

پژوهش‌های جغرافیایی - شماره ۴۹، پائیز ۱۳۸۳

صص ۱۶۳-۱۴۹

## چارچوب برنامه‌ریزی روش‌گرا - ارتقاء سکونتگاه‌های غیررسمی شهری (مورد: مطالعه بندرعباس)

دکتر فراتک سیف‌الدینی - استادیار دانشکده جغرافیا، دانشگاه تهران

پذیرش مقاله: ۸۲/۷/۲۲

### چکیده

سکونتگاه‌های غیررسمی، پناهگاه‌هایی برای درصد بالایی از جمعیت در شهرهای کشورهای در حال توسعه هستند. برآورد شده است که بین ۳۰ تا ۷۰ درصد از جمعیت در سکونتگاه‌های غیر قانونی یا بدون برنامه‌ریزی زندگی می‌کنند. ره‌یافت‌های مختلفی به وسیله کشورهای مختلف در مراحل مختلف مورد استفاده قرار گرفته‌اند. تجارب جهانی نشان داده که ارتقاء سکونتگاه‌های موجود به عنوان یکی از جدیدترین و مناسب‌ترین استراتژی‌ها می‌باشد؛ اما سؤالی که مطرح می‌شود آن است که کارآمدترین ره‌یافت‌ها برای دستیابی به این استراتژی و یا به عبارت دیگر این هدف کلی چه می‌باشد؟

مقاله ارائه دهنده نتایج مطالعه امکان‌سنجی برنامه ارتقاء سکونتگاه‌های غیررسمی با دیدگاه شهرنگر است. پروژه به وسیله بانک جهانی در سال ۱۳۸۱ برای شهر بندرعباس تأمین بودجه شد؛ جایی که معضل سکونتگاه‌های غیررسمی بسیار گسترده و شدید است.

نتایج تحقیق تأیید کننده عقیده جان ابوت (۲۰۰۲) در این مورد است که نیاز به یک ره‌یافت روش‌گرا برای دستیابی به استراتژی ارتقاء سکونتگاه‌های غیررسمی وجود دارد و راه‌های دستیابی به استراتژی با توجه به شرایط مختلف شهر مورد مطالعه متفاوت است.

تحقیق، یک ره‌یافت روش‌گرا را مورد استفاده قرار داد تا امکان استفاده از استراتژی ارتقاء مورد ارزشیابی قرار گیرد. همچنین چارچوب برنامه‌ریزی کوتاه مدت و بلند مدت در همه ابعاد (فیزیکی، اجتماعی، اقتصادی و محیطی) به عنوان پایه‌ای برای دستیابی به این استراتژی طراحی شد. دو استراتژی اساسی: یکی استراتژی توسعه یکپارچه شهر<sup>۱</sup> و دیگری پیشگیری فعال<sup>۲</sup>

1- Integrated Urban Development Strategy

2- Active Prevention

انتخاب و ره‌یافت‌های اساسی برای دستیابی به این دو هدف تعیین گردیدند. هدف اصلی همان‌گونه که بانک جهانی تأکید دارد، کاهش فقر می‌باشد.  
**واژگان کلیدی:** برنامه‌ریزی روش‌گرا، فقر شهری، سکونتگاه‌های غیررسمی، مدیریت شهری.

#### مقدمه

بیش از سیصد میلیون نفر از افراد فقیر شهرنشین، در سکونتگاه‌های غیر رسمی زندگی می‌کنند؛ جایی که با تهدیدهای متعدد سلامتی و امنیتی روبرو هستند (بانک جهانی ۲۰۰۱). بیش از دو‌یست میلیون نفر در آسیا، بیش از پنجاه میلیون نفر در کشورهای امریکای لاتین و بیش از شصت میلیون نفر در نواحی کم‌برخوردار شهرهای آفریقایی زندگی می‌کنند؛ در حالی که این ارقام به سرعت در حال رشد است. تجارب جهانی، ارتقاء سکونتگاه‌های موجود در واحدهای مسکونی غیر رسمی را به عنوان یکی از مناسب‌ترین استراتژی‌ها شناخته است؛ اما این واژه بسیار گسترده بوده و ابعاد مختلفی را در بر می‌گیرد. همان‌گونه که جان ابوت می‌نویسد. سؤالی که مطرح می‌شود آن است که کارآمدترین راه برای دستیابی به این استراتژی چیست؟ هدف اصلی همان‌گونه که بانک جهانی تأکید دارد، از بین بردن فقر می‌باشد (بانک جهانی ۱۹۹۱ الی ۲۰۰۰).

مقاله حاضر نتایج یک مطالعه امکان‌سنجی از بکارگیری استراتژی ارتقاء سکونتگاه‌های غیر رسمی با دیدگاه شهرنگر را ارائه می‌دهد. این تحقیق به وسیله بانک جهانی در سال ۱۳۸۱ برای شهر بندر عباس تأمین بودجه شد. در تلاش برای مواجه شدن با مشکلات فوری ناشی از شهرنشینی سریع، دولت ایران در حال تجدید نظر در استراتژی توسعه شهری و در حال تهیه یک برنامه آزمایشی در رابطه با واحدهای مسکونی کم‌درآمد<sup>۱</sup> با همکاری بانک جهانی می‌باشد.

اهداف خاص مطالعه اول تهیه یک پایه معلوماتی مشترک برای پروژه‌های آینده در رابطه با واحدهای مسکونی غیر رسمی و بدون برنامه‌ریزی در ایران می‌باشد. سازماندهی اطلاعات موجود، مرور ادبیات جهانی موجود و ادبیات ایران، تعیین به روزترین و مناسب‌ترین شاخص‌های اندازه‌گیری‌کننده فقر شهری و شاخص‌های تعیین‌کننده شرایط اجتماعی برای رسیدن به این هدف انجام شد.

