

مدیریت پایدار زمین شهری در چارچوب الگوی حکمروائی یکپارچه زمین شهری (مطالعه موردی: ایران و شهر گرگان)*

علی وزیری نصیرآباد^۱

کیانوش ذاکر حقیقی^{۲*}

k.zakerhaghi@gmail.com

آرش بغدادی^۳

تاریخ پذیرش: ۹۹/۱۱/۸

تاریخ دریافت: ۹۹/۷/۲۸

چکیده

زمینه و هدف: امروزه حکمروایی زمین به عنوان کارآمدترین شیوه اداره مسایل زمین مطرح شده است؛ پژوهش حاضر با قبول زمین به عنوان یک منبع و کالای محلی در سطوح شهری، سطح محلی را شایسته ترین نهاد رسمی تحت لوای دولت مرکزی برای مدیریت آن می داند. این پژوهش به واکاوی وضعیت مدیریت زمین شهری در ایران و معرفی الگوی پیشنهادی جدید با عنوان الگوی حکمروایی یکپارچه زمین شهری در جهت کارآمدی آن پرداخته است.

روش بررسی: این پژوهش با استراتژی استقرائی و ترکیبی از روش های کمی و کیفی در سه سطح فضایی (ایران، استان گلستان و شهر گرگان) ارائه می گردد. جامعه آماری نیز نهادهای اصلی متولی حوزه زمین شهری و مراجعه کنندگان به آنها در سال ۱۳۹۸ می باشد. گردآوری داده ها از روش های اسنادی و میدانی و برای تحلیل داده ها از مدل اسپیرمن با نرم افزار آموس و روش سوات و ماتریس برنامه ریزی راهبردی کمی (QSPM) استفاده گردید.

یافته ها: ترتیبات نهادی ناکارآمد، نبود یکپارچگی (افقی و عمودی) نهادهای مرتبط با زمین به حکمروایی ضعیف زمین و کارایی اقدامات دامن می زند. تحلیل ها نشان دادند متغیر مستقل یکپارچگی توافق گرا بیشترین مجموع تاثیرات را بر متغیر وابسته دارد و الگوی پیشنهادی پژوهش (حکمروایی یکپارچه زمین شهری) و مدیریت پایدار زمین شهری از نظر آماری رابطه معنی دار دارند.

* این مقاله برگرفته از مطالعات رساله (۱۳۹۹) دکترای آقای علی وزیری نصیرآباد که تحت راهنمایی آقای دکتر کیانوش ذاکر حقیقی و تحت مشاوره

آقای دکتر آرش بغدادی در دانشگاه آزاد اسلامی واحد شهر قدس تهران می باشد.

۱- دانشجوی دکترای شهرسازی، واحد شهر قدس، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.

۲- استادیار گروه شهرسازی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد همدان، همدان، ایران. * (مسئول مکاتبات)

۳- استادیار گروه شهرسازی، دانشگاه آزاد اسلامی شهر قدس، تهران، ایران.

بحث و نتیجه گیری: نتایج نشان داد که مدیریت زمین شهری در ایران متمرکز، بسته و ناکارآمد است که سطوح محلی بصورت کارگزار عمل میکند. در نهایت الگوی حکمروایی یکپارچه زمین شهری مبتنی بر تدوین چشم‌انداز مشخص فرآیندی و سیاست راهبردی یکپارچه فرآیندی با هماهنگی و اجماع‌گرایی تمام متولیان و بازیگران با تفویض بخشی از اختیارات دولت به پایین‌ترین سطح نهادهای محلی به همراه ظرفیت‌سازی‌های لازم پیشنهاد گردید.

واژه‌های کلیدی: مدیریت پایدار زمین شهری، توسعه پایدار، حکمروایی یکپارچه زمین شهری، الگوی مناسب.

Sustainable urban land management in the framework of the integrated urban land governance model (Case study: Iran and Gorgan)*

Ali Vaziri Nasirabad¹

Kianoosh Zaker Haghighi^{2*}

k.zakerhaghighi@gmail.com

Arash Baghdadi³

Admission Date: January 27, 2021

Date Received: October 19, 2020

Abstract

Background and Objective: Today, land governance is considered to be the most efficient way of managing land issues; By accepting land as a local resource and commodity at the urban level, the present study considers the local level as the most appropriate official institution under the banner of the central government to manage it. This study investigates the situation of urban land management in Iran and introduces a new proposed model called the model of integrated urban land governance for its efficiency.

Material and Methodology: This research is presented with inductive strategy and a combination of quantitative and qualitative methods at three spatial levels (Iran, Golestan province and Gorgan city). The statistical population is the main institutions in charge of urban land and those who refer to them in 1398. Data collection was done by documentary and field methods and for data analysis, Spearman model with Amos software and Swat method and quantitative strategic planning matrix (QSPM) were used.

Findings: Inefficient institutional arrangements, lack of integration of land-related institutions contribute to poor land governance and efficiency of measures. The analyzes showed that independent variable of agreement-oriented integration has total effects on dependent variable and the proposed research model and sustainable urban land management have a statistically significant relationship.

Discussion and Conclusion: The results showed that urban land management in Iran is centralized, closed and inefficient, with local levels acting as agents. The model of integrated urban land governance based on the formulation of a clear meta-institutional vision and integrated meta-strategic strategic policy was proposed with the coordination and consensus of all stakeholders and actors by delegating some government powers to the lowest level of local institutions with the necessary capacity building.

Key words: Sustainable urban land management, sustainable development, integrated urban land governance, appropriate model.

* This article is taken from a part of the studies of Dr. Ali Vaziri Nasirabad's dissertation which is under the guidance of Dr. Kianoosh Zaker Haghighi and under the advice of Dr. Arash Baghdadi.

1- PhD student in Urban Planning, Islamic Azad University, Ghods Branch, Tehran, Iran.

2- Assistant Professor, Department of Urban Planning, Islamic Azad University, Hamadan Branch, Hamadan, Iran.

