

تمرکززدایی مدیریت زمین شهری*

در جهت تخصیص بهینه منابع

چکیده

در مباحث مربوط به ساختارهای غیرمتمرکز غالباً معیارها و مفاهیمی چون کارایی و عدالت مورد نظر هستند و در این میان یکی از مهمترین چالشها، توزع مجدد منابع و تغییر در الگوهای تخصیص منابع می باشد. این فرض وجود دارد که نحوه تخصیص منابع در شرایط متمرکز منجر به تشدید نابرابریها و بی عدالتی می گردد و در وضعیت غیرمتمرکز، این عدم تعادلها کاهش می یابد. کاهش عدم تعادلها وجه دیگری از افزایش سطح رفاه اجتماعی است. در این مقاله، ضمن طرح مزایای تمرکززدایی و شرح اشکال مختلف آن، مسائل مدیریت متمرکز زمین شهری در ایران مورد بحث و بررسی قرار گرفته و بر ضرورت تمرکززدایی مدیریت زمین شهری و واگذاری امر به شهرداریها به عنوان سازمانهای محلی تأکید شده است. از مهمترین دلایل تجویز تمرکززدایی، توجه به پیآمدهای آن در زمینه تخصیص بهینه منابع و در مجموع افزایش سطح رفاه اجتماعی می باشد.

در وضعیت مالکیت متمرکز (دولتی) زمین شهری، بهینگی تخصیص منابع مورد تردید است. در همین زمینه پرسشهای متعددی در متن مقاله در ارتباط با اهداف سیاست زمین شهری در ایران مطرح گردیده و به مشکلات و مسائل موجود اشاره شده است. با شروع به کار شوراهای اسلامی شهرها در چند سال اخیر و ظهور شرایط و ضرورتهای جدید، لازم است در مورد مدیریت اراضی شهری، تمرکززدایی به صورت "واگذاری اختیارات تصمیم گیری به سازمانهای محلی" انجام شود. آنچه در این مقطع اهمیت دارد ظرفیت سازی جدید و فراهم کردن الزامات امر می باشد که به صورت ملاحظات کلی در پایان مقاله ارائه شده است. این ملاحظات به ویژه در راستای اجرای مفاد ماده ۱۳۶ قانون برنامه سوم توسعه کشور اهمیت دارد.

واژه های کلیدی:

مدیریت زمین شهری، تخصیص منابع، تمرکز زدایی، ترجیحات محلی، شهرداریها

مقدمه

از آنجا که در مجموعه مقررات و قوانین زمین شهری کشور، وظایف و تکالیفی برای شهرداریها معین گردیده که

* - مقاله فوق، متن سخنرانی نگارنده تحت عنوان «ضرورت تمرکززدایی مدیریت زمین شهری» در همایش ملی زمین و توسعه شهری می باشد که برای چاپ در فصلنامه هفت شهر در آذر ماه سال ۸۲ مورد بازنگری قرار گرفته است. یادآور می شود همایش مذکور از سوی وزارت مسکن و شهرسازی و دانشگاه تهران در پاییز ۱۳۷۸ برگزار گردیده است.

انجام و اجرای کارآمد آنها مستلزم داشتن اختیارات لازم و کافی در ارتباط با امور زمین شهری به عنوان یک مقوله محلی می‌باشد، فرض مقاله حاضر بر این است که تمرکززدایی مدیریت زمین شهری و واگذاری آن به شهرداریها، نه به عنوان اجراکننده دستورات از بالا بلکه به عنوان یک سازمان محلی، موجب هدایت بهتر طرحهای توسعه شهری و تخصیص بهینه رانت حاصل از اجرای آنها خواهد شد که ضمن تقویت بنیه مالی شهرداریها و شوراهای شهر، بهبود مکانیزم اجرایی طرحهای توسعه را به دنبال خواهد داشت. از دیگر مزایای تمرکززدایی در مدیریت زمین شهری تسهیل روند حاکمیت شوراها و ارتقاء زمینه‌های مشارکت، حذف مراحل اداری زاید، جلوگیری از اتلاف وقت و هزینه همراه با افزایش سطح رفاه جوامع محلی و تخصیص بهینه زمین و ارتقاء بهره‌وری اراضی شهری می‌باشد که در مجموع موجب انطباق جزئی از نظام مدیریت کشور با اهداف برنامه سوم توسعه خواهد گردید.

در شرایط حاضر، عدم وجود پیوند لازم بین برنامه ریزی مسکن و ساختمان با عمران شهری، تداخل وظایف و تعدد مراکز و نهادهای دست در کار امور عمران شهری و مدیریت زمین و ناهماهنگی‌های حاصل از آن، فقدان سامانه (سیستم) اطلاعاتی کارآمد برای استفاده بهینه از رانت زمینهای شهری، کم‌رنگ بودن نقش سازمانهای محلی در تصمیم‌گیری در عرصه مدیریت زمین و مشکلات مالی شوراها و شهرداریها از مهمترین چالشهای موجود در این زمینه می‌باشد و هزینه‌های کلانی را بر نظام برنامه ریزی و مدیریت شهری ایران تحمیل می‌نماید.

مطابق با قانون برنامه سوم توسعه کشور، این دیدگاه مطرح است که در صورت واگذاری اختیارات لازم و کافی به شهرداریها و اصلاح قوانین در راستای تمرکززدایی و کاهش اختیارات تشکیلات ملی و کاستن از تصدی دولت، مشکلات موجود در عرصه مورد نظر کاهش خواهد یافت. همچنین به منظور نیل به اهداف تصریح شده در ماده ۱۳۶ قانون مذکور در جهت استفاده بهینه از ظرفیت‌های شهرداریها برای انجام امور مربوط به مدیریت شهری و طی مصوبه شورای عالی اداری مقرر گردیده ۲۳ وظیفه از دستگاههای اجرایی مربوطه منتزع و در چند مرحله به شهرداریها واگذار شود. از جمله فعالیت‌های قابل واگذاری، مدیریت امور زمین شهری است و در صورت فراهم آمدن الزامات آن در آینده نزدیک، نمایندگی و وکالت عرضه و واگذاری اراضی دولتی در محدوده قانونی و حریم شهرها در عهده شهرداریها قرار خواهد گرفت.^(۱) در این مقاله، ضمن طرح ضرورت تمرکززدایی مدیریت

زمین شهری به همراه بیان مشکلات مدیریت متمرکز اراضی یا تکیه بر جنبه‌های قانونی آن؛ توصیه‌های کلی در جهت تحقق این امر ارائه گردیده است.

انگیزه‌های تمرکززدایی

امروزه نقش سازمانها، تشکیلات و نهادهای اداری و اجرایی جامعه در جهت بخشی به جریان توسعه و نیل به اهداف آن بیش از پیش شناخته شده است. زمانی شرایط جوامع رو به رشد چنین حکم می‌کرد که برنامه ریزی توسعه ملی به شکل متمرکز انجام پذیرد ولی به دلیل سرمایه‌بر بودن الگوهای ارائه شده و بزرگ مقیاس بودن طرحها و پروژه‌های مربوطه، اهداف رشد برابر و عادلانه محقق نگردید و منجر به نابرابریهای محلی و منطقه‌ای شده و به تدریج نتایج ضعیف برنامه ریزی و مدیریت متمرکز در نابرابریها و عدم تعادل‌های فزاینده رخ نمود.

از دهه ۱۹۷۰ جهت‌ها و اولویت‌های توسعه و الگوهای تسجوزی دستخوش تحول گردید و برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران دریافتند که برای بسط عدالت اجتماعی تغییرات اساسی و عمیق در ساختارهای اجتماعی، اقتصادی و سیاسی لازم است. این چرخش در دیدگاهها موجب شد که دولت‌ها به ساختارهای سازمانی جدیدی جهت طراحی و اجرای سیاستهایی به منظور کاهش نابرابریها اندیشه کنند و به مرور استفاده از ساختارهای اداری و اجرایی غیرمتمرکز از مقبولیت بیشتری برخوردار گردید.

در مباحث مربوط به ساختارهای غیرمتمرکز غالباً معیارها و ملاکهایی همچون کارایی و عدالت مورد نظر هستند و یکی از مهمترین چالشها، توزیع مجدد درآمد و تغییر در الگوهای تخصیص منابع می‌باشد. به دیگر سخن این فرض وجود دارد که نحوه تخصیص منابع و درآمد در شرایط متمرکز منجر به تشدید نابرابریها و بی‌عدالتی گردیده و در وضعیت غیرمتمرکز این عدم تعادلها کاهش می‌یابد. کاهش عدم تعادلها وجه دیگری از افزایش سطح رفاه اجتماعی است.

قبل از پرداختن به مسائل مدیریت زمین شهری، لازم است مفهوم تمرکززدایی به شکل خلاصه و صرفاً در چارچوب مقاله حاضر مورد بازکاوی قرار گیرد.

