نشریه تحقیقات کاربردی علوم جغرافیایی، سال پانزدهم، شماره ۳۶، بهار ۹۴

امکان سنجی راهبرد توسعه شهر(CDS) در توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی منطقه یک کلانشهر تبریز*

دریافت مقاله:۹۲/۱/۲۶ پذیرش نهایی: ۹۳/۸/۴
صفحات:۱۳۸-۱۱۷

جمیله توکلی‌نیا : استادیار جغرافیای انسانی، دانشگاه شهید بهشتی
Email:jaytavakoli@yahoo.com
محمّد شالی: دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه شهید بهشتی[۱]
Email:shali@hotmail.com

چکیده

امروزه پدیده اسکان غیررسمی به جزء جدایی‌ناپذیر شهرهای کشور به ویژه کلان شهرها تبدیل شده است که از یک‌سو بازتاب فضایی نابرابری‌ها و بی‌عدالتی‌های اجتماعی و اقتصادی و توزیع امکانات و منابع در سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی بوده و از سوی دیگر حاصل کاستی‌های برنامه‌ریزی شهری و مسکن، شهروندزدایی و توجه نداشتن به نیازهای اجتماعی و اقتصادی گروه‌های کم‌درآمد در طرح‌های توسعه شهری است. در این پژوهش به منظور تدوین استراتژی‌های لازم جهت توانمندسازی و ساماندهی اسکان غیررسمی شهر تبریز با پهنه‌بندی سکونتگاه‌های منطقه یک کلانشهر تبریز و شناسایی پهنه‌های فرودست، با استفاده از شاخص‌های اجتماعی، اقتصادی، کالبدی و زیست محیطی و بهره‌گیری از مدل تلفیقی AHP و GIS، سه پهنهٔ به دست آمد. یافته‌های این پژوهش حاکی از گسست کالبدی بین پهنهٔ فرودست با سایر نواحی شهر، تضاد و شکاف طبقاتی شدید در منطقه و پایین بودن کمیت و کیفیت معیارهای اجتماعی، اقتصادی، زیست محیطی و کالبدی پهنهٔ فرودست نسبت به پهنهٔ مرفه و کل شهر است. راهبرد توسعه شهر در مقایسه با سایر رویکردها به دلیل ماهیت مشارکتی و رویکرد مبتنی بر اجتماعات محلی برای توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی منطقه یک شهر تبریز مورد تایید قرار گرفت.

کلید واژگان: راهبرد توسعه شهر، سکونتگاه‌های غیررسمی، توانمندسازی، ساماندهی، کلانشهر تبریز

• مقاله حاضر برگرفته از پایاننامه کارشناسی ارشد محمد شالی تحت عنوان «توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاههای غیررسمی با تاکید بر راهبرد توسعه شهر (CDS)؛ مطالعه موردی منطقه یک کلانشهر تبریز » است که به راهنمایی دکتر جمیله توکلی نیا در دانشگاه شهید بهشتی تهران صورت گرفته است

[۱]. **نویسنده مسئول:** تهران، دانشگاه شهید بهشتی، دانشکده علوم زمین، گروه جغرافیای انسانی.

[Downloaded from jgs.khu.ac.ir on 2024-04-20]

[DOR: 20.1001.1.22287736.1394.15.36.7.3]

مقدمه

گرایش به شهرنشینی و ازدیاد کلانشهرها، به روندی مسلط در جهان به ویژه در کشورهای در حال توسعه تبدیل شده است(صرافی، ۱۳۷۸: ۴۱ و عظیمی، ۱۳۸۱: ۴۴). بنا بر گزارش مرکز اسکان بشر سازمان ملل در حال حاضر ۵۰/۶ درصد از جمعیت جهان در شهرها زندگی می‌کنند(UN-HABITAT, 2011:12) و بیش از یک سوم شهرنشینان کشورهای در حال توسعه، در نواحی فرودست به سر می‌برند. ازاین رو، با شهری شدن فقر که از بزرگترین چالش‌های توسعهٔ جهانی به شمار می‌رود، طی دو دههٔ آتی دو میلیارد نفر در گروه ساکنان نواحی فرودست شهری قرار خواهند گرفت که پیش‌بینی می‌شود این رقم در سال ۲۰۵۰، بیش از ۳/۵ میلیارد نفر را شامل شود(UN-HABITAT, 2007). آمار و ارقام دیگر نیز حاکی از بدترشدن شرایط فقر در سراسر جهان است. در ۱۹۷۰، ۲۰ درصد از جمعیت جهان در ثروتمندترین کشورهای دنیا، ۳۲ برابر بیشتر از ۲۰ درصد فقیرترین جمعیت ساکن در کشورهای در حال توسعه درآمد داشته‌اند. این تناسب در ۱۹۸۰ به ۴۵ برابر و در ۱۹۸۹ به ۵۹ برابر و در آغاز قرن بیست‌ویکم به ۷۸ برابر رسیده است(UN-HABITAT, 2003: 36). توماس فریدمان، مقاله‌نویس مشهور نیویورک تایمز در دسامبر ۲۰۰۱ چنین نوشته است: "در جهانی با تعامل فزاینده، نادیده گرفتن مشکلات مردمان فقیری که در محله‌های نامناسب زندگی می‌کنند غیرممکن است، شما اگر به دیدار آنان نرفته‌اید، آنان به دیدار شما خواهند آمد" (Bright & Bngan, 2003:138). رابرت مک‌نامارا، رئیس پیشین بانک جهانی، با مضمونی مشابه می‌گوید "اگر شهرها با فقر برخورد سازنده‌تری را شروع نکنند، ممکن است فقر برخوردی ویرانگر را با شهرها شروع کند"(صرافی،۱۳۸۲: ۵)

اسکان‌غیررسمی یکی از چهره‌های بارز فقرشهری است که در درون یا مجاور شهرها (به ویژه شهرهای بزرگ) به شکلی خودرو، فاقد مجوز ساختمان و برنامه رسمی شهرسازی، با تجمعی از گروه‌های کم‌درآمد و سطح نازلی از کمیت و کیفیت زندگی شکل می‌گیرد و با عناوینی همچون: حاشیه‌نشینی، اسکان غیررسمی، سکونتگاه‌های خودرو و نابسامان و اجتماعات آلونکی نامیده می‌شود(صرافی، ۱۳۸۱: ۵). امروزه پدیده اسکان غیررسمی به جزء جدایی‌ناپذیر شهرهای کشور به ویژه در کلانشهرها تبدیل شده است که از یک‌سو بازتاب فضایی نابرابری‌ها و بی‌عدالتی‌های اجتماعی و اقتصادی و توزیع امکانات و منابع در سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی بوده و از سوی دیگر حاصل کاستی‌های برنامه‌ریزی شهری و مسکن، شهروندزدایی و توجه نداشتن به نیازهای اجتماعی و اقتصادی گروه‌های کم‌درآمد در طرح‌های توسعه شهری است.

[Downloaded from jgs.khu.ac.ir on 2024-04-20]

[DOR: 20.1001.1.22287736.1394.15.36.7.3]

درصورت درک نکردن ویژگی‌های کالبدی، اجتماعی و اقتصادی این سکونتگاه‌ها و اتخاذ نکردن روش‌های مدیریتی کارا، در آینده چالشی عمده بر سر راه توسعه پایدار شهری خواهند بود.

شهر تبریز نمونه شهر ایرانی- اسلامی است که در طول تاریخ پر فراز و نشیب خود نقش‌ها و عملکردهای مختلف نظامی، اقتصادی، اداری- سیاسی و فرهنگی را پذیرفته است. این شهر در دهه‌های اخیر به موازات تحولات سیاسی، اقتصادی و اجتماعی کشور با رشد شتابان شهرنشینی مواجه شده و رشد آن بر توسعه‌اش یا کمیت آن بر کیفیت‌اش پیشی گرفته، و به تبع آن مشکلات زیست محیطی و اجتماعی آن به شدت افزایش یافته و مشکلات متعددی ناشی از افتراق اجتماعی و فضایی، پایداری شهر را مورد تهدید قرار داده است، به‌گونه‌ای که جمعیت شهر تبریز از ۲۸۹۹۹۶ نفر در ۱۳۳۵ به ۱۴۹۴۹۹۸ نفر در ۱۳۹۰ افزایش یافته است. یعنی جمعیت آن طی این دوره بیش از ۵ برابر شده است. و ۴۰ درصد جمعیت استان و ۵۸ درصد جمعیت شهری استان را در خود جای داده است. وسعت این شهر نیز از ۲۱۲۷ هکتار در سال ۱۳۴۵ به بیش از ۲۵۰۰۰ هکتار (۱۲ برابر) در ۱۳۹۰ افزایش یافته است(یزدانی و پوراحمد، ۱۳۸۶: ۴۵).

با تـأسیس سازمان برنامه و بودجه در ۱۳۲۷، مبانی برنامه‌ریزی توسعه در ایران، تحت تاثیر شرایط سیاسی، اقتصادی و فکری آن زمان، بر اساس رویکرد برنامه‌ریزی جامع- عقلانی استوار شد(پیرزاده، ۱۳۸۷: ۲۷۸). در طول دو دهه ۱۳۴۰ و ۱۳۵۰ نظام شهرسازی کشور بر اساس نقش محوری دولت مرکزی و دخالت و نظارت مستقیم وزارت مسکن و شهرسازی و وزارت کشور شکل گرفت و تهیه طرح‌های جامع شهری به عنوان ابزار هدایت و نظارت توسعه و عمران شهری در دستور کار برنامه‌ریزان شهری کشور قرار گرفت(رضایی، ۱۳۷۹: ۱). غلبهٔ الگوی سنتی در دهه‌های گذشته، باعث شد فرایند تدوین و طراحی طرح‌های شهری، همچنان به جز پاره‌ای تحولات در مقیاس و نحوه مطالعات در قالب این نگرش تداوم یابد(احمدیان، ۱۳۸۲ و غمامی، ۱۳۷۱ و مهدیزاده، ۱۳۸۵).

