



Measuring the Transaction Cost of Urban Planning Institution:

A Case Study of Isfahan City Detailed Plan

Ehsan Malekipour¹, MohammadHosein Sharifzadegan^{2*}

¹ Ph.D. Student of Urban and Regional Planning, Architecture & Urban Planning Department, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran

² Professor Economic Development and Regional Planning, Faculty member of Architecture & Urban Planning Department, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran

Abstract: Each plan is an institution that adjusts the relationships of many actors. In other words, planners devise plans to reduce the transaction costs of non-planned situations. However, since every plan is an institution itself, its creation and maintenance impose costs. The local authorities devise detailed plans in cities of Iran to adjust land use and complete these plans through a mechanism of preparation, implementation, and monitoring which is similar all around the country. Measuring the transaction costs of the third detailed plan of Isfahan is a major step towards evaluating its efficiency after long periods of utilizing this system of planning in Iran. To do so, the costs it imposes on major actors, i.e. municipality and citizens, are calculated through interviews with key actors and statistical analysis of the official report. The results show that the municipality burdens 84 percent of the total transaction cost and citizens burden the rest of it. Regardless of the share of each party in total transaction cost, the income earned from the exchange of development rights through a detailed plan justifies such transactions in fiscal terms. Although, lack of effective participation of key stakeholders especially in the plan-production phase leads to the minimum realization of the plan which consequently has some undesirable implications for citizens' quality of life. While alteration of the detailed plan seems impossible at present, some modifications are suggested to increase its realization, although they would incur additional transaction costs.

Key Words: Institutional analysis, transaction cost, detailed plan, Isfahan.

سنجش هزینه مبادله نهاد برنامه ریزی شهری، مورد پژوهشی طرح تفصیلی شهر اصفهان

احسان مالکی پور^۱، محمدحسین شریفزادگان^{۲*}

۱- دانشجوی دکتری برنامه ریزی شهری و منطقه‌ای، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

۲- استاد توسعه اقتصادی و برنامه ریزی منطقه‌ای، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

تاریخ دریافت: ۹۹/۰۸/۱۴ تاریخ پذیرش: ۹۹/۱۲/۲۰

چکیده

هر برنامه‌ای یک نهاد است که روابط بازیگران بسیاری را تنظیم می‌کند. به بیان دیگر، برنامه خلق می‌شود تا هزینه‌های مبادله‌ای را کاهش دهد که ممکن بود در نبود برنامه برای بازیگران سنگین باشد؛ اما چون برنامه یک نهاد است، ایجاد و نگهداری آن هزینه دارد. طرح تفصیلی در شهرهای ایران برنامه‌ای است که به منظور تنظیم روابط مرتبط با کاربری زمین شهری استفاده می‌شود و از سازوکارهای تدوین، اجرا و نظارت تقریباً مشابهی در سراسر کشور برخوردار است. محاسبه هزینه‌های مبادله اجرا و نظارت بر سومین طرح تفصیلی اصفهان این امکان را فراهم می‌کند تا پس از سال‌ها بهره‌گیری از این نهاد، ارزیابی مناسبی از کارایی آن به دست آید. بدین منظور هزینه‌هایی که از زمان ابلاغ به واسطه این طرح به شهروندان و نظام حکمرانی کشور وارد شده است، از طریق مصاحبه با بازیگران کلیدی بخش عمومی، مراجعه به آمارهای رسمی و محاسبات عددی به دست آمده‌اند. نتایج به دست آمده نشان می‌دهند نزدیک به ۸۴ درصد هزینه‌های مبادله طرح تفصیلی به شهرداری و مابقی به مالکان املاک تحمیل می‌شوند. فارغ از نسبت توزیع این هزینه مبادله برای طرفین، درآمد حاصل از مبادله حقوق توسعه در قالب طرح تفصیلی، ادامه این شیوه مبادله را از منظر مالی توجیه می‌کند؛ اما عدم مشارکت مؤثر ذی‌نفعان به ویژه در مرحله تدوین، به تحقق اندک طرح منجر می‌شود و بر منافع کل شهروندان و کیفیت زندگی آنان اثرگذار است. جایگزینی طرح تفصیلی در شرایط کنونی ناممکن به نظر می‌رسد؛ اما فرایند آن به نفع افزایش تحقق‌پذیری باید اصلاح شود؛ هرچند با افزایش حد معقولی از هزینه مبادله همراه باشد.

واژه‌های کلیدی: تحلیل نهادی، هزینه مبادله، طرح تفصیلی، اصفهان.

* Corresponding Author: MohammadHosein Sharifzadegan

E-mail address: e_malekipour@sbu.ac.ir, developmentworkers@gmail.com

Copyright2021@University of Isfahan. All rights reserved

مقدمه

در ساختارهای نهادی دنیای مدرن بخش چشمگیری از هزینه‌ها مربوط به هزینه مبادله است. امروزه به سختی بتوان کشوری ثروتمند را یافت که مبادلات قاعده‌مند در آن صورت می‌گیرد که هزینه مبادله سهمی کمتر از ۵۰ درصد کل هزینه‌ها را به خود اختصاص دهد (Cheung, 1998: 3). ایجاد و استفاده از نهادها، موجب هزینه‌هایی می‌شود که آنها را هزینه مبادله یا به شکل مشخص‌تر هزینه نهادی می‌نامند (Buitelaar, Cheung, 1998: 2; 2004: 2539-2553). از منظر کارایی در بسیاری تحلیل‌های اقتصادی، هزینه مبادله یک هزینه ناکارآمد است که باید به حداقل برسد (Webster, 1998: 57). به این ترتیب، اینگونه فرض می‌شود که هزینه ایجاد و استفاده از نهادها در فرایند توسعه هرچه کمتر باشند، فرایند توسعه، کاراتر و هموارتر خواهد بود (Buitelaar, 2004: 2539-2553).

در ارتباط با کاهش هزینه مبادله، اصطلاح «ترازبندی هوشمندانه»^۱ به کار می‌رود. در ترازبندی هوشمندانه، ساختار حکمروایی به شکلی تغییر می‌یابد که هزینه مبادله برای همه طرف‌های بازی کمینه شود (Williamson, 1997: 105). در واقعیت هرگز نمی‌توان هزینه نهاد یا هزینه مبادله را در یک جامعه صفر در نظر گرفت (Collins & Frank, 1991: 27-28)؛ اما می‌توان آن را در راستای منفعت عمومی و افزایش کارایی با استفاده از طراحی نهادی کاهش داد (Buitelaar, 2004: 2539-2553).

نهاد مجموعه قواعد رسمی و غیررسمی است که تعاملات و ارتباطات بین افراد را در واقعیت‌های مختلف سیاسی و اقتصادی جامعه محدود می‌کند و شکل می‌دهد (Hall, 1986: 221; Hodgson, 2006: 10). برنامه‌ریزی تعریف‌کننده قواعدی است که ارتباطات اقتصادی و سیاسی در ساختار فضایی شهرها و سازوکار برای انجام مبادلات را تنظیم می‌کند (Hall, 1986: 223; Alexander, 1992: 193). برنامه‌ریزی در درون نهادها عمل می‌کند و بر آنها اثر می‌گذارد و تأثیر می‌گیرد و خود نیز براساس تعریف اقتصاد نهادی، یک نهاد است (Alexander, 2007: 43; Teitz, 2007: 18). بر این مبنا ایجاد و استفاده از نهاد برنامه‌ریزی به هزینه‌هایی نیازمند است که همان هزینه مبادله یا هزینه نهاد است (Mundula, 2019: 2-3).

برنامه‌ریزی شهری به دلیل تأثیر بر فرایند توسعه، نقش اساسی در اقتصاد دارد. به بیان دقیق‌تر، بخش مهمی از چرخه اقتصاد

شهری به کاربری زمین، ساختمان و فرایندهای مرتبط با آن گره خورده است؛ از این رو توجه به کارایی با استفاده از کمینه‌سازی هزینه مبادله نهاد برنامه‌ریزی اهمیت زیادی دارد (Hall, 1986: 193). از سه دهه قبل در دنیا تلاش‌ها برای به کارگیری مفهوم هزینه مبادله در تحلیل فرایندهای برنامه‌ریزی آغاز شد (Harrison, 1977: 159; Heikkila, 2000: 57; Buitelaar, 2004: 2539-2553)؛ اما در ایران کمتر به این موضوع توجه شده است. از دید بسیاری پژوهشگران، سنجش و تحلیل هزینه مبادله دشوار یا ناممکن است؛ درحالی‌که گروهی دیگر از پژوهشگران این حوزه همچون کالینز، چونگ، الکساندر و بویتلار با تأکید بر اهمیت هزینه مبادله، سنجش آن را ممکن می‌دانند (Cheung, 1998: 4; Buitelaar, 2008: 65). تاکنون پژوهش‌های متعددی در ارتباط با عوامل مؤثر بر هزینه مبادله، ماهیت هزینه مبادله و فرضیات مرتبط با سنجش هزینه مبادله صورت گرفته است؛ اما تنها معدودی از پژوهش‌ها به سنجش هزینه مبادله در سطح محدود پرداخته‌اند. مقاله حاضر به دنبال تبیین مفهوم هزینه مبادله و سنجش هزینه مبادله نهاد برنامه‌ریزی است که از طریق تحلیل نهادی به شیوه کمی صورت می‌گیرد. بدین منظور طرح تفصیلی اصفهان که اثرگذارترین و رایج‌ترین برنامه شهری است و شهروندان بیشترین مواجهه با آن دارند، به عنوان مورد پژوهی انتخاب شده است تا هزینه بهره‌برداری از این نهاد مشخص شود. چنانچه هزینه مبادله ناشی از طرح تفصیلی در قیاس با منافع آن توجیه‌پذیر نباشد، اصلاح سازوکارهای موجود تدوین و اجرای آن یا اساساً جایگزین کردن آن با سازوکارهای نهادی جدید ضرورت می‌یابد؛ از این رو است که تعیین هزینه مبادله نهاد طرح تفصیلی معیار مهمی برای بررسی ساختارهای حکمرانی بدیل^۲ آن فراهم می‌کند؛ ساختارهایی که احتمالاً کارایی بیشتری دارند.

هزینه مبادله

از زمان مطرح شدن مفهوم هزینه مبادله در اقتصاد همواره دو چالش در ارتباط با این مفهوم مطرح بوده است. چالش نخست، عدم وجود تعریف ثابت، دقیق و مورد توافق برای هزینه مبادله و ماهیت مبادله است. با وجود ادبیات نظری گسترده در ارتباط با هزینه مبادله هنوز اجماع نظر روی تعریف هزینه مبادله صورت نگرفته است؛ دلیل اصلی این موضوع ابهام در مفهوم مبادله و مصادیق آن و تمیزدادن مبادلات از معاملات^۳ است.