هدف خاص دوم این بود که بعد از شناخت ابعاد و دامنه فقر در شهر، مکان‌هایی به عنوان مکان‌های مورد نظر برای برنامه‌ریزی انتخاب شوند. برای رسیدن به این هدف از دو پیمایش و مصاحبه استفاده شد. هدف خاص سوم تعریف استراتژی‌هایی برای ارتقاء و از بین بردن فقر، توانمندسازی، برخوردار کردن

1- Low Income Housing program= LIHP

محلات کم برخوردار با دیدگاه شهرنگر بود. ارتقاء و ابعاد مختلف فیزیکی، مدیریتی، قانونی، اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، محیطی مورد توجه قرار گرفت. نتایج تحقیق حمایت کننده عقیده جان ابوت است که طبق آن تعیین استراتژی برای ارتقاء سکونتگاه‌های غیر رسمی نیاز به یک ره‌یافت روش‌گرا و یک چارچوب برنامه‌ریزی دارد که اساسی را برای چنین ره‌یافتی تشکیل می‌دهد. همان‌گونه که جان ابوت می‌نویسد (۲۰۰۲): نیاز به برنامه‌ریزی برای توسعه پایدار دراز مدت سکونتگاه‌های غیر رسمی وجود دارد. مقاله ارائه دهنده نتایج یک ره‌یافت روش‌گرا برای برنامه‌ریزی سکونتگاه‌های غیررسمی است.

### ادبیات موجود

استراتژی‌های پیشنهادی طی دهه‌های مختلف می‌توانند بر روی طیفی قرار داده شوند که در یک انتهای طیف، جنبش‌های مدرنیست‌ها در معماری و برنامه‌ریزی در نیمه اول قرن بیستم است که از تخریب و توسعه مجدد حمایت می‌کنند (لو کوربوزیه ۱۹۲۹ و کالکوهان ۱۹۸۹).

بسیاری از کشورهای در حال توسعه در بکار گرفتن برنامه‌های پاکسازی واحدهای مسکونی غیر رسمی پیشقدم شدند. هر چند در هر دو گروه کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه این برنامه‌ها منجر به کاهش تعداد کل واحدهای مسکونی موجود شد (آبرانر ۱۹۶۴). مشکل دوم این بود که ساکنین این واحدها از فوائد استراتژی توسعه مجدد به دلیل قیمت بالا بهره‌مند نمی‌شدند (موکی ژا ۲۰۰۱) و بنابراین پاکسازی واحدها و استراتژی‌های بازسازی شهری در دهه‌های ۸۰ و ۱۹۷۰ کمتر غالب بود. در دهه ۱۹۷۰ بانک جهانی تأکید بر دو ره‌یافت داشت: فراهم آوردن زمین و خدمات و ارتقاء واحدهای مسکونی موجود (هاورژایر ۱۹۹۹) مؤسسات بین‌المللی‌ای که به وسیله بانک جهانی هدایت می‌شدند. این استراتژی جدید را از طریق برنامه‌های ارتقاء واحدهای مسکونی غیر رسمی موجود<sup>۱</sup> رواج می‌دادند. جان ترنر ابراز نمود که ساکنین این گونه واحدها فرصت‌هایی برای پیشرفت دادن و مستحکم کردن واحدهای مسکونی موجود را ترجیح می‌دهند (ترنر ۱۹۷۲ و ترنرفیچر ۱۹۷۲). مروری بر ادبیات موجود نشان می‌دهد که یک برنامه جامع ارتقاء که از خارج از محل طراحی می‌گردد، می‌تواند به وسیله دولت اعمال شود که آن را

1- Slum Upgrading Program= SUP

«برنامه‌های مداخله‌ای حمایتی دولت»<sup>۱</sup> می‌نامند که در مقابل «برنامه‌های حمایتی جامعه»<sup>۲</sup> قرار می‌گیرد. جان ابوت (۲۰۰۲) می‌نویسد که هر دو برنامه را می‌توان در قالب رهیافت روش گرا بکار گرفت. برنامه‌ریزی و اجراء می‌تواند به وسیله دولت یا مردم یا هر دو انجام شود (حمدی و گوترت ۱۹۹۶). جامعه می‌تواند تعیین‌کننده نیازها باشد و دولت می‌تواند نقش برنامه‌ریزی و اجراء را داشته باشد. همان‌گونه که جان ابوت (۲۰۰۲) می‌نویسد و نتایج این تحقیق نیز نشان می‌دهد، چارچوب همکاری مردم و دولت بهترین رهیافت است که به عنوان بخشی از چارچوب برنامه‌ریزی روش گرا بکار گرفته می‌شود.

#### ناحیه مورد مطالعه

بندر عباس شهری با قدمت چهارصد ساله، با جمعیتی حدود سیصد هزار نفر در طول ساحل خلیج فارس قرار گرفته است. الگوی خطی رشد شهر مشکلاتی را جهت خدمات رسانی شهری ایجاد کرده است. مشکلات سیستم فاضلاب، سیستم جمع‌آوری آب‌های سطحی، جمع‌آوری زباله و تأمین تسهیلات شهری وجود دارد. تپه‌های شنی و بستر رودخانه‌های فصلی، بخش عمده ناحیه شمال‌غرب و غرب را می‌پوشاند. این بخش توپوگرافی مناسبی ندارد و به وسیله حاشیه‌نشین‌ها اشغال شده است. جدایی فیزیکی گروه‌های اجتماعی مختلف در شهر قابل مشاهده است.

