


GES	Journal of Geography and Environmental Studies, 11 (43), Autumn 2022 <a href="https://ges.iaun.ac.ir">https://ges.iaun.ac.ir</a> ISSN: 2008-7845  20.1001.1.20087845.1401.11.43.4.5
-----	---

Research Article

## Pathology of Housing Planning System of Low Income Groups in Territorial Spatial Arrangement Approach (Case Study: East Azarbaijan Province)

**Aftabi Chovan, Masome**

Phd. Student, Department of Geography and Urban Planning, Tabriz Branch, Islamic Azad University, Tabriz, Iran.

**Panahi, Ali (Corresponding Author)**

Assistant Professor, Department of Geography and Urban Planning, Tabriz Branch, Islamic Azad University, Tabriz, Iran.  
panahin@yahoo.com

**Valizadeh, Reza**

Assistant Professor, Department of Geography and Urban Planning, Tabriz Branch, Islamic Azad University, Tabriz, Iran.

### Abstract

Nowadays, planning and policy-making in the housing sector in the spatial and regional approach, especially affordable housing for low-income groups, is one of the main and most important topics in economic, demographic and social studies. In this regard, the emphasis on comprehensive and systematic approaches in spatial planning and housing policy in order to provide affordable housing is an inevitable necessity. Given the importance of low-income housing planning based on comprehensive approaches and spatial perspective, the purpose of this study is to diagnose the pathology of low-income housing planning system with emphasis on territorial spatial arrangement approach in East Azerbaijan province to identify the current situation and provide practical solutions to achieve the desired situation. In this regard, the method of the present study is applied in terms of purpose and analytical-exploratory in nature, which in order to analyze the data, has been used the qualitative method of Q-factor analysis. The statistical population of the study also includes city managers and experts familiar with housing planning issues, that the sample size was determined using the Delphi method and according to the quality of the research and the use of in-depth interview method of 14 people. Findings show that the most important housing planning inadequacies of low-income groups in East Azerbaijan province can be expressed by emphasizing the territorial spatial arrangement approach in three factors; housing market economic policies, development policies, urban planning and housing construction, as well as macro (structural) policies, which Explain 77% of the total variance. Housing planning policies also have major shortcomings in the territorial spatial arrangement process of "organizing studies", "assessing the status quo and feasibility" and "foresight".

**Keywords:** Housing Planning, Affordable housing, Territorial spatial arrangement, East Azerbaijan province.

**Citation:** Aftabi Chovan, M; Panahi, A.; Valizadeh, R (2022) Pathology of Housing Planning System of Low Income Groups in Territorial Spatial Arrangement Approach (Case Study: East Azarbaijan Province), Journal of Geography and Environmental Studies, 11 (43), 58-73. Dor: 20.1001.1.20087845.1401.11.43.4.5

### Copyrights:

Copyright for this article is retained by the author (s), with publication rights granded to Journal of Geography and Environmental Studies. This is an open – access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>), which permits unrestricted use, distribution and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.



# آسیب‌شناسی نظام برنامه‌ریزی مسکن گروه‌های کم‌درآمد در رویکرد آمایش سرزمین (مطالعه موردی: استان آذربایجان شرقی)<sup>۱</sup>

معصومه آفتابی جوان

دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، واحد تبریز، دانشگاه آزاد اسلامی، تبریز، ایران.

علی پناهی\*

استادیار گروه جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، واحد تبریز، دانشگاه آزاد اسلامی، تبریز، ایران

رضا ولی‌زاده

استادیار گروه جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، واحد تبریز، دانشگاه آزاد اسلامی، تبریز، ایران.

## چکیده

امروزه برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری در بخش مسکن در رویکرد فضایی و منطقه‌ای به‌ویژه مسکن قابل استطاعت برای گروه‌های کم‌درآمد از اصلی‌ترین و مهمترین مباحث مطالعات اقتصادی، جمعیتی و اجتماعی به‌شمار می‌آید. در این راستا، تأکید بر رویکردهای جامع و سیستمی در برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری فضایی مسکن در راستای تأمین مسکن قابل استطاعت ضرورتی اجتناب‌ناپذیر می‌باشد. با توجه به اهمیت برنامه‌ریزی مسکن گروه‌های کم‌درآمد بر مبنای رویکردهای جامع و دیدگاه فضایی، هدف از تحقیق حاضر آسیب‌شناسی نظام برنامه‌ریزی مسکن گروه‌های کم‌درآمد با تأکید بر رویکرد آمایش سرزمین در استان آذربایجان شرقی به‌منظور شناسایی وضعیت موجود و ارائه راهکارهای اجرایی برای دستیابی به وضعیت مطلوب می‌باشد. در این راستا، روش تحقیق حاضر از نظر هدف کاربردی و از نظر ماهیت تحلیلی-اکتشافی می‌باشد که به‌منظور تحلیل داده‌ها از روش کیفی تحلیل عاملی کیو Q استفاده شده است. جامعه‌ی آماری تحقیق نیز شامل مدیران شهری و کارشناسان آشنا به مسائل برنامه‌ریزی مسکن می‌باشد که حجم نمونه با استفاده از روش دلفی هدفمند و با توجه به کیفی بودن تحقیق و بهره‌مندی از روش مصاحبه‌ی عمیق ۱۴ نفر تعیین شده است. یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد که مهمترین نارسایی‌های برنامه‌ریزی مسکن گروه‌های کم‌درآمد استان آذربایجان شرقی با تأکید بر رویکرد آمایش سرزمین در سه عامل سیاست‌های اقتصادی بازار مسکن، سیاست‌های عمران، شهرسازی و ساخت مسکن و همچنین سیاست‌های کلان (ساختاری) قابل بیان بوده که در مجموع ۷۷/۸۴۱ درصد از واریانس کل را تبیین می‌کنند. همچنین سیاست‌های برنامه‌ریزی مسکن در مراحل فرایند آمایش سرزمین «سازماندهی مطالعات»، «بررسی وضع موجود و قابلیت‌سنجی» و «آینده‌نگری» نیز دارای کاستی‌های اساسی می‌باشد.

**کلمات کلیدی:** برنامه‌ریزی مسکن، مسکن قابل استطاعت، آمایش سرزمین، استان آذربایجان شرقی.

تاریخ ارسال: ۱۴۰۰/۱۰/۲۳

تاریخ بازنگری: ۱۴۰۰/۱۱/۱۷

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۱۲/۲۰

**نویسنده مسئول:** علی پناهی، استادیار گروه جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، واحد تبریز، دانشگاه آزاد اسلامی، تبریز، ایران، panahin@yahoo.com

۱. مقاله‌ی حاضر برگرفته از رساله‌ی دکتری تحت عنوان «امکان‌سنجی برنامه‌ها و سیاست‌های تأمین مسکن حداقل با تأکید بر رویکرد آمایش سرزمین (مطالعه موردی: استان آذربایجان شرقی)» با همکاری نویسندگان می‌باشد.

## بیان مسئله:

مسکن مناسب صرفاً داشتن یک سرپناه نیست، بلکه مسکن مناسب باید از لحاظ شرایط نورگیری، بهداشت محیط، استحکام سازه‌ای، اصول معماری و شهرسازی و غیره در شرایط ایده‌آلی قرار داشته باشد تا بتواند بر رشد و تعالی ارزش‌های انسانی و اجتماعی کمک کند (پورمحمدی، ۱۳۹۴: ۵۲). امروزه چگونگی دستیابی به مسکن برای گروه‌های مختلف جامعه به‌خصوص گروه‌های کم‌درآمد و کیفیت و کمیت آن، یکی از مهم‌ترین چالش‌های پیش‌روی دولت‌ها و جوامع است (زیاری و همکاران، ۱۳۹۵: ۲۱۲). در این راستا، بخش بزرگی از اقشار جامعه و کم‌درآمدها در بهره‌مندی از معیارهای حداقل مسکن ناکام مانده‌اند و دسترسی به مسکن قابل استطاعت برای آنها میسر نمی‌باشد (Atuestaa and Hewings, 2019:36). همچنین، از آنجایی که خرید مسکن، چند برابر درآمد سالیانه‌ی خانوارها را به خود اختصاص می‌دهد، تنها عده‌ی محدودی با درآمد جاری خود می‌توانند خانه بخرند و در برخی موارد این خانه‌ها فاقد حداقل امکانات و تسهیلات می‌باشند (Aoki et al, 2004: 2). بدین منظور اکثر دولت‌ها برنامه‌ها و سیاست‌هایی به منظور تأمین مسکن برای اقشار کم‌درآمد اعمال نموده‌اند که در بیشتر موارد در رسیدن به اهداف خود با شکست مواجه شده‌اند. اکثر کارشناسان و صاحب‌نظران عدم تحقق برنامه‌ریزی مسکن گروه‌های کم‌درآمد شهری را ناشی از ضعف مدیریتی-نهادی، عدم دسترسی کم‌درآمدها به تسهیلات و اعتبارات مسکن، سوق یافتن برنامه‌ها و طرح‌ها به سوی دهک‌های متوسط و بالای جامعه می‌دانند (Walks and Maaranen, 2008:295; Lees, 2008; Nyden et al., 2006:5; Palen and London, 1984:17). در حالی که، یک برنامه‌ریزی مسکن مناسب، علاوه بر توجه به معیارهای کالبدی-فیزیکی، معیارهای اجتماعی و تحریک رشد اقتصادی، می‌تواند تهیه و دسترسی مناسب به مسکن را در میان تمامی گروه‌های جمعیتی تحقق بخشد (Wamock and Warnock, 2008:239). همچنین نبود رویکرد فضایی-منطقه‌ای در طرح‌های توسعه نیز از علل مهم ناکامی اهداف برنامه‌ریزی مسکن می‌باشد (Alves, 2022: 2; Forde et al, 2021: 4; Yakubu, 2021: 2). بدین منظور بایستی طرح‌های توسعه‌ی شهری و منطقه‌ای با تأکید بر رویکرد فضایی و آمایش سرزمین، برنامه‌ریزی مسکن متناسب و تأمین مسکن قابل استطاعت را به‌ویژه برای گروه‌های کم‌درآمد تحقق سازد.

