارت‌ها، دانش و اعتماد به نفسی که از طریق فرصت‌های آموزش و یادگیری حاصل می‌شود که می‌تواند طیفی از شبکه‌های غیررسمی نامعتبر تا شبکه‌های رسمی معتبر را دربر گیرد.

- شبکه‌سازی و مشارکت در انجمن‌های پشتیبانی مختلف.

- ارتقای ساختارهای سازمانی، سیستم‌ها و سازوکارهایی برای مدیریت پروژه‌ها، کارکنان، ساختمان و غیره.

بر اساس درس‌های آموخته شده در پروژه‌های ظرفیت سازی اجتماعات محلی همچون حمایت اجتماعی<sup>۱</sup> (۲۰۱۰) از سوی مردم در سطوح راهبردی، عملیاتی و فردی، ویژگی‌های زیر برای متناسب کردن خدمات عمومی محلی و تقویت اجتماع محلی به مثابه‌ی یک سازمان باید موارد زیر در ایجاد ظرفیت سازی مدنظر قرار گیرند:

- **ظرفیت سازی براساس قابلیت‌های موجود مردم:** تغییر مدل توزیع خدمات

عمومی از رویکردی ناقص به رویکردی که فرصت‌هایی را برای مردم فراهم می‌کند تا نیازها را تشخیص داده و قابلیت‌های مردم را رشد داده و به طور فعالی از آن‌ها حمایت کند تا بتوان آن را در سطوح اجتماع محلی و فردی به کار گرفت.

- **ظرفیت سازی براساس شبکه‌های مورد حمایت:** تعامل با همسالان و شبکه-

های شخصی در کنار شبکه‌های حرفه‌ای به عنوان بهترین راه برای انتقال دانش و حمایت از تغییر.

- **از بین بردن تمایزات:** از بین بردن تفاوت میان بخش حرفه ای و دریافت‌کنندگان

و میان تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان خدمات با استفاده از شکل‌بندی مجدد شیوه ای که خدمات ایجاد و توزیع می‌گردند.

---

<sup>۱</sup> . Social care



• **تسهیل نمودن خدمات نسبت به توزیع آن:** قادر ساختن نهادهای خدمات عمومی که بیشتر نقش کاتالیزور و تسهیل گر داشته باشند تا اینکه خودشان فراهم‌کننده‌ی خدمات اصلی باشند.

• **تشخیص مردم به عنوان دارایی:** تغییر ادراک مردم از دریافت‌کنندگان غیرفعال خدمات و فشار بر روی سیستم را که در آن، آن‌ها با هم مساوی بوده و شرکای اصلی در طراحی و توزیع خدمات هستند.

برخی محققان بر این باورند که ظرفیت اجتماعات می‌تواند به عنوان ابزاری جهت حمایت از ارتباط میان مسائل مرتبط با ساختارهای پیش روی اجتماعی و انسانی، ابزار اجتماعی برنامه‌ریزی و ابزاری جهت توانمندسازی باشد. نکته‌ی کلیدی دیگر آن است که برخی مشخصاً فرایند ظرفیت سازی اجتماعات محلی را در تغییرات سیستمی و ساختاری وسیع تری در نظر می‌گیرند؛ در حالی که از نظر برخی دیگر این مفهوم در مورد تغییرات سیستمی گسترده‌تر نیست و تغییرات مربوط به آن در سطح سیستم «اجتماعات محلی» قابل اجراست.

ظرفیت اجتماعات محلی عمدتاً در تلاش جهت جبران خسارت، ارتقای سلامت، بهبود زندگی شهری و اجتماعی و تقویت اهداف تغییرات اجتماعی است و مرتبط با مجموعه‌ای از تکنیک‌ها و عملکردها به طرق مختلف با مفاهیمی همچون سرمایه‌ی اجتماعی، توانمندسازی اجتماعات محلی، برنامه‌ریزی اجتماعی دارایی مبنای مشارکت اجتماعی است (وریتی، ۲۰۰۷: ۱۰). در واقع به‌کار گرفتن ظرفیت‌های موجود در اجتماعات به عقیده‌ی محققانی همچون چپ من و کرک<sup>۱</sup> (۲۰۰۱)، مزایای ذیل را به دنبال دارد:

- توانمندسازی افراد و گروه‌ها در اجتماعات محلی مشخص
- توسعه‌ی مهارت‌ها، دانش و اطمینان
- افزایش پیوندهای اجتماعی و ارتباطات
- توزیع خدمات تأثیرگذار و سیاست‌های مبتنی بر نیازهای اجتماعات محلی و راه‌حل‌های آن

- مباحثات و گفت‌وگوهای گروه‌ها در اجتماعات محلی
- مشارکت و درگیر شدن ذی‌نفعان در اجتماعات محلی
- تصمیم‌سازان تأثیرگذار و پاسخگو
- بسیج منابع جهت نیازهای مربوط به اجتماعات محلی

<sup>۱</sup> . Chapman and Kirk

○ پذیرش برنامه‌هایی که منجر به توسعه‌ی اجتماعات محلی می‌شود (چپ من و کرک، ۲۰۰۱: ۴).

## ۲- مدل‌ها و فعالیت‌های ظرفیت‌سازی اجتماعات محلی

در ظرفیت‌سازی اجتماعات محلی، تجارب فراوانی از مدل‌ها و راهبردهای اجرایی به چشم می‌خورد که در مسائلی همچون مشارکت اجتماعات محلی، برنامه‌ریزی اجتماعی، نیازسنجی، شکل‌گیری و توسعه‌ی اجتماعات محلی، ایجاد سرمایه‌ی اجتماعی و انسانی به‌کار گرفته می‌شود. همان‌طور که توماس (۲۰۰۰: ۷) و چپ من و کرک (۲۰۰۱: ۱۲) اظهار داشته‌اند: ظرفیت‌سازی در نایل آمدن به تغییرات پایداری که تأثیرات ماندگاری دارند، بسیار کلیدی است؛ هرچند این معنا در عمل کمتر اتفاق بیفتد.

امروزه مدل‌ها و چارچوب‌هایی برای ظرفیت‌سازی اجتماعات محلی وجود دارد. این عوامل به طرق مختلفی (از نظر اجزاء، کیفیت، رویکردها، ابعاد و حوزه‌ی بررسی، مهارت‌ها، ویژگی‌ها، ارزش‌ها و نتایج) مورد بررسی و سازماندهی قرار گرفته‌اند. در ادامه به برخی از مهم‌ترین مدل‌ها و فعالیت‌های ظرفیت‌سازی اجتماعات محلی پرداخته می‌شود:

### ۴-۱- ظرفیت‌سازی به مثابه‌ی چتر

ظرفیت‌سازی اجتماعات محلی عموماً به عنوان جزئی از پروژه‌ی «ظرفیت‌سازی» در نظر گرفته می‌شود که سازمان ملل در سال ۱۹۹۷ برچسب «نظریه‌ی چتر» را مطرح کرد. در زیر این چتر، ظرفیت‌سازی اجتماعات محلی با سایر اشکال ظرفیت‌سازی همچون ظرفیت‌سازی سازمانی، فنی و زیرساختی وابستگی و ارتباط متقابل دارد. در چارچوب ظرفیت‌سازی، سه سطح در اقدامات و فعالیت‌ها وجود دارد که عبارتند از:

- سطح فردی
- سطح بخشی (سازمان، نهاد، برنامه، قلمرو یا مکان)
- سطح کلی (توانمندسازی محیط)

مدل‌های دیگری همچون مدل فاستر-فیشمن (۲۰۰۱) بر یک جنبه‌ی خاص از ظرفیت‌سازی در مشارکت جمعی تأکید می‌کنند و با ارائه‌ی طرحی فرایند وقوع مشارکت تأثیرگذار را در سطوح ظرفیت‌اعضا، ظرفیت‌سازمانی، ظرفیت‌ارتباطی و ظرفیت‌برنامه‌ای نشان می‌دهند. بنابراین فعالیت در جهت ایجاد ظرفیت‌سازی اجتماعات محلی دربرگیرنده‌ی توجه به ارتقای ظرفیت در هر سطح است.

#### ۴-۲- ظرفیت سازی اجتماعات محلی در ارتقای سلامت

چارچوب دیگری در ظرفیت سازی اجتماعات محلی وجود دارد که به طور ویژه‌ای ظرفیت سازی اجتماعات محلی را در سلامت توصیف می‌کند. کریسپ و دیگران<sup>۱</sup> (۲۰۰۰) در توصیف ظرفیت سازی اجتماعات محلی در سلامت رویکرد سیستمی را در نظر گرفته و چهار رویکرد جهت فعالیت و تغییر بیان می‌کنند که در جدول شماره‌ی ۲ نشان داده شده است.

جدول ۲: رویکردهای ظرفیت سازی اجتماعات محلی

رویکرد	رویکرد بالا به پایین سازمانی	رویکرد پایین به بالای سازمانی	رویکرد مشارکتی	رویکرد سازماندهی اجتماعات محلی
مثال	تغییر سیاست ها و شیوه های سازمان	ارتقای مهارت کارمندان	ایجاد ارتباط میان سازمان ها	شکل‌گیری گروه های اجتماع محلی

منبع: وریتی، ۲۰۰۷: ۱۹

شباهتی میان مدل کریسپ و سایر محققان دیده می‌شود که حوزه‌های فعالیت برای ظرفیت سازی اجتماعات محلی را در فعالیت‌های متداوم و پیوسته دنبال می‌کنند که عبارتند از:

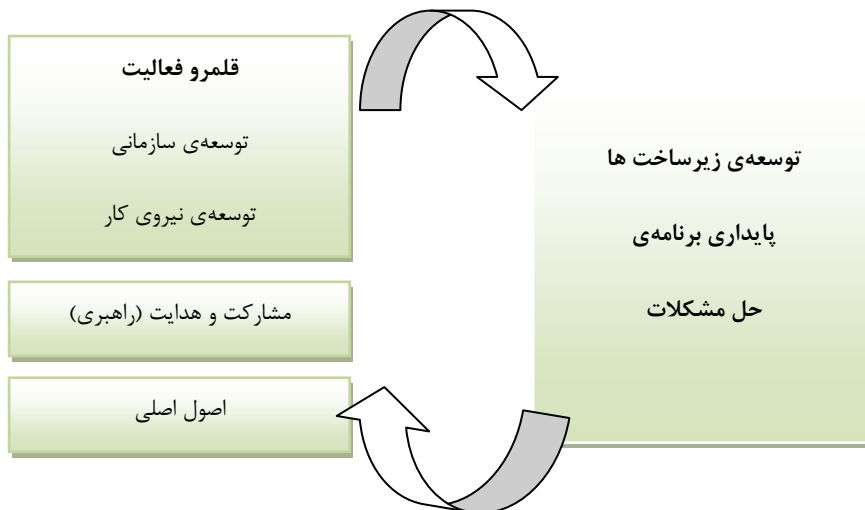
- فعالیت فردی
- گسترش گروه‌های دوطرفه‌ی کوچک
- گسترش سازمان‌های اجتماعات محلی
- مشارکت
- فعالیت اجتماعی.

مؤسسه‌ی سلامت گلیدزویل<sup>۲</sup> (۲۰۰۱: ۲) طرح شناخته‌شده‌ای برای ظرفیت سازی در سلامت ایجاد نمود که سه حوزه‌ی فعالیت توسعه را به تصویر می‌کشد: سازمانی، نیروی کار و توسعه‌ی تخصیص منابع. مشارکت و هدایت (راهبری) در تمام این عرصه‌ها ضروری بوده و تمام این‌ها در بستر وسیع‌تری جای می‌گیرند. نکته‌ی بااهمیت توجه به این موضوع است که

<sup>۱</sup>. Crisp et.al

<sup>۲</sup>. NSW Health in Gladesville

با توجه به آنکه رئوس کلی ترسیم می‌شود؛ در هر حوزه، ظرفیت با توجه به توسعه‌ی زیرساخت‌ها، پایداری برنامه و حل مشکلات ساخته می‌شود. این چارچوب بر این ایده استوار شده است که ظرفیت در میان برنامه‌ها و سیستم‌ها به وجود می‌آید که به نوبه‌ی خود توسعه‌ی ظرفیت را در اجتماعات محلی، سازمان‌ها و افراد جهت ارتقای سلامت عرضه می‌نماید (۲۰۰۱: ۳). این سیستم همچنین به وسیله‌ی تحلیل سیستمی از سیستم‌های بهم‌متصل شده شناسانده شده است و مجموعه‌ای از اصول پایه‌ای که بر فعالیت ظرفیت‌سازی اثر می‌گذارند را ترسیم می‌کند. شکل شماره ۱ این مدل را به تصویر می‌کشد.



شکل ۱: مدل سلامت گلیدزویل

منبع: مؤسسه‌ی سلامت گلیدزویل، ۲۰۰۱: ۷

چپ من و کرک (۲۰۰۱) در بررسی تحقیقات مرتبط، اهمیت شناخت زمینه و تاریخ، برنامه ریزی، یکپارچگی، بودجه کافی و هماهنگی میان بخش‌ها، نهادها و مدیران در اجتماعات محلی را ترسیم کردند. به علاوه آن‌ها یک تسهیل‌گر را جهت فرایند حمایت از ظرفیت‌سازی اجتماعات محلی پیشنهاد داده و نقش فعالان منعطف، با مهارت و دقیق را در ظرفیت‌سازی اجتماعات محلی در نظر گرفتند و چندین حوزه‌ی گسترده راهبردی برای ظرفیت‌سازی تعیین کردند که عبارتند از: به‌کارگیری «خود» در مشارکت و ایجاد ارتباطات، ارتقاء آگاهی و آموزش، پاسخ به نیازها، تقویت شبکه‌های محلی، مهارت‌ها و اعتماد اعضای اجتماعات محلی.

### ۳- قلمروهای ظرفیت سازی اجتماعات محلی

رویکرد دیگری که ظرفیت سازی اجتماعات محلی را توصیف می کند، طبقه‌بندی مشخصات آنان به‌وسیله‌ی قلمروها (حوزه های مشخص) است. این رویکرد ۴ قلمرو دارد و در هر قلمرو، سطوحی از ظرفیت وجود دارند. در ادامه به ظرفیت سازی اجتماعات محلی در شاخص توسعه‌ی سلامت با توجه به جدول شماره‌ی ۳ اشاره می شود. در این چارچوب انتقال دانش به عنوان جزئی از ظرفیت سازی نشان داده شده است.

جدول ۳: چارچوب ظرفیت سازی جهت ارتقاء سلامت

قلمرو ۱	قلمرو ۲	قلمرو ۳	قلمرو ۴
مشارکت شبکه	انتقال دانش	حل مشکلات	زیرساخت
سطوح ظرفیت	سطوح ظرفیت	سطوح ظرفیت	سطوح ظرفیت
۱- ظرفیت جهت شناسایی سازمان ها و گروه ها جهت اجرا و تداوم برنامه وجود دارد.	۱- ظرفیتی جهت توسعه‌ی برنامه به‌منظور رویارویی با نیازهای محلی وجود دارد.	۱- ظرفیت در شبکه جهت همکاری با یکدیگر به منظور حل مشکلات وجود دارد.	۱- سرمایه‌گذاری راهبردی
۲- ظرفیت جهت توزیع برنامه از طریق شبکه ای از سازمان ها و گروه‌ها وجود دارد.	۲- ظرفیت جهت انتقال دانش به منظور اجرا و حفظ برنامه در شبکه وجود دارد.	۲- ظرفیت جهت شناسایی و غلبه بر مشکلات/ موانع اجرا و حفظ سازمان وجود دارد.	۲- سرمایه‌گذاری مالی
۳- شبکه پایداری جهت حفظ و نگهداری برنامه از طریق شبکه مشارکتی ایجاد شده است.	۳- ظرفیت به منظور تلفیق برنامه جهت حفظ فعالیت شرکای شبکه وجود دارد.	۳- ظرفیت جهت فائق آمدن بر مشکلات قابل انعطاف با گذشت زمان در سراسر شبکه وجود دارد.	۳- سرمایه‌گذاری انسانی
			۴- سرمایه‌گذاری اجتماعی

منبع: مؤسسه سلامت گلیدزویل، ۲۰۰۱: ۲۷

لبونات و لوارک<sup>۱</sup> (۲۰۰۱) با توجه به رویکرد قلمرویی به توصیف ظرفیت اجتماعات محلی نموده‌اند. این طرح، عملکرد فعالیتی لوارک را نشان داده و ۹ حوزه که روابط متقابلی با یکدیگر دارند را بررسی کرده است (جدول ۴) که هر کدام هنوز به تنهایی در ترکیب و تشکیل قطعات پیدایش ظرفیت در اجتماعات محلی بسیار کلیدی هستند؛ هرچند آنان موضوع مربوط به «قدرت» را بسیاری ضروری در نظر می‌گیرند.

جدول ۴: ۹ حوزه جهت ظرفیت سازی اجتماعات محلی

مشارکت
مدیریت و مشارکت
ساختارهای سازمانی
ارزیابی مشکلات
تخصیص منابع
پرسیدن چرا (واکنش انتقادی)
ارتباط با دیگران
نقش عوامل بیرونی
مدیریت برنامه

منبع: لبونات و لوارک، ۲۰۰۱

براساس تعاریف صورت گرفته از ظرفیت سازی اجتماعات محلی، در نظر گرفتن ابعاد، قلمرو و مکان انجام فعالیت در حوزه‌های زیر ضروری به نظر می‌رسد:

• **قلمرو اجتماعات محلی (قدرت، تاریخ، پیش زمینه، تعارضات، رهبری، مشارکت)**

نقشه دارایی  
آموزش  
نمایی از اجتماعات محلی  
ارزیابی نیازها  
ایجاد سازمان اجتماع محلی

**راهبردها**

• **قلمرو سازمانی (منابع، سیاست‌ها، اثرات، گفتمان، پاسخگویی)**

<sup>1</sup>. Labonte and Laverack

- |  |                        |
|--|------------------------|
| <p>حمایت از سیاست‌های ظرفیت سازی جامعه<br/>برنامه ریزی اجتماعی مشارکتی، جامع و همه‌جانبه<br/>تخصیص منابع<br/>سرمایه‌گذاری (مالی، منابع انسانی و خدمات)<br/>توسعه‌ی سازمانی</p> | <p><b>راهبردها</b></p> |
| <p>• <b>قلمرو ارتباط</b> (شبکه‌های رسمی و غیررسمی سیستم‌ها، تعاملات، تشریک مساعی، پاسخگویی به نیازهای جامعه)</p>   |                        |
| <p>حمایت<br/>راهبرد های مشارکتی<br/>برنامه ریزی اشتراکی<br/>جریان‌های ارتباطات<br/>سیاست حلقه‌های بازخورد</p>  | <p><b>راهبردها</b></p> |
| <p>• <b>قلمرو دانش</b> (بازتاب منطقی، آگاهی از قدرت، فرایند تغییر، دانش مربوط به نیازهای اجتماعات محلی)</p>  |                        |
| <p>توسعه‌ی راهبردی<br/>مهارت های تفکر انتقادی<br/>پلی میان دانش کاربردی و حرفه‌ای<br/>ارتقای آگاهی</p>   | <p><b>راهبردها</b></p> |
| <p>• <b>قلمرو مهارت و توانایی</b> (هدایت، اعتماد به نفس، توانایی جهت حل مشکلات)</p>  |                        |
| <p>توسعه‌ی راهبری<br/>برطرف کردن تعارض<br/>حل مشکلات<br/>نظارت<br/>مهارت در فعالیت اجتماع محلی و حکمروایی</p>  | <p><b>راهبردها</b></p> |
| <p>• <b>قلمرو انتقال منابع</b> (بسیج منابع)</p>  |                        |
| <p>توسعه‌ی راهبری<br/>برطرف کردن تعارض<br/>حل مشکلات<br/>نظارت<br/>مهارت در فعالیت اجتماع محلی و حکمروایی</p>  | <p><b>راهبردها</b></p> |
- ۴- شاخص‌سازی ظرفیت اجتماعات محلی

مروری بر ادبیات نظری صورت گرفته در ظرفیت اجتماعات محلی نشان می‌دهد که چالش‌هایی در زمینه اندازه‌گیری آن وجود دارد. در وهله‌ی اول، یک توافق جمعی در این باره که ظرفیت اجتماعات محلی چیست یا با چه ویژگی‌هایی توصیف می‌شود، وجود ندارد. ثانیاً تحقیقات اندکی در خصوص شاخص‌های معتبر و قابل اطمینان در این زمینه وجود دارد و برخلاف سطح فردی، ظرفیت اجتماعات محلی در شکل وسیع‌تر آن بسیار پیچیده‌تر از اندازه‌گیری در سطح فردی است. نکته قابل توجه آن است که علیرغم پیدایش ابزارهای اندازه‌گیری، کاربرد بسیاری از این ابزارها در زمینه علم روان‌شناسی و پزشکی است. قبل از وارد شدن به بحث شاخص‌ها، با توجه به مفهوم بسیار کلی ظرفیت، می‌بایست آن را به بخش‌های کوچکتری (نمودار شماره‌ی ۱) تجزیه کرد که شامل ورودی (منابع)، فرایند (کارکرد) مورد نیاز برای ایجاد خروجی مرتبط با ظرفیت، خروجی و نتایج می‌باشد. این نمودار دربرگیرنده‌ی اجزای ظرفیت جهت اجرا در هر یک از سطوح فوق می‌باشد. نکته قابل توجه آن است که این اجزای توصیفی نقشه بالقوه ظرفیت را به تصویر می‌کشند که بیانگر وضعیت فعلی ظرفیت (در یک سیستم یا سازمان) یا اولویت دادن به هر عامل واسطه‌ای خاص در ظرفیت‌سازی می‌باشد. این چارچوب می‌تواند نقطه شروع برای تعیین شکاف‌های ظرفیت در فاز طراحی پروژه و برای انتخاب بهترین عوامل واسطه‌ای ظرفیت‌سازی برای پر کردن این شکاف‌ها باشد و نهایتاً می‌تواند برنامه ریزان را در توسعه‌ی راهبرد برای نظارت و ارزیابی اثرات عوامل واسطه‌ای ظرفیت‌سازی (از طریق تعریف شاخص‌ها، انتخاب ابزارهای جمع‌آوری داده و چارچوب زمانی مناسب برای ارزیابی برنامه) هدایت نماید. در نهایت درک پویایی ظرفیت‌سازی در هر سطح و میان سطوح، به بسط راهبرد‌ها و تکنیک‌های اندازه‌گیری می‌انجامد.

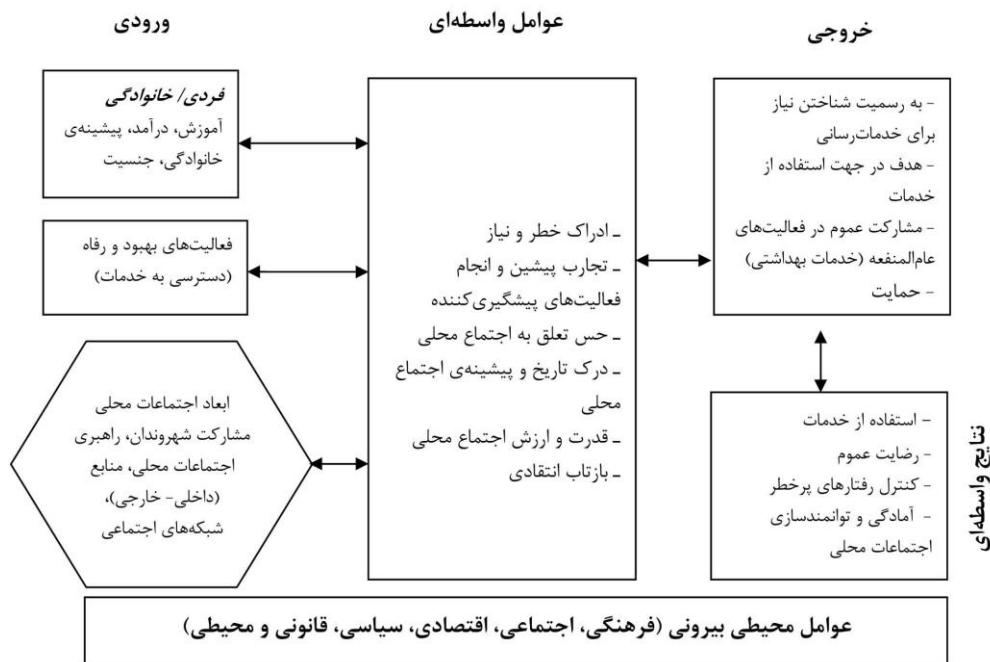
با مروری بر ادبیات نظری صورت گرفته، اکثر محققان از نظریه‌پردازی لوارک (۱۹۹۹) که در مباحث پیشین بدان اشاره شد، جهت تعیین شاخص‌های مورد نظر بهره‌گرفتند و در مجموع سه دسته‌ی شاخص برای اندازه‌گیری ظرفیت‌سازی تعیین کردند که عبارتند از: (۱) شاخص‌های مربوط به سلامت جمعیت؛ اینها شاخص‌هایی هستند که جهت تعیین مهم‌ترین ویژگی‌های سلامت در محیط کالبدی، اقتصادی و اجتماعی به‌کار گرفته میشوند. (۲) شاخص‌های مربوط به یک برنامه‌ی خاص که در واقع بازتاب‌دهنده‌ی اهداف و اولویت‌های یک برنامه هستند. (۳) شاخص‌های مربوط به ظرفیت اجتماعات محلی (توسعه/ توانمندسازی) که با اصطلاح «طرح نقشه‌برداری وب عنکبوتی»<sup>۱</sup> مورد بررسی قرار می‌گیرند؛ بدین معنا که هر

---

<sup>۱</sup>. Spider-web mapping scheme



حوزه‌ی ظرفیت اجتماعات محلی بر اساس رتبه‌بندی جمعی هر حوزه است که در بسیاری از مدل های ظرفیت سازی مورد پذیرش قرار گرفته است.



نمودار ۱: ظرفیت اجتماعات محلی (فردی/ اجتماعی)

منبع: براون، ۲۰۰۱: ۱۶

ماکسیم و دیگران (۲۰۰۱) سعی کردند تا فهرستی از ظرفیت اجتماعات محلی را جهت پیاده کردن برنامه های دولتی در محله هایشان پیشنهاد دهند. این فهرست از دو جزء اصلی تشکیل شده است که بر اساس یافته های معتبر و موثق تجربی محققان به دست آمده است که عبارتند از: (۱) سرمایه‌ی انسانی (منابع انسانی) (۲) سرمایه‌ی اجتماعی (اعتماد متقابل و حس همکاری مشترک). اجزای سرمایه‌ی انسانی با استفاده از اندازه‌گیری ترکیبی از ۴ زیرفهرست اصلی تشکیل شده است که شامل اندازه‌ی جمعیت، نسبت وابستگی سنی، تنوع شغلی و آموزش است و متوسط درآمد افراد به عنوان شاخصی جایگزین از کارآمدی در نظر گرفته شده است. در تحقیقی دیگر، آرمسترانگ و دیگران (۲۰۰۲) بین شاخص های اجتماعی و شاخص های عملکردی تمایز قائل می شوند. شاخص های اجتماعی خروجی های اجتماعی را

اندازه‌گیری می‌کنند مانند کاهش جرم و جنایت در حالی که شاخص‌های عملکردی، فعالیت برنامه یا نتایج را همچون تعداد مشتریان اندازه می‌گیرند.

جکسون و دیگران (۱۹۹۹) نتایج یافته‌های کیفی و تحقیقات عملیاتی که در برگیرنده‌ی ساکنان و کارکنان اجتماع محلی است در سه ناحیه از تورنتو به‌منظور توسعه‌ی مدل و تبیین شاخص‌های اجتماعات محلی مورد بررسی قرار دادند و شاخص‌های مورد نظر آنان براساس عواملی بود که بر توانایی ساکنان در جهت نایل آمدن به اهداف و خواسته‌هایشان تأثیر می‌گذاشت: در مجموع شاخص‌های کلی ظرفیت اجتماعات محلی در برگیرنده‌ی تسهیلات و موانع درونی (در اجتماعات محلی)؛ و تسهیلات و موانع بیرونی بود. شاخص‌های پیشنهادی از سوی ساکنان مبتنی بر ادراک و مشاهدات آنان در این باره است که آیا ظرفیت اجتماعات محلی به طور خاص شکل می‌گیرد. با این حال، محققان بر این باورند که شاخص‌های ویژه مستلزم بسط و توسعه از سوی هر اجتماع محلی است.

تامپسون و دیگران (۲۰۰۰) یک روش‌شناسی را جهت دستیابی به ظرفیت اجتماعات محلی در پروژه‌های سلامت براساس ۷ حوزه اجرا کردند که عبارتند از: (۱) چشم‌انداز (۲) تجربه‌ی اجتماع محلی (۳) منابع (۴) دانش و مهارت (۵) مشارکت (۶) راهبری و (۷) یادگیری انتقادی. این ارزیابی در برگیرنده‌ی بررسی حوزه‌ها و رتبه‌بندی ایجاد ظرفیت اجتماعات محلی در هر حوزه است. این رتبه‌بندی یک تجربه‌ی بصری است که از طریق تکنیک نقشه برداری وب استفاده شده است. با این حال توافق اندکی بر سر نوع یا سطوح شاخص‌های مورد استفاده در اندازه‌گیری ظرفیت اجتماعات محلی وجود دارد؛ کما اینکه ظاهراً توافقی وجود دارد که فرایند انتخاب شاخص‌ها باید در برگیرنده‌ی ذی‌نفعان کلیدی (اعضای اجتماع محلی و گروه‌های محلی) باشد تا بتوان آن‌ها را مورد استفاده قرار داد.

براساس یافته‌های کوان و دیگران<sup>۱</sup> (۲۰۰۳)، تنوع گسترده از شاخص‌هایی که قابلیت به‌کارگیری جهت اندازه‌گیری ظرفیت اجتماعات محلی را دارند، مطابق جدول شماره‌ی ۵ نشان داده شده است. بعضی شاخص‌ها از سایر حوزه‌های مرتبط همچون سرمایه‌ی اجتماعی، حس اجتماع محلی یا سازمانی یا فعالیت جمعی اقتباس شده‌اند. همان‌طور که قبلاً نیز اشاره شد، ظرفیت اجتماعات محلی در سه حوزه‌ی فردی، سازمانی و اجتماعات محلی در نظر گرفته شده است که در این میان، تأکید اصلی بیشتر بر حوزه‌ی اجتماعات محلی می‌باشد که شاخص‌های مربوط به آن در ادامه به تفصیل مورد بررسی قرار گرفته است.

<sup>1</sup> . Kwan et al

جدول ۵: نوع شاخص های به کار گرفته شده در اندازه گیری ظرفیت اجتماعات محلی

نوع شاخص‌ها	ویژگی‌ها	سطح تحلیل اجتماعات محلی
نوع برنامه ریزی (عقلانی، راهبردی) و خروجی‌های مورد نظر	برنامه‌ها و خدمات مؤثر و پایدار	زمینه و بستر
عوامل درون‌نهادی (نحوه‌ی ارتباط و هدایت برنامه با سازمان)		
عوامل برون‌نهادی (نحوه‌ی ارتباط برنامه با نظرات و عقاید موجود در اجتماعات محلی)		
تعداد بنگاه های پایه‌ریزی شده	وضعیت اقتصادی	
تعداد مشاغل موجود		
هزینه‌ی اقلام (مانند بنزین)		
نرخ مالیات مشترک		
ارقام فروش		
رتبه‌ی اجتماع محلی	ویژگی های مسکن مانند نوع مسکن، هزینه‌ی مسکن	
تنوع موجود در اجتماعات محلی مانند تفاوت زبان‌ها، فرهنگ غذایی و موسیقی مختلف		
سطح جرم		
حس اجتماع محلی	زمینه‌های کلی جمعی	
شهروندان فعال در اجتماع محلی		
سازمان های کارآمد		
شبکه های میان سازمان ها در اجتماع		
دسترسی به منابع خارج از اجتماعات محلی		
تقویت اتحاد و پیوند	همکاری و تشریک مساعی	
فرایندها و ساختارهای پایه‌ریزی شده		
حس اعتماد در دستیابی به اهداف		
حس کنترل و نظارت مانند عملکرد شاخص‌ها		
درک موضوع		
پاسخ سیاست مناسب که بایستی به موقع اجرا شود	بستر سیاسی و قانونی	

منابع	منابع در دسترس	نیروی کار، آموزش و مهارت: - موفقیت‌های آموزشی مانند آزمون‌ها و فارغ‌التحصیلی - سرمایه‌گذاری در آموزش مانند هزینه‌ی هر فراگیر، حقوق تعلیم - و سرمایه‌گذاری در نیروی کار مانند نرخ بیکاری
	پیدایش و توانایی به‌کارگیری شبکه‌های اجتماعی	به‌کارگیری مقیاسی جهت ایجاد شبکه‌های اجتماعی ارتباط مناسب بخش‌های مختلف با یکدیگر
	توانایی انتقاد و کار با یکدیگر در جهت کارآمدی	به‌کارگیری مقیاسی جهت ایجاد بازتاب‌های انتقادی از یکدیگر
	پیدایش و توزیع زیرساخت‌ها	زیرساخت جهت سفر و محموله مانند ترافیک هوایی تسهیلات رفاهی مانند پارک‌ها، فروشگاه‌های خرده‌فروشی، حمل و نقل عمومی، سرگرمی زیرساخت‌ها مانند ساختمان تسهیلات عمومی مانند تخلیه‌ی فاضلاب رضایت ساکنان از زیرساخت‌ها
	فعالیت	برنامه ریزی جمعی و تشریک مساعی
ارزیابی (ظرفیت) اجتماعات		به‌کارگیری مقیاس نقطه‌ای جهت اندازه‌گیری ظرفیت اجتماعات محلی
تغییرات مؤثر در عادات و عملکردهای فردی		حامیان مالی که فرصت‌هایی را برای ارتقای ظرفیت فردی جهت بهبود سلامتی فراهم می‌نمایند. تأثیر حمایت بر آگاهی و سلامت تغییر رفتار
خروجی و نتایج	افزایش شبکه‌های درون‌سازمانی و اجتماعی	خود پاسخی به جمله‌ی «من می‌دانم جهت کمک با چه کسی ارتباط برقرار نمایم». تغییر مسائل محلی در: گروه‌های اجتماع محلی، شورا، نهادهای غیردولتی و میان مردم در محله
	افزایش قدرت اجتماع محلی	تعداد مردمی که در فعالیت‌های اجتماع محلی شرکت می‌کنند مانند برنامه‌های تهیه شده از سوی اجتماعات محلی
	افزایش تمرکز اجتماع محلی جهت تمرکز و کار	مشارکت مردم و سازمان‌ها در اجرای راهبرد برنامه‌ی اجتماع محلی
	جمعی به‌منظور حل مشکلات در جهت اهداف	حمایت از برنامه‌ی راهبردی اجتماع محلی از سوی ساکنان (سطح رضایت)، از سوی سازمان‌ها (برنامه‌های تأییدشده)

<p>کیفیت برنامه‌ی راهبردی اجتماع محلی مانند طیف وسیعی از منافع اجتماع محلی که در برنامه گنجانده شده است که به طور مشخصی مسئولیت، دسترسی به برنامه (خوانایی)، محدوده‌ی زمانی، بازرسی های فنی</p> <p>انتشار برنامه‌ی راهبردی اجتماع محلی مانند پوشش رسانه ای، توزیع نسخ چاپی</p> <p>نقاط عطف جهت رسیدن به طرح راهبردی اجتماع محلی مانند تکمیل پروژه</p> <p>نتایج ارزیابی به‌منظور بهبود پروژه در برنامه‌ی راهبردی اجتماعات محلی به کار گرفته شود.</p>	مشترک	
<p>ابتکارات توسعه‌ی اقتصادی موفق مانند ارزش پول</p> <p>مشاغل محلی</p> <p>تعداد مؤسسات خیریه محلی</p> <p>ارزش منابع در درون و بیرون اجتماع محلی</p> <p>ایجاد دفاتر راهنمای منابع</p>	افزایش منابع (تجهیز امکانات)	
<p>شاخص های محیطی مانند گونه‌های در خطر، کیفی هوا و کیفیت آبهای زیرزمینی</p> <p>دسترسی به خدمات و امکانات عمومی به ازای هر ۱۰۰۰۰ نفر یک پزشک</p> <p>مصرف دارو</p> <p>فعالیت های مجرمانه مانند نرخ جنایت</p> <p>ارائه‌ی حمایت های اجتماعی مانند تخفیف یا مجانی کردن قیمت غذا برای دانش آموزان</p> <p>شاخص های مرگ و میر / شیوع امراض</p> <p>فعالیت انتخاباتی مانند مشارکت در رای گیری</p> <p>درآمد فردی / خانوادگی</p> <p>شاخص های مسکن مانند هزینه، حق تصرف</p> <p>هزینه شاخص زندگی</p>	بهبود سلامت، وضعیت اجتماعی، رفاه و کیفیت زندگی	

منبع: کوان و دیگران، ۲۰۰۳: ۳۶

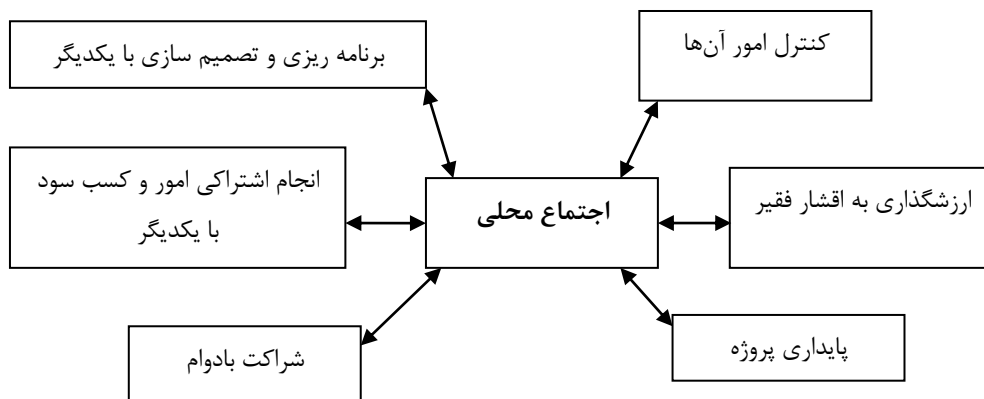
## ۵- مشارکت محلی ابزار عملیاتی در ظرفیت اجتماعات محلی

از آنجا که فرایند توسعه‌ی اجتماعات محلی براساس دارایی‌ها و ظرفیت‌های موجود است، داشتن نگاه از پایین به بالا گریزناپذیر به نظر می‌رسد. این طرز نگرش بر تقدم سرمایه - گذاری، خلاقیت و مشارکت محلی ساکنان تأکید دارد. مشارکت، فرایند درگیر شدن کلیه گروه‌های مردم در همه مراحل توسعه جهت ظهور توانایی‌ها، قابلیت‌ها و در نتیجه رشد و تعالی مادی و معنوی آن‌هاست و به همین خاطر شاید در سال‌های اخیر همواره در محافل علمی و سیاسی کشور، موضوع مشارکت شهروندان در امور شهرها، در صدر گفتمان‌های اجتماعی و سیاسی جامعه قرار داشته و همگان از آن به عنوان عنصری مهم در جهت رسیدن به دموکراسی و توسعه‌ی پایدار سخن برانند (عباس‌زاده، ۱۳۸۷: ۴۴). از این جهت مشارکت شامل دخالت مردم در تمامی فرایندهای تصمیم‌گیری، اجرای طرح و همچنین شراکت در منافع حاصل از طرح‌های توسعه و دخالت آنان در ارزشیابی این طرح‌هاست. باید اذعان داشت که مشارکت دارای سازوکارها، ضرورت‌ها و پیش‌زمینه‌هاست که در صورت محقق نشدن آن، امکان مشارکت واقعی و هدفمند در جهت بهبود امور پدید نمی‌آید (علوی تبار، ۱۳۷۹: ۱۷). اوکلی و مارسون (۱۳۷۰) مشارکت را در مفهوم گسترده به معنای گسترش حساسیت مردم و در واقع به معنای افزایش درک و توان مردم در جهت پاسخگویی به طرح‌های توسعه و نیز به مفهوم تشویق ابتکارات محلی تعریف کرده‌اند و برای آن هشت عنصر اساسی مداخله، تشریح اهداف، بسیج و مباحثه، تبلیغ و اشاعه اطلاعات طرح، به‌کارگیری و جلب پشتیبانی مردم، همکاری در سطوح مختلف اجرایی در حد ظرفیت و موقعیت و همچنین ارزیابی مرحله به مرحله و نهایی طرح با همکاری مردم را به عنوان اصول محوری مشارکت مردمی در طرح - های توسعه برشمرده‌اند.

