ارتقای وضعیت رفاهی اهالی سکونت‌گاه‌های غیررسمی در ایران

پویا علاءالدینی*، مهدیه مصطفی پورشاد**، آزاده جلالی موسوی***

طرح مسئله: *این مقاله به سنجش دست‌آوردها، چالش‌ها و نقاط ضعف فعالیت‌های معطوف به بهسازی و توانمندسازی سکونت‌گاه‌های غیررسمی طی طرح بهسازی شهری و اصلاحات بخش مسکن (اجرا شده طی دورهٔ ۱۳۸۳ الی پایان ۱۳۸۸) می‌پردازد.*

روش: *مطالعه در دو سطح عرضه می‌شود. سطح اول مربوط به دست‌آوردها و مشکلات کلی و مدیریت طرح در زمینهٔ بهسازی و توانمندسازی است. افزون بر این، جهت سنجش دست‌آوردها و مشکلات فعالیت‌های بهسازی و توانمندسازی در سطح محلی، یکی از پنج شهر پروژه (بندرعباس) مورد توجه قرار می‌گیرد. مطالعه بر اساس یافته‌های بررسی اسناد و اطلاعات پروژه، ارزیابی بهره‌وران در سکونتگاه‌های غیررسمی بندرعباس، مصاحبه‌های نیمه‌ساختارمند با دیگر ذی‌نفعان در بندرعباس و مصاحبه‌های عمیق با مدیران و مسئولان طرح بهسازی شهری و اصلاحات بخش مسکن تنظیم شده است.*

یافته‌ها: *یکی از مهم‌ترین دست‌آوردهای طرح ایجاد گرایش مثبت به موضوع سکونتگاههای غیررسمی در سطوح مختلف بخش عمومی بوده است.*

نتایج: *همچنین، رشته‌ای از مداخلات در زمینه‌های بهسازی خیابان‌ها، لوله‌کشی آب، ساخت مدارس، بهسازی خور، و ساخت مراکز بهداشت و درمان منافع متعددی برای ساکنان محلی در شهر بندرعباس به همراه داشته است. در عین حال طرح با چالش‌های و مشکلات بسیاری روبه رو بوده و در انجام شماری از تمهیداتش ناکام مانده است.*

کلیدواژه‌ها: بندرعباس، توانمندسازی، سکونت‌گاه‌های غیررسمی، طرح بهسازی شهری و اصلاحات بخش مسکن، مدیریت شهری

تاریخ دریافت: ۸۹/۰۵/۱۵ ***تاریخ پذیرش:*** ۹۰/۰۳/۱۳

* دکتری برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، دانشکدهٔ علوم اجتماعی دانشگاه تهران <palaedini@ut.ac.ir>

** کارشناسی ارشد مدیریت و برنامه‌ریزی،

*** کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی اجتماعی،

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-14]

مقدمه

بسیاری از شهرهای ملل در حال توسعه با مشکل گسترش سکونت‌گاه‌های غیررسمی روبه رو هستند. این سکونت‌گاه‌ها به واسطهٔ مسائلی چون ناکارآمدی نظام سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی در سطوح ملی، منطقه‌ای و شهری، فقر، و نابرابری اقتصادی و فضایی شکل گرفته‌اند و دارای ویژگی‌هایی از قبیل فقدان رسمیت، نقصان خدمات شهری، بی‌نظمی و آسیب‌پذیری کالبدی، و سطوح نازل شاخص‌های اجتماعی ـ اقتصادی هستند. تمهیدات پیشین در مواجهه با سکونت‌گاه‌های غیررسمی مشتمل بر تخریب، مکان‌یابی مجدد و عرضهٔ مسکن عمومی، و تأمین زمین و خدمات در اکثر کشورها با شکست مواجه شده‌اند. لذا طی دورهٔ متأخر تمهیدات توانمندسازی و بهسازی مشارکتی با تأکید بر امنیت سکونت و اعتمادسازی، ارتقای ظرفیت نهادها، و بهبود تدریجی از طریق بسیج مردمی و توسعهٔ محلی در دستور کار نهادهای بین‌المللی و دولت‌ها قرار گرفته است (UN-Habitat, 2003, 2006a, 2006b).

در ایران نیز مشکل اسکان غیررسمی به تدریج شکلی حاد به خود گرفته است؛ چنان که اکنون جمعیت سکونت‌گاه‌های غیررسمی کشور حدود ۷ تا ۱۰ میلیون نفر تخمین زده می‌شود (طرح بهسازی شهری و اصلاحات بخش مسکن، ۱۳۸۸). در مواجهه با مسئلهٔ سکونت‌گاه‌های غیررسمی کشور، بخش عمومی/ دولت در سه دههٔ اخیر رویکردهای گوناگون و بعضاً متعارضی اتخاذ کرده است. این رویکردها شامل بی‌اعتنایی به فعالیت‌های بازار غیررسمی زمین و بعضاً تصرف عدوانی (در سال‌های نخست پس از انقلاب)، تلاش در عرضهٔ مسکن عمومی یا تأمین زمین و خدمات، ممانعت و گهگاه تخریب، و نهایتاً پذیرش بوده‌اند. عملاً، در بسیاری موارد، پس از شکل‌گیری سکونت‌گاه غیررسمی (اغلب خارج از محدودهٔ قانونی شهری به رغم ممانعت‌ها) و افزایش مطالبات اهالی، راهی به جز عرضهٔ تدریجی خدمات شهری و زیرساخت‌ها توسط بخش عمومی جهت ساکنان وجود نداشته است. البته نظر به عرضهٔ ناقص و بی‌برنامهٔ خدمات و زیرساخت‌ها و فقدان

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-14]

جنبه‌های نرم‌افزاری و مشارکتی جهت ارتقای وضعیت سکونت‌گاه‌های غیررسمی، این فعالیت‌ها را نمی‌توان در زمرهٔ تمهیدات بهسازی و توانمندسازی مطلوب مطابق رویکردهای بین‌المللی اخیر به حساب آورد (بنگرید به علاءالدینی و امین ناصری، ۱۳۸۷: ۸۶-۸۳).

اما نقطهٔ عطف توجه دولت ایران به پذیرش صریح رویکرد بهسازی و توانمندسازی مشارکتی در قبال سکونت‌گاه‌های غیررسمی کشور و تصویب «سند توانمندسازی سکونت‌گاه‌های غیررسمی» در سال ۱۳۸۲ باز می‌گردد (بنگرید به دبیرخانهٔ ستاد ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونت‌گاه‌های غیررسمی، ۱۳۸۲). در پیوند با این سند، در سال ۱۳۸۳ مجموعه‌ای از فعالیت‌های بهسازی، توانمندسازی و اصلاح سیاست‌ها تحت عنوان طرح بهسازی شهری و اصلاحات بخش مسکن[1] با همکاری و وام اعطایی بانک جهانی صورت‌بندی نهایی شد (World Bank, 2004) و واحد مدیریت آن در شرکت عمران و بهسازی شهری (وزارت مسکن و شهرسازی) مستقر گشت. قرار بود طرح پس از یک دورهٔ پنج‌ساله به مدت هفت سال دیگر با اهداف ارتقاء فعالیت‌ها و عمومیت بخشی تمدید شود، اما بنا به ملاحظاتی تنها مرحلهٔ اول طرح اجرا شد. مرحلهٔ پنج‌سالهٔ نخست دو قسمت اصلی بهسازی شهری یا جزء الف (با اهداف ارتقای وضعیت رفاهی اهالی سکونت‌گاه‌های غیررسمی) و اصلاحات بخش مسکن یا جزء ب (سیاست‌گذاری جهت بخش مسکن با رویکرد بازار ـ محور) به اضافهٔ قسمت مدیریت پروژه یا جزء ج را در بر می‌گرفت. در حال حاضر، دولت ایران ادامه و تعمیم جغرافیایی فعالیت‌ها را بدون مساعدت بانک جهانی به عهده گرفته است.

