

نشریه تحقیقات کاربردی علوم جغرافیایی، سال نوزدهم، شماره ۵۴، پاییز ۹۸

## الگوی تصمیم‌گیری سیاست‌های زمین شهری در توسعه فیزیکی شهر ساری

دریافت مقاله: ۹۶/۱۱/۱۵ پذیرش نهایی: ۹۷/۴/۳

صفحات: ۱۴۶-۱۲۵

معصومه امیری: دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشکده ادبیات و علوم انسانی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکز، تهران، ایران<sup>۱</sup>.

**Email:** masamiri@yahoo.com

حسین مجتبی زاده خانقاهی: استادیار و عضو هیأت علمی جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشکده ادبیات و علوم انسانی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکز، تهران، ایران.

**Email:** Uni.consult235@gmail.com

یوسفعلی زیاری: استاد جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشکده ادبیات و علوم انسانی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم تحقیقات، تهران، ایران.

**Email:** Y.ziari@srbiau.ac.ir

علی نوری کرمانی: استادیار و عضو هیأت علمی جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشکده ادبیات و علوم انسانی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکز، تهران، ایران.

**Email:** Ali.norikermani@iauctb.ir

### چکیده

مدیریت زمین شهری بعنوان مؤثرترین ابزار برنامه‌ریزی شهری، مورد توجه برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران شهری می‌باشد. مدیریت زمین شهری بخشی از مدیریت شهری بوده و هسته‌ی کانونی آن را تشکیل می‌دهد. و در برخی کشورها همچون ایران، مدیریت شهری یکپارچه و واحدی وجود ندارد و دستگاه‌هایی در سطح ملی در اداره و ارائه خدمات شهری مشارکت دارند که در چنین حالتی باید مدیریت شهری را شامل شهرداری و شعبات یا نمایندگی‌های شهری آن دستگاه‌ها نیز دانست. همپوشی؛ ناهماهنگی و عدم همسوئی از مشکلات متداول اینگونه مدیریت شهری است. زمین یکی از حوزه‌های مهم اقتصاد و از عمده‌ترین دارایی‌ها است و امور مربوط به آن، اعم از حاکمیتی و تصدی، افزون بر بخش خصوصی و تعاونی، در بخش دولتی و عمومی با دستگاه‌های متعدد در سراسر کشور پراکنده است. این پراکندگی‌ها که در طول چندین دهه گذشته پدید آمده است، ریشه‌های ناکارآمدی سازمانی (فساد اداری و اقتصادی، بستر بسیاری از جرائم) و منشا اختلافات میان مردم و سازمان‌ها (دعاوی قضایی) بشمار می‌آید. پژوهش حاضر تلاش دارد الگوهای تصمیم‌گیری سیاست‌های زمین شهری در توسعه فیزیکی شهر ساری بررسی نماید. نوع روش تحقیق از نوع توصیفی-تحلیلی است و ماهیت کاربردی دارد. در تجزیه و تحلیل اطلاعات این پژوهش از روشهای آماری و ریاضی با استفاده از نرم افزارهای Excel و Spss برای تحلیل

۱. نویسنده مسئول: تهران، دانشکده ادبیات و علوم انسانی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکز ۰۹۱۱۳۵۳۴۰۸۴

تطبیقی و گرافیکی از نرم افزارهای سیستم اطلاعات جغرافیایی GIS بهره گرفته شد. یافته های پژوهش حاکی از این است که نبود چشم انداز مشخص و به تبع آن سیاست ها و نهادهای ناهماهنگ، تصمیم گیری متمرکز و غیرمشارکتی و تصدی گری زیاد بدون ظرفیت نهادی لازم از مهم ترین دلایل ناکارآمدی سیاست گذاری مدیریت زمین شهری است.

کلیدواژگان: سیاست های زمین شهری، توسعه فیزیکی، شهر ساری.

#### مقدمه

مدیریت زمین شهری بخشی از مدیریت شهری بوده و هسته ی کنونی آن را تشکیل می دهد. و در برخی کشورها همچون ایران ، مدیریت شهری یکپارچه و واحدی وجود ندارد و دستگاه هائی در سطح ملی در اداره و ارائه خدمات شهری مشارکت دارند که در چنین حالتی باید مدیریت شهری را شامل شهرداری و شعبات یا نمایندگی های شهری آن دستگاه ها نیز دانست. همپوشی ؛ ناهماهنگی و عدم همسوئی از مشکلات متداول اینگونه مدیریت شهری است. این وضعیت ، موجب نگرانی مردم و مسئولان کشور را فراهم نموده و تبعات منفی اقتصادی و اجتماعی و هزینه های کلان مادی و معنوی بر مردم ، بودجه عمومی و دستگاه های ذی ربط تحمیل نموده است ( طرح دولت الکترونیکی در حوزه املاک کشور ، ۱۳۹۰ ). در این راستا مطالعاتی که در خصوص مدیریت زمین شهری بویژه در کشور ایران نشان می دهد که کمتر به بحث ارزیابی میزان کارآمدی مداخله دولت در مدیریت زمین شهری پرداخته اند. با این توصیف پژوهش در این حوزه به چند دلیل حائز اهمیت است ؛ به نظر می رسد در وضعیت کنونی مدیریت زمین شهری به نوعی تابع اصول اقتصاد آزاد است. به عبارتی در چارچوب سود برای سود بیشتر عمل می کند و با این ساز و کار همان بحث داروین مبنی بر بقای اصلح مطرح می شود و در چنین بازاری هر کس دارای توان اقتصادی بالاتری باشد می تواند بهترین موقعیت های شهر را تحمیل نماید، به طوری گروه های کم درآمد نه تنها نمی توانند زمین های با موقعیت خوب را در اختیار گیرند بلکه به خارج از محدوده های رسمی شهر جهت تامین سر پناه پرتاب می شوند و موجبات شکل گیری بازار غیر رسمی زمین و سکونتگاه های غیر رسمی را فراهم می آورند. پدیده ای که در پاسخ به ناکارایی سیاستگذاری در حوزه مدیریت زمین شهری ایجاد می شود. علاوه بر این دیدگاه سود برای سود به مرور زیست بوم شهری را نیز تخریب خواهد نمود. لذا برای از میان برداشتن این ساز و کار و انسانی نمودن بازار با رهیافت اقتصاد پایدار جهت دهی و اصلاح سیاستگذاری دولت در این عرصه ضرورت دارد .

دولت ها در سراسر جهان اهداف سیاست های زمین شهری را دنبال می نمایند و آنها برای رسیدن به این اهداف بر طیف وسیعی از ابزارها و نهادهای سیاست تکیه می کنند . بسیاری از شهرها از طریق طرح های جامع ، منطقه بندی ، قواعد تفکیک ، کدهای ساختمانی و دیگر سیاست های عمومی برای شکل دادن به توسعه استفاده می کنند. این قواعد جهت کمک به حفظ محیط شهری و طبیعی ، آماده کردن سرمایه گذاری زیر ساخت ، توسعه ، حفظ و ارتقا ارزش املاک تصویب می شوند. اهداف دیگری در این ارتباط وجود دارند که رسیدن به آنها مشکل تر است ؛ ( کمک به فقرا برای رسیدن به زمین ، کنترل احتکار و تورم زمین ). در ذهن

بسیاری از سیاستگذاران رسیدن به این اهداف به داروهای قوی تری چون: ملی کردن، توسعه زمین عمومی، سیستم‌های ثبت املاک بسیار متمرکز برای کنترل و نظارت بر مالکیت زمین نیاز است.

تحلیل جهانی این سیاست‌ها مدارک نگران‌کننده‌ای را آشکار می‌کند که بسیاری از سیاست‌های زمین شهری دولت‌ها ناکارآمد هستند، و اغلب منجر به اثرات نامطلوب قابل ملاحظه‌ای بر روی رفاه اجتماعی و بهره‌وری اقتصادی شده‌اند. تا جائیکه بسیاری از مداخلات دولت‌ها ناکارآمد بوده و به توزیع غیر بهینه منابع زمین منجر شده‌اند. 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 (دووال، ۱۹۹۵: ۱۵).<sup>۲</sup> مدیریت زمین شهری بعنوان مؤثرترین ابزار برنامه ریزی شهری، مورد توجه برنامه ریزان و سیاست‌گذاران شهری می‌باشد. در این راستا مدیران و سیاستگذاران شهری، بدنبال انتخاب مجموعه‌ای از سیاست‌های مناسب و هماهنگ در زمینه‌های استراتژیک می‌باشند تا بتوانند ضمن پاسخگویی به نیازهای روزافزون شهرها، توان تولیدی آنها را برای توسعه شهر تقویت کنند. لذا یکی از ضروری‌ترین زمینه‌های مداخله دولت در امر مدیریت شهری، برنامه ریزی در مالکیت زمین شهری است. و از این جهت دولت‌ها باید هدف‌های سیاست مربوط به مالکیت زمین شهری را در مجموعه کلی سیاست‌های شهری شدن مورد توجه قرار دهند، و سیاست‌های کاربری صحیح زمین شهری را اتخاذ و در راستای اهداف اقتصادی و اجتماعی به اجرا درآورند. این نوع برنامه ریزی در حقیقت اعمال سیاست‌های زمین است. سیاست زمین در اصل عبارت است از شیوه کنترل و اثرگذاری بر استفاده از زمین، برنامه ریزی زمین، نحوه مالکیت، قیمت و استفاده‌های مختلف از آن، خصوصاً در داخل فرآیند توسعه که توسط دولت اعمال می‌شود. زمین مهمترین عامل توسعه و گسترش فیزیکی شهرها می‌باشد؛ و مقوله مدیریت زمین در حال حاضر به یکی از مهمترین بحث‌ها و دغدغه‌های دولت‌های محلی تبدیل گردیده است. اصولاً برای سیاست‌گذاری بهینه در حوزه مدیریت شهری، باید منابع و حوزه‌های کلیدی شهرها که می‌توانند در امر مدیریت شهری موثر و کارآمد باشند، مورد توجه و بررسی قرار گیرند. در فرآیند رشد و توسعه شهرها، زمین به عنوان نقطه شروع هر گونه توسعه شهری اهمیتی بیش از پیش پیدا کرد. به جرات می‌توان گفت که زمین ملموس‌ترین و مهم‌ترین عامل در طراحی و برنامه ریزی برای توسعه شهرها بوده و می‌باشد. (مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه علم و صنعت ایران، ۱۳۸۶: ۵).

