فقرزدایی و تامین رفاه سکونتگاه‌های غیررسمی با رویکرد مقتدرسازی[1] در میان‌آباد در اسلامشهر

یدالله صادقی*

طرح مسئله: *مادامی که دولت در معنای مدیریت شهری برای ارتقای سطح رفاه زندگی و برخورداری جوامع فقیر و به ویژه شهری نقش «تأمین کننده مستقیم» را بجای «تسهیل گر» ایفا نماید، تنها دستاورد آن، افزایش تعداد دهان‌های بازی است که هر روز بر طبل وابستگی خود بیش‌تر می‌کوبند. لذا بررسی زمینه‌ها و چگونگی پیاده‌سازی شیوهٔ «مقتدر سازی» اجتماع محلی از اهمیت اساسی برخوردار است.*

روش: *در این کار پژوهشی در کنار روش‌های اسنادی و کتابخانه‌ای، از شیوه‌های میدانی (کمی و کیفی) شامل پرسشنامه و جلسات بحث گروهی[2] نیز استفاده شده است تا اطلاعات مورد نیاز گردآوری شود. چارچوب و مدل مفهومی این کار، تلفیقی از مدل پژوهشی اسکان غیررسمی، شاخص‌های سنجش رفاه و چهارچوب نظری مدل مقتدرسازی است. به لحاظ زمانی، این کار پژوهشی در طی سال‌های ۱۳۸٦، ۱۳۸۷ و ۱۳۸۸ انجام گردیده است. دسته‌ای از سئوالات در دو دورهٔ مختلف از نمونه‌های ثابت (سرپرستان خانوار) پرسیده شده است تا تغییرات زمانی در محدودهٔ زمستان ۱۳۸٦ و بهار ۱۳۸۸ نسبت به هم مقایسه گردد. در انتخاب نمونه با توجه به تعداد اعضای جامعهٔ نمونه، محلهٔ میان آباد(حدود ٤۰هزار نفر و ۸ هزار سرپرست خانوار) ابتدا به انتخاب نمونهٔ راهنما (pilot sample) بر اساس صفت آماری تمایل و عدم تمایل به مشارکت با مدیریت شهری، اقدام شد. با توجه به نسبت ٦۷ درصد تمایل و ۳۳ درصد عدم تمایل (۲۰ از ۳۰ و ۱۰ از ۳۰)، با سطح اطمینان بالای ۹۵ درصد(۰,۹٥٤) و t برابر با ۲، با استفاده از روش برآورد نمونه در توزیع‌های دوجمله‌ای، تعداد سرپرستان خانوار مورد پرسشگری، ۳۹٦ به دست آمد که در نهایت، ٤۰۰ مورد درنظر گرفته شد.*

یافته‌ها: *یافته‌ها نشان می‌دهند اولویت‌های رفاهی و نیازهای خانوارهای موجود در سکونتگاه‌های فقیر شهری (حاشیه نشین) تا اندازه‌ای متفاوت با سایر سکونتگاه‌های متعارف و فقیرنشین شهری است، اگرچه، از جنبه‌های مشابه نیز برخوردار است. از سویی سرمایهٔ اجتماعی بالایی در بین خود این ساکنان جاری است هرچند که به نهاد مدیریت شهری اعتماد چندانی ندارند.*

نتایج: *نتیجهٔ مطالعات نشان‌دهندهٔ آن است که در سکونتگاه غیررسمی (فقیرنشین) مورد بررسی، راهکار مناسب جهت افزایش رفاه و ارتقای شرایط محیط زندگی، حرکت در چارچوب راهکار مقتدرسازی است که در این راستا، مواردی چون اعطای حق مالکیت، ایجاد اشتغال پایدار و افزایش سطح خدمات و تسهلات زیربنایی، از موارد اساسی است تا در راستای بهبود سرمایهٔ اجتماعی و مقتدرسازی ساکنان، گام برداشته شود.*

کلید واژه‌ها: سکونت‌گاه غیررسمی(فقیرنشین)، مقتدرسازی، سرمایهٔ اجتماعی، کاهش فقر

تاریخ دریافت مقاله: ۸۷/۱۰/۱۴ ***تاریخ پذیرش مقاله:*** ۸۹/۱۲/۲۲

1. empowerment

* دانشجوی دکتری برنامه‌ریزی شهری دانشگاه تربیت مدرس <yadollah_2007@yahoo.com>

2. focus Group

Archive of SID

www.SID.ir

مقدمه

مسئلهٔ رفاه و تأمین اجتماعی شهروندان از جایگاه ویژه‌ای در سیاست‌گذاری‌های کلان و برنامه‌ریزی‌های موجود برخوردار می‌باشد، اما شیوه‌ای که برای دست‌یابی به این هدف اتخاذ می‌شود، اگر نگوییم بیش‌تر، دست‌کم به اندازهٔ خود چنین هدفی دارای اهمیت است. به گونه‌ای که در صورت پیمودن مسیر نادرست، نه‌تنها هدف اولیه محقق نمی‌گردد بلکه مشکلی بر وضع موجود می‌افزاید. در روشن و ارزشمند بودن اهداف تأمین شرایط مطلوب زندگی و رفاه جای شکی نیست اما گاهی فراموش می‌کنیم که زمانی که افراد را تحت پوشش نهادهای حمایتی قرار می‌دهیم و یا به دادن کمک‌های مستقیم مادی و مالی به خانواده‌های کم‌درآمد روی می‌آوریم، در واقع به افزایش دست‌های دراز و دهان‌های باز، و نه کاهش واقعی فقر کمک کرده‌ایم. این درحالی است که اگر با سیاست‌های درست، آن‌ها را مقتدر و توانمند سازیم، خود، دست به تلاشی مستمر و پایدار خواهند زد که نتیجهٔ آن پرورش انسانی توانمند است که قدرت تأمین خود و حتی دیگران را داراست.

طرح مسئله

در نظرگاه عموم، وظیفهٔ تأمین عمومی به عهدهٔ نهاد و سازمان‌های خاصی است. این در حالی است که توجه و تعمق نسبت به دو نکتهٔ اساسی ما را نسبت به واقعیات آگاه‌تر می‌سازد. اول این که با توجه به گستردگی و چند بعدی بودن مسئلهٔ رفاه و تأمین شرایط مطلوب زندگی، تمامی نهادهای شهری و مدیریتی به نحوی در این امر دخیل هستند اگرچه سازمانی مشخص را به عنوان متولی این امر بشناسیم. و دوم این که تأمین اجتماعی و رفاه در زندگی شهروندان باید از شیوه‌های مستقیم رویگردان شده و تا حد ممکن به سمت شیوه‌هایی حرکت کند که افراد را نسبت به توانایی‌هایشان آگاه و آن‌ها را توانمند سازد که خود بتوانند در پرتو سرمایه‌های اجتماعی موجود، در جهت ارتقای شرایط محیط زندگی‌شان به طور مؤثر و مداوم گام بردارند. سوم این که این بررسی در مورد

Archive of SID

www.SID.ir

سکونتگاه‌های حاشیه‌ای انجام می‌گردد، سکونتگاه‌هایی که مسئلهٔ فقر در آن‌ها با سایر مشکلات از جمله غیررسمی بودن مالکیت‌ها به هم آمیخته که راهکار و نگاه ویژه‌ای را طلب می‌نماید. از این روی، این کار پژوهشی، بر آن است که دریابد اولویت‌های تأمین شرایط مطلوب زندگی در سکونتگاه‌های غیررسمی و فقیرنشین کدام است و این که چگونه می‌توان سرمایه‌های اجتماعی موجود را شناسایی و از آن در جهت بهبود شرایط زندگی استفاده نمود تا به جای وابستگی، «مقتدر» گردند؟

به بیانی دیگر، باید دانست که مسئلهٔ فقر در سکونتگاه‌های غیررسمی به شکلی حادتر و ویژه مطرح است که این خود، نگاهی نو به موضوع و را اقتضا می‌نماید. پاسخ به چنین پرسش‌هایی ما را بر آن وامی‌دارد که به دنبال رویکردی نوین در تأمین و رفاه و کاهش فقر فقرای شهری در سکونتگاه‌های غیررسمی باشم. عقیده بر این است که از دریچهٔ «مقتدرسازی» می‌توان به شکلی صحیح وارد شد. لذا به دنبال آن هستیم که دریابیم اصولاً مقتدرسازی چیست و چگونه در سکونتگاه‌های حاشیه‌ای و فقیر شهری و با هدف ارتقای زندگی آنان، قابلیت اجرایی می‌یابد؟ به بیانی دیگر، باید درپی مطالعاتی بود که به واسطهٔ آن، عوامل گسترش مسئلهٔ فقر شناسایی شود تا با حذف، جایگزینی و اصلاح این عوامل، زنگار فقر از چهرهٔ ساکنان این سکونتگاه‌ها زدوده شود.

یکی از اسناد مهمی که برای رفع فقر و ساماندهی چنین سکونتگاه‌هایی تدوین شده است سند ملی توانمندسازی است که در ادامه اصول آن بیان می‌شود. آنچه که مهم است، چگونگی کاربرد این اصول در شناسایی و رفع فقر سکونتگاه‌های غیررسمی است. همچنین در ادامهٔ نقش دولت در تأمین رفاه اجتماعی و اقتصادی مردم با توجه به مستندات قانونی بررسی شده است.

Archive of SID

www.SID.ir

سند ملی مقتدرسازی و اهداف کلان

در چارچوب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران[1] و هماهنگ با مهم‌ترین دستور کارها و بیانیه‌های جهانی برای تأمین سرپناه مناسب برای همه و ایجاد توسعهٔ پایدار شهری[2]، سند مقتدرسازی تدوین شد. با این باور که وقتی بخش عمده‌ای از جمعیت در فقر و تبعیض و در شرایط غیر متعارف زندگی می‌کنند توسعهٔ راستینی برای کشور رخ نخواهد داد. سند حاضر اهداف زیر را مد نظر دارد:

الف ـ بستر سازی برای ارتقای شرایط محیطی به نحوی پایدار و فراگیر در جهت رشد سلامتی، امنیت، امید و ایمان و کرامت انسانی در سکونتگاه‌های غیررسمی موجود.

