

## مدیریت سکونتگاه های غیررسمی شهری با مشارکت عمومی

نعمت اله انوری \*<sup>۱</sup>

تاریخ پذیرش مقاله: ۱۳۹۶/۰۸/۳۰

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۹۶/۰۶/۰۸

صفحات: ۲۳-۳۴

### چکیده

اسکان غیررسمی در اغلب کشورها، بعنوان یک مشکل و پدیده غیرقابل پذیرشی تلقی شده و مدیران شهری تعامل مطلوب و سازنده ای با ساکنان آن ندارند. در این مقاله، بر تغییر نگرش و رفتار مدیریت شهری نسبت به سکونتگاه های غیررسمی تاکید شده است. با این هدف که شیوه های برقراری روابط بین مردم و مدیریت را بررسی و امکان ساماندهی سکونتگاه های غیررسمی در پرتو مشارکت مردمی را مطالعه کند. پرسش این است که نوع مداخله و نحوه عملکرد مدیران شهری، چه تاثیری بر میزان اعتماد و مشارکت مردم در بهبود آثار این پدیده خواهد داشت؟ جامعه آماری شامل مردم ساکن در منطقه میان آباد اسلامشهر در حوزه کلانشهری تهران - بعنوان مهم ترین محله دارای اسکان غیررسمی در این شهر - بوده است. تعداد ۴۰۰ نمونه آماری از این میان انتخاب و بررسی بر روی آن در دو دوره زمانی متفاوت (۱۳۸۶ و ۱۳۸۸)، انجام شد و سپس با نرم افزارهای spss و excel تحلیل صورت گرفت.

نتایج تحقیق بیان کننده بروز تغییرات مثبتی در دو دوره زمانی است. بدین صورت که ارزیابی مثبت مردم از کیفیت خدمات ارائه شده از سوی مدیریت شهری، از ۷ به ۲۰ درصد افزایش یافته، رضایتمندی مردم از ۱۸ درصد، به ۳۸ درصد، تغییر یافته است. میزان اعتماد و باور مردم نسبت به مدیریت شهری از ۱۶ به ۲۷ درصد رسیده و میزان تمایل افراد به مشارکت های گوناگون در ساماندهی محله، از ۱۵ به ۳۳ درصد افزایش نشان می دهد.

واژگان کلیدی: مدیریت، مشارکت عمومی، سکونتگاه غیررسمی شهری



## مقدمه

با پایان یافتن نظام فئودالیسم و ظهور انقلاب‌های کشاورزی و صنعتی، مهاجرت‌های وسیع و گسترده‌ای به نقاط شهری صورت گرفته است. این مهاجرت‌ها در حدود ۳۰۰ سال پیش و بیشتر در منطقه اروپای غربی و اندکی در آمریکا روی داد (شیخی، ۱۳۸۰: ۹۲). جابجایی جمعیت و مهاجرت از روستا به شهرها و از شهرهای کوچک به شهرهای بزرگ سابقه‌ای نزدیک به ۲ قرن دارد (کلهرنیا، ۱۳۸۲: ۲۱۵). اما انزوای اجتماعی به معنای عدم دسترسی به امکانات اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی منجر به پیدایی مفهوم جدیدی موسوم به جدایی شهری گشت و در نتیجه بخشی از شهروندان در شهرهای پیشرفته صنعتی با وضعیت معیشتی، اجتماعی و فرهنگی متفاوتی پدیدار شدند. بخشی از مازاد نیروی کار تازه وارد که جذب صنعت نشده بودند، به صورت حاشیه‌نشین در گوشه و کنار شهرها باقی ماندند (احمدیان، ۱۳۷۱: ۸۲).

در ایران مانند کشورهای درحال توسعه، گسترش روزافزون این سکونتگاه‌ها به یکی از مشکلات اساسی تبدیل شده است. در دهه‌های ۴۰ و ۵۰ در نتیجه سیاست‌ها و خط مشی‌های نادرست دولت و تمرکز همه جانبه در شهرها، مهاجرت از محیط‌های روستایی به شهرها به صورت قابل توجهی بروز می‌کند به گونه‌ای که تا اواسط دهه ۵۰، تنها در تهران حدود ۵۰ محله فقیرنشین و حاشیه‌نشین وجود داشت (بیات، ۱۳۷۹: ۵۵) و در ابتدای انقلاب حداقل یک میلیون تهیدست در این محلات فقیرنشین تهران سکونت داشتند که ارزیابی‌ها حاکی از آن است که حدود ۴۰۰ هزار نفر از آنان در سکونتگاه‌های غیررسمی می‌زیستند (همان: ۶۹). در این دوران، طیف متنوعی از مسکن نابهنجار از جمله آلونک، زاغه، کپر، چادر، اتاق، قمیر، زیرزمین، مقبره، گرگینی، دیواره کپری و پاشلی در اطراف شهرهای عمده کشور برپا شد (پیران، ۱۳۶۶: ۳۳). جمعیت سکونتگاه‌های غیررسمی در کشور ما رقم قابل توجهی را نشان می‌دهد. در صورت بی‌توجهی به آنها، تبعات و عواقب اقتصادی، اجتماعی آن کل جامعه را دربر خواهد گرفت. امروزه این واقعیت برای همه پذیرفته شده است که شهر یک سیستم زنده و پویاست و وجود بیماری در بخشی از این سیستم، به سلامت کل آن آسیب خواهد رساند. از این رو توجه به راه کارهای ساماندهی این سکونتگاه‌های بیمارگونه، بسیار اهمیت داشته و بررسی حاضر نیز در همین راستا انجام می‌پذیرد.

