

دکتر سعید خوب آیند^۱

دکتر علی موحد^۲

بررسی نقش سیاستهای زمین شهری بر روی شهرهای ایران

(نمونه موردی: شهر اصفهان)

چکیده

امروزه به دلیل نقش زمین در تأمین رفاه و آسایش عمومی و تلقی آن به عنوان یک ثروت عمومی از یک طرف و نیز به دلیل افزایش روزافزون جمعیت، از طرف دیگر، ضروری است تا ضوابط، مقررات و معیارهای آن در راستای منافع عمومی، حفاظت بهینه و در خور پایدار در نظر گرفته شود. در کشورهای مختلف، شیوه دخالت دولتها در تعیین سیاستهای زمین و بازار آن متفاوت است که بیشتر آن از طریق تصویب مقررات مربوط به کاربری اراضی شهری، مالیات بندی و دخالت مستقیم دولت اعمال می شود.

روش کار، توصیفی موردی (*Case Study*) و علی (پس رویدادی) است. هدف این تحقیق، بررسی نقش سیاست های زمین شهری در توسعه شهرهای ایران با تأکید بر نمونه موردی شهر اصفهان از طریق مطالعه و ارزیابی سیاستها، برنامه ها و مصوبه های مراجع رسمی و قانون گذار در خصوص زمین شهری و نیز تحلیل نتایج و اثرات آنها در روند توسعه و گسترش شهرهای ایران به خصوص شهر اصفهان است.

۱. عضو هیأت علمی دانشگاه شهید چمران، khobaind@yahoo.com
۲. عضو هیأت علمی دانشگاه شهید چمران، Movahed_a2000@yahoo.com

از بررسی سیاست ها و قوانین زمین شهری، به این نکته مهم پی می‌بریم، که به کارگیری هر نوع سیاست و قانونی، در هر برهه زمانی، دارای آثار و نتایج ملموس و مشخصی بوده که روند رشد و گسترش شهرها را شکل بخشیده است. اتخاذ و اعمال سیاستهای گوناگون زمین شهری در ایران، بر نحوه رشد و گسترش شهرهای ایران علی‌الخصوص شهر اصفهان بسیار مؤثر و از اهمیت بالایی برخوردار بوده است. نتایج این پژوهش می‌تواند در جلوگیری از تکرار وضعیت نامطلوب گذشته و اتخاذ تصمیمات مناسب مورد استفاده قرار می‌گیرد.

کلید واژه ها: زمین شهری، شهرهای ایران، اصفهان

مقدمه

دسترسی عادلانه به زمین و استفاده بهینه از آن یکی از مولفه های اساسی توسعه پایدار محسوب می‌شود (مهدی زاده، ۱۳۷۹: ۷۰) و زمین مهمترین عنصر تشکیل دهنده محیط فیزیکی و بستر فعالیت‌های شهری است و همیشه به عنوان اساسی برای شکل شهر مورد توجه برنامه ریزی بوده است. امروز زمین و کاربری اراضی از محورهای اساسی شهر سازی و یکی از اهرمهای توسعه پایدار شهری به شمار می‌آید (حسین زاده و ملکی، ۱۳۸۴: ۲۴).

شهرهای قبل از دوران صنعت، از بسیاری جهات با شهرهای دنیای صنعتی و خاصه شهرهای امروزی تفاوت داشتند. انقلاب صنعتی و به دنبال آن تحولاتی که به انقلاب در امر شهرنشینی در نیمه دوم قرن نوزده انجامید، استقرار انسان در شهر را به گونه دیگر جلوه گر ساخت. در فرآیند رشد و توسعه شهرها، زمین به عنوان نقطه شروع هر گونه توسعه شهری اهمیتی بیش از پیش پیدا کرد. در این خصوص به جرأت می‌توان گفت که زمین ملموس ترین و مهم ترین عامل در طراحی و برنامه ریزی برای توسعه شهرها بوده و می‌باشد.

امروزه زمین شهری بستر اصلی کلیه تصمیماتی است که مقوله شهرسازی و توسعه شهرها را موجودیت می‌بخشد و کلیه ایده‌ها و آرمان های شهرسازی بر روی آن معنا و مفهوم پیدا می‌کند. می‌توان گفت که هدف دار نبودن سیاست های شهری، موجب رشد و گسترش افسارگسیخته، نامتوازن و ناموزون شهرها خواهد شد. در چنین وضعیتی،

تخصیص کاربری های شهری براساس نیازهای واقعی صورت نخواهد گرفت و منافع عمومی شهروندان فدای منفعت جویی های شخصی خواهد شد. در این پژوهش سعی می شود تا به صورت مجمل و مفید، به بررسی نقش سیاست های زمین شهری، در روند توسعه و گسترش فیزیکی شهرها و شهر اصفهان پرداخته شود.

روش تحقیق (Methodology)

روش تحقیق در این پژوهش، توصیفی موردی و علی (پس رویدادی) می باشد. تکنیک گردآوری اطلاعات، با استفاده از روش های کتابخانه ای شامل استفاده از؛ کتب، مقالات، قوانین، مصوبات و منابع رسمی دولتی می باشد. به علت استفاده کمتر از داده های آماری، از روش ناپارامتریک به تجزیه و تحلیل اطلاعات می پردازیم. جامعه آماری این تحقیق، همه شهرهای کشور، علی الخصوص شهرهای بزرگ و با تأکید ویژه بر شهر اصفهان می باشد.

پیدایش شهرها و مسائل آنها

در این که شهرها چگونه به وجود آمدند، شاید بتوان آن را فقط در حیطه تصور جستجو نمود تا استنتاج حقایق قابل مشاهده و ملموس. هم چنین این را می دانیم که قدیمی ترین تمدنها، در حوزه بین النهرین و دره های رود نیل، پا گرفتند. مازاد تولید محصولات کشاورزی، توسعه شبکه راه ها، تمایل بشر به ایجاد زندگی دسته جمعی، مبادلات کالا و پیشرفت های تجاری از جمله مهم ترین عوامل ایجاد و توسعه شهرها بوده اند. از طرفی دیگر، در ایجاد و گسترش آنها، نباید نقش عوامل مهم طبیعی مانند وجود آب کافی، مساعدت زمین و خاک حاصل خیز، اقلیم مناسب و امثال آنها را از نظر دور داشت.

تولید مازاد محصول، همیشه به عنوان پیش شرط توسعه و گسترش شهرها عمل نموده است. مازاد محصول کشاورزی، رشد تجارت کالا به اقصی نقاط را باعث شد که این مسئله خود توسعه شهرها را به شکل مراکز تجاری و بازرگانی سبب گردید (تومز ۱۹۹۳).^۱ سرعت گرفتن تحولات صنعتی، گسترش سریع ارتباطات و تغییرات شدید

۱. Thoms, ۱۹۹۳-

اقتصادی - اجتماعی، که بر اثر توسعه صنعتی به تحقق پیوست، شرایط لازم برای ظهور تمرکزهای عظیم توده‌های انسانی، در فضاها محدود شهری را فراهم ساخت و اختراعات جدید نظیر؛ اتومبیل، راه آهن، تلفن و تلگراف و ماشین آلات جدید صنعتی، موجب افزایش سریع تولیدات صنعتی گردید و زمینه را برای جذب جمعیت از حوزه‌های روستایی فراهم نمود (بی نام، ۱۳۶۹).

گرچه از عوامل یاد شده، به عنوان عوامل اصلی تأثیرگذار بر روند رشد و گسترش شهرها در کشورهای توسعه یافته یاد می‌شود، اما گسترش شهرها در کشورهای در حال توسعه، علاوه بر تأثیرپذیری از مسایل مذکور، تحت تأثیر مسایل دیگری که خاص این کشورها می‌باشد، بوده است.

گرچه در گذشته توسعه و گسترش شهرها، در کشورهای توسعه یافته، سریع تر از کشورهای در حال توسعه بوده است، ولی در دهه های اخیر، این روند برعکس شده و پیش بینی می شود در سالهای آتی سرعت بیشتری نیز به خود بگیرد. جدول شماره (۱)، رشد و پیش‌بینی شهرهای کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه را از سال ۱۹۶۰ تا ۲۰۲۵ نشان می‌دهد.