² alternative governance structures

³ exchange

¹ discriminating alignment

جدول ۱- مروری بر مفهوم هزینه مبادله در پژوهش‌های پیشین

پژوهشگر	تشریح هزینه مبادله
کالینز (۱۹۹۱)	هزینه مبادله مترادف هزینه استفاده از بازار و هزینه سرمایه‌گذاری در نظر گرفته شده است که در درون خود هزینه‌های ثابت و متغیر را شامل می‌شود. مصادیق هزینه مبادله، هزینه‌های کارمزد مربوط به بانک، ادارات، سازمان‌ها، شرکت‌ها، هزینه نقل و انتقالات مدارک، پول، اوراق بهادار، هزینه اطلاعات از معامله و طرفین آن، هزینه تنظیم و اجرای قرارداد و هزینه زمانی که بر فرصت و سرمایه اثرگذار است (هزینه مخفی)، در نظر گرفته شده است.
ویلیامسون (۱۹۹۷)	ویلیامسون باور دارد هزینه مبادله، هزینه‌ای در نظر گرفته شده است که به دلیل استفاده از بازار یا سیستم اقتصادی پرداخت می‌شود.
الکساندر (۱۹۹۲ و ۲۰۰۱)	هرگونه نقل و انتقال بین طرفین از مبادلات ساده کالا و خدمات برای پول تا سایر موارد مانند وعده انجام یک اقدام در ازای پول، کالا، خدمات یا سایر منابع با ارزش، مبادله محسوب می‌شود. مبادله به‌عنوان واحد اصلی سنجش هزینه مبادله در نظر گرفته شده است. برای مصادیق هزینه مبادله موارد مختلفی مطرح شده‌اند که شامل هزینه اطلاعات (داده‌های مربوط به عرضه و هزینه در جریان چانه‌زنی‌های قرارداد یا اطلاعات مربوط به هزینه تولید و کیفیت در پایش عملکرد قرارداد)، هزینه سرمایه‌گذاری و دارایی‌های خاص، هزینه‌های آموزش دانش و مهارت تخصصی مربوط به حوزه مبادله، هزینه مالی، هزینه زمانی برای ایجاد اعتماد بین طرفین (هزینه مشاور متخصص یا سرویس تخصصی)، انتقال حق مالکیت (مالک زمین و توسعه‌دهنده) / تدارکات نهاد مالی، تدارکات حرفه‌ای (پیمانکاران و مشاوران)، هزینه هماهنگی بین بخش برنامه‌ریزی قانونی و طرح‌های زیرساختی و هزینه‌های نظارتی‌اند.
چونگ (۱۹۹۸)	هزینه مبادله معادل هزینه نهاد در نظر گرفته شده است که تنها در یک جامعه و در وجود نهادها شکل می‌گیرد. به بیان دیگر، هر نوع هزینه‌ای که در عدم وجود نهادها (مثال جزیره رابینسون) وجود نخواهد داشت، در اصل هزینه مبادله محسوب می‌شود. به‌صورت نسبی تمام هزینه‌های قابل تصور در جامعه به‌جز هزینه‌های مربوط به فرایندهای فیزیکی تولید و حمل‌ونقل هزینه مبادله در نظر گرفته شده‌اند. مصادیق هزینه مبادله طیف گسترده‌ای از هزینه‌ها را شامل می‌شوند؛ هزینه مرتبط با وکلا، مؤسسات مالی، پلیس، واسطه‌ها، کارآفرینان، مدیران، کارمندان خصوصی، کارمندان بخش دولتی، سازمان‌های تنظیم‌کننده. علاوه بر این، هزینه‌های مربوط به کنترل و نظارت، بخش عظیمی از هزینه‌های مبادله را شامل می‌شود.
واکیس و همکاران (۲۰۰۳)	هزینه مبادله، هزینه غیرتولیدی معرفی شده است که شامل هزینه مبادله ثابت و هزینه مبادله متغیر است. هزینه مبادله ثابت عمدتاً هزینه‌های نظارتی، تنظیم و ثبت قرارداد را شامل می‌شود که مقداری ثابت دارد و هزینه‌های متغیر شامل هزینه‌های کسب اطلاعات، مذاکره و چانه‌زنی است که معمولاً تابعی از ویژگی‌های مبادله، ویژگی‌های مبادله‌کننده و شرایط مبادله است.
بوتلار (۲۰۰۴ و ۲۰۰۸)	هزینه مبادله به تمامی هزینه‌ها به‌جز هزینه‌های تولید کالای فیزیکی اشاره دارد و دلیل ظاهر شدن هزینه‌های مبادله عقلانیت محدود و کمبود اطلاعات، نامتوازن بودن اطلاعات بین طرفین و فرصت‌طلبی است. هزینه‌های مبادله به‌منظور افزایش اطلاعات در دسترس و کاهش عدم اطمینان ایجاد می‌شوند. هزینه مبادله در فرایند توسعه به‌اصطلاح هزینه‌های مرده محسوب می‌شوند و کاهش آنها کارایی فرایند توسعه را افزایش می‌دهد. مصادیق هزینه مبادله مواردی نظیر هزینه‌های جمع‌آوری اطلاعات، بررسی و تأیید اطلاعات (مستقل از ترتیبات نهادی)، هزینه‌های نهادی (ایجاد و استفاده از نهادها)، هزینه مذاکرات و اعتمادسازی، تهیه قرارداد، هزینه نظارت و کنترل معرفی شده‌اند.
ال‌وی و همکاران (۲۰۱۲)	در یک تعریف جامع، همه فعالیت‌های موجود در شرکت‌ها، اشخاص، شرکت‌ها و افراد به‌عنوان مبادله نام‌گذاری شده‌اند. بر همین مبنا نیز هزینه مبادله از هزینه اجتماعی شکل‌دادن مبادله و نظارت بر مبادله تا تمامی هزینه‌های استفاده از سیستم اقتصادی یا تمام هزینه‌های غیرتولیدی در نظر گرفته شده است. شایان ذکر است سطحی که در آن هزینه مبادله بررسی می‌شود، بر تعبیر مبادله و هزینه مبادله اثرگذار است.

برنامه‌ریزی هزینه مبادله است؛ زیرا به دلیل استفاده از نهادها رخ می‌دهد.»

با مرور تعاریف ارائه‌شده در پژوهش‌های پیشین، تعریف واحدی به دست نمی‌آید؛ اما نقاط مشترکی بین تعاریف مختلف مشهود است:

هزینه مبادله در برنامه‌ریزی

نظریه هزینه مبادله در تلاش است شکل‌گیری انواع گوناگون سازمان، از بنگاه‌های کوچک تا شرکت‌های اختلاطی که اقتصاد کلاسیک به آنها توجه نکرده است را تبیین کند. این تلاش به پرسش درباره بسیاری از فرض‌های اقتصاد کلاسیک منجر می‌شود. نظریه هزینه مبادله، عقلانیت کامل و اطلاعات کامل را با عقلانیت محدود و فرصت‌طلبی جایگزین می‌کند (Williamson, 1981: 1540). در اقتصاد کلاسیک، قراردادهای بین خریداران و

- ۱- هزینه مبادله شامل هزینه تولید فیزیکی و حمل‌ونقل نمی‌شود.
- ۲- هزینه مبادله هزینه‌ای است که به‌واسطه استفاده از نهادها ایجاد می‌شود.
- ۳- هزینه مبادله شامل هزینه‌های ثابت و هزینه‌های متغیر است. براساس این می‌توان هزینه مبادله را اینگونه تعریف کرد: «هزینه مبادله، هزینه‌ای غیرتولیدی است که به دلیل استفاده از نهادها شکل می‌گیرد و بخشی از آن هزینه ثابت و مشخص بوده و بخشی از آن هزینه‌ای متغیر و نامشخص است؛ براساس این، کل هزینه فرایند

مختلف دانش تخصصی را درباره توسعه زمین ارائه می دهند و ... صورت می گیرند (Webster, 2003: 478). انواع مختلفی از مبادلات در برنامه ریزی وجود دارند که موارد مهم آن عبارتند از: صدور مجوز توسعه یا ساخت (که براساس زمینه ساختاری، مبادله ای تنظیمی است)؛

تهیه برنامه ها توسط برنامه ریزان بخش عمومی، یعنی تبادل میان برنامه ریزان استعدادی و کارفرماهای سیاسی آنها (شهردار، دولت منتخب و در نهایت حوزه انتخابی) که دربرگیرنده تبادل دانش و تخصص حرفه ای در مقابل حقوق کارشناسی است؛ مذاکره میان برنامه ریزان بخش عمومی، مالکان زمین، انبوه سازان، تأمین کنندگان مالی و سازمان های مدنی در تولید یک برنامه یا طرح شهری که یک مبادله چندسویه شامل تبادل گستره ای از حقوق و مسئولیت های مربوط به دارایی هاست (ibid: 480).

هزینه مبادله در برنامه ریزی با عنوان هزینه مخفی برنامه ریزی مطرح شده است و در سه دسته قرار می گیرد (Mundula, 2019: 2-4):

هزینه ایجاد و تصویب ابزار برنامه ریزی، این هزینه شامل هزینه های صرف شده به منظور چانه زنی ها، مذاکرات، مکاتبات و ... به منظور رسیدن به توافق برای ایجاد و تصویب برنامه است؛ هزینه تهیه برنامه: این هزینه شامل مجموعه اقدامات برای گردآوری اطلاعات و تأیید صحت اطلاعات موجود برای تهیه برنامه و تنظیم آن در قالب یک طرح است؛

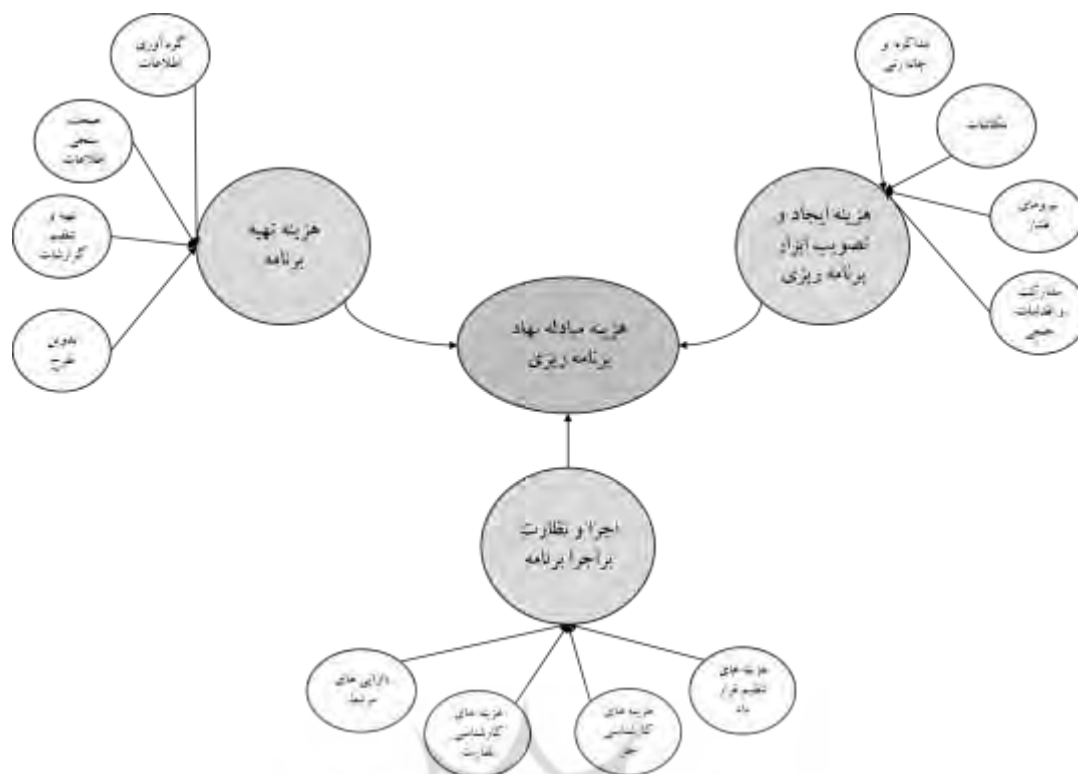
هزینه اجرا و نظارت بر برنامه که مرتبط با ضوابط اجرایی رسمی و غیررسمی و قراردادهای رسمی و غیررسمی تنظیم شده در حوزه برنامه مصوب است.

