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

الگوی تصمیم‌گیری سیاست های زمین شهری در توسعه‌ی فیزیکی شهر ساری

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

صفحات: ۱۴۶-۱۲۵

معصومه امیری بشلی: دانشجوی دکتری جغرافیاو برنامه‌ریزی‌شهری، دانشکده ادبیات‌وعلوم انسانی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی، تهران، ایران.
Email: masamiri@yahoo.com

حسین مجتبی زاده خانقاهی: استادیار و عضو هیأت علمی جغرافیا و برنامه ریزی شهری، دانشکده ادبیات و علوم انسانی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی، تهران، ایران[۱].
Email: Uni.consult235@gmail.com

یوسفعلی زیاری: استاد جغرافیاوبرنامه‌ریزی‌شهری، 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 برنامه ریزی شهری، دانشکده ادبیات و علوم انسانی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی، تهران، ایران.
Email: Ali.norikermani@iauctb.ir

چکیده

مدیریت زمین شهری بعنوان مؤثرترین ابزار برنامه ریزی شهری، مورد توجه برنامه ریزان وسیاست گذاران شهری می باشد. مدیریت زمین شهری بخشی از مدیریت شهری بوده و هسته ی کانونی 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. زمین یکی از حوزه های مهم اقتصاد و از عمده ترین دارایی ها است و امور مربوط به آن ،اعم از حاکمیتی و تصدی ، افزون بر بخش خصوصی و تعاونی ، در بخش دولتی و عمومی با دستگاه های متعدد در سراسر کشور پراکنده است . این پراکندگی ها که در طول چندین دهه گذشته پدید آمده است ، ریشه های ناکارآمدی سازمانی(فساد اداری و اقتصادی، بستر بسیاری از جرائم) و منشا اختلافات میان مردم و سازمان ها (دعاوی قضایی)بشمار می آید. پژوهش حاضر تلاش دارد الگوهای تصمیم گیری سیاست های 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 مرکزی

[Downloaded from c4i2016.khu.ac.ir on 2024-10-12]
[DOR: 20.1001.1.22287736.1398.19.54.10.0]
[DOI: 10.29252/jgs.19.54.125]

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، توسعه‌ی فیزیکی، شهر ساری.

مقدمه

مدیریت زمین شهری بخشی از مدیریت شهری بوده و هسته ی کانونی 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 ارئه 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 ناکارآیی 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 وکار 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

[Downloaded from c4i2016.khu.ac.ir on 2024-10-12]
[DOR: 20.1001.1.22287736.1398.19.54.10.0]
[DOI: 10.29252/jgs.19.54.125]

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

تحلیل جهانی این سیاست ها مدارک نگران کننده ای را آشکار می کند که بسیاری از سیاست های زمین شهری دولت ها ناکارآمد هستند ، و اغلب منجر به اثرات نامطلوب قابل ملاحظه ای بر روی رفاه اجتماعی و بهره وری اقتصادی شده اند. تا جائیکه بسیاری از مداخلات دولت ها ناکارآمد بوده و به توزیع غیر بهینه منابع زمین منجر شده اند. در حقیقت بدون مداخله دولت ، تسهیلات عمومی اساسی چون پارک ها ، فضاهای باز، و زیر ساخت های اصلی ، خدمات شهری (که بخش خصوصی نمی تواند به نحوی انتفاعی تولید نموده و بفروشد) فراهم نخواهند شد. بنابراین راه حل سیاست های ناکارآمد و بدون بهره وری 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 (دوئال،۱۹۹۵: ۱۵)[۲]. مدیریت زمین شهری بعنوان مؤثرترین ابزار برنامه ریزی شهری، مورد توجه برنامه ریزان وسیاست گذاران شهری می باشد. در این راستا مدیران وسیاستگذاران شهری، بدنبال انتخاب مجموعه ای ازسیاستهای مناسب و هماهنگ در زمینه های استراتژیک می باشند تا بتوانند ضمن پاسخگویی به نیازهای روزافزون شهرها، توان تولیدی آنها را برای توسعه شهر تقویت کنند. لذا یکی از ضروری ترین زمینه های 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 واجتماعی به اجرا درآورند .این نوع برنامه ریزی درحقیقت اعمال سیاستهای زمین است .سیاست زمین در اصل عبارت است از شیوه کنترل و اثرگذاری بر استفاده اززمین، برنامه ریزی زمین، نحوه مالکیت، قیمت و استفاده های مختلف از آن، خصوصاً در داخل فرآیند توسعه که توسط دولت اعمال می شود. زمین مهمترین عامل توسعه و گسترش فیزیکی شهرها می باشد؛ و مقوله مدیریت زمین در حال حاضر به یکی از مهمترین بحث ها و دغدغه های دولت های محلی تبدیل گردیده است. اصولا برای سیاست گذاری بهینه در حوزه مدیریت شهری ، باید منابع و حوزه های کلیدی شهرها که می توانند 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 می توان گفت که زمین ملموس ترین و مهم ترین عامل در طراحی و برنامه ریزی برای توسعه شهرها بوده و می باشد. (مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه علم و صنعت ایران، ۱۳۸۶: ۵).

