

## **Evaluation of the policy of establishing a land bank in Iran based on the method of qualitative content analysis**

Taher Parizadi<sup>1\*</sup>, Mostafa Haraeeni<sup>2</sup>

1- Associate Professor of Geography and Urban Planning, Kharazmi University, Tehran, Iran.

2- MA of Geography and Urban Planning, Kharazmi University, Tehran, Iran.

**Received: 04 January 2022**

**Accepted: 02 July 2022**

### **Extended Abstract**

#### **Introduction**

The first generation of land banks emerged in the last quarter of the twentieth century as local government institutions in St. Louis, Cleveland, Louisville, and Atlanta. Their main task is to provide land for the coordinated development of the city and to provide it with suitable conditions for the implementation of urban development programs. The establishment of a land bank will also ensure that government and public organizations have access to the land market to provide public services in cities. In general, land banks do not intend to replace the functioning of private markets, but to help in cases where market conditions are poor. Therefore, the adoption of effective strategies to increase land supply and stabilize its relatively balanced price at the city level is emphasized by urban planners and economic development theorists. This study seeks to evaluate the policy of creating a land bank through qualitative content analysis to identify its goals, advantages, weaknesses and problems and finally a suitable model for establishing a favorable system in relation to the land bank. Therefore, this study seeks to answer three questions:

- 1- What is the purpose of establishing a land bank in Iran?
- 2- What are the weaknesses and problems of Zamin Bank?
- 3- What should be the optimal model of land bank policy?

#### **Methodology**

In this research, which is developmental-applied in terms of purpose and qualitative in terms of method, content analysis method has been used. By referring to the articles, researches, research projects and writings that have been done in the field of land bank and related materials, a statistical community of 28 articles and reports and documents in the field of land and housing bank policy is included. The objectives of the land bank policy, the weaknesses and challenges facing it and the appropriate model of this policy have been extracted from them. The titles and specifications of each of the documents and articles used are given in Table (1). Content analysis method can be used to examine the obvious content of messages in a text. In this method, explicit content and messages are described systematically and quantitatively. Therefore, this method can be considered as a method of converting qualitative data into quantitative data. Content analysis is a convenient way to answer questions about the content of a message.

#### **Results and Discussion**

The research findings showed that in relation to the policy objectives of the land bank, 16 initial

---

\* . Corresponding Author (Email: [tparizadi@khu.ac.ir](mailto:tparizadi@khu.ac.ir))

Copyright © 2022 Journal of Geography. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution- noncommercial 4.0 International License which permits copy and redistribute the material just in noncommercial usages provided the original work is properly cited.

codes were extracted and then each of these codes in 6 concepts called land database, preventing the dominance of real estate capitalism over activity Supporting vulnerable and low-income groups, Increasing land efficiency and desirability, Institutional capacity building and Land monitoring and control were classified into two main categories including management. Land integration and creating distributive justice in society were separated. In connection with the weaknesses and problems of the land bank policy, 27 initial codes were extracted and then each of these codes in 5 concepts entitled “Improper implementation of cadastre in the country, Defective administrative cycle, Legal factors, “Factors Financial and cultural and social factors were categorized. Finally, a main category entitled Weaknesses and problems of land bank implementation was raised and in connection with the desired model, 17 initial codes were extracted and then each of these codes in 8 concepts entitled Using the successful experiences of other countries In the field of land bank policy, Proper implementation of cadastre in the country, Revenue sources and financing, Development of an integrated and coherent vision in the field of land and housing and Development of operational strategies for land management to move towards balance And distributive justice were categorized, and finally a favorable and efficient model was presented in relation to the policy of the land bank.

### **Conclusion**

Land banks are government entities that acquire and collect vacant, tax-free and unused property for short-term or long-term strategic development purposes. These banks offer creative and flexible solutions for using unproductive or undesirable properties. Research shows that land banking can achieve optimal allocation of land resources and boost the process of intensive construction, which is widely considered to be a key part of the core concept of sustainable urban development. Doing this kind of research on land bank investment and key metrics can be a valuable step in increasing your chances of investment success. Different types of information are used in the decision-making process for land bank development projects, which can ultimately help produce the most accurate decision. This necessity is clearly seen in the cities of our country. Today, many cultural and physical economic anomalies are observed in our cities, such as the entry of demand for mere capital in land transactions (land trading), the prevailing idea of trading and land grabbing, increasing the cost of municipal services, lack of economic justification for investing in production, gradual inflation in the economy Urban, the existence of dilapidated inner-city areas and suburbs and informal settlements, the creation of heterogeneous urban textures, etc. are all problems that indicate the lack of proper policy in the land sector.

**Keywords:** Land Bank‘ Cadastre‘ Qualitative Content Analysis‘ Spatial Justice‘ Iran

## ارزیابی سیاست ایجاد بانک زمین در ایران با تکیه بر روش تحلیل محتوای کیفی

طاهر پریزادی<sup>۱</sup> - دانشیار جغرافیا و برنامه ریزی شهری، دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران.

مصطفی هراثینی - کارشناسی ارشد جغرافیا و برنامه ریزی شهری، دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران.

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۴/۱۱

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۱۰/۱۴

### چکیده

بانک زمین به‌عنوان یکی از ابزارهای سیاست زمین به یک‌رشته از فعالیت‌های بخش عمومی و خصوصی اطلاق می‌شود که در آن زمین را جهت بهره‌برداری عادلانه و منطقی ذخیره می‌کنند. هدف از این پژوهش ارزیابی سیاست ایجاد بانک زمین در ایران می‌باشد که با تکیه بر روش تحلیل محتوای کیفی صورت پذیرفته است. در این پژوهش که از نظر هدف، توسعه‌ای-کاربردی و از نظر روش، کیفی است، از روش تحلیل محتوا استفاده شده است. با مراجعه به مقالات، پژوهش‌ها، طرح‌های تحقیقاتی و تألیفاتی که در زمینه بانک زمین و مطالب مرتبط با آن صورت گرفته است، یک جامعه آماری به تعداد ۲۸ مقاله و گزارش و سند در زمینه سیاست بانک زمین و مسکن را دربر می‌گیرد که اهداف سیاست بانک زمین، ضعف‌ها و چالش‌های پیش روی آن و الگوی مناسب این سیاست از آن‌ها استخراج شده است. یافته‌های تحقیق مبین آن بود که در ارتباط با اهداف سیاست بانک زمین، تعداد ۱۶ کد اولیه استخراج شده و سپس هر یک از این کدها در ۶ مفهوم تحت عنوان «بانک اطلاعات زمین»، «جلوگیری از غلبه سرمایه‌داری املاک و مستغلات بر فعالیت‌های اقتصادی»، «حمایت از اقشار آسیب‌پذیر و کم‌درآمد»، «افزایش کارایی و مطلوبیت زمین»، «ایجاد ظرفیت‌سازی نهادی» و «نظارت و کنترل بر اراضی» دسته‌بندی گردیدند و درنهایت به دو مقوله اصلی شامل «مدیریت یکپارچه زمین» و «ایجاد عدالت توزیعی در جامعه» تفکیک شد. در ارتباط با ضعف‌ها و مشکلات سیاست بانک زمین نیز ۲۷ کد اولیه استخراج گردید و سپس هر یک از این کدها در ۵ مفهوم تحت عنوان «عدم اجرای صحیح کاداستر در کشور»، «چرخه معیوب اداری»، «عوامل حقوقی»، «عوامل مالی» و «عوامل فرهنگی، اجتماعی» دسته‌بندی گردیدند و درنهایت به یک مقوله اصلی تحت عنوان «ضعف‌ها و مشکلات اجرای بانک زمین» مطرح گردید و در ارتباط با الگوی مطلوب ۱۷ کد اولیه استخراج گردید و سپس هر یک از این کدها در ۸ مفهوم تحت عنوان «استفاده از تجربیات موفق سایر کشورها در زمینه سیاست بانک زمین»، «اجرای صحیح کاداستر در کشور»، «منابع درآمدی و تأمین مالی»، «تدوین چشم‌انداز یکپارچه و منسجم در حوزه زمین و مسکن» و «تدوین استراتژی‌های عملیاتی مدیریت زمین جهت حرکت به سمت ایجاد توازن و عدالت توزیعی» دسته‌بندی شدند و درنهایت الگوی مطلوب و کارا در ارتباط با سیاست بانک زمین ارائه گردید.

واژگان کلیدی: بانک زمین، کاداستر، تحلیل محتوای کیفی، عدالت فضایی، ایران.

## مقدمه

رشد سریع شهرنشینی در کشورهای رو به رشد و مسائل ناشی از ضرورت انطباق بافت کالبدی شهرها با روند فزاینده کمی و کیفی نظام‌های شهری، موجب افزایش تقاضا برای اراضی قابل ساخت‌وساز در شهرها گردیده است (Bao, et al, 2012: 355). این در حالی است که عرضه زمین در این شهرها تحت تأثیر عوامل گوناگونی نظیر بورس‌بازی زمین، نارسایی خدمات زیربنایی، مسائل ناشی از وراثت، موانع حقوقی و قانونی در ثبت و صدور اسناد مالکیت، محدودیت‌های ناشی از ضوابط و مقررات شهرسازی، وجود عوارض طبیعی و... با کندی صورت می‌گیرد (اردشیری و زحمتکشان، ۱۳۸۵). بدیهی است محدودیت عرضه زمین مناسب و آماده عمران موجب افزایش بی‌رویه قیمت زمین و نابرابری شدید آن در سطح شهرها می‌گردد. این افزایش قیمت نه تنها به مرور دسترسی دولت و نهادهای عمومی و اقشار کم‌درآمد و حتی متوسط را به بازار زمین کاهش می‌دهد، بلکه این بازار را به محل امنی برای جذب و دفن سرمایه‌های سرگردان مبدل می‌سازد. بورس‌بازی زمین که یکی از پیامدهای افزایش روزافزون قیمت زمین است همراه با بازتاب‌های نامطلوب اقتصادی، اجتماعی و کالبدی ناشی از آن یکی از موانع جدی در عمران شهرها و حتی توسعه اقتصادی در این کشورها به شمار می‌رود. دسترسی عادلانه به زمین و استفاده بهینه از آن یکی از مؤلفه‌های اساسی توسعه پایدار محسوب می‌شود (مهدی زاده، ۱۳۷۹: ۷۰) و زمین مهم‌ترین عنصر تشکیل‌دهنده محیط فیزیکی و بستر فعالیت‌های شهری است و همیشه به‌عنوان اساسی برای شکل شهر مورد توجه برنامه‌ریزی بوده است. امروز زمین و کاربری اراضی از محورهای اساسی شهرسازی و یکی از اهرم‌های توسعه پایدار شهری به شمار می‌آید (حسین زاده و ملکی، ۱۳۸۶: ۲۶).