با توجه به اهمیت موضوع، هدف از تحقیق حاضر، آسیب‌شناسی نظام برنامه‌ریزی مسکن گروه‌های کم‌درآمد با تأکید بر دیدگاه آمایش سرزمین در استان آذربایجان شرقی به منظور شناسایی نقاط ضعف موجود و ارائه‌ی راهکارهایی در جهت تأمین مسکن قابل استطاعت در رویکرد برنامه‌ریزی فضایی می‌باشد. استان آذربایجان شرقی در دهه‌های اخیر شاهد افزایش جمعیت گسترده‌ای بوده است. در این راستا افزایش مهاجرت‌های روستاشهری، گسترش سکونتگاه‌های غیرقانونی و نابسامان توجه به تأمین مسکن حداقل و قابل استطاعت برای گروه‌های مختلف جامعه، به‌ویژه کم‌درآمدها را در قالب طرح‌های آمایش سرزمین به عنوان الگوی و طرح توسعه‌ی منطقه‌ای ضروری ساخته است. با توجه به هدف تحقیق حاضر، پاسخگویی به سؤال زیر اساس کار می‌باشد:

مهمترین ضعف‌های نظام برنامه‌ریزی مسکن گروه‌های کم‌درآمد در رویکرد آمایش سرزمین استان آذربایجان شرقی کدامند؟

## مبانی نظری و پیشینه تحقیق:

در راستای مسکن گروه‌های کم‌درآمد پژوهش‌ها و مطالعات مختلفی انجام شده است. با بررسی پیشینه‌ی مطالعاتی می‌توان عنوان کرد که تأکید بر رویکرد آمایش سرزمین در حوزه‌ی برنامه‌ریزی فضایی-منطقه‌ای مسکن گروه‌های کم‌درآمد خلأ پژوهش‌های گذشته و نوآوری پژوهش حاضر محسوب می‌گردد. در ادامه به مهمترین پژوهش‌های مرتبط با موضوع مسکن گروه‌های کم‌درآمد پرداخته خواهد شد.

میره (۱۳۸۸)، در پژوهش خود با عنوان سیاست‌ها و الگوی برنامه‌ریزی مسکن گروه‌های کم‌درآمد شهری، مورد مطالعه: شهر قم، که با هدف بررسی مسکن کم‌درآمدها و یافتن راهکارهای مناسب برای دست‌یابی آسان‌تر آن‌ها به مسکن تهیه شده است، تأکید

می‌کند که دوره‌ی انتظار دهک پایین گروه‌های درآمدی شهر قم بیش از ۴۰ سال طول می‌کشد. همچنین عملکرد سیاست‌های اتخاذ شده توسط دولت در سال‌های گذشته تأثیر مناسبی بر ساماندهی مسکن گروه‌های کم‌درآمد نداشته است. خدایی و میره (۱۳۹۰)، در تحقیقی به مرور تجارب جهانی در زمینه‌ی تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد شهری پرداخته‌اند که نتایج نشان می‌دهد به‌طور کلی سیاست‌های تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد، در چهار گروه: سیاست ساخت مسکن، سیاست تأمین مالی مسکن، سیاست زمین و خدمات، و سیاست‌های منتج از راهبرد توانمندسازی قرار می‌گیرد. سیر تاریخی و تکاملی سیاست‌ها در جهان نیز به‌گونه‌ای بوده که کانون توجهات از برنامه‌ی فیزیکی و شیوه‌ی نامعین مسکن دولتی به تدریج به سوی سیاست مسکن خودیاری و سپس به طرف سیات مسکن توانمندسازی گرایش پیدا کرده است. زادولی خواجه (۱۳۹۷)، در پژوهشی تحت عنوان بازاندیشی بوم‌محور در امکانسنجی ارتقای سکونتگاه‌های غیررسمی بر اساس معیارهای مسکن حداقل به بررسی کلان‌شهرهای اهواز و تبریز پرداخته است. یافته‌های پژوهش حاکی از آن است که مهمترین رویکردهای تأمین مسکن حداقل در کلان‌شهر تبریز ارتقای کیفیت سکونت و توانمندسازی بوده که در این رویکردها بیشترین تأثیرگذاری مربوط به سیاست‌های توانمندسازی اجتماع محلی، نوسازی و بازسازی می‌باشد. در کلان‌شهر اهواز نیز مهمترین رویکردهای تأمین مسکن حداقل توانمندسازی و مسکن اجتماعی و حمایتی بوده که بیشترین تأثیرگذاری در این رویکردها مربوط به تأسیس صندوق‌های مختلف مسکن، مشارکت بخش غیردولتی در ساخت مسکن و توانمندسازی اجتماع محلی است. همچنین پالامبو<sup>۱</sup> (۲۰۱۰)، در مطالعه‌ای تحت عنوان ساخت‌وساز مسکن جدید در شهر فینیکس<sup>۲</sup>: مدارک و شواهدی از حومه‌نشینی جدید که به‌طور مستقیم اثرات توسعه‌های مسکونی جدید را در ارتباط با توسعه‌ی کالبدی فضایی شهر فینیکس در ایالت آریزونا<sup>۳</sup> داشته، مورد بررسی قرار داده است. یافته‌های این مطالعه نشان می‌دهد که ساخت‌وسازهای مسکونی جدید موجب گسترش حاشیه‌ی شهری به سمت خارج از شهر شده و در سمت شمال غرب ادامه دارد. این توسعه‌ها در جنوب شرقی شهر تثبیت شده و در ناحیه‌ی جنوب غربی که در آن موانع اولیه برای توسعه‌های جدید وجود دارد، هیچ‌گونه توسعه‌ای اتفاق نیفتاده است. در واقع مسکن آپارتمانی چندخانواری در پیرامون شهر فینیکس شروع به توسعه کرده است، در حالی که مرکز شهر به صورت زمین‌های خالی و با توسعه‌ی محدود به حال خود رها شده‌اند. از این فرایند با عنوان نوعی حومه‌نشینی جدید یاد شده است. ون و گودمن<sup>۴</sup> (۲۰۱۳)، با بررسی رابطه‌ی قیمت مسکن و زمین «با استفاده از دو متغیر درون‌زا و پنج متغیر بیرون‌زا» در ۲۱ شهر مرکز استانی؛ مهم‌ترین عامل در ارتباط با قیمت تمام‌شده‌ی مسکن را قیمت زمین عنوان می‌کنند. بر این اساس به مدیران و برنامه‌ریزان شهری توصیه می‌کنند که برای مهار قیمت مسکن به‌خصوص برای گروه‌های کم‌درآمد به مدیریت زمین بپردازند. گودینگ<sup>۵</sup> (۲۰۱۶)، در مطالعه‌ی خود به بررسی عوامل تأثیرگذار بر تأمین مسکن کم‌درآمدها در موریتوس<sup>۶</sup> به‌منظور بهبود عدالت اجتماعی و کیفیت مکان پرداخته است. نتایج تحقیق نشان می‌دهد که برنامه‌ریزی و تأمین مسکن در این منطقه توسط دولت انجام می‌گیرد و با توجه به رویکرد متمرکز و تمایل به اهداف سیاسی در دست‌یابی به اهداف خود ناکام مانده است. از این‌رو، تأکید بر رویکرد مشارکت ساکنین در برنامه‌ریزی مسکن دولتی می‌تواند به بهبود عدالت فضایی-اجتماعی و کیفیت مکان و به تبع آن دست‌یابی به جامعه‌ی پایدارتر منجر گردد. فرانکلین<sup>۷</sup> (۲۰۲۰)، نیز در پژوهش خود به بررسی تأثیرات سیاست‌های مسکن دولتی بر اقشار کم‌درآمد با تأکید بر زاغه‌نشینان آفریقای جنوبی پرداخته است. نتایج پژوهش نشان می‌دهد که مسکن دولتی تأثیر مثبتی بر درآمد خانواده دارد. این امر در درجه‌ی اول با افزایش درآمدها برای زنان توجیه می‌شود.

1. Palombo

2. Phoenix

3. Arizona

4. Wen and Goodman

5. Gooding

۶. کشور جزیره‌ای در اقیانوس هند، واقع در ساحل شرقی آفریقا. از نظر فیزیکی، بخشی از جزایر ماسکارن و پایتخت بندر لوئیس است.

