



جغرافیا و روابط انسانی، پاییز ۱۴۰۴، دوره ۸، شماره ۳، صص ۶۰۱-۵۸۷

سنجش اثرات مقررات کاربری اراضی بر گسترش حاشیه‌نشینی (مطالعه‌ی موردی: شهر تهران)

الهه شاکری منصور^۱، یاسر قلی‌پور^{۲*}، نادر زالی^۳

۱- پژوهشگر پسادکترای برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

۲- دانشجوی کارشناسی ارشد، گروه شهرسازی، دانشگاه گیلان، دانشکده معماری و هنر، رشت، ایران

gholipouryaser@webmail.guilan.ac.ir

۳- دانشیار گروه شهرسازی، دانشگاه گیلان، دانشکده معماری و هنر، رشت، ایران

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۷/۲۳

تاریخ بازنگری: ۱۴۰۴/۰۶/۰۷

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۴/۲۰

چکیده

شهرنشینی سریع و فزاینده در جهان و به ویژه در کشورهای در حال توسعه، منجر به گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی شده که چالش‌های پایداری شهری را افزایش داده است. اگرچه فقر اغلب دلیل اصلی این پدیده محسوب می‌شود، پژوهش‌های اخیر تاکید دارند که مقررات سخت‌گیرانه و ناکارآمد کاربری اراضی شهری، با افزایش قیمت زمین و محدود کردن دسترسی، خانوارهای کم‌درآمد را ناچار به سکونت در بخش غیررسمی می‌کند. در ایران نیز این پدیده ریشه در عوامل اقتصادی، اجتماعی، نهادی و به‌ویژه سیاست‌ها و مقررات کاربری زمین دارد که به دلیل ناکارآمدی نهادهای متولی و عدم هماهنگی و مشارکت، پاسخگوی نیازهای جمعیتی و اقتصادی نیست. هدف اصلی این پژوهش، شناسایی و تحلیل نقش برنامه‌ریزی نظام کاربری اراضی در شکل‌گیری و تداوم سکونتگاه‌های غیررسمی است تا زمینه برای بازنگری در سیاست‌ها و ارائه راهکارهای کارآمدتر فراهم شود. این تحقیق کاربردی، از حیث ماهیت و روش، توصیفی-تحلیلی است و گردآوری داده‌ها به صورت ترکیبی (کمی و کیفی) انجام شده است. مؤلفه‌ها و شاخص‌ها از طریق مطالعه‌ی اسنادی و تحلیل محتوای کیفی استخراج و سپس با روش دلفی دو مرحله‌ای توسط ۵۳ نفر از اساتید و متخصصان اعتبارسنجی و پالایش شدند. برای تحلیل داده‌های کمی و بررسی روابط علی، از مدل‌یابی معادلات ساختاری (SEM) و نرم‌افزار Smart PLS استفاده شد. نتایج تحلیل ساختاری نشان داد که عوامل تراکم‌زدایی و کاربری سخت‌گیرانه، اجرای گزینشی قوانین و دسترسی محدود به بازارهای رسمی زمین تأثیر مثبت و معناداری بر گسترش حاشیه‌نشینی در شهر تهران دارند، در حالی که فرآیندهای پیچیده تأثیر معناداری را نشان نداد. این مدل با ضریب تعیین ۰/۸۱۱ حاشیه‌نشینی و مقدار برازش کلی ۰/۷۶ برای قدرت پیش‌بینی و برازش قوی برخوردار است. این یافته‌ها بر اهمیت اصلاح مقررات، بهبود دسترسی به زمین و مشارکت‌بخشی برای مقابله با گسترش حاشیه‌نشینی تأکید می‌کنند.

مقدمه

تا سال ۲۰۵۰ بیشتر جمعیت جهان در جنوب یعنی قاره آسیا (حدود ۵۲ درصد) و قاره آفریقا (۲۱ درصد) متمرکز خواهند شد (UN Habitat, 2014; Satterthwaite & Mitlin, 2014). سازمان ملل متحد در دستور کار ۲۰۳۰ به چالش‌های فزاینده ناشی از شهرنشینی سریع از جمله مسائل پایداری شهری، افزایش سکونتگاه‌های غیررسمی (محل‌های فقیرنشین، متصرفان، حلی‌آبادها) و تاب‌آوری در برابر فشارهای محیطی شهری در آینده اشاره می‌کند (Bradnock & Williams, 2014; Gul, 2019). سکونتگاه‌های غیررسمی به مناطقی اطلاق می‌شود که بدون رعایت قوانین مربوطه (Collier et al, 2018)، بدون دریافت مجوز (Nassar and Elsayed, 2018) و بدون برنامه‌ریزی (UN-Habitat, 2014) ساخته شده‌اند. این مناطق فاقد اسناد قانونی مالکیت هستند و معمولاً روی اراضی عمومی شکل می‌گیرند (Montoya-Tangarife et al, 2017) و به عنوان سکونتگاه‌های غیرقانونی یا تصرفی شناخته می‌شوند (Soyinka and Siu 2018) حدود یک میلیارد نفر، یعنی یک‌هفتم جمعیت جهان، در سکونتگاه‌های غیررسمی زندگی می‌کنند که رایج‌ترین شکل شهرنشینی در سطح جهان به شمار می‌آید (Samper et al, 2020) و یک‌سوم جمعیت شهری دنیا در زاغه‌ها زندگی می‌کنند (UN-Habitat 2019).

دیدگاه‌های متفاوتی درباره علل ریشه‌ای مسکن غیررسمی وجود دارد. تعریف رایج از بخش غیررسمی به‌عنوان فعالیت‌هایی که "از قوانین وضع شده تبعیت نمی‌کنند یا از حمایت قانونی محروم‌اند" (Feige, 1990) به سه دسته علت اشاره دارد: (۱) تمایل یا توانایی نداشتن ساکنان برای رعایت مقررات، (۲) تمایل یا توانایی نداشتن نهادهای دولتی در اعمال مقررات، یا (۳) ترکیبی از هر دو (Harris, 2018). به گفته (Basile and Ehlenz, 2020) پژوهشگران پس‌استعماری گرایش دارند که این نوع از غیررسمی بودن شهری را به‌عنوان «شیوه‌ای متمایز از شهرنشینی» تفسیر کنند. در این رویکرد، دولت، قوانین و هنجارها از طریق تصمیمات خود درباره اینکه چه مقرراتی درباره زمین وضع، در کجا و چه زمانی اجرا شوند یا نشوند، خود به تولید غیررسمی بودن می‌پردازند (Fernandes & Varley 1998; Goytia & Pasquini, 2013). از این منظر غیررسمی بودن به‌مثابه شیوه‌ای از حکمرانی تلقی می‌شود که در آن برخی فضاها غیرقانونی قلمداد شده، اما برخی دیگر امکان شکوفایی می‌یابند (Beall et al, 2010).

درحالی‌که فقر غالباً به‌عنوان علت اصلی ذکر می‌شود، پژوهشگران به‌طور فزاینده‌ای به رابطه علی بین مقررات کاربری زمین شهری و شکل‌گیری سکونتگاه‌های غیررسمی توجه نشان داده‌اند. در این دیدگاه، هنجارها و مقررات بیش‌ازحد سخت‌گیرانه در کاربری زمین نقشی محوری دارند، چراکه با افزایش قیمت زمین یا محدودسازی دسترسی، ورود به بازار رسمی مسکن را دشوار می‌کنند (Orum & Goytia, 2020).

مقررات منطقه‌بندی معمولاً با هدف کاهش آثار منفی خارجی از طریق تفکیک کاربری‌های ناسازگار وضع می‌شوند، اما می‌توانند از طریق کانال‌های گوناگون بر عرضه مسکن مقرون‌به‌صرفه تأثیر منفی بگذارند. چه به‌صورت آگاهانه و چه ناآگاهانه، استانداردهای مصرف‌مانند حداقل اندازه قطعه زمین می‌تواند ظرفیت جذب بازار رسمی مسکن را محدود کرده و در نتیجه احتمال بروز نتایج غیررسمی را افزایش دهد (Gyourko et al, 2008; Pendall, 2000) محدودیت‌های تراکم یا ارتفاع نیز می‌توانند استفاده از زمین را برای خانوارهای کم‌درآمد که ممکن است توسعه‌های متراکم را ترجیح دهند، غیرمقرون‌به‌صرفه سازند (Henderson, 2009). بنابراین، این محدودیت‌ها از طریق افزایش قیمت زمین، ممکن است خانوارهای کم‌درآمد را ناچار به سکونت در بخش غیررسمی کنند (Brueckner and Lall, 2015; Bertaud and Malpezzi, 2001) در مطالعه‌ای درباره خانوارهای کم‌درآمد در مالزی نشان دادند که مقررات کاربری زمین برای خانوارهای کم‌درآمد هزینه‌برتر هستند، چراکه این مقررات مصرف اجباری زمین را تحمیل کرده و هزینه کل مسکن را افزایش می‌دهند. این خانوارها معمولاً در سکونتگاه‌هایی مانند مناطق اشغالی یا تقسیمات تجاری غیررسمی ساکن می‌شوند. در بیشتر کشورهای در حال توسعه، آمریکای لاتین و کارائیب، آفریقای جنوب صحرا و چین شهرنشینی سریع این مشکل را تشدید کرده است، چراکه مقررات موجود با موج جمعیت جدید هم‌ساز نیستند (Alterman, 2014).