جدول شماره (۱): روند افزایش و پیش‌بینی تعداد شهرهای بیش از یک میلیون

نفری، از سال ۱۹۶۰ تا ۲۰۲۵

عنوان	در جهان	در کشورهای توسعه یافته	در کشورهای در حال توسعه
سال			
۱۹۶۰	۱۱۴	۶۲	۵۲
۱۹۸۰	۲۲۲	۱۰۳	۱۱۹
۲۰۰۰	۴۰۸	۱۲۹	۲۷۹
۲۰۲۵	۶۳۹	۱۵۳	۴۸۳

Source: Global Reporet In Human Settlement, ۱۹۸۷

بر اساس جدول بالا، در سال ۱۹۶۰ تعداد ۱۱۴ شهر یک میلیون نفری و بیشتر در جهان وجود داشته که از این تعداد ۵۲ شهر در کشورهای در حال توسعه قرار داشته است. بین سالهای ۱۹۶۰ تا ۱۹۸۰ تعداد شهرهای با جمعیت میلیونی تقریباً به دو برابر

رسید و تعداد آنها به ۲۲۲ شهر افزایش یافت که از این تعداد، ۱۱۹ شهر در کشورهای در حال توسعه قرار داشت. به احتمال زیاد تعداد این شهرها در سال ۲۰۰۰، ۴۰۸ شهر و در سال ۲۰۲۵ به ۶۳۹ شهر افزایش خواهد یافت.

همگام با توسعه شهرنشینی و بروز تحولات اجتماعی و اقتصادی، از این نظر، در زندگی اجتماعی شهری، نارسایی‌هایی زیادی به چشم می‌خورد که در بسیاری از موارد، به صورت مسائل حاد جلوه‌گر شده است. برخی از مهم‌ترین عواملی که زندگی شهری و طبیعت شهرنشینی را با مشکل روبرو کرده است عبارت‌اند از؛ فقر و نابرابری، از هم‌گسیختگی قوام و اساس خانواده، آلودگی محیط زیست، کمبود وسایل تفریحی، تراکم زیاد در موارد نامطلوب، پراکندگی نااندیشیده شهرها (شیعه، ۱۳۷۵).

موارد دیگری همچون افزایش سریع و کاذب قیمت و اجاره واحدهای مسکونی و ساختمانهای شهری، کمبود زمین جهت خانه‌سازی برای جمعیت اضافی، افزایش میزان جرم و جنایت، طولانی بودن زمان رسیدن به محل کار و برگشت به خانه از جمله عوامل و مسائل منفی ناشی از گسترش شهرها محسوب می‌شوند (شکویی، ۱۳۷۳).

از طرف دیگر گسترش شهرها، دارای اثرات مثبت فراوانی نیز هستند که برخی از آنها عبارت‌اند از: سود اقتصادی فراوان به دلیل تمرکز تولید، وجود متخصصان و کارگران ماهر، ایجاد زمینه‌های مساعد برای نوآوری، مرغوبیت کالاهای تولیدی، فرصتهای کافی برای پرورش استعدادهای هنری و فرهنگی، وجود امکانات بهداشتی، آزادی نسبی در انتخاب نوع شغل و نحوه گذاران اوقات فراغت (شکویی، ۱۳۷۳).

سابقه دخالت دولتها در مسائل شهری

بعد از انقلاب صنعتی، معضلات شهری از قبیل مسکن نامناسب و غیر بهداشتی، گسترش فساد و انواع امراض، آلودگی هوا، رشد جرایم و جنایات و بالاخص گسترش و شیوع بیماری‌ها در شهرهای جهان غرب و کشورهای صنعتی چنان مرزهای شهری را در نوردید که همه اقشار جوامع از فقیر تا غنی را گرفتار خود نمود. با گسترش معضلات فوق در سطح شهرها، دولتها مجبور به مداخله در روند مخرب شهرنشینی گردیدند.

در ابتدا این دخالتها از طریق وضع مقررات و ضوابطی تحت عنوان "حفظ امنیت، بهداشت و رفاه عموم" صورت پذیرفت (نوریان، ۱۳۷۵). افزایش دخالت در امور شهرها، به نوبه خود سیاسی شدن امور شهری را به دنبال داشت. تداوم این روند باعث پیدایش

علم شهرسازی و ماحصل آن بنام برنامه‌ریزی شهری گردید که به عنوان ابزاری برای شناخت و حل مسائل شهری تلقی می‌شد و در نهایت رسمیت یافتن مداخله دولتها در مسایل شهری را موجب گردید.

دلایل دولتها از دخالت در سیاستهای زمین شهری

در بیشتر کشورها، دولتها به طور مستقیم و غیر مستقیم در سیاست زمین و تعیین کاربری آن دخالت می‌کنند، زیرا در بیشتر موارد، اگر بازار زمین به حال خود رها شود، نمی‌تواند به تخصیص موثر کاربری زمین برسد. افزون بر این مالکیت زمین به شکلی ناموزون میان افراد جامعه توزیع شده است و بدین ترتیب بازار قادر نیست درآمد حاصل از زمین را به گونه‌ای که اجتماع می‌خواهد توزیع نماید. لذا، دولتها به درجات مختلف در بازار زمین شهری دخالت می‌کنند. در بیشترین حد مداخله، دستورالعملهای اداری، یکسره جای سازوکار بازار را می‌گیرد و یا این که دولت از طریق نظارت، مشارکت مستقیم در سرمایه‌گذاری شهری و ارائه خدمات، در بازار زمین دخالت می‌کند (کوثری، ۱۳۷۶).

عده ای معتقدند، زمین چون در سکونتگاههای انسانی نقش اساسی دارد، نباید بوسیله بخش خصوصی کنترل شود، زیرا این بخش بیش از عدالت اجتماعی، به نفع شخصی می‌اندیشد و اگر افراد تنها به فکر منافع شخصی خود باشند، در همه برنامه ریزیها، موانع اصلی ایجاد خواهد شد و توسعه به ثمر نخواهد رسید. از طرف دیگر به علت کمیابی زمین در شهرها لازم است اداره و کنترل آن با دولت باشد تا همه اقشار جامعه بتوانند از سکونتگاههای سالم بهره‌مند شوند (دلایپور محمدی، ۱۳۷۹).

اهداف دولتها از دخالت در سیاستهای زمین شهری

اهداف دولتها از دخالت در زمین شهری را می‌توان در مسائلی همانند؛ افزایش کارایی و بهره‌وری، تخصیص بهینه زمین به کاربریهای مختلف بیان نمود (کوثری، ۱۳۷۶). سایر اهداف دولتها از دخالت در سیاستهای زمین شهری، تأمین نیازمندیهای عمومی به زمین، تنظیم و کنترل و ثبات بازار آن، حفظ محیط زیست، تأمین زمین مسکونی برای گروههای کم درآمد و افراد آسیب‌پذیر جامعه، تنظیم و تضمین رشد و توسعه آتی شهرها، حفاظت از سرمایه مردم و در یک کلام تلاش برای تحقق عدالت اجتماعی در جامعه شهریو هدایت توسعه شهری خلاصه کرد (میرکتولی، ۱۳۷۸).

روشهای دولتها برای دخالت در سیاستهای زمین شهری

دولتها از طریق به کارگیری ابزار و روشهای ذیل در بازار زمین شهری دخالت می‌کنند:

۱. برنامه‌ها، طرحها و ضوابط قانونی که با به کارگیری آنها، تصمیمات بخش خصوصی را در مورد نحوه استفاده از زمین شهری، تحت تأثیر و کنترل خود قرار می‌دهند که خود شامل: الف) برنامه ریزی و تهیه طرح کاربری اراضی در سطح شهرها ب) منطقه بندی کاربری اراضی در سطح شهرها و ج) پروژه‌های تعدیل زمین است.
۲. روش های اخذ مالیات و عوارض شامل؛ الف) مالیات یا عوارض بر دارایی ب) مالیات یا عوارض بر منابع زمین ج) مالیات یا عوارض در جهت اجرای برنامه‌های توسعه شهری.
۳. تملک زمین بوسیله نهادهای عمومی برای دست یابی به اهداف از پیش تعیین شده (ماجدی، ۱۳۷۳).

طرحهای شهری و سیاستهای زمین شهری در جهان

تهیه طرحهای شهری از اولین اقدامات دولتها، جهت مداخله منسجم و برنامه ریزی شده در کالبد فیزیکی شهرها به شمار می‌روند. قبل از تهیه طرح های شهری، اراضی شهری بر پایه خواسته‌ها و احتیاجات شهروندان برای استفاده‌های گوناگون به کار گرفته می شدند و هیچ گونه محدودیتی از دیدگاه کاربری اراضی در شهرها وجود نداشت. مالک زمین، در عمران زمین خود، برای عملکردهای مختلف در رابطه با احتیاجات شخصی یا محله‌ای، مختار بود و شهرداری نظارتی بر امر تفکیک اراضی و گذر بندی مناطق شهری نداشت.

