

مسلسل: ۱۸۲۰۶  
اردیبهشت ۱۴۰۱

## الزامات آمایش سرزمینی در تحقق قانون جهش تولید مسکن





مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۸۲۰۶

کد موضوعی: ۲۵۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: الزامات آمایش سرزمینی در تحقق قانون جهش تولید مسکن

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه عمران و شهرسازی)

تهیه و تدوین: علی فرنام

مدیر مطالعه: محمدحسن بازاریار

ناظر علمی: علیرضا رهایی

همکار: احسان آزمون نیا (دفتر مطالعات اجتماعی)

اظهار نظر کننده داخل مرکز: زهرا ذاکری (دفتر مطالعات اقتصادی)، محمد عبدالحسین زاده (دفتر مطالعات بنیادین حکمرانی)

همکار خارج از مرکز: محمدمبین سعیدی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. قانون جهش تولید مسکن

۲. آمایش سرزمین

۳. نظام سکونتگاهی

۴. تمرکززدایی و تعادل سرزمینی

۵. سلسله‌مراتب شهری

۶. کلان‌شهرها و مجموعه‌های شهری

۷. غربال‌گری نهضت ملی مسکن



تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۲/۲۰

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده
۳	مقدمه
۵	۱. اسناد فرادست و سیاست‌های کلی نظام در حوزه تعامل آمایش سرزمین و نظام سکونتگاهی
۶	۲. کلان‌روندها و آینده‌نگری نظام اسکان در آمایش سرزمین
۱۴	۴. توسعه همگام مسکن در ارتباط با مراکز عمده شغلی و ابرپروژه‌های مصوب و در دست اجرا
۱۶	۵. توسعه متوازن؛ تمرکززدایی و تعادل سرزمینی
۱۷	۶. مناطق کلان‌شهری، الگوی پیچیده اسکان در دهه‌های اخیر
	۷. حمایت از توسعه مسکن در شهرهای میانی و کوچک، شهرهای حلقه دوم و مناطق شهری
۱۸	چندمرکزی
	۸. نگاهداشت جمعیت مناطق مهاجرفرست شهری و روستایی و زمینه‌سازی برای مهاجرت معکوس و
۲۰	تغییر الگوی حاشیه‌نشینی
	۹. نقش تحولات قیمت مسکن، املاک و مستغلات در آمایش سرزمین، جریان مهاجرت، اسکان و
۲۱	فعالیت
	۱۰. قلمروهای اولویت‌دار استقرار جمعیت، ایجاد و توسعه شهرها و شهرک‌های جدید در اسناد آمایش
۲۲	استانی و ملی
	۱۱. تناسب توسعه مسکن با تأمین‌پذیری زیرساخت‌ها و حمل‌ونقل و ارتباطات و نقش آمایشی آن در
۲۳	ارتباط با توسعه نظام سکونتگاهی
	۱۲. بازنگری غربال‌گری متقاضیان نهضت ملی مسکن براساس تفاوت‌های جغرافیایی، حمایت‌ها و
۲۴	محدودیت‌های آمایشی
۲۶	نتیجه‌گیری
۲۸	منابع و مأخذ





## الزامات آمایش سرزمینی در تحقق قانون جهش تولید مسکن

### چکیده

با تصویب و ابلاغ قانون جهش تولید مسکن در سال ۱۴۰۰ شاهد تغییر رویکرد و روند اجرایی در حوزه تولید مسکن برای پاسخ به نیاز فزاینده مسکن و کسری تولید مسکن در سال‌های گذشته هستیم. به تعبیری ابلاغ این قانون نقطه شروع حرکت دولت و مجلس برای سامان‌دهی و ترمیم بازار مسکن با تأکید بر تقویت سمت عرضه و جهش تولید مسکن است. دامنه اثرات اجرای این قانون ماهیتی فراگیر و همه‌شمول دارد و تمام ارکان نظام مسکن و عمران، معماری و شهرسازی، اقتصاد، زیرساخت و حمل‌ونقل و به تعبیری دیگر کل نظام استقرار جمعیت در فضا را تحت‌الشعاع قرار خواهد داد.

نظر به اهمیت موضوع، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به‌منظور تحقق‌پذیری بهینه این قانون و کاهش تبعات و آثار احتمالی مجموعه گزارشاتی در خصوص ملاحظات و الزامات تحقق‌پذیری قانون جهش تولید مسکن در دست تدوین دارد. در گزارش پیش رو تلاش شده تا در قالب ۱۲ سرفصل، مهم‌ترین الزامات آمایش سرزمینی تأثیرگذار در اجرای قانون جهش تولید مسکن، تعیین و نحوه پایبندی و پیاده‌سازی آن تبیین گردد (و موارد مرتبط با سند ملی آمایش سرزمین تبیین گردید) برخی از این سرفصل‌ها خود دارای ارتباط و همبستگی با یکدیگر بوده، لیکن به‌دلیل اهمیت به‌صورت جداگانه تحلیل و ارزیابی گردیده است:

۱. اسناد فرادست و سیاست‌های کلی نظام در حوزه تعامل آمایش سرزمین و نظام سکونتگاهی،

۲. کلان‌روندها و آینده‌نگری نظام اسکان در آمایش سرزمین،
۳. توسعه دریامحور، اسکان در جزایر، توسعه نواحی مرزی و ارتباط با کشورهای همسایه در راستای دیپلماسی اقتصادی و راهبرد ژئوپلیتیک منطقه‌ای (موضوع سرفصل ۲۰ ماده (۴) سند ملی آمایش سرزمین)
۴. توسعه همگام مسکن در ارتباط با مراکز عمده شغلی و ابرپروژه‌های مصوب و در دست اجرا،
۵. تمرکززدایی و تعادل سرزمینی (موضوع ماده (۵) سند ملی آمایش سرزمین)،
۶. مناطق کلان‌شهری و مجموعه‌های شهری الگوی پیچیده اسکان در دهه‌های اخیر (موضوع بندهای «۱۵۳» و «۱۵۵» و «۱۵۶» و «۱۵۷» ماده (۴) سند ملی آمایش سرزمین)
۷. حمایت از توسعه مسکن در شهرهای میانی و کوچک، شهرهای حلقه دوم و مناطق شهری چندمرکزی (موضوع سرفصل ۱۳ ماده (۴) سند ملی آمایش سرزمین)
۸. نگاهداشت جمعیت مناطق مهاجرفرست شهری و روستایی و زمینه‌سازی برای مهاجرت معکوس و تغییر الگوی حاشیه‌نشینی، (موضوع سرفصل ۱۴ ماده (۴) سند ملی آمایش سرزمین)
۹. نقش تحولات قیمت مسکن، املاک و مستغلات در آمایش سرزمین، جریان مهاجرت، اسکان و فعالیت،
۱۰. قلمروهای اولویت‌دار استقرار جمعیت، ایجاد و توسعه شهرها و شهرک‌های جدید،
۱۱. تناسب توسعه مسکن با تأمین‌پذیری زیرساخت‌ها و حمل‌ونقل و ارتباطات و نقش آمایشی آن در ارتباط با توسعه نظام سکونتگاهی،
۱۲. بازنگری غربال‌گری متقاضیان نهضت ملی مسکن براساس تفاوت‌های جغرافیایی، حمایت‌ها و محدودیت‌های آمایشی.



