

## بررسی تغییرات کاربری زمین شهری از طریق مصوبات کمیسیون ماده پنج (مطالعه موردی شهر رشت)

نورالدین عظیمی<sup>۱</sup>  
صالح پویان<sup>۲</sup>

### چکیده

از اوایل دهه ۱۳۵۰ کمیسیون ماده پنج (کمپ) به عنوان مرجع قانونی برای انعطاف‌پذیری اجرای طرح‌های جامع و تفصیلی شهری در ایران مورد استفاده قرار گرفته است. بر پایه این قانون کلیه تغییرات مربوط به کاربری‌های زمین شهری در محدوده قانونی شهرها از طریق تصمیمات این کمیسیون انجام می‌گیرد. مقاله حاضر تلاش می‌کند وضعیت تغییرات کاربری زمین شهری را با استناد به تصمیمات کمیسیون ماده پنج در شهر رشت طی یک دوره ده ساله مورد بررسی قرار دهد. داده‌های مورد استفاده در این پژوهش، پرونده‌های مطرح شده در کمپ شهر رشت در طول سال‌های ۱۳۸۵-۱۳۷۶ می‌باشد که با استفاده از روش‌های آماری توصیف و مورد تحلیل قرار گرفته است. مهم‌ترین یافته‌های این تحقیق به شرح زیر می‌باشد:

گرایش تقاضا برای تغییر کاربری زمین شهری در رشت طی دوره مطالعاتی با روند افزایشی مواجه بوده است. در حالی که کاربری‌های مسکونی و تجاری به دلایل ارزش افزوده اقتصادی، بیشترین مقدار افزایش را در میان تقاضاهای تغییرات کاربری اراضی شهری داشته‌اند، فعالیت‌های مرتبط با خدمات عمومی نظیر فضای سبز، خدمات آموزشی و ورزشی با بیشترین مقدار کاهش روبرو بوده‌اند. همچنین تعداد پروانه‌های ساختمانی صادره توسط شهرداری، قیمت زمین و ساختمان از مهم‌ترین عوامل مرتبط با تقاضا و حجم تغییرات کاربری زمین شهری در رشت محسوب می‌شوند.

**واژگان کلیدی:** کمیسیون ماده پنج، تغییر کاربری، اراضی شهری، طرح جامع، رشت.

۱- دانشیار دانشگاه گیلان، دانشکده معماری و هنر، گروه شهرسازی و گروه پژوهشی آمایش سرزمین.

[Email:azimi@guilan.ac.ir](mailto:Email:azimi@guilan.ac.ir)

۲- کارشناس ارشد سازمان مسکن و شهرسازی استان گیلان.

## مقدمه

گسترش شهرنشینی و پیامدهای ناشی از آن از دهه ۱۳۴۰ به این طرف، لزوم تهیه طرح‌های توسعه شهری را با هدف انتظام بخشی به گسترش فضایی - کالبدی شهرها ضروری نمود. تجارب حاصل از اجرای طرح‌های تهیه شده مشکلاتی همچون عدم انطباق آنها با نیازهای در حال تحول شهری را آشکار ساخت که نیاز به ایجاد تغییرات و یا اصلاحات در طرح‌های شهری تهیه شده را الزامی نمود تا این طرح‌ها با حفظ ساختار کلی خود از انعطاف پذیری لازم برخوردار باشند. چنین امری نیازمند مرجع تصویب خاص و نظارت بر اجرای آنها بود که براساس مصوبه ۵۱/۱۲/۲۲ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و اصلاحیه‌های بعدی بر عهده کمیسیون ماده پنج گذاشته شد. این کمیسیون که بر اساس ماده پنج قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران شکل گرفت، در هر استان به ریاست استاندار یا معاونت عمرانی استانداری و عضویت رئیس سازمان مسکن و شهرسازی، مدیر کل میراث فرهنگی، رئیس سازمان جهاد کشاورزی استان، رئیس شورای شهرستان، شهردار و نماینده مهندسين مشاور یا ارگان‌های دیگری که عهده‌دار تهیه طرح تفصیلی شهر مورد بحث کمیسیون است، تشکیل می‌شود. این کمیسیون سعی می‌کند علاوه بر ایجاد هماهنگی میان بخشی بین ارگان‌های موثر بر تحولات توسعه شهر در مقام بالاترین مرجع تصمیم‌گیرنده در رفع مشکلات ناشی از بلاتکلیفی و فقدان طرح‌های کارا (طرح‌های جامع و تفصیلی) و به‌عنوان رکن اصلی قانونی در تصویب طرح‌ها و یا تغییرات مورد نیاز آنها با رعایت طرح‌های بالاسری در چارچوب قوانین و مقررات مربوطه در جریان زندگی شهری تأثیرگذار باشد.

با توجه به اینکه تغییرات قانونی کاربری زمین شهری در چند دهه گذشته از طریق مصوبات کمپ اعمال می‌شود، این سؤال را می‌توان مطرح کرد که تأثیر این تصمیمات در ساختار شهرهای ما چه بوده و جهت‌گیری و دورنمای احتمالی آن در شهرهای کشور چیست؟ از آنجایی تا بحال مطالعه خاصی در این رابطه صورت نگرفته است، پژوهش حاضر کوشش می‌کند تغییرات کاربری زمین در طرح‌های جامع شهری را از طریق مصوبات کمیسیون ماده پنج در یکی از شهرهای بزرگ کشور (شهر رشت) در یک دوره ده ساله (۸۵-۱۳۷۶) به‌طور نمونه مطالعه کند.

از اندک بررسی های مرتبط با این موضوع می توان به مطالعه اجمالی زاهدی (۱۳۷۴): (۱۰) در مورد عملکرد کمپ شهر تهران در دوره ۷۴-۱۳۶۶ اشاره کرد. در این مطالعه وی دریافت که سهم مصوبات در برخی مناطق ۲۰ گانه (مثل مناطق شمالی تهران) در مقایسه با دیگر مناطق شهر بیشتر بوده و میزان تغییر در کاربری های فضای سبز، مسکونی و فضای فرهنگی - ورزشی بیشترین حد را به خود اختصاص داده اند. همین طور سازمان مسکن و شهرسازی استان گیلان در یک جمع بندی آماری، تعداد مصوبات این کمیسیون را برای شهرهای استان طی دوره ۸۳-۱۳۷۷ بر اساس انتفاعی یا غیرانتفاعی بودن و به تفکیک سال دسته بندی نموده است که از آن میان می توان به روند کلی افزایش این مصوبات و سهم بیشتر مصوبات انتفاعی در مقایسه با کاربری های غیرانتفاعی در طول دوره مطالعه اشاره نمود (سازمان مسکن و شهرسازی استان گیلان، ۱۳۸۵: ۲۰).

برای افزایش استفاده بالقوه از زمین شهری و بهره مندی از آن جهت منافع عمومی، دخالت دولت در تهیه، تخصیص و قیمت گذاری زمین برای مقابله با نیروهای بازار که به نفع انباشت ثروت ناشی از زمین در دست افراد خاصی می شود، ضرورت دارد (Misrat, 1986).

بنابر این، دولت های محلی و مسئولان شهری اغلب با سبک و سنگین کردن انتخاب بین سیاست ایده آل زمین و عواقب احتمالی سیاسی، اقتصادی و اجتماعی آن مواجه اند (Munroe, et al., 2006). با توجه به اینکه سیستم برنامه ریزی منطقه بندی<sup>۳</sup> اغلب مشوق تنوع و ترکیب کاربری زمین نمی باشد (Gallent and Kim, 2001)، به همین خاطر جزمیتی که به واسطه آن قانون منطقه بندی تغییرات کاربری زمین را کنترل می کند، مورد توجه بسیاری از کشورها بوده است (Booth, 1996).

تغییرات زمین شهری می تواند ناشی از عوامل مختلف باشد و نقش ارزش زمین در این میان از اهمیت قابل توجهی برخوردار است. مطالعات هنری مونک<sup>۴</sup> (۲۰۰۵) در منطقه شیکاگو که مبتنی بر اصل ارزش زمین می باشد، نشان می دهد که در صورت افزایش قیمت زمین در کاربری جایگزین نسبت به کاربری موجود، احتمال تغییر کاربری افزایش می یابد (Munneke,

---

3- Zoning Planning System`

4- Henry J. Munneke

2005). توسعه شهرها و لزوم استقرار فعالیت‌های مختلف در آنها همیشه یکی از عوامل محرک در تغییر کاربری‌ها به‌ویژه در تبدیل زمین‌های کشاورزی به فعالیت‌های شهری به‌شمار می‌رود، ولی اثرات زیست محیطی آن همیشه مورد توجه خاص محققان بوده است.

از دیدگاه یوژ وو<sup>۵</sup> و همکاران، رشد شهرنشینی منجر به تغییرات گسترده زمین شهری به ویژه در کشورهای در حال توسعه شده است. به واسطه این تغییر، زمین‌های قابل کشت به‌طور قابل ملاحظه‌ای کاهش یافته و امنیت غذایی بشر تهدید می‌شود. بنابراین درک میزان تأثیر شهرنشینی بر تغییرات کاربری زمین یک موضوع اساسی بوده و پیش‌بینی می‌شود توسعه شهری و منطقه‌ای به‌عنوان یک عامل کلیدی برای تغییرات آینده به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه باقی بماند (Wu, et al., 2011). سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه<sup>۶</sup> نیز تغییر زمین کشاورزی به زمین شهری را به‌عنوان یکی از اثرات زیست محیطی عمده در بسیاری از کشورها و مناطق شهرشنین دنیا محسوب می‌کند (OECD 1997). این نوع استفاده از زمین که اغلب با توسعه پراکنده و کاربری‌های تک‌کاربردی و کم تراکم همراه بوده و متکی بر مالکیت اتومبیل شخصی می‌باشد (Squires, 2002; Torrens and Alberti, 2000; Couch et al., 2005)، نشان‌دهنده توسعه بی‌رویه شهری می‌باشد (Nuissl, et al., 2007). بنابراین توسعه بدون کنترل نواحی شهری منجر به عدم یکپارچگی چشم‌انداز محیطی، تخریب حیات وحش و کاهش تنوع زیستی می‌شود (Braimoh and Onishi, 2007).

