

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

زهرا 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 روستاها 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 روستاها 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 روستاها 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، فرصت 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 ساخت‌وساز توجه شده در حالی که به عواملی نظیر شرایط اقلیمی روستاها، استفاده از نیروهای محلی، مصالح بومی سازگار با شرایط محلی روستا و مشارکت مردم کمتر پرداخته شده است.

واژگان 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 دکتری 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، 1363، 27). 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، تجلی‌گاه شیوه‌های زیستی، معیشتی و در نهایت نیروها و عوامل مؤثر محیطی و روندهای اجتماعی-اقتصادی تأثیرگذار در شکل‌بخشی به آن‌ها است (سعیدی، 1373، 511). مهم‌ترین معضلاتی که مسکن روستایی با آن روبه‌رو 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 به‌بالا بردن سطح زندگی روستائیان 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 مالک اداره می‌گردید. بعد از اصلاحات ارضی و تغییر مدیریت روستایی، حضور دولت در روستاها تقویت گردید و با وجود تأسیس وزارت آبادانی و مسکن و تعیین برنامه ساماندهی فضایی - کالبدی سکونتگاه‌های کشور برای این وزارتخانه، عملاً اقدام مهمی برای توجه به سکونتگاه‌های روستایی صورت نگرفت.

بعد از انقلاب اسلامی، تحولات گسترده‌ای در زمینه عمران روستایی و تأمین زیرساخت‌های لازم نظیر آب، برق و راه برای روستاها انجام شد که با تأسیس بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و تدوین طرح‌های هادی اقدامات اولیه برای بهسازی مسکن روستایی آغاز گردید که تا سال 1370 این اقدامات بیشتر به تفکیک کاربری اراضی، واگذاری زمین در روستاها محدود گشت که به علت محدود بودن توان مالی روستائیان و عدم پرداخت اعتبارات بانکی به روستائیان، عمده پیش‌بینی‌ها در خصوص ساخت مسکن روستایی تحقق پیدا نکرد (قدیری و اکبرپور، 1389). در سال 1374 طرح ملی بهسازی مسکن روستایی تهیه و در برنامه‌های توسعه پنج‌ساله کشور مورد توجه قرار گرفت. با توجه به اهمیت مسکن روستایی و نقش محوری دولت در کاهش معضلات آن، مقاله حاضر به بررسی سیاست‌های دولت می‌پردازد تا با شناسایی چالش‌ها بستر مناسب را برای حل این مشکلات فراهم آورد. با توجه به این‌که سیاست‌های دولت در زمینه مسکن روستایی در قالب برنامه‌های توسعه تدوین شده است بنابراین برای شناسایی این چالش‌ها نیاز است تا برنامه‌های پنج‌ساله توسعه مورد بررسی قرار گیرد.

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

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، 1388، 3). مسکن در روستاها متناسب با شرایط محیطی، اجتماعی و اقتصادی جامعه روستایی شکل می‌گیرد. اهمیت مسکن در روستاها 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 تا حدود زیادی یکسان است. تلاش انسان‌های امروزی نیز برای تأمین مسکن مناسب از همین نیاز نشأت می‌گیرد (بدری، 1389).

روستاها 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 روستاها کمتر مورد توجه قرار گرفته‌اند در مقایسه با مناطقی که روستاها 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 برای 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، 1388، 3). 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 (مهدیان و سرتیپی‌پور، 1391). 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

اقتصادی و امنیت ملی ایفا می‌کند تأمین مسکن مناسب و بر طرف نمودن مشکلات موجود در این زمینه به‌خصوص تأمین استحکام و رفع آسیب‌پذیری اهمیت خاصی می‌یابد (سرتیبی پور، 1385).

