

تحلیلی بر برنامه ریزی راهبردی فضایی سیاست‌های مسکن با استفاده از مدل متا-سوات

مطالعه موردی: شهر کرمانشاه

ابولفضل مشکینی - استادیار گروه جغرافیا و برنامه ریزی شهری، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران.
زینب شاهرخی فر - دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه ریزی شهری، دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران.
حسین طهماسبی مقدم - دانشجوی کارشناسی ارشد جغرافیا و برنامه ریزی شهری، دانشگاه زنجان، ایران.

تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۱۲/۲۰

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۱۱/۲۱

چکیده

تأمین مسکن مناسب برای زندگی مطلوب به عنوان نخستین توقع جوامع از حکومت‌ها مطرح و دولت‌ها بسته به دیدگاه‌های خود ناگزیر از توجه به مقوله تأمین مسکن بوده‌اند. با توجه به ناکارآمدی رهیافت‌های سنتی برنامه ریزی در حل معضلات و با توجه به پیچیدگی روزافزون روابط بین عرصه‌های فعالیتی، در دهه اخیر با تغییر رویکرد از برنامه ریزی به منظور رشد اقتصادی صرف، برنامه ریزی فضایی راهبردی با ارائه سیاست‌های اجرایی مسکن در جهت دستیابی به عدالت اجتماعی می‌تواند راهگشا باشد. این تحقیق توصیفی-تحلیلی است. بدین منظور ابتدا در مرحله جمع‌آوری داده‌ها از مطالعات اسنادی و در مرحله پیمایشی بنا به ماهیت موضوع از پرسشنامه استفاده شده است. جامعه آماری تحقیق، شهر کرمانشاه است. برای آنالیز و روشننگری پرسشنامه‌ها از مدل متا سوات استفاده شده است. این پژوهش بعد از شناخت مسائل و مشکلات شهر و کسب نظر از کارشناسان و متخصصان حوزه مسکن، در نهایت با اجماع نظر نخبگان به این نتیجه رسید که تأثیرگذارترین برنامه‌ها، سیاست انبوه‌سازی مسکن و مسکن مهر بوده است. با وجود همه اقدامات از بعد کمی، شهر کرمانشاه در دهه ۹۰ با کمبود نزدیک به ۲۰ هزار واحد مسکونی برای شهروندان خود روبه‌رو است. ارائه تسهیلات مسکن برای گروه‌های مختلف درآمدی، تشویق بخش خصوصی برای ساخت و تأمین مسکن از طریق شیوه‌های صنعتی با آموزش و فرهنگ‌سازی و تسهیلات مادی برای انبوه‌سازان و بخش خصوصی، اجباری کردن مقررات ملی ساختمان و نظارت بهینه و برخورد قهری با متخلفان، مهم‌ترین راهبردهای این پژوهش برای برنامه ریزی توسعه مسکن در شهر کرمانشاه است.

واژگان کلیدی: برنامه ریزی راهبردی، سیاست مسکن، شهر کرمانشاه، مدل متا سوات.

۵۹

شماره بیست و نهم

زمستان ۱۳۹۷

فصلنامه علمی-پژوهشی

مطالعات شهری

تحلیلی بر برنامه ریزی راهبردی فضایی سیاست‌های مسکن با استفاده از مدل متا-سوات

است. عدم توجه به برنامه‌های بلندمدت و تکیه سیاست‌گذاران به برنامه‌های توسعه سطحی از منابع اصلی توسعه ناموزون کشور به شمار می‌رود. بررسی برنامه‌ریزی توسعه مسکن در شهر کرمانشاه به‌عنوان یکی از کلانشهرهای کشور، با توجه به برنامه‌ها و سیاست‌های اجرا شده مسکن در این شهر، به‌رغم دستیابی به افزایش کیفیت واحدهای مسکونی در پیشبرد اهداف توسعه با مشکلاتی مواجه بوده است. ریشه این مشکلات عمدتاً ناشی از تنظیم سیاست‌های توسعه مسکونی با نگرش صرف اقتصادی و بدون توجه به گروه‌های هدف بود که به نابرابری‌های اقتصادی، اجتماعی و کالبدی دامن زد. در این راستای تردید تدوین راهبردها و سیاست‌های مسکن همسو با چشم‌انداز توسعه مسکونی کشور، منتج از برنامه‌های توسعه کشور می‌تواند گامی در جهت حصول به اهداف توسعه بوده و نیازها، خواسته‌ها و تقاضای جدید برای مسکن امن و سالم و در توان مالی خانوارها را ایجاد نماید. تمام مطالب یاد شده که علاوه بر شناخت مسکن، بیانگر وضعیت کنونی بازار مسکن است، زمینه‌ای است که برای دستیابی به برنامه‌ریزی مطلوب مسکن باید ضمن شناخت وضع موجود مسکن و تسهیلات مربوطه، روند گذشته در شئون اقتصادی و اجتماعی مؤثر بر بازار مسکن و تحولات مسکونی جامعه مورد بررسی و تجزیه و تحلیل قرار گیرد. در این میان برنامه‌ریزی فضایی راهبردی با ارائه سیاست‌های اجرایی مسکن در جهت دستیابی به عدالت اجتماعی می‌تواند راهگشا باشد و برای بهبود مسائل و مشکلات مسکن شهر کرمانشاه به راهبردها و راهکارهای مناسب دست یابد. بنابراین با توجه به مشکلات مسکن شهر کرمانشاه و تداوم روند این مشکلات بعد از گذشت ۳۰ سال از اجرای برنامه‌های توسعه، انجام پژوهشی در خصوص شناسایی و تعیین عوامل تأثیرگذار در سیاست‌های مسکن در شهر کرمانشاه و ارائه راهبردهایی در این بخش - به عنوان هدف این تحقیق - با هدف اصلاح روش‌ها و بهبود امور به عنوان ضرورت مطرح است. اگرچه موارد و مسائل دخیل در بخش مسکن آنچنان گسترده و فراگیر است که به هیچ عنوان نمی‌توان آن را در قالب یک تحقیق مورد تجزیه و تحلیل قرارداد؛ اما با بهره‌گیری از مطالعات و تحقیق‌های صورت گرفته موجود، سعی گردید پژوهش قابل ارائه‌ای حاصل آید.

۲. چارچوب نظری

مسکن محیطی است که خانواده در آن تشکیل و تداوم پیدا کرده و در ابعاد مختلف اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و بهداشتی زندگی انسان نقش مهمی بازی می‌کند (Westaway, 2006: 187). مسکن مناسب باید در یک مکان اجازه دسترسی به اشتغال، مراقبت‌های بهداشتی، آموزش و فضای کافی را فراهم سازد. (UNhabita, 2015: 34) در بیانیه جهانی حقوق بشر سازمان ملل، سطح استاندارد مناسب برای زندگی شامل غذا، لباس، مسکن و مراقبت‌های بهداشتی و خدمات اجتماعی لازم است (Choguill, 2007: 143). میزان دستیابی به وضعیت مطلوب مسکن چه در نواحی شهری و چه در نواحی روستایی به‌عنوان یکی از شاخص‌های توسعه اقتصادی اجتماعی در کشورهای جهان

در طول تاریخ حیات بشر، مسکن همواره به عنوان نیاز پایه‌ای بشر مطرح بوده است. این نیاز از ابتدای سکونت تا زمان حاضر نقش مهمی در شرایط زیستی انسان‌ها ایفا کرده است. با این وجود به دنبال رشد سریع و فزاینده شهرنشینی بعد از جنگ جهانی دوم در اغلب کشورهای جهان، مشکلات متعددی از قبیل ترافیک، آلودگی، دسترسی نامناسب به خدمات و امکانات شهری، بی‌مسکنی، بدمسکنی و غیره را به دنبال داشته که مهم‌ترین آنها مسئله مسکن بود؛ داشتن مسکن مناسب و در شأن که همراه با خود آسایش و فراغت را به دنبال داشته باشد و نوعی احساس امنیت را برای خانواده‌ها به ارمغان آورد. مسکن به‌عنوان جزئی از استاندارد زندگی مناسب، دارای اهمیت فوق‌العاده‌ای برای دولت‌های ملی و محلی است و دولت‌ها موظف‌اند که برای همه مردم بدون تبعیض، در تأمین مسکن مناسب همت گمارند. مروری بر شرایط مسکن در جوامع مختلف نشان می‌دهد که تقریباً هیچ کشوری مدعی حل مشکلات مسکن در جامعه خود نیست. بنابراین کشورهای مختلف دنیا با سیستم‌های حکومتی متفاوت برای تأمین مسکن، سیاست‌های متفاوتی را با توجه به ویژگی‌ها و شرایط خاص خود را اتخاذ کرده‌اند؛ با این حال برآوردها نشان می‌دهد که احتمالاً بیش از نیمی از جمعیت کشورهای در حال توسعه در مسکن‌هایی با شرایط زیر استاندارد زندگی می‌کنند. مسئله مسکن در ایران نیز مانند اغلب جوامع دنیا از اهمیت خاصی برخوردار است. در این راستا با توجه به وجود مشکل تأمین سرپناه و مسکن مناسب، از دیرباز این موضوع مورد توجه دولت‌ها و نظام‌های حاکم در کشور قرار گرفته و هر یک به گونه‌ای با اعمال برنامه‌های کوتاه و یا بلندمدت سعی در کاهش و رفع مشکل اقصای مختلف جامعه در این زمینه داشته‌اند. اما با وجود تمامی پیش‌بینی‌ها، اجرای طرح‌ها و برنامه‌ها و سیاست‌گذاری‌های صورت گرفته، کماکان موضوع مسکن، دغدغه بخش قابل توجهی از اقصای مختلف جامعه است. در قانون اساسی کشور که به عنوان میثاق کلی ملت و حکومت و قانون مادر محسوب می‌گردد، توجه و تأکید ویژه‌ای به امر تأمین مسکن اقصای مختلف جامعه شده و مشخص است که موضوع تأمین مسکن در قانون اساسی حتی با تأکید بیشتری نسبت به برخی مسائل از جمله تأمین خوراک، بهداشت و ... مورد توجه بوده و این امر نشان از اهمیت موضوع در نزد حکومت دارد. به طوری که مطابق بند ۱۲ اصل سوم قانون اساسی، اصل سی و یکم و اصل چهل و سوم نیز تأمین نیازهای اساسی همانند مسکن، مورد تأکید اساسی قرار گرفته است. با پیروزی انقلاب اسلامی در راستای محرومیت‌زدایی، تأمین مسکن به‌عنوان یک نیاز پایه، ابعاد بیشتری به خود گرفت. دولت مکلف به رفع این نیاز در قالب برنامه‌های عمرانی پنج ساله شد. با این وجود سیاست‌های مسکن به‌عنوان ابزاری برای توسعه مناسب و منطبق با اصول و موازین اسلامی نتوانسته‌اند از کارایی لازم برای پاسخگویی به نیازها و مشکلات مسکن برخوردار باشند. با وجود گذشت بیش از ۳۰ سال از تهیه و اجرای برنامه‌های توسعه، اجرای این سیاست‌ها، در عمل موفقیت‌چندانی نداشته

