

مسکن و محیط زیست

شماره ۱۵۵ ♦ پاییز ۹۵ ♦

# ارزیابی و آسیب‌شناسی سیاست تأمین مسکن روستایی کشور در برنامه‌های توسعه پس از انقلاب اسلامی ایران

زهراء قاطعی کلاشمی \*، فاتح کبیری \*\*

1392/11/04

تاریخ دریافت مقاله:

1395/02/08

تاریخ پذیرش مقاله:

## چکیده

سیاست، به معنای تدبیر امور، مصلحت‌اندیشی و دوراندیشی است که با در نظر گرفتن مصالح جامعه سعی در هدایت آن دارد. مسئله سیاست‌گذاری مسکن روستایی و دستیابی به الگوی مطلوب سکونت از دغدغه‌های پیش روی برنامه‌ریزان و از اولویت‌های برنامه‌های توسعه روستایی است. مسکن روستایی از مهم‌ترین نیازهای توسعه روستا بوده و توسعه روستاهای گامی در راستای کاهش مهاجرت به شهرها می‌باشد.

مسکن از عناصر حیاتی جوامع روستایی است و شامل محیط فیزیکی، خدمات و تسهیلات ضروری برای بهزیستن خانواده، اشتغال، آموزش و بهداشت می‌باشد بنابراین مسکن روستایی بسیار پیچیده‌تر از مسکن شهری بوده و نوع نیاز روستاهای به مسکن با آنچه شهرها به آن نیاز دارند متفاوت است.

مسکن روستایی از نبود برنامه‌ریزی توسعه و برنامه‌های اجرایی رنج می‌برد. سیاست مسکن روستایی به روشی عمومی برای خانه‌دار شدن خانواده‌ها و افراد روستایی با بهره‌گیری از برنامه‌های مختلف وام تبدیل شده است اما ساکنین روستاهای از درآمد پایینی برخوردار بوده و توانایی بازپرداخت وام را ندارند. همچنین سیاست مسکن روستایی با وجود تفاوت با مسکن شهری و دارا بودن شرایط خاص همانند سیاست مسکن شهری تدوین می‌گردد. این امر ضرورت بررسی سیاست‌های اتخاذ شده در زمینه مسکن روستایی را تبیین می‌کند. بنابراین نوشتار حاضر به ارزیابی سیاست‌های دولت در زمینه مسکن روستایی می‌پردازد.

در این مطالعه نخست به مشکلات مسکن روستایی پرداخته شده است سپس سیاست‌هایی که دولت در راستای حل مشکلات آن اتخاذ کرده، مورد بررسی قرار گرفته است. سیاست‌های دولت در قالب برنامه‌های پنج ساله تدوین می‌گردد، بنابراین این برنامه‌ها مورد ارزیابی قرار گرفته تا مشخص گردد دولت برای حل مشکلات مسکن روستایی چه سیاست‌هایی را برگزیده است سپس با استفاده از رویکرد تحلیل راهبردی، نقاط قوت، ضعف، فرست و تهدید شناسایی شده و راهبردهای مناسب برای حل مشکل مسکن روستایی مطرح گردیده است. نتایج مقاله نشان می‌دهد در سیاست‌های مسکن روستایی بیشتر به ابعاد کمی ساخت و ساز توجه شده در حالی که به عواملی نظیر شرایط اقلیمی روستاهای، استفاده از نیروهای محلی، مصالح بومی سازگار با شرایط محلی روستا و مشارکت مردم کمتر پرداخته شده است.

وازگان کلیدی: مسکن روستایی، کیفیت مسکن، برنامه‌های توسعه پنج ساله، سیاست مسکن روستایی.

\* دانشجوی کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی شهری دانشگاه هنر اصفهان. z.ghatei62@yahoo.com

\*\* دانشجوی دکترای شهرسازی، مدرس دانشگاه هنر اصفهان، عضو هیات علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحد سمیرم.

## مقدمه

یکی از عناصر مهم در فضای روستایی مقوله مسکن می‌باشد. مفهوم مسکن علاوه بر مکان فیزیکی کل محیط مسکونی را نیز در بر می‌گیرد که شامل کلیه خدمات و تسهیلات ضروری مورد نیاز برای بهزیستن خانواده و طرح‌های اشتغال، آموزش و بهداشت افراد است (مخبر، ۱۳۶۳، ۲۷). براساس تعریف فوق، مسکن مفهومی بیش از یک سرپناه فیزیکی است و علاوه بر ساختار فیزیکی شامل برخورداری از انواع خدمات و تسهیلات ضروری برای بهتر زیستن خانواده و حق تصرف نسبتاً طولانی و مطمئن برای استفاده‌کننده آن است. مسکن روستایی، تجلی گاه شیوه‌های زیستی، معیشتی و در نهایت نیروها و عوامل مؤثر محیطی و روندهای اجتماعی-اقتصادی تأثیرگذار در شکل‌بخشی به آن‌ها است (سعیدی، ۱۳۷۳، ۵۱). مهم‌ترین معضلاتی که مسکن روستایی با آن روبرو است پایین بودن کیفیت از نظر روش ساخت و کیفیت مصالح کاربردی می‌باشد. این عوامل سبب آسیب‌پذیری شدید مسکن روستایی شده است. در این راستا از لحاظ فیزیکی اولین گام در احیای روستاهای کشور، بهسازی مسکن روستایی خواهد بود. سابقه توجه به بهسازی سکونتگاه‌های روستایی به تهیه برنامه هفت‌ساله اول قبل از انقلاب اسلامی بر می‌گردد که در آن به بالابردن سطح زندگی روستایان و افزایش تولید محصول توجه گردید و کمتر به بحث بهبود سکونتگاه‌های روستایی پرداخته شد. یکی از دلایل این موضوع آن بود که بیشتر روستاهای کشور جزء املاک خصوصی مالکان قرار داشت و روستا توسط عوامل مالک‌اداره می‌گردید. بعد از اصلاحات ارضی و تغییر مدیریت روستایی، حضور دولت در روستاهاتقویت گردید و با وجود تأسیس وزارت آبادانی و مسکن و تعیین برنامه ساماندهی فضایی-کالبدی سکونتگاه‌های کشور برای این وزارتتخانه، عمل‌آقだام مهمی برای توجه به سکونتگاه‌های روستایی صورت نگرفت.