### مواد و روش‌ها

داده‌های مورد استفاده در این تحقیق عمدتاً اسنادی بوده و با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی مورد بررسی گرفته است. جهت تحلیل داده‌ها از روش‌های آماری مانند میانگین، درصد و رابطه همبستگی استفاده شده است. برای انجام این مطالعه در ابتدا تمام پرونده‌های مطرح شده در کمپ شهر رشت در طول یک دوره ده ساله (۱۳۷۶-۱۳۸۵) که شامل ۳۱۶۵ پرونده بود، از طریق دبیرخانه در اختیار قرار گرفت. این اسناد از حیث تعداد تقاضا و نتیجه تصمیم کمپ بررسی شده و داده‌های آن استخراج و طبقه‌بندی گردید. نتایج تصمیمات

5- Yuzhe Wu

6- Organization for Economic Cooperation and Development

کمپ و بررسی داده‌ها در قسمت یافته‌های تحقیق ارائه شده است. در این بخش نتایج تصمیمات کمپ از لحاظ موافقت یا عدم موافقت، حجم تغییر کاربری، انتفاعی یا غیرانتفاعی بودن موافقت‌ها، حجم کاربری‌های اضافه شده یا کاسته شده، خالص تغییرات آنها و سرانجام جهت‌گیری تغییرات کاربری بررسی می‌شود.

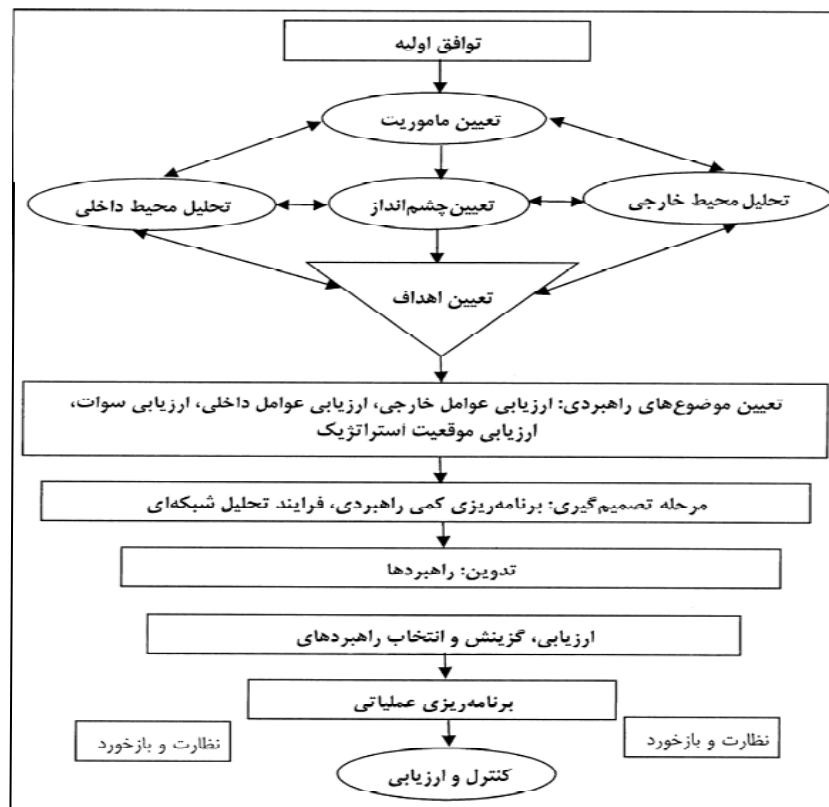
در بخش تحلیل داده‌ها سعی شده است نتایج تصمیمات گرفته شده توسط کمپ در شهر رشت مانند حجم موافقت‌ها و مخالفت‌ها، وسعت تغییرات کاربری‌ها و انتفاعی و غیرانتفاعی بودن آنها در طول دوره مورد مطالعه با عوامل احتمالی همانند حجم پروانه‌های ساختمانی صادر شده توسط شهرداری و تعداد واحدهای مسکونی آنها، وسعت زیربنای آنها، تحولات قیمت زمین و واحد مسکونی مورد ارزیابی قرار گیرد. در ادامه تصمیمات کمپ در خصوص تقاضاهای تغییر تراکم مسکونی و عوامل احتمالی مرتبط با آن مطالعه می‌شود.

#### کمیسیون ماده پنج و فرایند تصمیم‌گیری در آن

فرایند کلی تصمیم‌گیری در کمپ در دو مرحله قبل از طرح درخواست در کمیسیون و پس از طرح در کمیسیون در شکل (۱) نشان داده شده است. روال کار به این صورت است که دبیرخانه پس از دریافت درخواست متقاضی و استعلام از شهرداری، برای احراز صلاحیت طرح موضوع در کمیسیون، مدارک را کنترل نموده و از مشاور مربوطه استعلام می‌کند. سپس در کمیته‌ای موارد مغایرت با طرح جامع را مشخص نموده و موضوع را جهت طرح در کمپ آماده می‌کند (شکل ۱a). در صورت نقص مدارک، تقاضا جهت تکمیل به متقاضی عودت داده می‌شود.

پس از طرح درخواست در کمیسیون، اگر نظر کمیسیون مثبت باشد، مصوبه به مراجع مربوطه اعلام و رونوشت آن به دبیرخانه شورای عالی و اعضای کمیسیون ارسال می‌شود. در صورت مغایرت اساسی تقاضا با طرح جامع، نظر منفی کمیسیون به مراجع مربوطه اعلام و رونوشت آن به اعضای کمیسیون ارسال می‌شود. در صورتی که مغایرت اساسی نباشد، تقاضا در کارگروه شهرسازی و شورای برنامه‌ریزی استان طرح می‌شود. در صورتی که نظر مثبت باشد، صورت جلسه به دبیرخانه شورای عالی شهرسازی ارسال و پس از بررسی در

آنجا، در صورت عدم مغایرت، مصوبه جهت ابلاغ به رئیس کمپ ارسال می‌شود در صورت تشخیص مغایرت اساسی در شورای عالی شهرسازی، نتیجه توسط دبیر آن به استان ابلاغ می‌شود (شکل ۱b).



شکل (۱) فرایند بررسی و تصویب در خواست متقاضیان در کمپ (مأخذ: دبیرخانه کمیسیون ماده ۵ استان گیلان)

### نتایج و یافته‌ها

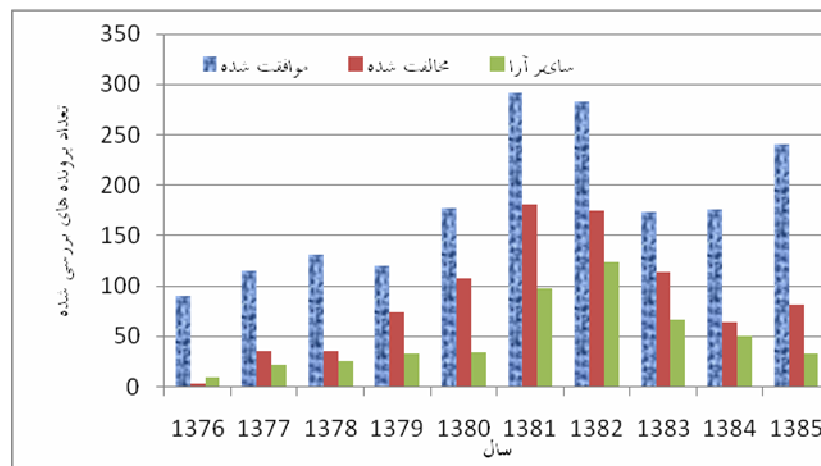
مطابق نتایج سرشماری‌های عمومی، جمعیت شهر رشت از ۴۱۷ هزار نفر در سال‌های ۱۳۷۵ به ۵۵۷ هزار نفر در ۱۳۸۵ افزایش یافت (معاونت برنامه‌ریزی استان گیلان، ۱۳۸۶). انتظار می‌رود در مقابل این افزایش جمعیت طی ده سال، کاربری‌های مختلف بتوانند سهم

خود را در محدوده شهری حفظ کنند. در یک نگاه کلی مقایسه بین سهم سرانه وضع موجود کاربری‌های زمین شهری سال ۱۳۸۴ شهر رشت با سهم سرانه کاربری‌های پیشنهادی طرح جامع این شهر نشان می‌دهد که به جز سهم کاربری مسکونی که بیشترین افزایش را داشته و تا حدودی کاربری‌های اداری و تجاری، اکثر کاربری‌ها از جمله فضای سبز، حریم‌ها، فضاهای آموزشی، ورزشی، بهداشتی-درمانی، تأسیسات و تجهیزات و حمل و نقل با کاهش سهم سرانه مواجه بوده‌اند (طرح و کاوش، ۱۳۸۶: ۶۰-۵۸). از آنجایی که بخشی قابل توجهی از این تغییرات از طریق تصمیمات کمپ استان انجام می‌گیرد، بررسی داده‌های مربوط به این تصمیمات ما را با نحوه تحولات کاربری زمین در مناطق شهری آشنا می‌کند.

طی دوره ده ساله ۱۳۸۵-۱۳۷۶ در مجموع تعداد ۳۱۶۵ مورد تقاضای تغییر کاربری زمین در کمپ استان گیلان برای شهر رشت مطرح شده است. این پرونده‌ها در مجموع در ۱۰۶ جلسه کمیسیون مورد بررسی قرار گرفته‌اند که تعداد آنها در هر سال تابعی از تعداد تقاضا بوده است. از بین پرونده‌های مطرح شده طی ده سال، برای ۱۷۹۸ مورد تقاضا (۵۶/۸ درصد) رأی موافق، ۸۷۱ مورد (۲۷/۵ درصد) رأی مخالف و سرانجام ۴۹۶ مورد (۱۵/۷ درصد) سایر آرا<sup>۷</sup> صادر شده است (شکل ۲).