وقوع جنگهای جهانی اول و دوم و به بار آمدن ویرانیهای وسیع ناشی از آنها و به دنبال آن، لزوم بازسازی مناسب و مطلوب شهرها و تجارب حاصل از این حرکت، موجب غنای هر چه بیشتر دانش برنامه ریزی شهری شد و آن را به صورت یکی از نیازهای اساسی جامعه بشری مطرح نمود. طرحهای شهری که شکل سازمان یافته این فرآیند بودند، به شکل فعلی برای شهرهای بزرگ اروپا، که بر اثر جنگ متحمل خسارات زیادی شده بودند، یکی پس از دیگری، تهیه و اجرا گردید که از جمله آنها می‌توان طرح‌های جامع لندن بزرگ (۱۹۴۷)، پاریس (۱۹۵۶) و طرح های کپنهاک، استکهلم،

مونیک، فرانکفورت... را نام برد که نتایج نسبتاً مطلوبی را نیز در پی داشتند و اولین تجربیات جهانی در زمینه برنامه ریزی شهری محسوب می شدند (بی نام، ۱۳۶۹).

همان طوری که اشاره شد سیستم برنامه ریزی جامع شهری در اروپا، در دهه ۱۹۴۰ شکل گرفت (تورنلی، ۱۹۹۱)^۱. از طرفی دیگر می توان گفت که طرحهای شهری تا حدود زیادی محصول خصوصیات فرهنگی و اجتماعی گروه ها و جوامعی هستند که به تهیه این طرح ها مبادرت می نمایند. بر همین اساس تقلید و تبعیت صرف، از طرحهای مختلف و به کارگیری یا پرداختن بیش از اندازه به آنها، در میان کشورهای در حال توسعه و یا حتی فضاهاى فرهنگى خارج از کشورهای اروپایی [که طرحهای شهری در آنها تهیه شده است] مسئله ای غیر ممکن است (کارتز، ۱۹۹۰)^۲.

با اجرای طرحهای شهری، برنامه های کاربری زمین^۳ و سیاستهای مربوط به آن شکل گرفتند و بدین ترتیب راه را برای تهیه طرحهای منطقه بندی^۴ هموار نمودند (نوریان، ۱۳۷۵).

طرحهای شهری و سیاستهای زمین شهری در ایران

با شکل گیری طرحهای شهری، نظارت بر بخشهای مختلف زندگی شهری گسترش یافت و عملیات عمرانی شهرداریها به عنوان اهرم اجرایی این طرح ها فزونی گرفت و چهره شهرها تا حدود زیادی دگرگون گردید (بی نام، ۱۳۶۹). بعد از سال ۱۳۱۲ که قانون توسعه و اصلاح معابر در ایران به تصویب رسید و بسیاری از معابر شهری، به منظور پاسخ گویی به مبادلات کالا و حرکت اتومبیلها در بافت کهن شهرها ایجاد گردید، زمین شهری مفهومی دیگر پیدا کرد. از حدود سال ۱۳۴۵ تهیه طرحهای جامع شهری در وزارت مسکن و شهرسازی (وزارت آبادانی و مسکن) مطرح گردید. در نتیجه تهیه و شکل گیری طرح های شبکه بندی، طرحهای هادی شهری، طرحهای توسعه و عمران و جامع شهری و نیز به دلیل اصلاحاتی که در بافت و کالبد شهرها صورت

۱. Thornley, ۱۹۹۱

۲. Carter, ۱۹۹۰

۳. Land use plans

۴. Zoning

گرفت، زمین شهری به عنوان یک کالا در زندگی انسانها اهمیت بیشتری پیدا کرد و امروزه زمین و مسکن به عنوان یکی از ضروری ترین نیازهای افراد، بویژه برای شهرنشینان جهت اسکان محسوب می‌گردد (لطفی، ۱۳۷۸).

سیاست‌های زمین شهری و نقش آن در توسعه شهرهای ایران

سیاست زمین شهری عبارت است از شیوه کنترل و اثرگذاری بر استفاده از زمین، برنامه ریزی زمین، نحوه مالکیت، قیمت و استفاده‌های مختلف از آن، خصوصاً در فرآیند توسعه، که عموماً توسط دولتها اعمال می‌شود (رحیمی، ۱۳۷۸). از نظر بعد زمانی سیاست زمین شهری در ایران، دو بخش مجزا از هم به شرح ذیل را شامل می‌گردد:

الف) قبل از انقلاب

در بررسی سیاست های زمین در ایران قبل از انقلاب، متوجه این نکته می‌شویم که در این مقطع زمانی سه مسأله اساسی، در تملک زمین و فرآیند توسعه شهری، از اهمیت بسزایی برخوردار بوده است که عبارت اند از: ۱. نحوه مالکیت زمین؛ ۲. حدود اختیارات و تسلط مالک در اعمال حقوق مالکیت؛ ۳. سیاست زمین در برنامه های عمرانی قبل از انقلاب که ذیلاً به توضیح آنها می‌پردازیم:

۱. نحوه مالکیت زمین: اسلام برای مسأله مالکیت و آزادی مالک در اعمال حقوق مربوطه، احترام خاصی قایل است. از طرفی دیگر در اسلام ملک به اراضی موات اطلاق نمی‌شود و تا زمانی که زمین موات باشد، ملک هیچ کس تلقی نمی‌شود و هر کس مجاز است زمین موات را احیاء نموده به مالکیت خویش در آورد. قانون مدنی، که به تبعیت از فقه اسلامی تدوین شده است نیز بر همین اصول استوار است.

با این توضیح و در پی اهمیت یافتن اراضی شهری، زمین‌خواران تا قبل از سال ۱۳۳۱ توانستند با تهیه استشادهای محلی برای زمینهای موات و بایر داخل محدوده و اطراف شهرها، مبنی بر این که زمینهای مذکور در گذشته از طریق آباء و اجداد آنها احیاء گردیده و اکنون متعلق به آنهاست، آنها را تصرف و بدین ترتیب زمینهای زیادی را در شهرها به چنگ آورند و حتی بسیاری از آنها را مورد معامله و خرید و فروش قرار دادند.

با تصویب لایحه قانونی ثبت اراضی موات در سال ۱۳۳۱ مقرر گردید که از آن تاریخ به بعد، تقاضای ثبت اراضی بایر و موات در اطراف شهرها، تا شعاع معینی از هیچ

کس پذیرفته نیست. دولت نیز مکلف گردید برای اراضی مذکور درخواست ثبت نموده، سند مالکیت آنها را دریافت نماید.

در سال ۱۳۴۱ در تکمیل این لایحه، قانون ملی شدن جنگلها و مراتع کشور، به تصویب رسید. به موجب این قانون، نفوذ دولت بر اراضی موات، حتی جنگلها، مراتع و اراضی مواتی که قبلاً توسط اشخاص به ثبت رسیده و سند مالکیت به نام آنها صادر شده بود، تحقق پیدا کرد (هاشمی، ۱۳۷۳).

۲. حدود اختیارات و تسلط مالک در اعمال حقوق مالکیت : تا سال ۱۳۴۵ اختیار تفکیک و هم چنین تعیین نوع کاربری زمین شهری، به طور کامل در اختیار مالک بود. در این زمان، اداره ثبت، تنها به ثبت نقشه‌های تفکیکی ارائه شده از سوی مالک، جهت جلوگیری از تعرض به اراضی مجاور و متعلق به دیگران، مبادرت می نمود. شهرداریها نیز بر اساس نقشه‌های ارائه شده از سوی مالکین، اقدام به صدور پروانه‌های ساخت می نمودند که هدف آنها از این عمل تنها کسب عوارض صدور پروانه و گاهی نیز جلوگیری از تجاوز به معابر و املاک دیگران بود. در سال ۱۳۴۵ برای اولین بار به شهرداریها اختیار تام داده شد، تا کاربری زمین را تعیین و در تفکیک اراضی داخل محدوده و حریم شهرها دخالت و نظارت نمایند. تصویب قانون تأسیس شورایعالی شهرسازی و معماری در سال ۱۳۵۱ این اختیارات را تکمیل تر و قاطع تر نمود (همان منبع، ۱۳۷۳).

