

سیاستگذاری مسکن و تولید غیررسمیت در ایران بعد از انقلاب

اسلامی

مطالعات جامعه‌شناختی

(علمی - پژوهشی)

دوره ۲۴، شماره یک: ۴۳۴-۴۰۷

شاپا ۲۸۰۹-۱۰۱۰

نمایه در ISC

مراد برادران^۱

دکتری جامعه‌شناسی، دانشگاه پیام نور تهران

غلامرضا غفاری

دانشیار، دانشگاه تهران

محمدجواد زاهدی

دانشیار، دانشگاه پیام نور

علی ربیعی

استادیار، دانشگاه پیام نور

پدیرش ۹۶/۱۲/۲

دریافت ۹۶/۳/۱۴

چکیده

هدف این مقاله بررسی و تحلیل نقش سیاستگذاری مسکن در تولید سیاست‌های غیررسمی در حوزه مسکن است، واقعیتی که از آن تحت عنوان امر غیررسمیت یاد می‌شود. برای رسیدن به این هدف، تلاش شده تا با استفاده از شیوه‌های تحلیل کیفی، نشان داده شود که سیاست‌های مسکن، که خود محصول نیروها و ساختارهای کلان‌تر در مقیاس‌های جهانی و ملی و مادرشهری هستند، چگونه دیگری خود یعنی فرایندهای غیررسمی را تولید می‌کنند. چونکه با بروز و ظهور سیاست‌های نئولیبرالی از دهه ۷۰، خود سیاست‌های مسکن تبدیل به سازوکاری برای بازتولید غیررسمیت در شکل سکونتگاه‌های غیررسمی شده است. بر این اساس یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد که سیاست‌های رسمی و غیررسمی در شرایط کنونی دو فرایند مجزا از هم نیستند، بلکه در واقع یک فرایند هستند: فرایند رسمی سازی/غیررسمی سازی که برخی آنرا غیررسمیت می‌نامند. بنابراین در ایران نیز برخلاف برخی کشورهای غربی که فرایند شهری شدن سیاره‌ای با اتکای یک فرایند صنعتی شدن رخ داده است، با شهری شدن بدون صنعتی شدن مواجهیم. به طوریکه شهری شدن در ایران با یک اقتصاد نفتی را حتی می‌توان شهری شدن نفتی نامید. این ویژگی باعث می‌شود تا تفاوت‌هایی بین تجربه شهری شدن در ایران و کشورهای صنعتی غرب رخ دهد. از جمله اینکه در فقدان یک اقتصاد تولیدی قدرتمند، سرریز شدن سرمایه‌ها به مستغلات باعث می‌شود اقتصاد شهر و در نتیجه کشور، اساساً ماهیتی بورس‌بازانه و احتکاری پیدا کند و در صورت بروز بحران، پیامدهای فاجعه‌باری به دنبال داشته باشد.

کلید واژگان: سیاستگذاری مسکن، سیاست‌های رسمی مسکن، تولید غیررسمیت، انقلاب اسلامی.

^۱ پست الکترونیکی نویسنده رابط: mbbakhbin@yahoo.com

این مقاله مستخرج از رساله دکتری رشته جامعه‌شناسی گروه علوم اجتماعی دانشگاه پیام نور تهران است.

مقدمه و طرح مساله

ارایه مسکن مناسب برای اقشار مختلف مردم، یکی از مهمترین وظایف دولت می‌باشد. چرا که تأمین آن بدون کمک و حمایت‌های همه جانبه از سوی دولت عملی نیست. بر این اساس به دلیل رشد شهرنشینی و افزایش جمعیت شهرها در ایران، مساله تأمین مسکن به یکی از مسائل مهم دولت تبدیل شده است. بر این اساس سیاست‌گذاری مدرن در حوزه مسکن شهری در ایران از دوران رضاشاه آغاز شد، اما آنچه در دوران حکومت پهلوی اول انجام گرفت در چارچوب برنامه به معنای امروزی آن نبود، بلکه اقدامات دولتی دیوان سالارانه به رهبری دیکتاتور محسوب می‌شد که با ضعف نهادی و سازمانی رو به رو بود. برای مثال قانون تأسیس بلدیہ در سال ۱۲۸۶ و پس از انقلاب مشروطه از تصویب مجلس شورای ملی گذشت و دو سال بعد به اجرا درآمد، اما در سال ۱۳۰۰ تنها ۹ بلدیہ در ایران وجود داشت. در سال ۱۳۰۹ نیز با تصویب قانونی جدید، شهرداری‌ها سازمان‌هایی وابسته به دولت مرکزی تلقی شدند و شهرداران در زمره کارکنان وزارت کشور درآمدند. یا آنکه در سال ۱۳۱۷ بانک رهنی تأسیس شد که سرآغاز ایجاد نظام وام رهنی در ایران است. اما به رغم این اقدام‌ها نمی‌توان سیاست اجتماعی و برنامه‌ای معین را برای تأمین مسکن گروه‌های هدف نام برد، زیرا نه سازمان و نهاد لازم برای آن وجود داشت و نه دولت در پی گسترش و تعمیق همه‌جانبه حقوق شهروندی بود (اطهاری، ۱۳۸۸: ۷۶). سیاست‌های مسکن در دوره پهلوی دوم را هم به زعم کارشناسان نمی‌توان سیاست‌های جامع و فراگیر اجتماعی قلمداد کرد، بلکه مجموعه‌ای از طرح‌ها و پروژه‌هایی هستند که در قالب برنامه‌ریزی شهری و آمایش سرزمین مطرح شده‌اند.

با پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ چارچوب نظام پیشین در هم شکست و عدالت اجتماعی و وظایف دولت رفاه به صراحت و تاکید در قانون اساسی جدید وارد شد. در اصول ۳ و ۴۳ قانون اساسی آمده است که باید اقتصادی عادلانه پی ریخته شود تا هر گونه فقر و محرومیت از میان برداشته شود و نیازهای اساسی مانند مسکن تأمین شود. اصل ۳۱ هم دولت را موظف ساخته که با در اولویت قراردادن نیازمندان، زمینه برآورده شدن حق ایرانیان را در زمینه برخورداری از مسکن متناسب با نیاز آنها فراهم کند. بنابراین مبرم‌بودن مساله مسکن به عنوان یکی از خواست‌های انقلاب باعث شد در ۲۱ فروردین ۱۳۵۸ رهبر انقلاب فرمان تشکیل بنیاد مسکن انقلاب اسلامی را صادر کند تا به خانه‌سازی برای محرومان شهری و روستایی با کمک

مردم بپردازد. در سال ۱۳۵۸ بانک‌ها ملی شدند و بانک مسکن از ادغام مؤسسات وام و پس‌انداز با بانک رهنی به وجود آمد و به سرعت مأمور پرداخت وام ارزان‌قیمت (با سود بانکی ۴ درصد) به متقاضیان شد. گشاده‌دستانه‌ترین اقدامات در این زمینه تقسیم زمین بود که تا شکل‌گیری سازمان زمین شهری بی‌قاعده ادامه داشت (اطهاری، ۱۳۸۸: ۸۰). این روند قابل ادامه نبود، زیرا تقسیم و تصرف زمین بدون قاعده زمین، گسترش انفجاری شهرها را به دنبال داشت و مثلاً تعداد مناطق تهران از ۹ به ۲۰ رسید و منابع بانک مسکن نیز کفاف پرداخت وام در ابعاد ذکرشده را نمی‌داد. تشکیل سازمان زمین شهری در سال ۱۳۶۰ در پی تصویب قانون اراضی شهری گامی در جهت ساماندهی آماده‌سازی زمین و واگذاری آن به متقاضیان بود. این قانون با ایجاد امکان تصرف زمین‌های دایر شهری و تحدید مالکیت زمین شهری به ۱۰۰۰ متر مربع در زمان خود قانونی مترقی بود و اجرای آن تا سال ۱۳۷۰ ادامه یافت. آیین‌نامه واگذاری به گونه‌ای بود که در شهرهای بزرگ فقط اعضای شرکت‌های تعاونی مسکن از زمین ارزان بهره‌مند شوند. به این ترتیب مشوق بزرگی همراه با وام و مصالح ساختمانی ارزان برای خانه‌سازی فراهم شد. اجاره‌بها نیز تثبیت شد. در برنامه توسعه برای دوره ۱۳۶۲ تا ۱۳۶۶ هر چند به تصویب مجلس نرسید، سیاست اصلی بر واگذاری زمین ارزان از طرف سازمان زمین شهری و اعطای وام ارزان تا ۸۵ درصد از هزینه ساخت، مبتنی بود. در نتیجه این روند، نسبت واحدهای مسکونی غیرمتعارف (کپر و زاغه) از ۲٫۵ درصد موجودی به ۰٫۹ درصد کاهش یافت (همان: ۸۱).

در واقع پس از انقلاب تا سال ۱۳۶۸ برنامه توسعه مصوبی وجود نداشت. اما قوانین و نهادهای ویژه‌ای که در بخش مسکن ایجاد شد، عملکرد متفاوتی به آن بخشید. مهم‌ترین نهاد قانونی مؤثر در این تغییر، سازمان زمین شهری بود که در سال ۱۳۶۱ تشکیل شد. به موجب اولین قانون زمین شهری، دولت مالکیت تمام اراضی موات و حق تملک زمین‌های دایر و بایر شهری را برای کاربری مسکونی در تمام شهرها و به موجب قانون دوم در ۳۲ شهر به دست می‌آورد که ابزار قدرتمندی را به دولت برای حل مسأله مسکن می‌داد. البته پیش از این با تصویب قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری در اوایل سال ۱۳۵۸ قیمت زمین شهری به شدت سقوط کرد، قواعد شهرسازی نادیده گرفته شد، وام و مصالح ارزان از طرف دولت عرضه شد و در نتیجه موجبات اسکان غیررسمی از بابت موارد فوق کمابیش از بین رفت، اما عملاً اسکان غیررسمی کاهش نیافت. مثلاً در برنامه سوم (۱۳۷۹-۱۳۸۴) در عمل وضعیت مسکن

کم‌درآمدها تنزل یافت و بر ابعاد اسکان غیررسمی افزوده شد. در نتیجه تغییر بنیادی در برنامه‌ریزی مسکن ضرورت یافت و به همین دلیل، سند ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی در سال ۱۳۸۲ به تصویب هیئت وزیران رسید و ستاد ملی توانمندسازی تشکیل شد. دولت به این نتیجه رسید که با وجود مصرف یارانه‌های بسیار، به دلیل نبود برنامه‌ها و سیاست‌های اجتماعی جامع، موفقیت لازم در زمینه تأمین عدالت اجتماعی حاصل نشده است. بر همین اساس در بند ۳۰ قانون برنامه چهارم، دولت موظف می‌شود که تا پایان سال اول برنامه طرح جامع مسکن را با تکیه بر تحقق عدالت اجتماعی تدوین کند. طرح جامع مسکن در سال ۱۳۸۴ تهیه و در سال ۱۳۸۵ تصویب شد. در این طرح ۷ برنامه اجرایی برای تأمین مسکن کم‌درآمدها در گروه‌های اول تا پنجم درآمدی پیش‌بینی شد که از جمله آنها می‌توان از تشکیل صندوق اعتباری ملی نام برد که گروه هدف آن دهک‌های ۲ تا ۵ درآمدی و ساکنان بافت‌های غیررسمی بود که به نظام بانکی دسترسی ندارند. یکی دیگر از این برنامه‌ها کاهش و حذف قیمت زمین در قیمت تمام‌شده مسکن را هدف قرار داد و گروه هدف خود را دهک‌های ۱ و ۲ و حجم عملیاتش را ۲۰ هزار واحد مسکونی تعیین کرده بود، اما دولت جدید با شتاب، نسخه دیگری از همین برنامه را با نام مسکن مهر جانشین همه آنها کرد.

