

Modeling the impact of conflict of interest between power and public interest on land use changes with emphasis on the approvals of the Article Five Commission of Tehran City

Yaqub Haqpanah

Department of Urban development, SR.C., Islamic Azad University, Tehran, Iran.

Hossein Zabihi

Department of Urban development, SR.C., Islamic Azad University, Tehran, Iran.

Zahra Saadat Saeideh Zarabadi

Department of Urban development, SR.C., Islamic Azad University, Tehran, Iran.

Hamid Majidi

Department of Urban development, SR.C., Islamic Azad University, Tehran, Iran.

Abstract

In addition to the natural dimension, the economic dimension is also of particular importance in the establishment of land use. Economic enterprises compete with each other based on the spatial and natural characteristics of the land to acquire the optimal location. In this competition, the enterprise with greater power and higher economic potential acquires the more optimal location. This competition increases the economic value of the land relative to its location and characteristics. As a result, the defined land use affects its surrounding lands and changes the value of the land in favor of the powerful. In the meantime, the issue of public interest is also raised, a hidden value that the general public benefits from and is in direct conflict with the interests of power. These conflicts lead to instabilities that expose land use changes to threats that can only be stabilized with the interventions of relevant institutions around the world, including the Article Five Commission in Iran. In this article, using the post-processing method, an optimal modeling has been attempted to reduce the impact of land use change on the Article Five Commission, from the conflicts between the field of power and the general public. As a result, after setting land use change indicators and paying attention to the categories of population growth and future studies, a theoretical model was presented to the Article Five Commission, considering the change in social structure along with the change in spatial structure, and finally, a proposed and practical model of land use change was extracted, taking into account the possibility of revision, with a cyclical nature and a systemic approach to sustainable development.

Keywords: Land use change, power interests, public interest, sustainable development, Article Five Commission.

Citation: Haqpanah, Y., Zabihi, H., Zarabadi, Z.S, Majedi, H. (2025). Modeling the impact of conflict of interest between power and public interest on land use changes with emphasis on the approvals of the Article Five Commission of Tehran City, *Urban and Regional Policy*, 4(13), 18-35.

مدل‌سازی تأثیر تعارض منافع قدرت و منفعت عمومی بر تغییرات کاربری اراضی با تاکید بر مصوبات کمیسیون ماده پنج شهر تهران

یعقوب حق پناه

دانشجوی دکتری گروه شهرسازی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران. رایانامه:

y.haghpanah@iau.ir

حسین ذبیحی

نویسنده مسؤل، گروه شهرسازی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران. رایانامه:

e_mail@srbiau.ac.ir

زهره سادات سعیده زرآبادی

گروه شهرسازی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران. رایانامه:

z.zarabadi@srbiau.ac.ir

حمید ماجدی

گروه شهرسازی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران. رایانامه: majedi_h@yahoo.com

چکیده

در استقرار کاربری علاوه بر بعد طبیعی، بعد اقتصادی نیز از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. بنگاه‌های اقتصادی بر اساس ویژگی‌های مکانی و طبیعی زمین در تصاحب موقعیت بهینه با یکدیگر رقابت می‌کنند. در این رقابت بنگاه دارای قدرت بیشتر و توان اقتصادی بالاتر، مکان بهینه‌تر را تصاحب می‌کند. این رقابت سبب افزایش ارزش اقتصادی زمین نسبت به موقعیت و ویژگی‌هایش می‌گردد. در نتیجه کاربری زمین تعریف شده بر زمین‌های پیرامونی‌اش تأثیر گذاشته و ارزش زمین را به نفع صاحبان قدرت تغییر می‌دهد. در این میان موضوع منفعت عمومی هم مطرح است، ارزش پنهانی که عامه مردم از آن بهره‌مند گردیده و در تعارض مستقیم با منافع قدرت قرار می‌گیرد. این تعارضات منجر به ناپایداری‌هایی می‌شود که تغییرات کاربری زمین را در معرض تهدیداتی قرار می‌دهد که تنها با مداخلات نهادهای ذی ربط در کلانشهر تهران از جمله کمیسیون ماده پنج در ایران به پایداری می‌رسد. در این مقاله با استفاده از روش پس‌کاوی اقدام به مدلسازی بهینه برای کاهش میزان تأثیرپذیری تغییر کاربری زمین در کمیسیون ماده پنج، از تعارضات میدان قدرت و عموم مردم شده است. در نتیجه پس از تنظیم شاخص‌های تغییر کاربری زمین و توجه به مقوله‌های رشد جمعیت و آینده پژوهی، مدل نظری با توجه به تغییر ساخت اجتماعی در کنار تغییر ساخت فضایی در کمیسیون ماده پنج ارائه گردیده و در نهایت مدل پیشنهادی و عملی تغییر کاربری زمین با در نظر گرفتن امکان تجدید نظر و با ماهیت چرخشی و رویکرد سیستمی در توسعه پایدار استخراج شده است.

کلیدواژه‌ها: تغییر کاربری زمین، منافع قدرت، منفعت عمومی، توسعه پایدار، کمیسیون ماده پنج.

استناد: حق پناه، یعقوب؛ ذبیحی، حسین؛ زرآبادی، زهره سادات سعیده؛ ماجدی، حمید (۱۴۰۴). مدل‌سازی تأثیر تعارض منافع قدرت و منفعت عمومی بر تغییرات کاربری اراضی با تأکید بر مصوبات کمیسیون ماده پنج شهر تهران. *سیاستگذاری شهری و منطقه‌ای*، ۴(۱۳)، ۱۰۱-۱۲۰.

مقدمه

وابستگی فعالیت‌های انسانی به مکان و نحوه استقرار آن سبب اهمیت یافتن موضوع زمین در زندگی بشر شده است. موقعیت زمین نسبت به دیگر ویژگی‌های طبیعی و ذاتی زمین، نوع و شدت استفاده از آن را مشخص می‌کند؛ بنابراین موقعیت زمین همواره به عنوان هسته اصلی تصمیم‌گیری بشر در نحوه استفاده از آن بوده است. از سویی دیگر پویایی ذاتی بشر و نیازهایش، نحوه و شدت استفاده از زمین را در طی زمان دچار دگرگونی و تغییر کرده است. به طوریکه می‌توان گفت تغییر استفاده از زمین نتیجه تغییر در نیازها و تمایلات در نحوه استقرار یک فعالیت خاص بر روی زمین است. حال سؤال این است که تغییر در نیازها و تمایلات چگونه در اولویت بندی ویژگی‌های زمین در تغییر کاربری تأثیر دارد. در پاسخ به این سؤال نیاز به نگرشی جامع به زمین و توجه به ابعاد مختلف آن در مقیاس‌های متفاوت است تا بتوان متناسب با شرایط مختلف زمین تصمیم‌گیری کرد.

نگرشی جامع به زمین و توجه به ابعاد مختلف زمین در مقیاس کلان کمک می‌کند تا بتوان متناسب با شرایط مختلف زمین تصمیم‌گیری کرد. این نگرش بایستی تمامی جوانب مفهومی و کارکردی زمین را پوشش داده و با نگاهی کل نگر به بررسی ابعاد آن بپردازد. با توجه به این توضیحات می‌توان برای زمین بعد طبیعی - محیطی، بعد اقتصادی و بعد اجتماعی متصور شد. در بعد طبیعی تأکید اصلی بر ویژگی‌های فیزیولوژیکی و اکولوژیکی زمین است. ویژگی‌های جنس خاک، ویژگی‌های زمین شناسی، مقاومت و ایستایی زمین در استقرار کاربری، شیب زمین، شرایط اقلیمی و غیره با استفاده از روش‌های ارزیابی توان اکولوژیک مورد سنجش و ارزیابی قرار می‌گیرد. از سوی دیگر طبیعی بودن زمین و ناتوانی انسان در تولید آن سبب شده تا مقوله زمین به عنوان یک کالای اقتصادی که تولید و عرضه آن محدود و تقاضای آن روزافزون است، مطرح گردد.

شهر سیستمی پیچیده، پایا و پویاست که از بدو شکل‌گیری همواره دستخوش تغییر و تحولات ناشی از پدیده‌های متنوعی بوده است که این تغییرات، بنا به نوع پدیده‌ها با یکدیگر متفاوتند. در این تغییرات، زمین به عنوان کلیدی‌ترین و با اهمیت‌ترین رکن نقش آفرینی کرده و این میزان از اهمیت موجب نیاز آن به برنامه ریزی مدون برای نحوه استفاده از زمین و تعیین کاربری شده است.

زمین بستر هرگونه توسعه شهری است و نقش مهمی در راستای تحقق توسعه پایدار شهری ایفا می‌کند؛ البته این موضوع با چگونگی تصمیم‌سازی‌های زمین شهری و به عبارت بهتر حکمروایی زمین ارتباط می‌یابد (شمس پویا، ۱۳۹۷: ۱). ناکارآمدی‌های مربوط به نوع کاربری تعیین شده برای فضا، تضاد منافع و تعارضاتی که کاربری زمین مصوب به همراه دارد، فشارهای وارد برای تغییر کاربری زمین از سوی گروه‌های ذی‌نفع و دارای قدرت در شهر همگی دربردارنده‌ی تضادهایی هستند که غفلت از آنها نظام برنامه‌ریزی فضایی شهر را با مشکل جبران‌ناپذیری مواجه ساخته است (Taghizadeh, 2018: 11).

