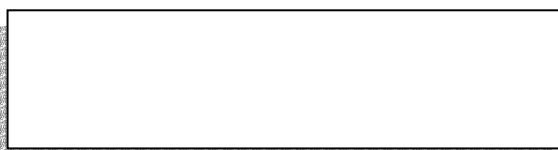
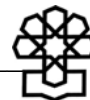




چکیده	۱
مقدمه	۱
زمین شهری و خصوصیات آن	۲
۱-۱. سیر تاریخی نگرش به زمین در اقتصاد و توسعه	۴
۱-۲. عوامل مؤثر بر افزایش قیمت زمین شهری	۵
۱-۳. معضلات ناشی از عدم تغییر نگرش به زمین شهری	۷
۲. دلایل دخالت دولت در بازارهای زمین شهری	۱۲
۲-۱. ناتوانی مکانیسم بازار در تخصیص بهینه منابع زمین شهری و کاربری آن	۱۲
۲-۲. وجود تأثیرات برونی در بازار زمین شهری	۱۳
۲-۳. نبود وجود جریان صحیح اطلاعات	۱۳
۲-۴. عدم رضایت‌مندی عمومی	۱۴
۲. سیاست‌های زمین شهری در دو دهه گذشته	۱۴
۳-۱. بررسی سیاست‌های اتخاذ شده در زمین‌های دولتی	۱۵
۳-۲. بررسی سیاست‌های موجود در زمین‌های غیردولتی	۱۸
۴. سیاست‌های پیشنهادی در بخش زمین‌های دولتی و غیردولتی	۱۹
۴-۱. گزینه‌های سیاستی پیشنهادی در زمین‌های دولتی	۲۰
۴-۲. سیاست‌های پیشنهادی در زمین‌های غیردولتی	۲۲
جمع‌بندی	۳۰
منابع و مأخذ	۳۳



بازار «زمین» در کنار دو بازار «سرمایه» و «کار»، سه بازار اصلی تشکیل‌دهنده اقتصاد شهری است. این بازارها جزء جدایی‌ناپذیر و وابسته به یکدیگر هستند. زمین کالایی خاص است زیرا غیر قابل جانشین و ناهمگن بوده و برخلاف سرمایه و کار، عرضه آن به دلیل نداشتن قابلیت جابه‌جایی، بسیار محدودتر است.

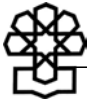
بخش‌های مختلف اقتصاد شهری اعم از مسکن، تولید و خدمات به صورت مستقیم و غیر مستقیم متأثر از بازار زمین شهری است. عدم سیاست‌گذاری صحیح در بازار زمین، منجر به افزایش قیمت زمین و همچنین باعث افزایش هزینه‌های تولید کالا و خدمات می‌شود. به عنوان مثال، افزایش قیمت زمین که نهاده اصلی تولید مسکن است و ۴۰ تا ۵۰ درصد و بعضاً در کلان‌شهرها تا ۹۰ درصد از قیمت واحد مسکونی را به خود اختصاص می‌دهد، منجر به بالارفتن «سهم هزینه مسکن در سبد هزینه خانوار» می‌شود.

تجربه سایر کشورها اعم از توسعه یافته و در حال توسعه در این زمینه نشان داده است که دولت‌ها همواره خود را متولی کاهش هزینه‌های تولید، کالا و خدمات و به تبع آن کاهش هزینه‌های ضروری و اساسی خانوار دانسته و سپس با کنترل آن اقدام به کاهش یارانه‌ها و آزادسازی بازار می‌کنند.

بنابراین اتخاذ سیاست‌های مناسب در بازار زمین شهری منجر به کاهش سهم هزینه زمین از سه بخش اقتصاد کشور شامل مسکن، تولید و خدمات خواهد شد و به دنبال آن کاهش هزینه‌های اساسی خانوار را به دنبال خواهد داشت.



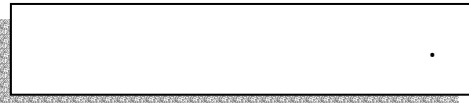
با وقوع پدیده مهاجرت ناشی از انقلاب صنعتی و نیاز کارخانه‌ها به نیروی کار، مجتمع‌های مسکونی کارگری در کنار شهرها ایجاد شده و گسترش یافتند. بعد از انقلاب صنعتی، توسعه شهرها مفاهیم جدیدی مانند «زمین شهری» و «اقتصاد شهری» را در ادبیات اقتصادی، وارد کرد. با افزایش تقاضا برای زمین، منابع «زمین شهری» از اهمیت فراوانی برخوردار شد، زیرا منابع زمین



شهری به دلیل تمرکز فعالیت‌های تولیدی و خدماتی در نواحی شهری از مهم‌ترین عوامل تأثیرگذار بر فعالیت‌های اقتصادی محسوب می‌شوند. به علاوه یکی از مهم‌ترین ابزارهای حاکمیتی دولت‌ها در اقتصاد شهری، تدوین سیاست‌های مرتبط با استفاده بهینه از منابع زمین شهری تلقی می‌شود. به همین دلیل دولت‌ها در سطوح ملی و محلی به سمت تدوین سیاست‌های مناسب زمین شهری به منظور اختصاص بهینه این منبع کمیاب گام برداشته‌اند.

اصولاً نبود سیاست‌گذاری صحیح در بخش زمین در یک کشور یا عدم تناسب سیاست زمین اتخاذ شده با وضعیت اقتصادی، فرهنگی و سیاسی موجود در آن، منجر به بروز مشکلات متعددی در حیطه اقتصاد خواهد شد.

مشکلات ناشی از افزایش تقاضای زمین شهری به گونه‌ای است که کنفرانس مسکن سازمان ملل متحد در سال ۱۹۷۶ میلادی، افزایش قیمت زمین‌های شهری را مهم‌ترین مشکل کشورهای در حال توسعه شهری دانسته است.<sup>۱</sup> این گزارش با بررسی ویژگی‌ها و ابعاد زمین، معضلات ناشی از عدم نگرش مناسب به زمین شهری و دلایل دخالت دولت در بازار زمین شهری، در نهایت به پیشنهادی سیاستی به منظور بهبود عملکرد بازار زمین شهری می‌پردازد.

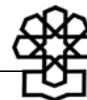


بازار «زمین» در کنار دو بازار «سرمایه» و «کار»، سه بازار اصلی تشکیل‌دهنده اقتصاد شهری هستند.<sup>۲</sup> این بازارها جزء جدایی‌ناپذیر اقتصاد شهری بوده و به یکدیگر مرتبط و وابسته هستند. بنابراین شناخت کارکرد سه بازار مذکور در تبیین عملکرد حوزه‌های کلان اقتصاد شهری به منظور باز مهندسی روابط بین آنها برای رسیدن به وضعیت مطلوب اقتصادی، مهم و ضروری است.

بخش‌های مختلف اقتصاد شهری اعم از مسکن، تولید کالا و خدمات به صورت مستقیم و غیرمستقیم متأثر از بازار زمین شهری هستند. اگر کشوری فاقد استراتژی مناسب در بخش زمین به صورت عام و زمین شهری به صورت خاص باشد، این بازار به تنهایی باعث ناکارآمدی دو بازار دیگر یعنی بازارهای سرمایه و کار می‌شود و در این شرایط، اقتصاد شهر بیمار و ناکارآمد خواهد شد و از آنجا که اقتصاد شهری بخش اعظم اقتصاد هر کشور را تشکیل می‌دهد، ناکارآمدی یاد شده به کل اقتصاد کشور سرایت خواهد کرد.

۱. سیاست زمین شهری به زبان ساده، کمیسیون اقتصادی اجتماعی آسیا و اقیانوسیه، تدوین مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه علم و صنعت ایران، ۱۳۸۶.

۲. این سه بازار با یکدیگر مرتبط بوده و به یکدیگر نیز وابسته هستند. در اقتصاد شهری که تبلوری از کل اقتصاد است، از میان بازارهای سه‌گانه یاد شده، بازار زمین شهری مستقیماً بر شرایط زیست‌محیطی شهر و کیفیت زندگی شهری تأثیرگذار است. پیش‌نیاز شهرهای با عملکرد مناسب اقتصادی، وجود بازارهای زمین عادلانه و کارآمد است.



متأسفانه علی‌رغم این تأثیرگذاری، در کشور ما اگرچه به دو بازار سرمایه و کار توجه شده و راهکارهایی نیز برای کارآمدی این دو بازار ارائه شده است، ولی تاکنون استراتژی مشخصی در بازار زمین شهری وجود نداشته است و عملاً این بخش رها شده تلقی می‌شود. بررسی سیاست زمین شهری نیازمند شناخت مناسبی از ویژگی‌ها و ابعاد زمین است. زمین نهاده‌ای خاص است؛ زیرا برخلاف سرمایه و کار، عرضه آن به دلیل نداشتن قابلیت جابه‌جایی، بسیار محدودتر است. زمین مهم‌ترین دارایی حقیقی<sup>۱</sup> است که دارای چهار ویژگی ذیل است:

( ) : این ویژگی، زمین را نسبت به سایر کالاها و خدمات که قابل انتقال هستند متمایز می‌کند.

: زمین جانشین ندارد این بدین معناست که برای نهاده زمین جانشینی وجود ندارد تا بتوان با استفاده از آن، تقاضا را برای آن کاست.

: یکایک قطعات زمین نسبت به سایر زمین‌ها به دلیل ثبات فضایی و ویژگی‌های محیطی مانند خدمات شهری متفاوت هستند.

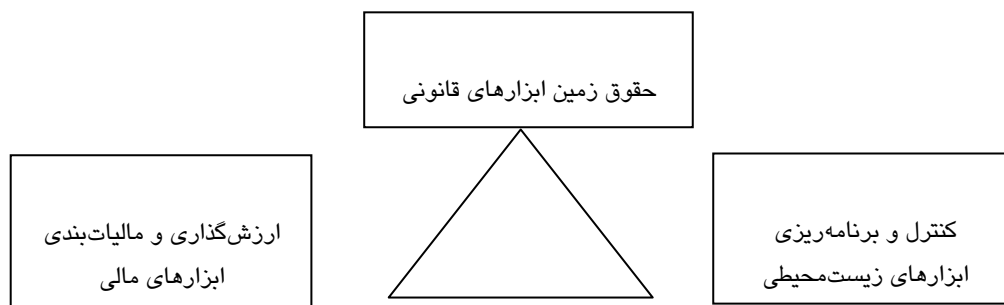
: زمین را نه می‌توان ساخت و نه نابود کرد. بنابراین هر نسلی باید متعهد باشد که زمین را به‌عنوان یک منبع مشترک برای آیندگان حفظ کند.

سیاست‌گذاری «زمین شهری»، مجموعه سیاست‌هایی است که دولت مرکزی و محلی در سه بعد «مالکیت»، «ارزش» و «کاربری» زمین اتخاذ می‌کند تا بهره‌برداری بهینه از این منبع کمیاب اجتماعی محقق شود.<sup>۲</sup> تعیین انواع مالکیت زمین اعم از ملکی و استیجاری، جلوگیری از افزایش ارزش زمین، جلوگیری از بروز سوداگری در زمین و حفظ تعادل بین عرضه و تقاضا از طریق ابزارهای مختلف مداخله دولت مانند وضع انواع مالیات بر زمین‌ها، تعیین نوع و میزان کاربری‌ها و مانند آنها، همگی مسائلی هستند که در حیطه مباحث سیاست‌های زمین مورد مذاقه و بررسی قرار می‌گیرند (شکل ۱).

1. دارایی‌های حقیقی را می‌توان به تعبیری اموال غیرمنقول از دیدگاه حقوق شهری برشمرد.

2. Non Tradable

3. سیاست زمین شهری به زبان ساده، کمیسیون اقتصادی اجتماعی آسیا و اقیانوسیه، تدوین مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه علم و صنعت ایران، ۱۳۸۶.



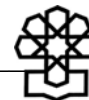
سیاست زمین بخشی از سیاست‌های توسعه است. در کشورهای توسعه‌یافته، نقش زمین به‌عنوان بازیگر اصلی توسعه طی قرون اخیر با شرایط روز و تغییرات و تحولات آن تغییر کرده است. همان‌طور که در جدول زیر نشان داده شده است، زمین در دوران فئودالیسم به‌عنوان ثروت تلقی شده و در دوره‌های انقلاب صنعتی، بازسازی پس از جنگ‌های جهانی و انقلاب اطلاعات به‌ترتیب به‌عنوان کالا، منبع کمیاب و منبع کمیاب اجتماعی مطرح شده است.<sup>۲</sup>

نگرش نسبت به زمین	زمین به‌عنوان ثروت	زمین به‌عنوان کالا	زمین به‌عنوان منبع کمیاب اجتماعی	زمین به‌عنوان یک منبع کمیاب اجتماعی

عدم تغییر نگرش نسبت به زمین به‌عنوان یک کالا به جای ثروت را می‌توان از دلایل اصلی عدم توسعه‌یافتگی کشور ایران قلمداد کرد. اصولاً تا زمانی که نگرش نسبت به زمین از کالای سرمایه‌ای به منبع کمیاب اجتماعی به‌عنوان بستری برای توسعه (منبع کمیاب) تغییر نکند، نمی‌توان به توسعه اقتصادی کشور امیدوار بود، زیرا نرخ بازگشت سرمایه در زمین همواره نسبت به سایر بازارها بیشتر بوده و اقتصاد مبتنی بر تولید صنعتی شکل نخواهد گرفت.

