

آذر ۱۴۰۱
مسلسل: ۱۸۵۴۳

مولدسازی اراضی: تأمین مالی زمین محور



دفتر مطالعات بخش عمومی



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۸۵۴۳
کد موضوعی: ۲۳۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: مولدسازی اراضی: تأمین مالی زمین‌محور

نام دفتر: مطالعات بخش عمومی (گروه شرکت‌های دولتی و مدیریت دارایی‌های عمومی)
تهیه و تدوین: علی افضلی
اظهار نظر کنندگان: علی فرنام، علی عبدالاحد
ناظران علمی: سیدعلی روحانی، سیدعباس پرهیزکاری، سیدمحمدحسین فاطمی
اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز: محمدجواد حق‌شناس
ویراستار ادبی: شیوا امین اسکندری

واژه‌های کلیدی:

۱. مولدسازی
۲. مدیریت دارایی
۳. اراضی (زمین)
۴. بودجه



تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۹/۹

به نام خدا

فهرست مطالب

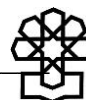
۱	چکیده
۲	خلاصه مدیریتی
۴	مقدمه
۵	۱. تأمین مالی زمین محور و تجارب جهانی آن
۸	۱-۱. رویکردهای خلق ارزش از طریق زمین
۹	۱-۲. دلایل اقبال به خلق ارزش از طریق زمین
۱۰	۲. سرمایه‌گذاری و خلق ارزش از طریق زمین
۱۰	۲-۱. درآمدزایی مستقیم
۱۰	۲-۱-۱. تأمین مالی زمین محور از طریق فروش زمین توسط سرمایه‌گذاران و مجریان طرح
۱۱	۲-۱-۲. نظام اجاره و واگذاری حق بهره‌برداری از زمین
۱۵	۲-۲. اخذ بخشی از ارزش افزوده شده به زمین از مالکان (ناشی از زیرساخت یا تغییر قوانین)
۱۷	۲-۲-۱. عوارض نوسازی
۱۷	۲-۲-۲. چانه‌زنی و مشارکت داوطلبانه
۱۸	۲-۲-۳. تملک و فروش مجدد زمین
۱۸	۲-۳. مطالبه از مجری پروژه
۱۹	۲-۴. مشارکت عمومی - خصوصی
۱۹	۲-۴-۱. واگذاری زمین‌های عمومی برای حمایت از سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها
۱۹	۲-۴-۲. تقسیم منفعت ناشی از ارزش افزوده شده به زمین‌ها
۲۰	۳. فرصت‌های تأمین مالی زمین محور
۲۰	۳-۱. توسعه شهری جدید
۲۱	۳-۲. پروژه‌های سرمایه‌گذاری بزرگ مقیاس
۲۲	۳-۳. زیرساخت‌ها و تأسیسات شهری
۲۳	۴. رویکرد مدیریت استراتژیک زمین
۲۴	۴-۱. تجربه چین در مدیریت استراتژیک اراضی
۲۸	۵. نگاهی بر وضعیت ایران
۳۱	جمع‌بندی
۳۲	منابع و مآخذ

فهرست جداول

- جدول ۱. نمونه‌هایی از تأمین مالی زمین‌محور پروژه‌های زیرساختی ۷
- جدول ۲. ابزارهای تأمین مالی زمین‌محور ۱۹
- جدول ۳. افزایش ارزش زمین حاصل از ایجاد زیرساخت‌ها در برزیل ۲۳

فهرست شکل‌ها

- شکل ۱. مقایسه درآمد حاصل از واگذاری‌های موردی اراضی در کشورها با کل بودجه عمرانی ایران ۷
- شکل ۲. روش‌های تأمین مالی زمین‌محور ۸
- شکل ۳. ارزش زمین و سهم ذی‌نفعان ۱۶
- شکل ۴. سهم درآمد اجاره زمین به کل درآمدهای دولت چین در سال ۲۰۰۷ ۲۶
- شکل ۵. نسبت عواید حاصل از انتقال حق بهره‌برداری از زمین به کل درآمدهای دولت چین ۲۶



مولدسازی اراضی: تأمین مالی زمین محور

چکیده

این گزارش به اهمیت به کارگیری زمین در راستای تأمین مالی دولت و شهرداری‌ها می‌پردازد و نقش تأمین مالی زمین محور را به عنوان یکی از رویکردهای اصلی توسعه زیرساخت، برجسته می‌کند. کسری بودجه، دولت‌ها را به سمت شناسایی و استفاده از منابع جدید درآمدی سوق داده است و در این راستا روش‌های خلق ارزش اقتصادی بر مبنای زمین به خصوص در کشورهای در حال توسعه، می‌تواند نقش محوری را در این راستا ایفا کند. ویژگی‌های کشورهای در حال توسعه، از جمله رشد شتابان شهرنشینی، از یک سو نیازمند پاسخگویی به نیازهای فزاینده زیرساختی بوده و از سوی دیگر به دلیل تقاضای بالای زمین، فرصتی برای دولت‌های ملی و محلی جهت تأمین مالی زمین محور به شمار می‌رود. شرایط جغرافیایی و جمعیتی ایران می‌تواند زمینه مناسبی برای به کارگیری چنین رویکردهایی فراهم آورد. این گزارش در پی معرفی ریشه‌ها، روش‌ها و فرصت‌های تأمین مالی از طریق زمین است و ناگفته پیداست این موارد نافی کارکردهای اراضی در ارتباط با سایر اهداف اجتماعی نیست.^۱

اهم نکات مربوط به شرایط ایران در خصوص تأمین مالی زمین محور، عبارت است از:

- فشار مخارج بالای زیرساختی (تأسیسات زیربنایی و روبنایی) در شرایط کسری بودجه
- پیچیدگی و انفعال در خصوص مدیریت زمین به سبب نبود یک سیاست مرکزی مشخص و عدم متولی یگانه در راستای سیاستگذاری کلی اراضی ناشی از ضعف و پراکندگی قوانین
- عدم اتخاذ استراتژی فعال در بهره‌گیری از زمین به سبب نگاه غالب «کالای رایگان» به زمین دولتی
- اخذ ارزش نهفته در اراضی توسط بازیگران فعال در حوزه اراضی که لزوماً دهک‌های پایین درآمدی نیستند^۲
- لزوم همراهی سیاست‌های تأمین مالی زمین محور با سیاست‌های کنترلی و محدودکننده تقاضای سوداگری املاک

۱. گفتنی است ارائه الگوی مسکن و شهرسازی از اهداف اصلی این گزارش نیست، لذا در خصوص نمونه‌های بیان شده صرفاً معرفی روش‌ها مد نظر بوده است و چارچوب کامل سیاستگذاری حوزه مسکن طبیعتاً مستلزم بررسی دیگر ابعاد، نظیر آمایش سرزمین، سیاست‌های کنترلی تقاضای سوداگری و ملاحظات فرهنگی و اجتماعی است.

۲. اگر دولت ارزش اراضی را به نفع عموم مردم اخذ نکند، این ارزش توسط دیگر ذی‌مدخلان (از جمله سوداگران) جذب می‌شود.

خلاصه مدیریتی

الف) تأمین مالی زمین‌محور چیست؟

منظور از تأمین مالی زمین‌محور به‌کارگیری روش‌هایی است که در قالب آنها بتوان با استفاده از معاملات زمین و ارزش افزوده شده به آن که عمدتاً ناشی از فعالیت‌های بخش عمومی در حوزه زیرساختی است، منفعتی از جنس پول یا زیرساخت جدید ایجاد کرد.

ب) ضرورت تأمین مالی زمین‌محور• **هزینه هنگفت زیرساخت‌ها و کسری بودجه دولت**

بسیاری از پروژه‌های دولت در حوزه‌هایی نظیر مسکن و حمل‌ونقل، مخارج بالای زیرساختی را تحمیل می‌کند. این موضوع در کنار کسری بودجه می‌تواند تبعات نامطلوبی برای اقتصاد ایجاد کند. به‌عنوان مثال تخمین زده شد که هزینه ایجاد زیرساخت‌های داخلی شهرک‌های حومه قاهره حدود ۳۲ دلار در هر متر مربع است.^۱ در ایران طبق اعلام مقامات وزارت نیرو در سال ۱۳۹۹، صرفاً برای تأمین خدمات آب و برق و فاضلاب ۴۰۰ هزار واحد طرح اقدام ملی مسکن، منابع لازم بیش از ۱۰ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی می‌شد.^۲ **گره زدن تأمین مالی چنین طرح‌هایی به منابع رایج بودجه‌ای دولت، عملاً اجرای آنها را ناممکن می‌سازد.**

• **اهمیت زمین در ترازنامه دولت**

زمین یکی از دارایی‌های اصلی دولت به‌شمار می‌رود. در ایران برخی دستگاه‌ها سهم زیادی از اراضی شهری و غیرشهری را در اختیار دارند.^۳ از سویی عرضه زمین به‌صورت طبیعی کاملاً محدود بوده و به تعبیری قابل تولید نیست، لذا از این جهت نمی‌بایست برخوردی همچون سهام شرکت با آن داشت. بعلاوه علی‌رغم پهنه گسترده سرزمینی در ایران، بخش بزرگی از این اراضی قابل زیست نیست و بخش مهمی از اراضی قابل زیست نیز با اراضی قابل کشت همپوشانی دارد.

• **خلق ارزش از زمین و عدالت**

با توجه به اینکه دولت عرضه‌کننده اصلی زمین است، لاجرم به‌منظور پاسخ به افزایش تقاضای بهره‌مندی از زمین، این دارایی توسط دولت در قالب‌های مختلف عرضه می‌شود (یا دولت برای تغییر در نوع بهره‌برداری از زمین‌های خصوصی سیاست‌گذاری می‌کند). بنابراین، دولت به‌عنوان نماینده کل جامعه، می‌بایست روش‌هایی را در عرضه زمین یا سیاست‌گذاری در رابطه با آن اتخاذ کند که ضمن جلوگیری از به‌وجود آمدن رانت، منفعت آن متوجه عموم جامعه باشد.

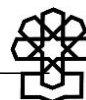
ج) ابزارها

در فرایند سرمایه‌گذاری‌های فیزیکی که زمین در آنها از اهمیت مرکزی برخوردار است، می‌توان بسته به ویژگی‌های

۱. هزینه خطوط اتصال بزرگراهی و ریلی در این تخمین محاسبه نشده است.

۲. به نظر می‌آید با توجه به تورم این عدد در حال حاضر دو برابر باشد.

۳. برای مثال وزارت جهاد کشاورزی و وزارت راه و شهرسازی. سازمان ملی زمین و مسکن به‌عنوان یکی از شرکت‌های ذیل وزارت راه و شهرسازی مطابق صورت‌های مالی ۱۳۹۷، بالغ بر ۱ میلیون و ۵۴۶ هزار هکتار زمین در اختیار دارد.



طرح و زمین از ابزارهای مختلفی در جهت ایجاد منفعت بهره برد. این ابزارها قابل طبقه‌بندی در سه دسته هستند:

- **اجاره و فروش زمین دولتی:**

- فروش

- واگذاری حق بهره‌برداری (اجاره اعم از دریافت یکجا یا تدریجی)

- **اخذ ارزش افزوده شده به زمین:**

- عوارض نوسازی

- چانه‌زنی و مشارکت داوطلبانه

- تملک و فروش مجدد زمین

- مطالبه از سرمایه‌گذار

- **مشارکت عمومی خصوصی:**

- اختصاص زمین به سرمایه‌گذار خصوصی زیرساخت‌های عمومی

- اختصاص زمین و مشارکت در طرح

(د) فرصت‌ها

تأمین مالی زمین‌محور بیشترین منفعت را برای کشورهای دارد که در حال رشد سریع شهری هستند. چنین شرایطی فرصت‌هایی را برای به‌کارگیری ابزارهای فوق فراهم می‌کند. سه نوع سرمایه‌گذاری را می‌توان متمایز کرد که در هر کدام از آنها فرصت‌های تأمین مالی زمین‌محور به‌وجود می‌آید:

- **توسعه شهری جدید**

در طول دوره‌های رشد سریع شهری، منطقه شهرنشینی در حال گسترش به حومه و اطراف است به‌طوری‌که پهنه‌های وسیعی از زمین توسط سرمایه‌گذاران و سازندگان خصوصی یا عمومی به کاربری شهری تبدیل می‌شود.

- **پروژه‌های سرمایه‌ای بزرگ‌مقیاس**

این پروژه‌ها اغلب در بخش حمل‌ونقل هستند و بخش مهمی از استراتژی توسعه اقتصادی شهرها به‌شمار می‌آیند. (پروژه‌هایی از قبیل بزرگراه‌های اصلی، خطوط راه آهن سبک و زیرزمینی، فرودگاه‌ها، بنادر و سایر طرح‌های مهم حمل‌ونقل)

- **زیرساخت و تأسیسات شهری**

سرمایه‌گذاری در زیرساخت و تأسیسات شهری (آب، جمع‌آوری و تصفیه فاضلاب، خیابان‌ها) دسته سوم سرمایه‌گذاری را تشکیل می‌دهد. اغلب این سرمایه‌گذاری‌ها بر ارزش زمین تأثیر می‌گذارد. اخذ اضافه ارزش زمین ناشی از این سرمایه‌گذاری‌ها و ایجاد این زیرساخت‌ها، در جهت تأمین مالی دولت‌های مرکزی و محلی استفاده می‌شود.

(ه) تجربیات^۱

در سال ۲۰۰۷ در قاهره از حراج ۳۱۰۰ هکتار از اراضی حومه، ۳.۱۲ میلیارد دلار عایدی به دست آمد که در راستای

۱. ذکر این تجربیات به معنای تأیید سیاست‌های شهرسازی و آمایش سرزمین در نقاط مذکور نیست، صرفاً به موارد تأمین مالی از طریق اراضی اشاره شده است.

هزینه‌های زیرساختی شهر جدید و بودجه دولت استفاده شد. در همان سال در بمبئی، ۱۳ هکتار از زمین‌های مرکز تجاری جدید به حراج گذاشته شد و درآمد ۱.۲ میلیارد دلاری حاصله، صرف پروژه‌های حمل‌ونقل منطقه‌ای شد. در سال ۲۰۰۹، در چین شهرهای هانگژو، شانگهای و پکن هر کدام با درآمدی حدود ۱۵ میلیارد دلار از واگذاری حق بهره‌برداری از زمین، شهرهای پیشرو بودند. در سال ۲۰۰۷ حدود ۱۵ درصد از کل درآمدهای دولت چین از واگذاری حق بهره‌برداری از زمین‌ها به دست آمد و در سالیان اخیر این سهم به بیش از ۲۰ درصد رسیده است.

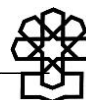
(و) وضعیت ایران

در ایران به جهت شیوه تخصیص زمین در طرح‌های مسکن اشکال‌هایی وجود دارد که از همه مهم‌تر نادیده گرفتن انگیزه‌های اقتصادی است که در پی آن فرصت جبران هزینه‌های سرمایه‌گذاری دولت از بین می‌رود. در برخی طرح‌های اصلی، زمین رایگان یا زیر ارزش واقعی به اقشار مختلف مردم اختصاص داده شده است. انتخاب مناطق لزوماً تقاضامحور نبوده و هزینه‌های زیرساختی از روش‌های تأمین مالی زمین‌محور پوشش داده نشده است. عموماً این نحوه عملکرد با نیاز به یارانه به شکل تخصیص زمین برای توسعه مسکن اقشار کم‌درآمد توجیه شده است. با این حال، به نظر می‌رسد واگذاری زمین به طبقه متوسط به بالا به ارزش بازاری، به همراه تخصیص یک نوع یارانه شفاف مسکن به کم‌درآمدها آن هم از محل منفعت حاصل از همین زمین‌ها، نسبت به تخصیص عمومی زمین رایگان، ابزار مؤثرتری برای حمایت از محرومان باشد. تجربیات نشان می‌دهد در اختیار گذاشتن زمین رایگان توسط دولت، منجر به عقب‌ماندگی در پوشش زیرساخت‌ها و همچنین سفته‌بازی‌های گسترده روی آن زمین‌ها می‌شود.

بعلاوه یکی از ظرفیت‌ها، پیگیری برای ایجاد شهرک‌های مسکونی و اقامتی است. دولت می‌تواند با تعیین نقاط مستعد در داخل یا خارج حریم شهرها و با تهیه طرح جامع و تفصیلی برای این مناطق در یک سازوکار رقابتی برای واگذاری اراضی برنامه‌ریزی نماید. با این کار علاوه بر تحریک سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، می‌توان مسئولیت ایجاد بخشی از زیرساخت‌ها را به طرف بخش خصوصی محول کرد. برخی از این پروژه‌ها این ظرفیت را دارد عایدی قابل ملاحظه‌ای را برای دولت ایجاد کند که می‌تواند به منظور سرمایه‌گذاری‌های توسعه‌ای دولت در بخش مسکن و سایر بخش‌ها استفاده شود. لذا پیشنهاد می‌شود ضمن بازنگری مجدد «دستورالعمل ترویج شهرک‌سازی» با نگاه مولدسازی و تسهیل فرآیندها، نماینده‌ای ویژه از طرف یکی از مقامات دولتی جهت پیگیری مستمر تعیین گردد.

