



نگاهی گذرا به معیار اثر گذاری مطلوب اقدامات بر کیفیت زندگی مردم، در تجربه همکاری مشترک با بانک جهانی

گفت‌وگو با مهرداد جواهری پور*

حاشیه‌نشینی در ایران» که در مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران انجام شد در کانون توجه قرار گرفت. این مطالعات که با تأکید بر محلات اکبرآباد و سلطان‌آباد تهران انجام شد، چندین نتیجه عمده داشت.

اولین نکته آن بود که تصویری که در مورد اسکان غیررسمی وجود داشت به کلی دگرگون شد. یعنی در این زمان پی برده شد که ساکنان این مناطق گروه‌های کم‌درآمدی هستند که الزاماً مهاجر نیستند، بلکه سرریز اجتماعی و اقتصادی شهر تهران هستند که در دهه‌های ۵۰ و ۶۰ به دلیل افزایش قیمت زمین و خدمات در تهران، به دنبال مکانی متناسب با منابع مالی خود، از تهران خارج شده‌اند. همه فکر می‌کردند این افراد مهاجرانی هستند که قصد بازگشت به مبدأ خود را دارند. در حالی که اگر واقعاً می‌خواستند به مبدأ خود بازگردند، باید به تهران بازمی‌گشتند. درست است که به مرور مهاجران خارج استانی نیز به این مناطق وارد شدند، ولی بسیاری از این افراد متولد شهر تهران و اصالتاً متعلق به همین جا بودند. افراد در طی زمان برای مکانی که در آن حضور دارند منزلت مکانی خاصی قائل می‌شوند. مثلاً افرادی که در حال حاضر

ارزیابی شما از فعالیت‌هایی که ذیل برنامه همکاری با بانک جهانی در زمینه ارتقای کیفیت زندگی شهروندان در سکونت‌گاه‌های غیررسمی انجام شده چیست؟ میزان تأثیر گذاری این برنامه و اقدامات بر ابعاد مختلف زندگی مردم چقدر بوده است؟

ترجیح می‌دهم با مروری اجمالی بر پیشینه موضوع سکونت‌گاه‌های غیررسمی در کشور، ابتدا گذری بر مطالعات در این حوزه داشته باشم و پس از آن به برنامه‌ها و تجربه همکاری مشترک با بانک جهانی بپردازم. شاید بتوان گفت بحث اسکان غیررسمی با مطالعات پراکنده‌ای در دهه‌های ۴۰ و ۵۰ نظیر مطالعه مؤسسه تحقیقات و مطالعات اجتماعی در مورد آلونک‌نشین‌های شهر تهران آغاز شد. در دهه ۶۰ نیز دکتر پیران در زمینه مباحث نظری توسعه شهری و شهرنشینی شتابان در ایران چندین مقاله پیوسته در مجله اطلاعات سیاسی اقتصادی به چاپ رساند. پس از این دو مرحله، موضوع اسکان غیررسمی، به نظر من، در سال ۷۳ با طرحی با عنوان «علل و پیامدهای

در اسلامشهر ساکن‌اند خودشان را مهاجر نمی‌دانند و معتقدند که اصالتاً متعلق به اسلامشهر هستند، و نمی‌توان گفت ادعای آنها غلط است.

نکته مهم دیگر عیان شدن کاستی‌های نهادهای مدیریتی در نظام برنامه‌ریزی بخش‌های اقتصادی - اجتماعی شهر بود. تفکیک زمین در طرح‌های شهری بین ۱۵۰ تا ۲۰۰ متر مربع بود. این عامل باعث می‌شد افراد کم‌درآمد خود به خود از دستیابی به زمین محروم و وارد بازار اسکان غیررسمی شوند. در این طرح بیان شد که اسکان غیررسمی یک بازار است که به جای تخریب، باید سازمان‌دهی شود زیرا سرمایه اقتصادی افرادی در چنین مناطقی وجود دارد. یعنی باید این مناطق را به مرور بازسازی کنیم و کیفیت سکونت در آنها را افزایش دهیم، و منظور همان بهسازی تدریجی در مقیاس کل شهر برحسب اولویت مداخله است. پس اساساً مهر اولیه عبارت اسکان غیررسمی در سال ۷۳ زده می‌شود. درست است که پیش از آن نیز با پدیده حاشیه‌نشینی مواجه بودیم ولی در ادامه طرح‌های مطالعاتی به این نتیجه رسیدند که دیگر از واژه حاشیه‌نشینی استفاده نشود و به جای آن از بازار غیررسمی زمین و مسکن صحبت شود که می‌تواند تأمین‌کننده بخشی از نیازهای گروه‌های کم‌درآمد باشد، ضمن این‌که این مناطق لزوماً در فقر مطلق قرار ندارند. در اصل، تأکید هسته علمی در آن زمان بر کاستی‌های نظام برنامه‌ریزی بود و گفته می‌شد که ما مشکل برنامه داریم. البته بعد از مدتی آقای اطهری نظر دقیق‌تری را مطرح کردند که که نهاد و نهادسازی مقدم بر تدوین برنامه است. در ادامه درباره این عبارت بیشتر صحبت خواهیم کرد.