**(Corresponding Author)*

3- Assistant Professor, Department of Urban Planning, Islamic Azad University of Ghods, Tehran, Iran.

مقدمه

زمین در شهرها همواره به عنوان مهمترین عنصر در توسعه شهر و منبع قدرت، زمینه بحث ها و مناقشات بسیاری بوده است. مدیریت پایدار زمین یکی از محورهای برنامه مدیریت شهری سازمان ملل متحد می باشد؛ که به دنبال توسعه و ارتقاء سیاست-ها و ابزار مناسبی برای امور مالی شهرداری و اداره کردن آن، مدیریت زمین، مدیریت زیر ساخت ها و مدیریت محیطی است (۱) پیش بینی می شود تا سال ۲۰۲۵ افزون بر ۶۵ درصد جمعیت جهان در شهرها زندگی کنند (۲). در کشورهای در حال توسعه، نیاز به زمین به وسیله رشد جمعیت و رشد شتابان شهری، منابع محدود برای تامین مسکن و دیگر خدمات، عملکرد ناقص بازارها، سطح پایین درآمد متاثر می شود (۳). به عنوان نمونه در اکثر کشورهای آسیایی، قیمت زمین سریع تر از شاخص قیمت مصرف، افزایش یافته است که این امر زمین را برای گروه-های کم درآمد غیرقابل دسترس می سازد (۴). مدیریت پایدار زمین به عنوان یکی از پراهمیت ترین چالش های هزاره سوم با توجه به مواردی همچون: بازگشت سود مطمئن و نسبتاً بالای سرمایه گذاری در زمین، تمایل موسسات مالی برای تشویق غیرمستقیم افزایش قیمت زمین، کافی نبودن زمین، هزینه بالای زمین و استطاعت پایین برای تحصیل آن (۴)، در اکثر کشورهای در حال توسعه اهمیتی دو چندان دارد. دولت ها با هدف، بهبود عملکرد بازار زمین و افزایش دسترسی گروه های هدف به ویژه طبقات کم درآمد به بازار زمین (۵) از طریق سیاست هایی در جهت کنترل بازار زمین شهری دخالت می کنند (۶). تحلیل جهانی این سیاست ها، آشکار می کند که بسیاری از سیاست های زمین شهری دولت ها ناکارآمد هستند و اغلب منجر به اثرات نامطلوب فراوانی بر روی محیط، رفاه اجتماعی، بهره وری اقتصادی و توزیع غیربهبوده منابع زمین شده اند.

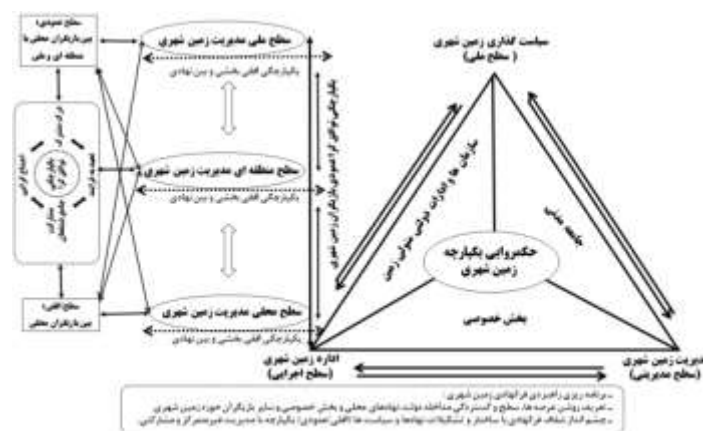
در اجلاس سران ژوهانسبورگ در ارتباط با توسعه پایدار در سال ۲۰۰۲، شکست پیشرفت توسعه پایدار به میزان پیش بینی شده در طول دهه گذشته را به کم توجهی به ترتیبات نهادی و به ناکافی بودن ابزارهای دولتی نسبت داده شده (۷). این امر بیان کننده نکته راهبردی است که تمرکز بر جنبه های نهادی توسعه پایدار از جمله ظرفیت نهادی توسط بسیاری برای پیشبرد اجرای

توسعه پایدار یک ضرورت است. بدین سان که به درک فرایند تغییر نهادی برای پیشرفت توسعه پایدار توجه کافی نشده است (۸-۱۰). شبکه جهانی ابزار زمین با بررسی جامع خود در مورد مسائل زمین به این نتیجه رسیده است که متأسفانه بسیاری از کشورها سیاست زمین و رویکردهای مدیریتی متناسب با قرن بیست و یکم را ندارند؛ این کشورها، اغلب از فقدان شفافیت، پاسخگویی ضعیف نهادها و رویه های اداری دست و پاگیر و حکمروایی ضعیف رنج می برند (۱۱). نقش و اهمیت زمین در توسعه ی پایدار زمانی به درستی درک می شود که به پیش نیازهایش از آنجمله حکمروایی زمین به منزله ی کارآمدترین شیوه اداره مسائل زمین توجه شود (۱۲). حکمروایی زمین دارای مزایایی همچون کاهش فقر، حفظ محیط زیست، امنیت تصدی زمین، حل و فصل منازعات و مشروعیت اجتماعی و سیاسی می-باشد (۱۳). بدین سان حکمروایی ضعیف زمین منجر به احتکار زمین و تجاوز به حقوق دیگران، نا آرامی اجتماعی و مشکلات محیطی می شود (۱۴). رویکرد حکمروایی زمین روش های جدید را برای توسعه پایدار شهری پیشنهاد می دهد و بیش از هر مفهوم دیگری با ساختارها، فرایندهای تصمیم گیری درباره ی زمین و نحوه ی به اجرا درآمدن تصمیم گیری ها سروکار دارد (۱۵).

مدیریت زمین در چارچوب توسعه پایدار، یک فرایند است که تغییر در بهره برداری از منابع، هدایت سرمایه گذاری، جهت گیری توسعه تکنولوژیکی و تغییر نهادی سازگار با آینده و همچنین با نیازهای حال ایجاد می کند (۱۶) مدیریت پایدار زمین شهری نیاز به تغییرات قابل توجهی در نهادهای اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به منظور اجرای اهداف بیان شده در گزارش اجلاس زمین دارد (۱۷). همه این چالش ها، نیاز به نوعی تغییر نهادی را مطرح می کنند، این چالش ها برای روش کار سیاست گذاران مطرح می شوند و به تغییر در فرایندها و نهادها برای حمایت اجرایی از توسعه پایدار نیاز خواهد بود (۱۸، ۱۰) به عقیده ایوانز و همکارانش (۲۰۰۵)، ظرفیت نهادی موتور تغییر به سمت توسعه پایدار است و آن یکپارچگی ظرفیت های انسانی، سازمانی، یادگیری، دانش و رهبری است که می تواند اقدامات دولتی را در پیگیری پایداری، توانمند و ترویج نماید (۱۹). در این تمرکز، فهم

نفعان و پلی برای عبور از مرزهای بخشی و به عنوان پاسخی از سوی سیاست گذاران به پویایی تعاملات محیط تغییر یافته سیاستی عمل می کند. حکمروایی تلاش دارد که مولفه های سیستم را طوری تنظیم کند که افراد و نهادها در درون آن عمل کرده و در نتیجه خود تنظیمی به وجود آمده و سیستم به نتایج مورد نظر دست پیدا کند و یا جایگزینی « اعمال قدرت بر » با « واگذاری قدرت به » تاکید دارد (۱۶). بنابراین، با توجه به اینکه مطالعات حکمروایی زمین مراحل آغازین خود را می گذارند و تاکنون به نقش حکمروایی زمین در سیاست گذاری و مدیریت زمین شهری و در نهایت توسعه پایدار شهری کمتر پرداخته شده است و با عنایت به نقاط ضعف این رویکرد در این پژوهش با ارائه رویکرد تلفیقی جدید با نام حکمروائی یکپارچه زمین شهری مباحث، چارچوب ها، نگرش ها و روش های تازه ای را برای مدیریت زمین شهری در سه محیط توانمندکننده، نهادی و فردی از سطح ملی تا سطح محلی (شهر گرگان) مطرح می نماید.

نهادها در زمینه پیشبرد توسعه پایدار به عنوان یکی از عوامل کلیدی مورد توجه قرار می گیرد (۲۰). عنصر اساسی مدیریت پایدار زمین، نیاز به یک رویکرد یکپارچه و هماهنگ برای اجرای آن است. نخستین مانع دستیابی به مدیریت پایدار زمین، ماهیت تدوین سیاست و ارائه آن است (۲۱-۲۴) مانع دوم، ماهیت بلند مدت چالش است. مدیریت پایدار زمین یک موضوع بین سازمانی است و راه حل ها به انتخاب راهبردی برای بلندمدت با حفظ تعهدات در آینده نیاز دارند (۲۲). مانع سوم، کمبود مهارت ها و دانش برای حمایت از رویکرد یکپارچه و هماهنگ برای ارائه سیاست است. اجرای توسعه پایدار نیاز به مهارت ها و دانش دارد تا قادر به اعمال اثر در میان عاملین و بین دامنه متنوعی از مردم باشد (۲۳). ماهیت یکپارچه توسعه پایدار خواستار ظرفیت های جدید درون دستگاه حکمروایی جهت به دست آوردن اولویت ها و اهداف تحت چتری مشترک است (۲۴). حکمروایی یکپارچه زمین شهری هم به عنوان استعاره ای برای توصیف رشد مسایل پیچیده، مجزا شدن فزاینده کنشگران و ذی



شکل ۱- چارچوب حکمروایی یکپارچه زمین شهری (منبع: نگارندگان).

Figure 1. Integrated urban land governance framework (Source: Authors).

روش بررسی تحقیق

این پژوهش از نوع تحقیقات بنیادی با جنبه های کاربردی و نظریه های زمینه مبنا است. پژوهش حاضر سعی در تحلیل و ارزیابی سیاست گذاری و مدیریت زمین شهری در ایران با رویکرد حکمروائی زمین شهری در راستای نیل به توسعه شهری پایدار دارد. گردآوری اطلاعات پژوهش با توجه به تعدد منابع اطلاعاتی

از سه طریق: جمع آوری منابع کتابخانه و استفاده از منابع آماری، ارتباط با سازمان ها، نهادها، اشخاص، مدیران، کارشناسان و انجام مصاحبه، تکمیل پرسشنامه در سال ۱۳۹۸ امکان پذیر گردید. جامعه آماری پژوهش شامل: گروه نخست: کلیه نهادهای متولی مدیریت زمین شهری در کشور و بطور جزئی تر در شهر

نظری این پژوهش نیز بر پایه آن بنا شده است - اشاره به این امر دارد که مسئولیت سیاسی و اجتماعی مدیریت زمین شهری بر عهده بازیگران و ذی نفعان در سطوح ملی، منطقه ای و محلی گذاشته شود. این شکل از مدیریت زمین اشاره به اصول نسبی در اختیار و اراده تصمیم گیری بازیگران محلی و منطقه ای، نهادگرایی غیررسمی و بین بخشی دارد. بنابراین سیاست مدرن منطقه ای و محلی باید فرایندهای خود اداره کنندگی را تقویت کرده و در انجام این کار نهادهای مختلف و مردم محلی را به صورت فعال در فرایندهای مدیریت درگیر کند.

