



## بررسی قوانین و سیاستهای زمین شهری پس از انقلاب اسلامی ایران

منیژه لاله پور<sup>۱</sup>، هوشنگ سرور<sup>۲</sup>

[m.lalepour@gmail.com](mailto:m.lalepour@gmail.com)

[H.sarvar1301@gmail.com](mailto:H.sarvar1301@gmail.com)

### چکیده

مسائل و مشکلات ناشی از رشد فزاینده و شتابان شهرنشینی و روند سریع گسترش شهرها سیاستگذاری در زمین شهری را بیش از پیش ضروری ساخته است. خرید و فروش بدون محدودیت زمین در بازار و عدم دریافت اضافه ارزش زمین از مالک، منجر به سرازیر شدن سرمایه‌ها در بخش زمین، کمبود و افزایش قیمت آن می‌شود. این مسأله مانع عمده‌ای در راه توسعه کالبدی-فضایی قاعده‌مند شهرهاست. از این رویکرد، مقاله حاضر قوانین و سیاستهای زمین شهری را پس از انقلاب مورد بررسی قرار داده است. نتایج این بررسی نشان می‌دهد، که با وجود اقدامات و سیاستهای انجام گرفته در بخش زمین؛ دولت‌ها برای مقابله با سرازیر شدن سرمایه‌ها در بازار زمین از عزم سیاستگذاری کافی برخوردار نبوده‌اند. به این دلیل، سیاست‌ها و قوانین دولت در بخش زمین و مسکن قادر به کنترل سوداگری در این بخش نبوده است. در پایان، با اتکاء بر کاستی‌ها و ناکارآمدیهای مداخلات گذشته در بازار زمین، پیشنهاداتی در ارتباط با مدیریت و نظام مالیات مؤثر بر زمین ارائه شده است.

**واژگان کلیدی:** زمین، قوانین و سیاستهای زمین، سوداگری در بازار زمین، سازمانیابی کالبدی-فضایی شهرها.

### ۱- مقدمه

مسائل و مشکلات ناشی از رشد فزاینده و شتابان شهرنشینی و روند سریع گسترش شهرها به ویژه شهرهای بزرگ در کشورهای درحال توسعه، سیاستگذاری در امر زمین شهری را، با در نظر گرفتن دو اصل کلی ایجاد کارایی در برنامه ریزی توسعه شهری و دسترسی به برابری یا عدالت اجتماعی، بیش از پیش ضروری ساخته است (ماجدی، ۱۳۸۹: ۸۹). زمین بستر اصلی هر نوع توسعه و عمران شهری است؛ اما منبعی کمیاب و تجدید ناپذیر است، که در برابر توسعه سریع

۱- استادیار گروه جغرافیا و برنامه ریزی شهر، دانشگاه مراغه نویسنده مسئول مقاله ۰۹۱۲۸۱۱۱۹۳۷

۲- استادیار گروه جغرافیا و برنامه ریزی شهر، دانشگاه مراغه ۰۹۱۲۵۰۴۷۳۳۸





شهری و افزایش تقاضاهای خدمات شهری به کالایی گران و سودآور تبدیل می‌شود و در نتیجه مورد سوداگری و سوء استفاده نیز قرار می‌گیرد.

حضور فعالیتهای غیرتولیدی نظیر سوداگری در این بازار بسیار بالاست. در واقع سوداگران زمین، در شرایطی که نظارت و کنترل صحیحی بر این بازار وجود نداشته باشد، می‌توانند با بهره‌گیری از این ویژگی‌های بازار زمین، به سودهای کلان و غیرمتعارف دست یابند. در نظامهای پیشرفته برنامه‌ریزی فضایی، زمین نوعی کالای عمومی و ثروت همگانی محسوب می‌شود، که باید در جهت تامین نیازهای عامه مردم و اعتلای کیفیت زندگی شهری به کار گرفته شود. تحقق این امر به پشتوانه‌های قانونی نیرومند نیاز دارد. تا زمانی که اقتصاد زمین شهری تابع منافع بخش خصوصی و گروههای ذی‌نفوذ است، توسعه شهری نمی‌تواند در جهت پایداری اقتصادی، اجتماعی و محیطی حرکت کند و تا زمانی که ارزش افزوده ناشی از عمران زمین به نفع شهر و شهروندان به کار گرفته نشود، مدیریت توسعه شهری ناتوان و کم‌تاثیر باقی خواهد ماند (مه‌دیزاده، ۱۳۸۴: ۲۱).

روش‌ها و سیاست‌های کارآمدی جهت کنترل و بهبود عملکرد بازار زمین شهری وجود دارد، که از جمله آنها می‌توان «ایجاد سامانه شفاف اطلاعاتی زمین و مسکن»، «مالکیت دولتی و عمومی زمین‌های شهری»، «تخصیص بهینه زمین شهری با اخذ مالیات بر ارزش زمین»، «اصلاح قوانین و برنامه‌ریزی اصولی کاربری‌های زمین شهری» و «بهره‌گیری از روش اصلاح مجدد زمین‌های شهری» را نام برد. در اکثر کشورها، سیاستهای مذکور در سطوح ملی و محلی توسط دولت‌ها پی‌گیری می‌شوند (مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷: ۲). امری که ضرورت آن در شهرهای کشورمان نیز به وضوح مشاهده می‌شود. امروزه ناهنجاری‌های اقتصادی فرهنگی و کالبدی بسیاری در شهرهایمان مشاهده می‌شود؛ به عنوان مثال ورود تقاضای سرمایه‌ای صرف به معاملات زمین (سوداگری زمین)، حکمفرما بودن اندیشه سوداگری و زمین خواری، افزایش هزینه خدمات شهری، نبود توجه اقتصادی برای سرمایه‌گذاری در تولید، بروز تورم پلکانی در اقتصاد شهری، وجود نواحی فرسوده درون شهری و حاشیه‌ای و سکونت‌گاه‌های غیررسمی، ایجاد بافت‌های ناهمگون شهری و... همگی از مشکلاتی هستند که از ضعف سیاست‌گذاری صحیح در زمین شهری حکایت دارند.

