

Research Article

Dor: 20.1001.1.25385968.1401.17.2.9.1

Analyzing the Factors that Underlie the Efficiency of Urban Land Management Based on the Integrated Governance Model of Urban Land of Actors (Case Study: Iran and Gorgan City)

Ali Vaziri Nasirabad¹, Kianoosh Zakerhaghighi^{2*} & Arash Baghdadi³

1. PhD Student in Urbansim, Department of Urbansim, Shahr-e-Qods Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran

2. Associate Professor, Department of Urbanism, Hamedan Branch, Islamic Azad University, Hamedan, Iran

3. Assistant Professor, Department of Urbanism, Shahr-e-Qods Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran

* Corresponding author: Email: k.zakerhaghighi@gmail.com

Receive Date: 18 June 2020

Accept Date: 2 March 2021

ABSTRACT

Introduction: Urban land management requires an integrated and holistic review of its complexities, challenging obstacles, and numerous actors and stakeholders. Therefore, recognize that new approaches, such as land governance, a framework of ideas, and a platform for local sustainable management, have been presented.

Research aim: The present research aims to analyze the pathology of urban land policy and management in Iran with emphasis on actors and stakeholders within the framework of the proposed integrated urban land governance model and to provide a desirable model for its efficiency.

Methodology: The present research is based on a quantitative survey and qualitative methods, and applied studies. The statistical population is all institutions in charge of urban land and their referents at the national, regional, and local levels. The Amos software environment used the Spearman model, multivariate linear regression, and path analysis.

Studied Areas: The geographical scope of this research is in three spatial levels (enabling environment or system, institutional and individual).

Results: A quantitative study showed that the dependent variable has an a717 correlation with the components of the independent variable. Based on the calculated value for F, the linear combination of independent variables can explain changes in the dependent variable in a meaningful way. Coordination and consensus with 0.492 and decentralization with a coefficient of 0.325 have the highest and lowest direct and indirect effects on the dependent variable. The research findings show a significant relationship between the integrated governance components of urban land and the efficiency of its actors' management.

Conclusion: The research results showed that despite decades of experience, land-urban policies in Iran have not been able to address issues such as recognizing local and regional capacities and their participation. The main reasons include: the deficiency in defining the shared vision and subject to the consensus of all actors, the existence of fragmentation, the lack of a consensus-oriented integrated approach, the beneficial dominance of the power of some influential actors, the existence of centralized decision-making and executive structures, and finally, the lack of suitable platforms for the integrated governance of the earth are among the reasons. The actors are the main inefficiency of land-use policies in Iran from the point of view of the integrated land-use governance model.

KEYWORDS: Pathology, Integrated Urban Land Management Pattern, Policy, Urban Land Management Efficiency, Iran



فصلنامه علمی مطالعات برنامه‌ریزی سکونتگاه‌های انسانی
دوره ۱۷، شماره ۲ (پیاپی ۵۹)، تابستان ۱۴۰۱
شاپای چاپی ۵۹۶۸-۲۵۳۵ شاپای الکترونیکی X۵۹۵-۲۵۳۸
<http://jshsp.iaurasht.ac.ir>
صص. ۳۶۰-۳۴۷

Dor: 20.1001.1.25385968.1401.17.2.9.1

مقاله پژوهشی

تحلیل عوامل زمینه‌ساز کارآمدی در مدیریت زمین شهری بر پایه الگوی حکمروایی یکپارچه زمین شهری بازیگران (مطالعه موردی: شهر گرگان)

علی وزیری نصیرآباد^۱، کیانوش ذاکر حقیقی^{۲*} و آرش بغدادی^۳

۱. دانشجوی دکتری شهرسازی، گروه شهرسازی، واحد شهر قدس، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

۲. دانشیار گروه شهرسازی، واحد همدان، دانشگاه آزاد اسلامی، همدان، ایران

۳. استاد گروه شهرسازی، واحد شهر قدس، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

* نویسنده مسئول: Email: k.zakerhaghighi@gmail.com

تاریخ دریافت: ۲۹ خرداد ۱۳۹۹

تاریخ پذیرش: ۱۲ اسفند ۱۳۹۹

چکیده

مقدمه: مدیریت زمین شهری با پیچیدگی‌ها و موانع بسیار دشوار و بازیگران و ذی نفعان متعدد، نیازمند بررسی یکپارچه و کل نگر است. لذا برای شناخت آن رویکردهای نوینی همچون، حکمروایی زمین که چارچوب اندیشه‌ای و بستر ساز مدیریت پایدار محلی می‌باشد، ارائه شده است.

هدف: هدف پژوهش حاضر به آسیب شناسی وضعیت سیاست‌گذاری و مدیریت زمین شهری در ایران با تاکید بر بازیگران و ذی نفعان در چارچوب مولفه‌های الگوی پیشنهادی حکمروایی یکپارچه زمین شهری و ارائه الگوی مطلوب در جهت کارآمدی آن پرداخته‌است.

روش‌شناسی تحقیق: تحقیق حاضر بر مبنای روش کمی - پیمایشی و کیفی و بر اساس هدف از نوع مطالعات کاربردی می‌باشد. جامعه آماری نیز تمامی نهادهای متولی حوزه زمین شهری و مراجعه‌کنندگان به آن‌ها در سطح ملی، منطقه‌ای و محلی می‌باشد. جهت تحلیل داده‌ها از مدل اسپیرمن، رگرسیون خطی چندمتغیره و تحلیل مسیر در محیط نرم‌افزار آموس استفاده گردید.

قلمرو جغرافیایی پژوهش: قلمرو جغرافیایی این پژوهش، در سه سطح فضایی (محیط توانمندکننده یا سیستم، نهادی و فردی) می‌باشد.

یافته‌ها: بررسی کمی نشان داد که متغیر وابسته با مولفه‌های متغیر مستقل دارای ۷۱۷۸ همبستگی است. براساس مقدار محاسبه شده برای F ترکیب خطی متغیرهای مستقل به شیوه معنی‌داری قادر به تبیین تغییرات متغیر وابسته است. هماهنگی و اجماع گرایی با ۰/۴۹۲ و تمرکززدایی با ضریب ۰/۳۲۵ دارای بیشترین و کمترین مجموع تاثیر مستقیم و غیرمستقیم بر متغیر وابسته می‌باشند. یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد که ارتباط معناداری بین مولفه‌های حکمروایی یکپارچه زمین شهری با کارآمدی مدیریت بازیگران آن وجود دارد.

نتایج: نتایج پژوهش نشان‌داد سیاست‌های زمین شهری در ایران نتوانسته به‌رغم چندین دهه تجربه به اموری همچون شناخت ظرفیت‌های محلی و منطقه‌ای و مشارکت آن‌ها بپردازد. علاوه بر آن، کاستی در تعریف چشم‌انداز مشترک و مورد اجماع تمام بازیگران، وجود چندپارچگی فقدان نگرش یکپارچه توافق گرا، غلبه منفعتی قدرت برخی بازیگران ذی نفوذ، وجود ساختارهای متمرکز تصمیم‌گیری و اجرایی و در نهایت فراهم نشدن بسترهای مناسب برای حکمروایی یکپارچه زمین از دلایل اصلی ناکارآمدی سیاست‌های زمین شهری در ایران از منظر الگوی حکمروایی یکپارچه زمین شهری بازیگران هستند.

کلیدواژه‌ها: آسیب شناسی، الگوی حکمروایی یکپارچه زمین شهری، سیاست، کارآمدی مدیریت زمین شهری، ایران

مقدمه

رشد سریع شهرنشینی بویژه در کشورهای کمتر توسعه‌یافته و مسائل ناشی از آن، مدیریت پایدار زمین شهری را به صورت یک معضل جهانی و یکی از پر اهمیت‌ترین چالش‌های هزاره سوم به دستور کار بسیاری از کشورهای جهان به ویژه کشورهای کمتر توسعه‌یافته تبدیل کرده است. دولت‌ها در نظام‌های مختلف سرمایه‌داری، سوسیالیستی، کمونیستی و غیره بر رفع این مشکل از طریق سیاست‌گذاری و مدیریت زمین شهری و با بهره‌گیری از نظریات و مدل‌های صاحب نظران تاکید دارند. کشورهای کمتر توسعه‌یافته به دلیل رشد زیاد جمعیت، پایین بودن درآمد سرانه، فقدان برنامه‌ها و قوانین کارآمد و غیره در مدیریت زمین، دولت‌ها دچار مشکلات ساختاری عده‌ای هستند (David E & Dowall, 1996: 5).

نتایج تحقیقات لورباچ، کمپ و ووس نشان می‌دهد که در جهان معاصر با تحولات شدید اجتماعی و فناورانه، دیگر شیوه‌های سنتی سیاست‌گذاری و مدیریت پاسخگو نیست و نیاز به شیوه‌های نوین وجود دارد که در آن نحوه ارتباط بازیگران، کیفیت و نوع بازیگران، نحوه مداخله و میزان قدرت و اثرگذاری آن‌ها امری از پیش معین نیست و در شرایط مختلف شکل‌های مختلفی به خود می‌گیرد. بطور خاص آن‌ها نظریه‌های مدیریت منعطف، حکمروایی بازتابی و مدیریت‌گذار را بسط داده‌اند که اصول اساسی این رویکرد عبارتند از: ضرورت رویکرد بلندمدت برای حل مشکلات کوتاه مدت، پذیرش عدم قطعیت‌ها و شگفتی‌سازها، اهمیت شبکه‌ها و خود هدایتگری (Nevens, Frantzeskaki, Gorissen, & Loorbach, 2013, VoB, Bauknecht, Kemp, Goffman & Loorbach, 2014). در سیر تحول نگرش به مدیریت زمین شهری، گذار از رویکردهای ابزاری، عینی‌گرا به سمت رویکردهای مشارکتی، ذهنی و نهادمحور رخ داده که منجر به ایجاد رویکرد نوین حکمروایی زمین شده که روش‌های جدید برای مدیریت پایدار زمین شهری پیشنهاد می‌دهد و بیش از هر مفهوم دیگری با ساختارها، فرایندهای تصمیم‌گیری درباره زمین و نحوه به اجرا درآمدن تصمیم‌گیری‌ها سروکار دارد (Walter Timo, 2018:1). اهمیت زمین در توسعه پایدار زمانی به درستی درک می‌شود که به پیش نیاز آن یعنی حکمروایی زمین توجه شود. حکمروایی زمین در سال‌های اخیر اهمیت بسیاری یافته و به منزله کارآمدترین شیوه اداره مسائل زمین مطرح شده است (Borras & Franco, 2010:2). متأسفانه بسیاری از کشورها، سیاست زمین و رویکردهای مدیریتی ناکارآمد و نامتناسب با قرن بیست‌ویکم را دارند و اغلب از فقدان شفافیت، پاسخگویی ضعیف نهادها و رویه‌های اداری دست و پاگیر، سطوح بالای فساد، حکمروایی ضعیف و عدم توجه به سطح محلی رنج می‌برند که کارشناسان راه‌حل آن را، حکمروایی و تقسیم کار منطقی بین بخش عمومی و خصوصی می‌دانند (David E & Dowall, 1996: 5).

