فصلنامه علمی اقتصاد و مدیریت شهری
فصلنامه علمی اقتصاد و مدیریت شهری، ۱۴(۳(پیاپی ۵۵))، ۲۱۹-۱۹۵
www.iueam.ir
نمایه در ISC، EconLit، Econbiz، EBZ، GateWay-Bayern، SID، Google Scholar، Noormags، Magiran، Ensani، RICeST، Civilica
شاپا: ۲۸۷۰-۲۳۴۵

الگوی تحقق مشارکت ذینفعان در تامین مسکن اجتماعی

داود حسین پور دانشیار، گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران
غلامرضا کاظمیان دانشیار، گروه..مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران
هادی خانمحمدی دانشیار، گروه..مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران
علی حاجی وند* دانشجوی دکتری مدیریت دولتی گرایش خط مشی گذاری عمومی، دانشکده مدیریت و حسابداری دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران.

چکیده

تأمین مسکن اجتماعی، به‌ویژه برای گروه‌های کم‌درآمد و فاقد استطاعت کافی، صرفاً مسئله تولید واحد مسکونی یا تأمین منابع مالی نیست؛ بلکه به چگونگی تنظیم نقش، مسئولیت، اختیار و تعامل مجموعه‌ای از ذی‌نفعان در سطوح مختلف حکمرانی وابسته است .

هدف این پژوهش، ارائه الگوی تحقق مشارکت ذی‌نفعان در تأمین مسکن اجتماعی با تمرکز بر نقش چهار گروه شامل بخش دولتی/عمومی، بخش خصوصی/تعاونی، بخش مردمی و بخش خط‌مشی‌گذاران محلی (شوراها و شهرداری‌ها) است . پژوهش از نظر هدف کاربردی–توسعه‌ای و از نظر رویکرد کیفی است و با بهره‌گیری از منطق نظریه داده‌بنیاد سازه‌گرایانه چارمز انجام شده است. مبنای تحلیل نهایی درب پژوهش ۱۷ منبع مستقل شامل ۱۵ مصاحبه و دو مطالعه مجزا بوده است .

داده‌ها از طریق تحلیل مستقل منابع، کدگذاری اولیه/باز، مقایسه مستمر، کدگذاری متمرکز، توسعه و پالایش مفاهیم، یادداشت‌نویسی نظری، کنترل کفایت مفهومی، شکل‌دهی مقولات و یکپارچه‌سازی نظری تحلیل شدند. در تحلیل نهایی کدهای پژوهشی به ۱۰۹۶ نکته کلیدی (کد باز)، ۱۸۶ مفهوم، ۱۰۳ مقوله فرعی و ۳۱ مقوله اصلی انجامید. یافته‌های پژوهش نشان دادند که مسئله محوری در وضعیت موجود، غلبه شیوه دولت‌محوری، ضعف در سیستم های مشارکتی با ذینفعان، گسست در بخش های سیاست‌گذاری وبخش های اجرایی، ناهماهنگی نهادی و ضعف در تنظیم روابط ذی‌نفعان است .

مقوله اصلی هسته پژوهش گذار از شیوه دولت‌محوری به حکمرانی مشارکتی چندسطحی در تأمین مسکن اجتماعی صورت‌بندی شد . در الگوی نهایی، بازتعریف نقش چهار گروه، سازوکارهای نهادی، مالی، حمایتی، اطلاعاتی و تصمیم‌سازی مشترک، تعامل افقی و عمودی، معماری نهادی و پاسخگویی، مشارکت در چرخه خط‌مشی‌گذاری و راهبردهای اجرایی به یکدیگر متصل می‌شوند. یافته‌های پژوهش به‌طور خاص جایگاه شوراها و شهرداری‌ها را از سطح مجری گری محلی به نقش بازیگر و برنامه‌ریز، خط‌مشی‌گذاری محلّی، مکان‌یابی، هماهنگی، زمین و مجوز، حل تعارض و اتصال سیاست ملی به نیاز محلی توسعه می‌دهند . استقرار نظام حکمرانی مسکن اجتماعی«چارچوب نهادی حاصل از این گذار و » الگوی تحقق مشارکت ذی‌نفعان در تأمین مسکن اجتماعی « خروجی نهایی پژوهش است.

واژگان کلیدی: مسکن اجتماعی؛ مشارکت ذی‌نفعان؛ حکمرانی مشارکتی؛ حکمرانی چندسطحی؛ شوراها و شهرداری‌ها؛ خط‌مشی‌گذاری مسکن؛ نظریه داده‌بنیاد.

* مسئول مکاتبات: hajivandali61@gmail.com

۱ مقدمه

مسکن، صرفاً یک کالای فیزیکی یا دارایی اقتصادی نیست؛ بستر شکل‌گیری زندگی خانوادگی، امنیت سکونتی، دسترسی به فرصت‌های شهری و برخورداری از بسیاری از خدمات عمومی است .از این منظر، کیفیت سیاست مسکن را نمی‌توان فقط با تعداد واحدهای تولیدشده سنجید؛ مهم است که چه گروه‌هایی، در چه مکان‌هایی، با چه سطحی از استطاعت و با چه کیفیتی به مسکن دسترسی پیدا می‌کنند . برای خانوارهای کم‌درآمد، اختلال در این دسترسی می‌تواند به بدمسکنی، بی‌ثباتی سکونتی و تشدید نابرابری فضایی منجر شود؛ ازاین‌رو برنامه‌ریزی مسکن برای ارتقای کیفیت زندگی این گروه‌ها یک ضرورت سیاستی و اجتماعی است سلاورزی‌زاده و همکاران(1400).

اهمیّت موضوع مسکن از سطح خانوارها فراتر می‌رود و با سلامت و رفاه عمومی جامعه پیوند دارد (Babatunde et al., 2023). همچنین ساخت و تأمین مسکن با ثبات اجتماعی و توسعه اقتصادی مرتبط است (Qin et al., 2017).

در عین حال، مسائل جدید شهری از محدودیت منابع و فشارهای زیست‌محیطی تا تفکیک فضایی و ضرورت توسعه پایدار ــ نشان می‌دهد که مسئله مسکن را نمی‌توان مستقل از ساختار شهر و ظرفیت‌های نهادی آن تحلیل کرد (Fell & Mattsson, 2021).

مسکن اجتماعی در چنین بستری اهمیّت می‌یابد. مقصود از آن صرفاً ساخت واحد ارزان‌قیمت نیست؛ بلکه مجموعه‌ای از ترتیبات حمایتی، تنظیمی، مالی و نهادی است که امکان دسترسی گروه‌هایی را فراهم می‌کند که بازار به تنهایی قادر به پاسخ‌گویی مناسب به نیاز آنان نیست. تعریف و سازمان‌دهی مسکن اجتماعی در کشورها یکسان نیست و به نظام رفاهی، ساختار مالکیت، شیوه تخصیص، نقش دولت و حکومت محلی و نحوه تأمین مالی وابسته است (Hansson & Lundgren, 2018; Scanlon et al., 2014). همین تنوع نشان می‌دهد که نسخه واحد و قابل انتقالی برای همه زمینه‌های مسکن اجتماعی وجود ندارد.

درکشور ایران نیز مسئله فقط کمبود واحد مسکونی نیست .آنچه اهمیت دارد، پیوند میان حق برخورداری از مسکن، توان اقتصادی خانوار، زمین، تأمین مالی، خدمات و زیرساخت، کیفیت مکان‌یابی، استمرار سیاست و نحوه تقسیم مسئولیت میان نهادهای درگیر است..

دراصل 31 قانون اساسی، دولت را مکلف به فراهم کردن زمینه برخورداری از مسکن با اولویت گروه‌های نیازمند کرده است؛ اما تحقق این مسئولیت عمومی الزاماً به معنای آن نیست که دولت باید تمام اجزای تأمین مسکن اجتماعی را به تنهایی تصدی کند . (قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اصل ۳۱)

از دیدگاه نویسنده گان، نقطه آغاز تحلیل پژوهش باید از این بخش آغاز شود« که چه نهادهایی باید مسکن رابسازند؟» و چگونه از ظرفیت مجموعه ذی‌نفعان برای تحقق حق و نیاز مسکن سازمان‌دهی شود؟ .«زمین مناسب و متناسب باید چگونه تامین شود؟

زمین مناسب ممکن است در اختیار یک نهادخاص باشد، و منابع مالی ساخت مسکن در اختیار سایر نهادها،

ظرفیت ساخت در بخش خصوصی و تعاونی، شناخت نیاز در جامعه محلی و بخشی از ابزارهای برنامه‌ریزی، مجوز و هماهنگی در سطح محلی قرار داشته باشد .بنابراین، مسئله ذاتاً شبکه‌ای است و پاسخ تک‌سازمانی با ماهیت آن تناسب کامل ندارد.

ادبیات مشارکت عمومی–خصوصی نشان می‌دهد ترکیب ظرفیت دولت و بخش خصوصی می‌تواند منابع و توان اجرایی بیشتری را بسیج کند، اما موفقیت آن به تنظیم ریسک، ظرفیت نهادی، شفافیت و پاسخگویی وابسته است. (Babatunde et al., 2016; Ma et al., 2023).

رویکرد ۵ بخشی Public–Private–People–Policy Partnerships نیز با افزودن مردم و بعد خط‌مشی‌گذاری، دامنه مشارکت را از رابطه دوگانه دولت و

بخش خصوصی فراتر می‌برد و بر فرایندهای فراگیرتر برنامه‌ریزی تأکید می‌کند (Fabbri & Dapit, 2019).

برای پژوهش حاضر، اهمیت این بحث در آن است که مشارکت صرفاً به معنای افزایش تعداد بازیگران نیست .اگر نقش، اختیار، مسئولیت، منابع، کانال ارتباطی و سازوکار پاسخگویی هر بازیگر روشن نباشد، تعدد نهادها می‌تواند خود به پراکندگی و موازی‌کاری منجر شود .بنابراین کیفیت مشارکت به معماری روابط میان بازیگران وابسته است.

بر همین مبنا، پژوهش چهار گروه ذی‌نفع را در کانون قرار می‌دهد :بخش دولتی/عمومی، بخش خصوصی/تعاونی، بخش مردمی و خط‌مشی‌گذاران محلی شامل شوراها و شهرداری‌ها .تفکیک گروه چهارم از آن رو اهمیت دارد که نیازسنجی، مکان‌یابی، زمین، مجوز، زیرساخت، انطباق با ویژگی‌های محلی و حل بسیاری از تعارضات در مقیاس شهر و محله ظهور می‌یابد .بااین‌حال، برجسته‌کردن سطح محلی به معنای شهرداری‌محورکردن الگو نیست؛ منطق مقاله بر مکمل‌بودن ظرفیت هر چهار گروه است.

در نتیجه، مقاله حاضر تأمین مسکن اجتماعی را به مثابه مسئله‌ای در حوزه خط‌مشی عمومی و حکمرانی مشارکتی بررسی می‌کند .هدف آن، استخراج الگویی زمینه مند برای توضیح نقش چهار گروه، سازوکارهای تحقق مشارکت، نحوه تعامل افقی و عمودی و جایگاه آنان در چرخه خط‌مشی‌گذاری است؛ الگویی که بتواند فاصله میان سیاست ملی، ظرفیت اجرایی، نیاز جامعه هدف و واقعیت های محلی را کاهش دهد.

۱. بیان مسئله

ازاین‌رو، مسئله اصلی پژوهش صرف حضور بازیگران نیست، بلکه چگونگی تعریف نقش، اختیار، مسئولیت، سازوکار مشارکت و روابط میان آنان است .پرسش اصلی عبارت است از» :الگوی تحقق مشارکت ذی‌نفعان در تأمین مسکن اجتماعی چگونه است؟ «سه پرسش فرعی نیز نقش مشارکتی چهار گروه، سازوکار مشارکت و نحوه ارتباط و تعامل آنان را بررسی می‌کنند.

مطالعات بین‌المللی نقش حکومت محلی را در برنامه‌ریزی، زمین، تنظیم توسعه و هماهنگی برای مسکن مقرون‌به‌صرفه برجسته کرده‌اند (Gurran & Milligan, 2007; Smith et al., 2007; Hui et al., 2009; Morris et al., 2020). همچنین مشارکت بخش خصوصی در مسکن اجتماعی بدون سازوکار مناسب تقسیم ریسک و اطمینان نهادی پایدار نیست (Qin et al., 2017; Martel et al., 2019).

مطالعات داخلی بر ضرورت توجه به استطاعت، پایداری، سیاست رفاهی و نقش نهادهای مختلف در تأمین مسکن تأکید کرده‌اند) وزیری‌زاده،1397 ؛ مالکی،1400 ؛ یزدانی و همکاران،1401 ؛ نوبری،.(1401) در حوزه مدیریت شهری نیز پراکندگی مسئولیت و دشواری تحقق مدیریت یکپارچه مورد توجه قرار گرفته است) کاظمیان و همکاران،.(1400)

در ایران، اصل 31 قانون اساسی برخورداری از مسکن متناسب با نیاز را حق فرد و خانواده ایرانی دانسته و دولت را مکلف کرده است با رعایت اولویت گروه‌های نیازمند زمینه اجرای این اصل را فراهم کند) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اصل .(31 با وجود این تکلیف و حضور موضوع مسکن در برنامه‌های توسعه، سیاست مسکن با چالش‌هایی مانند نوسان قیمت زمین و مسکن، محدودیت منابع و دشواری دسترسی پایدار گروه‌های کم‌درآمد مواجه بوده است) خلیلی و همکاران،1393 ؛ هزارجریبی و امامی غفاری،.(1398

۲. مبانی نظری پژوهش

۲-۱- مسکن اجتماعی : مفاهیم، کارکردها و منطق مداخله عمومی

مسکن اجتماعی در ادبیات یک مفهوم کاملاً همسان و جهان‌شمول نیست. معیارهای تشخیص آن می‌تواند بر مالکیت، نوع ارائه‌دهنده، شیوه تخصیص، میزان یارانه یا جامعه هدف استوار باشد؛ ازاین‌رو Hansson and Lundgren (۲۰۱۸) بر ضرورت دقت در معیارهای تعریف مسکن اجتماعی تأکید می‌کنند. این تنوع مفهومی با تفاوت

نظام‌های رفاهی و سیاست‌های مسکن کشورها ارتباط دارد (Scanlon et al., ۲۰۱۴).

مطالعات تطبیقی نشان می‌دهد پایداری مسکن اجتماعی به ترکیب سیاست زمین، تأمین مالی، تنظیم بازار و ساختار نهادی وابسته است. تجربه اتریش نقش پیوند سیاست مسکن اجتماعی با نظام رفاهی را نشان می‌دهد (Matznetter, 2002)

مقایسه وین و هلسینکی نیز نشان می‌دهد، ثبات نسبی مسکن اجتماعی محصول یک عامل منفرد نیست، بلکه از مجموعه‌ای از ترتیبات نهادی و سیاستی ناشی می‌شود (Kadi & Lilius, 2024). در کره جنوبی نیز تحول سیاست مسکن در ارتباط با توسعه اقتصادی، بازار زمین و نقش دولت قابل فهم است (Kim & Park, 2016).

برآیند این دیدگاه‌ها برای مقاله حاضر آن است که مسکن اجتماعی باید به‌صورت یک» نظام تأمین «دیده شود، نه یک پروژه ساختمانی منفرد .در چنین نظامی، سیاست زمین، منابع مالی، انتخاب جامعه هدف، کیفیت و مکان سکونت، ارائه خدمات و نظارت باید به یکدیگر متصل شوند.

از منظر سیاست اجتماعی، اهمیت مسکن اجتماعی فقط در تأمین سرپناه خلاصه نمی‌شود؛ بلکه با امنیت سکونت، دسترسی به خدمات، کاهش فشار هزینه مسکن و امکان مشارکت پایدار خانوار در زندگی شهری پیوند دارد. به همین دلیل، ارزیابی سیاست مسکن اجتماعی باید علاوه بر تعداد واحد تولیدشده، کیفیت، مکان، استطاعت، دسترسی و پایداری سکونت را نیز در بر گیرد.

(Hills, 2007; Hansson & Lundgren, 2018).

تجربه کشورها از یک الگوی واحد پیروی نمی‌کند: در برخی نظام‌ها دولت نقش تأمین‌کننده و تنظیم‌گر پررنگ‌تری دارد و در برخی دیگر، شهرداری‌ها، تعاونی‌ها، نهادهای مالی و توسعه‌گران خصوصی در قالب ترتیبات ترکیبی وارد می‌شوند. بنابراین، آنچه قابلیت انتقال بیشتری دارد نه نسخه نهادی یک کشور، بلکه اصولی مانند تنوع ابزار تأمین، تنظیم منفعت عمومی، پیوند زمین و مالیه و هماهنگی میان سطوح حکمرانی است (Scanlon et al., 2014; Matznetter, 2002; Kadi & Lilius, 2024).

۲-۲-خط‌مشی‌گذاری عمومی و چرخه خط‌مشی

خط‌مشی‌گذاری عمومی ناظر بر تصمیم‌ها و جهت گیری‌هایی است که برای مواجهه با مسائل عمومی اتخاذ می شوند و علاوه بر انتخاب راه‌حل، با اجرا، هماهنگی و ارزیابی نیز ارتباط دارند) قلی‌پور، (1396)؛ قلی‌پور و فقیهی،(۱۳۹۳)

بابررسی مدل‌های فرایندی، نهادی، گروهی، نخبگان، جریان‌های چندگانه و انتخاب عمومی را مرور کرده است؛ در مدل گروهی، تعامل گروه‌های ذی‌نفع یکی از عوامل تعیین کننده خط‌مشی تلقی می‌شود و این موضوع مستقیماً با مسئله مشارکت در پژوهش حاضر ارتباط دارد.

رویکرد چرخه خط‌مشی، فرایند سیاست را به مراحلی مانند مسئله‌یابی، دستورکارگذاری، تدوین گزینه‌ها، تصمیم گیری، اجرا و ارزیابی تفکیک می‌کند؛ هرچند در واقعیت، مرز این مراحل کاملاً خطی نیست. (هاولت و همکاران(۱۳۹۵).

ارزش این چارچوب برای پژوهش حاضر آن است که مشارکت ذی‌نفعان را از مرحله اجرا فراتر می‌برد و امکان بررسی نقش متفاوت هر گروه در تولید مسئله، شکل‌دهی گزینه‌ها، اجرا و بازخورد را فراهم می‌کند.

از منظر نویسنده، اگر مشارکت تنها در مرحله اجرای پروژه تعریف شود، بخش مهمی از ظرفیت ذی‌نفعان از دست می‌رود؛ زیرا بسیاری از خطاهای سیاستی پیش از اجرا و در مرحله تعریف مسئله، مکان‌یابی، انتخاب ابزار یا طراحی سازوکار مالی شکل می‌گیرند .بنابراین، مشارکت باید متناسب با صلاحیت و مسئولیت هر گروه در طول چرخه توزیع شود.

در مسئله مسکن اجتماعی، چرخه خط‌مشی اهمیت ویژه‌ای دارد؛ زیرا تصمیم درباره جامعه هدف، زمین، مکان یابی، شیوه تأمین مالی، الگوی مالکیت و نحوه بهره‌برداری

در مراحل متفاوتی شکل می‌گیرد .در نتیجه، اگر ذی‌نفعان تنها در مرحله ساخت یا اجرا وارد شوند، امکان اثرگذاری آنان بر تعریف مسئله و انتخاب ابزارهای سیاستی محدود می شود .نگاه چرخه‌ای امکان می‌دهد نقش هر گروه در مسئله یابی، تدوین، تصمیم‌گیری، اجرا و ارزیابی از یکدیگر تفکیک شود) هاولت و همکاران،1395 ؛ قلی‌پور،.(1396

۳-۲. مشارکت ذی‌نفعان، مشارکت عمومی–خصوصی و رویکرد ۵ بخشی(P5)[1]

مشارکت عمومی–خصوصی یکی از سازوکارهای شناخته‌شده برای استفاده هم‌زمان از ظرفیت عمومی و خصوصی است. بااین‌حال، پژوهش‌ها نشان داده‌اند که موانعی مانند ضعف ظرفیت نهادی، پیچیدگی قرارداد، ریسک مالی، عدم اطمینان و ضعف پاسخگویی می‌تواند اجرای آن را محدود کند (Babatunde et al., 2016). مرور نظام‌مند Ma et al. (2023) نیز نشان می‌دهد PPP در زیرساخت‌های اجتماعی راه‌حل خودکار نیست و کیفیت طراحی نهادی و قراردادی تعیین‌کننده است.

در حوزه مسکن، Qin et al. (2017) امکان استفاده از مشارکت عمومی–خصوصی برای مسکن مقرون‌به‌صرفه را بررسی کرده‌اند و Martel et al. (2019) نیز نسبت میان توسعه‌گران خصوصی و منفعت عمومی در تولید مسکن مقرون‌به‌صرفه را مورد توجه قرار داده‌اند. این مطالعات نشان می‌دهند که ورود بخش خصوصی زمانی با اهداف اجتماعی سازگارتر می‌شود که قواعد، مشوق‌ها، تقسیم ریسک و معیارهای منفعت عمومی روشن باشند.

رویکرد P5 دامنه مشارکت را با واردکردن «مردم» و «خط‌مشی» در کنار بخش عمومی و خصوصی توسعه می‌دهد و هدف آن ایجاد فرایندهای برنامه‌ریزی فراگیرتر است (Fabbri & Dapit, 2019).

این چارچوب برای پژوهش حاضر الهام‌بخش است، اما مدل نهایی پژوهش بازتولید مستقیم P5 نیست؛ زیرا نقش‌ها و روابط نهایی از تحلیل داده‌های زمینه مسکن اجتماعی استخراج شده‌اند.

مسئله صرفاً شناسایی بازیگران نیست، بلکه کیفیت و زمان مشارکت آنها اهمیت دارد .مطالعات مرورشده، دولت، بخش ساخت‌وساز و مردم را از ذی‌نفعان اصلی دانسته‌اند و بر آثار منفی مشارکت ناکافی در مراحل اولیه برنامه‌ریزی و اجرا تأکید کرده‌اند .از این منظر، ارزش تحلیلی پژوهش حاضر در حرکت از» فهرست ذی‌نفعان «به سمت تعیین نقش، سازوکار و رابطه میان آنان است؛ یعنی مشارکت زمانی معنادار می‌شود که مسئولیت، اختیار، منابع و پاسخگویی هر بازیگر روشن باشد.

۲-۴- حکمرانی مشارکتی و حکمرانی چندسطحی

حکمرانی، توجه را از اقدام یک‌جانبه دولت به شیوه‌های هماهنگی میان بازیگران عمومی، خصوصی و اجتماعی منتقل می‌کند (Bevir, 2010).

در مسائل پیچیده شهری که منابع، اطلاعات و اختیار میان چند سازمان توزیع شده‌اند، کیفیت رابطه میان بازیگران به اندازه ظرفیت هر بازیگر اهمیت پیدا می‌کند.

برای مسکن اجتماعی، این منطق دو بعد دارد :بعد افقی مسئله، یعنی هماهنگی میان بخش دولت، بخشهای خصوصی/تعاونی، بخش های مردمی و نهادهای محلی؛ و بعد عمودی، یعنی ارتباط میان سطوح ملی و محلی .از دیدگاه نویسنده، حکمرانی چندسطحی در این پژوهش زمانی معنا دارد که سیاست ملی بتواند به اقتضائات محلی ترجمه شود و تجربه اجرای محلی نیز به اصلاح سیاست در سطح بالاتر بازگردد.

حکمرانی چندسطحی برای این پژوهش صرفاً به معنای تعدد سطوح اداری نیست، بلکه به توزیع و اتصال صلاحیت‌ها میان سطح ملی و محلی اشاره دارد. سطح ملی می‌تواند چارچوب حقوقی، منابع کلان، استانداردها و سیاست‌های بازتوزیعی را فراهم کند، درحالی‌که سطح محلی به اطلاعات مکان، نیازهای گروه‌های هدف، ظرفیت زمین و زیرساخت و شبکه کنشگران نزدیک‌تر است. کارکرد

[1] Public–Private–People–Policy Partnerships

مؤثر این دو سطح مستلزم سازوکارهای بازخورد، هماهنگی و پاسخگویی متقابل است (Bevir, 2010; Morris et al., 2020).

۲-۵- حکومتهای محلّی، شوراها و شهرداری‌ها در سیاست مسکن

مطالعات بین‌المللی نشان داده‌اند حکومت محلی می‌تواند از ابزارهای برنامه‌ریزی، زمین، تسهیل توسعه، شراکت و هماهنگی برای حمایت از مسکن مقرون‌به‌صرفه استفاده کند (Gurran & Milligan, 2007; Smith et al., 2007). Hui et al. (2009) نقش حکومت محلی را در توسعه مسکن مقرون‌به‌صرفه پکن در ارتباط با سیاست و بازار زمین بررسی کرده‌اند و Morris et al. (2020) نیز ظرفیت‌ها و محدودیت‌های حکومت‌های محلی استرالیا در حوزه مسکن مقرون‌به‌صرفه را نشان داده‌اند.

در نتیجه، اصل نقش‌آفرینی حکومت محلی در ادبیات سابقه دارد .مسئله نظری پژوهش حاضر این نیست که برای نخستین بار شهرداری را وارد حوزه مسکن کند؛ بلکه این است که شوراها و شهرداری‌ها در کنار سه گروه دیگر چه جایگاهی در شبکه مشارکت داشته باشند و چگونه بتوانند پیوند ملی–محلی را در مراحل مختلف خط‌مشی تقویت کنند.

۳. پیشینه پژوهش

۳-۱- پیشینه پژوهش‌های خارجی

پیشینه خارجی نیز از یک مسیر واحد حرکت نکرده است .بخشی از مطالعات بر ساختارهای خط مشی گذاری و تحول نظام‌های مسکن اجتماعی تمرکز دارند؛ بخشی بر مشارکت عمومی–خصوصی و تأمین مالی؛ و بخشی دیگر بر نقش حکومت محلی و مشارکت شهروندان .کنار هم قراردادن این جریان‌ها، مبنای مقایسه مناسب‌تری برای یافته‌های پژوهش حاضر فراهم می‌کند.

Matznetter (2002)سیاست مسکن اجتماعی اتریش را در بستر دولت رفاه محافظه‌کار بررسی کرده و نشان می‌دهد ساختار مسکن اجتماعی با نظام رفاهی و ترتیبات نهادی پیوند دارد.

Kim and Park (2016) .نیز تحول سیاست مسکن کره جنوبی را در ارتباط با توسعه اقتصادی و نقش دولت تحلیل کرده‌اند .در مطالعات جدیدتر، Chung et al. (2020)مسیر گذشته، حال و آینده مسکن اجتماعی سئول را بررسی کرده‌اند

و Kadi and Lilius (2024) ثبات قابل‌توجه مسکن اجتماعی در وین و هلسینکی را از منظر چندبعدی تحلیل کرده‌اند .پیوند این مطالعات آن است که پایداری مسکن اجتماعی به استمرار نهادی و ترکیب ابزارهای سیاستی وابسته است.

در حوزه مشارکت و تأمین، Qin et al. (۲۰۱۷) مشارکت عمومی–خصوصی را برای مسکن مقرون‌به‌صرفه در چین بررسی کرده‌اند. Martel et al. (۲۰۱۹) این پرسش را مطرح کرده‌اند که آیا بازارِ به‌صورت اجتماعی تنظیم‌شده می‌تواند از طریق توسعه‌گران خصوصی، مسکن مقرون‌به‌صرفه باکیفیت تولید کند.

Fell and Mattsson (۲۰۲۱) نیز در یک مرور نظام‌مند، نقش ۳ بخشی(PPP)در حوزه مسکن را در ارتباط با اهداف شهرها و جوامع پایدار بررسی کرده‌اند. مجموع این مطالعات نشان می‌دهد ظرفیت بخش خصوصی مهم است، اما باید در چارچوب منافع عمومی، تنظیم ریسک و پاسخگویی قرار گیرد.

در حوزه حکومت محلی، Gurran and Milligan (۲۰۰۷) برنامه‌ریزی برای مسکن مقرون‌به‌صرفه در مناطق کلان‌شهری استرالیا را بررسی کرده‌اند و Smith et al. (۲۰۰۷) به‌طور مشخص رابطه حکومت محلی و مسکن مقرون‌به‌صرفه را مطالعه کرده‌اند.

Hui et al. (۲۰۰۹) نقش حکومت محلی در توسعه مسکن مقرون‌به‌صرفه پکن را نشان داده‌اند.

Morris et al. (۲۰۲۰) چالش‌ها و امکان‌های حکومت‌های محلی استرالیا را تحلیل کرده‌اند. این جریان پژوهشی پشتوانه مهمی برای تحلیل نقش سطح محلی در مقاله حاضر فراهم می‌کند.

Fabbri and Dapit (2019)با مدل P5 ، مشارکت عمومی، خصوصی، مردم و خط‌مشی گذاری ها را در یک چارچوب گسترده‌تر کنار هم قرار می‌دهند .اهمیت این مطالعه برای پژوهش حاضر در گسترش منطق مشارکت فراتر از دوگانه دولت–خصوصی است .بااین‌حال، پژوهش حاضر از طریق داده‌های میدانی، جایگاه» خط‌مشی‌گذاران محلی؛ شوراها و شهرداری‌ها «را به‌طور مشخص در زمینه تأمین مسکن اجتماعی صورت‌بندی می‌کند.

در جمع‌بندی، پیشینه خارجی بر چند اصل مشترک دلالت دارد :مسکن اجتماعی نیازمند ترتیبات نهادی پایدار است؛ مشارکت بخش خصوصی باید تنظیم شود؛ سطح محلی دارای ظرفیت سیاستی و اجرایی است؛ و مشارکت فراگیر نیازمند فراتررفتن از روابط دوگانه است .پژوهش حاضر این مؤلفه‌ها را نه به‌عنوان مدل آماده، بلکه به‌عنوان زمینه نظری برای مقایسه با الگوی برآمده از داده‌ها به کار می‌گیرد.

مطالعات تطبیقی مرورشده نتنوع قابل‌توجهی از ترتیبات مشارکتی را نشان می‌دهند. تجربه کشورها بر استفاده از ترکیب ابزارهای زمین، تأمین مالی، مشارکت بخش خصوصی، نهادهای محلی و سازوکارهای حمایتی دلالت دارد و نشان می‌دهد موفقیت مسکن اجتماعی معمولاً حاصل یک ابزار منفرد نیست. این شواهد با یافته‌های پژوهش حاضر هم‌جهت‌اند، اما در مقاله حاضر به‌جای انتقال مستقیم یک الگوی خارجی، منطق مشترک این تجارب با داده‌های میدانی ایران مقایسه و در فرایند سنتز بین‌منبعی استفاده شده است (Gurran & Milligan, 2007; Qin et al., 2017; Fell & Mattsson, 2021).

۳-۲- پیشینه پژوهش‌های داخلی

پیشینه داخلی نشان می‌دهد مطالعات مسکن اجتماعی در ایران از چند مسیر به مسئله نزدیک شده‌اند : برخی بر تحولات سیاست‌گذاری و برنامه‌های مسکن، برخی بر استطاعت و پایداری، برخی بر مدیریت شهری و برخی بر نقش نهادهای محلی تمرکز داشته‌اند .این پراکندگی موضوعی برای پژوهش حاضر مهم است؛ زیرا نشان می‌دهد ابعاد مسئله در ادبیات داخلی شناسایی شده‌اند، اما غالباً در قالب یک معماری مشارکتی واحد به یکدیگر متصل نشده اند.

هزارجریبی و امامی غفاری (1398) تحولات سیاست گذاری رفاهی مسکن در ایران را بررسی کرده‌اند و توجه را به پیوند سیاست مسکن و سیاست رفاهی جلب می‌کنند .

وزیری‌زاده (1397) با مقایسه نظام مسکن کشورهای درحال‌توسعه و تجارب اروپایی، بر بازتعریف مفهوم و نقش مسکن اجتماعی در پاسخ به نیاز اقشار کم‌درآمد تأکید کرده است

.مالکی (1400) نیز با بررسی تطبیقی تجارب مسکن اجتماعی در ایران و کشورهای دیگر، ضرورت استفاده از تجربه‌های متنوع در طراحی سیاست را برجسته می‌کند.

در حوزه استطاعت و پایداری مسکن قابل استطاعت، یزدانی و همکاران (1401) شاخص‌های پایداری مسکن قابل استطاعت را در شهر اردبیل ارزیابی کرده‌اند .

نوبری (1401) نیز پایین‌بودن سهم مسکن اجتماعی برای اقشار آسیب‌پذیر را مورد توجه قرار داده است .این دسته مطالعات نشان می‌دهند ارزیابی سیاست مسکن باید از تولید فیزیکی فراتر رود و ابعادی مانند استطاعت، دسترسی و پایداری را در بر گیرد.

در حوزه مدیریت و حکمرانی شهری، پوراحمد و عمران‌زاده (1389) علل عدم تحقق مدیریت یکپارچه شهری در ایران را بررسی کرده‌اند.

کاظمیان و همکاران (1400) چالش‌های مدیریت ساخت‌و ساز شهری تهران را از منظر حکمروایی تبیین کرده اند .این یافته‌ها با مسئله پژوهش حاضر پیوند دارند؛ زیرا پراکندگی مسئولیت و ضعف هماهنگی می‌تواند مشارکت در تأمین مسکن اجتماعی را نیز تحت تأثیر قرار دهد.

نوید و همکاران (1403) نقش شهرداری‌ها در تأمین مسکن اجتماعی را با رویکرد تحلیل محتوای کیفی بررسی کرده و بر پررنگ‌شدن نقش شهرداری به‌عنوان نهادی کلیدی و ضرورت توجه به راهبردهای موفق داخلی و

خارجی تأکید کرده‌اند .این مطالعه به‌طور مستقیم به یکی از اضلاع مدل حاضر نزدیک است، اما پژوهش حاضر نقش شهرداری را در ارتباط با سه گروه دیگر و در یک شبکه چندسطحی تحلیل می‌کند.

در مجموع، پیشینه داخلی شواهد قابل‌توجهی درباره ضعف‌های سیاست مسکن، ضرورت حمایت از گروه‌های کم درآمد، اهمیت استطاعت، مدیریت یکپارچه و نقش شهرداری فراهم کرده است .خلأیی که پژوهش حاضر دنبال می‌کند، اتصال این ابعاد به نقش چهار گروه، سازوکارهای مشارکت و چرخه خط‌مشی در یک الگوی داده‌بنیاد است.

امجدی و همکاران ، (1399)با مقایسه سیاست اجتماعی–رفاهی دولت‌ها در حوزه مسکن نشان داده‌اند که تفاوت گفتمانی دولت‌ها لزوماً به تفاوت چشمگیر در عملکرد تأمین مسکن گروه‌های کم‌برخوردار منجر نشده است .این نتیجه، مسئله را از تغییر برنامه‌ها به ظرفیت نهادی و شیوه سازمان‌دهی اجرا منتقل می‌کند.

پورمحمدی و همکاران (1391) سیاست‌های تأمین مسکن دولت را با تأکید بر برنامه‌های توسعه بررسی کرده‌اند؛ پیوند این دسته مطالعات با پژوهش حاضر در توجه به فاصله میان جهت‌گیری‌های رسمی و تحقق عملی سیاست است.

مطالعات داخلی مرتبط با مدیریت یکپارچه شهری نیز نشان می‌دهند پراکندگی نهادی و تعدد مراکز تصمیم‌گیری می‌تواند مانع هماهنگی در مسائل پیچیده شهری شود)پوراحمد و عمران‌زاده،(۱۳۸۹

پژوهش حاضر این مسئله را در حوزه خاص مسکن اجتماعی بازصورت‌بندی می‌کند و می‌پرسد چگونه می‌توان این پراکندگی را از طریق تعریف نقش چهار گروه، سازوکارهای مشارکت و اتصال سطح ملی و محلی مدیریت کرد.

۳-۳-جمع‌بندی پیشینه و شکاف پژوهش

مرور مبانی نظری و پیشینه نشان می‌دهد ادبیات پیشین هر یک بخشی از مسئله را روشن کرده است : سیاست مسکن اجتماعی و نظام رفاهی، مشارکت عمومی–خصوصی، نقش مردم، حکومت محلی، مدیریت یکپارچه و چرخه خط‌مشی .بااین‌حال، در چارچوب منابع بررسی‌شده در رساله، صورت‌بندی یکپارچه‌ای که نقش چهار گروه دولتی/عمومی، خصوصی/تعاونی، مردمی و خط‌مشی‌گذاران محلی را هم‌زمان با سازوکارهای مشارکت، تعامل افقی و عمودی و مراحل چرخه خط‌مشی در زمینه مسکن اجتماعی ایران توضیح دهد، به‌صورت کامل مشاهده نشد .این شکاف، نقطه ورود پژوهش حاضر است.

۴. روش‌شناسی پژوهش

پژوهش از نظر هدف کاربردی–توسعه‌ای و از نظر رویکرد کیفی است .انتخاب رویکرد کیفی با ماهیت پرسش »چگونگی تحقق مشارکت «و تمرکز بر معنا، نقش و روابط کنشگران سازگار است.

برای تحلیل داده‌ها از نظریه داده‌بنیاد سازه‌گرایانه استفاده شد. در این رویکرد، نظریه در تعامل تفسیری پژوهشگر با داده ساخته و پالایش می‌شود و کدگذاری اولیه، مقایسه مستمر، کدگذاری متمرکز، یادداشت‌نویسی و توسعه مقولات از اجزای اصلی تحلیل‌اند (Charmaz, 2006). رویکرد سازه‌گرایانه همچنین بر زمینه‌مندی و بازاندیشی پژوهشگر تأکید دارد (Charmaz, 2017).

جامعه مورد مطالعه شامل افراد دارای تجربه در قانون‌گذاری، پژوهش و آموزش، اجرا، خط‌مشی‌گذاری و برنامه‌ریزی مسکن اجتماعی بود. نمونه‌گیری به‌صورت غیر احتمالی و هدفمند انجام شد؛ نمونه‌گیری هدفمند بر انتخاب آگاهانه افراد دارای دانش و تجربه مرتبط با مسئله پژوهش استوار است (Hassanzadeh, 2004).

مبنای تحلیل نهایی ۱۷ منبع مستقل شامل ۱۵ مصاحبه و دو مطالعه مجزا بود.

کنترل کفایت نظری مقولات از طریق بازتحلیل منابع پایانی انجام شد.تحلیل هر منبع ابتدا مستقل انجام شد. سپس نکات کلیدی و کدهای اولیه/باز با نشانگر دقیق داده استخراج شدند؛ کدهای معنادارتر در کدگذاری متمرکز انتخاب شدند؛ مقایسه مستمر میان داده، کد، مفهوم و منبع انجام گرفت؛ مفاهیم و مقولات توسعه یافتند؛ و در پایان

روابط میان مقولات برای صورت‌بندی مقوله هسته و مدل نهایی یکپارچه شدند (Charmaz, 2006).

۴-۱- مشارکت‌کنندگان و منابع داده

جامعه مورد مطالعه شامل افراد دارای سابقه در حوزه های قانون‌گذاری، پژوهش و آموزش، اجرا، خط‌مشی‌گذاری و برنامه‌ریزی مسکن اجتماعی بود .نمونه‌گیری به‌صورت غیر احتمالی و هدفمند انجام شد .مبنای تحلیل نهایی ۱۷ منبع مستقل شامل ۱۵ مصاحبه مستقل و دو مطالعه مجزا بود .

۴-۲-گردآوری و تحلیل داده‌ها

گردآوری داده‌های اصلی با مصاحبه‌های عمیق نیمه ساختاریافته و بررسی مطالعات و اسناد مرتبط انجام شد . تحلیل از متن واقعی هر منبع آغاز شد .ابتدا نکات کلیدی و کدهای اولیه/باز با نشانگرهای دقیق داده استخراج شدند؛ سپس کدهای معنادارتر در کدگذاری متمرکز برای مقایسه گسترده‌تر انتخاب شدند .مقایسه مستمر میان قطعات داده، کدها، مفاهیم، منابع و مقولات، زمینه شناسایی شباهت‌ها، تفاوت‌ها، ویژگی‌ها و روابط را فراهم کرد.

تصمیم‌ها و پیوندهای تحلیلی در بانک یادداشت‌های نظری ثبت شد .پس از توسعه و پالایش مفاهیم، مقولات فرعی و اصلی شکل گرفتند و روابط میان آنها در سطوح انتزاعی‌تر بررسی شد .مسیر یکپارچه تحلیل شامل تحلیل مستقل ۱۵ مصاحبه، کدگذاری اولیه و نشانگرگذاری، مقایسه مستمر، کدگذاری متمرکز، توسعه مفاهیم، یادداشت نویسی نظری، کنترل کفایت مفهومی و بازتحلیل منابع پایانی، تحلیل دو مطالعه مکمل، تثبیت مقولات و در نهایت یکپارچه‌سازی نظری و تعیین مقوله هسته بود.

۴-۳-اعتبار و استحکام تحلیل

استحکام تحلیل در این پژوهش بر شفافیت مسیر حرکت از داده به مفهوم و مقوله، مقایسه مستمر و قابلیت ردیابی ادعاهای تفسیری به شواهد داده‌ای استوار است . تحلیل هر یک از ۱۵ مصاحبه و دو مطالعه مستقل ابتدا به صورت جداگانه انجام شد و سپس در سطح بین‌منبعی مورد مقایسه و سنتز قرار گرفت .ثبت نشانگرهای داده، کدگذاری اولیه/باز و متمرکز، یادداشت‌نویسی نظری، بازبینی عناوین و روابط مقولات و کنترل کفایت مفهومی، امکان بازگشت از صورت‌بندی‌های انتزاعی به بدنه داده را فراهم کرد . همچنین تمایز میان یافته داده‌بنیاد، تفسیر نظری و پیشنهاد پژوهشگر حفظ شد تا نقش تفسیری پژوهشگر در رویکرد سازه‌گرایانه پنهان نشود (Charmaz, 2006; Charmaz, 2017).

۴-۳-۱-معیارهای ارزیابی در نظریه داده‌بنیاد سازه‌گرایانه

در ارزیابی نظریه داده‌بنیاد سازه‌گرایانه، معیارهای اعتبار/باورپذیری، اصالت، طنین/همخوانی و سودمندی اهمیت دارند .اعتبار به کفایت داده و پیوند منطقی میان داده و استدلال تحلیلی؛ اصالت به قدرت صورت‌بندی مفهومی؛ طنین به توان مقولات در بازنمایی تجربه و مسئله مورد مطالعه؛ و سودمندی به قابلیت تبیین و کاربرد چارچوب حاصل مربوط است .(Charmaz, 2006) در پژوهش حاضر، این معیارها نه به‌صورت ادعای صوری، بلکه با اتکا به مسیر مستند تحلیل، تنوع منابع و پیوند میان نشانگرهای داده‌ای، مفاهیم، مقولات و الگوی نهایی مورد توجه قرار گرفتند.

جدول شماره (۱)راهبردهای عملی پایایی و روایی پژوهش

شاهد روش‌شناختی	نحوه تحقق در پژوهش	معیار/راهبرد
قابلیت ردیابی مسیر داده ← کد ← مفهوم ←مقوله ← مدل	تحلیل ۱۵ مصاحبه و دو مطالعه مستقل، کدگذاری اولیه/باز و متمرکز و مقایسه مستمر.	اعتبار/باورپذیری
شناسایی هم‌پوشانی، تفاوت، تأیید و بسط مفاهیم	مقایسه داده با داده، کد با کد، مفهوم با مفهوم و سپس مقایسه بین منابع.	مقایسه مستمر
کاهش خطر ادغام زودهنگام منابع ناهمگون	تحلیل مستقل مطالعه تطبیقی کشورها و	سنتز بین‌منبعی

	برنامه‌های توسعه و ورود آنها به سنتز پس از تحلیل مستقل.	
امکان بازگشت از ادعای تفسیری به شواهد مبنا	ثبت نشانگرهای داده و حفظ مسیر تبدیل شواهد به مفاهیم و مقولات.	ردیابی تحلیلی
ثبت مفاهیم مصاحبه کنترل به‌صورت تأییدی/تکراری	مقایسه مصاحبه پانزدهم با بانک تجمعی مفاهیم و استفاده از آن به‌عنوان مصاحبه کنترل.	کفایت مفهومی
شفاف‌سازی نقش تفسیری پژوهشگر در ساخت معنا	یادداشت‌نویسی نظری، بازبینی عناوین و روابط و تفکیک یافته از تفسیر و پیشنهاد.	بازاندیشی پژوهشگر
همخوانی مقولات نهایی با الگوهای تکرارشونده در منابع	حفظ پیوند صورت‌بندی وضعیت موجود و مطلوب با شواهد مصاحبه‌ها و مطالعات مکمل.	طنین/همخوانی
قابلیت استخراج دلالت‌های سیاستی و اجرایی از مدل	تبدیل مقولات به نقش‌ها، سازوکارها، روابط چندسطحی، معماری نهادی و الگوی نهایی.	سودمندی

۲-۳-۴-کفایت مفهومی و مصاحبه پانزدهم

کنترل کفایت مفهومی پس از شکل‌گیری بانک تجمعی مفاهیم، مصاحبه پانزدهم به‌عنوان مصاحبه کنترل با مفاهیم پیشین مقایسه شد و مفاهیم آن در تحلیل مقایسه ای تأییدی/تکراری طبقه‌بندی شدند .دو مطالعه مستقل نیز پس از تحلیل جداگانه برای بررسی دامنه، تأیید یا بسط صورت‌بندی مفهومی وارد مقایسه بین‌منبعی شدند .بنابراین کفایت مفهومی بر پایه همگرایی شواهد، تکرار مفاهیم و قدرت تبیینی مقولات ارزیابی شد .

۵. یافته‌های پژوهش

۵-۱- برآیند فرایند تحلیل:

بازتحلیل عمیق منابع به استخراج ۱۰۹۶ نکته کلیدی و کد باز، ۱۸۶ مفهوم، ۱۰۳ مقوله فرعی و ۳۱ مقوله اصلی انجامید .این اعداد هدف تحلیل نبودند، بلکه نشان‌دهنده مسیر فشرده‌سازی و انتزاع داده‌ها از سطح گزاره‌های مصاحبه تا سطح مقوله و مدل‌اند .در تحلیل نهایی، شش محور/کد محوری نیز برای سازمان‌دهی روابط میان مقولات به کار گرفته شد.

جدول شماره (۲) برآیندفرآیند تحلیل داده ها

سطح تحلیل	حاصل نهایی
منابع مستقل	۱۵ مصاحبه + ۲ مطالعه مجزا
نکات کلیدی / کدهای باز	۱۰۹۶
مفاهیم	۱۸۶
مقولات فرعی	۱۰۳
مقولات اصلی	۳۱
کدهای محوری	۶

۵-۲- شرایط موجود و مسئله محوری:

یافته‌ها وضعیت موجود را با غلبه دولت‌محوری، تمرکز بخش مهمی از اختیار و مسئولیت در بخش عمومی، مشارکت نامتوازن سایر گروه‌ها، ناهماهنگی بین‌نهادی و گسست میان سیاست‌گذاری، اجرا و نیاز جامعه توصیف می کنند .در این وضعیت، بخش خصوصی/تعاونی بیشتر در تولید و اجرا دیده می‌شود؛ مشارکت مردم در همه مراحل خط‌مشی نهادمند نیست؛ و سازوکار پایدار برای تبدیل بازخورد محلی به اصلاح سیاست ملی محدود است.

از منظر داده‌ها، مسئله مرکزی صرفاً کمبود منابع یا کمبود تولید نیست .کمبود چارچوب نهادمند برای تنظیم نقش‌ها، تقسیم مسئولیت، هماهنگی، مشارکت، شفافیت و پاسخگویی میان چهار گروه و سطوح حکمرانی، محور یکپارچه‌کننده مسائل است.

تحلیل وضعیت موجود نشان داد مسئله مشارکت در داده‌ها به چند گسست مرتبط است :تمرکز تصمیم‌گیری، ضعف پیوند سیاست و اجرا، ناهماهنگی نهادی، محدودبودن کانال‌های ارتباطی و روشن‌نبودن تقسیم مسئولیت .ازاین‌رو، وضعیت مطلوب صرفاً با افزایش تعداد بازیگران تعریف نشد، بلکه با تغییر معماری رابطه میان آنها صورت‌بندی شد . مقوله هسته» گذار از دولت‌محوری به حکمرانی مشارکتی چندسطحی در تأمین مسکن اجتماعی «همین منطق تحول را خلاصه می‌کند.

۵-۳- بازتعریف نقش و جایگاه چهار گروه ذینفعان:

جدول شماره (۳) نقش مطلوب گروه های ذینفع در ارائه الگوی پژوهش

گروه ذینفع	نقش مطلوب در الگوی پژوهش
بخش دولتی / عمومی	تنظیم‌گری، حمایتگری، تسهیلگری، تأمین و تنظیم زمین، ایجاد مشوق، تأمین زیرساخت، نظارت، تضمین عدالت و پاسخگویی
بخش خصوصی / تعاونی	توسعه‌گری، سرمایه‌گذاری، ساخت، نوآوری، بهره‌وری، مشارکت در تأمین مالی و تنوع‌بخشی به شیوه‌های مالکیت و مسکن استیجاری
بخش مردمی	بیان نیاز، مطالبه‌گری، مشورت، طراحی مشارکتی، مشارکت در تصمیم‌سازی، سرمایه خرد، نگهداری و نظارت اجتماعی
بخش خط‌مشی‌گذاران محلی (شوراها و شهرداری‌ها)	برنامه‌ریزی و خط‌مشی‌گذاری محلی، مکان‌یابی، هماهنگی محلی، زمین و مجوز، حل تعارض، انطباق فرهنگی/اجتماعی و اتصال سیاست ملی به نیاز محلی

بازتعریف نقش‌ها نشان می‌دهد دولت از مسئولیت عمومی خود کنار نمی‌رود، بلکه کیفیت مداخله آن از تصدی گری گسترده به سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری، تسهیلگری و حمایتگری تغییر می‌کند .بخش خصوصی/تعاونی از پیمانکار صرف به توسعه‌گر و شریک تبدیل می‌شود و مردم از دریافت کننده منفعل به کنشگر در نیازسنجی، تصمیم‌سازی، نظارت و نگهداری ارتقا می‌یابند.

در این میان، یافته‌ها جایگاه خط‌مشی‌گذاران محلی را برجسته می‌کنند .شوراها و شهرداری‌ها در الگوی مطلوب فقط حلقه اجرای سیاست‌های بالادستی نیستند؛ بلکه در ترجمه سیاست ملی به زمینه محلی، نیازسنجی، مکان‌یابی، زمین، مجوز، هماهنگی بازیگران، حل تعارض و بازگرداندن بازخورد محلی به سطح ملی نقش دارند .تعبیر» پارلمان های محلی «در تفسیر پژوهش، برای توضیح ظرفیت نمایندگی و خط‌مشی‌گذاری محلی به کار می‌رود و به معنای ادعای بی‌سابقه‌بودن نقش حکومت محلی نیست.

تفکیک نقش‌ها نشان داد بخش دولتی/عمومی بیشتر در تنظیم‌گری، حمایت، تضمین عدالت، سیاست زمین و زیرساخت قرار می‌گیرد؛ بخش خصوصی/تعاونی ظرفیت سرمایه‌گذاری، توسعه‌گری، ساخت، نوآوری و تنوع‌بخشی به الگوهای مالکیت و بهره‌برداری را وارد می‌کند؛ بخش مردمی در بیان نیاز، مطالبه‌گری، مشورت، طراحی مشارکتی، نظارت اجتماعی و نگهداری نقش دارد؛ و شوراها و شهرداری‌ها در مکان‌یابی، هماهنگی محلی، مجوز، حل تعارض، انطباق اجتماعی–فرهنگی و اتصال سیاست ملی به نیاز محلی جای می‌گیرند .اهمیت این تفکیک در آن است که مشارکت از

حضور نمادین به تقسیم کار و پاسخگویی قابل‌تعریف تبدیل می‌شود.

۵-۴- سازوکارهای تحقق مشارکت:

تحلیل داده‌هی پژوهش نشان دادند: تعریف نقش‌ها بدون ایجاد سازوکارهای عملی مشارکت کافی نیست . سازوکارهای احصاشده را می‌توان در چند دسته مرتبط سازمان داد :سازوکارهای نهادی و سازمانی؛ سازوکارهای اطلاعاتی و ارتباطی؛ سازوکارهای مالی و حمایتی؛ سازوکارهای قراردادی و تقسیم ریسک؛ سازوکارهای مشارکت اجتماعی و تصمیم‌سازی مشترک؛ و سازوکارهای نظارت، پاسخگویی و حل تعارض.

جدول شماره (۴) سازو کارها و مولفه ها

سازوکارها	نمونه مؤلفه‌ها
نهادی و سازمانی	شناسایی و ثبت ذی‌نفعان؛ کارگروه/شورای حکمرانی مسکن اجتماعی؛ تقسیم روشن نقش و مسئولیت
اطلاعاتی و ارتباطی	سامانه اطلاعات؛ کانال گفت‌وگوی مستمر؛ شفافیت داده، هزینه و عملکرد؛ سازوکار بازخورد
مالی و حمایتی	تأمین مالی ترکیبی؛ مشوق‌ها و تضمین‌ها؛ تسهیلات؛ سرمایه خرد
قراردادی	قراردادهای مشارکتی؛ تقسیم ریسک و منفعت؛ قواعد قابل پیش‌بینی برای بخش خصوصی/تعاونی
اجتماعی و تصمیم‌سازی	نیازسنجی؛ مشورت پیش از تصمیم؛ طراحی مشارکتی؛ مشارکت جامعه در مراحل مرتبط خط‌مشی
نظارت و پاسخگویی	پایش چندلایه؛ نظارت اجتماعی؛ شفافیت؛ حل تعارض؛ اقدام اصلاحی

نفع در ارائه الگوی پژوهش

سازوکارهای مشارکت در تحلیل نهایی در چند خوشه مکمل قرار گرفتند :سازوکارهای نهادی برای شناسایی و سازمان‌دهی ذی‌نفعان؛ سازوکارهای مالی و حمایتی برای تقسیم ریسک و تأمین منابع؛ سازوکارهای تصمیم‌سازی مشترک برای ورود دانش و نیاز بازیگران؛ زیرساخت اطلاعات و ارتباط برای شفافیت و تبادل داده؛ و سازوکارهای نظارت، ارزیابی و حل تعارض برای حفظ پاسخگویی .برآیند داده‌ها نشان می‌دهد هیچ‌یک از این سازوکارها به‌تنهایی کافی نیست و کارایی آنها به اتصال در یک چارچوب حکمرانی وابسته است.

۵-۵-مقوله هسته و الگوی نهایی پژوهش:

یکپارچه‌سازی نظری یافته‌های پژوهش به صورت بندی مقوله هسته اصلی گذار از دولت‌محوری به حکمرانی مشارکتی چندسطحی در تأمین مسکن اجتماعی انجامید ..

این مقوله منطق تحوّل را توضیح داده و :مسئله از تمرکز صرف بر حضور یا تعداد بازیگران عبور می‌کند و به نحوه تنظیم نقش‌ها، روابط، اختیار، منابع و پاسخگویی در شبکه‌ای چندسطحی می‌پردازد.

الگوی نهایی از شرایط موجود و مسئله مشارکت آغاز می‌شود؛ سپس مقوله هسته، بازتعریف نقش و جایگاه ذی نفعان، سازوکارهای تحقق مشارکت، راهبردهای تعامل و ارتباط چندسطحی، معماری نهادی و نظام حکمرانی مشارکتی، راهبردهای اجرایی و نقش‌آفرینی در چرخه خط مشی‌گذاری را به یکدیگر متصل می‌کند.

استقرار نظام حکمرانی مسکن اجتماعی «چارچوب نهادی حاصل از این گذار است .پیامدهای مطلوب الگو

شامل مشارکت مؤثر، هماهنگی نهادی، پاسخگویی، اثربخشی سیاست‌ها و عدالت اجتماعی و فضایی است.

جدول شماره(۵)مراحل الگو و مضمون ها

مرحله الگو	مضمون
شرایط موجود	دولت‌محوری، ضعف مشارکت، گسست سیاست‌گذاری و اجرا، ناهماهنگی نهادی
مقوله هسته	گذار از دولت‌محوری به حکمرانی مشارکتی چندسطحی
بازیگران	دولتی/عمومی؛ خصوصی/تعاونی؛ مردمی؛ خط‌مشی‌گذاران محلی
سازوکارها	نهادی، مالی، حمایتی، اطلاعاتی، قراردادی، تصمیم‌سازی و نظارتی
تعامل	شبکه‌ای افقی + ارتباط دوسویه ملی–محلی
چرخه خط‌مشی	از مسئله‌یابی و تدوین تا اجرا، پایش، ارزیابی و بازخورد
چارچوب نهادی حاصل	استقرار نظام حکمرانی مسکن اجتماعی
پیامدها	هماهنگی، پاسخگویی، مشارکت مؤثر، اثربخشی و عدالت

۵-۶- تعامل و ارتباط چندسطحی

یافته‌ها نشان می‌دهند پاسخ به سؤال فرعی سوم در قالب روابط افقی میان چهار گروه و رابطه عمودی دوسویه میان سطح ملی و محلی قابل صورت‌بندی است .تعامل مطلوب باید هم‌زمان تبادل اطلاعات، هماهنگی، تقسیم مسئولیت، حل تعارض و بازخورد سیاستی را پوشش دهد.

جدول شماره (۶) سطوح تعامل/ بازیگران/ سازو کارها / ارتباطات و کارکردها

سطح/نوع تعامل	بازیگران	سازوکار	جهت ارتباط	کارکرد
افقی	دولت/عمومی ↔ خصوصی/تعاونی	قرارداد، تقسیم ریسک، مشوق و تبادل اطلاعات	دوسویه	بسیج منابع و توسعه‌گری
افقی	دولت/عمومی ↔ مردم	نیازسنجی، مشورت، اطلاع‌رسانی و پاسخگویی	دوسویه	انطباق سیاست با نیاز
افقی/محلی	شوراها و شهرداری‌ها ↔ مردم	نیازسنجی محلی، گفت‌وگو، بازخورد و نظارت	دوسویه	انتقال تجربه محلی به تصمیم
افقی/محلی	شوراها و شهرداری‌ها ↔ خصوصی/تعاونی	زمین، مجوز، هماهنگی خدمات و حل تعارض	دوسویه	تسهیل اجرای پروژه
عمودی	دولت ملی ↔ شوراها و شهرداری‌ها	سیاست، منابع، استاندارد، اختیار و بازخورد	دوسویه ملی–محلی	ترجمه سیاست ملی و انتقال بازخورد محلی
شبکه‌ای	هر چهار گروه	کارگروه مشترک، سامانه اطلاعات و پایش	چندجانبه	حکمرانی مشارکتی چندسطحی

۵-۶- مشارکت چهار گروه در چرخه خط‌مشی گذاری مسکن اجتماعی:

مشارکت در الگوی پژوهش به مرحله اجرا محدود نیست .نقش هر گروه در مراحل مختلف چرخه متفاوت است و باید با صلاحیت، ظرفیت و مسئولیت او متناسب باشد.

جدول شماره(۷): مراحل چرخه حیات مسکن اجتماعی و نقش ذینفعان

مرحله چرخه	دولتی/عمومی	خصوصی/تعاونی	مردمی	خط‌مشی‌گذاران محلی
مسئله‌یابی و نیازسنجی	داده ملی و تعیین گروه هدف	داده بازار و امکان‌پذیری	بیان نیاز و تجربه زیسته	نیازسنجی محلی و انتقال مسئله
دستورکارگذاری	اولویت‌گذاری ملی	طرح فرصت‌ها و محدودیت‌های بازار	مطالبه‌گری	اولویت‌گذاری محلی و انتقال به سطح ملی
تدوین گزینه‌ها	چارچوب حقوقی، حمایتی و مالی	گزینه‌های توسعه و تأمین مالی	مشورت درباره تناسب گزینه‌ها	مکان‌یابی و امکان‌سنجی محلی
تصمیم‌گیری/تصویب	تصمیم در حدود صلاحیت ملی	مشارکت تخصصی و تعهد قراردادی	مشارکت مشورتی	تصمیم محلی در حدود صلاحیت و بازخورد
اجرا	حمایت، تنظیم‌گری و زیرساخت	سرمایه‌گذاری، ساخت و توسعه‌گری	همکاری اجتماعی و مشارکت در طراحی	زمین، مجوز، هماهنگی، تسهیل و حل تعارض
پایش و ارزیابی	پایش عدالت، منابع و اهداف	گزارش عملکرد و ریسک	نظارت اجتماعی و رضایت	پایش کیفیت، خدمات و آثار محلی
بازخورد و اصلاح	اصلاح سیاست و مقررات	پیشنهاد اصلاح اجرایی/مالی	انتقال تجربه و مطالبه	انتقال بازخورد محلی به سطح ملی

۵-۷-پاسخ صریح به سؤالات پژوهش

برای جلوگیری از پراکندگی پاسخ‌ها در میان یافته های تفصیلی، در این بخش پاسخ سؤال اصلی و سه سؤال فرعی پژوهش به‌صورت صریح و یکپارچه ارائه می‌شود .این پاسخ‌ها حاصل سنتز ۱۵ مصاحبه، مطالعه تطبیقی کشورها و تحلیل برنامه‌های توسعه ایران و برآمده از فرایند مقایسه مستمر و یکپارچه‌سازی نظری هستند.

۵-۸-۱- پاسخ به سؤال فرعی اول :نقش ذی نفعان در تأمین مسکن اجتماعی

یافته‌های پژوهش نشان می‌دهندکه نقش ذینفعان در الگوی مطلوب مسکن اجتماعی بر تقسیم کار مکمّل میان چهار گروه استوار است .

نقش بخش های دولتی/عمومی مسئول تنظیم‌گری، سیاست‌گذاری حمایتی، تضمین عدالت، فراهم‌سازی بستر حقوقی و نهادی، سیاست زمین و پشتیبانی زیرساختی است .بخش خصوصی و تعاونی ظرفیت سرمایه‌گذاری، توسعه‌گری، ساخت، نوآوری، تأمین بخشی از منابع و تنوع بخشی به الگوهای مالکیت و بهره‌برداری را وارد می‌کند . بخش مردمی و جامعه هدف در نیازسنجی، بیان ترجیحات، مشارکت در طراحی، مطالبه‌گری، نظارت اجتماعی و نگهداری نقش دارد .شوراها و شهرداری‌ها نیز به‌عنوان خط مشی‌گذاران محلی، حلقه اتصال سیاست ملی و نیاز محلی‌اند و در مکان‌یابی، هماهنگی بین‌بخشی، تسهیل مجوزها، انطباق اجتماعی و فضایی، حل تعارض و نظارت محلی ایفای نقش می‌کنند .بنابراین پاسخ سؤال نخست صرفاً شناسایی بازیگران نیست، بلکه بازتعریف مسئولیت، اختیار و پاسخگویی هر گروه در یک تقسیم کار مکمل است.

۲-۸-۵- پاسخ به سؤال فرعی دوم : سازوکارهای تحقق مشارکت ذی‌نفعان

تحقق مشارکت به مجموعه‌ای به‌هم‌پیوسته از سازوکارها نیاز دارد :سازوکارهای نهادی برای شناسایی، سازمان‌دهی و تثبیت جایگاه ذی‌نفعان؛ سازوکارهای مالی و حمایتی برای تجهیز منابع، مشوق‌ها و تقسیم ریسک؛ سازوکارهای تصمیم‌سازی مشترک برای ورود دانش تخصصی و نیازهای جامعه هدف؛ زیرساخت اطلاعات و ارتباط برای شفافیت و تبادل داده؛ و سازوکارهای نظارت، ارزیابی، پاسخگویی و حل تعارض .هیچ‌یک از این ابزارها به تنهایی کافی نیست و کارایی آنها زمانی افزایش می‌یابد که در چارچوب نهادی واحد، با نقش‌های روشن و قواعد تصمیم گیری مشخص به یکدیگر متصل شوند.

۳-۸-۵- پاسخ به سؤال فرعی سوم :شیوه تعامل و ارتباط میان ذی‌نفعان

شیوه تعامل مطلوب، شبکه‌ای، چندسطحی، دوسویه و مبتنی بر شفافیت و اعتماد است .تعامل عمودی میان دولت مرکزی و سطوح محلی، انتقال سیاست، منابع و استانداردها را با دریافت بازخورد از سطح اجرا پیوند می‌دهد؛ تعامل افقی میان شهرداری‌ها، بخش خصوصی/تعاونی، نهادهای عمومی و جامعه هدف هماهنگی اجرایی و محلی را تقویت می‌کند؛ و تعامل شبکه‌ای امکان تصمیم‌سازی مشترک، تبادل اطلاعات و حل تعارض را فراهم می‌سازد» .استقرار نظام حکمرانی مسکن اجتماعی برای تنظیم روابط میان بازیگران و نهادها « چارچوب نهادی این تعاملات است.

۴-۸-۵- پاسخ به سؤال اصلی :الگوی تحقق مشارکت ذی‌نفعان در تأمین مسکن اجتماعی

پاسخ سؤال اصلی از تلفیق سه پاسخ فرعی حاصل می شود .الگوی تحقق مشارکت ذی‌نفعان، الگویی چندسطحی است که در آن نقش‌های متمایز و مکمل چهار گروه ذی‌نفع، از طریق سازوکارهای نهادی، مالی، اطلاعاتی، تصمیم‌سازی، نظارتی و حل تعارض و در قالب روابط عمودی، افقی و شبکه ای به یکدیگر متصل می‌شوند .این روابط در چرخه خط مشی‌گذاری از مسئله‌یابی و نیازسنجی تا تدوین، تصمیم گیری، اجرا و ارزیابی امتداد می‌یابد .مقوله هسته» گذار از دولت‌محوری به حکمرانی مشارکتی چندسطحی در تأمین مسکن اجتماعی «منطق تحول را توضیح می‌دهد و »استقرار نظام حکمرانی مسکن اجتماعی «بستر نهادی تنظیم روابط و پاسخگویی را فراهم می‌کند.

۹-۵- الگوی نهایی پژوهش

الگوی نهایی پژوهش جمع‌بندی بصری و مفهومی یافته‌ها و پاسخ‌های فوق است .جدول زیر اجزای اصلی مدل را در یک ساختار فشرده نشان می‌دهد و شکل پس از آن روابط میان این اجزا را در قالب معماری نهایی پژوهش نمایش می‌دهد.

جدول شماره (۸) ارتباطات مولفه ها با یکدیگر و محتوی/ مدل

ارتباط با سایر مؤلفه‌ها	محتوای مؤلفه	مؤلفه مدل
ورودی‌های زمینه‌ای و مسئله‌ای مدل	نیاز جامعه هدف، حق مسکن، محدودیت منابع، زمین، شرایط اقتصادی و ویژگی‌های مکانی/فرهنگی	ورودی و شرایط
مسئله‌ای که ضرورت مداخله حکمرانی را ایجاد می‌کند	گسست میان سیاست‌گذاری، اجرا و نیاز جامعه و ضعف تنظیم روابط ذی‌نفعان	مسئله محوری
سازوکار یکپارچه‌کننده اجزای مدل	گذار از دولت‌محوری به حکمرانی مشارکتی چندسطحی در تأمین مسکن اجتماعی	مقوله هسته
کنشگران اصلی مدل و حاملان نقش‌ها؛ تسهیلگری	بخش دولتی / عمومی؛ بخش خصوصی/تعاونی؛ بخش مردمی؛ بخش خط‌مشی‌گذاران محلی (شوراها و شهرداری‌ها)؛ برنامه‌ریزی	بازیگران
تعیین چارچوب کلان، تنظیم‌گری و نظارت؛	بخش دولتی / عمومی: سیاست‌گذار، تنظیم‌گر،	نقش‌های مطلوب ذی‌نفعان

۲۱۰ ـــــــ

	بازخورد و مشارکت مشورتی؛ اجرا: مشارکت در اجرا و بهره‌برداری؛ پایش و ارزیابی: بازخورد درباره اثربخشی و عدالت سیاست	
اتصال سطوح ملی و محلی خط‌مشی‌گذاری، برنامه‌ریزی و معماری حکمرانی چندسطحی	بخش خط‌مشی‌گذاران محلی (شوراها و شهرداری‌ها): شناخت/تعریف مسئله: شناخت و انتقال مسائل و نیازهای محلی؛ تدوین خط‌مشی: مشارکت در تدوین سیاست متناسب با شرایط محلی و برنامه‌ریزی؛ تصمیم‌گیری و تصویب: ترجمه سیاست‌های کلان به سیاست‌های محلی و تقویت مشروعیت؛ اجرا: تسهیل‌گری، هماهنگی و اقدامات محلی؛ پایش و ارزیابی: ارزیابی آثار محلی و بازخورد	نقش ذی‌نفعان در چرخه خط‌مشی‌گذاری مسکن اجتماعی
صورت‌بندی نهادی حاصل از سازمان‌یافتن نقش‌ها، سازوکارها، تعاملات و سطوح حکمرانی؛ نه مقوله هسته و نه جایگزین خروجی اصلی پژوهش	استقرار نظام حکمرانی مسکن اجتماعی	چارچوب نهادی حاصل
خروجی‌های مطلوب تحقق الگوی مشارکت ذی‌نفعان	عدالت اجتماعی و فضایی؛ هماهنگی و کاهش موازی‌کاری؛ پاسخگویی و شفافیت؛ افزایش ظرفیت مشارکت و سرمایه‌گذاری؛ رضایت و اثربخشی سیاست‌ها	پیامدهای مطلوب

۲۱۲ ـــــــ

وجه متمایز مدل در کنار هم قراردادن بازیگران، نقش ها، سازوکارها، روابط چندسطحی و مراحل خط‌مشی در یک صورت‌بندی واحد است .پیامدهای مورد انتظار این معماری شامل هماهنگی بیشتر، شفافیت و پاسخگویی، انطباق بهتر سیاست با نیازهای محلی و فراهم‌شدن زمینه دسترسی عادلانه‌تر و پایدارتر به مسکن اجتماعی است؛ با این ملاحظه که سنجش اثربخشی تجربی این پیامدها نیازمند آزمون اجرایی مدل در پژوهش‌های بعدی است.

۶- بحث و تفسیر یافته‌ها

۶-۱- از دولت‌محوری به حکمرانی مشارکتی چندسطحی

مهم‌ترین دلالت یافته‌ها آن است که ناکارآمدی مشارکت را نمی‌توان فقط به کمبود منابع یا ضعف یک سازمان نسبت داد .مسئله به معماری روابط برمی‌گردد . دولت همچنان مسئول تضمین جهت‌گیری عمومی، عدالت، حمایت از جامعه هدف و تنظیم بازار است، اما اجرای مؤثر این مسئولیت مستلزم فعال‌کردن ظرفیت‌های بخش خصوصی/تعاونی، مردم و سطح محلی است .بنابراین گذار مورد نظر پژوهش، گذار از» دولت «به» بی‌دولتی «نیست؛ گذار از دولت‌محوری و تصدی‌گری نامتوازن به حکمرانی تنظیم‌شده و پاسخگوست.

این نتیجه با مباحث مشارکت چندبازیگری و حکمرانی در ادبیات همسو است، اما پژوهش حاضر آنها را در یک صورت‌بندی زمینه‌مند برای مسکن اجتماعی و با اتصال روشن به نقش چهار گروه، سازوکارها و چرخه خط‌مشی توسعه می‌دهد.

این یافته، بحث فصل دوم درباره محدودیت رویکردهای دولت‌محور را یک گام توسعه می‌دهد. مطالعات سیاست مسکن نشان داده‌اند که ساختارهای رفاهی، زمین، مالیه و ظرفیت دولت بر نتایج مسکن اجتماعی اثر دارند (Matznetter, 2002; Kim & Park, 2016). یافته حاضر اضافه می‌کند که در زمینه مورد مطالعه، مسئله فقط میزان مداخله دولت نیست؛ بلکه نحوه بازتوزیع نقش و ایجاد پیوند نهادی میان دولت، بازار، جامعه و سطح محلی نیز تعیین‌کننده است.

۶-۲- بازتعریف نقش‌ها به جای صرف شناسایی بازیگران

چهار گروه اصلی در ادبیات و چارچوب اولیه پژوهش قابل شناسایی بودند؛ بنابراین صرف معرفی آنان را نمی‌توان نوآوری دانست .سهم پژوهش در بازتعریف رابطه‌ای نقش هاست .نقش مطلوب هر گروه در ارتباط با نقش سایر گروه ها معنا پیدا می‌کند و تقسیم کار باید همزمان با تعیین اختیار، مسئولیت، منابع و پاسخگویی انجام شود.

این نکته از تبدیل مشارکت به فهرستی از وظایف جلوگیری می‌کند .برای مثال، توسعه‌گری بخش خصوصی بدون تضمین ریسک و قواعد پایدار، مشارکت مردم بدون کانال اثرگذاری، و نقش محلی بدون اختیار و سازوکار ارتباط ملی–محلی، نمی‌تواند به مشارکت مؤثر منجر شود.

در مقایسه با ادبیات مشارکت عمومی–خصوصی، یافته‌های پژوهش حاضر نشان می‌دهد دوگانه دولت–بخش خصوصی برای توضیح مسکن اجتماعی کافی نیست. مطالعات PPP بر اهمیت طراحی قرارداد، تقسیم ریسک، ظرفیت نهادی و حفظ منفعت عمومی تأکید کرده‌اند (Babatunde et al., 2016; Qin et al., 2017; Ma et al., 2023). الگوی حاضر این منطق را با افزودن بخش مردمی و خط‌مشی‌گذاران محلی توسعه می‌دهد و نشان می‌دهد تأمین مالی و ساخت باید با نیازسنجی، مشروعیت اجتماعی، اطلاعات محلی و پاسخگویی پیوند بخورد.

۶-۳- جایگاه خط‌مشی‌گذاران محلی

یکی از برجسته‌ترین یافته‌های پژوهش، توسعه جایگاه شوراها و شهرداری‌ها در الگوی مشارکت است .در بسیاری از سیاست‌های متمرکز، سطح محلی در مرحله اجرا یا خدمات پیرامونی دیده می‌شود؛ حال آنکه داده‌های پژوهش نقش محلی را در برنامه‌ریزی، خط‌مشی‌گذاری، نیازسنجی، مکان یابی، تنظیم شبکه ذی‌نفعان، حل تعارض و بازخورد سیاستی نیز برجسته می‌کنند.

تعبیر شوراها و شهرداری‌ها به‌عنوان» پارلمان‌های محلی «در این پژوهش باید با دقت خوانده شود .این تعبیر یک تفسیر نهادی برای برجسته‌کردن ظرفیت نمایندگی و خط‌مشی‌گذاری محلی است و به معنای همسان‌انگاری حقوقی شهرداری با پارلمان یا ادعای اختیاراتی فراتر از چارچوب قانونی نیست .تحقق نقش مطلوب این گروه نیازمند بازتعریف نهادی متناسب با قوانین، منابع و ظرفیت سازمانی است.

جایگاه شوراها و شهرداری‌ها در مدل با مطالعاتی که ظرفیت حکومت محلی در برنامه‌ریزی، زمین، تسهیل توسعه و هماهنگی مسکن مقرون‌به‌صرفه را نشان داده‌اند همسو است (Gurran & Milligan, 2007; Hui et al., 2009; Morris et al., 2020). توسعه نظری پژوهش حاضر در این است که سطح محلی را صرفاً مجری سیاست ملی تلقی نمی‌کند؛ بلکه آن را حلقه واسط میان سیاست ملی، شرایط مکانی و شبکه ذی‌نفعان می‌داند. این نقش البته مشروط به حدود قانونی اختیار، ظرفیت مالی و سازمانی و سازوکار پاسخگویی است.

۶-۴- سازوکار، شفافیت و پاسخگویی

یافته‌ها نشان می‌دهند مشارکت بدون زیرساخت اطلاعاتی و پاسخگویی ممکن است به حضور صوری بازیگران تقلیل یابد .شفافیت منابع، زمین، هزینه، قواعد واگذاری و عملکرد، همراه با کانال‌های گفت‌وگو و سازوکار حل تعارض، شرط شکل‌گیری اعتماد است .همچنین تنوع مالی و تقسیم ریسک، پیش‌شرط فعال‌شدن ظرفیت غیردولتی محسوب می‌شود.

از این منظر،» استقرار نظام حکمرانی مسکن اجتماعی «صرفاً ایجاد یک سازمان جدید نیست؛ بلکه چارچوبی برای تنظیم روابط، تقسیم نقش، هماهنگی، شفافیت، پاسخگویی و بازخورد است .شکل حقوقی و سازمانی آن باید در مرحله طراحی اجرایی متناسب با زمینه تعیین شود.

تفسیر سازوکارها همچنین نشان می‌دهد مشارکت بدون زیرساخت نهادی می‌تواند به حضور صوری بازیگران محدود شود. قرارداد مشارکتی، مشوق مالی، سامانه اطلاعات، کارگروه مشترک یا نظارت اجتماعی زمانی اثرگذارند که نقش‌ها و قواعد تصمیم‌گیری روشن و امکان پیگیری مسئولیت فراهم باشد. از این منظر، شفافیت و پاسخگویی نه پیامد فرعی، بلکه شرط پایداری شبکه مشارکت‌اند؛ نکته‌ای که با ادبیات حکمرانی و محدودیت‌های گزارش‌شده برای PPP همخوان است (Bevir, 2010; Babatunde et al., 2016).

۶-۵- سهم و نوآوری پژوهش

جدول شماره (۹) نقش بخش ها در سهم پژوهش

حوزه	سهم پژوهش
مفهومی	صورت‌بندی مقوله هسته «گذار از دولت‌محوری به حکمرانی مشارکتی چندسطحی در تأمین مسکن اجتماعی»
نظری	یکپارچه‌سازی نقش چهار گروه، سازوکارها، تعامل چندسطحی، معماری نهادی و چرخه خط‌مشی در یک الگوی رابطه‌ای
نهادی	بازتعریف جایگاه خط‌مشی‌گذاران محلی به‌عنوان بازیگر برنامه‌ریزی، خط‌مشی‌گذاری و اتصال ملی–محلی
کاربردی	ارائه منطق اجرایی برای تقسیم نقش، ایجاد سازوکار مشارکت، تأمین مالی ترکیبی، شفافیت و پاسخگویی

روش‌شناختی	کاربست منظم منطق سازه‌گرایانه و مقایسه مستمر برای حرکت از داده‌های چندمنبعی به الگوی زمینه‌مند

نوآوری پژوهش در ابداع مفاهیم حکمرانی، مشارکت یا حکومت محلی نیست .ادعای دفاع‌پذیرتر آن است که پژوهش این مفاهیم را در زمینه تأمین مسکن اجتماعی، بر پایه داده‌های پژوهش، در یک معماری رابطه‌ای و چندسطحی یکپارچه کرده است .همچنین برجستگی شوراها و شهرداری‌ها به معنای حذف یا تضعیف نقش دولت، بخش خصوصی/تعاونی یا مردم نیست؛ بلکه هدف، تکمیل تقسیم کار چهارگروهی است.

سهم نخست پژوهش، صورت‌بندی یک مقوله هسته برای توضیح منطق تحول است» :گذار از دولت‌محوری به حکمرانی مشارکتی چندسطحی .«این مفهوم، یافته‌های پراکنده درباره نقش‌ها، سازوکارها، تعاملات و سطح ملی–محلی را در یک جهت نظری واحد قرار می‌دهد و نشان می دهد تغییر مطلوب صرفاً افزایش مشارکت نیست، بلکه بازآرایی شیوه حکمرانی است.

سهم دوم، یکپارچه‌کردن چهار سطح تحلیل در یک الگوست :چه کسانی مشارکت می‌کنند، هر گروه چه نقشی دارد، مشارکت از طریق چه سازوکارهایی تحقق می‌یابد و این کنشگران چگونه در سطوح و مراحل مختلف خط‌مشی با یکدیگر مرتبط می‌شوند .در این صورت‌بندی، نقش متمایز خط‌مشی‌گذاران محلی و پیوند آنان با چرخه خط‌مشی، وجه برجسته الگوست .سهم روش‌شناختی نیز در سنتز ۱۵ مصاحبه و دو مطالعه مستقل، حفظ ردپای داده و استفاده از مقایسه مستمر برای حرکت از کدها به مدل نهایی قرار دارد.

۶-۶-دلالت‌های سیاستی و اجرایی

بر مبنای یافته‌ها، تحقق الگو مستلزم مجموعه‌ای از اقدامات هماهنگ است .نخست، نقش و حدود مسئولیت چهار گروه باید به‌صورت شفاف در چارچوب نهادی تعریف شود .دوم، مشارکت باید از سطح مشورت موردی فراتر رود و در مراحل مرتبط چرخه خط‌مشی‌گذاری نهادینه شود .سوم، سازوکار رسمی برای تعامل افقی و ارتباط دوسویه ملی–محلی ایجاد شود .چهارم، تأمین مالی ترکیبی، مشوق‌ها و تضمین‌های متناسب برای کاهش ریسک مشارکت بخش خصوصی/تعاونی و استفاده شفاف از ظرفیت سرمایه خرد طراحی شود.

در سطح محلی، نیازسنجی، مکان‌یابی، زمین، مجوز، خدمات و حل تعارض باید به‌صورت یکپارچه دیده شوند . شوراها و شهرداری‌ها می‌توانند نقش تنظیم‌کننده شبکه محلی را ایفا کنند، اما این نقش نیازمند تعریف حقوقی روشن، ظرفیت تخصصی و نظام پاسخگویی است .در سطح ملی نیز دولت باید بر سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری، حمایت از جامعه هدف، تضمین عدالت، ایجاد مشوق و نظارت تمرکز کند.

از منظر محصول مسکن، الگو از تنوع ابزارهای سیاستی پشتیبانی می‌کند؛ از جمله مسکن استیجاری اجتماعی، اجاره به شرط تملیک و سایر اشکال متناسب مالکیت و بهره‌برداری .انتخاب ابزار باید بر نیاز جامعه هدف، استطاعت، ویژگی‌های محلی، دسترسی به خدمات و پایداری سکونت استوار باشد.

پایش موفقیت نیز نباید صرفاً به تعداد واحد ساخته شده محدود شود .شاخص‌هایی مانند دسترسی جامعه هدف، کیفیت و مکان مسکن، ماندگاری سکونت، رضایت، شفافیت، میزان مشارکت، هماهنگی نهادی، زمان و هزینه اجرا و اثربخشی اجتماعی باید مورد توجه قرار گیرند.

در سطح اجرایی، مدل بر ایجاد یک سازوکار نهادی هماهنگ‌کننده برای مسکن اجتماعی دلالت دارد که در آن مسئولیت، اختیار، منابع، اطلاعات و پاسخگویی چهار گروه مشخص شود .سیاست ملی باید استانداردها، حمایت‌ها و چارچوب‌های بازتوزیعی را فراهم کند و سطح محلی امکان ترجمه این سیاست‌ها به نیاز، زمین، زیرساخت و شرایط اجتماعی هر شهر را داشته باشد .هم‌زمان، ورود بخش خصوصی/تعاونی باید با قواعد تقسیم ریسک و منفعت

عمومی و ورود بخش مردمی با کانال‌های واقعی مشورت، طراحی و نظارت همراه شود.

مشارکت در چرخه خط‌مشی نیز باید مرحله‌بندی شود :جامعه هدف و نهادهای محلی در مسئله‌یابی و نیازسنجی نقش پررنگ‌تری داشته باشند؛ دولت و خط‌مشی گذاران محلی در تدوین چارچوب و تنظیم زمین و مقررات مسئولیت مشخص بپذیرند؛ بخش خصوصی/تعاونی در طراحی فنی، تأمین مالی و اجرا وارد شود؛ و ارزیابی با مشارکت همه گروه‌ها و بر پایه شاخص‌هایی فراتر از تعداد واحد ساخته‌شده، از جمله استطاعت، کیفیت، مکان، رضایت، شفافیت و پایداری سکونت انجام گیرد.