دولت در طی دهه‌های گذشته هم در عرصه سیاست‌گذاری، هم دخالت در بازار زمین شهری، نقش داشته است. برخلاف فعالیت‌های دولت و دستگاه‌های مربوط در امر توسعه زمین شهری، نه تنها توفیق قابل ملاحظه‌ای در بهینه‌سازی نظام عرضه و تقاضای زمین شهری حاصل نشده بلکه بر چالش‌های موجود نیز افزوده شده است. این ارزیابی، مهمترین مشکلات در بهینه‌سازی فرآیند توسعه زمین شهری را به شرح زیر بر می‌شمارد:

<sup>2</sup> Dowall

-عدم تعادل عرضه و تقاضای بالقوه زمین  
 -سهم بالای هزینه زمین در سرمایه گذاری  
 -بی ثباتی قیمت و ساختار اقتصادی کشور  
 -نارسایی در قوانین و سیاست های زمین شهری (میرکتولی، ۱۳۸۱: ۳۰)  
 در این راستا الگوی تصمیم گیری های سیاست های زمین شهری در توسعه فیزیکی شهر یکی از ضروری ترین زمینه در امر مدیریت شهری است.  
 جهت دستیابی به هدف فوق این سوال مطرح می شود که الگوی تصمیم گیری سیاست های زمین شهری در توسعه فیزیکی شهر ساری تابع چه عواملی است.  
 اهداف پژوهش:

- مشخص کردن رابطه بین الگوی تصمیم گیری سیاست های زمین شهری و توسعه فیزیکی شهر ساری
- بررسی رابطه بین الگوی توسعه فیزیکی شهر ساری و سیاست های ملی
- بررسی میزان تبعیت توسعه فیزیکی شهر ساری با سیاست های اعلامی ملی
- یافتن عوامل تاثیر گذار در سیاست های حاکم بر توسعه زمین شهری در شهر ساری
- مشخص کردن عوامل تاثیر گذار در سیاست حاکم بر توسعه زمین شهری در ساری

### مبانی نظری پژوهش

#### سیاست زمین (land policy)

سیاست های زمین شهری، مجموعه ایست از ابزار وسایل، روش ها و قوانینی که توسط بخش عمومی یک کشور، به منظور حل مسائل ناشی از استفاده و بهره گیری از زمین بکار گرفته می شود.  
 سیاست زمین در اصل عبارت از شیوه کنترل و اثرگذاری بر استفاده از زمین، برنامه ریزی زمین، نحوه مالکیت، قیمت و استفاده های مختلف از آن، خصوصاً در داخل فرآیندهای توسعه که توسط دولت ها اعمال می شود (کیول: ۱۹۹۳، ۱۹)<sup>۳</sup>

در سیاست زمین، مسئولین و برنامه ریزان می توانند با محاسبه نیاز واقعی شهر به زمین به منظور تأمین کاربردهای مختلف در حال و تعمیم و تطبیق ارقام و کمیت های بدست آمده به آینده در حل مشکل زمین و مسکن و رشد مناسب شهرها موثر واقع شوند. (سی.راکدی: ۶)<sup>۴</sup>

#### سیاست زمین شهری

با لحاظ ویژگی منحصر به فرد زمین، مکانیسم عملکرد بازار زمین بسیار پیچیده و تحت تأثیر عوامل بسیاری قرار دارد و همین موضوع باعث تمایز بازار زمین شهری و سایر بازارهاست (هاروی، ۱۳۷۹: ۲۰۴-۱۵۹) و در این بازار، همواره بین منافع فردی دست اندرکاران و فعالان زمین با توسعه شهری از یک سو و منافع جامعه از

3 Kivel

4 C.Rakodi

سوی دیگر تضاد وجود دارد و این تضاد، فضای اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی شهرها در معرض چالش جدی قرار می‌دهد، جهت مواجهه با پیامدهای این مشکل، «دولت‌ها به طور مستقیم یا غیرمستقیم در قالب قوانین، روش‌ها و ابزارهایی اعمال نظر می‌کنند که اصطلاحاً به این مجموعه قوانین، روش ابزارها، سیاست زمین شهری می‌گویند».

#### زمین و ویژگی‌های آن

زمین عامل مهم و لاینفک توسعه شهری محسوب می‌شود، با نادیده گرفتن خصوصیات و ویژگی‌های آن از قبیل نوع مالکیت، بایر بودن (باغ مزروعی، ساختمان و ...) طرح‌های توسعه شهری موفقیت لازم را کسب نخواهد کرد و در واقع قابلیت اجرایی ندارند.

رابطه زمین در توسعه شهری و قوانین و مقررات را می‌توان به شرح زیر بیان داشت:

الف) از آنجائی که بستر اجرای طرح‌های توسعه شهری زمین است لذا سیاست‌های زمین باید اصولی و درازمدت باشد.

ب) زمین دارای مالک است و تصرف و دسترسی به آن برای اجرای توسعه شهری نیاز به قوانین و مقررات کامل و وافی دارد.

ج) زمینه وضع این قوانین، مجموعه قوانین اساسی و اجرائی هر کشور است.

د) زمین به لحاظ دارا بودن ویژگی‌های خاص پیوسته در اختیار و مورد استفاده سودجویان قرار گرفته است و بالاخره، این که مدیریت اجرائی شهر بدون در اختیار داشتن زمین به عنوان ابزار توسعه شهری نمی‌تواند به سهولت در امر تحقق‌پذیری طرح‌های شهری نقش جدی ایفا نماید.

ویژگی‌های منحصر به فرد بودن زمین ایجاب می‌کند که دولت در مدیریت زمین دخالت کند زمین پایه و اساس اسکان بشر است. بنابراین سیاست زمین باید بر مبنای سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی استوار باشد. (دارین داربکین، ۱۹۹۷: ۱۱)<sup>۵</sup>

#### زمین شهری<sup>۶</sup>

زمین شهری به عنوان زمینی تعریف شده است که برای کاربری‌هایی به غیر از کشاورزی استفاده می‌شود. زمین شهری به واسطه ارتباطش با زیرساخت، حمل و نقل و تسهیلات شهری شناخته می‌شود و به طور معمول برای کاربری‌های مسکونی، تجاری، صنعتی، بازرگانی، تفریحی، حمل و نقل و خدمات مورد استفاده قرار می‌گیرد. موضوعات مورد علاقه در خصوص زمین شهری از دیدگاه‌های قانونی، سیاسی، اقتصادی، سرمایه‌ای، کالبدی و فضایی، تکنولوژی اجتماعی و محیطی متفاوت است (مورسی، ۲۰۰۳: ۴۰۳)<sup>۷</sup>

#### ویژگی‌های بازار زمین شهری

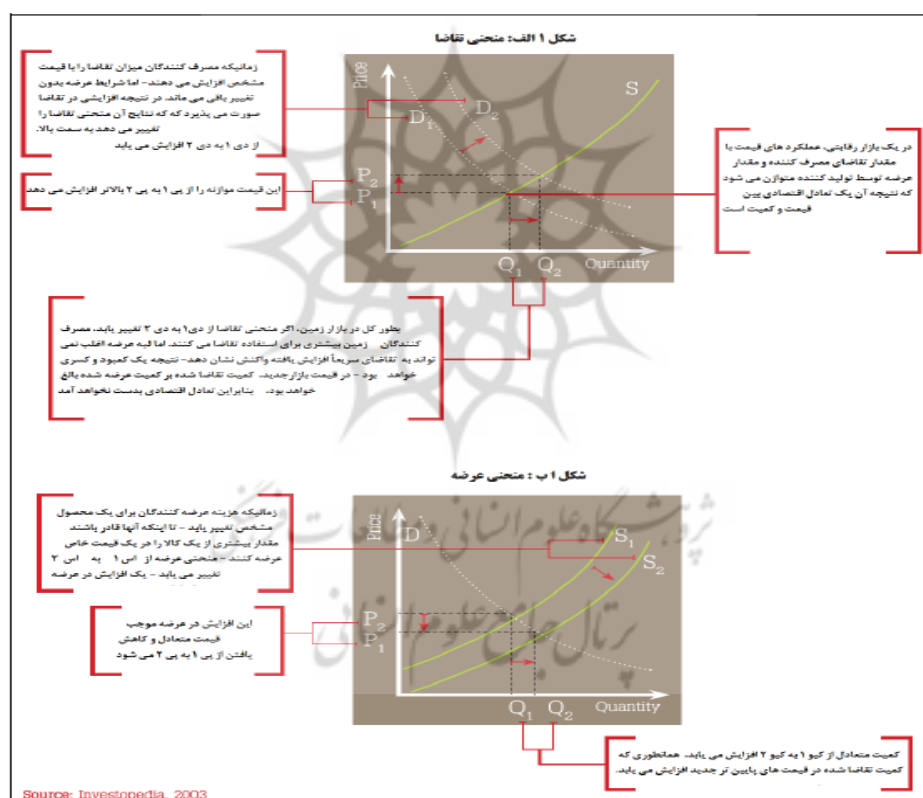
5 Darin, Drabkin

۶- اراضی شهری زمین‌هایی است که در محدوده قانونی و حریم استحفاظی شهرها و شهرک‌ها قرار گرفته است. شایان ذکر است طبق قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آن‌ها مصوب ۱۳۸۴/۱۰/۱۴ در عرصه شهر ما فقط با دو تعریف محدوده و حریم شهر سروکار داریم.

