

## نقش استراتژی توسعه شهری (CDS) در سیاست‌های تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد شهری،

### مطالعه موردی: شهر رشت

رحیم حیدری چپانه\* - استادیار گروه جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه تبریز  
سیده خدیجه رضاطبع ازگمی - دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه شیراز

پذیرش مقاله: ۱۳۸۸/۴/۲۳ تأیید نهایی: ۱۳۸۹/۲/۱۵

#### چکیده

برنامه‌ریزی شهری در ایران همواره از رویکرد برنامه‌ریزی سنتی تأثیر پذیرفته است و بر این اساس اغلب تبعات مثبت برنامه‌های شهری نصیب گروه‌های با درآمد بالاتر می‌شود. از این رو سیاست‌های تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد شهری، غالباً متوجه گروه‌های غیرهدف می‌گردند و در نتیجه این گروه‌ها نه تنها به حاشیه این برنامه‌ها، بلکه عملاً به سوی حاشیه شهرها و حاشیه‌نشینی رانده می‌شوند. از سال ۱۹۹۹ با تأسیس سازمان ائتلاف شهرها و با پشتیبانی بانک جهانی و مرکز UN HABITAT، استراتژی توسعه شهری (CDS) با هدف کاهش فقر شهری و بهبود مسکن گروه‌های کم‌درآمد، در بیش از ۲۵۰ شهر جهان سومی اجرا شده، که نتایج موفق نیز داشته است. رهیافت CDS معتقد است که در شهرهای جهان سوم، آینده هم‌اکنون است؛ و از این رو فارغ از اهداف بلندمدت و انعطاف‌ناپذیر طرح‌های جامع و با تأکید بر اصل اجرا و مشارکت شهروندان، با چالش‌های روزمره آنان از جمله مسکن، مستقیماً روبه‌رو می‌شود و نیز بخش عمده‌ای از امکانات مورد نیاز طرح‌ها - از جمله نیروی انسانی، مدیریت و مصالح ساختمانی - را از طریق منابع محلی تأمین می‌کند. در تحقیق حاضر ۲۳ ویژگی +۳۳ خانواده ساکن واحدهای اجاره به شرط تملیک شهر رشت، که هم‌سو با سیاست تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد احداث شده‌اند، جمع‌آوری گردید. نحوه تأمین منابع مالی و بازپرداخت آنها، بعد خانوار، اشتغال، میزان درآمد و تحصیلات، معیارهای انتخاب مسکن و هزینه‌های رفت و آمد، از مهم‌ترین این ویژگی‌ها محسوب می‌شوند. تجزیه و تحلیل نتایج به‌دست آمده نشان می‌دهد که گرچه هدف اصلی احداث این خانه‌ها تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد شهری در رشت بوده است، اما اغلب ساکنان آنها، متعلق به گروه‌های متوسط و متوسط به بالا هستند. مقاله حاضر سعی بر آن دارد تا ضمن بررسی و تحلیل سیاست‌های تأمین مسکن در ایران، به اهمیت و جایگاه CDS در این حوزه بپردازد.

کلیدواژه‌ها: تأمین مسکن، برنامه‌ریزی سنتی، گروه‌های کم‌درآمد، رویکرد CDS، شهر رشت.

## مقدمه

سکونتگاه‌های شهری نه تنها کانون تولید و توزیع و مصرف کالاها و خدمات محسوب می‌شوند، بلکه مراکز اصلی شکل‌گیری روندهای اقتصادی - اجتماعی در تمدن‌های بشری محسوب می‌شوند. به تعبیر گوردن چایلد، آینده و سرنوشت تمدن‌های انسانی نه در میان ستارگان، که در شهرها رقم خواهند خورد. از طرف دیگر، این سکونتگاه‌ها با چالش‌های متنوع و متعددی در حوزه‌های اقتصادی و اجتماعی و زیست‌محیطی مواجه‌اند. آمارهای جمعیتی مرکز سرشماری POPClock وابسته به سازمان ملل گویای این است که جمعیت جهان در ماه ۲۰۰۹ میلادی به رقم ۶۶۶۶۶۶۶۶۶۶ نفر رسید و این رقم فقط با گذشت چند ماه در ابتدای سال ۲۰۱۰ بیش از ۶/۷ میلیارد نفر افزایش یافت (World POPClock, 2009, 2). در این میان شهرهای کشورهای جهان سوم همواره در حال مواجهه با مشکلات و بحران‌های بسیاری از جمله در زمینه اشتغال و مسکن‌اند. پیش‌بینی مرکز اسکان بشر سازمان ملل متحد حکایت از آن دارد که در خلال سال‌های ۲۵-۲۰۰۷ جمعیت شهرهای دنیا هر ساله با ۵۶ میلیون نفر افزایش روبه‌رو خواهد شد، که ۵۳ میلیون نفر از این رقم متعلق به کشورهای در حال توسعه است و تنها ۳ میلیون نفر آن به کشورهای توسعه‌یافته تعلق دارد (UN Habitat, 2009, 5). آمارهای این مرکز مبین آن است که نه تنها در انتهای قرن گذشته در حدود ۴۰ درصد شاغلان شهری کشورهای در حال توسعه قاره آسیا در بخش‌های غیررسمی شاغل بودند، بلکه در سال ۲۰۰۸ از هر سه نفر ساکن شهرهای جهان سومی، یک نفر در بخش‌های غیررسمی شهرها ساکن بودند (Ibid, 7). در مورد شهرها و روند رشد شهرنشینی در ایران باید گفت که در این زمینه شهرهای ایران نیز با چالش‌های بسیار جدی مواجه‌اند، همچنان‌که برطبق آمار صندوق جمعیت سازمان ملل متحد در سال ۲۰۰۹ در حدود ۷۰ درصد از جمعیت ۷۴ میلیون و ۱۹۶ هزار نفری و جوان ایران در مناطق شهری زندگی می‌کنند و نیز از هر ۴ نفر در این کشور، یک نفر کمتر از ۱۵ سال سن دارد (UNFPA, 2009, 17). بررسی و مطالعه مرکز اسکان بشر سازمان ملل متحد نشان می‌دهد که در سال ۱۴۰۰ جمعیت شهری ایران نه تنها به دو برابر خواهد رسید بلکه ۱۰ میلیون نفر از این ساکنان جدید در شمار گروه‌های کم‌درآمد شهری خواهند بود که حدود ۷-۵ میلیون نفر از آنها در سکونتگاه‌های غیررسمی در شهرهای بزرگ و نواحی مادرشهری سکونت خواهند داشت (UN Habitat, 2008, 3). بی‌شک این روندها و این‌گونه تغییرات جمعیتی - اقتصادی، تأثیرات بسیار عمیقی بر فضاهای شهرهای ایران خواهد گذاشت. از این رو بررسی و مطالعه جامع مؤلفه‌های مختلف برنامه‌ریزی شهری از جمله مسکن و سیاست‌ها و برنامه‌ریزی مربوط به آن، ضرورتی است که توجه شایسته و عمیق تحقیقات و پژوهش‌های علمی را می‌طلبد.

بسیاری از پژوهش‌های معتبر و علمی که در حوزه سیاست‌های تأمین مسکن<sup>۱</sup> صورت گرفته‌اند، بیانگر این موضوع‌اند که تأمین مسکن و سیاست‌های مربوط بدان در کشورهای در حال توسعه، به‌ویژه برای گروه‌های کم‌درآمد<sup>۲</sup>

شهری، به یکی از مهم‌ترین چالش‌های شهری بدل شده و تبعات متعدد اقتصادی - اجتماعی منفی خود را نیز در پی داشته است. از نخستین پژوهش‌های علمی این حوزه نظیر Smith 1971, Grigsby 1975, Scobie 1975, Hughes 1975, Bleakly 1975, Hughes 1977, Jakson 1976, Franklin 2006, Mitlin & Satterthwait 2004, Jenkins et al. 2007، پورمحمدی ۱۳۸۵ و اطهاری ۱۳۸۲، همگی دارای دیدگاه‌های بسیار مشترکی در زمینه چالش‌های تأمین مسکن برای گروه‌های کم‌درآمد شهری، چه در کشورهای در حال توسعه و چه توسعه‌یافته، هستند.

ذکر این نکته نیز بسیار اهمیت دارد که چالش تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد شهری در کشورهای در حال توسعه صرفاً به تهیه خود مسکن محدود نمی‌شود. کمبود فضای سکونتی و فضاهای داخلی خانه و ناکارآمدی امکانات گرمایشی و سرمایشی، ناامنی در برابر مخاطرات طبیعی مانند بارش، سیل، زلزله و حوادثی نظیر آتش‌سوزی، از مهم‌ترین مواردی محسوب می‌شوند که به هنگام بررسی سیاست‌های تأمین مسکن برای این گروه‌ها مورد توجه و مطالعه قرار نمی‌گیرد (Grigsby & Rusenburg, 1975, 31). از مهم‌ترین دلایل مطالعه نقش رویکردی استراتژی توسعه شهری<sup>۱</sup> (CDS) در طرح‌های تأمین مسکن شهری ایران در مقاله حاضر تبیین این واقعیت است که با آنکه در بسیاری از شهرهای بزرگ ایران تأمین مسکن برای این گروه‌های کم‌درآمد شهری بدل به یکی از بزرگ‌ترین چالش‌ها شده است، اما در زمان حاضر در فرایند تهیه طرح‌های توسعه شهری به‌ویژه طرح جامع از سوی مدیران و برنامه‌ریزان شهری ایران توجه چندانی به راهبردهای کارآمد تأمین مسکن برای گروه‌های کم‌درآمد نمی‌شود. ضرورت دارد که مدیریت شهرها به‌ویژه کلان‌شهرهای ایران از این رویکرد جدید و کارآمد برنامه‌ریزی شهری بیشتر استقبال کنند، که در صورت تحقق این مقوله می‌توان چشم‌انداز روشنی برای شهرهای ایران به‌ویژه در بخش مسکن تصور کرد. این تحقیق سعی در بیان نقش رویکرد CDS در تأمین مسکن برای گروه‌های کم‌درآمد شهری دارد؛ و از این رهگذر، از طریق نقد نگرش برنامه‌ریزی شهری سنتی و رویکرد طرح جامع‌محوری در پژوهش‌ها و نوشتارهای مدیریت شهری در ایران به ارزیابی یکی از سیاست‌های تأمین مسکن در شهر رشت - به مثابه محصول تسلط رویکرد سنتی - می‌پردازد.

### ضرورت بررسی رویکرد توسعه شهری (CDS)

شهرهای کشورهای در حال توسعه از منظر برنامه‌ریزی شهری، با شرایط نامطلوبی مواجه‌اند، به‌گونه‌ای که هال و فایفر چشم‌انداز آن را با طرح سؤالی، چنین توصیف می‌کنند که: آیا در شهرهای جهان در حال توسعه می‌توان به رهیافت‌هایی از برنامه‌ریزی شهری دست یافت و از طریق آن امید به افزایش درآمد و بهبود شرایط محیطی همه شهروندان داشت؟ (Hall & Pfeiffer, 2004, 2). از منظر کارشناسان شهری سازمان ملل متحد، برنامه‌ریزی شهری کشورهای در حال توسعه مشخصه‌های مشترکی دارند که مهم‌ترین آنها عبارت از بلندپروازانه و غیرواقعی بودن، و عدم ملاحظه امکانات واقعی اجرایی، فقدان نظام قانونی و ساختار سازمانی منسجم، کمبود منابع مالی و نارسایی مهارت‌ها و دانش فنی، عدم

مشارکت شهروندان، چالش‌های کاربری زمین‌های شهری شامل گسترش بازار غیرقانونی زمین و مستغلات، ناتوانی دولت‌ها در نظارت بر اراضی، فقدان معیارها و استانداردهای مناسب کاربری مسکونی، انعطاف‌ناپذیری - و ناسازگاری - طرح‌های کنونی شهرها از جمله طرح جامع (Gunder, 2007, 39). ایران نیز به مانند بسیاری از کشورهای در حال توسعه، در حوزه سیاست‌های شهری با چالش‌های عدیده‌ای روبه‌رو بوده است. تسلط برنامه‌ریزی شهری سنتی و مدیریت تکنوکرات‌ها (فن‌سالاران)، تبدیل زمین و مستغلات به یکی از سودآورترین تجارت‌ها، اتکای اقتصاد شهری بر بخش خدمات و فقدان منابع مالی کافی، از مهم‌ترین آنها محسوب می‌شوند که هر یک از آنها مقوله تأمین مسکن را به‌سوی چالشی بزرگ سوق می‌دهند.