پیرو اعلام دولت نهم، بالغ بر ۳,۷ میلیون نفر در پایگاه وزارت تعاون برای مسکن مهر ثبت نام کردند که تا شهریور ۱۳۸۶ حدود ۱,۳ میلیون نفر آنها واجد شرایط تشخیص داده شدند. در آغاز کار دولت دهم تعداد پروانه‌های صادره مسکن مهر در مجموع تنها به ۳۵۰ هزار رسید که با اهداف آن تفاوت فاحش داشت. این در حالی است که پس از جهش ۸۱,۶ درصدی مسکن در شهر تهران که رکوردی بی‌نظیر در ایران و حتا جهان محسوب می‌شود بخش مسکن از سال ۱۳۸۷ وارد رکود شدیدی شده است که هنوز هم ادامه دارد. در این دوره اقداماتی مانند وضع قانون مالیات بر معاملات مکرر مسکن که در دوره برنامه سوم مطرح شده بود، انجام پذیرفت، اما هیچگاه از انتظام لازم برای تاثیرگذاری بر بازار مسکن برخوردار نبود.

سیاست‌های بخش مسکن دولت یازدهم با بازنگری در طرح جامع مسکن، برنامه‌ریزی توسعه مالی در این بخش و اجرای برنامه مسکن اجتماعی و مسکن حمایتی با تصویب در هیات دولت، دنبال شده است. به بیان دقیق‌تر سیاست کلان وزارت راه و شهرسازی در بخش مسکن، بازنگری و به روز رسانی طرح جامع مسکن به عنوان نقشه راه بخش مسکن تا افق سال

۱۴۰۴، برنامه‌ریزی برای توسعه مالی بخش مسکن و در نهایت تدوین برنامه مشترک (مسکن اجتماعی) بین وزارت راه و شهرسازی با وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی است. مرور سیاست‌های رفاهی مسکن در دوره‌های مختلف بعد از انقلاب نشان می‌دهد که به رغم هزینه‌های بسیار، بجز در دهه اول انقلاب که بهبود چشمگیری در وضعیت مسکن کم‌درآمدها حاصل شد، برنامه‌های تأمین مسکن شهری تاکنون از چنان سنجیدگی و کارایی برخوردار نبوده است که کم‌درآمدها را به حق خود در زمینه برخورداری از مسکن مناسب برساند. در نتیجه «اسکان غیر رسمی» در ایران رو به گسترش نهاده که نشانه عدم توفیق دولت در برنامه‌ریزی رسمی برای اسکان کم‌درآمدهاست. بر این اساس مسأله اصلی مقاله این است که سیاستگذاری مسکن در تولید فرایندهای غیررسمی‌ساز چه نقشی دارند؟ به بیان دیگر، سؤال اصلی مقاله این است که سیاست‌های مسکن، که خود محصول نیروها و ساختارهای کلان‌تر در مقیاس‌های جهانی، ملی و مادرشهری هستند، چگونه دیگری خود یعنی فرایندهای غیررسمی را تولید می‌کنند؟

۲. اهداف تحقیق

هدف اصلی این مقاله تحلیل نقش سیاست‌های مسکن در تولید فرایندهای غیررسمی‌ساز می‌باشد. همچنین مقاله در پی بررسی اهداف جزئی زیر نیز می‌باشد:

۱. بررسی مفهومی فرایندهای غیررسمیت/غیررسمی‌سازی،
۲. بررسی عوامل تاریخی و ساختاری زمینه‌ساز در شکل‌گیری مهم‌ترین سیاست‌های مسکن،
۳. بررسی مهم‌ترین پیامدهای سیاست‌های مسکن برای گروه‌های اجتماعی مختلف، با تمرکز بر گروه‌های هدف (فروستان شهری)،
۴. تحلیل اقدامات، فرایندها و نیروهای رسمی/غیررسمی در سیاست‌های مسکن.

۳. سوال‌های تحقیق

سؤال اصلی:

سیاست‌های مسکن چه نقشی در تولید فرایندهای غیررسمی‌ساز داشته‌اند؟

سوال‌های فرعی:

۱. منظور از فرایندهای رسمی‌ساز/غیررسمی‌ساز چیست؟
۲. عوامل تاریخی و ساختاری زمینه‌ساز در شکل‌گیری سیاست‌های رفاهی مسکن چه هستند؟
۳. مهم‌ترین پیامدهای سیاست‌های رفاهی مسکن برای گروه‌های اجتماعی مختلف، با تمرکز بر گروه‌های هدف (فرودستان شهری) چه بوده‌اند؟
۴. اقدامات، فرایندها و نیروهای رسمی/غیررسمی در سیاست‌های مسکن چه نقش و عملکردی داشته‌اند؟

۴. پیشینه موضوع و چگونگی برآمدن رویکردهای غیررسمی

دهه‌ها است که مسأله فقر شهری با عناوین مختلفی مورد اشاره قرار گرفته و می‌گیرد: سکونت‌گاه‌های فقیرنشین شهری، سکونت‌گاه‌های غیررسمی، حاشیه‌نشینی، زاغه‌نشینی، بافت‌های مسالهدار، بافت‌های فرسوده، اقتصاد غیررسمی و ... همچنین طرح‌ها و برنامه‌های مختلفی برای مقابله با این مسأله تدوین می‌شوند. برخی قوانین و بخش‌نامه‌های دولتی نیز در مقیاس‌های مختلف، در راستای پرداختن به این مسأله تصویب و اجرایی شده‌اند. اما همچنان شاهد گسترده‌تر شدن و ژرف‌تر شدن ابعاد مسأله هستیم.

هر چند در خصوص موضوع مورد مطالعه، کار تحقیقی چندانی در داخل کشور انجام نشده است، اما می‌توان به کار آصف بیات در این راستا اشاره کرد. همچنین از تحقیقات انجام شده در خارج می‌توان به کارهای دست‌و‌اشاره کرد. آصف بیات (۱۳۹۳) در کتاب «سیاست‌های خیابانی (جنبش تهیدستان در ایران)» به بررسی سیاست‌های رفاهی غیررسمی ایران در فاصله سال‌های ۱۳۵۵ تا اوایل دهه ۱۳۷۰ پرداخته است. بیات در این کتاب به بررسی سیاست‌هایی پرداخته است که اقشار آسیب‌پذیر و تهی دست‌شهری با به‌کارگیری آنها، بقا خودشان را در جامعه تضمین می‌کنند. به زعم بیات تلاش روزمره و پیگیر این گروه‌های فرودست جامعه برای بهبود وضع مسکن، معیشت، کار و درآمد خود و همچنین راهکارهایی که برای رسیدن به این اهداف برگزیده‌اند، مورد توجه و ارزیابی قرار گرفته‌اند تا نشان داده شود که چگونه شبکه‌ای از پیوندهای منفعل و کوتاه‌مدت که بین آنان وجود دارد و یا بسته به شرایط بوجود می‌آید، زمینه‌ساز مجموعه‌ای از تحرکاتی می‌شود که می‌توان نام سیاست بر آنها نهاد: سیاست‌های غیر رسمی. به هر حال بیات در این کتاب به سطوح زیرین انقلاب و به آنچه در کوچه پس‌کوچه های شهرها و محلات تهی دست رخ داده است، توجه کرده است و تنها به آنچه که در

بلوارهای اصلی شهرها رخ می‌دهد، اکتفا نکرده است. به عبارت دیگر کتاب به تبیین سیاست های عامه مردم، افراد و خانواده‌های فاقد قدرت نهادی، آدم‌های غیررسمی، مثل تصرف‌کنندگان، کارگرانی که در خیابان در جستجوی معیشت‌اند و بیکاران و اعضای جهان فرودست پرداخته است. بیات همچنین در کتابی دیگر تحت عنوان «زندگی همچون سیاست» نظریه سیاست‌های خیابانی (غیر رسمی) خود را در منطقه خاورمیانه به محک آزمون گذارده است. وی معتقد است که فرودستان شهری از رهگذر پیشروی آرام و مبارزات ساده هر روزه، زندگی و جامعه جدیدی را برای خود و واقعیت‌های شهری متفاوتی را در شهرهای خاورمیانه رقم می‌زنند. دانش رایج این واقعیت را نادیده می‌گیرد که فرودستان شهری معنای مدیریت شهری را تغییر می‌دهند و عملاً در تصمیم‌گیری برای سرنوشتشان دخالت می‌کنند. اما این کار را نه از طریق کانال‌های رسمی نهادی که عمدتاً به آنها دسترسی ندارند، بلکه از طریق کنش‌های مستقیم در همان مناطق محروم به انجام می‌رسانند (بیات، ۱۳۹۰: ۱۴).

دسوتو^۱ نیز بر اساس مطالعات تجربی خود در پرو که نتایج آنها در کتاب‌های «راز سرمایه» و «راه دیگر» ارائه شده است، نحوه و علل غیررسمی شدن ساکنان جدید شهرهای پرو را بیان کرده است. به زعم وی شهرهای پرو پس از جنگ دوم جهانی از مکان‌های آشنای کاملاً کوچک به کلان شهرهای پرجمعیت بی‌روح با محله‌های جدید و نا آشنا تغییر شکل پیدا کرده‌اند، به طوریکه در فاصله سال‌های ۱۹۵۰ تا ۱۹۸۱ جمعیت شهرنشین پرو خصوصاً لیما به دلایلی از جمله احداث شاهراه‌ها، توسعه وسایل ارتباط جمعی، بحران کشاورزی، نرخ مرگ و میر پایین کودکان و ... تقریباً پنج برابر شد. اما هنگامی که مهاجران وارد شهرها شدند، بر خلاف تصور قبلی، با دنیایی خصمانه روبه رو شدند. لذا برای بقا به غیررسمی شدن رو آوردند. به عبارت دیگر اگر ساکنان جدید شهرها قرار بود زندگی، تجارت، تولید، حمل و نقل یا حتی مصرف کنند، باید این کارها را غیر قانونی انجام می‌دادند. چنین کارهای غیر قانونی، با نیت ضد اجتماعی مثل قاچاق مواد مخدر، سرقت یا آدم ربایی همراه نبود، بلکه برای رسیدن به اهداف ذاتاً قانونی مانند ساخت خانه، عرضه یک خدمت یا توسعه کسب و کار طراحی شده بود. چونکه هنگامی که افراد مستقیماً درگیر در این فعالیت‌ها (و نیز کل جامعه)، قوانین را نقض می‌کنند، نسبت به زمانی که به قوانین احترام می‌گذارند، با احتمال بیشتری از وضع اقتصادی

مطلوب‌تر برخوردار خواهند شد. لذا ترجیح می‌دهند غیر رسمی باشند تا رسمی (دسوتو، ۱۳۸۹: ۷۱-۵۵).

در یک نگاه کلی، رویکرد تحقیقات انجام شده در حوزه سکونتگاه‌های غیررسمی را می‌توان به چهار دسته زیر تقسیم کرد:

دسته اول مقالاتی هستند که نگاه «آسیب‌شناسانه و جرم‌انگارانه» به اسکان غیررسمی دارند و با نگاه جرم‌شناسانه و امنیتی به تحلیل و بررسی این مناطق می‌پردازند. از مشخصه‌های این مقالات می‌توان به ۱. تاکید بر فرد، ۲. دوگانه شهر متمدن و حاشیه نامتمدن، ۳. عادی جلوه دادن جرم در این سکونتگاه‌ها و ۴. تعمیم جرم به کل سکونتگاه‌ها اشاره کرد. دسته دوم مقالاتی هستند که رویکردی «غیرانتقادی» به مفاهیم و نظریات موجود در این زمینه دارند و بدون هیچگونه مقایسه انتقادی‌ای از یک رویکرد یا تلفیق خودسرانه چندین رویکرد گاهاً متضاد استفاده می‌کنند. دسته سوم مقالاتی هستند که از «نگاه انتقادی» به نظریات و مفاهیم برخوردار هستن، اما فاقد روش‌شناسی منسجم یا کل‌نگر هستند. دسته چهارم مقالاتی هستند که «هیچ توجهی به نظریات موجود ندارند» و گویا احتیاجی به وجود ساحت نظری احساس نکرده‌اند. از مشخصه‌های مهم این مقالات می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: ۱. مراجعه خودسرانه به تاریخ، ۲. تاکید بر توصیف به جای تحلیل آن، و ۳. ارائه راهبردها بدون ارائه مبناهای تحلیلی.

در مجموع به نظر می‌رسد که تحقیقات انجام شده عملاً نتوانسته‌اند مسئله غیررسمی‌سازی در فضای شهری را مفهوم‌پردازی کنند. منظور از مفهوم‌پردازی، نگرش انتقادی و مساله‌محور است که در نتیجه نفوذ به لایه‌های زیرین واقعیت امکان‌پذیر است و این نیز خود به واسطه نوعی اندیشه‌ورزی ممکن است که صرفاً در بند پدیدارها/نمودهای مساله نماند، بلکه بتواند با ژرف‌کاوی، لایه‌های زیرین پدیدارها را بشکافد و سازوکارها و نیروها و گرایش‌های ساختاری یک مساله را شناسایی، تبیین و مفهوم‌پردازی کند. فقط چنین نگرشی است که می‌تواند به مفهوم‌پردازی بی‌انجامد. در غیر این صورت، همچنان که در وضعیت کنونی می‌بینیم، بیشتر با نوعی شبه‌مفهوم‌پردازی روبه‌رو هستیم که بیش از آن که لایه‌ها و ابعاد اساسی‌تر مسئله فقر فضایی/شهری را آشکار کند، بر آن‌ها نقاب می‌زند، زیرا نمی‌تواند مساله را در تمامیت‌اش مفهوم‌پردازی کند. مساله بیشتر به سازوکارها، فرایندها، نیروها و گرایش‌هایی مربوط است که به بازتولید سیستماتیک فقر و نابرابری فضایی در مقیاس‌های مختلف - جهانی، منطقه‌ای، ملی و

شهری - می‌انجامند. یک مفهوم‌پردازی واقعی، نمی‌تواند صرفاً به نتایج، پیامدها، نمودها و امور جزئی محدود بماند، بلکه مهم‌تر از آن، باید بتواند پیوند این امور جزئی را با امور کلی‌تر شرح دهد و برهم‌کنش میان آن‌ها را تصویر کند. زیرا فقط به این ترتیب می‌تواند مساله را به شکلی انتقادی و غیرفروکاست‌گرایانه صورت‌بندی کند. اگر تمامیت مساله را مفهوم‌پردازی نکنیم، نمی‌توانیم سیاست‌ها، راهبردها و برنامه‌های عملی موثری برای رویارویی با مساله ارائه دهیم، زیرا برنامه‌ریزی، فقط در پیوند با مفهوم‌پردازی تمامیت مساله معنا دار است.

بنابراین، مساله - بر خلاف تصور گفتمان جریان غالب - این نیست که مثلاً در نتیجه افزایش جمعیت، و صنعتی‌شدن فزاینده و ...، روند شهرنشینی گسترش یافته است و در واقع به جای فقر، با فقر شهری مواجه هستیم. این افزودن صفت شهری به فقر، با چنین استدلال‌هایی، یک بازی زبانی این‌همان‌ساز است. فقر و نابرابری در شکل کنونی‌اش، همواره وجود نداشته است. آنچه ما اکنون با آن روبه‌رو هستیم، پدیده‌ای یکسره نوین است که از لحاظ کیفی متفاوت از فقر و نابرابری‌های پیشین است. فقر/نابرابری فضایی، فقط پدیده‌ای فیزیکی یا اقتصادی نیست، بلکه افزون بر این‌ها، پدیده‌ای زبانی/مفهومی نیز هست. پس، بخشی از فرایند تولید و بازتولید فقر/نابرابری شهری، فرایندی زبانی/مفهومی است. به این معنا که خود زبان، گفتمان، و مفهوم‌پردازی‌ها می‌توانند به نابرابری شهری بی‌انجامند (ترکمه و شیرخدایی، ۱۳۹۵).

در نتیجه نگرش جریان غالب، خود بخشی از فرایند بازتولید سیستماتیک فقر/نابرابری شهری است؛ مفهوم‌پردازی‌های رایج، به جای آن که مساله را در تمامیتش به چنگ آورند، خودسرانه جزئی از آن را از کل بیرون می‌کشند و جدا می‌سازند و از همین رو عملاً نمی‌توانند مساله را مفهوم‌پردازی کنند و در دام نوعی این‌همان‌گویی فرومی‌افتند. چنین برخوردی، نه تنها مساله را حل نمی‌کند، بلکه به بازتولید نابرابری‌های فضایی/شهری کنونی می‌انجامد. هر گونه مفهوم‌پردازی از مساله فقر شهری، که نتواند پیوندهای میان سطوح و لایه‌های مختلف فقر را تبیین کند، خود بخشی از فرایند سیستماتیک بازتولید نابرابری شهری است.

گفتمان جریان غالب را می‌توان در قوانین، درس‌نامه‌های دانشگاهی، چارچوب‌های رسمی تهیه طرح‌ها و برنامه‌های شهری و منطقه‌ای [شرح خدمات‌ها]، برنامه‌های توسعه، کتاب‌ها و مقاله‌های علمی و پژوهشی منتشرشده، نگاه متخصصان و مسئولان، بازنمایی‌های رسانه‌ای و ... دید. یکی از مولفه‌های گفتمان غالب، برخوردی غیرانتقادی و صرفاً صوری با رویکردهای نوینی

همچون حکم‌روایی خوب شهری و توسعه پایدار است. گفته می‌شود پارادایم نوین توسعه پایدار که از مقبولیت جهانی روزافزونی برخوردار است، فقرزدایی را از الزامات پایداری برمی‌شمارد و برای تحقق آن در سطح اجتماعات محلی، استفاده از و اتکای بر منابع درونی را سفارش می‌کند که در این راستا باید شیوه متفاوتی از حکم‌روایی برپا گردد تا قادر به بسیج منابع اجتماعات و هم‌افزایی آن‌ها شود. چنین استدلال‌هایی، غیرانتقادی‌اند، زیرا از همان ابتدا نوعی همسانیِ صوری و غیرواقعی را بین جوامع تولیدکننده چنین دیدگاهی و جامعه ایران فرض می‌گیرند. چنین نگاهی اساساً وارد تبیین مساله نمی‌شود. برای مثال روشن نمی‌کنند که منظور از «منابع نهفته مستمندان» دقیقاً چه منابعی است؟ اگر منابعی وجود داشته باشد، فقر این افراد به چه معناست؟ یا اینکه چرا مقبولیت جهانی یک پارادایم شاهدهی بر کارآمدی‌اش و دلیلی برای استفاده ما از آن باشد؟

مولفه دیگر گفتمان جریان غالب، عدم توجه به مساله در تمامیت آن است. به بیان دیگر، نگاه غالب، به روابط، نیروها و گرایش‌هایی که همزمان در ایجاد مساله نقش دارند توجهی ندارد. در نتیجه تمایل به برخورد انتزاعی دارد و مساله را از بستر روابط اصلی‌ای که آن را تولید می‌کنند، بیرون می‌کشد. نتیجه این روند، گرایش به همسان‌سازی است. اول به این معنا که پدیده‌های کنونی را همان پدیده‌های پیشین می‌انگارد که صرفاً به لحاظ کمی گسترش یافته‌اند. دوم به این معنا که وزن مخصوص هر واقعیت را به آن نمی‌دهد و همه واقعیت‌ها و نیروهای عینی را هم‌وزن می‌انگارد. مثلاً پردشدگان را همسنگ با سایر نیروهای اجتماعی مانند دولت قرار می‌دهد. این رویکرد را برای مثال می‌توان در عنوان و محتوای برخی اسناد رسمی دید: در «سند ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونت‌گاه‌های غیررسمی کشور» (وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۸۳) آمده است، اسکان غیررسمی جلوه‌ای از فقر است که به طور عمده ناشی از نارسایی سیاست‌های دولتی یا بی‌توجهی به نیاز مسکن اقشار کم‌درآمد در گذار شهرنشینی شتابان است. به بیان دیگر، در نبود بازار رسمی عرضه مسکن متناسب با توان مالی اقشار کم‌درآمد، تقاضای ایشان در بازار غیررسمی پاسخ داده می‌شود. بدین سان فقر شهری در نواحی فرودست شهری مجتمع می‌شود؛ ناحیه‌ای که چنانچه به خود رها شود، ساکنان را در چرخه گریزناپذیر فقر و همراه آن، فساد و گرسنگی و بیماری اسیر می‌نماید.

در چنین طرح مساله‌ای، شهرنشینی شتابان، پدیده‌ای هم‌وزن و هم‌سنگ با سایر پدیده‌ها تصویر می‌شود. به این موضوع پرداخته نمی‌شود که فرایند شهری شدن، و نه صرفاً شهرنشینی، به لحاظ کیفی، هستی نوپدیدی است که باعث می‌شود مساله مسکن برآمده از آن، ماهیتاً متفاوت از مساله مسکن پیش از غلبه فرایند شهری شدن باشد. در نتیجه نمی‌توان فقر شهری را همانند گذشته، ناشی از نارسایی سیاست‌های دولتی دانست. گفته می‌شود «در نبود بازار رسمی عرضه مسکن متناسب با توان مالی اقشار کم‌درآمد، تقاضای ایشان در بازار غیررسمی پاسخ داده می‌شود». این جمله نشان می‌دهد که این رویکرد نتوانسته است مساله را در تمامیتش دریابد. زیرا یکی از ویژگی‌ها درونی فرایند کنونی شهری شدن و تولید فضا، از بین بردن همین امکانی است که از آن سخن می‌رود. به این موضوع پرداخته نمی‌شود که در فاز کنونی سرمایه‌داری که همان فاز تولید فضا است، بازار رسمی عرضه مسکن، اساساً نمی‌تواند، آن هم از سوی دولت، شکل بگیرد (ترکمه و شیر خدایی، ۱۳۹۵).

مؤلفه دیگر گفتمان جریان غالب این است که پدیدارها/نمودها را با نیروهای ساختاری اشتباه می‌گیرد. یعنی از آنجایی که نمی‌تواند مساله را به طور لایه‌مند ببیند، آخرین حلقه زنجیر را به جای علت می‌نشانند. در نتیجه، به جای آنکه ریشه مساله غیررسمیت را دریابد، علت را در همان سطح نموده‌ها می‌جوید و می‌یابد. برای مثال، علت پیدایش بازار غیررسمی زمین و مسکن را در تقاضایی می‌داند که در بازار رسمی زمین و مسکن، برآوردنی نیست. سیر پژوهش در این نقطه به پایان می‌رسد. به طور ساده‌انگارانه‌ای، به چرایی شکل‌گیری چنین تقاضایی و شیوه بازتولید این تقاضا اشاره‌ای نمی‌شود و صرفاً به نوعی این‌همان‌گویی بسنده می‌شود. این نگاه نوعی اراده‌گرایی خام است که علل شکل‌گیری مساله را در سوژه‌ها می‌جوید و از مفهوم‌پردازی نیروهای عینی و ساختاری چشم می‌پوشد. نتیجه، ارائه به اصطلاح راه‌حلی است که توجه را به طردشدگان و منابع نداشته‌ی‌شان معطوف می‌کند.

نتیجه چنین نگاهی، تولید شبه‌مفهوم‌پردازی است که جای مفهوم‌پردازی واقعی را می‌گیرد. این شبه‌مفاهیم، از آنجایی که خودسرانه‌اند نمی‌توانند سرشت نیروهای عینی را بازتاب دهند. نتیجه ناگوار چنین روندی، به محاق رفتن نظریه و مفهوم‌پردازی است. همچنان که امروز می‌توان به روشنی دید: تاکید دوباره به اقدامات کوتاه‌مدت و ضربتی، ناکارآمدی به اصطلاح برنامه‌های توسعه شهری، شکاف نظریه و عمل، و ... دیدگاه انتزاعی جریان غالب، که خود

برخاسته از شرایط عینی اجتماعی است، نظریه را از واقعیت منفک و در نتیجه آن را از معنا تهی و بی‌اعتبار می‌کند، لذا اینجاست که باید مساله را از منظری دیگر تبیین و تحلیل کرد.

۵. تبیین مساله زیست غیررسمی: فراتر رفتن از دوگانه رسمی/غیررسمی

در نظر داشته باشیم که عبارت «اسکان غیررسمی»^۱ نمی‌تواند تمامیت مفهوم «غیررسمیت» را در خود جای دهد و در نتیجه فروکاست‌گرایانه است. اسکان غیررسمی چنان بازنمایی می‌کند که گویی غیررسمیت، اولاً مساله‌ای قلمرویی است و دوماً به مساله اسکان محدود می‌شود. حال آنکه می‌دانیم غیررسمیت فقط قلمرویی نیست و شامل فرایندهای قانونی، اجرایی و ... هم می‌شود و در عین حال غیررسمیت مساله‌ای صرفاً مرتبط با مسکن نیست. همچنان که مساله مسکن نیز به خودی خود وجود ندارد. مساله مسکن همواره در پیوند با مسئله اشتغال معنادار است. و غیررسمیت نیز نمی‌تواند صرفاً به مسکن محدود شود. حتی فراتر از این، مساله غیررسمیت، در زمینه گسترده تر تحولات اخیر در کل اقتصاد جهانی معنادار است. در نتیجه فرایندهای مالی‌سازی فزاینده، وجه دیگری از غیررسمیت را تشکیل می‌دهند. سلب مالکیت سیستماتیک از فرودستان شهری که در شکل کاهش یارانه‌های دولتی برای تأمین خدمات عمومی نمودار شده است نیز بخش از فرایند غیررسمیت است (ترکمه، ۱۳۹۵).

مثلاً مساله پیش‌رو در تهران و سایر کلان‌شهرهای کشور، کالایی‌سازی زمین است و پرسش این است که ما چگونه شرایط امکان و امکان‌ناپذیری این کالایی‌سازی را می‌فهمیم. باید در نظر داشت که نه با مجموعه‌ای از اقدامات پراکنده و بی‌ربط، بلکه با شبکه درهم‌تنیده‌ای از فرایندها و اقدامات در مقیاس‌ها و بخش‌های مختلف سروکار داریم که می‌توان آن را شکل نوپدیدی از فرایند شهری‌شدن نامید؛ شکل خاصی از تولید فضا که مبتنی بر بورس‌بازی مستغلات است. پیامد این فرایند، سلب مالکیت گسترده از فرودستان شهری است. مبنای این شکل خاص تولید فضا، تبدیل زمین‌های غیرشهری به مستغلات شهری است. برای این منظور همه‌چیز به خدمت گرفته و بازتعریف می‌شوند: حکومت‌های شهری، دولت‌های ملی، نظام‌های برنامه‌ریزی، نظام‌های حقوقی/مالکیتی و گفتمان‌های جدیدی نیز برای پشتیبانی از آن‌ها طراحی می‌شوند: شهر جهانی، شهر خلاق، و هیچ مقیاسی در امان نمی‌ماند. تمامی نواحی

شهری و روستایی - اگر دیگر بتوان از چنین تفکیکی حرف زد - و تمام نهادها به درجاتی تحت تأثیر امواج این نیروی جهانی قرار می‌گیرند. می‌توان از تغییر شکل‌های حکومتی و دولتی حرف زد: حکومت‌های مبتنی بر بورس‌بازی.

کار هرروزه حکومت شهری به شکل چشمگیری تغییر کرده است. همچنان که برنامه‌های شهر، گسترش جغرافیایی آن را در دو دهه آینده در نظر گرفته‌اند، نهادهای پیرادولتی به تازگی قدرت گرفته که از اعتبار/بدهی‌های مالی بین‌المللی بهره می‌برند بر گسترش سریع مرزهای شهر، تبدیل حکومت‌های روستایی به حکومت‌های جهان-شهری، و پروژه‌های تملک زمین، ساخت فرودگاه و بزرگراه، و شهرهای کوچک مسکونی و زیرساخت‌های آب و فاضلاب نظارت می‌کنند. بیشتر این فعالیت‌ها به چالش ملموس و شدیداً پول‌ساز تبدیل اقتصادهای پیشاشهری به مستغلات شهری مربوط می‌شوند. بورس‌بازی زمین و سلب مالکیت فعالانه در و پیرامون شهر تهران، این روزها به کار و بار اصلی حکومت شهری تبدیل شده است.

با رکود جهانی در بخش تولید صنعتی، بازارهای جدیدی باید گشوده شوند. یکی از چشمگیرترین این بازارها، مستغلات شهری است. در نتیجه مقام‌های رسمی شهر، با تبدیل آنچه دوسوتو «سرمایه مرده» بی‌ارزش نامید به «سرمایه جاری» شیوه جدیدی از مدیریت امر «عمومی» را در پیش گرفته‌اند: جهانی‌شدن از طریق بورس‌بازی و تبدیل کردن به پول. بر مبنای منطق شهر جهانی، اجتماعات روستایی می‌توانند بیش از تامین‌کنندگان صرف محصولات غذایی ارزان برای شهر باشند و در واقع می‌توانند مالکان و تامین‌کنندگان خدمات پیشرفته برای مهندسان در کلاس جهانی باشند. مگاسیتی‌ها در دهه ۱۹۹۰ با مسائل سلامت عمومی و کمیابی سرمایه مواجه شدند و برای مقابله، به واردکردن سرمایه خارجی از طریق مزایده بین‌المللی روی آوردند. در نتیجه این فرایندها، پیکره‌های حکومت محلی به شکلی بنیادی دگرگون شوند. در کشورهای جنوب، حجم این انتقال عمومی به خصوصی در دهه ۱۹۹۰ جهان را دگرگون کرده است: کافی است نمونه خصوصی‌سازی آب را در نظر بگیریم در سال ۱۹۹۰ فقط برخی از ساکنان شهرها آب روزانه خود را از شرکت‌های اروپایی می‌خریدند اما در سال ۲۰۰۰ بیش از ۴۵۰ میلیون مشتری شهری برای آب ایجاد شد که در سال ۲۰۱۵ این عدد به ۱٫۵ میلیارد نفر در کشورهای جنوب رسید.

بر مبنای این انقلاب در خدمات شهری، مرحله بعدی خصوصی‌سازی برخاسته از موسسه‌های مالی جهانی، معطوف به ساخت جهان-شهر شد. منطق زیربنایی چنین بود: چرا کل

نظام تأمین خدمات را دگرگون نکنیم؟ چرا فقط انتقال آب و برق را خصوصی کنیم و نه کل سیستم زیرساخت‌های شهری و مدیریتش را؟ می‌توان کل زمین‌های باز و بهره‌برداری‌نشده بین و زیر زیرساخت‌های شهری بلااستفاده را نیز خصوصی کرد. هزاران متر مربع زیرساخت عمومی بلااستفاده یا مخروبه بیانگر اندوخته سرمایه‌ای است که در سه لایه نادیده گرفته شده است: سرمایه زیرساختی «مرده» که بر روی سرمایه زمین «مرده» قرار دارد و سرمایه «مرده» مدیریتی^۱ بر آن نظارت می‌کند. در نتیجه وضعیت طوری شد که انگار رهبران شهری ذخایر نفت جدیدی را در زیر میزهای اداری‌شان کشف کرده بودند (همان).

باید در نظر داشت که علت، در چرخش نئولیبرالی‌سازی پسا-۱۹۹۱ است که باعث شد اولویت‌های حکومت از حمایت از بخش خدمات روستایی به خدمات شهری تغییر یابد. در حالی که در گذشته حکومت برای کشاورزی یارانه می‌داد تا هم بتواند منابع غذایی کشور را تأمین کند و هم اشتغال بیش از ۷۰ درصد از جمعیت کشور را که در کارهای روستایی مشغول بودند، سیاست‌ها از اوایل دهه ۱۹۹۰ به طور بنیادی دگرگون و از سوسیدها و حمایت‌های روستایی و به طور کلی، از خدمات رفاه اجتماعی فاصله گرفته است. به بیان دیگر، سرمایه‌گذاری‌های جهان‌شهر به سرمایه‌برداری^۲ گسترده از دیگر اقتصادهای محلی مانند اقتصادهای روستایی متنوع و اقتصادهای شهری غیررسمی وابسته است.

دیوید هاروی^۳ هم در این راستا استدلال می‌کند که سرمایه به شکل دوره‌ای بیش از حد انباشت می‌شود و در نتیجه نیاز است تا فضاها را جدیدی برای سرمایه‌گذاری، «درون منطق سرمایه‌دارانه انباشت» گشوده و وارد شوند. مالکیت تولیدکنندگان مستقل بر وسایل تولیدشان سلب می‌شود و به کارگران مزدبگیر تبدیل می‌شوند. همزمان، زمین‌های عمومی و خدمات عمومی مختلف، خصوصی می‌شوند. سرمایه مالی جهانی قابل‌این فرایند انباشت از طریق سلب مالکیت است، و «می‌توان زمین‌دزدی را پیامد فرایندهای دروناً مرتبط خصوصی‌سازی^۴ و مالی‌سازی دانست» (هاروی، ۱۳۸۶).

به هر حال این جهانی‌کردن شهرها، باعث ایجاد تغییرات در تکنولوژی‌های جدید حکومت شده است که مردم شهری و روستایی را متأثر می‌سازد. تاکید اینجا بر آن چیزی است که آنانیا روی یک

1. managerial
2. disinvestment
3. David Harvey
4. financialization

شیوه جدید تولید فضایی^۱ می‌نامد، شیوه‌ای که از دوگانه پروبلمتیک غیررسمی/رسمی فراروی می‌کند: بخش عمده آنچه امروز رخ می‌دهد بر سر مسأله زمین است، که بدنه‌های دولتی رسمی (و با این حال به طور مبهمی پیرا دولتی) آن را پیش می‌برند که به نحوی غیررسمی برای تغییر اجاره‌داری/مالکیت زمین^۲ تلاش می‌کنند. نتیجه، تردیدهای فزاینده‌ای است که به ایجاد یک احساس نگرانی اجتماعی انجامیده است مبنی بر اینکه همه به این می‌اندیشند که آیا محل سکونت‌شان برای ساخت یک ایستگاه جدید مترو، پهن کردن یک معبر، ساخت یک مجتمع مسکونی یا ... تصرف نخواهد شد؟ در تهران، نگرانی شهری در حال ظهور، درباره ترافیک، ازدحام، آلودگی یا ... نیست، بلکه ملموس‌ترین نگرانی شهری به زمین‌دزدی رسمی و سرشت بورس‌بازانه تصمیم‌سازی متداول در جهان‌شهر در حال ظهور مربوط است. این زمین‌دزدی، با ساختارهای مشروع‌شونده‌ای ملازم است که حول این زمین‌دزدی ساخته می‌شود. در چنین شرایطی، مستغلات - real estate - به دولت واقعی - real state - تبدیل می‌شود و برعکس (همان).

۶. روش‌شناسی تحقیق

بنا بر هدف این تحقیق، رویکرد مقاله حاضر رویکردی تحلیلی است، تحلیل مبتنی بر واکاوی کیفی فرایند امر سیاستگذاری مسکن و تحلیل سهم این فرایند در تولید غیررسمیت. روش تحقیق این پژوهش نیز اکتشافی است که بر مبنای توصیف و تحلیل پیش می‌رود. نحوه کار هم به این صورت سازماندهی شده که در آغاز برای گردآوری داده‌ها از شیوه مطالعات اسنادی استفاده شده و برای بررسی تاریخی سیاست‌های مسکن از اسناد قانونی و برنامه‌های موجود، و برای معرفی محدوده مورد مطالعه از اسناد موجود (اسناد موجود در طرح جامع شهری، تفصیلی و ...) استفاده شده است و در نهایت در پرتو یافته‌های اسنادی و اکتشافی، با بهره‌گیری از دانش مفهومی و نظری مربوط به حوزه پژوهش، توصیف و تحلیل موضوع انجام شده است.

در خصوص اعتبار روش و ابزار مورد استفاده در جمع‌آوری اطلاعات می‌توان گفت که در تحقیقات کیفی دغدغه اصلی محقق همواره شناخت واقعیت‌هاست، نه الزماً تعمیم آنچه به عنوان نتیجه به دست می‌آید. بنابراین، اگر تحقیقی به درستی و با دقت انجام شود، حتی اگر به نتیجه‌ای برسد که تعمیم‌پذیر نباشد، همچنان ارزشمند خواهد بود. ضمن آنکه همواره محققان دیگر

1. a new mode of spatial production

2. land tenure

می‌توانند نتایج مطالعات قبلی را در بافت‌های دیگر و سطوح گسترده‌تر در آینده بسنجند. زیرا پژوهش فرایندی مستمر و جمعی است و پایان هر مطالعه خود آغاز مطالعه‌ای دیگر خواهد بود.

۷. تحلیل:

۷.۱. تبیین سکونت غیررسمی در بستر شهری شدن و تولید فضا در مقیاس سیاره‌ای

چنانچه فضا، تولیدی اجتماعی و مفهوم/واقعیت نوپدیدی با ویژگی‌های خاص خود باشد، در تحلیل پدیده‌های شهری/فضایی، که زیست غیررسمی و فقر و نابرابری فزاینده شهری از جمله آن‌ها است، نمی‌توان از مفاهیمی استفاده کرد که تا پیش از ظهور و کشف فضا در اختیار داشته‌ایم. زیرا این هستی نوپدید، و در نتیجه، ابعاد و شکل‌های مختلفش، ابزارهای مفهومی و روش‌شناختی خاص خود را می‌طلبد. هر گونه تحلیلی از مسأله شهری در ایران، از جمله مسأله زیست غیررسمی را باید در پیوند با این مفهوم نوپدید فضا طرح کرد و سنجید. در غیر این صورت همواره بخشی از نیروهای عمده نادیده گرفته می‌شوند و تحلیل، به نوعی به ساده‌سازی مسأله تبدیل خواهد شد. به این ترتیب، می‌توان غیررسمیت را به واسطه مفهوم «باقی مانده» در بستر ایده تولید فضا که بیانگر تمامیت شیوه تولید سرمایه داری در دوران کنونی است، بازاندیشی و بازتعریف کرد.

همانطور که مریفیلد^۱ (۱۳۹۴) نقل می‌کند، از دید لوفور^۲ در هرگونه تمامیت‌سازی از جمله سرمایه‌داری جهانی، همواره نشی وجود دارد، همواره شکاف‌ها و تضادهایی درونی وجود دارند. به بیان دیگر، هر انسجامی، دروناً با گسستگی همراه است. هر جا انسجام و پیوستگی هست، همزمان، عدم‌انسجام و گسستگی نیز هست. این‌ها از هم مجزا نیستند، بلکه به طور درونی درهم‌تنیده‌اند. در نتیجه گرایش به تمامیت‌سازی هرگز نمی‌تواند تمام/کامل باشد. تمامیت‌سازی، خواهی‌نخواهی «مولفه‌ای باقی مانده و مازاد»، یعنی دیگری‌اش را تراوش می‌کند. هر نظام تمامیت‌سازی، باقی مانده‌ای را بر جای می‌گذارد، باقی مانده‌ای که از چنگش می‌گریزد، و در برابرش ایستادگی می‌کند. همواره چیزهایی هستند که پس از آنکه همه‌چیزی محاسبه می‌شوند، همچنان باقی می‌مانند؛ آن‌ها ضدمفهوم‌هایی فلسفی، باقی مانده‌ها، رسوب‌های حاشیه‌ای هستند. به این ترتیب، حرف زدن از باقی مانده، حرف زدن از نوعی «ظرفیت منفی» است: توانایی

1. Merrifield

2. Lefebvre

انسان‌ها برای فراروی از و غلبه بر شرایطشان، توانایی زندگی با تضادها، توانایی ایستادگی در برابر تضادها، توانایی نوآوری به واسطه تضادها، به واسطه محدودیت اجتماعی، به واسطه محدودکردن کانتکست‌ها و ساختارهای تمامیت‌ساز.

غیررسمیت، فقر و نابرابری فضایی را باید بر مبنای این تصویر گسترده، مفهوم‌پردازی کرد. در شکل اقتصاد سرمایه‌دارانه، هیچ فرایند رسمی‌ای بدون یک فرایند غیررسمی همبسته امکان وجود نمی‌یابد. در برداشت رایج، رسمیت و غیررسمیت، منفک از یکدیگر و به گفته مک‌فارلین^۱ (91: 2012) اغلب به عنوان شکل‌بندی‌هایی قلمرویی (مثلاً زاغه)، مقوله‌های گروه‌های خاص (مثلاً کار غیررسمی) یا شکل‌های سازماندهی (مثلاً ساختاریافته در برابر ساختاریافته، پیش‌بینی‌شده در مقابل پیش‌بینی‌نشده) تصور می‌شوند. اما غیررسمیت بخش سازنده محوری تولید فضا است. در این شکل اجتماعی نوپدید، تمرکز در یک نقطه، ضرورتاً با پراکندگی در نقطه‌ای دیگر همراه است. هر یک شرط دیگری است. انباشت سرمایه در یک نقطه، ضرورتاً با فقیرسازی در نقطه‌ای دیگر همراه است. این‌ها به طور درونی همبسته‌اند. در نتیجه، فقر و نابرابری شهری، پدیده‌هایی مانند آنچه معمولاً می‌شناسیم نیستند. فقر و نابرابری فضایی، شکل ناگزیر فاز کنونی شیوه تولید سرمایه‌داری است. سرمایه‌داری اساساً به واسطه همین تولید سیستماتیک فقر و نابرابری فضایی پیش می‌رود. به همین معناست که گفته می‌شود هر نیروی تمامیت‌سازی، باقیمانده‌اش را بیرون می‌گذارد. هر شمولی، دربرگیرنده طرد است. در نتیجه باید به این شکل نوپدید - شکل اوربان^۲، فرایند اوربان^۳ - سازوکار بازتولید و منطق درونی‌اش توجه کرد.

مته‌های الکتریکی، ارزش را از ابعاد متفاوت زندگی روزمره ما، از قلمروی عمومی، از تمام انواع هزینه‌ها و مخارجی که برای چیزها وضع می‌شود، از زمین و مستغلات، بیرون می‌کشند. فرایند اوربان، فرایند تخریب خلاق است، فرایندی جهانی که حتا با مرزهای بالایی خود سیاره زمین نیز محدود نمی‌شود. لوفور بر آن است که پروبلمتیک اوربان^۴، اوربانیزم/شهرگرایی به سان ایدئولوژی و نهاد، اوربانیزاسیون/شهری‌شدن به سان گرایش جهانی، واقعیت‌هایی جهان‌گستر هستند. از همین رو فقط در سطح کل سیاره، فهم‌پذیرند زیرا اساساً در این سطح عمل می‌کنند و خود را واقعیت می‌بخشند (مریفیلد، ۱۳۹۴).

1. McFarlane
2. Urban form
3. Urban process
4. Urban problematic

اوربان به خودیِ خود گسترش نمی‌یابد، بلکه به گردابی تبدیل می‌شود که همه چیزهایی را که سیاره در اختیار ما می‌گذارد در خود فرومی‌برد. این فروردن، این طرد و بیرون‌گذاری سیستماتیک، منطقِ درونیِ اوربان است. همین فروردنِ مردم، کالاها و سرمایه است که زندگیِ اوربان را اینچنین پویا، و تا این اندازه تهدیدکننده می‌کند. زیرا این نیرو، نیرویی تمامیت‌ساز است که مردم را نیز «بیرون می‌گذارد»، نیرویی که باقی‌مانده‌اش را تولید می‌کند و همین فرایند اخراج/طرد است که باعث گسترش فضای اوربان می‌شود، دقیقاً همین فرایند طرد و بیرون‌گذاری است که به فضای اوربان اجازه می‌دهد تا خودش را تولید کند و به حرکت بی‌اندازد. این انرژیِ درونی است که پیش‌رانش بیرونی را، گسترش بیرونی تصاعدی را می‌آفریند (همان). در نتیجه نباید فقط نیروهای ایجابی را که معمولاً در سطح پدیدارها هستند دید، بلکه باید کوشید سویه منفی این نیروهای ایجابی را نیز دید و از سطح پدیدارها به سطوح و لایه‌های زیربنایی‌تر رفت. غیررسمیت را دقیقاً می‌توان سویه منفی/سلبی واقعیت اوربان دانست. سویه‌ای منفی/سلبی که فقط اگر بتوانیم تمامیت تولید فضا و شکل اوربان را بفهمیم، به طور کامل فهم می‌شود و فقط از دل چنین فهمی است که نگرش انتقادی و دگرگون‌ساز برخواهد خواست.

۷.۲. فرایندهای رسمی‌ساز/غیررسمی‌ساز چیست؟

همانطور که اشاره شد پرکتیس‌های غیررسمی و رسمی به طور پیشینی به سان کمیتی سنجش‌پذیر و مجزا وجود ندارند. غیررسمیت، فرایند و پرکتیسی است که از فرایند شهری شدن جدا نیست. غیررسمیت، مولفه سازنده این شکل از شهری شدن است. این شکل از شهری شدن، که برخاسته از سرمایه‌داری شهری^۱ یا همان فاز تولید فضا است، اساساً به واسطه غیررسمی‌سازی در یک سو و رسمی‌سازی از سوی دیگر پیش می‌رود. به تعبیر دقیق‌تر، در شرایط کنونی، این‌ها دو فرایند مجزا نیستند بلکه در واقع یک فرایند هستند: فرایند رسمی‌سازی/غیررسمی‌سازی که در ادبیات رایج برخی آن را غیررسمیت^۲ می‌نامند. بر این اساس دیگر یک سکونت‌گاه نیست که غیررسمی محسوب می‌شود. بلکه قوانین، برنامه‌ها، و سیاست‌ها نیز بخشی از فرایند غیررسمیت هستند. یک سکونت‌گاه غیررسمی بر این مبنا فقط در چارچوب

1. Urban capitalism

2. Informality

شبکه‌هایی از اقدامات، رویه‌ها و فرایندهای رسمی/غیررسمی معنادار است و تولید می‌شود. یک سیاست دولتی می‌تواند سیاستی غیررسمی باشد، زیرا از طریق سازوکارهایی عملی می‌شود که فقط در راستای منافع بخشی از فرادستان عمل می‌کند یعنی در راستای منافع آن‌هایی که به شکلی غیررسمی از سازوکارهای رسمی بهره‌برداری می‌کنند. سازوکارهای برنامه‌ریزی کاربری اراضی شهری نمونه بارزی هستند که بیانگر فرایندهای رسمی سازی/غیررسمی ساز هستند. نهادهایی مانند شورای عالی شهرسازی و معماری که رسمی به شمار می‌روند خود به واسطه سازوکاری قانونی، به تغییر کاربری اراضی مصوب طرح تفصیلی مبادرت می‌کنند. این فرایند قانونی است، اما غیررسمی است. زیرا در راستای منفعی خاص عمل می‌کند که نهایتاً به تشدید تولید و بازتولید سکونت‌گاه‌های غیررسمی نیز می‌انجامد. سیاست‌های رفاهی مسکن نیز چنین کارکردی یافته‌اند. به بیان دقیق‌تر، یک سیاست ظاهراً رسمی مسکن - که از آن رو رسمی تلقی می‌شود که از سوی نهاد دولت تدوین و ابلاغ می‌شود - در شرایط کنونی که شرایط شهری شدن فزاینده در مقیاس سیاره‌ای است، خود به بخشی از فرایند کالایی سازی زمین و مسکن شهری تبدیل می‌شود. زیرا در بستر روابط کنونی، که گرایش به سمت کالایی سازی فزاینده مسکن شهری است، نیروهایی در سیاستگذاری مداخله می‌کنند که خود حامی این کالایی سازی هستند. به تعبیر دقیق‌تر، از آنجایی که ارزش‌افزایی از طریق زمین/مسکن به یکی از سازوکارهای اصلی دولت/حکومت تبدیل شده است، سیاست‌های رفاهی مسکن نیز در همین بستر شکل می‌گیرند. در نتیجه با نوعی درهم‌تنیدگی رسمی سازی/غیررسمی سازی مواجهیم. اگر تا پیش از این قانون بیانگر رسمیت بود، حالا خود فرایندهای قانونی به نحوی غیررسمی پیش می‌روند. در نتیجه تمایز غیررسمی/رسمی اغلب نوعی ابزار حکومتی است. دولت‌ها لیستی را از آنچه رسمی و غیررسمی است تهیه می‌کند تا به عنوان ابزاری سازمانی برای ارائه خدمات و تسهیلات به کار ببندد. این امر به دولت این امکان را می‌دهد تا به شکل‌های مختلفی در قلمروهای خاص (مثلاً تخصیص منابع، تأمین خدمات) مداخله کنند. اما چنین برداشتی باعث می‌شود تا مثلاً صلاحیت دریافت خدمات برای افراد به طول مدت زندگی‌شان در سکونت‌گاه وابسته شود.

در نتیجه همانطور که آنانیا روی^۱ (به نقل از مک فارلین، ۲۰۱۲: ۹۱) می‌نویسد، زیست غیررسمی چیزی خارج از حوزه برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری نیست. بلکه این خود برنامه‌ریزی

است که با مجاز انگاشتن برخی فعالیت‌ها و غیرمجاز دانستن برخی دیگر، با نابودسازی زاغه‌ها و در عین حال وجاهت قانونی بخشیدن به ساخت حومه‌های [ثروتمند نشین] که به همان اندازه زاغه‌ها غیرقانونی‌اند، زیست غیررسمی را تعریف می‌کند و تعیین می‌بخشد. مسأله بنیادی و در واقع سیاسی این است که چرا برخی از نمونه‌های زیست غیررسمی غیرقانونی خوانده و ساکنانش جنایت‌کار قلمداد می‌شوند، در حالی که برخی دیگر از دخل و تصرفات و تغییر کاربری‌های زمین مورد حمایت قرار می‌گیرند و برای بهره‌مندی از جواز دولتی، رسمی می‌شوند یا حتی خود دولت آن‌ها را پیش می‌برد؟

۳.۷. عوامل تاریخی و ساختاری زمینه‌ساز در شکل‌گیری سیاست‌های مسکن

همانطور که گفته شد نمی‌توان سیاست‌های رفاهی مسکن را از تحول دولت و اقتصاد آن هم در سطح جهانی به طور کلی مجزا کرد. به ویژه در ۴ دهه اخیر با غلبه سیاست‌های نئولیبرالی سازی شهری در سرتاسر جهان، کارکردهای دولت و اقتصاد تغییر کرده‌اند. اقتصاد به تعبیری شهری شده است. اگر تا پیش از این، بخش‌های صنعتی دست بالا را در تولید مازاد اقتصادی داشتند، حالا این تولید فضا و مستغلات است که دست بالا را پیدا کرده است. نکته مهم اینکه در برخی کشورهای غربی با پیشینه صنعتی، فرایند شهری شدن سیاره‌ای با اتکای یک فرایند صنعتی شدن رخ داده است حال آنکه در ایران، به تعبیری با شهری شدن بدون صنعتی شدن مواجهیم. شهری شدن در ایران با یک اقتصاد نفتی را حتی می‌توان شهری شدن نفتی نامید. این ویژگی باعث می‌شود تا تفاوت‌هایی بین تجربه شهری شدن در ایران و کشورهای صنعتی غرب رخ دهد. از جمله اینکه در فقدان یک اقتصاد تولیدی قدرتمند، سرریز شدن سرمایه‌ها به مستغلات باعث می‌شود اقتصاد شهر و در نتیجه کشور، اساساً ماهیتی بورس‌بازانه و احتکارگری پیدا کند و در صورت بروز بحران، پیامدهای فاجعه‌باری به دنبال داشته باشد. در فقدان سازوکارهای دولتی سفت و سخت مانند آنچه در کشورهای صنعتی اروپای غربی شاهدش هستیم، این روند اقتصادی در ایران به شکل مهارناپذیر پیش می‌رود. به طوری که نهادهایی مانند شهرداری و نهادهای دولتی/شبه‌دولتی خود تبدیل به عامل اصلی یک اقتصاد بورس‌بازانه مبتنی بر مستغلات می‌شود. بدیهی است که در چنین شرایطی، سیاست‌های رفاهی مسکن کارکرد اصلی خود را از دست خواهند داد و خود به بخشی از سازوکار بورس‌بازانه و کاسب‌کارانه بازار زمین و مسکن تبدیل می‌شوند. به این ترتیب، این تغییر شکل اقتصاد در عرصه جهانی، در کنار ویژگی‌های

خاص ایران از جمله اقتصاد نفت محور و نیز شکل خاص دولت که هنوز فاقد سازوکارهای تنظیمی سفت و سخت است از مهم ترین عوامل تاریخی و ساختاری زمینه ساز شکل گیری سیاست های رفاهی مسکن هستند. افزون بر این عوامل اصلی، در هر دوره تاریخی می توان مولفه های دیگری را نیز شناسایی کرد.

۴.۷. مهم ترین پیامدهای سیاست های مسکن برای گروه های اجتماعی مختلف، با تمرکز بر گروه های هدف (فرودستان شهری)

در دوران اولیه پس از وقوع انقلاب اسلامی، به دلایل مشخص از جمله اینکه هنوز نظام برنامه ریزی و سیاست گذاری جدید بر مبنای آرمان ها و شعارهای انقلابی مستقر نشده بود به تعبیری بیشتر با سیاست های مردمی یا سیاست های از پایین مواجه هستیم. به بیان دیگر بیشتر با نوعی سیاست های بازتوزیعی از پایین روبه رو هستیم. یعنی مردم خودشان برای حل مشکل مسکن اقدام کردند. در واقع گسترش حاشیه نشینی و افزایش قیمت زمین و مسکن و نیز اجاره بها در شهرها در نظام شاهنشاهی، و نیز وعده های انقلاب و سهم خواهی مردم از آن، باعث تصرف صدها هکتار زمین در حاشیه شهرها و نیز تصرف آپارتمان های مسکونی شد. بنیاد مسکن انقلاب اسلامی به مردم وعده داده بود که از طریق حساب ۱۰۰ امام برای محرومین اقدام به خانه سازی می کند. اما این اقدامات محدود بودند و بسیار دوردست، در نتیجه فقرا و تهی دستان به اشغال زمین در اطراف شهرها اقدام کردند. بسیاری از شهرهای بزرگ، حمله تدریجی و گسترده به زمین ها و متعاقب آن ساخت و سازهای غیرقانونی را تجربه کردند. این حاشیه نشینی و اسکان غیررسمی در سال های بعدی تا دهه ۷۰ هم ادامه داشت.

برنامه های اول و دوم توسعه در شرایط تعدیل ساختاری اجرایی می شدند. برنامه دوم در واقع ادامه برنامه اول با تاکید بیشتری بر آزادسازی اقتصادی، تکنرخی کردن ارز، آزادی واردات و کاهش دخالت دولت و توجه به سیاست های مبتنی بر بازار است. در این برنامه از شدت و دخالت دولت در بازار مسکن کاسته شد. سیاست های مرتبط با بخش مسکن در برنامه دوم عمدتاً بر سه محور «پس انداز، انبوه سازی و کوچک سازی» در قالب تولید مسکن آزاد، حمایتی و اجتماعی استوار بوده است.

هدف سیاست مسکن اجتماعی (استیجاری) بالا بردن نسبت مسکن استیجاری به مسکن ملکی بوده است. اما شیوه واگذاری واحدهای مسکونی ساخته شده تحت عنوان طرح مسکن

اجتماعی، به جای اینکه استیجار باشد، شیوه اجاره به شرط تملیک (شیوه فروش اقساطی) بوده است. این امر دلایل مختلفی را داراست که می‌توان به اخذ پیش دریافت از متقاضیان اشاره کرد که باعث شد دولت مکلف شود تا این واحدها را به صورت اجاره به شرط تملیک واگذار کند. همچنین در زمان واگذاری واحدها مشخص شد که سازوکارها و نرم افزارهای لازم برای اجاره‌داری در دستگاه‌های ذیربط موجود نمی‌باشد. در نتیجه امکان اجاره‌داری توسط این دستگاه‌ها فراهم نشد. در نتیجه مسکن استیجاری، آن هم به صورت دولتی در کشور نهادینه نشده و نهادهای متصدی امور اجاره‌داری تا کنون ایجاد نشده‌اند. شیوه واگذاری این واحدها از استیجار به اجاره به شرط تملیک و ضرورت پرداخت پیش قسط، دهک‌های پایین درآمدی جامعه را از دسترسی به این واحدها دور کرد. و تنها دهک‌های چهارم و بالاتر توانسته‌اند از واحدهای این طرح به شیوه اجاره به شرط تملیک استفاده کنند. دهک‌های درآمدی پایین توانسته‌اند از افرادی که قبلاً این واحدها را به صورت اجاره به شرط تملیک تحویل گرفته‌اند، برای استفاده به صورت استیجار بهره‌برداری کنند. از سوی دیگر سرمایه‌ها و یارانه‌های دولتی برای پرداخت به نیازمندان و مسکن‌دار کردن آنها و نیز انبوه‌سازان، به بانک‌ها سپرده شد. بانک‌ها نشان دادند که پیش‌تر با فراهم کردن شرایطی می‌کوشند تا از ریسک‌های سرمایه‌گذاری خود بکاهند. همانطور که پیشتر هم اشاره شد افرادی می‌توانستند وام دریافت کنند که توانایی پس‌انداز و بازپرداخت آن را داشته باشند. این در حالی است که در سال‌های برنامه و اجرای این طرح تورم افزایش یافته و دهک‌های پایین درآمدی از هزینه‌های مسکن خود کاستند تا نیازهای اساسی دیگر خود را رفع کنند. شرط دیگر داشتن شغل و درآمد معین بود که نشان می‌دهد، کارگران و افرادی که تحت حمایت سازمان‌ها و نهادهای رسمی حمایتی نیستند، طرد می‌شوند. در نتیجه تأمین مسکن برای دهک‌های پایین درآمدی به دلیل شرایط بانک‌ها برای متقاضیان محقق نشده است.

از رویدادهای بسیار مهمی که در این دوره رخ داد باید به تصویب طرح خودکفایی شهرداری‌های شهرهای بزرگ در سال ۱۳۶۸ در هیئت دولت اشاره کرد. به موجب این طرح شهرداری‌ها موظف شدند برای تأمین هزینه‌های خود، مبادرت به درآمدزایی کنند. نتیجه این وضعیت، آغاز تراکم‌فروشی در شهرهای بزرگ بود؛ که در واقع شکل مشخصی از ارزش‌افزایی از طریق تولید فضا است. قیمت زمین در نتیجه این روند به شدت افزایش یافت. به طوری که

همان گونه که دارالشفا (۱۳۹۱) می‌نویسد برای مثال در سه ماهه اول سال ۱۳۶۹ قیمت زمین رشدی ۵۹ درصدی داشت.

در زمان ریاست جمهوری خاتمی برنامه مسکن در قالب برنامه سوم توسعه تدوین و اجرایی شد. این برنامه زمانی تدوین شد که مسکن دچار رکود شده بود. در این برنامه مانند برنامه‌های گذشته بر حل مسکن کم‌درآمدها و آزادسازی بازار مسکن تاکید شده است. به منظور آزادسازی مالی، بانک مرکزی مکلف به تدوین مقررات لازم برای اعطای آزادی عمل بیشتر به بانک‌های تجاری در تعیین نرخ سود وام مسکن شده است. تشویق تعاونی‌های پس‌انداز مسکن در دستور کار قرار گرفت. به منظور حمایت از انبوه‌سازان این افراد در برنامه از پرداخت مالیات و هزینه تأمین آب، برق و گاز و عوارض صدور پروانه ساخت تا حداکثر معادل هزینه‌های دریافتی از سازندگان منفرد معاف شدند. با این حال روند فعالیت‌های بخش ساختمان و مسکن طی برنامه سوم با نوسانات نسبتاً شدیدی روبرو بوده است، به طوری که از سال ۱۳۷۹ رونق بخش مذکور آغاز و این روند تا اواخر سال ۱۳۸۱ ادامه داشت و پس از آن به دلیل محدودیت‌های ساخت‌وساز به ویژه در شهر تهران، افزایش هزینه ساخت و رشد قابل توجه قیمت‌های معاملاتی مسکن، فعالیت این بخش وارد سیکل رکودی گردید. در طول برنامه سوم توسعه، ارزش افزوده بخش ساختمان و مسکن به طور متوسط سالانه ۲-۴ درصد رشد داشت که در مقایسه با هدف ۹/۹ درصدی منظور شده در برنامه، عملکرد پایینی را نشان می‌دهد. سهم ارزش افزوده این بخش در تولید ناخالص داخلی ۴/۸ درصد بود و اینکه در تأمین مسکن کم‌درآمدها و حل معضل مسکن آنها موفقیت‌های چندانی به وجود نیامد و وضعیت مسکن این افراد تنزل یافت و بر اسکان غیررسمی افزوده شد. به همین دلیل «سند ملی توانمندسازی سازمان‌دهی سکونتگاه‌های غیررسمی» در سال ۱۳۸۲ به تصویب رسید و ستاد ملی توانمندسازی برای تحقق آن شکل گرفت. همچنین دولت در این دوره به این نتیجه رسید که به رغم صرف یارانه‌های بسیار، به دلیل نبود برنامه‌ها و سیاست‌های اجتماعی جامع، موفقیت لازم در تأمین عدالت اجتماعی حاصل نشده است. از این رو اقدام به برقراری نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی به منظور توسعه عدالت اجتماعی نمود و وزارت رفاه و تأمین اجتماعی تأسیس شد. بر همین اساس دولت موظف می‌شود که تا پایان سال اول برنامه چهارم (۱۳۸۴) طرح جامع مسکن را با تکیه بر تحقق عدالت اجتماعی و بر محور توانمندسازی تدوین کند.

وزارت مسکن و شهرسازی در راستای تأمین مسکن مناسب برای آحاد مردم و به خصوص نیازمندان، در سال ۱۳۸۴، طرح جامع مسکن را با استفاده از دیدگاه‌ها و نظرات و پژوهشگران و محققان بخش مسکن تهیه و سند راهبردی-اجرایی آن در سال ۱۳۸۵ مشتمل بر ۵۵ برنامه و در ۹ محور جمع‌بندی شد. یکی از محورهای اصلی طرح جامع مسکن، توجه به تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد می‌باشد. «طرح مسکن مهر» با الگوبرداری از طرح جامع مسکن و همین محور (تأمین مسکن نیازمندان) تهیه و تدوین شده است. پروژه‌های مسکن مهر ابتدا به صورت طرح توسعه‌ای در زمین‌های حاشیه‌ای تحت اختیار دولت و وزارت مسکن و شهرسازی مطرح شد، اما به دلیل عدم برخورداری این زمین‌ها از هرگونه امکانات و بالابودن هزینه‌ها، طرح‌های دیگری از جمله مسکن مهر خود مالک، مسکن مهر بافت‌های فرسوده شهری و مسکن مهر شهرهای جدید مورد توجه قرار گرفتند. علت اصلی این امر را می‌توان برخورداری کامل یا نسبی این سایت‌ها از امکانات و خدمات زیربنایی دانست که به کاهش هزینه‌ها و بهره‌برداری سریع از پروژه‌ها کمک می‌کند. از آن جایی که تعاونی‌های مسکن مهر موظف به واگذاری مسئولیت ساخت به انبوه‌سازان بودند، با برگزاری مناقصه انبوه‌سازی که قیمت کمتری را ارائه می‌کرد توسط تعاونی انتخاب می‌شد. لذا انبوه‌سازان رغبت کمتری برای مشارکت در ساخت واحدهای مسکونی طرح مسکن مهر داشتند. این عامل در کنار کاستی‌ها و کمبودهای فنی و اجرایی و دیوانسالاری‌های ناکارآمد و بعضاً تخلفات و عمل نکردن به قوانین در تعاونی‌های مسکن مهر باعث شد که از نیمه دوم سال ۱۳۸۸ شیوه ساخت مسکن توسط تعاونی‌ها متوقف و به جای آن قرارداد سه‌جانبه‌ای بین دولت (وزارت مسکن و شهرسازی)، بانک مسکن و انبوه‌سازان منعقد گردد. البته لازم به ذکر است تعاونی جدید بعد از این شکل نگرفته است، تنها تعاونی‌هایی که از قبل حضور داشتند فعالیت می‌کنند.

دولت اعتدالگرایی روحانی نیز با تأکید بر گفت‌وگو عقلانیت اقتصادی، پاسخ به نیازهای مصرفی در بخش مسکن، مقابله با سوداگری مسکن، تقاضای مصرفی در مقابل تقاضای سوداگرانه به اصلاح رویه طرح مسکن مهر پرداخت. همچنین در این دوره اصلاح رویه طرح مسکن مهر، توجه به بافت‌های فرسوده، توجه ویژه به سکونت‌گاه‌های غیررسمی، مسکن اجتماعی و حمایتی مورد مذاقه بیشتری قرار گرفته است.