تحقق آمایش سرزمین و دستیابی به سازمان فضایی مطلوب<sup>۱</sup> توسعه، موضوعی فرباشی 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 و به تعبیری نیل به اهداف آمایش سرزمین در گرو پیاده‌سازی اصول و رویکردها و مصادیق و احکام آن در حوزه‌های بخشی و موضوعی است.

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 آرایش سرزمینی نظام سکونتگاهی 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

---

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، صفحه ۱

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 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 اشتغال صنعتی، معدنی، انرژی و حمل‌ونقل همخوانی داشته باشد و از سوی 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.

در تعاریف متعددی که از آمایش سرزمین ارائه شده، 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، از ارکان 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.



## ۱. اسناد فرادست و سیاست‌های کلی نظام در حوزه تعامل آمایش سرزمین و نظام سکونتگاهی

فارغ از توصیه‌های نظری در تعامل بهینه نظام توسعه مسکن و سکونتگاهی با چارچوب‌های آمایش سرزمین، احکام قانونی و سیاست‌های کلی نظام نیز به‌طور مصدقی و مستقیم یا به‌طور غیرمستقیم و تلویحی چارچوب تعامل آمایش سرزمین و نظام سکونتگاهی را مشخص نموده‌اند.

به‌طور خاص با تصویب سند آمایش سرزمین در اسفندماه ۱۳۹۹ و براساس بند «۲» مصوبه هیئت وزیران مورخ ۱۷ فروردین‌ماه ۱۴۰۰ مقرر گردیده تا هر طرحی منوط به تطبیق اهداف و جانمایی آن با سند آمایش استانی باشد و براساس بند «۶» این مصوبه، اعطای تسهیلات توسط بانک مرکزی منوط به انطباق آنها با سند آمایش سرزمین است (که قاعدتاً سنجش انطباق نمی‌تواند مستقیماً توسط بانک مرکزی صورت پذیرد). در بُعد فنی و محتوای سند آمایش سرزمین (با وجود نواقص و انتقاداتی که به تحلیل و پیشنهاد‌های نظام سکونتگاهی در این سند وارد است) دو راهبرد «تمرکززایی و تغییر الگوی شبکه شهری از تک‌مرکزی به چندمرکزی و چندسطحی» و «پیاده‌سازی الگوی مطلوب توسعه سکونتگاهی در مناطق مختلف سرزمین» تا حد زیادی می‌تواند در یک تعامل دوسویه با اجرای قانون جهش تولید مسکن قرار گیرد.

بر این اساس به اجمال مهم‌ترین فرازهای قانونی را که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم می‌توان به‌عنوان الزامات و ملاحظات آمایش سرزمین در اجرای قانون جهش تولید مسکن دانست، به شرح ذیل است:

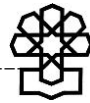
• سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری شامل:

- سیاست‌های کلی آمایش سرزمین: کلیه مواد (با تأکید بر بندهای «د»، «ه»، «و»)،
- سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه: مواد (۱۹)، (۲۰)، (۲۱) و (۴۹)،
- سیاست‌های کلی جمعیت: مواد (۹)، (۱۰) و (۱۳)،
- سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی: مواد (۳) و (۱۱)،
- سیاست‌های کلی شهرسازی: مواد (۱) و (۱۰).
- قانون احکام دائمی توسعه کشور: مواد (۳۲) و (۴۸).
- قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه کشور: مواد (۲۶)، (۲۷)، (۵۹)، (۶۰)، (۶۱) و (۶۲).
- ضوابط ملی آمایش سرزمین مصوب هیئت وزیران.

## ۲. کلان‌روندها و آینده‌نگری نظام اسکان در آمایش سرزمین

احداث یک میلیون واحد مسکونی در سال اگرچه در یک دوره چهارساله تدارک دیده شده است، ولی به لحاظ عمر ساختمان یک دوره حداقل پنجاه‌ساله را شامل می‌گردد. یکی از اهداف مشترک سیاست‌های توسعه بخش مسکن، افزایش عمر مفید ساختمان‌هاست که در شرایط حاضر حدود ۲۶ سال برآورد می‌گردد و انتظار می‌رود با رعایت الزامات مقررات ملی ساختمان و بهره‌گیری از فناوری‌های نوین در ساخت‌وسازهای جدید بتواند حداقل به ۵۰ سال ارتقا یابد و از این جهت با اجرای این قانون شکل‌دهی و استقرار نظام سکونتگاهی را ترسیم می‌نماید.

حال نحوه برنامه‌ریزی اجرای این طرح با نگاهی آینده‌نگر به کلان‌روندها می‌تواند پایداری الگوی نظام سکونتگاهی را دوچندان نماید و حتی تا حدی برخی کلان‌روندهای تهدیدکننده را تعدیل نماید. در ادامه به چهار کلان‌روند که اثرگذاری بالایی در نظام اسکان و آمایش سرزمین دارد، پرداخته شده است.



## ۲-۱. کلان‌روند تغییرات اقلیمی، گرمایش، خشکسالی و تنش آبی و تشدید دامنه و خسارت سوانح و بلایای طبیعی

در یک روند مستمر و مبتنی بر نظرات آینده‌پژوهان، منطقه خاورمیانه در معرض تشدید مخاطره خشکسالی و گرمایش از یک سو و ازسوی دیگر بارش‌های ناگهانی و سیل‌آسا خواهد بود که پیامدهای جنبی نظیر ریزگردها نیز به تشکیل کانون‌های آسیب‌پذیر و مناطق مستعد مهاجرت خواهد انجامید. در چنین شرایطی نگاه حمایتی در بخش مسکن می‌تواند به‌عنوان قسمتی از رویکرد حمایتی به این مناطق مدنظر قرار گیرد. به‌طور مثال نیمه جنوبی کشور شامل استان‌های خوزستان و ایلام، سیستان و بلوچستان، هرمزگان، بوشهر، فارس و کرمان به‌نظر می‌رسد در معرض آسیب بیشتری از مصادیق این کلان‌روند باشد.

همچنین اجتناب از توسعه در نواحی پرمخاطره و آسیب‌پذیر، تاب‌آوری در برابر سوانح و احیای مناطق آسیب‌دیده از سوانح در اجرای قانون جهش تولید مسکن در اولویت قرار گیرد و با تجمیع منابع بازسازی مسکن مناطق آسیب‌دیده با تسهیلات قانون جهش تولید مسکن، تسهیلات مؤثرتری با یک دوره تنفس با نرخ سود صفر در بحث نوسازی مسکن در اختیار نواحی آسیب‌دیده (به‌طور مثال، سیل جنوب کشور در زمستان ۱۴۰۰ و یا بازسازی منطقه زلزله‌زده فین هرمزگان) در دستور کار قرار گیرد.

## ۲-۲. کلان‌روند مهاجرت، افزایش شهرنشینی و تمرکز و تراکم در کلان‌شهرها

- در این راستا به‌گونه‌ای تدارک دیده شود تا تأمین مسکن روستا، صرفاً در همان روستا انجام شود.