قابل ذکر است، زمین در ادبیات اقتصادی کنونی کشور ما به‌عنوان ثروت تلقی شده و بنگاه‌های اقتصادی اعم از تولیدی، مالی، خدماتی و مانند آنها و حتی خانوارها به زمین به‌عنوان یک

1. استیگ اینمارک، سیستم‌های ثبت، زیرساخت اجرای سیاست‌های زمین، ترجمه روح‌الله رضوی، مجموعه مقالات مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه علم و صنعت ایران.



ثروت و تضمین‌کننده حفظ ارزش پول خود نگاه می‌کنند.

نقش بازار زمین در برنامه‌ریزی اقتصادی تا به آنجاست که در بسیاری از کشورها مانند چین، اصلاحات اقتصادی از اصلاحات بازار زمین شروع شده است.<sup>1</sup> اصلاحات مذکور در تمامی کاربری‌های زمین اعم از کشاورزی، شهری و صنعتی بوده است. قابل ذکر است نوع سیاست‌گذاری در بازار زمین تأثیر مستقیم و عمیقی بر اقتصاد هر کشور خواهد گذاشت. بنابراین در صورتی که اصلاحات بازار زمین به صورت جامع و متناسب با اهداف برنامه‌های اقتصادی در جهت تولید نباشد، اثرات نامطلوبی را بر اقتصاد خواهد گذاشت. برای مثال، در کشور ما تقسیم اراضی تحت عنوان «اصلاحات ارضی» تأثیر عمیقی بر اقتصاد و سایر بخش‌های سیاسی و فرهنگی داشته است به طوری که برخی اندیشمندان معتقدند، اصلاحات ارضی، تغییرات بنیادی در بنیان‌های جامعه ایران ایجاد کرده است و این اصلاحات به جای توسعه اقتصادی کشور در بخش کشاورزی، لطمات فراوانی به اقتصاد کشاورزی وارد کرده و باعث مهاجرت گسترده به شهرها و به تبع آن مشکلات فراوانی در کل اقتصاد کشور شده است.

نکته اساسی این است که در کشور ما از نقش کلیدی بازار زمین در فرایند توسعه کشور غفلت شده است، حتی در دانشکده‌های اقتصادی کشور عنوان یا سرفصلی مستقل با نام «اقتصاد زمین» دیده یا تدریس نمی‌شود و نهادهای کلان سیاست‌گذاری در کشور مانند «مجمع تشخیص مصلحت نظام»، سیاست‌های کلان نظام در بخش زمین را تدوین نکرده‌اند.

- .

تأثیر فزاینده افزایش قیمت زمین شهری بر اقتصاد شهری، سیاست‌گذاران اقتصادی را بر آن داشته است تا با شناخت و بررسی عوامل تأثیرگذار بر افزایش قیمت زمین شهری، سیاست‌های مناسب را اتخاذ و اجرا کنند.

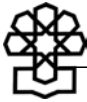
به طور کلی افزایش سطح عمومی قیمت‌ها، از جمله تورم در بخش زمین، ناشی از کمبود عرضه یا افزایش تقاضاست. به زبان اقتصاددانان، تورم یا ناشی از «کشش تقاضا»<sup>2</sup> یا «فشار عرضه»<sup>3</sup> یا ترکیبی از این دو است. در ادامه عوامل محدودکننده عرضه زمین و عوامل مؤثر در افزایش تقاضا و در نهایت قیمت زمین به صورت اختصار می‌آید:

- برخی از عوامل محدودکننده عرضه زمین، به شرایط طبیعی و جغرافیایی شهر وابسته است. برای مثال عواملی چون کوه، دریا و ... که مانع از گسترش شهر می‌شوند، می‌توانند در عرضه

1. Chengri Ding, Land policy reform in China: assessment and prospects, Land Use Policy 20 (2003) 109-120.

2. Demand Pull

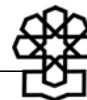
3. Supply Push



زمین تأثیر گذاشته و نهایتاً به افزایش قیمت زمین منجر شوند.

- فرایندهای طولانی و پرهزینه انتقال زمین و آماده‌سازی آن و تثبیت حق مالکیت از عوامل طولانی شدن فرایند ورود زمین به بازار آن است.
- فرایند طولانی تغییر کاربری زمین جهت تأمین زمین مورد نیاز برای توسعه شهر، به‌عنوان عاملی محدودکننده شناخته می‌شود. قوانین کاربری زمین از یک سو عرضه زمین را می‌تواند محدود کرده و از سوی دیگر بسته به قوانین، عرضه آن را زیاد کند.
- ممکن است بنا بر دلایلی از جمله سودجویی، مالکان زمین‌های اطراف شهری یا داخل شهر اقدام به احتکار زمین کرده و با اقدامات انحصارگرایانه از عرضه آن در بازار خودداری کنند.
- برخوردار نبودن برنامه‌ریزان شهری، از دانش و مهارت کافی به دلیل لحاظ نکردن نیاز واقعی آتی شهر و اتخاذ سیاست‌های نادرست شهری، از عوامل مهم در محدودکردن عرضه زمین محسوب می‌شود.
- رشد درآمد شهروندان، افزایش منافع زمین‌داران از خدمات عمومی شهرها و ارتقای امتیاز مکانی زمین، از عوامل افزایش قیمت زمین شهری است.
- تحولاتی چون رشد فزاینده جمعیت شهری و رشد شهر به اطراف و تغییر نقشه‌های جامع، محدودیت‌های قوانین مربوط به ساختمان، تأخیر در مقررات کسب مجوز پروانه‌های ساختمانی و مسائلی نظیر این، می‌تواند انتظار مالکان را نسبت به افزایش قیمت زمین‌ها در آینده، بالا برده که خود عاملی تشدیدکننده در افزایش قیمت زمین شهری خواهد شد.
- بالابودن سهم دولت به هنگام تغییر کاربری زمین، به‌صورت حق مالکیت، مالیات‌ها و... به تنهایی می‌تواند به عاملی برای افزایش قیمت زمین بدل شود.
- پیش‌بینی بازدهی و سود بیشتر، می‌تواند محرکان را تشویق کند تا قیمت‌ها را بالا ببرند و دست‌کم در کوتاه‌مدت باعث افزایش کاذب قیمت زمین شوند.
- حضور رسانه‌های خبری و جنجال‌های آن سبب افزایش استثنایی در ارزش زمین، خاصه در موارد تغییر کاربری آن می‌شود و دلیل اصلی، انعکاس مبالغه‌آمیز افزایش صعودی قیمت زمین در سطوح رسانه‌هاست.

- یکی از عوامل مهم افزایش قیمت زمین در مناطق مرکزی شهر «تمرکز فرصت‌های شغلی در آن مناطق» است. شهرنشینی و تمرکز شهری، به افزایش اشتغال در بخش خدمات در مرکز شهرها منجر می‌شود. تمرکز فرصت‌های شغلی در مرکز شهرها، قیمت بالای زمین در این نواحی و همچنین نیاز فعالیت‌های صنعتی به فضای بیشتر، صنایع جدید را به سمت مناطق پیرامونی شهرها سوق می‌دهد. همچنین فعالیت‌های ساختمان‌سازی به حومه شهرها کشیده می‌شود، زیرا قیمت زمین در مرکز شهرها بیشتر است و نیاز به فضای خصوصی بیشتر، مردم را از مراکز شهرها



دورتر ساخته است. صنایع، به دلیل وجود نیروهای متخصص در حومه‌های کلان شهرها به سمت آنها کشیده می‌شوند. یکی از پیامدهای نکات فوق، نرخ بالای رشد جمعیت حومه‌های کلان شهرها نسبت به شهرهای دیگر است.<sup>۱</sup> بدیهی است که نرخ رشد بالای جمعیت در یک منطقه شهری بر بازار زمین آن تأثیر می‌گذارد.<sup>۲</sup> نرخ افزایش قیمت زمین در شهرها زیاد است، ولی در مناطق پیرامونی بسیار بیشتر است.

- عدم توانایی مالی دولت‌های محلی یا متولیان اداره شهر در ارائه خدمات در گستره وسیعی از مناطق شهری به افزایش جمعیت مراکز شهری منجر می‌شود. به این معنا که به دلیل عدم توانایی مالی شهرداری‌ها، مناطق حومه شهرها از امکانات عمومی برخوردار نمی‌شوند، بنابراین شهروندان حاضرند مبالغ بالاتری را بدهند تا در زمین‌های برخوردار زندگی کنند. این عمل باعث افزایش تقاضا در مراکز و زمین‌های برخوردار شهری شده که کمبود مضاعف زمین برخوردار را به دنبال دارد. بنابراین زمین برخوردار از خدمات، ارزشی مضاعف پیدا کرده و متقاضیان در ازای بهره‌مندی از این زمین‌ها چه به صورت اجاره‌بها یا خرید، بهای بیشتری را خواهند پرداخت که در نهایت، منافع به طور عمده نصیب مالکان زمین می‌شود.

- .

فقدان سیاست‌های مدون زمین شهری در ایران، به ناهنجاری‌های اقتصادی و فرهنگی بسیاری به خصوص در زندگی شهری منجر شده است. نابسامانی بازارهای زمین شهری ایران به بروز مشکلات و نواقصی در بازارهای سرمایه و کار شهری نیز منجر شده است. ورود تقاضای سرمایه‌ای صرف به زمین (سوداگری زمین)، حکمفرما بودن سوداگری، زمین‌خواری، افزایش هزینه‌های خدمات شهری، عدم توجیه اقتصادی سرمایه‌گذاری مولد در تولید، بروز تورم پلکانی در اقتصاد شهری، وجود نواحی فرسوده درون‌شهری و حاشیه‌ای و سکونت‌گاه‌های غیررسمی، ایجاد بافت‌های ناهمگون شهری و ... همگی از مشکلاتی هستند که ریشه در نبود سیاست‌گذاری صحیح زمین شهری دارند. در ادامه به تفصیل به معضلات ناشی از نگرش به زمین به‌عنوان یک «کالای سرمایه‌ای» پرداخته می‌شود.

---

1. هایم دراین درابکین، سیاست زمین و رشد شهری، ترجمه عباس کیانی، مجله شهرداری‌ها، سال ششم، شماره ۶۵، صص ۱۸ و ۲۰.  
2. تمرکز مشاغل خدماتی در مرکز شهر، روند خروج اماکن صنعتی از شهر و نیز رشد جمعیت در حومه‌های شهرها، تغییرات وسیعی را در کاربری زمین موجب شده است، مشاغل خدماتی گوناگون در مرکز شهرها برای به دست آوردن زمین رقابت می‌کنند، زیرا بسیاری از مصرف‌کنندگان به سوی مرکز شهرها می‌آیند. این مصرف‌کنندگان می‌توانند هم از خود شهر، هم از مناطق پیرامون و هم از کل کشور به این مراکز جذب شوند و اگر شهری موقعیت بین‌المللی داشته باشد این جذب سفر از تمام دنیا خواهد بود و در نهایت این همگرایی باعث افزایش سریع قیمت زمین در مرکز شهرها می‌شود.



. - -

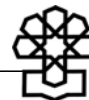
نبود سیاست‌هایی در جهت کنترل رانت زمین، بازار زمین را مستعد سوداگری و افزایش قیمت‌های پلکانی می‌کند و این بازار را به‌عنوان یک بازار رقیب در کنار بازارهای کلان اقتصاد کشور مانند «بورس»، «طلا و ارز» و بخش‌های اصلی اقتصاد کشور مانند «صنعت» و «کشاورزی» مطرح می‌کند. حفظ قدرت رقابتی بازار زمین به‌واسطه سودآوری زیاد در این بخش به حرکت سرمایه‌های کشور به سمت زمین منجر شده است.

هجوم سرمایه‌ها به سمت بازار زمین، توازن بازارها را به نفع بازار زمین تغییر داده و سرمایه را در زمین انباشت و بلوکه می‌کند. این پدیده باعث از دست رفتن فرصت‌های سرمایه‌گذاری در بخش‌های مولد و اشتغال‌زای اقتصاد کشور می‌شود و سرعت گردش پول در اقتصاد کشور را کاهش می‌دهد. کاهش سرعت گردش پول در اقتصاد کشور، خود باعث از دست رفتن فرصت‌های سرمایه‌گذاری در بخش‌های مولد و اشتغال‌زا و کندی رشد اقتصادی می‌شود. وقوع این پدیده اقتصادی در هر کشوری به معنای ناکارآمدی نظام اقتصاد آن کشور است.

. - -

رانت عبارت از بازده مازاد بر هزینه فرصت‌های از دست رفته یک عامل تولیدی است. از نظر ریکاردو، رانت زمانی به‌وجود می‌آید که افزایش جمعیت، مردم را ناگزیر به کشت و زراعت بر زمین‌های نامرغوب می‌کند. بنابراین افزایش قیمت محصول در بازار به‌دلیل هزینه اضافی تولید در زمین‌های نامرغوب نسبت به زمین‌های مرغوب، معادل رانتهای است که صاحبان زمین‌های مرغوب از آن بهره‌مند می‌شوند. رانت مذکور نه به‌واسطه کار و تلاش مالک، بلکه براساس نیاز جامعه و افزایش تقاضای کل در جامعه نصیب مالکان زمین می‌شود. وضعیت مشابه، بلکه ملموس‌تر در زمین‌های شهری متبلور است. چنانچه افزایش تقاضا برای مسکن و کاربری‌های تجاری و خدماتی، افزایش قیمت زمین را به دنبال دارد. افزایش قیمت زمین موجود می‌تواند از عوامل بیرونی دیگری مانند توسعه خدمات شهری و امثال آن نیز به‌وجود آید. بنابراین رانت موجود در زمین شهری یکی از موضوعات اصلی در اقتصاد به‌خصوص اقتصاد شهری است.