۱- سازمان شهرداریهای کشور و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (۱۳۸۱) شناسایی و واگذاری فعالیت‌های قابل واگذاری دستگاههای اجرایی به شهرداریها: ۴۰ و ۳۹

مفهوم تمرکززدایی

تمرکزگرایی یکی از صور اعمال مدیریت است که طی آن حکومت تمامی اختیارات از تصمیم‌گیری تا برنامه ریزی و اجرا را در دستگاه دیوان سالاری واحد متمرکز می‌کند. کانون مرکزی قدرت عهده‌دار توأمان هدایت امور ملی و محلی است و در چنین نظامی مدیریت کلان و ملی جایگاه اصیل داشته و مدیریت محلی و خرد، از موقعیتی تاکتیکی برخوردار می‌باشد.^(۱)

اما تمرکززدایی عبارت از انتقال یا واگذاری اختیارات برنامه ریزی، تصمیم‌گیری و مدیریت از دولت مرکزی یا کارگزاریهای وابسته آن به سازمانهای میانی، مقامات محلی، واحدهای تابعه دولت - مقامات اجرایی یا سازمانهای غیردولتی است. نوع تمرکززدایی بسته به میزان انتقال قدرت و دامنه تمرکززدایی می‌تواند از واگذاری اختیارات روزمره تا واگذاری قدرت جهت انجام وظایف خاص متغیر باشد.^(۲)

اشکال تمرکززدایی

به نظر می‌رسد دولتها برای انتقال اختیارات جهت برنامه ریزی و اجرا می‌توانند از ۴ نوع تمرکززدایی استفاده کنند:

الف - تجمع (تراکم) زدایی (Deconcentration): انتقال کارکردها و اختیارات تصمیم‌گیری در داخل سلسله مراتب حکومت مرکزی از طریق انتقال بار کاری از وزارتخانه‌های مرکزی به کارمندان محلی، یا انتقال مسئولیت به واحدهای اداری محلی که تحت نظارت مرکز هستند.

ب - واگذاری اختیارات (Delegation): انتقال کارکردها به سازمانها یا واحدهای خاص در سطح محلی یا منطقه‌ای که ممکن است به عنوان کارگزار و عامل دولت در اجرای وظایف عمل کنند. اما مسئولیت نهایی آن وظایف برعهده دولت مرکزی باقی می‌ماند.

ج - واگذاری قدرت (Devolution): انتقال کارکردها یا اختیارات تصمیم‌گیری در بخش دولتی به سازمانها و دولتهای محلی.

د - انتقال به نهادهای غیردولتی: فرآیند انتقال مسئولیت کارکردها از بخش عمومی به سازمانهای غیردولتی.^(۳) در این مقاله مراد از «تمرکززدایی در مدیریت زمین شهری» اشاره به نوع (ج) یعنی واگذاری قدرت به شهرداریها به عنوان سازمانهای محلی می‌باشد.

ضرورت تمرکززدایی و مزایای آن

در جهان امروز با پیچیدگی روزافزون تشکیلات و وظایف دولتها و مشکلات ناشی از اداره متمرکز امور،

سیاست تمرکززدایی در اکثر کشورها در حال انجام است و با توجه به اجرا درآمدن قانون شوراها، یکی از مهمترین ابزارهای لازم برای اجرای سیاست تمرکززدایی در کشور ما فراهم آمده است و در واقع سازمانهای محلی انتخابی شامل شوراها و شهرداریها نقش سازنده‌ای را در عرصه محلی برعهده گرفته‌اند.

از آنجا که سازمان یا حکومت محلی (طبق تعاریف موجود) باید از استقلال اداری و مالی قابل ملاحظه‌ای همچون تعیین بودجه، بستن قرارداد، کسب درآمد و یا انجام هزینه‌ها داشته باشد و علاوه بر آن باید در برابر انجام وظایف خود پاسخگوی مردم در حوزه انتخاباتی مربوطه نیز باشد، حال این سؤال مطرح است که آیا می‌توان حکومت یا سازمان محلی را از مدیریت مستقل و مقتدرانه امور مربوط به زمین شهری که ضمن دربرداشتن مزایای متعدد، می‌تواند یک منبع مهم درآمد نیز به شمار آید، بازداشت؟

چنانکه در مورد انواع تمرکززدایی بیان شد، نوع (ج) یعنی «واگذاری قدرت» در این مقاله مورد نظر است و همانگونه که درباره ویژگیهای این نوع واگذاری در منابع مختلف ذکر شده، ماهیت اقتدار آن قانونی است و منشاء اقتدار در این مورد شامل قانون اساسی و قوانین عادی می‌باشد و جهت مسئولیتها، هم از بالا به پایین و هم از پایین به بالاست یعنی سازمان محلی ضمن پاسخگو بودن در برابر نیروهای مردمی، در برابر قانون و حکومت ملی نیز ملزم به جوابگویی است.

در مباحث مربوط به ساختارهای غیرمتمرکز غالباً معیارها و مفاهیمی چون کارایی و عدالت مورد نظر هستند و در این میان یکی از مهمترین چالشها، توزع مجدد منابع و تغییر در الگوهای تخصیص منابع می‌باشد. این فرض وجود دارد که نحوه تخصیص منابع در شرایط متمرکز منجر به تشدید نابرابریها و بی‌عدالتی می‌گردد و در وضعیت غیرمتمرکز، این عدم تعادلها کاهش می‌یابد. کاهش عدم تعادلها وجه دیگری از افزایش سطح رفاه اجتماعی است.

- ویژگیهای مدیریت متمرکز و دیدگاه مقابل آن به اختصار در جدول زیر مطرح و مقایسه گردیده است:

دلایل و نظرات موافق تمرکززدایی	دلایل و نظرات موافق تمرکزگرایی
<p>۱- کارآیی و کارآمدسازی نظام سیاسی - اداری و خدماتی</p> <p>۲- جامعه پذیری</p> <p>۳- پرورش افکار عمومی و اجتماعی</p> <p>۴- افزایش حس مسئولیت و بالا بردن اعتماد به نفس</p> <p>۵- کاهش مسئولیت دولت مرکزی</p> <p>۶- افزایش ابتکار و خلاقیت محلی</p> <p>۷- شناخت سریع نیازها و مشکلات محلی</p> <p>۸- سرعت در تصمیم گیری و سهولت در اجرا</p> <p>۹- بهره وری بیشتر از منابع</p> <p>۱۰- کاهش تشریفات زاید اداری و چیرگی بر مشکلات بوروکراسی</p> <p>۱۱- فراهم کردن فرصت بیشتر جهت مردم برای شناخت مشکلات و طرح خواسته های خود، موجب وحدت ملی بیشتر و افزایش مشروعیت سیاسی دولت و جلب مشارکت در فرآیند برنامه ریزی توسعه می شود.</p> <p>۱۲- می تواند باعث هماهنگی موثر برنامه ریزی و اجرا در سطح محلی شود.</p> <p>۱۳- آزادسازی وقت نیروهای بلندپایه از وظایف عادی که از سوی مقامات محلی نیز قابل انجام است.</p>	<p>۱- تحدید فضا بر اراده های محلی و حاکمیت اراده ملی</p> <p>۲- لزوم نظارت و کنترل قوی از بالا</p> <p>۳- پیچیدگی مدیریت توسعه مستلزم کنترل و هماهنگی متمرکز است</p> <p>۴- وابستگی اقتصادی و فنی و خدماتی سازمانهای محلی، تمرکزگرایی را ضروری می سازد و مانعی در برابر واگذاری قدرت است.</p> <p>۵- فرهنگ اداری و محیط اقتصادی - اجتماعی، تمرکز را ایجاب می کند.</p> <p>۶- امکانات اداری و نیروی متخصص در سطح ملی ناکافی است.</p> <p>۷- امکان حفظ وحدت ملی از طریق تمرکزگرایی</p> <p>۸- تمرکز بیشتر باعث سرعت بخشی به فرایند رشد و توسعه می شود و کارآیی را افزایش می دهد.</p> <p>۹- تأمین نیازهای اساسی که به موجب قانون برعهده دولت است.</p> <p>۱۰- حفظ ثبات اقتصادی</p>

تنظیم از نگارنده: با استفاده از اطلاعات مندرج در: (شایبرچیمما و دنیس راندینلی، ۱۹۸۳)

مستقیم و مثبت بین نحوه تخصیص منابع در جامعه و سطح رفاه اجتماعی مردم وجود دارد. به عبارت دیگر افزایش سطح رفاه به عوامل مختلفی بستگی دارد که یکی از مهمترین آنها، تخصیص بهینه منابع می باشد.

از سوی دیگر درجه بهینگی تخصیص منابع طبق مفروضات اقتصادی - اجتماعی تابعی از تفاوت های موجود بین عرضه و تقاضای کالاها و خدمات محلی (اعم از خصوصی و عمومی)، عرضه و تقاضای کالاها و خدمات ملی و درجه رقابتی بودن بازار کالاها و خدمات است. (۴) تخصیص منابع هنگامی به سوی بهینگی هر چه بیشتر میل می کند که بازارها در حالت تعادل باشند. و شرایط تعادل، یعنی وضعیتی که تفاوت های عرضه و تقاضا به سمت صفر میل می کند، زمانی پیش می آید که ترجیحات مصرف کنندگان برای کالاها و خدمات مختلف آشکارتر شده باشد. بنابراین

از آنجا که اجرای سیاست تمرکززدایی، اختیارات مربوط به تخصیص و دسترسی به منابع را به نهادهای محلی واگذار می کند، بی تردید مقاومت هایی را به اشکال مختلف برمی انگیزد که یکی از مهمترین آنها طرح مباحث تئوریک به منظور توجیه مدیریت متمرکز دولتی است. اما چنانکه در جدول یاد شده مشاهده می گردد دیدگاه های موافق تمرکززدایی نیز دلایل متعددی را برای مشروعیت امر ارائه می نمایند.

یکی از مهمترین دلایل برای تجویز تمرکززدایی توجه به پی آمدهای آن در زمینه افزایش سطح رفاه اجتماعی می باشد. این دلایل در مجموع به الزامات کارآیی، تخصیص بهینه منابع و تأمین رفاه اجتماعی اشاره دارد.