پدیدهٔ اسکان غیررسمی در ایران به طور عمده حاصل کاستی‌های برنامه‌ریزی شهری و مسکن، شهروندزدایی و توجه نداشتن به نیازهای اجتماعی و اقتصادی گروه‌های کم‌درآمد در طرح‌های توسعه شهری است(امکچی، ۱۳۸۲: ۸۱- ۹۶). در واقع شرایط و مقررات حاکم بر فضای رسمی شهر (ضوابط تفکیک زمین، ضوابط ساخت‌وساز، ضوابط حوزه‌بندی، ضوابط وام و اعتبار مسکن و...) به گونه‌ای است که گروه‌های کم‌درآمد چاره‌ای جز ایجاد فضای غیررسمی برای اسکان خود ندارند(صرافی،۱۳۸۲: ۲۶۳-۲۶۵).

[Downloaded from jgs.khu.ac.ir on 2024-04-20]

[DOR: 20.1001.1.22287736.1394.15.36.7.3]

برنامه‌ریزی استراتژیک برای شهرها در واکنش به نواقص طرح های جامع و تفصیلی و برای پرهیز از برنامه‌ریزی متمرکز، در جهت برنامه‌ریزی فرایندی، تصمیم‌سازی، برنامه‌ریزی محلی، جلب مشارکت مردم و نهادها و نیز تلفیق برنامه‌ریزی و اجرا ارائه شده است(جدول۱).

جدول (۱) مقایسهٔ طرح‌های سنتی با برنامه‌ریزی استراتژیک انعطاف پذیر

شرح	قابلیت اجرایی طرح	مسئله هماهنگی افقی و عمودی سازمان‌ها	مشارکت گروه‌های ذینفع	محتوا و فرایند طرح
طرح‌های سنتی (جامع-تفصیلی)	بدون توجه به امکانات اجرایی	ارتباط منسجم با سطوح بالا و پایین وجود ندارد	حذف گروه‌های ذینفع	کالبدی / خطی
برنامه استراتژیک انعطاف پذیر	با در نظر داشتن امکانات اجرایی(SWOT)	برنامه‌ریزی به صورت منسجم و پیوسته است	دخالت کلیه گروه‌های ذینفع	چند بعدی / چرخه‌ای

مآخذ: مرادی مسیحی، ۱۳۸۴: ۱۵۷

امروزه در اکثر شهرهای بزرگ کشور برای محلات اسکان‌غیررسمی طرح شهرسازی "جامع-تفصیلی" و "توانمندسازی" تهیه شده است. طرح‌های شهرسازی کنونی (جامع و تفصیلی) از پشتوانه‌های قانونی محکم‌تری برخوردار هستند و دستگاه‌های مؤثر در مدیریت شهری که وظایفشان از گذشته تا به حال با طرح‌های شهرسازی رایج انطباق یافته است، زمینه اجرای آنها را فراهم می‌سازند. این موضوع به شکست و یا موفقیت کم طرح‌های توانمندسازی منجر می‌شود. حضور نداشتن و فقدان رأی افراد ذینفع در فرآیند تهیه طرح و عدم ارتباط با مردم بویژه در مراحل تصویب بزرگ‌ترین مشکل طرح‌های شهرسازی در ایران است(کلهرنیا، ۱۳۸۷: ۳۰). این امر با ماهیت رویکرد توانمندسازی که مشارکت مردم در کلیه مراحل آن از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است، منافات دارد. یکی از رویکردهای که می‌تواند بر اجرایی‌شدن طرح‌های توانمندسازی تاثیر بگذارد، راهبرد توسعه شهر است که در کمتر از یک دهه اخیر وارد ادبیات توسعهٔ شهری شده و توسط سازمان ائتلاف شهرها برای حل مسئله اسکان غیررسمی ارائه شده است. این رویکرد، بر پایه برنامه‌ریزی استراتژیک، با در نظر داشتن چشم‌انداز مشارکتی و طی فرایندی مشارکتی، بر اصلاح حاکمیت شهری، رشد اقتصاد محلی و کاهش مداوم و نظام‌مند فقر در نواحی شهری تاکید دارد(کلگار و آزادی،۱۳۸۳: ۳).

چارچوب نظری تحقیق

رشد و تحول سریع شهرنشینی و افزایش مشکلات شهری بعد از انقلاب صنعتی، باعث رواج طرح‌های توسعه شهری برای موزون ساختن توسعه‌های شهری شد و کشورهای صنعتی و

[Downloaded from jgs.khu.ac.ir on 2024-04-20]
[DOR: 20.1001.1.22287736.1394.15.36.7.3]

پیشرفته برای اولین بار به طرح‌ریزی برای شهرهای خود اقدام کردند(رضویان، ۱۳۸۱). اولین و غالب‌ترین رویکرد را می‌توان دیدگاه سنتی دانست که با توجه به نیازهای کاملاً کالبدی شهرها، در اوایل قرن گذشته مطرح شد. با ناکامی‌های حاصل از الگوی سنتی و بروز اندیشه‌های جدید در حوزه برنامه‌ریزی شهری، دیدگاه‌های جدیدی با عنوان دیدگاه ساختاری و دیدگاه سیستمی مطرح شدند که هر کدام، چه در عرصهٔ روش‌شناسی و چه در عرصه مداخلات کالبدی، نتایج به دست آمده و فرایند شناخت، تفاوت‌های عمده‌ای با دیدگاه قبلی داشتند. این روند تکاملی به تدریج با تقویت الگوهای مشارکتی و غلبهٔ اندیشه‌های متاثر از رویکرد توسعه پایدار، جای خود را به دیدگاه برنامه‌ریزی استراتژیک و توسعه پایدار شهری داد(رفیعیان و موسوی، ۱۳۸۷: ۸۸).

در باب حل مشکل اسکان غیررسمی نیز برداشت‌ها طیف فکری از لیبرال تا محافظه‌کار را شامل می‌شود که راهکارهایی مانند رها گذاشتن مسئله، اصلاح پدیده، حل ریشه‌ای و ریشه‌کن کردن آن را در برمی‌گیرد(ایراندوست، ۱۳۸۶: ۳).

بهسازی شهری همراه با توانمندسازی اجتماعات محلی، رهیافت نوینی برای حل مسئلهٔ اسکان غیررسمی است که دیگر مهندسی ساختمان و تزریق منابع مالی صرف را رهگشا نمی‌داند بلکه مهندسی اجتماعی را با حمایت و تسهیل بخشی عمومی و سازمان‌های غیردولتی و محلی و مشارکت فعال ساکنان مورد تأکید قرار می‌دهد. بنابراین بهترین وسیله برای راه‌اندازی فرایند نوین توسعه در دل این اجتماعات، ساماندهی و بهسازی کالبدی است که در جریان آن راهبرد توانمندسازی قابل پیاده کردن است. مشارکت فراگیر و فعال و ظرفیت‌سازی نهادینه شده با توجه به دستاوردهای ملموس و مقطعی بهسازی کالبدی قابل تداوم و گسترش است(صرافی، ۱۳۸۱: ۹ و World Bank Group and UN Habitat,1999: 2).

راهبرد توسعه شهر از جدیدترین رویکردهای برنامه‌ریزی استراتژیک است که توسط سازمان ائتلاف شهرها برای حل مسئله اسکان غیررسمی ارائه شده است که تاکنون در بیش از ۱۶۰ شهر جهان تهیه و در حال جرا هستند. یکی از بهترین نمونه‌ها، برنامه راهبرد توسعهٔ شهر ژوهانسبورگ در آفریقای جنوبی است. تمام شهرها در این کشور موظف‌اند بر پایهٔ تجربه موفق شهر ژوهانسبورگ، برنامه‌ریزی استراتژیک داشته باشند. راهبرد توسعهٔ شهر، برپایهٔ برنامه‌ریزی استراتژیک با در نظر داشتن چشم‌انداز مشارکتی و طی فرایندی مشارکتی، بر اصلاح حاکمیت شهری، رشد اقتصاد محلی و کاهش مداوم و نظام‌مند فقر در نواحی شهری تاکید دارد.

راهبرد توسعهٔ شهر، فرایندی است پویا که شهرها را برای بازتعریف مشکلات و فرصت‌شان، تنظیم یک چشم‌انداز مشترک برای شهر، راهبردهایی برای دستیابی به آن چشم‌انداز، اولویت‌بندی برنامه‌ها، پروژه‌ها و اقدامات، تعیین منابع و پیش‌نیازهای آن (و در نتیجه رویه

[Downloaded from jgs.khu.ac.ir on 2024-04-20]

[DOR: 20.1001.1.22287736.1394.15.36.7.3]

تجهیز منابع) و مشارکت در اجرای استراتژی‌ها و برنامه‌ها، راهنمایی می‌کند(CDS toolkit, 2004). توسعهٔ پایدار، انعطاف‌پذیری، مشارکت، حکومت محلی و رفتار رقابتی، عناصر اصلی و محوری برنامه‌ریزی شهری مبتنی بر راهبرد توسعه شهر را تشکیل می‌دهند. این عناصر پایه و استخوان‌بندی برنامه‌ریزی راهبردی را شکل می‌دهند و هریک نقش ویژه‌ای را در رهیافت مذکور ایفا می‌کنند. به‌طور کلی راهبرد توسعه شهر براساس اصول چهارگانه (قابلیت زندگی[۱]، رقابت‌پذیری[۲]، بانک‌پذیری[۳] و حکمروایی خوب شهری[۴])، که نشانگر پایداری شهرها هستند، بنیان نهاده شده است.

