



فقر، سکونتگاه‌های غیررسمی و امنیت شهری

کیومرث ایراندوست^۱

تاریخ تصویب: ۱۳۹۱/۳/۱۸

تاریخ دریافت: ۱۳۹۰/۱۱/۲۰

چکیده

از آنجا که سکونتگاه‌های غیررسمی مسکن بخش عمده‌ای از فقرای شهری را تدارک می‌بیند و زمینه اشتغال آنان را فراهم می‌سازد، در مواردی به مثابه فرصتی در توسعه شهری نگریسته می‌شود، اما در عین حال در بر دارنده مشکلاتی هستند که پایداری شهرها را تهدید می‌کند؛ امنیت شهری از جهاتی با ویژگی‌ها و شرایط سکونتگاه‌های فقیرنشین شهری ارتباط تنگاتنگی دارد. در این نوشتار با روشی توصیفی و با بررسی متون و منابع مکتوب و آمار و اطلاعات موجود، جنبه‌های مختلف امنیت شهری در ارتباط سکونتگاه‌های غیررسمی بررسی شده است. این بررسی نشان می‌دهد که امنیت و سکونتگاه‌های غیررسمی رابطه‌ای دو سویه دارند که با امنیت کل شهر و نیز ساکنان سکونتگاه‌های غیررسمی ارتباط پیدا می‌کند. فقر، امنیت سکونت، بلایای طبیعی و انسان ساز، خشونت‌ها و شورش‌های شهری مسائل اصلی امنیتی سکونتگاه‌های غیررسمی هستند. در این میان تولد و رشد نسل دوم و سوم ساکنان این محلات با انتظارات و آمال‌های جدید و متفاوت از پدران خود، در صورت عدم پاسخگویی صحیح، نکته‌ای عمده است که می‌تواند به مشکلاتی اجتماعی و امنیتی بیانجامد. این پژوهش تأکید دارد که گرفتار آمدن فقرا در چرخه تولید و بازتولید فقر و محرومیت نسبی و نابرابری‌های قومی و نژادی، دامنه سلب امنیت دو سویه را در محلات فقیرنشین و شهر را هرچه گسترده‌تر خواهد کرد.

واژگان کلیدی:

امنیت شهری، سکونتگاه‌های غیررسمی، شهرنشینی، فقر، نابرابری.

۱- دکترای برنامه ریزی شهری دانشگاه شهید بهشتی و استادیار گروه شهرسازی دانشگاه کردستان
(K.irandoost@uok.ac.ir)

مقدمه

در حالی که بیش از نیمی از جمعیت جهان ساکن شهرها شده‌اند، فقر و سکونتگاه‌های غیررسمی به جزء جدایی ناپذیری از شهرهای بزرگ در حال توسعه و نیز یکی از مسائل و چالش‌های اصلی مدیریت تبدیل شده‌اند. سکونتگاه‌های غیررسمی، مسکن بخش عمده‌ای از فقرای شهری را تأمین می‌کند که بازار رسمی توان تأمین آن را ندارد؛ در همین حال این محلات مکانی برای سکونت گروه‌های فقیر می‌شود که در خدمت اقتصاد شهر هستند و نیروی کار ارزان را برای اقتصاد شهر فراهم می‌کنند. با این وجود سکونتگاه‌های غیررسمی در بر دارنده مشکلات و مسائلی است که پایداری شهرها را تهدید می‌کند. آسیب‌پذیری گروه‌های اجتماعی، تجمع فقر و برخی آسیب‌های اجتماعی، ناپایداری کالبدی، محیطی، اجتماعی و اقتصادی از ویژگی‌هایی هستند که این محلات را به مثابه مشکل و مسأله در نظام برنامه ریزی مطرح می‌کند. بسیاری از مشکلات سکونتگاه‌های غیررسمی به صورت مستقیم یا غیر مستقیم با مسأله امنیت شهری ارتباط پیدا می‌کند. اگرچه در مواردی در تعریف این پیوند به طور غیرواقع‌بینانه بر تأثیر منفی این محله‌ها بر امنیت شهری تأکید فزاینده‌ای شده، اما باید پذیرفت که امنیت شهری با وضعیت سکونتگاه‌های فقیرنشین شهری از جنبه‌های مختلفی ارتباط تنگاتنگی دارد. در این نوشتار هدف آن است که با مروری بر وضعیت سکونتگاه‌های غیررسمی در جهان و ایران، نظریه‌های اصلی پیرامون این پدیده مرور شده و جنبه‌های امنیتی آن مورد بحث قرار گیرد و به این پرسش پاسخ داده شود که سکونتگاه‌های غیررسمی چه اهمیتی در مقوله امنیت شهری دارند و با امنیت شهری چه ارتباطی دارند؟

این نوشتار با این فرض تدوین شده که سکونتگاه‌های غیررسمی اگرچه یک راه حل به شمار آمده و به ویژه در ایران از جنبه‌های مثبت مشخصی در تأمین مسکن فقرای شهری برخوردارند، اما در صورتی که به درستی مدیریت نشوند و در برنامه‌ریزی نادیده گرفته شوند، می‌توانند چالشی برای امنیت شهری باشند. هدف از این نوشتار تأکید بر لزوم توجه به ماهیت جدید فقر و نابرابری در شهر و کاهش شکاف شمال و جنوب شهرها در راستای پایداری اجتماعی و امنیت شهری است.

نظریه‌ها: سکونتگاه‌های غیررسمی و امنیت

برخی دیدگاه‌ها و نظریه‌های مرتبط با فقر و اسکان غیررسمی ارتباط روشنی با مسأله

امنیت شهری می‌یابد. «اسکار لوئیس^۱» از نخستین نظریه پردازانی بود که در دهه ۱۹۶۰ نظریه «فرهنگ فقر» را درباره اجتماعات فقیر ارائه نمود. نظریه وی بر این فرض استوار بود که فقرا در یک فرهنگ فقر گریزناپذیر گرفتارند و بیشتر از ویژگی‌هایی چون بی‌انگیزگی، جبری‌گری، رضایتمندی آنی و بی‌نظمی اجتماعی برخوردارند و مردم فقیر در دام محیطی اجتماعی گرفتار آمده‌اند. با رواج و تقویت نظریه لوئیس، بیشتر محلات فقیرنشین بیشتر با بدبینی و بیم به مثابه مشکلی ناامن کننده و تهدید کننده شهر نگریده می‌شدند که باید از میان برداشته شوند. این نگرش به ویژه در رژیم‌های متمرکز و مستبد دستمایه‌ای برای اتخاذ گاه و بی‌گاه رویکرد تخریب و تخلیه اجباری بود که با نارضایتی گروه‌های فقیر شهری و گاهی با شورش‌ها و آشوب‌های شهری همراه بود؛ تأثیر عمده این نظریه اذعان به ناتوانی فقرا در بهبود شرایط زندگی خود بود که به جای پاسخگویی به نیازهای فقرای شهری سیاست‌های بازدارنده را در پی داشت (ایراندوست؛ ۱۳۸۸).

«چارلز آبرامز^۲» از نخستین کسانی بود که به مسأله ناتوانی فقرا در تأمین مسکن رسمی در شرایط بازار آزاد اشاره کرد و گفت: «تهیدستان ناگزیرند زمین را خارج از هنجار بازار تهیه کنند». وی طرفدار افزایش نقش مداخله بخش عمومی در تخصیص کارآمد زمین برای تدارک مسکن فقرا بود و به صورت روشن از بهسازی سکونتگاه‌های فقیرنشین و شیوه‌های تأمین مسکن در استطاعت فقرا حمایت کرد و تأثیرگذاری زیادی بر ترویج این رویکرد در جهان داشت. در دهه شصت و هفتاد میلادی نیز «جن. اف. سی. ترن»^۳ پس از وی «ویلیام مانگین»^۴ نقش مثبت مسکن غیررسمی تأکید کردند و مدعی شدند دولت یا شهرداری‌ها توان تأمین مسکن برای همه اقشار را ندارند و صرفاً باید زمینه بهبود مسکن خودیار را فراهم کنند. «ترن» این نظر را تقویت کرد که دولت‌ها باید به فقرا کمک کنند تا آنان خود شرایط خود را بهبود بخشند. وی با تأکید فراوان بر نیروی خودیار فقرا بر مزیت‌های طرح‌های مردم‌مدار و محلی در بخش مسکن فقرا، معتقد بود که «نظام دگرسالار بوروکراتیک» چیزهایی با استاندارد بالا و با هزینه بالا و ارزش‌های غیرقابل اعتماد را تولید می‌کند؛ در حالی که نظام خودگردان مواردی را با استاندارد متفاوت اما هزینه پایین و ارزش کاربری بالا تولید می‌کند. نگرش مثبت افرادی چون ترن و مانگین به نقطه مقابل نظرات بدبینانه افرادی چون لوئیس بدل شد که تأثیر زیادی بر رویکرد مؤسسات بین‌المللی

همچون بانک جهانی و برنامه عمران ملل متحد داشت و آغاز دوره جدیدی از نگرش به محلات فقیرنشین و چگونگی مواجهه با سکونتگاه‌های غیررسمی را رقم زد؛ نتیجه اصلی آن در حوزه سیاستگذاری و اجرایی، ترویج پرهیز از تخریب و به رسمیت شناختن و بهسازی این سکونتگاه‌ها در عرصه بین‌المللی و بسیاری از کشورها بود.