تخفیف‌های مالیاتی است (Lahoeti Far, 2010: 22-21). با این تفاسیر، با توجه به ناکارآمدی رهیافت‌های سنتی برنامه‌ریزی در حل معضلات و با توجه به پیچیدگی روزافزون روابط بین عرصه‌های فعالیتی، در دهه اخیر با تغییر رویکرد و فاصله گرفتن از برنامه‌ریزی به منظور رشد اقتصادی صرف، بهره‌گیری از رهیافت‌های کارآمدتر همچون برنامه‌ریزی فضایی راهبردی، در حل مشکلات و مقاصد مختلف برنامه‌ریزی در دستور کار قرار گرفت. در این میان رسالت برنامه فضایی راهبردی که دستیابی به عدالت اجتماعی از دیدگاه دسترسی عادلانه و توزیع فضایی دستاوردهای توسعه، کارایی ناشی از برقراری و تقویت پیوندها و ایجاد یکپارچگی فضایی، تعادل اکولوژیکی و ارتقای کیفیت زندگی و حفظ و اعتلای هویت منطقه‌ای از طریق ارائه راهبردها و سیاست‌های اجرایی مناسب است، بیش‌ازپیش مورد توجه قرار گرفته است (Sharif Zadegan and Momeni, 2011: 39). «برنامه‌ریزی راهبردی مجموعه‌ای از مفاهیم، روش‌ها و ابزارهاست که به شکلی گزینشی می‌تواند در وضعیت‌های مختلف و با مقاصد متفاوت مورداستفاده قرار بگیرد» (Bryson, 2004: 49). همچنین برنامه‌ریزی فضایی راهبردی، یک شیوه برنامه‌ریزی بلندمدتی است که بخش عمومی آن را هدایت می‌نماید و با تأکید بر ابعاد فضایی در سطوح منطقه‌ای و ملی مورداستفاده قرار می‌گیرد (Albrechts, 2006: 117-149).

۳. روش تحقیق

این تحقیق به لحاظ روش از نوع توصیفی-تحلیلی است. بدین منظور در جمع‌آوری داده‌ها در مرحله مطالعات اسنادی از منابع داخلی و خارجی و در مرحله پیمایشی (روش میدانی) بنا به ماهیت موضوع از فنون مختلفی مثل پرسشنامه استفاده شده است. جامعه آماری تحقیق، شامل شهر کرمانشاه است. همچنین برای نشان دادن وزن هر شاخص، نخست پرسشنامه جامعه نخبگان (۳۰ عدد) آماده گردید و در اختیار کارشناسان سازمان‌های زمین و مسکن استان و کشور و اساتید خبره دانشگاهی در این زمینه قرار گرفت. شاخص‌ها با استفاده از نمونه‌های ریاضی تصمیم‌گیری AHP وزن دهی شده‌اند. برای آنالیز پرسشنامه‌ها نیز مدل متا سوات مورداستفاده قرار داده شده است. مدل متا سوات براساس رهیافت داخل به خارج و به نوعی دیدگاه مبتنی بر منابع شکل گرفته است. البته یک چالش باقی می‌ماند: چگونه سازمان می‌تواند تشخیص دهد که کدام یک از این منابع و قابلیت‌ها قادر به ایجاد مزیت رقابتی پایداری؟ باری در سال ۱۹۹۱، برای حل این مسئله چهار معیار را بیان می‌کند. برای اینکه یک منبع یا قابلیت به لحاظ راهبردی اثربخش باشد، بایستی با ارزش، نایاب، تقلیدنشده و بدون جایگزین باشد. از این رو، چهار معیار زیر می‌توانند توان بالقوه منابع و قابلیت‌ها برای خلق یک راهبرد موفق را تعیین کنند. معیارهای ایجاد کننده یک راهبرد موفق از دیدگاه مبتنی بر منابع (VRIO) عبارتند از: با ارزش (V)؛ آیا منابع را قادر به بهربرداری از یک فرصت محیطی می‌نماید و یا تهدید محیطی را بی‌اثر

محسوب می‌شود (Arnott, 2008: 11). باین حال میلیون‌ها انسان در شهرها بدون امنیت مالکیت و مسکن مناسب و خدمات وابسته به آن زندگی می‌کنند که دولت‌ها بایستی اقدامی مناسب در ترفیع، حفاظت و اطمینان کامل و تحقق تدریجی حق مسکن مناسب برای این اقشار را در دستور کار خود قرار دهند (UNhabitat, 2012: 1). گزارش نهایی کمیسیون برانت نیز آشکارا مسکن را به‌عنوان یکی از نیازهای کلیدی جنوب یا جهان در حال توسعه شناخت (Hewitt, 1998: 413). در سال‌های اواخر قرن ۱۹ و اوایل قرن ۲۰، در بسیاری از کشورها همراه با حاد شدن مشکل مسکن به‌ویژه کمبود مسکن در گروه‌های کم‌درآمد، دولت‌ها ناچار به مداخله شده و مستقیماً با ورود به حیطه تولید مسکن و یا به‌طور غیرمستقیم با پرداخت وام و کمک مالی به سازندگان، توانستند بخشی از کمبود واحدهای مسکونی مورد نیاز افراد جامعه را رفع نمایند. به عبارت دیگر تأمین مسکن برای زندگی مطلوب به‌عنوان نخستین توقع جوامع از حکومت‌ها مطرح و دولت‌ها به منظور برقراری ثبات در سیستم‌های تأمین مالی و ایجاد اشتغال در بخش ساخت‌وساز ناگزیر از توجه به مقوله تأمین مسکن بوده‌اند و این حکومت‌ها بسته به دیدگاه‌های خود به اعمال سیاست و مداخله می‌پردازند (Abdi Ghahroudi, 2006: 4). جنگ جهانی اول و دوم که با خرابی‌های گسترده و رکود فعالیت‌های ساختمانی همراه بود، بحران مسکن را دامن زد. در سال‌های بعد و به‌ویژه از دهه ۱۹۷۰ به بعد، با حضور جدی بخش خصوصی و مداخله آن در بازار مسکن، از نقش دولت‌ها در این زمینه کاسته شد. در اواسط دهه ۱۹۸۰ به دلیل بحران‌های اقتصادی حاکم بر کل دنیا و کاهش قدرت خرید مردم، تأمین مسکن کاهش یافت (Abdi et al., 2011: 5). در حال حاضر نیز سیاست طراحی و برنامه‌ریزی مسکن در کشورهای غربی از یارانه‌های عمومی برای تحریک ساخت‌وساز به سمت حمایت از خانه‌های کم‌درآمد و یا خانواده‌های با نیاز ویژه تغییر کرده است (Nordvi, 2006: 279-280). مسکن و برنامه‌ریزی مسکن از دیدگاه‌های مختلف مورد بررسی قرار گرفته است. دو دیدگاه اصلی که تقریباً در مقابل همدیگر نیز قرار دارند؛ نخست، نگرش اقتصاد برنامه‌ریزی شده مسکن است؛ در این خط‌مشی، اداره زمین‌های شهری بر عهده دولت قرار می‌گیرد. بررسی دقیق وضعیت خانه‌سازی و نحوه اعطای آنها به خانوارها در این جوامع، به شرایط اجتماعی و اقتصادی و اهداف و برنامه‌های آنها بستگی دارد (Abdiyan, 2010: 27). در این کشورها ارائه مسکن بدون کمک و حمایت دولت امکان‌پذیر نیست و دخالت دولت نابرابری‌های کمی و کیفی مسکن و خدمات حمایتی در شهرها را کاهش می‌دهد (Raisay, 2000: 14). دوم، نگرش سیاست‌های اعتباری نیز معتقد است: در بخش مسکن، به دلیل این که هزینه تولید یک واحد مسکونی یا هزینه خرید آن نسبتاً بالاست، اعطای اعتبارات دولت می‌تواند به رونق هرچه بیشتر این بخش کمک کند (Sarai, 2011: 22). مهم‌ترین سیاست‌های کشورهای مختلف در زمینه سیاست‌های اعتباری شامل سیاست تأمین مالی مسکن، تشویق به منظور پس‌انداز مردم برای مسکن، سیاست جلب اعتبارات بخش خصوصی، انتشار اوراق قرضه و سیاست