کاربری اراضی شهری مفهومی است که نحوه استفاده از اراضی را تبیین نموده و همچنین کلیدی‌ترین ابزار ساماندهی فضا در عرصه‌های شهری است. این مفهوم همچنین مهم‌ترین اهرم کنترل و هدایت توسعه شهر توسط مدیریت شهری و نهادهای ذی‌مدخل بوده و تغییرات آن حائز تأثیرات فضایی و در لایه‌های پنهان‌تر تأثیرات غیرفضایی است که تأثیرات غیرفضایی به دلیل ماهیتی غالباً اجتماعی - اقتصادی، دامنه به مراتب بیشتری نسبت به تأثیرات فضایی دارند. چرا که

مسئله زمین و چگونگی آن در عرصه اجتماعی، همواره منشاء منازعات و مشکلات اجتماعی و حقوقی و تعارضات میان منافع عمومی و خصوصی و نحوه بهره برداری در آن بوده است و این موضوع مبین الزام به نگرشی فراکالبدی و غیرفضایی به شاخص کاربری و نحوه استفاده از زمین در شهرها است.

تغییرات کاربری زمین شهری، بر عملکرد گونه‌های مختلف کاربری زمین به روش‌های گوناگون اثر می‌گذارد و دارای نتایج متفاوت حتی در مناطق شهری یکسان می‌باشد (Boeing, 2019: 403) که آثار حاصل از تغییرات کاربری زمین شهری و تجلی کالبدی تعیین کاربری زمین تغییر و تحوت فضایی ناشی از آن در شهر تهران را می‌توان در تغییرات جمعیتی درون شهر مشاهده نمود. به طوریکه با تغییر اراضی و پهنه‌هایی که غیرمسکونی هستند به اراضی و پهنه‌های مسکونی که توان جمعیت‌پذیری دارند (Taghizadeh, 2018: 12) برشمار جمعیتی شهر افزوده می‌شود و از سوی دیگر از مساحت عرصه‌های غیرمسکونی همچون خدماتی و فضای سبز کاسته می‌شود.

همچنین پیچیدگی شهر و تنوع نقش آفرینی ذی نفعان در آن و درآمیختگی با مفهوم کاربری زمین، موجب شده است که منافع بسیاری در گرو تغییرات کاربری زمین قرار گیرد. یکی از مهم‌الگوی پیشرفت مد نظر قرار می‌گیرد نقش قدرت ذینفعان است (Tavakoli, 2019: 1)، که در این میان بن مایه نظام درآمدی مدیریت شهری ایران در طی دهه‌های گذشته نیز بر درآمدهای حاصل از تغییرات کاربری زمین و فروش تراکم ساختمانی تکوین یافته و وابستگی منافع این نهاد را به این گونه از درآمدها افزایش داده است.

نقش و اهمیت ذینفعان به عنوان افراد، گروه‌ها و سازمان‌های رسمی و غیررسمی که تأثیرگذار و تأثیرپذیرند، بسیار حائز اهمیت است. در جریان تولید و بازتولید فضاهای شهری و تغییرات کاربری زمین، کنشگران و ذی‌نفعان متعددی وجود دارند که هر کدام دارای قدرت متفاوت با دسترسی به منابع قدرت مختلف به تأثیرگذاری می‌پردازند (Khatibi, 2020) و به تبع نقش آفرینی نهادهای متولی به عنوان نافع تغییرات، هژمونی قدرت بر منافع عموم مردم در مقوله کاربری زمین شکل می‌گیرد. پر واضح است که قدرت به عنوان اهرمی در دست نهادهای مدیریت شهری که خود متولی ساماندهی و توسعه شهر هستند، موجب به حاشیه راندن منافع عمومی شده و فرایند برنامه ریزی را که ماهیتی فنی دارد بلاثر می‌سازد. لذا بیش از برخورد صرفاً کالبدی و تمرکز بر پراکنش و توزیع کاربری‌ها لازم است سازگاری کاربری‌ها با منافع ذی نفعان در دستورکار قرار گرفته و در این میان منافع عمومی به بیشینه میزان خود افزایش یابد.

لذا توزیع نامتوازن منافع در میان ذی نفعان و غلبه منفعت قدرت بر منفعت عمومی حائز اثرات و پیامدهایی است که در طی گذر زمان در بطن شهر قابل شهود است. از جمله این اثرات می‌توان به شکاف فضایی و جدایی‌گزینی جمعیتی در مناطق مختلف شهری و رشد ساخت و ساز در بخش‌های مشخصی از شهر اشاره داشت که توسعه در آن‌ها غالباً در جهت تحریک منافع قدرت عمل می‌نماید.

توسعه‌های شهری با هدف ایجاد منفعت عمومی صورت می‌پذیرد ولی گاهی به ایجاد تضادها بین اهداف و نتایج مورد قبول گروه مختلف و تعارضات منجر می‌گردد (Rafieian, 2020: 91) که در این میان، تمرکز قدرت در شهر تهران و همچنین نقش مهم زمین در سطوح بالای تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی موجب شدت‌گیری تعارض منافع عمومی و منافع قدرت شده است که تبعاتی همچون جدایی‌گزینی جمعیتی و شکاف فضایی را به همراه داشته است. لذا در پژوهش حاضر، با بررسی فرآیند مصوبات موردی طرح تفصیلی در کمیسیون ماده پنج شهر تهران به عنوان مهم‌ترین متولی و

تصمیم گیرنده تعیین تراکم، سطح اشغال و طبقه در رسیدگی به درخواست‌های موردی و همچنین تغییر کاربری زمین در املاک بزرگ، به تبیین رابطه میان منافع قدرت و منافع عمومی در امر تغییر کاربری زمین پرداخته شده است.

مبانی نظری

– منافع قدرت و تأثیر آن بر شهرنشینی

تاریخ شهرها از نظر «بردن» از زمانی آغاز می‌شود که یک نظام فکری، روند شکل‌گیری شهرهای دوران باستان را به سمت ارضای نیازهای نظامی، دفاعی، حکومتی، اداری و یا نشان دادن قدرت پادشاهان و بالاخره مسائل مذهبی سوق داده است. نمونه بارز آن روش‌های «سیستماتیک» و به دور از اصول آکادمیک و بر مبنای نظم بصری، هندسی، ریاضی در «شهر-کشورهای» یونان است که در زمان امپراطوری روم و با خوانش جدید از فلسفه و هنر یونان تبدیل به انضباط و نظم شدید و قاطعی در شهرسازی می‌شود (Siebers, et al., 2020: 231). مسائلی از این دست نشان می‌دهد که «قدرت می‌تواند از مسیرهای مختلفی استفاده شود و ممکن است پیامدهای برای محیط انسان ساخت داشته باشد. این حالت به ویژه وقتی که قدرت در دست افراد محدودی باشد واقعیت پیدا می‌کند». «تفکر سیاسی عامل مهمی در تغییر سکونتگاه‌ها به شمار می‌رود». در واقع پیش از شکل‌گیری جریان‌های فکری و تبدیل شدن شهرها به گهواره‌های تمدن، رشد آنها مبتنی بر رشدی «ارگانیک» بود که در آن برهه از زمان، هیچگونه تصمیمات آگاهانه در شهرها لحاظ نمی‌شد. در یک کلام هدف ایدیولوژیک به جز زندگی کردن اجتماعی وجود نداشت. کریستوفر الکساندر در کتاب «شهر مانند درخت نیست» به سادگی تعریفی از شهر «ارگانیک» و «مصنوع ارایه می‌دهد: «به شهرهایی که با گذشت زمان، همه یا بخش‌هایی از آنها به صورت خود جوش به وجود آمده‌اند، شهرهای طبیعی و ارگانیک هستند. شهرها یا محیط‌های شهری که به دست معماران یا شهرسازان ساخته شده‌اند، شهرهای مصنوع نامیده می‌شوند».

ایرادی که می‌توان به این تعریف وارد کرد، در نادیده گرفتن نقش معمار و شهرساز در آن دسته از شهرهایی است که کالبدی ارگانیک و طبیعی دارند است. در طول تاریخ شهرسازی به ندرت می‌توان شهری را یافت که کاملاً آزاد از نظام‌های فکری و ارزشی جامعه و طبیعی ساخته شده باشد (Simoes, et al., 2018: 152). اگر در هر منطقه‌ای، شهری ساخته شده و رشد یافته باشد، آن مجتمع انسانی دارای فرهنگ بوده و فرهنگ حتی در حالتی نامحسوس تأثیرات خود را بر روی شکل شهر گذاشته است. «... البته این واقعیت هم وجود دارد که زمانی تصور می‌شد، این مکان‌ها به صورت ارگانیک یا بدون برنامه به وجود آمده‌اند. ولی با انجام مطالعات بیشتر، می‌توان نشانه‌هایی از نظم برنامه ریزی در آنها یافت». دو مقوله «برنامه ریزی» و «ارگانیک» به غلط در دام تقابلی نامطلوب در روند مطالعات شهری افتاده بودند و اینگونه تصور می‌شد که شهر ارگانیک، غیرهدفمند است و فقط شهری را می‌توان دارای برنامه ریزی دانست که نظم بصری و کالبدی آن مبتنی بر هندسه اقلیدسی باشد.