- با توجه به تقاضای فزاینده مهاجرت درخصوص کلان‌شهرها و شهرهای پیرامونی (یا شهرهای داخل مجموعه‌های شهری مصوب) شروط مدت زمان اقامت حداقل پنج‌ساله

ملاک اقدام قرار گیرد.

- روند افزایش سهم جمعیتی کلان‌شهرها و مناطق کلان‌شهری از کل جمعیت کشور که با تشدید چالش‌های کلان‌شهرها از قبیل ازدحام، آلودگی، ترافیک، مسائل اجتماعی و امنیتی ارتباط مستقیم دارد می‌طلبد تا همگام با سیاست‌های حمایتی و تشویقی در سایر مناطق سرزمین، سیاست‌های سخت‌گیرانه و محدودکننده‌ای اتخاذ گردد و به‌طور خاص در حوزه مسکن، اجرای قانون جهش تولید مسکن و پیشبرد تولید مسکن حمایتی به‌گونه‌ای تدارک، برنامه‌ریزی و غربالگری شود که موجبات تشویق و تشدید مهاجرت‌ها به مناطق کلان‌شهری و مراکز استانی را ایجاد ننماید.

- ضرورت توجه به تحولات مهاجرت به/ از کشور و به‌طور خاص موج اخیر مهاجرت از مرزهای شرقی به کشور.

### ۳-۲. کلان‌روندهای پیش رو در هرم سنی و آینده جمعیتی

تغییرات در میانه سنی جمعیت، بُعد خانوار، تحقق سیاست‌های حمایت از فرزندآوری و تفاوت‌های آنها در استان‌ها و مناطق مختلف کشور، به‌طور مستقیم در میزان (وسعت و تعداد اتاق بنا) نیاز کمی و کیفی مسکن مؤثر است و به‌طور مثال بافت جمعیتی کاملاً متفاوت استان گیلان با استان سیستان و بلوچستان سیاست‌ها و برنامه‌ریزی متفاوتی در حوزه مسکن می‌طلبد.

مسئله هرم سنی و آینده جمعیتی کشور در مناطق مختلف موضوع حائز اهمیت است که از بُعد معماری و نظام خانوادگی می‌توان به شرایط سالمندی در جامعه توجه کرد و امتیازات ویژه‌ای برای همسایگی فرزندان با والدین و یا خانواده‌هایی که از سالمندان خود نگهداری می‌کنند، قائل شد. این امر هزینه‌های خدمات اجتماعی دولت برای سالمندان را کاهش می‌دهد.



همچنین در مسئله جمعیت باید به این نکته توجه داشت که شرایط دریافت تسهیلات و نوع مسکن برای خانوارها با جمعیت مختلف می‌تواند متفاوت باشد. به‌عنوان مثال به‌ازای هر فرد در خانواده میزانی به تسهیلات ارائه شده اضافه گردد و یا این خانوارها بتوانند از واحدهای بزرگ‌تر برخوردار شوند. نکته قابل توجه اینکه امتیاز در نظر گرفته شده باید به‌صورت شناور قابلیت استمرار داشته باشد، به‌نحوی که با اضافه شدن فرزندی جدید به یک خانواده امتیاز دریافت وام جدید و یا افزایش آن فراهم گردد.

#### ۲-۴. کلان‌روندهای مربوط به تحولات فناوری در آینده فعالیت‌ها و مشاغل و خدمات و تغییر اقتضائات مکانی

برهم کنش روند عمومی تحولات فناورانه با همه‌گیری جهانی بیماری کرونا ظرف مدت دو سال چنان تغییراتی در زندگی بشر ایجاد کرد که تصورات بلندپروازانه دورکاری فراگیر و آموزش عمومی و گردهمایی و جلسات مجازی امروزه در اقصی نقاط کشور هم جزئی از زندگی روزمره است. بُعد دیگر این موضوع کاهش الزامات و مزیت‌های مکانی مشاغل و خدمات و فعالیت‌هاست و امکان گریز از مرکز و دوری از مشکلات زندگی کلان‌شهرها را فراهم ساخته است. بر این اساس میل به سکونت و مهاجرت به شهرهای کوچک و بزرگ و روستاهای خوش آب‌وهوا، فرصتی برای تعادل سرزمینی تلقی می‌گردد که با یک برنامه‌ریزی پیش‌نگرانه می‌توان با تجهیز زیرساخت‌های ارتباطی و توسعه مسکن در مناطق واجد تقاضا هم از مشکلات تراکم کلان‌شهرها کاست و هم توسعه سایر مناطق سرزمین را سرعت بخشید و با کاهش وابستگی به مکان، اثرات مثبتی در حوزه‌های مختلفی از مسکن و حمل‌ونقل و گردشگری پدیدار می‌گردد.

### ۳. توسعه دریامحور، اسکان در جزایر، توسعه نواحی مرزی و ارتباط با کشورهای همسایه در راستای دیپلماسی اقتصادی و راهبرد ژئوپلیتیک منطقه‌ای

مبتنی بر گرایش اقتصادی تمرکز سکونت و فعالیت در کلان‌شهرها و ماهیت تمرکزطلب انباشت سرمایه، بدون مداخله ملی، مبتنی بر الگوی مرکز - پیرامون، نواحی دورافتاده و مرزی همواره حاشیه‌ای‌تر و محروم‌تر از مرکز (یا مراکز رشد) خواهند شد و درخصوص این مناطق مداخله حمایتی در ارکان و ابعاد گوناگون مورد نیاز است که در ادامه به اجمال بدان پرداخته شده است.

#### ۱-۳. اهمیت توسعه دریامحور

سواحل علاوه بر نقش مرزی، در ادبیات برنامه‌ریزی فضایی واجد اهمیت مضاعف هستند به‌گونه‌ای که بیش از ۴۰ درصد از جمعیت جهان در فاصله‌ای تا ۱۰۰ کیلومتری سواحل زندگی می‌کنند.

همچنین توسعه دریامحور از تأکیدات اسناد آمایش سرزمین است. (ماده (۲۱) سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه ابلاغی مقام معظم رهبری و ماده (۲) قانون برنامه ششم توسعه کشور).

کشور ایران با بهره‌گیری از ۵۷۰۰ کیلومتر ساحل دریایی کمتر از این مواهب بهره‌مند بوده است و درصد ناچیز اقتصاد ساحلی از تولید ناخالص ملی نشان از مغفول ماندن ظرفیت‌های توسعه دریامحور است و لذا ضرورت دارد توسعه سواحل مکران (موضوع ماده (۲۱) سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه ابلاغی مقام معظم رهبری و ماده (۶۸) قانون احکام دائمی توسعه و سند توسعه منطقه ساحلی مکران، مصوب ۱۳۹۸ شورای عالی آمایش سرزمین) و سواحل خلیج فارس (موضوع ماده (۱۰) سیاست‌های کلی جمعیت ابلاغی مقام



معظم رهبری) در اولویت استقرار و تخصیص مسکن قانون جهش تولید مسکن قرار گیرد. باید توجه داشت که الگوی توسعه سواحل جنوبی و شمالی متفاوت خواهد بود و با توجه به ویژگی‌های طبیعی، اقلیمی و کشاورزی و مطلوبیت و تقاضای بالای سکونت و اقامت در سواحل شمالی، حمایت‌های آمایشی در توسعه مسکن با تأکید و صرفاً برای متقاضیان بومی (تأکید بر تداوم شرط سکونت پنج‌ساله موجود در قوانین بخش مسکن) پیشنهاد می‌شود، تا مانند برخی مصادیق موجود در خطه شمالی کشور، شاهد استفاده از مسکن حمایتی برای خانه دوم و اقامتی نباشیم.