خصوصیات اقتصادی - اجتماعی بندر عباس در سه دهه اخیر را می‌توان به صورت زیر خلاصه کرد:

- ۱- غلبه سرمایه‌گذاری‌های دولتی در بخش فعالیت‌های کلان از قبیل بندر، صنعت، دفاع و عدم ارتباط آن با شهر سبب خارج شدن عواید حاصل از فعالیت‌ها از شهر می‌شود؛
- ۲- فعالیت‌های چندبخشی یکپارچه از قبیل فعالیت‌های تجاری، دفاع، پتروشیمی، نفت و فعالیت‌های مربوط به بندر که عواید آن در شهر صرف نمی‌شود؛
- ۳- ترکیب نامتوازن و دوگانه حرفه‌ای که از دو گروه: الف) متخصص، حرفه‌ای و غیر محلی و ب) مهاجرین روستایی، محلی غیر حرفه‌ای و غیر متخصص تشکیل می‌شود. فرار مداوم منابع اقتصادی - اجتماعی از شهر وجود دارد و تمرکز مکانی فقر در شهر رخ می‌دهد. بنابراین بندر عباس به عنوان یک مکان حاشیه‌ای عملکرد دارد. با نابودی بنادر خوزستان در جنگ، بندر عباس دروازه ورودی و

1- Government- initiated Support- based Interventions.

2- Support- based interventions

خروجی مرز جنوبی بوده است. بخش اعظم جمعیت شاغل، در بخش مشاغل خدماتی سطح پایین کار می‌کنند. نبود پتانسیل‌های تولید، آب و هوا، عملکرد حاشیه‌ای شهر در اقتصاد کلان، عدم وجود متخصص کافی، سرمایه مالی و فیزیکی دلایل فقر شهری و به طور کلی استان می‌باشند. عدم توزیع متعادل در آمدها از دلایل دیگر است. شاخص عدم توزیع در آمد (۰/۳۸) بالاتر از متوسط برای ایران (۰/۳۴) است. در سال ۲۰۰۰ نرخ بیکاری (۱۹/۷۲) بالاتر از متوسط (۱۴/۲) برای کشور بود. نرخ بالای بیکاری، سطح بالای وابستگی، رشد بالای جمعیت، سطح پایین سواد، سطح پایین مشارکت زنان در کار و تمایل به اشتغال در بخش غیر رسمی، برخی از ویژگی‌های اقتصادی-اجتماعی بندر عباس می‌باشند که همگی می‌توانند دلیلی برای گسترش مسکن غیر رسمی باشند. هزینه بالای ساخت و خشکسالی که طی چند سال گذشته در نواحی روستایی حاکم گشته، دلایل دیگر برای گسترش مسکن غیر رسمی می‌باشند. نزدیک به یک سوم جمعیت در واحدهای مسکونی غیر رسمی زندگی می‌کنند و نزدیک به ۶۲ درصد از جمعیت این استان در بندر عباس زندگی می‌کنند.

### روش تحقیق

استفاده از اطلاعات موجود، پیمایش‌ها، مشاهدات و مصاحبه‌ها با مسئولین سازمان‌های ذیربط تعداد، ده محله را به عنوان فقیرترین محلات شهر معرفی کرد. پرسشنامه‌ای جهت اندازه‌گیری ویژگی‌های اقتصادی-اجتماعی و محیطی بین نمونه‌ای از سرپرستان خانوارها توزیع گردید. نمونه‌گیری تصادفی متناسب<sup>۱</sup> برای انتخاب پاسخگویان مورد استفاده قرار گرفت. پرسشنامه دوم، بینش عمیق‌تری در مورد جنبه‌های اجتماعی زندگی در این محلات فراهم آورد. مرور بر ادبیات موجود به تعیین به روزترین و مربوط‌ترین شاخص‌های اندازه‌گیری کننده فقر و شرایط اجتماعی کمک کرد. ۲۲ شاخص فقر و ۲۲ شاخص اندازه‌گیری کننده شرایط اجتماعی انتخاب و مورد تأیید بانک جهانی قرار گرفت. این شاخص‌ها برای رتبه‌بندی ده محله مورد مطالعه استفاده شد. هدف انتخاب، محروم‌ترین محله به عنوان محله آزمایشی<sup>۲</sup> و تعیین اولویت برای سرویس‌رسانی و سایر فعالیت‌های مربوط بود. سومین پرسشنامه بین مسئولین رده بالای سازمان‌های ذیربط توزیع شد که عقیده آنها در مورد مسکن غیر رسمی در بندر عباس و پیشنهادات آنها برای حل معضل مسکن غیر رسمی اخذ گردید.

1- Random Proportional Sampling

2- Pilot

در هر محله گروه‌های بحث برای دست آوردن بینش بهتر از شرایط مشکلات و اولویتهای تشکیل شد. همچنین در درمانگاه مرکزی، گروهی از نمایندگان هر محله تشکیل شد. این نمایندگان برای کمک به ساکنین هر محله آموزش‌های اولیه پزشکی را دریافت کرده و رابطی بین ساکنین هر محله با سازمان‌های خیریه و سایر سازمان‌ها و واحدهای پزشکی می‌باشند. نمایندگان، اطلاعات بسیار مفیدی را در مورد هر محله و نقطه نظرات ساکنین آن فراهم آوردند.