ب ـ پیش‌نگری به گسترش اسکان غیررسمی در آینده و زمینه‌سازی برای احداث مسکن مناسب، خدمات پایه و زیربناها در حد استطاعت و دسترسی گروه‌های کم در آمد در فضای رسمی شهری.

ج ـ زمینه‌سازی برای بهره مندی از امتیازات شهری و تعمیق فرهنگ شهری برای ساکنین این سکونتگاه‌ها به همراه مشارکت همه جانبهٔ آن‌ها در تصمیم‌گیری‌ها و اقدامت محلی.

اصول هادی سند مقتدرسازی

یکم: بازنگری سیاست‌های موجود و تأمین فضای شهری برنامه‌ریزی شده برای کم درآمدها

به دور از قابلیت‌های موجود در این سکونتگاه‌ها، شیوه‌های مداخلهٔ مستقیم بخش دولتی (از جمله در تولید مسکن، عرضهٔ زمین، و استانداردهای شهری وضع شده) تاکنون ناکار آمد بوده و نفعی برای کم درآمدترین اقشار نداشته است. اسکان غیررسمی به علت

۱ـ به ویژه اصل سوم «ایجاد محیط مساعد و رشد فضایل اخلاقی و رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه. و اصل سی و یکم (حق داشتن مسکن متناسب با نیاز هر فرد و خانواده با اولویت نیازمندترین‌ها).

۲ـ در محور اصلی بیانیهٔ استانبول در کنفرانس جهانی سازمان ملل متحد دربارهٔ اسکان بشر (۱۹۹۶) که به تصویب نمایندگان کشورها رسید.

Archive of SID

www.SID.ir

نبود فضای رسمی مناسب و درحد استطاعت اقشار کم درآمد شهری به وجود آمده است و از این روی، بازنگری در برخورد متداول بخش دولتی ـ عمومی به این پدیده و به فرآیندهای برنامه‌ریزی و طرح‌ریزی شهری به منظور تأمین فضای رسمی قابل زندگی برای این اقشار، یک اصل است.

دوم: نقش تسهیل کننده و هدایت‌گیر بخش دولتی ـ عمومی

زمینه‌سازی برای تضمین و دسترسی به سرپناه و خدمات پایه مورد نیاز آن برای همگان از وظایف بخش دولتی ـ عمومی است. که در مورد اقشار کم درآمد و فقیر، به دلیل پاسخ‌گو نبودن بازار به شرایط آن‌ها، نیاز به مداخلهٔ دولت دارد. لیکن انجام وظیفه در این زمینه نه بر مبنای تأمین مستقیم همهٔ نیازها و تصدی تمامی امور توسط بخش دولتی ـ عمومی بلکه از طریق فرآیند تسهیل جریان امور و مشارکت فراگیر و توانمندسازی اجتماعات هدف، در برآوردن نیازهایشان صورت می‌گیرد. نقش بخش دولتی ـ عمومی در چنین صورتی موجب آثار فزایندهٔ کمک‌های مستقیمی می‌شود که در هر حال برای کم در آمدترین اقشار ضروری است.

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

بیش‌ترین جنبهٔ بازنگری گفته شده در اصل یکم، در ایجاد محیطی قابلیت‌زا برای مشارکت ساکنان در رفع نیازهای جمعی آن‌ها در محیط ساخته شده است. به سخن دیگر، استفاده از سرمایه‌های انسانی و اجتماعی برآمده از درون این اجتماعات از مهم‌ترین اصول هادی در توانمندسازی و ساماندهی است.

چهارم: حق اقامت وامنیت در محل سکونت به همراه مسئولیت‌پذیری مدنی

حق اقامت وامنیت در محل سکونت برای ساکنان سکونتگاه‌های غیررسمی موجود باید به رسمیت شناخته شود و از تخریب و تخلیهٔ قهری و بدون مذاکره با ساکنان دربارهٔ

Archive of SID

www.SID.ir

چگونگی تأمین فضای جایگزین پرهیز شود. البته امتیاز و کمک دولتی بدون ترویج مشارکت فعالانه و انگیزه و تعهد در ارتقای تدریجی جمعی اعطا نمی‌شود.

پنجم: تقویت بنیان‌های اقتصادی ـ اجتماعی خانواده با تأکید بر مسکن و اشتغال

از مهم‌ترین اصول راهبردهای ساماندهی، تقویت بنیان‌های اقتصادی ـ اجتماعی خانواده در حکم واحد بنیادی در سکونتگاه‌های غیررسمی است. تأمین سرپناه مناسب در حد استطاعت، ایمن، برخوردار از خدمات و زیربناهای پایه با توجه به این که بزرگ‌ترین سرمایهٔ این خانواده‌هاست، فراهم نمودن فرصت‌های شغلی پایدار با نگرش خرد و از میان برداشتن موانع کالبدی، نقشی اساسی در تقویت این واحد بنیادی دارد.

ششم: رویکرد جامع و قابل گسترش و پیش‌نگر

حل مشکلات، لازم است در چارچوب راه‌حل‌هایی با قابلیت تعمیم و تکرار و بازگشت هزینه‌ها چاره جویی شود، در حد استطاعت ساکنان باشد و جزئی از راهبردهای توسعهٔ شهری تلقی شود. برخورد جامع در هر نوع مداخله در جهت ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی یک اصل است. توسعهٔ اجتماعی ـ اقتصادی را باید هم‌زمان با اقدامات ارتقای و بهسازی کالبدی پیش برد و در این فرآیند با مشارکت و توانمندسازی اجتماعات محلی، به ظرفیت‌سازی نهادینه شده دست یافت.

هفتم: تقویت نقش و وظیفهٔ نهادهای مدیریت محلی در فرآیند توانمندسازی و سازماندهی اسکان غیررسمی

سازماندهی و نهادسازی مدیریتی متناسب برای هدایت و حمایت سازماندهی 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 اجرائی و تضمین

Archive of SID

www.SID.ir

موقعیت آن‌ها ضروری است تا در نهایت، اختیار حل مشکلات اسکان غیررسمی و پیرامونی به سطح محلی واگذار شود (سند مقتدرسازی و سامان‌دهی سکونتگاه‌های غیررسمی، مصوب هیأت وزیران، بهمن ۱۳۸۲: ۵-۷).

اما در این‌جا دو نکتهٔ حائز اهمیت است. نکتهٔ اول که باید توجه داشت این است که این سند در مورد فقرای شهری، به ویژه در سکونتگاه‌های غیررسمی تدوین شده است و لذا حاوی راه‌حل‌هایی است که در عین حال که به جنبهٔ فقر شهری توجه دارد، به خصوصیات اسکان‌های غیررسمی نیز نظر دارد. و اما نکتهٔ دوم این است که در این راه‌حل‌ها، نه بر دخالت و تأمین مستقیم، بلکه بر تسهیل‌گری دولت و بهره‌گیری از توانایی‌های خود ساکنان و سرمایه‌های انسانی و اجتماعی آنان در جهت برخورداری هرچه بیش‌تر، تأکید گردیده است.

نقش دولت (نهادهای دولتی) در تأمین رفاه اجتماعی در وضع کنونی

رفاه و تأمین اجتماعی در قانون اساسی

با توجه به این‌که رفاه و تأمین اجتماعی یکی از اساسی‌ترین پیش نیازهای توسعه در جوامع مختلف می‌باشد، بدین جهت همواره در سرلوحهٔ کار برنامه‌ریزان و تصمیم‌گیران دولت‌ها قرار دارد و آرزوی آحاد مردم، به ویژه کم‌درآمدها بوده و چون کالایی عمومی است و افراد جامعه خود به طور مستقیم نمی‌توانند تولید کنندهٔ آن باشند، ناگزیر این دولت‌ها هستند که سامان دهندهٔ آن محسوب می‌گردند و بر آن‌هاست که این وظیفهٔ مهم و بنیادی را با مشارکت مردم به انجام رسانند. در کشور ایران، رفاه و تأمین اجتماعی به دو جهت از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. هم زمینه و بستر اصلی شکل‌گیری و اجرای حرکت‌های معطوف به توسعه است و هم هدف توسعه می‌باشد. در واقع از جمله هدف‌های اصلی برنامه‌های توسعه کشور، تحقق نظام‌های رفاه و تأمین اجتماعی فراگیرتر،

Archive of SID

www.SID.ir

کامل‌تر و کافی‌تر است. در قانون اساسی در اصول متعددی به این مهم پرداخته شده است، از جمله می‌توان به اصول زیر اشاره داشت:

در اصل سوم چنین آمده است: پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه، مسکن، کار، بهداشت و تعمیم بیمه.

اصل بیست و یکم قانون اساسی: در این اصل نیز به مقولهٔ حمایت از مادران و کودکان بی‌سرپرست و ایجاد بیمه، خاص بیوگان و زنان سالخورده و بی سرپرست اشاره شده است.

در اصل بیست و سوم آمده است: برخورداری از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، از کارافتادگی، بی سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح، نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی به صورت بیمه و... حقی است همگانی، دولت موظف است طبق قوانین از محل درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایتهای مالی فوق را برای یک یک افراد کشور تأمین کند (اصول ۳، ۲۱ و ۲۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران).

نکته حائز اهمیتی که با کنکاش بیش‌تر در این اصول قانونی، بر ما آشکار می‌گردد این است که مقولهٔ رفاه و تأمین اجتماعی، امری است فرابخشی و برای استقرار و نهادینه کردن آن هماهنگی‌های گسترده‌ای در بین حوزه‌های مختلف فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی می‌بایست صورت پذیرد. یعنی همکاری و هماهنگی همهٔ ارگان‌ها و دستگاه‌ها را می‌طلبد، زیرا ابعاد تأمین و رفاه، با توجه به این اصول، بسیار گسترده است. از سویی بر امر «مشارکت» خود افراد بهره‌گیرنده از این رفاه، تأکید گردیده است.