در شکل شماره ۱ دسته های اصلی هزینه های مربوط به استفاده از نهاد برنامه ریزی و مواردی مشخص شده اند که در هر دسته ایجادکننده هزینه ها هستند.

فروشنندگان، عامل واسط در مبادلات بازار است و تنها هزینه مترتب بر آن شامل هزینه تولید کالا و خدمات است؛ اما در واقعیت، مبادلات هزینه های دیگری همچون جمع آوری اطلاعات، تنظیم قراردادها برای رسیدن به توافق و هزینه تنظیم، اعمال قانون و نظارت بر اجرای آن را دربردارند که بخش چشمگیری از هزینه ها را شامل می شود. اقتصاد نهادی برخلاف اقتصاد کلاسیک در قالب نظریه هزینه ها را در قالب نظریه هزینه مبادله لحاظ می کند (شریف زادگان و ابوطالبی پور، ۱۳۸۷: ۶۱-۶۰؛ عسگری، ۱۳۹۱: ۱۱۱-۱۱۰). از ورود مفهوم هزینه مبادله به ادبیات اقتصادی چندین دهه می گذرد؛ اما ورود آن به ادبیات برنامه ریزی شهری به نسبت جدیدتر است (Buitelaar, 2004: 2539-2553). الکساندر، جایگاه نظریه هزینه مبادله در برنامه ریزی را بیش از هرکس دیگری تبیین کرده است. او دوگانه برنامه ریزی - بازار را یک دوگانه غلط و برنامه ریزی را امری متعلق به هر دو بخش عمومی و خصوصی می داند، نه به عنوان سازوکاری که فقط در بخش عمومی جریان دارد (Alexander, 1992: 194). پس از الکساندر نیز بسیاری دیگر از پژوهشگران این حوزه با ارجاع به مطالعات ویلیامسون و الکساندر سعی در گسترش ادبیات نظری هزینه مبادله در برنامه ریزی و تبیین جایگاه هزینه مبادله در برنامه ریزی کردند (Buitelaar, 2004: 2539-2553; Teitz, 2007: 18; Mundula, 2019: 2-3).

انواع هزینه مبادله در برنامه ریزی

درک هزینه های مبادله در اقتصاد آزاد به دلیل سابقه طولانی بحث درباره آن ساده تر از درک هزینه های مبادله در برنامه ریزی است. از منظر هزینه مبادله، کل فرایند برنامه ریزی دربرگیرنده مبادلات گوناگونی است که در درون سازمان های مرتبط با برنامه ریزی یا از طریق نظام بازار، توسط قراردادهای (میان دولت و کارمندان آن، میان دولت و کارگزاران خصوصی، میان شرکت هایی که انواع



شکل ۱- هزینه‌های مبادله استفاده از نهاد برنامه‌ریزی

مآخذ: تنظیم شده بر اساس Genio & Salamance, 2008: 228; Mundula, 2019: 2-5

مبادله اگر غیرقابل اندازه‌گیری در نظر گرفته نشود، اندازه‌گیری آن بسیار دشوار است و اندازه‌گیری آن به شکل دقیق به صورت مالی (مثلاً سنت و دلار) ممکن نیست (Collins & Frank, 1991: 27-28; Cheung, 1998: 4; Buitelaar, 2004: 2539-2553; Liu & Shen, 2006:128; L.V et al, 2012: 55; Mundula, 2019: 2).

با توجه به تعریف سطح تحلیل، برخی از انواع هزینه مبادله حتی به سادگی قابل تشخیص نیست (Collins & Frank, 1991: 27-28). علاوه بر این، موضوع دیگری که در ارتباط با سنجش هزینه مبادله و تحلیل آن شایان توجه است، چگونگی اثرگذاری عوامل مختلف بر تعدیل هزینه مبادله است (Liu & Wang, 2012: 129). برخی دیگر از پژوهشگران سنجش هزینه مبادله در یک قالب ایزوله بدون در نظر گرفتن دیگر عوامل مؤثر را ممکن می‌دانند؛ برای مثال، از نظر متیو در یک قرارداد چنانچه بتوان هزینه ایجاد، تنظیم و نظارت بر قرارداد را در مراحل جداگانه اندازه‌گیری کرد، هزینه مبادله را می‌توان به دست آورد (Matthews, 1986: 906).

به طور کلی پژوهش‌های انجام شده در ارتباط با سنجش هزینه مبادله به دو دسته کلی تقسیم می‌شوند؛ پژوهش‌هایی که به هزینه مبادله در سطح اقتصاد کلان پرداخته‌اند و پژوهش‌هایی که هزینه

همان‌طور که گفته شد سه دسته هزینه مبادله در برنامه‌ریزی وجود دارد ۱- هزینه ایجاد و تصویب، ۲- هزینه تهیه برنامه و ۳- هزینه اجرا و نظارت. دو مورد نخست نسبت به هزینه اجرا و نظارت بسیار ناچیزند، مستندات دقیقی در ارتباط با آنها وجود ندارد و دوره زمانی تأثیرات این هزینه نسبت به هزینه اجرا و نظارت بسیار کوتاه است؛ بر این مبنای پژوهش حاضر از دو مورد نخست صرف‌نظر شده است و هزینه اجرا و نظارت سنجش می‌شود که عمده هزینه مبادله در برنامه‌ریزی یا هزینه استفاده از نهاد برنامه‌ریزی از نظر زمانی و مالی است.

سنجش هزینه مبادله

در ارتباط با اندازه‌گیری هزینه مبادله، نبود تعریف دقیق و واحد از مبادله و هزینه مبادله چالش مهمی است. به عبارتی هنوز به شکل قطعی مشخص نیست که چه چیز مبادله است و چه مواردی هزینه مبادله را شامل می‌شوند. همچنین، به دلیل تفاوت‌های فرهنگ و آداب و رسوم، تفاوت‌های چشمگیری در رفتارهای مبادله‌کنندگان وجود دارد که موجب ایجاد هزینه‌های مختلف در مبادلات می‌شوند (Liu & Shen, 2006: 128; Lv et al, 2012: 128).

پژوهشگران مختلف در حوزه هزینه مبادله ادعان دارند هزینه

بلافاصله مشخص می‌شود برخی محدودیت‌ها از دست رفته‌اند؛ بنابراین، باید تصمیم گرفت آیا محدودیت‌های حذف شده مربوط به مشاهدات مدنظرند یا چیز دیگری.

الکساندر از دیگر افرادی است که در راستای سنجش هزینه مبادله تلاش کرده است. او که هزینه مبادله را معادل هزینه استفاده از سیستم اقتصادی می‌داند، واحد سنجش هزینه مبادله را مبادله در نظر می‌گیرد و یک مبادله اصلی را با مبادلات زیرشاخه می‌سنجد که آن را شکل می‌دهند. در روش الکساندر سنجش کمی جایگاهی ندارد و تمرکز بر نقش بازیگران است (Alexander, 1992 & 195: 2001).

ژونگ^۲ (۱۹۹۵) برای سنجش هزینه مبادله سازمان‌ها و شرکت‌ها روش خرید و فروش حاشیه قیمت^۳ را ارائه کرد. به بیان ساده، هزینه مستقیم خرید و فروش را مدنظر قرار داده و مبالغ حاشیه‌ای را به‌عنوان هزینه مبادله در نظر گرفته است. این روش اگرچه روشی کارآمد است، جایگاهی برای هزینه نظارتی، ارزیابی یا هزینه‌های زمانی و فرصت در آن دیده نمی‌شود (Wang, 2005: 130; L.V et al, 2012: 5,8); البته در مواردی این روش مناسب است که آمار و اطلاعات مورد نیاز، محدود و وضعیت مشابه فرض متیو است.

روش آماری و استفاده از داده‌ها شیوه‌ای است که بسیاری محققان به‌دلیل گستردگی مبادلات مورد بررسی از آن استفاده می‌کنند. داده‌های مورد نیاز این روش از دو منبع آماری پیمایشی با استفاده از مطالعات میدانی و آمار رسمی به دست می‌آیند. با توجه به موضوع پژوهش، محققان به‌طور مستقیم از داده‌های آماری رسمی یا آمار به‌دست‌آمده از پیمایشی میدانی و گاهی از هر دو استفاده می‌کنند. این روش، هزینه‌های زیادی برای نیروی انسانی داشته و منابع مادی و زمان برای استفاده از آن لازم است؛ اما به پیشرفت چشمگیر و اقتناعی کمک می‌کند. به‌طور کلی اسناد مؤسسات دولتی می‌توانند داده مناسب برای سنجش هزینه‌های مبادله مرتبط با سیاست‌های عمومی تلقی شوند. این روش خروجی کمی نیز خواهد داشت؛ هرچند از نواقص اصلی آن نبود دقت در ثبت هزینه‌های حاشیه و متغیر است (Genio & Salamance, 2008: 227-234).

روش پژوهش

پژوهش حاضر براساس هدف از نوع کاربردی - توسعه‌ای است و

مبادله را در سطح اقتصاد خرد مدنظر قرار داده‌اند. براساس این دو سطح، روش‌ها و نکات متفاوتی پیشنهاد شده و مدنظر قرار گرفته‌اند. پژوهش حاضر با توجه به موردپژوهی آن، به شاخه سنجش هزینه مبادله در اقتصاد کلان ارتباط نزدیکی ندارد و شیوه‌های استفاده‌شده در دسته مرتبط با اقتصاد خرد برای آن موضوعیت خواهد داشت.

