

# تحلیل عوامل موثر بر گسترش اسکان غیررسمی در شهرهای استان خوزستان و ارائه راهبرد توان‌مندسازی و ساماندهی

محمدعلی فیروزی

عضو هیات علمی گروه جغرافیا، دانشگاه شهید چمران اهواز

رضا زارعی<sup>۱</sup>

دانشگاه آزاد اسلامی واحد گچساران

مسعود ظفری

مدرس گروه معماری، دانشگاه آزاد اسلامی واحد گچساران

تاریخ پذیرش مقاله: ۱۳۹۰/۹/۲۲

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۹۰/۷/۱۰

## چکیده

یکی از زمینه‌های ناپایداری توسعه شهری به ویژه در کشورهای در حال توسعه، گونه‌ای از سکونت با مشکلات حاد موسوم به اسکان غیررسمی است. این نوع سکونت، نیازمند اتخاذ تدابیر ویژه برای ساماندهی وضعیت کنونی و جلوگیری از گسترش آن در آینده است. از آنجا که اسکان غیررسمی از عواملی فراتر از مکان آن، تشکیل و گسترش یافته و متقابلاً بر محیطی فراتر از آن تاثیر می‌گذارد، لذا راه حل این مسئله به سیاست‌گذاری و اقداماتی نه فقط در سطح محلی، که در سطح ملی نیاز دارد. این مقاله که با روش توصیفی-تحلیلی و با ماهیت کاربردی نگاشته شده است، به بررسی اسکان غیررسمی در استان خوزستان و ارایه مهم‌ترین زمینه‌های توان‌مندسازی این سکونتگاه‌ها خواهد پرداخت. همچنین داده‌ها و اطلاعات مورد نیاز از طریق آمارهای سرشماری سال ۱۳۸۵ مرکز آمار ایران و سایر طرح‌های شهری جمع‌آوری شده است. در پایان، نتیجه گرفته است که شهرداری شهرهای استان خوزستان به عنوان نهادی غیردولتی و عالی‌ترین و عمده‌ترین مرجع مدیریت شهری، اصلی‌ترین نقش را در روند توان‌مندسازی خواهند داشت. از این رو شهرداری‌ها باید با ابتکاراتی متفاوت‌تر از گذشته، برای به‌کارگیری بهینه مشارکت و منابع درونی این اجتماعات اقدام کنند تا توان‌مندسازی این سکونتگاه‌ها محقق شود و شاهد شهرنشینی واقعی در استان خوزستان باشیم.

واژگان کلیدی: اسکان غیررسمی، توسعه شهری، سکونتگاه‌های غیررسمی، راهبرد توان‌مندسازی، استان خوزستان.

## مقدمه

امروزه صدها میلیون نفر از مردم جهان، به ویژه در کشورهای در حال توسعه، در سکونتگاه‌های غیرمجاز و آشفته، در شرایط بد اقتصادی اجتماعی و زیست محیطی زندگی می‌کنند. انگلس یکصد سال پیش در انگلستان به محله‌های زاغه نشینی اشاره می‌کند و وجود آن‌ها را ناشی از انقلاب صنعتی می‌داند در سال ۱۹۹۶ حدود ۲۵ درصد جمعیت جهان فاقد خانه‌ای در شأن زندگی انسانی بوده اند (محمدی و همکاران، ۱۳۸۷، ص ۸۵).

اسکان غیررسمی که در تحقیقات مختلف با نام‌هایی چون حاشیه‌نشینی و زاغه‌نشینی از آن یاد شده، پدیده‌ای جهانی بوده که ابتدا کشورهای صنعتی آن را تجربه کرده و سپس کشورهای جهان سوم با آن مواجه شده‌اند. امروزه نیز مسئله سکونتگاه‌های غیررسمی در سطح جهان یکی از دغدغه‌های سردمداران کشورها است به طوری که سازمان ملل در این خصوص علاوه بر برگزاری اجلاس‌های بین‌المللی، برنامه‌ها و پروژه‌های مختلفی را در کشورهای مختلف اجرا نموده است.

در سطح جهان در مقابله با این پدیده ابتدا تخریب را پیشنهاد نمودند اما این روش، ناکارآمدی خود را خیلی سریع نشان داد. روش‌های دیگری همچون برنامه زمین- خدمات و ارتقابخشی در سال‌های نه چندان دور در بسیاری از کشورها اجرا گردید و در سال‌های اخیر نیز برنامه ارتقابخشی و توان‌مندسازی پیشنهاد گردیده است (ابراهیم‌زاده و همکاران، ۱۳۸۸، ص ۱۳).

استان خوزستان، به دلیل توان بالای اقتصادی همیشه یکی از استان‌های مهاجرپذیر کشور محسوب شده است. هرچند در سال‌های ۱۳۵۹ تا ۱۳۶۷ همزمان با آغاز جنگ بسیاری از شهرهای جنوبی استان همچون (خرمشهر، سوسنگرد، هویزه و...) از جمعیت خالی شده‌اند اما رشد سریع شهرها در ابعاد مختلف اقتصادی، در قبل و بعد از انقلاب باعث مهاجرپذیری بیشتر این شهرها به خصوص اهواز، آبادان و ماهشهر و مسجد سلیمان شده و استقرار گروه‌های انسانی در مناطق مختلف شهری توسعه کالبدی شهرها را شکل بخشیده است.

با توجه به اهمیت موضوع، توجه به چنین پدیده‌ای (اسکان غیررسمی) در استان خوزستان، با در نظر گرفتن ابعاد اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، کالبدی و حتی سیاسی، ضرورت اساسی داشته چرا که توسعه و گسترش چنین سکونتگاه‌هایی روز به روز بر مشکلات این شهرها دامن می‌زند.

مقاله حاضر ضمن بررسی سکونتگاه‌های غیررسمی شهرهای استان خوزستان، یافتن علل شکل‌گیری این سکونت‌گاه‌ها، انگیزه‌های اسکان در مناطق مختلف شهری، شناسایی موانع و چالش‌های موجود در بهبود وضعیت این سکونت‌گاه‌ها، به دنبال ارائه راه کارهای مناسب و اجرایی در خصوص توان‌مندسازی مشارکتی این سکونتگاه‌ها می‌باشد. همچنین در این مقاله ۸ شهر استان خوزستان که مناطق عمده جمعیتی و دارای بیشترین سکونتگاه‌های غیررسمی می‌باشند، جهت مطالعه انتخاب شده‌اند که عبارتند از: اهواز، آبادان، ماهشهر، بندر امام خمینی (ره)، بهبهان، امیدیه، مسجد سلیمان، اندیمشک، دزفول و شهر چمران.

## بیان مسئله

بنا بر گزارش سازمان ملل، در سال ۲۰۰۵ بیش از ۵۰ درصد جمعیت جهان در شهرها زندگی می‌کردند که یک سوم آن‌ها در سکونتگاه‌های غیررسمی بدون هیچ امنیتی، سکونت داشتند. قاره آسیا در این سال حدود ۶۰ درصد جمعیت حاشیه‌نشین را در خود جای داده بود. در این سال در سطح جهانی ۳۰ درصد تمامی ساکنان شهرها در سکونتگاه‌های غیر رسمی زندگی می‌کردند (گزارش سازمان ملل، ۲۰۰۵). در ایران و استان خوزستان بعد از اصلاحات ارضی رشد سریع شهرنشینی را شاهد بوده‌ایم. این رشد فزاینده به تدریج خود را به صورت محلات حاشیه‌نشین در شهرها نشان داد و دامنه آن روز به روز بیشتر گردیده است، به گونه ای که نه تنها کلانشهرهای ما بلکه شهرهای میانی نیز درگیر چنین پدیده‌ای هستند. با توجه به جدول شماره ۱ می‌توان گفت که درصد شهرنشینی در دره‌های مختلف سرشماری در استان خوزستان بیشتر از کشور بوده است و طبیعتاً درصد مناطق حاشیه نشین نیز بیشتر می‌باشد.

جدول شماره ۱: درصد جمعیت شهر نشین کشور و استان خوزستان در سال‌های مختلف

کشور		استان خوزستان	
سال	درصد	سال	درصد
۱۳۳۵	۳۱/۴	۱۳۳۵	۴۸/۱
۱۳۴۵	۳۸/۷	۱۳۴۵	۵۱/۲
۱۳۵۵	۴۷	۱۳۵۵	۵۷/۴
۱۳۶۵	۵۴/۶	۱۳۶۵	۵۵/۳
۱۳۷۵	۶۱/۴۸	۱۳۷۵	۶۲/۵
۱۳۸۵	۶۸/۴۶	۱۳۸۵	۶۸/۰۱

منبع: سازمان آمار، ۱۳۸۵

اسکان غیررسمی صرفاً مسئله‌ای کالبدی فیزیکی نبوده و از عوامل کلان ساختاری در سطح ملی و منطقه‌ای ناشی می‌شود. رشد فزاینده جمعیت شهری از توان سازمان‌های دولتی و غیر دولتی جهت توسعه و ارائه خدمات و تسهیلات شهری برای این جمعیت فزاینده پیشی گرفته و برآورده نشدن نیاز مسکن و سرپناه اقشار کم‌درآمد در فضای رسمی و برنامه‌ریزی شده شهر، حاشیه‌نشینی و اسکان غیررسمی را به گونه‌ای بی‌سابقه گسترش داده است (شاه محمدی، ۲۰۰۵ ص ۱۳۴). آنچه مسلم است این که در کشور ایران هم علاوه بر روند فوق، تحولات ناشی از شکل‌گیری تقسیم کار بین‌المللی و دگرگونی ساختار اقتصادی کشور، افزایش و انباشت درآمدهای نفتی و اصلاحات ارضی بعد از دهه چهل از جمله علل عمده تسریع روند شهرنشینی و به تبع آن شکل‌گیری اسکان غیر رسمی بوده‌اند. محرومیت و عدم برخورداری سکونتگاه‌های غیررسمی از تسهیلات زندگی شهری در قیاس با دیگر نواحی شهری آن‌ها را کانون مسائل بغرنج شهری و ضد توسعه پایدار انسانی نموده است. جای تردید نیست که در فرایند جهانی سازی، کثیری از شهروندان به حاشیه رانده شده و از بسیاری از حمایت‌های اجتماعی نیز محروم می‌شوند (کلهرنیا، ۱۳۸۷ ص ۴۵). با این اوصاف، پرداختن به مسئله اسکان غیررسمی نه تنها ضرورتی بر آمده از ارزش‌های اعتقادی و انسانی، بلکه سازگار با منافع اجتماعی و پایداری سکونتگاه‌ها و توسعه ملی است. نباید فراموش کرد که فقر در هر جا تهدیدی برای کل است (صرافی، ۱۳۸۱ ص ۶).

## اهداف تحقیق

**هدف کلی:** تحلیل عوامل موثر بر شکل‌گیری و گسترش اسکان غیررسمی در شهرهای استان خوزستان.

## اهداف راهبردی

- انتخاب شهرهای دارای اسکان غیررسمی استان خوزستان جهت مطالعه با توجه به حجم جمعیت و مساحت.
- برآورد حجم جمعیت در شهرهای دارای اسکان غیررسمی در استان خوزستان.
- بررسی راه‌های مختلف و ارائه روشی مبتنی بر دانایی محوری و مشارکت مردمی جهت ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی شهرهای استان.

## چارچوب نظری دیدگاه‌های نظری در مورد علل حاشیه‌نشینی

**نخست: دیدگاه‌های لیبرالی:** این دیدگاه بر پایه نظریه‌های لیبرالی شکل گرفته است. نگرش‌های گوناگون چنین دیدگاهی را می‌توان در آثار جمعیت‌شناسان، جامعه‌شناسان، اقتصاد دانان و شهرسازان و برنامه‌ریزان شهری وابسته به مکتب لیبرال یافت. این دیدگاه لیبرالی، با آن که به برخی از ابعاد حاشیه‌نشینی توجه دارد اما تحلیلی ریشه‌ای از مسئله به دست نمی‌دهد و بیشتر به برخی جنبه‌های اجتماعی، کالبدی و اقتصادی حاشیه‌نشینی تاکید دارد (خاتم، ۱۳۸۱ص ۴۰). اندیشمندان لیبرالی تضادهای ناشی از رشد نامتعادل اقتصادی و یا روابط متروپل و اقمار را دست کم می‌گیرند و در زنجیره روابط نظام اقتصادی تنها بر ویژگی الگوی رشد اقتصادی نامتعادل تکیه می‌کنند، تجزیه و تحلیل آنان از روابط اقتصادی کشورهای در حال توسعه، عمدتاً برپایه شناخت عوامل درونی استوار است و از بیان کنش عوامل برونی و دورنی نظام اقتصادی و عملکرد روابط بین‌المللی اقتصادی کشورهای توسعه یافته بر کشورهای در حال توسعه، پرهیز می‌کنند (جعفری، ۱۳۸۲ص ۳۲). در فاصله وقوع دو جنگ جهانی و پس از آن تا به امروز، یک جریان نیرومند فکری بر اساس نظریه مالتوس و دیدگاه‌های نوماتوسیها، جاری است. به عقیده اندیشمندان متعلق به این نحوه فکری، فقر شدید گروه کثیری از افراد جامعه و پدیده حاشیه‌نشینی شهری به بروز آسیب‌های اجتماعی می‌انجامد، که از آن جمله می‌توان انواع بزهکاری‌ها، قتل، جنایت و سایر مشکلات اجتماعی را برشمرد که کشورهای در حال توسعه امروز گرفتار آن‌ها هستند و جملگی ناشی از رشد جمعیت این کشورهاست (حاج یوسفی، ۱۳۸۱ص ۱۶). به‌طور کلی، تا این اواخر اغلب اقتصاددانان لیبرال غربی، مهاجرت از روستا به شهر در فرایند توسعه اقتصادی مطلوب به شمار می‌آوردند و تصور می‌کردند مهاجرت داخلی، فرایندی طبیعی است که نیروی کار اضافی به تدریج از بخش روستایی خارج می‌شوند تا نیروی کار مورد نیاز رشد و توسعه صنعتی را تامین کنند. تصور می‌رفت که این فرایند از نظر اجتماعی مفید است، زیرا فرض می‌کردند این تولید نهایی نه تنها مثبت، بلکه در نتیجه تراکم سرمایه و پیشرفت تکنولوژی به سرعت در حال رشد است و جابه‌جا می‌شود (پیران، ۱۳۷۰، ص ۴۱). به این ترتیب، در چند دهه گذشته توجه اصلی اقتصاددانان و کارشناسان مسایل توسعه اقتصادی در کشورهای در حال توسعه نیز بیشتر به سیاست‌هایی معطوف بوده که نیروی کار آزاد کنند و جریان مهاجرت را تسهیل و شتاب بخشند. اما نتیجه فرایند مهاجرت و توسعه شهرنشینی شتابان و ناهمگون کلان شهرهای کشورهای در حال توسعه، دیدگاه اقتصاددانان لیبرال را تغییر داد امروزه با توجه به تجربه کشورهای در حال توسعه کاملاً روشن

است که آهنگ مهاجرت از روستا به شهر، از آهنگ ایجاد مشاغل شهری فزونی یافته و تا حدودی زیادی از توانمندی‌های صنایع و خدمات شهری در جذب کارگران فراتر رفته است (حاج یوسفی، ۱۳۸۱، ص ۱۶).

**دوم: دیدگاه‌های غیر لیبرالی:** در دهه‌های ۶۰ و ۷۰ میلادی، برخلاف اندیشمندان لیبرالی، گروه دیگر متفکران، از جمله نظریه پردازان مکتب وابستگی در آمریکای لاتین، مانند کوندر فرانک، دوس سانتوس، فورتادو، مانویل کاستل و کسانی دیگر به طور کلی عقب ماندگی کشورهای در حال توسعه (کشورهای وابسته) را معلول تسلط اقتصادی کشورهای توسعه یافته کنونی می‌دانند و به نظر آن‌ها الگوی توسعه وابسته و برونزای و جریان صنعتی شدن وابسته، شهرنشینی ناهمگون را به دنبال دارد، که به موزات رشد نامتعادل، نابرابری درآمدها افزایش می‌یابد و عدم تعادل‌های ساختاری جامعه شتاب می‌گیرد و به دید آن‌ها برآیند عملکرد توسعه وابسته عبارت است از پیدایش شکاف طبقاتی میان شهر و روستا و در نتیجه ظهور گروه‌های حاشیه‌نشین شهری است (شکویی، ۱۳۷۳، ص ۱۰۸).

پولانترس، متفکر آمریکای لاتین، با اشاره به الگوی صنعتی شده و توسعه وابسته در کشورهای آمریکای لاتین، توضیح می‌دهد که در این نوع فرایند صنعتی شدن، از یک سو بازدهی تولیدی و بهره‌روی کار پایین است و از سوی دیگر بر اثر تحقق ارزش اضافی ناشی از تولید نیروی کار در کشورهای زیر سلطه مستقیم سودی حاصل می‌شود که به میزان قابل توجهی از اقتصاد آن کشور خارج می‌شود. بررسی‌های بسیاری تاکید می‌کند که رشد اقتصادی این کشورها با کاهش شدید میانگین درآمد اکثریت مردم کم درآمد همراه بوده است. گذشته از مسئله فقر، تاثیر نظام اقتصادی وابسته در گروه‌های اجتماعی کم درآمد جامعه و یا به طور کلی عملکرد اجتماعی نظام اقتصادی وابسته را احتمالاً به ترتیب زیر می‌توان برشمرد (هادی‌زاده بزار، ۱۳۸۲، ص ۴۸). عمیق‌تر شدن شکاف بین شهر و روستا، نابسامانی و ناپایداری اوضاع کشاورزی، مهاجرت شدید روستائیان به شهرها، به خصوص متروپل‌ها و کلانشهرها می‌باشد این وضعیت معلول تقسیم کار جهانی است که براساس آن کشورهای در حال توسعه که زمانی تامین کننده اصلی مواد غذایی بودند، به صورت واردکنندگان عمده این فرآورده‌ها درآمدند. پیداست که در جریان مهاجرت به شهرها، این گروه‌های تهی دست مهاجر روستایی نمی‌توانند در شهرها جذب اقتصاد شهری شوند از این جهت در حاشیه زندگی اقتصادی شهرها زندگی می‌کنند و از هیچ‌گونه مزایای رشد اقتصادی و صنعتی نیز بهره‌ای نمی‌برند (منصوریان و آیت‌اللهی، ۱۳۵۶، ص ۲). به گفته کوندر فرانک درباره حاشیه‌نشینان: بر اثر عملکرد نظام‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی نامتوزان و ناعادلانه، جمعیت‌های شناور در شهرها، از جمله روستائیان تهی دست مهاجر در شهرهای آمریکای لاتین، ساختار، روابط و کارکردهای اجتماعی متضادی را در شهرها پدید آورده‌اند. این مهاجران در جامعه شهری جذب و ادغام نشده‌اند و در فضاهای فاقد ساختار سکونتی متعارف زندگی می‌کنند آنان بر روی زمین دیگران، با خودیاری و خودسازی، سکونتگاه‌های نامتعارف و محقر شهری را پدید می‌آورند که در عین حال مامنی هم برای سایر مهاجران تازه وارد به شماره می‌آید (برآبادی، ۱۳۸۱، ص ۱۵).

**سوم، دیدگاه‌های جامعه‌گرایان جدید:** مانوئل کاستل در کتاب مسئله شهری، درباره گروه‌های حاشیه‌ای در شهرهای در حال توسعه می‌نگارد: شهرنشینی با آهنگ شتابانی گسترش می‌یابد و علی‌رغم این که امکانات اشتغال مولد برای جمعیت‌های تازه وارد (مهاجران) فراهم نیست، امکانات و تسهیلات زیربنایی و اجتماعی شهری نیز با

افزایش جمعیت شهرها متناسب نیست و بر اثر کمبود تسهیلات زیربنایی، اجتماعی و کالبدی، سکونتگاه‌ها و محله‌های متعارف از قبیل زاغه‌ها و آلونک‌های حاشیه‌ای که از طریق مهاجران تازه وارد تهی دست بر پا شده، به نحوی "خودرو و خودساز" به وجود می‌آیند. وی نیز مانند اکثر اندیشمندان آمریکای لاتین حاشیه‌نشینی شهری را مولود نابرابری‌های اقتصادی- اجتماعی و شهرنشینی ناهمگون و انتقال فقر روستا به شهر می‌داند. وی معتقد است که میزان جمعیت‌های حاشیه‌نشینی و فقرای شهری حدود ۲۰ تا ۳۰ درصد جمعیت شهرهای بزرگ آمریکا لاتین را تشکیل می‌دهد (آقا بخشی و دیگران، ۱۳۸۲، ص ۳۴). از دیدگاه اندیشمندان مکتب جامعه‌گرا و جامعه‌گرایان جدید، حاشیه‌نشینی و پیدایش گروه‌های حاشیه‌ای و فقیر در جامعه‌های شهری کشورهای در حال توسعه، ناشی از عملکرد روند طبیعی تضاد میان کار و سرمایه است، و پیامد قهری عملکرد قوانین حاکم بر نظام اقتصاد سرمایه‌داری، یعنی تمرکز و انباشت سرمایه، رشد ناموزون اقتصادی و بروز تضادهای اجتماعی (تضاد ارضی بین دهقانان زمین‌دار و بی‌زمین، تضاد بین زندگی شهری و روستایی، تضاد طبقاتی و...) است و بنابراین، در جریان تحولات ناهماهنگ جامعه سرمایه‌داری، بروز تضادها و مشکلات اجتماعی از جمله پیدایش حاشیه‌نشینی در شهرهای بزرگ اجتناب‌ناپذیر است.

جدول شماره ۲: دیدگاه‌های مختلف، نگرش، دوره‌های زمانی و نحوه برخورد با اسکان غیررسمی

دیدگاه	نگرش	دوره	نحوه برخورد
لیبرالیسم	مسئله‌ای گذرا	تا دهه ۱۹۶۰	نادیده گرفتن
محافظه کار	غده‌ای چرکین	۱۹۶۰ تا ۱۹۷۰	تخلیه و تخریب
رادیکال	ریشه در نظام‌های نابرابری سرمایه داری	۱۹۷۰ تا ۱۹۸۰	خودپاری
نئولیبرالیسم	رویکرد قانونی و بوروکراتیک	۱۹۵۰ تا ۱۹۸۰	مسکن عمومی
اسکار لویس	فرهنگ فقر	۱۹۸۰ تا ۱۹۹۰	بهبودی مسکن
چالز آبرامز	تغییر در نگرش نهادهای بین‌المللی	۱۹۹۰ تا کنون	توانمند سازی اجتماعی و اقتصادی
استاکس	آلونک و نابرابری	---	----

منبع: قرخلو، ۱۳۸۰، ص ۴

## بحث

### اسکان غیر رسمی در ایران

ایران شانزدهمین کشور پرجمعیت جهان است و طی سال‌های ۱۳۳۵ تا ۱۳۸۰ جمعیت آن ۳/۲ برابر افزایش یافته است در حالی که این رشد در جهان کمتر از ۲/۳ برابر بوده است که این امر خود موجب افزایش نرخ حاشیه‌نشینی در شهرهای کشور شده است (لطفی و همکاران، ۱۳۸۹، ص ۱۳۸). رشد شتابان جمعیت و تحولات ساختاری در نظام اقتصادی روستایی ایران در بعد از سال‌های ۱۳۴۵ سبب شد تا شهرها به ویژه شهرهای بزرگ به عنوان مقصد مهاجرت‌های مناطق روستایی کشور، جاذب مهاجرت‌های وسیع و گسترده‌ای شوند. در این میان، بیشتر مهاجران که توانایی مالی و اقتصادی استقرار و سکونت در محدوده رسمی شهر و پرداخت هزینه مسکن و اقامت در محدوده قانونی شهرها را نداشتند، برای تامین سر پناه خود به ویژه در شهرهای بزرگ به حاشیه شهرها روی آوردند. هر چند که شدت و حجم این مسئله در استان‌های کشور و شهرهای آن‌ها بسته به شرایط اقتصادی و تمرکز صنایع متفاوت است. آنچه مسلم است پدیده سکونت غیررسمی یکی از مهم‌ترین مشکلات شهرهای بزرگ از جمله تهران، مشهد، تبریز،

اصفهان، کرمانشاه، شیراز، اهواز، بندرعباس، زاهدان و رشت است، برآورد می‌شود یک هفتم جمعیت این شهرها در سکونتگاه‌های غیر رسمی و نابسامان ساکن باشند (پورآقایی، ۱۳۸۳ ص ۶۶).

جدول شماره ۳: مهم‌ترین استان‌های دارای محدوده غیررسمی

ردیف	مکان		محللات غیر رسمی شهر (مساحت به هکتار)	کل شهر (مساحت به هکتار)
	استان	شهر		
۱	آذربایجان شرقی	تبریز	۴۰۰	۲۳۱۳۴
۲	آذربایجان غربی	ارومیه	۱۰۰۰	۷۵۳۶
۳	اردبیل	اردبیل	۸۰۰	۴۹۰۰
۴	اصفهان	اصفهان	۱۰۰	۲۱۵۰۰
۵	تهران	تهران	۱۲۰۰	۷۰۰۰۰
۶	خراسان	مشهد	۱۰۰۰	۳۰۰۰۰
۷	خوزستان	اهواز	۴۰۰۰	۲۷۰۰۰
۸	سیستان بلوچستان	زاهدان	۱۷۸۰	۳۶۸۵
۹	فارس	شیراز	۷۰۰	۱۴۶۲۰
۱۰	کردستان	سنندج	۶۰۰	۳۲۵۰
۱۱	کرمان	کرمان	۲۰۰	۱۲۸۶۴
۱۲	گیلان	رشت	۳۰۰	۴۱۰۰
۱۳	مرکزی	اراک	۵۰۰	۲۴۶۸
۱۴	همدان	همدان	۲۰۰	۵۳۴۰
۱۵	هرمزگان	بندرعباس	۱۹۰۰	۵۸۳۰

منبع: وزارت کشور، معاونت امور عمرانی، ۱۳۸۴

با توجه به تعداد جمعیت و میزان رشد جمعیت سکونتگاه‌های غیر رسمی در شهرهای که با این پدیده روبرو هستند، برآورد می‌شود که رشد این سکونتگاه‌ها حداقل تا سال ۱۳۹۵ ادامه یابد و از این جهت توان‌مندسازی و بهسازی شرایط سکونت و محیط زندگی این بخش از جمعیت شهری کشور بسیار مهم و ضروری است. از میان شهرهای بزرگ کشور، تهران به دلیل عوامل مختلفی همچون مرکزیت سیاسی، تمرکز فعالیت‌های اقتصادی، صنعتی و خدماتی، بیشتر از سایر شهرها از مهاجرپذیری و سکونت غیر رسمی جمعیت مهاجر برخوردار بوده است و از این جهت نیز مطالعات بسیاری در مورد مسایل حاشیه‌نشینی آن انجام شده است. هر چند تشکیل اولین سکونتگاه‌های غیر رسمی در ایران به دوره شهرنشینی بطنی می‌رسد، با این حال اگر ماهیت اصلی شکل‌گیری این اجتماعات را مهاجرت‌های روستا - شهری بدانیم، لذا نقطه عطف تحولات شهری در ارتباط با تشکیل این اجتماعات در شکل گسترده آن به دوره شهرنشینی سریع یا شتابان برمی‌گردد. که رشد خیره کننده چنین اجتماعاتی به اواسط دهه ۴۰ شمسی مربوط می‌شود و از این زمان به بعد بود که این پدیده به عنوان یک مسئله مهم و اساسی شهری، به خصوص در شهرهای بزرگ ایران در مراجع گوناگون مطرح گردید. بعد از دهه ۱۳۴۰ این معضل، در دهه‌های ۵۰ و ۶۰ نیز گسترش فراوانی یافت به طوری که در اکثر شهرهای کوچک و میانی کشور نیز به وضوح این پدیده قابل مشاهده بود است.

## عوامل تاثیرگذار در تشدید اسکان غیر رسمی در کشور

### طرح‌های شهری

یکی از مهم‌ترین نقاط عطف در تحول بازار زمین شهری که منجر به رشد و گسترش پدیده اسکان غیر رسمی در برخی از شهرهای ایران شد، در نیمه دوم دهه ۱۳۴۰، یعنی پس از آن رخ داد که در برنامه سوم (۱۳۴۶-۱۳۴۱) در فصل عمران شهری برای نخستین بار به ضرورت تهیه طرح‌های جامع شهری با هدف تنظیم و پیش‌بینی توسعه زیربنای شهری در قالبی منطقی اشاره شد. نتیجه آن، الزام به تهیه طرح‌هایی بود که بعدها با نام طرح‌های جامع و تفصیلی برای بسیاری از شهرها تهیه گردید. از معایب عمده این طرح می‌توان به عدم توجه به مسکن افراد کم درآمد اشاره کرد که نتیجه آن رشد و گسترش فیزیکی شهرها را در پی داشته است (کمانرودی، ۱۳۷۷، ص ۶۴).

### قوانین زمین شهری

بعد از پیروزی انقلاب اسلامی ۱۳۵۷، پیرو مطرح شدن ابعاد جدید اسکان غیر رسمی که قبل از انقلاب نیز به تش‌هایی حاد انجامیده بود، دخالت دولت در امر زمین، که از سال ۱۳۵۴ آغاز شده بود، شکل قاطع‌تری به خود گرفت تا آن‌که قانون زمین شهری در سال ۱۳۶۱ از تصویب گذشت (اطهاری، ۱۳۸۲، ص ۸). با تصویب این قانون محدودیت عرضه زمین در داخل شهرها از یک‌سو و انحصاری بودن اختیار واگذاری آن - توسط دولت از سوی دیگر، عملاً دولت را به تدوین آئین‌نامه‌هایی برای چگونگی واگذاری‌ها به متقاضیان و کنترل آن‌ها ناگزیر می‌کرد. همین امر موجب می‌شد که برای عملی نمودن نحوه واگذاری‌ها و سهل کردن امر کنترل آن، به ضوابطی متوسل شدند که عمدتاً به حذف برخی و منتفع شدن برخی دیگر منجر می‌شد. در این رابطه، متأسفانه کلید شرایط و ضوابط مصوب عملاً به کنار گذاشتن افرادی می‌انجامید که بیشتر از همه استحقاق دریافت، توجه به رسیدگی از سوی برنامه را داشتند. چنانکه موضوع تسلیم ضمانت نامه برای تضمین باز پرداخت اقساط زمین‌های که از سوی دولت در اختیار مردم قرار داده می‌شد، در شرایطی بود که امکان تأمین آن برای افرادی که در بخش غیر رسمی مشغول به کار بودند و یا اصلاً شاغل نبودند (بیکاران) وجود نداشت و به همین دلیل نیز چنین افرادی از دایره شمول اقدامات و تسهیلات برنامه بیرون مانده و امکان دریافت زمین از بازارهای رسمی کشور را که در انحصار دولت بود، از دست می‌دادند، این‌ها ناگزیر زمین مورد نیاز خود را باید از بازار غیررسمی که معمولاً هم در خارج از محدوده‌های رسمی شهر قرار داشت، تأمین می‌کردند (جعفری، ۱۳۸۲، ص ۸۹).

### شهرهای جدید

شهرهای جدید هم نمونه دیگری از سیاست تبعیض‌آمیز در واگذاری زمین بر مبنای وضعیت شغلی افراد بود. طبق اسناد موجود، وزارت مسکن و شهرسازی ایجاد شهرهای جدید را فرصتی برای تأمین زمین برای کارمندان و کارکنان دولت اعلام کرد، با این دیدگاه که آنان توانایی تهیه زمین در بازار معلول زمین را ندارند، از این قرار، می‌بینیم به طور رسمی در یک سیاست‌گذاری مهم در حیطه توسعه شهری، عرضه زمین در شهرهای جدید عمدتاً برای شاغلین بخش‌های رسمی اعلام شده است. علاوه بر آن، در آئین‌نامه‌های اجرائی تدوین شده برای نحوه واگذاری زمین شهرهای جدید، شرط اصلی بر تشکل در تعاونی‌ها قرار داده بودند، در حالی که از شرایط تشکل در



تعاونی‌ها، شاغل بودن در بخش غیر رسمی تعیین شده بود، که قطعاً برای شمار چشمگیری از سرپرستان خانوارها این شرط قابل احراز نبود و به این ترتیب از چنین فرصتی محروم می‌ماندند. مجموعه این عوامل، طرح‌های شهری، قوانین زمین شهری و شهرهای جدید که به طور کلی ناشی از سیاست‌گذاری‌ها و سرمایه‌گذاری‌های کلان دولتی در امور شهرها می‌باشند، سبب شکل‌گیری مناطق اسکان غیررسمی و گسترش آن حتی در سال‌های اخیر در برخی از شهرهای میانی و کوچک گردیده است (اطهاری ۱۳۷۴ ص ۴۲).

### مهم‌ترین و عمده‌ترین علل پیدایش و گسترش اسکان غیررسمی در ایران

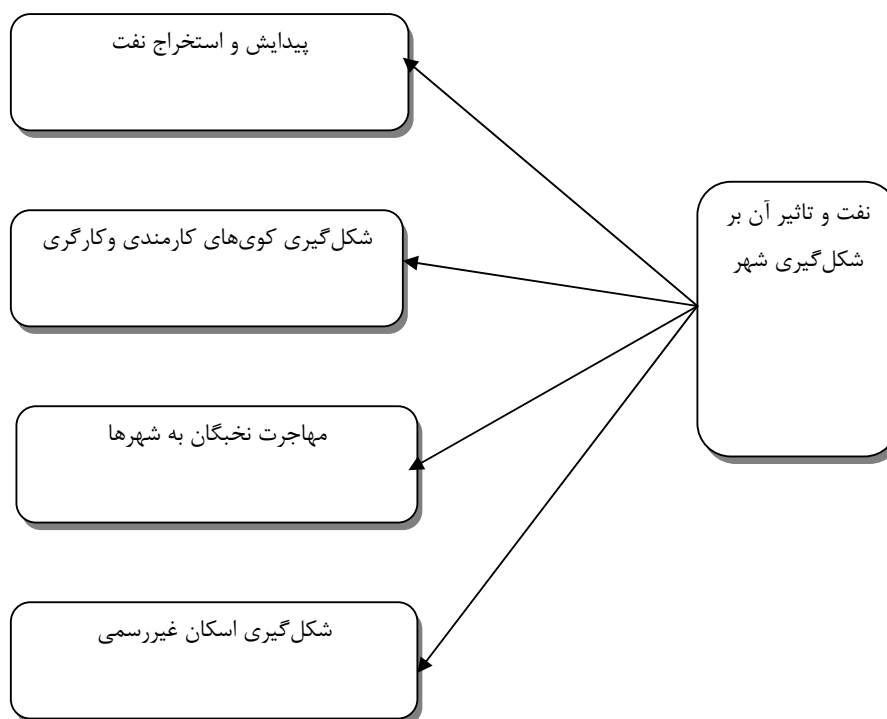
- ضعف ساختاری شهرنشینی در مواجهه با نظام برون‌زا و مدرنیزاسیون و در نتیجه بروز عدم تعادل در نظام شهری و روستایی در سیر تکوینی شهرنشینی؛
- دومین علت در سطح کلان را نیز باید ساختاری دانست، که سازوکار تبعیض‌آمیز و فقرزا بر پایه توزیع عادلانه منابع قدرت، ثروت و درآمد در جریان است؛
- عدم پیش‌بینی فضای مسکونی کافی و مناسب اقبال کم درآمد در طرح‌های کالبدی شهری و اعمال استانداردهای خارج از استطاعت ایشان؛
- وجود باندهای قدرت نامشروع و سوداگران زمین به موازات اهمال و ناتوانی در نظارت و کنترل ساخت و سازها، به ویژه بینابینی شهرها؛
- ضعف مدیریت شهری (به ویژه در هدایت، نظارت و کنترل) (محمودی پاتی، و همکاران، ۱۳۸۷ ص ۸۱).

### عوامل تاثیرگذار در تشدید اسکان غیررسمی در خوزستان

#### نفت و شکل‌گیری شهرها

مطالعات کارشناسان مسائل شهری نشان می‌دهد که تا سال ۱۳۲۰ اقتصاد شهر و روستا، کم و بیش توازن داشت. آغاز مهاجرت و توسعه شهرنشینی، مقارن سال‌های ۱۳۳۲-۱۳۲۰ است. از سال ۱۳۳۲ به بعد با اجرای برنامه‌ها و طرح‌های نوسازی و توسعه اقتصادی، دوباره روند نوسازی در شهرها پا گرفت و به اتکای درآمد نفت، به عنوان مهم‌ترین منبع مازاد اقتصادی، طرح‌های زیربنای شهری و توسعه صنعتی به اجرا درآمد. از این دوره روند در حاشیه قرار گرفتن کشاورزی شدت گرفت و روستائیان به ویژه خوش‌نشینان (بی‌زمین‌ها) دیگر چاره‌ای جز مهاجرت به شهرهای پرتحرک نداشتند. به‌رغم اصلاحات ارضی، عملاً سرمایه‌گذاری‌های اقتصادی، صنعتی و زیربنایی و خدمات اجتماعی در شهرها بسط یافت و به تدریج شهرهای بزرگ به مراکز اصلی اشتغال نیروی کار دستمزدی و تمرکز سرمایه و امکانات و تسهیلات عمومی و رفاهی تبدیل شد. این مورد در استان خوزستان نمود عینی یافته است به طوری که در سال‌های ۱۳۲۰ به بعد و همزمان با اکتشافات و ساخت پالایشگاه‌های نفتی در شهرهای اهواز، آبادان و مسجدسلیمان بستر مهاجرت‌های روستائیان به اطراف شهرهای صنعتی بود به طوری که این افراد بعداً در نظام شهرنشینی در این شهرها حل شدند و منجر به گسترش محلات اولیه شهرهای استان شده‌اند. محلاتی که حتی نام خود را نیز از نفت گرفته است مانند: نمره ۱، نمره ۸، نمره ۴۰ که همگی برگرفته از شماره چاه‌های نفت هستند در مسجد سلیمان، در اهواز محلاتی همچون: نیوساید، شهرک نفت، کمپلو که بیشتر کادر اداری مهندسان شرکت نفت

هستند، در آبادان محلاتی همچون: بریم، منازل شرکت نفت و در شهر ماهشهر محلاتی همچون ناحیه صنعتی و شهرک جدید ممکو می‌باشند. بحث اصلی پیرامون نفت و شکل‌گیری مدنیت وابسته به نفت در استان خوزستان از شهر مسجد سلیمان در ۷ خرداد ماه سال ۱۲۸۷ برمی‌گردد جای که اولین چاه نفت خاورمیانه توسط انگلیسی‌ها احداث شد. در این سال منطقه‌ای که هم اکنون موسوم به شهر مسجد سلیمان می‌باشد خالی از سکنه بوده است و عموماً بعد از جریان نفت مهاجرت‌های بی‌شماری به این منطقه آغاز شده است که بیشتر به صورت غیرمجاز اقدام به ساخت و تصرف پای‌کوه‌های اطراف کردند و نهایتاً مدنیت را در کنار چاه‌های نفت شکل داده‌اند. شکل شماره ۱ روند تاثیر نفت را در پیدایش شهرهای نفت‌خیز استان خوزستان نشان می‌دهد.



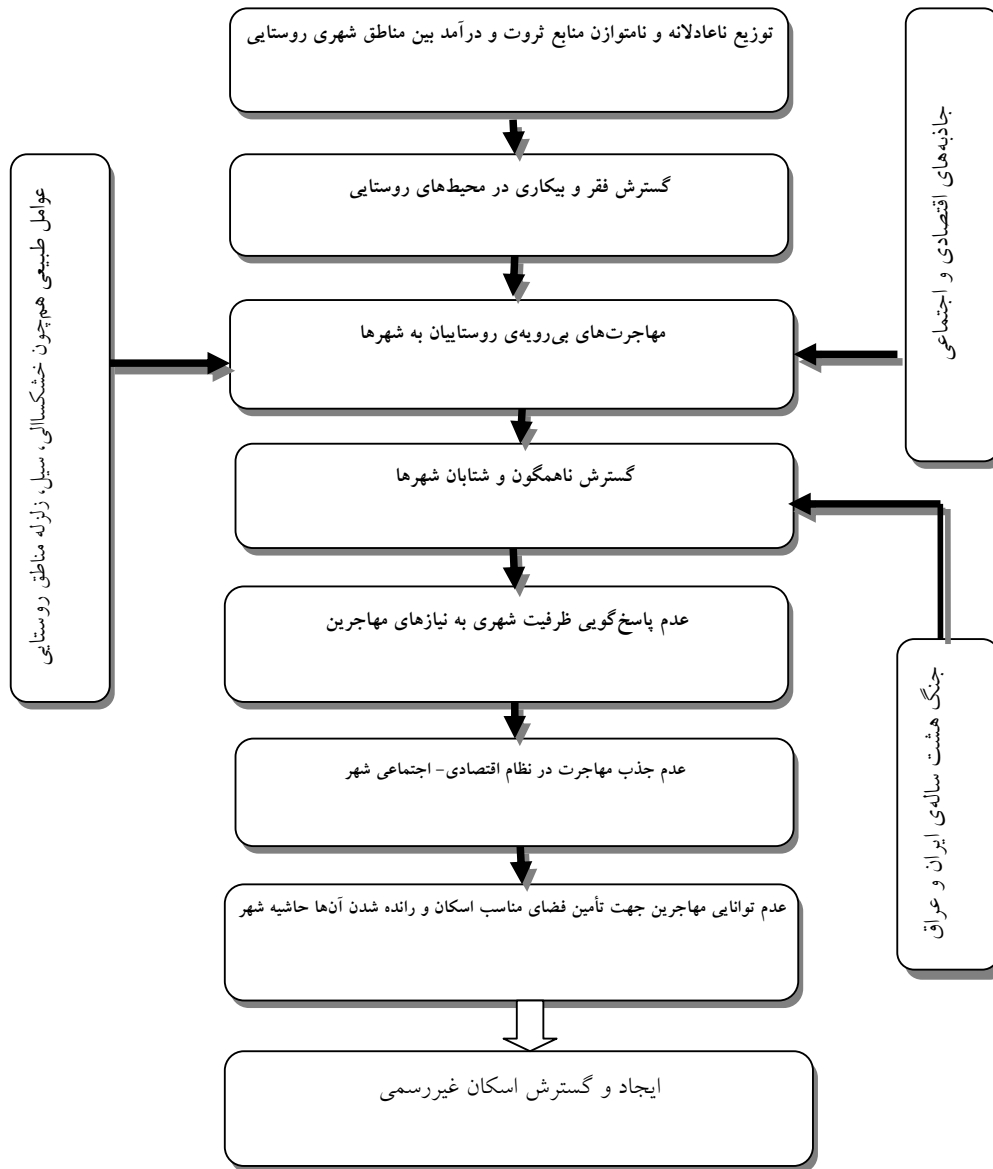
شکل شماره ۱: مهم‌ترین عوامل تاثیرگذار بر گسترش شهرهای نفت‌خیز استان خوزستان (منبع: تحلیل نگارندگان)

### جنگ و گسترش اسکان غیررسمی در خوزستان

همزمان با شروع جنگ تحمیلی شهرهای جنوبی استان همچون دشت آزادگان شامل: سوسنگرد، هویزه، بستان، طلائیه و خرمشهر از جمعیت خالی شده‌اند و بیشتر ساکنان به شهرهای دیگر استان و استان‌های همجوار مهاجرت کردند اما قشر اعظم جمعیت در استان و شهرهای مانند ماهشهر، اهواز، دزفول، مسجد سلیمان، اندیمشک و آبادان ساکن شده‌اند و عموماً محلات جدیدی در کنار محلات کارگرنشین و ناحیه‌های صنعتی در شهرهای نفت‌خیز به نام مناطق جنگ‌زده شکل گرفت. مناطقی همچون شهرک یاسر در امیدیه، شهرک طالقانی در ماهشهر، کوی نیاز در بندر امام خمینی، سبزآباد در مسجد سلیمان، کوی مدرس در دزفول، بهارستان در اندیمشک، ملاشیه و شلنگ‌آباد در اهواز، ذوالفقاریه در آبادان و محلاتی که در ابتدا از حداقل امکانات و خدمات نیز بهره‌مند بودند. با پایان جنگ و آغاز سازندگی شهرهای خالی شده از جمعیت هیچ وقت نتوانستند دوباره به آن آبادی و جمعیت اولیه بازگردند و

ساکنان مهاجرت کرده در شهرهای ماهشهر، اهواز و آبادان اقدام به گسترش محیط مسکونی خود نموده‌اند به طوری که بحران شهری را در این سه شهر ایجاد کردند و مناطق غیررسمی در این سه شهر رو به گسترش نهاد به طوری که در اهواز مناطق ملاحیه و شلنگ آباد به یکباره انفجار جمعیت رخ داد در منطقه ماهشهر شهرک طالقانی به جمعیت به ۲۵ هزار نفر رسید و در کنار این شهرک منطقه‌ای دیگر به نام زنجیر شروع به گسترش کرد و شهر جدید جنگ‌زدگان به نام شهرک چمران که امروز به شهر ۳۰ هزار نفری تبدیل شده است رشد خود را آغاز کردند. می‌توان این گونه نتیجه گرفت که نبود مدیریت در اسکان و بازگرداندن مهاجران جنگ زده ساختار شهرهای اهواز، ماشهر، آبادان، دزفول، مسجد سلیمان و امیدیه را به هم ریخت و هم اکنون بیشتر ساکنان این شهرها در سکونتگاه‌های غیررسمی زندگی می‌کند.

شکل شماره ۲ مدلی از روند شهرنشینی و گسترش اسکان غیررسمی در استان خوزستان (منبع تحلیل نگارندگان)



### یافته‌های پژوهش

#### جمعیت سکونتگاه‌های غیررسمی در شهرهای استان خوزستان

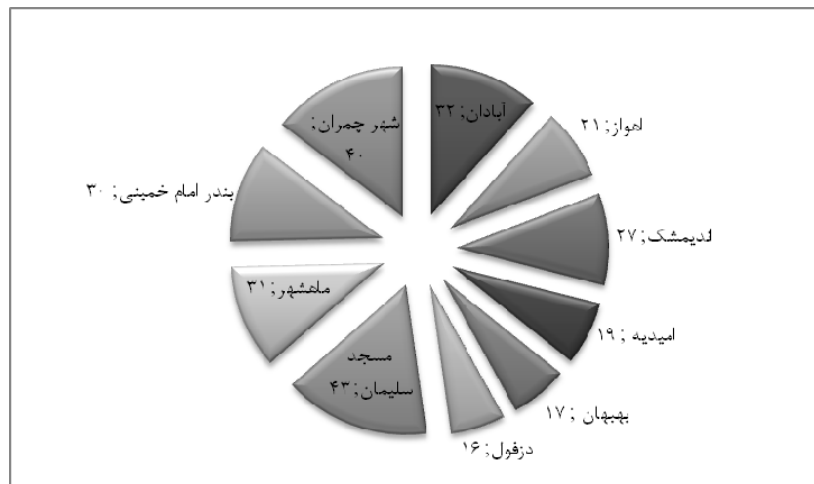
عملیات شناسایی مناطق غیررسمی به تفکیک در ۲۰ شهرستان استان خوزستان صورت گرفته است که در بین ۸ شهرستان به تفکیک جدول شماره ۳ دارای بیشترین مناطق غیررسمی در استان می‌باشند. که در مجموع در این ۸ شهرستان جمعیت بالغ بر ۷۱۵۰۶۹ نفر در مناطق غیررسمی زندگی می‌کنند که فضای را به وسعت ۸۵۷۹ هکتار را تصرف کرده‌اند.

جدول شماره ۴: بررسی جمعیت در شهرستان‌های استان خوزستان و مقایسه آن با مناطق غیررسمی

ردیف	مکان		جمعیت شهر به نفر	جمعیت سکونتگاه‌های غیررسمی به نفر	نسبت جمعیت سکونتگاه‌های غیررسمی به شهر (درصد)
	شهرستان	شهر			
۱	آبادان	آبادان	۲۱۷۹۸۸	۵۸۹۶۸	۲۸
۲	اهواز	اهواز	۹۷۵۲۲۵	۳۲۵۰۵۵	۳۳
۳	اندیمشک	اندیمشک	۱۲۲۲۱۲	۴۶۳۷۸	۳۸
۴	دزفول	دزفول	۲۳۵۸۱۹	۶۴۲۱۵	۲۷
۵	امیدیه	امیدیه	۶۰۶۲۰	۱۸۹۷۴	۳۱
۶	بهبهان	بهبهان	۱۱۹۳۲۰	۲۴۸۹۵	۲۱
۷	مسجد سلیمان	مسجد سلیمان	۱۴۰۷۹۹	۹۱۹۸۹	۶۵
۸	ماهشهر	ماهشهر	۱۴۳۷۳۴	۴۶۵۰۸	۳۲
		بندر امام خمینی	۶۷۴۶۷	۲۴۲۱۰	۳۶
		شهر چمران	۲۷۷۱۵	۱۳۸۷۷	۵۰

منبع: سرشماری عمومی سال ۱۳۸۵

طبق سرشماری سال ۱۳۸۵ بیشترین جمعیت ساکن در سکونتگاه‌های غیررسمی استان در شهرستان اهواز با ۳۲۵۰۵۵ نفر و مسجد سلیمان با ۹۱۹ هزار نفر می‌باشد که دارای بیشترین جمعیت غیررسمی هستند شکل شماره ۳ به بررسی نسبت جمعیت ساکن در شهر با سکونتگاه‌های غیررسمی در شهرستان‌های استان می‌پردازد همچنین بیشترین فضای مساحتی اشغال شده نیز مربوط به شهر اهواز با ۴۰۰ هزار هکتار مناطق تصرفی می‌باشد. همچنین شکل شماره ۴ به بررسی نسبت مساحت سکونتگاه‌های غیررسمی به شهرستان در استان می‌پردازد.

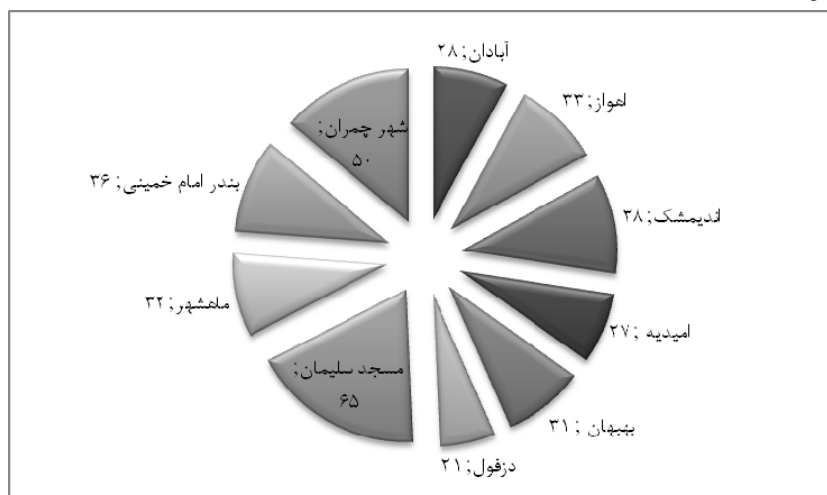


شکل شماره ۳: نسبت جمعیت ساکن در سکونتگاه‌های غیررسمی به شهرستان‌های استان در سال ۱۳۸۵

جدول شماره ۵: بررسی مساحت در شهرستان‌های استان خوزستان و مقایسه آن با مناطق غیررسمی

ردیف	مکان		مساحت شهر به هکتار	مساحت سکونتگاه‌های غیررسمی به هکتار	نسبت مساحت سکونتگاه‌های غیررسمی به شهر (درصد)
	شهرستان	شهر			
۱	آبادان	آبادان	۲۰۸۲	۶۷۸	۳۲
۲	اهواز	اهواز	۲۰۸۸۸	۴۴۴۹	۲۱
۳	اندیمشک	اندیمشک	۱۴۷۰	۳۹۶	۲۷
۴	امیدیه	امیدیه	۱۱۵۰	۲۲۴	۱۹
۵	بهبهان	بهبهان	۱۸۳۳	۳۰۶	۱۷
۶	دزفول	دزفول	۲۷۴۲	۴۳۰	۱۶
۷	مسجد سلیمان	مسجد سلیمان	۲۳۷۸	۱۰۲۹	۴۳
۸	ماهشهر	ماهشهر	۱۴۴۸	۴۵۴	۳۱
		بندر امام خمینی	۷۷۱	۲۳۶	۳۰
		شهر چمران	۹۴۳	۳۷۷	۴۰

منبع سرشماری عمومی سال ۱۳۸۵



شکل شماره ۴: نسبت مساحت ساکن در سکونتگاه‌های غیررسمی به شهرستان‌های استان در سال ۱۳۸۵

### ارایه راهبرد توان‌مندی‌سازی جهت ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی در استان خوزستان

#### عاملیت مردم در رویکرد توان‌مندی‌سازی

رویکرد توان‌مندی در مباحث توسعه از جانب کسانی مطرح شده که اعتقاد داشتند روند جاری رشد اقتصادی جوامع در حال توسعه دستاوردهای مناسبی برای گروه‌های فقیر و در حاشیه به بار نیاورده است. در واقع رویکرد توان‌مندی در اساس نگاهی انتقادی به روش‌های توسعه و کوششی برای اصلاح آن‌ها بود که به تدریج به سازمان‌های جهانی و نهادهای توسعه‌گرا نظیر بانک جهانی نیز راه یافته است. این امر موجب طیف گسترده‌ای از برداشت‌های متفاوت نسبت به آن به وجود آید. در زمینه‌های استراتژیک زندگی فرد «افزایش قدرت انتخاب» توان‌مند شدن در تعریف حداقلی آن تعریف شده است. در مقابل این مفهوم فردگرایانه از توان‌مندی برخی صاحب نظران بیشتر از توان‌مندی جمعی گروه‌های اجتماعی بحث می‌کنند. به اعتقاد آن‌ها اساس تغییر وضعیت گروه‌های در حاشیه و ضعیف، در توان‌مندی مدنی و جمعی آن‌ها برای پیگیری خواسته‌ها و تحقق نیازهایشان نهفته است. این

توانمندی مدنی است که فشار و چانه زنی بالا را برای افزایش فرصت‌ها و امکانات موجب می‌شود و در عین حال اجتماع را برای ارتقاء خود از طریق مشارکت محلی و حفاظت و بهبود محیط سکونت خود مهیا می‌سازد. در نگرش انتقادی فوق تحلیل بر این است که فقر و در حاشیه ماندن، پدیده‌ای ساختاری است که به صورت مداوم باز تولید می‌شود و اقدامات موضعی و از بالا در بهترین حالت به صورت موضعی و مقطعی مشکل فقر را کاهش می‌دهد. ساختاری بودن فقر و جایگاه حاشیه‌ای به این معناست که عوامل متعددی در سطح کلان تا خرد، روابط اقتصادی، اجتماعی و سیاسی مبتنی بر نابرابری قدرت گروه‌های اجتماعی را شکل می‌دهند و غلبه بر این عوامل و موانع در فرایندی طولانی و با مشارکت فعال گروه‌های ذینفع میسر است. از این رو عاملیت ساکنان در فعالیت‌های معطوف به توانمندی محله‌ای نقش کلیدی دارد و نهادهای جمعی هسته اصلی این عاملیت را به وجود می‌آورد. این نهادها می‌توانند اصلاحاتی را که در قالب یک طرح معین برای توزیع بهتر امکانات در سطح یک محله انجام می‌شود به صورت پایدارتر و همه‌جانبه‌تری پیگیری کنند. در این ارتباط باید توجه داشت که مشارکت سازمان یافته و نهادینه در شهرهای استان خوزستان برای امور محله‌ای و اجتماعی بسیار ضعیف است. این امر به ویژه در محلات تازه تاسیس بیشتر مشهود است زیرا این محلات حتی از نهادهای همکاری و نظارت محلات قدیمی که در نتیجه سابقه سکونت اهالی و وجود متنفذان پر سابقه و معتمد شکل گرفته برخوردار نیستند. نهاد شورایی‌ها هم که طی سال‌های پس از تشکیل شوراهای شهر در برخی شهرها نظیر تهران ایجاد شد، در شهرهای استان تشکیل نشده است و شهرداری و دیگر نهادهای مدیریتی در امور شهری هم چندان انگیزه و ظرفیتی برای تشکیل و تشویق چنین نهادهایی ندارند. بنابراین طرح‌های توان‌مندسازی و ساماندهی محلات غیررسمی که خواهان مشارکت ساکنان هستند، بستر آماده و مناسبی برای شروع ارتباط و مذاکره با ساکنان در اختیار ندارند.

### جامع‌نگری نسبت به فقر در رویکرد توان‌مندسازی

از سوی دیگر توانمندی پدیده‌ای تک بعدی نیست و نمی‌توان با بهبود ابعاد خاصی از زندگی گروه‌های در حاشیه برای مثال تامین برخی زیرساخت‌ها و خدمات یا برخی امکانات اقتصادی، شاهد توانمندی گروه‌های فوق بود. فقر و ناتوانی ابعاد چندگانه‌ای دارد که مهم‌ترین آن‌ها بی‌ثباتی شغلی و کمی درآمد و فقدان دارایی است. فقر مسکن و محیط سکونت (حاشیه‌نشینی و اسکان غیررسمی) ابعاد فیزیکی و محیطی، فقر خانوار را آشکار می‌سازد. کمبود مهارت‌های نیروی کار و محدودیت فرصت‌های اجتماعی نظیر تحصیل و پرورش فیزیکی، ذهنی و مهارتی به ویژه برای نسل جدید زمینه باز تولید فقر را فراهم می‌کند و فقر تشکل و ارتباط با بالا و رساندن صدای خود به سطح جامعه ابعاد مدنی و سیاسی فقر را نشان می‌دهد. این مجموعه عوامل به صورت متقابل روی هم اثر گذاشته و وضعیت فقری را که شاهد آن هستیم به وجود آورده است. از این رو مواجهه با آن نیز نیازمند مجموعه‌ای از اقدامات هماهنگ و تدریجی است. هر اقدامی که از بالا و معطوف به یکی از ابعاد این فقر صورت گرفته معمولاً نتوانسته است گروه وسیعی از افراد درگیر را به صورت پایداری از وضعیت فقر برهاند.

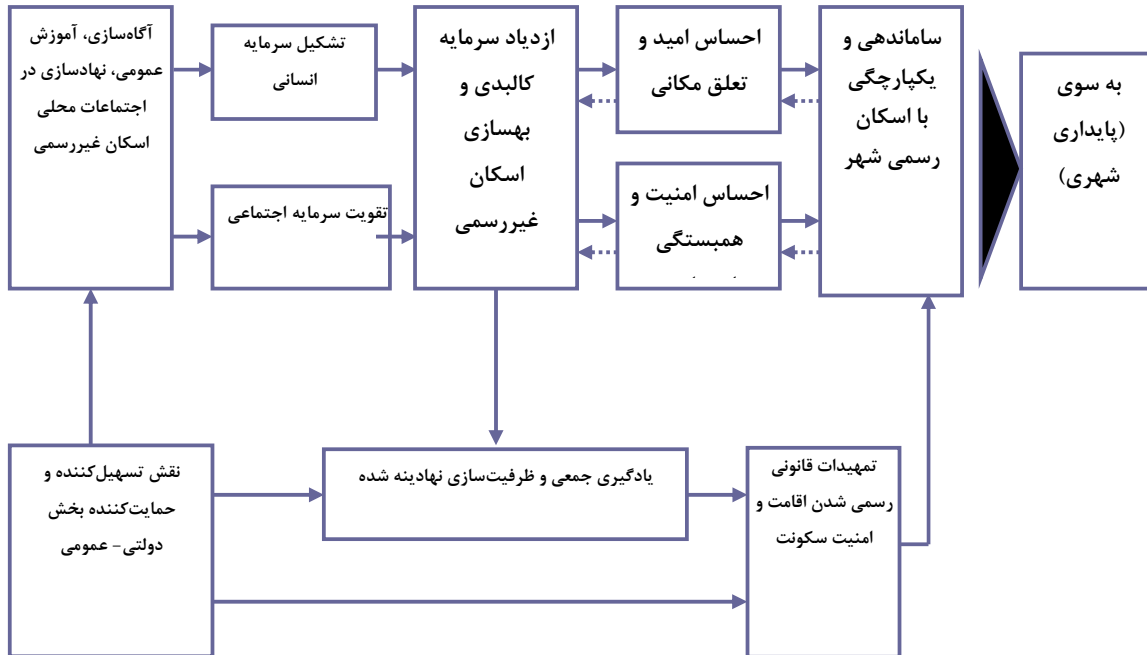
### ارتقای زیرساخت‌ها و خدمات در مناطق غیررسمی

امروزه ۹۰ درصد سکونتگاه‌های غیررسمی کشور در داخل محدوده خدماتی شهرها قرار دارند و حتی برخی محلات بیش از دو دهه است که در داخل محدوده خدماتی واقع شده‌اند و استان خوزستان نیز از این قاعده مستثنی نیست. اما این محلات همچنان در زمره مناطق محروم از خدمات و زیرساخت‌های حداقل شهری محسوب می‌شوند. کمبود خدمات و زیرساخت‌ها عامل عمده نارضایتی ساکنان و احساس جدایی اجتماعی و کمبود رونق حیات شهری در محلات و رفع آن عامل اصلی پویایی آینده محسوب می‌شود. توسعه غیررسمی موجب عدم تخصیص زمین به خدمات و فضاهای مورد نیاز شهری می‌شود و ذخیره زمین برای استفاده بعدی وجود ندارد. دستگاه‌های اجرایی نیز به دلیل توسعه غیررسمی تا مدت‌ها نسبت به تامین زیرساخت‌ها و خدمات، تردید و مقاومت دارند و محلات غیررسمی سهمی از برنامه‌های تامین خدمات و زیرساخت‌های شهری ندارند. توان مالی محدود ساکنان امکان توسعه خدمات بخش خصوصی را فراهم نمی‌کند و بازار مستغلات تجاری هم رونق ندارد. با توجه به بالا بودن سرانه‌های خدمات در طرح‌های شهری و دشواری تحقق آن در محلات به عنوان یک سطح قابل تحقق و مبرم از نظر مردم برای هدایت «خدمات حداقل» غیررسمی، تعریف پروژه‌ها و طرح‌های اجرایی در آینده اهمیت دارد. معیارهای متفاوتی دخالت می‌کنند و میانگین برخورداری «خدمات حداقل» در تعریف ساکنان شهر از خدمات مختلف در تعیین سطح حداقل موثر است. نیاز اهالی و اولویت‌های مطرح شده از جانب ساکنان محلات غیررسمی می‌تواند به عنوان خدمات حداقل در برنامه لحاظ شود اما این خواسته‌ها دیدگاه کوتاه مدت و عاجل را نشان می‌دهد.

### محلی شدن مدیریت توان‌مندسازی

نهادسازی برای محلی شدن مدیریت طرح یکی از راهبردهای عمده در زمینه اجرایی شدن طرح است. باید توجه داشت سازوکار تهیه طرح‌های توان‌مندسازی سکونتگاه‌های غیررسمی نظیر سایر طرح‌های شهری از بالا به پایین است و رفتار دستگاه‌های استانی در قبال این طرح‌ها نیز براساس رویه‌های رایج مبتنی بر تبعیت از قواعد و الزامات دستگاه‌های مرکزی است. با این وضعیت تبدیل طرح‌های توان‌مندسازی به چند پروژه زیرساختی یا خدماتی که توسط شهرداری یا یک دستگاه اجرایی دیگر در محلات غیررسمی اجرا و تمام می‌شود، حتی فرجامی خوش بینانه و مناسب تلقی می‌گردد زیرا محتمل است پس از تهیه طرح‌ها، حتی انگیزه و سازوکارهای مناسب برای اجرا و پیگیری عملی طرح وجود نداشته باشد. محلی شدن مدیریت طرح به معنای حضور طرح در اقدامات روزمره و اجرایی مدیریت محلی، فراهم کردن امکان هماهنگی‌های اجرایی بین اقدامات مختلف طرح و سرانجام تسهیل شرایط برای پایداری و گسترش ابعاد طرح از طریق برقراری تعامل بیشتر بین مردم و مسئولین رده پایین و ستاد استانی و مقامات بالا است.





شکل شماره ۵ چارچوب نظری ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی در چارچوب نظریه توان‌مندسازی در استان

منبع : مظفر صرافى : مجله هفت شهر

### جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در مبحث نتیجه‌گیری باید به دو موضوع که در بطن این مقاله آمده است به طور تفصیل اشاره شود:

۱- خوزستان استانی است با تاریخی درخشان و دیرپا که تراکم نسبی جمعیت آن تقریباً ۱/۵ برابر تراکم نسبی جمعیت کشور است و این موضوع نشان دهنده مناسب بودن شرایط اقلیمی آن برای زندگی است. تولید بخش اعظم نفت و گاز کشور در خوزستان، وجود کارخانه‌های متعدد مربوط به صنایع ذوب فلزات اساسی، در کنار جاری بودن بیش از ۳۰ درصد آب‌های سطحی کشور در این استان از جمله مزیت‌های اقتصادی استان نسبت به سایر استان‌ها است، ضمن آنکه خوزستان با دارا بودن سهم ۱۲/۶۵ درصدی در محصول ناخالص داخلی کشور، پس از استان تهران، بالاترین سهم را در میان استان‌های کشور به خود اختصاص داده است.

نرخ رشد جمعیت سالانه متوسط استان در دوره ۸۵-۸۰ برابر ۳/۴ درصد بوده است. در حالی که در همین دوره این نرخ برای کشور فقط ۱/۹۶ درصد را نشان می‌دهد که این موضوع نشان دهنده عدم توفیق سیاست‌های کنترل می‌باشد نرخ بیکاری در استان از سطح کشوری این نرخ بسیار بالاتر بوده و در سال ۸۵ به بیش از ۲۰ درصد، افزایش یافته است. توزیع شاغلان در میان بخش‌های اقتصادی استان نیز بسیار نامناسب است و استان با تراکم شاغلین در بخش خدمات روبه‌روست.

مقایسه نرخ رشد جمعیت با نرخ رشد اشتغال در استان خوزستان طی دهه‌های گذشته حاکی از فزونی نرخ رشد جمعیت بر نرخ رشد اشتغال دارد و نتیجه آن پدید آمدن نرخ بیکاری به میزانی فراتر از نرخ کشوری آن است. این مسئله علی‌رغم سرمایه‌گذاری‌های عظیم صورت گرفته و نیز برخورداری از دومین ارزش افزوده (درآمد) استانی در سطح کشور است. در این استان در شهرهای مورد مطالعه که عمده‌ترین مناطق سکونتی استان خوزستان می‌باشند و

نزدیک به ۲ میلیون جمعیت استان را دارا می‌باشند نزدیک به ۸۰۰ هزار نفر در سکونتگاه‌های غیررسمی زندگی می‌کنند که با توجه به موقعیت اقتصادی و سیاسی استان شایسته این استان نیست.

۲- نگاهی به تجارب جهانی در ساماندهی اسکان غیر رسمی نشان می‌دهد که تا پیش از دهه ۶۰ میلادی، سرمایه‌گذاری دولتی در بخش مسکن اقشار آسیب پذیر غالباً ضروری تشخیص داده نمی‌شود و لیکن نیاز فزاینده به حل مشکل مسکن این قشر موجب توجه ویژه به آن در قالب سیاست‌های همانند: خانه سازی اجتماعی، روش زمین و خدمات و توان‌مندسازی در سطح کشورهای جنوب، منجمله ایران شد (صرافی، ۱۳۸۱:۸).

در برخورد با پدیده اسکان غیررسمی در خوزستان، شیوه‌های برخورد مستقیمی با هدف ساماندهی این سکونتگاه‌ها در مکان فعلی وجود نداشته، بلکه عمدتاً تأمین مسکن کم‌درآمدها بوده که مشخصاً اسکان غیر رسمی را در بر نمی‌گیرد. علی‌رغم وجود چنین برنامه‌هایی در ارتباط با مسئله اسکان غیررسمی در قبل از انقلاب، از میان شیوه‌های مختلف برخورد با این مسئله، راهکارهای قهرآمیز و تخریبی و سیاست‌های نادیده انگاری در پیش گرفته شده بود (به عنوان نمونه موردی می‌توان به برخوردهای گزینشی شرکت نفت با سکونتگاه‌های شهر مسجد سلیمان اشاره کرد). اخیراً در سطح جهان و ایران سیاست‌ها در قالب ساماندهی سکونتگاه‌های موجود در مکان فعلی مطرح بوده، به طوری که به تبعیت از گرایش‌های موجود در جهان، در ایران نیز اخیراً رویکرد اصلی مواجهه با مسئله اسکان غیر رسمی از طریق سیاست‌هایی چون توان‌مندسازی، بهسازی محلات با ابزارهایی همانند خودیاری اهالی و اعتبارات دولتی و تسهیلات بانکی مورد تأکید قرار گرفته است. که در استان خوزستان نیز این امر مورد توجه نهادهای قرار گرفته است و عمده شهرهای استان مطالعات مقدماتی توان‌مندسازی سکونتگاه‌های غیررسمی آن‌ها به پایان رسیده است و در برخی از شهرها نیز در حال انجام و اجرای برخی از موارد توان‌مندسازی می‌باشد. راهبرد کلی این پژوهش نیز این مورد می‌باشد که نقش جدید بخش دولتی در توان‌مندسازی، علاوه بر نقش سنتی تأمین نیازها، حمایت و تسهیل در به فعل رساندن توان این اجتماعات است به نحوی که بتوان با حداقل تزریق منابع خارجی از توان درونی این اجتماعات نهایت استفاده را برد. از آن‌جا که اسکان غیر رسمی نهایتاً مسئله ای محلی به شمار می‌رود، شهرداری شهرهای استان خوزستان با عنوان نهادی غیر دولتی و عالی‌ترین و عمده‌ترین مرجع مدیریت شهری در این استان، اصلی‌ترین نقش را در روند توان‌مندسازی خواهند داشت. از این رو شهرداری‌ها باید با ابتکاراتی متفاوت از گذشته برای به‌کارگیری بهینه مشارکت و منابع درونی این اجتماعات اقدام کند تا توان‌مندسازی این سکونتگاه‌ها به واقعیت پیوندند و شاهد شهرنشینی واقعی در استان خوزستان باشیم.

## منابع

آقابخشی، حبیب ا... (۱۳۸۲). حاشیه نشینی و اسکان غیررسمی، (مجموعه مقالات)، جلد دوم، تهران: انتشارات دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی.

ابراهیم‌زاده، عیسی، وارثی، حمیدرضا و اکبری، محمود (۱۳۸۸). نقش مهاجرت‌های روستایی در اسکان غیررسمی (مطالعه موردی: متروپل اهواز) مجله جغرافیا و توسعه دانشگاه زاهدان، شماره ۲۳، بهار و تابستان ۸۸.

اطهاری، کمال (۱۳۸۲). برنامه‌گزیزی و کاستی‌های برنامه‌ریزی در مسکن کم‌درآمدها، فصلنامه اقتصاد مسکن، شماره ۳۴.

برآبادی، محمود (۱۳۸۱). حاشیه‌نشینی پدیده‌ی به قدمت شهرنشینی، ماهنامه شهرداری‌ها، سال چهارم شماره ۴۵.  
پورآقایی، عبدالله (۱۳۸۳). بررسی و تحلیل اسکان غیررسمی در شهر رشت و راهکارهای مناسب برای بهبود روند آن، پایان‌نامه کارشناسی ارشد جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری دانشگاه یزد.

پیران، پرویز (۱۳۷۰). دیدگاه‌های نظری در جامعه‌شناسی شهر و شهرنشینی، مجله اطلاعات سیاسی - اقتصادی با شماره ۳ تهران.

پیران، پرویز (۱۳۶۶). شهرنشینی شتابان و ناهمگون، آلودگی‌نشینی در تهران، مجله اطلاعات سیاسی - اقتصادی، شماره‌های ۱، ۷، ۵، ۴، ۳.

جعفری، اسماعیل (۱۳۸۲). پدیده اسکان غیررسمی در منطقه شهری تهران (مورد باقرشهر)، پایان‌نامه کارشناسی ارشد دانشگاه شهید بهشتی، دانشکده علوم زمین، تهران.

حاج‌یوسفی، علی (۱۳۸۱). مقاله حاشیه‌نشینی شهری و فرآیندها آن قبل از انقلاب اسلامی، مجله هفت شهر، سال سوم، شماره هشتم، تابستان ۱۳۸۱، تهران.

خاتم، اعظم (۱۳۸۱). سهم مردم، سهم دولت در طرح‌های توان‌مندسازی و بهسازی محله، نشریه هفت شهر، سال سوم، شماره نهم و دهم، تهران.

شاه محمدی، پریسا (۲۰۰۵). حاشیه‌نشینی و اسکان غیررسمی در شهر تهران، هفتمین کنگره بین‌المللی هیبتات، بمبئی، هندوستان، ۲۹-۳۱ ژانویه سال ۲۰۰۵.

شکویی، حسین (۱۳۷۳). حاشیه‌نشینی شهری، موسسه تحقیقات و علوم انسانی دانشگاه تبریز، تبریز سال ۱۳۵۵  
صرافی، مظفر (۱۳۸۱). به سوی تدوین راهبرد ملی ساماندهی اسکان غیررسمی، فصلنامه هفت شهر، سال سوم، شماره ۱۰-۹.

قرخلو، مهدی و عبدی، ناصح و زنگنه، سعید (۱۳۸۸). تحلیل سطح پایداری شهری در سکونتگاه‌های غیررسمی نمونه موردی: شهر سنندج، مجله پژوهش‌های جغرافیای انسانی، شماره ۶۹.

کلهرنیا، بیژن (۱۳۸۷). مطالعه ارتقاء و توان‌مندسازی بافت‌های فقیرنشین شهری فرصتی برای تجدید حیات الگوهای مرسوم شهرسازی در ایران، فصلنامه عمران، بهسازی شهری (مرمت شهری) سال هفتم، شماره ۲۳-۲۴، بهار و تابستان ۱۳۸۷.

کمانرودی، موسی (۱۳۷۷). اسکان غیر رسمی در تهران ساماندهی در منطقه ۶ شهرداری، پایان‌نامه کارشناسی ارشد جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه شهید بهشتی.

لطفی، حیدر و میرزایی، مینو و عدالتخواه، فرداد و وزیرپور، شب‌بو (۱۳۸۹). بحران حاشیه‌نشینی و سکونتگاه‌های غیررسمی در مدیریت کلانشهرها و رهیافت‌های جهانی، فصلنامه جغرافیای انسانی دانشگاه آزاد اسلامی واحد گرمسار، سال دوم، شماره ۲.

محمدی، علیرضا و روستا، مجید (۱۳۸۷). توسعه اجتماع - محور: ساز و کاری برای ساماندهی سکونت‌گاه‌های غیررسمی فصلنامه عمران، بهسازی شهری (مرمت شهری). سال هفتم، شماره ۲۳-۲۴، بهار و تابستان ۱۳۸۷  
محمودی پاتی، فرزین و محمد پور عمران، محمد (۱۳۸۷). سیاست‌های مدیریت زمین شهری، انتشارت شهیدی، چاپ اول.

منصوریان، محمدکریم و علیرضا آیت‌اللهی (۱۳۵۶). حاشیه‌نشینان شیراز، دانشگاه شیراز  
هادی‌زاده بزار، مریم (۱۳۸۲). حاشیه نشینی و راهکارهای ساماندهی آن در جهان، انتشارات شهرداری مشهد ،  
مشهد ۸۲

Banerjee, Guhas, 1990, Site and Services Project in Greater Bombay: Viable Solutions to the Housing Problems of the Poor, International Seminar on Asian Urban Environment, Banaras Hindu University.