

## «ملاحظات دانش آمایش سرزمین در تحقق قانون جهش تولید مسکن»



### مقدمه

تحقق آمایش سرزمینی و دستیابی به سازمان فضایی مطلوب<sup>۱</sup> توسعه، موضوعی فربخشی و همه‌شمول است که با رعایت اصول و مصادیق آمایش سرزمین در همه ارکان از جمله نظام سکونتگاهی و توسعه مسکن، نظام استقرار فعالیت و ایجاد و توسعه مراکز اقتصادی (نفت و گاز و پتروشیمی و نیروگاهی، صنعت و معدن، مراکز عمده کشاورزی و گردشگری)، نظام ارتباطات و زیرساخت‌ها (کانون و کریدورهای حمل‌ونقل و ترانزیت، منابع و خطوط انتقال و تأمین آب، حامل‌های انرژی و زیرساخت‌های اکولوژیک) در تناسب با مکان و فضا میسر خواهد شد. به بیان ساده، پیاده‌سازی آمایش سرزمین، نیاز به عزم جدی و همراهی و هماهنگی تمامی دستگاه‌ها در رعایت اصول و رویکردها و اجرای مصادیق و احکام آمایش سرزمین، در حوزه‌های بخشی و موضوعی دارد و از این حیث بخش مسکن و شهرسازی به‌عنوان نظام اسکان، اثرگذاری و اثرپذیری بالایی با موضوع آمایش سرزمین دارد.

قانون جهش تولید مسکن که پس از تصویب و ابلاغ از نیمه دوم سال ۱۴۰۰ وارد مرحله اجرایی شده است، اگرچه به‌طور خاص متمرکز بر تسهیل، تشویق و تخصیص ارکان تولید مسکن است، لیکن علاوه بر اثرات مستقیم آن در نظام مسکن و عمران، معماری و شهرسازی، با تغییر و توسعه نظام سکونتگاهی کشور عملاً آمایش سرزمینی را تحت‌الشعاع خود قرار خواهد داد. از این‌رو نحوه برنامه‌ریزی، غربالگری و اجرای این طرح می‌تواند نقش تعیین‌کننده‌ای در دستیابی و یا دور شدن از اهداف و سیاست‌های کلان آمایش سرزمین ایفا نماید و از سوی دیگر رعایت الزامات آمایشی در اجرای قانون جهش تولید مسکن، علاوه بر تسریع دستیابی به اهداف آمایش سرزمین منجر به کنترل روند افزایشی مستمر سهم جمعیتی مناطق کلان‌شهری در کشور و کاهش مهاجرت از مناطق روستایی و مناطق کم‌برخوردار و مرزی خواهد شد و شاهد کاهش سهم جمعیت حاشیه‌نشین و بدمسکنی سکونتگاه‌های غیررسمی، کاهش سهم خانه‌های خالی، کاهش سهم مستأجران و تعدیل قیمت مسکن و اجاره‌بها و بهبود شاخص استطاعت خرید مسکن خواهیم بود. باید توجه داشت که توسعه مسکن در مناطق دور از مرکز ممکن است شامل هزینه‌های اولیه بالایی نسبت به مرکز و کلان‌شهرها باشد، لیکن صرفه‌جویی‌های به‌مراتب بزرگ‌تر و مستمری در کاهش اثرات (اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی) تمرکز و تراکم کلان‌شهرها از مقیاس شهری تا ملی و بهره‌وری ناشی از توسعه متوازن سرزمینی را در پی خواهد داشت.

در تعاریف متعددی که از آمایش سرزمین ارائه شده است، همواره موضوع تناسب و یا نحوه تخصیص استقرار جمعیت (و فعالیت)، در فضا (گستره جغرافیای سرزمین) شاکله و استخوان‌بندی این تعریف است. بنابراین همسویی تحولات توسعه نظام سکونتگاهی با سیاست‌های کلی نظام در آمایش سرزمین، رکن تحقق آمایش سرزمین است که باید در تدوین طرح جامع مسکن (موضوع ماده (۱) این قانون) و برنامه اجرایی قانون جهش تولید و نهضت ملی مسکن مدنظر قرار گیرد. بر این اساس ملاحظات آمایش سرزمین که باید در اجرای قانون جهش تولید مسکن مدنظر باشد، در پنج محور به شرح ذیل تبیین می‌گردد.

