

The Process of the Physical Spatial Development of Marginalization and the Formation of Land Disputes (Institutional Ethnography of Marginalization in the Isolated Area of Naysar Sanandaj City)

Osman Hedayat *

PhD Candidate of Sociology, Shiraz University,
Shiraz, Iran

Accepted: 17/07/2022

Abstract

The urban district of Naysar is the largest district with the highest population density in Sanandaj city, and in parallel, it has the most challenges and issues. Among these challenges and issues is the issue of ownership and housing, which has involved the residents and owners of this area in addition to planners and officials. The current research considering the theory of urban regeneration analyzes how this area's physical-spatial development and territorial disputes have occurred and provides housing and ownership rights to the residents of this area. The method used in this research is an institutional ethnographic method that analyzed the situation using semi-structured interview data with 25 managers and urban planners as well as local trustees and collected statistics and organizational information related to the measures taken in the study area. The results show that due to the power of the owners and entrepreneurs and institutions such as the municipality, the marginal residents have been rejected or forced to accept the existing situation in these conflicts. The categories of urban-rural infrastructure, illegal constructions and smuggling of urban services, lack of strategic urban planning, lack of sufficient credits, and lack of stakeholder interaction indicate the conditions that have caused socio-economic instability.

Received: 28/11/2021

ISSN: 2476-5864


Keywords: Marginalization, Land Conflict, Urban Reconstruction, Institutional Ethnography, Naysar Urban Detached Area.

eISSN: 2476-6402

* Corresponding Author: osmaanhedayat68@gmail.com

How to Cite: Hedayat, O. (2022). The Process of the Physical Spatial Development of Marginalization and the Formation of Land Disputes (Institutional Ethnography of Marginalization in the Isolated Area of Naysar Sanandaj City), *Journal Urban and Regional Development Planning*, 7(21), 121-159.

روند توسعه فضایی کالبدی حاشیه‌نشینی و شکل‌گیری کشمکش‌های ارضی (اتنوگرافی نهادی حاشیه‌نشینی در ناحیه منفصل نایسر شهر سنندج)

عثمان هدایت * 

دانشجوی دکتری جامعه‌شناسی، دانشگاه شیراز، شیراز، ایران.

چکیده

ناحیه منفصل شهری نایسر بزرگ‌ترین ناحیه‌ای است که بیشترین میزان جمعیت را در شهر سنندج دارا بوده و به موازات آن بیشترین چالش‌ها و مسائل را به خود اختصاص داده است. از جمله این چالش‌ها و مسائل، مسئله مالکیت و مسکن است که علاوه بر برنامه‌ریزان و مسئولان، ساکنان و مالکان اراضی این منطقه را هم درگیر خود کرده است. پژوهش حاضر، با در نظر داشتن نظریه بازآفرینی شهری و روند کنونی در پی تحلیل چگونگی توسعه فضایی- کالبدی این ناحیه و کشمکش‌های ارضی شکل‌گرفته آن و ارائه حق مالکیت و مسکن به ساکنان این ناحیه است. روش مورد استفاده، روش مردم‌نگاری نهادی بوده که با استفاده از داده‌های مصاحبه‌ی نیمه ساخت‌یافته با ۲۵ نفر از مدیران و برنامه‌ریزان شهری و همچنین معتمدین محلی و گردآوری آمار و اطلاعات نهادی مربوط به اقدامات انجام‌شده به وضعیت موجود پرداخته است. نتایج حاکی از آن است که به سبب قدرت مالکان و بنگاه‌داران و همچنین نهادهایی همچون شهرداری، حاشیه- نشینان در این کشمکش‌ها طردشده و مجبور به پذیرش وضع موجود شده‌اند. مقولات روستایی‌بودن زیرساخت‌های شهری، ساخت‌وساز بی‌رویه و قاچاق خدمات شهری، نبود برنامه‌ریزی راهبردی شهری، نبود اعتبارات کافی و عدم تعامل سازمان‌های ذی‌دخل شرایط ناپایداری اجتماعی- اقتصادی این ناحیه را سبب شده است.

کلیدواژه‌ها: حاشیه‌نشینی، کشمکش‌های ارضی، بازآفرینی شهری، اتنوگرافی نهادی، ناحیه منفصل شهری نایسر.

مقدمه

سابقه شکل‌گیری سکونتگاه‌های غیررسمی در ایران به‌عنوان یکی از مصادیق اصلی فقر شهری در تاریخ شهرنشینی معاصر ایران به سال‌های ۲۵- ۱۳۲۰ باز می‌گردد. بیشتر مطالعات، تشدید روند شکل‌گیری این سکونتگاه‌ها در ایران را به سال ۱۳۴۰ و به دنبال اصلاحات اراضی و شکل‌گیری صنایع مونتاژ و افزایش روند مهاجرت‌های روستا-شهری و تغییر در سازمان فضایی شهرهای کشور نسبت می‌دهند. افزایش سریع جمعیت شهری، نقش کلیدی را در بحران مسکن شهری بازی کرد. بین سال‌های ۱۳۵۵ و ۱۳۶۵، جمعیت شهری حدود ۷۲ درصد رشد کرد و رشد سالانه آن ۵/۵ درصد بود (ایراندوست و تولایی، ۱۳۹۳). همچنین این امر سبب تحولات اجتماعی، سیاسی و فرهنگی‌ای شد که شیوه‌های حکمرانی، مناسبات طبقاتی و جغرافیای شهری و منازعات شهری و ... را دستخوش تحول نموده است. آنچه در مطالعات و تحقیقات صورت گرفته درباره وضعیت حاشیه‌نشینی نشان می‌دهد، حاکی از آن است که این امر پیوندی ناگسستنی با وضعیت سیاسی-اقتصادی کشور دارد و به‌تبع یکی از مجراهای پیگیری آن، بحث‌نهادهایی است که در وضعیت افزایش حاشیه‌نشینی نقش دارند. استان کردستان با داشتن ۱۸٫۸ درصد جمعیت حاشیه‌نشین، بالاترین میزان حاشیه‌نشینی در کشور را دارد. این وضعیت به‌اندازه‌ای وخیم است که در فاصله‌ی بین سال‌های ۲۰۰۴ تا ۲۰۱۰ از سوی بانک جهانی برای آن اعتبار در نظر گرفته شده است. شهرستان سنندج ۳۰ درصد از جمعیت استان کردستان را در خود جا داده است که بیش از ۵۴ درصد از این جمعیت حاضر در سنندج را حاشیه‌نشینان تشکیل می‌دهند. آخرین آمارها حاکی از آن است که مساحت شهر سنندج ۴ هزار و ۶۰۰ هکتار است که از این میزان ۱۸۲ هکتار آن بافت فرسوده‌ی تاریخی مرکز شهر، ۱۶۶ هکتار بافت فرسوده‌ی میانی شهر و ۳۲۵ هکتار بافت فرسوده‌ی حاشیه‌ی شهر است. مساحت چهار ناحیه‌ی منفصل شهری در سنندج مجموعاً ۵۸۰ هکتار است. در کل بیش از ۱۲۰۰ هکتار بافت فرسوده در این شهر وجود دارد که بیش از ۵۰ درصد جمعیت شهر در آن ساکن هستند.^۱ این آمار و ارقام به شکل‌های مختلف، شکاف طبقاتی عظیم موجود در این شهر را

۱. آمارهای این پاراگراف به نقل از پایگاه خبری وزارت راه و شهرسازی (news.mrud.ir) می‌باشد.

نشان می‌دهد. مقایسه این آمارها با آمارهای مشابه کشوری نشان می‌دهد که طبقات فرودست سنندج به شیوه‌ای مضاعف، فقر و تهی‌دستی را تجربه می‌کنند.

حاشیه‌نشینی در این شهر به نسبت جمعیت ساکن در آن، سه برابر میانگین کشوری است. در سرشماری سال ۱۳۹۰، جمعیت سنندج ۳۷۵۲۸۰ نفر اعلام می‌شود که ۱۲/۸۷ درصد آن را نواحی چهارگانه منفصل شهری تشکیل داده‌اند (مرکز آمار ایران، ۱۳۹۰). در سال‌های ۹۴ و ۹۵، شهرداری سنندج مساحت کل محدوده‌ی «سکونتگاه‌های نابسامان» شهر سنندج را ۴۳۵ هکتار اعلام می‌کند که این میزان ۱۲/۷ درصد کل مساحت شهر را شامل می‌شود (سایت شهرداری سنندج و طرح تفصیلی، ۱۳۹۵). در میان مناطق حاشیه‌ی شهر سنندج، ناحیه منفصل شهری نایسر، پرجمعیت‌ترین و به‌موازات آن دارای بیشترین مساحت است. ناحیه منفصل شهری نایسر در شمال شرقی شهر سنندج با مساحت ۳۰۹/۵ هکتار بزرگ‌ترین سکونتگاه حاشیه‌ای شهر سنندج می‌باشد. این ناحیه در ابتدا به‌صورت روستایی در اطراف این شهر بود اما در گذر زمان و به دلیل کمبود زمین در شهر (به دلیل تپه‌ای بودن شهر و عدم ساخت‌وساز در شیب بالا)، به یک ناحیه اقماری برای سرریز جمعیت شهر در دهه ۱۳۸۰ بدل شد. در سرشماری آبادی‌ها در سال ۱۳۷۵ جمعیت این روستا ۹۳۸ نفر بیان شده بود. نکته جالب توجه، افزایش جمعیت بسیار سریع نایسر در طول ۱۵ سال گذشته است. در آمارهای سال ۹۵، ناحیه‌ی منفصل نایسر با جمعیت بالغ بر ۶۰ هزار نفر (سایت مرکز آمار ایران، ۱۳۹۵) ذکر شده است. این ناحیه در سرشماری ۱۳۸۵ یکی از نقاط روستایی پیرامون شهر سنندج محسوب می‌شد. با افزایش ناگهانی جمعیت روستا در سال ۱۳۸۹ به‌عنوان ناحیه منفصل شهری معرفی گردید. این امر هرچند بر مشکلات و پیامدهای منفی شهری نکاست بلکه کشمکش‌های زیادی را برانگیخته است که به سبب آن مشکلات عدیده‌ای را پیش‌روی برنامه‌ریزان و مسئولان شهری و همچنین کارگزاران محلی قرار داده است. پژوهش حاضر با در نظر داشتن این امر، در پی تحلیل چرایی و چگونگی توسعه فضایی-کالبدی این ناحیه و کشمکش‌هایی است که حول کشمکش‌های ارضی شکل گرفته است. و به دنبال آن است که چگونه این امر سبب به حاشیه‌راندن ساکنان این مناطق در برنامه‌ها، حق به سکونت و مالکیت شده است. در همین راستا،

روایت مسئولان و برنامه‌ریزان، شهروندان و مالکان اراضی در این ناحیه چگونه است و چه تفسیری از وضعیت موجود دارند. با در نظر داشتن نظریات موجود در مورد راهکارها جهت ساماندهی وضعیت سکونتگاه‌های حاشیه‌ای و غیررسمی در شهرها چگونه می‌توان بر حق ساکنان بر مسکن و مالکیت تأکید داشت و چه راهکارهایی برای این امر می‌توان ارائه نمود؟.

مبانی نظری

بازآفرینی شهری

در سال‌های اخیر، مفهوم بازآفرینی شهری به یکی از مهم‌ترین روش‌های ساماندهی بافت‌های فرسوده شهری و مناطقی با بافت غیررسمی تبدیل شده است. بازآفرینی مجموعه اقداماتی است که به حل مسائل شهری منجر می‌شود؛ به طوری که بهبود دائمی در شرایط اقتصادی، کالبدی، اجتماعی و محیطی را فراهم کند (نصیری هنده خاله و سالاری‌نیا، ۱۳۹۶: ۱۴۰). بازآفرینی شهری رویکردی برای توسعه درون‌زای شهری است و در حقیقت به کارگیری توان‌های بالقوه و بالفعل موجود در برنامه‌ریزی‌های شهری، تلاش برای ایجاد تعادل در نحوه توزیع کیفی و کمی جمعیت، هماهنگی میان بنیان‌های زندگی اجتماعی و گریز از فقر شهری و درنهایت استفاده از مشارکت و پویای اجتماعی مردم محسوب می‌شود.

بازآفرینی شهری به مفهوم احیاء، تجدید حیات و نوزایی شهری و به عبارتی دوباره زنده شدن شهر است. موضوعی با ابعاد کالبدی و غیر کالبدی که ابعاد اجتماعی و فرهنگی را نیز شامل می‌شود (Esmailpour, 2011). بازآفرینی شهری ابزاری است که شهرها با استفاده از آن کمبودها و نقص‌های موجود در شهر را به چالش می‌کشاند (Urban Land Institute, 2016).

در چهارچوب این نظریه و در دهه‌های مختلف رویکردها و متعاقباً راهکارهای مختلفی جهت ساماندهی وضعیت سکونتگاه‌های حاشیه‌ای و غیررسمی در شهرها اتخاذ شده‌اند. این رویکردها برحسب تسلط پارادایمی، نوع نگاه به مسئله این سکونتگاه‌ها و

راهکارهای پیشنهادی دارای سویه‌های متفاوتی بوده‌اند. با توجه به طرح مسئله‌ی پیشرو، اتخاذ چند دیدگاه از این رویکردها لازم است. رویکردهای «نادیده گرفتن^۱»، «حذف و تخلیه اجباری^۲»، «برنامه مسکن عمومی^۳»، «طرح مکان و خدمات^۴»، «ارتقای بخشی (بهسازی)^۵»، «توانمندسازی^۶»، «روند کنونی^۷» از دهه‌ی ۱۹۷۰ به بعد جای رویکردهایی مانند رویکرد تخریب یا به اصطلاح «بولدوزینگ» را گرفتند و متعاقباً مسائل این مناطق را با دیدگاهی منصفانه‌تر و جهت کاهش نابرابری‌ها و ارائه خدمات و توانمندی بیشتر اتخاذ نموده‌اند.