با توجه به این موضوع، مقاله حاضر ابتدا قوانین و سیاستهای زمین شهری را پس از انقلاب اسلامی ایران بررسی کرده و سپس تأثیر آن را در سازمانیابی کالبدی-فضایی شهرها تبیین کرده است. تحقیق از نوع توصیفی-تحلیلی است که با تکیه بر اسناد، کتاب‌ها و گزارشات موجود در زمینه موضوع تحقیق انجام گرفته است. در عین حال از روش استدلال منطقی نیز در تبیین مقولات مرتبط استفاده شده است.





## ۲- ادبیات تحقیق

### ۲-۱- زمین شهری و ویژگیهای آن:

تعبیر و رویکردهای متفاوتی از زمین در منابع علمی مختلف وجود دارد. که این تعبیر و رویکردها بسته به زمینه بررسی و از جنبه های متفاوتی ارائه شده است. «فیلیپ کی ول» در کتاب «زمین و شهر»، زمین را به عنوان زمینه چندبعدی توسعه شهری در نظر می گیرد. زمین یک فضای خنثی و در برگیرنده فعالیتها و اجسام نبوده و کلید اصلی برای درک دو جنبه مهم از توسعه شهری است:

۱- زمین برای توصیف شکل، نقشه و توسعه شهر ضروری است.

۲- زمین در مرکز فعالیتهای شهری قرار گرفته و با تأمین قدرت و ایجاد ارتباط میان گروهها و فعالیتهای مختلف، بر توسعه اقتصادی تأثیر می گذارد (رفعیان، ۱۳۸۹: ۴۲).

بنابراین، با توجه به تأثیراتی که زمین در توسعه کالبدی شهرها و اقتصاد شهری دارد، می باید با ویژگیهای اقتصادی زمین و سیاستهای و اقدامات دولتی در مدیریت بازار زمین آشنا شد. متخصصین اقتصاد، چند ویژگی مهم و اساسی را برای زمین در نظر می گیرند که عبارتند از:

- ثبات نسبی عرضه زمین: اقتصاددانان سنتی معتقدند که عرضه زمین به دلیل نداشتن قابلیت جابجایی در واقع ثابت است. زیرا زمین کالایی است که تولید آن هزینه ندارد و قیمت آن در واقع ناشی از کمیابی آن است و نه برخلاف سایر کالاها نتیجه قانون عرضه.

- عدم پرداخت هزینه برای ایجاد آن: بشر قادر نیست زمین را به مفهوم عام بسازد. بنابراین زمین وجود داشته و بشر برای ساخت و ایجاد آن هیچ هزینه ای پرداخت نکرده است.

- رانت اقتصادی یا رانت کمیابی زمین: رانت، مازاد ارزشی است که در شرایط کمیابی مطلق یا نسبی یک عامل تولید یا یک محصول نسبت به تقاضا در بازار نصیب عرضه کننده آن می شود. این ارزش اضافی یا رانت، تفاوت ارزش افزوده واقعی عامل تولید کمیاب در شرایط عادی و یا هزینه تولید محصول مورد نظر با بهای عرضه در شرایط کمیابی است. اقتصاددانان کلاسیک رئالیستی دریافته اند که در مقام مقایسه، کمیابی زمین بدلیل ویژگی ذاتی نسبت به سایر عوامل که به طور معمول قابل دستیابی اند، همچون نیروی کار و سرمایه؛ بهره کامل ایجاد می کند. 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). همین موضوع زمینه ای جهت کسب سود بیشتر و بروز سوداگری در زمین را فراهم می سازد.

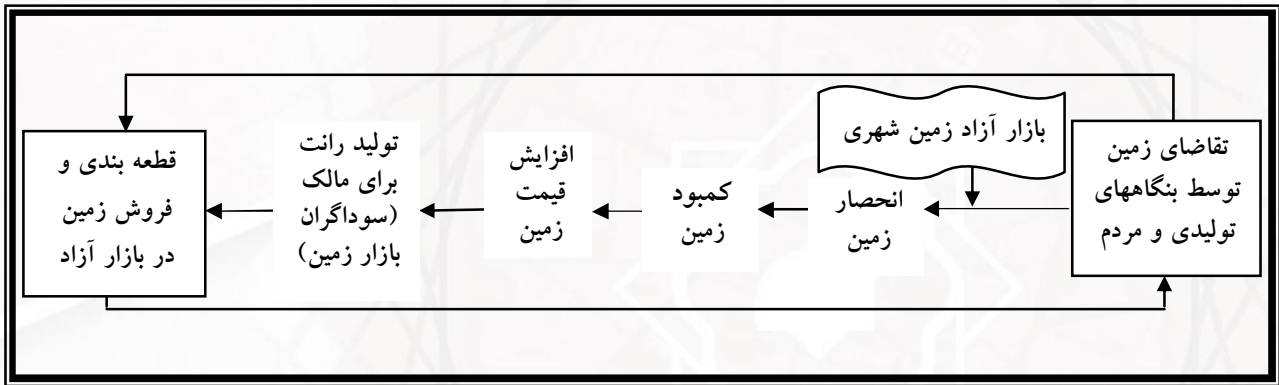
در این میان حفظ تعادل بین عرضه و تقاضا و کنترل سوداگری در زمین از طریق ابزارهای مختلف مداخله دولت مانند همچون: مداخله مستقیم بخش عمومی در تملک و عرضه زمین، مالکیت دولتی بر اراضی حاشیه ای، مالیتهای و عوارض ناظر بر بازار زمین و منافع حاصل از افزایش بهای اراضی در اثر احداث خدمات عمومی،



همچنین بازیابی و اصلاح مجدد زمین از روشهای رایج دولتها در کنترل و نظارت بر بازار زمین شهری است (لگزیان و همکاران، ۱۳۸۹: ۱۶۱).

