

بررسی مقیاسه‌ای سازوکارهای تغییرات کاربری زمین شهری،

موردکاوی: انگلستان، ایالات متحده آمریکا، هندوستان، ترکیه و ایران*

تاریخ دریافت: ۹۲/۸/۱۱

تاریخ پذیرش نهایی: ۹۲/۱۲/۱۳

محمد تقی زاده**

چکیده

امروزه در عمده شهرهای جهان، تهیه برنامه‌های کاربری زمین شهری به منظور ایجاد تعادل و تعامل در توسعه بخش‌های مختلف شهر امری ضروری به حساب می‌آید. چنین برنامه‌هایی با تکیه بر دانش برنامه‌ریزی شهری برای دوره‌های زمانی مشخص و معینی تعریف می‌شوند. دوره زمانی تعیین شده برای برنامه‌های توسعه، بعضاً سبب می‌شود این برنامه‌ها در طول مدت اجرای خود با چالش‌هایی مواجه شوند. مواردی که در زمان تهیه برنامه مطرح نبوده و یا با توجه به مقیاس گسترده برنامه از قلم افتاده‌اند از مهمترین چالش‌های تحقق‌پذیری برنامه‌های کاربری زمین محسوب می‌شوند. چگونگی مواجهه با این چالش‌ها بخش مهمی از برنامه‌ریزی توسعه فضایی را تشکیل می‌دهد. برخی از این چالش‌ها الزامات اعمال تغییراتی را در برنامه‌های مصوب، به ویژه در ارتباط با کاربری زمین مشخص می‌کنند. در این راستا، پژوهش حاضر با هدف بررسی نظام مدیریت تغییرات کاربری زمین پس از تصویب برنامه‌های توسعه در کشورهای بیشتر و کمتر توسعه‌یافته و تحلیل قیاسی با شرایط کشور ایران، تدوین شده است. روش پژوهش آمیخته شامل روش کمی دربرگیرنده شیوه توزیع و تکمیل پرسشنامه میان متخصصین حوزه برنامه‌ریزی کاربری زمین و نیز روش کیفی شامل شیوه تحلیل محتوای اسناد مدیریتی تغییرات کاربری زمین در کشورهای مورد بررسی بوده است. نتایج تحقیق نشان می‌دهد که در هر یک از اصول مرتبط با مدیریت تغییرات کاربری زمین شکاف میان سازوکارهای تغییرات کاربری زمین میان ایران و کشورهای مورد مطالعه به ویژه در زمینه رعایت قوانین محیط‌زیستی، مشارکت همگانی و دستیابی به هم‌رایی میان کنشگران ذی‌نفع وجود دارد.

واژگان کلیدی: کاربری زمین، مقیاسه‌ای، تغییر کاربری، برنامه‌ریزی شهری، توسعه فضایی.

* این مقاله مستخرج از رساله دکتری نگارنده با عنوان «زمینه‌های مؤثر و نقش کنشگران بر مدیریت تغییرات کاربری زمین در شهر تهران» تحت راهنمایی آقای دکتر ناصر برک‌پور در دانشکده معماری و شهرسازی دانشگاه هنر است.

** دانشجوی دکتری شهرسازی، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه هنر، تهران، ایران (نویسنده مسئول).

مقدمه

همگام با تحولات اقتصادی و اجتماعی اواخر دهه ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ و رشد سریع جمعیت شهرنشین دنیا و تمرکز انبوه جمعیت به ویژه در شهرهای بزرگ و مطرح شدن نیازها و مسائل جدید (به ویژه نقش آن در تأمین عدالت بین گروه‌های مختلف ساکن در شهر و نیز اهمیت آن در ایجاد شهری سالم و پایدار) مفهوم کاربری زمین و استفاده‌های پایدارتر و کارآمدتر از آن گسترده‌تر و پراهمیت‌تر شده و تعاریف جدیدتر و برداشت‌های گسترده‌تری از این مفهوم به وجود آمده است (Mahdizade, 1999, p. 639). به دنبال چنین تحولی، برنامه ریزی کاربری زمین، به مثابه محور نظری و عملیاتی برنامه‌ریزی شهری، در نیم قرن گذشته به کانون مسائل شهرسازی تبدیل شده‌است. به موازات تأکید بسیاری از نظریه‌پردازان، از جمله کیبل، بر اهمیت نقش کاربری زمین در فرآیند برنامه‌سازی، چگونگی تعریف و کاربست آن عمیقاً مورد توجه بوده است (Keeble, 1969). در این میان نحوه اعمال تغییرات در اسناد رسمی، دوره‌ای و زمان‌مند نقشه‌های کاربری زمین در بسیاری از کشورها، از جمله در ایران موجبات طرح مباحث چالشی فراوانی را به دنبال داشته است. اکثریت شهرسازان نیز به ضرورت تجدیدنظر در کاربری‌ها، بالاخص با تأکید بر جنبه‌های تحقق‌پذیری آن‌ها در تنوعی از مقاطع زمانی تأکید نموده‌اند (Gallion, Eisner & Eisner, 1992). اما چگونگی انجام و توجیه تغییرات در کشورهای نظیر ایران چالش برانگیز و بحرانی شده‌است. در ایران شدت تحولات اجتماعی و اقتصادی در حدی است که مستمراً بین زمان بندی اجرائی برنامه‌های کاربری‌زمین پیشنهادی و الزام تغییرات عدم موازنه ایجاد می‌شود. از سوی دیگر به نظر می‌رسد، عدم تغییر کاربری نمی‌تواند راهکار درستی برای این مسأله باشد، بلکه زمینه را برای جاری شدن رفتارهای مخالف مقررات و ضوابط فراهم می‌نماید. از طرف دیگر، تغییرات رسمی و قانونی بر ضد منافع و مصالح عمومی شهر، اساساً اعتبار برنامه‌ریزی را مخدوش می‌سازد. لذا، آنچه که مهم است یافتن راهی برای درستی تغییر کاربری زمین، به ویژه بین مقاطع زمانی پایدار بودن و اعتبارمند بودن برنامه‌های شهرسازی، شامل برنامه‌های جامع و تفصیلی است.