۳. سیاست زمین در برنامه های عمرانی قبل از انقلاب : در برنامه های عمرانی اول (۳۴-۱۳۲۷) و دوم (۴۱-۱۳۳۴) زمین شهری، به لحاظ فراوانی و عدم حساسیت آن، از دید کارشناسان تهیه کننده برنامه های مذکور پنهان ماند و مورد توجه جدی قرار نگرفت. در برنامه سوم عمرانی (۴۶-۱۳۴۱)، برای نخستین بار، موضوع زمین شهری در قالب سیاستهای بخش مسکن مطرح گردید. گرایش برنامه فوق، برای تعیین کاربری اراضی، تعیین جهات توسعه شهری و تعیین محدوده های ۲۵ ساله، برای توسعه شهرها، موجب گردید تا مقدمات نوعی از مداخله دولت در بازار زمین فراهم گردد (جوادی، ۱۳۷۸).

در برنامه عمرانی چهارم (۵۱-۱۳۴۷)، سیاست ویژه ای در خصوص زمین، ارائه نگردید و این در حالی بود که قیمت زمین شدیداً در حال افزایش بود. این افزایش قیمت، به دلایل شتاب فزاینده تقاضا برای مسکن، ایجاد محدودیتهای ناشی از اجرای طرحهای جامع شهری و عدم صدور پروانه ساخت در خارج از محدوده شهری،

صورت پذیرفت. ارائه اولین برنامه‌های جامع شهری، در نیمه دوم دهه ۱۳۵۰، در واقع آغاز حضور دولت در بازار زمین و برنامه ریزی برای آن محسوب می‌شود. برنامه پنجم عمرانی (۵۶-۱۳۵۲)، را شاید بتوان نخستین برنامه‌ای دانست که در آن نسبت به موضوع زمین، موضع گیری ویژه و روشنی در بخش مسکن صورت گرفت و سیاست تأمین زمین در آن برنامه، گنجانده شد (جوادی، ۱۳۷۸).

ب) بعد از انقلاب

بعد از انقلاب اسلامی، اولین اقدام وزارت مسکن و شهرسازی، ملغی نمودن قانون ممنوعیت ساخت و ساز در محدوده استحقاقی شهرها بود. این تصمیم بدون در نظر گرفتن تکلیف کدبندی و کاربری اراضی و نیز اراضی مورد نیاز جهت تأسیسات عمومی و زیربنایی شهری، اتخاذ گردید. در نتیجه این اقدام، مردم شهرها ساخت و سازهای وسیعی را در حواشی شهرها آغاز نمودند. این مسئله غالباً بدون رعایت هیچ گونه ترتیبات و تشریفات و در مواردی حتی بدون تهیه نقشه و اخذ پروانه ساختمان و رعایت ضوابط ساختمانی، صورت پذیرفت. این وضعیت تا دو سه سال بعد از انقلاب نیز هم چنان ادامه داشت (هاشمی، ۱۳۷۳).

از طرف دیگر، در راستای شرایط خاص پدید آمده در جریان انقلاب، گروه‌های زیادی از مالکان که از کشور خارج شده، یا در حال خروج بودند، مقادیر زیادی از زمین های شهری را به حال خود رها کرده و یا به قیمت نازل به فروش رساندند. عده‌ای نیز بدلیل ترس از قانون لغو مالکیت اراضی شهری، مجبور به عرضه زمین های خود به قیمت بسیار نازلی گردیدند، تا مشمول چنین قانونی نشوند (جوادی، ۱۳۷۸).

در سال ۱۳۵۸ قانون لغو مالکیت اراضی شهری به تصویب رسید. بر اساس این قانون به مالکین بزرگ زمینهای شهری، اجازه داده می‌شد، تا ظرف مدت معینی، به عمران و آبادانی زمینهای خود اقدام نمایند. در غیر این صورت زمین های آنها به صورت بلاعوض در اختیار دولت قرار می‌گرفت و هیچ گونه اولویتی و امتیازی برای آنها نیز لحاظ نمی‌شد. از این رهگذر، اراضی که تحت مالکیت دولت قرار می‌گرفت، در بیشتر موارد جهت واگذاری به مستضعفین و گروه های کم درآمد، مدنظر قرار می‌گرفتند (شاهرخزاده، ۱۳۷۳).

پيامد تحولات مذکور، افزایش عرضه و در نتیجه کاهش قیمت زمین و تقلیل سهم قیمت زمین در تولید مسکن بود. مجموعه شرایط فوق باعث گردید تا شهرهای کشور

شاهد رشد و گسترش سریعی در طول یک دوره ۲ تا ۳ ساله باشند. در چنین وضعیتی، خدمات رسانی از سوی شهرداری‌ها، به شهروندان با مشکلات جدی روبرو گردید. به منظور حل مشکل فوق و جلوگیری از ساخت و سازهای بی برنامه، قانون اراضی شهری، در سال ۱۳۶۰ به تصویب رسید که مدت آن ۵ سال در نظر گرفته شده بود. بر اساس این قانون، کلیه اراضی شهری و شهرک‌ها، تابع ضوابطی معین گردیدند، به این نحو که زمینهای موات در اختیار وزارت مسکن و شهرسازی، قرارگرفت و حق خرید این زمینها به دولت و شهرداری‌ها، منحصر گردید. بر اساس همین قانون، واگذاری زمین به افراد از اواخر سال ۱۳۶۱، توسط سازمان زمین شهری آغاز گردید. این واگذاریها براساس نقشه‌های تفکیکی و به صورت قطعات تفکیک شده صورت می‌پذیرفت (دانیل، ۱۳۷۴).

در شهریور ماه سال ۱۳۶۶، قانون زمین شهری، به تصویب رسید. براساس این قانون، مالکان اراضی بایر و دایر شهری، موظف شدند اراضی مورد نیاز دولت و شهرداری‌ها را براساس تاریخی که دولت مشخص کرده بود، به آنها بفروشند (شاهرخ زاده، ۱۳۷۳). هدف از انجام این کار، تنظیم و تنسيق امور مربوط به زمین، ازدیاد عرضه، تعدیل و تثبیت قیمت آن، تأمین رفاه عمومی و اجتماعی و ایجاد موجبات حفظ و بهره‌برداری هر چه صحیحتر از اراضی شهری اعلام گردید (بی‌نام، ۱۳۷۰).

نقش سیاستهای زمین شهری بر روی شهر اصفهان

مروری بر تحولات شهری اصفهان

اصفهان یکی از شهرهای قدیمی کشور است که موجودیت تاریخی آن به هزاره سوم قبل از میلاد هم می‌رسد. اصفهان از جمله نوادر شهرهایی است که به جرأت می‌توان آن را از میان شهرهای مهم دنیا مستثنی و منحصر به فرد تلقی کرد و این ویژگی ناشی از آن است که کالبد شهر در مجموع یک واحد منسجم و ارزشمند تلقی می‌شود. ساختار فعلی شهر اصفهان را باید یادگار عصر صفویه دانست (شفقی، ۱۳۸۰: ۲۷۹).

از سال ۱۳۰۰ به بعد (دوره رضا خان پهلوی) که آغاز دوره نوگرایی و ایجاد دگرگونی‌های اساسی در ساخت کالبدی فضاهاى شهری کشور است، اقداماتی در مورد توسعه، پیشرفت، عمران و آبادی شهر اصفهان صورت پذیرفت و از آن به بعد، شهر اصفهان از هر طرف توسعه یافت و میادین و خیابان‌های جدید در آن احداث شد.

در نتیجه این تحولات، بسیاری از مفاهیم و فضاهاى شهری، متناسب با این شیوه و شرایط، تغییر شکل و ماهیت داده، برخی از فضاهاى شهری جدید شروع به شکل گیری نمودند. احداث خیابانهای جدید که بافت کهن شهری را از هم می پاشید و عبور این خیابانها از مناطق حاشیه ای و گسترش های بیرونی شهر و نیز تشکیل بافتهای شطرنجی، از جمله مشخصترین فعالیت های تغییر چهره بافت شهری در این دوره است. از سال ۱۳۲۰ به بعد (دوره محمدرضا پهلوی)، شهر اصفهان از هر جهت گسترش یافت. افزایش شدید و مستمر مهاجرتها به این شهر و بروز مشکل تأمین مسکن جمعیت مازاد و گروههای مهاجر و کم در آمد شهری باعث گردید تا بافت های قدیمی و فرسوده درون شهری از یک سو و اراضی کشاورزی و حاصلخیز حاشیه ای و باغهای مشجر درون و اطراف شهر از سوی دیگر، مورد تهاجم وسیع قرار گیرد (ربانی خوراسگانی، ۱۳۷۵: ۹۷) (نقشه ۱).