به جرات می‌توان گفت به عینه در آوردن «فرهنگ» جامعه‌ها در طول تاریخ در محیط‌های انسان ساخت به دست معماران و شهرسازانی انجام پذیرفته است که از دل همان جامعه برخاسته‌اند. «رولان بارت» می‌نویسد: «تا جامعه ایی ایجاد می‌شود، هر کارکرد به گونه‌ای خودکار تبدیل به نشانه این کارکرد می‌شود و فرهنگ بدین دلیل شکل می‌گیرد». «شهر» تبدیل به نشانه کارکرد نظام‌های فکری می‌شود. «معماران و شهرسازان» ابداع کننده‌های نشانه‌ای به اسم شهر

هستند. از آغاز شهرسازی در قرن نوزدهم و با شروع جهان بینی مبتنی بر «اومانیزم»، «راسیونالیسم» و «سوسیالیسم آرمانگرایانه» سرنوشت معماران و شهرسازان به گونه‌ای دیگر رقم خورد و این به خاطر نقش جدیدی بود که عامل سکنی گزیدن یعنی انسان در خارج از ذهن انسان ایفا کرد (Snyder, 2019: 336). در طول قرن هفدهم تا پایان قرن هجدهم (دوران کلاسیک) اقتدار و خرد ورزی تحت سیطره دستگاه فکری فیلسوفان همچون «دکارت» که فاعلیت انسان را محور اندیشه خود قرار داده بودند معنا یافت و پیامد آن شکل گیری نظام طرد و تفکیک بود. در تغییرات بنیادین در بستر فکری اندیشمندان، بالطبع «زبان» و «گفتمان» به شکل بندی تازه از ساختار قدرت پرداخت. شهرسازان نظریه پردازی که در قرن نوزدهم پا به عرصه گذاشتند، شهر را به مثابه ابژه‌ای در نظر گرفتند که می‌توان جهت سعادت‌مند کردن افرادی که در آن ساکن هستند، تیوری های خود را با «خردورزی» بر شهر اعمال کنند. در این میان دو دسته عمده از نظریه پردازان شهرسازی به بسط نظرات خود پرداختند. «شهرسازان ترقی گرا» و «شهرسازان فرهنگ گرا» که وجه مشترکشان نگاه ابژه محورانه به شهر و تفاوت عمده‌شان در کاربرد دو واژه «سنت» و «فن» بود. انقلاب صنعتی و تبعات آن چهره شهرهای قرن نوزدهم را تغییر داد و نمود آن را می‌توان در مهاجرت از روستاها به شهرها، رشد انفجارگونه اقتصاد در پی پیشرفت‌های فنی و در نتیجه رشد ناگهانی جمعیت یافت. شهر متراکم و حومه‌های آلوده که به واسطه اسکان نامناسب مهاجرین ایجاد شده بود، شرایط اجتماعی را به سمت یک بحران به پیش می‌راند. تنها حرکت عاقلانه در آن دوران ساخت مسکن ارزان قیمت و محیط اجتماعی تازه در جهت مطلوب کردن شرایط زندگی مهاجرین یا همان کارگران نگون بخت کارخانه‌های عظیم عصر صنعتی بود (Suarez-Balcazar, 2020: 268). «تغییر سریع فناوری از زمان انقلاب صنعتی با حضور راهکارهای جدید در معماری و برنامه ریزی بیشتر به تنوع محیط زیست و منظر شهری و گاهی اوقات به کیفیت خیلی پایین آنها منجر شده است. تغییر سیستم‌های حمل و نقل و الگوهای توسعه چه در مرحله رشد یا زوال، فضاهای شهری متنوع و اغلب نامنظمی را ایجاد کرده است» (Takeuchi, 2020: 198).

از اولین نمونه‌های یک چنین نگرشی، در تغییر سیمای پاریس در دوران ناپلئون سوم اتفاق افتاد. هدف این طرح آرمانگرایانه ساخت شهری باشکوه و عظیم از نظر ابعاد زیبایی شناختی بود و این هدف در کنار تسهیل حرکات نظامی جهت مقابله با شورش‌ها کامل می‌شد. در واقع شهر با تغییر سیمای خود بستر مناسبی را برای سرکوب ایجاد می‌کرد اینگونه بافت متراکم و سنتی پاریس تکه تکه شد. «مقیاس و سرعت تغییر در چنین مقیاسی از طریق یک دولت که به قدر کفایت قدرتمند و توانا بود و برخورداری از علمی فردی [بارون هاسمان] که قادر به طراحی و مدیریت این طرح بود، امکان پذیر گردید» (Yoon, Kim, and Lee, 2019: 180). این نظم فضایی باید با اجباری کاملاً سیاسی تضمین گردد و سوسیالیسم دولتی طلب می‌کند که زیر سایه نظم نمادین پدر سالارانه و با تکیه بر اقتدار سیاسی نقش خود را ایفا کند. این نظم پدرسالارانه تمام ابژه‌های پیرامونش را با دیدی کاملاً مردانه شناسایی می‌کند و نظام‌ها و ابرساختارهای اجتماعی و فلسفی را بنیان می‌نهد. در این دوران معرفتی جستجو می‌شد، که اولاً بتواند طبیعت را به عنوان یک امر خارج از ذهن انسان‌ها مهار کند، دوم تغییر ناپذیر باشد و سوم پیشرفتی را تضمین کند که به بهبود سرنوشت انسان‌ها بینجامد. این فرایند فکری به صورت یک امر مسلم و در حالتی افراطی در شهرسازان تکنوکرات دنبال شد.

– منفعت عمومی در ساختار اجتماع

ساختار اجتماع عبارت از نهادهایی است که هم چگونگی دستیابی به این منابع را مشخص، و هم حقوق و وظایف افراد را تعیین می‌کند. به تعبیر دیگر، نظام حقوق و وظایف و توزیع امکانات و فرصت‌ها و مواهب به وسیله ساختار اساسی جامعه و نهادهای آن سامان می‌یابد و تعریف می‌شود؛ تفاوتی نمی‌کند که آن جامعه بسیط یا پیچیده و دارای مناسبات گسترده باشد (Tofarides, 2018: 86). برخی نهادها که شاکله ساختار اجتماعی را تشکیل می‌دهند، عبارتند از قوانینی که حقوق اساسی، مزایا و امتیازات برابر یا نابرابر افراد جامعه را ترسیم می‌کنند. نظام اقتصادی و قوانین حاکم بر تولید و توزیع اقتصادی، نظام سیاسی و نحوه توزیع قدرت سیاسی و میزان و نقش افراد در تصمیم‌گیری‌های کلان سیاسی اجتماعی، نظام آموزشی و نحوه و میزان دسترسی آحاد جامعه به آموزش و رشد علمی، بهداشت و نظام مالیاتی، حقوق اجتماعی طبقات ضعیف و نیازمند قوانینی است که در تمام عرصه‌های پیشین نحوه برخورداری افراد و شیوه توزیع مواهب، مسئولیت‌ها و وظایف افراد و گروه‌ها را مشخص می‌کند (Shahiardakani, 2018: 112). این نهادها و موسسه‌ها ساختار جامعه را تشکیل می‌دهند و بحث عدالت اجتماعی یا عدالت توزیعی مربوط به نحوه تکوین ساختار اجتماعی است. پرسش اصلی در مبحث عدالت اجتماعی آن است که معیارها و اصول حاکم بر ساختار اجتماعی چه باید باشد تا جامعه‌ای عادلانه تشکیل شود و ساختار اساسی آن جامعه مبتنی بر اصول عدالت شکل گیرد.

جان راولز استاد فلسفه دانشگاه هاروارد، به خوبی این مطلب را مورد توجه قرار داده و در ابتدای کتاب نظریه عدالت می‌گوید: از نظر ما موضوع اصلی عدالت، ساختار اساسی جامعه، یا به طور دقیق‌تر شیوه‌ای است که نهادهای مهم اجتماعی، حقوق و وظایف اساسی را توزیع نموده و چگونگی تقسیم مزایای حاصل از همکاری اجتماعی را تعیین می‌کنند و در ادامه گوشزد می‌کند که محور بودن نهادهای اجتماعی در تعریف او از عدالت، منافاتی با معنای سنتی عدالت که در آن رفتار شخصی و استحقاق‌های فردی محور قرار می‌گیرد، ندارد. زیرا این استحقاق‌ها معمولاً از نهادهای اجتماعی و انتظاراتی مشروعی که از آن بر می‌خیزد، نشأت می‌گیرد. عدالت، محکم مشروعیت روابط اجتماعی و اصول حاکم بر آن و مهم‌ترین ضابطه مطلوبیت نظام‌های اجتماعی است (Kaim, Cord, and Volk, 2018: 83). به نظر راولز، عدالت زمانی محقق می‌شود که توزیع صحیح سود و مسئولیت در همکاری اجتماعی محقق شود و این امر مربوط به ساخت جامعه و نهادهای تشکیل دهنده آن است. زیرا نهادهای اجتماعی شیوه دسترسی افراد به منابع را معین می‌کنند و قواعد تعیین حقوق و امتیازات و رسیدن به قدرت سیاسی و انباشت سرمایه را دربر دارند. راولز به دنبال ترسیم وضعیتی است که در آن قدرت و ثروت به صورت متناسب بین افراد جامعه توزیع شود. از نظر اجتماعی، یک نظام اجتماعی پایدار باید به توزیع برابر و تسوی تسهیلات و خدمات اجتماعی شامل: بهداشت، آموزش و پرورش، برابری جنسی، پاسخ‌گویی سیاسی و مشارکت دست یابد. ادامه روند نابرابری و بی‌ثباتی اجتماعی و به دنبال آن تخریب محیطی ممکن است به مراحل غیر قابل بازگشت برسد. از دلایل عمده نابرابری در دسترسی به منابع طبیعی، تسهیلات و خدمات شهری و روستایی می‌توان به مواردی مانند عملکرد صاحبان صنایع، شهرداری‌ها، سازمان‌های دولتی و تجاری و همچنین سیاست‌گذاری و برنامه‌های دولتی و نحوه اجرای آنها اشاره کرد (Yao, Zhang, and Murray, 2018: 302). عدالت اجتماعی در شهر یعنی حفظ منافع گروه‌های مختلف اجتماعی به طور عام و گروه‌های هدف به طور خاص به وسیله توزیع بهینه منابع شهری، درآمدها و هزینه‌ها بنابراین باید هدف اصلی برنامه ریزان شهری، دستیابی به توزیع عادلانه منابع عمومی باشد. در تخصیص منابع باید به این دو سوال مهم به طور مستمر توجه کرد که چه کسی هزینه‌ها را می‌پردازد؟ و چه کسی چه چیزی را در کجا به

