**« ارزیابی قانون به‌ مثابة ابزار حکمروایی در سکونتگاه‌های غیررسمی »**

**نمونة مطالعه: کمپ بی سربندر- بندر امام خمینی**

**چکیده:**

سکونتگاه‌های غیررسمی، حلبی‌آبادها، زورآبادها، گودنشین‌ها، حاشیه‌نشینی، بخشی از بافت‌های مسئله‌دار و فرسوده ایران را شکل داده‌اند. بخشی از شهر که دارای معضلاتی همچون مشکلات اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، بهداشتی و آموزشی است که به نوعی فقر شهری را به نمایش می‌گذارد. ایجاد این سکونتگاه‌ها که از معضلات مدیریت شهری نیز محسوب می‌شوند، علل گوناگون دارد و همین امر آن‌ها را به مسائل چندبعدیِ بغرنج تبدیل کرده است. اما یکی از مهم‌ترین علل مسبب آن، به مدیریت کشور بر می‌گردد. حکمرانی کشور به‌ویژه در بخش اقتصاد، در ایجاد، تداوم و یا حل این معضل شهری بسیار موثر است. بنابراین ابزار حکمرانی یعنی «قانون» می‌تواند بسیار موثر باشد لذا در این پژوهش با روش جمع‌آوری اطلاعات و اسناد کتابخانه‌ای و روش پژوهش، تحلیل آن‌ها در ترکیب با مصاحبه کارشناسان و مردم در بازدید میدانی، به دنبال بررسی علل مرتبط با این معضل ایجاد شده در دل قوانین هستیم. بنا بر یافته‌های این پژوهش، ابزار قانون به عنوان یکی از علل اساسی نیز باعث ایجاد و یا تشدید سکونتگاه‌های غیررسمی در موضع ایجاد، تشدید و تداوم، و راه برون‌رفت آن شده است. بنابراین با شناخت خلاءهای قانونی و تنقیح آن می‌توان گام موثری در راه حل معضل سکونتگاه‌های غیررسمی برداشت.

**کلمات کلیدی:** قانون و مقررات، سکونتگاه غیررسمی، مالکیت زمین، حکمرانی، کمپ ب سربندر.

**بیان مسئله:**

یکی از مهمترین عوامل تعیین کیفیت زیست انسان، کیفیت مسکنی است که در آن زندگی می‌کند چرا که نیاز به مسکن، یکی از پایه‌ای ترین نیازهای بشر از ابتدای خلقت بوده و هست و دسترسی به آن از پایه‌ای ترین حقوق انسان در جوامع مدنی محسوب می‌شود. حقی که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز منعکس شده است. اما با وجود این حقِ بدیهی، ابتدایی، قانونی، عرفی و شرعی همچنان شاهد زیست نامطلوبی با عنوان «سکونت غیررسمی» در ایران هستیم. سکونتگاه‌های غیررسمی یکی از اصلی ترین نمودهای فقر اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، بهداشتی و آموزشی است که ناترازی سطح زیست شهری را نمایان می‌کند. سکونتگاه های غیررسمی که از اقسام بافت های فرسوده و مسئله دار محسوب می‌شوند، حاصل توسعه نامتوازن شهری است. هر چند نمی‌توان انواع بافت فرسوده (فرسوده میانی، تاریخی و غیررسمی) را به دلیل تفاوت در ماهیت و چالش های موجود هر یک با یکدیگر مقایسه کرد اما این نوع از بافت فرسوده را شاید بتوان پیچیده ترین و مسئله دار ترین نوع آن دانست چرا که در کنار چالش هایی همچون نفوذناپذیری معابر و ناپایداری سازه و ریزدانگی، در این نوع بافت شهری، «مسئله مالکیت زمین» نیز مطرح است.

در واقع آن چه باعث شده این سکونتگاه‌ها، غیررسمی انگاشته شوند، عامل «مالکیت زمین» است. ساکنان این املاک، از نظر قانونی صاحب ملک خویش نیستند بلکه بخشی از زمین را به نوعی مصادره کرده و کلونی در آن تشکیل داده‌اند. علل ایجاد این سکونتگاه‌ها متعدد است اما آن‌چه به‌وضوح در این سکونتگاه‌ها دیده می‌شود، فقر اقتصادی است. کنترل فقر نیز نیازمند مدیریت صحیح منابع و توزیع متناسب آن در میان همه مردم است. بنابراین علل اصلی را می‌بایست در مدیریت کشور یافت که متناسب با سه قوا، در سه سطح قانون گذاری (مجلس شورای اسلامی در صدر مهره‌های موثر قانون گذاری و دیگر سازمان‌ها و ارگان‌های قانون گذار)، اجرا و مدیرت (قوه مجریه در صدر آن دولت و دیگر ارگان و سازمان‌های وابسته) و نظارت بر حسن اجرای قانون توسط مجری (قوه قضایی) می‌باشد. بحث دربارة تاثیر حکمرانی قانون بر اقتصاد کلان کشور و مصداق فقر شهری آن، فراتر از حوصله و موضوع این پژوهش است چراکه این مسئله ابعاد بسیار گوناگون دارد. چنان‌چه دایرة پژوهش را تنها به تاثیر قوانین از حیث مالکیت زمین و برخورد قانونیِ فضا (تاثیر قوانین بر مباحث مرتبط با مدیریت فضا) با سکونت غیررسمی محدود کنیم، موضوع این پژوهش محقق خواهد شد. بنابراین آن‌چه مسئلة اصلی پژوهش پیش‌رو است، تاثیر قوانین بر سکونتگاه‌های غیررسمی است که در آن قوانین طبق دو کلیدواژة «مالکیت زمین» (به‌عنوان عامل ممیزة سکونت غیررسمی از دیگر نوع سکونت) و «سکونتگاه غیررسمی» گزینش و سپس تحلیل می‌شوند.

**سوال پژوهش:**

قوانین چگونه می‌تواند بر سکونتگاه‌های غیررسمی تاثیر بگذارد؟ این تاثیرگذاری بر چه مواضعی اعمال خواهد شد؟

**روش تحقیق:**

این پژوهش به دلیل ماهیت آن نیازمند مطالعه کتابخانه‌ای قوانین و اسناد است. به این منظور قوانین و مقررات و اسنادی که متناسب با کلیدواژه‌های پژوهش (زمین، مالکیت زمین، سکونتگاه‌های غیررسمی و نوسازی آن‌ها)، بر سکونتگاه‌های غیررسمی به صورت مستقیم یا غیرمستقیم اثر گذاشته‌اند از میان متون قانونی استخراج، تحلیل و دسته‌بندی شده‌اند. بنابراین روش جمع‌آوری داده‌ها، مطالعه اسناد کتابخانه‌ای و روش تحقیق آن مبتنی بر تحلیل، دسته‌بندی و استدلال این داده‌هاست. در تکمیل روند پژوهش با مصاحبه با ساکنین (ذی‌نفعان برنامه‌ها و قوانین شهری)، کارشناسان و مدیران شهری به تاثیر قوانین بالادست بر زندگی سکونتگاه غیررسمی کمپ ب پرداخته شد و مصادیقی از مشاهده میدانی سربندر به عنوان تایید بر مدعای استدلال‌های صورت گرفته بیان شده است. مصاحبه نیمه‌ساختاریافته با ساکنین، کارشناسان و مدیران شهری، در فهم، صحت‌سنجی و میزان اجرای صحیح و کامل قوانین در ورطة عمل و میزان کارآیی قوانین در واقعیت به روند پیش‌برد پژوهش کمک کرده است. بنابراین روش جمع‌آوری داده‌ها، مطالعة اسناد و مدارک کتابخانه‌ای و روش تحقیق آن بر پایه استدلال، تحلیل و دسته‌بندی قوانین به دست آمده حاصل از پردازش داده‌های کتابخانه‌ای قوانین، مصاحبه‌ها و بازدید میدانی است که به نوعی روش تحقیق ترکیبی (Mixed Methode) می‌باشد.

در بخش بحث اصلی ابتدا مبانی‌نظری درباره بافت فرسوده و سکونتگاه غیررسمی بیان شده است. در بخش بعدی با بیان قوانین موجود به دو نقطه عطف پرداخته می‌شود که مسئله زمین و مالکیت آن را در ایران با تحولی عظیم مواجه کرد: اصلاحات ارضی با تمرکز بر توسعه کشاورزی و سپس توسعه نفتی به عنوان نخستین توسعه بزرگ ملی موثر بر زمین. با تحلیل و بررسی قوانین موجود از ابتدا تا کنون، آن دسته از قوانینی که مستقیم و یا غیرمستقیم بر زمین، مالکیت آن و سکونتگاه غیررسمی موثر بوده‌اند بررسی، تحلیل و سپس دسته‌بندی می‌شوند تا اساس پژوهش پیش‌رو قرار گیرند.

در آخر نیز برپایة تحلیل‌های صورت گرفته، مواضع این اثر شناسایی و در نهایت فهرستی از علل ناکارآمدی قوانین که بر مسئلة سکونت غیررسمی موثر بوده‌اند بیان شده است و نخستین گام یعنی مسئله‌شناسی در مسیر حل مشکل برداشته شده است.

**مبانی نظری:**

**1. بافت فرسوده**

بافت فرسوده، بافت ناکارآمد، بافت مسئله‌دار و یا اسامی متعددی که در ادبیات نوسازی کشور وجود دارد، همگی به یکی از دشوارترین و پیچیده‌ترین معضلات شهری اشاره دارند. طبق تعریفی که شورای عالی معماری و شهرسازی (1385) ارائه می‌دهد، بافت فرسوده محدوده‌ای از شهر است که اغلب پلاک‌های آن (بیش از 51 درصد) همزمان دارای سه ویژگی ریزدانگی (پلاک‌های زیر 211 مترمربع)، نفوذناپذیری (معابر با عرض کمتر از 6 متر) و ناپایداری سازه (فقدان اسکلت بتنی، فلزی، ترکیبی و یا هرگونه سازه مستحکم) است (شورای عالی معماری و شهرسازی، 1385). بافتی که بیش از 50 درصد آن همزمان هر سه شرط را دارا باشد، «بافت فرسوده شهری مصوب» نامیده می‌شود. هرچند همین تعریف در سطح مدیریت و راهبرد، تعریفی اشتباه است چرا که در زمان بروز مخاطرات همچون زلزله، سیل و...، تنها شاخصی که باعث بروز خسارات جانی و مالی و تخریب این بناها می‌شود، ناپایداری سازه است و چنان چه تنها این شاخص را ملاک قرار دهیم، با وخامت اوضاع بیش از آن چه در آمار بافت فرسوده مصوب که طبق تعریف مذکور بیان می‌شود، مواجه خواهیم شد. اما در سطح اقدام و اولویت‌بندی مدیریت اختصاص منابع و نیروی انسانی، می‌تواند کارساز باشد (چون دولت توان محدود دارد باید آن را اولویت‌بندی کند که در سطح اقدام روشی صحیح است) اما در سطح مدیریتی و راهبردی، آماری نادقیق از وخامت اوضاع است که مسئله‌شناسی را دچار اشتباه می‌کند.

بافت‌های فرسوده مسئله‌دار بنا به ویژگی‌های مختلفی که دارند، دارای معضلات پیچیده متفاوت اعم از کمبود خدمات و زیرساخت‌های شهری، عدم امنیت و وجود مناطق ناایمن و بزه‌خیز، چندپارگی اجتماعی-فرهنگی و نبود هویت، فقر اقتصادی، تسخیر املاک توسط اتباع غیرقانونی و یا زیست چند خانوار در یک واحد مسکونی و... نسبت به دیگر محدوه‌های شهری هستند. و همین امر این بافت‌ها را به یکی از مشکل‌دارترین و پیچیده‌ترین بخش‌های شهرها تبدیل کرده است.

محله‌های ناکارکرد ار هنجارهای رفتاری، اجتماعی قابل قبول انحراف داشته و در کنار فرسودگی کالبدی-فضایی، دارای فرسودگی اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، جرم‌خیزی، دسترسی نامناسب به آموزش و نبود مسکن کارآمد نیز هستند (حاجی علی‌اکبری، 1396).

 بافت‌های فرسوده دارای اقسامی هستند که مهم‌ترین آن‌ها بافت‌های فرسوده میانی، بافت‌های فرسوده واجد ارزش تاریخی و سکونتگاه‌های غیررسمی است. از این میان، با توجه به موضوع اصلی پژوهش، به اختصار درباره سکونتگاه‌های غیررسمی مطالبی در ادامه بیان خواهد شد.