مبحث فقرشهری و اتخاذ سیاست‌های حمایت از گروه‌های کم‌درآمد و ارتقای وضعیت آنان در سند راهبرد توسعه شهر و رویکرد بهسازی شهری همراه با توانمندسازی اجتماعات محلی در اولویت بوده و از جایگاه بسیار مهمی برخوردار است. نقاط مشترک در این بحث عبارت است از:

- مصلحت‌یابی عمومی، بر اساس گفت‌وگوی مشروح با گروه‌های اجتماعی و مشاهده و تجارب برنامه‌ریز در این زمینه
- تشخیص ساختارهای اصلی اجتماعی و اقتصادی و کالبدی طی تشریک مساعی‌های عمومی
- تشخیص نیازها و ضرورت‌ها و تدوین استراتژی‌ها، سیاست‌ها و هدف‌ها بر اساس گفتمان اجتماعی
- ایجاد هسته پر انرژی مدیریت، تصمیم‌گیری و اجرا در عمل با هدایت برنامه‌ریز،
- اصلاح بافت موجود با مشورت ساکنان، به جای القای شهرسازی جدید و فراهم ساختن شرایط تحول دینامیک، بافت متناسب با تحول اجتماعی و فرهنگی و معیشتی و القای زندگی نوین در کالبد بهسازی شده
- اقتدار بخشی به تصمیمات محلی و فراهم کردن امکانات سازماندهی و حرکت سازنده از درون و از پایین به بالا و به سوی مدیریت کلان
- ایجاد شرایط فعال بین محلات همجوار و شهر، خارج کردن محلات از انزوا، ایجاد وحدت و یکپارچگی در نگرش به مسائل شهروندان در تصمیمات و برنامه‌ریزی‌های شهری و جلوگیری از تصمیمات هوادارانه از گروه‌های فقیر که موجب انفعال آنها می‌شود.
- تلاش در جهت رفع تنگناهای محلات و بافت‌های فقیرنشین در چارچوب طرح‌های کلان‌تر و ایجاد وحدت در برنامه‌ریزی کالبدی شهری و محلات فقیرنشین

---

[1]- Livability
[2]- Competitiveness
[3]- Bankability
[4]- Good Governance

[Downloaded from jgs.khu.ac.ir on 2024-04-20]
[DOR: 20.1001.1.22287736.1394.15.36.7.3]

- توجه به فرم، فضا و فعالیت و محتوای اجتماعی محلات به جای توجه صرف به مسائل کالبدی
- نگرش از کلان تا جز به سطوح برنامه‌ریزی‌ها، به‌گونه‌ای که برنامه‌ریزی ارتقا و توانمندسازی جایگاه خود را در سطوح سلسله مراتبی برنامه‌ریزی‌ها و در درون آنها پیدا کند.
- نگرش کاربردی و تنظیم مدل راهبردها و سیاست‌ها، هدف‌ها، برنامه‌ها و پروژه‌ها به‌طوری که بتوان از راهبردها به برنامه‌های عمل در مقاطع زمانی مناسب دست یافت
- ارزیابی تمام اثرات و نتایج برنامه‌ها و اقدامات از جنبه‌های زیست محیطی، اقتصادی و اجتماعی.

توجه به فرایند برنامه‌ریزی و نتیجه آن یکی دیگر از ویژگی‌های رویکرد راهبرد توسعه شهر است از این‌رو برای بررسی ساختار آن می‌توان از دو دیدگاه فرایند محوری و موضوع محوری استفاده کرد. البته باید توجه داشت که اولویت‌ها و اجزای دقیق هر یک، بنا به موقعیت شهر، شرایط اجتماعی- اقتصادی و امکانات و منابع در دسترس آن متفاوت خواهد بود. شکل ۱ فرایند استراتژی توسعه شهر را که فرایندی چرخه‌ای یا موازی است، نشان می‌دهد. این چرخه را در قالب روندی کلی می‌توان به صورت مراحل زیر نشان داد:

کجا هستیم؟ (ارزیابی وضع موجود)

کجا می‌خواهیم باشیم؟ (تنظیم چشم‌انداز)

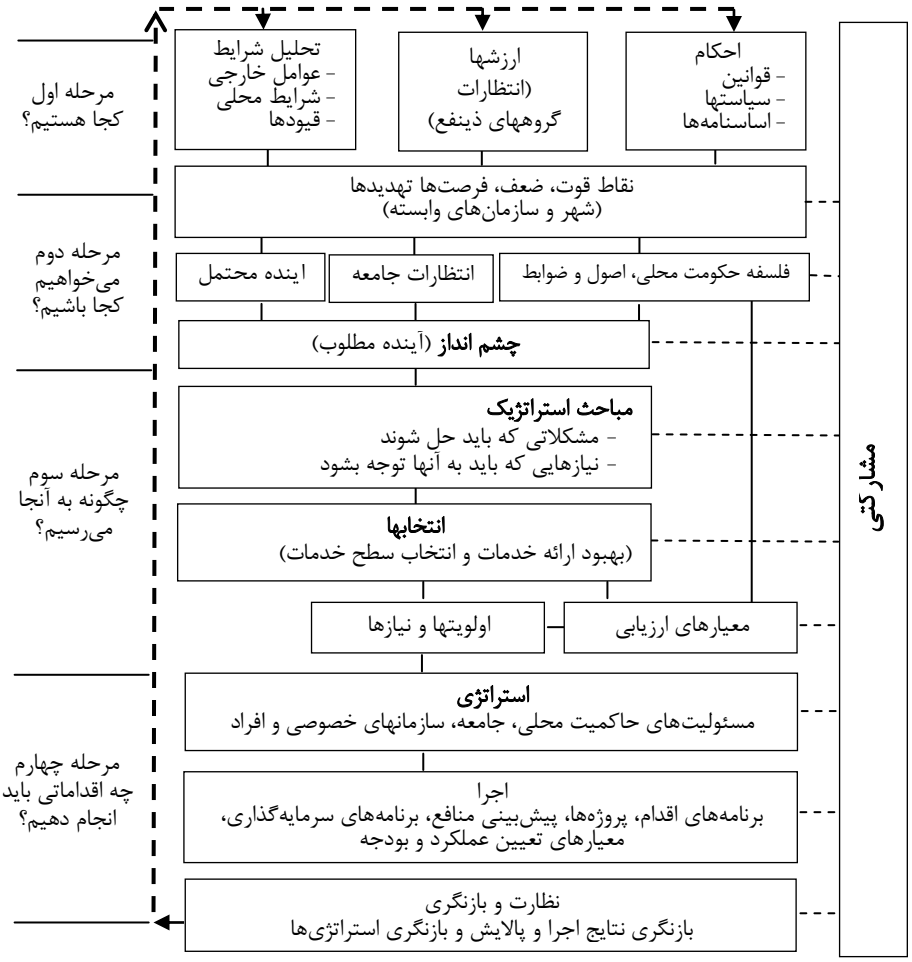
چگونه به آنجا می‌رسیم؟ (تنظیم استراتژی)

چه اقداماتی باید برای رسیدن به آن انجام دهیم؟ (اولویت‌بندی برنامه‌ها و پروژه‌ها و اجرا، بازنگری و اصلاح)

درکلیهٔ مراحل، تمام گروه‌های ذینفع، مشارکت فعال دارند و سازوکاری جهت ارزیابی و نظارت بر پیشرفت فرایند وجود دارد. در نتیجه، ایجاد ارتباط و اعتماد بین عوامل مختلف، دستیابی به دستاوردهای مشترک و هماهنگ و رفع نواقص احتمالی و به‌روز کردن داده‌ها و خواسته‌ها به خوبی امکان‌پذیر می‌شود. همچنین مصمم‌بودن گروه‌های ذینفع در عمل، از عوامل موثر در موفقیت راهبرد توسعه شهر به شمار می‌رود(رفیعیان و شاهین‌راد، ۱۳۸۷: ۱۰).

[Downloaded from jgs.khu.ac.ir on 2024-04-20]

[DOR: 20.1001.1.22287736.1394.15.36.7.3]

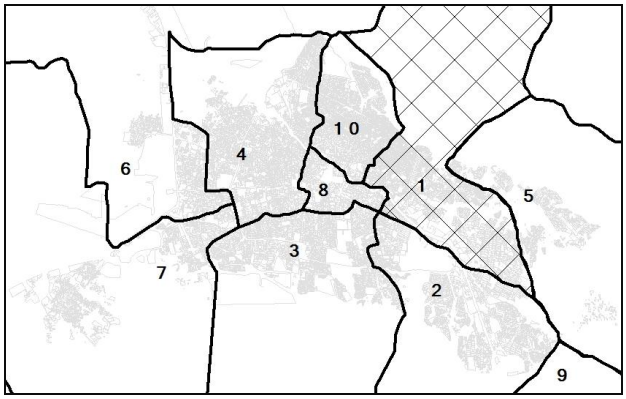


شکل (۱) فرایند برنامه‌ریزی استراتژی‌های شهری (بانک جهانی ۲۰۰۲)

محدوده مورد مطالعه

منطقه یک شهر تبریز در سال ۱۳۸۵ بر حسب بلوک‌های سرشماری عمومی نفوس و مسکن، ۲۰۱۷۸۹ نفر جمعیت (۱۴/۴ درصد جمعیت کل شهر) داشته است. اسکان غیررسمی به عنوان یکی از مشکلات و معظلات شهر تبریز به شمار می‌رود که از ۱۳۲۰ به بعد در کالبد شهر تبریز نمایان شده است. مساحت این نوع از سکونتگاه‌ها در تبریز ۴۰۰ هکتار با جمعیتی متجاوز از ۳۰۰۰۰۰ نفر می‌باشد. که عمدتاً در چهار پهنه (شمال، جنوب‌غرب، شمال‌غرب و جنوب تبریز) ساکن هستند. از این تعداد ۷۰۰۰۰ نفر در منطقه یک شهرداری کلانشهر تبریز ساکن هستند.