رانت به‌وجود آمده در زمین به‌دلیل نبود استراتژی مشخص در بازار زمین با توجه به شرایط خاص این بازار همچون: جایگزین نداشتن، غیرمنقول بودن و همچنین تأثیرپذیری از محیط پیرامون آن و شرایط جغرافیایی نظیر دسترسی‌ها و سایر عوامل و تخصیص آن به طبقه‌ای خاص از مردم، به بهره‌مندی ایشان از این موهبت الهی و محروم شدن قشر عظیم دیگر و در نهایت ایجاد شکاف طبقاتی، فقر و گسترش بی‌عدالتی در جامعه منجر شده است.



. - -

تقاضای کالاها را می‌توان به دو دسته «مستقیم» و «غیرمستقیم» تقسیم کرد. تقاضای نهایی برای مصرف کالا مانند تقاضای خانوارها برای پوشاک، مسکن و مانند آن، تقاضای مستقیم نامیده می‌شود. ساختار تقاضای زمین از خصوصیات منحصر به فردی برخوردار است، چنانچه تمامی بنگاه‌ها اعم از ساخت و ساز، صنعت، کشاورزی و خدمات، تقاضای غیرمستقیم برای زمین ایجاد می‌کنند. بنابراین، زمین یک عامل تولید غیرقابل جایگزین است و هر فعالیت اقتصادی و اجتماعی در نهایت بر زمین مستقر می‌شود. در شرایط ثبات بازار زمین و رقابت کامل، بنگاه‌های تولیدی برای مکان‌یابی، زمینی را انتخاب می‌کنند که هزینه آن در سرمایه مورد نیاز جهت تولید به حداقل برسد. حال در شرایط بی‌ثباتی بازار زمین و افزایش قیمت زمین به نحوی که نرخ بازگشت سرمایه در آن نسبت به تولید بیشتر شود، رفتار بنگاه اقتصادی در مکان‌یابی تغییر می‌کند. این تغییر به این نحو است که بنگاه ترجیح می‌دهد زمین انتخابی در منطقه‌ای باشد که افزایش قیمت آن در سالیان آتی محسوس و زیاد باشد. بنابراین بنگاه یادشده حتی قسمت عمده‌ای از سرمایه خود را جهت تأمین زمین تخصیص می‌دهد. در واقع نگاه بنگاه اقتصادی به زمین از نهاده تولید به محلی برای سرمایه‌گذاری تغییر می‌کند.

در این شرایط بنگاه‌های جدید که توان خرید زمین‌هایی با ویژگی‌های یاد شده را نداشته باشند، به ناچار از زمین‌هایی استفاده می‌کنند که توان تملک آن را داشته باشند. هرگاه یک بنگاه اقتصادی که قدرت تملک زمین مرغوب را داشته است، تصمیم به جابه‌جایی به مکان جدید بگیرد، در ازای افزایش شدید قیمت زمین و نرخ بالای بازگشت سرمایه به نسبت بخش تولید - در واقع بهره‌مندی از رانت زمین - نسبت به بنگاه جدید از توان مالی بسیار بالاتری برخوردار است و شرایط نابرابر فوق به ایجاد انحصار توسط تولیدکننده اولیه و خارج شدن بنگاه جدید از گردونه رقابت منجر خواهد شد. به خوبی نمایان است که وجود چنین شرایطی به اصل رقابت‌پذیری در تولید خدشه وارد کرده و رفتار تمامی بنگاه‌های اقتصادی را به سمت سرمایه‌گذاری در زمین، هرچند اندک، تغییر می‌دهد.

وقوع این رخداد در اقتصاد هر کشوری به این معناست که بنگاه‌های اقتصادی به‌جای آنکه با افزایش بهره‌وری و بهبود فرایند تولید به دنبال تولید بیشتر و سود بالاتر بروند به سوداگرانی تبدیل می‌شوند که با تملک زمین و بهره‌مندی از افزایش قیمت پلکانی آن، هزینه‌های عدم افزایش بهره‌وری را جبران می‌کنند. بنابراین بازار زمین به‌عنوان یک بازار بسیار قدرتمند در برابر بازارهای دیگر عمل کرده و سرمایه‌ها را به سمت خود جذب می‌کند که در نتیجه اقتصاد کشور با رکود مواجه خواهد شد و تمامی تدابیر اتخاذ شده برای تحقق سیاست‌های «تولید محور» به



شکست خواهد انجامید.

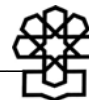
پدیده فوق در اقتصاد کنونی کشور به وضوح ملموس است. بنگاه‌های اقتصادی و نهادهای مالی با تملک زمین و بهره‌مندی از رانت حاصل از آن به جبران عدم افزایش بهره‌وری می‌پردازند. نمونه بارز آن را می‌توان تملک زمین و املاک مرغوب شهرها توسط بانک‌ها یا مثبت کردن ترانز مالی برخی بنگاه‌های تولید خودرو با فروش زمین‌های خود در درون شهر و نه با افزایش بهره‌وری و بهبود فرایند تولید، دانست.

. - -

همواره از سیاست‌های اصولی در برنامه‌ریزی‌های اقتصادی، تلاش در جهت افزایش قدرت خرید خانوار است. برای نیل به این هدف دو مجموعه سیاست وجود دارد که یک دسته از این سیاست‌ها ناظر به افزایش درآمد خانوار و دسته دیگر معطوف به کاهش هزینه‌های اساسی خانوار در بخش مسکن، کالا و خدمات است. تاکنون سیاست‌های دولت‌ها عموماً معطوف به افزایش درآمد خانوار بوده، این در حالی است که سیاست‌های افزایش درآمد برای اثر بخشی کامل، نیازمند اتخاذ سیاست‌های تکمیلی کنترل و کاهش هزینه‌های اساسی خانوار است، زیرا در صورت عدم تحقق آنها، به دلیل بالا رفتن هم‌زمان هزینه‌ها، اقدامات انجام شده در جهت افزایش درآمد، بازسازی قدرت خرید خانوارها را در پی نخواهد داشت.

تجربه سایر کشورها اعم از توسعه‌یافته و در حال توسعه در این زمینه نشان داده است که دولت‌ها همواره خود را متولی کاهش هزینه‌های ضروری و اساسی خانوار دانسته، سپس با کنترل آن به کاهش یارانه‌ها و آزادسازی بازار اقدام می‌کنند. افزایش قدرت اقتصادی خانوار باعث افزایش تقاضا برای سایر کالاها و خدمات می‌شود که این امر توسعه و گسترش بنگاه‌های اقتصادی کشور را به دنبال دارد و در نهایت رشد بیشتر اقتصادی و ایجاد اشتغال را در پی خواهد داشت. توجه به نکته فوق راه‌حلی اساسی برای ریشه‌کن کردن فقر اقتصادی در خانوارهای ایرانی است؛ شاید بتوان گفت دلیل اینکه تاکنون فقر در کشور ریشه‌کن نشده است، اتخاذ صرف سیاست‌های افزایش درآمد و عدم توجه به کنترل و کاهش هزینه‌های اساسی خانوارها بوده است.

عدم سیاست‌گذاری صحیح در بازار زمین، به افزایش قیمت آن منجر می‌شود. این افزایش به تناسب در گروه‌های سه‌گانه مسکن، کالا و خدمات اثر گذاشته و به افزایش شاخص قیمت در یکایک گروه‌های یاد شده منجر می‌شود. برای مثال افزایش قیمت زمین به دلیل اینکه نهاده اصلی تولید مسکن است و ۴۰ تا ۵۰ درصد و بعضاً در کلان‌شهرها تا ۷۰ درصد از قیمت واحد مسکونی را به خود اختصاص می‌دهد، به بالا رفتن «سهم هزینه مسکن در سبد هزینه خانوار» منجر می‌شود. براساس نتایج تفصیلی آمارگیری از هزینه و درآمد خانوارهای شهری توسط مرکز آمار ایران،



بخش مسکن اعم از اجاره‌بها یا اقساط خرید، به تنهایی ۳۰ درصد از کل هزینه‌های سالیانه خانوار شهری را به خود اختصاص می‌دهد که این سهم در دهک‌های پایین درآمدی در کلان‌شهرها به ۷۰ درصد نیز می‌رسد. این در حالی است که متوسط این شاخص در کشورهای موفق در بخش مسکن مانند آمریکا به بیش از ۱۵ درصد نمی‌رسد.<sup>۱</sup>

گذشته از مسکن، افزایش قیمت زمین به افزایش قیمت املاک با کاربری تجاری و خدماتی منجر می‌شود. این افزایش به نوبه خود به افزایش هزینه‌های خدمات، بهداشت و مانند آن در سبد هزینه خانوار منجر می‌شود. برای مثال سهم هزینه ساختمان در هزینه‌های بهداشت و درمان در بخش خصوصی به ۵۰ درصد می‌رسد. در صورتی که هرگاه بخش عمومی یا دولتی، زمین و ساختمان با کاربری خدمات بهداشتی را با اجاره ناچیز در اختیار بخش خصوصی قرار می‌داد، قیمت خدمات بهداشتی در بخش خصوصی به نصف کاهش می‌یافت بدون آنکه سود بخش خصوصی در ارائه این خدمات کاهش یابد.

بنابراین کنترل بازار زمین و کاهش سهم زمین در قیمت نهایی مسکن، کالا و خدمات، به احیای قدرت خرید خانوار منجر می‌شود. در این شرایط خانوار با پس‌انداز درآمد خود و خرید سهام، در بخش تولید سرمایه‌گذاری خواهد کرد یا با خرید کالا در بازار، انگیزه افزایش تولید و گسترش بنگاه‌های تولیدی در تولیدکننده را بالا خواهد برد و با پرداخت هزینه خدمات خود به بخش خصوصی، دیگر نیازمند یارانه‌های دولتی نخواهد بود.

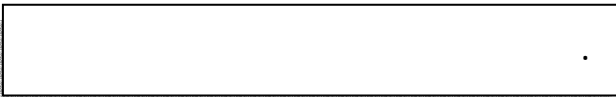
. - -

افزایش قیمت زمین شهری به افزایش هزینه‌های ایجاد و توسعه خدمات شهری منجر می‌شود. نمونه بارز آن افزایش قیمت زمین در کلان‌شهر تهران و تأثیر آن بر افزایش هزینه‌های شهرداری است. قسمت اعظم هزینه ایجاد و توسعه بزرگراه‌ها، فضای سبز، خدمات عمومی و مانند آن را تملک زمین شهری به تنهایی به خود اختصاص داده است. برای مثال بیش از ۴۰ سال است که شبکه بزرگراهی تهران طراحی شده است، ولی تأخیر طولانی در اجرای آن ناشی از بالای بودن هزینه‌های تملک مربوط به اجرای این شبکه بزرگراهی است. افزایش هزینه‌های تراکم برای جبران این هزینه‌ها، خود به عامل تشدیدکننده‌ای برای افزایش قیمت زمین و مسکن و به تبع آن افزایش هزینه‌های تملک شده است و این سیاست به مثابه فرد تشنه‌ای است که برای جبران کمبود آب بدن خود اقدام به نوشیدن آب شور می‌کند. هرچه این فرایند بیشتر ادامه پیدا کند، وضعیت حادثتر می‌شود به طوری که در شرایط کنونی تملک ۱۰ کیلومتر بزرگراه با عرض ۵۰ متر، به ازای ۲

۱. سیاست‌های اقتصادی مسکن، بایدها و نبایدها، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵.



میلیون تومان برای هر متر مربع، به هزار میلیارد تومان هزینه احتیاج دارد که در مقابل کل بودجه شهر تهران عدد بزرگی است.



دولت‌ها برای مداخله در بازار زمین شهری دلایل مختلفی دارند. علاوه بر آن، روش‌های مختلفی نیز برای مداخله در بازار زمین شهری پیش روی دولت‌ها قرار دارد. در این فصل به مهم‌ترین دلایل دولت برای حضور فعال و مؤثر در بازار زمین شهری پرداخته خواهد شد و در فصل بعد روش‌های مختلف دولت برای مداخله در بازار زمین شهری معرفی خواهد شد.

- .

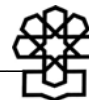
بنابر اعتقاد اقتصاددانان نئوکلاسیک، هرگاه بازار آزاد<sup>۱</sup> کالایی به وجود آید، آن کالا در فرایند بازار آزاد به بهترین و مطلوب‌ترین کاربری ممکن تخصیص می‌یابد.<sup>۲</sup> براساس این نظریه هرگاه زمین در بازار آزاد به حال خود رها شود، به بهترین و مطلوب‌ترین کاربری تخصیص پیدا خواهد کرد. در چنین شرایطی حضور دولت، غیرضروری و متعارض تولید خواهد بود، اما نکته‌ای که حائز اهمیت بوده و نئوکلاسیک‌ها نیز به آن اذعان دارند، نارسایی بازار زمین و توزیع نامناسب درآمد حاصل از زمین و خدمات شهری است که عمده این نارسایی‌ها به ویژگی‌های خاص زمین که قبلاً ذکر شد، مربوط است. بنابراین حضور دولت در سطوح ملی و محلی برای تخصیص بهینه منابع زمین و کاربری آن الزامی است. تجربه عملی سایر کشورها نیز مؤید این مطلب است. برای مثال در کشور هنگ‌کنگ که اقتصادی مبتنی بر بازار آزاد دارد، دولت کمترین آزادی را برای انعقاد قراردادهای مربوط به زمین و مستغلات قائل شده است و بر کاربری زمین، نظارت و اعمال قانون شدید می‌کند.<sup>۳</sup>

وجود ویژگی‌های بیان شده در مورد زمین و نیز شرایط اجتماعی - اقتصادی کشورهای مختلف، باعث شده است که قانون عرضه و تقاضا به همان کیفیتی که در مورد سایر کالاها صدق می‌کند، در مورد زمین صادق نباشد. به این مفهوم که در مورد سایر کالاها، افزایش تقاضا، افزایش عرضه را به دنبال خواهد داشت، حال آنکه در مورد زمین، افزایش تقاضا، به دلیل محدود بودن

1. بازار آزاد به بازاری گفته می‌شود که عرضه و تقاضا برای کالایی بدون هیچ انحصاری چه در اطلاعات، تکنولوژی تولید و ... وجود داشته باشد.