وجود ویژگی‌های بیان شده برای بازار زمین و نیز شرایط اجتماعی اقتصادی کشورهای مختلف باعث شده است که قانون عرضه و تقاضا مانند دیگر بازارها در بازار زمین صادق نباشد. به این مفهوم که در مورد سایر کالاها، افزایش تقاضا، افزایش عرضه را به دنبال خواهد داشت، حال آن که در مورد زمین افزایش تقاضا به دلیل محدودیت منابع، افزایش عرضه را به دنبال نداشته و منجر به افزایش قیمت زمین می‌شود. علاوه بر آن به دلیل این که مالکیت زمین به صورت نامتوازن میان افراد جامعه در سطح شهرها و کشور توزیع می‌شود، مکانیسم بازار به خودی خود نمی‌تواند به توزیع عادلانه درآمد حاصل از زمین به اقشار مختلف جامعه منتج شود. با توجه به مطالب ذکر شده، دولت ناگزیر از دخالت در بازار زمین است. به همین دلیل دولتها در سطوح ملی و محلی به سمت تدوین سیاست‌های مناسب زمین شهری به منظور اختصاص بهینه این منبع کمیاب گام برداشته‌اند. اصولاً نبود سیاستگذاری صحیح در بخش زمین در یک کشور و یا عدم تناسب سیاست زمین اتخاذ شده با وضعیت اقتصادی، فرهنگی و سیاسی موجود در آن، منجر به بروز مشکلات متعددی در توسعه شهری خواهد شد.

در شکل شماره یک (۱) توسعه زمینهای شهری در شرایط حاکمیت سوداگری در بخش زمین و مسکن تشریح شده است.



شکل ۱: فرایند عرضه زمین شهری در شرایط سوداگری در بازار زمین (تدوین و تنظیم از نگارندگان)



## ۱- قوانین و سیاستهای زمین شهری پس از انقلاب اسلامی

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، دولت برای حل مشکل مسکن و زمین مورد نیاز ساکنان شهری و خلع ید از

عوامل رژیم گذشته و زمین داران بزرگ در مورد زمین‌های شهری در داخل و خارج محدوده شهرها، سیاستهایی را در پیش گرفت و قوانینی را در جهت محدودیت مالکیت زمین شهری به تصویب رساند، شامل قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری و کیفیت عمران آن مصوب سال ۱۳۵۸ توسط شورای انقلاب اسلامی و قانون زمین شهری مصوب سال ۱۳۶۱ توسط مجلس شورای اسلامی (ماجدی، ۱۳۸۹: ۹۳).

قوانین را می‌توان در دو قالب متفاوت بررسی کرد: سیاستهای اعلام شده در بازار زمین و دوم قوانین حقوقی بستر ساز در بازار زمین. در این بخش اقدامات عملی دولت در عرضه زمین، مسئله زمین در برنامه های توسعه، نظام مالیات در بخش زمین و نیز قوانین زمین بررسی می‌شود.

پس از انقلاب عمده توجه سیاستهای مسکن به مسئله زمین معطوف گردید. این توجه عمده ناشی از شرایط انقلاب و توسل به روشهای یکباره حل کردن مسائل، آن هم از طریق توزیع همگانی ثروتهای عمومی است. موج عمده‌ای که دولت در انحصار و آزادسازی زمین شهری، پدید آورد، ملی کردن زمین شهری برای توزیع مجدد مالکیت آن بود. هنگام افزایش تقاضا برای مسکن، مالکیت خصوصی زمین‌های خالی شهری، به عنوانی مانعی برای فروش زمین محسوب می‌شد. در آن زمان، قیمت زمین تحت کنترل قرار داشت و مالکیت ملک مسکونی مورد تشویق واقع می‌شد، پس از آن نظریات مساوات طلبانه انقلاب ظهور یافت و تنها راه حل مشکل مسکن، تملیک آن به نظر می‌رسید. در سال ۱۳۵۸ معاملات بر روی زمین شهری ممنوع اعلام شد. سیاست بنیاد مسکن انقلاب عبارت بود از اختصاص زمین به گروههای کم درآمد به منظور رفع نیاز و حل مشکل اجاره نشینی. اما این امر نیز به تشدید مهاجرت به داخل شهرها منجر شد و بسیاری از مردم از به امید داشتن مسکن شخصی و دسترسی راحت به خدمات شهری از اطراف به داخل شهرهای بزرگ سرازیر شدند.