از آنجا که در نظریه های اقتصاد رفاه، رفاه جامعه تابع درجه بهینه بودن تخصیص منابع، درجه عادلانه بودن توزیع درآمدها و درجه ثبات اقتصادی می باشد، می توان گفت رابطه

آشکار شدن ترجیحات متقاضیان کالاها و خدمات عمومی در سطح محلی و برای عرضه کنندگان، به تعادل بازارهای مرتبط و از آنجا به تخصیص بهینه منابع منجر گردیده و در مجموع رفاه اجتماعی را افزایش خواهد داد.

حال در شرایطی که متصدیان اداره امور زمین به عنوان یک کالای خاص محلی در همان سطح محلی انتخاب شوند و در همان سطح نیز در مورد عرضه و تقاضای کالاها و خدمات مربوطه تصمیم‌گیری نمایند، به نظر می‌رسد اطلاعات این افراد از ترجیحات متقاضیان، نسبت به زمانی که تصمیم‌گیری از بالا به پایین و از سوی نمایندگان انتصابی دولت مرکزی در ادارات تابعه باشد، بیشتر است.

در وضعیت حاکمیت شوراها و انتخابی بودن شهرداران، سلیقه‌ها و ترجیحات مصرف کنندگان از طریق نمایندگان آنها منعکس می‌گردد و اقدامات شهرداریها در این زمینه معطوف به گرایشهای محلی و شرایط خاص هر ناحیه خواهد بود. و بدین ترتیب در مورد زمین شهری، افزایش اطلاعات عرضه کنندگان آن از ترجیحات متقاضیان، موجب کاهش عدم تعادلها و افزایش درجه بهینگی تخصیص منابع گردیده و در نهایت ارتقاء سطح رفاه اجتماعی را به همراه دارد. به عبارت دیگر در شرایط تمرکززدایی مدیریت زمین شهری و واگذاری مالکیت اراضی به سازمانهای محلی ترجیحات آشکارتر می‌شود.

بنابراین با چنین استدلالی، در وضعیت مالکیت دولتی زمین شهری، علی‌رغم ادعای طرفداران این دیدگاه، بهینگی تخصیص منابع مورد تردید است.

با توجه به مطالب یاد شده، قبل از پرداختن به مدیریت زمین شهری در ایران، لازم است ابتدا به اهمیت مقوله زمین و پیچیدگی بازار آن اشاره گردد. خصوصیات منحصر به فرد زمین موجب شده که در تحلیلهای اقتصادی هم به صورت نهاده (عامل تولید) و هم به عنوان کالا و گاه نیز به عنوان دارایی مطرح باشد و همین نکته دلیل عمده‌ای برای پیچیدگی تعریف و تدوین توابع عرضه و تقاضای زمین است.^(۵) زمین دارای ویژگیهای مختلفی است که آن را غیرقابل جانشین می‌نماید. ناهمگنی قطعات گوناگون زمین، تفاوت در اندازه، موقعیت، مستهلک نشدن در فرآیند مصرف و ثابت بودن مکان از جمله این ویژگیهاست.^(۶) دستیابی به توابع عرضه و تقاضای زمین یکی از راههایی است که می‌تواند برای سنجش میزان اثربخشی مداخله بخش دولتی در بازار زمین به کار رود. اهمیت این بازار در هدایت فعالیتهای و ساماندهی فضایی شهر قابل توجه می‌باشد، زیرا چنانکه ذکر شد نقش زمین هم در بازار عوامل تولید و هم در بازار کالا قابل بررسی است.

بسیاری از اقتصاددانان، تقاضای زمین را «انعکاس مطلوبیت استفاده از آن»^(۷) می‌دانند و این مطلوبیت ناشی از ویژگیهای خاص آن است. با وجود تلاش اقتصاددانان در توضیح نقش ویژگیهای زمین در تعیین قیمت و مقدار تعادلی این عوامل، هنوز هم ابهاماتی در تفسیر و شناسایی توابع عرضه و تقاضای زمین باقی مانده است.^(۸) و این یک مشکل بزرگ در تحلیل عملکرد مدیریت متمرکز و مالکیت دولتی زمین شهری می‌باشد.

ابهام در تعریف توابع فوق، مطالعه تعادل بازارها، درجه بهینگی تخصیص منابع و تحلیل سطح رفاه اجتماعی را دشوار می‌سازد و به عنوان یک محدودیت مطرح است.

مدیریت زمین شهری در ایران

مدیریت زمین شهری در حال حاضر در کشور ما به شکل متمرکز می‌باشد و شهرداریها طبق مقررات (از جمله ماده ۲۳ قانون نوسازی و عمران شهری مصوب آذرماه ۱۳۷۴) دارای امتیاز نظارت بر طرز استفاده از اراضی داخل محدوده و حریم شهر براساس نقشه جامع شهر و ضوابطی که از طرف شورای عالی شهرسازی تعیین و به وسیله وزارت کشور ابلاغ می‌شود، بوده و با استفاده از اختیارات فوق مکلف به مراقبت در رشد متناسب و موزون شهرها و تأمین تسهیلات لازم برای زندگی اجتماعی هستند.

از مفاد قانون چنین دریافت می‌شود که اختیاراتی به شهرداریها تفویض گردیده و در چارچوب این اختیارات موظف به اجرای ضوابط تعیین شده از سوی نهادها و قدرتهای مرکزی و نظارت بر اراضی شهری طبق قواعد طرح جامع شهرها (که در مرکز یا براساس نظارت مرکزی تهیه می‌شود) می‌باشند.

ظاهراً از یک سو، در زمینه انتقال کارکردها و اختیارات تصمیم‌گیری در داخل سلسله مراتب حکومت مرکزی از طریق انتقال بارکاری از وزارتخانه‌های مرکزی به واحدهای اداری که تحت نظارت مرکز هستند، تمرکززدایی Deconcentration، صورت گرفته است، یعنی وجود زیرمجموعه سازمان ملی زمین و مسکن (شامل ادارات زمین شهری سابق) نشانه تمرکززدایی از نوع «تجمع زدایی» است.

از طرف دیگر شهرداریها نیز دارای اختیاراتی هستند که به موجب قانون به آنها تفویض شده ولی در اصل حاکمیت و اقتداری بر زمین شهری به مفهوم تمرکززدایی از نوع «انتقال قدرت تصمیم‌گیری» وجود ندارد. به عبارت دیگر شهرداریها بعنوان یک سازمان محلی (طبق تعاریف موجود) دارای استقلال عمل نمی‌باشند بلکه در کنار سایر نهادهایی که در

قانون ذکر شده مطرح هستند.

همچنین از آن جا که تصمیم‌گیری در مورد اراضی یک شهر در قالب طرح جامع و یا در شورایی عالی شهرسازی و معماری انجام می‌شود و شهرداریها و واحدهای تابعه وزارت مسکن و شهرسازی موظف به اجرای تصمیماتی هستند که از بالا ابلاغ می‌گردد، می‌توان گفت مدیریت زمین ماهیتاً و در مجموع متمرکز است و بسیاری از تصمیم‌ها در سطح ملی و نه در سطح محلی اتخاذ می‌شود. هرچند که به لحاظ اداری، طبق تعاریفی که ارائه شد، تمرکززدایی از نوع «الف» و «ب» صورت گرفته است، اما تمرکززدایی واقعی هنگامی تحقق می‌یابد که اختیارات تصمیم‌گیری واگذار گردد. با اجرای قانون شوراها و طرح ضرورت‌های جدید لازم است در مورد مدیریت اراضی شهری، تمرکززدایی به صورت نوع (ج) یعنی «واگذاری اختیارات تصمیم‌گیری به سازمانهای محلی (شوراها و شهرداریها)» انجام شود. این فرض وجود دارد که این گونه تمرکززدایی دارای امتیازات متعددی است که در کل رفاه اجتماعی را افزایش می‌دهد.

مرور اجمالی قوانین و مقررات زمین شهری

بررسی مجموعه قوانین و مقررات موجود حاکی از آن است که از زمان تصویب اولین قانون زمین در سال ۱۲۹۵ ه.ش. که روش «تیول داری» را لغو کرد و سپس در سال ۱۳۰۰ که با تصویب قانون ثبت املاک و اسناد مالکیت اشخاص بر زمین تعریف و تثبیت گردید، قریب به ۸۷ سال می‌گذرد و در این مدت ضوابط قانونی مختلفی تعریف و تصویب شده که مرور اجمالی آنها بیانگر تغییرات عمیق در مدیریت امور اراضی شهری می‌باشد.

در سال ۱۳۳۱ با تصویب قانون ثابت اراضی موات شهری در تهران (و سپس تعمیم آن به سایر شهرها در سال ۱۳۳۴) اجرای مقررات قانون به عهده اولین نهاد مستقل فعال در زمینه اراضی شهری یعنی بانک ساختمان گذاشته شد. تحولات بعدی در مدیریت امور زمین شهری در جدول ذیل منعکس گردیده است.^(۹) لازم به توضیح است که در اوایل دهه ۷۰ سازمان ملی زمین و مسکن از ادغام سازمانهایی که در وزارت مسکن و شهرسازی به نوعی در زمینه تأمین مسکن فعالیت داشتند (از جمله سازمان زمین شهری) بوجود آمد.