در دهه‌های اخیر، گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی (حاشیه‌نشینی) به یکی از چالش‌های اساسی برنامه‌ریزی شهری در ایران تبدیل شده است. این پدیده که عمدتاً در حاشیه شهرهای بزرگ و متوسط کشور رخ می‌دهد، ریشه در عوامل اقتصادی، اجتماعی، نهادی و به‌ویژه

سیاست‌ها و مقررات کاربری زمین دارد. در حالی که برنامه‌ریزی شهری و نظام کاربری اراضی باید بستر توزیع عادلانه منابع و دسترسی گروه‌های مختلف اجتماعی به زمین و مسکن را فراهم سازد، در عمل بسیاری از مقررات موجود با شرایط واقعی اقبال کم‌درآمد و نیازمندان به مسکن تناسبی ندارند. از سوی دیگر، ناکارآمدی نهادهای متولی برنامه‌ریزی و فقدان هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی، به همراه عدم مشارکت واقعی ساکنان مناطق غیررسمی در فرآیند تصمیم‌سازی، موجب شده است که نظام کاربری زمین در ایران نتواند پاسخگوی نیازهای جمعیتی و اقتصادی شهروندان باشد. این در حالی است که تجارب جهانی نشان می‌دهد که اصلاح مقررات و استفاده از رویکردهای مشارکتی می‌تواند به کاهش گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی کمک کند. بر این اساس، پژوهش حاضر در پی پاسخ به این پرسش اصلی است که: «مقررات کاربری اراضی چگونه منجر به گسترش حاشیه‌نشینی در ایران می‌شوند؟» هدف این پژوهش، شناسایی و تحلیل نقش برنامه‌ریزی نظام کاربری اراضی در شکل‌گیری و تداوم سکونتگاه‌های غیررسمی است تا از این طریق، زمینه برای بازنگری در سیاست‌ها و ارائه راهکارهای کارآمدتر فراهم شود.

مبانی نظری پژوهش

مقررات کاربری اراضی حوزه وسیعی از قوانین و الزامات حاکم بر مسکن و توسعه شهری مانند مدیریت رشد یا مهارشهری (Dawkins and Nelson, 2002)؛ محدودیت‌های ارتفاعی و نقشه (2005, Bertaud and Brueckner)؛ مدت و هزینه مراحل مجوز (Malpezzi and Mayo, 1997)؛ استانداردهای اندازه نقشه یا زیرساخت‌ها (Dowall, 1992) یا تعداد مصوبات مورد نیاز برای یک پروژه (Todes et al, 2010) را دربر می‌گیرد. قوانین کاربری اراضی ممکن است به دلیل محدودیت‌هایی که بر قیمت و فعالیت ساختمانی می‌گذارد بعنوان مکانیسم محرومیت تلقی شود (Glaeser et al, 2005; Gyourko et al, 2008; Pendall 2000) و به دو صورت کلی بر بخش مسکن اثر می‌گذارد: ۱- مقررات کاربری اراضی قیمت مسکن تمام شده را مستقیماً از طریق کارمزد و به طور غیرمستقیم با طولانی‌شدن روند تولید مسکن یا تحمیل حداقل استانداردها، افزایش می‌دهند که منجر به افزایش قیمت خانه‌های تکمیل شده از سوی سازندگان می‌شود (Malpezzi and Mayo, 1997)؛ ۲- مقررات هم قیمت متغیر عرضه مسکن، هم سطح ساخت و ساز و هم واکنش بازار به شوک‌های تقاضا را کاهش می‌دهند (Mayer and Somerville, 2000). بنابراین مقررات کاربری زمین به عنوان ابزاری مهم برای تولید و گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی مورد توجه قرار می‌گیرد (Schnier and Trounstein, 2018). مقررات کاربری اراضی استفاده قطعات زمین برای انواع فعالیت‌های مسکونی، تجاری، صنعتی، تفریحی و غیره را تعیین می‌کند. از طریق حداقل اندازه زمین و حداکثر نسبت مساحت طبقات و استفاده از سایر محدودیت‌ها شدت مجاز استفاده از کاربری‌های زمین مشخص می‌شود. در نتیجه این مقررات به صورت ضمنی و فضایی حداکثر میزان خانوارهای ساکن در بخش رسمی مسکن را تعیین می‌کند. اگر جمعیت بیش از جمعیت استاندارد بخش رسمی باشد، منجر به شکل‌گیری سکونتگاه‌های غیررسمی می‌گردد (Heikkila and G. Harten, 2019:1).

محققین بسیاری بر نقش مقررات زمین و شکل‌گیری سکونتگاه‌های غیررسمی تاکید نموده‌اند (Duranton 2008; Goytia and Lanfranchi 2009; Lall et al 2007; Monkkonen 2013; Monkkonen and Ronconi 2013) بدین صورت در مکان‌هایی که مقررات کاربری اراضی به درستی اعمال نشود خانوارها از طریق تقسیم و تصرف غیرقانونی زمین مساکنی را خارج از ضوابط و مقررات قانونی می‌سازند (Duranton, 2008; Biderman et al., 2008; Brueckner and Selod, 2009). برخی دیگر بر این مسئله تاکید می‌کنند که مقررات بیش از حد سختگیرانه کاربری اراضی ممکن است شرایطی را فراهم کند که در آن مسکن در بخش غیررسمی تأمین شود. افراد کم‌درآمد توانایی تهیه مسکن در بازار رسمی را از دست بدهند و به سمت حاشیه شهرها سوق داده شوند (Heikkila and Harten, 2019:4). طبق مطالعات جهانی، مقررات سخت‌گیرانه یا ناکارآمد می‌توانند منجر به محدودیت عرضه زمین برای اقبال کم‌درآمد شده و به گسترش اسکان‌های غیررسمی بیانجامند (Gyourko et al, 2008; Brueckner & Lall, 2015).

رویکرد اقتصاد سیاسی شهری

این رویکرد بر رابطه میان قدرت، منافع اقتصادی و ساختارهای نهادی در شکل‌گیری فضاهای شهری تمرکز دارد. برخلاف دیدگاه‌های فنی یا تکنوکراتیک که مقررات و سیاست‌های شهری را مجموعه‌ای از قواعد بی‌طرف برای مدیریت کارآمد فضا در نظر می‌گیرند، رویکرد