### ۳-۱- تأکید فقها بر قاعده تسلیط به عنوان تثبیت کننده و مشروط کننده ارکان مالکیت

بعد از انقلاب اسلامی یکی از موانع شرعی دولت در زمینه دخالت در مالکیت خصوصی زمینهای شهری تأکید فقها بر قاعده تسلیط در اسلام بود. قاعده تسلیط از مشهورترین قواعد فقهی است و به علت کاربرد وسیع اقتصادی و اجتماعی‌اش از دیرباز از اساسی‌ترین قاعده‌های فقه در اسلام بوده است. این قاعده تثبیت کننده ارکان مالکیت است و به علت جایگاه خاص اموال و مالکیت در زندگی روزمره بشر اهمیت و برجستگی خاص در بین سایر موضوعات دارد. اهمیت اموال و مالکیت در مکاتب الهی و حتی در نظام‌های غیرالهی یک اصل اساسی و مسلم، برای تنظیم روابط اجتماعی و اقتصادی افراد جامعه است. مبنای قاعده تسلیط حدیث مشهور پیامبر (ص) است که فرموده‌اند: «الناسُ





مُسلطونَ عَلٰی اَمْوَالِهِمْ» یعنی: مردم بر اموال خود سلطه و اختیار دارند. بر اساس همین قاعده اگر کسی مالک چیزی بود حق دارد در آن هرگونه دخل و تصرفی کند.

هر چند این روایت مورد استناد فقها بوده و آنچنان به آن عمل می‌شده که گویی از مسلمات فقهی است. لکن به لحاظ آنکه روایت از نظر فنی «مرسله» بشمار می‌رود، بعضاً روایتی ضعیف و غیرمعمد شمرده شده است که احیاناً از قوت و اعتبار کافی برای استنباط احکام برخوردار نیست.

برخورد و تعارض چنین قاعده‌ای با قاعده لاضرر در اسلام امری طبیعی است. صاحب «قاموس» ضرر را ضد نفع می‌داند و به معنی سوء حال نیز آورده است. امام خمینی (ره) ضرر را بمعنای ضد نفع و مقابل نفع دانسته است. در مقام تعارض و برخورد قاعده لاضرر و تسلیط، لاضرر مقدم است. عقاید متفاوتی از طرف فقها در مورد تقدم این دو قاعده مطرح شده است (مفرحی و همکاران، ۱۳۷۶: ۱۵۵-۱۴۹). با اینحال می‌توان چنین استنباط کرد که در اسلام هر چند قاعده تسلیط بر اعتبار مالکیت افزوده، قاعده لاضرر، باعث تحدید و مشروط کردن مالکیت شده است و این دو قاعده در تکمیل یکدیگر می‌توانند در تحدید و تحکیم مالکیت زمین‌های شهری مورد استناد قرار گیرند. چنانچه در قانون زمین شهری ۱۳۶۱ این مسأله شرعی با استناد به موضوع احکام ثانویه<sup>۱</sup> توسط امام (ره) حل شد.

### ۳-۲ - قانون «لغو مالکیت اراضی موات شهری و کیفیت عمران آن»، مصوب ۱۳۵۸

در راستای لزوم اعمال احکام فقهی «قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری و کیفیت عمران آن» در سال ۱۳۵۸ از تصویب گذشت. در مقدمه این قانون آمده است: از آن جا که طبق موازین اسلام زمین موات ملک کسی شناخته نمی‌شود در اختیار دولت اسلامی است و اسناد مالکیتی که در رژیم سابق نسبت به زمینهای موات در داخل محدوده شهری یا خارج آن صادر شده بر خلاف موازین اسلام و مصلحت مردم بوده است. قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری و کیفیت عمران آن به شرح زیر تصویب می‌شود:

ماده ۱ - دولت مکلف است در داخل محدود قانونی (۲۵ساله) شهرها در نقاطی که محدوده قانونی وجود دارد و در سایر شهرها در محدوده‌ای که از طرف وزارت مسکن و شهرسازی تعیین و اعلام خواهد شد. به تدریج و با رعایت طرح تفصیلی شهر در هر منطقه به کسانی که طبق موازین رژیم سابق مالک این گونه اراضی شناخته می‌شدند اعلام نماید تا ظرف مدت معینی نسبت به عمران و آبادی این گونه اراضی اقدام کنند. چنانچه در مهلت مقرر اقدام لازم به عمل نیاورند هیچگونه اولویتی برای آن‌ها منظور نخواهد شد و بلاعوض به تصرف دولت در خواهد آمد.

ماده ۲ - دولت باید زمینهای تفکیک نشده‌ای را که به ترتیب مقرر در این قانون به تصرف خویش در می‌آورد تفکیک کند و بر اساس طرح تفصیلی منطقه مربوطه در اختیار متقاضیان برای احداث ساختمان و مسکن قرار دهد. ماده ۳ - ... تشخیص موات بودن و عمران و آبادی و شرایط واگذاری اراضی مذکور و تعیین مساحت زمینهای مذکور مطابق

<sup>۱</sup> - حکم ثانویه حکمی است که در اصل خلاف شرع است ولی بنا بر ضرورت و با اجازه ولی فقیه برای مدت محدود و معینی قابل اجرا است.





آیین‌نامه‌ای خواهد بود که وزارت مسکن و شهرسازی تهیه می‌کند و به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید. ماده ۴ - وزارت مسکن و شهرسازی مأمور اجرای این قانون است (سامانه قوانین و مقررات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی: <http://tarh.majlis.ir>).

قانون لغو مالکیت اراضی موات گام بلندی در راستای دخالت همه جانبه دولت در بازار زمین بود. بر اساس این قانون ذخیره اراضی شهری در تهران و سایر شهرهای بزرگ کشور به صفر رسید و سازمان عمران اراضی بر اساس این قانون به واگذاری گسترده زمین‌های خود دست زد. به دنبال این تحولات با تصویب قانون زمین شهری در سال ۱۳۶۱ و آغاز فعالیت سازمان زمین شهری، تأمین و عرضه زمین برای سکونت در حیطة وظایف دولت قرار گرفت.

