



Explaining the Functional Impact of Article 5 Commission Decisions on the Balanced Development of Zanjan city

Mohsen Ahadnejad Reveshty¹, Hossein Tahmasebi Moghaddam² , Bahareh Akbari Monfared³,
Zahra Rasoulzadeh⁴

1. Department of Geography and Urban Planning, Faculty of Humanities, University of Zanjan, Zanjan, Iran

Email: ahadnejad@znu.ac.ir

2. (Corresponding Author) Department of Geography and Urban Planning, Faculty of Humanities, University of Zanjan, Zanjan, Iran

Email: tahmasebihossein@znu.ac.ir

3. Department of Human Geography and Planning, Faculty of Geography, University of Tehran, Tehran, Iran

Email: bahareh.akbari.m@ut.ac.ir

4. Department of Geography and Urban Planning, Faculty of Humanities, University of Zanjan, Zanjan, Iran

Email: zahrarasoulzadeh@znu.ac.ir

Article Info

Article type:
Research Article

Article History:

Received:

2 December 2025

Received in revised form:

13 February 2026

Accepted:

10 March 2026

Available online:

11 April 2026

Keywords:

Building Density,
Balanced Development,
Zanjan City,
Land-use,
Commission Article 5.

ABSTRACT

The rapid expansion of urbanization and the accelerated changes in urban structures have highlighted the need for reform in urban management and planning policies. In this context, the role of the Article 5 Commission, as one of the key institutions in approving land-use changes and building density, has a significant impact on sustainable urban development. This research aims to examine the performance of the Article 5 Commission's decisions in Zanjan city over a 9-year period (2011-2020). The research method is qualitative and based on content analysis, with the statistical population consisting of 3,000 resolutions issued by the Commission in Zanjan. The findings show that over 62% of the resolutions were related to increasing land occupancy, 23% to changes in land use, and 7% to increasing building density. More than 16% of the approved resolutions lacked clear and expert justifications, and many of the changes made led to a reduction in service per capita, the degradation of spatial structures, and unbalanced development. Additionally, the majority of requests came from private individuals and private ownerships, with the role of the municipality and legal organizations being significantly smaller. The results indicate that the performance of the Article 5 Commission, particularly in terms of its lack of transparency and failure to consider the long-term consequences of changes, has played a significant role in unsustainable development and the failure to implement detailed plans. It is recommended that the Commission's policies and processes be revised, particularly in evaluating the necessity of changes, with greater attention given to service per capita and spatial justice.

Cite this article: Ahadnejad Reveshty, M., Tahmasebi Moghaddam, H., Akbari Monfared, B., & Rasoulzadeh, Z. (2026). Explaining the Functional Impact of Article 5 Commission Decisions on the Balanced Development of Zanjan city. *Human Geography Research Quarterly*, 58 (1), 125-12345.

<http://doi.org/10.22059/jhgr.2025.386010.1008761>



Extended Abstract

Introduction

The rapid pace of urbanization and spatial transformation in Iranian cities has highlighted the importance of flexible and responsive urban management systems. Within this context, Article 5 Commissions, established as key regulatory bodies to modify land use plans and urban development standards, play a critical role in shaping urban form and function. However, in many cities, including Zanjan, their performance has raised concerns regarding transparency, alignment with development goals, and the sustainability of the changes approved. This study aims to evaluate the functional implications of Article 5 Commission decisions on the balanced development of Zanjan city during a nine-year period (2011–2020), focusing on the distribution, reasoning, and consequences of approved land use and density changes.

Methodology

This research adopts a qualitative methodology based on content analysis. The dataset comprises 3,000 decisions made by the Article 5 Commission of Zanjan. All decisions were analyzed through full enumeration (no sampling), using qualitative coding in MAXQDA software. Eight main variables formed the units of analysis: road network modifications, land use inconsistencies, deletions, parcel subdivisions, parcel consolidations, land use changes, building coverage ratios, and building density increases. The study area is limited to the administrative boundaries of Zanjan city, excluding Golshahr district due to data limitations.

Results and discussion

The analysis reveals that 62.9% of the commission's decisions were related to building coverage increases, 23.7% to density increases, and 23.5% to land use changes. More than 16% of approved decisions lacked clear reasoning or technical justification. The vast majority (approximately 89%) of change requests originated from private individuals, reflecting the strong influence of personal land ownership on urban spatial transformations. Institutional actors, including

the municipality, accounted for less than 10% of the requests.

Among land use changes, a large portion involved the conversion of sensitive land uses, such as green spaces, educational zones, and healthcare zones, into residential or commercial functions. These changes often occurred without adequate consideration for replacement land, compensatory services, or infrastructure upgrades. Notably, 16.1% of commission approvals lacked any explanation beyond a vague statement such as "approved after discussion." Furthermore, 77.6% of approvals were based primarily on the pretext of "existing built conditions in and around the site," showing a reactive rather than strategic planning approach.

In terms of building density changes, the most frequent approvals involved increases from 120% to 180% and from 180% to 240%, primarily concentrated in central and older neighborhoods. These upward shifts in density, often unsupported by infrastructure improvements or service provision, have led to visual disharmony, higher population concentrations, and pressure on urban amenities. The process favored short-term profitability over long-term spatial equity and sustainability.

The study also revealed that only 43% of requests for density increases included justification for accommodating added population through service provisioning. Similarly, green space conversions were often approved due to misalignment between detailed plans and private ownership rights, highlighting systemic weaknesses in municipal land acquisition and plan enforcement.

Conclusion

The findings demonstrate that the decisions of the Article 5 Commission in Zanjan have not supported balanced urban development. Instead, the majority of approvals have contributed to spatial inequities, functional disruptions, and weakened the feasibility of urban plans. The commission's lack of transparency, insufficient technical review, and emphasis on individual interests over collective benefits have rendered this regulatory body a mechanism that favors powerful stakeholders, rather than a guardian of the public interest.

The skewed distribution of land use benefits, the neglect of service and infrastructure impacts, and the erosion of public amenities such as green spaces point to structural and managerial deficiencies in urban governance. Furthermore, the preference for commercial and residential intensification without addressing access, infrastructure, and environmental consequences reflects a misalignment with the Sustainable Development Goals.

This situation calls for comprehensive reforms in the composition and functioning of Article 5 Commissions. First, decision-making should be evidence-based and supported by documented technical justification. Second, broader stakeholder participation, including representatives from environmental agencies, academic institutions, and civil society, must be institutionalized to safeguard public interests. Third, the alignment of commission decisions with urban master plans, environmental constraints, and social equity must be strictly enforced through legal and administrative oversight.

The research confirms that Article 5 Commission decisions have become a significant contributor to unbalanced development in Zanjan. In many cases, decisions have favored speculative land uses, increased land values for specific individuals, and caused the displacement of vulnerable residents. As such, this study recommends urgent policy and institutional revisions to ensure that Article 5 Commissions function as effective tools for managing spatial growth toward equitable and sustainable urban futures.

Funding

This article is derived from a research project titled "Comprehensive Evaluation of the Performance of Article 5 Commission Decisions on the Detailed Plan of Zanjan City in the Context of Balanced Urban Development: Explaining the Functional Mechanism of Building Density Increase Decisions on Urban Service Standards", supported by the General Office Of Road And Urban Development of Zanjan Province.

Authors contributed equally to the conceptualization and writing of the article. All of the authors approved the content of the manuscript and agreed on all aspects of the work declaration of competing interest none.

Conflict of Interest

Authors declared no conflict of interest.

Acknowledgments

We are grateful to all the scientific consultants of this paper.

Authors' Contribution

تبیین عملکردی مصوبات کمیسیون ماده ۵ بر توسعه متوازن شهر زنجان

محسن احدنژاد روشتی^۱، حسین طهماسبی مقدم^۲ ✉، بهاره اکبری منفرد^۳، زهرا رسول‌زاده^۴ ^۱ گروه جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه زنجان، زنجان، ایران. رایانامه: ahadnejad@znu.ac.ir^۲ نویسنده مسئول، گروه جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه زنجان، زنجان، ایران. رایانامه: tahmasebihosseini@znu.ac.ir^۳ گروه جغرافیای انسانی و برنامه‌ریزی، دانشکده جغرافیا، دانشگاه تهران، تهران، ایران. رایانامه: bahareh.akbari.m@ut.ac.ir^۴ گروه جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه زنجان، زنجان، ایران. رایانامه: zahrarasoulzadeh@znu.ac.ir

اطلاعات مقاله	چکیده
نوع مقاله: مقاله پژوهشی	گسترش سریع شهرنشینی و تغییرات شتابان در ساختارهای شهری، لزوم اصلاح سیاست‌های مدیریت و برنامه‌ریزی شهری را آشکار ساخته است. در این راستا، عملکرد کمیسیون ماده ۵، به‌عنوان یکی از نهادهای کلیدی در تصویب تغییرات کاربری اراضی و تراکم ساختمانی، تأثیرات چشمگیری بر توسعه پایدار شهری دارد. بنابراین کمیسیون ماده ۵ ازجمله کمیسیون‌های تصمیم‌گیرنده و مهم در نظام شهرسازی می‌باشد که هدف اصلی آن نظم عمرانی و زیست محیط شهری است این پژوهش با هدف بررسی عملکرد مصوبات کمیسیون ماده ۵ در شهر زنجان طی یک دوره ۹ ساله (۱۳۹۰-۱۳۹۹) انجام شده است. روش تحقیق، کیفی و مبتنی بر تحلیل محتوا است و جامعه آماری شامل ۳۰۰ مصوبه این کمیسیون در شهر زنجان است. یافته‌ها نشان می‌دهند که بیش از ۶۲ درصد مصوبات به افزایش سطح اشغال، ۲۳ درصد به تغییر کاربری زمین، و ۷ درصد به افزایش تراکم ساختمانی مربوط است. بیش از ۱۶ درصد مصوبات موافقت شده فاقد دلایل روشن و کارشناسی است و بسیاری از تغییرات اعمال شده، موجب کاهش سرانه‌های خدماتی، تخریب ساختار فضایی، و توسعه نامتوازن شده‌اند. همچنین، بیشترین درخواست‌ها از سوی متقاضیان شخصی و با مالکیت خصوصی ارائه شده و سهم شهرداری و سازمان‌های حقوقی در مقایسه بسیار محدودتر است. نتایج نشان می‌دهد که عملکرد کمیسیون ماده ۵، به‌ویژه در عدم شفافیت و در نظر نگرفتن پیامدهای بلندمدت تغییرات، نقش مؤثری در توسعه ناپایدار و عدم تحقق طرح‌های تفصیلی داشته است. پیشنهاد می‌شود با بازنگری در سیاست‌ها و فرآیندهای کمیسیون، به‌ویژه ارزیابی ضرورت تغییرات، توجه بیشتری به سرانه‌های خدماتی و عدالت فضایی معطوف شود.
تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۹/۱۱ تاریخ بازنگری: ۱۴۰۴/۱۱/۲۴ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۱۲/۱۹ تاریخ چاپ: ۱۴۰۵/۰۱/۲۲	
واژگان کلیدی: تراکم ساختمانی، توسعه متوازن، شهر زنجان، کاربری اراضی، کمیسیون ماده ۵.	

استناد: احدنژاد روشتی، محسن؛ طهماسبی مقدم، حسین؛ اکبری منفرد، بهاره و رسول‌زاده، زهرا. (۱۴۰۵). تبیین عملکردی مصوبات کمیسیون ماده ۵ بر توسعه متوازن شهر زنجان. فصلنامه پژوهش‌های جغرافیای انسانی، ۵۸ (۱)، ۱۴۵-۱۲۵.

<http://doi.org/10.22059/jhgr.2025.386010.1008761>

مقدمه

گسترش شهرنشینی و پیامدهای ناشی از آن، لزوم تهیه طرح‌های توسعه شهری را باهدف انتظام بخشی به گسترش فضایی کالبدی شهرها ضروری نمود. تجارب حاصل از اجرای طرح‌های تهیه‌شده 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 تهیه‌شده را الزامی نمود تا این طرح‌ها با حفظ ساختار کلی خود از انعطاف‌پذیری لازم برخوردار باشند. چنین امری نیازمند مرجع تصویب خاص و نظارت بر اجرای آن‌ها بود که بر اساس مصوبه ۵۱/۱۲/۲۲ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و اصلاحیه‌های بعدی بر عهده کمیسیون ماده پنج گذاشته شد (عظیمی و پویان، ۱۳۹۳: ۱۷۲).