مقدمه

رشد اقتصادی و گسترش شهرنشینی، امنیت غذایی و ثبات اجتماعی کاملاً وابسته به زمین‌ها هستند و از دیرباز زمین به‌عنوان یکی از عوامل سنتی تولید، نقش مهمی را در ابعاد مختلف اقتصاد کشورها بازی کرده است. کشاورزی، شهرسازی و بسیاری از صنایع، کاملاً وابسته به موجودیت زمین در اقتصاد هستند و اراضی مستعد برای توسعه شهری، صنعت و کشاورزی اغلب با هم همپوشانی دارند، بنابراین نحوه مواجهه و نوع سیاست‌های اتخاذ شده در رابطه با زمین، کاملاً حائز اهمیت است.



از سویی، زمین‌ها مهم‌ترین دارایی‌های دولت نیز به‌شمار می‌آیند و بسیاری از دولت‌های محلی و ملی در سطح جهان، حجم بسیاری از زمین‌ها را در اختیار دارند. به‌علاوه می‌بایست توجه داشت زمین مناسب منبعی محدود است. چنین شرایطی از دو جهت حائز اهمیت است؛ اولاً زمین یکی از دارایی‌های محدود و غیرقابل تولید دولت تلقی می‌شود و ثانیاً زمین می‌تواند علاوه بر نهاده بخش مسکن، به‌عنوان ابزاری در جهت رشد اقتصادی به‌کارگیری شود و گزینه مناسبی در راستای ایجاد منافع از جنس زیرساختی و مالی برای دولت به‌شمار آید. بنابراین مسئله این است که چگونه می‌توان از ظرفیت اراضی در جهت ایجاد منافع اقتصادی استفاده کرد؟ پاسخ به این سؤال نیازمند انباشت دانش و بررسی‌های متعدد در رابطه با: ۱. شناخت رویکردها و روش‌ها و ۲. شناخت زمینه سیاستگذاری به لحاظ نهادی در کشور است.

به‌طور کلی در این گزارش هدف اصلی برداشتن گام‌های اولیه در حوزه‌های فوق‌الذکر خواهد بود، به تعبیری این گزارش در پی یافتن پاسخ‌هایی برای سؤال‌های ذیل است:

- چرا باید از اراضی منافع اقتصادی استخراج کرد؟
- به‌کارگیری چه روش‌هایی در این راستا تجربه شده است؟
- چه ظرفیت‌ها و چه موانعی برای به‌کارگیری این روش‌ها وجود دارد؟

بنابراین در این گزارش هدف اصلی آن است که ابزارها و طرق تأمین مالی زمین‌محور براساس تجربیات بین‌المللی معرفی شود. در پایان نیز درخصوص به‌کارگیری این فرصت‌ها، گریزی کوتاه بر شرایط فعلی ایران زده شده است. ناگفته نپیداست که ابزارهای مالی و مبتنی بر بازار سرمایه نیز در به ثمر نشاندن برخی از روش‌های معرفی شده در این گزارش نقش مهمی دارند، اما به سبب جلوگیری از تشتت موضوع‌های مطرح شده در این گزارش، در اینجا به ابزارهای مالی مرتبط پرداخته نخواهد شد.

۱. تأمین مالی زمین‌محور و تجارب جهانی آن

در این گزارش، منظور از تأمین مالی^۱ زمین‌محور به‌کارگیری رویکردهایی است که با استفاده از معاملات زمین و یا برمبنای ارزش افزوده شده به آن، منفعت مشخصی برای دولت ایجاد می‌کنند. به‌طور کلی ادغام تأمین مالی زمین‌محور در چارچوب گسترده مدیریت مالی دولت‌های ملی و محلی، در دهه‌های اخیر به‌طور فزاینده‌ای مورد توجه قرار گرفته است. زمین یکی از عناصر مهم تأمین مالی دولت‌ها در بیشتر کشورهای درحال توسعه به‌شمار می‌رود و اغلب ارزشمندترین دارایی است که در ترازنامه‌های دولت‌های ملی و محلی وجود دارد. فروش مستقیم زمین توسط دولت‌ها، واضح‌ترین مثال برای تأمین مالی از طریق زمین است. علاوه بر این، ابزارهای دیگری برای تبدیل حقوق زمین‌های عمومی به پول نقد یا زیرساخت وجود دارد؛ زمین ممکن است اجاره داده شود یا به‌عنوان وثیقه برای استقراض استفاده شود، روشی که سابقه طولانی در تأمین مالی سرمایه‌گذاری شهری دارد. روش‌های دیگری نیز به‌کارگیری می‌شود که به‌رغم استفاده نسبتاً گسترده، شناخت عمومی کمتری از آنها وجود دارد. امروزه زمین اغلب مهم‌ترین ابزار بخش عمومی در مشارکت‌های عمومی - خصوصی نیز به‌حساب می‌آید و همان‌طور که در ادامه گزارش آمده، نقش مهمی در ایجاد

۱. گفتنی است مقصود از واژه تأمین مالی در این گزارش، ایجاد مستقیم منابع (یا عواید) مالی و همچنین اهرم‌سازی دارایی برای جذب سرمایه‌گذاری است.

خطوط مترو، فرودگاه‌ها یا دیگر پروژه‌های بزرگ زیرساختی در کشورهای مختلف داشته است.

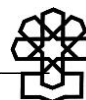
بسیاری تأمین مالی زمین‌محور را اصولاً روش تأمین بودجه سرمایه‌ای و عمرانی تلقی می‌کنند؛ از آنجایی که زمین یکی از دارایی‌های اصلی دولت‌های مرکزی و محلی به‌شمار می‌رود، شایسته است که خروج آن از سمت دارایی‌ها با ورود یک دارایی زیرساختی جبران شود. بررسی تجارب جهانی نشان می‌دهد درآمد حاصل از فروش زمین و سایر روش‌های تأمین مالی زمین‌محور چشمگیر است، باین‌حال آن‌طور که شایسته است مورد توجه سیاستگذاران قرار نگرفته است. این فرصت بالقوه ایجاد درآمد را می‌توان در تجارب کشورها مشاهده کرد.^۱

• در سال ۲۰۰۶ و ۲۰۰۷، سازمان توسعه منطقه‌ای بمبئی دو قطعه زمین متوسط در بمبئی هند را از طریق حراج به فروش گذاشت و این اراضی با مساحت قریب به ۱۳ هکتار به ارزش معادل ۱.۲ میلیارد دلار فروخته شد. عواید حاصل از این فروش عمدتاً به سرمایه‌گذاری در بخش زیرساخت‌های حمل‌ونقل اختصاص یافت. درآمد حاصل از فروش این قطعات حدود ۳.۵ برابر ارزش کل اوراق قرضه‌ای بود که در ۱۲ سال در شهرداری‌های سراسر هند منتشر شد.

• در سال ۲۰۰۷، از طریق حراج زمین در مناطقی که برای توسعه شهرهای جدید در حومه قاهره مصر تعیین شده بود، حدود ۳.۱۲ میلیارد دلار منابع حاصل شد که معادل تقریباً ۱۰ درصد بودجه سالیانه دولت مصر و بیش از ۱۰۰ برابر درآمد سالیانه مالیات بر دارایی در شهرداری‌های مصر بود.

• در بوگوتا پایتخت کلمبیا طی یک دهه گذشته، ۲۱۷ پروژه عام‌المنفعه از طریق ابزارهای مبتنی بر اخذ ارزش افزوده شده به زمین‌ها (حاصل از پروژه‌ها) تأمین مالی شده که از محل عواید حاصل از آن، حدود ۱ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری زیربنایی به انجام رسیده است.

در برخی موارد تأمین مالی زمین‌محور در مقیاس بسیار وسیع‌تری انجام شده است؛ به‌عنوان مثال چین بخش بزرگی از سرمایه‌گذاری گسترده زیرساخت‌های خود را از فروش حق استفاده از زمین یا به تعبیری اجاره بلندمدت تأمین کرده است. در جدول ۱ نمونه‌هایی از پروژه‌های بزرگی که با به‌کارگیری ظرفیت اراضی بخش عمومی عملیاتی شده‌اند، به‌صورت خلاصه معرفی شده است. اغلب واگذاری‌های معرفی شده در این جدول به‌صورت موردی در شهرهای مختلف در سطح جهان انجام شده‌اند، با این وجود منافع حاصله به نسبت چشمگیر هستند. برای درک بزرگی این ارقام می‌توان آنها را با تخصیص بودجه عمرانی کل کشور ایران در سال ۱۴۰۰ مقایسه کرد (شکل ۱).

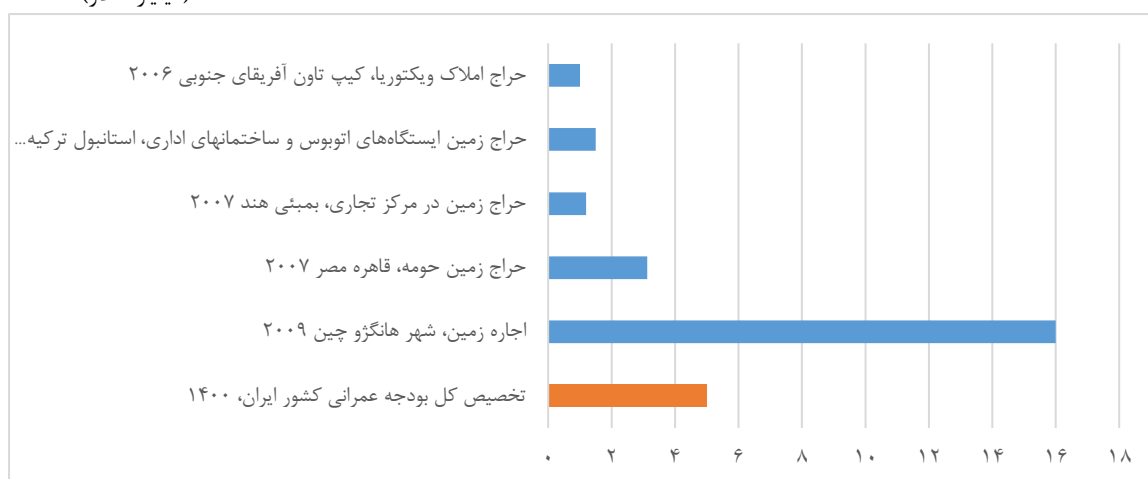


جدول ۱. نمونه‌هایی از تأمین مالی زمین‌محور پروژه‌های زیرساختی

اهمیت مقایسه‌ای	حجم تأمین مالی و محل استفاده عواید	پروژه و موقعیت آن
درآمد حاصل معادل ۱۱۷ برابر کل مالیات بر دارایی شهری در کشور و تقریباً برابر ۱۰ درصد از کل درآمد دولت بود.	۳.۱۲ میلیارد دلار: برای هزینه‌های زیرساخت‌های داخلی، برای اتصال بزرگراه به جاده کمربندی قاهره و به‌طور کلی بودجه دولت مرکزی	قاهره مصر: حراج زمین‌های بیابانی حومه شهر برای احداث شهرهای جدید (۳۱۰۰ هکتار)، فروشنده وزارت ملی، ۲۰۰۷
درآمد حاصل ۱۰ برابر کل هزینه سرمایه‌ای اداره توسعه منطقه‌ای بمبئی؛ ۳.۵ برابر ارزش کل اوراق قرضه شهرداری منتشره در دهه گذشته توسط همه واحدهای شهری هند بود.	۱.۲ میلیارد دلار: ابتدا برای تأمین مالی پروژه‌های حمل‌ونقل منطقه‌ای کلانشهرها، همچنین بخشی از آن به همراه درآمد حاصل از فروش زمین‌های دیگر، برای مترو بمبئی و پل ۲۳ کیلومتری از بندر بمبئی هزینه شد.	بمبئی هند: حراج زمین در مرکز تجاری جدید شهر (ژانویه ۲۰۰۶، نوامبر ۲۰۰۷، در مجموع ۱۳ هکتار) توسط اداره توسعه منطقه‌ای بمبئی
مجموع هزینه‌های سرمایه‌ای شهرداری استانبول در آن سال‌ها ۹۹۴ میلیون دلار و استقراض شهرداری برای سرمایه‌گذاری در زیرساخت ۹۷ میلیون دلار بود.	۱.۵ میلیارد دلار: درآمد حاصل از حراج که توسط شهرداری و دولت به بودجه سرمایه‌گذاری اختصاص یافت.	استانبول، ترکیه: فروش ایستگاه اتوبوس قدیمی شهرداری و ساختمان اداری دولتی سابق، ۲۰۰۷
درآمد فروش از کل هزینه سرمایه‌ای آژانس فراتر رفت و همچنین معادل ۱۷ درصد از برنامه پنج ساله سرمایه‌گذاری بود.	۱ میلیارد دلار: بخشی برای سرمایه‌گذاری آژانس در زیرساخت‌های اصلی حمل‌ونقل، بخشی دیگر برای تأمین مالی تعهدات بازنشستگی و ایجاد امکان اخذ وام بدون ضمانت یا یارانه دولتی.	کیپ تاون، آفریقای جنوبی: فروش املاک ویکتوریا و آلبرت واتر فوریت توسط آژانس حمل‌ونقل بین‌دولتی ترنسنت، ۲۰۰۶
این ارقام به ترتیب ۲۰ درصد بیشتر از استقراض شهرداری در سال ۲۰۰۷ و ۷۰ درصد استقراض سال ۲۰۰۹ بود.	۱۱۰ میلیون دلار در ۲۰۰۷ و ۵۰ میلیون دلار در ۲۰۰۹ که در بودجه سرمایه‌ای قرار گرفت.	ورشو، لهستان: حراج زمین‌های شهرداری.
در مورد پکن ارزش قرارداد اجاره زمین در سال ۲۰۰۹ معادل نیمی از کل درآمد مالیاتی بود.	شهرهای زیر درآمد قرارداد اجاره زمین در سال ۲۰۰۹ پیشرو بودند: هانگژو (۱۶ میلیارد دلار)، شانگهای (۱۶ میلیارد) و پکن (۱۴ میلیارد)	دولت‌های محلی چین: اجاره زمین برای تأمین مالی زیرساخت‌های شهری در مقیاس بزرگ.

Source: Peterson, 2009.

شکل ۱. مقایسه درآمد حاصل از واگذاری‌های موردی اراضی در کشورها با کل بودجه عمرانی ایران (میلیارد دلار)



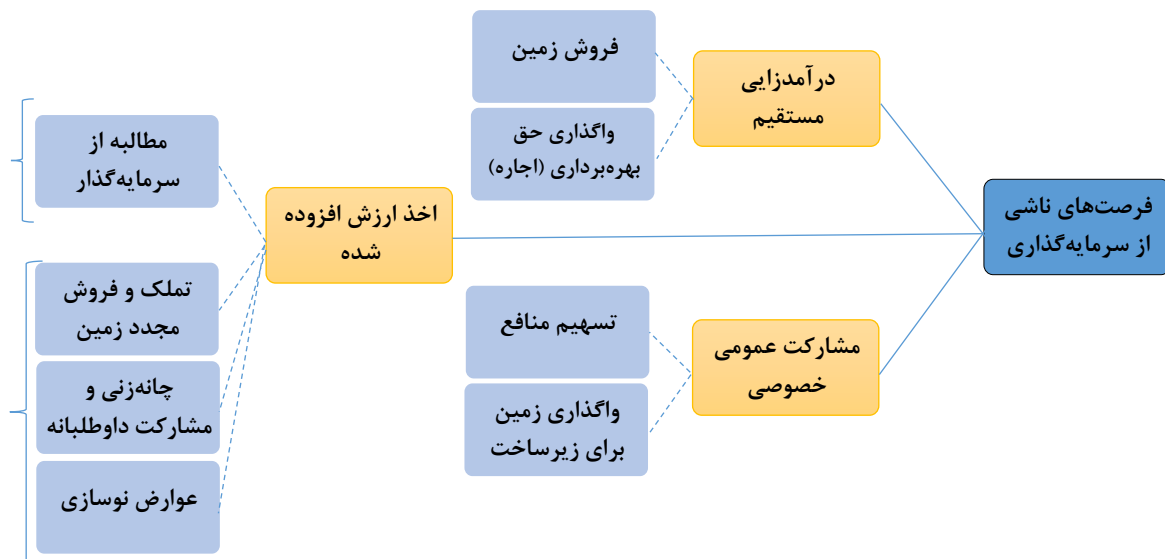
۱-۱. رویکردهای خلق ارزش از طریق زمین

بررسی تجربیات به‌کارگیری اراضی نشان می‌دهد که ایجاد عواید به واسطه زمین را می‌توان دارای دو شاخه اصلی دانست (که البته هرکدام دارای زیرشاخه‌های متعدد و البته دارای وجوه اشتراکی هستند که موجب می‌شود تقسیم‌بندی‌های مشابهی نیز قابل انجام باشد)؛ این دو شاخه اصلی عبارتند از:

الف) فرصت‌های ناشی از سرمایه‌گذاری

در این موارد خلق ارزش از زمین‌ها به اجرای یک پروژه گره خورده است، درحقیقت آغاز فرایند سرمایه‌گذاری فیزیکی که در بسیاری موارد نیازمند زمین است، زمینه‌ساز به‌کارگیری روش‌هایی برای استخراج منافع زمین به نفع عموم جامعه خواهد بود. این روش‌ها را می‌توان به سه دسته کلی درآمدزایی مستقیم، مشارکت عمومی خصوصی و اخذ ارزش افزوده شده تقسیم کرد، در شکل ۲ دسته‌بندی روش‌ها و ابزارها به تصویر کشیده شده است، این ابزارها در ادامه معرفی خواهد شد.