مدل داخلی، خارجی و داخلی واقعی است (Agarwal & other, 2012:14). از این رو مسکن یکی از عناصر نظام فضایی شهری و نیازمند یک برنامه‌ریزی راهبردی است که باریشه‌یابی، مشکلاتش را به حداقل برساند. در نتیجه برنامه‌ریزی مسکن نیز به مانند یک سازمان نیازمند این گونه تحلیل است و با استفاده از تکنیک متا سوات به اهداف تحقیق دست یافت. این تکنیک شامل شش مرحله است که در قسمت یافته‌های تحقیق بیان شده است؛ همچنین برای تعیین «پایایی» سئوالات پرسشنامه و شاخص‌های ساخته شده از روش «سازگاری درونی» و با استفاده از ضریب α کرونباخ محاسبه گردیده است که مقدار آن با استفاده از نرم‌افزار spss برای سئوالات به دست آمده ۰/۷۶۴ است که بیانگر قابل قبول بودن پایایی این پرسشنامه است.

می‌سازد؟ نایاب (R): آیا این منابع یا قابلیت در حال حاضر تحت کنترل تنها تعداد اندکی از شرکت‌های رقابت کننده قرار دارد؟ تقلید ناپذیر (I): آیا شرکت‌های بدون این منبع با شرایط نامساعد هزینه مواجه می‌شوند؟ سازماندهی (O): آیا برای پشتیبانی و بهره‌برداری از منابع ارزشمند، نادر و پرهزینه در برابر تقلید، سیاست‌ها و رویه‌های سازمان، سازمان یافته‌اند؟ (Rahmati and KHavarian, 2016:187). یک سازمان برای این که بتواند در محیط خارجی به شکل فزاینده‌ای پیش برود، بایستی به منابع و قابلیت‌های درونی خود مراجعه کند. در واقع کاوش محیط بیرونی همواره در مقابل پیشینه عوامل داخلی موجود روی می‌دهد. در نتیجه معیارهای VRIO این منابع و قابلیت‌ها را با دیدگاه جذب عوامل بیرونی در تدوین راهبردهای پویا اولویت‌بندی می‌کند (warren, 2008:89). از این منظر، رویکرد پیشنهادی برنامه‌ریزی راهبردی یک

۳.۱. متغیرها و شاخص‌های تحقیق

جدول شماره ۱: عوامل تأثیرگذار در سیاست‌های مسکن در شهر کرمانشاه

ردیف	گویه‌ها	وزن (AHP)
۱	ساخت‌وساز مهندسی و ایمن‌سازی مسکن	0/0537
۲	اجرای قوانین ضد زمین‌خواری	0/0407
۳	تقویت سیاست‌های بهسازی در نواحی فرسوده شهری و روستایی	0/0392
۴	ارائه وام برای مسکن متناسب مقتضیات روز	0/0338
۵	داشتن مسکن مناسب برای کل خانوارها تا رسیدن به تراکم استاندارد (هر خانوار یک واحد مسکونی)	0/0346
۶	تسهیل در واگذاری اعتبارات بانکی به مسکن‌سازان	0/0408
۷	اصلاح قوانین در راستای اسکان مجدد زمین و استفاده بهینه از آن	0/0381
۸	تشویق بخش خصوصی برای ساخت و تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد	0/0368
۹	انعطاف‌پذیری در رویکردهای ساخت مسکن	0/0607
۱۰	ساده‌سازی مقررات ساخت‌وساز و حذف بروکراسی‌ها	0/0370
۱۱	تداوم ساخت مسکن ارزان برای همه متناسب با درآمد	0/0471
۱۲	تعادل بین عرضه و تقاضا در بازار مسکن	0/0200
۱۳	تقویت خودیاری مردم با کمک اعتباری و هدایت دولت	0/0375
۱۴	تنظیم قیمت مسکن در بازارهای خرید و فروش، رهن و اجاره برای افزایش دسترسی همه گروه‌های جامعه	0/0598
۱۵	هماهنگی در توزیع مسکن بین مناطق مختلف و کاهش نابرابری	0/0593
۱۶	ساخت واحدهای استیجاری و واگذار نمودن آن به گروه‌های خاص	0/0733
۱۷	اعطای یارانه برای مالکیت مسکن	0/0711
۱۸	توجه به گروه‌های سنی متقاضی در بخش مسکن مثل سن ازدواج	0/0716
۱۹	واگذاری حق بهره‌برداری از زمین در شهرهای مختلف، برای ایجاد تعادل در برخورداری از مسکن مناسب در بین گروه‌ها و مناطق مختلف کشور	0/0835
۲۰	توسعه زمین‌های آزاد برای ساخت‌وساز مسکن اقشار کم‌درآمد	0/0615
	مجموع وزن	۱

References: Shahrokhi Far 2016: 215, Athari, 2014: 18, Meshkini et al., 2007: 65, Study Reforms of the Housing Plan, 2014: 65, Qalibaf, 2011: 43, Boonyabancha, 2003: 14, Hemerijck, 2015: 242-256, Chatham House, 2015, Rhodes and Mullins, 2009: 107-119.

برنامه‌ریزی شده و گاه بدون برنامه شهر شتاب گرفت. در این دوران اگرچه کاهش رشد جمعیت تا حدی مشهود بود، اما مهاجرت همچنان ادامه داشت و از سوی دیگر تخلیه جمعیت متراکم درون شهر گسترش افقی شهر را تشدید کرد. هسته اولیه شهر کرمانشاه

۴. بحث و یافته‌ها

تحولات اقتصادی-اجتماعی سال‌های ۱۳۴۵-۱۳۵۵ تأثیر زیادی بر شهر و شهرنشینی داشت؛ رشد سریع شهر کرمانشاه از این دوره آغاز شد و با شهرک‌نشینی و ایجاد صنایع حومه‌ای، گسترش

- 1 Rare
- 2 Inimitable
- 3 Organization

۶۲
شماره بیست‌ونهم
زمستان ۱۳۹۷
فصلنامه
علمی-پژوهشی
مطالعات
شهری
تحلیلی برنامه‌ریزی راهبردی فضایی سیاست‌های مسکن
با استفاده از مدل متاسوات

در خانه‌های مستقل، جابه‌جایی‌های بدون برنامه‌ریزی همراه با گرانی زمین شهری از یک سو و محدودیت و کمبود خدمات مسکن از طرف دیگر، مشکل مسکن را به صورت مشکلی حاد درآورده است. این مشکلات خود را به صورت بدمسکنی، کیفیت پایین مسکن، نامناسب بودن بافت و مصالح ساختمانی در سکونتگاه‌های استان نمایان کرده است؛ که بسیار نگران‌کننده به نظر می‌رسید. به بیانی بهتر سرعت فزاینده جمعیت‌پذیری در شهر کرمانشاه، به صورت مهاجرت‌های روستایی از یک سو، فقدان ابزار و سیاست‌های لازم برای اسکان مطلوب جمعیت موجب بروز ناهنجاری‌های گسترده‌ای در نظام کالبدی و اجتماعی شهر گردیده است. می‌توان گفت ویژگی‌های مسکن در سال‌های بعد از انقلاب در شهر کرمانشاه به تأثیر از شرایط تاریخی کشور بوده و آن می‌تواند در قالب زیر طبقه‌بندی شود: ساخت‌وساز بدون هدف و برنامه در خارج محدوده شهری، سیل مهاجرت روستاییان به شهرها به امید یافتن مسکن، تصویب قانون لغو مالکیت اراضی موات و بایر شهر و واگذاری زمین از سوی بنیاد مسکن انقلاب اسلامی براساس اختیارات قانون عمران اراضی (Summary of the report of engineering consultants of the project of Amishi, Kermanshah, 12, 2003).

با توجه به مشکلات بیان شده، برای تدوین برنامه حل مشکلات مسکن شهر کرمانشاه، پرسشنامه‌ای طراحی گردیده و بین کارشناسان و متخصصان توزیع و سعی گردید به ارائه پیشنهادهایی برای بهبود روند سیاست‌گذاری و اجرایی شدن برنامه‌ها، در این شهر مبادرت گردد. جدول شماره ۲ توزیع فراوانی پاسخگویان برحسب جنس را نشان می‌دهد. با شناسایی مشکلات موجود مسکن که بر گرفته از داده‌های اسنادی و کتابخانه‌ای است، راهبرد نهایی برای بهبود سیاست‌گذاری و تعیین دیدگاه حاکم بر روند سیاست‌گذاری نیز مشخص گردید.

