سیاست گذاری کارآمد زمین شهری، راهکار مشکل مسکن در ایران

علی وزیری نصیرآباد

دکترای شهرسازی، مدرس دانشگاه آزاد اسلامی گرگان،a.vaziri2018@gmail.com

چکیده

زمین در شهرها همواره به عنوان مهمترین عنصر در توسعه شهر و به عنوان منبع قدرت، زمینه بحث ها و مناقشات بسیاری بوده است. در کشور ایران نیز افزایش تقاضا برای زمین و مسکن شهری در چند دهه اخیر موجب افزایش شدید قیمت و گسترش ناموزون شهرها شده است. دولت ها همواره از طریق اقدامات حقوقی، مالی و اقدام مستقیم و با استفاده از سیاست های موثر بر عرضه و تقاضا، سعی در کنترل بازار زمین و مسکن شهری دارند.

تحقیق حاضر از نوع تحقیقات توصیفی-تحلیلی است. هدف اصلی این مقاله تبیین نقش سیاست های زمین شهری بر مدیریت مسکن(قیمت، میزان عرضه و...) در کشور است. نتایج تحقیق نشان می دهد که با تشریح سیاست‌هایی که از گذشته تاکنون در حوزه زمین و تامین مسکن از سوی دولت‌ها به اجرا درآمده است خواستار اصلاح فوری نگاه سیاست‌گذار مسکن به این بخش شدند. این مقاله با دو هدف یکی آسیب‌شناسی سیاست‌های اعمال شده در بازار زمین و مسکن شهری از سوی دولت‌ها در طول بیش از ۵۰ سال گذشته و پاسخ به این سوال که چرا هیچ‌کدام از این سیاست‌ها عملاً منجر به پاسخگویی مطلوب و مناسب در بازار ملک نشد و اساساً نحوه سیاست‌گذاری مطلوب برای بازار مسکن به چه شکلی باید باشد، ارائه شد.

سیاست‌های زمین شهری در ایران همیشه وضعیت دوگانه‌ای و سیاست‌های متناقضی را تجربه کرده است. نگاه اشتباه سیاست‌گذار مسکن به این بخش و حوزه سیاست‌گذاری عرضه و تقاضای واحدهای مسکونی صرفاً از طریق ارائه تسهیلات مالی که در نهایت منجر به تعریف سیاست‌ها و ماموریت‌های نادرست و ناکارآمد و باقی ماندن مشکلات در این بخش، خود شاهد اصلی می باشد. بیش از یک دهه از احساس نیاز به تغییر در سیاست‌های بخش زمین می‌گذرد، سوداگری در بخش زمین تاثیر مهمی هم بر اقتصاد ملی و هم بخش مسکن دارد. سیاست‌گذار مسکن در بیش از نیم قرن گذشته سیاست‌های دولتی در این بخش را به خانه‌سازی تنزل داده است، این در حالی است که بازار مسکن باید از منظر شهر و شهرسازی مورد توجه قرار بگیرد و نه اینکه در بستر خانه‌سازی به‌صورت صرف سیاست گذاری و مدیرتی شود. برای یک دهه آینده سیاست‌های بخش زمین و مسکن باید با یک رویکرد صحیح برنامه‌ریزی شود ولازمه آن، تغییر نگاه دولت به این حوزه و عدم تکرار سیاست‌های نادرست و ناکارآمد گذشته است.

کلید واژه:

بازنگری سیاست گذاری، زمین شهری، مدیریت مسکن، کارآمدی

۱ـ مقدمه

در عصر حاضر بیش از نیمی از جمعیت جهان در شهرها زندگی می کنند که در سال ۲۰۵۰ به بیش از ۷۲ ٪ افزایش خواهد یافت و این رشد شهری، بیشتر در کشورهای کمتر توسعه یافته رخ خواهد داد (Shafizade.M.H & Helbich.M, 2013: 140) روند رشد جمعیت جهان و افزونی نیازها در بخش های مختلف، نیاز به زمین را به صورت یک معضل جهانی که اساس همه ی فعالیت های بشری و عنصر اساسی شکل گیری توسعه و گسترش شهرهاست، مطرح کرد. (Van der Molen,2002) دسترسی عادلانه به زمین و استفاده بهینه از آن یکی از مولفه های اساسی توسعه پایدار محسوب می شود(مهدی زاده،۱۳۷۹: ۷۰) دولت ها در نظام های مختلف بر رفع این مشکل از طریق سیاست گذاری و برنامه ریزی تأکید کردند (پیله ور و دیگران، ۱۳۹۰: ۱۴۲). هدف دار نبودن سیاست های زمین شهری، موجب رشد و گسترش افسار گسیخته، نامتوازن و ناموزون شهرها خواهد شد. بنابراین کمیت و کیفیت عرضه زمین برای توسعه و گسترش شهر، نقش بسزایی در پیشرفت هنجارها و ناهنجاری های شهری دارد. (شکوئی،۱۳۷۷: ۸۷). کنترل و سیاست های متمرکز دولتی در بیشتر کشورهای کمترتوسعه یافته همواره باعث بی اثر بودن سیستم تحویل زمین و اختلال در رفتار طبیعی بازار زمین شده است.(Morsi.E.A,M, 2003: 430) سیاست زمین رفتاری سیاسی کلان و هدایتگر است که به صورت نگرش، هنجارها و دستورالعمل های سازندگان، نمود پیدا می کند (Han.J & Zhang.Y,2014: 64).

تغییرات زمین شهری می تواند ناشی از عوامل مختلف باشد و نقش ارزش زمین در این میان از اهمیت قابل توجهی برخوردار است. مطالعات هنری مونک(۲۰۰۵) در منطقه شیکاگو که مبتنی بر اصل ارزش زمین می باشد، نشان می دهد که در صورت افزایش قیمت زمین در کاربری جایگزین نسبت به کاربری موجود، احتمال تغییر کاربری افزایش می یابد (Munneke,2005) سازمان همکاری های اقتصادی و توسعه[2]سازمان ملل نیز تغییر زمین کشاورزی به زمین شهری را به عنوان یکی از اثرات زیست محیطی عمده در بسیاری از کشورها و مناطق شهرنشین دنیا محسوب می کند (OECD, 1997) این نوع استفاده از زمین که اغلب با توسعه پراکنده و کاربری های تک کاربردی و کم تراکم همراه بوده و متکی بر مالکیت اتومبیل شخص می باشد (Squires, 2002, Torrens and Alberti,2000, Couch et al, 2005) و نشان دهنده توسعه بی رویه شهری می باشد(Nuissl, et al, 2007) بنابراین توسعه بدون کنترل نواحی شهری منجر به عدم یکپارچگی چشم انداز محیطی، تخریب حیات وحش و کاهش تنوع زیستی می شود (Braimoh and Onishi,2007) طی چند دهه اخیر، بویژه از دهه ۱۹۹۰ تاکنون، نگرش جدیدی در مدیریت زمین شهری مورد توجه فزاینده سازمان های بین المللی، برنامه ریزان شهری، حکومت ها و سازمان های محلی قرار گرفته است؛ از آنجمله می توان به مفاد برنامه مدیریت شهری سازمان ملل (UMP)[3]و بانک جهانی و همچنین مصوبات اجلاس ۱۹۹۶ «هبیتات۲»[4]در استانبول ترکیه اشاره کرد. برای افزایش استفاده بالقوه از زمین شهری و بهره مندی از آن جهت منافع عمومی، دخالت دولت در تهیه، تخصیص و قیمت گذاری زمین برای مقابله با نیروهای بازار که به نفع انباشت ثروت ناشی از زمین در دست افراد خاصی می شود، ضرورت دارد(Misrat,1986) بنابراین دولت های محلی و مسئولان شهری اغلب با سبک و سنگین کردن انتخاب بین سیاست مطلوب زمین و عواقب احتمالی سیاسی، اقتصادی و اجتماعی آن مواجه اند(Munroe,et al,2006) با توجه به اینکه سیستم برنامه ریزی منطقه بندی اغلب مشوق تنوع و ترکیب کاربری زمین

1- Henry J. Munneke
2- Orgnization for Economic Cooperation and Development
3- Urban Management Program
4- Habitat II

نمی باشد(Gallent and Kim,2001). به همین خاطر، اراده ای که به واسطه آن قانون منطقه بندی، تغییرات کاربری زمین را کنترل می کند، مورد توجه بسیاری از کشورها بوده است(Booth,1996).

امروزه سیاست گذاری در امر زمین شهری، با در نظر گرفتن دو اصل کلی ایجاد کارایی در برنامه ریزی توسعه شهری و دسترسی به عدالت اجتماعی، بیش از پیش ضروری گشته است(ماجدی، ۱۳۸۹: ۸۹) بر طبق آمارهای مرکز آمار ایران، سهم مسکن در سبد هزینه خانوار در کلانشهرهای کشور به ۸۰ درصد هم رسیده است. در حالی که در کشورهای پیشرفته مسکن ۵ تا ۷ درصد از سبد هزینه خانوار را تشکیل می دهد. با مقایسه دو متغیر قیمت زمین و ساختمان به این نتیجه میرسیم که رشد قیمت زمین از رشد قیمت آپارتمان بیشتر بوده است. در ایران برنامه ریزی در بخش زمین و مسکن در چنبره ای از هرج و مرج و سردرگمی گرفتار است. در حالی که طبق اصل سی و یکم قانون اساسی، دولت موظف به تامین مسکن مناسب برای اقشار مختلف جامعه خصوصاً اقشار ضعیف است، متاسفانه راهبرد مشخصی از طرف دولت در زمینه نظارت و کنترل بر زمین وجود ندارد. در نتیجه، دلالان و بورس بازان با خرید زمین های شهری و احتکار آن، وضعیت مسکن را بسیار بحرانی کرده و شهرها را با نابسامانی روبه رو ساخته اند. انتقاد از سیاست‌های دولت در بخش زمین، بر لزوم تغییر در این سیاست‌ها تاکید دارد(وزیری نصیرآباد،۱۴۰۰: ۱۳). البته طی سال‌های گذشته افزایش سوداگری و همچنین سیاست‌های نامناسب توزیع زمین از سوی دولت، بارها از سوی کارشناسان در بوته نقد قرار گرفته است؛ اما با وجود این، هیچ کدام از دولت‌ها سیاست مدونی در بخش زمین شهری اعمال نکرده‌اند، همین موضوع موجب افزایش قیمت زمین و به‌تبع آن رشد قیمت مسکن شده است که با توجه به تاثیر مستقیم بخش مسکن بر دیگر نهاده‌های اقتصاد کلان، شاهد نابسامانی درسایر بخش‌های اقتصادی هم بوده‌ایم. در این میان، بازنگری در حکمروایی بخش زمین(سیاست گذاری و مدیریت)، محتوای سیاست‌ها، سیاست‌های مربوط به عرضه و کنترل بازار زمین را مهم‌ترین اقداماتی می‌دانند که دولت در شرایط کنونی برای بهبود و رونق بخش زمین و مسکن می‌تواند انجام دهد. هدف اصلی این پژوهش، بررسی و ارزیابی نقش سیاست های زمین شهری بر مدیریت مسکن(قیمت، میزان عرضه و...) در کشور است. ارزیابی و تحلیل میزان و نقش این سیاست ها و تجزیه وتحلیل پیامدهای منفی و مثبت آن می تواند به عنوان یک سند علمی مدیران را در اصلاح سیاست های مرتبط با زمین و مسکن شهری یاری رساند.

۲-اهداف پژوهش:

اکثر مطالعاتی که در زمینه زمین و مسکن شهری انجام گرفته اند، به هرکدام به صورت جداگانه نگریسته اند. به طوری که پژوهشگرانی که بر سیاست گذاری و مدیریت مسکن متمرکز شده اند، اغلب زمین را به عنوان متغیر برون زا در نظر گرفته و پژوهشگرانی که بر سیاست گذاری و مدیریت زمین متمرکز شده اند، مسکن را به عنوان یک متغیر برون زا در نظر گرفته اند. سوالی که در راستای هدف پژوهش مطرح می شود به این صورت است که نقش سیاست های زمین شهری در تامین مسکن چگونه بوده است؟ اهداف مد نظر پژوهش حاضر را می توان در موارد موثر در کارایی و بهره وری و همچنین پایداری در استفاده از زمین شهری ذکر نمود آنچه که با توجه به موضوعیت پژوهش در وهله اول می توان درک کرد، اثرات ابعاد سیاست گذاری و مدیریت کارآمد زمین شهری در مدیریت مسکن شهری است. بنابراین، به جای برخورد بخشی و موردی به مسئله ی زمین و مسکن باید نگاه فرآیندی و جامع به این موضوع داشت. همچنین، تحقق مدیریت محلی زمین گام مهمی در حکمروایی شایسته زمین و تامین مطلوب مسکن برای همه اقشار ساکن در شهرها می باشد.

۳ـ مواد و روشها

تحقیق حاضر از سنخ تحقیقات توصیفی- تحلیلی است که با تکیه بر اسناد، کتاب ها و گزارشات موجود در راستای تبیین جایگاه سیاست گذاری و مدیریت کارآمد زمین در جهت مدیریت کارآمد مسکن برای تامین مسکن تمامی اقشار بهره برده است. تحقیق هم جنبه بنیادین و هم جنبه کاربردی دارد. داده ها و منابع مورد استفاده در این مطالعه، شامل سیاست ها و قوانین زمین و مسکن شهری می باشد. روش کار بدین صورت بوده است که در گام نخست، اصول و تجارب مرتبط با تاثیر سیاست گذاری و مدیریت زمین بر مدیریت مسکن در شهرها مورد بررسی قرار گرفته است. نتیجه این بخش، آسیب شناسی نگاه و وضعیت حاکم بر سیاست ها و الگوی اداره مسائل زمین و مسکن شهری در ایران بوده است. در مرحله بعد با توجه به شناخت حاصل از بخش اول به ارائه راهکارهایی جهت رفع مشکل مذکور مورد بررسی قرار گرفته است.

۴ـ مبانی نظری

کشورهای آسیایی دارای بالاترین نرخ رشد جمعیت در جهان هستند (Ibid:2) و در اکثر آنها، دسترسی به زمین و مسکن ارزان به عنوان یک بحران مطرح است. این بحران در کشورها و مناطق مختلف ویژگی های متفاوتی دارد. چیزی که واضح است، افزایش دشواری، برای به دست آوردن زمین و مسکن مناسب و مقرون به صرفه برای اکثریت انسان هاست. علاوه بر آن، نزدیک به یک سوم خانواده ها در آسیا در محله های فقیرنشین و غیر رسمی زندگی می کنند. علاوه بر کمبود زمین، محدودیت در امور مالی نیز مانع عمده دیگر برای دسترسی به مسکن مناسب و مقرون به صرفه در آسیا است (Ibid:2). قیمت زمین نیز مانند سایر کالاها تابعی از عرضه و تقاضا می باشد و عوامل متعددی بر روی آن تاثیرگذار هستند، این عوامل را می توان به دو دسته درون زا و برون زا تقسیم کرد .عواملی که در بازار زمین موجب تغییر در عرضه و تقاضا می شوند را عوامل درون زا و عواملی که در اثر نوسانات بازار ناشی از شوک های نفتی، نوسانات بازار سرمایه، سیاست های دولت و ... در بخش هایی به جز بازار زمین تعیین شده و بر عملکرد بازار زمین موثرند، عوامل برون زا می باشند. از عوامل درونزای تاثیرگذار بر رشد قیمت زمین میتوان به عدم سیاست گذاری اصولی و صحیح در این بخش، تبدیل شدن زمین و مسکن از یک کالای مصرفی به یک دارایی پربازده و... اشاره کرد .از عوامل مهم برونزای تاثیرگذار بر قیمت زمین نیز می توان به مواردی همچون افزایش درآمدهای نفتی و افزایش بی رویه نقدینگی(بیماری هلندی)، عدم تعادل بازارهای اصلی اقتصاد کشور، انتظارات از تحولات سیاسی، سیاست های نامناسب پولی و مالی و ... نام برد که قیمت های زمین را تحت تاثیر قرار می دهند.

مسئله مسکن در تمام کشورهای مورد مطالعه از نوع کمی (کمبود مسکن) و کیفی (مسکن نامناسب) ناشی از رشد سریع شهرنشینی و سکونت در مناطق نامناسب و حاشیه ای شهرهاست که موجب شده این کشورها به مسئله افزایش قیمت مسکن دچار شوند. در شرق آسیا تهیه مسکن یکی از مهم ترین موارد سرمایه گذاری در سرتاسر عمر افراد محسوب می شود و مردم مسکن را عاملی برای تضمین امنیت در آینده می دانند. سیاستها و برنامه های مسکن، در سراسر کشورهای آسیایی، در دهه های گذشته متفاوت بوده است. گزارش ها نشان داد : نبود دسترسی مقرون به صرفه به زمین، به عنوان یک مانع اصلی برای افزایش عرضه مسکن ارزان قیمت در آسیا است. این بحران در کشورها و مناطق مختلف ویژگیهای متفاوتی دارد. چیزی که واضح و آشکار است، افزایش دشواری، برای به دست آوردن زمین و مسکن مناسب و مقرون به صرفه برای تعداد زیادی از افراد است که جمعیت زیاد و تقاضای مسکن آنها، باعث ایجاد بحران و چالش در بخش مسکن شده است.

در ایران به دلیل توسعه نیافتگی و عدم کارآمدی بازارهای مالی و سرمایه، بازار مسکن نقش اصلی را در جذب دارایی های افراد بر عهده داشته و لذا می توان آن را به عنوان نماینده ی بازار دارایی قلمداد کرد که روابط پسین و پیشین قابل توجه ای با سایر بخش های اقتصادی دارد. بر اساس یک برآورد، املاک مسکونی و تجاری به طور متوسط بیش از ۸۰ درصد خالص ثروت در ایران را تشکیل می دهند سهم مسکن در هزینه ی خانوار ایرانی قابل توجه و فزاینده بوده و این سهم در سبد هزینه ی

خانوارهای دهک پایین بیش از خانوارهای دهک بالا و در شهرها بیش از روستاهاست. نوسانات این دو متغیر همسو و در یک راستا هستند اما قیمت زمین پرنوسان تر است. در بیان اهمیت بخش مسکن می توان به رابطه گسترده این بخش با سایر بخش های عمده اقتصادی اشاره کرد .بخش مسکن از تغییر و تحولات سایر بخش ها تاثیر می پذیرد و خود نیز بر آنها اثر قطعی می گذارد .زمین به عنوان کالای واسطه در تولید مسکن، ساختمان و فضا به شمار می آید بنابراین توجه به نهاده زمین که به عنوان مهمترین نهاده تولید مسکن محسوب می شود ضروری است.

فقدان سیاست های مدون زمین شهری در ایران، به ناهنجاری های 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 انجامیده است. ورود تقاضای سرمایه ای صرف به زمین (سوداگری زمین)، حکمفرما بودن سوداگری، زمینخواری، افزایش هزینه های خدمات شهری، عدم توجیه اقتصادی سرمایه گذاری مولد در تولید، بروز تورم پلکانی در اقتصاد شهری، وجود نواحی فرسودهٔ درون شهری و حاشیه ای و سکونتگاه های غیر رسمی، ایجاد بافت های ناهمگون شهری و ... همگی از مشکلاتی هستند که ریشه در نبود سیاست گذاری صحیح زمین شهری دارند. تجربهٔ سایر کشورها اعم از توسعه یافته و در حال توسعه در این زمینه نشان داده است که دولت ها همواره خود را متولی کاهش هزینه های ضروری و اساسی خانوار دانسته و سپس با کنترل آن به کاهش یارانه ها و آزادسازی بازار اقدام کرده اند(وزیری نصیرآباد،۱۳۹۹: ۶۸).

در دهه های گذشته، تقاضا برای زمین شهری به شدت افزایش یافته است و عرضه زمین که توان تطابق با تقاضا را ندارد تنها موجب افزایش قیمت زمین شده است.افزایش قیمت زمین موجب می شود از یک سو امکان دسترسی اقشار کم درآمد و حتی متوسط جامعه به بازار مسکن کاهش یابد و از سوی دیگر با افزایش قیمت تمام شده مسکن و کاهش دسترسی بخش وسیعی از جامعه به بازار مسکن، اختلاف طبقاتی و فقر در جوامع شهری را گسترش می دهد. سابقه تلاش برای توضیح قیمت مسکن و به ویژه زمین شهری و نوسانات آن به ریکاردو، مارکس، مارشال و فون نیومن باز می گردد .تئوری های اولیه از جمله وینگو[۵]و موث[۶]و میلز[۷]بیشتر روی ساختار قیمت زمین شهری متمرکز بودند. به طور کلی برای عرضه زمین شهری دو نوع محدودیت طبیعی و دستوری قابل تصور است: محدودیت طبیعی در مواردی نظیر شهرهای جزیره ای و ... ظاهر می شود . محدودیت دولتی یا دستوری ناظر به کلیه محدودیت هایی است که از قواعد کاربری زمین و محدوده های رشد شهری ناشی می شود . مطالعات قبلی نشان می دهد محدودیت طبیعی زمین رابطه مثبت و معنی داری با قیمت زمین دارد (Rose ، ۱۹۸۹) همچنین محدودیت هایی که از طریق منطقه بندی و تعیین محدوده شهرها اعمال می شود باعث افزایش قیمت زمین و مسکن می شود (Pollakowski &Wachter ،۱۹۹۰) کمیابی زمین شهری طبق نظریه رانت ریکاردو قیمت مسکن شهری را افزایش می دهد. محدودیت های قانونی در قالب محدوده رشد شهری یا کمیابی طبیعی زمین شهری، قیمت مسکن را افزایش می دهد .دو رویکرد در این زمینه وجود دارد.(Peng & Wheaton ,۱۹۹٤)

۱-کمبود زمین به عنوان یک نهاده تولید مسکن باعث کاهش ساخت وساز و در نتیجه حجم خانه های موجود نمی تواند همگام با تقاضای مسکن رشد کند که باعث افزایش قیمت مسکن می شود؛ این توضیح با درنظر گرفتن رفتار نزدیک بینانه[۸] سازندگان خانه های مسکونی است.

۱- Wingo
۲- Muth
۳- Mills
1- Myopic behavior

۲- کمیابی انتظاری زمین شهری که منجر به سرمایه ای شدن زمین و مسکن می شود، مستقیماً قیمت زمین و مسکن شهری را افزایش می دهد .در این توضیح مساله انتظارات پیشرو[۹]هم در نظر گرفته شده است .

هردو رهیافت پیش بینی می کنند در صورت وجود محدودیت عرضه زمین، قیمت ها بالاتر خواهد بود .ولی مکانیسم و تاثیرات این موضوع روی قیمت مسکن را به روش های متفاوتی توضیح می دهند .پنگ و ویتون نشان می دهند که در هنگ کنگ در زمان هایی که سایر عوامل باعث رکود بازار مسکن شده بودند، با افزایش محدودیت دولت روی عرضه زمین شهری، قیمت مسکن شهری افزایش یافته است .مطالعات زیادی برای شهرهای آسیایی نظیر هنگ کنگ، سنگاپور، تایوان و توکیو که با محدودیت طبیعی عرضه زمین مواجه شده است که به بررسی نقش مدیریت زمین های شهری روی قیمت زمین و مسکن پرداخته اند .البته در کشورهای توسعه یافته که پدیده رشد جمعیت به پایان رسیده است، شهرها از نظر جمعیت و وسعت بطور طبیعی به وضع تثبیت شده ای رسیده اند .اما در برخی از کشورهای درحال توسعه که هنوز با رشد جمعیت مواجه اند این واقعیت ضمن ایجاد نیاز و تقاضا برای زمین شهری، اهمیت ویژه ای به سیاست زمین شهری دولت در ایجاد یا رفع معضل مسکن می دهد.
(Morsi, 2003)

۵ـ مروری بر مطالعات انجام شده

مطالعات راجع به تاثیر سیاست های زمین بر مدیریت مسکن در مطالعات خارجی و داخلی مورد بررسی قرار می گیرد.

ـ بوستیک و همکاران[۳](۲۰۰۷) در مقاله ای تحت عنوان « اهرم زمین: پویایی های قیمت مسکن تجزیه شده» اصطلاح اهرم زمین را براساس نسبت ارزش زمین به ارزش کل مسکن، معرفی کردند و چارچوب تجربی برای تجزیه و تحلیل تاثیر اهرم زمین با استفاده از داده های خرد برای ویچیتا و کانزاس ۱۹۹۰-۲۰۰۴، معرفی کردند. آنها این فرضیه را مطرح می کنند که اهرم زمین، همبستگی مثبت با تغییر و نوسان قیمت مسکن دارد و شواهد قانع کننده تجربی را برای حمایت از این فرضیه ارائه می کنند.(Bostic, 2007)

ـ کیم[۴]**و همکاران** (۲۰۰۸) در مطالعه ای با استفاده از مشاهدات فصلی برای ۲۷ کلانشهر از ایالات متحده در فاصله زمانی سال ۱۹۸۵ تا ۲۰۰۴ به بررسی ارتباط بین ارزش زمین مسکونی و قیمت مسکن پرداخته اند. نتایج پژوهش حکایت از وجود رابطه علی دو طرفه بین ارزش زمین مسکونی و قیمت مسکن داشته. به طوری که افزایش اولیه در قیمت مسکن باعث خواهد شد تا سازندگان مسکن اقدام به ساخت و ساز تعداد زیادی مسکن نمایند که آن نیز از سازندگان مسکن را وادار به تقاضای بیشتری از زمین خواهد نمود که حتی حاضر به پرداخت قیمت بالاتر نیز خواهند شد. همچنین در این مطالعه، وجود علیت از قیمت زمین به قیمت مسکن نیز به وسیله کشش ناپذیری عرضه زمین و وجود قوانین بسیار سختگیرانه و دقیق دولتی حاکم بر سیستم های استفاده از زمین توضیح داده شده است.(Kim, 2008)

ـ آگونبید[۵]**و همکارانش**(۲۰۱۴) در مقاله ای با عنوان«مدیریت زمین برای تولید مسکن :نگرشی برای ارزیابی» به این نتیجه رسیده اند که چارچوب ارزیابی زمین باید به ماتریس یکپارچه ارزیابی برای مدیریت زمین، توسعه و گسترش یابد .موارد قابل توجه کلیدی این ماتریس شامل :ارزیابی عمیق ارتباط بین آژانس ها و کارگزاران، هماهنگی فعالیت ها، ارتباط و متصل شدن مدیریت، مدیریت مشارکتی و یکی کردن رسمی سازمان ها می باشد(Agunbiade, 2014) .

2- Forward-thinking expectations
۳- Bostic et al
۴- Kim
۵- Agunbiade

ـ **دلگادو راموس**[۳](۲۰۱۹) در مقاله « صنعت املاک و مستغلات به عنوان ماشین رشد شهر: بررسی اقتصاد و اکولوژی سیاسی تولید فضای شهری در مکزیکوسیتی» گسترش ساخت شهر مکزیکوسیتی در سال های اخیر، تحت انگیزه توسعه شهری سوداگرانه در بستر اقتصاد مبتنی بر املاک و مستغلات را مورد تبیین قرار داده و بیان می کند که سیاست های زمین شهری به عنوان یک کنش برنامه ریزی در صورت عدم کارایی میتواند بستر آن را فراهم و تأثیرگذاری آن را تشدید نماید.

ـ **چو**[۴](۲۰۰۸) که در مقاله «ارزیابی اثرات متغیر فضایی سیاست تعیین محدوده رشد شهری بر روی توسعه شهری و ارزش زمین» تحلیل می کند که سیاست تعیین محدوده رشد شهری یا(UGB) موجب آهسته شدن روند بورس بازی زمین در داخل شهر و تسریع آن در خارج از شهر شده است. (Cho, 2008)

ـ **سنتکومار سوامیدری**[۵](۲۰۱۴) در مقاله ای عوامل تاثیرگذار بر ارزش زمین شهری در شهرهای هند را مورد بررسی قرار داد (مطالعه موردی شهر چنای) .براساس نتایج این تحقیق رابطه بین رشد شهر و ارزش زمین تایید گردید. همچنین در این مقاله مشخص گردید که گسترش شهرنشینی موجب افزایش قیمت زمین می شود .از دیگر نتایج این تحقیق تایید تاثیرگذاری بالای عواملی مانند مکان، کمیابی زمین، در دسترس بودن زیرساخت ها و تغییر استفاده از زمین بر روی قیمت زمین در شهر چنای است. (Santhakumar, 2014)

ـ **جین فنگ و همکاران**[۶](۲۰۱۶) در مقاله ای به بررسی سیستم جدید قیمت گذاری زمین و تاثیر آن بر بهره وری استفاده از زمین بعد از اصلاحات ارضی در چین پرداختند .چین بازار زمین شهری خود را با ایجاد یک سیستم قیمت گذاری موثر توسعه داده است .نتایج این تحقیق نشان داد که سیستم جدید قیمت گذاری زمین در چین اثر مثبت و معنی داری بر روی بهره وری زمین شهری داشته است .همچنین سیستم جدید قیمت گذاری با تحریک بیشتر سرمایه گذاری و مدیریت بهتر کسب و کار استفاده از زمین شهری را سازنده تر کرده است(Jinfeng, 2016)

ـ حشمت ا.. عسگری و اسحاق الماسی(۱۳۹۰) عوامل موثر بر سطح قیمت مسکن (بلندمدت) و نوسان های آن (کوتاه مدت) در بین استانهای کشور را طی سالهای ۱۳۷۰ تا ۱۳۸۵ را بررسی کرده اند. براساس نتایج تخمین، قیمت زمین عامل موثری در قیمت مسکن و نوسانات آن است. واکنش قیمت مسکن نسبت به قیمت زمین در کوتاه مدت ۰/۷۲ و در بلند مدت ۰/۶۳ است. نکته اصلی این است که در تعیین قیمت مسکن و نوسانات آن در بین عوامل مورد بررسی، به ترتیب قیمت زمین، سطح عمومی قیمت های دوره قبل، نرخ سود وام های بانکی و قیمت نفت بیشترین اثر را داشته اند.

ـ خاکپور و صمدی(۱۳۹۳) در مقاله ای به تحلیل و ارزیابی عوامل موثر بر قیمت زمین و مسکن در منطقه سه شهر مشهد پرداختند. بر اساس نتایج این تحقیق پایگاه اقتصادی ساکنین، پایگاه اجتماعی ساکنین و وسعت قطعات زمین از مهمترین عوامل تا ثیرگذار بر تغییر قیمت زمین و مسکن در این منطقه شهر شناخته شدند.

در یک جمعبندی کلی میتوان بیان داشت؛ مطالعات خارجی که در زمینه ارتباط بین سیاست های مسکن و سیاست های زمین انجام گرفته اند، به سه دسته تقسیم می شوند .یک گروه از مطالعات به نتیجه وجود ارتباط ازسیاست ها و به تبع آن قیمت مسکن به سیاست ها و قیمت زمین رسیده اند که می توان به مطالعات آلونسو ۱۹۶۴ ، ویت ۱۹۷۵، مانینق۱۹۸۸ ، گاوو و ماوو۲۰۰۳ ، زو و دونق ۲۰۰۵ ، زو۲۰۰۵ ، لی ۲۰۰۵ و فنق و لیو ۲۰۰۶ اشاره نمود .گروه دوم به نتیجه وجود ارتباط از سیاست ها و قیمت زمین به سیاست ها و قیمت مسکن رسیده اند که میتوان به مطالعات اوانس۱۹۸۷ ، پنگ و ویتون۱۹۹۴،

۶-Gian Carlo Delgado Ramos
۱- Cho
۲- Swamidurai , Santhakumar
۳- Jinfeng Du, Jean-Claude Thill, Richard B. Peiser

یانگ۲۰۰۳ ، گلیسر و همکاران ۲۰۰۵ و هونگیان و همکاران ۲۰۱۱ اشاره نمود .گروه سوم نیز به نتیجه وجود ارتباط دوطرفه و یا همزمان بین سیاست ها و قیمت مسکن و سیاست ها و قیمت زمین رسیده اند که از آن جمله میتوان به مطالعات پوتپان۱۹۹۶، وانگ و کوگلی۲۰۰۶ ، کیم و همکاران۲۰۰۸، آلتوزارا و استبان۲۰۱۱ و هایژن و آلن۲۰۱۳ اشاره نمود.

۶ـ تاثیر زمین در تورم مسکن

نوسان قیمت مسکن و اثرات آن بر بازار مسکن و سایر بخش های اقتصادی به یکی از مسایل کلیدی برای سیاست گذاران اقتصادی تبدیل شده است. ادبیات اقتصاد مسکن در قرن ۲۰ و ۲۱ بر نقش قابل ملاحظه ی بخش مسکن بر عملکرد اقتصاد ملی تاکید می نماید. در نظر گرفتن مسکن به عنوان یک کالای مرکب از دو جزء زمین و بنا، می تواند کمک زیادی به درک نوسانات قیمت مسکن نماید و درک پویایی قیمت مسکن را بسیار ساده تر می سازد(بوستیک و همکاران، ۲۰۰۷ و دیویس و هیتکوت، ۲۰۰۷)، به این دلیل که حتی اگر بنا و قطعه زمین همراه آن را به عنوان یک مجموعه ی واحد در بازار مسکن در نظر بگیریم، اما در واقع بنا و زمین کالاهای کاملاً متفاوتی هستند که قیم آنها باید پاسخ های متفاوتی به شوک ها نشان دهند و این اجزا از ساختار و بازارهای متفاوتی تبعیت نموده و از مدل های قیمت گذاری مختلفی تبعیت می کنند. بنابراین نباید انتظار داشت تغییرات عوامل طرف تقاضا مانند جمعیت یا نرخ بهره، تاثیر زیادی بر قیمت نسبی بنا داشته باشد. در مقابل به دلیل آن که زمین مرغوب تا حد زیادی غیرقابل تجدید است، تغییر تقاضای مسکن، احتمالاً تاثیر زیادی بر قیمت زمین خواهد داشت(دیویس و هیتکوت، ۲۰۰۷).

در واقع قیمت واحد مسکونی در ایران به شکل غیر قابل قبولی تحت تاثیر قیمت زمین قرار دارد و این نسبت حتی قابل مقایسه با کشورهایی دارای مشکل کمبود زمین نیست. از حدود ۳۰ سال پیش تاکنون، درآمدزایی از زمین بین ارگان‌ها و سازمان‌های دولتی رواج پیدا کرد؛ اقدامی که باعث افزایش شدید قیمت زمین و از دسترس خارج‌شدن آن برای قشر کم‌درآمد شد و در نهایت به گسترش حاشیه‌نشینی در کشور دامن زد.

دولت باید یک‌بار برای همیشه چالش اصلی بازار مسکن یعنی احتکار در بازار زمین و مسکن را برطرف کند. دریافت مالیات سالانه از املاک مسکونی که سهل‌الوصول‌ترین و اثرگذارترین روش مالیاتی برای تنظیم بازار مسکن است یک اهرم قوی و موثر برای پایان دادن به بخش عمده‌ای از مشکلات هم در سمت عرضه و هم در سمت تقاضای مسکن است. با اشاره به اینکه تقریباً بیش از ۲۰ میلیون نفر در کشور درگیر فرسودگی و حاشیه‌نشینی هستند. بنابراین مسئله حاشیه‌نشینی کماکان مسئله‌مان خواهد بود. در بهترین حالت از این مقدار کمتر نخواهد شد، اگر دولت هزینه نکند، وضعیت سکونتی اینها بهبود نخواهد یافت و در حالت واقع‌بینانه با روند فزاینده مواجه خواهیم بود چراکه دولت در زمینه مسکن تنها کاری که کرده، این بود که روی ابزارهای مالی کار کرده است. متأسفانه همه چیز را از دید مالی دیده و آن را به‌عنوان کلید جادو مطرح کرده، درحالی‌که در دنیا ثابت شده ابزارهای مالی برای گروه‌های کم‌درآمد که بخش عمده‌ای از اقشار جامعه را تشکیل می‌دهند (حداقل ۳۲ درصد جامعه دچار فقر مسکن هستند) جوابگو نخواهد بود و تنها برای گروه‌های متوسط کارایی خواهد داشت. باید روی کارآمدی سیاست زمین کار شود که نشده است.

در ایران از دهه ۷۰ با تشدید شدن روند مهاجرت به کلانشهرها، دولت جهت تامین مسکن به احداث شهرهای جدید در اطراف کلان شهرها پرداخت ولی به دلیل اینکه استانداردها برای آماده سازی و زیرساخت ها در سطح بالایی تعریف شده بود لذا زمین گران در می آمد و خانواده های کم درآمد، توان سکونت در آن شهرها را نداشتن. شهرهای جدید که بصورت شرکتی اداره می شوند و درآمد خود را از فروش زمین بدست می آورد لذا طبیعی است که علاقمند به کاهش قیمت زمین در این شهرها نباشد. لذا این روند باعث ناموفق بودن سیاست های زمین از قبل از انقلاب شروع شده و تا اکنون ادامه دارد. مشابه انتقادی که

وزارت راه و شهرسازی به شهرداری می‌کند به خودش هم وارد است. طبیعی است عین همان مشکلاتی که برای شهرداری پیش می‌آید، برای وزارت مسکن هم اتفاق می‌افتد. یک طرف سیاست دولت بود، یک طرف کاری که سنگ بنایش را آقای کرباسچی گذاشت که شهرداری‌ها را با فروش تراکم و بازی با درآمد حاصل از زمین، خودکفا کند. این اقدام، باعث شد قیمت زمین در دهه ۷۰ در شهرها به شدت بالا برود. با وابستگی درآمد شهرداری به زمین، شهرداری به‌عنوان بازیگر انحصاری در داخل محدوده شهرها بازی خود را انجام داد. از آن طرف هم در دولت بخش زیادی از درآمد نهادهای دولتی وابسته به فروش زمین شد. مثل شهرهای جدید و سازمان ملی زمین و مسکن. آنها هم تمایل به افزایش قیمت زمین داشتند. مجموع اینها به اضافه ضوابط و استانداردهای زیرساختی که در حد توان‌پذیری گروه‌های کم‌درآمد اعم از حداقل تفکیک در نظام شهرسازی نبود، وقتی این امکانات به جیب متقاضی وابسته شد و بخشی از متقاضیان، آن پول را نداشتند، در سکونتگاه غیررسمی مشکل شان را حل کردند. همان زمانی‌که دولت با قانون زمین شهری و... انواع و اقسام زمین‌ها را توزیع می‌کرد، سه برابرش در محدوده اطراف کلان شهرهای کشور، جمعیت سکونتگاه‌های غیررسمی ایجاد شد. این یعنی شکست سیاست زمین. بنابراین نمی‌شود این اتفاقات را گردن نهادی انداخت. ممکن است نهادی در جایی مقصر باشد، اما کلیت نظام سیاست گذاری و مدیریت زمین به‌خصوص از دهه ۷۰ به بعد مشکل دارد. راهکاری برای اصلاح این شکست وجود ندارد؟

راه‌حلی که شاید ایده‌آل باشد، این است که کل نظام درآمدی که وابسته به زمین است، برچیده شود. اکنون در روستاها تخریب اراضی و باغات کشاورزی را شاهد هستیم چون درآمد دهداری‌ها از قبل صدور پروانه است و همین‌طور تخریب‌کردن را تشویق می‌کنند. یعنی کلاً یک شبکه رانت‌جویی زمین از سوی دستگاه‌های بخش عمومی ایجاد شده است. دستگاه‌های دولتی به‌جای اینکه کار حاکمیتی کنند، بنگاه‌داری زمین می‌کنند. اینها نیازمند اراده سیاسی است چرا که راه‌حل فنی آن مشخص است. درحال‌حاضر، همه دستگاه ها روی زمین بازی می‌کنند. خیلی از دستگاه‌های دولتی زمین دارند و ساخت‌وساز می‌کنند. مصوبه شورای‌عالی شهرسازی و معماری است که پادگان‌ها باید به خارج از شهر منتقل شوند که از آن اراضی استفاده بهینه شود و خیلی از پادگان‌ها تمایل داشتند زمین‌ها را به پرسنل شان بدهند که ساخت‌وساز شود. هر دستگاهی اکنون متولی پرسنلش شده است، بنابراین هر دستگاهی دنبال زمین است .درحالی‌که باید بانک زمین باشد که تصمیم بگیرد. بانک زمین بر اساس قانون زمین شهری، سازمان ملی زمین و مسکن است که همه زمین‌های دولتی باید به آن منتقل شوند. از اینها که بگذریم، مناطق آزاد که ربطی به کسی ندارد، درآمدشان وابسته به فروش زمین است. نتیجه این می‌شود که در کیش حدود ۶۰ درصد واحدهای مسکونی که ساخته شده است، خالی است و هیچ استفاده‌ای حتی تفریحی هم از آنها نمی‌شود. در نتیجه مدلی درست شده که همه در عرصه املاک و مستغلات بازیگر هستند. این رویکرد، بازار مسکن را به این وضعیت درآورده است .همین‌طور مکش منابع مالی از بخش‌های دیگر، اقتصاد را در زمین می‌خواباند و فرایند انباشت سرمایه که رشد اقتصادی کشور را باید محقق کند، به‌عنوان مانع توسعه مطرح می‌شود با این اوصاف خروج از مدیریت ناکارآمد مسکن ممکن نیست؟ اما اگر انتظار داشته باشید به رونق سال ۹۱ یا ۸۶ یا ۸۲ یا ۷۵ برگردیم، انتظار بیهوده‌ای است.

۷ـ آسیب شناسی سیاست های مسکن از دیدگاه زمین

فلیپ کی ول در کتاب زمین و شهر، زمین را به عنوان زمینه چندبعدی توسعه شهری در نظر می گیرد. زمین با تامین قدرت و ایجاد ارتباط میان گروه ها و فعالیت های مختلف بر توسعه اقتصادی تاثیر می گذارد(رفیعیان،۱۳۸۹: ۴۲) ویلیام ویکری برنده جایزه نوبل اقتصاد در سال ۱۹۹۶ معتقد است: «حذف تقریباً تمامی مالیات های کسب و کار از جمله مالیات بر دارایی به استثنای مالیات بر موارد دارای هزینه های اجتماعی و جایگزینی آنها با مالیات بر ارزش زمین به طور قابل ملاحظه ای کارایی اقتصادی را در حوزه جغرافیایی خود بهبود می بخشد».(Vickery,1996. به نقل از طیب نیا و زاهدی، ۱۳۹۰) مطابق تحقیقات انجام شده در کشور نیوزیلند وضع مالیات بر ارزش زمین با نرخ ۱٪ منجر به کاهش قیمت زمین از ۱۶/۷٪ تا ۲۶/۴٪ خواهد شد.

سه روش برای کسب "ارزش اضافی" وجود دارد شامل: دریافت وجه در قبال خدمات، مالیات بستن به زمین و مشارکت عمومی در توسعه زمین (عبده تبریزی،۱۳۹۶: ۳۰) در نبود این ابزارها، رانت اقتصادی زمین، زمینه ی بروز سوداگری در زمین های شهری خواهد شد. در بحث منابع طبیعی و زمین که هزینه ای برای تولید آن صرف نشده است و قیمت عرضه آن صفر است، کل درآمد حاصل از آن مازاد اقتصادی یا رانت اقتصادی است (لگزیان و همکاران، ۱۳۸۹: ۱۵۹-۱۵۰) مشکلات کشورهای در حال توسعه برای رسیدن به سیاست گذاری و مدیریت کارآمد زمین شهری عبارتست از: (وزیری نصیرآباد،۱۴۰۰: ۱۸)

۱ـ ساختارمدیریتی متمرکز با بهره گیری از رویکردهای غیرمشارکتی و بالا به پایین و پرهزینه در حوزه زمین شهری.

۲ـ راهبردهای ناکارآمد و کپی شده بدون توجه به الزامات آن برای عرضه زمین

۳ـ مشکل تامین زیرساخت و خدمات مسکن در شهرها بدلیل رشد سریع و بی برنامه شهر و مدیریت ضعیف و غیریکپارچه نهادهای متولی و نبود منابع مالی.

۴ـ توزیع غیربهینه منابع زمین به همراه سیاست ها و کنترل های دولتی متمرکز

۵ـ رشد سریع قیمت زمین در مقابل سطح پایین درآمد و توانایی جهت دستیابی به زمین و مسکن که باعث عدم دسترسی گروه های درآمدی پایین به زمین و توسعه نامتوازن شهری شده است.

۶ـ نبود ابزارهای مالیاتی برای کنترل هوشمندانه ارزش افزوده زمین و بهره گیری عموم شهروندان از این منافع

۷ـ برنامه های توسعه زمین شهری دولتی ناکارآمد و عدم تامین زمین در موقعیت و قیمت مناسب.

۸ـ هماهنگی ضعیف بین نهادهای دولتی ، بخش خصوصی

۹ـ زمینخواری و انتقال غیرقانونی اراضی دولتی

از دیدگاه کارشناسان در کلان شهرها و مراکز استان ها حدود ۶۰ درصد و در شهرهای کوچک حدود ۴۰ درصد از قیمت مسکن به بهای زمین وابسته است، اما با وجود این نه تنها سیاست‌گذاری ویژه ای برای کاهش قیمت زمین مشاهده نمی‌شود بلکه دولت در بحث احتکار زمین و بلا استفاده ماندن زمین‌های بایرگام‌های کم اثری برداشته است. **البته طی سال‌های گذشته افزایش سوداگری و همچنین سیاست‌های نامناسب توزیع زمین از سوی دولت بارها از سوی کارشناسان در بوته نقد قرار گرفته است، اما با وجود این، هیچ کدام از دولت‌ها سیاست درست و مدونی در بخش زمین شهری اعمال نکرده‌اند، همین موضوع موجب افزایش قیمت زمین و به‌تبع آن رشد قیمت مسکن شده است که با توجه به تاثیر مستقیم بخش مسکن بر دیگر نهاده‌های اقتصاد کلان، شاهد نابسامانی درسایر بخش‌های اقتصادی هم بوده‌ایم.** دراین میان، کارشناسان اقتصادی راهکارهای متفاوتی را برای ساماندهی وضعیت کنونی زمین شهری پیشنهاد می‌دهند. **بازنگری درنظام مدیریت بخش زمین، محتوای سیاست‌ها، سیاست‌های مربوط به عرضه و کنترل بازار زمین را مهم‌ترین اقداماتی می‌دانند که دولت جدید برای بهبود و رونق بخش زمین و مسکن می‌تواند انجام دهد. در واقع این فعالان پیشنهاد می‌دهند که دولت با اعمال سیاست‌های مشخص و مدون در موارد ذکر شده، می‌توانند سوداگری دربخش زمین را مهار کنند و افسار سایر بخش‌های اقتصادی را هم به دست بگیرند.**

مساله اصلی در حوزه سیاست‌های زمین، دخالت‌هایی است که از زمان قاجار در واگذاری زمین وجود داشته است، در واقع از آن زمان تاکنون مالکیت زمین اغلب به افراد صاحب نفوذ، شاهزاده‌ها و افراد خاص واگذار می‌شده و همین مساله توزیع و گردش زمین را بین اقشار مختلف جامعه محدود می‌کرده است. **سیاست‌گذاری‌های حوزه زمین شهری پس از انقلاب اسلامی و** در دهه ۶۰ شکل دیگری به خود گرفت و تاحدودی مسیر سیاست‌های ارائه شده دراین زمینه دچار تغییر و تحول شد. به عنوان نمونه با توجه به آنکه یکی از مشکلات و عوارض نگاه تجاری به زمین، احتکار این کالا و بلا استفاده ماندن زمین‌های شهری بود، در ابتدای انقلاب توجه ویژه ای به عرضه زمین شد قانون زمین شهری علاوه بر بحث درباره عرضه زمین، کنترل

تقاضاهای سرمایه ای و سوداگری را مورد هدف قرار می‌داد و زمین‌های موات و بایر که در اختیار افراد حقیقی و حقوقی قرار داشت و امکان استفاده و آبادانی آنها وجود نداشت را به دولت واگذار می‌کرد. این مساله در دهه شصت موجب شد نگاه جدی از طرف سرمایه‌داران به حوزه زمین از میان برود و عرضه زمین به صورت موازی موجب شد که سهم زمین در قیمت تمام شده مسکن کاهش یابد این عامل، فرآیند تولید وعرضه مسکن را افزایش داد و برای نخستین بار در دهه ۶۰ رشد تولید مسکن از رشد خانوار پیشی گرفت. این فرآیند ادامه داشت تا سال ۷۱ و از سال ۷۲، سه اتفاق رخ داد و مدیریت وزارت مسکن دچار تغییر و تحول شد و با آمدن آقای آخوندی سیاست‌های جدید و متفاوتی در دستور کار این وزارتخانه قرارگرفت واجرایی شد، نخستین مساله این بود که قانون زمین شهری که قانونی ثانویه بود و باید در دوره‌های ۵ ساله تمدید می‌شد و در سال ۷۲ نیز باید دوره جدید آن ادامه می‌یافت (زیرا درسال ۷۱ دوره دوم پنج ساله آن به پایان رسیده بود) اما اجرایی نشد و از طرف دولت درخواستی برای تمدید این قانون ارائه نشد که این موضوع موجب کاهش عرضه زمین شد.

نکته دوم اینکه براساس برنامه توسعه اول که دقیقاً در سال ۷۲ تصویب شد دولت موظف بود که زمین را همچون سال‌های گذشته دراختیار مردم قرار ندهد و زمین باید مطابق با شرایط منطقه و اصول کارشناسی، قیمت‌گذاری می‌شد و به فروش می‌رفت. در واقع از سال ۷۲، مسکن به عنوان یک نهاده تولید به صورت یک منبع درآمد تغییر ماهیت داد و دوباره نگاه تجاری به مسکن پس از انقلاب تشدید شد، این فرآیند تا سال ۸۶، ادامه پیدا کرد و زمین به قیمت منطقه ای و روز به عنوان منبع درآمد به فروش رفت و این مساله موجب شد که متقاضیان مسکن هزینه‌های زمین را پرداخت کنند و قیمت زمین در ارزش نهایی مسکن روزبه‌روز افزایش یافت و این فرآیند عرضه محدود زمین تاکنون نیز ادامه داشته است و تعادل حجم مناسب عرضه با تقاضای مسکن پس از دهه ۶۰ دیگر رخ نداد البته از سال ۸۶ و دردوره دولت نهم و دهم که عرضه زمین به صورت رایگان صورت گرفت که سیاستی جدا ازنگاه تجاری به زمین اجرایی شد.

اما عامل اصلی که در حوزه کلان‌شهرها در دهه هفتاد به موازات کاهش عرضه زمین اجرایی شد اقدام شهرداری‌ها در بحث تراکم فروشی بود که موجب افزایش تقاضا درحوزه مسکن شد این مساله در کنار عدم عرضه مناسب زمین و نگاه تجاری دولت به سرمایه آی شدن زمین به رشد دلالی و سوداگری دراین حوزه کمک کرد و این فرآیند همچنان ادامه نیز دارد اما اجرای طرح مسکن مهر در برخی مناطق و شهرها چون با سیاست عرضه زمین همراه بود تا حدودی باعث کنترل قیمت زمین در این مناطق شد اما درکلان‌شهرها چون عمدتاً طرح مسکن مهر اجرایی نشد و سیاستی برای افزایش عرضه زمین وجود نداشت و نیازهای متقاضیان و ساکنان شهرهای بزرگ و کلان‌شهرها در شهرهای جدید و اقماری اطراف پاسخ داده می‌شد بنابراین سیاست مسکن مهر نتوانست درزمینه کنترل قیمت زمین حوزه شهرهای بزرگ و کلان‌شهرها موفق عمل کند. به عبارت دیگر همان‌گونه که طرح مسکن مهر در دستورکار بود همچنان فرآیند تراکم فروشی شهرداری‌ها که موجب افزایش قیمت زمین می‌شد، ادامه داشت این مجموع سیاست‌هایی است که درحوزه زمین موثر بوده و در ۶۰ سال گذشته موجب شده زمین در حوزه اقتصادی ایران به عنوان کالایی سرمایه ای مطرح شود.

پس از پیروزی انقلاب، دولت برای حل مشکل زمین مورد نیاز و خلع ید از عوامل رژیم گذشته و زمین داران بزرگ در مورد زمین های شهری در داخل و خارج محدوده شهرها، قوانینی را در جهت محدودیت مالکیت زمین به تصویب رساند، شامل قانون لغو مالکیت اراضی اموات شهری و کیفیت عمران آن مصوب سال ۱۳۵۸ توسط شورای انقلاب اسلامی، قانون اراضی شهری مصوب ۱۳۶۰ و قانون زمین شهری مصوب سال ۱۳۶۶ توسط مجلس شورای اسلامی. سیاست های ناظر بر زمین شهری بعد از انقلاب دو رویکرد متفاوت نسبت به بازار زمین داشته است. رویکرد اول که در دهه اول انقلاب آغاز و تا نیمه دوم دهه ۱۳۷۰ ادامه یافت بر سیاست فراهم کردن زمین ارزان و واگذاری زمین دولتی در سطح وسیع و به طور عمده به صورت انفرادی مبتنی بود که دارای مزیت هایی نظیر تامین بخش مهمی از نیاز مسکن خانوارهای جدید، کنترل قیمت زمین و فراهم ساختن امکان

ساخت تدریجی بود. مشکلات این رویکرد شامل فقدان بهره وری اقتصادی از زمین، تمایل خانوارها به افزایش مساحت زمین و زیربنای مسکن، هدفمند نبودن یارانه های زمین و بهره مندی اندک کم درآمدها و فقدان مکانیسم کنترل زمین های واگذار شده در جهت ساخت و ساز در زمین لازم بود. رویکرد دوم، واگذاری زمین به قیمت بازار بود که دارای مزیت هایی نظیر کاهش تصدی گری دولت، تسهیل شرایط برای بهره وری اقتصادی از زمین، کاهش رانت توزیع شده در واگذاری زمین دولتی، حرکت در جهت ایجاد نهادهای مدرن بازار بود. لیکن این رویکرد دارای مشکلاتی نظیر افزایش قیمت زمین، گسترش سکونتگاه های غیر رسمی، کاهش عرضه زمین و فقدان هماهنگی بین برنامه های توسعه شهری است(ماجدی، ۱۳۸۸:۹۶)

در اکثر سیاست‌های در طول نیم قرن گذشته یک ایراد ریشه‌ای و مشترک مانع از حل معضل مسکن در کشور از یکسو و ایجاد رونق پایدار، غیرتورمی و ایمن از شوک‌های قیمتی شده است، که این ایراد هم در سمت سیاست‌های طرف عرضه و هم در سمت سیاست‌های طرف تقاضای مسکن دیده می‌شود. این ایراد چیزی نیست جز نگاه غلط سیاست‌گذار مسکن به این بخش و حوزه سیاست‌گذاری عرضه و تقاضای واحدهای مسکونی که در نهایت منجر به تعریف سیاست‌ها و ماموریت‌های نادرست و ناکارآمد در این بخش شده است. نگاه غلط از گذشته تا مقطع زمانی حال حاضر در بازار مسکن از سوی سیاست‌گذار این بخش موجب شده است دولت به اشتباه تصور کند که تنها با فراهم کردن پول و وام و خانه‌سازی‌های گسترده دولتی (که عمده آنها در خارج از محدوده شهرهای بزرگ انجام شده است) می‌تواند معضل عرضه و تقاضای مسکن را برطرف و هر دو سمت عرضه وتقاضای واحدهای مسکونی را تقویت کند. ناکارآمدی این سیاست‌ها برای حل مشکلات مسکن و باقی ماندن مشکلات، خود شاهد اصلی بر ناموفق بودن و نگاه غلط سیاست‌گذار مسکن به این بخش است، چراکه در طول دهه‌های گذشته به‌رغم آنکه دست کم برای دوره‌هایی خاص پول، زمین و تسهیلات در اختیار سازنده‌ها قرار گرفته است اما ساخت وسازهای دولتی عملاً منجر به ایجاد تعادل و ساماندهی عرضه و تقاضای مسکن نشده است.

تاکنون جهش قیمت زمین و مسکن در سال‌های گذشته، ناتوان شدن خریداران مسکن از خرید واحدهای مسکونی و ساخت وساز در شهرها به اندازه تنها یک سوم نیاز موجود، سه شاخص مهم ناتوانی و ناکارآمدی سیاست‌های اجرا شده در بخش مسکن در طول سال‌های گذشته است.

کارشناسان با اشاره به این شواهد روشن و محسوس در بازار مسکن که ناشی از نگاه غلط و در نتیجه سیاست‌گذاری ناکارآمد مبتنی بر مداخله مستقیم دولت در بازار مسکن از طریق خانه‌سازی دولتی(عمدتا در خارج از شهرهای بزرگ) بوده است، تاکید دارند که برای یک دهه آینده سیاست‌های بخش مسکن باید با یک رویکرد صحیح برنامه‌ریزی شود ولازمه این موضوع تغییر نگاه دولت به این حوزه و عدم تکرار سیاست‌های نادرست و ناکارآمد گذشته است. سیاست‌های پیشنهادی برای اجرا در یک دهه آینده بازار مسکن سیاست‌هایی نشدنی، پیچیده و تجربه نشده نیست بلکه ماموریتی است ممکن که پیش از این از سوی بسیاری از کشورهای موفق دنیا در ساماندهی بازار مسکن نیز به کار گرفته شده است. همچنین با تاکید بر این نکته که مشکل عمده سازنده‌های مسکن عدم دسترسی به تسهیلات نیست، مهم‌ترین چالش پیش‌روی رونق فعالیت‌های ساختمانی را احتکار زمین و عدم دسترسی سازنده‌ها به زمین‌های مناسب برای ساخت وساز با قیمت مناسب می‌دانند. احتکار مسکن نیز منجر به دشواری دسترسی سمت تقاضا به مسکن شده و موجب شده است به‌رغم آنکه موجودی واحدهای مسکونی در کشور در سطح مناسب قرار دارد اما واحدهای مسکونی در دسترس برای تقاضای مصرفی بسیار کمتر از حجم عرضه صورت گرفته به بازار ملک است.

در واقع اگر چه مداخله مستقیم دولت در بخش مسکن کارشناسی نیست اما در صورتی که دولت قصد سیاست‌گذاری موثر در این بازار را دارد نحوه آن از اهمیت بسیار زیادی برخوردار است. سیاست‌گذار مسکن در بیش از نیم قرن گذشته سیاست‌های دولتی در این بخش را به خانه‌سازی تنزل داده است، این در حالی است که بازار مسکن باید از منظر شهر و شهرسازی مورد توجه قرار بگیرد و در بستر شهر تعریف شود و نه اینکه در بستر خانه‌سازی به‌صورت صرف سیاست گذاری و مدیریتی شود. در

واقع به جای نگاه به خانه، نگاه به شهر باید مورد تمرکز سیاست‌گذار بخش مسکن قرار گیرد. به گفته آنها در صورت وضع و دریافت مالیات‌های موثر در بخش مسکن، عرضه مسکن نیز افزایش می‌یابد و قیمت زمین و مسکن هم تعدیل می‌شود. در واقع مالیات املاک، معضل احتکار در بازار زمین و مسکن را برطرف خواهد کرد و این سیاست نه دشوار است و نه نشدنی و در بسیاری از کشورهای دنیا تجربه شده است. یک جمعبندی کلی از وضعیت زمین و مسکن شهری می توان بشرح ذیل ارائه نمود:

۱ـ رکود تولید مسکن به دلیل فقدان سیاست گذاری کارآمد: در دولت های گذشته، مالیات از زمین و مسکن شهری دریافت نشد، عرضه زمین هم مانند گذشته انجام نشد و به همین دلیل بخش مسکن به دلیل فقدان برنامه‌ریزی در بخش زمین قفل شده است. سیاست‌های کنترل و عرضه زمین باید اجرایی شود و بازتولید زمین در بخش بافت فرسوده هم باید در دستور کار قرار بگیرد. زیرا این اقدامات تنها راهکارهای موجود برای بهبود بخش مسکن هستند. در بخش سیاست‌های عرضه، باید واگذاری زمین در شهرهای جدید و شهرهای کوچک را پیگیری کنیم زیرا در این مناطق برای عرضه زمین مشکلی نداریم پس باید مکانیسم عرضه زمین این‌گونه باشد که با کاهش جمعیت در منطقه، متراژ واگذاری افزایش یابد. این سیاست انگیزه لازم برای کاهش مهاجرت است یعنی هر چقدر، شهر کوچک ترباشد، زمین واگذار شده به شهروندان افزایش می‌یابد و در اثر همین موضوع انگیزه برای سکونت در شهرهای کوچک بهبود می‌یابد.

زمانی که عرضه زمین از اختیار دولت خارج و بازار زمین قفل شود، شاهد کاهش تولید و افزایش هزینه تولید خواهیم بود، اما اگر دولت بتواند قیمت زمین را در ساخت مسکن ۵۰درصد کاهش دهد، شاهد افت ۳۰درصدی در قیمت مسکن خواهیم بود. دولت می‌تواند کنترل بازار زمین را اختیار بگیرد و اگر بتواند از زمین‌های بایر و موات مالیات دریافت شود، این امکان وجود دارد که قیمت زمین کاهش یابد. ضمن اینکه عرضه زمین هم باید وجود داشته باشد. تراکم‌فروشی شهرداری‌ها باید تحت نظارت قرار بگیرد و اگر عرضه زمین به درستی انجام شود این موضوع موجب کاهش تراکم‌فروشی می‌شود و تقاضا به سمت زمین‌های خالی سوق می‌یابد. زمینی که دولت عرضه می‌کند باید رایگان باشد و برای زمین نباید پولی دریافت کند اما برای آماده‌سازی باید هزینه دریافت کند زیرا زمین یک نعمت خدادادی است و برای استفاده از آن نباید از مردم هزینه‌یی دریافت شود.

۲ـ نبود سیاست مشخص در بخش زمین: بیش از یک دهه از احساس نیاز به تغییر در سیاست‌های بخش زمین می‌گذرد و سال‌هاست که کارشناسان به ضرورت بازنگری در این بخش اشاره می‌کنند. علت انتقادات بر سیاست‌های بخش زمین و توجه به تغییر این سیاست‌ها این است که سوداگری در بخش زمین تاثیر مهمی هم بر اقتصاد ملی و هم بخش مسکن دارد و عملکرد بازار زمین طی سال‌های اخیر و افزایش سوداگری در این بخش، موجب گران شدن فعالیت‌های اقتصادی در تمام بخش‌ها می‌شود و هزینه فعالیت درتمام بخش‌ها را افزایش می‌دهد و به تبع آن مانع رشد اقتصادی می‌شود. با توجه به تاثیر بخش زمین بر سایر بخش‌های اقتصادی کشور، بازنگری در این سیاست‌ها ضروری و اجتناب‌ناپذیر است. اگر بخواهیم روند رو به رشدی را در اقتصاد کشور شاهد باشیم باید در نظام مدیریت بخش زمین و همچنین محتوای سیاست‌ها بازنگری شود.

البته می‌توان گفت که درحال حاضر سیاست مشخصی دربخش زمین و مسکن وجود ندارد. پس از انقلاب قانون زمین شهری تصویب شد و تا دهه ۷۰ واگذاری انبوه زمین ارزان قیمت در دستور کار بود. از نیمه‌های دهه ۷۰ سیاست دولت به واگذاری زمین به قیمت بازار تغییر کرد ضمن اینکه در این دوره نقش شهرداری‌ها پررنگ‌تر شد و با تحولات انجام شده در نظام درآمدی شهرداری‌ها، تاثیر شهرداری‌ها بر مدیریت بخش زمین افزایش یافت و همزمان هم مدیریت منطقه‌ای، روستایی و محلی هم به بازیگران فعال در بخش زمین تبدیل شدند و همه این موارد موجب افزایش قیمت زمین در آن سال‌ها شد. در دهه ۸۰، سیاست زمین مشخص اجرایی شد که در قالب طرح مسکن مهر بود و حق بهره‌برداری از زمین را به متقاضیان می‌داد و به شکل انبوه و حساب نشده عملیاتی شد اما درنهایت به یک پروژه تبدیل شد.

۳ـ بی‌توجهی به شفاف‌سازی: با وجود اعمال برخی سیاست‌ها در بخش زمین طی سال‌های گذشته، سایر بخش‌های مربوط به مدیریت زمین از جمله شفاف‌سازی، اخذ مالیات، نظام تعیین کاربری، نظام تغییرکاربری و... دست نخورده باقی ماند پس می‌تواند با قاطعیت اعلام کرد که طی این سال‌ها هیچ سیاستی در بخش زمین اجرایی نشد. در دهه ۶۰ زمین به صورت یارانه ای در اختیار مردم قرار می‌گرفت و واگذاری زمین در اختیار سازمان زمین شهری بود و این سازمان زمین را به کمیته امداد، سازمان بهزیستی و برخی نهادها واگذار می‌کرد.

۴ـ عدم سیاست گذاری و مدیریت یکپارچه زمین و مسکن: اقدام سازمان زمین شهری در دهه ۶۰ هم آثار مثبت و هم منفی به همراه داشت. در آن دوره، با توجه به شرایط سیاسی، اجتماعی و... مناسب بود اما در حال حاضر بازگشت به این سیاست منطقی به‌نظر نمی‌رسد زیرا نه دولت زمین کافی دارد و نه اینکه نظام مدیریت زمین به سادگی دهه ۶۰ است و دخالت نهادها در بخش زمین گسترده و پیچیده شده است. باتوجه به دخالت نهادها و سازمان‌های مختلف در بخش زمین، اولویت برای تغییر در سیاست زمین، اصلاح مدیریت زمین است هم‌اکنون بیش از۳۰ نهاد مختلف در سیاست‌گذاری بخش زمین اثرگذارهستند که شامل قوه قضاییه، سازمان ثبت اسناد، وزارت راه و شهرسازی و... است و در همین وزارت راه و شهرسازی، سه نهاد یعنی سازمان ملی زمین و مسکن، شرکت عمران و بهسازی شهری، شرکت عمران شهرهای جدید در سیاست‌گذاری این بخش دخیل هستند. در خصوص تعدد نهادهای اثرگذار بربخش مسکن باید اشاره کرد که علاوه بر سازمان‌های ذکر شده، شهرداری‌ها، کارگروه زیربنایی استانداری هم بر سیاست‌گذاری بخش مسکن موثر هستند. در واقع نوعی آنارشیسم بر مدیریت بخش زمین حاکم است. (وزیری نصیرآباد، ۱۴۰۰: ۲۲).

درباره پیشنهاد برخی کارشناسان درباره واگذاری زمین از سوی دولت به متقاضیان بخش مسکن، این واگذاری نباید موجب رشد قیمت زمین و به تبع آن مسکن شود و دولت با هدف افزایش درآمد این طرح را اجرایی نکند. ضمن اینکه زمین ارزان قیمت باید دراختیار متقاضیانی قراربگیرد که در مکانیسم بازار توانایی خرید زمین و مسکن را ندارند. واگذاری زمین در واقع باید محدود به افراد کم‌درآمد باشد و دلیلی ندارد که متقاضیانی که توانایی خرید زمین و مسکن در بازار آزاد را دارند در لیست افرادی قرار گیرند که زمین در اختیار آنها قرار می‌گیرد. روندها به گونه‌ای است که می‌توان نتیجه گرفت معضل از ترتیبات نهادی داخلی و سازماندهی تولید است و اگر نگاه ما به اعتبار و پول این باشد که این اعتبار و پول است که چرخه اقتصادی را به حرکت درمی‌آورد و سپس پس‌انداز در آن به شکل واکنشی شکل می‌گیرد، می‌توان گفت به‌طور کلی مشکل منبع و پول برای مسکن نداریم. بلکه مشکل ترتیبات نهادی داریم که بتواند چرخه تولید، عرضه و فعال شدن تقاضا بعد از عرضه مسکن را ایجاد کند. براساس این صورت‌بندی باید دید چه سیاست‌هایی می‌تواند در حوزه مسکن اثرگذاری بهتر داشته باشد؟

۸ـ پیشنهادات جهت کارآمدی سیاست گذاری زمین و مسکن

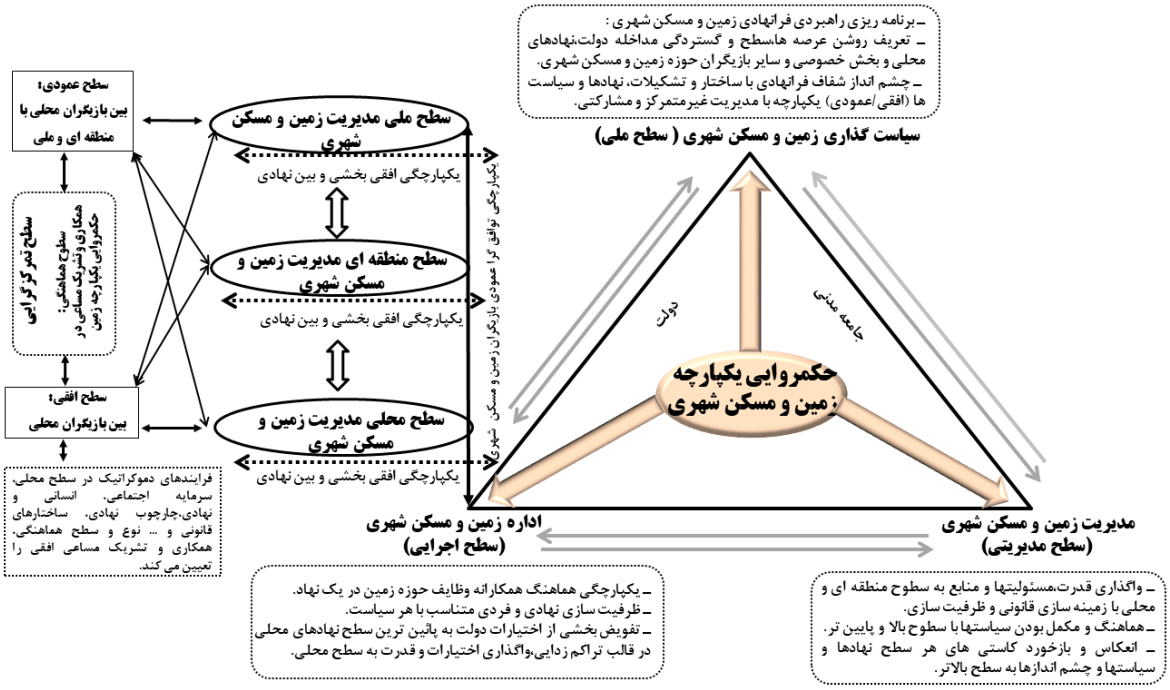
باتوجه به پیشینه ای که درباره حوزه زمین مطرح شد، سیاست‌های مناسبی در این زمینه اجرایی نشده است و اگر عملیاتی شده یا کوتاه‌مدت بوده یا نتوانسته تاثیر چندانی بر وضعیت نابسامان این حوزه داشته باشد، لذا برای اصلاح شرایط موجود و کنترل قیمت زمین باید سیاست‌های متفاوتی را مدنظر قرار داد، سیاست‌های توزیعی که براساس آن در مناطقی که کمبود زمین وجود دارد و متقاضی برای خرید یا رهن و اجاره واحد مسکونی و همچنین برای ساخت و عرضه وجود دارد، باید زمین شهری عرضه شود باید برنامه‌ریزی دقیقی از سوی مسوولان وزارت راه و شهرسازی صورت بگیرد و پهنه‌ها و محدوده‌هایی که می‌توان در آن محدوده‌ها زمین شهری اختصاص داد با برنامه ای ویژه، زمین شهری را به متقاضیان ساخت و تولید واحد مسکونی عرضه کرد. ضمن اینکه باید محدودیت‌هایی مانند عدم تعرض زمین شهری به پهنه‌های مربوط به زمین‌های کشاورزی، فضای سبز و... مشخص شود و زمین‌های شهری که در طرح‌های توسعه شهرها قراردارند شناسایی شده و در اختیار

سازندگان و انبوه‌سازان قرارگیرند به صورتی که دولت مانند دهه ۶۰ نگاه تجاری به حوزه زمین نداشته باشد البته ناگفته نماند که اگر دولت هزینه آماده‌سازی را پرداخت می‌کند، باید این هزینه از مردم دریافت شود و مبلغ دیگری از متقاضیان دریافت نشود. در واقع قیمت زمین باید صفر باشد زیرا دولت هزینه ای برای این زمین‌ها متقبل نشده است، اجرای این سیاست می‌تواند درکاهش قیمت تمام شده زمین هم درحوزه مسکن و هم در اقتصاد مفید باشد.

دومین سیاست، سیاست باز توزیعی زمین، بسیاری از زمین‌هایی که درکلان‌شهرها وجود دارند به صورت بایر و موات رها شدند ضمن اینکه تقریباً یکی از فعالیت‌های اقتصادی که بسیاری از نهادها و اشخاص حقیقی و حقوقی انجام می‌دهند، احتکار زمین است. به عنوان مثال، شهرهای بزرگی مانند یزد یا کرمانشاه سرشار از زمین‌های بلااستفاده و خالی هستند که می‌توان این زمین‌ها را برای ساخت و ساز واحد مسکونی به مردم واگذار کرد. به دلیل آنکه میزان تقاضا برای دریافت زمین شهری در تهران بالاست، شهرداری با آشنایی به این نیاز به خوبی ازشرایط استفاده کرده و اقدام به تراکم فروشی می‌کند، البته سطح زمین‌های خالی نسبت به پهنه ای که وجود دارد بالا نیست ولی درخیلی از شهرهای بزرگ سطح زمین‌های خالی بالاست که باید نظام بازتوزیع زمین دراین شهرها اجرایی شود البته درحوزه زمین باید اقدامات دیگری نیز صورت گیرد به عنوان نمونه درسال ۸۷ که قانون حمایت از تولید به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید دریافت مالیات از زمین‌های بایر و موات در دستورکار قرارگرفت اما تاکنون و با وجود گذشت ۱۳ سال، این قانون هنوز اجرایی نشده است و دولت ها برنامه ای برای عملیاتی شدن این قانون نداشته‌اند در واقع هنوز آیین‌نامه اجرایی تدوین نشده و نحوه دریافت مالیات مشخص نشده و همین موضوع موجب شده که اجرای قانون در هاله ای از ابهام باشد. در این میان نکته ای که باید مدنظر قرار بگیرد این است که در سیاست بازتوزیع زمین بحث بافت‌های فرسوده و اسکان‌های غیررسمی (این مناطق در اطراف شهرها وجود دارد) مطرح است که از این حیث بسیاری از کلان‌شهرها موقعیت مناسبی برای اجرای نظام بازتوزیع زمین دارند و با ساماندهی بافت‌های فرسوده بسیاری از این زمین‌ها آزاد شده و در راستای ساخت و ساز و تولید واحد مسکونی یا ساخت مکان‌ها و فضاهای عمومی در اختیار شهرداری‌ها و وزارت راه و شهرسازی مورد استفاده قرارگیرد.

سیاست سومی که می‌تواند در ساماندهی وضعیت نابسامان زمین شهری موثر باشد، دریافت مالیات از زمین‌های بایر و موات است که یک سیاست کنترلی است و به شکل دریافت مالیات‌هایی است که معاملات حوزه زمین را مورد هدف قرارمی دهند، این موضوع تقاضاهای سرمایه ای دراین حوزه را کاهش می‌دهد ضمن اینکه بخشی از این مالیات‌ها می‌تواند به شکل درآمدهای پایدار شهری در اختیار شهرداری‌ها قرارگیرد تا شهرداری‌ها دیگر نیازی به فروش تراکم ساختمانی نباشند. در واقع اگر به سه سیاست توزیع زمین شهری، بازتوزیع و دریافت مالیات و به تبع آن کنترل تقاضاهای سرمایه ای درحوزه زمین دقت کنیم با شرایط مناسبی دربازار زمین مواجه شویم که قیمت زمین در ارزش مادی ملک و همچنین قیمت تمام شده مسکن کاهش می‌یابد.

اجرای این سیاست‌ها نیاز به هماهنگی دولت و وزارت راه و شهرسازی دارد و فعالیت‌هایی درون و بین بخشی است مانند عرضه زمین وهمچنین سیاست‌های بازتوزیع زمین، اما بخش دریافت مالیات که مربوط به شهرداری‌ها بوده و مالیات بر زمین‌های بایر و موات است که فقط دراختیار شهرداری‌ها قراردارد و تنها درعملیاتی شدن این بخش نیاز به همکاری و هماهنگی شهرداری‌ها با سازمان‌های موازی وجود دارد اما سایر موارد نیاز به هماهنگی چندانی ندارد و سازمان امورمالیاتی و وزارت راه و شهرسازی با همیاری هم می‌توانند آن را اجرایی کنند، درواقع عملیاتی شدن آن وابسته به قوه مجریه است که اگر اراده مناسبی برای ساماندهی حوزه زمین و مسکن داشته باشد به آسانی می‌تواند این اقدامات را انجام دهد.



شکل شماره ۱- چارچوب پیشنهادی حکمروایی یکپارچه زمین و مسکن شهری در ایران(منبع: نگارنده).

تمام مشکلات ایجاد شده درحوزه زمین(**افزایش قیمت، احتکارزمین، نگاه دلالی و واسطه‌گری و...**) مربوط به نبود شفافیت اطلاعات است و اگرچه از دوره پهلوی دوم بحث شفافیت زمین مطرح شده و نیاز به این موضوع احساس شده است و برهمین اساس طرح کاداستر در دستورکار قرارگرفته اما این طرح باوجود گذشت ۵ دهه هنوز به سرانجام نرسیده است. رشد تقاضاهای سرمایه‌یی و فعالیت‌های سوداگری توسط افراد حقیقی و حقوقی و نهادها و سازمان‌های مختلف در بستر نبود شفافیت اطلاعات صورت گرفته است و پدیده‌هایی مثل زمین‌خواری از نبود اطلاعات در حوزه زمین ناشی می‌شود البته در مقاطعی دولت‌ها، سامانه‌های اطلاعاتی در حوزه املاک و مستغلات ایجاد کردند که این سامانه‌ها نیز مانند سامانه قوه قضاییه نیمه کاره رها شده و به نتیجه نرسیدند. به نظرمی رسد که راه‌اندازی این سامانه نیز نیاز به زمان دارد و امیدوار بود که نبود شفافیت اطلاعات در زمینه زمین و املاک از میان برود و شاهد بهبود مسائل مربوط به زمین و املاک باشیم و باید رصد کنیم که چقدر زمین در چه مناطقی نیاز است و اینکه چه زمین خواری‌هایی رخ داده است و چه افرادی چقدر املاک در پهنه کشور دارند تا چه میزان این زمین‌ها مورد نیاز است چقدر از اینها رها شده است که این موضوع کنترل بازار زمین را برای دولت راحت‌تر می‌کند، البته اگر سامانه وجود نداشته باشد باز هم می‌توان به ساماندهی شرایط زمین و املاک کشور امیدوار بود، اما با وجود سامانه الکترونیکی، فرآیند سازماندهی با سهولت بیشتری ادامه می‌یابد اما شرایط مشکل‌تر می‌شود و نیروی انسانی بیشتری نیاز است، درحالی که با آغاز به کار سامانه همه موارد به صورت الکترونیک مورد بررسی قرارمی گیرد.

در شرایط کنونی به نظر می رسد، سیاست ملی در عرصه زمین وجود ندارد که باید برای آن سیاست ملی در نظر گرفته شود، بدین معنا مدیر زمین شهری باید بداند که چگونه زمین در شهرها به کار گرفته شود تا بیشترین منافع را برای مردمی که در این جغرافیا زندگی می‌کنند برای حال و آینده بدون کاهش امکانات برای نسل های بعدی فراهم کند و این بحث باید با

آمایش سرزمین به طور جدی پیش برود تا بتواند بیشترین ارزش را خلق کند. در پایان اهداف سیاست های زمین شهری را شامل موارد زیر دانست:

- عرضه کافی زمین برای مسکن، برای فعالیت های اجتماعی و تفریحی و برای فعالیت های تولیدی از جمله تامین خدمات شهری پایه.
- الگوهای فضای شهری منسجم برای به حداقل رساندن استفاده از منابع متناسب با منافع اقتصادی و اجتماعی.
- توزیع بهتر ثروت و درآمد از جمله دسترسی خانوارهای کم درآمد به سرپناه.
- توزیع فضایی جمعیت و فعالیت ها در سطح منطقه ای و ملی با اولویت سطح منطقه‌ای

در واقع پیشنهاد می گردد که دولت با اعمال سیاست‌های مشخص و مدون در موارد ذکر شده، می‌توانند سوداگری دربخش زمین را مهار کنند و افسار سایر بخش‌های اقتصادی را هم به دست بگیرند. اولویت اول دولت برای بخش مسکن باید بر تغییر سیاست‌های زمین تمرکز یابد. با توجه به تجربه اقدامات دولت یازدهم و دوازدهم، که برنامه‌یی برای بخش زمین نداشت. این در حالی است که برنامه‌ریزی برای زمین مهم‌ترین اولویت بخش مسکن است. تصمیم وزارت راه و شهرسازی در دولت گذشته برای تغییر سیاست‌های بخش زمین، تصمیم درستی است که متاسفانه اقتصاد مسکن به علت بی‌توجهی به بخش زمین، یک دهه در این زمینه عقب افتاد زیرا حل مساله مسکن وابسته به بخش زمین است. در دولت قبل، تمام سیاست‌ها در بخش تسهیلات خلاصه شد، زیرا این‌گونه تصور می‌شد که تمام مشکلات بخش مسکن با افزایش حجم تسهیلات حل می‌شود، درحالی که رونق بخش مسکن نیازمند سیاست‌گذاری کارآمد زمین شهری است.

۹ـ نتیجه

عملکرد نامطلوب بازار زمین و مسکن شهری یکی از جدی ترین و نگران کننده ترین مشکلات در کشورهای در حال توسعه است، از این رو سیاست های زمین و مسکن شهری همواره مورد انتقاد کارشناسان بوده است. یافته های پژوهش حاضر مبین تأیید آن است که سیاست های دولت در بخش زمین و مسکن در کنترل قیمت و کاهش تقاضاهای سوداگرانه این بخش از کارآمدی لازم برخوردار نبوده است و نه تنها مقابله با بازار سوداگری در زمین و ساختمان را هدف گذاری نکرده اند، بلکه خود مشوق سوداگری و رانت خواری در این حوزه بوده اند.

سیاست‌های زمین شهری در ایران همیشه وضعیت دوگانه و متناقضی را تجربه کرده است.

در اکثر سیاست‌های نیم قرن گذشته نگاه اشتباه سیاست‌گذار مسکن به این بخش و حوزه سیاست‌گذاری عرضه و تقاضای واحدهای مسکونی منجر به تعریف سیاست‌ها و ماموریت‌های نادرست و ناکارآمد در این بخش شده است و دولت به اشتباه تصور کند که تنها با فراهم کردن پول و وام و خانه‌سازی‌های گسترده دولتی می‌تواند معضل عرضه و تقاضای مسکن را برطرف و هر دو سمت عرضه وتقاضای واحدهای مسکونی را تقویت کند. ناکارآمدی این سیاست‌ها برای حل مشکلات مسکن و باقی ماندن مشکلات، خود شاهد اصلی این ادعا می باشد، چراکه در طول دهه‌های گذشته به‌رغم آنکه دست کم برای دوره‌هایی خاص پول، زمین و تسهیلات در اختیار سازنده‌ها قرار گرفته است اما ساخت وسازهای دولتی عملاً منجر به ایجاد تعادل و ساماندهی عرضه و تقاضای مسکن نشده است.

سیاست‌گذار مسکن در بیش از نیم قرن گذشته سیاست‌های دولتی در این بخش را به خانه‌سازی تنزل داده است، این در حالی است که بازار مسکن باید از منظر شهر و شهرسازی مورد توجه قرار بگیرد و در بستر شهر تعریف شود و نه اینکه در بستر خانه‌سازی به‌صورت صرف سیاست گذاری و مدیرتی شود. برای یک دهه آینده سیاست‌های بخش مسکن باید با یک رویکرد صحیح برنامه‌ریزی شود ولازمه این موضوع تغییر نگاه دولت به این حوزه و عدم تکرار سیاست‌های نادرست و ناکارآمد گذشته

است. در واقع پیشنهاد می گردد اولویت اول دولت برای بخش مسکن باید بر تغییر سیاست‌های زمین تمرکز یابد. متاسفانه اقتصاد مسکن به علت بی‌توجهی به بخش زمین، یک دهه در این زمینه عقب افتاد زیرا حل مساله مسکن وابسته به بخش زمین است. نکته اساسی این است که موفقیت دولت ها در کنترل بازار سوداگری زمین و مسکن شهری منوط به بکارگیری هم زمان سیاست ها و ابزارهای مذکور می باشد.

نبود چشم انداز مشخص برای بازار زمین و مسکن، تصمیم‌گیری‌های غیرمشارکتی و متمرکز در بازار زمین، ناهماهنگی سیاست‌های مدیریت زمین طی دوره‌های مختلف و متوالی و همچنین ناهماهنگی نهادهای مدیریت زمین شهری از جمله مهم‌ترین چالش‌های پیش روی مدیریت زمین و مسکن شهری در ایران محسوب می‌شود. ایجاد هماهنگی و انسجام بین سازمان های محلی دخیل در تأمین خدمات و زیربناهای توسعه شهری در راستای تسهیل آماده سازی زمین ها در توسعه های جدید شهری؛ تلفیق برنامه های توسعه شهری با سیاست های زمین و مسکن جهت تأمین سیاست های این بخش و مقابله با سوداگری در زمین های شهری در اجرای ضوابط طرح های شهری؛ تنظیم نظام کارآمد مالیاتی در بخش زمین و مسکن؛ شفاف سازی و روان سازی جریان اطلاعات؛ ایجاد سامانه شفاف اطلاعاتی در بخش زمین و مسکن جهت اخذ مالیات؛ اتخاذ الگوی بازیافت مجدد زمین با رویکرد مشارکت ساکنان در نوسازی بافت های فرسوده شهری و اصلاح قوانین و برنامه‌ریزی اصولی کاربری‌های زمین شهری، می توانند در بهبود کارکرد بازار زمین و مسکن شهری نقش مؤثری ایفاء کنند. (وزیری نصیرآباد،۱۴۰۰: ۴۰۳).

فهرست منابع

– طیب نیا، ع، زاهدی خوزانی،ک.(۱۳۹۰). ارائه الگوی مناسب برای اجرای مالیات بر ارزش زمین در ایران. پژوهشنامه مالیات، ۱۰: ۹۷-۱۲۰

– لگزیان، ا. و آذری، م. (۱۳۸۹) . بررسی و تحلیل مدیریت توسعه زمین از طریق رویکرد برنامه اصلاح مجدد زمین با تأکید بر مقوله انتقال حق مالکیت زمین. مجله مدیریت شهری،شماره ۲۵: ۱۶۸-۱۴۷

ـ شکوئی، حسین،(۱۳۷۷)، اندیشه های نو در فلسفه جغرافیا، گیتاشناسی، تهران.

– خاکپور، براتعلی و صمدی، رضا(۱۳۹۳)، تحلیل و ارزیابی عوامل موثر بر قیمت زمین و مسکن در منطقه سه شهر مشهد، جغرافیا و آمایش شهری-منطقه ای، سال چهاردهم، شماره۱۳

– خوب آیند، سعید، (۱۳۸۳)، بررسی نقش سیاستهای زمین شهری در توسعه شهرهای ایران، نشریه هنر و معماری. مسکن و محیط روستا، شماره ۱۰۷ ، صص ۳۷-۲۲

– عبده تبریزی،ح. (۱۳۹۶). سیاستهای بهینه عرضه زمین. هفدهمین همایش سیاستهای توسعه مسکن. وزارت راه و شهرسازی

ـ عسگری، حشمت اله و الماسی، اسحاق (۱۳۹۰). بررسی عوامل موثر بر قیمت مسکن در مناطق شهری کشور به روش داده های تابلویی طی سالهای ۱۳۷۰ تا ۱۳۸۵ ، پژوهش نامه اقتصادی، شماره ۴۱: ۲۰۱-۲۲۴

ـ مهدی زاده، جواد. (۱۳۷۹)، برنامه ریزی کاربری زمین، تحول در دیدگاه ها و روشها، فصل نامه مدیریت شهری، سال اول شماره چهارم

– معاونت پژوهشی مرکز پژوهش های مجلس. (۱۳۸۷) . گزارش طراحی بسته مالیاتی زمین و مسکن شهری.

– ماجدی، حمید. (۱۳۸۹) . ارزیابی سیاستهای زمین شهری و مسکن در کشور. مجله اقتصاد شهر، ۱(۴): ۹۹-۸۸

– ماجدی، حمید. (۱۳۸۸)، دیدگاه: ارزیابی سیاستهای زمین شهری و مسکن در کشور، مجله اقتصاد شهر، شماره ۴، مرکز تحقیقات علوم اسلامی (نور)، صص ۸۸-۹۸

ـ مرکز آمار ایران، نشریه قیمت و اجاره بهای مسکن در شهرهای منتخب، ۱۳۹۲-۱۳۷۱

ـ وزیری نصیرآباد, علی, ذاکرحقیقی, کیانوش, بغدادی, آرش. (۱۳۹۹). تبیین الگوی حکمروایی یکپارچه زمین شهری در جهت سیاست گذاری و مدیریت زمین شهری کارآمد در کشورهای در حال توسعه(مطالعه موردی: کشورایران و شهر گرگان). فصلنامه دانش شهرسازی.۴(۳).۶۷-۸۷

ـ وزیری نصیرآباد, علی (۱۴۰۰). حکمروایی یکپارچه زمین شهری (الگوی سیاست گذاری و مدیریت زمین شهری کارآمد). انتشارات طحان گستر. تهران

Bostic, R; Longhofer, S. and Redfearn, C. (2007); "***Land leverage: decomposing home price dynamics***", Real - Estate Economics 35: 183–208.

impact on land use efficiency in -Jinfeng Du, Jean-Claude Thill, Richard B. Peiser(2016)," ***Land pricing and its*** Cities, Volume 50, Pages 68-74. ***post-land-reform China: A case study of Beijing***",

Agunbiade, M. E., Rajabifard, A., Bennett, R. (2014). "***Land administration for housing production: An - approach for assessment***". *Land Use Policy*, 39, 333-333.

Cities - Chennai City as - Swamidurai , Santhakumar (2014) "***Factors Affecting Urban Land Value in Indian a Case Study***" , Volume I, Issue III, August 2014

Effects of Urban Growth -Cho, S.H. & Poudyal, N. & Lambert, D.M. (2008) "***Estimating Spatially Varying*** Journal of Land Use Policy, Vol.25, No.3, pp.320-329. ***Boundaries on Land Development and Land Value*****",**

-Kim K. H., and Park Y. J., and Shilling J. D., and Cho H. (2008). "***Do higher land values cause higher house prices, or vice versa?*** ". Social *Science Research Network, KAIST Business School, Working paper series*, No. 015.

Davis, M. and Heathcote, J, (2007); "***The price and quantity of residential land in the United States***", Journal - of Monetary Economics 54: 2595–2620.

Morsi.E.A,M, 2003; The role of the state in managing urban land supply and prices in Egypt, Habitat - International, Volume 27, Issue 3, Pages 429–458

Management, The Experience of Three Metro-Cities -MISRAT, B. (1986), "Public Intervention and Urban Land of India", ***Habitat International***, Vol. Io. No. 112, X, p. 77.

-Torrens, P.M., & Alberti, M. (2000), "***Measuring Sprawl***", CASA, Paper 27, UCL London

-Squires, G.D. (Ed.). (2002), "***Urban Sprawl: Causes, Consequences and Policy Responses***", The Urban Institute Press, Washington, DC.

-OECD. (1997), "***Toward Sustainable Development: Environmental Indicators***", OECD, Publication, Paris.

-Van der Molen, P. (2014). "***The dynamic aspect of land administration: an often-forgotten component in system design***". *Computers, Environment and Urban Systems*, 43(9), 331-391

Han.J & Zhang.Y, (2014). " ***Land policy and land engineering, Land Use Policy***". Volume 40. PP: 64–68.-

Morsi.E.A,M, (2003). " ***The role of the state in managing urban land supply and prices in Egypt, Habitat - International*****",** Volume 27, Issue 3, Pages 429–458.

Shafizade. M.H & Helbich.M; (2013). "***Spatiotemporal urbanization processes in the megacity of - Mumbai,India: A Markov chains-cellular automata urban growth model***", Applied Geography, Volume 40. pp. 140–149.

Peng R., and Wheaton W. C. (1994). "***Effects of restrictive land supply on housing in Hong Kong and - econometric analysis***". Journal of Housing Research, 2, 262-291.