۱. اهداف و پرسش‌های پژوهش

نوشتار حاضر می‌کوشد با بررسی مصادیق تجربی دیگر کشورها در خصوص زمینه‌های سازوکار تغییر کاربری زمین، الزامات و اصول ارتقاء کیفیت سازوکارهای موجود تغییر کاربری زمین در ایران را استخراج کرده و زمینه‌های به کارگیری آن را در ایران تحلیل کند. بدین ترتیب پرسش نخست این است که عوامل موثر برای انتخاب سازوکار بهینه تغییر کاربری زمین در ایران کدامند؟ همچنین برنامه ریزی توسعه شهری در کشورهای مختلف در حال انجام است و در هر یک از آن‌ها برنامه‌های خاصی برای توسعه تدوین شده و ملاک عمل قرار می‌گیرند. هر یک از این برنامه‌ها، برای مدت زمان معینی در نظر گرفته می‌شوند. پرسش دومی که مطرح می‌شود، این است که چنانچه در طول مدت اجرای طرح تغییرات پیش‌بینی‌نشده‌ای رخ دهد چه خواهد شد؟

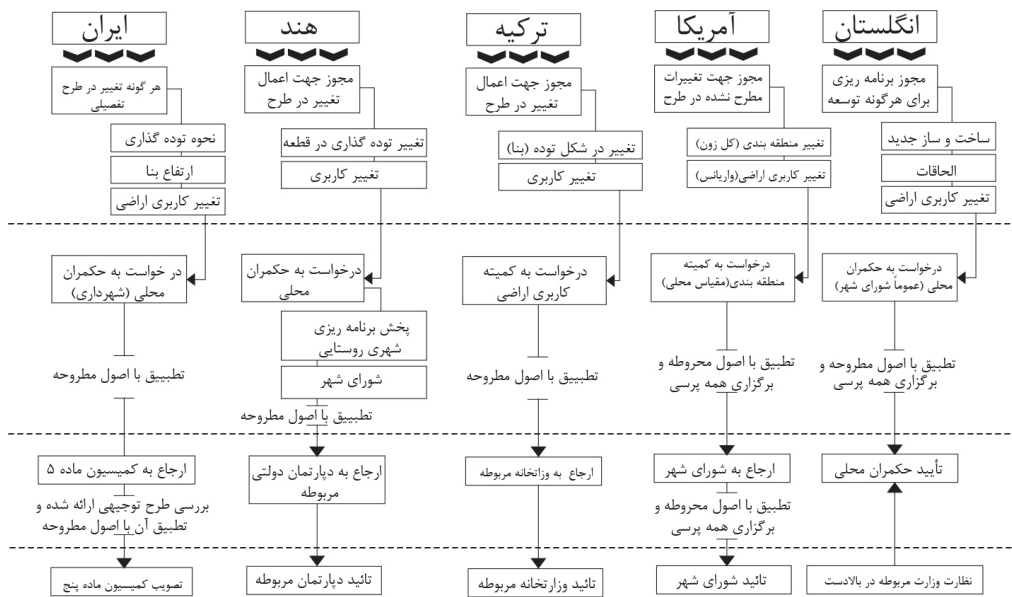
۲. روش پژوهش

روش دلفی فرآیندی ساختاریافته برای جمع‌آوری و طبقه‌بندی دانش موجود در نزد گروهی از کارشناسان و خبرگان است که از طریق توزیع پرسشنامه‌هایی در بین این افراد و بازخورد کنترل شده پاسخ‌ها و نظرات دریافتی صورت می‌گیرد (Rowe & Wright 1999). در این روش، اصول منتج از تجارب کشورهای کمتر و بیشتر توسعه‌یافته که نقش کلیدی در سازوکارهای مدیریت تغییر کاربری زمین ایفا می‌کنند، در قالب پرسشنامه تهیه شده و بیست متخصص حوزه برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای و برخوردار از سابقه حرفه‌ای بیش از ۵ سال در تهیه برنامه‌های جامع و تفصیلی شهرها (که با موضوع کاربری زمین پیوند دارند) هستند، میزان نقش‌آفرینی کنشگران گوناگون، میزان اهمیت به کارگیری اصول یادشده در فرآیندهای برنامه ریزی و مدیریت تغییر کاربری زمین در ایران و امکانات و محدودیت‌های به کارگیری هر یک از این اصول را در سازوکارهای موجود تشریح کرده‌اند. شایان ذکر است که انتخاب نمونه بر اساس دو معیار در دسترس بودن اطلاعات مربوط به ساز و کارهای مدیریت تغییر کاربری و میزان مفید بودن این سازوکارها برای شرایط ایران صورت گرفته است.

۳. تغییر کاربری پس از تصویب برنامه در کشورهای بریتانیا، ایالات متحده آمریکا، هندوستان، ترکیه و ایران

به دنبال یافتن پاسخ برای پرسش‌های تحقیق هر یک از کشورهایی که نظام برنامه‌ریزی توسعه فضایی آن‌ها شرح داده شد، مورد بررسی قرار گرفته‌اند تا این امر حاصل شود که این کشورها در پاسخ به حل این چالش چه راهکارهایی اندیشیده‌اند (نمودار ۱). فرآیند احصاء سازوکارهای تغییر کاربری زمین در کشورهای منتخب نیز براساس اسناد قانونی برنامه ریزی شهری و کمیسیون‌های مرتبط با تغییرات کاربری زمین انجام شده است.

نمودار ۱: چارچوب و سرفصل‌های کلی بررسی در مورد چگونگی اعمال تغییرات



۱-۳- سازوکارهای تغییر کاربری زمین در انگلستان

در این کشور برنامه‌ریزی کاربری‌ها در چارچوب‌های توسعه محلی انجام می‌شود. این چارچوب‌ها مجموعه‌ای از اسناد توسعه محلی هستند که در مقیاس شهر و مجموعه‌های شهری و توسط دولت‌های محلی تهیه می‌شود (Department of Communities and Local Government, 2009, Cullingworth & Nadin, 2005, p. 96). محلی بر عهده شورای حوزه است. با این وجود برای شوراهای حوزه که رده‌های پایین‌تر حکومتی محلی به حساب می‌آیند، پیروی از سیاست‌های بالادست و همچنین کسب تأییدیه از سوی شورای بخش‌ها الزامی به حساب می‌آید (Roy & al Haskoning, 2006, p. 7). در کشور انگلستان برای اعمال هر نوع "توسعه" نیاز به دریافت "مجوز برنامه‌ریزی" است. این مجوزها در سه صورت مورد نیاز است: ساخت و سازهای جدید، ایجاد تغییرات اساسی در ساختمان مثل ساخت الحاقات ساختمانی، تغییر کاربری ساختمان. در رابطه با اعمال تغییرات در استفاده از زمین، سیستم خاصی از دسته بندی کاربری اراضی در کشور انگلستان تعریف شده است. این دسته بندی‌ها کلاس‌های استفاده از زمین نامیده می‌شوند. با توجه به کلاس‌های ذکر شده، مجوزهای تغییر کاربری‌ها تعریف می‌شود. اما دو حالت وجود دارد که در صورت وقوع آن نیازی به دریافت مجوز نمی‌باشد. نخست: در حالتی که کاربری کنونی با کاربری پیشنهادی هر دو در یک دسته واقع شود. دوم: در حالتی که تغییر دسته‌ها یکی از حالت‌های زیر باشد. تغییر دسته‌های آورده شده در جدول زیر، تغییر دسته‌های مجاز نامیده شده و نیازی به دریافت مجوز برای آنان وجود ندارد.