شهرهای قبل از دوران صنعت، از بسیاری جهات با شهرهای دنیای صنعتی و خاصه شهرهای امروزی تفاوت داشتند. انقلاب صنعتی و به دنبال آن تحولاتی که به انقلاب در نیمه دوم قرن نوزده انجامید، استقرار انسان در شهر را به گونه دیگر جلوه‌گر ساخت. در فرآیند رشد و توسعه شهرها، زمین به‌عنوان نقطه شروع هرگونه توسعه شهری اهمیتی بیش‌ازپیش پیدا کرد. در این خصوص به جرأت می‌توان گفت که زمین ملموس‌ترین و مهم‌ترین عامل در طراحی و برنامه‌ریزی برای توسعه شهرها بوده است (خوب آیند و موحد، ۱۳۸۵).

هدف افزایش عرضه زمین در بازار و تثبیت قیمت آن، موجب ارائه سیاست‌های متنوعی در جهت اصلاح عملکرد بازار گردیده، لیکن منطق و کاربرد این سیاست‌ها در هر کشوری نیازمند مطالعه و شناخت گذشته تاریخی و نحوه عملکرد بازار زمین است. یکی از سیاست‌های پیشنهادی، ایجاد بانک زمین در شهرهاست (اردشیری و زحمتکشان، ۱۳۸۵). بانک‌های زمین ابزارهای نسبتاً جدیدی در برنامه‌ریزی شهری و توسعه جامعه هستند. اولین نسل بانک‌های زمین در ربع آخر قرن بیستم به‌عنوان نهادهای دولتی محلی در سنت لوئیس، کالیفرنیا، لوتزویل و آتلانتا ظاهر شدند (Alexander, 2015: 10). وظیفه اصلی آن‌ها، تأمین زمین برای توسعه هماهنگ شهر و عرضه آن با شرایطی مناسب برای اجرای برنامه‌های عمران شهری است. ایجاد بانک زمین همچنین موجب می‌شود تا از دسترسی دولت و سازمان‌های عمومی به بازار زمین جهت تأمین خدمات عمومی در شهرها اطمینان حاصل شود (اردشیری و زحمتکشان، ۱۳۸۵). به‌طور کلی، بانک‌های زمین قصد ندارند جایگزین عملکرد بازارهای خصوصی شوند، بلکه در مواردی که شرایط بازار خراب است، به‌منظور کمک عمل می‌کنند (Mischiu, 2019: 6). از این رو اتخاذ راهکارهای مؤثر برای افزایش عرضه زمین و تثبیت قیمت نسبتاً موزون آن در سطح شهرها مورد تأکید برنامه ریزان شهری و نظریه‌پردازان توسعه اقتصادی است. این پژوهش به دنبال ارزیابی سیاست ایجاد بانک زمین به شیوه تحلیل محتوای کیفی است تا اهداف، مزایا، ضعف‌ها و

مشکلات آن شناسایی شده و درنهایت الگویی مناسب جهت استقرار یک نظام مطلوب در ارتباط با بانک زمین صورت گیرد. به همین منظور این پژوهش در پی پاسخگویی به سه سؤال می‌باشد:

۱- هدف از ایجاد بانک زمین در ایران چیست؟

۲- ضعف‌ها و مشکلات موجود بانک زمین کدام‌اند؟

۳- الگوی مطلوب سیاست بانک زمین چگونه باید باشد؟

#### جدول ۱. عناوین و مشخصات مقالات و اسناد مورد استفاده در تحقیق

نوع مدرک	سال	عنوان	محقق
مقاله کنفرانسی	۱۳۹۱	تحلیل چالش‌های پیش روی مدیریت زمین شهری در کشورهای درحال توسعه	مشکینی و نور محمدی
مقاله کنفرانسی	۱۳۹۱	بررسی قوانین و سیاست‌های زمین شهری پس از انقلاب اسلامی ایران	لاله پور و سرور
سند مکتوب	۱۳۸۹	قوانین و آیین‌نامه اجرایی راجع به ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن با اصلاحات	وزارت راه و شهرسازی
مقاله پژوهشی	۱۳۹۲	تحلیل تأثیر تسهیلات بانکی بر قیمت مسکن در کلان شهرهای ایران	نصرالهی و آزاد غلامی
مقاله کنفرانسی	۱۳۹۱	تأثیر ابر پروژه‌ها بر بازار زمین و مسکن شهری (مطالعه موردی: شهر شاندیز)	عنابستانی و همکاران
مقاله کنفرانسی	۱۳۹۳	مسکن مهر: رویکردی نو برای تأمین مسکن سالم	کمائی زاده و رضایی
مقاله کنفرانسی	۱۳۹۴	بررسی چالش‌های مرتبط با مسکن مناسب با رویکرد ارائه راهکارهای عملی	وصالی آذر شریبانی و فرجی ملائی
مقاله کنفرانسی	۱۳۹۷	مروری بر شاخص‌های تصمیم‌گیری خریداران مسکن (مورد مطالعه: شهر مشهد)	ولی زاده خرق و همکاران
مقاله کنفرانسی	۱۳۹۸	اصول و الگوهای تغییر کاربری زمین	و ثوقی امیری
مقاله پژوهشی	۱۳۹۷	نقدی بر مدیریت زمین شهری کشورهای درحال توسعه (مطالعه موردی: ایران)	مشکینی و همکاران
مقاله پژوهشی	۱۳۹۱	بررسی نقش بنگاه‌های معاملات ملکی در توسعه زمین شهری مطالعه موردی: شهر گرگان	میرکتولی
مقاله پژوهشی	۱۳۹۹	باز پژوهی در مفهوم کاداستر و نقش آن در اثبات دعاوی ملکی	مهر آسا و همکاران
مقاله پژوهشی	۱۳۸۹	بررسی و تحلیل مدیریت توسعه زمین از طریق رویکرد برنامه اصلاح مجدد زمین با تأکید بر مقوله انتقال حق مالکیت زمین	لگزیان و آزما آذری
مقاله پژوهشی	۱۳۹۳	تحلیل و ارزیابی سیاست پژوهی نقش‌پذیری نهادهای رسمی در فرایند تأمین زمین و مسکن شهری با ارائه راهکارها و پیشنهادها در ایران	اخوان گوران
مقاله پژوهشی	۱۳۹۸	تحلیلی بر سیاست‌ها و قوانین زمین شهری با تأکید بر رویکرد مقابله با سوداگری در بازار زمین شهری؛ مورد پژوهی: کلان‌شهر تهران	لاله پور
مقاله پژوهشی	۱۳۸۸	ساختار بازار زمین در اقتصاد اسلامی	فراهانی راد
مقاله پژوهشی	۱۳۹۶	تحلیلی بر برنامه‌های توسعه و سیاست‌های زمین شهری با تأکید بر رویکرد حکمروایی خوب زمین، مورد پژوهی: کلان‌شهر تهران	شمس پویا و همکاران

وزارت راه و شهرسازی	آیین‌نامه اجرایی قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن	۱۳۹۰	سند مکتوب
مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه علم و صنعت ایران	عرضه مسکن ملکی؛ راهکار مناسب برای حمایت اجتماعی از مسکن	۱۳۹۳	طرح پژوهشی
علیزاده و مومن	نقش نقشه‌برداری کاداستر در صیانت از حقوق بیت‌المال در اراضی و منابع طبیعی در پرتو اصل حقوق عمومی	۱۳۹۹	مقاله پژوهشی
خلیلی عراقی	بررسی عوامل مؤثر بر قیمت مسکن در ایران با استفاده از داده‌های ترکیبی	۱۳۹۱	مقاله پژوهشی
خندان و همکاران	واکاوی عوامل مؤثر برافزایش رانت زمین شهری در منطقه یک کلان‌شهر تهران	۱۳۹۸	مقاله پژوهشی
امیری بشلی و همکاران	الگوی تصمیم‌گیری سیاست‌های زمین شهری در توسعه‌ی فیزیکی شهر ساری	۱۳۹۸	مقاله پژوهشی
ایزدخواستی و عرب مازار	تحلیل مالیات بر رانت زمین و بازدهی سرمایه مسکونی: رویکرد تعادل عمومی	۱۳۹۶	مقاله پژوهشی
مشکینی و همکاران	الگوی سیاست‌گذاری مداخله دولت در مدیریت زمین شهری ایران (مطالعه موردی: شهر تهران)	۱۳۹۳	مقاله پژوهشی
وزارت راه و شهرسازی	دستورالعمل طرح اقدام ملی تأمین مسکن	۱۳۹۹	سند مکتوب
حبیبی درگاه	مفهوم کاداستر کارکرد و آثار آن	۱۳۹۹	مقاله پژوهشی
محمدی و خردمندی	واکاوی علل عدم موفقیت طرح کاداستر در کشور از دیدگاه حقوق اداری	۱۳۹۹	مقاله پژوهشی
گروه تحقیقات اقتصادی بانک خاورمیانه	بررسی تحولات بازار مسکن ایران	۱۳۹۴	گزارش

## مبانی نظری

### بانک زمین

بانک زمین به‌عنوان یکی از ابزارهای سیاست زمین به یک‌رشته از فعالیت‌های بخش عمومی و خصوصی اطلاق می‌شود که در آن زمین را جهت بهره‌برداری عادلانه و منطقی ذخیره می‌کنند. می‌توان گفت، بانک زمین، در اصل، املاک «خالی، متروکه، [معاف از مالیات] و سلب شده را به استفاده مولد تبدیل می‌کند (Shah, 2016: 929). بانک‌های زمین افراد را ترغیب می‌کنند تا به محله‌های رهاشده و فقیرنشین نقل مکان کنند. این اقدام به ساکنان کم‌درآمد اجازه می‌دهد تا اعضای بلندمدت محله‌هایی شوند که در غیر این صورت برای آن‌ها غیرقابل دسترسی بوده‌اند. بانک‌های زمین هزینه‌های معاملات را کاهش می‌دهند و بازار مسکن را رونق می‌بخشند (Kelly, 2015: 614). بانک زمین در نظام‌های مختلف حکومتی هدف‌های گوناگونی را تعقیب می‌کند، اما اگر هدف‌های این بانک را به‌دوراز نظام‌های حکومتی در نظر بگیریم می‌توان گفت که نوسازی شهرها، استفاده صحیح از زمین‌های شهری و فضاهای سبز شهری، مکان‌گزینی تجهیزات و تأسیسات شهری و بالاخره ایجاد خانه‌های ارزان‌قیمت و سیاست زمین و مسکن و در کل کاربری مناسب زمین‌های شهری جهت کاربری مناسب زمین‌های شهری جهت کنترل سامانمند رشد شهری از وظایف این بانک است.