براساس آخرین نظریه‌ها در مورد مشارکت، دولت و مردم شرکایی هستند که با یکدیگر تقسیم کار می‌کنند. بنابراین نظریه پردازان، نظریه «شراکت»<sup>۱</sup> را مطرح کردند که براساس آن، دولت و مردم باید مانند دو شریک دارای منافع مشترک و با حقوق و اختیارات معین در کارهای مربوط به توسعه و اداره‌ی ملی و محلی کشور، همگام و هماهنگ با هم فعالیت کنند. سازوکار اساسی برای ظرفیت‌سازی، توسعه‌ی شراکت (مشارکت واقعی) است. به عبارتی طراحی فعالیت‌هایی که اجازه برنامه‌ریزی و حل مشکلات را به صورت همکارانه و مشارکتی می‌دهند، یکی از مراحل کلیدی ظرفیت‌سازی است. شراکت فقط در تنظیم اولویت‌ها و نقطه نظرات برای محله دخیل نخواهد بود بلکه می‌تواند در تشویق ساکنان برای کمک در اجرا و

1. Partnership theory

بازبینی اولویت‌ها و اقدامات مؤثر باشد. در شروع این فرایند به حمایت نیاز است تا در نهایت جامعه محلی را به سمت استقلال رو به رشد حرکت داده و پایداری را به طور مؤثری افزایش دهد (مطوف و رحیمی، ۱۳۸۷). با این نگرش، مردم به جای آنکه در توسعه نقش انفعالی داشته باشند، متأثر از تغییراتی می‌شوند که خود در آفرینش و مدیریت آنها نقش فعالی داشته‌اند (عارفی، ۲۰۰۸: ۳). جی. نایرانا ردی<sup>۱</sup> (۲۰۰۲) در کتاب خویش تحت عنوان «توانمندسازی جوامع محلی از طریق روش‌های مشارکتی»<sup>۲</sup> توضیح می‌دهد که در مدل بالا به پایین مشارکت، دولت تصمیم می‌گیرد و نیازها را فراهم می‌کند، بنابراین حس وابستگی و بی‌علاقگی در میان مردم گسترش می‌یابد. اما در مدل پایین به بالای شراکت، دولت‌ها و جوامع محلی با هم در برنامه‌ریزی و تصمیم‌سازی همکاری می‌کنند و این نگرش نتایج بلندمدتی در پی دارد.



نمودار ۲: مدل شراکت

منبع: مطوف و رحیمی، ۱۳۸۷: ۴۸

حاجی‌پور ظرفیت‌سازی و توجه به مهارت‌های فردی افراد، تأکید و توسعه بر حاکمیت و نظارت شهروندی، تصمیم‌گیری مبتنی بر اجماع، آموزش اجتماعات محلی را از عوامل مؤثر بر توسعه‌ی نهادهای اجتماعی می‌داند (۱۳۸۵: ۴۳-۴۲). در این میان، به‌کارگیری سرمایه‌ی اجتماعی از طریق رویکرد برنامه‌ریزی محله-مبنا با تأکید بر مشارکت مردمی در مدیریت

<sup>۱</sup> G. Narayana Reddey

<sup>۲</sup> Government through participatory methods

شهری نیازمند یک ساختار نهادی مردم‌سالار، مشارکتی و از پایین به بالاست و در ساختار آمرانه و دموکراتیک تحقق کامل آن عملی نخواهد بود. به عنوان مثال در مورد کشور ایران نهادهای مشارکتی (شوراهای شهری و محله‌ای) ماهیتی مردم‌سالارانه (دموکراتیک) دارند و چارچوب تصمیم‌گیری در آن‌ها از پایین به بالاست و در نتیجه مبتنی بر شفافیت، پاسخگویی و عدم دخالت مردم در تصمیم‌گیری هاست؛ اما در مقابل ماهیت شهرداری‌ها در کشور در وضعیت فعلی کاملاً دیوان‌سالارانه (بوروکراتیک)، آمرانه و از بالا به پایین است و در نتیجه غیرشفاف و غیر پاسخگوست. بنابراین به‌کارگیری الگوی سرمایه‌ی اجتماعی و نقش مشارکت شهروندان نمی‌تواند بر مبنای این ساختار و الزامات آن باشد و نیازمند تغییر و تحول در سازمان، ساختار و تشکیلات مجموعه شهرداری‌ها و دیگر متولیان مدیریت شهری برای اتخاذ الگوی مدیریت محلی است.

تمام آنچه برنامه ریزی محله مینا در برنامه ریزی و مدیریت شهری بر آن تأکید می‌کند مانند مردم‌گرایی، اتکا بر ظرفیت‌ها و توان‌ها، بهره‌برداری از سرمایه‌های اجتماعی، استفاده از روش‌های مشارکتی و همکارانه، پویایی، انعطاف‌پذیری و خلاقیت در تهیه و اجرای طرح‌ها و ارزش‌گذاری به تمام سطوح اجتماع، در قالب توسعه‌ی ظرفیت‌های اجتماعات محلی قابل دست‌یابی است. براساس آنچه گفته شد، نمودار شماره‌ی ۳ در قالب مدل مفهومی، به تبیین ظرفیت‌های اجتماعی - مکانی اجتماعات محلی می‌پردازد و آن را از دو منظر اجتماعی و کالبدی با توجه به برنامه ریزی محله محور در روند توسعه‌ی محله‌ای مورد بررسی قرار می‌دهد.





## ۸- جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

ظرفیت اجتماعات محلی به مثابه‌ی راهبرد کلیدی جهت تقویت رفاه افراد، خانواده‌ها و اجتماعات محلی مشخص می‌شود و بیشتر مرتبط با عملکرد حکومت‌های محلی و نهادهای غیردولتی می‌باشد و براساس منابع، زمان، هدایت و تعهداتی است که با برنامه یا پروژه‌ی ویژه‌ای مرتبط می‌شود و معمولاً دارای مقیاس زمان‌بندی مربوط به آن نیز می‌باشد. هر فرایندی از ظرفیت‌سازی اجتماعات محلی بایستی ارزش‌ها را تشخیص داده و بر پایه مهارت‌های موجود، دانش و استعداد‌های مردمی باشد که تا کنون داشته و می‌توانند آن را عرضه نمایند. ظرفیت اجتماعات محلی عمدتاً در تلاش جهت جبران خسارت، ارتقاء سلامت، بهبود زندگی شهری و اجتماعی و تقویت اهداف تغییرات اجتماعی می‌باشد و مرتبط با مجموعه‌ای از تکنیک‌ها و عملکردها به طرق مختلف با مفاهیمی همچون سرمایه‌ی اجتماعی، توانمندسازی اجتماعات محلی، برنامه‌ریزی اجتماعی‌داری مبنای مشارکت اجتماعی می‌باشد.

در ظرفیت‌سازی اجتماعات محلی، تجارب فراوانی از مدل‌های و راهبردهای اجرایی به چشم می‌خورد که در مسائلی همچون مشارکت اجتماعات محلی، برنامه‌ریزی اجتماعی، نیازسنجی، شکل‌گیری و توسعه‌ی اجتماعات محلی، ایجاد سرمایه‌ی اجتماعی و انسانی به کار گرفته می‌شود. این عوامل به طرق مختلفی (از نظر اجزا، کیفیت، رویکردها، ابعاد و حوزه‌ی بررسی، مهارت‌ها، ویژگی‌ها، ارزش‌ها و نتایج) مورد بررسی و سازماندهی قرار گرفته است که در این مقاله به مدل «ظرفیت‌سازی به مثابه‌ی چتر» و «ظرفیت‌سازی اجتماعات محلی در ارتقاء سلامت» از آنها نام تعبیر شده است.

رویکرد دیگری که ظرفیت‌سازی اجتماعات محلی را توصیف می‌کند، طبقه‌بندی مشخصات آنان به وسیله‌ی قلمروها (حوزه‌های مشخص) است. براساس ماهیت ظرفیت‌سازی اجتماعات محلی، در نظر گرفتن ابعاد، قلمرو و مکان انجام فعالیت در حوزه‌های قلمرو اجتماعات محلی (قدرت، تاریخ، پیش‌زمینه، تعارضات، رهبری، مشارکت)؛ قلمرو سازمانی (منابع، سیاست‌ها، اثرات، گفتمان، پاسخگویی)؛ قلمرو ارتباط (شبکه‌های رسمی و غیررسمی سیستم‌ها، تعاملات، تشریک‌مساعی، پاسخگویی به نیازهای جامعه)؛ قلمرو دانش (بازتاب منطقی، آگاهی از قدرت، فرایند تغییر، دانش مربوط به نیازهای اجتماعات محلی)؛ قلمرو مهارت و توانایی (هدایت، اعتماد به نفس، توانایی جهت حل مشکلات)؛ قلمرو انتقال منابع (بسیج منابع) الزامی به نظر می‌رسد. با توجه به مفهوم بسیار کلی ظرفیت، لازم است تا آن را به بخش‌های کوچکتری تجزیه کرد که شامل ورودی (منابع)، فرایند (کارکرد) مورد نیاز برای

ایجاد خروجی مرتبط با ظرفیت، خروجی و نتایج آن می باشد. محققان مختلف هر یک براساس حوزه‌ی کارکردی و تجارب خود، شاخص‌هایی را جهت ظرفیت سازی اجتماعات محلی برگزیده اند که با این حال توافق اندکی بر سر نوع یا سطوح شاخص‌های مورد استفاده در اندازه‌گیری ظرفیت اجتماعات محلی وجود دارد کما اینکه ظاهراً توافقی وجود دارد که فرایند انتخاب شاخص‌ها بایستی در برگیرنده‌ی ذی‌نفعان کلیدی (اعضای اجتماع محلی و گروه‌های محلی) باشد تا بتوان آن‌ها را مورد استفاده قرار داد.

## منابع

۱. اوکلی، پیتر و مارسون، دیوید. (۱۳۷۰). *رهیافت مشارکت در توسعه‌ی روستایی*. ترجمه منصور محمدنژاد. تهران: مرکز تحقیقات مسائل روستایی وزارت جهاد کشاورزی.
۲. حاجی‌پور، خلیل. (۱۳۸۵). برنامه ریزی محله‌مبنا؛ رهیافتی کارآمد در ایجاد مدیریت شهری پایدار. *نشریه‌ی هنرهای زیبا*، ۲۶، ۳۷-۴۶.
۳. عباس‌زاده، محمد. (۱۳۸۷). *بررسی عوامل مؤثر بر مشارکت شهروندان در امور شهر؛ مطالعه‌ی موردی: شهر اصفهان* (پایان‌نامه‌ی دکتری جامعه‌شناسی، دانشگاه اصفهان).
۴. محمدی، علیرضا و روستا، مجید. (۱۳۸۷). توسعه‌ی اجتماع‌محور: سازوکاری برای ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی. *فصلنامه‌ی هفت‌شهر*، ۲۳، ۸۸-۱۰۵.
۵. مطوف، شریف و رحیمی، زهره. (۱۳۸۷). توسعه‌ی دارایی‌مبنا رهیافتی مؤثر در حل معضلات سکونت‌محلات شهری. *مجله‌ی شهرنگار*، ۴۷، ۴۲-۴۹.
۶. موسوی، یعقوب. (۱۳۸۲). *بازسازی شهری با تکیه بر توسعه‌ی محله‌ای* (دفتر مطالعات و پژوهش‌های راهبردی سازمان فرهنگی هنری شهرداری تهران).
7. Arefi, M. (2008). Neighborhood jump-starting: Los Angeles neighborhood initiatives. *Cityscape: A Journal of Policy Development and Research*, 7(1), 5-22.
8. Brown, L., Lafond, A. & Macintyre, K. (2001). *Measuring capacity building*. Retrieved from: <http://www.heart-intl.net>.
9. Chapman, M., & Kirk, K. (2001). Lessons for community capacity building: A summary of the research evidence. *Research review to Scottish Homes* (full text accessible through scot-homes.gov.uk), (24 Feb 2002).
10. Cooper, L., Verity, F. & Bull, M. (2004). Identifying good practices and pitfalls in community-based projects( Final Report to the FACS, Department of Social Administration, Flinders University).
11. Foster-Fishman, P., Berkowitz, S., Lounsbury, D., Jacobson, S., & Allen, N. (2001). Building collaborative capacity in community coalitions: a review and integrative framework. *American journal of Community Psychology*, 29(2), 241-261.
12. Fridman, j. (1993). Toward a non-euclidian mode of planning. *APA Journal*, Autumn-482.
13. Hamdi, N. & Goethert, R. (1997). *Action planning for cities, A Guide to Community Practice*. New York: John Wiley and Sons Ltd.
14. Kwan, B., Frankish, J., Quantz, D. & Flores, J. (2003). Synthesis paper on the labonte, R., and Laverack, G. (2001) 'Capacity Building in

- Health Promotion, Part 1: For Whom? And for what purpose?' *Critical Public Health*, 11(10), 111-128.
15. Mousavi, S. Y. (1998). Urban neighborhoods of Tehran: the social relations of residents and their living place (Unpublished Thesis, Newcastle University).
  16. NSW Health. (2001). A framework for building capacity to improve health, NSW Health Department, Gladesville, NSW.
  17. Social Care. (2010). Practical approaches to improving the lives of disabled and older people through building stronger communities voluntary and community sector. Retrieved from: <http://www.thinklocalactpersonal.org.uk>.
  18. Verity, F. (2007). Community capacity building – a review of the literature; Retrieved from: <http://www.health.sa.gov.au>.
  19. Churches' Community Work Alliance, What is Community Capacity Building? Retrieved from: <http://www.ccwa-online.org.uk>.

ظرفیت سازی اجتماع محور:  
پشتوانه ساماندهی  
سکونتگاه های غیر رسمی

علیرضا محمدی

دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه ریزی شهری دانشگاه شهید بهشتی تهران

Alireza\_gup\_sbu@yahoo.com

### چکیده:

از مهمترین رویکردها در ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی، اصلاح و تعدیل قانونی و مدیریتی و نگرشی نهادهای اداره شهری، به عنوان سیاستگذاران اصلی در برخورد با سکونتگاه‌های غیررسمی و فرودست شهری است. در ادامه ظرفیت‌سازی برای ارتقای توانمندی اجتماع محلی ساکن در آنها، سازوکاری برای پایدارسازی اقدامات ساماندهی و تمرینی برای اتکای به توان‌های محلی و کاهش وابستگی به منابع دولتی است. فرآیند ظرفیت‌سازی در سطوح محلی برای استفاده موثر از امکانات و فرصت‌های محلی و محله‌ای، آموزش اجتماعات جهت مدیریت منابع و استفاده از سرمایه اجتماعی و سرمایه‌سازی مجدد برای توسعه محلات؛ رویکردی راهبردی و بلندمدت در بسیاری از الگوهای موفق جهانی بوده است. این مفهوم از طریق فعال شدن سامانه ظرفیت‌سازی و نهادینه شدن عملکرد آن تحت چارچوب یک شبکه منسجم دست‌یافتنی است. سامانه‌ای که از پشتیبانی قانونی و رسمی برخوردار است.

### واژگان کلیدی:

سکونتگاه غیررسمی، اجتماع محلی، ارتقای توانمندی، ظرفیت‌سازی.

## ۱. مقدمه

به رغم تلاش های مختلف انجام شده از طرف دولت های جنوب و نهادهای اداره کننده شهری در اقدام برای بهسازی و ساماندهی سکونتگاه های غیررسمی، طبق اسناد جهانی ارائه شده، این مسئله در حال گسترش است. چرا که هنوز این پندارها پا برجاست که گروه های کم درآمد قادر به پرداخت بهای خدمات پایه ی ارائه شده و ارتقای سکونتگاه خود نیستند و سکونتگاه آنها فاقد ارزش فضای شهری است که باید از طریق اقدام از بالا ساماندهی شوند. در شرایط موجود ایران، با وجود کاهش نگرش های تخریبی به این نواحی، لیکن قدرت، ظرفیت و توان محلی لازم برای ساماندهی این سکونتگاه ها اندک است و محدودیت ها و موانع زیادی وجود دارد. اقتصاد شهرها به اقتصاد ملی وابسته شده و ظرفیت های لازم برای توسعه ای مبتنی بر توان ها و مهارت های شهروندی رنگ باخته است. توسعه شهرها به شدت وابسته به درآمدهایی است که از منابع ملی تغذیه می شود و اداره کنندگان شهری و حکومت های محلی با این ابزار توسعه شهر را کنترل می نمایند. این روند تهدیدی برای " ناتوان سازی" و " ناتوان مانی" اجتماعات محلی است. در این نوشتار سعی شده است تا ضمن بیان تئوریک مسئله و اشاره به آراء جهانی در چالش برای حل مسائل و مشکلات موجود در سکونتگاه های غیررسمی، به تحلیل نقش و جایگاه ظرفیت سازی به عنوان سازوکاری تجربه شده در کشورهای مواجه با پدیده اسکان غیررسمی پرداخته شود.

## ۲. طرح مسئله

کشورهای "جنوب" در حالی پای به هزاره جدید نهاده اند که مسائل شهری و منطقه ای متعددی به ویژه در فضاهای شهری آنها حاد شده است. پویایی اکولوژیک (اقتصادی و اجتماعی) و مورفولوژیک (کارکردی و کالبدی) شهری در کنار فقدان چارچوب های هدایت کننده از طریق بخش عمومی جهت توسعه سکونتگاه ها، مانعی برای توسعه پایدار در نواحی در حال رشد شهری در کشورهای "جنوب" به شمار می رود. بسیاری از شهرها در فقدان و یا ضعف برنامه ریزی رسمی و قانونی رشد می کنند. در بیشتر شهرهای جنوب گسترش شهری بر پایه فرآیندهای غیررسمی اتفاق می افتد (Scholz, 2004, p1). مطابق آمار مرکز اسکان بشر سازمان ملل (UNCHS) در سال 2001، 924 میلیون نفر (در حدود 30 درصد) از جمعیت شهری جهان در سکونتگاه های غیررسمی و سکونتگاه های فرودست، سکونت داشته اند (GTZ, 2005, p1) که بیشتر آنها دارای محیطی آلوده، زنده، نا امن و موجد مشکلات بهداشتی و اجتماعی بوده اند (Kapoor, Mudit, pp 1-2). در یک نگرش منطقه ای دست کم 200 میلیون نفر در سکونتگاه های غیررسمی ساکن بوده اند (GTZ, Ibid, p3). طبق نتایج آخرین پژوهش ها، برآورد می شود که در سال 1385 در حدود 8 میلیون نفر از جمعیت شهری کشور در سکونتگاه های غیررسمی و 2/5 میلیون نفر در بافت های فرسوده ساکن بوده اند و در مجموع رقم 10/5 میلیون نفر در شرایط فقر مسکن در شهرهای کشور به سر می برده اند (صرافی، 1387، ص 8 : به



نقل از مهندسان مشاور آمایش و توسعه البرز) و تا سال ۱۴۰۰ ه.ش. که شهرنشینان ایران دو برابر می شوند، حدود ۳۰ درصد از شهرنشینان جدید (بیش از ۱۰ میلیون نفر) کم درآمد خواهند بود که بین ۵ تا ۷ میلیون نفر از آنها در صورت تداوم شرایط موجود در برنامه ریزی ها، به سوی اسکان غیررسمی و عمدتاً در شهرهای بزرگ و کلانشهرها رانده خواهند شد (صرافی، ۱۳۸۳، ص ۳۳). اگر حتی سرعت گسترش کالبدی و جمعیتی سکونتگاه های غیررسمی کاهش یابد، روندهای موجود حاکی از تعمیق شرایط بدمسکنی، و اقتصاد ناپایدار در آنها بوده و در واقع ما در دهه های آتی شاهد تنزل کیفی و کمی شاخص های مطرح در ساختار و محتوای کالبدی (فرسایش سازه و افت و تنزل خدمات زیرساختی)، اقتصادی و اجتماعی در مقایسه با سایر بخش های جدید شهری خواهیم بود.

توافقی عمومی از سوی نظریه پردازان و کارشناسان مختلف مبنی بر امرانه بودن نظام سیاستگذاری کشور وجود دارد. برنامه ریزی برای سطوح محلی و منطقه ای مبتنی بر تصمیمات دولتی بوده است. این نگاه در سطوح محلی و منطقه ای منجر به شکل گیری احساس اتکاء و وابستگی در میان اجتماعاتی گردیده است که در طی سالیان متمادی در پایین هرم جامعه قرار گرفته و دور از دانش و آگاهی نسبت به حقوق شهروندی خود، چشم به انصاف و بخشش از جیب منابع ملی متمرکز در دستان دولت دوخته اند و نتیجه آن منجر به "ناتوانی" آنها در دسترسی به حقوق اساسی خود در طی روندی (سیاسی، اجتماعی، حقوقی، سیاسی) از "ناتوان سازی" گردیده است.

اکنون مهمترین مسئله مربوط به اسکان غیررسمی ایران، مربوط است به سپری شدن حداقل ۴ دهه از شکل گیری اکثریت سکونتگاه های غیررسمی در شهرها. فرسودگی عناصر کالبدی که بدون بسترهای برنامه ریزی شده شکل گرفته و همچنین ازدیاد دامنه مسائل زیست محیطی ناشی از عدم ارتقای محیطی سکونتگاه و در کنار آن محدودیت توان دولتی در ساماندهی این سکونتگاه ها، آنها را با تهدید جدی مواجه ساخته است. در حالی که مطابق بررسی های انجام شده، به طور میانگین، حدود ۳۳ درصد از سطح کالبدی برخی از شهرهای کشور (عمدتاً مراکز استانی) و در حدود ۳۰ درصد از جمعیت آنها، به سکونتگاه های غیررسمی تعلق داشته و بیش از ۸۰ درصد این سکونتگاه ها در داخل محدوده قانونی شهرها قرار گرفته اند (سازمان عمران و بهسازی شهری، ۱۳۸۷) و بنابراین در ارتباط کامل با توسعه آتی شهر قرار می گیرند. لذا توجه به ارتقای آنها مساله ای ملی و نه انتخاب از روی سلیقه، بلکه ضرورتی مبرم است (صرافی و محمدی، ۱۳۸۴: ص ۴۰). هرچند در این جریان، شیوه برخورد مدیریت شهری با این مسئله می تواند گامی موثر در ارتقاء و یا تشدید بحران در این سکونتگاه ها در دهه های آتی باشد و لیکن باید بپذیریم که بیش از ۶۰ درصد از فضای شهری تحت تأثیر مستقیم ساکنان آن و در حدود بیش از ۲۰ تحت تأثیر نهادهای محلی غیردولتی شکل می گیرد. این موضوع در ارتباط با سکونتگاه های غیررسمی نیز قابل تعمیم است.

ترد سیاسی و اجتماعی و به حساب نیاوردن کم درآمدها و محله زندگی آنها در عرصه های سیاسی و زندگی اجتماعی شهرها بزرگترین رنج و شاخص فرهنگی فقر برای آنها محسوب می شود. این مسئله دسترسی آنها به حقوق اساسی خود را محدود می کند (محمدی و مجیدی، ۱۳۸۸: ۱۰۹). پیامد ناگوار آن، زیر پا له شدن حقوق شهروندی اشان توسط اداره کنندگان مغرور و غیر منصف شهرها است. ارتقای توانمندی اجتماعات ساکن در سکونتگاه های غیررسمی، در گرو اطمینان از ارتقای آگاهی ها، مهارت ها و ظرفیت آنها در احقاق حقوق خویش و مدیریت منابع لازم برای توسعه محلی است. باید بپذیریم که، این ساکنان و نهادهای محلی هستند که در ارتقاء بخشی به فضاهای زیستی شهر بیشترین تأثیر را دارند و باید ظرفیت های لازم در آنها از طریق نقش تسهیل گری نهادهای دولتی و میانجی ها به انجام رسد؛ تا در یک فرآیند مشارکتی، روندهای موجود را به سوی ارتقای شرایط زیستی در سکونتگاه های غیررسمی و خروج ساکنان آنها از چرخه فقر، رهنمون شود.

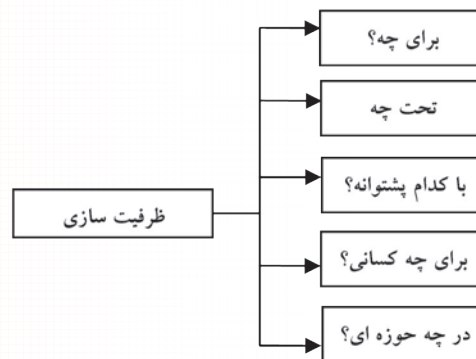
### ۱.۳ اهداف

ظرفیت سازی رویکردی در حال جریان در حوزه های مختلف اجتماعی، سیاسی و فرهنگی، اقتصادی و غیره

است که در مسائل شهری به ویژه در مورد سکونتگاه‌های غیررسمی در طی یک دهه اخیر مورد توجه قرار گرفته است. اما قبل از ورود به بحث مساله مهم اینست که باید بدانیم اصلا چرا نیاز به ایجاد ظرفیت داریم؟ تحت کدام چارچوب و با کدام پشتوانه برای یک روند پایدار ظرفیت سازی می تواند صورت پذیرد؟ ظرفیت سازی برای چه کسانی و در چه فضایی (مکانی- زمانی) و در چه حوزه هایی مطرح می گردد؟ در این نوشتار سعی گردیده است تا ضمن ارائه مقدمه ای بر فرآیند ظرفیت سازی و جایگاه آن در ارتباط با اجتماعات محلی ساکن در سکونتگاه های غیررسمی در رده اول و سپس نهادهای دولتی و نهادهای اداره محلی و نهادهای خدمات رسان شهری و میانجی ها، در سطح بعدی، مورد بررسی قرار گیرد. از طرف دیگر چرایی و چگونگی ظرفیت سازی در حوزه ارتقای وضعیت سکونتگاه های غیررسمی و نگهداشت سرمایه های زیرساختی، کالبدی و خدماتی موجود در این بخش از شهرها مورد بررسی قرار گیرد.

در حقیقت هدف اصلی از پیش کشیدن این بحث، تلاش برای رسیدن به راهبردهایی است که منجر به توسعه ظرفیت های موجود در اجتماعات محلی ساکن در سکونتگاه های غیررسمی شود و به ارتقای وضعیت سکونتگاه، آنها کمک نماید.

شکل ۱- فلسفه ظرفیت سازی



#### ۴. آراء جهانی در چالش برای نحوه ساماندهی و ارتقاء بخشی سکونتگاه های غیررسمی

در طی سال های گذشته غفلت، اخراج و جا به جایی اجباری و یا تخریب سکونتگاه های غیررسمی واکنش عمومی کشورهای "جنوب" به این مسئله در حال گسترش بوده است (GTZ, Ibid, p۲). در گزارشی مستند به نقل از مرکز حقوق مسکن و تخلیه (COHRE) سالانه بیش از ۷ میلیون نفر در ۶۰ کشور، در بین سال های ۲۰۰۱-۲۰۰۲ از سکونتگاه های غیررسمی اخراج گردیده اند. اغلب اخراج ها با خشونت شدید همراه بوده است که در بسیاری از موارد به ضرب و شتم، حبس و توقیف و حتی در مواردی به مرگ افراد خاتمه یافته است (UN-HABITAT, ۲۰۰۵, p۲). امروزه در بیشتر جوامع ساماندهی سکونتگاه های غیررسمی با استفاده از راهکارهای صرفاً کالبدی، مکانیستی و خشونت آمیز نفی گردیده است. به نحوی که سرپوش نهادن بر واقعیات توسعه شهری از طریق جابه جایی و تخریب و اخراج ساکنان جز اتلاف سرمایه های اقتصادی- اجتماعی و تشدید مسئله، نتیجه ای به همراه ندارد.

مرکز اسکان بشر سازمان ملل (UN-HABITAT) ضمن اشاره به سکونت بیش از ۹۲۴ میلیون نفر از مردم جهان در سکونتگاه های غیر رسمی (۳۱,۶ درصد از شهرنشینان جهان)، ایجاد امنیت در نحوه اقامت را به عنوان یک ضرورت برای یکپارچگی سکونتگاه های غیررسمی با شهر اصلی و گامی اساسی در احقاق حقوق مسکن آنها می داند. همچنین اعطای امنیت در اقامت را یکی از مهمترین کاتالیزورها در پایداری اجتماعات ساکن، بهبود شرایط سکونتگاه، کاهش محرومیت و ترد اجتماعی، بهبود نحوه دسترسی به خدمات شهری،

پشتوانه حقوقی، و سرمایه‌ای برای بهبود شرایط محیط شهری می‌داند (Ibid, p15). جان ابوت یکی از پژوهشگران مسائل شهری، در بررسی خود پیرامون مسائل اقتصادی - اجتماعی و نمونه‌های موفق برنامه‌های بهسازی سکونتگاه‌های غیر رسمی، در یک نگرش سازمانی - نهادی چهار نوع ساختار برای ایجاد یکپارچگی فضایی در سکونتگاه‌های غیر رسمی مطرح می‌سازد که عبارتند از:

۱- تصمیم‌سازی توسط اجتماعات ساکن و گروه‌های ذی نفع و ذی نفوذ (تصمیم‌سازی در چارچوب اشتراک عوامل بیرونی و درونی):

۲- شراکت بین اجتماعات ساکن و دولت (برنامه ریزی سکونتگاه در سطح کلان):

۳- برنامه‌ریزی مشارکتی "اجتماع محور" (برنامه‌ریزی سکونتگاه در سطح محلی):

۴- حمایت و پشتیبانی برای توسعه اجتماعی (شامل فرد اشخاص در فرایند تصمیم‌سازی).

او تحقق این رویکرد را مستلزم تجدید نظر در ارتقاء نقش دولت‌های محلی می‌داند؛ به نحوی که دولت‌های محلی نقش‌های مؤثری در سطوح متفاوت جهت برخورد با این مساله در پیش گیرند (Abbott, John, 2002, p18).

وارن اسمیت یکی از اعضای گروه اقدام توسعه به این مسأله تاکید می‌نماید که بهسازی سکونتگاه‌های غیر رسمی بایستی همواره به عنوان بخشی جدایی ناپذیر از راهبرد یکپارچه مسکن و مشتمل بر گزینه‌های ارائه شده متناسب با نیازهای متفاوت سکونتی، تخصیص شفاف منابع و چارچوب‌های مشخص زمانی باشد. راهبرد یکپارچه مسکن نیازمند داشتن سیاست‌های مدبرانه‌ای است که در آن مردم بتوانند دسترسی سریع به زمین و زیر ساخت‌های اساسی داشته باشند؛ قبل از آنکه سکونتگاه غیررسمی جدیدی را به وجود آورند (Smit, Warren, 2005, p12).

مودیت کاپور به همراه اعضای گروه تحقیق توسعه بانک جهانی، در بررسی خود با عنوان "مکان و رفاه در شهرها"، ضمن تحلیل و نقد سیاست‌های مختلف در ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی در قالب مطالعه سکونتگاه غیررسمی پانه در هند، این موضوع را به اثبات می‌رساند که از میان رویکردهای مختلف همانند جابه‌جایی و اسکان مجدد که اگر هم به بهبود شرایط محیطی در سکونتگاه منتهی شوند، سیاست بهسازی در محل فعلی (درجا) سکونتگاه بر گزینه‌های دیگر برتری دارد (Kapoor, Ibid, p1 & 20). در یک مورد دیگر فلاویو.ام.دسوزا در مطالعه سکونتگاه‌های غیررسمی شهر رسیف برزیل، امنیت در اقامت را مهمترین سرمایه در بهبود وضعیت سکونتگاه‌های غیررسمی دانسته و آن را شرط اساسی برای استحکام بخشی (کالبدی - کارکردی) مسکن غیرمتعارف می‌داند (De Suza, A.M.Flavio, 2001: 17). آقای دکتر والی ان.داو، دبیرکل Habitat II نوشته است که:

زمانی که ما شروع به سازماندهی و تدارک برگزاری نشست جهانی شهر در استانبول نمودیم، متوجه شدیم که ما نیاز به این داریم که به نقش کلیدی توسعه منابع انسانی و ظرفیت سازی در مدیریت آتی شهرها و نواحی روستایی خود توجه بیشتری نماییم. (IHS and DPU, 1996, p6)

تبلور آراء ارائه شده را می‌توان در دستور کار ۲۱ و بیانیه استانبول که بر تعمیق اهداف سیاست‌های توسعه مسکن در سطوح محلی تأکید دارند، پیگیری نمود. در اسناد ارائه شده از سوی نشست‌های نامبرده، بر سیاست‌های مدیریت، توسعه و تأمین مسکن شهری با رویکردی ویژه به فقر شهری و درکنار آن مدیریت منابع انسانی و مشارکت اجتماعات بومی که هدف برنامه ریزی هستند، مبذول گردیده است (UN-Habitat, Ibid, p1). در این راستا مرکز اسکان بشر سازمان ملل در ساماندهی وضعیت سکونتگاه‌های غیررسمی بر اهمیت حمایت از اجتماعات محلی و بومی (توسعه درون محله‌ای) از طریق رسمیت بخشی و ممانعت از اخراج‌های اجباری تأکید دارد (Ibid, p1). لذا امنیت در اقامت، رسمیت بخشی به سکونتگاه غیررسمی و بهسازی محلات اسکان غیررسمی در محل کنونی آنان (به استثنای برخی گونه‌های در معرض تهدید) از جمله راهکارهای موفق در آخرین تجارب جهانی است. در شرایط حاکم بر سکونتگاه‌های غیررسمی ایران اجرای راهکارهای مذکور مستلزم ظرفیت سازی از طریق اهمیت دادن به نقش مشارکت و یادگیری اجتماعی (آموزش شهروندی) با هدف

ارتقای محیطی اجتماع محور و از طریق توجه به توان‌ها و ظرفیت‌های درونی موجود در اجتماعات ساکن در این سکونتگاه‌ها است. این مهم از طریق شبکه سازی در سطح شهر و راهبرد های عملی و مشارکت جویانه در چارچوب برنامه های توسعه ظرفیت نهادی و مدیریت محلی موثر، قرین به موفقیت خواهد بود.