2. البته این نظریه در سال‌های اخیر توسط خود صاحبان این اندیشه مورد نقد جدی واقع شده است و نئوکلاسیک‌ها به آن اعتقاد ندارند، از این رو مسئله «بازار ناقص» مطرح شده است که بنابر فرض دوم هیچ بازار کاملی در مورد هیچ کالایی وجود ندارد، بلکه تمامی بازارها ناقص هستند و وظیفه دولت، اتخاذ سیاست‌هایی است که شرایط بازارهای موجود را بهبود بخشد.

3. هرولد، دانکرلی و دیگران، سیاست زمین شهری، ترجمه عبدالله کوثری، سازمان ملی زمین و مسکن.



منابع زمین، افزایش عرضه را به دنبال نداشته و به افزایش قیمت منجر می‌شود. علاوه بر آن، به دلیل اینکه مالکیت زمین به صورت نامتوازن میان افراد جامعه در سطوح شهرها و کشور توزیع می‌شود، مکانیسم بازار به خودی خود نمی‌تواند به توزیع عادلانه درآمد حاصل از زمین به اقشار مختلف جامعه منتج شود.

. -

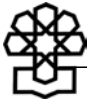
یکی از موارد ناکارایی بازار، زمانی اتفاق می‌افتد که منافع و هزینه‌ها عمدتاً نصیب کسانی شود که در تصمیم‌گیری مربوط به مصرف یا تولید، دخالت مستقیم ندارند. این هزینه‌ها و منافع که هزینه‌ها و منافع برونی نامیده می‌شوند به‌طور ویژه در اقتصاد شهری اهمیت می‌یابند. برای مثال تصمیم‌های مسئولان شهری در بالا بردن استاندارد ساختمان‌ها اعم از بهداشتی و ایمنی و ... بر قیمت املاک مجاور تأثیر می‌گذارد. این تأثیر در تصمیم‌های منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای، طرح‌های جامع و تفصیلی شهری و ... نمود بیشتری دارد.

برای مثال آثاری که مناطق روستایی به سبب مهاجرت وسیع روستائیان به شهرها می‌گذارند یا تأثیرات متقابلی که محدوده شهرها از این مهاجرت‌ها می‌پذیرند، نشان از تأثیر تصمیم‌های منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای دارد. در واقع کنترل چنین تصمیم‌هایی که از داخل مناطق تا خارج مناطق تأثیرگذار هستند، قطعاً به تنهایی توسط مسئولان شهری امکان‌پذیر نیست و باید مسئولان ملی در برنامه‌های توسعه، این تأثیرات را لحاظ کنند تا از تأثیرات هزینه یا منافع حاصل از آن بر اقشار دیگر جامعه به‌نحو رضایت‌بخشی کاسته شود.

. -

وجود اطلاعات جزء اصلی‌ترین شروط تحقق یک بازار کامل است. هرچند جریان اطلاعات در تمامی بازارها به صورت کامل محقق نمی‌شود؛ اما بازار زمین به دلایلی نظیر عدم اطلاع بخش غیردولتی از برنامه‌های توسعه آتی شهر و کشور، تأثیرات بلندمدت تصمیمات اتخاذ شده و مانند آن، بیش از دیگر بازارها از این جنبه دچار مشکل است.

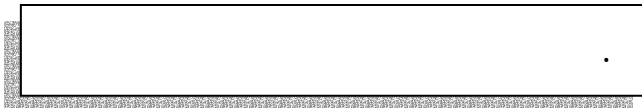
در واقع فعالان این بخش بدون سیاست‌گذاری دولت و مقامات محلی و ایجاد جریان اطلاعات از سوی دولت، قادر نیستند فعالیت خود را در بخش زمین و مسکن در ناحیه‌ای اختصاص دهند که بیشترین کارایی را برای شهر داشته باشد. از این رو دولت می‌تواند به‌منظور پیشگیری از هر نوع خسارت به بخش غیردولتی و همچنین طرح‌های آینده خود، تصمیم‌گیرندگان بخش خصوصی را با دادن اطلاعات دقیق و ارزان یاری کند.



. -

رضایت‌مندی عمومی جامعه، از رعایت حداقل استانداردها در سطح شهر نشئت می‌گیرد. اگر در سطح شهر یا کشور، مردم در مسکن مناسب زندگی نکنند، کل جامعه متضرر خواهد شد و از رضایت‌مندی شهروندان آن کاسته خواهد شد. لذا تدوین حداقل استانداردهای لازم برای بالا بردن سطح رضایت‌مندی عمومی جامعه که افراد کم درآمد آمادگی پرداخت هزینه آن را داشته باشند، الزامی است. این مهم تنها با تصمیمات مقام‌های ملی و محلی تحقق می‌یابد که مداخله دولت را ضروری می‌کند.

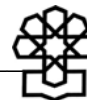
به‌طور کلی می‌توان دلایل و اهداف دولت‌ها از دخالت در سیاست‌های زمین شهری را در مسائلی همچون افزایش کارایی و بهره‌وری، تخصیص بهینه منابع زمین به کاربری‌های مختلف، تأمین نیازمندی‌های عمومی به زمین، تنظیم و کنترل بازار زمین، تأمین زمین مسکونی برای گروه‌های کم درآمد و افراد آسیب‌پذیر جامعه، تنظیم و تضمین رشد و توسعه آتی شهرها، حفاظت از منافع عامه مردم و در نهایت تلاش برای تحقق عدالت اجتماعی در جامعه شهری و هدایت توسعه شهری و کاهش پیامدهای منفی ناشی از رشد و گسترش سریع و ناموزون خلاصه کرد.



در سال‌های پس از انقلاب پاسخگویی به نیاز مسکن با حجم عظیمی از ساخت‌وساز به‌خصوص تا سال ۱۳۶۰ صورت پذیرفت. در این سال‌ها به‌دلیل شرایط انقلاب، افراد زیادی، میزان قابل توجهی زمین را رها کرده یا با قیمتی نازل وارد بازار مسکن کردند که موجب کاهش قیمت زمین شد. ترس از قانون لغو مالکیت شهری نیز گروه‌های زیادی را وادار به عرضه زمین‌های خود نمود تا مشمول چنین قوانینی نشوند.

از سوی دیگر کاهش قدرت اعمال مقررات شهری موجب شد حجم بالایی از زمین بدون هیچ‌گونه محدودیتی به بازار عرضه شود. علاوه‌بر آن تصویب دومین قانون زمین شهری با نام قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری و کیفیت عمران آن در سال ۱۳۵۸ و سومین آن در سال ۱۳۶۱ و اصلاح آن در سال ۱۳۶۶ تأثیر بسزایی بر کاهش قیمت زمین و به تبع آن مسکن داشت و برای اولین بار دخالت مستقیم دولت برای تصرف زمین شهری به‌منظور تأمین مسکن از پیرامون شهرها به داخل شهرها گسترده شد. در مجموع سیاست‌های فوق موجب شد که قیمت زمین در دوره ۱۳۵۷-۱۳۶۸ افزایش چندانی پیدا نکند.

سیاست‌های دو دهه گذشته متأثر از برنامه‌های توسعه کشور که رویکرد بازار محور را از



اصول برنامه‌ریزی قرار داده بود به کاهش سهم دولت در بازار زمین و مسکن منجر شد. پایان مهلت قانونی زمین شهری در برنامه اول توسعه و تمدید نشدن آن نیز متأثر از فضای جدید اقتصادی کشور بود. مجموعه این عوامل موجب افزایش قیمت زمین و سهم زمین در هزینه ساخت مسکن شد.

در برنامه دوم توسعه سیاست دولت به سمت آزادسازی بازار و گرایش‌های سیاسی آزادسازی اقتصادی ادامه پیدا کرد که نمود آن در عرصه بازار زمین چشمگیرتر بود.

کاهش سهم دولت در عرضه زمین، تقویت بهره‌وری از زمین و تقویت سیاست‌های سمت عرضه از زمره مهم‌ترین سیاست‌گذاری‌ها بوده که همگی آنها موجب کاهش مداخله مستقیم دولت در بازار زمین شده است. علی‌رغم تأکیدی که در این برنامه بر آزادسازی بازار زمین و حمایت از انبوه‌سازی به عمل آمد، سهم ۳۷ درصدی سازندگان در برنامه اول از واگذاری زمین به ۲۹ درصد در برنامه دوم کاهش پیدا کرد در این دوره سهم تعاونی‌ها از واگذاری معادل ۱۸ درصد و سهم واگذاری انفرادی به ۵۳ درصد بود.<sup>۱</sup>

افزایش قیمت زمین در این دوران کماکان ادامه پیدا کرد و سهم زمین در هزینه ساخت مسکن در هیچ سالی به کمتر از ۴۵ درصد کاهش نیافت. در برنامه سوم، آزادسازی کامل بازار زمین به‌عنوان یک خط‌مشی اساسی مطرح شده و در طول سالیان گذشته این سیاست پیگیری شده است. نکته قابل توجه این است که عملاً در طول سالیان مختلف دولت هیچ‌گونه استفاده‌ای از ابزارهای مالیاتی در جهت تنظیم بازار زمین به‌عمل نیاورده است.

در بخش‌های آتی با بررسی و تحلیل سیاست‌های موجود در زمین‌های دولتی و غیردولتی سیاست‌های پیشنهادی در جهت بهبود بازار زمین ارائه می‌شود.

- .

در دهه ۱۳۷۰ تاکنون سیاست‌های مختلفی درباره نحوه واگذاری این زمین‌ها به بخش‌های غیردولتی اتخاذ شده است. در این مختصر به بررسی و نقد سیاست‌ها پرداخته خواهد شد:

- - .

این روش با توجه به عرضه زمین دولتی به قیمت بازار و رفع موانع و ایجاد مقررات مناسب در جهت بازتولید و عرضه زمین‌های خصوصی، سعی در کاهش نقش دولت در این بازار و تعیین قیمت زمین براساس قواعد بازار دارد. توصیه‌کنندگان این روش امید داشتند با اتخاذ سیاست‌های

---

1. فردین یزدانی، مطالعات پشتیبان طرح جامع مسکن، دفتر برنامه‌ریز اقتصاد مسکن وزارت مسکن و شهرسازی، کارآمدسازی دخالت دولت در بازار زمین.



مذکور، عرضه زمین به اندازه کافی اتفاق افتاده و در نهایت به کاهش سهم زمین از قیمت نهایی مسکن منجر شود.<sup>۱</sup> این سیاست مدنظر برنامه‌ریزان در برنامه‌های توسعه دوم و سوم بوده است.

( ) . - -

این روش طی دهه‌های گذشته در دو شکل متفاوت اتفاق افتاده است:

( سیاست واگذاری زمین‌های ارزان قیمت به تک‌تک خانوارها در دهه ۱۳۶۰ پیگیری می‌شد. طبق این سیاست به خانوارهای متقاضی مسکن، قطعه زمین مشخصی داده می‌شد تا با توان خود و کمک‌های دیگر مسکن خود را بر روی زمین ایجاد کنند. نتیجه این سیاست گسترش افقی شهرها، افزایش هزینه‌های خدمات شهری و کاهش خدمات شهر در مناطق مذکور شد. علاوه بر آن ساخت مسکن عمدتاً از کیفیت مطلوب برخوردار نبوده و به علت عدم رعایت اقتصاد مقیاس، منابع مورد نیاز برای تولید مسکن به صورت بهینه تخصیص پیدا نمی‌کرد.

( طی برنامه‌های توسعه به خصوص برنامه سوم، جهت‌گیری اصلی در حمایت از «زمین حمایتی» به «مسکن حمایتی» تبدیل شد. بنابراین در این روش دولت برای عرضه مسکن، زمین‌های ارزان قیمت را در اختیار انبوه‌سازان قرارداد تا با ساخت مسکن به صورت انبوه به افزایش عرضه مسکن در بازار منجر شوند.

توجه به عملکرد دو سیاست فوق یعنی واگذاری زمین به «قیمت بازار» و «ارزان قیمت» طی دهه‌های گذشته نشان می‌دهد که سهم زمین از قیمت نهایی مسکن کاهش نیافته است.<sup>۲</sup> بنابراین سهم زمین در حدود ۴۰ تا ۵۰ درصد طی دهه‌های گذشته ثابت بوده است و بعضاً افزایش نیز داشته است. علاوه بر آن کاهش توان سرمایه‌گذاری در تملک و ساخت مجدد، رشد سوداگری در بازار زمین، رشد نامتوازن شهرها، طولانی شدن دوران ساخت، افزایش دستمزد و هزینه‌های جاری ساخت، کوچک‌سازی، عدم مطلوبیت فنی واحدهای ساخته شده و ... از جمله نتایج اجرای سیاست‌های فروش زمین به روش‌های فوق بوده است.