«حکمروایی یکپارچه زمین شهری (مبتنی بر هماهنگی و اجماع گرای تمامی ذی نفعان و ذی مدخلان حوزه زمین شهری با تدوین چشم انداز شفاف و سیاست راهبردی یکپارچه و تمرکززدایی و تفویض بخشی از اختیارات دولت به پایین ترین سطح نهادهای محلی به صورت مدیریت مشارکتی به همراه ظرفیت سازی لازم و اثربخشی و پاسخگویی مناسب)، الگوی مناسب سیاست گذاری و مدیریت در زمین شهری توسط دولت است.» گزاره فوق، فرضیه پژوهش می باشد که براساس مباحث ارائه شده پیشین، این مدعا را مورد تأیید قرار می دهند. برای بررسی آن، متغیرهای مستقل با متغیر وابسته بشرح جدول ۱ با استفاده از نرم افزار آماری آموس آزمون گردید و سپس به تحلیل آماری و توصیفی آنها در چارچوب مدل مفهومی از تاثیرات متغیرهای مستقل و وابسته می پردازیم. نتایج ضریب الفای کرونباخ براساس پرسشنامه، عدد ۰/۸۰۹ به دست آمد. نتایج آزمون اسپیرمن برای معناداری و یا عدم معناداری رابطه بین متغیرهای مستقل و متغیر وابسته براساس پرسشنامه با سطح اطمینان ۰/۹۹ می توان گفت که بین آنها رابطه ی معناداری وجود دارد. میزان همبستگی بین متغیرهای مستقل و وابسته ۰/۷۴۲ بوده که از همبستگی خوب حکایت دارد. نتایج آزمون اسپیرمن برای روابط درونی مولفه ها نشان می دهد که روابط درونی مولفه ها به صورت دو دویی با هم معنادار است بیشترین همبستگی بین هماهنگی و اجماع گرای (یکپارچگی توافق گرا) با بینش راهبردی بوده و کمترین آن بین متغیرهای مسئولیت پذیری و اثربخشی و پاسخگویی بوده است.

گرگان(نهادهای اجرایی دولتی، نهادهای اجرایی غیردولتی (شهرداری و ادارت ثبت)، نهادهای نظارتی و قضایی (سازمان بازرسی، دیوان محاسبات، دیوان عدالت اداری و ...)، نهادهای متولی موقوفات (اداره اوقاف و امور خیریه و آستان قدس رضوی)، نهادهای متولی اصل ۴۹ قانون اساسی(اموال مصادره ای)(ستاد اجرایی فرمان حضرت امام(ره)، بنیاد شهید و امور ایثارگران، نهادهای بزرگ مالک (سپاه، ارتش ج.ا.ا، بانک ها و ...). گروه دوم: افراد مراجعه کننده به نهادها با روش نمونه گیری تصادفی منظم استفاده شد. از چارچوب برنامه ریزی راهبردی برای تدوین راهبردها و برای برطرف کردن شکاف های ظرفیتی و رسیدن به وضعیت مطلوب در چشم انداز استفاده شده است. سطح تحلیل پژوهش، به لحاظ فضایی، محدوده شهر گرگان و به لحاظ سطح تصمیم گیری از سطح محلی، منطقه ای تا ملی مورد بررسی قرار گرفته است.

یافته های تحقیق

مدیریت زمین در ایران از یک ساختار سلسله مراتبی با مقیاس- های متفاوتی در سطوح محلی، استانی و ملی تبعیت می کند. در هر سطح متصدیان متعدد و مختلفی نقش آفرین می باشند که از یک طرف با تشکل ها و نهادهای داخل مقیاس خود ارتباط داشته و از طرفی با سایر متصدیان در سایر سطوح مرتبط می باشند. انجام فعالیت های متمرکز و منسجم در بین نهادهای دولتی در سطوح مختلف جهت رسیدن به توسعه پایدار امری ضروری است. بنابراین تأکید بر روی سیاست گذاری و مدیریت از بالا به پایین جهت حل بحران های سیاستی در سطوح منطقه ای و بالاتر مناسب نیست. براساس نظریه برنامه ریزی مشارکتی هلی، نهادهای یکپارچه، مرتبط به هم و آگاه از مسایل، به صورت دائم توانایی بسیج منابع جهت تسخیر فرصت ها و ارتقاء شرایط محلی را دارند. در حالی که نهادهای متفرق و فاقد روابط و دانش محلی، توانایی پائینی در بسیج منابع و استفاده از فرصت ها و ارتقاء شرایط محلی را دارند که نتیجه این امر جدایی گزینی شدید در سازمان سیاست عمومی و روابط اجتماعی در مداخلات اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی است. به طور کلی حکمروایی یکپارچه زمین شهری - که بستر نقش آفرینی نهادهاست و الگوی

جدول ۱- ویژگی متغیرهای مستقل و وابسته پژوهش.

Table 1. Characteristics of independent and dependent variables of research.

نوع متغیر	مفهوم (متغیر)	سطح تحلیل متغیر	تعداد ابعاد	تعداد شاخص	تعداد نماگر	تعداد سوالات
متغیر مستقل	هماهنگی و اجماع گرای (یکپارچگی توافق گرا)	سیستم (محیط توانمندکننده)	۳	۱۶	۳۰	۵۳
	اثر بخشی و پاسخگویی	نهادی و فردی	۳	۹	۲۹	۵۶
	مسئولیت پذیری	نهادی و فردی	۳	۷	۱۶	۲۸
	تمرکززدایی	سیستم (محیط توانمندکننده)	۲	۶	۲۰	۳۳
	بینش راهبردی	سیستم (محیط توانمندکننده)	۲	۳	۱۲	۲۱
	جمع		۱۳	۴۱	۱۰۷	۱۹۷
متغیر وابسته	کارآمدی مداخله دولت در سیاست گذاری و مدیریت زمین شهری	مداخله مستقیم	۱	۷	۱۸	۳۰
		مداخله غیرمستقیم	۱	۳	۱۰	۱۱
	جمع		۲	۱۰	۲۸	۴۱
مجموع دو متغیر مستقل و وابسته پژوهش			۱۵	۵۱	۱۳۵	۲۳۸

و تحلیل عوامل راهبردی (SFAS) مدیریت زمین شهری: با ترکیب جدول تجزیه و تحلیل عوامل خارجی و داخلی، جدول خلاصه تجزیه و تحلیل عوامل راهبردی (SFAS) را استخراج گردید. مرحله سوم: مرحله تطبیق و تعیین راهبردها: مرحله تطبیق و تعیین راهبردها در واقع شامل دو مرحله است. ابتدا مرحله تدوین راهبردهای اولیه از طریق ماتریس SWOT انجام شده است و سپس مرحله انتخاب راهبردهای پذیرفتنی، از طریق ماتریس داخلی و خارجی به ترتیب: الف - تدوین راهبرد: گام اول: تعیین فرصت و تهدیدهای موجود، گام دوم: تعیین نقاط قوت و ضعف موجود، گام سوم: تدوین راهبردهای WT - ST - WO - SO.