برای ایجاد توافق بین مسئولین سازمان‌ها در نهادهای مربوطه، گروه تحقیق به «کمیته توانمندسازی استان» پیوست. نتایج تحقیق با حضور اعضای محترم کمیته و نمایندگان بانک جهانی ارائه می‌گردید؛ هدف این عمل بدست آوردن باز خورد و ایجاد توافق عقیده و حمایت مسئولین بود.

اطلاعات جمع‌آوری شده برای رتبه‌بندی محله‌ها مورد استفاده قرار گرفتند. اولویتهای نیازها برای هر محله صورت گرفت، مشکلات تعیین گردید و برای هر محله صورت برداری شد.

تجزیه و تحلیل اطلاعات منجر به تعریف اهداف کلی، اهداف خاص و استراتژی‌ها شد. بکار گرفتن استراتژی ارتقاء مورد تأیید قرار گرفت و راه‌یافتهای مناسب برای دستیابی به این استراتژی با توجه به شرایط خرد و خاص شهر بندر عباس و شرایط کلان کشور تعیین گردید.

تماس و برگزاری جلسات با کمیته مرکزی توانمندسازی شهر، جلب نظر، حمایت و توافق را ایجاد کرد. ریاست محترم سازمان مسکن و شهرسازی اعلام کرد که این سازمان زمین آماده سازی شده را برای جابجایی ساکنین نواحی ریسک پذیر فراهم خواهد آورد.

### نتایج

اطلاعات در دو سطح مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفت: اطلاعات برای کلیه محلات و اطلاعات برای هر یک از ده محله و پرسشنامه‌ها به وسیله سرپرستان خانوارها تکمیل گردیده بود. اکثر ساکنین جوان ۳۵-۴۵ سال سن داشته و مهاجرین نواحی روستایی بوده‌اند. گسترش واحدهای مسکونی غیر رسمی نتیجه دو پدیده اصلی است: (۱) انقلاب اسلامی، زمانی که مالکیت زمین در بخش‌های حاشیه‌ای شهر به دلیل شرایط خاص انقلاب اسلامی کاسته شده بود و (۲) خشکسالی چند ساله اخیر. اکثر مهاجرین (بیش از ۴۰ درصد) از روستاهای استان هرمزگان بوده‌اند. بیکاری و نداشتن شغل مناسب دو دلیل اصلی مهاجرت و اکثراً قبل از مهاجرت، بدون زمین بوده‌اند.

هم اکنون اغلب کارکنان مستقل و شاغل در بخش خصوصی (فعالیت‌های مربوط به بندر یا در سطوح پایین مشاغل خدماتی دولتی) هستند. بیش از هفتاد درصد شاغل، ولی دستمزد پایین دارند. خانوارهای بزرگ دارای پنج تا هشت فرزند می‌باشند. شرایط فیزیکی خانه‌ها چندان بد نیست و نزدیک به ۹۹ درصد دارای برق و ۹۷ درصد پاسخگویان در مساکن خود دارای آب لوله‌کشی می‌باشند. ۴۵ درصد دارای تلفن و ۹۲ درصد دارای کولر هستند که به دلیل شرایط آب و هوایی گرم بندر عباس است. مساحت هر واحد مسکونی نسبتاً زیاد (۵۶ درصد بین ۳۰۰-۷۵ متر مربع) است. بیش از ۷۸ درصد خانه‌ها بین دو تا چهار اتاق دارد و نزدیک به ۸۵ درصد از واحدهای مسکونی تک خانواری می‌باشند. مشکلات اصلی ذکر شده عدم وجود سیستم فاضلاب، دسترسی، زهکش آبهای سطحی، روشنایی عمومی و سیستم جمع‌آوری زباله است.

در مرحله دوم، تجزیه و تحلیل به طور جداگانه برای هر محله صورت گرفت. محله دو هزار به عنوان فقیرترین محله تعیین گردید که دارای بدترین شرایط بود. اکثر مهاجرین روستایی و بدون شغل در مبدأ می‌باشند و بیش از ۹۸ درصد با خانواده خود مهاجرت کرده‌اند. نزدیک به ۹۵ درصد دارای درآمد پایین هستند و حدود ۸۵ درصد از ساکنین، بالاترین شکاف فقر را در مقایسه با خط فقر دارند. تنها ۳۵ درصد از ساکنین برای مالکیت خود دارای قرار داد رسمی می‌باشند. محله فاقد سیستم فاضلاب است و فاضلاب در کوچه‌ها جاری می‌باشد. این محله تنها محله‌ای است که ۸۵ درصد از ساکنین آن در واحدهای مسکونی سه خانواری زندگی می‌کنند.

سومین مرحله رتبه‌بندی محله‌ها با توجه به سطح فقر و شرایط اجتماعی در نظر گرفته شد. این محلات بالاترین درصد خانوارهای زیر خط فقر را دارد. استفاده از ۲۱ شاخص فقر برای اندازه‌گیری سطح فقر نشان داد که محله دو هزار فقیرترین محله و خواجه عطا ثروتمندترین در بین ده محله می‌باشد (جدول شماره ۱). اندازه‌گیری شرایط اجتماعی با بکارگیری ۲۲ شاخص، نتایج مشابهی را نشان داد. فقیرترین محله بدترین شرایط اجتماعی را داشت. فعالیت‌های غیر قانونی مربوط به بندر، عدم امنیت رفت و آمد در شب، مبادله مواد مخدر، رفتار خشونت آمیز نسبت به زنان، خودکشی و خودسوزی از جمله مشکلات ذکر شده بودند (جدول شماره ۲).

