

## مدیریت و ساماندهی اسکان‌های غیررسمی در شهر بندرعباس

سید جمال الدین دریاباری

استادیار دانشگاه آزاد اسلامی واحد سمنان (مسئول مکاتبات)

پست الکترونیکی: mohit.map@gmail.com

حیدر لطفی

استادیار گروه جغرافیا دانشگاه آزاد اسلامی واحد گرمسار

پست الکترونیکی: heydare.lotfi@yahoo.com

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۰/۱/۲۰

تاریخ دریافت: ۱۳۸۹/۸/۸

### چکیده:

شهر بندرعباس از شهرهای مهم جنوب ایران و مرکزیت سیاسی استان هرمزگان می باشد. براساس آخرین آمار قابل استفاده، جمعیت شهر بندرعباس حدود ۳۸۰ هزار نفر برآورد گردیده است. این بدان معناست که جمعیت شهر طی ۵۰ سال گذشته با نرخ رشد متوسط ۶/۳ درصد، ۲۱ برابر شده است. با توجه به برآوردها نزدیک به دو پنجم جمعیت شهر و حداقل ۳۰٪ بافت شهر در اختیار گروه های غیر رسمی و کم درآمد است که الگوی کاملاً متفاوت با بدنه عمومی اجتماعی شهر دارند. بر پایه اطلاعات میدانی و مطالعات نظری، حوزه اسکان غیر رسمی گروه های کم درآمد شهر بندرعباس به ۱۰ حوزه متفاوت تفکیک شده است. به همین منظور پرسشنامه‌ای تهیه و بین ۱۲۰۰ نفر از خانواده‌های ساکن در ۱۰ محله محدوده‌های مختلف شهر براساس روش نمونه گیری تصادفی متناسب (RPS) توزیع شده است که در نهایت براساس مطالعات صورت گرفته و تحلیل نتایج حاصله رتبه بندی نواحی مورد مطالعه بر حسب شاخص های فقر انجام و راه حل هایی جهت ارتقاء محلات مورد نظر ارائه گردید.

واژه های کلیدی: اسکان های غیر رسمی، فقر، اقشار کم درآمد، حاشیه نشینی، بندرعباس

### مقدمه

وضعیت عمومی زندگی شهری، در کشورهای جهان سوم، وضعیت نگران کننده‌ای را طی دهه‌های گذشته، پشت سر گذاشته است. ازدیاد شدید جمعیت، رشد فقر، کاهش شاخص‌های کیفیت زندگی، رشد بیکاری، رشد حاشیه نشینی و اسکان غیر رسمی، آلودگی های هوا و ... از جمله عوارضی بوده‌اند که این کشورها را با بحران متعدد روبرو ساخته اند. از جمله برجسته ترین نکات قابل ذکر در شهرهای این کشورها، اسکان طیف گسترده ای از جمعیت مهاجر و کم درآمد، در نواحی آسیب پذیر شهر است که زمینه بروز ناهنجاری شهری را تشدید کرده است. این جمعیت، هر چند که از نظر الگوی اقتصادی در حوزه کلان اقتصاد شهری ساکن هستند، از آستانه های خدماتی

بسیار پایینی برخوردار می باشند. حضور رو به ازدیاد این شکل از اسکان های شهری در دهه های گذشته در ایران و به ویژه در شهرهایی که از رشد برونزای اقتصادی نیز برخوردار بوده اند، حکایت از ناکارآمدی ابزارها و سیاست های اعمال شده در دهه های گذشته برای برخورد با آن ها دارد. شهر بندرعباس از جمله شهرهای حاشیه ای کشور محسوب می شود که از یک طرف به دلیل گسترش اقتصاد وارداتی کشور در دهه های گذشته و از طرف دیگر، عدم تعادل های منطقه ای در حوزه پیرامون خود، پذیرای طیف وسیعی از جمعیت مهاجر بوده است. در گذشته نیز یک سوم مساحت شهر توسط این گروه ها، که بدون نظارت و کنترل سازمان های مسئول ساخته شده است، اشغال شده بود که نشان می دهد موفقیت لازم نصیب مدیران شهری نشده است. در این پژوهش که به همت سازمان عمران و بهسازی شهری وزارت مسکن و شهرسازی و پشتیبانی مالی بانک جهانی صورت گرفته است، تلاش گردیده با نگرشی یکپارچه و شهرنگر، موضوع اسکان های غیر رسمی شهری و گروه های کم درآمد ساکن این نواحی، بررسی شده و برنامه ها، سیاست ها و اقدامات عملیاتی لازم، برای مدیران شهری ارائه گردد.

### چارچوب نظری بحث (روش تحقیق)

اسکان های غیر رسمی و نابسامان شهری، در واقع مشکل بی ضابطه ای از تجمع مکانی گروه های کم درآمد در نقاط آسیب پذیر شهر می باشد که به صورت کاملاً سازمان نیافته (خودرو و فاقد مجوز رسمی از نهادهای شهری) ایجاد می گردد. این نواحی به دلیل سرعت پیدایش و عدم نظارت دستگاه های اجرایی فاقد استانداردهای قابل قبول زیستی بوده و عمدتاً در فقدان نظام شکل یافته (مطلوب) سکونتی و در پاسخگویی فقرا به نیاز سکونت آن ها شکل می گیرند.

در ادبیات توسعه شهری، این محدوده ها را جزء نواحی آسیب پذیر نیز تصور می کنند و شرایط موجود و حاکم در این نواحی را جهت بروز ناهنجاری های اجتماعی مساعد می دانند. در بسیاری از موارد، مدیران، اقدامات مؤثری را در جهت بهبود آن ها انجام نمی دهند و عمده اقدامات خود را معطوف به بهسازی معابر و ارتقاء وضعیت کالبدی این نواحی می کنند و توجه لازم را به حوزه انسانی ساکن در این نواحی ندارند. هرچند شاید نتوان به یک تعریف جامع و فراگیر در توصیف ویژگی های این نواحی که تمامی وجوه حاکم بر این مناطق را بازگو نماید، رسید اما در یک برداشت کلی می توان ایجاد این نواحی در شهرها را جزئی از فرآیند عدم تعادل شهری / منطقه ای و سازگاری دوگانه اقتصادی در جامعه تلقی کرد که منجر به تغییر مکانی جمعیت از نواحی فقیر و توسعه نیافته روستایی به سمت و سوی نواحی برتر شهری می گردد. در این جریان انتقال جمعیتی، به دلیل عدم پاسخگویی بازار رسمی، نواحی بی دفاع و فاقد نظارت شهری، عرصه اسکان این گروه های تازه وارد که توان رقابت در بازار رسمی زمینی و مسکونی را ندارند، شده و با سرعت مهار نشدنی اشغال می گردند. هماهنگی با این نیاز اجتماعی، فرصت طلبی گروه های سودجو و رانت خواری زمین، به عنوان یک فعالیت اقتصادی، عامل تشدید کننده محسوب شده و زمینه لازم در گسترش آن را پدید می آورد.