در این مطالعه موردی، به بررسی نوع برداشت‌های مردم و دلایل تغییر آنها نسبت به مدیریت موجود و میزان تمایل به مشارکت سازمان یافته با مدیریت شهری، تغییرات و علل زمینه ساز آن، در یکی از سکونتگاه‌های مهم غیررسمی در حوزه کلان شهری تهران، بنام اسلامشهر، پرداخته شد. سوالات اساسی در این پژوهش آن است که نوع مداخله و نحوه عملکرد مدیران شهری، چه تاثیری بر میزان اعتماد و مشارکت مردم در بهبود آثار این پدیده خواهد داشت؟ هدف از این پژوهش، دستیابی به راهکارهایی است که می‌توانند میزان اعتماد و مشارکت مردم نسبت به مدیریت شهری را افزایش دهد و نیز درک اینکه مدیریت شهری با چه اقداماتی و چگونه می‌تواند در جلب مشارکت این ساکنان موفق بوده و از این سرمایه اجتماعی برای ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی آنان بهره جوید. در این بررسی علمی، ابتدا به مبانی نظری رویکردهای حل مساله اسکان غیررسمی پرداخته شد که از آن جمله، بر روی شیوه‌ها و رویکردهای مشارکت محور تاکید گردید. بنا به دلایلی از جمله اهمیت تهران بعنوان پایتخت و سکونتگاه‌های غیررسمی که اطراف آن رشد یافتند، محدوده مورد مطالعه یعنی اسلامشهر برگزیده شد. در همین راستا میزان و نحوه دخالت مدیریت شهری بویژه شهرداری در طول زمان پیگیری شد. برای بررسی تغییرات اعتماد و تمایل مشارکتی مردم، پرسشنامه‌هایی تهیه و در دو دوره مختلف بین ساکنین توزیع گردید و ضمن انجام تحلیل آماری، در انتها نتایجی از آن استخراج شد.

## مبانی نظری و تجربی

### مفهوم سکونتگاه‌های غیررسمی

برای توصیف سکونتگاه‌های فقیرنشین، اصطلاحات بسیار متنوعی بکار رفته است که هر یک نشان دهنده جنبه‌ای از ویژگی‌های این سکونتگاه‌هاست. از جمله می‌توان سکونتگاه-های خودانگیخته (spontaneous)، غیررسمی (informal)، مهارگسیخته (uncontrolled)، موقتی (makeshift)، نامنظم (irregular)، غیرقانونی (illegal)، خودیار (self help)، حاشیه-ای (marginal)، پیرامونی (peripheral)، آلونک (shanty town) و سکونتگاه‌های کم درآمد (low income settlements) را برشمرد (پاتر و لوید، ۱۳۸۴: ۲۱۳). در مجموع، اسکان غیررسمی به مثابه یکی از چهره‌های بارز فقر شهری تعریف شده است که درون یا مجاور شهرها (بویژه شهرهای بزرگ) به

در اواخر دهه ۱۹۷۰ یک شیوه جدید از جانب بانک جهانی و سازمان ملل متحد و مؤسسه بین المللی ایالات متحده (USAFD)<sup>۸</sup> به تدریج اتخاذ شد که بر اساس آن، دولت ها زمینه و تسهیلات بهبود شرایط فقرا را شکل داده و این اجتماعات فقیر هستند که خود، راه ارتقای خود را می یابند. در واقع توانمندسازی، ایجاد چارچوب های قانونی، نهادی، اقتصادی، مالی و اجتماعی برای افزایش کارایی اقتصادی و کارآمدی اجتماعی در توسعه بخش مسکن است (Pugh, 2002). (328 ارتقابخشی همراه با توانمندسازی اجتماعات محلی، رهیافتی نوین برای حل مسأله فقر شهری است که دیگر مهندسی ساختمان و تنها، تزریق منابع مالی را راهگشا نمی-داند، بلکه بر مهندسی اجتماعی با حمایت و تسهیل بخش عمومی و سازمان های غیردولتی و محلی و مشارکت فعال افراد جامعه محلی نیز، تأکید فراوان دارد (هادیزاده بزاز، ۱۳۸۲: ۳۷). این رویکرد، کاملاً مشارکتی بوده و با نقش فعال خود ساکنین معنی می یابد. در مجموع برای برخورد با مساله اسکان غیررسمی، چهار رهیافت عمده به شرح جدول شماره ۱ مطرح می باشند:

جدول شماره ۱- رهیافت ها و راه کارهای حل مشکل اسکان غیررسمی

پدیده را باید ریشه کن نمود.	با نگرش محافظه کارانه
پدیده را باید رها کرد	با نگرش لیبرال
پدیده را باید ریشه ای حل نمود	با نگرش رادیکال
پدیده باید اصلاح شود	با نگرش اصلاح گرا

صرافی، ۱۳۸۲: ۲۷۰

شکلی خودرو، فاقد مجوز ساختمان و برنامه رسمی شهرسازی با تجمعی از اقشار کم درآمد و سطح نازل کمیت و کیفیت زندگی شکل می گیرد و همان پدیده ای است که با عناوینی چون حاشیه نشینی، اسکان غیررسمی، سکونتگاه های خودرو و نابسامان و اجتماعات آلونکی خوانده می شود (صرافی، ۱۳۸۱: ۵).