طرح بهسازی شهری و اصلاحات بخش مسکن نخستین برنامهٔ فراگیر در زمینهٔ بهسازی شهری و توانمندسازی در سکونت‌گاه‌های غیررسمی است؛ از این رو سنجش دست‌آوردها، چالشها و نقاط ضعف طرح یاد شده، آموخته‌ها مهمی به دست می‌دهد که در

1- Urban Upgrading and Housing Reform Project (UUHRP)

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-14]

صورت‌بندی و تعمیم طرحهای مشابه آتی به کار خواهد آمد. اما، صرف نظر از چند گزارش کوتاه داخلی، تنها ارزیابی/ارزشیابی منتشرشده در مورد پروژه دربرگیرندهٔ مشاهداتی کلی در باب چالش‌های فعالیت‌های بهسازی و توانمندسازی سکونت‌گاه‌های غیررسمی کرمانشاه است (ایراندوست، ۱۳۸۹). در این مطالعه به ویژه نارسایی در تعریف محلات هدف، دخالت کالبدی صرف، ضعف تأثیرگذاری در مقیاس شهر، تعریف غیردقیق نیازها و اولویت‌ها، پیش گرفتن روش همسان برای تمام محلات و ارتباط ضعیف با مردم به عنوان نقاط ضعف فعالیت‌ها برجسته شده است.

همچنین، بهمنی‌آزاد (۱۳۸۹) در پایان‌نامهٔ کارشناسی ارشد خود به مطالعهٔ طرح یادشده از منظر بهره‌وران در سکونت‌گاه‌های هدف شهر زاهدان پرداخته است. نتایج پژوهش میدانی وی نشان می‌دهد که فعالیت‌های طرح در اکثر مواقع در زمرهٔ اولویتهای اصلی ساکنان و از این منظر با اقبال روبه رو بوده‌اند. اما طولانی شدن زمان اجرای اکثر پروژه‌ها، فقدان تمهیدات لازم جهت آگاهی‌رسانی، نیمه‌کاره ماندن و اجرای ناقص بعضی پروژه‌ها و کیفیت پایین تأسیسات ساخته شده موجب نارضایتی مردم شده است.

اجرای طرح‌های فراگیر با رویکرد بهسازی شهری و توانمندسازی از سابقهٔ اندکی در کشور برخوردار است و همان طور که پیش‌تر گفته شد اقداماتی که در راستای این رویکرد صورت‌بندی و اجرا شده‌اند نیازمند ارزیابی و ارزشیابی هستند. در میان ابزارهایی که برای سنجش توفیق اقدامات توسعه‌ای (نه الزاماً ارزشیابی تمام‌عیار) در دسترس است، ارزیابی بهره‌وران[1] (از طریق مشاهده، مطالعهٔ اسناد و داده‌های طرح و مصاحبه‌های انفرادی و گروهی) طرحها و اقدامات توسعه‌ای انجام‌شده را از منظر گروه هدف اصلی طرح می‌سنجد. چون بهره‌وران نهایی در بیشتر مواقع در طراحی و اجرای اقدامات توسعه‌ای نقشی ندارند، یکی از مزایای ارزیابی بهره‌وران که به صورت کیفی اجرا می‌شود آن است که به گروه هدف فرصت می‌دهد صدای خود را به گوش برنامه‌ریزان برساند (بنگرید به Salmen, 2002).

1- beneficiary assessment (BA)

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-14]

در این مقاله به سنجش دست‌آوردها، چالشها و نقـاط ضـعف فعالیتهـای معطـوف بـه بهسازی و توانمندسازی سکونت‌گاه‌های غیررسمی طی طرح بهسازی شهری و اصـلاحات بخش مسکن (اجرا شده طی دورهٔ ۱۳۸۳ الی پایان ۱۳۸۸) یعنی جزء الف و بخشی از جزء ج طرح پرداخته مـی‌شـود. مطالعـه در دو سـطح عرضـه میگـردد. سـطح اول مربـوط بـه دست‌آوردها و مشکلات کلی و مدیریت طرح در زمینـهٔ بهـسازی و توانمندسـازی اسـت. افزون بر این، با هدف ثبت دست‌آوردها و مشکلات در سطح محلی، فعالیت‌های طـرح در سکونت‌گاه‌های غیررسمی بندرعباس از منظر بهره‌وران مورد سـنجش قـرار مـی‌گیـرد. در ادامه، اول اهـم فعالیـت‌هـای طـرح بهـسازی شـهری و اصـلاحات بخـش مـسکن و نیـز سکونت‌گاه‌های غیررسمی هدف در بندرعباس معرفـی مـی‌شـوند. پـس از آن، چـارچوب تحلیل و روش پژوهش، یافتـه‌هـا، و دسـت آخـر درس‌هـای آموختـه و پیـشنهادها ارائـه می‌گردد.

معرفی طرح بهسازی شهری و اصلاحات بخش مسکن

همان طور که در مقدمه ذکر شد، مرحلهٔ نخست طرح بهسازی شهری و اصلاحات بخـش مسکن جهت یک دورهٔ پنج‌ساله و در سه جزء بهسازی شهری، اصلاحات بخش مـسکن و مدیریت پروژه تدوین شده بود. فعالیت‌هـای آن را مـی‌تـوان بـه قـرار زیـر خلاصـه کـرد: بهسازی شهری، توانمندسازی جماعت‌های محلی و ارتقـای ظرفیـت مـدیریت شـهری در سکونت‌گاه‌های گزیدهٔ پنج شهر (بندرعباس، زاهدان، کرمانشاه، تبریز و سـنندج)؛ طراحـی نظـام‌هـا و چـارچوب‌هـای بهینـه جهـت تعمـیم پـروژه‌هـای بهـسازی و توانمندسـازی سکونت‌گاه‌های غیررسمی و ارتقای ظرفیت‌های نهادی؛ تهیـهٔ راهبـرد توسـعهٔ شـهری[1] بـه صورت نمونه در چند شهر؛ اصلاح سیاست‌های عمومی در بخش مسکن؛ و انجـام برخـی فعالیت‌های مکمل موارد قبلی از قبیل نهادینه‌سازی ارزیابی‌های آثار زیست محیطـی. از آن

1- City Development Strategy (CDS)

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-14]

جا که هدف این مقاله تنها ارزیابی فعالیت‌های بهسازی و توانمندسازی پروژه است، از ذکر جزئیات بیش‌تر که در سند مرجع طرح جهت طرح بهسازی شهری و اصلاحات بخش مسکن مندرج است (World Bank, 2004) خودداری می‌شود.