[Downloaded from jgs.khu.ac.ir on 2024-04-20]
[DOR: 20.1001.1.22287736.1394.15.36.7.3]



شکل (۲) موقعیت منطقه یک کلانشهر تبریز

جدول۲ ویژگی‌های اجتماعی و اقتصادی منطقه یک تبریز را به تفکیک سه پهنه (پهنه فرودست، متوسط و مرفه) در مقایسه با همدیگر و شهر تبریز نشان می‌دهد. بعد خانوار در پهنه فرودست شهری معادل ۴ نفر است که از میانگین شهر تبریز و منطقه (۳/۷ نفر) بیشتر است. نرخ باسوادی فقط در پهنه مرفه (۹۵/۴ درصد) منطقه یک از میانگین شهر تبریز (۸۶/۹ درصد) بالاتر است. درصد باسوادی در پهنه فرودست شهری ۷۸/۲ درصد است. بدین ترتیب، اقشار ساکن در محدوده اسکان غیررسمی از بی‌سوادی بیشتری رنج می‌برند. نرخ بیکاری در منطقه یک تبریز کمی پایین‌تر از میانگین تبریز و معادل ۱۱/۱ درصد بوده است. منبع درآمد ساکنین محدوده اسکان غیررسمی منطقه عموماً از محل فعالیت‌های قالی‌بافی، کارگری تولید کفش، مغازه‌داری (خرده‌فروشی و بنگاه‌داری و دست‌فروشی)، کارگری ساختمان و مشاغل خدماتی تأمین می‌شود.

جدول (۲) مشخصات جمعیتی شهر تبریز، منطقه یک و پهنه‌های مورد مطالعه

محدوده	جمعیت	خانوار	بعدخانوار	نرخ باسوادی	نرخ بیکاری	بارتکفل
پهنه فرودست	۷۰۸۸۴	۱۷۶۵۶	۴	۷۸.۲	۱۳.۳	۳.۴۲
پهنه متوسط	۷۵۰۴۳	۲۰۳۳۷	۳.۷	۸۶	۹.۹	۳.۴۳
پهنه مرفه	۵۵۸۶۲	۱۵۸۳۲	۳.۵	۹۵.۴	۹.۹	۳.۴۳
منطقه یک	۲۰۱۷۸۹	۵۳۸۲۵	۳.۷	۸۶	۱۱.۱	۳.۴۲
شهر تبریز	۱۳۹۸۰۶۰	۳۷۸۳۲۹	۳.۷	۸۶.۹	۱۱.۶	۳.۳۹

مآخذ: مرکز آمار ایران، ۱۳۸۵

مشخصات اصلی سکونت‌گاه‌های غیررسمی منطقه شکل‌گیری در اراضی نامناسب با شیب‌های تند و توپوگرافی بسیار نامنظم است. بی‌نظمی کامل در شبکه ارتباطات، معابر تنگ، کوچکی فوق‌العاده قطعات و نبود امکانات شهری و کاربری‌های غیر مسکونی، گسست کالبدی با شهر

[Downloaded from jgs.khu.ac.ir on 2024-04-20]
[DOR: 20.1001.1.22287736.1394.15.36.7.3]

اصلی، پایین بودن کمیت و کیفیت معیارهای اجتماعی، اقتصادی، زیست محیطی و کالبدی از ویژگی‌های پهنه اسکان غیررسمی منطقه یک شهر تبریز است.

روش تحقیق مبتنی بر راهبرد توسعه شهر

باتوجه به موضوع پژوهش، روش تحقیق توصیفی تحلیلی است. هدف تحقیق، امکان‌سنجی کاربرد فرایند راهبرد توسعه شهر(CDS) در توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی است. بدین منظور به ارزیابی وضع موجود منطقه یک تبریز، تشکیل ماتریس SOWT، چشم‌اندازسازی و استخراج استراتژی‌ها، راهبردها و مداخلات بر اساس راهبرد توسعه شهر پرداخته شده است.

ابتدا جهت ارزیابی وضع موجود منطقه از ۱۸ شاخص در قالب سه موضوع کلی کالبدی، اقتصادی و جمعیتی استفاده شده که با بهره‌گیری از مدل تلفیقی AHP و GIS و نرم افزار EXPERT CHOISE هریک از موضوعات سه گانه فوق، براساس اهمیتی که در تعیین محلات اسکان غیررسمی دارند، دوبه‌دو با هم مقایسه شده‌اند و وزن هر کدام استخراج شده است. سپس در هر موضوع، شاخص‌های مطرح شده نسبت به یکدیگر مورد ارزیابی و امتیازدهی قرار گرفتند. جدول ۳ وزن اختصاص‌یافته به معیارها و زیر معیارها که با نظرسنجی از ۱۰ نفر متخصص در زمینه اسکان غیررسمی استخراج شده است، را نشان می‌دهد و در نهایت از روی‌هم‌قراردادن نقشه‌های تولید شده در محیط نرم افزار GIS بر پایه وزن هر کدام از شاخص‌ها، نقشه نهایی تهیه شده و با مشاهدات میدانی و اسناد فرادست مورد بررسی بیشتر قرار گرفت و منطقه یک شهر تبریز به سه پهنهٔ فرودست‌شهری، پهنهٔ متوسط و پهنهٔ مرفه تقسیم شده است (شکل ۳).

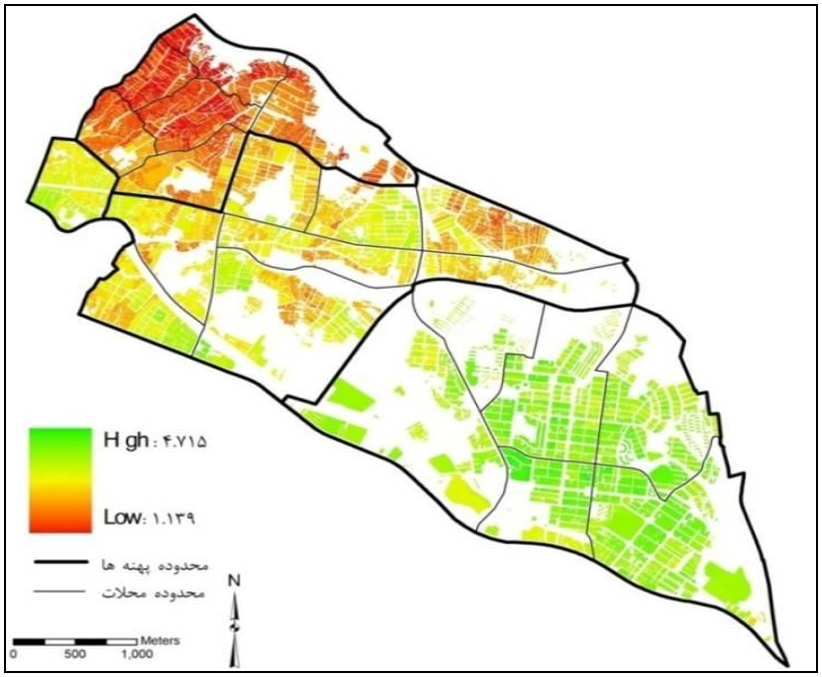
جدول(۳) ضریب اهمیت (وزن) معیارها و زیرمعیارهای شناسایی پهنه‌های فرودست شهری

معیارها	اقتصادی				اجتماعی					کالبدی									
										ویژگی قطعات					سرانهٔ کاربری زمین				
زیرمعیارها	قیمت زمین	نرخ بیکاری*	نرخ فعالیت	بارتکفل*	درصد جمعیت ۱۴-۰ سال*	بعد خانوار*	درصد جمعیت مهاجر*	نرخ باسوادی	تراکم جمعیتی*	سرانهٔ کاربری فضای سبز	سرانهٔ کاربری ورزشی	سرانهٔ کاربری آموزشی	سرانهٔ کاربری تجاری	مصالح بنا	تعداد طبقات	کیفیت ابنیه	کیفیت معابر	اندازه قطعات
وزن	۰.۰۹۱	۰.۰۸۴	۰.۰۲۹	۰.۰۵۶	۰.۰۴۳	۰.۰۶۷	۰.۰۲۵	۰.۰۸۳	۰.۱۱	۰.۰۳۲	۰.۰۳۲	۰.۰۵۴	۰.۰۱۹	۰.۰۲۹	۰.۰۴	۰.۰۷۲	۰.۰۳۹	۰.۰۹۵
میزان ناسازگاری	۰.۰۷				۰.۰۸					۰.۰۳				۰.۰۶					
	۰.۰۵																		

* زیرمعیارهای غیر همسو

[Downloaded from jgs.khu.ac.ir on 2024-04-20]

[DOR: 20.1001.1.22287736.1394.15.36.7.3]



شکل (۳) پهنه‌بندی منطقه یک شهر تبریز بر اساس شاخص‌های انتخابی

با بررسی ویژگی‌های کالبدی، اجتماعی و اقتصادی پهنه‌ها، ماتریس SOWT تشکیل شده است (جدول۴) و در نهایت بعد از ماتریس SOWT، به چشم‌اندازسازی و استخراج استراتژی‌ها، راهبردها و مداخلات بر اساس راهبرد توسعه شهر پرداخته شده است. اهمیت وزن عوامل داخلی (قوت و ضعف) و خارجی (فرصت و تهدید) مدل SOWT با روش دلفی بر مبنای نظرسنجی از ۱۰ نفر متخصص خبره شامل؛ استادان دانشگاه، کارشناسان مهندسین مشاور و مسئولین اجرایی انجام شده است (جدول ۵).

