



Explaining the Model of Integrated Urban Land Governance for Effective Urban Land Policy and Management in Developing Countries (Case Study: Iran and Gorgan)¹

Ali Vaziri Nasirabad ¹, Kianoosh Zakerhaghighi ^{2,*} and Arash Baghdadi ³

¹ Ph.D. Candidate, Department of Urbanism, Shahr-e-Qods Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran

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

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

* Corresponding Author, k.zakerhaghighi@gmail.com

ARTICLE INFO ABSTRACT

UPK, 2020

VOL.4, Issue.3, PP, 67-87

Received: 15 Feb 2020

Accepted: 08 Apr 2020

Dep. of Urban Planning

University of Guilan

KEYWORDS: Urban land policy and management, integrated urban land rule, appropriate intervention model

Background: The transformation of urban land management systems from instrumental approaches to participatory approaches has led to the development of a new approach to land governance.

Objectives: The present research addresses the question of what is an appropriate and efficient model of urban land policy and management. The main issue here is to resolve the fundamental conflicts and tensions that emerge in networks that the government has the task of regulating either directly (interdependence theory) and indirectly (the theory of sovereignty, the theory of sovereignty, the theory of sovereignty).

Methodology: This study employs a combination of quantitative and qualitative methods at three spatial levels. The population of the study included the institutions responsible for urban land use and their clients. Documentary and field methods (questionnaire) were used for data collection and multivariate linear regression model and path analysis were used for quantitative data analysis and then content analysis method was used for qualitative analysis.

Results: The results of the structural equations show that among the five independent variables of the study including coordination and consensus, effectiveness and accountability, accountability, decentralization, and strategic insight of agreeable integration variable with the coefficient of 0.492 the most direct (indirect and indirect) coefficients. It had a city. The analysis of Iran's urban land management structure also shows that this structure is highly fragmented in decision-making and lack of land management integration, which is the main cause of its inconsistency and inefficiency.

Conclusion: Therefore, an integrated urban governance model was proposed as a suitable and efficient model based on consensual (horizontal / vertical) integration between all actors and the transfer of part of government authority to the lowest local level along with capacity building. Consequently, it is imperative that the government reconsider the land management approach and structure. Finally, the effectiveness, explanation and generalization of this model were confirmed by experts.

Highlights:

Participatory approaches in the form of land governance emphasize resolving the conflicts and fundamental tensions created in the networks by the government, which is responsible for regulating them. The integrated urban land governance model is proposed as a suitable and efficient model based on agreement-oriented (horizontal / vertical) integration among all actors and delegating part of the government's authority to the lowest local level along with capacity building.

¹ This paper is derived from part of thesis studies of Ali Vaziri Nasirabad dissertation as devising appropriate pattern of policy and management of urban land in Iran with emphasis on the integrated approach of urban land, which led to the guidance of Dr. Kianoosh Zakerhaghighi and Dr. Arash Baghdadi.

Cite this article:

Vaziri Nasirabad, A., Zakerhaghighi, K., & Baghdadi, A. (2020). Explaining the model of integrated urban land governance for effective urban land policy and management in developing countries (Case study: Iran and Gorgan). *Urban Planning Knowledge*, 4(3), 67-87. doi: 10.22124/upk.2020.15716.1401

تبیین الگوی حکمروایی یکپارچه زمین شهری در جهت سیاست‌گذاری و مدیریت زمین شهری کارآمد در کشورهای در حال توسعه (مطالعه موردی: کشور ایران و شهر گرگان)^۱

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

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

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

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

* نویسنده مسئول: k.zakerhaghighi@gmail.com

اطلاعات مقاله	چکیده
<p>دانش شهرسازی، ۱۳۹۹ دوره ۴، شماره ۳، صفحات ۶۷-۸۷ تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۱۱/۲۶ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۰۱/۲۰ گروه شهرسازی، دانشگاه گیلان</p>	<p>بیان مسئله: تحول در سیستم‌های مدیریت زمین شهری از رویکردهای ابزاری به سمت رویکردهای مشارکتی منجر به ایجاد رویکرد نوین حکمروایی زمین شده است.</p> <p>هدف: پژوهش بنیادی حاضر به این پرسش تبیینی می‌پردازد که الگوی مناسب و کارآمد سیاست‌گذاری و مدیریت زمین شهری کدام است. مسئله اصلی در اینجا، حل تعارضات و تنش‌های اساسی ایجاد شده در شبکه‌هایی است که دولت وظیفه تنظیم آنها را به صورت مداخله مستقیم (نظریه وابستگی متقابل) و غیرمستقیم (نظریه قابلیت حکمرانی، نظریه یکپارچگی، نظریه ذهنیت حکمرانی) برعهده دارد.</p> <p>روش: این پژوهش ترکیبی از روش‌های کمی-پیمایشی و کیفی را در سه سطح فضایی به کار می‌گیرد. جامعه آماری شامل نهادهای متولی حوزه زمین شهری و مراجعه‌کنندگان آنهاست. جهت گردآوری داده‌ها از روش‌های اسنادی و میدانی (پرسشنامه) و برای تحلیل داده‌های کمی از مدل رگرسیون خطی چندمتغیره و تحلیل مسیر و سپس برای تحلیل کیفی از روش تحلیل محتوا استفاده گردید.</p> <p>یافته‌ها: نتایج معادلات ساختاری نشان می‌دهد که از میان پنج متغیر مستقل پژوهش شامل هماهنگی و اجماع گرای، اثربخشی و پاسخگویی، مسئولیت‌پذیری، تمرکززدایی، و بیش راهبردی متغیر یکپارچگی توافق‌گرا با ضریب ۰/۴۹۲ بیشترین ضریب تأثیر (مستقیم و غیرمستقیم) را بر کارآمدی مدیریت زمین شهری داشته است. همچنین تحلیل ساختار مدیریت زمین شهری ایران نشان می‌دهد که این ساختار دارای پراکندگی شدید در تصمیم‌گیری‌ها و فقدان یکپارچگی در مدیریت زمین است و این امر دلیل اصلی ایجاد ناهماهنگی و چندپارچگی و در نهایت ناکارآمدی آن است.</p> <p>نتیجه‌گیری: لذا الگوی حکمروایی یکپارچه زمین شهری به‌عنوان الگوی مناسب و کارآمد پیشنهاد گردید که مبتنی بر یکپارچگی توافق‌گرا (افقی/عمودی) میان تمام بازیگران و تفویض بخشی از اختیارات دولت به پایین‌ترین سطح محلی به همراه ظرفیت‌سازی می‌باشد. در نتیجه ضرورت تجدیدنظر در رویکرد و ساختار مدیریت زمین از سوی دولت امری ضروری است. در نهایت میزان اثربخشی، تبیین و تعمیم این الگو نیز توسط خبرگان مورد تأیید قرار گرفت.</p>
<p>کلیدواژه‌ها: سیاست‌گذاری و مدیریت زمین شهری، حکمروایی یکپارچه زمین شهری، الگوی مناسب مداخله</p>	<p>نکات برجسته: رویکردهای مشارکتی در قالب حکمروایی زمین به حل تعارضات و تنش‌های اساسی ایجاد شده در شبکه‌ها توسط دولت که وظیفه تنظیم آنها را برعهده دارد، تأکید دارد. الگوی حکمروایی یکپارچه زمین شهری به‌عنوان الگوی مناسب و کارآمد مبتنی بر یکپارچگی توافق‌گرا (افقی/عمودی) میان تمام بازیگران و تفویض بخشی از اختیارات دولت به پایین‌ترین سطح محلی به همراه ظرفیت‌سازی پیشنهاد می‌گردد.</p>

^۱ این مقاله برگرفته از مطالعات رساله دکتری آقای علی وزیری نصیرآباد با عنوان «تدوین الگوی مناسب سیاست‌گذاری و مدیریت زمین شهری در ایران با تأکید بر رویکرد حکمروایی یکپارچه زمین شهری» است؛ که به راهنمایی دکتر کیانوش ذاکر حقیقی و مشاوره دکتر آرش بغدادی در دانشگاه آزاد اسلامی واحد شهر قدس در حال انجام می‌باشد.

ارجاع به این مقاله: وزیری نصیرآباد، علی، ذاکر حقیقی، کیانوش و بغدادی، آرش. (۱۳۹۹). تبیین الگوی حکمروایی یکپارچه زمین شهری در جهت سیاست‌گذاری و مدیریت زمین شهری کارآمد در کشورهای در حال توسعه (مطالعه موردی: کشور ایران و شهر گرگان). *دانش شهرسازی*، ۳(۴)، ۶۷-۸۷. doi: 10.22124/upk.2020.15716.1401

بیان مسئله

مدیریت پایدار زمین یکی از پراهمیت‌ترین چالش‌های هزاره سوم به دستور کار بسیاری از کشورهای جهان به‌ویژه کشورهای کمتر توسعه یافته تبدیل شده است. زمین به‌عنوان عنصر اصلی برای توسعه شهری (پورمحمدی، خلیل نژاد، ۱۳۸۰، ۹) و به دلیل ویژگی انحصاری و استثنائی بودن، بسیار ارزشمند است (فنی، دویران، ۱۰، ۱۳۸۷). در سکونتگاه‌های شهری به ویژه در کشورهای توسعه یافته، زمین به‌طور چشم‌گیری متمرکز استفاده و اشغال می‌شود، به‌عنوان مثال در آمریکا ۷۵ درصد از جمعیت کل کشور تنها در ۱/۵ درصد از زمین‌ها زندگی می‌کنند (کیول^۱، ۱۹۹۳، ۱). از آنجائی که جمعیت شهری جهان در سال‌های اخیر به سرعت رو به افزایش بوده، مدیریت شهری با تاکید بر ضرورت کاهش تصدی‌گری دولت در امور شهرها و پرداختن به سیاست‌گذاری در حیطه‌های مختلف، سعی در کاهش و از بین بردن مشکلات اقشار مختلف جوامع شهری داشته است اما نکته قابل تأمل در این رابطه وجود ارتباط و اثرگذاری بسیار بین حیطه‌های سیاست‌گذاری در شهرها و جوانب مختلف زندگی مردم می‌باشد (دیوید ای، داوال^۲، ۱۹۹۶، ۵).

دولت‌ها از طریق اقدامات حقوقی، کنترل مالی و اقدامات مستقیم از طریق سیاست‌هایی در جهت کنترل بازار زمین شهری در این بازار دخالت می‌کنند (کیول، ۱۹۹۳، ۷۴). سیاست‌های زمین شهری معمولاً با دو هدف کلی، بهبود عملکرد بازار زمین و افزایش دسترسی گروه‌های ویژه (گروه‌های هدف) به ویژه طبقات کم درآمد به بازار زمین تنظیم می‌گردند (اردشیری، ۱۳۷۸، ۷۲). تحلیل جهانی این سیاست‌ها به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه، مدارک نگران‌کننده‌ای را آشکار می‌کند که بسیاری از سیاست‌های زمین شهری دولت‌ها ناکارآمد هستند و اغلب منجر به اثرات نامطلوب فراوانی بر روی رفاه اجتماعی و بهره‌وری اقتصادی و توزیع غیربهبینه منابع زمین شده‌اند. از جمله این مشکلات می‌توان به توزیع غیربهبینه منابع زمین (گیلز، سی، و همکاران^۳، ۱۹۹۶، ۲)، سیاست‌ها و کنترل‌های دولتی متمرکز، رویکردهای غیرمشارکتی و آمرانه، سازوکارهای ناکارآمد و اغلب تاریخ‌گذشته در عرضه زمین مناسب برای رشد آتی شهری (مرسی، العربی^۴، ۲۰۰۳، ۴۳۰)، زمین‌خواری/انتقال غیرقانونی زمین دولتی و تعارضات زمین میان افراد با هم و با دولت و توسعه ناموزون شهری (وائل، زاکوت، و همکاران^۵، ۲۰۰۰، ۱۹) اشاره نمود. برخی کارشناسان بر این باورند که بهترین راه مدیریت زمین و الگوهای توسعه تکیه بر نیروهای بازار است. اما شواهد نشان می‌دهد که بدون برنامه‌ریزی عمومی و مقررات، بازار زمین احتمالاً هزینه‌های بیرونی بی‌شماری را ایجاد می‌نماید و در تولید فضاهای عمومی با شکست مواجه می‌شود. در حقیقت بدون مداخله دولت، تسهیلات عمومی اساسی چون پارک‌ها، فضاهای باز و زیرساخت‌های اصلی، خدمات شهری (که بخش خصوصی نمی‌تواند به نحوی انتفاعی تولید نموده و بفروشد) فراهم نخواهند شد. بنابراین راه حل سیاست‌های ناکارآمد و بدون بهره‌وری زمین شهری کنار گذاشتن مداخلات دولت و طرح ابتکاری سیاست نیست بلکه یافتن توازن مناسب یا تقسیم کار منطقی بین بخش عمومی و خصوصی با در نظر گرفتن توسعه و مدیریت زمین شهری است (دیوید ای، داوال^۶، ۱۳۹۶، ۵). بدین ترتیب، وجود نارسائی‌های فوق در مدیریت زمین شهری، الگوهای رشد و توسعه شهری را مخدوش، توازن شهری در عرضه‌های اقتصادی - اجتماعی و کالبدی را مختل، بی‌عدالتی در فضای شهری را تشدید، کیفیت کل محیط زیست شهری را تقلیل و توسعه همه‌جانبه را دچار نقصان کرده است (دی، وریس^۷، ۲۰۱۸، ۲۶).

بر مبنای پارادایم غالب این روزها یعنی، توسعه پایدار بایستی نیازهای نسل کنونی بدون محدود نمودن دسترسی نسل‌های آینده به منابع از آن جمله زمین شهری در راستای تامین عدالت اجتماعی و فضایی تامین گردد. در چند دهه گذشته، گرایش چشم‌گیری در دفاع از زمین به منزله منبع و ثروتی عمومی پدید آمده که باعث گسترش مالکیت عمومی از نظر حفاظت محیط و توسعه پایدار و همچنین گسترش حق «نظارت عمومی» بر عملکرد اراضی خصوصی شهری گردیده است (مهدی‌زاده، ۱۳۷۹، ۷۶).

زمین در راستای تحقق توسعه پایدار شهری نقش مهمی دارد. اما نقش راستین زمین و اهمیت آن در توسعه پایدار زمانی به درستی درک می‌شود که به پیش نیازهایش از آن جمله حکمروایی خوب زمین نیز توجه شود (بوراس، فرانکو^۷، ۲۰۱۰، ۲). حکمروایی زمین که به

¹ Kivell, 1993

² David E, Dowall, 1996

³ Giles C. et al, 1996

⁴ Morsi El Araby, 2003

⁵ Wael Zakout et al, 2000

⁶ De Vries, 2018

⁷ Borrás & Franco, 2010

مثابه قطب متمایزی در گفتمان حکمروایی جلوه کرده در سال‌های اخیر اهمیت بسیاری یافته و مراحل نخستین خود را از سر می‌گذارند، به طور کلی به منزله کارآمدترین شیوهی اداره‌ی مسائل زمین مطرح شده است (بوراس، فرانکو، ۲۰۱۰، ۲). در سال‌های اخیر ائتلاف بین المللی زمین؛ ابتکار عمل سیاست زمین، بانک جهانی، سازمان خواربار و کشاورزی سازمان ملل (فائو)، شبکه جهانی ابزار زمین؛ درباره حکمروایی زمین تحقیقاتی انجام داده اند. شبکه جهانی ابزار زمین با بررسی جامع خود در مورد مسائل زمین به این نتیجه رسیده است که متأسفانه بسیاری از کشورها سیاست زمین و رویکردهای مدیریتی متناسب با قرن بیست و یکم را ندارند. این کشورها، اغلب از فقدان شفافیت، سطوح بالای فساد و حکمروایی ضعیف رنج می‌برند که بخشی از آن مربوط به مسئله حقوق زمین، همچنین عدم شفافیت و پاسخگویی نهادها و رویه‌های اداری دست و پاگیر معاملات زمین است.

در سیر تحول نگرش به مدیریت پایدار زمین‌شهری، گذار از رویکردهای ابزار، عینی‌گرا و تکنولوژی‌محور به سمت رویکردهای مشارکتی، ذهنی و نهادمحور رخ داده که این امر منجر به ایجاد رویکردهای نوین از آنجمله، رویکرد حکمروایی خوب زمین به مقوله مدیریت زمین شهری شده است؛ که یکی از متأخرترین رویکردهاست که روش‌های جدید را برای توسعه پایدار شهری پیشنهاد می‌دهد و بیش از هر مفهوم دیگری با ساختارها، فرایندهای تصمیم‌گیری درباره‌ی زمین و نحوه‌ی به اجرا درآمدن تصمیم‌گیری‌ها سروکار دارد (والتر، تیمو^۱، ۲۰۱۸، ۱). بنابراین، با توجه به اینکه مطالعات حکمروایی زمین مراحل آغازین خود را می‌گذارند و تاکنون به نقش حکمروایی در مدیریت زمین شهری و ارتباط آنها در توسعه پایدار شهری کم توجهی شده؛ اهمیت این پژوهش بیشتر می‌شود. بالطبع، رویکرد حاکم بر پژوهش بررسی و تحلیل سیاست‌ها و مدیریت زمین شهری با مولفه‌ی حکمروایی از نوآوری‌های پژوهش است. در این پژوهش با ارائه رویکرد تلفیقی ابداعی جدید با نام حکمروایی یکپارچه زمین شهری مباحث، چارچوب‌ها، نگرش‌ها و روش‌های تازه‌ای را برای مدیریت زمین شهری مطرح می‌نماید و همچنین تلاش شده است جهت پیاده‌سازی الگو مذکور، در سه سطح (محیط توانمندکننده (سیستم)، نهادی و فردی) از سطح ملی تا سطح محلی (شهر گرگان) به بررسی و بحث گذاشته‌شود. با عنایت به آنچه آمد می‌توان گفت، مسئله شناسی در این پژوهش به این پرسش تبیینی منجر شد که الگوی مناسب سیاست‌گذاری و مدیریت زمین شهری با توجه به رویکرد حکمروایی و در راستای توسعه شهری پایدار کدام است؟

پیشینه پژوهش

بررسی و تحلیل تجربیات سایر کشورها در حوزه‌های مختلف همیشه می‌تواند راهنمای خوبی برای سیاست‌گذاران و مدیران باشد، در زمینه حکمروایی زمین و ارائه الگوی جدید این پژوهش، تحقیق خاصی در کشورمان صورت نگرفته است؛ با واکاوی متون تخصصی ملاحظه می‌شود هر یک از این نوشتارها به یکی از ابعاد زمین توجه نموده اند؛ در جهان نیز حوزه سیاست‌گذاری و مدیریت زمین شهری، یکی از حوزه‌هایی است که براساس گزارش‌های کارشناسی بانک جهانی چندان تحقیقات جامعی در مورد آن صورت نگرفته و همین امر باعث شده تا استفاده از تجربیات جهانی و به خصوص مناسب کشورهای در حال توسعه بسیار دشوار باشد. همچنین بسیاری از مشکلات زمین شهری که امروزه کشورهای در حال توسعه با آنها دست به گریبان هستند، مسایل پیش روی کشورهای توسعه یافته نبوده و برای همین در خصوص این مسائل تجربه موفق وجود ندارد.

برنامه سکونتگاه‌های انسانی سازمان ملل در زمینه مدیریت زمین مطالعاتی انجام داده است. به‌ویژه در حوزه مدیریت زمین شهری طرفدار فقرا و در پی ارائه راهکاری هست که از طریق آن دسترسی گروه‌های درآمدی پائین به زمین در بازار رسمی زمین شهری را تسهیل نماید. در این راستا راهبردهایی چون GLTN^۲ را ارائه داده است. در توضیح این برنامه در کتاب «عناصر مدیریت شهری» آمده است: «این برنامه به دنبال توسعه و ارتقاء سیاست‌ها و ابزار مناسبی برای امور مالی شهرداری و اداره کردن آن، مدیریت زمین، مدیریت زیر ساخت‌ها و مدیریت محیطی است (جی، دیوی^۳، ۱۹۹۳، ۳).

استیک انمارک^۴ (۲۰۰۹) در تحقیقی، خاطر نشان می‌سازد که تمامی کشورها با اداره زمین و مسایل مورد توجه حکمروایی زمین درگیر هستند و با تقویت حکمروایی زمین در سراسر جهان تضمین می‌کنیم که تمامی ذی‌نفعان بر نقش‌ها و مسئولیت‌های خود در ارتباط با

¹ Walter Timo, 2018

² Glibal Land Tool Network

³ J.Davey, 1993

⁴ S. Enemark, 2009

مدیریت زمین، مایملک و منابع طبیعی در یک چهارچوب پایدار و منصفانه واقف هستند (استیک، انمارک، ۲۰۰۹، ۲۸). تونی بارنز و کیت دالریمل (۲۰۰۸) در تحقیقی با عنوان «چارچوب مفهومی حکمروایی در اداره زمین»، به معیارهای حکمروایی خوب در اداره زمین توجه نموده و موضوعاتی مانند فساد، ناامنی سکونت، ارائه‌ی ضعیف خدمات، بایگانی نادرست و غیرقابل اتکاء اطلاعات زمین، اختکار زمین به عنوان برخی مصادیق حکمروایی ضعیف در اداره زمین معرفی گشته و بر مالیات بندی مناسب به عنوان الزام مهم حکمروایی خوب در اداره زمین تاکید شده است (برنز، ودالیرپل^۱، ۲۰۰۸، ۵). آرکو آدجی (۲۰۱۱) در تحقیقی به بررسی چارچوب‌های نهادی با سیستم اداره زمین در نواحی پیراشهری و همچنین به ارتباط حکمروایی بدزمین با رشد نامی در حقوق مالکیت، سطوح بالای رشوه خواری و فساد در اداره زمین به ویژه در کشورهای در حال توسعه پرداخته است. حکمروایی بد زمین با چارچوب‌های نهادی ضعیف، فقدان شفافیت و پاسخگویی در ارتباط است و حکمروایی خوب زمین نیز پیش نیاز توسعه پایدار است. ارتقاء شفافیت و پاسخگویی سیستم نیز منجر به حکمروایی بهتر زمین می شود. در این پژوهش بر ظرفیت‌سازی اجتماعات محلی مطابق سیستم اداره زمین با چارچوب‌های نهادی مرسوم تاکید شده است (آرکو، آدجی^۲، ۲۰۱۱، ۶۳).

مبانی نظری

مفاهیم حکمروایی و مدیریت پایدار زمین شهری در اواخر دهه ۱۹۸۰ میلادی ظهور کردند و در دهه ۱۹۹۰ هر دوی این مفاهیم واژه‌های فراگیر در بین متخصصین مدیریت شهری بودند (رنه، کمپ، و پرتو^۳، ۲۰۰۵، ۱۵) در مورد ارتباط این دو مفهوم، مباحث مرتبط با حکمروایی برای مدیریت پایدار زمین شهری با دو دهه تاخیر در اوایل قرن ۲۱ مورد توجه متفکرین قرار گرفت (زاکوت، ورمان و تورهون^۴، ۲۰۰۶). بطوری که در مباحث و ادبیات جهانی در ارتباط با سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و مدیریت شهری در دو دهه اخیر، کمتر منبعی را می توان پیدا نمود که در آن حکمروایی بحث قرار نگرفته باشد؛ حکمروایی عموماً در ارتباط با تصمیم‌گیری و سیاست گذاری تعریف شده که بر اساس آن تصمیم گیری ها باید به صورت جمعی و با مشارکت ذی نفعان چندگانه و به صورت فرایندی شفاف و پاسخگویانه صورت بگیرد. حکمروایی علم تصمیم گیری و مفهومی برای تشریح شکل جدیدی از تصمیم گیری جمعی در سطح محلی است که به توسعه روابط مختلف، نه تنها میان عوامل و بنگاه‌های عمومی بلکه میان شهروندان و بنگاه های عمومی می‌انجامد (گاس^۵، ۲۰۰۱، ۱۱).

جریان معاصر گفتمان سیاست زمین، حول دو موضوع اصلی یعنی سیاست زمین طرفدار فقرا و حکمروایی دور می‌زند. نظریه حکمروایی زمین (LM)^۶ که به عنوان یک قطب متمایز در گفتمان حکمروایی به منصفانه ظهور رسیده در سال‌های اخیر به عنوان نظریه‌ای نوپا با پذیرش عمومی نسبتاً بالا، اهمیت بسیاری یافته است و به طور کلی به عنوان کارآمدترین شیوه اداره مسایل زمین مطرح شده است (بوراس، فرانکو، ۲۰۱۰).

آنچه از محتوای رویکردهای اخیر بر می‌آید این است که دستیابی به مدیریت پایدار زمین شهری بدون حکمروایی غیرممکن است. حکمروایی زمین که از توجه به سرانه‌ها، کاربری ها و مقادیر کمی دوری می‌گزیند، بر نقش قوانین، فرایندها، ساختارها و تصمیم سازی پیرامون زمین تأکید می‌کند (پالمر، فریسکا و ورمان^۷، ۲۰۰۹) و مربوط به قدرت، ساختارها و نهادهای رسمی و غیررسمی، منابع طبیعی، دسترسی منصفانه به زمین و مسکن و امنیت تصرف زمین می شود (مرکزهیئات، ۲۰۱۰) و به سوی رویکردهای مبتنی بر درک بهتر اقتصاد سیاسی زمین (ارتباطات قدرت و اثرات آن بر دسترسی به زمین و حقوق زمین و همچنین تغییر کاربری ها) حرکت کند (مرکز هیئات^۸، ۲۰۰۸، ۱۸). بنابراین، نقش حکمروایی زمین در ریشه کنی فقر و توجه به گروه های آسیب پذیر در نواحی شهری از طریق تمرکززدایی و تفویض اختیارات به سطوح پایین تر، زیرساخت‌های مناسب اداره زمین در نواحی شهری، سیستم شفاف ثبت اطلاعات زمین شهری و ظرفیت سازی نهادی و اجتماعی و شفافیت و پاسخگویی نهادهای زمین شهری به شهروندان محقق می‌شود (پالمر و همکاران، ۲۰۰۹).

¹ Burns & Dalrymple, 2008

² Arko-Adjei, 2011

³ Rene Kemp & Parto, 2005

⁴ Zakout, Wehrmann, & Torhonen, 2006

⁵ Goss, 2001

⁶ Land Governance

⁷ Palmer, Friciska, & Wehrmann, 2009

⁸ UN-HABITAT, 2008

مدیریت پایدار زمین‌شهری و حکمروایی هر دو مفاهیم پیچیده‌ای هستند و دستیابی به مدیریت پایدار زمین‌شهری کارآمد بدون حکمروایی ممکن نیست؛ استدلال برای این موضوع، ویژگی مفهومی حکمروایی زمین است: از نظر محتوا برای دستیابی به جهانی پایدارتر، بیشتر موضوعات حکمروایی از آنجمله حکمروایی زمین می‌تواند بعنوان مسائل پیچیده نگریسته‌شود که نیاز به تغییر در نهادهای مربوطه دارد. از نظر منظر فرایندها با عنایت به شمول تمام جامعه از بخش‌های جامعه، سیاست‌ها و پروژه‌ها حکمروایی زمین مجبور به سروکارداشتن با پیچیدگی اجتماعی از نظر اختلاف نظر بخش‌ها و آگاهی توزیع شده در بین آنها هستند. از منظر زمینه (محیط نهادی) بسیاری از فعالیتهای حکمروایی زمین با نهادسازی ضعیف مواجه بوده که محدودکننده اقدامات پایداری محسوب می‌شود (وان، زایج، روزما، کروس و کمپ^۱، ۲۰۰۷، ۹).

سازمان ملل (برنامه سکونتگاه‌های انسانی و اسکان بشر، بانک جهانی، فائو... و متفکرانی چون استیک انمارک، زاکوت و همکاران، رابرتس و پیتراهامان، تونی بارنز و کیت دال ریمپل، آرکو آدجی، اج. نیکل و بی ورمن، آگونید و همکارانش، در پیوند بین مدیریت زمین شهری و حکمروایی به عنوان سردمداران علمی در این زمینه آثاری در حوزه حکمروایی زمین شهری مورد بحث و بررسی قرار داده‌اند؛ که عصاره مباحث آنها حاکی از این دارد که در جهان معاصر و با تحولات شدید اقتصادی و اجتماعی، دیگر شیوه‌های سنتی مدیریت زمین پاسخگو نیست و در دوران جدید نیاز به شیوه‌های نوین مدیریت زمین شهری وجود دارد که در آن نحوه ارتباط بازیگران، کیفیت و نوع بازیگران، درک وسیع تر از تحولات ایجاد شده و زمینه گذار به سوی مدیریت پایدار زمین شهری فراهم می‌شود. ضرورت رویکرد بلندمدت برای حل مشکلات کوتاه مدت، پذیرش عدم قطعیت‌ها و شگفتی‌سازها، اهمیت شبکه‌ها و خود هدایتگری و ضرورت ایجاد فضایی برای خلاقیت و نوآوری از مباحث نظری اصلی مورد تاکیدشان بود.

در هر صورت چنانچه بخواهیم ایده‌ی حکمروایی برای مدیریت زمین شهری را عملیاتی نمائیم، با دو ویژگی مهم و پیوسته در این ارتباط مواجه خواهیم بود: اولاً، باید قبول کنیم که رویکردهای مختلفی به مفهوم مدیریت زمین شهری وجود دارد که از یک نگرش عینی مبتنی بر این منطقی که مدیریت زمین شهری دقیقاً تعریف شود، تا نگرش کاملاً هنجاری که در آن اولویت‌های اجتماعی و عدم قطعیت‌ها مفهوم حکمروایی زمین را شکل می‌دهند، متفاوت است. دوماً، باید آگاه باشیم که مدل‌های مختلفی از حکمروایی می‌تواند فرایند دستیابی به حکمروایی زمین را هدایت کنند که از یک طیف نگرش کاملاً بالا به پایین با روابط سلسله مراتبی بین حکومت و بازیگران جامعه تا یک نگرش کاملاً پایین به بالا و روابط افقی بین بازیگران درگیر در فرایند را شامل می‌شود (ایوان، فرانس، ۲۰۱۵، ۶۹۹). برای تبیین دقیق الگوی پیشنهادی این پژوهش، نیازمند بررسی نظری تئوری‌ها در رابطه با حکمروایی می‌باشیم. برای همین منظور از نظریه حکمروایی و نظریه‌های مرتبط با آن به عنوان نظریه تفسیرکننده که می‌خواهد نقش کارآمد دولت در مدیریت زمین شهری را مورد بررسی قرار دهد و جهت ارائه الگوی مناسب در چارچوب ارائه تلفیقی نوآورانه پیشنهادی این پژوهش به نام حکمروایی یکپارچه زمین شهری که نوعی الگوی فراحکمروایی می‌باشد، بهره می‌گیریم. لذا رهیافت‌ها و نظریه‌هایی که در این پژوهش به کمک گرفته می‌شود، به شرح جدول ۱ تشریح می‌گردد.

جدول ۱

دیدگاه‌ها و رویکردهای پشتیبان تحقیق و کاربری آنها در پژوهش

دیدگاه‌ها و رویکردهای پشتیبان	کاربردی در پژوهش
- الگوواره توسعه‌ی پایدار شهری	تبیین توسعه پایدار/ناپایدار در سیاست‌گذاری و مدیریت زمین شهری
- حکمروایی	- بررسی کیفیت حکمروایی در جامعه
- حکمروایی زمین	- تحلیل مولفه‌های حکمروایی خوب در سیاست زمین و مدیریت زمین.
- نظریه ماشین رشد	بررسی جایگاه سامانه‌های قدرت در مسئله زمین شهری
- نظریه توسعه ظرفیتی	درک بهتر از سیاست‌گذاری و مدیریت زمین شهری
- نظریه وابستگی متقابل - نظریه قابلیت حکمرانی	استفاده از محاسن رویکردها و نظریه‌های فراحکمروایی و ترکیب سینرژیک مناسب آنها بصورت بیان نو و تلفیقی به مدیریت زمین شهری با حضور تمام بازیگران عرصه زمین تحت عنوان حکمروایی یکپارچه زمین شهری.
- نظریه یکپارچگی - نظریه ذهنیت حکمرانی	

¹ Van Zeijl-Rozema, Corvers & Kemp, 2007

² Ioan-France, 2015

جدول ۲

انتقادات وارده بر الگوی رایج حکمروایی/حکمرمایی زمین.

ابعاد مدل	مشخصات ابعاد	انتقادات
بنیان های نظری	اندیشه ها و باروهای پسااثبات گرایی - زمینه مندی، کثرت گرایی و نسبیت انگاری - دموکراتیزه شدن، جامعه مدنی و اجماع گرایی	- واژه پست مدرنیسم واژه ای آشکارا لغزنده و غیرقابل تعریف و ادبیات پست مدرن ادبیاتی سخت فهم و غیرقابل دسترس پیچیدگی های غیرضروری در ادبیات پست مدرن به چشم می خورد (Shaikh,2009. 4-6). - پست مدرنیسم تنها یک نظریه است و در زمینه واقعیات نظری ندارد. - اغراق در زمینه مندی، کثرت گرایی و نسبیت انگاری و نادیده گرفتن اشتراکات انسانی به وقع پیوستن نظریه نخبگان در عمل خلاف انتظار مدل تکثرگرا - از دست رفتن مفهوم دموکراسی به واسطه تحولات اخیر آن (He,2011. 18-20). - در جهان واقع، مفهوم بازیگر شرکتهای مانند نهادهای دولتی، احزاب سیاسی، شرکت های سرمایه گذاری از شهروندان مهمترند. - بازیگران قدرتمند همه چیز را در فرآیند اجماع سازی تعیین می کنند (Hazenber,2016. 32). - اجماع سازی به هیچ چیز نمی رسد مگر مصالحه و راه حل های با کمترین مخرج مشترک (Innes,2004. 9-16).
اصول و ارزش ها	- مشارکت شهروندان در فرآیندهای تصمیم گیری - شفافیت - پاسخگویی و محاسبه پذیری - مدیریت کارآمد (اثربخشی، کارایی، مدیریت حل تعارضات) - حاکمیت قانون و برابری - اجماع گرایی - مهار فساد - پذیرش اومانیسم و کاپیتالیسم	- سردرگمی در تعریف اصول حکمروایی و متفاوت بودن تعریف آن از یک سازمان به سازمان دیگر و تعریف به فرآور اهداف و قوانین بالادستی هر نهاد (Agree,2000. 2-4). - به واسطه عدم توافق در اصول و حتی تعاریف آنها، نمی توان به راحتی کشورها را از نظر حکمروایی خوب یا بد طبقه بندی کرد. - وجود برخی تناقضات در اصول حکمروایی نظیر رونق بخشی توسعه اقتصادی به واسطه ارتقای حکمروایی دموکراتیک و وجود مثال های نقض در این زمینه (Farazmand,2004. 9-12). - سردرگمی در ارزش خوب یا بد بودن حکمروایی و مبنای فلسفی «خوب بودن» در الگوی حکمروایی خوب تعیین نشده است (Hazenber,2016. 36-38). - نگاه بیش از حد ایده آل گرایانه و هنجاری به فرآیندهای سیاسی (Menocal,2011. 10-18). - هیچ دستور العملی در زمینه اولویت بندی اقدامات توسعه ای در الگوی حکمروایی ارائه نمی شود. - الگوی حکمروایی به جامعه ای اخلاق محور و فضیلت گرا منجر نمی شود و نسبت به ارزشهای دینی و معنوی خنثی است. - نقد انسان محوری و فلسفه لیبرالیسم به عنوان یکی از مبنای الگوی حکمروایی (Farazmand,2004. 9-6).
بعد نهادی و روابط میان آنها	شبکه ها با ویژگیهایی نظیر: - ساختار افقی - تشریک مساعی - به هم وابستگی منابع - نهادها - نبود تمرکز - کنترل اعضا - خودتنظیمی - تقسیم کار	- نادیده گرفتن و مصالحه کردن منافع اکثریت توسط دولت ها (Klijn,Koppenjan,2000. 137). - فرونشاندن خلاقیت خط مشی توسط رویه ها و منافع گروه های ذینفع (Shrestha,2019. 108). - فرآیندهای خط مشی غیرشفاف و مشروعیت دموکراسی ناکافی (Hazlehurst,2001. 6) - تنوعی از آسیبها نظیر دورویی، بی اعتمادی، بازاری شدن و ضدرویه ای شدن شبکه ها مورد نقد قرار گرفته است (Davies,spicer,2015. 224-230).
اجرا و بازتاب فضایی	- رویکرد ترکیبی در اجرا - شهر سیاسی، مشارکتی و عدالت محور - انواع برنامه ریزی ها در شهرسازی شامل: بده و بستانی، وکالتی، توافقی، مشارکتی، ارتباطی - مبتنی بر تشریک مساعی	- در زمینه اجرای سیاست ها، تنها به ارائه لیستی از عوامل مؤثر بر اجرا اکتفا شده و وزن نسبی هر کدام مشخص نیست. - حجم بالای کاری شامل تعداد بسیار زیاد متغیرها و خط مشی ها در نمونه های متنوع، طاقت فرساست (اجلالی، ۱۳۹۱، ۲۱۵-۲۱۶). - نظریه شهری عدالت فینشتاین بیشتر امور عمومی را مدنظر قرار داده تا مسائل شهرسازی و مدیریت زمین شهری (Maroufi,2012. 429). - در زمینه چگونه پیاده کردن شهر عدالت محور برای سیاست گذاری و مدیریت زمین سخنی گفته نشده است (Staheli,2017,756-757). - تجربه نشان داده است که برنامه ریزان وکالتی همیشه نماینده واقعی اجتماعات محلی نیستند. - برنامه ریزی ارتباطی به عرصه های عملی روابط قدرت که برنامه ریزی را شکل می دهد، توجه کافی ندارد. - شکاف های منطقی به ویژه در مبنای ایدئولوژیک برنامه ریزی مبتنی بر تشریک مساعی وجود دارد. - مشارکت عمومی میتواند تنها کمی بیشتر از دستکاری سیاسی مطرح شود و مشارکت عمومی می تواند به جای ارتقای کیفیت تصمیمات به کاهش آن منجر شود. به ویژه با دستکاری اطلاعات علمی و مشارکت عمومی اغلب غیرمنصفانه و نابرابرانه است و مشارکت عمومی ممکن است به نتایج ناچیز و نامطلوب با هزینه های بسیار در زمان و بوجه منجر شود (Danesh Pajouh,2019. 50).

از زمان جنگ جهانی دوم به بعد، سیستم های اداره بخش عمومی و مدیریت شهری به شدت با انتقادات و تغییر و تحولاتی روبه رو شدند. الگوی اداره با فرآیند سلسله مراتبی آن در دهه های ۱۹۵۰، ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ میلادی جای خود را به سازوکار بازار در دهه ۱۹۸۰ داد. در دهه ۱۹۹۰، با مطرح شدن الگوی حکمروایی بر پایه شبکه ها، طیف گزینه های هدایت، همکاری و سازماندهی در

بخش عمومی غنا بخشیده شد (جسوپ^۱، ۱۹۹۷، ۵۷۵). در قرن بیست و یکم، به نظر می‌رسد بخش عمومی از ترکیب‌های متفاوت و پیچیده از این سه الگو که به مطرح شدن الگوهای جدیدی منجر گردید، بهره می‌برد (مولان، ۲۰۰۸، ۱). برغم آنکه رویکرد حکمروایی زمین به مدیریت زمین شهری بعنوان متاخرترین الگو به حساب می‌آید که تفاوت قابل ملاحظه مبنایی، ساختاری و فضایی نسبت به الگوهای پیشین داشته‌است؛ متاخر بودن این الگو و تلاش نهادهای بین المللی و کشورهای مختلف برای پیاده‌سازی آن در طی دهه اخیر، سبب شده‌است تا نقد ابعاد آن به مراتب کمتر از الگوهای پیشین مطرح باشد ولیکن این رویکرد نوپا دارای ضعف‌های می‌باشد (سون سن، تورفینگ^۲، ۲۰۰۷، ۱۶۹)؛ لذا تلاش شده‌است تا نقدهای انجام شده در ابعاد مختلف بشرح جدول ۲، جمع‌آوری و ارائه شود و با توجه به وضعیت مدیریت زمین شهری جهت ارائه الگوی پیشنهادی پژوهش بکار رود.

در این پژوهش تلاش شده‌است که برای پاسخ به ضعف‌های آن، الگویی جدیدی به نام الگوی حکمروایی یکپارچه زمین شهری^۳ معرفی گردد. این الگو به نوعی، اشکال ترکیبی حکمروایی سلسله مراتب‌ها، بازارها و شبکه‌ها (به‌عنوان انواع مدل‌های حکمروایی) قلمداد می‌شود و با ترکیب ارزش‌های مستقر و مستتر در این الگوها برای جبران کردن ضعف‌های هر کدام از آنها و ایجاد سینرژی استفاده از فرصت‌های ترکیب این الگوهاست. به طوری که ارزش اصلی، الگوی سلسله مراتب که اقتدار است؛ بنابراین شکل حکمروایی مشروع و مقتدر دنبال می‌شود و ارزش اصلی مدل شبکه‌ها که ادراک و اعتماد است؛ بنابراین حکمروایی براساس توافق بدست می‌آید و در نهایت ارزش اصلی الگوی بازار که براساس رقابت تنظیم شده است و این سه گانه در حکمروایی سبب می‌شود که مدل جدید، ترکیبی از اقتدار، رقابت و اعتماد باشد؛ بنابراین براساس این مفهوم باید ترکیب‌هایی ساخته شود که هم از ویژگی‌های سلسله مراتبی بهره‌برد و هم در آن رقابت میان نهادها به رسمیت شناخته شود و هم به دنبال سازوکارهای جلب اعتماد میان نهادها گردد. این مدل جدید، پشتیبانی نظری چهارگانه‌ای دارد و در این مسیر رویکردهای چهارگانه نظری عبارتند از: نظریه وابستگی متقابل، نظریه قابلیت حکمرانی، نظریه یکپارچگی و نظریه ذهنیت حکمرانی.

جدول ۳

ابعاد مدل پیشنهادی حکمروایی یکپارچه زمین شهری

ابعاد مدل	مشخصات
تعاریف مدل پیشنهادی	- حکمروایی حکمروایی - تلاش برای ترکیب سینریک محاسن الگوهای سلسله مراتب، بازار و شبکه
پشتیبانی نظری مدل	- حکمروایی/حکمروایی زمین، ماشین رشد، نظریه رژیم، توسعه ظرفیتی، نهادگرایی نظریه وابستگی متقابل، نظریه قابلیت حکمرانی، نظریه یکپارچگی، نظریه ذهنیت حکمرانی
منطق مدل	- ترکیب الگوها جهت جلوگیری از تعارض و تفرق و ایجاد سینرژی، همدلی و اعتماد بین بازیگران. - تعویض و تغییر جهت دادن بین الگوها متناسب با موقعیت. - حفظ و پایداری الگوی ترکیبی موفق براساس موقعیت
طراحی شبکه	- با هدف اثرگذاری بر دامنه، شخصیت، ترکیب و رویه های نهادی شبکه‌ها بصورت مداخله غیرمستقیم دولت. - اطمینان از همه شمولی بازیگران مرتبط. - اطمینان از حضور عموم در شکل گیری شبکه و خروجی های خط مشی. - ایجاد و حمایت از شبکه های جایگزین و رقیب.
چارچوب دهی شبکه	- با هدف تعیین اهداف سیاسی، موقعیتهای مالی، پایه قانونی و گفتهمان شبکه‌ها بصورت مداخله غیرمستقیم دولت. - تصمیم بر اینکه عدم تبعیت به اعمال محدودیت‌هایی منجر شود یا تطبیق با چارچوب‌ها انجام شود. - ایجاد وابستگی متقابل قوی بین بازیگران شبکه برای تحریک تبادل منابع - نظارت عملکردی شبکه براساس شروط چارچوب‌ها. - ارتباط برقرار کردن میان شبکه با شروط چارچوب‌های سیاسی، مالی، حقوقی و گفتهمانی (مداخله غیرمستقیم).
ابزارهای مدل	- با هدف کاهش تنش‌ها و حل تعارضات و تفرق‌ها بتواند بازیگران توانمند ساخته و هزینه‌های مبادله را در شبکه‌ها را کاهش داده و بصورت مداخله مستقیم دولت می‌باشد.
مدیریت شبکه	- اطمینان از شفافیت از طریق گردش اطلاعات مرتبط - کاهش تنش‌های مخرب از طریق کنترل دستورگذاری، چارچوب متقابل یادگیری. - توانمندسازی بازیگران ضعیف و حاشیه‌ای شبکه در راستای ارتقاء برابری در درون شبکه. - تاکید بر تعامل و مشورت باز و پاسخگو در زمینه گزینه‌های پیشنهادی.
مشارکت شبکه	- نهادینه سازی فرایندهایی که خوب کار می‌کند و یادگیری از آنهایی که خوب کار نمی‌کنند. - اطمینان از اینکه شبکه عملکرد خود را براساس استانداردهای دموکراتیک رایج ارزیابی می‌کند. - حمایت از دستورگذاری خط مشی همه شمولی. (مداخله مستقیم)

¹ Jessop, 1997

² Sørensen, & Torfing, 2007

³ Urban Land Integrated Governance Approach

بر اساس نظریه برنامه‌ریزی مشارکتی هیلی، نهادهای یکپارچه، مرتبط به هم و آگاه از مسایل، به صورت دائم توانایی بسیج منابع جهت تسخیر فرصت‌ها و ارتقاء شرایط محلی را دارند. در حالی که نهادهای متفرق و فاقد روابط و دانش محلی، توانایی پایینی در بسیج منابع و استفاده از فرصت‌ها و ارتقاء شرایط محلی را دارند که نتیجه این امر جدایی‌گزینی شدید در سازمان سیاست عمومی و روابط اجتماعی در مداخلات اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی است. به نظر هیلی این جدایی‌گزینی مشکلات عمده‌ای در زمینه ابتکارات برای توسعه سرزمین که بر روابط به هم پیوسته مداخلات اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی تاکید دارد، ایجاد می‌کند و اغلب توانایی استفاده از ظرفیت‌های موجود و پیوند دادن ظرفیت‌های بخش‌های مختلف را ندارد. هیلی غلبه بر این مشکل را در گرو توسعه رویکردهای جدید همچون حکمروایی و تشریک مساعی می‌بیند که هر دو بر مشارکت گسترده ذی‌نفعان تاکید دارند.

همچنین الگوی ارائه شده توسط ایوانز و همکاران^۱ (۲۰۰۵) در زمینه تبیین رابطه ظرفیت نهادی و توسعه پایدار که در آن چهار سناریوی مختلف تصور شده است، نیز بر پایه نظریه حکمروایی تدوین گردیده است. از دیدگاه این گروه نویسندگان، دستیابی به توسعه پایدار مستلزم درگیر شدن فعال و همزمان دولت و جامعه در فرایند تصمیم‌گیری و اداره امور می‌باشد؛ همچنین دیدگاه گیبس و همکاران^۲ (۲۰۰۱) و هنری و پینچ^۳ (۲۰۰۱) اثرگذاری و دخالت نقش نهادها و ظرفیت نهادی را در بستر حکمروایی محلی و منطقه‌ای دیده‌اند.

مسئله اصلی این الگوی جدید، حل تعارضات و تنش‌های اساسی به وجود آمده در شبکه هاست. تمامی نظریات پشتیبان این مدل جدید (به شرح جدول ۳)، معتقدند که مدل حکمروایی یکپارچه زمین شهری در بدنه دولت تعریف می‌شود و دولت وظیفه تنظیم‌گری شبکه‌های خودتنظیمی را دارد. تنظیم‌گری می‌تواند به دو صورت مداخله مستقیم (نظریه وابستگی متقابل) و غیرمستقیم (نظریه قابلیت حکمرانی، نظریه یکپارچگی و نظریه ذهنیت حکمرانی) در شبکه‌ها رخ دهد؛ در نتیجه دولت‌های نمی‌توانند همچون گذشته از طریق اشکال بوروکراتیک مقتدرانه خود مداخله و حکومت کنند؛ بلکه باید اشکالی از فراحکمروایی را پیاده‌سازی کنند.



شکل ۱. مدل مفهومی حکمروایی زمین در چارچوب سلسله مراتبی از مسائل زمین

¹ Evans et al., 2005

² Gibbs et al., 2001

³ Henry & Pinch, 2001

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

تفرق، توازی و تداخل و همپوشانی وظایف (قلمروئی/کارکردی) در ساختار مدیریت زمین شهری در ایران، چندگانگی و چندپارچگی را پدید آورده است. چرا که وجود الگوهای غیریکپارچه و بخشی نظام اداره امور، چندگانگی را هم در ماهیت رویکرد و هم در ماهیت سیستم مدیریت این حوزه به وجود آورده است. شکل شماره ۱ گونه‌های مختلف تفرق و به تبع آن پیامدهای ناشی از چنین الگویی را نشان می‌دهد. هر چه از سطح نهادهای ملی کشور به سطح نهادهای محلی حرکت می‌کنیم از میزان اختیار تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری، اجرا و نظارت به شدت کاسته می‌شود در صورتی که باید در فرایند سیاست گذاری و مدیریت باید تمامی گروه‌ها و ذی نفعان مختلف حوزه زمین به‌عنوان بازیگران فعال شرکت داشته باشند و نهادهای محلی باید به عنوان نیروی اصلی مدیریت زمین عمل کند چرا که نزدیک ترین سطح حکومت به شهروندان هستند. لذا رویکردهای چندپارچه توان تأمین و تدارک کارآمد و پایدار را نخواهند داشت و الگوی پیشنهادی این پژوهش (الگوی حکمروایی یکپارچه زمین شهری) با توجه به بنیان‌های نظری و مدیریتی آن توان انسجام، جامعیت و هماهنگی در جنبه‌های قانونی، نهادی، ابعاد سازمانی و مشارکت نهادهای مختلف دولتی، عمومی، خصوصی و مردمی در جهت دستیابی به توسعه پایدار زمین شهری را دارا می‌باشد.

روش پژوهش

روش انجام تحقیق، یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌هایی است که بر تحقیق و نتایج آن اثر می‌گذارد و به‌طور کامل به هدف پژوهش، ماهیت موضوع، امکانات اجرایی تحقیق و فرضیه‌های تدوین‌شده، بستگی دارد (حسن زاده، ۱۳۹۱، ۷۱). این پژوهش از نوع تحقیقات بنیادی با جنبه‌های کاربردی است. پژوهش حاضر از طریق تحلیل محتوا سعی در تحلیل و ارزیابی سیاست‌گذاری و مدیریت زمین شهری در ایران پس از انقلاب اسلامی با رویکرد حکمروایی زمین شهری در راستای نیل به توسعه شهری پایدار دارد. در این قالب، این پژوهش یک تحلیل تجربی به‌شمار رفته که بر مبنای واقعیت شهری ایران و شهر گرگان به طور اخص، سعی در کشف روابط علت و معلولی دارد. این تحقیق از نوع کاربردی است که هدف آن کشف حقایق عینی و اجرایی و ارائه راهکارهایی برای بهبود وضعیت کنونی مدیریت زمین شهری می‌باشد، از نوع کاربردی و از دیدگاهی در زمره تحقیقات سیاست‌گذارانه می‌باشد. گردآوری اطلاعات مورد نیاز این پژوهش با توجه به تعدد منابع اطلاعاتی از سه طریق: جمع‌آوری منابع کتابخانه و استفاده از منابع آماری، ارتباط با سازمان‌ها، نهادهای اشخاص، مدیران، کارشناسان و انجام مصاحبه، تکمیل پرسشنامه امکان پذیر گردید. جامعه آماری این پژوهش شامل دو گروه، نخست: شامل کلیه نهادهای متولی مدیریت زمین شهری در کشور و بطور جزئی تر در شهر گرگان شامل: نهادهای مقننه (نهادهایی که مصوبات آنها در عرصه زمین شهری اثرگذار و تعیین کننده است)، نهادهای اجرایی دولتی (نهادهایی که در قوه مجریه در حوزه مدیریت زمین شهری تصمیمات آنها در نحوه مدیریت زمین تاثیر گذار است)، نهادهای اجرایی غیردولتی (شهرداری و ادارت ثبت)، نهادهای نظارتی و قضایی (سازمان بازرسی، دیوان محاسبات، دیوان عدالت اداری، دیوان عالی کشور، داده‌های عمومی و تجدید نظر، دادگاه‌های انقلاب و ...)، نهادهای متولی موقوفات (اداره اوقاف و امور خیریه و آستان قدس رضوی)، نهادهای متولی اصل ۴۹ قانون اساسی (اموال مصادره ای) (ستاد اجرایی فرمان حضرت امام(ره)، بنیاد ۱۵ خرداد، بنیاد شهید و امور ایثارگران، کمیته امداد حضرت امام(ره))، نهادهای بزرگ مالک (سپاه پاسداران، ارتش ج.ا.ا، بانک‌ها و...). گروه دوم: شامل افراد مراجعه کننده به نهادها است، که از روش نمونه‌گیری تصادفی منظم استفاده شد.

بر این اساس، در گام نخست موانع مداخله کارآمد دولت در مدیریت زمین شهری در سه سطح مورد واکاوی قرار گرفتند و آنگاه با بهره‌گیری از نظریات و نتایج به عمل آمده شرایط مطلوب آتی پیشنهاد می‌گردد. در ابتدا به مستندسازی شاخص‌ها سپس آنها را به نماگرهایی تجزیه نموده و سپس با استفاده از پرسشنامه خبرگان (تعداد ۲۱ عدد پرسشنامه) اقدام به وزن دهی به نماگرها شد. براین مبنای جهت انتخاب نماگرهای نهایی انتخاب شده و در قالب پرسشنامه ادارات و ارباب رجوع تبدیل به گویه‌های قابل سنجش

شده و با استفاده از آن مطالعه موردی، مورد بررسی قرار گرفت. در گام دوم به شناخت روابط علت و معلولی قضایا تاکید دارد. متغیرها و شاخص های گردآوری شده، با استفاده از روش های آماری مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفت. بدین منظور از همبستگی، رگرسیون چند متغیره و تحلیل مسیر و آزمون های آماری مرتبط و مطلوب استفاده شد. همچنین در این راستا، از نرم افزارهای آرک جی.آی.ای، اس پی اس اس و سایر نرم افزارهای مرتبط مورد نیاز استفاده شد.

یافته های کمی متغیر مستقل در دو سطح شاخص ها و مولفه ها (برای پرسشنامه ادارات: ۵۹۱ پرسشنامه) و در سطح نماگرهای (برای پرسشنامه ارباب رجوع: ۱۸۰ پرسشنامه) و براساس میانگین ها ارائه شده است. یافته های کمی متغیر وابسته نیز براساس نماگرهای اصلی و هم براساس شاخص کل اثربخشی نهادهای تفکیک پرسشنامه ادارات و ارباب رجوع ارائه می شود. برای فرضیه پژوهش از آزمون اسپیرمن برای سنجش رابطه بین متغیرهای مستقل و وابسته و از رگرسیون چند متغیره و تحلیل مسیر، جهت مشخص شدن میزان اثرگذاری مولفه های سه سطح بر میزان کارآمدی مداخله دولت استفاده شد.

سطح تحلیل در این پژوهش، به لحاظ فضایی، محدوده شهر گرگان است لیکن سطح تحلیل به لحاظ سطح تصمیم گیری از سطح محلی، منطقه ای تا ملی مورد بررسی قرار گرفته است؛ به عبارتی ادارات به ویژه در مجموعه وزارت راه و شهرسازی از سطح محلی تا ملی مورد تحلیل قرار گرفته اند. تحلیل ظرفیت در سه سطح عملکردی به شرح ذیل صورت گرفته است: سطح اول محیط توانمندکننده (سطح سیستم) که در این سطح تمامی نهادهای متولی مدیریت زمین شهری ملاک عمل قرار گرفته اند. سطح بعدی سطح نهادی است که در این سطح مجموعه وزارت راه و شهرسازی به عنوان نهادهای اصلی و کانونی متولی مدیریت زمین شهری مورد تحلیل قرار گرفته است و سطح آخر سطح فردی است.

یافته ها و بحث

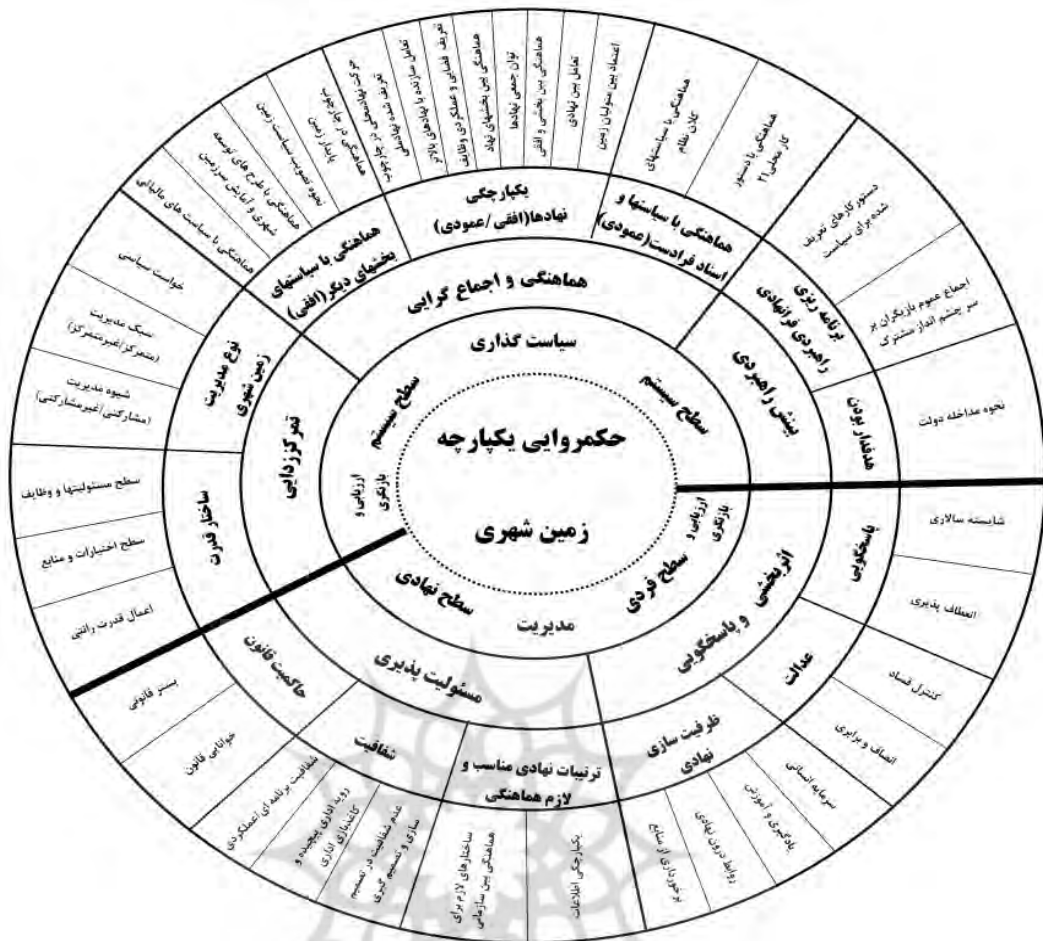
«به نظر می رسد عملکرد سیاست ها و مدیریت زمین شهری در ایران و به طور نمونه در شهر گرگان با توجه به نامناسب بودن شاخص های حکمروایی یکپارچه زمین شهری همچون: عدم هماهنگی و اجماع گرایی (یکپارچگی توافق گرا)، فقدان اثربخشی و پاسخگویی مناسب، فقدان مسئولیت پذیری کارآمد، سیاست گذاری و مدیریت غیر مشارکتی با تصدی گری بالا و در نهایت فقدان بینش راهبردی از وضعیت مطلوب و کارایی لازم برخوردار نمی باشد و موجب ناهمگونی و ناهنجاری در فضای کالبدی، اقتصادی و اجتماعی شهر و در نهایت شکل گیری الگوی دوگانه توسعه شهری شده است.»

گزاره فوق، فرضیه پژوهش می باشد که براساس مباحث ارائه شده پیشین، این مدعا را مورد تأیید قرار می دهند. برای بررسی آن، ۵ متغیر مستقل بشرح جدول ذیل، در قالب ۱۳ بُعد و ۴۱ شاخص و ۱۰۷ نماگر در قالب ۱۹۷ پرسش را با متغیر وابسته در قالب ۲ بُعد و ۱۰ شاخص و ۲۸ نماگر در قالب ۴۱ پرسش، مورد آزمون قرار می گیرند که با استفاده از نرم افزار آماری Amos SPSS Statistics 24.0 شاخص سازی های لازم در سطح ابعاد، شاخص و نماگرها انجام و سپس به تحلیل آماری و توصیفی آنها به شرح ادامه در چارچوب مدل مفهومی اولیه از تاثیرات متغیرهای مستقل و وابسته پرداخته می شود.

جدول ۴

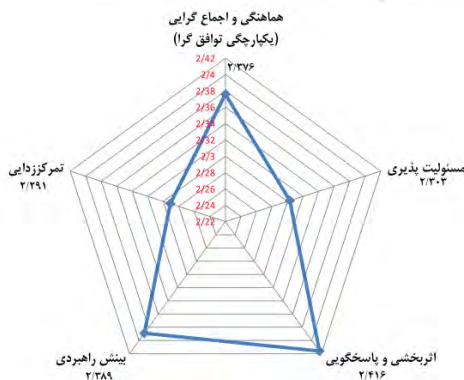
ویژگی متغیرهای مستقل پژوهش.

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

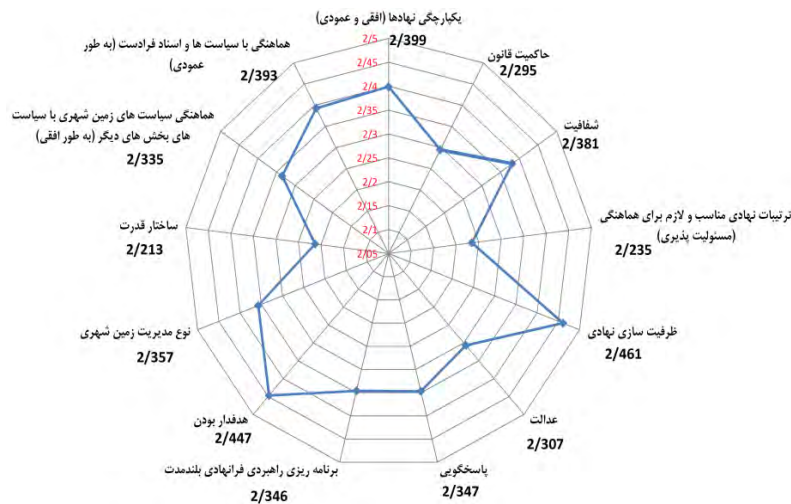


شکل ۲. متغیرهای مستقل، ابعاد، شاخص های پژوهش

برای مشخص شدن وجود رابطه بین عوامل پنجگانه (متغیرهای مستقل) و کارآمدی مداخله دولت (متغیر وابسته) از آزمون همبستگی اسپیرمن و جهت مشخص شدن سهم هر کدام از آنها از رگرسیون چند متغیره و تحلیل مسیر استفاده گردید. نتایج ضریب القای کروناخ براساس پرسشنامه، عدد ۰/۸۰۹ بدست آمد. نتایج آزمون اسپیرمن برای معناداری و یا عدم معناداری رابطه بین متغیرهای مستقل و متغیر وابسته براساس پرسشنامه با سطح اطمینان ۰/۹۹ می توان گفت که بین آنها رابطه معناداری وجود دارد و بنابراین فرضیه صفر رد و فرضیه تحقیق تأیید می گردد.



شکل ۳. میانگین متغیرهای مستقل پژوهش در سطح محیط توانمندکننده (سیستم) و نهادی و فردی



شکل ۴. میانگین ابعاد در سطح محیط توانمندکننده (سیستم) و نهادی و فردی

میزان همبستگی بین عوامل پنج‌گانه و کارآمدی مداخله دولت در مدیریت زمین شهری ۰/۷۴۲ بوده که از همبستگی خوب حکایت دارد. همچنان که در جدول ۵ ملاحظه می‌گردد نتایج آزمون اسپیرمن برای روابط درونی مؤلفه‌ها با هم نشان می‌دهد که روابط درونی مؤلفه‌ها به صورت دو دویی با هم معنادار است بیشترین میزان این همبستگی بین هماهنگی و اجماع‌گرایی (یکپارچگی توافق‌گرا) با بینش راهبردی و کمترین آن بین متغیرهای مسئولیت‌پذیری و اثربخشی و پاسخگویی می‌باشد.

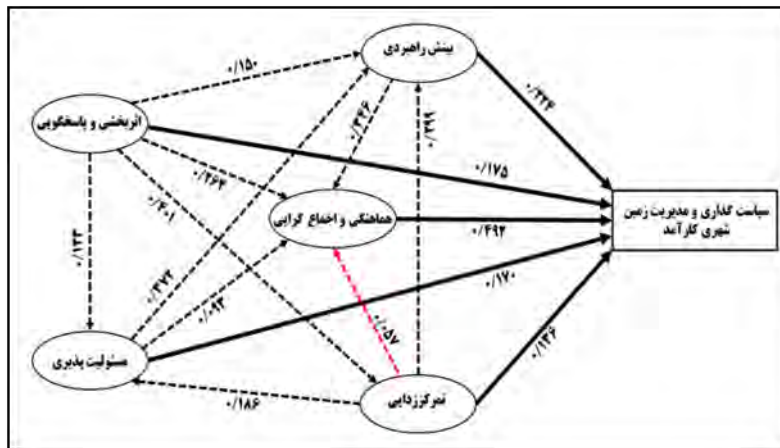
جدول ۵

میزان ضریب همبستگی اسپیرمن بین متغیرهای مستقل و وابسته پژوهش.