جدول ۱: دسته‌هایی که تغییر آن‌ها به یکدیگر نیاز به مجوز ندارد

از	به
A ₂ (سرویس‌های مالی و حرفه‌ای) مشروط بر آنکه دارای پنجره در طبقه همکف باشد	A ₁ (مغازه)
A ₃ (رستوران‌ها و کافه‌ها)	A ₁ یا A ₂
A ₄ (نوشیدنی‌فروشی‌ها)	A ₁ یا A ₂ یا A ₃
A ₅ (غذاهای گرمی که مخصوص ارائه سرویس در خارج از محل هستند)	A ₁ یا A ₂ یا A ₃
B ₁ (تجاری) (این مجوز محدود به تغییر حداکثر ۵۰۰ مترمربع از فضاست)	B ₈ (انبارهای ذخیره و توزیع)
B ₂ (صنایع عمومی)	B ₁ (تجاری)
B ₂ (صنایع عمومی) (این مجوز محدود به تغییر حداکثر ۵۰۰ مترمربع از فضاست)	B ₈ (انبارهای ذخیره و توزیع)
B ₈ (انبارهای ذخیره و توزیع) (این مجوز محدود به تغییر حداکثر ۵۰۰ مترمربع از فضاست)	B ₁ (تجاری)
C ₃ (خانه‌های مسکونی)	C ₄ (خانه‌هایی با بیش از یک مالک)
C ₄ (خانه‌هایی با بیش از یک مالک)	C ₃ (خانه‌های مسکونی)
کازینوها	D ₂ (مجامع فرهنگی و فراغتی)

به علاوه در قانون برنامه‌ریزی شهری انگلستان، استفاده موقت نیز مجاز شمرده شده است. این استفاده به معنای استفاده ۱۴ روزه در هر سال از یک بنا می‌باشد. بر این اساس مالک قادر است در هر سال ۱۴ روز را به کاربری مورد نظرش (به غیر از تبلیغات) اختصاص دهد. این موضوع به ویژه در بناهای خالی کارآمد است. چرا که می‌توان تجربه‌ای برای ترغیب به استفاده از بنا باشد. روندی که برای ارائه مجوز طی می‌شود به این صورت است: متقاضی درخواست خود را مطرح می‌کند و به همراه مدارک مورد نیاز و نیز کارمزد آن ارائه می‌کند، سپس این تقاضا بررسی می‌شود. مقامات برنامه‌ریزی محلی طرح موجود و پیشنهادی، فرم‌های تقاضا، بیانیه طراحی و دسترسی (در صورت اجرایی بودن)، نظریات دریافت شده از طرف همسایه‌های مجاور و سایر نظریات دریافت شده از بخش‌های ذی‌نفع را بررسی می‌کنند. مجموعه این عوامل ملاحظات اساسی نامیده می‌شوند. موضوعاتی که جزء ملاحظات اساسی نیستند عبارتند از:

- هر تأثیر ممکن دیگری بر ارزش ملک یا زمین
- هر موضوع مرتبط با آیین نامه کنترل ساختمان (مانند شالوده بنا و نشست آن)
- هر گونه تناقضی میان متقاضی و همسایگان وی در مرزها و حصارهای مشترک (The Planning Portal of the UK, 2014.12.29).

بررسی مدارک ارائه شده توسط متقاضی توسط شوراهای محلی صورت می‌پذیرد و کمیته برنامه‌ریزی تأییدیه نهایی را ارائه می‌کند. در کشور انگلستان اگرچه مسئولیت ارائه چنین مجوزهای به عهده حکمرانان شهری محلی - شورای شهر - می‌باشد، اما نظارت از فرادست توسط کمیته منطقه بندی و وزارت مربوطه اعمال می‌شود. همچنین پیشنهاد می‌کنند برای درخواست تغییر کاربری اراضی لزوماً از وکیل‌های شهری استفاده شود تا میزان موفقیت را پیش بینی نموده و متقاضی را در طول مسیر راهنمایی کند. چراکه امکان بازگشت پول پرداخت شده توسط متقاضی جهت بررسی وجود ندارد.

۲-۳- سازوکارهای تغییر کاربری زمین در ایالات متحده امریکا

در نظام برنامه‌ریزی آمریکا دولت محلی مسئول امور محلی، دولت ایالتی متولی امکانات و خدمات کلان مقیاس و دولت فدرال تضمین کننده برابری مالی ایالات برای توسعه علی‌رغم منابع متفاوتی است که در اختیار هر کدام قرار دارد (Ghahremani & Shieh, 2011). برنامه‌های کاربری زمین شامل برنامه‌های جامع و قواعد تنظیمی هستند. برنامه‌ریزی جامع، نقشه جامع را تأمین می‌کند، اما قواعد تنظیمی ابزار و خطوط راهنمایی را که توسعه دنبال می‌کند طی کاربری زمین و منطقه بندی، مشخص می‌کند (NYC Department of Planning, 2000). مرجع تهیه ضوابط منطقه بندی کمیته منطقه بندی می‌باشد. این کمیته توسط شورای شهر انتخاب می‌شود (Texas Local Government Code, 2005). در آمریکا چندین روش برای ایجاد تغییرات در طرح‌های مصوب وجود دارد. مواردی نظیر: واریانس، استفاده مشروط، تغییر منطقه (زون) که تحت عنوان اصلاحات منطقه‌بندی و تفکیک نیز مطرح می‌باشد. مرسوم‌ترین مجوز جهت سرپیچی از مصوبات طرح‌ها در آمریکا واریانس می‌باشد. واریانس مجوزی است که اجازه استفاده از زمین را برای مواردی به جز آنچه تعیین شده برای آن در طرح مصوب می‌دهد (Hoch, 2000, p. 348). اما استفاده از واریانس با محدودیت‌های بسیار مواجه می‌باشد. این مجوز جز در جایی که آیین‌نامه‌ها یا نظام‌نامه‌های محلی صریحاً اجازه استفاده از واریانس را می‌دهند، کارآمد نمی‌باشد. عمده ضوابط کاربری اراضی شامل کاربری‌های مجاز و کاربری‌های مشروط می‌باشند. بنابراین کاربری‌هایی هستند که در صورت اثبات اینکه منطقه به آن نیاز دارد قابل جایگزینی در منطقه می‌باشند. تغییر پهنه یا زون فرآیندی پیچیده‌تر از موارد مذکور دارد و عموماً به هدف بزرگتری انجام می‌شود. تفکیک بیش از آنکه با چگونگی استفاده از زمین در ارتباط باشد با قوانین مربوط به تفکیک اراضی مرتبط بوده و برای دریافت مجوز آن نیاز به بررسی زیرساخت‌ها وجود دارد. برای ایجاد تغییر در طرح‌های مصوب باید مراحل زیر طی شود:

اول - ۲۰ نسخه از نقشه‌هایی که مرز زمین کاملاً در آن مشخص باشد. همچنین زمین‌های اطراف باید در زمین‌علامت‌گذاری شده باشند. این موارد به همراه فرم و کارمزد به دپارتمان توسعه و ارتباطات داده می‌شود.

