

## فصل اول

### تعاریف، اصطلاحات و تاریخچه حاشیه‌نشینی

#### ۱-۱- مقدمه

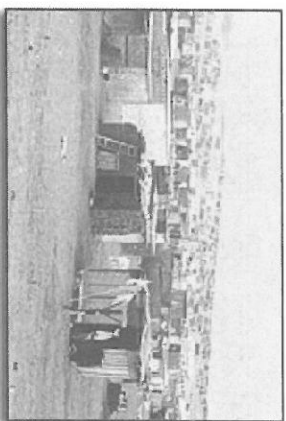
برای ملی‌زنها فقیر ساکن در کشورهای همسایه، مناطق شهری همواره وسیله‌ای برای بهبود کیفیت زندگی و محیط می‌باشد. این موضوع همراه با بدتر شدن شرایط زندگی در مناطق روستایی، جریان قابل ملاحظه‌ای از مهاجرت از روستا به شهر را به ویژه در سه دهه گذشته به وجود آورده است. مسائل و مشکلاتی که مهاجران شهری با آن روبرو هستند، در زمانها و شرایط مختلف متفاوت است. ولی اولین و پیچیده‌ترین مشکلی که از بدو ورود به شهر و تا مدت زمان طولانی با آن مواجه هستند، دسترسی به مسکن مناسب می‌باشد.

تا قبل از دهه ۱۹۶۰ سرمایه‌گذارهای دولتی در بخش مسکن از اهمیت زیادی برخوردار نبوده و غیراقتصادی تلقی می‌شد. اغلب سرمایه‌گذارهای دولتی در دیگر بخشهای اقتصادی و اجتماعی متمرکز گردیده و انتظار می‌رفت مسئله مسکن اقتدار فقیر شهری به خودی خود و با بهبود وضعیت همه و از طریق بازار حل گردد.

از دهه ۱۹۶۰، رشد بی‌سابقه شهرنشینی و افزایش فقر و تشدید مسئله مسکن در اغلب شهرهای کشورهای جهان سوم، توجه ویژه سازمانهای دولتی و غیردولتی را به این مسئله و مشکل شهری مصلوف نمود. فقر کاملاً بر توسعه بین‌المللی قرن بیست و یکم تأثیر گذاشته و بیشتر مناطق شهرنشین جهان را متأثر کرده و با بی‌تفاوتی سازمانهای مختلف دولتی پیچیده‌تر خواهد شد. آنها عقیده دارند که هجوم گروههای مهاجر روستایی و سکونت غیرمجاز در اراضی شهری، یکی زیان اجتماعی است و بایستی آنها را از بین برد و ریشه‌کن کرد. چنین اشتباه و عکس‌العمل شدیدی در

۳ درصد برای کشورهای صنعتی پیشرفته متغیر است (۲).

شهرنشینی و رشد سریع آن در کشورهای جهان سوم، ریشه در اکولوژی انسانی و مسائل اقتصاد سیاسی دارد؛ در این زمینه مطالعات انجام شده بر روی اکولوژی انسانی، فلاکتها و بدبختیهای روستایی را عامل عمده رشد شهری جهان سوم ذکر می‌کند و مطالعات انجام شده درباره اقتصاد سیاسی تأکید بر وابستگی اقتصادی دارد. فایرفا با استفاده از اطلاعات به دست آمده از ۲۷ کشور امریکای لاتین و آسیا در دوره آماری ۱۹۶۰-۱۹۷۰ خاطر نشان می‌سازد که شرایط بد روستا (تراکم کشاورزی) بر روی شهرنشینی اثر می‌گذارد. به عبارت دیگر علتهای ساختاری شهرنشینی در جهان سوم به تنگناهای روستایی و جداییهای شهری مربوط می‌گردد. کمتر با استفاده از اطلاعات به دست آمده از ۳۷ کشور، عوامل مزبزه را توضیح مناسبی برای تعیین رشد شهری در سالهای ۱۹۶۰-۱۹۷۰ ذکر می‌کند. تیمبرلیک با استفاده از اطلاعات به دست آمده در دهه ۱۹۶۰-۱۹۷۰ فرضیه وابستگی اقتصادی و تشدید شهرنشینی را تأیید می‌کند (۳).



تصویر ۱: شهر لیما در کشور پرو

مجموع تصویف کنندگان غیرمجاز به اراضی حاشیه شهر.

رشد سریع شهرنشینی در کشورهای جهان سوم باعث افزایش فقر شهری شده و این پدیده در حال رشد، مشکلات فراوانی را برای این کشورها به وجود آورده است. از سوی دیگر وضعیت و شرایط مسکن فقیر در جهان رو به وخامت می‌رود. ۱/۳ میلیارد نفر در دنیا دسترسی به آب سالم ندارند و با درآمد کمتر از یک دلار در روز زندگی می‌کنند. ۲/۶ میلیارد نفر فاقد خدمات اولیه بهداشتی بوده و ۵ میلیون نفر هر ساله بر اثر بیماریهای ناشی از نبود بهداشت (اسهال) جان خود را از

مورد این سکونتگاههای شهری به سوال اصلی یعنی مسکن مناسب برای همه پاسخی نداده است. تعاریف، ویژگیها، اصطلاحات، کیفیت و نمونه‌های سکونتگاههای محروم شهری بسیار گوناگون می‌باشند. اما تلاشی لازم است تا شاخص‌های کلیدی که در چنین مناطقی مشترک هستند شناسایی شده و آنها را از یکدیگر متمایز گردانند.

#### ۱-۲- عوامل تعیین کننده ساختاری در رشد سریع شهرنشینی

از دهه ۱۹۶۰ شهرهای جهان با رشدهای سابقهای روبه‌رو شدند. این مسأله در آمار زیر کاملاً مشهود است. در سال ۱۸۰۰ میلادی تنها ۵۰ میلیون نفر در سراسر جهان در مناطق کوچک و بزرگ شهری زندگی می‌کردند. این میزان در سال ۱۹۷۵ به ۱/۵ میلیارد نفر و در سال ۲۰۰۰ به ۳ میلیارد نفر افزایش یافته که این جمعیت از کل جمعیت کره زمین در سال ۱۹۶۰ نیز بیشتر است (۱). در حال حاضر ۳ میلیارد نفر در شهرها ساکن هستند. امروزه سیاره ما دارای:

- ۱۹ شهر ۱۰ میلیونی و بیشتر
- ۲۲ شهر ۵ تا ۱۰ میلیونی
- ۳۷۰ شهر ۱ تا ۵ میلیونی و
- ۴۳۳ شهر ۰/۵ تا ۱ میلیون نفر می‌باشند.

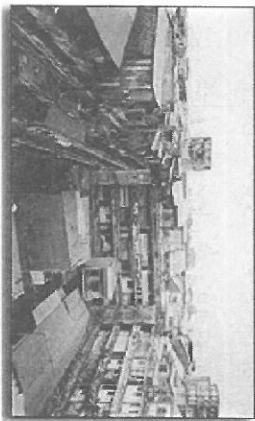
با توجه به رشد کنونی جمعیت شهری، تخمین زده می‌شود که تا پایان سال ۲۰۳۰ بیش از ۶۰ درصد جمعیت جهان در شهرها ساکن گردند. در این زمینه شهرهای توسعه یافته به سرعت از فهرست بزرگترین شهرهای دنیا خارج خواهند شد. بین سالهای ۱۹۸۰-۲۰۰۰، شهرهایی چون لاگوس، داکا، قاهره، تیان‌جین، حیدرآباد و لاهور در فهرست ۳۰ شهر بزرگ جهان بوده‌اند. تا پایان سال ۲۰۱۰، شهر لاگوس پایتخت نیجریه سومین شهر بزرگ دنیا خواهد بود. شهرهایی چون توکیو، بستی، میلان، و لندن از فهرست ۳۰ شهر بزرگ دنیا خارج شده و شهرهای نیویورک، اوژاکا و پاریس، تا سال ۲۰۱۰ به انتهای این فهرست خواهند رسید. آمگک فعلی رشد شهرنشینی در دنیا حدود ۸٪ می‌باشد که بین ۱/۶ درصد برای کشورهای افریقایی تا

۱. جمعیت جهان در سال ۲۰۳۰ حدود ۸/۱ میلیارد نفر تخمین زده می‌شود. بر اساس رشد کنونی جمعیت شهری انتظار می‌رود که در سال ۲۰۳۰ حدود ۴/۹ میلیارد نفر در شهرهای بزرگ و کوچک ساکن گردند.

۲- اختلاف قابل ملاحظه میان شرایط زندگی در حاشیه‌ها و سایر مناطق شهری، تشبیه‌های اجتماعی را در این مناطق افزایش می‌دهد.

۳- رشد بدون برنامه و بی‌قاعده این سکونتگاهها خدمات‌رسانی معمول را پیچیده‌تر و دشوارتر کرده است.

حاشیه‌ها را می‌توان طبقه‌بندی کرد و این طبقه‌بندی از یک سو شامل واحدهای مسکونی با تراکم بالا در مراکز کثیف شهر و از سوی دیگر شامل سکونتگاههای خودرو می‌باشد که بدون هويت قانونی در اطراف شهر به طور نامنظم پراکنده شده‌اند. هر دو این جوامع فقیر شهری جهت انسجام در جامعه شهری نیاز به بهسازی و بهبود دارند، اما به روشهای مختلف (۱).



تصویر ۲: حاشیه‌های درون شهری در شهر پومپین کامبوج.

#### الف) تعریف حاشیه‌های درون شهری

حاشیه‌های درون شهری که معمولاً در بخشهای قدیمی‌تر شهر دیده می‌شوند، به مناطق مسکونی گفته می‌شود که وضعیت ناسامانی دارد. حاشیه درون شهری در واقع، آن قسمت از شهر است که در گذشته وضعیت مطلوب و سامان یافته‌ای داشته ولی به تدریج شرایط آن نامناسب شده و ساکنان آن به نقاط بهتر و جدیدتری از شهر رفته و در آن جا سکنی گزیده‌اند (۷). هالدر حاشیه‌های درون شهری را این گونه تعریف می‌کند: "مطابقاً با وسعت بیش از ۷۰۰ متر مربع که برای مقاصد همچون خانه‌های محقر و کلبه مانند جهت سکونت انسانی استفاده می‌گردد" (۸). این مناطق مسکونی سپس به صورت املاک استیجاری درآمده و شمار زیادی از افراد و خانواده‌ها را در خود جای داده است (۷).

در این مناطق خانوارها و مهاجران جوان در ساختمانهای کهنه و شلوغ زندگی می‌کنند که

دستی دهند (۴). بیشتر از ۴۰ درصد جمعیت شهری کشورهای جهان سوم به طور غیر قانونی از زمینهای مناسب شهری برای سکونت استفاده می‌کنند. مسکن فقیر شهری و مالکیت زمین در سکونتگاههای غیررسمی همواره مشکلاتی را برای دولت مردان مطرح نموده و ساکنان سکونتگاههای فوق همواره در آرزوی اصلاح و بهبود مسکن و تثبیت و انسجام خود در شهر بوده‌اند (۵).

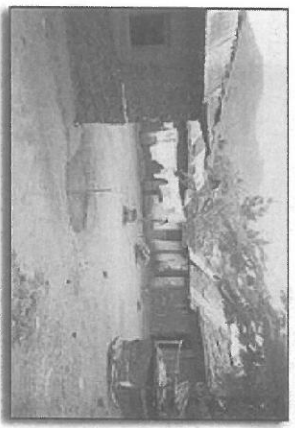
#### ۳-۱- تعریف حاشیه‌نشینی

مناطق زاغه‌نشین، آل‌انک‌نشین، کپرنشین و در مفهوم کلی‌تر "حاشیه‌نشین" ... بخشهای مورد غفلت واقع شده‌ای از شهر هستند که شرایط زندگی و مسکن در آن جا به شدت پایین و نامناسب است. زاغه‌ها مناطقی هستند که مهاجران فقیر و مصیبت‌زده روستایی اولین خانه ارزان و کوچک خود را در آن جا بنا کرده و شروع به جست‌وجو برای یافتن کار و شغل مناسب در همان حوالی می‌کنند. بنابراین مشاهده می‌شود که قسمت عمده‌ای از زاغه‌ها در همجواری مناطق صنعتی یا در محیطهای تجاری قرار گرفته‌اند. تحقیقات انجام شده نشان می‌دهد که هرچه میزان فعالیتهای صنعتی در محلی بیشتر باشند، تعداد زاغه‌نشینان هم در آن مکان بیشتر خواهد بود. زاغه‌ها معمولاً در مکانهایی پدید می‌آیند که به هیچ عنوان برای سکونت انسان مناسب نیستند. اغلب این سکونتگاهها بر روی اراضی حاشیهای شهر که ارزش بسیار کمی دارند واقع شده‌اند، مناطقی مانند دامنه تپه‌های اطراف شهر، زمینهای مرطوب و مردابی، زمینهای اطراف محل انباشت زباله‌های شهری، زیرکابلهای فشار قوی، حاشیه رودخانه‌ها و نیز مکانهایی که در معرض خطر سیل بوده و سیلابهای موسمی در آن جا رخ می‌دهند.

در این مناطق مسکونی که از نظر فیزیکی و اجتماعی روه به زوال می‌رود، رضایت زندگی خانوادگی ناممکن است. شرایط بد مسکن و تسهیلات و زیرساختهای شهری نامناسب از ویژگیهای عمده چنین سکونتگاههایی است. از زمان تشکیل بعضی از حاشیه‌های محروم پیش از ۵۰ سال می‌گذرد و بعضی دیگر زمینهایی هستند که در شرف هجوم واقع شده‌اند. شرایط این مناطق در موارد زیر در حال بدتر شدن است.

۱- متوسط سن افراد شهر در حال افزایش است در حالی که در حاشیه‌ها در حال کاهش می‌باشد. بنابراین جوان بودن جمعیت در تناکتر از شرایط بد زندگی در این مکانهاست.

در بعضی موارد، اگر منطقه مورد نظر محل توجیه طرحان و مهندسين قرار گیرد و آنها تشخیص بدهند که این منطقه از نظر تجاری دارای اهمیت می‌باشد، این امر موجب شکوفایی و توسعه این مناطق می‌گردد. در چنین شرایطی، حتی ممکن است در این مناطق تعمیرات کلی و کامل، به عنوان بخشی از برنامه‌های نوسازی شهری صورت گیرد(۷).



تصویر ۴: یک سکونتگاه غیرقانونی در حاشیه شهر کشور کنیا.

**ب) تعریف اسکان غیرقانونی (عدوانی)**

سکونتگاه غیرقانونی (عدوانی) را می‌توان به عنوان یک منطقه مسکونی تعریف کرد که بدون مطالعه قانونی برای دریافت زمین و یا اجازه از سوی مقامات مربوطه برای ساختن خانه توسعه یافته است. در دایره‌المعارف بریتانیا یک زاغه درون‌شهری Slum به شرایط سکونتگاه اشاره می‌کند، در حالی که یک سکونتگاه غیرقانونی Squatter Settlement به موقعیت قانونی سکونتگاه اشاره می‌کند. در فرهنگ لغت آکسفورد تصرف کننده غیرمجاز Squatter به شخصی گفته می‌شود که بدون اجازه زمینهای خالی از سکنه را برای ساخت مسکن تصرف کرده و بر روی زمین بی‌نام و بدون عنوان سکونت دارد(۹).

بنابراین تصرف کنندگان غیرمجاز افرادی هستند که نه مالک زمین هستند و نه بابت زمینی که بر روی آن سکونت دارند اجاره‌ای پرداخت می‌کنند. آنها تنها مالک ساختمانی هستند که خودشان بر روی زمینهای غیرقانونی ایجاد کرده‌اند(۱۰). سکونتگاه غیرقانونی نیز سکونتگاهی است که به طور غیرمجاز به وسیله ساکنان شهری اشغال شده باشد و به طور کلی هر چیزی از

فناقد سرویسهای شهری و یا دارای سرویسهای شهری بسیار فقیرانه است. آنها معمولاً با اتاقی را اجاره می‌کنند و یا به طور مشترک در آپارتمانهای کوچک و فقیرانه زندگی می‌کنند(۱۱). یک ساختمان چهار اتاقه تبدیل به چهار خانه شده و در هر اتاق یک خانوار و یا بیشتر زندگی می‌کنند. معمولاً با تکنیک محیط و تقسیم یک واحد مسکونی به چند واحد مسکونی، خدمات و امکانات تغیری نکرده و ساکنان واحدهای مسکونی جدید، از آشپزخانه، حمام و سایر سروسها به طور مشترک استفاده می‌کنند. با افزایش تعداد ساکنان ارزش استیجاری این واحدهای مسکونی کاسته شده و مبلغ اجاره‌ها (در صورتی که کنترل اجاره‌ها اجرا گردد) برای تعمیرات و ترمیم منازل کافی نخواهد بود. بنابراین رسیدگی به ساختمانها به دست فراموشی سپرده شده و منازل کم‌کم فرسوده می‌شوند(۷). سرویسهای شهری در این مناطق رو به زوال و نابودی است و آنها به بهبود اساسی نیاز دارند. اما نزدیک بودن به محل کار و فرصتهای اشتغال کوتاه‌مدت در این مناطق باعث گردیده که هزینه مسکن علی‌رغم شرایط بد آن نسبتاً بالا باشد. در این مناطق توسعه تسهیلات زیربنایی در حد استاندارد و فراهم نمودن سروس‌های اساسی شهری موضوع مهمی است که باید به آن توجه گردد. این مناطق شهری فاقد شرایط زیر هستند:

- ۱- سرویسهای اساسی شهری مانند آب بهداشتی، تخلیه فاضلاب، جمع‌آوری زباله، سیستم زه‌کشی، روشنایی خیابان، پیاده‌رو صاف و سنگ‌شش شده، جاده برای دسترسهای ضروری.
- ۲- مدارس، درمانگاه و محلی برای بازی بچه‌ها.
- ۳- مکانی برای اجتماع مردم و امور اجتماعی(۱).



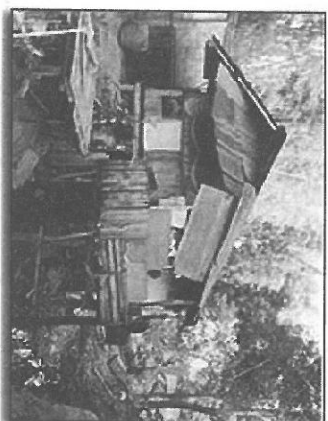
تصویر ۳: شهر قاهره در کشور مصر

سکونتگاههای غیرقانونی در بخش مرکزی و مرده شهر.

Informal Settlements	سکونتگاههای غیررسمی
Low Income Settlements	سکونتگاههای افراد کم درآمد
Semi Permanent Settlements	سکونتگاههای نیمه دائم و موقتی
Shanty Town	سکونتگاه آلونکی
Spontaneous Settlements	سکونتگاههای خود رو
Unauthorized Settlements	سکونتگاههای غیرمجاز
Unplanned Settlements	سکونتگاههای برنامه‌ریزی نشده
Uncontrolled Settlements	سکونتگاههای کنترل نشده
Marginal Settlements	سکونتگاههای حاشیه‌نشین
Irregular Settlements	سکونتگاههای نابهنجار یا نابسامان

بنابر آنچه گفته شده اغلب زمینهای تصرف شده، متعلق به ساکنان این سکونتگاهها نیست. البته ساکنان این اراضی را نمی‌توان غیرمجاز نامید؛ زیرا بعضی از آنها دارای حق تملک زمین (مالکیت) هستند و بعضی از آنها نیز مستأجر بوده و برای زمین و یا ساختمان، اجاره‌بها می‌پردازند. مناسبانه این سبک خانه‌سازی و این گونه مناطق به طور کلی به عنوان حاشیه در نظر گرفته شده‌اند. در صورتی که این مناطق نه تنها از نظر اصل و علت تشکیل متفاوتند، بلکه از نظر ویژگیها و نشی که در جامعه شهری ایفا می‌کنند و نوع پاسخ‌گویی به نیازهای آنها نیز با یکدیگر متفاوت هستند. بنابراین تفاوت و تمایزی بین سکونتگاههای حاشیه‌های درون شهری ثابت و بدون تغییر و سکونتگاههای غیررسمی متحرک و در حال افزایش وجود دارد و بدیهی است که نحوه برخورد با هر یک نیز متفاوت می‌باشد (۸). سوئیزگی اساسی که به درک سکونتگاه غیرقانونی کمک می‌کند عبارتند از: ویژگیهای کالبدی، اجتماعی و قانونی.

**ویژگیهای کالبدی:** یک سکونتگاه غیررسمی به دلیل اصل غیرقانونی بودن آن، دارای سرویسها و خدمات شهری ناکافی و زیرساختی در سطح بسیار پایین می‌باشد. این سرویسها عبارتند از: شبکه ارتباطی، منابع آب، سیستم تخلیه فاضلاب، برق، جاده، مدارس، مراکز بهداشت؛ بازار و غیره. برای مثال آب لوله‌کشی وجود نداشته و یا خیلی کم معمول می‌باشد و معمولاً به صورت دستی و با استفاده از تلمبه زدن از آب استفاده می‌کنند. همچنین شبکه‌های غیررسمی برای منابع آب و برق و



تصویر ۵: مناطق حاشیه‌نشین در اطراف شهر چانگمای کشور تایلند.

ساختمان آجری یا بتنی چند طبقه تا یک خانه موقعی می‌تواند به عنوان سکونتگاه غیرقانونی تلقی گردد (۹). در واقع این سکونتگاهها شکل غیرقانونی و غیرمجاز زائنه‌نشینی می‌باشند که بر روی اراضی متعلق به اشخاص دیگر و بدون اجازه و مطالبه قانونی از سوی آنها بنا شده است (۱۱). زائعه‌های غیرقانونی معمولاً در حاشیه شهرها ظاهر می‌شوند و اغلب به طور غیرقانونی زمینها را به اشتغال خود در می‌آورند. در نتیجه این حالت غیرقانونی ساخت و ساز، سرویسها و خدمات و زیرساختها نامناسب و ناکافی می‌باشند. به علاوه قانونی کردن و به رسمیت شناختن ساکنان و نظم دادن به شکل سکونتی آنان دو مسئله و مشکل بزرگ این جوامع می‌باشد (۱۶). این شکل خانه‌سازی معمولاً در کشورهای در حال توسعه دیده می‌شود و البته فقط محدود به کشورهای در حال توسعه نمی‌گردد. این سکونتگاهها حجم وسیعی از مهاجران به شهرهای بزرگ را در خود جای می‌دهند. این مناطق اغلب در کنار و حاشیه مناطق مسکونی شهری قرار گرفته و مکان مناسبی برای خانواده‌های فقیری که استطاعت مالی لازم را ندارند محسوب می‌گردند. زیرا به ساکنان این مناطق حق سکونت در سکونتگاههای سامان یافته داده نشده است. هیچ‌گونه اصطلاح عمومی و قابل قبول برای این سکونتگاهها وجود ندارد. مفهوم اسکان غیرقانونی (عدوانی) می‌تواند کلمه مناسب و صحیحی برای این مناطق باشد ولی معنا و مفهوم مورد نظر را آن طور که باید نباید نسبی‌رساند (۸). نامها و مفاهیم دیگری که برای اسکان غیرقانونی به کار می‌روند عبارتند از (۹):

یا خانواده‌هایی به صورت غیرقانونی اجاره دهد، گرچه این زمینها اعتبار قانونی نیز ندارند (۹).

#### ۱-۴- اصطلاح حاشیه در کشورهای مختلف جهان

در کشورهای مختلف قاره آسیا واژه های مختلفی برای اصطلاح حاشیه به کار می‌رود و نشانگر حالتهای مختلف و ناسامان قشر فقیر جامعه، شرایط زندگی در سکونتگاههای آنها و تفاوت‌های فرهنگی و حقوقی ساکنان این مناطق است. این واژه‌های مختلفی بیانگر وضعیت زندگی خانواده‌های فقیر در جامعه شهری و مشکلاتی که آنها با آن مواجه هستند، می‌باشند. در زیر به بعضی از این اصطلاحات اشاره می‌شود:

##### اصطلاح حاشیه در کامبوج

در کشور کامبوج قدیمی‌ترین کلمه به کار رفته برای سکونتگاههای فقیرنشین جامعه، ساهاخوم می‌باشد. افرادی که در این سکونتگاهها زندگی می‌کنند تا کریکور تیکروننگ<sup>۲</sup> (فقر فقیر شهری) نامیده می‌شوند.

پس از چهل سال جنگ، نسل‌کشی، آشوب و فقر در کامبوج، یک وضعیت جدید و در عین حال وحشتناک به وجود آمد و سکونتگاههای جدیدی تحت عنوان سامنونگ آتاپاتانی<sup>۳</sup> شکل گرفت. این کلمه به معنای مسکن یا سکونتگاههای به هم ریخته غیرقانونی و بدون نظم بوده و برای توضیح وضعیت سکونتگاههای عدوانی و ساکنان آنها به کار برده می‌شود. در شهر پنوم پن کامبوج تشخیص بین یک تصرف کننده غیرمجاز و یک مالک چندان ساده نیست. این شهر سالها پیش توسط خمرهای سرخ تخلیه شد و پس از پنج سال کسانی که از جنگها خارج شده و به شهر بازگشتند، جهت به دست آوردن خانه، مسکن و یا زمین، در اراضی شهری به طور غیرقانونی ساکن گردیدند. بدین ترتیب سکونتگاههای غیرقانونی (عدوانی) به وجود آمد. قانون هرج و مرج و بی‌نظمی بر این سکونتگاهها حاکم بوده و هیچ یک از ساکنان این سکونتگاهها تمایل نداشتند به عنوان یک سامنوننگ آتاپاتانی یا همان تصرف کننده غیرمجاز شناخته شوند.

1. Sahakhum
2. Nea Kreikor Tikrong
3. Samnong Anatepatai

سایر تسهیلات در این مکانها وجود دارند که وابستگی کمی به کانالهای مجاز و رسمی دارند.



تصویر ۶: شهر سان پائلو، بوزنل

تشکیل محلات زراعی در حاشیه محلات مسکونی شهری.

**ویژگیهای اجتماعی:** اغلب ساکنان سکونتگاههای غیررسمی دارای درآمدی ناچیز و جزو طبقات پایین جامعه می‌باشند. آنها به صورت کارگر روزنبرد بوده و اغلب در بخشهای غیررسمی کار می‌کنند. آنها حداقل دستمزد را دریافت می‌نمایند و گاهی بعضی از خانواده‌ها با کار در شعبهای نیمه‌وقت سطح درآمد بالتری دارند. اغلب ساکنان را مهاجران (از روستا و شهرهای کوچک به شهر) تشکیل می‌دهند و بعضی از آنها نیز از نسل دوم و یا سوم ساکنان غیرمجاز می‌باشند.

**ویژگیهای قانونی:** شاخص کلیدی که یک سکونتگاه غیررسمی را متمایز می‌کند این است که ساکنان این سکونتگاهها فاقد مالکیت زمینی هستند که خانه خود را روی آن ساخته‌اند. این زمین می‌تواند زمینهای دولتی و عمومی خالی از سکنه و یا قطعات زمین حاشیه شهر مانند زمینهای باتلاقی و نامطلوب باشد. بنابراین زمانی که زمین مولد نیست تا توسط صاحبان آن استفاده شود، برای یک تصرف کننده غیرمجاز مناسب است تا خانه خود را بر روی آن بسازد. در این جا این نکته قابل توجه است که در بسیاری از قسمتهای آسیا، یک مالک زمین می‌تواند زمین خود را به خانواده

کرده و به جای آن آمیچی<sup>۱</sup> و استی<sup>۲</sup> را که به معنای «سکو‌تنگاه ماه» می‌باشد، استفاده می‌کنند. همانند نیز کلمه‌های است که فقط در زبان انگلیسی هندی به کار برده می‌شود. کلمه و استی<sup>۳</sup> نیز به محلات فقیر و کثیف شهر اطلاق می‌شود که شرایط زندگی آن بسیار پایین و ساکنان آن را افراد فقیر تشکیل می‌دهند. همچنین اصطلاحات دیگری مانند باستی و جوگی جاسیری<sup>۴</sup> برای سکو‌تنگاه‌های فقیرنشین رایج می‌باشد.

#### اصطلاح حاشیه در ژاپن

اصطلاح رسمی سکو‌تنگاه غیررسمی یا غیرقانونی در ژاپن واژه هوهوسنگ<sup>۵</sup> کبو (نصرف غیرقانونی) می‌باشد.

اصطلاح فنی که طراحان شهری برای سکو‌تنگاه‌های غیرقانونی استفاده می‌کنند تحت عنوان هین مین کوسو<sup>۱</sup> است. در این سکو‌تنگاه‌ها که در آن گروه‌هایی از افراد فقیر زندگی می‌کنند جرم و جنایت و بی‌قانونی حاکم است. کلمه دامپومورو<sup>۲</sup> (دهکده مقربایی) نام مخصوصی است که برای سکو‌تنگاه‌های کارتنی که در پیاده‌روهای زیرزمینی ایستگاه متروی توکیو وجود دارند، استفاده می‌شود. کلمه تنومورو<sup>۳</sup> (دهکده چادری) عنوانی است که برای خانه‌های موقتی به کار می‌رود. این خانه‌ها توسط کارگران ساختمانی، بی‌خانمان در امتداد رودخانه سویمدا<sup>۴</sup> ساخته شده‌اند. مردانی که در این خانه‌های موقتی یا خانه‌های ایستگاه‌های زیرزمینی مترو زندگی می‌کنند، ترجیح می‌دهند که به عنوان کارگرانی که در بیرون می‌خوابند و بی‌خانه هستند، نامیده شوند. یک تعریف بهتر از وضعیت آنها، زندگی در کنار خیابان می‌باشد و اشاره به کارگران

1. Amchi wasiti
2. Humment
3. Wasti
4. Basteer and Juggi Johnpri
5. Huho Sengkyo
6. Hin min kutsu
7. Dambo muro
8. Tento muro
9. Sumida River



تصویر ۷: مناطق حاشیه‌نشین در کشور کامبوج

مان چو نون، رئیس شورای شهر پنوم پن، پس از دیدار خود از کشورهای تایلند و هندوستان، مسئولان مناطق مختلف شهر را گرد هم آورده و در یک جلسه همگانی توضیحاتی در مورد چگونگی سفر خود به این کشورها و دیدار نزدیک از سکو‌تنگاه‌های فقیر در این کشورها داده و اظهار داشت که بازدید نزدیک از این مناطق، درک صحیحی از راه‌حلهای بالقوه برای حل مسأله سکو‌تنگاه‌های فقیر شهر را ارائه می‌دهد و لذا اعلام کرد که از این پس متصرفین غیرمجاز اراضی شهری رسماً به عنوان سکو‌تنگاه افراد فقیر شهر که شامل بخش قانونی و مشروعی از شهر بوده و نیاز به انسجام با توسعه شهری را دارند در نظر گرفته شوند. اتحادیه فقیر شهری کامبوج SUPF<sup>۱</sup> برای ساکنان سکو‌تنگاه‌های عدوانی اصطلاح رایج Squatter را برگزیده است.

#### اصطلاح حاشیه در هندوستان

زبانهای متنوع و گوناگونی در هندوستان، کشوری که مملو از حاشیه و زانغه است، رایج می‌باشد. لذا باید بداند که صدها اصطلاح نیز برای کلمه حاشیه وجود داشته باشد. برای نمونه در زبان ماراچی<sup>۲</sup> که در غرب هند صحبت می‌شود، از کلمه گالیچاواستی<sup>۳</sup> (به معنای سکو‌تنگاه کثیف) به جای کلمه زانغه (Slum) استفاده می‌گردد. ولی ساکنان این محلات کلمه گالیچا را از آن حذف

1. Solidarity for the Urban Poor Federation
2. Marathi
3. Gallicha Wasti

## اصطلاح حاشیه در کره

در کشور کره مو هو گا چونگ چاک جی<sup>۱</sup> یک اصطلاح محلی قانونی و فنی است که برنامهریزان شهری برای سکونتگاههای عدوانی استفاده می‌کنند. این کلمه برای توصیف ساخت و سازهایی که در بافت قدیمی و فقیرنشین شهر سئول وجود دارد و در تقابل با طرحهای شهرسازی آنهاست به کار می‌رود. تالدرنگ و ساندونگ<sup>۲</sup> "دهکده ماه" و "دهکده کوهستانی" واژه‌های جدید و ادبی هستند که برای سکونتگاههای غیررسمی که از دهه ۱۹۶۰ به وجود آمدند به کار



تصویر ۹: مناطق حاشیه‌نشین در کشور کره.

برده می‌شوند. این سکونتگاهها به دلیل هجوم مهاجران روستایی در دهه ۱۹۶۰ بنا گردیدند. سکونتگاههای فقیرنشین در سئول بر روی دامنه تپه‌ها به طور نامناسب و بی‌نظمی ساخته شده‌اند. جایی که در هنگام شب ماه به آنها خیلی نزدیک است.

## اصطلاح حاشیه در مالزی و اندونزی

زبان باهاماسی<sup>۳</sup> اندونزی شیامت بسیار زیادی به زبان باهاماسی مالزی دارد. لذا برای کلمه حاشیه در این دو کشور کلمات مشابه و مترادفی وجود دارد. در هر دو زبان، کامپونگ<sup>۴</sup> کلمه‌ای

1. Minhoga Chonghakiti
2. Sandongne and Taklongne
3. Bahasa
4. Kampong

بی‌خانمانی دارد که عمدتاً مرد، مجرد و غیروابسته بوده و برای آنها کار و شغلشان اهمیت بیشتری نسبت به بی‌خانمانی آنها دارد.



تصویر ۸: سکونتگاههای کارتی در ایستگاه Shingjuku ژاپن.

## اصطلاح حاشیه در پاکستان

در زبان اردو از کلمه کاتچی<sup>۱</sup> زیاد استفاده می‌گردد. این واژه معانی مختلفی چون تمام نشده، جشن، ساده، غیراداری، موقت، خام و پخته نشده و رشد نکرده را داراست. ولی کاتچی چند معنی منفی و یک حالت توصیفی قابل فهم و معمول را نیز با خود به همراه دارد. آبادی<sup>۲</sup> به معنای محله، سکونتگاه و ناحیه است. شاید به همین دلیل است که واژه "کاتچی آبادی" به صورت یک اصطلاح رسمی و معمول برای سکونتگاههای غیررسمی رایج گردیده و محل سکونت قریب به نیمی از جمعیت شهر کراچی می‌باشد. در این رابطه یک بخش دولتی کار خود را به نظم بخشیدن کاتچی آبادی اختصاص داده است. واژه متضاد کاتچی، پوکا<sup>۳</sup> می‌باشد که معنای رسمی و مناسب را می‌دهد. در زبان اردو از کلمه باستی<sup>۴</sup> برای سکونتگاههای کوچک و کلمه انگلیسی کلونی<sup>۵</sup> برای سکونتگاههای بزرگ نیز استفاده می‌شود.

1. Katchi
2. Abadi
3. Pucca
4. Basti
5. Colony



در افریقای جنوبی نیز فدراسیون افراد بی‌خانمان به وجود آمده است.

#### اصطلاح حاشیه در سری لانکا

در زبان سری لانکایی اصطلاح معمول و رسمی برای سکونتگاههای حاشیهای پالپاس<sup>۱</sup> می‌باشد. در اوایل دهه ۱۹۲۰، اولین حاشیه‌ها (پالپاس‌ها) در شهر کلمبو پایتخت این کشور و در امتداد کانالها تشکیل گردیدند. این کلمه اشاره به محلات غیرقانونی و موقتی دارد که هیچ‌کس تمایل ندارد در چنین سکونتگاههای غیررسمی زندگی کند. کلمه مودوکو<sup>۲</sup> برای خانه‌های اجاره‌ای قانونی، که به طور خصوصی ساخته شده‌اند به کار می‌رود. این مسکن در طول بیش از یک قرن مسکن اقتصادی و قابل قبولی برای کارگران بندر و قشر فقیر شهر کلمبو ارائه می‌کرده است. بیشتر این مسکن به شکل یک دسته خانه‌های ردیفی تکی اتاقی ساخته شده‌اند که دارای دستشویی و توالت‌های مشترک و همگانی و ظاهر بسیار نامطلوب هستند. از ویژگیهای دیگر این خانه‌ها تراکم بالا و وضعیت نامطلوب و در حال تخریب می‌باشد و در فضاهای باز آنها حاشیه‌های (پالپاس) فراوانی به وجود آمده‌اند. کلمه وانائ<sup>۳</sup> به معنای باغ تعمیر زیبایی از واژه سری لانکایی مودوکو می‌باشد و ساکنان حاشیه‌ها (پالپاسها) ترجیح می‌دهند که از این نام برای سکونتگاههای خود استفاده کنند. همچنین واژه‌هایی مانند پل وانائ<sup>۴</sup> به معنای باغ نارگیل و کروندوانائ<sup>۵</sup> به معنای باغ دارچین نیز به معنای حاشیه به کار می‌روند. اما در واقع هیچ باغ و فضای سبزی در این مناطق حاشیه‌ای وجود ندارد.

#### اصطلاح حاشیه در تایلند

حدود ۵۰ سال پیش، شهر بانکوک نیز همانند سایر شهرها و قسمتهای دیگر کشور برپاربان تایلند، دارای خانه‌های چوبی، به هم ریخته، بی‌قواره با پایه‌روهای فرسوده و خراب بود. برای

1. Palpatis

2. Muddukka

3. Warta

4. Polwatta

5. Kurnandawata

است که برای روستا، محله یا سکونتگاه و کلمه رومه<sup>۱</sup> برای خانه و مسکن استفاده می‌گردد. کلمه کامپونگ کوسه<sup>۲</sup> به سکونتگاهی اطلاق می‌گردد که ساکنان دارای حق مالکیت قانونی بوده و شرایط زندگی در آن بسیار نامناسب است. کلمه کامپونگ لپار<sup>۳</sup> نیز به سکونتگاه غیرقانونی اطلاق می‌شود. در کشور مالزی، کلمه ستینگان<sup>۴</sup> واژه مخصوص و مترادف سکونتگاه عدوانی می‌باشد. البته این واژه به طور غیررسمی و اداری هم استفاده گردیده و اشاره به جرم و جنایت دارد. کلمه هاک میلیک<sup>۵</sup> نوع جدیدی از سکونتگاههای غیررسمی است که در مالزی به وفور یافت می‌شوند و به معنای حق مالکیت به دست آمده توسط مردم می‌باشد. این سکونتگاهها شامل مراکز جمعیتی غیررسمی است که ساکنان آنها با فنار و خشونت و به منظور ارتقای وضع زندگی خود در پی کسب حقوق خویش هستند.

#### اصطلاح حاشیه در افریقای جنوبی

کلمه انگلیسی Shack (محل زندگی سیاهپوستان) از زمان استعمار انگلیس به جای مانده است. این واژه برای ویلاها و خانه‌های یک طبقه‌ای به کار می‌رفته که در باغها و زمینهای سفیدپوستان قرار داشته‌اند. اما زبان انگلیسی، زبان رایج تنها ۹ درصد از جمعیت ۳۸ میلیونی افریقای جنوبی است. علاوه بر زبان آفریکانز<sup>۶</sup> که از دوران استعمار به جای مانده است، دست کم ده زبان دیگر در میان سیاهپوستان این کشور رایج است. در زبان زولو<sup>۷</sup> واژه اوم خوکو<sup>۸</sup> به معنی قفس مرغ یا مرغ‌دانی معمولاً برای توصیف Shack و ساکنان آنها استفاده می‌شود. اصطلاح مناسبتی که در این زبان برای Shack به کار می‌رود اوم جون دلو<sup>۹</sup> است به معنای افراد بی‌خانمان.

1. Ruma

2. Kampung Kumuh

3. Kampung Liar

4. Scitnggan

5. Hak milik

6. Afrikaans

7. Zulu

8. Umkhuku

9. Umjondolo

## اصطلاح حاشیه در ویتهام

کلمه‌های نا آچورت و خوننا آچورت اصطلاحی است که در زمان جنگ ویتهام با امریکا رایج گردید. این واژه‌ها به معنای خانه و مسکن افراد فقیر بوده و معنای لغوی آن خانه مو شها می‌باشد. کلمه نا آ تا میو<sup>۱</sup> به معنای خانه مو قتی و کلمه نا آ لوب<sup>۲</sup> گروپ<sup>۳</sup> شکل قانونی و رسمی حاشیه‌ها در ویتهام بوده است. واژه نا آ ون سوگ<sup>۴</sup> اصطلاحی است برای خانه‌هایی که در امتداد کناره رودخانه بنا شده‌اند. واژه نا آ ون کین راج<sup>۵</sup> اصطلاحی است برای خانه‌هایی که در امتداد کانال بنا شده‌اند.

## اصطلاح حاشیه در سایر کشورها

در بنگلادش اصطلاح سو کوم باشی<sup>۱</sup> برای ساکنان غیر مجاز و افراد بی سرپناه به کار می‌رود و اصطلاح سو کوم باشی<sup>۲</sup> بستی<sup>۳</sup> برای سکونتگاههای افراد بی خانمان به کار می‌رود.

در کشور نیپال اصطلاح چابرو<sup>۴</sup> مترادف با واژه Shack در زبان انگلیسی است و به معنای خانه و مسکن با کیفیت نامطلوب می‌باشد. بیشتر سکونتگاههای فقیرنشین در شهر کاتماندو پایتخت این کشور، توسط اعضای مشاغل مختلف تصرف شده است و لذا این محلات به نام این مشاغل سستی و قدیمی معروف شده‌اند؛ مانند محله رفتگرها، محله قصابها و غیره. در سیستم اداری و دولتی کشور نیپال از کلمات انگلیسی Squatter Settlement و Slum استفاده از این واژه‌ها، تفاوت میان سکونتگاههای غیرقانونی با سکونتگاههای باسامان و مستهلک ولی دارای حق مالکیت، به طور واضح تری تشخیص داده می‌شود.

در کشور فیلیپین نیز از واژه‌های بین‌المللی Squatter Settlement، (زاضه) Slum

1. Nhaa o chuoet and Khu nha o chuoet

2. Nhaa tam bo

3. Nhaa lup xup

4. Nhaa Ven song

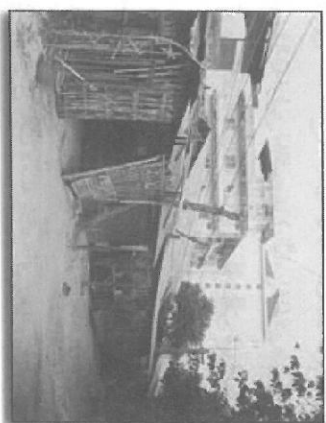
5. Nhaa Ven Kim rach

6. Sukumbashi

7. Sukumbashi basti

8. Chapter

جبران این گذشته اسفناک و وضعیت نامطلوب شهرنشینی، دولت تا بلند به تخریب و نوسازی ساختمانهای چوبی و محلات قدیمی اقدام نمود. کلمه چومچن<sup>۱</sup> معنی لغوی این گونه اجتماعات می‌باشد.



تصویر ۱۰: مکان زندگی تازه واردین به شهر چیانگمای، تا بلند.

البته معنای آن اندکی مبهم است و الزاماً مفهوم فقیر، بی‌اعتبار و غیرقانونی را ندارد. کلمه چومچن بو کروک<sup>۱</sup> به معنای اجتماع غیرقانونی است. این واژه قدیمی بوده و توسط کارکن دولتی برای سکونتگاههای تصرفی غیرقانونی به کار می‌رود ولی مردم عادی هرگز از آن استفاده نمی‌کنند. چومچن بو کیرک<sup>۲</sup> به معنای اجتماع اولیه و ابتدایی، واژه‌ای است که مردم آن را ترجیح می‌دهند، چون کلمه‌ای مناسب و زیبا برای اسکان غیررسمی می‌باشد. این دو واژه که مختصر آن دو کلمه چومچون است تا سال ۱۹۸۲ به طور معمول رایج بوده است، در آن زمان سازمان مسکن ملی کلمه توصیفی چومچون آئی ات<sup>۳</sup> به معنای محله شلخ را به عنوان اصطلاح رسمی و دولتی به کار گرفت.

1. Chumchon

2. Chumchon bukruk

3. Chumchon bukberk

4. Chumchon Aai - aat

(سکونتگاههای عدوانی)، Squatter (ساکنان سکونتگاههای عدوانی) و Informal Community (محللات غیررسمی) استفاده می‌شود (۱۱).

بعضی نام‌های محلی دیگر که در سایر کشورها برای چنین سکونتگاههایی به کار می‌روند عبارتند از (۹):

Ranchos	رنچوس	ونزوئلا
Callampas, Compañeros	کالامپاس، کامپانئوس	شیلی
Favelas	فاولاس	برزیل
Barriadas	باریاداس	پرو
Villas Misarias	ویلاس میساریاس	آرژانتین
Colonias Letarias	کولونیاس لتاریاس	مکزیک
Barong - Barong	برنگ، برنگ	فیلیپین
Keveitits	کوویتیس	برمه
Gecekonddu	جککوندو	ترکیه

۵-۱- تاز پیچیه حاشیه‌نشینی

همه شهرهای جهان خصوصاً در کشورهای در حال توسعه به نوبه با مشکلات ناشی از حاشیه‌نشینی و زائغه‌نشینی مواجه هستند. انگلستان به محلات زائغهای اشاره می‌کند و وجود آنها را ناشی از انقلاب صنعتی می‌داند و نقش مسؤلان دولتی را در احداث مسکن (خانه‌سازی) و ارائه مقرراتی برای کنترل خانه‌سازی و ارائه قوانین مربوط به طراحی تصدیق می‌نماید. این مناطق، همان مناطق زائغهای هستند که همه کشورها در صدد رهایی از آن هستند (۷).

سکونتگاه غیر قانونی (عدوانی) از مدت زمان طولانی وجود داشته است ولی با مفهومی متفاوت با امروز. در واقع این گونه سکونتگاهها غیر قانونی نبوده‌اند. سکونتگاه غیر قانونی Squatter اصطلاحی است که اخیراً به وسیله غربیها به کار رفته است و اولین بار در نوشته‌های چارلز آبرام و جان تورنر و به ویژه پس از کنفرانس مسکن وانکوور کانادا در سال ۱۹۷۶ رایج گردید. این تصویر جدید از چنین سکونتگاههای غیر قانونی و خودمختار به عنوان سکونتگاه عدوانی، باعث می‌شود که روشهای مقابله‌ای و دشمنی‌جویانه نسبت به آنها به روشهای حمایت از آنها تغییر کند (۹). آبرامز (۱۹۶۴) مراحل ایجاد سکونتگاههای غیر قانونی را بیروزی مناطق شهری برای ایجاد

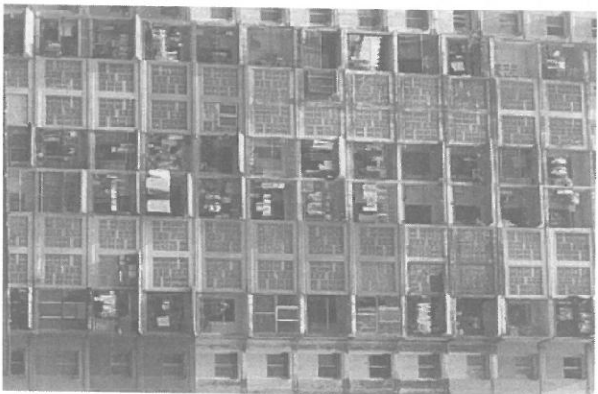
سربانه و مسکن قلمداد می‌کند و آن را به وسیله قانون اجبار و اجبار قانونی تعریف می‌کند (۱۳). تورنر (۱۹۶۹) در مورد چنین سکونتگاههایی نظریه مثبتی دارد و آن را به عنوان راه حل بسیار موفقیت آمیز برای مشکلات مسکن مناطق شهری کشورهای در حال توسعه می‌داند (۱۴). پابن (۱۹۷۷) تبیین مشابهی به کار می‌برد و گسترش سکونتگاه غیر قانونی Squatter را در چشم اندازی سراسری ناشی از رشد شهری جهان سوم و چاره‌اندیزی آن قلمداد می‌کند (۱۵). تعداد زیادی از مطالعات موردی که در سال ۱۹۷۶ در کنفرانس مسکن وانکوور کانادا مطرح گردید، شرایط این سکونتگاهها را روشن نموده و برای حل مشکلات چنین سکونتگاههایی به یک روش متعهدانه و مستمر کرده تأکید می‌کند.

شکل گیری و توسعه سکونتگاههای غیر قانونی تابعی از عوامل داخلی و خارجی است. از عوامل داخلی می‌توان به مواردی مانند فقدان مسر عایدی تضمین شده و دیگر مسائل مالی، شغلهای روزنزد با دستمزد کم که در بسیاری موارد موقت و نیمه‌دائم است، اشاره نمود و دلایل خارجی مواردی مانند قیمت بالای زمین و مسکن، بی‌توجهی دولت نسبت به رسیدگی به وضعیت این مناطق، استانداردهای بالای مسکن قابل قبول، آیین‌نامه‌ها، ضوابط و مقررات، طرحهای پیچیده مجوزها، تقسیم قوانین منطقه‌ای، موانع و مشکلات نهادی و سازمانی را شامل می‌شوند. شاخصهای داخلی و خارجی که کیفیت و اندازه یک سکونتگاه را تعیین می‌کنند در جدول زیر دسته‌بندی گردیده‌اند:

جدول ۱: شاخصهای خارجی و داخلی مؤثر در کیفیت و اندازه سکونتگاه

شاخصهای خارجی	شاخصهای داخلی
نحوه مالکیت زمین	نژاد/ مله‌ب
امنیت اقامت	مکان کار
شهرداری	مکان مبدأ
سیاستهای دولت و مقامات محلی	زبان و سطح آموزشی
طول اقامت در شهر	طول مدت اقامت در سکونتگاه
	میزان دارایی و سرمایه گذاری در مسکن
	میزان درآمد
	اجاره دهنده‌گان حاضر

از کشورها گردید.



تصویر ۱۱: نمونه‌ای از خانه‌سازی اجتماعی.

در این باره دولت به منظور کمک به افراد کم درآمد دولتی، واحدهای مسکونی ارزان قیمت احداث می‌نماید. این برنامه در اواخر دهه ۱۹۶۰ و در بعضی کشورهای امریکایی لاتین خیلی زودتر از این تاریخ با شکست مواجه شده شد. در واقع این برنامه (ساخت مسکن اقتصادی برای اقشار کم درآمد) راه‌حلی مناسب برای فائق آمدن بر مشکل افزایش زائده‌ها و سکونتگاههای غیررسمی در شهر نبود. زیرا اولاً مسؤولان شهری و دولتی، منابع مالی لازم را برای رفع نیازهای رو به رشد مسکن ساکنان شهری نداشتند (برای مهاجرین تازه وارد شهری و خانوارهای جدید شهری). ثانیاً رعایت استانداردهای لازم در طراحی و ساخت واحدهای مسکونی موجب افزایش هزینه‌ها و طولانی شدن مدت احداث مسکن شد که این خود موجب گردید که گروههای هدف (فقرا) از آن بی‌نصیب بمانند. همچنین ناممخوالی نقشه واحدها با سبک زندگی آنها، موجب دست به دست شدن مسکن و تحقق نیافتن اهداف برنامه مزبور گردید. ثالثاً مؤسسات مالی احداث مسکن به

به‌طور کلی رشد سکونتگاههای غیرقانونی و نامنظم و شکل‌گیری مناطق حاشیه‌نشین شهری به دلیل حذف اقتشار فقیر کم درآمد از نظام برنامه‌ریزی و سیاست‌گذارها بوده است. بنابراین خانوارهای کم‌درآمد بر روی قطعات زمین خالی از سکنه به صورت غیررسمی و نابسامان اسکان می‌گیرینند. گروه اولیه تصرف کنندگان غیرمجاز که تعداد کمی هستند شبانه‌خانه‌های موقت و ابتدایی خود را بر روی این زمینها بنا می‌کنند و سپس با توجه به میزان تهدید از اخراج، آن را بهبود بخشیده و به صورت یک مسکن دائم در می‌آورند و خانوارهای بیشتری نیز به آنها می‌پیوندند. در شکل دادن به یک سکونتگاه غیررسمی به دو مرحله مشخص می‌توان اشاره کرد: مرحله اول اشاره به نیروها و فشارهایی دارد که از درون سکونتگاه سکونتگاه استفاده می‌کنند مانند منابع خارجی و با استفاده از منابع داخلی خانوارها برای توسعه سکونتگاه استفاده می‌کنند مانند نیروی کارگر و مواد قابل دسترس محلی و غیره. مرحله دوم اشاره به سازمانهای دولتی و غیردولتی دارد که به صورت خارجی بر روی شکل سکونتگاه اثر می‌گذارند. اقدامات این سازمانها در قالب برنامه‌ها و پروژه‌های توسعه سراسری و گسترده شهری می‌باشد. این دو مرحله توانان در رشد سکونتگاه غیررسمی تأثیر دارند (۹).

### ۱-۶- تاریخچه مقابله با پدیده حاشیه‌نشینی در جهان

رشد هر شهر و روشی که مسؤولان در اداره آن پیش می‌گیرند ریشه در تاریخچه، فرهنگ و سیاستهای محلی آن شهر دارد. هنگامی که دو حکومت سیاستهای مشابه در زمینه خانه‌سازی دارند ممکن است در اجرا شیوه‌های گوناگونی را اتخاذ کنند (۱۶). مع‌الیه در سطح جهانی بعضی روشها عمومی بوده و درسهای مفیدی برای آینده دارد.

۱-۶-۱ دهه ۱۹۶۰

برنامه خانه‌سازی اجتماعی

در دهه ۱۹۶۰ به دنبال تشدید مسأله فقر شهری و مسکن، خانه‌سازی اجتماعی سیاست بسیاری

۱. گامی مالکی، زمین خود را به قطعات کوچک تقسیم کرده و به خانوارهای مختلف می‌فروشد و امکاناتی نظیر آب برق و... با به وسیله خود او یا به وسیله سازمانهای غیررسمی فراهم می‌گردد.

ندرت می‌توانستند جورابگوی تقاضای در حال افزایش وامهای مسکن باشند. آنها همچنان در قالب سنتی خود باقی مانده و انعطاف لازم را برای پاسخ‌گویی نداشتند.

در این دوره به اجتماعات کم درآمد در مقایسه با اجتماعات با درآمد متوسط و بالا اهمیت داده نمی‌شد. حتی برنامه‌های موقتتر خانه‌سازی اجتماعی مانند برنامه "خانه‌سازی صد هزار واحدی در سری لانکا"<sup>۱</sup>، مشخص نمود که روشهای جدیدتری برای رفع نیازها و خواسته‌های خانواده‌های فقیر باید در نظر گرفته شود.

۱-۲-۵۵-۱۹۷۰

الف) طرح زمین - خدمات

در دهه ۱۹۷۰، تحولی در سیاستها به نفع مشارکت تھی دستان پدید آمد. لذا به جای احداث واحدهای مسکونی به ارائه زمینهای سرویس داده شده پرداخته و تنها زمینهای تفکیک و برنامه‌ریزی شده به اقساط فقیر واگذار می‌گردید.

از نظر تئوری این روش مزایای بسیاری نسبت به خانه‌سازی اجتماعی داشت. اولاً با گسترش کمکهای مالی قابل دسترس، خانواده‌های بیشتری تحت پوشش قرار می‌گرفتند. طرح مزبور همچنین تطابق و انعطاف پذیری بیشتری را در ساخت و ساز به وجود آورد و با ایجاد خودداری از



تصویر ۱۲: طرح زمین - خدمات در شهر مدرس، هند.

سوی افراد جامعه و کمکهای مالی آنان، بخشی از هزینه‌ها تأمین می‌گردید. ثانیاً ساخت و سازها با توجه به توانایی مالی افراد ذی‌نفع صورت می‌گرفت. در نتیجه این امکان فراهم گردید که ساخت و سازها به طور فزاینده‌ای انجام شده و به افراد ذی‌نفع نیز، اختیار احداث واحد مسکونی با توجه به درآمد آنها داده شد. با وجود این، نتایج حاصل از برنامه "زمین - خدمات" یک مشکل و نقص عمده داشت. در این رابطه می‌توان به مواردی نظیر نیاز به عرضه فزوان اراضی عمومی و اراضی خصوصی از یک سو و دسترسی به مشاوره‌های فنی و تکنیکی از سوی دیگر اشاره کرد. فقدان این موارد همراه با مشکلات مالی جوامع فقیر که توانایی لازم را برای بازپرداخت وامها و بدهیهای خود نداشتند باعث گردید که برنامه مزبور سرانجام به حالت یک پروژه باقی بماند، تا این که به صورت بخش مهمی از تدابیر دولتی در زمینه خانه‌سازی (البته با موقتیهای محدود) باشد.

شکست این دو طرح نشان داد که حل مشکل فقر شهری و حاشیه‌نشینی فراتر از خانه‌سازی و زمین است و باید با سایر بخشهای جامعه مانند اشتغال و درآمد و سیاستهای عادلانه شهری همراه باشد. از سوی دیگر اگرچه این روشها برای توسعه آتی محلات فقیر شهری مناسب بود اما برای محلات پرتراکم و ناپسمان موجود راه‌حلی نداشت.

#### ب) برنامه بهسازی زائعه‌ها

در اواخر دهه ۱۹۶۰ و اوایل دهه ۱۹۷۰، مسئولان دولتی شروع به بررسی و بازبینی زائعه‌های درون شهری و رشد سکونتگاههای غیررسمی به عنوان مناطقی که نمی‌توان از آن چشم‌پوشی کرد، نمودند. تا زمانی که توسعه تجاری و مسکونی شهر، زائعه‌نشینان را از درون شهر خارج می‌کرد، سکونتگاههای غیررسمی حاشیه برای بیشتر از یک سوم جمعیت فقیر شهری، مسکنی مناسب (از نظر اقتصادی) مهیا می‌نمود. این سکونتگاههای غیررسمی دارای ویژگیهای بارزی می‌باشند. از جمله می‌توان به مالکیت غیرقانونی و نامشخص این اراضی که معمولاً در معرض سیلاب و یا رانش زمین و یا در نزدیکی محلهای دفن زباله واقع گردیده‌اند اشاره نمود. آنها همچنین فاقد خدمات و امکانات شهری و زیرساختهای اولیه هستند.

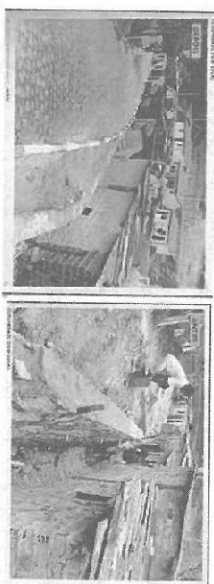
تأثیر گسترده در زمینه توسعه شهری با شکست مواجه گردید. زیرا سرمایه‌گذارهای انجام شده در زمینه توسعه زیربنایی و کالبدی منطبق به دلیل چندین دهه غفلت کافی نبود. به علاوه این گونه برنامه‌های پروژه‌ای، نگه‌داری از زیرساخت‌های بهسازی شده را تضمین نمی‌کرد. موارد مطالعاتی متعددی نشان می‌دهد که این کار به از دست دادن سریع سودهای حاصله انجامیده است. مسأله مهم دیگر، شتاب در استفاده از منابع مالی جهت اجرای پروژه‌های مذکور بوده است. این امر مهلت کمی به مشارکت اجتماعات ذی‌نفع در طراحی پروژه یا مدیریت آن می‌داد. همچنین فقدان حق تملک زمین، این اجتماعات را نسبت به خودیاری و کمک مالی برای توسعه خدمات و امکانات شهری مایوس و بی‌میل می‌نمود. این موضوع (فقدان حق مالکیت) به طور جدی بر بازافت هزینه‌ها و تداوم برنامه‌های بهسازی پس از اتمام منابع مالی خارجی اثر می‌گذاشت. با نگاهی به گذشته، دهه ۱۹۷۰ را می‌توان به عنوان یک دوره مهم گذار دانست که روش‌های سنتی برای خانه‌سازی عمومی، راه را برای روشها و خط‌مشی‌های جدید در ارتباط با نیاز به مسکن و خانه برای قشر فقیر شهری باز کرد.

#### ۱-۲-۳- برنامه‌سازی

##### توانمندسازی

در نیمه دوم دهه ۱۹۸۰ راهبرد توانمندسازی به همراه بهسازی توصیه می‌شود. روش توانمندسازی راهبردی جهانی برای مسکن محسوب می‌گردد که در نشست عمومی سازمان ملل در سال ۲۰۰۰ پذیرفته گردید.

این راهبرد بر بسیج تمامی امکانات بالقوه و منابع رتقایی عوامل برای ایجاد مسکن و بهبودی در شرایط زندگی جوامع فقیر تأکید دارد و به مردم این فرصت را می‌دهد که شرایط خانه و محل زندگی خود را با توجه به اولویت‌ها و نیازهایشان بهبود بخشند. به طور خلاصه در روش توانمندسازی مرکز توجه، ساکنان شهر و مردم هستند و دولت متعهد می‌گردد که تسهیلات لازم را برای آنان فراهم کند. بهسازی شهری همراه با توانمندسازی اجتماعات محلی، رفاهیت نوینی برای حل مسأله فقر شهری است که دیگر مهندسی ساختمان و توزیع منابع مالی صرف را رهگشا نمی‌داند بلکه مهندسی اجتماعی با حمایت و تسهیل بخش عمومی و سازمان‌های غیردولتی و محلی و مشارکت فعال ساکنان مورد نظر است. این روش نیز با محدودیت‌های مهمی مانند دوره‌های



تصویر ۱۳: نمونه‌ای از بهسازی محلات فقیر در کشور برونل.

با توجه به محدودیت‌های موجود در مورد سیاست‌های خانه سازی عمومی، مسئولان دولتی اقدام به سرمایه‌گذاری در زمینه بهسازی حاشیه شهر و سکونتگاه‌های غیررسمی نمودند. در دهه ۱۹۷۰ سرمایه‌گذاری بیشتری به برنامه های بهسازی و ارتقاء شرایط زندگی در زائوها اختصاص داده شد. بخش عمده‌ای از این سرمایه‌گذاریها توسط بانک جهانی و از طریق اعطای وام‌های شهری تقبل گردید.

برنامه‌های "بهسازی سکونتگاه‌های زائهای درجا کار" اندونزی KIP<sup>۱</sup> که بعداً به دیگر نواحی شهری این کشور نیز گسترش پیدا کرد، همچنین "برنامه بهسازی زائوها در کلکته هند BIP"<sup>۲</sup>، نتایج بسیار خوب این برنامه را به طور ملموس نشان می‌دهند. توسعه خدمات اولیه شهری و یک بهبود قابل ملاحظه در شرایط زندگی جوامع فقیر شهری از نتایج خوب این برنامه‌هاست. برنامه‌های بهسازی زائوهای شهری به عنوان یک راه حل موقت برای توسعه و بازسازی زائوها در مقیاسی وسیع قلمداد می‌گردد. از نتایج مهم دیگر که باید به آن اشاره کرد این بود که سرمایه‌گذارهای انجام شده توسط دولت ضرورت تأمین امنیت برای ساکنان سکونتگاه‌های غیررسمی را برای اولین بار خاطر نشان کرد. در چند مورد مطالعاتی، به عنوان نمونه در شهر مدریس هندوستان حق مالکیت رسمی به ساکنان اعطا گردید. این اقدام نشان دهنده یک تغییر عمده در سیاست دولت در مورد سکونتگاه‌های غیررسمی می‌باشد.

علی‌رغم برخی نتایج مؤثر، برنامه‌های بهسازی سکونتگاه‌های زائوهای در ایجاد یک

1. Kampung Improvement Programme

2. Bustee Improvement Programme

در این زمینه انتظار می‌رفت که دولتها به‌عنوان شرکای توانمندسازی، مشارکت موثر را به وجود آورده و تقویت کنند. این کار با همکاری، مقامات محلی، سازمانهای غیردولتی و بخش خصوصی صورت می‌گیرد. روشهای مشارکتی برای اجرای موفقیت‌آمیز برنامه‌های مربوط به مسکن یک ضرورت محسوب می‌گردد. این روشها پایه و اساس آنچه را که مربوط به "اداره صحیح شهر" می‌باشد تشکیل می‌دهد.

### ۱-۶- روند کنونی

پیکار جهانی برای تضمین حق اقامت از سوی سازمان‌های بین‌المللی طراحی گردید. این پیکار با توجه به این پیش‌زمینه است که تضمین حق مالکیت لازمه توسعه اقتصادی و اجتماعی است و تدارک آن اثرات مثبت و طولانی مدت داشته است. این پیکار و مبارزه ایجاد اجتماعی فقیر شهری را در نظر گرفته و راهبرد جدیدی ارائه می‌دهد. این راهبرد جدید بر مشارکت فقیر شهر در طراحی راه‌حلهایی برای مشکلات مسکن و اجرای برنامه‌ها تأکید می‌کند. این مبارزه و پیکار جهانی علیه فقر در تمامی قاره‌ها خصوصاً آمریکای لاتین، افریقا و هند شروع شده است. اصول و مفاهیم اصلی چنین هستند:

- حق مسکن برای همه.
- تضمین حق مالکیت به‌عنوان یک ضرورت برای ثبات شهر، شأن و ارزش انسانی و توسعه شهری.

- عدم تبعیض در مورد جنسیت جهت تضمین نقش فعال زنان در توسعه.
- مشارکت به‌عنوان وسیله‌ای برای تضمین توسعه پایدار.
- اسکان‌دهی مجدد بدون اعمال زور به جای تخلیه اجباری.
- معامله باز و آزاد اراضی برای مقابله با فساد مالی و کاهش معاملات نامشروع.
- دسترسی فقیر شهر به زمین برای سکونت.

در سطح ملی، این عملیات به وسیله همه سرمایه‌گذاران بانر مقتضیات هر کشور و شهر و طراحی می‌شود. هیچ محدودیت و مانعی در مورد کشورها وجود ندارد. علاوه بر این کشورها نیز خود را با اهداف سازمان‌های بین‌المللی و اقداماتی که برای اجرا ضروری است منطبق نموده و نسبت به آن متعهد گردیده‌اند. این مسئله مستلزم بازنگری در تجربیات کنونی بسیاری از ممالک می‌باشد.

گذشته رویه رو بود. محدودیت‌هایی مانند: فقدان حق تملک تضمین شده، معامله نادرست اراضی مسکونی، نظامهای مالی انعطاف‌ناپذیر در زمینه مسکن، مقررات نامطلوب در زمینه ساخت و ساز و طراحی و ناتوان بودن چارچوبهای سازمانی برای مشارکت دادن مردم در مراحل توسعه. در این جا لازم است به این نکته توجه شود که روش توانمندسازی به‌عنوان الگویی جدید، برخی خط‌مشی‌های اولیه (دهه ۱۹۷۰) را بی‌اعتبار نکرد، بلکه به‌طور قابل ملاحظه‌ای مواع را برداشته و خصوصاً در هنگامی که دولتها، محدودیت‌هایی در زمینه تأمین منابع مالی داشتند، این روش توانست اقدامات مؤثر و موفقیت‌آمیزی در جهت بهسازی این سکونتگاهها به وجود آورد. در این روش مسئولان دولتی نسبت به رفع مشکل مسکن شهری متعهد بوده و افزایش بهسازی سکونتگاههای غیررسمی و زاغهای را به‌عنوان یک اقدام مناسب و راه‌حلی عملی به‌کار گرفتند. در دو دهه کنفرانس مسکن که در استانبول در سال ۱۹۹۶ برگزار گردید، روش توانمندسازی چند قدم به پیش برده شده و بر مشارکت و روشهای مشارکتی برای رسیدن به هدف "سرنیاه کافی برای همه" تأکید گردید.



تصویر ۱۴: طراحی یک مدرسه توسط ساکنان زاغه

## ۷-۱- جمع بندی

رشد فزاینده جمعیت شهری در کشورهای در حال توسعه در چند دهه گذشته به دلیل افزایش طبیعی جمعیت و مهاجرت برده است. یکی از مشکلات آشکاری که این رشد سریع به ارمان می‌آورد سکونت غیرقانونی در زمین، کمبود مسکن و سرریسهای شهری و بیکاری است و از آن جایی که مقامات محلی راه‌حل مناسب برای این مشکل را پیدا نکرده‌اند، در نواحی مرکزی شهر سکونتگاههای زاغاه‌ای با تراکم بسیار بالا به وجود می‌آید و زمانی که این زاغاه‌ها از جمعیت اشباع شده و دیگر پاسخ‌گوی این جمعیت فزاینده نباشد، سکونتگاههای زاغاه‌نشین در مناطق حاشیه شهر ظاهر می‌گردند (۱۷۸).

با توجه به کمبود شدید مسکن شهری و فقدان یک عملکرد متمرکز و پاسخی مناسب از سوی سازمانهای دولتی در این زمینه می‌توان به نقش مثبت مناطق حاشیه‌نشین شهری در تأمین مسکن میلیونها فقیر اشاره کرد. مشکل اصلی نامشخص بودن وضعیت مالکیت زمین و نامناسب بودن امکانات و تسهیلات زیربنایی است که این مسأله را مقامات دولتی نیز تشخیص داده‌اند و همواره در پی یافتن راه‌حل مناسب برای این مسائل غافل شهری بوده‌اند.

پس از شکست سیاستهایی مبتنی بر خانه‌سازی اجتماعی و طرح زمین - خدمات و نیز افزایش تعداد زاغاه‌ها و سکونتگاههای تصرفی غیرقانونی در حاشیه شهرها، بیشتر مسؤولان و طراحان در کشورهای در حال توسعه، به این نتیجه رسیدند که به وجود آمدن سکونتگاههای تصرفی غیرقانونی اجتناب‌ناپذیر بوده و جزو ضروریات یک شهر می‌باشند. در دهه ۱۹۷۰، مدارک و شواهد بسیاری به دست آمد که نشان می‌داد خانه‌سازی و احداث مسکن برای صومعه‌ها میزان بالای تقاضای خانوادها‌های کم درآمد و فقیر جامعه برای مسکن، متناسب نبوده و باید به دنبال راه‌ردهای جدید و تازه بود. کاستیهایی که در زمینه ارائه خدمات شهری و احداث مسکن و یا برانه‌های بهسازی زاغاه‌ها وجود داشته، در سوا و تجارب با ارزشی به طراحان و سیاستگذاران داد و در شکل‌گیری "روش توانمندسازی" در اواخر دهه ۱۹۸۰، بسیار مؤثر واقع گردید. امروزه دولتمردان و مقامات ملی دریافته‌اند که روشهای مقابله‌ای و ستیزه‌جویانه با حاشیه‌نشینان روش مناسبی در رفع مشکلات نیست. در عوض دولتها باید کوشش کنند محیط مناسبی را فراهم آورند که مردم بتوانند با استفاده از منابع و تولیدات خود، راه‌حلهای محلی مناسبی را برای حل مشکلات مسکن و سرپناه مناسب پیدا کنند.

اجرای این عملیات طوری طراحی می‌شوند که این اصلاحات از طریق اتفاق نظر عمومی صورت گیرد و منجر به یک راهبرد قابل پذیرش، عملی و قابل اجرا در زمینه خانه‌سازی گردد. یکی از اجزای تشکیل دهنده این راهبرد پایه‌ریزی بهسازی زاغاه‌ها در صورت نیاز در سطح شهری بوده و به دنبال به دست آوردن موافقت و همیاری از سوی تمامی شرکا مربوطه می‌باشند.

تجربیات اخیر نشان داده است که در چارچوب این مبارزه و یکار جهانی علیه فقر، مسؤولان و قشر فقیر شهر، عملکرد و خط‌مشی‌های نوینی را برای بهبود بخشیدن به شرایط و وضعیت زاغاه‌نشینان به وجود آورده و اولویتهایی را در این زمینه در نظر گرفته‌اند. به عنوان مثال: در شهر برون هندوستان یک برنامه بهسازی در زمینه ارائه سرویسهای بهداشتی و عمومی انجام شده است در حالی که بستی به اسکان‌دهی مجدد زاغاه‌نشینانی که برای چندین دهه در کنار ریلهای راه‌آهن زندگی کرده‌اند می‌پردازد. شهر نایروبی کنیا یک تجزیه و تحلیل کلی برای ارزیابی طبیعت پیچیده ساختار شهری انجام داده است که این برنامه بر وضعیت ویژه هر زاغاه جهت انسجام در شهر با مشارکت همه سرمایه‌گذاران، تأکید دارد.

در سال ۱۹۹۹ میلادی سازمان‌هایت و بانک جهانی، به اتفاق هم اتحادیه شهرها را به وجود آوردند. این اتحادیه یک مشارکت گسترده میان سازمانها و اصطلاحاً کنندگان کمکهای مالی می‌باشد. هدف این اتحادیه، ایجاد تعهد و تهیه منابع مالی برای قشر فقیر شهر بوده است. اتحادیه شهرها طرح شهرهای بدون زاغاه را در نظر می‌گیرد و به کاهش فقر شهری در این راستا کمک می‌کند. این ابتکار، عزم و جزم سیاسی بیشتری را می‌طلبد.

در سپتامبر سال ۲۰۰۰ سران ۱۵۰ کشور در همایش هزاره جدید در نیویورک گرد هم آمدند. آنها بدین نتیجه رسیدند که: "تا سال ۲۰۲۰ پیشرفت و بهبود قابل ملاحظه‌ای در زندگی حداقل ۱۰۰ میلیون زاغاه‌نشین با هدف شهرهای بدون زاغاه، به وجود بیاید." این تعهد در اعلامیه‌ای در مورد "شهرها و سکونت انسانی در هزاره جدید" که در ژوئن سال ۲۰۰۱ در استانبول همراه با جلسه مجمع عمومی سازمان ملل برگزار گردید و در کنفرانس اهمیت سرمایه در توسعه شهری که در ۱۸ مارس ۲۰۰۲ در مونتر و برگزار گردید، نیز تکرار شد (۴).



## مراجع

1. Srinivas Hari, "Urban Development and Urban poverty", 1998
2. "The State of the Worlds Cities Report", UN-Habitat, Nairobi, 2001
3. London B., "Structural Determinants of Third World Urban Change: An Ecological and Political Economic Analysis", American Sociological Review, Vol. 52, No. 1, pp. 28, 1987
4. Tebbal F. and Ray K., "Housing the Urban Poor", Habitat Debate, Vol. 7, No. 3, 2001
5. Garr Daniel J., "Expectative Land Rights, House Consolidation and Cemetery Squating: Some Perspective from Central Java", World Development, Vol. 24, No. 12, pp. 1925, 1996
6. Upgrading Urban Communities - A Resource Framework, The World Bank Group Report, 1999-2001.
7. Muntaz Babar, "Why Cities Need Slums", Habitat Debate, Vol. 7, No. 3, 2001
8. Halder A., "Urban Poor and Rural-Urban Linkages: A Case Study of Calcutta", Fourth Asian Urbanization Conference Proceedings, pp. 287, 1996
9. Srinivas Hari, "Defining Squatter Settlements", pp. 1, 1998
10. George J. Beier, "Can Third World Cities Cope?", Population Bulletin, Vol. 31, pp. 8-14, 1976
11. Nangia P., "Rapid Urban Growth and Proliferation of Slums: the Indian Experience", Fourth Asian Urbanization conference Proceedings, pp. 319-337, 1996
12. "Housing by People in Asia", Asian Coalition for Housing Rights (ACHR), 2001
13. Abrams Charles, "Man's Struggle for shelter in an Urbanizing World", Cambridge: The MIT Press, 1964
14. Turner John, "Uncontrolled Urban Settlement: Problems and Policies", in Breese (Eds) The City in Newly Developing Countries: Readings on Urbanism and urbanization, Prinice Hall pp. 507- 534, 1969.
15. Payne, Geoffrey K, "Urban Housing in the Third World", London: Leonard Hill, 1977
16. Hardy Jorge, Satterthwaite David, "Squatter Citizen", 1989
17. Ulack R., "The Role of Urban Squatter Settlements", Annals of the Association of American Geographers, Vol 68, No 4, pp. 535, 1978.
18. Balbo Marcello, "Shelter: Emerging Trends and Policies", Habitat Debate, Vol. 7, No. 3, 2001

با توجه به این که جمعیتی که در مناطق زانغه‌نشین و یا حاشیه زندگی می‌کنند، به سرعت در حال افزایش بوده و آنها در آینده نقش مهمی از نظر سیاسی در سطح شهر خواهند داشت، بنابراین باید زانغه‌نشینی به جای این که به عنوان یک مشکل و معضل به نظر آید، به عنوان یک راه‌حل و یا حتی بخشی از راه‌حل در نظر گرفته شود. به عبارت دیگر زانغه‌نشینی و حاشیه‌نشینی، تنها راه چاره برای فقیر فقیر جامعه و گروه‌های کم در آمد محسوب می‌گردد و سرمایه‌گذاری انجام شده در مناطق زانغه‌نشین و حاشیه به طور قابل ملاحظه‌ای به اقتصاد شهری کمک می‌کند (۱۸۸). بنابراین مشارکت جوامع فقیر شهری در بهبود کیفیت سکن‌نگارهایشان عامل مهمی است که باید از آن بهره‌برداری کرد (۹).

## فصل دوم

### تعریف، اجرا، گسترش مقیاس و نمونه‌هایی از بهسازی شهری

#### ۱-۲- مقدمه

رشد سریع شهرنشینی و موفقیت اقتصادی با مشکلاتی نظیر درصد بالای بیکاری، به وجود آمدن فقر، ازدیاد مناطق زائغای و سکونتگاه‌های غیرقانونی و عدم دسترسی به خدمات اولیه شهری همراه است (۱). فقر شهری پدیده‌ای اجتناب‌ناپذیر است و تا زمانی که مناطق شهری مرکز انباشتگی مالی و اقتصادی باشند، به جذب مهاجران از روستاها و مناطق شهری کوچکتر ادامه خواهند داد (۲). بدین ترتیب زمینهای اطراف شهرها بدون هیچ برنامه و کنترلی و به طور غیرمجاز توسط مهاجران تصرف گردیده و این مسأله به ایجاد مناطق حاشیه‌نشین بیشتر منجر می‌گردد. منابع کم مالی و نداشتن مهارت‌های شغلی مهاجران از یک سو و ناتوانی دولت در گسترش زیرساختها و ارائه خدمات و ایجاد اشتغال از سوی دیگر، حاشیه‌نشینی را به سرعت و به صورتی بی‌قاعده گسترش داده است. لذا جمعیت این مناطق زائغای و فقیر به علت کمبودهای اساسی در زمینه تسهیلات شهری در برابر انواع بیماریها، آلبای طبیعی و جرم و جنایت، بی‌پناه و بی‌حفاظ بوده است. نبود امکانات اساسی در شهری که به سرعت در حال گسترش است، باعث گردیده که سلامت و امنیت عمومی جامعه به مخاطره افتد و بدین لحاظ برنامه‌های بهسازی شهری بالاترین تقدم را به خود اختصاص داده و در اولویت قرار دارند.

#### ۲-۲- تعریف بهسازی محلات فقیر شهری

بهسازی به معنای بهبود بخشیدن به شرایط زائغها و مناطق حاشیه‌نشین در زمینه‌های مختلفی

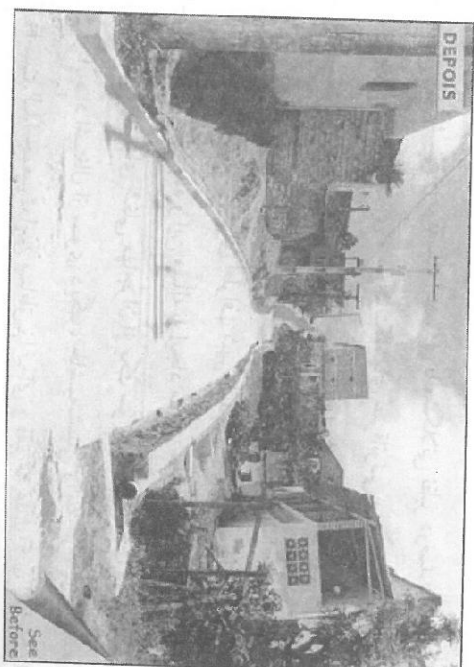
می‌باشد. برای مبارزه با گتبردهای اساسی در امور آموزشی نیاز به تربیت معلم و تسهیلات آموزشی است و بالاخره برنامه‌های بهسازی محلات فقیر متابع و فرصت‌هایی را برای افزایش درآمد و بهداشت عمومی جامعه ارائه می‌کند. بنابراین بهسازی شروعی است برای به رسمیت شناختن یک شهروند (۳).

#### اهمیت تأمین امنیت اقامت در بهسازی شهری

شرایط پایین زندگی و نامشخص بودن وضعیت مالکیت در مناطق زائغه‌نشین همواره مشکلاتی را برای دولتها به وجود می‌آورد. در این زمینه سوالی که مطرح می‌گردد این است که آیا می‌توان به بهسازی واحدهای مسکونی و ارائه سرویس‌های اساسی شهر بر روی زمینی که مالک آن مشخص نیست پرداخت (۴)؟

اصل اساسی در بهسازی مناطق زائغای و فقیر شهر که در اغلب کشورهای جهان نیز پذیرفته شده، قانونی کردن و نظم دادن به داراییها و اموالی است که شرایط متزلزل و ناامنی دارند و زمینهایی که به طور نامعلوم و نامشخص اشغال شده‌اند. بنابراین بخش اصلی بهسازی محلات فقیرنشین، انتقال مالکیت زمین به اشغال‌کنندگان غیرمجاز زمینهاست در قیمتی که آنها قادر به پرداخت و خرید زمین باشند. این مسئله نیاز به اقدامات و طرحهای خاصی دارد. برنامه بهسازی زونال و برنامه رهن اجتماعی فیلیپین<sup>۱</sup> (۲) این مشکل را با نتایج موفقیت آمیزی حل نمودند. بنابراین اشغال‌کنندگان غیرمجاز زمینها، باید برای به دست آوردن حق مالکیت زمین، پولی را به دولت و یا به مالکان شخصی پرداخت کنند. این روش ارزش گذاری زمین و فروش آن به ساکنان اراضی غیرمجاز، برای مالکان زمین بیشتر جذاب بوده است، زیرا در غیر این صورت آنها نمی‌توانند زمینهای خود را که به طور غیرمجاز تصرف شده است در بازار به فروش برسانند. تأمین امنیت اقامت و به عبارت دیگر دادن حق مالکیت به اشغال‌کنندگان غیرمجاز باعث می‌گردد که آنها برای بهبود بخشیدن به شرایط زندگی شان سه تا چهار برابر آنچه دولت سرمایه گذاری می‌کند، هزینه بپردازند. گرچه حاشیه‌نشینان بر روی زمینی زندگی می‌کنند که هیچ گونه حقوقی نسبت به آن

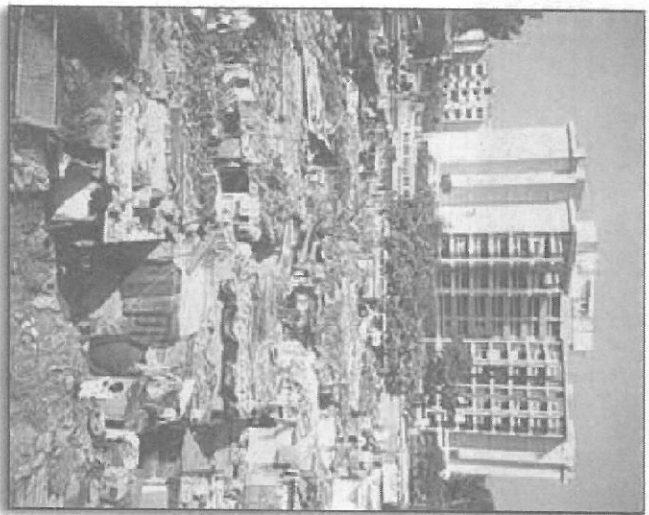
نظیر زیرساختهای اساسی، دسترسی به منابع آب بهداشتی، سیستم دفع فاضلاب، سیستم زه‌کشی، برق و غیره می‌باشد (۳). در بهسازی زائغه‌ها، تقدم و اولویت اولیه به ارائه و فراهم نمودن سرویس‌های اساسی شهری داده شده است. زیرا این سرویس‌ها به شبکه‌های شهری مرتبط بوده و نصب آنها در این مناطق محروم آسان نمی‌باشد. اما بازسازی مساکن بر عهده ساکنان این محلات می‌باشد و در این زمینه وام و کمکهای تکنیکی و آموزشی جهت بهبودی دادن به شرایط مساکن به افراد فقیر تعلق می‌گیرد. از دیدگاه ساکنان این مناطق، ارتقاء شرایط مساکن عامل کم‌اهمیتی قلمداد می‌گردد. در صورتی که اغلب مساکن در این مناطق شرایط بسیار فقیرانه‌ای دارند (۴). تجربیات نشان داده است که بهسازی و ارتقاء سرویس‌های اساسی مناطق زائغای به سرمایه‌گذاری گسترده در زمینه مساکن می‌انجامد.



تصویر ۱۵: یک منطقه مسکونی بهسازی شده در بوزنل.

بهسازی، بهره‌دهایی را در خیابانها و معابر پیاده‌رو ایجاد می‌کند. همچنین مواردی نظیر جمع‌آوری زباله‌های جامد تأثیری مثبت در سلامت و بهداشت شهر دارد و روشهایی جیابانها باعث افزایش امنیت در این مناطق می‌گردد. اما این بهره‌دهای فیزیکی - کالبدی تنها شروع کار است. گام بعدی از بین بردن خطرات زیست محیطی و ایجاد مراکز بهداشتی و آموزشی در سطح منطقه است. برای مسائل بهداشتی نیاز به فراهم کردن در مانگاهها و برنامه‌های آموزشی - بهداشتی

بعضی تصرف کنندگان غیرمجاز که از قسمتهای دیگر شهر هستند به مناطق زانغهای که در فهرست برنامه‌های بهسازی قرار دارند هجوم می‌آورند. این موضوع را می‌توان با سازمان‌دهی و حمایت از ساکنان زانغه‌ها و جلوگیری از هجوم آنان حل نمود. این گونه سازمان‌دهی در کشورهای مانند فیلیپین، کراچی، پاکستان و سری‌لانکا موفقیت‌آمیز بوده است (۸).

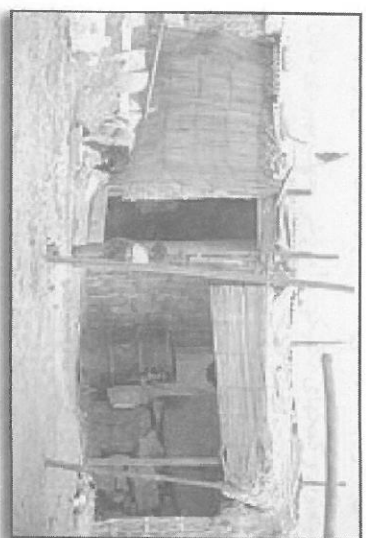


تصویر ۱۷: شهر دهلی نو در هند  
تراکم جمعیت در کدما یک بیشتر است؟

### ۲-۳-۲- علل و بی‌آمدهای جابه‌جا نمودن مناطق حاشیه‌نشین

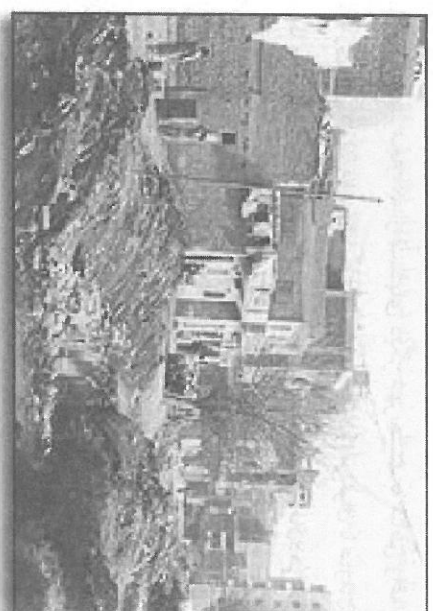
بسیار اغلب سکونتگاههای زانغه‌نشین دارای نیروی بالقوه مولدی هستند و می‌توانند نقش مثبتی را در شهر ایفا کنند. لذا قبل از آن که دولتها تصمیم به ویران کردن و یا جابه‌جایی این سکونتگاهها را بگیرند لازم است عواملی مانند زمان شکل‌گیری و موقعیت آنها به دقت مورد بررسی و ارزیابی قرار گیرد (۷).

ناآزاد و در واقع وظیفه مقامات محلی نیست که شرایط آنها را بهبود بخشند ولی از آن جایی که بخش مهمی از جمعیت شهری را به خود اختصاص می‌دهند بهبودی در شرایط آنها در طولانی مدت به نفع شهر خواهد بود (۷).



تصویر ۱۶: شهر لیسبا در کشور پرتو  
شرایط زندگی در سکونتگاههای غیرمجاز حاشیه شهر.

اما سوآلی که در این رابطه مطرح می‌گردد این است که اگر مناطق زانغهای شهر بهسازی گردد و به ساکنان آن نوعی امنیت اقامت (نوعی حق مالکیت زمین) داده شود، آیا این مسئله سبب تشدید مهاجرت از مناطق روستایی به سوی شهرها نمی‌گردد؟ در پاسخ باید گفت که علت و انگیزه اصلی مهاجرت از روستا به مناطق شهری، آگاهی از فرصتهای اقتصادی بهتر در شهر نسبت به روستا بوده است نه شرایط مسکن بهتر. این مسئله در آخرین تحقیقات انجام شده در مورد مهاجرت و تجربیات فراوان به دست آمده از مقامات بلندمرتبه شهری نیز تأیید می‌گردد. عامل و انگیزه اصلی در مهاجرت به مناطق شهری، تفاوت میان سطح درآمد، فرصتهای شغلی، تسهیلات و امکانات آموزشی میان شهر و روستا بوده و در این زمینه شرایط مسکن بهتر یک عامل بی‌اهمیت قلمداد می‌گردد. تجربیات به دست آمده در مورد پروژه‌ها و برنامه‌های بهسازی زانغه‌ها در کشورهای نظیر فیلیپین، اندونزی، هند، پاکستان و سری‌لانکا نشان می‌دهد که بهسازی مناطق زانغهای شهر انگیزه‌های برای مهاجرت ایجاد نکرده است. این مسئله در مطالعات اقتصادی - اجتماعی مقایسه‌های بین‌المللی مهاجرت نیز تأیید می‌گردد. گاهی این مسئله پیش آمده است که



تصویر ۱۸: شهر قاهره در مصر

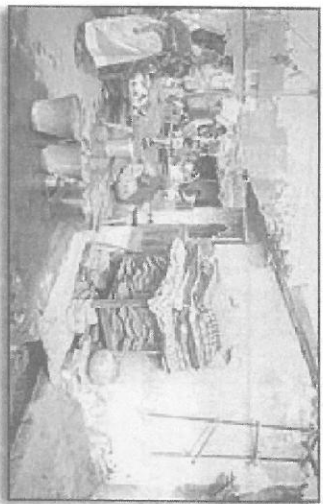
نیود خدمات اساسی غالباً مشکل اساسی مناطق حاشیه‌نشین می‌باشد.

سوآلی که در این رابطه مطرح می‌گردد این است که در صورتی که زمینهای اشغال شده از زمینهای بسیار با ارزش در مرکز شهر بوده و برای توسعه تجاری مناسب باشند چرا باید به ساکنان زاعنه نوعی امنیت اقامت (نوعی حق مالکیت زمین) داده شود و بهسازی این زمینهای با ارزش مجاز باشد؟ چرا زاعنه‌ها و محلات فقیرنشین به نقاط دیگر جابه‌جایی نمی‌شوند؟ در این زمینه دلایل تجرئی و عملی زیادی وجود دارد که نشان می‌دهد برای جابه‌جایی ساکنان زاعنه‌ها از مرکز شهر به مکانهای دیگر و اغلب خارج از شهر، هزینه بسیار زیادی باید صرف گردد که خیلی بیشتر از هزینه صرف شده برای بهسازی زاعنه‌هاست. زیرا برای جابه‌جایی زاعنه‌ها، تنها جابه‌جایی کردن ساکنان و حتی جابه‌جایی کردن تسهیلات فیزیکی کافی نیست بلکه باید آنها به در آمد و اشتغال حداقل در حد آنچه قبلاً داشتند دسترسی داشته باشند. به عبارت دیگر علت پیدایش زاعنه‌ها در مرکز شهر سهولت دسترسی به بازار کار و اشتغال در بخشهای غیر رسمی است و جابه‌جایی آنها به معنای دور کردن آنها از مکان کار است که این مسئله یعنی هزینه حمل و نقل به مکان کار در آینده در آمد ناچیز آنها را کاهش می‌دهد و این مسئله نه ساده و نه اقتصادی است.

از طرف دیگر زمین قابل دسترسی و خالی از سکنه برای اسکان مجدد آنها نیز بسیار محدود است. همچنین باید هزینه ساخت و نگه‌داری زیرساختها و امکانات جدید که باید در مکانهای

جدید ساخته شوند و هزینه پایدی کردن و از بین بردن مناطق زاعنه‌ای قدیم شامل سکونتگاههای قدیمی و زیرساخت و آثار مخروبه آنها را نیز به این مسأله افزود که از نظر بودجه عمومی و اقتصادی به صرفه نیست و هزینه آن ۱۰ تا ۱۵ برابر بیشتر از هزینه صرف شده برای بهسازی شهر می‌باشد. همچنین برای توسعه ناحیه جدید با هزینه کمتر، پیدا کردن زمین مناسب بسیار مشکل و تقریباً غیر ممکن می‌باشد. البته در اغلب پروژه‌های بهسازی برای بهبود دادن به وضعیت جیبانها، جابه‌جاییهایی محدود صورت می‌گیرد. این گونه جابه‌جاییها مشکل اقتصادی و اجتماعی زیادی را به وجود نمی‌آورد.

از آثار منفی دیگری که جابه‌جایی سکونتگاههای زاعنه‌ای بر جای می‌گذارد متلاشی شدن شبکه‌ها و ارتباطات اجتماعی است. این ارتباطات اجتماعی به مردم کمک می‌کند که از عهده شرایط مشکل و سخت زندگی برآیند و یک نوع احساس هويت و تعلق را در میان آنان تقویت می‌کند.



تصویر ۱۹: شهردملمی نو در هند

ارتباطات اجتماعی در این سکونتگاهها بسیار قوی هستند.

مسأله دیگری که جابه‌جایی محلات فقیر و زاعنه‌ای را با مشکل مواجه می‌سازد تساری حقوق و عدالت اجتماعی در زمینه مالکیت اراضی است که با گذشت زمان به صورت یک مشکل سیاسی بزرگ نمودار می‌گردد.

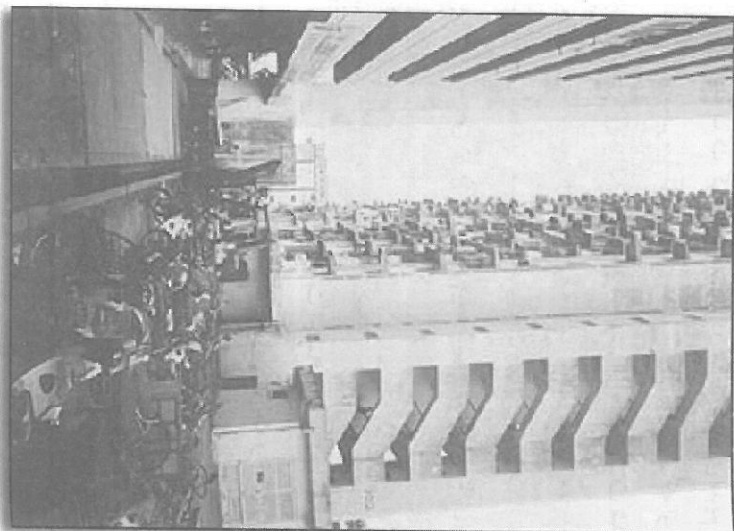
مختلفی از امکانات و خدمات فراهم گردیده است. بنابراین در هیچ کدام از کشورهای در حال توسعه، پاک کردن منطقه از زائعه‌ها و جابه‌جایی ساکنان آن به نقاط دیگر مورد توجه نمی‌باشد.

### ۲-۴- پاکسازی و نوسازی مجدد مناطق حاشیه

در این روش ساکنان محلات فقیر به طور موقت به نقاط دیگر انتقال داده می‌شوند و سپس منطقه را از سکونتگاههای زائعه‌ای پاک نموده و پس از ساختن سکونتگاههای جدید، ساکنان مجدداً به این مناطق جابه‌جا می‌شوند.

ساختمانهای جدید ساخته شده اغلب به صورت آپارتمانهای چند طبقه می‌باشند تا بدین وسیله جمعیت بیشتری اسکان داده شود. گرچه تجربیات نشان داده است که تراکم جمعیت در سکونتگاههای آپارتمانی جدید کمتر از مناطق زائعه‌ای است. همچنین در فضای آپارتمانی خانوادگی کم درآمد از دانشین فضایی برای ایجاد یک کاسی کوچک می‌تواند به عنوان کمکی در آمدی برای آنها باشد نیز محروم می‌گردند. در اندونزی، برنامه نوسازی شهری بر مبنای از این بردن زائعه‌ها و ساختن آپارتمانهای بلند و متوسط برای اسکان مجدد ساکنان انجام گردید. تجربیات به دست آمده از این کشور ثابت می‌کند که این برنامه کارآیی کمتری برای تأمین مسکن فقرا دارد؛ زیرا تراکم جمعیت به ۸۰۰ نفر در هکتار کاهش می‌یابد. در صورتی که تراکم جمعیت زائعه‌ها ۱۰۰ نفر در هکتار بوده است. بنابراین جابه‌جا کردن آنان در آپارتمانهای چند طبقه برای رفع نیازهای آنان کافی و مناسب نمی‌باشد. یکی از زبایی از تجربیات جاکرنا که از برنامه مشابهی برای نوسازی شهری استفاده کرده است نشان می‌دهد که ۴۰ درصد از افرادی که در آپارتمانها اسکان داده شده‌اند پس از مدتی از آن جانتقل مکان کرده و با آپارتمان را به افراد دیگری اجاره داده‌اند.

در بعضی پروژههای نوسازی زائعه‌ها مانند سری لاکا، هدف فراهم آوردن استفاده‌های چند منظوره از واحدهای مسکونی بوده است. به عنوان مثال در واحدهای آپارتمانی، طبقه همکف را به مغازه‌های خرده‌فروشی و واحدهای تجاری و طبقات بالا را به واحدهای مسکونی ارزان قیمت اختصاص می‌دهند (۹). سوآلی که در این جا مطرح می‌گردد این است که اگر زمینهای خصوصی و شخصی در محلات فقیر نوسازی گردد آیا به این معنا نیست که یودجه صوممی برای آنها صرف شده و باعث ثروتمندتر شدن آنها می‌گردد؟ در جواب باید گفت که بهسازی زمینهای خصوصی



تصویر ۲۰: شهر پنانگ در کشور مالزی  
جایجایی ساکنان زائعه‌ها به مکان دیگر.

اغلب ساکنان زائعه‌ها برای مدت زمان طولانی در این مناطق زندگی کرده و بعضی ادعاهایی را برای استفاده از زمین داشته‌اند. در این رابطه تخلیه و اخراج ساکنان از اراضی غیرقانونی و اسکان آنها بر روی زمینهای دولتی و عمومی به خاطر منقبت تعداد اندکی از مالکین خصوصی که اغلب ثروتمند نیز می‌باشند، کار چندان ساده و با صرفه‌ای نمی‌باشد.

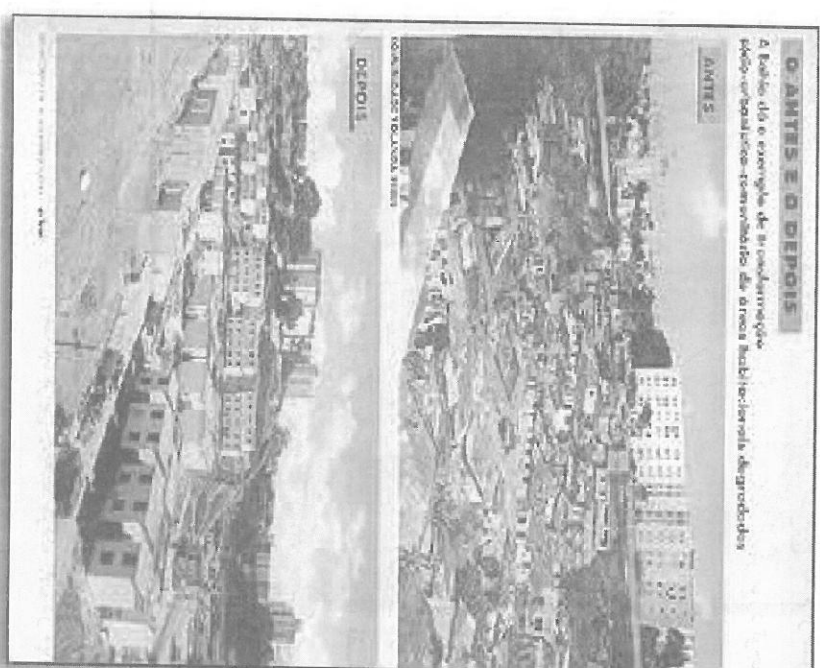
لازم به ذکر است که چنین زائعه‌هایی که بر روی زمینهای شخصی و خصوصی به وجود آمده‌اند معمولاً دارای یک توافقنامه اجاره‌ای با صاحبان زمین هستند و بدین وسیله نوعی توافق ضمنی را از مالکین به دست آورده‌اند که از زمینها بیرون رانده نشوند. اما در جایی که چنین شریکی ششمنی امکان‌پذیر نباشد آنها به مکانهای دیگر تغییر مکان داده می‌شوند، جایی که سطوح



تصویر ۲۲: شهر سان کریو در برزیل

یک پروژه موفق پاکسازی و نوسازی مجدد مناطق زائغای.

برای زمین شده‌اند زمین خود را به افراد ثروتمند و یا به مجریان طرح توسعه می‌فروشند. در این زمینه باید اشاره کرد که اولاً این مسئله خیلی کم اتفاق افتاده است. به خصوص اگر سیاستها و برنامه‌های نوسازی با توانایی و تمایل ساکنان برای پرداخت هرگونه هزینه‌های برای بهبودی در امکانات و خدمات هماهنگ باشد. ثانیاً اگر خانواده‌ها به طور مشخصی در مورد املاک و امولشان تصمیمات اقتصادی بگیرند، آنها این کار را در صورتی انجام می‌دهند که این روش جایگزین بهبودی در رفاه زندگی آنان ایجاد کند. تجربیات نشان داده است که اغلب ساکنان ترجیح می‌دهند که در مکان و سکونتگاه خود باقی بمانند و زمانی که امنیت اقامت (حق مالکیت) تأمین گردد، سرمایه‌گذاری در بهبود بخشیدن به کیفیت مسکن و نگهداری آن نیز افزایش می‌یابد و از نظر تفاوت‌های اجتماعی و اساسی شهر این مسئله مورد ممتبی قلمداد می‌گردد. مناطق زائغای بهسازی شده از سطح بالایی از فعالیتهای اقتصادی - انسانی (مسکونی، تجاری و صنعتی) برخوردار هستند.



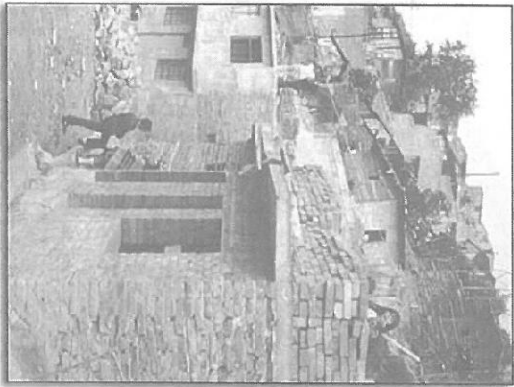
تصویر ۲۱: پاکسازی و نوسازی مجدد زائغاهای در کشور برزیل.

به روشهای مختلف انجام می‌گیرد و ساز و کارهای مختلفی نیز وجود دارد که این هزینه‌های عمومی را جبران می‌کند. به عنوان مثال مالک می‌تواند زمین را به دولت و دیگر ساکنان بفروشد، برای مبادئه زمین و نوسازی منطقه مذاکره کند و یا با پرداخت مالیات نوسازی مساعد سرمایه‌گذاری انجام شده، مقدار زیادی از هزینه‌های عمومی صرف شده در این زمینه را جبران کند. اما اگر ابهام و کشمکش در مورد حقوق و مالکیت زمین وجود داشته باشد مشکلات زیادی به وجود می‌آید (همان‌گونه که در اندونزی تجربه شده است).

گاهی این بحث مطرح می‌گردد که ساکنان زائغاهای نوسازی شده که دارای مالکیت قانونی

در طیفی بین ۱ تا ۲ درصد رشد ناخالص داخلی تأمین کند می‌باشد.

در بسیاری از کشورهای قسمتی از هزینه‌های مربوط به بهسازی توسط ساکنان و قسمتی نیز به وسیله سطح محلی و ملی تأمین می‌گردد. در این رابطه مشکل اصلی، منابع مالی مورد نیاز و قابل ارائه نمی‌باشد، بلکه توانایی سازمانی و سیاسی است که مشکلاتی را در آینده ایجاد می‌کند.



تصویر ۳۳: شهر بوگوتا در کشور کلمبیا

بازسازی مسکن یک سرمایه‌گذاری قابل اطمینان.

به طور واقع‌بینانه باید در کنار برنامه‌های بهسازی و ارتقای سطح زندگی زاغه‌ها به توسعه اقتصادی منطقه نیز توجه گردد و برای ساکنان این جوامع فقیر اشتغال ایجاد گردد. مطالعات انجام شده نشان داده است که به ازای هر یک دلار سرمایه‌گذاری در زمینه بهسازی و ارتقای زیرساختهای منطقه، حدود هفت دلار در زمینه مسکن سرمایه‌گذاری شده است که این سرمایه‌گذاری از منابع مالی غیر از پروژه تأمین می‌گردد. در واقع بهسازی مناطق زاغهای نیروهای اضافی دیگر را بسیج نموده و این نیروها در ورای میدان عمل پروژه سرمایه‌گذاری می‌کنند.

بهبود بخشیدن به شرایط زندگی مناطق محروم شهری، کاراترین و کم هزینه‌ترین طرح در میان طرحهای مسکن شهری است و با توجه به این که تراکم جمعیت در اغلب مناطق محروم شهر

یک موقعیت مطلوب که مدیران و طراحان شهری سعی دارند در سراسر جهان آن را ایجاد کنند. مسأله و مشکل اصلی اغلب زاغه‌ها مشکلات اقتصادی - اجتماعی آنها نیست، بلکه فقدان زیرساختهای اجتماعی و محیطی و امنیت اقامت (حق مالکیت زمین) است که باعث می‌شود بسیاری نیروها و فرصتهای بالقوه محصور مانده و از دسترس خارج گردد (۸).

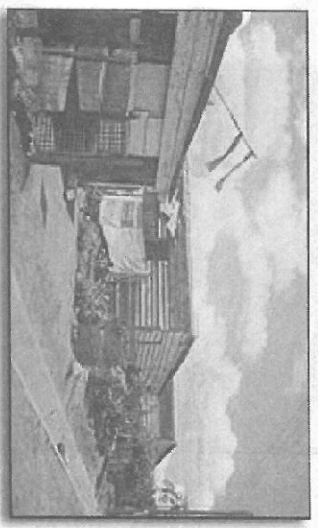
## ۲-۵- مزایای اقتصادی اجرای پروژه‌های بهسازی

مزینة انجام بهسازی شهری و ارتقای سطح زندگی در محلات فقیر شهر می‌تواند بسیار محدود و اندک باشد، به طوری که کلیة خانوارهای ساکن قادر به پرداخت هزینه آن باشند و هم می‌تواند با هزینه‌های بسیار بالا انجام گردد که در این صورت نیاز به حمایتی مالی از خارج را خواهد داشت. در بعضی مناطق خود جوامع فقیر دست به ابتکار عمل زده و کارگر محلی را فراهم می‌کنند و این مسأله هزینه‌ها را به طور محسوسی هم برای شهر و هم برای این جوامع پایین می‌آورد. در بعضی موارد کل سیستم زیرساختهای منطقه، به طور بنیادی و در سطحی وسیع نیاز به بهسازی و توسعه دارند که در این صورت به منابع مالی گسترده نیاز خواهند داشت. در چنین مواردی عملیات بهسازی می‌تواند مرحله به مرحله صورت گرفته و وسیله پرداخت هزینه‌ها در یک دوره زمانی طولانی‌تر پرداخت می‌گردد. مسأله اساسی در دوام منابع مالی، طراحی برنامه‌ها به گونه‌ای است که مبتنی بر درآمد این جوامع و درآمد شهر و کشور باشد و آنها از عهده پرداخت هزینه‌ها برآیند. معیارها باید قابل تغییر و قابل انعطاف باشند و طرحها نیز باید با میزان بودجه در نظر گرفته شده مطابقت داشته باشند. این روشن است که افراد فقیر ساکن در این جوامع، برای به دست آوردن امکانات شهری نظیر آب از طریق ساز و کارهای رسمی، باید هزینه بیشتری را پرداخت کنند. با این حال آنها برای دسترسی به این سرویسها و مالکیت زمین، حاضر به پرداخت هرگونه هزینه‌ای می‌باشند. تجربیات بسیار به دست آمده از سازوکارهای بین‌المللی و کشورهای مختلف و حتی فقیرترین کشورهای این موضوع را تأیید می‌کند.

محاسبه واقعی هزینه پروژه در کشورهای مختلف نشان داده است که زمانی که عملیات بهسازی در یک دوره زمانی بیش از ۲۰ سال انجام گردد اجرای برنامه‌های بهسازی هزینه‌ای معادل ۲ تا ۵ درصد از تولید ناخالص داخلی را به خود اختصاص می‌دهد. این هزینه‌ها شامل هزینه توسعه سرمایه‌گذاری در تسهیلات زیربنایی منطقه، مالکیت زمین و حمایتیهای سازمانی لازم که هزینه‌ها را



رو به افزایش است (۲۰۱۰ تا ۱۸۰۰ نفر در هکتار و گاهی بالاتر از این میزان)، لذا بهسازی این مناطق روش مؤثری در افزایش کاربری زمین می‌باشد. بنابراین بهسازی زانغه‌ها خصوصاً برای کشورهای که با کمبود زمین مواجهند اقتصادی‌ترین روش و اقدام است. بهترین مثالها در این زمینه کشورهای نظیر پاکستان، سری لانکا، اندونزی، فیلیپین و چندین کشور در امریکای لاتین می‌باشند. زمانی که امنیت اقامت (حق مالکیت) و تسهیلات زیرساختی در این مناطق فراهم شود، بهبودی در شرایط زانغه‌ها موجب افزایش تراکم جمعیت در این مناطق می‌گردد.



تصویر ۲۴: با بهسازی مناطق محروم شهر، بسیاری از خدمات شهری حفظ می‌گردند.

بهسازی محلات فقیر شهر سردهای قابل توجهی دارد. این روش گذشته از این که نسبت به جابه‌جایی و نوسازی زانغه‌ها از نظر اقتصادی بسیار با صرفه‌تر است و هزینه‌ها را تا ۱۰ برابر کاهش می‌دهد، از بسیاری از آشوبهای زندگی اجتماعی و اقتصادی جامعه نیز می‌کاهد. همان طوری که بهیچ‌بیت به دست آمده از کشورهای اندونزی نیز این موضوع را تأیید می‌کند. در این کشور دولت هزینه زیادی را صرف پاک‌سازی شهر، جابه‌جایی ساکنان زانغه‌ها و هزینه حمل و نقل نیروی کارگر جابه‌جا شده به مکان کار در مرکز شهر نموده است.

نتایج بهسازی محلات فقیر به طور وسیعی قابل رؤیت است و تفاوت‌های قابل ملاحظه‌ای را در کیفیت زندگی مردم فقیر و سایر شهروندان ایجاد می‌کند. به عنوان مثال در کشور بنگلادش ارزش و اهمیت کوتاه مدت و بلند مدت بهسازی زانغه‌ها برای شهروندان شهر داکا بسیار زیاد بوده است. آنها اولاً از برداشت هرگونه هزینه‌ای مانند دادن مالیات معاف می‌شدند. زیرا بهسازی زانغه‌ها

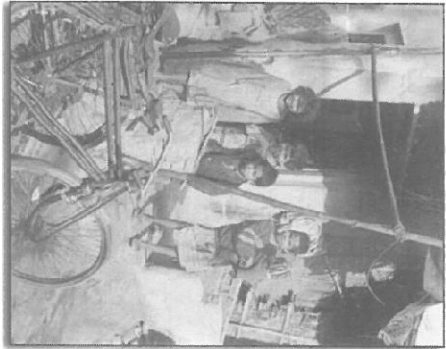
نسبت به از بین بردن زانغه‌ها و جابه‌جایی ساکنان آن بسیار اقتصادی‌تر و کم‌هزینه‌تر است. ثانیاً از بین بردن زانغه‌ها و جابه‌جایی ساکنان آن باعث می‌شود که آنها از بسیاری امکانات و خدمات کم ارزش محروم گردند، در صورتی که با بهسازی زانغه‌ها این سروسیمها و خدمات حفظ می‌گردد. ثالثاً بهسازی مرکز شهر، محلی که بیشتر زانغه‌ها و محلات فقیرنشین در آن قرار دارد باعث می‌شود که این بخش شهر قابل دسترسی‌تر و فعالتر گردد. رابعاً در بلندمدت احتمال به وجود آمدن محلات فقیرنشین، بی‌توجهیهای اجتماعی و جرم و جنایت کاهش می‌یابد. این در حالی است که کاهش در از بین بردن این مناطق ناخوشایند و بدمنظره تنها چهره قفر را در جامعه پنهان می‌کند.

۲-۱- اهمیت مشارکت عمومی در اجرای برنامه‌های بهسازی

بعضی عقیده دارند که باید اهداف و راه‌حلهایی در نظر گرفته شود و بدون توجه به مشکلاتی نظیر عدم برنامه‌ریزی و هزینه کافی، عملیات بهسازی اجرا گردد. این موضوع باعث می‌شود اجرا خیلی سریع‌تر و کم‌زحمت‌تر صورت گیرد. اما تجربیات به دست آمده از بسیاری پروژه‌ها در تمام نقاط دنیا به این واقعیت اشاره می‌کند که ممکن است اجرای پروژه سریع‌تر صورت گیرد اما مشارکت جامعه مسأله‌های بسیار اساسی و مهم در موفقیت و سرعت اجراست. زیرا جوامع فقیر، منطقه و مشکلات آن را خیلی بهتر از افراد خارجی و بیگانه می‌شناسند و درک می‌کنند. استفاده از نیروها و کمکهای آنان نوعی احساس مالکیت و تعلق را در میان آنان توسعه می‌دهد و این موضوع شناس پررزه را برای موفقیت افزایش می‌دهد. قابل دوام بودن پروژه موضوع دیگری است که در صورت عدم حمایت از سوی جامعه با مشکلات زیادی مواجه خواهد بود.

بهسازی شهری به طور مستقیم بعضی از آشکارترین و نمایان‌ترین سیستمهای شهری و بسیاری از ضمیمه‌های سازمانی را نظم می‌بخشد و در عین حال با انجام کوششهای مکمل و تکمیلی سعی داشته است که این ضمیمه‌ها را اصلاح کند و خطمشی‌های مثبتی را برای بهبودی در جنبه‌های اقتصادی، فقر ایجاد نماید. در این رابطه به موارد زیر می‌توان اشاره کرد:

اصلاحات بهداشتی: بازنگری به قوانین و سیاست حکومتها در مورد مسکن، زمین و تسهیلات زیربنایی بسیاری از موانع و عدم تمایلی را که برای دسترسی فقرا به سطح زندگی استاندارد وجود دارد برطرف می‌کند. بدین منظور و برای کمک به فقرا در چارچوبهای ناهنجاری، باید معیارهای



تصویر ۲۵: شهردوملی نو در هند

مراقبت از کودکانی که والدین آنها کار می کنند از اهمیت زیادی برخوردار است.

و توانمندسازی اجتماعات فقیر با اجرای برنامه‌های بهسازی تسهیل می گردد، همچنین شواهد زیادی وجود دارد که نشان می دهد اجرای برنامه‌های بهسازی منافع اجتماعی بسیار زیادی داشته و منجر به کاهش خشونت و جرم و جنایت در این مناطق شده است.

### ۲-۲- گسترش مقیاس پیدا کردن برنامه‌های بهسازی

اگرچه بهسازی و ارتقای سطح زندگی در مناطق زراعی و سکونتگاههای تفرقی غیرقانونی مورد توجه واقع شده است اما با توجه به این که بسیاری از شهرها به خصوص در افریقا و آسیا در آینده با یک بورش شدید از سوی ساکنان شهری جدید روبه‌رو خواهند بود، بدون یک توسعه بهبودی قابل توجه در تواناییهای مسئولان محلی و بخش خصوصی در ارائه خدمات شهری برای این ساکنان جدید، بسیاری از این سکونتگاهها همچنان فقیر باقی خواهند ماند و مشکل کثونی سکونتگاههای زراعی و تفرقی غیرقانونی تنها یک نظر اجمالی از آینده است.

علی‌رغم توسعه و پیشرفت‌های محسوس در مدیریت شهری، اغلب شهرها در کشورهای در حال توسعه نمی‌توانند با رشد شگفت‌انگیز و فوق‌العاده این سکونتگاهها در شهر برابری کنند. جهت برنامه‌ریزی در مورد رشد جمعیت شهری در آینده، افزایش توانایی مسئولان محلی نیاز

نامناسب که باعث افزایش هزینه‌ها می‌گردد حذف شود و در عوض به مواردی نظیر تشویق به ورود فن آوری جدید و کوچک مقیاس و ایجاد رقابت در میان عرضه کنندگان، ایجاد سیاستهای بازسازی و هدفمند به طور مؤثرتر و بهتر، سیستم بازآفست سرمایه، کمک به مشارکت فعال سرمایه‌گذاران خصوصی و افراد ذی‌نفع، جست‌وجوی راه‌حلهای کاربردی و عملی از سوی گروههای اجتماعی و مسئولان محلی برای برآوردن نیازهای فقراتوجه و تأکید بیشتری گردد. منابع مالی: به کار گرفتن سازمانهای مالی خصوصی مبنی بر سیاستهایی که دسترسی به اعتبارات مسکن و سرمایه‌گذاری در سرویسها و خدمات شهری را برای افراد فقیر توسعه دهد مسأله مهم دیگری است که از یک سو بودجه لازم را برای مجریان طرح جهت ایجاد تسهیلات زیربنایی تأمین می‌کند و از سوی دیگر اعتبارات محدودی نیز برای خانواده‌های فقیر در نظر می‌گیرد.

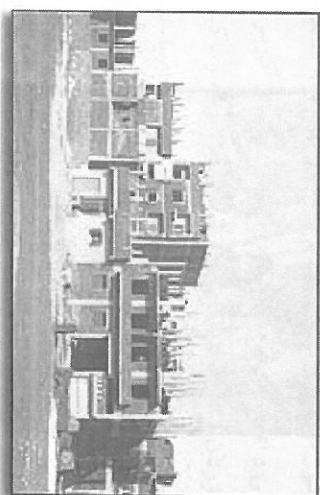
اشتغال: اقداماتی برای حمایت از سرمایه‌گذارهای کوچک مقیاس و برطرف کردن موانع برای رشد بخش غیررسمی ضروری به نظر می‌رسد، زیرا تعداد زیادی از افراد فقیر شهر در این بخش اشتغال دارند.

حکومتهاداری: بهبود بخشیدن به مسائل اداری و مدیریتی شهر به گونه‌ای که مسئولان محلی به مشکلات فقرا توجه بیشتری نمایند و علاقه‌مندتر گردند.

انجام فعالیتهای هدفمند: دیگر فعالیتهای متداول برای مبارزه با فقر شامل شبکه‌های امنیت اجتماعی، اقدامات عمومی برای اشتغال، افزایش مراقبتهای بهداشتی، ایجاد فرصتهای آموزشی و پرورشی، همچنین به دست آوردن یک مکان مهم در برنامه‌های فقر شهری می‌باشد. در این زمینه مواردی نظیر مراقبت از کودکانی که والدین آنها کار می‌کنند، توجه به نوجوانان که بسیار آسیب‌پذیر هستند (شامل کودکان خیابانی) و مبارزه با جرم و جنایت، از اهمیت زیادی برخوردار است. بهسازی و ارتقای سطح زندگی زائعه‌ها به طور مستقیم از توسعه اقتصادی و به دنبال آن بهبودی در زمینه مسائل بهداشتی حمایت می‌کند. لذا تنها نمی‌توان منتظر توسعه اقتصادی بود بلکه باید اقدامات دیگری نیز انجام داد (۱۰).

سرمایه اجتماعی: اجرای برنامه‌های بهسازی زائعه‌ها در بسیاری موارد تأثیرات زیادی بر روی این جوامع دانسته و به ساکنان این مناطق جهت مذاکره با مقامات و سازمانهای دولتی جهت حل مشکلات و رفع نیازهایشان کمک نموده است. تقویت سازماندهی اجتماعی، دسترسی به اطلاعات

است این افزایش توانایی از راه‌های زیر قابل دستیابی است:



تصویر ۱۹۶: شهر قاهره در مصر

محللات غیرنشین در حال توسعه و بازسازی.

طراحی اساسی در کاربری زمین؛ به منظور جلوگیری از به وجود آمدن سکونتگاه‌های ناامن و مناطق ضعیف که خارج‌گونه در سطح شهر پراکنده شده‌اند اولویتها به سوی اصلاح سیاستهای تنظیم شده معطوف گردد و سپس به ایجاد زیرساختهای اولیه توجه شود. این مسأله سبب کاهش هزینه‌های مربوط به گسترش شبکه‌های زیربنایی می‌گردد.

استفاده مؤثرتر از منابع محلی: شهرها و مناطق حاشیه اغلب منابع مالی قابل توجهی در اختیار دارند و به همان اندازه نیز از استعدادهای ذاتی برخوردارند اما قادر به کنترل و مهار آنها نیستند. به طوری که حتی نمی‌توانند بهبودیهای اساسی را برای ساکنان موجود ارائه دهند. برآورد رشد تقاضا برای ارائه این سرویس‌ها در آینده، به طور اساسی به تقویت چشمگیر مدیریت شهری و توانایی مالی نیاز خواهد داشت که این مسأله با مشارکت مؤثرتر بخش خصوصی و خود این جوامع تکمیل می‌گردد.

نیاز به سیاستی فعال: برنامه‌های ملی، بهسازی شهری به سیاستی فعال نیاز دارند که برای مقابله با مشکلاتی نظیر قوانین و آیین‌نامه‌های مربوط به زمین، مالکیت زمین، تغییر معیارهای طراحی و منطقتی، سیاستها، سازمانهای دولتی مسکن و سازمانهای ارائه دهنده تسهیلات زیربنایی، توانایی و قابلیت لازم را داشته باشند. در مقابل فقدان دانش لازم در مورد آنچه می‌توان در چارچوب

فصل دوم - تعریف، اجرا، گسترش مقیاس و نمونه‌هایی از بهسازی شهری

ناحیه‌ای انجام داد، نبود هیچ‌گونه مشارکتی از سوی ساکنان زاغه‌ها و فقدان توضیحه مناسب و حمایت انجمنهای خیریه، همه عواملی هستند که بر گسترش مقیاس برنامه‌های بهسازی تأثیر می‌گذارند.



تصویر ۱۷۷: شهر فینداگراندا در برزیل

گسترش مقیاس پیدا کردن برنامه بهسازی شهری.

گذشت زمان برای بسیاری از سازمانهای بین‌المللی ثابت کرده است که باید از برنامه‌های تخصصی و منفرد که با سیاستهای ستیزه جویانه همراه است دوری کرده و به سوی یک روش هماهنگ حرکت کرد. در این زمینه سازمانهای بین‌المللی به کشورها برای توسعه طرحهای بلندمدت کمک و از آن حمایت خواهند کرد. کشورهای مختلف مانند سوئدان، تونس و اندونزی به طور موفقیت‌آمیزی برنامه‌ها را در سراسر کشور اجرا کرده‌اند. برنامه‌های قابل توجه و مهمی در کشورهای غنا، ونزوئلا، برزیل، هند، مراکش و فیلیپین نیز در دست اجراست.

به طور کلی گسترش مقیاس پیدا کردن برنامه‌های بهسازی به موارد زیر بستگی دارد:

۱- رهبری قوی و اراده سیاسی

گسترش مقیاس بهسازی

این پروژه توسط سازمان یونیسیف (صندوق کودکان سازمان ملل متحد) حمایت گردیده و هدف آن بهبود شرایط محیطی زائنه‌ها در کشور بنگلادش بوده است. این بهبود شامل افزایش سطح بهداشت و توانمندسازی زنان فقیری که در این جوامع زندگی می‌کردند می‌باشد. اولین مرحله در نیمه دهه ۱۹۸۰ شروع گردید. این مرحله ۵۷ زائنه را در پنج شهر متوسط مقیاس تحت پوشش داشت. دومین مرحله در سال ۱۹۹۰ شروع گردید و تا سال ۱۹۹۴ تعداد زائنه‌های تحت پوشش به ۱۸۵ زائنه و ۲۵ شهر بزرگ و کوچک و شرکت ۴۰۰۰ زن افزایش یافت. در این برنامه بر روی مشکلات اجتماعی و توجه به نقش فراینده زنان تأکید می‌گردد.

ایجاد تسهیلات زیربنایی در جوامع فقیر شهر و بهبود بخشیدن و افزایش توانایی مؤسساتی که در این زمینه کار می‌کنند از اهداف این پروژه می‌باشد. این پروژه همچنین بر همکاری سازمانها و ارگانهای داخلی تأکید می‌کند. اساس برنامه را یک ساختار مدیریتی سه جانبه ملی، شهری و محلی تشکیل می‌دهد.

**اجرای تشکیل دهنده پروژه:** در سطح ملی کمیته هماهنگی مرکزی CCC با نمایندگانی از وزارتخانه‌های مختلف به وجود آمد. یونیسیف و مقامات شهری، سیاستهای درونی و هماهنگی فعالیتها و کنترل امور مالی و موضوعات تکنیکی را فراهم می‌آوردند. اداره اجرایی پروژه PIO در بخش اداری - مهندسی منطقه LGED تأسیس گردید. این اداره به عنوان یک دبیرخانه برای کمیسیون هماهنگی مرکزی CCC عمل می‌کرد. در سطح شهر کمیسیون اجرایی پروژه PIC، به وسیله مقامات شهرداری و نمایندگان از بخشهای مربوطه و مدیران پروژه هدایت می‌گردید.

کارا بودن برنامه و عمل آن: سازمان‌دهی موفق زنان جوامع فقیر شهر در فعالیتهای مختلف اجتماعی و اقتصادی، بهبود دادن به شرایط فیزیکی - کالبدی زائنه‌ها با بهسازی پیاوردوها، جاده‌ها، سیستم زه‌کشی و توانهای عمومی، افزایش درآمد خانوار از طریق برنامه‌های اعتباری و پس‌انداز، و از دیدگاه اجتماعی، افزایش آگاهی عمومی در زمینه امور بهداشتی و سلامتی و مشارکت

1. Central Coordination Committee
2. Project Implementation Office
3. Local Government Engineering Department
4. Project Implementation Committees

۲- برگرداندن سیاستها به گزینهای که به جای از بین بردن زائنه‌ها و ریشه کن کردن آنها در شهر، به بازسازی و بهسازی آنها توجه گردد.

۳- تحکیم و تقویت ادارات دولتی و سازمانهای داوطلب که هر دو از طریق سیاستهای روشن، نقشهای تعیین شده و تشریک مساعی عمل می‌کنند.

۴- برنامه‌ریزی خوب و مناسب، سنجیدن دقیق مسائل مالی و سازمان دادن به ادارات شهری

۵- انراام و تعهد در وظیفه، رهبری و مسؤولیت و مشارکت ساکنان زائنه‌ها و جامعه در تمام مراحل بهسازی

۶- فراهم آوردن مجموعه‌ای از امکانات اساسی در منطقه به طوری که شرایط زندگی را به میزان قابل توجهی در جامعه بهبود دهد.

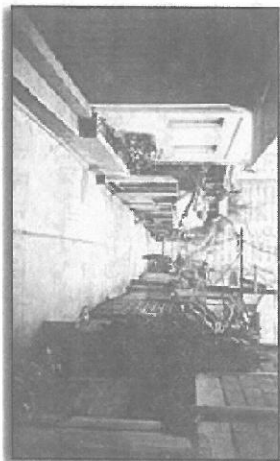
۷- ایجاد یک روش قانونمند و نوعی تشریک مساعی برای بهسازی زائنه‌ها(۱۱).

**۸-۲ نمونه‌هایی از پروژه‌های بهسازی در کشورهای مختلف جهان**

بانک جهانی، بانکهای توسعه ناحیه‌ای، سازمان ملل و سازمانهای وابسته به آن و هزاران سازمان بین‌المللی در سراسر جهان در ۲۵ سال گذشته به طراحی و اجرای پروژه‌های بهسازی محلات فقیر پرداخته‌اند و در این زمینه تجربیات قابل ملاحظه‌ای را کسب کرده‌اند. تعداد زیادی از این پروژه‌ها موفقیت آمیز بوده و ثابت کرده است که محلات فقیر و شرایط زندگی آنها قابل بهبود بخشیدن هستند. در زیر به چند پروژه موفق بهسازی و نکات مثبت و منفی آن اشاره می‌گردد:

- ۲-۸-۱- قاره آسیا
- الف) پروژه بهسازی زائنه‌ها در بنگلادش
- نمونه‌ای از:
- سازمان‌دهی اجتماعی
- شرکت زنان در توسعه

فقیر به مرمت مساکن خود ترجیح شده و کیفیت شرایط زندگی از خوشبینانه‌ترین پیش‌بینیها نیز بهتر خواهد شد.



تصویر ۲۸: مکان بهسازی شده تحت پوشش

پروژه تاندو در فیلیپین.

ساکنان تاندو در بهسازی و بهبود بخشیدن به شرایط محیطی محله خود مشارکت فعالی داشتند، زیرا نوعی احساس مالکیت در آنها تقویت شده بود.

هزینه این پروژه نه ساله که توسط بانک جهانی حمایت مالی می‌شده، حدود ۴۸۸ میلیون پروا<sup>۱</sup> (۶۵ میلیون دلار امریکا) تخمین زده شده بود. پس از اجرای پروژه هزینه واقعی به ۹۷۴ میلیون پروا (۹۲ میلیون دلار امریکا) افزایش یافت. یک افزایش صد در صد در ارزش پروا و یک افزایش جهل در صد در ارزش دلار.

کماز بودن برنامه و عمل آن، بهسازی و ارتقای شرایط زندگی در تاندو هدف آرزومندانهای بود که به طور موفقیت آمیز به انجام رسید و اصلاحاتی را در شرایط فیزیکی - کالبدی و اجتماعی این مکان به وجود آورد. افزایش قیمت فروش به دو برابر قیمت تخمین زده شده، تأثیر منفی در نتیجه برنامه نداشت؛ زیرا در خلال اجرای برنامه درآمد ساکنان تاندو نیز بالا رفته و نسبت به زمان شروع برنامه حدود سه برابر گردیده بود. انتظار می‌رفت ۸۵ درصد از ساکنان تاندو قادر به پرداخت هزینه باشند اما ۹۵ درصد ساکنان توانسته بودند این هزینه را بردارند. اگرچه مشارکت اجتماعی گسترده مثبت‌ترین ویژگی این پروژه بوده است اما این مسئله پیچیدگی‌های عمده‌ای را در

۱. واحد پول کشور فیلیپین

اجتماعی و کاهش بیمارهای اسهال، بیماریهای تنفسی و پوستی از نکات مثبت این برنامه می‌باشد.

ناکارایی برنامه و علت آن: در طی برنامه مشکلاتی ناشی از مدیریتهای در جانیبه میان شهرداری از یک سو و بخش اجرایی منطقه IGED از سوی دیگر به وجود آمد. همچنین اقدامات ناکافی در طی مراحل مختلف توسعه پروژه و انعطاف ناپذیر بودن در اجرا (اجرای فیزیکی برنامه)، استفاده از برنامه‌های تکنیکی و فیزیکی به جای روشهای مبتنی بر جامعه، فقدان یک مدیریت کارا و کافی برای پوشش دادن به هزینه‌ها، مالکیت، نگهداری از سروسها و خدمات فراهم شده در طی برنامه و مشکلاتی در بسیج اجتماعی منطقه مانند تشخیص گروههای هدف (خانوارهای با درآمد کمتر از ۲۰۰۰ تا ۴۰۰۰ در ماه)، مراحل تشکیل این گروهها، تعلیم و تربیت، مراحل طراحی جامعه و روش محافظه کارانه نسبت به مشارکت زنان از نکات منفی این برنامه است (۱۲).

### ب) پروژه توسعه شهری تاندو<sup>۱</sup> در مانیل فیلیپین

نمونه‌ای از:

توسعه مشارکت

این پروژه توسعه شهری در "تاندو فارشور" انجام گردید. این منطقه فقیرترین بخش از ۱۸۰ هزار نفر جمعیت، بزرگترین و از نظر سیاسی حساسترین منطقه حاشیه‌نشین در مانیل و یکی از بزرگترین زلفه‌ها در آسیاست. به دنبال چندین طرح کوچک مقیاس مبنی بر جابه‌جا کردن زلفه به مکان دیگر، مقامات شهری تصمیم گرفتند به جای جابه‌جا کردن ساکنان شرایط محیطی آن را بهبود بخشیده و یک برنامه بهسازی را که کم هزینه‌تر نیز بود اجرا نمایند. این برنامه یک روش مؤثر برای مشکلات مسکن و دسترسی به امکانات و خدمات شهری بود و ثابت کرد که نسبت به جابه‌جا کردن زلفه به مکان دیگر، از هم گسختگی کمتری در جامعه ایجاد نموده و هزینه را به یک - چهارم کاهش می‌دهد. جوامع زلفه‌ای در طی بیش از ده سال معمول می‌گردند و در این زمینه تحریک و یوآیی رو به ترقی دارند. پروژه تاندو یک بار دیگر این فرضیه را اثبات نمود که اگر به ساکنان امنیت اقامت (نوعی) حق مالکیت زمین) و امکانات اساسی داده شود، خانواده‌های

۱. واحد پول کشور بنگلادش

بعد از استقلال کشور زامبیا در دهمه ۱۹۶۰، شهر لوزاکا پایتخت این کشور، با رشد سریع شهرنشینی مواجه شده. در سال ۱۹۶۸، ۱۵ درصد جمعیت شهر لوزاکا در سکونتگاه‌های تصرفی غیرمجاز بدون وجود خدمات و امکانات لازم، ساکن شده بودند که این میزان در سال ۱۹۷۴ به ۴۲ درصد افزایش یافت. در این زمینه اقدامات گسترده‌ای برای بهسازی این مناطق محروم شهری با هزینه کم، توسط بانک جهانی و با عنوان "اولین پروژه خدمات رسانی به منطقه شهری لوزاکا" انجام گردید. این پروژه ۴/۱ میلیون دلار شامل بهسازی، همکاری فنی و تکنیکی بود. پروژه مذکور به دلیل مشارکت جامعه در سطحی وسیع و نظارت مستمر، پایدار ماند.

مهمترین اهدافی که در این پروژه دنبال می‌شد بهسازی سکونتگاه‌های تصرفی غیرمجاز موجود، خدمات رسانی و ارائه امکانات شهری در تمام نقاط شهر، ارائه مصالح ساختمانی به خانوادها، احداث زیرساخت‌های اولیه و تسهیلات زیربنایی، رفاه اجتماعی و همکاری‌های فنی در مورد طرح‌های زیربنایی، مدیریت و ایجاد یک مؤسسه اجرایی مستقل بوده است.

کارا بودن برنامه و عمل آن، سطح بالای مشارکت جامعه، عملکرد مدبران پروژه به طور هماهنگ و استفاده از یک گروه عملیاتی که ارتباط مؤثری را بین مردم و طرح ایجاد می‌کردند احتمال موفقیت آن را بالا می‌برد. همچنین استفاده از نیروی کار محلی (کارگران محلی) به وضعیت اقتصادی پروژه کمک کرده و باعث شهرت آن گردید.

ناکارایی برنامه و عمل آن، مردم تمایلی به ساخت مصالح نداشتند و ترجیح می‌دادند که آنها را بخرند. از واحدهای مصالح ساختمانی استقبال چندانی نمی‌شد، دلیل آن هم عدم تبلیغات لازم در این زمینه و کم بودن میزان راهها بود. بازپرداخت وام مسکن و هزینه خدمات کافی نبود. نیاز مداوم به ارزیابی مجدد برنامه به دلیل وجود تورم، کار را برای رسیدن به هدف مورد نظر با مشکل مواجه کرده بود. مؤسسات اجرایی، همکاری لازم را با کارکنان دولت نداشتند و این مسئله زمانی که این مؤسسات در ارتباط با مقامات محلی بوده و با آنها همکاری می‌کردند، مشکلاتی را به وجود می‌آورد (۱۴).

انجام و اجرای پروژه به وجود آورد و اجرای آن را به تأخیر انداخت.

ناکارایی برنامه و عمل آن، اجرا و انجام پروژه به مدت چهار سال پیش‌بینی شده بود اما این مدت به نه سال افزایش یافت. در نتیجه افزایش قابل ملاحظه‌ای در هزینه‌ها اتفاق افتاد که ناشی از مقیاس گسترده و طبیعت پیچیده و تجربی پروژه بوده است. این تأخیر بیشتر به زمان شروع برنامه مربوط می‌گردد. مواردی نظیر هزینه‌های احیای زمین و مالکیت زمینهای پیش‌بینی شده، افزایش قیمت فرآورده‌های نفتی، نبود یک طرح تفصیلی و تعداد اندک مهندسی (صعداً مهندسی عمران) که در زمینه تخمین و ارزیابی پروژه فعالیت می‌کردند، مهمترین مواردی بودند که اجرای برنامه را به تأخیر انداختند. همچنین بازیافت سرمایه ضعیف‌ترین عنصر این پروژه بوده است. هزینه‌های مربوط به زمین و زیرساخت‌ها به صورت رهن پرداخت می‌گردید. قیمت اولیه هر قطعه زمین ۹۵ پزو در ازای هر متر مربع بود. چهار سال بعد و در انتهای برنامه قیمت واقعی زمین (در بازار آزاد) به سه برابر یعنی ۳۰۰ پزو به ازای هر متر مربع افزایش یافته بود. ساکنان تاندو قادر به پرداخت قیمت واقعی یعنی ۳۰۰ پزو بودند، اما آنها فقط ۹۵ پزو برای هر متر مربع می‌پرداختند و بقیه به صورت پاره به آنها پرداخت می‌شد.

اقتصاد فلیپین در طول اجرای پروژه با رکود مواجه شده بود و این موضوع باعث شکست‌شدن قیمت‌ها در بخشهای تجاری و صنعتی گردید. همچنین سازمانهای دولتی در بازپرداخت هزینه‌ها با شکست مواجه شدند و میزان زیسهای قابل دسترس برای فروش ۲۰ درصد کاهش یافت. بنابراین در انتهای برنامه هزینه‌های عمرانی به چهار برابر افزایش یافته بود که این مسئله ناشی از نبود یارانه‌های مالی بوده است (۱۳).

۲-۸-۳- قاره افریقا

الف) پروژه خدمات رسانی به منطقه شهری لوزاکا<sup>۱</sup>

نمونه‌ای از:

مشارکت مردمی

گسترش مقیاس بهسازی

مسئله ناشی از عدم پیوستگی از سوی کارمندان بانک، اهداف دولت و مشکلات فنی بوده است. عوامل مذکور باعث توقف این برنامه گردیدند. اگر پیچیدگی نظام اداری و بوروکراسی حاکم نبود، اجرای طرح خیلی سریعتر پیش می‌رفت. یک اختلاف اساسی میان مسائل مالی و اجرایی این برنامه ایجاد شده بود که به تضعیف روند بهسازی انجامید. پر واضح است که توسعه مدیریت مالی با اهمیت و ضروری است و همراه با آن مدیریت بخش اجرایی پروژه نیز باید بهبود یافته و گسترش پیدا کند.

در آغاز کار انتظار می‌رفت که این برنامه، مسئولان دولتی مراکش را متقاعد کند که اجرای طرح بهسازی بهتر و به صرفه‌تر از طرح توسازی شهر است. اما دولت همچنان به سیاست تخریب منازل قدیمی ادامه می‌داد. گرچه اجرای این پروژه‌ها نشان داد که هزینه پروژه‌های بهسازی، چهار برابر کمتر از هزینه توسازی شهری (به کار گرفته شده توسط دولت) می‌باشد اما این پروژه‌ها در سایر شهرهای کشور به کار گرفته نشدند.

وزارت مسکن، مسئولیت اجرای این پروژه را به عهده داشت، ولی متأسفانه فاقد نیروی کافی و بودجه لازم برای اجرا و کنترل برنامه بوده و بنابراین پروژه روند کندی را در پیش گرفت. این امر باعث گردید که اختلافات و تعارضاتی میان مؤسسات و شرکتهایی که در اجرای این برنامه مشارکت داشتند، به وجود آید. در اجرای پروژه دوم، نمایندگان محلی انحصار گردیده و عهده‌دار این کار شدند (۱۵).

### ۸-۳- امریکای لاتین

#### الف) توسعه شهری توسط بخش خصوصی در السالوادور<sup>۱</sup>

نمونه موردی: سازمان آرگوس

نمونه ای از:

مشارکت بخش خصوصی در مقیاسی گسترده

جلوگیری از به وجود آمدن زائغه‌های شهری به وسیله ایجاد الگوهای جدید استفاده از یک الگوی استوار برای افزایش دسترسی به زمین و امکانات اساسی شهر

### ب) پروژه رباط در کشور مراکش<sup>۱</sup>

نمونه‌ای از

مشارکت دولت

در کشور مراکش که در شمال غربی قاره آفریقا قرار داد، عملیات بهسازی شهری، مورد توجه دولت واقع نگردد. دولت عقیده داشت که سکونتگاههای تصرفی غیرمجاز به ساختار و بافت شهری آسیب جدی می‌رسانند. در این زمینه دولت مراکش ترجیح داد که احداث واحدهای مسکونی جدید و ارزان قیمت را با استناد ردهای بالا و دادن پازانه آغاز کند. متأسفانه به دلیل هزینه بالای چنین راه‌حلی که چهار برابر هزینه طرح بهسازی بود، دولت مراکش نتوانست از عهده هزینه آن بر آید و لذا مجدداً توجه به سوی طرحهای بهسازی معطوف گردید.

بهسازی تسهیلات زیربنایی در مناطق همجوار شهر، توسعه امکانات و خدمات شهری در اراضی مسکونی و به همان اندازه در اراضی تجاری و صنعتی، اعطای وام برای ساخت واحدهای مسکونی و بهبودی دادن به شرایط آنها برای توسعه خدمات شهری و همکاریهای فنی و تکنولوژیکی از اهداف این پروژه می‌باشد.

کارا بودن برنامه و عمل آن: تهیه پروژه بسیار سریع انجام شد. یک هدف روشن همراه با حمایت از سوی مقامات محلی مورد نیاز این پروژه بود. این موضوع مستلزم تغییر در نظام مالی بانک از حالت تدارکاتی به حالت نظارتی می‌باشد. اجرای پروژه مذکور به جمعیت شهری شهرهای رباط، مکناس و کیترا سود می‌رساند (۵/۶ درصد در رباط، ۱/۸ درصد در مکناس و ۱۲/۳ درصد در کیترا). این پروژه‌ها، تأثیرات قابل ملاحظه‌ای بر روی شهرهای مربوطه و محیط فیزیکی - کالبدی آنها داشته است. در یک منطقه، الگوهای خیابانی و بعضی کارهای جزئی معماری، ساخت واحدهای مسکونی جدید و بازسازی واحدهای قدیمی همجوار آنها به کار گرفته شد. در یک منطقه دیگر، فعالیت‌های تجاری طرح‌ریزی گردید و چهارمین مرکز بزرگ تجاری در کشور ایجاد شد. همچنین تلاشهای قابل ملاحظه‌ای برای استفاده از سرمایه‌های بخش خصوصی جهت پرداخت هزینه توسعه واحدهای مسکونی در محل اجرای پروژه، انجام گرفت.

فاکارایی برنامه و عمل آن: اجرای اولین طرح، زمان زیادی را به خود اختصاص داد. این

شهری بوده است. شواهد زیادی نشان می‌دهد که اغلب مراجعہ کنندگان به این شرکت از درآمد بسیار پائینی برخوردار بودند. این موضوع یعنی کار کردن با افراد فقیر، این شرکت را در به دست آوردن سودهای بالا با مشکل مواجه ساخته است؛ به طوری که رشد سرمایه از ۵۰ هزار دلار در سال ۱۹۷۷ به ۱۴۱ میلیون دلار در پایان سال ۱۹۹۹ افزایش یافته است. اگرچه شرکت آرگوس به عنوان یک اقدام تجاری سودمند معرفی می‌گردد اما در ورای این مدل تجاری می‌توان به اهداف زیر نیز اشاره کرد:

- جلوگیری از رشد و افزایش زائحه‌ها به وسیله ایجاد زمین قابل دسترس برای طبقه کم درآمد.
- افزایش دسترسی به خدمات اساسی منطبق با استانداردهای شهری
- آغاز یک فرآیند افزایش بهبودی در زمینه مسکن و امکانات اساسی در محلات فقیرنشین
- ایجاد سود و منفعت به وسیله پاسخ به نیازهای اساسی خانوارهای کم درآمد

اجزای تشکیل دهنده و مراحل کار: سیستم عملکرد شرکت آرگوس به طور خلاصه عبارت است از:

- ۱- شرکت آرگوس مالکین زمینهای خصوصی را در مناطقی که تقاضا برای زمین زیاد است شناسایی نموده و قراردادای را امضا می‌کند.
- ۲- تقسیم زمین به اجزای کوچک به وسیله این شرکت انجام می‌گیرد. در این زمینه شرکت آرگوس نقشه‌های مهندسی تقسیم زمین را فراهم نموده و همچنین مسوولیت تبلیغات و ارتباط با مشتریان و بستن قرارداد و جمع‌آوری پرداختها را نیز بر عهده دارد.
- ۳- شرکت آرگوس از طریق ادارات و کارمندان محلی با مشتریان ارتباط دارد. در این زمینه اطلاعات و آگاهیهای لازم به طریقه کم درآمد داده می‌شود و مشتریانانی سواد نیز به وسیله یک گروه از کارمندان اجتماعی که بدین منظور استخدام شده اند هدایت می‌گردند.
- ۴- حدود ۴۰ درصد از هزینه فروش، بابت هزینه مدیریت و مراحل کار، طراحی، تقسیم زمین و تبلیغات به شرکت آرگوس تعلق می‌گیرد.

۵- قطعات زمینهای پیشتهاد شده به صورت اقساط ماهیانه در یک دوره پنج ساله به فروش می‌رسند که میزان قسط پرداخت شده در هر ماه برابر با اجاره آن است.

در طی سی سال گذشته، کشور السالوادور با رشد سریعی در زمینه شهرنشینی مواجه گردیده است که این مسأله ناشی از افزایش رشد طبیعی جمعیت از یک سو و افزایش مهاجرت از سوی دیگر می‌باشد. این مشکل در طی سالهای ۱۹۷۰ تا ۱۹۹۰ به دلیل جنگهای داخلی و بلاای طبیعی پیچیده‌تر نیز می‌گردد. رشد بی‌سابقه در شهرنشینی باعث از هم گسیختن بسیاری از برنامه‌های اجتماعی و اقتصادی گردیده و فشار شدید حاصل از این رشد بی‌سابقه، مقامات محلی و مرکزی را در فراهم کردن زمین، امکانات اساسی و مسکن برای ساکنان شهر ناتوان نموده است. در نتیجه بسیاری از خانواردهای کم درآمد از اختیارات محدودی برخوردار شدند. در این زمینه بعضی از خانواردها با مشارکت در سازمانهای غیردولتی و دولتی اقدام به حل این مشکلات نمودند.

هرچند که روشها و راه‌حلهای ارائه شده توسط این سازمانها بسیار مورد توجه بوده است، اما فاقد معیار و مقیاس لازم می‌باشند. برای اکثر خانواردهای کم درآمد و فقیر، زندگی در زائحه‌های مرکز شهر و سکونت غیرمجاز بر روی زمینهای دولتی و خصوصی، منطقی‌ترین مکان برای سکونت قلمداد می‌گردد. در این زمینه شرکت آرگوس برای جلوگیری از رشد زائحه‌ها عملکرد مطلوبی را ارائه داده است. آرگوس یک شرکت تجاری خصوصی است که در سال ۱۹۷۷ تأسیس گردید. این شرکت یک مدل قابل وصول با تأثیر بسیار زیاد و بی‌ظنری را ارائه می‌دهد که به وسیله آن افراد فقیر می‌توانند از طریق قانونی مالک قطعه‌ای زمین گردند. عملکرد شرکت آرگوس به صورت توسعه زمینهای خصوصی به وسیله یک مدل ساده تجاری به شرح زیر می‌باشد:

- تهیه نقشه‌های شهری از قطعات تقسیم شده زمینهایی که در حاشیه شهر سان سالوادور و با در دیگر مراکز شهر قرار گرفته‌اند.
- دادن اختیاراتی به افراد کم درآمد در زمینه خرید قطعه‌ای زمین
- فراهم کردن وامهای بلندمدت
- دادن توصیه‌هایی محدود به خانواردهای کم درآمد و ساکنان جدید در رابطه با چگونگی دسترسی به امکانات اساسی شهر

مدل آرگوس شناخته شده‌ترین مدل در کشور السالوادور برای بخشهای مهاجرنشین غیرقانونی است. پس از گذشت ۲۳ سال از عملکرد شرکت آرگوس، حدود ۳۰۰ هزار خانوارده (حدود دو میلیون نفر) توانسته‌اند به طور قانونی مالک قطعه‌ای زمین گردند. مانند بسیاری کشورهای دیگر، در کشور السالوادور نیز مشخص نمودن وضعیت مالکیت زمین حرکت اولیه برای آغاز توسعه



امکانات اساسی و مسکن می‌تواند یک کار تجاری مفید و سودمند باشد.

- طراحی یک مدل بسیار موثر و استوار برای جلوگیری از رشد زاغه‌ها و بهسازی و ارتقای سطح زندگی در این محلات، به وسیله شرکتهای خصوصی نیز امکان‌پذیر است.
- برای بهبود شرایط زندگی افراد کم درآمد، نه تنها به منابع بیشتری نیاز است بلکه از آن مهمتر این است که این بهبودی باید با استانداردهای محلی و ملی نیز منطبق باشد.
- تأمین امنیت اقامت کلید اصلی در به حرکت در آوردن یک فرآیند بهسازی و ارتقای سطح زندگی شهری می‌باشد.
- شرکتهای خصوصی در مراحل بهسازی محلات فقیر، تا حد زیادی می‌توانند از فشار مالی مقامات محلی و مرکزی بکاهند.

کارایون بوناله و علت آن: شرکت آرگوس یک بخش خصوصی قابل دوام است که برای حل مشکلات افراد کم درآمد در زمینه دسترسی به زمین و خدمات اساسی به وسیله خود آنها و در مقیاسی بی‌نظیر الگوهای را ارائه می‌دهد. منافع اصلی عملکرد این شرکت دسترسی خانوادگی فقیر به قطعاتی زمین و جلوگیری از تصرف غیرمجاز زمین در شهر سان سالوادور و دیگر مراکز شهرهاست.

ناکارایی بوناله و علت آن: مراحل بهسازی محلات فقیر شهر می‌تواند با سرعت بیشتری انجام شود در صورتی که میان بخش خصوصی و برنامه‌های دولت همکاری وجود داشته باشد. همچنین توان جوامع فقیر برای دسترسی به سرویس‌های اساسی به دلیل تشکیلات ضعیف محدود شده است و سیستم به طور وسیعی بی‌قاعدگی و بی‌نظمی است و سیستم مالی رسمی برای مشتریان این شرکت غیرقابل دسترسی است و اکثر شرکتهای غیردولتی تمایل به کار با جوامع فقیر تحت پوشش این شرکت را ندارند (۱۶).

(ب) پروژه بهسازی زاغه‌های غیرقانونی در بوزیل  
نمونه‌ای از:

اهمیت همکاری و هماهنگی سازمانی

۶- قطعات زمینهای ارائه شده توسط شرکت ۲۰۰ متر مربع است. که این میزان بیشتر از قطعات ارائه شده به وسیله شرکتهای تضمین شده غیردولتی و یا دولتی است.

۷- قطعات زمین به خانواده‌هایی که قادر به پرداخت هزینه هستند فروخته می‌شود. در این زمینه پیش‌فقط لازم نیست و هزینه آن در یک دوره پنج ساله از خریدار دریافت می‌شود. نرخ بهره حدود ۲۰ درصد بوده که این میزان از نرخ بهره بانک بالاتر است.

۸- معیار ارزیابی توان پرداخت خریداران مناسب بوده است زیرا کمتر از ۲۰ درصد متقاضیان رد شده‌اند. در این زمینه منابع رسمی و غیررسمی در آمد مورد قبول می‌باشد.

۹- خریداران ملزم به گذاشتن وثیقه نیستند زیرا خود زمین، وام گرفته شده را گارانتی می‌کند.

۱۰- پرداختها بین ۵ دلار تا ۲۰ دلار در هر ماه نوسان دارد. با پرداخت آخرین قسط، زمین در تملک خریدار در می‌آید. همچنین خریدار زمین از یک سیاست بیمه نیز برخوردار می‌گردد. این سیاست هرگونه قسط پرداخت نشده را در صورت مرگ مالک (بدون هیچ هزینه اضافی) پوشش می‌دهد.

۱۱- زمانی که مالکان، زمین را اشغال نمودند ابتدا خانه‌هایی موقتی بر روی آن می‌سازند و کم‌کم و به مرور زمان (با پس‌انداز و یا به دست آوردن وام) از مصالح ساختمانی با کیفیت بهتر استفاده می‌کنند.

۱۲- در حالت تأخیر در پرداخت، خریدار به مذاکره دعوت می‌شود تا به گونه‌ای هزینه پرداخت گردد و در صورتی که خریدار قادر به پرداخت نباشد شرکت آرگوس مالک مجدد زمین گردیده و ۵۰ درصد پرداخت ماهانه به صورت اقساط به مستأجر برگردانده می‌شود.

۱۳- دسترسی به نیروی برق آسان است، زیرا در بیشتر موارد زمینها در نزدیکی سیستم توزیع برق قرار دارند. مدرسه‌ها و درمانگاههای بهداشتی نیز مشکل عملدهای را به وجود نیاوردند و معمولاً در نزدیکی زمینها قرار دارند. آنچه که در این رابطه مشکل است سیستم تخلیه فاضلاب و سیستم زه‌کشی و دسترسی به آب بهداشتی و جمع‌آوری زباله می‌باشد. هزینه این سرویس‌های اساسی معمولاً بالا بوده و ساکنان برای به دست آوردن آنها باید مدتها منتظر بمانند.

عملکرد شرکت آرگوس در ۲۳ سال گذشته نشان داده است که:  
● کار کردن با افراد فقیر برای بهبود بخشیدن به شرایط زندگی آنها مانند دسترسی به زمین،

جلو‌گیری از تصرف غیرقانونی زمینهای شهری در آینده  
انسجام اصولی سکونتگاههای غیرقانونی در شهر

این پروژه بهسازی توسط بانک توسعه آمریکا حمایت مالی می‌شود. جهت انسجام اصولی زائعه‌های غیرقانونی در شهر، از طریق بهسازی و ارتقای زیرساختهای پایه‌ای و دادن خدمات اساسی، حدود ۱۸۰ میلیون دلار توسط بانک مزبور سرمایه‌گذاری گردید. این پروژه ۲۵۳ هزار از ساکنین را در ۷۳ جامعه فقیر شهری تحت پوشش داشته است. عامل اصلی موفقیت این پروژه عظیم، تعهد مسئولان و مقامات شهری نسبت به برنامه و قابل‌انعطف بودن سیاستهای آنها و همچنین مشارکتهای درونی و بیرونی با سازمانهای غیردولتی، بخش خصوصی، کلیساها و عموم مردم بوده است. برای بهسازی و ارتقای زیرساختهای اساسی شهر، از متخصصانی که از سطح منطقه بودند به عنوان مدیران پروژه استفاده می‌گردید. این مدیران با دولت و با اعضای جامعه به طور راحت‌تر کار می‌کردند.

انسجام اصولی زائعه‌های غیرقانونی موجود در شهر از طریق بهبودی دادن به سطح سروس‌ها و زیرساختهای پایه‌ای منطقه، جلوگیری از تصرف غیرمجاز زمینهای شهری در آینده، فراهم آوردن فرصتهای مسکن کم‌هزینه‌تر برای طبقه کم درآمد و محروم، بهبودی دادن به شرایط فقر در جامعه از طریق سرمایه‌گذاری در زیرساختهای پایه‌ای، افزایش پوشش‌دهی برنامه و کیفیت سروس‌های اجتماعی، تغییرات منظم و تشویق و همکاری برای قانونی کردن زمینهای تصرفی، مهمترین اهداف پروژه است. این پروژه به ۲۵ درصد از زائعه‌های غیرقانونی شهر ریه‌ورژانر و سورد می‌رساند.

کارا بودن یوقاوه و علت آن: مهمترین عامل در موفقیت این پروژه تعهد و الزام مسئولان و مقامات شهر در اجرای برنامه و قابل‌انعطاف بودن سیاستهای آنان بوده است. در این زمینه تغییر خط‌مشی در مسائل اجرائی الزامی است. در این پروژه برای اولین بار مسئولان شهری قادر گردیدند مشکل ساکنان زائعه‌ها و تقسیمات غیرقانونی زمین را حل نمایند. این برنامه یعنی حمایت از برنامه‌های توسعه شهری و اجرای چنین برنامه‌هایی برای سکونتگاههای محروم و کم درآمد شهر، میدان دید آنها را گسترش و تاثیر آن را افزایش می‌دهد. عامل مهم دیگری که می‌توان به آن اشاره کرد استفاده از مدیرانی بود که از همان جامعه بوده و در زمینه بهسازی آشنا زیرساختهای منطقه تخصص لازم را داشتند. آنها هم با مسائل تکنیکی و تخصصی بهسازی آشنا

بودند و هم جامعه را به خوبی می‌شناختند. بنابراین آنها به عنوان یک شخص ثالث به طور مؤثری میان جوامع فقیر از یک سو و دولت از سوی دیگر عمل می‌کردند.

فاکارایی یوقاوه و علت آن: آموزش افراد جامعه برای به کارگیری آنان در بخشهای مختلف طرح چندان موفقیت‌آمیز نبود. زیرا آنان قبل از آموزش شغلی نیاز به آموزش سواد داشتند. همچنین ساکنان منطقه به اعتباراتی نیاز داشتند اما این پروژه اعتبارات کم و ناچیز را برای طرحها می‌پذیرفت که تنها برای سازمانها و طرحهای کوچکی مؤثر بود (۱۷).

#### ۲-۹- جمع‌بندی

در میان برنامه‌های مقابله با فقر شهری، بیشترین توجه به پروژه‌های بهسازی محلات فقیر معطوف شده است. بهسازی مناطق به جای تخلیه می‌تواند مشکل حاشیه‌نشینی را به طور مفیدتری حل نماید. همچنین مطالعات و تحقیقات نشان داده‌اند که زائعه‌ها را می‌توان با نصف هزینه تخلیه آنها بهسازی کرد (۱۸).

با بهسازی زائعه‌ها مردم فقیر شهر از یک بهودی نسبی در زمینه مسائل بهداشتی و امنیتی در محیط زندگی برخوردار می‌شوند بدون این که لازم باشد آنها را جابه‌جا کرد و در نتیجه سرمایه‌گذارهایی را که برای اموال و متعلقات خود کرده‌اند باقی‌مانده و افزایش می‌یابند. تأمین امنیت اقامت در میان آنها یک همکاری مثبت فلهامی می‌گردد که از یک سو از نظر اقتصادی به نفع فقرا خواهد بود و از سوی دیگر و به همان اندازه برای اقتصاد ملی اهمیت دارد. تجربه نشان داده است که پروژه‌های بهسازی زائعه‌ها با ثوابد اقتصادی و اجتماعی زیادی همراه هستند. برای مثال بهسازی یک منطقه در گواتمالا باعث کاهش نرخ مرگ و میر کودکان حدود ۹۰ درصد و کاهش جرم و جنایت حدود ۴۰ درصد شده است. اجرای پروژه‌های بهسازی و تجربیات به دست آمده در کشورهای مختلف موارد زیر را تأیید نموده است:

۱- بهسازی محلات فقیر شهری روشی مؤثر و مناسب است که بسیاری از نیازهای مردم فقیر شهری را در زمینه پانماگه مناسب و محیط زندگی سالم و امن و پاکیزه برطرف می‌کند.

۲- پروژه‌های بهسازی باید چنان طراحی شوند که از ابتدا تا انتها در ارتباط با نیازهای جامعه کار کنند، به طوری که جامعه تعیین کند که چه سطحی از سروس‌ها و خدمات بایستی دریافت گردد.

سیستم قانونی: تأمین امنیت اقامت (حق مالکیت زمین) یک مسئله اساسی در بهسازی زائغه‌های شهری است. جمع‌گیری از ساکنان زائغه‌های شهری بدون هیچ فرمی از نوع مالکیت و اغلب با تهدید از خطر اخراج، در این مناطق زندگی می‌کنند. بنابراین توانایی آنها برای دسترسی به اعتبارات بالاثر گردیده و انگیزه آنها برای بهبود بخشیدن به مسکن و محیط زندگی شان نیز محدود می‌شود.

نظام مالی: تأمین امنیت اقامت (حق مالکیت زمین) همراه با دسترسی به اعتباراتی محدود، یک اصل اساسی و کلیدی بوده و باعث می‌گردد که بسیاری از نیروهای بالقوه افراد فقیر شهر برای بهبود بخشیدن به محیط زندگی و کارشان آزاد گردد. دادن اعتبارات محدود و دیگر تسهیلات لازم در این زمینه از طریق حمایت‌های سازمانی نوعی خودکفایی مالی را ایجاد می‌نماید و برنامه‌های بهسازی شهری را تداوم می‌بخشد.

چارچوب اجتماعی: مشارکت جامعه در درک این مسئله، توسعه، حمایت مالی و بهسازی تسهیلات زیربنایی و سروس‌ها عنصر اصلی در تداوم برنامه‌هاست. تجربه نشان داده است که موفقترین برنامه‌ها به برنامه‌هایی اشاره می‌کنند که به جامعه اولویت داده شده است (۱۱).

بنابراین ساختار زمین، بازار مسکن و شرایط آن از جمله عواملی هستند که در سرپناه مناسب و قابل دسترس فقیران مؤثرند. از طرف دیگر راه‌های مربوط به مسکن به طور وسیعی به سیاست‌های مسکن دولت بستگی دارد و البته این موضوع اهمیت سیاست‌های محلی و ملی مسکن را انکار نکرده و برعکس به سیاست‌های قابل اجرا و مناسب برای فقرا کمک نموده و دسترسی به سرپناه مناسب برای افراد فقیر شهری در کشورهای جهان سوم را امکان‌پذیر می‌نماید (۱۹).

۳- هزینه بهسازی محلات فقیر و طراحی سطوح خدمات مورد نیاز باید در سطوحی باشد که جامعه و مقامات محلی از عهده آن برآیند.

سازمان‌هایی که از تقوا حمایت می‌کنند نیز برخوردار گردد.

۵- برنامه‌های بهسازی محلات فقیر مؤثرترین روش است زمانی که به وسیله مقامات شهری در سطح جامعه اجرا گردد و در این میان از حمایت مجموعه وسیعی از عناصر واسطه‌ای مانند سازمان‌های غیردولتی NGOs و سازمان‌های وابسته به سازمان ملل مانند یونسف، هاییت و بانک جهانی نیز برخوردار گردد.

تجربه‌هایی به دست آمده از کشورهای مختلف نشان می‌دهد که اگر بهسازی شهر به موقع و مناسب صورت گیرد، مشکل خدمات اساسی شهر در هزینه‌های قابل قبول حل می‌گردد. تجربه کشورهای مختلف در این زمینه نشان می‌دهد که اجرای چنین برنامه‌هایی از نظر تکنیکی و مسائل بهمدان امکان‌پذیر به نظر می‌رسند. اما آنچه در این زمینه اساسی و مهم است تعهدات سیاسی، هر یک از اجزای مسؤؤل و تعهد و الزام در مدت زمان اجرای برنامه می‌باشد که در صورت فقدان بهترین عامل در موفقیت برنامه‌های بهسازی، تعهد و الزام همه افراد جامعه می‌باشد. در واقع یک احساس مشارکت عمومی و درک این نیاز واقعی (بهسازی) و ارزش آن توسط افراد جامعه باید در میان همه توسعه یابد. همچنین تشویق سازمان‌هایی که در این رابطه کار می‌کنند، آگاه کردن عموم و تعریف واضح نقش سازمان‌های مختلفی که در این زمینه فعالیت می‌کنند از موارد مهم دیگری است که از همان ابتدا باید به آن توجه گردد.

بهرترین عامل در موفقیت برنامه‌های بهسازی، تعهد و الزام همه افراد جامعه می‌باشد. در واقع یک احساس مشارکت عمومی و درک این نیاز واقعی (بهسازی) و ارزش آن توسط افراد جامعه باید در میان همه توسعه یابد. همچنین تشویق سازمان‌هایی که در این رابطه کار می‌کنند، آگاه کردن عموم و تعریف واضح نقش سازمان‌های مختلفی که در این زمینه فعالیت می‌کنند از موارد مهم دیگری است که از همان ابتدا باید به آن توجه گردد.

بروزه‌های بهسازی زائغه‌ها باید به سوی پروژه‌های بزرگ مقیاس و سراسری هدایت شود. این امر در صورت وجود موارد زیر امکان‌پذیر می‌شود:

حکومت‌داری خوب: توانایی حکومت‌های محلی در انجام مسئولیت‌هایشان برای ارائه مضامنه تسهیلات زیربنایی و سروس‌ها به همه ساکنان شهر و طراحی آن برای جمعیت آینده بایستی تقویت گردد. این مسئله سبب می‌گردد که آنها به نقش اصلی خود واقف شده و بدین وسیله تسهیلاتی در فضای سیاسی جامعه ایجاد گردد و مشکلات مربوط به ضعیف بودن بازار زمین برطرف شده و امکانات عمومی برای همه ساکنان شهر فراهم شود.

## ۴-۵- تشکیل گرامین بانک در بنگلادش

## ۴-۵-۱- وضعیت فقر فقیر در بنگلادش

بنگلادش یکی از پرجمعیت‌ترین کشورهای جهان محسوب می‌شود. بیشتر این جمعیت در روستاهای کوچک و بزرگ زندگی می‌کنند و تنها ۲۰ درصد از جمعیت این کشور در شهرها ساکن می‌باشند.



تصویر ۹۵: ۸۰ درصد از جمعیت بنگلادش در روستاهای کوچک و بزرگ زندگی می‌کنند.

وجود ۸۰ درصد جمعیت روستایی که عمدتاً کشاورز هستند از یک سو و تراکم بالای جمعیت از سوی دیگر، زمین را به صورت یک ثروت با ارزش درآورده است.

این کشور یکی از فقیرترین کشورهای دنیا محسوب می‌شود. روستایان فقیر این کشور به دلیل نداشتن سرمایه در دور باطل درآمد کم، پس‌انداز کم و سرمایه‌گذاری کم اسیر بوده و بخش عمده‌ای از درآمد ناچیز آنان، علی‌رغم کار طاقت‌فرسا و مهارت زیاد به جیب رباخواران و وام‌دهندگان پول می‌رود. در این رابطه تأسیس گرامین بانک در سطح روستاهای کشور بنگلادش و سایر کشورهای نقش مؤثر و به‌سزایی در کاهش و تخفیف فقر چه در سطح کشور بنگلادش و چه در سطح سایر کشورهای جهان داشته است.

فقدان سرمایه مهم‌ترین عامل ایجاد فقر در بنگلادش؛ افراد فقیر مانند سایر افراد جامعه، به یک سیستم اعتباری و بانکی دسترسی ندارند. زیرا آنها فاقد هرگونه تضمینی برای دریافت وام هستند. سیستم‌های بانکی رایج نیز، آنها را در دام قرض، فقر و بهره‌کشی اسیر نموده است. در واقع فقرا در سراسر جهان در دام چنین بهره‌کشهایی اسیرند. آنها طاقت‌فرسا کار می‌کنند و ثروت

وسایل ساخته شده را با قیمت بسیار نازل به کسانی بفروشد که به او پول قرض داده‌اند. بنابراین درآمد او با وجود کار سخت و مهارت زیاد بسیار ناچیز است. با وامی اندک به مبلغ ۵۰ تاکا، سوفیا پس از چند ماه توانست کارگاه کوچکی تأسیس کند و این کار درآمدها را به ۷ برابر افزایش داد و توانست وام خود را نیز به موقع بازپرداخت نماید.

#### ۴-۴-۵- تاز یخچله تأسیس گرامین بانک

دکتر محمد یونس استاد دانشگاه در رشته اقتصاد در شهر چیچنگونگ بنگلادش با بررسی زندگی سوفیا دریافت که میزان بهرهای که او بابت قرض پول می‌پردازد معادل ۱۰ درصد در یک روز و یا بیش از ۳۰۰۰ درصد در سال است.



تصویر ۹۸: دکتر محمد یونس طراح گرامین بانک.

دکتر یونس نمی‌توانست این واقعیت را بپذیرد که یک زن با این مهارت و کار طاقت‌فرسا چنین وسایل زیبا و در واقع چنین ثروت هنگفتی را ایجاد کند اما در مقابل مبلغ ناچیزی عایدش گردد. لذا در سال ۱۹۷۶ او و چند تن از همکارانش یک پروژه تحقیقاتی را برای طراحی یک نظام بانکی برای فقرا آغاز نمودند. این نظام بانکی با اهداف زیر طراحی گردید:

- ۱- گسترش تسهیلات بانکی برای مردان و زنان فقیر.
- ۲- از بین بردن استعمار و بهره‌کشی رباخواران (وام‌دهندگان).
- ۳- ایجاد فرصت‌های خوداشتغالی برای مردم فقیر و بهره‌بردارانی گسترده از منابع انسانی.
- ۴- استفاده از مردم محروم و فقیر برای تقویت و بهبودی در شرایط اقتصادی - اجتماعی آنها از طریق حمایت یکدیگر.

بزرگی ایجاد می‌کنند در حالی که واسطه‌گران و رباخواران بیشترین سود را برده و فقرا از آن بی‌بهره می‌مانند. بنابراین فقدان حداقل سرمایه برای یک سرمایه‌گذاری کوچک عامل عمده فقر آنان محسوب می‌گردد. نمونه‌ای از این بهره‌کشیها در زندگی این زن فقیر روستایی کاملاً نمودار است.



تصویر ۹۶: سوفیا خاتون در حال ساخت وسایل از چوب بامبو.

سوفیا خاتون زن ۲۲ ساله‌ای است که در ساخت وسایل حصیری مهارت خاصی دارد. او در روستای کوچکی جویرا در بنگلادش زندگی می‌کند. با وجود کار طاقت‌فرسا در هفت روز هفته که سنتش را دو برابر آنچه هست نشان می‌دهد و مهارت زیاد در ساخت وسایل حصیری، اما زندگی بسیار فقیرانه و رفت باری دارد. او از بامبو (چوب خیزران) وسایل حصیری درست می‌کند.



تصویر ۹۷: وسایل مختلف ساخته شده از چوب بامبو.

از آنجایی که پول کافی برای خرید مواد اولیه برای ساخت وسایل را ندارد، مجبور است

۵- از بین بردن دور باطل و استثمار، گذشته و ارائه راه‌های کوچک به مردم فقیر که آنها را قادر به سرمایه‌گذاری و واحدهای تولیدی کوچک و در نتیجه درآمد بیشتر کند.



تصویر ۹۹: دکتر یونس از یکی از روستاهای تحت پوشش گرامین بانک بازدید می‌کند.

این نظام بانکی که به افراد فقیر جهت بهبود بخشیدن به شرایط زندگی و شغلی و امیاهی کوچکی ارائه می‌کرد بعدها به عنوان "گرامین بانک" مشهور گردید.

در اواخر دهه ۱۹۸۰ پروفیسور محمد یونس شبکه‌ای را طراحی کرد که از طریق آن وام‌گیرندگان حضور فعال داشته و می‌توانستند به فعالیتهای و پیشرفت‌هایشان جهت ایجاد دنیایی آزاد از فقر و در پی آن بهبودی در مسائل اقتصادی بنگلادش شتاب بیشتری دهند.

سازمانهای وابسته به گرامین بانک: مشارکت در فعالیتهای مربوط به پرورش ماهی و آبیاری پمپی از اولین اقدامات گرامین بانک بوده است. پس از به دست آوردن موفقیت‌های اولیه در پروژه‌های آبیاری و ماهی‌گیری، فعالیتهای این بانک در سایر بخشهای اقتصادی گسترش یافت. در این زمان انجام تمامی این اقدامات به وسیله گرامین بانک بسیار سنگین و گسترده به نظر می‌رسید و نیاز به تأسیس سازمانهای جدید به شدت احساس می‌شد. لذا از سال ۱۹۸۹ سازمانهای جدیدی تأسیس گردید. پروژه ماهی‌گیری به "مؤسسه ماهی‌گیری گرامین" و پروژه آبیاری به "مؤسسه آبیاری گرامین" تبدیل شد. با کسب این موفقیتها آنها به سرمایه‌گذاری در سایر بخشها نیز

علاقه‌مند شده و در بخشهایی مانند صنایع نخ‌ریسی و تأسیس یک مرکز اینترنتی، فعالیتهای خود را گسترش دادند. هر اقدام و فعالیت، تازه در یک سازمان جدید هماهنگ می‌شد. این سازمانها کم‌کم به گروه سازمانهای وابسته به گرامین بانک می‌پیوستند. اخیراً نیز با به کار گرفتن کارمندان مستهد و شایسته امید می‌رود که توانمندی این سازمان در بهبودی دادن به شرایط زندگی مردم روستایی چه در بنگلادش و چه در سایر کشورها افزایش یابد.

دکتر محمد یونس و همکارانش هرگز تصور نمی‌کردند که این نظام بانکی این گونه وسعت و گسترش پیدا کند. در واقع توانمندی کارمندان و تعهد متقاضیان وام در بازپرداخت به موقع وام، عامل بسیار مهم در گسترش این نظام بانکی بوده است. در ابتدا تصور می‌شد با افزایش تعداد متقاضیان وام، کیفیت سروس‌های ارائه شده به مرور کاهش یابد. اما تجربه نشان داد که کیفیت سروس‌های ارائه شده این نظام بانکی نه تنها کاهش پیدا نکرد، بلکه در بسیاری موارد بهبود نیز یافت. امروزه این نظام بانکی (که با نظام بانک‌داری رایج متفاوت است) اطلاعات فنی و تکنیکی لازم برای تأسیس گرامین بانک را در اختیار سایر کشورها قرار می‌دهد (۱۴).

#### ۴-۴-۵- اصول و اهداف اصلی گرامین بانک

گرامین بانک از نظر اهداف، اصول و سیستم اجرایی با نظام رایج بانک‌داری تفاوت دارد و در واقع برای فقر طراحی گردیده است. در این زمینه می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

گرامین بانک، بانکی در مالکیت فقرا: از همان ابتدا دکتور یونس این بانک را به گونه‌ای طراحی نمود که کنترل و مالکیت آن در دست افرادی باشد که وام می‌گیرند. ارائه وام به فقیرترین افراد جامعه از اصول و اهداف اساسی این بانک می‌باشد. تنها اینمخاصی که از بانک



تصویر ۱۰۰: یک زن روستایی در حال دریافت وام از بانک است.

میزور وام دریافت می‌کنند، می‌توانند یک سهم (تنها یک سهم) در بانک به ارزش سه دلار خریداری نمایند. در حال حاضر ۹۲ درصد از بانک در مالکیت وام گیرندگان است که عمدتاً از فقیرترین افراد جامعه محسوب می‌شوند. دولت بنگلادش مالک تنها ۸ درصد بانک می‌باشد. سهام‌داران ۹ نفر را به عنوان مدیران اجرایی انتخاب می‌کنند. ۳ مدیر اجرایی نیز از سوی دولت بنگلادش انتخاب می‌گردند.

تضمین وام‌گیرندگان توسط خودشان: گرامین بانک، مبتنی بر تشکیل گروه‌های پنج نفره می‌باشد. افراد این گروه‌ها داوطلبانه انتخاب می‌گردند.



تصویر ۱۰۱: اعضاء هر گروه (گروه‌های ۵ نفره) بطور ردیفی در مقابل کارمندان بانک می‌نشینند.

آنها متعهدانه یکدیگر را (وام‌گیرندگان) را برای گرفتن وام، تضمین می‌نمایند و در این رابطه وام‌نمایند. هر سهم بانکی برای تضمین وام نیست. در ابتدا تنها ۲ عضو گروه می‌توانند درخواست در بی آن اعضاء دیگر گروه می‌توانند برای دریافت وام تقاضا کنند.

وظایف در واحدهای محکم پو گرامین بانک: نظم و انضباط شدید، نظارت دقیق، مشخص بودن بانک است. همچنین دقت زیاد در انتخاب متقاضیان وام و پروژه‌های آنان به وسیله کارمندان بانک، فشار حاصل از سوی اعضاء گروه (گروه‌های ۵ نفره) در بازپرداخت به موقع وام و بالاخره طرح بازپرداخت ۵۰ هفته‌ای وام باعث شده تا عملکرد این بانک برای طراحی یک نظام بانکی روستایی برای قشر فقیر قابل دوام و دائمی گردد.

نرخ بهره: هیأت مدیره نرخ بهره را به گونه‌ای طرح‌ریزی می‌کند که این نرخ پس از پرداخت

فصل پنجم - توانمندسازی اجتماعات فقیر از راه تقویت ...

تمام هزینه‌ها و براساس سود بانکی به دست آمده، تعیین گردد. سود به دست آمده به سهام‌داران (عمدتاً فقیرترین افراد جامعه) بازگردانده و در میان آنان تقسیم می‌شود. نرخ کنونی بهره برای وام‌های اشتغال ۲۰ درصد و برای وام‌های مسکن ۸ درصد می‌باشد. در سال گذشته گرامین بانک ۶۸۰ هزار دلار سود به دست آورد.

وام مسکن و ساخت مسکن اقتصادی: بانک یک وام مسکن ۱۰ ساله به مبلغ ۳۰۰ دلار را برای فقرا فراهم نموده است. تاکنون بیش از ۳۵۰۰۰۰ خانه به وسیله این وام‌ها ساخته شده است. بهره وام مسکن ۸ درصد است. مسکن توسط گروهی از معماران محلی طراحی می‌شود. این خانه‌ها با وجود ارزان بودن، از ظاهر و کیفیت نسبتاً خوبی برخوردارند. این موضوع ناشی از استفاده از مواد خام محلی، بهره مناسب، استفاده بهینه از فضا و توانایی ایستادگی در برابر خطرات طبیعی مانند طوفان می‌باشد. مهندسان و اقتصاددانان بانک هرگز باور نمی‌کردند که خانه‌های ۳۰۰ دلاری آنها به عنوان یک طرح معماری معتبر از سوی هیأت داوران سرشناس شناخته شود و جایزه بهترین طرح مسکن را به خود اختصاص دهد. در دنیای معماری متعلق گرفتن این جایزه به این طرح اقتصادی کوچک نسبت به طرح‌های چند میلیون دلاری موجب حیرت همگان گردید.



تصویر ۱۰۲: مدیر یکی از مراکز گرامین بانک ماملهای را با اعضا ثبت می‌کند.

گرامین بانک، بانکی متفاوت با نظام رایج بانک‌داری: اصول و قوانین اساسی گرامین بانک با نظام رایج بانک‌داری فرق دارد. در زیر به بعضی از آنها اشاره می‌گردد:

۱- گرامین بانک از مشکلات شروع کرد قبل از آن که راه‌حل پیردازد. به عبارت دیگر این نظام اعتباری پیشتر بر زمینه‌های اجتماعی مبتنی است و در این زمینه قبل از آن که به ایجاد یک

۹- در این نظام بانک هر اقدام ممکن برای اطمینان از توازن مالی انجام می‌شود.  
۱۰- سرمایه‌گذاری بر روی منابع انسانی از اصول دیگر این نظام بانک است. در این زمینه می‌توان به آموزش رهبران اشاره کرد که آنان را با اصول توسعه واقعی که مبتنی بر دقت زیاد، خلاقیت و اهمیت به محیط زیست روستایی است، آشنا می‌سازد (۱۵).

#### ۵-۴- توسعه گرامین بانک از زمان تأسیس تاکنون

در سال ۱۹۹۵ مقدار وام داده شده به متقاضیان معادل یک میلیارد دلار بود. این مقدار در ژوئن ۱۹۹۸ به ۲/۴ میلیارد دلار افزایش می‌یابد. در صورتی که در سال ۱۹۷۶ میزان وام داده شده معادل ۲۷ دلار به ۴۲ خانوار فقیر بوده است. امروزه میزان وام‌های اعطا شده توسط این بانک از کل وام‌های داده شده توسط سایر بانک‌های بنگلادش بیشتر بوده است. در ژوئن ۱۹۹۸ گرامین بانک دارای ۱۱۵ شعبه در ۲۸۶۵۹ روستا و حدود ۲۳۵ میلیون متقاضی بوده است. این بانک دارای ۱۳۰۰۰ کارمند است و در هر روز کاری هفته، حدود ۱/۵ میلیون قسط هفتگی را دریافت می‌نماید.

گرامین بانک از زمان تشکیل تاکنون بر نظم، شفافیت و ثبات مالی تأکید داشته است. تعداد روستاهای تحت پوشش، شعبه‌ها، کارمندان، اعضا، پرداخت‌های گرامین بانک و تعداد خانه‌های ساخته شده با استفاده از وام‌های این بانک در دو جدول زیر آمده است (۱۶).

جدول ۱۱: اندازه گرامین بانک در ۳۰ ژوئن ۱۹۹۸

۳۸۳۵۹	تعداد روستاهای تحت پوشش گرامین بانک	۱
۶۲۲۰۲	تعداد مراکز گرامین بانک	۲
۱۱۱۵	تعداد شعبه‌های گرامین بانک	۳
۱۲۵۶۷	تعداد کارمندان گرامین بانک	۴
۲۳۴۵۷۸۱	تعداد اعضای گرامین بانک	۵
۲۲۲۱۱۹۰	تعداد زن:	
۱۲۴۵۹۱	تعداد مرد:	
۴۴۳۳۳	تعداد کل خانه‌های ساخته شده به کمک وام‌های گرامین بانک	۶

نظام تکنیکی بانک‌داری پرداخته شده، مطالعات و بررسی‌های بسیاری گرفته است.

۲- هدف این نظام بانک در درجه اول پیشرفت و توسعه اجتماعی بوده و این امر به عنوان هدف اصلی گرامین بانک پذیرفته شده است. توسعه اجتماعی به معنای یکی بر نامه بلند مدت، بستگی به تمهیدات و خواسته‌های کارگزاران اقتصادی دارد.

۳- از نظام اعتباری گرامین بانک تنها فقیرترین افراد جامعه می‌توانند بهره‌مند گردند. بدین منظور مسووران بانک به روستاهای محروم رفته و متقاضیان وام را با شرایط گرفتن وام آشنا می‌سازند.

۴- در این نظام بانک، اولویت ارائه وام به گویان تعیین می‌شود که فقیرترین افرادی که به منابع سرمایه‌گذاری نیاز داشته و دسترسی به اعتبار مورد نیاز را ندارند در اولویت قرار گیرند.

۵- در ابتدا اعتبار و وام تنها به اقدامات تولیدی و ایجاد درآمد محدود شده بود. این مسأله این امکان را برای قرض کنندگان فراهم می‌کرد که بتوانند وام را به موقع بازپرداخت نمایند.

۶- گرامین بانک به همبستگی و اتحاد اعضای گروه‌های پنج نفره تکیه می‌کند. اعضای این گروه‌های کوچک با یکدیگر متحد بوده و یکدیگر را به همکاری پذیرفته و دارای زمینه‌های مشترک زیادی بوده و به هم اعتماد دارند.



تصویر ۱۰۳: ارائه وام جهت سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های تولیدی.

۷- در این نظام بانک افراد به پس انداز تشویق می‌شوند. در واقع پس انداز بدون این که شرط لازم قلمداد گردد اما همواره با این نظام بانک همراه بوده است.

۸- متقاضیان وام با طرز عمل بانک که ساده و استاندارد است آشنا می‌باشند.



کردند که فقرا با به دست آوردن مقادیر کمی سرمایه قادر به تولید در آمد و سرمایه هستند. به عبارت دیگر برخلاف تصور بسیاری از خیرین و اعلان‌کنندگان کمکهای بلاعوض که فقرا نمی‌توانند مهارتی را فرا گیرند و یا توانایی تغییر در روش زندگی‌شان را ندارند و نمی‌توانند گامی در راستای کاهش فقر بردارند، سیستم گرامین بانک و تجربه این بانک نشان داد که فقرا نیز مانند سایر افراد جامعه توانایی ایجاد ثروت را دارند. آنها فاقد عقیده، انگیزه، مهارت و روحیه سرمایه‌گذاری نیستند. در واقع آنها بالاجبار فقیر باقی مانده‌اند. فقر آنها ناشی از نظام اقتصادی استثمار است که آنها را همواره در دام فقر نگه می‌دارد. آنها مانند سایر افراد جامعه به سرمایه که لازمه ایجاد اشتغال است، دسترسی ندارند. بنابراین از طریق وام‌دهندگان (رباخواران) استثمار می‌گردند. دسترسی به اعتبار و وام به آنها اجازه می‌دهد که از این دور باطل آزاد شوند و بتوانند از تواناییهای بالقوه خود استفاده کرده و ثروت عظیمی ایجاد نمایند.

وازیروداخت به موقع وام: یکی دیگر از تصورات باطل این بود که فقرا قادر به بازپرداخت به موقع وام نیستند. اما عملکرد گرامین بانک در سالهای متوالی نشان داد که ۹۷ درصد وام‌گیرندگان به موقع وام خود را بازپرداخت نموده‌اند. زیرا با گرفتن وام و سرمایه‌گذاری در بخشهای تولیدی، در آمد آنها افزایش یافته و به موقع وام را بازپرداخت نموده‌اند.



تصویر ۱۰۴: سرمایه‌گذاری در پرورش اردک با استفاده از وام گرامین بانک.

ارائه وام به زنان: در نظام بانک رایج در بنگلادش، زنان به عنوان وام‌گیرندگان درجه دو محسوب می‌شوند. زیرا تصور می‌شود که زنان فقیر روستایی نمی‌توانند افرادی قابل قبول و معتبر برای گرفتن وام باشند. در این زمینه گرامین بانک به طور معکوس نظامی را طراحی می‌کند که به

جدول ۱۲: پس‌انداز و پرداختهای گرامین بانک (در ۳۰ ژوئن ۱۹۹۸)

اقلام مختلف پرداختی	میلیون تاکا	میلیون دلار
جمع کل پرداخت شده	۹۸۱۷۱۱۰	۲۴۴۰۱۰۳
مبلغ پرداخت شده در ژوئن ۱۹۹۸	۱۹۵۴/۴۰	۳۵/۳۳
جمع کل وام مسکن پرداخت شده	۶۲۸۳/۸۳	۱۶۹/۸۹
وام مسکن پرداخت شده در ژوئن ۱۹۹۸	۵۴/۸۰	۱/۸
جمع کل پس‌انداز صندوق گروهها	۷۳۷۹/۳۰	۱۸۷/۷۶
میزان کل پس‌انداز (خارج از صندوق)	۷۹۸/۶۷	۱۷/۲۵

نقش سرمایه‌های خارجی در گرامین بانک: اولین سرمایه خارجی گرامین بانک مربوط به سال ۱۹۸۲ و از سوی صندوق بین‌المللی توسعه کشاورزی IFAD بوده است (ناقبل از این زمان گرامین بانک با سرمایه بانکهای تجاری و کشاورزی کاری کرد). این صندوق یک وام ۵۰ ساله را با بهره یک درصد در اختیار دولت بنگلادش قرار داد. بنگلادش نیز این وام را با بهره ۳ درصد در اختیار گرامین بانک قرار داده است. پس از آن نیز گرامین بانک وامهایی را از سایر سازمانهای خارجی دریافت کرده است که عبارتند از: سازمان خیریه نروژ NORAD، سازمان خیریه سوئیس SIDA، سازمان خیریه آلمان GTZ، سازمان خیریه کانادا CIDA، سازمان خیریه ژاپن OECF، صندوق بین‌المللی توسعه کشاورزی IFAD، سازمان مالی توسعه سازمان ملل UNDEFA، مؤسسه فورد و دولت هلند.

#### ۵-۰- عملکرد مثبت گرامین بانک در کاهش فقر روستایی

عملکرد مثبت این نظام بانک و نظارت و مدیریت دقیق آن، تصورات باطلی را که در زمینه ارائه وام به فقرا وجود داشت، از بین برد. در این زمینه می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:  
ایجاد ثروت: در ابتدا تصور می‌شد که فقرا قادر به پیدا کردن شغل و ایجاد فعالیتهای تولیدی نیستند. اما وام‌گیرندگان گرامین بانک (که عمدتاً فقیر هستند) به طور موفقیت‌آمیزی ثابت