دولت در طی دهه های گذشته هم در عرصه سیاست گذاری، هم دخالت در بازار زمین شهری، نقش داشته است. برخلاف فعالیت های دولت و دستگاه های مربوط در امر توسعه زمین شهری، نه تنها توفیق قابل ملاحظه ای در بهینه سازی نظام عرضه و تقاضای زمین شهری حاصل نشده بلکه بر چالش های موجود نیز افزوده شده است. این ارزیابی، مهترین مشکلات در بهینه سازی فرآیند توسعه زمین شهری را به شرح زیر بر می شمرد:

[2] Dowall

[Downloaded from c4i2016.khu.ac.ir on 2024-10-12]
[DOR: 20.1001.1.22287736.1398.19.54.10.0]
[DOI: 10.29252/jgs.19.54.125]

-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 تایر 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)

سیاست‌های زمین شهری، مجموعه‌ایست از ابزار وسایل، روش‌ها و قوانینی که توسط بخش عمومی یک کشور، به منظور حل مسائل ناشی از استفاده و بهره‌گیری از زمین بکار گرفته می‌شود.

سیاست زمین در اصل عبارت از شیوه کنترل و اثرگذاری بر استفاده از زمین، برنامه‌ریزی زمین، نحوه مالکیت، قیمت و استفاده‌های مختلف از آن، خصوصاً در داخل فرآیندهای توسعه که توسط دولت‌ها اعمال می‌شود (کیول:۱۹۹۳، ۱۹)[3]

در سیاست زمین، مسئولین و برنامه‌ریزان می‌توانند با محاسبه نیاز واقعی شهر به زمین به منظور تأمین کاربردهای مختلف در حال و تعمیم و تطبیق ارقام و کمیت‌های بدست آمده به آینده در حل مشکل زمین و مسکن و رشد مناسب شهرها موثر واقع شوند. (سی.راکدی:۶)[4]

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 دست‌اندرکاران و فعالان زمین با توسعه شهری از یک سو و منافع جامعه از

3 Kivel
4 C.Rakodi

[Downloaded from c4i2016.khu.ac.ir on 2024-10-12]
[DOR: 20.1001.1.22287736.1398.19.54.10.0]
[DOI: 10.29252/jgs.19.54.125]

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 آنجائی‌که 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 قرارگرفته 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)[5]

زمین شهری[۶]

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)[7]

ویژگی‌های بازار زمین شهری

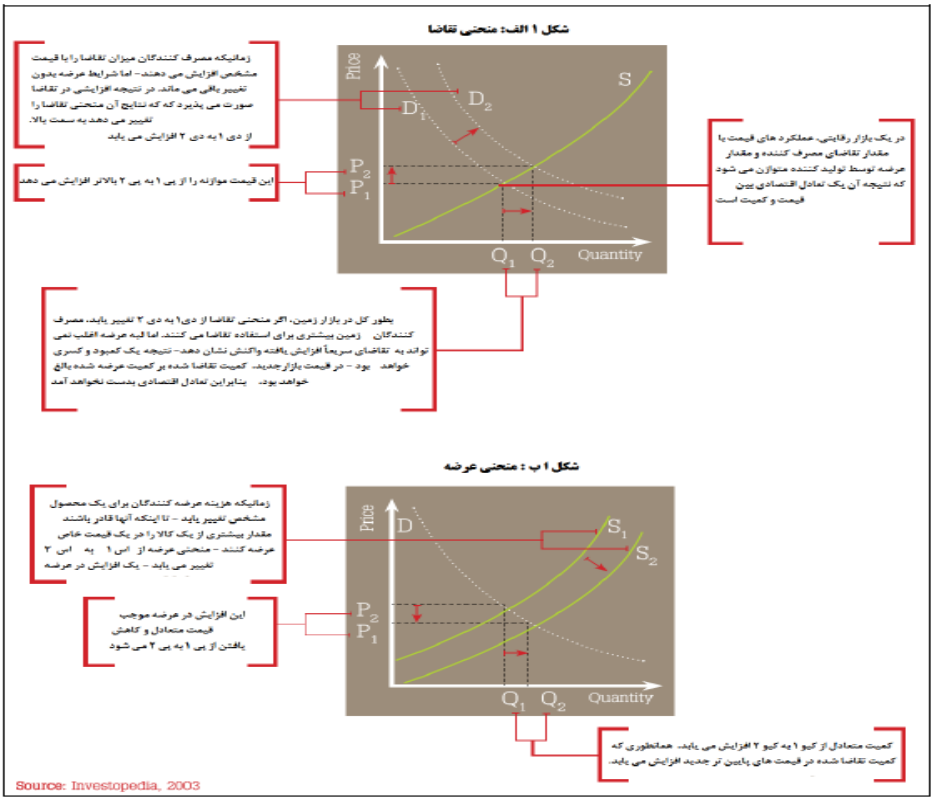
5 Darin,Drabkin

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 morsi

[Downloaded from c4i2016.khu.ac.ir on 2024-10-12]
[DOR: 20.1001.1.22287736.1398.19.54.10.0]
[DOI: 10.29252/jgs.19.54.125]