به باور کالینز و فرانک^۱ (۱۹۹۱)، هزینه مبادله شامل دو بخش هزینه ثابت و هزینه متغیر است که هزینه ثابت شامل کارمزد، هزینه انتقال و مالیات و هزینه متغیر شامل هزینه‌های اجرایی و هزینه‌های فرصت است. هزینه اجرایی براساس تأثیر قیمت و زمان بندی بازار و هزینه فرصت براساس نتایج مطلوب، بازده واقعی، هزینه اجرایی و هزینه ثابت محاسبه می‌شود. آنها برای سنجش هزینه مبادله، معادله‌ای کلی نیز ارائه کرده‌اند:

هزینه‌های مبادله = هزینه‌های ثابت + هزینه‌های متغیر؛

هزینه‌های ثابت = کارمزد + هزینه‌های انتقال + مالیات؛

هزینه‌های متغیر = هزینه‌های اجرایی + هزینه‌های فرصت؛

هزینه‌های اجرایی = تأثیر قیمت + هزینه‌های زمان بندی بازار؛

هزینه‌های فرصت = نتایج مطلوب - بازده واقعی - هزینه‌های

اجرایی - هزینه‌های ثابت

معادله کالینز و فرانک (۱۹۹۱) می‌تواند در بسیاری موارد راهگشا باشد و رفع ابهام کند؛ اما در مواردی همچون «هزینه زمان بندی بازار» در این معادله، خود متغیرها تأثیر گرفته از متغیرهای نامحدود دیگر هستند (Collins & Frank, 1991: 29) که بررسی و سنجش آنها می‌تواند چالشی جدید باشد.

چونگ یکی از پیشگامان سنجش هزینه مبادله است. او مطرح می‌کند اندازه‌گیری هزینه مبادله به شکل دقیق امکان‌پذیر است؛ اما اندازه‌گیری دقیق آن به معنای محاسبه مالی دقیق براساس واحد پولی (مثلاً دلار و سنت) نیست. اساساً اندازه‌گیری شامل تعیین تعداد برای مقاصد رتبه بندی است و دقت در اندازه‌گیری فقط با میزان توافق بین ناظران مختلف قضاوت می‌شود. به نظر او برای تحلیل و سنجش هزینه مبادله «اگر سایر شرایط یکسان باشند، درحالی که نوع خاصی از هزینه مبادلات در وضعیت A بالاتر از وضعیت B است و افراد مختلف به‌طور مداوم هر بار رتبه یکسانی را در این دو وضعیت مشخص می‌کنند، آنگاه هزینه مبادله در حاشیه (هزینه‌ها) قابل اندازه‌گیری خواهد بود» (Cheung, 1998: 4). در روش چونگ، با تعیین محدودیت‌ها برای به دست آوردن گزاره‌های آزمایش‌پذیر، هر زمان که شرط پارتو نتواند تحقق یابد،

² Cheung

³ Buy-Sell Price Margin Method

¹ Collins and Frank

اطلاعات یا تمایل نداشتن به فاش کردن هزینه‌های مرتبط عنوان شد. به همین دلیل، مواردی نظیر مبالغ و زمان مصرف شده برای این فرایند، به صورت یک بازه گنگ و مبهم و با خطای زیاد به دست آمد. همچنین به همین صورت استفاده از پرسش‌نامه به منظور دریافت مستقیم داده‌ها نمی‌تواند روش مستندی باشد. به همین دلیل، دریافت اطلاعات به شکل مستقیم با استفاده از پرسش‌نامه به عنوان مسیری قابل استناد برای گردآوری اطلاعات هزینه مبادله کنار گذاشته و از داده‌های آماری رسمی با توجه به توضیحات ذکر شده در ارتباط با مبادلات طرح تفصیلی استفاده شد؛ البته این موضوع لزوماً بدین معنا نیست که هیچ روش قابل اعتنایی برای سنجش دقیق‌تر هزینه مبادله وجود ندارد و امکان نوآوری در این زمینه وجود دارد.

مورد پژوهش

طرح تفصیلی عبارت است از طرحی که براساس معیارها و ضوابط کلی طرح جامع شهر، نحوه استفاده از زمین‌های شهری در سطح محلات مختلف شهر، موقعیت و مساحت دقیق زمین برای هر یک از آنها، وضع دقیق و تفصیلی شبکه عبور و مرور، میزان تراکم جمعیت و تراکم ساختمانی در واحدهای شهری، اولویت‌های مربوط به مناطق بهسازی و نوسازی و توسعه، حل مشکلات شهری و موقعیت کلیه عوامل مختلف شهری در آن تعیین می‌شود و نقشه‌ها و مشخصات مربوط به مالکیت براساس مدارک ثبتی تهیه و تنظیم می‌شوند (وزارت راه و شهرسازی، ۱۳۹۸). طرح تفصیلی از اثرگذارترین اسناد برنامه‌ریزی شهری ایران است که بیشترین برخورد مستقیم و مبادله بین مردم و نهاد برنامه‌ریزی شهری را ایجاد می‌کند. این طرح که در واقع برنامه کاربردی زمین مرتبط با طرح جامع است، در مراحل گوناگون خود، در بردارنده هزینه‌های مختلفی برای طرفین دخیل در آن است. شناسایی این هزینه‌ها و عوامل مؤثر بر ایجاد آنها به بازرحی نهادی سازوکار اجرایی شدن طرح و کمینه‌سازی هزینه‌های مبادله کمک می‌کند. به بیان بهتر، آنچه ویلیامسون از آن به عنوان ترازبندی هوشمندانه یاد می‌کند، با استفاده از تحلیل و سنجش هزینه مبادله یا هزینه نهاد امکان‌پذیر می‌شود.

از نظر نورث اگر نهادها قواعد بازی‌اند، سازمان‌های درون یک نهاد، بازیگران این قواعدند (North, 1990: 195). در ارتباط با اجرای طرح تفصیلی اگرچه سازمان‌های متعدد یا به بیان نورث بازیگران مختلف دخیل‌اند، شهرداری سازمان کلیدی است که بدون هیچ ابهامی مربوط به نهاد برنامه‌ریزی بوده و بازیگر اصلی قواعد

با استفاده از روش مطالعات اسنادی و کتابخانه‌ای و مصاحبه، داده مورد نیاز جمع‌آوری شده است. هدف این پژوهش سنجش هزینه مبادله ناشی از نهاد طرح تفصیلی است. در راستای رسیدن به هدف این پژوهش، در چارچوب تحلیل نهادی، با مراجعه به متون، انواع هزینه مبادله و عوامل موجد آنها در فرایندهای برنامه‌ریزی شهری شناسایی شده و روش‌های مختلف سنجش هزینه مبادله در سطح متناظر با پژوهش بررسی شده است. در ادامه براساس مشاهدات پژوهشگر و مصاحبه با افراد دخیل متخصص (کارشناسان واحد شهرسازی مناطق شهرداری اصفهان) هزینه‌های اجرای طرح تفصیلی سوم اصفهان بررسی شده است.

هدف این مقاله، سنجش هزینه مبادله است. نتایج مصاحبه با متخصصان درگیر در فرایندهای طرح تفصیلی (کارشناسان شهرسازی مناطق) نشان‌دهنده تعداد زیاد زیرفرایندهای (گام‌های) اجرای طرح تفصیلی، تنوع بالای موضوعات مرتبط، اهداف و منافع موجود در ارتباط با مبادلات مرتبط با طرح تفصیلی و کثرت و تراکم تعداد مبادلات انجام‌شده در چارچوب طرح تفصیلی و تفاوت‌های فردی در ارتباط با اشخاص درگیر در فرایندهای طرح تفصیلی بود. این موارد سبب می‌شود استفاده از روش‌های سنجش هزینه مبادله‌های محدود (از نظر تعداد افراد درگیر در مبادله، متغیرهای اثرگذار، تعداد مبادلات و ...) مانند روش کالینز یا چونگ امکان‌پذیر نباشند و روش آماری مدنظر قرار گیرد. همان‌طور که توضیح داده شد روش آماری با وجود داشتن معایب، برای سنجش هزینه مبادله سیاست‌ها و برنامه‌هایی استفاده می‌شود که مبادلات در آنها محدودیتی ندارد و می‌تواند خروجی کمی ارائه کند.

داده‌های مورد نیاز برای استفاده از روش آماری از دو مسیر اصلی در دسترس است؛ نخست، با استفاده از آمار پیمایشی و مطالعه میدانی و دوم، با استفاده از داده‌های آمار رسمی. بدیهی است آمارهای رسمی محدودیت‌های خود را دارند و بسیاری هزینه‌های حاشیه‌ای را در نظر نمی‌گیرند. در پژوهش حاضر، نخست استفاده از پرسش‌نامه و دریافت مستقیم اطلاعات از شهروندان مدنظر قرار گرفت. به این منظور، تعداد ۳۰ پرسش‌نامه و مصاحبه در مناطق پانزده‌گانه شهر اصفهان به صورت حضوری در قالب پرسش‌نامه آنلاین تکمیل شد. این پرسش‌نامه شامل پرسش‌های باز، پرسش‌های دارای پاسخ‌های چندگزینه‌ای و پرسش‌های شدت‌سنجی با طیف ده‌تایی بود. پرسش‌شوندگان از گروه‌های مختلف سنی، جنسی و فعالیتی بودند؛ اما هیچ‌یک از آنها اطلاعات دقیق در ارتباط با فرایندهای مورد پرسش در اختیار پرسشگر قرار ندادند. دلیل این موضوع عمدتاً در ذهن نداشتن

خواهد کشید و در این صورت، در نبود مبنایی برای تصمیم‌گیری قاضی، فرایند قضاوت بسیار زمان‌بر خواهد بود و ممکن است با خروجی نادرست همراه باشد. به طبع در شرایطی که هزاران قطعه زمین و به همان تعداد یا بیشتر مالک در شهر وجود دارند، اینکه انجام فعالیت در هر قطعه‌ای نیازمند فرایند مذاکرات طولانی و احتمالاً دعاوی قضایی بین طرفین باشد، هزینه مبادله بسیار سنگینی را به شهروندان و سیستم قضایی تحمیل می‌کند. در ادامه، ویژگی‌های مبادله حق توسعه زمین بررسی می‌شوند و براساس آن، پیدایش ساختار حکمروایی طرح تفصیلی تبیین می‌شود.

موضوع مبادله: در یک مبادله تجاری، کالا یا خدمتی مبادله می‌شود؛ اما در طرح تفصیلی حق توسعه زمین است که مبادله می‌شود. طرفین این مبادله عمدتاً شهروندان‌اند؛ اما در مواردی که به خدمات عمومی مربوط است، نهادهای بخش عمومی نیز طرف مبادله خواهند بود.

وابستگی: طرفین یک مبادله ممکن است براساس اینکه چه میزان سرمایه به کاررفته در مبادله اختصاصی باشد، به یکدیگر وابسته شوند؛ براساس این، سه دسته سرمایه با عناوین غیرویژه، ترکیبی و اختصاصی (ویژه) شناسایی می‌شوند. دارایی اختصاصی شامل مواردی همچون دارایی‌های فیزیکی و اختصاصی بودن سایت است (Alexander, 2007: 50). حق توسعه از منظر تأثیری که بر ارزش مالی ملک دارد و نیز از دریچه تأثیر پایدار آن بر کیفیت زندگی ساکنان ملک، جزء سرمایه‌های غیرویژه نیست و برحسب شرایط می‌تواند ترکیبی و حتی اختصاصی باشد.