سکونت‌گاه‌های هدف در بندرعباس و پیشینهٔ مطالعه در مورد آن‌ها

بر اساس یافته‌های مطالعه‌ای که پیش از اجرای طرح بهسازی شهری و اصلاحات بخش مسکن در سکونت‌گاه‌های غیررسمی بندرعباس انجام شده بود (سیف‌الدینی، ۱۳۸۳)، یک سوم واحدهای مسکونی شهر در آن زمان در مناطق اسکان غیررسمی قرار داشتند. هم‌چنین طی امکان‌سنجی انجام‌شده در آغاز طرح مورد مطالعه (طرح بهسازی شهری و اصلاحات بخش مسکن، ۱۳۸۴)، ده سکونت‌گاه غیررسمی در شهر بندرعباس شناسایی شدند: بهشت زهرا، نخل ناخدا، خواجه عطا، پشت شهر، نایبند، دوهزار، ایسینی، توحید، ششصد دستگاه، و سورو. متعاقباً طی ارزیابی اجتماعی صورت‌گرفته جهت تعریف مداخلات (و نیز صورت‌بندی نظام پایش و ارزشیابی) سکونت‌گاه‌های سورو، دوهزار، نایبند شمالی، کمربندی و نخل‌ناخدا مورد توجه قرار گرفتند. طبق یافته‌های این ارزیابی اجتماعی اهالی سکونت‌گاه‌های گزیده، که کم‌تر مهاجر محسوب می‌شدند و بیش‌تر از سرمایهٔ اجتماعی سنتی برخوردار بودند، با مشکلاتی چون فقر و بیکاری یا کم‌کاری، دسترسی محدود به خدمات اجتماعی و فرهنگی و نیز فقدان سامانهٔ زهکشی آب‌های سطحی، فاضلاب، روشنایی معابر، وجمع‌آوری زباله دست و پنجه نرم می‌کردند، اما اغلب دسترسی به آب لوله‌کشی، برق، تلفن و خدمات بهداشتی داشتند. همچنین، براساس اطلاعات به‌دست‌آمده از ارزیابی اجتماعی، هرچند زمین خانه‌های این سکونت‌گاه‌ها اغلب بزرگ و مصالح به کار رفته در آن‌ها قابل قبول می‌نمود، اما حداقل معیارهای ساخت در آن‌ها رعایت نشده بود (بنگرید به Alaedini et.al, 2007؛ علاءالدینی و جواهری پور، ۱۳۸۷). در پی ارزیابی اجتماعی یادشده، نهایتاً سه محله تحت طرح بهسازی شهری و اصلاحات بخش مسکن

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-14]

آماج مداخلات قرار گرفتند. این محلات عبارتند از: ایسینی با جمعیت ۲۵۹۶۶ نفر و مساحت ۱۷۸هکتار، شمال دوهزار با جمعیت۵۸۲۵ نفر و مساحت ۹۳ هکتار، و بهشت زهرا با جمعیت ۴۹۲۳ نفر و مساحت ۴۰ هکتار. فعالیت‌های اصلی پروژه در این سکونت‌گاه‌ها در جدول شمارهٔ ۱ خلاصه شده است.

جدول شمارهٔ ۱: فهرست زیرپروژه‌های انجام شده در سکونت‌گاه‌های غیررسمی بندرعباس

ردیف	پروژه	توضیح
۱	بهسازی معابر	شامل تعمیر معبر، آسفالت، جوی، روشنایی و پیاده رو در شمال دوهزار، دوراهی ایسینی و بهشت زهرا (حدود ۱۰۰۰۰۰ متر مربع آسفالت‌ریزی شده است)
۲	تعمیر و تکمیل شبکهٔ آب و فاضلاب	فراهم آوردن دسترسی کامل ساکنان به شبکه‌ها
۳	احداث مدارس	دبیرستان در دوراهی ایسینی و راهنمایی در ایسینی
۴	احداث مراکز بهداشتی ـ درمانی	مرکز بهداشتی شمال دوهزار و مرکز بهداشتی ایسینی
۵	احداث بوستان	تبدیل گود ایسینی به بوستان
۶	بهسازی خورها	خورهای اصلی و فرعی و پل
۷	ساخت ورزشگاه	کنار خور گورسوزان
۸	فعالیت‌های ظرفیت‌سازی و توانمندسازی	ظرفیت‌سازی در مدیریت شهری و توانمندسازی جماعت‌های محلی

لازم به ذکر است که پوراحمد و همکاران (۱۳۸۹) اخیراً به سنجش برخی فعالیت‌ها جهت بهبود وضعیت سکونت‌گاه‌های غیررسمی بندرعباس پرداخته‌اند، اما این فعالیت‌ها با تمهیدات طرح بهسازی شهری و اصلاحات بخش مسکن در سه سکونت‌گاه هدف یادشده انطباق دقیقی ندارند.

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-14]

چارچوب تحلیل و روش مطالعهٔ حاضر

همان طور که ذکر شد هدف از این پژوهش ثبت آموخته‌ها از طرح و ارزیابی بهره‌وران در مورد فعالیتهاست. نظر به فقدان داده‌های کمی پایه و گروه شاهد و مقاصد و محدودیتهای پژوهشگران، در مطالعهٔ حاضر اقدام به انجام ارزشیابی تمام‌عیار طرح نمی‌شود. ارزیابی بهره‌وران ابزاری کیفی است که با هدف بهبود تأثیر اقدامات توسعه‌ای بکار گرفته می‌شود. در ارزیابی بهره‌وران، طرحها و مداخله‌های توسعه‌ای از منظر گروه هدف طرح بررسی می‌شود. نخستین گام در جهت ارزیابی بهره‌وران شناسایی وجوه مختلف طرح و بررسی کلی آن است. در مطالعهٔ حاضر، جهت سنجش کلی طرح و شناسایی وجوه مختلف آن، اسناد و اطلاعات طرح و نیز گزارشهای دوره‌ای آن مورد بررسی قرار گرفتند. افزون بر این، طی ماه‌های اردیبهشت الی تیر ۱۳۸۹ با مدیر پروژه، مدیرکل دبیرخانهٔ ستاد ملی توانمندسازی، مسئول واحد توانمندسازی و ظرفیت‌سازی پروژه، سایر مسئولان در قسمت‌های گوناگون پروژه، نمایندهٔ سازمان شهرداری‌ها، بعضی نمایندگان شهرداری و دستگاه‌های مدیریت شهری، و برخی کارشناسان محلی پروژه مصاحبهٔ عمیق به عمل آمد. محورهای بحث در مصاحبه‌ها شامل زمینه و پیشینهٔ طرح، مشکلات و چالش‌های آن به ویژه از منظر اجرایی و مالی، دست‌آوردها، میزان پیشرفت کار، و در نهایت درس‌های آموختهٔ طرح بود. این بخش از مطالعه، طرح را از منظر کلی و با توجه به تمامی شهرهای هدف بررسی می‌نمود.