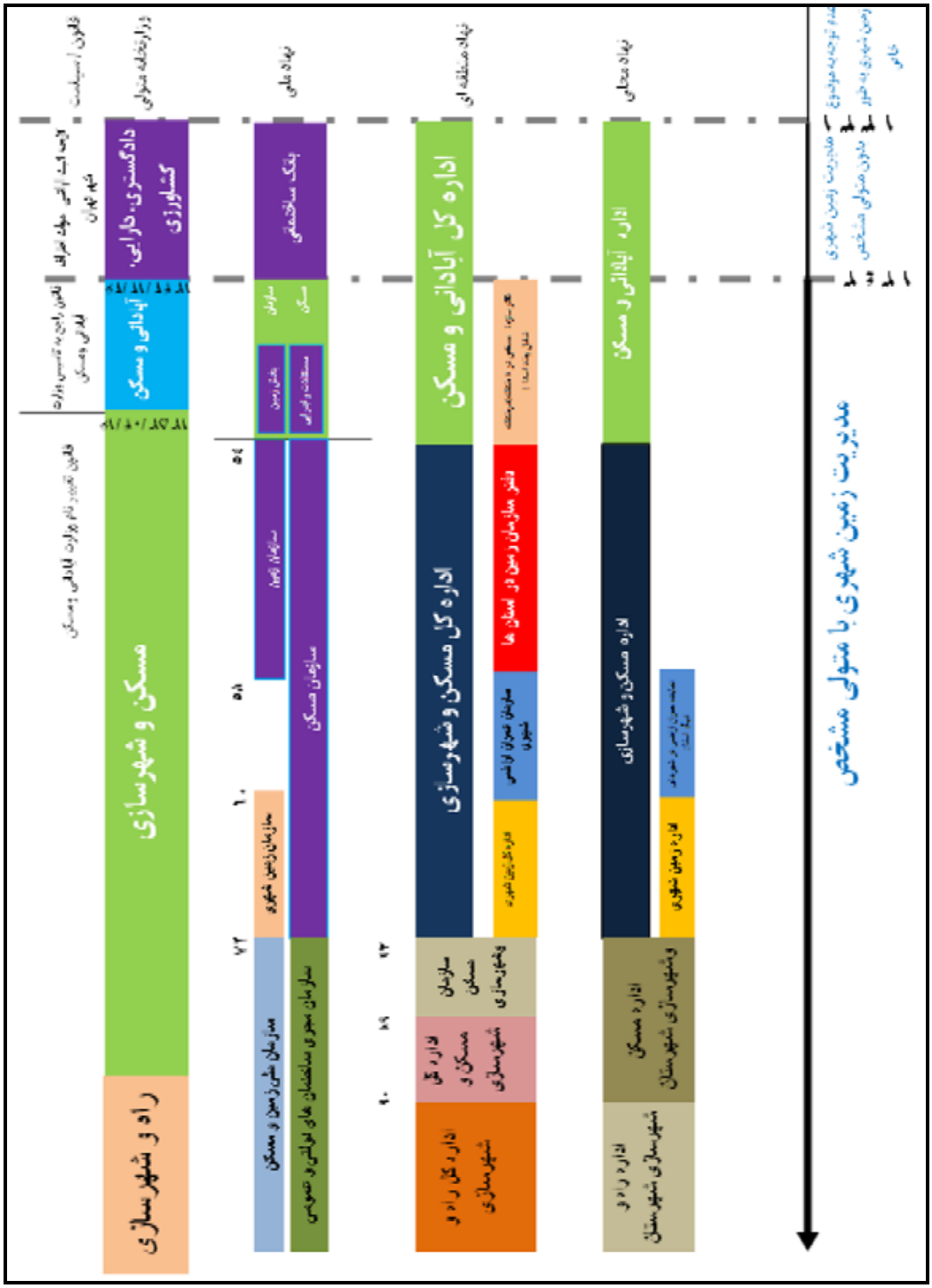
عرضه و تقاضا نیروهایی هستند که اساس تخصیص منابع در یک بازار را شکل می‌دهند. به خاطر اینکه بازار یک مجموعه روابط همواره در حال تغییر است – که در آن بازیگران به شرایط در حال تغییر واکنش نشان می‌دهند – قیمت بالاتر یک کالای خاص، تعداد کمتر خریداران را به همراه دارد و اگر قیمت خیلی پایین باشد، فروشنده بعید است بفروشد. عرضه‌کنندگان اغلب می‌خواهند مقدار بیشتری از یک کالا را تولید کنند اگر قیمت بالاتر باشد (بخاطر اینکه این امربرای آنها پرسودتر است)، اگر قیمت‌ها پایین باشد (و کم‌سودتر) برعکس. زمانی‌که 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 درنظر 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)[8]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)

8 Kihatoet al., 2010p.5

[Downloaded from c4i2016.khu.ac.ir on 2024-10-12]
[DOR: 20.1001.1.22287736.1398.19.54.10.0]
[DOI: 10.29252/jgs.19.54.125]



شکل (۲). سیاست ها و نهادهای مدیریت زمین شهری در ایران

[Downloaded from c4i2016.khu.ac.ir on 2024-10-12]
[DOR: 20.1001.1.22287736.1398.19.54.10.0]
[DOI: 10.29252/jgs.19.54.125]

