

تجربه
توانمندسازی
سکونتگاه‌های غیررسمی
در مراکش

گیتی اعتماد

چکیده مقاله

مقاله شهر بدون زاغه- مراکش حاصل تبادل تجارب بين کارشناسان و محققان ایران، فرانسه و مراکش است که بدنبال مبادله تفاهم‌نامه‌ای بين مهندسين مشاور طرح و معماری (از ایران) و موسسه ایرانشناسی فرانسه صورت گرفت.

در این مقاله نتایج سفر کارشناسان و محققان ایرانی به چند شهر اصلی مراکش و بازدید از سکونتگاه‌های حاشیه‌نشین و نیز طرح‌های اسکان زاغه‌نشینان آمده است. ضمن آنکه جلسات متعدد تبادل نظر بين گروه ایرانی و محققان و مسئولین مراکشی و فرانسوی تشکیل گردید تا با استفاده از تجارب مراکش، برنامه آتی تبادل تجارب تعیین گردد.

سازمانها و نهادهای مراکش با هدف رسیدن به شهر بدون زاغه تا سال ۲۰۱۲ (تصمیم شاه در سال ۲۰۰۲ برای حذف زاغه‌ها ظرف ده سال) تا کنون از ۲۱ محله زاغه‌نشین، در کازابلانکا برای ۵ محله اقدام به جابه‌جایی و اسکان مجدد کرده‌اند.

تجارب اصلی واگذاری زمین، واگذاری وام ساختمان و بهسازی محلات بوده است که هر کدام مسائل و مشکلات و ویژگیهای خود را دارا می‌باشد.

تجربه اخیر آنها که به نظر موفق‌تر از بقیه بوده عبارت است از واگذاری همزمان زمین برای ساختمان، تامین وام خرید زمین و احداث ساختمان و نظارت بر روند تخریب زاغه قبلی و ساخت مسکن جدید. همراه با این اقدام، موضوع مهم تلفیق مطالعات اجتماعی با طرح‌های شهرسازی و معماری بود که در موفقیت نسبی این طرحها (در مقایسه با تجارب اولیه جابه‌جایی و اسکان زاغه‌نشینان) بسیار موثر بوده است.

نکته مهم دیگر تامین کمک‌های بلاعوض و وام‌های مناسب (حدود ۱۲ هزار یورو برای زمین به صورت بلاعوض و ۲۴ هزار یورو وام ۲۵ ساله- با بهره ۴/۶ درصد- برای ساختمان) است. مطالعات اجتماعی و تلاش برای مشارکت مردم در تصمیم‌گیریها و آمادگی ذهنی آنها برای پذیرش وضعیت جدید در پیشبرد کار حائز اهمیت بوده است.

کلمات کلیدی:

زاغه‌نشینی، سکونتگاه غیررسمی، جابه‌جایی، نظم‌بخشی، تمرکززدایی، مداخله، مسکن اجتماعی

مقدمه

مقاله زیر حاصل سفر گروهی از کارشناسان مشاور طرح و معماری و موسسه ایرانشناسی فرانسه* به مراکش در زمستان ۱۳۸۶ می‌باشد. این سفر به دنبال انعقاد تفاهم‌نامه‌ای بین این مهندسیین مشاور و ایفری (موسسه ایرانشناسی فرانسه) برای تبادل تجارب بین تهران، پاریس و رباط در زمینه بافت‌های فرسوده و مسائل حاشیه‌نشینی در شهرهای فوق، انجام شد. قبل از این سفر دو سفر و دو کارگاه تبادل تجارب در تهران تشکیل گردید. در سفر رباط، کارشناسان ضمن بازدید از زاغه‌ها و اقدامات انجام شده برای اسکان زاغه‌نشینان در رباط و کازابلانکا، جلسات متعدد تبادل نظر بین آنها و کارشناسان مجرب مراکش (به خصوص خانم فرانسوا بوشانیر که بیش از سی سال در مراکش اقامت داشته و درباره زاغه‌نشینی این کشور تحقیق و تجربه کرده است) صورت گرفت.