پس از این طرح، طرح مجموعه شهری در سال ۷۵ تدوین شد که از منظری دیگر به موضوع سکونت‌گاه‌های غیررسمی می‌نگریست. در این طرح بیان می‌شود که مشکل ما این است که نظارت نداریم و بین روستا و شهر فضایی باقی می‌ماند که بازار غیررسمی می‌تواند در آن شکل بگیرد. اما در این طرح به یک مشکل اساسی برخوردیم که چیزی

به اسم مجموعه شهری در قوانین کشورمان نداشتیم. همچنین کلانشهر نیز به مفهومی که باید باشد نداشتیم که بخواهیم آستانه جمعیتی برای آن تعیین کنیم. مسئله دیگر نبود مبنای قانونی پشتیبان و بی‌ارتباط بودن مداخلات موردی در سکونت‌گاه‌ها با طرح‌های توسعه شهری بود. یعنی در طرح‌های توسعه شهری و طرح‌های جامع و تفصیلی، چیزی به اسم اسکان غیررسمی به رسمیت شناخته نشده بود. سپس این موضوع مطرح شد که برای در نظر گرفتن اسکان غیررسمی، کمبود قانون داریم زیرا در شرح خدمات مشاوران نیز مسئله اسکان غیررسمی وجود ندارد. بدین ترتیب شرکت عمران و بهسازی بار دیگر شروع به مطالعه کرد که فکر می‌کنم از مرز ۱۰۰ شهر گذشته است. برآوردی که به دست آمده این است که در مجموع در سطح کشور، جمعیتی معادل ۱۱ میلیون نفر در سکونت‌گاه‌های غیررسمی ساکن هستند. نکته حائز اهمیتی که در این بخش باید متذکر شوم آن است که به نظر من باید این گونه مطالعات را در همین نقطه متوقف و مشخص کنند که چه کمبودهایی به لحاظ قانونی وجود دارد و به چه نهادی برای پیشبرد هرچه بهتر پروژه‌ها نیاز داریم. یعنی به نظر می‌رسد که به نوعی اشباع نظری رسیده‌ایم، ولی با کمبود اراده سیاسی مواجه هستیم.

به طور کلی می‌توان گفت که ما تا اواخر دهه ۷۰ تا حدود زیادی با صورت مسئله آشنا شدیم و آن را درک کردیم، اما ابزار قانونی مواجهه با موضوع را نداشتیم و باز هم با کتمان مسئله روبه‌رو بودیم. در واقع، بخش دولتی نمی‌پذیرفت که این افراد در فقر هستند و چیزی با عنوان فقر شهری و سرریز جمعیت در این مناطق وجود دارد و اسکان غیررسمی در اصل با شهری شدن فقر و کاهش درآمد سرانه کشور ارتباط پیدا می‌کند. شاید بتوان گفت که نخستین بار در جریان تجربه همکاری مشترک با بانک جهانی بود که کارفرمایان دولتی این موضوع را پذیرفتند. دلیل آن هم این بود که بانک پیش‌شرطی را برای دادن وام در نظر گرفته بود که دربردارنده یک سند با امضای