البته تأکید بیش از حد ترنر و مانگین بر خودیاری، این انتقاد را به همراه داشت که پذیرش خودیاری به مثابه سیاست مسکن، می‌تواند بهانه‌ای بر غیرفعال بودن و غفلت به دست دولت‌ها دهد. در مواردی هم رویکرد ترنر از دید منتقدان راه‌حلی بر اساس منافع سرمایه‌داری تفسیر شده تا جایی که «مارک داویس» ترویج این نظرات را نامبارک و حاصل همگرایی و تزویج فکری «رابرت مک‌نامارا»، رئیس وقت بانک جهانی و ترنر دانست (Davise, 2006). در این دوران حاصل تلاش کار پژوهشگران زیادی تأیید جنبه‌های مثبت مسکن خودیار و غیررسمی در شهرها و لزوم حمایت و تسهیل‌گری دولت در این زمینه بود. این پژوهش‌ها بیشتر بر این نکته تأکید داشتند که این محلات حاشیه‌ای نیستند، بلکه از جهات مختلف به جامعه پیوند خورده‌اند؛ در حقیقت نه تنها از نظام موجود جدا نیستند و در حاشیه قرار ندارند بلکه در متن نظام اجتماعی قرار گرفته‌اند و توسط آن بازتولید می‌شوند.

در این میان «جنیس پرلمن» از شهرت و تأثیرگذاری بیشتری در این زمینه برخوردار شد که تا حد زیادی نظریه‌های وی با برداشت‌های جدید از امنیت شهری پیوند می‌خورد. اثر مشهور و با مسمای وی به عنوان «افسانه حاشیه‌ای شدن: فقر شهری و سیاست‌ها در ریودوژانیرو»^۱ که در سال ۱۹۷۳ منتشر شد، درحقیقت حاصل سال‌ها پژوهش وی در سکونتگاه‌های غیررسمی برزیل برای تدوین رساله دکترای وی بود. پرلمن در این باره و به شکلی ساختارشکنانه نوشت: «ساکنان فاولاها»^۲ از نظر سیاسی و اقتصادی حاشیه‌ای نیستند اما سرکوب و محروم شده‌اند، از نظر اجتماعی و فرهنگی حاشیه‌ای نیستند بلکه از یک نظام طبقاتی داغ‌ننگ کشیده‌اند و بر کنار مانده‌اند» (Perleman, 1979). پرلمن در سال‌های ابتدایی ۲۰۰۰، دوباره به فاولاهای ریودوژانیرو رفت تا تحولات چند دهه طی شده از زمان پژوهش اولیه خود را ارزیابی کند. وی در یک پژوهش ارزنده دیگر و با زحمت فراوان توانست برخی از خانواده‌ها و یا افراد باقی مانده از خانواده‌هایی را بیابد که در دهه هفتاد با آنان دیدار داشته بود. با مصاحبه و گفتگوهای مختلف به نکات و جنبه‌های تازه‌ای دست یافت که در کتاب

1- The Myth of Marginality: Urban Poverty and Politics in Rio de Janeiro

۲- سکونتگاه‌های تهیدستان در آمریکای لاتین favelas

جدید و ماندگار دیگری آن را به عنوان «فاولا، چهار دهه زندگی در حاشیه ریودوژانیرو»^۱ منتشر کرد. شاید بتوان حاصل اصلی این پژوهش را به نوعی تجدیدنظر در پذیرش مفهوم حاشیه نشینی از سوی جنیس پرلمن دانست.

پرلمن در اثر جدید خود اشاره می‌کند که در سال ۱۹۶۹، مردم ساکن در سکونتگاه‌های غیررسمی و فاولاها نگران تخلیه اجباری محله و تخریب مسکن خود بودند، امروزه ترس از خشونت سازمان یافته، جرم و جنایت و گروه‌ها و باندهای بزه‌کار و فعال در زمینه مواد مخدر مسأله اصلی است؛ بیکاری جوانان بیداد می‌کند، بیکاران به سربازان کارت‌های مواد مخدر و محله به مرکز اصلی توزیع مواد مخدر شهر بدل شده است. هر اندازه که فقرا خود عاملی برای توسعه این امر بدل می‌شوند، به همان اندازه از قربانیان آن به شمار می‌روند. سرمایه اجتماعی که در گذشته در این محلات وجود داشت اکنون جای خود را به ترس و بیم داده است (Perleman, 2010: 169-170).

از نظری آن‌چه که تحت عنوان «حاشیه‌ای شدن»^۲ در چند دهه مورد بحث قرار گرفت با آن‌چه که امروز «فقر جدی»^۳ خوانده می‌شود، بسیار متفاوت است. فقر جدید ساختاری، بخش بندیبی (تقسیم بندی) شده و احتمالاً پارادوکس و انحصاری‌تر از گذشته است. استدلال وی این است که علاوه بر اثرات «حاشیه‌ای بودن صنعتی»^۴ بیکاری عمده باعث درآمد پایین می‌شود، و با بدتر شدن شرایط کار و ضعیف شدن تضمین کار (برای کسانی که شانس کار را دارند) «حاشیه‌ای شدن فرا صنعتی»^۵ شکل گرفته است. پرلمن آن‌چه را که از فاصله گرفتن سکونتگاه‌های فقیرنشین از کل شهر ناشی شده شکل جدیدی از حاشیه‌نشینی یا «حاشیه‌ای شدن»^۶ می‌نامد. پدیده‌ای که در کشورهای توسعه‌یافته نیز در قالب باز تولید جغرافیایی نو از مرکز و حاشیه، تهدید بزرگی برای شهرهای بزرگ به شمار می‌رود (ایراندوست، ۱۳۸۸). در این شرایط است سکونتگاه‌های فقیرنشین به مکانی ناامن و پرخطر و ناامید کننده در توسعه شهری بدل شده و تهدیدی برای پایداری و امنیت شهری بدل می‌شوند.»

1- Favela: Four Decades of Living on the Edge in Rio de Janeiro

2- Marginality

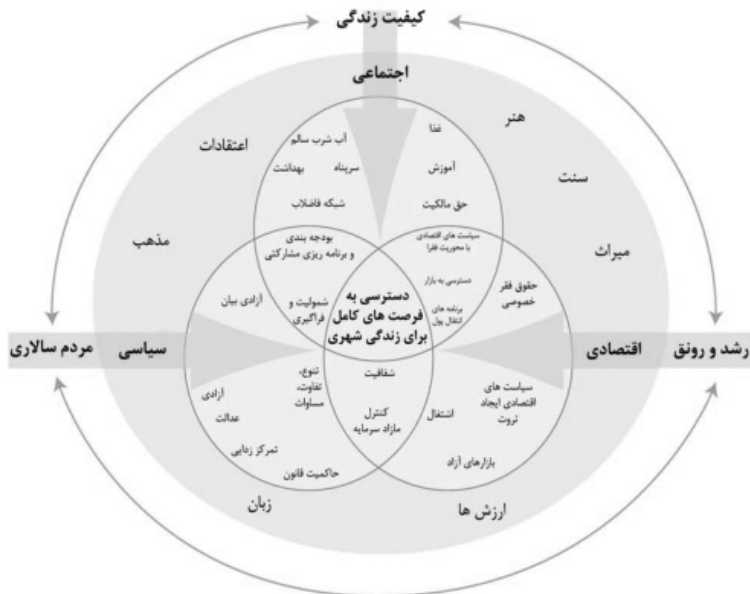
3- New Poverty

4- Industrial Marginality

5- Postindustrial Marginality

6- Advanced Marginality

شکل شماره ۱- فرایند و چارچوب حق حضور در شهر



ماخذ: UN- HABITAT,2007

۱- روند شهرنشینی در جهان و ایران

شهرنشینی در سدهٔ اخیر به نحو چشمگیری به الگوی زندگی اکثر مردم جهان تبدیل شده است و به طور روز افزونی بر تعداد و سهم شهرها از جمعیت جهان افزوده می‌شود. اکنون جمعیت جهان از مرز هفت میلیارد نفر فراتر رفته و بیش از ۵۰ درصد آن در نقاط شهری زندگی می‌کنند. جالب این است که به تقریب نزدیک به ۹۰ درصد این رشد، به مناطق شهری کشورهای در حال توسعه به ویژه شهرهای بزرگ تعلق دارد (UN-HABITAT,2003a:25). برای نمونه آسیا سهم عمده‌ای از شهرهای میلیونی جهان را به خود اختصاص داده است، چنان‌که در سال ۲۰۰۵ از مجموع ۵۰ شهر بالای ۵ میلیون نفر در جهان ۲۸ شهر از این شهرها در آسیا قرار داشته‌اند (UN-HABITAT and UN-SCAP, 2006:4). در تحلیل این افزایش جمعیت سریع، دو مؤلفه مهاجرت روستاییان به مناطق شهری به ویژه شهرهای بزرگ و رشد طبیعی بالای این شهرها مورد بررسی قرار می‌گیرد و در هر دو مورد، بخش عمده جمعیت افزوده شده به شهرها را فقرایی تشکیل می‌دهند که توان تأمین بسیاری از نیازهای پایه و به ویژه مسکن خود را ندارند.