بر اساس شکل (۲) بیشترین موارد مطرح شده در کمپ مربوط به سال‌های ۱۳۸۲ با ۵۸۲ و کمترین آن مربوط به سال ۱۳۷۶ با ۱۰۲ تقاضا می‌باشد. میانگین سالیانه تعداد تقاضاهای مطرح شده طی ده سال، ۳۱۶ مورد پرونده می‌باشد. این میانگین برای تقاضای موافقت شده حدود ۱۸۰، برای تقاضای مخالفت شده ۸۷ و برای سایر آرای ۴۹ فقره بوده است. یکی از ویژگی‌های تقاضاهای تغییر کاربری روند فزاینده آن در طول دوره به خصوص در ۶ سال اول می‌باشد. هر چند که دو سال بعدی با مقداری کاهش روبرو شده ولی مجدداً رو به افزایش گذاشته است. به همین خاطر تفاوت زیادی بین تعداد تقاضاها در سال‌های مختلف وجود دارد به‌طوری که تعداد آنها در سال ۱۳۸۲ حدود ۵/۷ برابر سال ۱۳۷۶ می‌باشد.

۷- منظور از سایر آراء، آرای غیر از مخالفت و موافقت مانند بررسی مجدد، ارجاع به مشاور یا دستگاه‌های ذیربط و... می‌باشد.



شکل (۲) تعداد پرونده‌های تغییر کاربری زمین در شهر رشت و تصمیمات کمپ طی دوره ۸۵-۱۳۷۶ (مأخذ: دبیرخانه کمیسیون ماده ۵ استان گیلان)

انواع تغییرات کاربری زمین شهری را از لحاظ نوع تغییر می‌توان به سه دسته انتفاعی، غیرانتفاعی و هم‌عرض تقسیم نمود. «کاربری‌های انتفاعی» شامل تغییر کاربری‌های فاقد ارزش افزوده یا با ارزش افزوده پایین به کاربری‌های با ارزش افزوده بالا مانند تغییر کاربری‌های ورزشی، آموزشی... به کاربری مسکونی یا تجاری می‌باشد. «کاربری‌های غیرانتفاعی» شامل تغییر کاربری‌های با ارزش افزوده بالا به کاربری‌های با ارزش افزوده پایین‌تر مانند کاربری مسکونی به کاربری آموزشی، اداری و «کاربری‌های هم‌عرض» به تغییر کاربری‌هایی که از لحاظ ارزش افزوده در یک حد قرار دارند. مانند کاربری ورزشی به آموزشی، کاربری آموزشی به اداری تعریف می‌شود (سازمان مسکن و شهرسازی استان گیلان، ۱۳۸۵). جدول (۱) نحوه تغییر کاربری‌ها در کمپ شهر رشت را در طول دوره مورد مطالعه نشان می‌دهد.

جدول (۱) چگونگی تغییر کاربری‌ها در شهر رشت طی دوره ۸۵-۱۳۷۶

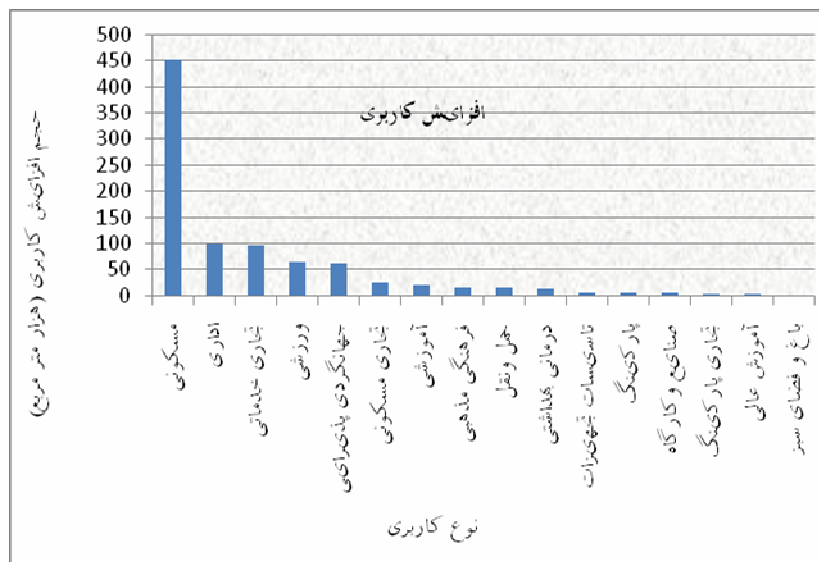
| سال  | تغییر به کاربری انتفاعی |      | تغییر به کاربری غیر انتفاعی |      | تغییر به کاربری هم‌عرض |      | مجموع  |
|------|-------------------------|------|-----------------------------|------|------------------------|------|--------|
|      | درصد                    | وسعت | درصد                        | وسعت | درصد                   | وسعت |        |
| ۱۳۷۶ | ۷۳۴۰/۱                  | ۵۲/۸ | ۲۰۴۳                        | ۱/۵  | ۶۲۶۴۷                  | ۴۵/۷ | ۱۳۷۰۹۱ |
| ۱۳۷۷ | ۱۶۰۳۶۵                  | ۸۴/۰ | ۲۶۷۲۷                       | ۱۴/۰ | ۳۸۱۹                   | ۲/۰  | ۱۹۰۹۱۱ |
| ۱۳۷۸ | ۵۰۹۱۹                   | ۸۱/۰ | ۲۵۱۵                        | ۴/۰  | ۹۴۶۲                   | ۱۵/۰ | ۶۲۸۶۳  |
| ۱۳۷۹ | ۹۱۹۰۲                   | ۹۱/۱ | ۸۸۰                         | ۰/۹  | ۸۰۶۲                   | ۸/۰  | ۱۰۰۸۴۴ |
| ۱۳۸۰ | ۵۳۳۹۴                   | ۴۴/۸ | ۷۱۸۵                        | ۶/۰  | ۵۸۳۶۷                  | ۴۹/۱ | ۱۱۸۸۴۶ |
| ۱۳۸۱ | ۲۷۵۷۱                   | ۵۲/۹ | ۸۱۶۲                        | ۱۵/۷ | ۱۶۳۶۳                  | ۳۱/۴ | ۵۲۰۹۶  |
| ۱۳۸۲ | ۶۵۳۴                    | ۶۲/۷ | ۳۸۸۷                        | ۳۷/۳ | ۰                      | ۰/۰  | ۱۰۴۱۱  |
| ۱۳۸۳ | ۸۲۷۲                    | ۶۲/۷ | ۴۸۹۵                        | ۳۷/۱ | ۲۶                     | ۰/۲  | ۱۳۱۹۳  |
| ۱۳۸۴ | ۸۳۴۶۳                   | ۹۸/۸ | ۸۴                          | ۰/۱  | ۹۱۸                    | ۱/۱  | ۸۳۴۶۵  |
| ۱۳۸۵ | ۶۱۵۰۷                   | ۵۵/۷ | ۹۷۱۷                        | ۸/۸  | ۳۹۲۰۲                  | ۳۵/۵ | ۱۱۰۴۲۶ |
| جمع  | ۶۱۵۲۱۸                  | ۶۹/۹ | ۶۶۰۹۵                       | ۷/۵  | ۱۹۸۸۳۳                 | ۲۲/۶ | ۸۸۰۱۴۶ |

مأخذ: دبیرخانه کمیسیون ماده ۵ استان گیلان

بر اساس جدول (۲) از مجموع ۸۸ هکتار کاربری تغییر یافته طی دوره ده ساله ۸۵-۱۳۷۶، حدود ۷۰ درصد تغییرات کاربری‌ها انتفاعی، ۷/۵ درصد غیر انتفاعی و ۲۲ درصد هم‌عرض بوده است. در همه این سال‌ها (به استثنای ۱۳۸۰) میزان تغییر کاربری‌های انتفاعی بیش از مجموع کاربری‌های غیرانتفاعی و هم‌عرض بوده است. بیشترین مقدار تغییر کاربری‌های انتفاعی در سال ۱۳۷۷ و کمترین آن در سال ۱۳۸۲ بوده است.

