



Journal of Greater Khorasan

Vol. 16, No. 60, 2025

Received 05 Dec 2023 | Revised 27 Nov 2024 | Accepted 12 Feb 2025 | Published 16 Dec 2025

ISSN (Online): 2717-1671

ISSN (Print): 2251-6131

Research article

Analysis of approaches governing land use change in Mashhad city

Rouhollah Asadi ^{(a)*}, Mojgan Yaghoubi ^(b), Hengameh Ghorbani poor ^(c)

a) Assistant Professor in Geography and Urban Planning, Department of Geography, Faculty of Literature and Humanities, Ferdowsi University of Mashhad, Mashhad, Iran. (asadir@um.ac.ir)

b) MSc. In Geography and Urban Planning, Department of Geography, Faculty of Literature and Humanities, Ferdowsi University of Mashhad, Mashhad, Iran. (mojgan.yaghuobi@gmail.com)

c) MSc. In Geography and Urban Planning, Department of Geography, Faculty of Literature and Humanities, Ferdowsi University of Mashhad, Mashhad, Iran. (ghorbani.hengame@yahoo.com)

Keywords

land-use change; Article 5 Commission; Mashhad City Council; urban management; urban planning.

Citation

Asadi, R A., Yaghoubi, M., & Ghorbani poor, H. (2025). Analysis of approaches governing land use change in Mashhad city. *Journal of Greater Khorasan*, 16(3), 165-188.



Use your device to scan and read articles online

Abstract

This study analyzes the dominant approaches to urban land-use change in Mashhad, focusing on the approvals of Article 5 Commission of the Supreme Council of Urban Planning and Architecture and examining the role of the Islamic City Council over five terms (1999–2021). Since the Commission's resolutions are reviewed by the City Council after submission, analyzing council approvals enables a simultaneous assessment of land-use change approaches and the Council's supervisory role.

The research adopts a mixed-method (quantitative–qualitative) design with a descriptive–analytical approach. Out of 4,530 council resolutions, 341 cases related to land-use change (7.6%) were identified and analyzed; 78% of these belonged to the first two council terms. Data were examined through content analysis in three stages: open, axial, and selective coding. In the open coding stage, 13 themes were identified, with “improvement and development of public services” accounting for the largest share. Axial coding revealed four principal dimensions—physical, economic, cultural, and environmental—with the physical and economic dimensions being dominant. Selective coding resulted in three core categories: “anticipating future population needs,” “preventing incompatible land uses,” and “meeting citizens' basic needs.”

The findings indicate that while the first two terms emphasized resolving land-use incompatibilities, subsequent terms exhibited less coherent approaches. The predominance of physical and economic considerations, alongside the linkage of some approvals to municipal revenue requirements, highlights the need to strengthen conformity with urban development plans and enhance the Council's supervisory function.

DOI: <https://doi.org/10.22034/jgk.2025.375486.1091>

URL: https://jgk.imamreza.ac.ir/article_215146.html



©Authors retain the copyright and full publishing rights.

* Corresponding Authors

Introduction

Today, cities are rapidly expanding and developing, to the point where urban development has become one of the most important issues for urban researchers. With the rapid growth of cities and changes in lifestyle, the old parts of cities have lost their efficiency and the quality of the environment in these areas has declined, to the extent that these structures have become value-repellent and their ecological balance is disrupted, becoming a problematic and disorderly area and becoming one of the most important concerns of urban management. The issue of land use change in developing countries is more important due to weak management and political and economic structural disarray. In this regard, Mashhad, as the second largest city in Iran, has witnessed significant migration in recent years, resulting in problems and challenges for city officials, urban planners, and residents. One of the most important issues is changes in land use due to increased demand for housing and other facilities and infrastructure. In the current structure of the country, the decision-making responsibility regarding land use change in urban areas lies with the Article 5 Commission of the Supreme Council of Urban Planning and Architecture. However, the municipality and the city council also play roles in the administrative and executive process.

Materials and Methods

This research employs a combined approach of qualitative and quantitative methods. Based on this, the decisions of the Article 5 Commission regarding land use changes in accordance with the five terms of the Mashhad City Council were examined, and the dominant approaches to land use changes were identified. By reviewing the archives of the Mashhad City Council decisions, actions taken were extracted and categorized by terms one through five regarding land use changes. The decisions directly and indirectly

related to land use changes were saved in an Excel format and using descriptive statistics, frequency tables, and relevant charts related to the descriptive findings were extracted to provide a clear picture of the subject through content analysis.

Discussion and Findings

The abundance of topics related to land use changes in urban management programs: Out of a total of 4530 resolutions during five terms of the Mashhad City Council, 341 resolutions regarding land use changes have been approved, accounting for 7% of all resolutions, with an average of 69 resolutions per four-year term. Out of the 341 resolutions, 289 are directly related and 52 are indirectly related to land use changes. The frequency of council resolutions by different terms since their inception in 1378 indicates that the highest frequency belongs to the second term of the council with 1298 resolutions, out of which 130 are related to land use changes. From this term onwards, the number of resolutions and the urban management orientations regarding land use changes have decreased.

Within the framework of content analysis method, the process of inferring from resolutions through open, axial, and selective coding was conducted, resulting in the following: 1. Resolution topics: The results of this coding indicate that the highest frequency includes public services. 2. Axial coding: Four dimensions - physical, economic, cultural, and environmental - were extracted, with the majority of resolutions revolving around physical issues. 3. Selective and selective coding: This coding, by juxtaposing relationships and identifying common codes in the form of resolution categories, has been presented.

Interpretation of Findings

During the period from 1378 to 1400, changes in the characteristics governing the periods can be observed, and this difference is explained as follows:

Resolution scale: The scale of resolutions regarding land use changes over five terms of the city council is centered around a general scale, with little personal inclusivity during these five terms. Resolution axis: Strong emphasis on urban development and public services constitutes the main axis of resolutions. Resolution topics: The importance of physical and economic dimensions is evident during these five periods. Anticipation of future population needs: Expanding facilities and welfare services is the most important axis for anticipating future population needs. Prevention of conflicting and contradictory activities: In the beginning of the first and second terms, emphasis was placed on the incompatibility and inconsistency of urban land uses, but gradually the lack of a specific approach became the most important change in this area. Facilitation and provision of basic needs for individuals: Employment and housing are the main priorities.

Discussion

The examination of 341 resolutions indicates the frequency of variable resolutions regarding land use changes in different periods. Among these, the physical approach dominating the resolutions, focusing on the expansion of public services, has gradually shifted towards a social approach, emphasizing improvement and development of educational and cultural aspects. Unfortunately, over the 23 years studied, little attention has been paid to the environmental dimensions of land use changes, which is currently crucial in all countries for achieving sustainable development goals but has been neglected.

Conclusion

The alignment of the results of the article with the reviewed background indicates that, as Turner considers demographic factors as important factors in land use change, the two issues of predicting future

population needs and providing and securing basic needs depend on the discussion of urban population growth and the resulting needs. Therefore, while the results of this research are consistent with the mentioned studies, it emphasizes that with urban population growth and increasing demand for facilities and infrastructure, the demand for land use changes increases. The main authority for land use change in urban areas is Article 5 Commission. However, reviewing the decisions of this commission in the City Council and the supervisory role of the council can identify and reduce errors in the approval stage in the commission. The innovative aspect of the study in terms of subject and method is such that no research has been done on examining the decisions of Article 5 Commission regarding land use changes from the perspective of City Council decisions so far. Also, the role of the City Council in the decisions of Article 5 Commission has been emphasized. In fact, this study provides a relatively comprehensive picture of the approaches taken regarding land use changes in Mashhad over 23 years and can serve as a basis and introduction for future studies.



پژوهشنامه خراسان بزرگ

دوره ۱۶، شماره ۶۰، پاییز ۱۴۰۴

ISC | MSRT | ICI

شاپا الکترونیکی: ۲۷۱۷-۱۶۷۱

شاپا چاپی: ۲۲۵۱-۶۱۳۱

مقاله پژوهشی

تحلیل رویکردهای حاکم بر تغییر کاربری اراضی در شهر مشهد

روح اله اسدی^{(الف)*}، مرگان یعقوبی^(ب)، هنگامه قربانی پور^(پ)(الف) استادیار جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، گروه جغرافیا، دانشکده ادبیات و علوم انسانی، دانشگاه فردوسی مشهد، مشهد، ایران. (asadir@um.ac.ir)

(ب) دانشجوی کارشناسی ارشد جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، گروه جغرافیا، دانشکده ادبیات و علوم انسانی، دانشگاه فردوسی مشهد، مشهد، ایران.

(mojgan.yaghuobi@gmail.com)

(پ) دانشجوی کارشناسی ارشد جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، گروه جغرافیا، دانشکده ادبیات و علوم انسانی، دانشگاه فردوسی مشهد، مشهد، ایران.

(ghorbani.hengame@yahoo.com)

چکیده

هدف این پژوهش، تحلیل رویکردهای حاکم بر تغییرات کاربری اراضی شهری در مشهد با تمرکز بر مصوبات کمیسیون ماده پنج شورای عالی شهرسازی و معماری و بررسی نقش شورای اسلامی شهر طی پنج دوره فعالیت (۱۴۰۰-۱۳۷۸) است. از آنجا که مصوبات کمیسیون پس از ارسال به شورا بررسی می‌شود، تحلیل مصوبات شورا امکان ارزیابی هم‌زمان رویکردهای تغییر کاربری و نقش نظارتی شورا را فراهم می‌کند. روش انجام پژوهش بصورت ترکیبی کمی-کیفی با رویکرد توصیفی-تحلیلی بوده است. از میان ۴۵۳۰ مصوبه شورا، ۳۴۱ مصوبه مرتبط با تغییر کاربری اراضی (۷٫۶ درصد) شناسایی و تحلیل شد؛ ۷۸ درصد این مصوبات به دو دوره نخست اختصاص دارد. داده‌ها با روش تحلیل محتوا و در سه مرحله کدگذاری باز، محوری و انتخابی بررسی شد. در کدگذاری باز، ۱۳ محور استخراج شد که «بهبود و توسعه خدمات عمومی» بیشترین سهم را داشت. در کدگذاری محوری، چهار بعد کالبدی، اقتصادی، فرهنگی و زیست‌محیطی شناسایی شد که دو بعد نخست غالب بودند. در کدگذاری انتخابی، سه مقوله «پیش‌بینی نیازهای جمعیتی آینده»، «جلوگیری از فعالیتهای متعارض» و «تأمین نیازهای اساسی شهروندان» به دست آمد. نتایج نشان می‌دهد در دو دوره نخست تمرکز بر رفع ناسازگاری کاربری‌ها برجسته بوده، اما در دوره‌های بعدی رویکردی منسجم‌تر مشاهده می‌شود. غلبه ملاحظات کالبدی و اقتصادی و پیوند برخی مصوبات با الزامات درآمدی مدیریت شهری، ضرورت تقویت انطباق با طرح‌های توسعه و ارتقای نقش نظارتی شورا را نشان می‌دهد.

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۹/۱۴

تاریخ بازنگری: ۱۴۰۳/۰۹/۰۷

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۷/۲۴

تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۰۹/۲۵

شماره صفحات: ۱۶۵-۱۸۸.

واژگان کلیدی:

تغییر کاربری زمین؛ کمیسیون ماده پنج؛ شورای اسلامی شهر مشهد؛ مدیریت شهری؛ برنامه‌ریزی شهری.