حوزه زمین شهری در ایران دارای پیچیدگی‌ها و موانع بسیار دشوار می‌باشد که ساختار آن با درگیری ابعاد مختلف اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، محیطی و مداخله انبوهی از نهادها و عوامل در سطوح مختلف فضایی - عملکردی و با سلاقی و منافع متنوع به خودی خود بسیار پیچیده است که سیاست‌گذاری و مدیریت آن نیازمند بررسی یکپارچه و کل‌نگر است. اگر این پیچیدگی را در کنار تحولات سریع و غیرقابل پیش بینی جهان معاصر قرار دهیم، سیاست‌گذاری و مدیریت در حوزه زمین شهری امری بسیار مبهم به نظر می‌رسد. بر همین اساس درک و تبیین درست رویکردهای جدید در این زمینه، ضرورت می‌یابد تا ضمن غنا بخشیدن به ادبیات نظری آن در سطح کشور بتواند نقش مهمی در سیاست‌گذاری درست زمین شهری ایفا کند. حکمروایی زمین شهری با پوشش دادن بخشی از متغیرهای تاثیرگذار بر فرایند تصمیم‌گیری یعنی بازیگران و ذینفعان متعدد و به رسمیت شناختن منافع این بازیگران، در نظر گرفتن جایگاهی برای حضور و مشارکت آنان و فراهم نمودن امکان رصد تصمیمات سیاست‌گذاران قادر به ساماندهی بخشی از پیچیدگی سازوکار تصمیم‌گیری زمین شهری است و از این رو به عنوان تئوری پایه این پژوهش مدنظر می‌باشد.

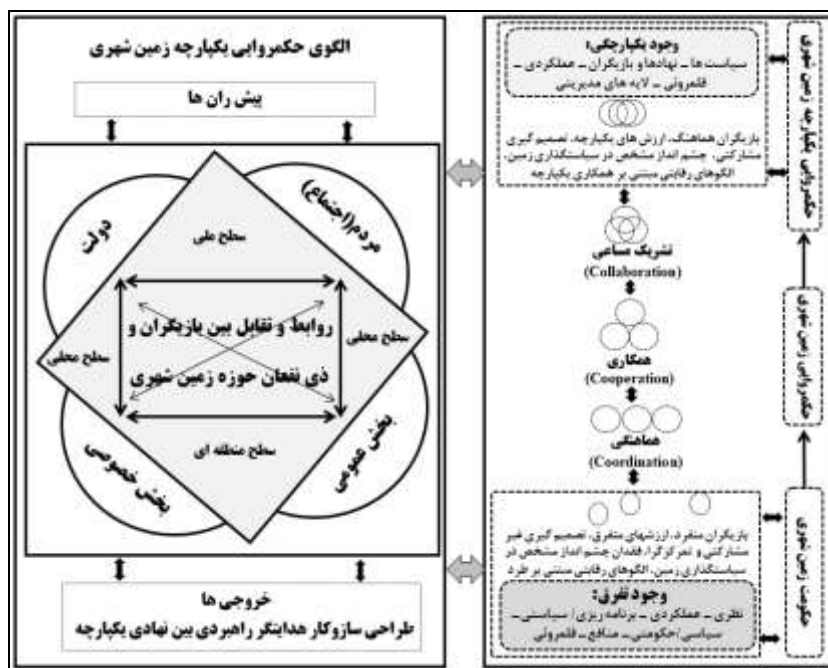
در چارچوب مباحث فوق، فرضیه پژوهش عبارت است از: عملکرد سیاست‌ها و مدیریت زمین شهری در ایران و به‌طور نمونه در شهر گرگان با توجه به نامناسب بودن شاخص‌های حکمروایی یکپارچه زمین شهری (عدم یکپارچگی توافق‌گرا، فقدان اثربخشی و پاسخگویی مناسب و مسئولیت‌پذیری کارآمد، سیاست‌گذاری و مدیریت غیرمشارکتی با تصدی‌گری بالا و در نهایت فقدان بینش راهبردی) در بین بازیگران و ذی‌نفعان آن از کارائی لازم برخوردار نمی‌باشد. در این پژوهش تلاش شده است که با استفاده از روش تحلیل محتوا و روش معادلات ساختاری و تحلیل مسیر با بهره‌گیری از الگوی حکمروایی یکپارچه زمین شهری به آسیب‌شناسی وضعیت کارآمدی/ناکارآمدی سیاست‌گذاری و مدیریت زمین شهری در بین بازیگران و ذی‌نفعان آن در ایران و همچنین مهمترین موانع اثرگذار و نحوه اثرگذاری آن‌ها را بررسی و تحلیل نماید و در نهایت الگوی مطلوب آن ارائه گردد.

مشکلات زمین شهری که امروزه کشورهای در حال توسعه با آن‌ها دست به‌گریبان هستند، مسایل پیش روی کشورهای توسعه یافته نبوده و برای همین در خصوص این مسائل تجربه موفقی وجود ندارد. در زمینه حکمروایی زمین شهری تحقیق خاصی در کشور ما و همچنین براساس گزارش‌های کارشناسی بانک جهانی، تحقیقات جامعی در مورد سیاست‌گذاری و مدیریت زمین شهری در سطح جهانی نیز صورت نگرفته و همین امر باعث شده تا استفاده از تجربیات جهانی مناسب کشورهای در حال توسعه بسیار دشوار باشد. برنامه سکونتگاه‌های انسانی سازمان ملل مطالعاتی در زمینه حوزه مدیریت زمین شهری انجام داده‌است و در پی ارائه راهبردهایی به نام GLTN* جهت دسترسی گروه‌های درآمدی پایین به زمین در بازار رسمی زمین شهری را تسهیل نماید. دوول و کلارک در کتاب "چارچوبی برای اصلاح سیاست‌های زمین شهری در کشورهای در حال توسعه"، واگذاری مسئولیت مدیریت زمین شهری به نهادهای محلی را از راهکارهای ارائه شده برای اصلاح مدیریت زمین پیشنهاد می‌دهند. حکومت محلی نزدیک‌ترین سطح حکومت به مردم و زمین است و اگر مسئولیت مدیریت زمین شهری به حکومت محلی واگذار شود اصلاح آن‌ها بسیار راحت‌تر خواهد بود (Dowall & Clark, 1996:7-8). سطح محلی به عنوان سطحی از فضای مدیریت و اجرای سیاست‌های زمین شهری از دهه ۱۹۷۰ هم در سطح ملی و هم در سطح دولت‌های محلی و منطقه‌ای در سراسر جهان مورد توجه قرار گرفته است (Pike et al., 2006). این اندیشه در اوایل دهه ۱۹۹۰ باعث شکل‌گیری طیفی از جنبش‌های جدید در قالب توسعه پایدار، اجتماعات محلی، ظرفیت‌های جوامع، نهادهای کارآمد، حکمروایی چندسطحی قرار گرفتند (Wheeler, 2002; Houghton & Counsell, 2004). بدین‌سان از لحاظ محتوایی و تکامل زمانی، تئوری‌های مدیریت زمین شهری از تئوری‌های نئوکلاسیک رشد همگرایی ملی و منطقه‌ای به تئوری‌های موخرتر همچون مدیریت پایدار زمین شهری، حکمروایی خوب زمین، توسعه ظرفیتی و نهادگرایی حرکت کرده‌اند. از بعد روش شناختی نیز حرکت از توصیفی به تبیینی و آینده نگری به همراه مدیریت سیاست‌گذاری منطقه‌ای و محلی صورت گرفته است (Qtiashat et al., 2018:128).

سیاست‌گذاری و مدیریت زمین شهری با زمینه‌های چندگانه‌ای روبه‌رو است که با یکدیگر مرتبط و برهم اثرگذار هستند. زمانی که هدف مدیریت زمین شهری کارکردن برای دستیابی به مدیریت پایدار زمین شهری و در نهایت توسعه پایدار شهری است و طیف وسیعی از ابعاد فیزیکی، اقتصادی، اجتماعی و نهادی را در نظر می‌گیرد، شگفت‌آور نیست که مدیریت زمین شهری را یک مفهوم پیچیده فرض کنیم (Wong, 2006). رویارویی با این زمینه‌های چندگانه در زیرسیستم‌های تصمیم‌گیری بخشی یا در واحدهای جغرافیایی - اداری مجزا و بی‌ارتباط با یکدیگر همواره در جوامع گوناگون با چالش‌هایی که نشان از ناهماهنگی بین سازمانی دارند، روبه‌رو بوده است. این مشکل در سیستم سیاست‌گذاری و مدیریت زمین شهری ایران به اینگونه است که عوامل تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری از یک سو، وظایف و اختیارات جداگانه‌ای را برعهده دارند و از سوی دیگر، در حوزه خاصی که قدرت دارند بر پایه دستور کاری که قانون و برنامه‌های ملی برای آن‌ها تعیین کرده است، به تدوین اسناد سیاستی و اجرا و نظارت می‌پردازند. این در حالی است که سازوکار الزام‌آور موثری برای ارتباط و هماهنگی میان این گروه‌ها وجود ندارد.

