

رسمیت یافتن امر غیر رسمی^۱

نویسنده: لیندا والمن^۲ و همکاران.

منبع: بولتن موسسه مطالعات دانشگاه ساسکس (IDS) به نقل از تارنمای "جوابگویی و پاسخگویی در سکونتگاه های غیر رسمی شهری برای برابری در سلامت و رفاه (ARISE)".

تاریخ انتشار: ۳۱ آگوست ۲۰۲۲.

مترجم: حمیدرضا زرنکار

اشاره :

این نوشته، در اصل یک پست در وبلاگ *ارایزهاب*^۳، یک کنسرسیوم پژوهشی است که موسسه مطالعات توسعه دانشگاه ساسکس انگلستان نیز در آن عضویت دارد. مقاله، برخی تصورات عمومی غلط را در مورد سکونتگاه های غیر رسمی بازتاب می دهد. نمونه هایی از تحقیقات کنسرسیوم مذکور نشان می دهد که برخلاف تصور رایج، فرآیندهایی که در این سکونتگاه ها اتفاق می افتند به ندرت اتفاقی، بی نظم و بدون نظارت اند.

در سال های اخیر واژه "غیر رسمی" به شکل فرایند ای محبوب شده است. عدم رسمیت شهری^۴ به چیزی غیر رسمی و در پیوند بسیار نزدیک با واژگانی نظیر اقتصاد غیر رسمی، سکونتگاه های غیر رسمی، کار غیر رسمی، مسکن و حکمرانی اطلاق می گردد. روی^۵ استدلال می کند که "عدم رسمیت شهری وضعیتی استثنایی از نظم رسمی شهرنشینی است".

بنابراین، عدم رسمیت شهری اغلب به فقرای شهری محدود می شود - سکونتگاه های غیر رسمی به طور رسمی توسط مقامات محلی یا شهری تایید یا نظم دهی نمی شوند، و ساکنان اغلب فاقد سند مالکیت هستند. به علاوه، مسکن در سکونتگاه های غیر رسمی در امتداد خطوط و جاده های طراحی شده نیست و ساکنان به طور معمول به بهداشت، آب، فاضلاب، برق یا سایر خدمات شهری که توسط دولت ارائه می شود، دسترسی ندارند.

^۱ The Formality of Informality

^۲ Linda Waldman

^۳ ARISE Hub

^۴ Urban informality

^۵ Roy

عدم رسمیت اقتصادی به کارگران یا شرکت‌های ثبت‌نشده‌ای اطلاق می‌شود که خارج از اقتصاد رسمی فعالیت می‌کنند، مالیات نمی‌پردازند و یا از مقررات رسمی استخدام اجتناب می‌کنند، مانند دستفروشان خیابانی، بازیافت‌کننده‌های زباله‌ها، جاروکش‌های خیابان و فروشندگان گوشت و سبزی.

عدم رسمیت در رابطه با حکمرانی "دولت را به عنوان کنش‌گر قانونی رسمی و سایر بازیگران (غیر دولتی) را به عنوان منشأ غیر رسمی فرض می‌کند". به عنوان مثال می‌توان به کمیته‌های اجتماعی، مالکان، احزاب سیاسی، گردن کلفت‌ها، گروه‌های حمایتی، سازمان‌های زنان، گروه‌ها و رهبری سنتی یا بومی اشاره کرد. بازیگران غیر رسمی حکمرانی اغلب انتخاب نمی‌شوند، در عوض برای رسیدگی به شکاف‌های خدماتی خاص مانند آب، تعمیر و نگهداری جاده‌ها و اجرای عدالت انتقالی ظاهر می‌شوند.

عدم رسمیت به طور معمول به عنوان یک مسئله، نامطلوب، اتفاقی، کثیف و به عنوان چالشی برای توسعه ادراک می‌شود. این موضوع با نوسازی و یا با تصاویر شهرهای مدرن همخوانی ندارد. اعتقاد بر آن است که عدم رسمیت درآمدهای دولت را کاهش می‌دهد، نتایج ضعیف حکمرانی را تشویق نموده، نابرابری و فقر را افزایش می‌دهد و بهره‌وری را تضعیف می‌کند.

در پژوهش‌های *اراینر* در سکونتگاه‌های غیر رسمی، محققان در همه جا با عدم رسمیت مواجه می‌شوند. برخلاف دیدگاه‌های فوق، محققان *اراینر* عدم رسمیت را نیروی مثبتی در ارتباط با چالش‌های توسعه شهری مانند بیکاری، مشکل مسکن و دسترسی به خدمات می‌دانند. این موضوع همراه با الهام از کار *لدنوا*^۶ (۲۰۱۸) که دانشگاهیان را به چالش می‌کشد تا مفروضات مرتبط با عدم رسمیت را زیر سوال ببرند، ما را به فکر کردن در مورد یافته‌های پژوهشی خود واداشته است تا بپرسیم که آیا عدم رسمیت همیشه غیر رسمی می‌ماند؟

در اینجا نمونه‌هایی را به اشتراک می‌گذاریم که نشان می‌دهد فرآیندهای اسکان، حکمرانی و اقتصاد که در این شهرک‌ها اتفاق می‌افتند به ندرت اتفاقی، بی‌نظم و غیرقابل کنترل هستند.

ترتیباتی غیر رسمی منشأ پشتیبانی‌هایی رسمی در طول همه‌گیری کووید ۱۹ در بنگلادش و سیرالئون گردید. سکونتگاه‌های غیر رسمی *دهلیپور*^۷، *شیامپور*^۸ و *کولیانپور*^۹ در شهر *داکا* در کشور بنگلادش، با واکنش‌های رسمی دولت نادیده گرفته شد. تحقیقات *اراینر* نمونه‌هایی از همکاری‌ها و ترتیبات غیر رسمی بین بازیگران رسمی و غیر رسمی را برای پر کردن این شکاف مستند کرده است. به عنوان مثال کارکنان سلامت جامعه محلی^{۱۰} و

^۶ Ledeneva

^۷ Dholpur

^۸ Shyampur

^۹ Kollyanpur

^{۱۰} Community Health Workers (CHWs)

کارگران خط مقدم^{۱۱} که از جامعه محلی استخدام شده بودند، توسط سازمان های غیر دولتی آموزش دیدند و برای انتشار رسمی اطلاعات کووید ۱۹ و توزیع امکانات امدادی (غذا و پول نقد) و مواد بهداشتی (ماسک و صابون) به حاشیه نشینان در سکونتگاه های غیر رسمی شهری به کار گمارده شدند.

کارکنان سلامت جامعه محلی و کارگران خط مقدم از نزدیک با بازیگران غیر رسمی، مانند اعضای کمیته محلی، رهبران جامعه و جوانان فعالیت نموده و در صورت نیاز از آن ها حمایت می کردند.

جوانان داوطلب محلی ابتکاراتی محلی از خود بروز دادند که توسط رهبران جامعه حمایت شد و در برخی موارد به کارکنان سلامت جامعه محلی و کارگران خط مقدم در انتشار اطلاعات پیام های رسمی کووید ۱۹ کمک کردند.

در کشور سیرالئون، مرکز ارایز با سکونتگاه های غیر رسمی مویبا^{۱۲}، دورزاک^{۱۳} و خلیج کوکل^{۱۴} در فری تاون^{۱۵} کار می کند. این سکونتگاه ها توسط ترکیبی از بازیگران رسمی حکومتی (موسسات دولتی و اعضای منتخب) و غیر رسمی (رؤسای قبایل، رؤسای مناطق و رؤسای جامعه محلی) اداره می شوند. رهبران غیر رسمی یا سنتی مناصب خود را بر اساس قوانین سختگیرانه و رویه های پیشرفت که در قانون ذکر شده است به ارث می برند. ساکنان قدیمی سکونتگاه های غیر رسمی به روسای خود احترام می گذارند و آن ها را بالاترین مقام سیاسی و در مرکز توسعه جامعه می دانند.

با این حال، مهاجران جوان تر که به دنبال زندگی بهتر به شهر آمده اند و خود را در شرایط اسفناکی می بینند، رضایت کم تری از این روسا راضی دارند.