7 morsii

عرضه و تقاضا نیروهایی هستند که اساس تخصیص منابع در یک بازار را شکل می‌دهند. به خاطر اینکه بازار یک مجموعه روابط همواره در حال تغییر است - که در آن بازیگران به شرایط در حال تغییر واکنش نشان می‌دهند - قیمت بالاتر یک کالای خاص، تعداد کمتر خریداران را به همراه دارد و اگر قیمت خیلی پایین باشد، فروشنده بعید است بفروشد. عرضه‌کنندگان اغلب می‌خواهند مقدار بیشتری از یک کالا را تولید کنند اگر قیمت بالاتر باشد (بخاطر اینکه این امر برای آنها پرسودتر است)، اگر قیمت‌ها پایین باشد (و کم‌سودتر) برعکس.

زمانی که کمیت کالای عرضه شده در یک بازار با کمیت تقاضای خریداران برابر باشد گفته می‌شود بازار متعادل است و تعادل بین عرضه و تقاضا برقرار است. در علم اقتصاد زمانی بازار کارآمدتر در نظر گرفته می‌شود که به تغییرات عرضه و تقاضا سریعاً واکنش نشان دهد. بازار زمین اغلب زمان می‌طلبد تا به شرایط در حال تغییر واکنش نشان دهد و همین امر باعث می‌گردد بازار زمین در کوتاه مدت ناکارآمد شود (کاتوت، ۲۰۱۵: ۵) در این ارتباط چند نکته راهبردی وجود دارد که عبارتند از: شکل (۱).



شکل (۱). وضعیت عرضه و تقاضا در بازار زمین شهری

(Kihatoet al., 2010p.6)



راضیه قدرجانی و همکاران (۱۳۹۳)، بررسی نقش سیاست های زمین شهری در حیطه مدیریت زمین نمونه موردی شهر همدان؛ در این مقاله، توسعه فیزیکی شتابان نواحی شهری و تصرف بی رویه زمین، در شهرهای بزرگ به وضوح قابل مشاهده است. در بررسی نقش سیاست های زمین شهری در طرح توسعه جامع شهری مطالعه موردی شهرستان تنکابن سید علی گلین سیدی، آمنه حق زاد، (۱۳۹۳)؛ به این نتایج رسیدند که دولت باید اقتصاد سیاسی زمین مسلط در شهر را در چارچوب ابزارهای سیاستگذاری زمین مالکیت زمین، قوانین زمین، مدیریت زمین و بازار زمین در راستای تحقق محورهای زیر تغییر دهد. همچنین سعید خوب آیند (۱۳۸۳) بررسی نقش سیاست های زمین شهری در توسعه شهرهای ایران؛ در این مقاله؛ شیوه های دخالت دولت ها در تعیین سیاست های زمین و بازار آن متفاوت است که بیشتر از طریق تصویب مقررات مربوط به کاربری اراضی شهری مالیات بندی و دخالت مستقیم اعمال می شود. مجتبی رفیعیان و همکاران (۱۳۸۹) در مقاله تحت عنوان ارائه الگویی برای توسعه زمین در بافتهای ناکارآمد شهری مورد پژوهی: محدود یافت آباد، منطقه ۱۷ شهرداری تهران، پرداخته شده است و نتایج پژوهش نشان می دهد که در یک محدوده شهری عواملی چون بی توجهی به نقش گروه های ذینفع و ذینفوذ در گرایش های توسعه زمین و نبود ضوابط و مقررات مدون در کنار محدودیت ها و مشکلات اقتصادی، اجتماعی و کالبدی تاثیر به سزایی در ناکارآمدی الگوی توسعه زمین دارد. براین پیچانوسکی و همکاران در سال های ۲۰۰۰ و ۲۰۰۲ به تشریح مدل تحول زمین پرداخته و کاربرد آن را در پیش بینی تغییرات زمین مورد بررسی و تجزیه و تحلیل قرار دادند. همچنین این مدل را با مدل های دیگر مورد مقایسه قرار داده و کارایی فراوان این مدل را که از شبکه های عصبی مصنوعی و سیستم اطلاعات جغرافیایی بهره جسته است، تشریح کردند. (پیچانوسکی ۵۵۳: ۲۰۰۲) مارتینوزی و همکارانش در سال ۲۰۰۷ با استفاده از تصاویر ماهواره های و داده های سرشماری آماری به تحلیل میزان توسعه شهری و تخریب اراضی کشاورزی و فضاهای سبز شهر پرتو ریکو پرداختند. براساس نتایج، توسعه بی برنامه و لجام گسیخته شهری بر روی اراضی مستعد، بدون توجه به ملاحظات زیست محیطی باعث تخریب زمین های زراعی در اطراف شهر شده است شکل (۲).

## روش تحقیق

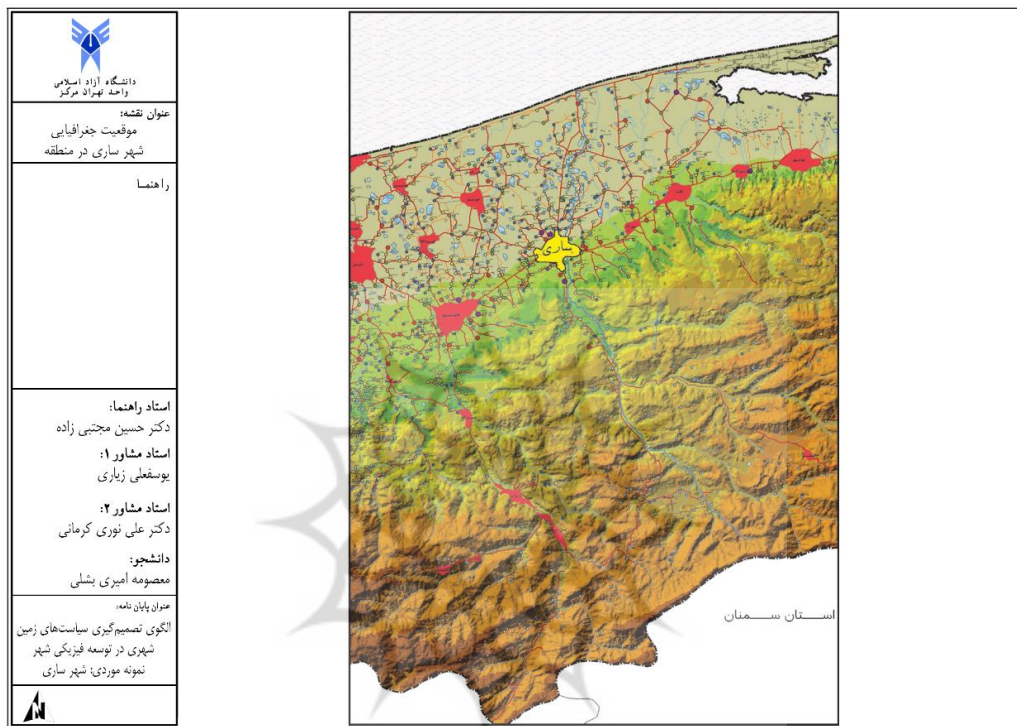
### محدوده مورد مطالعه

شهر ساری مرکز استان مازندران و شهرستان ساری است. از لحاظ موقعیت جغرافیایی این شهر در طول شرقی ۵۳ درجه و ۳ دقیقه و عرض شمالی ۳۶ درجه و ۳۴ دقیقه واقع شده و ارتفاع متوسط آن از سطح دریای آزاد حدود ۴۰ متر می باشد. ساری به عنوان مرکز استان مازندران از سابقه تاریخی قابل توجهی برخوردار بوده و در تمامی دوره های تاریخی به جز در معدود دوره هایی که آمل و بعضاً بابل مرکز ناحیه بوده اند، غالباً مرکزیت اداری- سیاسی ناحیه و منطقه را بر عهده داشته است.

از لحاظ موقعیت طبیعی، این شهر در جنوب دریای مازندران و در منطقه جلگه ای و نسبتاً مسطح شهرستان ساری قرار گرفته و تنها قسمت های جنوبی و جنوب غربی آن به کوه ها و تپه ماهورهای کم ارتفاع منتهی می گردد. رودخانه تجن که از پرآب ترین رودخانه های استان می باشد، با انشعابات خود از ارتفاعات جنوبی شهرستان سرچشمه گرفته و پس از عبور از بخش شرقی شهر به سمت شمال و دریای خزر حرکت می نماید.