دست می‌آورد؟ تا توزیع منابع مسیرهای عادلانه و درست را طی کند و تا حد امکان نه فقط همه بلکه گروه‌های اجتماعی هدف به منظور رفع تبعیض و برقراری توازن و تعادل شهری، بیشتر مورد توجه باشند (Saberi, 2020: 180).

– فرآیند تغییر کاربری زمین در ایران

فرآیند تصویب و تصمیم‌گیری در کمیسیون ماده پنج تهران طی سال‌ها دستخوش تغییراتی ناشی از تهیه و تصویب طرح‌های جامع و تفصیلی و همچنین اصلاحیه قوانین بوده است. این تغییرات به صورت محسوس از زمان تهیه طرح‌ها تا ابلاغ و تصویب نهائی شان، اندک‌اندک در ساختار مصوبات اثر گذاشته‌اند، به عبارت دیگر تغییرات ناشی از هر طرح در مصوبات چند سال قبل از آن یعنی در زمان فرآیند تهیه طرح قابل مشاهده است. مصوبات کمیسیون ماده پنج طی سال‌های ۱۳۸۰ الی ۱۴۰۲ در یک نگاه کلی دارای دو ساختار و محتوای مجزا می‌باشند؛ این تمایز کلی حاصل فرآیند تهیه طرح ساختاری-راهبردی شهر تهران می‌باشد که از سال ۱۳۷۷ کلید خورده و طی آن تهران به مناطق ۲۲ گانه کنونی تقسیم گردیده و جهت هر منطقه یک شرکت مهندسین مشاور به عنوان نماینده منتخب تعریف شده که در فرآیند تهیه طرح زیر نظر مشاور مادر مشارکت نمایند. در نتیجه آن مصوبات این کمیسیون که تا سال ۱۳۸۲ مستقیماً توسط کمیسیون ماده پنج تصویب می‌شد، از این سال در فرآیندی متفاوت از قبل با اعمال نظریه مشاورین منتخب منطقه قابل پیگیری است و از سال ۱۳۸۴ بررسی و اعمال نظر کمیته کار نیز در فرآیند تصویب، قبل از رأی نهائی کمیسیون ماده پنج افزوده شد که در نهایت در اصلاحیه ماده پنج قانون تأسیس شورایعالی معماری و شهرسازی کارگروه (کمیته) فنی متشکل از نمایندگان کمیسیون و مهندسین مشاور منتخب طرح تفصیلی به طور قانونی در فرآیند تصویب به رسمیت شناخته شد. در همان سال نظریه مستقل مهندسین مشاور منتخب منطقه از فرآیند تصویب حذف و در نهایت در سال ۱۳۹۱ در قالب کارگروه فنی اعمال گردید که تاکنون به همین شکل ادامه داشته است.

پس از تصویب طرح ساختاری-راهبردی تهران در سال ۱۳۸۶، مصوبات از سال ۱۳۸۷ در قالب و ساختاری متفاوت از قبل منتشر گردیده‌اند. از طرفی طرح ساختاری-راهبردی تهران با تغییر رویه از ارائه نقشه پیشنهادی کاربری به سمت پهنه‌های فعالیتی، از منظر تراکم ساختمانی و به تبع آن ظرفیت جمعیت‌پذیری شناور، و همچنین کاربری و نوع استفاده از زمین؛ انعطاف‌پذیری بیشتری را در تغییرات کالبدی بزرگ شهر تهران موجب شده است که در بخش تحلیل محتوا به طور مفصل به آن پرداخته شده است.

همان گونه که تغییرات ساختاری کلی فرآیند تصویب در کمیسیون ماده پنج در نمودار ذیل ارائه شده است، قابل مشاهده می‌باشد که در سال‌های ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰ نظریه اداره کل شهرسازی و طرح‌های شهری که زیرمجموعه‌ای از معاونت معماری و شهرسازی شهرداری تهران است، به جای نظریه مهندسین مشاور منتخب منطقه اعمال شده است.

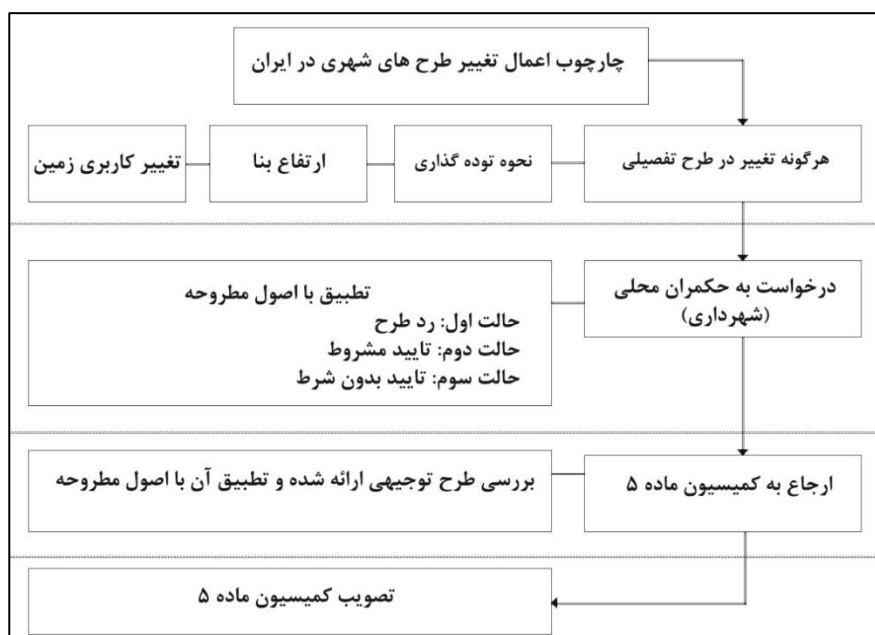
جدول ۱) فرآیند تصویب و ساختار مصوبات کمیسیون ماده پنج طی سال‌های ۱۳۸۰ الی ۱۴۰۲

طرح ملاک عمل	سال	فرآیند تصویب
--------------	-----	--------------

تصویب کمیسیون ماده ۵				۸۱-۱۳۸۰	طرح ساماندهی شهر تهران
تصویب کمیسیون ماده ۵		نظریه مشاور منتخب منطقه		۸۳-۱۳۸۲	
تصویب کمیسیون ماده ۵		نظریه کمیته کار		نظریه مشاور منتخب منطقه	۸۶-۱۳۸۴
تصویب کمیسیون ماده ۵		نظریه کمیته کار		نظریه مشاور منتخب منطقه	۸۸-۱۳۸۷
تصویب کمیسیون ماده ۵		نظریه کمیته کار		نظریه اداره کل شهرسازی و طرح های شهری	۹۰-۱۳۸۹
تصویب کمیسیون ماده ۵		نظریه کارگروه فنی			۹۹-۱۳۹۱
تصویب کمیسیون ماده ۵		نظریه کارگروه فنی			۰۲-۱۴۰۰

به طور کلی مصوبات کمیسیون ماده پنج قبل از تهیه طرح ساختاری-راهبردی تهران در رویه و سازوکار خود شفاف تر بوده و شرایط اخذ موافقت کمیسیون و جلب رضایت شهرداری ها به طرق مختلف از جمله در ازای واگذاری پلاک یا قطعاتی به شهرداری، انتقال رایگان گذر یا فضای سبز به شهرداری، پرداخت ما به تفاوت تراکم به شهرداری، رعایت حقوق شهرداری، توافق با شهرداری و بندهایی از این دست در متن مصوبات قابل مشاهده بوده است. با ابلاغ طرح ساختاری-راهبردی شهر تهران و تغییر ساختار و فرآیند تصویب بندهای مطروحه در کمیسیون ماده ۵، شفافیتی که در روند صدور رأی این کمیسیون وجود داشته محو شده و ملزومات و شرایط توافق که برای متقاضی توسط این کمیسیون ایجاد شده، از متن مصوبات حذف گردیده است. گرچه گزارش های این دوره ساختارمندتر گشته و رأی کمیسیون منوط به نظریه سازمان های دخیل و اخذ رضایت آن ها، و همچنین بررسی اولیه توسط کمیته کار و یا کارگروه فنی شده است، اما گاهی مصوبه نهائی طی فرآیندی پنهانی با چشم پوشی از نظریه های مذکور با درخواست متقاضی موافقت کرده و یا تخفیفاتی در رأی صادره کمیته کار و کارگروه فنی لحاظ نموده است، که از هیچ گونه رویه منطقی و ثابتی پیروی نکرده که حاکی از توافقات پشت پرده است. تنها شروط باقیمانده در متن مصوبات جهت اخذ رأی کمیسیون به بندهایی مانند منوط به تأمین درصدی پارکینگ مزاد، اتخاذ نظر سازمان مربوطه، لزوم کسب تأیید حوزه معاونت شهرسازی و معماری، سازمان محیط زیست و ... محدود شده است. در مورد تغییرات کاربری فضای سبز که مکرراً به تصویب این کمیسیون رسیده است غالب این تغییرات به ازای واگذاری بخشی از ملک (در مواردی ۴۰٪ الی ۷۰٪) به شهرداری جهت تأمین فضای سبز و تغییر کاربری مابقی ملک طبق تقاضا صورت پذیرفته است.

