

نقدی بر مدیریت زمین شهری کشورهای در حال توسعه (مطالعه موردی: ایران)

ابوالفضل مشکینی - دانشیار گروه جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه تربیت مدرس
مهدی نورمحمدی* - مدرس گروه شهرسازی، دانشگاه آزاد واحد تهران جنوب

تأیید نهایی: ۱۳۹۵/۱۱/۲۳

پذیرش مقاله: ۱۳۹۴/۱۱/۰۹

چکیده

در پژوهش توصیفی-تحلیلی حاضر، با استفاده از رهیافت نهادی به‌عنوان نظریه پژوهش، مدیریت زمین شهری در ایران تحلیل می‌شود. پس از بررسی مطالعات پیشین، مسائل پیش‌روی مدیریت مذکور طبقه‌بندی شد و با بهره‌گیری از روش دلفی، شاخص‌های استخراج‌شده با شرایط کشورهای در حال توسعه تطبیق داده شد. پس از این، عواملی که با شرایط کشورهای در حال توسعه انطباق نداشت حذف، و از عوامل باقی‌مانده بهره‌برداری شد. ارزیابی سیاست کنونی زمین شهری با استفاده از پرسشنامه نهادی متولی مدیریت زمین-شهری صورت گرفت و یافته‌ها با کمک روش SWOT تحلیل شدند. براساس یافته‌ها، ضروری است چشم‌انداز فرانهادی با مشارکت تمام سهامداران و به‌تبع آن سیاست‌های هماهنگ تدوین شود. همچنین هماهنگی عمودی (نهاد سطح ملی و نهاد ملی بالادستی) و افقی (یک نهاد با نهادهای هم‌سطح خود در سطح محلی) نهادها، به‌همراه تفویض اختیارات و مسئولیت مدیریت زمین شهری به نهادهای سطح محلی که ظرفیت‌سازی نهادی لازم را دارند، راهکار برون‌رفت از شرایط کنونی است. بدین ترتیب می‌توان به مدیریت پایدار زمین شهری در کشورهای در حال توسعه دست یافت.

واژه‌های کلیدی: ایران، سیاست زمین، کشورهای در حال توسعه، مدیریت زمین شهری.

مقدمه

در سراسر جهان، دولت‌ها با اهدافی از قبیل حفظ محیط شهری و طبیعی، آماده‌کردن بستر سرمایه‌گذاری زیرساخت، توسعه، حفظ و ارتقای ارزش املاک، کمک به فقرا برای رسیدن به زمین، کنترل احتکار و تورم زمین به فعالیت‌های خود می‌پردازند (ای.دی، ۱۹۹۶: ۵). برخی از این فعالیت‌ها عبارت‌اند از: تأمین زمین برای خدمات عمومی، پیشگیری از بلااستفاده‌ماندن زمین در شهرها، افزایش کارایی با جهت‌دادن نوسازی و بهسازی شهری به‌سوی اهدافی بهتر و مناسب‌تر، پیشگیری از توسعه بی‌رویه شهری و اشغال غیرضروری زمین شهری، دستیابی به اقتصاد، افزایش و کاهش هزینه تأمین خدمات اجتماعی، اطمینان از عرضه کافی زمین با قیمت قابل‌برآورد (پورمحمدی، ۱۳۸۲: ۱۵)، پیشگیری از سواری مجانی و ممانعت از انتفاع برخی مالکان زمین از تأمین خدمات عمومی به قیمت متضررشدن بیشتر افراد جامعه.

کشورهای درحال توسعه برای رسیدن به اهداف فوق با مشکلات بسیاری روبه‌رو هستند، از جمله بهره‌گیری از رویکردهای جامع (غیرمشارکتی و آمرانه) در برنامه‌ریزی شهری، نبود حدنگاری و ثبت‌نکردن نظام تصرف کارآمد، عقب‌ماندن مداوم تأمین زیرساخت از تقاضا در شهرهایی با رشد سریع، منابع محدود برای تأمین مسکن و خدمات، عملکرد ناقص بازارها، سطح پایین فنون برنامه‌ریزی برای رشد آتی شهرها (مرسی العربی^۱، ۲۰۰۳: ۴۳۰)، سازوکارهای ناکارآمد و اغلب تاریخ‌گذشته در عرضه کافی زمین مناسب برای رشد شهری (ای، ۱۹۹۵: ۱۰۵)، افزایش سریع‌تر قیمت زمین از شاخص قیمت مصرف، دسترسی محدود گروه‌های کم‌درآمد به زمین، کنترل غیرهوشمندان، ارزش افزوده زمین در راستای توسعه شهری به‌دلیل نبود مالیات بر سود سرمایه و سود بادآورده، تضاد مالکیت خصوصی نامحدود زمین با بهترین شیوه بهره‌برداری زمین (مامفورد، ۱۳۸۵: ۴۴۰)، سیاست‌ها و کنترل‌های دولتی متمرکز (مرسی العربی، ۲۰۰۳: ۴۳۰)، توزیع غیربهبوده منابع زمین (ای و همکاران، ۱۹۹۶: ۲)، استطاعت اندک در تحصیل زمین و مسکن، برنامه توسعه زمین شهری دولتی ناکارآمد، هماهنگی ضعیف دولت و بخش خصوصی، مقاومت بخش خصوصی در برابر مقررات دولتی زمین، استفاده ناکارآمد از فضای شهری، چارچوب‌های قانونی سخت و پرهزینه، سیستم‌های اطلاعاتی متمرکز ناکارآمد، نامنی در نظام تصرف، هزینه زیاد انتقال (به‌دلیل پرداخت‌های غیررسمی)، معاملات غیررسمی زمین و کاهش درآمدهای محلی، کاهش سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، زمین‌خواری/انتقال غیرقانونی زمین دولتی، تعارضات زمین (میان افراد با هم و با دولت) و توسعه ناموزون شهر (وائل زاکوت^۲، ۲۰۰۰: ۱۹).

باید توجه داشت که در بیشتر کشورهای درحال توسعه، پاسخگویی به این مقوله‌ها با توجه به بازگشت سود مطمئن و نسبتاً زیاد سرمایه‌گذاری در زمین، کمبود گزینه‌های سرمایه‌گذاری مطمئن و... پیچیده‌تر است. بخش زیادی از مشکلات فوق در مدیریت زمین شهری، در ایران نیز با شدت و ضعف وجود دارد و مصادیق فراوان دارد. با توجه به موارد مذکور، پرسش اصلی پژوهش حاضر این است که دلایل ناکارآمدی سیاست‌های دولت در مدیریت زمین شهری چیست؟ فرضیه پژوهش نداشتن چشم‌انداز مشخص، تصمیم‌گیری متمرکز، ناهماهنگی سیاست‌ها و نهادهای متولی و نبود ظرفیت نهادی لازم است که از دلایل اصلی ناکارآمدی به‌شمار می‌آیند.

مبانی نظری

با توجه به شکل ۱، رهیافت این پژوهش توسعه پایدار است؛ زیرا اهداف این توسعه در حوزه مدیریت زمین شهری تحقق می‌یابد. به عبارت دیگر، اصول توسعه پایدار به قواعد بازی در مدیریت مذکور تبدیل می‌شود. بدین‌منظور، با استفاده از نظریه نهادگرایی به‌عنوان نظریه تفسیرکننده، علل موفق‌نبودن مداخله دولت در مدیریت زمین شهری بررسی شد. این

نظریه پس از ابعاد اجتماعی، اقتصادی و محیطی، به‌عنوان بعد چهارم توسعه پایدار، زمینه تحقق ابعاد دیگر را فراهم کرد. براین اساس، مبحث تحلیل ظرفیت و توسعه ظرفیتی در سازمان ملل متحد مدنظر قرار گرفت؛ به طوری که دستور کار محلی ۲۱، بر ظرفیت‌سازی نهادی به‌عنوان بستر و زمینه‌ساز تحقق توسعه پایدار در سطح محل تأکید فراوان دارد؛ از این رو یکی از علل مهم تحقق نیافتن سیاست‌های دولت در مدیریت زمین شهری، به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه، نبود ظرفیت نهادی لازم و متناسب با سیاست مدنظر است. در مطالعه موردی حاضر، سطح نهاد و سطح فردی در سطح سیستم (محیطی که نهادهای متولی مدیریت زمین در بستر آن نقش دارند و با هم مرتبط هستند) به‌طور تفصیلی تشریح می‌شود.

این پژوهش مدیریت راهبردی زمین شهری را اساس کار خود قرار می‌دهد تا الگوی سیاست‌گذاری مناسب دولت در آن ارائه شود؛ بنابراین، در مبانی نظری پژوهش، رهیافت توسعه پایدار تا سبک مدیریت راهبردی تشریح می‌شود.



شکل ۱. چارچوب نظری پژوهش

منبع: نورمحمدی و همکاران، ۱۳۹۴

مفاهیم پایه

زمین شهری: به اراضی داخل محدوده شهرها گفته می‌شود که برای تأمین نیاز شهروندان به کار می‌رود. این اراضی با داشتن ویژگی‌هایی خاص، مانند سایر کالاها در بازار سرمایه خرید و فروش نمی‌شوند و برنامه‌ریزی‌ای برای آن‌ها صورت نمی‌گیرد.

سیاست زمین شهری: «دولت‌ها به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم، در قالب قوانین، روش‌ها و ابزارهایی اعمال نظر می‌کنند که در اصطلاح به آن‌ها سیاست زمین شهری می‌گویند.» براین اساس، سیاست زمین شهری یکی از عرصه‌های سیاست‌گذاری عمومی است. هریک از دولت‌ها با اهداف گوناگون و با توجه به نگرش نظام حاکم و شرایط سیاسی، اجتماعی-اقتصادی و جغرافیایی خود در این زمینه، سیاستی خاص را مدنظر قرار می‌دهند. از آنجا که وظایف مدیریت زمین شهری در بخش‌های مختلف جامعه توزیع شده است، سیاست‌گذاری در این حوزه از نوع بین‌بخشی است.

مدیریت زمین شهری: مدیریت زمین شهری را می‌توان به چهار زیرسیستم توسعه زمین، مالکیت زمین، کاربری

زمین و ارزش زمین تقسیم‌بندی کرد (شای‌بو و همکاران، ۱۹۹۹: ۵۵). همچنین از دیدگاه نهادی، عواملی از قبیل اطلاعات سیاست زمین، چارچوب قانونی، مدیریت منابع، ترتیبات اداره زمین و مدیریت اطلاعات زمین در این مدیریت جای دارد (کمیسیون اقتصادی اروپا، ۱۹۹۶: ۵۹). این مفهوم با به‌کارگیری کارآمد منابع زمین و تصمیم‌گیری آگاهانه درباره تخصیص، استفاده و توسعه منابع طبیعی و انسان‌ساخت سروکار دارد (برنامه سکونتگاه سازمان ملل، ۲۰۱۰: ۱۵۱).

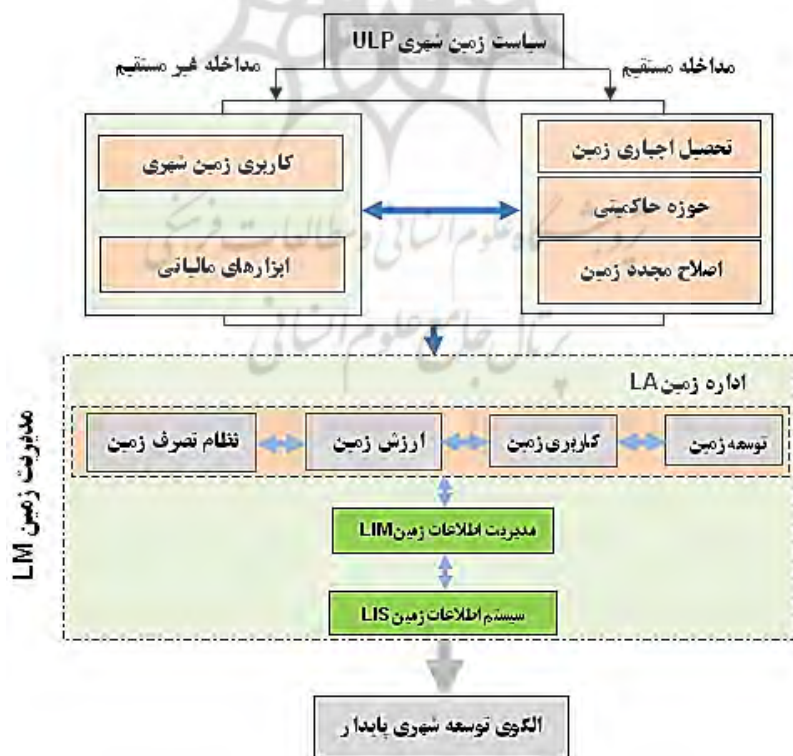
انواع مداخله دولت‌ها

الف) مداخله غیرمستقیم: این مداخله با کنترل کاربری زمین، تعیین الگوی مالکیت زمین، تعیین حقوق مالکیت زمین یا با بهره‌گیری از ابزارهای مالی مانند مالیات برای دریافت سود بادآورده، مالیات بر حق مرغوبیت، مالیات بر اراضی خالی و مالیات بر نقل‌وانتقال‌های مکرر صورت می‌پذیرد.