کمیسیون ماده ۵ یکی از ارکان مهم تصمیم‌گیری در نظام شهرسازی ایران است که نقش کلیدی در هدایت توسعه فضایی شهرها ایفا می‌کند. این کمیسیون با هدف ایجاد نظم در ساخت‌وساز شهری و حفظ تعادل زیست‌محیطی، مسئول بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی و درخواست‌های تغییر کاربری اراضی می‌باشد (شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، ۱۳۸۸). از آنجاکه تصمیمات این کمیسیون تأثیر مستقیمی بر حقوق مالکانه اشخاص و همچنین بر سیاست‌های توسعه شهری دارد، شهرداری‌ها و سایر دستگاه‌های اجرایی موظف به اجرای آن هستند. در نتیجه، ضرورت دارد که عملکرد و تصمیمات این نهاد در چارچوب حاکمیت قانون و با نظارتی دقیق صورت پذیرد تا از بروز تعارض‌های حقوقی، بی‌عدالتی فضایی و ناهماهنگی در توسعه شهری جلوگیری شود (حسن‌خانی، ۱۳۹۶). از سویی دیگر، تغییر و دست‌کاری خارج از حد متعارف در طرح‌های شهری خصوصاً کاربری‌های غیرانتفاعی به انتفاعی مشکلات کالبدی و سرانجام مسائل اقتصادی، اجتماعی را به دنبال دارد. در صورتی که این تغییرات جامع‌نگر و کلی نباشد اثرات مخربی بر بافت و ساختاری شهری ایجاد می‌کند (سرائی و علیزاده شورکی، ۱۳۸۸: ۷۵). تمامی این مشکلات باعث شده که کمیسیون ماده ۵ که به‌عنوان نهادی جهت بررسی و تصویب طرح‌ها در جهت هدایت توسعه شهرها به وجود آمده‌اند به‌عنوان وسیله‌ای در جهت افزایش درآمد شهرداری‌ها و در نظر نگرفتن اهداف طرح و درنهایت تحقق‌ناپذیری طرح‌ها عمل نمایند (عباسی، ۱۳۸۹)؛ اما باوجود این که کمیسیون ماده ۵ برای ورود در مقیاس تک پلاک منع شده است؛ اما به نظر می‌رسد که این کمیسیون از مسیر اصلی خود خارج شده و نظارت‌های لازم بر این کمیسیون انجام‌نشده است. تأثیرگذاری بسیار بالای تصمیمات کمیسیون ماده ۵ در روند تغییرات کاربری‌های مصوب طرح تفصیلی به سمت کاربری‌های تجاری و مسکونی منجر به معضلات فراوانی شده است؛ مهم‌ترین معضل، تغییر اساس طرح جامع و در نتیجه دگرگونی و اختلال در ماهیت طرح است که هم باعث ناکارآمدی و عدم تحقق آن شده و هم تهیه طرح‌های آتی را با مشکل روبه‌رو کرده و هزینه گزافی را تحمیل می‌کند. از بین رفتن فضای سبز و باز در سطح شهر، افزایش تراکم غیراصولی، کاهش سرانه خدمات رفاه عمومی، مسائل زیست‌محیطی و ایجاد بی‌نظمی و اغتشاش بصری در شهر از اثرات محیطی کالبدی این مغایرت‌ها است. اثرات اقتصادی نیز شامل افزایش بورس‌بازی زمین و همچنین جذب ارزش‌افزوده ناشی از تغییر کاربری است (رحمان نسب، ۱۳۹۶: ۳-۴). در حقیقت، کمیسیون‌های ماده ۵ به‌عنوان مرجع تصویب و تغییرات این طرح‌ها نقش زیادی در تغییرات کاربری اراضی و کاهش میزان این تحقق‌پذیری ایفا نموده‌اند (حسینی و همکاران، ۱۳۹۰: ۳۰-۲۷). در این میان، هدایت و گسترش شهر زنجان به‌صورت برنامه‌ریزی‌شده، در طرح جامع و تفصیلی مدنظر متولیان و خواسته شهروندان است اما به نظر می‌رسد با کم‌وکاستی‌های فراوانی در مدیریت کاربری اراضی و کنترل انواع تراکم شهری مواجه است که ارزیابی تغییرات کاربری، تراکم و بلندمرتبه‌سازی ناشی از کمیسیون ماده ۵ در راستای توسعه متوازن با در نظر گرفتن مؤلفه‌هایی عمده از قبیل تأمین فضای باز و محیط‌زیست بهتر، هماهنگی با شورای اقتصاد استان، تطبیق الگوی تفکیک با مقتضیات بلندمرتبه‌سازی، تشویق به تجمیع قطعات در مناطق نوسازی، کاربرد روش‌های صنعتی در ساختمان‌سازی و استفاده از ظرفیت‌های افزایش تراکم جمعیتی و ساختمانی الزامی است؛ بنابراین، پژوهش حاضر سعی دارد که وضعیت مصوبات

کمیسیون ماده ۵ را با استناد به تصمیمات آن کمیسیون در شهر زنجان را طی یک دوره ۹ ساله موردبررسی قرار دهد. بدین ترتیب پژوهش حاضر به بیان مغایرت‌ها و همگونی تغییرات کاربری اراضی و افزایش تراکم از زوایای مختلف می‌پردازد. به‌طورکلی از زمان ورود رویکرد برنامه‌ریزی جامع به کشور ایران و درعین‌حال وجود نقاط قوت و ضعف و مشکلات فراوان آن، کاربست این الگو را مشکلاتی همراه ساخته بود که در پژوهش‌ها و مطالعاتی که در زمینه کاربست کمیسیون ماده ۵ در توسعه متوازن و گاه نامتوازن انجام‌شده است کاملاً مشهود است. کبیری و همکاران (۱۴۰۲) در مطالعه‌ای با عنوان راهبردهای کارآمدی و اثربخشی کمیسیون‌های شهرسازی در فرایند ساخت‌وساز شهری در منطقه یک تهران، به ارائه راهکارهایی در زمینه بهبود عملکرد کمیسیون‌های ۵، ۵۵ و ۱۰۰ پرداخته است. نتایج این پژوهش نشان می‌دهد که راهبرد تدافعی با مقدار اندازه‌گیری شده ۴۰۷۸ به‌عنوان راهبرد برتر در زمینه ارائه راهبردهای افزایش کارایی طرح‌های توسعه شهری شناخته‌شده و پس‌از آن راهبرد تهاجمی با مقدار ۳۸۹۵ به‌عنوان راهبرد مکمل آمده است که نشان‌دهنده تأثیر مقایسه‌های زوجی گویه‌های مندرج در مدل سوات می‌باشد. مشفق و همکاران (۱۳۹۸) در مطالعه‌ای با عنوان بررسی رابطه تغییرات کاربری اراضی و قیمت زمین در شهر تهران با تأکید بر مصوبات کمیسیون ماده ۵، به بررسی الگو و گرایش‌های مداخله در زمین شهری، قیمت زمین و به‌موجب آن توسعه شهری پرداخته‌شده است. نتایج نشان می‌دهد اقتصاد فضا در شهر تهران باعث توسعه اراضی با قیمت بالا و با کیفیت شهری زیاد در مناطق مرفه نشین شهر شده است و همین مسئله یکی از عوامل طبقاتی شدن جامعه و تشدید اختلاف قیمت زمین در مناطق شمالی با سایر مناطق شهر تهران گردیده است. راهکار مقابله با این مشکل، تغییر در ساختار اقتصادی کشور، تقویت حکومت محلی و کاهش وابستگی آن به منابع غیرپایدار و تعیین عوارض برای پروانه‌های ساختمانی عنوان گردیده است. میکال و همکاران (۲۰۲۲) در مقاله‌ای تحت عنوان برنامه‌ریزی سرزمینی و عملکرد توسعه شهری در شهرها: مطالعه موردی اوآخا، مکزیک، به تحلیل تأثیر برنامه‌ریزی سرزمینی و عملکرد آن بر توسعه شهری شهرهای اوآخا، مکزیک، در سال‌های ۲۰۱۸ تا ۲۰۲۲ پرداخته‌اند. نتایج نشان می‌دهد که بسیاری از شهرهای اوآخا عدم تعادلات گسترده‌ای را در زمینه توسعه شهری تجربه نموده‌اند. ولی با این‌وجود شهرهای کوچک به نسب شهرهای بزرگ و متوسط موقعیت بهتری در زمینه عملکرد و توسعه شهری دارند.

به‌طورکلی با توجه به نتایج حاصله باید گفت که اگرچه تاکنون مطالعات متعددی در زمینه توسعه شهری ارائه‌شده، اما تا به‌حال از دیدگاه اینکه توسعه متوازن شهری با از دیدگاه قوانین و مقررات شهری و اثری که مصوبات شهرسازی بر توسعه آتی شهر می‌تواند داشته باشد، چندان صورت نگرفته است. لذا در این پژوهش بر آنیم دیدگاه توسعه متوازن شهری را با توجه تأثیر کمیسیون ماده ۵ در آن در شهر زنجان موردبررسی قرار دهیم و اثرات آن را بر جنبه‌های متفاوت زندگی ساکنان، به‌طور خاص اجتماعی، اقتصادی موردسنجش قرار دهیم.

مبانی نظری

شهر به‌عنوان یک منطقه شهری با استفاده فشرده از اراضی، ساخت‌وسازهایی با تراکم جمعیتی بالا و سکونت دائم، که عمدتاً فارغ از فعالیت‌های کشاورزی است و دارای خدمات، زیرساخت‌ها و تجهیزاتی است که هدف آن‌ها انباشت سرمایه و رفاه اجتماعی می‌باشد، تعریف می‌شود (Miguel et al, 2016)، به‌عبارت‌دیگر، یک شهر مجموع فضاهای جمعی هستند که در آن‌ها فرهنگ‌های بومی و دیگر فرهنگ‌ها در کنار هم زندگی می‌کنند و این هم‌زیستی امکان تولید دانش، نوآوری فناوری و تولیدات هنری-فرهنگی را بر اساس ترکیب دانش مدرن و دانش سنتی فراهم می‌کند (Miguel et al, 2022:2). عناصر مشترک یک شهر شامل برنامه‌ریزی فضایی، عملکرد شهری و توسعه شهری است. در این راستا، برنامه‌ریزی فضایی به‌عنوان توزیع فضایی حاصل از مکان‌یابی و ترتیب حقایق در فضای جغرافیایی (Zoido, 1998) در نظر گرفته می‌شود،

مانند جمعیت، تأسیسات، زیرساخت‌ها و خدمات، همچنین اقدامات روزانه شهروندانی که از این موارد استفاده کرده و به آن‌ها نیاز دارند. فرآیند مدیریتی که از این موضوع ناشی می‌شود برای هر شهری پیچیده و متفاوت است، زیرا اقدامات مختلفی در هر یک از آن‌ها ظاهر می‌شود که با دیگری متفاوت است. برخی از این اقدامات اجتماعی مربوط به جنبه‌هایی مانند سلامت، آموزش، مسکن مناسب، استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات، مدیریت عمومی، اقتصاد، گردشگری، درگیری‌های اجتماعی و وقوع جرم، تغییرات اقلیمی، نابرابری‌ها، مشارکت، یا آن‌هایی که مربوط به توسعه محلی پایدار هستند، می‌شود. تعامل این اقدامات در متمرکز شدن، تراکم و مرکزیت شبکه‌های شهری بازتاب می‌یابد (Miguel et al, 2022: 2).

توسعه شهری در شهرها می‌تواند منظم، برنامه‌ریزی‌شده یا متوازن باشد؛ یا همچنین می‌تواند روندی بی‌برنامه، آشفته یا نامتوازن داشته باشد. توسعه شهری متوازن با توسعه پایدار محلی، رفاه، سلامت شهری بهینه و عدالت اجتماعی مرتبط است، زیرا موجب توسعه مثبت ابعاد اجتماعی آن می‌شود. برعکس، توسعه شهری نامتوازن با سطوح پایین رفاه، نابرابری، سلامت شهری آسیب‌پذیر، کمبود فعالیت‌های اقتصادی و/یا اقدامات نامناسب اجتماعی-سیاسی-محیط‌زیستی مرتبط است (Miguel et al, 2022: 2). از این‌رو ارائه الگویی از توسعه متوازن شهری به‌مثابه ابزاری برای رسیدن به پایداری شهری به‌منظور از بین بردن توزیع ناعادلانه فضایی خدمات شهر و ایجاد فرصت برابر شهروندان در دسترسی به منابع و خدمات می‌باشد. خصیصه مهم پایداری هر نظام شهری در تحرک و پویایی جمعیتی آن شهر ظاهر می‌شود (علی‌اکبری، ۱۳۸۰ به نقل از علی‌اکبری و همکاران، ۱۴۰۱: ۲۷۹). الگوی توسعه متوازن شهر درگرو سنجش تعادل فضایی منابع و امکانات شهر و همچنین نحوه استقرار جمعیت در مناطق و محلات آن است. توسعه متوازن هر شهر نیازمند رویکردی عادلانه در جهت بهره‌وری از منابع مالی و توزیع خدمات اقتصادی اجتماعی و فرهنگی است که هدف آن ارتقاء سطح کیفیت زندگی شهروندان می‌باشد (علی‌اکبری و همکاران، ۱۴۰۱: ۲۷۹). از این‌رو برای بهبود الگوی توسعه فضایی شهرها (Ma et al, 2020)، باید در نظر داشت که اکوسیستم شهری یک سیستم پیچیده و در حال تغییر است که به‌طور هم‌زمان ویژگی‌های طبیعی، اجتماعی و اقتصادی را در خود دارد (McPhearson et al, 2022). به دلیل محدودیت‌های زمین و منابع، تأکید یک‌جانبه معمولاً با فدا کردن منافع بالقوه سایر سیستم‌های شهری همراه است. این مسئله منجر به مشکلاتی مانند کاهش ثبات فضایی، تخریب عملکردهای شهری و عدم تعادل فضایی میان انواع مختلف استفاده از زمین‌ها شده است (Fang et al, 2016)، که در نهایت منجر به تضعیف پایداری اکوسیستم‌های شهری به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه می‌گردد (Fletcher et al, 2018). لذا برای دستیابی به اهداف توسعه شهری پایدار، هم‌راستا سازی قوانین و مقررات شهری با اهداف توسعه شهری متوازن اغلب به‌عنوان ضرورتی اجتناب‌ناپذیر در نظر گرفته می‌شود (Sharif, 2016; Wang et al, 2023). در این راستا، بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری و تغییرات آن‌ها در کمیونی (با عنوان کمیسیون ماده ۵)، یکی از مهم‌ترین قوانین شهرسازی است که اغلب به‌صورت مستقیم بر توسعه شهری، تراکم و اختلالات کاربری در هر شهری تأثیرگذار است و گاهی می‌تواند منافع عموم را متضرر خواسته‌های گروه اندکی از ساکنان شهری نماید (کبیری و همکاران، ۱۴۰۲: ۶۳). کمیسیون ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، یک نهاد تصمیم‌گیری در امور شهری است که از یک‌طرف، تصمیمات آن در بافت شهرها تأثیر غیرقابل‌انکار دارد و از طرف دیگر ممکن است این تصمیمات معارض حقوق مردم باشد (بهادر، ۱۴۰۰). این کمیسیون با مداخله مستقیم (سلب یا اعطای مالکیت زمین، تجمیع یا تفکیک و تأمین زیرساخت‌ها) یا کنترل غیرمستقیم (تعیین الگوی مالکیت زمین، محدودیت‌های قانونی، مالیات بر ارزش‌افزوده، حق توسعه، مالیات بر اراضی خالی و ...)، بر الگوی توسعه شهری تأثیر می‌گذارد (مشکینی و همکاران، ۱۳۹۴: ۱۸۸ - ۱۸۷). لذا با ایجاد تغییرات لازم در ضوابط و اصول و معیارهای کمیسیون ماده ۵ و اصلاح بهینه آن در جهت تسهیل و تحقق توسعه مطلوب و کارآمد و پیشگیری از آسیب و آثار سوء تصمیمات و مصوبات گذشته آن از حیث ضوابط