جدول شماره ۱ - جمعیت ساکن در سکونت‌گاه‌های غیررسمی آسیا

منطقه	کل جمعیت	جمعیت شهری	درصد جمعیت شهری از کل جمعیت	مجموع جمعیت سکونت‌گاه غیررسمی	درصد جمعیت سکونت‌گاه غیررسمی از کل جمعیت شهری
آسیای شرقی	۱۳۶۴	۵۳۳	۳۹,۱	۱۹۳,۸	۳۶,۴
آسیای جنوب مرکزی	۱۴۹۹	۴۲۹	۲۹,۶	۲۵۳,۱	۵۹,۰
آسیای جنوب شرقی	۵۳۰	۲۰۳	۳۸,۳	۵۶,۸	۲۸,۰
آسیای غربی	۱۷۵	۱۱۵	۶۵,۷	۲۹,۷	۲۵,۷
جمع	۳۵۱۹	۱۲۸۰	۳۶,۴	۵۳۳,۴	۴۱,۷

ماخذ: UN-HABITAT and UN-SCAP, 2006

تراکم زیاد جمعیت شهرها یک پیامد عمده مدیریتی را برای این کشورها به همراه داشته که پیشی گرفتن رشد بر توسعه شهر بوده است. به این مفهوم که این رشد شتابان به چرخه‌ای از تشکیل و انباشت مجموعه‌ای از مشکلات و معضلات شهری می‌انجامد که مدیریت در سطوح محلی و ملی، تمهیدات مالی، فنی و انسانی، توان رفع و حل آن را ندارد. فقر، بیکاری، مسکن نامناسب و کم‌برخورداری و نابرابری، نبود و ضعف زیرساخت‌ها و آلودگی محیط از جمله این مشکلات است (ایراندوست، ۱۳۸۸: ۱۴).

آمار و ارقام نشان می‌دهد در نخستین سرشماری رسمی نفوس و مسکن در سال ۱۳۳۵، جمعیت شهرنشین ایران حدود شش میلیون نفر (۳۱ درصد کل جمعیت) بوده است که در ۱۹۹ نقطه شهری ساکن بوده‌اند. در سال ۸۵ جمعیت شهری به ۴۸۲۴۵۰۷۵ نفر (۶۸/۴) افزایش یافت و نقاط شهری کشور به بیش از ۱۲۰۰ شهر رسید. بنابر نتایج اولیه و منتشر نشده سرشماری ۱۳۹۰، جمعیت شهری کشور به حدود ۵۳۲۲۲۸۰۸ نفر و ۷۱ درصد جمعیت کشور رسیده است.

جدول شماره ۲- تحولات جمعیت کل، شهری و نرخ رشد جمعیت کشور

سال	جمعیت کشور	جمعیت شهری	نسبت شهرنشینی	نرخ رشد جمعیت روستایی در یک دهه	نرخ رشد جمعیت شهری در یک دهه
۱۳۴۵	۲۵۷۸۸۷۲۲	۹۷۹۴۲۴۶	۳۷/۹	۲/۱	۵/۱
۱۳۵۵	۳۳۷۰۸۷۴۴	۱۵۸۵۴۶۸۰	۴۷	۱/۱	۴/۹
۱۳۶۵	۴۹۴۴۵۰۱۰	۲۶۸۴۴۵۶۱	۵۴/۳	۲/۳	۵/۴
۱۳۷۵	۶۰۰۵۵۴۸۸	۳۶۸۱۷۷۸۹	۶۱/۳	۰/۳	۳/۲
۱۳۸۵	۷۰۴۷۲۸۴۶	۴۸۲۴۵۰۷۵	۶۷/۵	-۰/۶۶	۳
۱۳۹۰	۷۴۹۶۱۷۰۲	۵۳۲۲۲۸۰۸	۷۱	-۰/۳۷	۱,۹۸

ماخذ: مرکز آمار ایران

این روند هم‌زمان با افزایش نسبت و تعداد جمعیت کلان‌شهرها و شهرهای بزرگ در ایران همراه بود. در حالی که در سال ۱۳۴۵ تنها یک شهر دارای بیش از یک میلیون نفر جمعیت در کشور وجود داشت، در سال ۱۳۸۵ تعداد این شهرها به ۸ شهر رسید. بدون شک چنین امری به مفهوم تحول جمعیتی و ویژگی‌های جغرافیایی و پراکنشی فقر در کشور است، عاملی که نقشی اساسی در چند و چون سکونتگاه‌های غیررسمی در کشور دارد.

دامنه فقر شهری و سکونتگاه‌های غیررسمی

فقر عموماً بر شرایطی دلالت دارد که افراد در تأمین نیازهای خود ناتوانند. دو مفهوم فقر نسبی و فقر مطلق مدت‌هاست که برای تعیین میزان فقر به کار برده می‌شوند. فقر مطلق یا حداقل معیشت به فقدان نیازمندی‌های اساسی برای برپاداشتن یک زندگی سالم باز می‌گردد و معمولاً با معیارهایی چون میزان درآمد و یا میزان کالری لازم سنجیده می‌شود؛ بانک جهانی بر پایه یک شاخص فقر بین‌المللی، ۱ دلار در آمد روزانه را برای تعیین فقر مطلق ارائه کرد که سپس آن را به ۱,۲۵ و ۲ دلار تعدیل کرد، بر اساس این شاخص حدود ۳۰ درصد از جمعیت کشورهای در حال توسعه در فقر به سر می‌برند. این معیار به دلایل متعدد از جمله یکسان پنداشتن نیازها و عدم توجه به تفاوت‌های زمانی و مکانی و حتی

فرهنگی، به ویژه از جنبه نادیده گرفتن تفاوت‌های جغرافیایی مورد انتقاد گسترده قرار گرفت. فقر نسبی به مفهوم ساده برای تعیین فقر در مقایسه با سطح متوسط و رایج در یک جامعه مشخص به کار گرفته شد و به سنجش فقر در رابطه با معیارها و استانداردهای رایج جامعه توجه داشت. تعریف فقر نسبی با مفهوم شراکت اجتماعی پیوند خورده و افراد و گروه‌های اجتماعی زمانی که فاقد منابع کافی برای تأمین رژیم غذایی معمول و مشارکت در فعالیت‌های اجتماعی و نیز امکانات متعارف یک جامعه باشند، هرچه بیشتر به فقر نسبی دچار می‌شوند. مفهوم فقر نسبی نیز به دلایلی مانند کمبود اطلاعات دقیق و به روز برای این عوامل، عدم اتفاق نظر درباره مفهوم شراکت اجتماعی و مفهوم نسبی بودن آن که همواره به معنی فقیر بودن نیست، مورد انتقاد قرار گرفته است (Pacion, 2005: 257).

بعدها «آمارتیا سن»، اقتصاددان هندی، بر دو برداشت از فقر تأکید کرد؛ فقر به عنوان ناکافی بودن توانمندی‌ها و فقر به عنوان کمی درآمد که میان آن‌ها رابطه دوسویه‌ای وجود دارد. به نظر وی فقر نبود توانایی است که نیاز به گسترش فرصت‌های اجتماعی در بازار، در سیاست دولت و در خانواده دارد (سن، ۱۳۸۳: ۲۱۱).

جدول شماره ۳ - نسبت جمعیت فقیر مناطق مختلف جهان با معیار درآمد سرانه

درآمد سرانه در روز		منطقه
۲ دلار	۱,۲۵ دلار	
۳۸,۷	۱۶,۸	شرق آسیا
۸,۸	۳,۷	اروپا و آسیای مرکزی
۱۷,۲	۸,۱	آمریکای لاتین و کارائیب
۱۷,۲	۳,۶	خاور میانه و شمال آفریقا
۷۳,۹	۴۰,۳	جنوب آسیا
۷۲,۹	۵۰,۹	آفریقای جنوب صحرا

ماخذ: UN- HABITAT and UN-ESCAP, 2008

براساس برآورد برنامه عمران ملل متحد در زمان حال بیش از نیمی از فقرای جهان در نواحی شهری زندگی می‌کنند، چنان‌که به تقریب ۹۰ درصد خانواده‌های فقیر در امریکای

لاتین، ۴۰ درصد در آفریقا و ۴۵ درصد در آسیا در سال ۲۰۰۰ در مناطق شهری ساکن بوده‌اند؛ بنابراین با وجود این که بسیاری از فقرای جهان هنوز در مناطق روستایی ساکن هستند، اما در چند دهه گذشته فقر با تغییر در توزیع جغرافیایی خود، بیش از پیش در شهرها متمرکز شده است. در واقع در قرن اخیر الگوی فضایی فقر دچار تحول شده است و فقر به سوی تمرکز هرچه بیشتر در مناطق شهری به ویژه شهرهای بزرگ پیش رفته است. عامل اصلی چنین امری وجود چشم انداز تحول و ارتقا برای فقرای ساکن در شهر است. تحولات چند دهه اخیر نشان داده است که بسیاری از فقرا در اقتصاد شهری زمینه‌های ارتقای خود را فراهم کرده‌اند، مسأله‌ای که در اقتصاد معیشتی و کم اهمیت روستا برایشان میسر نبوده است.

در چنین شرایطی شهرها هرچه بیشتر رشد کردند و گروه‌های فقیر نیز هرچه بیشتر در شهرها متمرکز شدند و از طرفی نابرابری‌های موجود در نظام اقتصادی دسترسی به بسیاری از فرصت‌های رسمی از جمله مسکن برای بسیاری از فقرای شهری را غیرممکن کرد و گرایش به بخش غیررسمی را به فرصتی منطقی و عقلایی برای تأمین بسیاری از نیازها بدل نمود. برای نمونه آمارهای ارائه شده در ایران نیز نشان می‌داد که بخشی از جمعیت افزوده شده به شهرها توان برخورداری از مسکن را ندارد (جدول ۴)، و ناگزیر به بخش غیررسمی رانده می‌شود.