به دلیل این رهبری غیر رسمی، هیچ حسی وجود ندارد که انتخابات شرایط را در سکونتگاه های غیر رسمی سیرالئون شکل دهد. با این حال، در همان زمان، ساکنان تشویق می شوند که به عنوان اعضای حوزه های انتخابیه شهری بزرگ تر رای دهند. این آرا هیچ مزیت اقتصادی یا حکومتی، هیچ گونه حمایت و ارتقای سکونتگاه های غیر رسمی را ارائه نمی دهد. در عوض، ساکنان در معرض تهدید دائمی اخراج هستند؛ زیرا سکونتگاه هایشان غیر قانونی و غیر رسمی تلقی می شود. شورای شهر فری تاون که به طور رسمی مسئول مراقبت های اولیه بهداشتی و آب شهری است، نسبت به وضعیت این سکونتگاه های غیر رسمی بی اعتنا است. در واقع، در طول همه گیری کووید، دولت سیرالئون برای انتشار اطلاعات در مورد اقدامات بهداشتی لازم و اطمینان از رعایت آن ها به روسای قبایل

۱۱ Frontline Workers (FWs)

۱۲ Moyiba

۱۳ Dwarzark

۱۴ Cockle Bay

۱۵ Freetown

متکی بود. روسای محلی علیرغم نداشتن دستور رسمی، یا حمایت دولتی، آموزش و سرمایه گذاری های مالی، برای محافظت از جوامع خود در طول همه گیری کووید و پخش پیام های بهداشتی دولت تلاش کردند.

این چنین پاسخ هایی به کووید ۱۹ در سکونتگاه های غیررسمی شهری نشان می دهد که چگونه همکاری های رسمی-غیر رسمی، یک سیستم بسیار رسمی از حمایت و همبستگی را برای این جوامع در غیاب سیستم های حمایت رسمی دولت ارائه می دهد و در نتیجه اثرات مخرب همه گیری را بر سکونتگاه های غیر رسمی شهری کاهش می دهد.

در کنیا و هندوستان ترتیبات حکومتی غیر رسمی از توسعه جامعه محلی حمایت می کند. در شهر نایروبی، کشور کنیا، سکونتگاه های غیر رسمی کوروگوچو^{۱۶} و ویواندانی^{۱۷} ترتیبات رسمی و غیر رسمی پیچیده ای دارند. کوروگوچو پیش از این یک روستا بود که خود را در کنار شهری به سرعت در حال توسعه یافت. در نتیجه محله غیر رسمی شهری فعلی، روستای رسمی پیشین را در بر می گیرد. بر عکس، ویواندانی در اطراف مناطق صنعتی بنیاد شده از پیش، توسعه یافته است و محل اقامت کارگران صنعتی را فراهم می کند. در کوروگوچو و ویواندانی، ساختارهای رهبری غیر رسمی، مانند رهبران زن، کمیته های مشورتی جامعه، و مددکاران اجتماعی، از نظر ساکنان نسبت به کسانی که به طور رسمی مسئول ارائه خدمات هستند، به شرایط محلی آگاه تر، انعطاف پذیرتر، متعهدتر و کارآمدترند. فعالیت های این رهبران غیر رسمی نیز اجتماع-مرکز بود و تضمین می کرد که کودکان در مدرسه حضور می یابند؛ منابع به طور مساوی در محل سکونت غیر رسمی توزیع می شوند؛ و محیطی امن ایجاد می کنند.

با این حال، این روابط به صورت رسمی شکل می گرفت: جوانان نمی توانستند به سادگی به کمیته های مشورتی ارشد جامعه نزدیک شوند. رهبران زن نمی توانستند به قرار گرفتن در جمع بزرگان روستا اصرار ورزند.

تحت نظارت /ارایز، اعضای جامعه محلی سکونتگاه های غیر رسمی و سازمان های اجتماعی با موسسات پژوهشی رسمی برای انجام تحقیقاتی که بر ایجاد یک ناحیه برنامه ریزی ویژه^{۱۸} تأثیر گذارد و منجر به سرمایه گذاری مشترک جامعه و دولت برای بهبود زیرساخت ها، دسترسی و مراقبت های بهداشتی در منطقه ویواندانی شود، شریک شدند.

در هندوستان، جابجایی گلونی ها به عنوان بخشی از یک زنجیره غیر رسمی شناسایی شد. این گلونی های مسکن، خانواده هایی از سکونتگاه های غیر رسمی که به دلیل پروژه های توسعه (معمولاً پروژه های زیربنایی در مقیاس بزرگ که برای دستیابی به یک شهر مدرن طراحی می شوند) آواره شده اند را در خود جای می دهند.

^{۱۶} Korogocho

^{۱۷} Viwandani

^{۱۸} Special Planning Area (SPA)

شرکای ارایز در هندوستان در حال بررسی جنبه های متنوع سیستم های رسمی - غیر رسمی در شهرهای بمبئی و احمدآباد هستند. در احمدآباد، که فاقد هرگونه چارچوب سیاستی برای نظارت بر جابجایی است و سکونتگاه های غیررسمی را غیرقانونی و غیر رسمی می داند، این جوامع بی تحرک، محروم از حقوق، و غیر رسمی، حتی پس از اسکان مجدد باقی می ماند.

بر خلاف آن، در بمبئی، جایی که سکونتگاه های غیر رسمی و رهبران غیر رسمی آن ها تایید شده اند، و رویه های رسمی حکمرانی برای بازسازی و اسکان مجدد شکل گرفته اند، فرصت هایی برای افزایش مشارکت جامعه و رسیدگی به چالش های توسعه وجود دارد.

داشتن یک رویکرد رسمی برای جابجایی کلونی ها همچنین می تواند به توسعه ساختارهای رسمی پاسخگویی در سکونتگاه های جدید و رسمی شدن اداره امور غیر رسمی کمک کند.

باز تعریف غیر رسمی بودن

اغلب تعریف امر غیر رسمی به واسطه صفاتی که تصور می رود فعالیت های غیر رسمی فاقد آن ها هستند و جنبه های منفی بیان می شوند، و نه این که این فعالیت ها چه هستند و چه دارند.

پژوهش ما بیانگر آن است که این همه تمرکز روی جنبه های منفی در تعریف غیر رسمی، بی عدالتی است. تداوم تعریف غیر رسمی به عنوان فقدان رسمیت و طرد آن از جریان اصلی، آن فرآیندها، رویه ها و اصول بسیار رسمی و اغلب سیستماتیک را که زیربنای همین ترتیبات غیر رسمی هستند، پنهان می کند. همچنین ارزشی را که امور غیر رسمی برای شهرها و ساختارها و ترتیبات رسمی ایجاد می کند، پنهان می سازد. این موضوع شامل تامین کارگران با دستمزد پایین برای کارخانه ها و خانه ها و حضور رهبران غیر رسمی که در مواقع اضطراری و توسعه جامعه محلی برای بر عهده گرفتن مسئولیت می توان به آن ها اعتماد کرد نیز است.

تصمیم گیرندگان با پنهان کردن و عدم پذیرش رسمیت و ارزش امر غیر رسمی، می توانند از مسئولیت پذیری در قبال دسته خاصی از شهروندان اجتناب کنند. مجموعه ای از ساختارهای قانونی و بوروکراتیک وجود دارد که نقش هایی را که رهبران غیر رسمی مانند روسا، مشاوران جامعه و کارکنان سلامت جامعه محلی می توانند ایفا کنند، دیکته می کند. همچنین سؤالاتی در مورد پروتکل و رفتاری که توسط قدرت و هنجارهای اجتماعی - فرهنگی شکل گرفته است، وجود دارد. خیلی ساده، این فرض که امر غیر رسمی واقعاً تصادفی و بدون ساختار است، اشتباه است.

در عوض، در دنیایی که آشفته و خارج از کنترل رسمی به نظر می‌رسد، راه‌های بی‌شماری وجود دارد که زندگی ساکنان سکونتگاه‌های غیر رسمی شهری در آن‌ها ساختار می‌یابد. اینجا نیز دنیایی است که در آن قوانین اجتماعی رفتارها را تنظیم می‌کند و در آن رویه‌ها، اقدامات و تجربیات افراد را ساختار می‌دهند؛ اغلب به روش‌هایی که از منابع موجود آگاه هستند و از طرح‌های توسعه در سکونتگاه‌های غیر رسمی نیز حمایت می‌کنند. همان‌گونه که شرکای ما در ارایز به اختصار بیان می‌کنند:

"این تصور که امر غیر رسمی مبتنی بر قانون، ساختارمند و قابل پیش‌بینی نیست و فراتر از دسترس فرآیندهای حکمرانی رسمی است، توسط پژوهش ما به چالش کشیده می‌شود".