در رابطه با تغییرات عمده و البته انواع پروژه های موضعی و موضوعی علاوه بر توافق با شهرداری جهت مطرح شدن موضوع در کمیسیون، ارائه طرح توجیهی به همراه مدارک دیگر الزامی است؛ که درخواست مطروحه را از نظر فنی، شهرسازی، ترافیکی، اقتصادی و زیست محیطی توجیه می کند. در واقع طرح های توجیهی استفاده حداکثری از زمین به نفع مالک، شهرداری و شهر را حمایت می کنند. مالکیت بنیادها و نهادهای خاصی از جمله ستاد اجرایی فرمان امام، شرکت تعاونی های مسکن، شهرداری و ... رویه تصویب چنین درخواست هایی را تسهیل می بخشند.



شکل (۱) چارچوب اعمال تغییر طرح های شهری در ایران

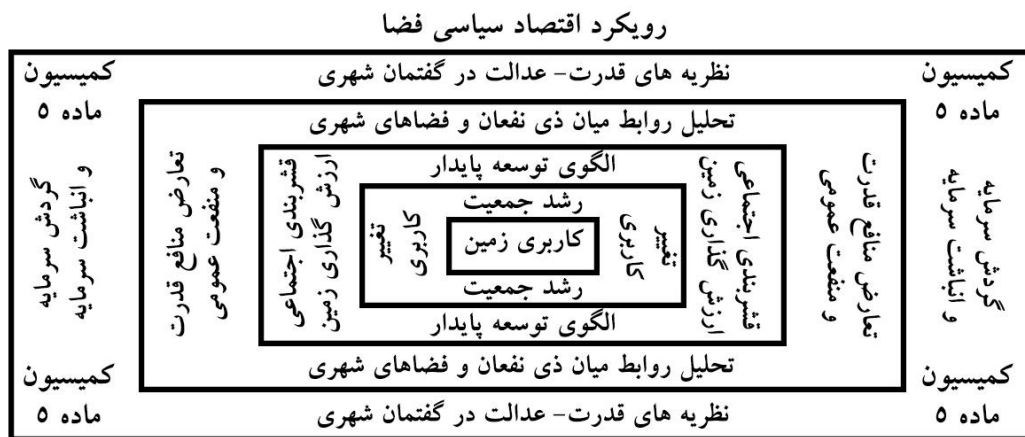
– شاخص های تغییر کاربری زمین

طرح های جامع شهری بیشتر به منظور ترویج ضوابط شهرسازی، کنترل توسعه شهرها، گرایش به نظام هماهنگ سازی بخش های مختلف اقتصادی و اجتماعی، با توجه به کیفیت محیط زیست و براساس شناخت حوزه های نفوذ طبیعی، اجتماعی، اقتصادی شهرها مطرح شد (Asadi mahalchali, 2020: 128).

پیچیدگی های جوامع و فرایندها و اثرات تغییر کاربری زمین، مانع بزرگی برای توسعه یک تئوری یکپارچه در این زمینه است. فرایندهای تغییر کاربری زمین تحت تأثیر عوامل متعدد، استفاده های گوناگون از زمین، واکنش های مختلف به تغییرات اکولوژیکی، اقلیمی و اجتماعی وابسته هستند؛ بنابراین نظریه پردازی محرک های مؤثر و متأثر از تغییر کاربری زمین بسیار دشوار است. محققان از رشته های گوناگون در عرصه های فیزیکی، مطالعات منطقه ای و علوم اجتماعی، تئوری ها روش های خودشان را در این زمینه وارد نموده اند (Ahlqvist, et.al. 2018: 32). در این میان عده ای از محققان بر روی درک و فهم تغییرات کاربری زمین به خودی خود تمرکز کرده اند و تعدادی به دنبال درک مسائلی از نوع دموگرافیک یا اکولوژیک بوده اند (Stevens, et.al. 2018: 121).

عموماً دلایل چندگانه ای در تغییر کاربری زمین وجود دارد و فرایندهای اجتماعی را محرک اصلی در پی ریزی دیگر محرک ها می داند. از آنجایی که کاربری زمین به عنوان فرآیندی است که نیروی حرکتی و پویای خود را از انسان و فعالیت های آن کسب می کند، بنابراین تحولات کمی و کیفی جمعیت تأثیر مستقیم بر آن دارد (Kronenberg, et.al. 2019: 444; Cortinervis, et.al. 2020: 221). بشر فعالیت های خود را در مکان انجام می دهد و مکان با توجه به ویژگی های فعالیت و اشتغال توسعه می یابد. با افزایش اندازه جمعیت مقدار تقاضای فعالیت ها نیز افزایش و به تبع آن زمین مورد نیاز نیز بیشتر می شود. تحولات فرهنگی و شیوه های فرهنگی جدید سبب تغییر در گرایش به فعالیت های مختلف اقتصادی دارد و بنابراین ارزش های اجتماعی تأثیر مهمی بر نحوه استقرار انواع مختلف کاربری دارد (Rhind

235: 235 and Hudson, 2023). به طور مثال تغییر در شیوه زندگی مردم، می‌تواند تأثیر مستقیم بر گونه خانه‌ها و اولویت مکان‌ها و همچنین الگوی مصرف و یا نوع و موقعیت تولیدات اقتصادی داشته باشد البته تغییر در شیوه‌های زندگی و تحولات فرهنگی خود ریشه در تحولات اقتصادی، زیرساخت‌ها و ویژگی‌های محیطی دارد اما موضوعی که در این تحقیق برای ما اهمیت دارد، چگونگی تأثیر این تحولات بر تغییر کاربری زمین است و نه علل تحولات فرهنگی اجتماعی (Stanley, et.al. 2023: 178)؛ بنابراین تنها موضوع وجود یا عدم وجود تحولات در گرایش به فعالیت‌های خاص و شناخت این گرایش‌ها است.