جدول ۱- فقیرترین و مرفه‌ترین محله ده محله مورد نظر اندازه گیری شده با ۲۲ شاخص فقر

توضیح	مرفه‌ترین (خواجه عطا) %	فقیرترین (دو هزار) %	شاخص‌های فقر
	۷۳/۶	۸۸/۶	۱ ۴۰۰/۰۰۰ ریال زیر خط فقر
	۹	۱۷/۸	۲ درصد زنان سرپرست خانوار
	۸۰	۶۱	۳ درصد شاغل
شاخص ثبات شغلی	۳۸/۵	۲۹	۴ طول مدت استخدام (۲۰-۳۰) سال
	۸۹/۵	۱۰۰	۵ مالکیت مسکن (قانونی یا غیر قانونی)
همبستگی مثبت بین شغل مستقل و در آمد بالاتر	۳۴	۲۵/۸	۶ نوع شغل (مستقل)
ثبات در آمد	۵۸	۲۳	۷ نوع حقوق (دائم)
شغل‌های دولتی و پرداخت حقوق کمتر	۳۳	۴۱/۵	۸ نوع شغل (دولتی)
	۴۰	۳۵/۵	۹ نوع مالکیت (اشغالی)
	۹۸	۹۷	۱۰ تسهیلات عمومی
	۱۰۰	۱۰۰	الف: آب
	۵۹	۳۶/۶	ب: الکتریسیته
	۳۳	۳۴/۷	ج: تلفن
	۲۷	۴۰	۱۱ نوع قرار داد مالکیت (قرارداد رسمی)
	۲۷	۴۰	۱۲ دلیل اصلی برای مهاجرت (نداشتن شغل)
	۲۷	۴۰	۱۳ دلیل اصلی برای مهاجرت (نداشتن شغل)
	۹۶	۳	تعداد خانوارها در یک واحد مسکونی
	۳	۸۳	تک خانواری
	۱	۹۲	سه خانواری
	۶۰/۸	۱	۱۴ عدم وجود سیستم فاضلاب در خانه‌ها
	۱۰۰	۹۷	۱۵ مصالح مورد استفاده (آجر و آهن)
	۳۳/۸	۵/۳	۱۶ درصد واحدهای مسکونی تک خانواری در هر قطعه زمین
	۳۶	۰	۱۷ ارجاع به پلیس در زمان اختلاف
	اکثرأ (۲۰-۳۰) سال	اکثرأ (۲۰-۳۰) سال	۱۸ منابع قرض گرفتن (بانک)
	۸۵	۹۳	۱۹ طول مدت اقامت در محله
			۲۰ متوسط اندازه خانوار (>۳)
	۹۹	۹۵	کالاهاى خانگى
	۱۰۰	۹۲	< یخچال
	۹۰	۷۲	< کولر
	۹۰	۶۹	< گاز
	۹۱	۳۸	< تلویزیون
	۱۳	۵	< رادیو
	۲۵	۱	< ماشین
			< موتورسیکلت



جدول ۲- تجزیه و تحلیل اجتماعی محلات، بهترین و بدترین شرایط

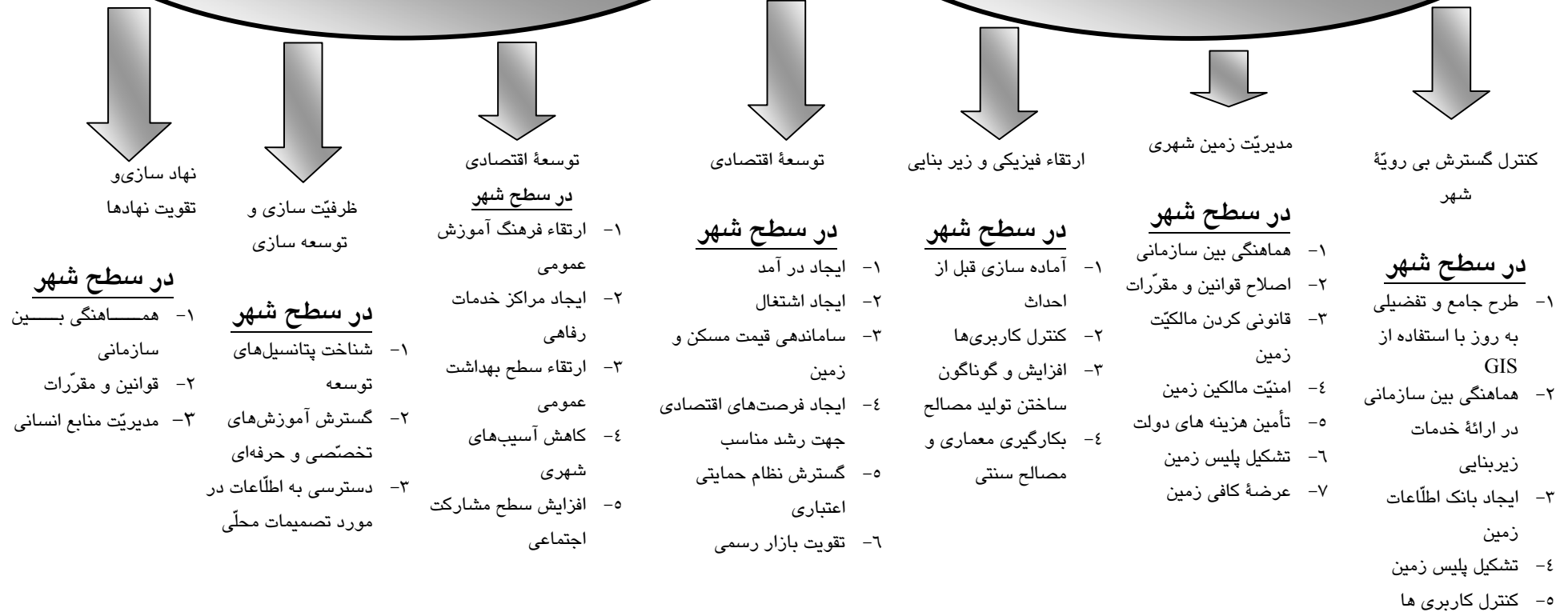
	دو هزار %	خواجه عطا %
۱ رضایت زندگی در محله	۵۲	۸۳
۲ تمایل ساخت و ساز شبانه	۵۸	۳۵
۳ رضایت با امنیت عمومی	۳۰	۸۳
۴ امنیت رفت و آمد شبانه	۲۵	۶۰
۵ تمایل به پیروی از قوانین و مقررات	۲۸	۸۰
۶ اعتراف به وجود طلاق و جدایی زیاد	۸۴	۷۹
۷ مزاحمت های خیابانی	۷۰	۶۵
۸ اعتراف به رایج بودن دزدی	۶۸	۴۴
۹ اعتراف به رایج بودن قاچاق مواد مخدر	۶۵	۴۳
۱۰ اعتراف به وجود اختلاف و دعوا در محله	۷۰	۱۸
۱۱ اعتراف به وجود رفتار خشن بر علیه زنان	۷۲	۲۹
۱۲ تمایل به همکاری با مسئولین دولتی	۱۵	۵۵
۱۳ اعتماد به سازمان بهزیستی	۴۳	۷۲
۱۴ اعتماد به سازمان آب و برق	۴۵	۸۵
۱۵ اعتماد به شهرداری	۹	۶۵
۱۶ تمایل به همکاری با همسایگان برای حل مشکلات محله	۱۵	۵۷
۱۷ مشارکت عمومی	۱۸	۵۲
۱۸ تمایل به همکاری در فعالیت های خودیاری	۲۲	۶۵
۱۹ تعصب مثبت نسبت به محله	۴۵	۸۸
۲۰ مشارکت در فعالیت های اجتماعی	۴۴	۵۵
۲۱ همکاری با انجمن ها	۱۴	۸۵