### سابقه شکل گیری در کشور

در کشور ما پس از اصلاحات ارضی و از سال های ۴۵-۱۳۴۰ به بعد، مهاجران رانده از محیط روستا در محدوده شهرها، در اراضی بایر و غصبی و با مواد و مصالح خاص از قبیل حلبی، حصیر، لاستیک فرسوده، خشت و گل با همیاری یکدیگر سکونتگاه های غیربهداشتی و فاقد خدمات و تسهیلات زیربنایی و رفاهی برپا کرده و در آلونک های کثیف و ناسالم زندگی نمودند (حاج یوسفی، ۱۳۸۲، ص ۱۸۰). اگرچه سابقه شکل گیری سکونتگاههای فقیرنشین در شهرهای بزرگ ایران به پیش از دوران پهلوی باز می گردد، به گونه ای که عبدالغفار در ۱۲۴۶ هـ ق از ده درصد جمعیت تهران سخن به میان می آورد که زندگی شان با استانداردهای متعارف زندگی متفاوت بوده است (خاتم، ۱۳۸۲: ۲) ولی نخستین زاعه ها به مفهوم امروزی در سال های ۱۳۲۵-۱۳۲۰ در ویرانه های آجرپزی جنوب تهران پای گرفت (حاج یوسفی، ۱۳۸۱: ۱۵).

### رویکردها و پیشینه حل مسأله در جهان و ایران

از اوایل قرن بیستم که مسئله سکونتگاه های غیررسمی مورد توجه جدی قرار گرفت رویکردهای مختلفی برای حل مسئله اسکان غیررسمی در دستور کار قرار گرفت. عمده این رویکردها در ادامه می آیند:

الف - نادیده گرفتن<sup>۱</sup>، ب - حذف و تخلیه اجباری<sup>۲</sup>، ج - خودیاری<sup>۳</sup>، د - مسکن عمومی<sup>۴</sup>، ه - مکان و خدمات<sup>۵</sup>، و - ارتقا بخشی (بهبودی)<sup>۶</sup> و ی - توانمندسازی<sup>۷</sup>.

<sup>۱</sup> negligence

<sup>۲</sup> force eviction

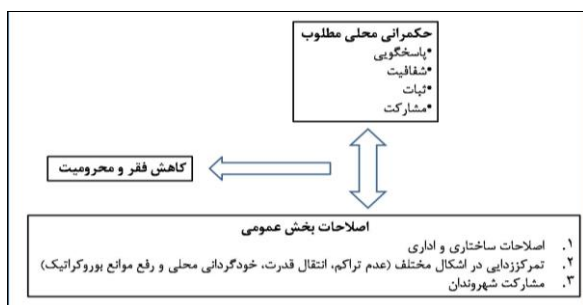
<sup>۳</sup> self helping

<sup>۴</sup> public housing

<sup>۵</sup> site and service

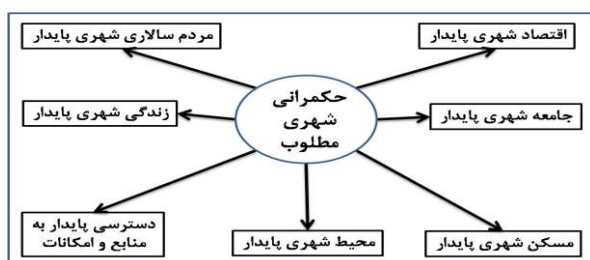
<sup>۶</sup> upgrading

<sup>۷</sup> Enabling



نمودار شماره ۱: رابطه اصلاحات اداری، حکمرانی محلی مطلوب و کاهش فقر؛ منبع: Brillantes, 2002: 9

همچنین حکمرانی محلی مطلوب در پهنه شهری، پیوند نزدیکی با رفاه و کیفیت زندگی جامعه محلی دارد و شهروندان در پرتو آن می توانند از مسکن مناسب، امنیت شغلی، آب سالم، تعلیم و تربیت و سایر امتیازات رفاهی برخوردار شوند (نمودار شماره ۲).



نمودار شماره ۲: حکمرانی شهری مطلوب و توسعه پایدار شهری؛ منبع: Hall, 2000: 165

در پرتو شرایط حکمرانی محلی مطلوب می توان به توانایی های همه افراد از جمله کم درآمدها ارزش و اعتبار داد و لذا توسعه ای حقیقی و پایدار را برای شهرها متصور شد. زیرا بخش جامعه ی مدنی که شامل مردم مختلف است، زمینه های شکوفایی خود را می یابد (نوابخشی و ارجمند، ۱۳۸۸: ۱۲۴-۱۳۳).

#### نقش شهرداری ها در رویکرد مشارکتی

طبق نظرات ارائه شده از سوی صاحب نظران (ر.ک به: صادقی، ۱۳۸۸؛ صرافی، ۱۳۸۲ الف و ب)، کارآمدترین روش برای رفع مشکلات سکونت گاه های غیررسمی، طرح بهسازی و ساماندهی سکونت گاه های غیررسمی با رویکرد توانمندسازی و مشارکت مردم است. این فرایند علاوه بر فضاهای کالبدی و

مجموعه تجربیات، سیاست ها و رویکردهای بکار گرفته شده در برخورد با سکونتگاه های غیررسمی در ایران بطور خلاصه در جدول شماره ۲ آمده است:

جدول شماره ۲: رویکردهای اصلی بری حل مساله اسکان غیررسمی در ایران

سیاست/رویکرد	مصادق	دوره اصلی رواج	نتیجه
نادیده گرفتن	جنوب تهران	پیش و پس از انقلاب	رشد سکونتگاههای غیررسمی
پاکسازی	جنوب تهران - خاک سفید	دوره انقلاب دهه هفتاد	جابجایی خانوارها تشکیل محله های جدید
مسکن عمومی	کوی نهم ابان	در دوران مختلف بویژه پس از انقلاب	فروش و واگذاری مسکن از سوی کم درآمدها
سیاستهای بخشی مختلف مسکن	قانون تامین مسکن کم درآمدها (۱۳۷۲)	پس از انقلاب	عدم پوشش مناسب نبود ارزیابی مشخص
مکان خدمات و آماده سازی	تمام شهرهای ایران	دهه ۱۳۶۰	عدم پوشش کم درآمدها
شهرهای جدید	کلانشهرها	دهه ۱۳۶۰ و اوائل هفتاد	عدم جذب و شمول فقرا
بهسازی و توانمندسازی	بندرعباس - کرمانشاه و زاهدان	دهه ۱۳۸۰	-