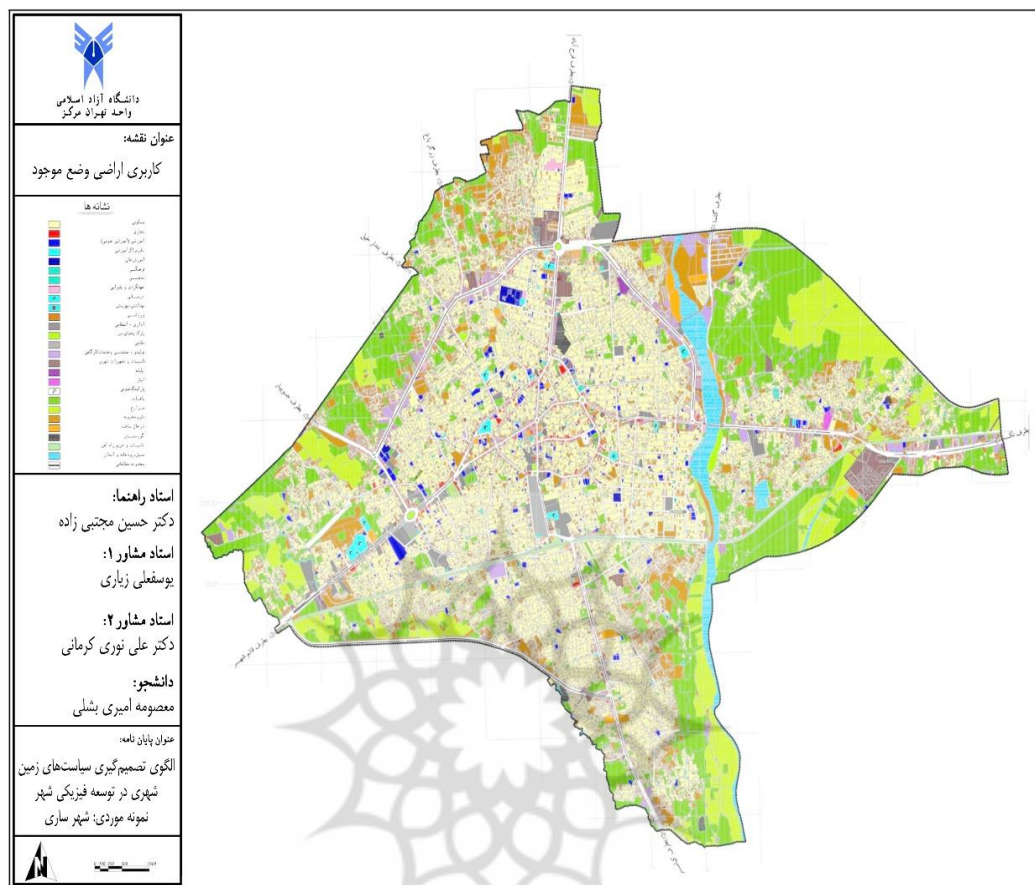


از لحاظ توپوگرافی عمومی شهر ساری در طبقه ارتفاعی ۱۰۰-۰ متر استقرار یافته و شیب عمومی شهر از جنوب به شمال و بسیار ملایم است. شمالی‌ترین حد شهر دارای ارتفاع حدود ۱۲ متر و جنوبی‌ترین نقطه آن (ابتدای بالادزا) ارتفاعی حدود ۸۰ متر را دارا است. حد فاصل این دو نقطه ارتفاعی به صورت نوارهای هم ارتفاع در جهت شرقی - غربی شکل گرفته که تنها نفوذ در این نوارها زه کش بزرگ تجن می باشد شکل (۳).



شکل (۳) نقشه موقعیت جغرافیایی شهر ساری در منطقه

از جمله روش‌های تحقیق روش میدانی می باشد که با ارائه پرسشنامه و سپس مصاحبه و دریافت اطلاعات از کارشناسان مرتبط و ورود به میدان و همچنین مراجعه به سایت‌ها و پایگاه‌ها به گردآوری اطلاعات پرداخته و با توجه به نوع تحقیق، روش تحقیق از نوع کیفی بوده است بدین صورت که بعد از جمع‌آوری و طبقه‌بندی اطلاعات جمع‌آوری شده، روابط علت و معلولی آن‌ها استخراج و با استفاده از روش قیاسی و استدلال، چگونگی روابط مورد تفسیر و تحلیل واقع شده است. در تجزیه و تحلیل اطلاعات این پژوهش از روش‌های آماری و ریاضی با استفاده از نرم‌افزارهای Excel و Spss برای تحلیل تطبیقی و گرافیکی از نرم‌افزارهای سیستم اطلاعات جغرافیایی GIS بهره گرفته خواهد شد شکل (۴).



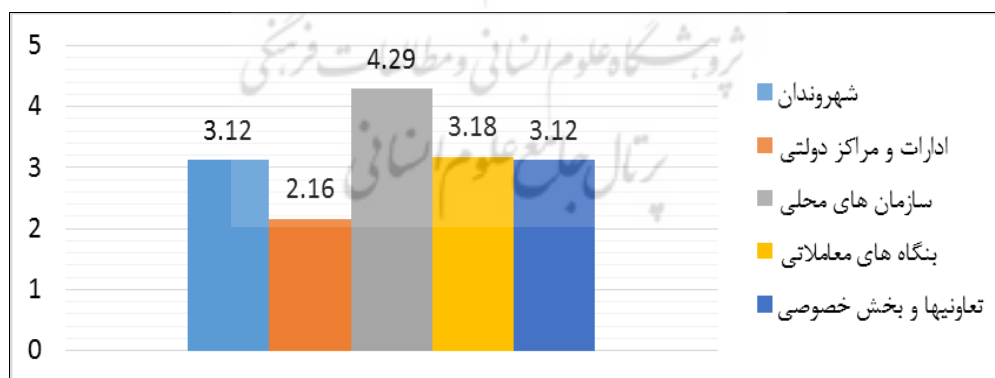
شکل (۴) کاربری اراضی وضع موجود شهر ساری

مطابق با نتایج به دست آمده، جدول (۱) مراکز همچون منابع طبیعی و جنگلداری، جهاد کشاورزی، اداره اوقاف، اداره ثبت اسناد و املاک، نهادهای انقلابی و نهادهای نظامی عمدتاً سهم کم و خیلی کمی در شکل گیری فضاهای شهری دارند. در رابطه با اداره مدیریت امور اراضی، به اعتقاد نه نفر از پاسخ دهندگان، این نهاد در سطح زیاد و خیلی زیاد در شکل گیری فضاهای شهری نقش دارد. از سایر نهادهای تأثیرگذار می توان به سازمان های محلی همچون شهرداری و شورای شهر، بنگاه های معاملات املاک و همچنین تعاونیها و بخش خصوصی رسمی اشاره کرد.

جدول (۱). سهم عوامل پنج‌گانه در شکل‌گیری فضاهای شهری

ردیف	مولفه	خیلی کم	کم	متوسط	زیاد	خیلی زیاد	مجموع
۱	خریدارن زمین	۲	۲	۴	۶	۳	۱۷
	مالکان زمین	۳	۴	۴	۴	۲	۱۷
۲	وزارت کشور	۵	۶	۵	۱	۰	۱۷
	اداره راه و شهرسازی	۵	۴	۲	۳	۳	۱۷
	منابع طبیعی و جنگلداری	۱۰	۴	۳	۰	۰	۱۷
	جهاد کشاورزی	۸	۹	۰	۰	۰	۱۷
	مدیریت امور اراضی	۱	۲	۵	۶	۳	۱۷
	اداره اوقاف	۶	۹	۲	۰	۰	۱۷
	اداره ثبت اسناد و املاک	۳	۲	۷	۳	۲	۱۷
	نهادهای انقلابی	۵	۱۰	۲	۰	۰	۱۷
	نهادهای نظامی	۸	۹	۰	۰	۰	۱۷
	مدیران و سازمان‌های محلی (شورای شهر و شهرداری و...)	۰	۰	۲	۸	۷	۱۷
۴	بنگاه‌های معاملاتی املاک	۳	۲	۴	۵	۳	۱۷
۵	تعاونیها و بخش خصوصی رسمی	۴	۳	۱	۵	۴	۱۷

در ادامه براساس نتایج به دست آمده برای هر یک از مراکز دولتی، نمره میانگین تأثیرگذاری بررسی شده است. شکل (۵)، تفاوت سهم هر یک از نهادها و ادارا دولتی را در شکل‌گیری فضاهای شهری نشان می‌دهد. براساس بررسی‌های انجام شده، سازمان‌های محلی با نمره میانگین ۴/۲۹، بیشترین سهم را در شکل‌گیری فضاهای شهری دارند. در رتبه دوم بنگاه‌های معاملاتی با نمره ۳/۱۸ قرار دارند. کمترین سهم نیز مربوط به مراکز دولتی با نمره ۲/۱۶ می‌باشد. جدول (۲).



شکل (۵) نمودار سهم هر یک از عوامل پنج‌گانه در شکل‌گیری فضاهای شهری

الف: مداخله غیر مستقیم دولت از طریق ضوابط شهرسازی در کاربری زمین  
 مداخله غیر مستقیم دولت از طریق ضوابط شهرسازی در کاربری زمین، با شش سیاست کلی انجام می شود. بررسی نتایج پرسشنامه ها و محاسبه نمره میانگین برای هر یک از مولفه ها و سیاست های مداخله غیرمستقیم دولت از طریق ضوابط شهرسازی در کاربری زمین نشان می دهد که سیاست اجرای برنامه های مدیریت توسعه زمین شهری در قالب طرح جامع و تفصیلی، راهبردی و هادی با نمره میانگین ۳/۶۵ در رتبه اول قرار دارد. در واقع دولت از طریق این سیاست بیشترین نقش را در مدیریت شهر سازی می تواند داشته باشد. در رتبه دوم سیاست تعیین محدوده و حریم شهرها با نمره میانگین ۳/۵۹ قرار دارد. کمترین سهم نیز مربوط به سیاست های وضع مقررات تجمیع و تفکیک زمین براساس مقررات و برنامه های توسعه و تعیین کاربری اراضی است که به ترتیب نمره های ۲/۲۹ و ۲/۶۵ را کسب کرده اند. جدول (۳).