### ۳-۳- قانون زمین شهری، مصوب سال ۱۳۶۱ مجلس شورای اسلامی

تناقضات قانونی و عدم وجود قوانین و ضوابط لازم برای تفکیک و واگذاری زمین باعث شد که در سال ۱۳۶۰ پس از یک سال و نیم تلاش در مجلس شورای اسلامی و سه بار اظهار نظر منفی شورای نگهبان، در نهایت با تفویض اختیار (برای تشخیص ضرورت) به مجلس و با استفاده از موضوع احکام ثانویه در سال ۱۳۶۱/۱۲/۲۷ قانون زمین شهری با دوره زمانی ۵ ساله از تصویب بگذرد (اطهاری، ۱۳۸۶: ۵۷). در این قانون نکات زیر قابل توجه است:

- قانون جهت جلوگیری از بورس بازی زمین و به مدت ۵ سال وضع شده است.
- اراضی شهری اراضی است که در محدوده قانونی شهرها و شهرک‌ها قرار گرفته است.
- اراضی به سه دسته موات، بایر و دایر تقسیم شده‌اند.
- کلیه اراضی موات به مالکیت دولت درآمده است.
- مالکان اراضی بایر حق عمران تا ۱۰۰۰ متر مربع را دارند و مابقی اراضی باید به دولت فروخته شود.
- وزارت مسکن، در واگذاری و عمران زمینهای موات و بایر شهری طبق طرحهای مصوب اقدام کند.
- بهای اراضی واگذاری نباید از قیمت‌های منطقه ای یا هزینه تمام شده تجاوز کند.
- واگذاری زمین برای بیش از ۱۰ واحد مجاز نیست.
- میزان واگذاری زمین به یک شخصیت حقوقی بیشتر از ۵۰ واحد نخواهد بود.
- ابنیه واگذار شده در زمین‌های واگذاری، تا پنج سال قابل انتقال نبوده و این امر باید در سند ذکر شود (وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۸۸: ۱۳-۹).

بر اساس این قانون دولت به عنوان یک متولی انحصاری وظیفه بخش مهمی از عرضه زمین را بر عهده گرفت. بر اساس این قانون بخش خصوصی به عنوان عرضه کننده بازار زمین توسط بخش دولتی جایگزین شد. نکته جالب توجه آنکه هدف گزاری سیاست واگذاری زمین بیشتر متوجه تأمین زمین جهت ساخت مسکن به منظور استفاده شخصی است و این قانون سعی کرده است که ساخت انبوه مسکن را محدود کند. قانون زمین شهری قانونی بود بر مبنای تحدید مالکیت خصوصی زمین. دولت (وزارت مسکن و شهرسازی) اجازه یافت تا زمین دایر و بایر مردم را برای تأمین مسکن





بخشی دیگر از مردم تملک کند که این موضوع به وسیله علما به منزله تعرض به مالکیت تلقی شد (اطهاری، ۱۳۸۶: ۵۸). برای حل مشکل شرعی ایجاد شده، با استفاده از احکام ثانویه به مدت ۵ سال به وزارت مسکن و شهرسازی اجازه داده شد تا بر اساس موازین دقیقی که در قانون و آیین نامه مفصل آن پیش بینی شده بود، اراضی مورد نیاز در شهرها و حریم قانونی آن را تملک و واگذار نماید (کامروا، ۱۳۸۶: ۹۶).

تهیه و تصویب قانون اراضی شهری، اولین اقدام سازمان یافته و فراگیر برای تنظیم تملک و واگذاری زمین در سازمان متمرکز دولتی و نجات شهرها از اغتشاش بعد از انقلاب اسلامی است. این قانون تملک اراضی شهری و واگذاری آن را در انحصار «سازمان زمین شهری» و شهرداری‌ها قرار می‌داد (کامروا، ۱۳۸۶: ۱۲۰). با این وجود، خلأ میان عرضه و تقاضای زمین و وجود عوامل قدرتمند در بازار زمین و متعادل شدن سیاست‌های پس از انقلاب، باعث افزایش مداوم قیمت زمین و به قدرت رسیدن دوباره بازار زمین شده است.

### ۳-۴- وضعیت نظام مالیاتی کشور در بخش زمین و مسکن شهری

تنها مالیاتی که به صورت ملی از بازار زمین و مسکن اخذ می‌شود، «مالیات بر نقل و انتقال و سرقفلی» است. این مالیات به استناد ماده ۵۹ قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶ با اصلاحاتی در سال ۱۳۷۱ از نقل و انتقالات املاک وصول می‌شود. مبنای این نوع مالیات شامل درآمد حاصل از نقل و انتقالات املاک غیر تجاری و نقل و انتقالات حق واگذاری (سرقفلی) املاک تجاری است. همچنین علاوه بر این دو نوع مالیات، «عوارض تراکم و صدور پروانه»، «عوارض نوسازی شهری» مصوب سال ۱۳۴۷ و «عوارض اراضی و املاک بلا استفاده شهری» مصوب سال ۱۳۸۲، عوارضی هستند که توسط شهرداری‌ها اخذ می‌شوند که هر کدام از این موارد با مشکلاتی در حیطه قانونگذاری و اجرا مواجه هستند (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۸: ۴ و ۳).

مهم‌ترین مشکل در حیطه قوانین موجود را می‌توان توجه صرف این قوانین به کسب درآمد از اخذ مالیات و عوارض و عدم توجه به دیگر کارکردهای نظام‌های مالیاتی در بازار زمین و مسکن دانست. برای مثال «مالیات بر نقل و انتقال و سرقفلی» مالیاتی است که با هدف کسب درآمد ناشی از انجام معاملات و بر مبنای ۵ درصد از ارزش دفترچه بهای معاملات املاک اخذ می‌شود. این مالیات از یک سو به دلیل عدم هدف‌گیری فعالیت‌های سوداگرانه در بازار زمین و مسکن و همچنین به دلیل مأخذ بسیار پایین آن قادر به تأثیرگذاری بر سوداگری موجود در بازار زمین و مسکن نیست و از سوی دیگر به دلیل اینکه تنها در هنگام نقل و انتقال اخذ می‌شود تأثیری بر استفاده بهینه از منابع زمین شهری ندارد.

قوانین مرتبط با عوارض شهری اعم از «عوارض نوسازی» و «عوارض اراضی و املاک بلااستفاده شهری» نیز به دلیل ناچیز بودن میزان این عوارض، تأثیر قابل توجهی بر سوداگری نداشته و منجر به تخصیص بهینه منابع موجود در بازار زمین و مسکن نشده است. همچنین در عوارض نوسازی، مبنا قرار گرفتن اعیان واحدهای مسکونی به جای







عرصه‌ی آن، منجر به بروز بی‌عدالتی در اخذ این عوارض شده است. برای مثال عوارض یک آپارتمان ۱۰۰ متری در منطقه الهیه تهران تفاوت چندانی با آپارتمان‌های مشابه آن در خیابان ابوذر ندارد. علاوه بر آن عوارض تراکم و صدور پروانه، خود کارکرد ضد تولید داشته و تولیدکننده را جریمه می‌کند، در صورتیکه رویکرد جهانی، اخذ عوارض از مصرف کننده به جای تولیدکننده است (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۸: ۵ و ۴).

موارد ذکر شده نشان می‌دهد که نظام مالیاتی کنونی کشور چه در سطح ملی و چه در سطح محلی با هدف کنترل سوداگری و تخصیص بهینه منابع زمین شهری تدوین نشده و در مواردی نیز که اینگونه بوده است به دلیل وجود مشکلات در اجرای صحیح مالیات مورد نظر، نظیر عدم وجود مبنای مناسب اخذ مالیات، این نظام مالیاتی نتوانسته است منجر به بهبود و تنظیم عملکرد بازار زمین و مسکن شود.

### ۳-۵- سیاستهای زمین شهری در برنامه های توسعه پس از انقلاب

سال ۱۳۶۸ مصادف است با تدوین اولین برنامه توسعه که در این برنامه مسئله زمین در دو بخش مکانیابی اسکان و تأمین زمین مد نظر قرار گرفت. در این برنامه سهم دولت در عرضه زمین شهری ۴۵ درصد در نظر گرفته شده بود که می‌بایستی توسط سازمان زمین شهری در داخل شهرها و نیز شهرهای جدید عرضه می‌شد. در برنامه دوم سهم دولت از عرضه زمین به ۳۰ درصد کاهش یافت. سیاستهای این برنامه در بخش زمین به شرح زیر بوده‌اند:

۴- دستیابی به روشهایی جهت استفاده بهینه از زمین

۵- عرضه زمین از طریق آماده سازی اراضی و شهرهای جدید

۶- نوسازی بافت‌های فرسوده و بازیافت زمین

به این ترتیب کاهش سهم دولت در عرضه زمین و محدود کردن آن به توسعه منفصل را می‌توان ویژگی سیاست گذاری این برنامه دانست. همچنین سیاستهایی مانند اصلاح و نوسازی بافت‌های قدیم در بطن خود پیامدهایی همچون افزایش قیمت زمین را به دنبال داشت.

در برنامه سوم توسعه دولت سعی کرد به طور کلی پای خود را از بازار زمین بیرون بکشد و فروش زمین دولتی به قیمت‌های بازار به عنوان یک محور اصلی سیاست گذاری زمین در برنامه طرح شد. این پدیده پیامد افزایش انتظارات قیمت زمین را به همراه داشت و البته در کنار این مسأله مواردی همچون افزایش مالیات بر اراضی بایر نیز یکی از محورهای قانون مالیات از نظام مالیاتی کشور حذف شد (وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۸۸: ۱۳-۹). در برنامه چهارم و پنجم توسعه هم موضوع زمین به موضوع مسکن ختم شد و مواردی چون ارائه تسهیلات بانکی به سازندگان مسکن، کمک به مسکن محرومان و نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده شهری مورد توجه قرار گرفت. در سال ۱۳۸۱ وزارت مسکن در راستای تعدیل بازار از یک طرف و با اعمال ضوابط شفاف، دستورالعملی را برای عرضه زمین به صورتهای





مختلفی همچون فصلی، تحقیقی و... در حدود ۳۰۰ شهر کشور تنظیم و به اجرا درآورده است که هدف این ابلاغیه کمک به تعاونی مسکن کارمندان دولت و کاهش هزینه های دفعی تولید مسکن بوده است

بررسی سیاستهای دولت در برنامه های توسعه نشان می دهد، که با فرو نشستن هیجانات انقلاب، تمرکز سیاستگذاری بر مسئله زمین و توزیع تعدیل می شود. تحول محسوس این دوره در زمینه مسکن، جستجوی راههای تازه تجهیز منابع، قائل شدن اهمیت فوق العاده برای بهسازی و نوسازی بافت های قدیمی با تغییر طبقه بندی گروههای هدف از گروههای خاص به گروههای کلی درآمد بالا، متوسط و پایین و اتخاذ سیاستهای مسکن آزاد حمایتی و اجتماعی برای آنها بود.