بالاترین مقام اجرایی کشور یعنی رئیس جمهور بود که به آن سند ملی توانمندسازی می‌گفتند. علت وجودی این سند آن بود که دولت در درجه اول نشان بدهد با مفهوم اسکان غیررسمی آشنا است و در درجه دوم تمایل و اراده سیاسی خود را برای مداخله در این زمینه اعلام کند. همان طور که می‌دانید، در اول اسناد هیئات ۳ نیز به این موضوع اشاره شده است که باید قبول کنیم چنین مشکلاتی وجود دارد که می‌خواهیم آن‌ها را حل و برطرف کنیم. موضوع قابل تأمل در این باره این است که سند ملی به این دلیل تدوین شد که پاسخ‌گوی بانک باشد نه آن که سیاست داخلی وزارتخانه به حساب بیاید. این سند در حوزه سیاست‌گذاری نبود، بلکه آن را تدوین کردیم که بانک به ما وام بدهد. پس شاید بتوان علت اثرگذاری کم آن را در شکل نگرفتن یک شبکه همکاری بین بخشی جست‌وجو کرد. همان گونه که بانک جهانی نیز در سایت خود بیان کرده، تجربه ایران توانست پروژه موفق باشد و به اهداف خود برسد. مشکل هم این بود که به رغم آن که چیزی به اسم سند ملی توانمندسازی در سطح کشور تهیه شد و ستاد ملی توانمندسازی و دبیرخانه آن در شرکت عمران و بهسازی شهری شکل گرفت، التزام عملی به همکاری میان سازمان‌ها (بین بخشی) به خوبی اجرایی نشد. شاید بد نباشد فرایند این تجربه همکاری با بانک جهانی را هم مرور کنم تا ابعاد موضوع با ذکر مصادیق روشن‌تر شود. بانک جهانی مبلغ ۸۰ میلیون دلار به منظور ارتقای کیفیت زندگی در اسکان غیررسمی پیشنهاد کرد و قرار بود دولت ایران هم ۲۰ میلیون دلار دیگر را تأمین کند تا کل این ۱۰۰ میلیون دلار صرف پرداختن به مسائل حوزه اسکان غیررسمی شود. فعالیت مطالعاتی در سه شهر زاهدان، کرمانشاه و بندرعباس و پس از آن‌ها در دو شهر سنجند و تبریز آغاز شد و پروژه‌هایی در این شهرها تعریف شدند. قرار بود که بعد از انجام مطالعات امکان‌سنجی و تعریف پروژه‌ها، این وام برای پروژه‌های مذکور هزینه شود و برای دریافت مرحله دوم وام، یک ارزیابی اجتماعی

صورت بگیرد که آیا پروژه‌های انتخابی توانسته‌اند نیازهای محلی را رفع و به ارتقای کیفیت زندگی در سکونت‌گاه‌ها کمک کنند یا نه. اگر پاسخ مردم مثبت بود، بخش دوم وام به پروژه‌ها تعلق می‌گرفت. به عبارت دیگر، این وام مشروط بود و همه پول یکجا در اختیار دولت ایران قرار نمی‌گرفت. فرض بر این بود که قبل از تعیین ضرورت مداخله، سنجه‌هایی مرتبط با پروژه‌های اجرایی تعیین بشود. اگر مثلاً پروژه درمانگاه بود، ارتقای کیفیت بهداشت در کانون توجه قرار می‌گرفت یا اگر مدرسه‌ای احداث شده بود، کیفیت تحصیل بررسی می‌شد. برای بانک تفاوتی نداشت که ما مدرسه می‌سازیم یا درمانگاه یا پارک، و اگر مطالعات ارزیابی اجتماعی نشان می‌داد که پروژه موفق بوده است، مابقی وام به ما تعلق می‌گرفت. اما ما در همان مرحله اول ماندیم.