### ۲-۳. ظرفیت‌های توسعه جزایر<sup>۱</sup>

وجود ۳۵ جزیره به‌عنوان مواهب خدادادی که عمده آنها توسعه نیافته‌اند با وجود تأکیدات مقام معظم رهبری<sup>۲</sup> بر بهره‌گیری و اسکان در جزایر به‌عنوان یکی از اولویت‌های طرح‌های توسعه مسکن متناسب با استانداردهای بومی با رعایت ملاحظات زیست‌محیطی، اکولوژیک مناطق بکر و ملاحظات دریایی و پدافند غیرعامل، در برنامه‌ریزی توسعه مسکن لحاظ گردد. گفتنی است شورای عالی آمایش سرزمین در جلسه مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۱۱، به استناد بند «۱» ماده (۷) و تبصره ماده (۸) آیین‌نامه اجرایی بند «الف» ماده (۳۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، ضرورت<sup>۳</sup> انجام مطالعه «طرح ویژه راهبردی توسعه پایدار و یکپارچه جزایر جنوبی کشور» را تصویب نموده است.

۱. (موضوع بند «۲۰» ماده (۴) سند ملی آمایش سرزمین).

۲. سیاست‌های کلی آمایش سرزمین، ابلاغی مقام معظم رهبری، بند «۳-۵»

۳. همچنین رجوع کنید به بند «۲۰۸» ماده «۴» سند ملی آمایش سرزمین.

### ۳-۳. فرصت‌های توسعه رودکناری

علاوه بر توسعه در سواحل دریاها، در بسیاری از کشورها الگوی توسعه ملی یا منطقه‌ای بر توسعه مبتنی بر سواحل رودخانه‌ای (یا دریاچه‌ها) تکیه دارد که با وجود جریان رودخانه‌های دائمی به طول بیش از ۷۰ هزار کیلومتر در کشور، حتی در مطالعات آمایش سرزمین نیز کمتر بدان پرداخته شده است و به نظر می‌رسد با اولویت توسعه مسکن و ارتقای محیط زیست و سکونت در کانون‌های مستعد در سواحل اروندرود، کارون، دز، کرخه و رودخانه ارس و سفیدرود و به صورت محدود در سواحل رودخانه اترک و هریرود می‌تواند در دستور کار قرار گیرد.

### ۳-۴. توسعه مناطق مرزی همسو با سیاست‌های پدافند غیرعامل و توسعه

#### دیپلماسی اقتصادی

در نگاه رایج و سنتی که در کشور برای تأمین امنیت مناطق مرزی حاکم بوده است، از افزایش استقرار جمعیت و فعالیت در مرزها اجتناب می‌شده است. لیکن براساس رویکردهای نوین در امنیت مناطق مرزی و پدافند غیرعامل، امنیت مرزها عمدتاً همراه با استقرار فعالیت و سکونت در مناطق مرزی همراه است که این موضوع در انطباق با سیاست‌های ارتقای امنیت سرزمینی تلقی می‌گردد. بر این اساس یکی دیگر از راهبردهای توسعه در برنامه‌ریزی فضایی، توسعه شهرهای مرزی مجاور با انگیزه گسترش مبادلات مرزی است. این موضوع هم‌پیوندی قوی با توسعه دیپلماسی اقتصادی با همسایگان به‌عنوان راهبرد ژئوپلیتیک منطقه‌ای دارد؛ توسعه سکونت در شهرهای آبادان و خرمشهر در تعامل با بصره عراق؛ ماکو و بازرگان در تعامل با دوغوبایزید ترکیه، آستارا، بيله‌سوار و جلفا و پلدشت با شهرهای مقابل در جمهوری آذربایجان (آستارا، بيله‌سوار و جلفا و نخجوان)؛ شهرهای منطقه سیستان به‌ویژه



زابل و تایباد و تربت جام خراسان با زرنج و هرات افغانستان، مهران در تعامل با بدره، قصر شیرین در تعامل با خانقین، مریوان و بانه در تعامل با سلیمانیه عراق، سرخس و باجگیران در ارتباط با سرخس و عشق‌آباد ترکمنستان از جمله کانون‌های هدف حمایت آمایشی در قانون جهش تولید مسکن به‌شمار می‌رود. به‌طور مصداقی هم گرانی زمین و نرخ‌های بالای مسکن و اجاره‌بها در برخی شهرهای مرزی مؤید این نیاز و تقاضاست.

به‌طور خاص موضوع بازسازی نواحی جنگ‌زده پیرامونی در کشورهای همسایه آذربایجان، عراق و افغانستان هم تشدیدکننده این نیاز خواهد بود که هم ظرفیتی برای توسعه سکونتی شهرهای استان به‌شمار می‌رود و هم ظرفیت توسعه صنایع ساختمانی با در نظر گرفتن ظرفیت‌های محیطی را در این منطقه افزایش می‌دهد.

### ۵-۳. جریان‌های مهاجرتی به کشور

موضوع میزبانی ایران از حداقل ۳ میلیون مهاجر کشورهای همسایه که بخش قابل توجهی از آنها یا در نواحی شرقی و یا در حاشیه کلان‌شهرها اسکان دارند، به‌نظر می‌رسد نیازمند مطالعه ویژه است و به‌طور خاص تقاضای استیجاری در این مناطق تشدید می‌گردد و تحت شرایطی می‌توان به موضوع مسکن مهاجران در چارچوب قانون جهش تولید مسکن پرداخت. مسئله سکونت و مالکیت مسکن برای اتباع نیازمند ضوابط و قوانین مشخصی است که باید با سایر قوانین در حوزه اتباع خارجی انطباق داشته باشد، به‌نحوی که موجب تشدید مهاجرت‌های بی‌ضابطه نگردد. همچنین از آنجا که یکی از رشته‌فعالیت‌های اصلی ایشان نیز مشاغل ساختمانی (اعم از رسمی یا غیررسمی) است به‌نظر می‌رسد این مسئله در کاهش هزینه نیروی کار و هزینه تمام شده ساخت مسکن از یک‌سو و ازسوی دیگر بیکاری نیروی کار ساختمانی (داخلی) تأثیرگذار باشد.

### ۳-۶. انعکاس مصادیق در اجرای قانون جهش تولید مسکن

بر این اساس ضروری است تا همسو با سیاست‌های کلی آمایش سرزمین<sup>۱</sup>، بیشترین حمایت‌ها و تسهیلات در توسعه دریامحور (با تأکید بر سواحل جنوبی و مکران و اروند)<sup>۲</sup>، جزایر خلیج فارس و مناطق مرزی<sup>۳</sup> در اجرای قانون جهش تولید مسکن صورت گیرد. بدین منظور پیشنهاد می‌شود علاوه بر سایر غربال‌های موضوع قانون جهش تولید مسکن، این مناطق در چهار رده طبقه‌بندی شود که در انتهای گزارش به مصادیق حمایتی آن پرداخته می‌شود.

### ۴. توسعه همگام مسکن در ارتباط با مراکز عمده شغلی و ابرپروژه‌های مصوب و در دست اجرا

همان‌گونه که در مقدمه اشاره شد، تحقق آمایش سرزمین موضوعی فرابخشی و همه‌شمول است و توسعه همگام مسکن و اشتغال، ماهیتی هم‌افزا داشته و در صورت استقرار در مکان مناسب عملاً سه رکن اصلی آمایش در تعامل سکونت و فعالیت در بستر فضا مدنظر قرار می‌گیرد و در راستای تحقق تأکید ویژه اصل (۳۱) قانون اساسی بر مسکن کارگران تعبیر می‌شود.

در یک تحلیل مصداقی همگام با توسعه صنعت نفت شهر آبادان بنا نهاده شد که امروزه به‌عنوان یک جامعه شهری و تمدن صنعتی شناخته می‌شود. اما با وجود سرمایه‌گذاری توسعه فازهای 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

۱. سیاست‌های کلی «آمایش سرزمین»، ۱۳۹۰.

۲. (موضوع بند «ب» ماده «۲» قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران).

۳. (موضوع بند «۲۰» ماده «۴» سند ملی آمایش سرزمین).



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، بینالود و علوی نیز کمابیش مؤید همین مطلب است.

بر این اساس مبتنی بر درس‌آموخته‌های توسعه همگام اشتغال و سکونت در کشور<sup>۱</sup>:  
- توسعه مسکن در سکونتگاه‌های مجاور مناطق آزاد و ویژه اقتصادی، شهرک‌های صنعتی عمده، صنایع نفت و گاز و پتروشیمی و نیروگاه‌های عمده، کانون‌های عمده معدنی با مشارکت وزارت راه و شهرسازی و دستگاه‌های متولی توسعه این منطقه به‌صورت اقدام مشترک در اولویت قرار گیرد.

- در صورت نبود ظرفیت‌های توسعه و یا محدودیت توسعه سکونتگاه‌های موجود، توسعه شهرک و شهرهای جدید براساس مطالعات نیازسنجی، امکان‌سنجی و مکان‌یابی در دستور کار وزارت راه و شهرسازی قرار گیرد.

- ابرپروژه‌های انتقال آب یا حامل‌های انرژی و خوراک، مراکز عمده حمل‌ونقلی و مبادی ورودی اصلی دریایی، جاده‌ای و هوایی زمینه‌ای برای توسعه اسکان و اشتغال به‌شمار می‌رود.

- باید حمایت‌ها و به‌خصوص تسهیل غربال‌گری متقاضیان مسکن در کانون‌های عمده شغلی مهاجرپذیر صنعتی، معدنی، بازرگانی و حمل‌ونقل نظیر عسلویه، کنگان، جم، چابهار، ماهشهر، آبادان و خرمشهر، بندرعباس، بوشهر، سیرجان، طبس، پارسیان، لامرد، بافق و... مورد توجه ویژه قرار گیرد.

- باید این ملاحظه را داشت که اتخاذ چنین سیاست‌هایی همانند آنچه در گذشته رخ

---

۱. مصادیق توسعه عسلویه و یا شهرهای جدید مجلسی و بینالود و علوی که بدان‌ها اشاره شد.

داده است، موجب تشدید و تأکید بر تمرکزگرایی<sup>۱</sup> نگردد. تسهیل رشد جمعیتی در یک منطقه بدون در نظر گرفتن رویکرد آمایشی و بدون در نظر گرفتن ظرفیت‌های بوم‌شناسی موجب ایجاد یا تشدید چالش‌هایی همانند کم‌آبی در این مناطق شود که با رویکردهای توسعه کنونی راهکار آن شکل‌گیری پروژه‌های بزرگ انتقال آب است. به همین صورت چالش‌های مختلف اجتماعی و زیربنایی در این مناطق نیز بازتولید می‌گردد.

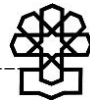
### ۵. توسعه متوازن؛ تمرکززدایی و تعادل سرزمینی

تمرکززدایی نیازمند عزم سیاسی و وفاق نهادی و سیاستگذاری و اجرایی است. بر این اساس تمرکززدایی از پایتخت و کلان‌شهرها در راستای بند «۱۰» سیاست‌های کلی ابلاغی توسط مقام معظم 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.

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).

در نقطه مقابل حمایت از مناطق پیرامونی، حاشیه‌ای، دورافتاده و محروم قرار می‌گیرد که اعطای رانت فضایی به صورت هدایت شده در مناطق منتخب هدف توسعه

۱. ماده (۵) سند ملی آمایش سرزمین صفحه ۳۹.



سرزمینی با رویکرد رشد انکیباتوری و تشکیل کانون‌های شهری شاخص ضرورت دارد. در کشورهای پهناور، 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 ربع‌الخالی و سواحل دریای سرخ عربستان رایج است.

### ۶. مناطق کلان‌شهری، الگوی پیچیده اسکان در دهه‌های اخیر

مبنتی‌بر سیاست‌ها و احکام قانونی اگرچه رشد سهم جمعیتی کلان‌شهرها تا حد زیادی کنترل شده است و به‌خصوص در مورد شهر تهران وارد روند کاهشی شده، ولی در نگاهی فراگیرتر توسعه جمعیت و سکونت در حاشیه و شهرهای اقماری کلان‌شهرها و حتی مناطق روستایی پیرامون آنها با رشدی خیره‌کننده ادامه دارد. این پدیده در ادبیات قانونی کشور تحت عنوان مجموعه‌های شهری شناخته می‌شود، ولی متأسفانه کمتر کاربرد و نمودی در سایر حوزه‌های قانونگذاری و برنامه‌ریزی دارد. 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 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 لواسان، فشم، گرمدره، چهاردانگه و... به‌شدت درگیر واسطه‌گری مسکن

و مستغلات شده‌اند و به‌طور مصداقی پیشنهاد می‌شود در خصوص غربالگری متقاضیان مسکن در کل مجموعه‌های شهری، صرفاً تقاضای بومی براساس مدت اقامت پنج‌ساله در همان شهر در قالب مسکن حمایتی پاسخ داده شود.

این موضوع نه یک استثنا، بلکه در مورد بیش از یکصد شهر صادق است. براساس طرح‌های مجموعه‌های شهری مصوب؛ ۴۰ شهر در مجموعه شهری تهران، ۴۶ شهر در مجموعه شهری اصفهان، ۱۳ شهر در مجموعه شهری تبریز، ۱۰ شهر در مجموعه شهری مشهد و ۹ شهر در مجموعه شهری شیراز قرار دارد. علاوه بر این مجموعه‌های شهری اراک، همدان و قزوین مصوب شده‌اند و مطالعات مجموعه‌های شهری کرج، اهواز، اردبیل و یزد نیز در دست انجام است.

## ۷. حمایت از توسعه مسکن در شهرهای میانی و کوچک، شهرهای حلقه دوم و مناطق شهری چندمرکزی

مبتنی بر بند «۱۰» سیاست‌های کلی بخش شهرسازی، سطح‌بندی شهرهای کشور پیشنهاد شده است. در نقطه مقابل رویکردهای کنترلی و محافظه‌کارانه نسبت به مناطق کلان‌شهری، رویکردهای حمایتی و تشویقی آمایش سرزمین از توسعه شهرهای میانی و کوچک (البته خارج از مناطق کلان‌شهری) قرار می‌گیرد که 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، 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.

علاوه بر سیاست شناخته شده حمایت از شهرهای میانی و کوچک، در ادبیات برنامه‌ریزی منطقه‌ای کشورهای پیشرو در حوزه برنامه‌ریزی فضایی به‌ویژه اتحادیه اروپا و کشور چین دو گونه سیاست شهری نیز مشمول حمایت‌های آمایشی می‌گردند. سیاست نخست حمایت از شهرهای حلقه دوم (Second Tire Cities) است که دومین شهر بعد از پایتخت و یا مرکز منطقه (استان) است که در اینجا عمدتاً شهرهای مستقل و بزرگ (غیر از کلان‌شهرها یا داخل منطقه کلان‌شهری) را شامل می‌شود که مصادیق این تعریف در کشور (با حذف مراکز استان‌ها به‌واسطه تمرکز امکانات) عبارتند از: شهرهای کاشان، دزفول، نیشابور، سبزوار، بروجرد، آبادان، ساوه، سیرجان و خوی و دیگری مناطق شهری چندمرکزی است. (Polycentric Urban Region) که مصداق شاخص آن چهار شهر ساری، قائم‌شهر، بابل و آمل در استان مازندران است که اگرچه هیچ‌یک کلان‌شهر نیستند، ولی به‌واسطه فاصله نزدیک و جمعیت مجموع بالای یک میلیون نفر می‌توانند در چارچوبی مکمل و هم‌افزا، نقش‌پذیری اقتصادی مشابه کلان‌شهرها را ایفا کنند و در عین حال از معایب کلان‌شهرها در امان باشند.

تأمین و عرضه زمین در این شهرها (شهرهای میانی و بزرگ در قیاس با کلان‌شهرها) نسبتاً آسان انجام می‌شود و در بیشتر این شهرها می‌توان الگوی توسعه کم‌تراکم خانه‌های یک، دو و سه طبقه را تداوم بخشید که خود می‌تواند به‌عنوان انگیزه‌ای برای توسعه جمعیت و جذب مهاجرت تلقی شود. این موضوع در خصوص شهرهای کوچک مشهودتر است بگونه‌ای که هزینه احداث مسکن به واسطه تعداد طبقات و تراکم ساختمانی کمتر، بعضاً تا ۴۰ درصد از هزینه مشابه در کلانشهرها کمتر است.

## ۸. نگاهداشت جمعیت مناطق مهاجرفرست شهری و روستایی و زمینه‌سازی برای مهاجرت معکوس و تغییر الگوی حاشیه‌نشینی

مبتنی بر رصد و پایش جریان‌های مهاجرتی در کشور، برخی مناطق جغرافیایی در طول ادوار سرشماری عمومی نفوس و مسکن مهاجرفرست و برخی مناطق مهاجرپذیرند. استان‌های غربی و زاگرس‌نشینان و مناطق جنوب شرق مهاجرفرست تلقی شده و در مقابل کلان‌شهرها و مجموعه‌های شهری پیرامونی آنها و استان‌های شمالی و استان‌های تهران، البرز و قم مهاجرپذیر تلقی می‌شوند.

سامان‌دهی موضوع مهاجرت‌ها اگرچه کاملاً چندبُعدی 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.

همچنین برنامه‌ریزی مدون برای کاهش مستمر بدمسکنی در سکونتگاه غیررسمی و بافت ناکارآمد شهری با توجه به هزینه‌های بالای آسیب‌پذیری از سوانح و مسائل اجتماعی، امنیتی، اقتصادی و زیست‌محیطی باید در اولویت باشد و اعطای مناسب‌ترین تسهیلات منعطف و متناسب با ویژگی‌های این مناطق در دستور کار قرار گیرد

در حوزه حمایت از توسعه روستایی، در جهت حفظ و جذب جمعیت، باید همه جوانب



مدنظر باشد. هدف از توسعه نباید تبدیل روستا به شهری کوچک باشد. تأکید بر تأمین مسکن حمایتی در محل سکونت و جداسازی تقاضای ویلاشینی 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.

همچنین با برنامه‌ریزی صحیح مجموعه‌های شهری با تجهیز سکونتگاه‌های اقماری مناسب می‌توان مهاجرت‌های وارده را به‌نحو صحیحی هدایت و از توسعه سکونتگاه‌های غیررسمی اجتناب نمود.

### ۹. نقش تحولات قیمت مسکن، املاک و مستغلات در آمایش سرزمین، جریان مهاجرت، اسکان و فعالیت

تحولات قیمت زمین و مسکن با جریان‌های مهاجرت‌ها کاملاً در ارتباط هستند. در یک مصداق عینی بیشترین مهاجرفرستی استان تهران به استان البرز است که دلیل اصلی آن را می‌توان در تحولات قیمت مسکن پایتخت و شهرهای دیگر استان تهران جستجو کرد و عمده دلیل توسعه شتابان شهرهای اقماری داخل مجموعه‌های شهری، نسبت به کلان‌شهر، دسترسی به مسکن ارزان‌قیمت در این شهرها با فاصله کمی از کلان‌شهرهاست.

همچنین سرریز شدن جمعیت در استان‌های مهاجرپذیر منجر به افزایش قیمت زمین، مسکن و اجاره‌بها می‌شود. موضوعی که در سه استان ساحل شمالی، تهران، البرز و قم مشهود است. متأسفانه سوداگری و ارزش‌های فزاینده بازار املاک و مستغلات، تغییر کاربری گسترده را به‌همراه داشته و یکی از دلایل کاهش روستانشینی و مهاجرت

به شهرها تلقی می‌گردد. علاوه بر بُعد اقتصادی و موضوع مهاجرت، این موضوع تبعات اجتماعی، نابرابری و تشدید شکاف طبقاتی و آسیب‌های اجتماعی را نیز در پی دارد. نظام مالیاتی مؤثر در حوزه زمین، منع تغییر کاربری زمین و منع بهره‌گیری افراد غیربومی از حمایت‌های مسکن در این مناطق، می‌تواند تا حدی از شدت این مسئله بکاهد.

### ۱۰. قلمروهای اولویت‌دار استقرار جمعیت، ایجاد و توسعه شهرها و شهرک‌های جدید در اسناد آمایش استانی و ملی

در اسناد آمایش استانی، قلمروهای اولویت‌دار استقرار جمعیت مشخص شده‌اند، لیکن عمدتاً این قلمروها مبتنی بر تلفیق لایه‌های با مقیاس ملی و منطقه‌ای (۱:۱۰۰۰۰۰۰ و ۱:۲۵۰۰۰۰) به‌دست آمده و لذا اولاً دقت مکفی برای استفاده مستقیم ندارد و ثانیاً عمدتاً پهنه‌های وسیعی را شامل می‌شود که برای توسعه مجموعه فعالیت‌های دیگر مثل صنعت و کشاورزی نیز مناسب است و نیازسنجی در خصوص کمیت مورد نیاز انجام نگرفته است. لیکن طرح‌های مجموعه شهری و یا طرح جامع/ توسعه و عمران ناحیه (شهرستان) معمولاً از این دقت برخوردار است و نیازسنجی مقدماتی نیز انجام شده است.

از سال ۱۳۹۹ با ابلاغ دستورالعمل شهرک‌سازی فرایند تشخیص نیاز، ظرفیت‌سنجی و مکان‌یابی شهرک و شهرهای جدید مدون شده است. لیکن در توسعه شهرها و شهرک‌های جدید، کارنامه و عملکرد این شهرها در جذب جمعیت، حل مشکل مسکن، کاهش اجاره‌نشینی و خانه‌های خالی و تعدیل قیمت در کلان‌شهرها باید آسیب‌شناسی گردد.

بر این اساس توسعه شهرهای جدید در تعامل با مراکز شغلی شاخص، شهرهای جدید آمایشی (به‌طور مثال در سواحل مکران) و نیز توسعه شهرک و شهرهای جدید در قالب حومه‌نشینی طرح‌ریزی‌شده مشابه تجارب جهانی با تجهیز به حمل‌ونقل همگانی



سریع و در استطاعت به مرکز شهر به صورت محدود پس از نیازسنجی انجام شود. در خصوص توسعه قلمروهای جدید سکونت نکته حائز اهمیت دیگر توجه به واحد «محل» و حفظ (و ایجاد) هویت‌های محلی است. این امر باید به گونه‌ای تحقق یابد که مانع از برچسب‌زنی به این محلات و مناطق و جداسازی آنها از سایر بافت‌های مسکونی شود و الگوهای توزیع متوازن ساخت‌وسازها در سطح شهرها بر توسعه‌های جدید تقدم دارد.

### ۱۱. 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: باز توزیع 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 آمایش سرزمین، 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، ای بسا هزینه انرژی بسیار بیشتری نسبت به مناطق شهری موجود پرداخت خواهد کرد.

موضوع مهم دیگری که کمتر بدان پرداخت شده است، نقش دسترسی به حمل‌ونقل عمومی ایمن و سریع در آمایش سرزمین است. به‌طور 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.

## ۱۲. بازنگری غربال‌گری متقاضیان نهضت ملی مسکن براساس تفاوت‌های جغرافیایی، حمایت‌ها و محدودیت‌های آمایشی

براساس آنچه تبیین شد نگاه آمایشی نگاهی فرابخشی و همه‌شمول است و ضرورت دارد تا اطمینان حاصل شود که تبعات و آثار و نتایج اجرای قانون جهش تولید مسکن، همسو با اصول و سیاست‌های آمایش سرزمین باشد (و لاقلاً تضادی با آن نداشته باشد!) توسعه هماهنگ مسکن با اصول آمایش سرزمین خود منجر به توسعه رشد اقتصادی، رقابت‌پذیری و در عین حال ارتقای عدالت فضایی می‌گردد.

در تدوین طرح جامع مسکن برخلاف رویه پیشین در تخصیص مسکن به استان‌ها عمدتاً مبتنی بر سهم جمعیتی استان، نگاه آمایشی و روندمحور ملاک کار قرار گیرد.

• به‌نظر می‌رسد رویه کنونی اجرای نهضت ملی مسکن بیشتر متمرکز بر دستیابی به هدفگذاری کمی انجام شده است و رویکرد توسعه مسکن به‌صورت انفعالی و مستقل



از موضوعات به شدت مرتبط نظیر شهرسازی و آمایش سرزمین به پیش برده می شود.

• در شرایط کنونی فرایند ثبت نام نهضت ملی مسکن، تقریباً هیچ گونه حساسیتی نسبت به ملاحظات آمایش سرزمینی مشاهده نمی شود و صرفاً نرخ سود تسهیلات ۵ درصدی در روستاها را می توان از مصادیق آن برشمرد.

• بسیاری از مهاجران به کانون های شغلی به دلیل شرایط صلب و همسان ثبت نام در طرح های مسکن به خصوص ضرورت سابقه سکونت پنج ساله در محل و شاخص تأهل، با توجه به اینکه به دلیل مهاجرت سابقه سکونتی در محل نداشته و بخش قابل توجهی از آنها نیز مجرد هستند، از مزایای این طرح ها بی بهره اند.

• شرایط غربالگری این طرح بسته به موقعیت جغرافیایی و سیاست های حمایتی (مضاعف) در مناطق مرزی و محروم و مناطق مهاجرپرست باید بازنگری شود و شرایط بهره مندی متقاضیان تسهیل و سیاست های محدود کننده برای مهاجرت به مناطق کلان شهری پیگیری شود.

• توجه به سطح بندی جمعیت شهرها و اتخاذ رویکردهای متفاوت طرح مسکن حمایتی به کلان شهرها، شهرهای بزرگ و میانی و کوچک با توجه به گستره بیش از ۱۴۰۰ شهر از جمله نکات مغفول در اجرای این قانون است. (موضوع بند دهم سیاست های کلی نظام در امور شهرسازی) همچنین ضرورت دارد تا روستاهای در معرض ویلانشین و تغییر کاربری و روستاهای اسکان خوابگاهی کلان شهرها از حمایت های مسکن سایر روستاها متمایز گردند.

• بر این اساس ضرورت دارد تا نحوه تشخیص و میزان حمایت های طرح های مسکن با اهدافی نظیر هدفمندی، هوشمندی، سطح محرومیت چندبُعدی و عدالت فضایی و شاخص های آمایشی اشاره شده در این گزارش مورد بازنگری قرار گیرد.

• پیشنهاد می‌شود در ذیل تبصره «۱» ماده (۲) قانون جهش تولید مسکن با موضوع تهیه طرح جامع مسکن، ملاحظات تفاوت جغرافیایی و پیاده‌سازی حمایت‌های آمایشی توسط معاونت ساختمان و مسکن وزارت راه و شهرسازی با همکاری دفتر امور آمایش سرزمین و معاونت امور استان‌های سازمان برنامه و بودجه و معاونت اقتصادی و امور مناطق وزارت کشور تهیه و تدوین گردد.

### نتیجه‌گیری

مبتنی بر سرفصل‌های ذکر شده در این پژوهش که تأثیرگذاری و تأثیرپذیری بین اصول، سیاست‌ها و ملاحظات آمایش سرزمین و اجرای قانون جهش تولید مسکن تبیین گردید، در یک جمع‌بندی کلی معیارهای پیشنهادی 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 پیشنهادی حمایتی آمایش سرزمین

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، حلقه دوم و مجموعه شهری چندمرکزی، مراکز عمده شغلی و اقتصادی، مناطق آزاد و ویژه، شهرک‌های صنعتی عمده، کانون‌های حمل‌ونقلی، مناطق آسیب‌دیده از سوانح و مناطق در معرض مخاطرات (رویکرد مقاوم‌سازی و تاب‌آوری) طبیعی مهم.

#### – معیارهای پیشنهادی محدودیت آمایش سرزمین

محدودیت استقرار در حوزه‌های جغرافیایی خاص با تأکید بر شرط سابقه سکونت حداقل



پنج سال در محل: استان‌های تهران، البرز، قم، مازندران، گیلان و گلستان؛ استقرار در محدوده مجموعه‌های شهری مصوب، کلان‌شهرها، شهرها و روستاهای بیلاقی، روستاهای مجاور کلان‌شهرها؛ به‌عنوان مصادیق پیاده‌سازی رویکردهای آمایشی جریان‌های مهاجرتی. به‌طور 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 به‌واسطه جذب مهاجرت بیشتر، زمینه‌ساز تشدید آلودگی هوا و ترافیک کلان‌شهرها و نیز رکود سایر مناطق سرزمین خواهد شد. به‌منظور تبدیل، ترسیم و پیاده‌سازی سیاست‌های حمایتی آمایشی در محورهای مورد اشاره و درنهایت تلفیق و ترکیب آنها و تبیین نمود، مثال و مصادقی از تصمیمات قابل اتخاذ پیاده‌سازی آمایش سرزمین در اجرای نهضت ملی مسکن، مجموعه تسهیلات کنونی متقاضیان مسکن در این قانون، به شرح ذیل پیشنهاد می‌گردد:

- رده حمایت حداکثری: بازپرداخت سود تسهیلات با نرخ صفر - اعطای سقف تسهیلات (معادل شهر تهران، در حال حاضر ۴۵۰۰ میلیون ریال) منوط به اعتبارسنجی بانک عامل از حیث امکان بازپرداخت متقاضی - ارائه زمین به متقاضیان واجد شرایط جهت ساخت مسکن به‌صورت انفرادی، دو و یا سه خانواری - کاهش شرط سابقه اقامت به یک سال، حذف شرط تأهل،

- رده حمایت بالا: بازپرداخت سود تسهیلات با نرخ پنج درصد - اعطای معادل تسهیلات شهرهای بالای یک میلیون نفر جمعیت (در حال حاضر ۴۰۰۰ میلیون ریال) منوط به اعتبارسنجی بانک عامل از حیث امکان بازپرداخت متقاضی - ارائه زمین به متقاضیان واجد شرایط جهت ساخت مسکن به‌صورت دو و یا سه خانواری - کاهش شرط سابقه اقامت به دو

سال، تغییر شرط تأهل منوط به اشتغال (دارای بیمه) در شهر مورد تقاضا یا مجاورت آن،  
 - رده حمایت نسبی: بازپرداخت سود تسهیلات با نرخ ۹ درصد - اعطای معادل  
 تسهیلات مراکز استان‌ها (در حال حاضر ۳۵۰۰ میلیون ریال) منوط به اعتبارسنجی  
 بانک عامل از حیث امکان بازپرداخت متقاضی - ارائه زمین به متقاضیان واجد شرایط  
 جهت ساخت مسکن به صورت سه خانواری - کاهش شرط سابقه اقامت به سه سال،  
 تغییر شرط تأهل منوط به اشتغال (دارای بیمه) در شهر مورد تقاضا یا مجاورت آن،  
 - رده چارچوب اجرایی معمول قانون جهش تولید مسکن و فرایند ثبت نام در  
 نهضت ملی مسکن (فاقد مزیت حمایتی از بُعد آمایش سرزمین)

### منابع و مآخذ

۱. اسدی، ایرج و اسفندیار زبردست. گونه‌شناسی مناطق شهر - بنیاد در مطالعات شهری و منطقه‌ای:  
 با نظری بر واکاوی مفهوم مجموعه شهری در ایران، نشریه هنرهای زیبا - معماری و شهرسازی،  
 ۲(۴۳)، ۱۳۸۹.
۲. حاجی‌پور، خلیل. بررسی علل و عوامل اثرگذار در فرایند شکل‌گیری و تکوین مناطق کلان‌شهری،  
 هنرهای زیبا، - (۳۴)، ۱۳۸۷.
۳. زبردست، اسفندیار و خلیل حاجی‌پور. تبیین فرایند شکل‌گیری، تکوین و دگرگونی مناطق  
 کلان‌شهری، پژوهش‌های جغرافیای انسانی (پژوهش‌های جغرافیایی)، ۴۱(۶۹)، ۱۳۸۸.
۴. سیاست‌های کلی آمایش سرزمین ابلاغی مقام معظم رهبری، ۱۳۹۰.
۵. سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ابلاغی مقام معظم رهبری، ۱۳۹۲.
۶. سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه ابلاغی مقام معظم رهبری، ۱۳۹۴.
۷. سیاست‌های کلی جمعیت ابلاغی مقام معظم رهبری، ۱۳۹۳.
۸. سیاست‌های کلی شهرسازی ابلاغی مقام معظم رهبری، ۱۳۸۹.
۹. شورای عالی آمایش سرزمین، سند ملی آمایش سرزمین، ۱۳۹۹.
۱۰. شورای عالی آمایش سرزمین، سند توسعه منطقه ساحلی مکران، ۱۳۹۸.
۱۱. شورای عالی آمایش سرزمین، مصوبه ضرورت انجام مطالعه طرح ویژه راهبردی توسعه پایدار و



- یکپارچه جزایر جنوبی کشور، ۱۳۹۹.
۱۲. شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، دستورالعمل ترویج شهرک‌سازی، ۱۳۹۹.
۱۳. شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در خصوص تعریف مجموعه شهری و شاخص‌های آن، ۱۳۸۸.
۱۴. شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران پیرامون تهیه و ابلاغ نقشه‌های محدوده شعاع ۱۲۰ کیلومتری تهران، ۵۰ کیلومتری اصفهان و ۳۰ کیلومتری کلان‌شهرها.
۱۵. فرنام، علی. به‌کارگیری مفهوم مناطق شهری چندمرکزی در مجموعه‌های شهری ایران، مسکن و محیط روستا، ۳۹ (۱۷۰)، ۱۳۹۹.
۱۶. فرنام، علی. برنامه‌ریزی فضایی حوزه تحت تأثیر پارس جنوبی، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران، دانشکده هنرهای زیبا، ۱۳۸۷.
۱۷. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اصل (۳۱).
۱۸. مجلس شورای اسلامی، قانون جهش تولید مسکن، ۱۴۰۰.
۱۹. مجلس شورای اسلامی، قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه کشور، ۱۳۹۵.
۲۰. مجلس شورای اسلامی، قانون احکام دائمی توسعه، ۱۳۹۸.
۲۱. مرکز آمار ایران، سرشماری عمومی نفوس و مسکن، ۱۳۹۵.
۲۲. وزارت راه و شهرسازی، سامانه جامع طرح‌های حمایتی مسکن، <https://saman.mrud.ir>
۲۳. هیئت وزیران، ضوابط ملی آمایش سرزمین، ۱۳۸۳.