خلاصه اطلاعات قوانین زمین شهری در ایران

ردیف	عنوان قوانین و مقررات	سال تصویب	نهاد یا سازمان اجراکننده
۱	قانون ثبت اراضی موات شهری	در تهران ۱۳۳۱ سایر شهرها ۱۳۳۴	● بانک ساختمان (تا سال ۴۳) ● سازمان مسکن (از سال ۴۳ به بعد) ● از سال ۵۳ پس از منتزع شدن امور زمین از امور مسکن، اجرای امر به سازمان زمین محول گردید (و پس از چند سال مجدداً ادغام دوباره سازمان زمین و سازمان مسکن)
۲	قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری	۱۳۵۸	سازمان عمران اراضی
۳	لایحه قانونی خرید اراضی و املاک مورد احتیاج دولت و شهرداریها	۱۳۵۸	(مصوب شورای انقلاب اسلامی)
۴	لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی و نظامی دولت	۱۳۵۸	
۵	قانون اراضی شهری	۱۳۶۰	سازمان زمین شهری
۶	قانون زمین شهری	۱۳۶۶	سازمان زمین شهری
۷	قانون تعیین تکلیف اراضی واگذاری دولت و نهادها	۱۳۷۰	سازمان ثبت اسناد و املاک به نمایندگی از سازمان زمین شهری
۸	قانون نوسازی و عمران شهری	۱۳۷۴	شهرداریها

تاریخچه مدیریت زمین شهری در ایران، نمونه این ادغام را در گذشته نیز شاهد بوده است

ابزارهای قانونی مدیریت متمرکز (دولتی) زمین شهری:

تحلیل اجمالی قوانین موجود

به موجب مقررات یاد شده، زمین شهری که به تعبیری یک کالای محلی و وابسته به شرایط خاص مکانی است، به عنوان یک کالای ملی مطرح می‌باشد و با بررسی مفاد آنها نکات قابل ملاحظه‌ای را می‌توان در خصوص مدیریت متمرکز اراضی شهری دریافت. در اینجا به اختصار برخی از مواد قانونی که در چارچوب مباحث این مقاله مطرح هستند مرور گردیده است:

● ماده یک لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی برای اجرای برنامه‌های عمومی و نظامی دولت، به دستگاههای اجرایی (وزارتخانه، شرکت‌های دولتی، شهرداریها، بانکها و دانشگاه‌های دولتی و...) این اختیار را داده است که در صورت نیاز به اراضی و ابنیه، بتوانند مورد نیاز را مستقیماً یا بوسیله هر سازمان خاصی که مقتضی بدانند طبق مقررات خریداری و تملک نمایند. باید توجه داشت که مسئولین مدیریت شهری یعنی شهرداریها نمی‌توانند اختیار یا نظارتی بر این جریان داشته باشند و خود در ردیف سایرین قرار دارند.

● در مورد اهداف تدوین و اجرای قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶، می‌توان به مفاد ماده ۱ اشاره نمود که تنظیم و تنسيق امور مربوط به زمین و ازدیاد عرضه و تعدیل و تثبیت قیمت آن و تأمین رفاه عمومی و اجتماعی و ایجاد موجبات حفظ و بهره برداری بهتر از اراضی و فراهم نمودن زمینه لازم برای اجرای اصل ۳۱ قانون اساسی را مطرح می‌نماید. در اینجا نظر قانونگذار مبتنی بر این دیدگاه است که مدیریت متمرکز (دولتی) اراضی شهری منجر به تثبیت قیمت، تأمین

با وجود وظایف متعددی که به موجب قانون بر عهده شهرداریها (نه به عنوان سازمان مستقل محلی) نهاده شده، تعدد سازمانها و مراکز و موسسات دارای قدرت در بازار عرضه و تقاضای زمین، نظارت بر کیفیت رشد شهر را پیچیده‌تر و دشوارتر ساخته و بازار عرضه زمین شهری را به صورت انحصاری درآورده است.

رفاه اجتماعی و بهره‌برداری بهتر از اراضی یعنی کارایی و بهره‌وری بیشتر خواهد شد.

● ماده ۶ همان قانون کلیه زمینهای موات شهری را در اختیار دولت قرار می‌دهد و به موجب ماده ۸ نیز اختیار کلیه اراضی بایر شهری که دارای صاحب مشخصی نباشند به ولی فقیه واگذار شده است.

● در ماده ۱۰ قانون زمین شهری صراحتاً اشاره شده که از تاریخ تصویب قانون اراضی شهری (مصوب ۱۳۶۰) کلیه اراضی متعلق به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و بانکها و سازمانهای وابسته به دولت و کلیه بنیادها در اختیار وزارت مسکن و شهرسازی قرار می‌گیرد. با اینکه شهرداریها از شمول این ماده مستثنی هستند اما حق واگذاری این گونه اراضی را بدون اجازه وزارت مسکن و شهرسازی ندارند. وزارتخانه یاد شده مکلف است اراضی حاصل از موضوع این ماده را به ادارت و سازمانهای مذکور در حد نیاز اداری مجاناً واگذار کند. همچنین می‌تواند اقدام به تشکیل شرکتهای عمرانی و ساختمانی نماید.

چنانکه مشاهده می‌شود این مقررات، جریانی را در مدیریت امور زمین شهری در هر شهر (که تابع برخی محدودیت‌های محلی و مکانی خاص خود است) ایجاد می‌کند که خارج از حیطه اختیارات و دایره اطلاعات شهرداریها، به عنوان نهاد مستقر در محل و موظف به انجام بسیاری از امور مرتبط با زمین شهری، می‌باشد و بر عرضه و تقاضای زمین تأثیرگذار است. ضمن اینکه مجانی بودن عرضه زمین، امکان اتلاف آن را افزایش می‌دهد و موجبات عدم تخصیص بهینه آن را تشدید می‌نماید.

● براساس ماده ۱۲ همین قانون مرجع تشخیص عمران و احیاء و تأسیسات مناسب و تعیین نوع زمین دایر و تمیز بایر از موات، بر عهده وزارت مسکن و شهرسازی است و امکان مداخله شوراهای شهرداریها به عنوان نهادها و سازمانهای محلی وجود ندارد.

● وجود مقررات دست و پاگیر برای مدیریت محلی (از جمله بند ج ماده ۱۱ قانون زمین شهری یا مقررات تشخیص زمین مانند ماده ۷ همان قانون) موجب گردیده اموری که در سطح محلی و با سرعت بیشتر و هزینه کمتر قابل حل است به مقررات و تشکیلات ملی در مرکز کشور مربوط گردد و باعث مراجعات غیرضروری به مرکز و تبعات ثانوی آن از قبیل تحمیل هزینه‌های بالاسری و اتلاف وقت و در مجموع کاهش کارایی شود.

به طور کلی می‌توان گفت در قوانین موجود نقش اصلی به شهرداری (به عنوان یک نهاد حاکمیت محلی) داده نشده و هر

وظیفه‌ای هم که به آن محول گردیده در شرایطی است که نام آن در کنار سایر نهادها و دستگاههای دولتی و ارگانهای انقلابی مطرح شده است.

با وجود وظایف متعددی که به موجب قانون برعهده شهرداریها (نه به عنوان سازمان مستقل محلی) نهاده شده، تعدد سازمانها و مراکز و موسسات دارای قدرت در بازار عرضه و تقاضای زمین، نظارت بر کیفیت رشد شهر را پیچیده‌تر و دشوارتر ساخته و بازار عرضه زمین شهری را به صورت انحصاری درآورده است.

به موجب ماده یک قانون نوسازی و عمران شهری (مصوب آذر ۷۴)، شهرداریها موظف به تأمین نیازمندیهای شهری، احداث و اصلاح و توسعه معابر، پارکها و میادین، تأمین سایر تأسیسات مورد نیاز عمومی، نوسازی محلات و مراقبت در رشد متناسب و موزون شهرها هستند و مکلف به تهیه برنامه‌های اساسی و نقشه‌های جامع می‌باشند.

لازم به توضیح است که یکی از جنبه‌های اساسی مراقبت جهت ایجاد توازن در رشد شهرها، برخوردار بودن شهرداریها از اختیارات و قدرت لازم برای انجام این وظیفه می‌باشد و این در شرایطی است که نمونه‌های قابل ذکر در آماده سازیها وجود دارد که نقض این امر یعنی رشد موزون و متناسب شهر را موجب گردیده و شهرداری از قدرت لازم برای هدایت جریان توسعه شهر برخوردار نبوده است. به موجب ماده ۲۳ همین قانون، شهرداریها دارای اختیارات نظارت بر طرز استفاده از اراضی داخل محدوده و حریم شهر براساس طرح جامع و با رعایت ضوابط شورای عالی شهرسازی می‌باشند. اما نقش مهمی در تصمیم‌گیری‌های مربوطه برای شهرداریها پیش بینی نشده، به طور مثال در کمیسیون ماده ۱۲، حضور نمایندگان شهرداری، با وجود همه وظایف و تکالیفی که در قانون برای آن ذکر شده، مطرح نگردیده است. نگاهی اجمالی به مقررات نشان می‌دهد که در اغلب موارد دولت در کنار شهرداریها و فراتر از آن حضور دارد، تصمیم‌گیریها برعهده مدیریت متمرکز و اجرای طرحهای توسعه برعهده شهرداری است.