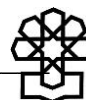
شکل ۲. روش‌های تأمین مالی زمین‌محور



مأخذ: نتایج پژوهش.

ب) رویکرد مدیریت زمین

در این رویکرد، لزوماً خلق ارزش اقتصادی با پروژه‌های سرمایه‌گذاری گره نخورده است، البته این بدان معنا نیست که در این حالت پروژه‌های اجرا نمی‌شود، وجه افتراق این رویکرد با رویکرد قبل مبتنی بر ادبیات استفاده از اراضی قابل تبیین است؛ توضیح آنکه رابطه بین سرمایه‌گذاری و منافع زمین سابقه طولانی دارد، اما مدیریت زمین به‌عنوان یکی از



اشکال مدیریت دارایی موضوعی به نسبت نوین به شمار می‌آید که در ادبیات مدیریت دارایی‌ها مشخصه‌های خاص خود را داراست. به بیان دیگر، در مورد (الف) سرمایه‌گذاری و پروژه‌های زیرساختی موضوعیت دارد که البته در بستر آن، خلق ارزش اقتصادی از زمین به نفع عامه مردم مورد توجه قرار می‌گیرد؛ اما در رویکرد مدیریت زمین، خود زمین و نحوه مدیریت آن به‌عنوان یک دارایی موضوعیت خواهد داشت. مدیریت استراتژیک زمین به‌معنای نگهداری و بهره‌برداری از آن برای استخراج بیشترین منافع است که می‌تواند در قالب‌های مختلفی انجام پذیرد.

۲-۱. دلایل اقبال به خلق ارزش از طریق زمین

با توجه به آنکه زمین منبعی محدود محسوب می‌شود، مدیریت این دارایی در سال‌های اخیر به یکی از موضوع‌های مورد توجه دولت‌های مرکزی و شهرداری‌ها مبدل شده است. همچنین رویکردهای مرتبط با زمین با مباحث حول عدالت گره خورده است و این امر در خصوص روش‌های خلق ارزش از زمین چه در خصوص نحوه انتقال زمین‌های با مالکیت عمومی و چه در خصوص زمین‌های با مالکیت خصوصی مورد توجه قرار می‌گیرد. به‌طور کلی در خصوص دلایل به‌کارگیری این رویکرد می‌توان موارد زیر را برشمرد:

• هزینه‌های هنگفت زیرساخت‌ها و کسری بودجه دولت

بسیاری از پروژه‌های ضروری دولت در حوزه‌های مختلف نظیر مسکن و حمل‌ونقل، مخارج بالای زیرساختی را بر دولت تحمیل می‌کند. این موضوع در کنار شرایط فعلی کسری بودجه ساختاری و تأمین نشده می‌تواند تبعات نامطلوبی برای اقتصاد کشور ایجاد کند. به‌عنوان مثال توسعه شهری قاهره در مصر را در نظر بگیرید؛ در دهه اخیر پیش‌بینی شد که بیش از ۵ میلیون نفر جمعیت در قالب شهرها و شهرک‌های جدید جذب حومه این شهر خواهند شد. تخمین زده شد که هزینه ایجاد زیرساخت‌های داخلی این مناطق حدود ۳۲ دلار در هر مترمربع است، لذا استقرار تمام زیرساخت‌های داخل شهری در سرزمین ۷۰ هزار هکتاری فوق احتمالاً حدود ۲۱ میلیارد دلار هزینه داشته باشد؛ این در حالی است که هزینه خطوط اتصال بزرگراهی و ریلی در این تخمین محاسبه نشده است.^۱

• اهمیت زمین در ترازنامه دولت

عرضه دارایی همانند زمین به‌صورت طبیعی کاملاً محدود است و از آنجایی که زمین یکی از دارایی‌های اصلی دولت‌های مرکزی و محلی به‌شمار می‌رود، شایسته است که خروج آن از سمت دارایی‌ها با ورود یک دارایی زیرساختی جبران شود. البته در کشورهایی نظیر ایران که دولت مرکزی و شهرداری‌ها مالک یا سیاستگذار حجم عظیمی از اراضی توسعه‌نیافته هستند و این دارایی سهم زیادی از دارایی‌های ترازنامه‌ای را به خود اختصاص می‌دهد، اهمیت نقش این دارایی حتی در درآمد جاری نیز بیشتر می‌شود و کشورهایی با شرایط مشابه تجارب درآمدزایی جالب توجهی در این حوزه دارند.

• خلق ارزش از زمین و عدالت

دولت به‌عنوان نماینده کل جامعه، زمین‌هایی را در اختیار دارد، بنابراین می‌بایست روش‌هایی را اتخاذ نماید که منفعت آن متوجه عموم جامعه باشد. ارزش اضافه شده به زمین‌های با مالکیت خصوصی نیز که ناشی از ایجاد زیرساخت‌ها و

1. Peterson (2009).

یا تغییر قوانین است، متعلق به همه جامعه خواهد بود، لذا می‌بایست توسط دولت اخذ شود.

۲. سرمایه‌گذاری و خلق ارزش از طریق زمین

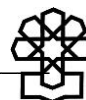
منافع حاصل از انجام سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی خود را به شکل افزایش ارزش زمین آشکار می‌سازد و این موضوع پایه منطقی روش‌های تأمین مالی زمین‌محور در این بخش است. به‌عنوان مثالی ساده فرض کنید یک طرح توسعه‌ای در اراضی خام اجرا می‌شود و در ذیل این طرح توسعه‌ای، زیرساخت آب لوله‌کشی در منطقه ایجاد می‌شود. این کار سبب می‌گردد تا ارزش اراضی منطقه افزایش یابد؛ با گذشت زمان و در شرایط رقابتی، منافع عرضه آب لوله‌کشی که در افزایش ارزش زمین‌ها متبلور می‌شود، با هزینه زیرساختی عرضه آب برابر خواهد بود، زیرا سرمایه‌گذار تا جایی به احداث زیرساخت‌ها ادامه می‌دهد که بتواند هزینه آن را از طریق افزایش ارزش زمین‌ها تأمین کند. خلق ارزش از این طریق به قدری جذاب بود که در آمریکای جنوبی و بخش‌هایی از آسیا، سرمایه‌گذاران خصوصی دریافتند که ایجاد زیرساخت‌های ابتدایی و سپس فروش زمین‌ها سودآورترین روش است، بنابراین تنها یک جاده و منابع محدود آبی را تأمین می‌کردند (اگرچه زیرساخت‌های بیشتر، ارزش زمین‌ها را بالا می‌برد، اما هزینه تأخیر در تکمیل پروژه‌ها، ساخت‌وساز بیشتر و همچنین احتمال فشارهای دولت از ناحیه رعایت استانداردهای زیرساختی بیشتر بود. در اینجا تنظیم‌گری بخش عمومی اهمیت یافت که موارد حداقلی را برای ایجاد زیرساخت مناطق جدید تعریف کند).

در حالت پایه‌ای یک سرمایه‌گذار خصوصی یا عمومی هر دو نقش سرمایه‌گذار تجاری و سرمایه‌گذار زیرساختی را ایفا می‌کنند و در نتیجه می‌تواند به‌سادگی هزینه‌های زیرساختی را از طریق فروش اراضی و مستغلات با قیمت‌های افزایش یافته ناشی از ایجاد زیرساخت‌ها، جبران یا به تعبیری درونی کنند. اما این مدل در سه حالت پیچیده‌تر می‌شود: الف) سرمایه‌گذار تجاری و زیرساختی یکی نباشد. ب) منافع و هزینه‌های زیرساخت‌ها در مناطق غیر از مناطق هدف نیز سرریز شود. ج) بخشی از منافع نه از طریق سرمایه‌گذاری زیرساختی بلکه از طریق مجوزها ایجاد شود. ارزش ایجاد شده در اراضی ناشی از سرمایه‌گذاری و اجرای پروژه، به کمک ابزارهایی توسط دولت قابل وصول خواهد بود. در ادامه این ابزارها معرفی می‌شود.

۲-۱-۲. درآمدزایی مستقیم

۲-۱-۱. تأمین مالی زمین‌محور از طریق فروش زمین توسط سرمایه‌گذاران و مجریان طرح

به زبان ساده در این روش از مجریان طرح توسعه‌ای (مسکن، حمل‌ونقل و ...) خواسته می‌شود زیرساخت‌های عمومی لازم را نیز ایجاد کرده و هزینه‌های آن را از طریق فروش زمین بازیابی کنند. شهرها و شهرک‌های جدید نمونه‌ای از درونی‌سازی هزینه توسعه زمین و همچنین هزینه ایجاد زیرساخت‌ها هستند. در تجربیات اولیه تأمین مالی شهرهای جدید، بریتانیا نمونه چشمگیری را به نمایش گذاشت؛ ۲۳ شهر و شهرک جدید در دهه ۱۹۵۰ تمام هزینه‌های زیرساختی خود را از طریق فروش زمین و مستغلات تأمین کردند و حتی در زمان انحلال شرکت توسعه شهرهای جدید، این شرکت زمین‌هایی



را با ارزش بیش از یک میلیارد پوند در اختیار داشت.^۱ تجربیات شهرهای جدید نشان می‌دهد که تأمین مالی بزرگ‌مقیاس زیرساخت‌ها از طریق فروش زمین تا زمانی که بخش عمومی زمین‌هایی را در اختیار دارد یا می‌تواند به قیمت ارزان خریداری کند، قابل پیگیری است. در این خصوص در کشورهای در حال توسعه فرصت مغنمی از این باب وجود دارد، زیرا از یک سو با توجه به رشد شهرنشینی سریع، تقاضای بالایی وجود دارد و از سوی دیگر محدودیت‌های بوروکراتیک عرضه زمین، حجم زمین‌های مطلوب و دارای دسترسی به خدمات زیرساختی را محدود ساخته است.

۲-۱-۲. نظام اجاره و واگذاری حق بهره‌برداری از زمین

یکی از مدل‌های اصلی بهره‌گیری از زمین‌ها به این شکل است که مالکیت زمین در اختیار دولت بوده و حق تصرف آن به صورت قرارداد اجاره در اختیار دیگر بخش‌ها قرار می‌گیرد. از دیدگاه نظری دلیل اصلی نظام اجاره‌ای آن است که در این روش دولت می‌تواند مالکیت خود را بر زمین حفظ کرده و لذا در آینده گزینه‌های بیشتری را برای استفاده از زمین در اختیار داشته باشد. در عمل اما ممکن است دولت‌ها در زمان انتهایی قراردادهای به منظور بازپس‌گیری حقوق واگذار شده با چالش‌های سیاسی مواجه شوند که در اثر آنها قراردادهای اجاره عملاً همیشه در سررسید تمدید شوند.

در سوئد شهرداری‌ها می‌توانند حق استفاده از زمین را برای مدت نامحدود به بخش خصوصی اجاره دهند و این اجاره شامل پرداخت سالیانه است. ماتسون (۲۰۰۳) به دو دلیل اصلی در مورد اتخاذ رژیم اجاره توسط برخی از شهرداری‌های سوئد اشاره می‌کند؛ اولاً دولت‌ها می‌توانند با این روش توسعه شهری را تحریک کنند، زیرا سرمایه‌گذاران پیش از انجام سرمایه‌گذاری و بهره‌برداری از پروژه ملزم به پرداخت‌های هنگفت خرید زمین نیستند (جابه‌جایی هزینه‌های مربوط به مسکن و پرداخت اجاره به جای پرداخت هزینه زمین در ابتدای طرح). با این کار علاوه بر اینکه گامی در راستای مسکن ارزانقیمت برداشته می‌شود، اجاره عمومی، متصدیان امور شهری را قادر می‌سازد تا با استفاده از محدودیت‌های استفاده از زمین اجاره‌ای، کاربری استفاده از زمین را در طول زمان با توجه به اهداف از پیش تعیین شده حفظ کنند. ثانیاً، نظام اجاره‌ای زمین‌های دولتی دارای مزیت مالی است؛ به این ترتیب که با اجاره بلندمدت، دولت‌ها در پایان دوره اجاره می‌توانند از افزایش ارزش زمین بهره‌مند شوند و حتی در آن زمان گزینه‌ای برای فروش مجدد آن با قیمت بالاتر دارند. داشتن چنین گزینه‌ای دارای ارزشی است که به لحاظ اقتصادی و مالی تحت عنوان ارزش اختیار^۲ قابل برآورد است. میزان اجاره‌ها را نیز می‌توان در طول زمان و با توجه به ویژگی‌های املاک و مستغلات ایجاد شده افزایش داد و به این ترتیب از تصاحب آن قسمت از ارزش زمین که به دلیل زیرساخت‌های عمومی ایجاد شده است، توسط سرمایه‌گذاران (مستأجران)، جلوگیری کرد.

هدف اصلی نظام اجاره حفظ ارزش زمین در دستان بخش عمومی است. باید تأکید شود که هدف اصلی تولید بازده مالی فوری برای دولت‌ها نیست، بلکه هدف اخذ ارزش‌های فزاینده زمین از طریق افزایش دوره‌ای اجاره زمین است. شاید این طور استدلال شود که اهداف سیاست‌های درآمدزایی از اجاره و تهیه مسکن ارزان‌قیمت با یکدیگر ناسازگار است. اگر کشوری یک هدف را انتخاب کند، این انتخاب مانع دستیابی به هدف دیگر است. با این وجود می‌بایست گفت اولاً دولت می‌تواند با نظام اجاره ارزش زمین را حفظ کند و سپس هزینه‌های مسکن را از طریق اجاره‌های کمتر از حد کاهش دهد.

1. Heim 1990.
2. Option Value

با این روش سرمایه اولیه موردنیاز برای تهیه مسکن به طرز محسوسی کاهش می‌یابد. ثانیاً نکته اصلی آن است که اصولاً استفاده از چنین روشی برای کاهش هزینه‌های مسکن دنباله‌روی از رویکردهای مشابه یارانه پنهان در بازار سایر کالاها است. بهینه آن است که اجاره‌ها به‌طور مصنوعی پایین تعیین نشود و از طرفی دیگر با استفاده از منابع حاصله و مطابق با نظام یارانه‌ای هماهنگ با دیگر کالاها، سهم یارانه نقدی مسکن برای اقشار کم‌درآمد پرداخت شود.

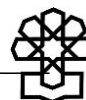
بعضاً استدلال می‌شود که دلیل استفاده از روش اعطای زمین رایگان، کاهش قیمت زمین و مسکن است. نخست اینکه جهش قیمت دارایی‌ها اعم از زمین و مستغلات ریشه در کاهش ارزش پول ملی دارد. ضمن اینکه باید توجه داشت کاهش قیمت تحت تأثیر عرضه زیاد اتفاق می‌افتد و نه عرضه ارزان؛ عرضه ارزان زمین در شرایط عرضه محدود و کم، صرفاً باعث انتقال رانت به دریافت‌کنندگان زمین خواهد شد. با این وجود واضح است که افزایش عرضه بر کاهش قیمت بی‌تأثیر نیست، اما این هدف تا حد مطلوبی با نظام اجاره‌ای (به‌جای اعطای رایگان) قابل تحقق است، زیرا هر دو روش موجب افزایش عرضه زمین می‌شوند با این تفاوت که در نظام اجاره‌ای علاوه بر آنکه مالکیت دولت بر زمین و ارزش‌های آتی آن حفظ می‌شود، دولت می‌تواند منابع حاصل از اجاره را به‌منظور توسعه و نگهداری زیرساخت‌ها و همچنین تخصیص یارانه مسکن به برخی افراد استفاده کند.

نمونه‌هایی از نظام‌های اجاره در ایالات متحده و کانادا نیز وجود دارد. در کانادا، بسیاری از خانه‌های شخصی روی زمین‌های اجاره‌ای در داخل پارک‌های ملی ساخته می‌شوند. همچنین برای بومیان آمریکا در ایالات متحده و کانادا معمول است که زمین‌ها را برای ساخت خانه اجاره می‌دهند. در ایالات متحده، برخی از خانه‌ها در شهرهایی مانند بالتیمور و سیراکیوز با اجاره زمین ساخته شده‌اند. به‌علاوه، هم در ایالات متحده و هم در کانادا، شرکت‌های نفتی برای به‌دست آوردن حق استفاده از معادن معمولاً زمین را اجاره می‌کنند.^۱ مطابق مقررات اجاره و واگذاری حقوق بهره‌برداری از پارک‌های ملی کانادا، نرخ‌های اجاره با توجه به کاربری موردنظر (و البته بسته به عوامل متعدد دیگر) متفاوت است. اما به‌عنوان مثال نرخ اجاره زمین‌های عمومی به‌منظور اقامت در شهر جاسپر^۲ یا در شهر و پارک ملی بنف^۳ کانادا سالیانه ۰.۶ درصد ارزش زمین تعیین شده است.