که در دوره‌های قبلی رشد خود را کامل کرده بود، اندک‌اندک با رکود روبه‌رو شد. رشد شهر از سمت جنوب، با مانع عارضه‌نگاری برخورد کرد و امکان توسعه آن محدود گردید. به این ترتیب در اطراف میدان فردوسی مسیر توسعه به طرفین متمایل گشت و در داخل شهر نیز فضاهای خالی به تدریج پر شد. شهر از سمت شرق و غرب پیوسته به بدنه اصلی رشد نمود و در ابتدای دوره از جانب غرب شهر یک هسته گسسته به نام دولت‌آباد و در سمت شرق نیز محله جعفرآباد شکل گرفت. این دو قسمت و نیز چند هسته دیگر مانند کولی‌آباد و زورآباد عمده‌ترین سکونتگاه‌های فقیرنشین و غیررسمی شهر را تشکیل دادند؛ در این دوره، قواعد و مقررات محدودکننده بخش مسکن و ساخت‌وساز و قوانین شهرداری نقش عمده‌ای را در شکل‌گیری این سکونتگاه‌های غیررسمی ایفا کرد (A comprehensive review plan of Kermanshah city: 2003). روند رو به رشد و گسترش اسکان‌ها و محلات فقیرنشین در کرمانشاه، گویای واقعیت انکارناپذیر در عرصه نظام توسعه شهری کشور است. این گرایش به خصوص در دهه ۵۰، به دلیل تزریق سرمایه‌های ناشی از درآمدهای نفتی و سیاست واردات محور، بروز جنگ تحمیلی در دهه ۶۰، خشکسالی متعدد در مناطق روستایی استان و استان‌های همسایه (ایلام و لرستان)، روند فزاینده‌ای به خود گرفت. عدم سرمایه‌گذاری‌های دولتی در توسعه زیرساخت‌های شهر کرمانشاه در خلال سال‌هایی که جنگ ادامه داشت و مهاجرت گسترده در این سال‌ها، موجب تنزل کیفیت خدمات و زیرساخت‌های شهر شد (Ebrahimzadeh and Seidi: 2012:3). در دوران انقلاب و جنگ تحمیلی همراه با رشد فزاینده شهر، زمینه‌های اسکان غیررسمی تشدید شد و علاوه بر تشکیل هسته‌های جدید، محله‌های فقیرنشین موجود هم رشد شتابانی را تجربه کردند. در یک بررسی کلی مشکلات مسکن در کرمانشاه، به دلایل تغییر ابعاد خانوار و بالا رفتن توقعات به شکل زیستن

جدول شماره ۲: توزیع فراوانی پاسخگویان برحسب جنس، سن، میزان تحصیلات، مدت فعالیت در زمینه مسکن

شاخص	گویه	فراوانی	فراوانی تجمعی	درصد متغیر
جنسیت	مرد	۲۲	۲۲	۷۳
	زن	۸	۳۰	۲۷
سن	۲۵-۳۴	۱۳	۱۳	۴۲,۳
	۳۴-۴۵	۵	۱۸	۱۶,۷
	۴۵-۵۵	۹	۲۷	۳۰
	۶۴-۵۵	۲	۲۹	۶,۷
تحصیلات	۶۵	۱	۳۰	۳,۳
	لیسانس	۱۱	۱۱	۳۷
	فوق لیسانس	۱۳	۲۴	۴۳
مدت فعالیت در زمینه مسکن (سال)	دکتر	۶	۳۰	۲۰
	۴-۰	۱۲	۱۲	۴۰
	۵-۹	۴	۱۶	۱۳,۳
	۱۰-۱۴	۴	۲۰	۱۳,۳
	۱۵-۱۹	۲	۲۲	۶,۷
	۲۰-۲۴	۳	۲۵	۱۰
	+۲۵	۵	۳۰	۱۶,۷

در گام بعد باید به شناسایی منابع و توانایی‌هایی پرداخت که در راستای موفقیت سیاست‌های مسکن ضروری است. از آنجا که این منابع و توانایی‌ها دارای وزن و اهمیت یکسانی نیستند، باید آنها را وزن بندی کرد. مجموعه اوزان تخصیص داده شده باید عدد ۱۰۰ باشد. برای وزن دهی این عوامل می‌توان از روش‌ها و مدل‌های گوناگونی مانند روش دلفی، مدل تحلیل سلسله مراتبی، مدل آنتروپی شانون و غیره بهره جست. در این پژوهش از تحلیل سلسله مراتبی استفاده شده که در قسمت روش تحقیق بیان شده است.

مرحله دو: شناسایی ابعاد رقابتی و تعیین واحد اندازه‌گیری

در گام پیشین، دو بعدی که سبب ایجاد تمایز و تفاوت منابع و توانایی‌ها می‌شدند، شناسایی شدند. در مرحله دوم باید به شناسایی این موضوع پرداخت که: در سیاست‌های مسکن شهر کرمانشاه، ما در گام نخست بر سر سیاست‌های اعتباری دولت و سیاست اقتصاد بازار مسکن (به عنوان دو سیاست متضاد در زمینه دخالت و عدم دخالت دولت در بازار مسکن) رقابت می‌کنیم. همچنین باید معیارهای تعادل سازی بازار مسکن، اعتبارات و تسهیلات، افزایش کیفیت مسکن، قوانین و مقررات، تأمین و عرضه مسکن - که می‌توان آنها را مهم‌ترین این معیارها دانست - از نظر دو سیاست مطرح شده، سنجیده و مشخص نمود که در چه وضعیتی قرار دارند. نمودار شماره ۱۰ که نشان دهنده نقشه رقابتی وضعیت معیارها است، وضعیت دیدگاه دولت در آینده در خصوص سیاست شهر کرمانشاه را نشان می‌دهد. این نمودار و جدول شماره ۴ نشان دهنده آن است که طبق نظر کارشناسان، دولت در آینده نیز باید ادامه‌دهنده سیاست‌های اعتباری دولت (یعنی دخالت و حضور دولت در این زمینه) باشد تا بتواند مسائل و مشکلات پیشروی شهر کرمانشاه را حل نماید. بدین ترتیب که از نظر دیدگاه اقتصاد بازار مسکن معیار افزایش کیفیت مسکن با وزن ۳٫۱۳ وضعیت بهتری نسبت معیارهای دیگر در این سیاست دارد. در حالی که معیارهایی چون قوانین و مقررات با وزن ۳، روش تعادل سازی بازار مسکن با وزن ۲٫۷۶، اعتبارات و تسهیلات با وزن ۲٫۶۲، روش‌های تأمین و عرضه مسکن ۲٫۵۸ به ترتیب در

مطابق جدول شماره ۲، ۷۳ درصد پاسخگویان مرد و ۲۷ درصد پاسخگویان زن بوده‌اند. میانگین سنی پاسخگویان نیز نشان می‌دهد که اکثر پاسخگویان در سنین ۴۵ سال به بالا قرار دارند. در زمینه میزان تحصیلات پاسخگویان، مدرک فوق لیسانس با ۴۳ درصد بیشترین میزان و کمترین درصد نیز مربوط به پاسخگویان با مدرک علمی دکترا (۲۰ درصد) است. یکی دیگر از ویژگی‌های اجتماعی پاسخگویان، مدت فعالیت آنان در زمینه مسکن است؛ که بیشترین فراوانی پاسخگویان کمتر از چهار سال فعالیت است که ۴۰ درصد را به خود اختصاص داده‌اند. کمترین بخش از آن پاسخگویان ۲۴-۲۰ سال سابقه در زمینه مسکن است که با ۶٫۷ پاسخگو کمترین درصد را تشکیل می‌دهند.

بعد از بیان اطلاعات توصیفی پرسشنامه، سئوالاتی که مربوط به شاخص‌های مسکن در شهر کرمانشاه بود، وارد مدل متا سوات گردید تا بهترین پیشنهادها و راهکارهای مناسب ارائه گردد.

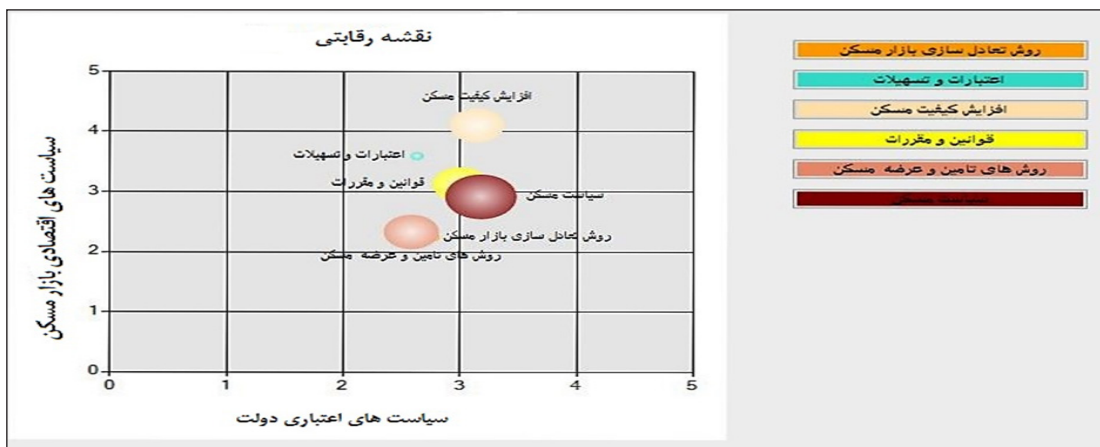
برنامه‌ریزی راهبردهای حل مسائل مسکن در شهر کرمانشاه با استفاده از تکنیک متا-سوات

مرحله یک: ارزیابی منابع و رقبا

در این مرحله به ارزیابی منابع و رقبا (معیارهای پژوهش) پرداخته می‌شود. سپس اولویت بندی این معیارها (که در سه سطح اولویت بالا، متوسط و پایین) صورت می‌گیرد. در پژوهش حاضر طبق نظر کارشناسان و متخصصان با استفاده از تکنیک AHP اولویت بندی صورت گرفته است. جدول شماره ۳ معیارها و سیاست‌های بهینه و درجه اولویت بندی آنها را نشان می‌دهد.

جدول شماره ۳: معیارهای سیاست‌های بهینه مسکن

اولویت	سیاست‌های بهینه مسکن
متوسط	تأمین و عرضه مسکن
بالا	تعادل سازی بازار مسکن
متوسط	قوانین و مقررات
بالا	اعتبارات و تسهیلات
متوسط	افزایش کیفیت مسکن



نمودار شماره ۱۰: شناسایی ابعاد رقابتی

وضعیت‌های از بالا به پایین قرار دارند.

و بسیار پایین تعیین می‌شود. در این ستون نیز باید میزان تأثیر این عوامل در طول دوره برنامه‌ریزی را تعیین کرد و در مرحله آخر در ستون درجه ضرورت، میزان اضطراری بودن رفع این مورد را باید مورد بررسی قرارداد. جدول شماره ۵ نشان‌دهنده عوامل محیطی مؤثر خارج از کنترل در برنامه‌ریزی راهبردی سیاست‌های مسکن است.

مرحله پنج: سنجش تناسب راهبردی

از آنجا که مدل متاسوات در پی توسعه و تلاش برای ترکیب آن با یک ابزار پشتیبان تصمیم‌گیری است، معیار تناسب راهبردی عاملی برای دستیابی به این امر است. در واقع تناسب راهبردی، به واسطه انطباق عوامل داخلی با عوامل خارجی محاسبه می‌شود. به‌طور کلی در محیط برنامه‌ریزی راهبردی دو گونه متمایز از عوامل وجود دارد؛ عوامل داخلی و عوامل خارجی. عموم مطالعات بر تأثیر دو عامل داخلی و خارجی در فضای برنامه‌ریزی تأکید دارند. برای انجام این امر به صورت مقایسه دودویی پرداخته شد. در واقع این مرحله به دنبال این موضوع است که به چه میزان عوامل مؤثر، سیاست‌های مسکن را پشتیبانی می‌کند. نکته قابل ذکر این است که این مرحله با مرحله شش، حالت ترکیبی داشته و نتایج این مرحله در مرحله شش قابل مشاهده است.

مرحله شش: ترسیم نقشه راهبردی

با توجه به تصمیم‌ها و مقایسه‌های قبلی، نقشه راهبردی ترسیم می‌گردد. عوامل داخلی بارنگ فیروزه‌ای و عوامل کلان خارجی بارنگ نارنجی نشان داده شده‌اند. عوامل داخلی و خارجی بر مبنای سه معیار مورد تحلیل قرار می‌گیرند: ۱- نزدیکی عوامل داخلی با عوامل خارجی، ۲- سمت افقی و فوقانی بودن عوامل و ۳- اندازه حباب‌ها؛ عواملی که به سمت راست متمایل می‌شوند، نسبتاً با ارزش و از تناسب راهبردی برخوردارند. عواملی که به سمت بالا متمایل شده‌اند، نسبت به عواملی که به سمت راست متمایل شده‌اند، از درجه بالایی از تناسب برخوردارند. اندازه حباب‌ها نیز بیانگر درجه تناسب آنها با اهداف هستند. همچنین اندازه حباب عوامل کلان محیطی، بیانگر درجه اضطرار آنهاست.

هرچقدر اعداد به ۵ نزدیکتر باشند، وضعیت بهتر و هرچقدر عدد به ۱ نزدیکتر باشد، وضعیت بدتر؛ یعنی تأمین و عرضه مسکن در بدترین حالت ممکن نسبت به سایر معیارها قرار دارد. در طرف دیگر نمودار دیدگاه سیاست‌های اعتباری دولت است که معیار افزایش کیفیت مسکن با وزن ۴٫۱ در وضعیت بهتر، اعتبار و تسهیلات با وزن ۳٫۵۹، قوانین و مقررات با وزن ۳٫۱۲، تأمین و عرضه مسکن با وزن ۲٫۳۳، روش تعادل‌سازی بازار مسکن ۲٫۲۴ به ترتیب در وضعیت‌های متفاوتی نسبت به معیارها قرار دارند. در کل افزایش کیفیت مسکن با وزن ۷٫۲۴ در یک وضعیت خیلی مناسب و روش‌های تأمین و عرضه مسکن با وزن ۴٫۹۱ در وضعیت نامناسب قرار دارد.

مرحله سه: ارزیابی قابلیت‌ها بر اساس تئوری مبتنی بر قابلیت

در این مرحله بر اساس تئوری مبتنی بر قابلیت است که این قابلیت‌ها بر اساس کامیابی، تقلیدناپذیری و غیرقابل جایگزینی (VRIO) در یک طیف پنج‌تایی (خیلی موافقم، موافقم، خنثی، مخالفم، خیلی مخالفم) مورد سنجش قرار می‌گیرند. همان‌طور که قبلاً بیان گردید، معیار با ارزش بودن در این مرحله مورد ارزیابی قرار نمی‌گیرد؛ زیرا در با ارزش بودن، قابلیت‌هایی را می‌توان سنجید که در مقام مقایسه با عوامل خارجی است. در این پژوهش بیشتر بر پایه خنثی متکی بوده است. یکی از این دلایل که خنثی در نظر گرفته شده است، معیارهای تحقیق بوده که جنبه ارزیابی دارند نه رقابت یا تقلیدپذیری.

مرحله چهار: تحلیل پستل

در این مرحله باید عوامل غیرقابل کنترل به صورت مستقیم بر محدوده مورد مطالعه، ولی ضروری برای موفقیت مجموعه را تعیین کرد. بدین منظور از تحلیل پستل استفاده می‌شود. وزن این عوامل در پنج گروه مقیاس اسمی، بسیار مهم، مهم، متوسط، کم‌اهمیت و بسیار کم‌اهمیت تعیین می‌شود. تأثیر این عوامل در گروه‌های اسمی، بسیار قوی، قوی، متوسط، ضعیف و بسیار ضعیف در ستون تأثیر تعیین می‌شود. در این ستون باید میزان تأثیر این عوامل در موفقیت سازمان (سیاست مسکن) را تعیین کرد. در ستون احتمال نیز پنج گروه بسیار بالا، بالا، متوسط، پایین