جدول (۲) بررسی سهم مداخله مستقیم دولت با حفاظت اراضی در مدیریت شهر سازی

شاخص	مولفه	خیلی کم	کم	متوسط	زیاد	خیلی زیاد	مجموع	مجموع وزنی	میانگین
مداخله غیر مستقیم دولت از طریق ضوابط شهرسازی در کاربری زمین با	تعیین کاربری اراضی	۷	۴	۲	۲	۲	۱۷	۴۵	۲/۶۵
	تعیین محدوده و حریم شهرها	۱	۲	۴	۶	۴	۱۷	۶۱	۳/۵۹
	اجرای برنامه های مدیریت توسعه زمین شهری در قالب طرح جامع و تفصیلی، راهبردی و هادی	۱	۳	۳	۴	۶	۱۷	۶۲	۳/۶۵
	تصویب مقررات مربوط به کاربری زمین شهری از طریق برنامه ریزی کاربری اراضی شهری و کنترل توسعه و عمران	۳	۳	۴	۳	۴	۱۷	۵۳	۳/۱۲
	وضع مقررات تجمیع و تفکیک زمین براساس مقررات و برنامه های توسعه	۵	۶	۳	۲	۱	۱۷	۳۹	۲/۲۹
	برنامه ریزی برای کنترل نحوه بهره برداری از زمین	۴	۵	۳	۲	۳	۱۷	۴۶	۲/۷۱

جدول (۳) بررسی سهم مداخله غیرمستقیم دولت با ضوابط شهرسازی در کاربری زمین در مدیریت شهر سازی

شاخص	مولفه	خیلی کم	کم	متوسط	زیاد	خیلی زیاد	مجموع	مجموع وزنی	میانگین
مداخله مستقیم دولت با حفاظت اراضی از طریق	جلوگیری از بروز پدیده زمین خواری	۰	۴	۲	۴	۷	۱۷	۶۵	۳/۸۲
	تصرف اجباری زمین برای اجرای طرح ها	۴	۴	۷	۲	۰	۱۷	۴۱	۲/۴۱
	حفظ تعادل بین عرضه و تقاضا	۴	۶	۴	۲	۱	۱۷	۴۱	۲/۴۱
	جلوگیری از افزایش ارزش زمین	۸	۴	۲	۳	۰	۱۷	۳۴	۲
	واگذاری زمین به اقشار نیازمند از طریق ملی کردن اراضی شهری	۵	۸	۲	۲	۰	۱۷	۳۵	۲/۰۶
	واگذاری زمین برای تاسیسات زیربنایی	۲	۲	۴	۵	۴	۱۷	۵۸	۳/۴۱
	ایجاد بانک زمین	۹	۵	۳	۰	۰	۱۷	۵۳	۳/۱۲
	مشارکت در ساخت مسکن	۰	۱	۵	۵	۶	۱۷	۶۷	۳/۹۴

ب: مداخله غیر مستقیم دولت با ابزارهای کنترل مالی محدود کننده

برای بررسی مداخله غیر مستقیم دولت با ابزارهای کنترل مالی محدود کننده، در مجموع چهار سیاست اصلی انتخاب شده است. سهم هر یک از این سیاست‌ها و نمره میانگین هر یک از آنها در جدول (۴) ارائه شده است. نتایج بررسی‌ها حاکی از آن است که سیاست برقراری عوارض شهرداری برای تغییر کاربری با نمره میانگین ۳/۸۲ بیشترین نقش را دارد. در واقع دولت با ابزارهای کنترل مالی محدود کننده از طریق برقراری عوارض شهرداری برای تغییر کاربری بیشترین مداخله را در مدیریت شهر ساری می‌تواند داشته باشد.

سیاست برقراری عوارض شهرداری برای صدور پروانه‌های ساختمانی و همچنین سیاست برقراری مالیات بر معاملات مکرر زمین و املاک با نمره‌های میانگین یکسان یعنی ۲/۶۵ در تبه دوم قرار دارند. نهایتاً سیاست برقراری مالیات بر اراضی و واحدهای مسکونی خالی با نمره میانگین ۳/۲۹ رتبه آخر را به خود اختصاص داده است و می‌توان گفت دولت از طریق اتخاذ سیاست مذکور کمترین سهم را در مدیریت شهر ساری خواهد داشت. در مجموع سیاست‌های چهارگانه در این بخش همگی نمره‌های بالاتر از حد متوسط را کسب کرده‌اند.

جدول (۴). بررسی سهم مداخله غیرمستقیم دولت با ابزارهای کنترل مالی محدود کننده در مدیریت شهر ساری

شاخص	مولفه	خیلی کم	کم	متوسط	زیاد	خیلی زیاد	مجموع	مجموع وزنی	میانگین
مداخله غیر مستقیم دولت از طریق ضوابط شهرسازی در کاربری زمین با	برقراری مالیات بر معاملات مکرر زمین و املاک	۰	۳	۵	۴	۵	۱۷	۶۲	۳/۶۵
	برقراری مالیات بر اراضی و واحدهای مسکونی خالی	۲	۲	۶	۳	۴	۱۷	۵۶	۳/۲۹
	برقراری عوارض شهرداری برای تغییر کاربری	۲	۰	۳	۶	۶	۱۷	۶۵	۳/۸۲
	برقراری عوارض شهرداری برای صدور پروانه ساختمانی	۱	۲	۴	۵	۵	۱۷	۶۲	۳/۶۵

ج: مداخله غیر مستقیم دولت با ابزارهای کنترل مالی تشویق کننده

در زمینه بررسی مداخله غیر مستقیم دولت با ابزارهای کنترل مالی تشویق کننده، سه سیاست اصلی در نظر گرفته است. مطابق با نتایج پرسشنامه‌ها، سیاست معافیت عوارض شهرداری مثل بافت فرسوده رتبه اول را با میانگین ۳/۹۴ دارد. سیاست‌های اعطای وام بافت فرسوده و اعطای وام مسکن مهر به ترتیب در رتبه‌های دوم و سوم قرار دارند. جدول (۵)، نتایج را به تفصیل نشان می‌دهد.

جدول (۵). بررسی سهم مداخله غیرمستقیم دولت با ابزارهای کنترل مالی تشویق کننده در مدیریت شهر ساری

شاخص	مولفه	خیلی کم	کم	متوسط	زیاد	خیلی زیاد	مجموع	مجموع وزنی	میانگین
مداخله غیر مستقیم دولت با ابزارهای کنترل مالی تشویق کننده از طریق	اعطای وام مسکن مهر	۵	۶	۴	۲	۰	۱۷	۳۷	۲/۱۸
	اعطای وام بافت فرسوده	۲	۲	۳	۵	۵	۱۷	۶۰	۳/۵۳
	معافیت عوارض شهرداری مثل یافت فرسوده	۱	۱	۳	۵	۷	۱۷	۶۷	۳/۹۴

د: یکپارچگی سیاسی از طریق هماهنگی بین قوانین و سیاست های زمین شهری یکپارچگی سیاسی از طریق هماهنگی بین قوانین و سیاست های زمین شهری یکی دیگر از شاخص هایی است که نهادهای مسئول می توانند از این طریق در مدیریت شهرها نقش داشته باشند. برای این شاخص، سه مولفه در نظر گرفته شده است. مطابق با جدول (۶) مولفه، مصوبات کمیسیون ماده ۵ و شورای عالی شهرسازی با میانگین ۳/۵۳ رتبه اول را به خود اختصاص داده است. ضوابط احداث بنا با تاکید بر عمودسازی و سیاست های جمعیتی نیز در تبه های دوم و سوم قرار دارند.

جدول (۶). بررسی سهم دولت از طریق هماهنگی بین قوانین و سیاست های زمین شهری در مدیریت شهر ساری

شاخص	مولفه	خیلی کم	کم	متوسط	زیاد	خیلی زیاد	مجموع	مجموع وزنی	میانگین
یکپارچگی سیاسی از طریق هماهنگی بین قوانین و سیاست های زمین شهری با	مصوبات کمیسیون ماده ۵ و شورای عالی شهرسازی	۳	۱	۲	۶	۵	۱۷	۶۰	۳/۵۳
	سیاست های جمعیتی	۴	۶	۳	۳	۱	۱۷	۴۲	۲/۴۷
	ضوابط احداث بنا با تاکید بر عمودسازی	۵	۴	۲	۳	۳	۱۷	۴۶	۲/۷۱

ه: سهم نهادهای مسئول از طریق شاخص های پنج گانه در مدیریت شهر ساری براساس نتایج تکمیل پرسشنامه ها، سهم نهادهای مسئول از طریق مولفه های مختلف در پنج شاخص اصلی مورد بررسی قرار گرفت. در این بخش به مقایسه وضعیت پنج شاخص اصلی پرداخته شده است. جدول (۷).

جدول (۷). سهم نهادهای مسئول از طریق شاخص های پنج گانه در مدیریت شهر ساری

سهم نسبی	نمره میانگین	شاخص
۰/۱۹	۲/۸۹	مداخله مستقیم دولت با حفاظت اراضی
۰/۱۹	۳	مداخله غیر مستقیم دولت از طریق ضوابط شهرسازی در کاربری زمین
۰/۲۳	۳/۶	مداخله غیر مستقیم دولت با ابزارهای کنترل مالی محدود کننده
۰/۲۱	۳/۲۲	مداخله غیر مستقیم دولت با ابزارهای کنترل مالی تشویق کننده
۰/۱۹	۲/۹	یکپارچگی سیاسی از طریق هماهنگی بین قوانین و سیاست های زمین شهری
۱	۱۵/۶۱	جمع

جدول (۸). بررسی عوامل مؤثر در شکل گیری وضعیت فعلی شهر ساری

ردیف	مولفه	خیلی کم	کم	متوسط	زیاد	خیلی زیاد	مجموع	مجموع وزنی	میانگین
۱	نبود چشم انداز مشخص و هماهنگ نهادها	۲	۳	۲	۴	۶	۱۷	۶۰	۳/۵۳
۲	تعدد نهادهای مجری سیاست	۴	۶	۴	۱	۲	۱۷	۴۲	۲/۴۷
۳	سیستم تصمیم‌گیری متمرکز و غیر مشارکتی در سطح ملی و انعطاف ناپذیر و دیکنه شده از بالا	۱	۱	۲	۵	۸	۱۷	۶۹	۴/۰۶
۴	بی توجهی به نقش گروه‌های ذینفع و ذی نفوذ در گرایش توسعه زمین	۴	۳	۵	۳	۲	۱۷	۴۷	۲/۷۶
۵	عدم مشخص بودن متولی اصلی مدیریت زمین شهری که آیا نهادی ملی است یا محلی (عمومی/دولتی)	۳	۴	۶	۱	۳	۱۷	۴۸	۲/۸۲
۶	مشخص نبودن سطح گسترده مداخله دولت در مدیریت زمین شهری	۱	۲	۸	۴	۲	۱۷	۵۵	۳/۲۴
۷	عدم تناسب قوانین و مقررات ملی با شرایط محلی زمین شهری	۲	۱	۳	۵	۶	۱۷	۶۳	۳/۷۱
۸	عدم تقسیم کار منطقی بین بخش خصوصی و عمومی در زمینه مدیریت زمین شهری	۱	۳	۶	۴	۳	۱۷	۵۶	۳/۲۹
۹	نبود خودمختاری و عدم قدرت مدیران و نهادهای محلی در مدیریت زمین شهری	۱	۱	۳	۴	۸	۱۷	۶۸	۴
۱۰	ابهام قوانین و مقررات در مورد زمین و تغییرات مکرر آن در دستگاه‌های مدیریتی مختلف	۰	۳	۵	۵	۴	۱۷	۶۱	۳/۵۹
۱۱	تعدد نهادها و سازمان‌های دولتی عمومی و حاکمیتی در مدیریت شهر و فقدان هماهنگی میان آنها و نبود سیستم مدیریتی یکپارچه	۲	۱	۴	۴	۶	۱۷	۶۲	۳/۶۵
۱۲	نادیده گرفتن سکونتگاه‌های غیر رسمی در سیاست‌های زمین شهری	۱	۳	۷	۴	۲	۱۷	۵۴	۳/۱۸
۱۳	در نظر گرفتن ملاحظات سیاسی و تامین منافع قشر محدود وابسته به دولت در حوزه مدیریت زمین شهری	۰	۳	۵	۴	۵	۱۷	۶۲	۳/۶۵
۱۴	محدودیت نهادهای محلی و استانی از آزادی عمل در حیطه تصمیم‌گیری مدیریت زمین متناسب با شرایط محلی	۱	۱	۲	۶	۷	۱۷	۶۸	۴
۱۵	عدم تعریف یکپارچه و منسجم درباره سیاست زمین شهری که تمام مسایل زمین در آن دیده شود	۳	۴	۵	۲	۳	۱۷	۴۹	۲/۸۸
۱۶	عدم شفافیت طرح‌های مدیریت زمین شهری برای آحاد مردم	۰	۲	۵	۶	۴	۱۷	۶۳	۳/۷۱
۱۷	رواج بورس بازی زمین به دلیل تسلط مالکیت خصوصی و انحصاری زمین	۱	۳	۲	۷	۴	۱۷	۶۱	۳/۵۹
۱۸	عملکرد ضعیف بخش دولتی در واگذاری زمین به متقاضیان	۲	۵	۶	۳	۱	۱۷	۴۷	۲/۷۶
۱۹	عدم تعریف واضح وظایف هر یک از نهادهای متولی مدیریت زمین شهری	۲	۲	۴	۴	۵	۱۷	۵۹	۳/۴۷
۲۰	عدم کارایی و فقدان قدرت اجرایی قوانین	۰	۳	۵	۵	۴	۱۷	۶۱	۳/۵۹
۲۱	عدم شفافیت راهبرد دولتی در خصوص مدیریت اراضی دولتی شهر	۳	۱	۴	۳	۶	۱۷	۵۹	۳/۴۷
۲۲	عدم استفاده از مشارکت تمامی نهادهای موثر در تصمیم‌گیری سیاست‌های زمین شهری	۰	۲	۲	۵	۸	۱۷	۷۰	۴/۱۲
۲۳	عدم ارائه راهبرد در سیاست‌های زمین، برای جلوگیری از گسترش افقی شهر	۰	۱	۴	۶	۶	۱۷	۶۸	۴
۲۴	عدم تدوین سیاست‌های زمین شهری در راستای توسعه پایدار	۲	۳	۴	۳	۵	۱۷	۵۷	۳/۳۵

۳/۴۷	۵۹	۱۷	۴	۴	۶	۲	۱	در نظر گرفتن ملاحظات سیاسی تا کارشناسی جهت تعیین حریم و محدوده شهر	۲۵
۲/۷۱	۴۶	۱۷	۲	۲	۶	۳	۴	حذف مالیات بر معاملات مکرر زمین و اراضی و واحدهای مسکونی خالی	۲۶

### تحلیل عوامل متغیرهای تأثیرگذار در توسعه شهر ساری

توسعه شهرها از عوامل مختلفی متأثر است. در این پژوهش تحلیل عوامل متغیرهای تأثیرگذار در توسعه شهر ساری، در سه شاخص اصلی شامل بازار زمین و مسکن، سیاست‌ها و شاخص اجتماعی تعیین شده است. در ادامه به تشریح هر یک از این شاخص‌ها پرداخته می‌شود.

#### الف: بازار زمین و مسکن

اولین شاخص بازار زمین و مسکن است. در این باره چهار مؤلفه اصلی انتخاب شده است. براساس نتایج به دست آمده، الحاق روستاها و زمین‌های اطراف شهر به داخل محدوده در قالب طرح‌های هادی، جامع و جامع شهرستان در بین مؤلفه‌های بازار زمین و مسکن با نمره میانگین ۳/۷۱ در رتبه اول تأثیر گذاری در توسعه شهر ساری دارد. سازمان‌های خصوصی، دخالت دولت در بازار زمین و مسکن و سازمان‌های دولتی به ترتیب در رتبه‌های دوم تا سوم قرار دارند. جدول (۹)، نتایج را به تفصیل نشان می‌دهد.

جدول (۹). بررسی تأثیر مؤلفه‌های بازار زمین و مسکن در توسعه شهر ساری

شاخص	مؤلفه	خیلی کم	کم	متوسط	زیاد	خیلی زیاد	مجموع	مجموع وزنی	میانگین
بازار زمین و مسکن	دخالت دولت در بازار زمین و مسکن	۳	۳	۴	۵	۲	۱۷	۵۱	۳
	سازمان‌های دولتی	۴	۳	۵	۳	۲	۱۷	۴۷	۲/۷۶
	سازمان خصوصی	۲	۳	۳	۵	۴	۱۷	۵۷	۳/۳۵
	الحاق روستاها و زمین‌های اطراف شهر به داخل محدوده در قالب طرح‌های هادی، جامع و جامع شهرستان	۱	۲	۳	۶	۵	۱۷	۶۳	۳/۷۱

جدول (۱۰) نقش گروه‌های چهارگانه در سیاست‌های مربوط به مدیریت زمین شهری در شهر ساری

۲/۷۱	۴۶	۱۷	۳	۲	۳	۵	۴	طرح تجن ساری
۳/۰۶	۵۲	۱۷	۳	۴	۴	۳	۳	طرح بازآفرینی امزده یحیی ساری (نادر)

جدول (۱۱). تأثیر طرح‌های اجرا شده در رشد کالبدی ناموزون شهر ساری

نام طرح	خیلی کم	کم	متوسط	زیاد	خیلی زیاد	مجموع	مجموع وزنی	میانگین
طرح بهسازی و نوسازی بافت فرسوده	۵	۴	۴	۲	۲	۱۷	۴۳	۲/۵۳
طرح ساماندهی سکونتگاه‌ها	۶	۶	۳	۲	۰	۱۷	۳۵	۲/۰۶
طرح توانمندسازی	۴	۷	۴	۱	۱	۱۷	۳۹	۲/۲۹
طرح جامع و تفصیلی	۲	۲	۶	۴	۳	۱۷	۵۵	۳/۲۴
طرح آمایش سرزمین	۷	۸	۲	۰	۰	۱۷	۲۹	۱/۷۱
طرح توسعه عمران ناحیه ساری	۵	۴	۴	۲	۲	۱۷	۴۳	۲/۵۳
طرح مسکن مهر و شهرک‌های جدید	۱	۳	۴	۵	۴	۱۷	۵۹	۳/۴۷



### بررسی علل عدم موفقیت سیاست‌های مربوط به مدیریت زمین شهری در شهر ساری

یکی دیگر از اهداف این پژوهش بررسی علل عدم موفقیت سیاست‌های مربوط به مدیریت زمین شهری در شهر ساری است. در این زمینه ابتدا ۱۱ عامل شناسایی شد. در گام بعدی در قالب طیف لیکرت میزان تأثیرگذاری هر یک از این عوامل مورد بررسی و سوال قرار گرفت. نتایج این بخش از پژوهش در جدول (۱۲) ارائه شده است.

نتایج پژوهش حاکی از آن است که عامل عدم استفاده از نیاز شهروندان در تصمیم‌گیری‌های مربوط به زمین شهری با نمره میانگین ۴/۰۳ در رتبه اول تأثیری گذاری بر عدم موفقیت سیاست‌های مدیریت زمین شهری در شهر ساری قرار دارد. در رتبه دوم مؤلفه نبود یک هدف منسجم و مشخص در تصمیمات اتخاذ شده در سطح نهادهای مختلف با نمره ۳/۹۲ قرار دارد. عامل‌هایی همچون رواج بورس بازی و زمین‌خواری توسط بزرگ‌مالکان و احتکار زمین توسط مالکان در تبه‌های بعدی قرار گرفته‌اند. با توجه به نتایج عوامل عملکرد ادارت متولی در پروژه‌های مشارکت در ساخت ضعیف قوانین و مقررات مربوط به زمین شهری در اجرا تأثیرگذاری کم بر عدم موفقیت سیاست‌های مدیریت زمین شهری در شهر ساری دارند.

جدول (۱۲). بررسی عوامل تأثیرگذار بر عدم موفقیت سیاست‌های مربوط به مدیریت زمین شهری در شهر ساری

میانگین	مجموع وزنی	مجموع	خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم	مؤلفه‌ها
۳/۹۲	۱۵۰۳	۳۸۳	۱۵۴	۱۲۱	۵۶	۲۹	۳۳	نبود یک هدف منسجم و مشخص در تصمیمات اتخاذ شده در سطح نهادهای مختلف
۳/۴۳	۱۳۱۲	۳۸۳	۱۱۲	۹۸	۶۸	۵۱	۵۴	مناسب نبودن قوانین و مقررات ملی و کلی با شرایط محلی زمین در شهرهای مختلف
۲/۵۵	۹۷۵	۳۸۳	۲۸	۵۱	۱۱۲	۱۰۳	۸۹	ضعف قوانین و مقررات مربوط به زمین شهری در اجرا
۳/۴	۱۳۰۲	۳۸۳	۹۸	۱۰۲	۸۹	۴۳	۵۱	عدم شفافیت و مفهوم‌سازی طرح‌های مدیریت زمین شهری برای شهروندان
۴/۰۳	۱۵۴۴	۳۸۳	۱۵۸	۱۴۸	۳۳	۱۹	۲۵	عدم استفاده از نیاز شهروندان در تصمیم‌گیری‌های مربوط به زمین شهری
۳/۵۸	۱۳۷۲	۳۸۳	۱۰۳	۱۱۷	۸۶	۵۴	۲۳	رواج بورس بازی و زمین‌خواری توسط بزرگ‌مالکان
۳/۴۱	۱۳۰۷	۳۸۳	۸۱	۱۲۳	۹۹	۳۳	۴۷	ساخت و ساز پراکنده و بدون برنامه در اطراف شهر
۳/۵۸	۱۳۷۰	۳۸۳	۱۰۵	۱۱۶	۸۳	۵۳	۲۶	احتکار زمین توسط مالکان
۳/۰۶	۱۱۷۳	۳۸۳	۸۹	۵۶	۱۱۲	۴۲	۸۴	عملکرد ادارت متولی در پروژه‌های مربوط به مسکن مهر مناسب نبوده است.
۳/۰۵	۱۱۷۰	۳۸۳	۸۸	۵۴	۱۱۴	۴۵	۸۲	عملکرد ادارت متولی در پروژه‌های مشارکت در ساخت مناسب نبوده است.
۳/۴۳	۱۳۱۳	۳۸۳	۱۰۵	۸۹	۱۰۱	۴۱	۴۷	دولت در خصوص عوارض برای صدور پروانه ساختمانی خوب عمل نکرده است.

### بررسی عوامل مؤثر در گسترش افقی و بی‌برنامه شهر ساری

آخرین موضوعی که در پرسشنامه مردمی مورد سوال قرار گرفته است، شناسایی عوامل مؤثر در گسترش افقی و بی‌برنامه شهر ساری است. در این راستا ۱۰ عامل اصلی انتخاب شد. نتایج بررسی‌ها نشان می‌دهد که عوامل عدم نظارت دستگاه‌های متولی بر ساخت و سازهای پراکنده و غیر رسمی و روند بورس بازی و سوداگری و

معاملات قماری زمین به ترتیب با نمرات میانگین ۳/۵۷ و ۳/۵۶ رتبه های اول و دوم را از لحاظ تأثیرگذاری در گسترش افقی شهر ساری دارند. همچنین عوامل طرح ساخت شهرک های جدید و مسکن مهر در نواحی مختلف اطراف شهر، ادغام روستاهای پیرامون به شهر و فرسودگی درون بافت فرسوده مرکزی شهر و گرایش جمعیت به زمین های اطراف شهر رتبه های سوم تا پنجم را کسب کرده اند. در این میان عامل بهبود شبکه راه ها و جاده ها در رفت آمد بین مرکز شهر و نواحی اطراف کمترین تأثیرگذاری را بر گسترش افقی شهر ساری داشته است. جدول (۱۳) نتایج را به تفصیل نشان می دهد.

جدول (۱۳). بررسی عوامل تأثیرگذار در گسترش افقی و بی برنامه شهر ساری

مولفه ها	خیلی کم	کم	متوسط	زیاد	خیلی زیاد	مجموع	مجموع وزنی	میانگین
روند بورس بازی و سوداگری و معاملات قماری زمین	۴۳	۳۳	۹۱	۹۸	۱۱۸	۳۸۳	۱۳۶۴	۳/۵۶
قوانین سخت و انعطاف ناپذیر ساختمانی و مالیاتی در داخل شهر و سوق مردم به ساخت و ساز غیر رسمی در نواحی اطراف شهر	۴۷	۵۱	۱۶۱	۶۳	۶۱	۳۸۳	۱۱۸۹	۳/۱
افزایش رشد جمعیت شهری	۹۸	۸۴	۴۹	۷۸	۷۴	۳۸۳	۱۰۹۵	۲/۸۶
تغییر سبک زندگی و تقاضا برای حومه نشینی	۵۴	۷۸	۷۱	۹۳	۸۷	۳۸۳	۱۲۳۰	۳/۲۱
فرسودگی درون بافت فرسوده مرکزی شهر و گرایش جمعیت به زمین های اطراف شهر	۵۱	۸۱	۶۸	۹۸	۸۵	۳۸۳	۱۲۳۴	۳/۲۲
طرح ساخت شهرک های جدید و مسکن مهر در نواحی مختلف اطراف شهر	۴۳	۴۷	۷۳	۱۲۱	۹۹	۳۸۳	۱۳۳۵	۳/۴۹
به رسمیت شناختن سکونگاه های غیررسمی و وارد کردن آنها در محدوده خدماتی شهر	۵۴	۷۸	۱۰۷	۷۱	۷۳	۳۸۳	۱۱۸۰	۳/۰۸
عدم نظارت دستگاه های متولی بر ساخت و سازهای پراکنده و غیر رسمی	۴۲	۳۶	۷۹	۱۱۲	۱۱۴	۳۸۳	۱۳۶۹	۳/۵۷
ادغام روستاهای پیرامون به شهر	۵۱	۴۷	۱۱۸	۹۳	۷۴	۳۸۳	۱۲۴۱	۳/۲۴
بهبود شبکه راه ها و جاده ها در رفت آمد بین مرکز شهر و نواحی اطراف	۹۱	۸۸	۹۲	۶۳	۴۹	۳۸۳	۱۰۴۰	۲/۷۲

## نتیجه گیری و پیشنهادات

مدیریت زمین شهری از عرصه های کلیدی جهت پیشبرد توسعه پایدار در کشورهاست. دولت ها برای رسیدن به اهداف توسعه پایدار، ناگزیر از اتخاذ سیاست های خاص متناسب با شرایط کشور و جامعه خود هستند. این پژوهش در صدد مداخله دولت در مدیریت زمین شهری ایران را واکاوی کند و به طور مشخص در پی پاسخ گویی به این پرسش هاست: ۱. دلایل ناکارآمدی سیاست های مداخله دولت در مدیریت زمین شهری چیست؟ ۲. الگوی مناسب سیاست گذاری مداخله مناسب دولت در مدیریت زمین شهری چیست و دلایل مناسب بودن آن کدام هستند؟ برای پاسخ گویی به این سؤال ها، تلفیقی از روشهای کمی پیمایشی و کیفی استفاده شد. یافته های پژوهش حاکی از این است که نبود چشم انداز مشخص و به تبع آن سیاست ها و نهادهای ناهماهنگ، تصمیم گیری متمرکز و غیرمشارکتی، و تصدی گری زیاد بدون ظرفیت نهادی لازم از مهم ترین دلایل ناکارآمدی سیاست گذاری مدیریت زمین شهری است. از این رو، الگوی مناسب سیاست گذاری دولت در مدیریت زمین شهری عبارت است از مدیریت یکپارچه زمین شهری مبتنی بر تدوین چشم انداز

شفاف و سیاست راهبردی یک پارچه، و تفویض بخشی از اختیارات دولت به پایین‌ترین سطح نهادهای محلی به همراه ظرفیت‌سازی لازم). به بیانی مشخص‌تر، مداخله دولت در چهار حوزه مدیریت زمین مالکیت، کاربری، مالیات و ساخت و ساز زمین باید همسو و هماهنگ باشد و از آنجا که دولت ظرفیت‌سازی لازم برای ایفای چنین تصدی‌گری را ندارد، فقط به سیاست‌گذاری و نظارت به تحقق اهداف سیاست‌گذاری بسنده می‌کند و بخشی از وظایف تصدی‌گری در هریک از حوزه‌های چهارگانه را ضمن ظرفیت‌سازی برگزاری دوره‌های آموزشی لازم همسو با سیاست‌های اتخاذ شده به پایین‌ترین سطح نهادهای محلی گام به گام تفویض می‌کند. با توجه به آزمون چند متغیره اسپیرمن، تحلیل مسیر فرضی اول پژوهش تأیید شد؛ از این رو در وضعیت موجود، میزان مشخص بودن چشم‌انداز قرانهادی کم و به تبع آن تصمیم‌گیری متمرکز است، ظرفیت‌های در سطح دولت‌های ملی و محلی اندک است و در نهایت سیاست‌های زمین‌شهری (به لحاظ عمودی | درون بخشی و به لحاظ افقی بین بخشی) ناهماهنگانند؛ زیرا اختیارات لازم برای ایجاد این هماهنگی و اتخاذ سیاست یکپارچه وجود ندارد تا نظر تمام سهامداران، کنشگران و ذی‌نفعان عرصه مدیریت زمین جمع‌آوری، و چشم‌اندازهای متفاوت آنها همسر شود. در نتیجه این امر، نهادهای متولی اجرای این سیاست‌ها نیز با یکدیگر در امر اجرا ناهماهنگ هستند.

خروج از چنین وضعیتی و حرکت به سوی وضع مطلوب در وهله اول مستلزم تدوین چشم‌انداز قرانهادی در زمینه مدیریت پایدار زمین شهری است که در آن عرصه‌های مداخله دولت در مدیریت زمین شهری به وضوح تعریف شده و سطح و گستردگی مداخله دولت به ویژه مداخله مستقیم) محدود است و برای تکمیل نواقص عملکرد بازار زمین شهری وظایف بین دولت مرکزی، نهادهای محلی و بخش خصوصی به طور دقیق تقسیم شده است.