ب) مداخله مستقیم: این مداخله عمدتاً با سلب مالکیت زمین از سوی بخش عمومی (تحصیل اجباری زمین، حوزه حاکمیتی و اصلاح مجدد زمین)، تجمیع زمین و تفکیک زمین، تأمین زیرساخت و خدمات‌رسانی، توسعه زمین (آماده‌سازی زمین) و تأمین مسکن (اجتماعی) انجام می‌شود (شکل ۲).

نظریه‌های مطرح درباره مداخله دولت در مدیریت زمین شهری

این نظریه‌ها را می‌توان در دو طیف کلی طرفداران نظام بازار و طرفداران مداخله دولت طبقه‌بندی کرد. البته می‌توان طیفی میانی نیز برای آن در نظر گرفت.



شکل ۲. انواع مداخله دولت در مدیریت زمین شهری

منبع: نگارندگان

جدول ۱. انواع دیدگاه‌های نظری دربارهٔ مداخلهٔ دولت در مدیریت زمین شهری

طیف کلی	مکتب فکری	باورها و نوع نگرش	سطح مداخله
	اقتصاد سیاسی کلاسیک و کلاسیک نو	دولت نباید در مسئلهٔ زمین شهری مداخله کند. برنامه‌ریزی باید حداقل باشد و اعمال نشود. بر این اساس، باید سازوکارهای بازار (عرضه و تقاضا) در تخصیص زمین به بهترین نوع کاربرد آن آزاد باشد. نیروهای بازار نیز کارآمدترین شکل تخصیص سرمایه و نیروی کار به‌شمار می‌آیند.	صفر
مدافعان نظام بازار (نولیبرال)	مکتب اتریش مکتب شیکاگو (پولی)	برنامه‌ریزی و عدالت توزیعی مایهٔ تحدید آزادی است. همچنین کوچک‌سازی دولت، تکیه بر سازوکار بازار و سیاست‌های پشتیبان عرضه از مهم‌ترین راهکارهاست.	صفر
	مکتب ویرجینیا (انتخاب عمومی)	از دید عرضهٔ خدمات دولتی برای بیشتر کردن منافع دیوان‌سالاران و جلب آرای مردم از سوی سیاستمداران انجام می‌شود، نه برای بیشتر کردن منافع مردم؛ از این رو هزینه‌های دولتی به گونه‌ای بی‌حساب افزایش می‌یابد.	صفر
	مکتب آنارکو کاپیتالیسم	هرگونه دخالت دولت در بازار، از برنامه‌ریزی شهری تا قانون‌گذاری مالی مردود است.	صفر
طرفداران مداخلهٔ مناسب دولت	نهادگرایان	سازوکار بازار باید کامل شود. دخالت دولت در حوزهٔ زمین و مسکن ضروری است و فارغ از کوچکی و بزرگی دولت، کارآمدی آن توصیه می‌شود. تخصیص بهینهٔ منابع در بازار، از طریق ارتقای پیوستهٔ نهادها در چارچوب دموکراتیک امکان‌پذیر است.	مناسب
	رادیکال‌ها	زمین باید در دست دولت باشد تا بتوان آن را در راستای کاربری منطقی زمین و برای رعایت حقوق شهروندی به‌کار گرفت.	بسیار زیاد
مدافعان مداخلهٔ دولت	سوسیالیسم بازار	برای تخصیص بهینهٔ منابع، شایسته است مالکیت منابع اصلی تولید، مانند زمین و منابع مالی در بانک‌های بزرگ در اختیار عموم (دولت) باشد و از قواعد بازار برای تخصیص آن‌ها استفاده شود.	زیاد
	جهان‌بینی اسلامی	انفال متعلق به خداست. بر همین مبنا به حکومت اسلامی تعلق دارد و هرگونه بهره‌برداری و حتی به‌ارث گذاشتن اراضی را نیز تعیین کرده است.	زیاد

منبع: نگارندگان با اقتباس از والتر، ۱۹۷۴؛ میل، ۱۹۷۶؛ میدری، ۱۳۸۸

با توجه به دیدگاه‌های جدول ۱، کشورهای دنیا در سیر تکاملی توسعه، عمدتاً یکی از رویکردهای زیر را در نظر گرفته‌اند:

رویکرد اول مداخلهٔ وسیع و گستردهٔ دولت به‌عنوان عاملی برون‌زا و منجی توسعه است که تا دو دهه پس از جنگ دوم جهانی تا اواسط دههٔ ۸۰ رویکردی غالب بود و اکنون نیز در برخی کشورهای در حال توسعه غلبه دارد.

رویکرد دوم کاهش مداخلات و اتکای صرف به بازار یا رهاسازی بازار (تاچریسم اقتصادی) است که از اواسط دههٔ ۸۰ تا اوایل دههٔ ۹۰ نگرش غالب بود.

رویکرد سوم با کاهش مداخلات مستقیم، زمینهٔ توانمندسازی بازار را فراهم می‌کند و از اوایل دههٔ ۱۹۹۰ تاکنون نگرش غالب محسوب می‌شود. در این میان، کشورهای در حال توسعه سعی دارند به‌تدریج زمینهٔ بهره‌گیری از این رویکرد را فراهم کنند.

روشن پژوهش

پژوهش حاضر کمی و کیفی است که در آن نظریه‌ها و رویکردهای مطرح دربارهٔ مداخلهٔ دولت‌ها در مدیریت زمین شهری و انواع مداخلهٔ دولت تشریح می‌شود. همچنین عوامل اصلی ناکارآمدی مداخلهٔ دولت در مدیریت زمین شهری کشورهای در حال توسعه، به‌کمک واکاوی مطالعات پیشین و تجارب کشورها در حوزهٔ مدیریت زمین شهری شناسایی، و عوامل مذکور براساس جدول ۲ تعریف عملیاتی می‌شوند.

جدول ۲. عوامل اصلی ناکارآمدی مداخله دولت در مدیریت زمین شهری

مفهوم	تعریف عملیاتی
چشم‌انداز مشخص	چگونگی مداخله در مدیریت زمین شهری مشخص است. با عنایت به اینکه وظایف مدیریت زمین شهری در ابعاد مختلف (حقوق زمین، کاربری زمین، بازار زمین و ارزش و مالیات زمین) برعهده نهادهای متعدد درون سیستم است. چشم‌انداز فرانهادی (در سطح سیستم/محیط توانمندکننده) با مشارکت تمامی سهامداران تدوین، و وضعیت مطلوب مداخله دولت در مدیریت زمین شهری آتی ترسیم شده است. هریک از نهادها (با تدوین چشم‌انداز و مأموریت‌های درون‌نهادی و توجه به سیاست‌ها و راهبردها) خود را به جایگاه مطلوب در افق چشم‌انداز خواهند رساند. از این طریق، عملکرد آن‌ها همسو و مکمل یکدیگر خواهد شد و کارایی مدیریت زمین شهری افزایش خواهد یافت.
اختیار تصمیم‌گیری و نوع آن	قدرت و اختیارات تصمیم‌گیری از نظر فضایی در نزدیک‌ترین سطح، بر سطح محلی تمرکز دارد. تصمیم‌گیری‌های لازم نیز در سطح محلی با مشارکت تمام کنشگران (سهامداران) از پایین به بالا صورت می‌گیرد.
یکپارچگی سیاست‌ها	سیاست‌های مختلف (درون نهادها یا بخش‌های مختلف) در زمینه چشم‌اندازی مشخص (در سطح سیستم/محیط توانمندکننده) تدوین شده و سیاست‌های حوزه مدیریت زمین شهری به‌طور عمودی (بین دولت مرکزی و نهادهای محلی و برعکس) و به‌طور افقی (با سیاست‌های بخش‌های مختلف) هماهنگ است.
یکپارچگی نهادها	هریک از نهادهای حوزه مدیریت زمین شهری فعالیت‌های مشخص و گستره فضایی عملکردی شفاف دارند که مانع موازی‌کاری و دوباره‌کاری می‌شود. این نهادها به‌دلیل اعتمادی که میانشان وجود دارد، با مذاکره و توافق، فعالیت، مشارکت در تصمیم‌گیری (فعالیت‌های درون‌بخشی و بین‌بخشی) و ارائه فرصت برای بروز دیدگاه‌ها و نظرات یکدیگر با هم کار می‌کنند. همچنین به‌طور عمودی با تعامل سازنده با سطوح بالاتر (نهادهای ملی) برای نیل به اهداف چشم‌انداز با هم همکاری دارند.
ظرفیت نهادی	ظرفیت نهادی توان (قدرت) یعنی نهاد در انجام وظایف، اقدامات و دنبال کردن اهداف خود تلاش می‌کند. این ظرفیت از مجموعه عوامل بیرونی و درونی تأثیرگذار تشکیل می‌شود. عوامل بیرونی عبارت‌اند از چشم‌انداز مشخص، سیاست یکپارچه، نهادهای یکپارچه، نوع و سطح تصمیم‌گیری به‌عنوان عوامل بیرونی در سطح سیستم/محیط توانمندکننده، و عوامل درونی شامل نیروی انسانی، منابع، مشوق‌ها و تنبیه‌ها، دانش و یادگیری، شبکه روابط درون‌نهادی و... هستند.

منبع: نورمحمدی و همکاران، ۱۳۹۴: ۱۸۹ و ۱۹۰

پس از تعریف عملیاتی مفاهیم اصلی، هریک از مفاهیم به شاخص‌ها و نماگرهای قابل‌سنجش تبدیل شدند. برای انتخاب شاخص‌ها، مطالعات صورت‌گرفته در حوزه مدیریت زمین شهری، واکاوی و شاخص‌های مورد استفاده در آن‌ها استخراج شد. همچنین براساس جدول ۳ پس از مشخص شدن فراوانی شاخص‌ها در مطالعات، این شاخص‌ها مستندسازی شدند و با استفاده از پرسشنامه خبرگان وزن‌دهی شاخص‌ها انجام شد.

به‌منظور بومی‌سازی شاخص‌های شناسایی‌شده، این شاخص‌ها با بهره‌گیری از روش دلفی کلاسیک، برای ارزش‌گذاری به سی نفر از خبرگان ارجاع شد. از این میان، پانزده نفر از افراد دانشگاهی هستند که پژوهش‌ها و تألیفاتی در حوزه مدیریت زمین شهری انجام داده‌اند. پانزده نفر دیگر نیز بیش از بیست سال سابقه اجرایی و مدیریتی در مدیریت زمین شهری دارند. بر مبنای اجماع‌نظر این افراد، شاخص‌های منطبق با شرایط کشورهای در حال توسعه به‌عنوان شاخص‌های نهایی انتخاب، و برای ارزیابی سیاست کنونی به گویه‌های قابل‌سنجش تبدیل شدند. حجم نمونه با بهره‌گیری از روش کوکران ۳۵۰ نفر برآورد شد. پرسشنامه‌ها در میان نهادهای مدیریت زمین شهری براساس جدول ۴ و به روش تصادفی توزیع شد.