اهداف و وظایف نهاد دولتی «وزارت رفاه و تأمین اجتماعی»

در سال ۱۳۸۳ وزارت رفاه و تأمین اجتماعی تأسیس گردید. این وزارتخانه که وظایف رفاه و تأمین اجتماعی مردم را به عهده گرفت تهیهٔ برنامه‌ای برای کاهش فقر را در اولویت

Archive of SID

www.SID.ir

کاری خود قرار داد تا چاره‌ای برای تأمین معاش میلیون‌ها ایرانی زیر خط فقر بیاندیشد. طبق اصول ۳، ۲۱، ۲۹، ۳۱ و ٤۳ قانون اساسی، دولت جمهوری اسلامی با رویکردی ضد فقر تشکیل شده است. تا کنون نیز دو بار تلاش‌های ناموفقی در سال‌های ۷۷ و ۷۹ برای تدوین برنامهٔ ضد فقر صورت گرفت. تهیهٔ سند کاهش فقر با تشکیل وزارت رفاه به عنوان متولی اصلی، نخستین گامی است که به صورت منسجم و همه‌جانبه برداشته می‌شود. «رویکرد غیر درآمدی به فقر»، « مقتدرسازی فقرا با مشارکت افراد آسیب‌پذیر» و «ایجاد اشتغال توسعه‌ای به جای مستمری دادن» به آن‌ها مهم‌ترین محورهای طرح کاهش فقر است. این سند با مشاکت ۱۵ وزارتخانه و سازمان در قالب ۱۰ فصل تدوین شد (اخوان بهبهانی، نشریه جام جم، ۱۲/۷/۱۳۸٤).

در ماده ۹٦ و ۹۸ فصل هشتم برنامهٔ پنج‌سالهٔ چهارم، برنامه‌های ذیل در چارچوب وظایف وزارت رفاه و تأمین اجتماعی آمده است:

- افزایش پوشش بیمه‌های اجتماعی با توجه خاص به روستائیان و عشایر و شاغلان شهری که تاکنون تحت پوشش نبوده‌اند به نحوی که برنامهٔ بیمه‌های اجتماعی روستائیان و عشایر با مشارکت دولت و روستائیان و عشایر پس از تهیه و تصویب دولت از سال دوم برنامهٔ چهارم به اجرا گذاشته شود.
- پوشش کامل جمعیتی از بیمهٔ همگانی پایهٔ خدمات درمانی.
- تأمین بیمهٔ خاص (در قالب فعالیت‌های حمایتی) برای حمایت از زنان سرپرست خانوار و افراد بی سرپرست با اولویت کودکان بی سرپرست.
- هدفمند نمودن فعالیت‌های حمایتی جهت مقتدرسازی افراد تحت پوشش مؤسسات و نهادهای حمایتی در راستای ورود به پوشش بیمه‌ای.
- اتخاذ تمهیدات لازم جهت بازپرداخت بدهی دولت به سازمان‌های بیمه‌ای، به نحوی که ضمن جلوگیری از ایجاد بدهی جدید تا پایان برنامهٔ چهارم توسعهٔ اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، کل بدهی دولت به سازمان‌های بیمه‌ای تسویه شده باشد.

Archive of SID

www.SID.ir

- اتخاذ تدابیر مورد نیاز برای کاهش طول دورهٔ استفاده از مقرری بیکاری در جهت تنظیم بازار کار، افزایش سابقهٔ مورد نیاز برای احراز مقرری بیمهٔ بیکاری در سال اول برنامهٔ چهارم توسعهٔ اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
- با توجه به تغییرات و روند صعودی شاخص‌های جمعیتی امید به زندگی و لزوم پایداری صندوق‌های بیمه‌ای اجتماعی و اصلاحات منطقی در مبانی محاسباتی آن‌ها، دولت موظف است با استفاده از تجربهٔ جهانی در چارچوب محاسبات بیمه‌ای اقدامات لازم را معمول دارد.
- تهیهٔ ساز و کارهای سنجش و ارزیابی سرمایهٔ اجتماعی کشور.
- ارائهٔ گزارش سالانهٔ سرمایهٔ اجتماعی کشور و احصای علل و عوامل تأثیرگذار بر آن.
- تصویب ساز و کارهای اجرایی لازم جهت افزایش سرمایهٔ اجتماعی اعم از اعتماد عمومی، وفاق اجتماعی، قانون گرایی و وجدان فردی و اجتماعی.
- ارزیابی رضایت‌مندی عمومی به صورت سالانه و انتشار تغییرات آن در اثر عملکرد عمومی حاکمیت.
- تدوین و تصویب طرح جامع توانمند سازی و حمایت از حقوق زنان در ابعاد حقوقی، اجتماعی، اقتصادی و اجرای آن در مرجع ذیربط.
- تدوین طرح جامع مشارکت و نظارت مردم، سازمان‌ها، نهادهای غیر دولتی و شوراهای اسلامی در توسعه پایدار کشور و فراهم کردن امکان گسترش کمی و کیفی نهادهای مدنی با اعمال سیاست‌های تشویقی (مواد ۹۶ و ۹۸ فصل هشتم برنامه پنج‌سالهٔ چهارم).

در این جا توجه به این واقعیت لازم است که با توجه به وظایف محولهٔ وزارتخانهٔ مذکور، به عنوان نهاد دولتی، بر روش‌های غیرمستقیم و نیز ارتقای سرمایه‌های اجتماعی، به نحوی که در خود این سند قانونی و در بندهای آن اشاره گردیده است تأکید می‌گردد، و البته مشخص است که این امر، به معنای سهل انگاری و یا کم‌توجهی به نیازمندان و

Archive of SID

www.SID.ir

فقرای شهری نخواهد بود. به عبارتی این اصول باید به گونه‌ای با اصول، اهداف و راهکارهای سند مقتدرسازی ـ در مورد فقرای حاشیه‌نشین و اسکان‌های غیررسمی ـ مطابق باشد.

بیان مفاهیم

سرمایهٔ اجتماعی: مفهوم نسبتاً جدیدی در علوم اجتماعی است و به معنای هنجارها و شبکه‌هایی است که امکان مشارکت مردم را در اقدامات جمعی به منظور کسب سود متقابل افراد فراهم میکند و با شیوه‌هایی چون سنجش و اعتماد اجتماعی و سطوح عضویت در انجمن‌های مدنی رسمی یا غیررسمی قابل اندازه‌گیری است. مفهومی ترکیبی است که موجودی یا میزان این هنجارها و شبکه‌ها را در یک جامعه و در یک مقطع زمانی خاص تشریح می‌کند. همچنان که یکی از عناصر مهم قدرت جامعهٔ مدنی یا ظرفیت جامعه برای مدیریت خویش از طریق فعالیت‌های گروهی غیررسمی، داوطلبانه، غیردولتی و غیرانتفاعی است (تاجبخش و دیگران، در رفاه اجتماعی، ش۱۰: ۱۵٦).

مقتدرسازی: تعریفی که بانک جهانی از آن ارائه می‌کند، عبارت است از افزایش دارایی‌ها و قابلیت‌های فقرا به منظور مشارکت، چانه‌زنی، تأثیرگذاری، کنترل و پاسخ‌گو نگه داشتن نهادهایی است که بر زندگی آن‌ها تأثیر می‌گذارد (worldbank,2002).

سکونتگاه‌های غیررسمی: سکونتگاه‌های غیررسمی، حاشیه‌ای و به تعبیری فقیرنشین، به طور کلی ناحیه‌ای مسکونی در شهر است که توسط افراد فقیری که هیچ نوع دسترسی به زمینی که متعلق به خودشان باشد ندارند اشغال شده است و از این رو، در زمین‌های خالی به صورت غیرمجاز ساکن می‌شوند (Srinivas, 2006, p1). این‌گونه سکونتگاه‌ها که عمدتاً درون یا مجاور شهرها واقع‌اند دارای مشخصه‌هایی است از جمله این‌که:

ـ ساخت و ساز آن‌ها به صورت خودرو یا بدون رعایت قوانین و اصول مصوب شهری و پروانهٔ ساختمانی انجام گرفته باشد.

Archive of SID

www.SID.ir

ـ در اکثر واحدهای مسکونی آن‌ها اصول فنی ساختمان رعایت نشده باشد.
ـ هرچند واحدهای مسکونی از برخی از خدمات چون آب، برق یا مدرسه برخوردار باشند اما در کل خدمات زیربنایی و اجتماعی نظام‌یافته در حد معمولی، کمبود یا نبود خدمات ملاحظه می‌گردد.
ـ از لحاظ کاربری زمین، کمبودهای چشم‌گیر، بازدارنده و ناکارآمد برای فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی، فضای سبز، معابر و ... وجود داشته باشد.
ـ اکثریت ساکنین آن‌ها را گروه‌های کم‌درآمد تشکیل می‌دهند.
ـ از نظر شکل با مابقی شهر سنخیت نداشته و از نظر محتوای، نظارت اجتماعی کم و ناهنجاری شهری دیده می‌شود (کاتو، ۱۳۸۱: ۱۱۲).