برای آزمون فرضیه پژوهش از برنامه ریزی راهبردی کمی (QSPM) استفاده گردید و به دلیل محدودیت متنی در این مقاله، چهار مرحله اصلی طی شده را به صورت کلی به شرح ذیل ارائه می گردد: مرحله اول: ارزیابی عوامل خارجی (EFEM) و داخلی (IFEM): گام اول: تعیین عوامل خارجی و داخلی، گام دوم: تعیین میزان اهمیت عوامل خارجی و داخلی، گام سوم: تعیین رتبه عوامل خارجی و داخلی، گام چهارم: تعیین امتیاز نهایی عوامل خارجی و داخلی و ارزیابی آن، گام پنجم: همه امتیازهای وزنی عوامل خارجی و داخلی جداگانه جمع شدند تا مجموع امتیازهای هر یک از متغیرها به دست آید تا بدین طریق بتوان مجموع امتیازهای سیستم را تعیین کرد. مرحله دوم: تجزیه

جدول ۲- خلاصه ماتریس عوامل داخلی (IFEM) و عوامل خارجی (EFEM).

Table 2. Summary of internal factors matrix (IFEM) and external factors (EFEM).

عوامل	عوامل کلیدی	ضریب	نمره
داخلی (IFEM)	جمع نقاط قوت	۰/۳۰	۰/۹۵
	جمع نقاط ضعف	۰/۷۰	۱/۲۹
	جمع قوت و ضعف	۱	۲/۲۴
خارجی (EFEM)	جمع فرصتها	۰/۳۵	۱/۲۸
	جمع تهددها	۰/۶۵	۱/۲۸
	جمع فرصت و تهدید	۱	۲/۵۶

منبع: پرسشنامه خبرگان و محاسبات نگارندگان، ۱۳۹۸

داخلی و خارجی کسب نمودند همچنان که در نمودار ذیل ملاحظه می گردد در وضعیت موجود باید از راهبردهای محافظه کارانه شروع نمود. سپس میزان جذابیت هر یک از راهبردهای پیشنهادی برای هر یک از عوامل داخلی و بیرونی مورد سنجش قرار گرفت و هر یک از راهبردها بر مبنای جمع نمره جذابیتی که کسب می نمودند اولویت بندی شدند. مرحله چهارم: اولویت-بندی راهبردهای قابل قبول: در جهت خلاصه نمودن ماتریس برنامه ریزی راهبردی کمی، راهبردهای به دست آمده از دو راهبرد: محافظه کارانه به عنوان راهبرد اولویت نخست و تهاجمی به عنوان راهبرد اولویت ثانویه، سه اولویت اجرایی هر راهبرد به ترتیب امتیاز جذابیت کسب نموده در ماتریس کمی به صورت خلاصه دسته بندی شدند (جدول ۳).

ب - تعیین راهبردهای قابل قبول: گام اول: تشکیل ماتریس راهبردها و اولویت های اجرایی و تعیین موقعیت آن. گام دوم: انتخاب استراتژی های مناسب: موقعیت مدیریت زمین شهری گرگان در ماتریس راهبردها و اولویت های اجرایی، تعیین کننده راهبردهای قابل قبول برای بهبود ضعف بخش زمین شهری این شهر است. در مدیریت زمین شهری گرگان، با توجه به قرار گیری نقطه تلاقی جمع امتیازهای عوامل خارجی و داخلی در خانه شماره ۲ ماتریس، راهبردهای تهاجمی (SO) به عنوان راهبردهای در خور قبول تعیین می گردند. بنابراین با توجه به این که نقطه تلاقی عوامل داخلی و خارجی بیشترین نزدیکی را به خانه شماره ۶ نشان می دهد، می توان بعد از استراتژی های تهاجمی (SO) از استراتژی های بازنگری (WO) به عنوان اولویت بعدی نیز استفاده کرد. بر مبنای امتیازاتی که عوامل



شکل ۲- ماتریس اولویت اجرایی راهبرد مدیریت زمین شهری براساس نتایج ماتریس های ارزیابی (EFEM) و (IFEM).

منبع: یافته های حاصل از مدل SWOT

Figure 2. Executive priority matrix of urban land management strategy based on the results of evaluation matrices (EFEM) and (IFEM).

مشارکت گریزی شهروندان به مثابه مانعی برای تهیه اجرا و بازنگری طرح ها، تاثیر و نفوذ بنگاه داران و ساخت و ساز گران در حوزه ی مدیریت زمین، زمین های وقفی، مالکیت مشاعی، فروش متعدد زمین و روند خرد شدن آن، عدم کفایت بودجه برای اجرای سیاست های زمین، تصرف زمین، اقتصاد زمین و ساختمان و اعطای مجوزهای رانتهی 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.

وضعیت مدیریت زمین شهری از منظر رویکرد حکمروایی در محدوده مورد مطالعه نشان می دهد که ترتیبات نهادی ناکارآمد، نبود ظرفیت فردی و نهادی به حکمروایی ضعیف زمین دامن زده و اثربخشی و کارایی طرح ها و اقدامات را نیز زیر سوال برده است. ابهام در قوانین تفکیک زمین و متولیان آن، ضوابط تعیین محدوده های شهری، وجود متولیان بسیار در مدیریت زمین، مدیریت مجمع الجزایری، بی توجهی به زمینه های مشارکت پذیری مردم در قوانین و سیاست های زمین، ناکارآمدی برخی کمیسیون ها (کمیسیون ماده ۵ و ۹۹ و ۱۰۰)، غلبه منفعت شخصی و نهادی به جای منفعت جامعه و اجتماعات شهری،

جدول ۳- راهبردهای قابل اجرا برای افزایش کارآمدی و کارآیی مداخله دولت براساس نتایج QSPM.