۷- محدودیت‌ها و مسیر پژوهش‌های آینده:

۷-۱- محدودیت‌ها

نمونه‌گیری هدفمند و زمینه‌مند سبب می‌شود یافته‌ها نماینده آماری تمامی بازیگران حوزه مسکن اجتماعی نباشند .همچنین دسترسی آسان و مستمر به جامعه هدف مصاحبه، به‌ویژه در برخی مقاطع به دلیل شرایط حاکم بر کشور، با دشواری همراه بود و هماهنگی و زمان‌بندی مصاحبه‌ها را تحت تأثیر قرار داد .ماهیت روش کیفی و داده بنیاد نیز به دلیل مصاحبه‌های عمیق، پیاده‌سازی، کدگذاری مرحله‌ای، مقایسه مستمر، بازگشت به داده‌ها و یکپارچه سازی نظری، فرایندی زمان‌بر ایجاد کرد.

۷-۲- پژوهش‌های آینده

آزمون الگو در شهرها و مناطق مختلف، مطالعه تطبیقی کلان‌شهرها و شهرهای متوسط و کوچک، بررسی شکاف نقش موجود و مطلوب شوراها و شهرداری‌ها، آزمون ابزارهای تأمین مالی ترکیبی، مطالعه مسکن استیجاری اجتماعی و اجرای پروژه‌های پایلوت و طولی از مهم‌ترین مسیرهای تجربی آینده‌اند .همچنین پژوهش آمیخته، تحلیل شبکه اجتماعی و نهادی و توسعه ابزار سنجش مؤلفه های الگو می‌تواند روابط پیشنهادی را در مراحل بعدی آزمون و پالایش کند.

۸- بحث و نتیجه‌گیری

پژوهش حاضر نشان می‌دهد مسئله تأمین مسکن اجتماعی پیش از آنکه صرفاً مسئله ساخت واحد مسکونی باشد، مسئله حکمرانی و تنظیم مشارکت است .حضور بازیگران متعدد بدون تعریف نقش، اختیار، مسئولیت، سازوکار همکاری و پاسخگویی، لزوماً به مشارکت مؤثر منجر نمی‌شود.

مقوله هسته» گذار از دولت‌محوری به حکمرانی مشارکتی چندسطحی در تأمین مسکن اجتماعی «منطق تحول پیشنهادی پژوهش را تبیین می‌کند .در این گذار، دولت مسئولیت عمومی خود را حفظ می‌کند، اما از تصدی گری نامتوازن به سمت سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری، تسهیلگری، حمایتگری و نظارت حرکت می‌کند .بخش خصوصی/تعاونی در جایگاه توسعه‌گر و شریک، مردم در جایگاه مشارکت‌کننده و ناظر اجتماعی و خط‌مشی‌گذاران محلی در جایگاه برنامه‌ریز، هماهنگ‌کننده و حلقه اتصال ملی–محلی نقش‌آفرینی می‌کنند.

»استقرار نظام حکمرانی مسکن اجتماعی «چارچوب نهادی حاصل از این گذار است و باید روابط چهار گروه، سازوکارهای مشارکت، شفافیت، پاسخگویی، تقسیم ریسک و چرخه بازخورد را سازمان دهد .محصول نهایی پژوهش، »الگوی تحقق مشارکت ذی‌نفعان در تأمین مسکن اجتماعی«، الگویی چندبخشی، چندسطحی، شبکه‌ای و حکمرانی‌محور است.

در نهایت، برجسته‌سازی جایگاه شوراها و شهرداری‌ها یکی از دلالت‌های مهم الگوست، اما موفقیت آن در گرو مکمل‌بودن نقش همه ذی‌نفعان است .دستیابی به مسکن اجتماعی پایدار زمانی محتمل‌تر می‌شود که ظرفیت عمومی دولت، توان توسعه‌گری بخش خصوصی/تعاونی، دانش و تجربه جامعه هدف و ظرفیت حکمرانی محلی در یک چارچوب شفاف و پاسخگو به یکدیگر متصل شوند.

فهرست منابع:

امجدی، حوریه؛ مطلبی، مسعود؛ گنجی، قربانعلی .(1399) . تحلیل مقایسه‌ای سیاست اجتماعی–رفاهی دولت‌های پایداری و تدبیر و امید در حوزه مسکن .فصلنامه پژوهش‌های جامعه‌شناختی،(4)14 ، صص.116–95

پوراحمد، احمد؛ عمران‌زاده، بهزاد .(1389) .بررسی علل عدم تحقق مدیریت یکپارچه شهری در ایران .فصلنامه جغرافیای انسانی،.198

پورمحمدی، محمدرضا؛ صدرموسی، میرستار؛ عابدینی، اصغر .(1391) .تحلیلی بر سیاست‌های تأمین مسکن دولت با تأکید بر برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی .فصلنامه مطالعات شهری،(3)1 ، صص 34–43.

خلیلی، احمد؛ نوراللهی، هانیه؛ رشیدی، نعیمه؛ رحمانی، مریم .(1393) .ارزیابی سیاست‌های مسکن مهر در ایران و ارائه راهکارهایی برای بهبود آن .فصلنامه مطالعات شهری،(13)4 ، صص.92–83

سلاورزی‌زاده، محمد؛ شیخی، حجت؛ حاتمی، شهین . .(1400)شناسایی و تحلیل عوامل کلیدی مؤثر بر توسعه مسکن اجتماعی با تأکید بر آینده‌نگاری)موردشناسی :شهر ایلام .(فصلنامه جغرافیا و آمایش شهری منطقه‌ای،(39)11 ،.صص224–199

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اصل.31

قلی‌پور، رحمت‌الله .(1396) .تصمیم‌گیری سازمانی و خط مشی‌گذاری عمومی .تهران :سمت، چاپ هشتم.

قلی‌پور، رحمت‌الله؛ فقیهی، مهدی .(1393) .سیاست‌گذاری و تحلیل سیاست‌های عمومی .تهران :انتشارات مهکامه.

کاظمیان، غلامرضا؛ اصلی‌پور، حسین؛ تقی‌پور اختری، آرش . .(1400)از منظر حکمروایی؛ تبیین چالش‌های مدیریت ساخت‌وساز شهری تهران در مسیر تحقق توسعه پایدار .فصلنامه راهبرد،(4)30 ،.صص–653 689

مالکی، مهسا .(1400) .بررسی تطبیقی تجارب مسکن اجتماعی در ایران و کشورهای دیگر .نشریه تخصصی معماری‌شناسی،(18)3 ،.صص18–1

نوید، امیر؛ فلاحتی، بهرام؛ زارع، علیرضا؛ درگاهیان، محمدحسین .(1403) .تحلیل نقش شهرداری‌ها در تأمین مسکن اجتماعی و استراتژی‌های موفق . هشتمین کنفرانس ملی پژوهش‌های سازمان و مدیریت، تهران.

نوبری، فرزانه .(1401) .سهم پایین مسکن اجتماعی برای اقشار آسیب‌پذیر .ماهنامه علمی امنیت اقتصادی، .5)10صص(،52–33

هزارجریبی، جعفر؛ امامی غفاری، زینب .(1398) .بررسی تحولات سیاست‌گذاری رفاهی مسکن در ایران .(1392–1358)فصلنامه برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی،.38

هاولت، مایکل؛ رامش، ام؛ پرل، آنتونی .(1395) .مطالعه خط‌مشی عمومی، چرخه‌های خط‌مشی و زیرنظام‌های خط‌مشی .ترجمه عباس منوریان و ابراهیم گلشن . تهران :مؤسسه نشر کتاب مهربان، چاپ دوم.

وزیری‌زاده، علیرضا .(1397) .تفاوت نظام مسکن در کشورهای درحال توسعه با تجارب اروپایی، با تأکید بر بازتعریف مفهوم و نقش مسکن اجتماعی در برآوردن نیاز مسکن اقشار کم‌درآمد .فصلنامه معماری و شهرسازی،.20)10 صص(،68–49

یزدانی، محمدحسن؛ درخشان، حسین؛ پاشازاده، اصغر؛ زادولی، فاطمه .(1401) .ارزیابی شاخص‌های پایداری مسکن قابل استطاعت) مورد مطالعه :شهر اردبیل .(نشریه برنامه‌ریزی منطقه‌ای،.(46)12

Babatunde, O. O., Oluwaseyi, A., & Zamani, H. L. (2023). Housing Policy and Public-Private Partnership in Service Delivery in Lagos, Nigeria. Proceedings of the 1st International Conference on Pioneer and Innovative Studies (June 5–7, 2023), Konya, Turkey.

Babatunde, S. O., Perera, S., Zhou, L., & Udeaja, C. (2016). Identification of barriers to public private partnerships implementation in developing countries: A case of Nigeria. Engineering, Construction and Architectural Management, 22(6), 669–691.

Bevir, M. (2010). Governance as Theory, Practice and Dilemma. In The SAGE Handbook of Governance. Sage.

Charmaz, K. (2006). Constructing Grounded Theory: A Practical Guide Through Qualitative Analysis. Sage.

Charmaz, K. (2017). Constructivist grounded theory. The Journal of Positive Psychology, 12(3), 299–300.

Chung, S.-H., Kim, S.-J., Park, S.-Y., & Kim, J. H. (2020). Past, Present, and Future of Social Housing in Seoul: Where Is Social Housing Heading to? Sustainability, 12(19), 8165.

Fabbri, G., & Dapit, A. (2019). The 5P model: Public Private People Policy Partnerships. International Symposium on Technologies for Smart City, 11–12 November 2019.

Fell, T., & Mattsson, J. (2021). The Role of Public-Private Partnerships in Housing as a Potential Contributor to Sustainable Cities and Communities: A Systematic Review. Sustainability, 13, 7783.

Gurran, N., & Milligan, V. (2007). Planning for Affordable Housing in Australia's Metropolitan Regions. University of Sydney.

Hansson, A. G., & Lundgren, B. (2018). Defining social housing: A discussion on the suitable criteria. Housing, Theory and Society.

Hassanzadeh, R. (2004). Research Method for Behavioral Sciences. Tehran: Savalane Publication.

Hills, J. (2007). Ends and Means: The Future Roles of Social Housing in England. CASE Report.

Hui, E. C. M., Wong, F. K. W., & Tong, D. (2009). The Roles of Local Government on Affordable Housing Development in Beijing. Hong Kong Polytechnic University.

Kadi, J., & Lilius, J. (2024). The remarkable stability of social housing in Vienna and Helsinki: A multi-dimensional analysis. Housing Studies, 39(7), 1607–1631.

Kim, K. H., & Park, M. (2016). Housing Policy in the Republic of Korea. ADBI Working Paper 570. Tokyo: Asian Development Bank Institute.

Ma, L., Hu, Y., Zhu, L., et al. (2023). Are public-private partnerships still an answer for social infrastructure? A systematic literature review. Frontiers of Engineering Management.

Martel, A., Whitzman, C., & Sheko, A. (2019). Private Developers and the Public Good: Can a Socially Constructed Market Deliver Quality Affordable Housing for Australian Cities? Urban Policy and Research, 37(2), 170–184.

Matznetter, W. (2002). Social Housing Policy in a Conservative Welfare State: Austria as an Example. Urban Studies, 39(2), 265–282.

Morris, A., Beer, A., Martin, J., Horne, S., Davis, C., Budge, T., & Paris, C. (2020). Australian local governments and affordable housing: Challenges and possibilities. The Economic and Labour Relations Review, 31(1), 14–33.

Qin, W., Sánchez Soliño, A., & Albornoz, V. (2017). Introducing Public-Private Partnerships for Affordable Housing in China. Open House International, 42, 75–81.

Scanlon, K., Whitehead, C., & Arrigoitia, M. F. (2014). Introduction. In Social Housing in Europe. Wiley Blackwell.

Smith, K. S., James, B., & Scotts, M. (2007). Local Government and Affordable Housing. Centre for Housing Research Aotearoa New Zealand.