استناد به مقاله:

اسدی، ر. ا؛ یعقوبی، م؛ و قربانی پور، ه. (۱۴۰۴). تحلیل رویکردهای حاکم بر تغییر کاربری اراضی در شهر مشهد. پژوهشنامه خراسان بزرگ، ۱۶(۳)، ۱۶۵-۱۸۸.



از دستگاه خود برای اسکن و خواندن مقاله به صورت آنلاین استفاده کنید.

DOI: <https://doi.org/10.22034/jgk.2025.375486.1091>URL: https://jgk.imamreza.ac.ir/article_215146.html

©Authors retain the copyright and full publishing rights.

مقدمه

امروزه شهرها با رشدی شتابان در حال گسترش و توسعه هستند، به طوری که فرایند توسعه شهرها در حال حاضر یکی از مهم‌ترین موضوعات پیشروی پژوهشگران مسائل شهری است. با رشد سریع شهرها و تغییر سبک زندگی، بخش‌های قدیمی شهرها، کارایی خود را طی فرآیندی (با تغییر کالبد یا فعالیت و یا هر دو) از دست داده و کیفیت محیط در این بخش‌ها افول می‌کند، به گونه‌ای که این بافت‌ها ارزش‌گریز شده و تعادل زیستی آن‌ها برهم می‌خورد و به عنوان بخش مسئله‌دار و بافت نابسامان نمود پیدا می‌کنند و تبدیل به یکی از مهم‌ترین دغدغه‌های مدیریت شهری می‌شوند (Qalandarian, 2016: 78). افزون بر میزان رشد شهرها، چگونگی تغییرات کاربری‌ها در سطح خرد و کلان مورد توجه است. تصمیم‌گیری در مورد نحوه استفاده از اراضی به دلیل اثرات بسیار درازمدت آن، به راحتی قابل تجدیدنظر و تغییر نبوده و هرچه بر روی زمین احداث گردد، برای مدت طولانی پابرجا خواهد بود. برنامه‌ریزی شهری و پیرو آن، برنامه‌ریزی کاربری اراضی شهری که هسته اصلی برنامه‌ریزی شهری را تشکیل می‌دهد، تاکنون در فرایند مقابله با چالش‌ها و مسائل جامعه مشکلاتی را حل نکرده است. موضوع آینده و شناخت بلندمدت آن در برنامه‌ریزی شهری اهمیت فراوانی دارد و مدت زیادی است که برنامه‌ریزان، به ویژه دانشگاهیان، از آن غفلت کرده‌اند (Myers, 2000: 1).

رویکرد برنامه‌ای به کاربری زمین همراه با پیدایش شهرسازی جدید، نخست در اروپا و آمریکا مطرح گردید. اقدامات اولیه بیشتر جنبه حقوقی، مهندسی و اداری داشت، اما از اوایل دهه ۱۹۶۰م، موضوع چگونگی استفاده از اراضی شهری در مفهوم خاص برنامه‌ریزی کاربری زمین، به طور جدی شکل گرفت و بر پایه مفاهیم، مبانی و روش‌های هدفمند استوار شد. از آن زمان تاکنون، به خاطر وجود انواع نیروها و گرایش‌های متفاوت در نحوه استفاده از اراضی و همچنین با توجه به دستاوردهای علمی که در ارتباط با مطالعات شهری هستند، مقوله کاربری زمین شاهد تحولات گسترده‌ای بوده

است، به طوری که نظریات و دیدگاه‌های عمده‌ای در این خصوص مطرح شد که به نحوه شکل‌گیری نظام کاربری زمین در شهر و چگونگی مداخله در آن به میزان قدرت و عملکرد آن‌ها بستگی دارد (Mahdizadeh, 2000: 72).

مقوله تغییر کاربری در کشورهای در حال توسعه به دلیل ضعف مدیریت و درهم‌ریختگی ساختار سیاسی و اقتصادی اهمیت بیشتری دارد (Long & Ulgianti, 2017: 387-396). رشد سریع اقتصادی و در نتیجه رشد شتابزده قانون‌های شهری، بی‌تعدالی فضایی، فساد اداری و سیاسی و ضعف در شفافیت، ضعف مشارکت شهروندان در فرآیند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری، سیاست‌های نادرست دولت‌ها و نبود نظارت کافی، از جمله عواملی است که منجر به تشدید روند تغییرات کاربری اراضی می‌گردد (Rattykone & et al, 2016: 184-197). بی‌توجهی به روند تغییرات کاربری اراضی ممکن است به مسائل متعدد اجتماعی و زیست‌محیطی منجر شود (Finco & Nijkamp, 1997: 57). کشور ایران نیز همچون سایر کشورهای در حال توسعه در چند دهه گذشته شاهد چنین روندی بوده است. تحولات نظام اقتصادی-اجتماعی و سیاسی ایران به خصوص از دهه ۱۳۴۰ش به بعد و گسترش شتابان شهرنشینی و به تبع آن، افزایش جمعیت شهرها در اثر روندهای مهاجرتی از روستا به شهر، مهم‌ترین عامل و منشأ تغییرات کاربری اراضی در بسیاری از شهرها و روستاهای کشور است (Pourahmad & et al, 2011: 3). کاربری یک اصطلاح حقوقی-اقتصادی و به معنای تعیین نحوه استفاده از زمین است. کاربری در مناطق مختلف شهری در طرح جامع یا هادی آن شهر مشخص شده است و در خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرک‌ها نیز حفظ کاربری و یا تغییرات احتمالی آن زیر نظر وزارت جهاد کشاورزی است (Ghobadi & Nasseri, 2013: 101). از این رو، برای مدیریت بهینه مناطق شهری، آگاهی از نسبت کاربری‌ها و نحوه تغییرات آن در گذر زمان، یکی از مهم‌ترین موارد در برنامه‌ریزی‌هاست. با اطلاع از نسبت تغییر کاربری‌ها در گذر

زمان می‌توان تغییرات آتی را پیش‌بینی کرد و اقدامات لازم را انجام داد (Haji & Faizizadeh, 2008:3).

در این راستا، شهر مشهد به عنوان دومین کلان‌شهر ایران که دارای جمعیتی معادل ۳/۱ میلیون نفر در ۱۳۹۵ ش است و همچنین دارای امکانات رفاهی، اجتماعی و اقتصادی است، در سال‌های اخیر شاهد مهاجرت روزافزون افراد از نقاط مختلف کشور بوده است. این مهاجرت‌های بی‌رویه برنامه‌ریزی نشده و در نتیجه آن، تغییر در ساختار سنی و جنسی و رشد سالانه جمعیت و همچنین عامل تغییرات اجتماعی و اقتصادی در مناطق مبدأ و مقصد است و می‌تواند علاوه بر تغییرات درآمدت و طولانی، آثار سریع و کوتاه‌مدتی نیز در تعداد و ساختار جمعیت ایجاد کند و تعادل و عدم تعادل‌هایی را در جمعیت‌های تحت تأثیر خود به وجود آورد. همچنین، مهاجرت از یکسو از نابرابری‌های فضایی و منطقه‌ای ناشی می‌شود و از سوی دیگر می‌تواند بی‌عدالتی در توزیع فرصت‌ها و نابرابری‌های فضایی را دامن زند (Ghalandarian, 2022:3) که سبب ایجاد مشکلات و تنگناهایی برای مسئولین و برنامه‌ریزان شهری و ساکنین شهر گردیده است. یکی از بااهمیت‌ترین مسائلی که این شهر با آن روبرو بوده است، تغییرات کاربری اراضی در پی افزایش تقاضا برای مسکن و به دنبال آن سایر امکانات و زیرساخت‌های رفاهی است که ضرورت توجه و پرداختن به این موضوع را در چارچوب‌های برنامه‌ریزی از سوی مدیریت شهری دوچندان می‌کند. در ساختار حال حاضر کشور، وظیفه تصمیم‌گیری در خصوص تغییر کاربری اراضی شهری با کمیسیون ماده ۵ شورای عالی شهرسازی و معماری است. با این حال، شهرداری و شورای شهر نیز در فرایند اداری و اجرایی آن نقش‌هایی ایفا می‌کنند. نخست این‌که شهردار و رئیس شورای شهر، عضو کمیسیون هستند. دوم این‌که در مواردی شهرداری درخواست تغییر کاربری را به کمیسیون ماده ۵ اعلام می‌نماید. مثلاً در مواقعی که برآثر گسترش شهر و مهاجرت‌پذیری شهر ضرورت داشته باشد کاربری مسکونی و

یا تجاری اضافه بشود. یا در مواقعی که شهرداری حسب ضرورت تصمیم داشته باشد در یک محل با چند کاربری مختلف، مجتمع‌های تجاری یا مسکونی احداث نماید که اجباراً باید کلیه املاک موردنظر به یک کاربری واحد اختصاص یابد (Abbaszadeh, 2011:113). همچنین، شورای شهر از طریق رئیس شورا یا نماینده شورا که عضو کمیسیون ماده ۵ است، نظرات خود را در فرایند تصویب اعمال می‌کند. همچنین، مصوبات کمیسیون ماده ۵ از طریق شهردار جهت اظهارنظر به شورا ارسال می‌شود.

اصولاً تغییر کاربری اراضی باعث تغییرات فضایی زیادی در شهرها می‌شود و اگر روند آن در یک دوره زمانی طولانی مطالعه شود، می‌توان به شناسایی تغییرات صورت گرفته در رویکردها نسبت به تغییر کاربری، دست یافت. شناسایی این رویکردها، برنامه‌ریزان، مدیران و پژوهشگران را از بخش مهمی از علل وضع موجود کاربری‌های شهری و مشکلات آن آگاه می‌کند. بنابراین، پژوهش حاضر، تغییرات کاربری اراضی شهری مصوب شده در کمیسیون ماده ۵ را که از طریق شهرداری جهت اعمال نظر به شورای شهر ارسال شده است، منطبق با ۵ دوره فعالیت شورای شهر مشهد بررسی می‌کند تا نقش شورای شهر نیز درباره این مصوبات مورد مطالعه قرار گیرد. در این فرایند، تلاش می‌شود رویکرد حاکم بر مصوبات موردنظر شناسایی شده و همچنین از خلال تصمیم‌های شورای شهر در خصوص مصوبات کمیسیون ماده ۵ در دوره ۲۳ ساله شورا (۱۳۷۸-۱۴۰۰ ش)، نقش این نهاد بررسی گردد. بنابراین، به این پرسش پاسخ داده می‌شود که رویکردهای حاکم بر تغییرات کاربری اراضی در شهر مشهد چه بوده است؟ این مطالعه می‌تواند تصویر نسبتاً جامعی از شیوه اقدامات و تصمیمات کمیسیون ماده ۵ و نیز دوره ۲۳ ساله شورای اسلامی شهر مشهد (۱۳۷۸-۱۴۰۰ ش) را در موضوع بسیار بااهمیت تغییر کاربری نشان دهد.