[Downloaded from jgs.khu.ac.ir on 2024-04-20]

[DOR: 20.1001.1.22287736.1394.15.36.7.3]

جدول (۴) تحلیل شرایط درونی و بیرونی (SWOT) منطقه یک کلانشهر تبریز

فرصت‌ها (O)	قوت‌ها (S)
O_1- وجود اراضی بایر و بدون استفاده در داخل بافت و اطراف آن	S_1- امکان استفاده از اراضی بایر مناسب جهت ایجاد فضاهای شهری و عمومی مورد نیاز
O_2- همجواری با شبکه‌های اصلی شهری	S_2- غلبه مسکن یک طبقه و تک خانواری
O_3- پروژه‌های مصوب در دستور کار و در دست اجرای شهرداری در زمینه ایجاد و اصلاح شبکه‌های دسترسی	S_3- جوانی جمعیت
O_4- تمایل ساکنین برای مشارکت جهت تامین نیازهای مشترک	S_4- بالا بودن میزان اعتماد به همسایگان
O_5- تاکید بر بهسازی اجتماعی سکونتگاه‌های غیررسمی	S_5- بالا بودن میزان اشتغال در بخش صنایع دستی به ویژه قالی‌بافی و کفاشی
O_6- وجود سرمایهٔ اجتماعی و انسانی درون‌گروهی	S_6- بالا بودن جمعیت فعال در منطقه و وجود نیروی کار ارزان
O_7- تاکید بر بهسازی اقتصادی و ایجاد اشتغال پایدار در سند توانمندسازی	S_7- وجود کانال‌های طبیعی و مسیل‌های مورد استفاده برای دفع فاضلاب و آب‌های سطحی
O_8- تمایل ساکنان به انجام فعالیت اقتصادی مشترک	S_8- وجود سوابق و زمینه‌های مشارکت و همکاری مردم در تامین نیازهای مشترک مثل آسفالت معابر و ...
O_9- کمک های مالی بانک جهانی	S_9- آمادگی بالای مردم برای مشارکت اجرایی و مالی در طرح‌ها
O_{10}- وجود شیب که امکان تعبیه مسیر مناسب برای دفع آب‌های سطحی و فاضلاب را فراهم می‌کند	ضعف‌ها (W)
O_{11}- وجود اراضی زراعی و باغی و امکان تبدیل آنها به فضاهای سبز و تفریحی	W_1- کمبود، تجهیزات و پراکندگی نامناسب امکانات و خدمات عمومی
O_{12}- وجود سند ملی توانمندسازی و ساماندهی اسکان غیررسمی و تشکیل ستاد توانمندسازی در استان	W_2- ریزدانگی و پایین‌بودن کیفیت ابنیه بیشتر قطعات مسکونی
O_{13}- تغییر نگرش بخش‌های دولتی و عمومی در برخورد با پدیده اسکان غیررسمی و عزم و ارادهٔ مسئولان جهت بهسازی سکونتگاه‌های غیررسمی	W_3- نفوذ ناپذیری پایین و شیب زیاد معابر
O_{14}- تاکید بر بهسازی مشارکتی	W_4-تراکم بالای جمعیتی
تهدیدها (T)	W_5-بالا بودن بعد خانوار
T_1- گسست کالبدی پهنهٔ فرودست از مجموعه شهر و ناهمخوانی و ناهماهنگی پهنهٔ با بافت‌های شهری همجوار	W_6-فقدان سازمان ها و اجتماعات محلی رسمی
T_2- وجود فضاهای رهاشده و ناامن در داخل و پیرامون بافت وجود کاربری‌های مزاحم	W_7-پایین بودن امنیت اجتماعی
T_3- ساخت و ساز بی‌رویه و بدون ضوابط شهرسازی	W_8-میزان بالای بیکاری ساکنان به ویژه جوانان
T_4- پایین بودن میزان باسوادی	W_9-پایین‌بودن توان مالی ساکنان به تبع وضعیت اشتغال و درآمد پایین
T_5- وجود جرم و بزه اجتماعی، به ویژه در زمینهٔ اعتیاد و قاچاق مواد مخدر	W_{10}-فرصت‌های اقتصادی محدود
T_6- نارضایتی از محل سکونت و تمایل پایین به ادامه سکونت در آن	W_{11}-اراضی فاقد سند مالکیت
T_7- بی توجهی مسئولان ، نگرش منفی شهروندان و مسئولان به این محلات و تحقیر ساکنان	W_{12}-مخاطرات محیطی زلزله و رانش زمین
T_8- پایین بودن میزان اشتغال در بخش رسمی	W_{13}-فقدان شبکه فاضلاب مناسب و ضعف شدید سیستم جمع‌آوری آب‌های سطحی
T_9- ضعف سازوکارهای مالی در زمینهٔ حمایت از اقشار فقیر	W_{14}-اعتماد پایین مردم به مسئولان و مدیران شهری
T_{10}- قرارگیری در نزدیکی و داخل حریم گسل‌های اصلی	W_{15}-تعدد مراکز تصمیم‌گیری و نبود مدیریت یکپارچه شهری
T_{11}- نبود مدیریت یکپارچه شهری و وجود نظام مدیریت غیرمشارکتی و متمرکز به عنوان وجه غالب در نظام مدیریت شهری	W_{16}-کمبود سازمان‌های غیردولتی (N.G.O) و اجتماعات محلی (C.B.O) در سطح پهنهٔ
T_{12}- نبود یکپارچگی پروژه‌های بهسازی و ساماندهی با نظام برنامه‌ریزی شهری	W_{17}-مشارکت ضعیف بخش خصوصی در تأمین خدمات شهری
T_{13}- متداول بودن روش‌های منسوخ شده مدیریت و برنامه‌ریزی‌شهری و نبود راهبرد توسعه شهری	W_{18}- مطلع نبودن اهالی محل از طرح‌های شهری در دست تهیه و اجرا
	W_{19}- نبود نظرخواهی از ساکنان در مورد برنامه‌ها و پروژه‌های مربوط به محله

[Downloaded from jgs.khu.ac.ir on 2024-04-20]

[DOR: 20.1001.1.22287736.1394.15.36.7.3]

چشم‌اندازسازی

برنامه چشم‌انداز به عنوان یک تکنیک برنامه‌ریزی از اوایل دهه ۱۹۸۰ در امریکا و کانادا به کار گرفته شد (Gannon & Ratcliffe, 2005:9). تدوین چشم انداز برای یک شهر در حقیقت به مفهوم ارائه هدفی به ساکنان شهر جهت کلیه تلاش‌هایشان و توصیف چیزی است که احتمالاً در آینده به آن نایل خواهند شد.چشم انداز انگاره موضعی است که شهر و جامعه می‌خواهند در آینده در آنجا باشند. چشم‌انداز تصویری فراسوی آینده قابل پیش‌بینی و فراتر از روند موجود فراهم می‌سازد و بازتاب فهم مشترک طولانی مدت جامعه از اهداف توسعهٔ خویش است. معمولاً چشم‌انداز تلاش دارد پاسخ این سوال را که "توان بالقوه این شهر یا منطقه چیست؟" فراهم آورد.

در این مرحله براساس شناخت ویژگی‌های منطقه و در چارچوب عوامل تاثیرگذار فرادست و اهداف کلان، چشم‌اندازهای ادامه وضع موجود و مطلوب تدوین شده است. چشم‌انداز ادامهٔ وضع موجود مبتنی بر تداوم و بسط گرایش‌های حاکم موجود، و چشم‌انداز مطلوب براساس استفاده از تمامی قوت‌ها و فرصت‌ها و تنها برای تبیین وضعیت آرمانی و مطلوب قابل تحقق منطقه تهیه شده است تا با مقایسهٔ آنها و با در نظر گرفتن یافته‌های وضع موجود، چشم‌انداز مناسب و مقدور و اهداف کلان ارائه شود

چشم‌انداز منطقه یک براساس گزینه تداوم وضع موجود و گرایش‌های حاکم
۱- اسکان غیررسمی و فقر شهری در منطقه گسترش پیدا می‌کند و تشدید خواهد شد.
۲- گسترش ساخت و ساز در پهنه‌های پرخطر و لرزه‌خیز شمال منطقه افزایش خواهد یافت
۳- گسست کالبدی بین پهنهٔ اسکان غیررسمی و سایر نواحی شهر تبریز تشدید خواهد شد.
۴- میان رشد کاربری مسکونی و گسترش سطوح خدماتی و عمومی ارتباط منطقی برقرار نخواهد بود.
۵- تضاد و شکاف طبقاتی بر محدوده منطقه افزایش یافته و این محدوده به عنوان سکونتگاه دو قشر کم درآمد و مرفه مطرح خواهد بود.
۶- بی‌اعتمادی مردم به مسئولان و اهداف پروژه‌ها و تحقق نیافتن طرح‌های توسعه شهری افزایش خواهد یافت.
چشم انداز منطقه یک تبریز براساس راهبرد توسعه شهر
۱- نقش و جایگاه منطقه ۱ با ساختار کالبدی و عملکردی نظام شهری تبریز در انسجام و یکپارچگی آن موثر است
۲- شاخص‌های کمی و کیفی سکونت ارتقا یافته و همه شهروندان به صورت عادلانه به تسهیلات و خدمات عمومی دسترسی دارند.
۳- شرایط اجتماعی و اقتصادی ساکنان منطقه بهبود یافته است
۴- کیفیت محیط زیست منطقه ارتقا یافته است.
۵- نظام مدیریت شهری به فضای باز و خود کنترل تبدیل شده است و به سمت یکپارچگی حرکت می‌کند

[Downloaded from jgs.khu.ac.ir on 2024-04-20]

[DOR: 20.1001.1.22287736.1394.15.36.7.3]

استخراج استراتژی‌ها

با توجه به ماتریس SWOT ارائه شده در جدول۴ به ارزیابی عوامل داخل و خارجی منطقه یک تبریز با تاکید بر پهنۀفرودست شهری می‌پردازیم. جدول۵ ماتریس ارزیابی عوامل داخلی و داخلی را نشان می‌دهد. چنانچه امتیاز نهایی در عوامل داخلی و خارجی هر کدام بیش از ۲/۵ باشد، بدین معنی است که طبق پیش بینی‌های به عمل آمده، قوت‌های پیش روی شهر یا سازمان بر ضعف‌ها و فرصت‌ها بر تهدیدها غلبه خواهند داشت. و اگر این امتیاز کمتر از ۲/۵ باشد، نشان دهنده غلبه ضعف‌ها بر قوت‌ها و تهدیدها بر فرصت‌ها خواهد بود(اعرابی، ۱۳۸۷: ۵۴). همان طورکه جدول۵ و شکل۴ نشان می‌دهد وزن نهایی برای عوامل خارجی نزدیک ۲/۵ و برای عوامل داخلی بیش از ۲/۵ است. و استراتژی ترکیبی در منطقه پیشنهاد می‌شود (جدول ۶).