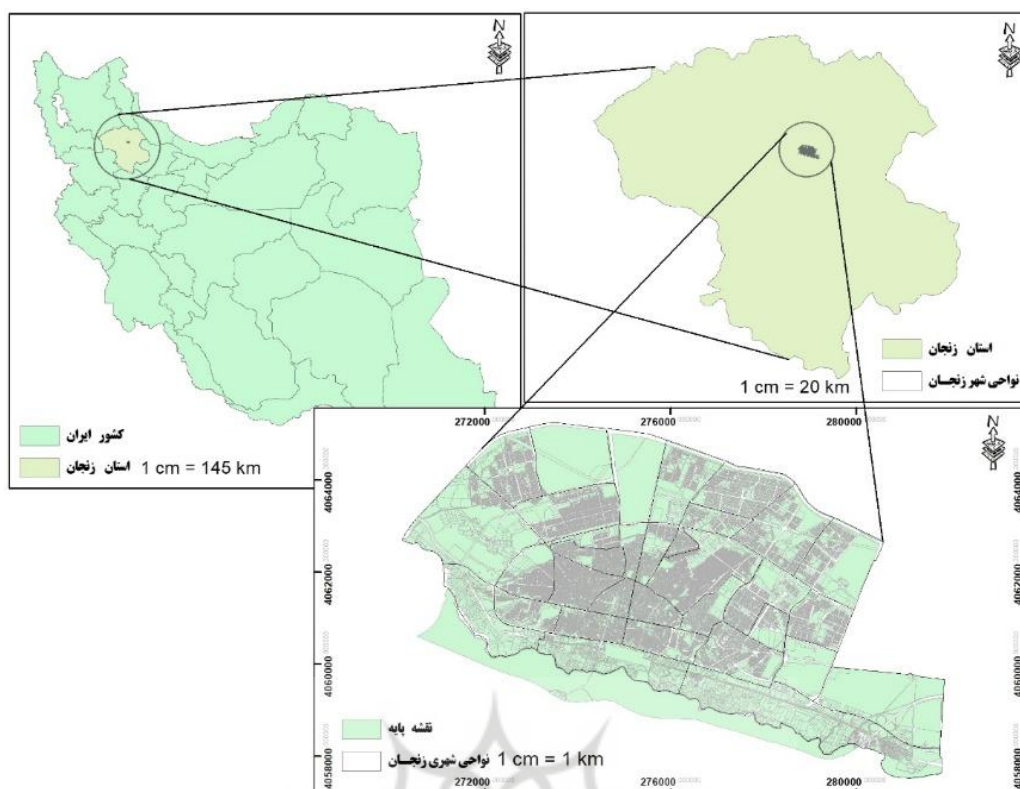
مربوط به نوع استفاده و کاربری و تراکم‌های ساختمانی و مبلمان مناسب شهری و حفظ شرایط زیست‌محیطی و امنیت و آسایش شهروندان زمینه توسعه متوازن شهری را از طریق کمیسیون ماده ۵ می‌توان سبب شد (کاتوزیان، ۱۳۶۹ به نقل از حیدری، ۱۴۰۲: ۱۸۱).

روش پژوهش

روش مورد استفاده در این پژوهش، روش کیفی و مبتنی بر تحلیل محتوا می‌باشد چراکه تحلیل محتوا یکی از روش‌های مناسب برای بررسی داده‌های کیفی مانند پرونده‌های تصمیم‌گیری و اسناد مکتوب است و از رویکرد توصیفی کیفی برای واکاوی عمیق و ارزیابی مصوبات کمیسیون ماده ۵ استفاده شده است زیرا پرونده‌های کمیسیون ماده ۵ عمدتاً شامل اسناد مکتوب، صورت‌جلسات، گزارش‌ها، و مکاتبات است که حاوی اطلاعات توصیفی و کیفی هستند. در این پژوهش روش جمع‌آوری داده‌های پژوهش با توجه ماهیت موضوع آن، از طریق روش اسنادی جمع‌آوری شده است. جامعه آماری این پژوهش ۳۰۰۰ مصوبه کمیسیون ماده ۵ شهر زنجان در بازه زمانی ۹ ساله است و در این پژوهش با توجه به بررسی جامع و کامل جامعه آماری، نمونه‌گیری انجام نشد تمام جامعه به‌صورت سرشماری مورد بررسی قرار گرفت. واحدهای تحلیل این بررسی برای کدگذاری که معادل متغیرها است چراکه در تحلیل محتوا، واحدهای تحلیل که معادل متغیرها هستند، به‌عنوان مبنای کدگذاری عمل می‌کنند. این واحدها برای شناسایی و طبقه‌بندی اطلاعات کلیدی از پرونده‌های کمیسیون ماده ۵ ضروری‌اند که در ۸ مؤلفه تغییر درگذر (اصلاح شبکه معابر)، مغایرت‌ها، حذف، تفکیک پلاک‌ها، تجمیع پلاک، تغییر کاربری زمین، سطح اشغال، افزایش تراکم ساختمانی طبقه‌بندی شده‌اند.

محدوده مورد مطالعه

در این پژوهش، شهر زنجان به‌عنوان محدوده مورد مطالعه انتخاب شده است. شهر زنجان به‌عنوان اولین و بزرگ‌ترین نقطه شهری استان و شهرستان زنجان، یکی از شهرهای میانی کشور در رده جمعیتی ۲۵۰ تا ۵۰۰ هزار نفری و مرکز سیاسی، اداری استان محسوب می‌شود (۱۳۹۵). بر اساس آمار سرشماری سال ۱۳۹۵ این شهر دارای جمعیتی معادل ۴۳۳۴۷۵ نفر است که به‌عنوان بیستمین شهر کشور از لحاظ جمعیتی محسوب می‌گردد (مرکز آمار ایران: ۱۳۹۵). ارتفاع متوسط شهر زنجان ۱۶۶۳ متر از سطح دریا است و فاصله شمالی‌ترین نقطه شهر تا ایستگاه راه‌آهن که جنوبی‌ترین نقطه شهر محسوب می‌شود، حدود ۴ کیلومتر و شیب آن از شمال به جنوب نزدیک ۲ درصد است (طرح تفصیلی شهر زنجان، ۱۳۸۸). نکته‌ای که حائز اهمیت است با توجه به فقدان اطلاعات و داده، محلات گلشهر بررسی نگردید.



شکل ۱. موقعیت منطقه مورد مطالعه

یافته‌ها

تحلیل و بررسی مصوبات کمیسیون ماده ۵

دسته‌بندی درخواست تغییرات در طرح تفصیلی مصوب

بر اساس بررسی‌های انجام گرفته در شهر زنجان، عمده درخواست تغییرات در طرح تفصیلی مصوب ۱۳۸۸، در ۸ دسته غالب تغییر درگذر (اصلاح شبکه معابر)، مغایرت‌ها، حذف، تفکیک پلاک‌ها، تجمیع پلاک، تغییر کاربری زمین، سطح اشغال، افزایش تراکم ساختمانی طبقه‌بندی شده‌اند. از این میان، بیش از نیمی از درخواست‌های مطرح شده در کمیسیون ماده ۵ در دوره ۹ ساله، به ترتیب مربوط به سطح اشغال، افزایش تراکم ساختمانی، حذف و تغییر کاربری زمین مصوب در طرح تفصیلی (سال ۱۳۸۶) است که نشان از عدم قطعیت و عدم تحقق کاربری‌های پیش‌بینی در طرح‌های شهری و عدم پذیرش این طرح‌ها از سوی متقاضیان و شهروندان دارد. دسته اول تغییرات که شامل سطح اشغال است ۶۲/۹۰ درصد از پرونده‌های کمیسیون ماده ۵ را تشکیل می‌دهد نتایج تحقیقات پناگیوتو و همکاران نیز نشان می‌دهد افزایش سطح اشغال بیش از ۵۵ درصد از نفوذ هوا در محیط‌های شهری جلوگیری می‌کند (Panagiotou et al, 2013). دسته دوم از تغییرات مربوط به حذف که شامل عقب‌نشینی، حذف بن‌بست و معبر، حذف زیرزمین، حذف فضای سبز و حذف پارکینگ می‌باشد که ۹/۷۲ درصد از پرونده‌ها را شامل می‌شود. دسته سوم از تغییرات مربوط به افزایش تراکم ساختمانی قطعات است که سهمی حدود ۷/۲۳ درصد از درخواست‌ها را به خود اختصاص داده است. این تغییرات بدون در نظر گرفتن معیارهای تعیین شده برای تراکم‌های ساختمانی مصوب در شهر، موجب برهم خوردن سیمای مطلوب شهری، افزایش تراکم جمعیتی شهر و به دنبال آن عدم پیش‌بینی سرانه عملکردهای خدماتی مورد نیاز برای جمعیت اضافه شونده و در نتیجه کاهش سهم خدمات مورد نیاز برای کل شهر، عدم توجه به مسئله دید و اشرافیت به ساختمان‌های مجاور، افزایش بلندمرتبه‌سازی بدون در نظرگیری تناسب و عرض معابر و شبکه

دسترسی و ... می‌گردد. دسته چهارم از تغییرات مربوط به تغییرات کاربری زمین است که سهمی حدود ۵/۲۳ درصد از درخواست‌ها را به خود اختصاص داده است از اثرات این تغییرات و عدم قطعیت‌ها می‌توان به کاهش سرانه‌های مورد نیاز شهری، کاهش عملکردهای مختلف به‌ویژه عملکردهای رفاهی و خدماتی و سبز، تغییر در تراکم شهر (تراکم ساختمانی و جمعیتی) و کاهش پایداری از این دست اشاره کرد. دسته پنجم از تغییرات مربوط به تجمیع پلاک است که سهمی حدود ۳/۸۶ درصد از درخواست‌های شهروندان را به خود اختصاص داده است این تغییرات با توجه به پرونده‌های بررسی شده، بیشتر در بافت فرسوده شهر زنجان رواج پیدا کرده است تا مقدمات بلندمرتبه‌سازی با رعایت استانداردهای مقاوم‌سازی و بهینه‌سازی مصرف انرژی و نیز رعایت تعریض معابر و پارکینگ و انباری تفکیک شده، ممکن شود. دسته ششم تغییرات مربوط به تغییر در گذر معبر است که سهمی حدود ۱/۱۲ درصد از درخواست‌ها را به خود اختصاص داده است این تغییرات با توجه به پرونده‌های بررسی شده، بیشتر در بافت مرکزی شهر زنجان محقق شده است از جمله عواملی چون تعریض شبکه معابر یا تثبیت آن از مترائ بیشتر به کمتر و کمتر به بیشتر را در برمی‌گیرد. دسته هفتم تغییرات مربوط به تفکیک پلاک است که سهمی حدود ۱ درصد از درخواست‌ها را به خود اختصاص داده است. دسته هشتم تغییرات مربوط به مغایرت‌ها است که سهمی حدود ۰/۹۹ درصد از درخواست‌ها را به خود اختصاص داده است و این تغییرات با توجه به پرونده‌های بررسی شده، بیشتر به رفع مغایرت نقشه طرح تفصیلی تجدیدی نظر و شبکه معابر با وضع موجود، رفع مغایرت و تثبیت عرض گذر برابر طرح پیشنهادی به صورت ۸ متری و تثبیت وضع موجود و طرح تفصیلی تجدیدنظر و رفع مغایرت و غیره می‌باشد. جدول ۱ تعداد و کدهای پرونده‌های کمیسیون ماده ۵ را نشان می‌دهد.