از سال ۱۳۷۲ به بعد با اتمام مهلت ماده ۹ قانون زمین شهری به تدریج قدرت دولت در تملک زمینهای جدید رو به کاهش نهاد. همزمان با این مسأله گرایش دولت به سمت استفاده از سازو کارهای بازار رو به فزونی نهاد و بر این مبنا از سال ۱۳۷۴ بر اساس تبصره ۵۴ بودجه وزارت مسکن مجاز به فروش زمین به قیمت های بازار شد. این امر در تبصره ۵۲ قانون بودجه سال ۱۳۷۸ این اجازه به نحوی آزادتر و بدون هیچگونه محدودیتی به تصویب رسید.

به این ترتیب دولت فرآیندی از دخالت افراطی تا عدم دخالت افراطی در بازار زمین را پیمود و در این فرآیند اکثراً قوانینی که دخالت غیرمستقیم را توصیه می کردند به دلیل فقدان عزم سیاست گذاری و یا موانع نهادی اغلب به مرحله اجرا در نیامد و به عنوان نمونه می توان به سیاستهایی همچون جلوگیری از مسب درآمدهای رانتی توسط مالکین زمینهای شهری و یا افزایش مالیات بر اراضی بایر را می توان از زمره این چارچوبهای سیاستگذاری دانست (وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۸۸: ۱۳-۹).

#### ۴- جمع بندی و پیشنهادات :

در این مقاله قوانین و سیاستهای زمین پس از انقلاب مورد بررسی قرار گرفت. نگاهی گذرا به یافته های تحقیق نشان می دهد، که دولت اقدامات مثبتی چون تصویب قانون زمین شهری در سال ۱۳۶۱، همچنین سیاست تأمین زمین و خدمات لازم برای نیازهای سکونتی افراد را اتخاذ کرده است. اما اجرای قانون زمین شهری بیش از ۵ سال دوام نداشت. سیاست مداخله دولت در عرضه زمین و خدمات نیز با وجود تأثیر آن در کاهش هزینه احداث مسکن و بهبود کلی شاخص های مسکن؛ به دلیل روند کند آن و حذف اقشار نیازمند از این روند، تأثیر چندانی در کنترل قیمت زمین و مسکن نداشته است. بنابراین می توان گفت، که دولت طی این مدت سازوکار مؤثر و مداومی را برای کنترل قیمت زمین و مقابله با سوداگری در زمین شهری اتخاذ نکرده است. این درحالیست که هر گونه فعالیت توسعه ای در شهرها، در شرایط ضعف سازوکارهای مداخله در بازار زمین، باعث ایجاد ارزش افزوده (رانت) فراوان و به دنبال آن انحصارگرایی و افزایش مداوم قیمت زمین می شود. ویژگیهای اصلی بازار زمین شهری را طی دوره مورد بحث می توان به شرح زیر دسته بندی کرد:





- معتبر بودن حق مالکیت خصوصی زمین مطابق با قاعده تسلیط در اسلام
- ضعف نظام مالیات زمین شهری و در نتیجه افزایش بی رویه قیمت زمین
- عدم دریافت اضافه ارزش زمین، ناشی از توسعه های شهری از مالکان
- ناتوانی مدیریت شهری در ایجاد تعادل بین مالکیت خصوصی زمین و منافع عمومی جامعه و در نتیجه عدم اختصاص سودهای زمین ناشی از توسعه های شهری در جهت منافع عمومی جامعه
- تبدیل زمین به کالایی مادی و با قابلیت معامله نامحدود در بازار و ناتوانی مدیریت شهری در ایجاد محدودیت‌هایی در این زمینه؛ نظیر عوارض بر زمین‌های بایر، مالیات بر نقل و انتقال زمین، یا مالکیت عمومی زمینهای شهری و پیرامون آن
- رواج سوداگری در بازار زمین شهری توسط بخش خصوصی، افراد و گروه‌ها
- بدین ترتیب، در غیاب اجرای قوانین و ضوابط موثر کنترل قیمت زمین، در اساس گرایش مکان‌گزینی قاعده‌مند فعالیت‌ها، خدمات و مسکن جای خود را به روندهای ناشی از تشویق سوداگری زمین و مسکن داده است، که پیامد آن پراکنده رویی در توسعه کالبدی شهرها، گسیختگی و عدم انسجام کالبدی آن‌ها، تخریب محیط زیست طبیعی و کاهش کیفیت زیست شهری بوده است.
- با اتکاء بر کاستی‌ها و ناکارآمدیهای مداخلات گذشته در بازار زمین، می‌توان پیشنهاداتی در خصوص مداخله مؤثرتر دولت در بازار زمین شهری ارائه داد. به نظر می‌رسد که دولت با اتخاذ راهبرد مکمل و نه جان‌شینی بازار بتواند به بهینه سازی نظام مدیریت زمین بپردازد، در این راستا انجام یک سلسله اقدامات در مدیریت زمین لازم است. این اقدامات در برنامه جامع مدیریت زمین که توسط وزارت مسکن و شهرسازی تهیه شده است، مورد تأکید قرار گرفته است:
- انجام یک تفکیک وظیفه قطعی و مشخص در مدیریت زمین بین سطوح مختلف حکومتی
- تلفیق برنامه‌های توسعه شهری با برنامه‌های مسکن از طریق اعمال نقش نظارتی معاونت مسکن وزارت مسکن و شهرسازی در طرحهای جامع
- ایفای نقش وزارت مسکن به عنوان یک نهاد مداخله‌گر و سیاست‌گذار و نه الزاماً متصدی در بازار زمین
- تنظیم نظام بهینه مالیاتی در بخش زمین و مسکن
- شفاف سازی و روانسازی جریان اطلاعات در بازار زمین
- استفاده از موجودی زمین وزارت مسکن به عنوان ابزار سیاست‌گذاری در بخش مسکن
- مدیریت مؤثر امر تأمین خدمات عمومی زمین‌های شهری
- تلاش در جهت تشویق بخش خصوصی به تولید و عرضه زمین‌ها از طریق فراهم آوردن منابع مالی و بانکی
- با توجه به اینکه مالیات بر زمین ابزاری مهم و تأثیرگذار در کنترل قیمت زمین است، دولت باید سیاست‌های مناسب مالیاتی در بازار زمین اتخاذ کند. در این میان یکی از هدفهای مهم نظام مالیاتی زمین باید تلاش برای تغییر نظام