ایراندوست، ۱۳۸۸: ۱۷۴

**حکمرانی مطلوب، زمینه تحقق رویکرد مشارکتی حکمرانی مطلوب و یا به تعبیری مدیریت بهینه، رویکردی نوین در اداره امور عمومی است که در قلمروهای فراملی، ملی و محلی کاربرد گسترده ای یافته است و رابطه مطلوب و متعالی دولت و جامعه از نتایج آن است. در شرایط حکمروایی مطلوب، به نیازهای محلی توجه می شود و صدای ضعیف ترین و فقیرترین افراد نیز شنیده می شود. لذا همواره نوعی امید به حداقل رساندن فقر وجود دارد (نمودار شماره ۱).**

بعد محلی، بر عهده ستاد اصلی شهرداری است. در سطح سوم نیز که سطح اجرایی است و بیشتر به عملیات فنی و اجرایی توجه دارد، از وظایف سازمان‌های اجرایی شهرداری است. وظیفه وزارت کشور، سازمان شهرداری‌ها وزارت مسکن و شهرسازی است که تطابق سطوح محلی، منطقه‌ای و ملی را با همدیگر تضمین و مکانی‌های لازم آن را جهت هماهنگی و تطابق پیش‌بینی نمایند. البته آنچه مسلم است، وجود نکات و موارد مهم و کاربردی زیادی در زمینه بهسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی است، اما آنچه باعث عدم اجرای آنها می‌شود، سوء مدیریت و متولی نامشخص آن است. در واقع، علیرغم وجود طرح‌ها و برنامه‌های جامع و کاملی، اجرای این طرح‌ها و برنامه‌ها همواره با مشکل مواجه بوده است. تحقق مدیریت واحد شهری که انتظار و خواسته همه مدیران و متخصصین جامعه است، در شهرهای ما محقق نگردیده است. اعتقاد بر این است که شورای شهر و شهرداری می‌توانند بدنه مدیریتی مناسبی برای این راه دشوار باشند.

### معرفی محدوده مطالعه

اسلامشهر یکی از شهرهای واقع در حوزه کلانشهر تهران، از زمان شکل‌گیری، با چالش اسکان غیررسمی مواجه بوده است. محله میان‌آباد در جنوب شهر اسلامشهر و جنوب کمربندی الغدیر قرار دارد (نقشه شماره ۲). این محله در سال ۱۳۸۵ نزدیک به ۲۴ هزار نفر جمعیت داشته و در پایان سال ۱۳۸۶ و ابتدای سال ۱۳۸۷، حدود ۴۵ هزار نفر در میان‌آباد زندگی می‌کردند. مهمترین محله از محلات شهر اسلامشهر از نظر دارا بودن مسئله اسکان غیررسمی است. از ابتدا، روستایی کوچک بوده که به دلیل مهاجرت‌های گسترده در دهه‌های قبل، به صورت سکونتگاه نسبتاً بزرگی درآمده است و از زمان الحاق آن به محدوده شهر اسلامشهر، اهمیت فزاینده‌ای در میان محلات شهر پیدا کرده است. این محله با فاصله‌ای در حدود ۱ کیلومتر به کمربندی الغدیر در شمال محدود می‌شود و سراسر محدوده‌های دیگر این محله را اراضی بایر و زمین‌های با کاربری کشاورزی دربرگرفته است. بافت آن به گونه‌ای است که در آن، سکونتگاه‌ها بصورت فشرده و نامنظم در قسمت مرکزی محله

فیزیکی، مستلزم توجه به فضاهای غیر کالبدی نیز است و دولت، شوراها و شهرداری‌ها وظیفه دارند تا از طریق زیرساخت‌های شهری و ارائه تسهیلات و نیز قانونمند کردن و تعیین تکلیف مالکیت زمین در سکونتگاه‌های غیررسمی در جهت بهسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی حرکت کنند. از سویی لازم است که به ساختار حاکمیت شهری در ایران و جایگاه دولت، شورای شهر و شهرداری در آن، بعنوان مهمترین نهادهای محلی، بیشتر از این پرداخته شود. مهمترین امر در بهسازی سکونتگاه‌های غیررسمی، توجه به تقویت نقش نهادها در سطح محلی است؛ یعنی از وظایف اصلی نهادهای محلی، مطالبه بهسازی سکونتگاه‌های غیررسمی از دولت مرکزی، و تسهیل آن است. چراکه اگر این انگیزه در سطح محلی وجود داشته باشد، بطور حتم باعث ایجاد انگیزش در ورود به سطوح منطقه‌ای و ملی در بحث سکونتگاه‌های غیررسمی خواهد شد. درحالی که مواردی از جمله سیاست‌گذاری، حمایت‌گری، ظرفیت‌سازی، ایجاد انگیزش و نظارت، مهمترین وظایف کنشگران سطوح دولتی و خصوصی است. سازمان‌های محلی را می‌توان به سازمان‌های محلی سنتی، بازارگرا و جامعه‌گرا تقسیم نمود. بهترین نوع حکومت محلی، سازمان‌های جامعه‌گرا هستند که مردم و شهروندان در آن بازیگران اصلی اند و در اجرای سیاست‌گذاری‌ها، رضایت همه مردم و اقبال جامعه شرط است و گروه‌های اجتماعی محلی، نقش اساسی دارند.

ورود به بحث سکونتگاه‌های غیررسمی در سه سطح نهادی، سازمانی و اجرایی، امکان‌پذیر و موثر است. در سطح نهادی، فرایندهای تصمیم‌گیری، سیاست‌گذاری، هماهنگی و جلب مشارکت، بطور مشخص، در حیطه وظایف شورای شهر است که بتواند آنها را بخوبی ایفاء نماید و سایر سازمان‌ها را چه بصورت رسمی و چه غیررسمی هماهنگ کند و به عنوان منتخبین مردم بتواند اعتماد مردم در بافت‌های غیررسمی را به برنامه‌ها و اقدامات جلب کند. در سطح سازمانی، وظایفی چون تصمیم‌سازی، برنامه‌ریزی و تجهیز منابع مطرح است، که در

زمانی در محدوده زمستان ۱۳۸۶ و بهار ۱۳۸۷ نسبت به هم مقایسه گردد. در انتها با جداول فراوانی و تحلیل اسپیرمن، نتایج قابل استنادی حاصل گردید.

### یافته های پژوهش و تحلیل آن

در طول دوره پژوهش، شهرداری در محدوده اختیارات و توانایی های خود توانسته اقدامات اعتمادسازانه و مثبتی را انجام دهد که از اولین و مهمترین آنها این است که محدوده اسکان غیررسمی میان آباد یا به بیانی کل این محله بزرگ، در محدوده خدماتی و قانونی شهر وارد گشت. همچنین شهرداری اقدام به روکش کردن معابر، تنظیف جوی ها و کوچه ها و از این قبیل نموده داده است. در مجموع، وضعیت دریافت و برخورداری مردم محدوده مورد مطالعه از خدمات شهروندی تا اندازه درخور توجهی بهبود یافت. نظرها و مواضع مردم نسبت به مدیریت شهری، در دوره دوم نسبت به دوره اول، گرایش به سمت مثبت داشته است (جدول شماره ۳) که این خود می تواند از نتایج عملکرد شهرداری در حوزه خدمات رسانی باشد.

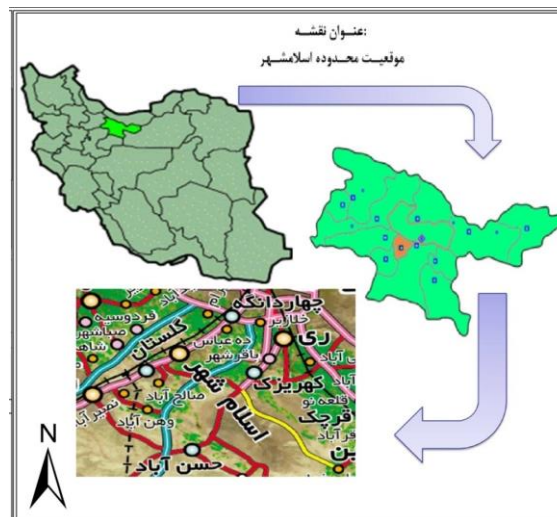
جدول شماره ۳: ارزیابی مردم از کیفیت خدمات ارائه شده از جانب مدیریت شهری

نوع ارزیابی	بسیار خوب	خوب	متوسط	ضعیف	بسیار ضعیف
دوره اول	۲	۵	۱۸	۴۷	۲۸
دوره دوم	۹	۱۱	۴۱	۲۴	۱۵

منبع: برداشت میدانی

به موازات تغییر نگاه مردم نسبت به مدیریت شهری، میزان تمایل به مشارکت آنان نیز تغییر کرده، یعنی در دوره دوم، تمایل افراد برای مشارکت، نسبت به دوره اول بیشتر شده است. ۱۷ درصد، تمایل شان در گذشته بیشتر بوده، ۲۹ درصد، فرقی بین گذشته و اکنون نداشته و در مقابل، ۵۴ درصد ابراز داشتند تمایل شان اکنون بیشتر است.

تمرکز یافته و تراکم فشرده مسکونی و انسانی در آن دیده می شود. محله میان آباد که در فاصله ۴ کیلومتری شرق شهر اسلامشهر واقع شده است در ارتفاع ۱۰۵۰ کیلومتری از سطح دریاهای آزاد قرار دارد (رای فن، مهندسين مشاور و شهرساز، ۱۳۷۸؛ ۱۰).



نقشه شماره ۱: موقعیت اسلامشهر

### روش تحقیق

این پژوهش با روش توصیفی-تحلیلی و با کمک روش های آماری، تحلیل همبستگی اسپیرمن و نرم افزار spss انجام شده است. آمار و اطلاعات لازم در این پژوهش با روش های مختلفی تهیه گردید. در مطالعات نظری و پیشینه، از روش کتابخانه ای استفاده شد. ضمن آنکه بخش قابل توجهی از اطلاعات از روش میدانی بویژه با پرسشنامه جمع آوری گردید. برای انتخاب نمونه با توجه به تعداد اعضای جامعه نمونه محله (حدود ۴۰ هزار نفر و ۸ هزار سرپرست خانوار) ابتدا به انتخاب نمونه راهنما (pilot samle) بر اساس صفت آماری تمایل و عدم تمایل به مشارکت با مدیریت شهری، اقدام شد. با توجه به نسبت ۶۷ درصد تمایل و ۳۳ درصد عدم تمایل (۲۰ از ۳۰ و ۱۰ از ۳۰)، با سطح اطمینان بالای ۹۵ درصد (۰٫۹۵۴) و  $t$  برابر با ۲، با استفاده از روش برآورد نمونه در توزیع های دوجمله ای، تعداد سرپرستان خانوار مورد پرسشگری، ۳۹۶ بدست آمد که در نهایت، ۴۰۰ مورد در نظر گرفته شد. برای بررسی تغییرات زمانی میزان تمایل مشارکت و بررسی میزان اثرگذاری اقدامات شهرداری در آن، تعدادی از سؤالات پژوهش، در دو دوره مختلف از نمونه های ثابت (سرپرستان خانوار) پرسیده شده است تا تغییرات



### جدول شماره ۶: میزان تمایل به مشارکت سازمان یافته با مدیران و برنامه ریزان

میزان تمایل به مشارکت سازمان یافته با مدیران و برنامه ریزان	بسیار کم	کم	متوسط	زیاد	بسیار زیاد
دوره اول (زمستان ۱۳۸۶)	29	31	25	9	6
دوره دوم (بهار ۱۳۸۸)	16	18	33	19	14

منبع: برداشت میدانی

برای اثبات وجود همبستگی بین متغیرها در این محله از آزمون های آماری استفاده شد. با توجه به وجود طیف های برابر و با در نظر گرفتن این موضوع که در محیط نرم افزاری SPSS بجای هر طیف، رقم متناظر با آن وارد گردیده است، لذا از آزمون همبستگی اسپیرمن<sup>۱</sup> استفاده شد که خلاصه نتایج آن در ادامه بیان می گردد. با توجه به جدول شماره ۷، میزان همبستگی بین دو عامل «ارزیابی از خدمات رسانی مدیریت شهری» و «اعتماد به مدیریت شهری» در حد ۰,۹۵۲ بدست آمده است. این عدد مثبت و نزدیک به یک (۱) است. این امر بیان کننده این واقعیت است که همبستگی زیاد و مثبتی بین دو عامل «ارزیابی از خدمات رسانی مدیریت شهری» و «اعتماد به مدیریت شهری» برقرار است. یعنی چنانچه فردی در عامل اول ابراز تمایل یا اظهار نظر مثبت و یا منفی کرده باشد، تصمیم و اظهار نظر وی در مورد عامل دوم نیز، به همان جهت مشابه (مثبت یا منفی) متمایل خواهد بود.

از لحاظ آماری نیز،  $p$ -مقدار آزمون، معناداری  $\rho$  (رو) که در جدول فوق، گزارش شده است، مقدار صفر (0) را نشان می دهد که چون در هر سطحی از  $\alpha$  (آلفا)، بعنوان مثال  $\alpha = 0,05$  (آلفا)،  $p$ -مقدار آزمون از  $\alpha$  (آلفا) کمتر است، بنابراین فرض صفر بودن  $\rho$  (رو) رد می شود. به بیانی دیگر فرض  $H_0$  رد می شود. لذا همبستگی بین دو عامل مذکور، بطور کامل معنی دار است. همچنین با توجه به جدول شماره ۸، بین دو عامل «ارزیابی از خدمات رسانی مدیریت شهری» و «میزان تمایل به مشارکت سازمان یافته با مدیریت شهری» همبستگی در حد ۰,۸۲۵ بدست آمده است.

چنین بنظر می رسد که تغییرات پدید آمده، بدلیل توجه بیشتر شهرداری و کمیت و کیفیت خدمات رسانی به این محله بوده است. برای پی بردن به میزان اعتبار این حدس، سوال دیگری از افراد با این مضمون پرسیده شد که آیا خدمات رسانی شهرداری و عملکرد آنرا در تغییر نگاه خود و تمایل به مشارکت با مدیریت شهری موثر می دانند یا خیر. ۸۷ درصد پاسخ مثبت و ۱۳ درصد پاسخ منفی دادند. همچنین میزان رضایت کلی مردم از عملکرد مدیریت شهری (جدول شماره ۴) و میزان اعتماد مردم محلی (جدول شماره ۵) که از پایه های اصلی مشارکت افراد است در این دو دوره، تغییرات آشکاری را از خود نشان می دهد. همچنین در مورد تغییرات زمانی میزان تمایل به مشارکت سازمان یافته با مدیریت شهری، در دوره دوم نسبت به دوره اول تغییرات مثبت و آشکاری نشان می-دهد (جدول شماره ۶).

### جدول شماره ۴: میزان رضایت کلی مردم از عملکرد مدیریت شهری

میزان رضایت مردم از عملکرد مدیریت شهر	بسیار کم	کم	متوسط	بالا	بسیار بالا
درصد در دوره اول	39	22	21	11	7
درصد در دوره دوم	19	14	29	27	11

منبع: برداشت میدانی

### جدول شماره ۵: میزان اعتماد و باور مردم نسبت به مدیریت شهری (زمستان ۱۳۸۶ تا بهار ۱۳۸۸)

طیف	بسیار کم	کم	متوسط	بالا	بسیار بالا
دوره اول (زمستان ۱۳۸۶)	38	27	19	12	4
دوره دوم (بهار ۱۳۸۸)	18	24	31	16	11

منبع: برداشت میدانی

<sup>1</sup> Spearman

جدول شماره ۹- میزان همبستگی بین اعتماد به مدیریت شهری و تمایل به مشارکت سازمان یافته با مدیریت شهری

			ETE.M ODI	TAM.MO SH
Spearman's rho	ETE.MO DI	Correlation Coefficient	1.000	.812(**)
		Sig. (2-tailed)	.	.000
		N	100	100
	TAM.MO SH	Correlation Coefficient	.812(**)	1.000
		Sig. (2-tailed)	.000	.
		N	100	100

\*\* Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed)

همچنین با توجه به جدول شماره ۱۰، میزان همبستگی بین دو عامل «رضایتمندی کلی از عملکرد مدیریت شهری» و «تمایل به مشارکت سازمان یافته با مدیریت شهری» در حد ۰٫۸۰۸ بدست آمده است. همانگونه که ملاحظه می‌کنیم، این عدد مثبت و نزدیک به یک (۱) است. این امر بیان کننده این واقعیت است که همبستگی زیاد و مثبتی بین دو عامل «رضایتمندی کلی از عملکرد مدیریت شهری» و «تمایل به مشارکت سازمان یافته با مدیریت شهری» برقرار است.