مصاحبه با مسئولین شهرداری، سازمان آب، برق و مسکن این حقیقت را ثابت کرد که هیچ گونه هماهنگی بین سازمانی صورت نمی گیرد. پرسنل شهرداری شکایت داشتند که ساکنین زمین های اشغالی قبل از دریافت اجازه از شهرداری و سازمان مسکن و شهرسازی آب برای زمین ها دریافت می کنند. عدم هماهنگی، عدم وجود توافق نظر، مغایرت مقررات و قوانین در بین سازمان های ذیربط از دیگر مشکلات بوده است. زمین، قبل از آماده سازی برای ساخت اشغال می گردد. واحدهای مسکونی بدون هیچ گونه طرحی برای ایجاد دسترسی ساخته می شوند. عدم وجود شبکه های دسترسی مشکلات دیگری از قبیل عدم

اهداف کلی و اهداف خاص و استراتژی های کاهش فقر و توانمند سازی اسکان های غیر رسمی شهری

توسعه جامع و یکپارچه  
(Integrative Urban Development Strategies)

پیشگیری فعال  
(Active Preention)



**اهداف کلی و اهداف خاص و استراتژی های کاهش فقر و توانمند سازی اسکان های غیر رسمی شهری**

**هدف: ارتقاء وضعیت زندگی و کاهش فقر**

**توسعه جامع و یکپارچه  
(Integrative Urban Development Strategies)**

ارتقاء فیزیکی و زیر بنایی  
در سطح محلات

۶- ارتقاء وضعیت کالبدی شامل:

- فاضلاب
- جمع آوری زباله
- آسفالت و شن ریزی
- سیستم روشنایی عمومی
- جمع آوری آب های سطحی
- تجهیز مراکز آموزشی و ورزشی
- جابجایی ساکنین مناطق با ریسک بالا
- افزایش دسترسی
- طراحی فیزیکی محلات
- ۷- ترویج اقدامات ارتقاء فیزیکی واحدهای مسکونی از طریق فعالیت های خودیاری
- ۸- بکارگیری مکانیزم های کاهش فساد

اداری

توسعه اقتصادی  
در سطح محلات

- ۷- از بین بردن فقر عمومی شامل:
- افزایش سطح در آمد و اشتغال
  - افزایش دسترسی به فرصت های شغلی
  - افزایش مهارت های حرفه ای
  - ارتقاء مشارکت زنان
  - دادن وام مسکن و اشتغال با بهره کمتر

توسعه اجتماعی  
در سطح محلات

- ۶- برقراری امنیت
- ۷- کنترل قاچاق
- ۸- ارتقاء سطح فرهنگی - اجتماعی شامل:
- آموزش عمومی زنان و جوانان
  - تشویق جوانان به ادامه تحصیل
  - تسهیل روابط اجتماعی در سطوح مختلف
  - ۹- برنامه ریزی اوقات فراغت جوانان
  - ۱۰- ایجاد مراکز تجمع محله
  - ۱۱- استفاده از نیروی بسیج محلی

ظرفیت سازی و  
توانمندسازی  
در سطح محلات

- ۴- قانونمند ساختن مالکیت زمین
- ۵- آموزش های حرفه ای و فرهنگی
- ۶- توسعه نظم مشارکت مردمی
- ۷- آموزش های پیشگیری
- ۸- دسترسی به خدمات

نهاد سازی و تقویت  
نهاها  
در سطح محلات

- ۴- ایجاد نهادهای محله ای، تخصصی و غیر تخصصی
- ۵- مرتبط ساختن نهادهای محلی با سازمان های رسمی

امکان ورود خدمات اورژانس به محله، عدم امکان فراهم کردن سیستم جمع‌آوری زباله، سیستم فاضلاب، روشنایی عمومی، زهکشی آب‌های سطحی را بوجود می‌آورد. بسیاری از مشکلات اجتماعی محله نیز به دلیل عدم وجود سیستم دسترسی ایجاد می‌شود. بنابراین سهولت بخشی جهت دسترسی اولویت اصلی شناخته شد.