تواتر: بخش خصوصی به نسبت مالکیت قطعات زمین، پرشمارترین گروه مالکان زمین شهری‌اند و پس از آن، بخش عمومی قرار دارد. بخش خصوصی به دو بخش تقسیم می‌شود؛ توسعه‌دهندگان یا بسازبفروش‌های حرفه‌ای و شهروندانی که به دنبال ساخت‌وساز زمین برای استفاده شخصی‌اند. شهروندان در طول حیات خود به‌طور متواتر درگیر مبادله حق توسعه نیستند و این مسئله در دفعات اندک و آن هم نه برای همه مالکان رخ می‌دهد. توسعه‌دهندگان زمین نیز گرچه بیش از شهروندان عادی درگیر این موضوع‌اند، تعدادشان به نسبت کل جمعیت اندک است. عدم اطمینان (نامعلومی): عدم اطمینان نسبت به رفتار آتی مالکان زمین‌های مجاور از جمله نامعلومی‌های مبادله حق توسعه است. چه بسا توافقی به سختی به دست آید، اما در عمل یکی از طرفین خلاف آن عمل کند؛ بنابراین، سازوکاری برای نظارت بر توافقات و جریمه عدول از آنها نیاز است.

≠ تعداد بازیگران: تعداد افرادی که در یک مبادله حق توسعه

رسمی و غیررسمی نهاد برنامه‌ریزی است؛ به همین دلیل در پژوهش حاضر طرفین مبادله، شهرداری و شهروندان در نظر گرفته شده‌اند.

طرح تفصیلی بررسی شده، آخرین طرح تفصیلی شهر اصفهان، یعنی طرح تفصیلی سوم است که با نام «بازنگری طرح تفصیلی اصفهان» شناخته می‌شود. این طرح که تهیه و بازنگری آن سال‌ها به طول انجامید، در اسفند سال ۱۳۹۳ ابلاغ شد (سایت شهرداری اصفهان، ۱۳۹۴). بر این مبنای، اطلاعات گردآوری شده از اسناد مالی شهرداری اصفهان از سال نخست اجرای طرح یعنی سال ۱۳۹۴ است.

جامعه آماری مدنظر، شهرداری‌های مناطق پانزده‌گانه شهرداری اصفهان و مراجعه‌کنندگان به آن برای دریافت پروانه ساختمان طی سال‌های ۱۳۹۸-۱۳۹۴ هستند. منبع اصلی دسترسی به هزینه‌های مبادله طرح تفصیلی، بودجه شهرداری اصفهان است. در این سند رسمی، درآمدهای شهرداری از ردیف‌هایی مرتبط با طرح تفصیلی ثبت شده‌اند که در واقع هزینه‌های شهروندان برای استفاده از این طرح است. همچنین در سند مذکور، هزینه‌های شهرداری برای اجرای طرح تفصیلی درج شده که بخش عمده آن هزینه‌های پرسنلی‌اند. با توجه به اینکه عملکرد بودجه‌ای شهرداری در پایان هر دوره منبع دقیق‌تری نسبت به بودجه مصوب است، تفریح بودجه شهرداری طی سال‌های ۹۴ تا ۹۸ بررسی شد. برای شناسایی ردیف‌های مرتبط با طرح تفصیلی، با مدیران و کارشناسان شورای شهر و شهرداری اصفهان مصاحبه صورت گرفت.

انواع هزینه مبادله در فرایند طرح تفصیلی اصفهان

طرح تفصیلی، نوعی ساختار حکمرانی است. برای درک این موضوع می‌توان شرایطی را در نظر گرفت که طرحی وجود نداشته باشد. در این صورت، هر مالکی چنانچه بخواهد از حق توسعه^۱ خود استفاده کند - در زمین خود فعالیت مسکونی، تجاری، صنعتی و ... انجام دهد و متناسب با نوع کاربری، ساخت‌وسازی در آن انجام دهد - مجبور است با کلیه مالکان زمین‌های مجاور ملک خود مذاکره کند تا رضایت آنها را جلب کند؛ چون ممکن است هریک به هر دلیلی با کاربری و سازه‌های مدنظر مالک مخالفت داشته باشند. چنانچه بین طرفین توافقی حاصل نشود، کار به دادگاه

^۱ حقوق توسعه، حقوق استفاده‌نشده‌ای هستند که به توسعه‌دهندگان اجازه می‌دهند در ملک خود در چارچوب محدودیت‌های تحمیل شده توسط قوانین محلی یا ملی، دست به تغییر بزنند.

شمال، جنوب، شرق، غرب و مرکز مشخص می‌کند. به بیان دیگر، بخش مطالعات، معادل سند راهبردی در برنامه‌ریزی راهبردی است و مستقیم و غیرمستقیم بر کلیه قطعات زمین شهری اثرگذار است. دو بخش دیگر نیز مرتبط با کاربری زمین، نظام ارتفاعات، ضوابط ساختمانی و ... است که آنها نیز بر املاک کلیه شهروندان تأثیرگذارند. مسلماً هر سه بخش طرح تفصیلی، مستقیم و غیرمستقیم بر حق توسعه زمین تأثیرگذارند و حق مالکان زمین را در ارتباط با این موضوع مشخص می‌کنند. پس همان‌گونه که قبلاً بیان شد، مبادله اصلی طرح تفصیلی بر سر حق توسعه زمین است؛ نه یک قطعه زمین، بلکه هزاران قطعه که هر کدام نه فقط یک مالک، بلکه بعضی چندین مالک دارند. از این حیث، طرح تفصیلی را می‌توان موافقت‌نامه یا قراردادی نامید که در گستره یک شهر، بیش از هر قرارداد دیگری طرفین ذی‌نفع دارد.

یک دسته‌بندی رایج برای هزینه‌های مبادله به شرح زیر است (Dahlman, 1979: 160):

هزینه‌های جست‌وجو و اطلاعات همچون تعیین اینکه کالای مورد نیاز در بازار موجود است و کمترین قیمت را دارد؛ هزینه‌های چانه‌زنی و تصمیم، هزینه‌هایی‌اند که برای رسیدن به توافق با سایر طرفین مبادله لازم‌اند؛ تنظیم قراردادی مناسب و ...؛ هزینه‌های نظارت و اجرا، هزینه‌های کسب اطمینان از پایبندی طرف مقابل به شرایط قرارداد و اتخاذ اقدام مناسب (بیشتر از طریق سیستم حقوقی) در صورت عدم پایبندی طرفین به قرارداد است.

تدوین، اجرا و نظارت بر اجرا سه مرحله اصلی طرح تفصیلی‌اند. با توجه به اینکه تدوین طرح تفصیلی شامل هزینه‌های جست‌وجو و اطلاعات و نیز دربردارنده هزینه‌های چانه‌زنی و تصمیم برای رسیدن به توافقی قابل قبول با سایر طرفین مبادله بر سر حق توسعه زمین است (اساساً خروجی فرایند تدوین طرح تفصیلی، سند توافقی به نام طرح تفصیلی است)، هزینه مبادله، کل هزینه‌ای است که برای تدوین طرح تفصیلی انجام می‌شود. این هزینه‌ها شامل حقوق کارمندان بخش عمومی درگیر طرح، شرکت‌های مشاور مرتبط با طرح، هزینه‌های زمانی مشارکت‌کنندگان در فرایند تدوین طرح و سایر موارد است. هزینه‌های نظارت بر اجرای طرح نیز قطعاً هزینه مبادله محسوب می‌شوند. سازوکار مواجهه با عدم پایبندی به توافقات طرح تفصیلی، کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری است که بخشی دیگر از هزینه‌های مبادله طرح تفصیلی را شکل می‌دهد. شیوه شکل‌گیری هزینه‌های مبادله در سه مرحله اصلی طرح تفصیلی و پیامدهای

درگیر می‌شوند ممکن است از دو نفر (یک مالک برای هر قطعه زمین) تا چند نفر (چند مالک برای چند قطعه زمین) تغییر کند؛ البته در عمل ممکن است به‌ازای هر مالک، جمعی غیرمالک (همچون خانواده مالک یا مستأجر ملک) از مبادله حق توسعه تأثیر بگیرند. همچنین، تعداد چشمگیری املاک و طبعاً افراد در یک بازه زمانی مشخص (مثلاً یک سال) درگیر مبادله‌های مربوط به حق توسعه می‌شوند. این مسئله وجود یک ساختار نهادی را توجیه‌پذیر می‌کند که این مبادلات را حکمرانی کند. تعداد زیاد افراد درگیر در مبادله‌های حق توسعه را نباید با تعداد زیاد افراد درگیر در یک مبادله تجاری اشتباه گرفت. در مورد اول، ممکن است طرفین یک مبادله کم باشند؛ اما تعداد مبادله‌ها در یک بازه زمانی زیاد باشد؛ درحالی‌که در دادوستد تجاری تعداد مبادله‌کنندگان الزاماً در همان بازه زمانی زیاد نیست.

با توجه به آنچه بیان شد، مبادله حق توسعه، گرچه برای عمده مالکان زمین متواتر نیست، در یک بازه زمانی یک‌ساله تعداد افراد زیادی را درگیر می‌کند^۱. همچنین، وابستگی یا ویژه‌بودن سرمایه در آن زیاد است و نامعلومی نسبت به رفتار طرفین در آن وجود دارد که نظارت بر اجرای توافقات را می‌طلبد. از این رو، براساس دسته‌بندی ویلیامسون از ساختارهای حکمروایی (Williamson, 1997: 89) مبادله‌های حق توسعه، به حکمروایی ترکیبی سه‌جانبه (طرف سوم) نیازمندند و از آنجا که مشروعیت و قدرت این طرف سوم از اهمیت بالایی برخوردار است، حاکمیت ملی، منطقه‌ای یا محلی این نقش را به عهده خواهد داشت؛ بنابراین، برنامه‌ریزی کاربری زمین (در مورد پژوهی این رساله، طرح تفصیلی) به‌عنوان یک ساختار حکمروایی متولد می‌شود^۲. آنچه بیان شد، فلسفه وجودی طرح تفصیلی بود. در ادامه، تحلیلی بر فرایند طرح تفصیلی از دریچه هزینه مبادله ارائه می‌شود.

طرح تفصیلی اصفهان از سه بخش مطالعات، ضوابط و مقررات و نقشه‌های کاربری زمین شکل گرفته است. بخش مطالعات، شامل چشم‌انداز، اهداف، راهبردها و سیاست‌هایی است که توسعه شهر در ابعاد مختلف را برای کل شهر و نیز به تفکیک در پنج حوزه

^۱ تعداد زیاد موارد مبادله حق توسعه و هزینه‌های مرتبط با آن، چه در مرحله توافقی و چه اجرای آن، صرفه‌جویی‌های ناشی از تجمع و مقیاس را به دنبال دارد و این موضوع، شکل‌گیری یک نهاد متمرکز را توجیه‌پذیرتر می‌کند که متولی فرایند طرح تفصیلی باشد.

^۲ ممکن است فلسفه وجودی اولیه برنامه‌های کاربری زمین و از جمله طرح‌های تفصیلی، از مدیریت مبادلات حق توسعه متفاوت باشد؛ اما آنچه مسلم است، یکی از کارکردهای اصلی این برنامه‌ها در زمان حاضر چنین است.

مثبت و منفی آن در ادامه تشریح شده است.