در ماده ۱ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی و نظامی دولت (۱۳۵۸) چنین آمده است که وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت، شهرداریها، بانکها و دانشگاههای دولتی (تحت عنوان دستگاه اجرایی) در صورتی که برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی به اراضی متعلق به اشخاص حقیقی یا حقوقی نیاز داشته باشند، می‌توانند اراضی مورد نیاز را مستقیماً یا بوسیله هر سازمان خاصی که مقتضی بدانند خریداری و تملک نمایند. این نکته را می‌توان دریافت که

شهرداری اختیاری برای نظارت بر این امر ندارد و خود در ردیف سایرین می‌تواند برای خرید زمین مورد نیاز اقدام کند. اما مواد ۱ و ۲۳ قانون نوسازی و عمران شهری، شهرداری را موظف به انجام وظایفی که ذکر شد دانسته است. دستگاههای یاد شده به سهم خود در نحوه استفاده از اراضی دخالت دارند و رأی نهایی در این موارد نیز از سوی بالاترین مقام اجرایی دستگاه (که نمی‌تواند کاملاً مسلط به مقتضیات و شرایط و محلی باشد) صادر می‌گردد و این خود موجب اختلال در حوزه عملکرد شهرداریها به لحاظ نظارت بر رشد و توسعه شهر و کنترل الگوهای کاربریها شده است.

در مجموع می‌توان دریافت که:

- ۱ - شهرداریها دارای استقلال کافی برای انجام وظایفی که طبق قانون به آنها محول شده نیستند.
 - ۲ - وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت، بانکها، دانشگاههای دولتی نیز در خرید و تملک اراضی دارای اختیاراتی هستند که موجب ناهماهنگی در مدیریت زمین شهری و عدم تعادل در بازار زمین می‌گردد. و تعدد مراجع تصمیم‌گیری با منافع گوناگون و درجه نفوذ متفاوت، تأثیر منفی بر مدیریت زمین و رشد و توسعه شهر دارد.
 - ۳ - تا آنجا که امکان دارد اختیارات شهرداریها محدود به طرحهای توسعه شهری (مصوب از بالا) و مقررات و قوانین بالا دست و مصوبات شورای عالی شهرسازی می‌باشد. ضمن اینکه باید توجه داشت وظایف و تکالیف متعددی برای این نهاد تعریف شده است.
- در اغلب موارد، شهرداری نه به عنوان یک سازمان مستقل محلی که دارای حاکمیت و اقتدار محلی است بلکه به عنوان بازوی اجرایی مدیریت دولتی زمین، برای انجام امور محوله از سوی دولت مرکزی و ادارات تابعه، شناخته می‌شود و گاه

از آنجا که در نظریه‌های اقتصاد رفاه، رفاه جامعه تابع درجه بهینه بودن تخصیص منابع، درجه عادلانه بودن توزیع درآمدها و درجه ثبات اقتصادی می‌باشد، می‌توان گفت رابطه مستقیم و مثبت بین نحوه تخصیص منابع در جامعه و سطح رفاه اجتماعی مردم وجود دارد. به عبارت دیگر افزایش سطح رفاه به عوامل مختلفی بستگی دارد که یکی از مهمترین آنها، تخصیص بهینه منابع می‌باشد.

به عنوان جانشین و نماینده دولت مرکزی در محل عمل می‌کند و وظایفی را که به موجب قانون اساسی برعهده دولت نهاده شده، انجام می‌دهد و هنوز نقش و جایگاه واقعی آن شناخته نشده است.

اهداف و دلایل مداخله دولت در مدیریت اراضی شهری

چنانکه ذکر شد، ابزارهای قانونی متعدد و سازمانهای مختلف به عنوان مجری قوانین، دست در کار مدیریت دولتی زمین شهری هستند و در این میان آشنایی با اهداف و عملکرد سازمان زمین شهری که از مهمترین تشکیلات مرتبط با مقوله مورد بحث و مجری اصلی قانون زمین شهری می‌باشد، ضروری می‌نماید. آگاهی از اهداف و وظایف سازمان مذکور، که در سالهای اخیر در سازمان ملی زمین و مسکن ادغام شده، نکاتی را پیرامون ساختار متمرکز مدیریت زمین شهری و انگیزه‌های دولتی کردن اراضی شهری روشن خواهد ساخت. به ویژه این سئوالها مطرح است که سازمان مذکور در چه شرایطی و برای پاسخ به چه نیازهایی تشکیل گردیده، با استفاده از کدام ابزارهای قانونی فعالیت نموده و اهداف آن تا چه حدودی تحقق یافته است.

تشکیل سازمان زمین شهری به دنبال تصویب قانون اراضی شهری در اسفند ماه ۱۳۶۰ صورت پذیرفت و دیدگاه حاکم بر قوانین پشتیبان آن، همانا تأکید صاحب نظران بر مداخله بیشتر دولت به منظور کنترل نحوه استفاده از اراضی شهری و کسب قسمتی از ارزش افزوده اراضی، کنترل و هدایت توسعه شهری، واگذاری اراضی به گروههای کم درآمد و تأمین عدالت بوده که برگرفته از بیانیه کنفرانس بین المللی اسکان بشر (۱۹۷۶) می‌باشد.

بر شماری هدفهای سیاست زمین شهری به عنوان یکی از عوامل اصلی سیاستگذاری توسعه شهری در ایران، نشانگر آن است که مواردی چون استفاده بهینه از زمین به منظور ایجاد سازگاری بین تمایلات مختلف کاربریهای آن، ایجاد کارایی و تأمین آسایش اجتماعی و سلامت و حیات مدنی و زیست محیطی از طریق برنامه ریزی زمین^(۱۰) دارای اولویت بوده‌اند.

تحلیل مسائل مدیریت دولتی و متمرکز اراضی شهری

از میان اهداف مدیریت دولتی و مداخله دولت در امور زمین شهری، در چارچوب سیاست زمین شهری می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود:

الف - ایجاد اطمینان در مورد واگذاری زمین مناسب به اجرا کنندگان طرحهای توسعه شهری در بهترین محل و در زمان مناسب

ب - جلوگیری از بایر نگهداشتن اراضی شهری و استفاده غیربهبینه از آنها.

ج - جلوگیری از گسترش بی‌رویه و ناخواسته در شهرها

د - تعیین میزان ارزش افزوده زمین به منظور برگشت بخشی از آن به جامعه

ه - تضمین اصل برابری بین صاحبان زمین

و - تضمین در دسترس بودن زمین با قیمت یکسان برای رفع نیازهای سکونتی

ز - تضمین عدم زیان اقتصادی صاحبان زمین و افرادی که زمین آنها در طرحهای توسعه شهری واقع می‌گردد.^(۱۱)

و اینک پس از گذشت چند سال از اعمال سیاست یاد شده، این پرسش مطرح می‌شود که آیا اهداف سیاست زمین شهری تحقق یافته است؟ و پرسشهای دیگر:

۱ - آیا واگذاری اراضی در بهترین محل و مناسبترین زمان صورت گرفته است؟ شواهد نشان می‌دهد که در این مورد مسائل و مشکلاتی مطرح بوده و به ویژه در سالهای اولیه اجرای سیاست، به دلیل عدم وجود برنامه ریزی دقیق و توجه به کمیت در واگذاریها، دقت کافی برای مکانیابی صحیح صورت نگرفته و پس از مدتی، شهرداریها در راستای تأمین خدمات روبنایی و تجهیزات زیربنایی با مشکل مواجه شده‌اند.

۲ - آیا استفاده بهینه از اراضی شهری صورت گرفته است؟ در تعریف استفاده بهینه ضروری است گزینه‌های دیگر نیز بررسی شود ولی در شرایط تک‌گزینه‌ای بودن و عدم امکان آزمایش کنترل شده، پاسخ به پرسش فوق مشکل می‌باشد. با وجود این، بررسی تجربه‌های موجود بیانگر عدم استفاده بهینه از اراضی است. در همین ارتباط، وجود اراضی تملک شده ولی واگذار نشده، وجود اراضی غیردایر در شهرها، اتلاف زمین و وجود اراضی مسکونی واگذاری شده ولی ساخته نشده از موارد قابل ذکر می‌باشد.

۳ - آیا سیاست مورد نظر عملاً باعث جلوگیری از گسترش بی‌رویه و ناخواسته در شهرها گردیده است؟ مطالعات انجام شده نشان می‌دهد که موارد متعددی از واگذاریها و آماده سازها بدون بررسی کافی و در ناهماهنگی با طرحهای توسعه شهری صورت گرفته و به ویژه در سالهای اولیه فعالیت

سازمان زمین شهری «توزیع انبوه زمین باعث توسعه شهری بیشتر بدون توجه به ساختار مناسب و بدون در نظر گرفتن مسائل محیطی»^(۱۲) شده است.

جامعه برای پایین نگهداشتن مصنوعی قیمت زمین شهری پرداخته است.

۴- تضمین اصل برابری بین صاحبان زمین هدف مبهمی بود که صرفاً نشانگر عدالت خواهی طراحان سیاست می باشد. اما مراد از برابری بین صاحبان زمین روشن نیست و باید در مورد کیفیت رعایت این اصل در واگذاری ها بررسی و مطالعه دقیق تری به عمل آید. بدیهی است که با توجه به ویژگی های خاص زمین و منحصر به فرد بودن مکان هر قطعه و موقعیت خاص آن، سخن از برابری نسبی می باشد و در مورد قیمت و اندازه قطعات، موضوع برابری نسبی را می توان مطرح نمود ولی در مورد تضمین اصل برابری، جای تردید فراوان است.