1. Capozza and Sick (1991)

2. Jasper

3. Banff



کادر ۱

مقایسه واگذاری زمین و اجاره از منظر میزان سرمایه گذاری در زمین

از منظر میزان سرمایه گذاری در یک زمین، در یک افق نگاه محدود این طور نتیجه می شود که حقوق مالکیت برآمده از اجاره زمین، ارزش کمتری از مالکیت مطلق آن زمین به همراه دارد. لذا به کارگیری اجاره به جای فروش ممکن است باعث نوعی ناکارآمدی شود که شدت سرمایه گذاری و توسعه زمین را کاهش دهد. در مدل اقتصادی محدود فرض می شود که با مالکیت مطلق زمین، مالک سعی خواهد کرد با انتخاب مقدار بهینه سرمایه گذاری در زمین، ارزش ملک را به حداکثر برساند. اجاره زمین با مدت محدود اما سرمایه گذار را به استفاده از سرمایه کمتر در هر هکتار از زمین (نسبت به آنچه در یک مدل افق بی نهایت بهینه است)، سوق می دهد زیرا سرمایه گذاری که زمین را خریداری کرده و مالک آن است، در زمین کار می کند و جریان بی نهایت رانتی به دست می آورد، در حالی که یک مستاجر یک جریان محدود به دست خواهد آورد و هرگونه ارزش باقی مانده در دارایی املاک و ساختمان در پایان اجاره نامه منتقل می شود. پس اگر مالکیت مطلق کارآمدتر است، چرا اجاره زمین وجود دارد؟ نکته این است که نظریه فوق با در نظر گرفتن فروض بسیار ساده کننده صحیح است، اما می بایست به چند عامل دیگر نیز توجه داشت: موضوع اول اینکه اگر دولتی که مالک زمین است خود در توسعه املاک و مستغلات فعالیت داشته باشد، نظریه فوق مصداق نخواهد داشت. موضوع بسیار مهم دیگر این است که در بسیاری موارد سرمایه گذاران محدودیت نقدینگی دارند و زمین های اجاره ای وسیله ای برای مدیریت هزینه های توسعه ای هستند، زیرا پرداخت اجاره به نسبت خرید فشار ناشی از کمبود نقدینگی در آغاز اجرای طرح را کاهش می دهد. از سویی ممکن است دولت ملتزم به حفظ مالکیت خود بر اراضی باشد که در این حالت نیز نظام اجاره ای مزیت دارد.^۱ لذا اجاره زمین در شرایطی که مشخصات بهینه اول (مالکیت مطلق) فراهم نیست، بهترین گزینه بعدی است. البته دیدگاه دیگر در مورد مزیت های نظام اجاره این است که اجاره زمین حداکثر انعطاف پذیری را برای هر دو طرف درگیر فراهم می کند. از دیدگاه ارزش اختیار، اجاره نامه به منزله حداکثرکننده فرصت های هر دو طرف در معامله اجاره به حساب می آید. سازوکار اجاره را می توان به عنوان اختیار خرید^۲ برای مستأجر و اختیار فروش^۳ برای دولت تفسیر کرد. بنابراین به ویژه از نظر دولت سازوکار اجاره ابزاری مؤثر برای پوشش ریسک در بازار زمین به حساب می آید.

چهار روش کلی اخذ ارزش زمین توسط یک نظام اجاره زمین های عمومی قابل شناسایی است:

(الف) حراج یا مزایده عمومی به منظور دستیابی به یک درآمد اولیه قابل توجه؛

(ب) روش جمع آوری سالیانه اجاره زمین؛

(ج) اجاره با شرایط قابل تغییر در مواعدهای مقرر؛

(د) شرایط جدید در موعد تمدید اجاره.

یکی از نمونه های اصلی استفاده از این قراردادها هنگ کنگ است. تحقیقات نشان داده است که دولت هنگ کنگ در فاصله سال های ۱۹۷۰ تا ۱۹۹۱ حدود ۴۰ درصد از افزایش ارزش زمین را توسط سازوکار اجاره اخذ کرده است. به نظر می رسد دو معیار اصلی برای ارزیابی موفقیت سازوکار اجاره در راستای اخذ اضافه ارزش زمین قابل رصد است. ۱. درصد ارزش اخذ شده از کل ارزش اضافه شده و ۲. درصد سرمایه گذاری در زیرساخت های عمومی از طریق منابع حاصل از اخذ ارزش.

ذیل چهار روش فوق اشکال قراردادی فراوانی در جهان توسعه پیدا کرده است؛ به عنوان مثال اجاره زمین در غرب

۱. این دلیل در حوزه مدل های حکمرانی قابل بحث و واکاوی است.

2. Put Option
3. Call Option

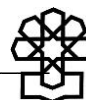
به‌ویژه در آمریکای شمالی، دارای ساختار خاصی است؛ در این ساختار زمین توسط مالک آن برای مدت زمان طولانی، به‌طور معمول حداقل ۵۰ سال، به یک مستأجر اجاره داده می‌شود. دوره ۵۰ ساله شامل یک زیردوره ۱۰ تا ۲۰ ساله است که پس از آن گزینه تمدید برای دو یا سه دوره ۱۰ ساله دیگر تعریف شده است. در کل ممکن است اجاره تا ۹۹ سال باشد. هرگونه اجاره بیش از ۹۹ سال از منظر مالیاتی فروش محسوب می‌شود. صاحب زمین معمولاً طرحی را برای نوع خاصی از توسعه که می‌بایست در زمین اجرا شود، تعیین کرده و یا می‌پذیرد. در بعضی موارد، اجاره زمین به شکل «مشارکت» است، در این صورت صاحب زمین در سود مشروط آن ملک سهیم می‌شود. نرخ اجاره معمولاً از دو بخش تشکیل می‌شود که یک بخش آن ثابت و بخش دیگر معمولاً به درآمد سرمایه‌گذار (مستأجر) زمین مرتبط است. این ارتباط، هماهنگی میان جریان درآمد اجاره و شرایط و عملکرد سرمایه‌گذار را تضمین می‌کند. نرخ پایه اجاره معمولاً هر ۱۰ سال تنظیم می‌شود، البته ممکن است با توجه به شرایط قید شده در مشارکت، نرخ اجاره در موعدهای مشخصی در صورت افزایش درآمد ناخالص از ملک، افزایش یابد.

اجاره زمین در چین با اکثر اجاره‌های مرسوم در غرب متفاوت است. در چین مستأجر ملزم به پرداخت چندین پیش‌پرداخت از جمله پرداخت رهن زمین و پیش‌پرداخت کلیه هزینه‌های زیرساخت‌های عمومی و شهری است. پس از آن، مستأجر می‌بایست اجاره سالیانه زمین را نیز پرداخت کند. در طول اجاره زمین، مستأجر حق فروش، رهن و یا انتقال حقوق استفاده از زمین اعطا شده توسط اجاره را دارد. در هر زمان، دولت می‌تواند اجاره‌نامه را فسخ کرده و زمین را به‌منظور یک هدف عمومی پس بگیرد، البته در این حالت جبران حقوق مستأجر و بهسازی انجام شده الزامی است، اما روش‌های مورد استفاده در تعیین سطح مناسب جبران، بحث‌برانگیز است. در پایان اجاره، مستأجر ممکن است برای تمدید اجاره با دولت مذاکره کند، در صورت عدم تمدید، زمین و بهسازی‌های روی آن به دولت بازمی‌گردد. در چین در بسیاری از موارد از روش پرداخت‌های یکجا (معادل ارزش تنزیل شده اجاره دوره‌های آتی) استفاده می‌شود. استفاده گسترده از این روش در این کشور انعکاسی از محدودیت‌های نقدینگی دولت‌های محلی برای آغاز پروژه‌های زیرساختی است که ریشه در کمبود دسترسی به بازارهای سرمایه‌ای عمیق دارد. البته از آنجا که توسعه نظام اجاره‌ای در چین به نسبت جدید است (از اوایل دهه ۹۰)، پیچیدگی‌های مربوط به تمدید اجاره، مواعد اصلاح اجاره، انتقال آن و دیگر مشکلات بالقوه هنوز به‌طور کامل ظاهر نشده‌اند.

در اواخر دهه ۱۹۸۰ در مورد اجاره عمومی در چین، خصوصاً اجاره زمین عمومی به سرمایه‌گذاران خارجی، تردید و مخالفت اولیه وجود داشت، اما به تدریج اجاره عمومی به‌طور کلی توسط جامعه چین پذیرفته شده است و به‌طور گسترده‌ای توسط دولت‌های محلی اعمال می‌شود. تجزیه و تحلیل‌ها نشان می‌دهد که به‌طور متوسط در طول دوره ۲۰۰۸-۲۰۰۴، شهرهای چین از اجاره زمین درآمد فرابودجه‌ای معادل ۴۹/۵۳ درصد از کل درآمد بودجه خود را به‌دست آورده‌اند. شهرهایی که بیشترین سهم درآمدی را از اجاره زمین تحصیل می‌کنند، حداقل دو برابر درآمد حاصل از کل منابع بودجه خود را از این محل تأمین می‌کنند.^۱

با این حال به نظر می‌آید در عمل چالش‌هایی وجود دارد؛ ممکن است متقاعد کردن دولت‌ها برای تغییر دوره‌ای

1. Anderson, 2014.



اجاره‌ها تحت تأثیر تغییرات ارزش زمین، مشکل باشد. علاوه بر این، اجاره عمومی زمین بدون نظارت عمومی مناسب می‌تواند محل رانت‌خواری یا سوءاستفاده در برخی دستگاه‌ها شود. همچنین می‌بایست توجه داشت که حقوق مالکیت وابستگی قابل توجهی به تجربیات جوامع دارد، لذا در کشورهایی که حق مالکیت مطلق زمین به شهروندان واگذار شده است، تبدیل دوباره همه این حقوق به نظام‌های فراگیر اجاره عمومی بسیار دشوار است، با این وجود درباره زمین‌هایی که کماکان در مالکیت بخش عمومی قرار دارند، استقرار نظام اجاره‌ای کاملاً قابل بررسی است.

۲-۲. اخذ بخشی از ارزش افزوده شده به زمین از مالکان (ناشی از زیرساخت یا تغییر قوانین)

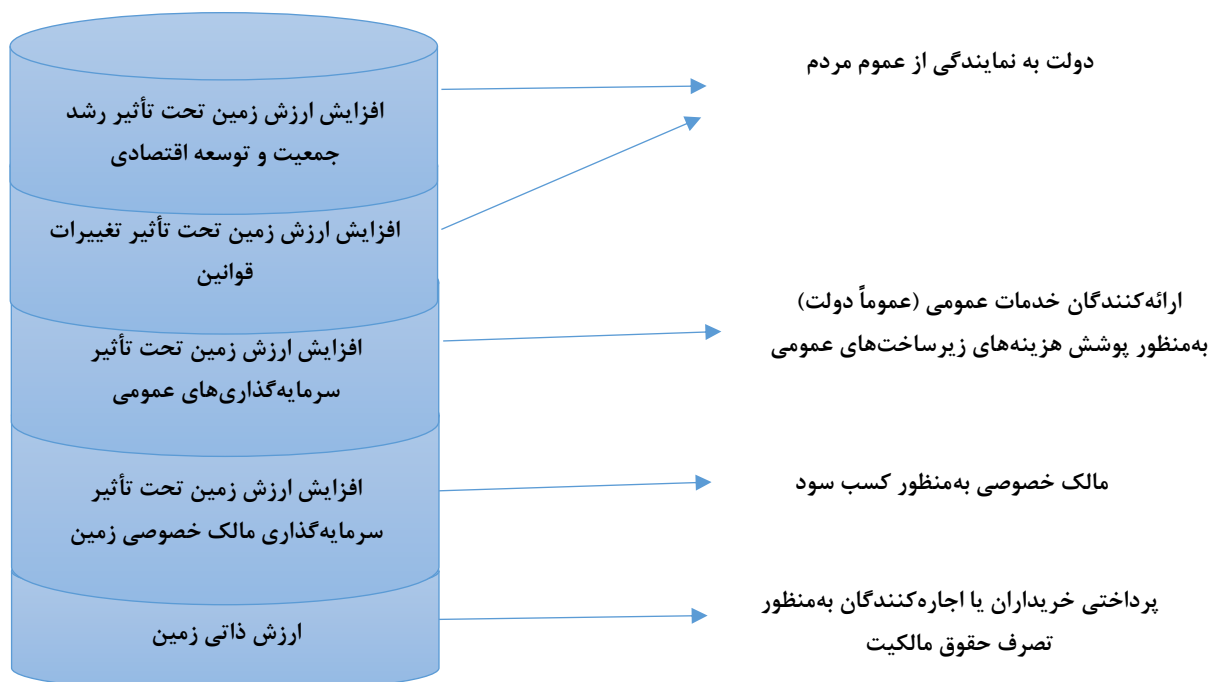
ارزش افزوده شده به زمین، ارزشی است که سرمایه‌گذاری دولتی یا به تعبیری عمومی در زیرساخت‌ها به وجود می‌آید. منظور از اخذ اضافه ارزش زمین آن است که همه یا بخشی از کل افزایش ارزش زمین که حاصل اقدام‌هایی چون سرمایه‌گذاری عمومی در زیرساخت‌ها یا تغییرات قوانین و مقررات است در جهت منافع کل جامعه اخذ شود. این منبع درآمدی کاراست، زیرا ذی‌نفعان زیرساخت‌ها ملزم به پرداخت بخشی از هزینه‌های سرمایه‌گذاری هستند، بنابراین از کم برآوردی ارزش کالاهای عمومی جلوگیری می‌کند. این ابزار عادلانه نیز خواهد بود، زیرا منافع را کسانی که در افزایش ارزش زمین سهیم نبوده‌اند اخذ نمی‌کنند، بلکه پس از اخذ دولت، می‌تواند برای تأمین بودجه برنامه‌های مربوط به کلیت جامعه استفاده شود.

ارزش زمین تحت تأثیر چند عامل تعیین می‌شود که عبارتند از:

- سرمایه‌گذاری عمومی در زیرساخت‌ها و خدمات عمومی،
- تغییر در مقررات استفاده از زمین،
- رشد جمعیت و توسعه اقتصادی،
- سرمایه‌گذاری خصوصی،
- بهره‌وری ذاتی زمین.

بنابراین ارزش زمین در نتیجه سرمایه‌گذاری‌ها و اقدام‌های عمومی و خصوصی افزایش می‌یابد و هرکدام مستحق دریافت بخشی از این ارزش هستند. فهم این پنج عنصر و مالکیت آنها می‌تواند مبنایی برای اخذ ارزش‌ها قرار گیرد. شکل ۳ استوانه ارزش زمین و ذی‌نفعان مربوط به آن را نشان می‌دهد؛ ارزش مربوط به بهره‌وری ذاتی زمین توسط مالک آن (عمومی یا خصوصی) پرداخت شده است و افزایش ارزش حاصل از بهسازی‌های خصوصی زمین باید در اختیار همان عامل خصوصی قرار گیرد. در مواردی که درباره اخذ ارزش زمین بحث می‌شود، به این بخش از ارزش زمین که مربوط به بخش خصوصی است، پرداخته نمی‌شود. سازوکار اخذ ارزشی که سعی در تصرف همه موارد مولد ارزش از مالکان خصوصی داشته باشد، انگیزه‌های خصوصی برای سرمایه‌گذاری در زمین و املاک و مستغلات را از بین می‌برد، اما سه عامل باقی‌مانده تعیین‌کننده ارزش زمین، برای اخذ توسط دولت مورد توجه است و افزایش ایجاد شده در ارزش زمین با سرمایه‌گذاری‌های عمومی، تغییرات قوانین و مقررات و رشد جمعیت و توسعه اقتصادی باید به دولت (به نمایندگی از عموم) تعلق یابد.

شکل ۳. ارزش زمین و سهم ذی‌نفعان

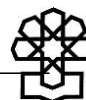


روش‌های مختلفی برای اخذ اضافه ارزش زمین در جهان مورد استفاده قرار گرفته است، نکته قابل توجه این است که اخذ ارزش زمین با نهادهایی که مالکیت را در حوزه زمین تعریف می‌کنند، ارتباط تنگاتنگی دارد. بنابراین، به‌منظور درک نتایج استفاده از روش‌های مختلف اخذ ارزش زمین، باید نحوه نگرش به مالکیت زمین در قوانین، فلسفه سیاسی و قانون اساسی یک کشور را مورد بررسی قرار داد که از گستره این نوشته خارج است.

بخش عمومی (اعم از دولت و شهرداری‌ها) می‌تواند بخشی از اضافه ارزش زمین را از طریق اعمال اختیارات تنظیم‌گری به خود اختصاص دهد. به‌این‌ترتیب که دولت‌های محلی یا مرکزی بابت صدور مجوز توسعه شهرها و شهرک‌ها و نواحی اقتصادی، هزینه‌های زیرساخت‌های ارتباطی را از سرمایه‌گذاران خصوصی دریافت کنند. به‌عنوان مثال، سازمان بازآفرینی بوستون در پروژه‌های تجاری جدید بیش از ۵۰,۰۰۰ فوت مربعی، به‌ازای هر فوت مربع ۷.۱۸ دلار برای توسعه مسکن ارزاقیمت و ۱.۴۴ دلار برای توسعه مشاغل اخذ می‌کرد.^۱

مسیر دیگر نیز بهره‌گیری از ظرفیت مشارکت عمومی خصوصی است که در آن بخش عمومی در ازای اختصاص زمین‌ها و دریافت سهام عملاً در سود توسعه زمین سهیم می‌شود. ابزار دیگر تحت عنوان عوارض نوسازی یا مالیات ویژه شناخته می‌شود که براساس آن هزینه پروژه‌های عمومی زمین به همراه نظام اجاره با افزایش دوره‌ای، می‌تواند یکی از مؤثرترین روش‌های موجود به‌منظور اطمینان از توزیع عادلانه اضافه ارزش زمین قلمداد شود. در ادامه برخی از روش‌های ذیل این مفهوم معرفی خواهند شد.