رویکردهای فوق با بهره‌گیری از دانش و بینش جدید در زمینه‌ی برنامه‌ریزی شهری، اتخاذ دیدگاه‌های مشارکت محور اجتماع و با بهره‌گیری از پتانسیل‌ها و ظرفیت‌های موجود جوامع شهری اقدام به اصلاح، بهسازی و توانمندسازی و ... مناطق حاشیه‌ی شهری می‌کنند. در این پژوهش با توجه به اهداف و سؤالات موردنظر، رویکرد «روند کنونی» که بیشترین تأکید را بر مسئله مالکیت و مسکن در مناطق غیررسمی و حاشیه‌ای دارد، اتخاذ شده است.

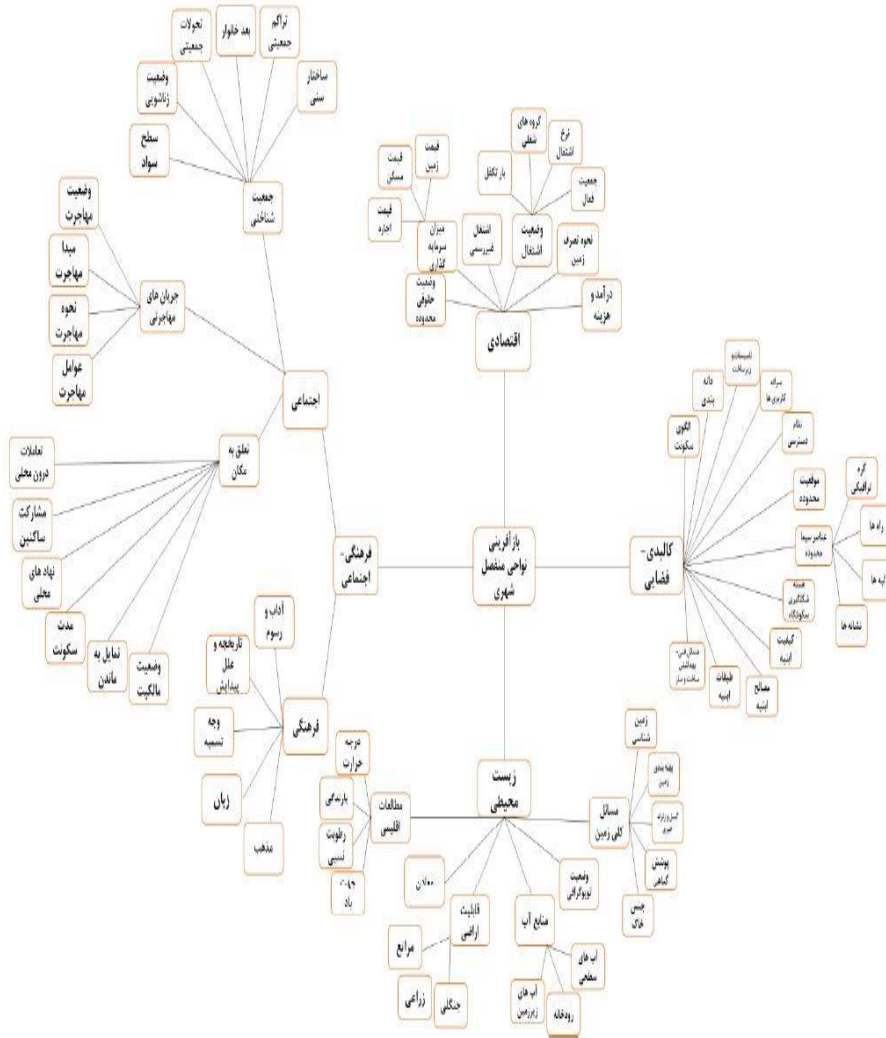
روند کنونی شامل پیکاری است که از سوی سازمان هیئتات برای تضمین حق مالکیت طراحی شده است. اساس این تئوری توجه به این پیش‌زمینه است که تضمین حق مالکیت لازمه توسعه اجتماعی و اقتصادی است و تدارک آن می‌تواند اثرات مثبت و طولانی‌مدت داشته باشد. این راهبرد جدید بر مشارکت قشر فقیر شهر در طراحی راه‌حل‌هایی برای مشکلات مسکن و اجرای برنامه‌ها تأکید می‌کند. اصول و مفاهیم اصلی این پیکار عبارت‌اند از:

– حق مسکن برای همه

– تضمین حق مالکیت به عنوان یک ضرورت برای ثبات شهر

-
1. Negligence
 2. Force Eviction
 3. Public Housing
 4. Site and Service
 5. Upgrading
 6. Enabling
 7. Current trend

- _ عدم تبعیض در مورد جنسیت جهت تضمین نقش فعال زنان در توسعه
 - _ مشارکت به‌عنوان وسیله‌ای برای توسعه پایدار
 - _ اسکان دهی مجدد بدون اعمال زور به‌جای تخلیه اجباری معامله باز و آزاد اراضی برای مقابله با فساد مالی و کاهش معاملات نامشروع
 - _ دسترسی قشر فقیر به زمین برای سکونت (هادیزاده بزار، ۱۳۸۲: ۳۲-۳۹).
- در بازآفرینی شهری، توسعه شهری به مفهوم رشد کمی عناصر کالبدی شهر برای اسکان جمعیت و ارتقای کیفیت زندگی در قالب طرح‌های توسعه شهری رخ خواهد داد. بازآفرینی به معنای تولید سازمان فضایی جدید منطبق بر شرایط تازه و ویژگی‌های جدید است که در ایجاد روابط شهری جدید یا تعریف دوباره روابط شهری گذشته یا موجود مؤثر هستند (حناچی و فدایی‌نژاد، ۱۳۹۳: ۳۹)؛ بنابراین رویکرد بازآفرینی شهری، یک رویکرد جامع، یکپارچه و کل‌نگر است که می‌تواند در ابعاد اقتصادی (کاهش فقر شهری و توانمندسازی اقشار ضعیف)، محیطی (ارتقای تاب‌آوری شهری، بهسازی و مقاوم‌سازی)، کالبدی (ارتقای کیفیت و هویت مکانی) و اجتماعی (ارتقاء رویکرد اجتماع‌محور) را شامل می‌شد و هریک از این ابعاد را می‌توان برای ارزیابی و تفهیم این ابعاد به زیرمجموعه‌ها و بخش‌های مختلف تقسیم نمود که در این پژوهش به دلیل موضوع موردبررسی بیشتر به ابعاد محیطی و کالبدی بازآفرینی شهری متمرکز خواهیم شد.



شکل ۱. دیگرام مفهومی پژوهش

پیشینه پژوهش

پورمحمدی و همکاران (۱۴۰۰)، در مقاله‌ی «تحلیلی بر دلایل گرانی و کمبود زمین و مسکن در ناحیه‌ی پیراشهری (مورد مطالعه: ناحیه منفصل شهری نایسر؛ سنندج)» که با هدف واکاوی و بررسی دلایل افزایش قیمت زمین و مسکن در ناحیه‌ی منفصل شهری نایسر در شهر سنندج انجام شده است به این نتایج می‌رسند که شاخص‌های مربوط به ابعاد اقتصادی،

کالبدی، مدیریت شهری، محیطی_طبیعی و اجتماعی به ترتیب با میانگین وزنی «۸/۰۱» ۷/۱۵، ۵/۶۶، ۵/۰۹ و ۷۴/۳» بیشترین تأثیر را برگرانی زمین و مسکن در نایسز داشته‌اند. ذخیره زمین، بورس‌بازی و رانت زمین و مسکن، افزایش روزبه‌روز جمعیت و تقاضا برای مسکن و سرپناه، ورود مهاجران با طیف گوناگون اقتصادی و اجتماعی، نزدیکی به شهر مادر (سنندج) و... از جمله مهمترین عوامل گرانی زمین و مسکن می‌باشند که ساکنان را با چالش جدی مواجهه کرده است.

شهریاری و حمیدی (۱۴۰۰)، در مقاله‌ی «برساخت سویه‌های اجتماعی حاشیه‌نشینی و شناسایی آسیب‌های زیست‌پذیری شهرستان هویزه با استفاده از سامانه اطلاعات جغرافیایی» که باهدف بررسی فرآیند شکل‌گیری تجربه حاشیه‌نشینی در محلات حاشیه‌نشین شهرستان هویزه در استان خوزستان و با روش کیفی به شیوه نظریه داده‌بنیاد و تکنیک گردآوری داده‌ها مصاحبه نیمه‌ساختاریافته و مشاهدات میدانی مشارکتی انجام گرفته است. نویسندگان با ذکر ابعاد شرایط، کنش_تعامل و پیامدها به مقوله‌ی هسته‌ای (زیست لاکچری_فقیرانه و بازگشت به عادت‌واره) می‌رسند که ناشی از نگاه دوگانه به جایگاه و موقعیت حاشیه‌نشینان دارد. همچنین نویسندگان در تحلیل فضایی شهرستان هویزه به این نتیجه رسیده‌اند که در بین مؤلفه‌های آسیب‌پذیری، آسیب‌پذیری امنیتی و روحی در اکثر مناطق هویزه وجود دارد.

جمینی و همکاران (۱۴۰۰)، در مقاله‌ی «شناسایی چالش‌های اسکان غیررسمی و ارائه راهکارهای عملیاتی-اجرایی برای بهبود آن در استان کردستان (مطالعه موردی: ناحیه منفصل شهری نایسز)» که باهدف شناسایی چالش‌ها و ارائه راهکارهای عملیاتی-اجرایی برای بهبود وضعیت نایسز انجام گرفته است به این نتیجه رسیده‌اند که مشکلات کالبدی-زیرساختی، مسائل و ناهنجاری‌های اجتماعی_امنیتی، مشکلات مدیریتی-اداری، ناپایداری اقتصادی و نارسایی‌های قانونی_حقوقی، مهم‌ترین چالش‌ها و مشکلات شناسایی‌شده در محدوده مطالعاتی هستند و درنهایت این چالش‌ها به صورت ترکیبی و پیوسته دست‌به‌دست هم داده و نابسامانی، آشفتگی، هرج‌ومرج فضایی و درنهایت، زوال فضای شهری نایسز را رقم‌زده‌اند. سرانجام آن‌ها به راهکارهایی در سطوح کوتاه‌مدت،

بلندمدت و میان‌مدت و همچنین راهکارهای ضربتی اجرایی پرداخته‌اند.

بیننده، محمودی و سنایی (۱۳۹۹)، در مقاله‌ی «سیاست‌های فضایی شهری و وضعیت محله‌های فرودست (اتنوگرافی نهادی محله‌های آقازمان، قطارچیان، جورآباد و کورآباد شهر سنندج)»، به این نتایج رسیده‌اند که نمودهای فضایی سیاست‌گذاری شهری از جمله عدم سیالیت فضایی، عدم مرکزیت فضایی، نبود خودگردانی فضایی و... حق به شهر شهروندان را ضایع نموده و عدالت فضایی را با مسئله مواجه می‌نمایند. این نابرابری‌های فضایی و تداوم پایمال شدن حق به شهر شهروندان و کاربران فضاهای محلات طردشده، ضرورت بازنگری در سیاست‌های مزبور و ارائه‌ی سیاست‌های جایگزین را ایجاب می‌کند. دانش‌مهر و هدایت (۱۳۹۹)، در مقاله‌ی «مناطق فرودست شهری و روایت ساکنان از ارائه خدمات شرکت آب و فاضلاب (اتنوگرافی نهادی مناطق فرودست شهری شهر سنندج)» با نقد اقدامات شرکت آب و فاضلاب شهر سنندج به این نتیجه رسیده‌اند که این سکونتگاه‌ها با عدم توسعه پایدار شهری در مناطق مورد مطالعه و به تبع آن، کاهش کیفیت مناسب زندگی مواجه هستند که این امر با چالش‌های ساختاری و نهادی در رابطه با ساکنان این مناطق از نظر بهره‌مندی‌شان از امکانات شهری نمود یافته است.

صرافی، سجادی، محمدیان و آزادی (۱۳۹۷)، در مقاله «دگردیسی فضایی روستاهای ناحیه پیراشهری؛ مورد پژوهی: نایسر، شهر سنندج» به این نتایج رسیده‌اند که عوامل فقر شهری، مجاورت، دسترسی، عدم نظارت مدیریت شهری بر معاملات زمین و تغییر کاربری اراضی واقع در حریم شهر را برافزایش جمعیت محدوده مورد مطالعه مؤثر تشخیص داده‌اند.