## ضرورت مسئله

در دومین اجلاس اسکان بشر (1996) که در استانبول برگزار شد مسکن مناسب چنین تعریف شده است: "سرپناه مناسب تنها به معنای وجود یک سقف بالای سر هر شخص نیست؛ یعنی آسایش مناسب، فضای مناسب، دسترسی فیزیکی و امنیت مناسب، امنیت مالکیت، پایداری و دوام سازه‌ای، روشنایی، تهویه و سیستم گرمایی مناسب، زیرساخت‌های اولیه مناسب از قبیل آبرسانی، بهداشت و آموزش، دفع زباله، کیفیت مناسب زیست محیطی، عوامل بهداشتی مناسب، مکان مناسب و قابل دسترسی از نظر کار و تسهیلات اولیه است که همه این

در دومین اجلاس اسکان بشر (1996) که در استانبول برگزار شد مسکن مناسب چنین تعریف شده است: "سرپناه مناسب تنها به معنای وجود یک سقف بالای سر هر شخص نیست؛ یعنی آسایش مناسب، فضای مناسب، دسترسی فیزیکی و امنیت مناسب، امنیت مالکیت، پایداری و دوام سازه‌ای، روشنایی، تهویه و سیستم گرمایی مناسب، زیرساخت‌های اولیه مناسب از قبیل آبرسانی، بهداشت و آموزش، دفع زباله، کیفیت مناسب زیست محیطی، عوامل بهداشتی مناسب، مکان مناسب و قابل دسترسی از نظر کار و تسهیلات اولیه است که همه این

است و کلیه خدمات و تسهیلات عمومی لازم برای بهزیستن انسان را شامل می‌شود و باید حق تصرف نسبتاً طولانی و مطمئن برای استفاده کننده آن فراهم باشد (پورمحمدی، ۱۳۸۸، ۳). مسکن در روستاهای مناسب با شرایط محیطی، اجتماعی و اقتصادی جامعه روستایی شکل می‌گیرد. اهمیت مسکن در روستاهای ناشی از پاسخگویی آن به نیازهای اصلی زیستی و اقتصادی جامعه روستایی است. مسکن در جامعه روستایی علاوه بر پاسخگویی به سکونت، بخشی از فضای ضروری برای فعالیت اقتصادی در زمینه کشاورزی و دامداری را نیز شامل می‌شود. انبار محصولات کشاورزی و فضای نگهداری دام بخشی از واحدهای مسکونی در روستاهاست. نیاز انسان‌ها به مسکن مناسب که فضای کافی برای رفع نیازها مختلف زیست و فعالیت‌های ضروری وی را فراهم کند و آسایش و آرامش ساکنان را تأمین کند، در همه جوامع روستایی و شهری تاحدود زیادی یکسان است. تلاش انسان‌های امروزی نیز برای تأمین مسکن مناسب از همین نیاز نشأت می‌گیرد (بدري، ۱۳۸۹).

روستاهای به دلیل اینکه مرکز تولیدات کشاورزی، دامی، صنایع دستی و کانون تأمین مایحتاج خوراکی جمعیت کشور می‌باشند به عنوان مرکز تولید ثروت و ارزش افزوده کشور محسوب می‌گردند. تجربه نشان می‌دهد در مناطقی که روستاهای کمتر مورد توجه قرار گرفته‌اند در مقایسه با مناطقی که روستاهای کانون توجه بوده‌اند با مشکلات شهری - روستایی بیشتر مواجه می‌باشند. به همین دلیل نادیده گرفتن و رها نمودن روستا و بی‌توجهی به مسکن و بافت آن‌ها ضمن نادیده گرفتن شرایط آسایش بخش قابل توجهی از جمعیت کشور؛ سبب برهم زدن تعادل اجتماعی، اقتصادی و کالبدی مناطق و در نتیجه نابسامانی در نظام سکونتگاهی کشور خواهد شد. با توجه به اهمیت روستا و نقش تعیین‌کننده‌ای که در توسعه

"موارد باید با توجه به استطاعت مردم تأمین شود" (پورمحمدی، ۱۳۸۸، ۳). در این میان یکی از مهم‌ترین معضلات اصلی عمران روستایی، فرسودگی محیط و عدم استحکام خانه‌ها می‌باشد که هنگام بروز سوانح طبیعی آثار مخرب و تلفات جانی زیادی به بار می‌آورد. همچنین عدم برخورداری از محیط بهداشتی مناسب به بروز پدیده بد مسکنی منجر شده است (مهديان و سرتيبی‌پور، ۱۳۹۱). بنابراین تلاش در راستای ارتقای کیفیت مسکن روستایی امری اجتناب‌ناپذیر می‌باشد. دولت در ارتقای مسکن روستایی نقش کلیدی بر عهده دارد. ایفای نقش دولت در این زمینه در قالب برنامه‌های پنج ساله توسعه کشور صورت می‌گیرد. بنابراین ضروری به نظر می‌رسد که سیاست دولت در تأمین و ارتقای کیفیت مسکن روستایی مورد ارزیابی قرار گیرد تا نقاط قوت و ضعف آن شناسایی گردد و بتوان در جهت توسعه بیشتر روستاهای کشور گام برداشت.