جدول ۳. مستندسازی شاخص‌ها و نماگرهای مطالعات صورت گرفته در حوزه مدیریت زمین شهری

عنوان اثر	فراوانی شاخص‌ها در مطالعات نهادها	فراوانی شاخص‌ها در مطالعات فردی	شاخص	مفهوم
UMP 5 and UMP 7 GLTN			کشاورزی و مناسبات اراضی در ایران عهد مغول	
دستور کار همی تیت			مالک و زارع در ایران	
مطرح شدن تدوین سیاست زمین طرفدار فقرا	*	*	سیاست زمین شهری	سرمايه انسانی
مدیریت زمین طرفدار فقرا	*	*	کشاورزی و مناسبات اراضی در ایران عهد مغول	برخورداى از منابع
مطرح شدن کارآمدی زمین	*	*	مالک و زارع در ایران	هدفمندی
حکمرانی زمین مطلوب	*	*	سیاست زمین شهری	مشوق‌ها و تنبیه‌ها
حکمرانی کارآمد در نظام تصرف زمین و اداره‌ها	*	*	مالک و زارع در ایران	روابط درون نهادی
طرح جامع راهبردی - اجرایی مسکن	*	*	سیاست زمین شهری	انعطاف پذیری
مدیریت زمین شهرداری - آسیا: مطالعه تطبیقی	*	*	مالک و زارع در ایران	اهداف بلندمدت
سیاست‌های زمین شهری (بایدها و نبایدها)	*	*	سیاست زمین شهری	یادگیری نهادها
سیاست زمین شهری به زبان ساده	*	*	مالک و زارع در ایران	ناهماهنگی سیاست
کارآمدسازی دخالت دولت در بازار زمین (۱۳۸۳)	*	*	سیاست زمین شهری	نهادهای سیاست‌ها و نهادها
ارائه الگوی اصلاحات در نظام مدیریت زمین شهری	*	*	مالک و زارع در ایران	نهادهای سیاست‌ها و نهادها
تدوین برنامه سیاست‌گذاری و مدیریت زمین شهری (۱۳۹۰)	*	*	سیاست زمین شهری	دسترسی اطلاعات
ضرورت تمرکززایی مدیریت زمین شهری	*	*	مالک و زارع در ایران	تفویض تصمیم‌گیری
چارچوب تحلیل برای مداخله مدیریت زمین شهری عمومی	*	*	سیاست زمین شهری	ساختار و تشکیلات
امکان‌سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداری‌ها	*	*	مالک و زارع در ایران	سیاست‌ها و قوانین متناقض
به کارگیری حکمرانی خوب در مدیریت زمین شهری	*	*	سیاست زمین شهری	
آشتی دادن مدیریت رسمی و غیررسمی زمین	*	*	مالک و زارع در ایران	
نقش دولت در مدیریت عرضه و قیمت زمین شهری مصر	*	*	سیاست زمین شهری	
مدیریت اراضی رهاشده (۱۳۸۳) (شیراز)	*	*	مالک و زارع در ایران	
فرایند عرضه زمین و نقش آن در توسعه شهری ایران (گرگان)	*	*	سیاست زمین شهری	
تبیین و تحلیل نقش سیاست‌های زمین شهری در طرح‌های توسعه شهری	*	*	مالک و زارع در ایران	

منبع: نورمحمدی و همکاران، ۱۳۹۴: ۲۴۵ با اقتباس از مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، سازمان ملی زمین و مسکن، مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن؛ محمدزاده تیتکانلو، ۱۳۸۷؛ شی‌بو، ۱۹۹۹؛ سعد المبادیه؛ کاظمیان و رضوانی؛ اچ. ئیگل و بی. ورمن؛ ویلبارد، جی کامبه و کریبیچ؛ مرسی العربی، ۲۰۰۳؛ نقیب‌زاده و میرعلی کتولی، ۱۳۸۰؛ غلامحسینی، ۱۳۸۴؛ کمیسیون اقتصادی-اجتماعی آسیا و اقیانوسیه سازمان ملل متحد

جدول ۴. جامعه و نمونه آماری پژوهش

نام نهاد	تعداد اداره	تعداد کارکنان	تعداد نمونه کارکنان
سازمان ملی زمین و مسکن	۱	۳۰۰	۱۰
اداره کل راه و شهرسازی استان	۱	۳۰۰	۳۰
اداره‌های راه و شهرسازی شهرستان	۱۳	۱۷۵	۱۵
شرکت عمران و بهسازی	۱	۲۰۰	۵
شرکت مادر تخصصی شهرهای جدید	۱	۱۵۰	۵
معاونت عمرانی و دفتر فنی استانداری	۱	۲۰۰	۱۰
اداره کل منابع طبیعی استان تهران	۱	۲۰۰	۱۰
اداره‌های منابع طبیعی شهرستان‌ها	۱۳	۷۰	۷
اداره کل تمرکز اموال دولتی	۱	۵۰	۵
سازمان جمع‌آوری اموال تملیکی	۱	۶۰	۶
سازمان املاک و مستغلات شهرداری تهران	۱	۲۰۰	۱۰
شهرداری‌ها	۲۲	۲۲۰۰	۸۰
ستاد اجرایی فرمان حضرت امام	۳	۳۰۰	۱۰
بنیاد ۱۵ خرداد	۱	۵۰	۵
مؤسسه اقتصادی کوثر (کمیته امداد امام)	۱	۵۰	۵
بنیاد شهید و امور ایثارگران	۱	۵۰	۵
بنیاد مستضعفان	۱	۵۰	۵
ستاد کل نیروهای مسلح	۱	۱۰۰	۱۰
اداره اوقاف و امور خیریه	۱	۵۰	۵
اداره کل ثبت و اسناد استان تهران	۱	۲۰۰	۲۰
اداره‌های ثبت اسناد و املاک مناطق شهری	۱۳	۱۳۰۰	۷۵

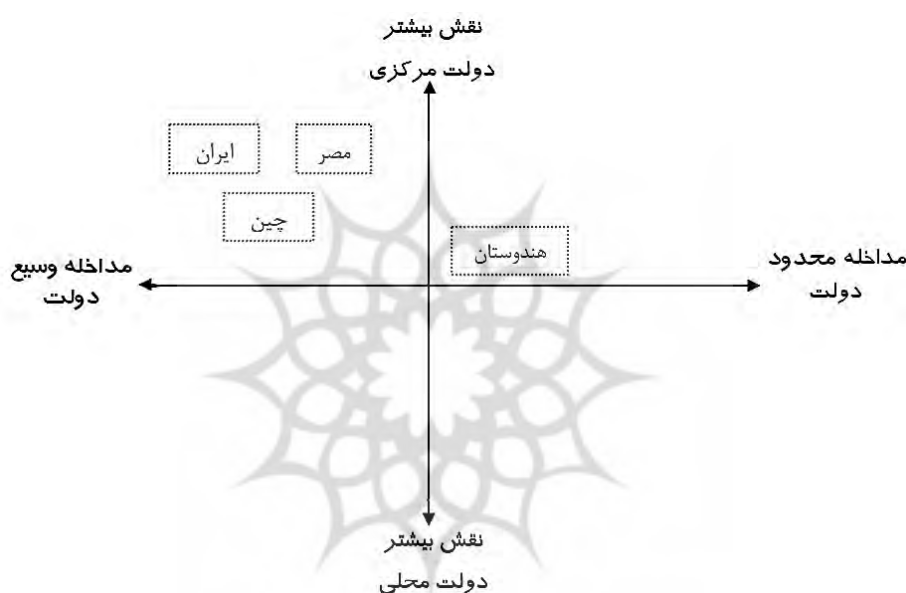
منبع: نگارندگان

بحث و یافته‌ها

در هیچ کشوری سیاست دخالت (مستقیم یا غیرمستقیم) دولت در مدیریت زمین شهری نفی نشده است، اما این کشورها در نوع مداخله و سطح و گستره آن با هم تفاوت دارند (شکل ۳). نکته بسیار مهم تجربه‌های جهانی این است که در کشورهایی با ساختارهای اداری-سیاسی گوناگون، اختیارات و مسئولیت‌های برخی امور با سطوحی متفاوت با دولت مرکزی به دولت‌های محلی تفویض شده است. باید توجه داشت این کشورها از نظر ساختار و ترتیب نهادی کاملاً متفاوت‌اند، اما وجه مشترک مهمی دارند که در آن، مدیریت زمین شهری به دلیل مقتضیات متنوع سطح محلی در اختیار دواير محلی قرار دارد (باید توجه داشت که نمی‌توان برای کل یک کشور نسخه‌ای واحد پیچید).

در بحث مدیریت زمین شهری بیشتر کشورها، ابزارهای مالیاتی یکی از مهم‌ترین ابزارهای تشویقی و تنبیهی کشورها برای توسعه عمران و آبادی هستند و بخش قابل توجهی از درآمدهای پایدار دولت‌های محلی را تشکیل می‌دهند؛ تا آنجا که این دولت‌ها بدون ابزار مذکور، توان لازم را برای مدیریت شهری نخواهند داشت. در این کشورها، دولت وظیفه تأمین مسکن اجتماعی را برعهده دارد که به‌نحوی مطلوب در سازوکار بازار تولید نمی‌شود و مکمل این سازوکار به‌شمار می‌آید. البته دولت‌ها به‌مرور زمان از مداخله مستقیم در این امور پرهیز می‌کنند و برای جبران این نقیصه، سازوکارهای حمایتی از بخش خصوصی را در نظر می‌گیرند.

مداخله وسیع دولت و قراردادن آن در جایگاه سازوکار بازار (به جای مکمل بودن کاستی‌های بازار) تبعات منفی زیادی دارد، اما براساس تجربه‌های مدنظر، مداخله مرکزی و محلی دولت باید مکمل بازار و توانمندکننده عملکرد بخش خصوصی باشد؛ برای نمونه در شهر تهران، دولت باید در عرصه‌هایی از مسکن فعالیت کند که بخش خصوصی تمایلی به حضور در آن ندارد؛ زیرا بازگشت سود در بخش مسکن هیچ توجیهی برای مداخله مستقیم دولت در این عرصه ندارد. شهرنشینی پدیده‌ای جهان‌شمول است که با نمودهای گوناگون از جمله شتاب (نرخ رشد) متفاوت، در کشورهای توسعه‌یافته و درحال توسعه در حال وقوع است؛ بنابراین، در هر یک از کشورها، سیاست‌ها و ابزارهای مختلفی در عرصه مدیریت زمین شهری به کار رفته و به‌ویژه پس از جنگ جهانی دوم، به‌صورت آزمون و خطا آزموده شده است؛ از این رو نمی‌توان از تجربه کشوری خاص الگوبرداری کرد، بلکه می‌توان با واکاوی، وضعیت کشورها را از نظر سطح مداخله طبقه‌بندی کرد و نشان داد که آیا این مداخله در دولت مرکزی صورت گرفته است یا دولت محلی (شکل ۳).



شکل ۳. نحوه مداخله دولت‌ها در مدیریت زمین شهری در کشورهای مدنظر

در ادامه، نتایج تحلیل یافته‌های حاصل از تحلیل شاخص‌ها در پنج بخش آمده است.

نبود چشم‌انداز مشخص برای مداخله دولت در مدیریت زمین شهری

در زمینه مدیریت زمین شهری کشورهای درحال توسعه، برخی عوامل مدنظر قرار نگرفته است، از جمله اینکه سیاست‌گذاران حوزه مدیریت زمین شهری، در چه عرصه‌ای باید به سازوکارهای اقتصادی بازار و سیاست‌ها و برنامه‌های دولت تکیه کنند. همچنین سطح مداخله دولت مشخص نیست و با تغییر دولت‌ها به‌شدت دستخوش تغییر می‌شود؛ به‌طوری‌که دولتی مدیریت زمین را کاملاً به بازار واگذار می‌کند، اما دولت دیگر توان مداخله مستقیم (تصدی‌گری) و غیرمستقیم خود را تا حد ممکن افزایش می‌دهد. از سوی دیگر، هویت مداخله‌کننده و تقسیم کار بهینه میان بخش دولتی، عمومی و خصوصی مشخص نیست. باید توجه داشت تفویض اختیارات به سطوح محلی مدیریت در برنامه‌های توسعه پنج‌ساله و بودجه سنواتی مدنظر قرار گرفته، اما به دلیل مقاومت نهادهای ذی‌نفع در مقابل اصلاحات، بهبود لازم تحقق نیافته است. براساس جدول ۵، مداخله دولت در مدیریت زمین شهری کشورهای درحال توسعه، بدون چشم‌اندازی مشخص صورت می‌گیرد.