### ۱. توسعه همگام مسکن و اشتغال

در یک نگاه عملگرا با رویکرد تحول‌خواهی باید تلاش شود، پیوند سیاست تولید یک میلیون واحد مسکونی و ایجاد یک میلیون شغل در سال، ذیل چتر آمایش سرزمین به‌گونه‌ای برقرار گردد که اولاً تولید مسکن تا حد امکان با نیاز مسکن مناطق توسعه

دفتر مطالعات  
زیربنایی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:  
۲۵۰۱۸۲۰۷

تاریخ انتشار:  
۱۴۰۱/۲/۲۰



دفتر مطالعات زیربنایی

۱. سازمان فضایی مطلوب: شبکه‌ای منسجم و هم‌پیوند از کانون‌ها، محورها و پهنه‌های عملکردی و طبیعی که حاصل تعامل سازنده جامعه، طبیعت و نظام مدیریت سرزمین در چارچوب چشم‌انداز و اهداف توسعه فضایی سرزمین است. تعریف برگرفته از سند ملی آمایش سرزمین.

اشتغال صنعتی، معدنی، انرژی و حمل‌ونقل همخوانی داشته باشد و ازسوی دیگر توسعه ساخت‌وساز مسکن و مشاغل و خدمات وابسته با توانمندسازی ظرفیت‌های پیمانکاری و اشتغال محلی و در تناسب با هویت و منافع جمعی بومی مدنظر قرار گیرد.

تأکید اصل (۳۱) قانون اساسی بر مسکن کارگران نیز دلالتی بر اولویت موضوع است.

در یک تحلیل مصداقی با وجود سرمایه‌گذاری فزاینده‌های توسعه میدان گازی پارس جنوبی در دهه ۸۰ و ۹۰ خورشیدی، فرصت خلق تمدن شهری - صنعتی دریامحور در این محور از دست رفت و طرح‌های ایجاد شهرهای جدید پارس و سیراف ناموفق بوده و در مقیاسی محدود صرفاً توسعه شهر جم قابل توجه بوده و توسعه شهرک‌های کوچک و پراکنده کارگری و شرکتی و اقامتگاه‌های کانکسی به‌عنوان نمونه تعامل نامناسب توسعه اشتغال و سکونتگاهی شناخته می‌شود. تجارب شهرهای جدید مجلسی و بینالود و علوی نیز کمابیش مؤید همین مطلب است.

مشابه همین تجربه هم به‌طور نسبی در توسعه کانون‌های عمده شغلی نظیر طرح‌های توسعه پتروشیمی و صنایع پایین‌دستی نفت و گاز در سایر مناطق کشور، مناطق آزاد و ویژه اقتصادی، شهرک‌های صنعتی عمده، معادن بزرگ کشور قابل مشاهده است و ضرورت دارد توسعه همگام اشتغال و مسکن متناسب با ظرفیت‌های بوم‌بوستر گسترش یابد.

## ۲. آینده‌نگری نظام اسکان در آمایش سرزمین

احداث یک میلیون واحد مسکونی در سال (چه با عمر مفید ۲۶ سال فعلی و چه با تحقق هدف حداقل ۵۰ سال) در گستره بیش از ۱۴۰۰ شهر (و چندین هزار روستا) در واقع ترسیم و تصویر افق بلندمدت شهر ایرانی اسلامی در گام دوم انقلاب اسلامی و شکل‌دهنده نظام اسکان در آمایش سرزمین است.

حال این سؤال پیش می‌آید که توزیع و تخصیص تسهیلات و اعتبارات این قانون بین استان‌ها و شهرهای مختلف بر چه مبنا و منطقی انجام می‌شود. آیا تداوم و تثبیت وضع موجود با انعکاس سهم و نسبت جمعیت و مسکن مناطق و شهرها در دستور کار است؟ آیا براساس پیش‌بینی‌های خطی و روندمحوری که تشدید سهم سکونت در مناطق کلان‌شهری را دلالت می‌کند، است؟ یا اینکه می‌توان با پیاده‌سازی اصول و رویکردهای موضوعی و موضعی آمایش سرزمین و احکام فرادست و سیاست‌های کلان نظام در این حوزه، فرایند غربالگری و تخصیص نهضت ملی مسکن را به اهرمی برای تحقق آمایش سرزمین مبدل کرد؟ با توجه به ماهیت بلندمدت آثار اجرای این قانون، جایگاه آینده‌نگری و توجه به کلان‌روندهای اقلیمی، مهاجرتی، تمرکزگرایی و تغییرات جمعیتی و یا تحولات فناوری و آینده‌فعالیت‌ها و مشاغل و تغییر مفهوم فضا و مکان را چگونه می‌توان در برنامه‌ریزی عملیاتی اجرای این قانون اعمال نمود؟

نحوه پاسخ به این سؤالات است که نشان می‌دهد اجرای قانون جهش تولید مسکن و تحقق آمایش سرزمین تا چه حد می‌تواند هم‌راستا و هم‌افزا باشد و یا آنکه بی‌تفاوت و نامرتبط و یا متضاد و کاهنده باشد.