جان فریدمن معتقد است که یکپارچه‌سازی، رویای دیرین برنامه‌ریزان است (Barakpour & Asadi, 2011). براساس نظریه برنامه‌ریزی مشارکتی، به صورت دائم توانایی بسیج منابع جهت تسخیر فرصت‌ها و ارتقاء شرایط محلی را دارند. در حالی که نهادهای متفرق و فاقد روابط و دانش محلی، توانایی پایینی در بسیج منابع و استفاده از فرصت‌ها و ارتقاء شرایط محلی را دارند که نتیجه این امر جدایی‌گزینی شدید در سازمان سیاست عمومی و روابط اجتماعی در مداخلات اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی است (Barakpoor & Asadi, 2009). چرا که وجود الگوهای غیریکپارچه و بخشی نظام مدیریت زمین شهری، چندگانگی را هم در ماهیت توسعه پایدار شهری و هم در ماهیت مدیریت زمین شهری به‌وجود آورده‌است. از ویژگی‌های اصلی این‌گونه مدیریت‌ها، دوباره‌کاری، موازی‌کاری و بعضاً از بین رفتن سرمایه‌های عمومی، ایجاد تشکیلات عریض و طویل اداری، ایجاد اصطکاک و برخورد ادارت و ناهماهنگی در انجام وظایف و عدم مسئولیت‌پذیری است (Kamyar, 2003). تفرق و چندپارچگی و در نهایت ناکارآمدی در نظام سیاست‌گذاری و مدیریت زمین شهری باعث گردیده‌است که نظریه پردازان این حوزه به دنبال روش‌ها و الگوهای نوینی بگردند. هلی غلبه بر این مشکل را در گرو توسعه رویکردهای جدید همچون حکمروایی و تشریک مساعی می‌بیند که هر دو بر مشارکت گسترده ذی‌نفعان تاکید دارند. همچنین الگوی ارائه شده توسط ایوانس و همکاران که دستیابی به توسعه پایدار را مستلزم درگیر شدن فعال و همزمان دولت و جامعه در فرایند تصمیم‌گیری و اداره امور می‌دانند (Evans et al., 2005).

از جمله نظریه‌هایی که می‌تواند هماهنگی و یکپارچگی سیاست‌ها و یکپارچگی نهادی را پشتیبانی نماید نظریه حکمروایی زمین است که نظریه‌ای نوپا با پذیرش عمومی نسبتاً بالاست؛ در مورد سیاست‌ها، فرایندها و نهادهایی است که به وسیله آن‌ها زمین و مستغلات مدیریت می‌شود (Enemark, 2009). الگوی حکمروایی یکپارچه زمین شهری بر تعامل ذینفعان محلی با هم و با سطوح بالادست تأکید می‌کند و از این رو همکاری (تشریک مساعی) بازیگران و ذینفعان محلی با هم را به عنوان بستر ساز فرایندهای مدیریت پایدار زمین شهری می‌بیند که پتانسیل و قدرت چانه‌زنی محلی را در پیوند با سطوح بالاتر مشخص می‌کند و بر تعدیل چارچوب‌ها، قوانین ملی متناسب با شرایط محلی تأثیر می‌گذارد (Selin & Chavez, 1995:190).



شکل ۱. چارچوب مفهومی مدیریت کارآمد زمین شهری بر پایه حکمروایی یکپارچه زمین شهری بازیگران

دولت مهمترین نقش را در ساختار حکمروایی زمین بازی می‌کند و بر راهبرد مداخله تأثیر مستقیم دارد. در کشورهای در حال توسعه و از جمله ایران، با توجه به انبوهی و پیچیدگی مشکلات مدیریت زمین شهری به کارگیری اصول حکمروایی زمین ضرورت انکارناپذیر حال و چشم انداز آینده مدیریت زمین است. مباحث نظری نشان می‌دهد که هماهنگی و اجماع‌گرایی مناسب و کارا (یکپارچگی توافق‌گرا) سطوح محلی و منطقه‌ای و ملی در مدیریت زمین شهری را قادر می‌سازد که در مسیر تحقق حکمروایی یکپارچه زمین شهری و فراتر از آن در مسیر توسعه پایدار قرار گیرند. در این راستا، محصول اصلی این رویکرد این است که باید نهادهای مناسب، معتبر و کارآمد برای حکمروایی یکپارچه زمین شهری در مقیاس محلی، منطقه‌ای شکل گیرد. بنابراین براساس این رویکرد، در نبود نهادهای مناسب، حتی مناسب‌ترین و معقولانه‌ترین سیاست‌های زمین نیز نتایج ناچیزی به بار خواهند آورد و اغلب منتهی به شکست خواهند شد. علاوه بر این، مطالعات نشان می‌دهد که در نبود چنین سازوکارهایی، محیط‌های سرشار از فقر نهادی اغلب به وسیله نخبگان کنترل می‌شوند که این امر به‌خاطر دخالت ندادن بازیگران محلی و منطقه‌ای در فرایند مدیریت زمین باعث جمود نهادی می‌شود (Shrestha, 2019). در حکمروایی یکپارچه زمین شهری، مسئولیت سیاسی و اجتماعی مدیریت زمین شهری برعهده بازیگران و ذی‌نفعان در سطوح منطقه‌ای و محلی گذاشته می‌شود. بنابراین دیدگاه‌های نظری حکمروایی یکپارچه این امر را لازم می‌داند که سیاست‌های زمین شهری باید فرایندهای خود اداره‌کنندگی را تقویت کرده و در انجام این کار نهادهای مختلف و مهمتر از همه مردم محلی را به صورت فعال در فرایندهای مدیریت درگیر کند. چارچوب مفهومی دستیابی به مدل پیشنهادی اجماع‌گرایی بازیگران و ذی‌نفعان زمین شهری در جهت کارآمدی آن در چارچوب الگوی حکمروایی یکپارچه زمین شهری بشرح شکل (۵) ارائه شده است و در ادامه این مدل با توجه به محور این پژوهش یعنی کارآمدی/ناکارآمدی مدیریت زمین شهری بر پایه حکمروایی یکپارچه زمین شهری، تدقیق می‌گردد.

روش پژوهش

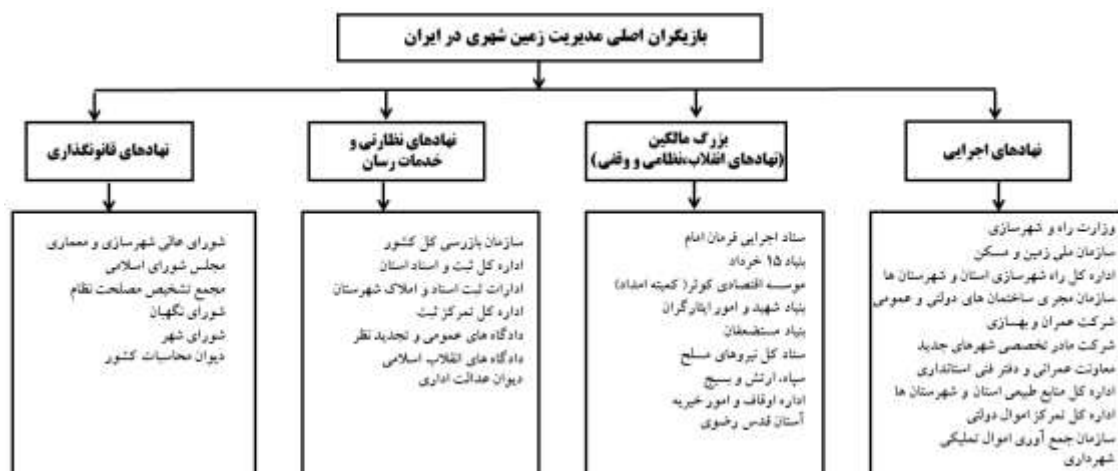
این پژوهش از نظر هدف کاربردی و از نظر ماهیت توصیفی - تحلیلی می‌باشد. روش انجام این تحقیق ترکیبی از روش‌های کمی - پیمایشی و کیفی است. بر این اساس در ابتدا با استفاده از روش توصیفی به تشریح وضعیت سیاست‌گذاری و مدیریت زمین شهری در ایران و مستندسازی شاخص‌ها سپس جهت آزمون تجربی، آن‌ها را به نماگرهایی تجزیه و سپس با استفاده از پرسشنامه خبرگان (تعداد ۲۱ عدد پرسشنامه) اقدام به وزن دهی به نماگرها شد. براین مبنای جهت انتخاب نماگرهای نهایی انتخاب شده و در قالب پرسشنامه ادارات (۵۹۱ پرسشنامه با ضریب آلفای کرونباخ ۰/۸۰۹) و ارباب رجوع (۱۸۰ پرسشنامه با ضریب آلفای کرونباخ ۰/۸۱۵) تبدیل به گویه‌های قابل سنجش در طیف لیکرت در دو پرسشنامه مجزا از هم بشرح جدول (۱) مورد سنجش قرار گرفتند. از آزمون اسپیرمن برای سنجش رابطه بین متغیرهای مستقل و وابسته و از رگرسیون چند متغیره و تحلیل مسیر، جهت مشخص شدن میزان اثرگذاری مولفه‌ها در سه سطح بر میزان کارآمدی مداخله دولت استفاده شد و در نهایت ارائه الگوی پیشنهادی پژوهش ارائه شد.