وضعیت کلی مسکن روستایی در ایران

شکل‌گیری خصوصیات کالبدی روستاهای کشور متأثر 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 (قوانین و مقررات، سیاست‌های حمایتی دولت) تقسیم می‌شود. بافت کالبدی روستاها علاوه بردخالت مستقیم افراد جامعه از عوامل محیطی نیز تأثیر می‌پذیرند. خصوصیات کالبدی روستاها تحت تأثیر دو گروه کلی عوامل مرتبط با محیط یا طبیعت و انسان شکل می‌گیرد. تاروپود معماری مسکن روستایی با مسایل 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، 1386، 2). همچنین مساکن روستایی نتیجه‌ای از روابط پیچیده انسان و محیط تلقی می‌شود، مسکن روستائیان معمولاً استراحتگاه و محل زندگی خانوادگی و تأمین‌کننده اهداف اقتصادی آنان می‌باشند (بهفروز، 1380، 225). تا به امروز بافت‌های مسکونی روستاها، عمدتاً در انطباق با خصوصیات محلی همان روستاها شکل می‌گرفتند، استفاده از مصالح ساختمانی مناسب در اقلیم مختلف سرد، معتدل و گرم برای مقابله با مشکلات آب و هوایی، تبعیت از منابع آب (چشمه، قنات، آب‌انبار) در تمرکز مراکز عملکردی مختلف، میل به تمرکز 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 روستاها 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، کم‌دوام و نامرغوب، از وضعیت نامطلوب برخوردار می‌باشد. خانه‌های خشتی و سنگی روستایی فاقد پی و دارای ابعاد نامناسب می‌باشند و با اندک تکانی فرو می‌ریزد. از دیدگاه آماری بیشترین علت مرگ‌ومیر در زلزله‌های بم، رودبار و منجیل، گلباف کرمان و بالاخره طبس مقاوم نبودن واحدهای مسکونی روستایی بوده است. ارزیابی مشکلات مسکن روستایی نشان می‌دهد که عوامل فوق‌الذکر 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 30 درصدی روستانشین از کل نفوس کشور، لازم است معایب خانه‌های روستایی را به دقت شناسایی کرد و با برنامه‌ریزی‌های کوتاه مدت و بلند مدت در راستای مقاوم‌سازی و بهسازی آن‌ها اقدام نمود (قدیری و اکبرپور، 1390).

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.

برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب اسلامی

با پایان جنگ تحمیلی، تدوین برنامه کلان توسعه در دستور کار سازمان برنامه و بودجه وقت قرار گرفت و در سال 1368 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 بخش کشاورزی محور توسعه ملی قرار می‌گرفت. تشکیل جهادسازندگی و بنیاد مسکن در سال 1358 باعث شد که اقدامات عمرانی گسترده‌ای در محیط روستایی کشور انجام شود. به‌ویژه در سال 1362 وظیفه عمران روستایی از وزارت کشاورزی و عمران روستایی به جهاد سازندگی واگذار شد و پس از یک سال این نهاد به وزارتخانه تبدیل شد. در طول دهه اول انقلاب با وجود افزایش قابل ملاحظه برخورداری جامعه روستایی از تسهیلات و امکانات زیر بنایی، اقدامات انجام شده به دلایل مختلف از جمله نامشخص بودن استراتژی توسعه و نبودن برنامه‌های 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 موفقیت دلخواه همراه نبوده است. علاوه بر این نبود برنامه‌ریزی‌های هماهنگ و وجود نهادهایی که به‌طور 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، 1392).

مسکن روستایی در برنامه پنج ساله اول توسعه بعد از انقلاب (1368-1372)

صرف‌نظر از کوشش‌هایی که برای تدوین برنامه توسعه در دوران 10 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 (1372-1368) 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 702 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 15/8 درصد از برنامه مسکن روستایی تحقق یافت (سرتیپی‌پور، 1385).

مسکن روستایی در برنامه پنج ساله دوم توسعه بعد از انقلاب (1374-1378)

در این برنامه پیش‌بینی ساخت 612 هزار واحد مسکونی به‌صورت آزاد و 374 هزار واحد به‌صورت حمایت شده با استفاده از تسهیلات بانکی که بعداً به 425 هزار واحد افزایش یافت؛ و ایمن‌سازی 500 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 تشکل‌های روستایی، آموزش و ترویج روش‌های فنی، تدوین ضوابط و مقررات کمی و کیفی، صدور سند برای واحدهای مسکونی روستایی در 2000 روستای بیش از 400 خانوار از اقدامات جدیدی بود که به این برنامه

اضافه شده بود. فقط 29/2 درصد از برنامه مسکن تحقق یافت (سرتیپی پور، 1385).