مالیات زمین به سوی تشویق عمران زمینهای شهری و کاهش معاملات سوداگران مسکن و زمین باشد. اصولاً چهار نوع مالیات در بازار زمین شناخته شده است:

- مالیات بر ارزش اجاره‌ای زمین
  - مالیات بر ارزش فروش زمین
  - مالیات بر درآمد تحقق یافته از زمین
  - مالیات بر عایدی سرمایه (وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۸۸: ۳۰).
- در این ارتباط و در زمینه اتخاذ نظام مالیات موثر بر زمین پیشنهادات زیر ارائه می‌شود:
- وضع مالیات بر ارزش فروش با نرخ متغیر و یا مالیات بر عایدی سرمایه
  - تدوین قانون عوارض بر مرغوبیت زمین در نقاط شهری
  - تغییر پایه‌های مالیاتی زمین از قیمت‌های منطقه‌ای به قیمت بازار
  - برقراری نظام مالیات بر اراضی بایر
  - اصلاح ساختار اخذ عوارض نوسازی متناسب با پیشنهادات فوق
  - تدوین چارچوب قانونگذاری عوارض تغییر کاربری

#### منابع و ماخذ:

- ۱- اطهری، کمال، ۱۳۸۶، بورژوازی مستغلات، ماهنامه چشم انداز ایران، شماره ۴۶.
- ۲- سامانه قوانین و مقررات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی: <http://tarh.majlis.ir>.
- ۳- سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، آمارنامه سال ۱۳۶۵ استان تهران.
- ۴- دابل، ویلیام، ۱۳۷۶، مفاهیم مالکیت زمین شهری، ترجمه عبدالله کوثری، مجموعه مقالات سیاست زمین شهری، انتشارات سازمان ملی زمین و مسکن، تهران.
- ۵- رفیعیان، مجتبی، ۱۳۸۹، زمین شهری، کاربری، توسعه: تأملی بر الگوهای نوین برنامه ریزی و مدیریت تغییرات کاربری زمین شهری، ماهنامه منظر، شماره دهم.
- ۶- کامروا، محمد علی، ۱۳۸۶، مقدمه ای بر شهرسازی معاصر ایران، انتشارات دانشگاه تهران.
- ۷- لگزبان، احسان و آذری، محمد، 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.
- ۸- مفرحی، حسین و خلیق، عباسعلی، ۱۳۷۶، مالکیت و طرح شهری، انتشارات مرسل.
- ۹- معاونت پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۷، گزارش طراحی بسته مالیاتی زمین و مسکن شهری.
- ۱۰- مهدیزاده، جواد و همکاران، ۱۳۸۲، برنامه ریزی راهبردی توسعه شهری (تجربیات اخیر جهانی و جایگاه آن در ایران)، شورای انتشارات حوزه معاونت شهرسازی و معماری وزارت مسکن و شهرسازی.





- ۱۱- مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه علم و صنعت ایران، ۱۳۸۶، سیاست زمین شهری به زبان ساده، کمیسیون اقتصادی آسیا و اقیانوسیه.
- ۱۲- ماجدی، حمید، ۱۳۸۹، ارزیابی سیاستهای زمین شهری و مسکن در کشور، مجله اقتصاد شهر، سال اول، شماره ۴.
- ۱۳- ماجدی، حمید، ۱۳۷۳، نکات کلی پیرامون مسائل شهرسازی، سیاستهای زمین شهری و ارزیابی سیاستهای زمین شهری در ایران، مجموعه مقالات سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران، تهران، انتشارات وزارت مسکن و شهرسازی.
- ۱۴- معاونت پژوهشی مرکز پژوهشهای مجلس، ۱۳۸۸، سیاست زمین شهری؛ بایدها و نبایدها.
- ۱۵- وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۸۳، برنامه مدیریت زمین، گزارش طرح جامع مسکن.
- ۱۶- هاشمی، فضل الله، ۱۳۷۴، سیاست زمین و تأثیر آن در توسعه مسکن، مجموعه مقالات سمینار سیاستهای توسعه مسکن در ایران، جلد دوم، تهران، انتشارات وزارت مسکن و شهرسازی.
- ۱۷- هرولد، ب، دانکرلی و دیگران، ۱۳۷۶، سیاست زمین شهری، ترجمه عبدالله کوثری، تهران، انتشارات سازمان ملی زمین و مسکن، دفتر برنامه ریزی اقتصاد مسکن.



This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.  
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.  
This page will not be added after purchasing Win2PDF.