جدول ۴- نابرابری در برخورداری از مسکن مناسب در کشور (۱۳۸۴)

درصد خانوار ساکن در	دهک درآمدی ۱ و ۲	دهک درآمدی ۳ و ۴	متوسط	بالاترین دهک درآمدی
یک اتاق	۱۹	۱۴	۵	۰
دو اتاق	۳۳	۳۰	۱۴	۲
مسکن بی دوام	۴۵	۳۸	۲۱	۷
مسکن ملکی	۵۴	۵۷	۷۰	۸۰

ماخذ: وزارت مسکن و شهرسازی، طرح جامع مسکن، ۱۳۸۵

آمارهای ارائه شده از وضعیت فقر در ایران نشان می‌دهد که بخشی از جمعیت شهری و روستایی کشور در وضعیت فقر مطلق و نسبی به سر می‌برند. اگرچه آمارها نشان دهنده

کاهش فقر در چند دهه گذشته است، اما با این حال بخشی هنوز در وضعیت فقر به سر می‌برند^۱ (جدول شماره ۵). روشن است که فقرا بیشتر دچار بد مسکنی هستند و بخش بزرگی از آنان در سکونتگاه‌های غیررسمی^۲ ساکن هستند. با وجود این که آمار و رقم دقیقی از جمعیت سکونتگاه‌های غیررسمی شهری ایران وجود ندارد، اما برآورد شده است تا ده درصد از جمعیت شهری را شامل می‌شود که حدود هفت میلیون نفر از جمعیت شهری را در بر می‌گیرد.

جدول شماره ۵ - درصد افراد زیر خط فقر بر اساس ۲۳۰۰ کالری در ایران طی سال‌های ۱۳۸۵-۱۳۷۵

۱۳۸۵	۱۳۸۴	۱۳۸۳	۱۳۸۲	۱۳۸۱	۱۳۸۰	۱۳۷۹	۱۳۷۸	۱۳۷۷	۱۳۷۶	۱۳۷۵	
۱۲,۶	۱۰,۹	۱۱,۱	۱۱,۱	۱۱,۳	۱۱,۷	۱۳,۸	۱۳,۴	۱۳,۹	۱۲,۵	۱۴,۱	شهری
۱۱,۴	۹,۴	۸,۹	۱۰,۴	۱۰,۳	۱۱,۹	۱۳,۲	۹,۷	۱۳,۵	۲۱,۲	۲۲,۴	روستایی

ماخذ: باقری و دیگران، ۱۳۸۶

بررسی‌ها و مطالعات اخیر نشان می‌دهد که برخی شهرهای کشور ابعاد وسیع‌تری از اسکان غیررسمی را تجربه می‌کنند، برای نمونه مطالعات وزارت مسکن و شهرسازی نشان می‌دهد در شهری مانند سنندج بیش از ۵۳ درصد و در کرمانشاه بیش از ۳۹ درصد جمعیت شهر در سکونتگاه‌های غیررسمی ساکن هستند و به طور متوسط ۲۰ درصد از جمعیت ۲۰ شهر مطالعه شده در این محلات ساکن هستند (جدول شماره ۶).

۱- پرداخت یارانه نقدی بر وضعیت فقرای شهری، به ویژه دو دهک درآمدی پایین تاثیر داشته است که ارزیابی دقیق و علمی هنوز از آن ارائه نشده است.

۲- واقعیت این است که هنوز شاخص‌های روشن و دقیقی برای تعریف یک سکونتگاه غیررسمی در ایران تعریف نشده است. اگر چه همه این محله‌ها در ویژگی‌هایی مشترک هستند اما تفاوت‌ها فراوانی دارند. در بیشتر مطالعات کنونی معیارهایی چون روند شکل‌گیری، زیرساخت و مشخصات کالبدی و مسائل حقوقی مورد توجه بوده است. چه بسا در مقایسه با کشورهای چون هند، برزیل و پاکستان، بخش عمده‌ای از سکونتگاه‌های غیررسمی ایران را نتوان در این زمره طبقه‌بندی کرد.

جدول ۶ - وضعیت سکونتگاه‌های غیررسمی در ۲۰ شهر مطالعه شده

ملاحظات	موقعیت و نسبت سکونتگاه‌های غیررسمی (درصد)		سکونتگاه‌های غیررسمی				مساحت شهر (هکتار)	جمعیت شهر (تقر)	نام شهر	ردیف
	کراج محصوره شهر	داخل محصوره شهر	جمعیت		مساحت					
			نسبت به شهر (درصد)	جمعیت (تقر)	نسبت (درصد)	سطح (هکتار)				
۹	۸	۷	۶	۵	۴	۳	۲	۱		
	۲۲.۳	۷۷.۷	۳۶.۰۰	۲۳۷.۰۰۰	۲۶.۰۰	۱۲۶.۰۰۰	۴۸.۰۰	۶۵۰.۰۰۰	زاهدان	۱
	۳۰.۰۰	۷۰.۰۰	۳۹.۱۰	۲۷۰.۹۷۹	۷.۷۳	۷۳۹.۱۴	۹۵۶۹	۶۹۲۹۸۶	کرمشاه	۲
	۰.۰۰	۱۰۰.۰۰	۳۰.۰۰	۱۳۷۱.۰۰	۳۰.۰۰	۱۷۰.۰۰۰	۵۵۰.۰۰	۴۵۷۰۰۰	بندرعباس	۳
	۰.۰۰	۱۰۰.۰۰	۲۰.۰۰	۲۴۲۹۳۴	۶.۰۰	۱۴۵۱۵۶	۲۳۰.۰۰	۱۱۹۱۰۴۳	نیریز	۴
	۰.۰۰	۱۰۰.۰۰	۵۳.۳۴	۱۷۳۶۷۲	۱۵.۶۰	۵۳۶.۲۰	۳۵۶۱	۲۲۵۶۱۸	سنندج	۵
	۸.۰۰	۹۲.۰۰	۲۷.۰۰	۶۵۰.۰۰۰	۴.۰۰	۱۰۰۰.۰۰	۲۴۰.۰۰	۲۴۰.۰۰۰	مشهد	۶
	۴۱.۰۰	۵۹.۰۰	۲۷.۲۷	۳۰.۰۰۰	۵.۹۰	۱۳۰.۰۰۰	۲۲۰.۰۰	۱۱۰.۰۰۰	اهواز	۷
	۰.۰۰	۱۰۰.۰۰	۹.۳۵	۱۰۳۶۱۹	۲۷.۱۴	۳۹۰.۵۰	۲۸۷۷	۳۸۱۶۸۲	اراک	۸
	۱۰.۱	۸۹.۹	۲۹.۰۰	۹۹۴۸۵	۱۴.۱۷	۸۱۰.۰۰	۵۷۱۵	۳۹۱۴۵۵	اردبیل	۹
	۰.۰۰	۱۰۰.۰۰	۹.۸۴	۱۸۰۶۷۱	۴.۴۳	۱۸۰.۷۶۲	۱۸۹۵۱	۱۰۵۳۰۲۵	شیراز	۱۰
	۰.۰۰	۱۰۰.۰۰	۳۹.۱۰	۳۱۸.۰۰	۱۱.۷۵	۲۰۱.۷۴	۱۷۱۷.۹۲	۱۴۰۳۰۱	ایلام	۱۱
	۲۰.۰۰	۸۰.۰۰	۲۰.۰۰	۲۴۳۹	۸.۲۳	۵۹۷.۵۰	۹۹۷۲	۴۴۴۱۶۲	همدان	۱۲
	۲۱.۴	۷۸.۶	۲۸.۰۰	۱۴۶۰.۰۰	۵.۵۰	۱۱۸۰.۰۰	۷۵۷۰	۵۲۰.۰۰۰	ارومیه	۱۳
	۰.۱۸	۹۹.۸۲	۵.۹۲	۲۲۶۶۸	۵.۹۲	۲۱۸.۹۳	۳۶۹۵	۳۸۲۶۴۰	خرم‌آباد	۱۴
	۵	۹۵	۸.۹۰	۹۰.۰۰۰	۳.۹	۳۱۵.۰۰	۸۱۲۵	۱۰۲۰.۰۰۰	قم	۱۵
	۵	۹۵	۱۱	۱۸۱۴۰	۱۱.۸۸	۲۴۴.۰۰	۲۰۵۳	۱۶۵۰.۰۰	ساوه	۱۶
	-	۱۰۰	۷.۵۵	۲۲۰.۰۰	۰.۸۵	۵۰.۰۰	۶۴۳۰	۲۹۱۱۱۷	قزوین	۱۷
	-	۱۰۰	۰.۱۸	۶۰.۰۰	۰.۳۳	۴۴۰.۲۴	۱۳۶۱۶	۲۲۶۷۷۶	یزد	۱۸
	-	۱۰۰	۲۰	۵۸۰.۰۰	۲.۶۵	۱۶۹.۰۰	۶۳۹۳	۲۸۶۲۹۵	زنجان	۱۹
	۲	۹۸	۱۷.۲۴	۲۲۰.۰۰	۳.۵	۹۷.۷۷	۲۷۷۶	۱۲۷۶۰۸	پیرچند	۲۰
	-	-	-	۲۸۱۵۵۰۷	-	۱۴۵۰۹۲۰	۱۸۰۶۰۳۰۴	۱۲۳۶۶۷۰۸	جمع	-
	۸.۲۵	۹۱.۷۵	۲۱.۹۴	-	۹.۷۷	-	-	-	میانگین	-