پیشینه پژوهش

مطالعات مختلفی پیرامون علل تغییر کاربری اراضی و عوامل مؤثر بر آن انجام شده است. در ادامه منتخبی از این پژوهش‌ها که از حیث موضوع، روش و نتایج، قابل استفاده در این مقاله هستند، مطرح شده است. وربوگ و همکاران (۲۰۰۶) با به کارگیری شبیه سازی دینامیکی و قیاس سناریوهای تغییر در ۲۵ کشور اروپا، تأثیر تغییر کاربری اراضی بر منظر و روستاهای اروپا را مورد بررسی قرار دادند. در این پژوهش، عوامل کلیدی تغییر کاربری اراضی معرفی شده اند که شامل تغییر در ساخت جمعیتی، تجارت جهانی، فناوری و بزرگ شدن اتحادیه اروپاست (Verburb et al, 2006:39-56). لیو و همکاران (۲۰۱۰) در مقاله ای با عنوان «الگوهای فضایی و عوامل مؤثر تغییرات زمین در چین در طی قرن ۲۱» به این نتیجه رسیدند که عوامل مؤثر اصلی، پیاده سازی استراتژی های کاربری زمین و توسعه منطقه ای، از قبیل سیاست های طرح توسعه غرب، بازسازی شمال شرق و رشد سریع اقتصادی در طی دوره مورد مطالعه است (Liu et al, 2010:483-494). کوی و وانگ (۲۰۱۵) در بررسی تأثیر متابولیسم اجتماعی بر تغییرات کاربری اراضی شهری دریافتند که زمین های سبز شهری نقش مهمی در کنترل مقدار متابولیسم دارند. برای بهره‌وری استفاده از اراضی شهری، شدت و کارایی متابولیسم اجتماعی از بهره‌وری استفاده از زمین متأثر می شود (Cui & Wang, 2015:251-259). دمپسی و همکاران (۲۰۱۷) در مقاله ای با عنوان تأثیرات برنامه ریزی تغییر کاربری زمین محلی در توسعه یا اختلال مناطق ریاپاربا به این نتیجه رسیدند که دولت با سیاست های خود در چند دهه گذشته منجر به تشدید روند تغییر کاربری اراضی محلی شده است. این مسئله نیازمند تغییر نگرش اقتصادی دولت در مقوله زمین است (Dempsey et al, 2017:16-25). هرس پرگر و همکاران (۲۰۱۸) درباره تأثیر برنامه ریزی فضایی بر تغییر زمین های شهری برای اینکه نقش برنامه ریزی فضایی در توسعه شهری بهتر تحلیل شود معتقد هستند که باید تمایز

بیشتری بین مسائل زیر قائل شد: ۱. اهداف بیان شده در برنامه ها، ۲. ابزار اجرای برنامه ها با پروسه های حکمرانی، ۳. نقش شرایط خارجی در روند اجرای آن (Hersperger et al, 2018:32-42). جاهل و همکاران (۲۰۱۸) در تحلیل الگوهای آینده احتمالی تغییر کاربری اراضی، نخست چند سناریو آینده احتمالی برای ارزیابی آثار تغییر کاربری اراضی، شامل تحولات جمعیتی مختلف (رشد طبیعی جمعیت، مهاجرت و تنظیم جمعیت شناسی)، اجرای مناطق حفاظت شده در هر منطقه و در ادامه دو راه حل ممکن برای کاهش آثار تغییر کاربری اراضی در منطقه مورد بررسی قرار می گیرد. (Jafari, 2020:5).

خاکپور و همکاران (۱۳۸۶) در پژوهشی عوامل مؤثر بر تغییر کاربری اراضی را به سه دسته تقسیم نمودند که شامل: ۱. عوامل قانونی، ۲. عوامل اقتصادی، ۳. عوامل جمعیتی که مورد سوم در تغییرات کاربری اراضی از مهم ترین عوامل است، به طوری که دو عامل دیگر را نیز تحت الشعاع قرار می دهد. در پژوهش **بهمنی و همکاران** (۱۳۸۹) بین منزلت یابی اداری و سیاسی شهر از جانب دولت و جمعیت پذیری و گسترش کالبدی شهر رابطه معناداری وجود دارد. تدوین و تصویب طرح های توسعه شهری در گسترش کالبدی شهر و تغییر کاربری اراضی کشاورزی به کاربری شهری و افزایش قیمت زمین و بورس بازی مؤثر بوده است.

قدیمی و شعبانی (۱۳۹۳) با هدف بیان سناریوهای تغییر کاربری زمین در بخش مرکزی شهرستان نوشهر به عنوان یک مقصد مهم گردشگری با روش توصیفی و آینده پژوهی، سناریوهای تغییر کاربری اراضی را تدوین کرده و نتیجه گرفته اند که سناریوی حاکم در محدوده مورد مطالعه، سناریوی تخریب است، به طوری که این منطقه در یک افق بلندمدت، تغییرات شدید کاربری اراضی را به دنبال دارد و وضعیت بحرانی پیدا خواهد کرد که با به کارگیری استراتژی های نظیر مدیریت یکپارچه کاربری زمین می توان به پایداری رسید. **صدیقی و همکاران** (۱۳۹۶) به بررسی عوامل کالبدی و سیاسی-حقوقی تغییرات کاربری اراضی در شهرستان

محمودآباد پرداختند که نتایج حاصل از این پژوهش نشان داد که مهم‌ترین عوامل کالبدی تغییر کاربری عبارت‌اند از توریستی بودن منطقه، فشار توسعه شهر، افزایش ساخت و ساز ویلاهای اجاره‌ای و گسترش حمل و نقل و ارتباطات. در بعد سیاسی-حقوقی نیز عوامل مهم عبارت‌اند از برخورد ضعیف با قانون‌شکنان، ضعف دستگاه‌های اجرایی در اطلاع‌رسانی به مالکان درباره نوع کاربری و ممنوعیت تغییر کاربری، ضعف نظارت دستگاه‌های دولتی و فساد اداری و باندبازی بین برخی کارکنان است.

پرهانی و همکاران (۱۳۹۷)، با هدف شناسایی و تحلیل اثرگذاری و اثرپذیری عوامل مؤثر بر تغییرات کاربری زمین شهری بر یکدیگر و تحلیل مکانیزم روابط این نیروها در کلان-شهر تهران، پژوهشی انجام داده‌اند. نتایج حاصل از این پژوهش حاکی از آن است که از لحاظ تأثیرگذاری به ترتیب عوامل نهادی، سیاست‌ها، قوانین و امکانات زیرساختی مهم‌ترین عوامل مؤثر بر تغییرات کاربری زمین در کلان‌شهر تهران هستند. از میان ۴۹ عامل که در تحلیل وارد شده به ترتیب این عوامل شامل اهداف مدیریت شهری، طرح جامع، دسترسی به شبکه معابر، رشد جمعیت، قیمت زمین، وضعیت توسعه اقتصادی، حقوق کاربری اراضی شهری و قوانین اجاره دارای بیشترین تأثیر بر دیگر عوامل تأثیرگذار در تغییرات کاربری زمین شهری هستند که به‌عنوان عوامل مؤثر و کلیدی در تغییرات کاربری زمین شهری تهران شناخته می‌شوند. **جعفری و همکاران** (۱۳۹۸) در مقاله‌ای تحت عنوان آینده‌پژوهی تغییرات کاربری اراضی شهری در کلان‌شهر تبریز به دنبال بررسی و شناسایی عوامل مؤثر بر تغییرات کاربری اراضی کلان‌شهر تبریز در افق زمانی ۱۳۹۷ ش تا ۱۴۰۷ ش بودند که نتایج حاصل از پژوهش آنان نشان می‌دهد رشد و توسعه شهری، وابستگی اقتصادی، نقش اقتصادی غالب شهر، طرح‌های توسعه شهری، گسترش بازار مسکن، روابط تولیدی حاکم، انباشت سرمایه، تغییر عملکرد شهری، بازساخت اقتصادی، قیمت اراضی و مهاجرت، به

ترتیب بیشترین تأثیرگذاری را بر تغییرات کاربری اراضی در کلان‌شهر تبریز دارند.

سروری (۱۳۹۹)، در پژوهشی با عنوان «ارزیابی مؤلفه‌های انعطاف‌پذیری فضاهاى شهری در مشهد»، سنجش میزان انعطاف‌پذیری در فضاهاى شهری مشهد و شناسایی سهم هرکدام از عوامل فضای شهری در تحقق انعطاف‌پذیری را موردبررسی قرار داده است که میزان رونق ساخت و ساز، میزان رونق استفاده مجدد ساختمان‌ها، تغییر کاربری در ساختمان‌های مرمت، تغییر در سبک ساخت و ساز را از مؤلفه‌های مؤثر در انعطاف‌پذیری فضاهاى شهری در مشهد معرفی کرده است. **فرهادی و توانگر** (۱۴۰۰)، در پژوهشی با عنوان «اثرات اجرای طرح‌های توسعه شهری در تخریب مکان‌های باارزش شهر زیارتی-گردشگری مشهد»، علل تغییر کاربری و تخریب بافت تاریخی و ابنیه باارزش و ارزیابی مجموعه اقدامات و پروژه‌های شهری انجام‌شده در بخش مرکزی شهر مشهد را بررسی کرده‌اند. نتایج نشان می‌دهد، سیاست‌ها و طرح‌های شهری اجراشده در بخش مرکزی شهر مشهد، به هویت تاریخی آن آسیب جدی وارد آورده است. تأکید بر حفاظت از لکه‌های باقیمانده بافت تاریخی، تلاش در نگاه داشت جمعیت بومی، بازآفرینی و احیاء محالته تاریخی، ایجاد تعادل بین حفاظت و توسعه در طرح‌ها و اقدامات مدیریت شهری و کاربری بخشی ابنیه از طریق فعالیت‌های فرهنگی همچون گردشگری، راهبرهای قابل پیشنهاد برای آینده چنین پهنه‌هایی هستند.

در این پژوهش، رویکردهای حاکم بر تغییرات کاربری اراضی در شهر مشهد موردبررسی قرارگرفته است و جنبه نوآوری مطالعه نسبت به موضوع و همچنین به روش به‌کارگرفته‌شده در این پژوهش اختصاص دارد، به‌گونه‌ای که هیچ تحقیقی مصوبات کمیسیون ماده ۵ را منطبق با دوره‌های شورای شهر بررسی نکرده است. به‌ویژه اینکه پژوهش حاضر، تمامی بازه زمانی ۲۳ ساله شورای شهر مشهد (۱۳۷۸-۱۴۰۰ ش) را موردبررسی قرار داده و می‌تواند تصویر نسبتاً جامعی از رویکردهای تجربه‌شده در این کلان‌شهر را در خصوص تغییر

کاربری فراهم آورد و از این رو، می‌تواند پشتوانه مناسبی برای مطالعات بیشتر در این زمینه و مقدمه‌ای برای مطالعات آینده باشد.