مراکش در یک نگاه

کشور مراکش در شمال غرب آفریقا (در ساحل دریای مدیترانه و ساحل اقیانوس اطلس) قرار گرفته است و مساحت آن حدود ۴۴۶ هزار کیلومتر مربع و جمعیت آن حدود ۳۳ میلیون نفر است. پایتخت آن بندر رباط در کنار اقیانوس اطلس با جمعیتی حدود دو میلیون نفر می‌باشد. بزرگترین شهر این کشور بندر کازابلانکا با ۵ میلیون نفر جمعیت و در کنار ساحل اقیانوس اطلس است. تراکم جمعیت حدود ۷۰ نفر در کیلومترمربع بوده که از لحاظ تراکم جمعیتی در رده ۱۲۲ در دنیا قرار دارد. از نظر تولید ناخالص ملی در رده ۵۴ در دنیا قرار دارد و تولید ناخالص ملی آن حدود ۱۵۲ بیلیون دلار در سال است. ۴۲ درصد مردم این کشور زیر خط فقر قرار دارند.

مسئله زاغه‌ها در شهرهای اصلی

مشکل زاغه‌نشینی در شهرهای بزرگ و اصلی مراکش در دهه ۹۰-۱۹۸۰ یعنی در دوره اوج مهاجرت از روستا به شهر پدیدار گشت، هر چند در کازابلانکا زاغه‌نشینی تاریخی صد ساله دارد. هم‌اکنون ۲۱ محله زاغه‌نشینی در کازابلانکا وجود دارد که ۵ محله آن تحت پوشش قرار دارد. این زاغه‌ها عمدتاً بر روی زمین‌های بزرگ مالکی ایجاد شده‌اند.

زاغه‌ها عمدتاً به صورت خانه‌های کوچک یک یا دو اطاق گاه با توالت‌های مشترک است، بیشتر از مصالح غیرمقاوم، ساخت و ساز یک شبه توسط ساکنان ایجاد شده‌اند. معمولاً فاقد تاسیسات لوله‌کشی بوده و از شیرهای عمومی آب استفاده می‌کنند.

در مواردی زاغه‌ها به صورت واحدهای مسکونی معمولی بوده اما غیررسمی می‌باشند (فاقد سند و جواز ساخت) که گاه در حاشیه شهرها (خارج از محدوده قانونی) قرار دارند. گاه برای بخشی از ساختمانها بعد از ساخت جواز دریافت شده است.

بخشی از محلات و شهرکها با تفکیک اراضی کشاورزی بوجود آمده و دارای اسناد غیررسمی مالکیت هستند. بعضی از محلات و اراضی تحت تملک بزرگ مالکی خصوصی و فاقد سند می‌باشند (نظیر محله توما در اطراف کازابلانکا) در حالی که تعدادی از محلات در اراضی دولتی به وجود آمده‌اند. در مواردی تصرف عدوانی زمین موجب کوچکی ابعاد محلات شهرکهای غیررسمی شده‌اند. در کل برآورد می‌شود که هزار محله و شهرک غیررسمی با جمعیتی بین ۲ تا ۲۰ هزار نفر در هر یک، در مراکش وجود دارد.

تجارب و سیاست‌های رویارویی با زاغه‌نشینی در مراکش و نقدی به آنها برای مقابله با زاغه‌نشینی در مراکش سیاست‌های مختلفی در دهه‌های گذشته به کار رفته است که عبارتند از:

- سیاست جابجایی (عرضه زمین آماده‌سازی شده در طول دهه ۱۹۸۰ به کم‌درآمدها و جابجایی زاغه‌نشینها به مسکن اجتماعی)

* گیتی اعتماد، اعظم خاتم، مینا سعیدی، امیلین بای

- سیاست نظم‌بخشی (هدایت مداخلات اجتماعی همراه با مداخلات کالبدی، آغاز سیاست نظم‌بخشی به حاشیه‌ها همراه با سیاست تمرکز زدایی در سطح ملی)
- سیاست توسعه شهری و اسکان زاغه‌ها در طرح «شهر بدون زاغه»

هر یک از سیاست‌های فوق مشکلات و مسایلی داشته‌اند که به اختصار به آنها می‌پردازیم.