تدوین طرح:

تفاوت کلیدی در قیاس مبادله تجاری و مبادله طرح تفصیلی، غیبت مبادله کنندگان یا مالکان اصلی در زمان مبادله است. در مبادله تجاری، طرفین در فرایند مبادله حضور دارند یا اگر وکیل یا واسطه‌ای از طرف آنها در جریان مبادله حضور داشته باشد، این وکیل یا واسطه از نیازها و خواسته‌های موکل خود آگاه است و ارتباط وکیل و موکل کاملاً تنگاتنگ است؛ اما در شیوه مرسوم تدوین طرح تفصیلی مالکان اصلی حضور ندارند. بخش عمومی تهیه‌کننده سند را می‌توان وکیل بخش خصوصی دانست که البته این وکالت را نیز به شرکت‌های مشاور بخش خصوصی تفویض کرده است؛ اما شیوه تهیه طرح از بالا به پایین و بدون مشارکت اثرگذار سهم‌داران کلیدی است و تقریباً تلاش مؤثری برای شناسایی نیازها و خواسته‌های شهروندانی صورت نمی‌گیرد که درباره حقوق توسعه آنها تصمیم‌گیری می‌شود. گویا تدوین طرح تفصیلی، فرایندی است که پدر خانواده برای کودکان فاقد قدرت تشخیص خوب و بد تصمیم‌گیری می‌کند. در چنین شرایطی و در غیاب یک سازوکار مشارکتی محلی برای تدوین طرح، هزینه‌های مبادله به شدت کاهش می‌یابد و محدود به حق‌الزحمه مشاوران تهیه طرح و حقوق کارمندان بخش عمومی خواهد شد که درگیر تحویل‌گیری کار مشاورند؛ اما وقتی نوبت به اجرای توافقات طرح تفصیلی می‌رسد، مالکان زمین تازه از توافقی آگاه می‌شوند که در غیاب آنها و بر سر حق توسعه آنها صورت گرفته است. چنانچه شهروندی بخواهد تغییر در کاربری یا ساختمان ملک خود بدهد، مجبور است برای پروانه به شهرداری مراجعه کند. در بهترین حالت، نیاز و منافع او براساس طرح تفصیلی تأمین می‌شود و در فرایند اجرا دچار کمترین هزینه مبادله می‌شود؛ اما چنانچه خواسته او با طرح مغایر باشد، فرایندهای اصلاح و بازنگری طرح در کمیسیون ماده ۵ در ارتباط با کاربری ملک شروع می‌شود. به بیان دیگر، حق توسعه قبلی او که در طرح پیش‌بینی شده بوده است، مجدداً بررسی می‌شود تا توافق جدیدی حاصل شود. گفتنی است اصلاحات طرح تفصیلی در کمیسیون ماده ۵ از جنس تدوین سند است. افزون بر تغییر کاربری، اگر شهروند، متقاضی تراکم مازاد باشد، باید وارد فرایند چانه‌زنی با شهرداری شود که البته به دلیل تمایل شدید این نهاد به درآمدهای حاصل از تراکم مازاد، این فرایند به سرعت طی می‌شود. اکنون این پرسش مطرح می‌شود که کاهش هزینه مبادله در مرحله تدوین طرح، با افزایش هزینه مبادله در شرایط اصلاح

موردی طرح چه نسبتی دارد؛ بیشتر است یا کمتر یا برابر. متوسط تعداد پرونده‌هایی که سالیانه به کمیسیون ماده ۵ ارجاع شده، معادل ۵۰۰ فقره است و طی دوره مطالعه شده (۱۳۹۴ تا ۱۳۹۸)، این تعداد با فرض اینکه هر قطعه زمین طی این بازه فقط یکبار درگیر فرایند کمیسیون شده باشد، به حدود ۲۵۰۰ می‌رسد. همچنین، تعداد کل قطعات زمین در اصفهان حدود ۶۰۰ هزار است؛ بنابراین، در طول بازه مدنظر و حتی کل بازه ۱۰ ساله طرح تفصیلی، هزینه مبادله ناشی از فرایندهای کمیسیون ماده ۵ به تعداد کمی از مالکان تحمیل می‌شود. حق‌الزحمه افراد درگیر از بخش عمومی در فرایندهای ماده ۵ نیز در قیاس با کل حق‌الزحمه ماهیانه آنها و کل هزینه‌ای که در مرحله تدوین طرح، در اثر مشارکتی نبودن آن صرفه‌جویی شده، ناچیز است؛ بنابراین، ممکن است برخی مدعی شوند این شیوه تهیه طرح‌های تفصیلی که شهروندان در فرایند تدوین نقشی ندارند، از منظر هزینه مبادله کارآمد است.

واقعیت این است که گرچه بسیاری از فرایندهای اخذ پروانه و کمیسیون ماده ۵ براساس خواست شهروند پیش می‌رود، نتیجه کلی، تحقق اندک طرح‌های تفصیلی است (سازمان نظام مهندسی، ۱۳۸۵: ۹۳) و قربانی اصلی نیز کاربری‌های مربوط به خدمات عمومی همچون فضای سبزند. به بیان دیگر، حق توسعه اندکی از شهروندان به بهای از دست رفتن «حق به شهر» بسیاری از شهروندان تأمین می‌شود.

اجرا و نظارت بر اجرا:

مرحله اجرای طرح تفصیلی از زمانی شروع می‌شود که شهروندان یا بخش عمومی مالک زمین، تصمیم بگیرند در ملک خود ساخت‌وساز کنند. چنانچه نیاز به تغییر کاربری نداشته باشد و برای بازنگری طرح به کمیسیون ماده ۵ ارجاع نشود، عمده‌تأ کل فرایند اداری مربوط در شهرداری طی می‌شود. در این حالت، یا شهروند دقیقاً مطابق طرح تفصیلی پروانه دریافت می‌کند یا طی مذاکره با شهرداری تراکم مازاد درخواست می‌کند. به هر حال، با توجه به اینکه درآمدهای ناشی از پروانه برای شهرداری بسیار چشمگیر است، انگیزه بالایی در تسریع این فرایند دارد؛ به طوری که متوسط زمان صدور پروانه ساختمان یک ماه است. همچنین با تکیه بر فناوری اطلاعات، فرایند مذکور را می‌توان به صورت غیرحضوریی پیگیری کرد و بدین ترتیب در وقت شهروندان بسیار صرفه‌جویی می‌شود. متوسط سالیانه تعداد پروانه ساختمانی صادرشده طی پنج سال ۹۴ تا ۹۸ معادل ۴۰۰۰ فقره بوده است (شهرداری اصفهان، ۱۳۹۹: ۱۹۴) و طی بازه مطالعه شده، این تعداد با فرض اینکه هر

پرونده در کمیسیون ماده ۱۰۰ دفاع کند که به جای حکم تخریب، حکم جریمه صادر شود. میزان جریمه صادر شده برای تخلف از پروانه است؛ اما به هر حال سود عایدی برای شهروند از محل این تخلف بیش از جریمه کمیسیون ماده ۱۰۰ است. در این فرایند دو هزینه مبادله رخ می‌دهد؛ یکی پولی است که مالک برای اینکه پرونده ملکش به کمیسیون ماده ۱۰۰ برود، خارج از ضوابط موجود در قالب خودیاری پرداخت می‌کند و دیگری حق الزحمه افراد درگیر در کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری است.

برآورد هزینه‌های مبادله طرح تفصیلی اصفهان

براساس تحلیل محتوای اسناد بودجه شهرداری و محاسبه سهم کارکنان معاونت‌های شهرسازی مناطق که متولی اجرا و نظارت بر اجرای طرح تفصیلی‌اند، هزینه‌های پرسنلی شهرداری به دست آمد که اصلی‌ترین هزینه این نهاد در اجرای طرح تفصیلی است (جدول ۲). این هزینه‌ها شامل حقوق کارمندان رسمی، حقوق کارمندان ثابت و ثابت تأمین اجتماعی، حقوق یا اجرت کارکنان قراردادی، مزایای کارمندان رسمی، مزایای کارمندان ثابت و ثابت تأمین اجتماعی و مزایای کارکنان قراردادی‌اند و هر ستون جدول، جمع آنها را برای کل مناطق پانزده‌گانه شهرداری نشان می‌دهد. هزینه‌های مذکور کل فرایند صدور پروانه ساختمان و بخشی از فرایند ارجاع به کمیسیون ماده ۵، ارجاع به کمیسیون ماده ۱۰۰ و برخی دیگر از فرایندهای طرح تفصیلی را پوشش می‌دهند. مجموع این هزینه‌ها در سال ۹۸ افزایش چشمگیری نسبت به سال ۹۷ داشته است که دلیل آن را می‌توان در افزایش تعداد کارمندان رسمی و در نتیجه، افزایش حقوق آنها در این سال دنبال کرد.

هزینه‌های مبادله شهروندان که طی سال‌های ۹۴ تا ۹۸ در قالب «خودیاری شهروندان» در راستای اجرای طرح تفصیلی به شهرداری پرداخت شده‌اند، در جدول ۳ مشاهده می‌شوند. هزینه خودیاری در سال ۹۷ بیش از سایر سال‌هاست؛ زیرا شهرداری بیشتر به کسب درآمد از این طریق تمایل داشته که با سخت‌گیری نهادهای نظارتی در سال بعد تعدیل شده است. هزینه‌های زمانی شهروندان که ناشی از صرف زمان برای انجام فرایندهای اداری مرتبط با اخذ پروانه و مجوزهای لازم بوده است، هم به دلیل ناچیز بودن در برابر این هزینه و هم به دلیل همکاری نداشتن آنها محاسبه نشد.

قطعه زمین طی این بازه فقط یک‌بار نیازمند اخذ پروانه باشد، به حدود ۲۰/۰۰۰ می‌رسد؛ البته این میزان برای ۱۰ سال به ۴۰/۰۰۰ می‌رسد که کمی کمتر از ۱۰ درصد کل قطعات زمین در شهر اصفهان است.

گفتنی است شهرداری هزینه‌های متعددی را در خلال صدور پروانه ساختمان از شهروند اخذ می‌کند که تبدیل به درآمد شهرداری می‌شوند؛ اما هیچ‌کدام هزینه مبادله نیستند. این هزینه‌ها عمدتاً برای خدمات شهری و نشت‌های مثبت^۱ ناشی از اقدامات شهرداری از جمله صدور پروانه، نشت‌های منفی ناشی از ساخت‌وساز مالک و حق توسعه‌ای است که شهروندان به دست می‌آورند؛ حتی شهرداری برای فرایند اداری صدور پروانه نیز حق الزحمه‌ای دریافت نمی‌کند؛ زیرا درآمدهای مذکور بسیار بیشتر از اندک درآمد ناشی از فرایند اداری‌اند.

چالش برانگیزترین بخش فرایند اجرا و نظارت بر اجرا شرایطی است که شهروند درخواست تراکم مازاد بر طرح تفصیلی دارد. در اینجا دو حالت رخ می‌دهد؛ در حالت اول، شهرداری و شهروند طی مذاکرات، بر سر عددی به توافق می‌رسند^۲. فرمولی برای محاسبه این عدد در دفترچه ضوابط طرح تفصیلی پیش‌بینی نشده است؛ زیرا اساساً چنین تراکمی در طرح وجود ندارد و هزینه آن صرفاً توافقی است؛ هرچند ممکن است شهرداری فرمول‌هایی خودساخته برای این کار ابداع کرده باشد. به هر حال، هزینه دریافت‌شده، از جنس هزینه مبادله نیست.