**2. سکونت‌گاه‌های غیررسمی**

همان‌طور که از عنوان این نوع سکونتگاه‌ها مشخص است، ماهیت این سکونت از نظر قانونی تعریف شده نیست لذا این نوع زیست هیچ حق قانونی برای متصرفان آن ایجاد نخواهد کرد. آن چه واژه کلیدی در این نوع سکونت است، «مالکیت زمین» است. به نوعی ساکنین این سکونتگاه‌ها تنها زمین را تصرف کرده اما حقی در قبال آن ندارند. لذا مدیریت شهری نیز از خدمات‌رسانی به آن‌ها سر باز زده و همین امر باعث شده کیفیت زندگی در این سکونتگاه‌ها فاقد خدمات اساسی و اولیه‌ای همچون شبکه راه، برق، گاز، آب و فاضلاب، تلفن و یا خدمات شهرداری‌ها باشد. در تعریفی که مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (1402) در سند ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی بیان می‌کند، سکونتگاه‌های غیررسمی: «محله‌ها و محدوده‌هایی که به‌طور عمده مهاجران و محرومان را در خود جای داده‌اند و بدون مجوز و خارج از برنامه‌ریزی رسمی و قانونی در درون و یا خارج از محدوده‌های شهرها شکل گرفته‌اند و واجد [... شاخصه‌های مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری (1400)] هستند» (مرکز پژوهش‌های مجلس، 1402)

چنان چه بخواهیم این نوع سکونت را با دیگر اقسام بافت فرسوده مقایسه کرد، می‌توان گفت در کنار معضلاتی که تقریبا در تمام بافت‌های فرسوده می‌توان شاهدشان بود، متصرفان این فضاها حتی مالک زمین و خانه خویش نیستند و همین امر آن‌ها را از حداقل خدمات شهری نیز محروم کرده است. آن که این افراد بدون مالکیت و یا پرداخت پول، بخشی از زمین (شهری (محدوده شهر) و یا غیرشهری) را به تصرف خود درآورده و در آن ساخت و ساز کردند، فعلی صحیح است و یا خیر و این که می‌بایست حقی برای ایشان قائل بود یا نه، سوالاتی است که باید ریشه آن را در مدیریت و حکمرانی کلان کشور به‌ویژه در بخش اقتصادی پیگیری نمود که در فرصت این بحث نمی‌گنجد اما آن چه در این جا می‌توان بیان کرد آن است که توسعه نامتوازن شهری می‌تواند به این مسئله دامن بزند.

**3. توسعه نامتوازن**

ذات هستی بر پایة توسعه و پیشرفت بنا نهاده شده است به همین دلیل است که کیهان مدام در حال تحول و دگرگونی است. انسان نیز می‌بایست از این چرخه عقب نماند چرا که در تلاش برای بقا حذف می‌شود. بنابراین توسعه و پیشرفت لازمه زندگی بشر است. زمانی که این تلاش به سمت رفاه و آسایش زندگی برود، اهمیت آن دو چندان می‌شود. این شد که بشر به توسعة صنعتی دست یافت. با کشف قدرت بخار و رخ دادن انقلاب صنعتی، زندگی بشر یکی از نقاط عطف تمدنی خود را طی کرد. دستاوردهای این توسعه می‌بایست میان ذینفعان متناسب با پتانسیل و ظرفیت آن‌ها به صورت متوازن (نه لزوماً هم‌اندازه و یکسان) تقسیم شود. از طرف دیگر در کنار سود و منفعت همواره توسعه‌های صنعتی، عوارض جانبی نیز دارند و اغلب در محل احداثشان رخ می‌دهد که باید مدام مورد پایش و کنترل باشد تا از حد نگذرد. این عوارض جانبی معمولا ساختار اقلیمی، طبیعی و اجتماعی محیط خویش را تحت‌الشعاع اقدامات خود قرار می‌دهند. چنان چه این معادله برهم خورد و سود و منافع توسعه تنها به افراد یا بخش‌های خاصی تعلق گیرد و مصائب آن به دیگران به‌ویژه جامعه محلی برسد، توسعه نامتوازن خواهد بود. در شهر نیز این‌چنین است. اگر امکانات، خدمات و زیرساخت‌های شهری تنها به بخشی از مناطق اختصاص یابد و بخش‌های دیگر محروم از آن باشد، توسعه شهری به صورت نامتوازن شکل گرفته است. به نوعی به عقیدة حاجی علی‌اکبری (1396) این محدوه‌ها با افت شهری (کارایی نامطلوب اقتصادی و طرد کالبدی، محیطی، اجتماعی و اقتصادی) مواجه خواهند بود. در هر دو صورت توسعه نامتوازن مردود است.

در تعریفی معادل، این محدوده‌ها دچار جاماندگی شهری هستند. پهنه‌هایی از شهر که از جریان توسعه شهر جامانده اند (مکان از زمان جامانده که نشانة نبود عدالت اجتماعی و شهری است). این محدوده‌ها اغلب دارای صفاتی از جمله: فقر و آسیب‌پذیری، نبود منزلت اجتماعی و فراوانی ناهنجاری‌های اجتماعی، نبود امید به آینده و نبود زیرساخت‌های متناسب با زندگی معاصر شهری است (سپانلو و احمدیان، 1396). برای حل این مشکل و جلب رضایت جامعة محلی، مفهومی به نام «حق توسعه» مطرح شده است تا بتواند بخشی از این کمبود را جبران کند.

**4. حق توسعه**

همانطور که بیان شد، توسعه معمولا در کنار فوایدی که دارد، مشکلاتی نیز برای بستری که در آن شکل می‌گیرد، خواهد داشت. در این میان مفهومی در توسعه شهری مطرح می‌شود که به آن «انتقال حق توسعه» یا TDR می‌گویند. «انتقال حق توسعه، ابزاری بازارمحور است که در جهت حفاظت از ساخت مکان‌های مشخص و در عوض ایجاد توسعه در مکان‌هایی دیگر عمل می‌کند» (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، 1403). به نوعی انتقال حق توسعه در پی آن است که حقی از مردم که در اثر توسعه ضایع شده است، به ایشان برگردانده شده و نظر آن‌ها جلب شود تا از نفع شخصی خود در ازای بهره بردن از انتقال حق توسعه، به نفع عموم مردم بگذرند. به عنوان مثال زمانی‌ که خانه‌ای در طرح احداث معبر قرار می‌گیرد، مدیریت شهری ناچار به تخریب آن خانه است. برای جلب رضایت مالک آن، معوض یا مشوق به وی اختصاص داده می‌شود که در ازای خراب شدن کل یا بخشی از خانه خود، توسعة شهری را بپذیرد و از حق خود در مقابل حق عموم مردم شهر به ازای دریافت انتقال حق توسعه، بگذرد. این حق در توسعه صنعتی نیز بیان می‌شود و صنایع موظف اند در ازای خساراتی که به بستر خود وارد می‌کنند، درصدی از سود خویش را به ذی‌نفعان بدهند. این عمل در راستای عدالت اجتماعی می‌باشد و تا حدی بخشی از زیان توسعه را کاهش می‌دهد. در ادامه انتقال حق توسعه را در دو مبحث «سکونتگاه‌های غیررسمی» به عنوان مشوقی برای نوسازی و صاحب خانه شدن (رسمیت یافتن مالکیت آن‌ها) و همچنین در «حق توسعه‌ای که توسعه‌گران صنعتی باید به بستر خود پرداخت کنند» پیگیری خواهیم کرد.

**پیشینۀ پژوهش**

پژوهش‌های داخلی و خارجی متعددی در باب تأثیر قوانین بر سکونتگاه‌های غیررسمی کار شده است. برای اولین بار کنتو (Centeno, 1982) به بحث تأثیر قوانین بر سکونتگاه‌های غیررسمی می‌پردازد. او در این پژوهش تلاش می‌کند چگونگی تأثیر قوانین کشورهای در حال توسعه در تقویت و تضعیف سکونتگاه‌های غیررسمی را بررسی کند. مواردی که وی اشاره می‌کند عبارتند از: (1) قوانین در راستای قانونی‌کردن اسکان‌های غیررسمی تلاش کرده‌اند اما بیشتر ناراضی مردم را در پی خواهند داشت/ (2) قوانین، متناسب با نیازهای ساکنین این مناطق اتخاذ نمی‌شود و حتی سبب تشدید آن‌ها می‌شود. این مقاله از بنیادی‌ترین مقالات در این حوزه است اما به‌نظر عدم وجود نگاه‌ کل‌نگر و چندجانبه به تأثیر قوانین از جمله تأثیر بلندمدت آن‌ها و همچنین ظرفیت‌های مکان، ضعف پژوهش محسوب می‌شود. کویوکو (Kuyucu, 2014) در مقالۀ خود به بررسی نقش قانون تفسیرپذیر، حفره‌های و ابهامات قانونی در سواستفادۀ مجریان قانون، ایجاد ناعدالتی و نابرابری و به دنبال آن گسترش اسکان غیررسمی می‌پردازد اما صرفاً توجه به تفسیرپذیری قوانین و عدم واکاوی چندجانبۀ قوانین از موارد مغفول در این پژوهش است. وان اوسترم و شفیق (Van Oostrum & Shafique, 2023) در پژوهش خود در تلاش برای واکاوی نقش مقررات در ارتقای مناطق حاشیه‌نشین و تدقیق اهمیت قانون‌گذاری از درون و بررسی ایدۀ قوانین خودتنظیمی به عنوان قانونی برای اسکان غیررسمی هستند. از جمله یافته‌های این پژوهش محکوم‌کردن قوانین با دو صفت: بیش از حد سختگیرانه و بیش از حد انعطاف‌پذیر و ارائۀ سه رویکرد (1) کاهش استانداردها/ (2) قوانین ارتباطی/ (3) توافق همسایگی در جهت بهبود وضعیت سکونتگاه غیررسمی هستند. ضعف این پژوهش ارائۀ صرفاً پیشنهاد و عدم اتخاذ دید کل‌نگر به موضوع است. در منابع فارسی نیز اسکندری دورباطی و همکاران (1401) در مقالۀ خود با بررسی قوانین زمین از زمان قاجار تا بعد از انقلاب به واکاوی ریشه‌های اسکان غیررسمی در پیوند با قوانین مالکیت زمین می‌پردازد و راه‌حل‌هایی برای جلوگیری از شکل‌گیری سکونتگاه غیررسمی ارائه می‌دهد. بررسی قوانین دهه‌های اخیر مؤثر بر تشدید ساخت‌یابی سکونتگاه غیررسمی ضعف این پژوهش است. فراهانی (1402) به تحلیل سیاست‌گذاری‌های دولت برای مسکن اقشار کم‌درآمد و آسیب‌پذیر در لایحۀ برنامۀ پنج‌سالۀ توسعۀ هفتم می‌پردازد. او برنامۀ هفتم توسعه را دارای ضعف‌هایی مثل عدم سیاست‌گذاری یکپارچه مسکن، عدم ارائۀ تعریف دقیق از استطاعت‌پذیری مسکن، عدم توجه به مسکن استیجاری، عدم توجه به اقشار کم‌درآمد، عدم توجه به بحران جمعیت و مسئلۀ مسکن برای حل آن و عدم توجه به بی‌خانمان‌ها می‌داند اما مسئلۀ مسکوت سکونتگاه غیررسمی در لایحۀ برنامه مورد توجه قرار نمی‌دهد و در ارائۀ راهکارها نیز به بحث شکل‌گیری سکونتگاه‌های غیررسمی توجهی نمی‌کند. جلیلی صدرآباد و همکاران (1402) به چالش‌های اساسی در قانون‌گذاری مرتبط با سکونتگاه غیررسمی می‌پردازد اما به قانون‌های تدوین‌شده که منجر به شکل‌گیری سکونتگاه غیررسمی شده‌اند و به دنبال آن عدم توجه به قانون‌هایی که سبب گسترش اسکان غیررسمی می‌شود توجهی ندارد و در بررسی‌ها رویکردی جامع‌نگر را به جای کل‌نگر اتخاذ می‌کند. عدم اتخاذ رویکرد چندجانبه به موضوع و نگاه بخشی و اتمیسم سبب ضعف‌ در یافته‌های پژوهش شده است، در این پژوهش تلاش می‌شود با نگاهی کل‌نگر قوانین مورد خوانش قرار گیرند (جدول 1).