بانک زمین می‌تواند طرح‌های بزرگ و کوچک شهری را شامل شود. این طرح‌ها می‌تواند شامل ایجاد فرودگاه‌های بین‌المللی، استادیوم‌های بزرگ ورزشی، سالن‌های اجتماعات، پارک‌های جنگلی، خطوط حمل‌ونقل و گاهی تأسیسات و تجهیزات کم وسعت مثل ایجاد مدارس، کلینیک‌ها و پارک‌های محله‌ای در واقع بانک زمین استفاده از زمین‌های شهری را در سال‌های آتی به صورت منطقی و بدون تحمیل هزینه‌های سنگین خرید زمین، امکان‌پذیر ساخته و بدین طریق راه را برای توسعه پایدار شهرها فراهم می‌کند. بدین‌سان ملاحظه می‌شود که تنظیم قیمت زمین یکی از هدف‌های بانک زمین است.

ریچارد پی - فیشرمن<sup>۱</sup> معتقد است بانک زمین می‌تواند در موارد زیر نقش مؤثری ایفا کند:

- ۱- در ایجاد زمینه برنامه‌ریزی مناسب و بهینه در استفاده از زمین؛
- ۲- استفاده از زمین‌های بانک زمین در ارائه خدمات شهری مناسب نظیر احداث فضاهای باز، خطوط حمل‌ونقل عمومی، لوله‌های آب و گاز و سایر خدمات شهری؛
- ۳- هنگام اجرای طرح‌های محلی و ناحیه‌ای مسئولین بانک زمین می‌توانند به شرط نیاز بخش خصوصی به زمین و به جهت جلوگیری از افزایش قیمت، مقداری از اراضی تحت تسلط بانک را باقیمت مناسب در اختیار متقاضیان بخش‌های مختلف از جمله بخش خصوصی قرار دهند. این امر در کنترل قیمت زمین و جلوگیری از معاملات اقماری آن بسیار مناسب است.

### روش پژوهش

در این پژوهش که از نظر هدف، توسعه‌ای-کاربردی و از نظر روش، کیفی است، از روش تحلیل محتوا استفاده شده است. با مراجعه به مقالات، پژوهش‌ها، طرح‌های تحقیقاتی و تألیفاتی که در زمینه بانک زمین و مطالب مرتبط با آن صورت گرفته است، یک جامعه آماری به تعداد ۲۸ مقاله و گزارش و سند در زمینه سیاست بانک زمین و مسکن را دربر می‌گیرد که بررسی شده است و اهداف سیاست بانک زمین، ضعف‌ها و چالش‌های پیش روی آن و الگوی مناسب این سیاست از آن‌ها استخراج شده است. عناوین و مشخصات هر یک از اسناد و مقالات استفاده شده در جدول (۱) آورده شده است.

برای بررسی محتوای آشکار پیام‌های موجود در یک متن می‌توان از روش تحلیل محتوا استفاده کرد. در این روش محتوای آشکار و پیام‌ها به طور نظام‌دار و کمی توصیف می‌شود. از این رو این روش را می‌توان روش تبدیل داده‌های کیفی به داده‌های کمی قلمداد کرد. تحلیل محتوا روشی مناسب برای پاسخ دادن به سؤال‌هایی درباره محتوای یک پیام است (سرمد و همکاران، ۱۳۹۱: ۱۳۲). برای انجام روش تحلیل محتوا، مراحل زیر طی می‌شود.

**گام اول - آماده‌سازی و سازمان‌دهی:** در تحلیل محتوا، انتخاب موضوع باید با انتخاب محتوای مورد تحلیل هماهنگ باشد. بهتر است که سؤال تحقیق را ابتدا مشخص کرده و مجموعه‌ای از اسناد یا پیام‌ها را که می‌توان با کمک آن‌ها به این سؤال پاسخ داد، جمع‌آوری کرد.

**گام دوم - بررسی مواد (پیام):** پس از گردآوری اسناد باید به بررسی آن‌ها پرداخت. بررسی مواد یعنی رمزگذاری آن‌ها. رمزگذاری فرآیندی است که به وسیله آن، داده‌های خام به صورت منظم در واحدهایی که امکان توصیف دقیق محتوا را فراهم می‌آورد، قرار می‌گیرد. عمل رمزگذاری شامل

**انتخاب واحدها (واحد ثبت):** واحد بررسی، بخش خاصی از محتواست که مورد تحلیل قرار می‌گیرد. واحد بررسی یک تحلیل با تحلیل دیگر متفاوت است. این واحد در برخی موارد شامل جمله‌ها، واژه‌ها و گاه موضوع است.

**انتخاب سامانه شمارش:** روش بررسی واحدها ظاهر شدن برخی مفاهیم، تصاویر، زمان اختصاص داده شده برای انجام تکلیفی ویژه، تکرار یک واژه و امثال آن است.

**مقوله‌بندی کردن:** عبارت است از عمل طبقه‌بندی کردن عناصر تشکیل دهنده یک مجموعه به وسیله تمایز و بعد گروه‌بندی بر اساس شباهت و ملاک‌های از قبل تعریف شده. به عبارت دیگر مقوله‌بندی روش ساختار دادن به محتوا است.

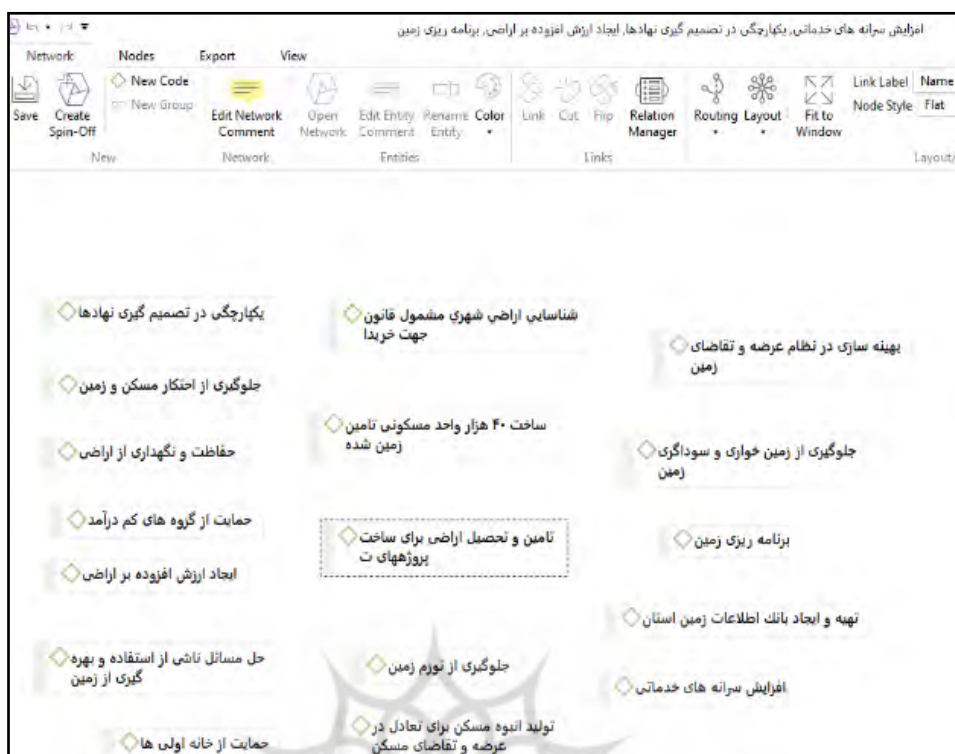
**گام سوم - پردازش داده‌ها:** آخرین مرحله در تحلیل محتوا، پردازش داده‌های رمزگذاری شده است. این عمل را می‌توان به دو شیوه دستی و رایانه‌ای انجام داد. بر اساس نتایج آماری به دست آمده، محقق می‌تواند به بحث و تفسیر نتایج بپردازد (سرمد و همکاران، ۱۳۹۱: ۱۳۳).

حوزه گسترده تحلیل محتوا را می‌توان به دو سطح از تحلیل‌ها تقسیم کرد: سطح نخست تحلیل‌هایی از متون و اسناد با محتوای آشکار از طریق روش‌های آماری است و سطح دوم، محتوای نهفته در متون و استادی است که نیازمند فراکاوی هستند و باید تفسیری از شالوده معانی از واژه‌ها و استدلال‌ها به عمل آید. یکی از مزایای تحلیل محتوا این است که این روش می‌تواند مفاهیم غنی را با ترکیب دیدگاه‌های کیفی و کمی از تحلیل‌های قوی کمی به دست آورد (Duriau, 2007).

مایرین (۲۰۰۸) برای مدل فرآیندی تحلیل محتوا، این چهار گام اصلی را بیان می‌کند: (۱) اطلاعات اولیه تجزیه و تحلیل شده محدود می‌شوند و واحد تحلیل تعریف می‌شود (مجموعه اطلاعات اولیه)؛ (۲) ویژگی‌های اسمی اطلاعات به منظور تهیه پیشینه‌ای برای تحلیل محتوای بعدی ارزیابی می‌شوند (تحلیل توصیفی)؛ (۳) ابعاد ساختاری و طبقه‌های تحلیلی مرتبط انتخاب می‌شوند که برای مجموعه اطلاعات اولیه لازم است (انتخاب طبقه)؛ (۴) اطلاعات اولیه مطابق با ابعاد (تحلیلی) تحلیل می‌شوند (Mayring, 2008).

در این پژوهش سعی گردیده از محتوای آشکار یعنی بهره‌گیری مستقیم از اسناد و مقالات استفاده شود و از نرم‌افزار ATLAS-ti بهره گرفته شد. مراحل انجام کدگذاری تا دستیابی به مدل تحقیق در ادامه آورده شده است.





شکل ۱. گام نخست استخراج کدهای اولیه

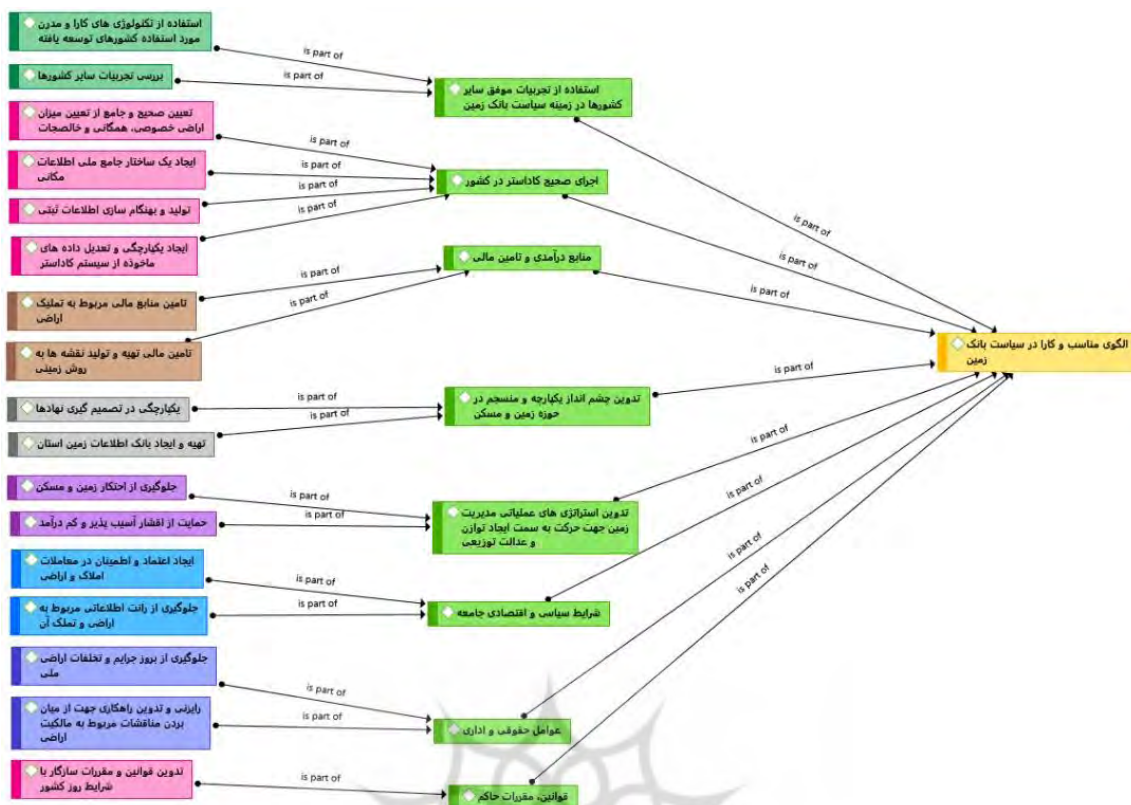
Code Manager

Manage: Edit Comment, Edit Smart Code, Open Group Manager, Change Color, Merge Codes, Split Code

Explore & Analyze: Open Network, Code Tree, Word Cloud, Word List, Report, Excel Export

Name	Grounded	Density	Groups
افزایش سرانه های خدماتی	2	0	0
ایجاد ارزش افزوده بر اراضی	5	0	0
برنامه ریزی زمین	2	0	0
بهینه سازی در نظام عرضه و تقاضای زمین	1	0	0
تامین و تحویل اراضی برای ساخت پروژههای ت	1	0	0
تولید انبوه مسکن برای تعادل در عرضه و تقاضای مسکن	4	0	0
تهیه و ایجاد بانک اطلاعات زمین استان	3	0	0
جلوگیری از احتکار مسکن و زمین	2	0	0
جلوگیری از تورم زمین	4	0	0
جلوگیری از زمین خواری و سوداگری زمین	3	0	0
حفاظت و نگهداری از اراضی	5	0	0
حل مسائل ناشی از استفاده و بهره گیری از زمین	1	0	0
حمایت از خانه اولی ها	3	0	0
حمایت از گروه های کم درآمد	1	0	0
ساخت ۴۰ هزار واحد مسکونی، تامین، زمین، شده	0	0	0

شکل ۲. طبقه بندی مفاهیم و دستیابی به درون مایه ها



شکل ۳. تدوین زیر مؤلفه‌ها، مؤلفه‌ها و مقوله‌ها  
منبع: (ترسیم نگارندگان)

## بحث و یافته‌ها

بر مبنای مراحل تحلیل کیفی از موضوع پژوهش، ابتدا در مرحله کدگذاری باز تعداد ۲۱۸ کد (زیر مؤلفه) استخراج شد که پس از حذف کدهای مشابه به ۱۰۶ کد تقلیل یافت که در مرحله کدگذاری انتخابی به ۱۹ مؤلفه، و در مراحل آخر به ۴ مقوله و در نهایت در سه بعد دسته‌بندی شدند. تحلیل یافته‌ها بر اساس این مراحل به‌قرار ذیل است:

## اهداف سیاست بانک زمین

در سراسر جهان، دولت‌ها با اهدافی از قبیل حفظ محیط شهری و طبیعی، آماده کردن بستر سرمایه‌گذاری زیرساخت، توسعه، حفظ و ارتقای ارزش املاک، کمک به فقرا برای رسیدن به زمین، کنترل احتکار و تورم زمین به فعالیت‌های خود می‌پردازند (ای. دی، ۱۹۹۶: ۵). برخی از این فعالیت‌ها عبارت‌اند از: تأمین زمین برای خدمات عمومی، پیشگیری از بلااستفاده ماندن زمین در شهرها، افزایش کارایی با جهت دادن نوسازی و بهسازی شهری به‌سوی اهدافی بهتر و مناسب‌تر، پیشگیری از توسعه بی‌رویه شهری و اشغال غیرضروری زمین شهری، دستیابی به اقتصاد، افزایش و کاهش هزینه تأمین خدمات اجتماعی، اطمینان از عرضه کافی زمین باقیمت قابل برآورد (پورمحمدی، ۱۳۸۲: ۱۵).

تأسیس بانک زمین تنها برای ذخیره‌سازی اراضی شهری نیست، بلکه هدف از آن ایجاد روابط منطقی بین نحوه کاربری زمین و فعالیت‌ها و خدمات شهری است. این جریان بخش مرکزی و بافت قدیم تا حومه‌های جدید شهری را در برمی‌گیرد، از این‌رو بانک زمین می‌تواند در نگهداری زمین، مالکیت زمین، میزان سود حاصل از زمین، مدت نگهداری

زمین در دست مالکان خصوصی و سیاست مسکن دولت‌ها تأثیر گذارد و زمین را به‌عنوان عامل سودرسانی مهم و قماری از اقتصاد شهری جدا سازد. در این پژوهش با استفاده از روش تحلیل محتوای کیفی متون، اهداف بانک زمین استخراج‌شده است. کدهای اولیه و مفاهیم استخراج‌شده پژوهش در قالب (جدول ۲) آورده شده است. با توجه به (جدول ۲) با بررسی و مطالعه مقالات دسته‌بندی‌شده، تعداد ۱۶ کد اولیه در ارتباط با اهداف بانک زمین استخراج‌شده و سپس هر یک از این کدها در ۶ مؤلفه تحت عنوان «بانک اطلاعات زمین»، «جلوگیری از غلبه سرمایه‌داری املاک و مستغلات بر فعالیت‌های اقتصادی»، «حمایت از اقشار آسیب‌پذیر و کم‌درآمد»، «افزایش کارایی و مطلوبیت زمین»، «ایجاد ظرفیت‌سازی نهادی» و «نظارت و کنترل بر اراضی» دسته‌بندی گردیدند و درنهایت به دو مقوله اصلی شامل «مدیریت یکپارچه زمین» و «ایجاد عدالت توزیعی در جامعه» منتهی شد.