جدول شماره ۱۰- میزان همبستگی بین رضایتمندی از عملکرد مدیریت و تمایل به مشارکت سازمان یافته با مدیریت شهری

			REZ.AM AL	TAM.M OSH
Spearman's rho	REZ.AM AL	Correlation Coefficient	1.000	.808(**)
		Sig. (2-tailed)	.	.000
		N	100	100
	TAM.M OSH	Correlation Coefficient	.808(**)	1.000
		Sig. (2-tailed)	.000	.
		N	100	100

\*\* Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed)

جدول شماره ۷: میزان همبستگی بین ارزیابی خدمات رسانی مدیریت شهری و اعتماد به مدیریت شهری

			ARZ.KH AD	ETE.MO DI
Spearman's rho	ARZ.KH HAD	Correlation Coefficient	1.000	.952(**)
		Sig. (2-tailed)	.	.000
		N	400	400
	ETE.M ODI	Correlation Coefficient	.952(**)	1.000
		Sig. (2-tailed)	.000	.
		N	400	400

\*\* Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed)

جدول شماره ۸: همبستگی بین ارزیابی خدمات رسانی مدیریت شهری و میزان تمایل به مشارکت سازمان یافته با مدیریت شهری

			ARZ.KH AD	TAM.M OSH
Spearman's rho	ARZ.KH AD	Correlation Coefficient	1.000	.825(**)
		Sig. (2-tailed)	.	.000
		N	400	400
	TAM.M OSH	Correlation Coefficient	.825(**)	1.000
		Sig. (2-tailed)	.000	.
		N	400	400

\*\* Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed)

جدول شماره ۹ نشان می‌دهد میزان همبستگی دو عامل «اعتماد به مدیریت شهری» و «تمایل به مشارکت سازمان یافته با مدیریت شهری» در حد ۰٫۸۱۲ بدست آمده است. این عدد مثبت و نزدیک به یک (۱) است. لذا همبستگی زیاد و مثبتی بین دو عامل «اعتماد به مدیریت شهری» و «تمایل به مشارکت سازمان یافته با مدیریت شهری» برقرار است.



## نتیجه‌گیری

توانمندسازی نوعی نگرش به اسکان غیررسمی است که در آن دولت‌ها کوشش می‌کنند به جای طرز نگرشی مقابله و تخریب محیطی توانمند تحت شرایطی که مردم ساکن در محلات با استفاده از منابع تحت مالکیت خود و تولیدشان بتوانند راه حل‌هایی محلی برای مشکلات مسکن و سرپناه خود پیدا کنند. بر مبنای این نگرش سکونتگاه و سرپناهی که اقشار کم درآمد شهری با سرمایه خود احداث کرده‌اند، بخشی از سرمایه اقتصادی کل جامعه محسوب می‌شود که باید براساس برنامه‌ریزی مشارکتی و با تأکید بر جلب همکاری آنها در زمینه شناخت اولویت‌ها و راهکارها به ساماندهی انتظام‌بخشی این گونه سکونتگاه‌ها پرداخته شود.

بررسی نظری و تجربی حاضر نشان می‌دهد که شهرداری‌ها بعنوان فعال‌ترین و پرکارترین سازمان‌ها و نهادها که بیشترین برخورد و مواجهه را با تحولات شهری از جمله سکونتگاه‌های غیررسمی دارد، باید بیش از پیش بعنوان هدف آموزش‌های نحوه برخورد با اسکان غیررسمی قرار گیرد؛ زیرا نوع برخورد و عملکرد این نهاد، در سرنوشت فیزیکی، اجتماعی و اقتصادی سکونتگاه‌های غیررسمی بسیار موثر و مهم می‌باشد. همان‌گونه که نتایج بررسی موردی در محله میان‌آباد نیز تایید می‌کند، کیفیت عملکرد مدیریت شهری می‌تواند در تغییر نگاه مردم نسبت به مجموعه مدیریت شهری، در تغییر میزان اعتماد افراد به مدیریت شهری و در نهایت در میزان تمایل مردم به مشارکت با مدیریت شهری بسیار موثر باشد. لذا یکپارچگی، دقت بالا در انجام وظایف و نوع نگرش و برخورد مدیریت شهری با پدیده سکونتگاه‌های غیررسمی بسیار مهم و اساسی است.

باتوجه به اهمیت نقش و جایگاه این نهاد در ساماندهی و توانمندسازی سکونتگاه‌های غیررسمی، لازم است که دستگاه‌های مرتبط و نهادهای استانی و ملی، بیشترین تلاش خود را برای تغییر نگاه، آماده‌سازی و ظرفیت‌سازی در شهرداری‌ها در برخورد مناسب و مطلوب با ساکنان سکونتگاه‌های غیررسمی بکار گیرند. شهرداری‌ها نیز باید از توان و ظرفیت کلیه نهادهای محلی و فرامحلی، بخصوص اعضای ستاد توانمندسازی برای خدمات‌رسانی مناسب، جلب اعتماد و مشارکت افراد برای ساماندهی محیط‌های زندگی آنان بهره‌گیری نمایند. لذا پیشنهادات زیر قابل ارائه می‌باشد:

- تغییر نگاه مدیریت شهری و تقویت رویکردهای مشارکت جویانه در حل مشکل سکونتگاه‌های غیررسمی
- اعمال دخالت‌های مؤثر، بنیادی ولو کوچک در محلات غیررسمی جهت جلب اعتماد مردم
- گام برداشتن در جهت خدمات‌رسانی به عنوان اقداماتی اعتناده‌ساز در بین ساکنان این نواحی
- انجام برخی اقدامات عاجل و تعدادی از پروژه‌های پیشگام در راستای ساماندهی و توانمندسازی ساکنان این سکونتگاه‌ها