جدول 1. جمع‌بندی پیشیۀ پژوهش. مأخذ: نگارندگان.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| نقد از منظر توجه به سکونتگاه غیررسمی | توضیحات | عنوان | نگارنده/ سال |
| * عدم وجود نگاه کل‌نگر
 | * اولین پژوهش در حوزۀ مدنظر
* بررسی تأثیر قوانین بر سکونتگاه‌های غیررسمی
* یافته‌های پژوهش: قوانین در تلاش برای قانونی کردن اسکان در این مناطق اما تشدید ناراضی مردم/ عدم اتخذ قوانین متناسب با نیازهای ساکنین
 | بخش غیررسمی: نگاهی تاریخی | Centeno (1982) |
| * -صرفاً توجه تقسیرپذیری قانون
 | * بررسی نقش قانون تفسیرپذیر، حفره‌های قانونی و ابهامات قانون در سواستفادۀ مجریان قانون، ایجاد ناعدالتی و نابرایری و به دنبال آن گسترش اسکان غیررسمی
 | قانون، مالکیت و ابهام: استفاده‌ها و سوءاستفاده‌های ابهام حقوقی در بازسازی سکونتگاه‌های غیررسمی استانبول | Kuyucu (2014) |
| * عدم توجه به قوانین چند دهۀ اخیر ایران که مؤثر بر تشدید ساخت‌یابی سکونتگاه غیررسمی بوده
 | * واکاوی ریشه‌های اسکان غیررسمی در پیوند با قوانین مالکیت زمین
* یافته‌های این پژوهش: بررسی قوانین مرتبط با مالکیت زمین از زمان قاجار تا بعد از انقلاب
* ارائۀ راه‌حل‌هایی برای جلوگیری از شکل‌گیری سکونتگاه غیررسمی
 | مالکیت زمین و ساختیابی سکونتگاه‌های غیررسمی در ایران (1357-1400) | اسکندری دورباطی و همکاران (1401) |
| * عدم ارائۀ راهکارهایی برای جلوگیری از شکل‌گیری اسکان غیررسمی
* عدم توجه به مغفول ماندن وضعیت مسکن در سکونتگاه‌های غیررسمی
 | * تحلیل سیاست‌گذاری‌های دولت برای مسکن اقشار کم‌درآمد و آسیب‌پذیر در لایحۀ برنامۀ پنجسالۀ توسعۀ هفتم
* یافته‌های این پژوهشدر تحلیل لایحه: عدم سیاست‌گذاری یکپارچه مسکن/ عدم ارائۀ تعریف دقیق از استطاعت‌پذیری مسکن/ عدم توجه به مسکن استیجاری/ عدم توجه به اقشار کم‌درآمد/ عدم توجه به بحران جمعیت و مسئلۀ مسکن برای حل آن/ عدم توجه به بی‌خانمان‌ها
 | بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (74): ارزیابی از منظر تأمین مسکن برای گروه های کم‌درآمد و آسیب پذیر | فراهانی (1402) |
| * عدم توجه به قانون‌های تدوین‌شده که منجر به شکل‌گیری سکونتگاه غیررسمی شده‌اند و به دنبال آن عدم توجه به قانون‌هایی که سبب گسترش اسکان غیررسمی می‌شود
* داستن رویکرد جامع‌نگر به قوانین نه کل‌نگر
 | * پرداخت به چالش‌های اساسی در قانون‌گذاری مرتبط با سکونتگاه غیررسمی
 | بررسی سیاستها و قوانین ساماندهی سکونتگاههای غیررسمی در ایران و ارائه پیشنویس تقنینی بازنگری طرحهای توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاههای غیررسمی | جلیلی صدرآباد و همکاران (1402) |
| * صرفاً ارائه راه حل‌هایی به عنوان پیشنهاد و عدم واکاوی کل‌نگر آن برای به عنوان پاسخی برای بهبود سکونتگاه غیررسمی
 | * واکاوی نقش مقررات در ارتقای مناطق حاشیه نشین و ندقیق اهمیت قانون‌گذاری از درون/ بررسی ایدۀ قوانین خودتنظیمی به عنوان قانونی برای اسکان غیررسمی
* یافته‌های این پژوهش: محکوم‌کردن قوانین با دو صفت: بیش از حد سختگیرانه و بیش از حد انعطاف‌پذیر
* ارائۀ سه رویکرد برای بهبود وضعیت سکونتگاه غیررسمی: کاهش استانداردها/ قوانین ارتباطی/ توافق همسایگی
 | تنظیم اسکان غیررسمی «از درون»: ضرورت تنوع در اعمال مقررات ساختمانی برای بهبود زاغه‌ها | Van Oostrum & Shafique (2023) |

**بحث**

**- صنعت و صنعتی شدن ایران**

ایران به عنوان یکی از غنی‌ترین و پرظرفیت‌ترین کشورهای دنیا از نظر دارا بودن منابع در موقعیت جغرافیایی ویژه و سوق‌الجیشی قرار دارد که آن را به یکی از نقاط مهم برای توسعه صنعتی و همچنین گذرگاهی برای ترانزیت دنیا تبدیل می‌کند. از طرف دیگر ساختار اجتماعی ایران از گذشته متشکل از اقوامی بوده که در کنار یکدیگر زیستی نسبتا متحد را داشته و کشور ایران را شکل داده اند. هر قوم صاحب زمین‌هایی از منطقه تحت نظارت آن بوده و در آن مشغول دام‌پروی و گه‌گاه کشاورزی بوده‌اند (زیست اغلب این جامعه برپایه کوچ‌رویی و دام‌پروی است). پس از پایه‌ریزی ایران مدرن در زمان پهلوی اول و در پی مجموعه اقداماتی در راستای نظم‌بخشی و ملت‌سازی متحد پهلوی زیر پرچم ایران، کشور شاهد اولین نقطه عطف در طول تاریخ خویش در بحث «مالکیت زمین» شد. در پی اصلاحات ارضی مورخ 1339، مفهوم زمین و مالکیت بر آن، مفهومی جدید به خود گرفت و ادعای مالکیت به شکل سیستماتیک‌تری مورد پیگیری قرار گرفت (مالکیت زمین پیش از این برپایه اعتماد و سیستم‌های سنتی شکل گرفته بود و مالکیت در میان قوم و طایفه مشخص بود اما نهاد واحدی بر این مالکیت‌ها به صورت یکپاچه نظارتی نداشت). بنابراین این اقدام شاید یک نقطة عطف بسیار بزرگ در بحث مالکیت زمین است.

از طرف دیگر در راستای متحدسازی کشور و پایه‌ریزی ایران مدرن و همچنین تضعیف قدرت‌های خرد در راستای تمرکز و تقویت قدرت پادشاه، سیاستی تحت عنوان «تخته قاپو» در دهة 1300 خورشیدی به منظور یکجانشینی عشایر کوچ‌رو به دستور رضاشاه پهلوی اجرا شد. این اقدام نیز صلب مالکیت عشایر و اقوام گوناگون از برخی اموال و زمین‌های ایشان را در پی داشت اما تاثیرات جزئی آن تنها در بخشی از زمین‌های شهری (مانند برخی شهرهای احداثی عشایر) دیده می‌شود.

پس از آن و در زمان پهلوی دوم، با کشف و استخراج نفت و سپس با ملی‌شدن صنعت نفت (1329) ایران گام دیگری به سمت توسعه برداشت. این گام نیز نقطه عطف دیگری در توسعه و مالکیت زمین مطرح نمود. قشر جدیدی از نظام اجتماعی-اقتصادی که به «کارگران صنعتی» شناخته می‌شوند، برای امرار معاش از روستاها به شهرهای دارای صنعت مهاجرت کردند. این افراد نیاز به مسکن داشتند لذا سکونتگاه‌های کارگری در نزدیکی صنایع پدید آمد. پیدایش شهرهای جدید نیز اقدام دیگری برای اسکان این قشر جدید بود (مانند احداث شهر آبادان، عسلویه یا بخش سربندر (موضوع پژوهش) و... که شهرهای متاخرتری هستند) در نزدیکی صنایع جنوب کشور). یکی از علل اصلی ایجاد و تشدید سکونت غیررسمی در شهرها، همین مهاجرت روستاییان و یا ساکنین شهرهای کوچکتر برای کار در صنایع شهرهای بزرگتر است چرا که در نظام کلان کشوری نیز منافع، منابع و امکانات به درستی توزیع نشده و در نظام کلی کشور نیز شاهد نامتوازنی هستیم. بنابراین ساکنین روستاها و یا شهرنشینان شهرهای کوچک به قصد کار کردن یا بهره‌مندی از منابع و امکانات بیشتر و بهتر، به شهرهای بزرگ مهاجرت می‌کنند و از این نظر که توان برخورداری از زندگی معمول در این شهرها را ندارند، از دور رقابت استطاعت مالی خارج شده و مجبور به حاشیه‌نشینی و یا سکونت‌های غیررسمی می‌شوند. اما مسئله سکونت‌های غیررسمی، مسئله بسیار بغرنج با وجوه مختلف است که برخورد با آن در مدیریت شهری بسیار دشوار است. در ادامه به طور کلی رویکردهای اتخاذ شده در برخورد با این نوع سکونت را دسته‌بندی و بیان نموده‌ایم.

**- چگونگی برخورد با سکونتگاه‌های غیررسمی**

همان‌طور که پیش از این بیان شد، بافت فرسوده از نوع سکونتگاه‌ غیررسمی، در کنار معایب زیاد فرسودگی و ناپایداری، با مسئلة مالکیت زمین نیز دست و پنجه نرم می‌کند بنابراین این سکونتگاه‌ها به یکی از پیچیده‌ترین معضلات مدیریت شهری بدل شده است. از طرفی طبق قانون این سکونت‌ها رسمی نبوده بنابراین مدیریت شهری مسئولیتی در قبال آن‌ها ندارد و می‌تواند در توان، نیروی انسانی، بودجه و مدیریت خود صرفه‌جویی کند و این منابع در اختیار را در دیگر نقاط شهر به کار گیرد. از طرف دیگر با وجود اینکه این سکونتگاه‌ها رسمی نیستند اما به این دلیل که بخشی از سیستم شهر محسوب می‌شوند، در آن تاثیر گذاشته و نمی‌توان آن‌ها را ندیده گرفت. این چالشی است که مدیرت شهری همواره با آن مواجه است. از طرف دیگر متصرفان این سکونتگاه‌ها حق قانونی (ثبت املاک) مالکیت زمین را ندارند اما هم حق انسانی و نیاز به سرپناه را دارند و از طرف دیگر مطابق با قانون اساسی و به واسطه انسان بودن، محق داشتن خانه هستند. پاسخ به این دوگانگی‌ها باعث شده رویکردهای مختلفی توسط مدیریت شهری اتخاذ شود که شامل: رویکردهای «تَغافُلی» و «فعال» است که رویکرد فعال خود به دو رویکرد منفی و مخربِ «قهری» و رویکرد مثبتِ «سازنده» تقسیم می‌شود.

در حکمرانی شهری در ابتدا و از پیش از انقلاب با ایجاد سازمانی با هدف زیباسازی شهری، رویکرد تغافلی اتخاذ شد. مدیریت شهری در این رویکرد به نوعی خود را به غفلت و چشم‌پوشی از وجود این بافت‌ها زده است. در اقدامی که پیش از انقلاب صورت گرفت، مسیری که سران کشورهای خارجی را از فرودگاه و دروازه شهر (برج شهیاد (آزادی)) به هتل محل اقامت آن‌ها می‌رساند عاری از جلوه‌های فقر شهری در قالب حلبی‌آبادها مستقر در این مسیر، شد. با پنهان کردن معضل سکونتگاه غیررسمی از دید، تغافلانه به آن‌ها نگاه کردند.

با گذر زمان و با افزایش این سکونتگاه‌ها (هم رشد تعداد سکونتگاه و هم رشد جمعیت این کلونی‌ها) دیگر روش تغافل جواب نمی‌داد چرا که زندگی این سکونتگاه‌ها بر زندگی شهر تاثیر داشت و باید چاره‌ای برای آن‌ها اندیشیده می‌شد. از طرفی عدم داشتن برنامه برای آن‌ها به مهاجرت و اسکان غیررسمی دامن می‌زد. افراد بیشتری به این سکونتگاه‌ها مهاجرت کرده و برای خود نظمی در میان بی‌نظمی تشکیل داده بودند. بزه‌کاری، افزایش جرم و فساد، تولید و توزیع مواد مخدر، اسکان اتباع غیرقانونی و مجرمین، تنها بخشی از معضلات ایمنی این سکونتگاه‌های بدون نظارت خودساخته بود. در کنار این، ضعف و فقر اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، بهداشتی و آموزشی، این مناطق را به محلی برای پرورش افراد ضد اجتماع بدل کرده بود که نظارت و کنترل آن حیاتی بود.

در ادامه دو رویکرد بنا به شرایط و تصمیم مدیریت شهری در دستور کار قرار گرفت. یکی رویکردی قهری است که با توسل به قدرت و زور این سکونتگاه‌ها که اغلب محلی پر از فساد بودند را با خاک یکسان می‌کرد تا دیگر اثری از آن‌ها وجود نداشته باشد و رویکرد دیگر اتخاذ برنامه‌ها، اقدامات، تسهیلات و مشوق‌هایی بود که ساکنان را به زیست رسمی سوق دهد. مزیتی که دو روش فعال (قهری و سازنده) نسبت به روش تغافل دارد، آن است که در روش‌های فعال بر خلاف روش تغافل، این نوع زیست و سکونتگاه غیررسمی به عنوان بخشی از مسئله شهر و زیست انسان‌ها «به رسمیت شناخته می‌شود». به رسمیت شناخته شدن این افراد و این اماکن خود اولین گام مهم و موثر در ورود به حل مشکل حاشیه‌نشینی است.

درست است که رویکرد قهری هزینه بسیار کمتری برای مدیریت شهری دارد اما ایرادات فراوانی به بار می‌آورد. با متلاشی کردن محل زیست افرادی که به دلیل فقر اقتصادی در محلی با کیفیت پایین زندگی می‌کنند نه تنها مشکل زیست این افراد را برطرف نمی‌کند بلکه سرپناه حداقلی آن‌ها را نیز حذف کرده است و ایشان بیشتر در چاه فقر سقوط خواهند کرد. از طرف دیگر این افراد که با استانداردهای فرهنگی، اجتماعی، بهداشتی، آموزشی و اقتصادی حداقل در مکانی متمرکز بودند، به نقاط گوناگون مهاجرت می‌کنند. این امر باعث پخش شدن فساد و عدم امنیت در سطح شهر خواهد شد. بنابراین مشکل نه تنها حل نشده بلکه در سطح شهر پراکنده شده است. تجربه این رویکرد را می‌توان در پاکسازی و تخریب محله خاک سفید تهران (1379) و محله چمن کرمانشاه (1387) مشاهده کرد.