ماخذ: شرکت عمران و بهسازی شهری، ۱۳۸۵

فقر شهری، سکونتگاه‌های غیررسمی و امنیت شهری

❖ فقر در هر جا، تهدیدی برای همه

در پیوند با مسأله امنیت و ارتباط آن با سکونتگاه‌های فقیرنشین این نکته دارای اهمیت است که فقر در هر جا تهدیدی برای همه جا است. فقر پدیده فراگیری است که روند روزافزون گسترش آن و بدل شدن آن به یکی از مشخصه‌های اصلی شهرهای بزرگ در بسیاری از کشورها، برآینده مبهم این شهرها سایه افکنده است و یکی از عوامل اصلی ناپایداری شهری و برهم زنده امنیت شهری شناخته می‌شود. در سال ۲۰۰۱ «توماس فریدمان» در نیویورک تایمز نوشت: «در جهانی با تعامل فزاینده، نادیده گرفتن مشکلات مردمی

که در محلات نامناسب زندگی می‌کنند غیرممکن است، شما اگر به دیدار محله بدی نرفته‌اید، محله بد به دیدار شما خواهد آمد» (ایراندوست، ۱۳۸۸) به چنین برداشتی کمابیش از سوی بسیاری از پژوهشگران شهری در مورد ایران نیز مورد توجه قرار گرفته است و رابطه متقابل عدالت و برابری با امنیت اجتماعی و توسعه شهر کاهش نابرابری و ارتقای امنیت اجتماعی نشان داده شده است (نصیری و اعظمی، ۱۳۸۵: ۵۱).

در مجموع آمار و ارقام از بدتر شدن شرایط فقر در سرتاسر جهان حکایت دارد و هرچه بیشتر فقر آینده جوامع را با چالش مواجه کرده است. نقش فقر و نابرابری‌های میان مناطق و کشورها اساس بسیاری از اختلافات و جنگ‌هاست، و تجربه چند دهه اخیر به خوبی ثابت کرده است که فقر در هر جا تهدیدی برای همه است. این امر چه در ابعاد جهانی، چه منطقه‌ای و چه شهری قابل بحث و تعمیم است. بسیار ساده‌انگارانه است که در جهانی با تعامل و ارتباط فزاینده امروزی، در مشکل فقر در بخشی از شهر، کشور یا حتی جهان را مختص و مربوط به همان بخش دانست.

همواره در جامعه شهری شکاف عمیق‌تر می‌شود و به مرور تعداد زیادی از فقرا به حاشیه شهرها رانده می‌شوند و در آنجا نیز با چرخه‌ای از مشکلات جدید ناشی از شرایط محلی روبه‌رو می‌شوند، که این شرایط روند فقرزایی را در میان آنان تشدید می‌کند؛ در این شرایط فقرا به نحو نابرابری از نبود مراقبت‌های بهداشتی، مدرسه، فرصت‌های شغلی، غذا، حمل و نقل، آموزش (کارآموزی)، مسکن مناسب، امنیت، اطلاعات و دسترسی به عدالت رنج می‌برند. واقعیت این است که نتایج و پیامدهای این نابرابری تنها برای فقرا نیست بلکه شامل کل شهر است؛ کاهش امنیت شهری بارزترین نتیجه این نابرابری است. شکاف فزاینده میان شمال و جنوب شهرها پیامدهای ناگوار برای کل شهر به همراه دارد، انواع سرقت، دزدی، کلاهبرداری، فساد، کودکان خیابانی، خشونت‌های شهری همه و همه نتایجی هستند که غالباً ریشه در نابرابری و بی‌عدالتی در شهرها دارند. کافی است برای شاهد مضمون صفحه حوادث روزنامه‌ها را برای چند روز مرور کنیم تا دامنه وقایعی که بخش اندکی از آن رسانه‌ای می‌شود را بدانیم. روشن است در شهری که مدام ناامنی و زوایای مختلف آن مشغله اصلی ذهنی شهروندان است، شهروند از پرداختن به جنبه‌های اصلی زندگی آرام در خورشان انسانی باز می‌ماند.

جدول شماره ۷- ابعاد پیشنهادی برای تعیین محرومیت

محرومیت اجتماعی	محرومیت مادی
حق اشتغال فعالیت‌های خانوادگی همبستگی با جامعه دریافت حقوق کار تفریح و سرگرمی تحقیق و آموزش مشارکت رسمی در نهادهای اجتماعی	تغذیه پوشاک مسکن امکانات و تسهیلات مسکن محیط محل و مکان مناسب

ماخذ: نصیری و اعظمی، ۱۳۸۵: ۵۳

❖ محلات فقیرنشین و امنیت شهری

امنیت به مفهوم حفاظت جامعه و ارزش‌ها و نهادهای آن در برابر تهدیدات داخلی و خارجی و یا تهدیداتی است که بقای رژیم‌ها و نظام شهروندی و شیوه زندگی افراد جامعه را مختل می‌کند و موجودیت آن‌ها را به خطر می‌اندازد (نصیری و اعظمی، ۱۳۸۵: ۴۶). با این توصیف فقر شهری و به طور مشخص سکونتگاه‌های غیررسمی در صورت نبود برنامه مشخص و فراگیر می‌تواند یکی از عوامل بر هم زنده امنیت شهرها به شمار آید.

مشکلات و مسائل امنیتی در محلات فقیرنشین جنبه‌ها و اشکال متفاوتی دارد و یک نگرانی دو جانبه از سوی ساکنان این سکونتگاه‌ها و مدیریت شهری به شمار می‌رود. بلایای طبیعی و انسان‌ساخت، خطر تخلیه اجباری و پاکسازی، بزه و خشونت‌های فردی و سازمان یافته و آشوب و شورش‌ها، هریک جنبه‌ای از عدم امنیت در سکونتگاه‌های غیررسمی را نشان می‌دهد. شواهد آماری نشان می‌دهد که ارتباط محکم و مستقیمی میان سطح توسعه و امنیت شهری وجود دارد که با میزان بروز فاجعه، جرم و جنایت و خشونت تحلیل می‌شود (UN- HABITAT, 2007: 10). امنیت و ایمنی شهری در حالی که یک کالای عمومی هستند که دولت تأمین کننده آن است، هم‌زمان کالاهای خصوصی به شمار می‌روند که توسط افراد و خانوارها مصرف می‌شوند، بنابراین از هر دو جنبه و سطح قابل بحث و بررسی است. واقعیت این است که امنیت بیشتر بر وظیفه دولت در قبال شهروندان و فقرای شهری دلالت دارد و شامل چارچوب قانونی و اجرایی می‌شود که شهروندان از مشکلات و ناامنی در امان بمانند. عوامل مؤثر بر خطر و ناامنی در محلات شهری در سطوح مختلف قابل تحلیل است؛

✓ در سطح جهانی: شرایط اقتصاد جهانی و فرآیند جهانی شدن تأثیر زیادی بر اقتصاد ملی و محلی دارد، بازار جهانی سرمایه، مصرف و الگوی مصرف، گرم شدن محیط جهانی، سیاست‌های جهانی و دو قطبی شدن نیروی کار و شکل‌گیری سازوکارهای به حاشیه رانده شدن فقرا و گروه‌های کم‌تخصص در فرآیند جهانی تقسیم کار نوین از عوامل اصلی است که به صورت مستقیم و غیر مستقیم بر امنیت محلات فقیرنشین مؤثر بوده است.

✓ در سطح ملی وضعیت درآمد افراد و میانگین و سرانه درآمد، سطح رفاه ملی و شرایط اقتصاد کشور به ویژه شرایط اشتغال و تورم، عوامل مهمی در ایجاد و تشدید آسیب‌پذیری و امنیت در سطح محلات شهری به شمار می‌روند. از سوی دیگر سیاست‌های کلان اقتصادی کشور است که در هزینه و میزان اهمیت تأمین زیرساخت‌ها، خدمات اجتماعی، پلیس و خدمات اورژانس فوری نقش مهمی را ایفا می‌کند.

✓ در سطح محلی نیز بررسی‌ها نشان می‌دهد که برخی جنبه‌های امنیت در سطح شهر و محله تولید و تشدید می‌شود. بسیاری از فعالیت‌های مرتبط با مواد مخدر و بزه فردی و یا سازمان یافته عامل اصلی ناامنی در محلات غیررسمی است. در ارتباط با بسیاری از مشکلات سطح محلی، قابل یا غیرقابل دفاع بودن فضا مطرح می‌شود. هم‌چنین پژوهش‌ها نشان داده است که در بسیاری از کشورها میزان بزهکاری خشونت‌آمیز در محلات شهری تا حد زیادی در ارتباط با محلات کم‌درآمدها و عموماً مرتبط با مسأله مواد مخدر به ویژه فعالیت‌های سازمان یافته است (Ibid:20-28).