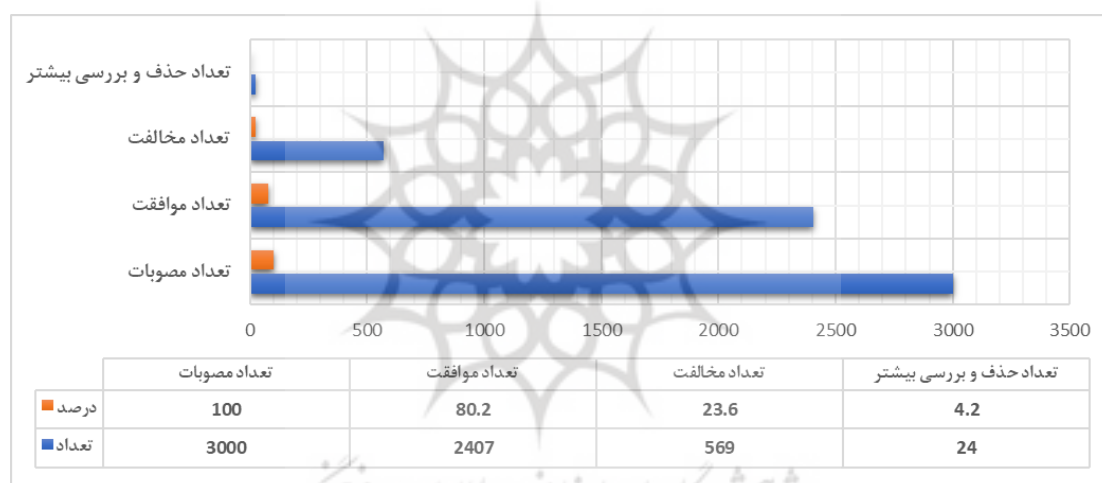
جدول ۱. تعداد پرونده‌های کمیسیون ماده ۵ از سال ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۹

کدها	میزان تغییرات	درصد	کدها	میزان تغییرات	درصد
مجموعه مصوبات کمیسیون ماده ۵	۳۴۰۷	۱۰۰	تغییر کاربری از فضای سبز به مذهبی	۱	۰/۰۴
تغییر گذر معبر	۳۷	۱/۱۲	تغییر کاربری از فضای سبز به درمانی	۱	۰/۰۴
مغایرت	۲۲	۰/۹۱	تغییر کاربری از تجاری به مسکونی	۳	۰/۱۲
عقب‌نشینی	۲۱	۰/۸۷	تغییر کاربری از تجاری به درمانی	۲	۰/۰۸
حذف بن‌بست و معبر	۱۲	۰/۵۰	تغییر کاربری از تجاری به اداری	۲	۰/۰۸
حذف زیرزمین	۶۵	۲/۷۰	تغییر کاربری از تجاری به پارکینگ	۱	۰/۰۴
حذف فضای سبز	۹	۰/۳۷	تغییر کاربری از درمانی به مسکونی	۸	۰/۳۳
حذف پارکینگ	۱۱	۰/۴۶	تغییر کاربری از درمانی به تجاری	۲	۰/۰۸
تفکیک پلاک	۲۴	۱	تغییر کاربری از فرهنگی به اداری	۱	۰/۰۴
سطح اشغال	۱۵۱۴	۴۲/۹۰	تغییر کاربری از فرهنگی به تجاری	۲	۰/۰۸
تجمیع پلاک	۹۳	۳/۸۶	تغییر کاربری از فرهنگی به مسکونی	۲	۰/۰۸
تغییر کاربری زمین	۱۲۶	۵/۲۳	تغییر کاربری از کارگاهی صنعتی به پذیرایی	۱	۰/۰۴
گردشگری					
تغییر کاربری از آموزشی به مسکونی	۴	۰/۱۷	تغییر کاربری از کارگاهی صنعتی به تجاری	۵	۰/۲۱
تغییر کاربری از ورزشی به فضای سبز	۱	۰/۰۴	تغییر کاربری از کارگاهی صنعتی به مسکونی	۲	۰/۰۸
تغییر کاربری از ورزشی به صنعتی کارگاهی	۱	۰/۰۴	تغییر کاربری از صنعتی کارگاهی به فرهنگی	۱	۰/۰۴
تغییر کاربری از ورزشی به درمانی-تجاری	۱	۰/۰۴	تغییر کاربری از پارکینگ به مسکونی	۳	۰/۱۲
تغییر کاربری از ورزشی به تجاری	۲	۰/۰۸	تغییر کاربری از پارکینگ به تجاری	۳	۰/۱۲
تغییر کاربری از مسکونی به خدماتی	۳	۰/۱۲	تغییر کاربری از خدماتی به پارکینگ	۱	۰/۰۴
تغییر کاربری از مسکونی به درمانی	۲	۰/۰۸	تغییر کاربری از تأسیسات و تجهیزات شهری به تجاری	۳	۰/۱۲
تغییر کاربری از مسکونی به مذهبی	۲	۰/۰۸	تغییر کاربری از مسکونی به تأسیسات و تجهیزات	۱	۰/۰۴

شهری					
تغییر کاربری از مسکونی به تجاری	۲۶	۱/۰۸	تغییر کاربری از اداری به تجاری	۵	۰/۲۱
تغییر کاربری از مسکونی ویژه به مسکونی	۶	۰/۲۵	تغییر کاربری از کاربری خدماتی به اداری	۱	۰/۰۴
ویلايي					
تغییر کاربری از مسکونی به جهانگردی و پذیرایی	۲	۰/۰۸	تغییر کاربری از باغات به کاربری گردشگری و پذیرایی	۲	۰/۰۸
تغییر کاربری از مسکونی به پارکینگ	۲	۰/۰۸	تغییر کاربری از حمل‌ونقل و انبارها به تجاری	۴	۰/۱۷
تغییر کاربری از فضای سبز به مسکونی	۸	۰/۳۳	تغییر کاربری از حمل‌ونقل و انبارها به مسکونی	۲	۰/۰۸
تغییر کاربری از فضای سبز به فرهنگی	۱	۰/۰۴	افزایش تراکم ساختمانی	۱۷۴	۷/۲۳

بررسی آرای کمیسیون ماده ۵ بر اساس موافقت و مخالفت در رأی به تغییرات

از مجموع ۳۰۰۰ پرونده مورد بررسی در کمیسیون ماده ۵ شهر زنجان در طول دوره ۹ ساله، در ۸۰/۲ درصد موارد، کمیسیون با رأی موافق، موجبات تغییرات بعدی در طرح تفصیلی را رقم زده است. از این میان، فقط ۲۳/۶ درصد موارد، با مخالفت در تغییر از سوی کمیسیون مواجه شده است. ۴/۲ درصد باقی‌مانده نیز برای بررسی‌های بیشتر، یا از دستور کار خارج گردیده و یا به جلسات بعدی برای بررسی موکول شده‌اند.



شکل ۲. آرای کمیسیون ماده ۵ به تغییرات در شهر زنجان بر اساس موافقت و مخالفت در دوره ۹ ساله (۱۳۹۰ تا ۱۳۹۹)

از بین آرای موافق صادر شده در پرونده‌های کمیسیون ماده ۵ در خصوص تغییرات در طرح مصوب تفصیلی شهر زنجان، ۱۶/۱ درصد از آرای موافق، فاقد دلیل و استدلال روشن و مشخص از سوی کمیسیون در خصوص رأی صادره است که سهم ۳۸۸ از پرونده‌ها را به خود اختصاص داده‌اند. از این مقدار، ۱۶/۱ آرای موافق صادره، فاقد هرگونه اظهار نظر و دلیل برای صدور رأی موافق با تغییرات است و صرفاً با بیان عبارت «با موضوع موافقت شده است» رأی موافق را دریافت کرده‌اند. ۸۳/۹ درصد آرا نیز، با ذکر دلیل «پس از بحث و بررسی با موضوع موافقت شده است»، با دریافت رأی موافق از سوی کمیسیون، موجبات تغییرات بعدی در طرح مصوب را فراهم آورده‌اند. عدم بیان صریح در صدور دلیل رأی توافق به تغییر، از جمله ضعف‌های عمده در عملکرد اجرایی این کمیسیون مطرح است که از شفافیت و پاسخ‌دهی بودن این کمیسیون به‌عنوان یک مرجع اجرایی و مدیریتی، می‌کاهد. در صورتی که این کمیسیون با توجه به مسئولیت واگذار شده، نقش مهمی در میزان تحقق‌پذیری و عدم تحقق‌پذیری طرح تفصیلی شهرها به عهده دارد و تصمیم‌گیری در خصوص تغییرات درخواستی، بدون ذکر دلیل و مستند کافی از سوی این کمیسیون، راه را بر اجرای نادرست و تغییرات روزافزون در مصوبات پیشنهادی

طرح‌های شهری، بیش‌ازپیش هموار می‌سازد. در صورتی‌که، در قوانین و بخشنامه‌های مربوط به عملکرد این کمیسیون، بارها به بررسی موضوع هرگونه تغییر از حیث احراز ضرورت تغییر در طرح، استدلال و توجیه کافی برای تغییر، بررسی تأثیرات تغییر موردنظر، پیشنهاد جایگزین نمودن کاربری موردنظر در زمین مناسب دیگر، در نظریه‌ها و تراکم‌های جمعیتی و ساختمانی قبل از هرگونه تغییر و مسائلی از این‌دست تأکید شده است اما متأسفانه عملکرد اجرایی کمیسیون ماده ۵، به‌گونه‌ای مغایر با این دستورالعمل‌هاست. اختصاص سهم ۱۶/۱ درصدی آرای موافق صادرشده از سوی کمیسیون ماده ۵ استان زنجان در شهر زنجان جهت تغییرات کاربری زمین، افزایش تراکم ساختمانی و تغییر در ضوابط پیشنهادی طرح تفصیلی مصوب، بدون بیان هرگونه استدلال و توجیه کافی و منطقی و رعایت موارد فوق در خصوص اعمال هرگونه تغییرات، خود گواه عملکرد نادرست این کمیسیون در خصوص نقش و مسئولیت واگذارشده می‌باشد و این کمیسیون را به‌عنوان یک عامل تأثیرگذار در روند افزایش تغییرات کالبدی شهر فارغ از مصوبات پیشنهادی معرفی می‌کند.

پس‌ازآن در اولویت بعد، سهم ۷۷/۶ درصدی از دلایل رأی موافق کمیسیون ماده ۵ به «ساخت‌وساز در ملک موردنظر و اطراف آن» اختصاص دارد. بخش اعظم این آرا مربوط به تغییرات کاربری زمین بالأخص کاربری‌های با فضاهای سبز، افزایش سطح اشغال یا کاهش آن، حذف و افزایش تراکم ساختمانی قطعات با تراکم متوسط و یا بالا می‌باشد. با توجه به ساخت‌وسازهای روزافزون و سوداگری زمین، امکان حفظ و نگهداشت زمین‌های با ویژگی خاص حفاظتی و بدون تراکم و یا با تراکم بسیار کم و کم، روندی نزولی را تجربه می‌کند. زمین‌های شهری تحت تأثیر ساخت‌وسازهای اطراف، روزبه‌روز توسعه‌ای بیشتر از پیش را پشت سر می‌گذارند. در این میان، مالکین زمین‌های سبز و حفاظتی (باغ، کشاورزی و فضای سبز) و یا کم تراکم (و یا با تراکم متوسط) نیز با قرارگیری در مسیر نیروهای توسعه بیرونی و تهدیدات ساخت‌وساز اطراف، به دنبال تغییر کاربری زمین خود و یا افزایش تراکم ساختمانی و بلندمرتبه‌سازی با هدف توسعه و سودآوری بیشتر و انطباق با شرایط بیرونی می‌باشند. بر این اساس، رأی موافق کمیسیون متناسب با این شرایط و با رأی بر اساس ساخت‌وسازهای درون و اطراف، خود به‌عنوان عاملی در جهت از بین رفتن بسیاری از زمین‌های مرغوب و فضای سبز و باز شهری عمل می‌نماید که به‌طور خواسته و یا ناخواسته، تحت تأثیر شرایط موجود و نیروهای بیرونی توسعه و ساخت، در بین ساخت‌وسازهای انجام‌شده قرار می‌گیرند و پس از طرح در کمیسیون، رأی موافق در تغییر کاربری دریافت می‌نمایند. از طرفی رأی موافق کمیسیون در افزایش تراکم ساختمانی قطعات با توجه به روند صعودی ساخت‌وساز در اطراف، بدون در نظر گرفتن تراکم جمعیتی اضافه شونده ناشی از افزایش تراکم ساختمانی، مشکلات بعدی کمبود و کاهش سرانه‌های عملکردهای محله‌ای و شهری به‌ویژه عملکردهای خدماتی و رفاهی را موجب می‌گردد.

جدول ۲. دلایل آرای موافق کمیسیون ماده ۵ در شهر زنجان با تغییرات درخواستی در دوره ۹ ساله (۱۳۹۰ تا ۱۳۹۹)

دلیل رأی موافق کمیسیون ماده ۵	تعداد	درصد
شکل خاص زمین	۳۳	۱/۴
عدم یکپارچگی کل کاربری	۱۱۷	۴/۹
بیان‌نشده	۳۸۸	۱۶/۱
ساخت‌وساز در اطراف ملک و ملک (بیان‌شده)	۱۸۶۹	۷۷/۶
مجموع	۲۴۰۷	۱۰۰٪

در خصوص آرای مخالف صادرشده در کمیسیون ماده ۵ در شهر زنجان نیز، بیش از نیمی از آرا (در حدود ۵۳/۶ درصد) فاقد دلیل مشخص و روشن در صدور رأی است. از این میان، ۳۵/۱ درصد آرا تنها با عنوان دلیل غیرصریح و نامشخص «پس از بحث و بررسی مخالفت شده است» بیان‌شده که از جمله ضعف‌های اجرایی عملکرد این کمیسیون به شمار

می‌آید و می‌توان در بسیاری از موارد، این مسئله را در خصوص رأی به تغییر (هم در رأی موافق و هم در رأی مخالف) در قطعات مختلف به حساب آورد. حدود ۵۳/۶ درصد آرا نیز فاقد هرگونه اظهارنظر و دلیل برای صدور رأی تغییرات است و صرفاً با بیان عبارت «موضوع درخواست مطرح و با آن مخالفت گردید» رأی مخالف دریافت کرده‌اند. از سایر دلایل مخالفت کمیسیون می‌توان به عدم تأمین پارکینگ، شکل خاص زمین، عدم تعریض گذر مجاور (عرض کم معبر)، مزاد بر تراکم ساختمانی، تغییر کاربری غیرمجاز، مشکل در پلاک مجاور (مانند: موضوع درخواست مطرح و با عنایت به عدم تثبیت سطح اشغال ساخته شده پلاک‌های مجاور با درخواست افزایش سطح اشغال مخالفت شد و غیره)، واگذاری برای شهرداری جهت رسیدگی (تملک)، ساخت‌وسازهای غیرمجاز اشاره کرد. در همه موارد، بیان دلیل فنی و واضح و صریح در صدور رأی به تغییر (هم در رأی موافق و هم در رأی مخالف) از سوی کمیسیون مربوطه لازم‌الاجرا و ضروری است و عدم پیروی از این دستورالعمل، نشانه ضعف عملکردی، عدم شفافیت و عدم پاسخگویی کمیسیون ماده ۵ به‌عنوان مهم‌ترین مرجع قانونی و مدیریتی در ایجاد و تصویب هرگونه تغییرات بعدی در طرح‌های تفصیلی مصوب شهر زنجان به شمار می‌آید. جدول ۳ دلایل آرای مخالفت کمیسیون ماده ۵ در شهر زنجان با تغییرات درخواستی در دوره ۹ ساله را نشان می‌دهد.

