

تحلیلی بر طرح ایجاد نواحی صنعتی روستایی در ایران (مطالعه موردی: ناحیه صنعتی روستایی آقچلی در شهرستان گنبد کاروس)

دکتر عباس سعیدی عبدالحمید نظری

دانشیار جغرافیا، دانشگاه شهید بهشتی دانشجوی دکترای جغرافیای انسانی دانشگاه شهید بهشتی

چکیده

یکی از طرح‌های مهمی که در سالهای اخیر در نقاط روستایی کشورمان به اجرا در می‌آید، «طرح ایجاد نواحی صنعتی روستایی» است. این طرح که بر اساس راهبرد صنعتی کردن روستا اجرا می‌گردد، اهداف مختلفی نظیر تنوع بخشی به اقتصاد روستایی، اشتغال زایی، جلوگیری از مهاجرت روستائیان و تعدیل شکاف موجود میان درآمد خانوارهای روستایی و شهری را دنبال می‌کند.

این مقاله با هدف تبیین و ارزیابی طرح مذکور انجام گرفته و مشتمل بر دو قسمت است: در قسمت اول، راهبرد صنعتی کردن روستاها و جایگاه گسترش صنایع روستایی در برنامه‌های عمرانی کشور تشریح شده است و در قسمت دوم نیز نحوه مکان‌یابی و اجرای ناحیه صنعتی روستایی آقچلی، به عنوان یک طرح نمونه، به تفصیل مورد بررسی و تجزیه و تحلیل قرار گرفته است. اهم نتایج تحقیق عبارتند از:

۱- طرح فاقد مطالعات جامع بوده و مکان‌یابی آن مطابق اصول و ضوابط مورد نظر نمی‌باشد. در نتیجه یکی از اهداف مهم طرح؛ یعنی ممانعت از مهاجرت روستائیان تحقق نخواهد یافت.

۲- ۹۷/۳ درصد واحدهای صنعتی و ۹۷/۷ درصد حجم سرمایه‌گذاری این طرح متعلق به سرمایه‌گذاران

شهری می‌باشد. این امر ممکن است، مشکل کمبود سرمایه در نقاط روستایی را برطرف سازد؛ لیکن چون خاستگاه بیشتر سرمایه‌گذاران، شهری است و نقاط روستایی نیز قابلیت جذب مازاد سرمایه‌ها را در صورت راه‌اندازی کامل واحدهای فعلی نخواهد داشت، سود حاصله به کانون‌های شهری برگشته و به تعمیق شکاف موجود بین نقاط شهری و روستایی خواهد انجامید.

واژه‌های کلیدی: صنایع روستایی، صنعتی کردن روستا، نواحی صنعتی روستایی، اشتغال‌زایی، آقچلی، اقتصاد پویای انتقالی، مکان‌یابی.

مقدمه

با وجود اقدامات بسیار مهمی که دولت در سالهای بعد از انقلاب اسلامی از طریق سرمایه‌گذاری در پروژه‌های عمرانی، بویژه ارائه خدمات زیر ساختی (راه، آب، برق، مخابرات و...) در زمینه محرومیت زدایی از نقاط روستایی به انجام رساند، لیکن نتوانست تفاوتها و شکاف موجود میان دو جامعه شهری و روستایی را -از نقطه نظر میزان درآمد خانوار و مآلاً سطح زندگی- تعدیل نماید. در نتیجه بازتاب آن در فضای جغرافیایی، به صورت تباین عرصه‌های روستایی با کانون‌های شهری، نمایان شده و بارزترین اثرات فضایی - مکانی آن به شکل جریان یکسویه مهاجرت از روستا به شهر، تداوم یافت. بی تردید این امر چه از نقطه نظر تخلیه روستاها (بویژه روستاهای کوچک و پراکنده) و چه از حیث تمرکز زیاد جمعیت در کانون‌های شهری، مسائل و مشکلات متعددی را فرا روی مدیران و برنامه‌ریزان کشور قرار خواهد داد، که مستلزم چاره‌جویی و یافتن راه‌حلهای ممکن و مناسب می‌باشد.

تجربیات دهه آغازین انقلاب، سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان کلان‌کشور را بر آن داشت که ریشه معضلات روستائیان را در عدم پویایی اقتصادی آنان جستجو نموده و بدین سان، تنوع بخشی به اقتصاد روستایی را به عنوان یکی از راهکارهای اساسی توسعه و عمران روستایی در دستور کار خود قرار دهند. (۱)

از آنجایی که فعالیت‌های بخش کشاورزی، عمده‌ترین اشتغال روستائیان بشمار می‌رود طبیعتاً بخشی از این سیاستها از طریق متنوع سازی فعالیت‌های این بخش، امکان‌پذیر خواهد بود؛ لیکن با عنایت به ساختار طبیعی و اکولوژیکی و انسانی کشورمن، و موانع موجود در زمین گسترش منابع آبی، خاکی و تکنولوژیکی، فعالیت‌های کشاورزی نخواهد توانست پاسخگو همه نیازهای روستائیان-بویژه در محل زندگی آنان- باشد. از این رو یکی از سیاست‌های مهم دولت در این راستا، «گسترش صنایع روستایی» می‌باشد که به راهبرد «صنعتی کردن روستاها» معروف است. این سیاست، به‌طور مشخص طی سالهای برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی فرهنگی اتخاذ و برنامه‌های اجرایی آن شروع گردید، که تاکنون ادامه دارد. طرح ایجاد نواحی صنعتی روستایی، از جمله طرح‌های مهمی است که در این راستا به اجرا درآمده و موضوع اصلی مقاله حاضر را تشکیل می‌دهد.

بی‌تردید بررسی، تحلیل و ارزیابی هر طرحی از زوایای مختلف، می‌تواند به شناخت دقیق مسائل، تنگناها و نقاط قوت و ضعف آن کمک کرده و آن را به سمت اهداف کلان توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، که همانا تحقق «عدالت اجتماعی و تعادل فضایی در سطح سرزمین» است، هدایت نموده و از تکرار بسیاری از اشتباهات بر حذر دارد. از این رو طرحی سؤالات اساسی زیر، در بحث حاضر، ضروری می‌نماید:

۱- هر استراتژی توسعه روستایی به‌طور ضمنی یا آشکار، دارای یک جهت‌گیری قوت‌یافته ایدئولوژیکی است^(۲). جهت‌گیری ایدئولوژیکی استراتژی توسعه روستایی، مبتنی بر صنعت کدام است؟ آیا همان جهت‌گیری توسعه بر مبنای تئوری قطب‌رشد می‌باشد؟ در صورت مثبت بودن پاسخ، با توجه به اینکه تئوری مذکور در کشورهای جهان سوم، کارایی لازم را در جهت توسعه روستایی نداشته است^(۳)، اتخاذ چنین سیاستی در کشورمان چگونه توجیه‌پذیر خواهد بود؟!'

۲- از نظر توزیع فضایی، به نظر می‌رسد که تمرکز واحدهای صنعتی در نقاطی به‌نام «نواحی

- تی روستایی»، به تقویت مراکز رشد روستایی منجر شود. در این صورت ممکن است از هم خستگی نظام سلسله مراتب سکونت گاههای روستایی، تا حدی تعدیل یابد. اما با توجه به محدودیتهای اجرایی، از قبیل کمیابی زمین در مراکز رشد روستایی، این سؤال باقی ماند که مکان یابی نواحی صنعتی روستایی تا چه حد با اینگونه نقاط منطبق خواهد بود؟ در صورت عدم انطباق و همخوانی آنها، هم پیوندی و وجه تمایز اینگونه نقاط (نواحی صنعتی روستایی) با شهرکهای صنعتی که در پیرامون نقاط شهری احداث می شوند، چگونه خواهد بود؟
- ۳- با توجه به خصوصیات ساختار اقتصادی روستائیان، بویژه فقدان سرمایه در میان این دسته، سرمایه های اولیه لازم برای راه اندازی صنایع مورد نظر، چگونه و از کجا تأمین خواهد شد؟ سهم روستائیان و شهرنشینان از این سرمایه گذاری و نیز تقسیم منافع حاصله بین آنها به چه صورتی خواهد بود؟ به عبارت دیگر، نفع برندگان واقعی این راهبرد، سرمایه گذاران شهری خواهند بود یا روستائینی که احتمالاً به عنوان کارگران روزمزد کار خواهند کرد؟ سهم بخش های خصوصی و تعاونی از این بابت چقدر خواهد بود؟
- ۴- با توجه به ویژگیهای ساخت شغلی جامعه روستایی کشورمان، که با کمبود نیروی انسانی و درآمد در بخش صنعت مواجه است، بویژه با مشکل نیروهای متخصص و فنی که تمایل چندانی به اقامت در روستا ندارند، چگونه می توان مقابله نمود؟
- ۵- تبیین نوع صنایع و اولویت بندی آنها چگونه خواهد بود؟ آیا صنایع خانگی کارگاهی با ریب اشتغال زایی بالا؛ لیکن درآمد و بهره وری پایین در اولویت قرار خواهند گرفت؟ یا صنایع چک و مدرن، با اشتغال زایی پایین و بهره وری بالا؟
- پاسخ به سوالات فوق، مستلزم تحقیق و تفحص بسیاری است که به آمارهای دقیق احتیاج دارد. با توجه به اینکه دستیابی به چنین آمارهایی در سطح کلان کشور مقدور نمی باشد؛ لذا در اینجا با انتخاب یکی از نواحی صنعتی روستایی مستقر در شهرستان گنبد، سعی شده است به صورت مطالعه موردی به سوالات فوق پاسخ داده شود.

هدف مقاله حاضر آن است که ضمن بررسی چگونگی مکان یابی ناحیه صنعتی آقچلی نقادی آن، به تبیین و ارزیابی نتایج اجرای طرح -از نظر دستیابی به هدف کلی آن- که هما جلوگیری از مهاجرت روستایی است، بپردازد. اما نیل به چنین هدفی مستلزم شناخت راهبرد است که طرح ایجاد نواحی صنعتی بر مبنای آن تدوین و به اجرا درآمده است؛ بنابراین این مقاله از دو قسمت تشکیل شده است، که در قسمت اول ضمن تبیین راهبرد صنعتی کردن روستاها جایگاه گسترش صنایع روستایی در برنامه‌های عمرانی کشور مورد بحث و بررسی قرار گرفته است و در قسمت دوم، به ارزیابی و تحلیل ناحیه صنعتی روستایی آقچلی پرداخته شده است.

الف: تبیین راهبرد صنعتی کردن روستاها و جایگاه صنایع روستایی در برنامه‌های عمرانی کشور صنعتی شدن در بسیاری از نقاط جهان، به عنوان نیروی پویای توسعه قلمداد می‌شود و بر این اساس، کشور ما نیز از دهه‌های چهل و پنجاه، با تکیه بر درآمدهای نفتی بر تمرکز شدید صنایع در نقاط شهری مبادرت ورزید؛ اما نیمی از جمعیت کشورمان که در نقاط روستایی ساکن بودند، از گردونه صنعتی شدن بدور مانده و به باد فراموشی سپرده شدند. مهمترین پیامد چنین الگوی توسعه‌ای، به صورت مهاجرت فزاینده روستاییان به کانونهای شهری -بویژه شهرهای بزرگ- تجلی یافت. از این رو، بلافاصله پس از انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷، توجه به روستا ابعاد گسترده‌تری پیدا کرد. ایجاد نهادها و سازمانهای مختلفی از جمله جهاد سازندگی و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، در همین چارچوب صورت گرفت و با وجود هشت سال جنگ تحمیلی و تحریم‌های اقتصادی کشور، این نهادهای نوپا توانستند فعالیت‌های عمرانی بسیاری را در عرصه‌های روستایی کشور به انجام رسانند. در ابتدا جهت نیل به اهداف آرمانگرایانه عدالت اجتماعی، موضوع بهبود زیر ساختهای روستایی (اعم از راه، آب، برق، آموزش، بهداشت و غیره) بشدت مورد توجه قرار گرفت؛ لیکن پس از گذشت چند سال، تجربه گردید که راه حل اساسی سائل روستاها در فعال سازی و پویایی اقتصادی آنها نهفته است؛ چه به زعم عده‌ای،

عوامل اقتصادی، بویژه اشتغال پربازده و به تبع آن دستیابی به درآمد، انگیزه‌های اصلی مهاجران روستائیان را تشکیل می‌دهد. (۴)

بر این اساس یکی از راهبردهای مهم نیل به توسعه روستایی، «راهبرد صنعتی کردن روستاها» تلقی گردید. به نظر برخی از نظریه‌پردازان، این راهبرد سه نقش و هدف بسیار مهم را در توسعه روستایی کشورهای در حال توسعه ایفا خواهد کرد:

۱- با توجه به عدم جذب بیکاران روستایی در بخش کشاورزی، هدف عمده این راهبرد، ایجاد اشتغال غیرکشاورزی در نقاط روستایی است. بدین منظور، برنامه‌های مختلفی در نواحی روستایی تدوین و به اجرا در می‌آید.

۲- هدف دیگر صنعتی کردن روستاها، متنوع ساختن اقتصاد روستایی و به دنبال آن کمک به مدرنیزه کردن کشاورزی و افزایش سطح درآمد مردم است. بر این مبنای روستائیان نه فقط به عنوان نیروی کار، بلکه به عنوان کارنرمایان و مدیران کارگاههای تولیدی کوچک فعالیت خواهند کرد.

۳- هدف سوم این راهبرد کاهش نا برابری فضایی در توسعه اقتصادی - اجتماعی است؛ زیرا کشورهای در حال توسعه یک ساختار دوگانه را از دوران استعمار به رث برده‌اند که بارزترین جلوه آن در فضا، به شکل دوگانگی روستایی و شهری ظاهر می‌گردد. این مسأله مهمترین عامل مهاجرت روستا به شهر تلقی می‌گردد. صنعت روستایی قوی و نیرومند می‌تواند، موجب یک پیوستگی قوی بین روستا و شهر باشد و می‌تواند از فاصله بین مناطق روستایی و شهری، نه فقط از نظر ظرفیت‌های درآمد و کسب مزایا، بلکه از لحاظ تکنولوژی نیز بکاهد. (۵)

با این توصیف به‌طور کلی صنعتی کردن روستاها را می‌توان از دو دیدگاه مورد بررسی و توجه

قرار داد:

- نخست ایجاد و استقرار صنعت در مناطق روستایی: این دیدگاه به این امر تأکید می‌کند که با

توجه به عوامل تولید و وضعیت بازار، چه صنایعی می‌توانند در مناطق روستایی استقرار یافته و

یا توزیع شوند. هر صنعتی که بتواند در مناطق روستایی استقرار یابد، صرف نظر از چگونگی تاثیر آن بر روستاییان، جزئی از برنامه استقرار صنعت در مناطق روستایی است. بنابراین، این دیدگاه به یک رویکرد «برنامه‌ای» مبتنی خواهد بود که می‌تواند برنامه‌های متنوعی را از تأسیس کارخانه بزرگ تا واحدهای صنعتی کوچک تبدیلی و یا حفاظت از صنایع دستی سنتی و محلی، دربرگیرد.

- دیدگاه دوم بر صنعتی کردن روستا، به مثابه فرایندی می‌نگرد که به موجب آن متنوع کردن و نوسازی اقتصاد روستایی حاصل می‌گردد. لذا تاکید آن بر نیازهای جامعه جهت نوسازی و شناسایی نقش مشخصی است که صنعتی کردن روستا می‌تواند برای رفع آن نیازها ایفا نماید. انعطاف پذیری راهبردهایی که بر اساس نیازهای توسعه جهت داده می‌شوند، نشانه‌های بارز این دیدگاه هستند؛ بنابراین دیدگاه فعلی بر مفهوم «اقتصاد پویای انتقالی»^(۶) مبتنی است. وقتی در مورد کشور در حال توسعه خاصی به کار می‌رود، ساختارهای زمینهای ویژه‌ای را ارائه خواهد داد که یک دخالت سیستماتیک را برای پیشبرد صنعتی کردن روستا می‌طلبد. این ساختارهای زمینهای نه تنها از کشوری به کشور دیگر؛ بلکه در داخل یک کشور نیز از ناحیه‌ای به ناحیه دیگر متفاوت است. ممکن است نوع خاصی از صنعت روستایی در یک ساختار زمینهای نیازمند تقویت باشد؛ ولی در یک ساختار زمینهای دیگر این چنین نباشد. این ساختارهای زمینهای را می‌توان در یک ماتریسی که سطح اقتصاد نسبی مناطق یک کشور و سطوح نسبی مهارتهای آن در ارتباط با یکدیگر سنجیده می‌شوند، تشخیص داد.^(۷)

در هر حال، تشخیص اینکه ایده طراحان و برنامه ریزان طرح ایجاد نواحی صنعتی روستایی به کدام یک از دیدگاههای فوق نزدیکتر است، مستلزم بررسی سابقه بحث در برنامه‌های عمرانی است و بایستی از بطن اهداف مطرح نظر در این برنامه‌ها استنباط و استخراج شود.