بررسی کارنامه سیاست زمین شهری نشان می دهد کل اراضی دولتی و خصوصی که در یک دوره ۱۰ ساله (۵۸ تا ۶۸) در اجرای قوانین مربوطه به تملک سازمان زمین شهری درآمده معادل ۸۵۵۵۷ هکتار بوده که فقط ۱۶/۵ درصد از اراضی تملک شده، آماده سازی و یا مستقیماً برای ایجاد مسکن و تأسیسات عمومی واگذار گردیده و تا پایان سال ۶۷ حدود ۸۳/۵ درصد اراضی مذکور در تملک دولت باقی مانده بود.

در استان تهران نسبت واگذاری ۱۸/۲ درصد از اراضی تملک شده بوده و در برخی از استانها از ۷ درصد نیز کمتر بوده است.^(۱۵)

۵- در خصوص برگشت بخشی از ارزش افزوده حاصل از فعالیتهای سازمان زمین شهری به جامعه یادآور می شود از آنجا که «درآمد حاصل از آماده سازی ها و واگذاری اراضی به خزانه دولت واریز شده و در اختیار سازمان مذکور قرار می گرفت و سپس این عوامل در جای دیگر و برای اراضی شهرهای دیگر سرمایه گذاری می شد.»^(۱۳) و در واقع عایدات یک «محل» به «محل» دیگر اختصاص می یافت. حال می توان این پرسش مهم را مطرح کرد:

این ارقام نشانگر آن است که عملکرد سیاست واگذاری، کارآیی لازم را نداشته و سرعت واگذاری، به دلیل ضرورت آماده سازی اراضی، بسیار کندتر از سرعت تملک اراضی بوده است. این کندی نه تنها برای اشخاص بلکه برای نهادهای محلی همچون شهرداریها نیز مطرح بوده و گاه برای اجرای طرحهای مصوب نیز اراضی لازم واگذار نشده است. هزینه های این تأخیرها یکی از دلایل وجود عدم کارآیی در مدیریت متمرکز می باشد.

چه کسی باید تصمیم بگیرد که درآمدهای آبادانی یک ناحیه یا منطقه در مناطق دیگر خرج شود و آیا می توان نقش مردم و نمایندگان آنها (شوراها و شهرداریها) را در این میان نادیده گرفت و همچنان تصمیم گیری متمرکز در مدیریت زمین شهری را ادامه داد؟

از سوی دیگر از «۱۴۱۰۳۳ هزار متر مربع اراضی واگذار شده، ۷۷ درصد جهت استفاده مسکونی و ۲۳ درصد برای کاربریهای غیر مسکونی بوده است.»^(۱۶) این ارقام بیانگر غلبه مسکن سازی در عرصه مدیریت امور مسکن و کم توجهی به امر «شهرسازی» (و به عبارت دیگر «برنامه ریزی و مدیریت شهری») از سوی مجریان سیاست مذکور می باشد.

اگرچه سیاست زمین شهری با مدیریت متمرکز، برخی موفقیت ها را نیز به همراه داشته که از آن جمله می توان به عرضه زمین با قیمت پایین و جلوگیری از افزایش بی رویه قیمت زمین اشاره کرد ولی نباید از نظر دور داشت که در بعضی موارد، «اختلاف زیاد قیمت زمین در بازار آزاد و دولتی زمینه را برای معاملات غیرقانونی هموار نموده است.»^(۱۴)

«در این میان بیشترین میزان واگذاری ها به ترتیب متعلق به استانهای خوزستان (۱۱/۹)، تهران (۱۰/۹)، اصفهان (۹/۴)، و خراسان (۹/۹) درصد بوده است.»^(۱۷) اگر شرایط خاص استان خوزستان را در دوران جنگ تحمیلی در نظر بگیریم، بالا بوده سهم نسبی تهران و دو استان دیگر در مقایسه با سایر استانها، نشانگر الگوی تمرکز گرا و نوعی عدم تعادل در توزیع زمین می باشد که ظاهراً با هدف «تضمین اصل برابری» همخوانی ندارد.

نکته بعدی این که یکی از نارساییهای مدیریت متمرکز و ارائه زمین مجانی یا با قیمت بسیار پایینتر از بازار آزاد، کم ارزش کردن زمین و اتلاف آن است. از سوی دیگر ضروری است بازده اجتماعی نهادها و مراکزی که در جریان واگذاری ها، زمین ارزان قیمت دریافت کرده اند بررسی شود تا هزینه فرصت این سوبسیدهای کلان محاسبه گردد. به لحاظ اقتصادی، این هزینه ها فقط بخشی از بهایی است که کل

یکی از دلایلی که برای تأیید دولتی بودن زمین شهری عنوان می شود، تثبیت قیمت زمین و فراهم سازی امکان خرید برای تمام افراد می باشد. براساس نمونه گیری های انجام شده از سوی سازمان زمین شهری «قیمت یک متر مربع زمین واگذار شده در سال ۱۳۵۸، ۳۶۷ ریال و در سال ۶۷ معادل

۲۰۸۱ ریال بوده»^(۱۸) و ظاهراً بیش از ۵ برابر افزایش نشان می‌دهد ولی این قیمت در مقایسه با بازار آزاد بسیار کمتر است و حتی رایگان به نظر می‌رسد. بدیهی است که قیمت زمین تحت تأثیر عوامل متعدد و شرایط پیچیده‌ای قرار دارد ولی مدیریت متمرکز دولتی، زمین را به صورت انتزاعی و به صورت یک کالای ملی (با تعیین قیمت نسبتاً یکسان برای مکانها و محلهای متفاوت با ارزشهای مصرفی و مبادلاتی مختلف) در نظر گرفته و شرایط تثبیت نسبی قیمت آن را فراهم ساخته و معمولاً در ارزیابیها، این نکته به عنوان یکی از عوامل موفقیت سیاست مذکور شمرده می‌شود. اما در هر حال، هزینه‌های فرصت اجرای این سیاست، که به اسانی هم قابل محاسبه نیست، باید مورد توجه قرار گیرد. از یک سو میزان واگذاری‌ها خیلی کمتر از مقدار زمین تملک شده می‌باشد و همچنین بیشترین میزان واگذاریها به زمین مسکونی اختصاص داشته و از طرف دیگر بالاترین واگذاری زمینهای مسکونی در استانهای مهم و در شهرهای بزرگ بوده است. تأثیر منفی عرضه زمین ارزان و فراوان برگسترش فیزیکی شهرها، رشد بی‌رویه شهرنشینی، جذب مهاجران و همچنین افزایش شدید تقاضا برای زیرساختها و تسهیلات و خدمات شهری از هزینه‌های فرصت مدیریت متمرکز زمین شهری و کم توجهی به ویژگیهای محلی اراضی و بازار عرضه و تقاضای محلی می‌باشد. ضمن اینکه اتلاف زمینهای ارزان قیمت و گاه رایگان را نیز باید به هزینه‌های اجتماعی اضافه نمود، هزینه‌هایی که بر کل جامعه تحمیل می‌شود ولی رانت حاصل از آبادانی اراضی به همه اختصاص نمی‌یابد و مکانیزم اصولی برای دریافت سهمی از رانت به منظور تأمین هزینه‌های زیر ساختها و تسهیلات و خدمات شهری شهرداریها وجود ندارد.

مشکل دیگری که در چارچوب الگوی متمرکز فعلی و در عرصه مدیریت زمین شهری مطرح است، سابقه عدم همکاری ادارات و مراکز ذی مدخل می‌باشد.^(۱۹) گواهیها نشان می‌دهد که حتی در برخی شرایط، با وجود زمین مناسب، اختلاف نظرها و اعمال نظرهای شخصی و گاه تمایلات قدرت نمایی موجب ایجاد اختلال در عرضه به

یکی از مهمترین دلایل برای تجویز تمرکززدایی توجه به پی‌آمدهای آن در زمینه افزایش سطح رفاه اجتماعی می‌باشد. این دلایل در مجموع به الزامات کارایی، تخصیص بهینه منابع و تأمین رفاه اجتماعی اشاره دارد.

موقع زمین شده است.

بعضی از ناهماهنگی‌های موجود ریشه در قوانین و مقررات مربوطه دارد که موجب تعدد مراکز تصمیم‌گیری شده و تداخل وظایف این مراکز و مراجع، مشکلاتی را به دنبال داشته است. در میان مسائل دولتی بودن مالکیت اراضی شهری می‌توان به انحصارطلبی برخی ادارات، ارگانها و نهادها اشاره نمود. به طور مثال توسعه روزافزون پلاژهای دولتی در اراضی ساحلی دریای خزر یکی از این موارد است. «امروزه ۹۰ درصد نوار ساحلی استان مازندران در انحصار ارگانها و نهادهاست که در ۶۷ نقطه از ساحل دریا واقع شده‌اند.»^(۲۰) در این مورد، اختصاصی بودن سواحل موجب عدم بهره‌برداری کافی از سوی افراد محلی و گردشگران می‌گردد و در مجموع مغایر با اهداف اصلی سیاست دولتی کردن مالکیت زمینهای شهری یعنی تخصیص بهینه منابع و افزایش رفاه اجتماعی می‌باشد. حتی در بعضی از شهرها بخش مهمی از مساحت شهر متعلق به ادارات و نهادهاست و کمبود شدید فضای سکونتی محسوس است و عاملی برای مهاجرت از آن شهرها به شمار می‌رود.^(۲۱)

وجود مراحل اداری مازاد که هزینه‌های خاص خود را بر جامعه تحمیل می‌نماید از دیگر مشکلات مدیریت متمرکز اراضی شهری به شمار می‌رود.