نتایج مطالعه برای تعریف دو استراتژی اصلی مورد استفاده قرار گرفت و ابعاد و راه‌یافت‌های دستیابی به آنها در دو سطح تعیین گردید (سطح شهر و سطح ده محله مورد مطالعه) (نمودارهای شماره ۲۱).

این توافق بدست آمد که مشکلات محلات و فقر شهری تنها در بکارگیری استراتژی توسعه یکپارچه شهری قابل حل است. ده محله فقیر، بخشی از سیستم شهر می‌باشند. نکته دوم این است که بسیاری از مشکلات بسیار ریشه‌ای و مربوط به مقررات و قوانین و سیاست‌ها در سطح کلان است که تنها در صورت بوجود آوردن اصلاحاتی در سطح کلان قابل حل می‌باشد.

#### خلاصه و نتیجه‌گیری

آنچه در بندرعباس اتفاق افتاده، نتیجه دو حمله اصلی جمعیت به دلیل: ۱) انقلاب اسلامی و نبود کنترل در مقطع وقوع و ۲) خشکسالی شدید طی چند سال گذشته است. بیکاری و فقر در نواحی روستایی دو دلیل اصلی برای مهاجرت روستائیان به بندرعباس بوده است. نزدیک به یک سوم از واحدهای مسکونی، غیر رسمی هستند. گسترش وسیع، شرایط سیاسی، محدودیت بودجه و کیفیت واحدهای مسکونی منجر به انتخاب استراتژی ارتقاء وضعیت موجود به عنوان مناسب‌ترین استراتژی شد. با توجه به هدف اصلی بانک جهانی که از بین بردن فقر شهری تعریف شد؛ راه‌یافت‌ها برای دستیابی به آن تعیین گردید. یک نتیجه تحقیق تهیه یک چارچوب برنامه‌ریزی بلندمدت و کوتاه‌مدت در سطح (شهر و محلات مورد مطالعه) بود. راه‌یافت برنامه‌ریزی روش‌گرا به عنوان پایه و اساس برنامه‌ریزی بکار گرفته شد. چارچوب برنامه‌ریزی بر اساس دو هدف کلی می‌باشد. آنچه بانک جهانی آن را برنامه‌ریزی پروژه‌ای هدف‌گرا<sup>۱</sup> می‌نامد: ۱) استراتژی توسعه شهری یکپارچه و ۲) پیشگیری فعال. چارچوب مشارکت «مردم- دولت»<sup>۲</sup> انتخاب و اعمال شد. جامعه، مشکلات و اولویت‌ها را برای نیازها تعیین کرد. دولت و بانک

1- Goal- Oriented Project Planning= GOPP

2- Community Government Partnership

جهانی نقش هدایت، برنامه‌ریزی و اجراء را به عهده دارند. استفاده از سیستم اطلاعات جغرافیایی<sup>۱</sup> برای تهیه نقشه به روز شهر، تشکیل بانک اطلاعاتی مالکیت زمین، هماهنگی بین سازمانی، اصلاح قوانین و مقررات مغایر با اعمال حیاتی و پایه ای برای ایجاد توسعه پایدار می‌باشند. شبکه شهری باید قادر به حمایت از برنامه ارتقاء باشد. یکپارچگی شهر غیر رسمی در قالب شهر رسمی یکی از اصول می‌باشد (یوان.سی.اچ.اس. ۱۹۹۶). برخی از ره‌یافت‌های ذکر شده نیاز به اصلاحات کلان دارد.

در سطح خرد محلات، دسترسی، بهبود وضعیت خیابان‌ها، پیاده‌روها، سیستم فاضلاب و زهکش، سیستم جمع‌آوری زباله، روشنایی عمومی، امکانات مدارس به عنوان اولویت‌ها تعیین شدند. عدم وجود امکانات زیر بنایی با کیفیت و امنیت هر دو عامل، شاخص‌ها و دلایل فقر و پایه لازم برای توسعه شهری می‌باشند.

شواهد زیادی وجود دارد که سیاست‌های فعالی برای تأمین و توزیع عناصر اساسی ساخت و ساز (زمین، مصالح، امکانات زیربنایی) نقش حیاتی دارد (یوان. ۱۹۷۶، ص ۶۱) تنظیم مالکیت زمین، پلیس مالکیت زمین، اصلاح قوانین متضاد، اعمال اساسی مورد نیاز می‌باشند.