دوم - کمیته منطقه‌بندی، پیشنهاد کاربری پیشنهادی را، تهیه کرده و گزارشی اولیه را برای آن تدوین می‌کند. سوم - این پیشنهاد باید با توجه به قانون کیفیات زیست محیطی نیز سنجیده شود.

چهارم - کمیته منطقه‌بندی یک همه‌پرسی را برگزار کرده و گزارش اولیه را به اهالی ارائه می‌نماید. این همه‌پرسی باید شامل مالکینی باشد که احتمال تهدید منافعشان وجود دارد. معمولاً تا فاصله تقریباً ۷۰ متر از زون‌ها برای این منظور در نظر گرفته می‌شود. در صورتی که نیاز است فرآیند تسریع شود، این همه‌پرسی می‌تواند میزبان حضور اعضای شورای شهر نیز باشد. مکان و زمان همه‌پرسی باید حداقل تا ۱۵ روز پیش از اجرا در روزنامه‌های رسمی شهر انتشار یابد.

پنجم - کمیته منطقه‌بندی گزارش نهایی را برای شورای شهر تهیه می‌نماید.

ششم - شورای شهر گزارش نهایی را بررسی می‌کند.

هفتم - شورای شهر مجدداً همه‌پرسی را برگزار نموده و به بررسی واکنش‌ها می‌پردازد.

هشتم- در صورتی که اعتراض به طرح مذکور در جلسات همه‌پرسی کمتر از ۲۰ درصد باشد، شورای شهر با تغییرات موافقت می‌نماید. در صورتی که چنین اعتراضی ارائه شود، شورای شهر می‌تواند با رای موافق ۷۵٪ از آرا کل اعضای شورای شهر با طرح موافقت نماید. همچنین در مواردی شورای شهر، یک ماه به صاحبان زمین‌های اطراف فرصت می‌دهد تا در رابطه با نظرشان تجدید نظر نمایند.

نهم- اگر تغییر کاربری مورد پذیرش قرار بگیرد، شورای شهر در جلسه بعدی خود، اصول و ضوابطش را تعیین می‌کند. این ضوابط تا ۳۰ روز پس از تصویب تغییر کاربری منتشر می‌شوند.

در این فرآیند از وکیل متخصص در این امور کمک گرفته شود تا میزان موفقیت و مراحل به طور کامل برای درخواست‌کننده شرح داده شود. گزارش مختصر توجیهی و هزینه بررسی مدارک باید به فرم‌های پر شده ضمیمه شوند (Development Services Department, 2013). به طور کلی صدور مجوز تغییر در شرایطی امکان‌پذیر است که: الف) با منفعت و علائق عمومی مخالف نباشد ب) وابسته به شرایط خاص منطقه، اجرای دقیق و کامل ضوابط ذکر شده در طرح‌ها واجب نباشد. اما لازم به ذکر است که دلایل اقتصادی به تنهایی کافی نمی‌باشند. با وجود دخالت شایان توجه مردم در روند تهیه طرح‌های کاربری اراضی در کشور آمریکا، درخواست تغییر در کاربری اراضی پس از تصویب هم‌چنان به چشم می‌خورد. این خود نمایانگر وجود عواملی است که سبب ایجاد انگیزه برای درخواست تغییرات کاربری می‌شود. مواردی نظیر نیاز محدود به عنصر توسعه‌دهنده و عامل ارتقاء اقتصادی می‌شود. اما تغییرات درخواستی، توسط کمیته کاربری اراضی محلی تأیید شده و در نهایت شورای شهر آن را تصویب نموده و شروطش را تعریف می‌کند. بر این اساس نیازی به نظارت دولت فدرال و یا ایالتی بر تصویب تغییرات نمی‌باشد.

۳-۳- سازوکارهای تغییر کاربری زمین در هندوستان

در هندوستان برنامه‌ریزی شهری در سه سطح حکومت مرکزی، حکومت‌های ایالتی و حکومت‌های محلی اجرا می‌شود. در سطح حکومت مرکزی، کمیسیون برنامه‌ریزی دولت هند و دپارتمان توسعه شهری و مسکن وزارت توسعه شهری، در سطح حکومت ایالتی، اداره برنامه‌ریزی شهری و توسعه در قبال قانون برنامه‌ریزی ایالتی و نظام قانونی مربوط به هر ایالت نقش اصلی را در برنامه‌های توسعه دارند. در سطح محلی، دپارتمان برنامه‌ریزی و توسعه، نهاد مسئول در رابطه با تهیه برنامه‌های متنوع در شهرهای بزرگ و نیز صدور مجوزهای توسعه و انجام توسعه در زمینه مسائل دیگر است (An-nez, 2011). هند از بسته‌ترین و دشوارترین سیستم‌های کنترل زمین را دارد. با این حال تغییرات مصوبات طرح‌های جامع در کشور هند در دو قالب کلی صورت می‌پذیرد: الف) مساحت و حجم و ب) نوع استفاده از زمین یا کاربری. به عنوان مثال ملک مورد نظر در زمینی شیبدار ساخته شود که به دلیل شیب زمین رعایت محدودیت‌های ارتفاعی مدنظر قوانین شهرداری بسیار پرهزینه باشد. بدین ترتیب می‌توان درخواست تغییر ارتفاع مجاز داد. یا در حالتی که زمین شکلی نامناسب داشته باشد و بدین دلیل ساخت آن نیازمند صرف هزینه بالایی بوده و یا عقب نشینی مدنظر طرح، توجیه اقتصادی برای مالک نداشته باشد، عموماً صاحبان زمین می‌توانند درخواست تغییر قوانین اصلی را داده و شرایط جدیدی را فراهم نمایند. یا در شرایطی که صاحبان زمین قادرند تا مسئولان شهری را متقاعد نمایند که کاربری جدید برای زمین مناسب تر از کاربری ذکر شده در طرح مصوب می‌باشد (Government of Mysore, 2011). در صورتی که پس از تصویب طرح نیاز به تغییر کاربری باشد، باید بررسی‌های لازم زیر نظر حکمرانان محلی صورت پذیرد تا امکان یا عدم امکان تغییر کاربری تعیین شود.

