

بررسی عملکرد کمیسیون تغییر کاربری اراضی در طرح‌های هادی مصوب (مطالعه موردی: شهرستان های ناحیه میانی استان اردبیل)

ایرج خوش باطن* - دانشجوی دوره دکتری جغرافیا و برنامه ریزی روستایی، دانشگاه آزاد رشت، رشت، ایران
زینب فراچی - دانش آموخته کارشناسی ارشد جغرافیا و برنامه ریزی شهری، دانشگاه پیام نور، واحد تهران جنوب، تهران، ایران
نسرین رسولی اقدم - دانش آموخته کارشناسی ارشد جغرافیا و برنامه ریزی شهری، دانشگاه محقق اردبیل، اردبیل، ایران

تاریخ پذیرش: ۹۷/۱۲/۰۸

تاریخ دریافت: ۹۶/۱۰/۱۴

چکیده

در طول تاریخ، انسان بیشتر مواد مورد نیاز برای تغذیه، لباس و مسکن خود را از زمین تأمین نموده است. زمین منبع غیرقابل جایگزینی است که به آسانی و با صرفه های اقتصادی قابل بازیافت نمی باشد. اهمیت زمین در روستا بیشتر است، برخلاف شهر که قابلیت تولیدی آن مورد نظر نیست و تنها به عنوان فرصتی برای استقرار کاربری‌ها به آن نگاه می‌شود. کمیسیون تغییر کاربری اراضی در طرح‌های هادی مصوب به منظور بررسی فنی و تصویب درخواست‌های تغییر کاربری اراضی که در طرح‌های هادی روستائی پیش بینی شده، تشکیل گردیده است. تلاش این پژوهش بر تبیین روند تغییرات کاربری زمین در شهرستان های ناحیه میانی استان اردبیل است. این تحقیق توصیفی- تحلیلی بوده و از لحاظ بررسی عملکرد دستگاه اجرایی کاربردی نیز می باشد. آمار مورد نیاز در این پژوهش از پرونده های کمیسیون تغییر کاربری بنیاد مسکن استان در روستاهای شهرستان های ناحیه میانی استان اردبیل طی ۸ سال اخیر (۱۳۹۳-۱۳۸۶) اخذ شده است. به نظر می‌رسد دلیل اصلی افزایش میزان درخواست تغییر کاربری اراضی ارجاع شده به کمیسیون تصویب در شهرستان‌های ناحیه میانی استان اردبیل در این است که در برنامه‌ریزی کاربری اراضی طرح‌های هادی روستائی شرایط اقتصادی و اجتماعی روستا در نظر گرفته نشده و بعضاً بلافاصله بعد از تصویب طرح‌های هادی روستائی مالکین اقدام به درخواست تغییر کاربری نموده اند. وجود بیشترین تعداد درخواست و موافقت با تغییر کاربری اراضی روستائی در شهرستانهای سرعین و اردبیل نشان دهنده ارزش افزوده زیاد این مناطق و سود جویی‌های دلالتان زمین می باشد.

واژگان کلیدی: کمیسیون تغییر کاربری، اراضی روستائی، طرح هادی، استان اردبیل

مقدمه

زمین، اساس منابع طبیعی محسوب می شود در طول تاریخ، انسان بیشتر مواد مورد نیاز برای تغذیه، سوخت، لباس و مسکن خود را از زمین تأمین نموده است. زمین به عنوان بوم انسان و فضای زندگی او، پایگاه زندگی و مرگ او به شمار می آید. زمین همواره به صورت یک اکوسیستم، یعنی مجموعه ای از موجودات زنده و محیط طبیعی آن‌ها عمل می کند، از این رو کارایی هر اکوسیستم، با نوع و کیفیت کاربری زمین وابسته است (شکویی، ۱۳۷۱: ۲۵۴). تقسیم یک ناحیه به مناطق ویژه به منظور تعیین مرزهای معین یا بر اساس فعالیت های مختلف در هر یک از این مناطق «کاربری اراضی» نامیده می شود. در واقع کاربری اراضی به منظور استفاده منطقی و نظام پذیر از زمین های شهری و روستایی در آینده بلند مدت، صورت می گیرد.

مسئله

زمین منبع غیرقابل جایگزینی است که به آسانی و با صرفه های اقتصادی قابل بازیافت نمی باشد. بنابراین کاربری اراضی در کشورهای نظیر ایران که فضای زیست محدود است، باید همانند مصرف آب با اندیشه همراه با برنامه ریزی و کاملاً بهینه باشد (اعتماد، ۱۳۸۷: ۱۵). در دوران معاصر با رشد جمعیت و افزایش شهرنشینی، افزایش تقاضا برای زمین مسکونی، تعادل میان مقیاس های کشاورزی و مسکونی به هم خورده است. گرچه با افزایش جمعیت و توسعه تکنولوژی متولیان مسائل شهری و روستایی ناگزیر به تغییر کاربری بخشی از اراضی می شوند، اما در این بین رعایت ایجاد توازن در تغییر کاربری امری اجتناب ناپذیر به نظر میرسد. آنچه اهمیت دارد این است که هرکدام از این کاربری های مسکونی و کشاورزی نباید حیات دیگری را مورد تهدید قرار دهد. آمارهای غیررسمی نشان می دهد که هر ساله به طور متوسط حدود ۲۰ هزار هکتار از اراضی کشاورزی کشور قربانی تغییر کاربری می شود که از این میزان تنها ۳ هزار هکتار دارای مجوز تغییر کاربری اراضی می باشد (کلامی مقدم، ۱۳۹۴). استان اردبیل نیز از آن مستثنی نبوده و از این امر رنج می برد. تلاش این پژوهش بر تبیین روند تغییرات کاربری زمین در استان است.

مبانی نظری

تغییر کاربری

از آنجائی که در طرح های مصوب تفصیلی اراضی برای تأمین سرانه های مورد نیاز شهری- روستایی در زمینه های فضای سبز، بهداشتی، آموزشی، ورزشی و... در نظر گرفته می شود که از لحاظ اقتصادی دارای ارزش پایین تری نسبت به کاربری های تجاری و مسکونی هستند، به تقاضای مالکین مبنی بر تغییر در کاربری با ضابطه مصوب طرح های تفصیلی، اصطلاحاً «تغییر کاربری»^۱ می گویند.

کاربری زمین روستایی

اگرچه موضوع کاربری زمین روستایی با در نظر گرفتن تعریف روستا با کاربری زمین در شهر تفاوت دارد به این معنی که روستا برخلاف شهر دارای یک محدوده کالبدی همانند شهر و یک قلمرو روستایی بصورت ثبتي و یا عرفی است که از این منظر علاوه بر انواع کاربری ها همانند شهرها کاربری هایی در قالب مزارع وسیع، اراضی جنگلی، باغات و قلمستان ها و مراتع و ارتفاعات و... در آن ملاحظه می گردد که به اقتصاد روستاها مرتبط می باشد (مولائی هاشجین، ۱۳۹۰: ۲۶). مطالعات کاربری زمین روستایی که در قالب طرح های هادی روستایی در بعد از پیروزی انقلاب اسلامی و بویژه در طول برنامه های توسعه پنج ساله توسط بنیاد مسکن انقلاب اسلامی در سطح روستاهای کشور تهیه می گردد بخشی از مطالعات کالبدی را تشکیل می دهند. منظور از مطالعه و شناخت نحوه کاربری زمین روستایی این است که مشخص شود که در وضع موجود، پراکندگی و انواع کاربری ها اعم از مسکونی، تجاری، آموزشی، بهداشتی و درمانی، اداری و انتظامی، فرهنگی و مذهبی، تأسیسات و تجهیزات روستایی، معابر و... چگونه است و از کل مساحت محدوده روستا سطوح، درصد و سرانه هر یک از آنها به چه میزان است و رابطه هر یک از انواع

کاربری‌ها با یکدیگر چیست و تا چه اندازه ای دارای ارتباطی منطقی و کارا با یکدیگر هستند. نتیجه مطالعه و شناخت کاربری زمین در طرح‌های هادی روستایی تهیه جدول سطوح و سرانه انواع کاربری‌ها و نیز نقشه کاربری اراضی روستا در وضع موجود براساس رنگ و نماد است این جدول و نقشه مبنایی برای پیش بینی و ارایه و مکان‌یابی کاربری‌ها در افق زمانی طرح‌ها می‌باشد (بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، ۱۳۸۶: ۳۰)

طبقه بندی کاربری اراضی روستایی

از عوامل طبیعی، اجتماعی، اقتصادی و کالبدی به عنوان عوامل تأثیرگذار در تعیین هر نوع کاربری زمین روستایی باید نام برد در واقع نیاز ساکنان یک روستا از مؤلفه‌های مکانی کاربری زمین روستایی به شمار می‌آید. مبنای فعالیت ساکنان یک روستا اعم از مسکونی، تجاری، بهداشتی و درمانی، آموزشی، مذهبی و فرهنگی، کشاورزی، صنعتی و... تعیین کننده شکل روستا و تقسیمات کالبدی آن است (برگرفته از سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۶۲).

معیارهای مکانیابی در برنامه ریزی کاربری اراضی روستایی

مکانیابی بهینه کاربریها در جستجوی قطعه زمینی از روستا است که بالاترین مزیت‌ها را برای یک کاربری خاص دارد. بنابراین مکانیابی بهینه کاربریهای مختلف زمین در روستا، مستلزم شناخت نیازهای مکانی هر یک از کاربریها است. شرایط مختلف مکانی روستاها از یک طرف و نیازهای مکانی مختلف کاربریها از طرف دیگر ایجاب می‌کند که مکانیابی کاربریهای عملکردی زمین براساس معیارها و اصول انجام شود تا حداکثر کارایی را در پی داشته باشد. مهمترین عواملی که توجه به آنها در فرآیند مکان‌یابی کاربریهای اراضی لازم است و سبب کاهش بسیاری از هزینه‌های مادی و غیر مادی و ارتقاء کیفیت و کارایی در روستاها می‌شوند عبارتند از:

- ۱- موقعیت جغرافیایی روستا
- ۲- وجود گسل و خطر خیزی و وقوع زلزله
- ۳- میزان پایداری و مقاومت زمین
- ۴- ویژگی‌های ناهمواریهای زمین
- ۵- ویژگی‌های مورفولوژیکی مکان
- ۶- ویژگی‌های تابش خورشید
- ۷- ویژگی‌های دما
- ۸- ویژگی‌های بارندگی
- ۹- ویژگی‌های رطوبت
- ۱۰- ویژگی‌های باد
- ۱۱- میزان دسترسی به منابع آب پایدار
- ۱۲- هزینه‌های تامین و مصرف آب
- ۱۳- روابط بین ساکنان
- ۱۴- تنوع قومی و سبک زندگی جمعیت و ساختار آن
- ۱۵- قیمت زمین
- ۱۶- ارزش افزوده ناشی از نزدیکی به کاربریهای دیگر

شدت اثرگذاری هر یک از این عوامل در روستا یکسان نیست و همچنین شدت اثر گذاری آنها در مکان‌یابی کاربریهای مختلف نیز متفاوت است. الگوهای سنتی مکان‌گزینی کاربریها درحالت کاربردی درمقابل الگوهای مبتنی بر برنامه‌ریزی قرار می‌گیرند. درالگوهای سنتی، اغلب عوامل محیطی، اقتصادی و غیره بصورت تجربی سبب هدایت ساکنان یک سکونتگاه در توزیع مکانی فضایی کاربرها می‌شد. الگوهای توزیع کاربرها درروستاها نیز عمدتاً بدون برنامه ریزی قبلی شکل گرفته اند. بررسی الگوهای جانمایی کاربریهای مختلف، به خصوص خدمات عمومی، نشان می‌دهد که ساکنان روستاهای مختلف، هر کدام به اقتضای شرایط

جغرافیایی و محیطی، اقتصادی و اجتماعی خود، سبک خاصی در تعیین مکان کاربریهای مورد نیاز داشته اند. با وجود گوناگونی-های حاصل از شرایط مختلف در روستاها، اشتراکات زیادی نیز در اصول و شیوه های تعیین مکان مناسب برای کاربریهای مختلف وجود دارد که برخی قانونمندیهای خاص در شکل گیری نظام کاربری زمین، شامل تعدد یا محدودیت انواع کاربریها، تأثیرپذیری مکانیابی کاربریها از شرایط مختلف جغرافیایی، اقتصادی، اجتماعی و... نشات می‌گیرد که برخی از این قانونمندیها در الگوی مکانیابی سنتی کاربریهای زمین به قرار زیر است:

الف - قانونمندیهای مرتبط با محیط (مانند استقرار کاربریهای عمومی و تجاری در حاشیه معابر اصلی روستا).

ب - قانونمندیهای مرتبط با عوامل اجتماعی (مکانیابی مساجد در مرکز بافت کالبدی و افزایش مرکزیت در روستا در اثر حضور آن).

ج - قانونمندیهای مرتبط با عوامل اقتصادی (تأثیرگذاری اندک موردنیاز بر تعدد واحدهای تجاری).

در الگوی سنتی مکانیابی کاربریهای زمین، روستاییان در پی حداکثر انطباق با شرایط محیطی یا اجتماعی بوده اند. رشد طبیعی و تدریجی روستاها و گذشت زمان طولانی برای شکل گیری کاربریهای جدید، فرصت لازم را برای سازگاری با شرایط کلی روستا در اختیار آنها قرار داده است. با وجود این، تحرکات ناحیه‌ای جمعیت (مهاجرت) به سمت بعضی روستاهای مستعد رشد و ترقی سبب محدود شدن فرصت برای پیروی از اصول و معیارهای تجربه شده روستاییان در این روستاها شده است. این وضعیت در مورد کاربریهای عمومی بیشتر صادق است. محدودیت‌های ناشی از تملک زمین از طرف دولت و منافع اقتصادی خاص اهداء کنندگان زمین، مهمترین علل کاهش تبعیت از عوامل محدود کننده محیطی، اقتصادی و اجتماعی در روستا به شمار می آید (بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، ۱۳۸۶).

تجارب جهانی برنامه ریزی کاربری اراضی روستایی

برنامه ریزی کاربری اراضی روستایی از مهم ترین مؤلفه های برنامه ریزی توسعه کالبدی به شمار می رود. بدین منظور راهبردها و سیاست‌های گوناگونی در کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه در زمینه برنامه‌ریزی کاربری اراضی روستایی صورت پذیرفته است. در کشور بوتسوانا روستا یک واحد ویژه جغرافیایی است، در آن کشور محیط روستایی مجموعه‌ای از قلمرو مردمانی است که عمدتاً از طریق گله‌داری، کشاورزی، گردآوری علوفه و جنگلداری زندگی می‌کنند و دیگر نیازهای خود نظیر خدمات آموزشی، بهداشتی - درمانی و... خود را با مسافرت به نزدیک‌ترین شهرک‌های مجاور تأمین می‌کنند. برنامه‌های توسعه کاربری اراضی در این کشور همه قلمروهای روستایی اعم از سکونتگاهها و پسرکانه های آنان را پوشش داده است. حفاظت از تمامی اراضی در محدوده نواحی روستایی، حفاظت از اراضی زراعی در سراسر قلمروهای روستایی، تفکیک و تمایز کاربری های اراضی فردی و گروهی در سطح سکونتگاهها و قلمروهای روستایی، حمایت و توسعه کاربری‌های اراضی منطبق ارزشهای محیطی، اجتماعی و فرهنگی نواحی روستایی، وضع نگرانی و ایمن سازی بستر سکونتگاههای روستایی و حوادث و مخاطرات طبیعی و نظارت و کنترل بر توسعه کاربری اراضی در دو سطح قلمروها و سکونتگاههای روستایی از سیاست‌های راهبردی این کشور در سکونتگاههای روستایی و قلمروهای روستایی به شمار می روند (پورطاهری و همکاران، ۱۳۹۰: ۴۸-۴۵). در کشور انگلیس نظام برنامه‌ریزی با تبعیت از اتحادیه اروپا با توجه به اصولی مانند؛ دسترسی مناسب به زمین جهت توسعه، حمایت و حفاظت از منابع طبیعی و تاریخی، اطمینان از کیفیت بالای توسعه از طریق طراحی مناسب و استفاده کارآمد از منابع و دسترسی مناسب به مشاغل و خدمات برای همه مناطق بر ارتقاء الگوهای پایدار شهری و روستایی تأکید می‌ورزد و در این راستا سیاست ها و راهبردهای توسعه در حوزه کاربری اراضی عمدتاً بر محورهای؛ مسکن، خدمات، حمل و نقل، گردشگری و محیط روستایی متمرکز است و در تدوین برنامه کاربری اراضی روستایی بر اصول راهبردی؛ ارتقاء کیفیت زندگی و محیط در نواحی روستایی، حفاظت از کاربری اراضی کشاورزی، توسعه کاربری اراضی مسکونی، بهبود و اصلاح کیفیت و دامنه دسترسی به خدمات روستایی، افزایش ضریب امنیت، اصلاح و بهبود بخشی به قابلیت‌های دسترسی روستایی از راه تأمین زیر ساخت های حمل و نقلی، ارتقاء ظرفیت گردشگری روستایی از طریق گسترش و توسعه کاربری های تفریحی و فراغتی و پایداری و ارتقاء کیفیت محیط زیست روستایی تأکید می‌ورزد. ایجاد کمربند سبز، حفظ چشم انداز ناحیه ای، وضعیت متمرکز بافت کالبدی روستا، نواحی حفاظت شده، ناحیه حفاظت شده جهت توسعه آن و نواحی تفریحی و فراغتی از جمله سیاست ها و راهبردهای پیشنهادی در جهت توسعه روستا از سوی

حکومت مرکز با تعامل شورای بخش و صاحبان اراضی در قالب طرح های محلی در روستای " کامبرتون " در چهار مایل غرب اکسفورد با مساحت حدود ۷۹۰ هکتار در کشور انگلستان می باشد. (پورطاهری و همکاران، ۱۳۹۰: ۵۱-۴۸). در کشور ایالات متحده آمریکا نیز شرایط برنامه ریزی کاربری اراضی روستایی شبیه کشور انگلستان و اغلب کشورهای اروپایی است. رشد سازگار با تأکید بر انسجام اجتماعی، اقتصادی و محیطی روستا، توجه به هویت تاریخی روستا، احیای بافت و هسته مرکزی روستا و تأمین ترافیک آرام و امن و طراحی خیابانهای مناسب از جمله هدفهای راهبردی در طراحی، بافت کالبدی با تأکید بر برنامه ریزی اراضی بوده است. در تدوین راهبردها و سیاستهای کاربری اراضی روستایی ایالات متحده آمریکا به خصیصه های اجتماعی، واحدهای همسایگی، توسعه کاربری تجاری، توسعه کاربری های صنعتی، پارکها، فضاهای باز و تسهیلات اجتماعی، حمل و نقل زیربناها به عنوان هفت مؤلفه کلیدی تأکید شده است (پورطاهری و همکاران، ۱۳۹۰: ۵۹-۵۱).

پیشینه برنامه ریزی کاربری اراضی روستایی در ایران

اگرچه در سال ۱۳۲۷ نخستین برنامه هفت ساله کشور به مرحله اجرا گذاشته شد روستا در قالب برنامه‌های عمرانی جایگاهی نداشته و تنها در چارچوب بخش کشاورزی به آنها نگریده شده است. در واقع در برنامه چهارم عمرانی کشور، توسعه و عمران روستایی که فصل مستقل به عمران روستایی اختصاص یافت بطور جدی مورد عنایت قرار گرفت (یدقار، ۱۳۸۲: ۱۱). در بعد از پیروزی انقلاب اسلامی و از برنامه اول توسعه (۱۳۶۸) برنامه ریزی کاربری اراضی با رویکرد سکونتگاههای روستایی در قالب تهیه و اجرای طرح های بهسازی و هادی روستایی آغاز گردید. اصلاح کالبدی و تعیین کاربری های اراضی، بهسازی، ایمن سازی واحدهای مسکونی در مواجه با سوانح طبیعی، تهیه و اجرای طرح های هادی (حسینی حاصل، ۱۳۸۳: ۱۶)، وظیفه مند شدن بنیاد مسکن انقلاب اسلامی در قالب شناسایی مناطق روستایی در معرض حوادث طبیعی و تهیه طرح های ایمن سازی فضاها و بهسازی بناهای روستایی، تهیه و اجرای طرح های هادی و ساماندهی روستاها، اعمال نظارت بر ساخت و ساز مسکن در سکونتگاههای روستایی و حفاظت، مرمت، احیاء و بهسازی بناها و بافت های باارزش روستایی در بخش توسعه کالبدی در برنامه سوم توسعه (سازمان مدیریت و برنامه ریزی، ۱۳۷۸: ۲۹۶). تنوع بخشی به وظایف بنیاد مسکن انقلاب اسلامی به عنوان متولی نظام طرح ریزی کالبدی روستایی کشور در قالب سند دار کردن املاک واقع در بافت مسکونی روستاها، تهیه طرح هادی روستایی برای تمامی روستاهای بالای ۵۰ خانوار، پوشش روستاهای حاشیه شهرهای دارای بیش از ۱۰۰ هزار نفر جمعیت توسط طرح راهبردی روستاهای حوزه استحفاظی شهرها، پوشش کامل روستاهای واقع در پهنه پر خطر سوانح طبیعی، تهیه و اجرای طرح بهسازی بافت با ارزش برای پنجاه روستا، تهیه طرح ساماندهی فضا و سکونتگاههای روستایی و حمایت آن، پوشش کامل روستاهای بالای ۱۰۰ خانوار کشور برای اجرای طرح هادی روستایی، تهیه طرح تفصیلی روستایی برای روستاهای بالای ۱۰۰ خانوار، تهیه طرح هادی برای روستاهای نیازمند به طرح بازنگری و تهیه طرح کالبدی برای تمامی روستاهای ۲۰ تا ۵۰ خانوار در برنامه چهارم توسعه (محسن زاده، ۱۳۸۳: ۲۶) و تأکید بر تداوم توسعه روستایی و بویژه برنامه ریزی کاربری اراضی در قالب تهیه و اجرای طرح های هادی روستایی در قالب ماده ۱۹۴ در برنامه چهارم برای کلیه روستاهای بالای ۲۰ خانوار از جمله سیاست ها و راهبردهای برنامه ریزی کاربری اراضی روستایی در کشور به شمار می روند.

طرح هادی و کاربری اراضی در روستاها

اهمیت زمین در روستا بیشتر است، برخلاف شهر که قابلیت تولیدی آن مورد نظر نیست و تنها به عنوان فرصتی برای استقرار کاربریها به آن نگاه میشود. زمین در نواحی روستایی، در حقیقت پشتیبان اصلی حیات و رونق فعالیت اقتصادی به شمار می رود. بنابراین هرگونه بی توجهی به این مهم، توانمندی اجرایی طرح هادی را در روستا با مشکل جدی (عدم پیروی مردم از طرح و حرکت خلاف جهت تعیین شده در طرح) روبه رو خواهد کرد. مهم ترین معیارهایی که در استقرار کاربریها باید در نظر گرفته شود، عبارتند از: سازگاری با کاربریهای مجاور، دسترسی آسان به آن از سوی همگان، رعایت عدالت در توزیع کاربریها و توجه به شرایط مکانی مورد نیاز هر کاربری است (بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، ۱۳۸۶: ۱۸).

آیین نامه تشکیل کمیسیون های تغییر کاربری

آیین نامه اجرائی تشکیل کمیسیون تغییر کاربری اراضی در طرح های هادی مصوب به منظور بررسی فنی و تصویب درخواست های تغییر کاربری اراضی که در طرح های هادی روستائی پیشینی و به تصویب شورای تصویب طرح های هادی روستائی میرسد کمیسیونی به نام (کمیسیون تغییر کاربری اراضی در طرح های هادی روستائی)، تشکیل می گردد.

وظایف کمیسیون عبارتند از :

الف - بررسی فنی درخواست های واصله به کمیسیون جهت تغییر کاربری و هرگونه اصلاحات بر روی طرح های هادی روستائی مصوب در محدوده طرح.

ب - تصویب تغییرات کاربری اراضی و عرض معابر پیش بینی شده در طرح.

و اعضاء کمیسیون از افراد ذیل تشکیل می شوند:

- معاون عمرانی استانداری یا نماینده تام الاختیار ایشان (رئیس کمیسیون)

- مدیرکل کشاورزی استان یا نماینده تام الاختیار ایشان

- رئیس بنیاد مسکن انقلاب اسلامی استان یا مدیر عمران روستائی به عنوان نماینده تام الاختیار ایشان (دبیر کمیسیون)

و محل دبیرخانه این کمیسیون در بنیاد مسکن انقلاب اسلامی استان است. پیشنهاد دهنده می باید دلایل تشکیل خود جهت لزوم تغییر کاربری و اصلاحات دیگر را به صورت مکتوب به دبیرخانه کمیسیون ارائه نماید. مصوبات کمیسیون شامل صورتجلسه و نقشه های لازم توسط دبیرخانه کمیسیون برای کلیه اعضاء شورای تصویب طرح های هادی و دستگاه های اجرایی ذیربط ارسال می گردد.

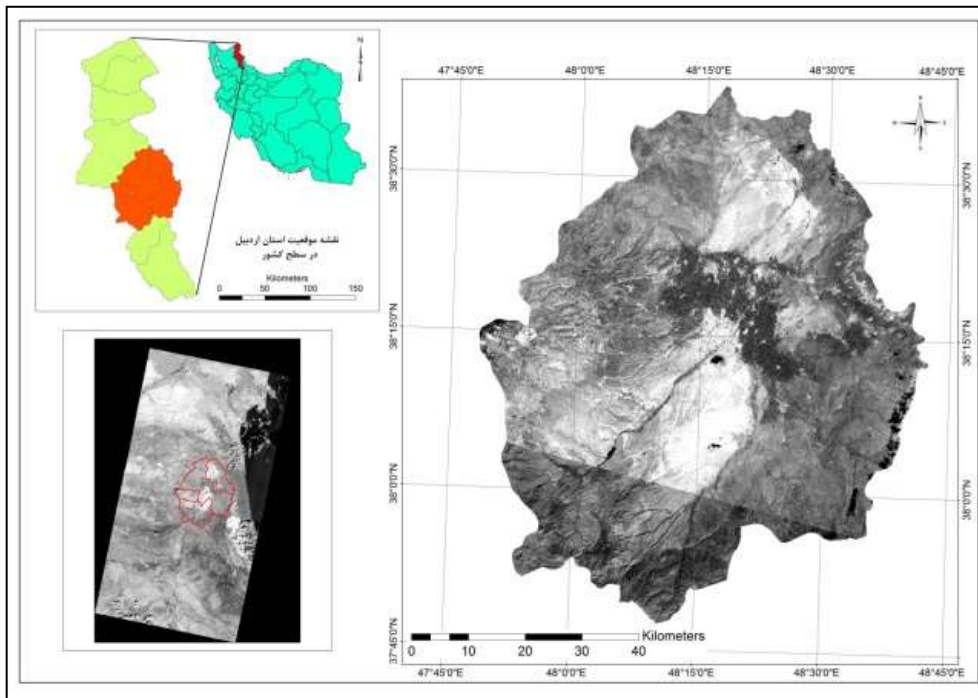
این آیین نامه در جلسه مورخ ۱۳۷۱/۱۲/۸ شورای مرکزی بنیاد مسکن انقلاب اسلامی تصویب و متعاقباً براساس اساسنامه قانونی بنیاد مسکن انقلاب اسلامی به تصویب وزیر مسکن و شهرسازی رسیده است.

روش تحقیق

این پژوهش، کاربردی و رویکرد حاکم بر آن روش توصیفی-تحلیلی می باشد. در این مسیر به منظور جمع آوری اطلاعات از روش کتبخانه ای و آمار و اطلاعات مورد نیاز در رابطه با پژوهش حاضر نیز با مراجعه به بنیاد مسکن انقلاب اسلامی اخذ گردیده است. در این پژوهش به منظور بررسی و تحلیل میزان تغییر کاربری انجام شده و ارزیابی عملکرد کمیته های تصویب از نرم افزارهای GIS Arc و Excel استفاده شده است. به این ترتیب که ابتدا اطلاعات و آمار مورد نیاز در ارتباط با تغییر کاربری های انجام شده در روستاهای بخش میانی استان اردبیل مطالعه و جمع آوری گردیده سپس از طریق نرم افزار Excel نسبت به تجزیه و تحلیل و طبقه بندی اطلاعات موجود پرداخته شده است و همچنین در این پژوهش سعی گردیده جهت درک و فهم بیشتر یافته ها و نتایج حاصل از تجزیه و تحلیل، از نرم افزار GIS جهت ارائه نتایج و ترسیم نقشه ها استفاده گردیده است.

محدوده مورد مطالعه

استان اردبیل در شمال غرب کشور و در بین نصف النهارات ۴۷ درجه و ۱۵ دقیقه و ۴۸ درجه و ۵۶ طول شرقی و مدارات ۳۷ درجه و ۹ دقیقه و ۳۹ درجه و ۴۲ دقیقه عرض شمالی قرار گرفته است. این استان از لحاظ شکل ظاهری، استانی است مطول است که فاصله شمالی ترین و جنوبی ترین نقطه آن در حدود ۲۹۰ کیلومتر می باشد. مساحت استان ۱۷۷۸۸۰/۹۱۸ کیلومتر مربع می باشد که حدود ۱/۰۷ درصد از مساحت کل کشور را تشکیل می دهد. استان اردبیل براساس نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۹۰ جمعیتی بالغ بر ۱۲۴۸۴۸۸ نفر داشته و طبق آخرین مصوبات تقسیمات کشوری دارای ۱۰ شهرستان، ۲۹ بخش، ۲۶ شهر، ۷۱ دهستان و ۱۸۵۴ آبادی است که از این مقدار ۱۷۲۳ آبادی دارای سکنه و ۱۳۱ آبادی خالی از سکنه است. ناحیه میانی استان شامل شهرستان های اردبیل - نمین - نیر و سرعین می باشد.



شکل ۱. موقعیت جغرافیایی محدوده مورد مطالعه (منبع: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی اردبیل، ۱۳۹۵)

یافته های تحقیق

در این پژوهش اطلاعات مورد نیاز درباره تغییر کاربری در روستاهای بخش میانی استان اردبیل طی ۸ سال اخیر (۱۳۸۶-۱۳۹۳) از بنیاد مسکن انقلاب اسلامی اخذ گردید سپس به تفکیک سال در هر کدام از شهرستان ها ۳ روستا از هر یک از بخش‌های شهرستان‌های مورد مطالعه با توجه به پراکندگی موقعیت جغرافیایی به صورت نمونه برداری انتخاب گردید. با توجه به نوع کاربری در طرح پیشنهادی و نوع تغییر کاربری درخواستی نسبت به طبقه بندی موافقت یا عدم موافقت با درخواست های تغییر کاربری ارجاع شده به کمیسیون‌های تغییر کاربری در هر یک از روستاها جداولی تهیه شده که برای نمونه در جدول شماره ۱ میزان تغییر کاربری در روستاهای بخش کوراییم شهرستان نیر در سال ۱۳۹۱ دیده می‌شود.

جدول ۱. میزان تغییر کاربری در روستاهای بخش کوراییم نیر سال ۱۳۹۱

نام روستا	نوع کاربری در طرح پیشنهادی	نوع تغییر کاربری مورد درخواست	تعداد پرونده	موافقت	مخالفت
قورتولموش	زراعی	مسکونی	۲	۱	۱
مجیدآباد	زراعی	مسکونی	۴	۴	-
ابوذر	زراعی	مسکونی	۱	۱	-
جمع کل			۷	۶	۱

با جمع‌بندی جداول فوق میزان تغییر کاربری در هر یک از بخش‌های شهرستان‌های مورد مطالعه به تفکیک سال طبقه‌بندی گردیده، سپس میزان موافقت یا مخالفت در قبول درخواست تغییر کاربری در هر یک از شهرستان های مورد مطالعه بدست آمده است جدول شماره های ۲ و ۳ و ۴ به عنوان نمونه میزان تغییر کاربری در بخش‌های شهرستان سرعین سال ۱۳۹۳ و میزان درخواست برای تغییر کاربری در بخش مرکزی اردبیل طی سال‌های ۱۳۸۶-۱۳۹۳ و میزان درخواست برای تغییر کاربری در بخش مرکزی اردبیل ۱۳۸۶-۱۳۹۳ را نشان می‌دهند.

جدول ۲. میزان تغییر کاربری در بخشهای شهرستان سرعین سال ۱۳۹۳

سرعین ۱۳۹۳	موافقت	مخالفت	جمع
بخش مرکزی	۱۶	۸	۲۴
بخش سلان	۳	۲	۵
جمع	۱۹	۱۰	۲۹

برای محاسبه شاخص درصد درخواست تغییر کاربری تعداد روستاهای دارای پرونده برای تغییر کاربری را به تعداد کل روستاهای هریک از بخش ها تقسیم و به درصد بیان شده است.

جدول ۳. میزان درخواست برای تغییر کاربری در بخش مرکزی اردبیل ۱۳۸۶-۱۳۹۳

بخش مرکزی اردبیل	تعداد کل روستا	تعداد روستاهای دارای پرونده	درخواست به درصد
۱۳۸۶	۱۱۳	۲۹	۲۶
۱۳۸۷	۱۱۳	۱۸	۱۶
۱۳۸۸	۱۱۳	۱۸	۱۶
۱۳۸۹	۱۱۳	۳۷	۳۳
۱۳۹۰	۱۰۸	۲۱	۱۹
۱۳۹۱	۱۰۸	۱۷	۱۶
۱۳۹۲	۱۰۸	۳۷	۳۴
۱۳۹۳	۱۰۸	۴۱	۳۸
جمع	۸۸۴	۲۱۸	۲۵

جدول ۴. میزان درخواست تغییر کاربری در بخش های شهرستان اردبیل طی سالهای ۱۳۸۶-۱۳۸۷

شهرستان اردبیل ۱۳۸۶-۱۳۹۳	درصد درخواست
بخش مرکزی	۲۵
بخش ثمرین	۱۵
بخش هیر	۲۰

به همین روش شاخص درصد موافقت با تغییر کاربری ها از تقسیم تعداد موارد موافقت در کمیسیون ها بر کل پرونده های رسیده بدست آمده است. جدول شماره ۵ برای نمونه درصد موافقت با تغییر کاربری در بخش های هریک از شهرستان های مورد نظر به تفکیک سال را نشان می دهد.

جدول ۵. درصد موافقت با تغییر کاربری در بخش مرکزی شهرستان اردبیل طی سالهای ۱۳۸۶-۱۳۹۳

بخش مرکزی اردبیل	تعداد درخواست تغییر کاربری	موافقت	درصد موافقت
۱۳۸۶	۴۳	۴۰	۹۳
۱۳۸۷	۱۳	۱۲	۹۲
۱۳۸۸	۵	۲	۴۰
۱۳۸۹	۳۱	۲۷	۸۷
۱۳۹۰	۶	۰	۰
۱۳۹۱	۵	۴	۸۰
۱۳۹۲	۱۰	۶	۶۰
۱۳۹۳	۱۲	۱۱	۹۲
جمع	۱۲۵	۱۰۲	۸۲

با جمع مقادیر در جداول فوق بصورت شهرستانی و برای کل سال‌های مورد مطالعه به نتایج نهایی در جداول شماره ۶ الی ۱۰ رسیده و در نرم افزار GIS تصاویر مربوطه تهیه شده است.

جدول ۶. میزان درخواست تغییر کاربری در روستاهای شهرستان نمین طی دهه ی اخیر

شهرستان نمین	درصد درخواست
۱۳۸۶	۴۲
۱۳۸۷	۲۴
۱۳۸۸	۲۲
۱۳۸۹	۵۳
۱۳۹۰	۲۷
۱۳۹۱	۲۹
۱۳۹۲	۴۷
۱۳۹۳	۴۸

جدول ۷. میزان تغییر کاربری شهرستانهای ناحیه ی میانی استان اردبیل در سال ۱۳۹۱

۱۳۹۱	موافقت	مخالفت	جمع
اردبیل	۱۱	۴	۱۵
نیر	۸	۷	۱۵
نمین	۱۰	۱۶	۲۶
سرعین	۱۸	۹	۲۷
جمع در کل ناحیه	۴۷	۳۶	۸۳

جدول ۸. میزان تغییر کاربری در ناحیه ی میانی استان اردبیل طی سالهای ۱۳۸۶-۱۳۹۳

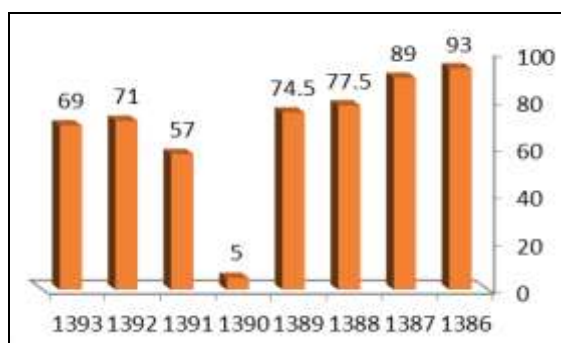
سال	موافقت	مخالفت	جمع
۱۳۸۶	۲۲۲	۱۷	۲۳۹
۱۳۸۷	۵۵	۷	۶۲
۱۳۸۸	۳۱	۹	۴۰
۱۳۸۹	۸۵	۲۹	۱۱۴
۱۳۹۰	۳	۴۳	۴۶
۱۳۹۱	۴۷	۳۶	۸۳
۱۳۹۲	۷۷	۳۳	۱۱۰
۱۳۹۳	۷۳	۳۳	۱۰۶
جمع کل	۵۹۳	۲۰۷	۸۰۰

جدول ۹. درصد درخواست تغییر کاربری در ناحیه میانی استان اردبیل طی ۸ سال اخیر به تفکیک شهرستان

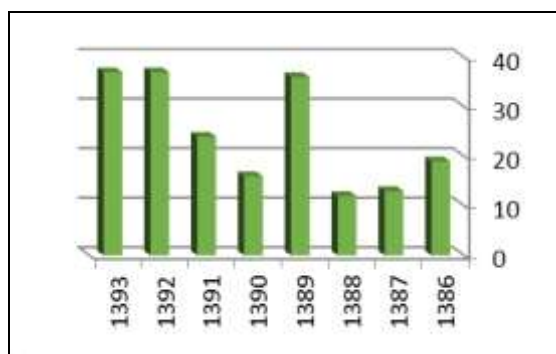
درصد درخواست	درصد درخواست ۱۳۸۶-۱۳۹۳
۲۲,۲۶	اردبیل
۲۷,۵۶	نیر
۲۱,۲۵	نمین
۳۲,۳۰	سرعین

جدول ۱۰. درصد موافقت با درخواست های تغییر کاربری در ناحیه میانی استان اردبیل طی ۸ سال اخیر به تفکیک شهرستان

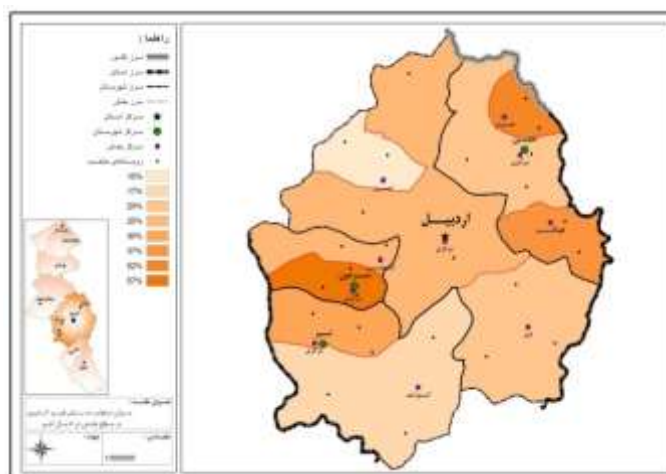
درصد موافقت	درصد موافقت ۱۳۸۶-۱۳۹۳
۷۶	اردبیل
۷۱	نیر
۷۱	نمین
۷۴	سرعین



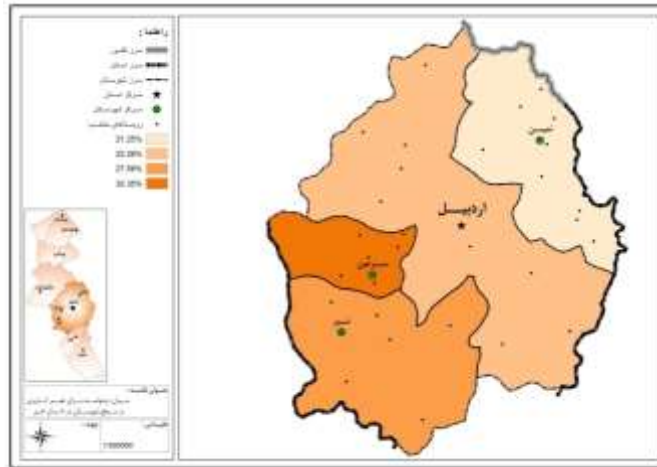
شکل ۲. روند تعداد پرونده های درخواست کاربری طی ۸ سال اخیر در ناحیه میانی استان اردبیل



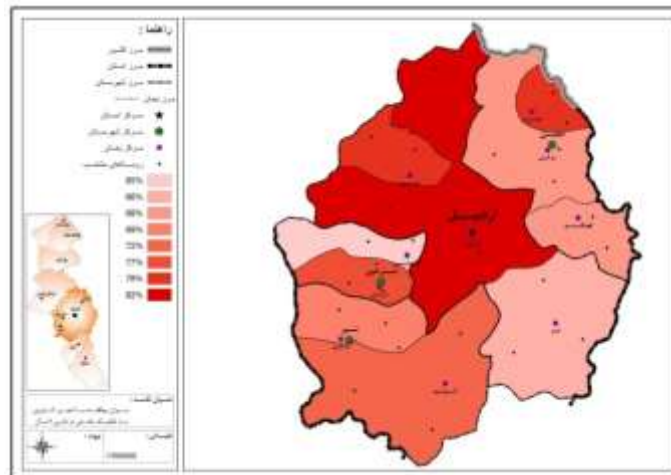
شکل ۳. روند موافقت با پرونده های درخواست تغییر کاربری طی ۸ سال اخیر در ناحیه میانی استان اردبیل



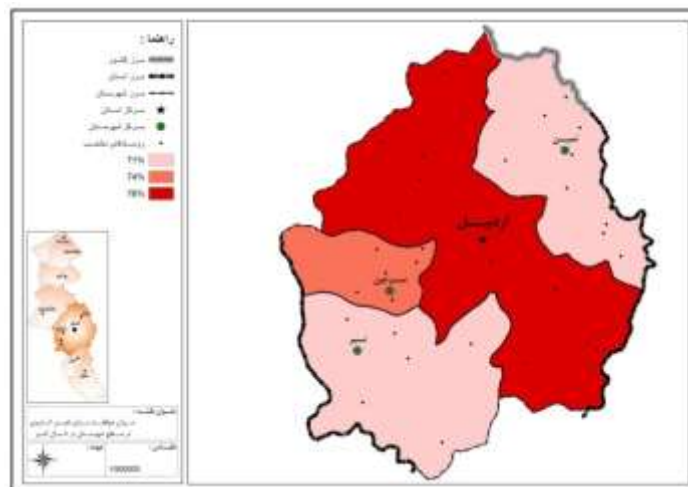
شکل ۴. میزان درخواست برای تغییر کاربری در سطح بخش در ۸ سال اخیر



شکل ۵. میزان درخواست برای تغییر کاربری در سطح شهرستان در ۸ سال اخیر



شکل ۶. میزان موافقت با تغییر کاربری به تفکیک بخش در طی ۸ سال



شکل ۷. میزان موافقت با تغییر کاربری به تفکیک بخش در طی ۸ سال

نتیجه گیری

با توجه به لزوم حفظ کاربری‌های پیش بینی شده در طرحهای هادی روستایی و جلوگیری از اتلاف منابع کمیاب در مناطق روستایی به نظر می‌رسد بایستی موارد ذیل بیشتر از پیش مد نظر دستگاههای اجرایی باشد.

- ۱- وجود بیشترین تعداد درخواست و موافقت با تغییر کاربری اراضی روستایی در شهرستانهای سرعین و اردبیل نشان دهنده ارزش افزوده زیاد این مناطق و سود جویی‌های دلالتان زمین می‌باشد.
- ۲- در برنامه ریزی کاربری اراضی طرحهای هادی روستایی شرایط اقتصادی و اجتماعی روستا در نظر گرفته نشده و بعضاً بلافاصله بعد از تصویب طرحهای هادی روستایی مالکین اقدام به درخواست تغییر کاربری نموده اند.
- ۳- اعضای کمیسیون تغییر کاربری اراضی در بنیاد مسکن بایستی نسبت به برآورد دقیق پرونده های تغییر کاربری دقت نمایند.
- ۴- بخش آموزش و ترویج توسط دهیاری ها و شعب بنیاد مسکن در روستاها جهت افزایش فرهنگ استفاده از منابع ارزی می‌تواند در جهت محدود نمودن درخواست تغییرات کاربری موثر باشد.
- ۵- توجه به بافتهای فرسوده و متروک مانده در هسته های مرکزی و اولیه روستا و ایجاد امکانات مناسب و تسهیلات ویژه در آنها می‌تواند از حجم درخواست تغییر کاربری و افزایش محدوده روستاها جلوگیری کند.

منابع

۱. اعتماد، گیتی (۱۳۷۸). توسعه شهری و کاربری بهینه زمین. مجموعه مقالات همایش زمین و توسعه شهری (صص ۶۸-۵۳)، تهران: انتشارات مرکز مطالعات و تحقیقات ساختمان و مسکن.
۲. بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، (۱۳۸۶)، راهنمای مطالعات کاربری زمین روستایی، صص ۳۲-۳۰.
۳. پورطاهری، مهدی، رکن‌الدین افتخاری عبدالرضا و بدری سیدعلی، (۱۳۹۰)، راهبردها و سیاست های توسعه کالبدی سکونتگاههای روستایی (با تأکید بر جهانی و ایران)، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی صص ۵۹-۴۵.
۴. حسینی حاصل، صدیقه (۱۳۸۳)، نقش مشارکت های مردمی در محیط های روستایی، فصلنامه دهیاری ها، سال دوم، شماره ۱۰، سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور، وزارت کشور، ص ۱۶.
۵. سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۶۲، قرارداد تهیه زرع های توسعه و عمران، حوزه نفوذ و شهرها، قرارداد همان شماره ۱۲، پیوست شماره ۲، تهران.
۶. سازمان مدیریت و برنامه ریزی، (۱۳۷۸)، لایحه برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۸۳-۱۳۷۹)، چاپ دوم، تهران، ص ۲۹۶.
۷. شکوئی، حسین، (۱۳۷۱) دیدگاههای نو در جغرافیای شهری، جلد اول، انتشارات سمت.
۸. کالالی مقدم، ژیللا (۱۳۹۴). بررسی عوامل موثر بر تغییر کاربری اراضی کشاورزی (نمونه موردی مناطق روستایی شهرستان رشت)، مجله پژوهش و برنامه ریزی روستایی، سال ۴، شماره ۱، صص ۱۳۲-۱۱۳.
۹. محسن زاده، آرمین (۱۳۸۳)، نظام طرح ریزی کالبدی روستایی، فصلنامه دهیاری ها، سال سوم، شماره ۱۰، سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور، وزارت کشور، ص ۲۶.
۱۰. مولائی هنجین، نصراله (۱۳۹۰)، برنامه ریزی کاربری اراضی روستایی در ایران صص ۲۶، سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور پژوهشکده مدیریت شهری و روستایی.
۱۱. یدقار، علی (۱۳۸۳)، روند تحول و چالش های عمران و توسعه روستایی در ایران، پژوهش های جغرافیایی، شماره ۷۵، صص ۱۱ دانشکده جغرافیا، دانشگاه تهران.

The Survey of Lands Use Change Commission Performance in Issued Guide Projects (Plans);

Case Study Midsection Cities of Ardabil Province

Abstract

Throughout the history, the human being has acquired the most material of his own needs related to feed, fuel, clothing . The value of the land in the village is more. Unlike the city that its manufacturing capability is unremarkable, and just it seems as a opportunity for the set of applications, in fact, the land in the rural areas, is accounted as the main factor of the life and economic activity flourishing.

The commission of the land use change in the approved guide plans for the technical consideration and approving the land use change requests was appointed in the rural Hadi plans, has formed.

The purpose of this research is the survey of land-use change in the middle regional cities of Ardabil Province. This research is based upon descriptive-analytical study, and also from implementation device survey aspect is applicable. The needed statistical (Data) of this study is derived of commission's records of land use change of the Housing Foundation of the province in the city villages of middle region of Ardabil province during eight recent years. (1393-1386). The final tables show the interests of owners in carrying out the land use change as well as the agreement of authorities with them in this happening.

By regarding the greatest number of the requests and agreement with rural lands use change in Sarein and Ardabil, it is the representative of added value of this region and benefits of land speculators

Key words: Commission Use Change, Rural Land, Guide Plans, Ardabil Province