جدول ۳. دلایل آرای مخالفت کمیسیون ماده ۵ در شهر زنجان با تغییرات درخواستی در دوره ۹ ساله (۱۳۹۰ تا ۱۳۹۹)

دلایل رأی مخالفت	تعداد	درصد	دلایل رأی مخالفت	تعداد	درصد
عدم تأمین پارکینگ	۱۲	۲/۱	مزاد بر تراکم ساختمانی	۸	۱/۴
بر اساس ضوابط طرح‌های توسعه شهری	۲۰۰	۳۵/۱	تغییر کاربری غیرمجاز	۷	۱/۲
بیان نشده	۳۰۵	۵۳/۶	مشکل در پلاک مجاور	۷	۱/۲
شکل خاص زمین	۹	۱/۶	واگذاری برای شهرداری جهت رسیدگی	۳	۰/۵
عدم تعریض گذر مجاور (عرض کم معبر)	۱۵	۲/۶	ساخت‌وسازهای غیرمجاز	۳	۰/۵

بررسی آرای کمیسیون ماده ۵ بر اساس متقاضیان درخواست‌کننده تغییرات

بخش قابل توجهی از تقاضای تغییرات در شهر زنجان مربوط به متقاضیان شخصی می‌باشد. علت عمده این امر، غلبه مالکیت خصوصی زمین‌ها در شهر نسبت به مالکیت عمومی و حقوقی است که به همان نسبت نیز برای مالکین خصوصی زمین‌ها در رابطه با تعیین کاربری در طرح‌های تفصیلی، حقوق مکتسبه ایجاد می‌کند. در طی دوره ۹ ساله (۱۳۹۰ تا ۱۳۹۹) بررسی مصوبات کمیسیون ماده ۵ استان زنجان در شهر زنجان، به‌طور میانگین حدود ۸۹/۷۸ درصد پرونده‌ها مربوط به متقاضیان شخصی و با مالکیت خصوصی است. در این بین، ۹/۷۷ درصد تقاضاها از سوی شهرداری و ۰/۴۳ مربوط به متقاضیان حقوقی (شامل ادارات و سازمان‌ها و ...) است.

جدول ۴. متقاضیان درخواست‌کننده تغییر در دوره ۹ ساله (۱۳۹۰ تا ۱۳۹۹)

آرا	متقاضیان				مجموع
	حقوقی	درصد حقوقی	شهرداری	درصد شهرداری	حقوقی
موافق	۲۱۳۰	۸۸/۴۹	۲۷۵	۱۱/۴۲	۲۴۰۷
مخالف	۵۴۲	۹۵/۲۵	۱۶	۲/۸۱	۵۶۹
مجموع	۲۶۷۲	۸۹/۷۸	۲۹۱	۹/۷۷	۲۹۷۶

از طرفی، آرای صادرشده در خصوص تغییرات درخواستی از سوی متقاضی حقوقی (شامل ادارات و سازمان‌ها) سهم ۰/۰۸ درصدی را در رأی موافق به تغییر موردنظر به خود اختصاص داده است و در طول دوره ۹ ساله موردبررسی، ۱۱

پرونده معادل ۱/۹۳ درصد از سوی کمیسیون ماده ۵ مخالفت شده است. از طرفی در درخواست شهرداری در خصوص اعمال تغییرات در قطعات وابسته به آن نیز، ۲۷۵ پرونده معادل ۱۱/۴۲ درصد رأی موافق صادر شده است. یعنی از بین ۲۷۵ مورد درخواست تغییر از سوی شهرداری در دوره ۹ ساله، تنها با ۱۶ مورد آن مخالفت شده است. این تعداد انگشت‌شمار مخالفت در خصوص متقاضیان غیرشخصی، می‌تواند حاکی از نوعی عدم رعایت تساوی و برابری در بین متقاضیان شخصی و غیرشخصی (شامل شهرداری و متقاضیان حقوقی) در اجرای قانون باشد. با توجه به اینکه از جمله ویژگی‌های مطرح‌شده برای قانون، عمومی بودن آن است؛ یعنی قانون باید بر تمام مردم و همه سازمان‌ها حاکم باشد و برای هیچ‌کس و هیچ گروهی تحت هیچ شرط و تبصره‌ای تمایزی قائل نشود.

بررسی آرای موافقت‌شده کمیسیون ماده ۵ بر اساس نوع تغییرات درخواستی

بر اساس نتایج جدول ۵، بیشترین سهم تغییرات درخواستی از سوی متقاضیان، شامل تغییر کاربری اراضی مصوب در طرح تفصیلی است. از این میان، ۴۸۵۸۷۰۱ مترمربع معادل ۴۸/۵۸ هکتار از کاربری‌های زمین، با رأی موافق از سوی کمیسیون ماده ۵ دستخوش تغییر شده‌اند. بیشترین تغییرات کاربری زمین درخواستی موافقت شده، شامل تغییر کاربری مسکونی به خدماتی با اختصاص سهم ۲۸/۱۸ درصدی از تغییرات موافقت شده است که در مجموع باعث تغییر ۱۳۷۰۲۳/۵ مترمربع معادل ۱۳ هکتار از زمین مسکونی به خدماتی شده است پس از آن تغییر کاربری تجاری با اختصاص ۱۱/۱۸ درصد از سهم این کاربری‌ها به کاربری اداری تغییر یافته است که در مجموع باعث تغییر ۵۴۲۹۸/۰۵ مترمربع معادل ۵ هکتار شده است. اختصاص بیش از نیمی از آرای موافق صادرشده در تغییرات کاربری حساس از قبیل کاربری‌های فضای سبز، آموزشی، درمانی و ورزشی از سوی کمیسیون ماده ۵، بیانگر این موضوع است که بخش اعظمی از زمین‌های سبز شهری، آموزشی، درمانی و ورزشی خود توسط مرجع مدیریتی و نظارتی مسئول، مورد تغییر قرار گرفته است. این امر می‌تواند نشانگر ضعف سیستم مدیریتی و اجرایی در حفظ این اراضی حساس در سطوح مختلف مدیریتی شهر زنجان و به وجود آمدن اثرات اقتصادی، زیست‌محیطی، اجتماعی و کالبدی متعاقب آن در شهر زنجان باشد. البته لازم به ذکر است که تغییر کاربری‌های فضای سبز درخواستی نیز می‌تواند ناشی از مکان‌یابی نادرست فضای سبز پیشنهادی در طرح‌های مصوب از سوی مشاوران تهیه‌کننده طرح و با حقوق مکتسبه ایجادشده برای مالکان خصوصی در ارتباط با تأمین فضای سبز در ملک خصوصی و همچنین عدم خریداری زمین‌های با کاربری مصوب فضای سبز از سوی شهرداری و سازمان زیباسازی و فضای سبز شهری باشد که موجب اعمال درخواست تغییر کاربری زمین فضای سبز به‌ویژه از سوی مالکان خصوصی می‌گردد. اما علی‌رغم مسائل ذکرشده، مطابق با «دستورالعمل اجرایی ماده ۱۴ قانون زمین شهری»، صدور مجوز تغییر یا تعیین کاربری باغات، زمین کشاورزی و یا آیش بر اساس تصمیم‌گیری کمیسیون ماده ۵ یا مرجع تصویب طرح‌های توسعه شهری در صورت تصمیم‌گیری در مورد نحوه تأمین خدمات لازم بلامانع است، اما در هیچ‌یک از مصوبات کمیسیون ماده ۵ با رأی توافق در تغییر کاربری زمین‌های کشاورزی، باغ و فضای سبز شهری، به نحوه تأمین خدمات لازم برای زمین‌های تغییر یافته توجهی نشده است.

جدول ۱. تغییرات کاربری زمین موافقت شده از سوی کمیسیون ماده ۵ در شهر زنجان در دوره ۹ ساله (۱۳۹۰ تا ۱۳۹۹)

کاربری مصوب	کاربری موافقت شده	میزان تغییرات	مساحت (مترمربع)	درصد
	تغییر کاربری زمین	۱۲۶	۴۸۵۸۷۰۱	۱۰۰
کاربری آموزشی	مسکونی	۴	۶۶۰۹/۲	۱/۳۶
	فضای سبز	۱	۶۰۱	۰/۱۲
	صنعتی کارگاهی	۱	۵۹۹۹/۵	۱/۲۳
کاربری ورزشی	درمانی-تجاری	۱	۸۴۱۱/۳۵	۱/۷۳
	تجاری	۲	۳۲۵۳۲۸/۸۵	۳/۲۸
	خدماتی	۳	۱۳۷۰۲۳/۵	۲۸/۰۸
کاربری مسکونی	درمانی	۲	۶۵۳/۴۷	۰/۱۳
	مذهبی	۲	۸۲۰۴۵	۰/۰۲
	تجاری	۲۶	۷۶۴۹/۱۱	۱/۵۷
	جهانگردی و پذیرایی	۲	۸۷۳	۰/۱۸
	پارکینگ	۲	۹۵۹/۸۲	۰/۲۰
	تأسیسات و تجهیزات شهری	۱	۳۲/۵۴	۰/۰۱
	مسکونی ویلایی	۶	۳۲۷۳۸/۹۵	۶/۷۴
کاربری مسکونی ویژه	مسکونی	۸	۲۹۴۹/۵	۰/۶۱
	فرهنگی	۱	۸۰۰	۰/۱۶
	مذهبی	۱	۱۴۱۷	۰/۲۹
	درمانی	۱	۵۰۱	۰/۱۰
	تجاری	۱۰	۱۱/۷۰۲	۰/۲۴
	مسکونی	۳	۶۰۵/۱۲	۰/۱۲
	درمانی	۲	۷۱۳۷/۷۰	۱/۴۷
کاربری تجاری	اداری	۲	۴۵۹۰۸/۲۶	۹/۰۵
	پارکینگ	۱	۱۵۷۳/۰۲	۰/۳۲
	مسکونی	۸	۲۵۱۹/۴۶	۰/۵۲
کاربری درمانی	تجاری	۲	۵۱۶۱۹/۷۰	۱۰/۰۲
	اداری	۱	۳۰۰	۰/۰۶
	تجاری	۲	۳۷۱/۷۴	۰/۰۸
کاربری فرهنگی	مسکونی	۲	۳۸۴	۰/۰۸
	پذیرایی گردشگری	۱	۱۲۷۷	۰/۲۶
	تجاری	۵	۷۶۹۵/۳۳	۱/۵۸
	مسکونی	۲	۱۱۱۸	۰/۲۳
	فرهنگی	۱	۱۴۸/۴	۰/۰۳
	مسکونی	۳	۸۷۸/۸۳	۰/۱۸
	تجاری	۳	۱۵۶۹/۴۵	۰/۳۲
کاربری پارکینگ	پارکینگ	۱	۳۲۰	۰/۰۷
	اداری	۱	۴۵۳۳۲/۹۷	۹/۰۳
	تجاری	۳	۲۷۳/۸	۰/۰۶
کاربری تأسیسات و تجهیزات شهری	تجاری	۵	۵۴۲۹۸/۰۵	۱۱/۰۸
	گردشگری و پذیرایی	۲	۸۰۰	۰/۱۶
	تجاری	۴	۱۵۸۵۸/۳	۳/۲۶
کاربری حمل و نقل و انبارها	مسکونی	۲	۲۰۴/۱	۰/۰۴
	مساحت به هکتار		۴۸/۵۸	۱۰۰

ضمن بررسی پرونده‌های مصوب کمیسیون ماده ۵، در ارتباط با تغییر کاربری زمین مشخص گردید که بخش اعظمی از کاربری‌های درخواستی به کاربری مسکونی، تجاری و یا مسکونی-تجاری تغییر کرده‌اند؛ در این میان چند سؤال اساسی مطرح می‌شود که؛ آیا کمیسیون ماده ۵ به ازای موافقت با تغییر کاربری‌ها به کاربری غالب مسکونی، سرانه خدمات و امکانات رفاهی موردنیاز جمعیت اضافه شونده را در نظر گرفته است یا خیر؟ آیا کمیسیون ماده ۵، در رأی موافق به تغییرات کاربری‌ها، ضرورت اهمیت تغییر این کاربری‌ها را به‌درستی مورد ارزیابی و بررسی‌های کارشناسی قرار داده است یا خیر؟ آیا کمیسیون ماده ۵، به ازای تغییر در کاربری‌های موافقت شده، سرانه کاهش‌یافته کاربری‌های مصوب تغییر یافته را در نظر گرفته است؟ یا خیر؟ در پاسخ به بخشی از سؤالات فوق، بر اساس بررسی‌های انجام‌شده، طبق موارد اشاره‌شده در بندهای پیشین و با استناد به برگه‌های مصوبات کمیسیون ماده ۵ در شهر زنجان، می‌توان نتیجه گرفت که تصمیمات کمیسیون در غالب موارد بدون ذکر دلیل و توجیه کارشناسی در رأی به تغییر، بدون در نظرگیری و پیشنهاد زمین و کاربری جایگزین، بدون توجه به در نظرگیری جمعیت اضافه شونده شهر به ازای کاربری‌های تغییر یافته به مسکونی، اقدام به رأی موافق در خصوص تغییر کاربری‌ها داشته است که از ضعف‌های عمده عملکردی این کمیسیون به‌عنوان مرجع مدیریتی و نظارتی حاکم بر شهرها و نقش آن در اعمال تغییرات بعدی در شهر زنجان را مطرح می‌کند که اثرات اقتصادی، زیست‌محیطی، کالبدی و اجتماعی را به دنبال خواهد داشت.

در خصوص رأی به تغییر در تراکم ساختمانی، ۱۷۴ مورد از آرای موافق تصمیمات کمیسیون در رأی به افزایش تراکم ساختمانی مصوب است. از این میان، بیشترین درخواست‌ها مربوط به افزایش تراکم ساختمانی از ۱۲۰ درصد به ۱۸۰ درصد و ۱۸۰ درصد به ۲۴۰ درصد است که اغلب این موارد در بافت مرکزی و فرسوده شهر زنجان و همچنین در شهرک کارمندان، با تراکم ساختمانی مصوب بیش از ۱۲۰ درصد و ۱۸۰ درصد واقع‌شده‌اند که خواستار افزایش تراکم ساختمانی به ۱۸۰ درصد و ۲۴۰ درصد است (جدول ۴-۶) به‌طور میانگین، متقاضیان (در هر تراکم ساختمانی مصوب) خواستار افزایش تراکم ساختمانی تا دو الی سه‌طبقه مازاد است. این امر از طرفی می‌تواند نشانگر عدم توانایی طرح تفصیلی مصوب در پاسخگویی به مسائل شهروندان و تأمین نیازها و خواسته‌های آن‌ها باشد و از طرف دیگر، نشان‌دهنده تمایل شهروندان به ساخت‌وسازهای بیشتر باهدف بهره‌وری و سودآوری بیشتر می‌باشد که ازجمله اثرات افزایش بورس‌بازی و سوداگری زمین در زمان کنونی می‌باشد که روند توسعه کالبدی در شهر زنجان را تحت تأثیر خود قرار داده است. حدود ۴۳ درصد از درخواست‌های موافق شده نیز، مربوط به افزایش تراکم ساختمانی تا ۲۴۰ درصد است که این روند نشان از تمایل شهروندان به بلندمرتبه‌سازی و استفاده حداکثری از زمین دارد. البته لازم به ذکر است که مسئله بلندمرتبه‌سازی، با در نظرگیری جوانب فنی موضوع و به‌صورت برنامه‌ریزی‌شده می‌تواند ازجمله روش‌های کارآمد در پاسخگویی به نیاز جمعیت افزوده‌شده در محلات شهر زنجان و استفاده بهینه از زمین با توجه به کمبود زمین در وضع موجود می‌باشد. باید به این موضوع توجه داشت که افزایش بلندمرتبه‌سازی مستلزم دیدی فراتر از دوبعدی است. در این امر می‌بایست تمام ابعاد بصری، حقوقی، زیست‌محیطی، فعالیتی، اقتصادی و اجتماعی بلندمرتبه‌سازی موردتوجه قرار گیرد. در این خصوص، وظیفه سنگینی بر عهده مشاوران تهیه‌کننده طرح‌های توسعه شهری از یک‌سو و مراجع مدیریتی، نظارتی و اجرایی آن‌ها از سویی دیگر نهاده شده است. در این میان، کمیسیون ماده ۵ با توجه به نقش خود در صدور رأی در تغییرات به افزایش تراکم ساختمانی مصوب می‌بایست مسائلی از قبیل ظرفیت و ساختار شبکه دسترسی، میزان اشرافیت و حقوق قطعات پیرامونی، سیمای بصری ایجادکننده و جمعیت اضافه شونده به ازای افزایش تراکم ساختمانی در کاربری‌های مسکونی و تأمین سرانه‌های خدماتی موردنیاز آن‌ها و مسائلی از این‌دست را مورد بررسی‌های دقیق کارشناسی و فنی قرار داده و سپس به صدور رأی نهایی اقدام نماید.

جدول ۶. تغییرات موافقت شده درافزایش تراکم ساختمانی از سوی کمیسیون ماده ۵ در طی دوره ۹ ساله (۱۳۹۰ تا ۱۳۹۹)

تراکم مصوب						
۱۲۰	۶۵	۶۰	۴۰	۷۵	۸۰	۹۰
تراکم مازاد	۱۲۰	۹۰	۸۰	۷۵	۶۵	۶۰
تراکم موافقت شده	۱۶۰	۱۸۰	۱۸۵	۱۹۵	۲۰۰	۲۱۰
تعداد	۳	۴۶	۳	۲	۱	۲
درصد	۱/۷	۲۶/۴	۱/۷	۱/۱	۰/۶	۱/۱
تراکم مصوب	۱۴۰	۱۶۰	۱۸۰	۲۴۰		
تراکم مازاد	۶۵	۴۰	۱۴۰	۲۰	۶۰	۱۱۰
تراکم موافقت شده	۲۰۵	۲۰۰	۳۰۰	۲۰۰	۲۴۰	۳۵۰
تعداد	۱	۱۷	۲	۵	۷۵	۱۲
درصد	۰/۶	۹/۸	۱/۱	۲/۹	۴۳/۱	۶/۹

در دسته‌بندی تغییرات درخواستی از نوع تغییر در ضوابط، بیشترین درخواست تغییر و موافقت، ۷۲/۲۲ درصد از نوع موافقت با افزایش سطح اشغال عنوان شده است. پس از آن، درخواست حذف که شامل حذف بن‌بست و معبر، حذف زیرزمین، حذف فضای سبز، حذف پارکینگ، تفکیک پلاک، تجمیع پلاک با اختصاص ۱۳/۸۶ درصد بیشترین سهم موافقت‌ها را به خود اختصاص داده است. آرای موافقت با تغییرات ضوابط طرح تفصیلی در شهر زنجان از سوی کمیسیون ماده ۵، غالباً موافقت با افزایش سطح اشغال، حذف، تغییراتی شامل ترکیب چند مورد فوق و غیره اعلام شده است که در جدول ۷ نشان داده شده است.

جدول ۷. آرای موافقت شده کمیسیون ماده ۵ با تغییر در ضوابط طرح تفصیلی مصوب در دوره ۹ ساله (۱۳۹۰ تا ۱۳۹۹)

کدها	میزان تغییرات	مساحت به مترمربع	مساحت به هکتار	درصد تغییرات
تغییر گذر معبر	۲۷	۶۸۰/۰۳	۰/۰۷	۰/۰۶۴۶
مغایرت	۲۲	.	.	.
حذف	۳۳۴	۱۴۵۸۲۱/۹۲	۱۴/۵۸	۱۳/۸۶
عقب‌نشینی	۲۱	۲۴۰۴۶/۰۳۴	۲/۴۰	۲/۲۹
حذف بن‌بست و معبر	۱۲	۱۹۲۷/۷۴	۰/۱۹	۰/۱۸
حذف زیرزمین	۶۵	۱۹۴۸۷/۸۵	۱/۹۵	۱/۸۵
حذف فضای سبز	۹	۲۷۵۵/۰۱	۰/۲۸	۰/۲۶
حذف پارکینگ	۱۱	۱۳۰۱/۵۷	۰/۱۳	۰/۱۲
تفکیک پلاک	۳۴	۶۴۲۱۲/۳	۶/۴۲	۶/۱۰
تجمیع پلاک	۹۳	۳۲۰۹۲/۴۲	۳/۲۱	۳/۰۵
سطح اشغال	۱۵۱۴	۷۵۹۸۵۷/۹۶	۷۵/۹۹	۷۲/۲۲
	۲۰۳۲	۱۰۵۲۱۸۱/۸۲	۱۰۵/۲۲	۱۰۰

نتایج حاصل از نرم‌افزار مکس کیودا نشان می‌دهد بیشترین مصوبات کمیسیون ماده ۵ در طی ۹ سال از ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۹ در ارتباط با سطح اشغال با ۱۷۰۷ مصوبه می‌باشد و کمترین آن حذف فضای سبز با ۹ مصوبه می‌باشد شکل ۳ و جدول ۸ تعداد مصوبات کمیسیون ماده ۵ در طی ده سال را نشان می‌دهند.

تغییرات	تغییرات	کدها
۱	تغییر کاربری از ورزشی به صنعتی کارگاهی	مجموعه مصوبات موافق کمیسیون ماده ۵
۲	تغییر کاربری از مسکونی به درمانی	تغییر کاربری
۱	تغییر کاربری از تجاری به درمانی	تغییر کاربری از آموزشی به مسکونی
۳	تغییر کاربری از حمل و نقل و انبار به تجاری	تغییر کاربری از مسکونی به تجاری
۱	تغییر کاربری از فرهنگی به درمانی	تغییر کاربری از فضای سبز به درمانی
۲	تغییر کاربری از اداری به تجاری	تغییر کاربری از ورزشی به فضای سبز
۲	تغییر کاربری از صنعتی به تجاری	تغییر کاربری از فرهنگی به تجاری
۳	تغییر کاربری از آموزشی به تجاری	تغییر کاربری از کارگاهی صنعتی به پذیرایی گردشگری
۲۱	تغییر کاربری از مسکونی به تجاری	تغییر کاربری از باغات به کاربری گردشگری و پذیرایی
۱۷۴	افزایش تراکم ساختمانی	تغییر کاربری از فرهنگی به مسکونی
۲۷	تغییر گذر معبر	تغییر کاربری از مذهبی به مسکونی
۲۲	مغایرت	تغییر کاربری از فضای سبز به مسکونی
۲۱	عقب نشینی	تغییر کاربری از تجاری به مسکونی
۱۲	حذف بن بست و معبر	تغییر کاربری از پارکینگ به مسکونی
۶۵	حذف زیرزمین	تغییر کاربری از درمانی به مسکونی
۹	حذف فضای سبز	تغییر کاربری از صنعتی به مسکونی
۱۱	حذف پارکینگ	تغییر کاربری از مسکونی به تأسیسات شهری
۲۴	تفکیک پلاک	تغییر کاربری و خرید زمین به مساحت ۱۲۸/۴۷ مترمربع از فضای دور میدان
۱۵۱۴	سطح اشغال	تغییر کاربری از خدماتی به پارکینگ
۹۳	تجمع پلاک	تغییر کاربری از مسکونی ویژه به مسکونی ویلایی
۳		تغییر کاربری از مسکونی به خدماتی



شکل ۳. کدهای جستجو در مصوبات کمیسیون ماده ۵ در شهر زنجان با استفاده از نرم افزار مکس کیودا

بحث

امروزه، برنامه‌ریزی کاربری اراضی، به‌عنوان قلب و هسته اصلی طرح جامع شهری، نقش بنیادینی در هدایت توسعه فضایی شهرها ایفا می‌کند. این نوع برنامه‌ریزی به چگونگی بهره‌برداری، توزیع، حفاظت و ساماندهی مکانی و فضایی فعالیت‌ها و کارکردهای شهری بر اساس نیازها و خواسته‌های جامعه شهری می‌پردازد. به‌بیان دیگر منظور از نظام کاربری زمین شهری، مشخص کردن نوع مصرف زمین در شهر، هدایت و ساماندهی فضایی شهر، تعیین ساخت‌ها و چگونگی انطباق آن‌ها با یکدیگر و با دیگر دستگاه‌های شهری است. در این میان کمیسیون ماده ۵ به‌عنوان یکی از عناصر مهم مدیریتی در قوانین و مقررات شهری است که یکی از وظایف مهم آن، تصویب و انعطاف‌پذیری طرح‌های جامع و تفصیلی شهری و مدیریت کالبدی شهرها است. آنچه در مدیریت کالبدی شهرها نقش پایه و اساسی دارد مصوبات کمیسیون ماده ۵ در ارتباط با میزان تراکم ساختمانی و میزان سطح اشغال و نوع کاربری‌هاست که می‌تواند عامل تعیین‌کننده در ایجاد توسعه متوازن و نامتوازن شهری داشته باشد.

در این پژوهش بررسی پرونده‌های کمیسیون ماده ۵ شهر زنجان در طول ۹ سال اخیر، بیانگر روند افزایشی تغییرات کاربری اراضی، تراکم ساختمانی و افزایش میزان سطح اشغال در سال‌های اخیر است. چنین روندی بدون در نظر گرفتن ملاحظات اقتصادی- اجتماعی شهر زنجان اتفاق افتاده است که منجر به افزایش قیمت زمین و مسکن از طریق مازاد طبقات ساختمانی، ارزش‌افزوده واحدهای تجاری نسبت به سایر کاربری‌ها و توسعه افقی محلات شهر زنجان گردیده است. در این میان با توجه به نتایج حاصله بیشترین سهم پرونده‌های ارجاعی به مصوبه کمیسیون ماده ۵ مربوط به تغییرات درخواستی از سوی متقاضیان مربوط به تغییر کاربری اراضی مصوب در طرح تفصیلی است. در این بین، بخش عمده‌ای از تغییر کاربری‌های زمین، مربوط به تغییر کاربری مسکونی به خدماتی و تجاری به اداری است. اما عدم توجه به حفظ و حراست از زمین‌های سبز شهری، آموزشی، درمانی و ورزشی نیز در این تغییرات تأثیرگذار است. به‌علاوه، برخی از تغییرات کاربری زمین‌های فضای سبز، به دلیل مکان‌یابی نادرست این فضاها، در طرح‌های مصوب و عدم خریداری زمین‌های با کاربری مصوب فضای سبز از سوی مدیریت شهری رخ داده باشد. بنابراین، بررسی پرونده‌های مصوب کمیسیون ماده ۵ در ارتباط با تغییر کاربری زمین نشان می‌دهد که در بیشتر موارد تصمیمات این کمیسیون بدون توجه، ارزیابی کارشناسی و در نظر گرفتن کاربری جایگزین و زیرساخت‌های شهری و تأثیر آن بر جمعیت فزاینده محلات رو به رشد شهر زنجان اخذ شده است. این نکته نشان‌دهنده نواقص قابل‌توجهی است که در عملکرد کمیسیون به‌عنوان مرجع نظارتی و مدیریتی بر شهر زنجان وجود دارد و نقش آن در تغییرات آینده شهر زنجان با تبعات اقتصادی، زیست‌محیطی، فیزیکی و اجتماعی در توسعه نامتوازن شهری است. علاوه بر این در خصوص رأی به تغییر در تراکم ساختمانی، بیشتر متقاضیان (در هر تراکم ساختمانی مصوب) خواستار افزایش تراکم ساختمانی تا دو الی سه طبقه مازاد است. این امر از طرفی می‌تواند نشانگر عدم توانایی طرح تفصیلی مصوب در پاسخگویی به مسائل شهروندان و تأمین نیازها و خواسته‌های آن‌ها باشد و از طرف دیگر، نشان‌دهنده تمایل شهروندان به ساخت‌وسازهای بیشتر با هدف بهره‌وری و سودآوری بیشتر می‌باشد که ازجمله اثرات افزایش بورس‌بازی و سوداگری زمین در زمان کنونی می‌باشد که روند توسعه کالبدی در شهر زنجان را تحت تأثیر خود قرار داده است که در بیشتر موارد در این امر بدون در نظر گرفتن ابعاد بصری، حقوقی، زیست‌محیطی، فعالیت، اقتصادی و اجتماعی بلندمرتبه‌سازی در شهر زنجان نمود یافته است.

چنین نتایجی می‌تواند با نتایج حاصل از پژوهش‌های دیگر ازجمله نتایج مطالعاتی مشفق و همکاران (۱۳۹۸)، صالحی و همکاران (۱۳۹۶)، رحمان نسب (۱۳۹۶)، خلخالی (۱۳۹۳)، تا حدودی هماهنگی داشته باشد. تمامی این مطالعات با بررسی با عملکرد کمیسیون ماده پنج در روند تغییرات کاربری اراضی شهری، مشخص نمودند که این کمیسیون به علت عدم توجه به

ابعاد متعدد و پیامدهای هر تغییر و همچنین عدم وجود قوانینی روشن و صریح در برخورد با تغییرات، سیمای بصری و حجمی انبوهی از اغتشاشات بصری را سبب شده است. همان‌طور که خانم خلخالی (۱۳۹۳) در مطالعه خود با عنوان بررسی نقش مصوبات کمیسیون ماده ۵ شهرداری در تغییرات ساختاری شهر طی دوره زمانی ۱۳۹۲ - ۱۳۸۲ (نمونه موردی: شهر قزوین)، نشان داد، بیشترین تغییرات کاربری اراضی از نظر کاهش اراضی به ترتیب متعلق به کاربری‌های فضای سبز، مسکونی، مذهبی و از نظر افزایش متعلق به کاربری‌های تجاری مسکونی، آموزشی و تجاری خدماتی و سمت‌وسوی تغییرات از کاربری‌های عمومی به خصوصی است. همان‌طور که چنین نتایجی از روند تحولات عملکردی کاربری‌های شهر زنجان نیز به‌وضوح قابل مشاهده است. از مهم‌ترین دلایل این تغییرات با توجه بررسی‌های انجام‌شده می‌توان به ارزش‌افزوده زمین و املاک تجاری مسکونی اشاره کرد. چنین برآیندی از عملکرد مصوبات کمیسیون ماده ۵ در اغلب شهرهای ایران به‌ویژه زنجان را می‌توان علت اساسی نزول مستمر خدمات شهری و قرارگیری نامتوازن کاربری‌های شهری و کالبد ناموزون شهری ذکر کرد که می‌تواند ساختار شهری نامتوازی را در آینده سبب شود.

چنین برآیندی می‌تواند نتیجه نبود یک دیدگاه کلان و سیستمی در مجموع مدیریت شهر زنجان باشد. چراکه دیدگاه کلان و سیستمی در مدیریت شهری به‌عنوان یک رویکرد برنامه‌ریزی شهری از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. در این رویکرد، برنامه‌ریزی شهری به‌عنوان یک فرایند مدیریتی مستمر در نظر گرفته می‌شود که در آن، تمامی ابعاد شهر از جمله اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی، زیرساختی و محیطی موردبررسی و برنامه‌ریزی قرار می‌گیرند. در این رویکرد، توسعه شهری به‌صورت مدیریتی و هدفمند انجام می‌شود و در نتیجه، از مشکلات مربوط به توسعه نامنظم و عدم هماهنگی در برنامه‌ریزی شهری جلوگیری می‌شود. همچنین، این رویکرد در زمینه تحولات و تغییرات ناگهانی یک شهر، از جمله تغییر کاربری‌ها و افزایش تراکم ساختمانی، جلوگیری می‌کند و امکان پاسخگویی به این تحولات را فراهم می‌سازد. بررسی این عوامل و شواهد علمی و آماری نشان از تأیید موارد مطرح‌شده در بخش یافته‌های پژوهش را دارد. که می‌تواند دال بر عدم نگاه سیستمی و جامع‌نگر تصمیمات کمیسیون ماده ۵ بر توسعه‌های آتی شهر زنجان است.

نتیجه‌گیری

مصوبات کمیسیون ماده ۵ به دو دلیل عمده یعنی اشکالات ساختاری نظام برنامه‌ریزی و اشکالات فردی بدنه کارشناسی و مدیریتی، کارکرد خود را در توسعه متعادل شهر زنجان از دست داده است. عمده دلیل این رخداد را می‌توان از طرفی به عمل نکردن نیروهای دولتی به رسالتشان عنوان نمود و از طرفی می‌توان به نبود نمایندگان صاحب نفوذ در کمیسیون ماده ۵ که صرفاً حامی منافع عمومی باشند اشاره کرد. این در حالی است که ذینفعانی همچون جامعه دانشگاهی، سازمان‌های مردم‌نهاد و گروه‌های حرفه‌ای همچون نظام‌مهندسی ساختمان به دلیل رسالت وجودی و منافعشان می‌توانند نسبت به موضوع نحوه تصمیم‌گیری در کمیسیون ماده ۵ و منافی که از تغییر کاربری زمین تولید و توزیع می‌شود و اینکه چگونه ذینفعان مختلف، این مصوبات را تحت تأثیر قرار می‌دهند حساس‌تر بوده و نقش پررنگ‌تری در فرایند مذکور داشته باشند. بنابراین نبود نمایندگان واقعی حامی منافع عمومی (نماینده محیط‌زیست) در میان ذینفعان کلیدی مؤثر بر مصوبات کمیسیون ماده ۵ از اشکالات ساختاری نظام برنامه‌ریزی شهری شهر زنجان است. از طرفی دیگر، برخی از شهروندان دارای قدرت اجتماعی یا اقتصادی بوده و در مقایسه با بقیه تأثیر بیشتری بر روند نتایج تصمیم‌گیری‌ها می‌گذارند. به‌عنوان مثال در بحث تغییر کاربری‌ها، بخش اعظمی از کاربری‌های آموزشی، درمانی، ورزشی و فضای سبز به کاربری‌های مسکونی و تجاری بنا بر درخواست بزرگ مالکان است. این امر می‌تواند نشانگر ضعف سیستم مدیریتی و اجرایی در حفظ این اراضی حساس در

سطوح مختلف مدیریتی شهر زنجان و به وجود آمدن اثرات اقتصادی، زیست‌محیطی، اجتماعی و کالبدی متعاقب آن دانست و از آنجایی که بخش مسکن و ساخت‌وساز پایه‌ای تورم رشد می‌کند و ارزش افزوده بسیاری به دنبال دارد، سرمایه‌گذاران و مالکان دنبال تغییر غیرتجاری به تجاری هستند و این خود سبب ایجاد رانت می‌شود.

از سوی دیگر بسیاری از این مجتمع‌ها و ساختمان‌های لوکس تجاری، نه برای رفع کمبود خدمات ساکنان بلکه برای بالا بردن قیمت زمین ساخته شده‌اند. به‌طوری که در بسیاری از مناطق از جمله بخش‌های شمالی شهر به‌ویژه کارمندان، بسیاری از متقاضیان خواستار افزایش تراکم ساختمانی از ۱۲۰ به ۱۸۰ و ۱۸۰ به ۲۴۰ درصد است هرچند افزایش تراکم‌های ساختمانی می‌تواند عاملی برای استفاده بهینه از زمین باشد اما در شهر زنجان مصوبات مربوط به افزایش تراکم ساختمانی، به ضرر توسعه بهینه شهری عمل کرده و نتیجه‌ای جز انبوه‌سازی چیز دیگری به دنبال نداشته و تنها منفعت خواص را تأمین نموده است. بدین ترتیب با این حجم از انبوه‌سازی، افرادی که قبلاً می‌توانستند در این مناطق ساکن شوند به بیرون رانده شده (خصوصاً در شهرک کارمندان، فاتح و سرچنگلداری) و قیمت زمین منطقه شدیداً صعود کرده است. حال عده‌ای از افراد، برخی از این واحدهای لوکس را خریداری می‌کنند، اما نه برای اسکان، بلکه با هدف بهره‌وری و سودآوری بیشتر که از جمله اثرات افزایش بورس بازی و سوداگری زمین در شهر زنجان را به همراه دارد که خود روند توسعه کالبدی شهر را نه در بلندمدت بلکه در بازه زمانی کوتاه تحت تأثیر فرار می‌دهد. در چنین بستری، مصوبات کمیسیون ماده ۵ به ابزاری در دست قدرتمندان و زمین‌داران بزرگ تبدیل شده و عملاً شهر نه بر اساس برنامه؛ بلکه بر اساس قدرت‌های آشکار و نهان اداره شده و تغییر می‌کند. بنابراین در طی این ۹ سال اخیر مصوبات کمیسیون ماده ۵ و بی‌توجهی به شهر و فضاهای شهری و حقی که استفاده‌کنندگان فضا در پدید آوردن آن دارند، این قدرت عظیم را در دست ارزش مبادله قرار داده تا فضاهای شهر را مطابق میل خود و در راه کسب سود بیشتر شکل دهد. بر همین اساس روند مصوبات کمیسیون ماده ۵ در شهر زنجان (به‌ویژه در موضوعات حساس) تحت تأثیر روابط و مناسبات غیررسمی که شکل‌گیری آن عمدتاً توسط نیروهای سیاسی و اقتصادی با هدف تأمین منافعشان صورت می‌پذیرد، قرار می‌گیرد. بدین ترتیب مباحثی چون عدالت و دسترسی مناسب همگان به خدمات شهری و توزیع عادلانه فعالیت‌ها تحت‌الشعاع بازی قدرت‌ها قرار گرفته است.

علاوه بر این نحوه اعمال تغییرات ناشی از مصوبات کمیسیون ماده ۵، در شهر زنجان بسیار چالش‌برانگیز است. هرچند اصول برنامه‌ریزی شهری به‌ضرورت تجدیدنظر در کاربری‌ها، با توجه به بروز نیازهای جدید در طول سال‌ها و تأکید بر میزان تحقق‌پذیری آن‌ها است. اما چگونگی انجام این تغییرات در شهر زنجان، بحران جدیدی را شکل داده است. به‌طوری که بیشتر تغییرات از حجم کاربری‌های عمومی به نفع سود بیشتر تغییر یافته است و با کاستن از سطح فضاهای سبز و باز به سمت افزایش تراکم‌های ساختمانی حرکت نموده است. هرچند تثبیت کاربری‌ها و عدم تغییر آن‌ها با توجه به ماهیت پویای شهر نمی‌تواند راهکار درستی باشد، بلکه صرفاً زمینه را برای قانون‌گریزی فراهم می‌نماید. با این وجود، مصوبات کمیسیون ماده ۵ در شهر زنجان می‌بایست در جهت ارتقا منافع عمومی اعمال شوند تا ارزش و اعتبار برنامه‌ریزی حفظ شود. نه اینکه شهر را به قوطی کبریت مملو از آپارتمان مبدل سازد. لذا آنچه مهم است در نظر گرفتن تمامی اصول برنامه‌ریزی شهری، مقررات و ضوابط و توجه به منافع همه استفاده‌کنندگان از فضاهای شهری (و نه فقط مالکان و سرمایه‌گذاران) در حین تصمیم‌گیری است. همچنین در این مصوبات بیشتر تغییرات کاربری به غیرمسکونی، عمدتاً تجاری است. مگر یک شهر تا چه حد نیاز به کاربری تجاری دارد؟ زمانی که سرانه‌های تجاری تأمین شد، می‌بایست ساخت‌وسازهای تجاری را متوقف کرد اما طبق مصوبات کمیسیون ماده ۵ در شهر زنجان بسیاری از زمین‌ها با محوریت «قابلیت تجاری»، تغییر یافته‌اند و تأمین سایر خدمات کمرنگ شده و تجاری‌سازی غالب گشته است. درواقع بدون بررسی دقیق نیازهای شهری و سرانه خدمات مورد نیاز در مناطق مختلف شهر، تغییر کاربری اراضی و صدور مجوزهای ساخت‌وساز به‌طور

نادرست، ممکن است منجر به کاهش سطح خدمات شهری در آن منطقه شود. لذا، بررسی میزان سرانه خدمات شهری به‌عنوان یکی از عوامل مهم در تصمیمات کمیسیون ماده ۵ در تغییر کاربری اراضی شهری بسیار مهم است. این بررسی باید با توجه به نیازهای شهری و نیازهای مردم در آن منطقه انجام شود تا تصمیمات بهینه‌تری در جهت توسعه متوازن و متعادل شهری گرفته شود. بر همین اساس پیش از هرگونه تغییر کاربری زمین، می‌بایست نیازسنجی صورت بگیرد و طرح امکان‌سنجی توسط فرد شهرساز یا مهندسین مشاور، به شکل تخصصی و عادلانه با ارزیابی دقیق تهیه شود. طرح‌های امکان‌سنجی بر اساس اصول شهرسازی می‌بایست ظرفیت جمعیت‌پذیری محدوده، گنجایش معابر آن و نیازهای مردم ساکن را بسنجند اما با بی‌توجهی به ارائه این طرح مهم و تدوین غیرواقعی و شماتیک آن (صرفاً جهت رفع تکلیف) و اثرات نامطلوب مصوبات کمیسیون ماده ۵ در زمینه تغییر کاربری بر زندگی ساکنان محدوده و دسترسی آن‌ها به خدمات مورد نیاز کاملاً مشهود است. به‌طوری‌که آنچه در اسناد موازی و فرادست، از جمله طرح‌های تفصیلی و سند توسعه راهبردی شهر زنجان، در شرایط ایده‌آل پیش‌بینی‌شده؛ با آنچه در پی تغییرات کاربری زمین در حقیقت رخ داده، تفاوت چشمگیری دارد. سرانه‌های مطلوب اسناد فرادست و ملاک عمل نه‌تنها تحقق نیافته‌اند، بلکه کمبود سرانه‌های خدماتی و فضاهای باز با توجه به روند افزایشی جمعیت تشدید شده است. این تفاوت‌ها با توجه به ماهیت غیرقابل‌پیش‌بینی و پویای شهر و تحولات رویکرد اقتصاد سیاسی شهر، دور از انتظار نبوده اما نیاز به سازمان‌دهی کاربری زمین با توجه به شرایط امروزه و به‌روزرسانی طرح‌ها و اسناد دو دهه قبل را دوچندان می‌کند.

حامی مالی

این مقاله با حمایت پژوهشی اداره کل راه و شهرسازی استان زنجان از طرح پژوهشی با عنوان ارزیابی جامع عملکرد مصوبات کمیسیون ماده پنج طرح تفصیلی شهر زنجان در توسعه متوازن شهری (تبیین مکانیزم عملکردی مصوبات کمیسیون ماده پنج با موضوع افزایش تراکم ساختمانی بر سرانه خدمات شهری) استخراج گردیده است.

سهام نویسندگان در پژوهش

نویسندگان در تمامی بخش‌ها و مراحل پژوهش سهم برابر داشتند.

تضاد منافع

نویسندگان اعلام می‌دارند که هیچ تضاد منافی در رابطه با نویسندگی و یا انتشار این مقاله ندارند.

تقدیر و تشکر

نویسندگان از همه کسانی که در انجام این پژوهش به ما یاری رساندند، به‌ویژه کسانی که کار ارزیابی کیفیت مقاله را انجام دادند، تشکر و قدردانی می‌نمایند.

منابع

- اولاد قره گوز، محمود؛ خداپرست مشهدی، مهدی؛ ملک‌الساداتی، سعید (۱۴۰۱). *کارایی انتقال حق توسعه در توسعه متوازن سکونت شهری با استفاده از مدل‌سازی عامل مبنا*. پژوهش‌های اقتصادی ایران، ۲۷(۹۰)، ۱۰۵-۱۳۴.
- بهادر، فائزه (۱۴۰۰). بررسی اسناد صادره در تغییر کاربری کمیسیون ماده ۵ و تأثیرات آن. هفتمین کنفرانس ملی مطالعات مدیریت در علوم انسانی، اسفند ۱۴۰۰. تهران.
- <https://doi.org/10.22054/ijer.2021.62666.1021>

- حیدری، امین. (۱۴۰۲). تعارض تصمیمات کمیسیون ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری با حقوق مالکانه و مکتسبه افراد بر اراضی و املاک داخل در محدوده شهر. *فصلنامه مطالعات علوم اجتماعی*، ۹(۱)، ۱۸۵ - ۱۷۶.
- رحمن نسب، روزبه. (۱۳۹۶). بررسی نقش و عملکرد کمیسیون ماده ۵ در ایجاد تغییر در اساس طرح‌های جامع و تفصیلی شهرها (مورد مطالعاتی: طرح جامع و تفصیلی شهر بابل). پایان‌نامه کارشناسی ارشد به راهنمایی دکتر محمد شیخی، رشته برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه علامه طباطبائی، دانشکده علوم اجتماعی.
- علی‌اکبری، اسماعیل؛ مرصوصی، نفیسه؛ دیوسالار، اسدالله و کمری، مریم. (۱۴۰۱). تحلیل فضایی الگوی توسعه متوازن شهری با رویکرد عدالت فضایی (مورد مطالعه: شهر آمل). *مجله علوم و تکنولوژی محیط زیست*، ۲۴(۱)، ۲۸۹ - ۲۷۷.
<https://doi.org/10.30495/jest.2022.61987.5448>
- کیبری، مهرداد؛ جودکی، حمیدرضا و استعلاجی، علیرضا. (۱۴۰۲). بررسی و تحلیل کارایی ضوابط شهرسازی در ساخت‌وساز شهری (منطقه یک شهرداری تهران). *فصلنامه علمی نگرش‌های نو در جغرافیای انسانی*، ۱۵(۲)، ۷۹ - ۶۰.
<https://dori.net/dor/20.1001.1.66972251.1402.15.2.3.8>
- مشقی، وحید؛ حقیقت نایینی، غلامرضا و حبیبی، میترا. (۱۳۹۸). بررسی رابطه تغییرات کاربری اراضی و قیمت زمین در شهر تهران با تأکید بر مصوبات کمیسیون ماده پنج. *جغرافیا و برنامه‌ریزی محیطی*، ۷۶(۴)، ۱۸ - ۱.
- مشکینی، ابوالفضل؛ نورمحمدی، مهدی؛ رکن‌الدین افتخاری، عبدالرضا؛ صرافی، مظفر. (۱۳۹۴). الگوی سیاست‌گذاری مداخله دولت در مدیریت زمین شهری ایران مطالعه موردی: شهر تهران. *برنامه‌ریزی و آمایش فضا (مدرس علوم انسانی)*، ۱۹(۱)، ۱۸۱ - ۲۱۰.
- سرائی، محمدحسین و عزیززاده شورکی، علیرضا. (۱۳۸۸). تأثیر کمیسیون ماده ۵ بر مدیریت کالبدی شهر یزد. *فصلنامه جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری با نام چشم‌انداز زاگرس*، ۱(۱)، ۷۳ - ۸۳.
- عظیمی، نوالدین و پویان، صالح. (۱۳۹۳). بررسی تغییرات کاربری زمین شهری از طریق مصوبات کمیسیون ماده ۵ (مطالعه موردی: شهر رشت). *نشریه جغرافیا و برنامه‌ریزی*، ۱۸(۴۷)، ۱۹۵ - ۱۷۱.
- عباسی، صبریه. (۱۳۸۹). تأثیر سیاست‌های دولتی (کمیسیون ماده ۵) در روند تغییرات کاربری اراضی شهری (مطالعه موردی: طرح تفصیلی شهر سمنان). پایان‌نامه کارشناسی ارشد، استاد راهنما دکتر ابوالفضل مشکینی، دانشگاه زنجان.
- شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، ۱۳۸۸

References

- Abbasi, S. (2010). *The impact of government policies (Article 5 Commission) on the trend of urban land use changes (Case study: Detailed plan of Sanandaj)*. Master's thesis, Supervisor: Dr. Abolfazl Moshkini, University of Zanjan. [In Persian].
- Alikhani, E., Marsousi, N., Divsalar, A., & Kamari, M. (2022). Spatial analysis of balanced urban development pattern with spatial justice approach (Case study: Amol city). *Journal of Environmental Science and Technology*, 24(1), 277-289. <https://doi.org/10.30495/jest.2022.61987.5448> [In Persian].
- Azimi, N., & Pouyan Saleh, H. (2014). Investigation of urban land use changes through Article 5 Commission approvals (Case study: Rasht city). *Journal of Geography and Planning*, 18(47), 171-195. [In Persian].
- Bahador, F. (2021). Examination of issued documents in land use change by Article 5 Commission and its impacts. 7th National Conference on Management Studies in Humanities, Tehran, March 2021. [In Persian].
- Basant, L, Maheshwari., Vijay, P., Singh., Bhadrane, T. (2016). *Balanced Urban Development: Options and Strategies for Liveable Cities*. <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-319-28112-4>
- Fang, C., Liu, H., & Li, G., (2016). International progress and evaluation on interactive coupling effects between urbanization and the eco-environment. *J. Geog. Sci.* 26 (8), 1081-1116.
- Fletcher, R.J., Didham, R.K., Banks-Leite, C., Barlow, J., Ewers, R.M., Rosindell, J., Holt, R.D., Gonzalez, A., Pardini, R., Damschen, E.I., Melo, F.P.L., Ries, L., Prevedello, J.A., Tscharntke, T., Laurance, W.F., Lovejoy, T., Haddad, N.M., (2018). Is habitat fragmentation good for

- biodiversity? *Biol. Conserv.* 226, 9–15. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2018.07.022>
- Heydari, A. (2023). Conflict of Article 5 Commission decisions with proprietary and vested rights over urban lands and properties. *Social Science Studies Quarterly*, 9(1), 176–185. [In Persian].
- High Council for Urban Planning and Architecture of Iran. (2009). [In Persian].
- Kabiri, M., Joudaki, H. R., & Este'laji, A. (2023). Evaluation and analysis of the efficiency of urban planning regulations in urban construction (District 1 of Tehran Municipality). *New Perspectives in Human Geography*, 15(2), 60–79. <https://dori.net/dor/20.1001.1.66972251.1402.15.2.3.8> [In Persian].
- Li, L., & Xiao, Y., (2020). *Capital accumulation and urban land development in China: (Re) making Expo Park in Shanghai*. *Land Use Policy*, Vol 104472.
- Ma, W., Jiang, G., Chen, Y., Qu, Y., Zhou, T., & Li, W., (2020). How feasible is regional integration for reconciling land use conflicts across the urban–rural interface? Evidence from Beijing Tianjin–Hebei metropolitan region in China. *Land Use Policy*, 92. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2019.104433>
- McPhearson, T., Cook, E.M., Berb' es-BI' azquez, M., Cheng, C., Grimm, N.B., & Andersson, E. (2022). A social-ecological-technological systems framework for urban ecosystem services. *One Earth*, 5 (5), 505–518. <https://doi.org/10.1016/j.oneear.2022.04.007>.
- Miguel, A. E., Torres, J.C., Hernández, L., & Moncada, M. (2016). El desarrollo sustentable y la centralidad de las localidades en un microregión de pueblos originarios. *El caso de la Sierra Sur de Oaxaca, México*. *Revista DELOS: Desarrollo Local Sostenible*, 9(25), s/p.
- Miguel-Velasco., Andrés, Enrique; Karina, Romero-Rodríguez., Lizbeth, Fabiola, García-Cruz. (2022). *Territorial planning and the functionality of urban development in cities*. The case of Oaxaca, Mexico. *Revista Investigaciones sociales*, 1-12. <https://doi.org/10.35429/jsr.2022.22.8.1.12>
- Moshfeghi, V., Haghighat Naeini, Gh., & Habibi, M. (2019). The relationship between land use changes and land prices in Tehran with emphasis on Article 5 Commission approvals. *Geography and Environmental Planning*, 76(4), 1–18. [In Persian].
- Moshkini, A., Nourmohammadi, M., Rokneddin Eftekhari, A., & Sarafi, M. (2015). A policy-making model for state intervention in urban land management in Iran: A case study of Tehran. *Spatial Planning and Land Use Management*, 1(19), 181–210. [In Persian].
- Oulad Gharehgoz, M., Khodaparast Mashhadi, M., & Malekolsadati, S. (2022). Efficiency of development rights transfer in balanced urban residential development using agent-based modeling. *Iranian Economic Research*, 27(90), 105–134. <https://doi.org/10.22054/ijer.2021.62666.1021> [In Persian].
- Rahman Nasab, R. (2017). *The role and performance of Article 5 Commission in changing the fundamentals of urban master and detailed plans (Case study: Babol)*. Master's thesis, Supervisor: Dr. Mohammad Sheikhi, Department of Urban Planning, Allameh Tabataba'i University. [In Persian].
- Saraei, M. H., & Alizadeh Shouraki, A. (2009). The impact of Article 5 Commission on the physical management of Yazd city. *Zagros Landscape (Urban Geography and Planning Quarterly)*, 1(1), 73–83. [In Persian].
- Sergey, D., Mityagin., Tatyana, A., Kovalenko. (2024). *Urban Development Zoning as a Sustainable Development Tool*. *Gradostroitel'noe pravo*, <https://doi.org/10.18572/2500-0292-2024-2-29-33>
- Sharif, A., (2016). *A critical review of selected tools for assessing community resilience*. *Ecol. Ind.* 69, 629–647. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ecolind.2016.05.023>
- Wang, Z., Lin, L., Zhang, B., Xu, H., Xue, J., Fu, Y., Zeng, Y., & Li, F. (2023). Sustainable urban development based on an adaptive cycle model: A coupled social and ecological land use development model. *Ecological Indicators*, 154 (2023) 110666. <https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2023.110666>
- Zoido, F. (1998). Geografía y ordenación del Territorio. Íber, Didáctica de las ciencias sociales. Geografía e Historia. *Nuevas fronteras de los contenidos geográficos* (16), 19- 31.