برای این منظور متقاضی باید مدارک لازم را به این بخش‌ها ارسال نماید:

۱) مدیر قسمت برنامه‌ریزی شهری روستایی

۲) مامور اجرایی حکومت محلی در همان منطقه

تمامی درخواست‌ها به بخش محلی ارائه می‌شود. مدیر بخش برنامه‌ریزی شهری - روستایی، ویژگی‌های طرح درخواستی را با قانون مطابقت می‌دهد و در ارتباط با بخشی که با قانون مغایرت دارد با حکمران محلی رایزنی می‌کند. سپس به همراه یک توصیه‌نامه روی درخواست ارائه شده، برای تغییر کاربری مصوب برای دپارتمان دولتی مربوطه می‌فرستد. دپارتمان مذکور هیچ درخواستی را به طور مستقیم نمی‌پذیرد و درخواست‌ها تنها از طریق حکمرانان محلی نظیر: تشکیلات محلی، شهرداری‌ها یا شورای شهر به ایشان مرجوع می‌شوند. مدارک مورد نیاز جهت درخواست تغییر کاربری اراضی شامل موارد زیر است:

- مشخصات حوزه‌ای که زمین مربوطه در آن قرار دارد و مشخصات پیشنهادی برای زمین

- ترسیم آینده زمین

- در صورتی که در زمین‌های کشاورزی واقع باشد باید ویژگی‌های زمین شناسی هم ارائه شود.

- نقشه‌ای که محدوده زمین را مشخص نماید.

- توصیه‌نامه مدیریت بخش مربوطه

- گزارش مأمور اجرایی از بازدید صورت گرفته از زمین
- اگر درخواست کاربری صنعتی بود و در فاصله کمتر از یک کیلومتر با رودخانه قرار داشت، نامه هیأت کنترل آلودگی محیط زیست نیز باید ضمیمه پرونده شود.

به طور کلی می‌توان گفت در این کشور برای هر حوزه یک کاربری مشخص و یک کاربری فرعی، در نظر گرفته شده است. بر این اساس ساخت و سازها در هر زون باید بر اساس این کاربری اصلی و فرعی صورت پذیرد. این شرط باید مد نظر قرار بگیرد که کاربری فرعی تنها می‌تواند در ۲۰-۳۰ درصد از مساحت زون اعمال شود. اگر فردی درخواست تغییر کاربری مصوب برای زمینش را داشته باشد باید درخواست خود را به نهاد توسعه محلی - شهرداری - ارائه دهد (Revise Master Plan Mysore Nanjangud, 2013). اما موضوع دیگر عدم توانایی کامل حکومت محلی در تأیید نهایی تغییر کاربری می‌باشد. چراکه در صورت تأیید از طرف حکومت محلی، درخواست به بخش مربوطه در دولت فرستاده می‌شود تا تأیید نهایی از طرف دولت انجام شود. بر این اساس هم فرآیند این کار به نسبت طولانی‌تر شده و هم نظارت مستقیم دولت مرکزی بر آن به چشم می‌خورد.

۴-۳- سازوکارهای تغییر کاربری زمین در ترکیه

مدیریت شهرها در ترکیه به طور مستقیم به عهده شهرداری‌ها است (Hanachi, 2013). شهرداری‌ها، مسئول اصلی تهیه و اجرای طرح‌های توسعه‌ای هستند (Gökçen, 2010, p. 20). کنترل فعالیت‌های برنامه‌ریزی شهرداری‌ها توسط وزارتخانه راه و شهرسازی صورت می‌گیرد. گرچه این کنترل مستقیم نیست ولی می‌تواند از خودسری شهرداری‌ها جلوگیری کند. در قانون برنامه‌ریزی ترکیه، دو سطح برنامه‌ریزی وجود دارد. در سطح اول "طرح منطقه‌ای" و "طرح محیطی" به عنوان منشاء تصمیمات کلان در زمینه توسعه شهری و منطقه‌ای تعیین شده‌اند. در سطح دوم "طرح توسعه" و "طرح اجرایی" برای تضمین توسعه برنامه‌ریزی شده معین شده‌اند (Sence, 2009). در کشور ترکیه تغییر کاربری زمین، ساختمان و یا توسعه در «قانون توسعه و برنامه‌ریزی» تعریف شده است. مطابق با آیین‌نامه‌های این قانون تغییر و تعدیل طرح‌ها ابزار متداولی است که توسط حکومت‌های محلی برای تغییر در کاربری اراضی و قوانین ساخت و ساز به کار گرفته می‌شود. در این قانون، آیین‌نامه "تهیه و اصلاح طرح توسعه ای" وجود دارد که با کمک تنظیمات قانونی آن، برخی از اراضی با ارزش عمومی می‌توانند به استفاده‌های خصوصی تغییر یابند. همچنین آیین‌نامه ماده ۱۸ قانون توسعه، نیز درخصوص قوانین مرتبط با "بازتعدیل زمین" می‌باشد (Gökçen, 2010, p. 12). به موجب این آیین‌نامه، به منظور امکان ایجاد تغییرات در طرح‌های مصوب روشی تحت عنوان "بازتعدیل زمین" وجود دارد. بر طبق این روش شهرداری‌ها این اختیار و این اجازه را دارند که در قالب محدوده‌های طرح توسعه اراضی با کاربری‌های مختلف را (که ممکن است در بین مرزهای آن، ساختمان‌هایی نیز وجود داشته باشد) کنار هم قرار داده و با یکدیگر ترکیب کنند. این اراضی می‌توانند در قالب دو دسته زیر باشند:

- قطعاتی از اراضی باقی مانده از کنار جاده‌ها (قطعات بی فرم و بی شکل)

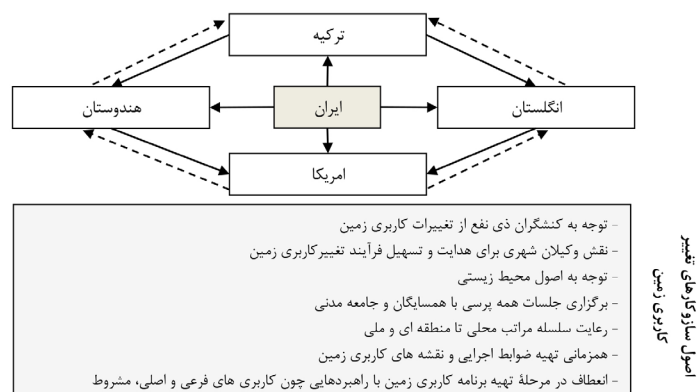
- مکان‌هایی با مالکیت نهادهای عمومی، شهرداری‌ها و غیره

که مطابق با طرح توسعه‌ای، این اراضی مجدداً تفکیک شده و با تبدیل شدن به بلوک‌ها و قطعات جدید، کاربری جدیدی نیز به آن‌ها داده می‌شود. همچنین سهم و سود اقتصادی آن نیز بین مالکان و ذی‌نفعان تقسیم می‌شود. البته به استناد این آیین‌نامه، قسمتی از اراضی بصورت ذخیره در نظر گرفته می‌شود. که مساحت آن نباید از ۴۰٪ مساحت کل زمین بیشتر باشد (Gökçen, 2010, p. 15). تغییرات در طرح‌های مصوب توسط کمیته کاربری اراضی مورد بررسی قرار می‌گیرد و به تأیید وزارتخانه می‌رسد. به این ترتیب ملاحظه می‌شود که در کشورهای مختلف جهان - اعم از توسعه یافته و در حال توسعه - به مسأله تغییر نحوه استفاده از زمین پس از تصویب طرح پرداخته شده است. هر یک از این کشورها به نحوی سازوکار ویژه‌ای را برای نظارت بر تغییرات در نظر گرفته‌اند تا مانع توسعه بی‌رویه و بدون برنامه شهرها شوند.