ابعاد مختلف توسعه شهری و ره‌یافت‌ها جهت دستیابی به آنها تعریف شدند. همان‌گونه که جان ابوت توصیه می‌کند، باید همه عناصر تزلزل پذیری در فرآیند ارتقاء وضعیت موجود یکپارچه شوند. همچنین چارچوب برنامه‌ریزی چنان که موسر (۱۹۹۵) توصیه می‌کند، باید براساس «ره‌یافت تقاضا گرا»<sup>۲</sup> و سیاست‌های بین بخشی باشد. نظر جان ابوت نسبت به این که نیازهای مردم تا حد زیادی به ویژگی‌های یک مکان خاص بستگی دارد، در این تحقیق تجربه شد. نواحی مختلف ممکن است نیازها و اولویت‌های خاص داشته باشند و بنابراین هیچ نسخه از قبل نوشته شده‌ای قابل تجویز نیست و ممکن است نیاز به ره‌یافت‌های مختلف وجود داشته باشد.

1- GIS

2- Demand Oriented Approach

منابع و مأخذ:

- 1- Abbott , John.,2002.A Method-based Planning Framework for Informal Settlement Upgrading. Habitat International 26,317-333.
- 2- Abrams,C.,1964.Man's Struggle for shelter in an Urbanizing World.MIT Press , Cambridge , MA.
- 3- Colquhoun , A., 1989. Twentieth Century Concepts of Irregular Settlements: Current Questions in Asia and Latin America. AITEC.Paris.
- 4- Doebele , W.A., 1983.Concepts of Urban Land Tenure. In : 5- Dunkerley , HB. (Ed). Urban Land Policy : Issues and Opportunities , PP:63-107. Oxford University Press , New York.
- 6- Gilbert , A., 1990. The Costs and Benefits of Illegality and Irregularity in the supply of Land. In: Baross , P and Van Der Linden , J. (Eds). Transformation of Land Supply systems in Third World Cities , Avebury , Brookfield.
- 8 - Hmdi , N , and Goethert , R., 1996 . Action Planning for Cities , a Guide to Community Practice. Chichester and New York : Wiley.
- 9- Huchzermeyer , M.1999. The Exploration of Appropriate Informal Settlement Intervention in South Africa: Contributions From a Comparison With Brazil , Ph.D.Thesis , University of Cape Town , South Africa , Unpublished.
- 10- Le Corbusier , 1929 . The City of Tomorrow and Its Planning . Rodker , J,London , Translated by Etchells,F.
- 11 - Moser, 1995. Urban Social Policy and Poverty Reduction . Environment and Urbanization 7(1),159-171
- 12- Mukhija , Vinit.2001. Upgrading Housing Settlements in Developing Countries. Cities. 18(4) , 213-222.
- 13- Murphy , Dennis , . 1993. The Urban Poor: Land and Housing . Bangkok: Asian Coalition Housing Rights.
- 14- N'Dow , Wally , 1996. Introduction . In UNCHS (United Nations Center for Human Settlements) (ed).
- 15- An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements , Oxford : Oxford University Press.
- 16- Razzas , OM.,1993. Examining Property Rights and Investment in Informal Settlements : The Case of Jordan. Land Economics . 69(4),341-355.

- 17- Strassman , WP., 1984. The Timing of Urban Infrastructure and Housing Improvements by Owner Occupants . World Development 12(7) , 743-753
- 18- Turner , JFC.,1967. Barriers and channels for Housing Development in Modernizing Countries. Journal of the American Institute of Planners 33(3) , 167-181.
- 19- Turner , JFC and Fitcher , R., 1972 Freedom to Build: Dweller Control of the Housing Process. The Macmillan Company . New York.
- 20- Turner , JFC , 1977. Housing by People : Toward Autonomy in Building Environments . Pantheon Books , New York.
- 21- UN (United Nations) (Ed)., 1976. Report of Habitat:  
United Nations Conference On Human Settlements , Preamble , Section D. New York , United Nations.
- 22- UNCHS (Habitat).1996. Urban Poverty- The Recife Declaration. Habitat II, Recife International Meeting on Urban Poverty , Recife , Brazil , 17-21 March.
- 23- Ward , p.1982. Self-help Housing-A Critique: Mansell Publishing , London
- 24- World Bank- 1991. Urban Policy and Economic Development : An Agenda for the 1990s Washington , World Bank.
- 25- World Bank , 1991-2001 , What is Urban Upgrading , World Bank Group.
- 26-World Bank . 2000. World Bank Development Report 2000, World Bank , Washington-

***Method- Oriented Plonning Framework- Upyrading  
Informat Settlements: Bandar Abbas Cas study***

***Dr. Farank Seifoddini***

*Assistant Prof., Dept of Geography, University of Tehran*

***Abstract***

*Informal Settlements are shelters for high percentage of population in Cities of developing countries. It is estimated that between 30 and 70 pereent live in illegal or irregular settlements. Different approaches have been used by differet countries at different stages. Settlement upgrading has been Known as one of the most recent and most appropriate strategies. The question consideed is what are the most effective ways to achieve this.*

*This paper presents the result of a feasibility study of a citywide upgrading and community enabling program. It was funded by World Bank in year 2002, for a port city in Iran, called Bandar Abass where the problem of informal housing exist severly.*

*The result of this research confirmed John Abbot's opinion (2002) that there is a need for method-based approach where upgrading strateay is adapted and approaches to achieve this strategy anr different for different conditions.*

*This research used a method-based approach to evaluate the feasibltiy of using the upgrading strategy. Also,a planning framework was designed as a basis for this strategy. The planning framework presents all approaches in all dimensions (physical , Socio-economic and environment al health), choosing chosing two major strategies ; (1) In tegrated urban Development and (2) Active prevention of Informal Housing sprawl.The major goal as world Bank emphasises was planning to reduce urban poverty.*

***Keywords :****(1) Method,Based Planning (2) Urban Poverty (3) Informal Settlements*