## ۵. ضرورت ظرفیت سازی برای ارتقای توانمندی اجتماع محلی و ارتقاءبخشی سکونتگاه های غیررسمی

تغییر در ساختار سیاسی - اجتماعی و اقتصادی شهرها، شتاب برای شهرنشینی، افزایش شکاف بین اغنیا و گروه های کم درآمد با تبعات اجتماعی منفی، اداره و مدیریت مطلوب شهرها را، در رأس چالش های شهری و منطقه ای به ویژه در کشورهای جنوب قرار داده است. و لیکن فقدان پذیرش مسئولیت پاسخگویی، به حاد شدن مسائل شهری از جمله اسکان غیررسمی و حاشیه ای شدن برخی اجتماعات در شهرها و پیرامون شهرها دامن زده است. لذا ظرفیت سازی برای مسائل تهدید کننده توسعه شهری از ضروری ترین چالش ها در جنوب است. باید توجه نماییم که ۴۰ الی ۵۰ درصد ساکنان در کشورهای جنوب به شیوه غیررسمی مسکن گزیده اند و نمی توان بدون توجه به مشارکت آنها تصمیم گرفت و انتظار موفقیت داشت (پیران، ۱۳۸۷: ۲۷).

تا به اینجا توافق همگانی بر ازدیاد دامنه اسکان غیررسمی در بسیاری از کشورهای جنوب در طی دهه های اخیر بوده است. و لیکن این نکته نیز امید بخش است که حداقل در تعدادی از کشورهای جهان توجه به ارتقای توانمندی اجتماع محلی و ارتقاء بخشی سکونتگاه های غیررسمی اگرچه با سرعتی اندک، در حال جریان بوده و موفقیت های چشم گیری به دست آمده است. (هند، مالزی، آفریقای جنوبی، برزیل و...) در این چالش، آموخته هایی که به دست آمده بر اهمیت نقش مثبت ظرفیت سازی، در ارتقای توانمندی اجتماع محلی و ارتقاء بخشی سکونتگاه های غیررسمی، به عنوان مفهومی با چشم انداز سازی در توسعه شیوه های مدیریت منابع انسانی، اجتماعات محلی، سرمایه های نهادی درون محلی، مهر تایید نهاده است.

توسعه اجتماع محور به مثابه فرآیند و ابزار ارتقای مشارکت مردمی و برقراری حکمروایی خوب شهری (نظام تدبیر شایسته) و تلاش برای ارتقای وضعیت زندگی فقرا و کم درآمدها بیش از همه از طریق ارتقای ظرفیت های فردی، خانوادگی و اجتماع محلی دست یافتنی است (محمدی، ۱۳۸۷: ۹۳). کنترل تصمیم گیری های از بالا بدون ارتقای ظرفیت های اجتماع محلی امری دشوار است. به گفته پیتر گارو همچنین کم درآمدها و فقرای شهری باید در جهت به عهده گرفتن نقش های اساسی در راهبردهای توسعه شهری و محله ای توانمند شوند (ایراندوست، ۱۳۸۸: ۱۳۵).



## ۱-۵- مفهوم ظرفیت سازی

تعریف روشن و کامل از ظرفیت سازی دشوار است. چرا که در حوزه های مختلف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و ... تعاریف ویژه ای از آن به عمل است. این اصطلاح در طی دو دهه اخیر از سوی بیشتر دولت ها در کشورهای "جنوب" برای ارتقای مهارت ها و توانایی ها در رسیدن به منظور های خاصی که عمدتاً دارای مضمون های اجتماعی و اقتصادی است به کار رفته است. در سال ۱۹۹۱، UNDP، ظرفیت سازی را ایجاد محیطی توانمند از طریق به کارگیری سیاست ها و چارچوب های قانونی مناسب، توسعه نهادی، مشارکت اجتماعات محلی (به ویژه زنان)، توسعه منابع انسانی و تقویت سامانه های مدیریتی تعریف نمود. همچنین UNDP، ظرفیت سازی را فرآیندی مداوم و بلند مدت دانست که در طی آن همه عناصر و نهادهای اجتماعی اعم از اجتماعات محلی، نهادهای غیردولتی، نهادهای محلی خدمات رسان، موسسات حرفه ای و دانشگاهی و غیره در آن مشارکت دارند. در یک گستره محدودتر ظرفیت سازی، به معنای آموزش منابع انسانی و در مفهومی عام تر، به توسعه نهادی معنی شده است. ظرفیت سازی به شکل گیری شرایطی اشاره دارد که به افزایش توانایی افراد، اجتماعات و نهادها جهت ایفای وظایف مقتضی و انجام نقش های محوله به صورت موثر، کارآمد و پایدار منجر می گردد (IHS and DPU, Ibid, p۱). به تعبیری دیگر ظرفیت سازی اشاره به سرمایه گذاری بر روی مردم، نهادها و شیوه هایی است که رسیدن به اهداف معینی از توسعه را برای کشورها میسر می سازد (McGinty & Cook, ۲۰۰۲, p۱). در ارتباط با مسائل شهری، ظرفیت سازی اصطلاحی است که طی یک دهه اخیر در برنامه ها و طرح های توسعه با رویکرد ویژه به مفهوم پایداری شهری از جمله در ارتباط با ارتقاء بخشی و ارتقای توانمندی اجتماع محلی سکونتگاه های غیررسمی به کار گرفته می شود. در اکثر متون تخصصی، ظرفیت سازی به معنای افزایش قابلیت و توانایی اشخاص، اجتماعات محلی و یا نهادها در انجام موثر، کارآمد و پایدار عملکردهای شان تعریف می شود. در این راستا، ظرفیت عبارتست از قدرت یک سامانه، اجتماع، شخص و یا نهاد برای انجام امور (van Geene, ۲۰۰۳, p۴).

ظرفیت سازی، دانش، مهارت و فنون اشخاص، گروه ها و اجتماعات محلی را جهت مدیریت و تداوم فرآیند توسعه ارتقاء بخشیده و از آن حمایت می کند (P iv, ۲۰۰۱, Chapman and kirk). به عبارتی دیگر ظرفیت سازی فرآیندی است که در طی آن اشخاص و گروه ها، فعالیت ها و مسولیت های جدیدی را که از آن تحت عنوان "یادگیری از طریق انجام امور" نام برده می شود، به عهده می گیرند (A.C.O.R.D, ۲۰۰۲, p۱۴). این فرآیند در ارتباط جدایی ناپذیری با نقش فعال مشارکتی و روند عملی انجام مسؤلیت های پذیرفته شده قرار می گیرد. به عنوان مثال؛ یادگیری نحوه مدیریت و استفاده از سرمایه های یک اجتماع محلی.

در رویکردی دیگر ظرفیت سازی فرآیندی است که تحت یک چارچوب مالی و نهادی ساکنان سکونتگاه های غیررسمی به تمرکز بر مسائل و مشکلات حاد سکونتگاه آگاه ساخته، و جهت واقع شدن سکونتگاه شان به عنوان بخش جدایی ناپذیری از شهر و خروج از حاشیه ای بودن، رهنمون می سازد. این امر مستلزم برداشتن موانعی است که آنها را در دسترسی به خدمات مالی، مسکن، زیرساخت ها، آموزش و دیگر خدمات شهری محدود ساخته است. همچنین مستلزم تشویق آنها برای نهادینه ساختن و ارتقای مهارت ها و اطلاعاتشان جهت ورود به عرصه برابری است که سایر کنشگران جامعه در آن فعالند (Hangzhou, ۲۰۰۰, p۱۱).

کمیسیون توسعه پایدار سازمان ملل متحد، در سال ۱۹۹۶ ظرفیت سازی را چنین تعریف نمود که: «ظرفیت سازی مشابه واژه توسعه پایدار با دامنه گسترده ای از مفاهیم در ابعاد انسانی، فنی، مالی، علمی، و فرهنگی و نهادی در ارتباط است. در واقع فرآیندی است که در طی آن دولت ها و نهادهای محلی و اجتماعات محلی، مهارت ها و دانش خود در زمینه مدیریت منابع محیطی و طبیعی به نحوی پایدار در طی فعالیت های روزانه خود ارتقاء دهند».

بنیان های اصلی این مفهوم عبارت از موارد زیر خواهد بود:

- ۱- مقتدر سازی مردم برای تأمین معاش خود به نحوی پایدار از طریق ارتقای آموزشی و مهارت ها.
- ۲- به کارگیری رویکردهای چندجانبه در زمینه برنامه ریزی و اجرا برنامه ها.

۳- تأکید بر تحول و نوآوری نهادی و فنی.

۴- تأکید بر تقویت و استفاده از سرمایه اجتماعی (همچون قواعد اجتماعی داوطلبانه) در طی آزمون و یادگیری.

۵- تأکید بر توسعه و به کارگیری مهارت های جمعی (نهادی) و فردی. (McGinty&Cook, ۲۰۰۲, p۲) در فرآیند ظرفیت سازی؛ ۱- روز آمد نمودن مهارت ها ۲- بهبود فرآیندها و ۳- تقویت سازمان ها مهم محسوب می شود. فرآیندی است معطوف به سرمایه گذاری بر روی قابلیت های مردم، سازمان ها و فعالیت های آنها که جامعه اشان را در رسیدن به توسعه یاری می کند (آمایش و توسعه البرز، ۱۳۸۸: ۱۴۷).

علاوه بر این، ظرفیت سازی به مفهوم استفاده از ابزارهایی است که بتواند منافع بلند مدت اجتماعات به ویژه گروه های کم درآمد را مد نظر قرار داده و همچنین از حقوق مربوط به مالکیت زمین، نگهداشت و ارتقای سرمایه های فیزیکی و خدماتی موجود در محلات کم درآمدنشین حمایت نموده و آن را تقویت نماید. (Ibid, p۱۴). ظرفیت سازی اجتماعات را جهت کنترل فرآیندهایی که بر زندگی آنها و محیط زندگیشان اثرگذار است، توانمند می سازد. انجام فعالیت های ظرفیت سازی در خلاء سیاسی امکان پذیر نیست و هم چنین نقش نهادهای میانجی و نهادهای اجتماعی از اهمیت زیادی برخوردار است (Chapman and Kirk, ۲۰۰۱, P iv).

در ظرفیت سازی، جابجا کردن مداوم و یا تخریب و نوسازی سکونتگاه های غیررسمی مد نظر نبوده، بلکه شکلی از تحول نهادی و اجتماعی و مدیریتی مورد توجه است که دستیابی به بهسازی یا ارتقای محیطی محلات را در محل فعلی آنها هدف قرار می دهد. ظرفیت سازی شامل راهبردهای ویژه ای برای نوسازی، با حداقل اختلاف و فاصله اندازی و از بین بردن دارایی های کالبدی و اجتماعی در میان اجتماعات محلی موجود است. در یک رویکرد اساسی، ظرفیت سازی مستلزم توجه به ساختار اجتماعی و مدیریتی حاکم بر سکونتگاه های غیررسمی از طریق تحرک بخشی و استفاده از توان ها و سرمایه های اجتماعی درون محلی و مبتنی بر یادگیری از طریق شرکت در فعالیت های عملی مربوط به ارتقای توانمندی اجتماع محلی و ارتقاء بخشی سکونتگاه های غیررسمی است. بیشترین اهمیت در فعالیت های مربوط به ظرفیت سازی، متوجه مسائل راهبردی، تشخیص نیازهای اساسی، با کمک رهیافت های ارائه شده از طریق این فرآیند (ظرفیت سازی) است. و در اساس در پیوند با مفاهیم راهبردی و عملی از طریق مداخله اجتماعات محلی در روند برنامه ریزی و اقدام برای ارتقای محیطی قرار می گیرد.

باید توجه داشت که فرآیند ظرفیت سازی جهت اجرایی و عملی نمودن برنامه های خود نیازمند به منابع مالی و غیرمالی دارد و در غیر اینصورت با شکست مواجه خواهد گردید. تجربه بانک جهانی در طی ۲۵ سال اخیر در انجام تعدادی پروژه در زمینه بهسازی شهری در سکونتگاه های غیررسمی و کم درآمدنشین شهری نشان می دهد که خدمات رسانی به سکونتگاه های فقیرنشین اگر به درستی و در چارچوب بستری از آگاهی ها و دانش اجتماعی و آموزش شهروندی برای ظرفیت سازی صورت نپذیرد، هزینه های غیرواقعی به همراه خواهد داشت.

به طور خلاصه می توان چنین نتیجه گرفت که ظرفیت سازی اجتماع محور، زمینه سازی برای شکل گیری اداره خوب محلی جهت مدیریت سرمایه های اجتماعی با اتکای بر تصمیم اجتماعات محلی و در چارچوب قواعد کار اجتماعی است. این فرآیند به صورت متداوم و پایدار با استفاده از منابع و ارزش های درون محله ای ضمن ارتقای سطح آموزش و آگاهی شهروندی است که سرانجام به ارتقای کیفیت آنها در ابعاد مختلف حیات از جمله ارتقای وضعیت سکونتگاه شان منتهی می گردد.

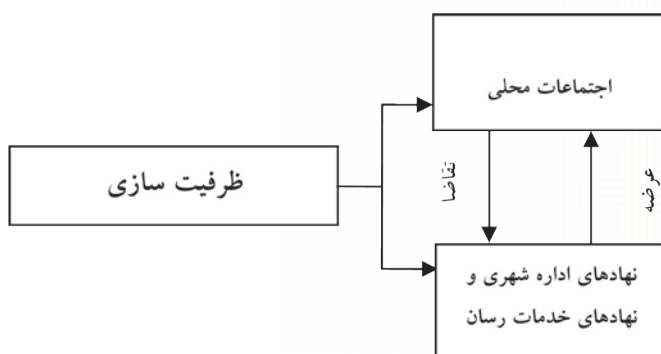
## ۲-۵- سامانه ظرفیت سازی

سامانه ظرفیت سازی، سامانه ای متشکل از دو محور اصلی است. ۱- تقاضا و ۲- عرضه. تا زمانی که کمبودی در حوزه ای مطرح نگردد تقاضایی به وجود نیامده و تحرکی برای ایجاد ظرفیت، انجام نخواهد شد. از مهمترین

محرک های افزایش فرآیند ظرفیت سازی به ویژه در بخش خدمات و زیرساخت های شهری وجود مشتریان و متقاضیانی است که داوطلب پرداخت وجه در قبال افزایش کیفیت خدمات می باشند. همچنین گسترده شدن میزانی از منابع خدماتی برای ظرفیت سازی مهم است. (Ibid, p۲)

از سوی دیگر ظرفیت سازی برای ارتقای سکونتگاه های غیررسمی بدون وجود نهادهایی که به نیازهای ضروری اجتماعات ساکن آگاهی داشته و بدانند که اصلاً "به چه منظوری باید ظرفیت سازی صورت پذیرد، امکانپذیر نمی باشد. در واقع راهبردهای ظرفیت سازی از درون خواسته ها و نیازهای اجتماعات محلی قابل تعریف می باشند.

شکل ۲- ساختار کلی یک سامانه ظرفیت سازی



### ۳-۵- عناصر کلیدی در فرآیند ظرفیت سازی

سه گروه اصلی در برنامه های ظرفیت سازی اجتماع محور که در واقع عناصر اصلی در سامانه ظرفیت سازی به شمار می روند، مورد توجه می باشند :

#### ۱- نهادهای دولتی، برنامه ریزان، مشاوران طرح ها و سیاستگذاران شهری

اولین گام در فرآیند ظرفیت سازی تدوین یک چارچوب عملیاتی آینده نگر به عنوان یک سند راهبردی برنامه ریزی، مشاوره و سیاستگذاری با هدف تأثیرگذاری بر محیط و شرایط زندگی در سکونتگاه های غیررسمی خواهد بود. تا زمانی که چارچوب برنامه، نحوه اقدامات و پشتوانه های سیاسی و مالی برنامه های ظرفیت سازی روشن نباشد، انتظار شکل گیری و تقویت ظرفیت های درون محلی به خودی خود به واقعیت نخواهد پیوست. از اینرو قبل از تدوین عجلولانه هر نوع برنامه ظرفیت سازی آگاهی از دانش، سیاست و نحوه تفکرات برنامه ریزان و سیاستگذاران و به تبع آن چارچوب فکری نحوه اقدام آنها در عملیاتی کردن برنامه ها ضروری تر خواهد بود. این به معنای برنامه ریزی از بالا نبوده بلکه کنکاشی خواهد بود که در پی شناخت مسائل پیرامونی در اجتماعات و محدوده های جغرافیایی از طریق به کارگیری دانش تخصصی بر می آید تا راهبردهای مشاوره ای خود را در چارچوب نیازهای اصلی پیشنهاد نماید.

نقش اصلی دولت ها در این فرآیند باید از تهیه و ارائه خدمات و کالاها به نقش توانمندساز، تسهیل گر و تنظیم کننده بازارها تغییر یابد. نقش دولت ها باید به اطمینان از شکل گرفتن عرصه برابر بازی برای گروه های کم درآمد شهری تغییر یابد. تجارب جهانی در این زمینه حاکی از اثر بخشی ناشی از تمرکززدایی و انتقال منابع قدرت مالی، قانونی و اجرایی به سطوح محلی در جهت کاهش فقر است (Hangzhou, ۲۰۰۰, p۱۲-۱۳).

#### ۲- نهادهای مسئول و اداره کنندگان محلی و دستگاه های خدمات رسان، CBO ها و گروه های ذینفع

از مهمترین چالش های جهانی در اقدام برای ایجاد شهرهای پایدار، بهبود و تقویت نقش نهادهای برنامه ریز محلی (از جمله شوراهای شهری و محله ای) است. در این جریان ظرفیت سازی در ارتباط کامل با نهادسازی

قرار می گیرد. به واقع، پیاده سازی برنامه های ظرفیت سازی مستلزم نهادهای نافذ در اجتماعات محلی با مشارکت فعالانه آنها در شناخت تمایلات و خواسته های آنها بوده و اجرایی شدن برنامه ها را تسهیل می نماید. در کنار آن نهادهای خدمات رسان شهری از جمله شهرداریها که نیازهای اجتماعات محلی را برآورده می سازند و طرف مقابل آنها محسوب می شوند، از مخاطبین اصلی برنامه های ظرفیت سازی محسوب می شوند. به نحوی که متولیان امور خدمات رسانی شهری، CBO ها و شوراها و نهادهای غیردولتی و دولتی دخیل در فعالیت های مربوط به عمران و توسعه محلات غیررسمی، باید به نیازهای راهبردی و اساسی محلات آگاهی یافته و اقدامات خود را در زمینه عرضه خدمات تحت چارچوب چنین نگرشی تدوین نمایند. در واقع باید نهادهای خدمات رسان محلی نقش و نگرشی متفاوت از سایر فضاها شهری به سکونتگاه های غیررسمی داشته و چارچوب اقدامات خود را متناسب با توان و واکنش اجتماعات ساکن در این محلات تعریف نمایند. همچنین نهادها باید یاد بگیرند که چگونه بین نهادهای مختلف دخیل در مسئله همکاری و شراکت نمایند. در واقع نهادهای اداره کننده محلی نباید کارشان را بدون هدف و در خلاء انجام دهند. (IHS and DPU, 1996, p1).

در این حوزه، ایجاد بستری برای افزایش تبادل اطلاعات در زمینه مدیریت بهتر منابع، در بین نهادهای بین المللی، ملی و محلی و اجتماعات محلی، از اهداف ظرفیت سازی است. تأسیس شبکه اطلاعات جهت ارتقای سطح آگاهی و مهارت ها در بین اجتماعات محلی باید جزئی از این فرآیند باشد (Baharoglu, 2000, p18). در واقع نهادهای محلی باید نگرش خود نسبت به گروه های کم درآمد، با این دید که آنها گروه های ضعیف و ناآگاه به مسائل خود هستند و نیاز به توجه دارند، به این دیدگاه که آنها شرکاء و مشتریان دائمی هستند، تغییر دهند. علاوه بر این گروه های کم درآمد ساکن در سکونتگاه های غیررسمی نیازمند به مساعدت در زمینه ارتقای مهارت برای مذاکره و ایجاد شبکه ارتباطی به هم پیوسته، برای کار و ارتباط بیشتر با دیگر کنشگران در سطح شهر می باشند.

ماهیت ظرفیت سازی نهایتاً باید بر مبنای محله گرایی و در حوزه های راهبردی زیر تعریف شود:

- ۱- مبتنی بر برنامه ریزی مشارکتی و ابزارهای تصمیم سازی و فرآیندهای سیاسی و تسهیل کننده توسعه با دورنمای عمومی همراه با اولویت بندی نیازها و قابل اجرا بودن برنامه ها در عمل باشد.
- ۲- به مدیریت موثر، کارآمد و شفاف و مدبرانه انجامد.
- ۳- همراه با گسترش دامنه شراکت و کار با دولت، اجتماعات منتخب محلی و اداری و مدنی و اقتصادی باشد.

در ایران، شهرداریها از تجربه اندکی برای ظرفیت سازی اجتماعات محلی ساکن در سکونتگاه های غیررسمی برخوردارند و یا فاقد تجربه کافی در این حوزه اند. تمرکز زدایی و پذیرش نقش متفاوت در ارتباط با ساکنان شهر چالش مهمی برای شهرداریها می باشد. فقدان تجربه و مدیریت ظرفیت سازی، مانع از اقدام موثر آنها در زمینه کاهش فقر است. هنوز نهادهای غیر دولتی NGOs به مفهوم واقعی آن در ایران برای فعالیت در حوزه کاهش فقر در هماهنگی با شهرداریها شکل نگرفته است (حتی آینده آن هم مبهم است).

این در حالی است که در صورت شروع فرآیند ظرفیت سازی در زمینه ارتقای سکونتگاه فقرا و گروه های کم درآمد شهری (به طور اخص سکونتگاه های غیررسمی و فرودست شهری)، تجربه های جهانی کسب شده، از طریق میانجی ها، به درون اجتماعات (ضمن توجه به ارزش ها و تمایلات بومی آنها) رسوخ یافته و در آموزش آنها برای ایجاد محیطی پایدار و بهتر موثر خواهد گردید.

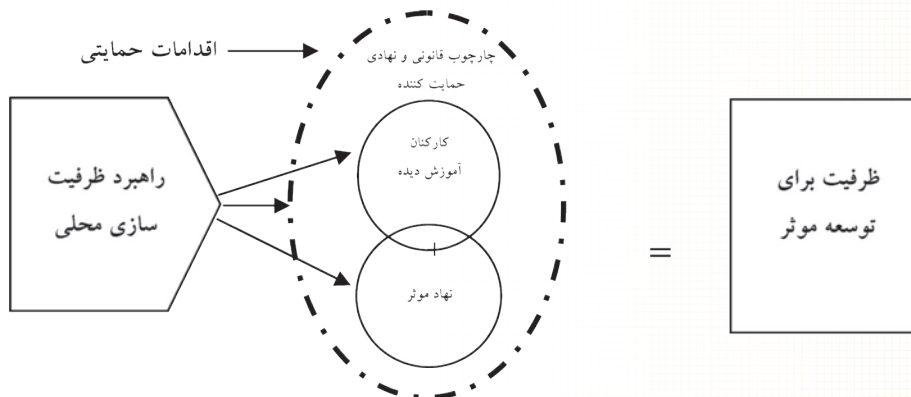
### ۳- اجتماعات محلی؛ و ظرفیت سازی اجتماع محور

اجتماعات ساکن هدف اصلی و در واقع گزینه اصلی در فرآیند ظرفیت سازی به شمار می روند. در بیشتر برنامه ها و طرح های توسعه محلی، از فرآیند ظرفیت سازی در اجتماعات محلی، نحت عنوان ظرفیت سازی



اجتماع محور نامبرده می شود. اجتماعات محلی ساکن در سکونتگاه های غیررسمی مثل سایر شهروندان در شهر دارای ظرفیت هایی برای توسعه می باشند و بدون ظرفیت نیستند. لیکن اغلب نیازمند تقویت و گسترش می باشند. زمانی ظرفیت سازی مطرح می گردد که گروهی از اجتماعات محلی در شهر از قدرت و توان کافی برای تحرک بخشی به منابع و سرمایه های درونی و در واقع استفاده از استعدادها و مهارت های برخوردار نبوده و در نتیجه گروه های دیگر به مزیت های بیشتری دست می یابند. در واقع اجتماعات محلی باید برای دستیابی به حقوق خود در زمینه مسائل سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و مدیریتی آگاهی یابند و بر دانسته های خود، مهارت های خود در زمینه حل مسائل محیطی و ارتقای شرایط زیستی خود بیافزایند. از راهبردهای اصلی و عملیاتی در این بخش عبارت خواهد بود از افزایش تسهیلات دسترسی به آموزش همگانی و یادگیری در حین انجام برنامه های ارتقای توانمندی اجتماع محلی و ارتقاء بخشی محلات که خود زمینه ای برای ظرفیت سازی خواهد بود.

شکل ۳- روابط بین عناصر کلیدی در توسعه ظرفیت موثر



منبع : (IHS and DPU, 1996, p1).

ظرفیت سازی دارای مفهومی فراتر از آموزش است. ظرفیت سازی در واقع ایجاد فضای قانونی برای دسترسی گروه های کم درآمد شهری به محیط سکونتی مناسب، امنیت، اشتغال و دیگر نیازهای اصلی است. ظرفیت سازی هرچند با مهارت های فنی اجتماعات محلی مرتبط بوده و لیکن در ارتباطی بیشتر با توانایی ایجاد فرآیندی از یک توافق و مشارکت همگانی قرار می گیرد. این فرآیند هر چند با آموزش زنان و مردان در ارتباط بوده و لیکن مستلزم اطمینان از توانایی حمایت نهادها، از اجتماعات محلی در بدست آوردن جایگاه مناسب اقتصادی و اجتماعی، توان پرداخت بهای خدمات، مسئولیت پذیری و شرایطی است که به تقویت انگیزش و انرژی لازم برای ایجاد تغییرات منجر گردد. در واقع ارتباط اجتماعات محلی با نهادهای اداره کننده محلی و آگاهی از عملکرد سیاستگذاران در سطوح ملی و محلی که محیط سکونتی آنها را تحت تأثیر قرار می دهد گام مهمی در فرآیند ظرفیت سازی به حساب می آید.

هند، پرو، بولیوی و آفریقای جنوبی از جمله کشورهایی اند که در زمینه ظرفیت سازی اجتماع محور تجارب ارزشمندی را به دست آورده اند. در این زمینه اشاره کوتاهی به عملکرد تجربه مجریان برنامه ظرفیت سازی در شهر کوچک آلیس در آفریقای جنوبی بی ارتباط با موضوع نخواهد بود. در این شهر برای ظرفیت سازی در نهادهای اداره کننده محلی، نهادهای اجتماع محور و سرمایه گذاران محلی و فروشندگان مصالح عمرانی و ساختمانی، در یک کار جمعی اقدام به تهیه طرحی اجرایی برای کاهش مشکلات سکونتگاه های مسئله دار نمودند. طی مراحل مختلف این طرح، کارگاه هایی برای آموزش عناصر نامبرده برای نحوه کمک به کاهش مشکلات محلات مسئله دار شهر، تشکیل می گردید. و اخیراً "در شهر آلیس نهادی با مسئولیت پذیری بیشتر

در شناخت نیازها و مسائل محلات مسئله دار انتخاب گردیده است که در ارتباط کامل با عناصر کلیدی سامانه ظرفیت سازی به وظایف تعریف شده خود عمل می نماید. این فرآیند با حمایت مالی و داوطلبانه اجتماعات محلی تسهیل گردیده است. (Ibid, p۲۱, ۱۹۹۶, IHS and DPU).

از مهمترین پیش نیازها در راهبرد ظرفیت سازی برای توسعه ظرفیت جهت ارتقای کیفیت زندگی و ارتقاء بخشی به وضعیت سکونتگاه های غیررسمی مد نظر قرار دارد عبارتند از :

- ۱- ساکنانی که مایل به مشارکت و درگیری هستند.
- ۲- مهارت ها، دانش و توانایی های ساکنین.
- ۳- پذیرش تنوع ساختار اجتماعی.
- ۴- فهم و درک ارزش ها و تاریخ اجتماعی ساکنین.
- ۵- قابلیت شناسایی و تشخیص فرصت ها.
- ۶- ایجاد انگیزش برای ابتکار عمل در اقدامات.
- ۷- نهادهای حمایت کننده جهت ارائه خدمات و زیرساخت ها و منابع.
- ۸- منابع مالی و اقتصادی.
- ۹- مدیریت اجتماع محلی.
- ۱۰- سازماندهی اجتماع محلی.
- ۱۱- همکاری بین سازمانی و شبکه اجتماعی .
- ۱۲- انعطاف پذیری و تنوع در استفاده از رویکردها.
- ۱۳- قدردانی از همکاری کنندگان و تجلیل از موفقیت ها.
- ۱۴- تشویق و حمایت از مردم و نهادهای جدید که برای گسترش منابع انرژی در فرآیند ظرفیت سازی وارد شده و تلاش می کنند.
- ۱۵- ایجاد یک ارتباط قوی در فرآیند تبادل، انتقال و ارائه اطلاعات (Peizer, ۲۰۰۵, pp۱-۵).

باید به این نکته توجه داشت که ظرفیت سازی به مفهوم واقعی آن، تنها با بالا رفتن سطح آموزش ها و مهارت ها ختم به ارتقای کیفیت زندگی و ارتقای شرایط سکونت در سکونتگاه های غیررسمی نخواهد گردید. آموزش مهم و لیکن بخشی از این فرآیند خواهد بود و کار اصلی مربوط به مدیریت منابع و سرمایه های اجتماعی و مبتنی بر اقدام گروهی و به صورت پایدار و دنباله دار خواهد بود. این امر خود مستلزم گذشت زمان و شکل گیری قانونمندی و جا افتادن نظام اقدام مشارکتی و کار گروهی است.

آقای گارلیک مدیر موسسه تحقیقات منطقه ای و استاد دانشگاه Southern Cross University

استرالیا، در سال ۱۹۹۹ پنج عامل را در فرآیند ظرفیت سازی اجتماع محور مهم می شمارد :

۱- دانش سازی: جهت ارتقای مهارت ها، توسعه و تقویت روند تحقیق و یادگیری. اشاره به تقویت ظرفیت اجتماعات محلی برای انطباق خود با فزایندهای متداوم ارتقاء، تولید و به کارگیری نظرات خود دارد. بازآموزی و نگهداشت مهارت های مورد نیاز و تداوم در یادگیری سازمانی که نتیجه آن در ایجاد محصولاتی که مورد خواست ساکنان است منعکس خواهد گردید.

۲- مدیریت و رهبری: جهت ایجاد ظرفیت در زمینه توسعه و تسلط بر اتفاقاتی که در یک حوزه (حوزه مورد برنامه ریزی و هدف) ممکن است روی دهد.

۳- شبکه سازی: با هدف ایجاد ظرفیت در زمینه شکل گیری شرکت ها و تعاونی ها (اتحادیه ها).

۴- تقویت و گسترش سازوکارهای جمعی : ارزش نهادن به کار جمعی و ایجاد زمینه برای گسترش و تقویت کار جمعی در جهت تحقق اهداف مورد نظر؛

۵- اطلاعات پشتیبان : زمینه سازی برای دسترسی اجتماعات محلی به جمع آوری، دسترسی و استفاده از

اطلاعات. (McGinty&Cook, ۲۰۰۲, p۲-۴)

هر کدام از موارد مذکور متشکل از چارچوب و روندی است که به علت محدودیت های موجود در این نوشتار قابل انعکاس نبوده است. و اما نکاتی که برنامه ریزان و مجریان برنامه های ظرفیت سازی اجتماعات محلی و نهادهای اداره کننده محلی باید به آنها توجه نمایند شامل نکاتی به شرح برخی موارد زیر خواهد بود :

۱- نباید فراموش کنیم که ظرفیت سازی مبتنی بر پذیرش نقش عملیاتی کنشگران و اجتماعات محلی جهت حقانیت بخشی ، رسمیت بخشی به حقوق شهروندی آنان و به دست آوردن مهارت های عملی اجتماعات محلی جهت برخورد با مسائل محیطی و زیستی خود در محلات، است. همچنین بر عزم و اشتیاق ساکنان جهت به دست آوردن آنها می افزاید.

۲- ما نیاز داریم تا بدانیم که در ظرفیت سازی چه کسانی باید در انجام راهبردهای عملیاتی شرکت نموده و چه نوعی از ظرفیت هایی با نیازهای واقعی محلی، ارزش ها و اهداف راهبردی موجود در محلات مطابقت دارند.

۳- شروع کار باید با یک تحقیق و شناخت واقع نگرانه و مشارکتی، جهت درک افتراق و ترسیم دورنمای محلی از تفاوت در اولویت های راهبردی و عملی، نابرابری ها و روابط قدرت در بین اجتماعات ساکن در سکونتگاه، باشد.

۴- راهبرد واقع نگرانه ایست که ما نباید الزاما متکی بر عملکردهای CBOs (نهادهای اجتماع محور) و همچنین واگذاری تمامی مسئولیت ها بر عهده آنها باشیم. چرا که در بیشتر موارد آنها مشروعیت قانونی در ارتباط با سکونتگاه های غیررسمی نداشته و یا مورد قبول اجتماعات ساکن در آنها نیستند.

۵- باید از ایجاد اتحادیه هایی با ساختار افقی از طریق CBOs و تغییر در عملکرد آنها جهت ایجاد نفوذ پذیری بیشتر برای ورود به درون اجتماعات محلی ساکن و نهادن گام های موثر حمایت نمود.

۶- در فرآیند ظرفیت سازی باید به دیگر نهادهایی که مستقیما در ارتباط با برنامه ها نیستند و شاید هم در نقطه مخالف محتوای برنامه های ظرفیت سازی قرار داشته باشند نیز توجه نموده و با آنها نیز همکاری نمود. (مثال؛ مسئولان و مقامات نهادهای اداره کننده محلی). هدف از این اقدام پی بردن به گروه های هدف تقاضامند و در طرف دیگر عرضه کنندگان (خدمات و کالا و...) جهت افزایش ظرفیت و قدرت در گروه هایی است که بیشترین تقاضا را برای دریافت خدمات دارند، می باشد.

۷- یک رویکرد راهبردی دیگر اینست که بین برنامه های ظرفیت سازی و اجتماعات محلی ذینفع، نقش مشاوران برنامه ریز باید و کالتی باشد. بدین معنا که آنها نباید سخنرانان اجتماعات جهت احقاق حقوق شهروندی شان باشند. بلکه باید زمینه ها و فضای مناسب را جهت دسترسی آنها به اطلاعات مربوط به حقوق اقتصادی، سیاسی و امثال آنها و نیز پیوند آنها با گروه های فعال و نافذ (در نهادهای شهری، مسائل سیاسی و ...) فراهم سازند.