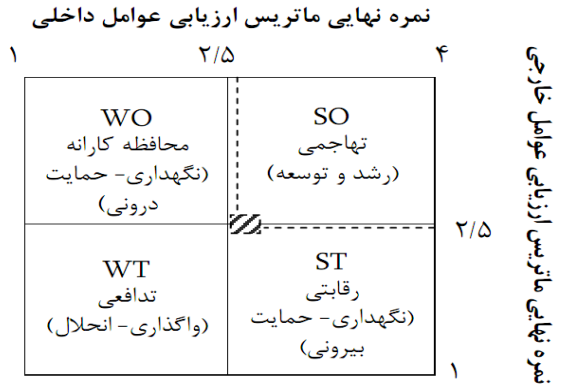
جدول (۵) ماتریس ارزیابی عوامل داخلی و خارجی منطقه یک تبریز

وزن	رتبه	امتیاز	O, T	وزن*	رتبه	امتیاز	S,W
0.08	4	0.02	O_1	0.12	4	0.03	S_1
0.06	3	0.02	O_2	0.06	3	0.02	S_2
0.03	3	0.01	O_3	0.28	4	0.07	S_3
0.14	4	0.04	O_4	0.22	4	0.06	S_4
0.15	3	0.05	O_5	0.36	4	0.09	S_5
0.16	4	0.04	O_6	0.24	4	0.06	S_6
0.24	4	0.06	O_7	0.23	3	0.08	S_7
0.15	3	0.05	O_8	0.20	4	0.05	S_8
0.16	4	0.04	O_9	0.20	4	0.05	S_9
0.09	3	0.03	O_{10}	0.03	2	0.02	W_1
0.18	4	0.05	O_{11}	0.02	1	0.02	W_2
0.16	4	0.04	O_{12}	0.02	1	0.02	W_3
0.12	4	0.03	O_{13}	0.08	2	0.04	W_4
0.12	4	0.03	O_{14}	0.07	2	0.04	W_5
0.02	1	0.02	T_1	0.03	1	0.03	W_6
0.02	2	0.01	T_2	0.04	2	0.02	W_7
0.04	2	0.02	T_3	0.05	1	0.05	W_8
0.04	1	0.04	T_4	0.03	1	0.03	W_9
0.03	1	0.03	T_5	0.06	2	0.03	W_{10}
0.05	2	0.03	T_6	0.04	1	0.04	W_{11}
0.06	2	0.03	T_7	0.05	1	0.05	W_{12}
0.14	2	0.07	T_8	0.06	2	0.03	W_{13}
0.08	1	0.08	T_9	0.03	2	0.02	W_{14}
0.075	1	0.08	T_{10}	0.02	1	0.02	W_{15}
0.04	1	0.04	T_{11}	0.02	1	0.02	W_{16}
0.03	1	0.03	T_{12}	0.03	2	0.02	W_{17}
0.03	1	0.03	T_{13}	0.02	1	0.02	W_{18}
2.49		1	جمع	0.02	1	0.02	W_{19}
				2.61		1	جمع

* برای به دست آوردن وزن عوامل از روش دلفی(Delphi Method) استفاده شد. طبق نظر کارشناسان وزن عوامل اجتماعی۰.۳ عوامل اقتصادی ۰.۲۵ عوامل مدیریتی ۰.۲ عوامل زیست محیطی ۰.۱۵ و عوامل زیرساختی و کالبدی ۰.۱ است.

[Downloaded from jgs.khu.ac.ir on 2024-04-20]

[DOR: 20.1001.1.22287736.1394.15.36.7.3]



شکل (۴) نمرهٔ نهایی ماتریس ارزیابی عوامل داخلی و خارجی

جدول (۶) استراتژی‌های چهارگانه بر اساس ماتریس عوامل خارجی و عومل داخلی

استراتژی تهاجمی(SO)	استراتژی محافظه‌کارانه (WO)
- تجمیع در بافت و آزادسازی اراضی برای توسعهٔ خدمات عمومی و ارتقای شاخص‌های کمی و کیفی سکونت (O_6,O_5,O_4, S_2, S_1) - ایجاد سازوکارهای قانونی و ارتقاء نقش و جایگاه مردم درنظام تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری امور شهری و استفاده از سرمایه‌های انسانی، اجتماعی، مالی، طبیعی ساکنان (O_{14},O_7,O_6 ,S_9,S_8,S_4) - ارتقای صنایع دستی و توانمندسازی شاغلان این بخش به منظور کاهش فقر و بیکاری و دستیابی به اشتغال کامل (O_7, S_5). - طرح توسعه مهارت‌های پایه در سکونتگاه‌های غیررسمی و تشکیل گروه‌های کارآفرین (O_7, O_5, S_5, S_3). - ارتقای ظرفیت نهادهای محلی تقویت وکمک به رشد و فعالیت بیشتر CBOs (O_1, S_6).	- ارتقای شاخص‌های کمی و کیفی سکونت (O_3, O_5, O_{12}, W_1, W_2, W_3) - اطلاع رسانی درمورد پروژه‌ها و طرح‌های مربوط به شهر و منطقه(O_{14},O_5, W_{18},W_{17}) - استفاده از پتانسیل‌های اقتصاد محلی برای اشتغال‌زایی و کاهش بیکاری(O_{12}, O_8, O_7, W_9, W_8, W_1) - استفاده از نیروی کار ارزان محلی در پروژه‌های در دست اجرا(O_9, O_3, W_{10}, W_9, W_8) - جلب مشارکت و نظر خواهی از ساکنان(O_{14}, O_4, W_{19}, W_{17}) - اعطای امنیت سکونت(O_{12}, W_{11}) - استفاده از نقاط قوت رویکرد توانمند سازی و حرکت به سمت برنامه‌ریزی مشارکتی(O_{14}, O_5 , O_4, W_{15}, W_{14}) - ایجاد شرایط و سازوکارهای مناسب برای تشکیل و فعالیت نهادهای محلی(O_{14}, O_{12}, W_{17}, W_{16}) - تشکیل یک نهاد فرابخشی به منظور تحقق مدیریت یکپارچه شهری و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی
استراتژی رقابتی(ST)	استراتژی تدافعی (WT)
- ایجاد و توسعه مکان‌های آموزشی و فرهنگی (T_4,S_1). - به‌کارگیری رویکرد مشارکتی در فرایند تصمیم‌گیری، با توجه به بالا بودن تمایل به مشارکت و اعتماد بالا در راستای تغییر رویکردهای متداول و حرکت به سمت راهبرد توسعهٔ شهر(T_{13},T_{12},T_{11}, S_9,S_8,S_4) - تجمیع در بافت و جذب سرمایه‌گذاری خارجی(T_9,T_7, S_2,S_1)	- نگهداری بافت و جلوگیری از رشد و پیشروی آن - تشویق مردم به تشکیل سازمان‌های محلی - توانمندسازی زنان، افزایش آگاهی زنان و آموزش صنایع دستی - آگاه‌سازی و تشویق مردم جهت احترام به قوانین شهرسازی و اطلاع رسانی دربارهٔ مشکلات ساخت و ساز بی‌رویه - تشکیل دوره‌های آموزش برای شهروندان و مسولان ناحیه - برگزاری دوره‌های آموزشی برای کودکان و نوجوانان و افزایش مهارت آنان به خصوص در زمینه IT - تشکیل گروه‌های مذهبی برای ایجاد همبستگی و کمک به کاهش ضعف‌ها و رفع تهدیدها

[Downloaded from jgs.khu.ac.ir on 2024-04-20]
[DOR: 20.1001.1.22287736.1394.15.36.7.3]

نتیجه‌گیری

امروزه دیدگاه‌ها و نظریات برنامه‌ریزی شهری در جهان، تحول بسیاری یافته است و با رفع دوگانگی‌ها، برنامه‌ریزی و اجرا به هم نزدیک شده‌اند. ولی در ایران چارچوب‌های شهرسازی با وجود داشتن قدمتی پنجاه ساله تغییر چندانی نکرده است. با اطمینان می‌توان گفت هنوز راه حلهای جامع و کاملی که چاره ساز کاستی‌های طرح‌های توسعه شهری و پاسخگوی نیازهای رو به افزایش شهروندان امروز و به ویژه گروه‌های کم‌درآمد باشد، شکل نگرفته است. در نتیجه نگرش سنتی به مسائل شهرسازی پاسخ مناسبی به موضوعات بزرگ و متنوعی مانند مسکن و ترافیک، بهسازی بافت‌های شهری، توسعه و محیط زیست متعادل و اسکان غیررسمی راه داده نشده است. به گونه‌ای که امروزه پدیده اسکان غیررسمی به جز جدایی‌ناپذیر شهرهای کشور، به ویژه کلانشهرها تبدیل شده است. حداقل یک ششم جمعیت شهری کشور (حدود ۸ میلیون نفر) در این سکونتگاه‌ها به سر می‌برند و تداوم روند موجود نسبت آن را در ابتدای دهه آینده به یک چهارم جمعیت شهری و تعداد آن را به بیش از ۱۳ میلیون نفر خواهد رساند.