جدول ۱. ویژگی متغیرهای مستقل و وابسته پژوهش

نوع متغیر	مفهوم (متغیر)	سطح تحلیل متغیر	تعداد ابعاد	تعداد شاخص	تعداد نماگر	تعداد سوالات
متغیر مستقل	هماهنگی و اجماع‌گرایی (یکپارچگی توافق‌گرا)	سیستم (محیط توانمندکننده)	۳	۱۶	۳۰	۵۳
	اثربخشی و پاسخگویی	نهادی و فردی	۳	۹	۲۹	۵۶
	مسئولیت‌پذیری	نهادی و فردی	۳	۷	۱۶	۲۸
	تمرکززدایی	سیستم (محیط توانمندکننده)	۲	۶	۲۰	۳۳
متغیر وابسته	بینش راهبردی	سیستم (محیط توانمندکننده)	۲	۳	۱۲	۲۱
	جمع					
	کارآمدی مداخله دولت در چارچوب حکمروایی یکپارچه	مداخله مستقیم	۱	۷	۱۸	۳۰
	زمین شهری	مداخله غیرمستقیم	۱	۳	۱۰	۱۱
جمع						
مجموع دو متغیر مستقل و وابسته پژوهش						
			۱۵	۵۱	۱۳۵	۲۳۸

قلمرو و جغرافیای پژوهش

سطح تحلیل پژوهش به لحاظ فضایی، محدوده شهر گرگان و به لحاظ سطح تصمیم‌گیری از سطح محلی، منطقه‌ای تا ملی ادارات مرتبط با حوزه زمین شهری به ویژه مجموعه وزارت راه و شهرسازی مورد تحلیل قرار گرفته‌اند. جامعه آماری این پژوهش شامل، کلیه نهادهای متولی مدیریت زمین شهری در کشور (۳۴ نهاد ملی، استانی و شهرستانی) منطبق بر شکل (۲) و به طور جزئی‌تر شهر گرگان و افراد مراجعه کننده به نهادهای متولی حوزه زمین شهری می‌باشند.

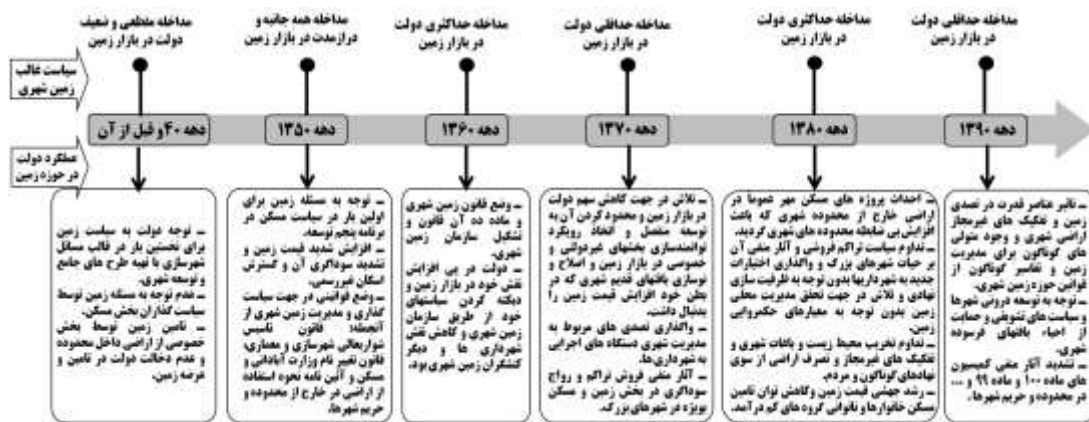


شکل ۲. بازیگران اصلی مدیریت زمین شهری در ایران

یافته‌ها و بحث

یافته‌های توصیفی

رشد سریع شهرهای کشور از دهه ۴۰ اساسی‌ترین نیاز انسانی یعنی زمین برای سکونت را به عنوان یک مساله خاص شهری مطرح و دولت سیاست‌گذار و مجری را وادار نمود که برای آن چاره‌اندیشی نماید. هر چند برنامه‌های عمرانی از دهه ۲۰ در ایران شکل گرفته، اما نگاه تخصصی به این نیاز از دهه ۴۰ (برنامه سوم عمرانی) همزمان با رشد و توسعه فیزیکی آرام اما مستمر شهرها شکل می‌گیرد. بعد از انقلاب اسلامی دولت با شدتی بیشتر در بخش زمین و مسکن، به عنوان سیاست‌گذار و مجری وارد میدان می‌شود. قانون لغو مالکیت اراضی شهری (۱۳۵۸)، قانون اراضی شهری (۱۳۶۰)، قانون زمین‌شهری (۱۳۶۶)، مهم‌ترین سیاست‌گذاری دولت را در دوران مذکور نشان می‌دهد. عمده‌ترین بُعد این قوانین، تملک و واگذاری اراضی وسیعی در حاشیه شهرها توسط دولت بود که باعث محدود نمودن مالکیت زمین و رشد و توسعه فیزیکی شهرها بدون ارائه خدمات مناسب گردید. سیر سیاست‌گذاری و نحوه مداخله دولت در حوزه زمین شهری در کشور بشرح شکل (۳) ارائه شده است.



شکل ۳. سیر رویکردهای مداخله دولت در سیاست‌گذاری و مدیریت زمین شهری در ایران

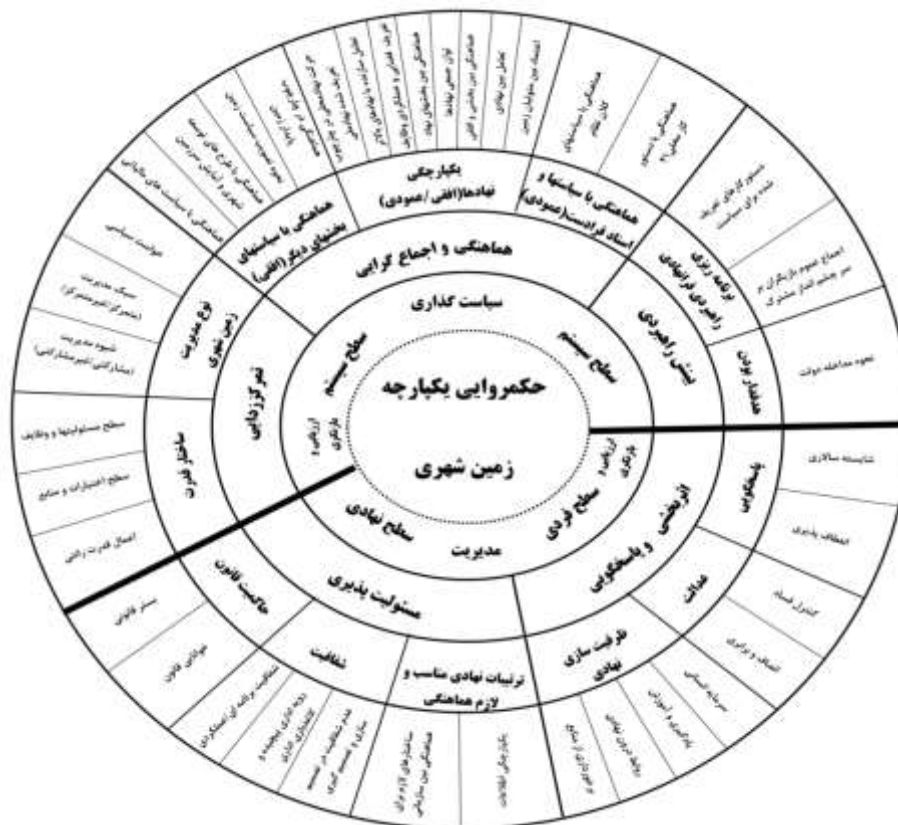
مباحث ارائه شده تا اکنون، فرضیه پژوهش را مورد تایید قرار می‌دهند. بررسی، آزمون و تحلیل متغیرهای مستقل و وابسته پژوهش به شرح جدول (۱) در قالب پرسشنامه ادارات (۵۹۱ پرسشنامه) و ارباب رجوع (۱۸۰ پرسشنامه) در طیف لیکرت در دو پرسشنامه مجزا از هم با استفاده از نرم‌افزار Amos Spss Statistics 24.0 بشرح ادامه در چارچوب مدل مفهومی اولیه از تاثیرات متغیرها پرداخته شد. در ابتدا برای مشخص شدن وجود رابطه بین متغیرهای مستقل و وابسته از آزمون همبستگی اسپیرمن و جهت مشخص شدن سهم هر کدام از آن‌ها از رگرسیون چند متغیره و تحلیل مسیر استفاده گردید. نتایج ضریب الفای کرونباخ براساس پرسشنامه، عدد ۰/۸۰۹ بدست آمد. میزان همبستگی بین مجموع عوامل ۵ گانه و کارآمدی مداخله دولت در مدیریت زمین شهری ۰/۷۴۲ بوده که از همبستگی خوب حکایت دارد. جمع‌بندی تحلیل آماری پرسشنامه پژوهش برای سه متغیر مستقل در سطح محیط توانمندکننده (سیستم) و دو متغیر مستقل در سطح نهادی و فردی بشرح ادامه می‌باشد.

جدول ۲. میزان ضریب همبستگی اسپیرمن بین متغیرهای مستقل و وابسته پژوهش

بیش راهبردی	تمرکززدایی	مسئولیت پذیری	اثربخشی و کارایی	اجماع‌گرایی (یکپارچگی توافق‌گرا)	ضریب همبستگی اسپیرمن/متغیرهای مستقل و وابسته	همانگی و
**۰/۶۲۱	**۰/۴۷۴	**۰/۵۰۰	**۰/۵۰۰	**۰/۶۷۱	ضریب اسپیرمن	سیاست‌گذاری و مدیریت زمین شهری
۰/۰۰۰	۰/۰۰۰	۰/۰۰۰	۰/۰۰۰	۰/۰۰۰	سطح معنی‌داری	کارآمدی
۵۹۱	۵۹۱	۵۹۱	۵۹۱	۵۹۱	تعداد	

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

*Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).