جدول ۵. شاخص‌های مدنظر برای تحلیل وضعیت چشم‌انداز مشخص در مدیریت زمین شهری

شاخص	کاملاً مخالفم	مخالفم	نه مخالفم و نه موافقم	موافقم	کاملاً موافقم
هریک از نهادها بدون هماهنگی با نهادهای دیگر، هدفی خاص را دنبال می‌کنند.	۲/۹	۹/۶	۹/۶	۴۵/۲	۳۲/۷
عملکرد نهادها با یکدیگر متناقض است.	۲/۹	۲۳/۱	۲۲/۱	۳۴/۶	۱۷/۳
با تغییر مدیران مربوط، روند انجام‌شدن کارها تغییر می‌کند.	۱	۱۲/۵	۱۵/۴	۴۴/۲	۲۶/۹
حجم کارهای روزمره و نوعی سردرگمی، مانع پرداختن به کارهای بلندمدت می‌شود.	۱/۹	۹/۶	۱۱/۵	۴۳/۳	۳۳/۷
معمولاً چارچوب مشخصی از کارهایی که باید در طول سال انجام گیرد، تدوین می‌شود.	۶/۷	۳۵/۶	۱۷/۳	۲۷/۹	۱۲/۵
سیاست تعریف‌شده‌ای که تمام مسائل زمین در آن دیده شود، وجود ندارد.	۱	۶/۷	۲۰/۲	۴۷/۱	۲۵
سیاست موجود زمین تک‌بعدی است.	۱/۹	۱۶/۳	۱۸/۳	۴۳/۳	۲۰/۲
اراضی تحت مالکیت دولت بدون برنامه رها شده‌اند.	۳/۸	۱۷/۳	۱۵/۴	۴۸/۱	۱۵/۴
وظایف هر یک از نهادها به‌وضوح تعریف شده است.	۵/۸	۴۳/۳	۲۱/۲	۲۴	۵/۸
وظایف نهادها شفاف است، اما خود نهادها در اجرا از وظایف تعریف‌شده عدول می‌کنند.	۵/۸	۱۸/۳	۲۲/۱	۴۴/۲	۹/۶
سطح گستره مداخله دولت در مدیریت زمین شهری مشخص نیست.	۲/۹	۵/۸	۱۳/۵	۵۵/۸	۲۲/۱
دولت چشم‌انداز مشخصی برای مداخله در مدیریت زمین شهری ندارد.	۱/۹	۸/۷	۱۳/۵	۵۳/۸	۲۲/۱
مشخص نیست که متولی اصلی مدیریت زمین شهری نهاد ملی است یا محلی.	۲/۹	۱۷/۳	۲۴	۴۰/۴	۱۵/۴
هر نهادی به فراخور شرایط خود و بهره‌مندی از قدرت، در زمین دخالت می‌کند.	۱/۹	۱۱/۵	۲۹/۸	۳۶/۵	۲۰/۲

منبع: نگارندگان

تصمیم‌گیری متمرکز و غیرمشارکتی

زمین شهری عمدتاً کالایی عمومی است که در سطح محلی قرار دارد. براساس جدول ۶، دولت مرکزی مدیریت زمین را برعهده دارد و تمام اختیارات مربوط به تصمیم‌گیری درباره تخصیص، واگذاری و عمران زمین شهری در اختیار آن است؛ از این رو در نهادهای محلی، امکان تعامل و مشارکت با نهادهای محلی دیگر، برای تصمیم‌گیری مشترک در حل مسائل پیش‌رو وجود ندارد و همین امر دیوان‌سالاری اداری را افزایش می‌دهد. باید توجه داشت که شهرها مقتضیات و ویژگی‌های منحصربه‌فردی دارند؛ بنابراین نمی‌توان با در دست داشتن نسخه‌ای واحد ابلاغی از سوی دولت مرکزی، این ویژگی‌ها را مدنظر قرار داد و براساس آن‌ها تصمیم گرفت. از سوی دیگر، گردش اطلاعات از سطح محلی به سطح ملی به‌آسانی انجام می‌شود، اما نهاد ملی الزامی برای پاسخگویی و ارائه اطلاعات به نهادهای محلی زیرمجموعه خود ندارد و این امر مدیریت زمین را با مشکل مواجه می‌کند.

هماهنگی سیاست‌های زمین شهری

در سیاست‌های زمین شهری، هماهنگی لازم وجود ندارد. براساس شکل ۴، اداره زمین شهری از چهار حوزه نظام تصرف، کاربری، ارزش و عمران زمین تشکیل شده است. سیاست مربوط به مدیریت زمین شهری نیز باید به نحوی تهیه و تصویب شود که هماهنگی لازم میان ابعاد مختلف زمین صورت گیرد. در شرایط کنونی، براساس جدول ۷، سیاست زمین شهری در هر یک از بخش‌های مربوط به زمین شهری به صورت بخشی و صرفاً در راستای اهداف و وظایف نهاد متولی تنظیم شده و بعد بخشی‌بودن سیاست بیشتر از بعد بین‌بخشی آن مدنظر قرار گرفته است؛ برای مثال، تنظیم سیاست زمین شهری بدون توجه به برنامه آمایش سرزمین صورت گرفته و عمدتاً در راستای برقراری تعادل در بازار زمین و مسکن ایجاد شده است.

جدول ۶. شاخص‌های مدنظر برای تحلیل وضعیت نوع و سطح تصمیم‌گیری در مدیریت زمین شهری

شاخص	کاملاً مخالفم	مخالفم	نه مخالفم و نه موافقم	موافقم	کاملاً موافقم
دولت برای اصلاح و بهبود سیاست زمین شهری اقدامی مؤثر انجام نمی‌دهد.	۰	۱۵/۴	۲۶	۴۳/۳	۱۵/۴
دولت خود را صاحب و متولی اصلی اصلاحات عرصه مدیریت زمین شهری نمی‌داند.	۳/۸	۲۷/۹	۳۴/۶	۲۶/۹	۶/۷
همه نهادهای متولی زمین در تصمیم‌گیری‌های زمین مشارکت دارند.	۴/۸	۲۶	۲۲/۱	۳۸/۵	۷/۷
سازوکارهای موجود در میان نهادها، زمینه را برای مشارکت اداره‌ها در تصمیم‌گیری‌های مربوط به زمین فراهم می‌کند.	۸/۷	۲۵	۳۰/۸	۳۱/۷	۳/۸
تاکنون برای حل مشکلات با اداره‌های دیگر بحث و گفت‌وگو کرده‌اید.	۴/۸	۱۹/۲	۳۰/۸	۱۵/۴	۲۹/۸
در اداره شما به کمک بحث و گفت‌وگو نتیجه مورد توافق سایر نهادها به دست آمده است.	۱/۹	۶/۷	۴۲/۳	۲۳/۱	۲۶
تصمیم‌گیری در حوزه مدیریت زمین شهری از بالا به پایین دیکته شده و انعطاف‌ناپذیر است.	۳/۸	۲۰/۲	۲۴	۳۹/۴	۱۲/۵
معمولاً وقتی معلوم می‌شود تصمیمی نادرست است، بررسی و اصلاح می‌شود.	۵/۸	۲۹/۸	۳۲/۷	۲۴	۷/۷
نهادهای محلی و استانی آزادی عمل اندکی در تصمیم‌گیری دارند و تصمیم‌گیری‌ها باید به تأیید نهاد بالادستی برسد.	۳/۸	۹/۶	۱۸/۳	۵۶/۷	۱۱/۵
نهادهای محلی اختیارات بسیار محدودی برای تصمیم‌گیری در مسائل زمین و متناسب با شرایط محلی دارند.	۱/۹	۹/۶	۲۶/۹	۵۰	۱۱/۵
نهادهای محلی در صورت مواجهه با مسائل پیش‌بینی نشده در قوانین، فوراً از نهاد ملی کسب تکلیف می‌کنند.	۱	۴/۸	۲۷/۹	۵۲/۹	۱۳/۵
نهادهای محلی بدون مجوز نهادهای ملی، حق هیچ‌گونه واگذاری زمین، تغییر کاربری، اجاره زمین، استخدام، تعدیل نیرو و... را ندارند.	۲/۹	۱۵/۴	۲۴	۴۵/۲	۱۲/۵
عمدتاً تصمیم‌گیری‌ها، به‌ویژه تصمیم‌های نهایی درباره زمین در بالاترین نهاد ملی صورت می‌گیرد.	۱/۹	۱۳/۵	۲۵	۴۵/۲	۱۴/۴
تصمیم‌گیری در سطح محلی و استانی در صورت تنفیذ، در نهاد ملی قابلیت اجرا خواهد داشت.	۱/۹	۹/۶	۲۶/۹	۵۰	۱۱/۵
تفاوت قیمت دولتی زمین با قیمت بازار زیاد است و نهادهای وابسته به قدرت، از فرصت رسیدن به زمین دارای رانت بهره‌برداری می‌کنند.	۳/۸	۶/۷	۲۴	۴۰/۴	۲۵
تصمیم‌گیری در حوزه زمین همواره بر مبنای کار کارشناسی شده نیست و گاهی دستخوش ملاحظات سیاسی می‌شود.	۱/۹	۴/۸	۲۳/۱	۴۹	۲۱/۲
ملاحظات سیاسی و تأمین منافع قشر محدود وابسته به قدرت در حوزه زمین شهری، مانع از آن می‌شود که دانش اندوخته شده برای تدوین سیاست زمین و اجرای آن به کار گرفته شود.	۱/۹	۸/۷	۲۶/۹	۴۹	۱۳/۵
منافع شخصی و مقاومت مدیران ارشد برای حفظ جایگاهشان، مانع اجرای مواد قانونی و تفویض بخشی از تصدی‌گری می‌شود.	۱	۱۳/۵	۴۰/۴	۳۸/۵	۶/۷
نهادهای محلی و استانی اختیار لازم را برای کسب درآمد از محل فروش، اجاره و واگذاری زمین ندارند.	۶/۷	۹/۶	۲۹/۸	۴۳/۳	۱۰/۶
هرگونه هزینه و درآمد نهادهای محلی باید با هماهنگی و اخذ مجوز از نهاد ملی صورت گیرد.	۳/۸	۸/۷	۲۰/۲	۵۵/۸	۱۱/۵
مقامات محلی و استانی اختیار ندارند به فراخور نیاز، به جذب و تعدیل نیروی انسانی خود بپردازند.	۵/۸	۱۵/۴	۲۶	۴۴/۲	۸/۷
انتصاب مدیران نه برحسب شایسته‌سالاری، بلکه براساس روابط و با خواست نهاد ملی است.	۱/۹	۶/۷	۲۸/۸	۳۳/۷	۲۸/۸
به‌طور معمول، نهاد محلی اختیاری در اظهارنظر درباره انتصاب مدیر خود ندارد و صرفاً خواست نهاد ملی ملاک عمل است.	۱/۹	۱۲/۵	۳۰/۸	۴۱/۳	۱۳/۵
نهادهای ملی هیچ‌گونه الزامی در دادن اطلاعات به نهادهای محلی ندارند.	۲/۹	۱۸/۳	۲۳/۱	۴۵/۲	۱۰/۶
اطلاعات مورد نیاز نهادهای ملی در اسرع وقت از نهاد محلی دریافت می‌شود. جریان اطلاعات از بالا به پایین دشوار است و از پایین به بالا آسان.	۱	۱۱/۵	۲۷/۹	۴۸/۱	۱۱/۵