7. Franklin

به‌طور کلی می‌توان عنوان کرد که تأمین مسکن یکی از مسائل حاد کشورهای در حال توسعه است. فقدان منابع کافی، ضعف مدیریت اقتصادی، نداشتن برنامه‌ریزی جامع ملی و افزایش شتابان جمعیت (مخصوصاً جمعیت شهری) تأمین مسکن را در این کشورها به شکلی پیچیده و چندبعدی درآورده است (پورمحمدی، ۱۳۹۴:۲۲). در این راستا، می‌توان گفت که به‌طور مسلم با افزایش تقاضای مسکن نه تنها زمین، سرمایه، مصالح ساختمانی و نیروی انسانی بیشتری نیاز است بلکه داشتن یک برنامه‌ی جامع به منظور ایجاد هماهنگی بین مقدار زمین و واحدهای مسکونی و تأسیسات زیربنایی، تسهیلات عمومی و خدمات اجتماعی، سیستم حمل‌ونقل ضروری است (Jacob, 2004:234; Branhardt et al, 2016:73; Picarelli, 2019:36). این‌گونه برنامه‌ریزی همواره توان‌ها و کمبودها، شرایط و امکانات را به صورتی ارزیابی و سنجش می‌کنند که با به‌کارگیری تمام امکانات زمینه‌ی اجرایی صحیح فراهم آید. همچنین هدف اساسی برنامه‌ریزی مسکن تأمین نیازهای فضایی فعالیت‌های انسانی به منظور دستیابی به وضعیت مطلوب‌تر سکونت با توجه به محدودیت‌های منابع و امکانات است. همچنین هدف نهایی سیاست مسکن عملکرد مطلوب و بهینه آن است به طوری که از یکسو خواسته‌های اقشار مختلف را برآورد و از سوی دیگر در راستای اهداف کلان اقتصادی و اجتماعی باشد. در برنامه‌های توسعه‌ی اقتصادی - اجتماعی هدف کلی سیاست‌های مسکن معمولاً فراهم آوردن مسکن «کافی» یا متعارف برای مردم است (لاهورتی فر، ۱۳۸۱:۱۳). نگاهی گذرا به تجارب جهانی در رویایی با مسکن گروه‌های کم‌درآمد بسیار آموزنده است. تا پیش از دهه‌ی چهل میلادی، سرمایه‌گذاری دولتی در بخش مسکن غالباً ضروری تشخیص داده نمی‌شد و از آنجا که این بخش، غیراقتصادی تلقی می‌شد با سرمایه‌گذاری در دیگر بخش‌های اقتصادی - اجتماعی انتظار می‌رفت که مسئله‌ی مسکن کم‌درآمدها به خودی خود با بهبود وضعیت از طریق بازار حل شود. از دهه‌ی ۶۰ به بعد، استمرار و تشدید مسئله‌ی مسکن موجب توجه ویژه به آن شد و با ایجاد مؤسسات ویژه‌ی کم‌درآمدها و البته با مشاغل غیررسمی خانه‌سازی اجتماعی سیاست بسیاری از کشورها گردید. در این سیاست تولید صنعتی بلندمرتبه و انبوه‌سازی و در نتیجه ارزان شدن ساخت مورد تأکید بود (صرافی، ۱۳۸۱:۸). با گذر زمان، عدم پوشش این سیاست‌ها برای تمامی متقاضیان و عدم کشش مالی دولت‌ها برای استمرار این ساخت‌وسازها و نیز خارج ماندن اقشار کم‌درآمد فاقد مشاغل دولتی، محرز شد که این دولت‌ها با انتقاد بسیاری مواجه شدند. در این راستا مشخص گردید که راه‌حل کاهش پایدار فقر وابسته کردن فقرا به دولت یا سازمان‌های غیردولتی نیست بلکه توانمند ساختن آن‌ها به گونه‌ای است که بتوانند فرصت‌های انتخاب و اطمینان را در زندگی افزایش دهند. به عبارتی دیگر یعنی توانمند کردن فقرا برای اینکه بتوانند همانند دیگر شهروندان در بازارهای رسمی وارد شده و قدرت مانور لازم را در این بازار داشته باشند. تجربه نشان داده است که وارد ساختن فقرا در بازارهای رسمی زمین و مسکن نیاز به یک استراتژی دو سویه دارد: که از یک طرف فرصت‌های انتخاب در دسترس را در جانب نظام عرضه افزایش دهد و از طرف دیگر میزان توانمندی را در جانب نظام تقاضا «یا متقاضیان زمین و مسکن» فزونی بخشد. به عبارت دیگر در جهت وارد ساختن گروه‌های کم‌درآمد به بازارهای رسمی زمین و مسکن می‌بایست از یک سو عملکرد زمین را بهبود بخشید به گونه‌ای که بازار، پاسخگوی نرخ تقاضای ناشی از روند شهرنشینی باشد و از سوی دیگر موجب افزایش دسترسی گروه‌های هدف به ویژه کم‌درآمدها در جهت بهبود عملکرد بازار گردد (محمودی پاتی و محمد پورعمران، ۱۳۸۷:۹۰).

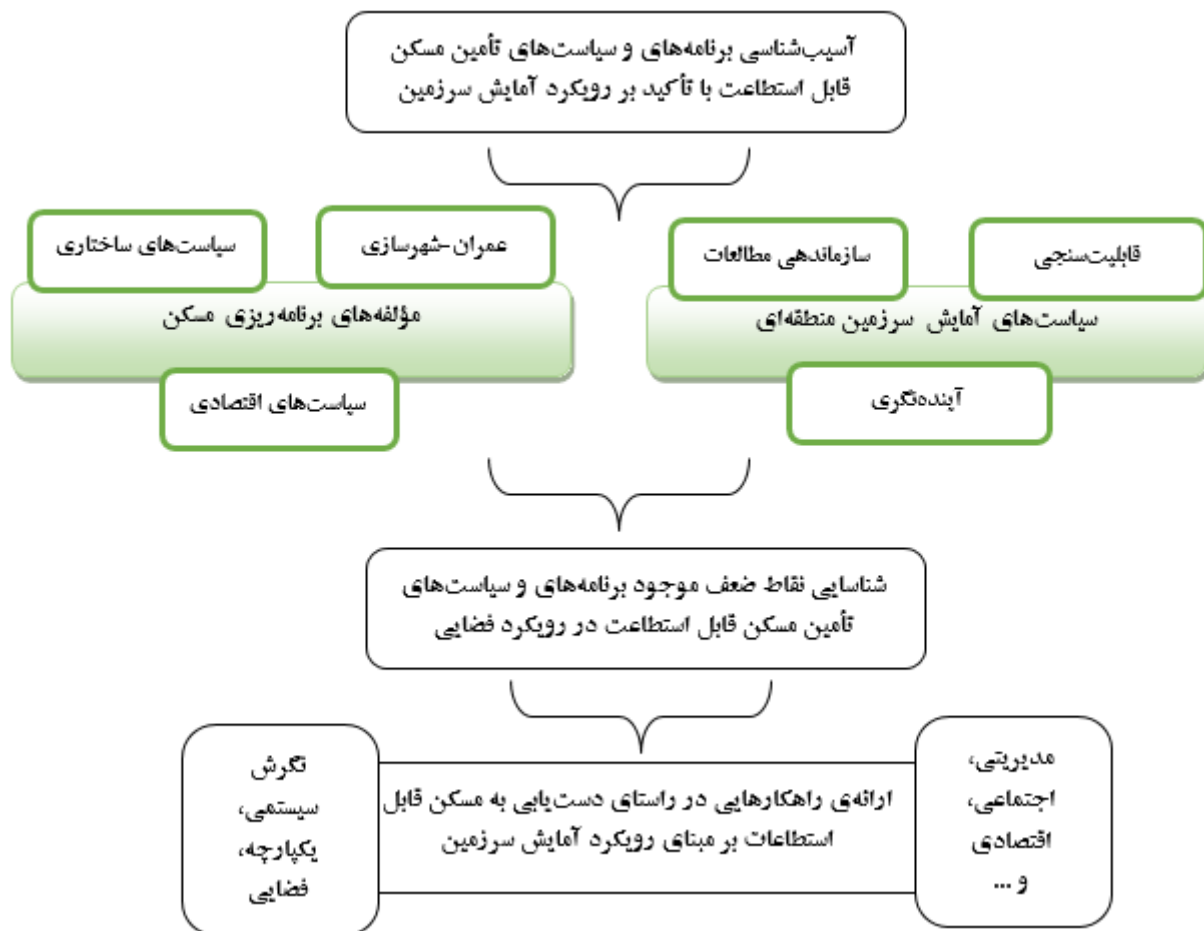
جدول (۱): راهبردهای وارد کردن گروه‌های کم‌درآمد به بازارهای رسمی زمین و مسکن

راهبردها	ویژگی‌ها
افزایش عرضه‌ی زمین به فقرا و گروه‌های کم‌درآمد	عرضه‌ی کافی زمین در بازار مؤثرترین عامل در بهبود عملکرد بازار و ایجاد بازار رقابتی است. وجود چنین بازار رقابتی موجب می‌گردد تا عرضه‌کنندگان زمین با نوآوری و قیمت مناسب پاسخگوی انواع تقاضاها باشند.
تأمین زمین و خدمات «آماده‌سازی زمین»	طرح‌های زمین و خدمات و آماده‌سازی زمین، قطعات موردنیاز زمین به همراه تأسیسات زیربنایی نظیر آب، جاده، تسهیلات بهداشتی، فاضلاب، دفع زباله و ... را برای گروه‌های هدف فراهم می‌آورند.
ارتقاء کیفیت سکونتگاه‌های غیررسمی	ارتقاء کیفیت سکونت، حق مالکیت زمین و همچنین تأسیسات زیربنایی را برای ساکنین سکونتگاه‌ها فراهم می‌سازد.
سهم‌بندی زمین	توافق مالکان و اشغال‌کنندگان زمین که به موجب آن مالک زمین اقدام به فعالیت‌های عمرانی در بخش‌هایی از زمین که از لحاظ اقتصادی به صرفه‌تر و جذاب‌تر هستند می‌کند و ساکنین خانه‌هایشان را درگیر بخش‌های زمین با داشتن حق مالکیت کامل یا محدود می‌سازند.
تملک و تجمیع قطعات زمین	این طرح از دو طریق ملی کردن اراضی و مالکیت مطلق دولت بر اراضی و یا تملک اجباری زمین صورت می‌گیرد.
سیاست تجمیع زمین	در این روش قطعات زمین با هم ادغام شده و پس از مرتب‌سازی برای برنامه‌ریزی بهتر تفکیک می‌شوند. این روش راهکارهای مالی مناسبی برای تأمین هزینه‌ی ایجاد و توسعه‌ی زیرساخت‌ها فراهم می‌آورد. با این روش منافع مالی حاصل از توسعه‌ی شهری (به علت بهبود بافت و یا ارزش افزوده مربوط به جواز عمرانی و ساخت اراضی)، بین ذی‌نفعان توزیع می‌شود.
ارائه‌ی زمین بدون خدمات «روش توسعه‌ی تدریجی»	ارائه‌ی زمین بدون خدمات و زیرساخت که به موجب آن خانوارها تشویق شوند به صورت خودسازنده عمل نمایند. مزیت این روش در این است که هزینه‌ها را تا آنجا که امکان دارد به میزان زیادی پایین نگاه می‌دارد تا اسکان و دسترسی گروه‌های کم‌درآمد به زمین وجود داشته باشد.
افزایش تقاضای مؤثر زمین برای گروه‌های کم‌درآمد	تشکیل سازمان‌های مبتنی بر جامعه‌ی محلی و افزایش میزان پس‌انداز و فراهم آوردن دسترسی به منابع مالی به منظور افزایش تقاضا برای کالا و خدماتی که توان پرداخت هزینه‌ی آن وجود دارد.

مأخذ: (اردشیری، ۱۳۷۸؛ محمودی پاتی و محمد پورعمران، ۱۳۸۷؛ سرور و روستا، ۱۳۹۳).

با توجه به مطالب ارائه‌شده می‌توان گفت که وارد کردن کم‌درآمدها به بازار رسمی مسکن و زمین یکی از سیاست‌های اساسی اکثر دولت‌ها محسوب می‌گردد. با این حال این نوع برنامه‌ریزی نیازمند بهره‌گیری از رویکردهای برنامه‌ریزی فضایی-منطقه‌ای در ابعاد مختلف همچون آمایش سرزمین می‌باشد. مفهوم آمایش سرزمین، ایجاد تعادل بین سه عنصر انسان، فضا و فعالیت تعریف شده است که در ارتباط با انسان مقوله‌ی «مدیریت» و در رابطه با فضا بحث «اقلیم» مطرح است و در رابطه با فعالیت مقوله‌ی «برنامه و برنامه‌ریزی» برجسته می‌شود، یعنی مفهوم آمایش تلفیقی از سه علم مدیریت و اقتصاد، جغرافیا و جامعه‌شناسی است (وحیدی، ۱۳۷۳: ۷۶). این واژه کلمه‌ی نوین فارسی است که از ریشه‌ی فعل آمدن و آمودن به معنی آراستن، آمیختن، به رشته درآوردن و آماده کردن است که از واژه‌ی Amenager در زبان فرانسه اقتباس شده است (قورچیان و جمشیدی، ۱۳۸۵: ۲). بخش مهمی از مقوله‌ی آمایش سرزمین موضوع مدیریت داشته‌ها است. به عبارت ساده‌تر، انسان باید آن استفاده‌ای را از سرزمین به عمل آورد

که ویژگی‌های محیطی، انسانی و طبیعی (اکولوژیکی) سرزمینی بالقوه را در نهان خود دارا می‌باشد و سپس این ویژگی‌ها را بر اساس نیازهای اقتصادی و اجتماعی خود مدیریت کند. بنابراین می‌توان گفت آمایش سرزمین بهترین، ارزان‌ترین و مؤثرترین راه‌حل مدیریت و برنامه‌ریزی محیط‌زیست، مؤلفه‌های اقتصادی و رفاه اجتماعی است (مخدوم، ۱۳۷۶: ۱۷-۱۴). به جهت اینکه آمایش سرزمین بعد جغرافیا را به ابعاد اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی پیوند می‌دهد، در چارچوب برنامه‌ریزی فضایی قرار می‌گیرد. هرچند برنامه‌ریزی فضایی در تمام دنیا عمومیت دارد، اما این عمومیت به معنای شکل و محتوای یکسان آن در تمام جای دنیا نیست. از ویژگی یکسان بودن آن یعنی فضایی بودن که بگذریم این برنامه‌ها به لحاظ تاریخی نوع حکومت، میزان توسعه‌یافتگی و اولویت‌های سیاسی یکدیگر تفاوت‌هایی دارند. در برنامه‌ریزی آمایش سرزمین تشخیص مناطق از موارد بسیار مهم سنجیده می‌شود، زیرا پایه و مبنای برنامه شناخته می‌شود (صنعی، ۱۳۹۰: ۱۷۱). همچنین آمایش سرزمین با رویکرد همه‌سونگر در چارچوب توسعه‌ی فضایی، سعی دارد با پدیده‌ی عدم تعادل‌های منطقه‌ای برخورد کرده و راه کارهای مناسب را برای تحقق توسعه‌ی متوازن، همه‌جانبه و پایدار در سطح سرزمین، ارائه نماید. آمایش سرزمین نوعی برنامه‌ریزی بلندمدت در راستای توزیع بهتر جمعیت و فعالیت‌های مختلف به منظور افزایش رفاه و هماهنگی جامعه می‌باشد (Henry, 2002:292). حرکت کشورهای در حال توسعه در مسیر توسعه‌ی پایدار، مستلزم توجه به سطوح منطقه‌ای و محلی در برنامه‌ریزی توسعه است که در چارچوب نظام برنامه‌ریزی بخشی، به دلیل تمرکزگرایی، دستیابی به آن امکان‌پذیر نیست (استعلاجی، ۱۳۸۸: ۷۲).



شکل (۱): مدل مفهومی تحقیق

**روش‌شناسی تحقیق:**

با توجه به اینکه تحقیق حاضر به دنبال آسیب‌شناسی نظام برنامه‌ریزی مسکن گروه‌های کم‌درآمد با تأکید بر رویکرد فضایی و آمایش سرزمین در استان آذربایجان شرقی است، لذا تحقیق حاضر از نظر هدف کاربردی و از نظر ماهیت تحلیلی-اکتشافی می‌باشد. در این تحقیق به منظور تحلیل داده‌ها از روش کیفی تحلیل عاملی کیو Q استفاده شده است. جامعه‌ی آماری تحقیق شامل مدیران شهری و کارشناسان آشنا به مسائل مسکن می‌باشد که حجم نمونه با استفاده از روش دلفی هدفمند و با توجه به کیفی بودن تحقیق حاضر و بهره‌مندی از روش مصاحبه‌ی عمیق ۱۴ نفر تعیین شده است. در راستای انتخاب حجم نمونه سعی شده است که پراکندگی افراد در شهرهای میانی و کوچک و سطوح مختلف استان رعایت گردد. شرح حجم نمونه به شرح جدول شماره ۲ می‌باشد.

جدول (۲): حجم نمونه‌ی منتخب در تحقیق

تعداد حجم نمونه	شهرستان	سازمان
۳	تبریز	استانداری آذربایجان شرقی
۳	تبریز	بنیاد مسکن انقلاب اسلامی شهرستان تبریز
۲	مراغه	بنیاد مسکن انقلاب اسلامی شهرستان مراغه
۲	اهر	بنیاد مسکن انقلاب اسلامی شهرستان اهر
۲	شبستر	بنیاد مسکن انقلاب اسلامی شهرستان شبستر
۲	هادی شهر	بنیاد مسکن انقلاب اسلامی شهرستان جلفا

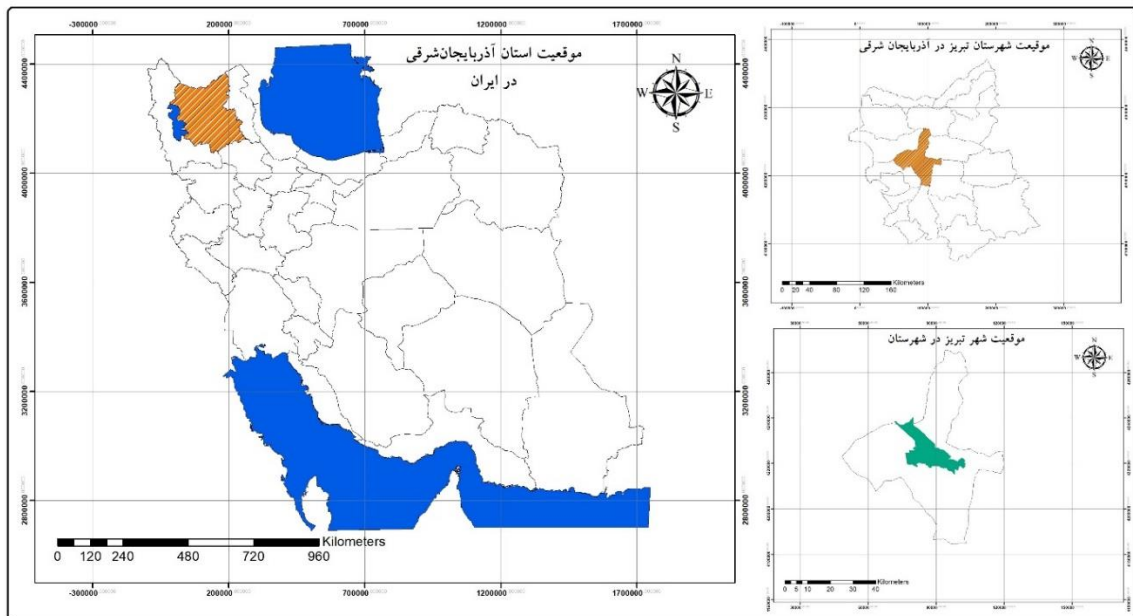
لازم به ذکر است که قلمرو این پژوهش در ابعاد زمانی و مکانی به تابستان و پاییز ۱۴۰۰ در استان آذربایجان شرقی مربوط می‌باشد. همچنین عملیاتی نمودن روش دلفی در تحقیق حاضر بدین شرح بوده است: با توجه به اینکه هدف از تحقیق حاضر سنجش نظرات گوناگون درباره‌ی یک موضوع (آسیب‌شناسی نظام برنامه‌ریزی مسکن گروه‌های کم‌درآمد با تأکید بر رویکرد فضایی و آمایش سرزمین) است، بنابراین دو دور نمونه‌ی آماری مورد مصاحبه و پرسشگری قرار گرفته‌اند. همچنین دسترسی به این نمونه‌ی آماری از طریق روش گلوله‌برفی (انتخاب تعداد محدود نمونه‌ی آماری «۳ نفر» و معرفی سایرین از طریق افراد اولیه، ثانویه و ...) بوده است. در راستای تدوین پرسشنامه‌ها نیز ابتدا سؤالات به صورت باز مطرح شده‌اند و پس از رسیدن به نظر مشترک و شناسایی معیارهای تأثیرگذار بر عدم کارایی نظام برنامه‌ریزی مسکن در رویکرد آمایش سرزمین، پرسشنامه‌های بسته تنظیم گردیده است.

**معرفی قلمرو مورد مطالعه:**

استان آذربایجان شرقی بزرگ‌ترین و پرجمعیت‌ترین استان ناحیه‌ی شمال غربی ایران (آذربایجان) محسوب می‌شود. استان آذربایجان شرقی از سمت شمال به جمهوری‌های آذربایجان و ارمنستان، از سمت غرب و جنوب غرب به استان آذربایجان غربی، از سمت شرق به استان اردبیل و از سمت جنوب شرق به استان زنجان محدود شده است. این استان دارای آب و هوای سرد کوهستانی بوده و کل محدوده‌ی استان را کوه‌ها و ارتفاعات تشکیل داده‌اند. این استان محل اتصال دو رشته کوه مهم و اصلی کوه‌های ایران، یعنی البرز و زاگرس است و بلندترین نقطه‌ی آن، قله‌ی کوه سهند است. مساحت این استان ۴۵۴۹۱ کیلومتر مربع و جمعیت آن ۳۹۰۹۶۵۲ نفر بوده که در ۲۱ شهرستان به مرکزیت شهرستان تبریز اسکان یافته‌اند. در مورد طرح‌های آمایش استان می‌توان گفت که برای اولین بار بعد از انقلاب اسلامی به صورت جامع در کشور (برای همه‌ی کشور)، این نوع از طرح طرح توسط دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ۶ مجلد در اواسط سال ۱۳۶۳ انجام شده و گزارش نهایی مرحله‌ی اول طرح پایه تحت عنوان «خلاصه و جمع‌بندی مطالعات» که براساس نظرات واصله از دستگاه‌های اجرایی، اصلاح شده بود، در سال ۱۳۶۴ انتشار یافت و منجر به مصوباتی از سوی دولت و شورای اقتصاد نیز شد. دوره‌ی فعلی مطالعات آمایش سرزمین نیز از اوایل سال ۱۳۷۷ آغاز شد. حاصل



مرحله اول این مطالعات تحت عنوان «نظریه‌ی پایه توسعه‌ی ملی و دیدگاه بلندمدت آمایش سرزمین» در اردیبهشت‌ماه سال ۱۳۷۹ در جلسه‌ی هیئت محترم دولت ارائه شد. پس از این دوره در سال‌های گذشته اکثر استان‌ها به سمت برنامه‌ریزی فضایی با رویکرد آمایشی روی آورده‌اند که استان آذربایجان شرقی نیز از این قاعده مستثنی نمی‌باشد. با وجود اهمیت طرح‌های آمایش سرزمین، تاکنون طرح قابل توجهی در این راستا، در استان آذربایجان شرقی و بیشتر استان‌های کشور انجام نگرفته است.



شکل (۲): موقعیت جغرافیایی استان آذربایجان شرقی به مرکزیت شهرستان تبریز

جدول (۳): واحدهای مسکونی معمولی استان بر حسب نوع اسکلت و مصالح عمده‌ی به کاررفته در بنا

مساحت زیربنا	اسکلت فلزی	زیربنا	آجر و آهک	آجر و سیمان	نوک سیمانی	سیمان	چوب	گچ و گچ‌ساز	خشت و گل	مجموع
شهری	۳۰۷۱۲۴	۳۱۸۵۹۴	۱۳۹۱۵۵	۵۶۵۴۰	۳۹۸۰	۵۴۹۹	۸۲۸۷	۷۶۶۳	۱۱۰۰	۸۴۷۹۴۲
روستایی	۶۱۷۵۱	۶۳۵۴۲	۷۶۳۶۴	۴۸۵۳۸	۵۶۶۶	۷۲۳۷	۲۷۶۴	۲۴۴۶۸	۹۰۶۱	۲۹۹۳۹۱
مجموع	۳۶۸۸۷۵	۳۸۲۱۳۶	۲۱۵۵۱۹	۱۰۵۰۷۸	۹۶۴۶	۱۲۷۳۶	۱۱۰۵۱	۳۲۱۳۱	۱۰۱۶۱	۱۱۴۷۳۳۳

مأخذ: (مرکز آمار ایران، سرشماری عمومی نفوس و مسکن، ۱۳۹۵).

## تجزیه و تحلیل داده‌ها:

به منظور شناسایی عدم تحقق برنامه‌ریزی مسکن گروه‌های کم‌درآمد با تأکید بر رویکرد فضایی و آمایش سرزمین در استان آذربایجان شرقی از روش تحلیل عاملی کیو (مصاحبه با ۱۴ نفر از مدیران و کارشناسان متخصص حوزه‌ی برنامه‌ریزی می‌شود) استفاده شده است. بر مبنای مصاحبه‌های صورت گرفته مهم‌ترین نارسایی‌های برنامه‌ریزی مسکن گروه‌های کم‌درآمد استان آذربایجان شرقی بر مبنای رویکرد آمایش سرزمین به شرح زیر می‌باشد.

نمونه‌ی ۱: نقش پررنگ دلالان در عرصه‌ی قیمت‌گذاری زمین و مسکن.

نمونه‌ی ۲: وجود تفرق‌های تصمیم‌گیری و عملکردی در حوزه‌ی برنامه‌ریزی مسکن.

نمونه‌ی ۳: عدم تلفیق و هماهنگی بین برنامه‌های مسکن، یارانه‌ها و برنامه‌های حمایتی وزارت رفاه، وزارت راه و شهرسازی، بنیاد شهید و امور ایثارگران و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی.

- نمونه‌ی ۴: عدم تمرکززدایی خدمات و صنایع از مادرشهر تبریز.
- نمونه‌ی ۵: عدم وجود صندوق‌های مالی اعتباری خاص در راستای تسهیل در دریافت و بازپرداخت تسهیلات برای گروه‌های کم‌درآمد.
- نمونه‌ی ۶: عدم وجود برنامه‌های یکپارچه در سیاست‌های زمین شهری و تقویت نظارت بر نحوه‌ی واگذاری‌ها.
- نمونه‌ی ۷: عدم شناسایی دقیق و هوشمند گروه‌های کم‌درآمد.
- نمونه‌ی ۸: عدم تثبیت جمعیت در اکثر شهرهای استان از یک‌سو و عدم تحقق مهاجرت سلسله‌مراتبی در استان از سوی دیگر و افزایش جمعیت مادرشهر تبریز و شهرهای میانی.
- نمونه‌ی ۹: آسیب‌پذیری مراکز پرتراکم شهرها به‌ویژه مادرشهر تبریز با توجه به عدم نظارت بر ساخت‌وسازها.
- نمونه‌ی ۱۰: عدم وجود صندوق‌های مالی اعتباری خاص در راستای تسهیل در دریافت و بازپرداخت تسهیلات برای گروه‌های کم‌درآمد.
- نمونه‌ی ۱۱: عدم وجود هماهنگی بین طرح‌های توسعه‌ی شهری استان با هدف تثبیت جمعیت در شهرهای کوچک و میانی و جلوگیری از مهاجرت گروه‌های کم‌درآمد به مادرشهر تبریز.
- نمونه‌ی ۱۲: عدم نظارت و کنترل دقیق دولت بر قیمت و کیفیت مصالح.
- نمونه‌ی ۱۳: ناهماهنگی بین سیاست‌های طرح جامع مسکن و طرح‌های برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای.
- نمونه‌ی ۱۴: عدم توجه مناسب به شهرهای کوچک و میانی استان و توسعه‌ی امکانات و خدمات در آن‌ها.
- در تحلیل عاملی کیو برخلاف تحلیل عاملی افراد به جای متغیرها دسته‌بندی می‌شوند. جهت انجام تحلیل عاملی از ماتریس همبستگی که روشی مرسوم و معمول می‌باشد، استفاده شده است. در این راستا، عامل‌ها به روش واریماکس که نوعی چرخش متعامد است، چرخش یافتند و مقدار واریانس کل تبیین‌شده بیان گردید.

جدول (۴): ماتریس تحلیل عاملی و دسته‌بندی عامل‌ها

عامل			نمونه
عامل سوم	عامل دوم	عامل اول	
		۰/۸۲۴	نمونه‌ی ۳
		۰/۷۸۵	نمونه‌ی ۱۰
		۰/۷۴۱	نمونه‌ی ۷
		۰/۷۳۵	نمونه‌ی ۱
		۰/۷۰۴	نمونه‌ی ۱۲
		۰/۶۴۹	نمونه‌ی ۵
	۰/۸۰۱		نمونه‌ی ۱۳
	۰/۷۵۲		نمونه‌ی ۶
	۰/۷۱۴		نمونه‌ی ۱۱
	۰/۶۸۱		نمونه‌ی ۹
	۰/۶۲۵		نمونه‌ی ۲
۰/۷۹۲			نمونه‌ی ۸
۰/۶۸۸			نمونه‌ی ۱۴
۰/۶۳۲			نمونه‌ی ۴

جدول (۵): واریانس کل تبیین‌شده در مدل تحلیل عاملی کیو

عامل‌ها	مقدار ویژه	درصد واریانس	درصد واریانس تجمعی
عامل اول	۳/۴۸۲	۳۲/۲۲۱	۳۲/۲۲۱
عامل دوم	۲/۷۱۳	۲۴/۸۲۹	۵۷/۰۵
عامل سوم	۱/۸۴۹	۲۰/۷۹۱	۷۷/۸۴۱

بر مبنای مدل کیو و واریانس استخراج‌شده می‌توان عنوان کرد که مهمترین نارسایی‌های برنامه‌ریزی مسکن گروه‌های کم‌درآمد استان آذربایجان شرقی با تأکید بر رویکرد آمایش سرزمین در سه عامل سیاست‌های اقتصادی بازار مسکن، سیاست‌های عمران، شهرسازی و ساخت مسکن و همچنین سیاست‌های کلان (ساختاری) قابل بیان بوده که در مجموع ۷۷/۸۴۱ درصد از واریانس کل را تبیین می‌کنند، یعنی عدم تحقق برنامه‌ریزی مسکن گروه‌های کم‌درآمد استان در رویکرد آمایش سرزمین در حدود ۷۸ درصد ناشی از نارسایی این سه عامل می‌باشد و ۲۲ درصد نیز سایر عامل‌ها را دربر می‌گیرد که خارج از بحث‌های مطرح‌شده در این تحقیق می‌باشد.

جدول (۶): عامل‌های استخراج‌شده

عامل‌ها	زمینه‌ی کلی	زمینه‌های فرعی
عامل اول	سیاست‌های اقتصادی بازار مسکن	عدم شناسایی دقیق و هوشمند گروه‌های کم‌درآمد، عدم وجود صندوق‌های مالی اعتباری خاص در راستای تسهیل در دریافت و بازپرداخت تسهیلات برای گروه‌های کم‌درآمد، عدم تلفیق و هماهنگی بین برنامه‌های مسکن، یارانه‌ها و برنامه‌های حمایتی وزارت رفاه، وزارت راه و شهرسازی، بنیاد شهید و امور ایثارگران و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، عدم دخالت مناسب دولت در قیمت‌گذاری زمین و مسکن و اجاره‌بها در شهرها و ایجاد مالیات مضاعف بر خانه‌های خالی از سکنه، عدم نظارت و کنترل دقیق دولت بر قیمت و کیفیت مصالح، نقش پررنگ دلالان در عرصه‌ی قیمت‌گذاری زمین و مسکن.
عامل دوم	سیاست‌های عمران، شهرسازی و ساخت مسکن	ناهماهنگی بین سیاست‌های طرح جامع مسکن و طرح‌های برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، عدم وجود برنامه‌های یکپارچه در سیاست‌های زمین شهری و تقویت نظارت بر نحوه‌ی واگذاری‌ها، عدم وجود هماهنگی بین طرح‌های توسعه‌ی شهری استان با هدف تثبیت جمعیت در شهرهای کوچک و میانی و جلوگیری از مهاجرت گروه‌های کم‌درآمد به مادرشهر تبریز، آسیب‌پذیری مراکز پرتراکم شهرها به‌ویژه مادرشهر تبریز با توجه به عدم نظارت بر ساخت‌وسازها، وجود تفرق‌های تصمیم‌گیری و عملکردی در حوزه‌ی برنامه‌ریزی مسکن.
عامل سوم	سیاست‌های کلان (ساختاری)	عدم تثبیت جمعیت در اکثر شهرهای استان از یک‌سو و عدم تحقق مهاجرت سلسله‌مراتبی در استان از سوی دیگر و افزایش جمعیت مادرشهر تبریز و شهرهای میانی، عدم توجه مناسب به شهرهای کوچک و میانی استان و توسعه‌ی امکانات و خدمات در آن‌ها، عدم تمرکززدایی خدمات و صنایع از مادرشهر تبریز.

بر مبنای جدول شماره ۶ و عامل‌های استخراج‌شده، می‌توان عوامل عدم تحقق برنامه‌ریزی مسکن گروه‌های کم‌درآمد در رویکرد آمایش سرزمین استان آذربایجان شرقی را به شرح زیر تفسیر کرد:

عامل اول؛ سیاست‌های اقتصادی بازار مسکن: در این عامل از مهمترین متغیرهای تأثیرگذار می‌توان به عدم موضوع‌شناسی مناسب طرح‌های مسکن و شناسایی دقیق و هوشمند گروه‌های کم‌درآمد، عدم وجود صندوق‌های مالی اعتباری و تسهیلات برای گروه‌های

کم درآمد، عدم دخالت مناسب دولت در قیمت گذاری زمین و مسکن و اجاره بها و نقش پررنگ دلان در عرصه‌ی قیمت گذاری زمین و مسکن و همچنین عدم هماهنگی در بین برنامه‌ها و طرح‌های حمایتی مسکن برای اقشار کم درآمد اشاره کرد. این عامل بیشترین اهمیت را در بین سه عامل استخراج شده به خود اختصاص داده است و مقدار ویژه‌ی آن بر اساس مدل ۳/۴۸۲ می‌باشد و ۳۲/۲۲۱ درصد از واریانس را تبیین می‌کند.

عامل دوم؛ سیاست‌های عمران، شهرسازی و ساخت مسکن: تأکید این عامل در عدم تحقق‌پذیری نظام برنامه‌ریزی مسکن گروه‌های کم درآمد در رویکرد آمایش سرزمین بر تفرق‌های عملکردی و تصمیم‌گیری و عدم وجود برنامه‌های یکپارچه در سیاست‌های برنامه‌ریزی مسکن و همچنین طرح جامع مسکن استانی و طرح‌های برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای از یک سو و عدم وجود هماهنگی بین طرح‌های توسعه‌ی شهری استان با هدف تثبیت جمعیت در شهرهای کوچک و میانی و جلوگیری از مهاجرت گروه‌های کم درآمد به مادرشهر تبریز و به تبع آن آسیب‌پذیری مراکز پرتراکم شهرها به ویژه مادرشهر تبریز با توجه به عدم نظارت بر ساخت و سازها می‌باشد. بر مبنای مدل تحلیل عاملی کیو ارزش ویژه‌ی این عامل ۲/۷۱۳ بوده که ۲۴/۸۲۹ درصد از واریانس را تبیین می‌کند.

عامل سوم؛ سیاست‌های کلان (ساختاری): در این عامل تأکید بر عدم تثبیت جمعیت در اکثر شهرهای استان از یک سو و عدم تحقق مهاجرت سلسله‌مراتبی در استان از سوی دیگر و افزایش جمعیت مادرشهر تبریز و شهرهای میانی می‌باشد. همچنین عدم توجه به توسعه‌ی امکانات و خدمات در شهرهای کوچک و میانی استان و تمرکززدایی خدمات و صنایع از مادرشهر تبریز از سایر مباحث مطرح شده در این عامل بوده است. ارزش ویژه‌ی این عامل ۱/۸۴۹ بوده که ۲۰/۷۹۱ درصد از واریانس را تبیین می‌کند. پس از شناسایی مهمترین نارسایی طرح‌ها و برنامه‌های مسکن اقشار کم درآمد در رویکرد آمایش سرزمین استان آذربایجان شرقی، به تطبیق این نارسایی‌ها در فرایند طرح‌های آمایش پرداخته می‌شود. فرایند تهیه‌ی طرح آمایش به سه مرحله‌ی «سازماندهی مطالعات»، «بررسی وضع موجود و قابلیت‌سنجی» و «آینده‌نگری» تقسیم می‌شود که نارسایی‌های هر کدام از مراحل در برنامه‌ریزی مسکن استان و تأمین مسکن قابل استطاعت با توجه به طرح‌هایی همچون طرح جامع مسکن استان آذربایجان شرقی مصوب سال ۱۳۸۸ به شرح زیر می‌باشد:

الف) مرحله‌ی سازماندهی مطالعات: عدم تدوین شرح خدمات تفصیلی طرح برای مراحل مختلف، نبود سازمان تشکیلاتی مجهز و یکپارچه‌ی طرح و تفرق‌های عملکردی در ابعاد مختلف و عدم بهره‌مندی از نتایج و داده‌های طرح‌های جامع انجام شده (اعم از فضایی، کالبدی و بخشی).

ب) مرحله‌ی بررسی وضع موجود و قابلیت‌سنجی: عدم شناخت و تحلیل دقیق وضع موجود استان و کشور در ابعاد مختلف اجتماعی، اقتصادی، فیزیکی و سایر ابعاد کلان و خرد تأثیرگذار بر تأمین مسکن، عدم تعیین نقاط قوت و ضعف گرایش‌ها حاکم در عرصه‌های مختلف (به ویژه اقتصادی) و عدم بررسی سلسله‌مراتبی بحران مسکن و استفاده از یک روش خطی برای تعیین وضعیت موجود.

ج) مرحله‌ی آینده‌نگری: عدم پیش‌بینی مناسب ابعاد مختلف جمعیتی، اجتماعی، اقتصادی و ... در طرح‌ها، عدم تفکیک مداخلات در شهرها و عرصه‌های مختلف استان و پیروی از الگوی ثابت و غیرمنعطف، ارزیابی کمی گرایانه و کالبدی و عدم برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی مناسب.

به‌طور کلی می‌توان مهم‌ترین نارسایی‌های برنامه‌ریزی مسکن در رویکرد فضایی و آمایش سرزمین استان آذربایجان شرقی را با توجه به نتایج مستخرج در جدول شماره ۷ نمایش داد.

جدول (۷): نارسایی‌های برنامه‌ریزی مسکن در رویکرد فضایی و آمایش سرزمین استان آذربایجان شرقی

سیاست‌های کلان (ساختاری)	عمران، شهرسازی و ساخت مسکن	اقتصادی و بازار و مسکن	سیاست‌ها مسکن آمایش سرزمین
سیستم متمرکز دولتی و بالا به پایین در نظام مدیریتی و عدم توجه به نیازهای بومی - منطقه‌ای با توجه به طرح‌های کلیشه‌ای و غیرمنعطف.	عدم شکل‌گیری ارتباط عمودی و افقی بین سازمان‌های درگیر با بخش مسکن و عدم تفکیک مداخلات برای اقشار کم‌درآمد و سایر اقشار.	وجود سازمان‌های متعدد مرتبط با مسکن و نبود هماهنگی و بودجه‌بندی مناسب برای در نظر گرفتن گروه‌های کم‌درآمد در طرح‌های منطقه‌ای.	ساماندهی مطالعات
وجود دیدگاه سنتی و تکنوکرات‌گرا و عدم تفویض اختیار به دولت‌های محلی و در نهایت عدم کارایی طرح‌ها در موضوع شناسی مناسب.	عدم تعریف نظام تصمیم‌گیری، تهیه و اجرای طرح‌های مسکن و وجود تفرق‌های عملکردی بین سازمان‌های درگیر در حوزه‌ی مسکن و عدم ایجاد رویکرد سیستمی و یکپارچه.	عدم وجود استانداردهای مناسب در شناسایی افراد کم‌درآمد و همچنین عدم شکل‌گیری ارتباط مناسب بین ابعاد مختلف اجتماعی، اقتصادی، کالبدی برنامه‌ریزی مسکن.	قابلیت‌سنجی (بررسی وضعی موجود)
تغییرات متعدد در عرصه‌ی مدیریتی و عدم شکل‌گیری نظام مدیریتی شفاف، پاسخگو و مسئولیت‌پذیر.	در نظر نگرفتن متولیان ساخت و تأمین مواد اولیه‌ی مسکن (مصالح) برای یک دوره‌ی بلند مدت.	عدم تأکید بر انعطاف‌پذیری و دانش‌محوری در طرح‌ها و پیروی از یک سیستم و دیدگاه ثابت و خطی در بعد اقتصادی.	آینده‌نگری

### نتیجه‌گیری:

رشد روزافزون شهرها در تمامی کشورها به‌ویژه کشورهای در حال توسعه، سبب افزایش بسیار سریع جمعیت شهری در این کشورها گردیده، بی‌آنکه زیرساخت‌های مورد نیاز به‌منظور جهش یکباره‌ی این جمعیت پیش‌بینی گردد. چنین رشد شتابانی عمدتاً تقاضای شدیدی برای مسکن به وجود آورده و از آنجا که سطح این تقاضا بسیار فراتر از توان دولت‌ها بوده به ناچار عده‌ی قابل توجهی برای حل مشکل سرپناه و اشتغال خود چاره‌جویی کرده‌اند که نتیجه‌ی این امر شکل‌گیری سکونتگاه‌های فقیرنشین با مسکن غیراستاندارد و فاقد کیفیت لازم و به دور از حداقل‌ها بوده است. در این راستا، سیاست‌هایی تأمین مسکن قابل استطاعت در برنامه‌ها و اولویت‌های اساسی اکثر کشورها قابل مشاهده است. با توجه به اهمیت بحث برنامه‌ریزی مسکن برای گروه‌های کم‌درآمدها و نیاز به رویکردی جامع و سیستمی در راستای تحقق این موضوع، تحقیق حاضر با هدف آسیب‌شناسی نظام برنامه‌ریزی مسکن گروه‌های کم‌درآمد با تأکید بر رویکرد آمایش منطقه‌ای در استان آذربایجان شرقی نگارش شده است. نتایج حاکی از آن است که برنامه‌ریزی مسکن حداقل در استان آذربایجان شرقی در سیاست‌های کلان، اقتصادی و عمران و شهرسازی دارای نارسایی‌های اساسی می‌باشد و عدم تحقق‌پذیری برنامه‌های آمایشی با توجه به نظام مدیریتی و برنامه‌ریزی در استان نیز مزیت بر علت شده است. بدین منظور در جهت تحقق تأمین مسکن حداقل در استان آذربایجان شرقی با تأکید بر رویکرد آمایش منطقه‌ای نیاز به سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی سیستمی و جامع در ابعاد مختلف همچون در نظر گرفتن شرایط گروه‌های کم‌درآمد شهری در کلیه‌ی

برنامه‌های توسعه، شکل‌گیری رویکرد یکپارچه‌ی مدیریت استانی با عضویت دستگاه‌های مسئول در امر برنامه‌ریزی مسکن و تحقق تعامل، هماهنگی و اعتماد نهادی، تلفیق و هماهنگی بین برنامه‌های مختلف مسکن و وزارتین و نهادها، تقویت شهرهای کوچک و میانی استان به منظور جلوگیری از متمرکز کردن فقر مسکن در مادرشهر تبریز، بهره‌گیری از روش‌های نوین در راستای شناسایی دقیق و هوشمند گروه‌های کم‌درآمد و همچنین بودجه‌بندی و ارائه‌ی تسهیلات و اعتبارات مناسب برای اقشار کم‌درآمد در راستای تأمین مسکن قابل استطاعت احساس می‌گردد. از طرفی با توجه به وضعیت موجود برنامه‌های تأمین مسکن حداقل در استان و ضعف نظام مدیریتی در پرداختن به این مسئله، تحقق طرح آمایش منطقه‌ای مسکن با مدیریت یکپارچه‌ی استانی و هماهنگی ارگان‌های دولتی و خصوصی بخش مسکن با این مدیریت واحد، شناخت دقیق سلسله‌مراتبی و همزمان وضعیت مسکن در سطح استان، اختصاص اعتبار و بودجه‌ی پایدار برای رسیدگی به مسئله‌ی مسکن قابل استطاعت، بررسی ابعاد مختلف تأثیرگذار بر شکل‌گیری مناطق فقیرنشین و مساکن بی‌کیفیت و تلفیق برنامه‌های مختلف توسعه‌ی مسکن با یکدیگر و سایر طرح‌های توسعه‌ی شهری و منطقه‌ای ضرورتی اجتناب‌ناپذیر می‌باشد.

همچنین نتایج تحقیق حاضر در مورد عدم کارایی سیاست‌های تأمین مسکن قابل استطاعت همسو با پژوهش‌های میره (۱۳۸۸) و زادولی خواجه (۱۳۹۷) می‌باشد. از طرفی اهداف تحقیق نیز با در نظر گرفتن تأکید بر رویکرد فضایی-منطقه‌ای در طرح‌های برنامه‌ریزی مسکن برای تأمین مسکن قابل استطاعت همسو با پژوهش‌های پالامبو (۲۰۱۰) و گودینگ (۲۰۱۶) بوده است. با توجه به نتایج مستخرج‌شده و نارسایی‌های موجود، راهکارهای تأمین مسکن قابل استطاعت برای اقشار کم‌درآمد در مراحل فرایند آمایش سرزمین «سازماندهی مطالعات»، «بررسی وضع موجود و قابلیت‌سنجی» و «آینده‌نگری» به شرح زیر می‌باشد.

#### الف) سازماندهی مطالعات

ضروری است مدیریت یکپارچه و سیستمی با مدیریت واحد و تعامل نهادی در راستای تلفیق برنامه‌ها و اهداف مختلف طرح‌های توسعه صورت بگیرد و از تفرق عملکردی در سازمان‌ها، طرح‌ها و اهداف آنها جلوگیری به عمل آید.

#### ب) بررسی دقیق وضعیت موجود و قابلیت‌سنجی مناسب

در این بخش ابتدا بایستی با تغییر در رویه‌های نظام مدیریتی از ایستا، متمرکز و تکنوکراسی به رویکردهای انعطاف‌پذیر، غیرمتمرکز و مشارکتی اقدام نمود. در وهله‌ی دوم ضروری است با ایجاد دفاتر تسهیل‌گری در بافت‌های نابسامان (فرسوده، غیررسمی و ...) به شناخت دقیق و جامع وضعیت مسکن و تسهیلات آن مبادرت نمود. همچنین بایستی به‌روز نمودن آمار و اطلاعات و ایجاد بانک اطلاعاتی در مورد زمین و مسکن در تمامی بافت‌های نابسامان و محل اسکان اقشار گروه‌های کم‌درآمد مدنظر قرار گیرد.