در بندرعباس فعالیت میدانی مشتمل بر ارزیابی بهره‌وران و مصاحبه با دیگر ذی نفعان (به ویژه نمایندگان شهرداری و سازمان‌های خدمات شهری) بود. ابزارهای پژوهش ارزیابی بهره‌وران مشاهدهٔ مستقیم و مصاحبهٔ انفرادی و دست‌جمعی بودند. فعالیت‌های میدانی در خرداد ماه سال ۱۳۸۹ در محلات هدف شهر بندرعباس توسط گروه پژوهش انجام شدند. به طور مشخص، مجموعاً با ۴۵ نفر از ساکنان و متصدیان واحدهای تجاری محلی مصاحبه و گفتگو به عمل آمد. همچنین کل نواحی هدف، از جمله ایسینی (ایسینی، نخل

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-14]

پیرمرد، درخت سبز و تمام نقاط اطراف کانال ایسینی تا انتها)، بهشت زهرا و شمال دوهزار (کوی ملت ۳۱) مورد مشاهده قرار گرفت. تلاش شد تا مصاحبه‌ها و مشاهدات تمام گروه‌هایی را که تحت تأثیر طرح قرار گرفته بودند، اعم از سنی و جنسیتی، در بر گیرند. مصاحبه‌های تکمیلی با مسئولان شهرداری، سازمان آب و فاضلاب، شرکت‌های محلی متصدی امور کالبدی، مسئولان مدارس ساخته‌شده، نمایندگان سازمان نوسازی مدارس، و نمایندگان محلی مدیریت طرح جهت مثلث‌بندی انجام شدند. همچنین، جلسات بحث گروهی متمرکز با اعضای دو دسته از گروه‌های خودیاری که در قالب یکی از فعالیت‌های پروژه در محلهٔ شمال دوهزار تشکیل شده بودند به صورت جداگانه برگزار شدند. در نخستین جلسه، که با حضور گروه خودیار کوی ملت برگزار شد، ۵ نفر از اعضا شرکت داشتند و در جلسهٔ دوم، در محلهٔ دوهزار، ۸ نفر از اعضای گروه خودیار حاضر بودند. تسهیل‌گر گروه‌های خودیار نیز در این جلسات حاضر بود (هرچند که در گفتگوها شرکت نداشت و تنها اقدامات لازم جهت برگزاری جلسه را انجام داده بود). جلسهٔ نخست نزدیک به یک ساعت و جلسهٔ دوم در حدود ۴۵ دقیقه به طول انجامید. جلسهٔ بحث گروهی دیگری نیز با فعالان محلی در محلهٔ نخل ناخدا در مورد اقدامات پروژهٔ کاهش مخاطرات رفتارهای پرخطر صورت گرفت. در این جلسه ۷ نفر از فعالان محلی شرکت داشتند، و مدت زمان جلسه کم‌تر از نیم ساعت بود. در کنار این فعالیت‌ها، از تمامی پروژه‌های کالبدی در سطح محلات هدف بازدید به عمل آمد و مشاهدات مربوطه ثبت گردید.

جهت سنجش فعالیت‌های طرح در شهر بندرعباس سه شاخص رضایت، پایداری، و مشارکت مد نظر قرار گرفتند. همچنین، مشکلات و چالشهای طرح، دست‌آوردهای آن، و درس‌های آموخته محورهای مورد توجه در مصاحبه‌ها و بحثهای گروهی متمرکز بودند. در جریان مصاحبه و گفتگو به بهره‌وران طرح اجازه داده می‌شد که هر یک با زبان خود دیدگاه‌هایش را در خصوص اجرای طرح بیان نماید. نکات قابل ملاحظهٔ مطرح شده در

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-14]

هر مصاحبه در مصاحبه‌های دیگر نیز مورد بحث قرار می‌گرفت. بدین ترتیب هنگام تحلیل اطلاعات به دست آمده نکاتی برجسته شده است که اکثر مصاحبه شوندگان بر آن تأکید داشته‌اند.

یافته‌ها

۱) دست‌آوردهای طرح بهسازی شهری و اصلاحات بخش

دست‌آوردهای کلی طرح در سطح ملی (تمامی شهرهای هدف)

طرح بهسازی شهری و اصلاحات بخش مسکن در نهایت موفق به جذب تنها ۵۰ درصد از اعتبار پیش‌بینی‌شده گردید. هرچند بر این اساس طرح نتوانست تمامی فعالیت‌های مورد نظر خود را به مرحلهٔ اجرا برساند، اما در هر صورت دست‌آوردهای قابل توجهی داشته است.

نخستین دست‌آورد طرح ایجاد گرایشی جدید به مسئلهٔ سکونت‌گاه‌های غیررسمی در سطوح گوناگون بخش عمومی است. می‌توان گفت مرحلهٔ صورت‌بندی طرح بهسازی شهری و اصلاحات بخش مسکن زمینه‌ساز تدوین «سند ملی توانمندسازی سکونت‌گاه‌های غیررسمی» شده است. در این سند گرایش و رویکرد جدیدی مبتنی بر بهسازی شهری و توانمندسازی برای سکونت‌گاه‌های غیررسمی در نظر گرفته شده است. بر مبنای این سند، دبیرخانهٔ ستاد ملی توانمندسازی سکونت‌گاه‌های غیررسمی مسئولیت هماهنگ کردن فعالیت‌های مربوط به بهسازی سکونت‌گاه‌های غیررسمی را بر عهده گرفته است. همچنین، ستادهای استانی توانمندسازی نه تنها در استانهای هدف طرح بلکه در سایر استان‌ها نیز تشکیل شده‌اند و مطالعاتی در خصوص بهسازی سکونت‌گاه‌های غیررسمی استان خود صورت داده‌اند. به علاوه، جهت اقدامات ستاد توانمندسازی سکونت‌گاه‌های غیررسمی ردیف بودجه‌ای در سطح ملی تصویب شده است. همچنین، نمونه‌ای از ارتقای توجه به سکونت‌گاه‌های غیررسمی در سطح مقامات عالی‌رتبه اختصاص ۳۵۰ هکتار زمین در

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-14]

بندرعباس به عنوان تضمین بهسازی سکونت‌گاه‌های غیررسمی بنا به دستور رئیس جمهور است.

ظرفیت‌سازی در مدیریت شهری نیز از دست‌آوردهای این طرح به شمار می‌رود. آشنایی مدیریت شهری و سایر سازمان‌های مسئول ارائهٔ خدمات شهری با روش‌های روزآمدتر توفیقی به شمار می‌رود که طی این طرح حاصل شده است. در برخی مکان‌ها، طرح بهسازی شهری و اصلاحات بخش مسکن رویکرد جامع به بهسازی سکونت‌گاه‌های غیررسمی را در مدیریت شهری نهادینه کرده است. به طور مثال، نتایج مصاحبه‌های که با نمایندگان شهرداری و سازمان‌های خدمات شهری در بندرعباس صورت گرفته نشان از تغییر رویکرد آنان نسبت به سکونت‌گاه‌های غیررسمی دارد. در راستای این رویکرد جدید در حالی که حدود ۱۴۴ میلیارد ریال از محل طرح بهسازی شهری و اصلاحات بخش مسکن در سکونت‌گاه‌های غیررسمی بندرعباس اختصاص یافت، شهرداری بندرعباس نیز حدود ۴۰ تا ۵۰ میلیارد ریال از اعتبارات خود را بدین منظور هزینه کرد و استان هرمزگان نیز بیش از ۲۰۶ میلیارد ریال اعتبار اضافی جهت این امر درخواست نموده است. مخارج اخیر نشان‌گر توجه مدیریت شهری به موضوع سکونت‌گاه‌های غیررسمی در بندرعباس به عنوان نمونه است. همچنین، افزایش کیفی و کمی تعاملات و فعالیت‌های شهرداری بندرعباس در مناطق هدف در عمل به معنی پذیرش مسئولیت در قبال این سکونت‌گاه‌هاست.