۴. تحلیل نقش‌آفرینی کنشگران مؤثر بر تغییر کاربری زمین و امکانات و محدودیت‌های ارتقاء سازوکارهای موجود مدیریت تغییر کاربری زمین در ایران

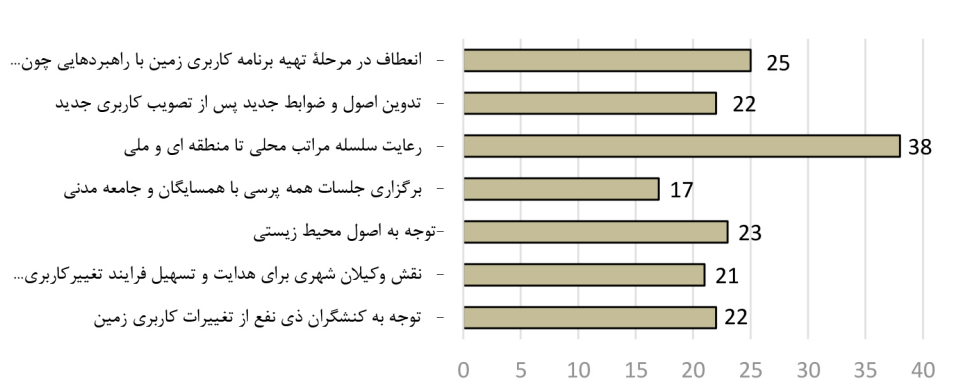
با مشخص شدن سامانه تغییر کاربری زمین، اصول و الزاماتی که در هریک از کشورهای نام برده برای بهینه ساختن این فرآیند به کار گرفته می‌شود، استخراج شده است. در این مرحله از پژوهش، ابتدا ماتریسی دو دویی از اهمیت هریک از این اصول در کشورهای نام برده تهیه شده است که حاصل آن تحلیل مقایسه‌ای از وضعیت مدیریت سازوکارهای تغییر کاربری زمین را در این کشورها نشان می‌دهد (نمودار ۳) و سپس با اتکاء به نظر متخصصین برنامه‌ریزی و مدیریت تغییر کاربری زمین در ایران، شکاف میان وضعیت فعلی مدیریت تغییرات کاربری زمین در ایران با دیگر کشورها از طریق بررسی نظرات متخصصین در خصوص میزان نقش‌آفرینی کنشگران گوناگون در سازوکارهای تغییر کاربری زمین، میزان اهمیت اصول نام برده در ایران و امکانات و محدودیت‌های پیش روی برای به کارگیری این اصول جهت ارتقای کیفیت سازوکارهای موجود تغییر کاربری زمین بررسی شده است.

نمودار ۳: مدل مفهومی مطالعه قیاسی سازوکارهای تغییر کاربری زمین در پنج کشور



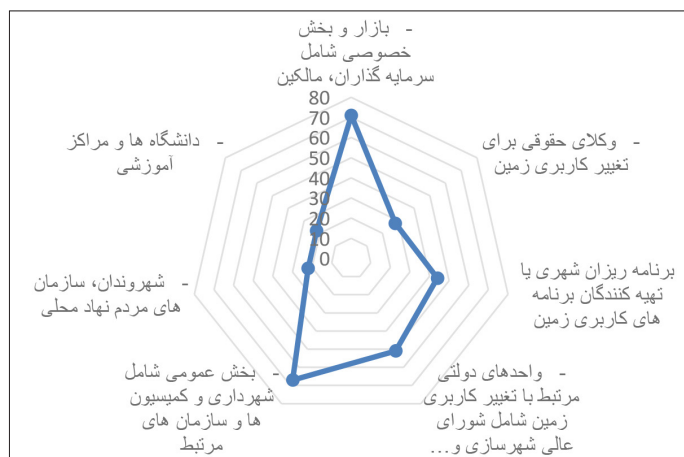
میزان اهمیت اصولی که تجارب موفق در زمینه تغییرات کاربری زمین شهری به کار می‌برند در وضع موجود سامانه مدیریت تغییرات کاربری زمین در ایران از نظر متخصصین و مسئولین موضوع در شهر تهران مورد بررسی قرار گرفت. پرسش شوندهگان با امتیازدهی به هریک از این اصول در طیفی پنج گانه، به اهمیت مضاعف اصل رعایت سلسله مراتب محلی تا ملی در سازوکارهای تغییر کاربری زمین در ایران اشاره کرده‌اند که نشان از فرآیند متمرکز تصمیم‌گیری است. کم اهمیت‌ترین اصلی که در سازوکارهای تغییر کاربری زمین در ایران قرار دارد، برگزاری جلسات همه پرسی با همسایگان و جامعه مدنی و دستیابی به هم‌رایی با آنان است (نمودار ۴).

نمودار ۴: میزان اهمیت اصول مدیریت تغییرات کاربری زمین در سازوکارهای موجود ایران از نظر متخصصین (درصد)



در گام بعدی، با توجه به نقش کنشگران گوناگون از جمله برنامه‌ریزان شهری، شهروندان، سازمان‌های مردم نهاد و بخش‌های دولتی و خصوصی، این پرسش مطرح می‌شود که سهم هریک از کنشگران در سازوکارهای تغییر کاربری زمین ایران (با تأکید بر تهران) چگونه است. از نظر متخصصین و مسئولین موضوع اصلی‌ترین نقش آفرینان در تغییر کاربری زمین، بخش خصوصی شامل سرمایه گذاران و مالکین هستند. در مرتبه بعدی نیز بخش عمومی شامل شهرداری و کمیسیون‌های مربوطه نقش آفرینی می‌کنند و در مرتبه سوم نیز واحدهای دولتی چون شورای عالی شهرسازی و معماری ایران سهم دارد. کمترین نقش آفرینی مربوط به شهروندان و سازمان‌های مردم نهاد و مراکز دانشگاهی و آموزشی است (نمودار ۵).

نمودار ۵: نقش آفرینی کنشگران گوناگون در سازوکارهای تغییر کاربری زمین



با روی هم گذاری تحلیل اثرگذاری اصول یادشده در سامانه مدیریت تغییر کاربری زمین ایران و نیز میزان نقش آفرینی هریک از کنشگران در این سازوکار، تحلیل مقایسه‌ای وضعیت ایران با دیگر کشورها حاصل شده است. تحلیل مقایسه‌ای کشورهای نام برده در به کارگیری اصول مؤثر بر سازوکارهای تغییر کاربری زمین نشان می‌دهد که در کشورهای بیشتر توسعه یافته چون ایالات متحده و انگلستان، دستیابی به همراهی تمامی ذی نفعان و ذی نفوذان درگیر در فرآیند تغییر کاربری زمین، به ویژه افراد ساکن در همجواری موضع مورد نظر، طی برگزاری جلسات همه پرسی مورد تأکید قرار دارد. همچنین سازوکارهای قانونی جهت تحقق بخشی به پیشنهادات برنامه‌های کاربری زمین همزمان با تهیه برنامه و پس از تغییر آن با در نظر داشتن راهبردهایی چون تعیین کاربری‌های اصلی و فرعی و یا مشروط برای هریک از قطعات راهبردی زمین در شهر مدنظر نظام تصمیم‌گیری کاربری زمین قرار دارد. توجه به حقوق محیط زیستی نیز از اصولی است که در این دو کشور مورد تأکید است. این در حالی است که در کشورهای کمتر توسعه یافته، این اصول از درجه اهمیت کمتری برخوردارند و تنها رعایت سلسله مراتب محلی تا ملی برای تغییر کاربری زمین با در نظر داشتن سازوکار عملکرد شهرداری (بخش عمومی) با کمیسیون ماده پنچ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران (بخش دولتی) مورد تأکید است (جدول ۲).

جدول ۲: تحلیل مقایسه ای اصول به کاررفته در سازوکار تغییر کاربری زمین بین پنج کشور

انگلستان	ایالات متحده	هندوستان	ترکیه	ایران	اصول مؤثر بر سازوکارهای تغییر کاربری زمین
****	*****	*	*	*	توجه به کنشگران ذی نفع از تغییرات کاربری زمین
****	**	*	*	*	نقش وکیلان شهری برای هدایت و تسهیل فرآیند تغییر کاربری زمین
****	*****	*****	-	*	توجه به اصول محیط زیستی
****	*****	*	*	*	برگزاری جلسات همه پرسی با همسایگان و جامعه مدنی
****	*****	*****	*****	*****	رعایت سلسله مراتب محلی تا منطقه ای و ملی
****	*****	*	*	*	تدوین اصول و ضوابط جدید پس از تصویب کاربری جدید
****	*****	***	***	**	انعطاف در مرحله تهیه برنامه کاربری زمین با راهبردهایی چون کاربری‌های فرعی و اصلی، مشروط یا دسته بندی‌های کاربری زمین

-اطلاعات در این زمینه در دسترس نیست.

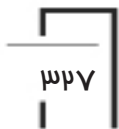
پس از تحلیل وضعیت اصول نام برده در سازوکارهای تغییر کاربری زمین در ایران، تحلیل محدودیت‌ها و امکانات به کارگیری این اصول در ایران از نظر متخصصین و مسئولین امر، مورد تحلیل قرار گرفت (جدول ۳).

اصول	امکانات به کارگیری این اصل در ایران	محدودیت های به کارگیری این اصل در ایران
توجه به کنشگران ذی‌نفع از تغییرات کاربری زمین	<ul style="list-style-type: none"> - رایج شدن رویکرد برنامه‌ریزی راهبردی در نظام تهیه برنامه‌های کاربری زمین با تأکید بر ماهیت اجرایی برنامه‌ها و در نتیجه توجه به مخاطبان برنامه امکان برگزاری جلسات با ساکنین محدوده زمین مورد تغییر کاربری زمین و بررسی آرا و نظرات - لزوم به کارگیری متخصصین و کارشناسان شهری در فرآیند برگزاری جلسات و فرآیند قانونی تغییر کاربری زمین 	<ul style="list-style-type: none"> - عدم تعریف سازوکار مشارکت مردم و نهادهای مردمی در تصمیم‌گیری‌های خرد و کلان - پایان یافتن نقش کارشناسان برنامه‌ریزی شهری پس از تهیه طرح - محرمانه بودن اطلاعات
نقش و کیلان شهری در هدایت فرآیند تغییر کاربری زمین	<ul style="list-style-type: none"> - توجه به حقوق مالکانه در نظام حقوق شهرسازی کشور - بهره‌گیری از خدمات و کیلان شهری در شورایی‌ها در تصمیم‌گیری‌های مرتبط با امور محله - وجود دفاتر خدمات الکترونیک 	<ul style="list-style-type: none"> - نقش کم‌رنگ شورایی‌ها و نهادهای مردمی در سطح محله - ناشناخته بودن حرفه ای به نام وکیل‌شهری میان متخصصین شهری - اهمیت کم رشته حقوق شهری در میان متخصصین شهرسازی - نبود زمینه‌های فرهنگی جهت تأثیرگذاری و کیلان شهری - ضعف مدیریت یکپارچه شهری
توجه به اصول محیط زیستی	<ul style="list-style-type: none"> - وجود سازمان‌های مردم‌نهاد علی‌رغم نبود پایه‌های حقوقی مناسب برای نقش‌آفرینی رسمی آن‌ها - وجود ضوابط و مقررات حفاظت محیط زیستی در توسعه شهرها - اطلاع‌رسانی‌های مستمر در خصوص چالش‌های محیطی در شهرها - به کارگیری رهیافت‌های نوین توسعه شهری در فرآیند تهیه طرح‌ها 	<ul style="list-style-type: none"> - غلبه نقش بازار املاک و اصول اقتصادی بر اصول محیط زیستی در فرآیند تهیه طرح‌های توسعه شهری - نبود سازوکارهای تحقق و اجرای قانون محیط زیستی در تغییر کاربری زمین
برگزاری جلسات همه‌پرسی	<ul style="list-style-type: none"> - روند موجود توجه به حقوق شهری در میان شهروندان از سوی نهاد ریاست جمهوری - مطرح شدن محتوای نظری حق به شهر در میان متخصصین - تقویت نقش شورایی‌ها به عنوان رابط بین شهروندان و مسئولین شهری 	<ul style="list-style-type: none"> - نبود تجارب برنامه‌های مشارکتی در نظام شهرسازی کشور - عدم وجود دانش کافی و نظام آموزشی در ارتباط با مسائل شهری در میان شهروندان - عدم توجه به شورایی‌ها و شورای محله توسط مسئولین شهری
رعایت سلسله مراتب	<ul style="list-style-type: none"> - سازوکارهای تعریف شده قانونی از سطح شهری تا ملی - برقراری ارتباط بین طرح‌ها در مقیاس مختلف توسط یک نهاد نظارتی - لزوم هماهنگی بین طرح‌ها و عدم تداخل میان اصول آن در سطوح مختلف 	<ul style="list-style-type: none"> - نقش بازیگران غیررسمی در فرآیندهای برنامه‌ریزی کاربری زمین - تنها در شهرداری تهران نهاد بخش عمومی محلی نقش ایفا می‌کند و در سایر شهرها، شهرداری‌ها نقش زیادی ندارند. - عدم هماهنگی در بخش‌های دولتی و عمومی و بازماندن از سرعت جریان توسعه - عدم وجود دستگاه نظارتی برای هماهنگی میان طرح‌ها مشخص نبودن متولی اجرای طرح‌های منطقه‌ای - عدم توجه کافی طرح‌های محله‌ای به طرح‌های فرادست
همزمانی تهیه ضوابط اجرایی و نقشه‌های کاربری زمین	<ul style="list-style-type: none"> - استفاده از خدمات کارشناسی شهرسازی در فرآیند تغییر کاربری‌زمین در کمیسیون ماده ۵ و تهیه ضوابط اجرایی 	<ul style="list-style-type: none"> - عدم توجه اعضای کمیسیون ماده ۵ به الزامات پس از تغییر کاربری - تعداد محدود و بی‌اثر کارشناسان فنی در کمیسیون ماده ۵ - ضوابط و مقررات ناپایدار در شهرداری‌های کشور به دلیل استقلال مالی و عدم تعریف نظام درآمدی پایدار - در نظر نداشتن سازوکارهای مشارکتی و در نتیجه عدم درک صحیح از الزامات اجرایی شدن برنامه‌های کاربری زمین
انعطاف در مرحله تهیه برنامه کاربری زمین	<ul style="list-style-type: none"> - وجود نظام کاربری زمین و پهنه‌بندی سیال در برخی اسناد توسعه و قابلیت بهره‌مندی از تجارب آن‌ها در کشور 	<ul style="list-style-type: none"> - رویکرد منطقه‌بندی تک عملکردی در نظام محتوایی برنامه‌ریزی کاربری زمین - سوءاستفاده برخی مدیران شهری از پهنه‌بندی‌های سیال و افزایش اثرات مخرب اجرایی طرح - تحت تأثیر قرارگرفتن منافع سازندگان و گاه‌ها اشخاص موجب عدم انعطاف‌پذیری برنامه‌ها می‌شود.