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

در برنامه سوم، احداث و نوسازی 802 هزار واحد مسکونی در روستاها 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 روستاها و بهبود کیفیت مسکن و بافت در برنامه دوم لحاظ شده بود از جمله تهیه و اجرای طرح های هادی و سنددار کردن واحدهای مسکونی، تهیه نقشه های تفکیکی برای کلیه روستاهای بالای 200 خانوار و مراکز دهستان ها در این برنامه با شتاب بیشتری دنبال می گردید. احیای بافت های کالبدی (با ارزش تاریخی و فرهنگی) در روستاها از اقدامات جدیدی بود که در این برنامه گنجانده شده بود. در عمل تنها 18/7 درصد از 375 هزار واحد مسکونی پیش بینی شده در برنامه محقق شد (سرتیپی پور، 1385).

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

این برنامه که با الهام از سند چشم انداز بلند مدت توسعه کشور تهیه شده است اهداف کلان توسعه مسکن روستایی را در قالب بندهای "ب، ج، و د" ماده 30 شامل ایمن سازی و مقاوم سازی ساختمان ها؛ تهیه طرح جامع مسکن کشور و سیاست های حمایتی بخش مسکن اعلام نموده است. در این برنامه به منظور ایمن سازی و مقاوم سازی ساختمان ها در برابر حوادث غیر مترقبه کلیه سازندگان و سرمایه گذاران احداث بنا در نقاط شهری و روستایی ملزم به رعایت آیین نامه طراحی ساختمان ها در برابر زلزله شده اند، از دیگر مواردی که در این برنامه باید تحقق یابد استاندارد کردن مصالح و روش های مؤثر در

مقاوم سازی ساختمان ها؛ اعطای کمک های اعتباری و فنی برای بهسازی و نوسازی مسکن روستایی و حمایت از ایجاد کارگاه های تولید و عرضه مصالح ساختمانی و ارائه دهندگان خدمات فنی است. اما با وجود این که در اهداف کمی برنامه ها ارتقای تعداد واحدهای مسکونی روستایی تا دو برابر ارقام پیش بینی شده در برنامه سوم لحاظ شده بود، در اولین سال اجرای برنامه (1384) دولت با اقدامی فراتر از پیش بینی ها، 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 کمک های دولتی نوسازی نماید. این برنامه از نظر کمی جهش قابل ملاحظه ای نسبت به تمام برنامه های قبلی محسوب می شود. سایر فعالیت های عمران کالبدی برنامه سوم همانند صدور سند برای واحدهای مسکونی؛ تهیه و اجرای طرح های هادی و احیای بافت های با ارزش تاریخی و فرهنگی از جمله دیگر اقداماتی است که به منظور بازسازی و نوسازی روستاها دنبال می شود (سرتیپی پور، 1385).

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

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 بهره وری زمین در بافت های فرسوده و نامناسب روستایی و احیای بافت های فرسوده حداقل 10 درصد در هر سال برنامه اشاره شده است (پورمحمدی، صدرموسوی و عابدینی، 1391). همچنین سیاست هایی چون مقاوم سازی ساختمان ها، اصلاح الگوی مصرف به ویژه مصرف انرژی در بخش ساختمان و مسکن روستایی از طریق بیمه کردن، ایجاد یک ایستگاه

شتاب‌نگاری، زلزله‌نگاری و پیش‌نشانگرهای زلزله در روستاهای بزرگ به ازای هر بیست و پنج هزار نفر به منظور انجام مطالعات لازم برای کاهش خطرپذیری زلزله و بررسی، تهیه و تدوین طرح‌های مناسب‌سازی ساختمان‌های فضاهای روستایی برای معلولین جسمی و حرکتی توسط شورای عالی شهرسازی و معماری، بیان شده است.

سیاست مسکن روستایی	برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب
- واگذاری زمین جهت احداث مسکن روستایی - در نظر گرفتن وام‌های تعمیر و نگهداری بنا - پیش‌بینی ساخت و احداث 702 هزار واحد مسکونی روستایی - اتکا به سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و سیستم بانکی برای احداث واحدهای مسکونی روستایی	برنامه اول توسعه 1368-1372
- استفاده از تسهیلات بانکی - پیش‌بینی ساخت واحد مسکونی به صورت آزاد و حمایت شده با استفاده از تسهیلات بانکی - ایمن‌سازی 500 هزار واحد مسکونی روستایی برای مقابله با آسیب‌های ناشی از سوانح طبیعی - مقاوم‌سازی مسکن روستایی از طریق ایجاد تشکلهای روستایی، آموزش و ترویج روش‌های فنی، ضوابط و مقررات کمی و کیفی - صدور سند برای واحدهای مسکونی روستایی در 2000 روستای بیش از 400 خانوار	برنامه دوم توسعه 1374-1378
- احداث و نوسازی 802 هزار واحد مسکونی در روستاها با استفاده از تسهیلات بهسازی و اعتبارات بازسازی مناطق سانحه‌دیده - صدور سند برای واحدهای مسکونی - تهیه نقشه‌های تفکیکی برای کلیه روستاهای بالای 200 خانوار و مراکز دهستان‌ها (به منظور فراهم نمودن صدور اسناد مسکونی) - احیای بافت‌هایی با ارزش تاریخی و فرهنگی در روستاها	برنامه سوم 1379-1383
- ایمن‌سازی و مقاوم‌سازی ساختمان‌ها - تهیه طرح جامع مسکن کشور - سیاست‌های حمایتی بخش مسکن - الزام به رعایت آیین‌نامه طراحی ساختمان‌ها در برابر زلزله - استاندارد کردن مصالح و روش‌های مؤثر در مقاوم‌سازی ساختمان‌ها - اعطای کمک‌های اعتباری و فنی برای بهسازی و نوسازی مسکن روستایی - حمایت از ایجاد کارگاه‌های تولید و عرضه مصالح ساختمانی و ارائه کنندگان خدمات فنی - صدور سند برای واحدهای مسکونی - احیای بافت‌هایی با ارزش تاریخی و فرهنگی در روستاها	برنامه چهارم توسعه 1384-1389
- مقاوم‌سازی ساختمان‌ها در برابر زلزله و اصلاح الگوی مصرف به‌ویژه انرژی و لزوم رعایت مقررات ملی ساختمان - تأکید و ترویج الگوهای معماری و شهرسازی ایرانی-اسلامی - تأکید بر بهره‌وری زمین در مناطق روستایی - اصلاح الگوی مصرف به‌ویژه انرژی در بخش مسکن و ساختمان از طریق بیمه کردن - ایجاد ایستگاه‌های شتاب‌نگاری، زلزله‌نگاری و پیش‌نشانگرهای زلزله در روستاهای بزرگ به ازای هر 25 هزار نفر یک ایستگاه - به منظور انجام مطالعات لازم برای کاهش خطرپذیری زلزله - بررسی طرح‌های مناسب‌سازی ساختمان‌ها و فضای روستایی برای معلولین جسمی و حرکتی	برنامه پنجم توسعه 1390-1394

ج 1. معرفی سیاست‌های مسکن روستایی در برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب. مأخذ: نگارندگان، براساس بررسی اسناد موجود.

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

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

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 ارائه 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. عواملی است که از لحاظ موجودیت آن می‌تواند تأثیرات مثبت بر طرح داشته باشد (قدیری و اکبرپور، 1390).

از تلفیق عوامل مذکور با یکدیگر چهار راهبرد زیر حاصل می‌گردد:

- 1- تلفیق نقاط قوت و فرصت و فرصت SO- راهبرد تهاجمی
- 2- تلفیق نقاط قوت و تهدید ST- راهبرد اقتضایی
- 3- تلفیق نقاط ضعف و فرصت WO- راهبرد انطباقی
- 4- تلفیق نقاط ضعف و تهدید WT- راهبرد تدافعی

<p>ضعف‌ها (W)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- عدم توجه به ظرفیت و توان واقعی نظام ساخت‌وساز و سرمایه‌گذاری 2- نگاه کمی به ساخت‌وساز و محدود شدن کیفیت فضایی مسکن در بعد استحکام 3- عدم توجه به تفاوت‌های عملکردی فضایی، جغرافیایی اقلیمی و سنت‌های سکونت و ارزش‌های بومی و یکسان فرض کردن نیاز مسکونی 4- گرایش برنامه‌ها به روستاهای بزرگ 5- الگوهای بازسازی و بهسازی به صورتی یکسان در تمام نقاط 6- ضعف در ارائه الگویی مشخص برای ساخت مسکن به صورت منطقه‌ای و متناسب با زندگی روستایی 7- عدم توجه به نیروهای بومی و مشارکت آن‌ها برای ساخت مسکن روستایی 8- عدم توجه به استفاده از مصالح بومی موجود در روستاها برای ساخت مسکن 	<p>قوت‌ها (S)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- توجه به ایمنی و مقاوم‌سازی مسکن روستایی در برابر حوادث طبیعی 2- مطرح نمودن استفاده از تسهیلات بانکی به منظور حمایت از ساخت‌وساز واحدهای مسکونی در روستاها 3- تخصیص اعتبار برای ساخت مسکن روستایی 4- پیشنهاد استفاده از مصالح مقاوم در ساخت مسکن روستایی 5- توجه به تهیه نقشه تفکیکی برای صدور سند واحدهای مسکونی در روستاها 6- تأکید بر رعایت آیین‌نامه طراحی ساختمان در ساخت مسکن روستایی 7- ساخت مسکن روستایی با تکیه بر بهره‌وری مناسب زمین 8- توجه به اصلاح الگوی مصرف به‌ویژه انرژی در بخش مسکن روستایی 	<p>عوامل درونی</p> <p>عوامل بیرونی</p>
<p>راهبردهای WO</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- در ساخت مسکن روستایی به محیط و فرهنگ بومی روستا توجه شود تا علاوه بر کمیت، کیفیت هم مدنظر قرار گیرد. 2- با استفاده از معماران محلی و آموزش روش‌های نوینی ساخت‌وساز به آن‌ها به یک فرهنگ طراحی بومی برای ساخت مسکن روستایی رسید. 3- می‌توان با توانمندسازی مردم و نهادهای محلی، به بهبود و ارتقای مسکن در روستاها پرداخت. 4- با انجام مطالعات و تحقیقات گسترده در زمینه مسکن روستایی می‌توان به ارائه الگویی مشخص برای ساخت مسکن متناسب با زندگی روستایی دست یافت. 5- از روحیه همکاری اجتماعی در روستاها برای مشارکت مردم در ساخت مسکن روستایی استفاده شود. 6- با حمایت دولت، آموزش و تشویق نیروهای مردمی در راستای حل مشکلات روستاهای کوچک اقدام شود. 	<p>راهبردهای SO</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- در راستای تولید مصالح مقاوم و متناسب با شرایط محلی روستاها سرمایه‌گذاری شود. 2- شرایط لازم به منظور حمایت از بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری در بخش مسکن روستایی و بالا بردن کیفیت واحدهای مسکونی فراهم شود. 3- برای پشتیبانی از ساخت مسکن، خرید و تعمیرات مسکن روستایی با کمک مردم روستا اتحادیه‌هایی راه‌اندازی شود. 4- آموزش لازم به معماران محلی در جهت رعایت آیین‌نامه طراحی ساختمان و اصلاح الگوی مصرف و بهره‌وری مناسب از زمین برای ساخت مسکن روستایی داده شود. 	<p>فرصت‌ها (O)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- ایجاد شرایط مناسب تولید و تأمین مواد و مصالح ساختمانی از منابع داخلی کشور 2- امکان مشارکت بخش خصوصی در فعالیت‌ها در راستای اجرای اصل 44 قانون اساسی 3- وجود زمینه‌های تعاون و همکاری‌های اجتماعی و فرهنگی در جوامع روستایی 4- وجود معماران محلی در روستاها 5- وجود کارشناسان باتجربه و رشته‌های دانشگاهی مرتبط با برنامه‌ریزی روستا در کشور

ج 2 ماتریس راهبردی سیاست مسکن روستایی.

<p>ضعف‌ها (W)</p> <p>1- عدم توجه به ظرفیت و توان واقعی نظام ساخت‌وساز و سرمایه‌گذاری</p> <p>2- نگاه کمی به ساخت‌وساز و محدود شدن کیفیت فضایی مسکن در بعد استحکام</p> <p>3- عدم توجه به تفاوت‌های عملکردی فضایی، جغرافیایی اقلیمی و سنت‌های سکونت و ارزش‌های بومی و یکسان فرض کردن نیاز مسکونی</p> <p>4- گرایش برنامه‌ها به روستاهای بزرگ</p> <p>5- الگوهای بازسازی و بهسازی به‌صورتی یکسان در تمام نقاط</p> <p>6- ضعف در ارائه الگویی مشخص برای ساخت مسکن به‌صورت منطقه‌ای و متناسب با زندگی روستایی</p> <p>7- عدم توجه به نیروهای بومی و مشارکت آن‌ها برای ساخت مسکن روستایی</p> <p>8- عدم توجه به استفاده از مصالح بومی موجود در روستاها برای ساخت مسکن</p>	<p>قوت‌ها (S)</p> <p>1- توجه به ایمنی و مقاوم‌سازی مسکن روستایی در برابر حوادث طبیعی</p> <p>2- مطرح نمودن استفاده از تسهیلات بانکی به‌منظور حمایت از ساخت‌وساز واحدهای مسکونی در روستاها</p> <p>3- تخصیص اعتبار برای ساخت مسکن روستایی</p> <p>4- پیشنهاد استفاده از مصالح مقاوم در ساخت مسکن روستایی</p> <p>5- توجه به تهیه نقشه تفکیکی برای صدور سند واحدهای مسکونی در روستاها</p> <p>6- تأکید بر رعایت آیین‌نامه طراحی ساختمان در ساخت مسکن روستایی</p> <p>7- ساخت مسکن روستایی با تکیه بر بهره‌وری مناسب زمین</p> <p>8- توجه به اصلاح الگوی مصرف به ویژه انرژی در بخش مسکن روستایی</p>	<p>عوامل درونی</p> <p>عوامل بیرونی</p>
<p>راهبردها WT</p> <p>1- تأمین مسکن ارزان قیمت روستایی با تکیه بر نیرو و مصالح بومی</p> <p>2- با توجه به شرایط اقلیمی و ارزش‌های بومی هر روستا در کنار ساخت مسکن مقاوم شرایط زندگی در روستا بهبود می‌یابد.</p> <p>3- تقویت فرهنگ بومی مشارکتی روستایی</p> <p>4- تقویت فرهنگ طراحی بومی و جدید در افزایش مقاوم سازی کالبدی</p> <p>5- توسعه سیاست‌های آموزش و یادگیری مهارت‌های تصمیم‌گیری و تفکر گروه در میان روستائیان</p> <p>6- توجه به معماری مسکن روستایی در هر منطقه به‌منظور نوسازی آن</p>	<p>راهبردهای ST</p> <p>1- توان مالی روستائیان را با استفاده از تسهیلات بانکی و حمایت دولت می‌توان افزایش داد.</p> <p>2- با اعطای تسهیلات بانکی برای ساخت مسکن، و صدور سند مالکیت رغبت برای زندگی در روستا افزایش می‌یابد.</p> <p>3- با گسترش آیین‌نامه طراحی، تخصیص اعتبار برای مسکن روستایی و استفاده از مصالح مقاوم می‌توان کیفیت مصالح کاربردی را افزایش داد.</p> <p>4- سند مالکیت برای مسکن روستایی به‌عنوان بستر لازم برای برخورداری از تسهیلات بانکی صادر گردد.</p>	<p>تهدیدها (T)</p> <p>1- کاهش توان مالی روستائیان به علت بالا رفتن نرخ بیکاری و تورم</p> <p>2- پایین بودن درآمد اکثریت جمعیت روستایی</p> <p>3- عدم رغبت برای زندگی در روستاها</p> <p>4- استفاده از مصالح غیراستاندارد در ساخت مسکن روستایی</p> <p>5- مشارکت ناکافی روستائیان در نوسازی مسکن روستایی</p> <p>6- ناهماهنگی بین سازمان‌ها و نهادهای دولتی در جهت تأمین رفاه بخش مسکن</p> <p>7- نبود سند مالکیت برای برخی از مسکن روستایی</p>

ادامه ج 2 ماتریس راهبردی سیاست مسکن روستایی.

نتیجه

تنها به ابعاد کمی نوسازی مسکن روستایی اشاره دارد و به ارائه الگویی مشخص و متناسب 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 روستائیان

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

فراهم می‌آورد و در ارتقای توان مالی آنان به‌منظور نوسازی واحدهای مسکونی نقش دارد. از طرفی این سیاست‌ها استفاده از مصالح مقاوم را مطرح کرده است که اگر با استفاده از مصالح بومی و متناسب با شرایط روستا همراه می‌شد گامی مؤثرتر در راستای استاندارد کردن مصالح ساختمانی بود. در ساخت مسکن روستایی به بهره‌وری مناسب زمین اشاره شده است که توجه به این عامل سبب می‌شود تا از زمین به‌عنوان یک سرمایه با ارزش به درستی استفاده گردد. نکته قابل توجه دیگر که با بررسی سیاست‌های مسکن روستایی مشخص می‌شود عدم توجه به مشارکت مردم روستا و نیروی بومی است، در حالی که ساکنین و نیروهای بومی به علت آشنایی با شرایط روستا از عوامل مهم در جهت نوسازی مسکن هستند. همچنین سیاست‌های مسکن شهری به مسکن روستایی تعمیم داده شده و تداوم این امر سبب هویدا شدن نشانه‌های شهری در سیمای مسکن روستایی شده است. بنابراین در اتخاذ سیاست‌های مسکن روستایی به معماری روستا، فرهنگ روستا، روستا نشینی و شیوه معیشتی روستائیان توجهی نشده است.

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

- در اتخاذ سیاست‌های مسکن روستایی به شرایط اقلیمی و بومی آن توجه گردد.

- مسکن روستایی با توجه به نیازها و خواسته‌های مردمی که در آن زندگی می‌کنند، احداث شود.

- سیاست‌های مسکن روستایی با توجه به مشارکت مردم بومی تهیه شود.

- سیاست‌های مسکن روستایی به حفظ چشم‌اندازهای طبیعی تأکید کند.

- 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

- بدری، علی؛ موسوی، سیروس. (1389)، تحلیلی بر روند تغییرات برخی ویژگی‌های مسکن روستایی در ایران، مجموعه مقالات چهارمین کنگره بین المللی جغرافیدانان جهان اسلام.
- بهفروز، فاطمه. (1380)، زمینه‌های غالب در جغرافیایی انسانی، انتشارات دانشگاه تهران، تهران.
- پورمحمدی، محمدرضا. (1388)، برنامه‌ریزی مسکن، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه، تهران.
- پورطاهری، مهدی؛ افتخاری، عبدالرضا، رکن‌الدینی؛ بدری، علی. (1390)، راهبردها و سیاست‌های توسعه کالبدی سکونتگاه‌های روستایی، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی.
- پورمحمدی، محمدرضا؛ صدرموسوی، میرستار، عابدینی؛ اصغر. (1391)، تحلیلی بر سیاست‌های تأمین مسکن دولت با تأکید بر برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، مطالعات شهری، شماره 3، صص 34-43.
- زرگر، اکبر. (1386)، درآمدی بر شناخت معماری روستایی ایران، انتشارات دانشگاه شهید بهشتی، تهران.
- سرتیپی‌پور، محسن. (1385)، مسکن روستایی در برنامه‌های توسعه، هنرهای زیبا، شماره 27، صص 56-74.
- سعیدی، عباس. (1373)، الزامات اجتماعی - اقتصادی در ساخت‌وساز مسکن روستایی، مجموعه مقالات سمینار سیاست‌های توسعه مسکن در ایران، جلد نخست.
- قدیری معصوم، مجتبی؛ اکبرپور سراسکانرود، محمد (1390)، تحلیل نقش دولت از ساخت مسکن روستایی در برنامه‌های توسعه (مطالعه موردی: برنامه‌ی چهارم توسعه کشور)، فصلنامه علمی-پژوهشی فضای جغرافیایی، شماره 43، صص 101-47.
- مهدیان، عزیزالله؛ سرتیپی‌پور، محسن. (1391)، مروری بر تحولات بهسازی مسکن روستایی و چشم‌انداز آتی، مسکن و محیط روستا، شماره 140، صص 12-3.