### روش تحقیق

روش پژوهش حاضر مبتنی بر روش توصیفی-تحلیلی است. در روش توصیفی، به آنچه که به عنوان مسائل عینی و قابل درک می‌باشند پرداخته شده است. با توجه به مستندات، بررسی‌های صورت گرفته و آنچه در حال حاضر وجود دارد به تحلیل اقدام شده است. با استفاده از مطالعات اسنادی و کتابخانه‌ای اطلاعات لازم گردآوری شده است سپس با جمع‌آوری و تحلیل اطلاعات، به نتیجه‌گیری رسیده است.

### مبانی نظری

مفهوم مسکن علاوه بر مکان فیزیکی، کل محیط مسکونی را نیز در بر می‌گیرد که شامل کلیه خدمات و تسهیلات ضروری مورد نیاز برای بهزیستن خانواده و طرح‌های اشتغال، آموزش و بهداشت افراد است. مسکن در مفهوم عام چیزی بیش از یک سرپناه صرفاً فیزیکی

## وضعیت کلی مسکن روستایی در ایران

اقتصادی و امنیت ملی ایفا می‌کند تأمین مسکن مناسب و بر طرف نمودن مشکلات موجود در این زمینه به خصوص تأمین استحکام و رفع آسیب‌پذیری اهمیت خاصی می‌یابد (سرتبی پور، ۱۳۸۵).

شکل‌گیری خصوصیات کالبدی روستاهای کشور متاثر از عوامل بسیاری است که این عوامل به چهار دسته عوامل طبیعی (زمین، هوا، آب)، عوامل اجتماعی و فرهنگی (آداب، رسوم و پایگاه اجتماعی)، عوامل اقتصادی (میزان درآمد و غیره) و عوامل سیاسی (قوانين و مقررات، سیاست‌های حمایتی دولت) تقسیم می‌شود. بافت کالبدی روستاهای علاوه بر دخالت مستقیم افراد جامعه از عوامل محیطی نیز تأثیر می‌پذیرند. خصوصیات کالبدی روستاهای تحت تأثیر دو گروه کلی عوامل مرتبط با محیط یا طبیعت و انسان شکل می‌گیرد. تاروپود معماری مسکن روستایی با مسائل مربوط به محیط طبیعی، نوع معیشت و شکل تولید، سیر تکوینی زندگی اجتماعی و قدرت فنی روستایی پیوند خورده و از سوی دیگر ذوق هنری، معیارهای اجتماعی، بنیادهای خانوادگی و خویشاوندی، سنت‌ها و عقاید و باورهای درونی آنها بر معماری روستایی طرح خاصی بخشیده است (زرگر، ۱۳۸۶، 2). همچنین مساکن روستایی نتیجه‌ای از روابط پیچیده انسان و محیط تلقی می‌شود، مسکن روستائیان عموماً استراحتگاه و محل زندگی خانوادگی و تأمین‌کننده اهداف اقتصادی آنان می‌باشد (بهروز، ۱۳۸۰، 225). تابه‌امروز بافت‌های مسکونی روستاهای، عمدهاً در انطباق با خصوصیات محلی همان روستاهای شکل می‌گرفتند، استفاده از مصالح ساختمانی مناسب در اقلیم مختلف سرد، معنده و گرم برای مقابله با مشکلات آب و هوایی، تبعیت از منابع آب (چشمه، قنات، آب‌انبار) در مرکز مراکز عملکردی مختلف، میل به مرکز در زمین‌های نامناسب برای

کشاورزی در روستاهایی که کشاورزی گسترش بیشتری دارد، ساخت واحدهای مسکونی دو طبقه و محدود شدن وسعت حیاط در روستاهای شیب‌دار دامنه‌ای، نمونه‌هایی محدود ولی شایع از تأثیرپذیری خصوصیات کالبدی روستاهای از عوامل مختلف محلی در کشور است. مسکن روستایی به علت قدمت، ضعف ساخت و ساز، نبود دانش فنی کافی و اجرایی و بهره‌گیری از مصالح در دسترس، کم‌دوم و نامرغوب، از وضعیت نامطلوب برخوردار می‌باشد. خانه‌های خشتشی و سنگی روستایی فاقد پی و دارای ابعاد نامناسب می‌باشند و با اندک تکانی فرو می‌ریزد. از دیدگاه آماری بیشترین علت مرگ و میر در زلزله‌های بم، روبار و منجیل، گلباک کرمان و بالاخره طبس مقاوم نبودن واحدهای مسکونی روستایی بوده است. ارزیابی مشکلات مسکن روستایی نشان می‌دهد که عوامل فوق الذکر بیشترین تأثیر را در آسیب‌پذیری ساختمان‌های روستایی دارند. حاصل عوامل فوق در ساخت و ساز واحدهای مسکونی روستایی وجود خانه‌های گلی و سنگی قدیمی است که بسیار آسیب‌پذیر می‌باشند و نیاز به بهسازی و نوسازی دارند. با توجه به جمعیت بیش از ۳۰ درصدی روستاشین از کل نفوس کشور، لازم است معايب خانه‌های روستایی را به دقت شناسایی کرد و با برنامه‌ریزی‌های کوتاه مدت و بلند مدت در راستای مقاوم سازی و بهسازی آنها اقدام نمود (قدیری و اکبرپور، ۱۳۹۰).

بهبود و افزایش کیفیت خانه‌های روستایی از مهم‌ترین ابعاد ارتقای کیفیت زندگی روستایی و اهداف توسعه روستایی محسوب می‌گردد. با توجه به اهمیت موضوع، دولت موظف شده است تا سیاست‌های خود را در راستای حل معضلات مسکن روستایی در قالب برنامه‌های توسعه پنج ساله تدوین کند که در ادامه مطلب این سیاست‌ها معرفی خواهد شد.

## مسکن روستایی در برنامه پنج ساله اول توسعه بعد از انقلاب (۱۳۶۸-۱۳۷۲)

صرف نظر از کوشش‌هایی که برای تدوین برنامه توسعه در دوران ۱۰ ساله اول پس از انقلاب صورت گرفت، اولین برنامه توسعه اقتصادی اجتماعی فرهنگی کشور پس از دوران جنگ؛ که تمام مراحل قانونی خود را طی کرد برنامه اول (۱۳۶۸-۱۳۷۲) بود. در کنار فعالیت‌های مربوط به خدمت‌رسانی و ایجاد تأسیسات زیربنایی؛ تهیه و اجرای طرح‌های هادی؛ واگذاری زمین جهت احداث مسکن روستایی، وام‌های تعمیر و مرمت بناها از جمله پیش‌بینی‌هایی بود که مورد توجه قرار گرفت. از طرفی برای اولین بار در تاریخ برنامه‌ریزی کشور، ساخت و احداث ۷۰۲ هزار واحد مسکونی روستایی پیش‌بینی شد. درج چنین ارقامی در ارتباط با ساخت و احداث مسکن روستایی در طول تاریخ تدوین برنامه‌های توسعه کاملاً بی‌سابقه بود. در عمل فقط ۱۵/۸ درصد از برنامه مسکن روستایی تحقق یافت (سرتیپی‌پور، ۱۳۸۵).

## مسکن روستایی در برنامه پنج ساله دوم توسعه بعد از انقلاب (۱۳۷۴-۱۳۷۸)

در این برنامه پیش‌بینی ساخت ۶۱۲ هزار واحد مسکونی به صورت آزاد و ۳۷۴ هزار واحد به صورت حمایت شده با استفاده از تسهیلات بانکی که بعدها به ۴۲۵ هزار واحد افزایش یافت؛ و ایمن‌سازی ۵۰۰ هزار واحد مسکونی روستایی برای مقابله با آسیب‌های ناشی از سوانح طبیعی پیش‌بینی شده بود. مقاوم‌سازی مسکن روستایی و اقدامات ترویجی در این زمینه از طریق ایجاد تشكل‌های روستایی، آموزش و ترویج روش‌های فنی، تدوین ضوابط و مقررات کمی و کیفی، صدور سند برای واحدهای مسکونی روستایی در ۲۰۰۰ روستای بیش از ۴۰۰ خانوار از اقدامات جدیدی بود که به این برنامه

## برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب اسلامی

با پایان جنگ تحملی، تدوین برنامه کلان توسعه در دستور کار سازمان برنامه و بودجه وقت قرار گرفت و در سال ۱۳۶۸ اولین برنامه پس از انقلاب به نام «قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی» به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و به اجرا درآمد. در سال‌های جنگ برنامه‌ای اجرا نشد و هر ساله هیئت دولت اقدام به بودجه‌بندی می‌کرد. در این سال‌ها اهداف عمرانی و اقتصادی کشور بر پایه تبصره‌های بودجه سالانه تنظیم می‌شد و همواره بخشن کشاورزی محور توسعه ملی قرار می‌گرفت. تشکیل جهادسازاندگی و بنیاد مسکن در سال ۱۳۵۸ باعث شد که اقدامات عمرانی گسترده‌ای در محیط روستایی کشور انجام شود. بهویژه در سال ۱۳۶۲ وظیفه عمران روستایی از وزارت کشاورزی و عمران روستایی به جهاد سازاندگی واگذار شد و پس از یک سال این نهاد به وزارت‌خانه تبدیل شد. در طول دهه اول انقلاب باوجود افزایش قابل ملاحظه برخورداری جامعه روستایی از تسهیلات و امکانات زیربنایی، اقدامات انجام شده به دلایل مختلف از جمله نامشخص بودن استراتژی توسعه و نبودن برنامه‌ای هماهنگ و تمرکز امکانات در مراکز شهری پاسخگوی نیازهای اساسی روستائیان نبوده و در زمینه‌های مختلف به ویژه تخصیص امکانات کافی و ارایه خدمات گوناگون اجتماعی - اقتصادی با موقفيت دلخواه همراه نبوده است. علاوه بر این نبود برنامه‌ریزی‌های هماهنگ و وجود نهادهایی که به طور موازی به فعالیت مشغول بودند و نهایتاً عدم انطباق بسیاری از فعالیت‌ها، برنامه‌ها و نیازهای اساسی جامعه روستایی، موانعی برای دولت در زمینه ایجاد نظامی هماهنگ در عمران روستایی ایجاد کرد (صادقی، ۱۳۹۲).

اضافه شده بود. فقط 29/2 درصد از برنامه مسکن تحقق یافت (سرتیپی پور، ۱۳۸۵).

### مسکن روستایی در برنامه پنج ساله سوم توسعه بعد از انقلاب (1379-1383)

در برنامه سوم، احداث و نوسازی 802 هزار واحد مسکونی در روستاهای مد نظر قرار گرفت. از مجموع این واحدها 375 تسهیلات بهسازی و 500 هزار واحد با استفاده از اعتبارات بازسازی مناطق سانحه دیده احداث می شد. سایر اقداماتی که به منظور توسعه و عمران کالبدی روستاهای و بهبود کیفیت مسکن و بافت در برنامه دوم لحاظ شده بود از جمله تهیه و اجرای طرح های هادی و سندار کردن واحدهای مسکونی، تهیه نقشه های تفصیلی برای کلیه روستاهای بالای 200 خانوار و مراکز دهستانها در این برنامه با شتاب بیشتری دنبال می گردید. احیای بافت های کالبدی (با ارزش تاریخی و فرهنگی) در روستاهای از اقدامات جدیدی بود که در این برنامه گنجانده شده بود. در عمل تنها 18/7 درصد از 375 هزار واحد مسکونی پیش‌بینی شده در برنامه محقق شد (سرتیپی پور، ۱۳۸۵).

### مسکن روستایی در برنامه پنج ساله چهارم توسعه بعد از انقلاب (1384-1389)

این برنامه که با الهام از سند چشم‌انداز بلند مدت توسعه کشور تهیه شده است اهداف کلان توسعه مسکن روستایی را در قالب بندهای "ب، ج، و د" ماده 30 شامل ایمن‌سازی و مقاوم‌سازی ساختمان‌ها؛ تهیه طرح جامع مسکن کشور و سیاست‌های حمایتی بخش مسکن اعلام نموده است. در این برنامه به منظور ایمن‌سازی و مقاوم‌سازی ساختمان‌ها در برابر حوادث غیرمتربقه کلیه سازندگان و سرمایه‌گذاران احداث بنا در نقاط شهری و روستایی ملزم به رعایت آیین‌نامه طراحی ساختمان‌ها در برابر زلزله شده‌اند، از دیگر مواردی که در این برنامه باید تحقق یابد استاندارد کردن مصالح و روش‌های مؤثر در

مقاوم‌سازی ساختمان‌ها؛ اعطای کمک‌های اعتباری و فنی برای بهسازی و نوسازی مسکن روستایی و حمایت از ایجاد کارگاه‌های تولید و عرضه مصالح ساختمانی و ارائه‌دهنگان خدمات فنی است. اما با وجود این‌که در اهداف کمی برنامه‌ها ارتقای تعداد واحدهای مسکونی روستایی تا دو برابر ارقام پیش‌بینی شده در برنامه سوم لحاظ شده بود، در اولین سال اجرای برنامه (1384) دولت با اقدامی فراتر از پیش‌بینی‌ها، در طرحی ویژه نوسازی سالانه 200 هزار واحد مسکونی روستایی را مدنظر قرار داد تا بتواند طی ده سال، دو میلیون واحد مسکونی روستایی را با استفاده از تسهیلات بانکی و کمک‌های دولتی نوسازی نماید. این برنامه از نظر کمی جهش قابل ملاحظه‌ای نسبت به تمام برنامه‌های قبلی محسوب می‌شود. سایر فعالیت‌های عمران کالبدی برنامه سوم همانند صدور سند برای واحدهای مسکونی؛ تهیه و اجرای طرح‌های هادی و احیای بافت‌های با ارزش تاریخی و فرهنگی از جمله دیگر اقداماتی است که به منظور بازسازی و نوسازی روستاهای دنبال می‌شود (سرتیپی پور، ۱۳۸۵).

### مسکن روستایی در برنامه پنج ساله پنجم توسعه بعد از انقلاب (1390-1394)

در برنامه پنجم توسعه به مواردی چون تأکید بر قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن در برنامه چهارم، تأکید و ترویج الگوهای معماری و شهرسازی اسلامی - ایرانی، تأکید بر بهره‌وری زمین در بافت‌های فرسوده و نامناسب روستایی و احیای بافت‌های فرسوده حداقل 10 درصد در هر سال برنامه اشاره شده است (پورمحمدی، صدرموسوی و عابدینی، ۱۳۹۱). همچنین سیاست‌هایی چون مقاوم‌سازی ساختمان‌ها، اصلاح الگوی مصرف بهویژه مصرف انرژی در بخش ساختمان و مسکن روستایی از طریق بیمه کردن، ایجاد یک ایستگاه

برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب	
برنامه اول توسعه 1368-1372	<ul style="list-style-type: none"> <li>- واگذاری زمین جهت احداث مسکن روستایی</li> <li>- در نظر گرفتن وام‌های تعمیر و نگهداری بنا</li> <li>- پیش‌بینی ساخت و احداث 702 هزار واحد مسکونی روستایی</li> <li>- اتکا به سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و سیستم بانکی برای احداث واحدهای مسکونی روستایی</li> <li>- استفاده از تسهیلات بانکی</li> <li>- پیش‌بینی ساخت واحد مسکونی به صورت آزاد و حمایت شده با استفاده از تسهیلات بانکی</li> <li>- اینمن‌سازی 500 هزار واحد مسکونی روستایی برای مقابله با آسیب‌های ناشی از سوانح طبیعی</li> <li>- مقاوم‌سازی مسکن روستایی از طریق ایجاد تشکل‌های روستایی، آموزش و ترویج روش‌های فنی، ضوابط و مقررات کمی و کیفی</li> <li>- صدور سند برای واحدهای مسکونی روستایی در 2000 روستایی بیش از 400 خانوار</li> </ul>
برنامه دوم توسعه 1374-1378	<ul style="list-style-type: none"> <li>- احداث و نوسازی 802 هزار واحد مسکونی در روستاهای با استفاده از تسهیلات بهسازی و اعتبارات بازسازی مناطق سانحه‌دیده</li> <li>- صدور سند برای واحدهای مسکونی</li> <li>- تهیه نقشه‌های تغییکی برای کلیه روستاهای بالای 200 خانوار و مراکز دهستان‌ها (به‌منظور فراهم نمودن صدور استاد مسکونی)</li> <li>- احیای بافت‌هایی با ارزش تاریخی و فرهنگی در روستاهای</li> </ul>
برنامه سوم 1379-1383	<ul style="list-style-type: none"> <li>- اینمن‌سازی و مقاوم‌سازی ساختمان‌ها</li> <li>- تهیه طرح جامع مسکن کشور</li> <li>- سیاست‌های جماعتی بخش مسکن</li> <li>- الزام به رعایت اینمن‌نامه طراحی ساختمان‌ها در برابر زلزله</li> <li>- استاندارد کردن مصالح و روش‌های مؤثر در مقاوم‌سازی ساختمان‌ها</li> <li>- اعطای کمک‌های اعتباری و فنی برای بهسازی و نوسازی مسکن روستایی</li> <li>- حمایت از ایجاد کارگاه‌های تولید و عرضه مصالح ساختمانی و ارائه کنندگان خدمات فنی</li> <li>- صدور سند برای واحدهای مسکونی</li> <li>- احیای بافت‌هایی با ارزش تاریخی و فرهنگی در روستاهای</li> </ul>
برنامه چهارم توسعه 1384-1389	<ul style="list-style-type: none"> <li>- مقاوم‌سازی ساختمان‌ها در برابر زلزله و اصلاح الگویی مصرف بهویژه انرژی و لزوم رعایت مقررات ملی ساختمان</li> <li>- تأکید و ترویج الگوهای معماری و شهرسازی ایرانی-اسلامی</li> <li>- تأکید بر بهروزی زمین در مناطق روستایی</li> <li>- اصلاح الگویی مصرف بهویژه انرژی در بخش مسکن و ساختمان از طریق بیمه کردن</li> <li>- ایجاد ایستگاه‌های شتاب‌نگاری، زلزله‌نگاری و پیش‌نشانگرهای زلزله در روستاهای بزرگ به ازای هر 25 هزار نفر یک ایستگاه به‌منظور انجام مطالعات لازم برای کاهش خطرپذیری زلزله</li> <li>- بررسی طرح‌های مناسب‌سازی ساختمان‌ها و فضای روستایی برای معلوم‌نجمی و حرکتی</li> </ul>
برنامه پنجم توسعه 1390-1394	

ج. ۱. معرفی سیاست‌های مسکن روستایی در برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب. مأخذ: نگارندگان، براساس بررسی اسناد موجود.

فرصت‌های محیط خارج: این متغیر در برگیرنده عواملی است که از لحاظ موجودیت آن می‌تواند تأثیرات مثبت بر طرح داشته باشد.

تهدیدات محیط خارج: این عوامل در برگیرنده عواملی است که از لحاظ موجودیت آن می‌تواند تأثیرات منفی بر طرح داشته باشد. نقاط ضعف تحلیل‌های داخلی: این متغیر در برگیرنده

# ارزیابی سیاست‌های مسکن روستایی در برنامه‌های پنج ساله بعد از انقلاب اسلامی

در این مرحله با استفاده از رویکرد تحلیل راهبردی (SWOT) به ارزیابی سیاست‌های مسکن روستایی و راهبرد پرداخته می‌شود. برای این منظور محیط خارجی از دو بعد فرصت‌ها و تهدیدات و محیط داخلی از دو بعد نقاط ضعف و نقاط قوت مورد ارزیابی قرار می‌گیرد.

عواملی است که از لحاظ موجودیت آن می‌تواند تأثیرات منفی بر طرح داشته باشد.

نقاط قوت تحلیل‌های داخلی: این متغیر در برگیرنده عواملی است که از لحاظ موجودیت آن می‌تواند تأثیرات مثبت بر طرح داشته باشد (قدیری و اکبرپور، ۱۳۹۰).

<p><b>ضعف‌ها (W)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- عدم توجه به ظرفیت و توان واقعی نظام ساخت‌وساز و سرمایه‌گذاری</li> <li>- نگاه کمی به ساخت‌وساز و محدود شدن کیفیت فضایی مسکن در بعد استحکام</li> <li>- عدم توجه به تقاضاهای عملکردی فضایی، جغرافیایی اقلیمی و سنت‌های سکونت و ارزش‌های بومی و یکسان فرض کردن نیاز مسکونی</li> <li>- گرایش برنامه‌ها به روستاهای بزرگ</li> <li>- الگوهای بازسازی و بهسازی به صورتی یکسان در تمام نقاط</li> <li>- ضعف در ارائه الگویی مشخص برای ساخت مسکن به صورت منطقه‌ای و مناسب با زندگی روستایی</li> <li>- عدم توجه به نیروهای بومی و مشارکت آن‌ها برای ساخت مسکن روستایی</li> <li>- عدم توجه به استفاده از مصالح بومی موجود در روستاهای ساخت مسکن</li> </ul>	<p><b>قوت‌ها (S)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- توجه به اینمی و مقاومسازی مسکن روستایی در برابر حوادث طبیعی</li> <li>- مطرح نمودن استفاده از تسهیلات بانکی بهمنظور حمایت از ساخت‌وساز واحدهای مسکونی در روستاهای روزنی</li> <li>- تخصیص اعتبار برای ساخت مسکن روستایی</li> <li>- پیشنهاد استفاده از مصالح مقاوم در ساخت مسکن روستایی</li> <li>- توجه به تهیه نقشه تفصیلی برای صدور سند واحدهای مسکونی در روستاهای روزنی</li> <li>- تأکید بر رعایت آیین‌نامه طراحی ساخت‌خانه در ساخت مسکن روستایی</li> <li>- ساخت مسکن روستایی با تکیه بر بهره‌وری مناسب زمین</li> <li>- توجه به اصلاح الگوی مصرف بهویژه از رژیم در بخش مسکن روستایی</li> </ul>
<p><b>راهبردهای WO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- در ساخت مسکن روستایی به محیط و فرهنگ بومی روستا توجه شود تا علاوه بر کمیت، کیفیت هم مد نظر قرار گیرد.</li> <li>- با استفاده از عماران محلی و آموزش روش‌های نوین ساخت‌وساز به آن‌ها به یک فرهنگ طراحی بومی برای ساخت مسکن روستایی رسید.</li> <li>- می‌توان با توانمندسازی مردم و نهادهای محلی، به بهبود و ارتقای مسکن در روستاهای پرداخت.</li> <li>- با انجام مطالعات و تحقیقات گسترده در زمینه مسکن روستایی می‌توان به ارائه الگویی مشخص برای ساخت مسکن مناسب با زندگی روستایی دست یافت.</li> <li>- از روحیه همکاری اجتماعی در روستاهای برای مشارکت مردم در ساخت مسکن روستایی استفاده شود.</li> <li>- با حمایت دولت، آموزش و تشویق نیروهای مردمی در راستای حل مشکلات روستاهای کوچک اقدام شود.</li> </ul>	<p><b>فرصت‌ها (O)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ایجاد شرایط مناسب تولید و تأمین مواد و مصالح ساخت‌خانه از منابع داخلی کشور</li> <li>- امکان مشارکت بخش خصوصی در فعالیت‌ها در راستای اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی</li> <li>- وجود زمینه‌های تعاون و همکاری‌های اجتماعی و فرهنگی در جوامع روستایی</li> <li>- وجود معماران محلی در روستاهای کارشناسان با تجربه و رشته‌های دانشگاهی مرتبط با برنامه‌ریزی روستا در کشور</li> </ul>

ج2 ماتریس راهبردی سیاست مسکن روستایی.

<p><b>ضعف‌ها (W)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>۱- عدم توجه به ظرفیت و توان واقعی نظام ساخت‌وساز و سرمایه‌گذاری</li> <li>۲- نگاه کمی به ساخت‌وساز و محدود شدن کیفیت فضایی مسکن در بعد استحکام</li> <li>۳- عدم توجه به تقاضاهای عملکردی فضایی، جغرافیایی اقیمه‌ی و سنت‌های سکونت و ارزش‌های بومی و یکسان فرض کردن نیاز مسکونی</li> <li>۴- گزارش برنامه‌ها به روستاهای بزرگ</li> <li>۵- الگوهای بازسازی و بهسازی به صورتی یکسان در تمام نقاط</li> <li>۶- ضعف در ارائه الگویی مشخص برای ساخت مسکن به صورت منطقه‌ای و مناسب با زندگی روستایی</li> <li>۷- عدم توجه به نیروهای بومی و مشارکت آن‌ها برای ساخت مسکن روستایی</li> <li>۸- عدم توجه به استفاده از مصالح بومی موجود در روستاهای برای ساخت مسکن</li> </ol>	<p><b>قوت‌ها (S)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>۱- توجه به اینمنی و مقاوم‌سازی مسکن روستایی در برابر حوادث طبیعی</li> <li>۲- مطرح نمودن استفاده از تسهیلات بانکی بهمنظور حمایت از ساخت‌وساز واحدهای مسکونی در روستاهای</li> <li>۳- تخصیص اعتبار برای ساخت مسکن روستایی</li> <li>۴- پیشنهاد استفاده از مصالح مقاوم در ساخت مسکن روستایی</li> <li>۵- توجه به تهیه نقشه تکیکی برای صدور سند واحدهای مسکونی در روستاهای</li> <li>۶- تأکید بر رعایت آیین‌نامه طراحی ساختمان در ساخت مسکن روستایی</li> <li>۷- ساخت مسکن روستایی با تکیه بر بهره‌وری مناسب زمین</li> <li>۸- توجه به اصلاح الگویی مصرف به ویژه انرژی در بخش مسکن روستایی</li> </ol>	<p><b>عوامل درونی</b></p> <p><b>عوامل بیرونی</b></p>
<p><b>WT</b></p> <p>راهبردهای</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>۱- تأمین مسکن ارزان قیمت روستایی با تکیه بر نیرو و مصالح بومی</li> <li>۲- با توجه به شرایط اقلیمی و ارزش‌های بومی هر روستا در کنار ساخت مسکن مقاوم شرایط زندگی در روستا بهبود می‌یابد.</li> <li>۳- تقویت فرهنگ بومی مشارکتی روستایی</li> <li>۴- تقویت فرهنگ طراحی بومی و جدید در افزایش مقاوم سازی کالبدی</li> <li>۵- توسعه سیاست‌های آموزش و پیادگیری مهارت‌های تضمیم‌گیری و تغیر گروه در میان روستاییان</li> <li>۶- توجه به عمارتی مسکن روستایی در هر منطقه بهمنظور نوسازی آن</li> </ol>	<p>راهبردهای ST</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>۱- توان مالی روستاییان را با استفاده از تسهیلات بانکی و حمایت دولت می‌توان افزایش داد.</li> <li>۲- با اعطای تسهیلات بانکی برای ساخت مسکن، و صدور سند مالکیت رغبت برای زندگی در روستا افزایش می‌یابد.</li> <li>۳- با گسترش آیین‌نامه طراحی، تخصیص اعتبار برای ساخت مسکن روستایی و استفاده از مصالح مقاوم می‌توان کیفیت مصالح کاربردی را افزایش داد.</li> <li>۴- سند مالکیت برای مسکن روستایی به عنوان بستر لازم برای برخورداری از تسهیلات بانکی صادر گردد.</li> </ol>	<p><b>تهاذیدها (T)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>۱- کاهش توان مالی روستاییان به علت بالا رفتن نرخ بیکاری و تورم</li> <li>۲- پایین بودن درآمد اکثریت جمعیت روستایی</li> <li>۳- عدم رغبت برای زندگی در روستاهای</li> <li>۴- استفاده از مصالح غیراستاندارد در ساخت مسکن روستایی</li> <li>۵- مشارکت ناکافی روستاییان در نوسازی مسکن روستایی</li> <li>۶- ناهماهنگی بین سازمان‌ها و نهادهای دولتی در جهت تأمین رفاه بخش مسکن</li> <li>۷- نبود سند مالکیت برای برخی از مسکن روستایی</li> </ol>

ادامه ج ۲ ماتریس راهبردی سیاست مسکن روستایی.