شکل ۴. مفاهیم، ابعاد، شاخص‌های متغیرهای مستقل پژوهش

یافته‌های تحلیلی

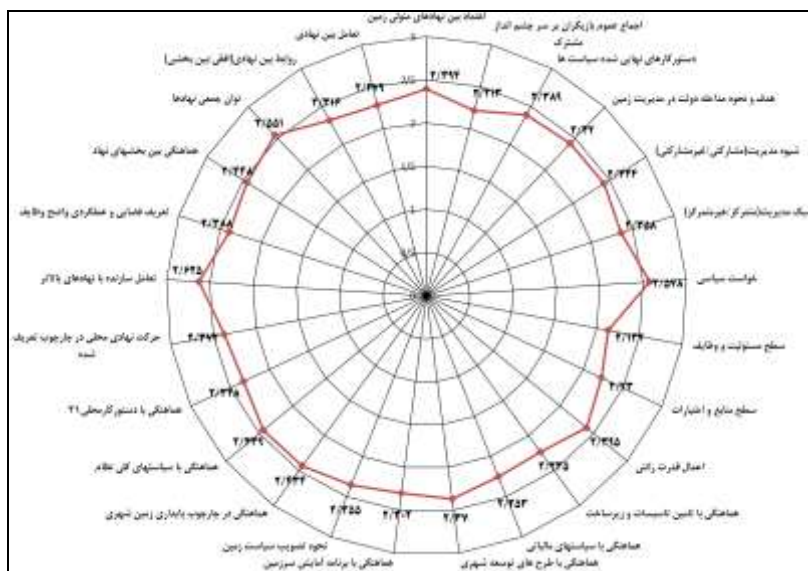
در خصوص نتایج ۱۳۵ نامگر پرسشنامه پژوهش که در قالب ۲۳۸ پرسش از بخش‌های تخصصی نهادهای متولی حوزه زمین شهری در سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی می‌توان گفت که: سیاست گذاری و مدیریت زمین شهری در ایران دچار تفرق و فقدان رویکرد یکپارچه و جامع می‌باشد. هرکدام از قلمروهای مدیریتی مذکور تنها و به شکل انحصاری در محدوده قلمرو خود دارای اختیار تصمیم‌گیری هستند به طوری که هیچ نوع دید، رویکرد یا سطح تصمیم‌گیری فرادستی برای برخورد منسجم با مسایل در مقیاس منطقه‌ای و محلی وجود ندارد. بوروکراسی اداری، اتخاذ تصمیمات سلیقه‌ای و اقدامات موازی، تداخل وظایف نهادی و بخشی، تعدد مراکز تصمیم‌گیری در کنار فاصله نهادهای بخش دولتی، خصوصی و مردمی و نبود رویکرد حکمروایی یکپارچه، نهادها و بخش‌های مختلف به اندام واره‌ای از هم گسیخته مبدل ساخته است. ناهماهنگی بین بخش‌های مختلف یک نهاد و بین نهادهای مرتبط (افقی و عمودی)، نبود مشارکت کافی سطح محلی و مردمی و تشکیلات نامناسب بر آشفتگی حکمروایی یکپارچه افزوده است. تحقق هماهنگی و یکپارچگی سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی در شرایط عدم همکاری و توجه سازمان‌های دولتی به سازمان‌های محلی و به دلیل ماهیت غیرفضایی - مکانی سیاست‌های بخشی و نبود سیاست‌های روشن و تعهد کافی به اجرای آن‌ها از طرف کلیه عناصر موثر، دشوار گردیده است.

در واقع نوع تصمیم‌گیری و ساختار قدرت در مدیریت زمین شهری ایران از نوع متمرکز و غیرمشارکتی است که این امر باعث موازی کاری‌های نهادی در حوزه اداره امور زمین شده و منجر به تقابل و تعارض در تصمیمات نهادهای متولی مدیریت زمین می‌شود. همچنین کمترین نقش آفرینی در حوزه مدیریت زمین شهری مربوط به مراکز دانشگاهی و شهروندان و سازمان‌های مردم نهاد می‌باشد که این امر خود موید تمرکزگرایی شدید در مدیریت زمین شهری در سطوح کلان و کم توجهی به نقش و مشارکت سطح محلی و کنشگران محلی در این حوزه می‌باشد.

جدول ۳. میانگین متغیرها و ابعاد متغیرهای مستقل در سطوح محیط توانمندکننده (سیستم)، نهادی و فردی

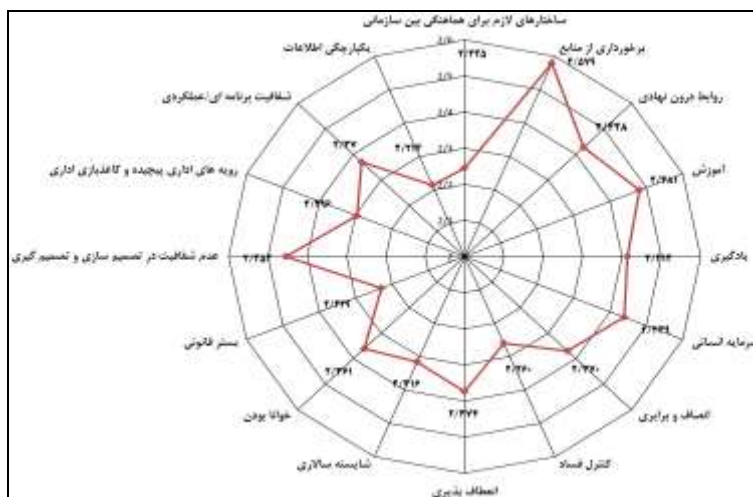
در سطح محیط توانمندکننده (سیستم)				در سطح نهادی و فردی			
متغیر	میانگین	ابعاد	میانگین	متغیر	میانگین	ابعاد	میانگین
هماهنگی و اجماع‌گرایی (یکپارچگی توافق‌گرا)	۲/۴۷۶	یکپارچگی نهادها (افقی / عمودی)	۲/۴۹۹	اثربخشی و پاسخگویی	۲/۴۹۶	پاسخگویی	۲/۳۴۷
		هماهنگی یا سیاستها و اسناد فرادست (عمودی)	۲/۴۹۳		عدالت	۲/۳۰۷	
		هماهنگی با سیاست بخش‌های دیگر (افقی)	۲/۴۳۵		ظرفیت‌سازی نهادی	۲/۴۶۱	
تمرکززدایی	۲/۲۹۱	ساختار قدرت	۲/۲۱۳	مسئولیت پذیری	۲/۲۳۵	ترتیب‌های نهادی مناسب	
		نوع مدیریت زمین شهری	۲/۳۵۷		شفافیت	۲/۳۸۱	
بیش راهبردی	۲/۲۸۹	هدفدار بودن	۲/۴۴۷		حاکمیت قانون	۲/۲۹۵	
		برنامه‌ریزی راهبردی فرانهادی بلندمدت	۲/۳۴۶				

ضعف در حوزه ضوابط و ترتیب‌های قانونی و مدیریت زمین نیز زمینه‌ساز تشدید ناهماهنگی‌های نهادی در زمینه مدیریت زمین و بروز ناپایداری‌های بیشتر در سطح منطقه شده است. تغییرات شدید و غیرمنطقی کاربری زمین، نقش جریان‌های پنهان و پیدایی همچون بورس بازی زمین و زمین‌خواری، انتقال غیرقانونی زمین‌های دولتی، معاملات غیررسمی زمین، وجود قوانین متزلزل و چندوجهی زمین شهری، عدم حمایت جامع و کافی از شهرداری‌ها در مساله مدیریت زمین شهری و غیره مصادیقی از ناپایداری‌های کالبدی و فضایی آن می‌باشد که خروج از ناپایداری‌های مذکور کنونی مستلزم طراحی الگوی بهینه مدیریت زمین شهری است.



شکل ۵. میانگین شاخص‌های متغیرهای مستقل در سطح محیط توانمندکننده (سیستم)

با عنایت به محدودیت متنی مقاله، لذا درخصوص تحلیل میانگین پاسخ‌های پرسشنامه پژوهش مشتمل بر ۱۵ بُعد، ۵۱ شاخص، ۱۳۵ نام‌گرا در قالب ۲۳۸ پرسش می‌توان جمع‌بندی نمود که: در وضعیت کنونی نوع، سطح و متولی مداخله دولت در مدیریت زمین شهری تعریف نشده است و چشم‌انداز مشخصی از مداخله دولت در مدیریت زمین شهری وجود ندارد و با تغییر مدیریت سیاسی کشور نوع مداخله دست‌خوش تغییرات می‌گردد. به تبع نبود چشم‌انداز مشخص سیاست‌های تدوین شده نیز بدون توجه به هماهنگی بین نهادی تدوین گردیده و از انسجام لازم برخوردار نیست. همین‌طور تصمیم‌گیری در حوزه مدیریت زمین شهری از نوع متمرکز و غیرمشارکتی است و این موضوع مانع از شکل‌گیری هماهنگی سیاست‌ها در زمان تدوین، تصویب و اجرای سیاست‌هایی خواهد بود و چون سیاست‌ها تصویبی خود ناهماهنگ می‌باشند به تبع آن نهادها متولی اجرای چنین سیاست‌هایی در زمان اجرا قهراً در تقابل با هم قرار خواهند گرفت و انسجام لازم بین نهادها بدون وجود سیاست هماهنگ به هیچ‌عنوان قابل تصور نیست چرا که سیاست‌ها و نهادها اثرات دو سویه و متقابل با هم دارند. به عبارتی در شرایط کنونی محیط توانمندکننده (سیستم) با شکاف‌های ظرفیتی قابل ملاحظه مواجه است که مستلزم اتخاذ راهبردهایی است که از طریق توسعه ظرفیتی شکاف‌ها پر شده و مدیریت زمین شهری به شرایط مطلوب خود (مدیریت پایدار زمین) نائل آید.