بندرعباس مصداق بارز سخن من است. در برخی طرح‌های بهسازی، مکان‌یابی و اجرای طرح پیگیری می‌شد ولی در ارزیابی اجتماعی مشخص می‌شد که مکان انتخاب شده برای پروژه در بیرون محله قرار دارد و اساساً محدوده اثر آن خارج از محدوده مطالعاتی است. بانک حاضر به پرداخت پول برای خرید زمین نبود. در نتیجه، مکان پروژه با توجه به امکانات انتخاب می‌شد که در برخی موارد خارج از حوزه محدوده مطالعاتی بود. این موضوع در ارزیابی اجتماعی شهر بندرعباس با مستندات لازم از جمله مکان پیمایش و اجرای طرح‌های بهسازی کاملاً عیان شده بود. در نهایت، دولت ایران نصف بیشتر مبلغ وام یعنی حدود ۴۷ میلیون دلار را هزینه کرد که عمدتاً به ساخت و ساز مدرسه و درمانگاه و آسفالت کردن خیابان‌ها (بسته به شهر و محله) اختصاص داده شد. ما در بندرعباس با پول بانک جهانی قسمتی از معابر را آسفالت می‌کردیم و مردم تنها نظاره‌گر ماجرا بودند و حتی یک کارگر از محله جذب این کار نشد. زمانی هم که پروژه آماده افتتاح شد، وزیر مسکن وقت به آنجا آمد و روبان آن را قیچی کرد. طرح‌ها کاملاً به روش پیمانکاری و بدون اطلاع‌رسانی اجرا می‌شد. در گزارش ارزیابی اجتماعی

شهر بندرعباس به این موارد به طور مشخص اشاره شده است که نشان از فقدان نهاد اجتماعی لازم برای بسیج توان اجتماع محلی دارد. تقریباً کل منابع و حتی نیروی انسانی مورد نیاز از جاهای دیگری خارج از محدوده مورد نظر تأمین شده بود. اگر بخواهیم در مورد بهتر شدن کیفیت سکونت صحبت کنیم، باید بگوییم که با آسفالت شدن برخی خیابان‌های محدوده مطالعاتی، بخشی از این هدف تأمین شده است. ولی از آنجایی که مردم هیچ نقشی در اجرای پروژه نداشته‌اند، احساس مسئولیتی هم در قبال آن ندارند و تلاشی در جهت حفظ و نگه‌داری آسفالت نمی‌کنند. اگر در روند اجرای پروژه‌ها از مردم کمک بگیریم، احساس تعلق در آنان ایجاد می‌شود و مطمئناً تلاش بیشتری در جهت حفاظت از آن‌ها خواهند کرد.

مشکل اساسی ما در اجرای پروژه‌ها کمبود زمین بود. ما با پول بانک خریداری زمین نداشتیم. یعنی اگر قرار بود مدرسه‌ای ساخته بشود، زمین آن باید از طریق دستگاه‌های دیگر در اختیار طرح قرار می‌گرفت که کم‌کاری و ناهماهنگی بسیاری در این زمینه وجود داشت. در نهایت در سال ۸۷-۸۸ ارتباط ما با بانک جهانی قطع شد. این قطع ارتباط دوطرفه بود. از طرفی فشار سازمان برنامه و بودجه بود که می‌گفت وام بانک جهانی را هزینه نمی‌کنیم و در عین حال باید بهره آن را بازپرداخت کنیم، البته بهره آن پول ۳/۵ درصد بود که بهره نازلی محسوب می‌شد. از طرف دیگر کشور به دلایل سیاسی وارد تحریم‌ها شد. این دلایل باعث شد که ارتباط میان ما و بانک جهانی به مرور قطع شود. مشکل از تأمین منابع مالی شروع شد. بخشی از هزینه‌ها را دستگاه دولتی تأمین می‌کرد و بخش دیگر از طریق پروژه‌های پیمانکاری تأمین می‌شد و دستگاه مسئول (مثلاً آموزش و پرورش) باید مدیریت چیزی را که ساخته می‌شد قبول می‌کرد. در یکی از شهرها که فکر می‌کنم کرمانشاه بود، مدرسه‌ای ساخته شد اما آموزش و پرورش اعلام کرد که پرسنل مورد نیاز آن را ندارد و بدین ترتیب مدرسه آغاز به فعالیت نکرد. آن‌ها می‌گفتند ما بودجه خود

را سال به سال تعیین می‌کنیم و بودجه سالیانه خود را بسته‌ایم و برای این مدرسه در حال ساخت تخمین بودجه انجام نداده‌ایم و برای پرسنل آن بودجه نداریم، و ممکن است سال‌های آینده نیز اولویت‌های دیگری داشته باشیم. یعنی مسئله اصلی این بود که چه دستگاهی باید متولی این پروژه‌ها باشد و دستگاه‌هایی که مشاور برای آن‌ها برنامه‌ریزی کرده بود عموماً زیر بار مسئولیت نمی‌رفتند. مشکلی که شرکت عمران و بهسازی داشت این بود که برنامه را در ستاد شهرستانی و استانی تصویب می‌کرد ولی نهادی نبود که آن را پیگیری و اجرا کند.

چنین مشکلاتی در آن زمان دیگر ارتباطی با بانک نداشت. درست است که یک مجموعه پروژه تعریف شد، ولی در واقع نهادی نداشتیم که هماهنگی اجرای پروژه‌ها را مدیریت کند و جایگاه قانونی هم داشته باشد. کار مشاور این بود که طرح را ارائه کند و بعد از این مرحله، از حوزه اجرایی خارج شود و ادامه کار به دستگاه بهره‌بردار واگذار گردد. این دستگاه هم بسته به شرایط یا آمادگی اجرای پروژه را داشت یا نه، که در اغلب موارد نداشت. گاهی یک سال و نیم تا دو سال طول می‌کشید تا طرحی تدوین می‌شد که فهرست بلندبالایی از مداخلات را هم در خود جای می‌داد اما نحوه تأمین مالی آن مشخص نشده بود. در واقع، این مشکل ناشی از فقدان نهادهای نظارت و پایش پروژه‌ها بود که بتوانند پروژه‌ها را اجرایی و همکاری سایر دستگاه‌ها را جذب کنند. بعد از این مرحله، شرکت عمران و بهسازی تجدید نظری در شرح خدمات بانک که فقط در چارچوب راهبرد توسعه شهری (CDS) بود انجام داد. قرار نبود فقط یک مداخله صورت بگیرد، بلکه هدف مداخله در مقیاس شهر (شهرداری) بود. پروژه‌های اولیه پروژه‌هایی بودند که به نظر می‌رسید در اولویت قرار دارند، اما پروژه‌های دیگر نیز باید اجرا می‌شدند. به همین دلیل بانک اعلام کرد که این وام را هزینه می‌کند اما مشکل ما با این مبلغ ۸۰ میلیون دلار حل نخواهد شد و باید مکانیزمی برای تأمین مالی پروژه‌ها پیدا کنیم.

این طرح مطالعاتی را خود شرکت عمران و بهسازی انجام داد و صندوق ملی تأمین مالی توانمندسازی سکونت‌گاه‌ها را راه‌اندازی کرد. این صندوق ملی یک پروژه مطالعاتی با عنوان «تأمین مالی بهسازی سکونت‌گاه‌های غیررسمی» بود که انجام شد. البته از ابتدا روشن بود که این مبلغ جوابگوی همه مشکلات نیست. این پروژه همکاری با بانک جهانی فقط یک تجربه‌آموزی بود که مطالعات و پایش چگونه انجام بشود. بحث ارزیابی اجتماعی به ما کمک می‌کرد که بدانیم پروژه‌ها به ارتقای کیفیت زندگی کمک کرده است یا نه. فرایندی که می‌بایست ادامه پیدا می‌کرد. پس از تجربه بانک جهانی، در دهه ۸۰ بحث انتقال تجربه مطرح شد که با توجه به تجربه‌های پیشین خود و تجربه‌های سایر کشورها توانستیم از راه‌حل‌های آن‌ها و به طور ویژه از توانمندسازی آن‌ها استفاده کنیم. هنگامی که بحث توانمندسازی را مطرح می‌کنیم، مقصودمان صدقه دادن نیست، بلکه هدف استفاده از قابلیت‌های موجود در اجتماعات محلی است. وقتی بانک حاضر نیست به ما وام بدهد، وارد سیستم غیررسمی پولی یا همان تأمین مالی خرد می‌شویم. در این باره لازم است به اختلاف‌هیتتات با بانک جهانی درباره دو مفهوم enabling و empowerment اشاره کنم. بانک جهانی معتقد بود که هیتتات با enabling خیلی موضوعی و موضعی عمل می‌کند ولی empowerment که می‌توان آن را اقتداربخشی و تواناسازی در نظر گرفت به این معنا است که مردم بتوانند بر فرایندهایی که در تصمیم‌سازی آن‌ها اثر می‌گذارد نظارت داشته باشند، یعنی خیلی گسترده‌تر از enabling است. ولی افراد ابتدا باید enable بشوند و بانک آن را در چارچوب راهبرد توسعه شهری یا CDS می‌گذارد تا سپس به empowerment برسیم که همان قدرت‌بخشی به اراده محلی، تفویض اختیار، به رسمیت شناختن و امثال این‌ها است. در پروژه‌های بانک، روند به گونه‌ای است که ابتدا باید نهاد محلی شکل بگیرد تا مشخص شود که می‌توان در محله کار کرد یا نه. برنامه یکی از این طرح‌های توانمندسازی

اجتماع‌محور از این قرار است که ابتدا امکان‌سنجی می‌کنند که آیا افراد می‌توانند بانک‌پذیر بشوند یا نه. یعنی در یک دوره شش ماهه یا یک ساله نحوه پس‌انداز و تأمین مالی خرد را با گروه‌های خاصی انجام می‌دهد. در واقع، سیستم تأمین مالی خرد را اجرا می‌کند و هرکسی مقدار پولی را پس‌انداز می‌کند و اندوخته‌ای شکل می‌گیرد که به صورت وام و دوره‌ای و چرخه‌ای در اختیار افراد قرار می‌گیرد. اگر این پروژه موفقیت‌آمیز باشد و افراد بتوانند اقساط خود را بازپرداخت کنند، به بانک کشاورزی معرفی می‌شوند و بانک کشاورزی هم به آن‌ها وام می‌دهد. نمونه این روند همکاری مؤسسه تاک و بانک کشاورزی در زمینه بانک‌پذیری ساکنان مناطق روستایی بود.

در روند اجرای فرایند توانمندسازی در چارچوب همکاری با بانک جهانی، برنامه‌هایی اجتماعی تعریف شد، مانند ارتقای سطح مهارت که در آن چند نفر را در کلاس به منظور آموزش دور هم می‌نشاندیم اما برای مرحله بعد از آن که افراد مهارت لازم را به دست آورده بودند بازار کار و اشتغال مناسبی پیش‌بینی نشده بود. از دیگر اقدامات، برگزاری کلاس‌های آشنایی با رفتارهای پرخطر بود. اما از آنجا که این گونه رفتارها محدود نیستند و تنها برخی از افراد آموزش می‌بینند، مسئله اصلی حل نمی‌شود. بحث اصلی حول این محور بوده است که اگر یک مرکز توسعه محلی داشته باشیم، این مرکز بتواند برنامه‌ها را از طریق افراد محلی و نه به صورت یک طرح انتزاعی و مقطعی، بلکه به عنوان یک فرایند توسعه محلی پیش ببرد. شرکت عمران و بهسازی در سال ۸۹ بار دیگر به بندرعباس بازگشت و در نتیجه کارهای مطالعاتی به یک جمع‌بندی رسید که شامل این موارد بود: منابع مالی از کجا تهیه شود؟ (با توجه به آن که زمین مورد نیاز برای اقدامات در دسترس بود)؛ در مکانیزم بانک‌پذیری در بحث‌های توانمندسازی چه ضمانتی وجود دارد که وام بازپرداخت شود؟ نظارت و پایش طرح بر عهده چه کسی باشد؟ چرخه و چارت مورد نیاز برای فعالیت مشاور تسهیل‌گر به چه صورت است؟ و همچنین لزوم

دارد که برنامه به آن‌ها ارائه شده است. ضمانتی برای اجرای پروژه وجود ندارد و تنها ستاد شهرستانی تشکیل شده است. کار خوب است و باعث ساخت خانه همراه با فاضلاب و آب و برق و غیره می‌شود، اما چه کسی شروع‌کننده کار خواهد بود؟ نتیجه‌گیری موجود این است که ما این سه نهاد را نداریم و هر اندازه هم مطالعات دقیق باشد، تا ما این نهادها را نداشته باشیم، تأثیر مثبتی نخواهد داشت. ما مشکل طراحی برنامه نداریم، مشکل ما فقدان نهادی است که این طرح‌ها و برنامه‌ها را عملی بسازد. حضور مؤثر سازمان‌های مردم‌نهاد می‌تواند نقش بسزایی در پیشبرد کار داشته باشد، البته به شرطی که زیر نظر یک مشاور تسهیل‌گر باشد و این مشاور بر سایرین تسلط داشته باشد تا بتواند بر وظیفه اجرا و آموزش نهادها نظارت کند و بازاریابی را نیز انجام دهد.

شما به آسیب‌های ناشی از برداشت‌های متفاوت از مفاهیم مشترک اشاره کردید که هم در حوزه نظر و هم در حوزه عمل، مسائلی را پیش روی برنامه‌ریزان و در قانون‌گذاری و اجرا پیش روی مدیران قرار داده است. لطفاً در این باره بیشتر توضیح دهید.

به نظر من لازم بود که سازمان عمران و بهسازی قبل از آغاز فعالیت در جهت بازآفرینی و باز کردن پرونده جدید، به تجارب پیشین بازمی‌گشت. یکی از موضوعات حائز اهمیت در تجربه‌ای که ما با بانک داشتیم، بحث مفهوم بود. منظور این است که در سال ۲۰۰۲، هیئت‌ات‌گزارشی با عنوان «Urban Slums» تدوین کرد. ترجمه slum به فارسی دشوار است. برخی اصطلاح «زاغه» را معادل آن قرار داده‌اند که غلط است زیرا در تعریف عملیاتی که خود هیئت‌ات‌گزارش می‌کند، این واژه به مکان‌هایی برمی‌گردد که واحدهای مسکونی آن‌ها ناپایدار است. به این معنی که خوب ساخته نشده‌اند یا مصالح مناسبی ندارند یا خدمات شهری در آن‌ها وجود ندارد یا اگر وجود دارد از حد متوسط شهر بسیار پایین‌تر است یا ناپایدار است

بازگشت به ضرورت نهادسازی به مثابه امر مقدم بر برنامه. پس در مطالعات بندرعباس مطرح شد که چگونه پروژه‌ها را پایش کنیم که همان بحث تعیین وظیفه مشاور تسهیل‌گر است. نکته دیگر نهادسازی برگرفته از طرح جامع مسکن در جهت ایجاد تضمین مالی است، یعنی طرح جامع مسکن در بندرعباس عملیاتی شود. به بیان دیگر، تأکید مجددی بود بر تقدم نهادسازی بر تدوین برنامه. عامل دیگری که از این مطالعات به دست آمد سطح محلی پروژه‌ها بود. در واقع، ما در مطالعات این دهه به این نتیجه رسیدیم که به جایی به نام «مرکز توسعه محلی» برای سازمان‌دهی اجتماعی و محلی نیازمندیم تا افراد بتوانند در انتخاب و اجرا و پایش پروژه‌ها مشارکت داشته باشند. این امر ماحصل کار بهزیستی بوده است (تجربه مشترک شرکت مهندسان مشاور فرهیخته با سازمان بهزیستی). بهزیستی به مرکز توسعه محلی به عنوان وسیله‌ای برای آسیب‌شناسی محله نگاه می‌کرد ولی در این مطالعه اقتباسی از خانه محله است که با جاهایی که شهرداری ساخته تفاوت دارد. در واقع، سازمان‌دهی شرایط باید به گونه‌ای باشد که مشاور تسهیل‌گر بتواند این مرکز توسعه محلی را ایجاد کند و همراه با پروژه بحث انتقال تجربه را پیش ببرد. بنابراین نهادسازی عاملی تعیین‌کننده در این مطالعه به شمار می‌آید.

پس سه نهاد مختلف - نهاد توسعه محله در سطح محلی، مشاور تسهیل‌گر که بتواند به شکل‌گیری مرکز توسعه محلی کمک کند، و نهاد نظارتی بالادستی یا مشاور معین طرح برای هماهنگی بین بخشی و دستگاهی - ضمانت پروژه به شمار می‌آیند که می‌توانند شرایط بانک‌پذیری را فراهم کنند. بنابراین در طرح‌های مطالعاتی، کار مشاور در جلسه پنجم تصویب می‌شود و او تسویه حساب می‌کند و از عرصه عمل خارج می‌شود زیرا تعهدی برای انجام سایر امور ندارد. پس هر چقدر هم که پیشنهاد الگوی فضایی داده باشد، ادامه کار بستگی به پیگیری عمران و بهسازی و اداره کل مسکن و شهرسازی و نهادهای مربوط

و دائمی نیست (مانند قطعی آب) یا اینکه استفاده از خدمات شهری به صورت غیرقانونی و غیررسمی است. به نظر من می‌توان عبارت «محلۀ فرودست شهری» را معادل slum قرار داد، یعنی این محدوده محله است و باید برای آن در مقیاس محله برنامه‌ریزی شود و ارتباطی با مشخصه‌های اجتماعی و اقتصادی ساکنان آن ندارد. به عبارت دیگر، محله مشکل دارد نه ساکنان آن. در تعریف هبیتات، بافت‌های مسکونی رو به زوال نیز در شمول واژه slum قرار گرفته‌اند. تجربه نشان داده است که این محلات لزوماً فقیرنشین نیستند و ممکن است هم گروه‌های متوسط رو به پایین به لحاظ مالی و هم گروه‌های کم‌درآمد در چنین محلاتی مستقر شوند. یعنی این محله‌ها الزاماً در زیر خط فقر مطلق قرار ندارند و در نتیجه اطلاق فقیرنشین به آن‌ها چندان درست نیست. در اسناد بین‌المللی، شهر باید به لحاظ اقتصادی مولد و جاذب ظرفیت سرمایه و به لحاظ اجتماعی فراگیر باشد. فراگیر (inclusive) بودن نیز به معنی رفع تبعیض در خدمات‌رسانی است، از جمله در تأمین مسکن و ارائه خدمات پایه. از این منظر شهرها می‌توانند مشکل گروه‌های کم‌درآمد خود را حل کنند. این مشکل هنوز به لحاظ مفهومی حل نشده است. حتی در سند ملی که تدوین شده فقط بر اسکان غیررسمی تأکید می‌شود و نه محله‌های فرودست شهری (اسکان غیررسمی و بافت فرسوده رو به زوال که البته بافت تاریخی از آن مستثنا می‌شود). سند ملی جدیدی که در سال ۹۳ با عنوان «بازآفرینی» تصویب شده است، از آن سند قدیمی هم عقب‌نشینی می‌کند. در این سند، صرفاً محدوده‌هایی با عنوان محلات هدف وجود دارد و نه به شکل مشخص اسکان غیررسمی و نه بافت فرسوده رو به زوال. یعنی در فارسی به آن «محدوده هدف» و در انگلیسی «urban slums» اطلاق می‌شود که این تناقض در اکثر انتشارات دوزبانه سازمان عمران و بهسازی شهری کاملاً آشکار است. در حالی که در متون انگلیسی هم می‌شود نوشت target area، از urban slums در متن‌های سازمان عمران و بهسازی شهری استفاده

می‌شود.

مهم این نیست که چه اسمی برای این سکونت‌گاه‌ها تعیین می‌کنیم، نکته حائز اهمیت این است که تعریف ما متناسب با محتوا و هدف برنامه‌ریزی و به عبارت دیگر در جهت کاهش فقر شهری باشد. ما به مکان‌هایی که کیفیت مسکن در آن‌ها ناپایدار و خدمات شهری از حد متوسط پایین‌تر است چنین نامی را اطلاق می‌کنیم، اما شدت آن در این سکونت‌گاه‌ها می‌تواند با هم متفاوت باشد. از دیگر نکاتی که سعی شد به بدنه کارفرمایی منتقل شود این بود که فقر نسبت به قشر متوسط شهر تعریف می‌شود و چون قشر متوسط جامعه در شهرهای مختلف با هم متفاوت است، سکونت‌گاه‌های غیررسمی آن‌ها نیز می‌توانند متفاوت باشند. در نتیجه ممکن است اسکان غیررسمی بندرعباس یک اتاق و اسکان غیررسمی سنندج یک خانه باشد. یا مثلاً اسکان غیررسمی اردبیل تفکیک غیررسمی زمین در دهه‌های ۶۰ و ۷۰ بوده است که هرکسی قطعه زمینی را به صورت غیرقانونی و غیررسمی به دست آورده و خانه‌ای ساخته که اکنون تبدیل به مشکل شده است. اشباع نظری درباره چگونگی شکل‌گیری محله‌های فرودست شهری از دهه ۷۰ تاکنون حاصل شده است، و راه‌حل‌های موجود هم با اشباع تجربی ارائه شده‌اند، ولی به نظر می‌رسد ابهام در اراده سیاسی مهم‌ترین مشکل پیش روی بهسازی محله‌های فرودست شهری (اسکان غیررسمی و بافت فرسوده رو به زوال) است.