در این مذاکرات به دلیل سود سرشار، ممکن است بین ارباب رجوع و عوامل بخش عمومی رشوه رد و بدل شود. محاسبه هزینه‌های مرتبط با رشوه از دو جنبه میسر نیست؛ نخست، بسیاری از موارد آن بین طرفین مخفی می‌ماند و دلیل دیگر اینکه موارد کشف‌شده نیز در سیستم شهرداری محرمانه محسوب می‌شوند. در حالت دوم، شهروند پروانه ساخت را بدون تراکم مازاد از شهرداری دریافت می‌کند؛ اما طبقه یا طبقاتی مازاد بر پروانه - عمدتاً با راهنمایی و چراغ سبز شهرداری - می‌سازد. این بار نیز طی مذاکراتی بین شهرداری و مالک، شهرداری متعهد می‌شود در ازای دریافت مبلغ درخور توجهی پول از شهروند در قالب «خودیاری شهروندان»، با توجه به داشتن تجربه و شناخت، از

^۱ Positive externality

^۲ اقدام شهرداری برای صدور پروانه همراه با تراکم مازاد، خلاف طرح تفصیلی است و اگر کسی از این موضوع شکایت کند، شهرداری مورد پیگرد قرار می‌گیرد؛ اما چنین شکایتی به ندرت رخ می‌دهد که بیان‌کننده هزینه پایین تخلف برای شهرداری است.

جدول ۲- هزینه‌های مبادله شهرداری (تومان) برای اجرای طرح تفصیلی طی سال‌های ۱۳۹۸-۱۳۹۴

ردیف	۹۴	۹۵	۹۶	۹۷	۹۸
۱. حقوق کارمندان رسمی	۱۱,۷۷۵,۵۰۰	۹,۵۳۲,۸۰۰	۸,۳۶۹,۱۰۰	۱۹,۱۶۲,۱۰۰	۳۲,۵۲۵,۳۰۰
۲. حقوق کارمندان ثابت و ثابت تأمین اجتماعی	۹۱۹,۴۶۲,۵۰۰	۱,۰۳۸,۱۳۶,۶۰۰	۱,۰۷۶,۸۹۳,۵۰۰	۱,۱۰۸,۲۰۰,۷۰۰	۱,۱۸۱,۱۳۳,۷۰۰
۳. حقوق یا اجرت کارکنان قراردادی	۱,۵۳۴,۰۱۴,۸۰۰	۲,۴۲۰,۶۴۳,۵۰۰	۲,۲۰۹,۵۱۱,۶۰۰	۲,۳۷۱,۷۳۴,۳۰۰	۲,۷۰۵,۰۸۳,۷۰۰
۴. مزایای کارمندان رسمی	۱۰۷,۸۳۹,۴۰۰	۳,۱۹۶,۰۷۰,۸۰۰	۹۱,۰۱۹,۲۰۰	۱۳۲,۹۶۲,۷۰۰	۱۸۹,۵۷۳,۵۰۰
۵. مزایای کارمندان ثابت و ثابت تأمین اجتماعی	۹,۳۷۴,۵۹۵,۳۰۰	۸,۹۶۷,۱۹۰,۶۰۰	۹,۹۹۴,۶۲۹,۹۰۰	۱۰,۳۲۴,۵۵۸,۹۰۰	۱۱,۴۹۹,۲۰۲,۱۰۰
۶. مزایای کارکنان قراردادی	۱۳,۲۶۰,۸۱۳,۰۰۰	۱۴,۳۲۹,۱۹۳,۸۰۰	۱۶,۲۴۶,۳۶۷,۱۰۰	۱۷,۵۶۸,۵۵۳,۱۰۰	۲۳,۰۲۶,۷۶۲,۸۰۰
جمع کل هزینه‌های شهرداری	۲۵,۲۰۸,۵۰۰,۵۰۰	۲۹,۹۶۰,۷۶۸,۱۰۰	۲۹,۶۲۶,۷۹۰,۴۰۰	۳۱,۵۲۵,۱۷۱,۸۰۰	۳۸,۶۳۴,۲۸۱,۱۰۰

مأخذ: شهرداری اصفهان

جدول ۳- هزینه مبادله شهروندان در اجرای طرح تفصیلی طی سال‌های ۱۳۹۸-۱۳۹۴

سال	۹۴	۹۵	۹۶	۹۷	۹۸
خودیاری شهروندان	۲,۳۴۲,۷۹۵,۹۰۰	۶,۳۰۸,۸۸۹,۸۰۰	۶,۴۷۰,۶۰۵,۱۰۰	۱۱,۱۴۱,۰۷۱,۹۰۰	۲,۱۵۷,۱۳۸,۱۰۰

مأخذ: شهرداری اصفهان

چنانچه ماه مدنظر اسفندماه باشد، به آن نرخ تورم سال مدنظر می‌گویند (سایت بانک مرکزی ایران، ۱۳۹۹).

جدول ۴- نرخ تورم سالانه

سال	نرخ تورم سالانه
۹۸	۴۱/۲
۹۷	۳۱/۲
۹۶	۹/۶
۹۵	۹
۹۴	۱۱/۹

مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۹

در جدول زیر هزینه‌های عنوان‌شده جدول ۲ و ۳ برای سال‌های ۱۳۹۸-۱۳۹۴ با در نظر گرفتن نرخ تورم سالانه به مبالغ برابر با سال ۱۳۹۸ تبدیل شده است.

جدول ۵- هزینه‌های شهرداری و شهروندان برای اجرای طرح تفصیلی طی سال‌های ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۸ برابر با بهای سال ۱۳۹۸ (تومان)

سال	هزینه شهرداری	هزینه شهروندان	سهم شهرداری	سهم شهروندان
۹۸	۳۸,۶۳۴,۲۸۱,۱۰۰	۲,۱۵۷,۱۳۸,۱۰۰	۹۶٪	۴٪
۹۷	۴۲,۳۶۲,۴۱۷,۲۷۵	۱۴,۹۷۰,۹۸۰,۶۴۱	۷۴٪	۲۶٪
۹۶	۵۰,۴۱۳,۶۸۴,۵۷۷	۱۱,۰۱۰,۵۴۲,۸۲۷	۸۲٪	۱۸٪
۹۵	۵۵,۱۲۶,۳۱۵,۲۶۶	۱۱,۶۰۸,۰۴۱,۷۸۸	۸۲٪	۱۸٪
۹۴	۴۹,۵۱۳,۶۲۱,۹۴۷	۴,۶۰۱,۶۳۴,۶۹۴	۹۲٪	۸٪

برای بررسی و تحلیل اطلاعات مالی در طول دوره زمانی همواره باید نرخ تورم مدنظر قرار گیرد؛ این موضوع با توجه به نرخ تورم بالا در ایران اهمیت بیشتری می‌یابد. بر این مبنا، در نظر گرفتن مبالغ اعلام‌شده هر سال بدون تأثیر دادن نرخ تورم سالانه قابل بررسی نخواهد بود.

نرخ تورم که بانک مرکزی سالانه اعلام می‌کند براساس شاخص بهای کالا و خدمات مصرفی محاسبه می‌شود. شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی (CPI) معیار سنجش تغییرات قیمت کالاها و خدماتی است که خانوارهای شهرنشین ایرانی مصرف می‌کنند. این شاخص به‌عنوان وسیله‌ای برای اندازه‌گیری سطح عمومی قیمت کالاها و خدمات مصرفی است. نرخ تورم منتهی به هر ماه از محاسبه درصد تغییر متوسط شاخص CPI در دوازده ماه منتهی به ماه مدنظر نسبت به دوره مشابه قبل به دست می‌آید.

کاهش چشمگیر سهم هزینه مبادله شهروندان در سال ۹۸، همان‌گونه که قبلاً ذکر شد، افزایش تعداد کارمندان رسمی شهرداری و کاهش درآمدهای حاصل از تراکم مازاد به بهانه خودیاری شهروندان در این سال بوده است.

با توجه به آنکه میزان تورم، سالانه بوده است و اسناد مالی نیز به شکل سالانه تنظیم می‌شود، باید برای اعلام هزینه مبادله، هزینه‌های یک سال مدنظر قرار گیرند. با توجه به شرایط متفاوت سال‌های اجرای طرح تفصیلی برای حصول نتیجه واقعی‌تر و معتبرتر، میانگین سال‌های موجود ملاک عمل قرار می‌گیرد. دلیل

جدول ۶- هزینه مبادله اجرا و نظارت بر طرح تفصیلی سوم اصفهان برای شهرداری و شهروندان (تومان)

سال	هزینه شهرداری	هزینه شهروندان	نسبت هزینه شهرداری به هزینه شهروندان
میانگین ۹۸-۹۴	۴۷,۲۱۰,۰۶۴,۰۳۳	۸۸,۶۹,۶۶۷,۶۱۰	بیش از ۵ برابر

اما در مرحله اجرای طرح و در زمان اخذ پروانه، شهروندانی که به دنبال تغییر کاربری، تراکم مازاد و سایر موارد مغایر با طرح‌اند، هزینه مبادله مرتبط با اجرای طرح را متحمل می‌شوند. بخشی از این هزینه ناشی از زمان صرف‌شده در روال‌های اداری است که با توجه به کاربرد سیستم‌های متکی بر فناوری اطلاعات روزبه‌روز کمتر می‌شوند؛ اما بخش مرتبط با ارجاع پرونده به کمیسیون ماده ۱۰۰، در قیاس با هزینه مبادله قبلی، بسیار درخور توجه است و سهم اصلی هزینه مبادله شهروندان را تشکیل می‌دهد؛ البته سرانه این هزینه در هر دوره طرح تفصیلی به نسبت شهروندان مراجعه‌کننده، عدد چشمگیری نخواهد شد.

شهرداری اصلی‌ترین بازیگر فرایند طرح تفصیلی در بخش عمومی است که در ظاهر بیشترین هزینه مبادله را از ناحیه هزینه‌های نیروهای انسانی اجرا و نظارت بر اجرای طرح متحمل می‌شود؛ اما این هزینه نیز در عمل از منافع و منابع متعلق به همه شهروندان یا به‌طور عامیانه‌تر از جیب ایشان پرداخت می‌شود. به بیان دیگر، شهروندان باید به‌دلیل استفاده از نهاد شهرداری به‌عنوان شخص ثالث، هزینه مبادله‌ای پرداخت کنند و در واقعیت نیز به‌طور غیرمستقیم همین اتفاق رخ می‌دهد؛ از طرفی، شهرداری در قبال این هزینه مبادله، درآمد سرشاری دارد. بیش از ۴۰ درصد از درآمدهای این نهاد از محل انواع هزینه‌هایی است که به‌واسطه صدور پروانه از شهروندان دریافت می‌کند؛ درحالی‌که این هزینه‌ها کمتر از ۰/۵ درصد از هزینه‌های بودجه سال ۹۸ شهرداری بوده است.