در سیاست جابجایی که در آن به زاغه‌نشین‌ها زمین آماده‌سازی شده ارائه می‌گردید، در بهترین موقعیت حداقل ۲۰ درصد جمعیت هرگز جای مناسبی پیدا نمی‌کردند. از طرف دیگر به دلیل فروش مجدد زمین توسط زاغه‌نشین‌ها، در این طرح عملاً زاغه‌ها از بین نمی‌رفت و در بسیاری موارد تنها محل زاغه‌ها تغییر می‌کرد. در بسیاری موارد حدود ۶۰ درصد زاغه‌نشینان به جای بدتری نقل مکان کردند. نمونه پروژه طنجه که زاغه‌نشینان به محلات مشابه‌ای نقل مکان کردند چون در سکونتگاه جدید باید هزینه آب و برق و فاضلاب را بپردازند. از طرف دیگر زاغه‌نشینان برای ساخت خانه‌هایشان در زمین‌های جدید مشکلات فراوان مالی داشتند که تنها مشکل آنها نبود، زیرا عدم تناسب زندگی جدید با زندگی قبلی (مشکلات فرهنگی، اجتماعی) نیز مزید بر علت بود. زیرا نمی‌توان یک فرهنگ را در زمانی بسیار کوتاه پاک کرد و یا تغییر داد.

شکست تجربه ارائه زمین مسئولین را به سوی تجارب دیگر رهنمون کرد. در دهه ۱۹۹۰ با تشکیل سمینارها و تبادل نظر دانشگاهیان و کارشناسان اجرایی روش‌های دیگری اتخاذ گردید. از جمله انتخاب روش مطالعات و بررسی‌های از پایین به بالا و انتخاب اهداف مناسب با نیاز جمعیت، محله و امکانات موجود. همچنین با مشکل عدم توجه به مسائل اجتماعی و عدم هماهنگی بین نهادهای مختلف درگیر در مسئله زاغه‌نشینان، از طریق ایجاد موسسه ADS و العمران و تامین هماهنگی بیشتر بین نهادهای مختلف، برخورد گردید.