Table 3. applicable strategies to increase the efficiency and effectiveness of government intervention based on QSPM results.

نوع تغییر	رتبه وزنی	جمع نمره جذابیت	راهبرد پیشنهادی قابل اجرا براساس نتایج جدول EFEM,IFEM و نمودار The SPACE M atrix	نوع راهبرد
بنیادین	۱	۹/۵۲	- لزوم تغییر ساختار مدیریت زمین شهری و برقراری حکمروایی یکپارچه زمین شهری از طریق برنامه ریزی راهبردی فرانهادی و تدوین چشم انداز فرانهادی مشخص در زمینه مدیریت پایدار زمین شهری با تعریف واضح عرصه، سطح و گستردگی مداخله دولت در آن.	WT1
متوسط	۲	۸/۸۹	- تدوین سیاست راهبردی یکپارچه و حرکت نهادهای مربوطه در چارچوب چشم انداز مشخص تدوین شده برای هر یک از عرصه های مدیریت زمین شهری بصورت هماهنگ و مکمل بودن آنها.	WT2
متوسط	۳	۸/۵۹	- یکپارچگی سیاست ها به طور افقی و عمودی از طریق ایجاد شورا یا نهاد بالادستی برای افزایش هماهنگی بین نهادها.	WO1
بنیادین	۴	۸/۴	- تعریف دقیق تقسیم وظایف میان دولت مرکزی، نهادهای محلی و بخش خصوصی در بازار زمین شهری و توانمندسازی بازار (عرضه و واگذاری زمین با نرخ بازار آزاد) و بستر سازی برای حضور پررنگ و فعال تر بخش خصوصی، تعاونی و عمومی و برعهده گرفتن وظایفی که بخش های مزبور تمایلی به حضور در آن عرصه ها ندارند.	WT3
متوسط	۵	۶/۰۷	- سیاست زمین طرفدار فقرا در چارچوب حکمروایی یکپارچه زمین شهری.	SO1
متوسط	۶	۷/۹۶	- یکپارچگی نهادها (افقی و عمودی) از طریق حذف نهادهای متعدد متولی زمین و تجمع وظایف در صورت امکان در یک نهاد و افزایش توان جمعی، روابط بین نهادی و میزان مشارکت نهادها.	WO3

بنیادین	۷	۷/۱	- تغییر نگرش کلی در نوع، سطح و متولی مداخله از مداخله مستقیم دولتی به مداخله غیرمستقیم محلی و عمومی و کاهش تصدی گری دولت و پرداختن به وظایف حاکمیتی (نظارتی و کنترل)	SO4
بنیادین	۸	۷/۰۲	- تغییر نوع مداخله مستقیم در کنار بهره گیری از ابزارهای مداخله غیرمستقیم کنترلی مثبت و منفی مثل مالیات و معافیت عوارض و ... برای متعادل ساختن بازار زمین و مسکن.	SO2
بنیادین	۹	۶/۹۳	- تغییر در سبک و شیوه مدیریت از متمرکز و غیر مشارکتی به غیرمتمرکز و مشارکتی محلی از طریق افزایش اختیارات نهادهای محلی و فرصت برابر برای مشارکت همه ذی نفعان در تصمیم گیری در حوزه زمین شهری.	SO5
متوسط	۱۰	۶/۸۱	- کاهش کمیسیون ها و شوراهاى متعدد در حوزه مالکیت و کاربری زمین.	WO2

منبع: یافته های حاصل از مدل QSPM پژوهش.

بر اراضی و واحدهای خالی، مالیات بر معاملات مکرر مورد غفلت واقع شده که اثرات جبران ناپذیری وارد نموده است.

۲- با توجه به وسعت و شیب افزایش قیمت زمین، لزوم اقداماتی جهت کاهش تقاضای موثر در کنار افزایش منطقی عرضه ضرورت دارد.

۳- نابرابری (عدم دسترسی برابر تمام گروه های درآمدی به زمین) در هنگام سلب و تحدید مالکیت و واگذاری زمین حائز اهمیت است.

۴- فقدان یکپارچگی با دیگر قوانین و مقررات زمین که هر کدام دارای نهاد متولی بوده که با همدیگر هماهنگی لازم ندارند.

۵- فقدان کارآمدی (توسعه و مبادله سریع زمین): عدم زیرساخت اطلاعات متناسب (کاداستر) باعث گردیده منازعات و دعاوی در خصوص زمین بسیار بالا باشد و بخش قابل ملاحظه ای از پرونده های در حال رسیدگی دستگاه قضایی کشور را تشکیل دهد.

۶ - عدم موفقیت در جلوگیری از بورس بازی زمین و هدایت سرمایه ها به سایر بخش های اقتصادی (صنعت و کشاورزی).

۷- عدم وجود پایگاه اطلاعات مکانی یکپارچه مدیریت اطلاعات زمین با فرمت واحد در سطح نهادهای ملی و استانی.

۸- عدم الزام قانونی برای هماهنگی بین نهادهای و نهادهای سطح محلی صرفاً ملزم به پاسخگویی به نهادهای سطح بالاتر خود می- باشند.