براساس استانداردهای جهانی، میانگین شاخص بهای مسکن به درآمد سالیانه خانوارهای شهری ۵-۳ برابر است. به دیگر بیان، هر فرد شاغل می‌بایست با مجموع درآمد ۵-۳ سال خود بتواند مسکن متناسب با پایگاه اقتصادی - اجتماعی‌اش تهیه کند و نیز اجاره‌بهای مسکن حداکثر می‌بایست ۲۰-۱۵ درصد از کل درآمد ماهیانه را شامل گردد (شاخص مسکن و شهرسازی، ۱۳۸۴، ۴). این در حالی است که نسبت درآمد سالیانه در شهر رشت به عدد ۸ می‌رسد، و از طرفی هم بهای زمین با نرخ رشد ۲۹/۴ درصد مواجه است (طرح جامع رشت، ۱۳۸۵، ۱۳۵).

در مورد روند برنامه‌ریزی شهری و فرایند تدوین طرح‌های جامع در ایران باید ادغان داشت که حتی با وجود اینکه در میانی و چارچوب این طرح‌ها عنوان شده است که روال کنونی تهیه و اجرای این طرح‌ها، با نیازها و امکانات واقعی شهرها و شرایط جدید اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی کشور همخوانی چندانی ندارد، اما در پژوهش‌ها و نوشتارهای برنامه‌ریزی شهری سنتی در ایران نه تنها رونق خاصی نداشته است بلکه در شهرهای بزرگ ایران همچنان به عنوان پایه اصلی در مدیریت شهری، به قوت خود باقی است (گلکار و آزادی، ۱۳۸۴، ۶۰).

از سوی دیگر، بررسی و مرور اجمالی شرایط کنونی مسکن در شهرهای ایران، این واقعیت را تأیید می‌کند که در این بین بیشترین آسیب این رویکرد، متوجه کاربری‌های مسکونی و از جمله تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد شهری شده است. بنابراین ضرورت تغییر در رویکردهای سنتی شهری و اتخاذ رویکردهای جدید و کارآمد از جمله استراتژی توسعه شهری (CDS)، برای تغییر روند کنونی در شهرهای ایران، بیش از هر زمانی، مشاهده می‌شود. مطالعه و بررسی بیش از ۲۵۰ تجربه موفق اجرای CDS در شهرهای مختلف کشورهای در حال توسعه (ن.ک. تصاویر ضمیمه مقاله) نشانگر این واقعیت است که کاهش فقر شهری، اتخاذ راهبردهای حمایتی از گروه‌های کم‌درآمد شهری و بهبود شرایط سکونت از مهم‌ترین اهداف رویکرد CDS محسوب می‌شوند. در این شهرها، طرح CDS براساس توافقنامه‌ای که با سازمان ائتلاف شهرها داشته‌اند، در کوتاه‌مدت (شش‌ماه) تهیه و تدوین شده است و نتایج اجرای آنها نیز در کوتاه‌مدت در سطح شهرها و به‌ویژه در بخش سکونتگاه‌های غیررسمی نمایان شده‌اند. از نکات بسیار پراهمیت در این تجارب، می‌توان به مشارکت فعالانه ساکنان و تهیه بخش عمده‌ای از امکانات این طرح‌ها (نیروی انسانی، مدیریت و مواد مصالح)، از طریق منابع محلی اشاره کرد.

## روش تحقیق

این مطالعه مبتنی بر روش تحقیق میدانی و توصیفی - اسنادی است که در آن داده‌های اولیه و مورد نیاز این پژوهش از طریق پرسشگری‌های میدانی جمع‌آوری و تدوین شده است. تجزیه و تحلیل این داده‌ها مبنای آزمون و ارزیابی میزان تحقق اهداف سیاست‌های تأمین مسکن در شهر رشت بوده و بدین منظور پرسشنامه‌هایی که متناسب با ماهیت تحقیق‌اند، طراحی شده است. همه سؤالات پرسشنامه‌ها از نوع «بسته» بوده است که در آن بخشی از سؤالات به مؤلفه‌های مسکن‌های اجاره به شرط تملیک و مشخصات و ویژگی‌های خانوارهای ساکن، مسکن، میزان رضایتمندی از دسترسی‌ها، امکانات، زیرساخت‌ها و سایر خدمات شهری اختصاص داده شده است. با استفاده از نرم‌افزارهای EXCEL و SPSS داده‌های اولیه استخراج شدند و مورد تجزیه و تحلیل آماری قرار گرفتند. جامعه آماری این مقاله شامل همه خانوارهایی است که ساکن مجتمع‌های مسکونی استیجاری الغدیر، نسترن، شبنم، آسمان و ابریشم شهر رشت بوده‌اند. براساس آمار سازمان مسکن و شهرسازی استان گیلان در مجتمع‌های مذکور به ترتیب ۵۰۰، ۱۴۲، ۱۴۴، ۶۴ و ۵۰ واحد و در مجموع ۹۰۰ واحد مسکونی آپارتمانی وجود دارند. در انتخاب واحدهای مسکونی به دلیل تجانس و همگونی بسیار در پایگاه اقتصادی و اجتماعی، از روش نمونه‌گیری تصادفی ساده استفاده شده است. واحد آماری این پژوهش تعداد خانواده ساکن در هر واحد مسکونی بوده که با توجه به ماهیت تحقیق برای تعیین حجم نمونه‌گیری از جامعه آماری و تعیین تعداد پرسش‌شوندگان از فرمول نسبی به‌ویژه فرمول کوکران استفاده شده است.

براساس فرمول کوکران:

$$n = \frac{t^2 pq}{d^2} \quad \text{رابطه (۱)}$$

$n$  = تعداد نمونه مورد نیاز  
 $t$  = اندازه متغیر در توزیع طبیعی  
 $q$  = نسبت بقیه واحدها  
 $N$  = حجم جامعه آماری  
 $P$  = نسبت واحدهای دارای صفت مفروض  
 $d$  = سطح اطمینان مورد نظر یا اشتباه پذیرفتنی است (رفیع‌پور، ۱۳۸۴، ۳۸۳).

$$n = \frac{4 \times 0.5 \times 0.5}{0.025} \div \left( 1 + \frac{1}{900} \left( \frac{4 \times 0.5 \times 0.5}{0.025} - 1 \right) \right) \cong 277$$

بنابراین حجم جامعه آماری ۲۷۷ خانواده خواهد بود؛ اما در این تحقیق برای افزایش روایی و اطمینان بیشتر از نتایج مطالعه، تعداد پرسشنامه به ۳۳۰ افزایش یافته است.

## پرسش‌های تحقیق

معمولاً پژوهش‌های علمی در حوزه علوم انسانی با طرح مسئله یا موضوع مجهولی شروع می‌شود و به پاسخ و یا شفاف‌تر شدن موضوع مورد نظر می‌انجامد. بنابراین یکی از اهداف اصلی تحقیق حاضر دستیابی به پاسخ پرسش‌هایی است که مهم‌ترین آنها بدین شرح‌اند:

- ماهیت و طبیعت برنامه‌ریزی شهری و استراتژی توسعه شهری (CDS) چیست و این راهبرد از طریق چه مکانیسم‌هایی قادر به ایجاد بهبود در حوزه‌های شهری است؟
  - مهم‌ترین چالش‌های فراروی سیاست‌های تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد شهری در ایران کدامند و CDS در این زمینه چه نقشی می‌تواند داشته باشد؟
  - نظام برنامه‌ریزی شهری در ایران، و به تبع آن طرح‌های جامع شهری و میزان تحقق آنها، از کدامین رویکردهای برنامه‌ریزی متأثر می‌شوند؟
- در نهایت، با استناد و بررسی نتایج مطالعه موردی - یعنی شهر رشت - به این مقوله به مثابه فرضیه پرداخته می‌شود که سیاست‌های تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد در ایران - با تأکید بر مطالعه موردی - بنا به ماهیت سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی سنتی، به بخش عمده‌ای از اهداف خود نرسیده است.

### تأملی بر ماهیت شهر و برنامه‌ریزی شهری

در حوزه نوشتارها و پژوهش‌های شهری، نظریه‌پردازان بزرگی چون کارل مارکس، دیوید هاروی، پیتر هال، ماکس وبر و امانوئل کاستلز در زمینه اهمیت مطالعه طبیعت شهرها و تبیین ماهیت برنامه‌ریزی شهری، دیدگاه و نظریات بسیار مهمی را عنوان کرده‌اند که در این میان، بهره جستن از «نظریه بازی»<sup>۱</sup> در جهت تشریح ماهیت شهر و برنامه‌ریزی شهری، از مهم‌ترین فصول مشترک آنها محسوب می‌شود. به تبعیت از نظریه بازی، یکی از مؤلفه‌ها و قواعد حاکم بر بازی برنامه‌ریزی شهری که از شرایط اقتصاد سیاسی<sup>۲</sup> متأثر شده است (Davis & Whinston, 1962, 251)، تسلط نظریه معروف «حد مطلوب پارتویی»<sup>۳</sup> است که براساس آن هیچ موقعیتی نمی‌تواند بدون بدتر کردن موقعیت دیگر، بهتر شود. هاروی از این مقوله با عنوان «بازی برنامه‌ریزی شهری» یاد می‌کند و معتقد است که به دلیل ماهیت و طبیعت شهر و برنامه‌ریزی شهری معمولاً منافع ناشی از برنامه‌ریزی در محیط‌های شهری به سمت گروه‌های متوسط و متوسط به بالای جامعه شهری سرازیر شده است و غالباً این طبقات، برنده نهایی بازی برنامه‌ریزی شهری‌اند (هاروی، ۱۳۷۶، ۶۴). از این جهت اطلاق واژه پارادوکس<sup>۴</sup> (تناقض) به این شرایط از سوی برخی از نظریه‌پردازان شهری برای تبیین ماهیت برنامه‌ریزی شهری، نمی‌بایست چندان دور از ذهن باشد. بازندگان و برندگان این بازی از پیش معلوم‌اند. هر چند درک و پذیرش این واقعیت که همه شهروندان از احداث تأسیسات و امکانات عمومی شهری نظیر مراکز تفریحی بزرگ، بزرگراه‌های پیشرفته و فرودگاه‌ها در شهرهایشان ابراز خرسندی می‌کنند و از طریق مالیات در ساخت آنها مشارکت دارند، اما در نهایت طیف محدود و خاصی از شهروندان از آنها استفاده می‌کنند، چندان خوشایند نیست، لیکن به هر حال مثالی از این پارادوکس است. نتایج مطالعات - و از جمله تحقیق حاضر - نشان می‌دهند با اینکه سیاست‌های تأمین

1. Game Theory  
2. Political Economy  
3. Pareto Optimality  
4. Paradox

مسکن برای گروه‌های کم‌درآمد شهری تهیه می‌شوند و به اجرا درمی‌آیند، اما در نهایت به نفع گروه‌های بالاتر شهری تمام می‌شوند. از این رو بسیار ضروری است که این‌گونه سیاست‌ها، به‌ویژه در شهرهای جهان سوم به نحوی تدوین شوند که طیف وسیعی از شهروندان و به‌خصوص دهک‌های پایین‌تر جامعه شهری نیز قادر به جذب منافع مثبت فرایند برنامه‌ریزی شهری باشند.