همچنین با تصویب سند توانمندسازی و ساماندهی، رویکرد ارتقا یا بهسازی سکونتگاه‌های غیررسمی به همراه مشارکت و توانمندسازی در دستور کار نهادهای مسئول در مسئله اسکان غیررسمی قرار گرفته است و مورد توجه مجریان کشور واقع شده است. در نتیجه این موضوع در اکثر شهرهای بزرگ کشور که دارای محلات اسکان‌غیررسمی هستند دو گونه طرح شهرسازی "جامع- تفصیلی" و "توانمندسازی" برای اجرا تهیه شده است. یکی از روش های سنتی و دیگری از قواعد نوین شهرسازی جهانی سرچشمه گرفته است. با توجه به اینکه طرح‌های شهرسازی کنونی(جامع و تفصیلی) از پشتوانه‌های قانونی محکم‌تری برخوردار هستند و دستگاههای مؤثر در مدیریت شهری که وظایفشان از گذشته تا به حال با طرح‌های شهرسازی رایج انطباق یافته است، زمینه اجراء آنها را فراهم می‌سازد. این امر منجر به شکست و یا موفقیت کم طرح‌های توانمندسازی می‌شود. بزرگترین مشکل طرح‌های شهرسازی در ایران عدم‌حضور و رأی افراد ذینفع در فرآیند تهیه طرح و عدم ارتباط با مردم بویژه در مراحل تصویب می‌باشد. این امر با ماهیت رویکرد توانمندسازی که مشارکت مردم در کلیه مراحل آن از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است، منافات دارد.

یکی از رویکردهای که می‌تواند بر اجرایی‌شدن طرح‌های توانمندسازی تاثیر بگذارد، راهبرد توسعهٔ شهر است، که در کمتر از یک دهه اخیر وارد ادبیات توسعه شهری شده و از سوی سازمان ائتلاف شهرها برای حل مسئله اسکان غیررسمی ارائه شده است. این رویکرد، برپایه برنامه‌ریزی استراتژیک، با در نظر داشتن چشم‌انداز مشارکتی و طی فرایندی مشارکتی، بر

[Downloaded from jgs.khu.ac.ir on 2024-04-20]

[DOR: 20.1001.1.22287736.1394.15.36.7.3]

اصلاح حاکمیت شهری، رشد اقتصاد محلی و کاهش مداوم و نظام‌مند فقر در نواحی شهری تاکید دارد.

راهبرد توسعهٔ شهر، ضمن اینکه ماهیت استراتژیک دارد و برای سامان‌دادن به اقدامات لازم در جهت نیل به اهداف خود فعالیت می‌کند، بر مشارکت شهروندان در کل فرایند نیز تاکید دارد و می‌کوشد با ایجاد اعتماد و ارتباط بین گروه‌های مختلف، ضمن شناسایی قابلیت‌ها و فرصت‌های توسعه، مردم را تشویق کند تا متفاوت از گذشته به توسعه شهرشان اهمیت دهند. مراجع اصلی در مراحل مختلف فرایند، با برگزاری جلسات مشاوره و ارائهٔ گزارش، از تجربیات و نظرات شهروندان استفاده کرده و با آگاه ساختن آنها از فرایند و نتایج کار، مشارکت بیشتر آنها را تضمین می‌کنند. در این شرایط شهروندان احساس تعلق و مالکیت بیشتری نسبت به برنامه توسعه شهر خواهند داشت و علاوه بر آن می‌توانند بر عملکرد نظام مسئول، نظارت بیشتری داشته باشند. در نتیجه حاکمیت شهر نیز بیش از پیش، پاسخگو، آگاه و قابل پیش‌بینی بوده و در ارائه خدمات، موثرتر عمل خواهد کرد.

دراین پژوهش به امکان سنجی راهبردتوسعه شهردرتوانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه های غیررسمی منطقه یک شهر تبریز پرداخته شد و با استفاده از فرایند راهبرد توسعهٔ شهر، با بررسی وضع موجود و تهیه ماتریس ارزیابی عوامل خارجی و داخلی به تنظیم چشم‌انداز منطقه یک شهر تبریز بر اساس سناریوی ادامه وضع موجود و سناریوی مطلوب در محورهای جایگاه منطقه یک در کلانشهر تبریز، کالبدی و زیرساختی، اجتماعی و اقتصادی، مدیریت محیطی و مدیریت شهری توجه شد. اهداف هر کدام از محورها، مسائل استراتژیک، راهبردها و مداخلات لازم برای دستیابی به چشم‌انداز مطابق جدول ۷ مورد بررسی و استخراج شده است.

[Downloaded from jgs.khu.ac.ir on 2024-04-20]

[DOR: 20.1001.1.22287736.1394.15.36.7.3]

محورها	جدول (۷) چشم انداز منطقه یک تبریز بر اساس راهبرد توسعه شهر
جایگاه منطقه در شهر تبریز	**چشم‌انداز:** ارتقای نقش و جایگاه منطقه ۱ در انسجام و یکپارچگی با ساختار کالبدی و عملکردی نظام شهری تبریز **اهداف:** - تنوع بخشیدن به نقش‌ها و ارتقای سطح عملکرد فعالیت‌ها - انسجام و یکپارچگی با کالبد شهر - مشارکت منطقه در شکل‌گیری ساختارهای کلان شهری - ایفای نقش منطقه در شکل‌گیری و تقویت هویت تاریخی، فرهنگی، اجتماعی و طبیعی شهر و انسجام منطقه با پیکرهٔ اصلی شهر - ارتقای بهره‌وری از زمین و فضا **مسائل استراتژیک :** - تک مرکزی‌بودن شهر تبریز - عبور محور کمربندی و انفصال عون بن علی با شهر - بی‌توجهی به کانون‌های عمده تاریخی– فرهنگی - انفصال و انزوای کالبد و تک عملکردی (خوابگاهی) بودن پهنهٔ فرودست منطقه - فقدان استخوان‌بندی منسجم در ساختار کنونی منطقه و نبود ارتباط با سازمان فضایی بخش مرکزی تبریز - نبود ساختارهای کلان فعالیتی– کالبدی در شهر تبریز - فرسودگی محدوده اسکان غیررسمی و فقدان انگیزه در نوسازی این محدوده‌ها **راهبردها و مداخلات:** - تزریق فعالیت به راسته‌ها و پهنه‌های مناسب - تسهیل دسترسی به مراکز مهم محدوده با تقویت محورهای ارتباطی - شناسایی کانون‌های جاذبه در ساختار کلان منطقه و شهر - نوسازی و بهسازی بافت‌های اسکان غیررسمی با مشارکت شهروندان - توسعه در بافت‌های موجود و پرهیز از توسعه منفصل و افقی و جلوگیری از گسترش اسکان غیررسمی
کالبدی و زیرساختی	**چشم‌انداز:** ارتقای شاخص‌های کمی و کیفی سکونت و دسترسی عادلانه همه شهروندان به تسهیلات و خدمات عمومی. **اهداف:** - ارتقاء کمی و کیفی فضاهای خدماتی اعم از آموزشی، ورزشی، سبز و - نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده با مشارکت شهروندان - کنترل جمعیت‌پذیری محدوده - ایجاد نظام فضاهای باز و اوقات فراغت - توسعه پیاده‌راه‌ها و میادین شهری - ارتقاء بهره‌وری از زمین و فضا **مسائل استراتژیک:** - توسعه تک عملکردی (مسکونی) در محدوده مطلوب وکمبود فضاهای خدماتی در این مناطق - فرسودگی محدوده اسکان غیررسمی و فقدان انگیزه در نوسازی این محدوده‌ها - کمبود فرصتهای توسعه در بافت‌های پر **راهبردها و مداخلات:** - مشارکت دادن و تشویق به مشارکت مردم جهت ساماندهی محل سکونت خود - استفاده از اراضی بایر و تجمیع در بافت و آزادسازی اراضی برای توسعه خدمات - اصلاح ضوابط و کنترل تراکم‌های ساختمانی و جمعیتی و توجه به رابطهٔ متقابل بین این دو - طرح توسعهٔ مراکز محلات - - شناسایی علائم و نشانه‌های شهری و تقویت آنها - ایجاد پهنه‌های مختلط عملکردی و بالا بردن امکان نظارت بر فضاهای شهری - نگهداری بافت و جلوگیری از رشد و پیشروی آن

[Downloaded from jgs.khu.ac.ir on 2024-04-20]

[DOR: 20.1001.1.22287736.1394.15.36.7.3]