چارچوب نظری

نظریهٔ مقتدرسازی

در اواخر دههٔ ۱۹۷۰ یک شیوهٔ جدید از جانب بانک جهانی و سازمان ملل متحد و مؤسسهٔ بین‌المللی ایالات متحده[1] به تدریج اتخاذ شد که بر اساس آن، دولت‌ها زمینه و تسهیلات بهبود شرایط فقرا را شکل داده و این اجتماعات فقیر هستند که خود، راه ارتقای خود را می‌یابند. در واقع مقتدرسازی، ایجاد چارچوب‌های قانونی، نهادی، اقتصادی، مالی و اجتماعی برای افزایش کارآیی اقتصادی و کارآمدی اجتماعی در توسعه بخش مسکن است (Pugh,2002: 328). راهبرد مذکور بر بسیج تمامی امکانات بالقوه و منابع و تمامی عوامل برای ایجاد مسکن و بهبود شرایط زندگی خود را با توجه به اولویت‌ها و نیازهایشان بهبود بخشند. ارتقا بخشی همراه با مقتدرسازی اجتماعات محلی، رهیافتی نوین برای حل مسئلهٔ فقر شهری است که دیگر، مهندسی ساختمان و تنها، تزریق منابع مالی را راهگشا نمی‌داند، بلکه بر مهندسی اجتماعی با حمایت و تسهیل بخش عمومی و

1.USAFD: United Ststes Agency For International Development

Archive of SID

www.SID.ir

سازمان‌های غیردولتی و محلی و مشارکت فعال افراد جامعه محلی نیز، تأکید فراوان دارد (هادیزاده بزاز، ۱۳۸۲: ۳۷). حاصل آن، توسعهٔ اجتماع محلی است که نوعی نگرش به توسعه از پایین است و از طریق سازمان‌های غیردولتی قابل تحقق است. زیربنای این امر نیز سازماندهی اجتماع محلی است و نیازمند بسیج قابلیت‌های درونزای اجتماع است. در این مورد، بهره‌گیری از سرمایهٔ اجتماعی[1] اجتماع مورد توجه قرار می‌گیرد (pacion,2001: 150). برای مقتدرسازی در این معنا نیاز به مقتدرسازی[2] است که به مفهوم گسترش آزادی در انتخاب و عمل است و افزایش امکانات و دارایی‌های فقرا جهت مشارکت در مذاکره، اعمال نظر، کنترل و حفظ پیوند با نهادهای مسئولی است که در زندگی آن‌ها تأثیرگذار می‌باشد. عناصر کلیدی در مقتدرسازی نیز، دسترسی به اطلاعات[3]، مشارکت و درگیری[4]، پاسخگویی[5] و ظرفیت‌سازی محلی[6] تعریف شده است (ایراندوست، ۱۳۸٦: ۹۲).

سرمایهٔ اجتماعی

همان طور که مشخص است، بهره‌گیری از سرمایهٔ اجتماعی که از دل نظریهٔ مقتدرسازی برمی‌خیزد، امری اساسی است. از این رو به مفهوم سرمایهٔ اجتماعی می‌پردازیم. قبل از هرچیز، باید دانست سرمایه را به انواع چهارگانهٔ انسانی، مالی، فیزیکی و اجتماعی تقسیم می‌کنند (رحمتی، ۱۳۸۷: ۱۳) که پاتنام، مورد اخیر را مشخصات اجتماعی تشکیلات مانند اعتماد و شبکه‌ها می‌داند که با تسهیل کردن عملیات هماهنگ شده می‌تواند کارآیی جامعه را بهبود بخشد (پاتنام، ۱۹۹۹: ۱٦۹). تفاوت سرمایهٔ اجتماعی با سرمایهٔ کالبدی نیز در این است که این نوع از سرمایه در اثر بلااستفاده ماندن، و نه در اثر استفاده، از بین می‌رود. اصطلاح

1. social capital
2. empowerment
3. access to information
4. inclusion and participation
5. accountability
6. local organizational capacity

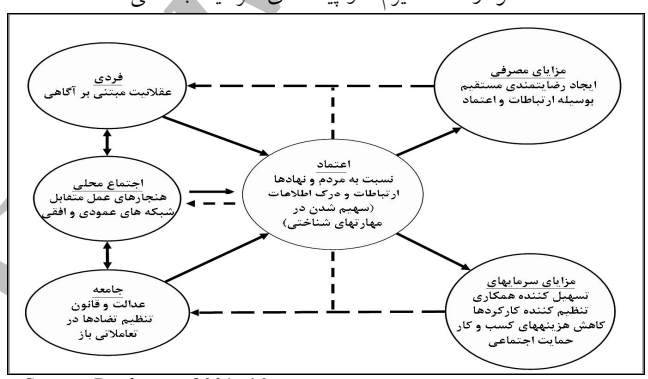
Archive of SID

www.SID.ir

سرمایه اجتماعی را برای نخستین‌بار جامعه‌شناسی بنام کلمن در ۱۹۹۰ بکار برده بـود امـا در سال ۱۹۹۳ رابرت پاتنام این اصطلاح را عمومیت بخشید.

مؤلفه‌های این سرمایه (اجتماعی) عبارتنـد از: اعتمـاد اجتمـاعی، انـسجام اجتمـاعی و مشارکت اجتماعی که در یک رابطه متعامل به سر برده و هرکـدام، تقویـت کننـدهٔ دیگـری است (ازکیا و غفاری، ۱۳۸۳: ۲۷۹). پاکستون به پیروی از پاتنام، اعتماد اجتماعی را یکی از مؤلفه‌های اصلی سرمایهٔ اجتماعی در نظر می‌گیرد و در قالب دو مقولهٔ اعتمـاد بـه افـراد و اعتماد به سازمان‌ها تعریف می‌کند (همان: ۲۸۳). انسجام اجتماعی ناظر بر میزان و الگـوی روابط متقابل بین کنشگران، گروه‌ها و خرده فرهنگ‌های تمایز یافته اسـت (افـروغ، ۱۳۷۸: ۱٤۰). پیوند بین انسجام اجتماعی و مشارکت نیز حائز اهمیـت زیـادی اسـت زیـرا نـوعی رابطهٔ متعامل بین‌شان وجود دارد و از پیش‌شرط‌های مشارکت، قابلیت ظرفیت متقابل برای ارتباط و تعامل داشتن با دیگران است. همچنین مکانیزم‌ها و پیامدهای این نـوع از سـرمایه به نحوی که در شکل شمارهٔ یک (۱) آمده است بسیار قابل توجه مـی‌باشـد. از ایـن روی تأکید بر آن است که با تقویت این نوع از سرمایه، از آن در جهـت ارتقـای شـرایط محـیط زندگی و رفاه فقرای شهری بهره گرفت.

نمودار۱ ـ مکانیزم‌ها و پیامدهای سرمایه اجتماعی



Source: Ruukanen, 2001: 46

www.SID.ir

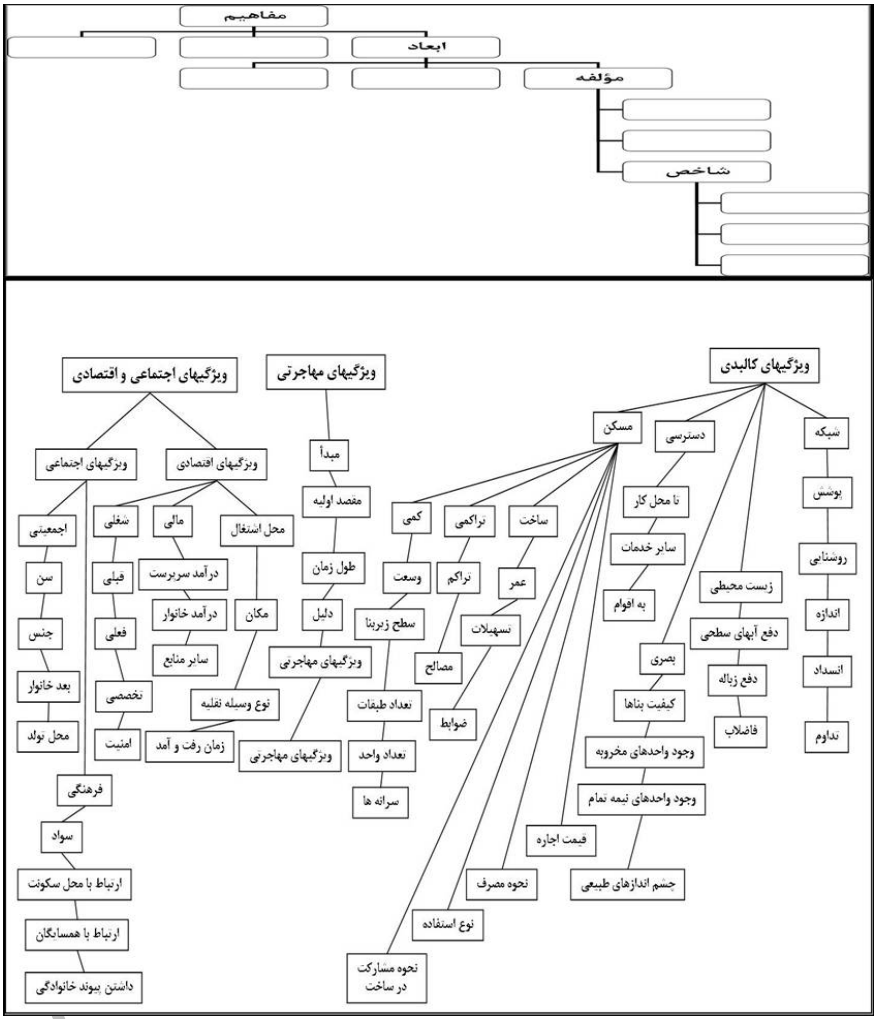
مدل پژوهش و چارچوب حرکت

در این کار پژوهشی ابتدا بر اساس مدل تحلیلی سکونتگاه‌های غیررسمی و فقیرنشین شهری حرکت آغازین شروع شد. در این مرحله، مفاهیم، ابعاد، مؤلفه و شاخص به ترتیبی که در ادامه (نمودار شماره ۲) ملاحظه می‌گردد تعیین شده و سپس در محدودهٔ مورد مطالعه پیاده شد. در ادامه با تلفیق چارچوب مفهومی تعیین و ارزیابی رفاه اجتماعی (جدول شماره ۱)، در کنار شناسایی و تحلیل ویژگی‌های اجتماعی، اقتصادی و کالبدی، سنجش رفاه و اولویت‌های رفاه و تأمین اجتماعی در سکونتگاه مورد مطالعه ممکن گشت.