شکل ۶. میانگین شاخص های دو متغیر مستقل پژوهش در سطح نهادی و فردی

برای شناسایی تاثیرات مستقیم هر یک از متغیرهای مستقل بر متغیر وابسته از روش تحلیل رگرسیون خطی چند متغیره و برای شناسایی تاثیرات غیرمستقیم آن ها از روش مدل سازی معادلات ساختاری و روش تحلیل مسیر استفاده شد. جدول زیر خلاصه رگرسیون متغیرهای مستقل را نشان می دهد که متغیر وابسته با مولفه های متغیر مستقل دارای ۷۱۷a همبستگی است.

جدول ۵. خلاصه رگرسیون مولفه های پنجگانه متغیر مستقل بر متغیر وابسته

مدل	ضریب همبستگی چندگانه	ضریب تعیین	ضریب تعیین تعدیل شده	خطای استاندارد تخمین
۱	۰/۷۱۷	۰/۵۱۵	۰/۵۱۱	۰/۱۹۱۹۰

بر اساس مقدار محاسبه شده برای F در سطح اطمینان ۹۹ درصد می توان گفت که ترکیب خطی متغیرهای مستقل به شیوه معنی داری قادر به تبیین تغییرات متغیر وابسته است. جدول ذیل نتایج آزمون ANOVA را نشان می دهد.

جدول ۶. میزان ضرایب شدت اثرگذاری متغیرهای مستقل بر متغیر وابسته پژوهش

مدل	ضریب غیر استاندارد		ضرایب استاندارد بتا	t	سطح معنی داری
	ضریب بتا	خطای بتا			
مقدار ثابت	۰/۱۱۵	۰/۰۹۹		۱	۰/۲۴۵
همانگی و اجماع گرایی	۰/۴۹۰	۰/۰۳۵	۰/۴۹۲	۲	۰/۰۰۰
اثر بخشی و پاسخگویی	۰/۱۷۵	۰/۰۳۴	۰/۱۷۵	۲	۰/۰۰۰
مسئولیت پذیری	۰/۱۶۹	۰/۰۳۳	۰/۱۷۰	۱	۰/۰۰۰
تمرکززدایی	۰/۱۴۴	۰/۰۳۶	۰/۱۳۶	۰	۰/۰۰۰
بینش راهبردی	۰/۱۸۳	۰/۰۳۱	۰/۲۲۴	۸	۰/۰۰۰

الف) متغیر وابسته: سیاست گذاری و مدیریت زمین شهری کارآمد

جدول ۷. نتایج آزمون ANOVA

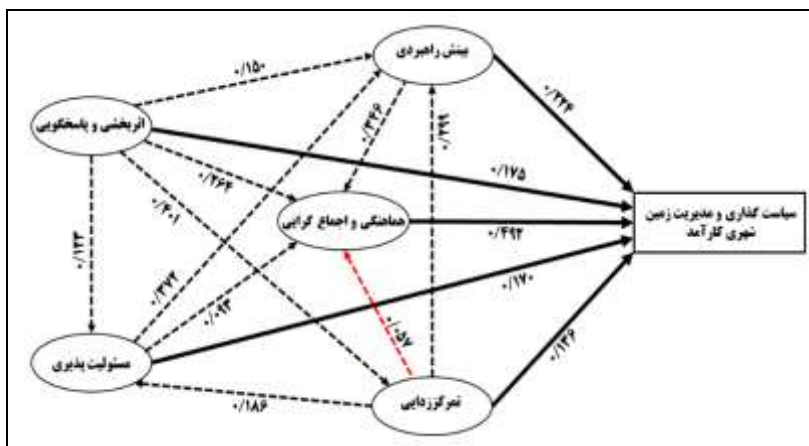
مدل	مجموع مربعات	درجه آزادی	میانگین مربعات	F آماره آزمون	سطح معناداری
اثر رگرسیون	۲۲/۸۴۸	۵	۴/۵۷۰	۱۲۴/۰۹۲	.000b
باقیمانده	۲۱/۵۴۲	۵۸۵	۰/۰۳۷		
کل	۴۴/۳۹۰	۵۹۰			

الف) متغیر وابسته: سیاست گذاری و مدیریت زمین شهری کارآمد

ب) مقدار ثابت: همانگی و اجماع گرایی، اثر بخشی و پاسخگویی، مسئولیت پذیری، تمرکززدایی، بینش راهبردی

برای تحلیل مسیر ابتدا ارتباط هر یک از متغیرهای مستقل با یکدیگر مشخص شد. نمودارهای به دست آمده در مراحل قبلی با هم ترکیب شده و شکل (۷) که روابط و وضعیت مستقیم و غیرمستقیم بودن و شدت و ضعف تاثیرگذاری آن ها را نشان می دهد را

تشکیل داد. در شکل زیر فلش‌های خطی ضخیم بیانگر ارتباط مستقیم متغیرهای مستقل بر روی متغیر وابسته است و فلش‌های خطی نخطه چین بیانگر وجود روابط غیرمستقیم فی مابین متغیرهای مستقل با یکدیگر و به طور غیرمستقیم با متغیر وابسته نهایی است. در ادامه ضرایب اثرات غیرمستقیم، از طریق ضرب ضرایب با همدیگر و جمع کردن حاصل ضرب‌ها به دست آمد. سپس اثرات کل یعنی جمع ضرایب غیرمستقیم و مستقیم حاصل گردید که میزان اثرگذاری هر یک از متغیرهای مستقل بر روی متغیر وابسته را نمایش می‌دهد.



شکل ۷. نمودار نهایی تحلیل مسیر همراه با ضرایب شدت اثر

در نهایت به عنوان نتیجه گیری از تحلیل مسیر، باید گفت که اگر چه مولفه‌های ۵ گانه به نسبت‌های متفاوت در راستای تحقق حکمروایی یکپارچه زمین شهری و کارآمدی سیاست گذاری و مدیریت زمین شهری نقش داشته‌اند اما هماهنگی و اجماع گرایی، اثربخشی و پاسخگویی و بینش راهبردی قبل از انجام هر اقدامی می‌تواند زمینه لازم برای تحقق حکمروایی یکپارچه زمین شهری و کارآمدی سیاست‌گذاری و مدیریت زمین شهری را فراهم نماید و برای رسیدن به چنین مهمی قبل از هر اقدامی وجود بینش راهبردی در قالب چشم‌انداز روشن و شفاف از نوع و گستردگی و متولی مداخله وجود داشته باشد و در راستای چنین چشم اندازی، یکپارچگی نهادها و سیاست‌های زمین شهری تدوین گردد و نهادهای متولی مشخص گردد. با عنایت به موارد فوق‌الذکر این نتیجه‌گیری که سیاست‌گذاری و مدیریت متمرکز و غیرمشارکتی و متفرق، تصدی گری بالا بدون ظرفیت نهادی لازم و نبود بینش راهبردی و چشم انداز مشخص و به تبع آن سیاست‌ها و نهادهای ناهماهنگ، مهمترین دلایل ناکارآمدی سیاست گذاری مدیریت زمین شهری و در نهایت حکمروایی یکپارچه زمین شهری است، گزاره‌ای منطقی به نظر می‌رسد.

جدول ۷. اثرات مستقیم و غیرمستقیم متغیرهای ۵ گانه بر کارآمدی مداخله دولت

رتبه	اثر غیرمستقیم	اثر مستقیم	متغیرهای مستقل
۱	-	۰/۴۹۲	هماهنگی و اجماع گرایی (یکپارچگی توافق گرا)
۲	۰/۲۲۰	۰/۱۷۵	اثربخشی و پاسخگویی
۴	۰/۱۱۷	۰/۱۷۰	مسئولیت پذیری
۵	۰/۱۱۶	۰/۱۳۶	تمرکززدایی
۳	۰/۱۰۱	۰/۲۲۴	بینش راهبردی

اداره و مدیریت زمین شهری با نگرش حکمروایی یکپارچه زمین شهری مستلزم پذیرش نظام حکمروایی و بازنگری مدیریتی، نهادی و ساختاری و اتخاذ رویکردی فراگیر و کارا جهت یکپارچگی بخش عمودی و افقی در مسیر سیاست گذاری زمین شهری دارد. نتایج این پژوهش نشان می‌دهد که وضعیت مدیریت زمین شهری از منظر رویکرد حکمروایی در محدوده مورد مطالعه نشان می‌دهد که ترتیبات نهادی ناکارآمد، نبود ظرفیت فردی و نهادی به حکمروایی ضعیف زمین دامن زده و اثربخشی و کارایی طرح‌ها و اقدامات را نیز زیر سوال برده است. ابهام در قوانین تفکیک زمین و متولیان آن، ضوابط تعیین محدوده‌های شهری، وجود متولیان بسیار در مدیریت زمین، مدیریت مجمع الجزایری، بی توجهی به زمینه‌های مشارکت پذیری مردم در قوانین و سیاست‌های زمین، ناکارآمدی برخی کمیسیون‌ها (کمیسیون ماده ۵ و ۹۹ و ۱۰۰)، غلبه منفعت شخصی و نهادی به جای منفعت جامعه و اجتماعات

شهری، مشارکت گریزی شهروندان به مثابه مانعی برای تهیه اجرا و بازنگری طرح‌ها، تاثیر و نفوذ بنگاه داران و ساخت و ساز گران در حوزه مدیریت زمین، زمین‌های وقفی، مالکیت مشاعی، فروش متعدد زمین و روند خرد شدن آن، عدم کیفیت بودجه برای اجرای سیاست‌های زمین، تصرف زمین، اقتصاد زمین و ساختمان و اعطای مجوزهای رانته به مستغلات شهری (تراکم فروشی) برخی از مهمترین موانع سیاستی و مدیریتی تحقق حکمروایی خوب زمین است که با تداوم این وضعیت، نابسامانی سازمان فضا و توسعه ناپایدار زمین شهری به یکدیگر وابسته است.