اجتماعی و اقتصادی	**چشم‌انداز:** بهبودشرایط اجتماعی و اقتصادی ساکنان منطقه **اهداف** - کاهش فقر و بیکاری - افزایش توان اقتصادی ساکنان سکونتگاه‌های غیررسمی - بهبود تصویر ذهنی شهروندان و ساکنان و مسئولان ازپهنه‌های سکونتگاه‌های غیررسمی - توسعه و تقویت اقتصاد محلی و همچنین جذب سرمایه‌گذاری خارجی برای کمک به توسعه اقتصاد محلی **مسائل استراتژیک :** - ضعف سازوکارهای مالی در زمینهٔ حمایت از اقشار کم درآمد - فرصت‌های اقتصادی محدود و نرخ بیکاری بالا - پایین بودن توان مالی ساکنان به‌تبع وضعیت اشتغال در بخش غیررسمی و درآمد پایین - پایین بودن سطح مهارت‌ها و سواد در پهنهٔ اسکان غیررسمی منطقه **راهبردها و مداخلات:** - کاهش فقر و بیکاری - ساماندهی اشتغال بخش غیررسمی و اشتغال‌زایی در بخش‌های رسمی - توسعه فضاهای فرهنگی و آموزشی - تشکیل گروه‌های کارآفرین و آموزش مهارت‌های پایه - ارتقای صنایع دستی و توانمندسازی شاغلان صنایع و هنرهای دستی در سکونتگاههای غیررسمی - تشکیل گروه‌های مذهبی برای ایجاد همبستگی و کمک به کاهش ضعف‌ها و رفع تهدیدها
مدیریت محیطی	**چشم‌انداز:** ارتقای کیفیت محیط زیست منطقه **اهداف** - کنترل ساخت و ساز در پهنه‌های پرخطر - جلوگیری از تخریب باغ‌ها و آلودگی رودخانه مهران رود - پالایش صنایع، انبارها و فعالیت‌های مزاحم **مسائل استراتژیک :** - رواج ساخت و ساز در پهنه‌های پرخطر - فقدان انگیزه برای تغییر نوع فعالیت - سابقهٔ حضور عملکردهای مزاحم در منطقه و شکل‌گیری ساختار محیط براساس حضور آنها **راهبردها و مداخلات:** - آگاه‌سازی و تشویق مردم برای احترام به قوانین شهرسازی و اطلاع رسانی دربارهٔ مشکلات ساخت‌وساز بی‌رویه - شناسایی دقیق مناطق پرخطر و کنترل ساخت و ساز در آنها، همچنین بازیافت آنها و تعریف کاربری‌های سازگار در این فضاها (نظیر فضاهای سبز و ...) - نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده با مشارکت شهروندان - شناسایی و حفاظت باغ‌ها برای استفاده‌های مناسب و ساماندهی حاشیهٔ مهران‌رود - انتقال صنایع و مشاغل مزاحم و ایجاد مکانیزم‌های تنبیهی و تشویقی برای آنها
نظام مدیریت شهری	**چشم‌انداز:** تبدیل نظام مدیریت شهری به فضای باز و خود کنترل و مدیریت یکپارچه **اهداف** - دستیابی به مدیریت یکپارچه شهری - ارتقای ظرفیت نهادهای محلی - ارتقای نقش و جایگاه ساکنان در نظام تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری امورشهری - تقویت وکمک به رشد و فعالیت بیشتر CBOs های تشکیل شده. **مسائل استراتژیک :** - نبود حضور مردم در فرایند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری - حاکمیت مدیریت بخشی بر نظام تصمیم‌گیری کشور - نارسایی‌های نظام مدیریت شهری و نبود مکانیزم‌های بازخور و قوانین تسهیل‌کننده - فرسودگی بافت در گستره وسیعی از منطقه **راهبردها و مداخلات:** - تشکیل دوره‌های آموزش برای شهروندان ومسئولان ناحیه - مشارکت دادن مردم در تمامی مراحل فرایند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری - زمینه‌سازی برای توسعه NGOها و CBOها و تشویق مردم به تشکیل سازمان‌های محلی - تشکیل یک نهاد فرابخشی به منظور تحقق مدیریت‌یکپارچه شهری و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی

ادامه جدول (۷)

[Downloaded from jgs.khu.ac.ir on 2024-04-20]

[DOR: 20.1001.1.22287736.1394.15.36.7.3]

منابع و مآخذ

۱. احمدیان، رضا (۱۳۸۲). **طرح‌های توسعه شهری ناکارآمد و تحقق ناپذیر**، شهرداری‌ها، ش ۵۰.

۲. اعرابی، محمد (۱۳۸۷). **دستنامه برنامه‌ریزی استراتژیک**، دفتر پژوهش‌های فرهنگی، متون آموزشی مدیریت، چاپ دوم.

۳. امکچی، حمیده (۱۳۸۲). **بررسی ساز و کارهای حقوقی- قانونی موجود در برنامه‌های پنج ساله عمرانی کشور در ایجاد حاشیه‌نشینی**، حاشیه نشینی و اسکان غیررسمی (مجموعه مقالات)، دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی، جلد اول.

۴. ایراندوست، کیومرث (۱۳۸۶). **اسکان غیررسمی جلوه‌ای از توسعه ناپایدار شهری مورد: شهر کرمانشاه** (پایان‌نامه دکتری)، دانشگاه شهیدبهشتی.

۵. پیرزاده، حسین (۱۳۸۷). **اصلاح نظام مدیریت توسعه شهری در ایران بر اساس رویکرد راهبردی**، معاونت شهرسازی و معماری وزارت مسکن و شهرسازی.

۶. رضایی، رحیم (۱۳۷۹). **ارزیابی جغرافیایی طرح جامع شهر مرند**، (پایان‌نامه کارشناسی ارشد)، دانشگاه شهید بهشتی.

۷. رضویان، محمدتقی (۱۳۸۱). **مدیریت عمران شهری**، انتشارات پیوند نو.

۸. رفیعیان، مجتبی و مهنوش شاهین راد (۱۳۸۷). **راهبرد توسعه شهر در جهت تحقق برنامه‌ریزی توسعه شهری (با تاکید بر برنامه راهبردی شهر کرمان)**، مجله مطالعات اجتماعی ایران، دوره دوم، ش ۲، زمستان ۱۳۸۷.

۹. رفیعیان، مجتبی و علی موسوی (۱۳۸۷). **تحقق‌پذیری طرح‌های جامع و تفصیلی شهری**، مجموعه مقالات توسعه شهری، جامعه مهندسان مشاور ایران، شورای گروه شهرسازی، کمیته پژوهش توسعه شهری، ۱۳۸۷.

۱۰. زبردست، اسفندیار (۱۳۸۰). **کاربرد فرایند تحلیل سلسله مراتبی در برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای**، مجله هنرهای زیبا، شماره ۱۰، تهران، ۱۳۸۰.

۱۱. صرافی، مظفر(۱۳۸۲). **بازنگری ویژگی‌های اسکان خود انگیخته در ایران: در جستجوی راه کارهای توانمندسازی**، حاشیه نشینی و اسکان غیررسمی (مجموعه مقالات) دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی، جلد دوم.

۱۲. صرافی، مظفر(۱۳۸۱). **به سوی نظریه ای برای ساماندهی اسکان غیررسمی- از حاشیه نشینی تا متن شهرنشینی**، فصلنامه هفت شهر، شماره ۸.

[Downloaded from jgs.khu.ac.ir on 2024-04-20]

[DOR: 20.1001.1.22287736.1394.15.36.7.3]

۱۳. صرافی، مظفر (۱۳۷۸). **ضرورت بازنگری در نظام اداره کلانشهرهای ایران با استفاده از تجارب جهانی**، مجله آبادی، سال نهم، شماره ۳۲.

۱۴. عظیمی، ناصر(۱۳۸۱). **پویش شهرنشینی و مبانی نظام شهری**، نشر نیکا.

۱۵. غمامی، مجید (۱۳۷۱). **بررسی و نقد اجمالی طرح‌های جامع شهری**، مجله آبادی، ش۷.

۱۶. کلهرنیا، بیژن(۱۳۸۷). **مطالعات ارتقاء و توانمندسازی بافت‌های فقیرنشین شهری، فرصتی برای تجدید حیاط الگوهای مرسوم شهرسازی در ایران**، فصلنامه هفت شهر شماره ۲۳ و ۲۴.

۱۷. گلکار، کوروش، آزادی، جلال (۱۳۸۳). **راهبرد توسعه شهر (CDS) چیست**، شهرنگار، ش ۳۰.

۱۸. مرادی مسیحی، واراز (۱۳۸۴). **برنامه‌ریزی استراتژیک و کاربرد آن در شهرسازی ایران، نمونه موردی کلانشهر تهران**، انتشارات پردازش و برنامه‌ریزی شهری.

۱۹. مرکز آمار ایران(۱۳۸۵) **سالنامه آماری استان آذربایجان‌شرقی**.

۲۰. مهدیزاده، جواد (۱۳۸۵). **برنامه‌ریزی راهبردی توسعه شهری (تجربیات اخیر جهانی و جایگاه آن در ایران)**،معاونت شهرسازی و معماری وزارت مسکن و شهرسازی، چاپ دوم.

۲۱. یزدانی، محمدحسن و احمد پوراحمد (۱۳۸۶). **تأثیر مدرنیسم بر تحولات کالبدی شهرهای ایرانی- اسلامی، نمونه تبریز**، فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، شماره ۸۴.

CDS Toolkit (2004). ***CDS Toolkit for Philippine cities***, Washington, D.C, USA.

UN-HABITAT (2003). ***The Challenge of Slums - Global Report on Human Settlements 2003***. London: Earthscan.

UN-HABITAT. (2007). ***Accommodating People in the Asia-Pacific Region.*** United Nations, New York.

UN-HABITAT (2011). ***State of the World's cities 2010/2011 Bridging The Urban Divide***.

Word Bank Group and UN Habitat (1999). ***Cities Alliance for Cities Without Slums***, available at: www.citiesalliance .org/ citiesalliancehomepage.nsf

Bright. C, Bngan. R (2003). ***State of the world***, London: Earthscan.

[Downloaded from jgs.khu.ac.ir on 2024-04-20]

[DOR: 20.1001.1.22287736.1394.15.36.7.3]

Gannon, J & Radcliffe, S.J (2005). ***Visioning the future of urban environment: a tool for stimulating the process of urban regenerations*** .The Future Academy, Dublin Institute of Technology. pp 1-13

[Downloaded from jgs.khu.ac.ir on 2024-04-20]

[DOR: 20.1001.1.22287736.1394.15.36.7.3]