1. Peterson, 2009.



۱-۲-۲. عوارض نوسازی

عوارض نوسازی^۱ به نظر ساده‌ترین شکل از اخذ ارزش است؛ در این روش عوارض مستقیمی را بر ارزش ایجاد شده در اراضی که ناشی از سرمایه‌گذاری‌های عمومی است، بار می‌کنند. اغلب کشورهای جهان در دوره‌ای از این ابزار یا مشابه آن استفاده کرده‌اند. در بریتانیا در یک دوره زمانی عوارض نوسازی برابر با ۴۰ درصد افزایش ارزش زمین اخذ می‌شد. عوارض نوسازی برای مدت طولانی یکی از پایه‌های تأمین مالی زیرساخت‌ها در اسپانیا بود و از آن طریق در آمریکای لاتین نیز گسترش یافت. در ایالات متحده نیز شکلی از این ابزار با نام مالیات ویژه^۲ استفاده شده است.^۳ جریان درآمدی سالیانه حاصل از این ابزار عمدتاً جهت بازپرداخت بدهی‌های مربوط به تأمین مالی اولیه به‌کارگیری می‌شود و در دوره رشد سریع شهرنشینی در آمریکا، حداقل ۱۵ درصد از درآمد شهرداری‌ها از این مالیات ویژه تأمین می‌شد. شکلی از عوارض نوسازی را در ایران شهرداری‌ها اخذ می‌کنند، البته هزینه حق اشراف شباهت بیشتری با عوارض نوسازی استفاده شده در سطح جهان دارد، هر چند دایره شمول آن در ایران بسیار محدود است. اگرچه مفهوم عوارض نوسازی ساده به نظر می‌رسد، اما به‌کارگیری آن در عمل به نسبت پیچیده است. با فرض اینکه داده‌های فروش زمین‌ها و املاک به‌طور کامل و دقیق ثبت و ضبط شود، محاسبه میزان افزایش قیمت زمین که ناشی از ایجاد زیرساخت‌ها باشد بسیار چالش‌برانگیز است، هم به لحاظ روش و هم در مناطق و موارد مختلف، لذا اقناع ذی‌نفعان منطقه آسان نخواهد بود.

۲-۲-۲. چانه‌زنی و مشارکت داوطلبانه

یکی از راه‌های کاهش ناطمینانی در خصوص میزان تأثیر زیرساخت‌ها بر ارزش اراضی و مستغلات (که بعضاً لازمه استفاده کارا از ابزارهایی مشابه عوارض نوسازی است)، اخذ موافقت صاحبان املاک و اراضی به‌منظور شرکت در تأمین مالی، پیش از شروع یک پروژه است. این کار در خصوص پروژه‌های کوچک مقیاس یکی از بهترین مسیرها تلقی می‌شود. در ایالات متحده در بسیاری از شهرها، هر محله زمانی می‌تواند درخواست‌های خدمات روسازی خیابان‌ها را عملی سازد که صاحبان اراضی و مستغلات موافقت خود را با پرداخت نرخ مصوب هزینه‌ها اعلام کنند. شبیه این قاعده در خصوص مناطق تجاری و همچنین دیگر هزینه‌های زیرساختی نیز در جهان انجام شده است؛ در منطقه تجاری واقع در اتیوپی بخشی از هزینه‌های روسازی خیابان‌ها و روشنایی آنها از ساکنان اخذ می‌شود و سهم هر واحد بسته به مترای زمین و ارزش آن تعیین می‌شود. در این منطقه حدود ۵۰ درصد از هزینه‌ها از این طریق تأمین شده است.^۴ قاعده چانه‌زنی و توافق می‌تواند به پروژه‌های بزرگ مقیاس نیز تسری پیدا کند؛ تجربه تقریباً ناموفق انگلیس در تأمین مالی خط متروی جوبلی^۵ از طریق عوارض نوسازی موجب شد در پروژه بزرگ بعدی یعنی خط ریلی لندن، مجریان موافقت مالکان منطقه تجاری کنری‌وارف^۶ و فرودگاه هترو^۷ (به‌عنوان اصلی‌ترین ذی‌نفعان پروژه) برای مشارکت داوطلبانه در تأمین مالی را جذب کنند. بنابراین منابع تأمین مالی این پروژه شامل: سهم دولت، سهم شهرداری لندن، مالیات املاک از مالکان

1. Beterment Levy
2. Speacial Assessment
3. Peterson, 2009.
4. Peterson, 2005.
5. Jubilee
6. Canary Wharf
7. heathrow

تجاری و مشارکت داوطلبانه دو ذی‌نفع اصلی به میزان ۲ میلیارد دلار بود. به‌طور مشابه شرکت سرمایه‌گذاری املاک و مستغلات DLF در قالب توافقنامه‌ای با شرکت متروی دهلی، هزینه ۴ کیلومتر از مترو این شهر را به‌منظور خدمت‌رسانی به یکی از پروژه‌های خود متقبل شد، رقمی در حدود ۱۰۰ میلیون دلار.^۱

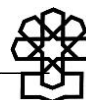
۳-۲-۲. تملک و فروش مجدد زمین

یکی دیگر از روش‌های جلوگیری از تضييع حقوق عموم مردم به سبب عدم اخذ آن توسط دولت و بخش عمومی، به‌این ترتیب است که بخش دولتی اراضی اطراف یک پروژه را پیش از انجام پروژه تملک و پس از اتمام آن به فروش رساند. اگر زمین به‌صورت رقابتی به فروش رسد، این عملیات موجب اخذ تمام ارزش اضافه شده به زمین ناشی از پروژه‌های زیرساختی خواهد شد. این روش چالش ارزش‌گذاری زمین و جزئیات آن در محاسبه عوارض را تا حد زیادی مرتفع می‌سازد. با این حال چالش‌هایی کماکان وجود دارد، مسائلی مانند قیمت خرید از بخش خصوصی یا تملک زمین‌های عمومی برای پروژه‌های خاص که البته این چالش‌ها وابستگی بالایی به شرایط قوانین و مقررات هر کشور دارد. در ایران به‌دلیل حجم بالای زمین‌های عمومی این روش گزینه مناسبی به‌نظر می‌رسد، زیرا حتی بدون تملک اولیه دولت می‌تواند از ارزش اضافه شده به زمین حاصل از اجرای پروژه، بهره‌مند شود.

۳-۲-۳. مطالبه از مجری پروژه

مطالبه از مجری پروژه برخلاف اخذ ارزش، تأمین مالی زمین‌محور را از سمت هزینه‌ها پیگیری می‌کنند، این در حالی است که در روش‌های پیش‌گفته، کاملاً براساس منافع به‌وجود آمده عمل می‌شد. مطالبه از مجری یا سرمایه‌گذار به این صورت است که سرمایه‌گذار به هزینه خود زیرساخت‌های داخلی پروژه را طبق استانداردهای مشخص ایجاد می‌کند یا اینکه هزینه زیرساخت‌های داخلی ایجاد شده توسط بخش عمومی را پرداخت می‌کند. به عبارتی دولت در قبال مجوز یک طرح توسعه‌ای که به سرمایه‌گذار و مجری اعطا می‌کند، شرط خواهد کرد که زیرساخت‌های عمومی موردنیاز توسط آنها ایجاد شود. نوعی از عوارض یکجا (غیرمستمر) نیز به‌منظور پوشش هزینه‌های زیرساخت‌های خارج از پروژه که برای توسعه آن ضروری هستند (عموماً مسیرهای ارتباطی) در نظر گرفته شده است، زیرا بسیاری از طرح‌های توسعه‌ای خارج از شهر بدون ایجاد برخی زیرساخت‌های اساسی نظیر راه‌های ارتباطی ناممکن است، ازسویی ایجاد این مسیرهای ارتباطی سبب ارزشمندی زمین‌های داخل طرح توسعه‌ای خواهد شد. لذا دولت به نمایندگی از مردم بخشی از اثر ناشی از ایجاد این راه‌های ارتباطی را که در قالب افزایش ارزش به آن زمین‌ها و مستغلات اصابت کرده است، از سرمایه‌گذار و مجری پروژه دریافت خواهد کرد. بنابراین سرمایه‌گذار پیش از آغاز پروژه می‌بایست هزینه ناشی از این عوارض را نیز در محاسبات خود وارد کند. مطالبه ایجاد زیرساخت‌های داخلی از سرمایه‌گذار خصوصی در حال حاضر در اغلب کشورهای توسعه‌یافته رویه استاندارد تلقی می‌شود، اگرچه اغلب تنها بخشی از هزینه زیرساخت‌ها از این محل تأمین می‌شود، عوارض مربوط به زیرساخت‌های خارجی اما بیشتر محدود به ایالات متحده بوده است.

1. Peterson, 2009.



۴-۲. مشارکت عمومی - خصوصی

مشارکت عمومی - خصوصی در قلب تأمین مالی زمین محور زیرساخت‌ها قرار دارد. در واقع ارزش نهفته در زمین ممکن است بزرگ‌ترین فرصت برای مشارکت بخش خصوصی در حوزه سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها باشد. در این زمینه دو روش کلی را می‌توان معرفی کرد:

۴-۲-۱. واگذاری زمین‌های عمومی برای حمایت از سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها

به لحاظ تاریخی اعطای زمین به‌عنوان مشوقی برای شرکت‌های خصوصی در انجام سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی استفاده شده است. ایالات متحده آمریکا خطوط راه‌آهن خود را به این روش ساخت، یا مثلاً در برخی از کشورها سرمایه‌گذاران بخش خصوصی در پروژه‌های فرودگاهی خارج از شهر، حق تصرف زمین‌های اطراف فرودگاه را به‌عنوان اعانه دولت دریافت می‌کنند، ارزش این زمین‌ها معمولاً با وجود تجارت بین‌المللی در فرودگاه افزایش می‌یابد. در این حالت پتانسیل افزایش ارزش زمین بخشی از پاداش اقتصادی است که بخش دولتی به سرمایه‌گذاران خصوصی ارائه می‌دهد.

۴-۲-۲. تقسیم منفعت ناشی از ارزش افزوده شده به زمین‌ها

سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها در بسیاری از موارد می‌تواند متضمن تقسیم منفعت حاصل از افزایش ارزش زمین‌ها بین شرکای بخش دولتی و خصوصی باشد. همان‌طور که ذکر شد ایجاد زیرساخت موجب افزایش ارزش زمین‌های اطراف می‌شود، این ارزش افزوده شده را می‌توان با مذاکره، مالیات یا با قراردادهای شراکت (جوینت ونچر)^۱ که در آن طرف دولتی و خصوصی در هزینه‌ها و بازگشت سرمایه پروژه‌ها سهیم هستند، تقسیم کرد. روش‌های تأمین مالی زمین‌محور که تا به اینجا معرفی شدند، به همراه الزامات و عوامل ایجاد پیچیدگی اجرایی در قالب جدول ۲ به‌صورت خلاصه گردآوری شده‌اند.

جدول ۲. ابزارهای تأمین مالی زمین‌محور

ابزار	توضیح کوتاه	الزامات کلیدی	سطح پیچیدگی
فروش یا اجاره زمین‌های عمومی	زمین‌های عمومی اجاره داده شده یا به فروش می‌روند و عواید آن مورد استفاده قرار می‌گیرد.	فهرست زمین‌ها، ارزش‌گذاری بازاری و تصمیمات استراتژیک در مورد بهترین کاربری، حراج	تهیه فهرست و ارزش‌گذاری به سطحی از امکانات فنی نیاز دارد. در صورت عدم منفعت دستگاه صاحب زمین، پیچیدگی‌های نهادی اضافه می‌شود.
مطالبه از سرمایه‌گذاران	مجموعه سرمایه‌گذاران و مجریان طرح، به هزینه خود زیرساخت‌های لازم را در منطقه ایجاد می‌کنند.	مقررات شفاف و توانایی پیوند زیرساخت‌های ایجاد سرمایه‌گذار به سیستم‌های عمومی	نسبتاً ساده
عوارض نوسازی	دولت بخشی از منفعت افزایش ارزش زمین (ناشی از پروژه‌های زیربنایی) را اخذ می‌کند.	سخت و هزینه‌بر در صورت اتخاذ رویکرد منطقه به منطقه	مناسب برای کشورهایی که سابقه وضع عوارض مشابه داشته‌اند
چانه‌زنی و مشارکت داوطلبانه	پیش از شروع یک طرح، با ذی‌نفعان اصلی آن بر سر تأمین مالی بخشی از طرح توافق حاصل می‌شود.	پیش‌بینی اثرات طرح و قدرت چانه‌زنی و ایجاد توافق	نسبتاً ساده

ابزار	توضیح کوتاه	الزامات کلیدی	سطح پیچیدگی
تملك و فروش مجدد	دولت زمین‌های اطراف پروژه زیربنایی را تحصیل می‌کند و پس از اتمام پروژه و افزایش ارزش زمین، می‌فروشد.	توافق اجتماعی ذی‌نفعان: مالک اصلی زمین، مقام مالی دولتی، ساکنان فعلی و سایر مدعیان	یکی از ساده‌ترین گزینه‌ها به لحاظ فنی؛ کمبود تجربه عملی در مقیاس‌های بزرگ
مشارکت عمومی خصوصی	مجموعه سرمایه‌گذار و مجری در ازای دریافت زمین زیرساخت عمومی را ایجاد می‌کنند.	نیازمند تحلیل‌های مشابه فروش زمین، توانایی تسریع سرمایه‌گذاری خصوصی، اهمیت رویه‌های گزینش رقابتی	ساده‌تر از بسیاری از اشکال دیگر مشارکت عمومی - خصوصی؛ خطر معاملات غیرشفاف یا فساد

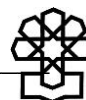
۳. فرصت‌های تأمین مالی زمین محور

تأمین مالی زمین محور بیشترین منفعت را در کشورهای دارد که در حال تجربه رشد سریع شهری هستند. در این شرایط قیمت زمین در حال افزایش است و به‌علاوه نیازهای سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها نیز بالا می‌رود، لذا فرصت خوبی برای ایجاد درآمد قابل توجه و اختصاص بخشی از آن برای تأمین مالی زیرساخت‌ها وجود دارد. مرور تاریخ کشورهای توسعه‌یافته مانند فرانسه، ژاپن و ایالات متحده، نشان می‌دهد روش‌های تأمین مالی زمین محور بیشتر در دوره‌های رشد سریع شهری که جهش‌های بزرگی در مقیاس سرمایه‌گذاری شهری وجود داشته، مورد استفاده قرار گرفته است. لذا شهرنشینی سریع که در حال حاضر توسط بسیاری از کشورهای در حال توسعه تجربه می‌شود، تأمین مالی زمین محور را برای آنها جذاب می‌کند. هنگام تطبیق ابزارهای تأمین مالی با نیازهای سرمایه‌گذاری سه نوع سرمایه‌گذاری را می‌توان متمایز کرد: توسعه شهری جدید، پروژه‌های سرمایه‌ای بزرگ مقیاس و زیرساخت‌های مربوط به خدمات پایه‌ای.

۳-۱. توسعه شهری جدید

در طول دوره‌های رشد سریع شهری، منطقه شهرنشینی در حال گسترش به حومه و اطراف است به‌طوری‌که پهنه‌های وسیعی از زمین توسط سرمایه‌گذاران و سازندگان خصوصی یا عمومی به کاربری شهری تبدیل می‌شود. میزان سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های مورد نیاز برای تبدیل زمین خام به کاربری شهری و اتصال منطقه جدید به شبکه‌های زیرساختی معمولاً دست کم گرفته می‌شود. در ایران طبق گزارش مقامات وزارت نیرو^۱ در سال ۱۳۹۹، صرفاً برای تأمین خدمات آب و برق و فاضلاب ۴۰۰ هزار واحد طرح اقدام ملی مسکن در حدود ۱۰ هزار میلیارد تومان منابع لازم است که در صورت تعدیل با تورم این عدد در حال حاضر (۱۴۰۱) حداقل دو برابر خواهد بود. در نتیجه با توجه به حجم عظیم منابع مورد نیاز تأمین زیرساخت‌های مناطق شهری جدید، تأمین مالی زمین محور چه برای سرمایه‌گذاری توسط سازندگان خصوصی و چه بخش‌های دولتی ضروری است.

۱. سرتیب‌زادی، نماینده تام‌الاختیار وزیر نیرو در حوزه مسکن مهر در گفتگو با ایرنا.



در کشورهای شمال آفریقا رویه مرسوم در گذشته این بود که بخش دولتی زیرساخت‌های داخل و خارج پروژه را با هزینه عمومی نصب کند و زمین را از طریق مذاکره یا فروش با قیمت‌های کمتر از بازار برای سرمایه‌گذاری در مسکن، تجاری و صنعتی به بخش خصوصی اختصاص دهد. از منظر مالی، این رویه بار سنگینی را بر دوش بودجه عمومی می‌گذارد. همچنین روند توسعه شهری را از کارایی سیگنال‌های قیمت محروم می‌سازد، زیرا توسعه شهری صرفاً تحت تصمیمات بخش عمومی در محل نصب زیرساخت انجام شده است، اما تجربه نشان داده است اغلب زیرساخت‌ها در جایی نصب می‌شوند که تقاضای بالایی برای مسکن یا فعالیت اقتصادی وجود نداشته است. **این دلایل موجب عقب‌ماندگی شهرهای جدید هم از نظر زیرساختی و هم از منظر رشد مورد انتظار شده است**، پدیده‌ای که درخصوص برخی تجارب شهرها و شهرک‌های جدید در ایران نیز قابل مشاهده است.

به‌منظور تغییر این وضعیت اصلاحاتی در کشورهای شمال آفریقا آغاز شد؛ این اصلاحات را می‌توان در دو عبارت خلاصه کرد: **مزایده زمین و مشارکت عمومی خصوصی در سرمایه‌گذاری زیرساختی**. هر دو تغییر سیاستی، تأمین مالی زمین‌محور را در جهت توسعه زیرساخت‌های شهرهای جدید اشاعه می‌دهند. سیاست اعلام شده دولت‌های مذکور اکنون این است که تمام قطعات زمین بزرگ در شهرها و مناطق جدید که برای مسکن، خرده‌فروشی یا توسعه تجاری برای اقشار با درآمد متوسط به بالا تعیین شده‌اند، در حراج عمومی فروخته می‌شود. این زمین‌ها در پاسخ به ابراز علاقه سرمایه‌گذاران به پهنه‌هایی خاص که منعکس‌کننده تقاضای بازار بوده و البته اولویت‌های برنامه‌ریزی دولت را نیز شامل شود، به حراج گذاشته می‌شود. دومین اصلاح عمده شامل رویکرد تأمین زیرساخت در شهرهای جدید است؛ به‌طور سنتی دولت همه زیرساخت‌های محلی را قبل از فروش زمین ایجاد می‌کرد. رویکرد جدید این سیاست را معکوس کرده است و به سرمایه‌گذاران خصوصی مسئولیت بیشتری برای سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها می‌دهد. دولت زمین را فراهم کرده و آن را با سازوکاری مانند مذاکره رقابتی به طرف خصوصی منتقل می‌کند و سرمایه‌گذار خصوصی یا همان توسعه‌دهنده است که زیرساخت‌ها را ایجاد می‌کند. از توسعه‌دهنده خصوصی انتظار می‌رود که نصب زیرساخت را به‌نفع خود تسریع بخشد. بنابراین تنها چیزی که بخش عمومی ارائه داده عبارت است از زمین به‌علاوه مجوز پروژه، منفعتی که به‌دست می‌آورد عبارت است از نصب زیرساخت‌ها بدون هزینه مالی و همچنین بخشی از زمین‌ها برای استفاده عمومی.

۲-۳. پروژه‌های سرمایه‌گذاری بزرگ مقیاس

پروژه‌های بزرگ مقیاس دومین بستر تأمین مالی زمین‌محور است. این پروژه‌ها اغلب در بخش حمل‌ونقل هستند و بخش مهمی از استراتژی توسعه اقتصادی شهرها به‌شمار می‌آیند. پروژه‌هایی از قبیل بزرگراه‌های اصلی، خطوط راه آهن سبک و زیرزمینی، فرودگاه‌ها، بنادر و سایر طرح‌های مهم حمل‌ونقل. مزایای اقتصادی این پروژه‌ها به‌طور معمول بلافاصله آشکار شده و خود را در قالب افزایش ارزش زمین‌ها نشان می‌دهد. بنابراین تأمین مالی زمین‌محور معمولاً به یکی از ابزارهای پیشنهادی برای تأمین مالی این قبیل پروژه‌ها تبدیل می‌شود.

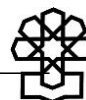
همان‌طور که پیش از این نیز معرفی شد، بسته تأمین مالی پروژه ریلی در لندن که از سراسر این شهر عبور می‌کند و به فرودگاه هیترو و منطقه کنری وارف متصل می‌شود شامل مشارکت‌های داوطلبانه از سوی بزرگ‌ترین ذی‌نفعان

خصوصی این پروژه یعنی سرمایه‌گذاران منطقه کنری وارف و شرکت فرودگاه‌های بریتانیا بود که به ترتیب حدود ۸۰۰ میلیون پوند و ۳۰۰ میلیون پوند به تأمین مالی این پروژه کمک کردند. دلیل این کمک تأثیری بود که سیستم ریلی بر فعالیت‌های تجاری آنها و در نهایت ارزش‌های زمین‌هایشان می‌گذاشت. همچنین در هند کمیته زیرساخت به ریاست نخست‌وزیر هند، یک طرح ملی برای سرمایه‌گذاری در فرودگاه‌های دولتی و خصوصی تهیه کرد که هزینه آن در خصوص ۱۱ فرودگاه کلانشهرها، ۷.۷۵ میلیارد دلار تخمین زده شد.^۱ تأمین مالی زمین‌محور بخش مهمی از استراتژی تأمین مالی این پروژه‌ها بود به طوری که ایالت‌ها زمین‌های فرودگاه و همچنین زمین‌های اطراف آن را که سرمایه‌گذاران خصوصی می‌توانند از آنها برای فعالیت‌های تجاری مکمل استفاده کنند، واگذار کرده و در نتیجه هزینه‌های بخش دولتی را به حداقل می‌رسانند. همچنین دولت هند با هدف تأمین مالی راه‌های دسترسی به فرودگاه‌ها، از طریق سود حاصل از فروش زمین، زمین‌های دیگری را در اطراف مسیرها خریداری کرده است.

۳-۳. زیرساخت‌ها و تأسیسات شهری

سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها و تأسیسات شهری (آب، جمع‌آوری و تصفیه فاضلاب و خیابان‌ها) دسته سوم سرمایه‌گذاری را تشکیل می‌دهد. همان‌طور که در جدول ۳ نشان داده شده است، این سرمایه‌گذاری‌ها بر ارزش زمین نیز تأثیر می‌گذارد؛ به عنوان مثال طبق جدول مذکور، ایجاد زیرساخت آبرسانی ارزش زمین‌های موجود در شعاع ۵ تا ۱۰ کیلومتری این زیرساخت را حدود ۱۱ دلار (بر هر مترمربع) افزایش می‌دهد. اخذ اضافه ارزش زمین ناشی از ایجاد این زیرساخت‌ها در مناطق منتفع، برای تأمین مالی این نوع زیرساخت‌ها استفاده می‌شود و بعضاً در مقیاس‌های کوچک برای تأمین هزینه‌هایی چون بهبود خیابان‌ها یا توسعه سیستم آب که توسط محله‌ها درخواست می‌شود، مورد استفاده قرار گرفته است.^۲ البته شواهد تجربی نشان می‌دهد که نگرش منطقه‌به‌منطقه در داخل شهر چندان موفقیت‌آمیز نیست و این واقعیت باعث کاهش این شکل استفاده از آنها شده است. شهرداری‌ها در برخی از کشورها (مثلاً تعدادی از کشورهای آمریکای جنوبی) طوری برنامه‌ریزی می‌کنند که بسیاری از پروژه‌های سرمایه‌گذاری مختلف در یک بسته تأمین مالی جمع‌آوری شده و عوارض مرتبط با ارزش زمین در کل شهر مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. یک راه جایگزین دیگر برای جذب سرمایه‌گذاری زمین‌محور در زیرساخت‌های پایه‌ای خدمات شهری به صورت اختصاص بخشی از درآمد حاصل از فروش زمین‌های عمومی برای بودجه عمرانی شهرداری است. به‌عنوان مثال، در اتیوپی ۹۰ درصد درآمد حاصل از اجاره زمین شهرداری طبق قوانین ملی باید برای تأمین سرمایه‌گذاری زیرساخت‌های شهرداری استفاده شود. البته به‌کارگیری هر کدام از این روش‌ها در خصوص هر کدام از انواع زیرساخت‌های فوق، به ساختار مالکیتی زمین در هر کشور بستگی دارد.

1. Peterson, 2009
2. Ibid.



جدول ۳. افزایش ارزش زمین حاصل از ایجاد زیرساخت‌ها در برزیل

نسبت منفعت حاصل شده به هزینه سرمایه‌گذاری	افزایش ارزش زمین برحسب فاصله از مرکز دارای زیرساخت (دلار بر هر مترمربع)			خدمات
	۳۰ تا ۲۵ کیلومتر	۲۰ تا ۱۵ کیلومتر	۱۰ تا ۵ کیلومتر	
۱.۰۲	۳.۲	۵.۱	۱۱.۱	آب
۲.۵۸	۳.۴	۴.۸	۹.۱	روسازی جاده
۳.۰۳	۰.۳	۱.۸	۸.۵	فاضلاب

Source: Peterson, 2009.

۴. رویکرد مدیریت استراتژیک زمین

روش‌های تأمین مالی زمین‌محور که تا به اینجا بررسی شد، خلق منفعت مالی از زمین را به پروژه‌های زیرساختی خاصی که یا ارزش زمین را افزایش می‌دهند (اخذ ارزش افزوده شده) یا به‌منظور توسعه اراضی شهری ضروری هستند (مطالبه از سرمایه‌گذار) پیوند می‌دهند. اما نوع دیگری از نگاه به زمین در قالب مدیریت دارایی تفسیر می‌شود. به دلایل تاریخی و حقوقی، دولت‌های مرکزی و محلی دارایی‌های ارزشمندی در سبد دارایی خود دارند که بدون استفاده یا تحت استفاده ناکارآمد قرار دارد. در این جایگاه، مدیریت استراتژیک به‌معنای تهیه فهرست دارایی‌ها (در اینجا زمین‌ها) و اتخاذ تصمیمات اقتصادی در مورد نحوه استخراج حداکثر منفعت از آنهاست. ارزیابی شرایط ایران نیز نشان می‌دهد که از سویی، دستگاه‌های دولتی مالک دارایی‌های مازاد بوده و از سوی دیگر، نرخ سرمایه‌گذاری در کشور منفی بوده و کشور با کمبود زیرساخت‌های ضروری مواجه است، لذا منطقی است که این اراضی و مستغلات به منبعی برای ایجاد درآمد به‌منظور انجام سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی تبدیل شود.

از منظر ترازنامه‌ای، فروش زمین و سپس سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها نوعی تعدیل سبد دارایی است که ترکیب سبد را تغییر داده اما از ارزش آن نمی‌کاهد. در کشورهایی نظیر ایران که دولت مرکزی و شهرداری‌ها مالک یا سیاستگذار حجم عظیمی از اراضی توسعه‌نیافته هستند و این دارایی سهم چشمگیری از دارایی‌های ترازنامه‌ای را به خود اختصاص می‌دهد، اهمیت نقش این دارایی حتی در درآمد جاری نیز بیشتر می‌شود. در چانگشا چین ارزش اراضی شهری موجود برای اجاره در سال ۲۰۰۲ حدود ۱۴ برابر درآمد سالیانه شهری بود^۱، به‌عبارت‌دیگر در چین دارایی‌های موجود در ترازنامه به‌ویژه زمین نسبت به درآمدهای مالیاتی محلی بسیار پراهمیت‌تر هستند. اگرچه چین تا حدی استثنایی به‌نظر می‌رسد، اما به‌کارگیری زمین در ایجاد عایدی پایدار برای بسیاری از کشورهای در حال توسعه به‌صورت بالقوه در دسترس است.

در خصوص نهاد متصدی مدیریت زمین، تجربه سال‌های اخیر در جهان نشان می‌دهد آژانس‌های سرمایه‌گذاری زیرساختی اغلب به‌عنوان سازمان‌های توسعه‌ای عمل می‌کنند و همچنین مالکان اصلی زمین‌های عمومی به‌شمار می‌روند. این سازمان‌ها تحت تأثیر عوامل سیاسی و اقتصادی عملکرد تجاری خود را از سرمایه‌گذاری

1. Ibid.

زیرساختی مجزا کرده‌اند. در این فرایند آنها از طریق واگذاری قطعات ارزشمند زمین‌ها، اجاره بخشی از آنها و سرمایه‌گذاری در املاک، عوایدی را به دست می‌آورند و آن را برای تقویت سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها و عمدتاً در بخش حمل‌ونقل هزینه می‌کنند. بنابراین درآمدهای حاصل از فروش زمین تا حدودی به سمت طرح‌های حمل‌ونقل بزرگ مقیاس متمایل شده است.

۱-۴. تجربه چین در مدیریت استراتژیک اراضی

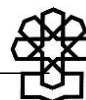
چین نمونه بارز رویکرد استراتژیک در مدیریت زمین است؛ چین با اجاره بلندمدت اراضی در راستای تقویت زیرساخت‌ها گام‌های اساسی برداشته است. تخمین‌ها نشان می‌دهد که ۶۰ تا ۷۰ درصد از کل سرمایه‌گذاری زیرساخت‌های شهری طی دو دهه گذشته از طریق به‌کارگیری زمین‌های شهری تأمین شده است. یکی از راه‌هایی که در این زمینه در راستای به حداکثر رساندن درآمد خالص از زمین طراحی شده‌اند، استفاده از ظرفیت اراضی حاشیه شهرهاست. در چین شهرداری‌ها اراضی حاشیه‌ای شهری که به لحاظ کشاورزی کم‌بهره بوده یا به‌طور کلی اراضی که تحت استفاده ناکارا قرار دارد را تملک کرده و پس از اعطای حقوق توسعه شهری به آن مناطق و ایجاد زیرساخت‌های اساسی در آنجا، همین زمین‌ها را با قیمت‌های بسیار بالاتری در قالب اجاره بلندمدت به سرمایه‌گذاران واگذار می‌کنند. این نوع از آربیتراژ^۱ می‌تواند تا ۱۰ برابر هزینه اولیه درآمد ایجاد کند. یکی از چشمگیرترین موفقیت‌های توسعه چین، منطقه جدید پودونگ است که در دهه ۱۹۹۰ توسط شهرداری شانگهای و با حمایت دولت مرکزی توسعه یافته است. پودونگ منطقه‌ای با مساحت ۵۸۴ کیلومتر مربع است که هم‌اکنون محل فرودگاه بین‌المللی شانگهای، مجموعه‌ای از هتل‌ها و فضای گسترده اداری و تولیدی با تمرکز سرمایه‌گذاری بخش خصوصی چینی و بین‌المللی است. در این منطقه، برای خرید اراضی به‌طور متوسط ۳۰ یوان به‌ازای هر مترمربع پرداخت شده است و حق بهره‌برداری از این اراضی را دولت و شهرداری به‌طور متوسط ۴۵۰ یوان بر مترمربع واگذار کرد. تخمین زده شده است که معاملات زمین در پودونگ سود خالصی معادل ۹۰ میلیارد دلار برای دولت و شهرداری به همراه داشته است. درآمد حاصل از اجاره زمین در درجه اول برای تأمین سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها، از جمله ساخت پل‌های اتصال پودونگ به شانگهای و شبکه‌های مواصلاتی و آب و فاضلاب استفاده شد و بیش از ۱۲۰ هزار نفر اسکان داده شدند.^۲ در یک نقل قول معروف شهردار شانگهای اظهار داشت: «معاملات زمین به ما این اجازه را می‌دهد در مدت ۱۰ سال توسعه شهری را در مقیاسی انجام دهیم که در نبود آن حداقل ۱۰۰ سال زمان می‌برد».^۳

مطابق با الگوی مدیریت زمین در چین، زمین‌های شهری متعلق به دولت بوده و مدیریت مستقیم آنها در اختیار دولت‌های محلی است. تصدی زمین در چین از طریق اعطای حق بهره‌برداری طولانی‌مدت از آن میسر است. این سیاست به‌طور آزمایشی در سال ۱۹۸۷ در شنژن و سایر شهرهای ساحلی، به‌عنوان بخشی از تمرکززدایی از سیستم مالی چین، انجام شد. تا قبل از این اقدام، مقامات عمومی، زمین را طبق رویه‌های خاصی اختصاص می‌دادند و استفاده

۱ بهره گرفتن از اختلاف قیمت در بازارهای مختلف

2. Anderson, 2014.

3. Peterson, 2013.



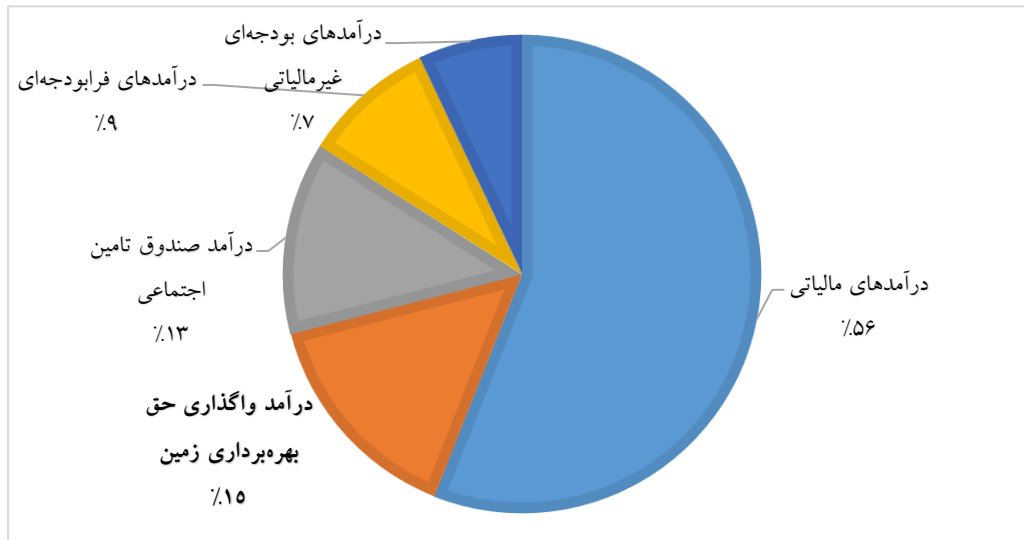
از زمین رایگان بود، اما این سیاست مورد بازبینی جدی قرار گرفت. نکته قابل ذکر اینکه از ابتدا نیز اجاره زمین با سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها گره خورده بود. اجاره زمین منبع درآمد چشمگیری را فراهم می‌کرد که درآمد آن می‌بایست در درجه اول در سیستم‌های زیرساختی سرمایه‌گذاری می‌شد و موقعیت رقابتی شهرها را برای رشد اقتصادی ارتقا می‌بخشید.^۱ به‌طور کلی منابع ایجاد زیرساخت‌ها در چین از دو مسیر بودجه‌ای و فرابودجه‌ای تأمین می‌شود؛ در بخش غیربودجه‌ای منبع اصلی مربوط به عواید واگذاری حق بهره‌برداری از زمین است. در آغاز این رویه، عواید واگذاری حق بهره‌برداری از زمین شامل پرداخت اجاره توسط اشخاصی بود که قصد داشتند حق استفاده از زمین‌ها را برای دوره‌های ۴۰ تا ۷۰ ساله در اختیار داشته باشند. در سال‌های اخیر استان‌ها با بهره‌مندی از رونق توسعه املاک و مستغلات، عایدی بسیاری از واگذاری حق بهره‌برداری از زمین کسب کرده‌اند که به تدریج به مهم‌ترین منبع درآمد برای توسعه زیرساخت‌ها تبدیل شده است.^۲

در ابتدای این برنامه به‌منظور جذب سرمایه‌گذاران خصوصی، برخی از مناطق حق استفاده از زمین‌های دولتی را با قیمت پایین‌تری واگذار می‌کردند، اما با گذشت زمان در زمینه کسب درآمد با استفاده از منابع مالی مرتبط با زمین حرفه‌ای‌تر شدند. در سال ۲۰۰۳، دولت مرکزی چین آیین‌نامه‌هایی را تصویب کرد که خواستار پیشنهاد مزایده برای واگذاری حق بهره‌برداری زمین بود تا درآمد بیشتری عاید دولت شود. در سال ۲۰۰۷ وزارت زمین و منابع، وزارت دارایی و بانک خلق چین به‌طور مشترک سندی را منتشر کردند که به دولت‌های محلی اجازه ترهین زمین‌ها را می‌داد، بدین معنا که زمین‌های تحت مالکیت دولت که هنوز واگذار نشده بود، به‌عنوان وثیقه وام‌های بانکی مورد استفاده قرار گیرند. با این تغییرات سیاستی، دولت‌های محلی به‌طور فعال درگیر به تملک درآوردن زمین‌های غیرشهری، اجاره بخشی از آنها از طریق مزایده برای کسب درآمد بالا و استفاده از سایر زمین‌ها به‌عنوان تضمین برای وام‌های بانکی شدند.

در سال ۲۰۰۷، عواید حاصل از واگذاری حق بهره‌برداری زمین از عوارض محلی پیشی گرفته و به بزرگ‌ترین منبع مالی برای تأمین مالی زیرساخت‌ها تبدیل شد. در این سال سهم عواید حاصل از زمین در کل درآمد دولت چین به ۱۵ درصد رسید (شکل 4). در سال‌های اخیر درآمد حاصل از واگذاری حق بهره‌برداری از زمین سهم فزاینده‌ای را از کل درآمد دولت‌های محلی به خود اختصاص می‌دهد؛ از سال ۲۰۰۹ به بعد سهم عواید حاصل از واگذاری حق بهره‌برداری زمین نسبت به دیگر منابع درآمدی دولت‌های محلی نظیر مالیات‌های محلی، دیگر عوارض و بودجه وابسته به دولت مرکزی، به‌طور محسوسی افزایش یافته است.

1. Zhao, Zhirong Jerry & Su, Guocan & Li, Dan. (2018).
2. Ibid.

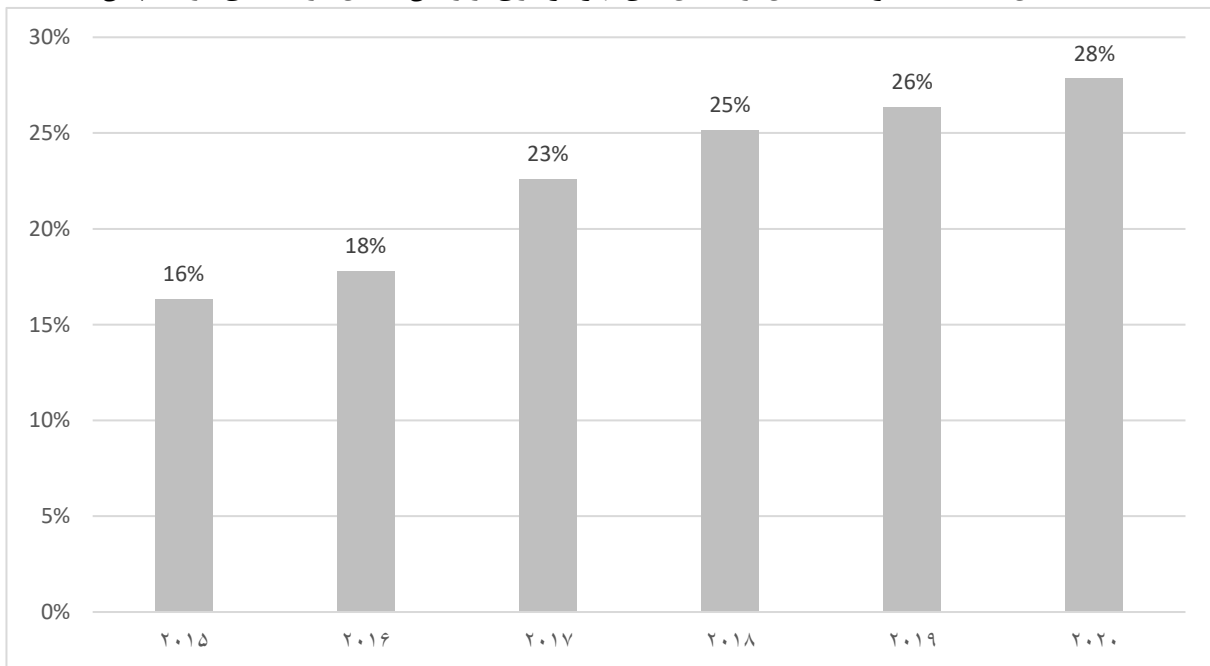
شکل ۴. سهم درآمد اجاره زمین به کل درآمدهای دولت چین در سال ۲۰۰۷



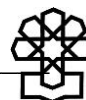
Source: Nitikin et al. (2012).

سهم درآمدهای حاصل از اجاره زمین از کل درآمدهای دولت ملی نیز در سال‌های گذشته افزایش یافته به نحوی که از ۱۵ درصد در سال ۲۰۰۷ به بیش از ۲۰ درصد در سال‌های اخیر رسیده است. شکل ۵ نسبت عایدی حاصل از واگذاری حق بهره‌برداری زمین را از کل درآمد دولت چین نمایش می‌دهد؛ مطابق این نمودار در سال ۲۰۲۰ عواید حاصل از واگذاری حق بهره‌برداری زمین‌ها حدوداً برابر با ۲۸ درصد کل درآمد دولت ملی چین است، این مقدار کم و بیش در سال‌های پیش از این نیز تکرار شده است.

شکل ۵. نسبت عواید حاصل از انتقال حق بهره‌برداری از زمین به کل درآمدهای دولت چین



Source: ceicdata.com



البته سیاست چین در تبدیل زمین با ارزش کم به کاربری با ارزش بالاتر، ابعاد گسترده‌تری دارد. به‌طور کلی منطقی‌سازی استفاده از زمین در بخش دولتی کلیدی در تأمین بودجه زیرساخت‌های چین و الگوی شهرنشینی آن بوده است. از سال ۱۹۸۸ چین برای اولین بار اصلاحات ارضی شهری مبتنی بر بازار را انجام داد. همان‌طور که گفته شد تا آن زمان دولت همه زمین‌های شهری را بدون هیچ‌گونه مابه‌ازای مالی اختصاص می‌داد، در نتیجه شهرهای چین پازلی ناهمگون از کاربری‌های بسیار ناکارآمد بود. یکی از منابع مهم تأمین زمین شهری در چین، کوچ دادن شرکت‌های دولتی از منطقه مرکزی شهرها به مناطق توسعه صنعتی خارج از هسته شهری بوده است. دولت مرکزی در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ اکثریت قریب به اتفاق شرکت‌های دولتی را به شهرداری‌ها واگذار کرد (واگذاری مالکیت یا کنترل) و جابه‌جایی این شرکت‌ها به انتخاب شهرداری‌ها صورت گرفت. مکان‌های قبلی شرکت‌های دولتی در نزدیکی مرکز شهر ناکارآمد بوده و مشکلات حمل‌ونقل شهری را دامن می‌زدند، به‌علاوه برخی از این شرکت‌ها مولد آلودگی بودند. اراضی آزاد شده از این طریق نیز برای واگذاری به بالاترین قیمت در دسترس عموم قرار گرفتند.

برنامه دیگری که در این راستا اجرا شد، شناسایی سایر استفاده‌های ناکارآمد از باارزش‌ترین زمین‌های شهری یعنی مراکز اداری بود. از اواسط دهه ۱۹۹۰، شهرداری‌ها و استانداری‌ها شروع به انتقال دفاتر اداری و سالن‌های خود به مکان‌های جدیدی در حومه یا حتی بیرون از شهر کردند. این استراتژی دو بازده مالی دارد؛ اولاً زمین شهری را آزاد می‌کند که دولت می‌تواند به قیمت بازاری واگذار کند (اراضی تخلیه شده معمولاً شامل بسیاری از ارزنده‌ترین قطعات اراضی شهر است، زیرا به لحاظ تاریخی توسعه شهری در اطراف دفاتر اداری دولت گسترش می‌یابد). ثانیاً با انتقال به مکان‌های جدید و توسعه نیافته، دولت به‌طور خودکار مراکز جدید فعالیت‌های اقتصادی را پایه‌ریزی می‌کند، بنابراین الگوی رشد شهری را شکل می‌دهند و ارزش زمین‌های خالی اطراف را که متعلق به دولت است نیز افزایش می‌دهند. این زمین‌ها به‌صورت اجاره بلندمدت انتقال داده شده و هزینه زیرساخت‌ها از این محل و همچنین از محل اراضی واگذار شده در مرکز شهر به‌دست می‌آید. نمونه‌های تجربه شده در برخی شهرهای مرکزی و غرب چین نشان می‌دهد که انتقال مراکز اداری به حومه موفق بوده و فضاهای قدیمی اداری در مراکز شهرها معمولاً به فضاهای نسبتاً پاک تجاری و گردشگری مدرن تبدیل شده است.

گفتنی است برخی مطالعات، جابه‌جایی مراکز اداری را به مناطق حاشیه شهر به سبب افزایش مسافت حمل‌ونقل و در نتیجه مصرف سوخت و تولید کربن، مورد نقد قرار داده‌اند. البته دایره نقد به سیاست‌های چین در این حوزه شامل مسائلی همچون ایجاد حباب مسکن و وابستگی به درآمدهای ناپایدار است که در سال‌های اخیر به موضوعات پربحث در فضای سیاست‌گذاری مالی نیز تبدیل شده است. بنابراین ناگفته پیداست که بهره‌گیری از نمونه‌ها به‌منظور جهت‌دهی سیاست‌ها، مستلزم بررسی تجارب از جهات مختلف است.

۵. نگاهی بر وضعیت ایران

گسترده‌گی و پراکندگی قوانین و مقررات حوزه اراضی در ایران موجب می‌شود معرفی دسته‌بندی هماهنگ و یگانه از اراضی در ایران ناممکن به نظر رسد. با این وجود و با صرف نظر از مرزهای باریک و جزئی قانونی، می‌توان انواع اراضی را براساس مالکیت (و البته اختیار مدیریت)، کاربری، موقعیت و وضعیت به دسته‌های مختلفی تقسیم‌بندی کرد:

اراضی از منظر کاربری: کشاورزی، مسکونی، تجاری، صنعتی، عمومی و ...

اراضی از منظر موقعیت: اراضی شهری و غیرشهری (محدوده و حریم)

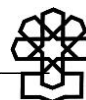
اراضی از منظر وضعیت: دایر، بایر، موات.

اراضی از منظر مالکیت: اراضی ملی (شامل همه زمین‌هایی که متعلق به دولت است، انفال، اراضی تحت اختیار یا مالکیت مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و اراضی شرکت‌های دولتی) و اراضی متعلق به مالکان خصوصی و موقوفه.

در بخش اراضی ملی، علاوه بر اراضی که ممکن است به صورت اختصاصی در اختیار دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی قرار داشته باشد، به‌طور کلی اراضی خارج از حریم شهر تحت حفاظت و سیاستگذاری وزارت جهاد کشاورزی (سازمان امور اراضی و سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری) و اراضی داخل محدوده و حریم شهرها در اختیار سازمان ملی زمین و مسکن قرار دارد. بنیاد مسکن انقلاب اسلامی نیز به‌عنوان متصدی سیاستگذاری اراضی روستایی و همچنین شهرهای کم‌جمعیت شناخته می‌شود. در این میان نهادی که بانک اراضی موجود را با نگاهی مبتنی بر تأمین مالی و اهداف توسعه‌ای به کارگیری کند به چشم نمی‌خورد.

در بند «۱» سیاست‌های کلی مسکن آمده است: «مدیریت زمین برای تأمین مسکن و توسعه شهر و روستا در چارچوب استعداد اراضی و سیاست‌ها و ضوابط شهرسازی و طرح‌های توسعه و عمران کشور و ایجاد و توسعه شهرهای جدید». اگرچه در این بند به موضوع مدیریت زمین اشاره شده است، اما سیاست مدون تخصصی و متولی یگانه‌ای در راستای سیاستگذاری کلی اراضی در کشور وجود ندارد. این موضوع سبب نوعی بخشی‌نگری و همچنین عدم استقرار استراتژی کلان و مشخص در این حوزه شده است. سازمان امور اراضی کشور ذیل وزارت جهاد کشاورزی به حفاظت و همچنین واگذاری اراضی منابع طبیعی جهت طرح‌های کشاورزی و غیرکشاورزی می‌پردازد، سازمان ملی زمین و مسکن ذیل وزارت راه و شهرسازی در حوزه زمین‌های شهری جهت مدیریت و تأمین زمین با کاربری مسکونی و همچنین خدمات عمومی فعالیت می‌کند (سازمان ملی زمین و مسکن مطابق صورت‌های مالی ۱۳۹۷، بالغ بر ۱ میلیون ۵۴۶ هزار هکتار زمین در اختیار دارد که حدود ۱ میلیون و ۴۷۸ هزار هکتار از آن به‌صورت تفکیک نشده و ۶۸ هزار هکتار آن در جریان واگذاری قرار دارد)، شرکت‌های عمران شهرهای جدید در قالب شهرهای جدید، زمین‌ها را در اختیار گرفته و به ساخت مسکن و زیرساخت‌های شهری موردنیاز می‌پردازند و به‌علاوه زمین‌های در محدوده شهر جدید را واگذار می‌کنند، وزارت امور اقتصادی و دارایی نیز متولی مستندسازی و مدیریت اموال غیرمنقول دولتی محسوب می‌شود. درحقیقت، ضعف، نقصان و پراکندگی قوانین و مقررات در این حوزه موجب تعدد و تشتت تصمیم‌گیران شده است. وجود این اشکال‌ها به همراه استقرار نگاه کالای رایگان^۱ به زمین دولتی، علاوه بر دامن زدن به

۱. درآمد سازمان ملی زمین و مسکن از ناحیه واگذاری زمین و سایر درآمدهای فروش در ارتباط با ۲۳۱۸ هکتار از اراضی در سال ۱۳۹۷، حدود ۱۲۱ میلیارد تومان بوده و این بدان معناست که از واگذاری هر مترمربع زمین کمتر از ۴ هزار تومان به‌دست آمده است.



پدیده‌هایی همچون زمین‌خواری، سبب پیچیدگی پیشبرد استراتژی رویکرد تأمین مالی زمین‌محور می‌شود.