ایجاد شرایط و زمینه‌های سودآور تولید و جذب سرمایه نیز به یکی از اهداف این بازیگران تبدیل شده است که در وضعیت حکمروایی ضعیف زمین این روند ادامه می‌یابد. بدین سان، بر انگارهٔ برابری قدرت و صدای کنشگران گوناگون که در رویکرد پلورالیستی به قدرت مسلم انگاشته می‌شود انتقادهای بسیاری وارد است که از خلال بحث و با تبیین جایگاه عناصر گوناگون در روند تصمیم‌گیری‌های زمین و شیوه‌های اجرای آن در شهر نیز این موضوع به اثبات رسید و نشان داده شد که کنشگران مذکور از جایگاه برابری برخوردار نیستند و سامانه‌های قدرت - به تعبیر فوکو - در تصمیم‌گیری‌ها دست بالا را دارند. با این اوصاف، مسیر تحولات زمین شهری و شیوه‌های اداره‌ی مسایل مرتبط با زمین نه از طریق اجماع و همفکری - به منزله یکی از نکات مورد توجه نظریه رژیم - بلکه از طریق چانه زنی مالکان، سوداگران و بنگاه داران و نفوذ و قدرت برخی عناصر رقم می‌خورد. کاهش فضاهای باز شهری، روند تدریجی تکه‌تکه شدن و تخریب اراضی زراعی و در کل، تخریب محیط زیست، افت کیفیت زندگی و ناپایداری سازمان فضا و توسعه‌ی ناپایدار زمین شهری به مثابه برخی از مهمترین پیامدهای آن است. وضعیت مدیریت زمین شهری با توجه به مولفه‌های حکمروایی زمین در محدوده مطالعاتی این پژوهش بیانگر چندین نکته به قرار ذیل است:

۱. مداخله صرف مستقیم دولت در مدیریت زمین و غفلت از ابزارهای غیرمستقیم نظیر، مالیات مرغوبیت و بر اراضی و واحدهای خالی، مالیات بر معاملات مکرر، اثرات جبران ناپذیری بر پیکر مدیریت زمین شهری وارد نموده است. مداخله مستقیم دولت، به قدری وسیع است که ظرفیت نهادی لازم برای پذیرش چنین تصدی‌گری در دولت وجود ندارد و موجب ناراضی و تقابل مردم و دولت شده که تجدید نظر در این زمینه به فوریت مورد نظر نیاز است.

۲. وسعت و شیب افزایش قیمت زمین در کشور بویژه کلان شهرها و مراکز استان‌ها، بیانگر آن است که مدیریت زمین شهری از کنترل نهادهای متولی خارج شده و نمی‌توان صرفاً با عرضه بیشتر زمین دارای خدمات، تقاضای انباشته را پاسخگو بود. لذا باید اقداماتی جهت کاهش تقاضای موثر در کنار افزایش منطقی عرضه صورت پذیرد.

۳. نابرابری (عدم دسترسی برابر تمام گروه‌های درآمدی به زمین) در هنگام سلب و تحدید مالکیت (برخی مالکین واجد شرایط دریافت زمین هستند و سلب مالکیت از این افراد خود ناعادلانه است به ویژه هنگامی که سیستم اطلاعات مکانی صحیح و به روزی از زمین نیز وجود ندارد) و در هنگام واگذاری زمین (اختلاف قیمت زمین واگذار شده توسط ادارات دولتی با قیمت بازار روز، رانت قیمت را ایجاد می‌نماید که این امر خود زمینه را برای تباهی و فساد اداری مهیا می‌نماید و اشخاص حقیقی و حقوقی ذی نفوذ در راستای مطامع خود اقدام به اخذ زمین می‌نمایند در حالی که نیازمند واقعی بدلیل نداشتن دسترسی به نهادهای قدرت از دسترسی به زمین محروم می‌ماند).

۴. فقدان یکپارچگی با دیگر قوانین و مقررات زمین نظیر برنامه‌ریزی شهری، مالیات، تامین زیرساخت و خدمات که هر کدام دارای نهاد متولی بوده که با همدیگر هماهنگی لازم ندارند.

۵. عدم موفقیت در جلوگیری از بورس‌بازی زمین و هدایت سرمایه‌ها به سایر بخش‌های اقتصادی (صنعت و کشاورزی) و بخش دلالی و بورس بازی در حوزه زمین و مسکن از فعال‌ترین بورس بازی‌هاست.

۶. یک پایگاه اطلاعات مکانی یکپارچه با فرمت واحد جهت مدیریت اطلاعات زمین که قابل تسهیم بین همه نهادهای مدیریت زمین شهری باشد تا اکنون در سطح نهادهای ملی و استانی شکل نگرفته است.

۷. الزام قانونی برای هماهنگی بین نهادی وجود ندارد و نهادهای سطح محلی صرفاً ملزم به پاسخگویی به نهادهای سطح بالاتر خود می‌باشند که این موضوع نیز موجب افزایش ناهماهنگی بین نهادی می‌گردد. بخشی از ناهماهنگی نهادهای متولی در وجود کمیسیون‌های متعدد در حوزه مالکیت زمین (ک.م. ۵۶، ک.م. واحد، ک.ک. ۳۹ و ۳۴، ک.م. ۱۲، ک.م. ۵ و ...) در حوزه کاربری زمین (ک.م. ۵، ک.م. ۱۰۰، ک.م. ۱۳، ک.م. ۷، ک.م. ۷۷، ک. تبصره یک ماده یک، ک. توافقات شهرداری و ...) و عوارض (مالیات) است که مصوبات این کمیسیون‌ها بعضاً در تقابل با هم قرار دارد.

نتیجه‌گیری

در این پژوهش تلاش شد با استفاده از تحلیل کمی و کیفی تصویری از وضعیت سیاست‌گذاری و مدیریت زمین شهری در ایران ارائه شود. در این پژوهش ۵ متغیر حکمروایی یکپارچه زمین شهری برای کارآمدی مدیریت زمین شهری مشتمل بر ۱۵ بُعد، ۵۱ شاخص، ۱۳۵‌نماگر در قالب ۲۳۸ پرسش احصاء گردید که با استفاده از تکنیک آماری تحلیل مسیر به تفسیر روابط میان متغیرها و مولفه‌ها و ترکیب بهینه آن‌ها در قالب عامل معنادار اقدام شد؛ که مولفه‌های هماهنگی و اجماع‌گرایی، اثربخشی و پاسخگویی، مسئولیت‌پذیری، تمرکززدایی، بینش راهبردی در رتبه‌های یک تا پنج قرار گرفته‌اند (جدول ۷) و رابطه معناداری بین مولفه‌های مورد مطالعه وجود دارد. میزان تاثیر مستقیم مولفه هماهنگی و اجماع‌گرایی بر کارآمدی مدیریت زمین شهری ۰/۴۹۲ می‌باشد، که نشان می‌دهد به ازای یک واحد تغییر در هماهنگی و اجماع‌گرایی، میزان کارآمدی مدیریت زمین شهری به میزان ۰/۴۹۲ واحد تغییر خواهند یافت.

جدول ۸. جمع بندی یافته‌های مدل‌های پژوهش

مدل	تحلیل مولفه‌ها	نتیجه نهایی
آزمون میانگین	متغیر هماهنگی و اجماع‌گرایی با میانگین ۲/۴۷۶ و متغیر تمرکززدایی با میانگین ۲/۲۹۱ بیشترین و کمترین میانگین متغیرها می‌باشند.	۳۰ نماگر متغیر هماهنگی و اجماع‌گرایی در قالب ۵۳ سوال بیان‌کننده توجه به مساله چندگانگی و تفرق بازیگران زمین شهری را بیان می‌کند.
ضریب همبستگی	متغیر هماهنگی و اجماع‌گرایی با ضریب ۰/۶۷۱ و متغیر تمرکززدایی با ضریب ۰/۴۷۴ دارای بیشترین و کمترین همبستگی می‌باشند.	میزان همبستگی بین مجموع عوامل ۵ گانه و کارآمدی مداخله دولت در مدیریت زمین شهری ۰/۷۴۲ بوده که از همبستگی خوب حکایت دارد.
معادلات ساختاری	خلاصه رگرسیون نشان داد که متغیر وابسته با مولفه‌های متغیر مستقل دارای ۷۱۷۸ همبستگی است. براساس مقدار محاسبه شده برای F ترکیب خطی متغیرهای مستقل به شیوه معنی‌داری قادر به تبیین تغییرات متغیر وابسته است. هماهنگی و اجماع‌گرایی با ضریب ۰/۴۹۲ و تمرکززدایی با ضریب ۰/۳۲۵ دارای بیشترین و کمترین مجموع تاثیر مستقیم و غیرمستقیم بر متغیر وابسته می‌باشند.	اگر چه مولفه‌های ۵ گانه به نسبت‌های متفاوت در راستای تحقق حکمروایی یکپارچه زمین شهری و کارآمدی سیاست‌گذاری و مدیریت زمین شهری نقش داشته‌اند اما هماهنگی و اجماع‌گرایی، اثربخشی و پاسخگویی و بینش راهبردی قبل از انجام هر اقدامی می‌تواند زمینه لازم برای تحقق حکمروایی یکپارچه زمین شهری و کارآمدی سیاست‌گذاری و مدیریت زمین شهری را فراهم نماید

نتایج نشان داد که رابطه مولفه‌های حکمروایی یکپارچه زمین شهری در بین بازیگران آن با کارآمدی سیاست‌گذاری و مدیریت زمین شهری از نظر آماری معنی‌دار می‌باشد. ضمن اینکه یافته‌های کیفی تحقیق نیز آن را تایید کرد و مشخص گردید که با افزایش در میزان مولفه‌های حکمروایی یکپارچه زمین شهری بر میزان کارآمدی مدیریت زمین شهری نیز افزوده می‌شود. از منظر متخصصان و مدیران ارشد سازمان‌های هدف، مهمترین عامل در دستیابی به کارآمدی مدیریت زمین شهری، طراحی سازوکارهای اجماع‌گر و راهبردی فراتر از سطح مداخله بخشی نگر می‌باشد که بتواند تمام بازیگران را در فرایند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری و همچنین اجرا کنارهم قرار دهد، چنین شاکله‌ای قطعاً نیازمند حذف رویه‌های همپوشان (تکراری) و همچنین تعریف نقاط مشترک سیاست‌گذاری می‌باشد.

الگوی نظری ارائه شده در چارچوب رویکرد توسعه پایدار و حکمروایی و براساس بنیان‌های نظری جدید و رفع معایب و تقویت محاسن نظریه‌های گذشته با نام حکمروایی یکپارچه زمین شهری در جهت کارآمدی بازیگران و ذی‌نفعان در مدیریت زمین شهری طراحی گردید. که در آن، مولفه هماهنگی و اجماع‌گرایی (یکپارچگی توافق‌گرا) به‌عنوان عنصری ضروری و سایر مولفه‌ها به‌عنوان پیش‌برندگان کلیدی آن دیده می‌شوند. الگوی مذکور از روابط علت و معلولی مولفه‌های تشکیل‌دهنده حکمروایی یکپارچه زمین شهری و تحلیل‌های بعمل‌آمده روش‌های انتخابی (رگرسیون چندمتغیره و تحلیل مسیر) با توجه به میزان عددی اثرگذاری مولفه‌های حکمروایی یکپارچه زمین شهری بر رویه‌های شدن آن، در قالب شکل (۸) ترسیم شده است. فرایند مدیریت بازیگران و ذی‌نفعان حوزه زمین شهری به چهار عامل ضروری بستگی دارد، سه عامل اول، عوامل درون‌زا و عامل چهارم، برون‌زا است. این موارد عبارت‌اند از: شناسایی قدرت، نفوذ و روابط ذینفعان (دولت، مسئولین، بخش عمومی و خصوصی)؛ مرحله سیاست‌گذاری زمین شهری (طراحی، اجرا، آزمون)؛ نوع و میزان تاثیر (رفتار، اطلاعات، نیازها، ارزش‌ها، پتانسیل‌ها، فرایندها و غیره)؛ و زمینه قانونی و نهادی سیاست‌گذاری و برنامه‌های زمین شهری (عمومی، خصوصی، محیط زیستی، کالبدی و غیره). در جهت بهبود و تسریع مدیریت کارآمد زمین شهری پیشنهادها زیر ارائه می‌شود:

- تقویت فضای گفت‌وگو و رابطه حاکمیت ملی و مدیریت محلی مبتنی بر ضرورت حکمروایی یکپارچه زمین شهری در کشور از قانونگذار یگرفته تا اجرا و نظارت.

- تصویرسازی تبعات جبران ناپذیر روندهای کنونی در ساختارهای بخشی مبتنی بر اولویت سازمانی و بعضاً آلوده به سوداگری زمین و مستغلات و چرخه فساد و رانت.
- طراحی سازوکار نهادی - مدیریتی هماهنگ ساز و راهبردی در سطح ملی، منطقه‌ای و محلی.
- آسیب‌شناسی پیامد تفرق‌های کنونی و اولویت‌بندی اقدامات اصلاحی از حوزه قانونگذاری گرفته تا رویه‌های اجرایی سازمان‌های مختلف.
- احصاء و اجرای قوانین بستر ساز تحقق حکمروایی یکپارچه زمین شهری.



شکل ۸. الگوی مدیریت کارآمد سیاست‌گذاری و مدیریت زمین شهری بر پایه حکمروایی یکپارچه زمین شهری بازیگران

تقدیر و تشکر

این پژوهش مستخرج از رساله دکتری رشته شهرسازی آقای علی وزیری نصیرآباد با عنوان "تدوین الگوی مناسب سیاست‌گذاری و مدیریت زمین شهری در ایران با تاکید بر رویکرد حکمروایی یکپارچه زمین شهری" است؛ که به راهنمایی دکتر کیانوش ذاکر حقیقی و مشاوره دکتر آرش بغدادی در دانشگاه آزاد اسلامی واحد شهرقدس تهران از آن دفاع شده است.

منابع

- برک پور، ناصر و اسدی، ایرج. (۱۳۹۰). مدیریت و حکمروایی شهری. تهران: انتشارات دانشگاه هنر.
- کامیار، غلامرضا. (۱۳۹۵). حقوق شهری و شهرسازی. تهران: انتشارات مجد.
- Borras, Saturnino M., & Franco, Jennifer C. (2010). Contemporary Discourses and Contestations around Pro-Poor Land Policies and Land Governance. *Journal of Agrarian Change*, 10(1), 1-32.
- Enemark, S., & Williamson, I.P. (2004). Capacity building in land administration - a conceptual approach. *Minerva Access in melbourn*, 39(294), 639-650.

- Danesh pajouh, H., & Ghoreishi, F. (2019). Explaining the Conceptual Framework of Good City-Based Governance On Integrated Urban Management. *Int. J. Urban Manage Energy Sustainability*, 2(1), 46-53.
- Enemark, E. (2009). A global land management perspective. *Nepalese Journal on Geoinformatics*, 9, 21-25.
- E.dowall, D., & Clarke, G. (1996). *A Framework for Reforming Urban Land Policies In Developing Countries*. Washington D.C: The World Bank.
- Evans, B., Marko J., Sundback, S., & Theobald, K. (2005). Governing Sustainable Cities. *Journal of Environmental Planning and Management*, 49(6), 849-867
- Fukuda Parr, S., Lopes, C., & Malik, K. (2002). *Capacity for Development: New Solution for old Problems*. United Nations Development Programmes, New York.
- FAO. (2007). *Good Governance in Land Tenure and Administration*. FAO Land Tenure Studies (9), Rome, Italy. www.fao.org.
- Griffiths, A., Haigh, N., & Rassias, j. (2007). A Framework for Understanding Institutional Governance Systems and Climate Change: the Case of Australia. *European Management Journal*, 25(6), 417-427.
- Healey, P. (2007). *Urban complexity and spatial strategies*. toward a rational planning for out times, Routledge
- Henry, N., & Pinch, S. (2001). Neo-Marshallin Nodes, Institutional Thickness and Britain s Motor Sport Valley: Thick or Thin? *Environmental and Planning A*, 33(7), 1169-1183.
- Hun Lee, J. (2008). Regional Governance and Collaboration: A Comparative Study on Economic Development Policy Process in Minneapolis and Pittsburgh Regions. Ph.D Dissertation, Faculty of Graduate School of Public and International Affairs, University of Pittsburgh, 9-10
- McAuslan, P. (1985). *Urban land and shelter for the poor*. London: Earthscan.
- Gibbs, C., Jonas, A., Suzanne, R., & Spooner, D. (2001). Governance, Institutional Capacity and Partnership in Econaomic Development: Theoretical Issues and Empirical Evidence from the Humber,. *Transactions of the Institute of British Geographers*, New Series, 26(1), 103-119.
- Palmer, D. Et al. (2009). *Towards Improved Land Governance*. Land Tenure Working Paper 11, FAO and Human Settlements Programme, 9.
- Pike, A., Rodriguez-Pose, A., & Tomaney, J. (2006). *Local and regional development*. London: Rutledge, 3-122
- Selin, S., & D. Chavez. (1995). Developoning a Collaborative Model for environmental Planning and Management. *In Environmental Management*, 19(2), 189-195.
- Simson, R., Stough, R. R., & Salazar, M. (2009). *Leadership and Institution in Regional Endogenous Development*. Edward Elgar, 20-32
- Shrestha, R. (2019). Understanding Urban Land Governance Through “Action Space”: Implications For Access To Land For Low-Income Housing In Managing INFORMAL Settlers. The degree of doctor at the University of Twente, prof.dr. T.T.M. Palstra, on account of the decision of the Doctorate Board, April 2019.
- Qtiashat, D., Makhmreh, Z., Abu Taleb, H., & Khlaifat, A. (2018). Urban Land Use Pattern and Road Network Characteristics Using GIS in Al Salt City. *Jordan Modern Applied Science*, 12(4), 128-142.
- Kivell, Ph. (1993). *Land and the City Patterns and Processes of Urban Change*. London and New York. Routledge.
- UN-HABITAT. (2008). Secure Land Rights for All, GLTN contributes to the implementation of pro poor land policies to achieve secure land rights for all, The Global Land Tool Network. www.glt.net.
- Wheeler, S. (2002). The new regionalism: Key characteristics of an emerging movement. *Journal of the American Planning Association*, 68(3), 260-270.

How to cite this article:

Vaziri Nasirabad, A., Zakerhaghghi, K., & Baghdadi, A. (2022). Analyzing the Factors that Underlie the Efficiency of Urban Land Management Based on the Integrated Governance Model of Urban Land of Actors (Case Study: Iran and Gorgan City). *Journal of Studies of Human Settlements Planning*, 17(2), 347-360.

ارجا به این مقاله:

وزری نصیرآباد، علی؛ ذاکر حقیقی، کیانوش و بغدادی، آر.ش. (۱۴۰۱). تحلیل عوامل زمینه‌ساز کارآمدی در مدیریت زمین شهری بر پایه الگوی حکمروایی یکپارچه زمین شهری بازیگران (مطالعه موردی: شهر گرگان). *فصلنامه مطالعات برنامه‌ریزی سکونتگاه‌های انسانی*، ۱۷(۲)، ۳۴۷-۳۶۰.