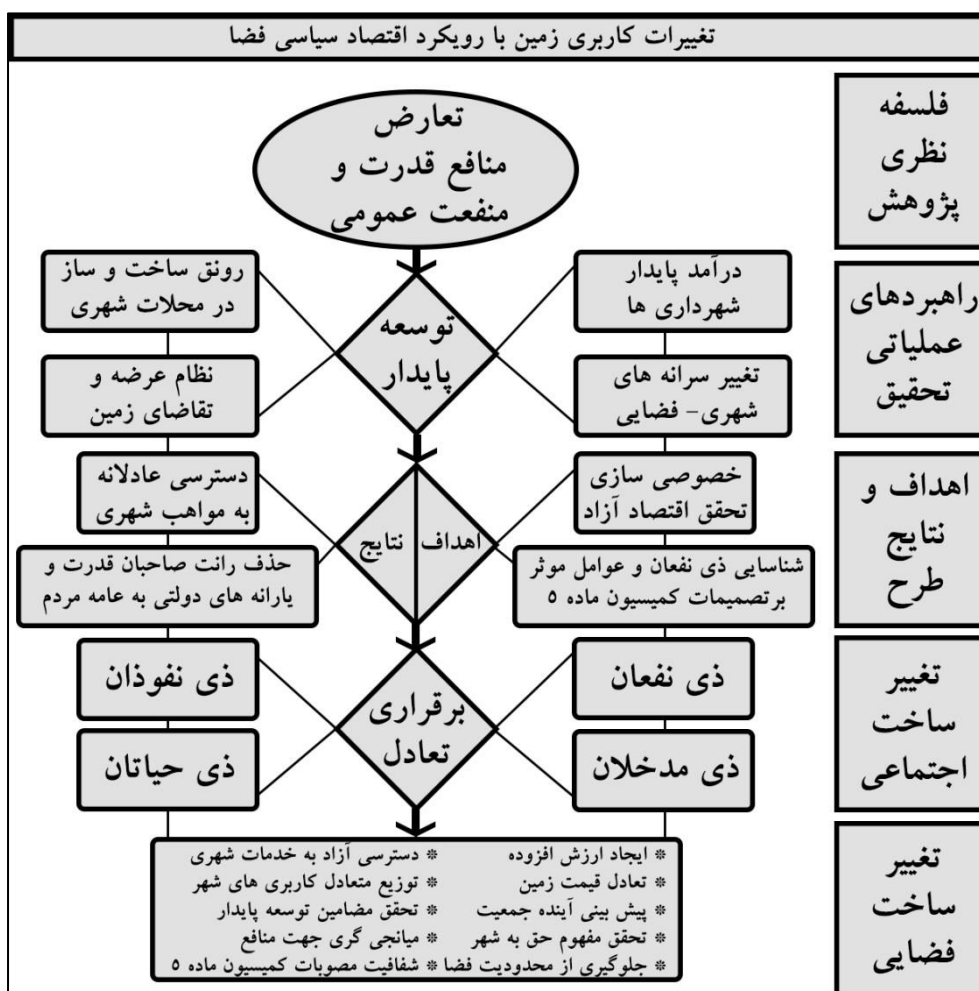


شکل ۲) چارچوب شاخص های تغییر کاربری زمین با رویکرد اقتصاد سیاسی فضا

در زیرمجموعه محرک‌های اقتصادی، مجموعه‌ای از تعیین کننده‌های توسعه اقتصادی طبقه بندی می‌شوند ساختار اقتصادی منطقه و متغیرهای فضایی وابسته به آن، الگوی پراکنش فضایی فعالیت‌ها را تعیین می‌کند، بنابراین رشد و توسعه اقتصادی منطقه می‌تواند تأثیر مستقیمی بر تغییر کاربری آن داشته باشد. در بسیاری از مطالعات، توسعه اقتصادی منطقه‌ای را نتیجه‌ای از ساخت ساختمان‌های صنعتی و تجاری می‌دانند (Metternicht, 2018: 100). در رشد اقتصادی، شغل‌های جدید ایجاد شده نیروی کار را جذب می‌کنند و رشد جمعیت و مکان‌های جدید مسکن و خرید را هدایت می‌کند. از دیگر عوامل اقتصادی مؤثر بر تغییر کاربری زمین، قیمت منطقه‌ای زمین است. این عامل سبب می‌شود تا استقرار انواع کاربری در منطقه و همچنین نوع محصول تولیدی دستخوش تغییرات شود از عوامل دیگر توسعه اقتصادی تأثیرگذار بر کاربری زمین می‌توان به رشد درآمد و سرمایه، افزایش تکفل و درآمد خانوار، نیروهای تراکمی، توسعه بازار محلی و جهانی و سازماندهی فرآیندهای تولیدی اشاره کرد (Turyahabwe, et.al. 2020: 411). دولت‌ها نقش مهمی را در اثرگذاری بر این عوامل دارند و از سوی دیگر این مؤلفه‌های اقتصادی هستند که در تصمیماتی از قبیل چگونگی استفاده از زمین بر روی سیاست‌های دولتی اثر می‌گذارند.

– مدل سازی الگوی بهینه تغییر کاربری زمین در ایران

معمولاً همه پیامدهای تغییر کاربری زمین منفی فرض می‌شود. این مسئله همیشه به دو دلیل مهم نیست: اول اینکه منفی یا مثبت بودن اثرات به مقیاس فضایی و زمانی مربوط می‌شود، دوم هم اینکه نیروهای پیشگیری کننده انسانی، مانند مقررات زیست محیطی و اجتماعی، سیاست‌ها و پروژه‌های بازسازی زمین و فعالیت‌های مشابه، ممکن است اثرات منفی نیروهای محرک انسانی و در نتیجه پیامدهای ناخواسته تغییر الگوی کاربری زمین را کاهش دهند، هرچند که نتواند به طور کامل مانع آن شوند (Bao, et.al. 2019: 214; Eneqvist, et.al. 2022: 34). آثار ناشی از توسعه زمین باید با استفاده از رویکرد سیستم‌ها تجزیه و تحلیل شود. یک زیستگاه انسانی، یک سیستم پویاست که نیازمند منابع مازاد و بیشتر نسبت به حالت طبیعی می‌باشد. فرآیند ایجاد و حفظ زیستگاه انسانی تأثیرات متعددی را ایجاد خواهد کرد. اثرات تغییر الگوی کاربری زمین معمولاً به صورت دو دسته عوامل زیست محیطی و اجتماعی اقتصادی طبقه بندی می‌شوند که اثرات زیست محیطی این تغییرات از اهمیت بیشتری برخوردارند (Abd Elrahman, et.al. 2021: 239).



شکل ۳) مدل نظری پژوهش، تغییر کاربری زمین با رویکرد اقتصاد سیاسی فضا و توسعه پایدار

روش‌شناسی پژوهش

پژوهش پیش‌رو از نظر هدف بنیادی است. هدف اساسی در این پژوهش تبیین روابط میان پدیده‌ها و افزودن آن به مجموعه دانش در یک زمینه خاص می‌باشد. با توجه به مسئله پژوهش و سوالات پژوهش که به یکی از مسائل جدی شهرسازی معاصر شهر تهران و حتی تاثیرگذار بر حوزه‌های بزرگ‌تر می‌باشد، بصورت کلی کارکرد پژوهش پیش‌رو از نوع بنیادی خواهد بود که در انتها تلاش خواهد شد تا با دانش موجود، به لحاظ کاربردی نیز نقشی در حل مسئله و دستیابی به اطلاعات جهت اخذ تصمیم و رفع نیازهای مردم داشته باشد. همچنین با توجه به هدف اصلی می‌توان گفت نوع پژوهش از نظر هدف نیز بصورت ترکیبی از مسائل تفسیری و تبیینی خواهد بود.

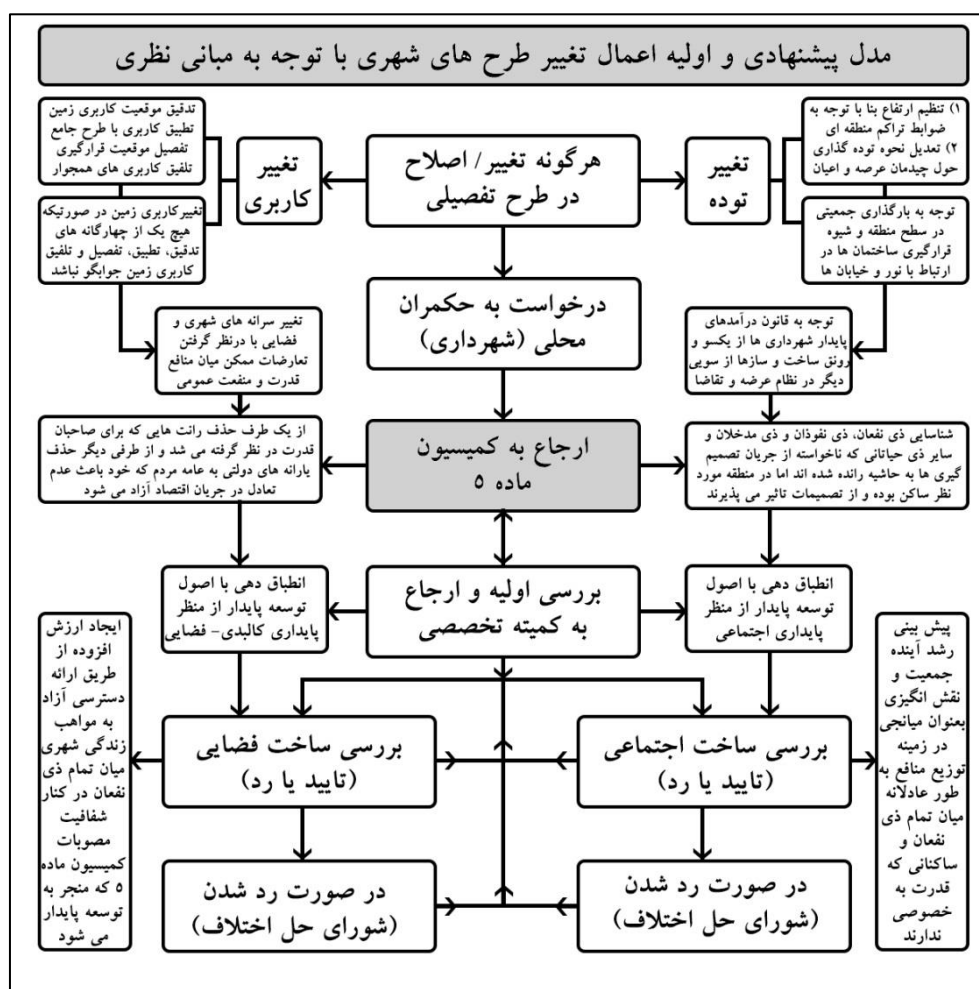
روش پس‌کاوی بدیل و ضد پوزیتیویسم و عقل‌گرایی انتقادی است اما باز از نظر هستی‌شناختی اعتقاد به جدایی معرفت حقیقی و نظریه از عمل و کنش واقعی را دارد و خود بر واقع‌گرایی علمی تاکید می‌ورزد. در پس‌کاوی مدل‌ها نقش حیاتی دارند. از آنها برای توصیف‌های انتزاعی از توالی‌های منظم یا وقایع تحت مطالعه استفاده می‌شود. سپس برای برساختن تصاویری از مکانیسم‌ها. و در همین کاربرد دوم است که ممکن است از تشبیه به عنوان تسهیل‌کننده فرایند خلاقانه کشف مکانیسم‌های ناشناخته استفاده شود. فرایند برساختن مدلی بسیار دشوار و مستلزم دانش گسترده و ابتکار و خلاقیت است (Blakey, 2012: 280). پژوهش حاضر بر مبنای این روش شکل گرفته و از جنبه هدف، کاربردی و از حیث روش مطالعه، توصیفی-تحلیلی و همچنین ارزیابانه می‌باشد.