اقتصاد سیاسی شهری تأکید می‌کند که این مقررات اغلب تحت تأثیر منافع طبقات مسلط، سرمایه‌داران، مالکان عمده زمین و نهادهای دولتی شکل می‌گیرند. به عبارت دیگر، فضا یک سازه اجتماعی است که توسط نیروهای اقتصادی و سیاسی سازماندهی می‌شود (Harvey, 1973; Lefebvre, 1991). در رویکرد اقتصاد سیاسی شهری، تحلیل نقش مقررات کاربری اراضی در گسترش حاشیه‌نشینی بر مبنای رابطه قدرت، منافع اقتصادی و ساختارهای نهادی در تولید فضای شهری صورت می‌گیرد. برخلاف رویکردهایی چون «حق به شهر» که بر عدالت فضایی و مشارکت شهروندان تأکید دارند، رویکرد اقتصاد سیاسی اساساً به ساختارهای کلان قدرت و اقتصاد توجه دارد و شهر را نه به مثابه عرصه‌ای برای تحقق حقوق، بلکه به مثابه محصولی از تضادهای طبقاتی، رقابت برای مالکیت زمین، و ابزار بازتولید سرمایه می‌بیند. بر این اساس، مقررات کاربری زمین (از جمله تراکم‌پذیری، کاربری مجاز، حداقل مساحت قطعات، و استانداردهای ساخت) اغلب در خدمت حفظ و افزایش ارزش زمین و تأمین منافع طبقات مسلط، مالکان بزرگ و سرمایه‌گذاران خصوصی تنظیم می‌شوند. این قوانین با ایجاد موانع نهادی و اقتصادی، امکان دسترسی گروه‌های کم‌درآمد به زمین رسمی، مسکن مقرون‌به‌صرفه و خدمات شهری را محدود می‌کنند. در نتیجه، این اقشار به‌طور ساختاری از فضای رسمی برنامه‌ریزی شده طرد شده و به سکونتگاه‌های غیررسمی در حاشیه شهر رانده می‌شوند. نویسندگانی مانند دیوید هاروی (۱۹۸۵، ۱۹۸۹) و پیتر مارکوزه (۱۹۹۷) تأکید دارند که سیاست‌های برنامه‌ریزی شهری و مقررات مربوط به زمین و مسکن، نه بی‌طرف بلکه به‌شدت ایدئولوژیک هستند و منافع خاصی را نمایندگی می‌کنند. در تحلیل‌های هاروی، رشد سرمایه‌داری شهری از طریق «انباشت از راه تصرف» موجب تسلط هرچه بیشتر سرمایه بر فضا می‌شود. از این منظر، سکونتگاه‌های غیررسمی نه استثنا، بلکه نتیجه اجتناب‌ناپذیر منطق سرمایه‌داری شهری و ابزار تنظیم‌شده‌ی آن یعنی مقررات زمین هستند. همچنین، اسمیت (۱۹۹۶) در تحلیل خود از «جبهه جدید شهری» نشان می‌دهد که مقررات کاربری زمین و سیاست‌های بازآفرینی شهری می‌توانند به ابزاری برای تصاحب فضاهای ارزان و اخراج اقشار فرودست به حاشیه‌ها بدل شوند، در حالی که فضاهای مرکزی‌تر برای توسعه سرمایه‌دارانه حفظ می‌شوند. در چارچوب اقتصاد سیاسی، نه تنها طراحی مقررات بلکه نهادهای مجری و ساختارهای حکمرانی شهری نیز بخشی از سازوکار تولید نابرابری فضایی تلقی می‌شوند. به عبارت دیگر، سیاست‌گذاری‌های زمین و مسکن، بخشی از پروژه‌های دولت برای بازتولید نظم اقتصادی-اجتماعی سرمایه‌دارانه‌اند، نه تلاشی برای حل مسئله مسکن. بنابراین، حاشیه‌نشینی نتیجه‌ی شکست تصادفی سیاست‌ها نیست، بلکه نتیجه‌ی عملکرد منسجم ساختار اقتصادی و سیاسی در شهرهاست. واتسون (۲۰۰۹) در نقد برنامه‌ریزی شهری نئولیبرال در آفریقا، نشان می‌دهد که چطور سیاست‌های شهری تحت تأثیر سرمایه‌گذاران بین‌المللی، منجر به حذف گروه‌های کم‌درآمد از عرصه رسمی برنامه‌ریزی می‌شود. روی (۲۰۰۵) بیان می‌کند که غیررسمی‌سازی صرفاً یک وضعیت نیست، بلکه یک ابزار حکمرانی است. دولت‌ها با بی‌ثبات نگاه‌داشتن وضعیت سکونتگاه‌های غیررسمی، امکان کنترل، تخلیه یا بازتخصیص این فضاها به نفع سرمایه را حفظ می‌کنند. رویکرد حق به شهر

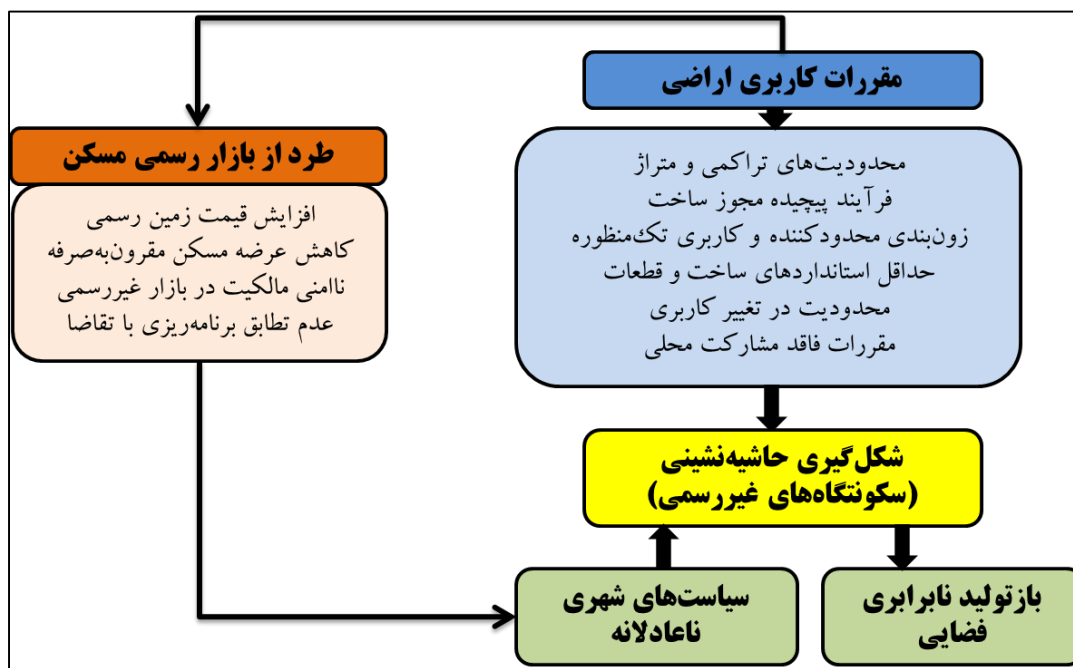
این رویکرد برگرفته از اندیشه‌های هانری لوفور است و بر این فرض استوار است که تمامی شهروندان فارغ از طبقه، درآمد یا جایگاه اجتماعی، باید حق دسترسی، استفاده، مشارکت و شکل‌دهی به فضای شهری را داشته باشند. این رویکرد، شهر را عرصه‌ای اجتماعی و مشترک می‌داند که تحقق عدالت فضایی و دموکراسی شهری در آن اهمیت کلیدی دارد. از این منظر، «حق به شهر» نه تنها دسترسی فیزیکی به مکان‌های شهری بلکه حق مشارکت در فرآیندهای برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری و مدیریت شهری را نیز شامل می‌شود. مقررات کاربری زمین در این چارچوب زمانی که به شکلی انحصاری و محدودکننده تنظیم می‌شوند و دسترسی اقشار کم‌درآمد را به زمین رسمی و خدمات شهری دشوار یا ناممکن می‌کنند، موجب ایجاد و گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی می‌شوند. این قوانین که اغلب به دلیل تراکم‌پذیری پایین، حداقل اندازه قطعات بزرگ، یا الزامات سخت‌گیرانه ساخت و ساز تعریف شده‌اند، به طور ساختاری افراد محروم را از بهره‌برداری قانونی از زمین و امکانات شهری باز می‌دارند. همچنین، نبود امکان مشارکت واقعی جوامع حاشیه‌ای در برنامه‌ریزی و تصمیم‌سازی شهری باعث می‌شود نیازها و حقوق آنها نادیده گرفته شود و در نتیجه این گروه‌ها به حاشیه رانده شده و در فضاهای غیررسمی مستقر شوند. مطالعات متعددی این موضوع را تأیید کرده‌اند. به عنوان مثال، مورگن (۲۰۰۹) نشان داده است که عدم توجه به نیازهای اقشار کم‌درآمد

¹ Accumulation by dispossession

² Watson

³ Morgen

در مقررات کاربری و نبود سازوکارهای مشارکت موثر، به تقویت طرد فضایی و شکل‌گیری سکونتگاه‌های غیررسمی منجر می‌شود. پرسل (۲۰۰۳) در تحلیل خود بر پایه اندیشه‌های لوفور تأکید می‌کند که طرد فضایی نه صرفاً مسئله اقتصادی بلکه نتیجه فقدان حق دموکراتیک شهروندان برای شکل‌دهی به شهر است. به بیان او، این طرد ناشی از ساختارهای قدرت و نابرابری‌های سیاسی است که در قالب مقررات شهری اعمال می‌شود. ساسکیاسسن و گودمن (۲۰۱۲) معتقدند که مقررات کاربری زمین که بدون مشارکت واقعی جوامع محلی و با اولویت منافع سرمایه‌داری تنظیم می‌شوند، به شکلی سیستماتیک محرومیت و طرد اجتماعی را بازتولید می‌کنند. آنها این روند را «تبعیض فضایی» و «تولید نابرابری» در شهر می‌نامند که در نهایت منجر به توسعه گسترده سکونتگاه‌های غیررسمی می‌شود. این مدل مفهومی، بر اساس مرور ادبیات و رویکردهای نظری مختلف، رابطه میان مقررات کاربری اراضی و شکل‌گیری سکونتگاه‌های غیررسمی را ترسیم می‌کند. مطابق این مدل، مجموعه‌ای از مقررات محدودکننده می‌تواند از طریق طرد اقشار کم‌درآمد از بازار رسمی مسکن، به شکل‌گیری و گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی منجر شود. این فرایند در چارچوب نظریه‌های اقتصاد سیاسی شهری و حق به شهر قابل تبیین است.



تصویر ۱- چارچوب مفهومی

پیشینه پژوهش

مطالعات متعددی به بررسی رابطه میان مقررات کاربری زمین و گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی پرداخته‌اند. نتایج این مطالعات حاکی از آن است که مقررات سخت‌گیرانه، ناکارآمدی نهادی و فقدان برنامه‌ریزی مشارکتی، نقش کلیدی در شکل‌گیری و تداوم سکونتگاه‌های غیررسمی دارند.

گویتا و همکاران (۲۰۲۳) به بررسی تأثیر مقررات سخت‌گیرانه کاربری زمین بر افزایش سکونتگاه‌های غیررسمی در منطقه کلان‌شهری بوئنوس آیرس می‌پردازد. یافته‌های پژوهش حاکی از آن است که مقررات سخت‌گیرانه کاربری زمین می‌توانند به‌طور غیرمستقیم به افزایش سکونتگاه‌های غیررسمی منجر شوند.

هیکیلا و هارتن^۴ (۲۰۱۹) اذعان نمودند که بین مقررات کاربری اراضی در بخش مسکن رسمی و نتایج مسکن در بخش غیررسمی رابطه علی وجود دارد. همچنین آن‌ها اشاره می‌کنند اگر مقررات کاربری اراضی منجر به شکل‌گیری سکونتگاه‌های غیررسمی گردد، سازمان

¹ Purcell

² Saskia Sassen & Goodman

³ Goytia

⁴ Heikkila and Harten

فضایی شهر را مختل می‌کند. آن‌ها پیشنهاد می‌کنند مقررات کاربری اراضی باید به صورت هدفمندتری به کار گرفته شود تا بتواند این تنش‌ها را کنترل کند.

مصوم (۲۰۱۸) بیان می‌کند که استفاده از برنامه‌ریزی رایج کاربری زمین به دلیل الزامات قانونی و رویه‌های پیچیده فنی، که توسط فقرای شهری امکان پذیر نیست، مانع دسترسی فقیران شهری به زمین در دارالسلام تانزانیای و بیشتر شهرهای آفریقایی شده است. در نتیجه، افراد فقیر تلاش خود را برای تهیه خانه از طریق تملک زمین‌های خالی از سکنه انجام می‌دهند و سکونتگاه‌هایی را می‌سازند که تحت عنوان سکونتگاه‌های غیررسمی یا حاشیه‌نشینی نامیده می‌شود. در نتیجه عدم مدیریت زمین و وجود روش‌های مناسب برای برنامه‌ریزی کاربری اراضی، که پاسخگوی تقاضای مردم نیست منجر به این می‌شود که فقرا از زمین برنامه‌ریزی شده خارج می‌شوند. او برای بهبود وضعیت سکونتگاه‌های غیررسمی، برنامه‌ریزی مشارکتی کاربری اراضی را پیشنهاد نموده‌اند.

میتلین و سترتویت (۲۰۱۳) در پژوهش خود بر ضرورت برنامه‌ریزی مشارکتی تأکید دارند. آن‌ها بیان می‌کنند که بدون مشارکت واقعی ساکنان محلات غیررسمی، تلاش‌های برنامه‌ریزی با شکست مواجه می‌شود و نابرابری‌های فضایی تشدید می‌گردد. در همین راستا، استون (۲۰۰۹) در مقاله خود به این نتیجه رسیده است که نظام‌های برنامه‌ریزی شهری در کشورهای در حال توسعه غالباً دیدگاهی مدرنیستی و نخبه‌گرا دارند که مانع از پاسخگویی به نیازهای واقعی ساکنان فقیر شهری می‌شود. از سوی دیگر، پین (۲۰۰۱) در مطالعه‌ای خود به بررسی تأثیر استانداردهای ساختمانی و مقررات مالکیت زمین پرداخته و استدلال می‌کند که استانداردهای بیش از حد، مانعی بزرگ در برابر دسترسی اقشار فقیر به مسکن رسمی به شمار می‌رود.

روی (۲۰۰۵) مفهوم "اطمینان‌گرینی" را معرفی می‌کند؛ به این معنا که دولت‌ها به صورت گزینشی قوانین را اعمال می‌کنند و در نتیجه، سکونتگاه‌های غیررسمی را در دوره‌هایی نادیده گرفته و در دوره‌هایی دیگر (مثلاً هنگام ارزشمند شدن زمین) با قوه قهریه مواجه می‌کنند. در ایران نیز برخی پژوهش‌ها بر تأثیر مالکیت و کاربری زمین در پیدایش سکونتگاه‌های غیررسمی تأکید دارند. برای نمونه، اسکندری دورباطی و همکاران (۱۴۰۱) در پژوهشی با عنوان مالکیت زمین و ساخت‌یابی سکونتگاه‌های غیررسمی در ایران به این نتیجه رسیدند که نبود چارچوب‌های قانونی شفاف در زمینه مالکیت و کاربری زمین یکی از عوامل اصلی در گسترش بازارهای غیررسمی زمین و در نتیجه سکونتگاه‌های غیررسمی است. فنی و بشیری (۱۳۸۹) در مطالعه خود با عنوان اقتصاد غیررسمی زمین و اسکان غیررسمی نسیم‌شهر، رابطه بین ناکارآمدی مقررات زمین و توسعه سکونتگاه‌های غیررسمی را آشکار کرده‌اند.

با توجه به این پیشینه، می‌توان نتیجه گرفت که رابطه‌ای پیچیده و چندلایه بین مقررات کاربری زمین و شکل‌گیری سکونتگاه‌های غیررسمی وجود دارد که بررسی آن نیازمند تحلیل‌های محلی و بین‌رشته‌ای است. با وجود تفاوت‌های نظری و جغرافیایی میان این پژوهش‌ها، همگی بر این نکته تأکید دارند که مقررات سخت‌گیرانه و بی‌توجهی به واقعیت‌های اقتصادی شهروندان، عامل کلیدی در گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی است؛ نبود نهاد‌های هماهنگ و پاسخ‌گو باعث تقویت بازارهای غیررسمی و ناامنی مالکیت می‌شود و راه‌حل‌های موفق بر اصلاح مقررات، مشارکت مردم، و تامین زمین ارزان و قابل دسترس تأکید دارند.

جدول ۱. مطالعات پیشین و اثرات مقررات کاربری اراضی بر حاشیه‌نشینی

پژوهشگران، سال	عوامل موثر در حاشیه‌نشینی	موضوع
گویتا و همکاران، ۲۰۲۳	اگر این مقررات بیش‌ازحد محدودکننده باشند (مانند حداقل تراژ بالا، منع ساخت در برخی مناطق، تراکم پایین)، عرضه رسمی زمین و مسکن کاهش می‌یابد. کاهش عرضه، منجر به افزایش قیمت زمین می‌شود. خانوارهای کم‌درآمد از بازار رسمی خارج می‌شوند و وارد بازار غیررسمی می‌گردند.	تراکم‌زدایی و کاربری سخت‌گیرانه

موضوع	عوامل موثر در حاشیه‌نشینی	پژوهشگران، سال
سیاست‌های شهری ناعادلانه	نهادهای معمولاً تا زمانی که زمین ارزش اقتصادی پیدا کند، سکونتگاه‌های غیررسمی را نادیده می‌گیرند و سپس اقدام به تخلیه می‌کنند.	مکوسلان ^۱ ؛ ۱۹۸۵؛ روی ۲۰۰۵
تراکم‌زدایی و کاربری سخت‌گیرانه	مقررات سخت‌گیرانه‌ی کاربری زمین (مانند نسبت پایین سطح زیربنا به زمین یا کاربری‌های تک‌منظوره) فضای قانونی برای مسکن اقشار کم‌درآمد را کاهش می‌دهد.	واتسون ^۲ ؛ ۲۰۰۹؛ برتاد ۳ ۱۸ (۲۰۱۱)، انجل (۲۰۱۱)
فقدان برنامه‌ریزی مشارکتی	طرح‌های جامع و تفصیلی شهرها اغلب با رویکردی از بالا به پایین و بدون مشارکت گروه‌های ذی‌نفع تدوین می‌شوند. در نتیجه، بخش بزرگی از جمعیت شهری که در بخش غیررسمی اقتصاد فعالیت می‌کنند، عملاً نادیده گرفته می‌شوند. این وضعیت باعث می‌شود مردم راه‌حل‌های مسکن خود را در خارج از نظام رسمی، یعنی در حاشیه‌ها، جست‌وجو کنند	بیات، ۱۹۹۷؛ میتلین و ساترویو ^۴ ؛ ۲۰۱۳؛ فرناندز ۲۰۰۷
دسترسی محدود به بازار رسمی زمین	زون‌بندی محدودکننده، مانند طبقه‌بندی‌های سخت‌گیرانه استفاده از زمین و الزامات حداقل اندازه قطعه، عرضه مسکن مقرون به صرفه را محدود می‌کند	گولانی و تالوکدار، ۲۰۰۸
محدودیت در عرضه زمین با کاربری‌های مشخص و غیرقابل تغییر	برنامه‌ریزی مبتنی بر حفظ کاربری‌های خاص، مانند اراضی کشاورزی یا فضای سبز در حریم شهر، بدون پیش‌بینی جایگزین برای اسکان کم‌درآمدها، موجب می‌شود بازار رسمی زمین برای این گروه‌ها غیرقابل دسترس گردد	انجل؛ ۲۰۰۵
ناامنی مالکیت زمین	فقدان شناسایی رسمی یا سند قانونی، سرمایه‌گذاری و ارتقای رسمی مسکن را کاهش می‌دهد.	هیتات، ۲۰۰۳؛ پاینه ^۶ ۲۰۰۱
عرضه ناکافی زمین برنامه‌ریزی‌شده	ناتوانی نظام‌های برنامه‌ریزی در تأمین زمین خدمات‌رسانی‌شده و مقرون‌به‌صرفه، منجر به گسترش غیررسمی می‌شود.	هیتات، ۲۰۰۳؛ انجل و همکاران ۲۰۱۱
رشد بازارهای غیررسمی زمین	مقرراتی که پاسخگوی تقاضا نیستند، افراد را به معاملات غیررسمی و بدون ضابطه سوق می‌دهند.	دوراند لاسرو و همکاران، ۲۰۰۲؛ ۲۰۱۶
فرآیندهای پیچیده تأیید و صدور مجوز	فرآیندهای پیچیده و زمان‌بر تصویب طرح‌ها، توسعه قانونی برای گروه‌های کم‌درآمد را دلسرد می‌کند.	دوراند ^۷ و همکاران ۲۰۰۴؛ لاسرو ^۸ ۲۰۰۳
رشد بازارهای غیررسمی زمین	تفکیک زمین در بسیاری از طرح‌های تفصیلی تنها در قطعات بزرگ و مطابق با الگوهای طبقه متوسط به بالا صورت می‌گیرد. به همین دلیل، اقشار کم‌درآمد که قادر به تأمین هزینه خرید این اراضی نیستند، به خرید زمین‌های بدون سند و غیرقانونی در حاشیه‌ها روی می‌آورند	پاینه، ۲۰۰۱؛ دوراند لاسرو و همکاران، ۲۰۱۶؛ ۲۰۰۲

¹ McAuslan

² Watson

³ Bertaud

⁴ Mitlin & Satterthwaite

⁵ Angel

⁶ Payne

⁷ Drand et al

⁸ Lasserre

روش انجام پژوهش

این پژوهش از نظر هدف، کاربردی و از حیث ماهیت و روش، توصیفی-تحلیلی است. گردآوری داده‌ها به صورت ترکیبی از روش‌های کمی و کیفی (آمیخته) انجام گرفته است. در گام نخست برای شناسایی مؤلفه‌ها و شاخص‌های مؤثر بر گسترش حاشیه‌نشینی ناشی از مقررات کاربری اراضی، از مطالعه‌ی اسنادی و بررسی منابع نظری و مطالعات پیشین استفاده شد. در این مرحله با استفاده از روش تحلیل محتوای کیفی و نرم‌افزار Maxqda عوامل موردنظر استخراج شده است. در گام دوم به منظور اعتبارسنجی و پالایش شاخص‌های استخراج‌شده و نهایی‌سازی آن‌ها و در گام سوم به منظور ارزیابی مدل مفهومی تحقیق از روش دلفی دو مرحله‌ای بهره گرفته شد. نمونه‌ی آماری شامل ۵۳ نفر از اساتید دانشگاه، متخصصان برنامه‌ریزی شهری، کارشناسان حوزه‌ی مسکن و مدیران شهری بوده است که به روش قضائتی (هدفمند) انتخاب شده‌اند. روایی صوری و محتوایی پرسش‌نامه با استفاده از نظرات خبرگان تأیید و برای سنجش پایایی ابزار، از ضریب آلفای کرونباخ استفاده گردید که مقدار آن برای کل پرسش‌نامه برابر با ۰/۸۷۶ به دست آمد. برای تحلیل داده‌های کمی و بررسی روابط علی میان متغیرهای پنهان و آشکار، از مدل‌یابی معادلات ساختاری (SEM) استفاده و تجزیه و تحلیل با کمک نرم‌افزار Smart PLS صورت گرفته است. این روش امکان بررسی هم‌زمان چندین رابطه میان متغیرها و ارزیابی برازش مدل مفهومی پژوهش را فراهم می‌سازد. شاخص‌هایی نظیر بارهای عاملی، پایایی ترکیبی (CR)، میانگین واریانس استخراج‌شده (AVE) و همچنین شاخص‌های برازش مدل مانند R^2 ، Q^2 و F^2 برای اعتبارسنجی مدل استفاده شدند. در نتیجه یافته‌ها در دو بخش توصیفی و استنباطی ارائه شده و با تحلیل روابط میان متغیرها، اثر مقررات کاربری اراضی بر گسترش حاشیه‌نشینی در شهر تهران تبیین شده است.

یافته‌ها و بحث

نتایج تحلیل ساختاری تحقیق نشان می‌دهد مدل از برازش خوبی برخوردار است و روابط اندازه‌گیری و ساختاری مدل تأیید شده است. نتایج مدل اندازه‌گیری نشان می‌دهد بارهای عاملی هر یک از متغیرهای پنهان تحقیق، همه بالای ۰/۷۰۷ هستند و بدینوسیله کیفیت سوالات تأیید شده است (شکل). پایایی ترکیبی و آلفای کرونباخ هر یک از متغیرهای مکنون بالای ۰/۷ به دست آمده است. بنابراین پایایی مدل اندازه‌گیری به طور کلی مناسب ارزیابی شد. در ادامه پارامتر میانگین واریانس استخراج‌شده (AVE) با میزان برازش بالای ۰/۵ نیز نشان از برازش مدل اندازه‌گیری دارد. این پارامتر در کنار تناسب پایایی ترکیبی (CR) نشانگر روایی همگرای مناسب است. روایی واگرا نیز با استفاده از یافته‌های جدول فورنل-لارکر (شماره ۳) محاسبه شده است که در آن اعداد قطر اصلی نشان‌دهنده‌ی جذر میانگین واریانس استخراج‌شده‌ی متغیرهای پنهان است که از همبستگی‌های واقع شده در زیر و سمت چپ قطر اصلی بیشتر است. ضریب پایایی همگون (ρ) نیز با میزان برازش بالای ۰/۷ در این تحقیق حاکی از کیفیت خوب مدل اندازه‌گیری است.

جدول ۲. شاخص‌های برازش مدل اندازه‌گیری پژوهش

متغیرها	آلفای کرونباخ	ضریب همگون (ρ)	پایایی ترکیبی (CR)	میانگین واریانس استخراج‌شده (AVE)	روایی همگرا (جدول فورنل-لارکر)	روایی واگرا (جدول فورنل-لارکر)
اجرای گزینشی قوانین	0/804	0/808	0/884	0/708	$\sqrt{AvE} > 0.5$	
تراکم‌زدایی و کاربری سخت‌گیرانه	0/78	0/806	0/872	0/695		
حاشیه‌نشینی	0/832	0/845	0/888	0/665	AVE>0.5 CR>0.7	
دسترسی محدود به بازار زمین رسمی	0/883	0/887	0/928	0/813		
فرایندهای پیچیده	0/878	0/922	0/918	0/738		

جدول ۳. نتایج روایی واگرا (آزمون فورنل-لارکر)

فرایندهای پیچیده	دسترسی محدود به	حاشیه‌نشینی	تراکم‌زدایی و کاربری	اجرای
بازار زمین رسمی			سخت‌گیرانه	گزینه‌ی قوانین
***** *	*****	***** ****	*****	0/841 اجرای گزینه‌ی قوانین
***** *	*****	***** ****	0/833	0/795 تراکم‌زدایی و کاربری سخت‌گیرانه
***** *	*****	0/815	0/798	0/823 حاشیه‌نشینی
***** *	0/901	0/616	0/678	0/776 دسترسی محدود به بازار زمین رسمی
0/859	0/432	0/415	0/395	0/46 فرایندهای پیچیده

نتایج مدل ساختاری تحقیق در شهر تهران نشان می‌دهد تمامی روابط مدل مفهومی پژوهش تأیید شده است. تراکم‌زدایی و کاربری سخت‌گیرانه با ضریب مسیر ۰/۳۱ و مقدار تی ۵/۷۱۹ بر حاشیه‌نشینی اثر مثبتی دارد. همچنین اجرای گزینه‌ی قوانین با ضریب مسیر ۰/۲۱۸ و ۰/۴۸ بر حاشیه‌نشینی موثر واقع شده‌اند. همچنین دسترسی محدود به بازارهای رسمی با ضریب مسیر ۰/۴۶۸ و مقدار تی بر حاشیه‌نشینی تأثیرگذار بوده است. در این مدل پیشنهادی فرایندهای پیچیده بر حاشیه‌نشینی اثر معناداری را نشان نمی‌دهد.

در ارزیابی مدل ساختاری، شاخص تورم واریانس (VIF) برای بررسی هم‌خطی چندگانه میان متغیرهای مستقل محاسبه شد. نتایج نشان داد که مقدار آن برای متغیرهای «اجرای گزینه‌ی قوانین»، «تراکم‌زدایی و کاربری سخت‌گیرانه»، «دسترسی محدود به بازار زمین رسمی» و «فرایندهای پیچیده» به ترتیب برابر با ۳/۸۹، ۲/۷۹، ۲/۶۳، ۱/۲۹ بوده که همگی در محدوده قابل قبول قرار دارند و نشان‌دهنده عدم وجود هم‌خطی مضر در مدل است. بیشترین مقدار VIF مربوط به «اجرای گزینه‌ی قوانین» بود که با وجود نزدیک بودن به مقدار ۴، هنوز زیر حد آستانه‌های هشدار (۵ یا ۱۰) باقی مانده است. همچنین برای متغیر «حاشیه‌نشینی» که به عنوان متغیر وابسته در مدل تعریف شده، مقدار VIF گزارش نشده است؛ زیرا VIF صرفاً برای متغیرهای مستقل و پیش‌بین محاسبه می‌شود و متغیرهای وابسته در این زمینه ارزیابی نمی‌شوند. همچنین در صورتی که یک متغیر وابسته تنها یک پیش‌بین داشته باشد، هم‌خطی چندگانه معنا نداشته و محاسبه VIF برای آن انجام نمی‌شود. بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که در مدل ساختاری حاضر، هم‌خطی چندگانه میان متغیرهای مستقل به حدی نیست که بر نتایج تحلیل مسیر تأثیر منفی بگذارد و مدل از این نظر از وضعیت مطلوبی برخوردار است.

در بررسی مدل ساختاری ضریب تعیین (R²) برای متغیرهای وابسته نشان‌دهنده درصد واریانس توضیح داده شده توسط متغیرهای مستقل است. در این مدل، تنها متغیر وابسته «حاشیه‌نشینی» ضریب تعیین قابل توجهی دارد که مقدار آن برابر با ۰/۸۱۱ گزارش شده است. این مقدار نشان می‌دهد که تقریباً ۸۱/۱٪ از واریانس متغیر «حاشیه‌نشینی» توسط متغیرهای مستقل مدل توضیح داده می‌شود که بیانگر قدرت پیش‌بینی بالای مدل برای این متغیر است.

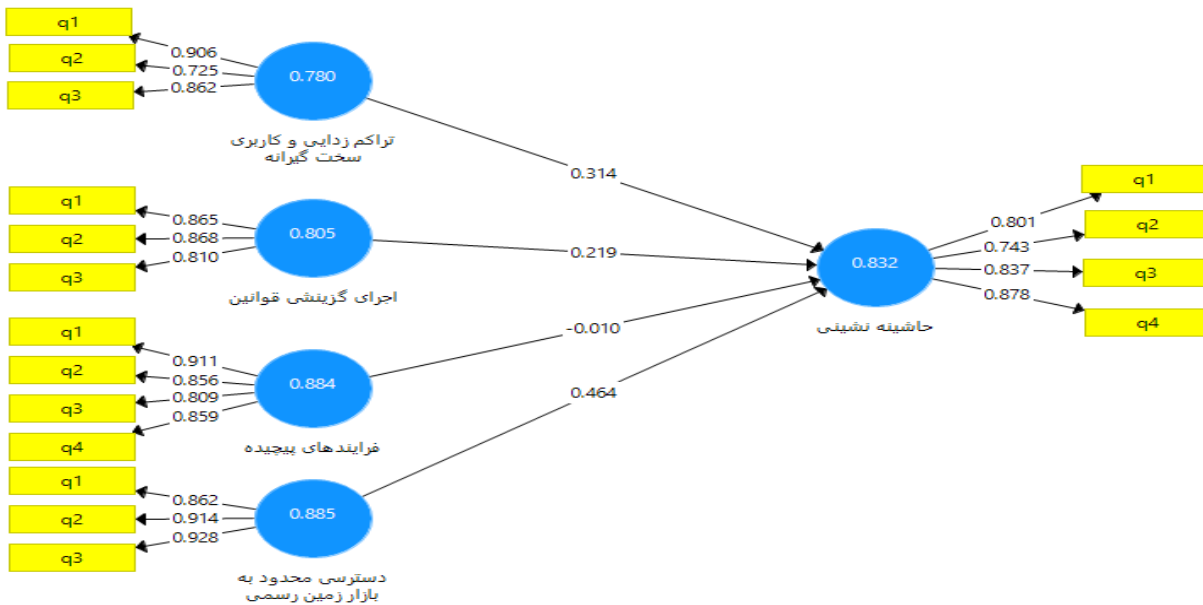
در ارزیابی مدل ساختاری آماره‌ی Q² به منظور ارزیابی قدرت پیش‌بینی سازه‌ها محاسبه شد تا میزان توانایی مدل در توضیح تغییرات متغیرهای وابسته، با در نظر گرفتن آستانه‌های ۰/۰۲ (ضعیف)، ۰/۱۵ (متوسط) و ۰/۳۵ (بالا) سنجیده شود. مقدار Q² برای متغیر وابسته «حاشیه‌نشینی» برابر با ۰/۵ گزارش شده است. این مقدار نشان‌دهنده توان پیش‌بینی مناسب مدل است، چرا که مقادیر Q² بزرگ‌تر از صفر نشان‌دهنده وجود توان پیش‌بینی معنادار برای متغیر وابسته هستند.

همچنین آماره‌ی F² به منظور سنجش اندازه‌ی اثر هر سازه‌ی مستقل بر متغیرهای وابسته محاسبه شد تا مشخص شود حذف هر یک از این سازه‌ها چه تأثیری بر قدرت تبیین مدل دارد. مقدار F² برای اجرای گزینه‌ی قوانین برابر با ۰/۰۶۷، تراکم‌زدایی و کاربری سخت‌گیرانه

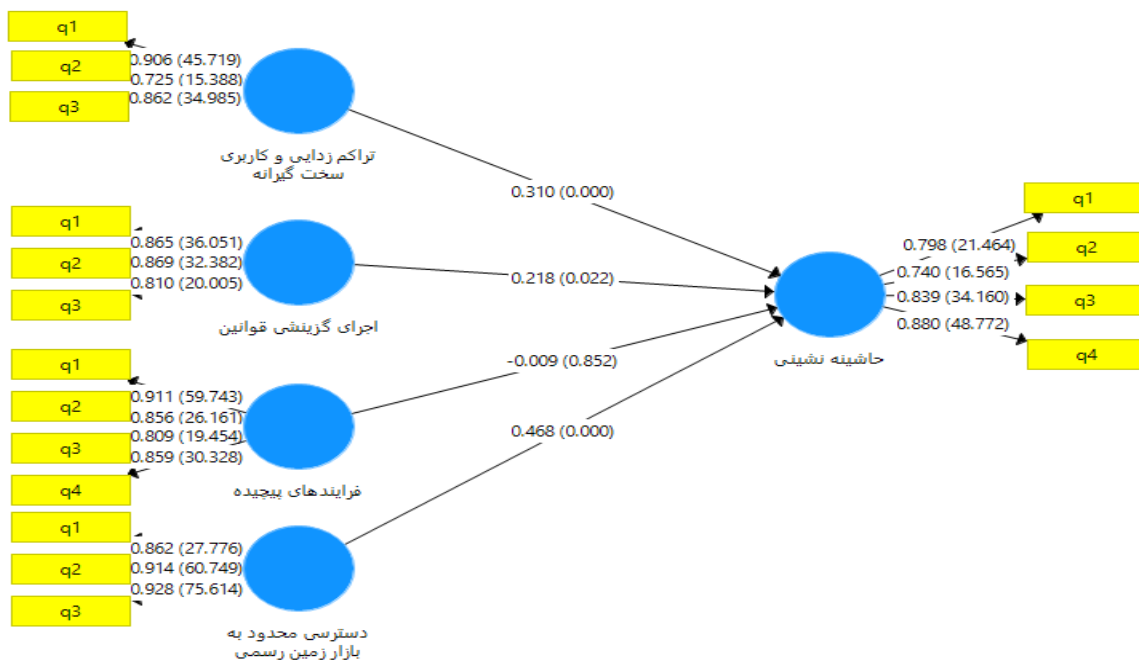
(۰/۱۹۲)، دسترسی محدود به بازار زمین رسمی (۰/۴۴۷) و فرایندهای پیچیده (۰/۰۰۰۴) است که نشان‌دهنده‌ی اندازه‌ی اثرات مختلف این سازه‌ها در توضیح واریانس متغیر وابسته حاشیه‌نشینی است. مقدار برازش کلی (GOF) برابر ۰/۷۶ به دست آمده است که نشان‌دهنده‌ی تأیید مدل پژوهش و برازش کلی بسیار قوی آن محسوب می‌شود، چرا که از آستانه پیشنهادی ۰/۳۶ فراتر رفته است.

جدول 4- محاسبات انجام‌شده‌ی مدل ساختاری پژوهش

متغیرها	تورم واریانس (VIF)	R ²	Q ²	F ²	رابطه‌ها	ضریب مسیر	مقدار T	تأیید/رد
اجرای گزینشی قوانین	3/89	-	-	0/067	اجرای گزینشی قوانین - حاشیه‌نشینی	0/218	2/328	تأیید
تراکم‌زدایی و کاربری سخت‌گیرانه	2/79	-	-	0/192	تراکم‌زدایی و کاربری سخت‌گیرانه - حاشیه‌نشینی	0/31	4/903	تأیید
حاشیه‌نشینی	-	0/811	0/5	-	-	-	-	تأیید
دسترسی محدود به بازار زمین رسمی	2/63	-	-	0/447	دسترسی محدود به بازار زمین رسمی - حاشیه‌نشینی	0/468	7/47	تأیید
فرایندهای پیچیده	1/29	-	-	0/0004	فرایندهای پیچیده - حاشیه‌نشینی	-0/009	0/186	عدم تأیید



شکل ۱. مدل اندازه‌گیری تحقیق در حالت اعداد معناداری



شکل ۲. مدل ساختاری تحقیق در حالت اعداد تخمین استاندارد

نتیجه گیری

این پژوهش با هدف بررسی تأثیر مقررات کاربری اراضی بر گسترش حاشیه‌نشینی در شهر تهران انجام شده است. نتایج حاصل از تحلیل ساختاری نشان داد که مدل پژوهش از برازش بسیار قوی برخوردار است و روابط اندازه‌گیری و ساختاری آن تأیید شده‌اند. ضریب تعیین (R^2) برای متغیر وابسته «حاشیه‌نشینی» ۰/۸۱۱ گزارش شده که نشان‌دهنده توان پیش‌بینی بالای مدل (توضیح ۸۱٫۱٪ از واریانس حاشیه‌نشینی توسط متغیرهای مستقل) است. همچنین مقدار برازش کلی (GOF) برابر با ۰٫۷۶ به دست آمد که این مدل را به عنوان یک مدل قوی تأیید می‌کند.

تراکم‌زدایی و کاربری سخت‌گیرانه: این عامل با ضریب مسیر ۰٫۳۱ و مقدار T ۴٫۹۰۳، تأثیر مثبت و معناداری بر گسترش حاشیه‌نشینی دارد. این یافته با مطالعات پیشین همسو است که نشان می‌دهند مقررات سخت‌گیرانه کاربری زمین (مانند حداقل متراف بالا، منع ساخت در برخی مناطق و تراکم پایین) عرضه رسمی زمین و مسکن را کاهش داده و منجر به افزایش قیمت زمین می‌شود. در نتیجه، خانوارهای کم‌درآمد مجبور به ورود به بازار غیررسمی مسکن می‌شوند. واتسون (۲۰۰۹)، برتاد (۲۰۱۸) و انجل (۲۰۱۱) نیز تأکید کرده‌اند که مقررات سخت‌گیرانه، فضای قانونی برای مسکن اقشار کم‌درآمد را محدود می‌کند.

اجرای گزینشی قوانین: این عامل با ضریب مسیر ۰/۲۱۸ و مقدار T ۲/۳۲۸، تأثیر مثبتی بر حاشیه‌نشینی دارد. این نتیجه با مفهوم اطمینان‌گزینشی روی (۲۰۰۵) مطابقت دارد. وی بیان می‌کند که دولت‌ها به صورت گزینشی قوانین را اعمال می‌کنند؛ یعنی در دوره‌هایی سکونتگاه‌های غیررسمی را نادیده می‌گیرند و در دوره‌های دیگر (مانند زمانی که زمین ارزش اقتصادی پیدا می‌کند) با قوه قهریه با آن‌ها برخورد می‌کنند. این رویکرد دولت‌ها در قبال سکونتگاه‌های غیررسمی، به نامنی مالکیت و گسترش این سکونتگاه‌ها دامن می‌زند.

دسترسی محدود به بازارهای رسمی زمین: این عامل با ضریب مسیر ۰٫۴۶۸ و مقدار T ۷٫۴۷، بیشترین تأثیر مثبت و معنادار را بر گسترش حاشیه‌نشینی نشان داد. این یافته مؤید آن است که محدودیت در عرضه زمین با کاربری‌های مشخص و غیرقابل تغییر (مانند اراضی کشاورزی یا فضای سبز در حریم شهر) بدون پیش‌بینی جایگزین برای اسکان کم‌درآمدها، موجب می‌شود بازار رسمی زمین برای این گروه‌ها غیرقابل دسترس شود. گولانی و تالوکدار (۲۰۰۸) نیز اشاره کرده‌اند که زون‌بندی محدودکننده و الزامات حداقل اندازه قطعه، عرضه مسکن مقرون‌به‌صرفه را محدود می‌کند. این امر، خانوارهای کم‌درآمد را به سمت سکونتگاه‌های غیررسمی سوق می‌دهد.

فرایندهای پیچیده تأیید و صدور مجوز: برخلاف انتظار، این عامل در مدل پیشنهادی تأثیر معناداری بر حاشیه‌نشینی نشان نداد. این نتیجه ممکن است به این دلیل باشد که در تهران، تأثیر سایر عوامل مانند افزایش قیمت زمین و اجرای گزینشی قوانین، بر شکل‌گیری حاشیه‌نشینی غالب‌تر از پیچیدگی صرف فرایندهای اداری است. با این حال، در ادبیات پژوهش، فرایندهای پیچیده و زمان‌بر تصویب طرح‌ها به عنوان عاملی برای دلسرد کردن توسعه قانونی برای گروه‌های کم‌درآمد مطرح شده‌اند.

این پژوهش بار دیگر تأکید می‌کند که فقر، اگرچه دلیل اصلی گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی تلقی می‌شود، اما مقررات سخت‌گیرانه و ناکارآمد کاربری اراضی شهری نیز با افزایش قیمت زمین و محدود کردن دسترسی، خانوارهای کم‌درآمد را به سمت سکونت در بخش غیررسمی سوق می‌دهند. در ایران نیز ناکارآمدی نهادهای متولی، عدم هماهنگی و مشارکت و عدم پاسخگویی به نیازهای جمعیتی و اقتصادی از جمله ریشه‌های این پدیده هستند.

پیشنهادات کاربردی

با توجه به نتایج، برای مقابله با گسترش حاشیه‌نشینی در کشور، اصلاح مقررات کاربری اراضی ضروری است. این اصلاحات باید با هدف بهبود دسترسی به زمین برای اقشار کم‌درآمد، تعدیل استانداردهای سخت‌گیرانه و فراهم کردن زمین‌های برنامه‌ریزی‌شده و مقرون‌به‌صرفه صورت گیرد. همچنین تقویت مشارکت واقعی ساکنان مناطق غیررسمی در فرایندهای تصمیم‌سازی و برنامه‌ریزی شهری می‌تواند به تدوین مقررات عادلانه‌تر و متناسب با نیازهای آن‌ها کمک کند. برنامه‌ریزی مشارکتی همانطور که میتلین و سترث‌ویت (۲۰۱۳) نیز بر آن تأکید دارند، برای موفقیت در برنامه‌ریزی شهری و کاهش نابرابری‌های فضایی حیاتی است. علاوه بر این شفافیت در اجرای قوانین و جلوگیری از اجرای گزینشی آنها، می‌تواند به کاهش نامنی مالکیت و کنترل رشد بازارهای غیررسمی زمین کمک کند.

- ۱- اسکندری دورباطی، زهرا، جواهری پور، مهرداد، ترکمان، فرح (۱۴۰۱)، مالکیت زمین و ساخت‌یابی سکونتگاه‌های غیررسمی در ایران، شماره ۱، صص ۳۰۵-۳۳۱.
- ۲- فنی، زهره، بشیری، جواد (۱۳۸۹)، اقتصاد غیررسمی زمین و اسکان غیررسمی نسیم‌شهر مطالعه موردی: نسیم‌شهر، شهرستان رباط کریم، پژوهش‌های دانش زمین، شماره ۳، صص ۴۱-۵۹.
- 3- Alterman, R. (2014). Planning laws, development controls, and social equity: Lessons for developing countries. *Land Use Policy*, 38, 1–6.
- 4- Angel, S., Parent, J., Civco, D. L., & Blei, A. M. (2011). *Making Room for a Planet of Cities*. Lincoln Institute of Land Policy.
- 5- Basile, V., & Ehlenz, M. M. (2020). Informality as a mode of urbanization: Postcolonial perspectives on informal settlements. *Urban Studies*, 57(4), 757–773.
- 6- Bayat, A. (1997). *Street Politics: Poor People's Movements in Iran*. Columbia University Press.
- 7- Beall, J., Guha-Khasnobis, B., & Kanbur, R. (2010). *Urban governance and the dilemma of informality*. United Nations University - WIDER Working Paper.
- 8- Bertaud, A., Malpezzi, S., 2001. Measuring the costs and benefits of urban land use regulation: a simple model with an application to Malaysia. *Journal of Housing Economics* 10 (3), 393–418.
- 9- Bertaud, A. (2018). *Order without Design: How Markets Shape Cities*. MIT Press.
- 10- Biderman, C., Smolka, M., Sant'Anna, A., 2008. Urban housing informality: does building and land use regulation matter? *Land Lines* 20 (3), 14–19.
- 11- Bradnock, R. & Williams, G., 2014. *South Asia in a Globalising World A reconstructed regional geography*. 1st ed. Odon: Routledge.
- 12- Brueckner, J.K., Selod, H., 2009. A theory of squatting and land-tenure formalization in developing countries. *American Economic Journal* 1 (1), 28–51.
- 13- Brueckner, J. K., & Lall, S. V. (2015). Cities in developing countries: Fueled by rural–urban migration, lacking in tenure security, and short of affordable housing. In *Handbook of Regional and Urban Economics* (Vol. 5B, pp. 1399–1455). Elsevier.
- 14- Collier, P., Glaeser, E., Venables, A., Blake, M., & Manwaring, P. (2018). *Housing and urbanization in Africa: Unleashing a formal market process*. International Growth Centre.
- 15- Dawkins, C.J., Nelson, A.C., 2002. Urban containment policies and housing prices: an international comparison with implications for future research. *Land Use Policy* 19, 1–12.
- 16- Dowall, D., 1992. Benefits of minimal land-use regulations in developing countries. *Cato Journal* 12 (2), 431–444.
- 17- Durand-Lasserve, A., & Royston, L. (2002). *Holding Their Ground: Secure Land Tenure for the Urban Poor in Developing Countries*. Earthscan.
- 18- Durantou, G., 2008. Viewpoint: from cities to productivity and growth in developing countries. *Canadian Journal of Economics* 41 (3), 689–736.
- 19- Feige, E. L. (1990). Defining and measuring the underground economy: A review of recent developments. *World Development*, 18(7), 989–1002.
- 20- Fernandes, E., & Varley, A. (1998). Law, the city and citizenship in developing countries: An introduction. In *Illegal cities: Law and urban change in developing countries* (pp. 3–17). Zed Books.
- 21- Glaeser, Edward L., Joseph Gyourko, and Raven E. Saks. 2005. Urban Growth and Housing Supply. *Journal of Economic Geography* 6 (1): 71–89.
- 22- Goytia, C., Heikkila, E. J., & Pasquini, R. A. (2023). Do land use regulations help give rise to informal settlements? Evidence from Buenos Aires. *Land Use Policy*, 125, 106484.
- 23- Goytia, C., & Pasquini, R. (2013). The challenge of informal urbanization: Evidence from Latin America. *Urban Studies*, 50(10), 1973–1990.

- 24- Goytia, C., & Lanfranchi, G. (2009). Informal neighborhoods in the Buenos Aires metropolitan region: understanding the effects of land regulation on the welfare of the poor. In *Urban land markets: Improving land management for successful urbanization* (pp. 163-190). Dordrecht: Springer Netherlands.
- 25- Gul, M. (2019). Squatter Settlements as 'Building Sites Not Slums'.
- 26- Gyourko, J., Albert S., Summers, A., (2008). A New Measure of the Local Regulatory Environment for Housing Markets: The Wharton Residential Land Use Regulatory Index. *Urban Studies* 45 (3): 693–729.
- 27- Harris, R. (2018). What is informal about the informal economy? Exploring the changing relationship between the formal and informal economies. *The Journal of Planning History*, 17(4), 382–398.
- 28- Harvey, D. (1973). *Social Justice and the City*. London: Edward Arnold.
- 29- Heikkila, E. J., & Harten, J. G. (2019). Can Land Use Regulation Be Smarter? Planners' Role in the Informal Housing Challenge. *Journal of Planning Education and Research*.
- 30- Henderson, J. V. (2009). Urban development: Theory, fact, and illusion. In *Handbook of Regional and Urban Economics* (Vol. 4, pp. 2421–2477). Elsevier.
- 31- Lall, S. V., Wang, H. G., & Da Mata, D. (2007). Do urban land regulations influence slum formation? Evidence from Brazilian cities. *Brazilian Association of Graduate Programs in Economics*.
- 32- Malpezzi, S., Mayo, S.K., 1997. Getting housing incentives right: a case study of the effects of regulation, taxes, and subsidies on housing supply in Malaysia. *Land Economics* 73 (3), 372–391
- 33- Masum, F. (2018, June). Participation of informal settlers in participatory land use planning project in pursuit of tenure security. In *Urban Forum* , 29, (2). 169-184.
- 34- Marcuse, P. (1997). The Enclave, the Citadel, and the Ghetto: What Has Changed in the Post-Fordist U.S. City?. *Urban Affairs Review*.
- 35- Morgen, S. (2009). *Spatial Justice and Informal Settlements*.
- 36- Mayer, C.J., Somerville, C.T., 2000. Land use regulation and new construction. *Regional Science and Urban Economics* 30, 639–662.
- 37- McAuslan, P. (1985). *Urban Land and Shelter for the Poor*. Earthscan.
- 38- Monkkonen, P., & Ronconi, L. (2013). Land use regulations, compliance and land markets in Argentina. *Urban Studies*, 50(10), 1951-1969.
- 39- Montoya-Tangarife, D., Royuela, V., & Garcia-Bernabeu, A. (2017). Informal settlements and land tenure insecurity in developing countries. *Land Use Policy*, 63, 121–130.
- 40- Nassar, D. M., & Elsayed, H. G. (2018). From informal settlements to sustainable communities: The case of the Ezbet Project in Egypt. *Urban Research & Practice*, 11(4), 402–426.
- 41- Orum, A. M., & Goytia, C. (2020). Zoning, informality, and inequality in Latin American cities. *Cities*, 102, 102733.
- 42- Payne, G. (2001). Urban land tenure policy options: Titles or rights? *Habitat International*, 25(3), 415–429.
- 43- Pendall, R. 2000. "Local Land Use Regulation and the Chain of Exclusion." *Journal of the American Planning Association* 66 (2): 125–42.
- 44- Purcell, M. (2003). *Citizenship and the Right to the City: Reimagining the Urban Politics of Inclusion*.
- 45- Roy, A. (2005). Urban Informality: Toward an Epistemology of Planning. *Journal of the American Planning Association*, 71(2), 147–158.
- 46- Samper, J., Shelby, J., & Behary, D. (2020). The paradox of informal settlements and the limits of upgrading interventions in a neoliberal context. *International Journal of Urban Sustainable Development*, 12(1), 1–18.
- 47- Satterthwaite, D. & Mitlin, D., 2014. *Reducing Urban Poverty in the Global South*. 1st ed. Odon: Routledge.
- 48- Sassen, S., & Goodman, M. K. (2012). *Cities and Inequality: Urban Policies and the Exclusion of the Poor*.

- 49- Schnier, K., & Trounstine, J. (2018). *The Geography of Inequality: How Land Use Regulation Produces Segregation and Polarization*.
- 50- Smith, N. (1996). *The New Urban Frontier: Gentrification and the Revanchist City*. Routledge.
- 51- Soyinka, O., & Siu, K. W. M. (2018). Urban informality, housing insecurity, and the role of planning in Lagos, Nigeria. *Cities*, 72, 403–411.
- 52- Todes, A., Kok, P., Wentzel, M., Van Zyl, J., & Cross, C. (2010, August). Contemporary south African urbanization dynamics. In *Urban forum* (Vol. 21, pp. 331-348). Springer Netherlands.
- 53- UN Habitat, 2014. *UN Habitat Highlights 2014*, Geneva: UN. UN, 2015. Goal 11: Make cities inclusive, safe, resilient and sustainable. [Online] Available at: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/cities/>.
- 54- UN-Habitat. (2019). *World Cities Report 2018: The Value of Sustainable Urbanization*. United Nations Human Settlements Programme.
- 55- Watson, V. (2009). Seeing from the South: Refocusing Urban Planning on the Globe's Central Urban Issues. *Urban Studies*, 46(11), 2259–2275.