جدول شماره ۴: شناسایی ابعاد رقابتی

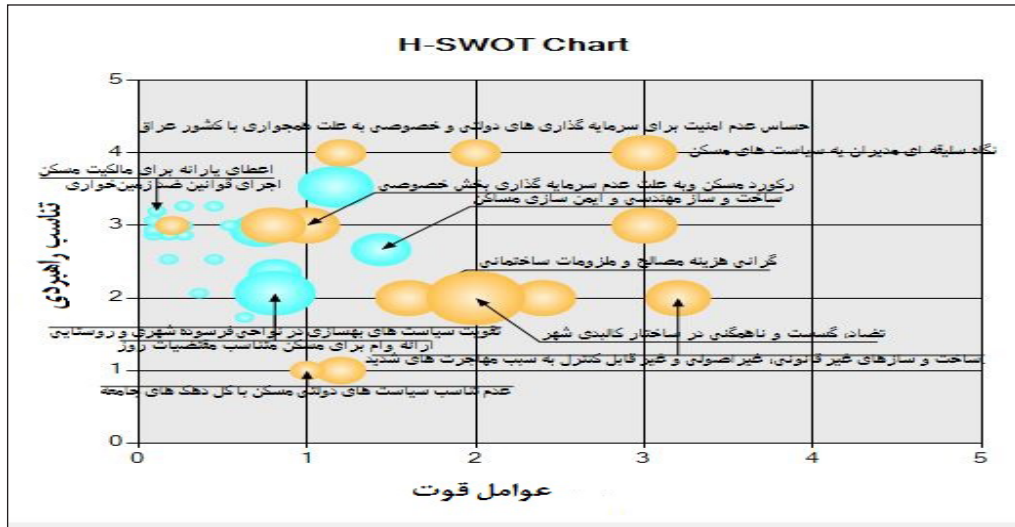
شرح	دیدگاه اقتصاد بازاری مسکن		سیاست‌های اعتباری دولت		جمع		امتیاز
	مطلق	نرمال شده	مطلق	نرمال شده	مطلق	نرمال شده	
روش تعادل سازی بازار مسکن	۲/۷۶۷۴۴۲	۰/۹۸۰۲۳۰۷	۲/۲۴۵۶۱	۰/۷۲۸۹۲۹	۵/۱۳۰۵۶	۱/۷۰۹۱	۲
اعتبارات و تسهیلات	۲/۶۲۷۹۰۷	۰/۹۳۰۸۰۷۲	۳/۵۹۶۴۹	۱/۱۶۷۴۲	۶/۲۲۴۳۹۸	۰/۹۸۲۳۳	۴
افزایش کیفیت مسکن	۳/۱۳۹۵۳۵	۱/۱۱۲۰۲۶	۴/۱۰۵۲۶	۱/۳۳۲۵۷	۷/۲۴۴۷۹۸	۰/۴۴۴۶۰۱	۵
قوانین و مقررات	۳	۱/۶۲۲۶۰۳	۳/۱۲۲۸۰	۱/۱۳۶۶	۶/۱۲۲۸۰۷	۲/۷۶۲	۳
روش‌های تأمین و عرضه مسکن	۲/۵۸۱۳۹۵	۰/۹۱۴۳۳۲۶	۲/۳۳۳۳۳	۰/۷۵۷۴۰۳	۴/۹۱۴۷۲۸	۱/۶۷۱۷۳	۱

جدول شماره ۵: تحلیل پستل

عوامل مؤثر خارجی	وزن	تأثیر	احتمال افزایش	درجه اضطراب
سیستم‌های سنتی ساختمان سازی	بسیار کم اهمیت	بسیار قوی	متوسط	خیلی زود
عدم استفاده از فناوری هوشمند برای ارتقای امنیت و ارتقای استانداردهای مسکن و تکنیک‌های جدید برنامه‌ریزی و ساخت	متوسط	قوی	بسیار بالا	نه خیلی زود
گرانی هزینه مصالح و ملزومات ساختمانی	باهمیت	قوی	بالا	خیلی زود
عدم اجرای برنامه‌های توسعه اقتصادی اجتماعی، یا کند شدن آنها به علت اختصاص بودجه‌های عمرانی به ترمیم خرابی‌های ناشی از جنگ	بسیار بااهمیت	بسیار قوی	متوسط	زود
ساخت وسازه‌های غیرقانونی، غیراصولی و غیرقابل کنترل به سبب مهاجرت‌های شدید	باهمیت	ضعیف	پایین	زود
احساس عدم امنیت برای سرمایه‌گذاری‌های دولتی و خصوصی به علت همجواری با کشور عراق	کم اهمیت	بسیار ضعیف	بالا	نه خیلی زود
به‌کارگیری سرمایه‌های موجود در امور واسطه‌گری، تجارت یا فعالیت‌های غیرمولد و غیراصولی	باهمیت	قوی	پایین	زود
خروج متخصصان و تحصیل‌کرده‌ها از شهر و ورود مهاجران بی‌بهره از مهارت‌های خاص	بسیار بااهمیت	متوسط	بسیار بالا	زود
بروز نوعی سرخوردگی یا خلأ فرهنگی، به‌ویژه در میان جوانان، به سبب بیکاری و نبود امکانات مناسب	بسیار بااهمیت	بسیار قوی	بالا	خیلی زود
بی‌علاقگی مهاجران برای بازگشت به مبدأ و کوتاهی برنامه‌ریزان ملی در ایجاد انگیزه‌ی چنین بازگشتی	متوسط	ضعیف	متوسط	زود
عدم تأسیس کارخانه‌های صنعتی و صنایع وابسته به کشاورزی	باهمیت	بسیار ضعیف	متوسط	خیلی زود
خروج سرمایه‌ها از شهر	متوسط	بسیار ضعیف	بالا	زود
تضاد، گسست و ناهمگنی در ساختار کالبدی شهر	کم اهمیت	متوسط	پایین	بلافاصله
عدم نظارت کافی بر اجرای ضوابط و مقررات ملی ساختمان در طراحی و اجرای تمامی ساختمان‌ها	کم اهمیت	بسیار قوی	متوسط	نه خیلی زود
و طرح‌های شهرسازی و عمرانی شهری	بسیار بااهمیت	متوسط	متوسط	زود
کمبود تسهیلات بخش دولتی در رابطه با تعمیر و نوسازی مسکن در بافت‌های فرسوده و فقیرنشین				

این عوامل می‌توان با پاره‌ای از این مشکلات مقابله نمود. با توجه به این عوامل، ارائه وام برای مسکن متناسب مقتضیات روز، با اندازه حساب ۳٫۹ از بالاترین تناسب راهبردی برخوردار است؛ یعنی به نسبت سایر عوامل با ارزش‌تر و نادرتر است. از این رو باید به این عوامل توجه ویژه‌ای نمود. اما اجرای قوانین ضد زمین‌خواری با حساب ۳٫۵ و ساخت‌وسازی مهندسی و ایمن‌سازی با حساب ۲٫۵۹ و داشتن مسکن برای کل خانوارها تا رسیدن به تراکم استاندارد با حساب ۲٫۵۹ و تقویت سیاست‌های بهسازی در نواحی شهری و روستایی با حساب ۲٫۲ و سایر عوامل چون تخفیف در اعتبارات بانکی به مسکن‌سازان، اصلاح قوانین در راستای اسکان مجدد زمین و استفاده بهینه از آن، تشویق بخش خصوصی برای ساخت و تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد، انعطاف‌پذیری در رویکردهای ساخت مسکن، ساده‌سازی مقررات ساخت‌وساز و حذف بروکراسی، تداوم ساخت مسکن ارزان برای همه متناسب با درآمدشان، تعادل بین عرضه و تقاضا در بازار مسکن، تقویت خودیاری مردم با کمک اعتباری و هدایت دولت، تنظیم قیمت مسکن در بازارهای خرید و فروش، رهن و اجاره برای افزایش دسترسی همه گروه‌های جامعه، هماهنگی در توزیع مسکن بین مناطق مختلف و کاهش نابرابری، ساخت واحدهای استیجاری و واگذار نمودن آن به گروه‌های خاص، اعطای یارانه برای مالکیت مسکن، توجه به گروه‌های سنی متقاضی در بخش مسکن مثل سن ازدواج، واگذاری حق بهره‌برداری از زمین در شهرهای مختلف برای ایجاد تعادل در برخورداری از مسکن مناسب در بین گروه‌های مختلف کشور، توسعه زمین‌های آزاد برای ساخت‌وساز مسکن اقشار کم‌درآمد، بعد از حساب‌هایی با اندازه بیشتر در بعد از اولویت اقدامات اجرایی قرار گیرند.

بر اساس نقشه راهبردی سیاست‌های مسکن شهر کرمانشاه (نمودار شماره ۲)، در یک سوی طیف، وجود یک سری عوامل کلان مانع از تحقق کامل پیاده شدن برنامه‌ها و سیاست‌های مسکن می‌شوند. تضاد، گسست و ناهمگنی در ساختار کالبدی شهر به عنوان بزرگترین مانع کلان با اندازه حساب ۵ محسوب می‌گردد. با توجه به اندازه حساب آن نیازمند توجه جدی است. عوامل کلان خارجی مانند نگاه سلیقه‌ای مدیران به سیاست‌های مسکن، کمبود تسهیلات بخش دولتی در رابطه با تعمیر و نوسازی بافت‌های فرسوده و فقیرنشین، بی‌علاقگی مهاجران برای بازگشت به مبدأ و کوتاهی برنامه‌ریزان ملی در ایجاد انگیزه بازگشت، به‌کارگیری سرمایه‌های موجود در امور واسطه‌گری، تجارت یا فعالیت‌های غیرمولد و غیراصولی، ساخت‌وسازهای غیرقانونی، غیراصولی و غیرقابل کنترل به سبب مهاجرت‌های شدید، رکود مسکن به علت عدم سرمایه‌گذاری‌های بخش خصوصی با اندازه حساب ۳ و عوامل عدم نظارت کافی بر اجرای ضوابط و مقررات ملی ساختمان در طراحی و اجرای تمامی ساختمان‌ها و طرح‌های شهرسازی و عمرانی شهری، احساس عدم امنیت برای سرمایه‌گذاری‌های دولتی و خصوصی به علت همجواری با کشور عراق، عدم استفاده از فناوری هوشمند برای ارتقای امنیت و ارتقای استانداردهای مسکن و تکنیک‌های جدید برنامه‌ریزی و ساخت، با اندازه حساب ۲، نهایتاً عوامل عدم تناسب سیاست‌های دولتی مسکن با کل دهک‌های جامعه، عدم تأسیس کارخانه‌های صنعتی و وابسته به کشاورزی، گرانی هزینه‌های مصالح و ملزومات ساختمانی، سیستم‌های سنتی ساختمان‌سازی با اندازه حساب ۱ به ترتیب نیازمند رسیدگی و توجه هستند. در سوی دیگر طیف عوامل مؤثر سیاست‌های مسکن در شهر کرمانشاه وجود دارند. با استفاده از