سجادی، واحدی یگانه و محمدی (۱۳۹۷)، در مقاله «سنجش ارتباط کیفیت کالبدی مسکن با امنیت تصرف در سکونتگاه‌های خودانگیخته‌ی شهری (مورد مطالعه: ناحیه‌ی منفصل شهری نایسر، سنندج)»، به این نتایج رسیده‌اند که عامل امنیت تصرف مشارکتی با ارزش عددی «۰/۸۴۶» بیش از عوامل امنیت تصرف قراردادی و تجربه‌محور بر کیفیت کالبدی مسکن در نایسر تأثیرگذار بوده است و همچنین نتایج آزمون تحلیل مسیر نشان داد که ارتباط مستقیم و مثبتی میان شاخص‌های امنیت تصرف با کیفیت کالبدی مسکن وجود

دارد، بدین صورت که با افزایش شاخص‌های امنیت تصرف، کیفیت کالبدی مسکن در این محدوده نیز افزایش خواهد یافت.

سامپر و همکاران^۱ (۲۰۲۰)، در پژوهش «پارادوکس سکونتگاه‌های غیررسمی که در اطلس غیررسمی آشکار شد: یافته‌های حاصل از نقشه‌برداری از رشد در رایج‌ترین اشکال شهرنشینی که نقشه‌برداری نشده است» که با هدف شناسایی چالش‌های اسکان غیررسمی در ۲۵۰ منطقه اسکان غیررسمی در کشورهای گوناگون انجام شده است به این نتایج می‌رسند که کمبود آب سالم، نبود و ضعف سرویس بهداشتی، فقدان زیرساخت‌ها و خدمات اساسی، ازدحام بیش‌ازحد، سازه‌ها غیرمقاوم و ناپایدار، تصرفی (غیرقانونی) بودن محل سکونت، ساختمان‌های گروهی و جمعی، فقر، کیفیت پایین مساکن، فقدان برنامه‌ریزی برای سکونتگاه، عدم انطباق با مقررات ساختمان، موقتی بودن محل اسکان و محرومیت، از مهم‌ترین چالش‌های سکونتگاه‌های غیررسمی هستند.

ریز هقازی^۲ (۲۰۱۵)، در مقاله‌ای با عنوان «سیاست‌های ارتقایی در سکونتگاه‌های غیررسمی در مصر: در جهت بهبود در روند ارتقاء» به نقش سیاست‌هایی ارتقایی و بازنگرانه جهت بهبود معیشت ساکنان مناطق حاشیه مصر اشاره دارد و آن را از جوانب مختلف اقتصادی، اجتماعی و امنیتی موردبررسی قرار می‌دهد. نتایج این پژوهش حاکی از این امر است که اتخاذ استراتژی‌های ارتقایی باید به مشارکت ساکنان این مناطق انجام‌شده و حل این مشکلات با در نظر داشتن توانمندسازی ساکنان از سویی و ارتقای زیرساخت‌ها و خدمات ممکن خواهد شد.

آگبولا و الیجها^۳ (۲۰۰۹)، در پژوهشی با عنوان «شهرنشینی، گسترش زاغه‌نشینی و امنیت مالکیت: چالش‌های نشست هدف توسعه هزاره ۷ در متروپولیتن لاگوس»، به این نتایج رسیدند که با روند افزایش شهرنشینی در لاگوس، روند زاغه‌نشینی هم افزایش یافته است و این امر به توسعه‌ی فضایی و کالبدی این متروپل انجامیده است. این امر سبب چالش‌هایی اساسی برای برنامه‌ریزان و مسئولان شهری شده است.

1. Samper et al
2. Rizk Hegazy
3. Agbola, T &,Elijah, A

پژوهش‌های صورت گرفته در مورد موضوع مورد بحث، اندک است اما در مورد مسائل حاشیه‌نشینی، برنامه‌ریزی شهری و چالش‌های پیش‌رو به‌ویژه در مورد شهر سنندج و به‌طور خاص، ناحیه منفصل شهری نایسر، زیاد است. پژوهش حاضر با توجه به صورت‌بندی مسئله، هم‌راستا با پژوهش‌های پیشین اشاره‌شده، به مسائل حاشیه‌نشینی پرداخته و نتایج آن‌ها را مدنظر داشته است؛ اما تمایز این پژوهش از سایر پژوهش‌ها در بحث از روند توسعه فضایی کالبدی و شکل‌گیری کشمکش‌های ارضی در ناحیه منفصل شهری نایسر که سبب ایجاد مسائل جدید و چندبعدی در این ناحیه شده است. پژوهش حاضر با در نظر داشتن کشمکش‌ها حول مسئله زمین در این ناحیه و با تأکید بر نظر ساکنان آن، در پی تشریح و تبیین این کشمکش‌ها و ایجاد عدالت فضایی برای ساکنان آن است.

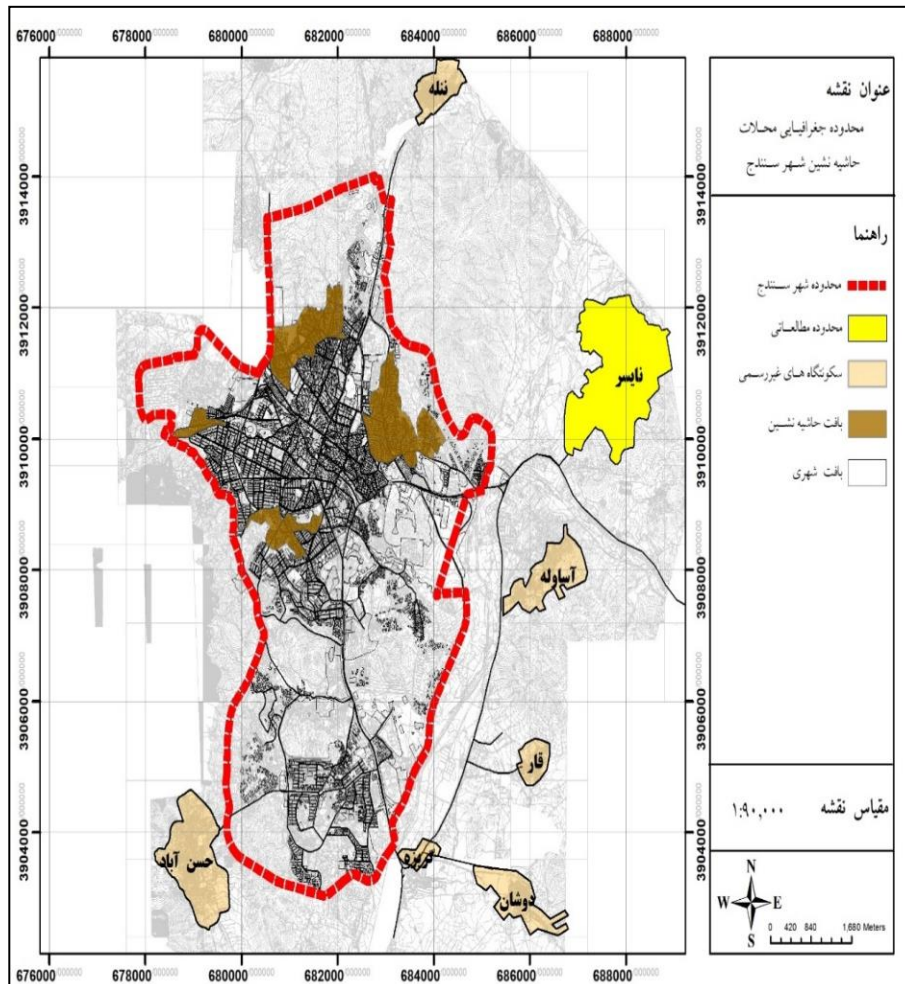
روش

روش تحقیق حاضر روش اتنوگرافی نهادی^۱ است. مفروضه عمده روش‌شناسی اتنوگرافی نهادی این است که تجربه روزمره افراد، شکل یافته و سازمان‌یافته می‌باشد و این امر نتیجه عواملی است که خارج از تجربه روزمره انسان‌های فرودست قرار دارد. اتنوگرافی نهادی در آمدوشدی مداوم میان صداهاى خفه‌شده و متولیان سیاست‌های رسمی به دنبال دفاع از طردشده‌ها است و ریشه سازمان‌یافتگی اجتماعی را به‌واسطه متون متن بنیاد (از قبیل سند، فیلم، پوستر و عکس) واکاوی می‌کند. به‌عبارتی‌دیگر، کلید فهم هستی‌شناختی و معرفت‌شناختی اتنوگرافی نهادی، درک و تأکید بر پیوندهاست (دوالت، ۱۳۸۵). در اتنوگرافی نهادی انسان‌ها در برابر نهادها تعریف می‌شوند. به بیانی دیگر، ما در تحلیل از حاشیه‌نشین‌ها، زنان، قومیت‌ها و تمام طردشده‌ها ناگزیر هستیم که آن‌ها را در ارتباط با نهادهای رسمی و متون نهادی در یک کلیت قرار دهیم. صداهاى طردشده و بازشناسی آن‌ها ممکن نیست مگر با نگاهی از درون حاشیه‌ها به نهادهای ما از درون و به میانجی تجربه سرکوب‌شده‌ها درباره نهادها قضاوت می‌کنیم. اتنوگرافی نهادی ابزاری است که از انتقاد برخاسته و هدف آن تولید دانش بر اساس شرایط واقعی زندگی خودمان است

(اسمیت ۱، ۲۰۰۴).

در این رابطه از دو نوع داده به صورت مقایسه‌ای استفاده می‌شود. تحلیل اسناد، آمار، سایت‌ها و بخش‌نامه‌های نهادهای مربوط، نهادهای ذی‌ربط و همچنین مصاحبه با کارشناسان حوزه مسائل شهری، شوراها و معتمدین محلی دو ضلع مثلی هستند که برآیند مقایسه و تحلیل آن‌ها نتیجه‌گیری خواهد بود. نتیجه‌گیری‌ای که در حکم ارائه پیشنهادها در زمینه توسعه پایدار شهری و لحاظ نمودن جایگاه و موقعیت حاشیه‌نشینی در برنامه‌ها، سیاست‌های شهری و اقدامات پیشرو می‌باشد.

بنابراین برای پیشبرد کار، از مصاحبه‌های نیمه‌ساخت‌یافته با مطلعین کلیدی در سه بخش مجزا که شامل ۲۵ نفر از مدیران شهری، کارشناسان حوزه مسائل شهری و همچنین شوراها و معتمدین محلی استفاده شده است. مصاحبه‌ها تا زمان اشباع نظری ادامه داشته است و روند انجام آن‌ها به صورت فوکوس‌گروپ و فردی در ۶۰ تا ۹۰ دقیقه بوده است. تحلیل داده‌های حاصل از مصاحبه‌ها با استفاده از تحلیل تماتیک یا مضمومی و در قالب مفاهیم و مقولات انجام می‌شود. همچنین برای تقابل با داده‌های حاصل از مصاحبه‌ها و همچنین ارزیابی اقدامات انجام‌شده در مورد موضوع مورد بحث، از داده‌های آماری شهرداری سنندج، سایت شهرداری، مطالعات انجام‌شده نهادی و اطلاعات نقشه‌ای و ... استفاده خواهد شد. این امر با وجه به پیوند یافته‌ها و توأمانی آن‌ها با داده‌های حاصل از مصاحبه‌ها انجام شده است تا بتوان درک بیشتری از موضوعات ارائه نمود؛ بنابراین میدان مورد مطالعه، ناحیه منفصل شهری نایسر واقع در شرق شهر سنندج می‌باشد. همان‌طور که ذکر گردید، این ناحیه در سرشماری ۱۳۸۵ یکی از نقاط روستایی پیرامون شهر سنندج محسوب می‌شد. با افزایش ناگهانی جمعیت روستا در سال ۱۳۸۹ به‌عنوان ناحیه منفصل شهری معرفی گردیده است و هم‌اکنون به‌عنوان بزرگ‌ترین ناحیه منفصل شهری در استان کردستان که بیشترین حجم تراکم فضایی و جمعیتی را به خود اختصاص داده است، مطرح است. شکل ۲ موقعیت این ناحیه نسبت به شهر سنندج را نشان می‌دهد.



شکل ۲. موقعیت سکونتگاه‌های حاشیه شهری شهر سنندج و نایسر (نگارندگان، ۱۳۹۹)

یافته‌ها

با توجه به روش انجام کار، مصاحبه‌های نیمه‌ساخت یافته در قالب مفاهیم، مقولات اولیه و ثانویه دسته‌بندی شد. مقولات ثانویه به‌عنوان نتیجه‌ی حاصل از مفاهیم و مقولات اولیه به‌عنوان نتایج تحلیلی، با توجه به اقدامات نهادی صورت گرفته در میدان مورد مطالعه مورد ارزیابی و تحلیل قرار خواهند گرفت. این امر تقابل سیاست‌ها و برنامه‌ها و همچنین روایت‌های مسئولان و کارگزاران با روایت‌های حاشیه‌نشینان را نشان خواهد داد. برای

روند توسعه فضایی کالبدی حاشیه‌نشینی و شکل‌گیری...؛ هدایت | ۱۳۵

اعتبار نظری و تجربی تحلیل‌ها، به آمار و نقشه‌ها و همچنین اطلاعات به‌دست آمده نهادهای و غیر نهادهای متوسل شده و نشان داده خواهد شد که روند کشمکش‌ها به چه شیوه‌ای می‌باشد.