Archive of SID

www.SID.ir

نمودار۲ـ چگونگی پیوند مفاهیم، ابعاد، مؤلفه و شاخصها در مدل تحلیلی پژوهش
سکونتگاههای غیررسمی و فقیر شهری



منبع: برداشتی از رفیع پور، ۱۳۶۰: ۱۶۸ و داودپور، ۱۳۸٤: ۱۳٤

www.SID.ir

جدول ۱ـ شاخص‌های مورد استفاده در سنجش رفاه اجتماعی متناسب با شرایط کشورمان

شاخص‌های:	**بهداشتی و درمانی**	جمعیتی	نرخ باروری، میزان ناخالص تجدید نسل
		خدمات بهداشتی	دسترسی خانواده‌ها به خدمات پزشکی، دسترسی به تخلیهٔ فاضلاب مناسب
		تغذیه	سرانهٔ کالری، سوء تغذیهٔ کودکان
		رفتارهای غیربهداشتی	مصرف دخانیات، اعتیاد جوانان
		بیماری‌ها	کم خونی، زایمان‌های با حضور کارکنان بهداشتی ورزیده
		طول عمر	طول عمر افراد
	اشتغال و بیکاری	نیروی کار	نرخ رشد متوسط سالانهٔ نیروی کار
		اشتغال و بیکاری	درصد شاغلان
		کیفیت اشتغال	زنان به عنوان نیروی کار
		سرپاری	نسبت‌های تحت تکفل
	خدمات اجتماعی	کودکان	نسبت کودکان در خانوارهایی با کم درآمد، کودکان ۱۰ تا ۱٤ ساله در نیروی کار
		بیمه‌ای	بهره مندی از کمک‌های اجتماعی، عضویت در بیمه‌های مستمری غیردولتی
		سالمندان	سالمندان در خانوارهایی با درآمد پایین
←	**آموزش و کیفیت نیروی انسانی**	شاخص عمومی	نرخ باسوادی بزرگسالان، نسبت ناخالص ثبت نام
		کیفیت آموزش	سرانهٔ دانش آموزان در مقاطع مختلف، سرانهٔ سرمایه انسانی
	عدالت اجتماعی	درآمدعمومی	تولید ناخالص داخلی، هزینهٔ مصرف کنندگان
		توزیع و نابرابری درآمد	ضریب جینی، شاخص اتکینسون
		شاخص‌های فقر	نسبت تعداد افراد فقیر، نسبت هزینه غذا به مسکن
		نابرابری جنسی	نسبت درآمد کسب شده توسط زنان
	کیفیت زندگی	خدمات عمومی	درصد خانوارهای دارای برق، درصد تلفن
		خانواده و اوقات فراغت	نرخ طلاق
		ترکیبی	شاخص توسعهٔ انسانی
	وفاق و یکپارچگی اجتماعی	نرخ مشارکت، نرخ جنایات	
	مسکن	سرانهٔ مسکن خانوار، سرانهٔ زیربنای واحد مسکونی، سکونت در واحدهای مسکونی کم دوام	
	محیط زیست	انتشار دی اکسید کربن، نرخ بیابان زدایی	
	حوادث و سوانح	آسیب دیدگی بر اثر سوانح و حوادث	

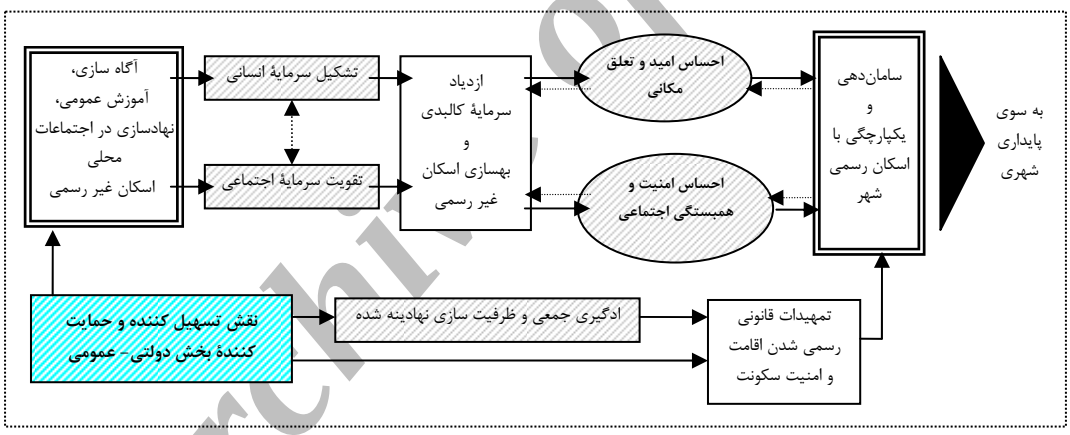
منبع: برداشتی از فیاض‌زاده، علی و مدنی، سعید، تأمین اجتماعی و رفاه اجتماعی«شاخص‌شناسی و سنجش»، فصلنامهٔ تأمین اجتماعی، سال دوم، شماره چهارم، ۲۰۹-۲۳۲

Archive of SID

www.SID.ir

گام بعدی در این فرآیند، ارائهٔ چارچوب نظری یـا مـدل مفهـومی مقتدرسـازی اسـت (نمودار شمارهٔ ۳) که در تأمین شرایط مطلـوب محـیط زنـدگی و ارتقـای سـطوح رفـاه و برخورداری اجتماعی فقرای شهری، به ویژه در سکونتگاه‌های غیررسمی، تأکیـد بـر نقـش تسهیل‌گری و نه اعطای کمک‌های مستقیم، بهره‌گیری از نیروهای مشارکتی و سـرمایه‌هـای اجتماعی خود ساکنان دارد که این مورد در مبحث چارچوب نظری، به خوبی تشریح شده است. با این توضیح که زمانی که ویژگی‌ها و ابعاد سکونتگاه‌های فقیر و حاشیه‌ای شـناخته شد و سنجش سطوح رفاه و برخورداری تعیین گشت، می‌توان و اصولاً باید که در قالب و چارچوب اصول مقتدرسازی، به ارتقای شرایط موجود و افزایش رفاه فقرای شهری یـاری رسانید.

نمودار۳ ـ چارچوب نظری سامان‌دهی اسکان غیررسمی و رویکرد مقتدرسازی



مأخذ: صرافی، ۱۳۸۱: ٤

Archive of SID

www.SID.ir

روش تحقیق

این تحقیق با روش تحلیلی ـ توصیفی و در ابتدا با اتکا به منابع کتابخانه‌ای و اسناد معتبر سازمانی انجام شده است. در ادامه به دلیل فقدان اطلاعات مدون از ویژگی‌های اقتصادی، اجتماعی و کالبدی محدودهٔ مورد مطالعه، پرسش‌گری وسیعی از سرپرستان خانوارها انجام گرفته است.

در انتخاب نمونه با توجه به تعداد اعضای جامعهٔ نمونه، محله میان آباد (حدود ٤٠هزار نفر و ٨ هزار سرپرست خانوار) ابتدا به انتخاب نمونهٔ راهنما (pilot sample) بر اساس صفت آماری تمایل و عدم تمایل به مشارکت با مدیریت شهری، اقدام شد. با توجه به نسبت ٦٧ درصد تمایل و ٣٣ درصد عدم تمایل (٢٠ از ٣٠ و ١٠ از ٣٠)، با سطح اطمینان بالای ٩٥ درصد(٠,٩٥٤) و t برابر با ٢، با استفاده از روش برآورد نمونه در توزیع‌های دوجمله‌ای، تعداد سرپرستان خانوار مورد پرسش‌گری، ٣٩٦ به دست آمد که در نهایت، ٤٠٠ مورد درنظر گرفته شد. این بخش از تحقیق بیش‌تر با رویکرد کمی انجام پذیرفته است.

همچنین برای نیاز سنجی محلات هدف و شناخت ظرفیت‌های مشارکتی و سرمایه‌های اجتماعی نیز سعی گردید از تشکل‌های مردمی و گروه‌های بحث[1] با همکاری سازمان‌های غیردولتی بهره گرفته شود گرچه به نتایج پرسشنامه نیز توجه شده است. نتایج این بخش به صورت کیفی است که با نتایج مطالعات کمی تلفیق شده است و مکمل آن محسوب می‌گردد.

محلهٔ میان آباد در جنوب شهر اسلامشهر و جنوب کمربندی الغدیر قرار دارد. این محله در سال ١٣٨٥ نزدیک به ٢٤ هزار نفر جمعیت داشته و در پایان سال ١٣٨٦ و ابتدای سال ١٣٨٧، حدود ٤٥ هزار نفر در میان آباد زندگی می‌کردند. (رای‌فن، مهندسین مشاور و شهرساز، ١٣٧٨؛ ١٠). به لحاظ زمانی، این کار پژوهشی در طی سال‌های ١٣٨٦، ١٣٨٧ و ١٣٨٨ انجام گردیده است.

1. focus group

Archive of SID

www.SID.ir

یافته‌های تحقیق و تحلیل آن‌ها

ویژگی‌های اجتماعی و اقتصادی مردم

در این بخش، سعی می‌گردد تا دستاورد مطالعات در هریک از ابعاد و نیز حاصل بررسی هریک از شاخص‌ها به طور خلاصه بیان گردد. ضمن آن که حسب ضرورت و موضوعیت، فقط، موارد لازم، اشاره می‌گردد.

ویژگی‌های اجتماعی: اکثر ساکنان سکونتگاه حاشیه‌ای و فقیرنشینی که در این پژوهش، مورد بررسی قرار گرفته‌اند، به صورت کارگری و کشاورزی اشتغال به کار دارند و اغلب زنان آن نیز خانه دار هستند. از سویی بیش از ۵۳ درصد از جمعیت محله در رده سنی ۱۵-٤٤ ساله قرار دارد، که بهره‌گیری از این سرمایهٔ جوان جمعیتی (و بالقوهٔ سرمایهٔ اجتماعی) می‌تواند بسیار کارساز باشد. همچنین، بعد خانوار در محدوده، ٤,۰۲ است، با توجه به این که در سرشماری ۱۳۸۵ جمعیت آن در قالب ٦۰۷۵ خانوار زندگی می‌کرد.