برخی از پژوهش‌ها بر این تأکید دارد که محلات شلوغ حاشیه شهرهای بزرگ مکانی است که فرد و جوان در آن احساس گمنامی می‌کند و بستر مناسبی برای بزهکاری است (احمدی و ایمان، ۱۳۸۴: ۱۰۱). هم‌چنین بافت چند قومی، نسبت بالای جمعیت شهر و نرخ بالای رشد جمعیت، کمبود و کیفیت پایین مسکن و زیرساخت‌ها، ساختار شغلی ناپایدار، کم‌درآمدی، غیررسمی، بیکاری، نارضایتی اجتماعی از خدمات شهری و شرایط زیست در محله، انگ حاشیه‌نشینی و پایین شهری، مشارکت اندک و عدم تعلق به مکان، از مشکلات این سکونتگاه‌ها بر شمرده شده است. در برخی از این محلات اعتیاد و خرید و فروش مواد مخدر بالاست، نگرانی از آینده فرزندان، دزدی و سرقت، درگیری‌ها و ولگردی و وندالیسم در این محلات قابل مشاهده است (نقدی و رسولی، ۱۳۸۵: ۲۲۷).

البته سکونتگاه‌های غیررسمی را از نظر ماهیت و روند تکوین و تکامل می‌توان به دو دسته اصلی سکونتگاه‌های در حال بهبود و امیدوار کننده و در حال نزول و ناامید کننده تقسیم کرد. بدون شک این ماهیت متفاوت در وضعیت و شرایط سکونتگاه و تمرکز آسیب‌های اجتماعی و رفتارهای پرخطر بسیار مؤثر است. به طوری که سکونتگاه‌های

در حال افول و ناامید کننده ممکن است به مکانی برای تمرکز فعالیت‌های نامطلوب و آسیب‌های اجتماعی بدل گردند. این امر غالباً نه به مفهوم گرایش همه ساکنان این محلات به خلاف و کجروی است، بلکه به مفهوم استعداد محیط غیررسمی این محلات برای تمرکز بسیاری از مشکلات اجتماعی شهری است (ایراندوست و صرافی، ۱۳۸۶).

این واقعیتی است که محرومیت اقتصادی و اجتماعی فقیرترین افراد در سکونتگاه‌های غیررسمی به محرومیت هرچه بیشتر آن‌ها از جنبه‌های دیگر می‌انجامد، در نتیجه شهر در تأمین خدمات برای فقرا ناکام می‌شود و هرچه بیشتر به جدایی‌گزینی گروه‌های فقیر منجر می‌شود؛ این جدایی‌گزینی محرومیت مضاعف این گروه‌ها را به همراه دارد. به همین دلیل مفهوم شهر فراگیر^۱ مطرح می‌شود که:

● شهری است که برای همه گروه‌های قومی، نژادی، جنسی و اقتصادی برنامه‌ریزی می‌شود و مسکن کافی و در استطاعت، خدمات پایه درخور، دسترسی برابر به تسهیلات و امکانات رفاهی اجتماعی و فرصت‌ها، کالاهای عمومی که در رفاه عمومی هر فردی تأثیرگذار است (فراگیری اجتماعی).

● شهر فراگیر حقوق شهروندی و آزادی‌ها، ارتقای مشارکت اجتماعی و سیاسی، برای تصمیم‌سازی مردم‌سالارانه‌تر را فراهم می‌کند (فراگیری سیاسی)؛

● شهر فراگیر توسعه اقتصادی را از راه ایجاد فرصت‌های برابر، فعالیت اقتصادی و دسترسی به اشتغال و سیاست‌ها اقتصادی متوجه به فقرا فراهم می‌کند (فراگیری اقتصادی)؛

● شهر فراگیر یکپارچگی اجتماعی را ارتقا می‌بخشد، به حقوق فرهنگی مردم ارزش گذاشته می‌شود، سرمایه انسانی همه گروه‌های اجتماعی به رسمیت شناخته می‌شود، که در آن خلاقیت فردی و فعالیت‌های میراث فرهنگی افزایش می‌یابد (فراگیری فرهنگی) (UN- HABITAT, 2008: 56).

❖ بلایای طبیعی و انسان ساخت

سکونتگاه‌های غیررسمی در بیشتر موارد در مکان‌های نامناسب شکل گرفته‌اند؛ زمین‌هایی با شیب زیاد، مسیل‌ها، مکان‌های دارای شرایط زیست سخت و دارای خاک سست و امکان رانش، سواحل، وجود آلودگی‌های محیطی، جوار خطوط پرفشار انتقال نیرو و راه آهن و جاده‌های پرتردد و خطرناک، کنار صنایع آلوده، از جمله مکان‌هایی هستند که مساکن غیررسمی در آنجا برپا می‌شوند. اگر به این عوامل نوع مصالح، ناپایداری و مشخصات

فنی نازل این مساکن را افزود، آن‌گاه روشن می‌شود که چرا فقرا بیشتر از دیگر گروه‌های اجتماعی شهری در معرض صدمات و لطمات و ناامنی شهری هستند. سالانه هزاران نفر از ساکنان سکونتگاه‌های غیررسمی به علت اتفاقاتی چون سیل، رانش زمین، آتش سوزی، تصادف کشته می‌شوند یا صدمه می‌بینند، اگر خسارت‌های مادی را هم بیافزاییم دامنه آسیب‌های این بلایا بسیار گسترده‌تر می‌شود؛ علاوه بر آن باید لطمات تدریجی آلودگی محیط، آلودگی ناشی از صنایع و سموم صنعتی و مکان‌های دفن زباله را نیز افزود. بلایای شهری به نحوی شکست مدیریت شهری در ساماندهی و رشد و توسعه شهر و شرایط شهر محسوب می‌شوند. چه بلایای طبیعی و چه انسان ساخت، بدون حکمروایی خوب شهری، مشارکت باز و فراگیر در برنامه‌ریزی شهری و توسعه شهری ناممکن است و همواره به نابرابری و شکست در دستیابی به ایده‌آل‌ها منجر می‌شود (UN- HABITAT, 2007: 192). بنابراین یکی از جنبه‌های عمده امنیت شهری به رفع خطر و ایمن سازی سکونتگاه‌های غیررسمی باز می‌گردد. این مسأله نه تنها رها کردن بسیاری از فقرا از تهدیدات و خطرهای بالقوه محسوب می‌شود بلکه، رفع یکی از زمینه‌ها و یا جرقه‌های آشوب‌های شهری در شهرها به حساب می‌آید.

❖ امنیت حق سکونت و تخلیه اجباری

امنیت حق سکونت^۱ به عنوان یک عامل اصلی در ارتقا و بهسازی نگرین شده می‌شود و همواره در برنامه‌های توصیه شده برای ارتقای شرایط سکونتگاه‌های فقیرنشین یکی از عوامل کلیدی تعریف شده است. واقعیت این است که برای فقرا تهدید تخلیه اجباری و رانده شدن از مسکن هر چند محقر خود، یکی از بزرگ‌ترین موانع توسعه و بهبود محیط زندگی به حساب می‌آید، چرا که فقرا برای تلاش بیشتر و سرمایه‌گذاری بیشتر برای بهبود زندگی خود، نیازمند تأمین امنیت سکونت هستند. به همین دلیل است که تأمین حقوق مالکیت فقرا در سکونتگاه‌های غیررسمی به یک نیاز پایه در بهسازی و ایجاد ثبات در امر ارتقا و توانمندسازی بدل شده است (Handzic, 2010). تخلیه اجباری در ایران با توجه به ماهیت سکونتگاه‌های غیررسمی از ابعاد محدودی برخوردار بوده است؛ اما آمارهای ارائه شده در دیگر کشورها نشان می‌دهد که سالانه ۲ میلیون نفر از ساکنان سکونتگاه‌های غیررسمی و فقیرنشین در معرض تخلیه اجباری و خلع مالکیت و جابه‌جایی هستند (UN- HABITAT, 2007: 16).

مسأله به رسمیت شناختن سکونت و مالکیت فقرا تنها به ابعاد روانی محدود نمی‌شود،

1- Security of Tenure

بلکه جنبه‌های اقتصادی آن درخور توجه است. زمانی که فقرا از دسترسی به سازوکارهای مالکیت محروم هستند، این امکان وجود ندارد که به صورت قانونی قدرت بالقوه اقتصادی دارایی‌های آن‌ها معلوم شود؛ از این رو امکان بهره‌گیری آنان از دارایی برای تولید، تأمین و یا تضمین ارزش بیشتر در بازارهای توسعه یافته وجود ندارد (دوسوتو، ۱۳۸۵: ۷۳). در واقع برای فقرا، مانند دیگر گروه‌های اجتماعی، مالکیت رسمی چیزی فراتر از دادن عنوان مالکیت و ثبت و نقشه‌برداری دارایی است، بلکه یک ابزار تحول برای تولید ارزش اضافی است. مسکن به رسمیت شناخته شده و دارای مالکیت قانونی برای آنان تبدیل به دارایی قابل مبادله، وثیقه برای دریافت وام، مکان سکونت دارای نشانی و هویت، قابلیت مقاصد تجاری، دریافت خدمات دیگر شهری می‌شود.

امنیت حق سکونت و مالکیت همواره به مفهوم صدور سند مالکیت رسمی نیست، بلکه تمهیدات متنوعی را در بر می‌گیرد که در چارچوب قانونی حق مسکن و زمین افراد به رسمیت شناخته می‌شود. این امر بنابر شرایط قانونی و اجتماعی هر کشور متفاوت بوده و طیفی را شامل می‌شود که از عدم رسمیت تا رسمیت کامل گزینه‌های مختلفی را در بردارد (UN- HABITAT, 2007: 117).

❖ بزهکاری و خشونت شهری

بزهکاری و خشونت یکی از مسائل اصلی سکونتگاه‌های فقیرنشین است. سکونتگاه‌های غیررسمی به دلایل اقتصادی و اجتماعی بستر مناسبی برای شکل‌گیری و رشد بزهکاری به شمار می‌روند. سرقت، سوء استفاده جنسی و بهره‌کشی کودکان، فساد، بزه کاری سازمان یافته و تجارت غیرقانونی مواد مخدر، خرید و فروش غیرقانونی سلاح گرم، قاچاق انسان و حتی تروریسم و آدم‌کشی در بسیاری از سکونتگاه‌های غیررسمی به ویژه در امریکای جنوبی قابل مشاهده است. بسیاری از بزه کاری‌ها و ناامنی‌های اجتماعی با نیروی جوان جامعه ارتباط دارد؛ در این محله‌ها به دلایل مختلف جوانان بیکار و سرخورده از نابرابرهای اجتماعی موجود با هدف ارتقای وضعیت نامطلوب اقتصادی خود و خانواده به خلاف و بزه فردی یا سازمان یافته گروهی روی می‌آورند (UN- HABITAT, 2007: 69).

بررسی‌ها نشان می‌دهد که وضعیت سکونتگاه‌های غیررسمی در ایران از این نظر تفاوت‌های بسیاری با نمونه‌های امریکای لاتین و آسیای جنوبی و آفریقا دارد، اما در عین حال بررسی‌های ایران نیز نشان داده که رابطه معناداری میان سکونت در محلات حاشیه نشین و گرایش به انحراف و بزهکاری وجود دارد (احمدی و ایمان، ۱۳۸۴: ۱۱۱-۱۱۰) و اسکان غیررسمی با توجه به ماهیت تشکیل آن زمینه ایجاد مجموعه‌ای از آسیب‌های اجتماعی مانند

ناامنی محیط و فساد و بزهکاری اجتماعی را فراهم می‌کند (شیخی، ۱۳۸۹: ۸۱). در مواردی نیز که سکونتگاه‌های غیررسمی با محوریت قومی و چشمگیر بودن ساکنان خارجی زمینه‌های جدایی‌گزینی شهری را فراهم کرده (ابراهیم‌زاده و دیگران، ۱۳۸۳: ۱۴۰)، که خود دامن‌زننده به مشکلات امنیتی شهر خواهد بود.

شورش‌های شهری

حرکات جمعی توده‌ای به سه شکل اساسی، جنبش آلونک‌نشینان و بی‌خانمان‌ها برای مسکن و خدمات عمومی، جنبش اتحادیه‌های کارگری، جنبش‌های شورش‌گرانه رخ می‌دهد؛ رابطه فقر و جنبش‌های اجتماعی، رابطه‌ای تاریخی و تعیین‌کننده بوده است. فقر خمیرمایه و انگیزه اصلی بسیاری از جنبش‌های متشکل و غیرمتشکل در طول تاریخ بوده است چنان‌که گسترش فقر سبب شکل‌گیری انواع حرکات دسته‌جمعی شده که یکی از انواع متعدد آن جنبش‌های اجتماعی است (پیران، ۱۳۸۴: ۳۱). اما زمانی که اجازه ظهور مسالمت‌آمیز اعتراضات داده نشده و نارضایتی از شرایط موجود، امکان بروز مدنی نداشته است، شورش‌های آنی و غیرمتشکل فقرا تاریخ‌ساز شده است. هنوز هم با تحولاتی در مفهوم سیاسی و اجتماعی فقر و جنبش‌های اجتماعی پیش آمده، یکی از مسائل مهم شهری از دید مدیریت شهری و از ابعاد امنیتی، که در موارد زیادی با محلات فقیرنشین پیوند دارد، آشوب و شورش‌های شهری است؛ با هرچه بیشتر گسترده شدن شهرنشینی، دامنه و ابعاد شورش‌های شهری نیز گسترش یافته است، به نحوی که در چند سال اخیر به ویژگی جدایی‌ناپذیر بسیاری از شهرهای بزرگ توسعه یافته و در حال توسعه بدل شده است. بررسی‌های اخیر روند روبه‌افزایشی از شورش‌های شهری در جهان را نشان می‌دهد، که مبتنی بر ماهیت دوگانه شهرها و ناکارآمدی نظام سیاسی اجتماعی در تأمین عدالت اجتماعی است. شورش سیاهان آفریقایی تبار در شهرهای ایالات متحده در دهه ۱۹۶۰ نمونه بارزی بود که به بحران شهری در این دوره مشهور شد. شورش‌های شهری چند دهه گذشته بیشتر ریشه اقتصادی داشته‌اند، در این میان به حاشیه رانده شدن گروه‌های اجتماعی و جوامع کمتر برخوردار نقشی اساسی را ایفا می‌کند. شورش‌های شهری در زمان بی‌ثباتی اوج می‌گیرند، این بی‌ثباتی ریشه اقتصادی دارد، اما می‌تواند ریشه سیاسی و اجتماعی هم داشته باشد. بیکاری، درآمد اندک، سیاست‌های توسعه اقتصادی ناکارآمد، و فساد از عوامل برشمرده شده برای شورش‌های شهری در کشورهای مختلف است. شورش‌های اکبر و نوامبر ۲۰۰۵ در فرانسه به شرایط اقتصادی و سیاسی گروه‌های اقلیت کم‌درآمد حاشیه پاریس و دیگر شهرهای بزرگ فرانسه باز می‌گشت که غالب آنان را مسلمانانی تشکیل داده

بود که از خاورمیانه و شمال آفریقا به امید زندگی بهتر به این کشور مهاجرت کرده‌اند. در آشوب‌های شهری عموماً دو مسأله با هم توأم شده، پدیده را شکل می‌دهد: مسأله نخست؛ زیربنای اصلی نارضایتی عمومی ناشی از شرایط اجتماعی و اقتصادی اجتماع و نابرابری‌های عمیق و تشکیل گروه‌های اقلیت قومی و اجتماعی است که فقر و محرومیت نسبی را در ارتباط با شهر و کل جامعه به نمایش می‌گذارد. دوم؛ در ارتباط با شکل‌گیری شورش و آشوب‌ها اتفاق و حادثه‌ای است که به مثابه ماشه عمل کرده و با تهییج جامعه ناراضی آغاز شورش را کلید می‌زند؛ برای نمونه در آشوب‌های پاریس، نارضایتی گروه‌های مهاجر و مسلمان هم‌زمان شد با حادثه مرگ دو جوان مسلمان در اثر برق گرفتگی در حومه پاریس، این امر جرقه‌ای شد تا به سرعت آشوب‌ها شکل گرفته و به ۳۰ شهر فرانسه و حتی بقیه کشورهای اروپایی کشیده شود. در این ناآرامی‌ها نزدیک به ۱۰ هزار خودرو و ۳۰۰ خانه به آتش کشیده شد (Knox and pinch, 2010: 290). آشوب‌های اجتماعی می‌تواند به مثابه یکی از پیامدهای اسکان غیررسمی از دید امنیت نگریسته شود (صالحی امیری و خدایی، ۱۳۸۹)، به نحوی که در مواردی انگیزه اصلی آشوب شهری با سکونتگاه‌های غیررسمی و فقیرنشین پیوند پیدا می‌کند. نابرخورداری محلات فقیرنشین از زیرساخت‌ها و امکانات و پاکسازی و تخلیه اجباری محله در بسیاری از شهرها زیربنای اصلی آشوب بوده است. در ایران شورش‌های دهه هفتاد در مشهد و اسلامشهر از این نمونه بودند که از کمبود امکانات و برخوردارهای پلیسی شهرداری در این محلات ناشی شد.

نتیجه‌گیری

امنیت شهری رابطه روشنی با فقر و محلات فقیرنشین دارد؛ در سطوح مختلف چند و چون فقر و مسکن فقرا بر امنیت شهری تأثیرگذار است، عوامل درون‌زا و برون‌زای محله، تفاوت سطح درآمد و رفاه و بیکاری، خدمات محلات، ترکیب قومی و قبیله‌ای، محیط محله، تخلیه اجباری، خطرات انسان ساز و محیطی، آسیب‌های اجتماعی و غیره از عوامل مهمی هستند که بر امنیت در محلات فقیرنشین و امنیت در شهر اثر گذارند. به همین دلیل جهت کاهش مشکلات مرتبط با امنیت شهری نیاز است در سطوح مختلف ساماندهی و ارتقای سکونتگاه‌های فقیرنشین مورد توجه قرار گیرد. برنامه‌ریزی برای تقویت فرهنگ خانواده و مسایل اقتصادی خانواده، نوآوری سیاست گذاری در سطوح محلی برای افزایش امنیت و کاهش بزه شهری، ارتقای امنیت و ایمنی شهری از طریق برنامه ریزی طراحی و مدیریت کارایی شهری، رویکردی مبتنی بر اجتماع محلی برای افزایش امنیت و ایمنی

و تقویت سیستم‌های قضایی رسمی و نظارت پلیسی، کاهش و رفع عوامل خطر آفرین، برخورد، و راه‌حل‌های غیر خشونت آمیز و تقویت و بهره‌گیری کافی از سرمایه اجتماعی را از نکات کلیدی رفع مسائل و مشکلات امنیتی در این محلات بر می‌شمارند. در ارتباط با خشونت و بزه کاری در سطح محلات، هیئات رویکردهایی را مطرح می‌کند:

- رویکرد اول از طریق برنامه‌های کالبدی شهر می‌توان از بسیاری از بزه کاری‌ها جلوگیری کرد؛
- رویکرد دوم از طریق برنامه‌های اجتماع محلی؛
- رویکرد سوم توجه و برنامه برای گروه‌های ویژه مانند زنان (هدف خشونت) و جوانان (بازار خشونت)؛
- رویکرد چهارم بهره‌گیری از سرمایه اجتماعی است.