دست‌آورد دیگری که می‌توان به طرح بهسازی شهری و اصلاحات بخش مسکن نسبت داد مجموعهٔ مطالعات و اسنادی است که در قالب این طرح تهیه شده است. این مطالعات و اسناد و دستورالعمل‌هایی که بر اساس آن‌ها تنظیم شده بستر مناسبی را برای فعالیت‌های آتی در خصوص بهسازی شهری فراهم آورده است. مجموعه‌ای از پژوهشها دربارهٔ ساختار بهسازی شهری در سطوح مختلف و تأمین مالی فعالیت‌های بهسازی، مطالعات ارزیابی زیست‌محیطی و تهیهٔ سند ارزیابی زیست‌محیطی، و تدوین مجموعهٔ آموزشی جهت ظرفیت‌سازی در شهرداری‌ها نمونه‌ای از این دست هستند.

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-14]

دست‌آوردهای طرح در سکونت‌گاه‌های غیررسمی بندرعباس

رشته‌ای از مداخلات در زمینه‌های بهسازی خیابان‌ها، لوله‌کشی آب و فاضلاب، ساخت مدارس، بهسازی خور، و ساخت مراکز بهداشت و درمان منافع متعددی برای ساکنان محلی در شهر بندرعباس به همراه داشته است. در میان این فعالیت‌ها، شاید بهسازی خیابان‌ها برجسته‌ترین اقدامی باشد که در قالب طرح اجرا شده است. در واقع یافته‌های این مطالعه نشان می‌دهد که یکی از اولویت‌های اصلی ساکنان این نوحی نیز فقدان خیابان‌های مناسب و ایمن جهت رفت و آمد بوده است. بهسازی پیاده‌روها و خیابان‌ها رفت و آمد در محلات هدف را تسهیل نموده و آن‌ها را از انزوا خارج ساخته است. در حال حاضر، رانندگان متفرقه هم از این خیابان‌ها برای کوتاه کردن مسیر خود بهره می‌برند. همچنین، ارائهٔ خدماتی چون خطوط اتوبوس‌رانی، سیستم جمع‌آوری زباله، و گشت نیروی انتظامی با بهسازی خیابان‌های محله‌ها تسهیل شده است.

با توجه به تعداد زیاد دانش‌آموزان و وضعیت خطرناک و روبه‌ویرانی ساختمان‌های قبلی در مناطق هدف شهر بندرعباس، ساخت مدارس جدید نیز از نیازهای اصلی این محله‌ها بوده است. از آن‌جا که سازمان نوسازی مدارس برای ساختن مدارس جدید در مناطق هدف با مشکلاتی روبه‌رو بوده، ساخت این مدارس هم از سوی ساکنان و هم از سوی مسئولان آموزش و پرورش مورد استقبال قرار گرفته است.

یکی دیگر از اقدامات بسیار تأثیرگذار طرح بر شرایط بهداشتی و جلب رضایت ساکنان محلی بهسازی خورهای بهشت‌زهرا، شمال دوهزار (خور گورسوزان)، و خور دوراهی ایسینی بوده است. بهسازی خور در محلهٔ ایسینی رفت و آمد در آن را به طرز بارزی بهبود بخشیده است. پیش از بهسازی خور، در بخشی از محله، مشهور به لجن‌آباد، رفت و آمد بسیار دشوار بود.

ساخت ورزشگاه در محلهٔ ایسینی شور و اشتیاقی در میان جوانان محله ایجاد کرده است، هرچند در زمان مطالعهٔ میدانی هنوز ورزشگاه به پایان نرسیده بود. مسئولان استانی

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-14]

نیز به این ورزشگاه علاقمند هستند تا جایی که بودجهٔ قابل‌توجهی برای تکمیل و گسترش آن اختصاص داده‌اند. در جریان گسترش ورزشگاه، مقامات استانی فضای سرپوشیده‌ای نیز برای بانوان در نظر گرفته‌اند. همچنین، احداث بوستانی در محلهٔ ایسینی فضای حفره مانندی را که قبلاً محل تجمع زباله و آب‌های سطحی بود به فضایی دلنشین بدل ساخته است. این فضای دلپذیر محلی برای گذران اوقات فراغت خانواده‌های محله است.

همان‌طور که پیش‌تر گفته شد، طرح بهسازی شهری و اصلاحات بخش مسکن موفق به ایجاد تحرک در شهرداری در خصوص سکونت‌گاه‌های غیررسمی شده است. یکی از اقدامات شهرداری بندرعباس به واسطهٔ فعالیت‌های توانمندسازی طرح راه‌اندازی واحدی به منظور تسهیل تعامل میان جماعت‌های محلی، دست‌اندرکاران طرح بهسازی شهری و اصلاحات بخش مسکن، و سازمان‌های ارائه‌دهندهٔ خدمات شهری با فعالیت‌های زیر است:

- سازمان‌دهی جلسات گفتگو با ساکنان سکونت‌گاه‌ها در سطح محلی
- سازمان‌دهی فعالیت‌های اجتماع‌محور (از جمله اجرای طرح شهردار محلات که از سوی مردم انتخاب می‌شوند و می‌توانند نیازهای جماعت‌های محلی را به شهرداری منعکس کنند و پروژه‌ها و و تصمیمات اتخاذ شده را پیگیری نمایند.)
- گفتگو با بهره‌وران و ذی‌نفعان گوناگون طرح جهت ترسیم نیازها و اولویت‌های اهل محل
- جلب مشارکت ساکنین محلی
- سازمان‌دهی گروه‌های خودیار (این گروه‌ها بر اساس طرح ابتکاری شرکت عمران و بهسازی شهری تشکیل شده‌اند تا زمینه‌ساز تمهیداتی بعدی توانمندسازی از جمله طرح بانک‌پذیری باشند. اعضای گروه‌ها زنان محلی هستند که در قالب طرح‌های خدمات مالی خرد گردهم آمده‌اند. در عمل این گروه‌ها فعالیت خود را به مسائل مالی محدود نکرده‌اند و حل و فصل مسائل محلی را نیز در دستور کار خود قرار داده‌اند. درخواست لایروبی خور محله، ایجاد بوستان محلی، و جمع‌آوری زباله از سطح محله از جمله اقدامات قابل ذکر این گروه‌هاست.)

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-14]

لازم به ذکر است که تجربهٔ طرح مورد بحث حاکی از آن است که اختصاص بخشی مجزا به هماهنگی فعالیت‌های مربوط به سکونت‌گاه‌های غیررسمی در شهرداری‌ها استمرار آن‌را تضمین می‌کند.

۲) چالش‌ها و نقاط ضعف طرح بهسازی شهری و اصلاحات بخش مسکن

چالش‌ها و نقاط ضعف کلی طرح در سطح ملی (تمامی شهرهای هدف)

طرح در مرحلهٔ آماده‌سازی با اشکالاتی روبه رو بوده است. برخی از اقداماتی که در این مرحله تعریف شده بودند، در صورت‌بندی اجرا با مشکل مواجه شدند. برای مثال، در بسیاری موارد زمین‌های اختصاص‌یافته به طرح مدعی‌های گوناگونی داشتند، یا از نظر ویژگی‌های خاک نامناسب بودند. در عمل، پول و زمان قابل ملاحظه‌ای صرف برطرف کردن این مشکلات شده است. مثال دیگر از این دست، نواقص و اشکالاتی بود که پروژه‌های ارائه‌شده از سوی سازمان‌های خدمات شهری را نیازمند اصلاح و تجدید نظر می‌کرد. اغلب پروژه‌های ارائه‌شده دارای نواقص متعددی بودند که اصلاح آن‌ها زمان‌بر بود. طرح ارائهٔ الگویی ویژه را جهت بهسازی شهری در سکونت‌گاه‌های غیررسمی هدف خود قرار داده بود، اما در عمل مشکلات گوناگون این امر را تحت‌الشعاع قرار می‌داد. در بسیاری از موارد کیفیت بسیاری از پروژه‌ها چندان تفاوتی با آن‌چه در شهرهای هدف متداول بود نداشت. البته لازم به ذکر است که برخی از مشکلات به ماهیت سکونت‌گاه‌های غیررسمی باز می‌گردد.

اقدامات پیچیدهٔ طرح بهسازی شهری و اصلاحات بخش مسکن نیازمند هماهنگی تعداد زیادی از سازمان‌های ذی‌نفع و دست‌اندرکار بود که می‌بایست از مرحلهٔ آماده‌سازی در جریان طرح مشارکت می‌کردند. اما بسیاری از این ذی‌نفعان و دست‌اندرکاران اصلی یا اساساً در جریان طرح حضور نداشتند یا خیلی دیر به آن پیوستند.

مشکل دیگری که به طرح آسیب فراوان وارد کرده و تأخیرهای پی‌درپی را سبب شده تغییر مدیریت در دو سطح بوده است. تغییرات متعدد متصدیان در واحد مدیریت پروژه

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-14]

موجبات تأخیر در طرح را فراهم آورد. در سطح مدیریت شهری نیز هر یک از شهرهای هدف شاهد تغییرات متعدد بوده‌اند. به عنوان مثال، طرح در طول عمر خود در بندرعباس شاهد تصدی ۴ استاندار و ۳ شهردار بوده است. پس از هر تغییر واحد مدیریت پروژه مجبور بود مسئولان جدید را در زمینهٔ مفاهیم و اقدامات و اهداف طرح توجیه کند. کم‌ترین آسیبی که طرح از این دگرگونی‌ها و آمدوشدها دید تأخیر در برنامهٔ زمان‌بندی بود.

در کنار آثار سوء تغییرات مدیریتی پی‌درپی، ناتوانی در جذب کارمندان با تجربه و متخصص مورد نیاز نیز دردسرساز بود. یکی از عمده‌ترین دلایل این امر پایین بودن دست‌مزدها عنوان شده است. شرکت عمران و بهسازی شهری به جای آن که کارکنان طرح را به استخدام خود درآورد، جهت انجام پرداخت‌ها با شرکت ثالثی قرارداد بسته بود. شرایط استخدام کارکنان و میزان دست‌مزدی که به آنان پرداخت می‌شد اغلب رضایت کارکنان را جلب نمی‌نمود. از این رو بسیاری از متخصصان باتجربه و شایستهٔ طرح آن را رها کردند.

پرداخت دست‌مزد پیمانکاران و مشاوران نیز با مشکل همراه بود. در ابتدا، طرح در نظر داشت که نظام غیرمتمرکزی را برای پرداخت ایجاد نماید، ولی در عمل از عهدهٔ آن بر نیامد. حق‌الزحمه‌ها اغلب به تأخیر می‌افتاد و این امر موجب تأخیر در اجرای پروژه‌ها، پایین آمدن کیفیت آن‌ها، و در نهایت نارضایتی پیمانکاران و ساکنان محلی شد. یکی از دلایل تأخیر در پرداخت‌ها ناشی از ناآشنایی مسئولان حسابداری/حسابرسی با رویه‌های بانک جهانی و ماهیت طرح بهسازی شهری و اصلاحات بخش مسکن بود. دیگر این که سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی برای اعتبارات ملی مربوط به این طرح سقف سالیانه تعیین نموده بود. در عمل طرح نمی‌توانست بیش از سقف معینی در یک‌سال خرج نماید حتی اگر اعتبارات بانک جهانی موجود بود. اعتبارات ملی نیز از دو منبع تأمین می‌شد – یکی بودجهٔ عمومی و دومی اعتبارات داخلی شرکت عمران و بهسازی شهری – ولی اعتبارات داخلی شرکت به راحتی در اختیار طرح قرار نمی‌گرفت.

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-14]

صرف‌نظر از مشکل پرداخت دست‌مزدها، فرآیند عقد قراردادها نیز با مشکلاتی همراه بود. به طور مثال، امکان عقد قرارداد با سازمان‌های غیردولتی ممکن نبود. برگزاری مناقصهٔ بین‌المللی نیز در بسیاری موارد به دلیل پایین بودن مبلغ پروژه‌ها میسر نبود. بنابراین جذب مشاوران بین‌المللی دشوار شده بود. در عمل، به دلیل محدود بودن شرکت‌های داخلی و انحصار ایجادشدهٔ پروژه‌ها بیش از انتظار هزینه‌بر شدند.

طرح نتوانست برنامهٔ راهبردی مشخصی را دنبال نماید. یکی از مهم‌ترین دلایل این امر تغییرات یادشده در سطح مدیریت آن بود. دلیل دیگر را می‌توان در آن دانست که مدیریت و کارکنان طرح همواره با موقعیت شبه‌اضطراری روبه رو بودند. به دلایل مشابه طرح قادر به طراحی یک نظام ارزیابی و پایش نیز نشد.

مشارکت و همکاری جامعهٔ در طراحی و پیاده‌سازی طرح حس مالکیت جامعه و رضایت بهره‌وران نسبت به طرح را افزایش می‌دهد و پایداری طرح را تضمین می‌کند. فعالیت‌هایی که در قالب طرح بهسازی شهری و اصلاحات بخش مسکن تعریف و اجرا شدند بر مبنای نتایج حاصل از مطالعات اولیهٔ امکان‌سنجی و ارزیابی اجتماعی بودند. این مطالعات به منظور شناسایی نیازها و اولویت‌های ساکنان محلی و با روش مشارکتی اجرا شدند. اما هر دو جامعه را در مقیاس کل سکونت‌گاه‌های غیررسمی به تصویر کشیدند، در حالی‌که قرار بود پروژه‌ها در سطح محله و زیر مجموعهٔ همسایگی تعریف شوند. در عمل این عدم تناسب مانعی در راه فعالیت‌های توانمندسازی و مشارکتی طرح ایجاد کرد. از این رو، فعالیت‌های توانمندسازی در طرح خیلی دیر آغاز شدند و سرانجام هم از روش و مدل خاصی پیروری نکردند.

برخی دیگر از چالش‌های بخش توانمندسازی به قرار زیر هستند:

تغییرات در دولت نهایتاً همکاری با سازمان‌های غیردولتی و سازمان‌های مردم‌نهاد را دشوار ساخت. افزون بر این، فعالیت‌های توانمندسازی همواره تحت‌الشعاع فعالیت‌های کالبدی طرح قرار داشتند. همچنین در شرایطی که تجربهٔ لازم برای طراحی و پیاده‌سازی

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-14]

پروژه‌های توانمندسازی در کشور وجود نداشت، استخدام مشاور بین‌المللی باتجربه امکان‌پذیر نشد. بی‌تجربگی در این زمینه به خصوص در مورد مشاوران فعالیت‌های توانمندسازی دردسرساز شد. حتی در مواردی مشاور از انجام شرح خدمات پروژه ناتوان ماند، و سرانجام قرارداد مشاوره فسخ شد. فسخ قرارداد و تجدید مناقصه برای انتخاب مشاور مجدد فرآیندی زمان‌بر بود که سبب تأخیر و حتی ناتمام ماندن پروژه‌های این بخش شد. هرچند، واحد توانمندسازی موفق به طراحی چندین پروژه در جهت توانمندسازی شد، اما فرصت طرح به اتمام رسید و بسیاری از پروژه‌های طراحی شده نهایی یا اجرایی نشدند.

چالش‌ها و نقاط ضعف طرح در بندرعباس

در مورد مشارکت جامعهٔ محلی در تمهیدات معطوف به سکونت‌گاه‌های غیررسمی بندرعباس باید با احتیاط سخن گفت؛ شاید واژهٔ همکاری در این زمینه گویاتر باشد. هرجا اهالی منافع خود را در اجرای طرح دیده‌اند با پیمانکاران همکاری کرده‌اند. از این منظر، ساکنان حتی در برخی موارد حاضر به مهیا کردن مصالح مورد نیاز بهسازی در جلوی خانه‌هایشان بوده‌اند. اما مشارکت ساکنان در معنای دقیق‌تر نسبتاً محدود بوده و تنها مورد مشارکت مستقیم شامل استخدام برخی از افراد جامعهٔ محلی به عنوان نگهبان شده است. نکتهٔ قابل توجه در مورد مشارکت جامعهٔ محلی نقش شهرداری است. در مناطقی که شهرداری تعامل بهتری با ساکنین داشته است، همکاری و مشارکت نیز شکل مطلوب‌تری به خود گرفته است.

همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، بهسازی خیابان‌ها رضایت اکثر ساکنان محلی را به جلب کرده، اما با مشکلاتی نیز روبه رو شده است. یکی از مهم‌ترین این مشکلات ناتوانی شهرداری در جلب رضایت برخی مالکان برای تعریض خیابان‌ها بوده است. در نهایت، بعضی از ساکنان حاضر به واگذاری زمین مورد نیاز نشدند. نتیجهٔ آن فقدان پیاده‌رو و ایجاد نقاط حادثه‌خیز در بسیاری از جاهاست که در کنار افزایش میزان و سرعت رفت‌وآمد

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-14]

خودروها موجبات ناامنی محله و نارضایتی ساکنان را فراهم آورده است.

همچنین، سازمان آب و فاضلاب ساخت شبکهٔ فاضلاب را برای بیش‌تر مناطق طرح پرهزینه و گاهی ناممکن دانسته است. بنابراین، در بیش‌تر جاها تنها راه دفع فاضلاب همچنان چاه جذبی کم عمق است که کارآیی لازم را ندارد.

گرچه ساکنان محلی و مسئولان از ساخت مدارس راضی هستند، اما با توجه به افزایش دانش‌آموزان و فرسودگی و کمبود مدارس این مناطق نیاز به مدارس بیش‌تری دارند. همچنین در برخی موارد ناهماهنگی میان سازمان‌های مختلف مسئله ساز بوده است. به طور مثال، مدرسه‌ای که در دوراهی ایسینی ساخته شده است مشکل برق‌رسانی دارد و همکاری بیش‌تر ادارهٔ برق منطقه را می‌طلبد.

به طور کلی بهسازی خورها را باید در شمار زیرپروژه‌های موفق طرح دانست. اما در مورد خور ایسینی مشکلاتی وجود دارد که مهم‌ترین آن‌ها مربوط به تصفیه‌خانهٔ فاضلاب شهر بندرعباس است. فاضلاب تصفیه‌شده در این تصفیه‌خانه به خور ایسینی می‌ریزد. بوی پسماند برای ساکنین محله ایسینی آزاردهنده است. به نظر می‌رسد پس از بهسازی خور بوی بد پسماند شدیدتر و ماندگارتر شده است؛ شاید به دلیل این که تصفیه‌خانه قادر به رهاسازی پسماند بیش‌تری در کانال است.

درس‌های آموخته و پیشنهادها

در این مقاله به سنجش اقدامات معطوف به بهسازی شهری و توانمندسازی سکونت‌گاه‌های غیررسمی تحت طرح بهسازی شهری و اصلاحات بخش مسکن پرداخته شده است. چالش‌ها و نقاط ضعف و همچنین دست‌آوردهای طرح در دو سطح سنجیده شده‌اند. در سطح نخست، طرح در مقیاس ملی و در تمامی شهرهای هدف مد نظر بوده است. در سطح دیگر، با تکیه بر ابزار ارزیابی بهره‌وران، دست‌آوردها و چالش‌های تمامی پروژه‌های اجراشده در سکونت‌گاه‌های غیررسمی شهر بندرعباس بررسی شده‌اند.

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-14]

مهم‌ترین پیامد مثبت طرح ایجاد گرایش جدید نسبت به سکونت‌گاه‌های غیررسمی در سطوح مختلف بخش عمومی است. گرایش مورد بحث پیدایش چندین نهاد در سطح ملی، استانی و شهری را سبب شده، که می‌توانند به عنوان ضمانتی برای فعالیت‌های آتی در زمینهٔ بهسازی سکونت‌گاه‌های غیررسمی قلمداد شوند. همچنین، در نتیجهٔ این طرح، اعتبارات قابل توجهی جهت سکونت‌گاه‌های غیررسمی کشور تخصیص یافته است.

از آن‌جا که طرح بهسازی شهری و اصلاحات بخش مسکن تنها موفق به جذب ۵۰ درصد از اعتبارات پیش‌بینی شده گردیده، می‌توان نتیجه گرفت که طرح نتوانسته است بسیاری از برنامه‌های خود را اجرا نماید. نخستین نکته‌ای که در خصوص این طرح شایان توجه است تأخیری است که به سبب نو بودن فعالیت‌ها در ایران رخ داده و در نهایت می‌توان آن را یکی از عوامل ناتمام ماندن فعالیت‌ها به حساب آورد. نه تنها کارمندان که مدیران درگیر در طرح نیز تجربهٔ کافی در خصوص فعالیت‌های طرح را نداشته‌اند. کم‌تجربگی به این سطح محدود نشده است. شرکت‌های مشاور نیز با همین مشکل مواجه بوده‌اند. کم‌تجربگی بیش‌تر در فعالیت‌هایی که ماهیت نرم‌افزاری داشته‌اند، مانند توانمندسازی، ظرفیت‌سازی و نهادسازی دردسرساز بوده است. آموزش دست‌اندرکاران طرح بهسازی شهری و اصلاحات بخش مسکن و درگیر کردن طیف وسیعی از ذی‌نفعان می‌توانست تا حد زیادی این مشکل را برطرف سازد.

یکی از راه‌هایی که می‌توانست کم‌تجربگی دست‌اندرکاران طرح را جبران کند استخدام مشاوران بین‌المللی بود. اما، در عمل، قوانین موجود در ایران به راحتی اجازهٔ استخدام این قبیل مشاوران را نداده است. در شرایط کمبود خدمات مشاورهٔ بین‌المللی، راه دیگر آموزش مشاوران ایرانی بوده است. ولی نهایتاً این امر نیز به طور باید و شاید محقق نشده است.