بررسی ساختار اشتغال و گروه‌های درآمد و هزینه: این بررسی‌ها بیانگر کمیت و کیفیت جنبه‌های مختلفی از شرایط زندگی، به ویژه رفاه از بعد اقتصادی آن است. بر اساس سرشماری سال ۱۳۸۵ از جمعیت ۲٤٥٥۸ نفری این محله تعداد ٦۳۰۸ نفر شاغل، که از این تعداد، ٥۹۹۸ نفر مرد و ۳۱۰ نفر زن بوده‌اند. در زمینهٔ نوع اشتغال، کارگران، «مغازه داران و کارگران واحدهای صنفی» و کارمندان ترکیب اصلی شغلی این محله را تشکیل می‌دهند. همچنین از لحاظ تعداد افراد شاغل در هر خانوار نیز یافته‌ها نشان می‌دهد که در ٥۸ درصد، تنها سرپرست خانوار، در ۲۷ درصد، ۲ نفر، در ۱۱ درصد، ۳ نفر و در ٤ درصد از خانوارها بیش از ۳ نفر اشتغال به کار داشته‌اند. ضمن آن که بنا بر یافته‌های تحقیق، ۱٤ درصد از خانوارها تا ۱٥۰ هزار تومان، ۳۳ درصد از خانوارها از ۱٥۰ تا ۲۰۰ هزار تومان، ٤٥ درصد از آنها ۲۰۰ تا ۳۰۰ هزار تومان و در نهایت، ۸ درصد از خانوارها بیش از ۳۰۰ هزار تومان درآمد داشته‌اند. بنابر بعد خانوار ٤,۰۲ نفری محلهٔ میان‌آباد و گروه‌های درآمدی می‌توان نتیجه گرفت که اکثر خانوارها دارای درآمد اندک یا بسیار اندک و بقیه دارای

Archive of SID

www.SID.ir

درآمد متوسط هستند، بنابراین درآمد متوسط، مختص خانوارهایی است که ۳ نفر یا بیش‌تر در یک خانوار به کار اشتغال دارند. تعداد زنان سرپرست خانوار نیز ۵۵۲ نفر می‌باشد که از این تعداد ٤٧٨ سرپرست خانوار بر اساس فوت همسر و ٧٤ مورد بر اثر طلاق گزارش شده است. به عبارتی ۹ درصد از خانوارهای محله را زنان سرپرستی می‌کنند. مجموع این شرایط، حاکی از فقر و نیازمندی نسبی و سطح رفاه نه‌چندان بالای این مردم است هرچند که به تنهایی شاخص کاملی نباشد.

در بررسی مکان فعالیت و اشتغال، یافته‌های پرسشنامه نشان می‌دهد که ۳۸ درصد از جامعهٔ نمونهٔ آماری در همین محله و ۱۷ درصد در سطح شهر اسلامشهر و ٤٥ در صد شاغلین محلهٔ میان آباد در خارج از شهر اسلامشهر به کار اشتغال داشته‌اند و این که تنها ۸ درصد از ساکنان برای رسیدن به محل کارشان از وسایل نقلیهٔ شخصی استفاده می‌کنند در حالی که ۲۷ درصد از طریق سرویس‌های عمومی اتوبوس یا مینی‌بوس و ٢٤ درصد از طریق سواری شخصی و تاکسی و ۲۳ درصد از طریق موتور سیکلت و بقیه به صورت پیاده به محل کار خود می‌روند. همچنین از نظرزمان دسترسی به محل کار، بررسی‌ها نشان می‌دهد که ۲۳ درصد از شاغلین کم‌تر از ۱۵ دقیقه، ۲۹ درصد، از ۱۵ تا ۳۰ دقیقه، ۲۷ درصد، از ۳۰ تا ٦٠ دقیقه و ۲۱ درصد بیش از ٦٠ دقیقه برای رسیدن به محل کارشان وقت صرف می‌کنند. این‌ها خود گویای واقعیاتی در مورد سطح برخورداری افراد جامعهٔ آماری می‌باشد.

نیازها، مشکلات و اولویت‌های رفاهی

زمانی که از رفاه و تسهیلات محیط و واحد مسکونی این خانوارها پرسیده می‌شود، اغلب از وجود مشکلاتی خبر می‌دهند که در سایر محلات مسکونی معمولاً دیده نمی‌شود و یا کم‌تر دیده می‌شود که در ادامه به برخی از آن‌ها اشاره می‌گردد.

Archive of SID

www.SID.ir

اولویت‌های رفاهی و مشکلات مهم از دید ساکنان: بر اساس یافته‌های حاصل از برگزاری جلسات با گروههای مردمی و تشکل‌های غیردولتی و نیز یافته‌های حاصل از پرسشنامه، فهرستی از مشکلات و نیازهای ساکنان این محله بر اساس اولویت رفاهی ساکنان، به شرحی که در ادامه می‌آید به دست آمده است. البته بدیهی است که مسائلی مانند بیکاری و اشتغال برای خانوارها، تورم و کاهش قیمت خدمات عمومی از مشکلات عمومی محله بوده است که اکثریت ساکنان محله در بیان مشکلات شان (مشکلات محله و محیط زندگی خود) به آن‌ها اشاره کرده‌اند (جدول ۲). این بخش از اطلاعات حاصل بررسی‌های کیفی است. بدین صورت که نتایج بحث‌های گروهی (گروه‌های بحث متمرکز) در این بخش ذکر شده است.

جدول ۲ ـ فهرست مشکلات و اولویتهای رفاهی ساکنان محله

ردیف	مشکلات و نیازها و اولویتهای رفاهی	اولویت
۱	سند اوقاف + روکش معابر	اولویت اول
۲	جمع‌آوری و دفع زباله + تنظیف جوی‌ها و معابر	اولویت دوم
۳	ایجاد و گسترش حمل و نقل عمومی به مرکز شهر	اولویت سوم
٤	ایجاد درمانگاه و داروخانهٔ شبانه روزی + پارک و فضای سبز	اولویت چهارم
٥	ایجاد فضای ورزشی + ایجاد شبکه فاضلاب	اولویت پنجم
٦	اختصاص فضاهای فرهنگی شهر به این محله	اولویت ششم

مأخذ: جلسات بحث گروهی با مردم

در این محله نسبت به سایر محلات اسلامشهر، از نظر تسهیلات موجود در واحد مسکونی، بعضی خانوارها در شرایط نامطلوبی به‌سر می‌برند و این در واقع نمونه‌ای از کمبودهای محله است. اگرچه الزاماً در اولویت رفاهی و نیازهای درجهٔ نخست ساکنان در جدول قبلی قرار نگرفته باشد. همچنین در مورد مشکلات خاص محله، به ویژه مسئلهٔ

Archive of SID

www.SID.ir

مالکیت، چرا که عرصهٔ کلی محله از نظر مالکیت در اختیار سازمان اوقاف است. هم‌اکنون خرید و فروش و اجاره تمامی واحدها به صورت قولنامه‌ای انجام می‌شود و سند قطعی صادر نمی‌شود. یعنی درصورت خرید یک واحد، خریدار، قیمت مورد معامله را پرداخت و سپس ادارهٔ اوقاف، مورد معامله را به صورت اجارهٔ ۹۹ ساله در اختیار خریدار قرار می‌دهد و ملک مورد نظر ثبت می‌شود. این امر از دلایل اصلی پایین بودن قیمت املاک میان‌آباد در میان محلات اسلامشهر است چرا که در ازای معاملات خرید و فروش املاک، وامی به املاک مورد معامله تعلق نمی‌گیرد همین مسئله بر توان اقتصادی خانوارها تأثیر منفی می‌گذارد و دلیلی مضاعف بر تداوم فقر و شرایط نامطلوب زندگی است.

خدمات عمومی و زیرساخت‌ها: درمورد وجود خدمات زیربنایی در واحدهای مسکونی، بنابر مطالعات صورت گرفته ۷۹ درصد از واحدهای مسکونی از گاز شهری، ۸۲ درصد از آب لوله کشی شده، ۷۳ درصد از برق شهری و ۷٤ درصد از خدمات تلفن ثابت در واحد مسکونی برخوردار بوده‌اند که این رقم، پایین‌ترین میزان در میان محلات شهر اسلامشهر است. در خصوص خدمات عمومی درزمینه‌های حمل و نقل، بهداشت، فضای سبز و پارک و خدمات آموزشی، نیازهای اساسی در این محله دیده می‌شود. با وجود تلاش شهرداری در خصوص بهبود و اصلاح معابر در یک سال گذشته در این محله، در خصوص افزایش سرویس‌های عمومی حمل و نقل از میان آباد به مرکز شهر از سوی اکثریت قاطع ساکنان هنوز به عنوان نیازی اساسی اظهار می‌شود. همچنین با توجه به این که در سطح محلهٔ میان آباد هیچ گونه فضای سبز و پارکی وجود ندارد و تراکم بافت مسکونی امکان ایجاد آن و یا فضای لازم برای آن را بعید می‌سازد ضروری است که در این خصوص، تمهیدات و برنامه‌های زودبازده تدارک دیده شود. البته در این ارتباط، شهرداری در بخشی از قسمت شمالی میان آباد طرح‌هایی در دست اقدام دارد که درخور توجه است ولی کافی نیست.