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.و 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 پیجانوسکی 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. (پیجانوسکی۵۵۳ :۲۰۰۲)مارتینوزی و همکارانش در سال ۲۰۰۷ با استفاده از تصاویر ماهوار های و داد ه 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

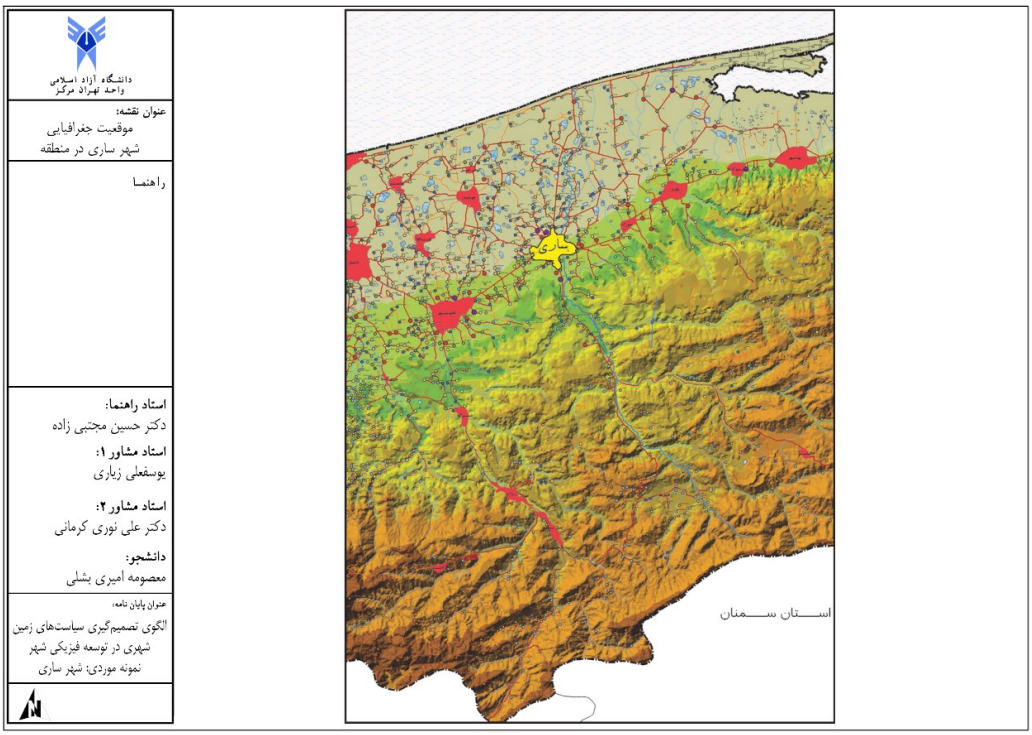
محدوده مورد مطالعه

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 حدود۴۰ 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.

[Downloaded from c4i2016.khu.ac.ir on 2024-10-12]
[DOR: 20.1001.1.22287736.1398.19.54.10.0]
[DOI: 10.29252/jgs.19.54.125]

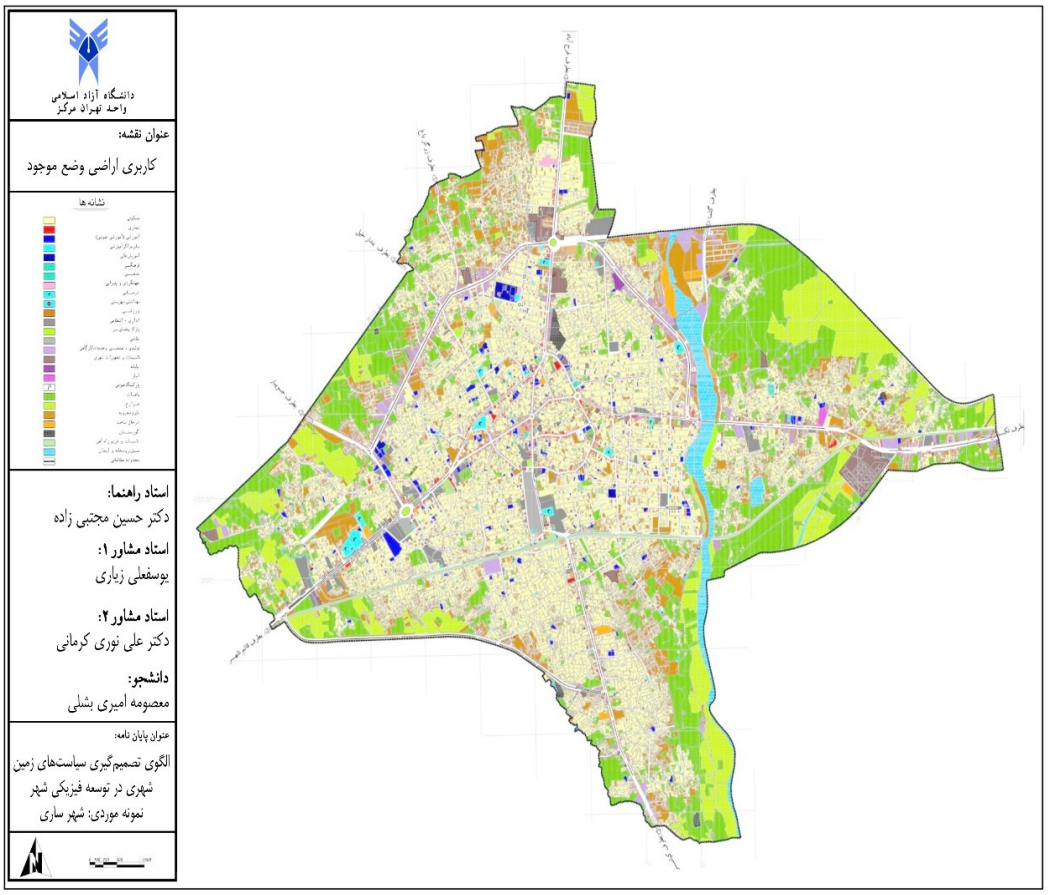
از لحاظ توپوگرافی عمومی شهر ساری در طبقه ارتفاعی ۱۰۰-۰ استقرار یافته و شیب عمومی شهر از جنوب به شمال و بسیار ملایم است. شمالی ترین حد شهر دارای ارتفاع حدود ۱۲ متر و جنوبی ترین نقطه آن (ابتدای بالادزا) ارتفاعی حدود ۸۰ متر را دارا است. حد فاصل این دو نقطه ارتفاعی به صورت نوارهای هم ارتفاع در جهت شرقی – 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 روش های 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 سایت ها و پایگاه ها به گردآوری اطلاعات پرداخته و با توجه به نوع تحقیق، روش تحقیق از نوع کیفی بوده است بدین صورت که بعد از جمع آوری و طبقه بندی اطلاعات جمع آوری شده، روابط علت و معلولی آن ها 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 نرم افزارهای Excel و Spss برای تحلیل تطبیقی و گرافیکی از نرم افزارهای سیستم اطلاعات جغرافیایی GIS بهره گرفته خواهد شد شکل (۴).

[Downloaded from c4i2016.khu.ac.ir on 2024-10-12]
[DOR: 20.1001.1.22287736.1398.19.54.10.0]
[DOI: 10.29252/jgs.19.54.125]



شکل (۴) کاربری اراضی وضع موجود شهر ساری

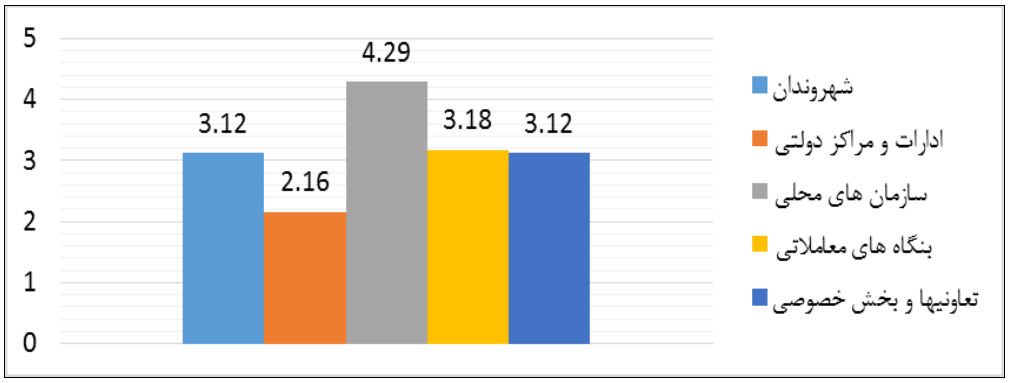
مطابق با نتایج به دست آمده، جدول (۱) مراکزی همچون منابع طبیعی و جنگلداری، جهاد کشاورزی، اداره اوقاف، اداره ثبت اسناد و املاک، نهادهای انقلابی و نهادهای نظامی عمدتاً سهم کم و خیلی کمی در شکل گیری فضاهای شهری دارند. در رابطه با اداره مدیریت امور اراضی، به اعتقاد نه نفر از پاسخ دهندگان، این نهاد در سطح 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.

[Downloaded from c4i2016.khu.ac.ir on 2024-10-12]
[DOR: 20.1001.1.22287736.1398.19.54.10.0]
[DOI: 10.29252/jgs.19.54.125]

جدول (۱). سهم عوامل پنج گانه در شکل گیری فضاهای شهری

ردیف	مولفه		خیلی کم	کم	متوسط	زیاد	خیلی زیاد	مجموع
۱	شهروندان	خریدارن زمین	۲	۲	۴	۶	۳	۱۷
		مالکان زمین	۳	۴	۴	۴	۲	۱۷
۲	ادارات و مراکز دولتی	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			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
۳	مدیران و سازمان های محلی(شورای شهر و شهرداری و..)		۰	۰	۲	۸	۷	۱۷
۴	بنگاه های 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 شکل گیری فضاهای شهری نشان می دهد. براساس بررسی های انجام شده، سازمان های محلی با نمره میانگین ۴/۲۹، بیشترین سهم را در شکل گیری فضاهای شهری دارند. در رتبه دوم بنگاه های معاملاتی با نمره ۳/۱۸ قرار دارند. کمترین سهم نیز مربوط به مراکز دولتی با نمره ۲/۱۶ می باشد. جدول (۲).



شکل (۵) نمودار سهم هر یک از عوامل پنج گانه در شکل گیری فضاهای شهری

[Downloaded from c4i2016.khu.ac.ir on 2024-10-12]
[DOR: 20.1001.1.22287736.1398.19.54.10.0]
[DOI: 10.29252/jgs.19.54.125]

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 مقرارت 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 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	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 تفضیلی، 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 مقرارت 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 ساری

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

[Downloaded from c4i2016.khu.ac.ir on 2024-10-12]
[DOR: 20.1001.1.22287736.1398.19.54.10.0]
[DOI: 10.29252/jgs.19.54.125]

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 سیاست ها و نمره میانگین هر یک از آنها در جدول(۴) ارائه شده است. نتایج بررسی ها 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 بیترین مداخله را در مدیریت شهر ساری می تواند داشته باشد.

سیاست برقراری عوارض شهرداری برای صدور پروانه های ساختمانی و همچنین سیاست برقراری مالیات بر معاملات مکرر زمین و املاک با نمره های 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 می توان گفت دولت از طریق اتخاذ سیاست مذکور کمترین سهم را در مدیریت شهر ساری خواهد داشت. در مجموع سیاست های چهارگانه در این بخش همگی نمره های بالاتر از حد متوسط را کسب کرده اند.

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 پرسشنامه ها، سیاست معافیت عوارض شهرداری مثل بافت فرسوده رتبه اول را با میانگین ۳/۹۴ دارد. سیاست های اعطای وام بافت فرسوده و اعطای وام مسکن مهر به ترتیب در رتبه های دوم و سوم قرار دارند. جدول(۵)، نتایج را به تفصیل نشان می دهد.

[Downloaded from c4i2016.khu.ac.ir on 2024-10-12]
[DOR: 20.1001.1.22287736.1398.19.54.10.0]
[DOI: 10.29252/jgs.19.54.125]

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 بافت فرسوده	۱	۱	۳	۵	۷	۱۷	۶۷	۳/۹۴

د: یکپارچکی سیاسی از طریق هاهنگی بین قوانین و سیاست های زمین شهری

یکپارچکی سیاسی از طریق هاهنگی 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) موٴلفه، مصوبات کمیسیون ماده ۵ و شورایعالی 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
یکپارچکی سیاسی از طریق هاهنگی بین قوانین و سیاست های زمین شهری با	مصوبات کمیسیون ماده ۵ و شورایعالی 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

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

[Downloaded from c4i2016.khu.ac.ir on 2024-10-12]
[DOR: 20.1001.1.22287736.1398.19.54.10.0]
[DOI: 10.29252/jgs.19.54.125]

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 تصمیم گیری متمرکز و غیر مشارکتی در سطح ملی و انعطاف ناپذیر و دیکته شده از بالا	۱	۱	۲	۵	۸	۱۷	۶۹	۴/۰۶
۴	بی توجهی به نقش گروه های 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 دستگاه های 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 سکونتگاه های غیر رسمی در سیاست های 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 تصمیم گیری 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 طرح های 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 تصمیم گیری سیاست های زمین شهری	۰	۲	۲	۵	۸	۱۷	۷۰	۴/۱۲
۲۳	عدم ارائه راهبرد در سیاست های زمین، برای جلوگیری از گسترش افقی شهر	۰	۱	۴	۶	۶	۱۷	۶۸	۴
۲۴	عدم تدوین سیاست های زمین شهری در راستای توسعه	۲	۳	۴	۳	۵	۱۷	۵۷	۳/۳۵

[Downloaded from c4i2016.khu.ac.ir on 2024-10-12]
[DOR: 20.1001.1.22287736.1398.19.54.10.0]
[DOI: 10.29252/jgs.19.54.125]

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

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 شاخص ها پرداخته می شود .

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 زمین های اطراف شهر به داخل محدوده در قالب طرح های هادی، جامع و جامع شهرستان در بین مؤلفه های بازار زمین و مسکن با نمره میانگین ۳/۷۱ در رتبه اول تأثیر گذاری در توسعه شهر ساری دارد. سازمان های خصوصی، دخالت دولت در بازار زمین و مسکن و سازمان های دولتی به ترتیب در رتبه های دوم تا سوم قرار دارند. جدول (۹)، نتایج را به تفصیل نشان می دهد.

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

شاخص	مولفه	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
	سازمان های دولتی	۴	۳	۵	۳	۲	۱۷	۴۷	۲/۷۶
	سازمان خصوصی	۲	۳	۳	۵	۴	۱۷	۵۷	۳/۳۵
	الحاق روستاها و زمین های اطراف شهر به داخل محدوده در قالب طرح های هادی، جامع و جامع شهرستان	۱	۲	۳	۶	۵	۱۷	۶۳	۳/۷۱

جدول(۱۰)نقش گروه های چهارگانه در سیاست های مربوط به مدیریت زمین شهری در شهر ساری

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

جدول(۱۱). تاثیر طرح های 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 سکونتگاه ها	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 شهرک های جدید	۱	۳	۴	۵	۴	۱۷	۵۹	۳/۴۷

[Downloaded from c4i2016.khu.ac.ir on 2024-10-12]
[DOR: 20.1001.1.22287736.1398.19.54.10.0]
[DOI: 10.29252/jgs.19.54.125]

[Downloaded from c4i2016.khu.ac.ir on 2024-10-12]

[DOR: 20.1001.1.22287736.1398.19.54.10.0]

[DOI: 10.29252/jgs.19.54.125]

بررسی علل عدم موفقیت سیاست های مربوط به مدیریت زمین شهری در شهر ساری

یکی دیگر از اهداف این پژوهش بررسی علل عدم موفقیت سیاست های 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 تصمیم گیری های مربوط به زمین شهری با نمره میانگین ۴/۰۳ در رتبه اول تأثیری گذاری بر عدم موفقیت سیاست های 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. عامل هایی همچون رواج بورس بازی و زمین خواری توسط بزرگ مالکان و احتکار زمین توسط مالکان در تبه های بعدی قرار گرفته اند. با توجه به نتایج عوامل عملکرد ادارت متولی در پروژه های مشارکت در ساخت ضعف قوانین و مقررات مربوط به زمین شهری در اجرا تأثیرگذاری کم بر عدم موفقیت سیاست های مدیریت زمین شهری در شهر ساری دارند.

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

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

بررسی عوامل مؤثر در گسترش افقی و بی برنامه شهر ساری

آخرین موضوعی که در پرسشنامه مردمی مورد سوال قرار گرفته است، شناسایی عوامل مؤثر در گسترش افقی و بی برنامه شهر ساری است. در این راستا ۱۰ عامل اصلی انخاب شد. نتایج بررسی ها نشان می دهد که عوامل عدم نظارت دستگاه های 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 سکونتگاه 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 است 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

[Downloaded from c4i2016.khu.ac.ir on 2024-10-12]
[DOR: 20.1001.1.22287736.1398.19.54.10.0]
[DOI: 10.29252/jgs.19.54.125]

شفاف و سیاست راهبردی یک پارچه، و تفویض بخشی از اختیارات دولت به پایین ترین سطح نهادهای محلی به همراه ظرفیت سازی لازم) . به بیانی مشخص تر، 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 ظرفیت نهادی لازم برای ایفای چنین تصدی گری را ندارد، فقط به سیاست گذاری و نظارت به تحقق اهداف سیاست گذاری بسنده می کند و بخشی از وظایف تصدی گری در هریک از حوزه های چهارگانه را ضمن ظرفیت سازی برگزاری دوره های آموزشی لازم همسو با سیاست های اتخاذ شده به پایین ترین سطح نهادهای محلی گام به گام تفویض می کند. با توجه به آزمون چند متغیره اسپیرمن، تحلیل مسیر فرضی اول پژوهش تأیید شد؛ از این رو در وضعیت موجود، میزان مشخص بودن چشم انداز قرانهادی کم و به تبع آن تصمیم گیری متمرکز است، ظرفیت نهادی در سطح دولت های ملی و محلی اندک است و در نهایت سیاست های زمین شهری (به لحاظ عمودی | درون بخشی و به لحاظ افقی بین بخشی) ناهماهنگاند؛ زیرا اختیارات لازم برای ایجاد این هماهنگی و اتخاذ سیاست یکپارچه وجود ندارد تا نظر تمام سهامداران، کنشگران و ذی نفعان عرصه مدیریت زمین جمع آوری، و چشم اندازهای متفاوت آنها همسر شود. در نتیجه این امر، نهادهای متولی اجرای این سیاست ها نیز با یکدیگر در امر اجرا ناهماهنگ هستند.

خروج از چنین وضعیتی و حرکت به سوی وضع مطلوب در وهله اول مستلزم تدوین چشم انداز فرانهادی در زمینه مدیریت پایدار زمین شهری است که در آن عرصه های 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 چشم اندازی زمینه اتخاذ سیاست های یکپارچه و حرکت راهبردی نهادهای مربوط را مهیا می کند. برای این منظور باید ظرفیت سازی در سطح نهادهای محلی از طریق واگذاری قدرت، مسئولیت ها و منابع به همراه مهیا کردن ترتیبات (بسترهای قانونی لازم انجام شود. در نتیجه، نهادهای سطح محلی با اختیارات تمرکززدایی شده توان چانه زنی با نهادهای مهم تر از و سطح منطقه ای و ملی را برای انجام وظایف خواهند داشت. با عنایت به مراتب پیش گفته، الگوی مداخله مناسب دولت در مدیریت زمین شهری مطابق شکل چهار ارائه می شود. چشم انداز مشخص با بهره گیری از تجارب کشورهای موفق، دیدگاه های نظری موجود و نوع نگرش نظام حاکم تدوین می شود. پس از مشخص شدن چشم انداز آتی، سیاست یکپارچه تدوین می شود؛ به گونه ای که سیاست اتخاذ شده در چهار زیر بخش 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 سیاست های هماهنگ به نحوی هماهنگ عمل خواهند کرد. عمل کرد نهادها ضمن آنکه باید به شکلی افقی (بین بخشی) با نهادهای بخش های 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 سیاست های یکپارچه و نهادهای یک پارچه نیز باید هماهنگی وجود داشته باشد. به عبارتی، اجرای هر سیاست نهاد و ظرفیت نهادی خاص خود را می طلبد که بدون آن سیاست محکوم به شکست است. یکی از راه‌های این ظرفیت‌سازی، تفویض