## ۳. اولویت‌های جغرافیایی و مکانی توسعه مسکن در همراهی با سیاست‌های آمایش سرزمین

- توسعه دریامحور به‌عنوان یکی از پیشنهادهای مستمر سیاستگذار و قانونگذار مطرح بوده و در ادبیات برنامه‌ریزی فضایی (عام) و سند ملی آمایش سرزمینی (خاص) مورد تأکید است که تسهیل و تشویق سکونت در این مناطق در اجرای قانون جهش تولید مسکن باید مدنظر قرار گیرد. در این میان تفاوت‌ها و ظرفیت‌های متفاوت سواحل جنوبی و شمالی باید لحاظ گردد تا شاهد استفاده از مسکن حمایتی برای خانه دوم و اقامتی نباشیم. همچنین وجود ۳۵ جزیره نیز فرصتی برای توسعه همگام مسکن بوم‌آورد، توسعه گردشگری در عین حفظ محیط زیست و رعایت ملاحظات پدافند غیرعامل است.

- براساس رویکردهای نوین در امنیت مناطق مرزی و پدافند غیرعامل برخلاف نگاه‌های سنتی تخلیه مرز از فعالیت و سکونت در نگاه‌های نوین، امنیت مرزها عمدتاً با تشویق به استقرار بیشتر فعالیت و سکونت در مناطق مرزی همراه است. همچنین توسعه نواحی مرزی و ارتباط با کشورهای همسایه در راستای دیپلماسی اقتصادی همسو با راهبرد ژئوپلیتیک منطقه‌ای کشور است.

- در یک تحلیل فضایی، مبتنی بر الگوی مرکز - پیرامون، نواحی دورافتاده و مرزی همواره حاشیه‌ای‌تر و محروم‌تر از مرکز (و یا مراکز رشد) خواهند شد و درخصوص این مناطق مداخله حمایتی در ارکان و ابعاد گوناگون مورد نیاز است، که اعطای رانت فضایی به‌صورت هدایت شده در مناطق منتخب هدف توسعه سرزمینی با رویکرد رشد انکیپتوری و تشکیل کانون‌های شهری شاخص ضرورت دارد.

- در کشورهای پهنانور، موضوع حمایت‌های آمایشی و اعطای رانت فضایی به مناطق کمتر توسعه‌یافته برای تشویق سکونت مناطق (اقتصادی) نظیر؛ سیبری روسیه و سرزمین‌های شمالی کانادا و تا حدی توسعه مناطق غربی کشور چین و سواحل دریای سرخ عربستان رایج است.

- رویکردهای حمایتی و تشویقی آمایش سرزمین از توسعه شهرهای میانی و کوچک (البته خارج از مناطق کلان‌شهری) یکی از رویکردهای شناخته شده و مورد اجماع در ادبیات برنامه‌ریزی منطقه‌ای است. این شهرها به‌عنوان ظرفیت‌های مطلوب توسعه سرزمینی در حوزه سکونتگاهی شناخته می‌شوند، به نسبت مشکلات ازدحام و تراکم و آلودگی کلان‌شهرها را نداشته و کمتر مشمول گرانی و احتکار مسکن می‌گردند. به‌لحاظ جمعیتی سطح‌بندی‌های متفاوتی از شهر میانی و کوچک ارائه شده، ولی در شرایط حاضر می‌توان شهرهای ۵۰ تا ۲۰۰ هزار نفر را مصداق شهر میانی و شهرهای کمتر از ۵۰ هزار نفر جمعیت را مصداق شهر کوچک دانست.