مورد سوم از تغییرات کمی در اینجا بررسی وضعیت تغییر کاربری‌های زمین شهری بر حسب مقادیر افزایش و کاهش آنهاست. طی دهه ۸۵-۱۳۷۶ بر اساس شکل (۳) در میان ۸۸ هکتار تغییر کاربری زمین شهری توسط کمپ در شهر رشت، بیشترین مقدار افزایش مربوط به کاربری مسکونی با ۴۵/۱ هکتار می‌باشد که به تنهایی بیش از نصف افزایش کاربری‌ها را به خود اختصاص داده است که می‌تواند نشان‌دهنده گرایش زیاد به ساخت و سازهای مسکونی در سطح شهر باشد. کاربری اداری با ۹/۷ هکتار (۱۱/۱ درصد) در رتبه دوم قرار دارد که اغلب آن به احتمال زیاد ناشی از تمایل ادارات و نهادهای دولتی جهت گسترش

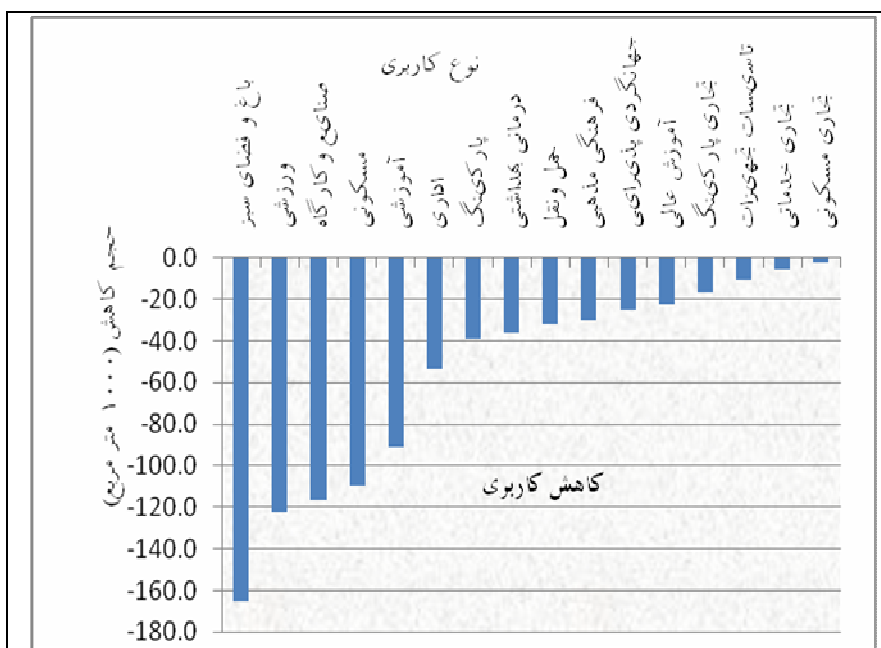
فضاهای اداری می‌باشد. در رده سوم بیشترین مقدار افزایش به کاربری تجاری- خدماتی با ۹/۵۸ هکتار (۱۰/۹ درصد) مربوط می‌شود. توسعه فضاهای مسکونی و نیازهای خدماتی حاصل از آن را می‌توان یکی از دلایل اصلی گرایش تقاضا برای تغییر به کاربری‌های تجاری و اداری عنوان نمود. از اولین نیازهای توسعه محلات مسکونی، دسترسی به خدمات عمومی از جمله خرید می‌باشد که در قالب احداث واحدهای تجاری بروز می‌کند. شکل (۳) ترتیب کاربری‌هایی که بیشترین مقدار افزایش را طی دوره ده ساله داشته‌اند را نشان می‌دهد.



شکل (۳) ترتیب افزایش کاربری‌ها زمین شهری در تصمیمات کمپ، شهر رشت ۸۵-۱۳۷۶ (مأخذ: دبیرخانه کمیسیون ماده ۵ استان گیلان)

با توجه به اینکه تغییر کاربری‌ها توسط کمپ در داخل طرح مصوب شهری اتفاق می‌افتد، به‌طور مسلم در برابر مقدار افزایش برخی کاربری‌ها، به همان نسبت در برخی دیگر از کاربری‌ها کاهش اتفاق می‌افتد. بر اساس شکل ۴، بیشترین مقدار کاهش، کاربری باغ و فضای سبز با ۱۶/۵ هکتار می‌باشد که ۱۸/۷ درصد کل کاهش کاربری‌ها را دربرمی‌گیرد. کاربری‌های ورزشی و صنایع و کارگاه به ترتیب با ۱۴/۲ و ۱۳/۳ هکتار بوده است. با توجه

به این که سه کاربری یاد شده به لحاظ انتفاعی در وضعیت پایین تری نسبت به کاربری‌های مسکونی و تجاری قرار دارند، لذا با بیشترین مقدار کاهش روبرو بوده‌اند (شکل ۴).



شکل (۴) حجم کاهش کاربری‌های مختلف به تفکیک نوع آن در شهر رشت ۸۵-۷۶ (مأخذ: دبیرخانه کمیسیون ماده ۵ استان گیلان)

نمودارهای ۳ و ۴ هر چند که مقادیر تغییرات هر کدام از کاربری‌ها را در شهر رشت نشان می‌دهند، ولی با این وجود سمت و سوی این تغییرات معلوم نیست. یعنی اینکه کدام کاربری‌ها و با چه مقدار به کدام کاربری‌ها تغییر یافته‌اند. جدول شماره (۳) جهت این تغییرات را در طول دوره ده ساله نشان می‌دهد. در این جدول در سطر اول کاربری‌هایی که بیشترین افزایش را داشته‌اند به ترتیب از سمت راست به سمت چپ مرتب شده‌اند و در ستون اول سمت راست کاربری‌های که بیشترین مقدار را از دست داده‌اند از بالا به پایین مرتب شده‌اند. بر این اساس این جدول کل موارد تغییر کاربری و مقادیر آن را مشخص می‌کند.

جدول (۳) تغییرات کاربری‌های زمین شهری نسبت به یکدیگر در شهر رشت ۸۵-۱۳۷۶ (هزار مترمربع)

| کاربری<br>افزایش<br>یافته | کاربری<br>کاهش یافته | مسکونی | اداری | تجاری خدماتی | ورزشی | جهانگردی پذیرایی | تجاری مسکونی | آموزشی | فرهنگی مذهبی | حمل و نقل | درمانی بهداشتی | تاسیسات تجهیزات | پارکینگ | صنایع و کارگاه | تجاری پارکینگ | آموزش عالی | باغ و فضای سبز | جمع |
|---------------------------|----------------------|--------|-------|--------------|-------|------------------|--------------|--------|--------------|-----------|----------------|-----------------|---------|----------------|---------------|------------|----------------|-----|
| باغ و فضای سبز            | ۱۱۷/۸۱               | ۱۰/۶۸  | ۷/۵۶  | ۰/۹۱         |       |                  | ۹/۵۳         | ۱/۰۰   | ۴/۴۳         | ۷/۰۶      |                | ۱/۵۵            | ۲/۶۶    | ۲/۰۶           |               |            | ۱۶۵/۲          |     |
| ورزشی                     | ۶۹/۱۴                | ۴۵/۵۵  | ۲/۹۹  |              |       |                  |              | ۱/۸۵   |              |           | ۱/۰۰           |                 |         | ۱/۴۰           |               |            | ۱۲۱/۹          |     |
| صنایع و کارگاه            | ۳۶/۸۸                |        | ۴/۷۲  |              |       | ۶۰/۰۰            |              |        |              | ۱۵/۱۴     |                | ۰/۰۳            |         |                |               |            | ۱۱۶/۸          |     |
| مسکونی                    | ۲۸/۷۴                | ۴۰/۷۱  | ۱۷/۱۵ | ۰/۸۷         | ۴/۶۴  | ۱۰/۲۲            | ۱/۰۳         |        |              |           | ۱/۵۶           | ۲/۳۵            | ۰/۷۳    |                | ۱/۸۸          |            | ۱۰۹/۹          |     |
| آموزشی                    | ۷۸/۵۸                | ۵/۳۰   |       | ۱/۰۳         |       | ۲/۱۷             |              | ۳/۴۶   |              |           |                |                 |         |                | ۰/۷۹          |            | ۹۱/۳           |     |
| اداری                     | ۱۸/۵۹                | ۳۳/۳۱  |       | ۰/۴۴         | ۰/۱۴  |                  | ۱/۳۵         |        |              |           |                |                 |         |                |               |            | ۵۳/۸           |     |
| پارکینگ                   | ۲۸/۴۰                |        | ۲/۳۳  |              |       |                  |              | ۷/۲۲   |              |           |                |                 |         | ۱/۴۰           |               |            | ۳۹/۳           |     |
| درمانی بهداشتی            | ۶/۹۵                 | ۶/۵۳   | ۰/۸۲  | ۲۲/۰۰        |       |                  |              |        |              |           |                |                 |         |                |               |            | ۳۶/۳           |     |
| حمل و نقل                 | ۲۹/۲۸                |        | ۱/۰۴  |              |       |                  |              |        |              |           |                |                 | ۲/۰۰    |                |               |            | ۳۲/۳           |     |
| فرهنگی مذهبی              | ۲۱/۴۳                |        |       |              |       |                  | ۶/۰۹         | ۰/۴۶   |              |           |                | ۲/۳۲            |         |                |               |            | ۳۰/۳           |     |
| جهانگردی پذیرایی          | ۲۵/۰۶                |        | ۰/۰۷  |              |       |                  |              |        |              |           |                |                 |         |                |               |            | ۲۵/۱           |     |
| آموزش عالی                |                      |        | ۲۲/۵۲ |              |       |                  |              |        |              |           |                |                 |         |                |               |            | ۲۲/۵           |     |
| تجاری پارکینگ             | ۴/۳۸                 | ۱/۲۵   | ۰/۴۷  |              |       | ۳/۲۱             | ۶/۰۳         |        |              |           | ۱/۲۱           |                 |         |                |               |            | ۱۶/۶           |     |
| تاسیسات تجهیزات           | ۱۰/۷۹                |        |       |              |       |                  |              |        |              | ۰/۰۲      |                |                 |         |                |               |            | ۱۰/۸           |     |
| تجاری خدماتی              | ۴/۱۱                 |        |       |              |       |                  |              |        |              |           | ۱/۴۲           |                 |         |                |               |            | ۵/۵            |     |
| تجاری مسکونی              | ۰/۱۲                 | ۰/۵۵   | ۰/۹۸  | ۰/۲۴         |       |                  |              |        |              |           | ۰/۴۹           |                 |         |                |               |            | ۲/۴            |     |
| جمع                       | ۴۵۱/۵۰               | ۹۷/۳۵  | ۹۵/۸۰ | ۶۴/۰۷        | ۶۱/۵۵ | ۲۵/۷۸            | ۲۰/۹۱        | ۱۶/۱۴  | ۱۵/۱۶        | ۱۲/۷۴     | ۶/۲۴           | ۵/۳۹            | ۴/۸۶    | ۱/۸۸           | ۰/۷۹          | ۰/۰۰       | ۸۸۰/۱          |     |

مأخذ: دبیرخانه کمیسیون ماده ۵ استان گیلان



جدول (۳) همزمان با نشان دادن مقادیر افزایش هر یک از کاربری‌ها، مقادیر کاهش آنها را نیز مشخص می‌کند. برای مثال کاربری مسکونی در ردیف افزایش کاربری‌ها که با ۴۵ هکتار رده اول را دارد، در ستون کاهش کاربری‌های با حدود ۱۱ هکتار در رده چهارم قرار دارد. یا کاربری باغ و فضای سبز که بدون هر گونه افزایشی در ردیف آخر افزایش کاربری‌ها قرار دارد، در ستون کاهش کاربری‌ها با ۱۶/۵ هکتار در ردیف اول قرار دارد. تفاضل افزایش کاربری‌های با مقادیر کاهش آنها مقدار خالص تغییر آنها را نشان می‌دهد، که در صفحات بعدی بررسی می‌شود.

### تحلیل یافته‌ها

در قسمت بالا عمدتاً به اندازه‌گیری کمیت تغییرات کاربری زمین شهری پرداخته شد، در این قسمت ابتدا ویژگی‌های این تغییرات بررسی می‌شود و سپس نقش عوامل احتمالی دخیل در آن مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد. بر اساس جدول شماره (۴) از طریق تقاضاهای موافقت شده در کمپ طی دوره مورد مطالعه، در مجموع ۸۸ هکتار از زمین‌های مصوب طرح تفصیلی شهر رشت، تغییر کاربری یافته است که در حدود ۲/۹ درصد از کل کاربری‌های وضع موجود شهر رشت در سال ۱۳۷۹ را تشکیل می‌دهد (طرح و کاوش، ۱۳۸۶: ۴۰). یکی از ویژگی‌های این تغییر، تفاوت زیاد در وسعت کاربری تغییر یافته در سال‌های مختلف است به‌طوری که بیشترین مقدار با ۱۹ هکتار در سال ۱۳۷۶ و کمترین آن با یک هکتار در سال ۱۳۸۲ انجام گرفته است. میانگین مساحت تغییر سالیانه کاربری زمین در رشت طی ده سال حدود ۸/۸ هکتار بوده است که در این بین، سال‌های ۱۳۷۶، ۱۳۷۷، ۱۳۷۹، ۱۳۸۰ و ۱۳۸۵ بیشتر از میانگین و سال‌های ۱۳۷۸، ۱۳۸۱، ۱۳۸۲، ۱۳۸۳ و ۱۳۸۴ کمتر از میانگین بوده‌اند. در یک نگاه کلی ۷۰ درصد تغییر کاربری‌ها طی پنج سال اول یعنی سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۸۰ و ۳۰ درصد بقیه طی سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۸۵ اتفاق افتاده است.

ویژگی دیگر تغییر کاربری زمین شهری در شهر رشت، رابطه معنی‌دار بین تعداد تقاضا و مساحت تغییر کاربری‌ها می‌باشد. به‌طوری که با افزایش تعداد تقاضا، میانگین مساحت تغییر

کاربری کاهش می‌یابد. رابطه همبستگی بین این دو متغیر برابر با  $r = (-0.76)$  می‌باشد (جدول ۴).

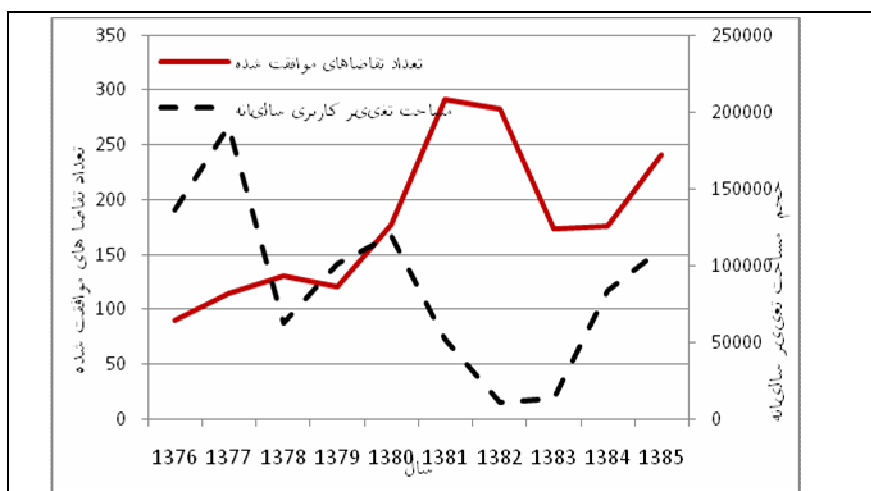
جدول (۴) تعداد تقاضاهای مصوب و وسعت کاربری آنها در شهر رشت (۸۵-۱۳۷۶)

| سال                           | تعداد تقاضاهای موافقت شده (۱) | مساحت تغییر کاربری (۲) | میانگین مساحت تغییر کاربری ها $m^2$ (۳) | سهم سالیانه (درصد) (۴) |
|-------------------------------|-------------------------------|------------------------|-----------------------------------------|------------------------|
| ۱۳۷۶                          |                               | ۹۰                     | ۱۳۷۰۹۱                                  | ۱۵/۶                   |
| ۱۳۷۷                          | ۱۱۵                           | ۱۹۰۹۱۱                 | ۱۶۶۰/۱                                  | ۲۱/۷                   |
| ۱۳۷۸                          | ۱۳۱                           | ۶۲۸۶۳                  | ۴۷۹/۹                                   | ۷/۱                    |
| ۱۳۷۹                          | ۱۲۰                           | ۱۰۰۸۴۴                 | ۸۴۰/۴                                   | ۱۱/۵                   |
| ۱۳۸۰                          | ۱۷۷                           | ۱۱۸۸۴۶                 | ۶۷۱/۴                                   | ۱۳/۵                   |
| ۱۳۸۱                          | ۲۹۱                           | ۵۲۰۹۶                  | ۱۷۹/۰                                   | ۵/۹                    |
| ۱۳۸۲                          | ۳۸۲                           | ۱۰۴۱۱                  | ۳۶/۸                                    | ۱/۲                    |
| ۱۳۸۳                          | ۱۷۴                           | ۱۳۱۹۲                  | ۷۵/۸                                    | ۱/۵                    |
| ۱۳۸۴                          | ۱۷۶                           | ۸۳۴۶۵                  | ۴۷۴/۲                                   | ۹/۵                    |
| ۱۳۸۵                          | ۲۴۱                           | ۱۱۰۴۲۶                 | ۴۵۸/۲                                   | ۱۲/۵                   |
| جمع کل                        | ۱۷۹۸                          | ۸۸۰۱۴۶                 | ۴۸۹/۵                                   | ۱۰۰/۰                  |
| رابطه همبستگی ستون ۱ با ۲ و ۳ |                               | $R = (-0.59)$          | $R = (-0.76)$                           |                        |

مأخذ: دبیرخانه کمیسیون ماده ۵ استان گیلان

در جدول شماره (۴) میانگین وسعت تقاضاهای موافقت شده طی ۱۰ سال ۸۵-۱۳۷۶ شهر رشت نشان داده شده است. این میانگین در طول دوره ۴۸۹ مترمربع می‌باشد که بیشترین آن مربوط به سال ۱۳۷۷ با ۱۶۶۰ متر مربع و کمترین آن سال ۱۳۸۲ با ۳۶ متر مربع است. در مقابل از نظر تعداد تقاضا، سال ۱۳۷۶ کمترین و سال ۱۳۸۱ بیشترین تعداد تقاضاهای موافقت شده را دارند. به‌طور کلی از سال ۱۳۷۶ تا ۱۳۸۱ تعداد تقاضاهای موافقت شده افزایش یافته اما از نظر وسعت به‌طور تناوبی با افزایش و کاهش روبرو بوده است. از سال ۱۳۸۱ به بعد ضمن کاهش تعداد تقاضا، وسعت تغییر کاربری و میانگین آن در هر سال به‌طور مرتب افزایش یافته است. چنین فرایندی نشان می‌دهد که از تعداد قطعات بزرگ‌تر برای تغییر کاربری بتدریج کاسته شده و در مقابل املاک خردتر بیشتر تغییر کاربری می‌یابند.

تغییرات کاربری اراضی در شهر رشت را می‌توان با چند عامل در ارتباط گذاشت. یکی از دلایل دخیل در تمایل مردم به تغییر کاربری زمین شهری را می‌توان با میزان ساخت و ساز شهری در ارتباط گذاشت. در این زمینه، تعداد پروانه‌های ساختمانی صادره شده توسط شهرداری می‌تواند یکی از دلایل این تغییرات باشد. در این ارتباط جدول شماره (۵) تعداد تقاضای تغییر کاربری و تعداد پروانه‌های ساختمانی صادره شده، تعداد واحدهای مسکونی و مساحت زیربنای آنها را در طول دوره مورد مطالعه نشان می‌دهد.



شکل (۵) مقایسه تعداد تقاضاهای موافقت شده با مقدار سالیانه تغییر کاربری زمین در رشت (۸۵-۱۳۷۶) (مأخذ: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان گیلان (۸۵-۱۳۷۶))

جدول (۵) رابطه بین تعداد تقاضا و حجم تغییر سالیانه کاربری با تعداد پروانه‌های صادر شده در رشت (۸۵-۱۳۷۶)

| سال  | تعداد تقاضاهای مطرح شده (۱) | حجم تغییر کاربری سالیانه (۲) | تعداد پروانه‌های صادر شده (۳) | تعداد واحدهای مسکونی (۴) | مساحت زیربنا (۵) |
|------|-----------------------------|------------------------------|-------------------------------|--------------------------|------------------|
| ۱۳۷۶ | ۱۰۲                         | ۱۳۷۰۹۱                       | ۱۲۱۱                          | ۲۹۸۰                     | ۳۹۹۵۳۷           |
| ۱۳۷۷ | ۱۷۳                         | ۱۹۰۹۱۱                       | ۱۲۹۸                          | ۴۰۸۰                     | ۴۲۳۷۰۰           |
| ۱۳۷۸ | ۱۹۳                         | ۶۲۸۶۳                        | ۱۲۱۸                          | ۴۲۷۰                     | ۴۶۲۷۹۶           |
| ۱۳۷۹ | ۲۲۷                         | ۱۰۰۸۴۴                       | ۱۱۶۷                          | ۴۴۱۱                     | ۴۶۷۰۳۶           |
| ۱۳۸۰ | ۳۱۸                         | ۱۱۸۸۴۶                       | ۱۲۳۶                          | ۵۲۲۹                     | ۵۹۱۷۷۰           |
| ۱۳۸۱ | ۵۷۰                         | ۵۲۰۹۶                        | ۱۸۱۷                          | ۹۰۴۸                     | ۹۱۴۳۶۳           |

|          |          |          |                                          |      |      |
|----------|----------|----------|------------------------------------------|------|------|
| ۱۱۴۰۴۶۵  | ۱۱۷۶۶    | ۲۲۲۳     | ۱۰۴۱۱                                    | ۵۸۳  | ۱۳۸۲ |
| ۶۱۰۴۳۴   | ۶۱۰۶     | ۱۱۹۳     | ۱۳۱۹۳                                    | ۳۵۳  | ۱۳۸۳ |
| ۴۶۶۵۳۷   | ۴۱۹۱     | ۱۰۷۱     | ۸۳۴۶۵                                    | ۲۹۱  | ۱۳۸۴ |
| ۵۳۹۸۷۹   | ۴۳۷۳     | ۱۱۷۳     | ۱۱۰۴۲۶                                   | ۳۵۵  | ۱۳۸۵ |
| ۶۰۲۰۱۱۷  | ۵۶۴۵۴    | ۱۳۶۰۷    | ۸۸۰۱۴۶                                   | ۳۱۶۵ | جمع  |
| $R=0/93$ | $R=0/92$ | $R=0/79$ | رابطه همبستگی ستون ۱ با ستون‌های ۳، ۴، ۵ |      |      |

مأخذ: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان گیلان (۸۵-۱۳۷۶)

بر اساس جدول شماره (۵)، یک رابطه کاملاً معنی‌داری بین تعداد تقاضاهای تغییر کاربری زمین با تعداد پروانه‌های ساختمانی صادره شده، تعداد واحدهای مسکونی و مساحت زیربنای آنها وجود دارد. بر اساس این جدول، تعداد تقاضاهای تغییر کاربری مطرح شده در کمپ برای شهر رشت با تعداد پروانه‌های ساختمانی صادره رابطه همبستگی بالایی دارد ( $r=0/79$ ). این رابطه با تعداد واحدهای مسکونی برابر با ( $r=0/92$ ) و با مساحت زیربنای آنها برابر با ( $r=0/93$ ) می‌باشد که یک رابطه خیلی قوی محسوب می‌شود. وجود این رابطه همبستگی زیاد را می‌توان با کشش بازار مسکن در ارتباط دانست به گونه‌ای که وقتی شرایط از نظر انتفاعی ایجاب کند، تقاضا برای تغییر کاربری افزایش پیدا می‌کند (Munneke, 2005). در صورت کمبود زمین مسکونی نیز، ساخت و ساز بیشتر، گرایش تغییر کاربری‌های با ارزش کمتر به کاربری مسکونی را افزایش می‌دهد.

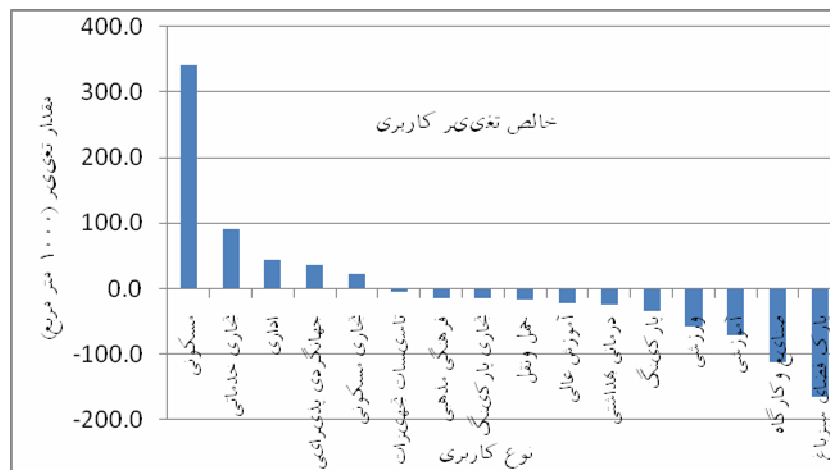
طی سال‌های گذشته قیمت مسکن و زمین در مناطق شهری دارای روند صعودی همراه با نوسانات شدید و دوره‌های رونق و رکود بوده است (چگنی، ۱۳۸۶: ۴۳). به نظر می‌رسد این افزایش و رکود دوره‌ای، افراد بیشتری را به تغییر کاربری املاک با ارزش افزوده پایین‌تر به کاربری با ارزش افزوده بالاتر ترغیب می‌کند. در این ارتباط در جدول شماره (۶) تعداد تقاضای موافقت شده برای تغییر کاربری با قیمت زمین (ساختمان کلنگی)، قیمت واحد مسکونی و اجاره‌بها در رابطه گذاشته شده است. با توجه به اینکه تعداد تقاضای تغییر کاربری با سه متغیر بالا به ترتیب دارای رابطه همبستگی ( $r=0/58$ )، ( $r=0/54$ ) و ( $r=0/63$ ) می‌باشد، این رابطه معنی‌دار را می‌توان به عنوان دیگر عوامل تأثیرگذار در تغییرات کاربری زمین شهری پذیرفت.

جدول (۶) رابطه بین تعداد تقاضاهای موافقت شده با قیمت زمین و ساختمان در رشت (۸۵-۱۳۷۶)

| سال                                       | تعداد تقاضاهای موافقت شده برای تغییر کاربری زمین (۱) | قیمت یک متر مربع (هزار ریال) |                 |               |
|-------------------------------------------|------------------------------------------------------|------------------------------|-----------------|---------------|
|                                           |                                                      | زمین ساختمان کلنگی (۲)       | واحد مسکونی (۳) | اجاره بها (۴) |
| ۱۳۷۶                                      | ۹۰                                                   | ۲۹۸                          | ۷۱۰             | ۹۳۷۵          |
| ۱۳۷۷                                      | ۱۱۵                                                  | ۳۹۷                          | ۸۴۸             | ۴۸۶۸          |
| ۱۳۷۸                                      | ۱۳۱                                                  | ۴۲۳                          | ۹۵۳             | ۵۹۹۳          |
| ۱۳۷۹                                      | ۱۲۰                                                  | ۵۱۲                          | ۱۰۸۰            | ۶۵۷۴          |
| ۱۳۸۰                                      | ۱۷۷                                                  | ۷۲۷                          | ۱۲۵۸            | ۷۶۵۷          |
| ۱۳۸۱                                      | ۲۹۱                                                  | ۱۱۵۰                         | ۱۵۹۴            | ۹۹۰۳          |
| ۱۳۸۲                                      | ۲۸۳                                                  | ۱۷۵۷                         | ۲۳۶۸            | ۱۵۲۳۳         |
| ۱۳۸۳                                      | ۱۷۴                                                  | ۱۸۱۱                         | ۲۷۲۴            | ۱۴۸۹۸         |
| ۱۳۸۴                                      | ۱۷۶                                                  | ۲۶۶۵                         | ۳۴۳۳            | ۱۷۹۵۹         |
| ۱۳۸۵                                      | ۲۴۱                                                  | ۲۹۹۹                         | ۳۹۲۰            | ۲۱۹۲۴         |
| رابطه همبستگی ستون ۱ با ستون‌های ۲، ۳ و ۴ |                                                      | ( $r=0/58$ )                 | ( $r=0/54$ )    | ( $r=0/63$ )  |

مأخذ: چگنی، علی، ۱۳۸۶: ۴۳-۵۴

روند کلی تغییر کاربری‌ها در شهر رشت را می‌توان در شاخص حجم خالص تغییر مشاهده نمود که نیاز و گرایش واقعی شهر را در ارتباط با فعالیت‌های مختلف نشان می‌دهد. مقدار خالص تغییرات کاربری از طریق محاسبه تفاضل کاربری‌های افزایش یافته و کاربری‌های کاهش یافته در هر کدام از موارد مختلف به‌دست می‌آید. نتایج حاصل از این محاسبه در شکل شماره (۶) نشان داده شده است که جهت‌گیری کلی کاربری‌های زمین شهری رشت را در طول سال‌های ۱۳۷۶ و ۱۳۸۵ ارائه می‌کند.



شکل (۶) خالص تغییر کاربری‌های زمین شهری در رشت در طول سال‌های ۱۳۷۶ و ۱۳۸۵ (مأخذ: دبیرخانه کمیسیون ماده ۵ استان گیلان)

بر اساس نمودار شکل (۶)، در میان ۱۶ کاربری تنها ۵ کاربری مسکونی، تجاری، جهانگردی - پذیرایی، اداری و تجاری - مسکونی به‌طور خالص افزایش یافته‌اند. در مقابل بقیه ۱۱ مورد با خالص کاهش مواجه بوده‌اند. جدول شماره (۷) سهم کاربری‌هایی که خالص افزایش داشته‌اند را نشان می‌دهد.

جدول (۷) کاربری‌های با خالص افزایش در شهر رشت ۸۶-۱۳۷۵

| ردیف | نام کاربری       | $m^2$ مقدار خالص تغییر | درصد  | درصد تجمعی |
|------|------------------|------------------------|-------|------------|
| ۱    | مسکونی           | ۳۴۱۶۲۸                 | ۶۳/۸  | ۶۳/۸       |
| ۲    | تجاری خدماتی     | ۹۰۲۷۰                  | ۱۶/۹  | ۸۰/۷       |
| ۳    | اداری            | ۴۳۵۱۰                  | ۸/۱   | ۸۸/۸       |
| ۴    | جهانگردی پذیرایی | ۳۶۴۲۸                  | ۶/۸   | ۹۵/۶       |
| ۵    | تجاری - مسکونی   | ۲۳۳۹۸                  | ۴/۴   | ۱۰۰/۰      |
|      | جمع              | ۵۳۵۲۳۴                 | ۱۰۰/۰ |            |

مأخذ: دبیرخانه کمیسیون ماده ۵ استان گیلان

بر اساس جدول شماره (۷) از کاربری‌هایی که خالص افزایش داشته‌اند، کاربری مسکونی با ۳۴/۲ هکتار (۶۳/۸ درصد) بیشترین سهم از کل افزایش خالص کاربری‌ها را به

خود اختصاص داده است. کاربری تجاری- خدماتی با ۸/۹ هکتار (۱۶/۹ درصد) دومین سهم بیشتر را در برمی گیرد. با احتساب سهم کاربری تجاری-مسکونی که ترکیبی از دو مورد اول است، در مجموع کاربری های مسکونی و تجاری بیش از ۸۵ درصد خالص افزایش کاربری ها را در شهر رشت شامل می شوند که نشان دهنده اهمیت زیاد آنها در فرایند تغییر کاربری هاست. از میان بقیه، کاربری اداری با خالص افزایش ۴/۳ و کاربری جهانگردی با ۳/۶ هکتار به ترتیب ۸/۱ درصد و ۶/۸ درصد افزایش خالص کاربری های تغییر یافته را در رشت تشکیل می دهند.

در جدول شماره (۸) کاربری هایی که با خالص کاهش روبرو بوده اند مشخص شده اند. از ۱۶ کاربری شهری ۱۱ مورد آن با خالص کاهش روبرو بوده اند که از میان آنها کاربری باغ و فضای سبز با ۱۶/۵ هکتار (۳۰/۹ درصد) بیشترین خالص کاهش را داشته است. کاربری صنایع و کارگاه با ۱۱ هکتار (۲۰/۹ درصد)، کاربری آموزشی با بیش از ۷ هکتار (۱۳/۲ درصد) و کاربری ورزشی با ۵/۸ هکتار (۱۰/۷ درصد) خالص کاهش به ترتیب در رتبه دوم تا چهارم قرار دارند. این چهار کاربری بیش از سه چهارم کل خالص کاهش کاربری های را به خود اختصاص داده اند.

جدول (۸) حجم خالص تغییر کاربری های مختلف در شهر رشت ۷۶-۸۵

| ردیف | نام کاربری      | مقدار خالص تغییر ( $m^2$ ) | درصد | درصد تجمعی |
|------|-----------------|----------------------------|------|------------|
| ۱    | باغ و فضای سبز  | -۱۶۵۲۳۶                    | ۳۰/۹ | ۳۰/۹       |
| ۲    | صنایع و کارگاه  | -۱۱۱۹۱۸                    | ۲۰/۹ | ۵۱/۸       |
| ۳    | آموزشی          | -۷۰۴۰۴                     | ۱۳/۲ | ۶۵/۰       |
| ۴    | ورزشی           | -۵۷۸۶۳                     | ۱۰/۸ | ۷۵/۸       |
| ۵    | پارکینگ         | -۳۳۹۵۶                     | ۶/۳  | ۸۲/۱       |
| ۶    | درمانی بهداشتی  | -۲۳۵۵۶                     | ۴/۴  | ۸۶/۵       |
| ۷    | آموزش عالی      | -۲۱۷۲۹                     | ۴/۱  | ۹۰/۶       |
| ۸    | حمل و نقل       | -۱۷۱۶۱                     | ۳/۲  | ۹۳/۸       |
| ۹    | تجاری پارکینگ   | -۱۴۶۸۸                     | ۲/۷  | ۹۶/۵       |
| ۱۰   | فرهنگی مذهبی    | -۱۴۱۶۴                     | ۲/۶  | ۹۹/۲       |
| ۱۱   | تاسیسات تجهیزات | -۴۵۵۹                      | ۰/۹  | ۱۰۰/۰      |
|      | جمع             | -۵۳۵۲۳۴                    | ۱۰۰  |            |

مأخذ: دبیرخانه کمیسیون ماده ۵ استان گیلان

به‌طور کلی روند تغییرات کاربری و نیازهای شهر مبین افزایش سهم کاربری‌های مسکونی و تجاری و کاهش کاربری‌های فضای سبز، صنعتی، آموزشی و ورزشی می‌باشد. سودآوری کاربری‌های مسکونی و تجاری باعث شده تا بخش قابل توجهی از کاربری‌های مرتبط با کاربری‌های خدمات عمومی مانند فضای سبز، آموزشی و ورزشی طرح تفصیلی به کاربری‌های با ارزش افزوده بالا تغییر پیدا کنند. نحوه تغییرات کاربری زمین شهری نشان می‌دهد که علی‌رغم اختصاص زمین برای فعالیت‌های مرتبط با خدمات عمومی در طرح جامع و تفصیلی به دلایلی امکان توسعه نیافته‌اند. هر چند که بررسی این دلایل خارج از بحث مقاله حاضر می‌باشد، ولی با توجه به کمبود خدمات عمومی نظیر فضا سبز، فضاهای آموزشی و ورزشی در سطح شهر رشت (طرح و کاوش، ۱۳۸۶: ۵۸)، عدم توانایی شهرداری در استحصال زمین، کمبود سرمایه‌گذاری و ارزش افزوده پایین کاربری‌های مذکور، سبب گرایش مالکین به تغییر کاربری آنها به کاربری‌های با ارزش افزوده بیشتر شده است.

همان‌طور که قبلاً ذکر شد، بخش دیگری از تصمیمات کمپ در ارتباط با تقاضاهای افزایش تراکم کاربری می‌باشد. در طرح‌های جامع و تفصیلی شهرها اصولاً تراکم‌های متفاوتی برای مناطق مسکونی تعیین می‌شود که به‌طور قانونی ساخت و ساز مازاد بر آن غیرقانونی است. بنابر این ساخت و سازهای مازاد بر تراکم می‌بایست قبلاً از طریق کمپ استان مورد تصویب قرار گیرد. در اینجا نتایج تصمیمات کمپ در ارتباط با افزایش تراکم مسکونی در شهر رشت بررسی می‌شود.

طبق جدول شماره (۹)، از میان تقاضاهای افزایش تراکم شهر رشت طی سال‌های ۱۳۷۶ و ۱۳۸۵، در مجموع با افزایش تراکم مسکونی به مقدار ۹۳۶۹۲ متر مربع زیربنا موافقت شده است. این جدول همچنین نحوه توزیع این افزایش تراکم را در طول دوره نشان می‌دهد.

بر این اساس، روند موافقت با افزایش تراکم در کمپ عموماً یک سیر صعودی داشته است. کمترین مقدار در سال ۱۳۷۷ با ۲۲۶۳ مترمربع و بیشترین آن در سال ۱۳۸۲ با بیش از ۱۷۰۰۰ مترمربع بوده است. نکته قابل توجه در افزایش تراکم، رابطه همبستگی بالای آن

با تعداد تقاضای تغییر کاربری زمین ( $r=0/9$ ) و به خصوص با تعداد واحدهای مسکونی پروانه‌های ساختمانی سالیانه صادره شده توسط شهرداری می‌باشد ( $r=0/92$ ). با توجه به اینکه با روند افزایش تعداد تقاضاهای موافقت شده کاربری زمین، میانگین وسعت این تقاضاها کاهش یافته است (جدول شماره ۴)، بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که برای جبران این کاهش، گرایش به افزایش تراکم مسکونی از طرف سازکنندگان بیشتر شده است. به عبارت دیگر کاهش در وسعت تقاضاهای تغییر کاربری زمین به نوعی با تقاضا برای افزایش تراکم جبران شده است. رابطه همبستگی ( $r=0/65$ ) میزان و جهت این ارتباط را نشان می‌دهد.

جدول (۹) مقدار افزایش تراکم موافقت شده و رابطه آن با خالص تغییر کاربری‌های مختلف در رشت ۸۵-۱۳۷۶

| سال           | افزایش تراکم موافقت شده<br>(متر مربع) | تعداد تقاضای تغییر<br>کاربری سالیانه | تعداد واحدهای مسکونی<br>پروانه‌های ساختمانی صادره | میانگین مساحت تغییر<br>کاربری $m^2$ |
|---------------|---------------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------------------|-------------------------------------|
| ۱۳۷۶          | ۴۶۴۴                                  | ۱۰۲                                  | ۲۹۸۰                                              | ۱۵۲۳/۲                              |
| ۱۳۷۷          | ۲۲۶۳                                  | ۱۷۳                                  | ۴۰۸۰                                              | ۱۶۶۰/۱                              |
| ۱۳۷۸          | ۳۴۱۸                                  | ۱۹۰                                  | ۴۲۷۰                                              | ۴۷۹/۹                               |
| ۱۳۷۹          | ۷۰۹۶                                  | ۲۲۷                                  | ۴۴۱۱                                              | ۸۴۰/۴                               |
| ۱۳۸۰          | ۱۲۹۷۰                                 | ۳۱۸                                  | ۵۲۲۹                                              | ۶۷۱/۴                               |
| ۱۳۸۱          | ۱۶۷۷۳                                 | ۵۷۰                                  | ۹۰۸۴                                              | ۱۷۹                                 |
| ۱۳۸۲          | ۱۷۰۳۳                                 | ۵۸۳                                  | ۱۱۷۶۶                                             | ۳۶/۸                                |
| ۱۳۸۳          | ۷۶۶۵                                  | ۳۵۳                                  | ۶۱۰۶                                              | ۷۵/۸                                |
| ۱۳۸۴          | ۶۷۷۵                                  | ۲۹۱                                  | ۴۱۹۱                                              | ۴۷۴/۲                               |
| ۱۳۸۵          | ۱۵۰۵۵                                 | ۳۵۵                                  | ۴۳۷۴                                              | ۴۵۸/۲                               |
| جمع           | ۹۳۶۹۲                                 | ۳۱۶۵                                 | ۵۶۴۵۴                                             | ۴۸۹/۵                               |
| رابطه همبستگی |                                       | ۰/۹                                  | ۰/۹۲                                              | -۰/۶۵                               |

مأخذ: دبیرخانه کمیسیون ماده ۵ استان گیلان

## نتیجه‌گیری

مقاله حاضر تغییرات کاربری زمین از طریق تصمیمات کمپ استان گیلان را طی یک دوره

ده ساله (۸۵-۱۳۷۶) در شهر رشت بررسی نموده و سعی می‌کند نقش عوامل احتمالی با فرایند این تغییرات را شناسایی کند. اثرات این فرایند تغییر بر روی ساختار شهری و دورنمای کارکرد آن به‌ویژه در بخش خدمات عمومی مورد بحث قرار می‌گیرد. مهم‌ترین نتایج به دست آمده در این پژوهش به شرح زیر ارائه می‌شود:

با توجه به گسترش فعالیت‌های ساخت و ساز در سال‌های گذشته، تقاضای تغییر کاربری زمین در طول دوره مطالعه دارای روند افزایشی بوده ولی با افزایش تعداد تقاضا میانگین مساحت آنها کاهش یافته است. جهت‌گیری تغییرات این کاربری‌های غالباً انتفاعی بوده و بخش عمده آن به نفع کاربری مسکونی و در درجه بعد کاربری تجاری-خدماتی می‌باشد. در حالی که از نظر سهم، کمتر از یک سوم کاربری‌های شهری در طول دوره مورد مطالعه منتفع شده‌اند، بیش از دو سوم آنها به‌ویژه در بخش خدمات عمومی با کاهش مواجه بوده‌اند. در حوزه خدمات عمومی، فعالیت‌های مربوط به فضای سبز بیشترین کاهش را داشته و پس از آن کاربری‌های مربوط به صنایع و کارگاه، آموزشی و ورزشی بیشترین کاهش را در طول دوره شاهد بوده‌اند.

یکی از عوامل مؤثر در تغییرات کاربری‌های زمین شهری، حجم و وسعت ساخت و سازهای سالیانه می‌باشد. در این ارتباط رابطه همبستگی بالایی بین میزان تقاضاهای تغییر کاربری و تعداد پروانه‌های ساختمانی صادره توسط شهرداری به‌ویژه تعداد واحدهای مسکونی و مقدار زیر بنای آنها مشاهده می‌شود. از آنجایی که نوسانات بازار زمین و مسکن از عوامل مؤثر در حجم ساخت و سازها می‌باشد، به همین خاطر بر روی حجم تغییرات کاربری زمین تأثیرگذار می‌باشد. بررسی قیمت زمین و ساختمان و اجاره بها در شهر رشت طی دوره مورد مطالعه، رابطه معنی دار آنها را با تغییرات کاربری زمین نشان می‌دهد. بررسی تصمیمات کمپ در حوزه تراکم مسکونی نشان می‌دهد که با افزایش تعداد تقاضا و کاهش مساحت میانگین تغییر کاربری زمین، میزان موافقت‌های بیشتری با افزایش تراکم مسکونی در شهر رشت صورت گرفته است.

بررسی روند تغییرات کاربری زمین و مقایسه آن با افزایش جمعیت شهر رشت نشان می‌دهد که با توجه به رشد قابل توجه ساکنان شهر طی دوره مورد مطالعه، گرایش به

ساخت و سازه‌های مسکونی چه در سطح (به صورت تغییر کاربری‌های دیگر به مسکونی) و چه در ارتفاع (به صورت افزایش تراکم مسکونی) زیاد شده است. به همین خاطر ما شاهد توسعه همزمان فعالیت‌های تجاری و تا حدودی اداری نیز هستیم. در مقابل، بخش عمده فعالیت‌های مرتبط با خدمات عمومی از قبیل فضای سبز، آموزشی، ورزشی، بهداشتی- درمانی، حمل و نقل و پارکینگ با کاهش مطلق مواجه شده‌اند.

طبیعی است که با توسعه شهر، محلات مسکونی، فعالیت‌های تجاری و خدمات انتفاعی نیز افزایش یابد، ولی همزمان خدمات عمومی در شهر نیز باید متناسب با دیگر بخش‌ها توسعه یابد. با توجه به کاهش مطلق اکثر کاربری‌های خدمات عمومی و تغییر بیشتر آنها به کاربری‌های مسکونی و تجاری توسط کمپ در شهر رشت، افق نامتوازن‌تری را برای فعالیت‌های آتی این شهر می‌توان تصور نمود. این عدم توازن در توسعه شهری با توجه به رشد نسبتاً بالای جمعیت در شهرهای بزرگ می‌تواند به افت بیشتر کیفیت زندگی منجر شود. بنابراین پیشنهاد می‌شود مسئولان شهری در حوزه تغییرات کاربری زمین شهری بین کاربری‌های مختلف تعادل لازم را برقرار نموده و نسبت به رعایت سهم کاربری‌های مختلف به‌ویژه بخش خدمات عمومی در محدوده شهری کوشش‌های لازم را به عمل آورند. در عین حال مدیران شهری بایستی در جهت تحقق کاربری‌های اختصاص یافته به بخش خدمات عمومی در طرح‌های شهری، از طریق جذب سرمایه‌گذاری لازم، نسبت به ارتقای کیفیت زندگی در محیط‌های شهری تلاش نمایند.

## منابع

- ۱- چگنی، علی (۱۳۸۶)، «تحولات قیمت مسکن، زمین و اجاره بهای در سال‌های ۱۳۷۰ الی ۱۳۸۶»، *فصلنامه اقتصاد مسکن*، وزارت مسکن و شهرسازی، شماره ۴۲، صص ۴۳-۵۴.
- ۲- زاهدی، پرویز (۱۳۷۴)، «تاریخچه مختصر از کمیسیون ماده ۵ در گزارشات گروه مطالعات نظام نوین هدایت و کنترل»، وزارت کشور، ص ۱۰.
- ۳- سازمان مسکن و شهرسازی گیلان (۱۳۸۵)، «ارزیابی عملکرد کمیسیون ماده ۵ استان گیلان (۱۳۸۳-۱۳۷۷)»، ص ۲۰.
- ۴- سازمان مسکن و شهرسازی گیلان (۱۳۸۶)، «اسناد دبیرخانه کمیسیون ماده ۵».
- ۵- معاونت برنامه‌ریزی استانداری گیلان (۱۳۸۶)، «سالنامه‌های آماری استان گیلان ۸۵-۱۳۷۶، رشت».
- ۶- مهندسان مشاور طرح و کاوش (۱۳۸۶)، «طرح جامع شهر رشت، سازمان مسکن و شهرسازی استان گیلان»، جلد دوم.
- ۷- مهندسان مشاور طرح و کاوش (۱۳۸۶)، «طرح جامع شهر رشت»، سازمان مسکن و شهرسازی استان گیلان، جلد ششم.
- ۸- مهندسان مشاور ایران آمایش (۱۳۶۹)، «مطالعات طرح جامع شهر رشت»، ص ۲۰، سازمان مسکن و شهرسازی استان گیلان.
- ۹- وزارت مسکن و شهرسازی (۱۳۵۱)، «قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران»، ص ۸۳.
- 10- Ademola, K.B. and Takashi, O. (2007), "Spatial Determinants of Urban Land Use Change in Lagos", Nigeria, *Land Use Policy* Vol. 24, Issue 2, pp 502-515.
- 11- Cohen, B. (2004), "Urban Growth in Developing Countries: a Review of Current Trends and a Caution Regarding Existing Forecasts", *World Development* 32 (1), pp 23-51.

- 12- Couch, C., Karecha, J., Nuissl, H., and Rink, D. (2005), "Decline and Sprawl: an Evolving Type of Urban Development-observed in Liverpool and Leipzig", *European Planning Studies*, 13 (1), pp 117-136.
- 13- Darla, K.M., Cynthia, C., and Abigail, M.Y. (2006), "Land Use Policy and Landscape Fragmentation in an Urbanizing Region: Assessing the Impact of Zoning, *Applied Geography*, Vol. 25, Issue 2, pp. 121-141.
- 14- Henning, N., Dagmar, H., Martin, L., and Heidi, W. (2007), "Environmental Impact Assessment of Urban Land Use Transitions- A Context-sensitive Approach", *Land Use Policy* 26, pp. 414-424.
- 15- Henry J.M. (2005), "Dynamics of the Urban Zoning Structure", *Journal of Urban Economics*, 58, pp. 455-473.
- 16- MISRAT, B. (1986), "Public Intervention and Urban Land Management, The Experience of Three Metro-Cities of India", *Habitat International*, Vol. 10, No. 112, X, p. 77.
- 17- Nick, G. and Kwang, S.K. (2001), "Land Zoning and Local Discretion in the Korean Planning System", *Land Use Policy*, Vol. 18, Issue 3, July 2001, pp 233-243.
- 18- OECD. (1997), "*Toward Sustainable Development: Environmental Indicators*", OECD, Publication, Paris.
- 19- Squires, G.D. (Ed.). (2002), "*Urban Sprawl: Causes, Consequences and Policy Responses*", The Urban Institute Press, Washington, DC.
- 20- Torrens, P.M., & Alberti, M. (2000), "*Measuring Sprawl*", CASA Paper 27, UCL London.
- 21- Yuzhe W., Xiaoling Z., and Liyin, S. (2011), "The Impact of Urbanization Policy on Land Use Change: A Scenario Analysis", *Cities*, 28, pp 147-59.