نکته قابل توجه در ارتباط با ساکنان محلات فقیرنشین شهری، تفاوت انتظارات، ایده‌آل‌ها و برخورد نسل اول و نسل‌های بعدی ساکن در این محلات است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که نابرابری‌های موجود در شهرها و محرومیت ساکنان سکونتگاه‌های غیررسمی اگرچه برای نسل اول مهاجران ساکن در این سکونتگاه‌ها قابل تحمل بوده، اما نسل دوم و سوم با توجه به عمیق‌تر شدن شکاف اجتماعی برداشت متفاوتی از شرایط دارند. معمولاً نسل جدید به عنوان یک ساکن شهر انتظار برخورداری از شرایط زیست مناسب را دارد که شهر از تأمین آن ناتوان است. به همین دلیل است که درخواست‌های نسل‌های بعدی با وجود تبعیض و نابرابری همواره زمینه بروز اغتشاشات شهری را می‌تواند فراهم آورد. نکته‌ای که پس از سال‌ها جنیس پرلمن در امریکای جنوبی هم به آن رسید، گرفتار آمدن فقرا در چرخه تولید و باز تولید فقر و محرومیت نسبی و نابرابری‌های قومی و نژادی دامنه سلب امنیت در محلات فقیرنشین را هرچه گسترده‌تر خواهد کرد. نباید فراموش کرد که نادیده گرفتن فقرا و انکار حق حضور آن‌ها در شهر پاک کردن صورت مسأله است، بلکه رفتن به سوی حق حضور در شهر و برخورداری همه از مزیت شهری است که می‌تواند شکاف موجود در شهر را کاهش داده و در کل به ارتقای امنیت فقرا و کل شهر بیانجامد. از این رو پی‌گیری برنامه‌های کلان و خرد در راستای کاهش نابرابری‌های شهری به ویژه نابرابری در دستیابی به فرصت‌های ارتقا باید در دستور کار مدیریت قرار گیرد.

منابع و مأخذ:

منابع فارسی:

۱. ابراهیم زاده، عیسی و فرامرز بریمانی و یوسف نصیری (۱۳۸۳)، حاشیه نشینی، ناهنجاری‌های شهری و راهکارهای تعدیل آن، مورد شناسی کریم آباد زاهدان، فصلنامه جغرافیا و توسعه، شماره ۳
۲. احمدی، حبیب و محمدتقی ایمان (۱۳۸۴)، فرهنگ فقر، حاشیه نشینی و گرایش به رفتار بزهکارانه در میان جوانان حاشیه نشین ده پیلاله شیراز در سال ۱۳۸۳، مجله پژوهشی دانشگاه اصفهان (علوم انسانی)، شماره ۲، جلد نوزدهم
۳. ایراندوست، کیومرث و مظفر صرافی (۱۳۸۶)، یاس و امید در سکونتگاه‌های غیررسمی: نمونه موردی کرمانشاه، در فصلنامه علمی پژوهشی رفاه اجتماعی، شماره ۲۶
۴. ایراندوست، کیومرث (۱۳۸۸)، سکونتگاه‌های غیررسمی و اسطوره حاشیه‌نشینی، شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری (شهرداری تهران)، تهران
۵. باقری، فریده، نیما دانش پرور و حسین کاوند (پاییز و زمستان ۱۳۸۶)، روند خط فقر و شاخص‌های فقر در ایران طی سال‌های ۱۳۷۵-۱۳۸۵، در گزیده مطالب آماری، سال ۱۸، شماره ۲.
۶. پیران، پرویز (۱۳۶۶ و ۱۳۶۷ دی ماه تا شهریور)، شهرنشینی شتابان و ناهمگون (بخش اول تا نهم): آلونک نشینی در تهران، اطلاعات سیاسی اقتصادی شماره ۱۵ تا ۲۳.
۷. پیران، پرویز (پاییز ۱۳۸۴)، فقر و جنبش‌های اجتماعی در ایران، فصلنامه رفاه اجتماعی، شماره ۱۸.
۸. خوب آیند، سعید (۱۳۸۴)، حاشیه نشینی مانعی اثرگذار در ارائه خدمات و امنیت شهری نمونه موردی اصفهان، در فصلنامه فضای جغرافیایی، شماره ۱۳.
۹. دوسوتو، هراندو (۱۳۸۵)، راز سرمایه، ترجمه فریدون تفضلی، نشر نی.
۱۰. ربانی، رسول و صمد کلانتری و نفیسه یآوری (۱۳۸۳)، پدیده حاشیه نشینی و پیامدهای اجتماعی و فرهنگی آن (ارزنان و دارک اصفهان)، مجله پژوهش دانشگاه اصفهان (علوم انسانی)، جلد هفدهم شماره ۲ ص ۱۵۴ - ۱۱۹
۱۱. شرکت عمران و بهسازی شهری (۱۳۸۵)، خلاصه گزارش‌های امکان‌سنجی بهسازی سکونتگاه‌های غیررسمی.
۱۲. شیخی، محمد (۱۳۸۹)، نقش مدیریت شهری در کنترل آسیب‌های ناشی از اسکان غیررسمی و حاشیه نشینی، کتاب ماه علوم اجتماعی، شماره ۳۲
۱۳. صالحی امیری، سیدرضا و زهرا خدائی (پاییز ۱۳۸۹)، ویژگی‌ها و پیامدهای اسکان غیررسمی و حاشیه نشینی شهری (کلانشهر تهران) مجله بررسی مسائل اجتماعی ایران، سال اول، شماره سوم.
۱۴. صراف، مظفر (۱۳۸۲)، به سوی تدوین راهبرد ملی ساماندهی غیر رسمی، از پراکنده کاری گزینش تا همسویی فراگیر، در فصلنامه هفت شهر، سال سوم، شماره نهم و دهم.
۱۵. علیپور، مسیح (۱۳۸۸)، بررسی مسائل و مشکلات اجتماعی، فرهنگی و زیست محیطی ناشی از حاشیه نشینی در شهر قم، در مجله پژوهش نامه استان قم، شماره ۵
۱۶. نصیری، معصومه و هادی اعظمی (۱۳۸۵)، نابرابری‌های شهری تهدیدی برای امنیت اجتماعی شهر تهران، رویکردی

- در جغرافیای سیاسی، فصلنامه ژئوپولیتیک، شماره ۳
۱۷. نقدی، اسداله، و رسول صادقی (۱۳۸۵)، حاشیه‌نشینی چالشی فراروی توسعه پایدار شهری «نمونه موردی همدان»، در فصلنامه رفاه اجتماعی، شماره ۲۰
۱۸. وزارت مسکن و شهرسازی (۱۳۸۵)، خلاصه مطالعات طرح جامع مسکن کشور.

منابع انگلیسی:

1. Davis, Mike (2006), Planet of Slums, Verso, London and New York:
2. Handzic Kenan (2010), Is legalized land tenure necessary in slum upgrading? Learning from Rio's land tenure policies in the Favela Bairro Program' Habitat International, No 34 .Pp 11-17
3. Knox, Paul & Steven pinch (2010) urban social Geography, Pearson edition, England, Sixth edition.
4. Pacione, michael (2005) , Urban Geography, Routledge, London. fifth edition
5. Perlman, Janice (1979) The myth of marginality. Berkeley and los Angeles: University of California Press.
6. Perlman, Janice (2010). Favela : Four Decades of Living on the Edge in Rio de Janeiro,. Oxford: Oxford University Press.
7. UN- HABITAT and UN-ESCAP(2008) , Housing the Poor in Asian Cities, Quick Guide 1,
8. UN- HABITAT(2003).The Challenge of Slums; Global Report on Human Settlements, Earthscan Publications, USA
9. UN- HABITAT(2007) , ENHANCING URBAN SAFETY AND SECURITY GLOBAL REPORT ON HUMAN SETTLEMENTS 2007, Earthscan, London
10. UN- HABITAT(2008) , State of the World's Cities 2010/2011, Earthscan, London

Poverty, Informal Settlements, and Urban Security

Kayoumars Irandoost
Assistant Professor in Urban Planning Department,
University of Kurdistan, Iran

Slum and informal settlements provide the low-cost and only affordable housing, and low-income employees for the urban poor, therefore is seen as a solution. But they holder of the problems that are threatening the sustainability of cities. Urban security has a strong linkage with the issue of informal settlements. In this paper with descriptive method, reviews literature and statistics and information, has investigated various aspects of connection between slums and urban security. Security of tenure, poverty, natural and human disaster, urban violence and riots are important problems that have relation with security and slums. Second and third generations live now in the slums that have different aspirations and needs of their fathers. In these conditions, absence of proper supply and Lack of attention to the social justice will create problems for the city and urban security. This paper has emphasized that As long as there is poverty, relative deprivation and ethnic disparities, insecurity in both, the slums and the city will ever wider.

Keywords: Poverty, Informal Settlements, Inequality, Urban Security