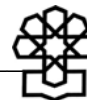
. - -

در شرایط کنونی اقتصاد کشور که فشار تقاضا برای مسکن زیاد بوده و عرضه مسکن نوساز درصد

---

1. گزارش بانک جهانی از وضعیت بخش مسکن در ایران: « جهت محدود کردن سهم هزینه زمین نسبت به کل هزینه مسکن به ۳۰ تا ۴۰ درصد باید مدیران محلی و ... از طریق عرضه زمین بیشتر برای ساخت و ساز و یا تغییر نسبت طبقه به مساحت که در محله‌هایی خاص مجاز است، انجام دهند نه از طریق «یارانه دادن به قیمت‌های زمین» و درجای دیگر آمده است: « به موازات کاهش سهم عرضه زمین دولتی و افزایش سهم بخش خصوصی، این مطلب بیش از پیش اهمیت پیدا می‌کند که وزارت مسکن و شهرسازی و یا سازمان ملی زمین و مسکن، بیشتر نقش توان‌بخشنده را ایفا می‌کند، نه کنترل‌کننده و یا عرضه‌کننده زمین مسکونی».

2. البته مسکن‌های ساخت شده طبق روش اول به کاهش این سهم منجر شده است، زیرا اولین مالک زمین، متقاضی نهایی بوده است.



کمی از مسکن‌های موجود را شکل می‌دهد، قیمت نهایی مسکن نوساز براساس بازار، متناسب با مسکن‌های موجود ارزش‌گذاری می‌شود.<sup>۱</sup> بنابراین در صورتی که مالک زمین و ساختمان یکی باشد به دلیل انحصاری که به واسطه مالکیت به وجود می‌آید، قیمت مسکن‌های موجود براساس بازار تعیین می‌شود نه براساس هزینه تمام شده آن. در چنین شرایطی تنها در صورتی قیمت مسکن کاسته خواهد شد که نسبت مسکن‌های عرضه شده به بازار به نسبت مسکن‌های موجود به عدد قابل توجهی برسد و این عرضه به گونه‌ای باشد که جوابگوی تقاضای موجود باشد. حال آنکه:

- عرضه مسکن‌های نوساز نسبت به مسکن‌های موجود به مراتب کم است،

- این عرضه هیچ تناسبی با تقاضای موجود در بازار ندارد.

بنابراین در شرایط خوش‌بینانه زمان بسیار طولانی نیاز است تا عرضه متناسب با تقاضا به وجود آید و قیمت مسکن کاهش یابد. کاملاً مشخص است که برای رسیدن به چنین زمانی برای کشوری مثل ایران با توجه به جوان بودن جمعیت آن و فشار تقاضای بالای سال‌های آتی، هزینه‌های گزافی بر کشور تحمیل خواهد کرد. شرایط فوق متضمن آن است که تلاشی در جهت کاهش سهم نهاده‌های واسطه‌ای تولید مسکن به خصوص زمین نشود. نکته اصلی این است که زمین را به چه نحوی تخصیص دهیم تا به کاهش سهم آن در قیمت نهایی مسکن منجر شود؟ از آنجا که افزایش تقاضا برای مسکن، به افزایش تقاضا در زمین منجر می‌شود، اگر عرضه این نهاده اصلی تشکیل‌دهنده مسکن نتواند تناسبی با تقاضای حاصل از مسکن داشته باشد، قیمت آن افزایش یافته و به کاهش سهم از کل قیمت نهایی مسکن منجر خواهد شد، بلکه عاملی در جهت افزایش قیمت نهایی مسکن همانند دهه‌های گذشته می‌شود.

در سیاست آزادسازی بازار زمین به دلیل اینکه زمین به قیمت بازار واگذار می‌شود، کاهش سهم زمین در قیمت نهایی مسکن اتفاق نخواهد افتاد و تنها در صورتی می‌توان امید داشت که با اصلاح قوانین و کنترل شدید بازار، عرضه زمین افزایش یافته و این افزایش به کاهش سهم مذکور منجر شود، اما حتی با تحقق شرط فوق از آنجا که فشار تقاضا بسیار بالاست و در فرایند فوق مالک و سازنده یکی خواهد بود، قیمت مسکن براساس بازار تعیین خواهد شد و عملاً کنترلی بر بازار زمین اعمال نشده و این امر دائماً باعث افزایش نامتناسب قیمت زمین می‌شود.

بنابراین سیاست مذکور به هیچ‌وجه نمی‌تواند عاملی در جهت کاهش سهم هزینه زمین و افزایش عرضه مسکن مناسب شود. سیاست واگذاری ارزان زمین به انبوه‌سازان به دلیل اینکه مالک و سازنده یکی است و با وجود فشار تقاضا و جذابیت بازار زمین، افزایش قیمت زمین بسیار بیشتر از انبوه‌سازی بوده (ساخت مسکن)، لذا قیمت مسکن نهایی کاهش نیافته و انبوه‌ساز از رانت حاصل

۱. فردین یزدانی، کارآمدسازی دخالت دولت در بازار زمین، مطالعات پشتیبان طرح جامع مسکن.



از زمین ارزان بهره برده و تمامی عواید حاصل از افزایش قیمت زمین نصیب انبوه‌ساز می‌شود و لذا این سیاست نیز به کاهش سهم زمین در قیمت نهایی منجر نشده و قیمت مسکن کاهش نمی‌یابد. بنابراین عرضه زمین از سوی دولت طبق مکانیسم فوق هر چند زیاد، اگر چه در مدت کوتاهی به کاهش سهم آن منجر می‌شود، ولی به دلیل فشار تقاضا برای مسکن و جذابیت بیشتر بازار زمین و سوداگری در آن به کاهش سهم فوق منجر نشده و بعد از مدتی دوباره به همان سهم قبلی خود خواهد رسید. پس می‌توان گفت عرضه زمین به معنای عرضه مسکن نیست، یعنی سیاست افزایش عرضه زمین الزاماً به افزایش عرضه مسکن منجر نمی‌شود.

بنابراین در شرایط فعلی اگر عرضه زمین به نحوی باشد که مالک و سازنده یکی شود، شاهد بهبود بازار خواهیم بود، از این رو جذابیت بازار زمین حفظ شده و همواره سرمایه‌ها از بخش ساخت مسکن به خرید زمین سوق پیدا خواهد کرد.

اتخاذ سیاست عرضه زمین بدون انتقال مالکیت آن، می‌تواند یکی از راهبردهایی باشد که با اجرای آن از فشار تقاضا برای زمین که ناشی از فشار تقاضا برای مسکن است کاسته شود. بنابراین اگر در فشار تقاضای یکسان، تخصیص زمین‌های دولتی به گونه‌ای باشد که مالکیت منتقل نشود، سوداگری زمین به دلیل حفظ مالکیت آن توسط دولت از بین رفته یا به شدت کاهش می‌یابد، لذا سهم قیمت زمین در قیمت نهایی مسکن کاسته خواهد شد. با اتخاذ سیاست فوق بورس بازی و جذابیت بازار زمین کاسته شده و توان مالی صرف ساخت مسکن جهت پاسخگویی به تقاضای آن می‌شود بنابراین عرضه مسکن افزوده می‌شود که به تبع آن از تقاضای کل کاسته شده و این بدین معنی است که تقاضا برای زمین برای تولید مسکن کاسته شده که خود باز به کاهش بیشتر سهم مذکور از قیمت نهایی مسکن منجر خواهد شد. در واقع این روش تأثیر شرایط خاص بازار زمین از جمله ایستایی را بر تولید نهایی مسکن به حداقل کاهش می‌دهد.

- .

عوامل سیاستی متعددی در زمین‌های غیردولتی شهری به عدم تخصیص بهینه آنها منجر شده است، اما عامل اصلی و تعیین‌کننده، به سیاست اوایل دهه ۱۳۷۰ بر می‌گردد. اوایل دهه ۱۳۷۰ رویکرد دولت در جهت سیاست تعدیل اقتصادی و کوچک کردن حجم دولت در اقتصاد، به استقلال مالی شهرداری‌ها به خصوص شهرهای بزرگ و کلان‌شهرها منجر شد. به دنبال خودگردانی شهرداری‌ها به منظور تأمین خدمات شهری، دو رویکرد می‌توانست در دستور کار قرار گیرد:

- اخذ عوارض و مالیات از شهروندان،

- فروش تراکم.

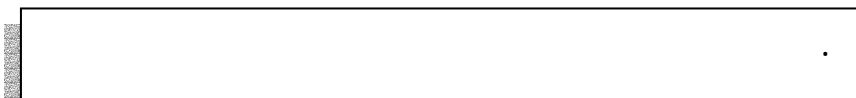


شرایط پس از جنگ و هزینه‌های بالای مدیریتی در قبال اخذ عوارض و مالیات از شهروندان و رویکرد مدیریت شهری در جهت تأمین مالی سهل‌الوصول و کم‌هزینه، به اتخاذ سیاست فروش تراکم منجر شد. افزایش توان شهرداری‌های شهرهای بزرگ و کلان‌شهرها در فروش تراکم به افزایش کیفی و کمی خدمات شهری در این شهرها منجر شد و در مقابل شهرهای کوچک قادر به اداره شهر نبودند.

بنابراین شهرداری‌ها بعد از استقلال از بودجه دولت و خودگردانی به دلیل عدم طراحی اصولی مدیریت شهری و تأمین منابع کارآمد جهت اداره شهر، به یک مؤسسه غیردولتی رانتهی در شهر بدل شدند. مدیریت شهری که براساس وظایف خود باید شرایط اقتصادی شهر را به‌گونه‌ای تنظیم کند تا تمامی شهروندان در شرایط عادلانه‌ای از شهر بهره‌مند شوند، عملاً خود به عاملی در جهت تخصیص رانت به گروه‌های توانمند جامعه بدل شد که به افزایش پدیده رانت و شکاف طبقاتی در سطح شهر منجر شد.

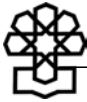
نتیجه آنکه این سیاست، علاوه بر آنکه رانت اقتصادی شهر را به طبقه خاصی از جامعه هدایت کرد، به عدم تعادل و توازن اقتصادی در کل کشور منجر شد. بنابراین اهداف مدنظر دولتمردان و برنامه‌ریزان اقتصادی کشور در جهت کاهش رانت و تعادل اقتصادی به نتیجه نرسید.

علاوه بر آن سیاست‌ها نامناسب تفکیک زمین‌های بزرگ قبل از ساخت‌وساز در نابسامانی اقتصاد زمین و مسکن شهرها مؤثر بوده است. راهکار سیاستی جایگزین، اتخاذ سیاست LVT است که در سیاست‌های پیشنهادی به تفصیل مورد بررسی قرار می‌گیرد.



دولت‌های محلی و ملی به‌منظور بهبود عملکرد بازار زمین شهری اقدام به اتخاذ سیاست‌های کارآمد در حوزه مالکیت، ارزش و کاربری زمین کرده‌اند و برای اجرایی کردن هر یک از این سیاست‌ها هم‌زمان با ایجاد زیرساخت‌های مناسب از روش‌ها و ابزارهای مناسب استفاده کرده‌اند. در ادامه، ابزارهای مناسبی که در بازار زمین، مناسب اقتصاد کشور تشخیص داده شده است، به تفصیل آورده شده است.

مهم‌ترین بستر تحقق اهداف و سیاست‌های کلان اقتصادی مسکن، وجود نظام اطلاعاتی جامع در بخش سیستم ثبت زمین و مسکن است. این سیستم ثبت، مجموعه اسناد بایگانی زمین و مسکن را شامل می‌شود که به‌طور مرتب با توجه به تغییرات در مالکیت و ارزش و کاربری زمین و مسکن به روز می‌شود. به‌عبارتی این سیستم با توجه به تغییرات مستمر، یک نظام پویا محسوب می‌شود.



این سیستم ویژگی‌های قطعات زمین را در حیطه‌های ارزش، مالکیت و کاربری زمین معین کرده و با توجه به دیگر اسناد مرتبط با زمین آن را به روزرسانی می‌کند. چنین سیستمی بستر مناسب را برای تحقق اهداف و اجرای سیاست‌ها مانند اهداف مالی (ارزش‌گذاری و اخذ مالیات)، مقاصد قانونی (انتقال مالکیت زمین)، کمک در مدیریت زمین و کنترل کاربری زمین (برنامه‌ریزی مدیریت) مهیا می‌کند.

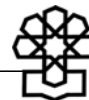
متأسفانه برخلاف بسیاری از کشورهای موفق در این زمینه، فقدان آمار و اطلاعات لازم و صحیح در ایران سبب شده است مسئولین امر در بخش زمین و مسکن شهری قادر به پردازش داده‌ها و در نتیجه برنامه‌ریزی اصولی و سیاست‌گذاری صحیح نباشند؛ علاوه بر آن فقدان این مهم باعث شده است تا دولت‌های ملی و محلی نتوانند سیاست‌های نظارتی و کنترلی خود را در جهت تنظیم بازار مسکن اعمال نمایند.

ایجاد سامانه شفاف اطلاعاتی در این بخش (زمین و مسکن) از طریق صدور سند الکترونیک زمین و مسکن در کنار سند کاغذی امکان‌پذیر است که شامل شاخصه‌های مهم مالکیت، کاربری، نقل و انتقال ملک، اجاره و شناسنامه فنی واحدهای مسکونی (متراز، مصالح به‌کار رفته، سازنده، نوع سازه، میزان مقاومت در برابر زلزله و ...) است که از ضروریات اصلی جهت ایجاد بستر مناسب در بخش سیاست‌گذاری زمین و مسکن شهری است.

- .

حجم بالای تقاضای زمین - به‌عنوان نهاده اصلی مسکن، کالا و خدمات - ناشی از افزایش جمعیت و تراکم شهرنشینی، دولت‌های ملی و محلی را به این سیاست رهنمون می‌کند که منابع کمیاب زمین خود را در شهرها حفظ کرده و با واگذاری آن به‌صورت حق بهره‌برداری یا اجاره در اختیار متقاضیان در هر سه گروه مسکن، کالا و خدمات قرار دهند. برای مثال در شرایط فعلی که بازار زمین و مسکن شهری با فشار تقاضای بالا در این بخش مواجه است، قیمت نهایی مسکن نوساز توسط انبوه‌سازانی که از زمین دولتی و محلی بهره‌جسته‌اند براساس قیمت بازار ارزش‌گذاری می‌شود. علت این امر به‌دلیل مالک بودن سازندگان است. چنین اتفاقی در سایر کاربری‌ها نیز رخ می‌دهد. افزایش قیمت زمین و مسکن و به تبع آن افزایش قیمت ساختمان‌ها با کاربری صنعتی، خدماتی، اداری و تجاری به افزایش محصول و خدمات نهایی آنان منجر می‌شود.

به‌طور کلی در شرایط فعلی هرگاه سیاست زمین دولتی و محلی به نحوی اتخاذ شود که ارائه‌دهندگان مسکن، کالا و خدمات، مالک عرصه زمین نباشند و به نوعی هزینه استفاده از آن را به‌صورت اجاره یا حق بهره‌برداری بپردازند، در این صورت هزینه قابل توجه زمین که در مسکن و



بهداشت و درمان در حدود ۵۰ درصد ذکر شد، از محصول نهایی (مسکن، کالا و خدمات) کسر خواهد شد و محصولات نهایی به قیمت پایین‌تری به جامعه عرضه می‌شود.

بنابراین سیاست عرضه زمین‌های دولتی و عمومی به هزینه صفر در بخش‌های تولیدی و خدماتی نیز تأثیر بسزایی در اقتصاد شهر ایفا می‌کند. این سیاست در راستای حذف و کاهش سهم هزینه زمین در فرایند فعالیت‌های مولد است. سیاست یاد شده به کاهش هزینه تولید و افزایش قدرت عرضه در کل اقتصاد، ایجاد بستر مناسب برای حضور تولیدکنندگان واقعی، کاهش فساد و زمین‌خواری، افزایش نرخ بازگشت سرمایه، افزایش ظرفیت تولید و به تبع آن اشتغال‌زایی و ایجاد مزیت نسبی در بازارهای داخلی و منطقه‌ای منجر خواهد شد. برای اجرای چنین سیاستی، سناریوهای متفاوتی ذیل را می‌توان مطرح کرد:

- فروش زمین پس از اتمام اقساط ساخت،

- عدم فروش زمین و واگذاری آن به صورت اجاره.

. - -

قیمت زمین در این روش براساس نسبتی از ارزش آن در ابتدای یا انتهای شروع بازپرداخت اقساط ساخت محاسبه و پس از اتمام اقساط ساخت، در مدت ۱۵ تا ۲۰ سال دریافت می‌شود.

این روش به دلیل واگذاری مالکیت زمین‌های دولتی به غیر به کاهش ذخایر زمین‌های دولتی از یک سو منجر شده و از سوی دیگر برای جذب افزایش قیمت حاصل از فروش این واحدها توسط متقاضیان، باید با استفاده از سیاست‌های تکمیلی اقدام به کنترل افزایش قیمت این‌گونه مسکن‌ها کرد. این سیاست‌ها شامل ایجاد سیستم ثبت قوی و اخذ مالیات بر دارایی یا افزایش ارزش املاک خواهد بود.

اجرای این روش با توجه به توان مدیریتی کنونی کشور قابل اجراست. البته باید توجه داشت برای تکمیل و کارآمد کردن آن، نیاز به تدوین سیاست‌های تکمیلی و ایجاد نهادهای متولی جذب ارزش‌افزوده مسکن براساس این سیاست‌هاست.

. - -

در این سناریو دولت تنها بنای ملک را می‌فروشد و مالکیت زمین را به طور کامل در اختیار خود نگه می‌دارد. در واقع متقاضی ۱۵ سال اول را به پرداخت تقسیط وام ساخت می‌پردازد و پس از آن دولت به ازای نسبتی از ارزش زمین، از ساکنین اجاره‌بها دریافت می‌کند. البته می‌توان اجاره‌بها را از همان ابتدا گرفت که مقدار آن باید متناسب با سهم هزینه مسکن در سبد هزینه خانوار باشد. بنابراین متقاضیان از قیمت نهایی مسکن به خوبی آگاه خواهند بود.



نتایج حاصل از این مدل با توجه به مدت اجاره‌بها متفاوت است. به‌طور کلی می‌توان دو حالت در نظر گرفت:

- اجاره بلندمدت زمین،

- اجاره میان‌مدت زمین.

به‌طور کلی هرچه زمان اجاره زمین بیشتر باشد، به‌واسطه افزایش احساس مالکیت برای مصرف‌کننده، ملک از ارزش بیشتری برخوردار خواهد شد. نمونه این رویداد در زمین‌های وقفی با اجاره بلندمدت ۹۹ ساله به خوبی نمایان است. قیمت این املاک با اختلاف ناچیزی از املاک شخصی اختلاف دارند. بنابراین در صورتی که مدت اجاره زمین، میان‌مدت، برای مثال ۴۹ سال باشد از افزایش قیمت بیش از حد جلوگیری خواهد شد. نکته قابل ذکر آنکه اگرچه هدف اصلی تأمین مسکن گروه‌های نیازمند است، ولی اگر شرایط تخصیصی زمین به‌گونه‌ای باشد که شبه مالکیت به‌وجود آید، بورس‌بازان و سوداگران زمین سعی در خرید زمین‌ها خواهند داشت و این عامل باعث می‌شود که مستحقان اصلی مسکن به‌دلیل مشکلات ضروری‌تر خود حاضر به واگذاری واحدها به بورس‌بازان شوند و انتفاع اصلی را سوداگران ببرند.

از آنجایی که ارزش زمین، محاسبه شده، از متقاضیان دریافت می‌شود و ساکنین سهمی در مالکیت آن ندارند، خرید و فروش در این روش نمی‌تواند به افزایش قیمت زمین منجر شود. بنابراین این بخش عملاً با افزایش شدید قیمت و بورس بازی مواجه خواهد شد.

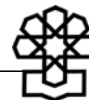
باقی ماندن مالکیت دولت بر اراضی این ملک‌ها، اساساً یکی از محاسن این روش است. در واقع به‌دلیل اینکه دولت همچنان مالک اصلی است به‌خوبی می‌تواند بازار زمین را در کنترل داشته باشد. نکته قابل توجه در اجرای این روش احتمال عدم موفقیت دولت در اخذ اجاره‌بها از ساکنین است.

به‌طور کلی می‌توان، باقی ماندن مالکیت زمین در دست دولت و ثابت ماندن ذخایر آن، تأمین بودجه مورد نیاز برای نگهداری شهرک یا شهر جدید - بدون آنکه شهرداری ملزم باشد از روش‌های غیرمعارف به تأمین منابع مالی مورد نیاز خود اقدام کند - و کنترل بازار زمین را از جمله مزایای این روش دانست.

. -

. - -

نبود سازوکار مناسب و اصولی جهت مدیریت و هدایت تقاضای سرمایه‌ای سوداگران در بازار زمین شهری به تسلط تقاضای سرمایه‌ای مخرب در بازار و کاهش سهم تقاضای مصرفی منجر شده است. عملکرد بازار نشان می‌دهد که سرمایه‌های مذکور در دوره‌های رونق تورمی وارد بازار



زمین و به تبع آن مسکن شده و با افزایش تقاضا در زمین و مسکن به افزایش قیمت زمین و نهایتاً مسکن منجر می‌شوند. سرمایه‌های مذکور با سوداگری در زمین و عرضه گران مسکن از تقاضاهای انباشته شده حداکثر استفاده را در جهت افزایش سود خود می‌برند. «سیاست‌های مالیاتی» از بهترین و کارآمدترین ابزارها در جهت کنترل سوداگری است که از سوی دولت‌ها وضع می‌شوند.

( تقاضای سوداگرانه در بازار زمین و مسکن گاهاً با خرید و فروش مکرر زمین و مسکن نمود می‌یابد. ابزار مناسب حاکمیتی که این نوع از سوداگری را کنترل می‌کند، بهره‌گیری از مالیات طولی بر معاملات مکرر زمین و مسکن است که در آن، درصدی از ارزش معاملاتی زمین و مسکن در هنگام خرید و فروش از فروشنده اخذ می‌شود. طولی بودن این مالیات بدین معناست که نرخ این مالیات پلکانی معکوس بوده و با افزایش فاصله زمانی بین خرید و فروش کاهش می‌یابد. برای مثال اگر ملک خریداری شده در سال اول به بازار عرضه شود، ۱۰ درصد از ارزش واقعی مورد معامله، محاسبه و اخذ خواهد شد. این در حالی است که با گذشت سال‌های بیشتر، میزان این مالیات کاسته شده و در سال پنجم به ۲ درصد می‌رسد. با اتخاذ سیاست مالیاتی مذکور، از سوداگری زمین و مسکن به‌صورت معاملات مکرر کاسته می‌شود.

( **(CGT):** هدف از این مالیات مهار انگیزه‌های سوداگرانه به امید کسب سود در آینده است. این مالیات به‌صورت درصدی از افزایش ارزش معاملاتی زمین یا مسکن در هنگام نقل و انتقال از فروشنده دریافت می‌شود. در این نوع مالیات، ملک اول افراد معاف از مالیات است.

علاوه بر کنترل سوداگری، در صورت وضع نرخ مناسب مالیاتی، دولت‌های مرکزی و محلی قادر به بازگرداندن افزایش ارزش زمین‌ها، ناشی از ایجاد زیرساخت‌ها توسط دولت‌های محلی و مرکزی هستند. در واقع کسب درآمد برای ایجاد خدمات رفاهی عمومی شهری از دیگر اهداف وضع این نوع از مالیات است.

- - -

از آنجا که زمین را نمی‌توان از جایی به جای دیگر منتقل کرد، انتخاب کاربری آن بسیار مهم است و آنچه که امروزه سیاست‌های کاربری در شهر را مشخص می‌کند، الگوی توسعه و ساختار شهر را برای سالیان متمادی تحت تأثیر قرار خواهد داد. بنابراین برنامه‌ریزی کاربری‌های شهری و سامان‌دهی این کاربری‌ها در پهنه شهر، یکی از اهداف و وظایف برنامه‌ریزان شهری است.



تمرکز فعالیت‌های اقتصادی و تجمع امکانات و تأسیسات شهری به افزایش قیمت زمین شهری در این مناطق نسبت به دیگر مناطق شهری منجر می‌شود. از عوامل مهم افزایش قیمت زمین در مناطق مرکزی کلان‌شهرها به‌خصوص شهر تهران، «تمرکز فرصت‌های شغلی در آن مناطق» است. شهرنشینی و تمرکز شهری، به افزایش اشتغال در بخش خدمات در مرکز شهرها منجر می‌شود. تمرکز فرصت‌های شغلی در مرکز شهرها و تراکم جمعیتی بالا، کاهش خدمات شهری (کمبود فضای سبز مناسب، دسترسی نامناسب، سطح نازل بهداشت محیط، حجم بالای ترافیک وسایل نقلیه، آلودگی‌های زیست محیطی) و نیاز به فضای خصوصی بیشتر، مردم را از مراکز شهرها دور ساخته است. یکی از پیامدهای نکات فوق، نرخ بالای رشد جمعیت حومه‌های کلان‌شهرها نسبت به سایر مناطق شهری است.<sup>۱</sup> بدیهی است که نرخ رشد بالای جمعیت در یک منطقه شهری بر بازار زمین آن تأثیر می‌گذارد. افزایش قیمت زمین در شهرها زیاد بوده، ولی در مناطق پیرامونی بسیار بیشتر است. علاوه بر آن، افزایش قیمت مناطق برخوردار از کاربری‌های تجاری و خدماتی به افزایش رانت زمین به ساکنین آن مناطق منجر شده و عاملی در جهت افزایش شکاف طبقاتی در پهنه شهر می‌شود.

برنامه‌ریزی کالبدی شهر و توجه به کاربری‌های شهری باید به‌گونه‌ای باشد که از جدایی بیش از پیش دهک‌های درآمدی در شهر جلوگیری کرده و ارزش‌افزوده ناشی از رانت زمین شهری را به حداقل ممکن برساند. توزیع و تنظیم مجدد کاربری‌ها و امکانات شهری در عرصه شهر می‌تواند به برخورداری مناطق محروم‌تر منجر شود. تشکیل مراکز شهری<sup>۲</sup> در تمامی مناطق شهری که کاربری‌های اساسی و نیازهای مهم ساکنین را در خود به‌صورت کاربری ترکیبی<sup>۳</sup> جای می‌دهند، به تقویت مناطق محروم برای جذب دهک‌های درآمدی منجر می‌شود و سبب می‌شود تا مناطق شهر از تعادل نسبی در توزیع امکانات، کاربری‌ها و تأسیسات شهری برخوردار شوند. از سوی دیگر این امر سبب می‌شود که الگوی سکونت در شهر براساس برخورداری مناطق از امکانات و نزدیکی به کاربری‌ها و داشتن مزیت نسبت به دیگر مناطق نباشد، بلکه نزدیکی به محل اشتغال، الگوی سکونت در شهر را تعیین می‌کند که این مسئله به کاهش هزینه‌های شهری در عرصه مدیریت شهری و همچنین کاهش مشکلات زیست‌محیطی بالاخص در شهرهای بزرگ منجر می‌شود.

بنابراین برنامه‌ریزی صحیح و اصولی جهت تأمین کاربری‌های تجاری، اداری و خدماتی در کنار کاربری مسکونی براساس بافت شهری، به‌عنوان بستر اقتصاد شهر عمل کرده و بر بازار زمین و توزیع مناسب تقاضای زمین بسیار مؤثر است.

1. هایم دراین درابکین، سیاست زمین و رشد شهری، ترجمه عباس کیانی، مجله شهرداری‌ها، سال ششم، شماره ۶۵، صص ۱۸ و ۲۰.

2. City Center

3. Mixed Uses



## (LVT)

. - -

تخصیص بهینه زمین شهری به عنوان منبع کمیاب اجتماعی باید از اولویت‌های برنامه‌ریزان شهری باشد. امری که در صورت فقدان تحقق آن، معضلات متعددی در ساختار اقتصادی و اجتماعی شهر ایجاد می‌شود.

در دهه ۱۳۷۰ سیاست استقلال مالی شهرداری‌ها از بودجه دولتی به اجرا گذاشته شد. دو گزینه «فروش تراکم» و «اخذ مالیات» از شهروندان، پیش روی مدیران شهری جهت تأمین منابع مالی بود. با توجه به شرایط آن زمان، سیاست فروش تراکم انتخاب شده و اجرای آن در تهران و دیگر شهرها دنبال شد. سیاست فروش تراکم و تأمین منابع مالی شهرداری‌ها بر اساس عوارض ساخت‌وساز که منابع ناپایداری محسوب می‌شوند، گذشته از آثار مخرب در شهرسازی، آثار به مراتب بدتری را در بخش زمین و مسکن و به تبع آن در اقتصاد شهر به جا گذاشته است.

اکثر شهرهای بزرگ دنیا منابع مالی خود را جهت اداره شهر با سیاست‌های مالیاتی تأمین می‌کنند. مالیات بر ارزش زمین عبارت است از مالیات بر میزان پولی که از یک قطعه زمین در صورت اجاره دادن برای یک کاربری مشخص حاصل می‌گردد. در این نوع از مالیات، کاربری بالقوه و نوعی یک زمین ملاک عمل است و نحوه کاربرد فعلی زمین (کارآمد یا ناکارآمد) و میزان درآمدزایی آن در وضع نرخ مالیات در نظر گرفته نمی‌شود. بدین معنی که مالیات بر یک قطعه زمین با ویژگی‌های خاص خودش در یک منطقه وضع می‌شود و تفاوتی نمی‌کند که مالک از زمین، استفاده بهینه را انجام می‌دهد یا زمین بدون استفاده رها شده است. این مالیات بدون در نظر گرفتن ساختمان و تأسیسات زمین مورد نظر است و تنها بر ارزش زمین وضع می‌شود. مالیات بر ارزش زمین هزینه نگهداری زمین‌های خالی را برای سوداگران زمین بالا می‌برد.

حفظ زمین با هدف سوداگری از مهم‌ترین عوامل ایجاد حاشیه شهرهاست. در نتیجه، توسعه‌دهندگان از زمین‌هایی که در حلقه‌های داخلی شهر وجود دارد به دلیل ارزان‌تر بودن نواحی حاشیه‌ای صرف نظر می‌کنند. اغلب زمین‌هایی که در حلقه‌های داخلی شهرها وجود دارند به دلیل اینکه سوداگران آن را به امید به دست آوردن سود بیشتر در آینده نگهداری می‌کنند، به سادگی به فروش نمی‌رسند. سوداگری موجب بی‌تأثیر شدن برنامه‌ریزی در زمینه بازسازی شهری می‌شود. زمین‌های توسعه‌نیافته خالی، اغلب، اولین زمین‌هایی هستند که سوداگران به دنبال آنها می‌روند. مالیات بر ارزش زمین مالکان این زمین‌ها را به سمت استفاده بهینه از زمین هدایت می‌کند.

علاوه بر آن وضع مالیات بر ارزش زمین می‌تواند درآمد قابل توجهی برای دولت (ملی یا محلی) و اقتصاد شهری ایجاد کند، درآمدی که برخلاف دیگر انواع درآمدهای دولت نظیر درآمدهای نفتی مخرب نیست.



بنابراین شهرداری‌ها با وضع مالیات بر ارزش زمین نه تنها می‌توانند یک منبع درآمدی پایدار برای خود ایجاد کنند، بلکه با استفاده از کارایی این منبع درآمدی، می‌توانند در مسیر توسعه نیز گام بردارند. مالیات بر ارزش زمین ابزار مناسبی برای بازیافت هزینه‌های توسعه زیرساخت‌ها است. همواره احداث زیرساخت‌ها به دلیل ایجاد مطلوبیت منطقه‌ای به افزایش ارزش زمین‌های منطقه مورد نظر منجر می‌شود. در واقع مالک زمین بدون انجام کاری و تنها به دلیل قرار گرفتن در مجاورت توسعه شهری منتفع می‌شود. مالیات بر ارزش زمین با داشتن مکانیسم قدرتمند، موجب جمع‌آوری این ثروت‌های بادآورده جهت بازیافت هزینه‌های صورت گرفته برای احداث زیرساخت‌ها می‌شود. به‌علاوه با وضع مالیات بر ارزش زمین و افزایش عرضه زمین‌های شهری و بهینه شدن استفاده از آنها، از نیاز به افزایش محدوده شهرها کاسته می‌شود، زیرا بدین‌وسیله از زمین‌های شهری موجود، استفاده بهینه می‌شود.

. - -

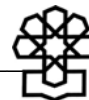
ذخیره کردن زمین به معنای تملک پیشاپیش دولت و شهرداری‌ها به‌منظور تأمین نیاز آتی شهر است. البته عمده این زمین‌ها غیرآباد یا با کاربری کشاورزی هستند. انگیزه اصلی دولت برای خرید زمین را می‌توان تأمین مکان برای ایجاد تسهیلات عمومی و پرداخت قیمت کمتر برای تملک آن قبل از نیاز به آن دانست. دولت زمین‌های مورد نیاز را قبل از بروز نیاز واقعی به خدمات عمومی، به دلیل افزایش جمعیت شهری و گسترش آن، خریداری می‌کند.

بنابراین دولت‌ها با تملک این زمین‌ها، پیش از توسعه شهری به دست بخش غیردولتی، از هزینه کردن زیاد برای تخصیص آن زمین‌ها برای ایجاد کاربری عمومی جلوگیری کرده و این خود باعث جلوگیری از افزایش قیمت شده یا افزایش قیمت را نصیب خود می‌کند.

نکته اساسی در تملک پیش از نیاز توسط دولت این است که از آنجا که تملک زمین یک فرایند کند و آهسته است، دولت باید تصمیم خود را برای خرید زمین‌های مورد نیاز مخفی نگه دارد. بنابراین اگر افرادی از تصمیم دولت بر خرید زمین‌هایی اطلاع یابند، این باعث بالا رفتن قیمت زمین در آن نواحی و کندتر شدن تملک آن زمین‌ها خواهد شد.

از طرف دیگر هرچند دولت در خریدن زمین نهایت کوشش خود را بر عدم آگاهی افراد جامعه بگذارد، ولی به هر حال مردم از آن اطلاع خواهند یافت و انتظار ایجاد خدمات عمومی شهری در آن زمین‌ها باعث مرغوب شدن زمین‌های اطراف آن می‌شود که خود عاملی در جهت بالا رفتن قیمت زمین در آن مناطق خواهد بود.

همچنین دولت‌های ملی و محلی می‌توانند با استفاده از ابزار قانونی برای خود حق شفعه قائل شوند. در این صورت متقاضیان فروش زمین ابتدا باید زمین خود را به دولت یا شهرداری‌ها



بفروشند و در صورتی که شهرداری نیازی به آن براساس طرح توسعه آتی شهر نداشت با نظارت آن نهاد، مالک می‌تواند زمین را به غیر بفروشد.

« - - - »

این روش، شکل موقت مالکیت عمومی است که در مفهوم ساده ولی در عمل پیچیده است. این روش به‌طور کلی برای تحقق دو هدف طراحی شده است:

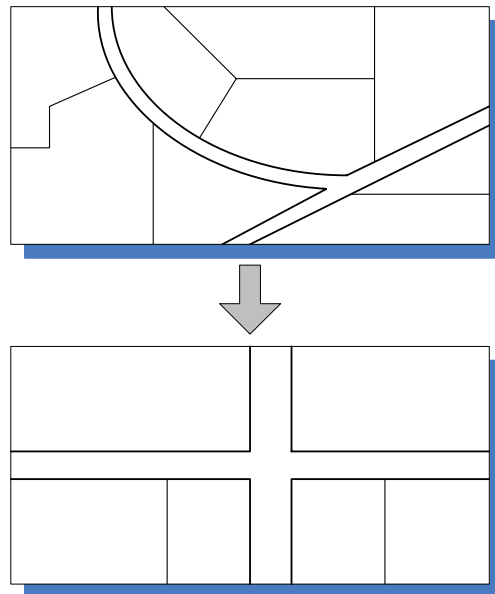
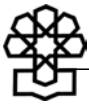
(

این روش در کشورهایایی چون کره، ژاپن، آلمان، تایوان و برخی از دیگر کشورها موفقیت‌آمیز بوده است. برای حدود ۲۵ درصد از مساحت مسؤل، پایتخت کره جنوبی از این روش برای تبدیل قطعات کوچک و نامتناسب زمین کشاورزی به زمین‌های ساختمانی بهره‌ور از خدمات عمومی استفاده شده است.<sup>۱</sup>

دوباره تنظیم زمین یا تعدیل مجدد زمین در واقع مبادله زمین فاقد زیرساخت شهری با زمین بهره‌ور از خدمات است. ایده اصلی دوباره تنظیم زمین بدین صورت است که به‌جای مصادره و خرید زمین‌های مالکان، اقدام به جابه‌جایی این زمین‌ها می‌شود. در این روش از یک سو شهرداری‌ها زمین لازم جهت مصارف عمومی نظیر پارک‌ها، جاده‌ها، خیابان‌ها، پارکینگ‌ها و ... را به دست می‌آورند و از سوی دیگر مالکان از زمین‌های زراعی تبدیل شده به زمین‌های مناسب بافت شهری بهره‌مند می‌شوند. در شکل ۱ نمایی شماتیک از این فرایند نشان داده شده است.

نکته بارز این روش این است که مالکان زمین نمی‌توانند از پرداخت هزینه طرح بگریزند زیرا سهم آنها پیش از آغاز طرح به‌صورت زمین مشخص می‌شود و این در حالی است که مالکان، تمام هزینه نگهداری زمین را در طول مدتی که طرح در دست اجراست، خود متقبل می‌شوند به نحوی که مقامات مسؤل دوباره تنظیم زمین تنها باید سرمایه‌گذاری برای خدمات زیربنایی را تأمین کنند.

1. هرولد دانکرلی، سیاست زمین شهری، ترجمه عبدالله کوثری، سازمان ملی زمین و مسکن، ص ۲۱۵.



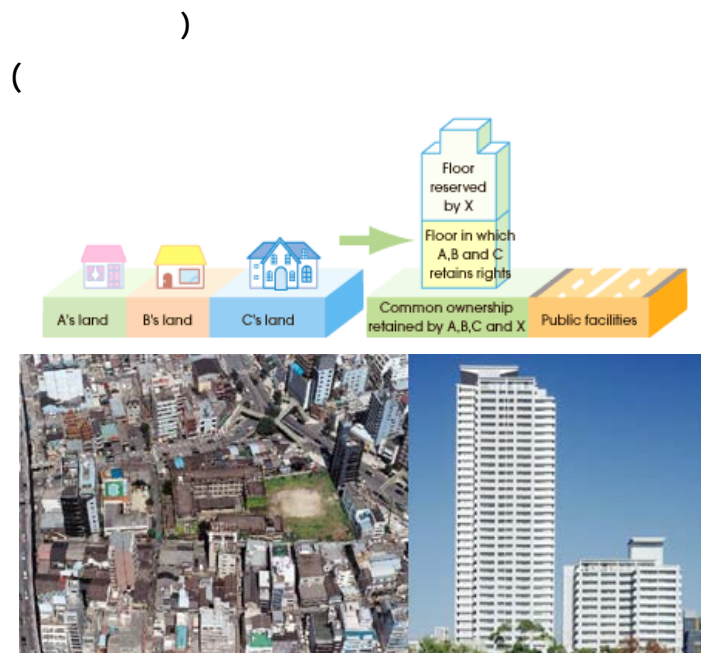
مسئولین شهری با افزایش ذخایر زمین به دست آمده از این روش می‌توانند در بازار زمین شهری به نحو مؤثری مداخله کنند. بنابراین، هرگاه این روش در مقیاس بالاتری انجام شود، بر ذخایر زمین افزوده شده و به همان نسبت میزان تأثیرگذاری دولت در بازار زمین شهری افزوده می‌شود. دولت می‌تواند با واگذاری حق بهره‌برداری یا اجاره میان یا بلندمدت زمین‌های به دست آمده در کاربری‌های مورد نیاز در بافت‌های شهری، نقش مهمی در کنترل بازار زمین و مسکن و حتی هزینه‌های شهروندان داشته باشد. برای مثال با واگذاری حق بهره‌برداری به کاربری مانند بهداشت، هزینه زمین از هزینه خدمات بهداشتی حذف شده و به کاهش هزینه بهداشتی شهروندان در سبد هزینه‌شان منجر می‌شود.