۵. نتیجه گیری

در این پژوهش، اصول منتج از بررسی چگونگی مدیریت سازوکارهای تغییر کاربری زمین از تجارب کشورهای نامبرده استخراج شده و مورد تحلیل قرار گرفته است تا نخست قیاسی از وضعیت ایران با دیگر کشورها و سپس موانع پیش روی تقویت و بهبود وضع موجود در ایران صورت بندی شود. توجه به کنشگران ذی نفع از تغییرات کاربری زمین؛ نقش و کیلان شهری برای هدایت و تسهیل فرآیند تغییر کاربری زمین، توجه به اصول محیط زیستی، برگزاری جلسات همه پرسی با همسایگان و جامعه مدنی، رعایت سلسله مراتب محلی تا منطقه‌ای و ملی، تدوین اصول و ضوابط جدید پس از تصویب کاربری جدید و انعطاف در مرحله تهیه برنامه کاربری زمین با راهبردهایی چون کاربری‌های فرعی و اصلی، مشروط یا دسته بندی‌های کاربری زمین از جمله اصول تقویت سازوکارهای تغییر کاربری زمین هستند. یافته‌های تحلیل وضعیت در ایران نشان داد که از نظر متخصصین، مهم‌ترین اصلی که در وضع موجود ایران به کارگرفته می‌شود رعایت سلسله مراتب محلی تا ملی است و کم اهمیت‌ترین اصل برگزاری همه پرسی و دستیابی به هم‌رایی با ساکنین و جامعه مدنی در شهر است. همچنین با توجه به مهم قلمداد کردن ویژگی‌های فرآیندی چون نقش آفرینی کنشگران متعدد در اصول سازوکارهای تغییر کاربری زمین، سهم هریک از کنشگران در وضع موجود ایران مورد پرسش قرار گرفت. یافته‌ها نشان از نقش آفرینی به ترتیب بخش خصوصی شامل توسعه دهندگان و مالکین زمین، بخش عمومی (شهرداری) و کمیسیون‌های دولتی مرتبط در تغییر کاربری زمین دارند. بدین ترتیب بررسی مقایسه ای ایران و چهار کشور نام برده در هریک از اصول مرتبط با مدیریت تغییرات کاربری زمین نشان از شکاف میان سازوکارهای تغییرات کاربری زمین در ایران به ویژه در زمینه رعایت قوانین محیط زیستی، مشارکت همگانی و دستیابی به هم‌رایی میان کنشگران ذی نفع با تجارب موفق دارد.





References

- Annez P.C. (2011). Why Urban Land Use Management Needs To Change In India's Cities, *Resources, Energy and Development*. 8(1), 49-58.
- Cullingworth, B., & Nadin, V. (2005). *Town and Country Planning in the UK* (14th Ed.). Routledge, New York.
- Cullingworth, J.B. (2008). *Planning in the USA: Policies, Issues, and Processes*, New York, Roger Cave.
- Department for Communities and Local Government. (2009). *Planning for Town Centers: Practice Guidance on Need, Impact and the Sequential Approach*, Crown, London.
- Department for Communities and Local Government. (2011). *How Change of Use Is Handled in the Planning System – Tell Us What You Think*, Crown, London.
- Development Services Department. (2013). *Zoning Board of Adjustment Agenda, City of Lockhart. Estates Gazette Limited*, London.
- Eisner, S., Eisner, A. S. & Gallion, A. (1992). *The Urban Pattern*, John Wiley
- Enayati, B. & Farzaneh, M. (1392). *Institutional Capacity of Planning Governance*, Danesh-O-Fan, Tehran.
- Ghahremani, H., Shieh, E. (2011). A Reading on American Urban Planning and Design System (with Emphasis on New York City). *Journal of Armanshahr*, 7, 143-152
- Gökçen, K., Hüseyin, Ö. (2010). *Planning Ethics at Local Level (Ethics for the Prevention of Corruption in Turkey)*, European Commission Academic Research Report.
- Government of Mysore. (2011). *The Information Hand Book Right to Information Act Mysore*, Department of Town and Country Planning.
- Hanachi, S. (2008). *The System of Urban Planning in Turkey. The Architecture and Urban Planning Research Center*, Tehran, Iran.
- Hoch, Ch.J., ed. (2000). *The Practice of Local Government Planning*. ICMA Training Institute.
- Keeble, L. (1969). *Principles & Practice of Town & Country Planning*, the
- Mysore Urban Development Authority. (2011). *Revised Master Plan– 2013 for Mysore-Nanjangud Local Planning Area: Zoning of Land Use and Development Control Regulation*
- Rowe, G. & Wright, G. (1999). *The Delphi Technique as a Forecasting Tool: Issues and Analysis. International Journal of Forecasting*.
- Royal H. (2006). *The Spatial Planning System in the United Kingdom, UK in the Co-operation area of New*.
- Sence, S.) 2009). *The Use of Land Readjustment as a Land Development Method in Turkey*, Istanbul Technical University Faculty of Architecture Department of Urban and Regional Planning.