## پیشینه تحقیق

همه کشورهای جهان، خصوصاً کشورهای در حال توسعه، به نوعی با مشکلات ناشی از حاشیه نشینی و زاغه نشینی مواجه هستند. در انگلستان محلات زاغه نشینی به حدود یکصد سال پیش برمی گردد که بر اثر توسعه صنعتی و مهاجرت از روستاها و شهرهای کوچک به وجود آمد (John, 1969).

نقش مسئولان دولتی در احداث مسکن و ارائه مقرراتی برای کنترل خانه سازی و ارائه قوانین مربوط به طراحی تصدیق می نماید که این مناطق از همان مناطق زاغهای هستند که همه کشورها در صدد رهایی از آن هستند (Mumtaz babar, 2001).

سکونتگاه غیرقانونی<sup>۱</sup>، اصطلاحی است که در نوشته های چالرز آبرام و جان تورنر، به ویژه پس از کنفرانس مسکن وانکوور کانادا، در سال ۱۹۷۶، رایج گردیده است. این تصویر جدید از چنین سکونتگاه های غیر قانونی و خود مختار به عنوان سکونتگاه عدوانی، باعث می شود که روش های مقابله ای و دشمنی جویانه نسبت به آن ها به روش های حمایت از آن ها تغییر کند.

آبرام، مراحل ایجاد سکونتگاه های غیرقانونی را پیروزی مناطق شهری برای ایجاد سرپناه و مسکن قلمداد می کند و آن را به وسیله قانون اجبار تعریف می کند (Turber John, 1969).

پایین (۱۹۷۷) تعبیر مشابهی به کار می برد و گسترش سکونتگاه غیر قانونی را در چشم انداز سراسر ناشی از رشد شهری جهان سوم و معلول آن قلمداد می کند.

به طور کلی رشد سکونتگاه های غیر قانونی و نامنظم و شکل گیری مناطق حاشیه نشین شهری به دلیل حذف اقشار کم درآمد از نظام برنامه ریزی و سیاست گذاری ها بوده است.

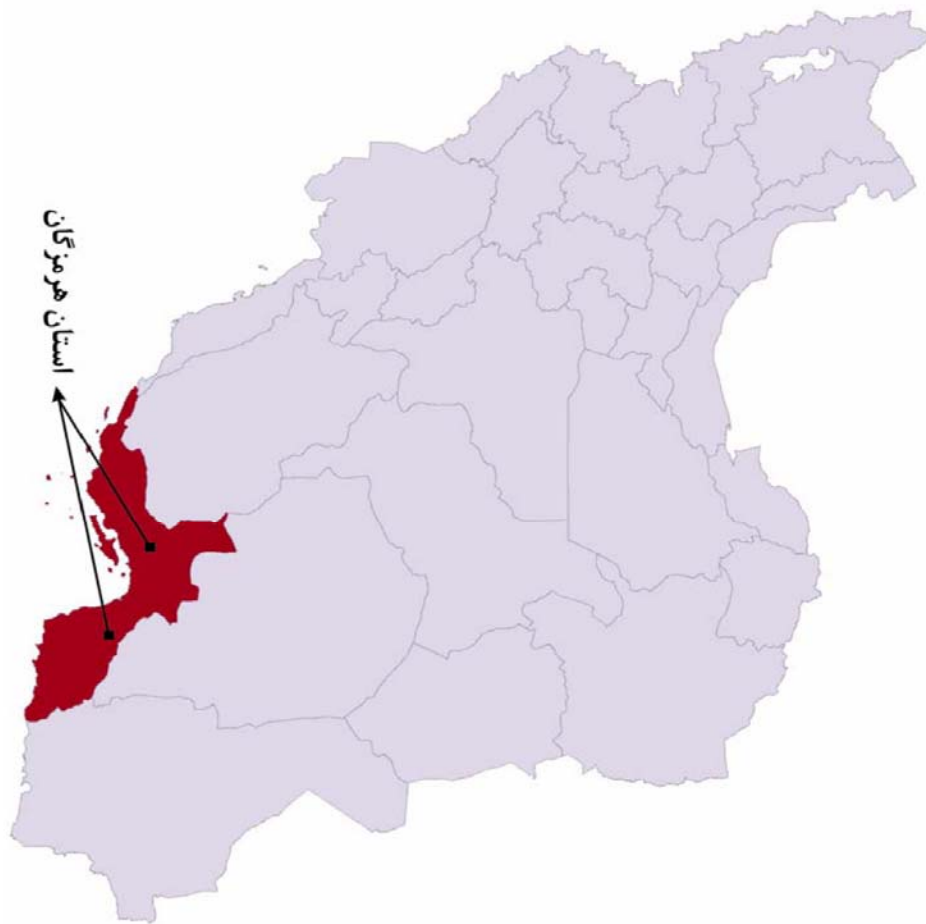
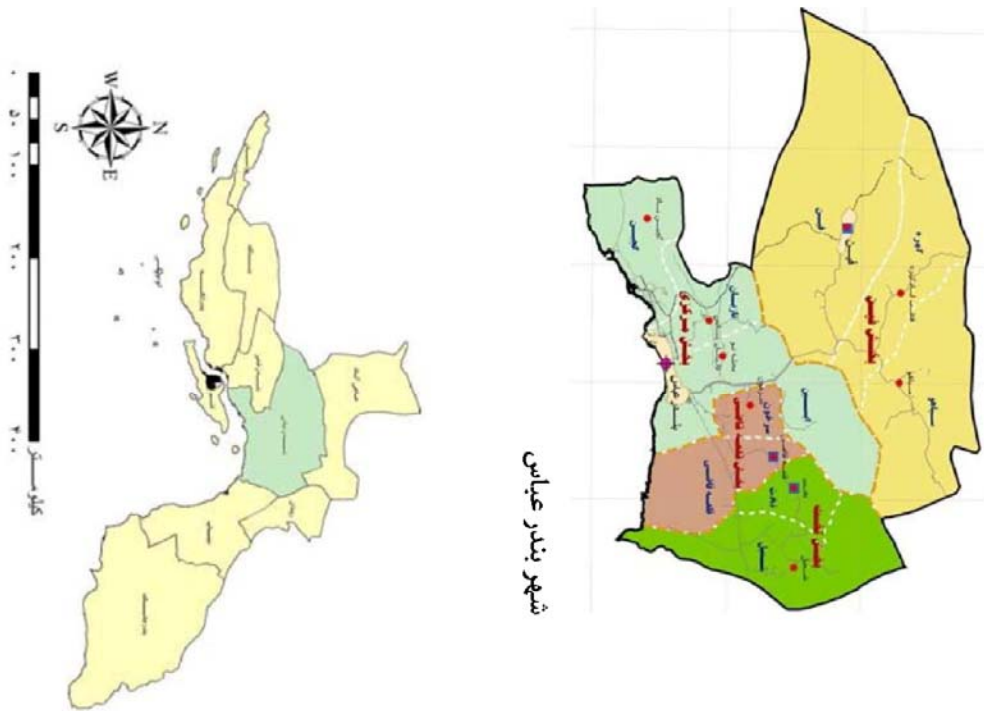
## معرفی محدوده مطالعاتی