## منابع

۱. احمدیان، محمدعلی، ۱۳۷۱: حاشیه نشینی، مجله دانشکده ادبیات و علوم انسانی، دانشگاه مشهد، شماره سوم، سال ۲۵
۲. ایراندوست، کیومرث، ۱۳۸۸: سکونتگاه‌های غیررسمی و اسطوره حاشیه نشینی، انتشارات شرکت پردازش و برنامه ریزی شهری، چاپ اول، بهار
۳. بیات، آصف، سیاست‌های خیابانی، جنبش تهیدستان در ایران، مترجم: سید اسدالله نبوی جاشمی، نشر شیرازه، ۱۳۷۹
۴. پاتر، رابرت و لوید، ایونز، ۱۳۸۴: شهر در جهان در حال توسعه، ترجمه کیومرث ایراندوست و دیگران، انتشارات سازمان شهرداریها و دهیاریهای کشور
۵. پیران، پرویز ۱۳۶۶: شهرنشینی شتابان و ناهمگون- مسکن نابهنجار، قسمت دوم، اطلاعات سیاسی-اقتصادی، سال دوم، شماره ۱۵، دیماه
۶. حاج یوسفی، علی، ۱۳۸۲: پدیده حاشیه نشینی شهری قبل از انقلاب، مجموعه مقالات حاشیه نشینی و اسکان غیررسمی، انتشارات دانشگاه علوم بهزیستی توانبخشی
۷. حاج یوسفی، علی، ۱۳۸۱: حاشیه نشینی شهری و فرایند تحول آن، هفت شهر، سال سوم، شماره هشتم
۸. خاتم، اعظم، ۱۳۸۱: سهم مردم، سهم دولت در طرح های توانمندسازی و بهسازی محله، هفت شهر، سال سوم، شماره نهم و دهم
۹. رای فن، طرح توسعه و عمران حوزه نفوذ و تفصیلی اسلامشهر، جلد سوم
۱۰. شیخی، محمدتقی، ۱۳۸۰: جامعه شناسی شهری، انتشارات نور گیتی
۱۱. صادقی. یدالله، ۱۳۸۸: ساماندهی سکونتگاههای غیررسمی با تاکید بر مشارکت های مردمی: مورد: میان آباد اسلامشهر، پایان نامه کارشناسی ارشد جغرافیا و برنامه ریزی شهری، دانشگاه شهید بهشتی.
۱۲. صرافی، مظفر، ۱۳۸۲ الف: به سوی تدوین راهبرد ملی ساماندهی اسکان غیررسمی، از پراکنده کاری گزینشی تا همسویی فراگیر، در فصلنامه هفت شهر، سال سوم، شماره نهم و دهم
۱۳. صرافی، مظفر، ۱۳۸۲: بازنگری ویژگی های اسکان خودانگیخته در ایران: در جستجوی راهکارهای توانمندسازی، در مجموعه مقالات حاشیه نشینی و اسکان غیر رسمی، ج ۱، انتشارات دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی، ب، ۲۶۱-۲۷۲.
۱۴. صرافی، مظفر، ۱۳۸۱: به سوی نظری های برای ساماندهی اسکان غیررسمی- از حاشیه نشینی تا متن شهرنشینی، در فصلنامه هفت شهر، فصلنامه تخصصی عمران و بهسازی شهری، سال سوم، شماره هشتم، تابستان
۱۵. کلهرنیا، بیژن، ۱۳۸۲: دیدگاههایی درباره اصلاح ساختارهای ناسازگار ناشی از حاشیه نشینی شهری (با نگرش به تجارب کشورهای جنوب آسیا)، مجموعه مقالات حاشیه نشینی و اسکان غیررسمی، انتشارات سازمان بهزیستی
۱۶. نوابخش، مهرداد و ارجمند، اسحق، ۱۳۸۸: مبانی توسعه پایدار شهری، انتشارات جامعه شناسان
۱۷. هادیزاده بزاز، مریم، ۱۳۸۲: حاشیه نشینی و راهکارهای ساماندهی آن در جهان، انتشارات شهرداری مشهد
18. brillantes. J.r. aex. B. (2002), decentralization and power shift: an imperative for good governance, asian resource center for decentralization, available at: online, www. Decentralization. Ws/publication.asp
19. Hall, peter, & Ulrich Pfeiffer (2000), urban future 21, a global agent for twenty-first century cities, e&fn spon London
20. Pugh, cedric, squatter settlements, their sustsnability, architectural contributions, and socio-economic roles, in: cities, vol 17, no5, 2003



# Urban informal settlements management with Public participation

Nematollah anvari<sup>1\*</sup>

Received: 2017/08/30

Accepted: 2017/11/21

## Abstract

Informal settlements in most countries as a problem and considered an unacceptable phenomenon. City managers interact with residents of informal settlements are favorable and constructive. In this paper, the change of attitude and behavior towards informal settlements in urban management is emphasized. The aim is to establish relationships between people and management practices to be reviewed in the light of informal settlements and the possibility of organizing public participation to be determined. The question is what type of intervention and municipal managers' performance impact on people's confidence and participation and Is the urban management performance will improve informal settlements?

Statistical population includes people living in the Mianabad, Eslamshahr. Eslamshahr is located in Tehran metropolitan area. The Mianabad neighborhood is most important informal settlements in the city of Eslamshahr. 400 was sampled and checked on it in two different periods (2007 and 2009) and then analysis was performed with software spss and excel.

The results show positive effects in two periods of time. Positive assessment of the quality of municipal management services increased from 7 to 20 percent. People's satisfaction was changed from 18 to 38 percent. The trust and confidence of the people towards the urban management had risen from 16 to 27 percent. Also the tendency for individuals to participate in the organization of neighborhoods rose from 15 to 33 percent.

**Key words:** Management , Urban Informal settlements; Public participation

<sup>1\*</sup>- PhD Student of Geography and Rural planning

mpournabavi@yahoo.com