در مقابل رویکرد مثبت سازنده قرار دارد که خود شامل روش‌های گوناگون است اما در برخی موارد دارای ویژگی‌های مشترک اند مانند: اختصاص مشوق‌های گوناگون، حذف برخی عوارض در راستای تسهیل روند اجرایی، اختصاص تسهیلات، وام‌های بلاعوض و یا بازپرداخت بلند مدت و درصد کم، اختصاص زمین در ازای تحویل زمین‌های کنونی خود، مشارکت در ساخت بخشی از خانه جدید، درجاسازی و... . بی‌شک این روش مناسب‌ترین روش است چرا که نه تنها در آن سکونت این افراد به رسمیت شناخته می‌شود و برای ایشان حق مالکیت تعیین می‌گردد، بلکه مسیر برای ساخت و نوسازی نیز مهیاتر می‌شود و از طرف دیگر مدیریت شهری به مسئولیت اجتماعی و وظیفه انسانی خود عمل نموده است. لزوم پرداختن به این روش موثر و سازنده در نوسازی سکونتگاه‌های غیررسمی بدیهی به نظر می‌رسد اما در اجرا هم با چالش‌های گوناگون مواجه است و هم هزینه چنین اقداماتی برای مدیریت شهری به نسبت دو رویکرد دیگر بسیار بیشتر خواهد بود.

هم اکنون طبق آمار شرکت بازآفرینی شهری ایران در مهر سال 1402 جمعیت ساکنین بافت های ناکارآمد 19841679 نفر است که 32.1 درصد آن در بافت های حاشیه‌ای و غیررسمی ساکن هستند. بنابراین ما با جمعیت بسیار زیادی از شهروندانی مواجه هستیم که سهمی از شهر ندارند. از طرف دیگر طبق آمار سال 1401 دبیرخانه ستاد ملی بازآفرینی شهری پایدار، جمعیت ساکن این سکونتگاه‌ها معادل 6226377 نفر در مساحتی 59381 هکتاری است که حاکی از تراکم بالای جمعیتی در مساحتی کم است که این خود در کنار نبود امکانات و زیرساخت‌های موثر، معضلات را تشدید می‌کند (مرکز پژوهش‌های مجلس، 1402). بنابراین ابتدا باید سکونت در این مناطق به زسمیت شناخته شوند که به عنوان یک مسئله به آن‌ها نگاه شود. سپس نیاز است با اتخاذ رویکردهای مثبت، دولت با تخصیص بودجه، حمایت‌ها، مشوق‌ها و تسهیلات و همچنین برطرف ساختن موانع بر سر راه نوسازی، ساکنین را در راستای توانمندسازی سوق دهد. اما دولت چگونه به این هدف خواهد رسید؟ بی‌شک اقدامات مذکور برای دولت هزینه خواهد داشت. با بررسی علل گوناگون ایجاد و تداوم این نوع سکونت، می‌توان به نقش‌های گوناگونی که دولت می‌تواند ایفا کند دست یابیم. ریشة یکی از اساسی‌ترین، موثرترین و کم‌هزینه‌ترین مشکلاتی که باعث ایجاد مسئله سکونت غیررسمی در ایران شده است، مدیریت و قوانینی است که حکمرانی تبیین نموده است. نقشی که دولت می‌تواند در این باره ایفا کند (که بسیار موثر و کم هزینه است)، رفع موانعی است که خود آن‌ها را ایجاد کرده. ابزار رفع این موانع قوانین است.



تصویر. رویکردهای برخورد با سکونتگاه‌های غیررسمی. مأخذ: نگارندگان. 1404.

**- قانون: ابزار حکمرانی حل مشکل یا مسبب آن!؟**

به طور کلی مفهوم «حکمرانی» از دید بانک جهانی، به چگونگی اقدامات دولت و جلب حمایت جامعه در توسعه اقتصادی و اجتماعی اشاره دارد (مرشد، 2024) و در کل اعمال مدیریت منابع و ابزارهایی است که در اداره کشور در دست دارد. یکی از این ابزار و امکانات در دست حکمرانی، قانون است. قانون به عنوان یک ابزار موثر و قدرتمند در دست دستگاه‌های حکمرانی (از سطح وزارتخانه‌ها، مجلس شورای اسلامی گرفته تا شهرداری‌ها، شورای اسلامی شهر و روستاها، فرمانداری و بخشداری و حتی شرکت‌های مشاور مجری قوانین در قالب پروژه‌های شهری) می‌بایست برای ایجاد منافع برای کشور و ملت با رعایت عدالت اجتماعی و سوق دادن آن به سمت پیشرفت و ترقی عمل کند. هرگاه صحبت از قانون می‌شود، باید توجه داشته باشیم که این قانون در مجموعه‌ای از ارگان‌ها معنا پیدا می‌کند و درصورتی می‌توان آن را موثر دانست که با دید سیستمی، همه اعضا را در آن دخیل دانسته و تاثیر متقابل رفتار اعضا بر یکدیگر را نیز پایش کنیم. به عبارت دیگر، قانون دارای سه رکن اساسی است: قانون‌گذاری، اجرای قانون، و نظارت و کنترل بر حسن انجام آن قانون. نمی‌توان تنها قانون‌گذار و تاثیرات آن را بررسی نمود و انتظار داشت نتیجه حاصل به واقعیت نزدیک باشد.

بنابراین قانون به مثابه ابزاری در دست حکمرانی (در مقیاس کلان سطح حکمرانی کشور (فقر، اقتصاد و توزیع نامتوازن منابع) و چه در موضع قوانین شهری) را شاید بتوان از اصلی‌ترین عللی دانست که منجر به ایجاد و تداوم سکونت غیررسمی شده است. دلیل این ادعا آن است که سپانلو و احمدیان (1396) سازندگان پهنه‌های جامانده از توسعه شهری را: چرخة تولید فقر شهری، نابسامانی اقتصاد کلان، حرکت بی‌برنامة جمعیت و شتاب احساسی رشد، تراکم فعالیت‌ها و رانه‌های سودساز تنها در مناطق خاص شهر (و یا شهرهای خاص) می‌دانند به طوری که معتقد است فقر نمود و چهره جاماندگی است. ایشان بیان می‌کنند دلیل رشد نامتوازن، اغلب سودجویی و رانت شهری در اثر نارسایی مدیریتی است (سپانلو و احمدیان، 1396) بنابراین مدیریت و حاکمیت چه در سطح کلان کشور چه در مدیریت شهری (مقیاس خردتر) دچار نارسایی است و تنها عاملی که می‌توان آن را به ساختار درست هدایت کند قانون صحیح و اجرای درست و کامل آن است.

در کنار میزان زیاد اثربخشی این ابزار، شاید بتوان آن را کم‌هزینه‌ترین نیز دانست که با اصلاح قوانین ایجادکننده سکونت غیررسمی و یا تشدیدکننده آن‌ها، بتوان گام موثر در حل این مسئله شهری برداشت. به همین منظور در ادامه به بررسی و نقد مختصری از مهم‌ترین قوانین پرداخته شده است که به صورت مستقیم و یا غیرمستقیم در مسئله «سکونتگاه غیررسمی» و عامل ممیزة آن یعنی «زمین» و «مالکیت زمین» موثر بوده اند.

**- تاریخچه زمین، مالکیت آن و داستان سکونتگاه‌‌های غیررسمی**

بررسی قوانین حاکم بر مالکیت زمین قدمتی به اندازه قدمت انسان یکجانشین دارد. زمانی که بشر به کشاورزی مشغول شد و انقلاب کشاورزی و یکجانشینی را شاید بتوان نخستین نقطه عطفی دانست که در پی آن مالکیت زمین مورد توجه قرار گرفت. اما اسناد قابل اتکایی از زمان تا دوران معاصر موجود نیست و از طرف دیگر شهرهای ایران تا زمان قاجار و سپس مدرن شدن، به این شکلی که امروزه با پدیده سکونت غیررسمی مواجه هستیم، دست و پنجه نرم نمی‌کردند. بنابراین در این پژوهش شاید بتوان از دوران قاجار بحث زمین و مالکیت آن را پیگیری نمود.

1. «قانون انتقال دارایی متوفیان به حکومت و مصادره اموال»: این قانون در زمان ناصرالدین شاه ابلاغ شده است و می‌توان آن را در کنار وراثت اموال و زمین متوفی به وراث، به عنوان یکی از قوانینی دانست که به صورت غیرمستقیم بر مسئله مالکیت زمین موثر بوده است.

2. در مجلس اول مورخ سال 1285 قانونی وضع می‌شود که در آن به مالکیت خصوصی بر زمین اشاره شده که این قانون نیز بر مالکیت زمین در ادامه موثر خواهد بود.

3. «قانون ثبت املاک»: این قانون به صورت مستقیم بر مالکیت زمین موثر است. این قانون که در سال 1310 وضع می‌شود، به مواردی چون ثبت املاک، تحدید حدود و ثبت مالکیت می‌پردازد.

4. «قانون مدنی»: این قانون که در سال 1313 تا 1314 وضع شده است، به چند نکته اشاره می‌کند:

4.1. «تصرف به عنوان مالکیت دلیل مالکیت است؛ مگر اینکه خلاف آن ثابت شود» (ماده 35).

4.2. تعیین نحوۀ مالکیت شخصی زمین با احیای زمین اموات

4.3. ارائۀ تعریف از سند مالکیت (سند، سند رسمی و سند عادی)

4.4 اشاره به سوء استفاده از مادۀ 141 و 142 و 35 توسط دلالان و ... و تصرف اطراف تهران

5. «قانون تاسیس بانک ساختمانی و اساسنامه آن»: در این قانون مورخ سال 1334، مالکیت منتفع‌شوندگان از قانون مدنی (1313-1314) سلب شد و در همین راستا تمرکز تسهیلات و توسعه بر املاکی قرار گرفت که دارای سند رسمی از این بانک بودند. بنابراین مالکیت زمین یک پله به منظم‌تر شدن ارتقا یافت. اما از طرف دیگر با واگذاری زمین‌های دولتی و اراضی موات به بانک ساختمانی برای ساخت مسکن، عملا سکونتگاه‌هایی که طبق این قانون سند مالکیت نداشتند، از دور خارج شده و به نوعی غیررسمی بودن آن‌ها شروع شد.

6. «قانون اصلاحات ارضی»: مورخ 1339 این قانون سبب مهاجرت روستاییان به شهرها شد که خود یکی از عوامل ایجاد مسئله اسکان مهاجران کم‌درآمد شهری است. یکی از مهمترین علل رشد و تداوم سکونتگاه‌های غیررسمی، همین مهاجرت افراد از جامعه‌ای کوچک‌تر به جامعه‌ای بزرگتر است که آن‌ها را با مشکلات مالی و فقر مواجه می‌کند. در این زمان بود که حکمرانی با کمبود اراضی دولتی برای توسعه شهر مواجه شد.

7. در سال 1339 و در راستای اصلاح قانون اصلاحات اراضی، قانونی تحت عنوان «قانون اصلاح اراضی دولت، شهرداری، اوقاف و بانک‌ها» مطرح شد که دولت را به تعیین تکلیف اراضی خود وادار نمود. در این قانون، مالکیت منتفع‌شوندگان از قوانین مدنی (1313-1314) و اصلاحات ارضی (1339) سلب شد.

8. «قانون اصلاح پاره‌ای از مواد و الحاق مواد جدید به قانون شهرداری مصوب 1334»: در این قانون از واژگانی چون «محلات قدیمی» و «محلات کهنه شهر» استفاده شده است. بر طبق این قانون، شهرداری برای خرید اراضی، مستغلات و خانه‌ها در محلات قدیمی و کهنه شهر با استفاده از مقررات قانون تملک زمین (1339) و فروش طبق طرح‌های مصوب شهرداری، مختار است. این مصوبه، مبنای قانونی شکل‌گیری سازمان نوسازی در ایران است.

9. «قانون نوسازی و عمران شهری»: مصوبه سال 1347 که از واژه «نوسازی محلات» استفاده شده و شهرداری را مکلف به ارائه خدمات نوسازی محلات کرده است. اما آن چه در این سند مغفول مانده، عدم توجه به بافت فرسوده و ناکارآمد و سکونتگاه‌های غیررسمی است.

10. «قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»: (1358) در این قانون به عنوان بالادست‌ترین سند قانونی کشور پس از انقلاب اسلامی موارد زیر بیان شده است:

1.10. حق داشتن مسکن برای همه افراد

2.10. اولویت قرار دادن افراد نیازمندتر برای دریافت مسکن

هرچند در این قانون به طور واضح تعریفی برای افراد نیازمند ارائه نشده و تنها به کارگران و روستائیان بسنده شده است.

اصل سوم «ایجاد محیط مساعد رشد فضایل اخلاقی و رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه» و اصل 31 «حق داشتن مسکن، متناسب با نیازهای فرد و خانواده، با اولویت نیازمندترین‌ها، مسکن را نه تنها یک سرپناه، بلکه تامین‌کننده امنیت اجتماعی و اقتصادی خانواده، محلی برای گذران اوقات فراغت و رشد فضایل اخلاقی می‌داند» به این حق مسلم افراد در دارا بودن مسکن اشاره کرده اند.

11. با وقوع انقلاب اسلامی سال 1357، یک سال پس از آن قانونی تحت عنوان «قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری و کیفیت عمران آن» در سال 1358 تصویب شد. در این قانون تمامی اسناد مالکیتی که در زمان رژیم پهلوی صادر شده بود، لغو گردد.