به دنبال بروز مشکلات شهری و به منظور حل مسائل شهری و تدوین راهبردهای اساسی در توسعه های آینده، در سال ۱۳۴۶ تهیه "طرح جامع اصفهان" آغاز و در سال ۱۳۵۰ مورد تصویب قرار گرفت. این طرح برای مدت ۲۵ سال تهیه گردیده بود (رکن آبادی، ۱۳۷۲: ۹۹). با وجود الویت های طرح جامع، توسعه شهر از الگوی پیشنهادی طرح پیروی نکرده و رشد شهر به حالت خود جوش روند خودرویی را دنبال نمود (هدایت، ۱۳۸۰: ۱۱۹).

انقلاب اسلامی و تحولات و پیامدهای سیاسی، اجتماعی و اقتصادی آن شهر اصفهان را همانند دیگر شهرهای کشور تحت تأثیر خود قرار داد. برداشته شدن سیاستهای کنترل جمعیت، وقوع جنگ تحمیلی و مهاجرت وسیع جنگ زدگان (اعراب، افغانه، کردها و ...) به استان و شهر اصفهان، ایجاد مراکز و مجتمعهای صنعتی، اجرای قانون اراضی شهری، عدم رعایت برخی از ضوابط شهرسازی در اوایل انقلاب و...، رشد بی ضابطه و کنترل نشده شهر اصفهان را در جهات مختلف باعث شد. این گسترش پیش بینی نشده، کمبود های زیادی را در زمینه بسیاری از خدمات شهری و تأسیسات زیربنایی در کل شهر و به ویژه در مناطق حاشیه ای و بافت های قدیمی، که مورد توجه گروه های مهاجر و افراد کم درآمد شهری قرار داشت، پدید آورد (نسترن، ۱۳۸۰: ۱۰۳).

با پیدایش چنین شرایطی و رشد ناموزون و خودرو در همه قسمتهای اطراف شهر، عملاً عدم کارایی مؤثر طرح جامع پس از گذشت حدود ۱۰ سال از اجرای آن، به اثبات

رسید. لذا بر روی آن تجدید نظر کلی صورت گرفت و به نام "طرح تجدید نظر طرح جامع اصفهان" یا "طرح جامع منطقه ای اصفهان" تهیه و مورد تصویب قرار گرفت که سال ۱۳۸۸، افق پایان آن است. (هدایت، ۱۳۷۳: ۱۲۰).

طرح فوق، حداکثر جمعیت شهر اصفهان در سال ۱۳۸۸ را ۱/۱ میلیون نفر در نظر گرفته است و تأکید بر قرار گرفتن جمعیت در شهر های اقماری اصفهان، از شاهین شهر تا بهارستان را دارد. در حالی که در سرشماری عمومی سال ۱۳۷۵، جمعیت شهر اصفهان بدون منظور نمودن جمعیت شهرک های متصل، ۱/۲ میلیون نفر اعلام گردیده است. این مسئله نشان دهنده آن است که علیرغم تکیه طرح بر موضوع توقف توسعه شهر در پیرامون، شهر به صورت شتاب زده ای به توسعه پیوسته خود، تقریباً در همه جهات ادامه داده است (همان منبع، ص ۱۲۱).

اثرات سیاستهای زمین شهری بر روی شهر اصفهان

اعمال قوانین، مصوبه ها، برنامه ریزیها و سیاست گذاریهای کلی کشوری اثرات قابل توجهی را بر روی شهر اصفهان نیز به همراه داشته است. در برهه ای از زمان نحوه مدیریت شهری در شهر اصفهان نیز تشدید کننده موضوع بوده است. به عنوان مثال، روند گسترش شهر اصفهان به خصوص در قسمتهای شمال و شمال شرقی (که بخش بزرگی از حاشیه نشینان در آنجا قرار دارند)، ادامه هرج و مرج در ساختار فیزیکی و کالبدی شهر بدون متابعت از طرحها و برنامه های ارائه شده را می توان تا حدود زیادی به سیاستها و برنامه ریزیهای سازمان زمین شهری، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و دیگر سازمانها و نهادهای اصفهان مربوط دانست.

طبق آمار موجود هم اکنون در حدود ۲۲/۳۵۲/۱۱۶ متر مربع از اراضی مناطق پیرامونی شهر در تملک سازمان مسکن شهری و اداره زمین شهری قرار دارد که تا سال ۱۳۷۳، ۴/۷۰۹/۸۳۸ مترمربع آن توسط سازمان زمین شهری، به صورت متفرقه به اقشار مختلف مردم جهت احداث مسکن واگذار گردیده است. علاوه بر واگذاریهای فوق، تقریباً همین اندازه زمین از اراضی خارج از محدوده شهر، توسط بنیاد مسکن، سایر نهادها و سازمانها تا همان سال به صورت مستقیم و غیرمستقیم به متقاضیان برای احداث مسکن واگذار شده که قسمت عمده آن در بخش شمالی شهر، از زینیه تا حوالی خمینی شهر واقع شده اند.

سازمانها و نهادهای مذکور بر اساس سیاستهای تقریباً خود محوری و بدون

هماهنگی با طرحها و برنامه های شهری، مقادیر قابل ملاحظه ای از اراضی شهر را هر ساله به صورت قطعات پراکنده به مقوله مسکن اختصاص می دهند و بدین طریق به صور مختلفی سبب تشدید رشد پراکنده شهر در نواحی پیرامونی و تشویق مردم به پر کردن فضاهای وسیع باقیمانده بین آنها با ساخت و سازهای تازه می شوند (هدایت، ۱۳۷۳: ۱۲۶).

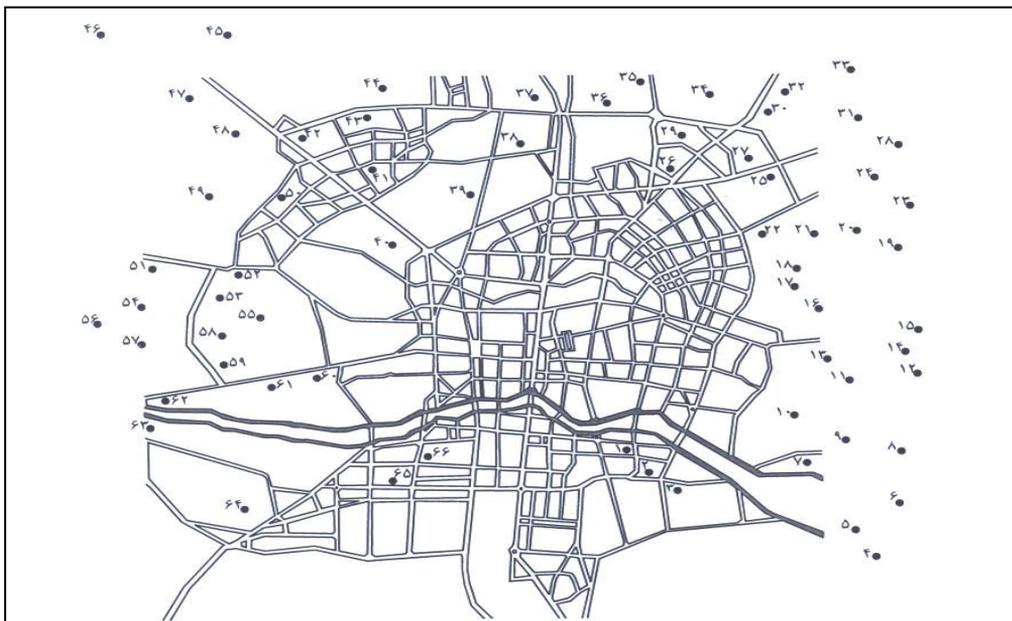


نقشه شماره (۱) توسعه شهر اصفهان تا سال ۱۳۵۰

ماخذ نقشه مبنا: (نسترن، ۱۳۸۰: ۹۸)

از سال ۱۳۷۳ تا پایان خردادماه ۱۳۸۴ نیز تعداد ۵۴۷۹ قطعه زمین به مساحت ۱۳۴۷۸۰۰ مترمربع برای احداث ۷۶۶۵ واحد مسکونی توسط سازمان مسکن و

شهرسازی استان اصفهان به متقاضیان در سطح شهر اصفهان واگذار گردیده است) سازمان مسکن و شهرسازی استان اصفهان؛ بانک زمین و مسکن).
 اثرات سیاستها و برنامه ریزیهای مذکور تنها در موضوع واگذاری بدون برنامه ریزی اراضی شهری خلاصه نمی گردد.



- ۱- گبرآباد ۲- کوله پارچه ۳- مفت آباد ۴- ردان ۵- دنارت ۶- فیزادان ۷- شهرستان
- ۸- هیستان ۹- جی شیر ۱۰- خلیل آباد ۱۱- کردآباد ۱۲- پزوه ۱۳- کلمان ۱۴- ابهر
- ۱۵- خوراسگان ۱۶- بوزان ۱۷- کوهسار ۱۸- اسکلان ۱۹- تشاره ۲۰- هفدان ۲۱-
- جیران ۲۲- هفتون ۲۳- جوهران ۲۴- جرکان ۲۵- گرکان ۲۶- دودانگی ۲۷- سودان
- ۲۸- حصه ۲۹- باتون ۳۰- زینبیه ۳۱- ارزان ۳۲- جلوان ۳۳- دارک ۳۴- حسن
- آبادگارین ۳۵- گاری ۳۶- یونارت ۳۷- رحیم آباد ۳۸- طامه ۳۹- کساره ۴۰- مارون
- ۴۱- کوجان ۴۲- مارچین ۴۳- بهرام آباد ۴۴- محله عربها ۴۵- عاشق آباد ۴۶- ده نو
- ۴۷- بابوکان ۴۸- لمجیر ۴۹- رهنان ۵۰- ولدان ۵۱- جیران ماربین ۵۲- کرم ۵۳-
- آزادگان ۵۴- کلیچه ۵۵- لادان ۵۶- جروگان ۵۷- کارلادان ۵۸- زهران ۵۹- گورتان
- ۶۰- بازوگاه ۶۱- نصرآباد ۶۲- منارجنبان ۶۳- قائمیه ۶۴- دستگرد خیار ۶۵- خروآباد
- ۶۶- مارنان

نقشه شماره ۲: اسامی و موقعیت های روستاهای الحاقی به شهر اصفهان

ماخذ: نقشه مبنا برگرفته از نسترن، ۱۳۸۰ ص ۱۳۵

گسترش بی برنامه و نامتوازن فیزیکی شهر اصفهان یکی از نتایج نامطلوب ناشی از این مسئله بوده که خود مسایل متعدد و مختلفی را به دنبال دارد. به عنوان مثال، گسترش فیزیکی شهر اصفهان باعث ادغام روستاهای فراوانی در پیکره شهر اصفهان گردیده است.

همان طور که می دانیم، شهرهای کوچک، تنها در محدوده داخلی خود رشد می کنند و توسعه می یابند، در حالی که کلانشهرها، در مناطق اطراف خود به طور وسیعی پراکنده شده و گسترش پیدا می کنند. این شیوه رشد به خصوص در کشورهای درحال توسعه، با ادغام نقاط روستایی کمتر توسعه یافته پیرامون کلان شهرها نیز همراه می شود که در نهایت منجر به شکل گیری مناطق حاشیه ای در پیرامون شهرهای بزرگ می شود (داودپور، ۱۳۸۰: ۳۷).

گسترش سریع شهر اصفهان در دهه های اخیر به طور مداوم روستاها و زمینهای کشاورزی پیرامون را بلعیده و در خود ادغام نموده است. در حال حاضر نقاط جمعیتی بسیاری عملاً جزء شهر اصفهان محسوب می شوند. از جمله این مراکز جمعیتی می توان به خوراسگان و رهنان اشاره نمود.

در دهه ۴۵- ۱۳۳۵ تعداد ۱۶ روستا در شهر اصفهان ادغام گردیده است. از این تعداد ۶۳ درصد از دهستان ماریین، ۳۱ درصد از دهستان برخوار و ۶ درصد نیز دهستان جی بوده است. در دهه ۵۵-۱۳۴۵ تعداد ۱۳ روستا در شهر اصفهان ادغام شده که ۶۲/۵ درصد از دهستان ماریین و مابقی از دهستان جی بوده اند. در دهه ۶۵-۱۳۵۵ تعداد ۷ روستا از دهستان های قهاب و جی در شهر اصفهان ادغام گردیده است (نسترن، ۱۳۸۰: ۲-۱۲۱).

در دهه ۷۵- ۱۳۶۵ نیز رهنان، کریم آباد و بابوکان به شهر اصفهان ملحق گردیده اند (مرکز آمار ایران، سالهای مختلف، فرهنگ و نقشه آبادیها؛ استان اصفهان). علاوه بر نقاط مذکور، شهرکهای مسکونی جدیدی چون ملک شهر و خانه اصفهان در کنار شهر اصفهان یا چسبیده به آن شکل گرفته اند. شهرهای خمینی شهر، نجف آباد، فلاورجان و شاهین شهر نیز به سرعت در حال رشد و گسترش هستند. از طرف دیگر، شهرهای

جدیدی چون سپاهان شهر و بهارستان در فاصله نزدیک به شهر اصفهان احداث و در حال گسترش هستند که فضاهای بین این مراکز و شهر اصفهان به وسیله کارگاه ها، روستاها، اراضی کشاورزی و سایر کاربریها، تا حدودی پر شده یا در حال تکمیل است. به طور خلاصه، ادغام روستاها و سایر نقاط جمعیتی پیرامون، به دلیل پایینتر بودن درآمد افراد، فرسودگی مسکن، نوع مصالح کم دوام آنها و ...، اگر یکی از دلایل اصلی شکل گیری حاشیه نشینی در شهر اصفهان نباشد، قطعاً تأثیر زیادی بر شکل گیری این مناطق خواهد داشت (نقشه ۲).

جمع بندی و نتیجه گیری

در خصوص پیدایش و نحوه گسترش شهرها، مطالعات مختلفی توسط کارشناسان مسائل شهری انجام گرفته که هر کدام از دریچه ای خاص به آن نگریسته اند و هر یک در جای خود نیز حائز اهمیت است.

گسترش روزافزون شهرها و مسائل مختلف ناشی از آن باعث دخالت دولت ها در مسائل شهری گردید که اکثراً هدف اصلی خود را کاهش پیامدهای منفی ناشی از رشد و گسترش سریع و ناموزون شهرها بیان کرده بودند. در نتیجه آن و به منظور هدایت مناسب و مطلوب رشد شهرها، طرحهای شهری به اشکال گوناگون مطرح گردیدند. این طرحها معمولاً توسط گروهی از پژوهشگران دولتی یا بخش خصوصی تهیه و جهت اجراء در اختیار بخش دولتی یا شهرداری ها، قرار می گرفتند. تعیین سیاستهای زمین شهری یکی از موضوعات اصلی طرحهای شهری بوده که نحوه استفاده و نوع کاربری اراضی شهری به تفکیک در آن تعیین می گردد.

دولتها برای توجیه دخالت خود در تعیین سیاستهای زمین شهری، دلایل متعددی بیان می کنند که این دلایل از کشوری به کشور دیگر متفاوت است. با این حال، غالب این دلایل در مسائلی چون تأمین منافع عمومی، تخصیص زمین به کاربریهای بهینه، اجرای عدالت اجتماعی، اجرای سیاستهای بخش مسکن، کارآیی بیشتر در برنامه ریزی توسعه شهری و... نهفته است.

در دوران قبل از انقلاب اسلامی، طبیعت خاص وضعیت نظام مالکیتی درکشور، (برگرفته از فقه اسلامی) سبب گردیده بود تا مالکین زمین، در تعیین نوع کاربری زمین و استفاده از آن، از آزادی کامل برخوردار باشند. آنان در حکم معماران و شهرسازی قرار داشتند که به دلخواه خود می توانستند سیما و کالبد شهرها را شکل دهند. تا قبل از

تصویب لایحه قانونی ثبت اراضی موات شهری در سال ۱۳۳۱، زمین خواران، توانستند از طریق تهیه استشهادهای محلی، زمینهای بایر و موات زیادی را به دست آورند و حتی آنها را مورد داد و ستد و معامله، قرار دهند. بدین ترتیب بود که در شهرها بورس بازی زمین، به صورت وسیع رواج یافت و سرنوشت اراضی شهری به دست زمین خواران رقم خورد. علاوه بر آن، فقدان طرح‌های شهری و یا عدم اجرای کامل آنها در برخی از شهرها و نیز عدم دخالت موثر دولت در مسایل شهری، باعث شدت یافتن هرج و مرجیهای گسترده در ساخت و بافت شهرها گردید. تصویب لایحه قانونی ثبت اراضی موات این مشکلات را تا حدودی کاهش داد. با تصویب قانون ملی شدن جنگلها و مراتع کشور، نفوذ دولت بر اراضی موات، حتی جنگلها و مراتع و اراضی مواتی که قبلاً توسط اشخاص به ثبت رسیده بود و سند مالکیت این اراضی هم به نام آنها صادر شده بود، بیشتر گردید. بدین ترتیب یکه تازی زمین خواران بزرگ در تصرف اراضی شهری محدودتر گردید.

اقدام قابل توجه در رابطه با وضعیت اراضی شهری، تفویض اختیار به شهرداریها، جهت تعیین کاربری زمین و دخالت و نظارت بر تفکیک اراضی داخل محدوده و حریم شهرها بود. تصویب قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری، به عنوان اقدام نهایی دولت جهت در اختیار گرفتن سرنوشت اراضی شهری محسوب می‌گردد.

به طور خلاصه، می‌توان گفت در دوره قبل از انقلاب به خصوص در نیمه دوم دهه ۱۳۴۰ و دهه ۱۳۵۰، گرچه پیشرفتهای قابل ملاحظه‌ای در پی ریزی سیاست زمین به دست آمد و اقدامات چندی صورت پذیرفت، ولی نارسایی‌ها، یا بهتر بگوییم، اشتباهات بزرگی نیز در این دوره وجود داشت که موجب گردید تا روز به روز بر قیمت زمین و مسکن و به تبع آن بر اجاره و هزینه مسکن افزوده شود (هاشمی، ۱۳۷۳).

در سالهای نخستین وقوع انقلاب اسلامی، تغییرات گسترده در قوانین زمین و ساخت و سازهای شهری، باعث انجام ساخت و سازهای گسترده، در محدوده استحفاظی شهرها، بدون انجام هیچ گونه تشریفات قانونی گردید. همچنین بلا تکلیف ماندن بخش بزرگی از اراضی شهری متعلق به زمین داران بزرگ که کشور را ترک کرده و یا این که قبل از خروج، املاک شان را به قیمت های نازلی به فروش رسانده بودند، از عوامل اصلی دسترسی آسان مردم به زمین شهری و شروع ساخت و سازهای جدید شهری بود. چنین شرایطی انگیزه قوی برای مهاجرت به شهرهای بزرگ را فراهم آورد و رشد و گسترش سریع آنها را باعث گردید. در نتیجه این تحولات، مشکلات جدیدی بر مشکلات قبلی

شهرها افزوده شد که این مشکلات را می‌توان در دو دسته کلی طبقه بندی نمود: ۱. توسعه فیزیکی ناموزون و افسارگسیخته شهرها؛ ۲. ایجاد تراکمهای نامطلوب و بروز انواع کمبودهای خدماتی.

با تصویب قوانین اراضی شهری و زمین شهری، دولت مجدداً نحوه واگذاری اراضی شهری و تعیین نوع کاربری آنها را به تدریج به دست گرفت. در نتیجه بر اهمیت جایگاه طرحهای شهری به عنوان مهمترین مرجع تعیین کننده نحوه استفاده و نوع کاربری اراضی در شهرها، افزوده شد. در حال حاضر کلیه خط مشیهای توسعه و کاربری زمینهای داخل شهرهای کشور، توسط این طرحها تعیین می‌گردد.

به طور خلاصه می‌توان گفت که از زمان تصویب قانون بلدیة تا وقوع انقلاب اسلامی، گامهای مثبتی برای هدایت، توسعه و گسترش شهرها و نیز نحوه استفاده از اراضی و نوع کاربری آنها، در سطح کشور برداشته شد که با وقوع انقلاب اسلامی، زمینه‌های بی نظمی و هرج و مرج، برای یک دوره دو سه ساله، در نحوه تملک زمین و تعیین نوع کاربری آن، بروز پیدا کرد. بعد از گذشت این دوره، مجدداً تلاش گردید تا از طریق تصویب قوانین و برنامه‌های مختلف، توسعه شهرها تحت کنترل و نظارت بخش دولتی قرار گیرد. در حال حاضر، این روند در قالب تهیه طرحهای شهری و قوانین موضوعی ادامه دارد.

هم زمان با بروز تحولات گوناگونی که در شهرهای کشور به وقوع پیوست، شهر سنتی و تاریخی اصفهان نیز دستخوش تغییرات زیادی گردید. عمده ترین این تغییرات با شروع حکومت پهلوی به انجام رسید. در نتیجه این تغییرات مشکلات عدیده ای در شهر پدیدار گردید به نحوی که چاره کار در تهیه طرح جامع دیده شد. بعد از گذشت ده سال از تصویب نهایی طرح جامع، عدم متابعت توسعه و گسترش شهر از طرح مذکور مشخص گردید و ناکارآمدی آن به اثبات رسید. در نتیجه شرایط ایجاد شده، در بخشهای زیادی از شهر، به خصوص در قسمتهای کم تراکم مانند شمال و شمال شرقی، ساخت و سازهای زیادی صورت گرفت. گسترش بی برنامه و ناموزون فیزیکی شهر، اولین نتیجه این تحولات بود که مسائل و مشکلات متعددی را به دنبال داشت.

پیشنهادها

۱. با توجه به مواردی که بیان گردید، لزوم دقت و توجه همه جانبه در تهیه و تدوین قوانین و سیاستهای زمین شهری توسط کارشناسان و اندیشمندان شهری ضروری

است؛ چرا که در غیر این صورت، قوانین و سیاست های مذکور به لحاظ عدم انطباق با واقعیات، یا در مرحله اجرا با مشکل مواجه می شوند و یا این که در صورت اجراء، نتایج نامطلوبی به بار خواهند آورد.

۲. پیش بینی و تهیه امکانات و ابزارهای لازم برای مجریان قوانین و سیاستهای زمین شهری شامل: آموزش، امکانات مالی، تأمین نیروی فنی و نیز فراهم نمودن ابزارهای کارآمد و عملی جهت برخورد با متخلفینی که از اجرای قوانین و سیاستهای زمین شهری سرباز می زنند.

۳. با توجه به این که افراد جامعه از نظر اقتصادی به سه طبقه پر درآمد، متوسط و کم درآمد تقسیم بندی می شوند؛ لذا توانایی افراد در دسترسی به زمین مورد نیاز و تأمین مسکن متفاوت است. دسترسی افراد پر درآمد به زمین و مسکن به سهولت انجام می گیرد. از این رو تأمین زمین و مسکن این گروه، باری بر دوش دولت نمی کند. از طرف دیگر، با توجه به این که در صورت وجود شرایط مناسب، گروههای متوسط، می توانند خودشان زمین و مسکن مورد نیازشان را تأمین نمایند، لذا اثرات و تبعات اصلی سیاستها و قوانین کشوری در نهایت متوجه این طبقه از افراد جامعه می شود. چرا که اگر شرایط حاکم بر جامعه مطلوب نباشد، این طبقه قادر به تأمین نیازهای خود نخواهد بود و با توجه به اینکه این طبقه بیشترین حجم جامعه را تشکیل می دهد، لذا تهیه زمین و مسکن آنها با مشکلات چشم گیری روبرو خواهد بود و این خود منجر به بروز بحران در جامعه می شود. از این رو ضروری است تا سیاستها و قوانین زمین و مسکن بیشتر به منافع و نیازمندیهای این طبقه از جامعه توجه نمایند.

افراد کم درآمد، گروه سوم جامعه را تشکیل می دهند که این گروه دارای شرایط مختص به خود هستند. گرچه این افراد نیز تلاش دارند تا خود زمین و مسکن شان را تأمین نمایند، ولی آنچه که واقعیت دارد و از سوی بسیاری از پژوهشگران نیز مورد تاکید قرار گرفته این است که امروزه اجرای حتی ساده ترین و کم هزینه ترین طرحهای خانه سازی از توان حداقل یک سوم افراد کم درآمد خارج است (خوب آیند، ۱۳۷۹: ۱۱).
لذا این افراد جهت تأمین مسکن خود نیازمند حمایت و توجه خاص دولت و متولیان مسایل شهری هستند. در غیر این صورت آنها بامشکلات عدیده ای مواجه خواهند شد که ظهور و پیدایش مناطق فقیرنشین (حاشیه نشین) از تبعات اصلی آن است. بر این اساس ضروری است در تهیه و تدوین سیاستها و قوانین زمین شهری منافع تمامی طبقات و گروههای مختلف درآمدی جامعه مورد توجه قرار گیرد.

۴. امروزه آنچه که در رابطه با سیاستهای زمین شهری حائز اهمیت است، نحوه تهیه و اجرای طرحهای شهری است. با توجه به این که در حال حاضر طرحهای شهری تعیین کننده اصلی سیاستهای شهری هستند، لازم است در کلیه مراحل مطالعاتی و تهیه این طرحها دقت و توجه کافی صورت گیرد. در مراحل بعدی و اجرایی نیز ضروری است تا متولیان اجرایی (شهرداریها) به امکانات مورد نیاز و ضروری تجهیز شوند؛ چرا که دو مقوله تهیه و اجرای طرح، مکمل یکدیگر بوده و قصور در هر کدام، باعث عدم دستیابی به اهداف از پیش تعیین شده می شود.

۵. با عنایت به این که افراد کم درآمد، بخش بزرگی از جمعیت کلان شهرهای کشور را تشکیل می دهد، ضروری است این افراد برای تأمین زمین و مسکن مورد نیازشان، مورد توجه و حمایت جدی دولت، افراد خیر جامعه و متولیان شهری قرار گیرند.

۶. به نظر ضروری می رسد مبادرت به انجام اصلاحات ارضی به معنای واقعی کلمه در همه شهرها و کلان شهرهای کشور بسیار ضروری است. بدین ترتیب لازم است تا ساز و کارهایی فراهم گردد تا از آن طریق مشکلات موجود در زمینه عرضه زمین و قیمت آن، کاهش چشمگیری پیدا کند؛ چرا که میل باطنی افراد سودجو و بخش خصوصی، منفعت طلبی و کسب سود حداکثر است و این بخش از توجه به منافع عمومی و حل مشکلات گروههای متوسط درآمد، علی الخصوص افراد کم درآمد، شدیداً دوری می جوید.

فهرست منابع و مآخذ

۱. بی نام، (۱۳۶۹)، نگرشی بر الگوهای برنامه ریزی شهری در ایران، وزارت کشور، معاونت هماهنگی امور عمرانی، دفتر برنامه ریزی عمرانی.
۲. بی نام، (۱۳۷۰)، مجموعه قوانین و مقررات مربوط به مسکن - تملک آپارتمان
۳. مؤجر و مستاجر، تهران، اداره کل قوانین و مقررات کشور (نهاد ریاست جمهوری).

۴. جوادی، اردشیر، (۱۳۷۸)، «بررسی تجربه‌های برنامه ریزی مسکن در ایران با هدفی دو گانه»، نشریه دانشکده علوم انسانی و اجتماعی، دانشگاه تبریز، سال پنجم، شماره ۷.
۵. حسین زاده دلیر، کریم و سعید ملکی (۱۳۸۴) توسعه پایدار شهری و کاربری اراضی شهر ایلام، مجله دانشکده ادبیات و علوم انسانی، ویژه نامه جغرافیا و برنامه ریزی شهری، دوره جدید شماره اول.
۶. خوب آیند، سعید، (۱۳۷۹)، روشهای تأمین مسکن گروه های کم درآمد شهری در ایران؛ نمونه موردی تبریز، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشکده علوم انسانی و اجتماعی، دانشگاه تبریز.
۷. ربانی خوراسگانی، مینا. (۱۳۷۵). بررسی وضعیت جغرافیایی منطقه مرکزی شهر اصفهان. پایان نامه کارشناسی ارشد. استاد راهنما: دکتر سیروس شفقی. دانشگاه اصفهان.
۸. رکن آبادی، احمد. (۱۳۶۹). توپوگرافی و تأثیر آن در سیمای منطقه اصفهان. پایان نامه کارشناسی ارشد. استاد راهنما: دکتر محمدحسین رامشت. دانشگاه اصفهان.
۹. داوودپور، زهره. (۱۳۸۰). نگاهی به سکونتگاههای خودرو در منطقه کلانشهر تهران. مجله شهرداریها. شماره ۳۱. سال سوم.
۱۰. دانیل، ویکتور، (۱۳۷۴)، «تجاری از آماده سازی زمین»، مجموعه مقالات دومین سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران، تهران، سازمان ملی زمین و مسکن، جلد اول.
۱۱. دلایپور محمدی، محمدرضا، (۱۳۷۹)، برنامه ریزی مسکن، تهران، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها (سمت).
۱۲. رحیمی، حسین (۱۳۷۸)، «سیاست زمین و توسعه مناسب شهری»، مجموعه خلاصه مقالات همایش زمین و توسعه شهری، تهران، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران.
۱۳. سازمان مسکن و شهرسازی استان اصفهان؛ بانک زمین و مسکن.
۱۴. شاهرخزاده، فردوس، (۱۳۷۳)، مروری بر قوانین و مصوبات مربوط به زمین در کشور ایران، تهران، وزارت مسکن و شهرسازی، معاونت پشتیبانی و امور مجلس.
۱۵. شکوئی، حسین، (۱۳۷۳)، دیدگاه های نو در جغرافیای شهری، تهران، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها (سمت)، جلد اول.
۱۶. شفقی، سیروس. (۱۳۸۰). «تحلیل فضایی - کالبدی بازار اصفهان». فصلنامه تحقیقات

- جغرافیایی. شماره ۱. سال شانزدهم.
۱۷. شیعه، اسماعیل، (۱۳۷۵)، *مقدمه‌ای بر مبانی برنامه ریزی شهری*، تهران، دانشگاه علم و صنعت ایران.
۱۸. کوثری، عبدالله، (۱۳۷۶)، *سیاست زمین شهری (ترجمه)*، تهران، سازمان ملی زمین و مسکن.
۱۹. لطفی، کورش، (۱۳۷۸)، «تأثیر طرحهای توسعه و عمران شهری بر روی زمین های شهر»، *مجموعه خلاصه مقالات همایش زمین و توسعه شهری*، تهران، سازمان ملی زمین و مسکن.
۲۰. ماجدی، حمید، (۱۳۷۳)، «نکاتی کلی پیرامون مسایل شهری»، *مجموعه مقالات اولین سمینار سیاست های توسعه مسکن در ایران*، تهران، سازمان ملی زمین، جلد اول.
۲۱. مرکز آمار ایران. (سال های مختلف). *نتایج تفصیلی سرشماری های عمومی نفوس و مسکن*.
۲۲. مهدی زاده، جواد (۱۳۷۹)، «برنامه ریزی کاربری زمین، تحول در دیدگاه ها و روشها»، *فصل نامه مدیریت شهری*، سال اول شماره چهارم
۲۳. میرکتولی، جعفر، (۱۳۷۸)، *بررسی بازار غیر رسمی زمین شهری در ایران*، *مجموعه خلاصه مقالات همایش زمین، تهران، سازمان ملی زمین و مسکن*.
۲۴. نسترن، مهین. (۱۳۸۰). *تحلیل فضایی مناطق ده‌گانه شهر اصفهان و سطح بندی توسعه آن*. رساله دکتری. استاد راهنما: دکتر ایران غازی. دانشگاه اصفهان.
۲۵. نوریان، فرشاد و مهندس محمد شریف، (۱۳۷۵)، *نگرشی بر روند تهیه طرح های تفصیلی در شهرسازی*، تهران، شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری (وابسته به شهرداری تهران).
۲۶. هاشمی، فضل الله، (۱۳۷۳)، «سیاست زمین و تأثیر آن در توسعه مسکن»، *مجموعه مقالات اولین سمینار سیاست های توسعه مسکن در ایران*، تهران، سازمان ملی زمین و مسکن، جلد دوم.
۲۷. هدایت، محمود. (۱۳۷۳). *روند توسعه شهر اصفهان و شناخت عوامل آشفته‌گی آن*. *فصلنامه تحقیقات جغرافیایی*. شماره ۳۳.
۲۸. هدایت، محمود. (۱۳۸۰). *ویژگی های ساختار فضایی کالبدی و بافت های مسکونی شهر اصفهان*. *فصلنامه تحقیقات جغرافیایی*. شماره ۱.
۲۹. هنرفر، لطف الله. (۱۳۷۲). *آشنایی با شهر تاریخی اصفهان*. اصفهان.

- ۳۰.-Andy, Thornley, (۱۹۹۱), urban planning under Thatcherism, Routledge.
- ۳۱.-Global Report in Human settlements, (۱۹۸۷), Oxford university press.
- ۳۲.-Harold, carter and Edward Arnold, (۱۹۹۰), The study of urban Geography, Great Britain.
- ۳۳.-Thomas, Angoti, (۱۹۹۳), Metropolis ۲۰۰۰: planning poverty and politics, Routledge.