ایجاد شرایط و زمینه های سودآور تولید و جذب سرمایه نیز به یکی از اهداف این بازیگران تبدیل شده است که در وضعیت حکمروایی ضعیف زمین این روند ادامه می یابد. بدین سان، بر انگاره ی برابری قدرت و صدای کنشگران گوناگون که در رویکرد پلورالیستی به قدرت مسلم انگاشته می شود انتقادهای بسیاری وارد است که از خلال بحث و با تبیین جایگاه عناصر گوناگون در روند تصمیم گیری های زمین و شیوه های اجرای آن در شهر نیز این موضوع به اثبات رسید و نشان داده شد که کنشگران مذکور از جایگاه برابری برخوردار نیستند و سامانه های قدرت - به تعبیر فوکو - در تصمیم گیری ها دست بالا را دارند. با این اوصاف، مسیر تحولات زمین شهری و شیوه های اداره ی 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 نفوذ و قدرت برخی عناصر رقم می خورد. کاهش فضاهای باز و در دسترس شهروندان، تکه تکه شدن و تخریب اراضی زراعی و تخریب محیط زیست، افت کیفیت زندگی و توسعه ی ناپایدار زمین شهری به مثابه برخی از مهمترین پیامدهای اقدامات و ارتباطات کنشگران مذکور است. وضعیت مدیریت زمین شهری با توجه به مولفه های حکمروایی زمین در محدوده پژوهش بیانگر نکات ذیل است:

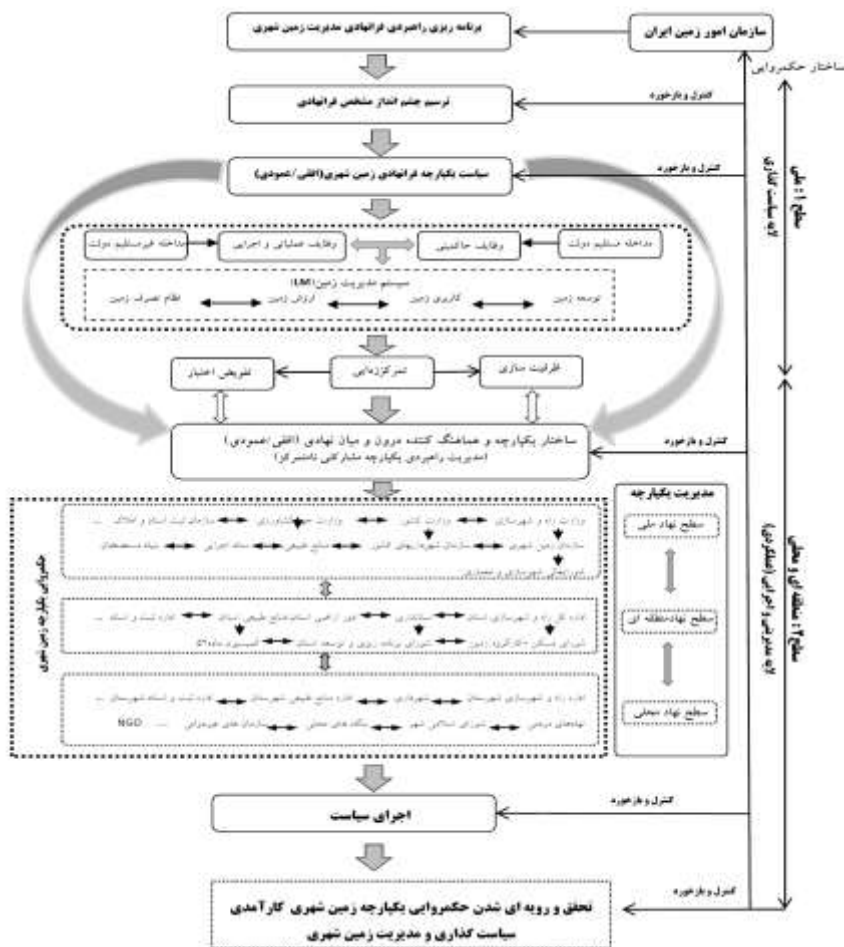
۱- مداخله دولت در مدیریت زمین شهری از نوع مستقیم صرف می باشد و از ابزارهای غیرمستقیم نظیر، مالیات مرغوبیت، مالیات

بحث و نتیجه گیری

یکپارچه زمین شهری و فراتر از آن در مسیر توسعه پایدار قرار گیرند. نتایج نشان داد که رابطه حکمروایی یکپارچه زمین شهری و کارآمدی سیاست گذاری و مدیریت زمین شهری، معنی دار می‌باشد و مشخص گردید که با افزایش در میزان شاخص های حکمروایی یکپارچه زمین شهری در میزان کارآمدی سیاست گذاری و مدیریت زمین شهری نیز مشاهده می‌گردد. در این راستا، محصول اصلی این رویکرد این است که باید نهادهای مناسب، معتبر و کارآمد برای حکمروایی یکپارچه زمین شهری در مقیاس محلی و منطقه ای شکل گیرد چرا که اجتماعات و سطوح محلی و منطقه ای فاقد نهادهای کارآمد، مناسب و معتبر، توانایی کمی برای دستیابی به حکمروایی یکپارچه زمین شهری و به ویژه توسعه پایدار دارند.

نهادی به حداقل کاهش یابد. در کنار یکپارچگی سیاست و یکپارچگی نهادها ظرفیت در سطح نهادی نیز عامل بسیار تعیین کننده است به ویژه در مدیریت زمین شهری وجود اطلاعات به روز از زمین (کاداستر) بسیار حیاتی است. سنجش اعتبار الگو براساس پنج معیار اصلی از طریق پرسشنامه در بین خبرگان صورت گرفت شامل متناسب بودن الگو (۴/۰۰)، اثربخشی و کارایی (۴/۲۳)، مشروعیت (۳/۸۲)، پیوستگی (۴/۴۶) و انعطاف-پذیری (۴/۳) و با میانگین کل ۴/۱۸. بنابراین الگوی تجربی به دست آمده از تناسب و مطلوبیت بالایی برخوردار بوده و از قدرت تبیین‌کنندگی و پیش‌بینی لازم در این زمینه برخوردار است و در نهایت قدرت تبیین الگو و قابلیت تعمیم آن به دیگر شهرهای ایران برابر با ۴/۱۵ می‌باشد که قابلیت تعمیم به بقیه مناطق و شهرهای ایران را داراست.