12. در راستای اقدام قبلی و در پی اصلاحات جکومت جدید، در همان سال (1358) لایحه‌ای تحت عنوان «لایحه قانونی تجدید قرداد، و اجاره املاک و اموال موقوفه» ابلاغ شد که در آن کلیه اسناد رسمی و عادی فسخ شده و قراردادهای اجاره و تعیین اجاره‌بهای عادله تنظیم گشت.

13. «قانون زمین شهری»: در سال 1366 قانونی با عنوان زمین شهری به تصویب رسید که می‌توان آن را از نقاط عطف مفهوم زمین در مدیریت شهری دانست. در این قانون موارد زیر بیان شده است:

13.1. تدقیق برخی مفاهیم مرتبط با زمین شهری

. اراضی شهری: اراضی در محدودۀ قانونی و حریم استحفاظی شهرها و شهرک‌ها

. اراضی موات شهری: اراضی بدون سابقۀ احیا و عمرانی

. اراضی بایر: زمین دارای سابقۀ عمران و احیا و مبدل شدن تدریجی به موات (اعم از داشتن و نداشتن صاحب شخصی)

. اراضی دایر: زمین دارای سابقۀ عمران و احیا و همچنان دایر و مورد بهره برداری مالک

13.2. انتقال مالکیت کلیه زمین‌های موات شهری (حتی با اسناد و مالکیت) در اختیار دولت جمهوری اسلامی، مگر واگذار شده بعد از 1357

13.3. عدم تدقیق مفاهیمی چون مسکن مناسب و عذر موجه

13.4. واگذاری تشخیص عمران و احیاء و تعیین نوع زمین دایر و تمیز بایر از موات به عهده وزارت مسکن و شهرسازی

14. «قانون پرداخت وام مسکن به مهاجرین جنگ تحمیلی توسط بانک‌ها و...»: در سال 1373 جهت اسکان جنگ‌زدگان این قانون با هدف تاکید بر اهمیت صدور اسناد آماده‌سازی زمین در مناطق جنگ‌زده تصویب شد که در آن وام مسکن براساس برگه واگذاری زمین به وسیله سازمان زمین‌شهری به مهاجرین جنگ تحمیلی پرداخت شود.

در بخش اول این گونه برداشت شد که قوانین مختلفی در مسئله زمین و مالکیت آن موثر بوده اند و به نوعی این قوانین در بدو تشکیل و گاهی در تشدید سکونتگاه‌های غیررسمی موثر بوده اند. در ادامه می‌بایست قوانینی را بررسی نمود که مشخصا به سکونت غیررسمی اشاره دارد. هرچند بیان این نکته حائز اهمیت است که تا تاریخی بافت فرسوده و به‌ویژه سکونت‌های غیررسمی مورد بحث نبوده و جایی در ادبیات مدیران شهری و یا قوانین نداشتند. از زمانی هم که بافت فرسوده به رسمیت شناخته شد، همچنان تا مدتی سکونتگاه‌های غیررسمی مورد توجه نبودند و با رویکردهای تغافلانه و یا تخریبگر، نادیده و یا تخریب می‌شدند. در مواردی که هم که اقداماتی صورت گرفته، اغلب سکونتگاه‌های غیررسمی را در ضمن بافت فرسوده بیان نموده اند که اکنون می‌دانیم این دو از نظر ماهیت و در نتیجه از نظر نوع رفتار با آن‌ها متفاوت اند بنابراین نیازمند قوانینی مختص خود می‌باشد.

15. اولین سند قانونی ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی در سال 1382 با هدف ارتقاء کیفیت زندگی ساکنان این سکونتگاه‌ها و جلوگیری از گسترش آن‌ها تنظیم شده است. اهداف کلان این طرح ارتقاء شرایط زیستی ساکنان سکونتگاه‌های غیررسمی (با تمرکز بر بهبود محیط زندگی، افزایش امنیت، سلامت و کرامت انسانی)، پیشگیری از گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی (از طریق سیاست‌گذاری‌های مؤثر و هماهنگ در سطح ملی و محلی)، توانمندسازی ساکنان (با فراهم‌سازی زمینه‌های مشارکت فعال آن‌ها در فرآیند ساماندهی و بهسازی محل سکونت خود) و ایجاد هماهنگی بین‌بخشی (برای تدوین و اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های مرتبط با ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی) است که از راهبردهایی چون شناسایی و تعیین محدوده‌های اسکان غیررسمی (برای اولویت‌بندی و برنامه‌ریزی مداخلات)، استفاده از منابع مالی داخلی و خارجی (با رعایت ضوابط، برای تأمین مالی طرح‌ها)، تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی (برای نحوه فعالیت ستادها و اجرای برنامه‌ها) و ارائه گزارش‌های سالانه (به هیأت دولت درباره پیشرفت برنامه‌ها و اقدامات انجام‌شده) را برای نیل به این اهداف اتخاذ میکند. ساختار اجرایی این طرح مشمول سه بخش ستاد ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی (متشکل از وزرای مرتبط و رؤسای سازمان‌های ذی‌ربط، با ریاست وزیر مسکن و شهرسازی)، ستادهای استانی (به ریاست استاندار و با عضویت نمایندگان دستگاه‌های اجرایی، برای اجرای برنامه‌ها در سطح استان‌ها) و تشکیل گروه‌های محلی (شامل ۵ تا ۷ نفر از ساکنان فعال هر محله، برای مشارکت در اجرای طرح‌های ساماندهی) است. ازجمله موارد مغفول در این قانون، عدم وجود نگاه حقوق‌محور به ساکنان، نگاه کالبدی صرف به بافت بدون توجه به ابعاد اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی، ابهام در تعریف و شناسایی سکونتگاه‌های غیررسمی و عدم توجه به سازوکار مؤثر برای تامین مسکن پایدار و صرف توجه به بهبود وضع موجود و اکتفا به مشارکت مردمی در سطح ابتدایی و عدم نقش چندجانبۀ گروه‌های محلی است.

16. «برنامه‌ پنج ساله چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران»: (1383) در این قانون به موارد زیر اشاره شده است:

16.1. استفاده از واژگانی مانند ساماندهی بافت‌های حاشیه‌ای، بافت‌های قدیمی شهرها و روستاها و بافت‌های فرسوده و نامناسب شهری

16.2. توجه به ابعاد اجتماعی سکونتگاه‌های غیررسمی

16.3. تاکید بر احیا و ساماندهی بافت‌های فرسوده و حاشیه‌ای با رویکرد توانمندسازی ساکنین

16.4. مکلف‌کردن وزارت کشور برای ارائۀ طرح جامع مسکن در جهت تقویت تعاونی‌های تولید مسکن، مدیریت یکپارچۀ مسکن برای تأمین مسکن و توسعۀ شهر و روستا، تشکیل بازار ثانویۀ رهن، افزایش سهم انبوه‌سازی و گسترش بازار سرمایۀ مسکن

16.5. پلکانی‌کردن بازپرداخت اقساط تسهیلات بانکی در بخش مسکن

16.6. موظف‌کردن دولت به توجه به مسکن جوانان و همچنین تدوین و اجرای سند خدمات رسانی به ایثارگران در تأمین مسکن ارزان قیمت: این در صورتی است که به مسکن مهاجرین جنگ‌زده توجه نشده است.

16.7. اشاره به چگونگی صدور سند مالکیت املاک واقع در بافت مسکونی روستاها

این در حالی است که به اسکان غیررسمی در حوزه مسکن اشاره نشده است و برنامه یا قانونی برای آن در نظر گرفته نشده است.

17. «قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن» مصوبه سال 1387: در این قانون از واژگان بافت‌های فرسوده و سکونتگاه‌های غیررسمی (مستقیم و غیرمستقیم) بیان شده. همچنین به تولید مسکن برای فاقدین مسکن، توجه به مسکن اجاره‌ای، مسکن افراد کم‌درآمد، حمایت از انبوه‌سازی و ساخت مجموعه‌های مسکونی برای اقشار کم‌درآمد، حمایت از بهسازی و عرضه مسکن در بافت‌های فرسوده و سکونتگاه‌های غیررسمی (بخش غیردولتی) نیز اشاره شده است. در این قانون دولت به سرمایه‌گذاری مسکن و بهسازی و نوسازی بافت فرسوده و سکونتگاه‌های غیررسمی و حمایت در این موضوع موظف شده است. بانک مرکزی نیز مسئول تخصیص وام و تسهیلات برای نوسازی بافت‌های فرسوده شده است.

هرچند بیان این مسائل و کلیدواژه‌ها در متن قانون نشان از به رسمیت شناختن و توجه به آن دارد و خود گام موثری در این باره است اما در باب حمایت‌هایی که در حوزه مسکن بیان شد کلی‌گویی رخ داده است و نیاز به تدقیق دارد. همچنین نوع، چارچوب و میزان حمایت دولت نیز مشخص نشده است. سازوکار خاص بانک مرکزی نیز مشخص نشده است.

18. «آیین‌نامه اجرایی قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن» مصوب سال 1388: در این قانون هم از واژگان بافت فرسوده و سکونتگاه غیررسمی استفاده شده است. در این قانون اختیاراتی از کلیه دستگاه‌های اجرایی به دفاتر خدمات محلات هدف تفویض شده. اما در این قانون نیز اسکان‌های بی‌سند سکونتگاه‌های غیررسمی تعیین تکلیف نشده است. هرچند در این قانون هرچند مسئله اسناد و ثبت آن مطرح شده است اما سازوکار آن تدقیق نشده است.

19. «قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری» مصوب 1389 با وجود بیان واژگان بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری، اما همچنان به سکونتگاه‌های غیررسمی توجه نکرده است. در این قانون بخشی از اختیارات شهرداری‌ها و وزارت مسکن و شهرسازی (وزارت راه و شهرسازی کنونی) به شرکت‌ها و سازمان‌های وابسته به آن‌ها واگذار شد که اگز چنین تغییری موجب فساد نشود، گامی خوبی در راستای انتقال اختیارات از نهادهای کلان دولتی به بخش خصوصی و مردم‌نهاد خواهد بود.

20. در سال 1389، در متن «سیاست‌های کلی نظام در امور شهرسازی» هرچند از دو واژة حاشیه‌نشینی و بافت‌های حاشیه به منظور جلوگیری از گسترش و ساماندهی آن‌ها استفاده شده است اما توجهی به سکونتگاه‌های غیررسمی که در محدودة شهر واقع هستند نشده است.

21. در «برنامه پنجم توسعة جمهوری اسلامی ایران» (1394-1390) از واژگانی چون بافت‌های فرسوده، بافت‌های نامناسب روستایی، اراضی رهاشده و ساختمان‌های مخروبۀ باقی‌مانده، مناطق حاشیه‌نشین و ساخت‌وسازهای غیرمجاز خارج از محدودۀ شهرها و روستاها استفاده شده است. همچنین در این برنامة قانونی دربارة احصای مناطق ویژه نیازمند نوسازی، سیاست‌های تشویقی حمایت نوسازی، زمان مقرر احیای سالانه بافت فرسوده، تخصیص درصدی از منابع و اعتبارات بخش مسکن (اعم از مسکن مهر، مسکن جوانان و نیازمندان) به این بافت، در اولویت قراردادن احیای شهرهای جنگ‌زده، اراضی رهاشده و ساختمان‌های مخروبه باقی‌مانده نیز صحبت به میان آمده است.

نکته قابل توجه آن است که در این قانون به اسکان حاشیه‌نشینی و سکونتگاه‌های غیرمجاز، هم در حاشیة شهرها و هم در محدوة شهری اشاره شده است و پیشنهاد ایجاد شهرک‌های اقماری برای ساکنین این بافت‌ها مطرح شده است. راندن و طرد کردن ساکنین سکونتگاه‌های غیررسمی به خارج از شهر و اسکان در شهرهای اقماری (مانند آن چه که در برخی طرح‌های اسکان این قشر در سربندر شاهد آن هستیم)، به نوعی ناعدالتی اجتماعی با وعدة توسعه و زندگی بهتر است در حالی که زیرساخت و تاسیسات معمولا در این شهرها تامین نشده و این خود باعث زحمت مضاعف ساکنین خواهد شد.

از طرف دیگر به موجب این قانون دولت با همکاری قوه قضائیه به وضع قوانین بازدارنده و اعمال ممنوعیت ارائه خدمات زیربنایی به ساخت‌وسازهای غیرمجاز خارج محدوة شهرها و روستاها شده است که کمی موضع اعمال قدرت برای جلوگیری از ایجاد و تشدید سکونتگاه‌های غیررسمی در کنار طرد آن‌ها به خارج از محدوده شهر دارد.