بسیاری از ویژگی‌های نگرش سنتی و کلاسیک شهری ریشه در مکاتب مدرنیسم و فن‌گرایی دارد و با اینکه از آنها به علت سلب قدرت از انسان و نیز بی‌توجهی به شرایط اجتماعی - فرهنگی انتقاد زیادی شده است (زیاری، ۱۳۸۲، ۱۵)، اما این مکاتب همچنان از سوی مدیران شهری کشورهای در حال توسعه مورد تأیید قرار می‌گیرند. بدین جهت اتخاذ رویکردهای کارآمد از جانب سیاست‌گذاران شهری این کشورها انکارناپذیر است. منظور رهیافت‌هایی است که در نهایت به افزایش کیفیت زندگی شهروندان بینجامند و مشارکت همه گروه‌های شهری را در منافع ناشی از طرح‌های شهری تضمین کنند. بهره‌گیری از سیاست‌های مبتنی بر رویکردهای جدید و کارآمد برنامه‌ریزی شهری به‌ویژه مبتنی بر نظریه برنامه‌ریزی‌های راهبردی نظیر استراتژی توسعه شهری (CDS)، می‌تواند در تعدیل این شرایط بسیار مؤثر واقع گردد، چرا که امروزه بیش از هر زمانی، شهرهای جهان در حال توسعه نیازمند تغییرات بنیادی‌اند، که بایست بیش از هر چیزی ریشه در نگرش‌هایی داشته باشد که غالباً ناظر بر عمل و اجرا باشد. اما انگاره‌های مسلط و کنونی برنامه‌ریزی و مدیریت شهری در ایران - از جمله شهرداری‌ها که غالباً طیف وسیعی از آنها را تکنوکرات‌های متأثر از مکتب برنامه‌ریزی شهری کلاسیک تشکیل می‌دهند - به سازمان‌یابی شناخت و تثبیت وضع موجود منتهی می‌شود و براساس دیدگاه‌ها و ماهیت محافظه‌کارانه ناظر، چنان بدیهی‌اند که به‌سادگی و بدون نیاز به مطالعات و بررسی‌های مفصل، در سطح شهرها مشاهده می‌شوند. به نظر می‌رسد که سیاست‌گذاران شهری و برنامه‌ریزان بخش مسکن کشورهای جهان سوم برای رهایی از این دور و تسلسل ناشی از تکرار وضع کنونی، چاره‌ای جز اتخاذ رویکردهای راهبردی مبتنی بر عمل و اجرا، نظیر CDS نداشته باشند. به دیگر بیان، در حوزه برنامه‌ریزی شهری ایران و به تبع آن سیاست‌های تأمین مسکن، اتخاذ رهیافت‌های جدید و کارآمدی که برمبنای اصل اجرا و عمل شکل گرفته باشند، به عنوان ضرورتی انکارناپذیر به چشم می‌خورد.

## مبانی نظری تحقیق

### ماهیت استراتژی توسعه شهری (CDS)

در دهه اخیر، رویکرد استراتژی توسعه شهری رهیافت جدیدی در حوزه برنامه‌ریزی شهری محسوب می‌شود که براساس اهدافی چون کاهش فقر شهری، تمرکززدایی، افزایش میزان مشارکت‌های واقعی شهروندان و بهبود شرایط سکونت‌ی شهری به‌ویژه در سکونتگاه‌های غیررسمی، در سال ۱۹۹۹ در شهر کلکته هند، با شکل‌گیری سازمان ائتلاف شهرها - زیر نظر بانک جهانی و با همکاری مرکز اسکان بشری سازمان ملل متحد (HABITAT) - شکل گرفت. با اینکه از شکل‌گیری رسمی CDS کمتر از یک دهه می‌گذرد، اما مروری بر تحقیقات معتبری چون Harris, Webster 2002 و Eiwida 2002 گویای این واقعیت است که CDS کارایی و اثربخشی بسیار خوبی در شهرهای جهان سوم دارد. سازمان ائتلاف شهرها اسناد اجرایی CDS را به عنوان روشی کارآمد در جهت رسیدن به اهداف خود از جمله تأمین

مسکن گروه‌های کم‌درآمد و ارتقای شرایط سکونتی آنها، معرفی کرده و مورد تأکید بسیاری قرار داده است. مهم‌ترین محوری که رویکرد CDS بر آن استوار است، عبارت است از توجه و تأکید بر مقوله اجرا و نه تدوین صرف اسناد به عنوان هدف غایی طرح. تجارب موفق کاربرد رویکرد CDS در بیش از ۲۵۰ شهر مختلف در کشورهای جهان سوم (ن.ک. ضمیمه مقاله) در خلال کمتر از یک دهه از جمله برزیل (Recife)، نیجریه (Karu)، آفریقای جنوبی (Johannesburg)، سریلانکا (Colombbo)، ویتنام (Haiphong)، رواندا (Kigali)، فیلیپین (Tagaytay) و اندونزی (Yogakarta)، که همگی CDS را با مشارکت سازمان ائتلاف شهرها و بانک جهانی در شهرهای‌شان به اجرا درآورده‌اند، گویای این واقعیت است که این رویکرد نتایج موفقیت‌آمیز بسیار خوبی برای توسعه و اجرای طرح‌های شهری در اغلب شهرهای مختلف کشورهای در حال توسعه نشان داده است (Cities Alliance, 2008, 81). در بخش ضمیمه مقاله، تصاویر مربوط به چندین شهر از این کشورها برای بررسی تطبیقی شرایط قبل و بعد از اجرای CDS ارائه شده است.

به دلیل اینکه تفسیر و تلقی‌های مختلف از مفاهیم و واژه‌ها، از مهم‌ترین چالش‌های طرح‌های توسعه شهری به‌شمار می‌آید، لذا سازمان ائتلاف شهرها به‌عنوان تریبون رسمی رویکرد استراتژی توسعه شهری، با انتشار راهنمای خاصی برای تدوین CDS هر شهری، این چالش را تا حدودی از بین برده است. براساس این راهنما، که به TOR<sup>۱</sup> معروف است، به وضوح معنی هر واژه‌ای تعریف شده و در فرایند اجرایی نیز نقش و وظایف هر بخش به روشنی تبیین گردیده است. براساس TOR مهم‌ترین واژه‌های CDS اینها هستند:

تعریف SCD: فرایندی است که در خلال آن چشم‌انداز توسعه شهری هر شهر به گونه‌ای تهیه می‌شود که براساس آن برنامه اقدام عملی (Action Plan) کوتاه‌مدت تدوین می‌گردد.

اهداف CDS: دستیابی به مدیریت شهری بهبود یافته، رشد اقتصادی، اشتغال فزاینده و در نهایت کاهش فقر و تداوم آن (Cities Alliance, 2004, 58)

اصول CDS: شامل اصولی است که با عنوان شهرهای پایدار از آن یاد می‌شود. بر این اساس، شهرهای پایدار شهرهایی هستند که چهار ویژگی ذیل را داشته باشند:

قابل زندگی (Livable) هستند؛ یعنی همه شهروندان آن دارای فرصت‌های همسان برای شرکت و بهره‌مندی از زندگی شهری‌اند.

رقابتی (Competitive) هستند؛ یعنی دارای اقتصادی پویا، درآمد و سرمایه‌گذاری همه‌جانبه‌اند.

بانکی (Bankable) هستند؛ یعنی از نظر بانک جهانی، شهر می‌بایست دارای سیستم مالیات شهری و مالی کارآمد

در استفاده از منابع درآمدی خود باشد (World Bank, 2007, 37).

به‌خوبی مدیریت و اداره می‌شوند (Well managed and well governed).



از منظر سازمان ائتلاف شهرها، ویژگی‌های مهم مدیریت خوب شهری عبارت‌اند از حساب پس‌دهی در امور (Accountability)، شفافیت در اجرا (Transparency) و داشتن رقابت (Contestability).

با در نظرگیری این موارد، CDS محورهایی را به مثابه برنامه‌های عملیاتی برای اجرا در سطح شهر و حوزه نفوذ آن ارائه می‌کند. مهم‌ترین این محورها را فقر شهری و روش‌های کاهش آن، شرایط زندگی شهروندان، توسعه پایدار شهری، شبکه حمل‌ونقل، زیرساخت‌های شهری، گردشگری، صنایع و فناوری‌های سازگار، فعالیت‌های فرهنگی و هنری، اقتصاد پویا و روش‌های تأمین بلندمدت منابع مالی شهر و در نهایت تهدیدها و فرصت‌های توسعه و پیشرفت شهر شامل می‌شوند (Cities Alliance, 2006, 62).

شایان ذکر است که طراحی و تدوین استراتژی توسعه شهری مانند اغلب طرح‌های شهری لزوماً به معنی فرایند خطی نیست که با ارزیابی وضع موجود آغاز گردد و به اجرا ختم شود، چرا که تدوین این رهیافت غالباً تابعی است از ویژگی‌های متفاوت هر شهر. مارل معتقد است که طراحی و برنامه‌ریزی CDS هر شهری به‌ویژه در نواحی کلان‌شهرها معمولاً دارای این مراحل است: ۱- آماده‌سازی و تدارک؛ ۲- تجزیه و تحلیل؛ ۳- تعریف راهبرد؛ ۴- اجرا؛ و ۵- مشاوره و استفاده مؤثر از پس‌خوردهای برنامه (Marull, 2007, 16).

از این‌رو سازمان ائتلاف شهرها نیز عنوان کرده است که عناصر و مراحل فرایند تهیه و اجرای سند راهبرد توسعه شهر برحسب ویژگی‌ها و نیازهای هر شهری به میزان زیادی انعطاف‌پذیر و سازگار هستند، بنابراین فرایند تدوین و اجرای سند به‌طور عمومی از شش گام تشکیل می‌شود: ۱- برنامه‌ریزی پروژه؛ ۲- سنجش وضعیت کنونی؛ ۳- چشم‌اندازسازی؛ ۴- تدوین راهبرد؛ ۵- اجرا؛ و ۶- کنترل (کلکار و آزادی، ۱۳۸۴، ۶۳).

از سوی دیگر، باید عنوان کرد که محققان برای این رویکرد کارکردها و ویژگی‌هایی متصورند که برخی از آنها عبارت‌اند از اینکه رویکرد مورد بحث براساس ویژگی‌های هر شهری تدوین می‌گردد و از طریق خروجی‌های<sup>۱</sup> آن تعریف و بررسی و ارزیابی می‌شود (Kostik, 2007, 8) و براساس یک برنامه سازگار، CDS باید عملکرد و روند کنونی را به سمت شرایط بهینه تغییر دهد (Jiaping, 2008, 15). رویکرد CDS از طریق مکانیسم‌هایی چون مشارکت فعال شهروندان در فرایند توسعه شهری، می‌بایست شرایط اقتصادی و اجتماعی و کالبدی شهر را به‌سوی شرایط توسعه پایدار شهری هدایت و مدیریت کند (Kellett, 2007, 8). با توجه به شرایط متغیر آینده و حتی پیش‌بینی‌ناشدنی شهرهای جهان سوم، رویکرد CDS بایست قادر به انعطاف‌پذیری لازم باشد (Leng, 2005, 11). در مورد ظرف زمانی برنامه‌ریزی CDS باید گفت که هر چند بنا به ماهیت اجرایی در شش ماه تهیه شده و مدت زمان اجرای آن با شرایط خاص هر شهری تعریف می‌شود، اما این رویکرد برخلاف طرح جامع برای دوره‌ای بسیار بلندمدت (معمولاً ۲۰ الی ۲۵ سال) تهیه نمی‌شود چرا که شهر را به عنوان ارگان و سیستمی پویا مطالعه می‌کند که بتواند خود را با شرایط جدید وفق دهد، بدون آنکه از فرایند برنامه‌ریزی شهری با گسستگی یا تعلیق مواجه شود. رویکرد CDS از طریق سازوکارهای فیزیکی و اجتماعی، باید قادر به برقراری ارتباط منطقی بین بخش‌ها و گروه‌های مختلف و ذی‌نفع شهری در فرایند

برنامه‌ریزی باشد (McClamroch, 2001, 25) و اینکه در این رهیافت، برنامه‌ریزان شهری در واقع وکلای مدافع حقوق شهروندان، محسوب می‌شوند (Koomen, 2008, 17). علت آن است که از این طریق شهروندان ضمن احساس مسئولیت در برابر مسائل شهری، نظریات و دیدگاه‌های خود را در آینده شهرشان مؤثر می‌دانند و با رغبت واقعی در فرایندهای شهری مشارکت خواهند داشت. لازم به ذکر است به‌خاطر بافت پیچیده و در هم تنیده مسائل اجتماعی و اقتصادی و زیست‌محیطی شهرهای بزرگ و از طرفی همپوشی فعالیت‌ها و تنوع در عملکردهای شهری، معمولاً برای شهرهای بزرگ CDS با محتوایی جامع تدوین می‌شوند. در این صورت CDS شامل بررسی و تحلیل جامع نقاط ضعف و قوت، فرصت‌ها و تهدیدها (SWOT)<sup>۱</sup> و چالش‌های اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی شهرهاست که در خلال آن، کم و کیف و جهت توسعه شهر، تأمین منابع مالی و زیرساخت‌های شهری مورد نیاز تبدیل به اسناد اجرایی می‌گردد. از مهم‌ترین مزایای تدوین محتوایی اسناد CDS می‌توان به نگرش بین‌بخشی و بررسی میزان تعامل روابط بین بخش‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی اشاره کرد.

### پیشینه تحقیق و CDS در شهرهای ایران

صرف‌نظر از بررسی‌ها و مطالعات موردی سازمان ائتلاف شهرها<sup>۲</sup>، مرکز سکونتگاه‌های انسانی سازمانی ملل متحد<sup>۳</sup> و بانک جهانی که در سطح بین‌المللی در زمینه CDS تحقیقات متعددی را در انجام داده‌اند، متأسفانه تاکنون در حوزه شهرهای ایران - به غیر از تألیف چند مقاله - پژوهش‌های علمی چندانی صورت نگرفته است. تاریخچه رسمی CDS در ایران به سال ۱۳۸۶ برمی‌گردد که هم‌سو با اهداف سازمان ائتلاف شهرها، یعنی انتقال دانش بین کشورهای مختلف و بهره‌مندی از تجارب موفق کشورها، پیشنهاد پرداخت وام از سوی بانک جهانی به ایران منوط به تدوین و استفاده از CDS طرح شد و بدین منظور شهرهای بندر انزلی، شاهرود و قزوین از طریق این بانک انتخاب شدند. از سوی دیگر، وزارت مسکن و شهرسازی براساس طرحی مشترک با بانک جهانی در حال بررسی و امکان‌سنجی نهادینه کردن CDS در فرایند برنامه‌ریزی شهری ایران است. از این‌رو دو الی سه شهر از بین شهرهای کرمانشاه، سنندج، تبریز، ارومیه و بندرعباس برای این کار در نظر گرفته خواهند شد (Cities Alliance, 2004a, 33). با اینکه به دلیل ماهیت اجرایی و عملی CDS، بانک جهانی و سازمان ائتلاف شهرها، زمان تهیه و تدوین برای طرح راهبرد توسعه شهری را در حدود شش ماه در نظر گرفته بودند، اما تا اواخر سال ۱۳۸۸ به دلیل تازگی و عدم آشنایی مراکز تهیه طرح و مدیریت شهری این شهرها با رویکرد CDS، تدوین این طرح‌ها هنوز در مراحل اولیه آن قرار داشتند.

در مورد نحوه تدوین، اجرا و به‌کارگیری اسناد CDS در سنت برنامه‌ریزی شهری ایران، پرسش‌هایی از این دست مطرح می‌شوند که با ورود اسناد جدید CDS به خانوادهٔ پرجمعیت اسناد رسمی برنامه‌ریزی شهری ایران، از نظر هماهنگی مفاهیم، مطابقت محتوا، سلسله‌مراتب امور و وجاهت قانونی از یک سو، و نیز با وجود بوروکراسی بسیار شدید

1. Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats (SWOT)

2. Cities Alliance

3. HABITAT

در امور مدیریت شهرهای ایران از سوی دیگر، چه مشکلاتی در این تقابل به‌وجود خواهند آمد؟ به عبارت دیگر، چه نسبت و تعاملی بین CDS و روش‌های رایج و رسمی کشور مانند طرح‌های جامع وجود خواهد داشت؟ از آنجا که طرح‌های جامع شهری به عنوان یکی از مهم‌ترین ارکان اصلی برنامه‌ریزی و مدیریت شهری در ایران به‌شمار می‌آیند و مبنای قوانین و ضوابط شهرسازی نیز محسوب می‌شوند، لذا بررسی و مطالعه راهکارهای تلفیق و ترکیب آنها با اسناد CDS بسیار ضروری به نظر می‌رسد. استفاده از تجارب سایر شهرهای واقع در کشورهای در حال توسعه به‌ویژه کشورهای امریکای جنوبی، شرق و جنوب آسیا (مانند شهرهای کشورهای برزیل و آرژانتین)، در این زمینه می‌تواند کمک‌های مؤثری داشته باشد.

### سیاست‌های مسکن در کشورهای در حال توسعه و ایران

با اینکه اتخاذ سیاست‌های تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد به صورت امروزی آن، پیشینه‌ای چندانی طولانی ندارد، اما شاید بتوان بیانیه رسمی نیکسون در سال ۱۹۷۳ را در زمینه کمک رسمی دولت ایالات متحد در خانه‌سازی برای خانواده‌های کم‌درآمد، از نخستین سیاست‌های رسمی و دولتی در این زمینه محسوب کرد (Mendelson & Quinn, 1976, 228). گرایش اولیه دولت‌های کشورهای در حال توسعه عبارت بود از روبه‌رو شدن غیرمستقیم با سکونت غیررسمی، ساختن مسکن برای ساکنان زاغه‌ها و جابه‌جایی آنها، که این سیاست‌ها نیز از دهه ۱۹۶۰ میلادی شکل گرفتند. سیاست‌های مذکور عموماً از رویکرد برنامه‌ریزی شهری سنتی تأثیر می‌پذیرند که در آن توسعه و آرایش کالبدی شهرها بر ملاحظات شهروندی و ریخت‌شناسی (مورفولوژی) اجتماعی ارجحیت دارد. در دهه ۱۹۷۰ برنامه‌های جدیدی به نام طرح‌های زمین یا آماده‌سازی حداقل زمین نیز رواج یافتند و مورد استقبال قرار گرفتند. در اواخر دهه ۱۹۸۰ نیز راهبرد توانمندسازی<sup>۱</sup> به عنوان راهبرد اصلی برای تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد شهری مطرح شد و رسمیت جهانی یافت (اطهاری، ۱۳۸۲، ۶۹). این راهبرد مبتنی بر این اصل است که دولت‌ها به‌جای ارائه مسکن‌های آماده به گروه‌های هدف، آنها را از طریق ارائه یارانه‌های کمکی و عرضه مصالح استاندارد، قادر به ساختن و بهبود شرایط مسکونی خود کنند.

دراکسیس - اسمیت معتقد است که وضعیت مسکن در شهرهای کشورهای در حال توسعه به گونه‌ای است که اقدامات دولتی در این مورد بسیار محدود است و اینها عموماً به فراهم ساختن مسکن گران‌قیمت و نامناسب به روش‌های کشورهای غربی گرایش دارند (دراکسیس - اسمیت، ۱۳۷۷، ۱۴۵)، از این‌رو معمولاً ساکنان بخش‌های غیررسمی و حاشیه‌نشینان، در حاشیه سیاست‌های تأمین مسکن قرار می‌گیرند. بررسی سیوم و همکاران نشان می‌دهد با اینکه کشورهای مختلف برای اعمال سیاست‌های مسکن ملاحظات متفاوتی را در نظر می‌گیرند، اما در کشورهای در حال توسعه عوامل مهمی چون شرایط اقتصادی، اجتماعی و سیاسی در این فرایند مهم‌ترین نقش را دارند (Sivam et al., 2001, 115). در چین، تبعیت از شرایط جمعیتی و لزوم توجه به محیط زیست باعث شده است که تأمین مسکن هم‌سو با ملاحظات توسعه پایدار، تکنولوژی مناسب و سازگار توسعه طرح‌های مسکن شهری، به مثابه یک اصل محسوب شود

(Zhu & Borong, 2003, 1293). دو سوزا ضمن بحث پیرامون آینده سکونتگاه‌های غیررسمی در برزیل برای حل این مسئله، معتقد به برقراری ارتباط منطقی و کارآمد بین قوانین استفاده از زمین، حذف مقررات غیرضروری، تکوین و توسعه روش توانمندسازی برای پایداری بازار زمین شهری و جلوگیری از زمین‌خواری است (de Souza, 2001, 490). کوالتوویسکی و همکاران نیز با بررسی سیاست‌های تأمین مسکن در برزیل، راهبردهای خصوصی‌سازی، نوسازی مسکن، عرضه خانه‌های ارزان‌قیمت، به‌کارگیری رهیافت اشتغال و خانه‌سازی به‌صورت توأمان و در نهایت مشارکت مستقیم گروه‌های کم‌درآمد جامعه شهری را پیشنهاد کرده‌اند (Kowaltowski et al., 2006, 112). لازم به ذکر است که این رویکرد عمدتاً مبتنی بر راهبرد توانمندسازی است که در دهه اخیر رواج بسیاری یافته است. احمد و همکاران نیز ضمن بررسی راهکارهای تأمین مسکن در شهر خارطوم سودان تأکید خاصی بر استفاده از ایجاد و توسعه خانه‌های ارزان‌قیمت و نیز الگوهای مختلف مسکن‌های سازگار با شرایط محیطی دارند (Ahmad et al., 2002, 149). البته نباید فراموش کرد که در این میان یکی از مؤثرترین مشکلات تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد شهری - و به تعبیر جکسون چالش نامرئی - این است که معمولاً در تدوین سیاست‌ها و راهبردهای تأمین مسکن، گروه‌های کم‌درآمد شهری توأمان با گروه‌های متوسط شهری در نظر گرفته می‌شوند (Jackson, 1976, 44). به بیان دیگر، به‌رغم متفاوت بودن پایگاه‌های اقتصادی - اجتماعی و به تبع آن نیازهای گوناگون این دو گروه، معمولاً در یک طبقه و طیف ملاحظه می‌گردند و در نتیجه گذشته از موارد مذکور، عملاً به‌دلیل مکانیسم و ماهیت طرح‌های شهری، گروه‌های کم‌درآمد در مقایسه با سایر گروه‌های بالاتر، بهره‌مندی کمتری از منافع برنامه‌های توسعه شهری دارند.

سئونگ ضمن بررسی سیاست‌های مسکن گروه‌های کم‌درآمد شهری در کره جنوبی، معتقد است که سیاست‌های تأمین مسکن بهتر است ابتدا رد بخش‌های متوسط و توسعه‌یافته‌تر شهر اجرا شود تا در نهایت برای اجاره و یا فروش به گروه‌های کم‌درآمد شهری واگذار گردد (Seong, 2002, 208). در مورد این دیدگاه باید افزود که در سال‌های اخیر استفاده از بخش‌های توسعه‌یافته‌تر شهر در جهت رونق و توسعه بخش‌های دیگر شهر، در برخی از تجارب شهری مشاهده می‌شود که گاه از این رویکرد با عنوان Boosterism (نگرش تقویت‌ی) - یعنی استفاده از پدیده‌ای برای تقویت پدیده دیگر - یاد می‌شود. سونگ و ناپ نیز در خلال تحقیق این مقوله در امریکا، خود به این نتیجه رسیده‌اند که از مهم‌ترین عوامل افزایش قیمت خانه‌ها در ایالات متحد، عامل مجاورت با کاربری‌های مهم و باارزش و مطلوبی چون بازار تجاری و پارک‌های تفریحی است (Song & Knapp, 2004, 674). هاروی نیز تأثیر عامل مجاورت کاربری‌های مطلوب و نامطلوبی چون مراکز خرید و صنایع آلاینده در میزان ارزش اراضی شهری را مهم برمی‌شمارد و از آن با عبارت «هزینه مجاورت» یاد می‌کند و معتقد است که کاربری‌های باارزش شهرها به مثابه کالاهای عمومی هر شهر، متعلق به همه شهروندان است و برنامه‌ریزان شهری می‌بایست در مکان‌یابی آنها عوامل بسیاری را مدنظر داشته باشند (هاروی، ۱۳۷۶، ۴۵).

باید اذعان کرد که مقوله تأمین مسکن در کشورهای توسعه‌یافته نه تنها ماهیت متفاوتی دارند بلکه بنا به شرایط اقتصادی، معمولاً مسکن و مستغلات، شرایط پایداری دارند. از این رو تأمین مسکن صرفاً برای طیف خاص و محدودی از جامعه شهری محدود و مطرح می‌شود. برای مثال، این سیاست‌ها در استرالیا دو هدف کلی را مدنظر قرار دارند: نخست

تأمین مسکن برای همه مردم و براساس توان مالی آنها؛ و دوم اینکه مسکن می‌بایست دارای ابعاد مهمی چون کیفیت، امنیت و طراحی سازگار با محیط باشد (عزیزی، ۱۳۷۶، ۱۰). داو کینس و نسلون در امریکا به نقش برنامه‌ریزی محلی در تعیین سیاست‌های شهری و تأثیر آن در کاهش قیمت مسکن تأکید خاصی دارند (Dawkins & Neslon, 2002, 6). شایان ذکر است که حضور فعال ذی‌نفعان و برنامه‌ریزان محلی در فرایند برنامه‌ریزی شهری، از تبعات مثبت رویکرد برنامه‌ریزی شهری مشارکتی محسوب می‌شود. نکته جالب توجه اینکه برنامه‌ریزی مشارکتی در اغلب نهادهای اجتماعی و غیررسمی ایران به‌ویژه در فرایند توسعه روستایی دارای سابقه زیادی است (رضوانی و همکاران، ۱۳۸۸، ۶۷).

بی‌شک اغلب سیاست‌های مسکن کشورهای در حال توسعه عموماً محصول شرایط اقتصاد سیاسی آنهاست. از این‌رو راهبردهای تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد شهری، گذشته از کاستی‌های مفهوم یا رویکردهای نامناسبی که از اقتصاد دوگانه شهرها نشأت گرفته‌اند، یکی از نتایج رویکرد برنامه‌ریزی شهری سنتی محسوب می‌شوند (اطهاری، ۱۳۸۲، ۷۰). اتخاذ این گونه رویکردها در نهایت به شکل‌گیری چالش‌هایی انجامیده است که مهم‌ترین آنها تعدد مراکز سیاست‌گذاری، تنوع اجرا، هدف‌گیری غیرمؤثر و فقدان شفافیت در بخش مسکن کم‌درآمدها محسوب می‌شوند. شکویی معتقد است که تسلط شرایط ناشی از این نوشتارها و پژوهش‌های شهری سنتی منجر بدان شده است که طبقات متوسط و متوسط به بالای شهری بیشترین انتفاع را داشته باشند. از این‌رو در کشورهای در حال توسعه این‌گونه سیاست‌های فضایی در شهرها به ندرت به بهره‌برداری توده‌های محروم از توسعه اجتماعی - اقتصادی می‌انجامد (شکویی، ۱۳۷۷، ۴۰۲). فقدان منابع کافی، ضعف مدیریت اقتصاد، عدم برنامه منسجم ملی و افزایش شتابان جمعیت، تأمین مسکن را در ایران به شکلی پیچیده درآورده است (پورمحمدی، ۱۳۸۵، ۱). بنابراین تبدیل زمین و مستغلات به یکی از سودآورترین تجارت‌ها، اتکای اقتصاد شهری بر بخش خدمات و فقدان منابع مالی کافی و تبعیت اغلب سیاست‌گذاری شهری و شهرداری‌ها از رویکرد برنامه‌ریزی شهری سنتی از مهم‌ترین دلایل این شرایط محسوب می‌شوند.

در دهه اخیر استراتژی تأمین مسکن در ایران عمدتاً ناظر بر عرضه و گسترش مسکن اجتماعی (با مساحت کمتر از ۵۰ مترمربع) و تولید انبوه آن تأکید داشته است (مخبر، ۱۳۸۱، ۴۰) که براساس این راهبرد اهداف اجتماعی مسکن با پذیرش حداقل استانداردهای مناسب و پذیرفتنی مدنظر است، و در مواقعی نیز از این سیاست با عنوان راهبرد «پاک» (پس‌انداز، انبوه‌سازی و کوچک‌سازی) یاد شده است. در سال‌های اخیر، سیاست‌های کنونی تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد شهری عموماً بر محورهایی چون واگذاری زمین ارزان در شهرهای مختلف، پرداخت یارانه به‌صورت وام مسکن، ساخت واحدهای مسکونی اجاره به شرط تملیک، ایجاد صندوق‌ها و تعاونی‌های مسکن و طرح مسکن ۹۹ ساله، شکل گرفته است.

در زمان حاضر میانگین نسبت مالکیت مسکن در شهرهای ایران به‌طور متوسط ۶۸ درصد است، این رقم برای پایین‌ترین دهک درآمدی (کمترین) ۵۶ درصد و برای بالاترین گروه درآمدی، ۸۵ درصد است (طرح جامع مسکن، ۱۳۸۵، ۴۲). از سوی دیگر، همان‌گونه که در بخش ضرورت تحقیق اشاره شد، شاخص بهای مسکن به درآمد سالیانه خانواده‌های شهری، که می‌بایست بین ۳-۵ برابر کل درآمد خانواده باشد، در ایران در حدود دو برابر است (شاخص مسکن و شهرسازی، ۱۳۸۷، ۴).

در چنین شرایطی خانوارهای کم‌درآمد معمولاً برای تأمین مسکن و انطباق توان مالی با قیمت مسکن، به حاشیه برنامه‌های تأمین مسکن و حتی در موارد زیادی عملاً به حاشیه‌نشینی رانده می‌شوند، هر چند اغلب بررسی‌ها دلیل عمده مهاجرت و به تبع آن پدیده حاشیه‌نشینی را در توزیع نابرابر ثروت می‌دانند (قرخلو و همکاران، ۱۳۸۸، ۱). نکته درخور توجه در این زمینه آن است که در اغلب برنامه‌ها و سیاست‌های تدوین شده برای تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد شهری، به میزان و نحوه تأثیرگذاری مقوله نوع نگرش و رویکردهای کلان برنامه‌ریزی شهری جدید نظر CDS در فرایند تأمین مسکن چندان اهمیت داده نشده‌اند. هر چند تازگی موضوع CDS در ناشناخته بودن آن نقش مؤثری داشته است، اما تجربه موفق تهیه و اجرای آن در بیش از ۲۵۰ شهر در کشورهای در حال توسعه را نمی‌توان از نظر دور داشت. بنا بر موارد یاد شده، کارایی و اثربخشی سیاست‌های مسکن در ایران برای گروه‌های کم‌درآمد نسبت به سایر گروه‌ها بسیار کم است و در عمل گروه‌هایی که از شمول دایره سیاست‌ها و برنامه‌های مسکن خارج می‌مانند، عبارت‌اند از خانوارهای کم‌درآمد، خانوارهایی که سرپرست آنها در بخش غیررسمی و کم‌درآمد شاغل‌اند، خانوارهایی که سرپرست زن دارند، خانوارهایی که دچار آسیب اجتماعی هستند مثل بی‌خانمان‌ها. اما در مقابل، گروه‌های غیرهدف که عمدتاً به گروه‌های بالاتری تعلق دارند، ساکنان اصلی خانه‌هایی هستند که برای گروه‌های کم‌درآمد ساخته شده‌اند. از این‌رو تغییر در سیاست تأمین مسکن برای گروه‌های کم‌درآمد شهری و توجه به رویکردهای جدید برنامه‌ریزی شهری از جمله رویکرد CDS، بسیار ضروری است.

### مسکن در رشت و مشخصات مسکن‌های مطالعه موردی

شهر رشت به عنوان بزرگ‌ترین شهر ناحیه شمال ایران، با جمعیتی بیش از ۵۵۰ هزار نفر، از متراکم‌ترین شهرهای ایران محسوب می‌شود. آمارها نشان می‌دهد که در این شهر، به‌رغم توسعه کنونی و سرمایه‌گذاری در بخش مسکن، هنوز ۱۴۴۳۵ خانوار بدون مسکن سکونت دارند و پیش‌بینی می‌شود تا سال ۱۴۰۰ تعداد آنها به ۵۳۱۰۱ خانوار برسد (طرح جامع شهر رشت، ۱۳۸۵، ۲۲۴). از این‌رو ضرورت تجدیدنظر و اتخاذ سیاست‌های جدید و کارآمد مسکن برای گروه‌های کم‌درآمد شهری در رشت انکارناپذیر است. در این زمینه، مشخص ساختن ویژگی‌های عمده خانوارهای فاقد مسکن، شناسایی گروه‌های کم‌درآمد به عنوان گروه‌های هدف و جمع‌آوری، تجزیه و تحلیل داده‌های مربوط به کم و کیف واحدهای مسکونی که برای این گروه ساخته شده‌اند، از جمله مهم‌ترین اطلاعات و داده‌هایی هستند که می‌بایست در قالب پایگاه اطلاعاتی<sup>۱</sup> مبتنی بر سیستم اطلاعات جغرافیایی (GIS) تدوین گردد و روزآمد شود.

این داده‌ها به مثابه الفبای برنامه‌ریزی در جهت تجدید سیاست‌گذاری، اهمیت بسیاری دارند و از اولین گام‌های برنامه‌ریزی محسوب می‌شوند، و به همین خاطر تجزیه و تحلیل آنها از مهم‌ترین بخش‌های تحقیق حاضر به‌شمار می‌آید.

احداث و عرضه واحدهای مسکونی استیجاری به شرط تملیک، که راهبرد نسبتاً جدیدی در سیاست‌های تأمین

مسکن برای گروه‌های کم‌درآمد محسوب می‌شود، از دهه ۱۳۷۰ در ایران معمول شده است. براساس این راهبرد واحدهای مسکونی به صورت استیجاری واگذار می‌گردد و وجوه اجاره به صورت اقساط ماهانه از کل قیمت تعیین شده مسکن، وصول و کم می‌شود. در ضمن وزارت مسکن و شهرسازی موظف گردیده است تا هر سال، برنامه احداث واحدهای مسکونی استیجاری را برحسب نیاز مناطق مختلف کشور تهیه کند و پس از تعیین تعداد واحدها و میزان اعتبارات سهم دولت و نظام بانکی، برای گنجاندن در لویح بودجه سنواتی به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (سابق) پیشنهاد کند. واگذاری واحدهای مسکونی به صورت اجاره طولانی‌مدت (در قالب طرح مسکن ۹۹ ساله) و عرضه زمین‌های ارزان قیمت، از دیگر راهبردهای سیاست تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد شهری در ایران محسوب می‌شوند (وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۷۷، ۴۸). لازم به ذکر است که برخی از این راهبردها در سال‌های اخیر بنا به دلایلی چون عدم سنخیت برنامه‌های مسکن با سیاست‌های کلان مالی کشور، افزایش شکاف میان توزیع درآمدها، نحوه و میزان پرداخت یارانه‌ها و افزایش نقدینگی و تورم اقتصادی با کمترین اقبال مواجه شده است و در نتیجه نه تنها اجرای تعدادی از این راهبردها کم‌رنگ گردیده بلکه در برخی موارد متوقف هم شده است.

اولین طرح احداث واحدهای مسکونی اجاره به شرط تملیک در شهر رشت در سال ۱۳۷۷ طی قراردادی میان سازمان مسکن و شهرسازی استان گیلان با شرکت آبادگران گیلان منعقد شد و آغاز گردید. این تحقیق سعی بر آن دارد که براساس جمع‌آوری داده‌های اولیه و تجزیه و تحلیل آنها به نتایج جدیدی در زمینه سیاست‌های تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد شهری در ایران، مؤلفه‌های مرتبط با کاربری مسکونی و نیز ویژگی‌های کاربران آن در حوزه مطالعه موردی دست یابد. برخی از مهم‌ترین محورهای مربوط به مؤلفه‌های ۲۵ گانه این مطالعه عبارت‌اند از: ۱- مشخصات عمومی واحدهای مسکونی شامل مساحت، تعداد بلوک، تعداد واحد مسکونی، مساحت زیربنای مسکونی و مدت اقامت؛ ۲- کیفیت و میزان رضایت از مشخصه‌های واحد مسکونی از نظر مساحت به زیربنا، تعداد اتاق به مساحت واحد، هزینه خرید واحد مسکونی، نحوه تأمین منابع مالی و بازپرداخت یارانه‌های بانکی؛ ۳- مطالعات جمعیت‌شناختی شامل درآمد؛ ۴- معیارهای مؤثر در انتخاب مسکن؛ ۵- میزان رضایتمندی از نحوه دسترسی به کاربری‌های آموزشی (مدارس)، امنیتی و انتظامی، شبکه حمل و نقل عمومی، کاربری‌های تجاری و مراکز خرید، بهداشتی و درمانی، دفع زباله‌های شهری و شرایط زیست‌محیطی؛ و ۶- کیفیت و میزان رضایت عمومی و کلی ساکنان از واحد مسکونی نسبت به سایر اشکال و انواع مسکن.

از ابتدای سال ۱۳۷۷ تا پایان سال ۱۳۸۲، تعداد ۵ پروژه مسکونی اجاره به شرط تملیک در محدوده شهر رشت اجرا شده‌اند که در بین آنها پروژه مجتمع مسکونی الغدیر، با وسعت ۲/۵ هکتار و مجتمع‌های آسمان و ابریشم با وسعت ۰/۰۲ هکتار به ترتیب بزرگ‌ترین و کوچک‌ترین آنها محسوب می‌شوند. میانگین وسعت آنها نزدیک به یک هکتار است و در دو بخش نیمه غربی و شرقی با میانگین فاصله ۱۰ کیلومتری از شهر رشت مکان‌یابی و مستقر شده‌اند.

### یافته‌های تحقیق

پس از تهیه و طراحی پرسشنامه‌ها، نتایج آماری پرسشگری‌ها استخراج شد که بنا به تعدد جداول و محدودیت دامنه صفحات مقاله، در این بخش صرفاً به نتایج آنها اشاره می‌شود. بر این اساس، نسبت جنسی و میانگین سنی پاسخ‌گویان

دارای همگنی بسیاری بودند، به طوری که حداکثر و حداقل میانگین سنی مصاحبه‌شوندگان به ترتیب برابر با ۳۲/۸ و ۲۸/۹۲ سال در شهرک‌های الغدیر و ابریشم بوده است. تمایل خانواده‌های جوان برای سکونت در بخش حومه و اطراف شهرها از مهم‌ترین دلایل این امر محسوب می‌شود. در مورد تحصیلات باید گفت که اغلب ساکنان دارای مدرک تحصیلی متوسطه و عالی (دیپلم تا لیسانس) هستند که با ملاحظه این موضوع می‌توان گفت که استقبال‌کنندگان از این مسکن‌ها از نظر سواد و مدارک تحصیلی وضعیت متوسط و متوسط به بالا دارند. نتایج آمارهای این تحقیق نشان می‌دهد که اغلب ساکنان واحدهای مورد مطالعه را گزینه «زن و شوهر با فرزندان» تشکیل می‌دهند که این خود مبین آن است که ساکنان این واحدها دارای خانواده‌های هسته‌ای با ابعاد کمتر از ۴ نفر هستند. کوچک‌ترین و بزرگ‌ترین بعد خانوار ۲/۵۷ و ۴/۲۳ به ترتیب مربوط به مجتمع‌های شبنم و ابریشم، و میانگین بعد خانوار برابر با ۳/۵۱ نفر است. این در حالی است که میانگین بعد خانوار در سطح شهر رشت برابر با ۴/۱ نفر بوده است. این موضوع نشان‌دهنده ابعاد کمتر بعد خانوار در این مجتمع‌های مسکونی نسبت به شهر رشت است و با توجه به این امر که معمولاً - نه الزاماً - نسبت بعد خانوار با پایگاه اقتصادی رابطه معکوس دارد، می‌توان گفت که ساکنان این مسکن‌ها عمدتاً از نظر پایگاه اقتصادی - اجتماعی، در گروه متوسط شهری قرار می‌گیرند.

براساس یافته‌های به دست آمده اغلب ساکنان را مالکان و صاحبان واحدهای مسکونی تشکیل می‌دهند؛ اما در مقابل، تعدادی از آنها مسکن خود را برای اجاره واگذار کرده‌اند، تا جایی که متوسط آن به رقم ۱۵/۳۶ درصد و بالاترین آن به ۲۸/۵۷ درصد رسیده است. این موضوع منعکس می‌سازد که سیاست تأمین مسکن استیجاری - حداقل در این مورد - به اهداف خود نرسیده است، چرا که این واحدها که خودشان به شرط تملیک احداث و در اختیار ساکنان قرار داده شده است، به صورت اجاره به دیگران واگذار شده‌اند. به عبارت دیگر، صاحبان آنها یا با اجاره بیشتر نسبت به این مجتمع‌ها در بخش‌های دیگر شهر مبادرت به سکونت کرده‌اند و یا اینکه این خانه‌ها برای آنها در حکم منزل دوم بوده است.

نتایج این بررسی در مورد اشتغال ساکنان این مجتمع‌ها نشان می‌دهد که نه تنها در بین آنها بیکار وجود نداشت بلکه شاغلان آنها در رده نخست در بخش‌های دولتی و در رده بعدی در مشاغل آزاد شاغل بوده‌اند و میانگین درآمد آنها ۲۰۰ الی ۳۰۰ هزار تومان بوده است. با توجه به اینکه در ایران عموماً بخش عمده‌ای از شاغلان بخش دولتی و مشاغل آزاد عمدتاً متعلق به گروه‌های درآمدی متوسط هستند، بنابراین می‌توان به مثابه نتیجه‌گیری، چنین عنوان کرد که سیاست‌های تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد شهری نتوانسته‌اند به بازار هدف (گروه‌های کم‌درآمد) دست یابند.

در این بررسی مشخص گردید که بیشترین و کمترین تعداد اتاق در واحدهای مسکونی برابر با ۱ و ۲ اتاق در هر واحد است که تا حدودی برابر با میانگین تعداد اتاق در منازل مسکونی سطح شهر رشت است. اغلب کسانی که مورد پرسش قرار گرفته‌اند، کمتر از ۵ سال سابقه سکونت داشتند و تنها در مجتمع الغدیر و ابریشم سابقه سکونت بین ۵ تا ۱۰ سال به چشم می‌خورد.

از مهم‌ترین تبعات عمده احداث این مجتمع‌های مسکونی، می‌توان به مهاجرت آونگی (پاندولی) روزانه ساکنان بین شهر رشت و این مجتمع‌ها اشاره کرد. از آنجا که قیمت مسکن و هزینه‌های رفت و آمد عوامل اصلی و عمده در انتخاب



نوع مسکن محسوب می‌شوند، می‌توان دریافت که ساکنان این واحدهای مسکونی توانایی پرداخت هزینه‌های رفت و آمد را دارند؛ در حالی که یکی از چالش‌های مهم گروه‌های کم‌درآمد شهری معمولاً هزینه‌های حمل‌ونقل است. در مورد تأثیر عوامل مختلف در شرایط انتخاب محل و کیفیت سکونت باید افزود که اغلب تحقیقات صورت گرفته در این زمینه بر عامل میزان درآمد خانوار و در نتیجه قیمت مسکن تأکید ویژه‌ای دارند. اسکابی معتقد است که منبع و مقدار درآمد خانوارهای شهری مهم‌ترین عامل در کیفیت و انتخاب مسکن شهری و در نهایت چگونگی آرایش فضایی کاربری مسکونی در هر شهر محسوب می‌شود (Scobie, 1975, 119). به دیگر بیان، نحوه پراکنش کاربری‌های مختلف شهری و چگونگی مصرف زمین در شهر، تابعی از الگوی کاربری مسکونی است، چرا که این نوع کاربری در کم و کیف پراکنش و مکان‌یابی سایر کاربری‌ها تأثیر مستقیمی دارد (Jenkins et al., 2007, 125). در مورد نحوه تعیین قیمت کاربری‌های مسکونی و مسکن، باید اشاره کرد که فرایند قیمت‌گذاری این کاربری‌ها در کشورهای در حال توسعه معمولاً فارغ از چارچوبی نظام‌مند است؛ اما هیوج معتقد است که در کشورهای توسعه‌یافته شاخص قیمت مصرف‌کننده (Consumer Price Index, CPI) از مهم‌ترین عوامل تعیین‌کننده قیمت مسکن محسوب می‌شود (Hughes, 1977, 503). به عبارت دیگر، حتی با اینکه در کشورهای سرمایه‌داری که دارای نظام اقتصادی سرمایه‌داری و رقابتی مبتنی بر بازار آزاد (Lassie Fair) هستند و دولت‌ها در فرایند بازار دخالت کمتری دارند، شاخص‌های CPI، میزان درآمد عمومی شهروندان (قدرت خرید واقعی) و نیز طیف وسیع و نیازهای متنوع مصرف‌کنندگان، از مهم‌ترین عوامل مؤثر در تعیین شرایط بازار و قیمت کاربری‌های مسکونی محسوب می‌شوند. این در حالی است که در کشورهای در حال توسعه نظیر ایران، شاخص‌هایی چون CPI، نقشی کم‌رنگ و حاشیه‌ای دارند؛ ولی در مقابل، سایر مؤلفه‌های اقتصاد سنتی مبتنی بر بخش خدمات نظیر خرید و فروش سنتی، دارای اهمیت بیشتری هستند.

اگرچه براساس نتایج این بررسی میزان رضایتمندی نسبی از کیفیت حمل و نقل عمومی شهری (به ویژه اتوبوس شهری) در بین اغلب ساکنان مشاهده می‌شود، اما بسیار ضروری است که هم‌سو با ملاحظات اقتصادی ساکنان، دسترسی مناسب به شبکه حمل‌ونقل عمومی شهری از نظر کمی و کیفی افزایش یابد. نتایج به کارگیری CDS در تعدادی از شهرهای چین نشان می‌دهند که اگرچه فرم شهر و شبکه حمل‌ونقل معمولاً در طرح جامع شهر تعیین می‌شود و انعکاس می‌یابد، اما ضروری است که در تدوین اسناد اجرای CDS فرم شهر و شبکه حمل‌ونقل فعلی شهر فراتر از عملکرد ارتباطی، از نظر دسترسی به اهداف اقتصادی، اجتماعی، زیست‌محیطی و نیز کاربری‌های آتی شهر، مورد بررسی قرار گیرد (Cities Alliance, 2004b, 43). براساس نتایج به دست آمده، طیف گسترده‌ای از ساکنان جامعه آماری این تحقیق از نحوه دسترسی به خدمات امنیتی - انتظامی، مراکز آموزشی و مدارس و مراکز خرید، رضایت نسبی داشته‌اند، اما میزان رضایتمندی از دسترسی به کاربری‌های بهداشتی و درمانی در حدود ۵۰ درصد بوده است. این موضوع بر پراکنش نامناسب کاربری‌های بهداشتی و درمانی و از سوی دیگر، بر ارجحیت کاربری مسکونی بر سایر کاربری‌های عمومی شهر نظیر فضای سبز و بهداشتی دلالت دارد. توسعه شهری با محوریت کاربری مسکونی برای شهرهای کشورهای در حال توسعه به عنوان نوعی مشخصه محسوب می‌شود. از این رو معمولاً توسعه شهری در شهرهای کشورهای در حال توسعه، فارغ از طرح‌های برنامه‌ریزی شهری است (رضاطبع، ۱۳۸۴، ۵۶). نتایج این تحقیق نشان می‌دهد که ۵۵/۳۳ درصد

ساکنان این مجتمع‌ها از میزان شرایط زیست‌محیطی و آلودگی هوا اظهار رضایت داشته‌اند، که خود بیانگر موقعیت و فاصله مناسب مجتمع‌های مذکور از آلاینده‌های زیست‌محیطی است. از سوی دیگر، با توجه به شرایط نسبی مطلوب فرایند آماده‌سازی اراضی از سوی شهرداری، اغلب ساکنان از وضعیت ارائه خدمات مربوط به زیرساخت‌های شهری اظهار رضایت داشتند که شامل خدمات مربوط به تأمین آب، برق، گاز، تلفن و جمع‌آوری زباله‌های شهری است و تنها در مجتمع شبنم ۱۴/۲۹ درصد از ساکنان از این شرایط ناراضی‌اند. بررسی نتایج به‌دست آمده از میزان رضایتمندی ساکنان از مؤلفه‌های مسکن خود، بیانگر آن است که ۵۴/۹ درصد ساکنان از نسبت مساحت هر بلوک به مساحت ساخته شده که تعیین‌کننده وسعت حیاط است، اظهار رضایت داشته‌اند. این رضایتمندی نسبی در مورد تعداد اتاق هر واحد، شرایط و نحوه بازپرداخت یارانه‌های بانکی (اقساط) نیز مصداق دارد.

این مطالعه نشان می‌دهد که به غیر از درصد یا میزان اندکی از ساکنان مجتمع الغدیر، بقیه ساکنان از هزینه‌های مربوط به مسکن‌شان اظهار رضایت مطلوبی داشته‌اند. با توجه به افزایش زیاد قیمت واحدهای مسکونی و هزینه‌های احداث که در سال‌های اخیر (۱۳۸۶-۱۳۸۷) رشد بسیاری داشته‌اند و از سوی دیگر رضایتمندی عمومی ساکنان از این هزینه‌ها، می‌توان دریافت که ساکنان این مسکن‌ها درآمد مناسبی دارند. البته یادآوری این نکته ضروری است که متأسفانه بنا به دلایل خاص اجتماعی - فرهنگی، معمولاً پرسش‌شونده‌ها در پاسخ به سؤال میزان درآمد، با احتیاط برخورد کردند و از این رو احتمال زیادی دارد که ارقام پایین‌تری را نسبت به درآمد واقعی‌شان اظهار کرده باشند. بر مبنای تجزیه و تحلیل داده‌های آماری تحقیق حاضر، می‌توان گفت که به مثابه نتیجه‌گیری نهایی، میزان رضایتمندی عمومی خانوارها از واحدهای مسکونی و سایر شرایط محل اسکان خود، در حد مطلوب بوده است اما از طرفی هم باید گفت که سیاست تأمین مسکن برای گروه‌های کم‌درآمد شهری در حوزه مطالعه موردی این پژوهش، به بخش عمده‌ای از اهداف خود نرسیده است.

### نتیجه‌گیری

واگذاری مسکن اجاره‌ای به شرط تملیک، راهبردی است که وزارت مسکن و شهرسازی، و سازمان مسکن و شهرسازی استان گیلان در شهر رشت با هدف تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد شهری به‌اجرا درآورده‌اند. جامعه آماری تحقیق حاضر شامل ۵ مجتمع مسکونی اجاره به شرط تملیک با ۹۰۰ واحد مسکونی است که از میان آنها با استفاده از روش کوکران، ۳۳۰ خانواده به صورت اتفاقی انتخاب شدند و ۲۵ مؤلفه مسکن آنها مورد پرسشگری قرار گرفت. نتایج آماری این مطالعه نشانگر این واقعیت است که به‌دلیل فقدان ملاحظات خاص اجتماعی - اقتصادی گروه‌های کم‌درآمد شهری در مرحله تدوین، معمولاً اغلب سیاست‌های تأمین مسکن گروه‌های شهری به اهداف خود نرسیده‌اند؛ و در مقابل، گروه‌های بالاتر شهری، بیشترین انتفاع از این سیاست مسکن را داشته‌اند. مهم‌ترین زمینه‌ها و دلایل اصلی چنین روندی را می‌توان در نوع رویکرد و ماهیت برنامه‌ریزی شهری در ایران جست‌وجو کرد.

محققان شهری معتقدند برخی از تأثیرگذارترین عوامل در آسیب‌پذیری گروه‌های کم‌درآمد شهری، ریشه در ماهیت برنامه‌های شهری و نوع نگرش به برنامه‌ریزی شهری دارند که اگر دولت‌ها در آن به‌صورت مستقیم نظارت و دخالت

نداشته باشند، معمولاً منافع عمده ناشی از این روند به سمت گروه‌های بالاتر شهری متوجه می‌شود. بنابراین بسیاری ضروری است که سیاست‌های شهری به نوعی تدوین و طراحی شوند که دهک‌های پایین جامعه شهری از این سیاست‌ها بهره‌مند شوند. این پژوهشگران معتقدند که کشورهای در حال توسعه می‌بایست تغییراتی در برنامه‌ریزی سنتی‌شان به‌وجود آورند که منجر به افزایش مشارکت همه گروه‌های شهری در منافع ناشی از برنامه‌های شهری شوند. پژوهشگران شهری ابزارهای مؤثر در ایجاد تغییرات مذکور را در اتخاذ رویکرد استراتژی توسعه شهری (CDS) جست‌وجو می‌کنند. بدین‌منظور ضرورت دارد که با بهره‌گیری از برنامه‌ریزی شهری مبتنی بر رویکرد CDS شرایط کنونی فرایند برنامه‌ریزی شهری در ایران و به تبع آن سیاست‌های تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد شهری تعدیل یابد. نتایج این تحقیق بیانگر آن است که اگر چه هدف سیاست‌های تأمین مسکن شهری در پژوهش حاضر گروه‌های کم‌درآمد شهر رشت بوده‌اند اما در نهایت، ساکنان آنها گروه‌های بالاتر شهری بودند. این گروه‌ها معمولاً با مکانیسم‌های دولتی نظیر تعاونی‌های مسکن و یارانه‌های بانکی صاحب مسکن شده‌اند. این در حالی است که گروه‌های کم‌درآمد شهری چنین حمایت‌هایی را به همراه ندارند. بنابراین، سیاست‌ها و نظام حمایتی مسکن نیازمند بازنگری اساسی و تجدید نگرش در رویکرد، مدیریت و توزیع منابع هستند.

به نظر می‌رسد که برای برطرف ساختن این چالش‌ها و در نهایت اتخاذ سیاست‌های کارآمدی که بتواند مشکل تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد شهری را مرتفع سازد، تدوین و طراحی استراتژی توسعه شهری (CDS) متناسب با شرایط اقتصادی و اجتماعی رشت ضروری است. چرا که براساس تجارب بسیاری از شهرهای کشورهای در حال توسعه، این رویکرد قادر است با بازدهی و کارایی مؤثر، شرایط کنونی را به نفع گروه‌های کم‌درآمد شهری تغییر دهد. پژوهش حاضر چندین پیشنهاد را در این زمینه بدین شرح عنوان می‌کند:

- تغییر و تجدید ساختار سازمانی در مدیریت اراضی شهری با محوریت حذف مراکز متعدد و موازی تصمیم‌گیر و سیاست‌گذار در این حوزه.
- تدوین قوانین و مقررات جدید و کارآمد با هدف افزایش مشارکت سرمایه‌گذاران بخش‌های خصوصی و تعاونی برای تقویت بازار مسکن ارزان‌قیمت و اجاره.
- طراحی و تدوین ضوابط جدید در واگذاری یارانه‌های دولتی برای گروه‌های کم‌درآمد شهری و متناسب ساختن آنها با شرایط واقعی این گروه‌ها؛ چرا که گروه‌های مختلف شهری همپوشی‌های زیادی از نظر اقتصادی و اجتماعی با یکدیگر دارند و تمییز و تشخیص آنها در جهت توزیع منابع دولتی دارای اهمیت بسیاری است.
- تدوین استراتژی توسعه شهری (CDS) برای شهر رشت و استفاده از روش ارزیابی SWOT با هدف بررسی و مطالعه شهر رشت و حوزه نفوذ آن در قالب ناحیه مادرشهری.
- بررسی و ارائه روش‌های مناسب تلفیق و ترکیب و سازگار کردن طرح‌های جامع و تفصیلی با استراتژی توسعه شهری.
- توسعه مفهومی و عملیاتی سیاست توانمندسازی؛ هدف افزایش مشارکت شهروندان در بهبود شرایط سکونت‌یابی و ویژه در حوزه‌های سکونتگاه‌های غیررسمی و حاشیه‌نشینی. ضرورت این مقوله در شهر رشت به‌شدت به چشم می‌خورد.

- تجدید نظر اساسی در فرایند تدوین و اجرای طرح‌های جامع شهری و سازگاری و روزآمد کردن ضوابط طرح‌های آماده‌سازی زمین با ویژگی‌ها و نیازهای واقعی گروه‌های کم‌درآمد شهری.
  - ترویج تغییر نگرش به فرایند برنامه‌ریزی شهری از رویکرد فنی - اجرایی به رهیافت کالبدی - اجتماعی.
  - بسط رویکرد فراکلیشه‌ای به مقوله محیط زیست، به عنوان بستر توسعه شهری و الزام نهادهای دولتی و خصوصی به ارائه ارزیابی تأثیرات زیست‌محیطی طرح‌های شهری و کاربری‌های صنعتی.
- بی‌تردید دسترسی، تدوین و اجرای عناوین مذکور در جهت افزایش کارایی سیاست‌های تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد شهری بدون توجه به روش‌ها و رویکردهایی که عمدتاً ناظر بر ابعاد اجرایی - عملی طرح‌های شهری هستند، ناممکن می‌نماید - به‌ویژه اگر این مقوله در عرصه شهرهای کشورهای در حال توسعه مطرح باشد. استراتژی توسعه شهری (CDS) که با محوریت اسناد اجرایی طرح‌های شهری شکل گرفته است، از جدیدترین و کارآمدترین رویکردهایی است که در چند سال اخیر در شهرهای بسیاری از کشورهای در حال توسعه، تدوین و اجرا شده است. نتایج موفق این رویکرد در این شهرها، همگی گویای این واقعیت‌اند که اکنون زمان تغییر و بهبود شرایط سکونت در شهرهای جهان سومی فرا رسیده است، و به همین خاطر تدارک زمینه‌های این تحولات ضروری است. از مهم‌ترین این زمینه‌ها می‌توان به بسط مفهومی استراتژی توسعه شهری و توسعه تحقیقات علمی در این حوزه اشاره کرد؛ که مقاله حاضر نیز با چنین مقصودی به انجام رسیده است.

## قدردانی

مؤلفان از بخش همکاری‌های بین‌المللی سازمان ائتلاف شهرها (Cities Alliance) و بانک جهانی (World Bank) به‌خاطر همکاری‌های علمی سپاس‌گزارند.

تصاویری از نمونه‌های اجرای طرح‌های "استراتژی توسعه شهری" (CDS) با هدف تأمین مسکن، بهسازی و بهبود شرایط سکونت در برخی از کشورهای در حال توسعه



نیجریه، بهبود شرایط سکونت در یکی از خیابان‌های شهر Ogun (قبل و بعد از اجرای طرح CDS)



فیلیپین، دو نمونه از مسکن عرضه شده در شهر *Angeles* براساس راهبرد مسکن اجتماعی پس از اجرای طرح CDS



اوگاندا، تصویری از مسکن مبتنی بر سیاست توانمندسازی در شهر *Jinja* بعد از اجرای طرح CDS

برزیل، نمایی از مسکن بهسازی شده در شهر *سائوپائولو* پس از اجرای طرح CDS



اندونزی، شهر *Kampung* بهبود شرایط زندگی سکونتگاه‌های غیررسمی، بعد (تصویرراست) و قبل (تصویرچپ) از اجرای طرح CDS





برزیل، شهر *Guarapirango* بهبود شرایط سکونتگاه‌های غیررسمی،  
بعد (تصویرراست) و قبل (تصویرچپ) از اجرای طرح CDS

منبع: گزارش سالانه سازمان ائتلاف شهرها (Cities Alliance, 2008)

## منابع

- Ahmad, Adil Mustafa, Abu El-Izz Mahmoud Sultan, Mariam Mohamed Abdalla, Ahmed Osman Malik, Mohamed Ahmed Said, El-Sidding Mohamed Mukhtar, Nagwa Mohamed El-Mufti, 2002, **Low-cost Housing Projects in Khartoum with Special Focus on Housing Patterns**, Habitat International, Vol. 26: 139-157.
- Athari, K., 2004, **Low Income Housing Aversion and Challenges in Iran**, I.R. of Iran Housing and Urban Land National Organization, Tehran.
- Azizi, M.M., 1998, **Housing Comprehensive Planning: Australia Experience**, I.R. of Iran Housing and Urban Land National Organization, Tehran.
- Cities Alliance, 2001, **Kathmandu Metropolitan City Strategy**, KMC, Cities Alliance, Washington D. C., USA.
- Cities Alliance, 2004a, **Institutionalization of the CDS into Urban Planning in Iran**, Cities Alliance, Washington D. C., USA.
- Cities Alliance, 2004b, **CDS in China: A Manual of CDS**, Cities Alliance, Washington D.C., (<http://www.citiesalliance.org>).
- Cities Alliance, 2006, **Foundations for Urban Development**, Washington D.C., USA.
- Cities Alliance, 2008, **Annual Report**, Cities Alliance, Washington D. C., USA.
- Davis, B. & Winston, A., 1962, **Externalities, Welfare and the Theory of Games**, Journal of Political Economy, Vol. 1, 241-262.
- Dawkins, Casey J. & Nelson, Arthur C., 2002, **Urban Containment Policies and Housing Prices: An International Comparison with Implications for Future Research**, Land Use Policy, Vol. 19, 1-12.
- De Souza, Flavio A.M., 2001, **The future of Informal Settlements: Lessons in the Legalization of Disputed Urban Land in Recife**, Brazil, Geoforum, Vol. 32, 483-492.
- Drakakis Smith, David, 1995, **The Third World City**, Rutledge, New York.
- Eiweida, A., 2002, **Urban Development Specialists**, World Bank, Washington DC.

- Franklin, Bridget, 2006, **Housing Transformations**, Rutledge, London.
- Garakhlo, M. & Naseh Abdi Yengi Kand & Saed Zanganaeh Shahraki, 2009, **Analysis of Urban Sustainability Levels in Informal Settlements, Case Study: City of Sanandaj**, Human Geography Research Quarterly, Vol. 69, 1-16.
- Goulkar, K., Jalal Azadi, 2006, **What is City Development Strategy (CDS)?**, Journal of Shahr Negar, Vol. 30, 59-79.
- Grigsby, W., Rosenberg, L., 1975, **Urban Housing Policy**, APS Publications: NY.
- Gunder, M., 2007, **Problematising Responsibility in Planning Theory and Practice: on-seeing the Middle of the String?** Progress in Planning, Vol. 6, 32-49.
- Hall, P. & Pfeiffer, U., 2004, **Urban Future 21**, Spon Press, London.
- Harris, N., 2002, **Cities as Economic Development Tools**, University College London, London.
- Harvey, D., 1973, **Social Justice and the City**, Rutledge, New York.
- Housing and Urbanism Indies, 2009, Islamic Parliament of I.R. of Iran, Tehran.
- Housing Comprehensive Plan, 2000, I.R. of Iran Ministry of Housing and Urbanism, Tehran.
- Hughes, J. & Bleakly, K., 1975, **Urban Homesteading**, Rutgers, New Jersey.
- Hughes, J., 1977, **Methods of Housing Analysis**, Rutgers, New Jersey.
- Jackson, A., 1976, **A Placed Called Home: A History of Low-Cost Housing**, MIT: NY.
- Jenkins, P., Smith, H., Wang, Y., 2007, **Planning and Housing in the Rapidly Urbanizing World**, Rutledge, London.
- Jiaping, Wu, 2008, **Local Planning and Global Implementation: Foreign Investment and Urban Development of Pudong**, Shanghai, Habitat International, Vol. 34, 8-19.
- Kellett, L., 2007, **The City of Saskatoon's Local Area Planning Program: A case study (Canada)**, Soc Indires, p. 8.
- Koomen, E., 2008, **Open – Space Preservation in the Netherland: Planning**, Practice and Prospects, Vol. 21, 12-23.
- Kostic, S., 2007, **Formulation City of Nis Development Strategy**, Newsletter. (<http://www.citiesalliance.org/publication/other-resources/other-resources-cds.html>).
- Kowaltowski, C.C.K., Vanessa Doris, Gomes da Silva, Silvia A.M.G. Pina, Lucila C.Labaki, Regina C. Ruschel, Daniel de Carvalho Moreira, 2006, **Quality of Life and Sustainability Issues as seen by the Population of Low – income Housing in the Region of Campinas**, Brazil , Habitat international, Vol. 30, 1100 – 1114.
- Leng, Kay, 2005, **Strategic Environmental Assessment in Hong Kong**, Environment International, Vol. 7, 5-19.
- Marull, J., 2007, **A Land Suitability Index for Strategic Environmental Assessment in Metropolitan Areas**, Landscape and Urban Planning, Vol. 6, 9-23.
- Mcclamroch, Jo, 2001, **Strategic Planning: Politics**, Leadership and Learning, The Journal of Academic Librarianship, Vol. 27, 9-26.
- Mendelson, R., & R. Quinn, M., 1976, **The Politics of Housing in Older Urban Areas**, Praeger Publisher, NY.

- Mitlin, Diana & Satterthwaite, David, 2004, **Empowering Squatter Citizen**, Rutgers, New Jersey.
- Moukhber, A, 2002, **World Bank's Housing Strategy**, I.R. of Iran Housing and Urban Land National Organization, Tehran.
- Pourmomammadi, M.R., 2001, **Planning for Housing**, SAMT, Tehran.
- Pourmomammadi, M.R., Saeed Khoub Aiand, 2001, **An Evaluation of Low Income Urban Housing Policies with the Case Study of Tabriz**, Journal of Faculty of Humanities and Social Sciences, University of Tabriz, Vol. 180, 35-77, Tabriz.
- Rafipour, F., 1985, **Methodology in Social Sciences**, Enteshar, Tehran.
- Rasht Master Paln, 2006, **Tarhokavoush Consulting Engineers**, Organization of Housing and Urbanism Guilan Province, Rahst, Iran.
- Rezatab, S. K., 2005, **Role of Physical Factors in Andisheh New Town Management: An Evaluation**, International Conference on New Towns, 2-6 May 2005, The New Towns Development Corporation, Tehran.
- Rezvani, M.R., & Seyyed Ali Bari & Mohammad Salmani, 2009, **Analysis of Rural Participative Development, Case Study: Hableroud Region**, Human Geography Research Quarterly, Vol. 69, 67-86.
- Scobie, R., 1975, **Problem Tenants in Public Housing**, Praeger Publisher: NY.
- Seong- Kyu Ha, 2002, **The Urban Poor**, Rental Accommodations, and Housing Policy in Korea, Cities, Vol. 19, No. 195-203.
- Shakoei, H., 1995, **Urban Geography: A New Perspectives**, SAMT, Tehran.
- Sivam, Alpana, Evans, David, King, Ross, Young, David, 2001, **An Approach to Improved Housing Delivery in Large Cities of Less Developed Countries**, Habitat International, Vol. 25, 99-113.
- Smith, W., 1970, **Housing**, University of California Press, London.
- Song, Yan, & Knaap, Gerrit-Jan, 2004, **Measuring the Effects of Mixed Land Use on Housing Values**, Regional Science and Urban Economic, Vol. 34, 663-680.
- UN HABITAT, 2008, **Human Settlement Country: I.R. of Iran**, UN HABITAT, Nairobi.
- UN HABITAT, 2009, **State of the World's Cities**, report 2008/9: Harmonious Cities, <http://www.unhabitat.org>.
- UNPF, 2009, <http://www.unfpa.org/public>.
- Webster, Douglas, 2005, **School of Global Studies**, International Institute for Sustainable Development, Arizona State University.
- World Bank, 2007, **Urban Safety and Security form Focus of New UNHABITAT**, Global Report on Human Settlements, (<http://www.citiesalliance.org/ca/node/211>), Washington D. C., World Bank.
- World POPCloc, 2009, <http://www.census.gov/main>. And: <http://www.popclock.html>.
- Zhu, Yingxin & Lin Borong, 2004, **Sustainable Housing and Urban Construction in China**, Energy and Buildings, 1287-1297.
- Ziari, Keramatollah, 1999, **New Town Planning**, SAMT, Tehran.