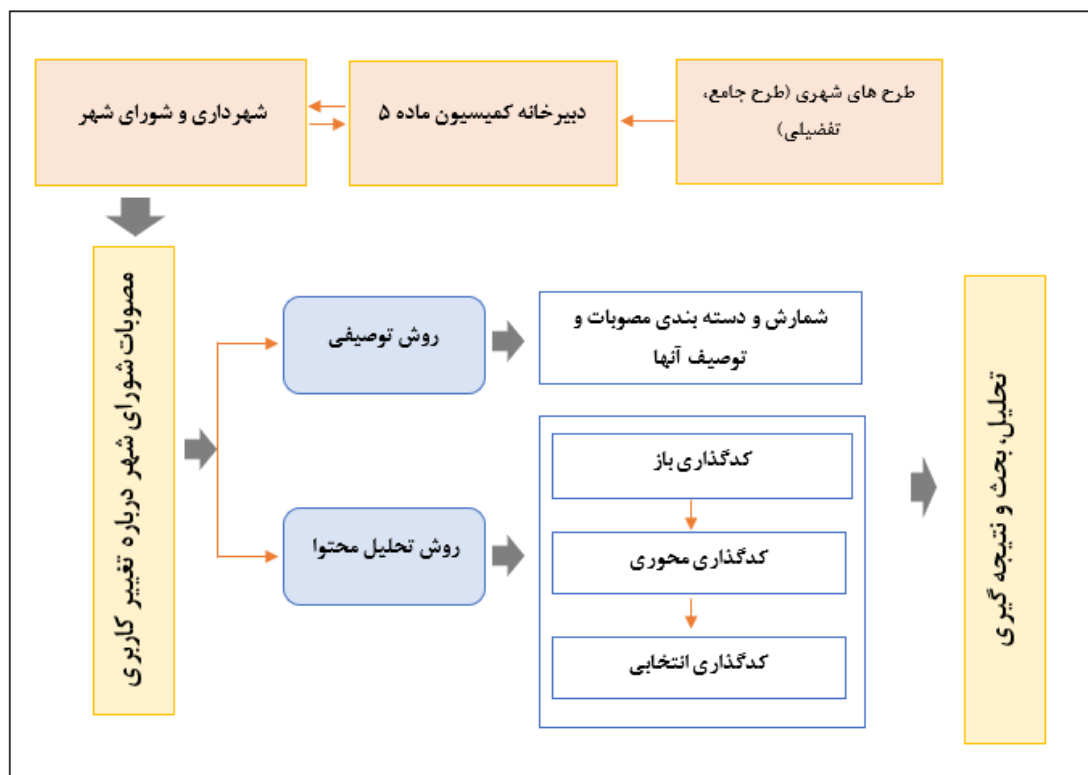
روش پژوهش

پژوهش حاضر با توجه به هدف تحقیق، دارای رویکرد ترکیبی از روش‌های کیفی و کمی است. بر این اساس، مصوبات کمیسیون ماده ۵ در خصوص تغییرات کاربری‌ها در تطابق با ۵ دوره شورای شهر مشهد بررسی گردیده و به شناسایی رویکردهای حاکم بر تغییر کاربری اراضی پرداخته شده است. برای این منظور از میان کلیه مصوبات شورای شهر مشهد در دوره‌های مختلف که شامل ۴۵۳۰ مصوبه بود، تعداد ۳۴۱ مصوبه مربوط به پنج دوره فعالیت شورای شهر مشهد (۱۳۷۸-۱۴۰۰ش) در خصوص تغییرات کاربری‌ها مورد بررسی قرار گرفت. بدین صورت که با مراجعه به آرشیو مصوبات شورای شهر مشهد، اقدامات صورت گرفته به تفکیک دوره‌های اول تا پنجم درباره تغییر کاربری استخراج شد و مصوباتی که به شکلی مستقیم و غیرمستقیم با موضوع تغییرات کاربری مرتبط بودند در قالب فرمی از پیش تهیه شده در نرم‌افزار اکسل ذخیره شد. از تعداد ۳۴۱ مصوبه، ۲۸۹ مصوبه به صورت مستقیم و ۵۲ مصوبه به صورت غیرمستقیم که دلالت بر موضوعاتی پیرامون تملک اراضی و املاک واقع در طرح بهسازی و نوسازی بافت پیرامون حرم مطهر رضوی، واگذاری زمین جهت ایجاد پروژه‌های مشارکتی اداری، تجاری، مسکونی، واگذاری معبر، احداث پارکینگ در محدوده مرکزی و غیره داشت، در ارتباط با موضوع تغییرات کاربری‌ها استخراج شد.

پس از ورود مصوبات مرتبط به اکسل، با استفاده از آمار توصیفی جداول فراوانی و نمودارهای مرتبط با یافته‌های توصیفی استخراج گردید تا با استفاده از اطلاعات به دست آمده، تصویر روشنی از کدگذاری باز، محوری و

انتخابی (تحلیل محتوا) موضوع حاصل آید. در کدگذاری باز، ۱۳ محور که مورد تأکید بیشتر قرار گرفته بودند، شناسایی شد. سپس با استفاده از کدگذاری محوری با در نظر گرفتن محورهای کدگذاری، چهار محور کالبدی، اقتصادی، فرهنگی و زیست محیطی استخراج شد و در نهایت، با کنار هم قرار دادن روابط و شناسایی کدهای مشترک در قالب دسته‌بندی‌های مصوبات، مقولات کدگذاری انتخابی ارائه گردیده و با شناسایی مقوله و زیرمقوله‌ها، رویکردهای حاکم در خصوص تغییر کاربری مطابق با هر دوره شورای شهر مشهد مشخص شد و راه‌حل‌های بلندمدت، میان‌مدت و کوتاه‌مدت، پیشنهاد گردید.

متغیرهای پژوهش شامل واژگان مرتبط با تغییر کاربری و جامعه آماری این مطالعه، شامل کلیه مصوبات پنج دوره نخست شورای اسلامی شهر مشهد (۴۵۳۰ مصوبه) است که از میان آن‌ها مصوبات کمیسیون ماده ۵ در خصوص تغییر کاربری تا زمانی که از طریق شهرداری به شورا ارسال شده و در شورا مورد بررسی قرار گرفته‌اند، شناسایی و استخراج گردید. دلیل اینکه برای بررسی روند و رویکردهای تغییر کاربری در شهر مشهد از طریق بررسی مصوبات شورای شهر اقدام شده و نه مستقلاً بررسی مصوبات خود کمیسیون ماده ۵، این است که شورای شهر در واقع، به عنوان گلوگاهی مدنظر قرار گرفت که مصوبات کمیسیون ماده ۵ توسط شهرداری به آنجا ارسال شده و در شورا مورد بررسی قرار می‌گیرد. بنابراین، با بررسی مصوبات شورای شهر و استخراج مصوبات مرتبط با تغییر کاربری، در حقیقت ضمن اینکه مصوبات کمیسیون قابل دستیابی بود، نقش شورا در مواجهه با این مصوبات نیز قابل بررسی بوده است. از این رو، می‌توان نگاه کامل‌تری به تغییر کاربری داشت. از این رو، بررسی تغییر کاربری‌ها، متناسب با دوره‌های شورای شهر تنظیم گردیده است. تصویر ۱ مدل مفهومی و فرایند پژوهش را نشان می‌دهد.



تصویر ۱: مدل مفهومی و فرایند پژوهش (مأخذ: نگارندگان)

مبانی نظری

توصیف‌کننده تغییر کاربری اراضی محسوب می‌شود (Hoshino, 2001:1). به عبارت دیگر، تغییر کاربری اراضی یعنی تغییر در نوع استفاده از زمین که لزوماً تغییر در سطح زمین نیست، بلکه تغییر در تراکم و مدیریت زمین است (Prenun, 2010:40).

شکل‌گیری نظام کاربری زمین در هر جامعه و نحوه تقسیم اراضی و استفاده از آن در فعالیت‌ها و خدمات مختلف، بازتاب و برآیند عملکرد متقابل مجموعه‌ای از عوامل و نیروهای مختلف محیطی، اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، حقوقی و غیره است (Motiei Langroudi, 2011). معنی درست محرک‌ها یا عوامل تعیین‌کننده یا نیروهای محرک تغییر کاربری زمین همیشه مشخص نیست. برای تحلیل این امر، بیشتر اوقات بر نیروهای محرک اصلی به نسبت سایر عوامل عمومی تأکید می‌شود (Briasoulis, 2010:44&45). برنامه‌ریزی کاربری زمین را می‌توان نتیجه شناسایی عوامل و نیروهای محرک تغییرات کاربری زمین و برنامه‌ریزی مناسب در جهت کنترل و هدایت نیروها دانست. در این فرآیند، فعالیت گروه‌ها و افراد بر پایه

زمین، واژه‌ای است با معانی بسیار که برحسب نظر و منافع انسانی در زمانی به‌خصوص، مفاهیم متفاوتی را در برمی‌گیرد. زمین شهری از مهم‌ترین منابع ارزشمند اقتصادی و اجتماعی هر ملت است (Sadeghian, 2000:225). به نحوه استفاده از زمین و کارکردی که به آن تعلق می‌گیرد، کاربری زمین می‌گویند که می‌تواند در مقیاس منطقه، سکونتگاه‌های انسانی یا شهر در نظر گرفته شود (Asgari, 2002:5). اصطلاح و مفهوم کاربری زمین، نخست در غرب به‌منظور نظارت دولت‌ها بر نحوه استفاده از زمین و حفظ حقوق مالکیت مطرح شد، اما با گسترش سریع شهرنشینی و تحول در برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، ابعاد و محتوای آن روزبه‌روز وسیع‌تر و غنی‌تر شد (Mahdizadeh, 2000:71). تغییرات کاربری و پوشش زمین ذاتاً حالتی فضایی و پویا دارد (Aspinall & Hill, 2008:5) که سیستم‌های طبیعی و انسانی را به هم مرتبط می‌کند (Koomen et al, 2007:2). درواقع، توان و امکان رشد شهر و شهرنشینی، مهم‌ترین معیار

اجرای و یا تسهیل‌کننده اجرای قوانین نگریست، بلکه مقرراتی که این مراجع و منابع تولید می‌کنند، گاه چیزی کم‌تر از قانون مجلس ندارد.

۱. شورای عالی شهرسازی و معماری: مطابق با ماده ۱ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران: «برای هماهنگ کردن برنامه‌های شهرسازی به‌منظور ایجاد محیط‌زیست بهتر برای مردم و ارائه ضوابط و جنبه‌های اصیل آن در مناطق مختلف کشور با توجه به شرایط اقلیمی و مقتضیات محلی، شورای عالی معماری و شهرسازی ایران تأسیس می‌شود. ازجمله وظایف شورای عالی شهرسازی و معماری نحوه استفاده از زمین (کاربری اراضی)، تعیین مناطق صنعتی بازرگانی، اداری، مسکونی، تأسیسات عمومی شهر و همچنین تصویب معیارها و ضوابط و آیین‌نامه‌های شهرسازی است» (Hashemi, 2017:8).

۲. کمیسیون ماده ۵ شورای عالی شهرسازی و معماری: در ایران یکی از ارکان مدیریت شهری که می‌تواند کاربری‌ها و تغییرات آن را کنترل نماید، کمیسیون ماده ۵ است که در قالب مجموعه‌ای قوانین و مقررات، اقدام به این امر می‌نماید (sarai & Alizadeh, 2009:4). در ۱۳۵۱ ش که قانون تأسیس شورای عالی شهرداری و معماری ایران تصویب گردید، قانون‌گذار مرجع بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهرها و همچنین تغییرات آن‌ها را در هر استان به کمیسیونی با ترکیب تعیین‌شده در قانون، واگذار نمود. از آنجایی که واگذاری اختیارات قانونی و همچنین ترکیب اعضاء در ماده ۵ این قانون قید شده بود، این کمیسیون به نام کمیسیون ماده ۵ نام‌گذاری شد (Abbaszadeh, 2011:15). این کمیسیون نقش مهم و سازنده‌ای در ایجاد قواعد و مقررات شهرسازی و در نتیجه تأثیرگذاری بر حقوق مالکانه مالکین واقع در شهر دارد.

۳. شهرداری و شورای شهر: شورای شهر یکی دیگر از مراجعی است که با عنایت به قوانین مصوب فعلی می‌تواند با استفاده از اختیارات قانونی خود، حقوق مالکانه مالکین واقع

علاقیشان، شرایط خاصی را ایجاد می‌نماید که ممکن است مشکلات اقتصادی، اجتماعی و محیطی را در مکان فعالیتشان، یا به عبارتی کاربری زمین، به همراه داشته باشد. بنابراین، برنامه‌ریزی به‌منظور کاهش اثرات نامطلوب بر کاربری زمین می‌کوشد تا فعالیت‌ها را نظم‌دهی و کنترل نماید و محیط را بهبود بخشد. برنامه‌های دولت، طرح‌ها، مردم، فرآیندهای تغییر چشم‌انداز، لندفرم‌ها و منابع موجود، اغلب سبب تغییر در میزان اهمیت و شیوه اثرگذاری نیروهای پیشران می‌گردند. نیروهای پیشران معمولاً با یکدیگر ارتباط داشته و ممکن است یک عامل بتواند به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم، از طریق چند عامل در فرآیندهای رشد شهری که منجر به تغییر کاربری زمین می‌شود، اثرگذارند. در هر حال، فهم نیروهای پیشران، بدون ارجاع به ارتباط بین این نیروها که بر تغییرات کاربری زمین تأثیرگذار هستند، سخت است (Javaheri et al, 2021:12, 13).

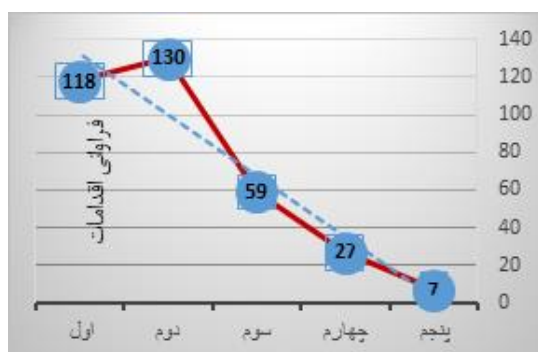
به نظر ترنر^۱، مهم‌ترین عوامل تأثیرگذار بر کاربری زمین عبارت‌اند از ساختار سیاسی، عوامل اقتصادی مانند سیستم خرید و فروش یا مبادله یا مالکیت، فناوری، سطح بارش‌ها، عوامل جمعیتی همچون اندازه و تراکم جمعیت و ارزش‌ها و عقاید حاکم است. بر طبق تحلیل‌های بانک جهانی و نظریه‌های وربرگ و همکاران، بیشتر تغییرات کاربری زمین به‌واسطه افزایش تقاضا برای زمین‌های غیرکشاورزی به دلیل توسعه شهری و صنعتی اتفاق می‌افتد. این نیروهای تغییردهنده کاربری زمین که وابسته به توسعه شهری هستند، به‌عنوان اصلی‌ترین نیروهای تغییردهنده کاربری زمین شناخته می‌شوند و نقش مهمی را در کاهش کیفیت زمین‌های قابل‌کشت در اطراف شهرها ایفا می‌کنند (Daryabari & Haqbin, 2016:113).

مراجع متولی تغییر کاربری‌ها در شهر، مانند کمیسیون ماده ۵ شورای عالی شهرسازی و معماری و گاهی اعمال نظرات شورای شهر در قالب مصوبات، منجر به وضع قواعدی می‌گردند که نمی‌توان صرفاً به آن‌ها به‌عنوان یک آیین‌نامه

فراوانی موضوعات مرتبط با تغییر کاربری در برنامه‌های مدیریت شهری

از تعداد ۴۵۲۰ مصوبه در طی پنج دوره شورای شهر مشهد، ۳۴۱ مصوبه در مورد تغییر کاربری‌ها به تصویب رسیده است که ۷,۶٪ کل مصوبات را شامل می‌شود و میانگین ۶۹ مصوبه را برای هر دوره چهارساله نشان می‌دهد. از تعداد ۳۴۱ مصوبه، ۲۸۹ مصوبه به صورت مستقیم و ۵۲ مصوبه به صورت غیرمستقیم در ارتباط با موضوع تغییرات کاربری‌ها هستند. فراوانی مصوبات شورا برحسب دوره‌های مختلف از زمان شروع فعالیت آن‌ها در ۱۳۷۸ ش نشان می‌دهد که بیشترین فراوانی متعلق به دوره دوم شورا با ۱۲۹۸ مصوبه است که از این تعداد، ۱۲۰ مصوبه مربوط به تغییر کاربری بوده است. از این دوره به بعد، تعداد مصوبات و جهت‌گیری‌های مدیریت شهری شورا در خصوص تغییر کاربری‌ها کاهش یافته است. در مجموع، برحسب تعداد مصوبات شورای دوم شهر مشهد بین ۱۳۸۲ ش تا ۱۳۸۶ ش، پراکرتین دوره از نظر فعالیت در حوزه تغییر کاربری است (تصویر ۲).

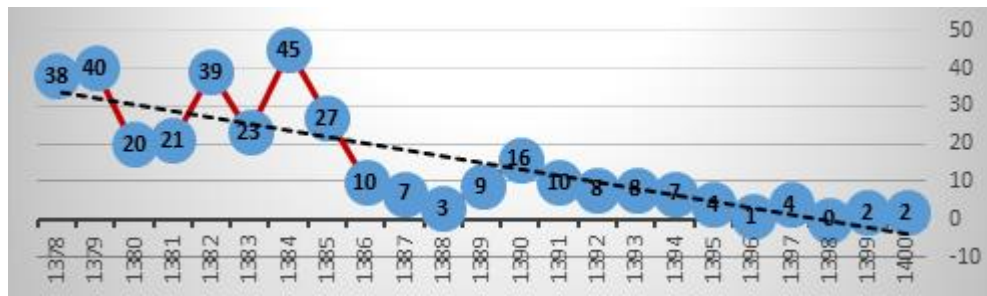
در شهر را تحت تأثیر قرار دهد. در تقسیمات کشوری، امور و خدمات محلی بر اساس عدم تمرکز اداری، به دست ساکنین آن نقاط سپرده شده است، یعنی سازمان‌های جدا و مستقل از وزارتخانه‌ها که در اصطلاح «سازمان‌های محلی یا شوراهای محلی» می‌نامند و اداره امور و خدمات محلی مزبور را بر عهده دارند (Soleimanipour, 2014: 25-28). شهرداری و شورای شهر نقش مهمی در فرایند تغییر کاربری دارند که باید درخواست تغییر کاربری توسط شهرداری به کمیسیون ماده ۵ ارسال شود و نهایتاً با تصویب این کمیسیون و پس از آن طرح در شورای شهر، جهت اجرا به شهرداری ابلاغ گردد. به عنوان مثال، در شش مورد، شهرداری درخواست تغییر کاربری را به کمیسیون ماده ۵ اعلام می‌نماید. مثلاً در مواقعی که بر اثر گسترش شهر و مهاجریذیری شهر ضرورت داشته باشد کاربری مسکونی و یا تجاری اضافه شود یا در مواقعی که مالک یا مالکینی تصمیم بگیرند مجتمع تجاری یا مسکونی یا بهداشتی در کاربری‌های غیرمرتبط ایجاد نمایند (Abbaszadeh, 2011: 113).



تصویر ۲: فراوانی مجموع مصوبات (سمت راست) و مصوبات مرتبط با تغییر کاربری (سمت چپ) در مشهد به تفکیک دوره (مأخذ: یافته‌های پژوهش)

سال ارائه نشده است. از ۱۳۸۵ ش، تعداد مصوبات به یک‌باره کاهش چشم‌گیری داشته به طوری که از ۱۳۹۱ ش تا ۱۴۰۰ ش، تعداد مصوبات یک‌رقمی است (تصویر ۳).

از کل مصوبات بررسی شده طی ۱۳۷۸ ش تا ۱۴۰۰ ش، بیشترین تعداد مصوبات در خصوص تغییر کاربری‌ها مربوط به ۱۳۸۴ ش و کمترین تعداد مصوبات مربوط به ۱۳۹۸ ش است که هیچ مصوبه‌ای در خصوص تغییرات کاربری در این



تصویر ۳: فراوانی مصوبات تغییر کاربری برحسب سال (مأخذ: یافته‌های پژوهش)

در میان مصوبات بررسی شده، تعداد ۳۰ مصوبه با ۸/۷۹٪ موضوع درخواست‌های شخصی و ۳۱۱ مصوبه با ۹۱/۲۱٪ به موضوع درخواست‌های عمومی اختصاص دارد که از نظر مقیاس شمولیت، بیشترین فراوانی مصوبات به موضوعات عمومی اختصاص یافته است. همچنین، از میان مصوبات در خصوص تغییر کاربری، ۵۳/۰۷٪ توسط کمیسیون ماده ۵، ۱۸/۷۸٪ با مجوز از شهرداری، ۲۸/۱۵٪ با مجوز از شورای شهر انجام شده است.

جدول ۱: طبقه‌بندی مصوبات برحسب شمولیت تغییر کاربری (مأخذ: مصوبات شورای شهر ۱۳۷۸-۱۴۰۰ ش)

موضوع تغییر کاربری	شخصی	عمومی	کل
تعداد	30	311	341
درصد	8.79	91.21	100

جدول ۲: نوع اقدام صورت گرفته توسط شورای شهر در خصوص مصوبات تغییر کاربری (مأخذ: مصوبات شورای شهر ۱۳۷۸-۱۴۰۰ ش)

نوع اقدام	کمیسیون ماده پنج	مجوز شهرداری	مجوز شورا	کل
تعداد	181	64	96	341
درصد	53.07	18.78	28.15	100



تصویر ۴: شمولیت تغییر کاربری (سمت راست) نوع اقدام شورای شهر (سمت چپ) (مأخذ: یافته‌های پژوهش)

دلیل وجود کاربری‌های تجاری و موقعیت دسترسی در کل مشهد از اهمیت بالایی برخوردار است. از این تعداد مصوبات، ۳۳۶ مصوبه مربوط به اراضی داخل شهر و ۵ مصوبه مربوط به اراضی خارج شهر شامل اراضی ابراهیم‌آباد شاندیز، روستای صفی‌آباد شاندیز، اراضی ملی شده بسارج، اراضی ابراهیم‌آباد شاندیز، ویرانی شاندیز است.

در میان مصوبات بررسی شده، بیشترین تعداد مصوبات مربوط به منطقه ۹ با ۴۱ مصوبه و ۱۲٪ از کل مصوبات و کمترین مربوط به مناطق هفت (بافت حاشیه‌نشین) با ۴ مصوبه و ۱،۱۷٪ از کل مصوبات و منطقه دوازده (اراضی تازه متصل شده به شهر) با ۸ مصوبه و ۲/۳۴٪ از کل مصوبات تغییر کاربری است (تصویر ۵). منطقه ۹ مشهد به

جدول ۳: مصوبات تغییر کاربری به تفکیک در مناطق مشهد (مأخذ: مصوبات شورای شهر ۱۳۷۸-۱۴۰۰ ش)

منطقه	ثامن	یک	دو	سه	چهار	پنج	شش	هفت	هشت	نه	ده	یازده	دوازده
تعداد	10	17	27	12	17	14	13	4	26	41	31	15	8
درصد	2.9	4.9	7.9	3.5	4.9	4.1	3.8	1.17	7.62	12	9	4.39	2.34



تصویر ۵: مصوبات تغییر کاربری به تفکیک در مناطق مشهد (مأخذ: یافته‌های پژوهش)

جدول ۴: تعداد مصوبات تغییر کاربری داخل و خارج شهر مشهد (مأخذ: مصوبات شورای شهر ۱۳۷۸-۱۴۰۰ ش)

مصوبات	داخل شهر	خارج شهر
تعداد	336	5
درصد	98	2



تصویر ۶: تعداد مصوبات تغییر کاربری داخل و خارج محدوده مشهد (مأخذ: مصوبات شورای شهر ۱۳۷۸-۱۴۰۰ ش)

از بین مصوبات بررسی شده، ۷۸٪ از مصوبات به صورت مستقیم با شورای شهر و شهرداری و ۲۲٪ دیگر به سایر ارگان در خصوص موضوع تغییر کاربری اراضی مربوط است (تصویر ۶).

جدول ۵: ارگان‌های دخیل در مصوبات تغییر کاربری (مأخذ: مصوبات شورای شهر ۱۳۷۸-۱۴۰۰ ش)

ارگان‌های دخیل	شورا-شهرداری	سایر
تعداد	266	75
درصد	78	22



تصویر ۷: ارگان‌های دخیل در مصوبات تغییر کاربری (مأخذ: یافته‌های پژوهش)

یافته‌های تحلیلی

در چارچوب روش تحلیل محتوا فرایند استنباط از مصوبات در قالب کدگذاری باز، محوری و انتخابی صورت گرفت که شامل نتایج به شرح زیر است:

۱. **موضوعات مصوبات:** ابتدا با استفاده از کدگذاری باز، مصوبات بر اساس واژه‌هایی با فراوانی و اهمیت بیشتر دسته‌بندی شد. در این بررسی، ۱۳ محور با بیشترین بار معنایی شامل موارد زیر است: توسعه تأسیسات و تجهیزات شهری، بهبود و توسعه معابر، قوانین و مقررات شهری، خدمات عمومی، توسعه خدمات تجاری، بهبود و توسعه آموزشی و فرهنگی، توسعه اماکن تفریحی و ورزشی، مذهبی، عمران و توسعه شهری، مسکن، بهسازی و نوسازی، توسعه فضای سبز، حمل و نقل عمومی. نتایج به‌دست‌آمده از این کدگذاری حاکی از آن است که بیشترین فراوانی شامل خدمات عمومی است (۱۵٫۵٪ از مصوبات). به عبارتی، بیشتر مصوبات در زمینه ارائه خدمات عمومی در خصوص تغییرات کاربری بوده است (تصویر ۸).

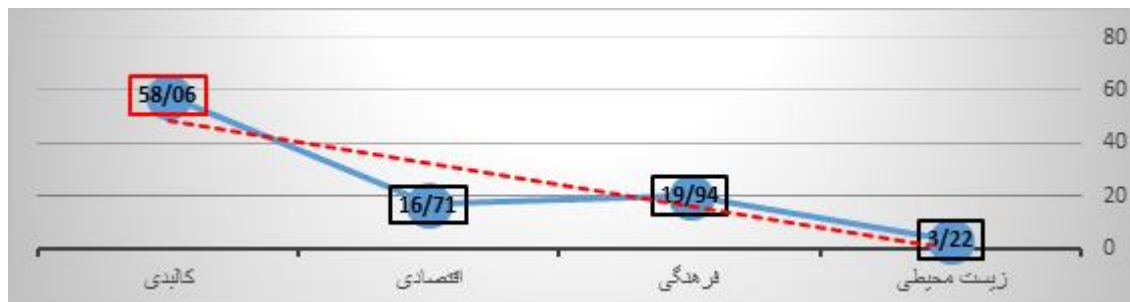
بررسی مصوبه‌های کمیسیون ماده ۵ که در جلسات شورای شهر مطرح شده است، نشان می‌دهد که از ۳۴۱ مصوبه، شورا با ۲۰ مصوبه مخالفت نموده و ۳۲۱ مصوبه دیگر را تأیید کرده است. همچنین، از تعداد ۲۰ مصوبه‌ای که با مخالفت شورای شهر مواجه شده، تعداد ۱۱ مصوبه به دلایل فنی (نامناسب بودن ابعاد زمین، عدم تطابق با کاربری طرح تفصیلی و غیره)، ۵ مصوبه به جهت رعایت منافع شهروندان و مصالح عمومی (نیاز محدود به کاربری آموزشی، جلوگیری از تضییع حقوق شهروندی و) و ۴ مصوبه نیز به دلیل اختلاف نهادها باهم با نهادها با مالک (مانند اختلاف آستان قدس و شهرداری، اختلاف بین مالک و شهرداری و غیره) و لزوم حل این اختلاف‌ها قبل از اعمال مصوبه کمیسیون بوده است.



تصویر ۸: فراوانی موضوعات مصوبات مرتبط با تغییر کاربری بر اساس کدگذاری باز (مأخذ: یافته‌های پژوهش)

۲. **کدگذاری محوری:** برای کدگذاری محوری با در نظر گرفتن سیزده محور کدگذاری باز در مرحله قبلی، چهار بعد کالبدی، اقتصادی، فرهنگی و زیست محیطی استخراج شد. بررسی نتایج نشان می‌دهد که محور بیشتر مصوبات حول

مسائل کالبدی جریان دارد، به گونه‌ای که ۵۸/۰۶٪ از مصوبات تغییر کاربری جنبه کالبدی دارند. همچنین، در جایگاه دوم، مصوبات مربوط به موضوعات فرهنگی با ۱۹/۹۴٪، قرار دارد (تصویر ۹).



تصویر ۹: فراوانی محورهای مصوبات مرتبط با تغییر کاربری بر اساس کدگذاری محوری (مأخذ: یافته‌های پژوهش)

۲. **کدگذاری گزینشی و انتخابی:** این کدگذاری با کنار هم قرار دادن روابط و شناسایی کدهای مشترک در قالب دسته‌بندی‌های مصوبات ارائه شده است و با استفاده از کدگذاری باز و کدگذاری محوری ۳ مقوله در خصوص کدگذاری انتخابی شناسایی شد. این مقولات با توجه به محورهای قبلی و تأثیرات تغییرات کاربری بر ساکنین شهر به‌دست آمده که به شرح زیر است:

۱. مقوله پیش‌بینی نیازهای جمعیتی آینده: آگاهی از تغییرات کاربری در طول زمان یکی از مهم‌ترین موارد در برنامه‌ریزی شهری است. با دانستن نسبت تغییر کاربری در طول زمان می‌توان تغییرات آینده را پیش‌بینی کرد و اقدامات لازم در جهت برنامه‌ریزی شهری و پیش‌بینی نیازهای آینده جمعیتی را انجام داد. با توجه به تنوع مقوله مورد بحث، پیش‌بینی نیازهای آینده جمعیت به سه زیرمقوله «گسترش امکانات و خدمات رفاهی»، «ایجاد تأسیسات و تجهیزات»، «احداث مجتمع‌های تجاری و مسکونی» تفکیک شده است.

گسترش امکانات و خدمات رفاهی: شامل اقداماتی در جهت ایجاد و بهبود کاربری‌های بهداشتی و فضای سبز و غیره در جهت تأمین نیازهای آتی جمعیت است که این امر از طریق برنامه‌ریزی و مدیریت شهری امکان‌پذیر است. ایجاد تأسیسات و تجهیزات: با فراهم‌سازی امکانی نظیر آتش‌نشانی و سیستم فاضلاب شهری می‌توان در جهت رفاه و رفع نیازهای جمعیتی شهرها اقدامات لازم را انجام داد و نگاهی حمایتی نسبت به جمعیت آینده در کلان‌شهرها داشت.

احداث مجتمع‌های تجاری و مسکونی: با توجه به افزایش جمعیت شهری و گسترش مهاجرت‌ها به سمت شهرهای بزرگ نیاز به تأمین مسکن از جمله اولویت‌های مهم در امر برنامه‌ریزی شهری است.

بررسی مصوبات از نظر تغییرات کاربری نشان می‌دهد که رویکرد غالب در مصوبات تکیه بر گسترش امکانات و خدمات رفاهی دارد. احداث مجتمع‌های تجاری و مسکونی و ایجاد تأسیسات و تجهیزات در گام بعدی این رتبه‌بندی قرار می‌گیرند (جدول ۶).

جدول ۶: جایگاه مقوله پیش‌بینی نیازهای جمعیتی آینده در مصوبات تغییر کاربری (مأخذ: یافته‌های پژوهش)

زیرمقولات مقوله مرکزی اول	گسترش امکانات و خدمات رفاهی	ایجاد تأسیسات و تجهیزات	احداث مجتمع‌های تجاری و مسکونی	هیچ‌کدام	جمع
فراوانی	178	37	103	8	326
درصد	54.6	11.34	31.59	2.45	100

۲. مقوله جلوگیری از فعالیت‌های متعارض و متناقض: این مقوله دربردارنده فعالیت‌هایی است که باعث ارتقاء سطح کیفیت تغییرات کاربری در شهرها شده و زمینه لازم را جهت مدیریت کارآمد در شهرها برقرار می‌سازد. این مقوله شامل زیر مقولاتی ازجمله ناسازگاری و ناهماهنگی کاربری‌های شهری، رعایت کیفیت ساختمان‌ها بر اساس اصول و ضوابط مهندسی و شهرسازی است. مقوله جلوگیری از

فعالیت‌های متعارض و متناقض نشان می‌دهد که نگاه مصوبات معطوف به ناسازگاری و ناهماهنگی کاربری‌های شهری است. رعایت کیفیت ساختمان‌ها بر اساس اصول و ضوابط مهندسی و شهرسازی در گام بعدی توجه مسئولین در خصوص مصوبات تغییر کاربری قرارگرفته است. این در حالی است که در ۲۵/۳۸٪ از مصوبات، به این موضوع توجهی نشده است (جدول ۷).

جدول ۷: جایگاه مقوله جلوگیری از فعالیت‌های متعارض و متناقض در مصوبات تغییر کاربری (مأخذ: یافته‌های پژوهش)

زیرمقولات مقوله مرکزی دوم	ناسازگاری و ناهماهنگی کاربری‌های شهری	رعایت کیفیت ساختمان‌ها بر اساس اصول و ضوابط مهندسی و شهرسازی	هیچ‌کدام	جمع
فراوانی	231	13	3	327
درصد	70.64	3.97	25.38	100

۳. مقوله فراهم‌سازی و تأمین نیازهای اولیه شهروندان: این مقوله شامل فعالیت‌هایی است که نیازهای اولیه ساکنین شهر را هدف‌گذاری می‌کند. این مقوله به زیرمقولات مسکن، کار و شغل، جابجایی دسته‌بندی شده است. بررسی مصوبات بیانگر این است که موضوع کار و شغل با ۶۱/۷٪

بیشترین بار محتوایی مصوبات را شامل می‌شود و بعد از آن موضوع مسکن با ۲۰٪ در گام بعدی قرارگرفته است و موضوع جابجایی افراد با ۴/۴۷٪ در آخرین گام این مقوله قرار دارد (جدول ۸).

جدول ۸: جایگاه مقوله فراهم‌سازی و تأمین نیازهای اولیه افراد در مصوبات تغییر کاربری (مأخذ: یافته‌های پژوهش)

زیرمقولات مقوله مرکزی سوم	مسکن	کار و شغل	جابجایی	هیچ‌کدام	جمع
فراوانی	67	207	15	46	335
درصد	20	61.79	4.47	13.73	100

تفسیر یافته‌ها

در مرحله چهارم به بیان تفسیر و ترکیب داده‌ها می‌پردازیم. برای این منظور، سعی شده با استفاده از کدهای معین به بررسی و تفسیر موضوعات و یافته‌ها پرداخته شود. نحوه کار

در این قسمت استفاده از تکنیک ترکیب موضوعات است. درواقع، هدف از این بررسی به دست آوردن تصویری دقیق از تصمیمات حاصل از بررسی مصوبات کمیسیون ماده ۵ در

هر دوره شورای شهر و تحلیل آن‌هاست. جدول ۹

نشان‌دهنده این موضوع است.

جدول ۹: جایگاه مقولات مرکزی و کدهای انتخابی و محورهای احصا شده از مصوبات برحسب دوره‌های مختلف شورای شهر (مأخذ: یافته‌های

پژوهش)

جنبه	ابعاد	دوره اول	دوره دوم	دوره سوم	دوره چهارم	دوره پنجم
شمولیت و مقیاس مصوبه	مجموع تعداد مصوبات	118	130	59	27	7
	شخصی	15	9	5	0	6
	عمومی	103	122	54	27	1
محورهای مصوبه (کدگذاری باز)	حمل و نقل عمومی	1	1	0	1	0
	توسعه فضای سبز	4	6	5	1	0
	بهسازی و نوسازی	0	0	1	1	0
	مسکن	16	14	8	1	2
	عمران و توسعه شهری	4	6	13	9	1
	مذهبی	5	9	1	3	0
	توسعه اماکن تفریحی و ورزشی	3	9	1	1	0
	بهبود و توسعه آموزشی و فرهنگی	18	18	7	3	4
	توسعه خدمات تجاری	23	6	2	2	0
	خدمات عمومی	25	23	2	3	0
	قوانین و مقررات شهری	0	4	8	2	0
	بهبود و توسعه معابر	8	1	4	0	0
	توسعه تأسیسات و تجهیزات شهری	12	19	2	0	0
	کالبدی	69	81	32	12	4
موضوع مصوبه (کدگذاری محوری)	اقتصادی	23	5	20	8	1
	فرهنگی	20	33	7	6	2
	زیست‌محیطی	6	5	0	0	0
	گسترش امکانات و خدمات رفاهی	57	74	27	16	4
پیش‌بینی نیازهای جمعیتی آینده (کدگذاری انتخابی)	ایجاد تأسیسات و تجهیزات پیشرفته	12	22	3	0	0
	احداث مجتمع‌های تجاری و مسکونی	41	27	24	8	3
	هیچ‌کدام	8	0	0	0	0

پژوهشنامه خراسان بزرگ

دوره ۱۶، شماره ۶۰، ۱۴۰۴

۱۸۲

1	6	20	108	96	ناسازگاری و ناهماهنگی کاربری‌های شهری	جلوگیری از فعالیتهای متعارض و متناقض (کدگذاری انتخابی)
0	0	4	1	8	رعایت کیفیت ساختمان‌ها بر اساس اصول و ضوابط مهندسی و شهرسازی	
6	19	34	16	14	هیچ‌کدام	
1	2	18	28	18	مسکن	فراهم‌سازی و تأمین نیازهای اولیه افراد (کدگذاری انتخابی)
5	16	22	79	85	کار و شغل	
0	0	6	0	9	جابجایی	
1	9	12	18	6	هیچ‌کدام	

رویکردهای حاکم بر تغییر کاربری متناسب با دوره‌های مختلف شورای شهر طبق جدول شماره ۱۰ به‌قرار زیر است:

جدول ۱۰: رویکردهای حاکم بر تغییر کاربری متناسب با دوره‌های مختلف شورای شهر (مأخذ: یافته‌های پژوهش)

دوره پنجم	دوره چهارم	دوره سوم	دوره دوم	دوره اول	
مقیاس مصوبات عمومی است.	در این دوره هیچ مقیاس شخصی وجود ندارد و تمامی مصوبات شمولیت عمومی دارند.	مصوبات به‌صورت عمومی موردتوجه قرار گرفته است.	مقیاس مصوبات تغییرات کاربری در این دوره عمومی است.	در این دوره مقیاس مصوبات به‌صورت عمومی است.	مقیاس مصوبه
بهبود و توسعه آموزشی و فرهنگی اهمیت دارد.	عمران و توسعه شهری از اهمیت برخوردار است.	عمران و توسعه شهری از اهمیت برخوردار است.	خدمات عمومی را مدنظر دارد.	محور اصلی در این دور شامل خدمات عمومی است.	محور مصوبات
حول محور کالبدی جریان دارد.	توجه به ابعاد کالبدی.	بر ابعاد کالبدی و اقتصادی تأکید دارد.	بر ابعاد کالبدی توجه ویژه دارد.	تأکید بر ابعاد کالبدی و اقتصادی تغییرات کاربری را شامل می‌شود.	موضوع مصوبات
گسترش امکانات و خدمات رفاهی و احداث	گسترش امکانات و خدمات رفاهی را	گسترش امکانات و خدمات رفاهی و احداث	گسترش امکانات و خدمات رفاهی موردتوجه است.	توجه به گسترش امکانات و خدمات رفاهی دارد.	پیش‌بینی نیازهای

جمعیتی آینده		مجتمع‌های تجاری و مسکونی را شامل می‌شود.	موردبررسی قرار داده است.	مجتمع‌های تجاری و مسکونی بااهمیت است.
جلوگیری از فعالیت- های متعارض و متناقض	تأکید بر ناسازگاری و ناهماهنگی کاربری‌های شهری است.	ناسازگاری و ناهماهنگی کاربری‌های شهری به‌طور ویژه موردتوجه قرارگرفته است.	نبود رویکرد خاصی در این دوره.	نبود رویکرد خاصی در این دوره.
فراهم‌سازی و تأمین نیازهای اولیه افراد	معطوف به کار و شغل است.	کار و شغل در این دوره در اولویت قرار دارد.	کار و شغل در اولویت قرارگرفته است.	بر کار و شغل تأکید دارد.

تغییر در رویکردها: درنهایت طبق جدول شماره ۱۰ طی دوره ۱۳۷۸ ش تا ۱۴۰۰ ش می‌توان تغییراتی را در ویژگی‌های حاکم بر دوره‌ها مشاهده کرد و این تفاوت را به شرح زیر توضیح داد: مقیاس مصوبات: مقیاس مصوبات در خصوص تغییرات کاربری‌ها طی پنج دوره تشکیل شورا شهر حول مقیاس عمومی جریان دارد و توجه به شمولیت شخصی در طی این پنج دوره بسیار کم‌رنگ است.

محور مصوبات: تکیه شدید بر عمران و توسعه شهری و خدمات عمومی محور اصلی مصوبات را شامل می‌شود.

موضوع مصوبات: اهمیت ویژه به ابعاد کالبدی و اقتصادی در طی این ۵ دوره نمایان است.

پیش‌بینی نیازهای جمعیتی آینده: موضوع گسترش امکانات و خدمات رفاهی مهم‌ترین محور پیش‌بینی نیازهای جمعیتی آینده است.

جلوگیری از فعالیت‌های متعارض و متناقض: در ابتدای دوره اول و دوم، تأکید بر ناسازگاری و ناهماهنگی کاربری‌های

شهری اهمیت داشته، اما به تدریج فقدان رویکرد خاص مهم-ترین تغییر در این زمینه است.

فراهم‌سازی و تأمین نیازهای اولیه افراد: اشتغال و سپس مسکن، اولویت اصلی است.

بحث و بررسی

تعداد ۲۴۱ مصوبه بررسی شده، نشان‌دهنده فراوانی متغیر مصوبات در خصوص تغییرات کاربری در دوره‌های مختلف است. (از ۲۴۸ مصوبه در دوره اول و دوم تا ۷ مصوبه در دوره پنجم). در این میان، رویکرد کالبدی حاکم بر مصوبات که توجه ویژه بر گسترش خدمات عمومی دارد، تدریجاً به سمت رویکرد اجتماعی و توجه به بهبود و توسعه آموزشی و فرهنگی گرایش یافته است. متأسفانه در طی ۲۳ سال بررسی شده، توجهی به ابعاد زیست‌محیطی تغییرات کاربری‌ها نشده و این امر مهم که در حال حاضر در همه کشورها در جهت رسیدن به اهداف توسعه پایدار موردتوجه و اهمیت بسیار است، مورد بی‌توجهی واقع شده است.

۳. توصیه‌های کوتاه‌مدت: مشارکت و نظارت دائم نهادهای دست‌اندرکار در تدوین طرح‌های جامع و تفصیلی و به‌ویژه بر تغییر کاربری‌ها.

نتیجه‌گیری

این پژوهش با بهره‌گیری از روش تحلیل محتوا، رویکردهای حاکم بر تغییرات کاربری اراضی شهری در مشهد و نیز نقش شورای اسلامی شهر در این فرآیند را بررسی کرده است. با توجه به اینکه مرجع اصلی تصمیم‌گیری درباره تغییر کاربری اراضی شهری، کمیسیون ماده ۵ شورای عالی شهرسازی و معماری است و مصوبات این کمیسیون پس از ارسال از سوی شهرداری در شورای شهر بررسی می‌شود، تحلیل مصوبات شورا امکان دسترسی غیرمستقیم به تصمیمات کمیسیون و ارزیابی نحوه مواجهه شورا با آن‌ها را فراهم می‌سازد. بر این اساس، تغییرات کاربری متناسب با پنج دوره فعالیت شورا (۱۳۷۸-۱۴۰۰) مطالعه شد. از مجموع ۴۵۲۰ مصوبه بررسی شده، ۳۴۱ مصوبه (۷٫۶ درصد) به تغییر کاربری اختصاص داشت که ۲۴۸ مورد (۷۸ درصد) مربوط به دو دوره نخست شورا است و نشان‌دهنده تمرکز بیشتر بر این موضوع در سال‌های ابتدایی فعالیت شورا است.

در مرحله کدگذاری باز، ۱۳ موضوع کلیدی شناسایی شد که «بهبود و توسعه خدمات عمومی» با ۱۵٫۵ درصد بیشترین سهم را داشت. در کدگذاری محوری، چهار بعد کالبدی، اقتصادی، فرهنگی و زیست‌محیطی استخراج شد که ابعاد کالبدی و اقتصادی جایگاه غالب داشتند. در کدگذاری انتخابی نیز سه مقوله «پیش‌بینی نیازهای جمعیتی آینده»، «جلوگیری از فعالیت‌های متعارض» و «تأمین نیازهای اساسی شهروندان» به دست آمد. در این میان، گسترش خدمات رفاهی (۵۴٫۶ درصد)، رفع ناسازگاری کاربری‌ها (۷۰٫۴ درصد) و توجه به اشتغال‌زایی (۶۱٫۹ درصد) برجسته‌ترین مضامین بودند.

در حوزه پیش‌بینی نیازهای جمعیتی آینده، رویکرد بیشتر مصوبات، موضوع گسترش امکانات و خدمات رفاهی است و تغییر محسوسی در این زمینه در دوره‌های مختلف مشاهده نمی‌شود. درحالی‌که با توجه به افزایش جمعیت و مهاجرت‌های صورت گرفته به سمت شهرهای بزرگ، احداث مجتمع‌های تجاری و مسکونی از اهمیت زیادی جهت اسکان و ایجاد اشتغال و رفع نیازهای اساسی افراد در آینده برخوردار است.

با توجه به مصوبات بررسی شده، گسترش تأسیسات و تجهیزات از سوی مسئولین در طی دو دوره اخیر بسیار کم‌اهمیت بوده است. از این‌رو، عدم توجه یا نادیده گرفتن آن نشان‌دهنده این ضعف مهم در تصمیم‌گیری در دوره موردبررسی است. از سوی دیگر، در زمینه فراهم‌سازی و تأمین نیازهای اولیه افراد در دو دوره ابتدایی شورا بیشتر در جهت ایجاد کار و شغل مناسب اقدام شده و به تدریج در سال‌های اخیر این امر مهم کم‌رنگ و بخش مهمی از نیازهای اساسی مغفول مانده است.

توصیه‌های کاربردی: با توجه به یافته‌ها، توصیه‌های کاربردی زیر می‌تواند مهم‌ترین پیشنهادها پژوهش باشد:

۱. توصیه‌های بلندمدت: تدوین برنامه‌ریزی کلی برای شکل دادن و هدایت مدیریت شهری و اجرای ضوابط و مقررات زمین شهری به‌منظور تضمین کاربری‌ها در جهت منافع عمومی. همچنین، تقویت نگاه آینده‌نگرانه به نیازهای شهروندان و شهر و تنظیم کاربری اراضی بر مبنای این نیازها در برنامه‌ها.

۲. توصیه‌های میان‌مدت: افزایش کارایی مدیریت شهری از طریق تمرکززدایی از مصوبات عمرانی و تصویب مصوبات حول محورهای مختلف از قبیل زیست‌محیطی، فرهنگی و غیره.

Publications of the Organization of Municipalities and Villages of the country.

Asgari, A., et al. (2002). *Urban land use planning (systems and models)* (1st ed.) [In Persian]. Noor Alam Publications.

Briasoulis, H. (2010). Analytical models of land use change, theoretical approach and modeling [In Persian]. In M. Rafiyan & M. Mahmoudi (Trans.), *Analytical models of land use change* (2nd ed., p. 440). Azarakhsh Publications.

Borhani, K., Rafieian, M., Meshkini, A., & ghaed rahmati, S. (2020). Analysis of driving forces for land use change in metropolises (Case Study: Metropolis of Tehran) [In Persian]. *Human Geography Research*, 52(4), 1177-1195.

<https://doi.org/10.22059/jhgr.2018.239632.1007523>

Cui, X., & Wang, X. (2015). Urban land use change and its effect on social metabolism: An empirical study in Shanghai. *Habitat International*, 49, 251-259. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2015.05.018>

Daryabari, S. J., & Haqbin, M. (2016). Investigation of urban land use change (case study of district 1 of Tehran) [In Persian]. *The Scientific-Research Quarterly of New Attitudes in Human Geography, 9*(4), 112-13. https://journals.iau.ir/article_536329.html

Dempsey, J. A., et al. (2017). Effects of local land-use planning on development and disturbance in riparian areas. *Land Use Policy*, 60, 16-25.

<https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2016.10.011>

Farhadi, J., & Tavangar, M. (2022). Critical analysis of the effects of urban development plans on the destruction of valuable places in the pilgrimage-tourism city of Mashhad [In Persian]. *Journal of Greater Khorasan*, 13(46), 71-84.

<https://doi.org/10.22034/jgk.2022.314431.1002>

Faizizadeh, B., & Haji Mirrahimi, S. M. (2008). Detecting land use changes in Andisheh town using object-oriented

تحلیل تطبیقی دوره‌ها نشان داد که در دو دوره نخست، تأکید بر رفع ناسازگاری کاربری‌ها پررنگ بوده، اما در دوره‌های بعدی رویکردی منسجم و متمایز کمتر مشاهده می‌شود. هم‌راستایی یافته‌ها با پیشینه نظری نشان می‌دهد که رشد جمعیت شهری و افزایش تقاضا برای کاربری‌های غیرکشاورزی از عوامل مؤثر در تغییر کاربری‌هاست. در نتیجه، ضعف در تهیه و نظارت بر اجرای طرح‌های تفصیلی می‌تواند پیامدهای نامطلوب کالبدی، اقتصادی و زیست‌محیطی در پی داشته باشد، به‌ویژه آنکه شهرداری‌ها مکلف به اجرای مصوبات مراجع عالی شهرسازی هستند. با این حال، بخشی از مصوبات در دهه‌های اخیر در راستای تأمین درآمدهای شهری بوده که در مواردی با اسناد و ضوابط بالادست تعارض داشته است.

بررسی نقش شورا نشان می‌دهد که تقویت کارکرد نظارتی آن در فرآیند بررسی مصوبات کمیسیون ماده ۵ می‌تواند از بروز مغایرت با طرح‌های مصوب، نادیده‌گرفتن ملاحظات فنی و تضییع حقوق عمومی جلوگیری کند. در عین حفظ جایگاه و استقلال کمیسیون، ارتقای نقش نظارتی شورا ضرورتی اساسی در حکمرانی شهری محسوب می‌شود.

نوآوری این پژوهش در بررسی ۲۳ سال مصوبات مرتبط با تغییر کاربری از مسیر مصوبات شورای شهر و تأکید هم‌زمان بر نقش شورا در این فرآیند است. این مطالعه تصویری نسبتاً جامع از روندها و رویکردهای تغییر کاربری در مشهد ارائه می‌دهد و می‌تواند مبنایی برای بازنگری سیاست‌های شهری و پژوهش‌های آتی باشد.

منابع

Aspinall, R., & Hill, M. J. (2008). *Land use change: Science, policy and management*. CRC Press: Taylor and Francis Group. <https://doi.org/10.1201/9781420042979>

Abbaszadeh, S. (2011). *Getting to know the Article 5 Commission* [In Persian]. Rahdan,

spatial planning. *Global Environmental Change*, 51, 32-42.

<https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2018.05.001>

Hoshino, S. (2001). Asian urban sustainability in the era of globalization. *United Nations University, Institute of Advanced Studies*. [https://doi.org/10.1016/S0197-3975\(01\)00025-X](https://doi.org/10.1016/S0197-3975(01)00025-X)

Jafari, F., Moazzeni, M., & Badali, A. (2020). Futures study of urban land use change in Tabriz metropolis [In Persian]. *Spatial Planning*, 10(2), 1-22.

<https://doi.org/10.22108/sppl.2019.114581.1329>

Javaheri, M., Rafian, M., & Motalebzade, S. (2021). An analysis of the land use change scenarios for registration of Yazd in World Heritage List [In Persian]. *Socio-Cultural Strategy, 10*(3), 657-686.

<https://www.sid.ir/paper/1117507/fa>

Khakpour, B., et al. (2007). Pattern of land use change in Babol city during 1362-1387 [In Persian]. *Journal of Geography and Regional Development*, 5(9), 45-64.

<https://doi.org/10.22067/geography.v5i9.4237>

Koomen, E., et al. (2007). *Modelling land-use change: Progress and applications*. Springer. <http://books.google.com/books>

Liu, J., et al. (2010). Spatial patterns and driving forces of land use change in China during the early 21st century. *Journal of Geographical Sciences*, 20(4), 483-494.

<https://doi.org/10.1007/S11442-010-0483-4>

Long, X., Ji, X., & Ulgiati, S. (2017). Is urbanization eco-friendly? An energy and land use cross-country analysis. *Energy Policy*, 100, 387-396.

<https://doi.org/10.1016/j.enpol.2016.06.024>

Mahdizadeh, J. (2000a). New perspectives and strategies for land use planning, land conservation and urban development [In Persian]. Center for Urban and Architectural Studies and Research.

Mehdizadeh, J. (2000b). Planning and design: Land use planning, changes in perspectives and

classification method [In Persian]. In *Proceedings of the Geomatics Conference 2017*. Country Mapping Organization.

<https://civilica.com/doc/37046>

Finco, A., & Nijkamp, P. (1997). Sustainable land use: methodology and application. *Research Memorandum, Department of Economics, Free University, Amsterdam*. In *Environmental Change, Adaptation, and Security* (pp. 205-222).

<https://research.vu.nl/ws/portalfiles/portal/575733/19970064.pdf>

Goobadi, K., & Nasser, H. (2013). Ownership and restrictions on land use [In Persian]. *Encyclopedia of Economic Law Journal*, 19(2).

<https://doi.org/10.22067/le.v19i2.27378>

Ghadami, M., & Shabani, M. (2014). Scenario analysis of land use change of tourist destination (Case study: central part of Noshahr) [In Persian]. *Journal of Urban - Regional Studies and Research, 5*(20), 105-126.

https://urs.ui.ac.ir/article_20083.html

Ghalandarian, I. (2022). Analysis of inter-county migration flow in Khorasan provinces during 2011-2016 [In Persian]. *Journal of Greater Khorasan*, 13(46), 25-42.

<https://doi.org/10.22034/jgk.2022.308588.0>

Qalandarian, I., Rafiyan, M., & Yazidi, M. S. (2016). Analysis of the components of environmental quality in the renovation of the Amal neighborhood of Mashhad with an emphasis on a critical approach [In Persian]. *Research Journal of Great Khorasan*, 8(26), 77-92.

https://jgk.imamreza.ac.ir/article_137887.html?lang=en

Hashemi Toghroljerdi, S. M. (2017). Evaluation and analysis of jurisprudential-legal entities in the structure of High Council of Urbanism with a "corrective proposal in the courts of inquiry and the specialized commission of the council" [In Persian]. *Journal of Research in Islamic Architecture*, 5(2), 34-54.

<http://jria.iust.ac.ir/article-1-764-fa.html>

Hersperger, A. M., Oliveira, E., et al. (2018). Urban land-use change: The role of strategic

Persian]. *Zagros Landscape Geographical Quarterly*, 1(1), 73-83. <https://www.sid.ir/paper/175702/fa>

Sarvari, H. (2019). Evaluation of the flexibility components of urban spaces in Mashhad [In Persian]. *Research Journal of Great Khorasan*, 11(38), 17-30.

<https://www.sid.ir/paper/412611>

Sadeghian, S. (2000). Land information system, urban development management tool [In Persian]. In *Proceedings of the Land and Urban Development Conference*. Center for Urban Planning and Architecture Studies and Research.

Sedighi, S., Darban Astane, A., & Rezvani, M. R. (2018). An investigation of the physical and political factors affecting land use changing of Mahmoudabad town [In Persian]. *Spatial Planning*, 7(2), 39-58. https://sppl.ui.ac.ir/article_22400.html

Verburg, P. H., et al. (2006). Downscaling of land use change scenarios to assess the dynamics of European landscapes. *Agriculture, Ecosystems and Environment*, 114, 39-56. <https://doi.org/10.1016/j.agee.2005.11.024>

methods [In Persian]. *Urban Management Journal*, 4, 70-79. <http://noo.rs/9Gln7>

Motiei Langroudi, H., et al. (2011). Evaluation of the economic effects of agricultural land use change in rural areas; Case study: Licharki Dehstan Hasan Rood Bandar Anzali [In Persian]. *Journal of Rural Planning and Research*, 1(1), 1-23.

<https://www.sid.ir/paper/236504>

Myers, D. (2000). Constructing the future in planning. *Paper forthcoming in the Journal of Planning Education and Research*. University of Southern California.

<https://www.taylorfrancis.com/books/mono>

Prenun, Z. (2010). *Investigation of the effects of immigration on land use change in Islamshahr city from 1345 to 1385* [Master's thesis, University of Tehran]. [In Persian]. https://www.armanshahrjournal.com/article_32671.html

Pourahmad, A., et al. (2011). Migration and change of land use in Islamshahr [In Persian]. *Geographical Studies of Arid Regions*, 2(5), 131-152.

<https://www.sid.ir/paper/190679/fa>

Rattykone, S., et al. (2016). Assessment of potential impacts of climate and land use changes on stream flow: a case study of the Nam Xong watershed in Lao PDR. *Journal of Water and Climate Change*, 7(1), 184-197. <https://doi.org/10.2166/wcc.2015.050>

Razavian, M. T. (2002). *Tehran urban land use planning* [In Persian]. Manshi Publications.

Rahmani, M., Kalantari, M., & Safari, P. (2010). Investigating the role of the government in the growth and physical expansion of Masal city with emphasis on changing the use of surrounding agricultural lands [In Persian]. *Geography*, 8(26), 1-31.

<https://www.sid.ir/paper/150568/fa>

Soleimanipour, A. (2014). Land use change in the legal and registration system [Master's thesis, Shahrood Azad University]. [In Persian].

[Sarai, M. H., & Alizadeh Shurki, Y. \(2009\). The effect of Article 5 Commission on the physical management of Yazd city \[In](#)