(

ایده اصلی استفاده از دوباره تنظیم زمین در بافت‌های فرسوده شهری از جابه‌جایی یا تهاتر زمین یا ملک به جای تملک گرفته شده است. در این فرایند، مدیریت اجرایی طرح، به جای تملک زمین‌های ساکنین بافت و تخریب واحدهای مسکونی، اقدام به معاوضه ملک مالکان با واحدهایی که در فرایند بازسازی بافت ساخته می‌شوند، می‌کنند؛ در عوض شهرداری نیز درصدی از زمین هر یک از مالکان را جهت تأمین زمین مورد نیاز برای خدمات و زیرساخت‌های شهری نظیر خیابان‌ها، پارکینگ‌ها، فضای سبز، خدمات شهری و ... دریافت می‌کند. در این فرایند هم مالکان به یک واحد مسکونی جدید در یک بافت بازسازی شده می‌رسند و هم شهرداری‌ها بدون صرف هزینه‌های

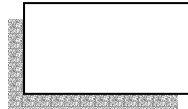
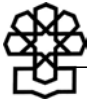


هنگفت، توانسته‌اند زمین‌های مورد نیاز خود را جهت پیشبرد طرح‌های توسعه شهری به‌دست آورند. در این فرایند ارزش‌افزوده ناشی از احیای بافت بین مالکان، سرمایه‌گذاران و شهرداری‌ها تقسیم می‌شود. نکته قابل توجه در این مدل، نحوه تأمین مالی این فرایند است که با افزایش تراکم به حد مجاز در نظر گرفته شده برای بافت، مازاد واحدهای ساخته شده (واحدهای مازاد بر واحدهای ساکنین) پیش‌فروش شده و ماحصل درآمد آن صرف ساخت واحدهای مسکونی می‌شود. این فرایند در شکل ۲ به‌صورت خلاصه نمایش داده شده است.<sup>۱</sup>



یکی از سیاست‌های دولت در زمین‌های غیردولتی به‌منظور بهره‌برداری بهینه از منابع محدود زمین اعطای وام ساخت مسکن است. با اتخاذ این سیاست تشویقی، دولت می‌تواند با بهره‌گیری از پتانسیل زمین‌های غیردولتی موجود در اختیار مردم، شرایط را برای ساخت‌وساز و جلوگیری از بلااستفاده رها شدن این زمین‌ها فراهم سازد. این سیاست می‌تواند به افزایش ساخت‌وساز و تولید مسکن منجر شده و تأثیرات دیگری نظیر افزایش رشد و اشتغال ناشی از تولید را نیز به‌دنبال داشته باشد. اجرای این سیاست یک استراتژی برنده - برنده تلقی شده که در آن هم مالک از فرآیند ساخت‌وساز و ایجاد ارزش‌افزوده ناشی از تولید بهره‌مند می‌شود و هم منافع اقتصادی ناشی از تولید (ایجاد عرضه، افزایش رشد و افزایش اشتغال) به سود دولت و ایجاد تعادل در بازار مسکن خواهد بود.

1. مقدار همتی، مطالعات امکان‌سنجی نوسازی، بهسازی و بازسازی مشارکتی بافت فرسوده سیروس، شرکت مشاوره نقش کوثر.



بازار «زمین» در کنار دو بازار «سرمایه» و «کار»، سه بازار اصلی تشکیل‌دهنده اقتصاد شهری به‌شمار می‌رود. این بازارها جزء جدایی‌ناپذیر اقتصاد شهری بوده و به یکدیگر مرتبط و وابسته هستند. بخش‌های مختلف اقتصاد شهری اعم از مسکن، تولید کالا و خدمات به‌صورت مستقیم و غیرمستقیم بازار زمین شهری متأثر می‌شوند. اگر کشوری فاقد استراتژی مناسب در بخش زمین به‌صورت عام و زمین شهری به‌صورت خاص باشد، این بازار به تنهایی باعث ناکارآمدی دو بازار دیگر یعنی بازارهای سرمایه و کار می‌شود و در این شرایط اقتصاد شهر بیمار و ناکارآمد خواهد شد و از آنجا که اقتصاد شهری بخش اعظم اقتصاد کشور را تشکیل می‌دهد، ناکارآمدی یاد شده به کل اقتصاد کشور سرایت خواهد کرد.

زمین مهم‌ترین دارایی حقیقی است که دارای چهار ویژگی ذیل است:

۱. عدم امکان جابه‌جایی (ثبات فضایی)،

۲. ناهمگن بودن،

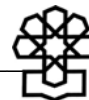
۳. غیرقابل جایگزین بودن،

۴. پایا و بادوام بودن از نظر فیزیکی.

سیاست‌گذاری «زمین شهری»، مجموعه سیاست‌هایی است که دولت مرکزی و محلی در سه بُعد «مالکیت»، «ارزش» و «کاربری» زمین اتخاذ می‌کند تا بهره‌برداری بهینه از این منبع کمیاب اجتماعی محقق شود.<sup>۱</sup> تعیین انواع مالکیت زمین اعم از ملکی و استیجاری، جلوگیری از افزایش ارزش زمین، جلوگیری از بروز سوداگری در زمین و حفظ تعادل بین عرضه و تقاضا از طریق ابزارهای مختلف مداخله دولت مانند وضع انواع مالیات بر زمین‌ها، نوع و میزان کاربری‌ها و مانند آن، همگی مسائلی هستند که در حیطه مباحث سیاست‌های زمین مورد مذاقه و بررسی قرار می‌گیرند.

در کشورهای توسعه یافته، نقش زمین به‌عنوان بازیگر اصلی توسعه طی قرن اخیر با شرایط روز و تغییرات و تحولات آن تغییر کرده است. همان‌طور که در جدول زیر نشان داده شده است، زمین در دوران فنودالیسم به‌عنوان ثروت تلقی شده و در دوره‌های انقلاب صنعتی، بازسازی پس از جنگ جهانی و انقلاب اطلاعات به‌ترتیب به‌عنوان کالا، منبع کمیاب و منبع کمیاب اجتماعی مطرح شده است.

۱. سیاست زمین شهری به زبان ساده، کمیسیون اقتصادی اجتماعی آسیا و اقیانوسیه، ترجمه مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه علم و صنعت ایران.



فقدان سیاست‌های مدون زمین شهری در ایران، به ناهنجاری‌های اقتصادی و فرهنگی بسیاری به‌خصوص در زندگی شهری منجر شده است. نابسامانی بازارهای زمین شهری ایران به بروز مشکلات و نواقصی در بازارهای سرمایه و کار شهری نیز انجامیده است. ورود تقاضای سرمایه‌ای صرف به زمین (سوداگری زمین)، حکمفرما بودن سوداگری، زمین‌خواری، افزایش هزینه‌های خدمات شهری، عدم توجیه اقتصادی سرمایه‌گذاری مولد در تولید، بروز تورم پلکانی در اقتصاد شهری، وجود نواحی فرسوده درون‌شهری و حاشیه‌ای و سکونت‌گاه‌های غیررسمی، ایجاد بافت‌های ناهمگون شهری و ... همگی از مشکلاتی است که ریشه در نبود سیاست‌گذاری صحیح زمین شهری دارند.

تجربه سایر کشورها اعم از توسعه‌یافته و در حال توسعه در این زمینه نشان داده است که دولت‌ها همواره خود را متولی کاهش هزینه‌های ضروری و اساسی خانوارها دانسته و سپس با کنترل آن به کاهش یارانه‌ها و آزادسازی بازار اقدام کرده‌اند.

معضلات ناشی از نگرش به زمین شهری به‌عنوان کالای سرمایه‌ای را می‌توان در «نابسامانی بازارهای کلان اقتصاد کشور»، «افزایش رانت اقتصادی و شکاف طبقاتی»، «انحراف رفتار بنگاه‌های تولیدی به سوداگری در زمین»، «سهم بالای هزینه زمین در هزینه‌های اساسی خانوار» و «افزایش هزینه‌های توسعه و اداره شهر» خلاصه کرد.

نبود سیاست‌های کنترلی در بازار زمین شهری، بازار مذکور را مستعد سوداگری و افزایش قیمت‌های پلکانی کرده است و این بازار را به‌عنوان یک بازار رقیب در کنار بازارهای کلان اقتصاد مانند «بورس»، «طلا و ارز» و بخش‌های اصلی اقتصاد کشور مانند «صنعت» و «کشاورزی» مطرح می‌کند. این امر به حرکت سرمایه‌های کشور به سمت زمین منجر شده و توازن بازارها را به نفع زمین تغییر داده است.

افزایش قیمت زمین به انحراف رفتار بنگاه‌های اقتصادی کشور منجر می‌شود. بدین معنا که بنگاه‌های اقتصادی به‌جای آنکه با افزایش بهره‌وری و استفاده بهینه منابع به افزایش سود بنگاه پردازند عملاً با تخصیص درصدی از دارایی‌های خود به زمین و مسکن، سوءمدیریت‌ها را با افزایش قیمت زمین جبران می‌کنند.

عدم سیاست‌گذاری صحیح در بازار زمین و مسکن سبب افزایش قیمت زمین می‌شود. این افزایش به تناسب در گروه‌های سه گانه مسکن، کالا و خدمات اثر گذاشته و به افزایش شاخص قیمت در یکایک گروه‌های یاد شده می‌انجامد.

پیشنهاد روش‌ها و سیاست‌های کارآمد جهت کنترل و بهبود عملکرد بازار زمین شهری در این گزارش شامل «ایجاد سامانه شفاف اطلاعاتی زمین و مسکن و صدور سند الکترونیک»، «حفظ

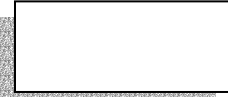


مالکیت زمین‌های دولتی و محلی و عرضه آن به هزینه صفر»، «تخصیص بهینه زمین شهری با اخذ مالیات بر ارزش زمین»، «کاهش تقاضای سوداگرانه در بازار زمین شهری»، «اصلاح قوانین و برنامه‌ریزی اصولی کاربری‌های زمین شهری» و «بهره‌گیری از روش دوباره تنظیم زمین شهری» بوده است.

دو سیاست «ایجاد سامانه شفاف اطلاعاتی زمین و مسکن و صدور سند الکترونیک» و «اصلاح قوانین و برنامه‌ریزی اصولی کاربری‌های زمین شهری» به‌عنوان بستر تحقق سیاست‌های دیگر عمل می‌کنند.

عملکرد سیاست‌های پیشنهادی در بازار زمین و مسکن در جهت کاهش معضلات ناشی از نگرش به زمین به‌عنوان کالای سرمایه‌ای مطابق جدول ۲ آمده است. همان‌طور که جدول ۲ نشان می‌دهد، سیاست «عرضه زمین با هزینه صفر» و «کاهش تقاضای سوداگرانه» دو سیاست کلیدی در بازار زمین و مسکن هستند. عرضه زمین با هزینه صفر به کاهش سهم هزینه زمین در قیمت نهایی محصولات مسکن، کالا و خدمات منجر می‌شود.

		LVT			
—	—	—	✓	✓	تعالیل بخشی به بازارهای کلان اقتصاد
—	✓	✓	✓	✓	کاهش رانت اقتصادی و شکاف طبقاتی
—	✓	✓	✓	✓	کاهش سهم زمین در هزینه‌های اساسی خانوار
✓	✓	✓	✓	✓	کاهش هزینه‌های توسعه و اداره شهر
—	—	✓	✓	✓	جلوگیری از انحراف رفتار بنگاه‌ها



۱. سیاست زمین شهری به زبان ساده، کمیسیون اقتصادی آسیا و اقیانوسیه، تدوین مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه علم و صنعت ایران، ۱۳۸۶.
۲. استیگ، اینمارک. سیستم‌های ثبت، زیرساخت اجرای سیاست‌های زمین، ترجمه روح ا... رضوی، مجموعه مقالات مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه علم و صنعت ایران.
۳. سیاست‌های اقتصادی مسکن، بایدها و نبایدها، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۴. هرولد، دانکرلی و دیگران. سیاست زمین شهری، نیویورک، دانشگاه آکسفورد، ترجمه عبدالله کوثری، سازمان ملی زمین و مسکن، ۱۹۸۳.
۵. هایم دراین درابکین. سیاست زمین و رشد شهری، ترجمه عباس کیانی، مجله شهرداری‌ها، شماره ۶۵.
6. Chengri Ding , Land policy reform in China: assessment and prospects, Land Use Policy 20 (2003) 109–120.



:

: سیاست‌های زمین شهری؛ بایدها و نبایدها

: مطالعات زیربنایی (گروه مسکن و شهرسازی)

: افشین پروین‌پور

: حمید محرمی، محسن صمدی

: معاونت پژوهشی

: حسین صدری‌نیا

—:

// :