تفاوت بین مقدار زمینهای تصرف شده و درصد زمینهای واگذار نشده شاخص دیگری برای وجود مشکل در سامانه مورد بررسی می‌باشد.

وجود مقدار قابل توجهی از اراضی غیر دایر مغایر با یکی از اهداف مهم دولتی کردن زمین شهری یعنی جلوگیری از بایر ماندن زمینها می‌باشد. به عنوان مثال «در شهر مشهد مساحت زمینهای غیربایر، حدود ۴۰ درصد اراضی محدوده قانونی شهر را در سال ۱۳۶۷ تشکیل می‌داده است.

بررسی‌ها نشان می‌دهد که مقدار زیادی از قطعات مسکونی واگذار شده به دلیل تأخیر در آماده‌سازیها و یا کمبود سرمایه‌گذارها هنوز به بهره‌برداری نرسیده و به عنوان نمونه در سال ۷۳ نسبت قطعات بهره‌برداری نشده برابر با ۴۰ درصد اراضی مسکونی واگذار شده بوده»^(۲۲) که بیانگر لزوم توجه جدی به ابعاد مسئله می‌باشد.

عوامل و شواهد ذکر شده بیانگر کارنامه نه چندان موفق سامانه مدیریت متمرکز زمین شهری بوده و ضرورت تجدیدنظر در ساختار آن را آشکار می‌سازد.

در مراحل مختلف تصرف، آماده سازی، تفکیک و واگذاری و در ضوابط مربوطه اهمیتی به ترجیحات مصرف کنندگان داده نشده و ویژگیهای متعدد زمین، ارزش مبادلاتی و

مصرفی و پیچیدگی‌های بازار آن مورد توجه قرار نگرفته و صرفاً عرضه ارزان و فراوان زمین مدنظر بوده و این امر نیز همانگونه که ذکر آن رفت، هزینه‌های سرمایه‌گذاری بیشتر، اتلاف منابع، جذب مهاجر و افزایش تقاضای کاذب و هزینه‌های فرصت بسیار به همراه داشته که با تخصیص بهینه منابع همخوانی ندارد. بنابراین دیدگاه طرفداران مالکیت دولتی، زمین محلی را در زمینه کارآیی، تخصیص بهینه و افزایش سطح رفاه و عدالت اجتماعی با تردید روبرو می‌سازد. اما از سوی دیگر به دلیل عدم امکان آزمایش کنترل شده در خصوص تضمین کارایی و عدالت در صورت واگذاری مدیریت اراضی شهری به نهادهای محلی نیز تردیدهایی وجود دارد. ولی در چارچوب یک استدلال منطقی و با بررسی تجربیات موجود، این تردید به طور نسبی کمتر از هنگامی است که مدیریت اراضی شهری به شکل دولتی، متمرکز و از بالا به پایین باشد و زمین محلی وابسته به مکان خاص را با قیمت نسبتاً یکسان، به صورت انتزاعی و به شکل یک شیء ملی و تک بعدی و با تحمیل هزینه‌های ثانوی به شهرداریها، بین مناطق مختلف توزیع نماید.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

تعریف وظایف و تکالیف متعدد برای شهرداریها در ارتباط با توسعه شهری در مجموعه قوانین زمین شهری کشور از یک سو و تحلیل مسائل موجود در زمینه مدیریت متمرکز اراضی شهری از سوی دیگر، بیانگر ضرورت واگذاری مدیریت اراضی شهری به شهرداریها می‌باشد و به نظر می‌رسد تحقق این امر در چارچوب سیاست تمرکززدایی (همانگونه که در برنامه سوم توسعه و در ماده ۱۳۶ نیز بر آن تأکید شده)، امکان‌پذیر است.

در این مقاله ضمن ارائه انگیزه‌ها، مفهوم و اشکال تمرکززدایی؛ ضرورت تمرکززدایی و مزایای آن مورد بحث قرار گرفت؛ همچنین اهداف و دلایل مداخله دولت در مدیریت اراضی شهری و سپس تحلیل مسایل موجود از دیگر بحثهایی است که در این مقاله مطرح گردید. از برشماری و تحلیل مسائل موجود چنین برمی‌آید که اهداف مدیریت دولتی متمرکز در چارچوب سیاست زمین شهری کاملاً تحقق نیافته است. به نظر نمی‌رسد که استفاده بهینه از اراضی شهری صورت گرفته و یا سیاست مورد بحث عملاً باعث جلوگیری از رشد ناخواسته در شهرها (بویژه شهرهای بزرگ) و تضمین اصل برابری و تأمین رفاه اجتماعی و افزایش کارآیی شده باشد. نکته مهم این است که مقوله زمین در ماهیت خود دارای ویژگیهای محلی منحصر به فرد است ولی در سیاست‌ها و

قوانین موجود به شکل یک شیء ملی و به صورت انتزاعی و با ارزشهای نسبتاً یکسان مطرح شده است. چنانکه گفته شد تقاضای زمین، انعکاس مطلوبیت‌های استفاده از آن و این مطلوبیت نیز ناشی از ویژگیهای خاص زمین می‌باشد. از آنجا که این ویژگیها وابسته به مکان است، کیفیت تقاضای زمین و ترجیحات مصرف‌کنندگان آن در سطوح محلی بهتر و بیشتر آشکار می‌گردد. در قالب یک تحلیل اقتصادی، آشکار شدن ترجیحات، در حرکت بازار زمین به سوی تعادل و آنگاه تخصیص بهینه منابع و در نهایت افزایش سطح رفاه اجتماعی و تأمین کارآیی مؤثر است.

باید توجه داشت که در شرایط امروز کشور، معادلات قبلی در خصوص ابزارها و تشکیلات اجرای سیاست زمین شهری دگرگون شده و با حضور شوراهای کشوری موقعیت تازه‌ای در پیش روست که ضرورت تجدیدنظر در قوانین و ساختار متمرکز مدیریت زمین شهری را ایجاب می‌نماید و علیرغم دیدگاههای موجود در زمینه دولتی بودن زمین به نظر می‌رسد تشکیلات و قوانین فعلی در زمان و شرایط خاصی به وجود آمده و راه حل ویژه زمان خود بوده و در پاسخ به بحران شهرسازی و مسکن دهه ۶۰ مطرح گردیده‌اند و اینک با شرایط جدید شوراها و شهرداریها و مشکلات مالی آنها و لزوم مدیریت هماهنگ توسعه شهری (به ویژه ضرورت مدیریت هماهنگ امور زمین شهری) و واگذاری اختیارات بیشتر به شهرداریها اهمیت یافته است. با دقت کافی در این زمینه می‌توان دریافت که تفویض اختیارات به سازمانهای محلی با توجه به ساختار تشکیلاتی و سازمانی و قانونی موجود شهرداریها و وابستگی آنها به دولت و عدم استقلال کافی آنها، نیازمند الزامات اساسی و فراهم آوردن مقدمات لازم می‌باشد. در این قسمت الزامات امر به طور اجمالی پیشنهاد می‌گردد:

۱ - ملاحظات کلی در فرآیند اجرای طرح تمرکززدایی مدیریت زمین شهری که در نظر داشتن آنها دارای اهمیت ویژه‌ای می‌باشد به شرح زیر است:

۱ - ۱ - شرایط محیطی (از جمله عوامل فرهنگی - اجتماعی، محدودیتهای منابع، ویژگیهای ساختار قدرت محلی)

۱ - ۲ - روابط بین سازمانی (استاندارد کردن روند برنامه ریزی، بودجه بندی، اجرا و ارزشیابی، ایجاد پیوندهای لازم برای حمایت از فعالیتهای طرح)

۱ - ۳ - منابع سازمانی برای اجرای طرح (کافی بودن بودجه در قبال فعالیتهای طرح، کافی بودن افزایش اختیارات هزینه کردن، حمایت رهبری سیاسی ملی، حمایت رهبری

سیاسی محلی)

۱- ۴- ویژگیها و امکانات اجرایی (مانند مهارتهای فنی، مدیریتی و سیاسی کارکنان، امکانات هماهنگی، کنترل و یکپارچه سازی تصمیمات، پایبندی کارکنان نسبت به فعالیتهای طرح» (۲۳)

۲- بازنگری در قوانین و هماهنگ کردن آنها با شرایط جدید و رفع موانع حاکمیت سازمانهای محلی به عنوان یک پیش شرط مهم تمرکززدایی مدیریت زمین شهری.

۳- انتقال تدریجی مالکیت زمینهای شهری تحت اختیار سازمان ملی زمین و مسکن به شهرداریها به عنوان سازمان محلی و خود اتکاء (ضمن محفوظ نگه داشتن حق دولت در مواردی که به دلایل قانونی نیاز به بخشی از اراضی وجود داشته باشد).

۴- تهیه آیین نامهها و تدوین قوانین جدید متناسب با اختیارات واگذار شده و تنظیم راهکارهای مناسب برای اعمال حاکمیت سازمانهای محلی بر زمین شهری به عنوان یک کالا، دارایی و یا سرمایه محلی.

۵- ظرفیت سازی همزمان و تدریجی در سازمانهای محلی برای پذیرش اختیارات جدید (مثلاً ارائه آموزشهای لازم و استفاده از تجربیات دیگران) با در نظر گرفتن توان مالی، ظرفیت اجرایی، امکانات و محدودیتهای شهرداری.

۶- در نظر گرفتن سازوکار مناسب برای نظارت بر عملکرد شهرداریها در زمینه مدیریت اراضی شهری از طریق شوراهای شهر و شوراهای منطقه‌ای (و حتی ایجاد مدیریت‌های میانی)

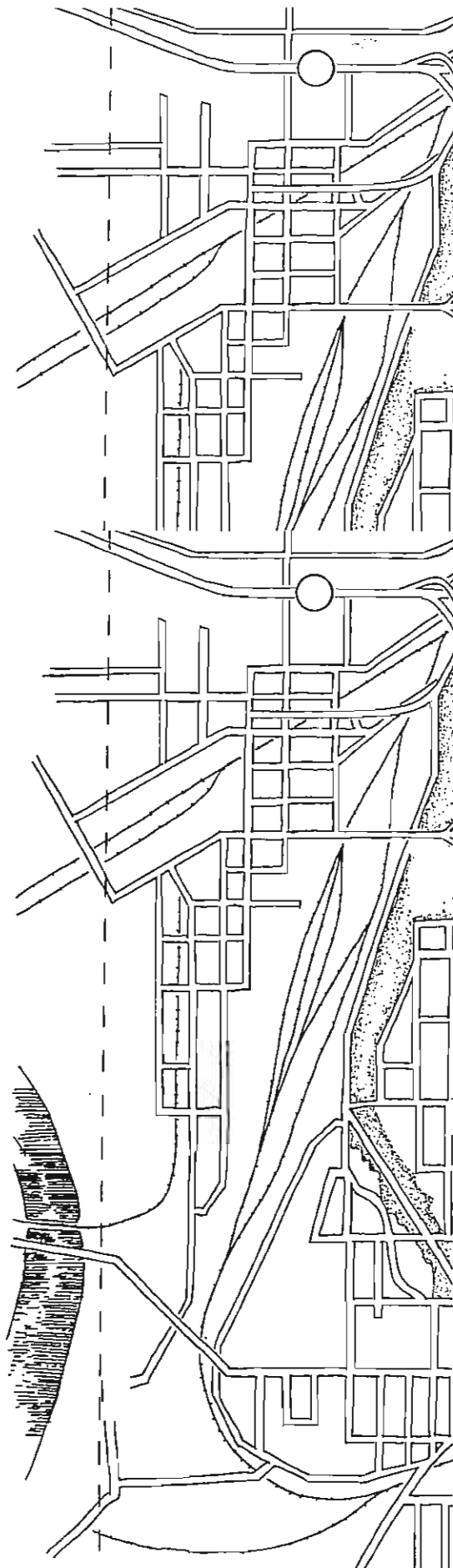
نکته مهم این است که مقوله زمین در ماهیت خود دارای ویژگیهای محلی منحصر به فرد است ولی در سیاستها و قوانین موجود به شکل یک شیء ملی و به صورت انتزاعی و با ارزشهای نسبتاً یکسان مطرح شده است. تقاضای زمین، انعکاس مطلوبیتهای استفاده از آن و این مطلوبیت نیز ناشی از ویژگیهای خاص زمین می‌باشد. از آنجا که این ویژگیها وابسته به مکان است، کیفیت تقاضای زمین و ترجیحات مصرف کنندگان آن در سطوح محلی بهتر و بیشتر آشکار می‌گردد. در قالب یک تحلیل اقتصادی، آشکار شدن ترجیحات، در حرکت بازار زمین به سوی تعادل و آنگاه تخصیص بهینه منابع و در نهایت افزایش سطح رفاه اجتماعی و تأمین کارآیی مؤثر است.

۷- انجام مطالعات لازم به منظور تدوین راهکارهای عملی جهت دریافت بخشی از رانت حاصل از اجرای طرحهای توسعه شهری و تخصیص بهینه آن.

یکی از ملاحظات اساسی در اجرای طرح تمرکززدایی مدیریت زمین شهری، پیش بینی مسائل و مشکلاتی است که احتمالاً در جریان واگذاری اختیارات پیش خواهد آمد. دادن آگاهی لازم و همزمان به مردم و مقامات محلی تا حدودی از بروز اختلال در روند تمرکززدایی پیش‌گیری می‌کند. با توجه به فرض مطرح شده در این مقاله واگذاری امور محلی به نمایندگان مردم، گام مؤثری در راستای تخصیص بهینه منابع و افزایش سطح رفاه اجتماعی خواهد بود و از طریق افزایش حس مسئولیت و بالا بردن اعتماد به نفس مقامات محلی و کاهش تشریفات زاید اداری و سایر دلایلی که در متن به آنها اشاره شده، امکان شناخت سریعتر نیازها، مشکلات و مقتضیات محلی و سرعت در تصمیم‌گیری بیش از پیش فراهم خواهد آمد.

پی‌نوشت‌ها و منابع

- ۱- گرجی ازندریانی. علی اکبر (۱۳۷۷) «چشم انداز تمرکززدایی در بستر شوراهای اسلامی»، مقاله در: فصلنامه پژوهش، پیش شماره دوم: ۹۳-۹۴.
- ۲- شایبر چیمبا، جی؛ راندینلی، دنیس، (۱۹۸۳) «اجرای طرحهای تمرکز زدایی در آسیا»، ترجمه عباس حکیمی، سیدجواد میر و...، مرکز تحقیقات و بررسی مسائل روستایی وزارت جهاد سازندگی، ۱۳۷۳: ۱۵.
- ۳- همان: ۱۶.
- ۴- ر.ک. خوشکلام خسروشاهی. پرویز (۱۳۷۸) «آثار تمرکززدایی از ساختار مدیریت بخش عمومی در ایران بر سطح رفاه جامعه...»، مقاله در مجله برنامه و بودجه، شماره ۴۰ و ۴۱: ۹۱-۱۲۹.
- ۵- صدر، سیدکازم و خالصی، مجتبی، «الگوی برای بازار زمین»، مقاله در مجله برنامه و بودجه، شماره ۳۸ و ۳۹: ۴۷-۷۴.
- ۶- برای مطالعه بیشتر ر.ک.:
- هاروی، دیوید (۱۳۷۶) «عدالت اجتماعی و شهر»، ترجمه فرخ حسامیان، محمدرضا حائری و...، و مقاله سیدکازم صدر و مجتبی خالصی، «الگوی برای بازار زمین» (پی‌نوشت شماره ۵)
- 7 - Balchin P.N.& others (1995) "Urban Land Economics and Public Policy", Fifth ed., Mcmillan: 48.
- ۸- صدر، سیدکازم و خالصی، مجتبی، «الگوی برای بازار زمین»: ۴۷.
- ۹- اطلاعات مندرج در جدول از مجموعه کتب حاوی قوانین زمین شهری استخراج گردیده است، از جمله این کتاب: حجتی اشرفی.



غلامرضا، «مجموعه کامل قوانین و مقررات شهرداری و شوراهای اسلامی»، تهران، سال ۱۳۷۴.

۱۰ - دفتر برنامه ریزی اقتصاد مسکن (۱۳۷۷) «زمین شهری»، گزارش مقدماتی، وزارت مسکن و شهرسازی.

۱۱ - ماجدی. حمید، (۱۳۷۳) «نکاتی کلی پیرامون مسایل شهرسازی و سیاستهای زمین شهری و ارزیابی سیاستهای زمین شهری در ایران (۱۳۵۸-۶۸)»، وزارت مسکن و شهرسازی، مجموعه مقالات سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران، ۱۴۱-۱۴۲ (نقل با تلخیص)

12 - Azizi. M. Mehdi, (1998), "Evaluation of Urban Land Supply Policy in Iran", In: International Journal of Urban & Regional Research, No. 1, P.130.

۱۳ - صدری. فریور (۱۳۷۸)، ماهنامه شهرداریها، شماره ۵، ۲۵.

14 - Azizi. M.Mehdi, Ibid:95.

۱۵ - ماجدی، همان: ۱۵۲-۳.

۱۶ - همان: جدول ص ۱۵۸.

۱۷ - همان: جدول شماره ۲.

۱۸ - همان: جدول شماره ۹.

۱۹ - مصاحبه و گفتگوی مستقیم با چندتن از اعضای شوراهای اسلامی (شهرهای مختلف).

۲۰ - به نقل از مصاحبه رئیس سازمان ایرانگردی مازندران (خراسان، سه شنبه ۱۳ مهر ۷۸: ۶)

۲۱ - مصاحبه نگارنده با چندتن از اعضای شوراهای اسلامی (شهرهای مختلف).

۲۲ - ظفر جعفرزاده. رضا (۱۳۷۵) «مشکل اراضی غیردایر واقع در محدوده شهرها»، از مجموعه مقالات سومین سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران، دانشگاه تهران.

۲۳ - با اقتباس از شایبرچیمما و راندینلی، «اجرای طرحهای تمرکززدایی در آسیا»، نمودار ص ۳۰.

سایر منابع مورد مطالعه

- رهنمودهای بخش عمران شهری برنامه پنجساله سوم توسعه (مصوب کمیته عمران شهری)

- سیاستهای استراتژیک عمران شهری، مرتبط با زمین شهری (مصوب شورای برنامه ریزی مسکن، عمران شهری و روستایی)

- خلاصه کارنامه چهارساله سازمان ملی زمین و مسکن (۱۳۷۲-۷۵)، سازمان ملی زمین و مسکن، تهران.

- عزیزی. محمد مهدی، (۱۳۷۶) «آماده سازی زمین در ایران، اندیشه و نظریه»، از مجموعه مقالات همایش آماده سازی زمین، همدان.



Shanghai