جدول ۷. شاخص‌های مدنظر برای تحلیل یکپارچگی سیاست زمین‌شهری

شاخص	کاملاً مخالفم	مخالفم	نه مخالفم و نه موافقم	موافقم	کاملاً موافقم
هریک از سیاست‌های حوزه مدیریت زمین‌شهری در یکی از نهادهای متولی برای تصویب به مجلس ارائه می‌شود. سپس بخشی از سیاست‌های قبلی نقض می‌شود.	۱	۹/۶	۳۳/۷	۴۶/۲	۹/۶
سیاست‌های مربوط به زمین بدون توجه به هماهنگی بین‌بخشی تصویب و در زمان اجرا با مقاومت نهادها و سهامداران دیگر مواجه می‌شود.	۰	۷/۷	۲۴	۵۳/۸	۱۴/۴
به دلیل اینکه مراجعی از جمله مجلس، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای شهر، شورای عالی شهرسازی و کمیسیون‌های متعدد که گاهی هیچ ارتباطی با هم ندارند در حوزه زمین تصمیم‌گیری می‌کنند، مدیریت زمین با مشکل مواجه می‌شود.	۰	۶/۷	۱۸/۳	۵۱/۹	۲۳/۱
اگر در زمان تهیه و تصویب سیاستی، نمایندگان تمام کسانی که از اجرای طرح تأثیر می‌پذیرند حضور داشته باشند، اجرای طرح آسان‌تر می‌شود و مقاومت در برابر آن کاهش می‌یابد.	۱/۹	۵/۸	۲۰/۲	۵۴/۸	۱۷/۳
قانون تسهیل معاملات زمین، عملکرد قانون زمین‌شهری را مخدوش، و کنترل مالکیت افراد را دشوارتر می‌کند.	۱/۹	۷/۷	۲۳/۱	۵۱	۱۶/۳
گاهی مصوبات کمیسیون ماده ۵ با قوانین زمین انطباق ندارند و زمینه اجرایی نمی‌یابند.	۱/۹	۱/۹	۲۶/۹	۵۳/۸	۱۵/۴
برنامه‌های زمین با برنامه‌های آمایش سرزمین (توزیع مطلوب جمعیت در کشور) همراهی ندارد و در مقابل جمعیت منفعلانه عمل می‌کند.	۱/۹	۳/۸	۲۶	۴۹	۱۹/۲
به جای اینکه زمین شهری با توجه به توان و ظرفیت هر منطقه برای جذب جمعیت عرضه شود، در نقاطی که جمعیت مستقر شده است توزیع می‌شود.	۱	۵/۸	۱۴/۴	۵۵/۸	۲۳/۱
ذی‌نفعان و بخش خصوصی در تأمین هزینه‌های مربوط به زیرساخت و تجهیزیات زیربنایی و روبنایی مشارکت ندارند.	۱	۱۴/۴	۳۱/۷	۴۳/۳	۹/۶
دولت و نهادهای عمومی از قبیل شهرداری، به‌تنهایی عمده هزینه زیرساخت‌ها و آماده‌سازی زمین را تأمین می‌کنند. بخشی از درآمدهای نفتی نیز برای تأمین زیرساخت‌ها به کار می‌رود.	۱	۱۵/۴	۳۲/۷	۳۸/۵	۱۲/۵
ارزش افزوده زمین که بر اثر تأمین زیرساخت در بخش دولتی و عمومی ایجاد شده است، بدون هرگونه کنترلی عاید مالکان زمین می‌شود.	۱	۱۰/۶	۳۱/۷	۳۷/۵	۱۹/۲
سیاست‌های زمین، راهبردی برای جلوگیری از گسترش افقی شهر ندارد.	۱	۷/۷	۲۳/۱	۵۱/۹	۱۶/۳
چشم‌انداز مشخصی وجود ندارد تا چگونگی تراکم مطلوب در شهر را نشان دهد.	۱	۵/۸	۲۲/۱	۵۲/۹	۱۸/۳
به زاغه‌ها و سکونتگاه‌های غیررسمی در سیاست زمین‌شهری توجه نشده است.	۱	۱۴/۴	۲۲/۱	۴۷/۱	۱۵/۴
در سیاست زمین، مسکن قابل‌استطاعت و زمینی برای گروه‌های کم‌درآمد وجود ندارد.	۱	۱۳/۵	۲۶/۹	۴۷/۱	۱۱/۵
قوانین عادی مصوب در راستای اصل ۴۵ قانون اساسی با قوانین عادی مصوب در راستای اصل ۴۹ قانون اساسی متناقض‌اند.	۲/۹	۳/۸	۴۹	۳۵/۶	۸/۷
سیاست زمین‌شهری براساس اصول توسعه پایدار تدوین نشده است.	۳/۸	۹/۶	۳۵/۶	۴۱/۳	۹/۶
سیاست کنونی زمین یک‌طرفه است (تنها منافع یک نهاد را تأمین می‌کند) و بدون هماهنگی بین‌بخشی و به‌صورت غیرمشارکتی تدوین و تصویب شده است.	۲/۹	۱۸/۳	۲۵	۴۶/۲	۷/۷
سیاست زمین‌شهری در راستای سیاست‌های کلی نظام تدوین نشده است.	۲/۹	۲۳/۱	۴۱/۳	۲۵	۷/۷

هماهنگی نهادهای مدیریت زمین شهری

هریک از نهادهای متولی مدیریت زمین شهری، اجراکننده سیاست هستند. با توجه به اینکه تهیه و تصویب سیاست‌ها به شکل بخشی و غیرمشارکتی صورت می‌گیرد، اجرای آن‌ها در وهله اول با مشکل مواجه می‌شود. در شرایط کنونی، تعامل مناسبی میان نهادهای متولی وجود ندارد و گاهی بخش زیادی از ظرفیت و توان نهادها صرف تقابل و تنازع با نهادهای همکار، و مانع پرداختن آن‌ها به وظایف ذاتی می‌شود. منافع نهادی نهادها یکی از دلایل اصلی تقابل این مکان‌هاست. در شرایط کنونی، اطمینان لازم برای همکاری و تعامل میان نهادهای سطح محلی وجود ندارد؛ زیرا بستر قانونی لازم برای این همکاری وجود ندارد و اداره‌ها ملزم نیستند با یکدیگر همکاری کنند.

جدول ۸. شاخص‌های تحلیل وضعیت یکپارچگی نهادی در مدیریت زمین شهری

شاخص	کاملاً مخالفم	مخالقم	نه مخالفم و نه موافقم	موافقم	کاملاً موافقم
اداره‌های متولی زمین به راحتی تعهدات میان خود را نقض می‌کنند و به آن‌ها عمل نمی‌کنند.	۱	۲۱/۲	۳۲/۷	۳۹/۴	۵/۸
مدیر ما تعهدی در مقابل نهادهای دیگر ندارد و معتقد است این تعهدات در دوره مدیر قبلی شکل گرفته‌اند.	۵/۸	۲۳/۱	۳۹/۴	۲۷/۹	۳/۸
گاهی برخی اداره‌های متولی مدیریت زمین، منافع نهادی خود را بر مصالح جامعه ترجیح می‌دهند و خارج از چارچوب قوانین مصوب و وظایف عمل می‌کنند.	۱/۹	۷/۷	۲۹/۸	۵۲/۹	۷/۷
برخی از اداره‌های متولی زمین، قوانین مصوب را در زمینه منافع نهادی خویش تفسیر به رأی می‌کنند. آن‌ها از اجرای برخی قوانین که به ضررشان است استنکاف می‌کنند و بر برخی قوانین خاص که با منافع آن‌ها مطابقت دارد، تأکید می‌ورزند.	۱	۲/۹	۲۴	۵۹/۶	۱۲/۵
احتمال اینکه نهادهای متولی زمین (مسکن و شهرسازی، شهرداری، منابع طبیعی، ثبت و...) علیه یکدیگر شکایت کنند، کم است.	۵/۸	۳۴/۶	۲۱/۲	۲۳/۱	۱۵/۴
تصور نهادهای متولی زمین از یکدیگر به این شکل است که نهاد مقابل رشوه‌گیر و زمین‌خوار است، تنها منافع خود را مدنظر قرار می‌دهد و به دنبال خدمات‌رسانی نیست.	۴/۸	۱۵/۴	۳۳/۷	۳۹/۴	۶/۷
تا زمانی که زمین در اختیار اداره ماست، خوب مدیریت می‌شود، اما هنگامی که مدیریت آن به اداره‌ای دیگر محول شود، سوءاستفاده می‌شود.	۴/۸	۲۴	۲۹/۸	۳۴/۶	۶/۷
صورت‌جلسات تنظیم شده در میان نهادها، عمدتاً به صورت صورت‌جلسه باقی می‌مانند و حالت اجرایی به خود نمی‌گیرند.	۱/۹	۲۰/۲	۲۱/۲	۴۹	۷/۷
نهادها عموماً تنها در حیطه وظایف خود عمل می‌کنند و هیچ احساس مسئولیتی در برابر مسائل و مشکلاتی ندارند که در حیطه وظایف آن‌ها نیست.	۰	۱۲/۵	۲۳/۱	۵۶/۷	۷/۷
احساس و ارزش مشترک در مدیریت زمین در میان نهادها وجود ندارد؛ زیرا هر یک از این نهادها خاستگاه شرعی، قانونی و مبانی اعتقادی متفاوتی دارند، مانند اداره اوقاف و ستاد اجرایی فرمان حضرت امام (ره)	۱/۹	۱۰/۶	۲۴	۵۴/۸	۸/۷
موازی‌کاری در میان نهادهای متولی مدیریت زمین زیاد است.	۲/۹	۱۰/۶	۲۵	۵۱	۱۰/۶
معمولاً نهادهای متولی مدیریت زمین شهری از تصمیم‌ها و اقدامات یکدیگر اطلاع ندارند.	۱/۹	۱۱/۵	۲۴	۴۹	۱۳/۵
محدوده عملکرد نهادها به طور دقیق تعریف نشده است؛ به طوری که گاه با یکدیگر همپوشانی دارند و گاهی خلأهایی میان آن‌ها دیده می‌شود.	۲/۹	۹/۶	۲۲/۱	۵۶/۷	۸/۷
نهادهای متولی مدیریت زمین در تصمیم‌گیری‌های مربوط به زمین هماهنگ نیستند.	۱	۷/۷	۲۶/۹	۵۷/۷	۶/۷

ادامه جدول ۸. شاخص‌های تحلیل وضعیت یکپارچگی نهادی در مدیریت زمین شهری

شاخص	کاملاً مخالفم	مخالفم	نه مخالفم و نه موافقم	موافقم	کاملاً موافقم
هریک از نهادها اطلاعات خود را در فرمتی خاص (مثلاً اتوکد، سیستم اطلاعات جغرافیایی و...) تولید و از آن نگهداری می‌کنند.	۳/۸	۱۳/۵	۲۹/۸	۴۶/۲	۶/۷
تبادل اطلاعات بین نهادی به دلیل نبود فرمت اطلاعات مشترک، بدبینی به یکدیگر و نبود زیرساخت‌ها و قوانین تسهیل‌کننده بسیار کم است.	۱/۹	۱۱/۵	۲۴	۴۷/۱	۱۵/۴
این اداره هرچند وقت یکبار با اداره‌ای ادغام، و پس از مدتی جدا می‌شود؛ به طوری که به زحمت می‌توان اسم جدید آن را به خاطر سپرد.	۱/۹	۷/۷	۲۶/۹	۴۸/۱	۱۵/۴
اساسنامه نهادها بیشتر درباره مسائل و امور داخلی است و توجه بسیار کمی به هماهنگی با نهادهای دیگر دارد.	۱	۱/۹	۲۸/۸	۶۱/۵	۶/۷
نهادهای شوراها یا کمیته‌های هماهنگ‌کننده نهادهای متولی زمین شهری، چشم‌انداز مشخصی ندارند.	۰	۵/۸	۳۷/۵	۵۰	۶/۷
قوانین مصوب در حوزه مدیریت زمین متعدد است و ناسخ و منسوخ آن مشخص نیست.	۱	۱۰/۶	۲۹/۸	۵۲/۸	۴/۸
الزام قانونی در هماهنگی و همکاری نهادها وجود ندارد؛ زیرا هر یک از نهادهای سطح محلی ملزم‌اند تنها به نهاد بالادستی مجموعه خود پاسخگو باشند، نه نهاد محلی هم‌سطح.	۱/۹	۵/۸	۲۲/۱	۶۱۴/۵	۸/۷

منبع: نگارندگان

ظرفیت‌سازی نهادی

با توجه به جدول ۹، اداره‌ها و نهادهای متولی مدیریت زمین شهری، ظرفیت لازم را برای پذیرش نیروی انسانی کافی ندارند. از طرفی، نیروهای کیفی پس از آموزش و کسب تجربه در بخش دولتی، با این بخش قطع رابطه می‌کنند و به بخش خصوصی ملحق می‌شوند. ممکن است نبود شایسته‌سالاری لازم و استفاده غیربهبینه از ابزارهای تشویقی، ازدست‌رفتن نیروهای کیفی را تشدید کند. همچنین موضوع آموزش پیش از شروع به خدمت و ضمن خدمت کمتر مدنظر قرار می‌گیرد؛ به نحوی که نیروهای باتجربه بدون انتقال تجربه‌های خود به نیروهای تازه‌وارد بازنشسته می‌شوند و اداره را ترک می‌کنند.

جدول ۹. شاخص‌های مدنظر برای تحلیل ظرفیت نهادی در مدیریت زمین شهری

شاخص	کاملاً مخالفم	مخالفم	نه مخالفم و نه موافقم	موافقم	کاملاً موافقم
فضای ساختمانی اداره (فضای مناسب و کافی برای کار) با وظایف و پاسخگویی به ارباب‌رجوع متناسب است.	۳/۸	۵/۸	۳/۸	۱۶/۳	۱۶/۳
ابزار و وسایل مورد نیاز (سیستم کامپیوتری، تجهیزات و امکانات اداری، ماشین‌آلات و...) برای انجام کارها در اختیار من قرار گرفته است.	۳/۸	۲۱/۲	۸/۷	۶/۷	۳/۸
منابع مالی لازم و کافی برای ایفای وظایف در اداره ما وجود ندارد.	۰	۱۰/۶	۱۱/۵	۱۹/۲	۳/۸
هرگونه اطلاعات متناسب با وظایفم در دسترس قرار دارد.	۰	۹/۶	۱۴/۴	۱۹/۲	۱/۹
عملکرد کارکنان این اداره بر میزان حقوق آن‌ها تأثیری ندارد.	۰	۴/۸	۵/۸	۱۵/۴	۲۰/۲
تقسیم سمت‌ها و پست‌های اداری براساس رابطه انجام شده است.	۱	۱/۹	۱۳/۵	۱۵/۴	۱۲/۵
تعدادی از کارکنان این اداره بدون تحصیلات دانشگاهی و با رابطه، بدون آزمون ورودی در اداره استخدام شده‌اند و بعداً ادامه تحصیل داده‌اند.	۰	۲/۹	۹/۶	۲۴	۷/۷
هیچ چیز معلوم نیست. ممکن است فردا نامه عدم نیاز به من را روی میز کارم بگذارند.	۱	۷/۷	۹/۶	۱۲/۵	۱۳/۵
وضعیت قراردادی من با اداره سبب شده است اگر شغلی با امنیت قراردادی بیشتر بیایم، شغل فعلی را ترک کنم.	۱	۶/۷	۱۲/۵	۱۱/۵	۱۱/۵

ادامه جدول ۹. شاخص‌های مدنظر برای تحلیل ظرفیت نهادی در مدیریت زمین شهری

شاخص	کاملاً مخالفم	مخالفم	نه مخالفم و نه موافقم	موافقم	کاملاً موافقم
کارکنان اداره ما در تصمیم‌گیری‌های اداره مشارکت دارند و به نظرات آن‌ها نیز توجه می‌شود.	۰	۶/۷	۸/۷	۱۷/۳	۱۱/۵
فرصت مشارکت فعال برای کارکنان فراهم است و در این صورت تشویق هم می‌شوند.	۰	۷/۷	۵/۸	۱۷/۳	۱۰/۶
هر زمان که یکی از کارکنان حضور ندارد، کارها و حق امضای خود را به دیگران تفویض می‌کند.	۰	۹/۶	۸/۷	۱۹/۲	۳/۸
کارکنان اداره ما به یکدیگر خوش‌بین هستند و به یکدیگر اعتماد متقابل دارند.	۱	۹/۶	۱۲/۵	۱۶/۳	۶/۷
روابط کاری مطلوبی میان من و مافوقم وجود دارد.	۳/۸	۲۶/۹	۵/۸	۴/۸	۳/۸
در صورتی که اطلاعاتی را به صورت دوستانه از یکی از همکارانم درخواست کنم، بی‌درنگ در اختیارم قرار می‌دهد.	۳/۸	۵/۸	۶/۷	۲۳/۱	۶/۷
رابطه میان کارکنان این اداره با ارباب‌رجوع بسیار شایسته است.	۱	۱۸/۳	۱۲/۵	۸/۷	۴/۸
در اداره ما بدون تأیید مقام بالاتر، منابع لازم در اختیار کارکنان قرار نمی‌گیرد.	۰	۱/۹	۳/۸	۳۰/۸	۸/۷
در اداره ما هر کس وظیفه و مسئولیت خاص خود را دارد، اما کارمندان معمولاً با کار یکدیگر آشنایی دارند.	۱	۵/۸	۵/۸	۳۰/۸	۰
هر کس وظیفه خاص خود را دارد و اگر یکی از کارمندان به هر دلیل در محل کار حاضر نشود، کارهای اداره دچار بی‌نظمی و اختلال می‌شود.	۰	۱۷/۳	۱۲/۵	۱۱/۵	۲/۹
اگر این تعداد کارمند متخصص و بانگیزه وجود داشته باشد، برای انجام وظایف اداره کافی است.	۱/۹	۹/۶	۱/۹	۲۸/۸	۳/۸
متأسفانه نیروهای متخصص و مجرب اداره متناسب با نیاز نیستند؛ درحالی که اداره در همین وضعیت نیروی غیرماهر مازاد دارد.	۱	۱/۹	۲/۹	۲۶/۹	۱۲/۵
اداره توان حفظ نیروهای کیفی مجرب را ندارد و این نیروها به مرور جذب بخش خصوصی می‌شوند. اداره ما سکوی پرتابی است که نیروها را برای بخش خصوصی تربیت می‌کند نه برای خود.	۰	۲/۹	۴/۸	۲۱/۲	۱۶/۳
حداکثر زمانی که نیروهای توانمند در این اداره باقی می‌مانند، ده سال است. بقیه نیروهایی که می‌مانند، عمدتاً توان فنی و تخصصی لازم را برای کار در محیط‌های بخش خصوصی ندارند.	۰	۸/۷	۶/۷	۲۲/۱	۷/۷
رشته تحصیلی بیشتر کارکنان این اداره، با وظایف آن‌ها مرتبط است.	۰	۱۱/۵	۱۲/۵	۱۴/۴	۴/۸
سطح دانش فنی و تخصصی کارکنان و اطلاعات آن‌ها بالاست.	۰	۳/۸	۱۷/۳	۲۱/۲	۳/۸
از توانایی و مهارت‌هایم به خوبی استفاده شده است و به کاری که انجام می‌دهم علاقه‌مندم.	۱/۹	۲۲/۱	۸/۷	۵/۸	۶/۷
اداره به سلامت جسمی و روحی و بهبود شرایط رفاهی کارکنان اهمیت می‌دهد.	۰	۴/۸	۵/۸	۲۰/۲	۱۴/۴
مافوقم از من حمایت و پشتیبانی می‌کند و انگیزه لازم را در من به وجود می‌آورد.	۱/۹	۱۳/۵	۱۲/۵	۱۱/۵	۳/۸
در اداره برای حفظ و نگهداری نیروهای کلیدی تلاش می‌شود.	۰	۳/۸	۱۰/۶	۲۰/۲	۱۰/۶
اگر از اداره‌ای دیگر پیشنهاد کاری بهتری دریافت کنم، ترجیح می‌دهم همچنان در این اداره بمانم.	۲/۹	۶/۷	۹/۶	۱۶/۳	۷/۷
اگر اداره با شرایطی خاص روبه‌رو شود، حاضرم بیش از ساعت کاری و بدون هیچ چشم‌داشتی کار کنم.	۳/۸	۲۲/۱	۶/۷	۷/۷	۵/۸
مسیر شغلی آتی من در این اداره مشخص است.	۰	۶/۷	۱۵/۴	۱۱/۵	۹/۶
در مجموع، کارکردن در این اداره برایم لذت‌بخش و مایه افتخار است.	۰	۱۵/۴	۱۹/۲	۳/۸	۵/۸
در صورت بروز مشکل، کارکنان برای رفع آن احساس تعهد و مسئولیت می‌کنند.	۰	۱۵/۴	۱۱/۵	۱۱/۵	۷/۷
همکاران معمولاً سر وقت در محل کار حاضر می‌شوند.	۰	۱۸/۳	۱۳/۵	۹/۶	۲/۹
همکاران اداره در انجام وظایف خود کوتاهی نمی‌کنند. حتی اگر کسی پیگیر کار آن‌ها نشود.	۳/۸	۱۶/۳	۷/۷	۱۶/۳	۱
ساختارهای رسمی و مقررات درون‌سازمانی از پیگیری و اجرای ایده‌های جدید جلوگیری می‌کند. همچنین کارکنان توانایی عدول از این شرایط را برای پیگیری ایده‌های نوآورانه ندارند.	۱	۳/۸	۸/۷	۲۶/۹	۳/۸

ادامه جدول ۹. شاخص‌های مدنظر برای تحلیل ظرفیت نهادی در مدیریت زمین شهری

شاخص	کاملاً مخالفم	مخالفم	نه مخالفم و نه موافقم	موافقم	کاملاً موافقم
روزمرگی بر اداره ما حاکم است و هیچ راه‌حل یا فکر جدیدی برای انجام بهتر کارها ارائه نمی‌شود.	۵/۸	۵/۸	۵/۸	۲۶	۷/۷
نهادهای متولی زمین شهری با دانش تخصصی و توانایی‌های یکدیگر آشنایی دارند.	۱/۹	۱/۹	۲۳/۱	۱۶/۳	۴/۸
تاکنون برای بررسی موضوعی از دانش و تخصص سایر اداره‌ها بهره برده‌اید؟	۱/۹	۱/۹	۱۸/۳	۱۸/۳	۷/۷
سایر اداره‌ها تا چه اندازه سبب ارتقا و افزایش دانش و آگاهی کارکنان اداره شما شده‌اند؟	۱۷/۳	۱۸/۳	۶/۷	۱/۹	-
کارکنان معتقدند بقای آن‌ها در اداره، به حفظ تجربه‌ها و عدم انتقال آن به دیگران وابسته است.	۱	۱۳/۵	۶/۷	۱۷/۳	۶/۷
در اداره ما، دانش و تجربه‌ها حین کار (در جلسات یا در محیط اداره) منتقل می‌شود. به این صورت که همکارانمان منابع، اطلاعات و دانسته‌های خود را در اختیار یکدیگر قرار می‌دهند.	۶/۷	۱۵/۴	۸/۷	۱۴/۴	-
پیش از اینکه یکی از همکاران پیشکسوت بازنشسته، یا از اداره منتقل شود، تدبیری اندیشیده نمی‌شود تا تجربه ارزشمند او به همکاران تازه‌وارد انتقال یابد.	۲/۹	۲/۹	۱/۹	۲۴	۱۷/۳
در اداره شما تا چه اندازه از دانش، توانایی و تخصص همکاران به صورت مناسب برای رسیدن به اهداف اداره استفاده شود؟	۰	۰	۲۳/۱	۱۷/۳	۵/۸
از تجربه‌های کسب‌شده در اداره به صورت عملی برای تصمیمات و اقدامات استفاده می‌شود.	۰	۴/۸	۱۹/۲	۱۵/۴	۵/۸
تجربه‌ها و اقدامات گذشته آگاهی و دانش اداره ما را افزایش داده است.	۲/۹	۱۲/۵	۱۸/۳	۱۰/۶	۱
دانش کارکنان اداره ما به طور مستمر پایش شده و به روش‌های گوناگون افزایش یافته است.	۱	۴/۸	۴/۸	۲۸/۸	۳/۸
آیا در اداره شما یا مکان‌های دیگر، برنامه‌ها، دوره‌ها یا کارگاه‌های آموزشی برای افزایش دانش و تخصص کارکنان برگزار می‌شود؟	۰	۳/۸	۱۳/۵	۱۵/۴	۱۳/۵
برنامه‌های فوق چندوقت یک‌بار برگزار می‌شود؟	۰	۱/۹	۱/۹	۸/۷	۲۱/۲
دسترسی به منابعی از قبیل کتاب، جزوه کاری، فیلم‌های آموزشی و... در اداره ما ممکن است.	۱	۸/۷	۵/۸	۲۳/۱	۵/۸
دسترسی به داده‌ها و اطلاعات آماری و طرح‌های جامع و تفصیلی مصوب شهر تا چه میزان در اداره شما ممکن است؟	۰	۴/۸	۱۸/۳	۱۳/۵	۷/۷
دسترسی به مراکز پژوهشی و آموزش عالی (دانشگاه‌ها، مؤسسات پژوهشی و...) در اداره شما چقدر است؟	۰	۱/۹	۵/۸	۱۷/۳	۲۰/۲
همکاران اداره ما پیش از شروع به خدمت، آموزش‌های پیش از خدمت را متناسب با وظایف خود دریافت کرده‌اند.	۰	۱	۵/۸	۱۴/۴	۲۵
همکاران اداره ما هم‌زمان با فعالیت در این اداره، آموزش ضمن خدمت را متناسب با وظایف خود دریافت کرده‌اند.	۰	۵/۸	۱۰/۶	۱۷/۳	۱۰/۶
آموزش‌های ارائه‌شده، اثربخش و متناسب با نیازهای شغلی است.	۱/۹	۳/۸	۱۷/۳	۱۹/۲	۲/۹
در صورت نیاز به آموزش مجدد، این امکان در اداره ما وجود دارد.	۰	۸/۷	۱۴/۴	۱۵/۴	۴/۸

منبع: نگارندگان

نتیجه‌گیری

یافته‌های پژوهش در قالب جدول SWOT ارائه می‌شود تا بتوان قوت‌ها و ضعف‌ها (عواملی داخلی) و فرصت‌ها و تهدیدها (عواملی خارجی) را در حوزه مدیریت زمین شناسایی کرد و راهکارهای مناسبی برای بهبود وضعیت مدیریت زمین شهری پیشنهاد داد.

جدول ۱۰. عوامل داخلی (IFEM) اثرگذار بر کارآمدی مداخله دولت در مدیریت زمین شهری

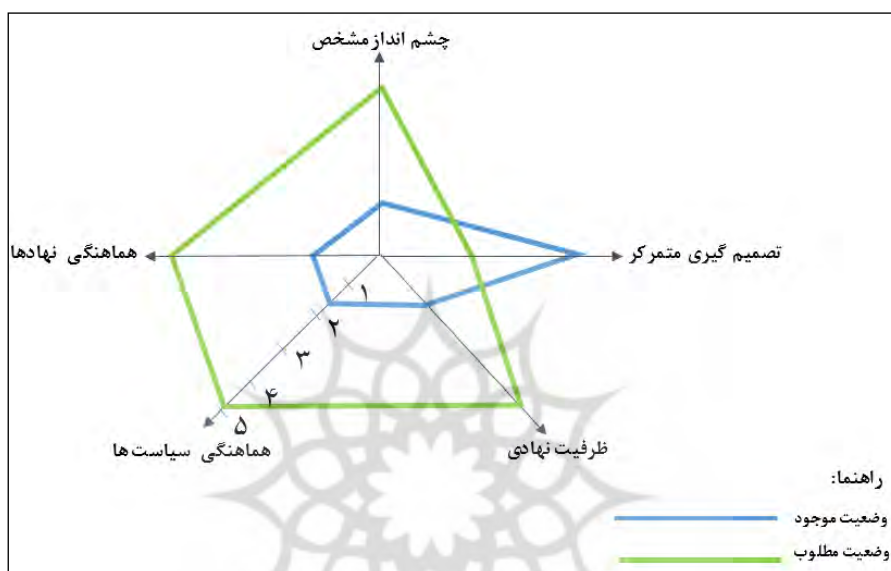
قوت‌ها
اعتماد زیاد کارکنان به یکدیگر و وجود شبکه شخصی/حرفه‌ای میان کارکنان
مهارت‌های ارتباطی کارکنان با مراجعه‌کنندگان
تجربه و سطوح مناسب مهارت در میان کارکنان و تسلط بر قوانین و ضوابط جاری
تشویق کارکنان به تسهیم دانش و تجربه‌ها
چشم‌انداز و اهداف نسبتاً مشخص در سطح نهاد
اراضی وسیع در محدوده (اراضی پادگان‌ها، اراضی خالی ۱۰۰ کیلومترمربع و بافت فرسوده شهری) و حریم شهر برای برنامه‌ریزی قوانین جاافتاده و نهادمند و ردیف اعتباری تخصیص‌یافته
ضعف‌ها
نبود چارت سازمانی منابع مالی، فضای ساختمانی و تجهیزات متناسب با وظایف محوله، و امنیت شغلی کم
متناسب نبودن تعداد کارکنان با وظایف، و ناتوانی در حفظ نیروهای کیفی (باتجربه و متخصص)
نبود شایسته‌سالاری و مشوق‌ها و تنبیه‌های مادی و غیرمادی در اداره‌ها، و نبود انگیزه و تعهد کافی در کارکنان
ضعف در آموزش پیش از شروع خدمت و ضمن خدمت، و ارتقای مداوم دانش کارکنان
نبود پیوند اطلاعات توصیفی و مکانی (کاداستر)، حفظ و به‌روزرسانی مستمر اطلاعات زمین، جریان ضعیف عمودی و افقی اطلاعات و ضعف در دسترسی به اطلاعات
نبود توانایی لازم برای انجام وظایفی مانند تعیین نوعیت اراضی، اخذ اسناد مالکیت، حفاظت از اراضی و رفع تصرف از اراضی تصرف‌شده، واگذاری سهم (نصاب) مالکانه و معوض املاک در جدول زمانی مشخص، نظارت بر اجرای مفاد انواع قراردادهای واگذاری زمین و دفاع از حقوق دولت در مراجع قضایی
ضعف در اجرای پروژه‌های آماده‌سازی زمین، اجاره به شرط تملیک، مشارکت در ساخت، اجاره نودونه‌ساله و طولانی‌شدن آن
تعیین غیرمشارکتی محدوده و حریم شهرها، و کاربری اراضی و اعطای تراکم مازاد
استفاده عملی بسیار محدود از دانش موجود و تجربه‌های کسب‌شده درون نهادها

جدول ۱۱. عوامل خارجی (EFEM) اثرگذار بر کارآمدی مداخله دولت در مدیریت زمین شهری

فرصت‌ها
مشارکت ذی‌نفعان و بخش خصوصی در تأمین زیرساخت و بهسازی بافت فرسوده
جلوگیری از گسترش افقی شهر و ساخت‌وساز در حاشیه شهرها و اراضی نامناسب در قالب زاغه‌ها و سکونتگاه‌های غیررسمی، گسترش بازار غیررسمی زمین و نابودی منابع طبیعی (مزارع، باغ‌ها و...)
توجه به اسناد فرادستی مانند قانون اساسی (اصل ۴۴ قانون اساسی)، چشم‌انداز ۱۴۰۴، سیاست‌های کلی نظام و برنامه‌های پنج‌ساله و دستور کار محلی ۲۱، همچنین دستور کار هیئت در حوزه مسکن
تعهد جمعی نهادها برای مدیریت زمین و شراکت نهادها در انجام کارها
متصدی واحد ثبت و مدیریت اطلاعات زمین
نهادها، شوراها یا کمیته‌های هماهنگ‌کننده اداره‌ها
مالیات بر معاملات مکرر، سود بادآورده (حق مرغوبیت) و اراضی و واحدهای مسکونی خالی
واگذاری بخشی از درآمدهای دولتی به نهادهای محلی (شورا و شهرداری) برای تأمین بخشی از هزینه‌ها به جای فروش تراکم و تغییر کاربری اراضی و کاستن از تصدی‌گری دولت
وام بافت فرسوده و معافیت عوارض شهرداری در بافت فرسوده
تهدیدها
نبود چشم‌اندازها و اهداف همسو و عملکردها و فعالیت‌های مکمل نهادها با جدول زمانی تعریف‌شده برای ایفای وظایف، نبود وظایف و مسئولیت شفاف هریک از نهادها، موازی‌کاری و دوباره‌کاری و تداخل گستره فضایی وظایف
نبود عزم ملی برای بهبود مدیریت زمین، تعریف سیاست جامع زمین، راهبرد و برنامه شفاف برای اراضی دولتی و وجود مداخله بدون برنامه در مدیریت زمین
نبود چشم‌انداز شفاف از نوع مداخله (مستقیم/ غیرمستقیم)، مداخله (گسترده/ محدود) متولی در مدیریت زمین
مشارکت‌نداشتن ذی‌نفعان در تصمیم‌گیری (نبود فرصت عادلانه برای مشارکت آن‌ها) در نتیجه تأمین‌نشدن منافع آن‌ها و مقاومت در برابر اجرای طرح به دلیل نبود الزام قانونی در زمینه هماهنگی و همکاری نهادها، به‌ویژه اساس‌نامه‌های هماهنگ‌کننده نهادها و ثبات‌نداشتن مدیریت‌ها
بی‌توجهی به هماهنگی بین‌بخشی برای تدوین سیاست زمین از جمله سیاست‌های مالیاتی، آمایشی (جمعیت، فعالیت و سرزمین) و تأمین زیرساخت
نبود خودمختاری در نهادهای محلی برای تدوین مقررات و دستورالعمل‌ها، تأمین درآمد و هزینه آن، جذب و تعدیل نیروی انسانی و انتصاب مدیران و تمرکز شدید اختیارات و مقاومت در برابر تفویض

ادامه جدول ۱۱. عوامل خارجی (EFEM) اثرگذار بر کارآمدی مداخله دولت در مدیریت زمین شهری

بدبینی نهادها به یکدیگر، ترجیح منافع نهادی بر مصالح جامعه، پابندی کم به تعهدات فی‌مابین، شکایت و دعاوی علیه یکدیگر و در نتیجه تقابل دولت و مردم و افزایش نارضایتی از نظام
نبود فرمت مشترک اطلاعات برای تبادل میان اداره‌ها، جریان بسیار ضعیف تبادل اطلاعات بین نهادی و انتقال نیافتن دانش و تجربیات نهادها به هم
تعدد قوانین و شفاف نبودن آن‌ها، همچنین خشک و انعطاف‌ناپذیر بودن آن‌ها در برابر شرایط محلی
نبود تعادل میان عرضه و تقاضا، شکل‌گیری حباب قیمت زمین و مسکن، دسترسی نداشتن تمام گروه‌های درآمدی به این نیاز ضروری و جایگزین نشدن سازوکار بازار از سوی دولت



شکل ۴. فرایند ارتقای مدیریت زمین شهری به مدیریت پایدار زمین شهری

با توجه به آنچه گفته شد، دلایل ناکارآمدی مداخله دولت در مدیریت زمین شهری کشورهای در حال توسعه عبارت‌اند از نبود چشم‌انداز مشخص، تصمیم‌گیری متمرکز و غیرمشارکتی، وجود سیاست‌ها و نهادهای ناهماهنگ و نبود ظرفیت نهادی لازم که مانع ایفای وظایف نهادهای مدیریت زمین شهری می‌شوند. با توجه به شکل ۴، در وضعیت موجود، میزان مشخص بودن چشم‌انداز فرانهادهای بسیار کم و به تبع آن تصمیم‌گیری بسیار متمرکز است. همچنین ظرفیت نهادی در سطح دولت‌های ملی و محلی بسیار کم است و در نهایت سیاست‌های زمین شهری (از نظر عمودی/درون‌بخشی و از نظر افقی/بین‌بخشی) ناهماهنگ‌اند؛ زیرا اختیارات لازم برای ایجاد این هماهنگی و سیاست‌گذاری یکپارچه وجود ندارد؛ از این رو دیدگاه‌های سهامداران، کنشگران و ذی‌نفعان عرصه مدیریت زمین مدنظر قرار نمی‌گیرد و چشم‌اندازهای متفاوت آن‌ها هم‌سو نمی‌شود. در نتیجه، نهادهای مربوط که متولی اجرای این سیاست‌ها هستند، در امر اجرا با یکدیگر ناهماهنگ‌اند.

خروج از این وضعیت و حرکت به سوی وضعیت مطلوب، در وهله اول مستلزم تدوین چشم‌انداز فرانهادهای در زمینه مدیریت پایدار زمین شهری است که در آن، عرصه‌های مداخله دولت در مدیریت زمین شهری به‌وضوح تعریف شده است. همچنین سطح و گستردگی این مداخله مشخص است و تقسیم وظایف میان دولت مرکزی، نهادهای محلی و بخش خصوصی برای تکمیل نواقص عملکرد بازار زمین شهری به‌طور دقیق تعریف شده است؛ بنابراین، وجود چنین چشم‌اندازی می‌تواند زمینه سیاست‌گذاری‌های یکپارچه و حرکت راهبردی نهادهای مربوط را فراهم کند. برای این منظور باید در سطح نهادهای محلی از طریق واگذاری قدرت، مسئولیت‌ها و منابع ظرفیت‌سازی شود و زمینه‌سازی قانونی صورت گیرد.

در نتیجه نهادهای سطح محلی با اختیارات تمرکززدایی شده توان و قدرت چانه‌زنی با نهادهای هم‌تراز و سطح منطقه‌ای و ملی را برای انجام عملکرد بهینه خواهند داشت. بر این اساس، ضروری است سیاست هریک از عرصه‌های مدیریت زمین شهری با یکدیگر هماهنگ و مکمل هم باشند. به دنبال این امر، نهادهای متولی نیز در اجرای این سیاست‌ها به نحوی هماهنگ عمل خواهند کرد. این عملکرد باید به نحوی افقی (بین‌بخشی) با نهادهای دیگر بخش‌ها هماهنگ باشد. همچنین باید میان سلسله‌مراتب نهادهای ملی تا محلی از نظر عمودی (درون‌بخشی) هماهنگی برقرار باشد. افزون‌بر این، باید میان مجموعه سیاست‌ها و نهادهای یکپارچه هماهنگی ایجاد شود. به عبارت دیگر، اجرای هر سیاست، نهاد و ظرفیت نهادی خاص خود را می‌طلبد که بدون آن، سیاست محکوم به شکست است. هم‌زمان با سیاست و پس از اجرای آن، بازخورد کاستی‌های مدنظر در هریک از سطوح نهادها، سیاست‌ها و چشم‌اندازها انعکاس داده می‌شود تا پس از اصلاحات بتوان متناسب با شرایط و مقتضیات، به اهداف تعریف‌شده در چشم‌انداز نائل شد.

سیاس گذاری

در پایان بر خود لازم می‌دانیم از همه کسانی در تدوین این پژوهش ما را یاری کردند، به‌ویژه متخصصان حوزه مدیریت زمین شهری، کارمندان وزارت راه و شهرسازی (سازمان ملی زمین و مسکن، اداره کل راه و شهرسازی استان تهران)، وزارت جهاد کشاورزی شهرداری تهران (اداره کل منابع طبیعی و اداره کل جهاد کشاورزی)، اداره کل ثبت اسناد و املاک استان تهران، اداره‌های زیرمجموعه و نهادهای متولی اجرای اصل ۴۹ قانون اساسی تشکر کنیم.

منابع

۱. الوانی، سید مهدی، ۱۳۸۰، **تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی**، انتشارات سمت، تهران.
۲. برک‌پور ناصر، ۱۳۹۰، **مدیریت و حکمروایی شهری**، انتشارات دانشگاه هنر، تهران.
۳. بهشتیان، محسن ۱۳۸۶، **بررسی نظم حاکم بر حقوق مالکانه در برابر طرح‌های عمومی شهرداری**، مؤسسه فرهنگی طرح نوین اندیشه، تهران.
۴. پورمحمدی، محمدرضا، ۱۳۷۰، **شیوه‌های دخالت دولت در بازار زمین شهری**، مجله رشد و آموزش جغرافیا.
۵. مولر، پیر، ۱۳۷۸، **سیاست‌گذاری عمومی**، ترجمه حمیدرضا ملک‌محمدی، انتشارات دادگستر، تهران.
۶. میرعلی کتولی جعفر، ۱۳۸۰، **فرایند عرضه زمین و نقش آن در توسعه شهری (گرگان)**، رساله دکتری دانشگاه تربیت‌مدرس، تهران.
۷. رحمتی، قدرت‌الله، ۱۳۸۹، **فرایند سیاست‌گذاری در ایران**، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران.
۸. عزیزنژاد، لقمان، ۱۳۸۴، **طرح‌های واگذاری اراضی شهری و نقش آن در توسعه فضایی شهر سقز، ۱۳۵۷ تا ۱۳۸۲**، پایان‌نامه کارشناسی ارشد دانشگاه تربیت‌مدرس، تهران.
۹. غلامحسینی، اسماعیل، ۱۳۸۴، **نحوه اثرگذاری بازار زمین شهری بر تحقق طرح‌های توسعه شهری تهران**، رساله دکتری دانشگاه تربیت‌مدرس، تهران.
۱۰. فرج‌کرده، خدر، ۱۳۹۱، **تبیین رابطه ظرفیت نهادی و توسعه پایدار منطقه‌ای**، رساله دکتری دانشگاه تربیت‌مدرس، تهران.
۱۱. کاظمیان، غلامرضا، ۱۳۹۰، **آسیب‌شناسی مدیریت یکپارچه شهری در تهران از منظر سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری شهری**، نشریه هنرهای زیبا، معماری، شهرسازی، دوره بیست‌وهفتم، شماره ۴۶، صص ۲۷-۳۸.
۱۲. _____، ۱۳۸۳، **امکان‌سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداری‌ها**، ج ۵، انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، تهران.

۱۳. مامفورد، لوئیز، ۱۳۷۶، **فرهنگ شهرها**، ترجمه عارف اقوامی‌مقدم، مرکز مطالعاتی و تحقیقاتی شهرسازی و معماری، تهران.
۱۴. محمدزاده، حمیده، ۱۳۷۸، **ضرورت تمرکززدایی مدیریت زمین شهری**، مرکز مطالعاتی و تحقیقاتی شهرسازی و معماری ایران، تهران.
۱۵. پرویزپور، افشین، ۱۳۸۸، **سیاست‌های زمین شهری؛ «بایدها و نبایدها»**، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات زیربنایی)، تهران.
۱۶. مرکز تحقیقات ساختمان (بخش پژوهش‌های اجتماعی و اقتصادی ساختمان و مسکن، ۱۳۸۹، **ارائه الگوی اصلاحات در نظام مدیریت زمین شهری**، سازمان ملی زمین و مسکن، تهران.
۱۷. نقیب‌زاده، احمدرضا، ۱۳۸۲، **مدیریت زمین‌های رهاشده (شهر شیراز)**، پایان‌نامه کارشناسی ارشد دانشگاه شیراز.
۱۸. نورمحمدی، مهدی، ۱۳۹۴، **رهیافت نهادی در مدیریت زمین شهری**، انتشارات آراد کتاب، تهران.
۱۹. _____، ۱۳۹۴، **الگوی سیاست‌گذاری مداخله دولت در مدیریت زمین شهری ایران (مطالعه موردی: شهر تهران)**، مجله برنامه‌ریزی و آمایش فضا، دوره نوزدهم، شماره ۱
20. Alvani, M., 2002, **Decision-Making and the Determination of Government Policy**, Samt Publication, Tehran. (*In Persian*)
21. Barakpoor, N., 2012, **Management and Urban Governance**, Art University Press, Tehran. (*In Persian*)
22. Beheshtian, M., 2008, **Review of Public Order Governing the Ownership Rights Against Municipality's Plans**, Cultural Institute of New Design Ideas, Tehran. (*In Persian*)
23. Pourmohammadi, M. R., 1992, **Forms of Government Intervention in the Urban Land Market, Growth and Training Geography**. (*In Persian*)
24. Moliyer, P., 2000, **Public Policy**, Translator Hamidreza Malek Mohammadi, Dadgostar Press, Tehran. (*In Persian*)
25. Mirkatouli, J., 2002, **The Supply of Land and Its Role in Urban Development (Gorgan)**, Phd Thesis Tarbiat Modarres University, Tehran. (*In Persian*)
26. Rahmati, Gh., 2011, **Policy-Making Process in Iran**, Majlis Research Center, Tehran. (*In Persian*)
27. Aziznezhad, L., 2006, **Granting Urban Land Projects and Their Role in Spatial Development of Saqez (1979-2004)**, MA Thesis, Tarbiat Modarres University, Tehran. (*In Persian*)
28. Gholamhoseini, E., 2006, **Urban Land Market Affects the Realization of Urban Development Plans in Tehran**, Phd Thesis, Tarbiat Modarres University, Tehran. (*In Persian*)
29. Farajkordeh, Kh., 2013, **The Explanation of Relationship Institutional Capacity and Sustainable Regional Development**, Phd Thesis, Tarbiat Modarres University, Tehran. (*In Persian*)
30. Kazemian, Gh., 2012, **Pathology of the Integrated Urban Management in Tehran, from the Perspective of Urban Policy and Decision Making**, Journal of Fine Arts Architecture and Urbanism, Vol. 27, No. 46, PP. 27-38. (*In Persian*)
31. -----, 2005, **The Feasibility of Assigning New Tasks to the Municipalities**, Vol. 5, Municipalities Press, Tehran. (*In Persian*)
32. Mumford, L., 1998, **The Culture of Cities**, Translator: Aref Aghvami Moghaddam, Center for the Study and Research in Urbanism and Architecture, Tehran. (*In Persian*)
33. Mohammadzadeh, H., 2000, **The Need for Decentralization of Urban Land Management**, Center for the Study and Research in Urbanism and Architecture, Tehran. (*In Persian*)
34. Parvizpour, A., 2010, **Urban Land Policies, "Should and Should Not"**, Majlis Research Center, Tehran. (*In Persian*)
35. Building Research Center (Department of Economic and Social Research Building and Housing, 2011, **Reform Model of Urban Land Management System**, National Land and Housing Organization, Tehran. (*In Persian*))

36. Naghibzadeh, A. R., 2004, **Abandoned Land Management (Shiraz)**, MA Thesis, University of Shiraz, Tehran. (*In Persian*)
37. Nourmohammadi, M. et al., 2016, **Institutional Approach in the Urban Land Management**, Arad Book Press, Tehran. (*In Persian*)
38. Brickland Thomes A., 1999, **An Introduction to the Policy Process**, Armonk, Noram. E. Sharpe.
39. Catherine F., and Patrick M., 1992, **Reforming Urban Land Policies and Institutions in Developing Countries**, UMP (Urban Management Programme) No. 5, The World Bank.
40. Clarissa A., 2008, **How to Establish Aneffective Land Sector**, (UN-Habitat).
41. E. D. D., and Giles C., 1996, **A Framework for Reforming Urban Land Policies in Developing Countries**, UMP, No. 7, The World Bank.
42. -----, 1995, **The Land Market Assessment: A New Tool for Urban Management**, UMP, No. 4, The World Bank.
43. Economic Commission for Europe, 1996, **Land Administration Guidelines with Special Reference to Countries in Transition**, UN, NewYork and Geneva.
44. MostafaMorsi, E. A., 2003, **The Role of the State in Managing Urban Land Supply and Price**, Habitat International 27.
45. Stig, E., 2009, **A Global Land Management Vision**, Aalborg University, Denmark 18th, United Nations Regional Cartographic Conference for Asia and Pacific Bangkok.
46. Shaibu Bala, G. et al., 1999, **An Assessment Framework for Public Urban Land Management Intervention**, Land Use Policy 16.
47. Smith Bruce, L., 2003, **Public Policy and Public Participation Engaging Citizens and Community in the Development of Public Policy**, <http://PPH-Atlantic.Ca>.
48. Unescap, 1995, **Municipal Land Management in Asia: A Comparative Study**, United Nations, NewYork, 1995, CITYNET, http://unescap.org/Huset/M_Land/Mun_Land.Pdf
49. Paul, M. et al., 2010, **Count Me Insurveying for Tenure Security and Urban Land Management**, UN-Habitat.
50. Wilbard, J. K. et al., 2000, **Reconciling Informal and Formal Land Management: An Agenda for Improving Tenure Security and Urban Governance in Poor Countries**, Habitat International 24.
51. <http://localaction21.org>