باوجود هزینه‌های مبادله اندک طرح در قیاس با آورده‌های مالی آن برای مالکان و شهرداری، طرح تفصیلی مانند سایر طرح‌های شهری در ایران با عدم تحقق‌پذیری اهداف توسعه شهری که در راستای آن تدوین و اجرا می‌شود، مواجه است

جمع هزینه دو طرف مبادله برابر است با ۵۶,۰۷۹,۷۳۱,۶۴۳ تومان که از این مقدار، سهم شهروندان ۱۶ درصد و سهم شهرداری ۸۴ درصد است.

نتیجه‌گیری

اقتصاد نهادی به‌دلیل در نظر گرفتن هزینه مبادله، انطباق بیشتری با واقعیت‌ها دارد؛ اما هزینه مبادله که مفهومی با اهمیت و شاخصی مناسب برای بیشینه‌سازی کارایی نهادهاست، به‌دلیل ابهام، نداشتن تعریفی واحد و نامشخص بودن شیوه سنجش، در حوزه برنامه‌ریزی شهری در ایران کمتر شایان توجه قرار گرفته است. ارائه مفهومی مشخص برای هزینه مبادله و پیگیری روشی کاربردی برای سنجش آن، گامی مهم در راستای به‌کارگیری این مفهوم برای تحلیل و بازطراحی نهادها در راستای کمینه‌سازی هزینه و حداکثرسازی کارایی است. پژوهش حاضر به همین منظور تعریف شد و با موانعی مانند نبود اطلاعات دقیق در ارتباط با هزینه مبادله و ابهامات مفهوم مبادله، دشواری تفکیک هزینه‌ها و عدم امکان دسترسی به تمامی مصادیق هزینه مبادله و یافتن شیوه‌ای مناسب برای سنجش هزینه مواجه بوده است؛ با وجود این، هزینه مبادله نهاد طرح تفصیلی سنجش شد.

طرح تفصیلی - که قراردادی بر سر مبادله هزاران مورد حق توسعه است - در چارچوب یک ساختار حکمرانی طرف سوم با نقش‌آفرینی بخش عمومی تنظیم و اجرا می‌شود. شخص سوم این قرارداد، در همه جای مراحل حاضر است؛ در صورتی که صاحبان عمده زمین شهری که شهروندان‌اند، در مرحله تدوین حضور ندارند و بسیاری از آنان ممکن است در مرحله اجرا نیز نقشی نداشته باشند. در نتیجه، با توجه به حجم انبوه مبادلاتی که به‌طور بالقوه در ارتباط با حق توسعه زمین وجود دارد، هزینه مبادله ناشی از مذاکرات و تدوین طرح به شدت کاهش می‌یابد؛

- شهری، دوره ۵، شماره ۱۸، ۵۸-۴۱.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان اصفهان (۱۳۹۷).
ارزیابی میزان رضایت ارباب رجوع از دستگاه های اداری استان اصفهان.
- سازمان نظام مهندسی ساختمان استان اصفهان (۱۳۸۵).
«ویژه‌نامه طرح بازنگری در طرح تفصیلی شهر اصفهان»،
ماهنامه فنی - تخصصی دانش نما، دوره ۳، شماره ۱۳۴-۱۳۳،
۱-۵۵.
- شریف‌زادگان، محمدحسین و ابوطالبی‌پور، علی (۱۳۸۷).
«کاهش هزینه مبادله توسط برنامه ریزی فضایی برای بهینه سازی
مراکز خدمات شهری (نمونه موردی میدین میوه و تهر بار منطقه
۵ تهران)». *فصلنامه تحقیقات اقتصادی*، تابستان ۱۳۸۷، شماره
۸۳ ۸۷-۵۷.
- شورای راهبری برنامه جامع شهر اصفهان (۱۳۹۹). *گزارش
تشخیص برنامه جامع شهر اصفهان*.
- شوقی، ابراهیم (۱۳۹۷). «بررسی دلایل عدم اجرایی
طرح‌های جامع شهری در ایران»، *دومین کنفرانس بین‌المللی
افتق‌های نو در علوم مهندسی*.
- شهرداری اصفهان (۱۳۹۹). *آمارنامه ۱۳۹۸*، اصفهان:
انتشارات سازمان فرهنگی شهرداری اصفهان.
- عسگری، نقی (۱۳۹۱). «هزینه های مبادله در فرایند ساخت
انبوه مسکن در ایران». *فصل نامه راهبرد*، دوره ۲۱، شماره ۶۴،
۱۰۷-۱۲۳.
- Alexander, E. R. (1992). A Transaction Cost Theory
of Planning. *Journal of the American Planning
Association*, 58(2), 190-200.
- Alexander, E. (2007). Institutional Perspective on
Planning: Why? Where? When? In N. Verma,
Institutions and Planning, 37-60.
- Alexander, E. R. (2001). Governance and
Transaction Costs in Planning Systems: A
Conceptual Framework for Institutional
Analysis of Land-Use Planning and
Development Control—The Case of Israel.
*Environment and Planning B: Planning and
Design*, 28(5), 755-776.
- Buitelaar, E. (2004). A Transaction-cost Analysis of
the Land Development Process. *Urban Studies*,
41(13), 2539-2553.
- Buitelaar, E. (2008). The Cost of Land Use
Decisions. *Applying Transaction Cost
Economics to Planning and Development: Wiley
Online Books*.
- Collins, B. M., & Frank J. F. (1991). A

(زنگی آبادی و همکاران، ۱۳۹۳: ۴۳-۴۲؛ شوقی، ۱۳۹۷: ۳-۲) و
آخرین بررسی‌ها از وضعیت شهر اصفهان بیان‌کننده مشکلات
عدیدهای است که این شهر با آن مواجه است که نشان‌دهنده
ناکارآمدی نهاد برنامه‌ریزی شهری است (شورای راهبری برنامه
جامع شهر اصفهان، ۱۳۹۹). همان‌گونه که ذکر شد قربانی اصلی
این مسئله، خدمات عمومی همچون فضای سبز، آموزشی،
بهداشتی و ... هستند که در فرایندهای تغییر کاربری از دست
می‌روند. همچنین، پیامدهای ناشی از تراکم‌های غیرمجاز
همچون ترافیک، آلودگی هوا و فشار به زیرساخت‌های شهری
نیز از تبعات منفی عدم تحقق طرح تفصیلی است (همان).
درکل گفتنی است فرایند تدوین و اجرای طرح تفصیلی هزینه
مبادله چندانی به شهروندان تحمیل نمی‌کند؛ اما این سازوکار
کم‌هزینه، با توجه به اینکه به‌ویژه در مرحله تدوین طرح،
مشارکتی و غیرمحملی بوده است، درک درستی از منافع
شهروندان و حقوق توسعه آنها چه در مقیاس تک‌بنا و چه
مقیاس کل شهر ایجاد نمی‌کند و پیامدهای منفی برای ایشان
دارد.

مدیریت کاربری زمین در ایران بدون ابزار طرح تفصیلی،
به دلایل فنی و نهادی، ناممکن و اصلاح فرایند آن منطقی‌تر به
نظر می‌رسد. پیشنهاد می‌شود برای تنظیم روابط مرتبط با
کاربری زمین میان بازیگران مختلف، پژوهش‌هایی در ارتباط با
فرایند طرح تفصیلی در مراحل مختلف تدوین و تصویب، اجرا
و نظارت بر اجرا انجام شود. این پژوهش‌ها باید به دنبال
طراحی سازوکارها و اعمال اصلاحاتی در فرایند طرح باشند تا
ضمن دربرداشتن حد معقولی از هزینه مبادله، تحقق‌پذیری طرح
را نیز بیشتر کنند تا منافع کل شهر تأمین شود. بدیهی است
انجام مطالعاتی در ارتباط با ابعاد هزینه مبادله که در این مقاله
بررسی نشده است -به‌ویژه با در نظر گرفتن مفاهیمی همچون
هزینه فرصت و خواب سرمایه برای مالکان، شهروندان و بخش
عمومی درگیر در فرایند طرح - پشتیبان اصلاح سازوکارهای
طرح تفصیلی خواهد بود.

منابع

- زنگی آبادی، علی و همکاران (۱۳۹۳). «ارزیابی عوامل
اثرگذار بر عدم تحقق‌پذیری طرح‌های جامع شهری در ایران و
چالش‌های مربوط به آن (مطالعه موردی: محور تاریخی -
فرهنگی منطقه ۶ شهر تبریز)». *فصل‌نامه پژوهش و برنامه‌ریزی*

- politics of the state intervention in Britain and France.
- Cheung, S. N. (1998). The Transaction Cost Paradigm: 1998 Presidential Address Western Economic Association. *Economic Inquiry*, 36(4), 514-21.
- Teitz, M. B. (2007). Planning and the New Institutionalisms. *Institutions and Planning*, 17-36.
- Webster, C. J. (1998). Public choice, Pigouvian and Coasian planning theory. *Urban Studies*, 35(1), 53-75.
- Webster, C., & Lai, L. W. C. (2003). *Property rights, planning and markets: managing spontaneous cities*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Williamson, O. E. (1981). The Modern Corporation: Origins, Evolution, Attributes. *Journal of Economic Literature*, 19(4), 1537-1568.
- Williamson, O. E. (1997). Transaction Cost Economics: How it Works. *Where it is Headed: Institute of Management, Innovation & Organization, University of California, Berkeley*.
- https://www.cbi.ir/Inflation/Inflation_fa.aspx
بانک مرکزی آخرین دسترسی ۹۹/۰۵/۲۸
- <https://new.isfahan.ir/>
سایت شهرداری اصفهان
- methodology for measuring transaction costs. *Financial Analysts Journal*, 47(2), 27-36.
- Dahlman, C. J. (1979). The Problem of Externality. *Journal of Law and Economics*, 22(1), 141-162.
- Genio, E., & Salamanca, A. (2008). Measuring Transaction Costs of Fisheries Co-Management. *Coastal Management*, 36(3), 225-240.
- Hodgson, G. M. (2006). What Are Institutions?. *Journal of Economic Issues*, 40(1), 1-25.
- Harrison, A. J. (1977). *Economics and Land-use Planning*. London: Croom Helm.
- Heikkila, E. J. (2000). *The Economics of Planning*. New Brunswick, NJ: Center for Urban Policy Research.
- Lv, Z et al. (2012). Literatures Review on Transaction Costs Measurement Advances, *Asian Social Science*, 8(12), 127-132.
- Liu, Z., & Shen, J. (2006). Measuring Transaction Costs: Theoretic Development and Application. *Finance & Trade Economic*, 10, 77-82.
- Matthews, R. C. O. (1986). The Economics of Institutions and the Sources of Growth. *The Economic Journal*, 96(384), 903-918.
- Mundula, L. (September 2019). The hidden costs of urban and territorial planning. In *IOP Conference Series: Materials Science and Engineering*, 603(5), 052041.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- Hall, P.A. (1986). Governing the economy: The



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی