



اصالت سنجی

مقاله کاربردی

خلاصه انگلیسی این مقاله با عنوان:
The necessity of revision and
efficiency in land and urban housing
policy-making in Iran
در همین شماره به چاپ رسیده است.

شهرسازی ایران، دوره ۵، شماره ۹، پاییز و زمستان ۱۴۰۱، صفحه ۲۲-۱
تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۵/۲۵، تاریخ بررسی اولیه: ۱۴۰۱/۵/۲۹، تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۶/۱۲، تاریخ
انتشار: ۱۴۰۱/۷/۱

ضرورت بازنگری و کارآمدی در سیاست گذاری زمین و مسکن شهری ایران

علی وزیری نصیرآباد*

دکترای تخصصی شهرسازی، دانشگاه آزاد اسلامی، گرگان، ایران

چکیده: زمین در شهرها همواره بعنوان مهمترین عنصر در توسعه شهر و منبع قدرت، زمینه بحث‌ها 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. تحقیق حاضر از نوع تحقیقات توصیفی-تحلیلی است. هدف اصلی این مقاله تبیین نقش سیاست‌های زمین شهری بر مدیریت مسکن (قیمت، میزان عرضه و...) در کشور است. نتایج تحقیق نشان می‌دهد 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 می‌باشد. 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 به صورت صرف سیاست‌گذاری و مدیریت شود. سیاست‌های بخش زمین و مسکن باید با یک رویکرد صحیح برنامه‌ریزی شود و لازمه آن، تغییر نگاه دولت به این حوزه و عدم تکرار سیاست‌های نادرست و ناکارآمد گذشته است.

واژگان کلیدی: بازنگری سیاست گذاری، زمین شهری، مدیریت مسکن، کارآمدی

* ایمیل مسئول مکاتبات: A.Vaziri2018@Gmail.Com

(Shafizade, M.H & Helbich, M: 2013, 140)

۱- مقدمه

روند رشد جمعیت جهان و افزونی نیازها در بخش‌های مختلف، نیاز به زمین را به صورت یک معضل جهانی که اساس همه ی فعالیت‌های بشری و عنصر اساسی شکل‌گیری توسعه و گسترش شهرهاست،

در عصر حاضر بیش از نیمی از جمعیت جهان در شهرها زندگی می‌کنند که در سال ۲۰۵۰ به بیش از ۷۲٪ افزایش خواهد یافت و این رشد شهری، بیشتر در کشورهای کمتر توسعه یافته رخ خواهد داد

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 (Brimoh 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)^۳ و بانک جهانی و همچنین مصوبات اجلاس ۱۹۹۶ «هیتات ۲»^۴ 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 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

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 (Mahdizadeh: 2008,70). دولت ها در نظام های مختلف بر رفع این مشکل از طریق سیاست گذاری و برنامه ریزی تأکید کردند (Khoob Ayind: 2013, 22). 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 (Shakoi: 1997,87). کنترل و سیاست های متمرکز دولتی در بیشتر کشورهای کمتر توسعه 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^۱ (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^۲ 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

3- Urban Management Program
4- Habitat II

1- Henry J. Munneke
2- Organization for Economic Cooperation and Development

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 و تحلیل 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- پیشینه پژوهش

برخی از پژوهش های صورت گرفته راجع به تاثیر سیاست های زمین بر مدیریت مسکن در مطالعات خارجی و داخلی بشرح ذیل مورد بررسی قرار می گیرد.

- بوستیک و همکاران^۱ (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).

- کیم^۲ 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

توسعه شهری و دسترسی به عدالت اجتماعی بیش از پیش ضروری گشته است (Mahdizadeh: 2008,88) 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، متأسفانه راهبرد مشخصی از طرف دولت در زمینه نظارت و کنترل بر زمین وجود ندارد. در نتیجه، دلالتان 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 سیاست های دولت در بخش زمین، بر لزوم تغییر در این سیاست ها تاکید دارد (Vaziri: 2021,13). البته طی سال های گذشته افزایش سوداگری و همچنین سیاست های نامناسب توزیع زمین از سوی دولت، بارها از سوی کارشناسان در بوته نقد قرار گرفته است؛ اما با وجود این، هیچ کدام از دولت ها سیاست مدونی در بخش زمین شهری اعمال نکرده اند، همین موضوع موجب افزایش قیمت زمین و به تبع آن رشد قیمت مسکن شده است که با توجه به تاثیر مستقیم بخش مسکن بر دیگر نهادهای اقتصاد کلان، شاهد نابسامانی در سایر بخش های اقتصادی هم بوده ایم. در این میان، بازنگری در حکمروایی بخش زمین (سیاست گذاری و مدیریت)، محتوای سیاست ها، سیاست های مربوط به عرضه و کنترل بازار زمین را مهم ترین اقداماتی می دانند که دولت در شرایط کنونی برای بهبود و رونق بخش زمین

1- Bostic et al

2- Kim

تسریع آن در خارج از شهر شده است. (Cho: 2008)

– سنتکومار سوامیدری^۴ (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)

– جین فنگ و همکاران^۵ (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)

– 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

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)

– آگونبیاد^۱ 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)

– دلگادو راموس^۲ (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 سوداگران 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.

– چو^۳ (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

4- Swamidurai, Santhakumar

5- Jinfeng Du, Jean-Claude Thill, Richard B. Peiser

1- Agunbiade

2- Gian Carlo Delgado Ramos

3- Cho

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.

۳- مبانی نظری

کشورهای آسیایی دارای بالاترین نرخ رشد جمعیت در جهان هستند 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. 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

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.

– 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 تاثیرگذار بر تغییر قیمت زمین و مسکن در این منطقه شهر شناخته شدند.

در یک جمع بندی 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 از سیاست ها و به تبع آن قیمت مسکن به سیاست ها و قیمت زمین رسیده اند که می توان به مطالعات آلونسو ۱۹۶۴، ویت ۱۹۷۵، مانینگ ۱۹۸۸، گاوو و ماوو ۲۰۰۳، زو و دونق ۲۰۰۵، زو ۲۰۰۵، 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 اوانس ۱۹۸۷، پنگ و ویتون ۱۹۹۴، یانگ ۲۰۰۳، 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 پوتیان ۱۹۹۶، وانگ و کوگلی ۲۰۰۶، کیم و همکاران ۲۰۰۸، آلتوزارا و استبان ۲۰۱۱ و هایژن و آلن ۲۰۱۳ اشاره نمود.

اکثر مطالعاتی که در زمینه زمین و مسکن شهری انجام گرفته اند، به هرکدام به صورت جداگانه نگریده اند. به طوری که پژوهشگرانی که بر سیاست

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 سید 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 توجه اقتصادی سرمایه گذاری مولد در تولید، بروز تورم پلکانی در اقتصاد شهری، وجود نواحی فرسوده 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. تجربه 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 (Vaziri, Nasirabad, & et al: 2021,68) 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^۱ و موث^۲ و میلز^۳ 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 : 1989) 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: 1990) 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: 1994).

۱- کمبود زمین به عنوان یک نهاده تولید مسکن باعث کاهش ساخت و ساز 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^۴ سازندگان خانه های مسکونی است.

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^۵ هم در نظر گرفته شده است.

هر دو 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

1- Wingo
2- Muth
3- Mills

4- Myopic behavior
5- Forward-thinking expectations

رسیده اند. اما در برخی از کشورهای در حال 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)

۴- روش تحقیق

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.

۵- 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 (Bostic:2007,183 and Davis: 2007,54)،

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 (Davis: 2007,54).

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 کشورهای دارای مشکل کمبود زمین نیست. از حدود ۳۰ سال پیش تاکنون، درآمدزایی از زمین بین ارگان ها و سازمان های دولتی رواج پیدا کرد؛ اقدامی که باعث افزایش شدید قیمت زمین و از دسترس خارج شدن آن برای قشر کم درآمد شد و در نهایت به گسترش حاشیه نشینی 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 سهل الوصول ترین و اثرگذارترین روش مالیاتی برای تنظیم بازار مسکن است یک اهرم قوی و موثر برای پایان دادن به بخش عمده ای 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 حاشیه نشینی هستند. بنابراین مسئله حاشیه نشینی کماکان مسئله مان خواهد بود. در بهترین حالت از این مقدار کمتر نخواهد شد، اگر دولت هزینه نکند، وضعیت سکونت اینها بهبود

نخواهد یافت و در حالت واقع بینانه 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 به عنوان کلید جادو مطرح کرده، درحالی که در دنیا ثابت شده ابزارهای مالی برای گروه های کم درآمد که بخش عمده ای از اقشار جامعه را تشکیل می دهند (حداقل ۳۲ درصد جامعه دچار فقر مسکن هستند) جوابگو نخواهد بود و تنها برای گروه های 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 می کند به خودش هم وارد است. طبیعی است عین همان مشکلاتی که برای شهرداری پیش می آید، برای وزارت مسکن هم اتفاق می افتد. یک طرف سیاست دولت بود، یک طرف کاری که سنگ بنایش را آقای کرباسچی گذاشت که شهرداری ها 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 به عنوان 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 توان پذیری گروه های کم درآمد 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 زمانی که دولت با قانون زمین شهری و... انواع و اقسام زمین ها را توزیع می کرد، سه برابرش در محدوده اطراف کلان شهرهای کشور، جمعیت سکونتگاه های غیررسمی ایجاد شد. این یعنی شکست سیاست زمین. بنابراین نمی شود این اتفاقات را گردن نهادهای انداخت. ممکن است نهادهای در جایی مقصر باشد، اما کلیت نظام سیاست گذاری و مدیریت زمین به خصوص از دهه ۷۰ به بعد مشکل دارد. راهکاری برای اصلاح این شکست وجود ندارد؟ راهحلی که شاید ایده آل 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 دهداری ها از قبل صدور پروانه است و همین طور تخریب کردن را تشویق می کنند. یعنی کلاً یک شبکه رانت جویی زمین از سوی دستگاه های بخش عمومی ایجاد شده است. دستگاه های دولتی به جای اینکه کار حاکمیتی کنند، بنگاهداری زمین می کنند. اینها نیازمند اراده سیاسی است چرا که راه حل فنی آن مشخص است. در حال حاضر، همه دستگاه ها روی زمین بازی می کنند. خیلی از دستگاه های دولتی زمین دارند و ساخت و ساز می کنند. مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری است که پادگان ها باید به خارج از شهر منتقل شوند که از آن اراضی استفاده بهینه شود و خیلی از پادگان ها تمایل داشتند زمین ها را به پرسنل شان بدهند که ساخت و ساز شود. هر دستگاهی اکنون

متولی پرسنلش شده است، بنابراین هر دستگاهی دنبال زمین است. درحالی که 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 می‌خواهاند 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.

۶- آسیب شناسی سیاستهای مسکن از دیدگاه زمین

فلیپ کی ول در کتاب زمین و شهر، زمین را به عنوان زمینه چندبعدی توسعه شهری در نظر می‌گیرد. زمین با تامین قدرت و ایجاد ارتباط میان گروه‌ها و فعالیت‌های مختلف بر توسعه اقتصادی تاثیر می‌گذارد. ویلیام ویکری برنده جایزه نوبل اقتصاد در سال ۱۹۹۶ معتقد است: «حذف تقریباً تمامی مالیات‌های کسب و کار از جمله مالیات بر دارایی به استثنای مالیات بر موارد دارای هزینه‌های اجتماعی و جایگزینی آنها با مالیات بر ارزش زمین به طور قابل ملاحظه‌ای کارایی اقتصادی را در حوزه جغرافیایی خود بهبود می‌بخشد» (Tayebnia, Zahedi Khozani: 2010, 97) 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 (Abdo Tabrizi: 2016,30) در نبود این ابزارها، رانت اقتصادی زمین، زمینه‌ی بروز سوداگری در زمین‌های شهری خواهد شد. در بحث منابع طبیعی و زمین که هزینه‌ای برای تولید آن صرف نشده است و قیمت عرضه آن صفر است، کل درآمد حاصل از آن مازاد اقتصادی یا رانت اقتصادی است (Legzian, Azari: 2009, 147) مشکلات کشورهای در حال توسعه برای رسیدن به سیاست گذاری و مدیریت کارآمد زمین شهری عبارتست از (Vaziri Nasirabad: 2021,18):

- ۱- ساختار مدیریتی متمرکز با بهره‌گیری از رویکردهای غیرمشارکتی و بالا به پایین و پرهزینه در حوزه زمین شهری.
- ۲- راهبردهای ناکارآمد و کپی شده بدون توجه به الزامات آن برای عرضه زمین
- ۳- 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.
- ۴- توزیع غیربهبینه منابع زمین به همراه سیاست‌ها و کنترل‌های دولتی متمرکز
- ۵- رشد سریع قیمت زمین در مقابل سطح پایین درآمد و توانایی جهت‌دستیابی به زمین و مسکن که باعث عدم دسترسی گروه‌های درآمدی پایین به زمین و توسعه نامتوازن شهری شده است.
- ۶- نبود ابزارهای مالیاتی برای کنترل هوشمندانه ارزش افزوده زمین و بهره‌گیری عموم شهروندان از این منافع
- ۷- برنامه‌های توسعه زمین شهری دولتی

ناکارآمد و عدم تامین زمین در موقعیت و قیمت مناسب.

۸- هماهنگی ضعیف بین نهادهای دولتی، بخش خصوصی

۹- 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 سیاست گذاری ویژه ای برای کاهش قیمت زمین مشاهده نمی شود بلکه دولت در بحث احتکار زمین و بلا استفاده ماندن زمین های بایرگام های کم اثری برداشته است. البته طی سال های گذشته افزایش سوداگری و همچنین سیاست های نامناسب توزیع زمین از سوی دولت بارها از سوی کارشناسان در بوته نقد قرار گرفته است، اما با وجود این، هیچ کدام از دولت ها سیاست درست و مدونی در بخش زمین شهری اعمال نکرده اند، همین موضوع موجب افزایش قیمت زمین و به تبع آن رشد قیمت مسکن شده است که با توجه به تاثیر مستقیم بخش مسکن بر دیگر نهادهای اقتصاد کلان، شاهد نابسامانی در سایر بخش های اقتصادی هم بوده ایم. در این میان، کارشناسان اقتصادی راهکارهای متفاوتی را برای ساماندهی وضعیت کنونی زمین شهری پیشنهاد می دهند. بازنگری در نظام مدیریت بخش زمین، محتوای سیاست ها، سیاست های مربوط به عرضه و کنترل بازار زمین را مهم ترین اقداماتی می دانند که دولت جدید برای بهبود و رونق بخش زمین و مسکن می تواند انجام دهد. در واقع این فعالان پیشنهاد می دهند که دولت با اعمال سیاست های مشخص و مدون در موارد ذکر شده، می توانند سوداگری در بخش زمین را مهار کنند و افسار سایر بخش های اقتصادی را هم به دست بگیرند.

مساله اصلی در حوزه سیاست های زمین، دخالت هایی است که از زمان قاجار در واگذاری زمین

وجود داشته است، در واقع از آن زمان تاکنون مالکیت زمین اغلب به افراد صاحب نفوذ، شاهزاده ها و افراد خاص واگذار می شده و همین مساله توزیع و گردش زمین را بین اقشار مختلف جامعه محدود می کرده است. سیاست گذاری های حوزه زمین شهری پس از انقلاب اسلامی و در دهه ۶۰ شکل دیگری به خود گرفت و تاحدودی مسیر سیاست های ارائه شده در این 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 زمین های 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 می داد و زمین های موات و بایر که در اختیار افراد حقیقی و حقوقی قرار داشت و امکان استفاده و آبادانی آنها وجود نداشت را به دولت واگذار می کرد. این مساله در دهه شصت موجب شد نگاه جدی از طرف سرمایه داران 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 و عرضه 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 سیاست های جدید و متفاوتی در دستور کار این وزارتخانه قرار گرفت و اجرایی شد، نخستین مساله این بود که قانون زمین شهری که قانونی ثانویه بود و باید در دوره های ۵ ساله تمدید می شد و در سال ۷۲ نیز باید دوره جدید آن ادامه می یافت (زیرا در سال 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 در اختیار 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 روزه‌به‌روز 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 از نگاه 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 آبی 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، هدمند 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

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 (عمدتاً در خارج از شهرهای بزرگ) بوده است، تاکید دارند که برای یک دهه آینده سیاست‌های بخش مسکن باید با یک رویکرد صحیح برنامه‌ریزی شود و لازمه 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 و ساز 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

نهادهای مدرن بازار بود. لیکن این رویکرد دارای مشکلاتی نظیر افزایش قیمت زمین، گسترش سکونتگاه‌های غیر رسمی، کاهش عرضه زمین و فقدان هماهنگی بین برنامه‌های توسعه شهری است (Majdi: 2009, 96)

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 و تقاضای 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 و سازهای 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 و ساز در شهرها به اندازه

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 به صورت صرف سیاست‌گذاری و مدیرتی 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 می‌توان بشرح ذیل ارائه نمود:

۱- رکود تولید مسکن به دلیل فقدان

سیاست‌گذاری کارآمد: در دولت‌های 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 کوچک‌تر باشد، 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 ۵۰ درصد کاهش دهد، شاهد افت ۳۰ درصدی 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 هزینه‌ی دریافت شود.

۲- 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 تأثیر 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 در تمام بخش‌ها را افزایش می‌دهد و به تبع آن مانع رشد اقتصادی می‌شود. با توجه به تأثیر 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 در حال حاضر سیاست

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 از ۳۰ نهاد مختلف در سیاست‌گذاری بخش زمین اثرگذار هستند 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 بر بخش مسکن باید اشاره کرد که علاوه بر سازمان‌های ذکر شده، شهرداری‌ها، کارگروه زیربنایی هم بر سیاست‌گذاری بخش مسکن موثر هستند. در واقع نوعی آنارشیسم بر مدیریت بخش زمین حاکم است (Vaziri Nasirabad, & et al: 2021,22).

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 در اختیار متقاضیانی قرارگیرد 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

مشخصی در بخش 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 در نهایت به یک پروژه تبدیل شد.

۳- 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 تغییر کاربری 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.

۴- 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 به نظر 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

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؟

۶- نتیجه‌گیری و پیشنهاد

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 سومى که مى‌تواند در ساماندهى وضعیت نابسامان زمین شهرى موثر باشد، دریافت مالیات از زمین‌های باير و موات است که یک سیاست کنترلى است و به شکل دریافت مالیات‌هایی است که معاملات حوزه زمین را مورد هدف قرارمى دهند، این موضوع تقاضاهای سرمایه اى دراین حوزه را کاهش مى‌دهد ضمن اینکه بخشی از این مالیات‌ها مى‌تواند به شکل درآمد‌های پایدار شهرى در اختیار شهرداری‌ها قرارگیرد تا شهرداری‌ها دیگر نیازی به فروش تراکم ساختمانی نباشند. در واقع اگر به سه سیاست توزیع زمین شهرى، بازتوزیع و دریافت مالیات و به تبع آن کنترل تقاضاهای سرمایه اى درحوزه زمین دقت کنیم با شرایط مناسبى دربازار زمین مواجه شویم که قیمت زمین در ارزش مادی ملک و همچنین قیمت تمام شده مسکن کاهش مى‌یابد.

اجرای این سیاست‌ها نیاز به هماهنگی دولت و وزارت راه و شهرسازی دارد و فعالیت‌هایی درون و بین بخشی است مانند عرضه زمین و همچنین سیاست‌های بازتوزیع زمین، اما بخش دریافت مالیات که مربوط به شهرداری‌ها بوده و مالیات بر زمین‌های باير و موات است که فقط دراختیار شهرداری‌ها قرارداد دارد 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 مى‌توانند آن را اجرایی کنند، درواقع عملیاتی شدن آن وابسته به قوه مجریه است که اگر اراده مناسبى برای ساماندهى حوزه زمین و مسکن داشته باشد به آسانی مى‌تواند این اقدامات را انجام دهد.

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 برهمن اساس طرح کاداستر در دستورکار قرارگرفته اما این طرح باوجود گذشت ۵ دهه هنوز به سرانجام نرسیده است. رشد تقاضاهای سرمایه‌بى و فعالیت‌های سوداگرى توسط افراد حقیقى و حقوقى و نهادها و سازمان‌های مختلف در بستر نبود شفافیت اطلاعات صورت گرفته است و پدیده‌هایی مثل زمین‌خوارى از نبود اطلاعات در حوزه زمین ناشى مى‌شود البته در مقاطعى دولت‌ها، سامانه‌های اطلاعاتى در حوزه املاک و مستغلات ایجاد کردند که این سامانه‌ها نیز مانند سامانه قوه قضاییه نیمه کاره رها شده و به نتیجه نرسیدند. به نظرمى 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 مناطقى نیاز است و اینکه چه زمین خوارى‌هایی 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 مى‌کند، البته اگر سامانه وجود نداشته باشد باز هم مى‌توان به ساماندهى شرایط زمین و املاک کشور امیدوار بود، اما با وجود سامانه الکترونىكى، فرآیند ساماندهى با سهولت بیشتری ادامه مى‌یابد اما شرایط مشکل‌تر مى‌شود و نیروى انسانی بیشتری نیاز است، درحالى که با آغاز به کار سامانه همه موارد به صورت الکترونىک مورد بررسى قرارمى گیرد.

در شرایط کنونى به نظر مى‌رسد، سیاست ملی در عرصه زمین وجود ندارد که باید برای آن سیاست ملی در نظر گرفته شود، بدین معنا مدیر زمین شهرى باید بداند که چگونه زمین در شهرها به کار گرفته شود تا بیشترین منافع را برای مردمى که در این جغرافیا زندگی مى‌کنند برای حال و آینده بدون

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.

سیاست های زمین شهری در ایران همیشه وضعیت دوگانه و متناقضی را تجربه کرده است. در اکثر سیاست های نیم قرن گذشته نگاه اشتباه سیاست گذار مسکن به این بخش و حوزه سیاست گذاری عرضه و تقاضای واحدهای مسکونی منجر به تعریف سیاست ها و مأموریت های نادرست و ناکارآمد در این بخش شده است و دولت به اشتباه تصور کند که تنها با فراهم کردن پول و وام و خانه سازی های گسترده دولتی می تواند معضل عرضه و تقاضای مسکن را برطرف و هر دو سمت عرضه و تقاضای واحدهای مسکونی را تقویت کند. ناکارآمدی این سیاست ها برای حل مشکلات مسکن و باقی ماندن مشکلات، خود شاهد اصلی این ادعا می باشد، چراکه در طول دهه های گذشته به رغم آنکه دست کم برای دوره هایی خاص پول، زمین و تسهیلات در اختیار سازنده ها قرار گرفته است اما ساخت وسازهای دولتی عملاً منجر به ایجاد تعادل و ساماندهی عرضه و تقاضای مسکن نشده است.

سیاست گذار مسکن در بیش از نیم قرن گذشته سیاست های دولتی در این بخش را به خانه سازی 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 خانه سازی به صورت صرف سیاست گذاری و مدیریتی شود. برای

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.

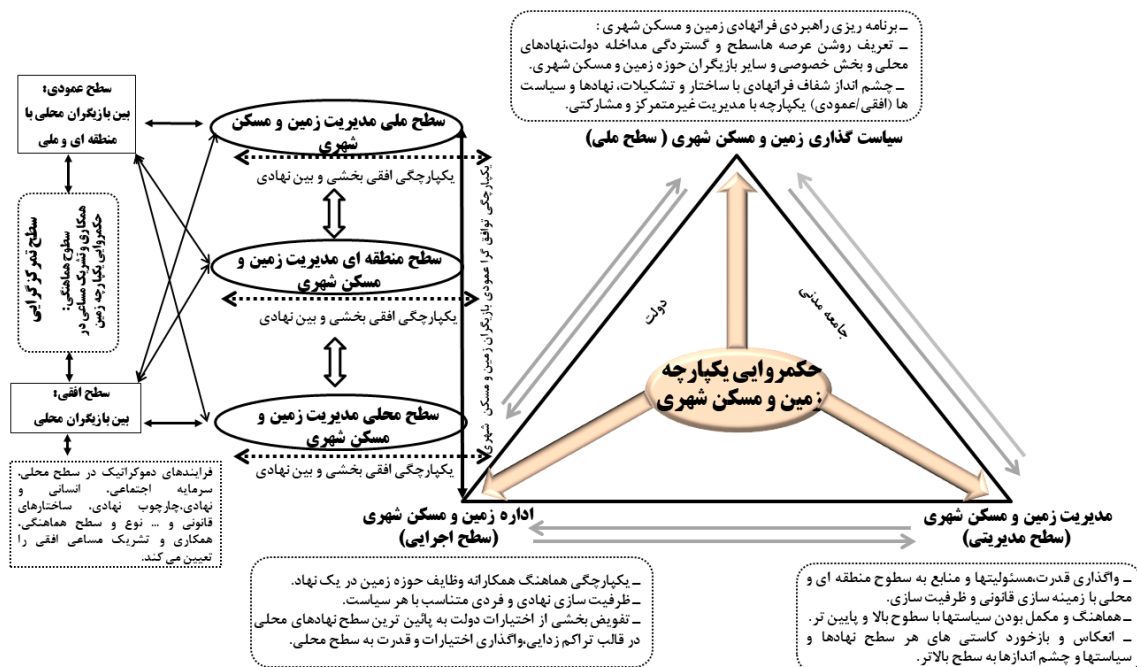
- توزیع فضایی جمعیت و فعالیت ها در سطح منطقه ای و ملی با اولویت سطح منطقه ای

در واقع پیشنهاد می گردد که دولت با اعمال سیاست های مشخص و مدون در موارد ذکر شده، می تواند سوداگری در بخش زمین را مهار کنند و افسار سایر بخش های اقتصادی را هم به دست بگیرند. اولویت اول دولت برای بخش مسکن باید بر تغییر سیاست های زمین تمرکز یابد. با توجه به تجربه اقدامات دولت یازدهم و دوازدهم، که برنامه یی برای بخش زمین نداشت، این در حالی است که برنامه ریزی برای زمین مهم ترین اولویت بخش مسکن است. تصمیم وزارت راه و شهرسازی در دولت گذشته برای تغییر سیاست های بخش زمین، تصمیم درستی است که متأسفانه اقتصاد مسکن به علت بی توجهی به بخش زمین، یک دهه در این زمینه عقب افتاد، زیرا حل مساله مسکن وابسته به بخش زمین است. در دولت های قبل، تمام سیاست ها در بخش تسهیلات خلاصه شد، زیرا این گونه تصور می شد که تمام مشکلات بخش مسکن با افزایش حجم تسهیلات حل می شود، درحالی که رونق بخش مسکن نیازمند سیاست گذاری کارآمد زمین شهری است.

عملکرد نامطلوب بازار زمین و مسکن شهری

می‌شود. ایجاد هماهنگی و انسجام بین سازمان های محلی دخیل در تأمین خدمات و زیربنای 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 برنامه ریزی اصولی کاربری های زمین شهری، می توانند در بهبود کارکرد بازار زمین و مسکن شهری نقش مؤثری ایفاء کنند (Vaziri Nasirabad: 2021,403).

یک دهه آینده سیاست های بخش مسکن باید با یک رویکرد صحیح برنامه ریزی شود و لازمه این موضوع تغییر نگاه دولت به این حوزه و عدم تکرار سیاست های نادرست و ناکارآمد گذشته است. در واقع پیشنهاد می گردد اولویت اول دولت برای بخش مسکن باید بر تغییر سیاست های زمین تمرکز یابد. متأسفانه اقتصاد مسکن به علت بی توجهی 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، تصمیم گیری های غیرمشارکتی و متمرکز در بازار زمین، ناهماهنگی سیاست های مدیریت زمین طی دوره های مختلف و متوالی و همچنین ناهماهنگی نهادهای مدیریت زمین شهری از جمله مهم ترین چالش های پیش روی مدیریت زمین و مسکن شهری در ایران محسوب



شکل ۱. چارچوب پیشنهادی کارآمدی سیاست گذاری زمین و مسکن شهری در ایران.

7- References

Persian References:

- Tayebnia, A. Zahedi Khozani, K. (2010). *Providing a suitable model for the implementation of land value tax in Iran*. Tax Research Journal, 10: 120-97.
- Legzian, A. ,Azari, M. (2009). *Review and analysis of land development management through the approach of land reform program with emphasis on the category of land ownership transfer*. Journal of Urban Management, No. 25: 168-147.
- Shakoi, Hossein, (1997), *new ideas in the philosophy of geography*, Gitaology, Tehran.
- Khakpour, Baratali .Samadi, Reza .(2013). *analysis and evaluation of factors affecting the price of land and housing in the three cities of Mashhad*, geography and urban-regional studies, year 14, number 13.
- Khoob Ayind, Saeed. (2013). *Studying the role of urban land policies in the development of Iranian cities*, Art and Architecture Magazine, No. 107, pp. 22-37.
- Abdo Tabrizi, h. (2016). *Optimal land supply policies. The 17th conference on housing development policies*. Ministry of Roads and Urban Development.
- Askari, Heshmat Elah and Almasi, Ishaq. (2010). *Investigating factors affecting housing prices in urban areas of the country using panel data during the years 1370 to 1385*, Economic Research Journal, No. 41: 201-224.
- Mahdizadeh, Javad. (2008). *land use planning, changes in views and methods*, Urban Management Quarterly, first year, number 4.
- Deputy research assistant of Majlis Research Center (2007). *Report on the design of the tax package for land and urban housing*.
- Majdi, Hamid. (2009). *Evaluation of urban land and housing policies*. Journal of City Economy, (4): 88-99.
- Majdi, Hamid. (2008). *Evaluation of urban land and housing policies in the country*, City Economy Journal, No. 4, Islamic Sciences Research Center (Noor), pp. 88-98.
- Iran Statistics Center, *housing prices and rents in selected cities*, 1371-1392.
- Vaziri Nasirabad, Ali. Zakir Haqiqi, Kianoush. Baghdadi, Arash. (2021). *Explaining the model of integrated governance of urban land in the direction of effective urban land policy making and management in developing countries (case study: Iran and the city of Gorgan)*. Urban Science Quarterly. 4(3).67-87.
- Vaziri Nasirabad, Ali .(2021). *Integrated governance of urban land (model of efficient urban land policy and management)*. Tahan Gostar Publications. Tehran.

Latin References:

- Bostic, R; Longhofer, S. and Redfearn, C. (2007). *Land leverage: decomposing home price dynamics*, Real Estate Economics 35: 183–208.
- Jinfeng Du, Jean-Claude Thill, Richard B. Peiser.(2016). *Land pricing and its impact on land use efficiency in post-land-reform China: A case study of Beijing*, Cities, Volume 50, Pages 68-74.
- Agunbiade, M. E., Rajabifard, A., Bennett, R. (2014). *Land administration for housing production: An approach for assessment*. Land Use Policy, 39, 333-333.
- Swamidurai , Santhakumar .(2014) .*Factors Affecting Urban Land Value in Indian Cities - Chennai City as a Case Study , Volume I, Issue III, August 2014*

- Cho, S.H. & Poudyal, N. & Lambert, D.M. (2008). Estimating Spatially Varying Effects of Urban Growth Boundaries on Land Development and Land Value, *Journal of Land Use Policy*, Vol.25, No.3, pp.320-329.
- 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
- MISRAT, B. (1986). Public Intervention and Urban Land Management, The Experience of Three Metro-Cities of India, *Habitat International*, Vol. 10, 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.



نحوه ارجاع به این مقاله:

وزیری نصیرآباد، علی. (۱۴۰۱). ضرورت بازنگری و کارآمدی در سیاست گذاری زمین و مسکن شهری ایران، شهرسازی ایران، ۴ (۹)، ۲۲-۱.

COPYRIGHTS

Copyright for this article is retained by the author(s), with publication rights granted to the Iranian Urbanism Journal. This is an open-access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

URL: <https://www.shahrsaziiran.com/1401-5-9-article1/>

DOR: <https://dorl.net/dor/20.1001.1.27170918.1401.5.9.1.1>