جدول ۲. مقوله‌ها، مؤلفه‌ها و زیر مؤلفه‌های اهداف بانک زمین برگرفته از نرم‌افزار ATLAS.ti 8

مقوله	مؤلفه	زیر مؤلفه	
مدیریت یکپارچه زمین	بانک اطلاعات زمین	شناسایی اراضی شهری مشمول قانون جهت خریداری	
		تأمین و تحویل اراضی برای ساخت پروژه‌های مسکن	
		تهیه و ایجاد بانک اطلاعات زمین استان	
	افزایش کارایی و مطلوبیت زمین	افزایش سرانه‌های خدماتی	
		برنامه‌ریزی زمین	
		ایجاد ارزش‌افزوده بر اراضی	
	ایجاد ظرفیت‌سازی نهادی	ایجاد ظرفیت‌سازی نهادی	حل مسائل ناشی از استفاده و بهره‌گیری از زمین
			یکپارچگی در تصمیم‌گیری نهادها
		نظارت و کنترل بر اراضی	حفاظت و نگهداری از اراضی
			بهبودسازی در نظام عرضه و تقاضای زمین
ایجاد عدالت توزیعی در جامعه	جلوگیری از غلبه سرمایه‌داری املاک و مستغلات بر فعالیت‌های اقتصادی	جلوگیری از تورم زمین	
		تولید انبوه مسکن برای تعادل در عرضه و تقاضای مسکن	
		جلوگیری از احتکار زمین و مسکن	
		جلوگیری از زمین‌خواری و سوداگری زمین	
	حمایت از اقشار آسیب‌پذیر و کم‌درآمد	حمایت از گروه‌های کم‌درآمد	
		حمایت از خانه اولی‌ها	

### ضعف‌ها و مشکلات اجرای سیاست بانک زمین

در ارتباط با ضعف‌ها و مشکلات سیاست بانک زمین نیز اقدام به بررسی و مطالعه متون منتخب گردید که در این رابطه ۲۷ کد اولیه استخراج گردید و سپس هر یک از این کدها در ۵ مفهوم تحت عنوان «عدم اجرای صحیح کاداستر در کشور»، «چرخه معیوب اداری»، «عوامل حقوقی»، «عوامل مالی» و «عوامل فرهنگی، اجتماعی» دسته‌بندی گردیدند و درنهایت در یک مقوله اصلی تحت عنوان «ضعف‌ها و مشکلات اجرای بانک زمین» دسته‌بندی گردید.

## جدول ۳. مقوله‌ها، مؤلفه‌ها و زیر مؤلفه‌های ضعف‌ها و مشکلات بانک زمین برگرفته از نرم‌افزار ATLAS.ti 8

مقوله	مؤلفه	زیر مؤلفه	
چرخه معیوب اداری	عدم اجرای صحیح کاداستر در کشور	سرعت پایین عملیات گویا سازی نقشه‌های فتوگرامتری به صورت موردی	
		عدم تعیین صحیح و جامع از تعیین میزان اراضی خصوصی، همگانی و خالصجات	
		نبود یک ساختار جامع ملی اطلاعات مکانی	
		کمبود نقشه‌های مورد نیاز به روش رقومی	
		کمبود اطلاعات توصیفی و هندسی جمع‌آوری شده پلاک‌های ثبتی	
		فقدان نقشه‌هایی که مرزهای املاک را نشان می‌دهد.	
		عدم تولید و بهنگام سازی اطلاعات ثبتی	
		عدم یکپارچگی و تعدیل داده‌های مأخوذه از سیستم کاداستر	
		کمبود نقشه‌های ۱،۵۰۰ تولید شده	
		سرعت پایین به روز رسانی نقشه‌های تهیه شده توسط امور فتوگرامتری	
عوامل حقوقی	عدم سرعت و سهولت دسترسی به اطلاعات املاک و اراضی	زمان بر بودن عملیات ثبت اراضی	
		نبود ارزشیابی صحیح از اراضی	
		مسائل آماری اطلاعات مربوط به ساختمان‌ها	
		عدم وجود یک سیستم ثبتی منسجم در سطح کشور	
		نبود نظامی دقیق، ساده، روان، مطمئن و قابل تغییر با زمان حاکم بر امور املاک و مستحذات	
		عدم اطلاعات صحیح بین سازمان‌ها و ارگان‌های ذی ربط	
		اطاله مکاتبات و تأخیر در اجرای مصوبه کمیسیون‌های مربوطه	
		ابهام در تقسیم کار بین نهادهای ذی ربط	
		وجود قوانین و مقررات کهنه و ناسازگار با شرایط روز کشور	
		بروز جرائم و تخلفات اراضی ملی ثبت اسناد	
عوامل اجتماعی - فرهنگی	عدم سرعت و سهولت دسترسی به اطلاعات املاک و اراضی	وجود مناقشات مربوط به مالکیت اراضی	
		کمبود منابع مالی مربوط به تملیک اراضی	
		هزینه بالای تهیه و تولید نقشه‌ها به روش زمینی	
		کمبود اعتماد و اطمینان در معاملات املاک و اراضی	
		رانت اطلاعاتی مربوط به اراضی و تملک آن	
		بورس‌بازی زمین به ویژه در مناطق پیراشهری	
		عوامل مالی	کمبود منابع مالی مربوط به تملیک اراضی
		عوامل حقوقی	وجود قوانین و مقررات کهنه و ناسازگار با شرایط روز کشور
		عوامل اجتماعی - فرهنگی	کمبود اعتماد و اطمینان در معاملات املاک و اراضی
		عوامل اجتماعی - فرهنگی	رانت اطلاعاتی مربوط به اراضی و تملک آن

ضعف‌ها و مشکلات بانک زمین

## ارائه الگوی مطلوب اجرای سیاست بانک زمین

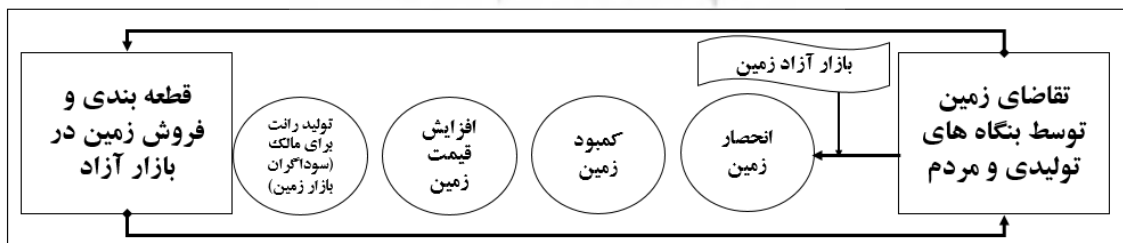
با توجه به تأثیراتی که زمین در توسعه کالبدی شهرها و اقتصاد شهری دارد، می‌باید با ویژگی‌های اقتصادی زمین و سیاست‌های و اقدامات دولتی در مدیریت بازار زمین آشنا شد. متخصصین اقتصاد، چند ویژگی مهم و اساسی را برای زمین در نظر می‌گیرند که عبارت‌اند از:

**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 هزینه‌ای 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 عرضه‌کننده آن می‌شود. این ارزش اضافی بارانت، تفاوت ارزش‌افزوده واقعی عامل تولید کمیاب در شرایط عادی و یا هزینه تولید محصول موردنظر با بهای عرضه در شرایط کمیابی است. اقتصاددانان کلاسیک رئالیستی دریافته‌اند که در مقام مقایسه، کمیابی زمین به دلیل ویژگی ذاتی نسبت به سایر عوامل که به‌طور معمول قابل‌دستیابی‌اند، همچون نیروی کار و سرمایه؛ بهره کامل ایجاد می‌کند. 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 (لگزیان و همکاران، ۱۳۸۹: ۱۵۰-۱۵۹). همین موضوع زمینه‌ای جهت کسب سود بیشتر و بروز سوداگری در زمین را فراهم می‌سازد. 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 حاشیه‌ای، مالیات‌ها 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 بیان‌شده 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 باشد. به این مفهوم که در مورد سایر کالاها، افزایش تقاضا، افزایش عرضه را به دنبال خواهد داشت، حال آنکه در مورد زمین افزایش تقاضا به دلیل محدودیت منابع، افزایش عرضه را به دنبال نداشته و منجر به افزایش قیمت زمین می‌شود. علاوه بر آن به دلیل این‌که مالکیت زمین به‌صورت نامتوازن میان افراد جامعه در سطح شهرها و کشور توزیع می‌شود، مکانیسم بازار به‌خودی‌خود نمی‌تواند به توزیع عادلانه درآمد حاصل از زمین به اقشار مختلف جامعه منتج شود. با توجه به مطالب ذکرشده، دولت ناگزیر از دخالت در بازار زمین است. به همین دلیل دولت‌ها در سطوح ملی و محلی به سمت تدوین سیاست‌های مناسب زمین شهری به‌منظور اختصاص بهینه این منبع کمیاب گام برداشته‌اند. اصولاً نبود سیاست‌گذاری صحیح در بخش زمین در یک کشور و یا عدم تناسب سیاست زمین اتخاذشده با وضعیت اقتصادی، فرهنگی و سیاسی موجود در آن، منجر به بروز مشکلات متعددی در توسعه شهری خواهد شد. در (شکل ۴) توسعه زمین‌های شهری در شرایط حاکمیت سوداگری در بخش زمین و مسکن تشریح شده است.