وجود چنین چشم‌اندازی زمینه اتخاذ سیاست‌های یکپارچه و حرکت راهبردی نهادهای مربوط را مهیا می‌کند. برای این منظور باید ظرفیت‌سازی در سطح نهادهای محلی از طریق واگذاری قدرت، مسئولیت‌ها و منابع به همراه مهیا کردن ترتیبات (بسترهای قانونی لازم انجام شود. در نتیجه، نهادهای سطح محلی با اختیارات تمرکززدایی شده توان‌چانه‌زنی با نهادهای مهم‌تر از و سطح منطقه‌ای و ملی را برای انجام وظایف خواهند داشت. با عنایت به مراتب پیش‌گفته، الگوی مداخله مناسب دولت در مدیریت زمین شهری مطابق شکل چهار ارائه می‌شود. چشم‌انداز مشخص با بهره‌گیری از تجارب کشورهای موفق، دیدگاه‌های نظری موجود و نوع نگرش نظام حاکم تدوین می‌شود. پس از مشخص شدن چشم‌انداز آتی، سیاست یکپارچه تدوین می‌شود؛ به گونه‌ای که سیاست اتخاذ شده در چهار زیربخش اداره زمین (توسعه زمین، کاربری، ارزش زمین و نظام تصرف مالکیت) باهم هماهنگ و مکمل یکدیگرند. به تبع آن، نهادهای متولی نیز همسر با اجرای این سیاست‌های هماهنگ به نحوی هماهنگ عمل خواهند کرد. عمل کرد نهادها ضمن آنکه باید به شکلی افقی (بین بخشی) با نهادهای بخش‌های دیگر هماهنگ باشد، به لحاظ عمودی (درون بخشی) نیز میان سلسله مراتب نهادهای ملی تا محلی باید سازگاری برقرار باشد. از سوی دیگر، بین مجموعه سیاست‌های یکپارچه و نهادهای یک پارچه نیز باید هماهنگی وجود داشته باشد. به عبارتی، اجرای هر سیاست نهاد و ظرفیت‌های خاص خود را می‌طلبد که بدون آن سیاست محکوم به شکست است. یکی از راه‌های این ظرفیت‌سازی، تفویض

اختیار تصمیم‌گیری همراه با آموزش به نهادهای سطح محلی و کاهش دیوان‌سالاری اداری است؛ به بیانی بهتر، بازگرداندن مدیریت کالای محلی (زمین) به متولی اصلی آن (نهادهای محلی است. هم زمان و پس از اجرای سیاست، کاستی‌ها در هریک از سطوح نهادها، سیاست‌ها و چشم‌انداز انعکاس داده می‌شود تا پس از اصلاحات، متناسب با شرایط و مقتضیات بتوان به اهداف تعریف شده در چشم‌انداز دست یافت.

### پیشنهادات

دولت‌ها در سراسر جهان، سیاست‌های زمین شهری را با اهدافی مانند حفظ محیط شهری و طبیعی، آماده کردن سرمایه‌گذاری زیرساخت، توسعه، حفظ و ارتقای ارزش املاک، کمک به فقرا برای رسیدن به زمین، و کنترل احتکار و تورم زمین اتخاذ می‌کنند

دولت‌ها به طور مستقیم یا غیر مستقیم در قالب قوانین، روش‌ها و ابزارهایی اعمال نظر می‌کنند که در اصطلاح به این مجموعه قوانین و روش‌ها سیاست زمین شهری می‌گویند. با این تعریف، سیاست زمین شهری نیز یکی از عرصه‌های سیاستگذاری عمومی است که هریک از دولت‌های دنیا با اهداف مختلف و با توجه به نگرش نظام حاکم، و شرایط سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و جغرافیایی خود در این زمینه سیاسی خاص اتخاذ می‌کنند.

مدیریت زمین شهری به سه زیرسیستم توسعه زمین، مالکیت زمین و فعالیت زمین تقسیم می‌شود. از دیدگاه نهادی، مدیریت زمین شامل اطلاعات سیاست زمین، چارچوب قانونی، مدیریت منابع، ترتیبات اداره زمین و مدیریت اطلاعات زمین می‌شود و با استفاده کارآمد منابع زمین و غیره و با تصمیم‌گیری آگاهانه درباره تخصیص، استفاده و توسعه منابع طبیعی و انسان ساخت ارتباط دارد.

راهبردها بر مبنای میزان و نوع تغییراتی که در سطح نهاد یا محیط توانمندکننده ایجاد می‌کنند، به دو نوع تغییرات جزئی و بنیادین طبقه‌بندی می‌شوند که در این پژوهش، حد واسطی نیز برای آن در نظر گرفته شد. از همین رو، در اتخاذ راهبردها به این تحولات و هزینه و فایده آنها باید توجه کافی شود؛ در غیر این صورت اتخاذ هریک از این راهبردها خسارت‌های جبران‌ناپذیری بر پیکره کشور وارد می‌کند.

### منابع

- برتون آلن، (۱۳۸۲). ساختار فضایی شهر تهران محدودیت‌ها و فرصت‌هایی برای توسعه آتی، مترجم: اسفندیار زبردست، تهران، وزارت مسکن و شهرسازی، سازمان ملی زمین و مسکن و بانک جهانی، ۱۰: ۱۳-۱۰.
- خوب‌آیند، سعید، موحد علی (۱۳۸۵)، بررسی نقش سیاست‌های زمین شهری در توسعه شهرهای ایران نمونه موردی شهر اصفهان، مجموعه مقالات کنفرانس برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، تهران: ۲۷۳ - ۲۴۹.
- خوب‌آیند، سعید، (۱۳۸۳)، بررسی نقش سیاست‌های زمین شهری در توسعه شهرهای ایران، نشریه هنر و معماری مسکن و محیط روستا، ۱۰۷: ۳۷ - ۲۲.
- رفیعیان، مجتبی و همکاران (۱۳۸۸)، ارائه الگویی برای توسعه زمین در بافت‌های ناکارآمد شهری مورد پژوهشی: محدوده یافت آباد منطقه ۱۷ شهرداری تهران، فصلنامه دانشگاه هنر، ۲(۳): ۸۱-۹۶.

قدر جانی، راضیه و همکاران (۱۳۹۳) بررسی نقش سیاست‌های زمین‌شهری در حیطه مدیریت زمین نمونه موردی: شهر همدان، اولین کنگره تخصصی مدیریت شهری و شوراهای شهر سالم.

مشکینی، ابوالفضل و همکاران (۱۳۹۴)، الگوی سیاست‌گذاری مداخله دولت در مدیریت زمین شهری ایران (مطالعه موردی: شهر تهران)، برنامه ریزی و آمایش فضا، ۱۹(۱):۱۸۱-۲۱۰

میرکتولی، جعفر (۱۳۸۰)، فرآیند عرضه زمین و نقش آن در توسعه شهری (گرگان) رساله دکتری، دانشگاه تربیت مدرس تهران، ۷۱-۸۸.

هاروی، دیوید (۱۳۷۹) عدالت اجتماعی و شهر، ترجمه فرخ حسامیان و همکاران، تهران: انتشارات شرکت پردازش و برنامه ریزی شهری،

هایم دراین درابکین، (۱۳۸۳)، سیاست زمین و رشد شهری، ترجمه عباس کیانی، مجله شهرداری ها، ۶(۴۵):۱۸-۲۵.

هرولدب، دانکرلی و همکاران. (۱۳۷۶)، سیاست زمین شهری، تدوین: کوثری عبدالله، تهران، سازمان ملی زمین و مسکن، ۶(۱۹):۶۸

عزیزی، محمد مهدی (۱۳۸۰) آماده سازی زمین شهری در ایران. انتشارات سازمان ملی زمین و مسکن، ۱۶۰-۱۸۳

نقش بازار زمین و مسکن در تورم عمومی کشور؛ ۱۳۸۷ تهران، مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه علم و صنعت ایران گروه سیاست‌گذاری مسکن، (۲): ۵-۱۰.

شکوئی، حسین (۱۳۸۰) دیدگاه‌های نو در جغرافیای شهری، تهران، (۱): ۲۱۴.

وزارت مسکن و شهرسازی، (آمار زمین‌های واگذاری و تملیکی) طی سال‌های ۷۷-۱۳۶۰، ۱۳۸۰.

طرح جامع شهر ساری (۱۳۹۴). وزارت راه و شهرسازی اداره کل راه و شهرسازی استان مازندران، مدیریت شهرسازی و معماری.

سالنامه آماری استان مازندران ۱۳۸۵-۱۳۴۵ ویژگی‌های جمعیتی و انسانی.

سازمان مسکن و شهرسازی استان مازندران (۱۳۸۹): مدیریت شهرسازی و معماری. طرح جامع ساری.

آمار جمعیتی، اقتصادی شهرستان ساری (۱۳۸۹) مرکز آمار ایران.

Alvani, M., *Decision- Making and Determination Government Policy*, Tehran: SAMT, 2002. [In Persian]. 16(8):2-5

Dowall, David, (1995) *E the Land Market Assessment: A New Tool for Urban Management*, Washington, D.C. U.S.A, the World Bank, 4:55-61

Dowall, David, E. & G. Clarke (1966), *A Framework for Reforming Urban Land Policies in developing countries* 7:44-48

Landers, E., Deady, E. (1999) *Smart Growth: history, tools and challenges*, National Audubon Society, , Internet: www.audubon.org.

Talen, Emily & Knaap, Gerit (2003) "Legalizing smart growth: an Empirical study of land use regulation in Illinois", *Journal of Planning Education and Research*, 22:345-359.

Ofori, IM.1986. *President chiang Kai-shek and land Refirm, proceeding of an international seminar held in Taipei*, October: China land reform Associtaion.

Doebele, A.W.1978.selected **issues in urban land Tenure**, word Bank/ Washington, D.C, 5:14-23

Cowan, Robert (2005), **the dictionary of urbanism, and wihshire**. Streetwise Press  
Haim Darin-Drabkin,, (1977) **Land policy and urban growth** ,pergamon press,13:321



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی