

## نقش تصمیم‌گیری سیاست‌های حاکم بر توسعه زمین شهری در شهر ساری

دریافت مقاله: ۹۸/۲/۸ پذیرش نهایی: ۹۸/۷/۱۷

صفحات: ۲۰۵-۲۲۱

معصومه امیری بشلی: دانشجوی دکترای جغرافیا و برنامه ریزی شهری دانشکده ادبیات و علوم انسانی، واحد تهران مرکز، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.

Email: Masamiri@yahoo.com

حسین مجتبی زاده خانقاهی: استادیار و عضو هیات علمی دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران مرکزی، تهران، ایران.

Email: Uni.Consult1235@Gmail.com

### چکیده

امروزه زمین به مهمترین بحث و دغدغه‌های دولت‌های محلی تبدیل گردیده است. همچنین رشد و توسعه پراکنده شهرها، موجب تخریب محیط زیست و منابع طبیعی پیرامون شهرها شده است. در این بین، بر اثر تصمیم‌گیری‌های نامناسب و شتاب زده، برخی از ظرفیت‌های اراضی درونی و میان‌بافتی شهرها برای توسعه و یا توسعه مجدد، از سوی مدیران شهری نادیده گرفته شده است. 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 کاربرد آن دارد. یافته‌های پژوهش حاکی از این است که نبود چشم‌انداز مشخص و به تبع آن سیاست‌ها و نهادهای ناهماهنگ، تصمیم‌گیری متمرکز و غیرمشارکتی، و تصدی‌گری زیاد بدون ظرفیت نهادی لازم از مهم‌ترین دلایل ناکارآمدی سیاست‌گذاری مدیریت زمین شهری است. از این رو، الگوی مناسب سیاست‌گذاری دولت در مدیریت زمین شهری عبارت است از مدیریت یکپارچه زمین شهری مبتنی بر تدوین چشم‌انداز شفاف و لازم). پژوهش حاضر به تحلیل متغیرهای اثرگذار در سیاست‌گذاری توسعه فیزیکی شهر ساری است. در این باره نه متغیر اصلی شناسایی شد و در گام بعدی میزان تأثیر هر یک از این عوامل در سیاست‌گذاری توسعه فیزیکی شهر ساری مورد سوال قرار گرفت. براساس نتایج پژوهش، عامل ناامنی در نظام تصرف زمین و کاهش سرمایه‌گذاری بخش خصوصی با نمره میانگین ۴، بیشترین تأثیرگذاری را در سیاست‌گذاری توسعه فیزیکی شهر ساری داشته است.

کلید واژگان: سیاست زمین شهری، توسعه فیزیکی شهر، شهر ساری

## مقدمه

زمین پایه ی هرگونه توسعه شهری است و نقش مهمی در راستای تحقق توسعه ی پایدار شهری بازی می کند؛ البته این موضوع با چگونگی تصمیم سازی های زمین شهری و به عبارت بهتر حکمروایی زمین ارتباط می یابد. در این میان رویکرد حاکم بر برنامه های توسعه و سیاست های زمین شهری و تحلیل آن بر پایه ی الگوی حکمروایی خوب زمین گام مهمی در آسیب شناسی اقدامات و فعالیت های گذشته و ترسیم دورنمای مناسب برای آینده محسوب می شود. در شهرهای معاصر، نیروها، کنشگران و بازیگران شهری با توجه به علایق و منافع مدرن و کاملاً حساس خود در حوزه های سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی با نقش آفرینی متفاوتی روبرو هستند و به همین دلیل رقابت هایی از نوع مثبت یا منفی بین آنها پدید آمده یا در حال پدید آمدن است) کامران دستجردی، ۱۳۹۹). 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 سازوکار 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 نا کارایی 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، سیستم های ثبت املاک بسیار متمرکز برای کنترل و نظارت بر مالکیت زمین نیاز است (پورمحمدی، ۱۳۸۲).

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. برخی کارشناسان سیاست بر این باورند که بهترین راه مدیریت کاربری زمین و الگوهای توسعه تکیه بر نیروهای بازار است. به عبارتی دیگر بدون برنامه ریزی و مقررات، بازار زمین احتمالاً هزینه های بیرونی بی

شماری 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 دوئل ۱۹۹۶: ۵)<sup>۱</sup>. 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. تقویت و توسعه کالبدی شهری موجب رشد و شکوفایی در سایر زمینه‌ها می‌شود. بدون شک توسعه کالبدی یک کشور عامل مهمی در ایجاد پویایی نظام اقتصادی و حتی رفاه افراد آن جامعه دارد. (پور کیخایی، عبدالعلی، ۱۳۹۸). 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. همچنین رشد و توسعه پراکنده شهرها، موجب تخریب محیط زیست و منابع طبیعی پیرامون شهرها شده است بی‌قاعدگی و نابسامانی در استفاده از زمین و استقرار جمعیت و فعالیت، بیش از هر چیز ناشی از فقدان کلی‌نگری و هماهنگی در مدیریت مجموعه 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. جهت دستیابی به هدف فوق این سوال مطرح می‌شود که الگوی تصمیم‌گیری سیاست‌های حاکم بر توسعه زمین شهری شهر ساری تابع چه عواملی است.

اهداف پژوهش عبارتند از:

- بررسی رابطه بین الگوی توسعه فیزیکی شهر ساری و سیاست‌های ملی
  - یافتن عوامل تاثیرگذار در سیاست‌های حاکم بر توسعه زمین شهری در شهر ساری
  - مشخص کردن عوامل تاثیرگذار در سیاست حاکم بر توسعه زمین شهری در ساری
- در این زمینه در سطح بین‌المللی مارتینوزی و همکاران (۲۰۰۷)، با استفاده از تصاویر ماهواره‌های و داده‌های سرشماری آماری به تحلیل میزان توسعه شهری و تخریب اراضی کشاورزی و فضاهای سبز شهر پرتوریکو پرداختند. براساس نتایج، توسعه بی‌برنامه و لجام‌گسیخته شهری بر روی اراضی مستعد، بدون توجه به ملاحظات زیست‌محیطی باعث تخریب زمین‌های زراعی در اطراف شهر شده است. براین پیچانوسکی و همکاران در سال‌های ۲۰۰۰ و ۲۰۰۲ به تشریح مدل تحول زمین پرداخته و کاربرد آن را در پیش‌بینی تغییرات زمین مورد بررسی و تجزیه و تحلیل قرار دادند. همچنین این مدل را با مدل‌های 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. (پیجانوسکی ۲۰۰۲: ۵۵۳)<sup>۱</sup>.

در ایران نیز مشکینی و همکاران (۱۳۹۳)، الگوی سیاست گذاری مداخله دولت در مدیریت زمین شهری ایران ( مطالعه موردی : شهر تهران )، در این مقاله ؛ یافته های پژوهش حاکی از آن است که نبود چشم انداز مشخص و به تبع آن سیاست ها و نهادی های ناهماهنگ، تصمیم گیری متمرکز و غیرمشارکتی ، و تصدی گری زیاد بدون ظرفیت نهادی لازم از مهمترین دلایل ناکارآمدی سیاست گذاری مدیریت زمین شهری است. شمس و همکاران (۱۳۹۶) تحلیلی بر برنامه های توسعه و سیاست های زمین شهری با تأکید بر رویکرد حکمروایی خوب زمین؛ مورد پژوهی: کلانشهر تهران ؛ در حوزه ی مدیریت زمین شهری و پاسخگو نبودن نهادهای زمین شهری منجر به سوداگری زمین و مسکن در کلانشهر تهران و نادیده گرفته شدن گروه های کم درآمد و آسیب پذیر در طرح های شهری و افزایش پراکنده رویی شهری، گسترش ساخت و سازهای بی رویه و بی ضابطه، تضییع حقوق شهروندی و نقض قوانین معماری و شهرسازی انجام شده است که برخلاف اصول و معیارهای حکمروایی خوب زمین است. روند متمرکز تصمیم گیری و شکل نگرش مدیریت محلی زمین، فقدان شفافیت و مبهم ماندن وضع مالکیت اراضی داخل و خارج از محدوده و حریم کلانشهر نیز از مواردی است که با اصول حکمروایی خوب زمین در تضاد است. از این رو، لزوم تجدیدنظر در ساختار حکمروایی زمین و تفویض وظایف و اختیارات به سطوح محلی از سوی دولت امری ضروری است؛ البته با ذکر این نکته که تحقق مدیریت محلی زمین خود منوط به تحقق حکمروایی شایسته زمین است. امیری بشلی و همکاران (۱۳۹۸) الگوی تصمیم گیری سیاست های زمین شهری در توسعه فیزیکی شهر شهر ساری، 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 غیر مشارکتی، و تصدی گری زیاد بدون ظرفیت نهادی لازم از مهم ترین دلایل ناکارآمدی سیاست گذاری مدیریت زمین شهری است.

### مبانی نظری

#### زمین و ویژگی های آن

زمین عامل مهم و لاینفک توسعه شهری محسوب می شود، با نادیده گرفتن خصوصیات و ویژگی های آن از قبیل نوع مالکیت، بایر بودن (باغ مزروعی، ساختمان و ...) طرح های توسعه شهری موفقیت لازم را کسب نخواهد کرد و در واقع قابلیت اجرایی ندارند. رابطه زمین در توسعه شهری و قوانین و مقررات را می توان به شرح زیر بیان داشت:

الف) از آنجائی که بستر اجرای طرح های توسعه شهری زمین است لذا سیاست های 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 ایجاد 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 درابکین ۱۹۷۷: ۶۵).<sup>۱</sup>

ویژگی‌های منحصر بودن زمین عبارتند از:

- ۱- استهلاک نمی‌یابد؛
  - ۲- قابل جابجایی نیست؛
  - ۳- جز در موارد محدود و جزئی بازپس‌گیری زمین از آب، زمین افزایش نمی‌یابد؛
  - ۴- فعالیت بر روی آن تأثیرات دراز مدت دارد؛
  - ۵- منبعی غیر قابل جایگزین استمشکلات اصلی مرتبط با زمین، تأمین مسکن، موانع توسعه شهری، افزایش قیمت زمین و مالکیت آن است.
- اما آنچه که در طرح‌های توسعه شهری در رابطه با توسعه زمین شهری مطرح می‌شوند عبارتند از:
- چگونگی مالکیت زمین شهری؛
  - انحصار در مالکیت زمین شهری؛
  - نقش سیاست‌های دولت در چگونگی انتخاب زمین‌های مناسب انواع کاربری‌ها و قوانین مربوط به اینگونه سیاست‌ها؛
  - تعیین تکلیف قانونی برای اضافه ارزش زمین که در نتیجه اجرای طرح‌های توسعه شهری ایجاد می‌گردد.

### 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 و در این بازار، همواره بین منافع فردی دست‌اندرکاران و فعالان زمین با توسعه شهری از یک سو و منافع جامعه از 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».

### سیاست زمین (land policy)

سیاست زمین در اصل عبارت از شیوه کنترل و اثرگذاری بر استفاده از زمین، برنامه‌ریزی زمین، نحوه مالکیت، قیمت و استفاده‌های مختلف از (دارین درابکین، ۱۹۷۷)، خصوصاً در داخل فرآیندهای توسعه که توسط دولت‌ها

اعمال می‌شود (کیل، ۱۹۹۳)<sup>۱</sup>. 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. رکدی، ۱۹۹۶:۴۷)<sup>۲</sup>. اصولاً در تدوین برنامه‌های سیاست زمین نباید از تأثیرات نیروهای داخلی و خارجی غافل بود چرا که معمولاً برنامه‌هایی که در سازمان‌های برنامه‌ریزی دولتی تنظیم می‌شود این برنامه‌ها تحت تأثیر داده‌ها و نیروهای خارجی که این نیروهای خارجی ممکن است از وابستگی به قدرت‌های جهانی منشاء بگیرد می‌باشد و یا در داخل کشورها از طریق تغییر در مسائل مختلف مثل درآمد ناخالصی ملی، یا میزان زاد و ولد، در سیستم شهری تأثیر بگذارد و از طریق این تأثیرات، تغییراتی را بوجود می‌آورد، این تغییرات باید مدنظر باشد.

#### جدول (۱). نگرش نسبت به زمین در عرصه جهانی

دوره زمانی	نگرش نسبت به زمین
فئودالیسم تا سال ۱۸۰۰	زمین به عنوان ثروت
انقلاب صنعتی ۱۸۰۰-۱۹۵۰	زمین به عنوان کالا
بازسازی پس از جنگ جهانی ۱۹۵۰-۱۹۸۰	زمین به عنوان منبعی کمیاب
انقلاب اطلاعات ۱۹۸۰ به بعد	زمین به عنوان یک منبع کمیاب اجتماعی

مأخذ: سیاست‌های زمین شهری (بایدها و نبایدها)، ۱۳۸۸

#### جدول (۲). نظریه‌های موجود در خصوص مداخله دولت در مدیریت زمین شهری

سطح مداخله	باورها و نوع نگرش	مکتب فکری	طیف کلی
عدم مداخله	به سیاست عدم دخالت دولت در مسئله زمین شهری معتقد است و برنامه‌ریزی را در حداقل و عدم اعمال آن می‌خواهد. آنها معتقدند که مکانیزم‌های بازار (عرضه و تقاضا) را باید در تخصیص زمین به بهترین نوع استفاده‌اش آزاد گذاشت. (Walter, 1974) همچنین لیبرال‌ها نیروهای بازار را کارآمدترین شکل تخصیص سرمایه و نیروی کار به شمار می‌روند.	اقتصاد سیاسی کلاسیک و کلاسیک نو	طرفداران نظام بازار آبطور معمول نولیبرال <sup>۴</sup> نامیده می‌شوند <sup>۵</sup>
عدم مداخله	که از بنیان‌گذاران اصلی آن هایک (Hayek) است، به هرگونه برنامه‌ریزی و عدالت توزیعی بی‌اعتقاد است و آن را مایه تحدید آزادی می‌شمارد و خواهان کوچک‌سازی دولت، تکیه بر ساز و کار بازار و سیاست‌های پشتیبان عرضه است. <sup>۷</sup>	مکتب اطریش <sup>۶</sup>	
عدم مداخله	با نام فریدمن <sup>۹</sup> شناسایی می‌شود. پس از بحران ۱۹۷۳ که بصورت رکود تورمی بروز کرد و از طرف این مکتب به عنوان شکست اقتصاد کینزی یا دولت رفاه تلقی شد، این مکتب رویکرد اصلی حزب محافظه کار انگلیس و حزب جمهوری‌خواه آمریکا را به اقتصاد دردهه ۱۹۸۰ تشکیل داد و	مکتب شیکاگو (پولی) <sup>۸</sup>	

1 kivel, 1993

2 C.Rakodi, 1996

۳- که قبل از وقوع بحران جهانی ۲۰۰۸ جریان غالب تلقی می‌شدند.

4- Neo-liberalism

5- Atkinson

	سیاست‌هایی چون مقررات‌زدایی از بازارها، از آن جمله بازارهای مالی را در پی گرفت که در انتهای آن دهه نیز به بحران در بخش مسن و مستغلات و ورشکستگی‌های گسترده انجامید.		
عدم مداخله	که شخصیت‌های شناخته شده آنها بوکانن و تالوک هستند، از روش‌شناسی نوکلاسیک‌ها برای تفسیر رفتار سیاستمداران و دیوانسالاری بهره گرفته و عنوان کردند که ازدیاد عرضه خدمات دولتی برای بیشتر کردن منافع دیوانسالاران و جلب آرای مردم بوسیله سیاستمداران انجام می‌گیرد، نه برای بیشتر کردن منافع مردم، از این رو هزینه‌های دولتی بطور بی حساب افزایش می‌یابد.	مکتب ویرجینیا <sup>۱</sup> (انتخاب عمومی) <sup>۲</sup>	
عدم مداخله	که شخصیت شناخته شده آن نوزیک نام دارد، جریان سیاسی موسوم به نئوکان را پدید آوردند. این جریان سیاسی با هر گونه دخالت دولت در بازار، از برنامه‌ریزی شهری گرفته تا مقررات‌گذاری مالی رویگردان بود. به عنوان نمونه در سال ۱۹۸۰ قانون مقررات‌زدایی از نهادهای سپرده‌پذیر در ایالات متحده به تصویب رسید. در مورد مسکن کم درآمدها نیز به جای کمک‌های دولت وام‌های موسوم به «تینجا» به آنها برای سهم کردنشان در حباب مسکن رایج شد که ناتوانی آنها در بازپرداخت به مثابه روزن در حباب مالی و مسکن <sup>۳</sup> عمل کرد و ناکارآمدی این رویکرد را آشکار نمود (۱۳۸۸، میدری).	مکتب آنارکو کاپیتالیزم	
سطح مداخله	<b>باورها و نوع نگرش</b>	مکتب فکری	طیف کلی
مداخله مناسب	رویکرد غالب این مکتب به اقتصاد نه در جهت نفی سازوکار بازار، بلکه برای تکمیل آن است. آنها ساز و کار بازار را در درون نهادهای اجتماعی و از طریق آنها ممکن می‌بینند. با این زمینه می‌توان دریافت که بدون سیاست‌گذاری مناسب سازوکار بازار نه تنها ناقص عمل می‌کند، بلکه ممکن است متخلف شود آنها ضمن قبول اقتصاد نوکلاسیک، دخالت دولت را در اقتصاد به دلایلی چون وجود اطلاعات نامتقارن (که به شدت در مورد زمین و مسکن صادق است) ضروری می‌دانند. از این رو بین کوچکی و بزرگی دولت، کارآمدی آن را توصیه می‌کنند. از نظر آنها راه حل تخصیص بهینه منابع در بازار از طریق ارتقا پیوسته نهادها در چارچوبی دموکراتیک است. با چنین رویکردی آنها به شدت با مقررات‌زدایی مخالفت می‌کردند. رویکرد نهادگرایان جدید به نهاد بازار بی شباهت به «کینزی» و انقلاب کینزی در اقتصاد نیست که در آن بازار نظامی خود تنظیم‌گر محسوب نمی‌شود، و از اینرو دولت برای جلوگیری از بحران باید در اقتصاد دخالت کند. این نظریه که بعد از بحران جهانی ۱۹۲۹ عنوان شد و به برپایی دولت رفاه در غرب انجامید، هر چند در دهه ۱۹۷۰ به دلیل وقوع رکود تورمی دچار بی‌اقتبالی شد، اما اکنون در نسخه «پسا کینزی» تجدیدحیات یافته و به جریانی مطرح بدل گشته است.	نهادگرایان	طرفداران مداخله مناسب دولت در بازار که عمدتا طرفداران اقتصاد کینزی‌اند
خیلی زیاد	زمین باید در دست دولت باشد تا بتواند آن را در راستای کاربری منطقی زمین و در جهت رعایت حقوق شهروندی بکار بگیرد، از عمده‌ترین	رادیکال‌ها	مدافعان مداخله دولت در

مدیریت زمین شهری		پشتیبانان مالکیت دولتی زمین‌های شهری، گروه کمبریج (انگلستان) است که معتقدند مالکیت دولتی زمین می‌تواند منافع غیرقابل انکار مالکیت زمین را از دست عده‌ای زمین‌دار و سرمایه‌دار گرفته و به کل جامعه انتقال دهد. آنها مباحث جان استوارت میل را مورد تأکید قرار می‌دهند که می‌گوید «سهم اعظم پیشرفت و توسعه یک جامعه که افزایش در ثروت و دارایی آن است، همیشه جزو درآمد زمین‌داران است». (Mill, 1976)
سوسیالیزم بازار	زیاد	برای تخصیص بهینه منابع شایسته است مالکیت منابع اصلی تولید، چون زمین و منابع مالی در بانک‌های بزرگ، در اختیار عموم (دولت) باشد. اما از قواعد بازار برای تخصیص آنها استفاده شود. از این شیوه در مورد زمین در سنگاپور و هنگ کنگ نیز که وسعت اندکی دارند استفاده شده است. بهره‌گیری از این شیوه در سرعت بخشیدن به اجرای پروژه‌هایی چون مناطق آزاد و حل مسأله مسکن مفید بوده است.
		در جهان‌بینی اسلامی طبقه آیه شریفه «یسئلونک عن الانفال قل الانفال لله والرسول» (قرآن کریم، آیه اول سوره انفال) انفال متعلق به خداست و بر همین مبنا به حکومت اسلامی تعلق دارد و حکومت اسلامی وظیفه مدیریت این موهبت الهی را در راستای مصالح جامعه برعهده دارد. لذا جهان‌بینی اسلامی هر گونه بهره‌برداری و حتی نحوه به ارث گذاشتن اراضی را نیز تعیین نموده است و جامعه می‌بایستی بر مبنای موازین آن عمل نمایند. با توجه به اینکه دولت به عنوان قوه مجریه حکومت اسلامی متولی امورات اجرایی کشور است. لذا این اختیارات به دولت تفویض شده است. <sup>۱</sup>

### توسعه فیزیکی

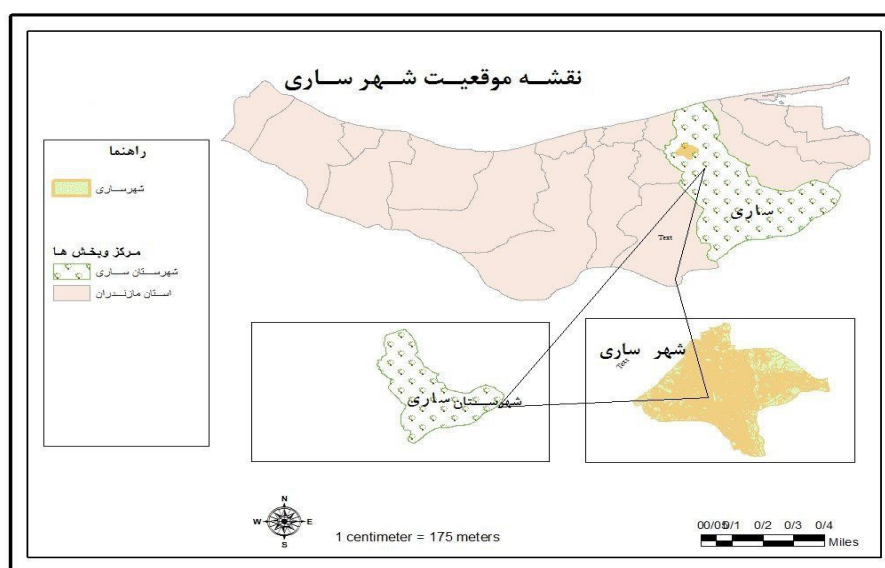
توسعه فیزیکی شهرها فرایندی پویا و مداوم است که طی آن محدوده‌های فیزیکی شهر و فضاهای کالبدی آن در جهات عمودی و افقی از حیث کمی و کیفی افزایش می‌یابد و اگر این روند سریع و بی‌برنامه باشد به ترکیب فیزیکی مناسبی از فضاهای شهری نخواهد انجامید و در نتیجه سیستم‌های شهری با مشکلات عدیده‌ای مواجه خواهند شد. توسعه کالبدی یک شهر یا گسترش فیزیکی شهر را می‌توان اینگونه تعریف نمود:

به افزایش کمی و کیفی کاربری‌ها و فضای کالبدی (مسکونی، تجاری، مذهبی، ارتباطی و ...) یک شهر در ابعادی افقی و عمودی که در طول زمان انجام می‌گیرد، می‌توان توسعه فیزیکی اطلاق نمود. توسعه کالبدی عبارت است از روندی معقول برای پاسخ‌گویی به نیازها و خواسته‌های شهروندان و دربرگیرنده فضاهای کالبدی، جهت کارکردها و فعالیت‌های نوین است که در حالتی مطلوب و ارگانیک پا به پای تحولات اجتماعی حرکت می‌کند. ارتباط متقابل فضای کالبدی و تحولات اقتصادی - اجتماعی همواره به گونه‌ای است که هر گونه کاستی و نقصی که در یکی پدید آید، عوارض آن بر دیگری منعکس می‌شود. (بولارد: ۲۰۰۳، ۲۲).

## روش تحقیق

## محدوده مورد مطالعه

شهر ساری از نظر موقعیت طبیعی و پستی بلندی از سه بخش جلگه‌ای، کوهپایه‌ای و کوهستانی تشکیل شده است. شهر ساری از نظر موقعیت طبیعی در منطقه جلگه‌ای شهرستان واقع و قسمت‌های جنوب و جنوب غربی آن را کوهها و تپه‌ها و تپه‌ها و تپه‌ها کم ارتفاع فراگرفته است. بخش‌های کوهستانی شهر پوشیده از جنگل و در قسمت تپه‌ها و تپه‌ها کم ارتفاع اراضی کشاورزی و باغ مرکبات گسترش یافته است. سلسله جبال البرز در منتهی‌الیه جنوبی شهرستان واقع شده است، ارتفاع آن در این منطقه حدود سه هزار متر از سطح دریا می‌باشد و هفت رشته کوه فرعی در جهت تقریباً جنوب به شمال و مایل به مغرب از آن منشعب می‌شود و در ۳۰ - ۵ کیلومتری دریای خزر با زمین یکسان می‌گردد. جهات کلی شیب شهر از جهات شیب طبیعی اطراف تبعیت می‌نماید. شهرستان ساری از لحاظ موقعیت جغرافیایی در طول شرقی ۵۳ درجه و عرض شمالی ۳۶ درجه واقع شده است (سازمان مسکن و شهرسازی استان مازندران، ۱۳۸۹: ۴). این شهرستان از سمت شمال به دریای خزر و جویبار، از سمت شرق به نکا، از سمت غرب به قائمشهر و از سمت جنوب به رشته کوه‌های البرز و استان سمنان متصل است و وسعت تقریبی این شهر طبق آخرین سرشماری (۱۳۹۵) ۸۰ کیلومتر مربع می‌باشد.



شکل (۱). موقعیت جغرافیایی شهرستان و منطقه مورد مطالعه

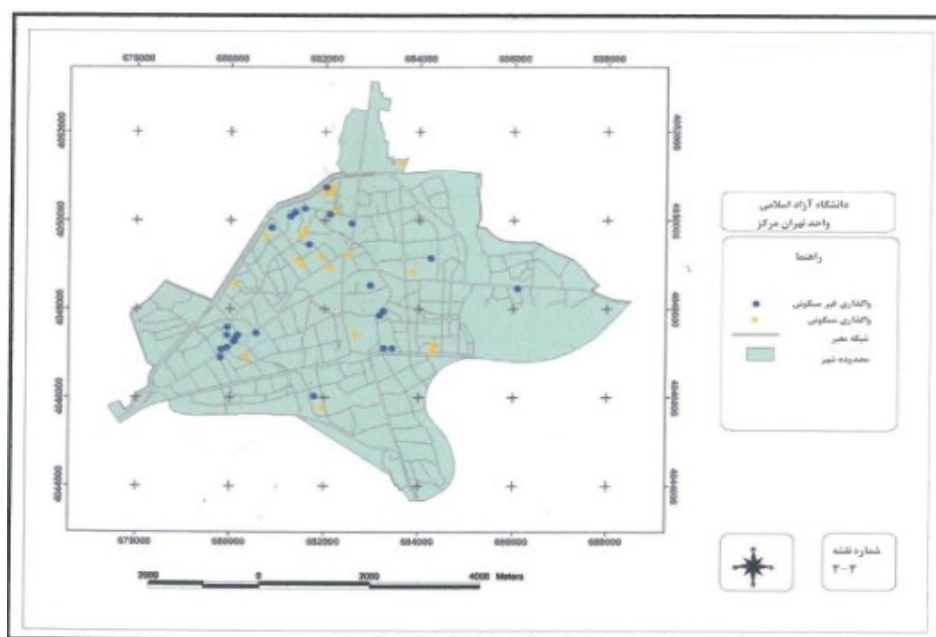
## داده و روش کار

پژوهش حاضر تلاش دارد نقش تصمیم‌گیری سیاست‌های حاکم بر توسعه زمین شهری شهر ساری بررسی نماید. نوع روش تحقیق از نوع توصیفی-تحلیلی است و ماهیت کاربردی دارد. در مرحله نخست، برای شناخت کم و کیفی موضوع از روش توصیفی استفاده شده است. جامعه آماری این پژوهش، شامل اکثریت نهاد های متولی مدیریت زمین شهری در شهر ساری و کارشناسان و مدیران سیاست‌های امور شهری در بخش زمین شهری می‌باشد.

باشند که تصمیمات و فعالیت های آن ها در وضعیت زمین شهری تاثیرگذار است. در کارکنان ادارات مرتبط پرسشنامه توزیع داده می شود. با استفاده از نظرات نخبگان و تکمیل ۲۷ پرسشنامه توسط کارشناسان شهر ساری، به شناسایی عوامل موثر در کارآمدی یا ناکارآمدی سیاست های مربوط به مدیریت زمین شهری و عوامل موثر در توسعه کالبدی شهر ساری پرداخته شده است و بخش دیگر به تحلیل نتایج پرسشنامه های شهروندان اختصاص دارد. در این راستا براساس فرمول کوکران، تعداد ۳۸۳ پرسشنامه پر شده است. پس از جمع آوری پرسشنامه، اطلاعات مربوط به هر پرسشنامه وارد نرم افزار SPSS شد.

### نتایج

هدف مدیریت زمین شهری، تخصیص بهینه زمین به نیازهای گوناگون و گاه متضاد جامعه برای تامین و تضمین توسعه پایدار است. باید در نظر داشت که هر چند زمین یک عامل تولید در کنار عوامل دیگر محسوب می شود ، اما از آنجا که کالایی است مقید به مکان ، و محل و مایه همه فعالیت ها و پدیده ها و روابط اجتماعی است از این رو سیاست گذاری زمین به ویژه زمین شهری نقشی تعیین کننده در تحقق توسعه پایدار دارد. از آنجا که توسعه پایدار همراهی و هم پیوندی اقتصادی، رفاه و سلامت اجتماعی و حفظ و ارتقاء محیط زیست است. این هدف، هدفی بلند مدت محسوب می شود که با سیاستگذاری های زمین باید درجه به درجه به آن نزدیک شد. واگذاری های مسکونی و غیر مسکونی در شهر ساری در شکل (۲) مشخص شده است.



شکل (۲). واگذاری های مسکونی و غیر مسکونی در شهر ساری

### بررسی عوامل مؤثر در توسعه فیزیکی شهر ساری

توسعه فیزیکی شهرها از عوامل مختلفی متأثر است. در این پژوهش بررسی عوامل مؤثر در توسعه فیزیکی 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  $3/71$  در رتبه اول تأثیر گذاری در توسعه فیزیکی 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 (۳) نتایج را به تفصیل نشان می‌دهد.

جدول (۳). بررسی تأثیر مؤلفه‌های بازار زمین و مسکن در توسعه فیزیکی شهر ساری

شاخص	مؤلفه	خیلی کم	کم	متوسط	زیاد	خیلی زیاد	مجموع وزنی	میانگین
بازار زمین و مسکن	دخالت دولت در بازار زمین و مسکن	۳	۳	۴	۵	۲	۱۷	۳
	سازمان‌های دولتی	۴	۳	۵	۳	۲	۱۷	$2/76$
	سازمان خصوصی	۲	۳	۳	۵	۴	۱۷	$3/35$
	الحاق روستاها و زمین‌های اطراف شهر به داخل محدوده در قالب طرح‌های هادی، جامع و جامع شهرستان	۱	۲	۳	۶	۵	۱۷	$3/71$

### ب: سیاست‌ها

برای بررسی تأثیر سیاست‌ها در توسعه فیزیکی شهر ساری، چهار سیاست اصلی در نظر گرفته شده است. مطابق با جدول شماره ۴- که از نتایج تکمیل پرسشنامه‌های کارشناسان استخراج شده است، سیاست فقدان مدیریت یکپارچه شهری در مدیریت اراضی شهری با نمره میانگین  $3/94$  رتبه اول را از لحاظ تأثیرگذاری در توسعه فیزیکی شهر ساری دارد. در رتبه دوم سیاست وابستگی برگزیدگان مجلس و شورای شهر به سکونتگاه‌های غیررسمی قرار دارد که نمره  $3/71$  را کسب کرده است. سیاست‌های عدم نظارت دستگاه‌های متولی بر ساخت و سازهای پراکنده و غیررسمی و امید به ارائه خدمات شهری برای سکونتگاه‌ها غیررسمی به ترتیب با نمرات  $3/53$  و  $2/82$  در رتبه‌های سوم و چهارم قرار دارند.

جدول (۴). بررسی تأثیر مؤلفه های سیاست ها در توسعه فیزیکی شهر ساری

شاخص	مؤلفه	خیلی کم	کم	متوسط	زیاد	خیلی زیاد	مجموع	مجموع وزنی	میانگین
۳ ۳ ۵	فقدان مدیریت یکپارچه شهری در مدیریت اراضی شهری	۱	۱	۳	۵	۷	۱۷	۶۷	۳/۹۴
	امید به ارائه خدمات شهری برای سکونتگاهها غیررسمی	۳	۴	۵	۳	۲	۱۷	۴۸	۲/۸۲
	عدم نظارت دستگاه های متولی بر ساخت و سازهای پراکنده و غیر رسمی	۲	۲	۳	۵	۵	۱۷	۶۰	۳/۵۳
	وابستگی برگزیدگان مجلس و شورای شهر به سکونتگاه های غیررسمی	۱	۲	۴	۴	۶	۱۷	۶۳	۳/۷۱

## ج: اجتماعی

در بعد اجتماعی نیز همچون دو بعد دیگر، چهار مؤلفه اصلی انتخاب شده است. جدول (۵)، میزان تأثیرگذاری هر یک از مؤلفه های اجتماعی را در توسعه فیزیکی شهر ساری نشان می دهد. براساس نتایج پژوهش مؤلفه تفرق سیاسی (تعداد زیاد قلمروهای حکومتی، مدیریتی درون یک منطقه شهری) با نمره ۳/۳۵ رتبه اول را در بین مؤلفه های اجتماعی از لحاظ تأثیرگذاری بر توسعه فیزیکی شهر ساری دارد. مؤلفه های تغییر سبک زندگی و تقاضا برای حومه نشینی، جدایی گزینی اقشار مختلف ساکن شهر و افزایش رشد جمعیت شهری به ترتیب در رتبه های دوم تا سوم قرار دارند.

جدول (۵). بررسی تأثیر مؤلفه های اجتماعی در توسعه فیزیکی شهر ساری

شاخص	مؤلفه	خیلی کم	کم	متوسط	زیاد	خیلی زیاد	مجموع	مجموع وزنی	میانگین
اجتماعی	افزایش رشد جمعیت شهری	۶	۴	۴	۱	۲	۱۷	۴۰	۲/۳۵
	تفرق سیاسی (تعداد زیاد قلمروهای حکومتی، مدیریتی درون یک منطقه شهری)	۲	۲	۵	۴	۴	۱۷	۵۷	۳/۳۵
	جدایی گزینی اقشار مختلف ساکن شهر	۵	۴	۵	۲	۱	۱۷	۴۱	۲/۴۱
	تغییر سبک زندگی و تقاضا برای حومه نشینی	۴	۲	۶	۳	۲	۱۷	۴۸	۲/۸۲

در پایان بررسی عوامل مؤثر در توسعه فیزیکی شهر ساری، هر یک از شاخص های اصلی نیز با یکدیگر مقایسه شده اند. در این زمینه جدول (۶) نمره میانگین و نمره نسبی هر یک از شاخص ها را نشان می دهد. نتایج بررسی ها نشان می دهد که شاخص سیاست ها با نمره میانگین ۳/۵ در تبه اول قرار دارد. شاخص های بازار زمین و مسکن و نهایتاً شاخص های اجتماعی نیز در رتبه های دوم و سوم قرار دارند.

جدول (۶). بررسی تأثیر شاخص‌های اصلی در توسعه فیزیکی شهر ساری

شاخص	نمره میانگین	نمره نسبی
بازار زمین و مسکن	۳/۲۱	۰/۳۴
سیاست‌ها	۳/۵	۰/۳۷
اجتماعی	۲/۷۴	۰/۲۹
جمع	۹/۴۵	۱

براساس نتایج به دست آمده، جدول (۷) از نظر پاسخ دهندگان، مدیران و سازمان‌های محلی (شورای شهر و شهرداری و ...) بیشترین نقش را در سیاست‌های مربوط به مدیریت زمین در شهر ساری دارند. این مؤلفه نمره میانگین ۳/۷۵ را کسب کرده است. در رتبه دوم بنگاه‌های معاملاتی املاک قرار دارند که نمره میانگین ۳/۵۵ را کسب کرده‌اند. شهروندان و نهایتاً ادارات و مراکز دولتی در رتبه‌های سوم و چهارم قرار دارند.

جدول (۷). نقش گروه‌های چهارگانه در سیاست‌های مربوط به مدیریت زمین شهری در شهر ساری

ردیف	مؤلفه	خیلی کم	کم	متوسط	زیاد	خیلی زیاد	مجموع	مجموع وزنی	میانگین
۱	شهروندان	۳۲	۶۲	۱۲۸	۸۵	۷۶	۳۸۳	۱۲۶۰	۳/۲۹
۲	ادارات و مراکز دولتی مرکزی	۱۲۸	۱۱۲	۴۸	۴۴	۵۱	۳۸۳	۹۲۷	۲/۴۲
۳	مدیران و سازمان‌های محلی (شورای شهر و شهرداری و...)	۴۵	۲۸	۳۸	۱۳۹	۱۳۳	۳۸۳	۱۴۳۶	۳/۷۵
۴	بنگاه‌های معاملاتی املاک	۳۱	۴۵	۸۹	۱۱۷	۱۰۱	۳۸۳	۱۳۶۱	۳/۵۵

### نتیجه‌گیری

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 تأثیری‌گذاری 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 ادارات متولی در پروژه‌های مشارکت در ساخت ضعف قوانین و مقررات مربوط به زمین شهری در اجرا تأثیرگذاری کم بر عدم موفقیت سیاست‌های مدیریت زمین شهری در شهر ساری دارند. از پژوهش با استفاده از نظرات نخبگان و تکمیل ۱۷ پرسشنامه توسط کارشناسان شهر ساری، به شناسایی عوامل مؤثر در کارآمدی یا ناکارآمدی سیاست‌های مربوط به مدیریت زمین شهری و عوامل مؤثر در توسعه کالبدی شهر ساری پرداخته شد. که در ابتدا نظرات کارشناسان در رابطه با سهم عوامل مختلف در شکل‌گیری فضاهای شهری بررسی گردید. در این زمینه پنج عامل اصلی شامل شهروندان، ادارات و مراکز دولتی، مدیران و سازمان‌های محلی، بنگاه‌های معاملاتی املاک و تعاونیها و بخش خصوصی رسمی شناسایی شد. مطابق با نتایج به دست آمده، 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 شکل‌گیری فضاهای شهری دارند. در گام دوم از پرسشنامه کارشناسان، سهم نهادهای

مسئول در مدیریت شهر ساری مورد سوال قرار گرفته است. در واقع مداخله مستقیم و غیر مستقیم دولت در از طریق ابزار مختلف در مدیریت شهر ساری مورد بررسی قرار گرفت. براساس نتایج به دست آمده، نهادهای مسئول از طریق مداخله غیرمستقیم دولت با ابزارهای کنترل مالی محدود کننده بیشترین سهم را در مدیریت شهر ساری دارند. از دیگر مواردی که در پرسشنامه نخبگان و کارشناسان مورد بررسی قرار گرفت، بررسی عوامل مؤثر در شکل دهی به وضعیت فعلی شهر ساری بود. از دیگر مواردی که در این پژوهش مورد بررسی قرار گرفته است، عوامل مؤثر در گسترش شهر ساری است. در این باره نه عامل اصلی شناسایی شد و در گام بعدی میزان تأثیر هر یک از این عوامل در گسترش شهر ساری مورد سوال قرار گرفت. براساس نتایج پژوهش، عامل نا امنی در نظام تصرف زمین و کاهش سرمایه گذاری بخش خصوصی با نمره میانگین ۴، بیشترین تأثیرگذاری را در گسترش شهر ساری داشته است. در بخش آخر از پرسشنامه کارشناسان، تأثیر طرح های اجرا شده در رشد کالبدی ناموزون شهر ساری بررسی شد که براساس نتایج به دست آمده می توان گفت، طرح های اجرا شده عمدتاً در سطح کمتر از میانگین بر رشد کالبدی و ناموزون شهر ساری تأثیر گذار بوده اند. یکی دیگر از اهداف این پژوهش بررسی علل عدم موفقیت سیاست های مربوط به مدیریت زمین شهری در شهر ساری بود که 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. آخرین موضوعی که در پرسشنامه مردمی مورد سوال قرار گرفته است، شناسایی عوامل مؤثر در گسترش افقی و بی برنامه شهر ساری است که 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 قمار 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.

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 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 ظرفیت نهادی 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. هم‌زمان و پس از اجرای سیاست، کاستی‌ها در هریک از سطر 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.

#### راهبردهای پیشنهادی

- تدوین سیاست راهبردی یکپارچه در راستای چشم‌انداز
- تفویض اختیار به نهادهای سطح محلی (تجهیز شده) ادارات دولتی
- توانمندسازی بازار عرضه و واگذاری زمین با نرخ بازار آزاد) و زمینه‌سازی برای حضور پرننگ و فعال در بخش خصوصی، تعاونی و عمومی و بر عهده گرفتن وظایفی که بخش‌های ذکر شده تمایلی به حضور در آن عرصه‌ها ندارند توسط دولت
- تغییر نوع مداخله مستقیم استفاده از اصلاح مجدد زمین) در کنار بهره‌گیری از ابزارهای مداخله غیر مستقیم
- کنترلی مثبت و منفی مثل مالیات و معافیت عوارض و برای متعادل کردن بازار زمین و مسکن
- پدید آوردن پایگاه اطلاعات مکانی و توصیفی و ایجاد سطح دسترسی به تمام نهادهای ذی‌مدخل در مدیریت زمین شهری ساری متناسب با نیاز
- استفاده از بافت فرسوده شهر ساری هم به عنوان منبع تأمین مسکن و مسلح و سرانه‌های خدمات و هم به عنوان مدیریت پیش از بحران
- زمینه‌سازی برای حضور تمام سهام‌داران (ذی‌نفعان در عرصه‌های تصمیم‌گیری و شورای‌های تخصصی و تدوین سیاست‌ها
- ایجاد سازکارهای تعدیل مقررات و دستورالعمل‌ها و مقررات ملی و استانی توسط نهادهای محلی جهت متناسب شدن با شرایط محل و کاهش عدم شفافیت و تعدد قوانین سطوح بالاتر

#### منابع

- افشین پور، پروین، (۱۳۸۸)، **سیاست زمین شهری؛ باید‌ها و نبایدها**، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۱ - ۳۲.
- امیری بشلی معصومه، مجتبی زاده خانقاهی حسین، زبیری یوسفعلی، نوری کرمانی علی. (۱۳۹۸). **الگوی تصمیم‌گیری سیاست‌های زمین شهری در توسعه فیزیکی شهر ساری**. نشریه تحقیقات کاربردی علوم جغرافیایی. ۱۹ (۵۴): ۱۲۵-۱۴۶

برتون آلن، (۱۳۸۲). ساختار فضایی شهر تهران محدودیت ها و فرصت هایی برای توسعه آتی، مترجم: زبردست اسفندیار، تهران، وزارت مسکن و شهرسازی، سازمان ملی زمین و مسکن و بانک جهانی، ۱۰ - ۱۳. برک پور، ناصر و ایرج اسدی، (۱۳۷۲)، مدیریت و حکم روایی شهری، تهران؛ انتشارات دانشگاه هنر. پورکیخایی عبدالعلی، محمود رضا انوری، غلامرضا میری. (۱۳۹۸)، بررسی فرآیند توسعه کالبدی شهری با تأکید بر مالیات املاک و مستغلات (مورد مطالعه: منطق ۵ گانه شهر زاهدان)، نشریه تحقیقات کاربردی علوم جغرافیایی. آماده انتشار.

پورمحمدی، محمدرضا، (۱۳۷۲). شیوه های دخالت دولت در بازار زمین شهری، مجله رشد و آموزش و جغرافیا، ۱۹- ۳۶:۱۴.

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.

خوب آیند، سعید، موحد علی، (۱۳۸۵)، بررسی نقش سیاست های زمین شهری در توسعه شهرهای ایران نمونه موردی شهر اصفهان)، مجموعه مقالات کنفرانس برنامه ریزی و مدیریت شهری، تهران، ۲۷۳ - ۲۴۹. رحیمی، حسین (۱۳۷۸)، سیاست زمین و توسعه مناسب شهری، مجموعه خلاصه مقالات همایش زمین و توسعه شهری، مرکز مطالعات و تحقیقات شهر سازی و معماری ایران.

رفیعیان، مجتبی و همکاران، (۱۳۸۸)، ارائه الگویی برای توسعه زمین در بافت های ناکارآمد شهری مورد پژوهی: محدوده یافت آباد منطقه ۱۷ شهرداری تهران، فصلنامه دانشگاه هنر، ۲(۳): ۸۱-۹۶.

سازمان مسکن و شهرسازی ایران. آموک ایران مهندسی مشاور و معمار و شهرساز. ۱۳۸۵. قدرجانی، 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.

کاظمیان، غلامرضا؛ میرعابدینی، زهره؛ (۱۳۹۶). آسیب شناسی مدیریت یکپارچه شهری در تهران، از منظر سیاستگذاری و تصمیم گیری شهری، سپهر، ۲۶(۱۰۴): ۲۷ - ۳۸.

کامران دستجردی، حسن، بدیعی ازندهی مرجان، ذکی یاشار، احمدی عباس، حسینی نصرآبادی نرجس سادات، (۱۳۹۹)، شهر بازیگر ژئوپلیتیکی جهان امروز، نشریه تحقیقات کاربردی علوم جغرافیایی: ۲۰ (۵۷): ۹۱-۱۱۱.

ماجدی حمید، (۱۳۷۳)، نکات کلی پیرامون مسائل شهرسازی (نحوه استفاده از زمین)، سیاست های زمین شهری و ارزیابی سیاست های زمین شهری در ایران دوره ۱۰ ساله ۶۸-۱۳۵۸، مجموعه مقالات سمینار سیاست های توسعه مسکن در ایران، انتشارات وزارت مسکن و شهرسازی، تهران، جلد نخست.

محمدکاظم شمس پویا جمیله توکلی نیا مظفر صرافی زهره فنی (۱۳۹۶)؛ تحلیلی بر برنامه های توسعه و سیاست های زمین شهری با تأکید بر رویکرد حکمروایی خوب زمین؛ مورد پژوهی: کلانشهر تهران، ۲۶(۱۰۴): ۵۷-۶۷.

مرکز امار ایران. امار جمعیتی، اقتصادی شهرستان ساری در سال ۱۳۸۵.

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.

نقش بازار زمین و مسکن در تورم عمومی کشور؛ (۱۳۸۳). تهران، مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه علم و صنعت ایران، گروه سیاست‌گذاری مسکن، ۲: ۵-۱۰.

Acher, R.W. 1987. **The possible use of urban and pooling/ readjustment for the planned development of Bangkok**, third word planning review, 9: 20-36..

Akrofi, E. Offei & Whittal, J (2011), **Traditional governance and customary peri-urban land delivery: a case study of Asokore Mampong in Ghana**, peer review paper at the AfricaGEO conference held in Cape Town, May 2011.

Augustinus C, 2008. **How to Establish an Effective Land Sector**, (UN-HABITAT), Nairobi, Kenya.

Borras, Saturnino M. & Franco, Jennifer C. 2010, **Contemporary Discourses and Contestations around Pro-Poor Land Policies and Land Governance**, Journal of Agrarian Change, Vol. 10 No. 1, January 2010, 1-32.

Brickland, T. "1999 **An Introduction to the Policy Process**", Armonk, Noram, E. Sharpe,.

Cheshire, Paul 4T (2008) "0T **Reflections on the nature and policy implications of planning restrictions on housing supply**". Discussion of 'Planning policy, planning practice, and housing supply' by Kate Barker. 0T Oxford Review of Economic Policy, 24 (1). 50-58.

Cowan, Robert (2005), **the dictionary of urbanism streetwise press**, and wihshire.

Doebele, A.W. 1978. **selected issues in urban land Tenure**, word Bank/ Washington, D.C

Dowall, David, E. & G. Clarke, A Framework for Reforming Urban Land Policies in Developing Countries, UMP No. 7 Washington, D.C. U.S.A. The 4T Keivani, Ramin, Mattingly, Michel and Majedi, Hamid, (2007), "**Enabling Housing Markets or Increasing Low income Access to urban Land: Lessons from Iran**". Paper submitted for Publishing in the journal of Urban Studies.

Dowall, David, E. 1995, **UMP No 4, The Land Market Assessment: A New Tool for Urban Management**, Washington, D.C. U.S.A, The World Bank,.

Haeuber, Richard (1999) **Sprawl Tales: Maryland's Smart Growth Initiative and Kivell**, Philip (1993) **Land and the city: Patterns and Processes of Urban Change**, Routledge.

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

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

Palmer, D. Et al., **Towards Improved Land Governance**, Land Tenure Working

Shibata, Kuniko 4T (2008), "0T **Neoliberalism, risk, and spatial governance in the developmental state: Japanese planning in the global economy**". 0T Critical Planning, 15: 92-118.

Smart Growth Network (2002) **getting to Smart Growth, 100 policies for Implementation**, International city/county Management Association, Internet: www.Smartgrowth.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.