برنامه توسعه ملل متحد نیز نهادهای حکومتی ناکارآمد را به عنوان مشکلی قدیمی بر سر راه توسعه می‌بیند. حکمروایی یکپارچه زمین شهری به ارتباطات عمودی و افقی نسبتاً پایدار بازیگران وابسته به یکدیگر که به واسطه مذاکرات و خودتنظیمی (در درون محدودیت‌ها) تعامل کرده و در تولید اهداف عمومی سهمیم هستند و به مثابه رویکردی خودتنظیم گر، توجه ویژه ای به اتخاذ راه حل های غیرمتمرکز به وسیله واگذاری بسیاری از وظایف به شبکه ای از بازیگران خودتنظم گر است که در مورد هماهنگی های مربوط به یکدیگر مذاکره می‌کنند. بدین سان مباحث نظری نشان داد که هماهنگی و اجماع گرایی مناسب و کارا (یکپارچگی توافق‌گرا) سطوح محلی و منطقه ای در مدیریت زمین شهری را قادر می‌سازد که در مسیر تحقق حکمروایی الگوی پژوهش از روابط علت و معلولی مولفه های تشکیل دهنده حکمروایی یکپارچه زمین شهری براساس مباحث نظری و تحلیل‌های بعمل آمده، با توجه به میزان عددی اثرگذاری مولفه-های حکمروایی یکپارچه زمین شهری بر رویه ای شدن آن، در قالب شکل ۴ ترسیم شده است. برای مدیریت پایدار زمین شهری، در وهله ی اول، دولت با بهره گیری از رهیافت توسعه پایدار، حکمروایی زمین و برنامه ریزی راهبردی و نوع نگرش جهان بینی اسلامی در قالب یک برنامه ریزی راهبردی فرانهادی، چشم انداز مورد نظر خود را با مشارکت کلیه سهامداران و ذی نفعان تدوین می‌نماید و بعد باید بتوان آن را به سیاست قابل اجرا تبدیل نمود. برای افزایش هماهنگی بین نهادی یک نهادهای بالادستی و فرابخشی باید در نظر گرفته شود که نهادهای حوزه های مختلف الزام به پاسخگویی در برابر آن داشته باشند تا ناهماهنگی بین



شکل ۳- الگوی حکمروایی یکپارچه زمین شهری و کارآمدی سیاست گذاری و مدیریت زمین شهری.

Figure 4. model integrated urban land governance and urban land policy and management.

5. Mehdizadeh, Javad. (2000). Land use planning from the perspective of sustainable development, Farnhad Consulting Engineers, Journal of Urban Planning and Design, Tehran. (In Persian)
6. Kivell, Philip. (1993). Land and The City Patterns and Processes of Urban Change. London and New York. Rutledge.
7. ECD. (2002c). Improving Policy Coherence and Integration for Sustainable Development: A Checklist. PUMA, OECD: Paris
8. Brown, R. (2004). Local Institutional Development and Organisational Change for Advancing Sustainable Urban Water Futures. A paper

Reference

1. J. Davey, Kenneth.(1993). Element of Urban Management. Washington: World Bank.
2. Kahn, E.Matthew (2006), Green cities. Urban Growth and the Environment, the Brookings Institution.P.19
3. The role of the state in managing urban land supply and prices in Egypt Araby Mostafa Morsi El2003, Habitat international,p.430
4. AtterhögMikael Municipal Land Management in Asia: A Comparative Study. CITYNET, the Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, 1995.p.3-52.

- Perspectives on Evaluation and Explanation. In From The Earth Summit to Local Agenda 21: Working Towards Sustainable Development, edited by W.M. Lafferty and K Eckerberg, Earthscan: London.
18. Brown, R. (2004). Local Institutional Development and Organisational Change for Advancing Sustainable Urban Water Futures. A paper presented at the Water Sensitive Urban Design conference: Cities as catchments. Adelaide, November
 19. Evans, B., Joas, M., Sundback, S. and Theobald, K. (2005). Governing Sustainable Cities. Earthscan:United Kingdom.
 20. De Magalhaes, C. (2002). Editorial Introduction: The Challenge of Building New Institutional Capacities. In Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux, edited by Goran Cars, Patsy Healey, Ali Madanipour and Claudio de Magalhaes. Ashgate Publishing, Aldershot, England
 21. Ivanova, M. (2005). Chapter 3 – Environment: The Path to Global Environmental Governance – Form and Function in Historical Perspective. In Governance for Sustainable Development: A Foundation for the Future, edited by G Ayre and R Callway. Earthscan: United Kingdom.
 22. Raik B 2002. Capacity Building for Co-management of Wildlife in North America. From (Retrieved September 1, 2008).
 23. OECD .(2002). Institutionalising Sustainable Development, OECD Sustainable Development Studies, OECD Publishing.
- presented at the Water Sensitive Urban Design conference: Cities as catchments. Adelaide, November.
 9. Gleeson, B. and Low, N. (2000). Australian Urban Planning: New Challenges, New Agendas. Allen and Unwin: Australia.
 10. Wakely, P., Hague, C., Crespin, J. and Jasko, C. (2006). Making Planning Work: A Guide to Approaches and Skills. Intermediate Technology Publications Ltd, United Kingdom.
 11. Palmer, D. Et al.(2009).Towards Improved Land Governance, Land Tenure Working Paper 11,FAO and Human Settlements Programme:9.
 12. Borrás, Saturnino M.& Franco, Jennifer C.(2010).Contemporary Discourses and Contestations around Pro-Poor Land Policies and Land Governance, Journal of Agrarian Change, Vol.10. No.1
 13. Akrofi , E. Offei & Whittal, J .(2011). Traditional governance and customary peri-urban land delivery: a case study of Asokore Mampong in Ghana, peer review paper at the AfricaGEO conference held in Cape Town, May 2011.
 14. Bala Garba, shaibu & Al-Mubaiyedh, saad .(1999). An assessment framework for public urban land management intervention. Land Use Policy 16 . 269-279.
 15. McAuslan, Patrick. (1985). Urban land and shelter for the poor, Earthscan, London.
 16. WCED. (1987). Our Common Future. World Commission for Environment and Development. Oxford University Press: Oxford.
 17. Lafferty, W.M and Eckerberg, K. (1998). Conclusions: Comparative

24. Enemark et al. A global land management perspective.(2009).