جدول ۱. مشخصات مصاحبه‌شوندگان

کد مصاحبه‌شونده	جنس	سن	مدرک تحصیلی	سمت	زمان مصاحبه (دقیقه)
بخش مصاحبه با مسئولان شهری					
۲۱	مرد	۳۴	کارشناسی ارشد	شهرداری منطقه ۲ و نایس	۶۰
۱۳	مرد	۳۶	کارشناسی ارشد	کارشناس شهرداری منطقه ۲	۶۰
۲۲	مرد	۵۶	کارشناسی	مدیریت پروژه شهرداری سنندج	۵۰
۵	مرد	۵۲	کارشناسی	عضو شورای شهر	۴۳
۳	مرد	۳۵	کارشناسی ارشد	مدیریت اداره املاک شهرداری نایس	۴۸
۶	مرد	۵۱	کارشناسی ارشد	شهرداری نایس	۹۰
۸	زن	۳۸	کارشناسی	کارشناس برنامه‌ریزی شهری	۶۵
۹	مرد	۴۳	کارشناسی ارشد	عضو شورای شهر	۶۳
۱۶	زن	۵۰	کارشناسی	کارمند شهرداری منطقه ۲	۶۰
۲۳	مرد	۴۷	کارشناسی	عضو شورای شهر	۵۴
مصاحبه بخش ساکنان					
۱۵	زن	۴۵	کارشناسی	ساکن نایس	۵۳
۲۰	مرد	۵۲	دیپلم	معمد محله کورشک آباد	۵۸
۱۲	مرد	۵۲	کارشناسی	معمد محله کورشک آباد	۵۱
۱	مرد	۵۰	کارشناسی	معمد محله دکل	۶۰
۴	مرد	۴۷	دیپلم	کاسب کار	۶۵
۲۰	زن	۵۲	دیپلم	مکانیک	۷۵
۲۱	زن	۴۶	دیپلم	مغازه‌دار	۷۰
۲۲	مرد	۳۹	دیپلم	مغازه‌دار	۶۰
۲۶	زن	۵۰	دیپلم	مغازه‌دار	۶۰

کد مصاحبه شونده	جنس	سن	مدرک تحصیلی	سمت	زمان مصاحبه (دقیقه)
۲۴	مرد	۴۵	دیپلم	مغازهدار	۶۰
مصاحبه بخش مالکین و بنگاهداران					
۲	مرد	۵۰	کارشناسی	بنگاه‌دار	۶۴
۱۱	مرد	۵۰	دیپلم	بنگاه‌دار	۶۰
۲۱	مرد	۵۱	دیپلم	مالک زمین	۸۰
۲۷	مرد	۵۱	بی‌سواد	مالک زمین	۶۰
۷	مرد	۴۷	دیپلم	بنگاه‌دار	۶۵

جدول ۲. مفاهیم، مقولات اولیه و ثانویه

مقولات ثانویه	مقولات اولیه	مفاهیم
روستایی بودن زیرساخت‌های شهری	راه‌های نامناسب شهری، نبود زیرساخت آسفالت، حمل و نقل عمومی نامناسب، اختلاط کاربری، فقدان کاربری ورزشی، مدارس غیراستاندارد، فقدان فضای سبز و کاربری تفریحی، عدم ساماندهی زباله‌ها، قاچاق خدمات شهری، فعالیت‌های دامداری، اقدامات سرخودانه نهادهای ذی‌مدخل.	مهاجران زیاد، هجوم روستاییان به نایسر، حجم زیاد مهاجرت، روستا بودن نایسر، ناتوانی در پذیرش مهاجرین، نبود امکانات زیرساختی، عدم دخالت اولیه ارگان‌های دولتی و نظارتی، وجه روستایی بودن نایسر، اشتغال ساکنان به کارهایی مانند دامداری و نگاه‌داری مرغ و... دزدیدن و گرفتن انشعاب (برق و آب و فاضلاب)، نبود فضای کافی برای اقدامات عمرانی، پیاده‌روهای خاکی، نبود فضا برای ساماندهی زباله، فاضلاب روباز، وجود نخاله ساختمانی زیاد، نگهداری گله و دامداری در نزدیکی نایسر، کمبود اتوبوس شهری، کمبود پارک و مدرسه، کمبود فضای آموزشی، کمبود فضای کوچه‌ها، خاکی بودن خیابان‌ها و کوچه‌ها.
ساخت‌وساز بی‌رویه و قاچاق خدمات شهری	قدرت مالکان و دلالان، درآمد و سود در ساخت‌وساز، به‌صرفه بودن ساخت‌وساز، انشعاب غیرمجاز آب، برق، عدم کسب جواز، ناتوانی شهرداری از ممانعت در اجرای ساخت‌وساز غیر مجاز تغییر کاربری، تصرف خیابان‌ها و پیاده‌روها.	قدرت مالکان و دلالان در فروش اراضی و تغییر کاربری از کشاورزی به مسکونی تصرف اراضی ملکی، تصرف منابع طبیعی، فروش زمین‌های اشخاص با نام‌های دیگر، فروش زمین به چند نفر، قول‌نامه‌ای بودن زمین و خانه، نداشتن نقشه و پلاک‌بندی مشخص اراضی، معلوم نبودن اراضی مالکین و شهرداری و فضاهای عمومی، مشخص نبودن مالکان زمین‌ها، عدم دخالت نهادهای مربوطه، باندبازی شهرداری با مالکان و بنگاهداران، رعایت نکردن محدوده

مقولات ثانویه	مقولات اولیه	مفاهیم
		کوچه و خیابان، تصاحب اراضی کشاورزی، افزایش ساخت‌وسازهای غیرمجاز، وجود خانه‌های ۴۰ و ۵۰ متری، افزایش بنگاه‌های معاملاتی، غیراستاندارد بودن خانه‌ها، کارکرد اجاره‌ای خانه‌ها، استفاده از مصالح ارزان‌قیمت، نیروی کار ارزان در بخش ساخت‌وساز، تصرف کوچه‌ها و خیابان‌ها، دزدیدن شبانه انشعاب برق و آب، عدم پرداخت مالیات، بی‌اعتنایی به شهرداری و نهادهای مستقر، وجود بازار دلالی.
عدم برنامه‌ریزی راهبردی شهری و نبود اعتبارات کافی	اجرائی نشدن طرح‌های توسعه- ای، غیر کاربردی بودن تحقیقات و طرح‌های تفصیلی، عدم توجه به حاشیه‌نشینی از سوی دولت، نبود سرمایه‌گذار، ممانعت قانونی برای واگذاری بخش‌هایی از وظایف و خدمات شهری به شرکت‌ها، عدم استقبال از خصوصی شدن خدمات شهری	دخالت ناقص شهرداری در ابتدا، نبود برنامه شهری منسجم، تمرکز و اسکان سریع مردم و نداشتن برنامه برای جذب و ساماندهی آن‌ها، توجه نکردن به روستاهای مهاجر فرست و افزایش مهاجرت از آن‌ها، اختصاص ندادن برنامه‌های منسجم و کاربردی برای ساماندهی مهاجران، عدم توجه استانداردی به حاشیه، عدم توجه نهادهای حمایتی از ساکنان نایسر، نبود سرمایه‌گذار برای اجرای پروژه‌های عمرانی، موانع قانونی (بخش‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌ها) برای واگذاری خدمات به سرمایه‌گذاران و شرکت‌ها، کاربردی نبودن طرح‌های تفصیلی، نبود برنامه مشخص و روشن برای آینده، نبود بودجه و مشکلات سرمایه‌ای، عدم مشارکت بخش خصوصی
عدم تعامل سازمان‌های ذی-مدخل	بی‌توجهی سازمان‌ها به اقدامات لازم و اولویت‌دار، نداشتن وحدت رویه، در نظر داشتن نفع سازمانی، عدم پاسخگویی نهادهای ذی‌مدخل.	بهره‌برداری سیاسی از وضعیت موجود، توجه به نایسر در زمان انتخابات، نبود نظارت دائمی، کل‌تقصیرات را گردن شهرداری می‌اندازند، هیچ ارگانی خودشو درگیر نمی‌کنه، عدم کار تیمی و سازمانی، عدم تشکیل کارگروه ویژه برای نایسر، نبود اعتبارات بین سازمانی، عدم ایجاد هماهنگی در کارها، تداخل امورات عمرانی با هم، فراهم نکردن بستر نهادی برای تغییر، نبود مشارکت مردمی.

مأخذ از مصاحبه‌ها (مأخذ: یافته‌های حاصل از مصاحبه‌ها، ۱۳۹۹-۱۴۰۰)

در این پژوهش با توجه به اهداف و روش‌شناسی، به‌جز مصاحبه‌ها به اقدامات نهادی، سایت‌ها و آمارهای رسمی هم پرداخته می‌شود. سیر اقدامات نهادی در شهر سنندج و

به‌ویژه ناحیه منفصل شهری نایسر در چند سال اخیر نشان می‌دهد که چه اقداماتی و با چه اهدافی انجام گرفته است. لذا پرداختن به آن‌ها می‌تواند به روند تحلیل وضعیت حاشیه-نشینی آن کمک کند. در جدول زیر مهم‌ترین اقدامات به‌ویژه از نظر اقدامات فضایی و کالبدی ذکر شده است.

جدول ۳. اقدامات نهادی انجام‌شده در شهر سنندج و ناحیه منفصل شهری نایسر

اقدامات صورت گرفته	سال	نهاد اقدام کننده	هدف	نتیجه (برای مناطق حاشیه شهر)
طرح توانمندسازی	۱۳۸۳	بانک جهانی	احداث و اصلاح شبکه معابر در محلات خودانگیخته شهری	محدود به بافت‌های فرسوده عباس‌آباد، تفتقان، اسلام‌آباد (لایه فضایی اول)
طرح توانمندسازی	۱۳۸۳- ۱۳۸۴	بانک جهانی	احداث، نوسازی و بهسازی مدارس	اجرای ناقص در بافت‌های قدیمی و حاشیه شهری سنندج
طرح توسعه استان	۱۳۸۳	وزارت کشور با همکاری نهادها	طرحی راهبردی جهت توسعه استان کردستان	عدم توجه به روند حاشیه‌نشینی
طرح تجدیدنظر توسعه استان	۱۳۸۵	وزارت کشور با همکاری نهادها	ایجاد بستر مکانی قانونی جهت توسعه صنعتی و اقتصادی شهر سنندج	افزایش حاشیه‌نشینی و عدم تحقق اهداف
طرح ساماندهی فضا و سکونتگاه‌های روستایی بخش مرکزی شهر سنندج	۱۳۸۴	مهندسین مشاور بوم نگار پارس	ساماندهی فضاهای مسکونی و حاشیه‌ای نایسر	عدم کاربرد در اجرا
طرح توسعه و عمران جامع سنندج (مصوب ۱۳۸۵)	۱۳۸۵	مهندسین مشاور تدبیر شهر	برنامه‌ریزی و ساماندهی مناطق حاشیه و بافت-های فرسوده‌ی شهری	الحاق روستاهای نایسر، حسن‌آباد، ننه و گریزه واقع در حریم شهر سنندج (به‌عنوان نواحی منفصل شهری)

اقدامات صورت گرفته	سال	نهاد اقدام کننده	هدف	نتیجه (برای مناطق حاشیه شهر)
طرح بهسازی و نوسازی بافت فرسوده توسط شهرداری سنندج	۱۳۸۸	شهرداری سنندج	شناسایی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهر سنندج	شناسایی مناطق بافت فرسوده، تعویق بررسی نایسر
واحد ممیزی املاک شهرداری	۹۳-۱۳۹۲ - ادامه دارد	شهرداری سنندج	تهیه پایگاه اطلاعات جغرافیایی (GIS) برای نواحی منفصل شهر سنندج	اتمام کار ممیزی نواحی منفصل ننه و نایسر
طرح توانمندسازی اسکان غیررسمی ناحیه منفصل نایسر	۱۳۹۳-ادامه دارد	شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی شهری ایران و توسط مهندسين مشاور تدبير شهر	توانمندسازی حاشیه شهر سنندج-نایسر	دایر نمودن دفاتر تسهیلتگری و ارائه خدمات

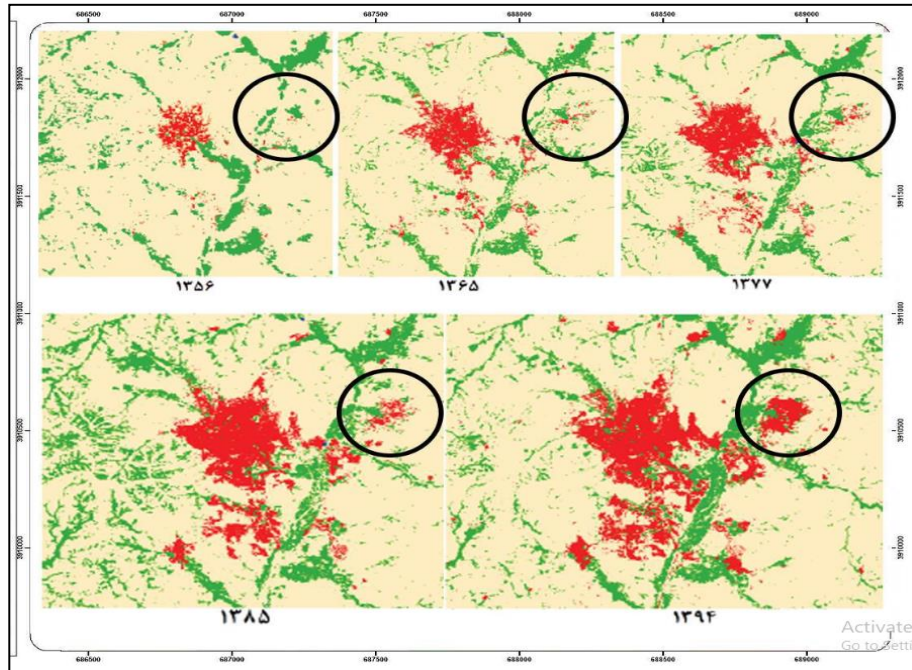
نگارندگان (۱۳۹۹-۱۴۰۰)

با توجه به روش انجام کار و با تأکید بر نتایج حاصل از مصاحبه‌ها، می‌توان مقولات ثانویه مستخرج از آن‌ها را مبنای تحلیل یافته‌ها نمود که با توجه به آمار و اطلاعات نهادی بتوان آن‌ها را مورد تفسیر و تبیین قرار داد. انتخاب مقولات ثانویه به دلیل اینکه ترکیبی از کلمات و جمله به کار برده شده توسط مصاحبه‌شوندگان و بازنگری آن‌ها توسط محققین با استفاده از دانش نظری و مبانی نظری ذکر انجام شده است. این مفاهیم در قالب موضوعات از پیش تعیین شده و بر اساس روند انجام مصاحبه‌ها، در جدول ۲ ذکر شدند. با استفاده از تکنیک تحلیل تماتیک و بر اساس دانش موجود محقق در مورد مسائل، این مفاهیم در قالب مقولات اولیه و سپس ثانویه قرار داده شدند. در این میان مقولات اولیه استخراج شده، باید گویای تمامی مفاهیم مستخرج از مصاحبه‌ها باشد و همچنین خصلت دربرگیرندگی آن‌ها را هم داشته باشد. مقولات ثانویه از استخراج مقولات اولیه به دست آمده است که محققین با استفاده از مبانی پیشی و روشی پژوهش اقدام به صورت‌بندی آن‌ها نموده‌اند؛ بنابراین اتخاذ مقولات ثانویه به‌عنوان مبنای تحلیل نشان‌دهنده‌ی بار مفهومی مفاهیم و مقولات استخراج شده از مصاحبه‌ها، داده‌های آماری و اطلاعات به دست آمده از میدان

مورد مطالعه می‌باشد.

روستایی بودن زیرساخت‌های شهری

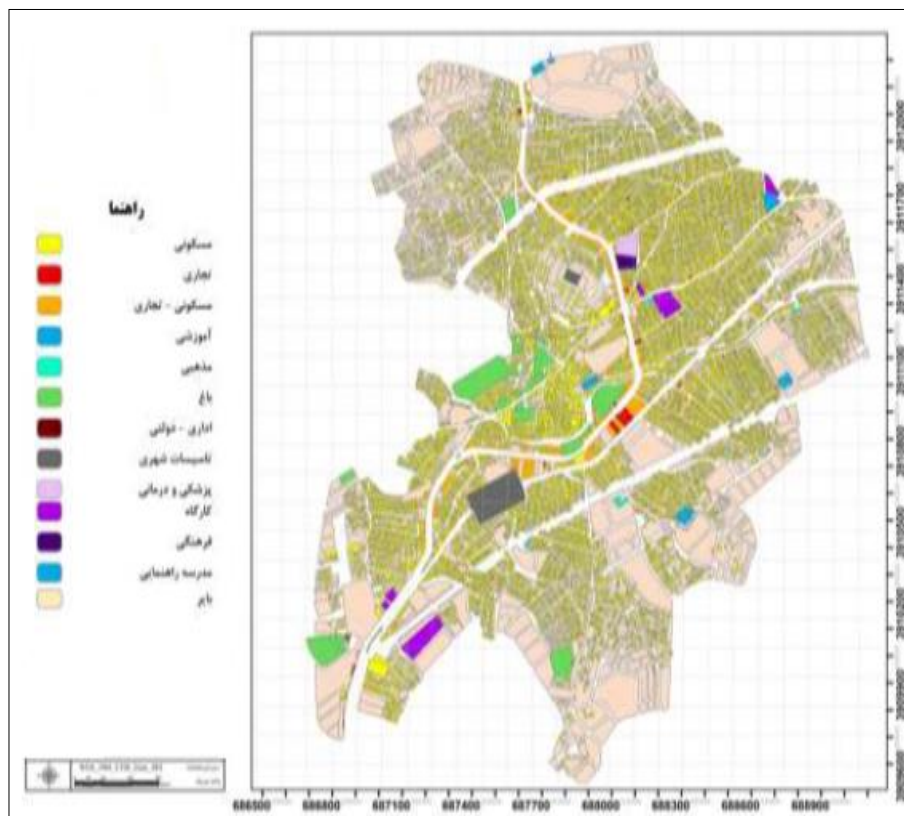
با توجه به توپوگرافی خاص شهر سنندج که به صورت تپه‌ای بوده و هسته‌ی مرکزی آن که دارای بافتی قدیمی است، لذا مسئله‌ی مسکن با موضوعات کمبود زمین، تراکم پلاک‌ها و مسائل اقتصادی گره خورده است. رشد جمعیت در دهه‌های اخیر، مهاجران و ساکنان بومی را به سمت آپارتمان‌های جدید التاسیس (به‌ویژه مسکن مهر ویلاشهر، دگران و ...) یا به حاشیه‌ی شهر به‌ویژه روستاهای «حسن‌آباد»، «ننله»، «نایسر» و «دوشان» سوق داده است. ناحیه منفصل شهری نایسر به دلیل نزدیکی به شهر سنندج، از مهم‌ترین مناطقی بوده است که مهاجران را به خود جذب کرده است. این ناحیه همان‌طور که ذکر گردید، در دو دهه قبل روستا بوده است و با توجه به شرایط تسریع فضای کالبدی و افزایش جمعیت آن به ناحیه منفصل شهری تبدیل شده است. مهاجرین واردشده به نایسر به دلیل شرایط نامتعادل اقتصادی، نایسر را انتخاب نموده‌اند، انتخابی از سر اجبار و نه اختیار، نایسر با تغییر ویژگی‌های جمعیتی، تغییر کاربری اراضی به ساخت‌وسازهای غالب مسکونی به‌سرعت در حال تغییر بوده است (صرافی و همکاران، ۱۳۹۷). روند روبه گسترش آن را از سال ۱۳۵۶ تا ۱۳۹۴ می‌توان بدین گونه ترسیم نمود.



شکل ۳. توسعه فضایی کالبدی ناحیه متصل شهری نایسر

مأخذ: (مهندسین مشاور تدبیر، ۱۳۹۴): بازنگری طرح تفصیلی شهر سنندج، (۱۳۹۵)

آنچه وضعیت موجود نشان می‌دهد، میزان امکانات و دسترسی‌های این ناحیه پایین است و به‌موازات افزایش جمعیت و گسترش روند فضایی و کالبدی آن، همچنان از امکانات روستایی برخوردار است که حاکی از عدم دسترسی همه ساکنان به امکانات و کمبود زیرساخت‌ها در این ناحیه است. در یک نگاه کلی می‌توان کاربری اراضی در این ناحیه را چنین نشان داد:



شکل ۴. کاربری اراضی در نایسر
 مأخذ: (سایت شهرداری سنندج، ۱۳۹۸)

همان‌طور که مشخص است قسمت اعظم پراکندگی فضایی این ناحیه، مربوط به بخش مسکن است. لازم به ذکر است که مساحت کل ناحیه‌ی منفصل نایسر حدود ۳۴۱ کیلومترمربع است که سرانه آن ۵۶.۲۸ برآورد شده است.^۱ این امر برای زیرساخت‌های آموزشی و فرهنگی، راه‌ها و همچنین زیرساخت‌های ورزشی و رفاهی و پزشکی قابل تأمل است. به‌طوری‌که این مراکز با کمترین درصد توسعه از زمان تغییر موقعیت روستایی به ناحیه منفصل شهری روبرو هستند.

۱. آمار این بخش برگرفته از سایت اختصاصی واحد ممیزی و نوسازی شهر سنندج: ۱۳۹۷- e-
 Home Page > sanandaj.ir) می‌باشد.

با در نظر داشتن این نکته که بیشتر اختیارات و نفوذ حاکم در دست مالکان زمین و املاک بوده است، لذا آن‌ها خود اقدام به پلاک‌بندی، ایجاد کوچه و خیابان نموده‌اند. این امر موجب ایجاد املاک کوچک با میانگین مساحت کمتر از حد مجاز شده است و حریم خیابان‌ها و کوچه‌ها رعایت نشده است. این امر مانع ایجاد مکان‌هایی مانند پارک و فضای سبز و... شده است که معضلی جدی را برای شهرداری نایسر موجب شده است. برطبق قانون شهرداری‌ها هرگاه رأی کمیسیون مبنی بر تأیید نظر شهرداری باشد و یا صاحب‌ملک به موقع اعتراض نکرده و یا در مهلت مقرر شخصاً اقدام نکند، شهرداری به‌وسیله مأمورین خود رأساً اقدام خواهد نمود. احداث بناها و ساختمان‌های موردنیاز محل از قبیل رختشوی‌خانه و مستراح و حمام عمومی و کشتارگاه و میدان‌ها و باغ کودکان و ورزشگاه مطابق اصول صحیح و فنی و اتخاذ تدابیر لازم برای ساختمان‌خانه‌های ارزان‌قیمت برای اشخاص بی‌بضاعت ساکن شهر. تشریک‌مساعی با فرهنگ در حفظ ابنیه و آثار باستانی شهر و ساختمان‌های عمومی و مساجد و غیره. اهتمام در مراعات شرایط بهداشت در کارخانه‌ها و مراقبت در پاکیزگی گرمابه‌ها و نگاه‌داری اطفال بی‌بضاعت و سرراهی. (قوانین شهرداری‌ها، ۱۳۸۴). روایت برنامه‌ریزان و مدیران شهری از این امر نشان‌دهنده‌ی قدرت مالکان و صاحبان زمین و عدم اختصاص زمین به واحدها و زیرساخت‌های شهری است:

«واقعاً دست ما در این مورد بسته است الان زمین نداریم که خیلی از کارها روش اینجا انجام بدیم... قبلاً کلیه زمین‌ها رو فروختن... ما یا باید دوباره اونا رو بخریم که بودجه نداریم یا باید اونا رو تصاحب کنیم که واقعاً همیشه... الان زمین می‌خوایم برای آتش‌نشانی، برای فضای سبز و پارک و...» (س، کد مصاحبه ۲۰؛ شهرداری منطقه ۲ و نایسر)

با توجه به نیاز مبرم امکانات و زیرساخت‌های شهری برای این ناحیه، مدیران و برنامه‌ریزان شهری ناتوانی و عدم چانه‌زنی برای اختصاص زمین برای اماکن عمومی و شهری را بازگو نمودند. آن‌ها دخالت و تصرف مالکین و بنگاه‌داران این ناحیه را سبب روند روبه‌رشد

فضای کالبدی ناحیه منفصل شهری نایسر می‌دانند و بر این تأکید دارند که به دلیل اینکه واحد شهرداری در این ناحیه خیلی دیر مستقر گردیده است، در این زمان مالکین به پلاک‌بندی اراضی غالباً با کاربری کشاورزی و باغداری پرداخته‌اند و چون سود زیادی برایشان داشته سعی نموده‌اند که از اراضی بیشترین استفاده و فروش را ببرند. یکی از کارشناسان در این مورد می‌گوید:

«از ابتدای کار در اینجا [شهرداری] برامون سخت بود که بیایم دوباره کاربری اراضی را ترسیم و طراحی کنیم چون اکثر اراضی به فروش رفته بود. مالکین الانش هم زمینی برای امکانات عمومی به ما معرفی نمودند و از واگذاری این اراضی امتناع می‌کنند» (م، کد مصاحبه ۲۱؛ کارشناس شهرداری منطقه ۲).

با وجود این و با در نظر داشتن شکل شماره ۳، می‌توان میزان اختصاص اراضی به امکانات شهری را ضعیف ارزیابی نمود و همین امر مسبب مشکلات و معضلات عدیده‌ای شده است. ساکنان این ناحیه به مشکلاتی اشاره دارند که نشان می‌دهد در ابتدا هیچ‌گونه برنامه و راهبردی برای جلوگیری از آن‌ها وجود نداشته است. عدم آسفالت بودن خیابان‌ها و کوچه‌ها، نبود سالن ورزشی، مدرسه و مراکز فرهنگی، پارک و مراکز بهداشتی و درمانی و ... از جمله مهم‌ترین مشکلاتی است که با روند افزایش جمعیت در چند سال اخیر به وضوح نمایان شده‌اند. یکی از ساکنان در این باره چنین می‌گوید:

«الان دبیرستان دخترانه و پسرانه فقط یکی وجود داره، مرکز آموزشی دوتا وجود داره که امکانات زیادی هم ندارند، یه پارک هست که چند ساله پروژه‌اش تموم نشده ... واقعاً اینجا خودش یه شهره و متأسفانه امکانات یه روستا رو هم نداره...» (ح، کد شماره ۲؛ معتمد محله کورشک آباد نایسر).

روند روبه رشد این ناحیه و هم‌زمان با آن تغییر کاربری اراضی و تراکم بیش‌ازحد پلاک‌ها، نشان از روند ساخت‌وساز مسکن و به‌موازات آن قاچاق خدمات شهری از جمله آب و برق شده در این ناحیه شده است.

ساخت‌وساز بی‌رویه و قاچاق خدمات شهری

همان‌طور که ذکر گردید ناحیه‌ی منفصل نایسر قبل از سال ۸۹ به‌عنوان روستا محسوب می‌شده است که با رشد آن به کالبد فضایی آن‌هم تغییر پیدا کرد. از یک‌سو با تغییر ساختار اجتماعی و اقتصادی روستاهای اطراف و خود شهر سنندج، آن را به مکانی مهاجرپذیر تبدیل می‌کند و از طرف دیگر روستاهای اطراف آن را به حیات شهری و مناسبات جدید اجتماعی نزدیک‌تر می‌کند. به‌طوری‌که کاربری زمین در این روستاها را تغییر داده و به‌طور غیرمستقیم منافع عده‌ای از مالکان قدیمی اراضی را درگیر شهری‌شدن می‌کند. مهاجرین در این دوره اقدام به خرید زمین ارزان (شامل زمین‌های کشاورزی و باغ‌های تفکیک‌شده) به‌صورت قول‌نامه‌ای و ساخت منازل عمدتاً به‌فقد زیرساخت و با مصالح بی‌کیفیت، فاقد نما، متراژ پایین و به‌طور کلی در حد استطاعت خود کردند و به‌سرعت محلی برای سکونت خود در نزدیکی بازارهای کار آینده‌شان ساختند. به دلیل نداشتن پروانه ساختمان و تبعیت نکردن از برنامه‌ریزی‌های رسمی شهرسازی، ایجاد مسکن توسط حاشیه‌نشینان شتاب‌زده بوده و مجموعه‌ای از ساختمان‌های نابسامان را به وجود آورده‌اند.

بورس‌بازی مالکان و دلالان زمین باهدف خارج کردن زمین‌های کشاورزی از چرخه‌ی تولید و بایر کردن آن‌ها به‌منظور تغییر کاربری در راستای کسب سود بیشتر در کنار عدم نظارت و کنترل ساخت‌وسازها در اراضی حریم شهر توسط سازمان‌های مربوطه، این روند را تسریع کرد و به‌تدریج موجب بالا رفتن قیمت زمین (در مقیاسی کمتر به نسبت نواحی داخلی و رسمی شهر) و رونق ساخت‌وسازها در این مناطق شد. به‌طوری‌که متوسط نرخ رشد جمعیت روستاهای پیرامون شهر سنندج در سال‌های ۷۵ تا ۸۳ نیز برابر با ۲۱/۲۱ درصد بوده و بیشترین نرخ رشد هم مربوط به نایسر با ۳۶/۷ درصد است (واحد ممیزی شهرداری سنندج، بازنگری طرح تفصیلی: ۱۳۹۵). از این تعداد ۱۱۷۸۲۷/۰۹ هکتار زمین مسکونی است که ساکنان نایسر در آن ساخت‌وساز کرده‌اند. ازجمله ویژگی‌های بافت محدوده مورد مطالعاتی نایسر در وهله اول تصرف غیرقانونی اراضی بایر و زراعی پیرامون بافت و در وهله دوم خریدوفروش قانونی این قطعات به متقاضیان است. متقاضیان و

مالکین این زمین‌ها نیز به دلیل فقر اقتصادی و عدم پرداخت هزینه‌ها جهت ساخت مسکن مقاوم و رعایت استانداردهای ساختمانی توسط اعضاء خانوار به شیوه خودساخته یا خریداری شده است؛ بنابراین بیشتر واحدهای مسکونی به صورت ملکی یعنی در تملک خانواده‌ها است. با این توصیف به طور میانگین ۷۸ درصد از واحدهای مسکونی دارای تصرف ملکی و ۲۲ درصد اجاره‌ای می‌باشند (همان، ۱۳۹۵). معتمدین و شوراهای محل از قدرت زیاد مالکین و بنگاه‌داران در ساخت مسکن و ناتوانی شهرداری در جلوگیری از ساخت‌وساز بی‌رویه و غیرمجاز می‌گویند؛

«به نظر من این همه ساخت‌وساز در چند سال بی سابقه بوده... بنگاه‌داران و مالکین خودشون اقدام به ساخت و فروش مسکن کرده‌اند و الآن بازار مسکن رو اونا تعیین می‌کنند. اکثر سند مالکیت‌ها رو خودشون تنظیم می‌کنند و خودشون تعیین می‌کنند که کجا باید ساخته بشه و کجا نباید ساخته بشه...» (ک، کد مصاحبه ۳۰؛ عضو، شورای نایس)

با توجه به نحوه گسترش نایس (ساخت‌وساز غیرقانونی) و تملک زمین از طریق معاملات غیررسمی همچون قولنامه، توافقی، زبانی و... مطمئناً از نظر مالکیت حقوقی زمین، غالب بناها دارای مالکیت یا سند رسمی نمی‌باشند. در مجموع ۴۹/۴ درصد واحدهای مسکونی به صورت قولنامه‌ای ۰.۰۰۱ درصد به صورت وکالت‌نامه‌ای، ۱/۰۲ به صورت قرارداد واگذاری و تنها ۱/۰۱ درصد به صورت سند ثبتی منگوله‌دار می‌باشد (مهندسین مشاور تدبیر، ۱۳۹۳)؛ بنابراین، همگام با پژوهش سجادی و همکاران (۱۳۹۷)، عامل امنیت تصرف مشارکتی بیش از عوامل امنیت تصرف قراردادی و تجربه محور بر کیفیت کالبدی مسکن در نایس تأثیرگذار عنوان شد. در پژوهش پورمحمدی و همکاران (۱۴۰۰)، نیز این امر به دلیل ذخیره زمین، بورس‌بازی و رانت زمین و مسکن، افزایش روزه‌روز جمعیت و تقاضا برای مسکن و سرپناه، ورود مهاجران با طیف گوناگون اقتصادی و اجتماعی، نزدیکی به شهر مادر (سنندج) و... از جمله مهم‌ترین عوامل گرانی زمین و مسکن ذکر شده‌اند. به دلیل تصرف و ساخت‌وساز غیرقانونی در ناحیه منفصل نایس اکثر واحدهای

مسکونی فاقد جواز و پروانه ساخت می‌باشند که عدم جواز ساخت ۶۲ درصد واحدهای مسکونی خود گویای این موضوع است. لازم به ذکر است از عوامل مؤثر در عدم تمایل مالکین جهت اخذ پروانه ساختمانی می‌توان به این موارد اشاره نمود: منفصل بودن ناحیه و جدا گزینی آن نسبت به شهر سنندج و تصرف زمین و ساخت‌وساز غیرقانونی، عدم نظارت سازمان‌های مسئول بر ساخت‌وسازهای محلات، وضعیت اقتصادی نامناسب ساکنین و عدم توجه آنان به مزایای مسکن مقاوم و مستحکم و ... می‌باشد. به گفته‌ی مدیران شهرداری اکثر آن‌ها بدون مجوز و دارای سند قولنامه‌ای هستند و ۱۱۶۱۹ آن‌ها دارای پلاک هستند؛ که این آمار با احتساب پلاک‌های تجاری ۱۴۸۱۳ پلاک می‌باشد (واحد ممیزی شهرداری سنندج، بازنگری طرح تفصیلی شهر سنندج، ۱۳۹۵).

نبود زمین و تراکم منازل در نایسری یکی از مسائل مهمی است که جلوی عمران و توسعه‌ی شهری را گرفته است. این امر موجب کاهش سرمایه‌ی کالبدی هم شده است. سرمایه کالبدی، موجودی منابع مادی از قبیل مسکن، راه‌ها، پارک‌ها و فضاهای عمومی را شامل می‌شود. این نوع سرمایه‌ها، اصولاً فرسایشی هستند و در طول زمان بر اثر مصرف فرسوده می‌شوند. سرمایه‌های کالبدی با فراهم آوردن زمینه‌های ارتباط همسایگی، روابط رودررو، نمایش فضایی هنجارهای حاکم بر محلات اجتماعی، باعث تحکیم این روابط شده و از سوی دیگر باعث بالا رفتن سرمایه‌های اجتماعی می‌شوند (پیری، ۱۳۸۳: ۲۶۰). مسئله‌ی دیگر که ساخت‌وساز بی‌رویه آن را ایجاد کرده است، قاچاق خدمات شهری از جمله آب و برق است با افزایش بی‌رویه ساخت‌وساز به مسئله‌ای جدی تبدیل شده است. ناتوانی شهرداری از ممانعت برای ساخت‌وساز یکی از دلایل اصلی ذکر شده توسط مدیران شهرداری بود که عملاً قدرت اختیار و حکم آن‌ها را بسته است. این امر هم موجب ساخت‌وساز بی‌رویه شده است که معمولاً به گرفتن انشعاب برق و آب و فاضلاب از سوی ساکنان و بساز به فروش‌ها شده است. این امر همراه با ارزان بودن زمین، دسترسی آسان به مصالح، نیروی کار خودی و ارزان، عدم گرفتن مجوز و ... دلایل اصلی ساخت‌وساز و قاچاق خدمات شهری شده است. این در حالی است که قوانین شهرداری این اختیار را به شهرداری‌ها داده است که می‌توان آن را چنین اخذ نمود که به موجب ماده ۱۰۰- مالکین

اراضی و املاک واقع در محدوده شهر یا حریم آن باید قبل از هر اقدام عمرانی یا تفکیک اراضی و شروع ساختمان از شهرداری پروانه اخذ نمایند. شهرداری می‌تواند از عملیات ساختمانی ساختمان‌های بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه به‌وسیله مأمورین خود اعم از آنکه ساختمان در زمین محصور یا غیر محصور واقع باشد، جلوگیری نماید. مدیریت اداره املاک شهرداری نایس چنین می‌گوید:

«اینجا به دلیل برخی ملاحظات از جمله فقر ساکنان، بی‌بضاعتی زنان بی‌سرپرست، مالکان و... ناچاریم با این وضع بسازیم و ملاحظاتی داشته باشیم...؛ اما این جور هم نیست که شهرداری بی‌توجه است و کاری انجام نمی‌دهد. ما از زمان استقرار تا اکنون جلوی خیلی جلوی ساخت‌وسازها رو گرفتیم و شرکت آب و فاضلاب و برق رو موظف نمودیم که بدون مجوز هیچ‌گونه خدماتی را به ساکنان متخلف ندهند...» (م، کد مصاحبه ۲۲؛ مدیریت اداره املاک شهرداری نایس).

از سویی دیگر می‌توان گفت که مصوبات کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری نیز در رواج حاشیه‌نشینی مؤثر است. با عنایت به اینکه جریمه‌های مورد حکم در کمیسیون ماده ۱۰۰ یکی از منابع تأمین درآمد شهرداری است، در بیشتر مواقع شهرداری‌ها تمایلی به صدور احکام تخریب و قلع و قمع ندارند و از صدور حکم جریمه در این کمیسیون استقبال می‌کنند. هرچند نماینده شهرداری در کمیسیون مذکور حق رأی ندارد ولی عملاً ابتکار دست اوست و با توجیحات موجه و غیرموجه نظر اعضای کمیسیون را به سوی صدور احکام جریمه بجای قلع و قمع سوق می‌دهد. علاوه بر آن، مسکوت ماندن احکام نادر تخریب از سوی کمیسیون یادشده، مزید بر علت است. چه بسیار است احکام تخریب و قلع و قمع که مدت‌های مدیدی از صدور آن‌ها سپری شده و تاکنون به مرحله اجرا درنیامده‌اند و هیچ مرجعی عدم اجرای آن را پیگیری نکرده است. ناراحت‌کننده‌تر و تأثرانگیزتر توافقاتی است که برخی شهرداری‌ها با محکومان به تخریب به عمل می‌آورند و با وجود صدور حکم تخریب برای اخذ جریمه با مالک موافقت می‌کنند. چنین توافقاتی است که دست‌به‌دست هم می‌دهند و روند حاشیه‌نشینی را تسریع می‌بخشند.

اجرای ممیزی شهرها قدم اول و دوم دست‌یابی به پایگاه‌های اطلاعاتی بوده و قدم نهایی یعنی استفاده از اطلاعات وسیع و پر حجم از طریق شیوه‌های دسترسی با انتقال آن به محیط‌های کامپیوتری برداشته می‌شود. علاوه بر نقش مهم این اطلاعات در برنامه‌ریزی شهری، اجرای صحیح برنامه‌ریزی‌ها و کنترل آن نیز برپایه همان اطلاعات میسر است. همواره داشتن درآمد پایدار برای ارگانی نیمه‌دولتی مانند شهرداری از نیازهای اساسی و کلیدی می‌باشد. ممیزی املاک مطمئن‌ترین راه برای دستیابی به این مهم می‌باشد؛ اما به استناد گفته‌های مدیران و کارشناسان شهری که با آنها مصاحبه به عمل آمد، این امر در ناحیه‌ی منفصل شهری نایسر دیر شروع شده است.

«فرایند عملیات ممیزی شهر سنندج که از دی ماه سال ۱۳۹۲ آغاز شده است، امروز پیشرفت ۴۰ درصد عملیات مذکور را داشته است که عملیات مذکور در نواحی منفصل نله، نایسر، حسن‌آباد و منطقه ۲ شهر سنندج را به اتمام رسانیده و اسناد و مستندات حاصله جهت بهره‌برداری تحویل نواحی و مناطق مذکور گردید. با توجه به هماهنگی‌های به‌عمل‌آمده در اسرع وقت نسبت به صدور فیش عوارض نوسازی ناحیه منفصل حسن‌آباد اقدام خواهد شد.» (س، کد مصاحبه ۲۳؛ مدیریت پروژه شهرداری سنندج).

علاوه بر قدرت مالکین و بنگاهداران در این ناحیه، نتایج مصاحبه‌ها حاکی از عدم برنامه‌ریزی راهبردی و درازمدت برای شهر سنندج و به‌ویژه برای ناحیه منفصل شهری نایسر است.

عدم برنامه‌ریزی راهبردی شهری و نبود اعتبارات کافی

هرگونه برنامه‌ریزی برای حاشیه‌ها مستلزم وجود برنامه‌ی بلندمدت و گسترده است که باید با توجه به شرایط و ابعاد شهری انجام گیرد. لزوم توجه به حاشیه‌ها باعث کاهش آسیب‌های اجتماعی و توسعه‌ی پایدار شهری می‌شود. از سویی دیگر اجرای برنامه‌ها و راهبردهای موجب بافت استاندارد، ایجاد فضاهای مناسب عمومی، حمل‌ونقل آسان و ... می‌شود که در نهایت توسعه‌ی پایدار شهری و کیفیت بالای زندگی در شهرها و حاشیه‌ها

می‌شود؛ اما این امر با توجه به وضعیت و مشکلات پیش‌رو متحقق نشده است. مدیران و برنامه‌ریزان، عدم برنامه‌ی جامع و نبود چشم‌اندازی روشن را در زمینه معضلات شهری گوشزد نمودند و این امر را یکی از عواملی دانستند که منجر به وضعیت موجود شده است. آن‌ها بر عدم تحقق اهداف برنامه‌ها و طرح‌ها تأکید دارند و علت آن را بی‌توجهی نهادی و عدم اجبار در اجرای آن‌ها می‌دانند. یکی از کارشناسان در این زمینه می‌گوید؛

«وقتی یک طرحی نوشته میشه برای این است که بر طبق اون عمل بشه... اما ما می‌دونیم که چند تا طرحی که نوشته شده یا اجرا نشده‌اند یا ناقص اجرا شده‌اند... الان خیلی از مشکلات شهری شهر سنندج ناشی از آینه که طرح‌ها وجود دارند ولی متأسفانه به اجرا در نمی‌آیند یا نصف و نیمه کار رو ول می‌کنند...» (ح، کد مصاحبه ۲۵؛ کارشناس برنامه‌ریزی شهری).

مسئله‌ای که بارها توسط مدیران و کارشناسان ذی‌مدخل، مطرح شد مربوط به کمبود اعتبارات به‌ویژه اعتبارات شهرداری‌ها می‌باشد. آن‌ها اجرا و اقدامات لازم برای پیشبرد این طرح‌ها را منوط به اختصاص بودجه و اعتبارات لازم می‌دانند؛

«عوااید دولتی ناچیزی داریم، چند سال است که خودمون هزینه‌ها رو متقبل می‌شویم. درآمد اصلی مون از جریمه‌ها و به‌کارگیری تجهیزاتمون است... الان چند ماه می‌شود که پول خدمه‌مان رو ندادیم... با این وضعیت که کار چندانی همیشه انجام داد...» (س، کد مصاحبه ۲۱؛ شهرداری نایسر)

لازم به ذکر است ماده ۹۷ و ۹۸ تبصره ۳ که بر اساس آن شهرداری‌های سراسر کشور مکلف‌اند علاوه بر اعتبارات دولتی حداقل هشتاد درصد از عوارض و درآمدهایی را که از حریم استحفاظی شهرها کسب می‌نمایند با نظارت فرمانداری و بخشداری ذی‌ربط در جهت عمران و آبادانی روستاها و شهرک‌های واقع در حریم خصوصاً در جهت راه‌سازی، آموزش و پرورش، بهداشت، تأمین آب آشامیدنی و کشاورزی هزینه نمایند.

عدم تعامل سازمان‌های ذی‌مدخل

یکی از مسائلی که مطرح است، همکاری و تعامل نهادی در مدیریت شهری است. مباحث پیرامون مسائل شهری و مقابله با بحران‌های آن، کارشناسان و نظریه‌پردازان حوزه‌های مختلف در ارتباط با طراحی، برنامه‌ریزی و مدیریت و ساماندهی شهرها را بر آن داشت که در چهارچوب مفهوم مدیریت شهری اهدافی را تعیین و اقداماتی بدین منظور انجام دهند؛ بنابراین می‌توان گفت که مدیریت شهری به تمامی نهادها، سازمان‌ها و افرادی گفته می‌شود که به صورت رسمی یا غیررسمی در فرآیند مدیریت شهر اثرگذار هستند. پس مدیریت شهری فقط شهرداری و شورای شهر نمی‌باشد و هر عنصری که به شکلی در فرایند مدیریتی شهر اثری دارد در این حیطه قرار دارد. مدیریت شهری عبارت است از یک سازمان گسترده، متشکل از عناصر و اجزای رسمی و غیررسمی مؤثر و ذی‌ربط در ابعاد مختلف اجتماعی، اقتصادی و کالبدی حیات شهری که اداره، کنترل و هدایت توسعه همه‌جانبه و پایدار شهر را عهده‌دار است (کاظمیان و سعیدی رضوانی، ۱۳۸۳: ۵۶)؛ اما به گفته‌ی مدیران و کارشناسان این امر مهم، صرفاً محدود به شهرداری شده است و دیگر نهادها با مسائل و مدیریت شهری در تعامل نیستند؛

«متأسفانه مردم فقط شهرداری رو می‌بینن و باقی نهادها رو کاری ندارن... وقتی به مشکلی پیش میاد میان اینجا و یقه ما رو می‌گیرن... حتی آگه این مربوط به ما هم نشه... از طرف دیگه وقتی از یه اداره‌ای هم درخواستی داریم کمتر به تعامل با ما راغب هستند...» (ک، کد مصاحبه ۲۵؛ کارمند شهرداری منطقه ۲)

مصاحبه‌شوندگان در بخش ساکنان و معتمدین محلی از عدم رسیدگی و کم‌کاری نهادهای مربوطه در همکاری با آن‌ها و مدیریت و توسعه پایدار این ناحیه می‌گویند. با استناد به گفته‌های آن‌ها، سردرگمی و عدم اعتماد نهادی باعث شده است که آن‌ها ندانند و یا نتوانند با مسائل و چالش‌های ناحیه چگونه برخورد کنند. باوجود این، آن‌ها از عدم همکاری، به تعویق افتادن کارها و پروژه‌ها و همچنین رفع مسئولیت ادارات سخن به میان می‌آورند. این امر به‌ویژه در بحث ساخت‌وساز و اقدامات عمرانی و زیرساختی بیشتر مطرح

است. یکی از مصاحبه‌شوندگان در این باره می‌گوید؛

«مشکلی که هست پاس‌کاری اداراته. این اداره میگه برید پیش اون اداره و اونم میگه به ما ربطی نداره... آخرش هم ما منصرف میشیم و ول می‌کنیم کارها رو... هر بار که ما می‌خواستیم پیگیر یه کار بشیم متأسفانه یه مانعی بوده... همکاری نمی‌کنن که هیچ... سنگ هم جلوی پای می‌زارن... قاعدتاً مردم هم توقع دارن از ما» (م، کد مصاحبه ۴؛ عضو شورای شهر).

بحث و نتیجه‌گیری

مسئله‌ی کشمکش‌های ارضی در شهرها و به‌ویژه مناطق حاشیه‌نقطه ثقل برنامه‌ها، راهبردها و ارزیابی‌هایی است که در آن نهادهای دولتی، مردم و مالکان و.. در آن مشارکت دارند. نکته‌ی اساسی در این امر، قدرت چانه‌زنی و توانی است که هریک دارند و اعمال می‌کنند. روند توسعه‌ی حاشیه‌نشینی در ایران و به‌ویژه در سندج حاکی از روند سریع، بدون برنامه جامع و با استراتژی‌های کوتاه‌مدت بوده است. در کنار این امر، یکی از مهم‌ترین مسائل که در توسعه‌ی روند فضایی و کالبدی حاشیه‌ها مؤثر بوده است نحوه و چگونگی تعامل نهادها، مردم و مالکان و بنگاه‌داران بوده است.

آنچه مسئله‌ی اساسی این پژوهش بوده است تحلیل روند توسعه فضایی و کالبدی ناحیه منفصل شهری نایسر سندج و بازآفرینی شهری این ناحیه بر اساس حق مالکیت و مسکن برای ساکنان آن است؛ بنابراین با اتخاذ رویکرد بازآفرینی شهری و روند کنونی در پی این امر مهم برآمده‌ایم. با توجه به اهداف و سؤالات مدنظر، روش اتنوگرافی نهادی که در پی احقاق حقوق فرودستان (شهری) است به‌عنوان بینش و روش اتخاذ گردید. برای همین منظور از مدیران و برنامه‌ریزان شهری، شوراها و افراد معتمد محلی مصاحبه به عمل آمد تا به این امر مهم پی‌برده شود.

نتایج کلی حاکی از آن است که کشمکش‌های ارضی بین مالکان و بنگاه‌داران از سویی و ساکنان و مدیران شهری از دیگر سو، سبب توسعه فضایی کالبدی این ناحیه شده است. مصاحبه‌ها حاکی از آن است که به سبب قدرت مالکان و بنگاه‌داران و همچنین

نهادهایی همچون شهرداری، حاشیه‌نشینان در این کشمکش‌های طردشده یا مجبور به پذیرش وضع موجود شده‌اند. کمبود امکانات و زیرساخت‌های شهری این ناحیه با همان امکانات روستایی که پیش از آن بود، کفاف افزایش جمعیت و توسعه این ناحیه را نمی‌دهد. از سویی دیگر، ساخت‌وساز بی‌رویه و قاچاق خدمات شهری از معضلاتی دیگر است که نشان‌دهنده‌ی وضعیت کشمکش‌های پیچیده و زیادی دارد که حل آن‌ها عملاً سخت شده است. یکی از مهم‌ترین نتایج این امر، گرانی زمین و مسکن و ناتوانی در اجاره مسکن می‌باشد که نتایج پژوهش پورمحمدی و همکاران (۱۴۰۰)، هم‌گوی این امر می‌باشد.

یکی از نتایج این پژوهش که از مصاحبه‌ها به‌دست آمده است این نکته می‌باشد که مالکان و بنگاه‌داران به خاطر سود اقدام به فروش اراضی کشاورزی و باغی نموده‌اند. همچنین آن‌ها از دادن زمین به مراکز عمومی مانند مدرسه و مراکز بهداشتی و... امتناع می‌کنند. نتایج این بخش با نتایج پژوهش سامپر و همکاران (۲۰۲۰) همخوانی دارد و آن‌ها هم از نظر امکانات، مناطق حاشیه شهری را دارای چالش اساسی قلمداد نموده‌اند. مصاحبه‌ها، نشان دادند که قدرت چانه‌زنی مالکان و بنگاه‌داران در این ناحیه سبب شده است که حتی آن‌ها به تصرف خیابان‌ها و کوچه‌ها دست بزنند. این امر کاهش حق به شهر و قدرت چانه‌زنی ساکنان در این ناحیه را نشان می‌دهد. این نتایج در راستای پژوهش بیننده، محمودی و سنایی (۱۳۹۹)، می‌باشد و بر نتایج آن تأکید دوباره می‌نمایاند.

نبود برنامه‌ریزی راهبردی شهری و نبود اعتبارات کافی مهم‌ترین مقوله‌ای است که در مصاحبه با مدیران و برنامه‌ریزان شهری به دست آمد. مصاحبه‌ها حاکی از آن‌اند که برنامه‌های پیاده‌شده تا اکنون ناکارآمد و غیرقابل اجرا یا در صورت اجرا، ناقص بوده‌اند. از سویی دیگر، آن‌ها از کمبود اعتبارات به‌عنوان یکی از مسائل اصلی شهرداری‌ها یاد می‌کنند و آن را منوط به تغییر نگاه دولت به عرصه‌ی شهرها و حاشیه‌نشینی آن‌ها در چند دهه‌ی گذشته می‌دانند. عدم تعامل سازمان‌های ذی‌مدخل در ناحیه نایسر، بر قدرت مالکین و بنگاه‌داران در کشمکش‌های اراضی افزوده است و این امر بیشتر موجب اختلال و عدم بررسی جدی مسائل مناطق حاشیه دارد. نتایج این بخش با نتایج دانش‌مهر و هدایت

(۱۳۹۹) همخوانی داشته و آن‌ها نیز بر این عزم تعامل در مسئله آب شهری تأکید نموده‌اند. با این اوصاف، یافته‌های پژوهش حاضر، حاکی از طرد نهادی حاشیه‌نشینان شهری در این ناحیه دارد. این طرد با مکانیسم‌ها و استراتژی‌هایی همراه بوده است که می‌توان نمود آن‌ها را در شهری شدن سرمایه، خدماتی شدن حاشیه‌ها، ایجاد رانت در بخش ملک و تصاحب اراضی و همچنین نبود برنامه‌های توسعه‌ی پایدار شهری و شکست برنامه‌ها و سیاست‌های نهادی در مدیریت و کنترل این مناطق دارد؛ بنابراین مهم‌ترین اقداماتی که می‌توان با توجه به رویکرد نظری مورد بحث و همچنین فلسفه‌ی روش اتنوگرافی نهادی برای این ناحیه در شرایط کنونی ارائه داد را می‌توان به‌اختصار چنین ذکر نمود؛

– بازآفرینی معابر شهری و تصرف زمین از مالکین برای ساماندهی معابر و با بردن کیفیت و امنیت معابر و خیابان‌ها

– ارائه وام به ساکنان بدون مسکن و زمین؛ تخصیص اعتبارات با سود کم جهت ساخت مسکن با کیفیت و بادوام

– تخصیص بودجه به شهرداری جهت پیشبرد برنامه‌های عمرانی

– تخصیص زمین به اماکن عمومی و فضای سبز؛ با توجه به کمبود اراضی و عدم واگذاری زمین از سوی مالکین لازم است شهرداری اقدام به تصاحب اراضی محدوده شهری نموده و سهم مالکین در بازآفرینی شهری را در نظر بگیرد

– همکاری و تعامل نهادهای ذی‌ربط برای بازآفرینی شهری

سپاسگزاری

از ساکنان و مصاحبه‌شوندگان ناحیه منفصل شهری نایسر سنندج و همچنین کارشناسان و کارمندان شهرداری نایسر و سنندج کمال تشکر را دارم.

ORCID

Osman Hedayat



<http://orcid.org/0000-0003-2546-6694>

منابع

- ایراندوست، کک و تولایی، ر. (۱۳۹۳). «شاخص‌های تعیین و تعریف سکونتگاه‌های غیررسمی در ایران» مطالعات و پژوهش‌های شهری و منطقه‌ای در ایران، ۶ (۲۱)، ۶۰-۴۳.
- بازنگری طرح تفصیلی شهر سنندج (۱۳۹۵)، ضوابط و مقررات ساختمانی و شهرسازی (بازنگری ضوابط و مقررات طرح تفصیلی شهر سنندج موضوع بند ۵۴ کمیسیون ماده پنج مورخ ۲۳/۱۲/۱۳۹۵).
- بیننده، م؛ و محمودی، ج؛ و سنایی، ع. (۱۳۹۹). «سیاست‌های فضایی شهری و وضعیت محله‌های فرودست (اتنوگرافی نهادی محله‌های آقازمان، قطارچیان، جورآباد و کورآباد شهر سنندج)»، جامعه‌شناسی فرهنگ و هنر، ۲ (۳)، ۲۷-۴۸.
- پایگاه خبری وزارت راه و شهرسازی (۱۳۹۸)، (news.mrud.ir).
- پورمحمدی، م.، واحدی یگانه، ف.، صلواتی، س.، علوی، س.، باقری سنجیانه، ن. (۱۴۰۰). «تحلیلی بر دلایل گرانی و کمبود زمین و مسکن در ناحیه‌ی پیراشهری (مورد مطالعه: ناحیه منفصل شهری نایسر؛ سنندج)». فصلنامه جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری چشم‌انداز زاگرس، ۱۳ (۴۸)، ۹۱-۱۲۰.
- پیری، ع. (۱۳۸۴). امکان‌سنجی به‌کارگیری رهیافت توانمندسازی در ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی مطالعه موردی گلشهر مشهد، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه فردوسی مشهد.
- جمینی، د.، جمشیدی، ع.، عبدالملکی، م. (۱۴۰۰). «شناسایی چالش‌های اسکان غیررسمی و ارائه راهکارهای عملیاتی - اجرایی برای بهبود آن در استان کردستان (مطالعه موردی: ناحیه منفصل شهری نایسر)». فصلنامه علمی- پژوهشی پژوهش و برنامه‌ریزی شهری، ۱۲ (۴۷)، ۱۱۱-۱۳۰. doi: 10.30495/jupm.2021.27932.3875
- حناچی، پ؛ و فدایی‌نژاد، س. (۱۳۹۳)، «تدوین چارچوب مفهومی حفاظت و بازآفرینی یکپارچه در بافت‌های فرهنگی تاریخی»، نشریه هنرهای زیبا، شماره ۴۶، صص ۱۵-۲۶.
- دانش‌مهر، ح و هدایت، ع. (۱۳۹۹). «مناطق فرودست شهری و روایت ساکنان از ارائه خدمات شرکت آب و فاضلاب (اتنوگرافی نهادی مناطق فرودست شهری شهر سنندج)». مجله آب و فاضلاب، ۳۱ (۷).

دوالت، م. (۱۳۸۵). روش‌های بخش‌مطالعات زنان و پژوهش اجتماعی، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.

سایت شهرداری سنندج، (۱۳۹۵-۱۳۹۸). <http://www.e-sanandaj.ir/fa-IR/DouranPortal/1/page/%D8%B5%D9%81%D8%AD%D9%87-%D8%A7%D8%B5%D9%84%DB%8C>

سجادی، ژ، واحدی یگانه، ف.، محمدی، ا. (۱۳۹۷). «سنجش ارتباط کیفیت کالبدی مسکن با امنیت تصرف در سکونتگاه‌های خودانگیخته‌ی شهری (مورد مطالعه: ناحیه‌ی منفصل شهری نایسر، سنندج)». *مطالعات ساختار و کارکرد شهری*، ۵(۱۶)، ۸۳-۱۱۰.

شهریاری، م.، حمیدی، ف. (۱۴۰۰). «برساخت سویه‌های اجتماعی حاشیه‌نشینی و شناسایی آسیب‌های زیست‌پذیری شهرستان هویزه با استفاده از سامانه اطلاعات جغرافیایی». *فصلنامه برنامه‌ریزی توسعه شهری و منطقه‌ای*، doi: 10.22054/urdp.2022.63208.1377، 6(19)، 87-135.

صرافیم، سجادی، ژ و محمدیان، م و آزادی، س. (۱۳۹۷). «دگرذیسی فضایی روستاهای ناحیه پیراشهری؛ مورد پژوهی: نایسر، شهر سنندج». *مدیریت شهری و روستایی*؛ ۱۷ (۵۱): ۲۷۹-۲۹۶.

قوانین شهرداری‌ها. (۱۳۸۴).

کاظمیان، غ، و سعیدی رضوانی، ن. (۱۳۸۳). *امکان‌سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداری‌ها امکان‌سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداری‌های ایران*، جلد اول تا پنجم، تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور.

مرکز آمار ایران (۱۳۹۰-۱۳۹۵). *سرشماری عمومی نفوس و مسکن*، نتایج تفصیلی شهرستان سنندج.

نصیری هنده خاله، و سالاری نیا، م. (۱۳۹۶). «تحلیل عوامل مؤثر در بازآفرینی بافت‌های فرسوده شهری، مطالعه موردی محله ۲۰ منطقه ۱۷ شهر تهران»، *فصلنامه علمی-پژوهشی جغرافیایی سرزمین*، ۱۴(۵۵)، ۷۰-۵۵.

هادیزاده بزار، م. (۱۳۸۲). *حاشیه‌نشینی و راهکارهای ساماندهی آن در جهان*، انتشارات شهرداری مشهد، تیهو.

واحد ممیزی شهرداری سنندج (۱۳۹۴-۱۳۹۷-۱۳۹۸)، <http://www.e-sanandaj.ir/fa->

References

- Agbola, Tunde and Agunbiade, Elijah, (2009), Urbanization, *Slum Development and Security of Tenure: the Challenges of Meeting millennium Development Goal 7 in Metropolitan Lagos, Nigeria, This Chapter is from the volume: de Sherbiniin.*
- Esmailpour, N., Rahimian, M.H., & Ghorbani, S. (2011). Regeneration of worn-out urban texture with emphasis on social mobilization: A case study of Koshtargah Quarter in Yazd city. *Journal of Urban and Regional Studies and Research*. 4(15): 123-145. (In Persian).
- Rizk Hegazy, I. (2015). Informal settlement upgrading policies in Egypt: towards improvement in the upgrading process, *Journal of Urbanism: International Research on Placemaking and Urban Sustainability*, Vol.9, No.2, 1–22.
- IR/douranportal/4613/page/%D8%B4%D9%87%D8%B1%D8%AF%D8%A7%D8%B1%DB%8C-%D8%B3%D9%86%D9%86%D8%AF%D8%AC.
- Samper, Jota, Jennifer A. Shelby, and Dean Behary. (2020). "The Paradox of Informal Settlements Revealed in an ATLAS of Informality: *Findings from Mapping Growth in the Most Common Yet Unmapped Forms of Urbanization*" *Sustainability* 12, no. 22: 9510. <https://doi.org/10.3390/su12229510>.
- Smith, Dorothy E (2004). Institutional Ethnography (an interview with Dorothy E. Smith), Oslo, Sosiologisk Tidsskrift Press.
- Urban Land Institute. (2014). *Ten Principles for Urban Regeneration Making: 2. Shanghai a Better City*, www.uli.org.

References [In Persian]

- Binandeh, M., Mahmoodi, J., Sanaee, A. (2020). Urban Spatial Policies and the Right to the City: Institutional Ethnography of subalterns Urban Neighborhoods (Case study: Old neighborhoods of Aghazman, Qatarchian, Jurabad and Korabad in Sanandaj). *Sociology of Culture and Art*, 2(3), 48-26. doi: <https://doi.org/10.34785/J016.2021.592>. [In Persian].
- Consulting engineers of the city (2010_2015). *Master Plan of Sanandaj City*, Housing and Urban Development Organization of Kurdistan Province. [In Persian].
- Daneshmehr, H., Hedayat, O. (2021). Urban Subaltern Areas and Residents' Narrative of Providing Services Water and Wastewater Company (Institutional Ethnography of Urban Subaltern of Sanandaj City).

- Journal of Water and Wastewater; Ab va Fazilab (in persian)*, 31(7), 102-119. doi: 10.22093/wwj.2020.217387.2981. [In Persian].
- Detailed Plan of Sanandaj City, *Rules and Regulations of Construction and Urban Development (Revision of Rules and Regulations of the Detailed Plan of Sanandaj City*, Subject of Clause 54 of the Commission, Article Five, dated 23/12/1395). [In Persian].
- Dovalt, M. (2005). *The emancipatory method of women's studies and social research*, Tehran: Tehran University Press. [In Persian].
- Hadizadeh Bezar, M. (2002). Marginalization and its organizing solutions in the world, Mashhad Municipal Publications, Tiho. [In Persian].
- Hanachi, P., Fadaei Nezhad, S. (2011). A Conceptual Framework for Integrated Conservation and Regeneration in Historic Urban Areas. *Honar-Ha-Ye-Ziba: Memary Va Shahrsazi*, 3(46), 15-26. (In Persian).
- Iran Statistics Center (2010_2015). *General population and housing census*, detailed results of Sanandaj city. [In Persian].
- Jamini, D., Jamshidi, A., Abdolmaleki, M. (2022). Identify the challenges of informal settlements and Provide operational-executive solutions to improve it in Kurdistan province (Case study: Urban Separated Area of Naysar). 12(47), 111-130. doi: 10.30495/jupm.2021.27932.3875. [In Persian].
- Kazemian, GH, and Saidi Rizvani, N. (2004). *Feasibility of assigning new tasks to municipalities, Feasibility of assigning new tasks to Iranian municipalities*, volumes 1 to 5, Tehran: Publications of the Organization of Municipalities of the country. [In Persian].
- news.mrud.ir (2018).
- Piri, A. (2004). Feasibility of applying the empowerment approach in the organization of informal settlements, a case study of Golshahr, Mashhad, *Master's thesis, Ferdowsi University of Mashhad*. [In Persian].
- Pourmohammadi, M., Vahedi Yeganeh, F., Salvati, S., Alavi, S, Bagheri Sanjaneh, N. (1400). An analysis of the reasons for the high cost and lack of land and housing in the peri-urban area (case study: Naysar urban separate area; Sanandaj). *Journal of Zagros Landscape Geography and Urban Planning*, 13(48), 120-91. [In Persian].
- Sajadi, J., vahedi yeganeh, F., Mohammadi, A. (2018). Measuring the relationship between the quality of housing and security of tenure in urban spontaneous settlements (A case study of Naysar, Sanandaj). *Urban Structure and Function Studies*, 5(16), 83-110. doi: 10.22080/shahr.2018.2013. [In Persian].
- Sanandaj Municipality Audit Unit (2014_2016_2017), <http://www.e-sanandaj.ir/fa->. [In Persian].
- Sarafi, M., and Sajjadi, J., and Mohammadian Mesamir, H., and Azadi, S.

(2017). Spatial transformation of villages in Pirashhari district; Study case: Naysar, Sanandaj city. *Urban Management*, 17(51), 279-296. <https://www.sid.ir/fa/journal/ViewPaper.aspx?id=483976>. [In Persian].

Shahryari, M., Hamidi, F. (2022). Construction of Social Aspects of Marginalization and Identification of Livability Damages in Hoveyzeh City Using GIS. *Quarterly Journals of Urban and Regional Development Planning*, 6(19), 87-135. doi: 10.22054/urdp.2022.63208.1377. [In Persian].

Salarinia, M. (2017). Analysis of factors related tissue regeneration Urban Area 20 District 17 of Tehran Case Study. *Territory*, 14(55), 135-148. [In Persian].

Tavallaei, R., A.zami, M., Irandoost, K. (2014). Defining indicators of informal settlements in Iran. *Journal of Urban - Regional Studies and Research*, 6(21), 43-60. [In Persian].

The complete set of laws and regulations related to the municipality (2004). [In Persian].

استناد به این مقاله: هدایت، عثمان. (۱۴۰۰). روند توسعه فضایی کالبدی حاشیه‌نشینی و شکل‌گیری کشمکش‌های ارضی (اتنوگرافی نهادی حاشیه‌نشینی در ناحیه منفصل نایسر شهر سنندج)، فصلنامه برنامه‌ریزی توسعه شهری و منطقه‌ای، ۷(۲۱)، ۱۲۱-۱۵۹.

DOI: 10.22054/URDP.2022.65073.1398



Urban and Regional Development Planning is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License...