در بخش فرصت‌های تأمین مالی زمین‌محور مطرح شد که هنگام تطبیق ابزارهای تأمین مالی با نیازهای سرمایه‌گذاری، سه نوع سرمایه‌گذاری را می‌توان متمایز کرد: توسعه شهری جدید، پروژه‌های بزرگ سرمایه‌ای و زیرساخت‌های مربوط به خدمات پایه‌ای. در خصوص ایران نیز می‌توان بر همین اساس تجربیات و فرصت‌های پیش رو را بررسی کرد؛ ایجاد شهرها و شهرک‌های جدید یکی از فرصت‌های مهم تأمین مالی زمین‌محور به‌شمار می‌آید؛ اغلب ابزارهای معرفی شده در بخش روش‌ها، در حوزه توسعه شهرها و شهرک‌های جدید کاربرد دارد. در ایران در اجرای تبصره «۵» ماده (۱۱) قانون زمین‌شهری مصوب ۱۳۶۶، به وزارت راه و شهرسازی مجوز ایجاد شرکت‌های عمرانی در جهت توسعه شهرهای جدید اعطا شد. بر همین مبنا نیز اساسنامه شرکت مادر تخصصی عمران شهرهای جدید در سال ۱۳۸۲ (به استناد ماده (۴) قانون برنامه سوم توسعه) تصویب شد. از آن زمان تا به حال، برنامه‌ریزی، مدیریت و عملیات توسعه شهرهای جدید توسط این شرکت مادر تخصصی و البته در قالب شرکت‌های عمران زیرمجموعه آن دنبال می‌شود. تجربه ایجاد شهرها و شهرک‌های جدید نشان از آن دارد که روش‌های تأمین مالی زمین‌محور در این پروژه‌ها کمتر مورد توجه قرار گرفته است. درحقیقت این روش‌ها تنها در قالب برخی تجربه‌های موردی به‌کارگیری شده است. به‌عنوان مثال فروش زمین یکی از منابع درآمدی شرکت‌های عمران شهرهای جدید است. با این حال به‌دلیل آنکه اغلب پروژه‌های این حوزه در قالب اعطای زمین رایگان یا شبه‌رایگان طرح‌ریزی شده، عملاً فرصت تأمین مالی زمین‌محور تا حد زیادی از دسترس خارج شده است. در این فرایند اراضی از طریق سازمان ملی زمین و مسکن و بعضاً وزارت جهاد کشاورزی تأمین و پس از آماده‌سازی در خدمت پروژه‌ها قرار می‌گیرد و عملاً در اغلب دوره‌های گذشته بیشتر مباحث در خصوص زمین در این حوزه، منحصر به انتخاب بین اعطای زمین رایگان به متقاضی یا به انبوه‌ساز بوده و تأمین مالی زمین‌محور به‌عنوان یک موضوع جانبی نقش بسیار کم‌رنگی در پروژه‌ها داشته است. حال آنکه به‌نظر می‌آید این روش یعنی تلاش در جهت کاهش قیمت مسکن از طریق زمین رایگان چندان موفقیت‌آمیز نیست و حتی در صورت موفقیت روش پایداری محسوب نمی‌شود. شهرها و شهرک‌های جدید هزینه‌های زیرساختی و خدماتی جدیدی را ایجاد می‌کنند که نیازمند منابع درآمدی جدید برای پاسخ به آنهاست. مسئله اصلی افزایش پایدار عرضه مسکن است، به‌نظر می‌رسد اعطای رایگان زمین در تمامی پروژه‌ها و عدم استفاده از فرصت‌های خلق ارزش از آن به نفع عموم جامعه، پایداری مشارکت دولت در این حوزه را، چه در حوزه مشارکت مستقیم و چه در تأمین نیازهای زیرساختی استاندارد در میان‌مدت و بلندمدت با ابهام مواجه سازد.

در ایران حجم بسیاری از اراضی در مالکیت یا اختیار دولت قرار دارد که درحقیقت زمینه مناسبی برای توسعه به‌شمار می‌رود. اما به جهت شیوه تخصیص زمین اشکال‌هایی وجود دارد که مشخصه آن همان نادیده گرفتن انگیزه‌های اقتصادی است که در پی آن فرصت جبران هزینه‌های سرمایه‌گذاری دولت از بین می‌رود. در برخی طرح‌های اصلی این حوزه، انتخاب مناطق لزوماً تقاضا محور نبوده و همچنین هزینه‌های زیرساختی از محل روش‌های تأمین مالی زمین‌محور پوشش داده نشده است. عموماً این نحوه عملکرد دولت با نیاز به پارانه به شکل تخصیص زمین برای توسعه مسکن اقشار کم‌درآمد توجیه شده است.

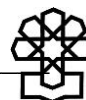
با این حال، در حوزه مسکن دولت می‌بایست سیاست‌های خود را براساس گروه‌های مختلف اعم از کم‌درآمدها و محرومان، قشر با درآمد متوسط و گروه پردرآمد (یا دهک بالای درآمدی) برنامه‌ریزی و جهت‌دهی کند. برای مثال به‌نظر می‌رسد واگذاری

زمین به طبقه متوسط به بالا (برای انواع کاربری) به ارزش بازاری، به همراه تخصیص یک نوع یارانه شفاف مسکن به کم‌درآمدها، که بخشی از آن از محل منفعت حاصل از همین زمین‌ها تأمین می‌شود، نسبت به تخصیص عمومی زمین رایگان، ابزار مؤثرتری برای رفع نیازهای اجتماعی باشد. **تجربیات نشان می‌دهد در اختیار گذاشتن زمین رایگان از سوی دولت، به عقب ماندگی در پوشش زیرساخت‌ها و همچنین سفته‌بازی‌های گسترده روی آن زمین‌ها منجر می‌شود.**

فرصت دیگر در تأمین مالی زمین‌محور در قالب زیرساخت و تأسیسات شهری قرار دارد و در این خصوص روش‌های مبتنی بر اخذ ارزش از مالکان خصوصی از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است. در ایران شهرداری‌ها در قبال ایجاد زیرساخت‌ها از برخی از این روش‌ها، جهت تأمین مالی استفاده می‌کنند. به عنوان مثال اخذ عوارض نوسازی از سوی شهرداری یکی از ابزارهای مبتنی بر اخذ ارزش است که البته در ایران به‌طور مستقیم به پروژه خاصی متصل نیست و به‌صورت تجمیعی اخذ می‌شود. همچنین تجربه ابزاری به نام حق اشراف نیز وجود دارد که مستقیماً سعی در اخذ بخشی از ارزش ایجاد شده ناشی از موقعیت املاک در معابر جدید را دارد که البته به‌صورت بسیار محدود به کارگیری شده است.

فرصت بعدی پروژه‌های بزرگ مقیاس سرمایه‌گذاری است که اغلب در بخش حمل‌ونقل تعریف می‌شود؛ این پروژه‌ها عموماً اثر خود را سریعاً بر خلق ارزش اقتصادی روی زمین‌های مرتبط آشکار می‌سازد. استفاده از ظرفیت تأمین مالی زمین‌محور در خصوص چنین پروژه‌هایی در ایران مرسوم نیست، اگرچه انجام مشارکت عمومی - خصوصی یا عمومی - عمومی در بخش حمل‌ونقل جریان دارد، اما این مشارکت‌ها عمدتاً به دلیل سود مستقیم حاصل از عملیات پروژه (عوارض آزادراهی) انجام می‌پذیرد نه انگیزه خلق ارزش اقتصادی در اراضی و املاک.

از سویی با توجه به مثال‌های بیان شده در خصوص مولدسازی اراضی به نظر می‌آید یکی از ظرفیت‌های تقریباً مغفول در کشور پیگیری و بسترسازی برای ایجاد شهرک‌های مسکونی و اقامتی خصوصی باشد. در این حوزه بخش دولتی می‌تواند با تعیین نقاط مستعد در داخل حریم (یا نزدیکی آن) شهرها و با تهیه طرح تفصیلی برای این مناطق در یک سازوکار رقابتی به صور مختلف برای واگذاری اراضی به منظور ایجاد شهرک‌ها برنامه‌ریزی نماید. با این کار علاوه بر تحریک سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در بخش مسکن، می‌توان مسئولیت ایجاد بخشی از زیرساخت‌ها را به طرف خصوصی محول کرد. همچنین برخی از این پروژه‌ها این ظرفیت را دارد **عایدی قابل ملاحظه‌ای را برای دولت ایجاد کند که می‌تواند به منظور سرمایه‌گذاری‌های توسعه‌ای دولت در بخش مسکن و سایر بخش‌ها استفاده شود.** یکی از ظرفیت‌های قانونی مهم در این حوزه، مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری پیرامون بازنگری «دستورالعمل ترویج شهرک‌سازی» است که در سال ۱۳۹۹ به تصویب رسید. به نظر می‌آید بر پایه این ظرفیت و البته بهره‌گیری از رویکرد مولدسازی اراضی، بتوان به اهداف مذکور دست یافت. در این مصوبه از مراجع ذیربط خواسته شده است تا شناسایی اراضی مستعد استقرار شهرک را در دستور کار قرار دهند. ضمناً ستاد شهرک‌سازی مأمور شده است تا نسبت به تعیین تکلیف شهرک‌های غیرمصوب (موجود) به سرعت اقدام نماید. با این وجود، از آنجایی که پروژه‌هایی از این قبیل نیازمند هماهنگی و همراهی چندین نهاد ذی‌مدخل است، شایسته است اقداماتی جهت تحریک سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و تسهیل عملیات (از اخذ مجوزها تا جلب همکاری دستگاه‌ها) انجام شود. به بیانی دیگر در سازوکار موجود احتمال به نتیجه رسیدن مجموعه‌ای از این پروژه‌ها به صورت خودکار دور از انتظار است. لذا پیشنهاد



می‌شود ضمن بازنگری مجدد دستورالعمل ترویج شهرک‌سازی با نگاه مولدسازی و البته تسهیل فرآیندها، نماینده‌ای ویژه از طرف یکی از مقامات دولتی جهت پیگیری مستمر تعیین گردد.

در پایان گفتنی است سهم قابل توجهی از اراضی مورد بحث طبق اصل ۴۵ قانون اساسی در عداد انفال است و واگذاری قطعی این اراضی بدون ایجاد دارایی جدید برای دولت (و در مواردی حتی بدون ما به ازای مالی)، نحوه مواجهه مطلوبی با این دارایی غیرقابل تجدید نیست. در این راستا توجه به پیشینه واگذاری حق بهره‌برداری بلندمدت در ایران مفید است؛ یکی از تجربیات در حوزه نظام اجاره‌ای، موضوع وقف است. از آنجاکه وقف در ایران از سابقه دیرینه‌ای برخوردار است برخی از مشکلات به‌وجود آمده در این حوزه ممکن است تا حدودی راهنمای سیاستگذاری در اراضی عمومی به‌شمار آید. عموماً اثبات نشدن مالکیت و عدم تثبیت حدود مالکیت از مشکلات اصلی اراضی وقفی است. به‌نظر می‌رسد استفاده از نظام اجاره‌ای در اراضی دولتی کمتر محل چنین مشکلاتی باشد، زیرا مشکلات اراضی وقفی بیشتر ناظر بر نقصان در سازوکار تنظیم اسناد و ترسیم حدود مالکیت در گذشته است که چنین مشکلاتی در خصوص زمین‌های دولتی و اجاره آنها در حال حاضر تا حدود زیادی قابل رفع است و بنابراین مشکلات عمده اراضی وقفی قابل تسری به نظام اجاره زمین‌های دولتی نیست. البته مشکلاتی اعم از تمدید و جمع‌آوری حقوق احتمالاً مشترک است که علاوه بر شیوه تنظیم قراردادها به عوامل سیاسی و اجتماعی نیز وابسته است.

همچنین شایان ذکر است که به‌منظور ساماندهی چارچوب سیاستگذاری در خصوص اراضی، لازم است تا سیاست‌های بهره‌گیری از فرصت‌های تأمین مالی زمین‌محور با سیاست‌های کنترلی و محدودکننده تقاضای سوداگری املاک و مستغلات همراه شود، با وجود این ورود به این مباحث از دایره بحث این گزارش خارج است.

جمع‌بندی

تأمین مالی زمین‌محور نخست به روش‌هایی اشاره دارد که در قالب پروژه‌های سرمایه‌گذاری، بر مبنای ارزش زمین، خلق ارزش اقتصادی برای دولت ملی یا محلی رقم می‌خورد. این روش‌ها بسته به اینکه مالکیت و اختیار زمین در دستان دولت باشد یا ذیل بخش خصوصی متفاوت است. به‌طور کلی فروش زمین، عوارض نوسازی، چانه‌زنی و مشارکت داوطلبانه، تملک و فروش مجدد، مطالبه از مجری پروژه و عوارض اصابت از مهم‌ترین روش‌های به‌کارگیری شده در دنیا هستند.

اهمیت زمین به‌عنوان اصلی‌ترین دارایی در سمت راست ترازنامه برخی دولت‌های ملی و محلی موجب شده است، مدیریت زمین در ذیل مدیریت املاک و مستغلات و به‌عنوان بخشی از رویکرد مدیریت دارایی حرفه‌ای، به‌عنوان یکی از برنامه‌های دولت‌ها پیگیری شود. هدف از مدیریت زمین خلق بیشترین و بهینه‌ترین منافع از اراضی در اختیار دولت است، می‌بایست توجه داشت که این منافع لزوماً مالی نیستند.

در سال‌های اخیر کشورها با به‌کارگیری رویکرد تأمین مالی زمین‌محور توانسته‌اند نمونه‌های موفق‌تری از اجرای پروژه‌های پراهمیت را به اجرا درآورند. در برخی کشورها این رویکرد به‌عنوان بخش مهمی از مدیریت مالی دولت دنبال می‌شود. در اغلب موارد، تأمین مالی زمین‌محور در جهت ایجاد زیرساخت برای پروژه‌های موجود مورد استفاده قرار گرفته است، اما مواردی از قبیل چین و البته در اروپا و آمریکا وجود دارد که از طریق روش‌هایی مانند اجاره درآمدهای

پایداری برای دولت‌ها ایجاد شده است.

در ایران نبود یک سیاست مرکزی مشخص در خصوص اراضی و همچنین نقصان، گستردگی و پراکندگی قوانین و مقررات سبب نوعی پیچیدگی و انفعال در خصوص مدیریت زمین شده است. به علاوه نگاه غالب کالای رایگان به زمین دولتی کارایی روش‌های معرفی شده را تا حد زیادی تحت تأثیر قرار داده است و موجب عدم اتخاذ استراتژی فعال در درآمدزایی از زمین شده است. همان‌طور که در متن اشاره شد، تنها هزینه زیرساخت آب و فاضلاب و برق ۴۰۰ هزار واحد مسکن ملی در سال ۱۳۹۹ بیش از ۱۰ هزار میلیارد تومان تخمین زده شده است، لذا مخارج بالای زیرساختی منابع دولت را تحت فشار قرار می‌دهد و می‌بایست برای پوشش این مخارج، منابع جدیدی پیش‌بینی کرد. نکته قابل توجه آنکه این نگاه غالب کالای رایگان به زمین سبب می‌شود دیگر بازیگران عرصه مسکن ارزش نهفته در اراضی را به خود اختصاص دهند، به بیانی اگر دولت ارزش اراضی را به نفع عموم مردم اخذ نکند، این ارزش توسط دیگر ذی‌مدخلان جذب می‌شود که این گروه لزوماً دهک‌های پایین درآمدی نیستند.

منابع و مأخذ

۱. صورت مالی حسابرسی شده سازمان ملی زمین و مسکن در سال‌های ۱۳۹۸، ۱۳۹۹.
2. Anderson, John E. (2014). Strategic Land Pricing by Chinese Cities. <http://dx.doi.org/10/2139/ssrn.2529237>.
3. Capozza, Dennis Robert and Sick, Gordon. (1991). *Valuing Long-Term Leases: The Option to Redevelop*. The Journal of Real Estate Finance and Economics 4(2).
4. Heim, Carol E. 1990. *The Treasury as Developer-Capitalist? British New Town Building in the 1950s*. Journal of Economic History 58 (4, December).
5. Ingram Gregory K. and Hong Yu-Hung (2012). Value capture and land policies. Lincoln Institute of Land Policy.
6. Mattson, H. 2003. Site leasehold in Sweden: A tool to capture land value. In Leasing public land, ed. S. C. Bourassa and Y.-H. Hong, 83–98. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
7. Menshavy, Mustafa (2021). Why is Egypt building a new capital? From www.aljazeera.com/opinions
8. National Parks of Canada Lease and Licence of Occupation Regulations, Registration 1991-12-12. <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/sor-92-25/FullText.html>.
9. Nitikin, Denis. Shen, Chunli. Wang, Qian and Zou, Heng-fu (2012). *Evaluation of Land Taxation in China*. Annals of Economics and Finance, Society for AEF, Vol. 13(2).
10. Peterson, George E. (2005). *Report and Recommendations on Municipal Finance Situation in Amhara and Tigray Regions*. Report prepared for the World Bank and government of Ethiopia, Urban Institute, Washington, DC.
11. Peterson, George (2009). *Unlocking Land Values to Finance Urban Infrastructure*. The International Bank for Reconstruction and Development.
12. Suzuki Hiroaki, Murakami Jin and Hong Yu-Hung (2015). Financing Transit-Oriented Development with Land Values. International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.
13. Zhao, Zhirong Jerry & Su, Guocan & Li, Dan (2018). *The rise of public-private partnerships in China*; Journal of Chinese Governance; Vol. 3, No. 2.