- سامان‌دهی موضوع مهاجرت‌ها اگرچه کاملاً چندبعدی تلقی می‌شود، ولی مسکن کیفی مناسب و در استطاعت می‌تواند در مقابل مسکن با کیفیت پایین و گران‌قیمت در مناطق کلان‌شهری جذابیتی برای مبادی مهاجرفرست به‌شمار آید. بر این اساس ضرورت دارد بیشترین حمایت‌های مسکن در مبادی مهاجرفرست صورت پذیرد و حتی در برخی متون موضوع اعطای رانت فضایی به این مناطق در ابعاد گوناگون طرح می‌شود و نه تنها از شدت مهاجرت و حاشیه‌نشینی کاسته می‌شود که در صورت حمایت مستمر و مؤثر در ارتقای مسکن، اشتغال و خدمات در این مناطق زمینه مهاجرت معکوس را نیز فراهم می‌دارد. تأکید اصل (۳۱) قانون اساسی در خصوص اولویت دولت برای فراهم داشتن مسکن متناسب با نیاز برای روستانشینان نیز مؤید این رویکرد است.

- در حوزه حمایت از توسعه روستایی و مهاجرت معکوس، در جهت حفظ و جذب جمعیت، حمایت باید همه‌جانبه باشد. هدف از توسعه نباید تبدیل روستا به شهری کوچک باشد. تأکید بر تأمین مسکن حمایتی در محل سکونت و جداسازی تقاضای ویلانشینی و اقامت دوم در مناطق خوش آب‌وهوای روستایی و نیز تقاضای مسکن خوابگاهی در روستاهای مجاور کلان‌شهرها از برنامه مسکن حمایتی باید در دستور کار بنیاد مسکن انقلاب اسلامی قرار گیرد.

#### ۴. محدودیت‌های جغرافیایی و مکانی توسعه مسکن در همراهی با سیاست‌های آمایش سرزمین

مبتنی بر گرایش اقتصادی تمرکز سکونت و فعالیت در کلان‌شهرها و ماهیت تمرکزطلب انباشت سرمایه، بدون مداخله قانونگذاری کماکان به تمرکز بیشتر و عدم توازن سرزمینی دامن می‌زند. بدین منظور ضرورت دارد تا در حوزه سیاستگذاری مسکن و توسعه سکونتگاهی، محدودیت‌های وضع شده برای توسعه جمعیت (ناشی از مهاجرت) و استقرار صنایع در کلانشهرها، به سایر شهرها و حتی روستاهای پیرامون کلان‌شهرها (داخل مجموعه‌های شهری) نیز تعمیم یابد. متأسفانه خلأ چنین رویکردی باعث شده تا روستاهای حاشیه کلان‌شهرها کاملاً تغییر هویت و تغییر معیشت داده و به‌مرور جمعیت بومی روستایی در اقلیت قرار گیرد. این موضوع در حوزه شهرهای پیرامونی کلان‌شهرها از دهه‌ها پیش رخ داده است و شهرهایی نظیر لوسان، فشم، گرمدره، چهاردانگه و... به‌شدت درگیر واسطه‌گری مسکن و مستغلات شده‌اند.

بر این اساس تمرکززدایی نیازمند عزم سیاسی و وفاق نهادی، سیاستگذاری و اجراست. تمرکززدایی از پایتخت و کلان‌شهرها در راستای بند «۱۰» سیاست‌های کلی ابلاغی توسط مقام رهبری در بخش شهرسازی؛ سطح‌بندی شهرهای کشور و جلوگیری از افزایش و گسترش بی‌رویه کلان‌شهرها، در تدوین چارچوب‌های ثبت نام متقاضیان مدنظر قرار می‌گیرد تا زمینه‌ای برای افزایش مهاجرت‌ها به شهرهای تهران، اصفهان، مشهد، شیراز، کرج، قم و اهواز فراهم نگردد؛ موضوعی که در روند مهاجرت‌های شغلی به استان‌های تهران و البرز در سال‌های اخیر تداوم داشته است.

همچنین محدودیت‌های توسعه و نوسازی صنایع در شعاع ۱۲۰ کیلومتری پایتخت و شعاع ۵۰ کیلومتری اصفهان و شعاع ۳۰ کیلومتری سایر کلان‌شهرها در استقرار فعالیت‌های فاقد مزیت گسترش یابد. (منطبق بر محدوده مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران به شماره ۷۳۶۶۷/۳۰۰ مورخ ۱۳۹۸/۵/۲۰).