[Downloaded from c4i2016.khu.ac.ir on 2024-10-12]
[DOR: 20.1001.1.22287736.1398.19.54.10.0]
[DOI: 10.29252/jgs.19.54.125]

اختیار تصمیم گیری همراه با آموزش به نهادهای سطح محلی و کاهش دیوان سالاری اداری است؛ به بیانی بهتر، بازگرداندن مدیریت کالای محلی (زمین) به متولی اصلی آن (نهادهای محلی است. هم زمان و پس از اجرای سیاست، کاستی ها در هریک از سطرح نهادها، سیاست ها و چشم انداز انعکاس داده می شود تا پس از اصلاحات، متناسب با شرایط و مقتضیات بتوان به اهداف تعریف شده در چشم انداز دست یافت.

پیشنهادات

دولت ها در سراسر جهان، سیاست های زمین شهری را با اهدافی مانند حفظ محیط شهری و طبیعی، آماده کردن سرمایه گذاری زیرساخت، توسعه، حفظ و ارتقای ارزش املاک، کمک به فقرا برای رسیدن به زمین، و کنترل احتکار و تورم زمین اتخاذ می کنند

دولت ها به طور مستقیم یا غیر مستقیم در قالب قوانین، روش ها و ابزارهایی اعمال نظر می کنند که در اصطلاح به این مجموعه قوانین و روش ها سیاست زمین شهری می گویند. با این تعریف، سیاست زمین شهری نیز یکی از عرصه های سیاستگذاری عمومی است که هریک از دولت های دنیا با اهداف مختلف و با توجه به نگرش نظام حاکم، و شرایط سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و جغرافیایی خود در این زمینه سیاسئی خاص اتخاذ می کنند.

مدیریت زمین شهری به سه زیر سیستم توسعه زمین، مالکیت زمین و فعالیت زمین تقسیم می شود .از دیدگاه نهادی، مدیریت زمین شامل اطلاعات سیاست زمین، چارچوب قانونی، مدیریت منابع، ترتیبات اداره زمین و مدیریت اطلاعات زمین می شود و با استفاده کارآمد منابع زمین و غیره و با تصمیم گیری 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 توانمند کننده ایجاد می کنند، به دو نوع تغییرات جزئی و بنیادین طبقه بندی می شوند 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 خسارت های جبران ناپذیری بر پیکره کشور وارد می کند.

منابع

برتون آلن ،(۱۳۸۲). **ساختار فضایی شهر تهران محدودیت ها و فرصت هایی برای توسعه آتی**، مترجم: اسفندیار زبردست، تهران، وزرات مسکن و شهرسازی، سازمان ملی زمین و مسکن و بانک جهانی،۱۰(۱۱) : ۱۳-۱۰.

خوب آیند، سعید، موحد علی (۱۳۸۵)، **بررسی نقش سیاست های زمین شهری در توسعه شهرهای ایران نمونه موردی شهر اصفهان)**، مجموعه مقالات کنفرانس برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، تهران : ۲۷۳ – ۲۴۹ .

خوب آیند، سعید، (۱۳۸۳)، **بررسی نقش سیاست های 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.

[Downloaded from c4i2016.khu.ac.ir on 2024-10-12]
[DOR: 20.1001.1.22287736.1398.19.54.10.0]
[DOI: 10.29252/jgs.19.54.125]

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

مشکینی ، ابوالفضل و همکاران (۱۳۹۴)،**الگوی سیاست گذاری 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**، ترجمهٔ عباس کیانی، مجلهٔ شهرداری ها، ۶(۶۵):۲۵-۱۸.

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 ایارن گروه سیاست گذاری مسکن ، (۲) : ۵ – ۱۰ .

شکوئی ، حسین (۱۳۸۰)**دیدگاه های نو در جغرافیای شهری** ، ترهان ، (۱): ۲۱۴ .

وزارت مسکن و شهرسازی، **(آمار زمین های واگذاری و تملیکی) طی سال های** ۷۷-۱۳۶۰، ۱۳۸۰.

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

سالنامه آماری استان مازندران ۱۳۸۵- ۱۳۴۵ ویژگی های جمعیتی و انسانی.

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

امار جمعیتی، اقتصادی شهرستان ساری (۱۳۸۹) مرکز امار 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* countries7:44-48

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.

[Downloaded from c4i2016.khu.ac.ir on 2024-10-12]

[DOR: 20.1001.1.22287736.1398.19.54.10.0]

[DOI: 10.29252/jgs.19.54.125]

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

[Downloaded from c4i2016.khu.ac.ir on 2024-10-12]

[DOR: 20.1001.1.22287736.1398.19.54.10.0]

[DOI: 10.29252/jgs.19.54.125]