۵.۷. نقش اقدامات، فرایندها و نیروهای رسمی/غیررسمی در سیاست‌های مسکن

همان طور که مشخص شد، فرایندها و نیروهای رسمی/غیررسمی در سیاست‌های مسکن، نقشی اصلی داشته‌اند. به تعبیر دیگر، این فرایندهای رسمی/غیررسمی در شرایط جدید، خود به سازوکار اصلی پیش‌برنده سیاست‌های مسکن تبدیل شده‌اند. تاکید اینجا بر آن چیزی است که آنانیا روی یک شیوه جدید تولید فضایی^۱ می‌نامد، شیوه‌ای که از دوگانه پروبلمتیک غیررسمی/رسمی فراروی می‌کند: بخش عمده آنچه امروز در تهران/اسلام‌شهر رخ می‌دهد بر سر مسأله زمین است، که بدنه‌های دولتی رسمی (و با این حال به طور مبهمی پیرادولتی) آن را پیش می‌برند که به نحوی غیررسمی برای تغییر مالکیت و به بیان دقیق‌تر، سلب مالکیت از فرودستان تلاش می‌کنند. از یک سو شاهد آن بوده‌ایم که فرایندها و نیروهای ظاهراً رسمی، هر چه بیشتر به نحوی غیررسمی عمل می‌کنند و از سوی دیگر، آن‌هایی که تا پیش از این برچسب غیررسمی را بر خود داشتند با ابزارهای خاص خود برای بقا در تکاپو هستند. با این حال وزن این نیروها به شدت نابرابر است و روند به گونه‌ای است که این نابرابری در حال گسترش است. نیروهای دسته اول، با پشتیبانی قانونی و دولتی، بر شدت فعالیت‌های غیررسمی خود در بازار زمین و مسکن شهری می‌افزایند. نمود آن را می‌توان در قالب توسعه‌های شهری مختلف مشاهده کرد: از اتوبان‌ها و بزرگ‌راه‌های شهری گرفته تا مال‌ها و پاساژهای چندمنظوره. پروژه‌هایی که فقط در شمال شهر اجرا نمی‌شوند، بلکه تا جنوبی‌ترین و فقیرترین نواحی شهری نیز کشیده شده‌اند. منطق خودگستر سرمایه مستغلاتی در شکل سیاست‌های رسمی/غیررسمی، کل فرایند تولید فضا را در دست گرفته است. نه تنها سرمایه‌های جاری خصوصی به سمت مستغلات سرازیر می‌شوند، بلکه این فشار باعث شده است تا صرف بودجه‌های عمومی نیز بیش از پیش در راستای پروژه‌های مستغلاتی خرج شوند. این روند به معنای کاهش پیوسته بیشتر منابع اختصاص داده شده به مسکن به عنوان یک نیاز اجتماعی است. این روند باعث شده است تا مسکن تولیدشده صرفاً به عنوان یک کالای دارای ارزش مبادله‌ای از مجرای بازار و به شکل خصوصی تولید شود. بی‌تردید این وضعیت، وضعیت مسکن فرودستان شهری را پیوسته بدتر می‌کند. قدرت سرمایه مستغلاتی آن قدر زیاد شده است که با مداخله در سازوکارهای دولتی و اصطلاحاً رسمی، آن‌ها را به تبعیت از منافع خود وامی‌دارد. از همین رو تغییری اساسی ضروری به نظر می‌رسد، زیرا این فرایند به چیزی جز فاجعه‌ای اجتماعی ختم نخواهد شد.

1. a new mode of spatial production

۸. استنباط نظری

هدف اصلی این مقاله تحلیل نقش سیاستگذاری مسکن در تولید غیررسمیت بوده است. بر این اساس تلاش شد تا ضمن نقد و بررسی گفتمان جریان غالب و همچنین تبیین مساله زیست غیررسمی، به تحلیل سؤالات مقاله با استفاده از شیوه‌های تحلیل کیفی پرداخته شود. تحقیقات انجام شده و همچنین گفتمان جریان غالب در این حوزه عملاً نتوانسته‌اند مساله تولید و گسترش غیررسمیت در حوزه سیاستگذاری مسکن را تبیین نمایند، لذا مقاله حاضر با نگاهی متفاوت این مساله را مورد مذاقه قرار داده است. بنابراین یافته‌های مقاله بر اساس این رویکرد جدید، نشان می‌دهد که با فراگیر شدن سیاست‌های نئولیبرالی در طول ۴ دهه گذشته که منجر به غلبه شکل خاصی از شهری شدن سیاره‌ای شده، شاهد آن هستیم که تبدیل زمین به کالا به بخش لاینفک سیاست‌های حوزه زمین و مسکن شهری در تمام کشورها (شمال و جنوب) تبدیل شده است. در چنین شرایطی، سیاست‌های رفاهی مسکن خود ماهیتی غیررسمی پیدا کرده‌اند. به بیان دیگر، خود سیاست‌های مسکن تبدیل به سازوکاری برای بازتولید غیررسمیت در شکل سکونت‌گاه‌های غیررسمی می‌شوند. این شکل از شهری شدن، که برخاسته از سرمایه‌داری شهری یا همان فاز تولید فضا است، اساساً به واسطه غیررسمی‌سازی در یک سو و رسمی‌سازی از سوی دیگر پیش می‌رود. به تعبیر دقیق‌تر، در شرایط کنونی، این‌ها دو فرایند مجزا نیستند، بلکه در واقع یک فرایند هستند: فرایند رسمی‌سازی/غیررسمی‌سازی که در ادبیات رایج برخی آن را غیررسمیت می‌نامند. بر این اساس دیگر یک سکونت‌گاه نیست که غیررسمی محسوب می‌شود، بلکه قوانین، برنامه‌ها، و سیاست‌ها نیز بخشی از فرایند غیررسمیت هستند. یک سکونت‌گاه غیررسمی بر این مبنا فقط در چارچوب شبکه‌هایی از اقدامات، رویه‌ها و فرایندهای رسمی/غیررسمی معنادار است و تولید می‌شود.

بنابراین در چنین بستری سیاست‌های رفاهی مسکن نیز چنین کارکردی یافته‌اند. به بیان دقیق‌تر، یک سیاست ظاهراً رسمی مسکن - که از آن رو رسمی تلقی می‌شود که از سوی نهاد دولت تدوین و ابلاغ می‌شود - در شرایط کنونی که شرایط شهری شدن فزاینده در مقیاس سیاره‌ای است، خود به بخشی از فرایند کالایی‌سازی زمین و مسکن شهری تبدیل می‌شود. زیرا در بستر روابط کنونی، که گرایش به سمت کالایی‌سازی فزاینده مسکن شهری است، نیروهایی در سیاستگذاری مداخله می‌کنند که خود حامی این کالایی‌سازی هستند. بر این اساس اگر تا

پیش از این، بخش‌های صنعتی دست بالا را در تولید مازاد اقتصادی داشتند، حالا این تولید فضا و مستغلات است که دست بالا را پیدا کرده است. نکته مهم اینکه در برخی کشورهای غربی با پیشینه صنعتی، فرایند شهری شدن سیاره‌ای با اتکای یک فرایند صنعتی شدن رخ داده است حال آنکه در ایران، به تعبیری با شهری شدن بدون صنعتی شدن مواجهیم. شهری شدن در ایران با یک اقتصاد نفتی را حتی می‌توان شهری شدن نفتی نامید. این ویژگی باعث می‌شود تا تفاوت‌هایی بین تجربه شهری شدن در ایران و کشورهای صنعتی غرب رخ دهد. از جمله اینکه در فقدان یک اقتصاد تولیدی قدرتمند، سرریز شدن سرمایه‌ها به مستغلات باعث می‌شود اقتصاد شهر و در نتیجه کشور، اساساً ماهیتی بورس‌بازانه و احتکاری پیدا کند و در صورت بروز بحران، پیامدهای فاجعه‌باری به دنبال داشته باشد. در فقدان سازوکارهای دولتی سفت و سخت مانند آنچه در کشورهای صنعتی اروپای غربی شاهدش هستیم، این روند اقتصادی در ایران به شکل مهارناپذیر پیش می‌رود. به طوری که نهادهایی مانند شهرداری و نهادهای دولتی/شبه‌دولتی خود تبدیل به عامل اصلی یک اقتصاد بورس‌بازانه مبتنی بر مستغلات می‌شود. بدیهی است که در چنین شرایطی، سیاست‌های رفاهی مسکن کارکرد اصلی خود را از دست خواهند داد و خود به بخشی از سازوکار بورس‌بازانه و کاسب‌کارانه بازار زمین و مسکن تبدیل می‌شوند.

منابع

- اطهاری، کمال (۱۳۸۴)، فقر مسکن در ایران: فقر سیاست اجتماعی، فصلنامه رفاه اجتماعی، سال پنجم، شماره ۱۸، صص ۱۲۷-۱۱۳.
- اطهاری، کمال (۱۳۸۸)، مسکن، در گزارش وضعیت اجتماعی ایران، موسسه رحمان، مدیر پروژه: سعید مدنی قهفرخی، صص ۸۷-۶۷.
- بیات، آصف (۱۳۹۳)، سیاست‌های خیابانی (جنبش تهیدستان در ایران)، ترجمه سید اسدالله نبوی چاشمی، تهران: نشر شیرازه.
- بیات، آصف (۱۳۹۰)، زندگی همچون سیاست (چگونه مردم عادی خاورمیانه را تغییر می‌دهند)، ترجمه فاطمه صادقی، دانشگاه آمستردام.
- ترکمه، آیدین و شیرخدایی، ناهید (۱۳۹۵)، طرح پژوهشی مسئله زمین و زیست غیررسمی، به سفارش شرکت عمران و بهسازی شهری ایران، منتشر نشده.

- ترکمه، آیدین (۱۳۹۵)، تحلیل نظام برنامه‌ریزی شهری در پیوند با مسئله غیررسمیت (نمونه اوزون‌تپه بومهن، منطقه مادرشهری تهران)، طرح پژوهشی مسئله زمین و زیست غیررسمی، به سفارش شرکت عمران و بهسازی شهری ایران، منتشر نشده.
 - دارالشفاء، یاشار (۱۳۹۱)، نقد ایدئولوژی‌های رفاهی بعد از انقلاب اسلامی، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران، دانشکده علوم اجتماعی.
 - دسوتو، ارناندو (۱۳۸۹). *راه دیگر*. ترجمه: جعفر خیرخواهان. تهران: نشر نی.
 - دسوتو، ارناندو (۱۳۸۵). *راز سرمایه*، ترجمه فریدون تفضلی، تهران: نشر نی.
 - سازمان مدیریت و برنامه ریزی (۱۳۷۰)، برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی (۷۹-۸۴)، تهران.
 - مریفیلد، اندی (۱۳۹۴)، فرافلسفه از منظر هانری لوفور، ترجمه آیدین ترکمه.
 - وزارت مسکن و شهرسازی (۱۳۸۲)، سند ملی توانمند سازی.
 - هاروی، دیوید (۱۳۸۶)، تاریخ مختصر نئولیبرالیسم، ترجمه محمود عبدالله زاده، نشر اختران.
- McFarlane, Colin (2012): Rethinking informality: Politics, crisis, and the city, *Planning Theory & Practice*, 13:1, 89-108.