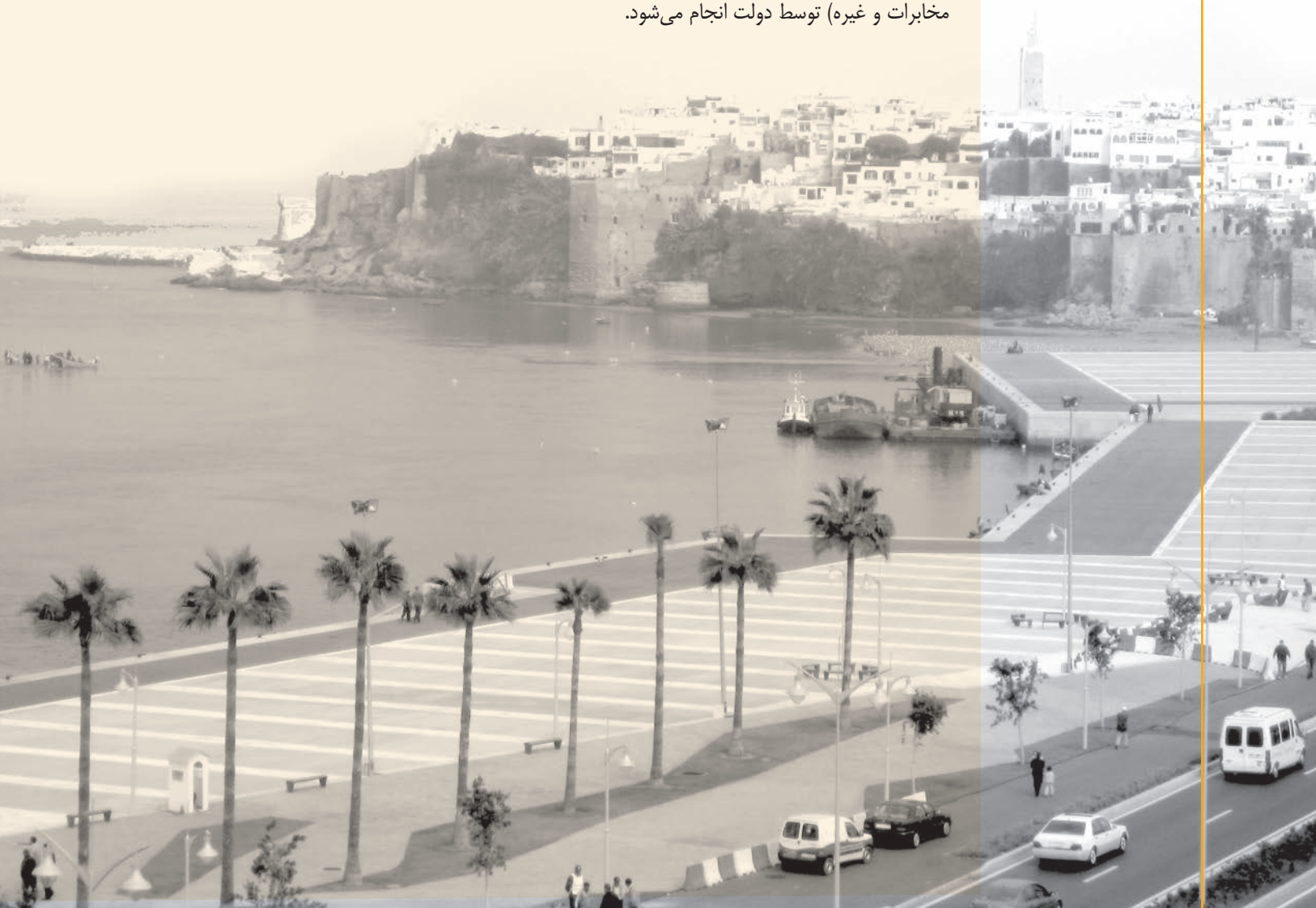


با این وجود، مشکل زاغه‌نشینی هر چند کاهش یافت اما این کاهش متناسب با بودجه مصرف شده نبود. موسسه ADS (آژانس توسعه اجتماعی Agenc Development Social) بخشی از وزارت توسعه اجتماعی بوده که مسئول مطالعات و هماهنگی‌های اجتماعی در پروژه‌های کاهش زاغه‌نشینی است. از طرف دیگر موسسه العمران بخشی از وزارت مسکن است که مسئول تهیه و فروش مسکن برای زاغه‌نشینان می‌باشد. ارگان دیگری که در این طرحها درگیر بوده فرمانداری هر منطقه است که مدیریت کلی، آمارگیری و کارهای حقوقی را انجام می‌دهد.

یکی از روشهای اتخاذ شده در محله‌های زاغه‌نشین، سیاست نظم‌بخشی (Regularization) است که برای این منظور مداخلات اجتماعی همراه با مداخلات کالبدی و سیاست تمرکززدایی در سطح محلی صورت می‌گیرد. در طول اجرای طرح مردم در انجمن‌های محلی گردآوری شده و با آنها درباره ساختار محله و شهرک (اینکه چه قسمتی بماند و چه بخشی تخریب شود) بحث می‌کنند.

معمولاً با هر خانوار تماس مستقیم برقرار می‌گردد. سپس جلسات غیررسمی با زاغه‌نشینان و NGO های همان محلات تشکیل می‌شود. پس از توجیه مردم زاغه‌ها برای جلوگیری از استفاده مجدد آنها تخریب می‌گردند. سپس خانواری که زاغه‌اش تخریب شده اسکان موقت داده می‌شود (از طریق اجاره مسکن یا سکونت با اقوام) زمین زاغه‌های تخریب شده برای اسکانهای بعدی به کار می‌رود. برای سهولت کار همه کارهای اداری (برای تخریب، اسکان مجدد و غیره) در یک ساختمان متمرکز می‌شود (دفتر شهرداری، بانک، دفتر آژانس توسعه اجتماعی و غیره).

ساخت و ساز مسکن در زمین‌های آماده شده (که سعی می‌گردد در نزدیکترین محل به محله موجود باشد) توسط خود زاغه‌نشین‌ها و یا سازنده‌های خصوصی و یا شریک زاغه‌نشین‌ها صورت می‌گیرد. ساخت خدمات عمومی (حمام، زمین‌های بازی، خانه زنان، مدرسه مختلط، مسجد، پلیس، درمانگاه، مرکز مخابرات و غیره) توسط دولت انجام می‌شود.