شهر بندرعباس، از جمله شهرهای مهم جنوبی ایران و مرکزیت سیاسی استان هرمزگان می باشد. این شهر جدای از روند تاریخی خود، به دلیل توسعه شتابان اقتصاد ملی (حجم واردات)، جایگاه والایی را در اقتصاد کشور به خود اختصاص داده و به نظر می رسد این روند توسعه، هم چنان در دهه های آتی نیز تجربه شود.

گسترش اقتصاد حاشیه ای، افزایش جمعیت و بروز ناهنجاری های گسترده اجتماعی، در کنار توسعه کالبدی شهر از وجوه بارز شهر در چند دهه گذشته و به ویژه بعد از افزایش قیمت نفت در دهه ۷۰ میلادی به شمار می روند.

از نظر تاریخی، تا قبل از قرن چهارم هجری، در حوالی بندرعباس فعلی، بندر و روستای کوچکی به نام «سورو» وجود داشته که هسته اولین شهر را تشکیل می داده است. با سرمایه گذاری های زیربنایی و بهبود اقتصاد ملی، جمعیت آن رو به ازدیاد نهاد، در چند دهه اخیر با ایجاد چند اسکله عظیم، زمینه جهت تقویت نقش بازرگانی - خدماتی شهر بیش تر شد و با اتصال شهر به شبکه ریلی کشور زمینه برای ترانزیت کالا از این شهر به مناطق شمالی و کشورهای آسیای میانه مناسب گشت.

<sup>1</sup> squatter



شکل شماره (۱): موقعیت محدوده مطالعاتی در کشور، استان، شهرستان

## وضعیت جمعیتی و تحولات اجتماعی

براساس آخرین آمار قابل استفاده، جمعیت شهر بندرعباس حدود ۳۸۰ هزار نفر برآورد گردید (۱۳۸۵). این بدان معناست که جمعیت شهر طی ۵۰ سال گذشته با نرخ رشد متوسط ۶/۳ درصد تقریباً ۲۱ برابر شده است (جدول شماره ۱). نرخ رشد بندرعباس تا سال ۱۳۶۵، رو به ازدیاد و سپس کاهش نشان می دهد.

جدول شماره (۱): جمعیت و تغییرات نرخ رشد بندرعباس (۸۵-۱۳۳۵)

سال	۱۳۳۵	۱۳۴۵	۱۳۵۵	۱۳۶۵	۱۳۷۵	۱۳۸۵
جمعیت	۱۷۷۱۰	۳۴۶۲۷	۸۷۹۸۱	۲۰۱۶۴۲	۲۷۳۵۷۸	۳۷۹۳۰۱
نرخ رشد سالانه (درصد)	۶/۹	۹/۸	۸/۶	۳/۱	۳/۳	

مأخذ: آمار رسمی سرشماری کشور

ترکیب جمعیت برای سال های ۱۳۵۵ لغایت ۱۳۸۵ نشان دهنده نسبت بالای مردان به زنان در سن کاری است که بیانگر مهاجرت مردان جهت دست یابی به اشتغال می باشد. افزایش شدید جمعیت شهر به تحولات دهه ۱۳۵۰ هـ.ش مربوط می شود که اقتصاد وارداتی به مدد درآمدهای نفتی، رونق چشمگیری را در شهرهای ساحلی کشور پدید آورد. در این دهه، جمعیت شهر، نرخ رشد حدود ۱۰ درصدی را به همراه داشت و مساحت شهر به یکباره ۲/۵ برابر شد. استقرار نهادهای دولتی، دواير حكومتی و تأسیسات عظیم صنعتی و خدماتی و نظامی، مساحت شهر را افزایش داده و موجبات پذیرش جمعیت بیش تر را به وجود آورد. شهر به دلیل پذیرش جمعیت مهاجر، الگوهای متفاوت جمعیتی را نیز تجربه کرد و گروه های مختلف از سراسر کشور، با ویژگی های خاص خود، ساکن شهر شدند.

## وضعیت اقتصادی و اشتغال

الگوی اقتصادی شهر بندرعباس، تابعی از موقعیت این شهر در اقتصاد ملی و منطقه ای است. هرچند که الگوی اقتصادی استان هرمزگان، عمدتاً به کشاورزی و ماهیگیری (با ۳۷ درصد کل تولید استان) تعلق دارد، لیکن بندرعباس الگوی اقتصادی متفاوتی را به نسبت منطقه ی فراگیر خود داراست. استقرار صنایع نظامی و دفاعی، صنایع نفتی و فولاد، صنایع تبدیلی و مصرفی، زمینه ساز تغییر بافت اشتغال شهر گردیده است. در دهه ۵۰ هـ.ش، در شهر، عمدتاً غلبه الگوی اقتصادی در این منطقه با بخش صنعت را نشان می دهد. در سال ۱۳۶۵ بیش از ۵۸ درصد اشتغال شهر به بخش عمومی تعلق داشته است که این میزان در سال ۱۳۸۵، به حدود ۴۲ درصد کاهش یافته است. در این سال، ۵۴ درصد اشتغال به بخش دولتی و ۴۶ درصد به بخش خصوصی تعلق داشته که ساختار دوگانه اقتصاد شغلی شهر را نشان می دهد.

وضعیت عمومی اقتصادی شهر در حال حاضر رابطه مستقیمی با تحولات جمعیتی و مسائل کالبدی شهر دارد. اقتصاد حاشیه ای شهر و افزایش بخش غیر رسمی در اقتصاد شهر موجب غیر رسمی اجناس به این بندر نیز، بهبود نسبی درآمدها در این بخش را به دنبال داشته و زمینه اسکان و اشتغال موقت مهاجرین را فراهم آورده است.