22. «سند ملی راهبردی احیا، بهسازی و نوسازی و توانمندسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری» مصوب 1393: در این قانون اولویت رسیدگی نهادهای زیرمجموعه شهرداری‌ها و وزارت مسکن و شهرسازی با سکونتگاه‌های غیررسمی است. در این قانون به موضوع مهاجرت‌های بی‌رویه و گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی پرداخته شده است اما تدوین طرح مرتبط با آن به وزارت کشور واگذار شده است. از طرف دیگر به پیش‌بینی، پیشگیری و مقابله فوری با پیامدهای ناهنجار موجود در سکونتگاه‌ها توجه شده است اما تدقیق برنامه منتهی به برون‌رفت از آن به دستگاه‌های عضو شورای اجتماعی واگذار شده است در صورتی که توانمدسازی ساکنین از نظر اقتصادی راهکار مناسب‌تر و موثرتری بود و حل مشکلات اقتصادی این قشر از حل معضلات اجتماعی آن‌ها، ریشه‌ای‌تر و موثرتر خواهد بود. هرچند سازمان برنامه و بودجه، وزارت راه و شهرسازی و بانک‌ها به اولویت قراردادن سکونتگاه‌های غیررسمی و بافت ناکارآمد مکلف شده است اما سکان‌دار تدقیق برنامه به دست نهاد اجتماعی است و نه اقتصادی.

از طرف دیگر در این قانون، وضعیت مالکیت اراضی و تصرفات غیرمجاز در بافت‌های فرسوده و سکونتگاه‌های غیررسمی به دستگاه‌هایی مانند بنیاد مستضعفان و... واگذار شد که این خود یکی از نقاط موثر بر سکونتگاه‌های غیررسمی و مالکیت زمین است. و در نهایت می‌توان گفت این قانون تنها به کلیات پرداخته و چگونگی تحقق آن‌چه به خوبی از آن‌ها یاد و توجه کرده بود را تدقبق نکرده است.

23. به «سند ملی راهبردی احیا، بهسازی و نوسازی و توانمندسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری» در سال 1395 الحاقیه‌ای اضافه شد که در آن ستاد ملی و شهرداری‌ها را مکلف کرد که طی 10 سال سرانه‌های محدوده هدف فرسوده (که سکونت غیررسمی هم شامل آن می‌شد) به متوسط شاخص‌های همان شهر ارتقا یابد. این در صورتی است که تنها یک سال از موعد این قانون مانده اما وضعیت سکونتگاه‌های غیررسمی حتی وخیم‌تر شده است.

24. قانون «برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» (1400-1396): در این قانون واژگانی چون سکونتگاه‌های روستایی، مناطق ویژه نیازمند بهسازی و نوسازی، بافت‌های فرسوده و نامناسب روستایی، بافت‌های فرسوده، اراضی رهاشده و ساختمان‌های مخروبه، مناطق حاشیه‌نشین و سکونتگاه‌های غیرمجاز به کار گرفته شده‌اند و به مواردی از جمله شناسایی نقاط غیررسمی و تمرکزبخشیدن حمایت‌های اجتماعی و بهبود کیفیت زندگی آنان با ترویج مهاجرت معکوس با ایجاد شغل و سکونتگاه مناسب در روستاها و برنامه‌ریزی برای مدیریت توزیع متناسب فعالیت‌ها، جمعیت و مهاجرت برای ممانعت از افزایش حاشیه‌نشینی، احیا، بهسازی، نوسازی و مقاوم‌سازی و بازآفرینی سالانۀ حداقل دویست وهفتاد محله (شامل ناکارآمد تاریخی سکونتگاه‌های غیررسمی و حاشیه‌ای)، تأمین منابع مالی و تسهیلات ارزان قیمت و زمین برای مسکن اقشار کم‌درآمد (با اولویت شهرهای زیر یکصد هزار نفر جمعیت) از طریق بنیاد مسکن، احصای مناطق ویژۀ نیازمند بهسازی و نوسازی در بافت‌های فرسوده با اولویت ذکر‌شده، اعمال سیاست های تشویقی برای حمایت از احیای بافت فرسوده، احیای ده درصد از بافت‌های فرسوده، اسکان افراد حاشیه‌نشین و سکونتگاه‌های غیرمجاز، سکونتگاه‌های غیرمجاز داخل محدوده‌های شهری و احیای شهرهای آسیب‌دیده از جنگ تحمیلی و استفاده از اراضی رهاشده و ساختمان‌های مخروبه باقیمانده برای این منظور توجه شده است. اصلی‌ترین ویژگی این قانون در باب این مسئله ایجاد شهرک‌های اقماری برای اسکان ساکنین سکونتگاه‌های غیرمجاز است که به نوعی هدایت قشری از مردم به خارج از شهر با وعدۀ توسعه را مدنظر دارد و یک ناعدالتی اجتماعی است.

25. «آیین‌نامة اجرایی برنامة ملی بازآفرینی شهری پایدار» مصوب 1397: هرچند در این سند به سکونتگاه‌های غیررسمی توجه نشده اما کلیة وزارت‌خانه‌ها، موسسات و شرکت‌های دولتی که 100% سهام آن‌ها متعلق به دولت بود، مکلف به واگذاری رایگان اراضی در اختیار خود در محدوده‌های دارای بافت فرسوده به وزارت راه و شهرسازی به منظور تسریع در نوسازی، شدند. این اقدام در صورتی که دولت توان نوسازی داشته باشد می‌تواند کمک کند اما سکونت غیررسمی در این اقدام جایی ندارد.

26. «قانون بودجه کل کشور» 1401: در این قانون از واژگان محرومیت‌زدایی، سکونتگاه‌های غیررسمی، بافت فرسوده و حاشیة شهر نام برده شده و منابع عوارض ماده 39 قانون مالیات بر ارزش افزوده را به صرف بهسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی اختصاص داده است. همچنین طبق این قانون اراضی در اختیار وزارت راه و شهرسازی باید به ساکنین سکونتگاه‌های غیررسمی قبل از سال 1394 و همچنین بیست درصد از زمین‌های املاک سازمان ملی زمین و مسکن به ایشان واگذار شود.

27. گزارش «ارزیابی عملکرد دفاتر تسهیلگری و توسعه محلی وزارت کشور در ساماندهی محلات حاشیه‌نشین»: این گزارش توسط دفتر مطالعات اجتماعی مرکز پژوهش‌های مجلس در سال 1401 با هدف ارزیابی عملکرد برنامه ششم توسعه در مسائل اجتماعی به این نتیجه رسیده است که: «توجه به الزاماتی در زمینه بازتعریف شاخص‌های تعیین سکونتاگه‌های غیررسمی، مدیریت شهری یکپارچه و هماهنگ، توجه ویژه به امر تولی‌گری و ضرورت نگاه آمایشی در مسیر بهبود وضعیت حاشیه‌نشینی در کشور، گریزناپذیر است» (مرکز پژوهش‌های مجلس، 1402، الف)

28. «قانون بودجه کل کشور» 1402: در این قانون اولویت بر ساماندهی و توانمندسازی سکونتگاه‌های غیررسمی (به‌ویژه اطراف حرم امام رضا (ع)، حضرت معصومه (س)، حضرت عبدالظیم حسنی (ع) و حضرت احمد بن موسی (ع)) در تامین مالی داخلی از محل اوراق مالی اسلامی شرکت بازآفرینی شهری، اهمیت این سکونتگاه‌ها در انتشار اوراق مشارکت توسط شهرداری‌ها و شرکت بازآفرینی شهری است. تخفیف در قیمت کارشناسی واحدهای بافت فرسوده (40 درصد) به عنوان مشوق نوسازی و تخصیص زمین‌ها و املاک در اختیار سازمان ملی زمین و مسکن در حریم شهرها به منظور بازآفرینی بافت فرسوده و حاشیه‌ای از دیگر موارد این قانون است.

29. پیش از تنظیم تصویب‌نامة سند ملی توانمندسازی سکونتگاه‌های غیررسمی (1402) که جدیدترین اقدام اساسی در این راستا است، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در همان سال، پژوهشی گسترده دربارة اثر قوانین بر این مسئله انجام داده است که حاصل آن به سند ملی توانمندسازی سال 1402 (مورد بعدی) منتهی شد. این پژوهش با عنوان «بررسی سیاست‌ها و قوانین ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی در ایران و ارائه پیش‌نویس تقنینی بازنگری طرح‌های توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی» (1402) بررسی و عیب‌یابی قوانین منجر به سکونت غیررسمی می‌باشد.

در دیدگاه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (1402) چالش‌های اساسی حکمرانی با سکونتگاه‌های غیررسمی شامل: اغتشاش سیاست‌گذاری، فقدان انسجام سازمانی و پراکندگی منابع مالی، بودجه و یارانه ناهماهنگ با هزینه‌ها، اقتصاد غبرمولد، فقدان نگاه آمایشی، تمرکز سرمایه دولت در شهرهای بزرگ و بورس‌بازی زمین و مسکن، نداشتن شناخت درست از وضعیت موجود و مسئله، برنامه‌ریزی و سازماندهی غلط، نبود برنامه واحد ویژه سکونتگاه‌های غیررسمی (ملی و منطقه‌ای)، عدم ضمانت اجرایی لازم برای تحقق رویکرد توانمندسازی و ایجاد زمینه مشارکت مردمی برای بهسازی، عدم توان ارزیابی نتایج که همه این‌ها باعث بروز پروژه‌های بخشی، پراکنده، سلیقه‌ای و ناتمام شده است.

30. تصویب‌نامة «سند ملی توانمندسازی سکونتگاه‌های غیررسمی»: جدیدترین نسخه قانونی است که در سال 1402 و پس از بررسی معضلات و نواقص قوانین در سکونتگاه‌های غیررسمی تبیین شده است. این سند با توجه به رفع مشکلات قوانین قبلی همچنان دارای ضعف است. یکی از ضعف‌ها که حاصل از عدم اندیشه کامل بر مسئله می‌باشد، پیشنهادی در قالب تقویت روستاها جهت تشویق به مهاجرت معکوس از سکونتگاه‌های غیررسمی به روستاهاست. این پیشنهاد نشان می‌دهد که عدم شناخت صحیح مسئله و علل آن باعث شده پیشنهادی غیرواقعی و نشدنی مطرح شود. چرا که سیاست‌های دولت هیچ رنگ و بویی از تقویت اقتصاد روستایی و یا تمرکززدایی از پایتخت و یا توزیع متوازن امکانات در یک شهر در راستای عدالت اجتماعی ندارد.

مسئله توزیع متوازن منافع و امکانات و توسعه متوازن شهری به قدری مهم است که سازمان اسکان بشر در گزارشی با موضوع وضعیت سکونتگاه‌های غیررسمی با عنوان گزارش چالش‌ زاغه‌های شهری یا فقیرنشین در سال 2003 نیز زاغه‌نشینی را بیشتر سهم کشورهای توسعه یافته می‌داند و کانون فقر شهری را در حال حرکت به سمت شهرهای بزرگ توصیف می‌کند (سازمان اسکان بشر، 2003) چرا که همه منافع در نقاط اصلی متمرکز شده اند و این زنگ خطری از تشدید سکونتگاه‌های غیررسمی و مهاجرت به این نقاط متصل به شهرهای بزرگ است.

از طرف دیگر رویکرد اصلی که در بطن این سند به دنبال آن بیش از دیگر مسائل بیان شده، تمرکز بر ابعاد اجتماعی است. این نیز بر عدم شناخت درست مسئله صحه می‌گذارد. صحیح است که معضلات اجتماعی در این نوع زیست فراوان است اما علت اصلی ایجاد و تداوم این سکونتگاه‌ها، اقتصاد و مسئله فقر است. ایجاد اشتغال و یا توانمندسازی اقتصادی ایشان به مراتب از توانمندسازی مبتنی بر بحران‌های اجتماعی اولویت دارد که این مسئله را می‌توان در نقد به سند مذکور بیان نمود.

31. «قانون بودجه کل کشور» 1403: هرچند در این قانون به تامین مالی طرح‌های حمایتی تامین مسکن به‌ویژه ازدواج جوانان و مسکن محرومین تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره)، سازمان بهزیستی، خانواده شهدا، جانبازان و رزمندگان توجه شده است، اما ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی، بافت‌های فرسوده و مسکن محرومین اقتصادی مغفول مانده است.

32. قانون «برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران» (1403-1407): در این قانون، صرفاً در مباحث اجتماعی و ارتقای سلامت اجتماعی آن هم به عنوان یک معضل اجتماعی به سکونتگاه غیررسمی اشاره شده است و موارد زیر مورد توجه قرار گرفته است: تلقی حاشیه‌نشینی به‌عنوان یک آسیب اجتماعی هم‌عرض با فساد و اعتیاد، مقررات و مصوبات شورای عالی آمایش سرزمین برای جلوگیری از توسعۀ حاشیه‌نشینی با رویکرد تقویت کیفیت زندگی ساکنین و واگذاری اجرایی قوانین به سازمان امور اجتماعی. در بحث مسکن و زمین که مورد اصلی در سکونتگاه غیررسمی است هیچ صحبتی در باب این بافت‌ها نشده است.

 در این قانون به بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری توجه شده است اما چیستی بافت فرسوده و ناکارآمدن شهری در این قوانین مغفول است، از جملۀ موارد مورد توجه در این باب: ایجاد خدمات شهری و کاربری‌های عمومی در سکونتگاه‌ها و مراکز جمعیتی حاشیۀ شهرها و بافت‌ها‌ی فرسوده و ناکارآمد شهری در زمین‌های بایر خود یا سازمان‌ها و نهادهای وابسته، اختصاص مزایای (تخفیف) 40 درصد قیمت برای تعویض واحدهای بافت فرسوده با واحدهای نوساز، مکلف‌کردن وزارت راه و شهرسازی برای تهیۀ آیین‌نامه‌های اجرایی معاوضۀ مسکن فرسوده با نوساز و توجه به محدوده‌های مجاور بافت فرسوده و ناکارآمد. از جمله دیگر موارد ناسازگاری این قانون مشخص‌نکردن محدوده‌های مصوب بازآفرینی شهری برای واگذاری پنج واحد احداثی به ازای هر پلاک فرسوده و مجازکردن و نه مکلف‌کردن دولت به نوسازی مسکن در بافت فرسوده است.