Archive of SID

www.SID.ir

در خصوص دسترسی به امکانات بهداشتی نیاز به درمانگاه شبانه روزی و داروخانهٔ شبانه‌روزی در سطح محله با توجه به تعداد جمعیت و خانوار ساکن در محله ضروری است. این مورد، از سوی ۸۷ درصد از پاسخ دهندگان به پرسشنامه با قاطعیت از نیازهای ضروری ساکنان معرفی شده است. در حال حاضر تنها درمانگاه محله زیر پوشش شبکهٔ بهداشت، صبح‌ها به فعالیت می‌پردازد و داروخانه‌های موجود به صورت شبانه‌روزی فعالیت ندارند که علاوه بر آن که پاسخ‌گوی نیازهای محلهٔ مورد نظر نمی‌باشند، در ساعات کم‌کاری، خدمات‌رسانی به صورت سراسری ندارند و موجب می‌شود بسیاری از ساکنان محله برای دریافت خدمات درمانی و بهداشتی به قسمت‌های دیگرشهر مراجعه کنند، که این امر موجبات نارضایتی ساکنان را فراهم می‌سازد.

نحوهٔ دفع زباله در این محله از مشکلات اساسی است و در اولویت‌های رفاهی ساکنان (جدول ۲) نیز جای دارد. از لحاظ نحوهٔ دفع زباله، تنها ۲۱ درصد از ساکنان نحوهٔ دفع زباله‌ها و جمع‌آوری آن‌ها از سوی شهرداری را به صورت منظم و رضایت‌بخش ارزیابی می‌کنند در حالی که ۳۷ درصدشان آن‌را به صورت نامنظم بوسیلهٔ شهرداری و ٤٢ درصد از آن‌ها، به صورت جمع‌آوری در نقاط خاص کوچه و معابر و به صورت آلوده کننده و نامطلوب، بیان می‌دارند.

علاوه بر این در میان نیازهای دیگر خدماتی مانند نیازهای آموزشی، بهداشت و درمان، حمل و نقل، نیازهای فرهنگی ـ ورزشی و خدماتی نیز شرایط این محله و دسترسی ساکنان به آن رضایت بخش نیست. در خصوص نیازهای آموزشی، تعداد مدارس به ویژه در مقطع راهنمایی و دبیرستان با توجه به تعداد دانش آموزان، کافی نیست و هم اکنون مدارس دخترانه به صورت دوشیفته و مدارس پسرانه به صورت چندشیفته به تعلیم و تربیت می‌پردازند و از امکانات لازم کمک تحصیلی برای ارائهٔ خدمات نیز برخوردار نیستند. در مجموع، نهادها و واحدهای دولتی در محله اندک دیده می‌شوند و لذا مراجعات روزمرهٔ ساکنان به مراکز و محلات و مراکز فعال شهر بیش از حد متعارف است.

Archive of SID

www.SID.ir

به لحاظ وضعیت زیرساخت‌ها و شبکهٔ معابر، میان آباد از جمله محلاتی است که در خصوص زیرساخت‌ها نیز مشکلات عدیده‌ای دارد. به جز راه ارتباطی اصلی میان آباد به کمربندی و سپس هستهٔ مرکزی اسلامشهر، بقیهٔ قسمت‌های شهر از لحاظ سطح معابر، کوچه‌ها، چاله‌ها و دست‌اندازها و جوی‌ها و جداول، مشکلات اساسی دارد و در این باره، مشکلات عدیده‌ای در سطح محله دیده می‌شود. در همین خصوص، ۷۶ درصد از ساکنان از آسفالت نامرغوب، ۱۹ درصد از خاکی بودن کوچه‌ها و ٤٠ درصد از آن‌ها از عرض کم شبکهٔ معابر اظهار نارضایتی کرده‌اند و در عین حال ۸٦ درصد از ساکنان از وضع نامناسب ساخت جوی‌ها و جداول که تسهیل‌کنندهٔ جریان آب‌های سطحی نیست ابراز نارضایتی کرده و آن‌را جزو مشکلات عمدهٔ معابر و جوی‌های محله ذکر کرده‌اند.

سرمایه‌های اجتماعی مردمی و نهادهای غیردولتی[1]: ساکنان محدوده را مهاجرینی از استان‌های گیلان، مازندران، زنجان و آذربایجان شرقی به ویژه شهرستان‌های سراب، میان‌دوآب و میانه و تعدادی اردبیلی تشکیل می‌دهند. بر اساس مطالعات، ۵۲ درصد از ساکنان محله را آذری زبان، ٦ درصد را گیلکی و ۷ درصد را ترکیبی از زبان‌های لری و کردی و ۹ درصد بقیه را اظهار نشده تشکیل می‌دهند. ولی علی‌رغم این ساختار قومی متفاوت، دارای یک ساختار مذهبی یکدست می‌باشد. وجود چندین مسجد و حسینیه و مشارکت مردم در مراسم‌های مذهبی و نیز شرکت فعال زنان در در کلاس‌ها و آموزش‌های مذهبی و قرآنی بیانگر سطح بالای مشارکت در فعالیت‌های مذهبی در این محله می‌باشد. مشارکت اهالی در مراسم‌هایی مانند ایام سوگواری درخور توجه است که این خود، نویدبخش سرمایهٔ بالای اجتماعی است.

از نظر روابط همسایگی، بالغ بر ۷۸ درصد از ساکنان محله با همسایگان خود دارای ارتباط بوده و بقیه اظهار نشده، که این امر بیانگر انسجام درون محله‌ای بر اساس ترکیب

1. NGOs

Archive of SID

www.SID.ir

قومی محله است. مجموعهٔ عوامل فوق، می‌تواند در برنامه‌ریزی‌های توسعه، یک نیروی مثبت جهت تسهیل جریان سرمایهٔ اجتماعی تلقی گردد.

با توجه به اظهارات موجود در جلسات بحث گروهی سایر بررسی‌های میدانی، نهادهای مردمی شناسایی شده در محدوده شامل «کانون‌های تشکل مردمی» مانند «مساجد»، «پایگاه‌ها و گروه‌های بسیج»، «هیأت‌های مذهبی»، «گروه‌های خودجوش و فعال در محله» مانند «گروه‌های فعال جوانان» و «گروه‌های ورزشی» بوده که برای مشارکت در برنامه‌های رفاهی و بهسازی محیط، استقبال خوبی از خود نشان داده‌اند. همچنان که با توجه به مشارکت بالای زنان در عضویت صندوق‌های قرض الحسنه و تعاونی‌ها، در کل سطح محله، از این نیروها نیز می‌توان بهره گرفت.

اما آن سوی قضیه هم فراموش نگردد. برای این که بتوان از ظرفیت نهادها و گروه‌های موجود بهره گرفت، باید قبل از هرچیزی، آن‌ها بتوانند به مدیریت دولتی (و شهری) اعتماد کنند. در این صورت است که می‌توان به مشارکت از جانب آنان، آن هم به گونه‌ای مفید و کارساز، امیدوار بود و از سرمایهٔ اجتماعی آن‌ها بهره گرفت. اما در محدودهٔ مورد بررسی، شرایط به گونه‌ای نا امید کننده است. تا همین اواخر دیدگاه ساکنان این محله نسبت به نهادهای خدمات‌رسان منفی بوده که پس از اقدامات مثبت شهرداری در یک سال گذشته نگرش‌های ساکنان به نهادهای خدماتی ـ البته در این سطح ـ تنها نسبت به شهرداری ـ تا حد قابل توجهی بهبود یافته است. اما درمورد سایر نهادهای خدمات‌رسان دولتی، همچون آب و فاضلاب، مخابرات، برق، گاز، اداره اوقاف، آموزش و پرورش و نیروی انتظامی، همچنان نگرش منفی، حاکم است که این خود، بر سرمایهٔ اجتماعی آنان اثر منفی برجای خواهد گذاشت.

Archive of SID

www.SID.ir

بحث و نتیجه‌گیری

با توجه به بررسی‌های به عمل آمده، فهرستی از اولویت‌های رفاهی و نیازهای ساکنین در این سکونتگاه‌های فقیرنشین (حاشیه شهری) به دست آمد. از این جا مشخص می‌گردد که نوع اولویتهای ساکنین سکونتگاه‌های غیررسمی، اگر نگوییم کاملاً، ولی در بعضی موارد و شاخص‌ها متفاوت از سایر سکونتگاه‌های متعارف شهری است. برای نمونه در این دسته از سکونتگاه‌های فقیرنشین، از اولین دغدغه‌ها و اولویت‌های رفاهی ساکنان، بحث فقدان مالکیت رسمی بر واحد مسکونی است که این خود، در یک زنجیره، موجب عدم برخورداری از سایر تسهیلات مالی و قانونی می‌شود. نتیجهٔ بعدی این امر، پایین بودن توان اقتصادی خانوار و در نهایت، نوعی تداوم فقر و پایین بودن سطح برخورداری و رفاه خواهد بود. البته برای اینان، مشکلات رفاهی مشابه با سایر فقرای شهری ـ که الزاماً ساکن سکونتگاه‌های غیررسمی نباشند ـ نیز مشاهده می‌شود که از بارزترین آن‌ها فقدان اشتغال مناسب و پایدار و منابع درآمدی ناکافی است.

مشکلات و ابعاد منفی‌ساز

- ✓ بحث امنیت سکونت و مالکیت (نداشتن حق مالکیت رسمی)، که به‌طور غیرمستقیم، از عوامل تشدید کننده فقر و محرومیت نیز می‌باشد در این سکونتگاه‌ها مشکل آفرین شده است.
- ✓ عدم برخورداری از تسهیلات مالی، به دلیل مشکلات قانونی، ازجمله مالکیت، مسئله‌ساز می‌باشد.
- ✓ شرایط شغلی و درآمدی نامطلوب بوده و درآمد خانوارها در مجموع، بسیار پایین است.
- ✓ محل اشتغال افراد با توجه به نوع وسیلهٔ نقلیه‌ای که از آن استفاده می‌کنند، برای آنان مطلوب نیست.