در کنار محدودیت استفاده از مشاوران بین‌المللی، مشکل دیگری که گریبان‌گیر طرح شده ناسازگاری فرآیند مالی موجود در ایران با قوانین بانک جهانی است. طی اجرای

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-14]

پروژه، به دفعات، تأخیر در پرداخت‌های مالی سبب‌ساز تأخیر در اجرای زیرپروژه‌ها شده است. شاید لازم بود که همکاری بیش‌تری جهت سازگاری این دو شیوهٔ مالی ایجاد می‌شد. ناهم‌خوانی رویه‌های جاری در ایران با رویه‌های بانک جهانی در فرآیند مناقصه‌ها و انعقاد قراردادها نیز چشم‌گیر بوده است. هرگاه همکاری مجدد در دستورکار دولت ایران و بانک جهانی قرار گیرد، ضروری است مسئلهٔ چگونگی انعقاد قراردادها و مناقصه‌ها پیش از شروع کار حل شود.

از جملهٔ کاستی‌های دیگر طرح ناتوانی آن در به کارگیری نیروی کار متخصص مورد نیاز بوده است. بخشی از این مشکل به دستمزد بالای این افراد و عدم تناسب آن با دستمزد معمول در نظام اداری ایران باز می‌گردد. مدیران طرح نتوانستند سازوکاری برای پرداخت دستمزد این گروه بیابند. پرداخت حقوق کارکنان طرح نیز با مشکلاتی عدیده‌ای همراه شده که تا حدی ریشه در فقدان ردیف ویژهٔ این امر از محل وام بانک جهانی داشته است.

فقدان سازوکار پایش و ارزشیابی (که متأسفانه همهٔ پروژه‌های داخلی کشور به آن دچار هستند) نیز لطماتی به طرح وارد آورده است. شاید اگر در مرحلهٔ آماده‌سازی از طراحی نظام پایش و ارزشیابی اطمینان حاصل می‌شد، از بسیاری از تأخیرها جلوگیری به عمل می‌آمد و کیفیت اقدامات نیز افزایش می‌یافت. همچنین قابل ذکر است که، نظر به فقدان داده‌های کمی پایه و گروه شاهد (در کنار مقاصد و محدودیتهای پژوهشگران)، در مطالعهٔ حاضر ارزشیابی تمام‌عیار طرح ممکن نبوده است. لازم است در آینده هنگام اجرای طرحهایی از این دست از آغاز به نیازهای اطلاعاتی و اجرایی ارزشیابی آثار توجه شود.

بررسی فعالیت‌های طرح در بندرعباس نشان می‌دهد که جلب مشارکت و همکاری اجتماع محلی در مناطقی که تعامل بین مردم و شهرداری وجود داشته قابل ملاحظه بوده است. همچنین، به رغم پاره‌ای مشکلات اساسی، طرح به بسیاری از اولویت‌های ساکنین محل، از جمله بهسازی خیابان‌ها، زه‌کشی و هدایت آب‌های سطحی، لای‌روبی خورها،

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-14]

فراهم آوردن دسترسی به خدمات حمل و نقل، جمع‌آوری زباله و ایجاد فضای سبز برای خانواده‌ها به منظور گذران اوقات فراغت، جامهٔ عمل پوشانده است. همچنین محله‌ها از انزوا خارج شده‌اند و میزان امنیت در آن‌ها افزایش یافته است. البته محلات هدف طرح در بندرعباس همچنان نیازمند بسیاری از خدمات هستند.

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-14]

منابع و مآخذ References

- ایراندوست، ک. (۱۳۸۹)، مرور تجربهٔ کوتاه توانمندسازی سکونت‌گاه‌های غیررسمی: نمونهٔ شهر کرمانشاه، **جغرافیا و توسعه**، شمارهٔ ۲۰، صص ۷۸-۵۹.
- بهمنی آزاد، ب. (۱۳۸۹) **ارزیابی بهره‌وران از طرحهای بهسازی و توانمندسازی سکونت‌گاه‌های غیررسمی کریم‌آباد، سیک‌سوزی و شیرآباد شهر زاهدان**، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه تهران.
- طرح بهسازی شهری و اصلاحات بخش مسکن (۱۳۸۴)، **گزارش امکان‌سنجی ساماندهی و توانمندسازی سکونت‌گاه‌های غیررسمی با دیدگاه شهرنگر در بندرعباس**، تهیه‌شده توسط شرکت ساپ (سازمان عمران و بهسازی شهری).
- پوراحمد، ا. و همکاران (۱۳۸۹)، آسیب‌شناسی سیاست‌های دولت در ساماندهی اسکان غیررسمی، نمونه موردی: محلات نای‌بند، شیرسوم و خواجه عطا، شهر بندرعباس، **مطالعات و پژوهشهای شهری و منطقه‌ای**، سال ۲، شمارهٔ ۵، صص ۵۴-۲۹.
- دبیرخانهٔ ستاد ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونت‌گاه‌های غیررسمی (۱۳۸۲)، **سند ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونت‌گاه‌های غیررسمی**، سازمان عمران و بهسازی شهری.
- سیف‌الدینی، ف. (۱۳۸۳)، چارچوب برنامه‌ریزی روش گرا ـ ارتقاء سکونت‌گاه‌های غیر رسمی شهری (مورد: مطالعهٔ بندرعباس)، **پژوهشهای جغرافیایی**، شمارهٔ ۴۹، صص۱۶۲-۱۴۷.
- علاءالدینی، پ. و آ. امین‌ناصری (۱۳۸۷)، اسکان غیررسمی در مشهد: بررسی وضعیت سکونت‌گاه‌ها و تمهیدات ساماندهی، **هفت شهر**، شمارهٔ ۲۴-۲۳، صص ۸۷-۷۶.
- علاءالدینی، پ. و م. جواهری‌پور (۱۳۸۷)، چالش محله‌های فرودست و نقش مدیریت شهری: موردپژوهی بندرعباس، **مجموعهٔ مقالات همایش انسان‌شناسی فرهنگی و اخلاق شهروندی**، مرکز مطالعات فرهنگی شهر تهران، سازمان فرهنگی هنری شهرداری تهران.

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-14]

References **منابع و مآخذ**

- Alaedini, P. et al (2007), **Land Markets and Housing Dynamics in Low Income Settlements in Iran: Examining Data from Three Cities**, Presented at the World Bank Urban Symposium, available at: www.worldbank.org.
- Salmen, L. F. (2002), **Beneficiary Assessment: An Approach Described**. Washington, DC, World Bank.
- UN-HABITAT (2003), **The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlement 2003**, London: Earthscan.
- UN-HABITAT (2006a), **Analytical Perspective of Pro-poor Slum Upgrading Frameworks**, UN-HABITAT.
- UN-HABITAT (2006b), **Enabling Shelter Strategies**, Nairobi: UN-HABITAT.
- World Bank (2004) **Urban Upgrading and Housing Reform Project: Project Appraisal Document**, World Bank, available at: www.worldbank.org.

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-14]

[Downloaded from refahj.uswr.ac.ir on 2026-11-14]