مورد بعدی مغفول در این قانون بحث استطاعت‌پذیری مسکن است. عدم توجه به ثبات و استطاعت‌پذیری سکونت استیجاری و عدم توسعۀ مسکونی همه شمول/ مردمی‌سازی توسعۀ مسکونی در این قانون ازدست‌دادن مسکن اقشار کم‌درآمد و آسیب‌پذیر و به دنبال ان تشدید یحران مسکن را با وجود بودجۀ بالای این بخش در پی خواهد داشت. افزایش مالکیت در دهک برخوردار منجر به افزایش موجودی مسکن با وجود مسکن استیجاری یا بی‌مسکن اقشار کم‌درآمد می‌شود و نابرابری در ثروت و درآمد کشور را در پی خواهد داشت (فراهانی، 1402، 3). عدم توجه به تعریف استطاعت‌پذیری و الزامات همه شمول‌ آن، حق بیخانمان‌ها و خانوارهای در معرض بی‌خانمانی، مسکن خانواده‌های در حال ازدواچ/ فرزندآور/ تازه فرزنددارشده، تعریف دقیق معیارهای و گروه‌های هدف استطاعت‌پذیری مسکن، سکونت استیجاری و حمایت مستأجران به عنوان قشر آسیب‌دیده، بحران جمعیت و اهمیت حل آن با تأمین مسکن و سیاست‌گذاری یکپارچه مسکن از مسبب‌های ناکارآمدی این قانون است.

33. قانون «بودجه کل کشور» 1404: در این طرح به ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی، بافت فرسوده و ناکارآمد، تأمین زیرساخت و فراهم‌کردن حداقل خدمات عمومی اعم از مدرسه، مسجد، کتابخانه و روشنایی محیط برای این بافت‌ها و آماده‌سازی، محوطه‌سازی، تأمین و اجرای خدمات روبنایی و زیربنایی طرح‌های مسکن حمایتی و احیای بافت‌های فرسودۀ تاریخی و سکونتگاه‌های غیررسمی در کنار تامین مالی طرح‌های حمایتی تامین مسکن به‌ویژه ازدواج جوانان و مسکن محرومین تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره)، سازمان بهزیستی، خانواده شهدا، جانبازان و رزمندگان توجه شده، اما به سکونتگاه‌های در داخل محدودۀ شهر توجه نشده است. از طرفی توجه صرف به تعیین سهم سکونتگاه‎های غیررسمی براساس جمعیت و عدم توجه به متغیربودن جمعیت ساکن سکونتگاه‌های غیررسمی و محرومیت و ویژگی‌های هر سکونتگاه نسبت به سکونتگاه دیگر، نه قیاس جمعیت‌ها (،فرنام و همکاران، 1403) ناکارآمدی این قانون را در پی داشته است.

حال که مهم‌ترین قوانین در باب موضوع را بررسی و نقد کردیم، در مرحله بعد با تحلیل داده‌های مذکور، سطوح و مواضعی که این قوانین بر سکونت غیررسمی تاثیر گذاشته‌اند را بررسی نموده و قوانین را در این دسته‌بندی قرار می‌دهیم. هدفی که از این طبقه‌بندی به دنبال آن هستیم، شناسایی مواضعی است که قوانین بر سکونت غیررسمی اثر گذاشته اند. با شناسایی این مواضع می‌توان در پژوهش‌های آتی به راه‌حل برون رفت از معضل نوسازی سکونتگاه‌های غیررسمی از حیث اصلاح قوانین (به عنوان اساسی‌ترین و کم‌هزینه‌ترین علت موثر بر سکونت غیررسمی) پرداخت. شایان ذکر است تنها قوانین مطرح و نقد شده اند در صورتی که بسیاری از این قوانین در راه اجرا ممکن است ناقص یا به غلط و یا حتی اصلاً اجرا نشده باشند.



تصویر2. خط زمان نقاط عطف قوانین که بر زمین، مالکیت آن و سکونتگاه غیررسمی موثر بوده‌اند. مأخذ: نگارندگان. 1404.

**جمع‌بندی یافته‌های پژوهش**

**- سطوح تاثیرگذاری قانون بر سکونتگاه‌های غیررسمی**

پیش از پرداختن به یافته‌های پژوهش، برای تدقیق موضوع باید بیان کنیم که علت اصلی ایجاد سکونتگاه‌های غیررسمی به‌طور کلی، فقر اقتصادی و توزیع نامتوازن منافع است که افراد را مجبور به مهاجرت و یا سکنی‌گزینی در مناطق غیررسمی در حاشیه‌شهر می‌کند. حاکمیت کلان کشور به‌ویژه در حوزة اقتصادی مهمترین مسبب آن است. قانون ابزار حاکمیت است بنابراین اصلاح قانون و یا وضع قوانین موثر می‌تواند کمک‌کننده باشد. اما آن چه در این پژوهش با عنوان قانون در دست حاکمیت بیان می‌شود، در مقیاسی خردتر است و شامل مدیریت شهری و عوامل محیطی-مکانی سکونتگاه‌های غیررسمی می‌باشد.

با پذیرش فرض مذکور و بررسی و تحلیل قوانین، می‌توان آن‌ها را از نظر موضع اعمال به سه سطح اصلی طبقه‌بندی نمود. در نخستین سطح، برخی قوانین باعث «ایجاد» سکونت‌گاه‌های غیررسمی می‌شوند. این قوانین شامل ضوابطی است که به مالکیت زمین، ضعف اقتصادی ناشی از توزیع نامتوازن منابع و امکانات، و نبود برنامه کارشناسی واحد و راهبرد توسعة شهر می‌پردازد. این قوانین در نهایت کلونی‌هایی از سکونت غیررسمی را رقم می‌زنند که اغلب در کنار شهرهای بزرگ توسعه یافته یا صنعتی که شانس بهره‌مندی از منابع، امکانات، وضع اقتصادی و سکونت بهتری به افراد می‌دهند، شکل می‌گیرند.

دستة دیگر قوانین، باعث «تداوم» و گاهی «تشدید» معضلات آن‌ها می‌شوند. در این حالت قانون باعث شده افراد بیشتری به سمت اسکان در این مناطق و یا مهاجرت از روستاها و شهرهای کوچک تشویق شوند و هم بر جمعیت و هم تعداد کلونی‌های موجود افزوده شود. با بالا رفتن تراکم جمعیتی این سکونتگاه‌ها و به دلیل نبود امکانات و زیرساخت‌های متناسب با آن جمعیت، معضلات این نواحی تشدید می‌شود. نبود برنامه صحیح و رویکردهای تغافلی و همچنین نبود مدیریت شهری برای توسعه شهر، از عوامل تشدیدکننده سکونت غیررسمی می‌باشد.

در نهایت برخی قوانین در راستای حل مشکلات این سکونتگاه‌ها تنظیم و ابلاغ می‌شوند که خود می‌توانند باعث حل مشکلات آن‌‌ها و یا وخیم‌تر شدن شرایط شود. به هرحال قوانین باید ضمن حل معضلات بافت ناکارآمد غیررسمی، از ایجاد و یا رشد این سکونتگاه‌ها نیز جلوگیری کنند. بنابراین قوانین، برنامه‌ها و اقداماتی که به منظور برون‌رفت از معضل سکونتگاه‌های غیررسمی تنظیم و ابلاغ می‌شود، به دلایل مختلف می‌تواند اوضاع را از پیش نیز بدتر نمایند.

در ادامه، سه موضع تاثیر قوانین در مسئله سکونت غیررسمی، به عنوان جمع‌بندی یافته‌های پژوهش در قالب مدل مفهومی در تصویر 3 به تفکیک قوانین مرتبط با زمین، مالکیت آن و سکونتگاه غیررسمی نمایش داده شده است:



تصویر3. مدل مفهومی سه سطح موضع تاثیر قوانین بر «زمین، مالکیت آن و سکونتگاه غیررسمی». مأخذ: نگارندگان. 1404.

حال که قوانین مرتبط با مسئله زمین، مالکیت آن و سکونتگاه‌های غیررسمی را تحلیل و بررسی نموده و سپس با دسته‌بندی این قوانین در سه طبقه از مواضعی که قوانین بر کلیدواژه‌های مذکور تاثیر می‌گذارند، بیان شد، در ادامه به بررسی مورد مطالعاتی پرداخته و با ذکر مصادیقی از مطالب بیان شده، تاثیر قوانین در کمپ ب را بیان می‌نماییم.

**- کمپ ب (سربندر) فقیری در همسایگی غنی**

کمپ ب در زمان پایه‌ریزی یکی از عظیم‌ترین صنایع نفتی و بنادر ایران و خاورمیانه به عنوان محل زیست کارگران آن در نزدیکی بندر ایجاد شد. بنابراین ماهیت ساخت آن به منظور سکونت کارگران (احتمالاً موقت) ساخته شده است. این در حالی است که پس از انقلاب اسلامی (1357) و تخلیه شدن آن توسط کارگران، به جایی خالی از سکنه و سپس پس از جنگ تحمیلی (1359-1367) محلی برای اسکان جنگ زدگانی بود که خانه خود را از دست داده بودند. محلی برای اسکان موقت تا خانه‌های جدید آن‌ها ساخته شود. اما روند به این شکل پیش نرفت و به مرور این افراد بدون سند مالکیت زمین در کمپ ب ساکن شدند و تا امروز هم ایشان و هم افراد جدید، متصرفان غیرقانونی بخشی از زمین شهر محسوب می‌شوند که مالک زمین زیرپای خود نیستند. در صورتی که در جوار آن‌ها تاسیسات بزرگ بندر و صنایع نفتی گردش مالی بسیاری تولید می‌کنند اما ایشان نه تنها سهمی در اشتغال آن ندارند بلکه مصائب زیست‌محیطی آن را نیز دریافت می‌کنند و به ازای آن، آن‌چنان که شایسته است حق توسعه دریافت نمی‌کنند. این مسئله را می‌توان در حکمرانی صنایع و توسعه نامتوازن پیگیری نمود.

عدم وجود برنامه و سیاست مشخص و یا انحراف از هدف اولیه اسکان جنگ‌زدگان (هدف: اسکان موقت تا زمان ساخت خانه‎های جدید برای آوارگان جنگ) باعث شد هسته اولیه اسکان غیررسمی در کمپ ب به وجود آید. بنابراین نبود قانون اسکان، ضعف در پیش‌برد ساخت‌وساز خانه‌های جدید، نبود تسهیلات متناسب به خانواده‌های جنگ زده و اقتصاد ضعیف پس از جنگ را می‌توان از علل اصلی ایجاد سکونتگاه غیررسمی کمپ ب دانست. قانون در این مرحله می‌توانست مسئله مالکیت افراد را تدقیق کند در صورتی که این مسئله در کنار اقتصاد ضعیف خانوارهای جنگ‌زده باعث شد ایشان نه صاحب مسکن جدید شوند و نه حتی صاحب زمین موقتی که در آن ساکن بودند.

از طرف دیگر وضعیت نامناسب کنونی افراد ساکن در کمپ ب روز به روز گره مشکلات این ناحیه شهری را کورتر می‌کند. پس از سیل 1398 که بخش عظیمی از جنوب کشور از جمله کمپ ب را با خسارات فراوان مواجه کرد، توجه برای حل مسئله سکونت غیررسمی کمپ ب را بیش از پیش به خود اختصاص داد. ارگان‌های مختلفی از جمله شهرداری، بنیاد مسکن، قرارگاه سازندگی و... با برنامه‌ریزی و اجرای طرح‌های متفاوت مانند اسکان در محل، تخصیص معوض به ساکنین غیررسمی، مسکن مهر و پروژه‌های بنیاد مسکن، گامی در راه حل معضل شهری سکونت غیررسمی برداشتند. چنان‌چه رویکردها و استراتژی‌های برنامه و اقدامات را نیز از جنس قوانین لازم‌الاجرا اما در مقیاسی خرد و بخشی قلمداد کنیم، این برنامه‌ها نیز عواقب مثبت و منفی داشته اند. در کنار صاحب مسکن رسمی شدن بخشی از ساکنین کمپ ب، با تحویل خانه غیررسمی خود از کمپ ب و اسکان در خانه‌های جدید در بخش دیگر از شهر و یا اسکان در محل (در کمپ ب)، عده دیگر نه تنها صاحب مسکن نو، پایدار و رسمی نشدند بلکه تمام اموال خود را با هدف ساخت مسکن جدید یا نوسازی مسکن موجود خود از دست داده و همان بیقوله‌ای که ساکن آن بودند را نیز از دست داده اند و یا در همان وضعیت پیشین خود زندگی می‌کنند.