### نتیجه

تنهای به ابعاد کمی نوسازی مسکن روستایی اشاره دارد و به ارائه الگویی مشخص و مناسب با شرایط خاص هر روستا توجهی ندارد. مشکل مسکن را تنها از دید کالبدی و عدم توجه به ابعاد کیفی از جمله جنبه‌های زیست‌محیطی، تسهیلات بهداشتی، نور، فن ساخت، کیفیت‌های بصری و هویت‌های محلی مورد بررسی قرار می‌دهد. صدور سند برای مسکن را می‌توان از نقاط مثبت سیاست‌های بخش مسکن روستایی دید، چرا که بستر مناسب برای دریافت تسهیلات بانکی را برای روستاییان

سکونتگاه‌های روستایی در ایران با معضلاتی چون فقدان استحکام مناسب، فرسودگی، آلودگی‌های بهداشتی ناشی از تداخل فضاهای زیستی و معیشتی درون خانه مواجه می‌باشند. در راستای حل این معضلات دولت به اتخاذ سیاست‌هایی در قالب برنامه‌های توسعه پنج ساله پرداخته است. ارزیابی سیاست‌ها در بخش مسکن روستایی بیشتر متوجه نوسازی واحدهای مسکونی و افزایش تعداد آن‌ها با تکیه بر تسهیلات بانکی است. در این میان نشان می‌دهد که سیاست‌های دولت در این زمینه دولت

- سیاست مسکن روستایی به شرایط لازم برای مکانیابی نقاط مناسب (عدم قرارگیری در معرض مخاطرات طبیعی) بهمنظور احداث مسکن جدید اشاره کند.

- در اتخاذ سیاست‌های مسکن روستایی، مصالح بومی و سازگار با شرایط محلی بهمنظور دستیابی به الگوی مناسب در جهت مصرف بهینه انرژی مد نظر قرار گیرد.

### فهرست منابع

- بدري، علی؛ موسوی، سيروس. (1389)، تحليلي بر روند تغييرات برخی ويژگی‌های مسکن روستایي در ايران، مجموعه مقالات چهارمين کنگره بين المللي جغرافيدانان جهان اسلام.
- بهفروز، فاطمه. (1380)، زمينه‌های غالب در جغرافيايي انساني، انتشارات دانشگاه تهران، تهران.
- پورمحمدی، محمدرضا. (1388)، برنامه‌ریزی مسکن، سازمان مطالعه و تدوين کتب علوم انسانی دانشگاه، تهران.
- پورطاهری، مهدی؛ افتخاری، عبدالرضا، رکن‌الدینی؛ بدري، علی. (1390)، راهبردها و سیاست‌های توسعه کالبدی سکونتگاه‌های روستایی، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی.
- پورمحمدی، محمدرضا؛ صدرموسوی، میرستار، عابدينی؛ اصغر. (1391)، تحليلي بر سیاست‌های تأمین مسکن دولت با تأکید بر برنامه‌های توسعه اقتصادي، اجتماعي و فرهنگي، مطالعات شهری، شماره 3، صص 43-34.
- زرگر، اکبر. (1386). درآمدی بر شناخت معماری روستایي ايران، انتشارات دانشگاه شهید بهشتی، تهران.
- سرتبيپور، محسن. (1385). مسکن روستایي در برنامه‌های توسعه، هنرهای زیبا، شماره 27، صص 56-74.
- سعیدي، عباس. (1373). الزامات اجتماعي - اقتصادي در ساخت و ساز مسکن روستایي، مجموعه مقالات سمینار سیاست‌های توسعه مسکن در ايران، جلد نخست.
- قديری معصوم، مجتبی؛ اکبرپور سراسکانروود، محمد (1390). تحليل نقش دولت از ساخت مسکن روستایي در برنامه‌های توسعه (مطالعه موردی: برنامه‌ی چهارم توسعه کشور)، فصلنامه علمي-پژوهشي فضای جغرافيايي، شماره 43، صص 47-101.
- مهدیان، عزيزانه؛ سرتبيپور، محسن. (1391)، مروری بر تحولات بهسازی مسکن روستایي و چشمانداز آتی، مسکن و محیط روستا، شماره 140، صص 3-12.

فراهم می‌آورد و در ارتقاي توان مالي آنان بهمنظور نوسازی واحدهای مسکونی نقش دارد. از طرفی اين سیاست‌ها استفاده از مصالح مقاوم را مطرح كرده است که اگر با استفاده از مصالح بومي و مناسب با شرایط روستا همراه می‌شد گامي مؤثرتر در راستاي استاندارد كردن مصالح ساخته‌مانی بود. در ساخت مسکن روستایي به بهره‌وری مناسب زمين اشاره شده است که توجه به اين عامل سبب می‌شود تا از زمين به عنوان يك سرمایه با ارزش به درستي استفاده گردد. نكته قابل توجه ديگر که با بررسی سیاست‌های مسکن روستایي مشخص می‌شود عدم توجه به مشارکت مردم روستا و نیروي بومي است، در حالی که ساكنين و نیروهای بومي به علت آشنایي با شرایط روستا از عوامل مهم در جهت نوسازی مسکن هستند. همچنین سیاست‌های مسکن شهری به مسکن روستایي تعیيم داده شده و تداوم اين امر سبب هويدا شدن نشانه‌های شهری در سیمای مسکن روستایي شده است. بنابراین در اتخاذ سیاست‌های مسکن روستایي به معماری روستا، فرهنگ روستا، روستا نشيني و شيوه معيشتی روستائيان توجهی نشده است.

برای حل مشکلات مذکور، راهبردهایی با استفاده از رویکرد تحلیل راهبردی(SWOT) مطرح شده است. براساس راهبردهای بيان شده در این زمینه پیشنهادهای زیر تبیین می‌گردد:

- در اتخاذ سیاست‌های مسکن روستایي به شرایط اقليمي و بومي آن توجه گردد.
- مسکن روستایي با توجه به نيازها و خواسته‌های مردمی که در آن زندگی می‌کنند، احداث شود.
- سیاست‌های مسکن روستایي با توجه به مشارکت مردم بومي تهيه شود.
- سیاست‌های مسکن روستایي به حفظ چشم‌اندازهای طبیعی تأکيد کند.