شکل ۴. فرایند عرضه زمین در شرایط سوداگری در بازار زمین

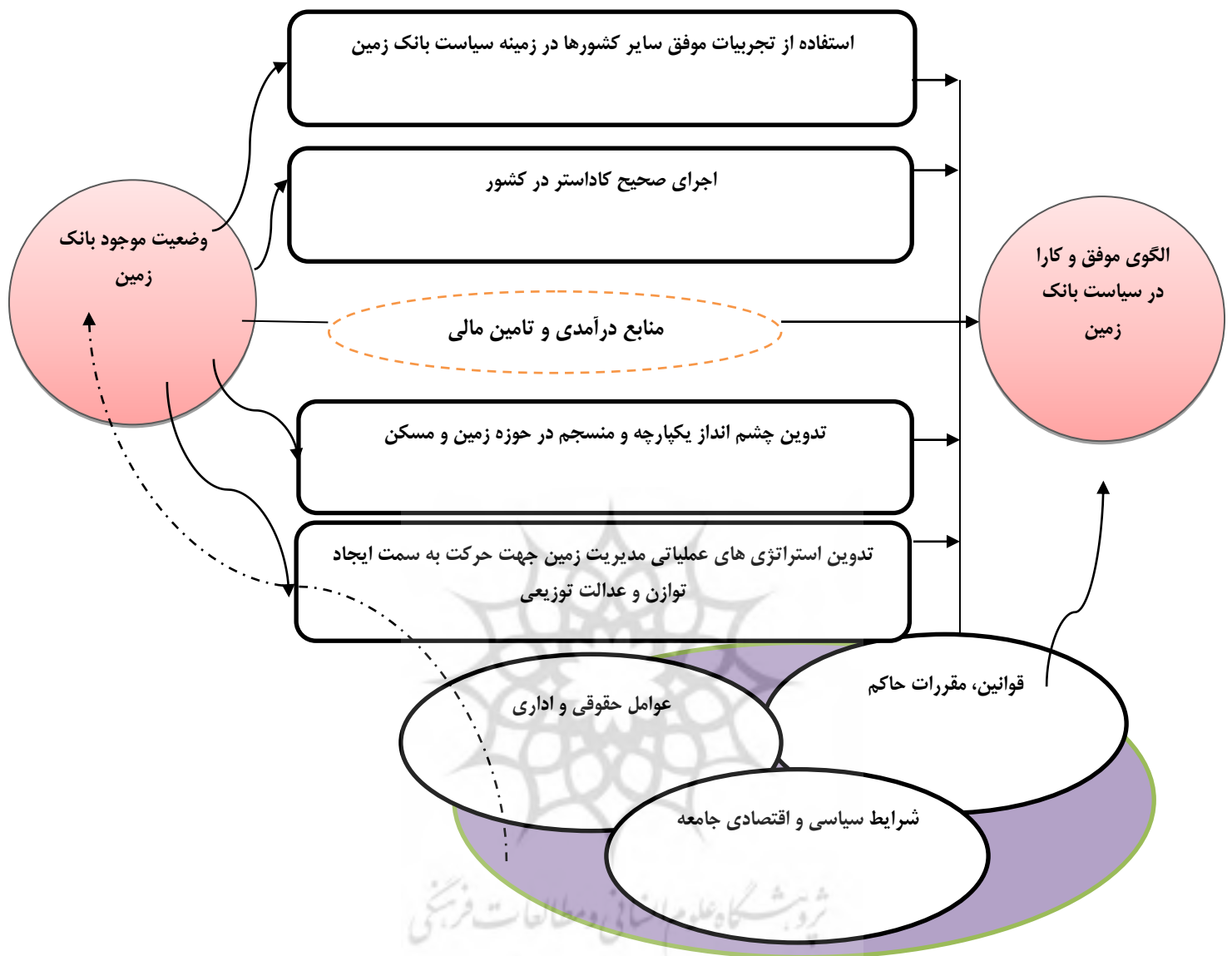
منبع: (لاله پور و سرور، ۱۳۹۱، ترسیم نگارنده، ۱۴۰۰)

مدیریت زمین، نیازمند وجود اطلاعات و داده‌ها از زمین می‌باشد. این اطلاعات و داده‌ها از طریق طرح کاداستر، اجرایی می‌شود و از همین رهگذر برای مدیریت زمین نیز فضای مناسبی ایجاد خواهد شد. برنامه‌ریزی و تعیین خط‌مشی‌های

عمرانی، سیاسی، حقوقی و... از مسیر آورده‌های اطلاعاتی و کارآمد کاداستر حاصل خواهد شد؛ مثلاً، با وجود اطلاعات هندسی اراضی در مناطق مختلف می‌توان به شکل اراضی و نوع کاربری واقف شد. از بانک اطلاعات زمین می‌توان در جهت توسعه عمرانی منطقه، سود جست یا از طرح کاداستر سیاسی می‌توان به وسعت شهرستان، استان و شهر پی برد و در تقسیم‌بندی استفاده کرد. این تحلیل بر مبنای فنی، اطلاعاتی و مدیریتی گرایش دارد، اقتضاء محیطی و انطباق نیازهای آتی را برای تحول‌گرایی کلان ردیابی می‌کند؛ بنابراین، از حیث قلمرو می‌تواند نظام‌های دیگری غیر از ثبت نوین را راهگشایی نماید. واقعیت آن است که درک کارکرد و آثار قابل شمار کاداستر، الزاماً فرآیندی از بالا به پایین را می‌پیماید؛ بدین معنا که اگر دست‌اندرکاران اجرایی و قانونی در گستره کلان بر آن اعتقاد راسخ نداشته باشند، برآیند کیفی و حداکثری را به همراه نخواهد شد. با توجه بررسی مدارک ذکر شده در روش تحقیق، ۱۷ کد اولیه استخراج گردید و سپس هر یک از این کدها در ۸ مفهوم تحت عنوان «استفاده از تجربیات موفق سایر کشورها در زمینه سیاست بانک زمین»، «اجرای صحیح کاداستر در کشور»، «منابع درآمدی و تأمین مالی»، «تدوین چشم‌انداز یکپارچه و منسجم در حوزه زمین و مسکن» و «تدوین استراتژی‌های عملیاتی مدیریت زمین جهت حرکت به سمت ایجاد توازن و عدالت توزیعی» دسته‌بندی گردیدند و در نهایت الگوی مطلوب سیاست بانک زمین ارائه گردید.

#### جدول ۴. مقوله‌ها، مؤلفه‌ها و زیر مؤلفه‌های الگوی مطلوب بانک زمین برگرفته از نرم‌افزار ATLAS.ti 8

مقوله	مؤلفه	زیر مؤلفه
استفاده از تجربیات موفق سایر کشورها در زمینه سیاست بانک زمین	استفاده از ابزارها و فناوری‌های مدرن مورد استفاده کشورهای توسعه‌یافته	بررسی تجربیات کشورهای موفق
		تعیین صحیح و جامع از میزان اراضی خصوصی، همگانی و خالصجات
اجرای صحیح کاداستر در کشور	ایجاد یک ساختار جامع ملی اطلاعات مکانی	تولید و بهنگام سازی اطلاعات ثبتی
		ایجاد یکپارچگی و تعدیل داده‌های مأخوذه از سیستم کاداستر
منابع درآمدی و تأمین مالی	تأمین منابع مالی مربوط به تملیک اراضی	تأمین مالی تهیه و تولید نقشه‌های به روش زمینی
		تدوین چشم‌انداز یکپارچه و منسجم در حوزه زمین و مسکن
تدوین استراتژی‌های عملیاتی مدیریت زمین جهت حرکت به سمت ایجاد توازن و عدالت توزیعی	تدوین استراتژی‌های عملیاتی مدیریت زمین جهت حرکت به سمت ایجاد توازن و عدالت توزیعی	یکپارچگی در تصمیم‌گیری نهادها
		تهیه و ایجاد بانک اطلاعات زمین استانی
شرایط سیاسی و اقتصادی جامعه	حمایت از اقشار آسیب‌پذیر و کم‌درآمد	جلوگیری از احتکار زمین و مسکن
		ایجاد اعتماد و اطمینان در معاملات املاک و اراضی
عوامل حقوقی و اداری	جلوگیری از رانت اطلاعاتی مربوط به اراضی و تملک آن	جلوگیری از بروز جرائم و تخلفات اراضی ملی
		رایزنی و تدوین راهکاری جهت از میان بردن مناقشات مربوط به مالکیت اراضی
قوانین و مقررات حاکم	قوانین و مقررات سازگار با شرایط روز کشور	تدوین قوانین و مقررات سازگار با شرایط روز کشور



شکل ۵. الگوی مناسب در جهت کاربست سیاست بانک زمین  
منبع: (نگارندگان، ۱۴۰۰)

### نتیجه گیری

یکی از عناصر مهم در توسعه در دسترس بودن زمین کافی است. مشکل عدم دسترسی به زمین اغلب باعث مشکل در ایجاد زیرساخت‌ها می‌شود (Freddy Busroh & Santiago, 2019: 720) می‌توان گفت که هدف‌دار نبودن سیاست‌های شهری، موجب رشد و گسترش افسارگسیخته، نامتوازن و ناموزون شهرها خواهد شد. در چنین وضعیتی، تخصیص کاربری‌های شهری بر اساس نیازهای واقعی صورت نخواهد گرفت و منافع عمومی شهروندان فدای منفعت‌جویی‌های شخصی خواهد شد. 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» و «بانک زمین» را نام برد (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷: ۲). در میان این استراتژی‌ها، بانکداری زمین یکی از روش‌هایی است که دولت‌ها زمین را ارزان می‌خرند و آن را برای توسعه مسکن در آینده نگه می‌دارند. به عبارت دیگر بانکداری زمین به‌عنوان مکانیزم مهمی در نظر گرفته شد که از طریق آن مقامات دولتی می‌توانند توسعه شهری را کنترل کنند (Harison, 2007: 6). بانک‌های زمین، نهادهای دولتی هستند که املاک خالی، محروم از مالیات و استفاده‌نشده را برای اهداف توسعه استراتژیک کوتاه‌مدت یا بلندمدت به دست می‌آورند و جمع‌آوری می‌کنند (Silva, 2011: 608). این بانک‌ها راه‌حل‌های خلاقانه و انعطاف‌پذیر برای استفاده از املاک غیرمولد یا نامطلوب ارائه می‌دهند (Linse, 2021: 1364). پژوهش‌های صورت گرفته نشان می‌دهند بانکداری زمین می‌تواند تخصیص بهینه منابع زمین را به دست آورد و فرایند ساخت‌وسازهای فشرده را رونق بخشد که این امر به‌طور گسترده بخش اصلی مفهوم اصلی توسعه پایدار منطقه شهری محسوب می‌شود (Zhang et al, 2012: 905). انجام این دست از تحقیقات در مورد سرمایه‌گذاری بانک زمین و معیارهای کلیدی می‌تواند گامی ارزشمند در جهت افزایش شانس موفقیت سرمایه‌گذاری باشد. انواع مختلفی از اطلاعات در فرایند تصمیم‌گیری برای پروژه‌های توسعه بانک زمین استفاده می‌شود که درنهایت می‌تواند به تولید دقیق‌ترین تصمیم کمک کند (Nurul Akhilah et al, 2019: 15). امری که ضرورت آن در شهرهای کشورمان نیز به‌وضوح مشاهده می‌شود. امروزه ناهنجاری‌های اقتصادی فرهنگی و کالبدی بسیاری در شهرهایمان مشاهده می‌شود، به‌عنوان مثال ورود تقاضای سرمایه‌ای صرف به معاملات زمین (سوداگری زمین)، حکم‌فرما بودن اندیشه سوداگری و زمین‌خواری، افزایش هزینه خدمات شهری، نبود توجه اقتصادی برای سرمایه‌گذاری در تولید، بروز تورم پلکانی در اقتصاد شهری، وجود نواحی فرسوده درون‌شهری و حاشیه‌ای و سکونتگاه‌های غیررسمی، ایجاد بافت‌های ناهمگون شهری و ... همگی از مشکلاتی هستند که از ضعف سیاست‌گذاری صحیح در بخش زمین حکایت دارند. این پژوهش باهدف ارزیابی سیاست بانک زمین و به شیوه تحلیل محتوای کیفی به رشته تحریر درآمد. در ارتباط با اهداف سیاست بانک زمین، تعداد ۱۶ کد اولیه استخراج شده و سپس هر یک از این کدها در ۶ مفهوم تحت عنوان «بانک اطلاعات زمین»، «جلوگیری از غلبه سرمایه‌داری املاک و مستغلات بر فعالیت‌های اقتصادی»، «حمایت از اقشار آسیب‌پذیر و کم‌درآمد»، «افزایش کارایی و مطلوبیت زمین»، «ایجاد ظرفیت‌سازی نهادی» و «نظارت و کنترل بر اراضی» دسته‌بندی گردیدند و درنهایت به دو مقوله اصلی شامل «مدیریت یکپارچه زمین» و «ایجاد عدالت توزیعی در جامعه» رسیدیم. در ارتباط با ضعف‌ها و مشکلات سیاست بانک زمین نیز اقدام به بررسی و مطالعه متون منتخب گردید که در این رابطه ۲۷ کد اولیه استخراج گردید و سپس هر یک از این کدها در ۵ مفهوم تحت عنوان «عدم اجرای صحیح کاداستر در کشور»، «چرخه معیوب اداری»، «عوامل حقوقی»، «عوامل مالی» و «عوامل فرهنگی، اجتماعی» دسته‌بندی گردیدند و درنهایت به یک مقوله اصلی تحت عنوان «ضعف‌ها و مشکلات اجرای بانک زمین» مطرح گردید و درنهایت الگوی مطلوب و کارا در ارتباط باسیاست بانک زمین ارائه گردید.

### تقدیر و تشکر

بنا به اظهار نویسنده مسئول، حامی مالی نداشته است.



## منابع

- ۱) اخوان گوران، پدram (۱۳۹۳). تحلیل و ارزیابی سیاست پژوهی نقش‌پذیری نهادهای رسمی در فرایند تأمین زمین و مسکن شهری با ارائه راهکارها و پیشنهادات در ایران، فصلنامه مدیریت شهری، دوره ۱۳، شماره ۳۶، صص. ۱۸۱-۱۵۵.
- ۲) اردشیری، مهیار و زحمتکشان؛ مرجان (۱۳۸۵). بانک زمین شهری و ضرورت ایجاد آن در کلانشهرها (نمونه موردی شهر شیراز)، کنفرانس ملی برنامه ریزی و مدیریت شهری، شورای اسلامی شهر مشهد، دانشگاه فردوسی مشهد و شهرداری مشهد.
- ۳) امیری بشلی، معصومه؛ مجتبی زاده خانقاهی، حسین؛ زیاری، یوسفعلی و نوری کرمانی، علی (۱۳۹۷). الگوی تصمیم‌گیری سیاست‌های زمین شهری در توسعه ی فیزیکی شهر ساری، نشریه تحقیقات کاربردی علوم جغرافیایی، دوره ۱۹، شماره ۵۴، صص. ۱۴۶-۱۲۵.
- ۴) ایزدخواستی، حجت و عرب مازار، عباس (۱۳۹۶). تحلیل مالیات بر رانت زمین و بازدهی سرمایه مسکونی: رویکرد تعادل عمومی، فصلنامه اقتصاد مقداری، دوره ۱۴، شماره ۳، صص. ۲۵-۱.
- ۵) حبیبی درگاه، بهنام (۱۳۹۹). مفهوم کاداستر کارکرد و آثار آن، فصلنامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، دوره ۲، شماره ۵، صص. ۲۵۳-۲۲۹.
- ۶) خلیلی عراقی، سید منصور؛ مهرآرا، محسن و عظیمی، سیدرضا (۱۳۹۱). بررسی عوامل مؤثر بر قیمت مسکن در ایران با استفاده از داده های ترکیبی، فصلنامه پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی، دوره ۲۰، شماره ۳، صص. ۵۰-۳۳.
- ۷) خندان، مینا؛ جهانشاهلو، لعل و ذبیحی، حسین (۱۳۹۷). واكوی عوامل مؤثر بر افزایش رانت زمین شهری در منطقه یک کلان‌شهر تهران، فصلنامه علمی- پژوهشی جغرافیا (برنامه‌ریزی منطقه ای)، دوره ۹، شماره ۲، صص. ۲۵۵-۲۳۹.
- ۸) خوب آیند، سعید و موحد، علی (۱۳۸۵) بررسی نقش سیاست‌های زمین شهری بر روی شهرهای ایران (نمونه موردی: شهر اصفهان)، کنفرانس ملی برنامه ریزی و مدیریت شهری، شورای اسلامی شهر مشهد، دانشگاه فردوسی مشهد و شهرداری مشهد.
- ۹) رفیعیان، مجتبی و عسگری تفرشی، حدیثه (۱۳۸۸). بررسی «الگوی عرضه زمین» در محدوده‌های اطراف ایستگاه مترو با استفاده از دیدگاه مخاطب محور، نمونه موردی: ایستگاه صادقیه، مدیریت شهری. شماره ۲۴، صص. ۸۱-۹۳.
- ۱۰) رضانی، مرتضی؛ زینی، ستایش روستایی و حسین آبادی، هانی (۱۳۹۴). واكوی دلایل عدم موفقیت شهرهای جدید در ایران، همایش ملی معماری و شهرسازی بومی ایران، موسسه سفیران راه مهرازی، دانشگاه علم و هنر یزد.
- ۱۱) شمس پویا، محمدکاظم؛ توکلی نیا، جمیله؛ صرافی، مظفر و فنی، زهره (۱۳۹۶). تحلیلی بر برنامه‌های توسعه و سیاست‌های زمین شهری با تاکید بر رویکرد حکمروایی خوب زمین، موردپژوهی: کلان‌شهر تهران، فصلنامه اطلاعات جغرافیایی، دوره ۲۶، شماره ۱۰۴، صص. ۷۶-۵۷.
- ۱۲) علیزاده، جواد و مومن، فرحناز (۱۴۰۰). نقش نقشه برداری کاداستر در صیانت از حقوق بیت المال در اراضی و منابع طبیعی در پرتو اصل حقوق عمومی، فصلنامه نگرش های نو در جغرافیای انسانی، دوره ۱۳، شماره ۳، صص. ۲۹۶-۳۱۹.
- ۱۳) عنابستانی، زهرا؛ عنابستانی، علی اکبر و زیاری، یوسفعلی (۱۳۹۳). برنامه‌ریزی و مدیریت شهری: تاثیر ابرپروژه ها بر بازار زمین و مسکن شهری (مطالعه موردی: شهر شاندیز)، کنفرانس ملی برنامه ریزی و مدیریت شهری، شورای اسلامی شهر مشهد، دانشگاه فردوسی مشهد و شهرداری مشهد.
- ۱۴) فراهانی فرد، سعید (۱۳۸۸). ساختار بازار زمین در اقتصاد اسلامی، فصلنامه علمی پژوهشی اقتصاد اسلامی. دوره ۸، شماره ۳۱، صص. ۱۳۱-۱۰۳.
- ۱۵) گروه تحقیقات اقتصادی بانک خاورمیانه (۱۳۹۴). بررسی تحولات بازار مسکن ایران، گزارش منتشر شده، به آدرس:

- ۱۶) لاله پور، منیژه (۱۳۹۸). تحلیلی بر سیاست ها و قوانین زمین شهری با تأکید بر رویکرد مقابله با سوداگری در بازار زمین شهری؛ مورد پژوهی: کلان‌شهر تهران، فصلنامه آمایش محیط، دوره ۱۲، شماره ۴۷، صص ۲۰۶-۱۸۳.
- ۱۷) لاله پور، منیژه و سرور، هوشنگ (۱۳۸۵). بررسی قوانین و سیاست‌های زمین شهری پس از انقلاب اسلامی ایران، کنفرانس ملی برنامه ریزی و مدیریت شهری، شورای اسلامی شهر مشهد، دانشگاه فردوسی مشهد و شهرداری مشهد.
- ۱۸) لگزریان احسان و رنج آزما آذری، محمد (۱۳۸۹). بررسی و تحلیل «مدیریت توسعه زمین» از طریق رویکرد «برنامه اصلاح مجدد زمین» با تأکید بر مقوله انتقال حق مالکیت زمین. مدیریت شهری، دوره ۸، شماره ۲۵، صص. ۱۶۸-۱۴۷.
- ۱۹) مارشال، کاترین و گرچن، ب. راس من، (۱۳۷۷). روش تحقیق کیفی، مترجمان، دکتر علی پارسائیان و دکتر سید محمد اعرابی، تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی.
- ۲۰) محمدی، شیوا و خردمندی، سعید (۱۳۹۹). واكایوی علل عدم موفقیت طرح کاداستر در کشور از دیدگاه حقوق اداری، فصلنامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، دوره ۲، شماره ۵، صص ۱۳۶-۱۱۱.
- ۲۱) مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه علم و صنعت (۱۳۹۳). عرضه مسکن ملکی؛ راهکار مناسب برای حمایت اجتماعی از مسکن، گزارش پژوهشی.
- ۲۲) مشکینی، ابوالفضل و نورمحمدی، مهدی (۱۳۹۵) نقدی بر مدیریت زمین شهری کشورهای درحال توسعه (مطالعه موردی: ایران)، پژوهش‌های جغرافیای انسانی، دوره ۵۰، شماره ۴، صص ۸۰۹-۸۲۹.
- ۲۳) مشکینی، ابوالفضل؛ نورمحمدی، مهدی؛ رکن الدین افتخاری، عبدالرضا و صرافی، مظفر (۱۳۹۳). الگوی سیاست گذاری مداخله دولت در مدیریت زمین شهری ایران (مطالعه موردی: شهر تهران)، فصلنامه برنامه‌ریزی و آمایش فضا، دوره ۱۹، شماره ۱، صص. ۲۱۰-۱۸۱.
- ۲۴) مشکینی، ابوالفضل و نورمحمدی، مهدی (۱۳۹۲). تحلیل چالش‌های پیش روی مدیریت زمین شهری کشورهای درحال توسعه، پنجمین کنفرانس ملی برنامه ریزی و مدیریت شهری، شهرداری مشهد، شورای اسلامی شهر مشهد، دانشگاه فردوسی مشهد.
- ۲۵) مهر آسا، جمشید؛ حسینی، علیرضا و روحانی، مقدم (۱۳۹۹). بازپژوهی در مفهوم کاداستر و نقش آن در دعوای ملکی، مطالعات فقه و حقوق اسلامی، دوره ۱۲، شماره ۲۲، صص. ۳۹۴-۳۷۳.
- ۲۶) میرکتولی، جعفر؛ مدانلو جویباری، مسعود و صمدی، رضا (۱۳۹۱). بررسی نقش بنگاه‌های معاملات ملکی در توسعه زمین شهری مطالعه موردی: شهر گرگان. فصلنامه علمی و پژوهشی نگرش‌های نو در جغرافیای انسانی، دوره ۴، شماره ۴، صص. ۳۱-۱۷.
- ۲۷) وصالی آذرشیریانی، محمد و فرجی ملایی، امین (۱۳۹۶). بررسی چالش‌های مرتبط با مسکن مناسب با رویکرد ارائه راهکارهای عملی، کنفرانس سالانه پژوهش‌های معماری، شهرسازی و مدیریت شهری، تهران: موسسه معماری و شهرسازی سفیران راه مهرازی.
- ۲۸) ولی زاده خرق، سعید؛ خالقی، حسین و کاظمی، مصطفی (۱۳۹۱). مروری بر شاخص‌های تصمیم‌گیری خریداران مسکن (مورد مطالعه: شهر مشهد)، کنفرانس ملی الگوهای نوین در مدیریت و کسب و کار با رویکرد حمایت از کارآفرینان ملی، تهران، <https://civilica.com/doc/818007>

- 29) Akhavan Goran, P. (2014). Policy Analysis and Evaluation of the Role of Official Institutions in the Process of Land and Urban Housing with Presenting Strategies and Suggestions in Iran, Urban Management Quarterly, Vol. 13, No. 36, pp. 155-181. [Persian]
- 30) Alexander, F. (2015). Land Banks and Land Banking, Center for Community Progress publication: Washington DC.

- 31) Amiri Bashli, M., Mojtaba Zadeh Khaneghahi, H., Ziari, Y. & Nouri Kermani, A. (2017). The model of urban land policy decision-making in the physical development of Sari, *Journal of Applied Research in Geographical Sciences*, Vol. 19, No. 54, pp. 125-146. [Persian]
- 32) Ardashiri, M. & Zahmatkashan, M. (2006). Urban Land Bank and the need to create it in metropolises (case study of Shiraz), National Conference on Urban Planning and Management, Mashhad Islamic Council, Ferdowsi University of Mashhad and Mashhad Municipality. [Persian].
- 33) Bao, H., chong, A.Y.L., Wang, H., Wang, L. & Huang, Y. (2012). Quantitative decision making in land banking: A Monte Carlo simulation for China's real estate developers, *International Journal of Strategic Property Management*, Vol. 16, No. 4, pp. 355-369.
- 34) Center for Technology Studies, University of Science and Technology. (2014). supply of real estate; Appropriate solution for social support of housing, research report. [Persian].
- 35) Duriau, V.J., Reger, R.K. & Pfarrer, M.D. (2007) .A content analysis of the content analysis literature in organization studies: research themes, data sources, and methodological refinements, *Organizational Research Methods*, Vol. 10, No. 1, pp. 5-34.
- 36) Freaddy Busroh, f. & Santiago, F. (2017). The establishment of land bank institutions for strengthening the national development, *International Journal of Civil Engineering and Technology*, Vol. 8, No. 11, pp. 720-732.
- 37) Habibi Dargah, B. (2016). The Concept of Functional Cadastre and Its Effects, *Quarterly Journal of Modern Administrative Law Research*, Second Year, Fifth Issue, Winter 2016. [Persian]
- 38) Izadkhasti, H. & Arab Mazar, A. (2017). Land rent tax analysis and residential capital return: General equilibrium approach, *Quantitative Economics Quarterly*, Vol. 14, No. 3, pp. 1-25. [Persian]
- 39) Kelly, J. (2015). Sustaining neighborhoods of choice: From land bank(ing) to land trust(ing), *Washburn Law Journal*, Vol. 54, No. 3, pp. 613-624.
- 40) Khalili Iraqi, M., Mehrara, M. & Azimi, R. (2012). A Study of Factors Affecting Housing Prices in Iran Using Combined Data, *Quarterly Journal of Economic Research and Policy*, Vol. 20, No. 63, pp. 33-50. [Persian].
- 41) Khandan, M., Jahanshahloo, L. & Zabihi, H. (2018). Analysis of Factors Affecting the Increase of Urban Land Rents in District One of Tehran Metropolis, *Quarterly Journal of Geography (Regional Planning)*, Vol. 19, No. 2, pp. 239-255. [Persian].
- 42) Lalehpour, M. & Sarvar, H. (2006). Review of Urban Land Laws and Policies after the Islamic Revolution of Iran, National Conference on Urban Planning and Management, Mashhad Islamic Council, Ferdowsi University of Mashhad and Mashhad Municipality. [Persian]
- 43) Lalehpour, M. & Sarvar, H. (2006). Review of Urban Land Laws and Policies after the Islamic Revolution of Iran, National Conference on Urban Planning and Management, Mashhad Islamic Council, Ferdowsi University of Mashhad and Mashhad Municipality. [Persian]
- 44) Legzian E. & Azari, M. Ranj Azma, M. (2006). Review and analysis of "land development management" through the approach of "land reform program" with emphasis on the issue of transfer of land ownership. *Urban Management*. [Persian].
- 45) Linse, Z. (2021). Land banking and Newark: Teaching an old city a new trick, *Seton Hall Law Review Journal*, Vol. 51, No. 4, pp. 1361-1388.

- 46) Marshall, C., Gretchen & B. Ras Man. (1998). *Qualitative Research Methods*, Translators, Dr. Ali Parsaian and Dr. Seyed Mohammad Aarabi, Tehran: Cultural Research Office. [Persian]
- 47) Mayring, P. (2008) *Qualitative Inhaltanalyse - Grundlagen und Techniken (Qualitative Content Analysis)*, Beltz Verlag, Weinheim.
- 48) Mehr Asa, J., Hassani, A. & Rouhani, M. (2015). Re-research in the concept of cadastre and its role in civil litigation, *Studies of Islamic Jurisprudence and Law*, Vol. 12, No. 22, pp. 373-394. [Persian].
- 49) Meshkini, A. & Noor Mohammadi, M. (2013). *Analysis of Challenges Facing Urban Land Management in Developing Countries*, Fifth National Conference on Urban Planning and Management, Mashhad Municipality, Mashhad Islamic Council, Ferdowsi University of Mashhad. [Persian].
- 50) Meshkini, A. & Nour Mohammadi, M. (2016). A Critique of Urban Land Management in Developing Countries (Case Study: Iran), *Human Geography Research*, Vol. 50, No. 4, pp. 181-210. [Persian].
- 51) Meshkini, A., Nour Mohammadi, M., Rokanuddin Eftekhari, A. & Sarafi, M. (2014). The Model of Government Intervention in Iran Urban Land Management (Case Study: Tehran), *Quarterly Journal of Planning and Spatial Planning*, Volume 19, Number 1. [Persian]
- 52) Mirkatoli, J., Madanloojubari, M. & Samadi, R. (2012). Investigating the role of real estate firms in urban land development Case study: Gorgan. *Journal of New Attitudes in Human Geography*, Vol. 4, No. 4, pp. 17-31. [Persian].
- 53) Mischiu, D. (2019). *Banking on land: A critical review of land banking in the Unites States*, Master thesis of urban planning. University of Illinois at Urbana-Champaign.
- 54) Mohammadi, S. & Kheradmandi, S. (2015). Analysis of the reasons for the failure of the cadastral plan in the country from the perspective of administrative law, *Quarterly Journal of New Administrative Law Research*, Vol. 4, No. 5, pp. 111-136. [Persian]
- 55) Nurul Akhilah Syed Mustorpha, S., Nadzri Jaafar, M., Naim Abdullah, M., Asmoni, M., Ismail, A. & Ariffian B. (2019) Ket criteria for lad bank investment, *International journal of real estate studies*, Vol. 13, No. 1, pp. 1-18
- 56) Shah, S. (2016) *Saving our cities: Land banking in Tennessee*, The University of Memphis Law Review Journal, Vol. 46, No.4, pp. 928-971.
- 57) Silva, D. (2011) *Land banking as a tool for the economic redevelopment of olfer industrial cities*, *Drexel Law Review Journal*, Vol. 3, No. 8, pp. 607-641.
- 58) Valizadeh Kharq, S., Khaleghi, H. & Kazemi, M. (2012). A Review of Housing Buyers Decision Making Criteria (Case Study: Mashhad), National Conference on New Models in Management and Business with a Support for National Entrepreneurs Approach, Tehran, [https ://civilica.com/doc/818007](https://civilica.com/doc/818007) [Persian].
- 59) Vesali Azarsharbiani, M. & Faraji Mollai, A. (2017). A Study of Challenges Related to Proper Housing with a Practical Approach Approach, Annual Conference on Architectural Research, Urban Planning and Urban Management, Tehran: Mehrazi Ambassadors Institute of Architecture and Urban Planning. [Persian].
- 60) Zhang, Q., Zhang, W., Li, M., Huang, Q. & Li, F. (2012). Land Banking: A Mechanism for Urban Sustainable Development in China, *AMBIO Journal*, Vol. 41, No. 5, pp. 904-906