جدول شماره (۲): تغییرات در ساختار اشتغال در بندرعباس

۱۳۸۵		۱۳۷۵		۱۳۶۵		نوع اشتغال
درصد	تعداد	درصد	تعداد	درصد	تعداد	
۰/۸۴	۹۴۴	۱/۱۰	۶۸۲	۱/۳۵	۶۲۰	کشاورزی
۲/۰۲	۲۳۸۹	۲/۱۰	۱۲۹۸	۲/۳۶	۱۰۸۰	ماهی گیری
۰/۸۲	۹۷۱	۱/۲۷	۷۸۳	۰/۰۸	۴۰	معدن داری
۸/۱۹	۹۶۴۴	۷/۲۰	۴۴۳۶	۴/۷۲	۲۱۶۰	صنعت
۲/۵۰	۲۹۴۹	۴/۰۹	۲۵۱۸	۳/۱۱	۱۴۲۶	آب، الکتریسیته، گاز
۷/۹۱	۹۳۲۰	۶/۶۷	۴۱۰۵	۸/۳۵	۳۸۲۱	ساختمان
۱۵/۷۶	۱۸۵۵۱	۱۵/۸	۹۷۲۸	۸/۶۶	۳۹۶۵	عمده فروشی و خرده فروشی
۱/۰۱	۱۱۹۳	۱/۰۳	۶۳۸	۱/۲۶	۵۷۸	هتل و رستوران
۲	۲۳۶۲	۲/۸۷	۱۷۶۷	۱/۵۰	۶۸۸	خدمات مالی و بیمه
۱۶/۸۸	۱۹۸۷۳	۱۵/۱۹	۹۳۴۸	۱۰/۴۶	۴۷۸۹	حمل و نقل، خدمات انبارداری
۴۲/۰۵	۴۹۵۰۵	۴۲/۶	۲۶۲۲۶	۵۸/۱	۲۶۵۸۴	خدمات عمومی
۱۰۰	۱۱۷۷۰۱	۱۰۰	۶۱۵۲۹	۱۰۰	۴۵۷۵۱	کل

منبع: مرکز آمار ایران

### وضعیت کالبدی - خدماتی شهر

مساحت محدوده شهر، به دلیل نیاز گروه های تازه ساکن شهری و استقرار نهادها و مراکز ملی، طی ۳ دهه گذشته از کم تر از ۱۰۰۰ هکتار به بیش از ۴۵۰۰ هکتار رسید. در واقع طی ۳۵ سال، رشد مساحت شهر به طور متوسط ۶/۵ درصد بوده است. به موازات آن تراکم ناخالص شهری نیز از ۷۰ نفر در هکتار (در سال ۱۳۴۵) به بیش از ۶۰ نفر در هکتار رسید که گسترش شهر و پراکندگی جمعیت ساکن آن را نشان می دهد. ساختار کالبدی شهر به صورت خطی، در امتداد ساحل بوده و در شمال شهر توسط ارتفاعات و مناطق نامناسب، محدود می گردد. شکل کلان ساختار شهری، ۴ الگوی متفاوت را در شهر نشان می دهد:

- ۱ - هسته قدیمی با عملکرد غالب مسکونی و تجاری
- ۲ - هسته قدیمی و تأسیسات بزرگ اداری، نظامی و صنعتی بندر
- ۳ - مجتمع ها و شهرک های از قبل برنامه ریزی و طراحی شده (سازمانی و غیرسازمانی)
- ۴ - بافت های نامتعارف و غیر رسمی شهر

بررسی شاخص های سکونتی و سرانه های خدمات شهری بیانگر کمبود امکانات زیربنایی و خدماتی شهری متناسب با جمعیت ساکن و استانداردهای ملی است. جدای از مشکلات مقطعی شهر، نبود سیستم دفع فاضلاب، مشکل آب شهری، کمبود فضاهای سبز و تفریحی، کمبود خدمات بهداشتی و آموزشی، شبکه بسیار نامناسب تردد و حمل و نقل درون محله ای و کمبود مراکز فرهنگی مهم ترین عناصر را تشکیل می دهند. علیرغم سواحل زیبا و جذابیت های اقتصادی و بازرگانی، متأسفانه مشکل مدیریت صحیح منابع و کمبود سرمایه گذاری های زیربنایی، علیرغم تلاش های گسترده و صورت گرفته، موجب عقب ماندگی خدمات شهر شده است. این امر به ویژه در سطح

محلات غیر رسمی، تفاوت های بسیار چشمگیری را حتی به نسبت شاخص های شهری موجود بندرعباس نشان می دهد. الگوی مسکن حاکم بر شهر نیز به تبعیت از وضعیت فقر شهری، بسیار آسیب پذیر می باشد و خصوصاً در محلات غیر رسمی، کیفیت نازل ساخت و سازها، از حساسیت بسیار بالایی برخوردار است.

شهر بندرعباس از ۳۴ محله تشکیل شده است. محلاتی نظیر سورو، پشت بند، کنسولگری، اوزی ها، بازار و نخل ناخدا جزء محلات قدیمی تر شهر و محلاتی نظیر گلشهر، ۲۵۰۰ دستگاه، ۶۰۰ دستگاه، باعث جذب جمعیت بیکار و جویای کار فراوانی از تمام نقاط کشور شده است. حضور گردشگر و مأموران دولتی به رونق بیش تر اقتصاد حاشیه ای شهر افزوده است. بافت شهر را می توان در شش گروه متمایز تفکیک و طبقه بندی کرد:

۱ - بافت بومی اصلی شهر که ارزش نگهداری دارد.

۲ - بافت بومی تغییر شکل یافته

۳ - بافت بومی جدید و منظم

۴ - بافت بومی مغشوش و نامنظم

۵ - بافت جدید و برنامه ریزی شده

۶ - بافت جدید مشابه شهرهای دیگر

ساختار کالبدی شهر دارای انسجام و یکپارچگی نیست. بخش شمالی شهر، که توپوگرافی مناسبی نیز ندارد و به وسیله مردمی اشغال شده که به دلیل عدم نظارت و مصالح نامناسب و ارزان، بسیار آسیب پذیر گردیده و بخشی از بافت غیر رسمی شهر را تشکیل می دهد. بخش شمالی و جنوبی کمربندی نیز با واحدهای مسکونی غیر رسمی پوشیده شده اند. جدایی فیزیکی گروه های اجتماعی به خوبی در سیمای کالبدی شهر هویداست و می توان سطح شهر را تفکیک نمود. مرکزیت شهر، محدوده میانی جنوب را شامل می شود که حدفاصل اسکله شهید حقانی و بافت های داخلی شهر می باشد و عمده ترین نقاط تجاری شهر را در خود جای داده است.



شکل شماره ۲: زیر ساختهای محلات شهر بندرعباس

### روند گرایش‌های غیر رسمی شهر بندرعباس

بر اساس آخرین برآوردها، نزدیک به دو پنجم جمعیت شهر و حداقل ۳۰ درصد بافت شهر، در اختیار گروه‌های غیر رسمی و کم درآمد است که الگوی کاملاً متفاوتی را با بدنه عمومی اجتماعی شهر دارند. بر اساس آمارهای قابل استناد، جمعیت بندرعباس قبل از سال ۱۳۰۰ معادل ۱۰ هزار نفر بوده که به ۱۶ هزار نفر در سال ۱۳۲۰ و مجدداً ۱۵ هزار نفر در سال ۱۳۳۵ رسیده است.

سید السلطنه، تعداد خانه‌ها را در این شهر ۱۶۷۲ باب و تعداد خانه‌های حصیری آن را ۱۳۰۰ باب ذکر کرده است. بر اساس بررسی انجام شده در سال ۱۳۵۱، حدود ۳۰ درصد از جمعیت شهر در اسکان‌های حاشیه‌ای ساکن بوده‌اند که عمدتاً متولد شهر بندرعباس بوده‌اند. این جمعیت در سال مذکور، در ۲۲ محله مختلف شهر اسکان داشته‌اند. در سال‌های بعد روند جمعیت‌گزین غیر رسمی شهر هم چنان روبه ازدیاد گذاشته و بخش گسترده‌ای از اراضی شمالی، شرقی و مرکزی شهری را به خود اختصاص داده است.

محدوده شمالی و جنوبی کمربندی شهر و حاشیه شرقی ساحل، عمده‌ترین نواحی مورد نظر مهاجرین و گروه‌های کم درآمد بوده که در دهه ۶۰ و ۷۰ شمسی با پرشدن ظرفیت به طرف مناطق غربی، شمال غربی و مرکزی شهر حرکت کرده‌اند.

بررسی‌های صورت گرفته، عمده‌ترین عوامل ایجاد و توسعه اسکان‌های غیر رسمی شهر بندرعباس را در موارد زیر خلاصه می‌کند:

- ۱ - تغییر ساختار اقتصادی شهر در اقتصاد ملی و منطقه‌ای
- ۲ - ناتوانی اقتصادی منطقه‌ای در جذب و نگهداشت جمعیت بومی به دلیل فقر محیطی، نابسامانی اقتصادی و بی‌ثباتی اجتماعی
- ۳ - وجود بحران‌ها و جریان‌های سیاسی ملی و منطقه‌ای (جنگل تحمیلی، وقوع انقلاب اسلامی)
- ۴ - فقدان مدیریت توانمندسازی شهری و به ویژه عدم هماهنگی سازمانی به صورت یکپارچه
- ۵ - ناتوانی در اجرای خطوط و برنامه‌های مصوب شهری به ویژه در حوزه شهرسازی
- ۶ - عدم امکان و توانایی در تعیین و تحدید قطعی خط محدوده و گسسته بودن بافت کالبدی شهر
- ۷ - وجود اقتصاد غیر رسمی و حاشیه‌ای در شهر بندرعباس

### گونه شناسی اسکان‌های غیر رسمی شهر بندرعباس

بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد که سازمان فضایی الگوهای استقرار محلات شهر، تابع عوامل متعددی است که در اقتصاد شهر طی دهه‌های گذشته صورت گرفته و همساز با اقلیم و محیط طبیعی نمود پیدا کرده است. بر پایه تمایزات و شاخص‌های سکونتی (اجتماعی، اقتصادی و کالبدی) محلات شهر را در قالب چند منطقه کلی می‌توان تفکیک کرد:

- ۱- منطقه شمال، شرق و غرب منطقه مرکزی شهر: که به صورت یک نوار قوس دار در شرق، شمال و غرب منطقه اول گسترده شده است و محلات خودرو و بومی شکل یافته در سال‌های ۱۳۰۰ تا ۱۳۵۰ را شامل



می گردد. محلاتی چون کنسولگری، فرهنگیان، سیم بالا، نظرآباد، بلوچ ها و ... از جمله این محلات به شمار می آیند.

۲- منطقه شمال شرق و شمال غرب شهر: که شامل دو قطع جداگانه در شمال شرقی و شمال غرب منطقه قبلی است و به محلات ایجاد شده در بعداز دهه ۱۳۵۰ اشاره دارد. این محلات جزء محلات نسبتاً حاشیه ای شهر محسوب می گردند که می توان به محلاتی چون زیباشهر، چاهستانی، آزادگانه شمالی، نایبند، کوی پلیس، کوی ملت و ... اشاره کرد.

۳- منطقه شمال بلوار جمهوری اسلامی (شمال کمربندی): که با توجه به شرایط عمومی جامعه، بدون طرحی خاص و در بافتی کاملاً نامنظم شکل گرفته است.

۴- منطقه شرق شهر: که محلی ایجاد محلات نوساز و جدید شهر به شمار می رود. این قسمت تا سال ۱۳۶۱، خارج از محدوده شهر بوده و با توجه به نیاز، وارد محدوده گردیده است.

با عنایت به مطالب صورت گرفته در حوزه کالبدی، اقتصادی و اجتماعی شهر و تحلیل گرایشات گذشته محلات غیر رسمی شهر، جهت انجام گونه شناسی محلات از دو روش استفاده گردیده که عبارتند از:  
- روش ارائه شده توسط بنیل حمدی که بر پایه شاخص های تفکیک اسکان قرار دارد.  
- روش مورد اشاره بانک جهانی (تفکیک ۶ گانه محلات)

بر پایه اطلاعات میدانی، توجه به اسناد محلی (طرح های جامع و تفصیلی شهر) و مطالعات نظری و هم چنین مشاوره با مسئولین محلی، حوزه های اسکان غیر رسمی گروه های کم درآمد شهر بندرعباس به ۱۰ حوزه متفاوت تفکیک شده تا زمینه جهت پرسشگری میدانی و طبقه بندی های جزئی تر مهیا گردد. هدف انجام مطالعات میدانی را می توان در مواردی نظیر برآورد میزان های فقر در سطح شهر، شناخت فقیرترین نواحی شهری، شناخت مشکلات، اولویت بندی نواحی جهت ملاحظه، تشکیل پروفیل فقر، خصوصیات اساسی مربوطه به مطالعه، شناخت اولویت های سرمایه گذاری، تعیین اهداف خاص، تعیین استراتژی های توسعه محلات و تعیین برنامه های مداخله و پروژه های عملیاتی ذکر کرد.

به همین منظور پرسشنامه ای تهیه و بین ۱۲۰۰ نفر از خانوارهای ساکن در ۱۰ محدوده منتخب شهر بر اساس روش نمونه گیری تصادفی متناسب (PRS)، توزیع شد. که در نهایت براساس مطالعات صورت گرفت و تحلیل نتایج حاصله رتبه بندی نواحی مورد مطالعه به صورت زیر صورت پذیرفت:

جدول شماره (۳): رتبه بندی نواحی بر حسب شاخص های مستقیم و غیر مستقیم اندازه گیری فقر در محلات مورد مطالعه ۱۳۸۴

محله	شکاف	سرپرست خانوار	درصد بیکاری	اندازه خانوار (۵- نفر) (%)	آب لوله کشی	الکتریسیته	تلفن	سطح شلوغی (نفر در اتاق)	واحدهای مسکونی با قرارداد رسمی	مالکیت مسکن
دو هزار	۸۸/۶	۱۸	۱	۶۲/۴	۹۷	۱۰۰	۳۶/۶	۲	۳۴/۷	۱۰۰
نخل ناخدا	۸۵/۱۴	۳	۱۴/۲	۵۵	۹۷	۱۰۰	۲۳	۱/۹	۱۶/۵	۸۴
بهشت زهرا	۸۲/۶	۲	۱۳	۶۰/۴	۹۲/۳	۱۰۰	۳۴	۱/۸	۱۸/۸	۹۲/۸
پشت شهر	۸۰/۹۵	۲	۴	۵۶	۱۰۰	۱۰۰	۵۸	۱/۲	۳۴/۷	۱۰۰

۷۷/۵	۶۰/۲	۱/۱	۶۰/۲	۱۰۰	۱۰۰	۵۵	۱۴/۴	۷	۸۰/۶	نابیند
۴۵	۱۵/۵	۲	۲۶	۱۰۰	۱۰۰	۴۲	۱۷/۳	۷	۷۷/۵	توحید
۸۳/۶	۰/۴	۱/۶	۵۶	۱۰۰	۹۸/۶	۵۷/۴	۱۲/۸	۶	۷۴/۲	ایسنی
۸۹/۵	۳۳	۱/۱	۵۹	۱۰۰	۹۸	۷۰/۷	۵	۱	۷۳/۶	خواجه عطا
۹۲/۹	۴۶/۸	۱/۷	۷۰	۱۰۰	۹۹	۳۴/۲	۱۵/۳	۴	۶۸/۷	ششصد دستگاه
۹۸	۲	۱/۶	۴	۱۰۰	۱۰۰	۴۶	۸	۶	۶۸/۴	سورو

ادامه جدول شماره (۳): رتبه بندی نواحی بر حسب شاخص های مستقیم و غیر مستقیم اندازه گیری فقر در محلات مورد مطالعه

۱۳۸۴

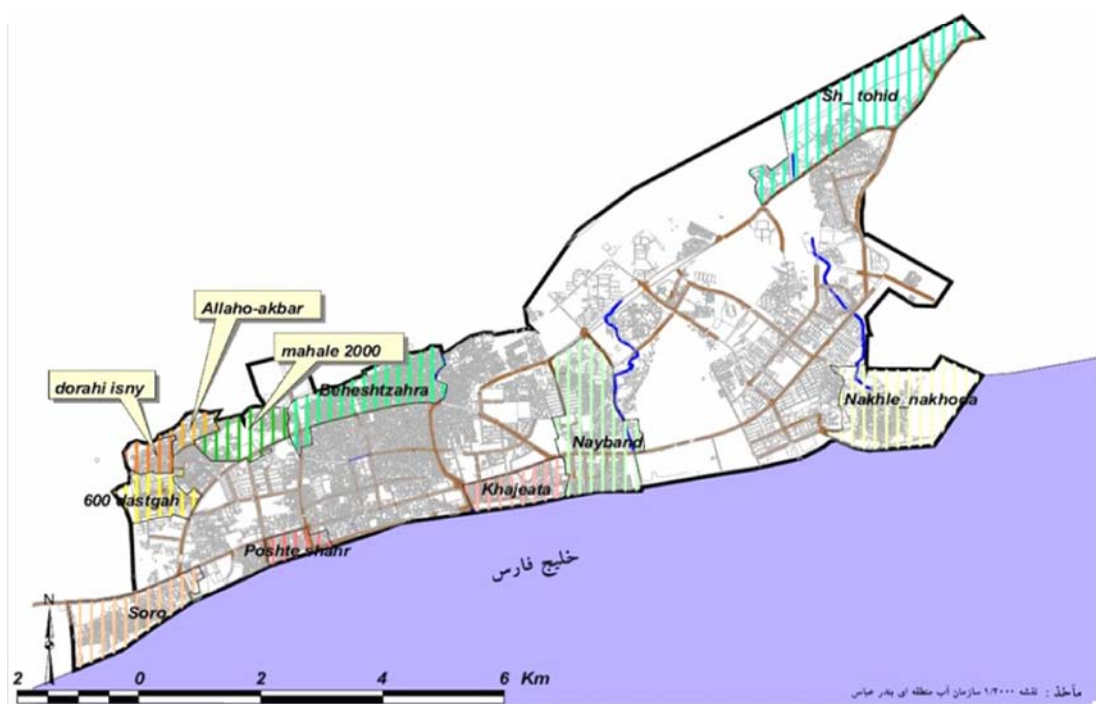
مدت اقامت در محله (سال)	روجه یع پلیس در زمان اختلاف	مهمترین دلیل برای مهاجر (نداشتن شغل)	بانک به عنوان منبع قرض گرفتن	درصدی از درآمد که صرف مواد غذایی می شود	مصالح ساختمانی (آجر و آهن)	درصدی از فاضلاب که در کوچه ها جاریست	واحد های مسکونی (تک خانوادگی)	سه خانواده در واحد مسکونی	نوع مالکیت	نوع شغل (دولتی)	نوع شغل	محله
۲-۳۰	۵/۳	۳۹/۵	۰	۸۴/۴	۱	۹۲	۳	۸۳	۳۵/۵	۴۱/۴۳	۲۵/۷	دو هزار
۲۰-۳۰	۲۹	۴۸/۵	۳/۰۶	۶۴/۵	۷/۷	-	-	-	۴۰/۶	۴۰/۳	۴۱/۷	نخل ناخدا
۱۰-۲۰	۱۵/۶	۳۶/۳	۲۵/۷	۴۸/۵	۵/۵	۲/۷	۸۴/۴	۰/۰۲	۴۴/۲	۵۰	۲۵/۸	بهشت زهرا
۴۰-۵۰	۸۶	-	۶/۱۲	۴۱/۴	۴/۱	۱۸/۴	-	-	۶۵/۳	۶	۸۹	پشت شهر
۱-۵	۴۸/۷	۲۳/۸	۱۲/۸	۴۴	۱۸	-	۹۴/۸	۳/۱	۲۸	۵۵/۵	۲۲/۲	نابیند
۲۰-۳۰	۸۰/۶	۱۷/۹	۱۸	۵۷	۲/۱	-	۵۸/۷	۱	۷۷/۳	۴۸/۸	۱۷	توحید
۲۰-۳۰	۵۷/۵	۲۶	۱۳/۴۳	۵۴/۸	۰/۷	۳۸/۳	۸۶	۲	۱۱/۶	۵۳/۲	۲۶	ایسنی
۲۰-۳۰	۲۳/۸	۲۷	۳۶	۵۱/۹	۶۰/۸	۱	۹۶	۳	۴۰	۳۳	۳۴	خواجه عطا
۱-۳۰	۵۵	۲۹/۵	۶/۱	۶۷/۴	۷/۳	۲۱/۹	۸۳/۵	۰	۱۳/۹	۲۱/۵	۷/۵	ششصد دستگاه
۴۰-۵۰	۲۲	۲۰	۶/۱۲	۵۵/۱	۳۶/۲	۸	۹۲	۲	۱۶	۱۷/۴	۴۳/۵	سورو

مأخذ: براساس نتایج حاصل از پرسشگران میدانی

### نتیجه گیری

با توجه به شاخص های فقر، ده ناحیه پیشنهاد شده تأیید در رتبه بندی گردید. برای رتبه بندی نواحی از تکنیک های تلفیقی استفاده نشد. ده محله مورد مطالعه با توجه به هر شاخص رتبه بندی گردیدند. جمع رتبه ها تعیین کننده درجه فقر نواحی بود. محلات به ترتیب از فقیرترین محله عبارتند از:

- ۱ - دو هزار، ۲ - نخل ناخدا، ۳ - توحید، ۴ - پشت شهر، ۵ - بهشت زهرا، ۶ - نابیند، ۷ - ایسنی، ۸ - ششصد دستگاه، ۹ - خواجه عطا، ۱۰ - سورو



شکل شماره ۳: شهر بندر عباس به تفکیک محلات

### اهداف و استراتژی های مداخله

محور اساسی در بهبود وضعیت موجود، نه صرفاً ارتقاء شرایط کالبدی محلات، بلکه ضرورت هماهنگی بیشتر نهادها و سازمان ها در توانمندسازی اجتماعات محلی جهت مسئولیت پذیری در قبال حقوق شهروندی و شهر می-باشد. این فرآیند مسیری متفاوت را به خصوص در حوزه مهندسی اجتماعات طلب می کند. ناتوانی اجتماعات محلی در حوزه مشارکت گروهی و جامعه‌ای، نه به دلیل ناتوانی فرهنگی، بلکه در بیش ترین موارد به دلیل فقدان بسترهای مشارکت جوی اجتماعی و سازمانی در ساختار قدرت حاکم است.

بنابراین ضروری است که حرکت های توانمندسازی محلات، علاوه بر پروژه محوری<sup>۱</sup> و بهسازی محلات، مردم محوری<sup>۲</sup> را با عنایت به توانمندسازی، ظرفیت سازی و نهادسازی گروه‌های محلی مد نظر قرار دهد.

### اصول پایه استراتژی محلات کم درآمد و غیر رسمی شهر بندرعباس

محورهای اساسی و اصولی پایه استراتژی ارتقاء محلات شهر بندرعباس، با توجه به اقتضائات مالی، منطقه‌ای و محلی این شهر و هم چنین چارچوب نظریه این استراتژی، به صورت زیر بیان می گردد:

- تلاش در جهت ایجاد همگرایی و یکپارچگی در نظام برنامه‌ریزی شهری (مطالعه، طرح، اجرا و نظارت)
- تقویت بسترهای زمینه ساز توسعه عمران محلات شهری
- تقویت حس همبستگی اجتماعی از طریق ارائه برنامه‌های مورد نیاز

<sup>1</sup> project-oriented

<sup>2</sup> people-oriented

- تلاش در جهت درونزا کردن جریان توسعه اجتماعات محلی، بر پایه ظرفیت‌ها و قابلیت‌های محیط‌های موجود شهری
- تأکید بر تقویت نظام مشارکت‌های فردی و محله‌ای جهت ایجاد یکپارچگی اجتماعی محلات و استمرار پایداری پروژه

### چارچوب برنامه‌های پیشنهادی بر پایه استراتژی ارتقاء محلات شهر بندرعباس

بر اساس چارچوب و اهداف استراتژی‌های انتخاب شده برای مداخله در سطح محلات، سه حوزه برنامه‌سازی شامل بهسازی و ارتقاء فیزیک محلات، توانمندسازی اهالی محلات و نهادسازی جهت استمرار و پایداری برنامه‌ها پیشنهاد و طراحی گردید. در برنامه‌های پیشنهادی توجه خاص به ارتقاء سطح زندگی گروه‌های کم درآمد شهری از طریق بهبود وضعیت اشتغال، تقویت نهادهای مدنی، ارتقاء خدمات رفاهی، آموزشی و بهداشتی، توسعه زیرساخت‌ها، پایدارکردن برنامه‌های بهسازی و ارتقاء آن از طریق نهادینه کردن نظام برنامه‌ریزی توسعه و مشارکت‌های مردمی و افزایش ظرفیت‌های تولید مد نظر قرار گرفت.

همانگ سازی برنامه‌های بهسازی و توانمندسازی با ایجاد و توسعه نهادهای محلی و مردمی و طراحی استراتژی توسعه یکپارچه شهری تضمین گردید. بهبود وضعیت زیست محیطی، جلوگیری از رشد بی‌رویه محلات نابسامان و اصلاح رویه‌های موجود مدیریت شهری از جمله موارد قابل ذکر در چارچوب برنامه‌های پیشنهادی می‌باشد.

برنامه‌های پیشنهادی عموماً دو رویکرد اساسی شامل بازدارندگی فعال<sup>۱</sup> و توسعه یکپارچه شهری<sup>۲</sup> را در بر می‌گیرد. در استراتژی پیشگیری فعال، ۲ زیر برنامه اساسی در حوزه مدیریت توسعه شهری و مدیریت زمینی پیشنهاد گردیده و اقدامات لازم در هر برنامه نیز معرفی شده است.

<sup>1</sup> active prevention

<sup>2</sup> Integrated urban Development

اهداف کلی، خاص و استراتژی های ارتقاء محله های غیر رسمی و کم درآمد شهری بندرعباس

توسعه جامع (استراتژی توسعه شهری جامع)

توسعه فزاینده شهر	توسعه اقتصادی	توسعه اجتماعی	ظرفیت و توانمندسازی	توسعه شهر	توسعه محیط زیست
<ul style="list-style-type: none"> <li>۱- آماده سازی زمین قبل از احداث ساختمان شهری</li> <li>۲- کنترل کاربری زمین</li> <li>۳- تولید مصالح پیشتر و متبوع تر</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>۱- یکاگرتری استراتژی های تولید درآمد</li> <li>۲- بالابردن سطح درآمد</li> <li>۳- کنترل قیمت سکن و زمین</li> <li>۴- فراهم آوردن فرصتهای برای رهن اجتمادی</li> <li>۵- فراهم آوردن تسهیلات مالی</li> <li>۶- حمایت بازار غیر رسمی</li> <li>۷- استفاده از مکانیزمهای برای کاهش فاصله سازمانی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>۱- آموزش غیر رسمی برای بالا بردن سطح فرهنگ اجتماعی</li> <li>۲- توسعه خدمات رفاهی اجتماعی</li> <li>۳- افزایش مشارکت عمومی</li> <li>۴- کاهش آسیب های اجتماعی</li> <li>۵- افزایش سطح مشارکت اجتماعی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>۱- زمین پتانسیلهای توسعه</li> <li>۲- توسعه آموزش حرفه ای</li> <li>۳- ترویج ادامه تحصیل در سطح بالاتر</li> <li>۴- آموزش تخصصی مورد نیاز</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>۱- هماهنگ سازی فعالیتها بین سازمانی</li> <li>۲- اصلاح قوانین و مقررات مختلف</li> <li>۳- آموزش پرسنل سازمان ها</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>۱- آموزش دادن مکانیزمهای پیشگیری</li> <li>۲- افزایش دسترسی جوانان به تخصصیات محلی حرفه ای</li> <li>۳- استفاده از مکانیزمهای مشارکت</li> <li>۴- افزایش دسترسی به خدمات</li> <li>۵- قانونی ساختن مالکیت زمین</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>۱- ایجاد شرایط فیزیکی</li> <li>۲- اصلاحات با شن رویی</li> <li>۳- خدمات عمومی</li> <li>۴- خدمات اجتماعی</li> <li>۵- خدمات اجتماعی</li> <li>۶- خدمات اجتماعی</li> <li>۷- خدمات اجتماعی</li> <li>۸- خدمات اجتماعی</li> <li>۹- خدمات اجتماعی</li> <li>۱۰- خدمات اجتماعی</li> <li>۱۱- خدمات اجتماعی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>۱- فقرزدایی</li> <li>۲- افزایش سطح درآمد</li> <li>۳- افزایش دسترسی به فرصتهای اشتغال</li> <li>۴- آموزش حرفه ای</li> <li>۵- افزایش مشارکت زنان</li> <li>۶- حمایت از نهادهای نام</li> <li>۷- وام دادن محلی با نرخ پایین تر</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>۱- ایجاد امنیت اجتماعی</li> <li>۲- کنترل قاچاق مواد</li> <li>۳- افزایش مشارکت جامعه ای</li> <li>۴- آموزش زنان در زمینه های خانوادگی و حرفه ای</li> <li>۵- بهبود جوانان برای ادامه تحصیلات</li> <li>۶- برنامه های جهت تسهیل بخشیدن روابط اجتماعی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>۱- ایجاد مراکز جامعهای</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>۱- ایجاد مراکز جامعهای</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>۱- ارتقاء شرایط فیزیکی</li> <li>۲- اصلاحات با شن رویی</li> <li>۳- خدمات عمومی</li> <li>۴- خدمات اجتماعی</li> <li>۵- خدمات اجتماعی</li> <li>۶- خدمات اجتماعی</li> <li>۷- خدمات اجتماعی</li> <li>۸- خدمات اجتماعی</li> <li>۹- خدمات اجتماعی</li> <li>۱۰- خدمات اجتماعی</li> <li>۱۱- خدمات اجتماعی</li> </ul>

بازار زندگی

مدیریت زمین	گسترش شهری
<ul style="list-style-type: none"> <li>۱- هماهنگ سازی روابط سازمانی</li> <li>۲- اصلاح قوانین و مقررات</li> <li>۳- قانونی ساختن مقررات زمین</li> <li>۴- ایجاد محیطی امن برای مالکین</li> <li>۵- بازگرداندن هزینه های دولتی</li> <li>۶- عرضه کافی زمین</li> <li>۷- پلانس زمین</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>۱- استفاده از GIS برای روز ساختن طرح جامع و تفصیلی و انعطاف پذیری</li> <li>۲- ایجاد بانک اطلاعات زمین</li> <li>۳- کنترل کاربری زمین</li> <li>۷- پلانس زمین</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>۱- کنترل مالکیت زمین</li> <li>۲- کنترل کاربری زمین</li> <li>۳- پلانس زمین</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>در سطح محلات</li> </ul>

## منابع

۱. انصاری، عبدالمعبود (۱۳۵۵): نظریه انسان حاشیه نشینی در جامعه شناسی، نامه علوم اجتماعی، دوره دوم، شماره ۱.
۲. برزین، آذر (۱۳۸۴): حاشیه نشینی و راهکارهای ساماندهی آن در جهان، انتشارات هادی زاده
۳. حامیان، فرخ - اعتماد، گیتی - حائری، محمدرضا (۱۳۶۱): شهرنشینی در ایران، انتشارات آگاه.
۴. دانش، ابوالحسن (۱۳۶۲): مقدمه‌ای بر تئوری حاشیه نشینی و مهاجرت های بی رویه در کشورهای جهان سوم، مطالعه موردی درباره ایران، تهران، سازمان برنامه و بودجه.
۵. سرفراز، نسرین - نوروزیان پرویز (۱۳۸۳): حاشیه نشینی طرح های بلند مدت و کوتاه مدت برای حل مشکل تهران، انتشارات بی تا.
۶. سالنامه آماری تهران (۱۳۶۳): سازمان برنامه و بودجه، مرکز آمار ایران.
۷. شکری، حسین (۱۳۵۲): حاشیه نشینان شهری، خانه‌های ارزان قیمت و سیاست مسکن تبریز موسسه تحقیقات و مطالعات اجتماعی دانشگاه تهران.
8. Abrams Charles (1964): 'mans struggles for shelter in an urbanizing eorld' Cambridge: the Mit press.
9. Murtaz Babar (2001): "Babar why cities Need Slums" Habitan Debate. Vol. 7, No. 30.
10. Payne. Geoffrey k (1977): urban Housing in the third world' London: Leonard Hill.
11. Strinivas hari defining squatter settlements (1966): pp. 287.
12. Turner john (1969): 'uncontrolled urban settlement problems and policies' in Breese (End) the city in newly Developing countries readings on urbanism and urnabization prinitice hall pp. 507.