ببینش راهبردی	تمرکززدایی	مسئولیت پذیری	اثربخشی و کارایی	هماهنگی و اجماع‌گرایی (یکپارچگی توافق‌گرا)	ضریب همبستگی اسپیرمن/متغیرهای مستقل و وابسته
**۰.۶۲۱	**۰.۴۷۴	**۰.۵۰۰	**۰.۵۰۰	**۰.۶۷۱	ضریب همبستگی اسپیرمن
۰,۰۰۰	۰,۰۰۰	۰,۰۰۰	۰,۰۰۰	۰,۰۰۰	Sig. (2-tailed)
۵۹۱	۵۹۱	۵۹۱	۵۹۱	۵۹۱	تعداد

سیاست‌گذاری و مدیریت زمین شهری کارآمد

با استفاده از روش تحلیل رگرسیون خطی چند متغیره، تأثیرات مستقیم هر یک از متغیرهای مستقل بر متغیر وابسته را پیش‌بینی کردیم و برای شناسایی تأثیرات غیرمستقیم آنها از روش مدل‌سازی معادلات ساختاری و روش تحلیل مسیر استفاده گردید؛ نتایج این تحلیل سیاست‌گذاری و مدیریت زمین شهری با مولفه‌های ۵ گانه دارای ۷۱۷۸ همبستگی است. برای تحلیل مسیر ابتدا باید ارتباط هر یک از متغیرهای مستقل با یکدیگر مشخص شود. چرا که در طی روند تحلیل هر یک از متغیرهای مستقل که مثلاً در مرحله اول به عنوان متغیر مستقل مطرح می‌گردند بر مبنای مدل نظری و میزان اثرگذاری که بر روی متغیر وابسته نهایی دارد به عنوان متغیر وابسته در نظر گرفته می‌شود تا آخر. در نهایت پس از مشخص شدن ضرایب کلیه مسیرهای تفکیکی، نمودارهای به‌دست آمده در مراحل قبلی با هم ترکیب شده و شکل ۵ که روابط و وضعیت مستقیم و غیرمستقیم بودن و شدت و ضعف تأثیرگذاری آنها را نشان می‌دهد؛ را تشکیل داد. در شکل ذیل فلش‌های خطی ضخیم بیانگر ارتباط مستقیم هر یک از متغیرهای مستقل بر روی متغیر وابسته است و فلش‌های خطی نقطه چین بیانگر وجود روابط غیرمستقیم فی‌مابین متغیرهای مستقل با یکدیگر و به طور غیرمستقیم با متغیر وابسته نهایی است. در ادامه ضرایب اثرات غیرمستقیم، از طریق ضرب ضرایب با همدیگر و جمع کردن حاصل ضرب‌ها بدست آمد. سپس اثرات کل یعنی جمع ضرایب غیرمستقیم و مستقیم حاصل گردید که میزان اثرگذاری هر یک از متغیرهای مستقل بر روی متغیر وابسته نهایی را نمایش می‌دهد.



شکل ۵. نمودار نهایی تحلیل مسیر همراه با ضرایب شدت اثر

در نهایت به عنوان نتیجه گیری اصلی از پنج تحلیل مسیر که در قسمت بالا به طور خلاصه، نتایج و مراحل آن ارائه گردید. باید گفت که اگر چه مولفه های ۵ گانه به نسبت های متفاوت در در راستای تحقق حکمروایی یکپارچه زمین شهری و کارآمدی سیاست گذاری و مدیریت زمین شهری نقش داشته اند اما همه انگی و اجماع گرایی، اثربخشی و پاسخگویی و بینش راهبردی قبل از انجام هر اقدامی می تواند زمینه ی لازم برای تحقق حکمروایی یکپارچه زمین شهری و کارآمدی سیاست گذاری و مدیریت زمین شهری را فراهم نماید و برای رسیدن به چنین مهمی قبل از هر اقدامی وجود بینش راهبردی در قالب چشم انداز روشن و شفاف از نوع و گستردگی و متولی مداخله وجود داشته باشد و در راستای چنین چشم اندازی، یکپارچگی نهادها و سیاست های زمین شهری تدوین و نهادهای متولی مشخص گردد. لذا این نتیجه گیری که سیاست گذاری و مدیریت متمرکز و غیرمشارکتی، تصدی گری بالا بدون ظرفیت نهادی لازم و نبود بینش راهبردی و چشم انداز مشخص و به تبع آن سیاست ها و نهادهای ناهماهنگ، مهمترین دلایل ناکارآمدی سیاست گذاری و مدیریت زمین شهری و در نهایت حکمروایی یکپارچه زمین شهری است، گزاره های منطقی به نظر می رسد.

جدول ۵

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

رتبه	کل	اثر غیرمستقیم	اثر مستقیم	متغیرهای مستقل
۱	۰/۴۹۲	-	۰/۴۹۲	همه انگی و اجماع گرایی (یکپارچگی توافق گرا)
۲	۰/۳۹۵	۰/۲۲۰	۰/۱۷۵	اثربخشی و پاسخگویی
۴	۰/۲۸۷	۰/۱۱۷	۰/۱۷۰	مستولیت پذیری
۵	۰/۲۵۲	۰/۱۱۶	۰/۱۳۶	تمرکززدایی
۳	۰/۳۲۵	۰/۱۰۱	۰/۲۲۴	بینش راهبردی

نتیجه گیری

مطالعات بانک جهانی نشان می دهد که از حدود سه دهه تا سال ۱۹۹۴، کشورهای با سیاست های دقیق و درست و دارای نهادهای حکومتی کارآمد و توانا هر سال، حدود ۳ درصد رشد یافته اند در حالی که کشورهای با سیاست های دقیق و درست اما دارای نهادهای ضعیف در هر سال فقط ۱/۴ درصد رشد داشته اند (دلار و پریچت^۱، ۱۹۹۸، ۸۹) همچنین در مطالعات مؤخرتر بانک جهانی مشخص شده است که در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، ناتوانی نهادهای بخش عمومی و حکمروایی ضعیف عوامل

¹ Dollar, & Pritchett, 1998

اصلی در زمینه محدود کردن رشد و توسعه به شیوه ای عادلانه هستند (پنا، گاش و اسکریبانو، ۲۰۰۰). برنامه توسعه ملل متحد نیز نهادهای حکومتی ناکارآمد را به عنوان مشکلی قدیمی بر سر راه توسعه می بیند. این در حالی است که توسعه جدید راه حل های جدید نیز مستلزم وجود نهادهای کارآمد و تواناست (فوکادا، پارس، تی، ۲۰۰۲، ۱۵). بدین سان مباحث نظری نشان داد که هماهنگی و اجماع گرای مناسب و کارا (یکپارچگی توافق گرا) سطوح محلی و منطقه ای را قادر می سازد که در مسیر تحقق حکمروایی یکپارچه زمین شهری و فراتر از آن در مسیر توسعه پایدار قرار گیرند. در این راستا، محصول اصلی این رویکرد این است که باید نهادهای مناسب، معتبر و کارآمد برای حکمروایی یکپارچه زمین شهری در مقیاس محلی و منطقه ای شکل گیرد چرا که اجتماعات و سطوح محلی و منطقه ای فاقد نهادهای کارآمد، مناسب و معتبر، توانایی کمی برای دستیابی به حکمروایی یکپارچه زمین شهری و بویژه توسعه پایدار دارند. بنابراین براساس این رویکرد، در نبود نهادهای مناسب، حتی مناسب ترین و معقولانه ترین سیاست های زمین نیز نتایج ناچیزی به بار خواهند آورد و اغلب منتهی به شکست خواهند شد. علاوه بر این، مطالعات نشان می دهد که در نبود چنین سازوکارهایی، محیط های سرشار از فقر نهادی اغلب به وسیله نخبگان کنترل می شوند که این امر به خاطر دخالت ندادن بازیگران محلی و منطقه ای در فرایند مدیریت زمین باعث جمود نهادی می شود؛ این امر به نوبه خود از هم گسیختگی را در فرایند سیاست گذاری زمین شهری در سه سطح پیشتر گفته شده، به بار می آورد. نتیجه نهایی این شرایط، از بین رفتن فرصت هایی موجود برای مدیریت پایدار زمین شهری خواهد بود. بنابراین در چارچوب حکمروایی یکپارچه زمین شهری و براساس مفاهیم اصلی آن، در شرایطی موفق بوده و به توسعه پایدار ختم خواهد شد که قبل از هر چیز به صورت درون زا صورت گرفته باشد که خود مبتنی بر سرمایه اجتماعی و انسانی و ظرفیت نهادی در سطوح ملی، منطقه ای و محلی و حکمروایی و رهبری قوی ملی، منطقه ای و محلی و توسعه شبکه های اجتماعی و گسترش دانش و فرایندهای ابداع و یادگیری در سطوح مختلف و تقویت اقتصاد اجتماعی و ... می باشد (سیمسون، استوق و سالازر، ۲۰۰۹، ۲۰-۳۲).

نتایج نشان داد که رابطه شاخص های حکمروایی یکپارچه زمین شهری و کارآمدی سیاست گذاری و مدیریت زمین شهری از نظر آماری معنی دار می باشد؛ و مشخص گردید که با افزایش در میزان شاخص های حکمروایی یکپارچه زمین شهری در میزان کارآمدی سیاست گذاری و مدیریت زمین شهری نیز مشاهده می گردد. الگوی نظری ارائه شده در چارچوب رویکرد مدیریت پایدار زمین شهری و حکمروایی و براساس بنیان های نظری جدید و رفع معایب و تقویت محاسن نظریه های گذشته به نام حکمروایی یکپارچه زمین شهری طراحی گردید. اگر سطح منطقه ای و محلی برای سیاست گذاری و مدیریت زمین شهری مهم هستند چگونه و از چه مجرای باید در تلاش برای مدیریت زمین شهری دخالت داده شوند؟ جواب به این سوال را در چارچوب مبحث جدید توسط این پژوهش با عنوان حکمروایی یکپارچه زمین شهری ارائه شده است:

«حکمروایی یکپارچه زمین شهری فصل مشترک نهادها، مردم و توسعه پایدار است و در عرصه حکمروایی است که نهادها و ذی نفعان بخش های مختلف دولتی، عمومی، خصوصی و مردمی می توانند به معنی واقعی بر توسعه پایدار تاثیرگذار باشند.»

در چارچوب حکمروایی یکپارچه زمین شهری، هماهنگی و اجماع گرای (یکپارچگی توافق گرا) بعنوان عنصری ضروری در آن دیده می شود؛ علاوه بر آن در چارچوب مذکور، بینش راهبردی و اثربخشی و پاسخگویی و تمرکززدایی به عنوان پیش برندگان کلیدی آن دیده می شوند. ارتباط رویکرد نهادی و نظریه حکمروایی به گونه ای است که نویسندگانی همچون هیلی (۱۹۹۹) و آلبرچتس (۲۰۰۱)، اهمیت نهادها و حکمروایی را در ارتباط با هم دیده اند.

بر پایه مدل های تبیینی که هان لی (لی، ۲۰۰۸، ۹-۱۰) در رساله خود در زمینه حکمروایی منطقه ای ارائه نموده است، اگر چه براساس نظام های سیاسی و اجتماعی مختلف، همواره سطحی از حکمروایی منطقه ای وجود دارد با این حال در رویکرد حکمروایی یکپارچه زمین شهری بر خلاف رویکرد ساختاری، حکمروایی منطقه ای هم ابعاد ساختاری را در بر دارد و هم ابعاد رویه ای آن؛ به همین خاطر الگوهای تصمیم گیری منطقه ای عموماً طیف گسترده ای از بازیگران و نهادهای مختلف را در بر خواهد داشت و امکان بروز دیدگاه ها و خواسته های مختلف را فراهم می آورد. این گونه نگرش به حکمروایی را گریفیتس، هایگ و راسیاس با عنوان حکمروایی مشترک که از طریق مجموعه ای از ارزش های یکپارچه، مشارکت بالای دولت و تصمیم گیری از طریق تشریک

¹ Pena, Guasch, & Escribano

² - Fukuda Parr et al, 2002

³ Stimson, Stough, & Salazar, 2009

⁴ Lee, 2008

مساعی بخش‌های مختلف دولتی، عمومی، خصوصی و مردمی نمود دارد، نام برده اند (گریفیتس، های و راسیاس^۱، ۲۰۰۷، ۴۱۷-۴۱۸) علاوه بر این، نظریه برنامه ریزی مشارکتی^۲ هیلی (هیلی، ۱۹۹۸) نیز که در چارچوب رویکرد نهادی ارائه شده است، پشتوانه نظری قوی را برای مباحث فوق ارائه می‌کند.

بنابراین الگوی نظری ارائه‌شده به‌صورت همزمان بر پایه بحث‌های نظری گسترده‌ای قرار داشت که عمدتاً اثرگذاری کارآمدی نهادها و ظرفیت نهادی را بر بستر حکمروایی یکپارچه زمین شهری و در نهایت توسعه پایدار محلی تبیین کرده اند. این الگو در واقع بر نیم‌نگاهی بر نظریه وابستگی متقابل، نظریه قابلیت حکمرانی، نظریه یکپارچگی و نظریه ذهنیت حکمرانی، نظریه برنامه ریزی مشارکتی هیلی، مدل‌های تبیین‌کننده حکمروایی محلی و منطقه‌ای هان لی، سیستم‌های حکمروایی نهادی گریفیتس و همکاران و الگوی ایوانس و همکاران در زمینه سناریوهای چهارگانه تبیین‌کننده رابطه ظرفیت نهادی و اجتماعی با نتایج سیاست‌های توسعه پایدار تدوین گردید؛ با این حال الگوی نظری ارائه شده تفاوت‌هایی نیز با نظرات و الگوهای نظری پیشین دارد:

۱- نخست اینکه به‌صورت کاملاً جدید یک رویکرد تلفیقی با عنوان حکمروایی یکپارچه زمین شهری را ارائه می‌دهد و به صورت مشخص یکپارچگی نهادی و سیاست‌ها و ظرفیت نهادی را در بستر نظریه حکمروایی می‌بیند و مسیر اثرگذاری ظرفیت نهادی بر کارآمدی مدیریت زمین شهری را از مجرای حکمروایی یکپارچه زمین شهری تعریف می‌کند.

۲- دوم اینکه مشخصاً توانسته است نظریه حکمروایی و رویکرد نهادی در قالب یکپارچگی توافق‌گرا را در ارتباط با هم و با پیامدهای مدیریت زمین شهری مرتبط سازد.

۳- سرانجام اینکه، برآیند و نمود مجموعه مدل‌ها و نظریات فوق را در قالب الگویی مشخص به‌صورت نظام مند ترسیم نموده است و همزمان با آن، بر نقش عوامل بیرونی نیز تأکید دارد.

علاوه بر موارد فوق، آزمون این الگو نتایج جدیدی را به دست داده و مولفه‌های دیگری را نیز به آن اضافه می‌نماید. براساس یافته‌های استنباطی تحقیق و همچنین براساس نتایج تحلیل رگرسیون و تحلیل مسیر به عمل آمده، روابط مولفه‌های تشکیل‌دهنده حکمروایی یکپارچه زمین شهری با هم و نیز چگونگی اثرگذاری این مولفه‌ها بر رویه‌ای شدن آن که از مسیر کارآمدی مدیریت زمین شهری صورت می‌گیرد، به صورت شکل ۳ می‌باشد. لازم به ذکر است که اگر چه الگوی مشخص و دقیقی از روابط علت و معلولی مولفه‌های تشکیل‌دهنده حکمروایی یکپارچه زمین شهری براساس مباحث نظری به دست نیامده، اما برطبق تحلیل‌های بعمل آمده براساس روش‌های انتخابی (رگرسیون چند متغیره و تحلیل مسیر) که نتایج آن پیشتر تشریح گردید، با توجه به میزان عددی اثرگذاری مولفه‌های حکمروایی یکپارچه زمین شهری بر رویه‌ای شدن آن، روابط علت و معلولی مولفه‌ها با هم و با رویه‌ای شدنش در قالب شکل ۶ ترسیم شده است.

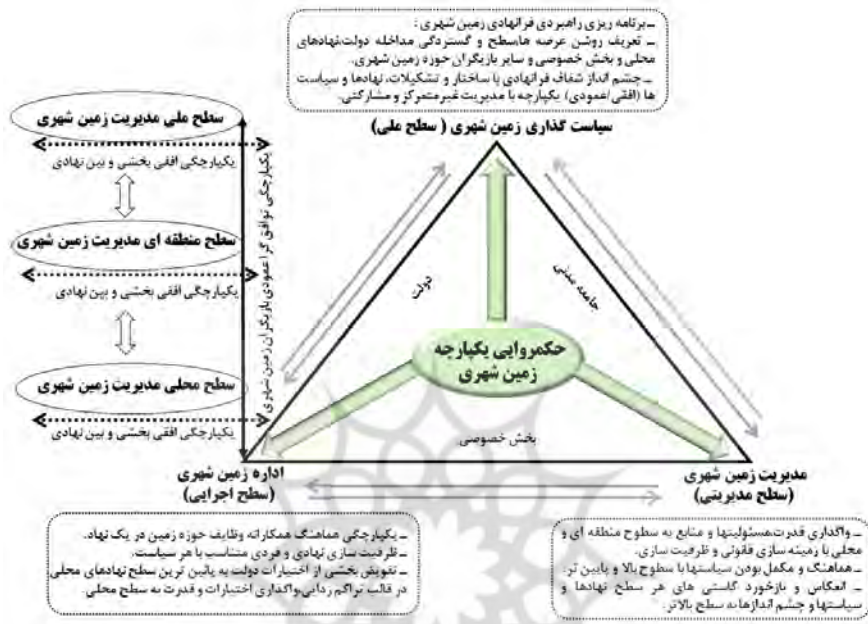
براساس شکل ۶، روابط مولفه‌های با هم و با رویه‌ای شدن توسعه پایدار به صورت حلقه‌ها و دایره‌های متحدالمرکز قابل ترسیم است که در بیرونی‌ترین آن، حلقه هماهنگی و اجماع‌گرایی قرار می‌گیرد (با مجموع اثرات ۰/۴۹۲ بر رویه‌ای شدن توسعه پایدار براساس نتایج تحلیل مسیر). این موضوع بدین معنی است که یکپارچگی توافق‌گرا مناسب ضمن اینکه به عنوان یکی از مولفه‌های مهم و اساسی حکمروایی یکپارچه زمین شهری شهر مورد مطالعه، ظاهر شده است، به عنوان مهمترین عامل اثرگذار بر رویه‌ای شدن توسعه پایدار نیز عمل کرده و در واقع به عنوان عاملی بسترساز که به صورت مستقیم و غیرمستقیم بر رویه‌ای شدن مدیریت پایدار زمین شهری اثر می‌گذارد، ایفای نقش می‌کند. این امر با استدلال زیر قابل تبیین است:

چارچوب نهادی یکپارچه اشاره به این امر دارد که شکل‌گیری فرایندی فعال، منظم و پویا که بتواند مجموعه نهادها را در فرایند اداره محلی درگیر کند؛ قبل از هر چیز زمینه را برای استفاده از ظرفیت‌های موجود نهادهای مختلف دولتی و غیردولتی در راستای اهداف توسعه فراهم می‌آورد. علاوه بر آن، یکپارچه بودن نهادها فرایندهای یادگیری و انتقال دانش و تجربیات نهادها را به هم افزایش داده و در نهایت به عنوان عامل بستر ساز ارتقاء ظرفیت نهادی عمل می‌کند چرا که مجموعه توان و ظرفیت نهادها را در کنار هم و به صورت یکپارچه به کار می‌گیرد. از طرف دیگر اهمیت حلقه یکپارچه بودن نهادها بویژه در ارتباط با توسعه پایدار که بر روابط به هم پیوسته ابعاد اقتصادی، اجتماعی و اکولوژیکی تأکید دارد، به‌صورت بارزتری نمایان می‌شود؛ این موضوع نیز با استدلال زیر قابل تبیین است:

¹ Griffiths, Haigh, & Rassias, 2007

1-Collaborative Planning

در صورت ضعف در سازوکارهای یکپارچه بودن نهادها عملاً چارچوبی متفرق شکل می‌گیرد که در آن نهادها خود به تنهایی اقدام خواهند نمود و بنابراین اگر سطحی از ظرفیت هم وجود داشته باشد عملاً در بخش‌های خاصی متمرکز و به کار گرفته می‌شود. این در حالی است که وجود ساز و کارهای مناسب برای یکپارچه بودن نهادها عملاً چارچوبی یکپارچه از نهادها را شکل می‌دهد که می‌تواند مجموعه ظرفیت و توان نهادها را در کنار هم یکپارچه نموده و باعث ارتقاء ظرفیت نهادی بالا و ترکیبی شود. بنابراین مجموعه ظرفیت‌ها در بستری از تعاملات، همکاری و مشارکت و روابط نهادی قادر است که در راستای توسعه پایدار به کار گرفته شود.



شکل ۶ چارچوب حکمرانوی یکپارچه زمین شهری

دومین حلقه، حلقه اثربخشی و پاسخگویی (با مجموع اثرات ۰/۳۹۵ بر رویه‌ای شدن توسعه پایدار براساس نتایج تحلیل مسیر). وجود سطح بالایی از شفافیت در قوانین و مقررات نیز وجود سطح بالایی از عدم تعدد در قوانین و مقرراتی که نهادها براساس آن عمل می‌کنند خود به عنوان عامل زمینه‌ساز و تسهیل‌گر برای ایفای نقش نهادها عمل می‌کند، علاوه بر آن سطح بالایی از تناسب قوانین و مقررات ملی و استانی با شرایط محلی ضمن اینکه شرایط و بستر لازم را برای بدون مشکل چنین قوانین و مقرراتی فراهم می‌آورد، افزایش اعتماد مردم را نیز به دنبال دارد.

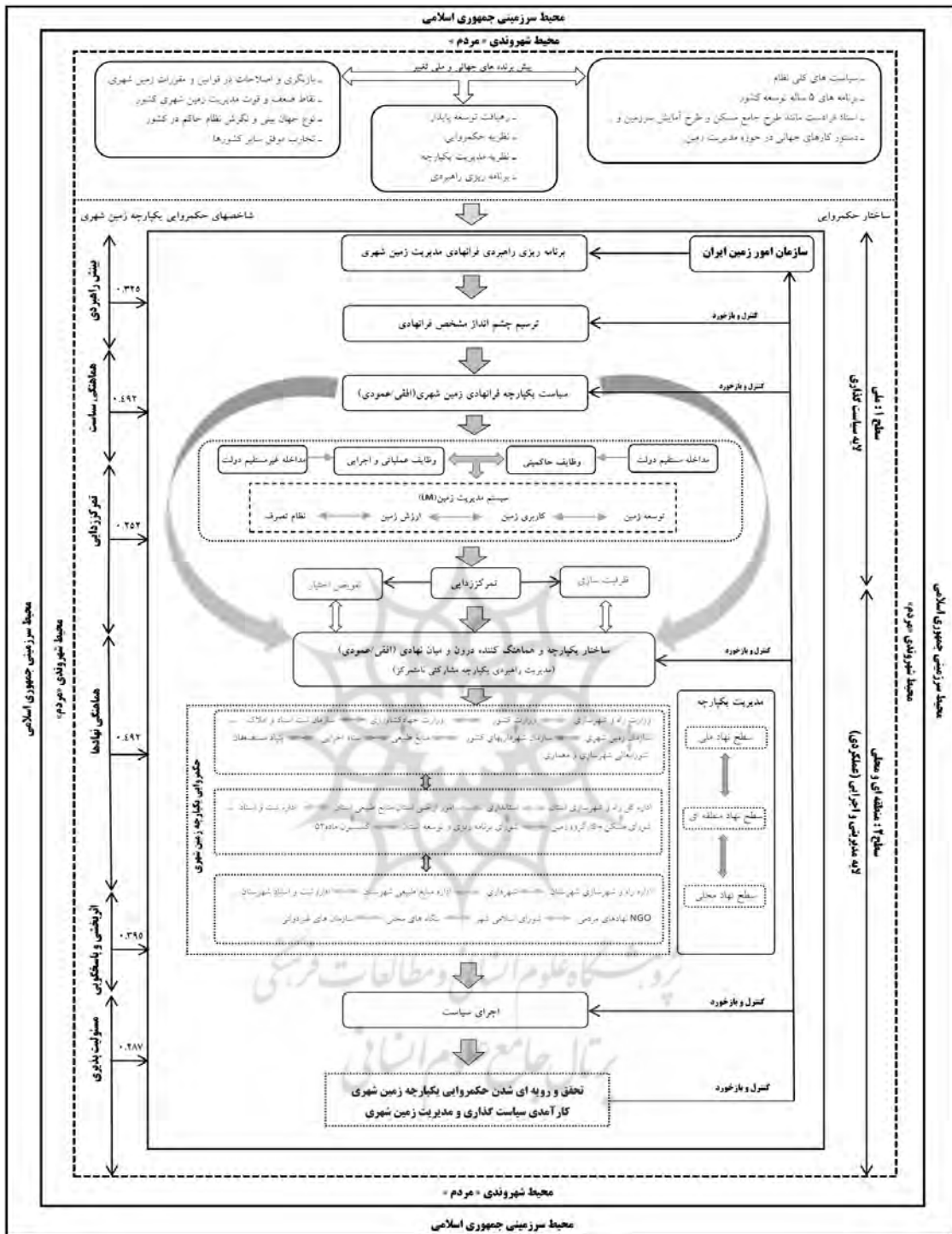
اختیار نهادهای محلی و نیز اختیار نسبی آنها در تعدیل و اصلاح مقررات و دستورالعمل‌های سطوح بالاتر متناسب با شرایط محلی - با رعایت و در نظر گرفتن الزامات و قوانین سطوح بالاتر و عدم مغایرت با چارچوب‌ها و سیاست‌های کلان ملی - نیز ضمن افزایش اعتماد به نفس در نهادهای محلی، در دراز مدت توانایی و ظرفیت لازم را در نهادهای محلی برای برعهده گرفتن هر چه بیشتر امور محلی افزایش داده و مهمتر از آن باعث افزایش اعتماد مردم محلی به چنین نهادهایی گشته که این امر خود بستر لازم را جهت بسیج پتانسیل‌ها و قابلیت‌های طبیعی، اقتصادی و اجتماعی محلی برای مدیریت پایدار زمین فراهم می‌آورد؛ به ویژه زمانی که به این امر در چارچوب حکمرانوی یکپارچه زمین نگریسته شود به صورت بیشتری اهمیت اختیار نسبی نهادهای محلی در تدوین مقررات و دستورالعمل‌های متناسب با شرایط محلی را بازگو می‌کند چرا که در چارچوب پارادایم توسعه پایدار، در نظر گرفتن شرایط واقعی اکولوژیکی، اقتصادی و اجتماعی و محلی و عمل بر اساس چنین واقعیت‌هایی از ضروریات اساسی است که باید مدنظر قرار گیرد. در سومین حلقه، حلقه بینش راهبردی می‌باشد (با مجموع اثرات ۰/۳۲۵ بر رویه‌ای شدن حکمرانوی یکپارچه زمین شهری براساس تحلیل مسیر)؛ در چهارمین حلقه، حلقه مسئولیت پذیری می‌باشد (با مجموع اثرات ۰/۲۸۷ بر رویه‌ای شدن حکمرانوی یکپارچه زمین شهری براساس تحلیل مسیر)؛ در نهایت در پنجمین حلقه، حلقه تمرکززدایی می‌باشد (با مجموع اثرات

- بهره گیری از آموزه‌های رهیافت توسعه پایدار، نظریات مدیریت یکپارچه، حکمروایی زمین و برنامه ریزی راهبردی. - لحاظ نوع نگرش نظام حاکم (جهان بینی اسلامی)، انفال متعلق به خدا و حکومت اسلامی بوده و زمین به کل جامعه تعلق دارد. - براساس تجارب کشورهای موفق و نقاط قوت و ضعف مداخله کنونی کشور به ویژه بعد از انقلاب. - دستور کار محلی ۲۱، دستور کار هیئتات در حوزه مدیریت زمین شهری، سیاست های کلی نظام، برنامه های ۵ ساله توسعه کشور و طرح جامع مسکن کشور به عنوان اسناد فرادست.

پس از تدوین چنین چشم‌اندازی باید بتوان آن را به سیاست قابل اجرا تبدیل نمود. اما در تدوین سیاست زمین شهری برای رسیدن به چشم‌انداز فوق‌الذکر چندین نکته را باید در نظر گرفت؛ هماهنگی لازم در ابعاد سیاست (یعنی چهار بعد از اداره زمین شهری شامل توسعه زمین، کاربری زمین، مالکیت زمین و مالیات زمین) برقرار باشد. به عبارتی یکپارچگی افقی و عمودی سیاست همچنان که در بخش‌های پیشین بیان گردید برقرار گردد. پس از تدوین و تصویب چنین سیاست راهبردی یکپارچه نوبت به اجرای این سیاست می‌رسد که هر یک از ابعاد سیاست توسط حداقل یک نهاد متولی انجام می‌گیرد. نکته ای که در حوزه نهادی مطرح است این است که هماهنگی افقی و عمودی بین نهادهای متولی برقرار گردد و به ویژه هماهنگی افقی (بین بخشی) در اجرای سیاست‌ها مشکل‌زا است و در حوزه هماهنگی عمودی نیز بایستی سطح محلی تجهیز گردد و ظرفیت سازی لازم برای تفویض اختیارات لازم به این سطح صورت پذیرد. برای افزایش هماهنگی بین نهادهای بالادستی و فرابخشی باید در نظر گرفته شود که نهادهای حوزه‌های مختلف الزام به پاسخگویی در برابر آن داشته باشند تا ناهماهنگی بین نهادی به حداقل کاهش یابد. نکته که در شکل ملاحظه می‌گردد بین مجموعه سیاست یکپارچه و نهادهای یکپارچه رابطه متقابل برقرار است. چرا اگر برای اجرای سیاست مصوب، ظرفیت نهادهای لازم و متناظر وجود نداشته باشد. قطعاً سیاست اتخاذ شده منجر به شکست خواهد شد و همین‌طور اگر ظرفیت نهادی لازم وجود داشته باشد؛ اما اگر سیاست اتخاذ شده ناصواب باشد نیز موجب تباهی جامعه و تالی فسادهای فراوان در پی خواهد داشت. در کنار یکپارچگی سیاست و یکپارچگی نهادها ظرفیت در سطح نهادی نیز عامل بسیار تعیین کننده در موفقیت مداخله دولت است به ویژه در مدیریت زمین شهری وجود اطلاعات به روز از زمین (کاداستر) بسیار حیاتی است. سرانجام پس از اجرای سیاست نواقص آن در حوزه نهادها، سیاست‌ها بررسی و با اتخاذ راهکارهایی برطرف خواهد شد و حتی در صورت نیاز ممکن است چشم‌انداز تدوین شده نیز مورد بازنگری قرار گیرد.

بعد از مشخص شدن الگوی تجربی، جهت سنجش اعتبار و قابلیت تعمیم آن به سایر شهرهای کشور، پرسشنامه سنجش اعتبار و سنجش الگوی تجربی تدوین و در بین صاحب‌نظران توزیع گردید. که نتایج میانگین سنجش اعتبار الگو شامل متناسب بودن الگو (۴/۰۰)، اثربخشی و کارایی (۴/۲۳)، مشروعیت (۳/۸۲)، پیوستگی (۴/۴۶) و انعطاف پذیری (۴/۳) و با میانگین کل ۴/۱۸ هستند؛ که می‌توان نتیجه گرفت، الگوی تجربی به دست آمده از تناسب و مطلوبیت بالایی برخوردار بوده و از قدرت تبیین‌کنندگی و پیش‌بینی لازم در زمینه موضوع تحقیق برخوردار است.

همچنین میزان تناسب این چارچوب بالا بوده و می‌تواند به‌عنوان چارچوب مناسب برای حکمروایی یکپارچه زمین شهری باشد و در نهایت میانگین میزان مطلوبیت، قدرت تبیین الگو و قابلیت تعمیم آن به دیگر شهرهای ایران برابر با ۴/۱۵ می‌باشد که باید به این مهم اشاره کرد که الگوی به دست آمده از این پژوهش قابلیت تعمیم به بقیه مناطق و شهرهای ایران را داراست و می‌تواند به عنوان الگویی مناسب در راستای تبیین رابطه حکمروایی یکپارچه زمین شهری و کارآمدی سیاست‌گذاری و مدیریت زمین شهری جهت دستیابی به توسعه پایدار مورد استفاده قرار گیرد.



شکل ۱. الگوی تجربی تبیین رابطه حکمروایی یکپارچه زمین شهری و کارآمدی مداخله دولت در سیاست گذاری و مدیریت زمین شهری

منابع

اجاللی، پرویز، رفیعیان، مجتبی و سگری، علی. (۱۳۹۱). نظریه برنامه ریزی و کالتی، در نظریه برنامه ریزی دیدگاه سنتی و جدید. تهران: نشر آگاه.

اردشیری، مهیار. (۱۳۷۸). نقش مدیریت زمین در سیاست‌های توسعه‌ی شهری. آبادی، ۳۳، ۷۰-۷۶.

پورمحمدی، محمدرضا و خلیل نژاد، احمد. (۱۳۸۰). نقش و اهمیت زمین در طرح های توسعه شهری و سازکارهای رسیدگی به تخلفات ساختمانی. نشریه دانشکده علوم انسانی و اجتماعی دانشگاه تبریز، ۱۰، ۹-۳۲.

فتی، زهره و دویران، اسماعیل. (۱۳۸۷). پژوهشی در بازار زمین و مسکن (مورد: شهر زنجان، سالهای ۱۳۷۸ الی ۱۳۸۶). مسکن و محیط روستا، ۲۷(۱۲۴)، ۱۲-۲۵.

References

- Agere, S. (2000). *Promoting good governance: Principles, practices and perspectives* (Vol. 11). Commonwealth Secretariat.
- Ardashiri, M. (1999). The role of land management in urban development policies. *Abadi*, 33, 70-76. (in Persian)
- Arko-Adjei, A. (2011). *Adapting land administration to the institutional framework of customary tenure: The case of peri-urban Ghana* (No. 184). Amsterdam, the Netherlands: IOS Press.
- Borras Jr, S. M., & Franco, J. C. (2010). Contemporary discourses and contestations around pro-poor land policies and land governance. *Journal of Agrarian Change*, 10(1), 1-32.
- Davey, K. J. (1993). *Elements of urban management*. The World Bank.
- Davies, J. S., & Spicer, A. (2015). Interrogating networks: Towards an agnostic perspective on governance research. *Environment and Planning C: Government and policy*, 33(2), 223-238.
- De Vries, W. T. (2018). Towards a theory of met governance of land: fundamentals and prospects. *Journal of land policy and governance (JLPG)*, 1(1), 26-36.
- Dollar, D., & Pritchett, L. (1998). *Assessing aid-what works, what doesn't, and why* (No. 18295, p. 1). The World Bank.
- Dowall, D. E., Clarke, G., & Clarke, G. (1996). *A framework for reforming urban land policies in developing countries*. Washington, DC: World Bank.
- Ejlali, P., Rafieian, M., & Asgari, A. (2012). *Advocacy Planning Theory, In Traditional and New Perspective Planning Theory*. Tehran: Agah Publishing. (in Persian)
- El Araby, M. M. (2003). The role of the state in managing urban land supply and prices in Egypt. *Habitat International*, 27(3), 429-458.
- Enemark, S., & Williamson, I. (2004). Capacity building in land administration—A conceptual approach. *Survey review*, 37(294), 639-650.
- Evans, B., Joas, M., Sundback, S., & Theobald, K. (2005). *Governing sustainable cities*. Earthscan.
- Fani, Z. & Doiran, I. (2008). Research in the land and housing market (Case: Zanjan, 1999-2007). *Housing and Rural Environment*, 27 (124), 12-25. (in Persian)
- FAO. (2007). *Good Governance in Land Tenure and Administration*, FAO Land Tenure Studies (9). Rome, Italy. www.fao.org.
- Fukuda Parr, S, Lopes, C, and Malik, K. (2002). *Capacity for Development: New Solution for Old Problems*, United Nations Development Programmes. New York.
- Gibbs, D. C., Jonas, A. E., Reimer, S., & Spooner, D. J. (2001). Governance, institutional capacity and partnerships in local economic development: theoretical issues and empirical evidence from the Humber Sub-region. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 26(1), 103-119.
- Griffiths, A., Haigh, N., & Rassias, J. (2007). A Framework for Understanding Institutional Governance Systems and Climate Change: The Case of Australia. *European Management Journal*, 25(6), 415-427.
- Hazenberg, J. L. (2016). Good governance contested: exploring human rights and sustainability as normative goals. In *Decentralization and Governance in Indonesia* (pp. 31-50). Springer, Cham.
- Hazlehurst, D. (2001). Networks and policy making: from theory to practice in Australian social policy.
- He, B. (2011). Barry Hindess and the critique of democracy. *Alternatives*, 36(1), 17-24.
- Henry, N., & Pinch, S. (2001). Neo-Marshallian nodes, institutional thickness, and Britain's 'Motor Sport Valley': thick or thin?. *Environment and Planning A*, 33(7), 1169-1183.
- Innes, J. E. (2004). Consensus building: Clarifications for the critics. *Planning theory*, 3(1), 5-20.
- Ioan-Franc, V., Ristea, A. L., & Popescu, C. (2015). Integrated urban governance: A new paradigm of urban economy. *Procedia Economics and Finance*, 22, 699-705.
- Jessop, B. (1997). Capitalism and its future: remarks on regulation, government and governance. *Review of International Political Economy*, 4(3), 561-581.
- Kivell, P. (1993). *Land and the city: patterns and processes of urban change*. Psychology Press.
- Klijin, E. H., & Koppenjan, J. F. (2000). Public management and policy networks: foundations of a network approach to governance. *Public Management an International Journal of Research and Theory*, 2(2), 135-158.

- Lee, J. H. (2008). *Regional governance and collaboration: A comparative study on economic development policy process in Minneapolis and Pittsburgh Regions* (Doctoral dissertation, University of Pittsburgh).
- Maroufi, H. (2012). Book Review: *The Just City. Cities, 29*.
- McGill, R. (2016). *Institutional development: A third world city management perspective*. Springer.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2007). *OECD Sustainable Development Studies Institutionalising Sustainable Development*. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Palmer, D., Fricska, S., & Wehrmann, B. (2009). *Towards Improved Land Governance: land tenure working paper 11* (FAO of UN for human settlement programme).
- Pena, J., Guasch, J. L., & Escribano, A. (2000). *Reforming public institutions and strengthening governance: a World Bank strategy*. The World Bank.
- Pourmohammadi, M. & Khalilnejad, A. (2001). The role and importance of land in urban development plans and mechanisms for dealing with construction violations. *Journal of the Faculty of Humanities and Social Sciences, University of Tabriz*, 10, 9-23. (in Persian)
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2007). Theoretical approaches to democratic network governance. In *Theories of democratic network governance* (pp. 233-246). Palgrave Macmillan, London.
- Stimson, R. J., Stough, R., & Salazar, M. (2009). *Leadership and institutions in regional endogenous development*. Edward Elgar Publishing.
- UN-HABITAT. (2008). *Secure Land Rights for All*. GLTN contributes to the implementation of pro poor land policies to achieve secure land rights for all, The Global Land Tool Network. www.glt.net.
- UN-Habitat. (2012). *Handling Land: Innovative tools for land governance and secure tenure*, HS Number: HS/023/12E, United Nations Human Settlements, Programme (UN-Habitat). <http://www.unhabitat.org>.
- Zakout, W., Wehrmann, B., & Torhonen, M. P. (2006). *Good governance in land administration*. World Bank: Washington, DC, USA.