روش تحقیق انجام این مقاله بر سه صورت استوار است که روش اول) پس‌کاوی بوده و مربوط به روش مدل‌سازی تحقیق می‌شود، در این روش با توجه به مبانی نظری و تحقیقات از پیش صورت گرفته در زمینه الگوی بهینه تغییر کاربری زمین شهری مدل‌سازی اولیه صورت می‌گیرد. این مدل پس از انجام روش دوم) که پرسشنامه می‌باشد، مورد ارزیابی قرار گرفته و در نهایت مدل نهایی تغییر کاربری زمین با استفاده از رویکرد توسعه پایدار تبیین گشته و ارائه می‌گردد. در روش پرسشنامه شاخص‌های حاصل شده از مدل تحقیق که بر سه قسم برتری منافع قدرت، برابری منافع قدرت با منفعت عمومی و برتری منفعت عمومی است مورد کندوکاو قرار گرفته و برای حصول از روایی و اعتبار نتایج به صورت ضریب همبستگی، رویکرد توسعه پایدار نیز به کمک الگوی مورد استفاده کمیسیون ماده پنج در ایران آمده و درجه بندی گشته و در دسته‌های باخت، مساوی و برد از منظر منفعت عمومی، از پرسش شوندگان مورد آزمون قرار می‌گیرد. اما روش سوم) مصاحبه است که کمک می‌کند تا تحلیل‌های کیفی کدگذاری شده پس از استحصال مدل نهایی مقاله و جهت ارزیابی مدل اولیه تغییر کاربری زمین شهری صورت پذیرفته و در راستای شناخت تفاوت‌های بستر کمیسیون ماده پنج با نمونه‌های غربی آن تاثیرگذار خواهد بود. در نهایت شاخص‌های توسعه پایدار مبتنی بر پایدارسازی مصوبات کمیسیون ماده پنج به طور مجزا مشخص شده و در مدل‌های جداگانه ارائه می‌شوند.

تغییر الگوی کاربری زمین باعث ایجاد اثراتی در سطوح مختلف محیط زیست منطقه‌ای، شهری و همچنین فضاهای باز شهری می‌شود که در سال‌های اخیر بدین اثرات توجه زیادی شده است. صنعتی شدن و رشد سریع شهرنشینی در مناطق حاشیه‌ای شهرهای بزرگ باعث بروز تغییرات عمیق زیست محیطی در این مناطق شده است که از مهم‌ترین آنها می‌توان به از بین رفتن زمین‌های مرغوب، برهم خوردن تعادل هیدرولوژیک این مناطق، آلودگی هوا و آلودگی آب، افزایش

خطر بلایای طبیعی مانند سیلاب و زلزله و غیره اشاره کرد (Maretto, et.al. 2020: 235; Fanzini, et.al. 2019: 64).

اثرات زیست محیطی و اجتماعی- اقتصادی ارتباط تنگاتنگی با یکدیگر دارند و اثرات اولیه زیست محیطی باعث ایجاد اثرات ثانویه (اجتماعی- اقتصادی) می‌شود و بنابراین مجدداً اثرات ثانویه (اجتماعی- اقتصادی) نیز بر اثرات اولیه زیست محیطی بازخورد دارد و به طور بالقوه سبب چرخه‌های توالی تغییر کاربری زمین می‌شود. ارزیابی اثرات زیست محیطی و اجتماعی- اقتصادی تغییر کاربری زمین تنها هنگامی ممکن است که اشکال خاص محیطی و اجتماعی اقتصادی انواع کاربری و پوشش زمین مشخص شوند (Abubakari, et.al. 2019: 114; Ekardt, et.al. 2020: 351).



شکل ۴) مدل پیشنهادی فرآیند تغییر کاربری های شهری با توجه به مبانی نظری پژوهش

یافته‌های پژوهش

تمام ساخت و سازهای یک شهر بر اساس معیارهای تعیین شده در مقررات شهری انجام می‌گیرند و این قوانین و مقررات شهری هستند که تکلیف شهروندان را در ساخت شهر مشخص می‌کنند. وظیفه شهرسازی تعیین استانداردها و

ضوابطی است که با ویژگی‌های جامعه متناسب باشد. اتکای بیش از حد بسیاری از شهرداری‌ها به درآمدهای ناپایدار، شهرداری را با مشکلات مالی مواجه ساخته است (Bovet, et.al. 2018: 118). یکی از مهم‌ترین درآمدهای فعلی شهرداری‌ها، عوارض تغییر کاربری می‌باشد. ولی بنا به دلایلی من جمله عدم رعایت قوانین و مقررات مربوطه در تصویب عوارض تا مرحله اعلان عمومی، یکنواخت بودن مبلغ تغییر کاربری برای همه کاربری‌ها و وصول عوارض تغییر کاربری فقط از چند تغییر کاربری محدود (مسکونی به تجاری یا زراعی به مسکونی) شهرداری‌ها نتوانسته‌اند درآمد خوبی تحصیل نمایند (Solly, et.al. 2020: 121; Gomes Barbosa, et.al. 2021: 232).

فرآیند برنامه ریزی عقلایی - تطبیقی به واسطه عقلانی بودن و با استفاده از تحلیل ابعاد اقتصادی، اجتماعی، کالبدی، سیاسی، زیست محیطی و غیره زمین در کنار بهره گیری از فرآیندهای مشارکتی زمینه معرفی رویکردی همه جانبه و نوین در ارتباط با زمین و مدیریت تغییرات استفاده از آن را به وجود آورد. روند برنامه ریزی، یک چرخه مستمر و رفت برگشتی است که در تمامی مراحل از تعیین اهداف تا تعیین مراحل و اجرای برنامه و ارزیابی و بررسی مستمر طرح می‌پردازد و در این مسیر نظرات و دیدگاه‌های تمامی گروه‌های ذی نفع و ذی نفوذ را بررسی کرده و از مشارکت آنان نیز بهره می‌گیرد در انتها طرح مدیریت توسعه در برنامه ریزی شهری به موازات رویکرد راهبردی به برنامه ریزی مطرح شده است؛ و به عنوان حلقه اتصال برنامه ریزی و اجرا و گام نهایی فرآیند برنامه ریزی کاربری زمین تلقی می‌شود (Wu, et.al. 2019: 98; Shuaib, et.al. 2022: 333; Gendron, et.al. 2018: 559).

بحث و نتیجه گیری

در یک نتیجه گیری کلی از موضوعات مطرح شده بیشترین تغییر کاربری صورت گرفته در اراضی شهرها، مرتبط با تغییر کاربری زمین‌های کشاورزی و تبدیل آنها به کاربری‌های شهری است که موجب ناپایداری بیشتر شهرها می‌شود که این امر ناشی از ارزش افزوده تغییر کاربری در فضاهای شهری می‌باشد. شهرداری‌ها با در دست داشتن ابزارهای کنترل نقش بسیار مؤثری در حفظ و نگهداری از اراضی طبیعی موجود کنند و با استفاده از ابزارهای کنترل گرایانه خود می‌توانند جلوی بورس بازی زمین و تغییرات کاربری‌های زمین‌های طبیعی به دیگر کاربری‌ها را بگیرند. تحول و تغییرات ایجاد شده در نظریات مفهومی برنامه ریزی و مدیریت تغییرات استفاده زمین، گستره عظیمی از نظریه‌های تک بعدی تا کل گرا را تحت پوشش خود قرار می‌دهد. در قرن اخیر این نظریات به ارائه نقشه‌های کاربری زمین شهری، پیش بینی و سنجش عملگرها و ارائه راهبرد و سیاست‌ها پرداخته است در صورتی که برای تعیین وضعیت توسعه خودداری شده است.

با بررسی مسیرهای چندگانه تحول‌های کالبدی کلان‌شهر تهران بر پایه تغییر در ضوابط و مقررات و ساخت و ساز، مصوبات کمیسیون ماده ۵ و نقشه‌های کاربری زمین و تحلیل آن، برون دادهای زیر قابل ذکر هستند:

نخست- در بررسی اطلاعات پروانه‌های ساختمانی به صورت آشکار می‌توان شاهد تداوم روندی فزاینده در عوامل اثرگذار بر تراکم ساختمانی و تراکم جمعیتی بود و این روند به صورت ممتدی ادامه پیدا کرده است؛ به سخن دیگر در بررسی سالانه و دوره‌ای پروانه‌های ساختمانی واضح است که عوامل متفاوت باعث افزایش شدت بهره‌برداری از عرصه‌های مسکونی (و همچنین غیرمسکونی شده) و این روند با تصویب طرح تفصیلی شدت نیز یافته (با بررسی شاخص‌هایی چون زمین به ازای واحد، تعداد واحد ساخته شده به تخریب شده و جز آن که در جداول و نمودارهای این بخش قابل ردیابی است) و می‌توان گفت طرح تفصیلی از یک نظر مشوق ساخت‌وساز بوده (بر خلاف نظرات اولیه درباره آن) و از نظر دیگر

به‌نوعی روندهای موجود در صدور پروانه را تثبیت و تشدید نموده است. این موضوع خود می‌تواند پیامد یا برونداد مجموعه‌ای از ضوابط و مقررات، بخشنامه‌سازوکار ملاک‌عمل یا موارد مشابه آن باشد که در طول دوره‌های متفاوت مدیریت شهری ابلاغ گردیده و در مواردی همچنان نیز (بر خلاف رویه طرح تفصیلی شهر تهران) مورد عمل قرار می‌گیرند و با توجه به آن‌ها اعلام سیاست‌های رسمی چون «توقف شهرفروشی» یا «توقف تراکم فروشی» (مطابق دوره‌های شورای شهر) چندان اثر محسوس و قابل ذکری (حداقل در کوتاه‌مدت) نخواهند داشت.

دوم- علیرغم کاهش محسوس تعداد مصوبه‌های کمیسیون ماده ۵ پس از تهیه طرح تفصیلی، همچنان حجم تغییرات از روند مشابهی پیروی نموده و در کنار آن وجود سازوکارهایی چون پایش دوره‌ای (در کنار کمیسیون‌های داخلی و شوراهای معماری) از شفافیت مصوبه و قابلیت پیگیری آن‌ها کاسته است. در تحلیل کمیسیون‌های ماده ۵ مجموعه ضوابطی که به‌صورت کلی در یک عرصه جغرافیایی یا شهری خاص به تصویب رسیده‌اند نیز قابلیت پیگیری (و تحلیل محتوا) نداشته‌اند. افزون بر آن فراوانی مصوبه‌ها به تفکیک مناطق نیز نشان از تعدد آن‌ها در مناطق شمالی محور انقلاب و منطقه ۲۲ شهر تهران است که همخوانی نسبی با تغییرات جمعیتی بخش دوم را نمایش می‌دهد.

سوم در فقدان سیستم اطلاعاتی فراگیر و قابل اتکا در طول زمان، تغییرات کاربری‌های شهری چندان قابل ردیابی نیست و کوشش‌های پژوهش حاضر نیز برای معادل‌سازی تعاریف و کاربری‌ها بدون نتیجه انطباق‌پذیر و قابل اتکایی بی‌نتیجه مانده است.

References

1. Abubakari, Zaid. et.al. 2019. Plural Inheritance Laws, Practices, and Emergent Types of Property: Implications for Updating the Land Register, *Sustainability*, 19(3)
2. Ahlqvist, Ola, et.al. 2018. Land Use and Land Cover Semantics: Principles, Best Practices, and Prospects, USA: CRC Press
3. Bao, J. et.al. 2019. Dynamic Land Use and its Policy in Response to Environmental and Social-economic Changes in China, *Land Use Policy*, 11(2)
4. Boeing, G. 2019. "Spatial information and the legibility of urban form: Big data in urban morphology". *International Journal of Information Management*. September (4): 102013
5. Bovet, Jana. et.al. 2018. Taming Expansive Land Use Dynamics: Sustainable Land Use Regulation and Urban Sprawl in a Comparative Perspective, *Land Use Policy*, 18(4)
6. Cortinovis, Chiara. et.al. 2019. A Framework to Explore the Effects of Urban Planning Decisions on Regulating Ecosystem Services in Cities, *Ecosystem Services*, 12(3)
7. Ekardt, Felix. et.al. 2020. Peatland Governance: The Problem of Depicting in Sustainability Governance, Regulatory Law, and Economic Instruments, *Land*, 20(2)
8. Eneqvist, Erica, et.al. 2022. Legitimacy in Municipal Experimental Governance: Questioning the Public Good in Urban Innovation Practices, *European Planning Studies*, 29(3)
9. Fanzini, Daniele. et.al. 2019. Project Challenges: Sustainable Development and Urban Resilience, *Studi E Progetti*, 21(4)
10. Gendron, Richard. et.al. 2018. The Leftmost City: Power and Progressive Politics in Santa Cruz, *Scopus*, 14(1)
11. Gomes Barbosa, Luciana. et.al. 2021. Actions against Sustainability: Dismantling of the Environmental Policies in Brazil, *Land Use Policy*, 22(3)

12. Kaim, A., Cord, A. F., & Volk, M. 2018. A review of multi-criteria optimization techniques for agricultural land use allocation. *Environmental Modelling & Software*, 105, 79-93
13. Kronenberg, Jakube. et.al. 2020. Environmental Justice in the Context of Urban Green Space Availability, Accessibility, and Attractiveness in Post Socialist Cities, *Cities*, 35(1)
14. Maretto, Marco. et.al. 2020. Morphology and Sustainability in the Project of Public Spaces: The Case of the Historic Center of Viterbo, Italy, *Journal of Public Spaces*, 14(1)
15. Metternicht, Graciela. 2018. *Land Use and Spatial Planning: Enabling Sustainable Management of Land Resources*, USA: Springer Pub
16. Rhind, David; Hudson, Ray. 2023. *Land Use*. USA: Taylor & Francis pub
17. Shuaib, Mohammed. et.al. 2022. Land Registry Framework Based on Self-sovereign Identity (SSI) for Environmental Sustainability, *Sustainability*, 23(3)
18. Siebers, P. O., et al. 2020. "An innovative approach to multi-method integrated assessment modelling of global climate change". *Jasss* 23 (1)
19. Simoes, S. G., et al. 2018. "INSMART – Insights on integrated modelling of EU cities energy system transition". *Energy Strategy Reviews* 20:150–155
20. Snyder, H. 2019. "Literature review as a research methodology: An overview and guidelines". *Journal of Business Research* 104 (March): 333–339
21. Solly, Alys. et.al. 2020. How Sustainable Are Land Use Tools: A Europe-wide Typological Investigation, *Sustainability*, 21(3)
22. Stanley, John, et.al. 2023. *How Great Cities Happen: Integrating People, Land Use, and Transport*, USA; Edward Elgar Pub
23. Stevens, N.J. et.al. 2018. *Human Factors in Land Use Planning and Urban Design: Methods, Practical Guidance, and Applications*, USA: CRC Press
24. Suarez-Balcazar, Y. 2020. "Meaningful Engagement in Research: Community Residents as Co-creators of Knowledge". *American Journal of Community Psychology* 65 (3-4): 261–271
25. Takeuchi, K. 2020. "Recognizing our authors". *Sustainability Science*
26. Tofarides, M. 2018. *Urban Policy in the European Union: A Multi-Level Gatekeeper System*. Taylor & Francis
27. Turyahabwe, Remigio, et.al. 2020. Challenges Associated with Incomplete Assessment of Stream Ecosystem Health and Land Use Interaction Studies in East and Southern Africa, *Environment and Forestry*, 14(1)
28. Wu, Jianguo. 2019. Linking Landscape, Land System, and Design Approaches to Achieve Sustainability, *Land Use Science*, 19(3)
29. Yao, J., Zhang, X., & Murray, A. T. 2018. Spatial Optimization for Land-use Allocation: Accounting for Sustainability Concerns. *International Regional Science Review*
30. Yoon, E. J., Kim, B., & Lee, D. K. 2019. Multiobjective planning model for urban greening based on optimization algorithms. *Urban Forestry & Urban Greening*, 40, 183-194
31. Abd Elrahman, Ahmed. et.al. 2021. Urban Design and Urban Planning: A Critical Analysis to the Theoretical Relationship Gap, *Ain Shams Engineering Journal*, 17(2)
32. Asadi Mahall Chali, M. (2020). *Representational Spaces: Human Feelings Towards Urban Spaces*. Tehran: Armanshahr Publications.
33. Blakey, N. (2013). *Social Research Strategies* (H. Agha Beig Pouri, Trans.). Tehran: Sociologists Publications.
34. Rafieian, M., & Ghasemi, E. (2018). *Analysis of Conflict of Interest in Large-Scale Participatory Projects in the City with Emphasis on the Public-Private and People's*

- Partnership Model: Case Study of Arg-e-Jahannama Project in Isfahan. *Urban Studies Quarterly*, 34, 91-104.
35. Ziari, K., Pourahmad, A., Yasouri, M., & Sajoudi, M. (2022). Review of National, Regional, and Provincial Plans Based on the Regional Approach (Case Study: Gilan Province Plans). *Land Use Planning Journal*, Spring and Summer, 26, 1-24.
36. Shahi Ardekani, M. (2018). Examining the Financing Mechanisms of Tehran Municipality in Relation to Urban Development Plans (Master's thesis). University of Tehran, Supervisor: Morteza Hadi Jaberi Moghaddam, Tehran.
37. Saberi, R., Habibnejad, S. A., & Pilvar, R. (2020). Private Ownership Between Convergence and Divergence of Natural Law and Imami Jurisprudence. *Comparative Research of Islamic and Western Law Quarterly*, 7-1
38. Taghizadeh, M. (2018). Factors and Actors Influencing Land Use Management in Tehran (Doctoral dissertation). Faculty of Architecture and Urban Planning, Tehran University of Art, Tehran.
39. Tavakoli, M. (2019). Understanding and Analyzing the Role of Stakeholder Power as One of the Major Challenges of Rural Development. *Spatial Planning and Development Quarterly*, 23(Spring).
40. Khatibi, M. R., & Rafieian, M. (2020). Explaining the Power Relations of Actors in the Production and Reproduction of Urban Spaces in Abbas Abad Lands of Tehran. *Haft Hesar Environmental Studies*, 10-37