۸- سرانجام آنکه ظرفیت سازی جهت ارتقای سکونتگاه های غیررسمی خود مستلزم ظرفیت سازی در نهادهای مجری و تهیه کنندگان برنامه های ظرفیت سازی از طریق ارتقای سطح دانش و آگاهی آنها نسبت به این موضوع (ظرفیت سازی) است. یکی از راه های تحقق این مهم استفاده از تجارب موفق جهانی در ارتباط با به کارگیری راهبردهای عملی برنامه های ظرفیت سازی جهت ارتقای توانمندی اجتماع محلی و ارتقاء بخشی در سکونتگاه های غیررسمی است. ما هنوز نیاز به ظرفیت سازی در خودمان داریم.

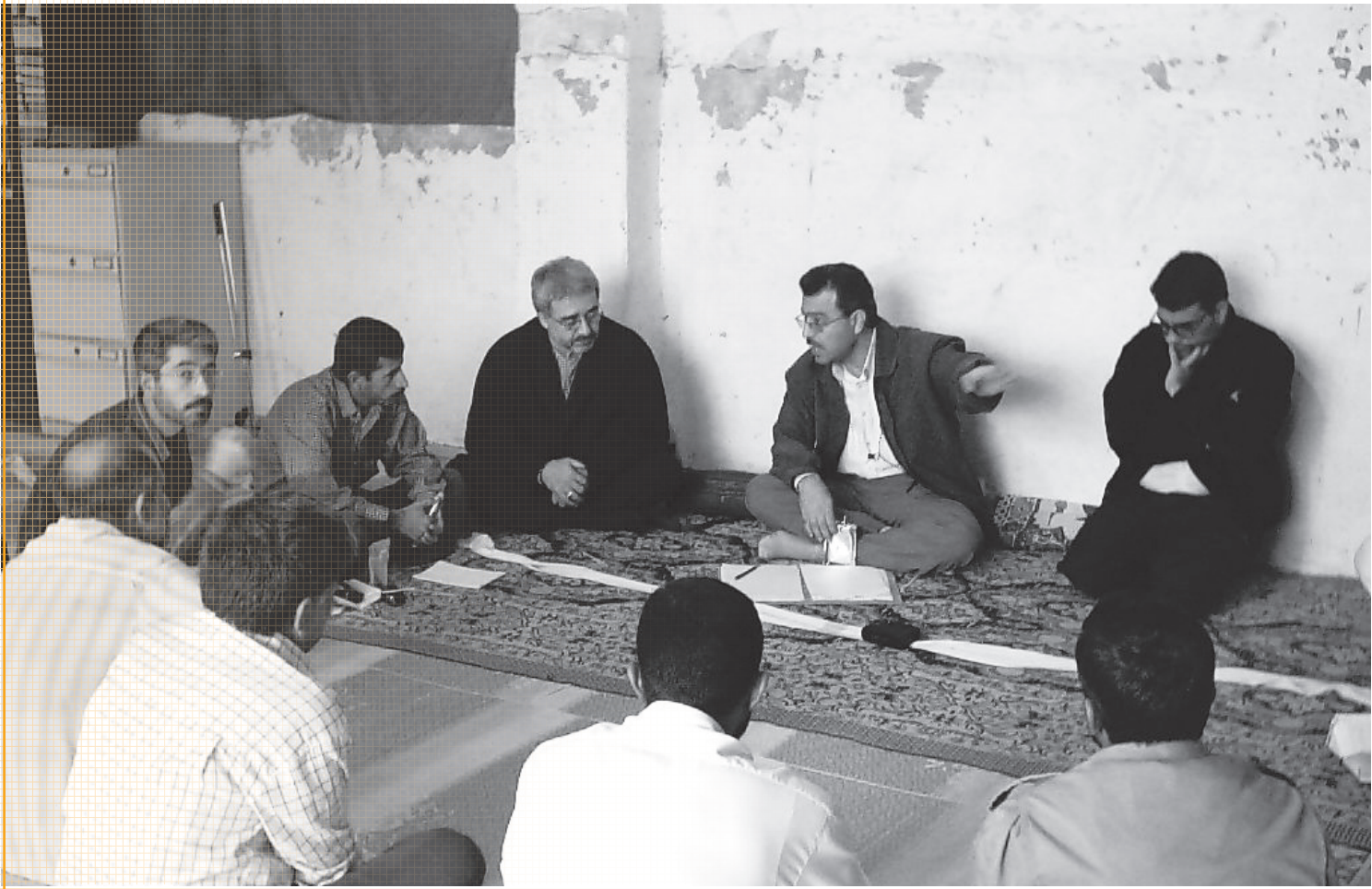
تجربه کشورهای مختلف در تشکیل، گسترش و استفاده از ظرفیت ها برای ارتقای محیطی سکونتگاه ها و ارتقای توانمندی ساکنان آنها متفاوت و به یقین غیرقابل تعمیم به شرایط کشورهای دیگر است. در کشوری مثل ایران با وجود اتکای به منابع و درآمدهای نفتی و معدنی در اداره شهرها و روستاها، کمتر به ظرفیت های درونی، سازماندهی و مدیریت منابع مادی و فرهنگی توجه می شود. دیدگاه های از بالا در مدیریت و برنامه ریزی شهرها در کنار ضعف نهادهای مردمی در وابستگی به دولت و نهادهای دولتی اداره شهری؛ همواره نوعی وابستگی و ترس از استقلال در اداره شهرها و شکل گیری نهادهای خودیار مردمی را به وجود آورده و فرآیند بهسازی سکونتگاه های غیررسمی را به جای اقدام مردمی به توقعی دولتی تبدیل نموده است. در این جریان

ظرفیت سازی فرآیندی است که به مثابه جدا کردن کودک از مادر باید راه و رسم زندگی متکی به خود در جامعه را به ساکنان این سکونتگاه ها آموزش دهد.

لازم است تا دارایی فقرای شهری را به مدار توسعه اقتصادی آورد و شهروندان تهیدست را کنشگران توسعه اجتماعی دانست و باید از فرافکنی مباحث منسوخ (همچون انگ زدن "مکان های جرم و جنایت"، "برهم زندگان امنیت"، "مهاجرت های بی رویه و سربرار" و "جمعیتی بیکار و بی فرهنگ") که خلاف تمامی واقعیت موجود و بازدارنده برخورد خلاق مدیریت شهری در استفاده از قابلیت های نهفته است، خودداری نمود و تهدید تجمع فقر را به فرصت توسعه اجتماع فقر زده بدل کرد (صرافی، ۱۳۸۷: ۱۲-۸). ارتقای ظرفیت های محلی و ارتقای فرهنگ شهروندی از طریق آموزش رسانه ای در سطح محلی، رسیدن برای رسیدن به این مهم یاری خواهد رساند.

#### ۶- جمع بندی و سخن آخر

ظرفیت سازی در ارتباط با سکونتگاه های غیررسمی، رویکردی نهادی، قانونی و مدیریتی و اجتماعی است که از طریق ارتقای سطح دانش، آگهی و مهارت ها و اطلاعات اجتماعات ساکن در سکونتگاه های غیررسمی، ارتقای کیفی و محیطی زندگی و ارتقای توانمندی ساکنان این سکونتگاه ها را، هدف قرار می دهد. این فرآیند به صورت یکپارچه و در چارچوبی تحت عنوان "سامانه ظرفیت سازی" شبکه ای متشکل از نهادهای برنامه ریز، سیاستگذاران، مدیران، نهادهای محلی خدمات رسان، NGOs، CBOs، و اجتماعات محلی را به وجود می آورد. از مهمترین اصول فرآیند ظرفیت سازی، شناخت نیازها و خلاء های موجود از یکسو (تقاضا) و پاسخ به نیازهای موجود (عرضه) از سوی دیگر است. در این میان تقاضا کننده ها (اجتماعات محلی) در ارتباط با عرضه



کنندگانی قرار می‌گیرند که خود از سیاست‌های ملی، بودجه ریزی‌های ملی و محلی و از عملکرد سایر نهادها و کنشگران و به ویژه سیاست شهری (Urban policy) تأثیر می‌پذیرند. خواه ناخواه میانجی‌های محلی برای تعدیل روابط بین عناصر سامانه ظرفیت‌سازی شکل می‌گیرند و در واقع واسطه بین عرضه و تقاضا می‌شوند. هر چقدر این میانجی‌ها به اجتماعات محلی نزدیکتر و با عرضه‌کنندگان در ارتباط قوی باشند بقا و پایداری سامانه ظرفیت‌سازی بیشتر خواهد بود. لذا ظرفیت‌سازی اجتماع محور در جریان فعالیت سامانه ظرفیت‌سازی به مثابه فرآیندی مطرح می‌گردد که نه تنها اجتماعات محلی بلکه دیگر عناصر سامانه را شامل می‌گردد.

هرچند این بحث بنا به دلایلی در ایران کمتر مطرح گردیده و به مسائل شهری تعمیق نیافته است، لیکن این واقعیتی است که اقدام برای برنامه ریزی محلی از طریق مشارکت نهادینه و توجه به سرمایه‌های اجتماعی به حل مشکلات کمک نموده و تحت عنوان فرآیند "ظرفیت‌سازی" به ارتقای توانمندی اجتماع محلی و ارتقای محیطی سکونتگاه‌های غیررسمی، به ویژه از طریق اصلاح نگرش‌های مدیریتی، نهادی و قانونی خواهد انجامید. در این فرآیند درگیری عملی اجتماعات محلی در برنامه ریزی، بودجه ریزی، ارائه روش‌های بومی در اجرای طرح‌ها و سایر موارد، ضمن ارتقای مهارت‌ها و دانش و اطلاعات آنها به بهسازی محلات کمک خواهد کرد. از سوی دیگر، یادگیری اجتماعی آنها از طریق درگیری در فرآیند مدیریت و برنامه ریزی سکونتگاه به توسعه و ارتقای مدیریت منابع و در طی زمان به برنامه ریزی از طریق ساکنان منجر خواهد شد. و این دورنمایی است که از ظرفیت‌سازی به عنوان فرآیندی پایدار، انتظار می‌رود و این امر با برقراری تدبیر شایسته شهری یا به عبارتی برقراری نظام حکمروایی خوب شهری (Good Urban Governance) به واقعیت نزدیکتر خواهد بود.

فرآیند ظرفیت‌سازی نه یک قالب از قبل طراحی شده؛ بلکه جریانی پویا تحت چارچوب قوانین پویای اجتماعی است که از راه تعامل چند جانبه محلی و در چارچوب یک شبکه متداوم مدیریتی به دست می‌آید. این فرآیند در پی زمینه‌سازی برای ارتقای توانمندی‌های مدیران محلی و اجتماعات ساکن در سکونتگاه‌های غیررسمی به صورت متداوم، و با اتکای به سرمایه‌های محلی است.

## منابع:

۱. آمایش و توسعه البرز، مهندس‌ان مشاور (۱۳۸۸). "مطالعه امکانسنجی نهادینه سازی فرآیند بهسازی شهری در ایران؛ جلد دوم: بررسی و تحلیل ترتیبات نهادی کنونی". برای: وزارت مسکن و شهرسازی، طرح بهسازی شهری و اصلاحات بخش مسکن. ۱۴۹ص.
۲. ایراندوست، کیومرث (۱۳۸۸). "سکونتگاه‌های غیررسمی و اسطوره حاشیه نشینی". تهران، انتشارات شرکت پردازش و برنامه ریزی شهری؛ شهرداری تهران. ۲۲۴ص.
۳. پیران، پرویز (۱۳۸۷). "از اسکان غیررسمی تا اسکان نایابی؛ در جستجوی راه حل". در: توسعه اجتماع محور؛ سازوکاری در ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی. در: فصلنامه هفت شهر، وزارت مسکن و شهرسازی، شماره ۲۴-۲۳. صص ۱۴ الی ۲۹.
۴. سازمان عمران و بهسازی شهری (۱۳۸۷). "گزارش کوتاهی از وضعیت سکونتگاه‌های غیررسمی در چند شهر مطالعه شده". تهران، وزارت مسکن و شهرسازی، سازمان عمران و بهسازی شهری، دبیرخانه ستاد ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی کشور. گزارش منتشر نشده.
۵. صراف‌ی، مظفر (۱۳۸۳). "مسئله ای به نام اسکان غیررسمی؛ راه حلی به نام توانمندسازی". در: شهرداریها، تهران، سازمان شهرداریهای کشور، شماره ۶۶، صص ۳۳ الی ۳۵.
۶. صراف‌ی، مظفر. محمدی، علیرضا (۱۳۸۴). شکلگیری و گسترش اسکان غیررسمی؛ علل، چالش‌ها و راهبردها. در: فصلنامه علوم زمین، شماره ۱۱ (ویژه جغرافیا)، دانشکده علوم زمین دانشگاه شهید بهشتی تهران. صص ۳۹ الی ۵۴.
۷. صراف‌ی، مظفر (۱۳۸۷). "ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی کشور در پرتو حکمروایی خوب شهری". در: فصلنامه هفت

- شهر، وزارت مسکن و شهرسازی، شماره ۲۴-۲۳، صص ۴ الی ۱۲.
۸. محمدی، علیرضا. مجیدی خامنه، بتول (۱۳۸۸). "درآمدی بر شناخت و سنجش فقر شهری". در: نسیم بامداد (فصلنامه علمی - تحقیقاتی علوم جغرافیایی و محیطی)، شماره ۶ و ۷، صص ۱۰۳ الی ۱۲۰.
۹. محمدی، علیرضا. روستا، مجید (۱۳۸۷). توسعه اجتماع محور؛ سازوکاری در ساماندهی سکونتگاه های غیررسمی. در: فصلنامه هفت شهر، وزارت مسکن و شهرسازی، شماره ۲۴-۲۳، صص ۸۸ الی ۱۰۵.
9. A.C.O.R.D"Agency for Co-Operation and research in Development (2002).CAPACITY BUILDING FOR COMMUNITY BASED ORGANISATIONS Practical and strategic capacity; A model to guide practice.
10. Abbott, John (2002). "A method-based planning framework for informal settlement upgrading". In: [www.yahoo.com](http://www.yahoo.com). PP18-23.
11. Baharoglu, Deniz(2000). Urban Poverty Reduction Strategies.[www.worldbank.org/urban/poverty](http://www.worldbank.org/urban/poverty).
12. Chapman,Michael.Kirk,Karryn(2001).Lessons for Community Capacity Building: A Summary of Research Evidence. Research Department Scottish Homes, Thistle House. Copyright: Scottish Homes, 2001.
13. De Suza, A.M.Flavio (2001)."Perceived Security of Land Tenure in Recife, Brazil". In:[www.yahoo.com-Sciences Direct Habitat International](http://www.yahoo.com-Sciences-Direct-Habitat-International). pp17-18.
14. Deutsche Gesellschaft fuer Technische Zusammenarbeit (GTZ). (2005). "Slum Upgrading - Improvement Living Conditions in Informal Settlements".In:[www.guz.de/urbanet](http://www.guz.de/urbanet) Article. (Division 42). P1-5.
15. Hangzhou, People's Republic of China (2000).URBAN POVERTY ALLEVIATION. Paper presented at the Regional High-level Meeting in preparation for Istanbul+5 for Asia and the Pacific,19 to 23 October 2000.[www.unchs.org](http://www.unchs.org)
16. Institute for Housing and Urban Development Studies (HIS), Development Planning Unit (DPU) (1996).Building Capacity for Better Cities; Concepts and Strategies. Published by Institute for Housing and Urban Development Studies, United Kingdom.
17. Kapoor, Mudit (2004)."Location & Welfare in Cities; Impact of Policy Interventions on the Urban Poor". World Bank, Development Research Group. Washington DC, 204 33. U.S.A. In: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).pp1-25.
18. McGinty, Sue. Cook, James (2002). COMMUNITY CAPACITY BUILDING. Australian Association for Research in Education Conference. [http\|: www.goole.com](http://www.goole.com)
19. Mitrofanova, Yelena (2006).Building Community Capacity. University of Nebraska-Lincoln Extension in Lancaster County.from: [http\|:www.google.com](http://www.google.com).
20. Peizer , Jonathan (2005). The Dynamics of Technology for Social Change, Understanding the Factors that Influence Results: Lessons Learned from the Field - ISBN 0-595-37274-0. Retrieved from "[http://en.wikipedia.org/wiki/Capacity\\_building](http://en.wikipedia.org/wiki/Capacity_building)".
21. Scholz, Wolfgang (2004). Challenges of informal Urbanization. The Case of Zanzibar Town University of Dortmund, Faculty of Spatial Planning, SPRING Programme (Spatial Planning for Regions in Growing Economies) <http://www.raumplanung.uni-dortmund.de/geo/spring/>.
22. Smith, Warren (2005). "10 Points to Remember About Informal Settlement Upgrading.". UN-Habitat. In: [www.google.com](http://www.google.com).pp1-12.
23. UN-HABITAT (2005). "Responding to the challenges of an urbanizing world". UN-Habitat annual report, in: [www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org) . pp 1-15.
24. Van Geene, Jouwert(2003).participatory capacity building. A Facilitator's Toolbox for Assessment and Strategic Planning of NGO Capacity. Published by Jouwert van Geene for The Institute of Cultural Affairs Zimbabwe.[www.facili.nl/partners](http://www.facili.nl/partners).

# دستیابی به توسعه پایدار محلی از طریق ظرفیت اجتماعی ساکنین و فعالان اقتصادی محله غیررسمی مطالعه موردی: محله شمیران نو\*

غلامرضا کاظمیان - استادیار مدیریت شهری، دانشگاه علامه طباطبایی

وجه الله قربانی زاده - استادیار گروه مدیریت شهری، دانشگاه علامه طباطبایی

سعید شفیعا\*\* - کارشناس ارشد مدیریت شهری، دانشگاه علامه طباطبایی؛ iran\_ltd@yahoo.com

تاریخ دریافت: ۹۱/۸/۸

تاریخ پذیرش: ۹۲/۲/۱۹

## چکیده

این مقاله با پذیرش ساکنین محلات غیررسمی به عنوان شهروندان صاحب حق شهری و با انتخاب راه کارهای مداخله در ظرفیت های اجتماعی به جای بازسازی محیطی نگارش شده است. هدف مقاله معرفی سازه ظرفیت اجتماعی و ارتباط آن با توسعه پایدار محلی به تفکیک گروه های اجتماعی ساکنین و فعالان اقتصادی است. بررسی نتایج به تفکیک دو گروه مذکور، امکان شناسایی روش های مختلف دستیابی به پایداری محلی را فراهم خواهد ساخت. روش تحقیق، از نوع توصیفی پیمایشی است. این تحقیق تایید نمود، ظرفیت اجتماعی سازه ای ذهنی است، که از انگیزه های اصلی کنش گران برای حضور در محله اثر می پذیرد. میان ظرفیت اجتماعی گروه های تحقیق با توسعه پایدار محلی ارتباط مثبت و معنی داری برقرار است، که در صورت بهره برداری هوشمندانه، دستیابی به پایداری محلی دور از انتظار نیست. در گروه ساکنین، اعتماد به نهادهای رسمی و در گروه فعالان اقتصادی، میزان اهمیت دادن به محله، مولفه های مهمی هستند که با بیشتر مولفه های ظرفیت اجتماعی همبستگی معنی داری دارند.

**کلمات کلیدی:** سکونت گاه غیررسمی، ظرفیت اجتماعی، توسعه پایدار محلی، محله شمیران نو، ساکنین و فعالان اقتصادی

\* محله شمیران نو، محله ای است با سابقه سکونت غیررسمی بیش از ۴۰ ساله، واقع در ناحیه ۷ منطقه ۴ شهرداری تهران.

\*\* نویسنده مسئول مقاله

## ۱- مقدمه

سکونت گاه های خودروی<sup>۱</sup> یا غیررسمی<sup>۲</sup>، محصول مسائل و مشکلات برنامه ریزی و مدیریت در سطوح مختلف کلان، میانی و خرد هستند، که در عین این که به عنوان چالشی فراروی توسعه پایدار شهری شناخته شده است (نقدی، ۲۱۳: ۱۳۸۲)، راه حلی کم هزینه و خلاقانه برای خانه دار شدن اقبال کم درآمدی است که از سیاست های مسکن شهری بی نصیب مانده اند. اثرگذاری این محلات بر زندگی شهری، روز به روز بیشتر شده و بی توجهی به آن ها بستری برای بحران های آتی خواهد بود. موضع گیری های بین المللی در برابر این سکونت گاه ها، به فراخور دیدگاه های اقتصادی و توانایی های دولتی، فراز و فرودهای متفاوتی را تجربه کرده است. تا اوایل دهه ۱۹۷۰ که دیدگاه های لیبرالی بر جهان حاکم بود، مداخله حداقلی دولت در مسائل مسکن شهری تجویز می شد و اعتقاد به دست های پنهان بازار، برای ایجاد توازن، زمینه نادیده انگاری وجود و توسعه این نوع سکونت گاه ها را فراهم نمود (UN-HABITAT, 2003). البته نمی توان نادیده انگاری را همواره متأثر از دیدگاه های فکری یک دوره تاریخی خاص دانست. زیرا مصالح سیاسی بر دیدگاه های رایج جهانی اولویت داده شده است (گیلبرت و گاکلر، ۴۱۱۳۷۵). شکست وعده های لیبرالیستی برای رفع مشکلات این سکونت گاه ها باعث شد، راه کارهای عجولانه ای چون تخلیه اجباری و تخریب بولدوزری در صدر دستورات مدیران و برنامه ریزان شهری قرار گیرد و حذف ناگهانی این سکونت گاه ها امری متعارف گردد. اما آثار اجتماعی حاصل از رانده شدگان و ساخت وسازهای جدید در بخش های دیگر شهری، بستر ساز مشکلات تازه ای شد که تفکرات جدید را طلب می نمود. ورود مفاهیم اجتماعی به مبانی نظری مقابله با اسکان غیررسمی و تغییر نگرش مدیران شهری

نسبت به ساکنین این سکونت گاه ها باعث شد، نگاه های اقتدارگرایانه به نگرش تسهیل گرایانه و توجه به اجتماعات مردمی تغییر نماید (پیران، ۱۶۱۳۸۸). طی بحث هایی که در نشست مسئولان شهری در هیئتات ۲ استان بول انجام گرفت، اهدافی برای سال ۱۹۹۶ به نام "ظرفیت سازی برای شهرهایی بهتر" پیشنهاد گردید که نقطه شروع کاربردی شدن مفاهیم ظرفیت سازی برای بهبود سکونت گاه های غیررسمی است (مرکز سکونت گاه های انسانی سازمان ملل، ۲۹۳۱۳۸۸). به موازات این تغییرات در نگرش عمومی، مفاهیم توسعه پایدار در مباحث شهری جای ویژه ای پیدا کرد و توسعه پایدار شهری و محلی یکی از مهمترین اهداف مدیریت شهری گردید. به طور خلاصه توسعه ای پایدار شناخته می شود که در عین مصرف صحیح منابع و استفاده بهینه از زمین و محیط زیست، به منابع نسل های آینده تعدی نکرده و زمینه نابودی منابع تجدیدناپذیر را فراهم سازد (نوابخش و ارجمند سیاه پوش، ۱۴۹۱۳۸۸). هم زمانی رویکردهای جدید مداخله در اجتماعات سکونت گاه های غیررسمی و توسعه پایدار شهری باعث گردید تا ظرفیت های اجتماعی حاضرین این محلات از یک سو و توسعه پایدار محلی از سوی دیگر، به عنوان متغیرهای با اهمیت شناسایی شود. محله غیررسمی شمیران نو با سابقه اسکان بی ضابطه و آسیب های اجتماعی، نمونه مناسبی از سکونت گاه های غیررسمی واقع شده در حریم شهر تهران است، که در این پژوهش به دلیل شناخت محققان و تاکید طرح تفصیلی منطقه چهار شهرداری، به عنوان نمونه هدفمند انتخاب گردید. اما این که ظرفیت اجتماعی چیست و آیا در چنین محلاتی بر پایداری محلی اثرگذار خواهد بود، سئوالی است که این پژوهش در پی پاسخ به آن است. در این مقاله سعی شده است، با شناسایی سازه ظرفیت اجتماعی و بهره گیری از نظر خبرگان، به ارزیابی همبستگی ظرفیت اجتماعی و توسعه پایدار محلی

شماره چهارم  
پاییز ۱۳۹۱  
فصلنامه  
علمی-پژوهشی  
مطالعات  
شهری

دستیابی به توسعه پایدار محلی از طریق ظرفیت اجتماعی ساکنین و فعالان اقتصادی محله غیررسمی

1 Spontaneous Settlements

2 Informal Settlements

در طبقات ساکنین و فعالان اقتصادی پرداخته شود. نتیجه این پژوهش می‌تواند میزان اثربخشی و ارزشمندی ظرفیت‌سازی در اجتماعات محلات غیررسمی را مشخص نماید. این مقاله با معرفی مبانی نظری به ارائه مدل تحلیلی تحقیق پرداخته و با مشخص شدن سؤالات تحقیق و تکیه بر ابزارهای انتخاب شده به ارائه نتایج و یافته‌های پژوهش می‌پردازد.

## ۲- مباحث نظری

### ۲-۱- اسکان غیررسمی و سکونت‌گاه‌های خودروی

سکونت‌گاه‌های غیررسمی محصول نوعی اسکان است که منشأ غیرقانونی و برنامه‌ریزی نشده دارند. بانک جهانی این سکونت‌گاه‌ها را بخش‌های مغفول مانده شهری می‌داند، که از کیفیت نازل مسکن و محیط‌زیست در فشار است (World Bank Group, 1999). سند توانمندسازی و ساماندهی سکونت‌گاه‌های غیررسمی، (2000). این نوع اسکان را هر چند جلوه‌ای از فقر و گسترش آن می‌داند، اما آن را بازتاب کاستی‌ها و نارسایی‌های دولتی و بازاررسمی مسکن معرفی می‌کند (ایراندوست، ۱۳۸۸: ۱۸۳). جدول شماره ۱ خلاصه‌ای از توصیفات پژوهش‌های انجام شده از سکونت‌گاه‌های غیررسمی است.

پذیرش ساکنین این محلات به عنوان شهروند و سرمایه‌گذاری بر اجتماعات محلی، مسیری بود که در اواخر دهه ۱۹۷۰ به نام توانمندسازی و مقدرسازی ساکنین سکونت‌گاه‌های غیررسمی شناخته شد. فرایندی که در آن با بهادادن به منابع انسانی موجود در سکونت‌گاه‌های غیررسمی و پشتیبانی چارچوب‌های سیاسی، اداری و محیطی، توسعه این محله‌ها به دست ساکنین، در خود محله واگذار شد (ایراندوست، ۱۳۸۸: ۱۳۲). بنابراین، هر یک از کنش‌گران دخیل در محله را می‌توان مخاطبان اصلی ظرفیت‌سازی دانست که شامل کارکنان خدمات شهری، کارکنان شهرداری و نظام مدیریت شهری محلی، سازمان‌های اجتماعات محلی<sup>۱</sup>، مصرف‌کنندگان و مشتریان، سازمان‌های غیردولتی<sup>۲</sup> و بیمانکاران و تامین‌کنندگان خدمات در بخش خصوصی می‌شوند (سهیل، ۱۳۸۴: ۳۲۱). شناسایی و برنامه‌ریزی ظرفیت‌های مورد نیاز این کنش‌گران، برای دستیابی به اهداف توسعه پایدار و ایجاد موازنه برد-برد میان آن‌ها، مسیر تحول محلات غیررسمی را با هزینه‌های کمتر به سمت پایداری هدایت خواهد نمود. پس این سؤال مفروض است که ظرفیت اجتماعی چیست و چه ارتباطی با توسعه پایدار محلی خواهد داشت؟

### ۲-۲- ظرفیت اجتماعی

ظرفیت به توانایی<sup>۳</sup> انجام دادن اهداف و واسطی برای تبدیل داده‌ها به کارایی شناخته شده است (Lafond; Brown, 2003: 13). در این تعریف توانایی به عنوان استطاعت تقبل و قابلیت ارتقای مجموعه به هم پیوسته‌ای از هر کنش و پیامدهای آن تعریف شده است. بنابراین، ظرفیت، قابلیت استفاده از توانایی برای حصول به

اهداف است (WWFP, 2007: 13). ظرفیت‌سازی<sup>۴</sup> فراتر از آموزش فردی است و دارای محدوده بسیار گسترده‌ای است که از فرد تا چارچوب‌های سازمانی گسترش می‌یابد. ظرفیت‌سازی را می‌توان فرایندی از بالا به پایین دانست که از حوزه‌های کلیدی چون توسعه منابع انسانی، توسعه سازمانی، توسعه چارچوب‌های قانونی و سازمانی تشکیل می‌شود (مرکز سکونت‌گاه‌های انسانی سازمان ملل، ۲۹۲۱۳۸۸). در این روش به جای آنکه به فرد ماهی داده شود، به او روش ماهی‌گیری آموزش داده می‌شود و سپس فرد، نحوه ماهی‌گیری کارا و موثر را در خود نهادیه ساخته و از آن برای محیط اجتماعی و خصوصی خود استفاده می‌کند.

ظرفیت اجتماعی ساکنین سکونت‌گاه‌های غیررسمی، در حوزه ظرفیت‌سازی توسعه منابع انسانی است. توانایی‌های مورد اهمیت در این زمینه، شامل مهارت‌ها و استعداد‌های عمومی، استعداد‌های مشارکت‌پذیری، به کارگیری کنش‌گران دیگر برای حل مشکلات محلی و بهره‌برداری از قابلیت‌های موجود در شبکه‌های اجتماعی رسمی و غیررسمی است (Plummer; Waddell, 2002; Bush; Dower; Mutch, 2002). برای تعریف سازه‌ای مناسب جهت سنجش ظرفیت اجتماعی کنش‌گران محلات غیررسمی، به استناد متون مرتبط و نظرات خبرگان در مورد مفهوم ظرفیت اجتماعی، سه مولفه سرمایه اجتماعی، استعداد مشارکت‌پذیری و استعداد تسهیم دانش به عنوان مولفه‌های اصلی مفهوم ظرفیت اجتماعی شناسایی شدند.

### ۲-۲-۱- سرمایه اجتماعی<sup>۵</sup>

سرمایه اجتماعی به عنوان یکی از پرکاربردترین عناصر در بعد اجتماعی ظرفیت شناخته می‌شود (De Vita; Fleming; Twombly, 2001: 7). اعتماد در این مفهوم عامل محرک و هدف نهایی است (عبدالرحمانی، ۱۳۸۴: ربیعی، ۱۳۸۳؛ قنبرلو، ۱۳۸۳؛ گیدنز، ۱۳۷۷) که هم به عنوان محصول و هم به عنوان وسیله شناخته می‌شود. این سرمایه متشکل از قابلیت شبکه‌های اجتماعی و میزان اعتماد سیال در این اتصالات است که به عنوان استعدادی پنهان، قابلیت تبدیل به گونه‌های دیگر سرمایه را داراست. سرمایه اجتماعی در پاره‌ای از موارد به سرمایه فردی دلالت دارد که در شبکه‌های اجتماعی گسترش می‌یابد و باعث ایجاد منابع قابل دسترس فردی می‌شود. اما در پاره‌ای موارد، به کیفیت روابط یا هنجارهای رایج گروهی تاکید دارد، که به عنوان دارایی جمعی قابل توجه است (توسلی و موسوی، ۱۳۸۴: ۵). غنی‌سازی کنش‌های اجتماعی و افزایش تمایل به مشارکت و اعتماد اجتماعی از جمله آثار مثبت سرمایه اجتماعی بر ابعاد اقتصادی و اجتماعی است، که با کاهش هزینه‌های مبادله همراه است (تشکر و معینی، ۱۳۸۱: ۳۰). با تکیه بر مقاله کار پایه مفهومی و مفهوم‌سازی سرمایه اجتماعی (بیران و موسوی و شیانی، ۱۳۸۵) و نگاه‌های موجود در مقاله‌ای با عنوان سرمایه اجتماعی به مثابه یک سیستم پیچیده (شریفیانی ثانی و ملکی سعید آبادی، ۱۳۸۵) و نظر خبرگان، مدل تحلیلی این بخش نهایی گردید.

4 Capacity Building

5 Social capital

1 CBOs

2 NGOs

3 Capability



## جدول شماره ۱۵: توصیفات محلات غیررسمی توسط پژوهشگران ایرانی (گردآوری توسط نگارندگان)

جنبه	توصیف	پژوهشگر
کالبدی	شکلگیری در بخشهای غیرقابل سکونت و مکان های نامناسب.	(رفیعیانوسرداری، ۱۳۸۷)
	احداث در بخش های فرودست شهری و نبود سرویسهای عمومی شهری.	(هادیزادهبزار، ۱۳۸۴)
اجتماعی	فاقد انسجام اجتماعی مناسب در عینی که در برابر متجاوزین منسجم برخورد میکنند.	(نقدی، ۱۳۸۲)
	رواج ناهنجاریها و آسیبهای اجتماعی بیش از شهر به واسطه منشا غیرقانونی.	(حسینزاده دلیر، ۱۳۷۰)
	ساختار اجتماعی بین شهر و روستا.	(داوودیور، ۱۳۸۶)
حقوقی	منشا غیرقانونی به همراه ساختوساز غیرمجاز و غیراستاندارد.	(غمامی، خاتمواطهاری، ۱۳۸۶)

می دارند.

### ۲-۲-۳- استعداد تسهیم دانش

آخرین مولفه شناخته شده از ظرفیت اجتماعی، استعداد تسهیم دانش است که نشان دهنده آمادگی فردی و عمومی برای انتشار و دریافت دانایی است. در اقتصاد نوین جهانی، مدیریت دانش و استفاده اثرگذار از دانایی، به عنوان مزیت رقابتی پایدار شناخته شده است، که در ارتباط مستقیم با سرمایه های انسانی است (چیت ساریان، ۱۳۸۵). در جریان بودن دانایی در سطح فردی و اجتماعی یکی از ابزارهای مناسب برای پیاده سازی پروژه های توانمندسازی است. آگاه شدن افراد محله از حقوق شهروندی و نحوه مطالبه آن، مطلع شدن از تحولات جدید محله و بهره برداری از فرصت های مختلف اجتماعی و اقتصادی، اهدافی است که یک انتشار مناسب دنبال می کند. نتایج تحقیقات پیشین حاکی از آن است که تسهیم دانش، اثری کاهنده بر هزینه ها، در جهت دستیابی به اهداف گروهی، تیمی و فعالیت های نوآورانه دارد و طبعاً توسعه ای با چنین مشخصات، زمینه پایداری را پیدا خواهند نمود (Huntley, 2005: 1162). تسهیم دانش در حالی که باعث افزایش دانایی فردی می شود، بر ظرفیت های مشارکتی تیمی و گروهی موثر خواهد بود. یک انتشار مناسب در عینی که منابع مورد نیاز را ایجاد می نماید، منابع، ارتباطات و شبکه های موجود را تا حد امکان به کار می گیرد (آصف زاده و پیری، ۵۵۱۳۸۳). بنابراین ارائه خدمات دانشی مناسب، نیازمند ایجاد محیطی است که هم از لحاظ فرهنگی و هم فیزیکی، آسان ساز و تسهیل کننده اشتراک گذاری دانش باشد (ترنتن و مک کراکن، ۱۳۸۶، ۲۰۰). بنابراین انگیزه ها، تمایلات و توانایی های فردی به عنوان عوامل مؤثر بر تسهیم دانش می باشند که بر اثربخشی تسهیم دانش مؤثر خواهند بود (نوروزیان، ۱۳۸۴: ۲۴). در این تحقیق با مراجعه به نظرات خبرگان برای ساخت سازه استعداد تسهیم دانش سه مولفه باورها، تمایلات و توان از دو زاویه فردی و اجتماعی مدنظر قرار گرفت.

### ۲-۳-۲- توسعه پایدار محلی

توسعه ای که مسبب نابودی خود نشده و در مصرف منابع با عدالت بین نسلی همراه شود به توسعه پایدار مرسوم است. برابری در توزیع منافع اقتصادی، دسترسی مناسب به نیازهای اساسی انسانی، عدالت اجتماعی و حقوق بشر، درک الزامات محیط زیست اهداف با اهمیتی هستند که برای دستیابی به شهری پایدار، بایستی لحاظ

### ۲-۲-۲- استعداد مشارکت پذیری

مولفه دیگر ظرفیت اجتماعی، استعداد مشارکت پذیری است. مشارکت فعالیت ذهنی، عاطفی و رفتاری اشخاص در شرایط گروهی است که آنان را بر می انگیزد برای دستیابی به هدف های مشترک، یکدیگر را کمک کنند و در مسئولیت امور شریک شوند. مشارکت را ترکیبی از فعالیت، کمک کردن و مسئولیت می دانند. فرهنگ سیاسی، میزان اعتماد مسئولان به مردم و مردم به مسئولان و فراهم بودن مقتضیات ایجاد مشارکت، پیش زمینه هایی است که باعث می گردد مشارکتی مناسب ایجاد گردد (شیخ، ۳۱۱۳۸۱). مشارکت مردمی یکی از بهترین شیوه های سازماندهی فعالیت های مردمی در جهت حل مسائل شهری است که به دلیل نزدیکی مردم به نیاز های حقیقی محلی عموماً با تصمیمات منطقی همراه بوده و زمینه ساز حمایت های آتی آن ها از پیامد های توسعه خواهد بود (سیف الدینی، ۱۴۸۱۳۷۶). وجود زمینه های مثبت برای شکل گیری مشارکت های مردمی، به عنوان ظرفیتی برای برون سپاری پاره ای از هزینه ها و نزدیک کردن نتایج پروژه ها به سمت خواسته های مردمی شناخته می شود. این در حالی است که ایجاد اعتماد در درون و بین اجتماعات و موسسات، عامل زیر بنایی سرمایه اجتماعی است که خود، از پیش شرط های ایجاد ظرفیت مشارکت و افزایش قدرت شهروندی است (شریفیانی ثانی، ۴۲۱۳۸۰). اما استعداد مشارکت پذیری از دیدگاه خبرگان، مفهومی بیشتر ذهنی است که بر عینی شدن سطوحی از مشارکت موثر خواهد بود. در اینجا انگیزش به عنوان عاملی درونی است که باعث برانگیختگی رفتار شده و آثارش بر روی تغییرات رفتاری قابل شناسایی است (خواجه زاده، ۳۶۱۳۷۳). با فرض این که اجتماع محلی یک سازمان پیچیده اجتماعی است که از عناصر و هنجارهای مختلفی پیروی می نماید و افراد ساکن در آن نسبت به شرایط انگیزشی محیط عکس العمل های مشخصی نشان می دهند، مدل انگیزشی پورتر و لاولر به زبان این مفهوم ترجمه گردید. این مدل ارتباط میان انگیزه ها، امیدواری به دستیابی پاداش و قابلیت های فردی در دستیابی به عملکرد مطلوب را مورد بررسی قرار می دهد و در نظریه های سازمان بسیار پرکاربرد است (نیکو اقبال، ۱۲۲۱۳۷۹). این مدل که به بررسی چگونگی و چرایی برانگیختگی رفتار افراد می پردازد، تلاش را تابعی از پاداش دریافتی، عملکرد را وابسته به توانایی ها، صفات مشخصه و ادراکات و نهایتاً رضایت خاطر ترکیبی از احساس منصفانه بودن پاداش و ترکیبی از پاداش های دریافت شده

شود (کاظمی محمدی، ۱۳۸۰: ۹۵).

توسعه پایدار کوچکترین پاره شهری، منوط به بهره‌برداری و استفاده از منابع طبیعی، انسانی و اکولوژیک به گونه‌ای است که همه ساکنین حال و آینده از سطح مناسبی از بهداشت، امنیت، انسجام اجتماعی برخوردار بوده و محیط زیست مطلوب و اقتصادی پویا را تجربه کنند (Kline, 2005: 162). توسعه پایدار محلی بر پایه‌ی توسعه‌ی اجتماعات محلی بنا می‌شود و حل مشکلات از درون محله با ترکیب سرمایه‌های طبیعی، کالبدی، انسانی و اجتماعی مقدور خواهد شد و به بیانی توسعه پایدار محلی رویکردی متوجه به اجتماعات محلی دارد و این عنصر بیشترین نقش را برای دستیابی به این مهم داراست (خاکپور، مافی و باوان پوری، ۲۰۱۳: ۶۲).

مرور مطالعات نشان‌دهنده تفاوت بسیار زیادی بین پژوهش‌های غربی و ایرانی است که ریشه در دسترس‌پذیری آمار در سطح محله است. شارماد در دانشگاه فلوریدا<sup>۱</sup> به استخراج شاخص‌های پایداری برای واحدهای همسایگی<sup>۲</sup> پرداخت و سه بعد محیطی، اقتصادی و اجتماعی را برای کار خود انتخاب کرد (Sharma, 2003). ایالت اوکلند غربی با تاکید بر سلامت اجتماعی، حمل‌ونقل و اصالت بخشی فضا به استخراج شاخص‌های پایداری محلی پرداخت که ابعاد محیطی و اجتماعی را مدنظر قرارداد (West Oakland Neighborhood Groups and The Pacific Institute, 2001). جوزسا و بروان<sup>۳</sup> از دانشگاه مک‌گیل<sup>۴</sup> در اقدامی کاربردی، به انتخاب شاخص‌های پایداری در سطح محله‌های شهر مونترال پرداخته و به واسطه نزدیکی به آمار سطح محلی، بر بخش مدیریت زباله و سرویس‌های اجتماعی تاکید ویژه‌ای نمودند (Jozsa; Brown, 2005). در جمع‌بندی پژوهش‌های خارجی مطالعه شده، تاکید ویژه بر دسترس‌پذیری به فضاهای آزاد و آموزشی، شاغل بودن در درون محله و میزان آشنایی و همبستگی میان همسایه‌ها به چشم می‌خورد.

از پژوهش‌های داخلی می‌توان به کاری در مشهد اشاره نمود که با تاکید بر شاخصه‌های محیطی و کالبدی، پایداری را مورد سنجش قراردادند (خاکپور و مافی و باوان پوری، ۱۳۸۸). پژوهشی در شهر تهران با ترکیب ابعاد خلاقانه رضایت از مسئولان و دسترسی به خدمات با ابعاد اقتصادی و اجتماعی سطح محلی به سنجش پایداری پرداخته است (توکلی‌نیا و استادی‌سیسی، ۱۳۸۸). مطالعه دیگری در تهران که پایداری محلی را از ابعاد محیطی و اقتصادی مورد توجه قرار داد و در بعد محیطی به جنبه‌های زیست‌محیطی، ظرفیت قابل تحمل و دسترس‌پذیری پرداخت (عزیزی، ۱۳۸۵). تحقیقی در سکونت‌گاه غیررسمی سنندج، به ارزیابی پایداری محیطی، اجتماعی و اقتصادی با تمرکز بر میزان نابرابری‌ها پرداخت (قرخلو و عبدی‌ینگی‌کند و زنگنه شهرکی، ۱۳۸۸). پژوهشی در شهر یزد با استفاده از تحلیل عاملی شاخص‌های محیطی، اجتماعی و اقتصادی را با توجه به وضعیت کاربری‌های مربوطه دسته‌بندی نمود و شکل مناسبی از عامل‌ها را استخراج نمود (حکمت‌نیا، ۱۳۸۳). در این

1 Sharma

2 THE FLORIDA STATE UNIVERSITY SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES

3 Neighbourhoods

4 Jozsa & Brown

5 McGill University

مقاله با توجه به مدل‌های طراحی شده سه بعد محیطی<sup>۵</sup>، اقتصادی و اجتماعی به عنوان ابعاد اصلی پژوهش انتخاب گردید.

#### ۴-۲- پیشینه تحقیق

مطالعه‌ای در شهر مشهد ارتباط مثبت و معنی‌دار میان اعتماد، مشارکت و پایداری را مورد تایید قرار داد. این تحقیق نشان داد که شرط انکارناپذیر تحقق توسعه پایدار محیطی، توجه به مفاهیم ذهنی سرمایه اجتماعی و استفاده از تمامی ظرفیت‌های فردی و گروهی است (خاکپور، مافی و باوان پوری، ۱۳۸۸). مطالعات انجام شده در بخش‌های فقیرنشین ایران نشان داد که سرمایه اجتماعی در تمیم فقر و توسعه پایدار، اثرگذار است (Asadi, Akbari, Shabanali Fami, & Sadati, 2008). مطالعه‌ای در تانزانیا نشان داد که ظرفیت‌های اجتماع محلی در پایداری محلی اثرگذار است. مشارکت بالای خانوارها در کیفیت آموزشی و توسعه اجتماعی موثر است. ضمناً سرمایه اجتماعی بالا در توسعه محیطی و موفقیت پروژه‌های شهرسازی نقش به‌سزایی دارد (Narayan & Pritchett, 1999). در مطالعه دیگری در بنگلادش مشخص شد که ظرفیت اجتماعی بهتر ساکنین با پایداری محیطی و توسعه بهتر سیستم دفع زباله همراه است (Bhuiyan, 2004). مطالعه‌ای در جاوا و اندونزی نشان داد که افزایش سرمایه‌های اجتماعی با افزایش احتمال موفقیت پروژه‌های اجتماع محور برای دستیابی به آب بهداشتی همراه است (Isham & Kähkönen, 1999). تحقیقی در بخش‌های فقیرنشین افریقا نشان داد که مولفه‌های محیطی و اجتماعی توسعه پایدار از مولفه‌های مشارکت‌پذیری، سرمایه اجتماعی و آموزش اجتماعی از مفهوم ظرفیت اجتماعی اثرپذیر است (Mathenge, Swallow, & Yatic, 2007).

#### ۵-۲- محله شمیران نو

برای استفاده از چارچوب مفهومی و جمع‌آوری داده‌های میدانی، محله غیررسمی شمیران نو به صورت هدفمند انتخاب گردید. محله شمیران نو به عنوان نمونه درون محدوده شهری در ناحیه ۷ شهرداری منطقه ۴ قرار دارد که از شمال به اتوبان همت، جنوب به بوستان الغدیر، شرق به خیابان هنگام و غرب به یادگان نیروی دریایی محدود می‌باشد. بدلیل بکر بودن آب و هوا و وجود قنوت متعدد، ساکنان اولیه محله به فکر ساخت شمیرانی جدید افتادند. بنابر اطلاعات مهندسین مشاور طرح تفصیلی منطقه ۴، در سال ۱۳۸۵ جمعیت محله معادل ۱۳۸۷۲ خانوار بوده که بر اساس وسعت ۳۷۶٫۳ هکتاری محله، تراکم ناخالص ۲۱۱٫۵ نفر بر هکتار برای آن متصور است (مهندسین مشاور عرصه، ۱۳۸۸). بنابر مصاحبه‌های انجام شده با اعضای شورایی و قدیمی‌های محله، حدود ۴۰ سال پیش زمین‌های کشاورزی این محدوده در مالکیت هفت برادر بوده است که به مرور با تقسیم زمین‌های خود به قطعات کوچکتر و فروش آن‌ها به مهاجرین، زمینه ساخت و ساز بی‌برنامه این محله را فراهم ساختند. تمام قدیمی‌ها برای خرید زمین‌های این محله پول پرداخته‌اند و تصاحب عدوانی رخ نداده است. با توجه به

ظرفیت اجتماعی						توسعه پایدار محلی														
سرمایه اجتماعی			استعداد مشارکت پذیری			استعداد تسهیم دانش			محیطی		اقتصادی		اجتماعی							
هنجارها	شبکه	اعتماد	ارزش محله	احتمال بهبود	کوشش	هزینه‌ها	قابلیت فردی	درک نقش	باورها	تمایلات	توانایی‌ها	دسترس پذیری	زیست پذیری	مسکن	هزینه‌ها	پس انداز	فعالیت پذیری	امنیت	مشارکت	حس تعلق

شکل شماره ۱: مدل نهایی تحقیق

متفاوت، آثار غیر یکسانی در محله داشتند. ساکنین محله افرادی هستند که بیش از یکسال در محله سابقه سکونت داشته باشند و نیت اصلی آن‌ها زندگی در محله است. فعالان اقتصادی محله افرادی هستند که برای دستیابی به منافع اقتصادی از طریق راه اندازی کسب و کار در محله به فعالیت شاغل اند. با برآورد جمعیتی برابر ۱۵۰۰۰ خانوار در سال ۱۳۸۹ و مراجعه به جدول مورگان، حداقل ۳۷۵ نمونه برای طبقه ساکنین مورد نیاز می‌باشد. بنابراین با انتخاب هدفمند ۵ پهنه مسکونی، ۴۰۰ نمونه ساکنین و ۴ مسیر کسب و کار، ۱۰۰ نمونه فعالان اقتصادی به صورت تصادفی جمع‌آوری شد. قلمرو زمانی پژوهش، از مهر تا بهمن سال ۱۳۸۹ می‌باشد که جمع‌آوری داده‌های پرسشنامه‌ای به مدت یکماه، در آذر ماه همان سال صورت گرفت. برای سنجش روایی پرسشنامه‌ها، روایی ظاهری توسط خبرگان مورد تایید قرار گرفت. اما برای اطمینان از روایی سازه‌های طراحی شده، هر یک از سازه‌ها در طبقات ساکنین و فعالان اقتصادی به صورت جداگانه مورد آزمون تحلیل عاملی تاییدی<sup>۱</sup> قرار گرفتند. تمامی سازه‌ها با دارا بودن حد نصاب KMO بالای ۰،۵، سطح معنی داری<sup>۲</sup> بارتلت کمتر از ۰،۰۵ و بالاتر بودن میزان اشتراکات<sup>۳</sup> از ۰،۳، مورد تایید قرار گرفتند<sup>۴</sup>. برای سنجش پایایی پرسشنامه نیز روش آلفای کرونباخ<sup>۵</sup> استفاده گردید. شرط پذیرش پایایی پرسشنامه‌های فعالان اقتصادی و ساکنین، بالاتر بودن مقدار آزمون مذکور از ۰،۷ می‌باشد که نتایج آزمون تایید کننده ابزار پرسشنامه می‌باشد. خلاصه‌ای از نتایج مذکور در جدول شماره ۲ قابل مشاهده است.

جدول شماره ۲: آزمون پایایی پرسشنامه‌های فعالان اقتصادی و ساکنین

آزمون پایایی	پرسشنامه فعالان اقتصادی	پرسشنامه ساکنین
مقدار آلفای کرونباخ	۰،۷۴۹	۰،۷۶۹
تعداد نمونه‌ها	۱۰۰	۴۰۰

۱ تمامی آزمون‌های پژوهش توسط نرم افزار تحلیلی spss انجام شده است.

2 Sig

3 Communalities

۴ نظرات متفاوتی برای سطح اشتراکات وجود دارد. در پاره ای از موارد توصیه شده است این مقدار بیشتر از ۵،۰ باشد. اما در پژوهش‌های اجتماعی مقدار ۳،۰ به بالا نیز پذیرفته است (۸۰۰۲.dnavhtaihG)

5 Cronbach's Alpha

نزدیک بودن این محله به بازار مبل دلاوران، مشاغل پیرو میل سازی در کوچه‌ها و زیرزمین‌های این محله مشاهده می‌شود. بخش‌هایی از محله که به دیواره پادگان کوهک محدود می‌باشند در برخی موارد کوچه‌هایی با عرض کمتر از ۲ متر دارند و ریزدانی و فرسودگی بافت محله از خصوصیات بارز آن است. ساخت وسازهای بی ضابطه و شبانه، فرایندی است که رو به کاهش است، اما همچنان عامل اصلی ناپایداری است. آسیب‌های اجتماعی و ناامنی در ساعات شب از اصلی‌ترین مشکلات اجتماعی و نبود جای پارک، سیمای ناهمگون محله، ناامنی ساخت وساز، تنگی خیابان‌ها و نبود خدمات شهری، اصلی‌ترین مشکلات محیطی آن است. محله دارای شورایی نسبتاً فعالی است که در سال‌های اخیر تلاش‌های بسیاری برای بهبود محله نموده است، اما ساکنین از خدمات آن کم‌اطلاع‌اند.

## ۲-۶- مدل تحقیق و سئوالات پژوهش

با توجه به مبانی ذکر شده، سازه ظرفیت اجتماعی از سه بعد سرمایه اجتماعی، استعداد مشارکت پذیری و استعداد تسهیم دانش تشکیل گردید. سازه توسعه پایدار محلی نیز از سه بعد توسعه پایدار اجتماعی، محیطی و اقتصادی ساخته شد. برای استخراج مولفه‌ها و زیر مولفه‌های سازه‌ها، نظرات خبرگان به روش دلفی جمع‌آوری شد و مدل نهایی تحقیق به صورت شکل شماره ۱ استخراج گردید. سؤال تحقیق این است، آیا رابطه‌ای میان ظرفیت اجتماعی کنش‌گران منتخب محله غیررسمی شمیران نو و توسعه پایدار محلی آن وجود دارد؟ ارتباط سازه ظرفیت با ابعاد توسعه پایدار محلی به چه شکل است؟

## ۳- روش شناسی

تحقیق حاضر از نوع توصیفی-پیمایشی و نوع مقطعی است که نتایج آن از طریق آزمون همبستگی استخراج گردید. لازم به توضیح است به واسطه تازه بودن سازه ظرفیت اجتماعی، پرسشنامه خبره‌ای با سبک مقایسه زوجی طراحی گردید که ضرایب اهمیت ابعاد پژوهشی را مشخص نمود. تکنیک جمع‌آوری داده‌ها از محله به صورت پرسشنامه‌ای محقق ساز انتخاب گردید و پرسشنامه‌ها پس از دو بار اعمال نظر خبرگان مورد تایید قرار گرفتند.

پس از مراجعه به محله مذکور، دو گروه اصلی ساکنین و فعالان اقتصادی محله مورد شناسایی قرار گرفت که به واسطه انگیزه‌های

جدول ۳: وضعیت ابعاد و مولفه های ظرفیت اجتماعی

مفهوم	ابعاد	مولفه ها	آزمون میانگین ساکنین <sup>۱</sup>	آزمون میانگین فعالان اقتصادی
سرمایه اجتماعی	هنجارها	غیررسمی	بین متوسط و قوی	بین متوسط و قوی
		رسمی	متوسط	متوسط
	شبکه ها	غیررسمی	بین خیلی ضعیف و ضعیف	ضعیف
		رسمی	خیلی ضعیف	بین خیلی ضعیف و ضعیف
	اعتماد	غیررسمی	متوسط	متوسط
		رسمی	ضعیف	ضعیف
ظرفیت اجتماعی	استعداد مشارکت پذیری	ارزش پاداش	متوسط	متوسط
		احتمال دریافت پاداش	بین ضعیف و متوسط	ضعیف
		کوشش	خیلی ضعیف	بین خیلی ضعیف و متوسط
		قابلیت ها و خصوصیات فردی	ضعیف	بین ضعیف و متوسط
		درک نقش	متوسط	متوسط
	استعداد تسهیم دانش	باورها	متوسط	بین متوسط و قوی
		تمایلات	متوسط	متوسط
		توانایی ها	متوسط	متوسط

۱ نتایج آزمون میانگین یک جامعه با لحاظ کردن مقدار میانگین ۳ استخراج گردیده است.

تعداد شاخص ها	۵۶	۵۵
---------------	----	----

برای تجزیه و تحلیل داده های پرسشنامه ها، با توجه به وضعیت توزیع متغیرها از آزمون همبستگی پیرسون و اسپیرمن<sup>۱</sup> استفاده گردید. ضمناً برای مقایسه مقدار میانگین ها در دسته های مختلف سنی، تحصیلاتی و سابقه حضور در محله، از آزمون Anova استفاده گردید. لازم به توضیح است برای آزمون دو دسته ای جنسیت از آزمون t استفاده شد<sup>۲</sup>.

#### ۴- یافته های پژوهش

##### الف) شرایط ظرفیت اجتماعی

نتایج آزمون میانگین نشان می دهد که مقدار میانگین ظرفیت اجتماعی در دو گروه تحقیق، بین ضعیف و متوسط<sup>۳</sup> می باشد. بنابراین وضعیت این ظرفیت در شرایط قابل قبول قرار ندارد و نیازمند مداخله و بهبود است. در میان گروه های مورد تحقیق، فعالان اقتصادی از ظرفیت نسبتاً بهتری برخوردار می باشند که ریشه در بهتر بودن شرایط اتصال به شبکه های رسمی و غیررسمی و قابلیت ها و باورهای فردی آن ها دارد. این گروه به واسطه الزامات عمومی شغلی بایستی به شبکه های اجتماعی بیشتری متصل باشند و از مهارت های عمومی بالاتری برخوردار باشند. زیرا شرط افتتاح یک واحد کسب و کار، دارا بودن حداقل مهارت شغلی و اجتماعی و شناخت از قوانین صنفی و شهری است. بنابراین الزامات کاری دلیل

۱ آزمون پیرسون برای داده های نرمال و آزمون اسپیرمن برای داده های غیرنرمال استفاده می شود و در بسیاری از موارد نتایجی این دو آزمون به هم نزدیک اند. کمتر شدن مقدار سطح اطمینان از ۵۰،۰ نشانه وجود رابطه معنی دار میان دو متغیر می باشد (مومنی، ۹۸۳۱، ص ۱۱۱).

۲ به واسطه نرمال بودن سازه های پژوهش در دو طبقه ساکنینی و کسبه آزمون های T و Anova استفاده گردید.

۳ بین ۵،۲ تا ۳

اصلی این تفاوت ظرفیت، بین گروه های تحقیق می باشد. جدول شماره ۳ نشان دهنده وضعیت ابعاد و مولفه های ظرفیت اجتماعی است.

مولفه های ذهنی هر دو گروه نسبت به مولفه های عینی و عینی-ذهنی، شرایط بهتری را نشان می دهد. این تفاوت ها نشان می دهد که برای بهبود ظرفیت اجتماعی گروه های تحقیق، شاخص های ذهنی ابزار مناسب ظرفیت سازی خواهند بود.

اتصال به شبکه های رسمی و غیررسمی و کوشش فردی برای بهبود محله از جمله مولفه های ضعیف هر دو گروه است. این یافته نشان می دهد که نوعی پردشدگی اجتماعی در محیط محله حاکم است و برخلاف وجود اعتماد در حد متوسط میان اقشار اجتماعی، شبکه های اجتماعی رسمی و غیررسمی محله در شرایط مناسبی قرار ندارند. ضمناً ساکنین به دلایل مشغله کاری، بی علاقه گی به محله و فقدان توانایی های فردی و فعالان اقتصادی به دلیل شرایط بد اقتصادی و ناامیدی نسبت به آینده محله زمان خاصی را برای بهبود محله در نظر نگرفته اند. اما مولفه های مربوط به رعایت حریم همسایگان و هنجارگرایی غیررسمی شرایط نسبتاً خوبی دارد. در بخش فعالان اقتصادی باور نسبت به تسهیم دانش نیز شرایط نسبتاً قابل قبولی را نشان می دهد. پس در حالی که شبکه های اجتماعی محله عمق زیادی ندارند، ولی از چسبندگی و همبستگی نسبتاً خوبی برخوردارند. این یافته از زندگی قومی بخش هایی از محله و مهاجرت های گروهی سرچشمه می گیرد و نشان می دهد اعتماد میان شبکه ها بیشتر از نوع درون خانوادگی و قومیتی است.

با استفاده از آزمون مقایسه میانگین ها در دو گروه تحقیق مشخص گردید، ظرفیت اجتماعی ساکنانی که بیش از ۳۰ سال در محله اقامت داشتند و افرادی که بیش از ۴۵ سال سن دارند،

## جدول شماره ۴: آمار توصیفی ابعاد توسعه پایدار محله ای در بخش مسکونی و اقتصادی

مولفه های توسعه پایدار محلی	بخش ساکنین		بخش فعالان اقتصادی	
	نتیجه آزمون میانگین جامعه با مقدار تست ۳	ارزیابی ۱	نتیجه آزمون میانگین جامعه با مقدار تست ۳	ارزیابی
توسعه پایدار اجتماعی	کمتر از ۳	ناپایدار	کمتر از ۳	ناپایدار
توسعه پایدار اقتصادی	نزدیک به ۳	نزدیک به پایدار	کمتر از ۳	ناپایدار
توسعه پایدار محیطی	بیشتر از ۳	نیمه پایدار	نزدیک به ۳	نیمه پایدار

۱ برای فضاوت در مورد میانگین ها از آزمون "میانگین یک جامعه" یا tset T lepmaS enO استفاده گردید و مقدار تست ۳ فرض شد.

میانگین های ظرفیتی بهتری نسبت به سایرین دارا می باشد. همین آزمون نشان می دهد، ظرفیت اجتماعی فعالان اقتصادی با تحصیلات بیشتر از دیپلم، از فعالان کمتر از دیپلم بیشتر می باشد. بنابراین، ایجاد ظرفیت اجتماعی در بخش فعالان اقتصادی با تحصیلات در ارتباط می باشد.

### ب) شرایط پایداری محله

آزمون رتبه بندی فریدمن مولفه های پایداری، نشان دهنده نتایج مشابه در دو گروه مورد تحقیق است. ناپایداری های عمومی در ابعاد اقتصادی و اجتماعی مورد تایید قرار گرفت و بر خلاف انتظار شرایط محیطی از پایداری نسبی برخوردار بود. تنها مولفه های مربوط به فعالیت پذیری بنگاه های محله و دسترس پذیری فضاهای حیاتی، شرایط نسبتاً قابل قبولی را به نمایش گذاشت. این نتایج به واسطه آستانه جمعیتی بالا و مداخلات کالبدی متعدد نهادهای شهری حاصل گردید. بنابراین ظرفیت های اجتماعات محله ای کمترین آثار را در این متغیر داشته است. در مقایسه میان میانگین ها با استفاده از آزمون کروسکال-والیس مشخص گردید که شرایط پایداری محیطی فعالان اقتصادی به واسطه دسترس پذیری های بهتر به فضاهای حیاتی، در شرایط مطلوب تری قرار دارد. اما سایر ابعاد پایداری میان دو گروه تفاوت معنی داری را نشان نمی دهد. بنابراین نتایج هر دو گروه از نظر میانگین ها تفاوت معنی داری را نشان نمی دهد.

آزمون میانگین ها نشان می دهد که شاخص های پایداری اجتماعی از شرایط نسبتاً بدتری نسبت به سایر شاخص ها برخوردار است. بنابراین می توان مدعی بود، بیش از ناپایداری های محیطی عینی، ناپایداری های اجتماعی ذهنی و عینی-ذهنی محیط محله را تهدید می نماید و بیش از نیازهای محیطی، اجتماعات محلی نیازمند ظرفیت سازی است. جای توجه دارد بر خلاف تصورات، شرایط زیست پذیری محله از مولفه های پایداری اجتماعی و اقتصادی محله بهتر است. بنابر این ضلع اجتماعی مثلث پایداری در شرایط خطر قرار دارد و برای دستیابی به پایداری محلی، مداخله در آن در اولویت می باشد. جدول شماره ۴ نشان دهنده خلاصه ای از آمار مربوط به پایداری محلی به تفکیک گروه های تحقیق می باشد می باشد.

با استفاده از نظر خبرگان و اعمال وزن ها برای ساخت سازه پایداری محلی، مشخص گردید که هر دو گروه تحقیق در شرایط ناپایداری قرار دارند و این ذهنیت که سکونت گاه های غیررسمی چالشی فراروی توسعه پایدار شهری است به واسطه آزمون میانگین ها، مورد تایید قرار گرفت.

### ج) ارتباط میان ظرفیت اجتماعی و توسعه پایدار محلی

نتایج آزمون همبستگی میان مفاهیم ظرفیت اجتماعی و توسعه پایدار محلی در دو گروه تحقیق تاییدکننده رابطه مثبت و معنی دار نزدیک به متوسط است، این مقدار در بخش ساکنین معادل ۰,۴۱۵ و در بخش فعالان اقتصادی معادل ۰,۴۴۵، در سطح معنی دار ۰,۰۱ می باشد. بنابراین می توان مدعی بود که ظرفیت اجتماعی و توسعه پایدار با یکدیگر همبسته بوده و شانس بهبود هر یک از طرفین با افزایش طرف دیگر وجود دارد. با مراجعه به مبانی نظری می توان انتظار داشت عامل ظرفیت اجتماعی به عنوان متغیر مستقل منجر به تغییرات در عامل وابسته یعنی توسعه پایدار محلی شود. شکل های ۳ و ۴ نمایش دهنده نوع و میزان رابطه ظرفیت اجتماعی با مولفه های توسعه پایدار محلی است.

در طبقه ساکنین، ظرفیت اجتماعی بیشترین ارتباط را با توسعه پایدار اجتماعی دارد که این ارتباط به واسطه همبستگی قوی سرمایه اجتماعی با شاخص های توسعه پایدار اجتماعی است. از سویی استعداد مشارکت پذیری با مولفه زیست پذیری از توسعه پایدار محیطی دارای تنها همبستگی معنی داری بود که باعث شد رابطه ظرفیت اجتماعی و توسعه پایدار محیطی برقرار شود. بنابراین می توان انتظار داشت، سرمایه اجتماعی به عنوان یک واسطه فعال، عاملی برای تبدیل ظرفیت اجتماعی ساکنین به توسعه پایدار اجتماعی تلقی شود و با ایجاد امنیت عینی و ذهنی شرایط امنیتی محیط اجتماعی را فراهم سازد.

در بخش فعالان اقتصادی رابطه ظرفیت اجتماعی با توسعه پایدار محیطی مورد تایید قرار نگرفت. این یافته نشان می دهد که الزامات صنفی، شرایط بهتر محیطی فعالان اقتصادی، انگیزه های فردی و منافع این گروه باعث شده است ظرفیت های اجتماعی آن ها با پایداری محیطی در ارتباط نباشد. همبستگی معنی دار میان سرمایه اجتماعی و توسعه پایدار اقتصادی نشان می دهد که این گروه از سرمایه اجتماعی خود برای پایداری اقتصادی خودشان بیشتر از پایداری اجتماعی استفاده می نمایند. مصاحبه های تکمیلی نشان داد که ساکنین محله به واسطه گرفتاری های مالی و مسائل عمومی، علی رغم تمایل به استفاده از ظرفیت های خود برای بهبود محله توانایی این کار را ندارند. بنابراین عامل انعکاس کم ظرفیتی این گروه در بهبود محیط محله وجود موانع غیر محلی است. اما فعالان اقتصادی نبود سازوکارهای مناسب برای استفاده از ظرفیت های خود را عامل مداخله کمتر در محله اعلام نمودند و ایجاد شرایطی مناسب

۷

شماره چهارم

پاییز ۱۳۹۱

فصلنامه

علمی-پژوهشی

مطالعات

شهرک

فعالان اقتصادی محله غیررسمی

دستیابی به توسعه پایدار محلی از طریق ظرفیت اجتماعی ساکنین و

فعالان اقتصادی محله غیررسمی

دستیابی به توسعه پایدار محلی از طریق ظرفیت اجتماعی ساکنین و

فعالان اقتصادی محله غیررسمی

دستیابی به توسعه پایدار محلی از طریق ظرفیت اجتماعی ساکنین و

فعالان اقتصادی محله غیررسمی

دستیابی به توسعه پایدار محلی از طریق ظرفیت اجتماعی ساکنین و

فعالان اقتصادی محله غیررسمی

دستیابی به توسعه پایدار محلی از طریق ظرفیت اجتماعی ساکنین و

فعالان اقتصادی محله غیررسمی

دستیابی به توسعه پایدار محلی از طریق ظرفیت اجتماعی ساکنین و

فعالان اقتصادی محله غیررسمی

دستیابی به توسعه پایدار محلی از طریق ظرفیت اجتماعی ساکنین و

فعالان اقتصادی محله غیررسمی

دستیابی به توسعه پایدار محلی از طریق ظرفیت اجتماعی ساکنین و

فعالان اقتصادی محله غیررسمی

دستیابی به توسعه پایدار محلی از طریق ظرفیت اجتماعی ساکنین و

فعالان اقتصادی محله غیررسمی

دستیابی به توسعه پایدار محلی از طریق ظرفیت اجتماعی ساکنین و

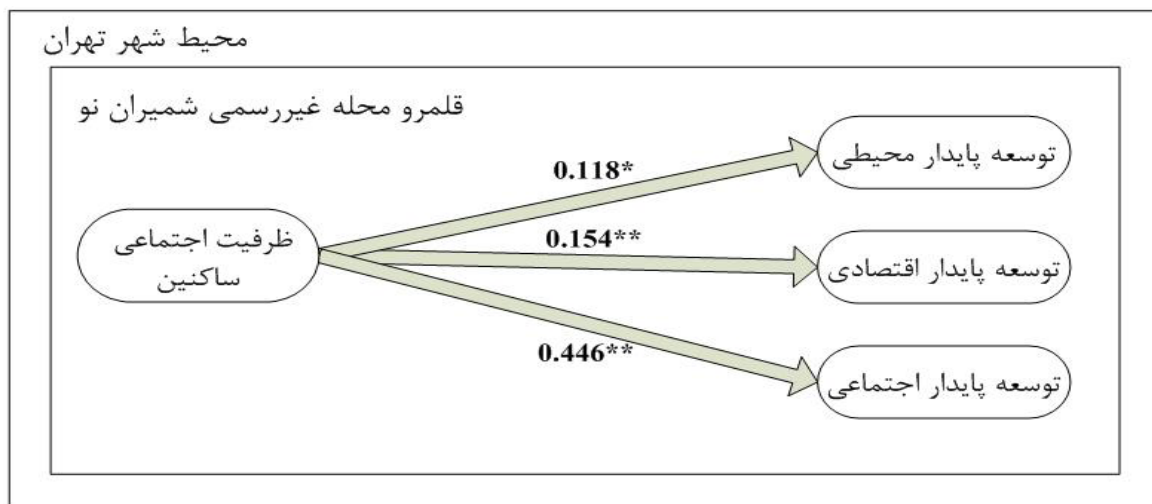
فعالان اقتصادی محله غیررسمی

دستیابی به توسعه پایدار محلی از طریق ظرفیت اجتماعی ساکنین و

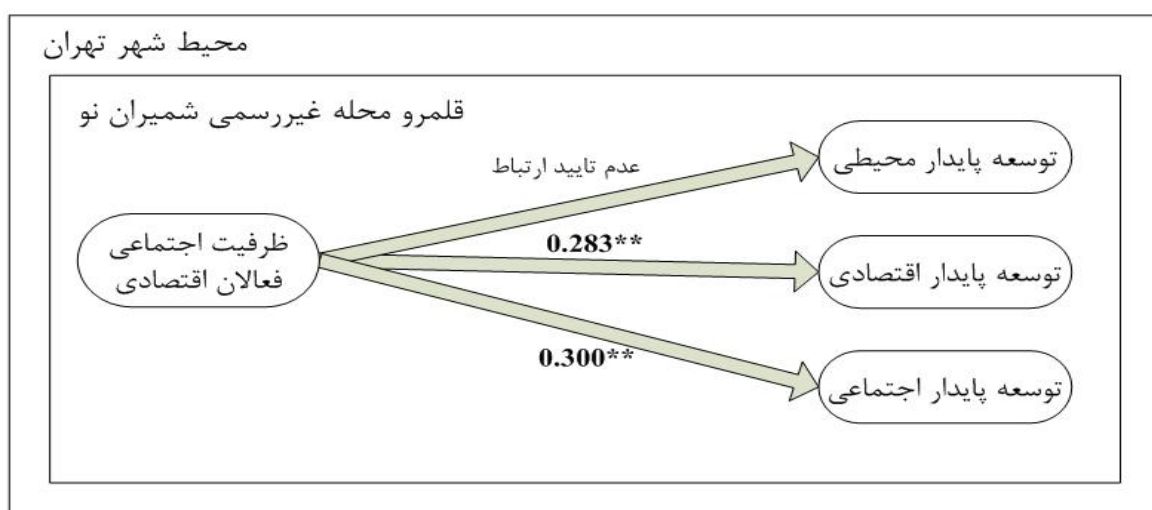
فعالان اقتصادی محله غیررسمی

دستیابی به توسعه پایدار محلی از طریق ظرفیت اجتماعی ساکنین و

فعالان اقتصادی محله غیررسمی



شکل شماره ۳: ارتباط ظرفیت اجتماعی ساکنین و ابعاد توسعه پایدار محلی



شکل شماره ۴: ارتباط ظرفیت اجتماعی فعالان اقتصادی و ابعاد توسعه پایدار محلی

### ۵- نتیجه‌گیری

ظرفیت اجتماعی یک سازه شناور است که اثرگذاری آن با ذهنیت ها و انگیزه‌های کنش‌گران محلی قابل تبیین است و برای بهره‌برداری از آن در جهت دستیابی به توسعه پایدار محلی، بایستی انگیزه‌های دارندگان آن مورد تحلیل و تغییر قرار گیرد.

مولفه‌های نامشهود و ذهنی مثل اعتماد به نهادهای شهری، اعتماد به دولت، اعتماد به شورای محله با سایر مولفه‌های ظرفیتی ساکنین در ارتباط است. بنابراین، یکی از قوی‌ترین ابزارهای ساخت ظرفیت در ساکنین محلات غیررسمی، افزایش اعتماد به نهادهای رسمی شهری است. در میان فعالان اقتصادی، مولفه ارزشمندی محله، همبستگی قوی‌تری با سایر مولفه‌های ظرفیت اجتماعی نشان داد و بهترین وسیله برای تقویت ظرفیت اجتماعی این گروه به حساب آمد. ضمناً طرح‌هایی که باعث بقای بیشتر ساکنین در محله و زمینه ساز جذب فعالان اقتصادی با سوادتر باشد، برنامه‌های ظرفیت‌سازی مناسبی به حساب می‌آیند.

شاخص‌های توسعه پایدار محلی نشان می‌دهد که بر خلاف انتظار،

برای همکاری همراه با اطلاع‌رسانی را پیش زمینه لازم برای استفاده از ظرفیت‌های خود برای بهبود محله نام بردند.

شواهد عینی نشان می‌دهد، هر دو گروه تحقیق به محدوده منزل یا محل کسب خود رسیدگی مطلوبی دارند، اما نبود انسجام و شدت مشکلات باعث شده است، این رسیدگی بخشی در شکل کلان، منجر به بهبود کیفیت محیطی و شرایط اجتماعی نشود. از سویی با استناد به مصاحبه‌های انجام شده، اقدامات جدید شهرداری در محله برای ساخت پارک‌ها و دسترس پذیر شدن بخش‌هایی از محله، در حالی که باعث رضایت ساکنین شده است، منجر به افزایش آسیب‌های اجتماعی و ناامنی‌های محیطی شده است. زیرا افزایش فضاهای عمومی و دسترس پذیر شدن کوچه‌های محله، نیازمند سازوکارهای امنیتی و نظارتی جدیدی است که در دستور کار پروژه‌های انجام شده قرار نداشته است. این شرایط در گروه‌های تحقیق باعث ایجاد نوعی سرخوردگی و نارضایتی شده، که در صورت عدم مداخله هوشمندانه، زمینه‌ساز کاهش اعتماد عمومی و فرسایش ظرفیت اجتماعی خواهد شد.

بزرگترین مشکل این محله مربوط به ناپایداری اجتماعی است. این نتیجه به واسطه ضعف در حس تعلق، سطح مشارکت پذیری پایین و ناامنی محله حاصل گردید. هر چند اقتصاد خانوارها نیز در شرایط نامطلوبی قرار دارد، اما آستانه‌های جمعیتی موقعیت نسبتاً پایدار اقتصاد بنگاه‌های محله را فراهم نموده‌است که بازار محله را تبدیل به بازار پایدار و پویایی نموده‌است. بنابر این شرایط اقتصاد خانوارها در وضعیت ناپایدار و اقتصاد بنگاه‌های اقتصادی، در وضعیت پایدار قرار دارد. محیط محله به واسطه اجرای برنامه‌های مختلف توسعه و نظارت‌های نسبتاً مطلوب سال‌های اخیر، از وضعیت زیست‌پذیری و دسترس‌پذیری مطلوب برخوردار است. این گمانه‌زنی وجود دارد، در صورتی که نمونه مورد بررسی در خارج از محدوده شهری قرارداد است، نتایج محیطی نیز در موقعیت ناپایداری گزارش می‌گردد.

نتایج همبستگی‌ها در گروه‌های دوگانه تحقیق نشان می‌دهد، ظرفیت اجتماعی با توسعه پایدار محلی در ارتباط مثبت و معنی‌داری است. بررسی روابط در سطح مولفه‌ها، نشان‌دهنده اثرگذاری انگیزه‌های شخصی کنش‌گران و الزامات خارجی، در چگونگی این ارتباطات است. به شکلی که الزامات مربوط به محیط فعالیت اقتصادی باعث شده‌است که ظرفیت‌های اجتماعی فعالان اقتصادی با پایداری محیطی در ارتباط نباشد و پایداری اقتصادی و اجتماعی از ظرفیت اجتماعی اثرپذیر باشند. از سویی ظرفیت اجتماعی ساکنین بیشترین همبستگی را با پایداری اجتماعی نشان می‌دهد. این یافته از تمایل ساکنین برای ایجاد محیط اجتماعی امن و پایدار حاصل می‌گردد.

انجام تحقیقات پیمایشی در محلات غیررسمی پیش‌نیازهایی مثل، برقراری ارتباط با گروه‌های اولیه ساکن در محله، جلب اعتماد عمومی گروه‌های مختلف اجتماعی و استفاده از نفوذ نمایندگان شورایی و امامان مساجد را طلب می‌نماید. این تحقیق در شرایطی انجام گرفت که شروع طرح هدفمند کردن یارانه‌ها، نگرانی‌های اولیه‌ای را در ساکنین و فعالان اقتصادی محله ایجاد نموده بود. جلب اعتماد و توجیه نمونه‌های تحقیق، در مراحل کار پژوهش را با مشکل مواجه نمود. تحقیقات متعدد و بی‌حاصل در زندگی روزانه ساکنین و فعالان اقتصادی این محلات، باعث بی‌اعتمادی آن‌ها به فعالیت‌های پژوهشی شده‌است که شانس محقق شدن پژوهش‌های آتی را با کاهش روبرو می‌نماید.

در انتهای این تحقیق مشخص‌گردید، برای استفاده از ظرفیت اجتماعی کنش‌گران محلات غیررسمی لازم است، موضوعاتی مثل شناسایی کنش‌گران محلات غیررسمی و درک ابزارهای آن‌ها برای اثرگذاری در پایداری محلی، عوامل موثر برای ساخت اعتماد پایدار و مکانیزم‌های به کارگیری سرمایه اجتماعی موجود در سکونت‌گاه‌های غیررسمی، به عنوان اولویت‌های پژوهشی مورد شناسایی قرار گیرند.

## منابع

۱. آصف‌زاده، سعید؛ پیری، زکیه. (۱۳۸۳). انتشار: فعالیت کلیدی در مدیریت دانش. مجله دانشگاه علوم پزشکی بابل، ۵۵-۶۳.
۲. ایراندوست، کیومرث. (۱۳۸۸). سکونت‌گاه‌های غیررسمی و واسطه‌ها حاشیه نشینی. تهران: نشر شهر.
۳. پیران، پرویز. (۱۳۸۷). از اسکان غیررسمی تا اسکان نایابی: در جستجوی راه حل. هفت شهر، ۱۵-۲۹.

۴. پیران، پرویز؛ موسوی، میرطاهر؛ شبانی، ملیحه. (۱۳۸۵). کارپایه مفهومی و مفهوم‌سازی سرمایه اجتماعی (با تأکید بر شرایط ایران). فصلنامه رفاه اجتماعی، ۹-۴۴.
۵. ترنتن، استیو؛ مک‌کراکن، کریستی. (۱۳۸۶). نقش عامل انسانی در مدیریت دانش. کتابداری و اطلاع‌رسانی، ۱۹۹-۲۱۱.
۶. تشکر، زهرا؛ معینی، محمدرضا. (۱۳۸۱). نگاهی به سرمایه اجتماعی و توسعه. رفاه اجتماعی (۴)، ۲۵-۴۲.
۷. توسلی، غلام عباس؛ موسوی، مرضیه. (۱۳۸۴). مفهوم سرمایه در نظریات کلاسیک و جدید با تأکید بر نظریه‌های سرمایه اجتماعی. نامه علوم اجتماعی (۲۶)، ۱-۳۲.
۸. توکلی‌نیا، جمیله؛ استادی‌سیسی، منصور. (۱۳۸۸). تحلیل پایداری محله‌های کلان شهر تهران با تأکید بر عملکرد شورایی‌ها نمونه موردی: محله‌های اوین، درکه و ولنجک. پژوهش‌های جغرافیایی انسانی، ۷۰، ۲۹-۴۳.
۹. چیت‌سازیان، علی‌رضا. (۱۳۸۵). مدیریت دانش و سرمایه‌های انسانی. تدبیر (۱۷۷)، ۲۹-۳۳.
۱۰. حبیبی، سیدمحسن؛ هورکاد، برنارد. (۱۳۸۴). اطلس کلان‌شهر تهران (نسخه اول). تهران: مرکز اطلاعات جغرافیایی شهر تهران.
۱۱. حسین‌زاده دلیر، کریم. (۱۳۷۰). حاشیه نشینی در جستجوی معنی و مفهوم. اطلاعات سیاسی - اقتصادی.
۱۲. حکمت‌نیا، حسن. (۱۳۸۲). بررسی و تحلیل سطوح پایداری در محلات شهر یزد و ارائه راهکارهایی در بهبود روند آن. تحقیقات جغرافیایی، ۷۳، ۳۷-۵۱.
۱۳. خاکپور، براتعلی؛ مافی، عزت‌الله؛ باوان‌پوری، علیرضا. (۱۳۸۸). نقش سرمایه اجتماعی در توسعه پایدار محله‌ای (نمونه: کوی سجادیه مشهد). مجله جغرافیای توسعه ناحیه‌ای (۱۲)، ۵۵-۸۱.
۱۴. خواجه‌زاده، مصطفی. (۱۳۷۳). انگیزش و تأثیر آن در رفتار. روان‌شناسی و علوم تربیتی، ۳۶-۳۹.
۱۵. داودپور، زهره. (۱۳۸۶). کلان شهر تهران و سکونت‌گاه‌های خودروی. تهران: مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری.
۱۶. ربیعی، کامران. (۱۳۸۳). یک بازی یک نفره. کتاب ماه علوم اجتماعی، ۶۲-۱۳۸۳، ۶۵.
۱۷. رفیعیان، مجتبی؛ سرداری، محمد رضا. (۱۳۸۷). زمستان). مدل‌سازی رشد سکونت‌گاه‌های غیررسمی با تأکید بر سیستم‌های پشتیبانی تصمیم‌گیری. مدیریت شهری، ۷۴.
۱۸. سهیل، م. (۱۳۸۴). شراکت عمومی - خصوصی در خدمات رسانی. تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور.
۱۹. سیف‌الدینی، فرانک. (۱۳۷۶). بهار). مشارکت مردمی و برنامه‌ریزی و توسعه علوم اجتماعی و انسانی دانشگاه شیراز، شماره ۲، ۱۴۷-۱۶۴.
۲۰. شریفیانی‌ثانی، مریم. (۱۳۸۰). مشارکت شهروندی، حکمرانی شهری و مدیریت شهری. مدیریت شهری، شماره ۸، ۵۲.
۲۱. شریفیانی‌ثانی، مریم؛ ملکی‌سعیدآبادی، امیر. (۱۳۸۵). سرمایه اجتماعی به مثابه یک سیستم پیچیده. فصلنامه رفاه اجتماعی، ۴۵-۶۵.
۲۲. شفیعا، سعید. (۱۳۸۹). رابطه ظرفیت اجتماعی ساکنین سکونت‌گاه‌های غیررسمی با توسعه پایدار محله‌ای. پایان‌نامه کارشناسی ارشد: دانشکده مدیریت دانشگاه علامه طباطبائی.
۲۳. شیخ، ابراهیم. (۱۳۸۱). شورا و مشارکت - کاربرد روش‌های مشارکتی در مدیریت شهری. تهران: فرهنگ‌واندیشه.
۲۴. عبدالرحمانی، رضا. (۱۳۸۴). سرمایه اجتماعی و اعتماد اجتماعی. رشد آموزش علوم اجتماعی (۲۹)، ۳۲-۴۰.
۲۵. عبداللهی، محمد؛ موسوی، میرطاهر. (۱۳۸۶). سرمایه اجتماعی در ایران: وضعیت موجود، دورنمای آینده و امکان‌شناسی گذار. فصلنامه رفاه اجتماعی، سال ششم، شماره ۲۵، ۱۹۵-۲۲۳.
۲۶. عزیز، محمد مهدی. (۱۳۸۰). توسعه پایدار - برداشت و تحلیلی از دیدگاه‌های جهانی. صفا، ۱۵-۲۷.
۲۷. عزیز، محمد مهدی. (۱۳۸۵). محله مسکونی پایدار: مطالعه موردی نارمک. هنرهای زیبا، ۳۵-۴۶، ۱۳۸۵.
۲۸. غمائی، مجید؛ حاتم، اعظم؛ اطهری، کمال. (۱۳۸۶). مدیریت یکپارچه و حل مسئله اسکان غیررسمی. تهران: مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران.
۲۹. قرخلو، مهدی؛ عبدی‌یونگی‌کند، ناصر؛ زنگنه‌شهرکی، سعید. (۱۳۸۸). تحلیل سطح پایداری شهری در سکونت‌گاه‌های غیررسمی (مورد: شهر سندنجد)

- Development: Enhancing the Social Capital of Research Organizations Addressing Rural Poverty and Environment in Africa World Agroforestry Centre, Nairobi: ICRAF.
51. Narayan, D., & Pritchett, L. (1999). Cents and Sociality: Household Income and Social Capital in Rural Tanzania. *Economic Development and Cultural Change*, 47(4), 871-897.
  52. Plummer, Janelle; Waddell, Steve. (2002). Building on the asset of potential partners - focusing partnerships. London: Earthscan Publication.
  53. Sharma, Rupa. (2003). SUSTAINABILITY INDEX FOR RESIDENTIAL NEIGHBORHOODS. Florida: THE FLORIDA STATE UNIVERSITY SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES.
  54. UN-HABITAT. (2003). THE CHALLENGE OF SLUMS. London: EARTHSCAN.
  55. West Oakland Neighborhood Groups and The Pacific Institute. (2001). West Oakland Indicators Project Chemicals in the Environment. Human Health, Survey Approach. Retrieved from [http://www.chemicalbody-burden.org/hb\\_cs-westoakland.htm](http://www.chemicalbody-burden.org/hb_cs-westoakland.htm).
  56. word bank group. (1999-2000). Cities alliance for cities without slums. Retrieved from [citiesalliance.org/citiesalliancehomepage.nsf](http://citiesalliance.org/citiesalliancehomepage.nsf)
  57. WWFP. (2007). Capacity-building Framework For Partners and Stakeholders Civil Society Human and Institutional Development Programme (CHIP). Pakistan: World Wide Fund for Nature Pakistan.
  ۳۰. کینرلو، عبدالله. (۱۳۸۳). در خوب و بد سرمایه اجتماعی. (اسفند، تدوین) کتاب ماه علوم اجتماعی، ۷-۶۶، ۷-۶۶.
  ۳۱. گیدنز، آنتونی. (۱۳۷۷). پیامدهای مدرنیت. (م. ثلاثی، مترجم) تهران: مرکز.
  ۳۲. گیلبرت، آلن؛ گالگر، ژوزف. (۱۳۷۵). شهرها، فقر و توسعه (ترجمه: کریمی ناصری)، تهران: شهرداری تهران.
  ۳۳. مرکز سکونتگاه‌های انسانی سازمان ملل. (۱۳۸۸). شهرها در فرآیند جهانی شدن: گزارش جهانی سکونتگاه‌های انسانی ۲۰۰۱. تهران: مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.
  ۳۴. مهندسین مشاور عرصه. (۱۳۸۸). طرح تفصیلی منطقه ۴ شهرداری تهران. تهران: مهندسین مشاور عرصه.
  ۳۵. موسی کاظمی محمدی، سید مهدی. (۱۳۸۰). توسعه پایدار شهری: مفاهیم و دیدگاه‌ها. تحقیقات جغرافیایی (۶۲)، ۹۴-۱۱۳.
  ۳۶. نقدی، اسدالله. (۱۳۸۲). حاشیه‌نشینی چالشی فراروی توسعه پایدار شهری. رفاه اجتماعی، ۲۰، ۲۱۳-۲۳۴.
  ۳۷. نوابخش، مهرداد؛ ارجمند سیاه‌پوش، اسحق. (۱۳۸۸). مبانی توسعه پایدار شهری. تهران: جامعه‌شناسان.
  ۳۸. نوروزیان، میثم. (۱۳۸۴). کاربرد مدیریت دانش در بخش دولتی. تدبیر، ۱۵۶، ۲۴-۲۹.
  ۳۹. نیکو اقبال، علی‌اکبر. (۱۳۷۹). ابزارهای انگیزشی سیاست مدیریت. اطلاعات سیاسی-اقتصادی، ۱۲۲-۱۲۵.
  ۴۰. هادی‌زاده بزار، مریم. (۱۳۸۴). حاشیه‌نشینی و راه کارهای ساماندهی آن در جهان. مشهد: برزین.
  41. Arthur, B J; Huntley, L C. (2005). Ramping up the organizational learning curve: Assessing the impact of deliberate learning on organizational performance under gainsharing. *Academy of Management Journal*, 6, 1159, 1170.
  42. Asadi, A., Akbari, M., Shabanali Fami, H., Irvani, H., Rostami, F., & Sadati, A. (2008). Poverty Alleviation and Sustainable Development: The Role of Social Capital. *Journal of Social Sciences* 4 (3), 202-215.
  43. Bhuiyan, S. (2004). Unveiling the Face of Social Capital: Evidence from Community-Based Solid Waste Management Initiatives in Urban Bangladesh, unpublished PhD thesis. Bonn: University of Bonn.
  44. Bush, Robert; Dower, Jo; Mutch, Allyson. (2002). Community Capacity Index (ver 2). Queensland: University of Queensland.
  45. De Vita, Carol J; Fleming, Cory; Twombly, Eric C. (2001). Building Nongovernment Capacity: A Framework for Addressing the Problem. In C. J. De Vita, & C. Fleming, Building Capacity in Nongovernment Organizations (5-33). Washington D.C: The Urban Institute.
  46. Isham, J., & Kähkönen, S. (1999). What Determines the Effectiveness of Community-Based Water Projects? Evidence from Central Java, Indonesia on Demand Responsiveness, Service Rules, and Social Capital, Social Capital Initiative Working Paper No. 14. Washington, DC: The World Bank.
  47. Jozsa, Alex; Brown, David. (2005). Neighborhood Sustainability Indicators Report on a Best Practice Workshop. Montreal: McGill University.
  48. Kline, A. (2005). Social capital, The social economy and community development. *Development journal of Oxford University*, 140-173.
  49. Lafond, Anne; Brown, Lianne. (2003). A guide to Monitoring and evaluation of Capacity Building interventions in the Health sector in developing countries. Chapel Hill: University of North Carolina.
  50. Mathenge, M., Swallow, B., & Yatic, T. (2007). More Effective Synergies for Sustainable



## سند توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاههای غیررسمی

هیات وزیران جمهوری اسلامی ایران

مصوبه شماره ۴۴۸۳/ت/۲۹۲۷۱ ه مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۲۶

۱. سند توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاههای غیررسمی (به شرح زیر) از تاریخ ابلاغ این تصویبنامه مرجع تعریف مشترک اسکان غیررسمی و حاشیه‌نشینی شهری و مبین اصول، راهبردها و سیاستگذاری‌های بخشی و زمینه‌ساز طرح قوانین و مقررات مورد نیاز برای اجرای سیاست‌ها و راهکارها در برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور خواهد بود.
۲. ستاد ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاههای غیررسمی با عضویت وزرای مسکن و شهرسازی، کشور، نیرو، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، کار و امور اجتماعی، صنایع و معادن، اطلاعات، دادگستری و رؤسای سازمان‌های حفاظت محیط زیست و مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تشکیل می‌شود. ریاست ستاد یاد شده بر عهده وزیر مسکن و شهرسازی و دبیرخانه آن در وزارت مسکن و شهرسازی خواهد بود.
۳. آیین‌نامه‌های مربوط به نحوه فعالیت ستاد ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاههای غیررسمی و تشکیل ستادهای استانی و اجرایی به پیشنهاد دبیرخانه ستاد ملی توانمندسازی و سکونتگاههای غیررسمی به تصویب ستاد ملی خواهد رسید.
۴. برای ساماندهی اسکان غیررسمی در کشور می‌توان از تجارب فنی و منابع مالی خارجی با رعایت ضوابط مربوط استفاده کرد.
۵. ستاد ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاههای غیررسمی نسبت به شناسایی و تعیین محدوده‌های اسکان غیررسمی در حاشیه شهرها اقدام و به ترتیب اولویت، طرح‌های توانمندسازی و ساماندهی اسکان غیررسمی تهیه شده توسط استان‌ها را تصویب می‌کند و به مراجع ذی‌ربط قانونی ارجاع می‌دهد.
۶. به منظور هدایت و نظارت بر اجرای طرح‌های توانمندسازی و ساماندهی اسکان غیررسمی در استان‌های درگیر، ستادی تحت عنوان ستاد توانمندسازی و ساماندهی اسکان غیررسمی با عضویت استاندار و عالی‌ترین مقام استانی وزارتخانه‌های مسکن و شهرسازی، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، کار و امور اجتماعی، صنایع و معادن، اطلاعات، دادگستری، آموزش و پرورش و سازمان‌های حفاظت محیط زیست و مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، فرماندار شهرستان مربوط، شهردار و رئیس شورای شهر مربوط، فرمانده ناحیه انتظامی استان و مدیران عامل شرکت‌های آب و فاضلاب، توزیع نیروی برق و گاز استان تشکیل می‌شود. ریاست ستاد یاد شده بر عهده استاندار یا معاون عمرانی وی و دبیر آن نیز رئیس سازمان مسکن و شهرسازی استان خواهد بود.

۷. به منظور تقویت مشارکت و ایفای نقش فعال ساکنان محلات غیررسمی، با مطالعه و شناسایی محلی، تعدادی از افراد مناسب و فعال (بین ۵ تا ۷ نفر) برای همکاری و مشارکت در اجرای طرح ساماندهی اسکان غیررسمی هر محدوده با روشی که ستاد استانی تعیین می‌کند، انتخاب می‌شوند.

۸. ستادهای ملی و استانی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی با برنامه‌ریزی و تدارک منابع مالی حاصل از مشارکت مالی ساکنان و کمک‌ها و تسهیلات قابل اختصاص عمومی و دولتی و با تنظیم برنامه‌های مرحله‌ای، به تدریج نسبت به اجرای طرح‌های تهیه شده از طریق دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط اقدام خواهند کرد.

۹. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مکلف است با همکاری دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط پیش‌بینی‌های لازم، برای جلوگیری از ایجاد و گسترش حاشیه‌نشینی و اسکان غیررسمی را در برنامه‌های توسعه پنج‌ساله کشور، به عمل آورد.

۱۰. ستاد ملی توانمندسازی و ساماندهی اسکان غیررسمی، گزارش پیشرفت ساماندهی اسکان غیررسمی و همچنین اسکان هدایت شده در اطراف شهرهای بزرگ را سالانه به هیأت وزیران ارائه خواهد کرد.

#### ۱. مقدمه

اسکان بشر، نقشی تمدن‌ساز در فرایند تاریخی توسعه جوامع داشته است. در این فرایند شهرها، به مثابه برترین سطح اسکان، کانون ایفای این نقش بوده‌اند. چشم‌انداز توسعه جهانی نشان می‌دهد که این نقش همچنان تداوم دارد و این مهم در گرو برپاکردن و نگاه داشتن شهرهایی است مولد و پایدار، با محیطی قابلیت‌زا، مناسب زیست، فعالیت و حفاظت‌کننده محیط زیست.

از پدیده‌های عمده ناپایدار کننده شهری - به ویژه در کشورهای در حال توسعه - گونه‌ای شهرنشینی با مشکلات حاد موسوم به اسکان غیررسمی (۱) است؛ که بنا بر مشاهدات جهانی در حال گسترش فزاینده است.

این گونه سکونتگاه‌ها هر چند جلوه‌ای از فقر است اما بازتاب کاستی‌ها و نارسایی‌های سیاست‌های دولتی و بازار رسمی نیز محسوب می‌شوند. اسکان غیررسمی به سبب باز تولید فقر و گسترش آن، به مخاطره انداختن محیط زیست و تحمیل هزینه‌ای بیش‌تر برای حل مشکلات - در مقایسه با هزینه پیشگیری از آنها، تهدیدی جدی برای پایداری و انسجام جامعه شهری و نیازمند تدابیر ویژه‌ای برای ساماندهی وضعیت کنونی و جلوگیری از گسترش آنها در آینده است. از آنجا که اسکان غیررسمی از زمینه‌ای فراتر از مکان آن نشأت می‌گیرد و بر محیطی فراتر از مکان آن نیز تأثیر می‌گذارد، چاره‌جویی این مسأله به سیاست‌گذاری و اقداماتی نه فقط در سطح محلی آن، بلکه در

سطح ملی نیاز دارد.

ضرورت تدوین سند حاضر از یک سو به فقدان برنامه و سیاستگذاری مشخص برای اسکان غیررسمی در ایران و از سوی دیگر به ضعف هماهنگی بخش‌ها و اقدامات میان بخشی در این باره مرتبط است. این سند مرجع تعریف مشترک مسأله و تبیین اصول راهبردی و سیاستگذاری‌های بخشی تا پایان برنامه سوم و زمینه‌ساز تعیین اهداف و راهبردها و سیاست‌های برنامه چهارم توسعه کشور و طرح قوانین و مقررات مورد نیاز برای اجرای سیاست‌ها و تدوین راهکارهای مرتبط خواهد بود.

سند حاضر با اعتقاد به این که چاره‌نمایی اسکان غیررسمی و پیشگیری کامل از تکوین آن در گرو تحولات ساختاری دراز مدتی است که ریشه‌کنی فقر، توسعه همه جانبه و ایجاد تعادل‌های منطقه‌ای در کشور را به دنبال آورد، لکن راهبردها و سیاست‌های پیشنهادی خود را در محدوده واقعیت‌های موجود و در حال گسترشی مطرح می‌سازد که باید به طور مشخص و اضطراری چاره‌جویی و از باز تولید آن جلوگیری شود (۲). به سخن دیگر، مشکل اسکان غیررسمی را نه می‌توان نادیده گرفت و نه خود به خود حل شدنی است و با توجه به گسترش روزافزون آن لازم است هر چه زودتر برای این مسأله چاره‌اندیشی شده و چگونگی مداخله هماهنگ و همه جانبه بخش دولتی، عمومی در این مسأله روشن شود.

## ۲. وضع موجود و گرایش‌ها

به موازات رشد شهرنشینی در کشور در دهه‌های اخیر، سکونتگاه‌های نامتعارف و خودانگیخته‌ای درون یا مجاور شهرها با در مجموعه‌های شهری بزرگ به سرعت ایجاد شده و رشد یافته است. این سکونتگاه‌ها اغلب دارای ویژگی‌های زیر هستند:

- مسکن‌سازی شتاب‌زده توسط استفاده‌کنندگان آن‌ها که عمدتاً به دلیل نداشتن پروانه ساختمان و تبعیت نکردن از برنامه‌ریزی رسمی شهرسازی مجموعه‌ای نابسامان به وجود آورده‌اند.
- پیوستگی عملکردی با شهر اصلی و گسست کالبدی از آن با تجمعی از اقشار عمدتاً کم درآمد و فقیر.

- محیطی با کیفیت پایین زندگی و کمبود شدید خدمات و زیربنای شهری و تراکم بالای جمعیتی. ویژگی‌های گفته شده، ساکنان این سکونتگاه‌ها را در مخاطره آسیب‌های اجتماعی، طبیعی و زیست محیطی قرار داده و موجب جدایی‌گزینی آن‌ها از شهر اصلی شده است. برآورد می‌شود حداقل یک هشتم جمعیت شهری کشور (حدود ۴/۵ میلیون نفر) در این سکونتگاه‌های غیررسمی مستقر باشند و تداوم روند موجود نسبت آن را در ابتدای دهه آینده به یک چهارم جمعیت شهری و تعداد آن را به بیش از دو برابر خواهد رساند. البته به طور متوسط در مقایسه با بسیاری از کشورهای در حال توسعه سکونتگاه‌های غیررسمی در ایران از کمیت و کیفیت مسکن و زیربنای بهتری

برخوردارند. اما با توجه به جهانی شدن اقتصاد با پیامدهایی همچون شهری شدن فقر و دو سطحی شدن جامعه و در صورت تداوم این شرایط و چاره نکردن آن، می‌تواند به شکاف بیش‌تر انتظارات و واقعیات در اجتماعات غیررسمی بینجامد و آن‌ها را متحمل عصیان و آسیب‌های بیش‌تر کند. توسعه شهری در معنای عام آن، بر اثر بازتاب فضای اسکان غیررسمی، ناپایدار شده است. بنابراین نه می‌توان به امید حل خود به خودی این مسأله آن را رها کرد و نه با برخورد مقطعی، گزینشی و پراکنده‌کاری در «این‌جا و آن‌جا» پاسخگوی آن بود. همچنین این احتمال نیز وجود دارد که مداخله‌های نسنجیده خود شوقی برای گسترش مسأله باشد و در نتیجه به دنباله روی از اتفاقات و نه هدایت و کنترل آن‌ها ختم شود. پیدایش و گسترش اسکان غیررسمی گویای وجود موانع ساختاری و خدمات‌رسانی لازم مرتبط با آن برای اقشار کم درآمد شهری در سطح کلان است؛ که حوادث غیرمترقبه منجر به جابه‌جایی‌های ناگهانی جمعیت (مانند جنگ و خشکسالی) نیز آن را حادث می‌سازد. همچنین در سطح خرد نیز، ضعف مدیریت شهری (به ویژه در هدایت، نظارت و کنترل)، وجود منافع نامشروع گروه‌های ذی‌نفع و ذی‌نفوذ محلی و برخوردهای غیرقانونمند در پذیرش یا رد این سکونتگاه‌ها، مسأله را تشدید کرده است.

واقعیت این است که انتقال ناگهانی بسیاری از ساکنان سکونتگاه‌های غیررسمی از شیوه معیشت سنتی و رسمی روستایی به معیشت نامشخص و نوینی که تمهیدات لازم و متناسب شهرنشینی - در ابعاد اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و کالبدی - فراهم نیست. آن‌ها را به سکونتگاه‌های ناپایداری کشانده است که به منظور جای پا یافتن در شهر و به امید طی دوره گذار، انتخاب شده‌اند. علاوه بر این، مسأله بلا تکلیفی بسیاری از این سکونتگاه‌ها از نظر قانون - که ساکنان را دائم در خطر تخریب، تخلیه و تعرض رسمی نگاه می‌دارد - موجب احساس ناامیدی و عدم امنیت خانوارها و مانع تلاش، مشارکت اجتماعی و همبستگی آن‌ها با جامعه شهری است. امری که پیامدهای نامطلوب فرهنگی (حتی برای نسل‌های آتی آن‌ها و محیط‌های مجاور) در بردارد.

از این‌رو، در وضع موجود مسأله عبارت است از: محرومیت ساکنان این سکونتگاه‌های گسترده که حامل یا مستعد نابهنجاری‌های اجتماعی - اقتصادی، کالبدی و زیست محیطی‌اند و نیاز مبرمی به ارتقای شرایط محیطی دارند. با توجه به گرایش‌های موجود و نبود نشانه‌ای از تغییر سیاست‌ها، چشم‌انداز نگران‌کننده‌ای از رشد اسکان غیررسمی و ناپایدارسازی شهرها وجود دارد که اراده‌ای ملی و تدابیری مشخص و متفاوت از روال کنونی، می‌طلبد.

### ۳. اهداف کلان

در چارچوب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۳) و هماهنگ با مهم‌ترین دستور کارها و

بیانیه‌های جهانی برای تأمین سرپناه مناسب برای همه و ایجاد توسعه پایدار شهری. (۴) این سند حاوی برنامه‌ای راهبردی برای چاره‌جویی مشکلات ناشی از اسکان غیررسمی (به تعبیری حاشیه‌نشینی) در کشور و پیش‌نگری و پیشگیری از گسترش آن در آینده است. با این باور که وقتی بخش عمده‌ای از جمعیت در فقر و تبعیض و در شرایط غیرمتعارف زندگی کنند؛ توسعه برای کشور رخ نخواهد داد؛ سند حاضر اهداف زیر را مدنظر دارد:

۱. بسترسازی برای ارتقای شرایط محیطی به نحوی پایدار و فراگیر در جهت رشد سلامتی، امنیت، امید، ایمان و کرامت انسانی در سکونتگاه‌های غیررسمی موجود.
۲. پیشگیری به گسترش اسکان غیررسمی در آینده و زمینه‌سازی برای احداث مسکن مناسب، خدمات پایه و زیربنای در حد استطاعت و دسترسی گروه‌های کم درآمد در فضای رسمی شهری.
۳. زمینه‌سازی برای بهره‌مندی از امتیازات شهری و تعمیق فرهنگ شهری برای ساکنان این سکونتگاه‌ها به همراه مشارکت همه جانبه آن‌ها در تصمیم‌گیری‌ها و اقدامات محلی.

#### ۴. اصول هادی

یکم) بازنگری سیاست‌های موجود و تأمین فضای شهری برنامه‌ریزی شده برای کم درآمدها: اسکان غیررسمی مجموعه‌ای از تنگناها و مشکلات و نیز قابلیت‌ها و امکانات را در خود دارد که سیاست‌های کنونی در استفاده از امکانات نهفته آن برای فایق آمدن بر مشکلات موفق نبوده است. واقعیت آن است که به دور از این قابلیت‌ها، شیوه‌های مداخله مستقل بخش دولتی (از جمله در تولید مسکن، عرضه زمین و استانداردهای شهری وضع شده) ناکارآمد بوده و نفعی برای کم درآمدترین اقشار نداشته است. اسکان غیررسمی به علت نبود فضای رسمی مناسب و در حد استطاعت اقشار کم درآمد شهری به وجود آمده است و از این رو بازنگری در برخورد متداول بخش دولتی - عمومی به این پدیده و به فرایندهای برنامه‌ریزی و طرح‌ریزی شهری به منظور تأمین فضای رسمی قابل زندگی برای این اقشار، یک اصل است.

دوم) نقش تسهیل‌کننده و هدایت‌گر بخش دولتی - عمومی: زمینه‌سازی برای تضمین و دسترسی به سرپناه و خدمات پایه مورد نیاز آن برای همگان از وظایف بخش دولتی - عمومی است که در مورد اقشار کم درآمد و فقیر به دلیل پاسخگو نبودن بازار به شرایط آن‌ها، نیاز به مداخله دولت است؛ تا در جهت سیاست‌های اجتماعی و فقرزدایی در بعد مسکن اقداماتی به عمل آورد. انجام وظیفه در این زمینه نه بر مبنای تأمین مستقیم همه نیازها و تصدی تمامی امور توسط بخش دولتی - عمومی بلکه از طریق فرایند تسهیل جریان امور و مشارکت فراگیر و توانمندسازی اجتماعات هدف در برآوردن نیازهای شان صورت می‌گیرد. نقش بخش دولتی - عمومی در چنین صورتی موجب آثار

فراینده کمک‌های مستقیمی می‌شود که در هر حال برای کم درآمدترین اقشار ضروری است. سوم) بسیج منابع درون اجتماعات و خودیاری حمایت و هدایت شده بیش‌ترین جنبه بازننگری گفته شده در اصل یکم، در ایجاد محیطی قابلیت‌ترا برای مشارکت ساکنان در رفع نیازهای جمعی آنها در محیط ساخته شده است. به سخن دیگر، استفاده از سرمایه‌های انسانی و اجتماعی بر آمده از درون این اجتماعات از مهم‌ترین اصول هادی در توانمندسازی و ساماندهی است. البته پی‌ریزی از درون، نافی استفاده آگاهانه و جهت‌دار از منابع بخش دولتی - عمومی در این راه نیست. همچنین حداکثر استفاده از واحدهای مسکونی موجود قابل قبول با تکیه بر ارتقای محیطی و بهسازی تدریجی - و نه جابه‌جایی و نوسازی تمامی مجموعه - موردنظر است. جنبه دیگری از بازننگری گفته شده زودودن پیشداوری‌های منفی و برخوردهای یک سویه نفی اسکان غیررسمی است. در حالی که گروهی از اقشار کم درآمد با ابتکارات و بسیج منابع خود و تلاشی که حداقل بار را بر دوش منابع بخش دولتی - عمومی داشته به نیاز برآورده نشده خود به سرپناه پاسخ داده‌اند. اصل بر هدایت و حمایت این خودیاری و ارتقای توانایی‌ها و بهبود محیط زندگی این افراد در جهت یکپارچگی و پیوند با جامعه و اسکان رسمی است.

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

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

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

هفتم) تقویت نقش و وظیفه نهادهای مدیریت محلی در فرایند توانمندسازی و ساماندهی اسکان غیررسمی، سازماندهی و نهادسازی مدیریتی متناسب برای هدایت و حمایت ساماندهی و اسکان برنامه‌ریزی شده با مشارکت دو سویه این اجتماعات و نهادهای محلی (به ویژه شهرداری و شورای اسلامی شهرها) برای پایدارسازی اقدامات و برنامه‌ریزی‌های اجرایی و تضمین موفقیت آن‌ها ضروری است تا در نهایت اختیار حل مشکلات اسکان غیررسمی و پیرامونی به سطح محلی واگذار شود.

## ۵. راهبردها و سیاست‌های اصلی

الف) برای تحقق نخستین هدف این سند (بسترسازی برای ارتقای شرایط محیطی سکونتگاه‌های غیررسمی موجود به نحوی پایدار و فراگیر) راهبرد بخش دولتی - عمومی عبارت است از: تقویت و ایفای نقش هدایت‌گر و تسهیل‌کننده در حل مجموعه مشکلات اسکان غیررسمی با توانمندسازی این اجتماعات و مشارکت‌جویی از آن‌ها. در این راهبرد اتکای اصلی به توان‌های درونی - موجود یا آموزش و پرورش یافته - این اجتماعات است و نقش بخش دولتی - عمومی صرفاً حمایت، هدایت و خودیاری آن‌ها برای رفع نیازهای فردی و جمعی است. سیاست‌ها و اقدامات مرتبط با این راهبرد به شرح زیر است:

الف-۱. اقدام ملی در جهت ایجاد ستادهای ساماندهی اسکان غیررسمی و تشکیلات مربوط به آن در مناطق و واگذاری اختیارات هماهنگی و هدایت دستگاه‌های دولتی و عمومی به این ستادها برای اعمال رویکردی جامع، یکپارچه و همسو.

الف-۲. ایجاد نهاد ملی هدایت‌گر بخش دولتی - عمومی متشکل از تمامی دستگاه‌های تصمیم‌گیرنده و درگیر برای ساماندهی اسکان غیررسمی موجود و پیش‌نگری آن در سطح کشور.

الف-۳. حمایت از تشکیل نهاد منتخب مردمی در این سکونتگاه‌ها و به رسمیت شناختن این مرجع اصلی در تمامی مذاکرات و سازماندهی اقدامات جمعی به منظور ظرفیت‌سازی محلی و تقویت

سرمایه اجتماعی.

الف-۴. استقرار نظام نهادی چند وجهی و چند عملکردی در سطح شهرهای مواجه با اسکان غیررسمی متشکل از سه زیر نظام ستاد توانمندسازی و ساماندهی نهادهای دولتی - عمومی، نهاد منتخب مردمی سکونتگاه‌ها و دفتر اجرایی مستقر در محل.

الف-۵. تدوین ساز و کارهای تعامل و اقدام مشترک نهادهای دولتی - عمومی و مردمی در سطوح محلی، منطقه‌ای و ملی.

الف-۶. برقراری نظام اداره و حکومتداری خوب شهری در جهت مشارکت و همگرایی تمامی بازیگران و نقش آفرینان به ویژه برای زنان، جوانان و تهیدستان شهری برای توسعه همه‌جانبه اسکان پیرامونی در هماهنگی با شهر اصلی.

الف-۷. تشویق سازمان‌های غیردولتی برای حضور و مشارکت در امر انتقال دانش فنی و مدیریتی لازم برای پاسخگویی به مشکلات و مسائل ناشی از اسکان غیررسمی و بویژه برای آموزش مهارت‌های شغلی، حقوق مدنی و حفاظت محیط زیست.

الف-۸. برقراری ساز و کار لازم قانونی برای حل اختلافات حقوقی و پشتیبانی از حق مسکن و امنیت سکونت در سکونتگاه‌های غیررسمی موجود.

الف-۹. برقراری ساز و کارهای لازم قانونی برای مذاکره درباره جبران خسارات خانوارهایی که جابه‌جایی آن‌ها بنابر منافع اجتماعی (همچون در معرض سوانح طبیعی بودن یا اضطرار در کاربری زمین مورد نیاز جمعی) ضروری است.

الف-۱۰. شناسایی و به کارگیری روش‌های مشارکت ساکنان در خدمات‌رسانی زیربنایی، بادوام‌سازی و اصلاحات لازم فنی در این سکونتگاه‌ها (مانند مقاوم‌سازی در برابر زلزله و روش‌های تجمیع قطعات).

ب) برای تحقق دومین هدف سند پیشنگری گسترش اسکان غیررسمی و زمینه‌سازی تأمین مسکن مناسب با خدمات مرتبط برای گروه‌های کم درآمد راهبرد بخش دولتی - عمومی عبارت است از: تقویت و ایفای نقش تضمین و تنظیم کننده در جهت دسترسی همگانی و در حد توان مالی اقبال کم درآمد شهری به نهادهای مسکن، البته برآوردن نیاز مردم به مسکن تنها متوجه بخش دولتی - عمومی و مسأله‌ای صرفاً کالبدی و به عبارتی ساختمان‌سازی، آن هم برای یک یا چند بخش محدود و جدا از یکدیگر نیست. برآوردن این نیاز مستلزم هماهنگی و تشریک مساعی تمامی بخش‌ها است. آن هم در سطح ملی، منطقه‌ای و محلی و به طور جامع از دیدگاه‌های اجتماعی - اقتصادی، زیست محیطی و کالبدی است. سیاست‌ها و اقدامات مرتبط با این راهبرد به شرح زیر است:



ب-۱. سازگار کردن الگوها و قواعد موجود طراحی و برنامه‌ریزی شهری و مقررات و استانداردهای شهرسازی و ساختمانی با واقعیت محیط و استطاعت اقشار کم درآمد و با امکان ارتقای تدریجی آنها و در هماهنگی با راهبرد توسعه شهری.

ب-۲. حمایت بخش دولتی - عمومی از خانه‌سازی خانوارهای متقاضی کم درآمد (بویژه وقتی به صورت فعالیت‌های جمعی و دارای طرح شهرسازی است) و تشویق بخش خصوصی محلی به عرضه کالا و خدمات مورد نیاز آنها و اولویت دادن به اجرای طرح‌های انبوه‌سازی در این زمینه.

ب-۳. پیش‌نگری و زمینه‌سازی برای عرضه زمین کافی در حد توانایی مالی متقاضیان کم درآمد جدید در طرح‌های توسعه شهری با امکان ساختن تدریجی، تراکم بالا، کاربری محتاط (بویژه برای تولیدات غیرمزاحم در خانه) و با حداقل استانداردها و قابلیت خدمات‌رسانی شهری در آینده.

ب-۴. راه‌اندازی و کمک به تهیه طرح‌های بهسازی برای ساماندهی اسکان غیررسمی با مشارکت نهاد منتخب محلی و تحت هدایت و نظارت ستاد ساماندهی منطقه و در چارچوب رویکرد شهرنگر و توانمندسازی.

ب-۵. پژوهش برای شناسایی، تحلیل و سیاستگذاری برای مشارکت برآمده از اسکان غیررسمی در مناطق کشور با توجه به ویژگی‌های محلی.

ب-۶. ایجاد مرکز ملی برای اطلاع‌رسانی، پژوهش، تجمیع و تبادل تجارب مناطق مختلف کشور و تجارب بین‌المللی درخصوص چاره‌جویی برای حل مشکلات اسکان غیررسمی و ارزیابی پیامدهای سیاست‌ها و اقدامات انجام گرفته.

ب-۷. پژوهش در فناوری‌های ساختمانی مناسب اقشار کم درآمد و استفاده از سازمان‌های غیردولتی برای آموزش و ترویج دستاوردهای مربوط به آن.

پ) برای تحقق سومین هدف سند (زمینه‌سازی برای بهره‌مندی ساکنان سکونتگاه‌های غیررسمی از امتیازات شهری و شهروندی) راهبرد بخش دولتی - عمومی عبارت است از: تقویت و ایفای نقش هدایتگر و تأمین‌کننده برای خدمات‌رسانی و ایجاد زیربنای اساسی در این سکونتگاه‌ها و افزایش دسترسی به آنها. برای این بهره‌مندی لازم است در کنار منابع دولتی به تجهیز و بسیج منابع این اجتماعات و تلاش جمعی آنها در طول زمان کار متکی بود. برانگیختن مشارکت فعال نیاز به روش‌های نوینی در فرایند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری تأثیرگذار بر سرنوشت این اجتماعات دارد. سیاست‌ها و اقدامات مرتبط با این راهبرد به شرح زیر است:

پ-۱. بازنگری تمامی قوانین و مقررات محدودکننده دسترسی اقشار کم درآمد به تسهیلات و اعتبارات رسمی و به کارگیری ابتکاراتی متناسب با فقدان مالکیت رسمی و نوسان درآمدی در بخش غیررسمی.

- پ-۲. ایجاد صندوق‌های محلی برای خرده وام و پس‌انداز مسکن و اشتغال یا مشارکت و سرمایه‌گذاری اولیه خود مردم ضمن بهره‌گیری از منابع دولتی، عمومی و خصوصی.
- پ-۳. تخصیص بخشی از وام‌های یارانه‌ای بخش دولتی برای تأمین مالی اولیه صندوق‌های وام محلی موردنظر در بند قبلی.
- پ-۴. بیمه کردن وام‌های اعطایی بانک‌ها و بخش خصوصی توسط بخش دولتی به منظور کاهش خطرپذیری و تشویق فعالیت آن‌ها در توانمندسازی و ساماندهی اسکان غیررسمی موجود.
- پ-۵. متناسب کردن اعطای امتیازات بخش دولتی - عمومی (همچون اعطای جایگاه قانونی به سکونتگاه‌های غیررسمی، خدمات‌رسانی و دریافت وام و اعتبار) با کیفیت و کمیت مشارکت همگانی در ارتقای محیطی سکونتگاه‌های غیررسمی موجود.
- پ-۶. اعطای وام‌های یارانه‌ای و هرگونه کمک عمومی بخش دولتی به ساکنان سکونتگاه‌های غیررسمی فقط از طریق نهادهای منتخب مردم، محلی و استفاده از سازمان‌های غیردولتی در نقش میانجی این امور.
- پ-۷. تخصیص و اولویت دادن به منابع دولتی ویژه تأمین آن دسته از زیربناها و خدمات پایه شهری در سکونتگاه‌های غیررسمی که بخش دولتی فراهم می‌کند.
- پ-۸. کمک ویژه به ایجاد فضاهای جمعی (اعم از فرهنگی، فراغتی و ورزشی) در سکونتگاه‌های غیررسمی موجود.

## مطالعات ساماندهی و توانمندسازی سکونتگاههای غیررسمی

### مقدمه

طی دهه های اخیر به تدریج محلات نابسامان و سکونتگاههای غیررسمی، به طور عمده در حاشیه شهرهای بزرگ کشور، خارج از برنامه رسمی توسعه شهری و به صورت خودرو شکل گرفته و گسترش یافته است. این محلات خودرو یا حاشیه نشین، به بیان درست تر اسکان غیررسمی نامیده شده اند و کارکرد اصلی آنها تامین زمین و الگوی ساخت متناسب با توان مالی گروه های کم درآمد اغلب مهاجر است. این گونه سکونتگاهها که سیمای نازیبا، خدمات ناکافی و ساکنان کم توان و مشاغلی نامطمئن دارند، محیطی آماده برای پذیرش نابهنجاری های اجتماعی و باز تولید فقر فراهم می سازند و خطر پذیری بالایی در برابر سوانح طبیعی دارند. حجم گسترده و روند روبه افزایش سکونتگاههای غیررسمی در کشور، تهیه و تصویب سندی را باعث شد که چارچوب و نحوه فعالیت هماهنگ بخش دولتی - عمومی و مشارکت مردمی برای چاره جویی مشکلات اسکان غیررسمی را مشخص می سازد. سند ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاههای غیررسمی در تاریخ ۸۲/۱۱/۱۹ به تصویب هیئت محترم دولت رسید. سکونتگاههای غیر رسمی بخشی از بافت شهری هستند که عمدتاً مهاجرین روستایی و تهیدستان شهری را در خود جای داده اند و بدون مجوز و خارج از برنامه ریزی رسمی و قانونی توسعه شهری ( طرحهای جامع و تفصیلی ) در درون و خارج از محدوده قانونی شهرها به صورت خودرو به وجود آمده اند. عمدتاً فاقد سند مالکیت هستند و از نظر ویژگی های کالبدی و برخورداری از خدمات و زیر ساختها ی شهری شدیداً دچار کمبود هستند. مداخله در این گونه بافتها از نوع ساماندهی و توانمندسازی خواهد بود اصل مشترک در همه انواع مداخله مشارکت مردمی خواهد بود.

### مراحل مطالعات ساماندهی و توانمندسازی سکونتگاههای غیررسمی

**هدف کلان:** تامین و بهسازی زیرساختها و ارتقاء محیط زیست به منظور کاهش گسست کالبدی از پیکره اصلی شهر و رفع تبعیض و خدمات رسانی فراگیر به ویژه برای گروههای کم درآمد آسیب پذیر. و اجرای بخشی از راهبردهای سند ملی توانمندسازی سکونتگاههای غیررسمی (مصوب بهمن ۸۲ هیئت محترم وزیران) از قبیل بسترسازی برای توانمندسازی اجتماعات این سکونتگاهها، ظرفیت سازی در مدیریت شهری. این مطالعات در ۵ مرحله به شرح زیر انجام می شود:

**مرحله نخست:** بررسی گستره فقر شهری و شناسایی محله های فقیر نشین ( سکونتگاههای غیررسمی )  
**هدف مرحله ای:** شناسایی میزان فقر شهری در مقیاس کل شهر است تا از طریق ایجاد بانک اطلاعاتی جامع در این زمینه و با استفاده از سنجه های عینی ، محلات فرودست شهری در داخل و بیرون محدوده شهری شناسایی و اولویت بندی شوند.

**مرحله دوم:** ارزیابی اجمالی از برنامه های موجود خدمات رسانی و بهسازی مدیریت شهری و تشکلهای مردمی در محله های هدف

**هدف مرحله ای:** توان سنجی بخش دولتی / عمومی و تحلیل برنامه های آتی و همچنین نهادهای غیردولتی فعال در محله های هدف می باشد

**مرحله سوم:** بررسی پیمایشی و شناخت ویژگی های اقتصادی - اجتماعی و کالبدی محله های هدف  
**هدف مرحله ای:** نیاز سنجی مردمی و شناخت ساختار اقتصادی - اجتماعی و کالبدی محله های هدف تعیین شده در مرحله نخست با استفاده از روشهای کمی و کیفی به منظور فراهم آوردن زمینه تدوین برنامه های بهسازی و توانمند سازی

**مرحله چهارم:** تدوین برنامه توانمند سازی و بهسازی محلات هدف  
**هدف مرحله ای:** تدوین راهبردها و برنامه های کلان به منظور ارتقاء کیفیت زندگی سکونت در محله های هدف و نیز رفع تبعیض در خدمات رسانی شهری و فراهم آوردن زمینه های توانمند سازی اجتماعات محلی  
**مرحله پنجم:** تدوین برنامه عملیاتی (ACTION PLAN) ساماندهی محله های هدف  
**هدف مرحله ای:** عملیاتی و اجرایی کردن بهسازی کالبدی و ارتقاء کیفیت محیط سکونت و تامین خدمات پایه و توانمند سازی اجتماعات محله های هدف است

**عناوین کلی پروژه های توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاههای غیررسمی:**

- پروژه های بهبود و ارتقاء زیرساختها و خدمات شهری
- پروژه های توانمندسازی در جهت حمایت از گروه های آسیب پذیر اجتماعی (کودکان؛ زنان سرپرست خانوار؛ معلولین)
- پروژه های توانمندسازی اقتصادی شامل ارتقاء وضعیت معیشت؛ اشتغال زایی و بهبود مسکن
- پروژه های ظرفیت سازی در مدیریت محلی به خصوص شهرداریها

## مقدمه

این سند مطابق ماده 16 قانون حمایت از احیاء، بهسازی و نوسازی بافت های فرسوده و ناکارآمد شهری و با هدف جلب مشارکت کلیه دستگاههای ذیربط بمنظور حفظ حقوق شهروندی، ارتقاء کیفیت زندگی و مدیریت یکپارچه در سطح ملی و محلی با رویکرد ضوابط شهرسازی، معماری ایرانی- اسلامی توسط وزارت راه و شهرسازی با هماهنگی وزارت کشور، سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری و شورای عالی استان ها تهیه و به استناد اصل 138 قانون اساسی به تصویب هیات دولت رسیده است.

از آنجا که بهسازی و نوسازی شهری مستلزم اتخاذ سیاست های چندوجهی در حوزه عمران، خدمات و مسکن و ارائه خدمات اجتماعی و فرهنگی به ساکنان این نواحی است. لذا پیشبرد آن در مقیاس بزرگ مستلزم هماهنگی بین دستگاه های دولتی در سطوح ملی، استانی و محلی (بعنوان بسترسازی) و مشارکت مردم و بخشهای خصوصی (بعنوان اصول محوری) می باشد.

ان سند ماهیت فرابخشی- ملی و خصلت محلی دارد و افق زمانی این سند نیز به تبع ماهیت راهبردی آن بلند مدت خواهد بود.

## طرح مسئله

محدوده های نیازمند احیاء، بهسازی و نوسازی، پهنه های نابسامان میانی شهرها، پهنه های شهری با پیشینه روستایی، سکونتگاههای غیر رسمی که در محدوده شهرها قرار دارند، هدف برنامه های احیاء، بهسازی و نوسازی شهری می باشند که در آنها عمدتاً:

- درآمد سرانه ساکنان کمتر از میانگین شهر و نرخ بیکاری بالا
- واحد مسکونی کم دوام، تراکم نفر در واحد مسکونی بالا و دچار مشکلات زیست محیطی
- میزان برخورداری از خدمات شهری نامناسب
- بالا بودن ناهنجاری های اجتماعی
- پایین بودن منزلت اجتماعی و بی توجهی به هویت تاریخی و فرهنگی

چنانچه تدابیر پیشگیرانه بکار بسته نشود و اقدامات دولت در زمینه بهسازی و نوسازی مقطعی و بدون توجه به ابعاد اجتماعی باشد شاهد رشد این نواحی و بغرنج شدن مشکلات آنها خواهد شد.

مهم ترین علل پیدایش وضعیت نواحی نابسامان شهری کشور

- 1- رشد شتابان جمعیت شهری و عقب ماندگی رشد اقتصاد ملی و عدالت توزیعی که موجب بالا رفتن نرخ بیکاری در شهر و فقر نسبی سه دهک اول درآمدی می شود.
- 2- ناکارآمدی برخی از سیاست های دولت در مورد بازار املاک و پول در پاسخ به تقاضای قشر کم درآمد و در نتیجه گرایش آنها به اسکان غیر رسمی و استقرار در نواحی نابسامان
- 3- کم توجهی دستگاه های دولتی به محله های نابسامان شهری و تاکید بر ایجاد نواحی جدید شهری و وضع مقرراتی فراتر از توان

مالی

## چشم انداز (بهبود وضعیت اجتماعی، اقتصادی و شرایط محیطی ساکنان محدوده ها و محله های هدف)

- استانداردهای مسکن، سرانه فضاهای عمومی، خدمات شهری و زیرساخت های شهری در سطح میانگین شهر محقق شود.
- احساس امید و آرامش در خانواده ها و پیشرفت بسوی آینده بهتر

## اهداف کلان (اهداف سند در دو حوزه پیشگیری و حل مسائل محدوده ها و محله های هدف)

- پیشگیری و پیشگیری از گسترش نابسامانی های شهری در همه جوانب
- تحقق ارتقاء فرهنگ شهروندی
- ارتقاء کیفیت، ایمنی و پایداری ساخت و ساز
- بهبود وضعیت اجتماعی ساکنان
- احیای میراث فرهنگی و تاریخی

## اصول هادی

این سند بر اصول راهنمای زیر استوار است:

- تاکید بر سیاست های پیشگیرانه
- تاکید بر توزیع متوازن جمعیت و فعالیت
- بکارگیری حداکثر از مشارکت مردم در فعالیت بهسازی و نوسازی
- رفع موانع سرمایه گذاری در امر احیاء، بهسازی و نوسازی
- تنظیم و اجرای برنامه های توسعه اجتماع محلی، بهبود معیشت ساکنان و حل مسائل اجتماعی آنها
- حفظ و ارتقاء هویت فرهنگی و سرمایه اجتماعی
- سهمیم شدن مالکان در صرفه ها و ارزش افزوده
- اجتناب از مداخله دولت ها به قصد کسب درآمد
- اجتناب از مداخلاتی که منجر به جابجایی گسترده ساکنان شود

## راهبردها

راهبرد 1- انجام اقدامات مربوط به حوزه احیاء، بهسازی و نوسازی در چارچوب نظام هماهنگ در سیاست گذاری توسعه شهرها با

### اولویت بخشی به سیاست های توسعه درونی

- ایجاد بستر قانونی مناسب بمنظور مدیریت محله های هدف
- تاکید برگسترش درونی از طریق شناسایی ظرفیت های موجود درون شهر و پرهیز از گسترش بی رویه شهرها
- بهره گیری از اراضی ناکارآمد و ناهمگون در محدوده شهرها
- توجه به برنامه های فقر زدایی و ایجاد پیوند بین توسعه کالبدی و اقتصادی - اجتماعی شهرها

- تامین فضای زندگی در استطاعت مالی خانوارهای کم درآمد و اولویت تامین پارکینگ مورد نیاز و رعایت حدنصاب تفکیک
- توانمندسازی و ظرفیت سازی شهرداری ها بمنظور بهبود در خدمات رسانی
- تاکید بر اجرای کامل مقررات ساختمان

## راهبرد 2- رفع شکست بازار زمین و مستغلات شهری و بازار سرمایه در پاسخ به تقاضای اسکان اقشار کم درآمد شهری

- تاکید بر اجرای بموقع طرح های آماده سازی زمین بمنظور عرضه زمین شهری به تناسب تقاضا و در استطاعت مردم
- تنظیم برنامه ها و بسترسازی مسکن ارزان قیمت با کیفیت مناسب توسط وزارت راه و شهرسازی
- تشویق و ترویج استفاده از فن آوری های نوین ساختمانی بمنظور ساخت سریع، ارزان و استاندارد
- ایجاد ساز و کار مناسب ارائه خدمات فنی و مشاوره های لازم به ساکنان بمنظور ارتقاء کیفیت ساخت و ساز
- حمایت و تشویق انبوه سازان به توسعه مسکن

## راهبردا 3- تهیه طرح ها و برنامه های احیاء، بهسازی و نوسازی براساس تقاضای واقعی ساکنان و به فراخور ویژگی های اقتصادی،

### اجتماعی و کالبدی بمنظور بهبود کیفیت زندگی، تقویت و ارتقای هویت محدوده ها و محله های هدف

- اجتناب از برنامه ریزی و طراحی مداخلات که منجر به از هم گسیختگی بافت کالبدی، اجتماعی و جابجایی گسترده ساکنان شود
- پیش بینی برنامه های تجمیع و تفکیک مجدد پلاک های ثبتي بمنظور رفع ریزدانی
- برنامه ریزی برای رفع نفوذناپذیری از طریق ساماندهی شبکه معابر
- پیش بینی تدابیر لازم در برنامه ها برای جلب رضایت و اسکان موقت ساکنین محدوده ها که تخریب ساختمان های مجاور ضروری بوده که موجب سلب امکان سکونت برای ساکنین شده است.
- حفظ منظر شهری و جلوگیری از آلودگی بصری
- بکارگیری فن آوری و تجهیزات نوین بمنظور جلوگیری از تعریضهای بی ضابطه
- رعایت الزامات تولید فضای مسکونی جدید در حد استطاعت ساکنین و مستأجران

## راهبرد 4- جلب مشارکت ساکنان و شاغلان محدوده ها و محله های هدف در زمینه احیاء، بهسازی و نوسازی شهری

- تسهیل در شکل گیری شورای محله و سازمان های مردم نهاد خصوصا برای بلوک های شهری که نیازمند تجمیع و تنظیم مجدد زمین هستند.
- برگزاری برنامه های آموزشی بمنظور ارتقای فرهنگ شهروندی
- رعایت اولویت در تخصیص منابع دولتی جهت تامین زیرساخت ها و خدمات پایه شهری با رویکرد محرک توسعه

## راهبرد 5- تسهیل سرمایه گذاری و ایجاد نظام انگیزشی مناسب بمنظور تشویق سرمایه گذاری بخش خصوصی از جمله ساکنان و مالکان

### مستغلات در محدوده ها و محله های هدف

- تسهیل در واگذاری اراضی دولتی برای کاربری های عمومی از طریق فروش اقساطی یا اجاره به شرط تملیک

- اعطای تسهیلات بانکی ارزان قیمت و تخفیف در عوارض صدور پروانه در چارچوب قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن
- تسهیل در صدور اسناد مالکیت
- اجتناب دستگاه های اجرایی و شهرداری ها از خرید املاک و اراضی در محله های هدف ( بااستثنای کاربری های عمومی – خدماتی ) در صورت وجود متقاضی بخش خصوصی برای خرید زمین
- حمایت از سامانه اطلاع رسانی عمومی

#### **راهبرد 6- بهبود وضعیت اقتصادی، اجتماعی و شرایط محیطی ساکنان محدوده و محله های هدف**

- توسعه آموزشهای فنی حرفه ای بمنظور تقویت بنیه اقتصادی خانوارهای ساکن
- تهیه بانک اطلاعاتی از بیکاران جویای کار ساکن در محدوده هدف
- حمایت از مشارکت و تجمیع سرمایه خرد ساکنان از طریق نهادهای مالی قانونی بمنظور ایجاد اشتغال و بهسازی و نوسازی محدوده هدف

#### **راهبرد 7- شناسایی، حفظ، تقویت و بهره گیری از ظرفیت ها و قابلیت های کالبدی، اجتماعی، اقتصادی و محیطی اماکن و محدوده های تاریخی – فرهنگی شهرها در احیاء، بهسازی و نوسازی محدوده ها و محله های هدف**

- نظامنامه حفاظت از بافت های تاریخی کشور توسط سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری و وزارت راه و شهرسازی تهیه و به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران خواهد رسید.
- حمایت از جاذبه های گردشگری و تاریخی از طریق تقویت سرمایه گذاری و تعیین کاربری های متناسب
- طراحی شهری با رویکرد حفظ هویت کالبدی محیطی
- اجتناب از مداخلات کالبدی گسترده و تاکید بر حفاظت از وحدت نظام ساختاری کالبدی و اجتماعی
- برنامه ریزی حفاظت و احیای عرصه های تاریخی

#### **راهبرد 8- تنظیم نظام تامین مالی مناسب برای تحقق طرح ها و برنامه های احیاء، بهسازی و نوسازی شهری محدوده ها و محله های هدف**

- پیش بینی هزینه عمران شهری در ردیف خاصی از بودجه سرمایه ای شهرداری ها و تامین آن از محل عوارض ها
- ایجاد ردیف بودجه ای مستقل در قوانین بودجه سنواتی برابر ماده 13 قانون حمایت از احیاء، بهسازی و نوسازی بافت های فرسوده و ناکارآمد شهری – مصوب 1389
- استفاده از منابع حاصل از درآمدهای مالیاتی و پیشنهاد اصلاح قوانین و مقررات مربوطه
- انتشار اوراق مشارکت
- استفاده از ظرفیت نهادهای مالی قانونی



## "شرح خدمات تهیه برنامه ساماندهی سکونتگاههای غیررسمی و اقدامات توانمند سازی اجتماعات آنها با تاکید بر بهسازی شهری"

(نهایی - ۸۷/۴/۲۳)

### مقدمه :

طی دهه های اخیر به تدریج محلات نابسامان و سکونتگاههای غیررسمی ، به طور عمده در حاشیه شهرهای بزرگ کشور ، خارج از برنامه رسمی توسعه شهری و به صورت خودرو شکل گرفته و گسترش یافته است . این محلات خودرو یا حاشیه نشین ، به بیان درست تر اسکان غیررسمی نامیده شده اند و کارکرد اصلی آنها تامین زمین و الگوی ساخت متناسب با توان مالی گروههای کم درآمد اغلب مهاجر است . این گونه سکونتگاهها که سیمای نازیبا ، خدمات ناکافی و ساکنان کم توان و مشاغلی نامطمئن دارند ، محیطی آماده برای پذیرش نابهنجاری های اجتماعی و باز تولید فقر فراهم می سازند و خطر پذیری بالایی در برابر سوانح طبیعی دارند . حجم گسترده و روند روبه افزایش سکونتگاههای غیررسمی در کشور ، تهیه و تصویب سندی را باعث شد که چارچوب و نحوه فعالیت هنانگک بخش دولتی - عمومی و مشارکت مردمی برای چاره جویی مشکلات اسکان غیررسمی را مشخص می سازد . سند ملی توانمند سازی و ساماندهی سکونتگاههای غیررسمی در تاریخ ۸۲/۱۱/۱۹ به تصویب هیئت محترم دولت رسید که اصول و راهبرهای تصریح شده در آن راهنمای اساسی این شرح خدمات است .

### اهداف :

هدف این شرح خدمات اجرای بخشی از راهبردهای سند پیش گفته است که از یک سو ظرفیت سازی در مدیریت شهری را مد نظر دارد و از سوی دیگر بستر سازی برای توانمند سازی اجتماعات این سکونتگاهها را رهگشایی می کند . بر این اساس ، هدف کلان عبارتست از تامین و بهسازی زیر ساختها و ارتقاء محیط زیست به منظور کاهش گسست کالبدی از پیکره اصلی شهر و رفع تبعیض و خدمات رسانی فراگیر به ویژه برای گروههای کم درآمد آسیب پذیر

### اهداف خرد این شرح خدمات عبارتست از :

ایجاد پایگاه اطلاعات رایانه ای به منظور شناخت و تحلیل ابعاد کمی و کیفی سکونتگاههای غیررسمی تدارک سیاستگذاری کاهش فقر شهری و رفع محرومیت در برخورداری از خدمات و زیر ساختهای پایه نهاد سازی : یاری رسانی به سازماندهی و بسیج منابع مالی و انسانی موجود و/ ایجاد تشکلهای اجتماعات محلی با هدف جلب مشارکت اجتماعی به منظور شناخت نیازها ، اولویتها و همچنین نظارت بر اقدامات اجرایی ظرفیت سازی : در سطح مدیریت شهری و آشنایی مقامات مسئول توسعه شهری و بویژه شهرداری ها با تجربه های حاصل از مداخله و بهسازی کالبدی ، تامین خدمات و توانمند سازی اجتماعی جهانی و انطباق با شرایط بومی و محلی ارائه برنامه عملیاتی - اجرایی ساماندهی و بهسازی کالبدی و توانمند سازی اجتماعی

## رویکرد:

بر مبنای اهداف گفته شده، گروه کاری مهندسین مشاور، رویکردی متفاوت با نقش سنتی و متداول در طرحهای توسعه شهری باید اختیار کند و در ایفای نقش متحول کننده و نوین خود، توجه به نکات زیر ضروری است:

الف - ساماندهی سکونتگاههای غیررسمی اقداماتی بیش از مهندسی از جنبه کالبدی را در بر می گیرد و هدف نهایی آن توسعه اجتماعات محلی کاهش فقر شهری است. از اینرو، بخش دولتی - عمومی به تنهایی قادر به تحقق این هدف نیست بلکه مشارکت موثر مردمی شرط لازم برای تحقق این هدف به شمار می رود. چنین مشارکتی مستلزم توانمند سازی ساکنان این گونه سکونتگاههاست. برای توانمند سازی در این شرح خدمات بر اقدامات بهسازی محیطی (با فرایندی متفاوت در نیل به برونداها) تاکید شده است که طی آن اعتماد سازی، نهاد سازی و ظرفیت سازی در اجتماعات محلی تحقق یابد.

ب- توانمند سازی اجتماعات تهیدست مستلزم کار صمیمانه نزدیک، مداوم و در دورن آنهاست و با ارائه نقشه و گزارش و تصویب مقامات پایان نمی گیرد. حضور محلی با به خدمت گرفتن کارشناسانی توانا در زمینه ایجاد ارتباط مردمی تا تحقق برنامه ها اجتناب ناپذیر است. در این فرایند، برنامه ریزی " برای مردم " باید به برنامه ریزی " با مردم " تبدیل شود و مهندسین مشاور نقش میانجی و تسهیل کننده بروز توانهای درونی این اجتماعات را ایفا نمایند. بنابراین، مقدم بر فعالیتهای مهندسی و سخت افزاری، اولویت با محوریت مردم است و در عوض " عرضه - محور " بودن، " تقاضا - محور " بودن آن مورد توجه می باشد.

پ - مدیریت شهری نیازمند ظرفیت سازی برای اتخاذ سیاستهای هماهنگ با سند ملی توانمند سازی و ساماندهی در چاره جویی مشکلات اسکان غیررسمی است. مهندسان مشاور ضمن آگاه سازی و تعیین برنامه عملی توانمند سازی با استفاده از بهسازی شهری، به نهاد سازی لازم برای همسویی اقدامات بخش دولتی - عمومی و مردمی، پذیرش نقش ها و فعال کردن دستگاههای مرتبط یاری می رساند. در این خصوص تلاش برای اثر بخشی و بهره وری بیشتر سرمایه گذاری دولتی - عمومی به کمک رهیافت مدیریت مشارکتی و افزایش قدرت تصمیم گیری و مداخله نهادهای محلی حائز اهمیت است.

ت - با عنایت به اصول هادی تصریح شده در سند ملی توانمند سازی، برنامه ساماندهی سکونتگاههای غیررسمی لازم است به مثابه بخشی از برنامه توسعه پایدار شهر و منطقه تلقی شود و در هماهنگی و تعامل با برنامه های کلان قرار گیرند. در این برنامه ها، جابجایی فیزیکی محل سکونت فعلی، نه به عنوان قاعده بلکه به عنوان استثنا در مواردی که خطر پذیری طبیعی زیاد است و یا ضرورت جایگزینی کارکردی جمعی وجود دارد - آنها تنها با جلب موافقت ساکنین و جبران فرصت از دست رفته - صورت می گیرد. در این خصوص رهنمودهای سند چارچوب سیاست اسکان مجدد و سند مدیریت زیست محیطی مبنای برنامه ریزی و اقدامات بهسازی خواهد بود. حق اقامت و امنیت در سکونت با یافتن جایگاه قانونی این سکونتگاهها از مهمترین عوامل ارتقاء پایدار محیط آنهاست که البته باید با تمهیدات افزایش مسئولیت

پذیری مدنی و شراکت در هزینه ها همراه باشد تا توقع یک سوبه کمک و هدیه از بخش دولتی - عمومی به وجود نیاید .

ث- موفقیت نهایی برنامه ساماندهی سکونتگاههای غیررسمی در گرو هماهنگی و هم افزایی نظامند با دیگر برنامه های جامع بخشی و فضای سکونتگاههای شهری کشور است تا به ویژه ، کاهش فقر و تعادل های منطقه ای موجب پیش گیری از باز تولید و گسترش آن شوند . لیکن با این حال برنامه ساماندهی این سکونتگاهها باید به خودی خود قابلیت اجرا و اثر بخشی در بهبود شرایط سکونت تهیدستان شهری را داشته باشد که این نیز به نوبه خود ، تاثیرات مطلوبی در بازنگری برنامه های جامع توسعه خواهد داشت .

### **مراحل و اهداف مطالعات :**

این شرح خدمات شامل پنج مرحله متوالی به قرار زیر است :

**مرحله نخست :** بررسی گستره فقر شهری و شناسایی محله های فقیر نشین ( سکونتگاههای غیررسمی )

**هدف :** شناسایی میزان فقر شهری در مقیاس کل شهر است تا از طریق ایجاد بانک اطلاعاتی جامع در این زمینه و با استفاده از سنجه های عینی ، محلات فرودست شهری در داخل و بیرون محدوده شهری شناسایی و اولویت بندی شوند .

**مرحله دوم :** ارزیابی اجمالی از برنامه های موجود خدمات رسانی و بهسازی مدیریت شهری و تشکلهای مردمی در محله های هدف

**هدف :** توان سنجی بخش دولتی / عمومی و تحلیل برنامه های آتی و همچنین نهادهای غیردولتی فعال در محله های هدف می باشد .

**مرحله سوم :** بررسی پیمایشی و شناخت ویژگی های اقتصادی - اجتماعی و کالبدی محله های هدف

**هدف :** نیاز سنجی مردمی و شناخت ساختار اقتصادی - اجتماعی و کالبدی محله های هدف تعیین شده در مرحله نخست با استفاده از روشهای کمی و کیفی به منظور فراهم آوردن زمینه تدوین برنامه های بهسازی و توانمند سازی

**مرحله چهارم :** تدوین برنامه توانمند سازی و بهسازی محلات هدف

**هدف :** تدوین راهبردها و برنامه های کلان به منظور ارتقاء کیفیت زندگی سکونت در محله های هدف و نیز رفع تبعیض در خدمات رسانی شهری و فراهم آوردن زمینه های توانمند سازی اجتماعات محلی

طرح راه حل های ساماندهی منجر به بهسازی محلات ، با کسب توافق در گزینش راه حل مطلوب با بخشهای مردمی ، دولتی و عمومی ، و هماهنگ نمودن راه حل پیشنهادی با دیگر برنامه های توسعه شهری

**مرحله پنجم :** تدوین برنامه عملیاتی ( ACTION PLAN ) ساماندهی محله های هدف

**هدف :** عملیاتی و اجرایی کردن بهسازی کالبدی و ارتقاء کیفیت محیط سکونت و تامین خدمات پایه و توانمند سازی اجتماعات محله های هدف است .

## شرح خدمات :

**مرحله نخست:** بررسی گستره فقر شهری و شناسایی محله های فقیر نشین (سکونتگاههای غیررسمی)

۱-۱- بررسی فقر در محدوده شهر در گزارشی به عنوان وضعیت موجود (stock – taking) همراه با نقشه ها و داده های لازم تدوین خواهد شد. اطلاعات و داده های این قسمت از گزارش مبتنی بر آخرین اطلاعات موجود مرکز آمار ایران و سایر دستگاههای ذیربط خواهد بود. این گزارش موارد زیر را شامل خواهد شد:

الف - فضا های کالبدی

- واحدهای مسکونی

- زیر ساختهای کالبدی

- فضاهای عمومی و خدمات شهری

ب - جمعیت بر حسب خانوار

پ - اطلاعات اقتصادی - اجتماعی و تحلیل آنها

ث - اطلاعات زیست محیطی و تحلیل آنها از جمله سوانح طبیعی (قرار داشتن در معرض سیل و زلزله)

۱-۲- گونه شناسی محله های فرودست شهری:

الف - بررسی مراحل و جهت های توسعه کالبدی شهر با تاکید بر موقعیت محله های فرودست شهری شامل سکونتگاههای غیررسمی

ب - بررسی الگوهای کاربری زمین و نسبت های آن

پ تهیه نقشه مالکیت اراضی شهر با تاکید بر سکونتگاههای غیررسمی (اراضی دولتی، وقفی، خصوصی و...)

ت - محدوده کالبدی - اداری و حوزه های اجتماعی

ث - وضعیت کالبدی زیرساختها و خدمات موجود (شبکه معابر، آب، فاضلاب، برق، مخابرات و...) و دامنه پوشش آنها و کیفیت خدمات رسانی

ج - بررسی رشد جمعیت، تغییرات فصلی آن و تحلیل نقاضا برای مسکن و تاثیر گذاری بر وضعیت محیط زیست شهری

چ - شناخت کانونهای فعالیت های اقتصادی (رسمی - غیررسمی) بر حسب گروههای عمده فعالیت و شغلی در محدوده شهر و پیرامون آن

**\* پروندهها:** پهنه بندی محلات فرودست شهری، برآورد تقاضای اسکان غیررسمی در آینده، گونه شناسی پهنه

های محلات فرودست شهری، تعیین محلات اسکان غیررسمی، گزینش محلات در اولویت برنامه، پیش بینی و ذخیره

سازی کاربری مسکونی برای سکونت کم درآمدها، ارزیابی روند توسعه کالبدی - فضایی شهری با استفاده از داده

های موجود و نرم افزار "GIS"

\* با توجه به بروندادهای پیش گفته ویژگی های اصلی روند توسعه شهر ، شناسایی و محله های فقیرنشین شهر بر اساس معیارهای زیر گونه شناسی خواهد شد :

- وضعیت مالکیت اراضی ( دولتی ، خصوصی ، وقفی )
- تجانس فرهنگی و قومی
- نزدیکی یا مجاورت با شبکه های اصلی زیر ساختی ( آب ، برق ، راه و... )
- وضعیت خدمات شهری
- وضعیت محیطی و خطر پذیری طبیعی
- شاخصهای اقتصادی - اجتماعی ( شغل ، سواد ، درآمد ، هزینه و... )
- تراکم جمعیت
- میزان اراضی خالی ( به منظور ایجاد خدمات و تاسیسات مورد نیاز )

\* در این راستا توجه به نکات زیر ضروری می باشد :

- الف - سکونتگاههای غیررسمی و رسمی بر حسب برخورداری یا عدم برخورداری از زیرساختها و خدمات پایه
  - ب - سکونتگاههای پرتراکم در داخل محدوده شهر که کانون فعالیتهای اقتصادی نیز هستند .
  - ج - ویژگی های کالبدی - اجتماعی سکونتگاههای غیررسمی خارج از محدوده قانونی شهر
- در پایان مرحله نخست ، مصوبه ستاد استانی توانمند سازی و دبیرخانه ستاد ملی توانمند سازی برای تأیید محله های مورد عمل باید کسب گردد .

**مرحله دوم :** بررسی و ارزیابی اجمالی از برنامه های موجود زیر ساختی و بهسازی مدیریت شهری و تشکلهای مردمی در محله های هدف :

۲-۱- شناسایی برنامه ها و اقدامات گذشته و در دست انجام نهادهای مدیریت توسعه شهری ( شهرداری ، مسکن و شهرسازی ، آب ، برق ، فاضلاب و... )

۲-۲- شناسایی تشکلهای محلی و سازمانهای غیردولتی و برنامه های فعالیت آنها

۲-۳- آشنایی با دیدگاههای مقامات مدیریت توسعه شهری در مورد کیفیت و کمیت خدمات رسانی به محله های هدف

۲-۴- انجام تحلیل نقاط قوت، ضعف ها، تهدیدات و فرصتها (SWOT) برنامه های موجود زیرساختی و بهسازی مدیریت شهری و تشکل های مردمی در محله های هدف

\* **بروندها :** شناخت دامنه خدمات رسانی و بهسازی کالبدی در محلات هدف ، توان سنجی بخش های دولتی - عمومی و تحلیل و تایید برنامه های کنونی و آتی آنها

\* در پایان مرحله دوم ، تاییدیه ستاد توانمند سازی استانی و دبیرخانه ستاد ملی توانمند سازی برای برنامه های مرتبط بخشی در محله های هدف باید کسب گردد .

### مرحله سوم: بررسی پیمایشی و شناخت ویژگی های اقتصادی - اجتماعی و کالبدی محله های هدف\*<sup>۱</sup>:

این بخش از بررسی مستلزم بدست آوردن اطلاعات و داده های دقیقتر از وضعیت محله های هدف است و مشاور از طریق نمونه گیری و یا حجم مناسب ساختار عمومی محله را به دقت شناسایی می کند.

#### ۳-۱- ویژگی های جمعیت شناختی

- جمعیت نواحی و تراکم آنها و ساختار سنی و جنسی
- بررسی ویژگی های خانوار: بعد خانوار، زنان خود سرپرست یا سرپرست خانوار، تعداد کودکان لازم التعليم، تعداد کودکان کمتر از ۵ سال و مانند آن
- شناخت جریانهای مهاجرتی و منشاء آنها
- رشد جمعیت و تغییرات فصلی و تاثیر آن بر تقاضای مسکن و محیط زیست شهری (بر مبنای آخرین اطلاعات مرکز آمار ایران و سایر داده های موجود مانند اطلاعات پایگاههای بهداشتی و غیره) طی ۴ دهه گذشته

#### ۳-۲- ویژگی های اقتصادی - اجتماعی:

- بررسی میزان تحصیلات، سواد و توانمندیهای حرفه ای (ماهر، نیمه ماهر، غیرماهر): این اطلاعات لازمست برای مشارکت موثر اهالی محل در اجرای طرحهای بهسازی و تامین نیروی انسانی ملحوظ شود و همچنین در مرحله جمع آوری اطلاعات و تشکیل جلسات بحث متمرکز (FGD) و تدوین راهبردها و راه حلها از آنها استفاده شود.
- ارائه تصویر و سیمای کلی اجتماعی - اقتصادی محله
- بررسی نحوه توزیع طبقات و گروههای اجتماعی - اقتصادی در محله
- شناسایی تمام گروههای ذینفع و ذینفوذ محله از قبیل نمایندگان و معتمدین محلی، شهرداریها و شوراهای شوراییها، مسجد(هیات های مذهبی) مدرسه، فرهنگسرا، حسینیه و تکایا، سازمانهای غیردولتی، سازمانهای خیریه، سازمانهای خرد محلی (رابطین بهداشتی) با هدف شناخت نیروهای تاثیرگذار در محله و نشان دادن سلسله مراتب قدرت در میان گروهها وسازمانهای ذینفع و ذینفوذ
- بررسی میزان تعلق خاطر ساکنین محله(بومی یا مهاجر بودن و...)
- تعیین مکانها و فضاهای خاطره انگیز و هویت دار در محله
- شناسایی فضاهای جمعی(خاطره های جمعی) و تعیین عمده ترین کاربریها و فعالیتهای مورد نیاز و دارای قابلیت تبدیل به فضاهای جمعی
- شناخت فضاهای ناامن و جرم زا و مکانهای دارای معضلات اجتماعی محله

\* بر اساس پیوست شماره (۱) مشاور ملزم به انجام اقدامات این مرحله از مطالعات می باشد.

- بررسی و تحلیل روابط اجتماعی درون گروهی و محله ای (روابط همسایگان، مکانهای تجمع، اعتماد متقابل ، روابط بین شبکه های اجتماعی موجود) و راهکارهای تقویت سرمایه اجتماعی در محله
  - شناسایی مشکلات موجودی که پیش روی ساکنان محله از حیث مسکن، نحوه نگاهداشت زمین و حقوق مالکیت، زیرساختها، خدمات اجتماعی، وجود نهادهای موجود یا نبود آنها، امنیت، تبعیض و کنار گذاشتگی برخی از اعضای محله بنا بر جنسیت ، قومیت ، مذهب و ...
  - شناسایی توان و ظرفیت موجود اجتماعات محلی (اجتماعی، کالبدی، آموزشی، حرفه ای و غیره)
  - ترکیب اجتماعی با توجه به ویژگی های قومی
  - بررسی ساختار اشتغال و گروههای هزینه - درآمد
  - بررسی موقعیت مکانی و نوع فعالیت اقتصادی مورد توجه کم درآمدها (از قبیل محله هایی که به کار یا فعالیت غیررسمی مشغولند ، بازارها و مانند آن )
  - بررسی الگوی مصرف به تفکیک اقلام خوراکی و غیر خوراکی و برخورداری از دارائی های گوناگون
- ۳-۳- ویژگی های کالبدی ( شامل : مسکن ، زیرساختها و خدمات )
- الف - بررسی وضعیت مالکیت زمین و واحدهای مسکونی ( عدوانی ، قولنامه ای ، رسمی ، وقفی و غیره )
- ب- بررسی الگوی ساخت و کیفیت واحدهای مسکونی بر حسب نوع مصالح مورد استفاده ، شیوه ساخت و استفاده از نیروی کار ماهر ، غیرماهر با مشارکت خود ساکنان
- پ - بررسی مساحت زمین و زیر بنای واحدهای مسکونی
- ت - بررسی تراکم خانوار در واحد مسکونی و نفر در اتاق
- ث - بررسی تسهیلات موجود در واحد مسکونی و کیفیت آنها ( حمام ، دستشویی ، آشپزخانه و غیره )
- ج - بررسی خدمات عمومی موجود و کیفیت آنها : واحدهای آموزشی ، مراکز بهداشتی ، مراکز تجمع گروههای اجتماعی ، زمینهای بازی و مانند آنها به تفکیک محله های هدف
- چ - بررسی وضعیت زیر ساختها : برخورداری از انشعابات برق ، آب ، تلفن ، گاز و غیره
- ح - بررسی وضعیت شبکه معابر و نحوه دفع فاضلاب و آبهای سطحی
- خ - وضعیت جمع آوری پسمانده ها خانگی و نحوه دفع آنها
- ۳-۴- شناخت ظرفیتهای محلی برای مشارکت در بهسازی و برنامه های موجود مدیریت شهری
- ۳-۴-۱- نیاز سنجی و شناخت ظرفیتهای اولویتهای محلی :
- الف - در محله های هدف با همکاری سازمانهای غیردولتی یا تشکلهای مردمی جلسات بحث متمرکز ( Focus Group Discussion ) در باره وضعیت موجود خدمات رسانی ، دیدگاه ساکنان درباره نیازها و اولویتهای آنان و همچنین استطاعت مالی خانوارها برای مشارکت در هزینه های بهسازی محله به تفکیک مردان ، زنان و جوانان باید تشکیل شود . اعضاء این گروهها حدود ۸ تا ۱۰ نفر می باشند .

ب - پس از برگزاری این جلسات و مستند سازی لازم (مانند تصویر برداری ، عکس و ضبط گفتگوها ) فهرستی از مسائل و مشکلات ، نیازها و اولویتهای ساکنان ، توان مالی پرداخت برخی از هزینه های خدمات رسانی یا ساخت زیر ساختهای ضروری تهیه و تدوین می شود .

پ - یافته های حاصل از تمامی جلسه های بحث متمرکز می تواند شامل موارد زیر باشد که افزایش یا کاهش این محورها منوط به توافق و هماهنگی مشاور و کارفرما خواهد بود :

- میزان رضایت ساکنان محله ها از شرایط زندگی کنونی
- نحوه دسترسی و کیفیت خدمات ، آب آشامیدنی ، برق ، گاز ، روشهای دفع فاضلاب ، دسترسی به آموزش ، بهداشت ، حمل و نقل و غیره
- شیوه های سنتی و متداول مشارکت و موارد آن
- نحوه تصمیم گیری در خانوارها و میزان مشارکت در امور مربوط به محله
- وضعیت زنان در ساختار خانوار و محله
- نگرش ساکنان به نهادهای خدمات رسان
- فرایند تصمیم گیری در سطح محله و شناسایی افراد یا گروههای موثر و فعال محلی
- نیازها و اولویتهایی که بر فرایند ساماندهی و ارتقاء محلات تاثیر گذار خواهد بود .
- میزان تمایل ساکنان محله در زمینه بهسازی کالبدی و بهبود خدمات رسانی و همچنین میزان استطاعت مردم و تمایل آنها به پرداخت در قبال استفاده از خدمات و زیر ساختها
- اشتراکات فرهنگی و میزان تجانس و همبستگی اجتماعی
- میزان و نحوه آشنایی مردم با دستگاههای متولی مدیریت شهری جهت انعکاس نیازها
- بررسی چگونگی تشکیل نهادهای محلی جهت پیگیری و انجام طرحهای مورد نیاز ( که در فصل چهارم تدوین می گردد )
- بررسی چگونگی تشکیل و میزان تمایل مردم به تشکیل صندوق های تامین مالی خرد ( صندوقهایی که اعضای آن می توانند به صورت چرخشی یا بر حسب اولویت ساکنان محل از وامهای کوتاه مدت و بدون بهره استفاده نمایند ) .

- با توجه به نتایج حاصل از گفتگوها در این مرحله پیشنهاد می شود مشاور ضمن ارزیابی ظرفیتهای محلی موجود اقدام به طرح ریزی و تسهیل اجرای محلی یک یا چند پروژه توانمند سازی اجتماعی و بهسازی کالبدی در مقیاس یک یا چند کوجه متناسب با ظرفیتهای محلی و نیازهای برخاسته از بحثهای متمرکز با شراکت ساکنان آن محله ها نماید و این طرحها با هماهنگی کارفرما و ارائه گزارش حاصل از مطالعات پیمایشی و گروههای بحث متمرکز به ستاد استانی توانمند سازی و با همیاری نهادهای مدیریت شهری اجرا می شوند . این پروژه ها باید کوتاه مدت ، تاثیر گذار و با حداقل هزینه اجرا شود . منابع مالی لازم را در صورت لزوم ستاد استانی تامین خواهد کرد .



۳-۴-۲- بررسی برنامه های موجود بهسازی و خدمات رسانی شهری در محله های هدف و توان سنجی بخش های دولتی - عمومی :

الف - بررسی و تهیه خلاصه ای از برنامه های مصوب دستگاههای مدیریت محلی در محله های هدف ( اعم از برنامه های بخشی مرتبط با پروژه ها )

ب - برگزاری جلسات گفتگو با مدیران نهادهای مدیریت شهری درباره برنامه های موجود و راه حلهای آنان برای بهبود خدمات رسانی و بهسازی در محله های هدف و تهیه خلاصه گزارش آن

پ- بررسی توان مالی و تجهیزات شهرداری در زمینه خدمات رسانی به محله های هدف و تهیه گزارش آن .

ت- برگزاری کارگاه ظرفیت سازی در مدیریت شهری به شرح مندرج در پیوست ۲ این قرارداد

۳-۴-۳- مسئله یابی و طرح راهبردهای ساماندهی در محلات هدف

الف - جمعبندی از پژوهشهای نیاز سنجی مردمی و توان سنجی دولتی / عمومی ( بندهای قبل ) برای استنتاج مشکلات ، نیازها و راه حلها .

ب - تدوین گزارش مسئله یابی و طرح راهبردهای ساماندهی در محلات هدف

پ- برگزاری جلسات نظر خواهی از گروههای بحث متمرکز محلی و نیز مجموعه مدیریت شهری برای کسب آراء و توافق همگانی

۳- ۵ - انجام تحلیل نقاط قوت، ضعف ها، تهدیدات و فرصتها (SWOT) اجتماعی ، اقتصادی ، کالبدی ، زیست محیطی ، سازمان فضایی در محلات هدف

### برونداها :

توصیف شرایط کنونی زندگی و شدت فقر در محله های هدف / ارائه ساختار کلی نظام محله ها / ظرفیت ها ، نیازها و اولویت های مدیریت شهری و ساکنین محلی . ارائه گزارش مسئله یابی و طرح راهبردهای ساماندهی در محلات هدف و تعیین پروژه های کوچک راه انداز مشارکت محلی

• در پایان این مرحله مصوبه ستاد استانی و دبیرخانه ستاد ملی توانمند سازی در خصوص یافته های مورد نظر ، اقدامات و راهبردهای ساماندهی در محلات هدف باید کسب شود .

### مرحله چهارم :تدوین برنامه توانمند سازی و بهسازی محله های هدف<sup>۲</sup> \*

۴-۱- تهیه پیش نویس اهداف و برنامه بهسازی کالبدی و توانمند سازی اجتماعی بر اساس نتایج مسئله یابی و طرح راهبردهای ساماندهی در مرحله پیشین و نیز همسویی آنها با برنامه های موجود توسعه شهری و تفاهم کلی با مدیران ارشد نظام مدیریت شهری . این راهبردها و اهداف کلان در گروههای عمده : محیط های مصنوع و زیر ساختها ، توانمند سازی ، نهاد سازی ، توسعه اقتصادی در محلات هدف و همچنین ظرفیت سازی و تقویت نهادهای مدیریت محلی گروه بندی خواهد شد .

<sup>۲</sup> \*تعریف پروژه های کالبدی می بایست در ارتباط با ساختار - سازمان فضایی می باشد.

۲-۴- طرح راهکارهای بهسازی محله های هدف بر اساس اولویت ها و گروه بندی آنها بر اساس دوره های زمانی متفاوت

۳-۴- تعیین محدوده برآورد مساحت مورد نیاز برای اسکان مجدد بر اساس گونه شناسی های انجام شده در مقیاس کل شهر که بتوان از آنها در شرایط اضطراری برای اسکان مجدد خانوارها استفاده شوند و نیز شناسایی اراضی مناسب جهت آماده سازی حداقل ( شبکه معابر و فاضلاب ) برای استقرار اقشار کم درآمد در صورت لزوم. در این ارتباط بانک زمین و ذخیره سازی جهت سکونت کم درآمدها در آینده پایه گذاری شود.

۴-۴- شناسایی محله های فرودست شهری که در پیرامون و پیوسته با شهر شکل گرفته اند و شرایط لازم را برای برخورداری از خدمات و ارتقاء محیطی دارند. بررسی یکپارچگی این محله ها با شهر و با شبکه زیر ساختهای موجود و آتی با توجه به موقعیت محدوده قانونی شهر.

۵-۴- پیشنهاد درباره زیرساختهای خاص و تسهیلات عمومی مورد نیاز برای بهسازی و ارتقاء محله های فرودست شهری  
۶-۴- تشکیل هسته های مدیریت محلی در محله های هدف به عنوان اولین گام در سازماندهی برنامه های بهسازی کالبدی و توانمند سازی اجتماعی و همچنین به منظور تداوم مشارکت مردمی در روند طرح با همکاری ستاد استانی توانمند سازی

۷-۴- این نهادهای مدیریت محلی می توانند برخاسته از فعالیت مشاور در چارچوب ارتباط با گروههای ذینفوذ و ذینفع و یا از طریق تشکلهای اجتماعی - محلی فعال و موجود باشد. بنابر ماده ۴ آئین نامه نحوه فعالیت ستاد استانی توانمند سازی، مشاور می تواند تعدادی از این افراد را ( ۵ تا ۷ نفر ) برای همکاری و مشارکت و نظارت در اجرای طرح ساماندهی محله های هدف برای عضویت در این نهاد به ستاد استانی معرفی نماید. توصیه می شود افراد پیشنهادی در بر گیرنده گروههای اجتماعی مردان، زنان و جوانان ساکن در محله ها باشند.

۸-۴- بررسی و تعیین الزامات هماهنگی برنامه های موجود توسعه شهری با برنامه بهسازی کالبدی و توانمند سازی ارائه شده در محله های هدف.

**برونداها:** طرح راهکارهای بهسازی در محله های هدف، توافق در گزینش راهکار مطلوب با بخشهای مردمی و دولتی / عمومی، تعیین الزامات هماهنگی ما بین راهکارهای برگزیده و دیگر برنامه های توسعه شهری.

• در پایان این مرحله مصوبه ستاد استانی توانمند سازی و دبیرخانه ستاد ملی توانمند سازی برای برنامه بهسازی و اسکان مجدد باید کسب گردد.

**مرحله پنجم:** تدوین برنامه عملیاتی ( ACTION PLAN ) ساماندهی محله های هدف:

ارائه برنامه اقدامات اجرایی به تفکیک فعالیتها بر اساس موارد زیر:

۱-۵- تعریف دقیق بخشها و زیر بخشهای پروژه و تخمین هزینه ها بر اساس طرح های اولیه

۲-۵- تحلیل مالی، شامل هزینه ها، مخارج جاری عملیات و نگهداری و تاثیر برنامه بر وضعیت مالی شهرداری ها

- ۳-۵- تحلیل نهادی شامل ، چارچوب اجرایی ، کمک های فنی ، آموزشی، ظرفیت سازی و نیز طرح های تفصیلی اجرایی برای توسعه اجتماعی - اقتصادی و ظرفیت سازی و تقویت نهادها
- ۴-۵- تهیه جداول دقیق اجرایی بخش های مختلف برنامه ( بر اساس دستگاه متولی ، بهره بردار و سازمان دهنده ) با کسب موافقت دستگاههای مرتبط .
- ۵-۵- ارزیابی پیامدهای اقتصادی و مالی پروژه ها
- ۶-۵- ارزیابی پیامدهای اجتماعی ( میزان انطباق با نیازها و اولویت های محلی )
- ۷-۵- پیشنهاد دقیق نحوه جابجایی و اسکان مجدد ( در موارد بسیار ضروری ) خانوارها بر اساس سند چارچوب سیاست اسکان مجدد با هماهنگی ستاد استانی توانمند سازی
- ۸-۵- ارزیابی پیامدهای زیست محیطی و تهیه طرح کاهش پیامدهای منفی زیست محیطی
- ۹-۵- تمامی برنامه های اجرایی پیشنهادی می بایست با دستور العملهای سند ملی توانمند سازی و اسناد مدیریت زیست محیطی و اسکان مجدد سازگار باشد .
- برونداها:** برنامه عملیاتی به تفکیک فعالیتها و پروژه های مرتبط ، مطالعه امکان سنجی یکایک پروژه ها از نظر مالی ، ظرفیت نهادی ، شراکت بخش های غیر دولتی / عمومی ، ارزیابی پیامدهای اجتماعی و اقتصادی و زیست محیطی ، جابجایی و اسکان مجدد و تحلیل خطر پذیری ( ریسک ) ، زمانبندی اقدامات و تبادل موافقتنامه با یکایک دستگاهها و نهادهای مردمی برای پروژه های در برنامه .
- در پایان این مرحله مصوبه ستاد توانمند سازی استان و دبیرخانه ستاد ملی توانمند سازی در خصوص برنامه های عملیاتی ساماندهی محله های هدف باید کسب گردد .

## پیوست (۱): ضمیمه شرح وظایف مربوط به مرحله سوم ( مطالعات اجتماعی)

### توجه: گروه های ذینفع به شرح زیر است

- کارگزاران و سازمان های اصلی دست اندکار و مرتبط با پروژه
- شهرداری ها
- نهادهای محلی ( رسمی ، غیررسمی ، و به انضمام سازمان های غیردولتی )
- افراد مطلع و راهگشا ( افراد مورد احترام در محله ، آموزگاران ، کارکنان خانه های بهداشت ، مسئولان سازمان های غیر دولتی ، مددکاران اجتماعی محلی و سایر افراد )
- فعالان اقتصادی محله
- بهره مند شوندگان نهایی

### درپیمایش خانوار به نکات زیر توجه شود

پیمایش خانوار پایگاه داده ای برای یافتن مسائل اجتماعی، اقتصادی، و زیرساختی که این اجتماعات / محله ها با آن مواجه هستند جهت پیگیری در زمان مشابه ایجاد خواهد نمود. جهت مقایسه، پرسشنامه پیمایش خانوار شامل بخش های زیر خواهد بود:

۱. ترکیب جمعیتی و خانوارها / داده های سطح فردی
۲. اشتغال، کار آفرینی، منابع درآمد (سیمای اقتصادی)
۳. وضعیت رفاهی / ارزیابی استانداردهای زندگی بر اساس میزان مصرف
۴. مسکن / وضعیت مالکیت، امنیت مالکیت زمین
۵. در دسترس بودن خدمات عمومی پایه، هزینه و قابل اتکا بودن
۶. خدمات اجتماعی (سلامت، آموزش)
۷. مشارکت مدنی، جرم و امنیت
۸. ارزیابی بهره مندی از طرح
۹. مشکلات اجتماع
۱۰. مرتب کردن اطلاعات
۱۱. رابطه میان اجتماعات و نهادهای موجود
۱۲. نظرات منتفع شوندگان در مورد شرایط زندگی موجود، زیرساختهای و خدمات اجتماعی، کالبدی، و اقتصادی. از این منظر مشکلات و مسائل اصلی چیست؛
۱۳. چگونه می توانند در برنامه های بهسازی مشارکت کنند
۱۴. چه ابزارهای اصلی برای سنجش قادر سازی در این محلات می تواند بکار رود.

۱۵. مسائل جنسیتی، سرمایه اجتماعی، امنیت، اعتیاد، ایدز، و ترتیبات نهادی و نظایر آن

### پیمایش تسهیلات

یکی دیگر از فعالیت های این شرح خدمات پیمایش تسهیلات جهت جمع آوری اطلاعات پایه به صورت مستقیم از امکانات و تسهیلاتی موجود در محله می باشد.. اطلاعاتی که در ذیل می آید، پس از آنکه تیم محلی انتخاب گردید از آنها خواسته می شود ( نگاه شود به ضمامم). توجه داشته باشید که برداشت ساکنان در باره امکانات از طریق عملکردهای گروه های بحث متمرکز ( FG ) شکل می گیرد .

در ادامه برخی از مسائل کشف شده در پیمایش تسهیلات می آید. که بر اساس بخش و خدمات تقسیم شده اند.

امکانات	شاخص های برون داد قابل سنجش ( یکی از موضوعات بررسی شده )
مدرسه	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تعداد کل دانش آموزان ثبت نام کرده به تفکیک سن و جنس</li> <li>- رضایت والدین از شرایط مدرسه</li> </ul>
مراکز بهداشتی	<ul style="list-style-type: none"> <li>- میزان کارایی و استفاده</li> <li>- تعداد بیمارانی که تحت درمان مناسب قرار گرفته اند .</li> <li>- رضایت اجتماع محلی از وضعیت مراقبت های بهداشتی</li> </ul>
پارک و فضای سبز	<ul style="list-style-type: none"> <li>- میزان استفاده در زمانهای مختلف روز به وسیله گروههای مختلف مردم</li> <li>- میزان رضایت اجتماع محلی از تسهیلات رفاهی و فضاهای بازی در سطح محله ( متناسب با شرایط گروههای متفاوت)</li> </ul>
راهها و خیابانها (شبکه ارتباطی)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تعداد خانوارهای برخوردار از دسترسی های محلی بهسازی شده ( خانه هایی که در برد دسترسی های محلی قرار گرفته اند و اغلب در مسیر غیر مستقیم راه های بزرگتر ... خانه ها قرار دارند .</li> </ul>
بازارهای عمومی ( مشترک )	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تعداد فروشندگان در مکان های بهسازی شده جهت فروشندگی</li> <li>- میزان رضایت فروشندگان از مکان های فروش ( امنیت بهتر ، مشتری های بیشتر . سود بیشتر )</li> <li>- رضایت مشتری</li> </ul>
مراکز اجتماعی	<ul style="list-style-type: none"> <li>- میزان استفاده در زمان های مختلف در روز به وسیله گروه های</li> </ul>

مختلف مردم	
- افزایش تعداد گروه های اجتماعی و نشست های اجتماعی	
- میزان رضایت اجتماع محلی از فضاها و امکانات تفریحی ( متناسب با شرایط گروه های مختلف )	
- تعداد خانوارهای بهره مند شده از خدمات آب و فاضلاب	آب و فاضلاب
- بهسازی شده	
- میزان مصرف آب	
- میزان استفاده توسط گروه های مختلف مردم	مراکز ورزشی
- رضایت اجتماع محلی از فضاهای تفریحی ( متناسب با شرایط گروه های متفاوت )	

## تحلیل نهادی

به منظور ارزیابی نقش و مسئولیت نهادها اعم از درگیر و غیردرگیر در این اجتماعات، نهادهای رسمی و غیررسمی، روابط و سطح هماهنگی و همکاری در میان آنها با توجه به خدماتی که به این اجتماعات ارائه می دهند. اطلاعات جمع آوری شده بر اطلاعات مورد نیاز برای ایجاد یک برنامه مشارکت اجتماعی، و ارزیابی ظرفیت نهادها متمرکز خواهد بود. مشخصاً، تحلیل نهادی موارد زیر را توضیح خواهد داد:

- چه نهادهایی رسمی و غیر رسمی در مناطق تأثیر پروژه وجود دارند؟

- ظرفیت نهادهای رسمی و غیررسمی موجود در این محله از حیث منابع انسانی و قدرت و رابطه آنها با محله چه میزان است .

- رابطه میان این نهادهای محلی و نهادهای رسمی خارج از این اجتماعات (شهرداری ها و شوراهای شهر ، ارتباط وزارتخانه ها با استان های مربوطه) چگونه است؟

- نقش و مسئولیت های شهرداری های دست اندرکار و فعال در محله های واقع در محدوده طرح ، در مواردی که شهرداری ها در این گونه محلات فعالیت دارند چیست؟

- چگونه می توان ظرفیت موجود را به گونه ای افزایش داد که نهادهای غیررسمی نیز در آن مشارکت نمایند؟

- چه موانعی در راه این نهادها برای کار در سکونتگاههای غیررسمی وجود دارد.

- نهادهای رسمی چه اختیارات و توانایی برای همکاری با این گونه محله ها دارند؟

- چه سازوکارهایی برای درگیر کردن این اجتماعات در اجرای پروژه های مربوط به محله شان وجود دارد؟

## پیوست (۲): مشخصات اسناد، مستندات، نقشه ها

الف - مشاور موظف است پس از انجام هر مرحله از مطالعات، اصل گزارش و چکیده ای از اهم فعالیت های انجام شده و نتایج آن را به همراه نقشه ها و مستندات لازم ارائه نماید اهم نقشه ها عبارتند از:

- نقشه های مربوط به جانمایی محله های فرودست شهری، موقعیت زیر ساختها و خدمات در محله های هدف
- نقشه کاربری ها در مقیاس شهر (در مقیاس موجود) و محله های هدف (با مقیاس ۱:۲۰۰۰)
- نقشه های مربوط به جانمایی پروژه های پیشنهادی به تفکیک هر محله (با مقیاس ۱:۵۰۰)
- نقشه مالکیت اراضی (خصوصی، دولتی، عمومی، وقفی، قولنامه ای و غیررسمی) محله های هدف
- نقشه قیمت زمین و مسکن در محله های هدف

ب - مشاور موظف است یک هفته قبل از تشکیل جلسه ستاد استانی توانمند سازی در هر مرحله، خلاصه ای از مطالعات انجام شده را جهت طرح در ستاد استانی در اختیار دبیرخانه ستاد ملی توانمند سازی قرار دهد.

پ - مشاور موظف است دو نسخه مقدماتی از همه مستندات در هر مرحله به کارفرما (دبیرخانه ستاد ملی توانمند سازی) جهت بررسی و اظهار نظر با نقشه های مورد نیاز تحویل دهد و پس از اظهار نظر نهایی شدن آنها سه نسخه نهایی تحویل داده شود.

ت - گزارشات، بانک های اطلاعاتی ایجاد شده یا مورد استفاده نقشه ها، جداول، نمودارها بروی لوح فشرده و در فرمت مورد توافق به کارفرما تحویل داده شود.

ث - مشاور مستندات برگزاری جلسات بحث گروهی در محلات هدف و خلاصه مذاکرات و توافق های گروهی را به صورت مجزا گزارش خواهد نمود.

### پیوست (۳) :

پس از انجام مطالعه مرحله اول مشاور موظف است دفتر محلی خود را تحت عنوان " دفتر فنی همیاری و بهسازی " در محدوده یکی از محله های هدف ایجاد نماید .

- به مشاور توصیه می شود تا حد امکان برای تکمیل گروه مطالعات خود متناسب با تخصص های مورد نیاز و شرح خدمات از کارشناسان محلی استفاده نماید .

- طرحهای پیشنهادی بهسازی پس از تصویب ستاد استانی توانمند سازی و در صورت مغایرت با طرح تفصیلی و سایر طرحهای موجود برای تصویب در کمیسیون ماده پنج اقدام خواهد شد .

- ظرفیت سازی در مدیریت شهری با انتقال تجربه های موفق داخلی و خارجی : مشاور با همکاری کارفرما مبادرت به برگزاری کارگاههای تخصصی درباره تجارب جهانی و نیز دستاوردهای تجربی این امر در ایران خواهد کرد . شرکت کنندگان در این کارگاهها ، کارشناسان سازمانهای مدیریت شهری ، نهادهای غیردولتی و اعضای هیئت علمی مراکز آموزش عالی استان خواهند بود .

- توانمند سازی اجتماعات محلی : مشاور با همکاری کارفرما مبادرت به برگزاری کارگاههای توانمند سازی برای مشارکت مردمی در ساماندهی محله های هدف خواهد کرد . شرکت کنندگان در این کارگاهها ، اعضای گروههای بحث متمرکز و تشکل های محلی خواهند بود .



## پیوست (۴):

چکیده مطالعات انجام شده پس از تصویب نهایی مطالعات به زبان فارسی و انگلیسی به همراه لوح فشرده مربوطه شامل موارد زیر توسط مشاور تحویل داده خواهد شد :

- طرح مسئله و چارچوب نظری
- معرفی شهر ، موقعیت و ویژگی های تاریخی و جغرافیایی
- ویژگی های اقتصادی و اشتغال شهر
- ویژگی های کالبدی - خدماتی شهر
- تشریح محلات فرودست شهری و اسکان غیررسمی در شهر
- گونه شناسی سکونتگاههای غیررسمی شهر
- اهداف ، راهبردها و برنامه های ساماندهی سکونتگاههای غیررسمی
- اصول و برنامه توانمند سازی و ساماندهی محلات هدف
- چارچوب برنامه عملیاتی برای بهسازی محلات هدف در شهر
- معرفی پروژه های توانمند سازی و بهسازی محلات هدف

## پیوست (۵): تخصص های لازم

- کارشناس ارشد شهرسازی و معماری
- کارشناس ارشد جغرافیا و برنامه ریزی شهری
- کارشناس ارشد جامعه شناسی یا علوم اجتماعی
- کارشناس ارشد اقتصاد شهری و مالی و نهایی
- کارشناس ارشد محیط زیست با سابقه در مطالعات شهری