#### ج) آینده‌پژوهی

یکی از مهمترین ضعف‌های اساسی در نظام مدیریتی و برنامه‌ریزی ایران عدم توجه به آینده‌نگری و تأثیرگذاری و تأثیرپذیری پیشران‌های مختلف می‌باشد. البته قابل ذکر است که با توجه به وضعیت ایران در عرصه‌ی بین‌المللی این موارد در برخی موارد اجتناب‌ناپذیر بوده است. با این وجود عدم سیاست‌گذاری مناسب دولتی و بخش خصوصی در امر مسکن و شکل‌گیری بازار آشفته‌ی مسکن با توجه به نفوذ بیش از اندازه‌ی دلالان در این حوزه بایستی برطرف گردد. همچنین بایستی در مکان‌یابی مساکن حمایتی و اجتماعی (امروزه مسکن ملی)، اصول مختلف اجتماعی، زیرساختی، اقتصادی و ... مدنظر قرار گیرد و احداث این مساکن علاوه بر جلوگیری از روند افزایش جمعیتی مادرشهر تبریز و شهرهای میانی (مراغه، بناب، مرند و ...) و بافت‌های فرسوده و غیررسمی در آنها، باعث جلوگیری از هدررفت سرمایه، وقت و انرژی گردد. در این راستا ضروری است تا ظرفیت‌سازی نهادی، بهره‌گیری از علوم و رویکردهای نوین، جذب افراد باصلاحیت دانشی و توجه به رویکرد مشارکتی در ارگان‌های مسئول تحقق یابد.

## منابع

- اردشیری، مهیار. (۱۳۸۷). نقش مدیریت زمین در سیاست‌های توسعه‌ی شهری. مجموعه مقالات همایش زمین و توسعه‌ی شهری، تهران: مرکز مطالعات و تحقیقات معماری و شهرسازی.
- استعلاجی، علیرضا. (۱۳۸۸). برنامه‌ریزی جامع آمایش سرزمین با تأکید بر نگرش سیستمی. جغرافیا، دوره‌ی ۳، شماره ۱۰، صص ۷۱-۸۷.
- پورمحمدی، محمدرضا. (۱۳۹۴). برنامه‌ریزی مسکن. ویراست ۲ با اضافات، چاپ سیزدهم، تهران: انتشارات سمت.
- خدایی، زهره؛ میره، محمد. (۱۳۹۰). مروری بر تجارب جهانی در زمینه‌ی تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد شهری. مجموعه مقالات اولین کنفرانس اقتصادی شهری ایران، مشهد، دانشگاه فردوسی مشهد.
- زادولی خواجه، شاهرخ. (۱۳۹۷). بازاندیشی بوم‌محور در امکان‌سنجی ارتقای کیفی-کالبدی مناطق اسکان غیررسمی بر اساس معیارهای مسکن حداقل (بررسی تطبیقی کلان‌شهرهای اهواز و تبریز). رساله‌ی دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشکده‌ی علوم انسانی، دانشگاه شهید چمران اهواز، استاد راهنما: سعید ملکی.
- زیاری، کرامت‌الله؛ پوراحمد، احمد، حاتمی‌نژاد؛ حسین، محمدی، اکبر. (۱۳۹۵). برنامه‌ریزی مسکن گروه‌های کم‌درآمد شهری با تأکید بر توانمندی مالی و خط فقر مسکن (جمعیت شهری استان کردستان). پژوهش‌های جغرافیای انسانی، دوره‌ی ۴۸، شماره ۹۶، صص ۲۲۶-۲۱۱.
- سرور، رحیم؛ روستا، مجید. (۱۳۹۳). اصول و مبانی توانمندسازی محلات هدف برنامه‌های نوسازی و بهسازی شهری (سکونتگاه‌های غیررسمی و بافت‌های فرسوده). ری: انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی واحد شهر ری.
- صرافی، مظفر. (۱۳۸۱). به سوی نظریه‌ای برای ساماندهی اسکان غیررسمی از حاشیه‌نشینی تا متن شهرنشینی. هفت شهر، دوره‌ی ۳، شماره ۸، صص ۱۱-۵.
- صنّعی، احسان. (۱۳۹۰). آمایش سرزمین راهی به سوی تعادل نظام شهری و توسعه‌یافتگی. مجله‌ی اقتصادی-ماهنامه‌ی بررسی مسائل و سیاست‌های اقتصادی، شماره ۹ و ۱۰، صص ۱۸۰-۱۶۹.
- قورچیان، نادرقلی؛ جمشیدی اوانکی، مینا. (۱۳۸۵). از آمایش سرزمین تا برنامه‌ریزی درسی. تهران: انتشارات فراشناختی اندیشه.
- لاهورتی‌فر، رحیم. (۱۳۸۱). برنامه‌ریزی مسکن در شهرهای با توسعه‌ی فزاینده (نمونه موردی: شهر اردبیل). پایان‌نامه‌ی کارشناسی ارشد رشته‌ی شهرسازی، دانشگاه تربیت مدرس، دانشکده هنر، استاد راهنما: مجتبی رفیعیان.
- محمودی‌پاتی، فرزین؛ محمدپورعمران، محمد. (۱۳۸۷). سیاست‌های مدیریت زمین شهری. تهران: انتشارات شهیدی.
- مخدوم، مجید. (۱۳۷۶). حفاظت از محیط‌زیست چیست؟ حمایت از محیط‌زیست کدامست؟. کتاب طبیعت، دوره‌ی ۱، شماره ۱، صص ۱۴-۱۷.
- میره، محمد. (۱۳۸۸). سیاست‌ها و الگوی برنامه‌ریزی مسکن گروه‌های کم‌درآمد شهری، نمونه موردی شهر قم. رساله‌ی دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشکده جغرافیا، دانشگاه تهران، استاد راهنما: کرامت‌اله زیاری.
- وحیدی، پریدخت (۱۳۷۳)، آمایش سرزمین: راهنمایی برای برنامه‌ریزی آموزش عالی، فصلنامه‌ی پژوهش و برنامه‌ریزی در آموزش عالی، سال دوم، شماره ۷ و ۸، ۷۲-۸۰.
- Alves, S. (2022). Divergence in planning for affordable housing: A comparative analysis of England and Portugal. *Progress in Planning*, 156, 1-14.
- Aoki, K., Proudman, J., & Vlieghe, G. (2004). House Price Consumption and Monetary Policy; Financial Accelerator Approach. *Journal of Financial Intermediation*, 13(4), 415- 435.
- Atuestaa, L., H., Hewings, G., J., D. (2019). Housing appreciation patterns in low-income neighborhoods: Exploring gentrification in Chicago, *Journal of Housing Economics*, 44, 35-47.
- Barnhardt, S., Field, E., & Pande, R. (2016). Moving to opportunity or isolation? Network effects of a randomized housing lottery in urban India, *American Economic Journal: Applied Economics*. Forthcoming.
- Forde, J., Osmani, M., & Morton, C. (2021). An investigation into zero-carbon planning policy for new-build housing. *Energy Policy*, 1-12.

- Franklin, S. (2020). Enabled to work: The impact of government housing on slum dwellers in South Africa. *Journal of Urban Economics*, 118, 1-17.
- Gooding, T. (2016). Low-income housing provision in Mauritius: Improving social justice and place quality. *Habitat International*, 53, 502-516.
- Henry, W. (2002). *Curriculum: Perspective, Paradigm & Possibility*. Leonard Hill Books.
- Jacob, B.A. (2004). Public housing, housing vouchers, and student achievement: evidence from public housing demolitions in Chicago. *Am. Econ. Rev.* 94(1), 233-258.
- Lees, L. (2008). Gentrification and social mixing: towards an inclusive urban renaissance? *Urban Stud*, 45(12), 2449-2470.
- Nyden, P.W., Edlynn, E., & Davis, J. (2006). *The Differential Impact of Gentrification on Communities in Chicago*. Loyola University Chicago Center for Urban Research and Learning, Chicago, IL.
- Palen, J.J., & London, B. (Eds.), (1984). *Gentrification, displacement, and Neighborhood Revitalization*. SUNY Press.
- Palombo, C.A. (2010). New housing construction in Phoenix: Evidence of “new suburbanism, Metropolitan Analysis. *Cities*, 27(2), 77-86.
- Picarelli, N. (2019). There is no free house. *Urban Economy*, 111, 35-52.
- Walks, R.A., & Maaranen, R. (2008). Gentrification, social mix, and social polarization: testing the linkages in large Canadian cities. *Urban Geography*, 29(4), 293-326.
- Wamock, C. V., Warnock, E. F. (2008). Markets and Housing Finance. *Journal of Housing Economics* 17, pp. 239- 251.
- Wen, H., & Goodman, A. (2013). Relationship between urban land price and housing price: Evidence from 21 provincial capitals in China. *Habitat International*, 40, 9-17.
- Yakubu, I. (2021). From a cluster of villages to a city: Housing politics and the dilemmas of spatial planning in Tamale, Ghana. *Land Use Policy*, 109, 1-13.

**نحوه ارجاع به مقاله:**

آفتابی چران، معصومه؛ پناهی، علی؛ ولیزاده، رضا (۱۴۰۱) آسیب شناسی نظام برنامه ریزی مسکن گروه های کم درآمد در رویکرد آمایش سرزمین (مطالعه موردی: استان آذربایجان شرقی)، *جغرافیا و مطالعات محیطی* ۱۱ (۴۳)، ۵۸-۷۳، Dor: 20.1001.1.20087845.1401.11.43.4.5

**Copyrights:**

Copyright for this article is retained by the author (s), with publication rights granded to *Journal of Geography and Environmental Studies*. This is an open – access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>), which permits unrestricted use, distribution and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