#### ۵. تناسب توسعه مسکن با تأمین‌پذیری زیرساخت‌ها و حمل‌ونقل و ارتباطات و نقش آمایشی آن در ارتباط با توسعه نظام سکونتگاهی

در بند «۹» سیاست‌های کلی ابلاغی جمعیت آمده است: بازتوزیع فضایی و جغرافیایی جمعیت، متناسب با ظرفیت زیستی با تأکید بر تأمین آب با هدف توزیع متعادل و کاهش فشار جمعیتی. بر این اساس باید دقت کرد با وجود بارش یک‌سومی کشور نسبت به میانگین جهانی، توزیع

درونی بارش‌ها نیز بسیار متفاوت است و توسعه گسترده در مناطق فاقد منابع درخور آب پیشنهاد نمی‌گردد. به نظر می‌رسد این موضوع در حوزه انرژی نیز واجد اهمیت است و با نقش جدی مصرف انرژی ساختمان در پیک زمستانی و تابستانی و تعطیلی سایر بخش‌ها اهمیت دوچندانی می‌یابد. به همین دلیل در مطالعات آمایشی، یکی از شاخص‌های مطالعات دسترسی و تأمین‌پذیری و هزینه تمام شده آب است و همچنین شاخص‌های درجه - روز گرمایش و سرمایش در سال نیز برای مصرف انرژی در نواحی مختلف محاسبه می‌شود. بر همین اساس استقرار بسیاری از شهرهای تاریخی در حوزه آسایش اقلیمی و در امان بودن از سرما و بادهای مزاحم بوده، موضوعی که بعضاً در جانمایی شهر، شهرک و یا توسعه‌های جدید متصل شهری فقط مالکیت آن مدنظر قرار می‌گیرد و شاخص‌های دیگر وزن کمتری می‌یابد. نتیجه اینکه قشر متوسط و کم‌برخوردار متقاضی مسکن که به این مناطق هدایت می‌شود، ای‌بسا هزینه انرژی بسیار بیشتری نسبت به مناطق شهری موجود پرداخت خواهد کرد.

موضوع مهم دیگری که کمتر بدان پرداخته شده است، نقش دسترسی به حمل‌ونقل عمومی ایمن و سریع در آمایش سرزمین است. به طور مثال توسعه بسیاری از خطوط قطار سریع‌السیر در کشور چین، پیش از آنکه در تحلیل بار و مسافر توجیه شود در دل سیاست‌های توازن‌بخشی سرزمینی جای می‌گیرد. توسعه قطارهای سریع‌السیر و قطارهای حومه‌ای با اتصال به مراکز شهری کلان‌شهرها مطلوبیت عدم تمرکز متمرکز در سکونتگاه‌های اقماری و شهرهای مجاور کلانشهرها را دوچندان می‌سازد.

### جمع‌بندی و پیشنهادها

در یک جمع‌بندی کلی معیارهای حمایت و محدودیت براساس آمایش سرزمین در تحقق جهش تولید مسکن به شرح ذیل تبیین می‌گردد. گفتنی است این معیارها در کنار سایر معیارهای اقتصادی و اجتماعی ابزار تعیین اولویت‌های برنامه‌ریزی مسکن خواهد بود.

#### – معیارهای حمایتی آمایش سرزمین در تخصیص نهضت ملی مسکن

حمایت از استقرار در حوزه‌های جغرافیایی خاص و تسهیل شروط بهره‌مندی از حمایت‌های مسکن در سواحل مکران، سواحل خلیج فارس، جزایر خلیج فارس، مناطق محروم، مناطق مرزی، روستاها (غیر از توسعه ویلایی و خوابگاهی)، مناطق ژئوپلیتیک، شهرهای کوچک و میانی، مراکز عمده شغلی و اقتصادی، مناطق آزاد و ویژه، شهرک‌های صنعتی عمده، کانون‌های حمل‌ونقلی، مناطق آسیب‌دیده از سوانح.

#### – معیارهای محدودیت آمایش سرزمین در تخصیص نهضت ملی مسکن

به طور خاص باید توجه داشت سیاست‌های توسعه مسکن در تهران و کلان‌شهرهای میلیونی، معطوف به رشد طبیعی جمعیت و ساکنان بومی آنها باشد و ساخت و عرضه مسکن با رعایت افق‌های جمعیت‌پذیری طرح جامع شهری همسو باشد. در غیر این صورت اگرچه تولید مسکن افزایش می‌یابد، اما به واسطه جذب مهاجرت بیشتر، زمینه‌ساز تشدید آلودگی هوا و ترافیک کلان‌شهرها و نیز رکود سایر مناطق سرزمین خواهد شد. همچنین مزیت‌های اقلیم و آب‌وهوای سه استان شمالی و شهرها و روستاهای بیلاقی در برنامه‌ریزی مسکن لحاظ گردد تا مسکن حمایتی برای مصارف ویلا و محل اقامت دوم تخصیص پیدا نکند.