یکی از طرح‌های نمونه انجام شده در این زمینه شهر جدید تمسنا (Tamasna) در ۳۰ کیلومتری رباط برای اختصاص ۲۰ درصد جمعیت آن به زاغه‌نشین‌هایی است که در حال حاضر در حول و حوش این شهر جدید زندگی می‌کنند. برای تامین مسکن زاغه‌نشین‌ها به هر خانوار چهار هزار یورو وام بلاعوض داده می‌شود. برای این منظور (ساخت و ساز شهر) از سرمایه‌گذاران بین‌المللی استفاده شده است و اقدام مهمی که صورت گرفته ادغام سرمایه‌گذاران و مدیران شهر است. البته هم سرمایه‌گذاران و هم ساکنین عادی این شهر جدید، چندان مایل به همجواری با زاغه‌نشینان در یک شهر جدید نمی‌باشند. این همجواری برای زاغه‌نشینان نیز چندان مطلوب نمی‌باشد. اما نهادهای مربوطه (ADS) سعی می‌کنند آمادگی اجتماعی زاغه‌نشینان را فراهم سازند. مشکل دیگری که در این طرحها مورد نقد قرار دارد، فقدان توجه به اهمیت و جایگاه فضاهای عمومی در زندگی محلات زاغه‌نشینان و تلاش برای حفظ برخی از فضاهای موجود است. از طرف دیگر ایجاد زیرساخت‌ها و بعضی از مراکز خدماتی در سطح بالایی از استانداردهای شهری قرار دارند (خیابانهای بسیار وسیع، مدارس بزرگ، نمونه سلام ۲، تمسنا) که با توجه به امکانات و توان ساکنین زاغه‌ها نامناسب است.

رویکرد طرح حذف زاغه‌نشینانی (شهر بدون زاغه) به ساکنان زاغه‌ها و اسکان غیررسمی

طرح اسکان زاغه‌ها معمولاً پس از تخریب زاغه‌ها و اسکان موقت آنها، از طریق اعطای وام و کمک بلاعوض برای ایجاد مسکن جدید اقدام می‌کند. برای جابجایی مردم و اسکان مجدد آنها ADS به تشکیل تعاونی، حمایت از زنان و جوانان، کمک به دانش‌آموزان (با اهداء وسایل آموزشی و غیره) می‌پردازد. همچنین مردم را برای ارتباط با نهادهای عمومی برای تامین خدمات (شهرداری، آموزش و پرورش و غیره) ترغیب می‌کنند. به زاغه‌نشینان که غالباً ریشه روستایی داشته، آموزش شهروندی داده می‌شود. برای جلب مشارکت مردم (هم از نظر مالی و هم در تصمیم‌گیری برای تحقق پروژه‌ها) تلاش می‌شود. مسکن تامین شده به صورت یک آپارتمان ۸۰ متری (سه اتاق خواب همراه با نشیمن و آشپزخانه و سرویسها) در یک ساختمان سه طبقه است.

نهادهای کلان و محلی برای مداخله در اسکان زاغه‌نشینان و اقدامات آنها

اولین اقدام در ایجاد نهادهایی در این زمینه در سال ۱۹۷۳ با تشکیل اداره مسکن اجتماعی در وزارت مسکن و شهرسازی و آمایش سرزمین شروع شد، که اجرای سیاست تخریب و جابجایی و احداث بلوکهای آپارتمانی برای زاغه‌نشینان در طول دهه هشتاد و نود میلادی را به دنبال داشت. در اواخر دهه ۹۰ به ارزیابی علل ناکارایی و عدم موفقیت سیاست فوق (تخریب و جابجایی) پرداخته شد. نتیجه این ارزیابی حذف اقشار فقیرتر از فرایند بهسازی بود. حاصل دیگر این ارزیابی پی بردن به عدم انطباق زندگی بخشی از خانوارهای زاغه‌نشین با زندگی آپارتمانی (از جمله کسانی که دارای دام بودند) همچنین بالا بودن سرمایه‌گذاری دولت به نسبت نتایج بدست آمده بود. به هر حال در محلات جدید نیز کیفیت زندگی برای زاغه‌نشینان چندان مطلوب نبود. از اینرو بر تقویت ابعاد اجتماعی طرحها و هماهنگی بین بخشی در فرایند مداخله از اواخر دهه نود تاکید شد. البته در سال ۱۹۸۴ مرکز مبارزه با مسکن غیربهداشتی (ANEI) در وزارت مسکن تشکیل شده بود. ضمناً یک سازمان جدید و مستقل از وزارت مسکن تحت عنوان عمران و یکپارچگی نهادهای پراکنده در وزارت مسکن و بخش عمومی تشکیل گردید. همچنین همکاری با آژانس توسعه اجتماعی (وابسته به وزارت رفاه خانوادگی) برای پیگیری ابعاد اجتماعی طرحهای اسکان زاغه‌نشینان آغاز شد. سپس آموزش اجتماعی کارکنان وزارتخانه‌ها در سطح مرکزی و محلی برای همکاری با این نهادها صورت گرفت. در سال ۲۰۰۱ چهار پروژه نمونه در ۴ محله کوچک شروع شد. برای تهیه طرحها از مشاوران استفاده شد و روشهای مشارکتی برای برآورد نیازها و طراحی آموزش داده شد. به دنبال آن حدود ۳۰ پروژه طی سالهای ۲۰۰۱ تا ۲۰۰۵ طراحی و اجرا گردید. عملیات اجرایی توسط نمایندگان محلی عمران و آژانس توسعه اجتماعی

در قالب دفتر محله صورت گرفت. ضمناً بر ورود بخش خصوصی (هر چند با تاخیر و پس از تصمیم‌گیری درباره اهداف و محتوای طرحها با مشارکت مردم) تاکید شد.

ویژگیهای زمین و مسکن در طرح اسکان زاغه‌نشینان

زمین اختصاص داده شده برای هر بلوک ساختمان در محلات اسکان زاغه‌نشینان حدود ۷۰ تا ۸۵ مترمربع است که برای دو یا سه خانوار به کار می‌رود.

مسکن با دو طبقه و یک همکف (که می‌تواند کاربری تجاری یابد) برای خانوارهایی متوسط ایجاد می‌شود.

برای خانوارهای فقیرتر مسکن با سه طبقه روی همکف ساخته می‌شود.

مسکن توسط آژانس (ADS) واگذار می‌شود که شامل مسکن ۲، ۳ و ۴ اتاقه است.

اصلاح ضوابط شهری برنامه‌های مسکن و روشهای بهسازی و نوسازی آن

با توجه به انتقادهایی در مورد فقدان تنوع در برنامه مسکن گروههای کم‌درآمد و اکتفا به مسکن اجتماعی (ملکی و اجاره‌ای) نیاز به اصلاح این برنامه‌ها احساس گردید. به خاطر گسترش فرصت‌های شغلی اقشار کارگری در رباط و کازابلانکا، تدارک مسکن اقشار کارمندی محدودتر شد. از طرف دیگر با توجه به ارتباط



گسترش حاشیه‌نشینی در پیرامون مجتمع‌های مسکونی دولتی این مسئله مورد بررسی قرار گرفت. ضمناً ضوابط شهری سخت‌گیرانه در محدوده‌های شهری طی دهه هشتاد و نود مورد ارزیابی قرار گرفت. موسسه آئی ANEI (حمایت از بهسازی مسکن) برای تجدید نظر در ضوابط شهری در محلات کم‌درآمد از جمله کاهش درصد اشغال زمین، افزایش تراکم، تعدیل بهای انشعاب آب و فاضلاب و غیره اقدام کرد. سپس برای تنوع بخشی به برنامه‌های تامین مسکن کم‌درآمدها (تلفیق برنامه مسکن اجتماعی و عرضه زمین و وام ساخت) تلاش گردید. برای این منظور سعی شد تا به زاغه‌نشینان زمین‌هایی در فاصله نزدیک یا با فاصله از سکونتگاه‌های قبلی ارائه گردد. همچنین به عده‌ای از زاغه‌نشینان براساس آمارگیری اولیه (به منظور جلوگیری از افزایش زاغه‌ها) مسکن ارائه شد.

نهادهای کلان حمایت مالی بهسازی و نوسازی مسکن غیررسمی

برای تامین هزینه‌های مسکن صندوق ضمانت وام‌های بانکی با نرخ ۴ درصد طراحی شد. برای تسهیل و انعطاف‌پذیری بانکها در ارائه وام به کاهش شرایط اخذ وام (مانند داشتن بیمه اجتماعی، درآمد کافی و غیره) پرداخته شد. سپس برای ترکیب واحدهای آزاد، واحدهای اجتماعی و واحدهای خودیار مسکن (نمونه شهر تمسنا) تلاش گردید. از آنجا که حدود ۲۵ درصد ساکنان فاقد توان دریافت وام بودند تصمیم به ایجاد شرایط ویژه برای مشارکت العمران، سازنده‌های خصوصی و این گروه از ساکنین گرفته شد.



سیاست‌های اجرایی حمایت مالی مسکن

۱- زمین

قیمت هر قطعه زمین برای اسکان زاغه‌نشینان حدود ۱۵ هزار یورو (۱۵۰ هزار درهم مراکشی) است. دولت حدود ۱۲ هزار یورو برای زمین پرداخت می‌کند و سه هزار یورو توسط خانوار پرداخت می‌گردد (۲۵ تا ۳۰ درصد مردم نمی‌توانند پول تهیه کنند).

در مورد خانوارهای فقیر وام بانکی بدون بهره داده می‌شود. فرگارین صندوق مرکزی ضمانت به بانکها ضمانت می‌دهد.

۲- مسکن

برای وام ساخت مسکن ۲۴ هزار یورو با بهره ۴/۶ درصد به مدت ۲۵ سال در نظر گرفته شده است. زیرا قیمت هر مترمربع ساختمان حدود ۸۰ تا ۱۰۰ یورو می‌باشد.

۳- نحوه تامین پول توسط خانوارها

معمول‌ترین راه برای تامین پول کمک گرفتن از اقوام است. اما ترکیب دو فامیل (یک خانوار زاغه‌نشین و یکی خارج از زاغه‌ها) نیز رایج است. نحوه دیگر تامین پول گرفتن وام از بانکها، با قسط ماهیانه‌ای حدود حقوق ماهیانه سرپرست خانوار است.

جمع‌بندی

تجربه مراکش در مورد کاهش و (با هدف) حذف زاغه‌نشینی در شهرهای اصلی این کشور قابل توجه و قابل کاربرد است، هر چند این تجارب، به خصوص در مراحل اولیه (جابجایی وسیع زاغه‌نشینان) چندان موفق نبود و مشکلات و پیامدهای اجتماعی زیادی را به همراه داشت (تغییر مکان عده‌ای از زاغه‌نشینان به زاغه‌هایی جدید و گاه بدتر از مکان قبلی حتی تا حد ۶۰ درصد آنها از نظر مکانی و کیفیت زندگی). اما در طول این اقدامات و تجارب، نتایج قابل توجهی نیز بدست آمده است، از جمله کاهش بوروکراسی (تجمیع همه عملیات اداری مربوط به بانک، شهرداری و غیره در یک ساختمان واحد در هر شهرک یا محله در حال ساخت و ساز و اسکان زاغه‌نشینان) تاکید بر مشارکت مردم در تصمیم‌گیری‌ها، تاکید بر مطالعات اجتماعی و ارتباط مداوم با مردم در همه مراحل کار، تصمیم‌گیری‌های از پایین به بالا و نه فقط از بالا به پایین، یافتن راه‌حل‌های عملی مالی و اقتصادی (تامین وام، یافتن شرکای غیر زاغه‌نشین و غیره).

آنچه که در تجربه مراکش قابل رویت و قابل تامل است، میزان سرمایه‌گذاری بالای دولت در این بخش (بهبود مسکن زاغه‌نشینان) است، به خصوص با توجه به بنیه مالی این کشور که فاقد سرمایه و تولید چشمگیری است.