هر چند مقوله گسترش صنایع روستایی سالها پیش و برای اولین بار در برنامه عمرانی دوم قبل از انقلاب مطرح شده است^(۸)؛ اما چون رویکرد اصلی برنامه‌های عمرانی قبل از انقلاب در

بخش صنعت، بر استراتژی توسعه صنعت در نواحی شهری استوار بود، صنایع روستایی هیچ‌گاه نتوانسته است جایگاهی در عمران و توسعه روستایی داشته باشد و اساساً به فعالیتهای تولیدی صنعت روستایی توجه چندانی نشده است. تا اینکه در برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، صنایع روستایی به لحاظ اهمیتی که در بالا بردن سطح درآمد روستائیان و ایجاد زمینه‌های ارتقاء تکنولوژی فعالیتهای سنتی و بومی دارد، از جایگاه ویژه‌ای برخوردار شده است. در این برنامه، یکی از سیاست‌های مهم دولت در ذیل فصل صنعت و معدن، احیاء و توسعه صنایع روستایی قید شده است. از نظر هدف‌گذاری، ایجاد و حفظ اشتغال مولد، تولید بخشی از کالاهای صنعتی مورد نیاز، نوسازی روشهای تولید، بهداشتی کردن محیط فعالیت‌های صنعتی روستایی و تامین ابزارها، ماشین‌آلات و خدمات فنی، به عنوان اهداف عمده کیفی صنایع روستایی تعیین شده و پیش‌بینی گردیده است که از نظر کمی رشد متوسط سالانه ارزش افزوده این صنایع به ۹/۹ درصد برسد. (۹)

یکی از طرح‌های اجرایی بسیار مهم دولت در این برنامه، طرح ایجاد نواحی صنعتی روستایی است که موضوع اصلی مقاله حاضر می‌باشد. اطلاعات به دست آمده نشان می‌دهد که طی دو سال پایانی برنامه، کارهای مکان‌یابی و اجرای ۳۴ ناحیه صنعتی روستایی در سطح کشور شروع گردید و از ۳۳۶ کارگاه در حال احداث، تعداد ۱۰۷ کارگاه صنعتی به بهره‌برداری رسیده است. (۱۰)

در برنامه دوم توسعه اقتصادی و اجتماعی (۷۸-۱۳۷۳) که برای نخستین بار صنایع روستایی از فصل صنعت و معدن جدا و در ذیل فصل «عمران و نوسازی روستاها» طبقه بندی شده است، تنوع بخشی به فعالیت‌های تولیدی در محیط‌های روستایی و فراهم نمودن زمینه شکل‌گیری و توسعه اشتغالات غیرکشاورزی، به عنوان اهداف کلی فصل مذکور تعیین گردیده است. (۱۱) در این برنامه راهبرد صنعتی کردن روستاها شکل انسجام یافته‌تری به خود گرفته و در قالب برنامه خاصی، تحت عنوان «برنامه گسترش فعالیتهای غیرکشاورزی» سازماندهی شده

است. موارد زیر از جمله اهداف کیفی مهمی است که این برنامه در نظر داشته است:

- ۱- شناسایی ظرفیت‌های توسعه صنعت در نواحی روستایی و ایجاد زمینه‌های لازم جهت استقرار صنایع در محیط‌های روستایی؛
 - ۲- ایجاد اشتغال مولد برای جمعیت مازاد بر فعالیت‌های بخش کشاورزی و فراهم نمودن زمینه اشتغال ممکن، فصلی و غیر مستمر برای روستائیان؛
 - ۳- ایجاد رونق اقتصادی در مناطق روستایی، به منظور برقراری تعادل‌های اقتصادی بین نواحی شهری و روستایی و کنترل مهاجرت‌های بی‌روبه روستائیان؛
 - ۴- فراهم آوردن زمینه ارتقاء تکنولوژی فعالیت‌های سنتی و بومی و گسترش فرهنگ صنایع در مناطق روستایی. (۱۲)
- بر این اساس به منظور دستیابی به اهداف کیفی فوق، طی سال‌های برنامه دوم، هدف‌های زیر پیش‌بینی شده است:
- ۱- انجام مطالعات استعدادسنجی ایجاد صنایع روستایی در ۱۵۰ منطقه کشور؛
 - ۲- ایجاد ۱۰۰۰۰۰ فرصت شغلی جدید صنعتی در مناطق روستایی؛
 - ۳- حفظ اشتغال در صنایع کارگاهی خانوادگی به میزان ۱۳۰۰۰۰۰ شغل موجود، همراه ارتقاء کیفی این مشاغل؛
 - ۴- تکمیل واحداث ۱۳۳ ناحیه صنعتی روستایی نیمه تمام و جدید؛
 - ۵- ارتقاء مهارت فنی و بهبود تکنولوژی صنعت‌گران روستایی به میزان ۳۴۰۰۰۰ نفر روز؛
 - ۶- تهیه ۱۲۵ طرح تیپ برای صنایع روستایی و تحقیق پیرامون ارائه تکنولوژی مناسب روستایی در ۵۰ مورد؛
 - ۷- افزایش سالانه فروش صنایع دستی روستایی، از رقم ۱۱۵/۸ میلیون دلار در سال پایه برنامه اول، به رقم ۳۵۸/۴ میلیون دلار در سال پایانی برنامه دوم جمهوری اسلامی ایران. (۳)
- در نتیجه پیگیری دستگاه‌های اجرایی ذیربط، بویژه معاونت عمران و صنایع روستایی

وزارت جهاد سازندگی، بخش عمده‌ای از اهداف فوق‌الذکر تحقق یافته است. به طوری که نواحی صنعتی روستایی به اجرا درآمده و در حال احداث، به ۱۵۰ ناحیه افزایش یافته است.^(۱۴) بعلاوه زیرساختهای صنعتی ایجاد شده در قالب شهرکها و نواحی صنعتی روستایی، که زمینه سرمایه‌گذاری صنعتی را در مناطق مختلف فراهم می‌آورد، به عنوان یکی از فرصت‌ها و نقاط قوت بخش صنعت در برنامه سوم تلقی شده است.^(۱۵) بدین ترتیب به نظر می‌رسد که راهبرد صنعتی کردن روستاها، به عنوان یکی از سیاستهای مؤثر دولت در نقاط روستایی، همچنان در سالهای آینده نیز تداوم خواهد یافت.

اما به نظر می‌رسد، علیرغم پذیرش اهمیت و نقش گسترش صنعت در توسعه روستایی کشورمان، جای تأمل و درنگ بسیاری است و بایستی تلاش کرد تا برای سؤالاتی که در آغاز این مقاله مطرح شده‌اند، پاسخ‌های مناسبی یافت. از این رو، سعی شده است که با انتخاب یکی از نواحی صنعتی روستایی در حال اجرا، طرح مذکور به تفصیل از ابعاد مختلف مورد بررسی و نقادی قرارگیرد. چه نگارندگان معتقدند حاصل هر چه باشد، در رفع نائص موجود مؤثر افتاده و به مجریان و برنامه ریزان اینگونه طرح‌ها کمک خواهد نمود.

۲- تحلیل بر نحوه مکان‌یابی و اجرای ناحیه صنعتی روستایی آقچلی

لازم است قبل از ورود به بحث اصلی، تعریف و اهداف طرح ایجاد نواحی صنعتی روستایی تبیین گردد. «ناحیه صنعتی روستایی عبارت است از زمین عمران شده‌ای که در یک موقعیت مناسب (از نظر مرکزیت داشتن به چند روستا) استقرار یافته و جهت احداث صنایع روستایی، بر اساس طرح جانمایی و مقررات خاص ایجاد و کنترل می‌شود.»^(۱۶) بنابراین تعریف، مشخص می‌گردد که منظور از ناحیه صنعتی در اینجا ناحیه به مفهوم جغرافیایی آن نیست؛ بلکه به مکانی اطلاق می‌شود که صنایع مختلفی در آنجا به صورت متمرکز استقرار می‌یابند، لذا این مفهوم به مجتمع صنعتی نزدیکتر است تا ناحیه صنعتی!

مهمترین اهداف ایجاد نواحی صنعتی روستایی عبارتند از:

- ۱- کاهش هزینه‌های تولیدی و رشد تولیدات صنعتی در مناطق روستایی کشور؛
- ۲- ایجاد حلقه‌های تولید ما بین واحدهای تولیدی مستقر شده در نواحی صنعتی؛
- ۳- بالا بردن کیفیت تولید از طریق ارائه خدمات فنی و بازرگانی و یا مشاوره‌های فنی؛
- ۴- بهبود شرایط کار و ارائه تسهیلات لازم به واحدهای تولیدی صنایع روستایی؛
- ۵- کمک به اجرای سیاست مربوط به توزیع متعادل جمعیت در مناطق شهری و روستایی؛
- ۶- کمک به ایجاد و توسعه صنایع کوچک و تبدیلی در مناطق روستایی کشور و بازگشت ارزش افزوده حاصل از تبدیل آنها به خود روستائیان؛
- ۷- بالا بردن میزان اشتغال زایی در مناطق روستایی؛
- ۸- کمک به جلوگیری از مهاجرت بی‌رویه روستائیان به شهرها؛
- ۹- کمک به بهبود شرایط زندگی روستائیان و رفع محرومیت از آنان؛
- ۱۰- جلوگیری از آلودگی‌های زیست محیطی و زیست مکانی.

دقت نظر در اهداف فوق چنین می‌نماید که صرف نظر از محل اجرای طرح (شهر یا روستا) مقاصد و جهت‌گیری ایدئولوژیکی طراحان و برنامه‌ریزان نواحی صنعتی روستایی در ایران به بازار آزاد، آن هم از نوع تمرکز زایش، متکی است؛ چراکه موارد مطروحه در چهار بند اول و نیز توجیه‌هایی که در زیر برای تمرکز صنایع در یک نقطه روستائی (مکان مرکز) به عمل آمده است، مؤید این گفتار است.

طراحان این طرح موارد زیر را برای ایجاد ناحیه صنعتی روستایی متمرکز در مقایسه با واحدهای صنعتی پراکنده به عنوان مزایای آن بر می‌شمارند: (۱۷)

۱- سهولت تهیه زمین؛

۲- ارتقاء آموزشهای فنی و حرفه‌ای؛

۳- سهولت کسب مجوز اداری؛

۴- بهره‌مندی از خدمات مشاوره فنی و خدمات بازرگانی و تعاون؛

۵- دسترسی به مراد اولیه؛

۶- بهره‌مندی از مزایای خرید و فروش جمعی؛

۷- دسترسی به بازار فروش محصول؛

۸- نظارت درست جهت کنترل کیفیت؛

۹- دسترسی به نیروی انسانی؛

۱۰- وجود امنیت در سرمایه‌گذاری؛

۱۱- دسترسی به تجهیزات تخلیه و بارگیری؛

۱۲- قابلیت استفاده از مشون‌های جذب نیروی کار.

علاوه بر مزایای فوق، فاکتورهایی را نیز که وزارت جهاد سازندگی برای انتخاب مکن یک حیه صنعتی روستایی مد نظر قرار می‌دهد، میل به تمرکز در یک نقطه روستایی دارد. از جمله مهمترین این فاکتورها عبارتند از:

۱- وجود متقاضی احداث کارگاه اعم از شهری و روستایی: با توجه به سیاست‌های این وزارتخانه، عملیات اجرایی یک ناحیه صنعتی (غیر از مناطق محروم) زمانی شروع می‌شود که حداقل $\frac{1}{5}$ از متقاضیان ظرفیت نهایی ناحیه، آماده به کار اجرا باشند.

۲- داشتن استعداد و پتانسیلهای لازم: به‌طور مسلم اولویت با مکانهایی است که دارای مواد اولیه کشاورزی، دامی و یا معدنی باشند و احتیاج به کارگاههای تبدیل مواد اولیه داشته باشند.

۳- وجود امکانات اولیه زیربنایی؛ از قبیل زمین، آب، برق و راه دسترسی.

۴- نیروی انسانی: در پروژه‌های نواحی صنعتی روستایی به نظر می‌رسد که اکثریت پارامترها تابع این عامل باشند؛ چراکه اشتغال‌زایی و بالا بردن درآمد سرانه روستاییان، از اهداف عمده این طرح بوده‌اند. البته در مواردی ممکن است نیروی متخصص در محل کم باشند که در این صورت از شهرهای نزدیک و مابقی نیروها، از روستاهای اطراف تامین می‌گردد.

۵- عدم تعارض با بخش کشاورزی: مهمترین اهداف ایجاد صنعت در کنار روستا، ایجاد اشتغال و درآمد برای روستائیان می باشد که قاعدتاً باید صنایعی به روستا برده شوند که مکمل بخش کشاورزی و دامداری بوده و جهت تبدیل مواد اولیه کشاورزی، باغی، دامی و معدنی منطقه باشد و تعارضی با شغل عمده مردم روستا نداشته باشد.

۶- داشتن امتیازهای ویژه (استقبال اهالی، حمایت مقامات محلی و...): در بعضی از مناطق روستایی ممکن است مقامات محلی یا ساکنین روستاها، مکانی را جهت احداث ناحیه صنعتی پیشنهاد دهند و حتی حاضر به واگذاری زمین مورد نیاز نیز باشند. در این صورت، چنانچه دیگر شرایط لازم موجود باشد، با مکان مورد نظر موافقت می شود. (۱۸)

موارد فوق الذکر ممکن است از نظر اقتصادی، بریژه از دیدگاه اقتصاد آزاد مبتنی بر تمرکز و انباشت، توجیه پذیر باشد؛ اما با عنایت به عدم تعادل در توزیع فضایی امکانات زیرساختی (راه، آب، برق و...) در سطح شهرستان مورد مطالعه، آیا تاکید بر تمرکز گرای، مکان یابی نواحی صنعتی را به روی نقاطی که بالطبع دارای امکانات بیشتری هستند، سوق نخواهد داد؟! ذیلاً به تفصیل در این خصوص بحث خواهیم کرد. اما قبلاً ذکر این نکته ضروری است که از زمان ابلاغ طرح ایجاد نواحی صنعتی روستایی به سازمان جهاد سازندگی استانها، کار مطالعه و مکان یابی آنها توسط معاونت عمران و صنایع روستایی این سازمان شروع گردیده و تاکنون مکان یابی ۹ ناحیه صنعتی روستایی در استان گلستان به انجام رسیده و عملیات احداثی آنها در حال اجرا می باشد. همانگونه که جدول شماره ۱ نشان می دهد، ناحیه صنعتی روستایی آقچلی، به سبب آنکه از پیشرفت فیزیکی بالایی نسبت به سایر نواحی برخوردار بود، به عنوان نمونه انتخاب گردید که در ذیل، نحوه مکان یابی و چگونگی سرمایه گذاری در آن به تفصیل مورد بررسی و ارزیابی قرار می گیرد. اما از آنجایی که هیچ یک از واحدهای صنعتی مستقر در این ناحیه صنعتی هنوز به بهره برداری نرسیده اند، فعلاً امکان بررسی تأثیر آن بر اشتغال زایی روستائیان مقدور نیست و تحلیل حاضر بر پایه مسائلی که ممکن است در آینده رخ دهند، بنا شده است.

جدول ۱: توزیع جغرافیایی و مشخصات نواحی صنعتی روستایی در دست اجرا در

استان گلستان و مراحل پیشرفت فیزیکی آن تا اول ۱۳۷۹ (۱۹)

نام ناحیه صنعتی روستایی	سال شروع	مساحت زمین هکتار	میزان پیشرفت فیزیکی درصد	نام شهرستان محل احداث
ناحیه صنعتی آقچلی	۱۳۷۳	۲۰	۳۸	گنبد کاوس
ناحیه صنعتی گز غربی	۱۳۷۴	۱۰	۱۷	بندر گز
ناحیه صنعتی تخی محله	۱۳۷۵	۱۷	۲۱	گرگان
ناحیه صنعتی دهنه	۱۳۷۷	۱۰	۱۰	مینودشت
ناحیه صنعتی بالا جاده	۱۳۷۸	۱۰	۲/۵	کردکوی
ناحیه صنعتی گوزن فارس	۱۳۷۸	۱۷	۴	گرگان
ناحیه صنعتی کلونکن	۱۳۷۸	۲۰	۵	گنبد کاوس
ناحیه صنعتی لاله باغ	۱۳۷۸	۱۰	—	گنبد کاوس

ناحیه صنعتی روستای آقچلی در قسمت شمال روستای آقچلی علیا و در مختصات جغرافیایی ۳۷ درجه و ۱ دقیقه عرض شمالی و ۵۵ درجه و ۱ دقیقه طول شرقی و در ۶ کیلومتری جنوب غرب شهر گنبد کاوس قرار دارد. این ناحیه صنعتی که در زمینی به مساحت ۲۰ هکتار بر روی مراتع مجاور روستای مذکور در حال اجرا است، از نظر تقسیمات سیاسی، جزو دهستان نظام آباد، بخش آزادشهر و شهرستان گنبد کاوس می‌باشد. از زمان تصویب طرح این ناحیه در سال ۱۳۷۳ تاکنون، فعالیت‌های مختلفی از جمله: عملیات نقشه برداری، تفکیک قطعات، آماده سازی زمین و اجرای عملیات زیربنایی (سطح زمین، تامین آب، برق و جاده آسفالت) به پایان رسیده است که برای اجرای آنها بالغ بر ۴۲/۴۹۰ میلیون ریال اعتبار از محل اعتبارات عمرانی (استانی و تبصره‌های بودجه) اختصاص یافته است^(۲۰). شایان ذکر است که این ناحیه برای احداث ۶۰ واحد صنعتی طراحی شده است که تاکنون ۳۷ واحد آنها موفق به اخذ مجوز احداث

شده‌اند و در حال حداث می‌باشند. پیش‌بینی شده است که در صورت راه‌اندازی کامل واحدهای مذکور، بیش از ۱۰۰۰ نفر به شغل جدید دست خواهند یافت.

بر اساس اطلاعات به‌دست آمده، از آغاز کار تاکنون، تعداد ۷۲ نفر در ناحیه صنعتی مورد مطالعه، متقاضی ایجاد واحدهای تولیدی بوده‌اند که بیانگر استقبال زیاد بخش خصوصی از این طرح است. یکی از دلایل مهم این امر شرایط واگذاری وام و تسهیلات مربوطه می‌باشد. زیرا بر اساس ضوابط، ۸۰٪ اعتبارات پیش‌بینی شده هر یک از واحدهای صنعتی (از محل تبصره‌های ۳ و ۵۰ قانون بودجا) توسط دولت و بانکها تامین خواهد شد و فقط تامین ۲۰٪ اعتبارات اولیه به عهده سرمایه‌گذاران خواهد بود. مضاف بر اینکه، پایین بودن نرخ بهره و نیز مدت بازپرداخت، که بین ۸ تا ۱۰ سال به طول می‌انجامد و نیز واگذاری زمین به صورت اجاره و یا با قیمت بسیار نازل، موجب شده است که استقبال اولیه زیاد باشد؛ لیکن مشکلاتی که بانکها از نظر اعطای وام داشتند و نیز عدم توانایی مالی متقاضیان برای تامین ۲۰ درصد سهم سرمایه‌گذاری خود، باعث شده است که بسیاری از آنان نتوانند در موعد مقرر به تعهدات خود عمل نمایند؛ در نتیجه بسیاری از مجوزهای تأسیس صادره باطل شده است. صرف‌نظر از مشکلات اجرایی، این طرح از چند بعد قابل بررسی و تجزیه و تحلیل خواهد بود:

الف: نحوه مطالعه و مکان‌یابی ناحیه

آنچه در بحث حاضر از نظر تبیین فضایی مهم است، چگونگی مطالعه و مکان‌یابی این ناحیه صنعتی است. با توجه به اینکه طرح ایجاد نواحی صنعتی روستایی به صورت یک طرح کلان در سطح کشور اجرا می‌شود، علی‌الاصول بیستی بدو در قالب یک طرح جامع مورد مطالعه قرار گیرد و ابعاد مختلف آن بررسی و تجزیه و تحلیل شود، تا از بروز بسیاری از مشکلاتی که ممکن است پس از اجرای آن مطرح شود، ممانعت به عمل آید. متأسفانه اطلاعات به‌دست آمده نشان می‌دهد که این طرح فاقد چنین مطالعاتی در سطح کشور است. در سطح محلی نیز مطالعات به جمع‌آوری یک سری داده‌های آماری از وضعیت اقتصادی - اجتماعی دهستانی که قرار است

طرح در آنجا ایجاد شود، در حد تنظیم جداول ماتریسی و انعکاس آن به سطوح بالای تصمیم‌گیری خلاصه شده و مطالعه دیگر جنبه‌های طرح (ابعاد زیست محیطی، بازاریابی و...) به بخشهای کارشناسی دستگاههای اجرایی مختلف، که در جلساتی که به همین منظور تشکیل گردیده، اکتفا شده است. با این وصف، در مکان‌یابی ناحیه صنعتی روستایی آقچلی، ضوابط اصلی و مهمی که بایستی در انتخاب مکان مد نظر قرار گیرند، لحاظ نشده است؛ در حالی که وجود زمین یکی از عوامل لازم بوده و نکته مهم آن است که در این خصوص، به فاصله مکان ناحیه صنعتی از نقاط روستایی مهاجر فرست و کانون‌های شهری مهاجر پذیر توجه بیشتری مبذول گردد؛ زیرا یک از اهداف مهم این طرح‌ها از دیدگاه برنامه‌ریزی فضایی، جلوگیری از مهاجرت روستاییان به نقاط شهری است. از این رو، ابتدا لازم است کانونهای مهاجر فرست و محورهای حرکتی مهاجران روستایی شناسایی شده و سپس به انتخاب مکان دست زد. طبیعتاً یکی از مکانهای مناسب برای اجرای طرح‌های نواحی صنعتی روستایی، گره‌های ارتباطی جاده‌های مرتبط با کانونهای جاذب جمعیت خواهد بود. متأسفانه در رابطه با مکان‌یابی ناحیه صنعتی روستایی آقچلی، به این نکته توجه نشده است؛ چون مسیر ارتباطی حتی یک روستا هم برای رسیدن به شهر گنبد، از داخل این روستا عبور نمی‌کند. انتخاب چنین مکانی در فاصله ۶ کیلومتری شهر گنبد، آن هم در فضایی بسته (از نظر جغرافیایی و ارتباطات) با اهداف کلی طرح، که همانا جلوگیری از مهاجر فرستی روستاها است، سنخیت و هماهنگی لازم را ندارد.

این مسأله ممکن است حتی به افزایش مهاجرت به شهر گنبد نیز منجر شود. چون با توجه به جاذبه‌های شهر گنبد و نزدیکی مکان مورد نظر به این شهر، موجب خواهد شد که اولاً روستاییانی که قرار است در واحدهای صنعتی مذکور مشغول به کار شوند، بجای سکونت در روستا به لحاظ دسترسی بهتر به امکانات شهری به شهر گنبد مهاجرت کرده و در آنجا به طور دائم اقامت گزینند و به صورت روزانه، بین محل سکونت خود و محل کار، رفت و آمد نمایند. در ثانی این امر ممکن است به جای اشتغال روستائیان، برای بیکاران شهری ایجاد اشتغال نماید؛ چون اصولاً شهرنشینان نسبت به روستائیان از استعداد صنعتی بیشتر برخوردار هستند.

ب: نحوه سرمایه‌گذاری و تقسیم منافع حاصله بین شهریان و روستائیان
مسأله مهم دیگر در تحلیل حاضر، تعیین میزان سهم سرمایه‌گذاری روستائیان و شهرنشینان و نیز میزان منافع آنان از بازگشت سود سرمایه‌گذاری است. در اختیار داشتن سرمایه، به‌طور قطع از ضروری‌ترین عوامل شروع هر پروژه است. با توجه به ضعف بنیانهای مالی روستائیان و فقدان پس‌انداز جهت سرمایه‌گذاری، چنین به نظر می‌رسد که اکثریت آنان نتوانند در امر سرمایه‌گذاری پروژه‌های مورد نظر مشارکت داشته باشند. اطلاعات به‌دست آمده از ناحیه صنعتی مورد مطالعه نیز مؤید این گزارش است؛ زیرا از مجموع ۳۷ واحدی که مجوز تأسیس آنها صادر شده است و در حال احداث می‌باشند، ۳۶ واحد متعلق به سرمایه‌گذاران شهری بوده است و تنها یک واحد به سرمایه‌گذاران روستایی اختصاص دارد. همچنین از مجموع ۲۶۲۹۸ میلیون ریال اعتبار پیش‌بینی شده برای واحدهای مذکور، ۲۵۷۰۰ میلیون ریال (۹۷/۷ درصد) به سرمایه‌گذاران شهری تعلق دارد.

جدول ۲: توزیع انواع واحدهای صنعتی در دست اجرا بر حسب محل سکونت سرمایه‌گذاران

در ناحیه صنعتی آتچلی (۱۳۷۹) (۲۱)

میزان اشتغال‌زایی		میزان سرمایه‌گذاری ثابت		تعداد واحد صنعتی		محل سکونت سرمایه‌گذاران
درصد	نفر	درصد	میلیون ریال	درصد	تعداد	
۹۷	۶۱۱	۹۷/۷	۲۵۷۰۰	۹۷/۳	۳۶	شهر
۳	۱۹	۲/۳	۵۹۸	۲/۷	۱	روستا
۱۰۰	۶۲۹	۱۰۰	۲۶۲۹۸	۱۰۰	۳۷	جمع

طبیعتاً انتقال سرمایه‌های شهری به نقاط روستایی، از نقطه نظر تعدیل فضایی شکاف موجود

این دو جامعه، مثبت و قابل ستایش خواهد بود؛ اما با توجه به اینکه بخش عمده کار احداث انواع طرح‌ها بر اعتبارات دولتی و تسهیلات بانکی متکی است، مسأله مهم آن است که میزان مانع و بهره‌مندی روستاییان و شهرنشینان از اعتبارات مذکور عادلانه نخواهد بود. چرا که روستاییان به عنوان کارفرمایان صنعت روستایی، نسبت به روستاییانی که به عنوان کارگران در صنایع مورد نظر مشغول خواهند شد، سهم بیشتری از بازگشت سرمایه را به خود اختصاص خواهند داد. بدین ترتیب یک کلاه شرعی دیگری بر سر روستاییان گذاشته خواهد شد. چون وام‌هایی که بر طبق مصوبات مجلس شورای اسلامی، ویژه نقاط محروم و روستاهاست، تنها به صرف اینکه در نقاط روستایی سرمایه‌گذاری می‌شوند، به حساب روستاها گذاشته خواهد شد؛ در حالی که ماهیت قضیه چیز دیگری است. بدین ترتیب، استفاده از سرمایه‌های روستایی در صنعت روستایی، ممکن است به صورت یک مسکن موضعی، التهابهای مهاجرت روستاییان به شهر را تا حدی فروکش نماید؛ ولی در دراز مدت نخواهد توانست مانع از آن بشود؛ زیرا مشکل اختلاف درآمد شهری و روستایی همچنان به قوت خود باقی خواهد ماند. البته ممکن است افشار مرفه و ثروتمند روستایی نیز توانایی سرمایه‌گذاری را در حد محدود داشته باشند؛ لیکن گروه‌های آسیب‌پذیر این جامعه، که بیشتر مهاجران روستایی نیز از این گروه‌ها هستند، به سرمایه‌گذاری نخواهند بود. مگر اینکه از سیاست‌های حمایتی دولت برخوردار شوند و قالب تشکلهای تعاونی و سهامی اقدام به سرمایه‌گذاری نمایند. اما آمارهای به دست آمده نشان می‌دهند که تنها ۴ واحد از مجموع ۳۷ واحد در دست اجرا، دارای مالکیت تعاونی هستند.

تعیین نوع صنایع و میزان هم‌سنجی بین آنها

نکته مهم دیگر در تحلیل حاضر - ویژه از دیدگاه برنامه‌ریزی ناحیه‌ای - تعیین نوع، سطح و اندازه صنایع روستایی است؛ چه هر مکانی کشش خاصی دارد و عدم توجه به آن کشش‌ها و زها، ممکن است عواقب ناگواری داشته باشد. برای تیپ‌بندی صنایع روستایی چندین روش

وجود دارد، که از آن جمله می‌توان به تعداد نیروی انسانی، میزان سرمایه، نحوه مدیریت و سازماندهی واحدهای صنعتی اشاره کرد. هر چند در اهداف نواحی صنعتی روستایی کشورمان به نوع صنایع، از نظر خانگی یا کارگاهی بودن و یا کوچک و تبدیلی بودن اشاره شده است؛ اما معیار و اندازه کوچک بودن مشخص نیست. در طبقه‌بندی‌های منتشره از سوی مرکز آمار ایران، معمولاً به صناعی که مقدار کارکنان آنها کمتر از ده نفر باشد، «صنایع کوچک» اطلاق می‌شود. (۲۲) علاوه بر این، ضوابط زیر را برای، متمایز ساختن حدود صنایع کوچک از صنایع بزرگ مد نظر قرار می‌گیرد:

- مدیریت در صنایع کوچک تقسیم نشده است؛ حال آنکه در صنایع بزرگ، مدیریت به حوزه‌های مختلف و به امور و وظایف متفاوت تقسیم شده است.

- در صنایع بزرگ، شمار بسیار زیادی کارگر در کنار انبوه ماشین و ابزار تولید و در فرایند پیوسته کار می‌کنند؛ حال آنکه در صنایع کوچک، ماشین آلات به میزان محدود به کار گرفته شده‌اند.

- سرمایه‌گذاری انبوه در صنایع بزرگ نیز، یکی از ملاکهای تمیز صنایع کوچک از بزرگ است. (۲۳)

اما طبق آخرین تعریف به عمل آمده از سوی وزارت جهادسازندگی، بدون اشاره به تعداد نیروی انسانی و نیز نحوه مدیریت و یا حجم سرمایه‌گذاری، ملاکهای زیر را برای صنایع روستایی بر می‌شمارد: (۲۴)

- صنایع روستایی غالباً وابسته به کشاورزی و دامپروری هستند. صنایع روستایی، صنایع وابسته و تبدیلی‌اند که در مراحل تکاملی تولید، در واحدهای تولیدی دیگر، در فرایند نهایی قرار می‌گیرند و به کالاهای مصرفی تبدیل می‌شوند.

- صنایع روستایی از نظر فنی معمولاً ساده و ابتدایی هستند.

- تعمیر و نگهداری ابزار و ماشین‌آلات تولیدی، در محل امکان‌پذیر است.

- زمان فعالیت آنها متناسب با زمان فعالیت کشاورزی و دامداری است.
- وابستگی بالنسبه کم به منابع خارجی؛ صنایع روستایی مواد اولیه خود را از منابع محلی به دست می‌آورند و بزرگترین بازار فروش و مصرف صنایع روستایی را جوامع روستایی منطقه تشکیل می‌دهند.
- بدین ترتیب انواع صنایع مجاز در نواحی صنعتی روستایی، در پنج گروه زیر طبقه‌بندی شده‌اند:
- ۱- صنایع غذایی: شامل انواع فرآورده‌های لبنی، سوسیس و کالباس، همبرگر سازی، خوراک دام و طیور، ماکارونی و...؛
 - ۲- صنایع نساجی: شامل انواع پوشاک، ریسندگی، مصنوعات چرمی، سلامبور سازی، تولید کیسه‌های پلاستیکی و...؛
 - ۳- صنایع کانی: شامل تولید شن و ماسه، کاشی و سرامیک، تیرچه و بلوک، آجر ماشینی، سنگ کوبی، قطعات پیش ساخته بتونی و...؛
 - ۴- صنایع شیمیایی سلولزی: شامل صنایع چوبی، کارتن سازی، نایلون و نایلکس، صنایع کاغذی، رنگهای ساختمانی و...؛
 - ۵- صنایع فلزی: شامل ادوات و ماشین آلات کشاورزی، تولید قطعات ریخته‌گری، سرویس آشپزخانه و خشک‌کن محصولات کشاورزی و...

اطلاعات به‌دست آمده از روی موافقت نامه‌های صادره در ناحیه صنعتی مورد مطالعه، نشان می‌دهد که اولاً ضوابط مورد نظر مرکز آمار ایران برای تفکیک صنایع کوچک از بزرگ، لحاظ نشده است؛ چه برای راه‌اندازی برخی از واحدهای صنعتی، بیش از ۵۰ نفر پیش‌بینی شده است. در ثانی، نگاهی به تعداد انواع صنایع (جدول ۳) که تا کنون موفق به کسب مجوز شده‌اند، حاکی از آن است که تناسبی بین گروههای مختلف صنعتی وجود ندارد؛ زیرا بیش از ۷۰ درصد آنها را صنایع غذایی و شیمیایی تشکیل می‌دهند؛ در حالی که سهم صنایع کانی، فلزی و نساجی بسیار

کمتر از صنایع مذکور است. این امر بیانگر آن است که تصمیم‌گیری بر حسب نیازهای متقاضیان انجام گرفته است نه برای نیازهای بازار در منطقه. بنابراین ممکن است کالاهای تولید شده بعد از نظر بازاریابی با مشکل مواجه شوند.

جدول ۳: انواع واحدهای صنعتی و میزان سرمایه‌گذاری و اشتغال‌زایی آنها در ناحیه صنعتی آقچلی (۲۵)

میزان اشتغال زایی در	میزان سرمایه‌گذاری ثابت		واحد صنعتی		نوع صنایع
	درصد	میلیون ریال	درصد	تعداد	
۲۱۴	۴۱/۸	۱۱۰۰۰۰	۳۷/۸	۱۴	غذایی
۱۲۰	۹/۳	۲۴۴۴	۱۶/۶	۶	نساجی
۲۱	۳/۷	۹۶۲	۵/۴	۲	کانی
۲۵۲	۴۱/۶	۱۰۹۵۰	۳۵/۶	۱۳	شیمیایی و سلولزی
۲۲	۳/۶	۹۴۲	۵/۴	۲	فلزی
۱۲۹	۱۰۰	۲۶۲۹۸	۱۰۰	۳۷	جمع

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

صنعتی کردن روستاها یکی از راهبردهایی است که در سالهای اخیر به منظور اشتغال‌زایی و بالا بردن سطح درآمد روستائیان، جهت تعادل بخشی به شکاف بین شهر و روستا به کار بسته شده و هدف عمده آن، ضمن جلوگیری از مهاجرت بی رویه روستائیان به شهرها، پویاسازی اقتصاد روستایی است. بررسی و تحلیل طرح ناحیه صنعتی روستایی آقچلی نشان داد که صرف نظر از اهمیت آن در اشتغال‌زایی روستائیان، از نظر نیل به اهداف کلان برنامه‌های توسعه؛ یعنی تحقق عدالت اجتماعی و تعادل فضایی، بایستی به نکات زیر توجه شود:

- ۱- اگر بنا است طرحی به صورت کلان در سطح ملی اجرا شود، قاعدتاً بایستی ابتدا در قالب یک طرح جامع مورد مطالعه قرار گیرد و ابعاد مختلف آن بررسی و مورد تجزیه و تحلیل قرار

د. تا از بروز بسیاری از مشکلات، که ممکن است پس از اجرای آن طرح پیش بیایند، ممانعت عمل آورد. متأسفانه طرح مذکور فاقد مطالعات جامع می باشد.

۲- با اینکه طرح مذکور در ناحیه صنعتی آقچلی از استقبال شایان توجهی برخوردار بوده است؛ لیکن موفقیت تنها نیمی از متقاضیان برای شروع پروژه های خود طی ۶ سال گذشته و به برداری نرسیدن هیچ کدام از طرح های صنعتی در دست احداث، بیانگر وجود مشکلات رایبی متعددی فراروی مجریان آن است. این امر ضرورت تجدید نظر در نحوه تامین اعتبارات دفع موانع بانکی را مطرح می سازد.

۳- کم توجهی به ضوابط اصلی و مهم مکان یابی صنعتی آقچلی، موجب شده است که این ناحیه به فاصله نزدیک شهر گنبد (۶ کیلومتری) آن به اجرا درآید، در نتیجه هدف عمده طرح؛ نی جلوگیری از مهاجرت روستاییان را زیر سؤال برده است.

۴- مقایسه محل سکونت سرمایه گذاران واحدهای صنعتی آقچلی نشان داد که ۹۷/۳ رگاهها و ۹۷/۷ درصد سرمایه گذاری های ثابت، متعلق به سرمایه گذاران شهری بوده است. این سؤال هر چند ممکن است مشکل کمبود سرمایه در نقاط روستایی را برطرف سازد؛ لیکن با توجه ماهیت وامهای پرداختی، که ۸۰ درصد سرمایه گذاریهای اولیه از منابع دولتی تامین می گردد، تنها موجب تعدیل شکاف بین شهر و روستا نخواهد شد، بلکه به سبب عدم جذب مازاد سرمایه ها در نقاط روستایی، سود حاصله به کانونهای شهری برگشته و به تعمیق بیشتر شکاف وجود منجر خواهد شد. بدین ترتیب هدف مهم طرح که همانا پویا سازی اقتصاد روستایی است، تحقق نخواهد یافت.

البته ذکر این نکته ضروری است که نمی توان نتایج یک نمونه (ناحیه صنعتی آقچلی) را به کل طرح هایی که در سطح کشور به اجرا درمی آیند، تعمیم داد. لیکن هدف نگارندگان آن بود که فدای نکرده، مثل معروف مشت نمونه خروار مصداق نداشته باشد. و با این تحلیل صرفاً درصدد نادری برآمده و ارائه تذکرات نوق را به مسؤولان اجرایی لازم دانسته اند.