نمودار شماره ۲: نقشه راهبردی سیاست های مسکن در شهر کرمانشاه

مرحله هفت:

در این بخش راهبردهای نهایی را در سه قالب اصلی، بخش قوانین، نحوه ساخت واحدهای مسکونی، بودجه و اعتبارات می توان ارائه داد؛ یکی از عوامل و اسباب لازم در مدیریت شهرها، قوانین و مقررات شهری است که در صورت عدم آن، چه بسا هدایت شهرها و پیرامون آنها دچار چالش های جدی خواهد شد. (۱) در بخش قوانین می توان با بهبود وضعیت سازوکارهای قانونی، سیاست ها و برنامه ریزی ها روندی را پیشنهاد داد که هر دولتی با روی کار آمدن، سیاست ها و برنامه های دولت قبلی را در زمینه بهبود مسکن ادامه دهد تا روند برنامه ریزی را در طی زمانی معین هدفمند و پربازده نماید. (۲) در نحوه ساخت واحدهای مسکونی که در طی سیاست های مسکن اجرا می شود، با توجه به روش های نوین و استحکام سازی آنها، علاوه بر کاهش هزینه های مربوط به بهسازی و نوسازی، راندمان امنیت سازه های ساختمان نیز افزایش یافته و از هدر رفتن انرژی، هزینه و ... جلوگیری می نماید. (۳) افزایش تسهیلات مالی و اعتباری گروه های کم درآمد به خصوص دهک های اول تا سوم در زمینه تأمین مسکن که نمونه بارز این پدیده طرح مسکن مهر می باشد؛ این طرح که ریشه در ساخت واحدهای مسکونی برای گروه های کم درآمد دارد، بزرگترین طرح دولتی ساخت مسکن در تاریخ اقتصاد ایران را رقم زد؛ متأسفانه در همان سال های اولیه عدم تناسب این سیاست با درآمد و پس انداز گروه های کم درآمد، با واگذاری و انصراف تعداد زیادی متقاضیان اولیه (که عمدتاً خانوارهای متقاضی دهک های اول تا سوم بودند و قادر به تأمین پیش پرداخت اولیه نبودند) منجر گشت. همچنین افزایش قیمت در بخش مصالح ساختمانی تأثیر زیادی را بر قیمت نهایی مسکن می گذارد که خرید را برای متقاضیان مسکن با مشکل مواجه می کند. ضمن آن که با گرانی خانه های نوساز، دیگر آپارتمان ها هم تحت تأثیر این افزایش قیمت قرار می گیرند و با رقم های بالاتری به فروش می رسند. بنابراین لازم است وام های مسکونی به وسیله بانک ها با رقم بالاتری به مردم عرضه شوند، تا خانوارها از عهده قیمت مسکن بر بیایند. همچنین تکرار و پیروی

از سیاست های هر دوره بدون در نظر گرفتن نقاط ضعف و قابل اجرایی بودن؛ برای ارتقای سیاست های کلی در بخش مسکن باید بر نقاط مثبت هر برنامه تأکید کرد و از تکرار ضعف های گذشته پرهیز نمود. در آخر متناسب سازی سیاست های مسکن با مسائل این بخش؛ برای گرفتن نتیجه بهتر از سیاست های مسکن باید اخذ این سیاست ها برگرفته از مشکلات این بخش باشد. استفاده از برنامه های وارداتی در این زمینه با مشکلات بخش مسکن سازگار و کارساز نیست.

۵. نتیجه گیری

تأمین مسکن به عنوان یک نیاز پایه همواره مورد تأکید بوده و در قانون اساسی و برنامه های توسعه پنج ساله کشور نیز کاملاً مورد تأکید قرار گرفته است. شهر کرمانشاه به عنوان یکی از کلانشهرهای کشور، با توجه به برنامه ها و سیاست های اجرا شده مسکن چه قبل و چه بعد از انقلاب در این شهر، به رغم دستیابی به افزایش کیفیت واحدهای مسکونی، در پیشبرد اهداف توسعه با مشکلاتی مواجه بوده است. در سال های بعد از انقلاب سرعت فزاینده جمعیت پذیری در شهر کرمانشاه، به صورت مهاجرت های روستایی از یک سو، فقدان ابزار و سیاست های لازم برای اسکان مطلوب جمعیت از سوی دیگر موجب بروز ناهنجاری های گسترده ای در نظام کالبدی و اجتماعی شهر گردیده است. با توجه به مشکلات مسکن شهر کرمانشاه و تداوم روند این مشکلات بعد از گذشت ۳۰ سال از اجرای برنامه های توسعه، انجام پژوهشی در خصوص شناسایی و تعیین عوامل تأثیرگذار در سیاست های مسکن در شهر کرمانشاه و ارائه راهبردهایی در این بخش با هدف اصلاح روش ها و بهبود امور، به عنوان ضرورت مطرح است. بنابراین برای انجام این پژوهش، در مرحله جمع آوری داده ها در بخش مطالعات اسنادی از منابع داخلی و خارجی و در بخش پیمایشی (روش میدانی) از پرسشنامه جامعه نخبگان (۳۰ عدد) استفاده شده است. شاخص ها با استفاده از نمونه های ریاضی تصمیم گیری AHP وزن دهی شدند. برای آنالیز پرسشنامه ها نیز مدل متا سوات

همه متناسب با درآمدشان، تعادل بین عرضه و تقاضا در بازار مسکن، تقویت خودیاری مردم با کمک اعتباری و هدایت دولت، تنظیم قیمت مسکن در بازارهای خریدوفروش، رهن و اجاره برای افزایش دسترسی همه گروه‌های جامعه، هماهنگی در توزیع مسکن بین مناطق مختلف و کاهش نابرابری، ساخت واحدهای استیجاری و واگذار نمودن آن به گروه‌های خاص، اعطای یارانه برای مالکیت مسکن، توجه به گروه‌های سنی متقاضی در بخش مسکن مثل سن ازدواج، و آگاهی حق بهره‌برداری از زمین در شهرهای مختلف برای ایجاد تعادل در برخورداری از مسکن مناسب در بین گروه‌های مختلف کشور و توسعه زمین‌های آزاد برای ساخت‌وساز مسکن اقشار کم‌درآمد، بعد از حباب‌هایی با اندازه بیشتر، بعد از اولویت اقدامات اجرایی قرار گیرند. در نهایت مرحله هفتم تکنیک، راهبردهای نهایی را به صورت ذیل می‌توان ارائه داد: ۱) یکی از عوامل و اسباب لازم در مدیریت شهرها، قوانین و مقررات شهری است که در صورت عدم آن، چه بسا هدایت شهرها و پیرامون آنها دچار چالش‌های جدی خواهد شد، در بخش قوانین می‌توان با بهبود وضعیت سازوکارهای قانونی، سیاست‌ها و برنامه‌ریزی‌های روندی را پیشنهاد داد که هر دولتی با روی کار آمدن، سیاست‌ها و برنامه‌های دولت قبلی را در زمینه بهبود مسکن ادامه دهد تا روند برنامه‌ریزی را در طی زمانی معین هدفمند و پربازده نماید. ۲) در نحوه ساخت واحدهای مسکونی که در طی سیاست‌های مسکن اجرا می‌شود با توجه به روش‌های نوین و استحکام سازی آنها، علاوه بر کاهش هزینه‌های مربوط به بهسازی و نوسازی، راندمان امنیت سازه‌ای ساختمان نیز افزایش یافته و از هدر رفتن انرژی، هزینه و ... جلوگیری می‌نماید. ۳) افزایش تسهیلات مالی و اعتباری گروه‌های کم‌درآمد به خصوص دهک‌های اول تا سوم در زمینه تأمین مسکن. ۴) تکرار و پیروی از سیاست‌های هر دوره بدون در نظر گرفتن نقاط ضعف و قابل اجرایی بودن. برای ارتقای سیاست‌های کلی در بخش مسکن باید بر نقاط مثبت هر برنامه تأکید کرد و از تکرار ضعف‌های گذشته پرهیز نمود. ۵) متناسب‌سازی سیاست‌های مسکن با مسائل این بخش: برای گرفتن نتیجه بهتر از سیاست‌های مسکن باید اخذ این سیاست‌ها برگرفته از مشکلات این بخش باشد. استفاده از برنامه‌های وارداتی در این زمینه با مشکلات بخش مسکن سازگار و کارساز نیست.

References:

- Abdi Ghahroudi, A. M, (2006), Survey and assessment of policies of the housing sector of the country with an emphasis on the period after the victory of the revolution, Master's thesis, Urban and Regional Planning, Shahid Beheshti University of Tehran, Autumn. {in Persian}
- Abdian, M. (2010), Assessment of Social Housing Policy in Provision of Housing for a Low-income Group (Case Study: Robotkarim Town), Master's

مورد استفاده قرار داده شده است. این تکنیک شامل شش مرحله بود که مرحله ششم یا خروجی مدل در نهایت شامل یک ترسیم نقشه راهبردی بود؛ با توجه به تصمیم‌ها و مقایسه‌هایی که در مراحل قبل صورت گرفته بود، نقشه راهبردی در این مرحله ترسیم گردید. عوامل داخلی با رنگ فیروزه‌ای و عوامل کلان خارجی با رنگ نارنجی نشان داده شدند. عوامل داخلی و خارجی بر مبنای سه معیار مورد تحلیل قرار گرفتند: ۱- نزدیکی عوامل داخلی با عوامل خارجی، ۲- سمت افقی و فوقانی بودن عوامل و ۳- اندازه حباب‌ها؛ که براساس نقشه راهبردی سیاست‌های مسکن شهر کرمانشاه در یک سوی طیف، وجود یک سری عوامل کلان مانع از تحقق کامل پیاده شدن برنامه‌ها و سیاست‌های مسکن می‌شدند. تضاد، گسست و ناهمگنی در ساختار کالبدی شهر به عنوان بزرگترین مانع کلان محسوب شد که با توجه به اندازه حباب آن نیازمند توجه جدی است. عوامل کلان خارجی مانند نگاه سلیقه‌ای مدیران به سیاست‌های مسکن، کمبود تسهیلات بخش دولتی در رابطه با تعمیر و نوسازی بافت‌های فرسوده و فقیرنشین، بی‌علاقگی مهاجران برای بازگشت به مبدأ و کوتاهی برنامه‌ریزان ملی در ایجاد انگیزه بازگشت، به‌کارگیری سرمایه‌های موجود در امور واسطه‌گری، تجارت یا فعالیت‌های غیرمولد و غیراصولی، ساخت‌وسازهای غیرقانونی، غیراصولی و غیرقابل کنترل به سبب مهاجرت‌های شدید، رکود مسکن به علت عدم سرمایه‌گذاری‌های بخش خصوصی با اندازه حباب ۳ و عوامل عدم نظارت کافی بر اجرای ضوابط و مقررات ملی ساختمان در طراحی و اجرای تمامی ساختمان‌ها و طرح‌های شهرسازی و عمرانی شهری، احساس عدم امنیت برای سرمایه‌گذاری‌های دولتی و خصوصی به علت همجواری با کشور عراق، عدم استفاده از فناوری هوشمند برای ارتقای امنیت و ارتقای استانداردهای مسکن و تکنیک‌های جدید برنامه‌ریزی و ساخت، با اندازه حباب ۲، نهایتاً عوامل عدم تناسب سیاست‌های دولتی مسکن با کل دهک‌های جامعه، عدم تأسیس کارخانه‌های صنعتی و وابسته به کشاورزی، گرانی هزینه‌های مصالح و ملزومات ساختمانی، سیستم‌های سنتی ساختمان‌سازی با اندازه حباب ۱ به ترتیب نیازمند رسیدگی و توجه هستند. در سوی دیگر طیف عوامل مؤثر سیاست‌های مسکن در شهر کرمانشاه وجود دارند. با استفاده از این عوامل می‌توان با پاره‌ای از این مشکلات مقابله نمود. با توجه به این عوامل ارائه وام برای مسکن متناسب مقتضیات روز از بالاترین تناسب راهبردی برخوردار است؛ یعنی به نسبت سایر عوامل با ارزش‌تر و نادرتر است. از این رو باید به این عوامل توجه ویژه‌ای نمود. اما اجرای قوانین ضد زمین‌خواری و ساخت‌وسازی مهندسی و ایمن‌سازی، داشتن مسکن برای کل خانوارها تا رسیدن به تراکم استاندارد، تقویت سیاست‌های بهسازی در نواحی شهری و روستایی و سایر عوامل چون تخفیف در اعتبارات بانکی به مسکن‌سازان، اصلاح قوانین در راستای اسکان مجدد زمین و استفاده بهینه از آن، تشویق بخش خصوصی برای ساخت و تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد، انعطاف‌پذیری در رویکردهای ساخت مسکن، ساده‌سازی مقررات ساخت‌وساز و حذف بروکراسی، تداوم ساخت مسکن ارزان برای

world's urban poor: the Toronto-Sao Paulo example. *Habitat International*, 22(4), 411-427.

- Jiboye, A. D. (2009). Evaluating tenants' satisfaction with public housing in Lagos, Nigeria. *Town Planning and Architecture*, 33(4), 239-247.
- Meshkini, A.; Haji Heidari, A., Mir Kamali, R. (2007), Housing Policies in South Korea, *Quarterly Journal of eghtesad-e maskan*, Number 40. {in Persian}
- Nordvik, V. (2006). Selective housing policy in local housing markets and the supply of housing. *Journal of Housing Economics*, 15(4), 279-292.
- Qa'ed Rahmati, S; Khavrian Garmsir, A.R. (2016), The Role of Meta SWOT Technique in Strategic Tourism Planning in Yazd city, *Barnameh rizy va amayesh-e faza*, Volume Twenty, Number 1, Spring. {in Persian}
- Rahmanian, M and Mahdavi, Z.(2016), A Comparative Study of Urban Housing Policies for Low-Income People in Iran and Japan, *International Conference on Urban Economics*, Tehran, Anjoman elmie eghtesade shahree Iran. {in Persian}
- Rahnama, M. R; Mafi, A; Asadi, R. A. Salimi, M(2012), Transition from Comprehensive Planning to Strategic Planning (Case Study: Baneh City); *Motalate joghrafiiae manategh khoshk*, year 2, Number. 8, summer. {in Persian}
- Rhodes, M. L., & Mullins, D. (2009). Market concepts, coordination mechanisms and new actors in social housing.
- Saraee, M.H (2010), From Home to Housing: Yazd is a pattern for evolving urban housing from family collections to apartment blocks, Research project, Faculty of Humanities, Yazd University. {in Persian}.
- Sharif Zadegan, M. H and Mumeni, M. (2012) Strategic planning of integrated and sustainable development of Qazvin region based on analysis of related decision-making areas, *amaiesh mohit Journal*, Number. 26. {in Persian}
- Short, J. R., (2006), *Urban Theory Acritical Assessment*, Routledge, Newyork.
- Sirtypipour, M. (2004), Pathology of Housing Problems in Iran, *Sofeh Journal*, Volume 14, Number 39, Autumn. {in Persian}
- The review of the master plan - the strategic thesis, *Geography and Urban Planning, Housing Planning Tendency*, Tarbiat Modares University, Tehran, December. {in Persian}
- Albrechts, L. (2006). Shifts in strategic spatial planning? Some evidence from Europe and Australia. *Environment and Planning A*, 38(6), 1149-1170.
- Arnott, R. (2008). Housing policy in developing countries: The importance of the informal economy. *Urbanization and growth*, 167.
- Athari, K. (2013), The dependence on the path in the housing sector; the types and developments of social housing in the world, *Fourteenth Conference on Housing Development Policies (Housing Policy)*, Vezarate rah Va shahr sazy. {in Persian}
- Boonyabancha, S. (2003). A Decade of Change: From the Urban Community Development Office (UCDO) to the Community Organizations Development Institute (CODI) in Thailand: Increasing community options through a national government development programme. IIED.
- Bryson, J. (2004). A comment in *Strategic Spatial Planning and longer range* by J. Friedmann et al, *Planning theory and practice*, no. 5(1): 49-67
- Chatham House. (2015). *The welfare state in Europe. Visions of reform*, European programme research paper. London: Chatham House.
- Choguill, Charles. L, (2007), The search for policies to support sustainable housing. *Habitat International*, 31 (1), 143-149.
- Comprehensive review plan for Kermanshah city, (2003), *Mohandesan-e moshaver-e amaiesh sarzamin*. {in Persian}
- Ebrahimzadeh, A, and Seidi, M. (2012), An analysis of informal settlements and determining the coefficient of influence of factors, *Joghrafi and Barnameh rizy Magazine*, Sixteenth year, Number 41, Autumn. {in Persian}
- Ghaiem, A.A.(2003) ;*Contemporary Arabic Culture - Persian Ghaiem*, Third Edition, Tehran. {in Persian}
- Hemerijck, A. (2015). The quiet paradigm revolution of social investment. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 22(2), 242-256.
- Hewitt, W. E. (1998). The role of international municipal cooperation in housing the developing

document and the macro perspective of the housing sector at the horizon 2021 (2010), Vezeerat-e rah va shahr saze, sazman-e meli-e zamin. {in Persian}

- UN-Habitat (2012), Gender Issue Guide: Housing and Slum Upgrading, <http://www.unhabitat.org/urban-themes/housing-slum-upgrading/>
- UN-Habitat (2015), Gender Issue Guide: Housing and Slum Upgrading, <http://www.unhabitat.org/urban-themes/housing-slum-upgrading/>
- Westaway, M. S. (2006). A longitudinal investigation of satisfaction with personal and environmental quality of life in an informal South African housing settlement, Doornkop, Soweto. Habitat International, 30(1), 175-189.

۷۰

شماره بیست و نهم

زمستان ۱۳۹۷

فصلنامه
علمی-پژوهشی

مطالعات
شهری

تحلیلی بر برنامه ریزی راهبردی فضایی سیاست های مسکن
با استفاده از مدل متاسوات