Archive of SID

www.SID.ir

- ساکنان از لحاظ برخورداری از خدمات عمومی، زیربنایی و تسهیلات در شرایط نامطلوبی به سر می‌برند. آنان نه تنها از نظر کمیت، در مضیقه هستند بلکه دسترسی خوبی نیز ندارند.
- در مورد امکانات آموزشی، خدمات بهداشتی، جمع‌آوری و دفع زباله، و به همین منوال در مورد اغلب خدمات دولتی، نارسایی مشاهده می‌شود.
- در بخش زیرساخت‌ها، شبکهٔ راه‌ها از نظر کمی و کیفی مشکل دارد و هنوز هم خانوارهای بسیاری وجود دارند که از آب بهداشتی، برق، شبکه گاز و شبکهٔ فاضلاب شهری مناسب برخوردار نباشند.
- که در مجموع نشان‌گر سطوح پایین برخورداری و رفاهی جامعهٔ مورد بررسی است؛ و سبب کاهش اعتماد و سرمایهٔ اجتماعی مردم می‌شود.

ظرفیت‌های اجتماعی مثبت

- همبستگی اجتماعی افراد، به‌ویژه در موارد مذهبی، علی‌رغم تنوع قومی و زبانی، بالاست.
- روابط قوی همسایگان و مشارکت پذیری بالای افراد، که حاکی از اعتماد بالای افراد به یکدیگر است.
- وجود گروه‌های مردمی فعال، مانند گروه‌های بسیج، ورزشی و گروه‌های جوانان (به‌ویژه با توجه به این‌که قشر جوان در بدنهٔ جمعیتی، درصد بالایی را به خود اختصاص می‌دهد)، صندوق‌های تعاونی و ... .

که در مجموع منجر می‌گردد به بالا بودن سطوح سرمایه‌های اجتماعی افراد جامعهٔ مورد بررسی.

Archive of SID

www.SID.ir

راهکارهای نهایی

در مجموع با توجه به مشکلات رفاهی، خدماتی مترتب بر این سکونتگاه و سایر سکونتگاه‌های غیررسمی (فقیرنشین) مشابه، و البته با توجه به ظرفیت‌های مشارکتی و سرمایه‌های اجتماعی شناسایی شده، مجموعه‌ای از راهکارها به شرح زیر در چارچوب نظریه مقتدرسازی ارائه می‌گردد که به طور شماتیک در نمودار شمارهٔ ٤ نیز قابل ملاحظه است.

- ✓ اعطای تسهیلات مالی در صورت ناکارآمدی سیاست قانونی کردن حق مالکیت و اعطای سند رسمی مالکیت؛
- ✓ رفع موانع قانونی و کمک به بهره‌گیری از تسهیلات مالی، البته با تأکید بر بازگشت‌پذیری این منابع، نه کمک‌های بلاعوض و مستمری که منجر به تداوم وابستگی گردد؛
- ✓ کمک به افزایش اشتغال محلی؛ که این موارد می‌تواند منجر شود به، افزایش سطح درآمد (مقتدرسازی اقتصادی جامعه)
- ✓ تلاش دستگاه‌های دولتی در راستای خدمات‌رسانی بیش‌تر و بهبود میزان برخورداری از تسهیلات زیربنایی (مقتدرسازی اجتماعی و اقتصادی) شود.

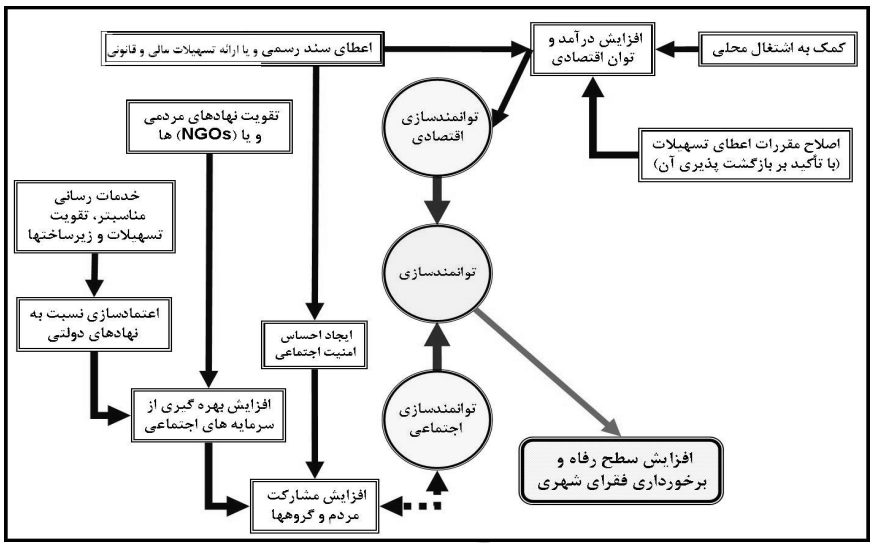
حرکت نهادهای دولتی در جهت اعتمادسازی، افزایش تمایل به مشارکت و در نتیجه، ارتقای سرمایهٔ اجتماعی.

- ✓ تقویت نهادهای غیردولتی موجود، در کنار کمک به ایجاد نهادهای جدیدتر در راستای پیشبرد سریع‌تر برنامه‌های رفاهی و خدمات‌رسانی (مقتدرسازی اجتماعی)
- ✓ که در مجموع سبب افزایش سطح برخورداری و رفاه جامعه و ارتقای سطح زندگی فقرای شهری می‌گردد.

Archive of SID

www.SID.ir

نمودار٤ ـ شکل شماتیک نحوهٔ ارتقای رفاه و برخورداری سکونتگاه‌های حاشیه‌ای (فقیرنشین) شهری با رویکرد مقتدرسازی



Archive

www.SID.ir

منابع و مآخذ References

- اخوان بهبهانی، علی، نگاهی به تدوین سند کاهش فقر و چتر ایمنی رفاه اجتماعی، **نشریه جام جم**، تاریخ ۱۲/۷/۱۳۸٤
- ازکیا، مصطفی، و غفاری، غلامرضا، **توسعه روستایی با تأکید بر جامعه روستایی ایران**، انتشارات نی، تهران، چاپ اول، ۱۳۸۳
- افروغ، عماد، خرده‌فرهنگ‌ها، مشارکت و وفاق اجتماعی، **مجموعه مقالات وفاق اجتماعی و فرهنگ عمومی**، تهران، سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۱۳۷۸
- ایراندوست، کیومرث، «**اسکان غیررسمی، جلوه‌ای از توسعه ناپایدار شهری**، مورد کرمانشاه»، به راهنمایی مظفر صرافی و ژیلا سجادی، دانشگاه شهیدبهشتی، دانشکده علوم زمین، ۱۳۸٦
- پاتنام، رابرت، ۱۳۸۰، **دموکراسی و سنت‌های مدنی (تجربه ایتالیا و درس‌هایی برای کشورهای در حال گذار)**، ترجمه محمدتقی دلفروز، تهران، دفتر مطالعات و تحقیقات وزارت کشور، چاپ اول، ۱۹۹۹
- تاجبخش، کیان و دیگران، سرمایه اجتماعی و رفاه اجتماعی، **فصلنامه علمی پژوهشی رفاه اجتماعی**، سال سوم، شماره دهم، ویژه سیاست اجتماعی
- جمهوری اسلامی ایران، **قانون اساسی و نیز قانون برنامه پنجساله** (برنامه توسعه) توسعه چهارم کشور
- داودپور، زهره، **کلانشهر تهران و سکونتگاههای خودروی**، وزارت مسکن و شهرسازی، انتشارات مرکز مطالعاتی و تحقیقاتی شهرسازی و معماری، تهران، چاپ اول، ۱۳۸٤
- رای فن، **طرح توسعه و عمران حوزه نفوذ و تفصیلی اسلامشهر**، جلد سوم
- رحمتی، نورالدین، «**مقتدرسازی سرمایه اجتماعی با الگوی بهینه مشارکت محله‌ای بمنظور بهسازی محله سرشور مشهد**»، به راهنمایی جمیله توکلی‌نیا، دانشگاه شهیدبهشتی، دانشکده علوم زمین، ۱۳۸۷
- رفیع‌پور، فرامرز، کندوکارها و پنداشت‌ها، شرکت سهامی انتشار، تهران، ۱۳٦۰
- **سند مقتدرسازی و ساماندهی سکونتگاههای غیررسمی**، مصوب هیأت وزیران، وزارت مسکن و شهرسازی، سازمان عمران و بهسازی شهری، دبیرخانه ستاد ملی توانمندسازی سکونتگاههای غیررسمی، بهمن ۱۳۸۲

www.SID.ir

منابع و مآخذ

References

ـ صرافی، مظفر، به سوی تدوین راهبرد ملی ساماندهی اسکان غیر رسمی «از پراکنده کاری گزینشی تا همسویی فراگیر»، هفت شهر، ***فصلنامه عمران و بهسازی شهری کشور***، شماره نهم و دهم، ۱۳۸۱

ـ کاتو، مایومی، ارتقای شهری و مشارکت اجتماعی، هفت‌شهر، ***فصلنامه عمران و بهسازی شهری کشور***، سال سوم، شماره هشتم، ۱۳۸۱

ـ فیاض زاده، علی و مدنی، سعید، تأمین اجتماعی و رفاه اجتماعی «شاخص‌شناسی و سنجش»، ***فصلنامه تأمین اجتماعی***، سال دوم، شماره چهارم

ـ مرکز آمار ایران، ***نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن، ، سالنامه آماری ۱۳۸۵***

ـ هادیزاده بزاز، مریم، (ترجمه و تدوین) ***حاشیه نشینی و راهکارهای ساماندهی آن***، شهرداری مشهد، ۱۳۸۲

- Hari Srinivas, ***Defining Squatter Settlement***, Habitat, 2006, p1
- Pacione, Michael, 2002, ***Urban Geography***, Rutledge, London
- Pugh, Cedic, Squatter Settlements, Their Sustainability, Architectural Contributions, and Socio-Economic Roles. In Cities, 2002, vol. 17, no 5
- Ruukanen, 2001. in: ***www.stut.fi/tup/sospo/kasite_en.html (Ruuksanen, p.2001. sosialinen paaoma-kasitteet***, suuntaukset ja mekanismit)
- www.worldbank.org.2002

www.SID.ir