منابع و یادداشتها

- ۱- سازمان برنامه و بودجه: مستندات برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۷۲، جلد نهم، تهران، اسفند ماه ۱۳۷۲، ص ۹۴.
- ۲- دیوید. ا. ام. بی، و دی. پی چودری: ماهیت، مسائل و رهیافت‌های توسعه روستایی، گزیده مقالات روستا و توسعه، انتشارات مرکز تحقیقات و بررسی مسائل روستایی، وزارت جهاد سازندگی، شماره سوم، بهمن ماه ۱۳۷۰، ص ۶۷.
- ۳- فریدمن، جان و داکلاس، ماکس: توسعه روستا- نه‌ری، ترجمه عزیزکیاوند، انتشارات سازمان برنامه و بودجه، تهران، ۱۳۶۳، ص ۱۵.
- ۴- محمدی، اسماعیل: زمینه‌های ایجاد و نقش آن در توسعه روستایی، خلاصه مقالات سمینار سامندهی روستاهای پراکنده، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، همدان، ۱۳۷۵، ص ۱۰۷.
- ۵- آر، پی، میسرا: صنعتی کردن روستا در کشورهای جهان سوم، گزیده مقالات روستا و توسعه، انتشارات مرکز تحقیقات و بررسی مسائل روستایی، وزارت جهاد سازندگی، شماره اول، دیماه ۱۳۶۶، صص ۱۰۰-۹۸.
- 6- Dynamic transitional economy.
- ۷- آر، پی، میسرا: همانجا، صص ۹۱-۹۰.
- ۸- سازمان برنامه و بودجه: سنجش و پیشرفت عملکرد برنامه‌های هفت ساله دوم ایران، مدیریت امور اقتصادی، تهران، اسفند ۱۳۳۸، ص ۳-۱۰.
- ۹- سازمان برنامه و بودجه: لایحه برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۸-۷۲)، پیوست شماره ۱، تهران، مرداد ماه ۱۳۶۸، ص ۷۱.
- ۱۰- وزارت جهاد سازندگی: گزارش عملکرد احداث و تکمیل نواحی صنعتی روستایی در برنامه اول توسعه، معاونت عمران و صنایع روستایی، اداره کل طرح‌های صنعتی و بهره‌برداری، تهران، آبانماه ۱۳۷۳، ص ۶.
- ۱۱- سازمان برنامه و بودجه: مستندات برنامه دوم، همانجا، ص ۹۴.
- ۱۲- سازمان برنامه و بودجه: مستندات برنامه دوم، همانجا، ص ۹۵.

- ۱۳- سازمان برنامه و بودجه: مستندات برنامه دوم، همانجا، ص ۹۶.
- ۱۴- سازمان برنامه و بودجه: سند برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۸۳-۱۳۷۹)، پیوست شماره ۲ لایحه برنامه (جلد دوم)، تهران، شهریور ماه ۱۳۷۸، ص ۵۴.
- ۱۵- سازمان برنامه و بودجه: سند برنامه درم: همانجا، ص ۸۱.
- ۱۶- وزارت جهاد سازندگی: گزارش عملکرد احداث و تکمیل نواحی صنعتی روستایی در برنامه اول، معاونت عمران و صنایع روستایی، تهران، آبانماه ۱۳۷۳، ص ۴.
- ۱۷- وزارت جهاد سازندگی: همانجا، ص ۶.
- ۱۸- وزارت جهاد سازندگی: همانجا، صص ۱۴- ۱۲.
- ۱۹- سازمان جهاد سازندگی استان گلستان: برنامه اجرایی سال ۱۳۷۹، معاونت عمران و صنایع روستایی، ۱۳۷۹، ص ۱۲.
- ۲۰- سازمان برنامه و بودجه مازندران: استخراج از فایل کامپیوتری فهرست طرح‌های برنامه دوم توسعه اقتصادی اجتماعی شهرستان گنبد کاوس.
- ۲۱- مدیریت جهادسازندگی شهرستان گنبد، برنامه اجرایی سال ۱۳۷۹، واحد عمران و صنایع روستایی.
- ۲۲- آر. پی. میسرا: همانجا، صص ۹۵-۹۲.
- ۲۳- بومنی، احمد، رشیدی، غلامرضا: طرح جامع مطالعات توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی استان مازندران (صنعت)، سازمان برنامه و بودجه مازندران، ۱۳۷۴، ص ۵۹.
- ۲۴- همان منبع، ص ۶۲.
- ۲۵- مدیریت جهادسازندگی شهرستان گنبد، برنامه اجرایی سال ۱۳۷۹، واحد عمران و صنایع روستایی.

البته ذکر این نکته ضروری است که این مقاله به منظور اطلاع رسانی و آشنایی با موضوعات مطرح شده در این مقاله گردیده و صرفاً جهت اطلاع رسانی است و نباید به عنوان منبع علمی در این زمینه استفاده شود.

نماینده: دکتران فوق را به مسئولان اجرایی لازم دانسته‌اند. ۲۰- شماره ۷۷۷۱۰

۲۱- شماره ۷۷۷۱۰

۲۲- شماره ۷۷۷۱۰

فراپند عرضہ زمین و نقش آن در روند توسعه شهرهای میانی ایران (نمونه شهر گرگان)

جعفر میرکتولی

دکتر حسین شکویی

عضو هیأت علمی جغرافیا، دانشگاه پیام نور گرگان

استاد جغرافیا، دانشگاه تربیت مدرس

چکیده

رشد فوق العاده شهرها و افزایش جمعیت شهری، پدیده‌ای جهانی بوده و ابعاد این پدیده در کشورهای در حال توسعه وسیع تر است. با وجود نشانه‌های بارز ضد شهر نشینی در کشورهای صنعتی، مردم کشورهای در حال توسعه با سرعت سرسام آوری به شهرها روی آورده‌اند، به طوری که بیش از $\frac{2}{3}$ میلیارد نفر از کل جمعیت شهری جهان در آغاز قرن جدید، در نقاط شهری جهان سوم مستقر خواهند بود. بر این اساس، سازمان ملل بزرگترین معضل کشورهای جهان سوم در فرایند شهری شدن را، گرانی زمین در شهرها و عدم دسترسی اقشار متوسط و پایین جامعه به زمین، برای احداث سر پناه می‌داند. کشور ما نیز چنین فرایندی را تجربه کرده است و بی شک مسأله مهم در قبال چنین روندی، نیاز به زمین جهت بستر گشایی مکانی برای استقرار جمعیت شهرها است؛ موضوعی که توجه بیشتر مسئولان و برنامه ریزان را به خود جلب نموده است.

در چنین شرایطی و با هدف سامان دهی به بازار زمین شهری، به منظور تأمین زمین برای جمعیت

شهرنشینان و بویژه اقشار کم‌بضاعت و همچنین تامین فضاهای عمومی مورد نیاز شهرها، دولت طی سالهای گذشته به‌طور مستقیم و یا غیر مستقیم در بازار زمین شهری دخالت نموده است. اما به دلیل ویژگیهای خاص بازار زمین شهری و تاثیر عوامل پیدا و ناپیدای خارج از این بازار و ناکارایی سیاستهای اعمال شده توسط دولت، بازار رسمی زمین شهری عملاً ناکارا و باعث شکل‌گیری و گسترش بازار غیر رسمی شده است. نتیجه عمل کرد این بازار دوگانه، فضای دوگانه شهری، بویژه در محدوده‌های توسعه است. ماحصل فضای دوگانه، اختلال در کارکرد سالم و بهینه شهر خواهد بود. لذا برای از بین بردن دوگانگی در فضای شهری، می‌بایست دوگانگی در بازار زمین شهری را ضعیف نمود و برای این منظور نیز، به اصلاحات اساسی در سیاست‌های زمین شهری، بویژه در فرایند عرضه، نیاز داریم.

واژه‌های کلیدی: زمین شهری، قیمت‌های واقعی و معاملاتی زمین، بافت قدیم و جدید شهر، مالکیت دولتی، خصوصی و مشاع و اوفافی.

مقدمه

رشد فوق‌العاده شهرها و افزایش جمعیت شهری، به عنوان یکی از روندهای بارز تحول در الگوی سکونتگاهی و نظام اسکان بشر، در دنیای کنونی محسوب می‌شود. تحول فوق در نظام سکونتگاهی جهان، طی دهه‌های گذشته منجر به ظهور اشکال جدید شهری و نواحی متروپلیتن، در اندازه‌های غیر معمول و متفاوت با گذشته، در جهان شده است. بدین لحاظ قرن بیستم را عصر شهرنشینی نامیده‌اند.^(۱)

اما ابعاد این پدیده در کشورهای در حال توسعه چشمگیرتر است. با وجود نشانه‌های بارز ضد شهرنشینی در ایالات متحده و اروپای غربی^(۲)، مردم کشورهای در حال توسعه با سرعت سرسام‌آوری به شهرها روی می‌آورند و تا پایان سال ۲۰۰۰، نیمی از جمعیت جهان شهرنشین می‌شوند که از این تعداد بیش از دوسوم در نقاط شهری کشورهای جهان سوم مستقر خواهند

بود. (۳) این در حالیست که در سال ۱۹۵۰ تنها ۲۵۷ میلیون نفر در شهرهای کشورهای در حال توسعه زندگی می‌کردند. (۴)

بی‌شک مسأله مهم در قبال چنین روندی، نیاز به زمین، جهت بسترگشائی مکانی برای اسکان جمعیت در شهرها است که توجه بیشتر برنامه‌ریزان شهری و مسؤولان را به خود جلب کرده است. چنانکه مطابق برآورد سازمان ملل، اگر رفع نیازهای فعلی به زمین شهری و جبران کمبودهای گذشته در این زمینه، در یک دوره ۱۰ ساله مورد نظر باشد، سالانه ۴۵ تا ۵۰ میلیون متر مربع زمین برای این منظور مورد نیاز است. (۵) آیا تامین این مقدار زمین میسر است؟

اصولاً در مقیاس گسترده، زمین به عنوان یک منبع در نظر گرفته شده و استفاده از آن به معنی کاربرد منابع طبیعی است. در مقیاس شهری، تأکید بر توان استفاده از روی زمین جهت استقرار فعالیت‌های شهری گوناگون است. (۶) بدین لحاظ، تنها بخشی از زمین را می‌توان به عنوان زمین شهری مورد بررسی قرار داد، و آن کمتر از یک درصد کل زمین موجود در کره خاکی است. (۷) با این وجود، صرف‌نظر از اینکه زمین را در مقیاس گسترده، به عنوان «منبع» مورد مطالعه قرار دهیم یا به عنوان زمین شهری، اصولاً دارای ماهیت خاص و ویژگی‌های منحصر به فرد است. از جمله: غیرمنقول بودن، غیرقابل تولید، فناپذیر، نابل استفاده در کاربری‌های مختلف و... (۸) بر این اساس، بسیاری از صاحب نظران معتقدند که در طول تاریخ، انسان بیشتر نیازهای خود را همچون سوخت، تغذیه، لباس و مسکن، از زمین تهیه کرده و زمین به عنوان بوم انسان، فضای زندگی و پایگاه زندگی و مرگ او به شمار می‌آید؛ بنابراین شایسته نیست که آن را در ردیف کالاهای دیگر قرار دهیم. (۹)

این دیدگاه که ریشه در اخلاق و فضیلت انسانی دارد، در تعالیم و دیدگاه‌های افلاطون و به طور کلی، افکار اقتصادی، سیاسی و اجتماعی یونان و رم قدیم، که بدنبال مدینه فاضله بودند، نیز دیده می‌شود. (۱۰) گویا جامعه بشری در دهه‌های اخیر نیز با نگرانی از حساسیت و آسیب

پذیری کره خاکی، به این دیدگاه روی آورده است. تحقق این دیدگاه در عرصه توسعه زمین شهری، نیازمند بازار زمین شهری بهینه است.

در تبیین بازار زمین شهری بهینه، نظریه پردازان اقتصاد شهری به طور عام و متخصصین زمین شهری به طور خاص، شیوه‌ها و تئوریهای مختلفی را به کار می‌گیرند که عمدتاً در حیطه اقتصاد خرد دسته بندی می‌شوند.^(۱۱) تئوری عرضه و تقاضا در این بین، اساس بسیاری از تحلیلهاست.^(۱۲) در بازار عرضه و تقاضای زمین، فرض بر این است که زمین به عنوان کالای مورد معامله، به دلیل تولیدناپذیر بودن آن، در کل دارای عرضه محدود است و دارای نوعی کمیابی.^(۱۳) چون عرضه محدود است، تقاضا عامل تعیین کننده ارزش زمین و قیمت آن است؛ در نتیجه رانت اقتصادی، متأثر از حجم و کیفیت تقاضا است. متخصصین اقتصاد شهری از این فرآیند، برای تبیین عدم تعادل در بازار زمین شهری کمک می‌گیرند. با زعم آنها، رشد شهرنشینی و افزایش تقاضا برای زمین شهری از یک سو و محدودیت طبیعی و غیر طبیعی (قوانین و مقررات) زمین جهت پاسخگویی به تقاضای فوق از سوی دیگر، موجب افزایش بی‌رویه قیمت زمین شهری، بویژه در مراکز و مناطق مساعد و مطلوب شهری شده است؛ در نتیجه بخش وسیعی از گروهها با درآمد کم و متوسط، قادر به تامین زمین مسکونی در بازار رسمی و تحت نظارت قوانین و مقررات دولتی نیستند؛ به‌گونه‌ای که کنفرانس مسکن سازمان ملل متحد در سال ۱۹۷۶، افزایش سریع قیمت زمین شهری را مشکل اساسی کشورهای در حال توسعه در فرآیند شهری شدن می‌داند.^(۱۴) لذا این اقشار به سوی بازار غیر رسمی هدایت می‌گردند. فزونی تقاضا بر عرضه و اختلاف قیمت زمین، در کل مجموعه یک شهر یکسان اتفاق نمی‌افتد؛ بلکه تحت تأثیر فرآیند انتقال سرمایه*، اصالت بخشی**، اختلاف اجاره بها*** و اشکال متفاوتی از تقاضا،

* - Capital switching

** - Gentrification

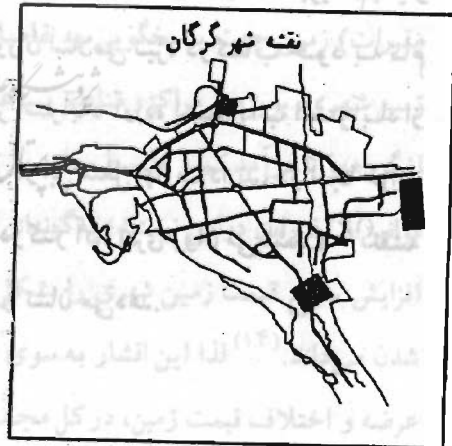
*** - Rent gap

عرضه و قیمت را در شهر به وجود آورده که فضای دوگانه نهری را موجب می‌گردد.

شهر گرگان به عنوان نمونه مورد بررسی

ویژگیهای جغرافیایی

شهر گرگان در بخش جنوب غربی استان گلستان و در دامنه شمالی رشته کوه البرز واقع شده است. این شهر در ارتفاع متوسط ۱۵۵ متری از سطح دریا، برخوردار از اقلیمی معتدل و مرطوب، شیب مناسب و پوشش نباتی و جنگلی پرتراکم، با جمعیتی بیش از ۱۸۸۷۱۰ نفر، از جمله شهرهای میانی کشور و مرکز ثقل اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی استان گلستان محسوب می‌گردد. این شهر که قبل از سال ۱۳۱۶ به نام استرآباد مشهور بود، قدمتی بیش از شش هزار سال دارد. در وصف این شهر، جغرافیدانان مسلمان نرون اولیه اسلامی نوشته‌اند: «استرآباد، شهری بر دامن کوه نهاده، با نعمت و خرم، دارای آبهای روان و هوای درست که از آن جامعه ابریشم بسیار خیزد»^(۱۵) همچنین مقدسی، جغرافیدان معروف دوران اسلامی نیز، در کتاب خود به نام «احسن التقاسیم فی معرف الاقالیم» در توصیف شهر استرآباد آورده است: «آب استرآباد از جرجان گواراتر و بیشتر است؛ مردم آن ابریشم بافند و در این شغل مهارت دارند، دژ آنجا خراب و خندقش پر شده است؛ مسجد جامع در بازار شهر و در کنار آن، نهری روان می‌بائند»^(۱۶) نقنه شماره ۱، مونهیت نسبی شهر گرگان در کشور و منطقه را نشان می‌دهد.



جمعیت و ویژگیهای اجتماعی شهر گرگان

شهر گرگان بر اساس آخرین سرشماری عمومی نفوس و مسکن (۱۳۷۵) بیش از ۱۸۸۷۱۰ نفر را در خود جای داده که از حیث کمی، پرجمعیت‌ترین شهر استان محسوب می‌گردد. جمعیت این شهر در طول ۴۰ سال قبل از سرشماری سال ۱۳۷۵، بیش از ۵/۷ برابر شده و رشد متوسط سالیانه جمعیت نیز، طی سالهای ۷۵-۱۳۳۵، ۴/۹ درصد برآورد می‌گردد (جدول شماره ۱). بر اساس آمارهای موجود بین سالهای ۷۵-۱۳۶۵، بیش از ۴۱ هزار نفر مهاجر از روستاهای همجوار و سایر مراکز جمعیتی استان و خارج از استان، به این شهر وارد شده، و روند افزایش جمعیتی شهر را مضاعف نموده‌اند. بررسی ترکیب اجتماعی خانوارهای ساکن گرگان، در قیاس با سایر شهرهای استان، نشان از تمرکز بیشتر گروههای متخصص در فعالیتهای بازرگانی و خدماتی شهر دارد. درحالی که ۷/۹ درصد شاغلین مرد بخش کشاورزی استان در این شهر سکونت دارند؛ نسبت متخصصان ۱۱/۱۵ درصد و کارکنان مستقل بازرگانی و خدمات ۱۲/۱ درصد بوده که این امر ناشی از عملکرد خدماتی شهر گرگان در منطقه و استان است.

جدول ۱: تحولات جمعیتی جمعیت و خانوار شهر گرگان طی سالهای ۱۳۳۵-۱۳۷۵

سال	تعداد خانوار	تعداد جمعیت	رشد سالیانه جمعیت (%)	بعد خانوار
۱۳۳۵	۵۳۹۶	۲۸۳۱۰	-	۵/۲۶
۱۳۴۵	۹۸۷۰	۵۱۱۸۱	۵/۸	۵/۱۸
۱۳۵۵	۱۸۴۳۳	۸۸۰۳۳	۵/۴	۴/۷۸
۱۳۶۵	۲۸۵۵۷	۱۳۹۹۶۰	۴/۶	۴/۸۸
۱۳۷۵	۴۱۴۱۸	۱۸۸۷۱۰	۳/۰۷	۴/۶

مأخذ: سرشماریهای عمومی نفوس و مسکن

مقایسه ترکیب اجتماعی شهر، در فاصله سه سرشماری ۷۵-۶۵-۱۳۵۵، حاکی از رشد سهم متخصصین در ترکیب جمعیت شهر، رشد مشاغل آزاد و وابسته به سرمایه‌های خرد (اصناف خدماتی و تولیدی شهر) و کاهش سهم کارگران ساده است.

بررسی‌های مربوط به خصوصیات گروههای اجتماعی شهر نشان می‌دهد، خانوارهایی که شغل سرپرست آنها کارگر است، بیش از یک سوم خانوارهای ساکن در شهر گرگان را تشکیل می‌دهد. خانوارهای بدون سرپرست شاغل و کارمند، از کم درآمدترین گروههای شهر و مدیران، متخصصان و کشاورزان مالک، از گروههای پردرآمدتر شهر محسوب می‌گردند. بررسی میزان برخورداری از تسهیلات زندگی نیز، تفاوت معنی دار سطح زندگی و الگوی مصرف گروه مدیران، متخصصان و فرهنگیان با گروه کارگران، کسبه، اصناف و کشاورزان است. از نظر تحصیلات نیز، درس خوانده‌ترین گروه شهر، فرهنگیان، متخصصان و کارمندان با متوسط $۱۳/۶$ ، $۱۳/۴$ و $۱۰/۶$ درصد سالهای تحصیل هست. از این جهت، افتراق شدیدی بین گروههای ذکر شده با کارگران، کشاورزان، کسبه و اصناف وجود دارد. بر این اساس، در فاصله سالهای ۱۳۶۵ تا ۱۳۷۵، نسبت خانوارهای مهاجر شهر رو به افزایش بوده و نسبت خانوارهای بومی از ۴۹ درصد به ۳۲ درصد کاهش یافته است. بیش از $۵۹/۲$ درصد از متخصصان شهر، متولد سایر شهرهای منطقه و کشورند؛ متولدین گرگان تنها $۱/۴$ درصد متخصصان را تشکیل می‌دهد.

بررسی الگوی مسکن گروههای اجتماعی نیز نتایج جالب توجه‌ای در بردارد. نسبت مسکن ملکی در گروههای مختلف، کم و بیش مشابه است؛ اما پائین‌ترین میزان مالکیت مسکن و بالاترین میزان اجاره‌نشینی (حدود ۲۰ درصد) در گروه متخصصین دیده می‌شود. الگوی آپارتمان‌نشینی در شهر گرگان تا کنون چندان رایج نبوده و تنها $۰/۷$ درصد خانوارهای نمونه، در ساختمانهای سه طبقه و بیشتر سکونت دارند.

نسبت سکونت در ساختمانهای دو طبقه $۱/۰۷$ درصد و در ساختمانهای یک طبقه $۸۸/۵$

درصد بود، است. بررسی وضع درآمد خانوارهای شهر و رابطه آن با میزان بر خورداری از تسهیلات زندگی و واحد مسکونی نشان می‌دهد، دو گروه درآمد ماهانه ۵۵ تا ۶۵ و ۶۵ هزار تومان و بیشتر در ماه، که متوسط بر خورداری آنها از تسهیلات فوق بیش از میانگین خانوارهای شهر است در گروه مرفه، گروههای ۴۰ تا ۵۵ هزار تومان در گروه متوسط و ۴۰ هزار و کمتر از ۴۰ هزار تومان، در گروه محروم شهر جای می‌گیرند. به این ترتیب، سیمای اقتصادی - رفاهی خانوارهای شهر به صورت زیر قابل جمع بندی است:

۲۱/۴ درصد خانوارهای شهر در گروه نسبتاً مرفه.

۴۲/۹ درصد در گروه متوسط.

۳۵/۷ درصد در گروه محروم

ویژگیهای اقتصادی شهرگران

ویژگیهای نظام فعالیت و اشتغال، تولید ناخالص داخلی، درآمد و هزینه خانوارها، قیمت زمین و مسکن و... در شهرگران، جنبه‌های اساسی نظام اقتصادی آن را نشان می‌دهد. الگوی اشتغال بر حسب بخشها و رشته فعالیتهای اقتصادی، نشان‌دهنده توان نسبی هر یک از آنها در ایجاد فرصتهای شغلی برای پاسخگویی به تقاضای اشتغال نیروی انسانی است. بر پایه آخرین آمارهای موجود، در سال ۱۳۶۵ از کل جمعیت شاغل شهرگران، ۵/۶ درصد در بخش کشاورزی و دامپروری، ۲۶/۵ درصد در بخش منابع و معادن و ۷/۹ درصد در بخش خدمات به کار اشتغال داشته‌اند. این ارقام بری سال ۱۳۷۵ نشان از گرایش جدی به سمت خدمات تخصصی و اجتماعی دارد. این ارقام به وضوح، نقش خدماتی اقتصاد شهر و تسلط این گروه از فعالیتهای رابر حیات اقتصادی آن نشان می‌دهد، که روز بروز نیز در حال افزایش است. به بیان دیگر، حدود دو سوم جمعیت شاغل شهر در بخش خدمات و یک سوم آنها در فعالیتهای تولیدی (اعم از

کشاورزی، صنعتی، ساختمان و...) مشغول به کار هستند.

تفکیک بیشتر اشتغال در شهر گرگان، مبین آن است که تنها ۱۳/۶ درصد جمعیت شاغل شهر در فعالیتهای صنعتی - کارگاهی کار می کنند؛ در حالیکه فنالیتهای خدمات عمومی، اجتماعی و شخصی، بیش از ۴۳/۲ درصد اشتغال را به خود اختصاص داده است. این ارقام، به روشنی نقش بسیار کم اهمیت اشتغال صنعتی در اقتصاد شهر را نشان داده و وابستگی آن به فعالیتهای خدمات را نمایان می سازند.

ساختار بخشی و رشته فعالیتی اشتغال در شهر گرگان، در کنار نظام بهره برداری، تکنولوژی تولید، نظام روابط کار... موجب شده است که حدود ۴۲/۶ درصد شاغلان شهر را حقوق بگیران بخش عمومی تشکیل دهد. در مقابل، کارکنان مستقل ۲۹/۸ درصد و حقوق بگیران بخش خصوصی ۲۱/۱ درصد شاغلان شهر را به خود اختصاص داده اند. بر پایه محاسبات محقق، حدود ۴/۴ درصد ارزش افزوده ایجاد شده در اقتصاد شهر، ناشی از فعالیتهای خدماتی و تنها نزدیک به ۱/۴ درصد آن مربوط به فعالیتهای تولیدی (کشاورزی، صنعتی، ساختمان و...) است، که این امر اهمیت بسیار بیشتر فعالیتهای خدماتی در ایجاد تولید ناخالص داخلی شهر را، در مقایسه با اشتغال آن نشان می دهد.

با توجه به عوامل متعددی که بر قیمت زمین و ساختمان تاثیر می گذارند، اطلاعات در دسترس حاکی از آن است که تفاوت قیمت زمین و ساختمان در نقاط مختلف شهر بسیار زیاد می باشد. در حالیکه قیمت هر متر زمین، در بر میدان شهرداری حدود ۲۰۰ هزار تومان است، رقم متناظر آن برای زمینهای مسکونی بافت نیمه پر شهر، ت حدود یک هزار تومان تنزل می کند. مقایسه تطبیقی قیمت های واقعی و قیمت های معاملاتی زمین در شهر نشان می دهد که قیمت های واقعی در حدود ۱۰ تا ۱۵ برابر قیمت های معاملاتی آنهاست. حداکثر قیمت معاملاتی زمین در سال ۱۳۷۸، ۲۰۰ هزار تومان برای هر متر مربع زمین در میدان شهرداری تعیین شده است. طبق

اطلاعات برداشت شده توسط محقق در سطح شهر، حداقل و حداکثر قیمت هر متر مربع زیربنا بین ۱۵۰ هزار تومان (پاساژ لاله و خیابان ولی عصر) و ۳۰ هزار تومان (واحدهای مسکونی خیابان امام رضا و شهید بهشتی) در نوسان است.

طبق مطالعات محقق، متوسط هزینه اجاره ماهانه خانوارهای اجاره نشین گرگان حدود ۴۰ هزار تومان است که بیش از ۵۰ درصد متوسط درآمد ماهانه هر خانوار ساکن شهر می باشد. با توجه به درآمد کمتر خانوارهای اجاره نشین در مقایسه با سایر خانوارها در آمارگیری نمونه‌ای محقق، نتیجه گرفته می شود که بین ۵۰ تا ۷۰ درصد درآمد ماهانه خانوارهای اجاره نشین ساکن این شهر، صرف هزینه اجاره مسکن آنها می شود.

تمرکز نسبی خانوارها و نیز پراکنش خانوارهای اجاره نشین در مناطق مختلف شهر، نشان دهنده تفاوت‌های مناطق مختلف شهر با یکدیگر است. مثلاً فراوانی نسبی خانوارهای اجاره نشین در کل خانوارهای مناطق ۱ و ۲ و ۳ شهر گرگان به ترتیب ۴۰ درصد، ۳۱ درصد و ۲۶ درصد است. با فرض اینکه هزینه خانوار، تقریبی نسبتاً قابل قبول از درآمد آن باشد، می توان نشان داد که در سال ۱۳۷۸ بیش از ۵۱ درصد خانوارهای دارای هزینه ماهانه بیش از ۵۰ هزار تومان، در منطقه ۳ شهر گرگان ساکن بوده اند؛ در حالی که رقم متناظر آن در مناطق ۱ و ۲ شهر، به ترتیب ۱۹/۵ درصد و ۲۶/۸ درصد بوده است.

با توجه به موقعیت جغرافیائی شهر، اندازه اقتصادی مراکز جمعیتی، نظام مبادلات و... شهر گرگان مرکز ثقل اقتصادی و عامل محرک تحول اقتصادی در استان گلستان است؛ هر چند خود از نظر بنیان تولیدی، دارای کاستیهایی بوده و عمدتاً بر پایه فعالیتهای خدماتی به حیات خود ادامه می دهد. اطلاعات در دسترس حاکی از آن است که در طول سالهای گذشته، بر نقش خدماتی اقتصاد شهر افزوده شده و از اهمیت بنیان تولیدی آن کاسته شده است. با این حال، علی رغم اهمیت بسیار زیاد فعالیتهای خدماتی در سطح شهر گرگان، به دلیل عدم تناسب در اشتغال و تولید

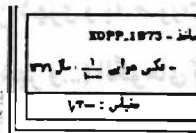
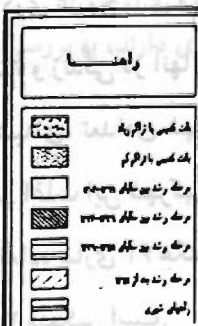
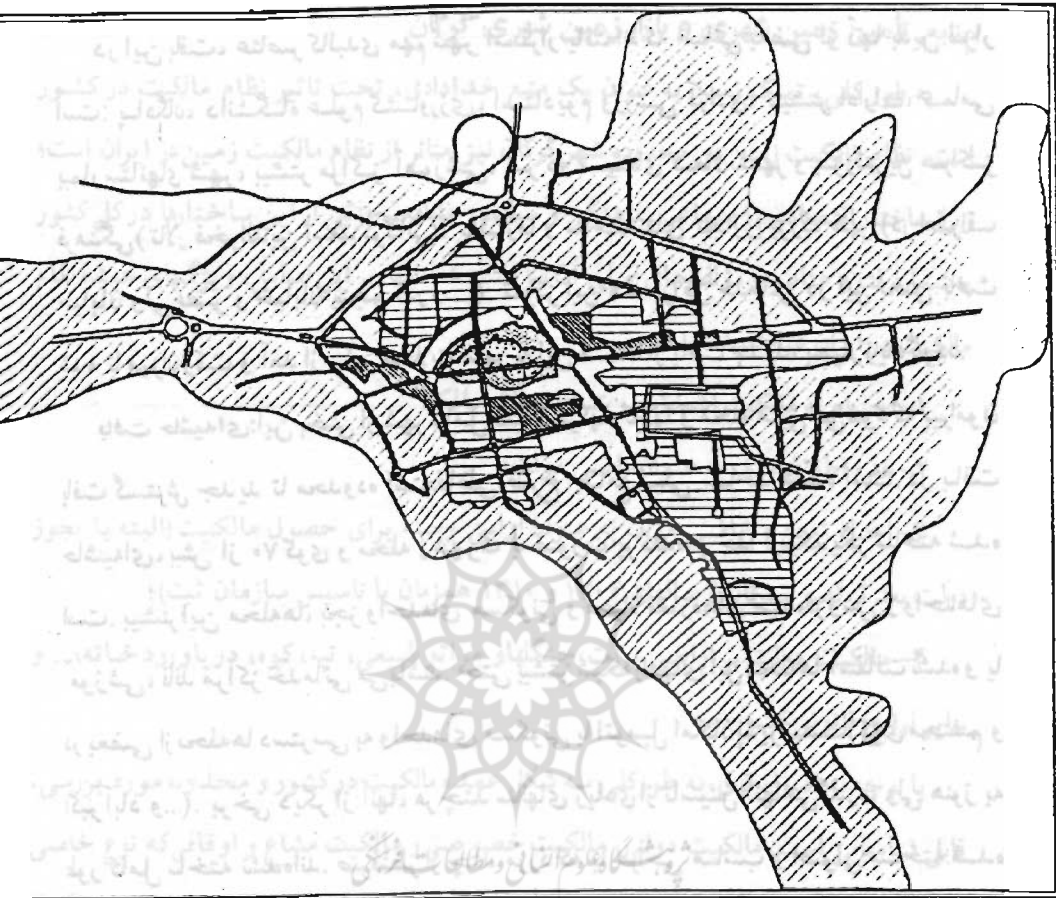
فعالیت‌های خدماتی، پائین بودن بهره وری و...، کمبودهای عمده‌ای در زمینه تامین خدمات مورد نیاز شهروندان و ساکنان مراکز جمعیتی وابسته به شهر وجود دارد.

ویژگیهای کالبدی شهر گرگان

از نظر کالبدی این شهر طی دهه‌های گذشته رشد سریعی داشته، به گونه‌ای که در مدت ۲۰ سال (۷۳-۱۳۵۳) مساحت محدوده آن نزدیک به سه برابر شده است (نقشه شماره ۲). بافت شهر گرگان از سه بخش به شرح زیر تشکیل شده، است: [اسناد طرح جمع گرگان، ۱۳۷۲].

بافت قدیم: این بخش از شهر، بخش مرکزی شهر گرگان را تشکیل داده و نزدیک به ۵ درصد مساحت شهر را دربر می‌گیرد. بافت قدیم با ساختمانهای قدیمی، به صورت به هم فشرده، با کوچه‌های تنگ و میدانچه‌ها و فضاهاى مذهبی، تجاری و آموزشی، در مرکز محله‌ها تشکیل شده است. اغلب مراکز مذهبی شهر (مصلا، امامزاده نور، مدارس علمیه، مسجد جامع و...) و همچنین مرکز تجاری شهر نیز در بازار نعلبندان، خیابان رجائی (میدان بار ندیم) و چهار راه میدان، در این بخش از شهر قرار دارند. این بافت قدیم، قبلاً یکپارچه بوده و خیابان‌کشی‌های دوره پهلوی، آن را به چند پاره تقسیم کرده است. بافت قدیم از سه محله اصلی به نام سبزه مشهد، میدان و نعلبندان تشکیل شده است که هر یک از این محله‌ها دارای گذرها و میدانچه‌ها و مراکز خاص خود می‌باشند.

بافت گسترش جدید: این بخش از شهر عمدتاً بعد از سال ۱۳۴۰ در پیرامون بافت قدیم شهر، به صورت محله‌های جدید ساخته شده است. در سالهای بعد، این محلات با بافت قدیم پیوسته شده و شهر گرگان را به صورت جدید، شکل بخشیده است. این بافت تا مسیر رودخانه‌های شرق و غرب شهر گسترش یافته و شامل محله‌های گرگان پرس، گرگان جدید، کوی ویلا و... می‌باشد.



نقشه شماره ۲: مراحل رشد تاریخی شهر گرجان

در این بافت، عناصر کالبدی مهم شهر استقرار یافته‌اند که اسامی بعضی از آنها بدین قرار است: پادگان، دانشگاه علوم کشاورزی، استادیوم ورزشی آزادی، بیشتر ادارات، تمامی رستانهای شهر، بیشتر مراکز آموزشی، هر دو سینمای فعال شهر و بزرگترین مراکز ننگی (تالار فخرالدین اسعدگرگانی)، پاساژها و ساختمانهای تجاری بزرگ شهر (در اطراف بان ولی عصر و خیابان پنجم آذر و...). تمرکز این همه مراکز خدماتی در این بخش باعث شده تا میزان رفت و آمد از سایر محلات شهر به این قسمت از بافت جدید، بسیار زیاد گردد.

بافت حاشیه‌ای: این بخش از شهر شامل کلیه شهرکها، کویها و محله‌هایی می‌شود که پیرامون بافت گسترش جدید تا محدوده استحفاظی طرح جامع قبلی ساخته شده است. در بافت حاشیه‌ای، بیش از ۷۰ کوی و محله و شهرک به صورت پراکنده و جدا از یکدیگر ساخته شده است. بیشتر این محله‌ها، بجز واحدهای مسکونی و احياناً مغازه‌های خرده‌فروشی و واحدهای آموزشی، فاقد مراکز خدماتی می‌باشند. حتی بیشتر شبکه راههای این محله‌ها آسفالت نشده و یا بعضی از محله‌ها دسترسی به واحدهای مسکونی با اتومبیل امکان‌پذیر نیست (کوی محتشم و میرآباد و...). برخی دیگر از آنها، هر چند سالهای زیادی از تاسیس آنها می‌گذرد، ولی هنوز به طور کامل ساخته نشده‌اند. صرف‌نظر از چند مورد که به طراحی مناسب و اصولی ساخته شده‌اند مانند کوی گلها، کوی علیمحمدی و شهرک فرهنگیان، سایر شهرکها و محله‌ها به طور ناقص و غیر اصولی ساخته شده و زندگی در آنها برای ساکنان راحت نیست.

در بافت حاشیه‌ای، تعدادی شهرک به صورت ساخته نشده پیش‌بینی شده، که دارای طرح صوب می‌باشند. اغلب این شهرکها زیر نظر زمین شهری و به صورت طرحهای آماده سازی می‌باشند (مانند آماده سازی ۶۴ هکتاری و یا ویلاشهر و...) الگوهای کاربری اراضی شهرگران در جدول شماره ۲ منعکس است.

منابع تأمین زمین شهری و بازار زمین شهری گروگان

به طور کلی، تملک زمین به عنوان یک منبع خدادادی، تحت تاثیر نظام مالکیت در کشور است. نظام مالکیت زمین در محدوده شهر گروگان نیز متأثر از نظام مالکیت زمین در ایران است؛ زیرا ساختار اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی منطقه، جزئی از این ساختارها در کل کشور به شمار رفته و عناصر و مؤلفه‌های اصلی آن نیز مشترک است. بر این اساس، ویژگیهای عمده نظام مالکیت در ایران عبارتست از:

- ۱- احترام به مالکیت اشخاص و تسلط مطلق مالک؛
 - ۲- عدم اطلاق ملک به عنوان اراضی موات؛
 - ۳- احیاء زمین و اراضی موات به عنوان اولین وسیله برای حصول مالکیت (البته با مجوز دولت بعد از تصویب قانون سالهای ۱۳۰۶ و ۱۳۱۰ همزمان با تاسیس سازمان ثبت)؛
 - ۴- مالکیت دولت بر اراضی موات، جنگلها و مراتع طبیعی، تپه، کوه، دریا و رودخانه،... و سایر لوایح قانونی کشور.
- با توجه به اصول فوق، به طور کلی سه شکل عمده مالکیت در کشور و محدوده مورد بررسی، قابل شناسایی است: مالکیت دولتی، مالکیت خصوصی و مالکیت مشاع و اوقافی که نوع خاصی از مالکیت مشاعی است. با توجه به اهمیت هر یک از تملک‌های فوق و سهمی که هر یک از بخشهای فوق اشاره در تأمین زمین برای مصارف شهری دارند، به بررسی آنها می‌پردازیم.

جدول ۲: کاربری زمین شهری در گرگان (سال ۱۳۷۳)

ردیف	نوع کاربری	وضع موجود سال ۱۳۷۳	
		مساحت سرانه m ²	مساحت کل Hec
۱	مسکونی	۴۴/۲	۷۹۸/۷
۲	بافت ویژه مرکز شهر	-	-
۳	تجاری	۳/۸	۶۸/۷
۴	آموزشی از کودکانستان تا دبیرستان	۱/۹	۳۴/۳
۵	آموزش حرفه‌ای و عالی	۲/۱	۳۷/۷
۶	فرهنگی	۰/۳	۵/۸
۷	مذهبی	۰/۶	۱۱/۲
۸	جهانگردی و پذیرائی	۰/۲	۳/۷
۹	درمانی	۰/۴	۷/۷
۱۰	بهداشتی	۰/۱	۱/۷
۱۱	ورزشی	۰/۴	۶/۹
۱۲	اداری	۳/۱	۵۵/۰
۱۳	پارک و فضای سبز عمومی (شهری)	۱/۳	۲۴/۰
۱۴	فضای سبز حفاظتی (حریم)	۲/۶	۴۸/۰
۱۵	پارک و فضای سبز منطقه‌ای (پارک جنگلی)	۳/۱	۵۵/۸
۱۶	باغ و کشاورزی (سبز خصوصی)	۲۴/۸	۴۲۸/۰
۱۷	نظامی و انتظامی	۲/۲	۲۹/۵
۱۸	صنایع کارگاهی	۲/۷	۴۹/۴
۱۹	تاسیسات و تجهیزات شهری	۱/۳	۲۲/۶
۲۰	تاسیسات حمل و نقل و انبارها	۴/۷	۸۴/۵
۲۱	شبکه معابر	۲۸/۵	۵۱۵/۰
۲۲	گورستان	۰/۵	۸/۵
۲۳	بایر	۱۵/۱	۲۱۲/۰
۲۴	سایر کارکردهای شهری	۰/۱	۱/۲
	جمع	۱۴۰	۲۵۴۴/۲

ماخذ: طرح جامع شهری گرگان

مطابق قوانین فقه شیعه که مبنای مدنی در ایران است، در برخی موارد که نیاز جامعه و ضرورت‌های اجتماعی حکم می‌کند، مطابق قوانین خاص، مالکیت فردی سلب و زمین در اختیار دستگاه‌های عمومی قرار می‌گیرد. بر این اساس و با توجه به تصویب قوانین مربوطه در سطح کشور، که به طور طبیعی زمینهای شهرگران و زمینهای حاشیه آن را نیز شامل گشته، علاوه بر منابع ملی و طبیعی در اختیار دولت مقدار متناهی زمین در درون بافت شهری و در خارج آن، تحت تملک و تصرف دولت قرار گرفته است.

بر اساس آمار سازمان زمین شهری گرگان، (جدول شماره ۳)، طی سالهای ۷۷-۱۳۶۷ بیش از ۴۸۰۵۱۱۹ متر مربع زمین در این شهر به تملک دولت درآمده است، که این علاوه شده است بر منابع من حاشیه جنوبی شهر. بیشترین میزان زمین تصرفی سازمان زمین شهری گرگان، مربوط به اراضی خریداری شده در داخل محدوده قانونی است که بیش از $72/2$ درصد کل اراضی تحت تصرف دولت در طی سالهای ۷۷-۱۳۶۰ را تشکیل می‌دهد؛ اراضی دایر داخل محدوده با $14/8$ درصد و اراضی ملی داخل محدوده با $7/7$ درصد از اراضی تحت تملک دولت، بیشترین میزان زمینی بوده که طی سالهای گذشته در اختیار سازمان زمین شهری قرار گرفته است.

با اجرای قوانین مربوط به تصرف زمینهای موات، خریداری زمینهای داخل بافت و تصرف بعضاً زمینهای دایر در شهر گرگان، ذخیره قابل توجهی از زمین شهری در اختیار سازمان زمین شهری وقت قرار گرفت که مطابق سیاستگذاریهای به عمل آمده و به منظور تعادل بازار زمین شهری و کنترل قیمت زمین، دستگاههای ذیربط موظف به واگذاری آنها بر اساس مواد ۶۵، ۶۶ و ۶۷ آئین نامه اجرایی قانون اراضی شهری شدند.

بر این اساس از زمان شروع و گذاری زمین در سال ۱۳۶۰ تا پایان سال ۱۳۷۷، بیش از ۱۱۹۱۳۷۵۷ متر مربع زمین در داخل و خارج بافت شهرگران واگذار شده است. متوسط قطعات واگذاری انفرادی ۳۰۰-۲۷۰ متر مربع و مجموعاً ۴۲۱۱ قطعه زمین مسکونی در داخل و خارج طرحهای آماده سازی، زمین در اختیار افراد، تعاونیها، سازمانها و دستگاههای دولتی قرار گرفته است. بر همین اساس و با توجه به ضوابط و معیارهای مورد عمل، از مجموعه قطعات واگذاری، ۶۳۷۹ واحد مسکونی به خانوارها واگذار گردیده است (جدول ۵). بیشترین میزان زمین واگذاری،

توسط سازمان مسکن و شهرسازی، که مدیریت تملیک و واگذاری زمینهای دولتی را به عهده داشته، به تعاونی های مختلف مسکن بوده است. همچنین زمینهای دولتی در اختیار، عمدتاً با طرحهای دولتی واگذار شده است.

جدول ۳: اراضی شهری تملیک شده توسط سازمان زمین شهری طی سالهای ۷۷-۱۳۶۰.

سال	اراضی خریداری شده در بافت شهری	اراضی دایر	اراضی ملی	اراضی بایر	اراضی موات
۱۳۶۰	-	-	-	-	۱۳۰۰۰
۱۳۶۱	-	-	-	-	-
۱۳۶۲	-	۱۱۷۰۰۰	۲۲۰۰۰۰	۳۸۰۰۰۰	۳۰۰۰
۱۳۶۳	۲۰۰۰۰	۳۰۶۰۰۰	۱۳۰۰۰۰	۶۱۰۰۰۰	-
۱۳۶۴	۵۴۰۰۰	۳۷۰۰۰۰	-	۶۲۰۰۰۰	-
۱۳۶۵	-	-	-	-	-
۱۳۶۶	۱۰۹۰۰۰	-	-	-	-
۱۳۶۷	-	-	-	-	-
۱۳۶۸	۵۰۰۰	-	۱۲۹۰۰۰	-	-
۱۳۶۹	۱۱۹۷۳۷۸	۲۳۱۳۳۹	-	۲۴۶۲۸	-
۱۳۷۰	۹۹۶۴۸	-	-	-	-
۱۳۷۱	۱۹۱۸۹۸۶	-	-	-	-
۱۳۷۲	۱۶۰۶۶	۲۵۷	-	۱۵۴۲۸	-
۱۳۷۳	-	۱۸۴۲	-	۲۳۸۳۵	-
۱۳۷۴	۳۹۶۲۳	۱۶۳۲۰	-	۷۴۴۱	-
۱۳۷۵	۷۱۸۵	۱۸۰	-	۵۹۵۰	-
۱۳۷۶	۶۱۶۷	۶۳۹	۷۸۰۰	-	-
۱۳۷۷	-	-	-	-	-
جمع	۳۴۷۳۰۴۳	۷۱۰۵۷۷	۳۶۹۸۰۰	۲۳۸۲۸۲	-

ماخذ: ادار، کل مسکن و شهرسازی استان گلستان

جدول ۴: نحوه و میزان واگذاری زمین توسط سازمان زمین شهری گرگان در سالهای ۷۷-۱۳۶۰.

ردیف	کیفیت واگذاری	تعداد واحد	قطعه	مساحت (مترمربع)	مساحت هر قطعه
۱	مسکن انفرادی	۲۰۵۰	۱۹۶۲	۵۰۶۷۰۶	۲۵۸/۲۵
۲	نعاونی مسکن (کارمندی، کارگری، نظامی و...)	۲۵۵۲	۱۵۱۴	۹۱۴۰۷۶	۶۰۳/۷۴
۳	واگذاری از داخل طرحهای آماده سازی	۴۱	۲۳	۲۰۵۴۳۰	۴۷۷۷/۴۴
۴	واگذاری در خارج از طرحهای آماده سازی	۵	۲	۲۵۹۹	۴۴۱/۷۵
۵	واگذاری زمین به نهادها و دستگاههای مختلف جهت ساخت مسکن آزاد	۱۷۲۹	۶۸۸	۲۸۴۹۴۶	۴۱۴/۱۶
	جمع	۶۳۷۹	۲۲۱۱	۱۹۱۳۷۵۷	۴۵۴/۴۶

ناخذ: اداره کل مسکن و نهرسازی استان گلستان

عرضه زمین دولتی و نیاز به زمین در شهر گرگان

نیاز به زمین شهری، تحت تاثیر تقاضا برای واحدهای مسکونی است و واحد مسکونی نیز تابعی است از تعداد خانوارها و ضریب تراکم خانوار در واحد مسکونی. جدول شماره ۵ تغییرات

سطوح مسکن و جمعیت شهر گرگان در *جامع علوم انسانی*

فاصله سالهای ۷۵-۱۳۵۳ را نشان می دهد. بر این اساس از سال ۱۳۶۵ به بعد، سطح شهر

افزایش یافته است؛ در حالی که نسبت سهم فضای مسکونی به کل مساحت شهر کاهش یافته

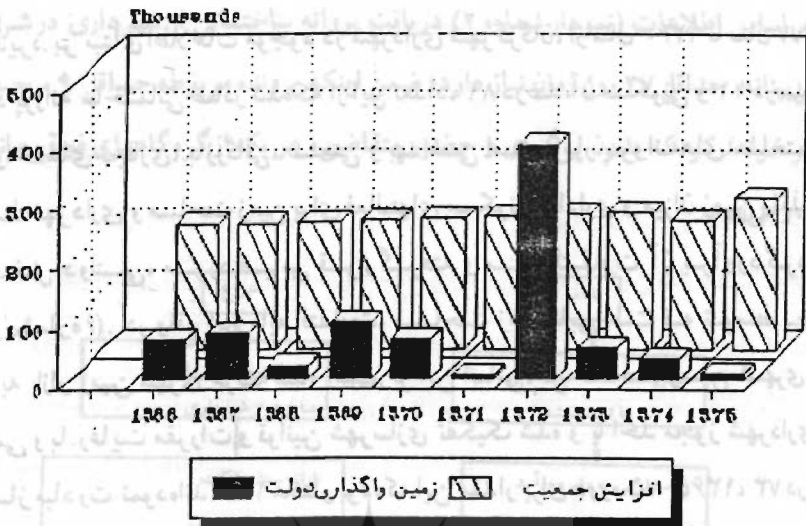
است.

جدول ۵: بررسی تغییرات سطوح مسکونی و جمعیت شهر گرگان در فاصله ۱۳۷۵-۱۳۵۳.

تراکم ناخالص	تراکم خالص	مساحت سرانه	مساحت	درصد مساحت	مساحت شهر	تعداد
شهری نفر	مسکونی نفر	مسکونی	مسکونی	مسکونی به	(هکتار)	جمعیت
به هکتار	به هکتار	(مترمربع)	خالص (هکتار)	کل شهر		(نفر)
۷۴	۲۳۰	۴۳/۶	۳۲۳	۳۲/۴	۹۹۷	۷۲۱۶۴
۹۰	۲۰۱	۴۹/۸	۶۷۶/۹	۴۴/۴۸	۱۵۲۲	۱۳۵۹۵۴
۸۷	۲۰۰	۵۰	۵۹۹	۲۳/۵	۱۳۷۷/۵	۹۷۸۴
۷۰	۲۲۶	۴۴/۲	۷۹۸/۷	۳۰/۷	۲۶۰۰	۱۸۰۷۲۶
۹۷	۲۶۸	۳۷/۳	۹۶۹/۷	۲۶/۲	۲۶۸۰	۲۵۹۶۸۸

ماخذ: طرح جامع شهر گرگان

با توجه به اطلاعات مندرج در جدول ۵، می‌توان نیاز بالفعل به زمین شهری برای کاربری مسکونی را نسبت به میزان عرضه دولتی زمین مورد مقایسه قرار داد. بر این اساس طی سالهای ۱۳۶۵، ۸۸۲۹۱۲ متر مربع زمین توسط دولت واگذار شده؛ اما در همین سالها، ۴۹۲۹۳ نفر برایت شهر گرگان افزوده شده است. با توجه به سرانه برآورد شده توسط مهندسين مشاور طرح ماری، در غالب تدوین طرح جامع شهر گرگان، سرانه مسکونی هر نفر از ۵۰ متر در سال ۱۳۶۵ تا ۳۷/۳ متر در سال ۱۳۷۵ رسیده است. بر این اساس، جمعیت افزایش یافته طی سالهای ۱۳۶۵-۱۳۷۵، بیش از ۲۲۰ هکتار زمین نیاز داشت که از این میزان تنها ۸۸ هکتار، توسط منابع عمومی تامین شده و مابقی، توسط بخش خصوصی، اداره اوقاف و آستان قدس رضوی (زمینهای عمومی) تامین شده است. (نمودار شماره ۱)



نمودار شماره ۱: میزان زمین مورد نیاز متقاضیان و سهم منابع تأمین آن

اشکال عرضه زمین در بخش خصوصی

در سطور پیش مشخص شد که تنها بخشی از زمینهای داخل بافت و حواشی شهرگران در اختیار دولت قرار دارد و مابقی زمینها در اختیار بخش خصوصی (مالکیت خصوصی) با دارای مالکیت مشاع (بین مالکین خصوصی و اوقاف) است.

متقاضیان پرشمار زمین با سلاقی و نیازهای مختلف، زمانی که در سیستم عرضه زمین تأمین نشوند، به بازار غیر از آن، که بازار عرضه زمین توسط بخش خصوصی است، مراجعه می‌کنند. در این بازار، بطور کلی عرضه زمین توسط دو سیستم ارائه می‌گردد:

الف - بخش رسمی ب - بخش غیر رسمی

هر یک از بخشهای فوق دارای ویژگیهایی است که به شرح آن می‌پردازیم.

الف: عرضه زمین در بخش رسمی

عرضه زمین در این بخش، بین متقاضی و مالک خصوصی زمین و با رعایت چارچوب قانونی

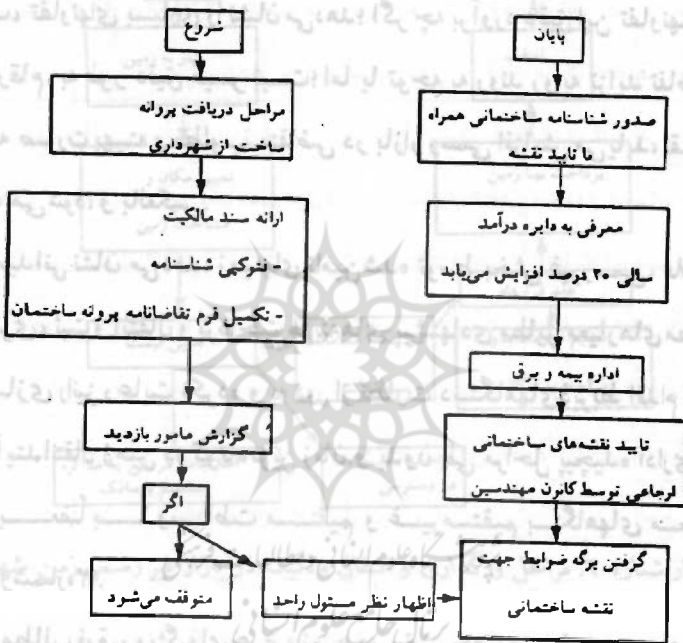
نام می پذیرد. بر مبنای اطلاعات موجود در شهر داری شهر گرگان، از سال ۱۳۶۰ تا سال ۱۳۷۷، ۹۸ مورد پروانه ساختمانی صادر شده که از این تعداد، ۸۹ درصد آن مسکونی و ۱۱ درصد آن بوط به واحدهای نجاری، بازرگانی، صنعتی و بهداشتی است. آثار پروانه های ساختمانی دره توسط شهرداری و مساحت زمین برای فعالیتهای مسکونی و اداری و میزان زمین واگذاری مالانه بخش دولتی، مورد قیاس قرار گرفته و مابه التفاوت آن برآورد گردیده است (جدول شماره ۶). در واقع این مابه التفاوت، مساحت زمینیهی است که توسط بخش خصوصی به بازار زمین شهری عرضه شده است. بر این اساس، کل مساحت زمین شهری که بکل رسمی و با رعایت مقررات و قوانین شهرسازی تفکیک شده و با اخذ مجوز شهرداری به خت و ساز مبادرت نموده اند، ۱۶۵ هکتار بوده که این مقدار برای دوره ۷۵-۱۳۶۵، ۷۳ درصد نیاز به زمین مسکونی در شهر گرگان بود. از این میزان (۱۶۵ هکتار)، مطابق الگوهای موجود، ۵۸ درصد (۸۸ هکتار) را زمینهای واگذاری از طریق سیستم دولتی و ۴۷ درصد (۷۷ هکتار) را زمینهای عرضه شده توسط بخش خصوصی تشکیل می دهد.

جدول ۶: عرضه زمین در بخش رسمی بازار زمین شهری گرگان

سال	پروانه ساختمانی صادر توسط شهرداری	مساحت زمین تحت پوشش	زمین دولتی واگذاری	مابه التفاوت ستون ۳ و ۴
۱۳۶۵	۵۴۴	۱۹۹۰۹۲	۵۱۰۰۰	۱۴۸۰۹۲
۱۳۶۶	۵۶۰	۲۱۲۳۶۰	۶۶۰۰۰	۱۴۷۳۶۰
۱۳۶۷	۵۸۲	۲۱۹۱۳۲	۷۸۰۰۰	۱۴۱۱۳۲
۱۳۶۸	۵۴۶	۱۹۶۱۵۴	۲۳۰۰۰	۱۷۳۱۵۴
۱۳۶۹	۲۹۴	۱۳۶۱۵۸	۹۴۵۲۰	۴۱۶۲۸
۱۳۷۰	۲۲۴	۲۳۵۳۷۸	۶۶۵۵۵	۱۶۸۸۲۳
۱۳۷۱	۱۹۹	۱۲۷۴۵۸	۸۱۳۴	۱۱۹۳۲۴
۱۳۷۲	۲۴۰	۸۸۸۰۰	۲۹۵۴۶۲	۳۰۶۶۶۶
۱۳۷۳	۲۶۴	۸۱۱۷۹	۲۴۴۷۵	۲۶۸۰۴
۱۳۷۴	۲۶۳	۷۲۰۰۰	۲۴۹۲۶	۳۷۰۷۴
۱۳۷۵	۳۰۰	۸۱۹۰۰	۱۰۸۴۰	۷۱۰۶۰
جمع	۴۲۱۶	۱۶۵۰۷۱۱	۸۸۲۹۱۲	۷۶۷۷۹۵

● با توجه به اختلاف غیر قابل توجه متوسط زمینهای مسکونی در سالهای ۷۱-۱۲۷۰، متوسط هر قطعه رابن دو سال در متوسط کل دخالت داده نشده است.

بر اساس اطلاعات (نمودار شماره ۲) دریافت پروانه ساختمانی از شهرداری در شرایط کاملاً خوش بینانه، حداقل ۲۷ روز زمان نیاز دارد؛ ضمن اینکه پرونده مربوطه حداقل ۹ مرحله مختلف را سیر خواهد کرد که بدون پی گیری و حضور متقاضی، هر یک از گره گاههای فوق، مانع اساسی به شمار می رود.



نمودار شماره ۲: مراحل دریافت پروانه ساختمان از شهرداری

بخش شیر رسمی و عرضه زمین شهری

بخش غیر رسمی زمین شهری، از دیرباز در کشورمان، بویژه همزمان با گسترش بی رویه بافت شهری، به طور روزافزونی رونق یافته و مورد توجه و مراجعه طیف وسیعی از تقاضای موثر جمعیت شهری است. بر اساس برآورد به عمل آمده بر حسب سرانه مسکونی شهرگرگان طی

های ۷۵-۱۳۶۵، از مجموع نیاز به زمین شهری برای کاربری مسکونی (۲۲۵ هکتار)، ۸۸ هکتار بـخش سیستم دولتی، ۷۷ هکتار توسط بخش رسمی و مابقی (۵۵ هکتار) توسط بخش خصوصی رسمی تامین شده است.

میزان عملکرد بخش خصوصی غیر رسمی در تامین زمین شهری برای کاربریهای مسکونی در های مختلف، تفاوتی بسیاری را نشان می دهد؛ اگر چه برآورد دقیق این تفاوتها، با توجه به دان آمار و ارقام، به طور دقیق میسر نیست؛ اما با توجه به روند رو به تزاید تقاضا، هر زمان ضه زمینی به صورت بهینه و مطلوب متقاضی در بازار رسمی افزایش می یابد، نقش بازار غیر رسمی تضعیف می شود، و بالعکس.

بررسیهای میدانی نشان می دهد، زمینهای تامین شده توسط بخش غیر رسمی، علاوه بر تغییر ر قانونی کاربری، ثبت و انتقال و پرداخت هزینه های پیشنهادی مطابق معیارهای مصوب دولت بخش شهرسازی رانیز رعایت نکرده و به دور از نظارت دستگاههای ذیربط اقدام می کنند. در سیستم، فرآیند انتقال زمین در کوتاه ترین زمان و بدون طی مراحل پیچیده اداری، با توافق جانبه و بعضاً با وساطت مستقیم و غیر مستقیم بنگاههای محلی، عمل کنند. (نمودار شماره ۳).

با توجه به مطالب فوق، ویژگیهای عرضه زمین در بخش خصوصی غیر رسمی عبارتند از:

۱- زمان اندک دسترسی به زمین، بعضاً در حد یک روز؛

۲- مراحل اندک و بعضاً فاقد مراحل لازم جهت انتقال زمین؛

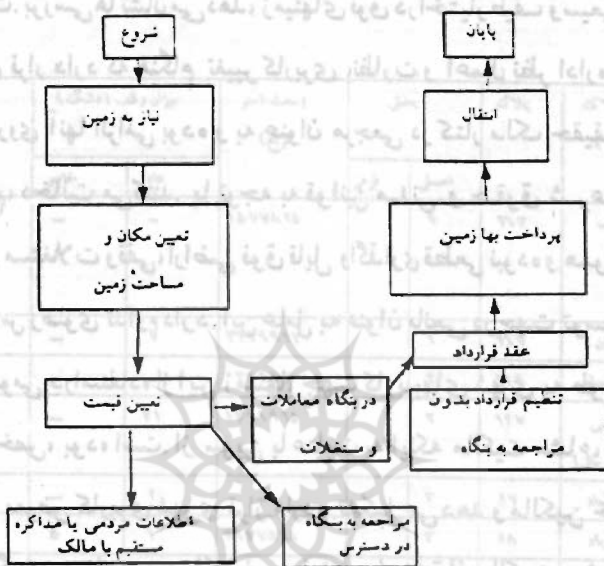
۳- تعیین کننده بودن نظر خریدار و فروشنده زمین در خصوص قیمت و وسعت زمین؛

۴- تبدیل غیر قانونی زمینهای مزروعی و بایر به کاربریهای مسکونی؛

۵- هزینه اندک نقل و انتقال زمین در این سیستم؛

۶- گسترده بودن بازار عرضه غیر مستقیم زمین؛

۷- تهیه زمین مطابق با نیاز، هم از حیث وسعت و هم از حیث قیمت. نشانه این روند در روند توسعه شهرهای میانی ایران مشاهده می‌شود. این روش عرضه زمین، با توجه به ویژگیهای فوق، مورد توجه طیف‌های اقتصادی-اجتماعی متوسط و پایین جامعه است که قادر به پرداخت هزینه تهیه زمین در بازار رسمی نیستند.



نمودار شماره ۳: مراحل واگذاری و انتقال مالکیت در بازار غیر رسمی زمین شهری

اراضی اوقافی و عرضه زمین شهری

پدیده وقف در بین مسلمانان و بویژه مردم کشور ما، محترم شمرده شده و در ازمنه گذشته نیز مورد استقبال بوده است. بدین سبب، در جای جای کشور آثار و نتایج آن قابل ردیابی و مشاهده است. با استناد به اطلاعات اداره ثبت اسناد و املاک شهرستان گرگان در سال ۱۳۷۸ (مراجعه حضوری نگارنده)، مجموع وقتی قطعی در محدوده و حواشی شهر، بیش از ۱۹۲۹ هکتار است (جدول ۷). در حال حاضر تنها بخشی از زمینهای فوق، در داخل محدوده قانونی قرار دارد؛

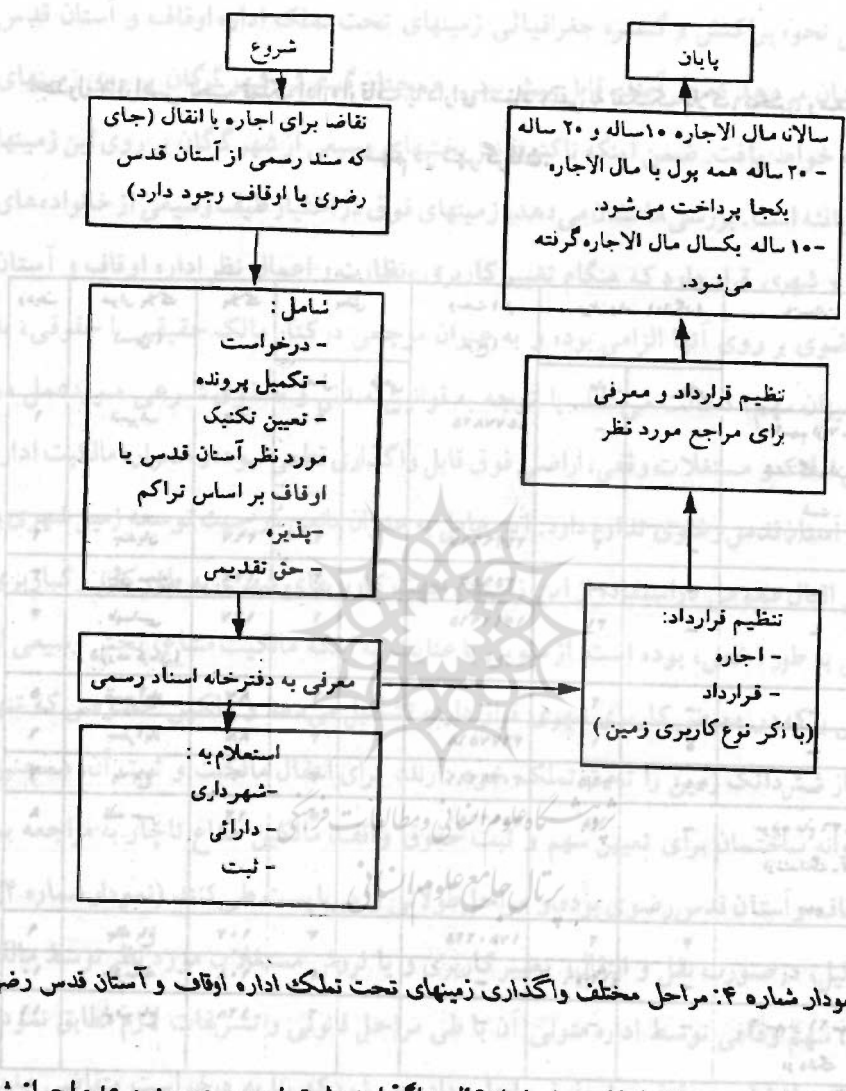
اما بررسی نحوه پراکنش و گستره جغرافیائی زمینهای تحت تملک اداره اوقاف و آستان قدس رضوی نشان می‌دهد که در آینده قابل پیش‌بینی، همچنان گسترش شهر گرگان بر روی زمینهای فوق‌ادام خواهد یافت. ضمن اینکه تاکنون نیز بخشهای وسیعی از شهر گرگان بر روی این زمینها گسترش یافته است. بررسی‌ها نشان می‌دهد، زمینهای فوق در اختیار طیف وسیعی از خانواده‌های روستایی و شهری قرار دارد که هنگام تغییر کاربری، نظارت و اعمال نظر اداره اوقاف و آستان قدس رضوی بر روی آنها الزامی بوده و به عنوان مرجعی در کنار مالک حقیقی یا حقوقی، به تناسب میزان سهم، دخالت می‌کنند. با توجه به قوانین مدنی و حقوق شرعی مورد عمل در خصوص املاک و مستغلات وقفی، اراضی فوق قابل واگذاری قطعی نبوده و همواره مالکیت اداره اوقاف و آستان قدس رضوی تداوم دارد. این عامل به عنوان مانعی در جهت توسعه زمین شهری و همچنین اقبال عمومی در استفاده از این زمینها، جهت کاربریهای شهری به طور کلی و کاربری مسکونی به طور اخص، بوده است. از سویی با عنایت به اینکه مالکیت مشاع، بخش وسیعی از زمینهایی را که در معرض کاربری شهری قرار دارد، تشکیل می‌دهد و مالکین خصوصی که تنها بخشی از شش‌دانگ زمین را تحت تملک خود دارند، برای انتقال مالکیت و ثبت آن، همچنین تهیه پروانه ساختمان برای تعیین سهم و ثبت حقوق واقف، مالکین مشاع ناچار به مراجعه به اداره اوقاف و آستان قدس رضوی بوده، و مراحل طولانی را می‌بایست طی کنند (نمودار شماره ۴).

بدین دلیل، در صورت نقل و انتقال، تغییر کاربری و یا فروش مستغلات مورد نظر توسط مالک سهم بر، سهم اوقافی توسط اداره متولی آن با طی مراحل قانونی و تشریفات لازم مطابق نمودار شماره ۴ به اشخاص حقیقی یا حقوقی اجاره داده می‌شود که بنا به درخواست متقاضی مدت اجاره آن متفاوت خواهد بود.

جدول ۷: اراضی تحت تملک اداره اوقاف یا دارای اسناد وقفی به تفکیک پلاک، بخش، وسعت و سهم در شهر گرگان.

ردیف	عنوان پلاک (محل)	پلاک	بخش		وسعت متر (مربع)	میزان وقف (دانگ)		ملاحظات
			اصلی	فرعی		عام	خاص	
۱	انجیراب	۲۶۶	۲		۱۵۷۷۸۱۵	-	-	۲ سهم از ۷ سهم شش دانگ وقف عام است
۲	چندیان	۲۶۷	۲		۱۱۲۹۹۶۷	-	۲	
۳	زنگی سله	۱۲۹	۲		۳۵۹۵۷	-	-	
۴	طهباسی (عرزده کرمان)	۱۲۷	۲		۱۶۹۱۹۶۵	-	۳۱	
۵	قیب آباد	۸۷	۲		-	-	۲	
۶	بجهر آباد	۸۸	۲		۴۶۷۷۵۶۸	۵	۱	
۷	بله باغ	۲	۲		۲۰۳۹۲۹۱	۲۱۰	۲۶/۵	
۸	قلعه حسن	۱۲	۲		۵۵۹۲۲۸۰	-	۱/۵	موقوفه عام ۳۶ سهم از شش دانگ ۵۷ سهم
۹	چاله باغ	۱۰۷	۳		۱۷۵۰۲۲۵	۲	۲	
۱۰	باکر سله	۱۰۸	۳		-	-	۲۱۱/۲۶	
۱۱	شرف باغ	۱۲۸	۲		-	-	-	۲ سهم از ۲۱ سهم از دو دانگ

ماخذ: اداره کل ثبت اسناد استان گلستان



نمودار شماره ۴: مراحل مختلف واگذاری زمینهای تحت تملک اداره اوقاف و آستان قدس رضوی

لذا با عنایت به زمان طولانی مراحل انتقال، واگذاری، ثبت زمین و همچنین عدم احراز شش دانگ ملک برای مالک، خریدار ملک انگیزه لازم برای سرمایه گذاری در این بخش، بویژه دریافت زمین شهری را نداشته و عمدتاً مراحل تملک و ساخت و ساز به صورت غیر رسمی انجام می‌گیرد و رونق بازار غیر رسمی زمین شهری را تشدید می‌کند.

فرآیند عرضه زمین و بازار زمین شهری

در سطور پیشین مشخص شد که تنها بخشی از کل اراضی شهری مورد نیاز متقاضیان، از طریق عرضه زمینهای دولتی تأمین می‌گردد و مابقی از طریق مالکین خصوصی، اداره اوقاف و آستان قدس رضوی به اشکال رسمی و غیر رسمی عرضه می‌شود. صرفنظر از نا کافی بودن عرضه زمین توسط دولت، کیفیت عرضه زمین نیز از عوامل اصلی اقبال متقاضیان زمین شهری از منابع مختلف تأمین زمین است (جدول ۸). علاوه بر وقت‌گیر بودن مراحل پیچیده دریافت زمین از منابع دولتی، قیمت زمین و ضریب تحول آن نیز، از جمله شاخص‌های مؤثر در انتخاب مکان و نوع بازار زمین شهری توسط متقاضیان است. بر این اساس، متوسط هزینه تحول زمین خام به کاربری‌های مسکونی در شهر گرگان ۱/۹ است. بررسی‌ها نشان می‌دهد، اندازه ضریب فوق در نواحی مختلف شهر متفاوت است؛ در بخشهای شرقی شهر (منطقه ۳) کمترین ضریب تحول (۱/۶) و در نواحی جنوبی و مراکز تجاری شهر، بالاترین ضریب تحول را شاهد هستیم (۲/۲).

جدول ۸: سطح کل زمین واگذار شده توسط سازمان زمین شهری و سطح مورد نیاز.

سال	تعداد نفقات واگذاری	تعداد واحد	کل مساحت واگذاری دولتی (متر مربع)	تعداد جمعیت	افزایش سالانه جمعیت	سرانه مسکونی هر نفر (متر مربع)	زمین عرضه شده بخش خصوصی	زمین عرضه شده بخش دولتی
۱۳۶۵	۱۸۰	۱۸۰	۵۱۰۰۰	۱۳۹۴۱۷	-	-	-	-
۱۳۶۶	۲۹۶	۲۹۶	۶۶۰۰۰	۱۴۳۵۹۹	۴۱۸۲	۵۰	۲۰۹۱۰۰	۱۴۳۱۰۰
۱۳۶۷	۳۵۰	۳۵۰	۷۸۰۰۰	۱۴۷۹۰۷	۴۳۰۸	۴۸/۵	۲۰۸۹۳۸	۱۳۰۹۳۸
۱۳۶۸	۱۴۴	۱۴۴	۲۳۰۰۰	۱۵۲۳۴۵	۴۲۳۸	۴۷/۷	۲۱۱۶۹۲	۱۸۸۶۹۲
۱۳۶۹	۷۲	۷۲	۹۴۵۲۰	۱۵۶۹۱۵	۴۵۷۰	۴۷	۲۱۴۷۹۰	۱۲۰۲۷۰
۱۳۷۰	۱۹۸	۱۹۸	۶۶۵۵۵	۱۶۱۶۲۳	۴۷۰۸	۴۶/۳	۲۱۷۹۸۰	۱۵۱۴۲۵
۱۳۷۱	۴۱	۴۱	۸۱۴۴	۱۶۶۴۷۲	۴۸۴۹	۴۵/۶	۲۲۱۱۱۴	۲۱۲۹۸۰
۱۳۷۲	۱۴۰۶	۲۱۵	۳۹۵۴۶۲	۱۷۱۴۶۵	۴۹۹۳	۴۴/۹	۲۲۴۱۸۵	۱۷۱۳۷۷
۱۳۷۳	۱۸۳	۴۹۲	۵۴۲۷۵	۱۷۶۶۰۹	۵۱۴۴	۴۴/۲	۲۲۷۳۶۵	۱۷۲۸۹۰
۱۳۷۴	۱۶۳	۱۶۹	۳۴۹۲۶	۱۸۱۹۰۷	۵۲۹۸	۴۰/۶	۲۱۵۰۹۹	۱۸۰۱۷۳
۱۳۷۵	۵۲	۶۷	۱۰۸۴۰	۱۸۸۷۱۰	۶۸۰۳	۳۷/۳	۲۵۳۷۵۲	۲۴۲۹۱۲

ماخذ: سازمان مسکن و شهرسازی - برآورد محقق

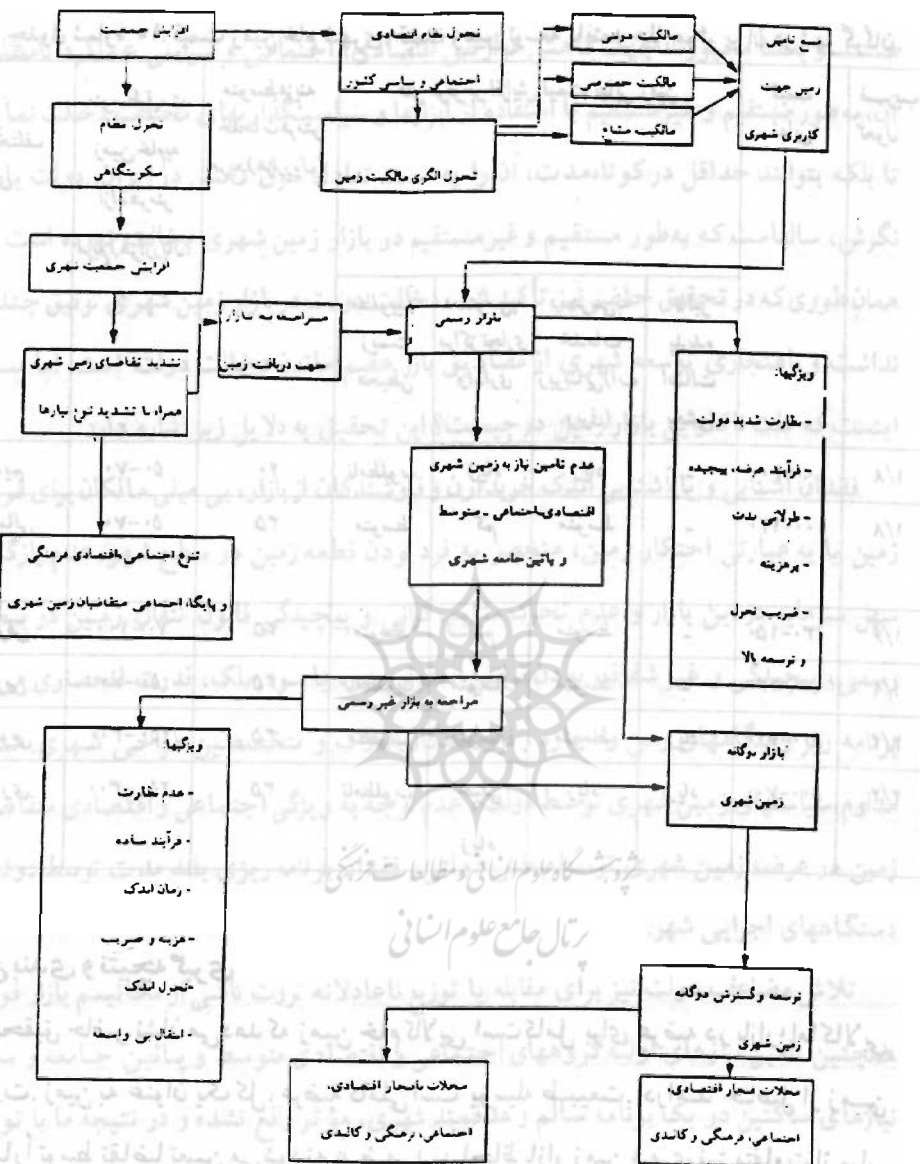
جدول ۹: شناسایی طرح مراحل انتقال زمین شهری بر حسب نوع بازار، مدت زمان لازم و

هزینه احتمالی آن در شهر گرگان

شرح	معامله زمین بر حسب نوع بازار	مدت زمان مورد نیاز (روز)	برآورد هزینه احتمالی صرف وقت به ده هزار ریال
تهیه زمین از زمین شهری	رسمی	۲۸۷	۷۳۰/۵
خرید زمین از سازمان مسکن و شهرسازی	رسمی	۱۰۰	۱۵۰
ثبت و تهیه سند رسمی زمین	رسمی	۳۰	۲۵
تهیه پروانه ساختمانی	رسمی	۱۷	۲۵/۵
واگذاری زمین های اوقافی	رسمی	۲۲	۳۳
تهیه زمین شهری در بازار غیر رسمی	غیر رسمی	۲	۳

ماخذ: اطلاعات حاصل از تحقیقات میدانی

ضریب فوق نشان می دهد، علیرغم علی السویه بودن هزینه خدمات به ازاء هر متر مربع در کل سطح شهر، تحت تاثیر قیمت های واحد و یکسان دستگاه های دولتی در ارائه خدمات شهری به طور متوسط، میزان قیمت نهایی تبدیل زمین در مجموع نواحی متفاوت است. عواملی چون، مطلوبیت کیفیت زیست محیطی، دسترسی به مراکز تجاری و اداری، میزان دسترسی به خدمات زیربنایی و تاسیسات و همچنین وقوع پدیده هایی چون اصالت بخشی و جاره بها و... در تعیین قیمت نهایی زمین موثرند. بدین ترتیب، اقبال پایین و متوسط اجتماعی که قادر نیستند در بازار رسمی به زمین دست یابند، متمایل به تهیه زمین در بخش هایی از شهر می شوند که ضریب تحول در حداقل ممکن قرار دارد. شکل گیری محلات شهری با سکونت گاه های غیر رسمی در نواحی خاصی از شهرها را با این نگرش می توان تحلیل نمود (نمودار شماره ۵).



نمودار شماره ۵: تحلیلی بر عوامل و متغیرهای دخیل در شکل‌گیری بازار غیر رسمی زمین و

توسعه ناهنجار شهری.

جدول شماره ۱۰: قیمت زمین خام شهری، قیمت زمین توسعه یافته و علل موثر بر آن در شهر گرگان.

ضریب تحول	قیمت نهایی	علل موثر بر افزایش قیمت نهایی زمین				متوسط هزینه خدمات هر متر مربع (هزارریال)	متوسط قیمت زمین خام به ازاء هر متر مربع (هزارریال)	نواحی مختلف شهری
		مطلوبیت زیست محیطی	دسترسی به مراکز تجاری و اداری	دسترسی به خدمات زیربنایی (آب و برق)	تأثیر پدیده اصالت بخشی			
۱/۸	۱۰۰-۲۰۰	-	زیاد	زیاد	نامطلوب	۴۰	۵۰-۷۰	بانت قدیم
۱/۸	۱۰۰-۱۲۰	-	متوسط	کم	متوسط	۳۵	۵۰-۷۰	ناحیه شمالی شهر
۱/۶	۱۳۰-۱۵۰	-	متوسط	کم	متوسط	۳۵	۷۰-۱۰۰	ناحیه شرقی
۱/۹	۱۰۰-۱۳۰	-	متوسط	متوسط	نامطلوب	۳۵	۵۰-۷۰	ناحیه غربی
۲/۲	۵۰۰-۷۰۰	زیاد	متوسط	متوسط	مطلوب	۳۵	۲۵۰-۳۰۰	ناحیه جنوبی
۲/۲	۵۰۰-۷۰۰	زیاد	زیاد	خیلی زیاد	نامطلوب	۳۵	۲۵۰-۳۰۰	بانت تجاری شهر

جمع بندی و نتیجه گیری

تحقیق حاضر نشان می‌دهد که زمین خام کالایی است کامل برای عرضه در بازار؛ اما کالایی متفاوت. زمین به عنوان یک کل، عرضه کاملی است بوسیله طبیعت. درآمد حاصل از زمین انحصاراً توسط تقاضا تعیین می‌شود نه عرضه. بدین لحاظ بازار زمین شهری نیز متفاوت از سایر بازارهاست. این بازار با تمام تفاوت‌هایش از بازارهای دیگر، موتور محرکه اقتصاد شهری است. توانمند بودن و عملکرد بهینه آن در کیفیت اقتصاد شهری و نامطلوب بودن آن در تخریب اقتصاد شهری موثر است. با وجود چنین حساسیتی، دولت‌ها همواره علاقمند به دخالت در این بازار

هستند و بعضاً مجبورند جهت کاهش عوارض اقتصادی، اجتماعی و سیاسی عملکرد نامطلوب آن، به‌طور مستقیم و غیرمستقیم با استفاده از ابزارها و سیاست‌گذاریهای مختلف دخالت نمایند. تا بلکه بتوانند حداقل در کوتاه‌مدت، آن را به سمت تعادل سوق دهند. در ایران، دولت با این نگرش، سالهاست که به‌طور مستقیم و غیرمستقیم در بازار زمین شهری دخالت نموده است. اما همان‌طوری که در تحقیق حاضر نیز تأکید شد، دخالت دولت در بازار زمین شهری توفیق چندانی نداشت و ناهنجاری توسعه شهری از مصادیق بارز عقیم ماندن دخالت دولت است. اما سؤال اینست که علت ناکارایی بازار زمین در چیست؟ این تحقیق به دلایل زیر اشاره دارد:

فقدان آشنایی و یا آشنایی اندک خریدارن و فروشندگان از بازار، بی میلی مالکان برای فروش زمین یا به عبارتی احتکار زمین، منحصر به فرد بودن قطعه زمین در سطح شهر، عدم بازگشت سهل سرمایه در این بازار و عدم تحرک منابع، گرانی و پیچیدگی قانون انتقال زمین در بخش رسمی، پیچیدگی و غیر شفاف بودن قوانین حقوقی بهره یا سود ملک، قدرت انحصاری مراجع برنامه ریز و بنگاههای رهن و اجاره و فروشندگان املاک و متخصصین طراحی شهری. تغییر مداوم سیاستهای زمین شهری توسط دولت، عدم توجه به ویژگی اجتماعی و اقتصادی متقاضیان زمین در عرضه زمین شهری توسط بخش دولتی و فقدان برنامه ریزی بلند مدت توسط دولت و دستگاههای اجرایی شهر.

تلاش مضاعف دولت نیز برای مقابله با توزیع ناعادلانه ثروت ناشی از مکانیسم بازار فوق و همچنین تامین نیازهای اولیه گروههای اجتماعی و اقتصادی متوسط و پائین جامعه و سایر نیازهای ساکنین در یک برنامه سالم و هدفمند شهری، مؤثر واقع نشده و در نتیجه ما با توسعه شهری نامتجانس، نامتعادل و ناهنجار در شهری چون گرگان مواجهیم. این مطالعه نشان می‌دهد: اولاً: در جامعه شهری چون گرگان، گروه‌های اجتماعی و اقتصادی متفاوتی زندگی می‌کنند. اگر چه همه این گروهها نیاز به زمین برای ساخت مسکن دارند؛ اما نیازهای آنها بسیار متفاوت و

متنوع است.

ثانیاً: دخالت مستقیم دولت در عرضه زمین بسیار ناکافی است (چه از حیث کمیت و چه از حیث کیفیت).

ثالثاً: ضریب توسعه و تحول زمین در نواحی مختلف شهر متفاوت است؛ در برخی نقاط این ضریب بسیار بالا و در برخی نقاط حاشیه‌ای و نامناسب پائین است در نتیجه قیمت زمین در سطح شهر بسیار متفاوت است.

رابعاً: به لحاظ اجتماعی و فرهنگی نیز، علاوه بر ویژگیهای اقتصادی، تفاوت‌های قابل ملاحظه‌ای در جمعیت شهری ساکن مشاهده می‌گردد. سطح سواد، درآمد، قومیت، زبان، لهجه و به طور کلی پایگاه اجتماعی افراد که مانع بزرگی بر سر ایجاد فضای شهری همگن است.

با عنایت به عوامل مهم فوق و در پاسخ به افزایش جمعیت شهر، کالبد شهر در جهات مختلف گسترش می‌یابد؛ اما این گسترش به گونه‌ای است که گروه‌های اجتماعی و اقتصادی و فرهنگی متفاوت شهری در نواحی خاص و طی مکانیسم کاملاً پیچیده، اما محسوس، مسکن گزیده و محلات متفاوتی را تشکیل می‌دهند. بر این اساس، در ناحیه‌ای از شهر که محل سکونت گروه‌های اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی برگزیده و مرفه جامعه است، با فضای شهری نسبتاً مناسب و مطلوب مواجه هستیم. (حواشی جاده نهارخوران و شهرکهای جنوبی شهر گرگان)؛ در حالی که محل استقرار اقشار پائین اقتصادی - اجتماعی (ناحیه شرقی و غربی شهر گرگان) از وضعیت مناسب و خوبی برخوردار نمی‌باشد. البته محلات بینابینی نیز مشاهده می‌شود که محل سکونت قشر متوسط جامعه (عمدتاً کارمندان و معلمان) است.

لذا توسعه شهری ناهمگن و ناسالم است. برای حذف و کمرنگ نمودن این مشکل، نیاز به طراحی سیاست مطلوب شهری توسط دولت است؛ سیاستی که بتواند مکانیسم پایداری برای تامین هزینه، سرمایه‌گذاری لازم برای تامین و ایجاد زیرساختهای شهری، راهکارهای شفاف

برای تامین زمین های با کاربری عمومی، تامین زمین برای مسکن همه اقشار، تامین زمین برای فعالیتهای تولیدی، سهل و کم هزینه ساختن دسترسی به زمین، ثبت زمین و اطلاع رسانی دقیق و فراگیر را بنحو مطلوب به همراه داشته باشد.

منابع و یادداشتها

- ۱- آلن گیلبرت و دیگران: شهرها، فقر، توسعه و شهرنشینی در جهان سوم، ترجمه پرویز کریمی ناصری، انتشارات شهرداری تهران، ۱۳۷۵، ص ۷.
- ۲- همانجا، ص ۱۹.
- ۳- همانجا، ص ۷.
- ۴- شکویی، حسین: دیدگاههای نو در جغرافیای شهری، جلد اول، انتشارات سمت، تهران، ۱۳۷۳، ص ۱.
- ۵- هرولد، ب، دانکرلی و دیگران: سیاست زمین شهری، ترجمه عبدالله کوثری، انتشارات سازمان ملی زمین و مسکن تهران، دفتر برنامه ریزی و اقتصاد مسکن، ۱۳۷۶، صص ۵۴-۱.
- ۶- بحرینی، سید حسین: فرآیند طراحی شهری، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۷، صص ۱۸۱-۱۸۰.
- ۷- دژاکام، ژاله: بررسی وضع مسکن در ایران، پایان نامه دکتر، دانشگاه شهید بهشتی تهران، ۱۳۶۴، ص ۶۱.
- 8-Balchin.N.Paul,(1997):"urban land economies",macmillan, Bulding and Keganpoul, London And New York.p.20.
- ۹- شکویی، حسین: دیدگاههای نو در جغرافیای شهری، جلد اول، انتشارات سمت، تهران، ۱۳۷۳، ص ۲۵۳.

- ۱۰- قدیری اصل، باقر: سیر اندیشه های اقتصادی، موسسه انتشارات و چاپ دانشگاه تهران، ۱۳۶۸، صص ۶۳ و ۶۴.
- ۱۱- هاروی، دیوید: عدالت اجتماعی و شهر، ترجمه فرخ حسامیان و دیگران، انتشارات شهرداری تهران، ۱۳۷۶، ص ۱۶۵. و تحول زمین در نواحی مختلف شهر متفاوت است؟ در برخی نقاط این
- ۱2- Harvey, j.(1996):"urban land economics",macmillan press LTD, London . P:1165.
- ۱3- Blichin, N.paul, (1977):"urban land economics" , macmillan Eulding and Kegan paul , London and Newyork,p:4.
- ۱4- Habitat,(199۵):"An urbanizing world global report and human settliment ", oxford, university press for the Habitat,P:235.
- ۱۵- حدود العالم من المشرق و المغرب، به کوشش دکتر منوچهر ستوده، انتشارات کابخانه طهوری، سال ۱۳۶۱، ص ۱۴۲.
- ۱۶- مقدسی: احسن التقاسیم فی معرفته الاقالیم، ترجمه دکتر علینقی متروی، شرکت مولفان و مترجمان، سال ۱۳۶۱، ص ۵۲۵.
- ۱۷- ...
- ۱۸- ...
- ۱۹- ...
- ۲۰- ...
- ۲۱- ...
- ۲۲- ...
- ۲۳- ...
- ۲۴- ...
- ۲۵- ...
- ۲۶- ...
- ۲۷- ...
- ۲۸- ...
- ۲۹- ...
- ۳۰- ...
- ۳۱- ...
- ۳۲- ...
- ۳۳- ...
- ۳۴- ...
- ۳۵- ...
- ۳۶- ...
- ۳۷- ...
- ۳۸- ...
- ۳۹- ...
- ۴۰- ...
- ۴۱- ...
- ۴۲- ...
- ۴۳- ...
- ۴۴- ...
- ۴۵- ...
- ۴۶- ...
- ۴۷- ...
- ۴۸- ...
- ۴۹- ...
- ۵۰- ...
- ۵۱- ...
- ۵۲- ...
- ۵۳- ...
- ۵۴- ...
- ۵۵- ...
- ۵۶- ...
- ۵۷- ...
- ۵۸- ...
- ۵۹- ...
- ۶۰- ...
- ۶۱- ...
- ۶۲- ...
- ۶۳- ...
- ۶۴- ...
- ۶۵- ...
- ۶۶- ...
- ۶۷- ...
- ۶۸- ...
- ۶۹- ...
- ۷۰- ...
- ۷۱- ...
- ۷۲- ...
- ۷۳- ...
- ۷۴- ...
- ۷۵- ...
- ۷۶- ...
- ۷۷- ...
- ۷۸- ...
- ۷۹- ...
- ۸۰- ...
- ۸۱- ...
- ۸۲- ...
- ۸۳- ...
- ۸۴- ...
- ۸۵- ...
- ۸۶- ...
- ۸۷- ...
- ۸۸- ...
- ۸۹- ...
- ۹۰- ...
- ۹۱- ...
- ۹۲- ...
- ۹۳- ...
- ۹۴- ...
- ۹۵- ...
- ۹۶- ...
- ۹۷- ...
- ۹۸- ...
- ۹۹- ...
- ۱۰۰- ...