قوانین و برنامه‌هایی که در کمپ ب اتخاذ شده دارای ایراداتی است که همین امر موجب شده معضل سکونت غیررسمی در این مکان همچنان باقی بماند. علت یکی از این عدم موفقیت‌ها، نبود شناخت صحیح و کافی از مسئله است. تسهیلات، وام‌ها و مشوق‌های تعیین شده برای هم‌یاری مالکین، قرابتی با تورم ساخت مسکن، اقتصاد کلان کشور، قیمت مصالح و ساخت نداشته و یا در مدت وعده داده شده به مالکین پرداخت نشده است. این امر باعث شده مالک تمام دارایی خود را به امید کمک‌های دولتی از دست بدهد، نه مسکن خرابه پیشینش را داشته باشد، نه دارایی پس‌اندازش و تنها چیزی که برای وی مانده است، اسکلت نیمه‌کاره است (تصویر1). از طرف دیگر به غیر از بخش‌هایی که اسکان در محل در آن‌ها صورت گرفته است و نوسازی و ساخت خانه جدید پایدار در همان مکان صورت گرفته است، مانند اغلب پروژه‌های تولید مسکن اجتماعی، مسکن مهر و یا نهضت مسکن ملی، خانه‌های جدید در جایی بیرون و دور از شهر بدون هیچ خدمات زیرساختی شهری احداث شده است. همین امر نیز یکی دیگر از معضلات خانه‌های جدید است که میل ساکنین به نوسازی و یا دریافت مشوق و معوض را کاهش می‌دهد. این‌ها تنها بخشی از ناکارامدی برنامه‌ها و سیاست‌هایی است که در کمپ ب باعث ایجاد، تشدید و تداوم آن شده است. شایان ذکر است در این میان مواردی نیز وجود دارد که منجر به توانمندسازی ساکنین و رسیدن به اسکان پایدار و رسمی ایشان گشته است که نباید آن‌ها را نادیده گرفت. اما آن چه در این پژوهش تاکید بیشتری بر آن است، در مقیاس کلان‌تری موثر است. در این مقیاس، تاثیر قوانین در مواضع بیان شده در سه سطح مورد بررسی قرار گرفته است که در جدول زیر به مهم‌ترین آن‌ها در اختصاص کمپ ب اشاره شده است:

جدول 2. مصداق‌هایی از تأثیر قوانین بر سکونتگاه غیررسمی کمپ بی (سربندر). مأخذ: نگارندگان.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **محل اثر** | توضیحات |  | قانون | مصداق سربندر |  |
| **ایجاد/ تشدید** | عدم به رسمیت شناختن ساکنین جنگ‌زدۀ کمپ بی | - | عدم وجود قانون مشخص برای ساماندهی اسکان جنگ‌زدگان | مبدل‌شدن کمپ بی به یکی از مراکز اسکان مهاجرین جنگ‌زده | 1 |
| **ایجاد/ تشدید** | عدم تدقیق عدد میزان سود برای مناطق محلی | - | تقسیم سود صنایع به مناطق محلی | عدم استفاده از سود پتروشیمی برای ارتقای کیفیت زیست مردم شهر | 3 |
| **ایجاد/ تشدید** | عدم تدقیق ویژگی‌های نیروی انسانی واجد شرایط! | برنامۀ هفتم توسعه (1403) | اولویت دهی به استفاده از نیروهای انسانی بومی و شرکت‌های بومی واجد شرایط لازم (در صورت‌نبودن از نزدیک‌ترین شهرستان) | عدم استفاده از نیروی انسانی بومی و افزایش بیکاری و فقر و به‌دنبال آن در کنار بحران مسکن گسترش اسکان غیررسمی | 2 |
| **ایجاد/ تشدید/ حل** | ناعدالتی اجتماعی و هدایت قشری از مردم به خارج از شهر با وعدۀ بهبود شرایط به‌جای ساماندهی سکونتگاه غیررسمی، نمونه‌ای از فساد مظاهر قدرت از زمین شهری | برنامۀ پنجم توسعه (1389) | ایجاد شهرک‌های اقماری برای اسکان ساکنین سکونتگاه‌های غیرمجاز | شهرک رضوان نمونه‌ای از شهرک‌های اقماری برای واگذاری مسکن به ساکنین کمپ بی | 4 |

بنابراین چنان‌چه بخواهیم نتایج یافته‌های کتابخانه‌ای اسناد بالادست قانونی و مصاحبه با مردم محلی کمپ بی و کارشناسان و مدیران آن (شهرداری، بنیاد مسکن، قرارگاه سازندگی امام علی (ع)) را در نمونه مطالعاتی پیاده‌سازی کنیم می‌توان گفت راهبرد برنامه‌های موضعی و یا موضوعی که در این محل اعمال شده است، دارای خلاء‌های قانونی و اساسی است که در قالب جمع‌بندی به آن‌ها اشاره شده است. این بخش به سیاست‌گذاری رویکرد و راهبردهای برنامه‌های حوزة مسکن ساکنین سکونت غیررسمی کمپ بی می‌پردازد چرا که این راهبردهای کلی نیز به نوعی مقررات واجب‌الاجرا در آن اقدامات به شمار می‌آیند:

**1. زمان‌بر بودن اقدامات و عدم تحقق‌پذیری آن:** به دلیل نبود شناخت کافی، مقررات بالادستی که بر برنامه‌های بنیاد مسکن (1399) و مسکن مهر (1388 و 1392) اثر می‌گذارند، تسهیلات و مشوق‌هایی موقتی است که در آن تورم و استهلاک سرمایه در مدت اجرای پروژه دیده نشده است و همین امر مجر شده روند اجرای پروژه فرسایشی شده و ساکنین نتوانند از پس ادامه ساخت برآیند (منصوری، 1404). بنابراین تحقق‌پذیری طرح‌ها را زیر سوال برده است. در کمپ بی با معوض دادن مسکنی در بیرون شهر به جای سرپناه‌های موجود در کمپ بی مصداق عرضة زمین، مصالح و وام و تسهیلات ناکافی است که منجر شده در اثر زمان و پس از اتمام مشوق‌ها، ساکنین توان ادامه آن را نداشته لذا با پروژه‌های ناقص و غیرقابل زیست، هدر رفت مصالح و منابع و نیرو انسانی مواجه هستیم که همان سرپناه حداقلی را نیز از ساکنین گرفته است.



تصویر 4. اقدام ناقص و ناکافی برآمده از عدم شناخت واقعی از پیش‌بینی آینده پروژه به دلیل زمان‌بر بودن آن که منجر به عدم تحقق‌پذیری نوسازی شده است. عکاس: نگین رجب بوجانی، 1403.

**2. انحصاری کردن زمین و کالایی شدن آن:** وضع قانون محدودة شهر برای جلوگیری از توسعة بی‌رویه و حساب نشده شهر و همچنین جلوگیری از تخریب منابع طبیعی ضروری است. اما چنان‌چه این روند با فساد همراه شود، منجر به رانت زمین و ایجاد ارزش کاذب بر زمینی می‌شود که صرفاً به دلیل درون محدودة قانونی بودن مصوب و نه دارا بودن حیات و یا زیرساخت‌های شایسته، ارزش یافته است. این امر موجب شده برای کاهش هزینة مسکن، طرح‌ها زمینی بیرون از محدودة شهر را برای ساخت جانمایی کنند تا هزینة زمین حداقل شود. درصورتی که همین امر را عاملی برای فساد و زمین‌خواری نپنداریم و روند مذکور را سالم در نظر بگیریم، هزینة ساخت در مرکز شهر که زیرساخت‌ها و حیات آن وجود دارد کمتر خواهد بود اما این ارزش کاذب قیمت زمین باعث گرانی و عدم تحقق اختصاص زمین‌های مرکز شهر برای امر توسعه به‌خصوص برای اقشار کم‌درآمد می‌شود. این زمین‌های باارزش اغلب آزادسازی می‌شوند که در مقاصد درآمدزا برای اقشار خاص که توان خریداری آن را دارند آزادسازی شود.

**3. عدم وجود ضمانت اجرایی و عدم مشارکت جامعة محلی در مدیریت و ارتقا شهر:** یکی از مهمترین مشکلات جاری در کمپ بی عدم وجود ضمانت اجرایی برای حل معضلات آن بود که ریشة بخش اعظم آن را می‌توان در تضاد قوانین، تعارض نهادها و عدم توازن اعمال قدرت بخش‌های مختلف مانند صنعت نفت و بندر یافت. این امر باعث می‌شده جامعة محله به کلی از روند تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی شهری که در آن زندگی می‌کنند خارج شده و مسئولین آن نیز قدرت و ضمانت اجرایی نداشته باشند. این امر به ضعف مشارکت نیز دامنه می‌زند.

بنابراین می‌توان این گونه نتیجه گرفت که فرآیند نادرست سیاست‌گذاری قانونی در سطح کلان، قانونی که از آن نشئت می‌گیرد و اقدامی که بر پایة این سیاست و قانون اجرا می‌شود به دلیل: محل تصویب نادرست قوانین (تصمیمات در استان و یا حتی پایتخت گرفته می‌شود و نه در محل)، کارشناس نبودن تصمیم‌گیران، عدم مشارکت مردم در تصمیم‌سازی و اجرا، شناخت ناکافی و از راه دور مطالعات اولیه و پایه‌ای قوانین و اقدامات، رویکردهای نادرست، غیرواقعی، غیرمکان‌مند و تاریخ مصرف گذشته؛ نادرست بوده و همین امر باعث شده این چرخة معیوب همچنان نادرست پیش رود. بنابراین باید از سطح کلان تا خرد این روند اصلاح شود.

**نتیجه‌گیری:**

با بررسی قوانین و مقرراتی که نهادهای قانون‌گذار وضع کرده‌اند، می‌توان دریافت که قوانین چه به صورت مستقیم و چه غیرمستقیم در سه موضع بر سکونتگاه‌های غیررسمی و یا زمین و مالکیت آن (به عنوان عامل ممیزه سکونتگاه غیررسمی از دیگر انواع سکونت در شهر) اثر می‌گذارند: ایجاد، تشدید یا تداوم، و نوسازی و ساماندهی این سکونتگاه‌ها. اما به‌طور کلی می‌توان گفت در دسته‌بندی دیگر این قوانین یا سکونت غیررسمی را نادیده گرفته و یا چنان‌چه آن را به رسمیت بشناسد، سعی دارد برای حل مشکل آن قدمی بردارد که نخستین گام این مرحله پیش از اقدام و پروژه، وضع قوانین کارآمد و صحیح است. در این راستا می‌توان به هشت نقطه عطف اشاره کرد که تاثیر بسزایی بر زمین و مالکیت و یا سکونتگاه‌های غیررسمی داشته‌اند: آغاز حاشیه‌نشینی در ایران (دهۀ 1340)، مبنای قانونی شکل‌گیری سازمان نوسازی (1345)، لغو مالکیت‌های زمین صادره از رژیم پهلوی پس از انقلاب اسلامی (دهه 1370)، در دستور کار قرار گرفتن حل مسئلۀ مالکیت زمین (دهۀ 1380)، پذیرش حاشیه‌نشینی و سکونت غیررسمی به‌عنوان یک واقعیت اجتماعی (دهۀ 1380 و 1390)، نخستین سند ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی (1382)، پژوهش در باب قوانین موثر در سکونتگاه‌های غیررسمی (1402)، جدیدترین سند توانمندسازی سکونتگاه‌های غیررسمی (1402).

علل ایجاد و رشد سکونتگاه‌های غیررسمی در ایران به‌طور مختصر شامل موارد ذیل است:

. رشد جمعیت مهاجران و عدم تمرکززدایی از پایتخت و یا توزیع نامتوازن امکانات در سطح کشور و توسعه نامتوازن شهر

. مشکلات اقتصادی کلان کشور و افزایش نرخ فقر و ناکارآمدی سیاست‌های دولت در تولید مسکن

. عدم کفایت ضمانت اجرایی قوانین و برنامه‌ها در کنار وعده‌های بدون پشتوانه به مردم که باعث عدم اعتماد ایشان به مدیریت شهری شده

. نبود قانون مستقل برای سکونت‌گاه‌های غیررسمی

. عدم توجه به استطاعت ساکنین و در نتیجه تبیین برنامه‌های غیرواقعی

. وضع قوانین که در تعارض باهم هستند و یا تقسیم یک مسئولیت میان چندین ارگان و نهاد که ضمن پیچیده و زمان‌بر کردن بروکراسی، راه را برای شانه خالی کردن نهادها در عدم‌ پذیرش مسئولیت فراهم می‌کند تا با فرافکنی وظیفه خود بر دوش دیگر نهادها، از انجام مسئولیت یا پذیرش خطای به وجود آمده سر باززنند.

. عدم تداوم برنامه‌ها با تعویض دولت‌ها که موجب کاهش سرعت و یا لغو پروژه و برنامه‌های مفید شده و فرصت برخورد به موقع را از دست می‌دهد. این امر نشانگر غیرکارشناسی بودن نظرات، سلیقه‌ای بودن مدیریت و نبود برنامه و سیاست یکپارچه بلندمدت برای مدیریت کشور است. بنابراین قوانین و برنامه‌ها باید فرادولتی باشند.

با تحلیل و بررسی قوانین و سپس مشاهده آثار آن‌ها در واقعیت، می‌توان به خلاء‌ها، ایرادات و نواقص قوانین در موضوع سکونتگاه‌های غیررسمی رسید که باید آن‌ها را اصلاح نمود تا بخشی از معضلات سکونتگاه‌ها مرتفع گردد. این ایرادات قانونی عبارتند از:

