

تحلیلی بر سیاست‌ها و قوانین زمین شهری با تأکید بر رویکرد مقابله با سوداگری در بازار زمین شهری؛ مورد پژوهی: کلان‌شهر تهران

تاریخ پذیرش نهایی مقاله: ۹۷/۰۶/۱۲

تاریخ دریافت مقاله: ۹۷/۰۳/۱۷

منیژه لاله پور* (استادیار گروه جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه مراغه)

چکیده

سیاست‌ها و قوانین زمین شهری، عموماً در جهت تخصیص بهینه منابع موجود زمین می‌باشد. خرید و فروش بدون محدودیت زمین در بازار و عدم دریافت اضافه ارزش زمین از مالک، منجر به سرازیر شدن سرمایه‌ها در این بخش و ایجاد تقاضاهای سوداگرانه می‌شود. روندی که باعث کمبود زمین و افزایش قیمت زمین‌های شهری در جریان توسعه‌های شهری می‌گردد. از این رویکرد، مقاله حاضر قوانین و سیاست‌های زمین شهری را از رویکرد مقابله با سوداگری، در کلانشهر تهران به بحث گذاشته است. این تحقیق از سنخ تحقیقات توصیفی-تحلیلی و روش کلی حاکم بر تحقیق نیز روش تحلیل ثانویه است، که با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و اسنادی مرتبط با موضوع تحقیق انجام گرفته است. نتایج این بررسی نشان می‌دهد، که سیاست‌ها و قوانین بخش زمین شهری نه تنها با رویکرد مقابله با سوداگری در این بخش هدف‌گذاری نشده‌اند؛ بلکه خود به جریان سوداگری در بازار زمین و مسکن شهری قوت بخشیده‌اند. ناکارآمدی نظام مالیاتی در این بخش، ضوابط تفکیک زمین و محدوده‌بندی ناکارآمد شهر در طرح‌های جامع، ناکارآمدی قوانین در محدودسازی مالکیت خصوصی زمین‌ها، نبود عزم و همت در مدیریت‌های محلی تهران برای آماده‌سازی زمین‌ها، عملکرد ضعیف دولت و شهرداری در بازیافت مجدد زمین در بافت‌های فرسوده شهری؛ نتیجه سیاست‌گذاری‌های ناکارآمد در بخش زمین و مسکن و تداوم و رونق هر چه بیشتر سوداگری در بخش زمین و مسکن شهری می‌باشد.

واژه‌های کلیدی: کلان‌شهر تهران، بازار زمین شهری، قوانین و سیاست‌های زمین، سوداگری

۱- مقدمه

امروزه سیاست‌گذاری در امر زمین شهری، با در نظر گرفتن دو اصل کلی ایجاد کارایی در برنامه‌ریزی توسعه شهری و دسترسی به برابری یا عدالت اجتماعی، بیش از پیش ضروری گشته است (ماجدی، ۱۳۸۹: ۸۹). حضور فعالیت‌های غیرتولیدی نظیر سوداگری در بازار زمین و مسکن بسیار بالاست. در واقع سوداگران زمین، در شرایطی که نظارت و کنترل صحیحی بر این بازار وجود نداشته باشد، می‌توانند با بهره‌گیری از این ویژگی بازار، به سودهای کلان و غیرمتعارف دست یابند (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، ۱۳۸۷: ۲). یکی از مؤثرترین این ابزارها، نظام‌های مالیاتی است. تقاضاهای سوداگران در بازار زمین شهری، عملکرد این بازار را به دو صورت تحت تأثیر قرار می‌دهد: الف) خرید ملک (زمین یا مسکن) و فروش مجدد آن در فواصل کوتاه به امید کسب سود نامتعارف ناشی از انجام معاملات مکرر. ب) خرید ملک (زمین یا مسکن) و نگهداری آن به امید افزایش قیمت و کسب سود در آینده. نظام مالیاتی که با هدف کنترل سوداگری در بازار زمین و مسکن طراحی می‌شود باید قابلیت مقابله با هر دو نوع عملکرد تقاضای سوداگران در بازار را داشته باشد؛ با افزایش تقاضا در بازار زمین و مسکن، تورم در این بخش افزایش می‌یابد و به تبع آن سایر بخش‌ها نیز متأثر از این افزایش قیمت خواهند شد (طیبنیا و خوزانی، ۱۳۹۰: ۹۹). مسأله‌ای که در کشورمان نیز به وضوح مشاهده می‌شود. امروزه ناهنجاری‌های اقتصادی، فرهنگی و کالبدی بسیاری در شهرهای مان مشاهده می‌شود؛ شدت این مسأله در شهرهای بزرگ و کلان‌شهرهایی نظیر تهران بیشتر است. در تازه‌ترین گزارش منتشر شده از سوی بانک مرکزی در مورد هزینه خانوارهای شهری طی سال ۱۳۹۵، بخش مسکن اعم از اجاره بها یا اقساط خرید، به تنهایی ۳۵/۵ درصد از کل هزینه‌های سالیانه خانوارهای شهری را به خود اختصاص داده است، که این سهم در دهک‌های پایین درآمدی در کلان‌شهرها به ۸۰ درصد نیز می‌رسد. این در حالیست که متوسط این شاخص در کشورهای موفق در بخش مسکن به بیش از ۱۵ درصد نمی‌رسد ([www. Eghtesadnews.com](http://www.Eghtesadnews.com)). بنا بر اظهارات عبده تبریزی (۱۳۹۷) به نقل از خبرگزاری مهر، ۷۰ درصد قیمت مسکن در تهران مربوط به قیمت زمین است. بر طبق آمارهای مرکز آمار

ایران، به نقل از خبرگزاری ایسنا (۱۳۹۶)، سهم مسکن در سبد هزینه خانوار ۳۷ درصد و خوراکی ۲۴ درصد است، در حالی که در کلانشهرهایی نظیر تهران سهم هزینه‌ای مسکن به ۷۰ تا ۸۰ درصد هم رسیده است. در حالیکه در کشورهای پیشرفته مسکن ۷ تا ۵ درصد از سبد هزینه خانوار را تشکیل می‌دهد. طبق آمار ارائه شده در شهر تهران حدود ۳۰۰ هزار واحد خالی و ۱۷۰ هزار اقامتگاه دوم وجود دارد. از دلایل بروز این پدیده می‌توان به افزایش خرید مسکن به عنوان کالای سرمایه‌ای اشاره کرد.

جدول شماره ۱: رشد قیمت زمین و مسکن طی بازه زمانی ۷۱-۹۳ در شهر تهران

بازه زمانی	۷۱-۷۵	۷۱-۸۰	۷۱-۸۵	۷۱-۹۰	۷۱-۹۳
زمین	۳	۷	۱۹	۶۳	۱۳۶
مسکن	۳	۷	۱۸	۴۳	۸۷

منبع: کارگزاری مشاوران سهام، ۱۳۹۴: ۳

همانطور که در جدول و شکل شماره ۱ مشخص است، بیشترین دلیل رشد قیمت آپارتمان رشد قیمت زمین می‌باشد. با مقایسه دو متغیر قیمت زمین و ساختمان به این نتیجه می‌رسیم که رشد قیمت زمین از رشد قیمت آپارتمان بیشتر بوده است. قیمت آپارتمان از سال ۷۰ در شهر تهران حدود ۸۷ برابر شده است؛ در حالی که قیمت زمین در همین بازه زمانی ۱۳۶ برابر شده است. با توجه به طرح مسائل فوق، پژوهش حاضر قوانین و سیاست‌های زمین شهری را، از رویکرد مقابله با تقاضاهای سوداگرانه زمین شهری در کلانشهر تهران بررسی کرده است. به عبارت دیگر، بررسی سیاست‌ها و قوانین زمین شهری از منظر مقابله با سوداگری در این بخش درک مناسبی در مورد نگاه حاکم بر سیاست‌ها و الگوهای اداره‌ی مسائل زمین و مسکن شهری در این منطقه شهری فراهم می‌آورد که در این نوشتار به صورت مبسوط به آن پرداخته می‌شود.



شکل شماره ۱: متوسط قیمت زمین و مسکن در تهران (هزار ریال در متر مربع). کارگزاری مشاوران سهام، ۱۳۹۴: ۳

فرضیه اصلی پژوهش به این صورت طرح شده است که: با توجه به افزایش بی‌رویه قیمت زمین و مسکن در کلانشهر تهران به نظر می‌رسد که ابزارهای نظارت و کنترلی دولت در این بخش از کارآمدی لازم برخوردار نبوده‌اند. در ادامه با بررسی ادبیات نظری، رویکرد اصلی پژوهش تشریح شده و سپس مؤلفه‌های تحقیق در قالب سیاست‌ها و قوانین دولت در بخش زمین شهری در کلانشهر تهران بررسی و تحلیل شده است.

۲- روش تحقیق:

تحقیق حاضر از سنخ تحقیقات توصیفی- تحلیلی است که با تکیه بر اسناد، کتابها و گزارشات موجود در زمینه موضوع تحقیق انجام گرفته است. تحقیق هم جنبه بنیادین و هم جنبه کاربردی دارد. روش کلی حاکم بر تحقیق روش تحلیل ثانویه است. که از روش استدلال منطقی در تحلیل و تبیین مقولات مرتبط استفاده شده است. در این روش، اطلاعات برگرفته از پژوهش‌های گوناگون، مورد تجزیه و تحلیل آماری قرار نمی‌گیرد؛ بلکه اطلاعات تحقیقات با یکدیگر تلفیق و یکدست می‌شوند و این امر به شیوه کیفی صورت می‌گیرد (عدلی‌پور و همکاران، ۱۳۹۴: ۹۶). داده‌ها و منابع مورد استفاده در این مطالعه، شامل سیاست‌ها و قوانین اعلام شده در بازار زمین در کلانشهر تهران می‌باشد. روش کار بدین صورت بوده است که در گام نخست، مفاهیم، اصول و نظریات مرتبط با زمین و الگوی مداخلات دولت‌ها در بازار زمین مورد بررسی قرار گرفته است. نتیجه این بخش، شناخت نگاه حاکم بر سیاست‌ها و الگوی اداره مسائل زمین شهری بوده است. در مرحله بعد با توجه به شناخت حاصل از مطالعات نظری، قوانین و سیاست‌های مصوب زمین در کلانشهر تهران از رویکرد مقابله با سوداگری مورد بررسی قرار گرفته است.

۳- مبانی نظری تحقیق

زمین شهری زمینی است که برای کاربری‌هایی غیر از کشاورزی استفاده می‌شود و دارای ویژگی‌های خاصی است که نمی‌توان آن را مثل سایر کالاها در بازار سرمایه خرید و فروش و برای آن برنامه‌ریزی نمود؛ همچنین طبق ماده ۲ قانون زمین شهری، زمینی است که داخل محدوده شهری (محدوده قانونی و حریم شهر) قرار دارد و شهرداری برای آن پروانه ساختمانی صادر می‌کند (مشکینی، ۱۳۹۴: ۱۸۴). "فیلیپ کی ول" در کتاب "زمین و شهر"، زمین را به عنوان زمینه چندبعدی توسعه شهری در نظر می‌گیرد. زمین با تأمین قدرت و ایجاد ارتباط میان گروه‌ها و فعالیت‌های مختلف بر توسعه اقتصادی تأثیر می‌گذارد (رفیعیان، ۱۳۸۹: ۴۲).

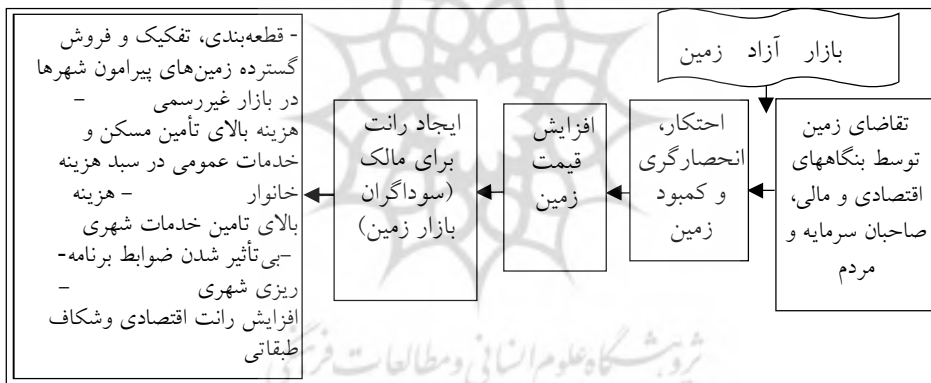
سیاست‌گذاری زمین شهری مجموعه سیاست‌هایی است که دولت‌های مرکزی و محلی در سه بعد "مالکیت"، "ارزش" و "کاربری" اتخاذ می‌کنند تا بهره‌برداری بهینه از این منبع کمیاب اجتماعی محقق شود. تعیین انواع مالکیت زمین اعم از ملکی و استیجاری، جلوگیری از افزایش ارزش زمین، جلوگیری از بروز سوداگری در زمین و حفظ تعادل بین عرضه و تقاضا از طریق ابزارهای مختلف مداخله دولت همگی مسائلی است که در حیطه‌ی سیاست زمین قرار می‌گیرد. کاهش تقاضای سوداگرانه در بازار زمین شهری می‌باید از اهداف سیاست‌گذار باشد (عبده تبریزی، ۱۳۹۶: ۱۵). علاوه بر تعیین قواعد و ضوابط کاربری اراضی بر زمین‌های داخل و پیرامون شهرها، دخالت مستقیم دولت در تملک زمین، ابزار مناسبی برای کنترل بازار زمین‌های شهری است. از دیگر اهرم‌های دخالت مستقیم دولت در بازار زمین شهری، حوزه‌بندی یا اصلاح مجدد زمین است. در این روش دولت زمین‌هایی را که به صورت بی‌نظم و بدقواره تفکیک شده‌اند (عمدتاً در بافت‌های حاشیه‌ای شهر و بافت‌های فرسوده شهری) موقتاً به تصرف خود در می‌آورد و پس از شبکه‌بندی منظم آنها و ایجاد تأسیسات و تسهیلات شهری به نسبت ارزش مالکیت اولیه، به صاحبان آنها باز می‌گرداند. ملی کردن اراضی شهری یا نوع بخصوصی از اراضی شهری مانند اراضی موات یا زمین‌های بایر روش دیگری است که با اجرای آن دولت‌ها مستقیماً وارد بازار زمین شهری شده و عملکرد آن را کنترل می‌کنند (دلایل‌پور محمدی، ۱۳۷۹: ۱۰۸-۹۹). در این میان، مهمترین اهرم دولت‌ها، یک نظام مالیاتی کارآمد است. یک نظام مالیاتی باید بتواند با از بین بردن انگیزه حضور تقاضاهای سوداگرانه در بازار زمین و مسکن از طریق اعمال بار مالی، از تأثیرات منفی حضور این گونه از تقاضا در بازار زمین شهری جلوگیری کند. در یک نظام مالیاتی کارآمد، با گونه مختلف مالیاتها (شکل شماره ۲)، بازتوزیع مجدد ثروتی که در فرایند سوداگری در اختیار مالکان قرار گرفته بر عهده نظام مالیاتی است (طیب‌نیا و زاهدی خوزانی، ۱۳۹۰: ۱۰۱).

جدول شماره ۲: ابزارهای مالیاتی پیشنهادی در بخش زمین و مسکن شهری

- مالیات طولی بر انجام معاملات مکرر؛
- مالیات بر افزایش ارزش زمین و مسکن غیر مصرفی شهری؛
- مالیات بر اراضی بایر شهری؛
- مالیات بر ارزش زمین؛
- مالیات بر واحدهای مسکونی خالی از سکنه؛
- مالیات بر خرید املاک گران قیمت.

منبع: مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۸: ۲۵

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" (Vickery, 1996) به نقل از طیب نیا و زاهدی، ۱۳۹۰). مطابق تحقیقات انجام شده در کشور نیوزیلند، وضع مالیات بر ارزش زمین با نرخ ۱٪ منجر به کاهش قیمت زمین از ۱۶/۷٪ تا ۲۶/۴٪ خواهد شد (طیب نیا و زاهدی، ۱۳۹۰: ۱۰۱). سه روش برای کسب "ارزش اضافی" وجود دارد شامل: دریافت وجه در قبال خدمات، مالیات بستن به زمین و مشارکت عمومی در توسعه زمین (عبده تبریزی، ۱۳۹۶: ۳۰). در نبود این ابزارها، رانت اقتصادی زمین، 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 (لگزیان و همکاران، ۱۳۸۹: ۱۵۹-۱۵۰).



شکل شماره ۲: فرایند عرضه زمین و پیامدهای آن در شرایط سوداگری در بازار زمین‌های شهری

(منبع: نویسنده، ۱۳۹۷).

همین موضوع زمینه‌ای جهت کسب سود بیشتر و بروز سوداگری در زمین را فراهم می‌سازد. ارزش زمین (به معنای عرصه و صرف نظر از ارزش اعیانی) ناشی از حضور جمعیت، دسترسی به زیرساخت‌ها و مرغوبیت زمین است. تفاوت زمین‌ها در سه مورد فوق، منجر به ایجاد و رواج اصطلاحی به معنای رانت زمین شده است (طیب نیا و خوزانی، ۱۳۹۰: ۱۰۱). به اعتقاد هنری جرج (۱۸۷۹) "منابع طبیعی به صورت ابتدایی، دارایی مشترک همه مردم بوده است. به این ترتیب مالیات بر زمین در حقیقت جمع‌آوری رانت به نفع صاحبان واقعی زمین است. در نتیجه این مالیات باید به صورت حداکثری جمع‌آوری و به صورت مساوی میان

شهروندان تقسیم شود." در جدول شماره دو، مؤلفه‌های تحقیق ارائه شده است. با توجه به مؤلفه‌های فوق، قوانین و سیاست‌های زمین شهری در منطقه مورد مطالعه از رویکرد مقابله با سوداگری بررسی می‌شود.

جدول شماره ۳: مؤلفه‌های تحقیق و روش بررسی آنها

مؤلفه‌ها	نوع متغیر	داده‌ها و اطلاعات
مالیات بر املاک (زمین و ساختمان)	مستقل	قوانین مالیاتی در بخش زمین و مسکن
ملی کردن اراضی موات و بایر شهری	مستقل	قوانین و سیاست‌های مرتبط با ملی کردن اراضی
اصلاح مجدد زمین، آماده سازی زمین	مستقل	سیاست‌های مرتبط با آماده‌سازی و اصلاح مجدد زمین
قوانین و ضوابط کاربری اراضی	مستقل	ضوابط مرتبط با تعیین کاربری زمین‌های شهری

منبع: نویسنده، ۱۳۹۷

۴- محدوده مورد مطالعه

جمعیت استان تهران در سال ۱۳۹۰ برابر با ۱۲۱۸۳۳۹۱ نفر بوده که در سال ۱۳۹۵ به ۱۳۲۶۷۶۳۷ نفر رسیده است. شهر تهران نیز در سال ۱۳۹۰ دارای جمعیتی بالغ بر ۸۲۲۴۰۰۰ نفر بوده که در سال ۱۳۹۵ به ۸۶۹۳۷۰۶ نفر رسید (مرکز آمار ایران، ۱۳۹۰ و ۱۳۹۵). در شکل شماره ۳ موقعیت جغرافیایی کلانشهر تهران و منطقه کلانشهر آن بر روی تصاویر ماهواره‌ای Google earth نشان داده شده است.



شکل شماره ۳: موقعیت کلانشهر تهران و منطقه کلانشهری آن.

مأخذ: Google earth

۵- نتایج و بحث:

۵-۱- قوانین مالیاتی در بخش زمین و مسکن شهری

در جدول شماره ۴، مأخذهای قانونی اخذ مالیات و عوارض از زمین و مسکن شهری ارائه شده است.

جدول شماره ۴: مالیات‌ها و عوارض در بخش زمین و مسکن شهری

مالیاتها و عوارض	منبع
مالیات بر نقل و انتقال و سرقفلی	- ماده ۵۹ قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶
عوارض صدور پروانه ساختمان	- به استناد ماده ۱۰۰ قانون شهرداری (اخذ عوارض در محدوده قانونی و حریم شهر) - به استناد ماده ۱۰ آیین نامه استفاده از اراضی، احداث بنا و تاسیسات در خارج از حریم شهرها و روستاها
عوارض فروش تراکم و تغییر کاربری	۱- ضوابط و مقررات افزایش تراکم و بلند مرتبه سازی مصوب ۱۳۶۹ شورای عالی معماری و شهرسازی، ۲- ضوابط منطقه بندی و تعیین تراکم‌های ساختمانی و کاربری اراضی در طرح‌های توسعه شهری مصوب ۱۳۶۶ شورای عالی معماری و شهرسازی، ۳- ضوابط و مقررات مربوط به تأمین فضاهای عمومی و خدماتی شهرها مصوب ۱۳۶۹ شورای عالی معماری و شهرسازی. ۴- ماده ۲ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغات (اصلاحی ۱۳۸۵) مبنی بر اخذ ۸۰ درصد قیمت روز اراضی مذکور پس از تغییر کاربری بابت عوارض.
عوارض نوسازی شهری	- قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۸
عوارض اراضی و املاک بلا استفاده شهری	- بندهای ۲۷ و ۱۴ ماده ۵۵ و ماده ۱۱۰ قانون شهرداریها
عوارض اراضی بایر با کاربری مسکونی	- ماده ۱۵ قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن - اراضی بایر با کاربری مسکونی در محدوده شهرهایی که دولت تعیین می کند سالانه مشمول مالیات به نرخ دوازده درصد (۱۲٪) بر مأخذ ارزش معاملاتی می باشد.

منبع: نگارندگان

تنها مالیاتی که به صورت ملی از بازار زمین و مسکن شهری در ایران 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 واگذار (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 (مرکز

پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۸: ۳ و ۴). البته بررسی این موضوع نشان داده که، عوارض مربوط به اراضی و املاک بلااستفاده را دیوان عدالت اداری در چندین مورد غیرقانونی اعلام کرده است. "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 در بازار زمین و مسکن نیست و از سوی دیگر، چون تنها در هنگام نقل و انتقال اخذ می‌شود تأثیری بر استفاده بهینه از منابع زمین شهری ندارد (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۸: ۵ و ۴). بر اساس مطالعه انجام شده در کمیسیون خاص امور کلانشهرها، عوارض نوسازی یا همان شارژ شهری به‌عنوان پایدارترین عوارض شهری، اگرچه در حال حاضر در بودجه شهرداری تهران سهمی معادل ۲ درصد دارد اما این نوع درآمد در بودجه کلان‌شهرهای پیشرفته معادل ۳۲ درصد و در کلان‌شهرهای کشورهای در حال توسعه معادل ۱۷ درصد منابع درآمدی سالانه شهرها را تأمین می‌کنند. این مطالعه مشخص می‌کند که علت اصلی پایین بودن سهم عوارض نوسازی در بودجه سالانه شهرداری‌ها (سهم این نوع درآمد در بودجه شهرداری تهران هم اکنون حدود ۲ درصد پیش‌بینی شده است) فرمول تعریف شده برای تعیین آن است. هم اکنون مبنای محاسبه عوارض شهری مطابق قانون بودجه سال‌های ۸۹ تا ۹۷ معادل ۱/۵ درصد ارزش معاملاتی املاک است (دنیای اقتصاد، ۱۳۹۷). در مقابل اگرچه سهم درآمد حاصل از انواع ساختمانی همچون فروش تراکم در بودجه کلان‌شهرهای پیشرفته حدود یک درصد و در کلان‌شهرهای در حال توسعه حدود نیم درصد است اما در بودجه تهران ۸۹،۱۲ درصد در سال ۱۳۷۵، ۸۹،۲۶ درصد در سال ۱۳۸۰ و ۷۴ درصد در سال ۱۳۸۳ (لاله پور، ۱۳۹۳: ۲۴) بوده است. در سال ۱۳۸۷ سهم درآمد حاصل از ساخت‌وساز از بودجه ۵ هزار و ۲۰۰ میلیارد تومانی شهر به حدود ۹۳ درصد می‌رسد که در طول ۱۵ سال گذشته بی‌سابقه بوده است. بررسی‌ها از محتوای بودجه تهران طی سال‌های ۹۳ و ۹۴ نشان می‌دهد سهم این نوع عوارض در سال ۹۳ معادل ۷۵ درصد و در سال ۹۴ معادل ۷۷ درصد بوده است (وزارت راه و شهرسازی، ۱۳۹۶).

در ارتباط با عوارض تراکم، صدور پروانه ساختمان و تغییر کاربری، به نقل از پایگاه خبری وزارت راه و شهرسازی، ساخت‌وسازهایی که براساس مصوبات کمیسیون ماده پنج شهر تهران، در فاصله سال‌های ۸۸ تا ۹۴ انجام گرفته، بیشترین تعداد مصوبات این کمیسیون به ترتیب مربوط به مناطق یک با ۶۳ مورد، ۶ با ۲۵ مورد، سه با ۲۴ مورد و دو با ۱۴ مورد بوده که حجم زیادی از بناهای بلندمرتبه را به خود اختصاص می‌دهند. منطقه ۲۲ هم با ۷۱ پروانه،

ساختمان‌هایی بلندمرتبه و متراکم‌تر از سایر مناطق تهران دارد. براساس آمار، ۲۷۵ بنای بیش از ۱۱ طبقه در معابر ۶ تا ۱۲ متری تهران ساخته شده است (وزارت راه و شهرسازی، ۱۳۹۶). در مورد اخذ عوارض بین ۵۰ تا ۸۰ درصد از تغییر کاربری زمین‌های زراعی و باغات هم، این موضوع نه تنها در تعدیل قیمت‌ها در بخش زمین و مقابله با بورس‌بازی تأثیر مثبتی نداشته، بلکه طی دهه‌های گذشته شاهد تخریب گسترده باغات در شهر و پیرامون آن بوده‌ایم. بر اساس اطلاعات به دست آمده از دبیرخانه کمیسیون ماده پنج شهر تهران، این کمیسیون در طول دوره فعالیت خود (از سال ۱۳۶۶ الی ۱۳۸۴ ه.ش.) با حدود ۴۳۰ مورد تغییر کاربری از فضای سبز، ورزشی و تفریحی موافقت کرده است. با توجه به اینکه آمار و اطلاعات دقیق و قابل استناد از مصوبات کمیسیون ماده پنج از سال ۱۳۷۸ ه.ش. موجود است، بررسی این اسناد نشان می‌دهد که از سال ۱۳۷۸ تا سال ۱۳۸۴ ه.ش. در ۲۰۷ مورد تغییر کاربری فضای سبز شهر تهران، حدود ۱۴۴۵۲۷۹ متر مربع معادل ۱/۴۴ کیلومتر مربع از فضای سبز تهران به کاربری‌های دیگر تغییر یافته است (لاله پور، ۱۳۹۴: ۷۸). در بین کاربری‌های مختلف شهری، کاربری مسکونی بیشترین سهم را در تصاحب کاربری فضای سبز شهر تهران به خود اختصاص داده است؛ که به دلیل سودآوری آن برای سوداگران زمین و ساختمان بوده است.

۵-۲- قوانین مرتبط با ملی کردن اراضی موات و بایر (محدود سازی مالکیت خصوصی زمین)

در جدول شماره پنج، مأخذهای قانونی مرتبط با ملی کردن اراضی موات و بایر شهری ارائه شده است. از آنجا که بر اساس موازین اسلام، زمین موات ملک کسی شناخته نمی‌شود و در اختیار دولت اسلامی قرار می‌گیرد، بلافاصله قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری در تاریخ ۱۳۵۸/۴/۵ و متعاقب آن اصلاحیه‌های این قانون به تصویب شورای انقلاب رسید. 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 آن به واگذاری گسترده زمین‌های خود دست زد.

جدول شماره ۵: مأخذهای قانونی مرتبط با ملی کردن اراضی موات و بایر شهری

قوانین	توضیح
قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری و کیفیت عمران آن در سال ۱۳۵۸ و آیین نامه اجرایی آن	<p>ماده ۱- دولت (وزارت مسکن و شهرسازی) مکلف است در داخل محدوده قانونی شهرها به تدریج و با رعایت طرح تفصیلی شهر در هر منطقه به کسانی که طبق موازین رژیم سابق مالک اینگونه اراضی شناخته می‌شوند اعلام نماید تا ظرف مدت معینی نسبت به عمران و آبادی این گونه اراضی اقدام کنند. در غیر این صورت بلاعوض به تصرف دولت در خواهد آمد. ماده ۲- دولت باید زمینهای تفکیک نشده ای 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 ۱۶- زمینهایی که در داخل محدوده خدماتی شهری به تصرف دولت در می‌آید باید مجاناً برای نیازمندیهای عمومی شهر اختصاص یابد و در صورتی که زمین با تشخیص شهرداری محل و تصویب مقامات ذیصلاح شهر مزاد بر نیازمندیهای عمومی شهر باشد وزارت مسکن و شهرسازی نسبت به واگذاری این گونه زمینها به متقاضیان اقدام خواهد نمود. ماده ۱۷- اراضی داخل محدوده قانونی باید از طرف وزارت مسکن و شهرسازی آماده و بر اساس طرح‌های تفصیلی تفکیک شده و زمین‌هایی که به بخش خدماتی خصوصی واگذار می‌شود باید با نظر شهرداری و تصویب مقامات ذیصلاح شهر برای عمران فروخته شود.</p>
قانون زمین شهری (۱۳۶۶)	<p>ماده ۶ - "کلیه زمینهای موات شهری اعم از آنکه در اختیار اشخاص یا بنیادهای انقلابی دولتی و یا غیردولتی باشد، در اختیار دولت است و اسناد و مدارک مالکیت گذشته ارزش قانونی ندارد. ادارات ثبت اسناد مکلفند به درخواست وزارت مسکن و شهرسازی اسناد آنها را به نام دولت صادر نمایند." ماده ۸- "کلیه اراضی بایر شهری که صاحب مشخصی نداشته باشد در اختیار ولی فقیه می‌باشد." ماده ۹- مالکان اراضی بایر و دایر شهری اعم از اشخاص حقیقی و بنیادها و نهادها و ارگانهای دولتی و غیردولتی موظفند زمینهای مورد نیاز دولت یا شهرداریها را که موضوع این قانون است به منظور تأمین امر مسکن و خدمات عمومی و عمرانی، تفکیک و فروش توسط وزارت مسکن و شهرسازی به افراد واجد شرایط دریافت زمین با تقویم دولت به آنها بفروشند. تبصره ۲ ماده ۹- مالکان اراضی بایر و دایر شهری اعم از مشاع یا شش دانگ که زمین آنها مورد نیاز دولت و شهرداریها به شرح این ماده است، حق دارند طبق ضوابط وزارت مسکن و شهرسازی قطعه یا قطعاتی معادل ۱۰۰۰ متر مربع عمران و تفکیک نمایند، زائد بر آن قابل واگذاری نیست مگر به دولت و یا زیرنظر وزارت مسکن و شهرسازی عمران نموده واگذار نماید. تبصره ۸- زمین‌های دایری که دولت یا شهرداریها در کلیه شهرها نیاز به تملک دارند پس از تصویب طرح و اعلام مراتب به ادارات ثبت قابل انتقال به غیر نبوده مگر به دولت یا شهرداریها.</p>

منبع: نویسنده، ۱۳۹۷.

پس از تشکیل و آغاز به کار دوره اول مجلس شورای اسلامی، قانون اراضی شهری متعاقب قانون مذکور به تصویب مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان رسید و با توجه به آنکه مصوبات آن از نظر شرعی جزء احکام ثانویه محسوب می‌شد با استفاده از اجازه امام خمینی (ره) اجرای مواد قانون مزبور برای مدت پنج سال موقتاً ضروری تشخیص داده شد. همان طوری که در مواد قانونی آن مشاهده می‌شود، قانون زمین شهری قانونی بود بر مبنای تحدید مالکیت خصوصی زمین. به طوری که، دولت اجازه یافت تا زمین دایر و بایر مردم را برای تأمین مسکن بخشی دیگر از مردم تملک کند (اطهاری، ۱۳۸۶: ۵۸). به مدت ۵ سال به وزارت مسکن و شهرسازی اجازه داده شد تا بر اساس موازینی که در قانون و آیین‌نامه مفصل آن پیش‌بینی

شده، اراضی مورد نیاز در شهرها و حریم قانونی آن را تملک و واگذار نماید (کامروا، ۱۳۸۶: ۹۶). سهم دولت در واگذاری زمین برای ساخت مسکن از کمتر از ۱۰ درصد در پیش از انقلاب به بیش از ۶۰ درصد پس از تشکیل سازمان زمین شهری و ۴۵ درصد در سال ۶۶-۱۳۶۴ تغییر یافت. گرچه افزایش عرضه زمین در شهر تهران طی سال‌های انقلاب موجب کاهش قیمت و سهم آن در هزینه ساختمان تا حدود یک چهارم شد، از سال ۱۳۶۲ با افزایش مجدد قیمت زمین، سهم آن در هزینه ساختمان در شهر تهران به حدود سال ۱۳۵۴، یعنی ۵۰ درصد رسید و در دهه ۷۰ تا ۷۰ درصد این هزینه صعود کرد. سهم دولت در واگذاری زمین برای ساخت مسکن از کمتر از ۱۰ درصد در پیش از انقلاب به بیش از ۶۰ درصد پس از تشکیل سازمان زمین شهری و ۴۵ درصد در سال ۶۶-۱۳۶۴ تغییر یافت (غمامی و همکاران، ۱۳۸۶: ۴۶-۴۷). خلاً 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 شد. 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. به این جهت، عملاً دولت هیچ مآخذ قانونی جهت عمومی کردن مالکیت زمین‌های بایر شهری در اختیار ندارد. همزمان با این مسأله گرایش دولت به سمت استفاده از سازوکارهای بازار رو به فزونی نهاد و بر این مبنای سال ۱۳۷۴ بر اساس تبصره ۵۴ بودجه، وزارت مسکن مجاز به فروش زمین به قیمت‌های بازار شد. در تبصره ۵۲ قانون بودجه سال ۱۳۷۸ این اجازه به نحوی آزادتر و بدون هیچ‌گونه محدودیتی به تصویب رسید (وزارت راه و شهرسازی، ۱۳۸۸: ۱۳-۹). سهمی که بر اساس ضابطه اخذ عوارض بین ۵۰ تا ۸۰ درصد از تغییر کاربری زمین‌های زراعی و باغات نصیب شهرداریها می‌شود- و معمولاً سهمی از زمین در نظر گرفته می‌شود- نیز تفکیک و به قیمت بازار به متقاضیان واگذار می‌شود. یعنی عملاً این ابزار هیچ کارایی در مقابله با سوداگری در بخش زمین شهری نداشته است.

۵-۳- سیاست‌ها و قوانین مرتبط با نظارت در تعیین کاربری زمین‌های شهری

در جدول شماره شش، قوانین و ضوابط مورد عمل در ارتباط با نظارت و کنترل بر کاربری زمین‌های شهری ارائه شده است. بررسی سابقه اقدامات قانونی در این زمینه نشان می‌دهد که، با تصویب سازمان ثبت اسناد و املاک در سال ۱۳۱۰ و تشکیل سازمان ثبت املاک در شهرها، این سازمان دولتی مسئول ثبت املاک شهری گردید. با استفاده از این قانون، بسیاری از زمین‌های اطراف تهران در مقیاس و وسعتی غیرقابل تصور به مالکیت فرادستان و زورمدارانی در می‌آید، که نخستین پایه‌گذاران سوداگری بر زمین و سپس ساختمان هستند (حبیبی، ۱۳۷۵:

۱۷۲). برای اولین بار در برنامه عمرانی سوم پیش از انقلاب به ضرورت تهیه طرح جامع شهری با هدف تنظیم و پیش‌بینی توسعه زیربنای شهر در قالبی منطقی پرداخته شد. چنین طرح‌هایی مداخله‌ی مقطعی دولت در بازار زمین را به صورت مداخله‌ای همه‌جانبه و درازمدت درآورد. این مداخله شامل تنظیم بازار زمین در محدوده داخلی شهر از طریق تعیین کاربری، تراکم و منطقه‌بندی شهر و مداخله در عرضه زمین جدید از طریق تعیین جهت گسترش و محدوده‌های قانونی بود (غمامی و همکاران، ۱۳۸۶: ۴۶-۴۵). از زمان اجرای ضوابط اولین طرح جامع تهران از سال ۴۷، نقاط سکونتی خودرو و غیررسمی در پیرامون تهران شکل گرفت که در سالهای بعدی تبدیل به شهر شدند. اعمال مقررات و کنترل شدید ساخت و ساز از طرف دولت از این سال، باعث انتقال جمعیت به مناطق پیرامونی شهر و خارج از حریم استحفاظی شهر و ساخت و سازهای بی‌رویه در این مناطق گردید (نظریان، ۱۳۸۱: ۶۱). تقسیم شهر به دو محدوده ۵ ساله و ۲۵ ساله در طرح جامع (شکل شماره ۴) و ممنوعیت ساخت و ساز در محدوده ۲۵ ساله و سخت‌گیری در مقررات ساخت و ساز در محدوده ۵ ساله و ادامه سرمایه‌گذاری‌های سنگین در عمران شهری تهران سبب شد تا مردم تهران شاهد پدیده جدید اجتماعی به نام محدوده و خارج محدوده باشند.

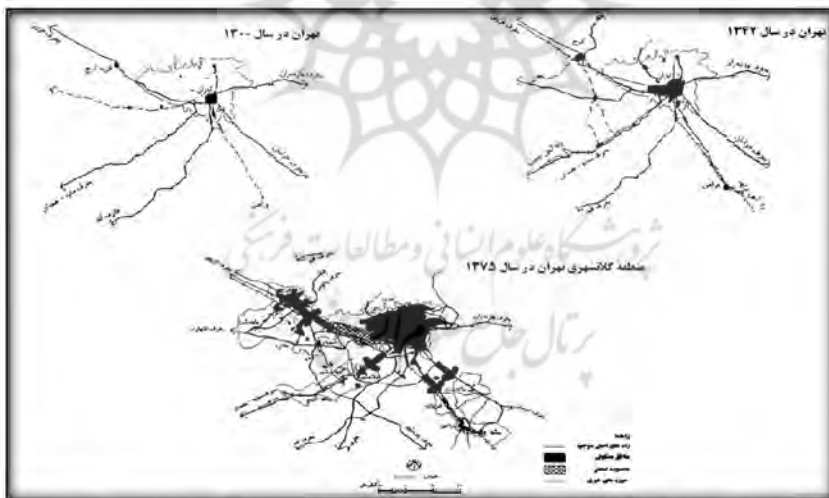


شکل شماره ۴: محدوده‌های پیشنهادی در طرح جامع اول تهران.

طی یک سال، یعنی ظرف سال ۱۳۵۲، قیمت زمین در مناطق تهران پارس و مجیدیه تا ۱۱۳/۲ درصد و ۸۴/۱ درصد افزایش یافت. بین سالهای ۱۳۵۳ و ۱۳۵۷، فهرست قیمت زمین در مناطق شهری از ۱۰۰ به ۳۳۸/۶ افزایش داد، که با افزایش قیمت کالا و خدمات از ۱۰۰ درصد تا ۱۶۰/۲ درصد در همان زمان، قابل مقایسه است. افزایش قیمت زمین بر روی توسعه کشاورزی مناطق اطراف تهران اثرات منفی بر جای گذاشت و شانس توسعه فضای سبز را

کاهش داد، هم چنین بالا رفتن قیمت زمین مانع سرمایه‌گذاری در دیگر بخش‌های اقتصادی شد و قیمت اجاره منازل مسکونی و تجاری به تبع آن افزایش یافت (مدنی پور، ۱۳۸۱: ۳۴). در ارتباط با رونق بورس‌بازی زمین در این دوره و ثروت‌های بادآورده ناشی از آن، جالب است که به این گفته "پل ویبی" توجه شود. وی در کتاب خود نشان داده که از وقتی که درآمد اراضی کشاورزی در ایران، کاهش یافته، یعنی بعد از جنگ جهانی دوم و پس از اصلاحات اراضی ۱۳۴۰، ثروت بورژوازی ایران بیشتر از منافع املاک و مستغلات شهری ناشی شده است (اورکاد، ۱۳۷۵: ۲۴۷).

در ارتباط با اجرای ضوابط و مقررات کاربری اراضی طرح‌های جامع شهری، از سال ۱۳۶۸ پس از تصویب مصوبه‌ای که دولت آن را خودکفایی نامید، شهرداری‌ها به ناچار مسئولیت یافتند تا اداره شهر را با استفاده از منابع خود تأمین نمایند. بدین منظور سیاست فروش تراکم مازاد و سیاست تغییر کاربری زمین‌های پیشنهادی در طرح‌های توسعه شهری، در دستور کار قرار گرفت. در نتیجه این سیاست، سازندگان بیشتر به سوی مناطقی که قدرت خرید مردم در آنها بیشتر است روی آوردند. بنابراین ساخت و ساز در مناطق بالاشهر تهران با صرفه‌تر از سایر مناطق و حاشیه شهر گردید (معینی، ۱۳۹۲: ۳۷۱-۳۷۰).



شکل شماره ۵: شکل‌گیری و تحول تهران و منطقه کلان‌شهری آن از سال ۱۳۰۰ به بعد.

در نتیجه این سیاست، سوداگران ساختمان به ساخت و ساز در مناطقی از شهر که بازگشت سود بالایی داشت روی آوردند و ساخت خانه‌های لوکس در پایتخت رونق گرفت. در این میان، تأمین مسکن گروه‌های کم درآمد نیز روز به روز مشکل‌تر شد. مقایسه کاربری‌های

شهر تهران بین سالهای ۱۳۶۵ تا ۸۱ که مقاطع تهیه طرح‌های جامع دوم و سوم تهران هستند، نشان می‌دهد که طی این دوره، به دلیل تبدیل اراضی غیرمسکونی به اراضی مسکونی و عدم کنترل بر تعداد مجاز واحدهای مسکونی در ساختمانهای مسکونی و فروش تراکم اضافی ساختمانی، به مساحت کاربری مسکونی افزوده شده است. مساحت مسکونی شهر از ۱۶۳۰۰ هکتار در سال ۱۳۶۵ به ۱۷۷۳۵ هکتار در سال ۱۳۸۱ افزایش یافته است، که از مساحت پیشنهادی طرح جامع (۱۴۲۸۶/۸۸) در حدود ۴۰۰۰ هکتار بیشتر است. همچنین سهم کاربری مسکونی از شهر از ۳۱/۲ درصد در سال ۱۳۶۵ به ۳۴/۳ درصد در سال ۱۳۸۱ افزایش یافته است. وسعت اراضی بایر و کشاورزی (کاربریه‌های غیرشهری) از ۹۹۴۰ هکتار در سال ۶۵ به ۷۷۰۰ هکتار در سال ۸۱ کاهش یافته است، که به دلیل وابستگی مالی مدیریت شهری به درآمدهای حاصل از توسعه فضاهای جدید شهری؛ این زمینها عمدتاً برای ساخت و سازهای مسکونی استفاده شده‌اند، در حالی که در توسعه‌های جدید هم زمین برای خدمات شهری محدود می‌باشد که این روند به دلیل کالایی شدن زمین در فرایند توسعه شهر است، که به استفاده انتفاعی از زمین گرایش دارد.

جدول شماره ۶: قوانین و ضوابط مورد عمل در ارتباط با نظارت و کنترل بر کاربری زمین‌های شهری

قوانین	توضیحات
ماده ۱۵۴ اصلاحی قانون ثبت اسناد و املاک کشور (۱۳۱۰)	"ادارات ثبت باید طبق نقشه‌ی تفکیکی که به تأیید شهرداری محل رسیده نسبت به افراز و تفکیک اراضی واقع در محدوده شهرها و حریم آنها اقدام نمایند".
قانون شهرداری (مصوب ۱۳۳۴)	ماده ۹۹ الحاقی به قانون شهرداریها- تهیه مقرراتی برای کلیه اقدامات عمرانی از قبیل قطعه بندی و تفکیک اراضی، ایجاد باغ و ساختمان و... در حریم شهر با توجه به نقشه عمرانی شهر. ماده ۱۰۰ الحاقی قانون شهرداریها- مالکین اراضی و املاک واقع در محدوده شهر یا حریم آن باید قبل از هر اقدام عمرانی یا تفکیک اراضی و شروع ساختمان از شهرداری پروانه اخذ نمایند. ماده ۱۰۱ الحاقی قانون شهرداریها- شهرداریها باید حداکثر ظرف دو ماه، بعد از مطابقت نقشه تفکیکی درخواستی ادارات ثبت با نقشه شهر، تکلیف قطعی تفکیک زمین را روشن و کتباً نتیجه به مالک ابلاغ شود.
قانون حفظ کاربری اراضی و باغها (مصوب ۱۳۷۴)	ماده ۱- به منظور حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها و تداوم و بهره وری آنها، تغییر کاربری اراضی زراعی و باغها در خارج از محدوده قانونی شهرها جز در موارد ضروری ممنوع میباشد. تبصره ۱. ماده ۱- تشخیص موارد ضروری تغییر کاربری اراضی زراعی و باغها از طریق کمیسیونی خواهد بود که با استناد بر ماده ۱ این قانون به ریاست سازمان جهاد کشاورزی تشکیل می‌گردد. تبصره ۲. ماده ۱- مرجع تشخیص اراضی زراعی و باغها هم وزارت جهاد کشاورزی است. تبصره ۳. ماده ۱- ادارات ثبت اسناد و املاک و دفاتر اسناد رسمی و سایر مراجع مکلفند در موارد تفکیک، افراز و تقسیم اراضی زراعی و

باغ‌ها و تغییر کاربری آنها در خارج از محدوده قانونی شهرها از سازمان و وزارت جهاد کشاورزی استعلام و نظر آن را اعمال نمایند	
ماده ۱۲- تشخیص عمران و احیا و تأسیسات متناسب و تعیین نوع زمین دایر و تمییز از موات به عهده وزارت مسکن و شهرسازی است (این امر از طریق کمیسیون ماده ۱۲ عملی می‌شود). ماده ۱۴- تبدیل و تغییر کاربری، افراز و تقسیم و تفکیک باغات و اراضی کشاورزی و یا آیش با رعایت ضوابط و مقررات وزارت مسکن و شهرسازی و مواد این قانون بلااشکال است (این امر از طریق کمیسیون ماده ۱۴ عملی می‌شود). ماده ۱۵- هر گونه تفکیک و تقسیم اراضی بایر جهت عمران و احداث بنا با رعایت ضوابط و مقررات وزارت مسکن و شهرسازی و مواد این قانون بلا اشکال است.	ماده ۱۲ و ۱۴ قانون زمین شهری (مصوب ۱۳۶۶)
ماده ۴- ایجاد هر گونه بنا و تأسیسات در خارج از حریم شهرها و محدوده روستاها پس از رعایت مفاد طرحهای جامع ناحیه ای و مجموعه شهری با رعایت شرایط لازمه مجاز است. تبصره ۱- تعیین کاربری و ضوابط ساخت و ساز برای هر یک از انواع کاربری‌ها از قبیل نحوه استقرار، سطح اشغال و تراکم ساختمانی باید به تصویب شورای برنامه ریزی و توسعه استان برسد.	آیین نامه استفاده از اراضی، احداث بنا و تأسیسات در خارج از حریم شهرها و محدوده روستاها (مصوب ۱۳۵۴ و ۱۳۹۱)
ماده ۱- هرگونه واگذاری و نقل و انتقال اراضی به اشخاص حقیقی و حقوقی و شرکت‌های تعاونی مسکن اعم از شرکت‌های تعاونی مسکن برای امر مسکن در داخل محدوده قانونی شهرها، شهرکها و شهرهای جدید موکول به اخذ گواهی مبنی بر نداشتن کاربری معارض و ضوابط ساخت و ساز متناسب با نیاز و هدف متقاضیان در اراضی مورد نظر از مراجع مذکور (شهرداریها) می‌باشد.	قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن به شرکت‌های تعاونی و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی (مصوب ۱۳۸۱)

منبع: نویسنده، ۱۳۹۷

۵-۴- قوانین و ضوابط مرتبط با آماده سازی و اصلاح مجدد زمین

در جدول شماره هفت، مواد قانونی مرتبط با آماده‌سازی و اصلاح مجدد زمین شهری ارائه شده است. مهمترین روش‌هایی که در رابطه با چگونگی تأمین زمین توسط دولت و شهرداری‌ها در کشورهای مختلف مورد استفاده قرار می‌گیرد شامل، توسعه زمین هدایت شده (آماده‌سازی زمین) و تجمیع و حوزه‌بندی مجدد زمین است. آماده‌سازی زمین برای سکونت، از سال ۱۳۶۴ به عنوان فعالیتی جدید، در روند برنامه‌ریزی شهری در ایران معمول شد. اما ماده ۱۱ قانون زمین شهری آن را قانونی کرد. فصل ۴ آیین‌نامه اجرایی قانون زمین شهری به تفصیل، مفاد آماده‌سازی را برای دولت و بخش سرمایه‌گذار خصوصی تشریح کرده است. قانون ساماندهی و حمایت از توسعه مسکن هم آماده‌سازی زمین قبل از توسعه را هم برای دولت و هم برای بخش سرمایه‌گذار خصوصی الزامی کرده است. بر طبق این قوانین، در پروژه‌های زمین و مسکن، آماده ساختن زمین باید طبق طرحی مشخص انجام می‌گرفت. این کار به عنوان فعالیتی رسمی، تعریف شده و در دستور کار وزارت مسکن و شهرسازی قرار گرفت. بررسی کارنامه سیاست

زمین شهری نشان می‌دهد کل ارضی دولتی و خصوصی که در یک دوره ۱۰ ساله (۵۸ تا ۶۸) در اجرای قوانین مربوطه به تملک سازمان زمین شهری درآمد معادل ۸۵۵۵۷ هکتار بوده که فقط ۱۶,۵ درصد از اراضی تملک شده، آماده‌سازی و یا مستقیماً برای ایجاد مسکن و تأسیسات عمومی واگذار گردیده و تا پایان سال ۶۷ حدود ۸۳,۵ درصد اراضی مذکور در تملک دولت باقی ماده بود.

جدول شماره ۷: قوانین مرتبط با آماده سازی زمین و اصلاح مجدد آن

قوانین	توضیحات
تبصره ۱ ماده ۹ قانون زمین شهری	در صورت مراجعه مالک یا مالکین زمین‌های بایر و دایر و اعلان عدم نیاز دولت و شهرداریها به زمین مالک می‌تواند پس از عمران و آماده سازی زمین نسبت به تفکیک و واگذاری زمین خود طبق ضوابط و مجوز وزارت مسکن و شهرسازی اقدام نماید.
ماده ۱۱ قانون زمین شهری	وزارت مسکن و شهرسازی موظف است بر اساس سیاست عمومی کشور طبق آیین نامه اجرایی نسبت به آماده‌سازی یا عمران و واگذاری زمین‌های خود مطابق طرح‌های مصوب قانونی اقدام کند.
فصل چهارم آیین نامه اجرایی قانون زمین شهری (مصوب ۱۳۷۱ هیأت وزیران)	ماده ۱۲- آماده سازی زمین عبارتست از مجموعه عملیاتی است که مطابق دستورالعمل وزارت مسکن و شهرسازی زمین را برای احداث مسکن مهیا می‌سازد که شامل موارد زیر می‌باشد: الف- عملیات زیربنایی از قبیل تعیین بر و کف، تسطیح و آسفالت معابر، تأمین شبکه‌های تأسیساتی آب و برق، جمع آوری و دفع آب‌های سطحی و فاضلاب و غیره. ب- عملیات روبنایی مانند احداث مدارس، درمانگاه، واحد انتظامی، فضای سبز، اداره آتش نشانی، امکان تجاری و نظایر آن. ماده ۲۳- دستگاهها، بنیادها و اشخاص حقیقی و حقوقی واگذار کننده زمین در صورتی مجاز به واگذاری خواهند بود که اجرای عملیات زیربنایی زمین‌های آنها طبق ضوابط و تأیید دستگاههای اجرایی مربوط، قبل از واگذاری انجام شده باشد. ماده ۲۴- مالکین زمین‌های دایر و بایر اعم از حقیقی و حقوقی که طبق مواد ۱۴ و ۵ قانون، مجوز تبدیل و تغییر کاربری زمین خود را از وزارت مسکن و شهرسازی اخذ کرده اند و قصد تفکیک یا افراز یا تقسیم اراضی خود را دارند، موظفند نقشه تفکیکی زمین‌های خود را به ضمیمه طرح‌های آماده سازی همراه با برآورد هزینه ای مربوط به ادارات کل مسکن و شهرسازی محل، ارائه نمایند.
قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن (مصوب ۱۳۸۷)	ماده ۷- حمایت از بهسازی و نوسازی و تولید و عرضه مسکن در بافت‌های فرسوده شهری و سکونتگاههای غیررسمی توسط بخش غیردولتی؛ ماده ۵- وزارت مسکن و شهرسازی و نهادهای واگذار کننده زمین موظفند تمهیداتی را فراهم آورند تا آماده سازی اراضی واگذاری شامل (اجرای جوی، جدول، آسفالت، شبکه‌های تأسیسات زیربنایی و احداث مساجد) در کوتاهترین زمان ممکن انجام گیرد. ماده ۶- وزارت مسکن و شهرسازی موظف است نسبت به مطالعه و مکان یابی جهت تأمین اراضی مورد نیاز در قالب انواع طرح‌های توسعه شهری به صورت متصل (با اولویت توسعه درونی)، منفصل (ایجاد مجتمع‌های مسکونی، شهرک‌ها و شهرهای جدید) و همچنین... با رعایت ضوابط و مقررات شهرسازی اقدام نماید. ماده ۱۲- بانک مرکزی صرفاً جهت احداث واحدهای مسکونی و بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری و سکونتگاههای غیررسمی و پرداخت وام قرض الحسنه اجاره مسکن موضوع این قانون از طریق بانکهای عامل... اقدام می‌نماید. ماده ۱۶- کلیه طرح‌های تولید مسکن ویژه گروه‌های کم درآمد و طرح‌های تولید مسکن در بافت‌های فرسوده

مشهرها مشمول حداقل ۵۰ درصد هزینه‌های عوارض ساخت و تراکم ساخت و تقسیط بدون کارمزد باقیماده می‌باشد.	
به منظور نوسازی شهرها، شهرداری‌ها می‌توانند از طریق تاسیس موسساتی با سرمایه خود خانه‌ها و مستغلات و اراضی و محلات قدیمی و کهنه شهر را با استفاده از مقررات قانون تملک زمین‌ها سال ۱۳۳۹ خریداری و در صورت اقتضا برای تحدید ساختمان طبق طرح‌های مصوب شهرداری بفروشند و یا اینکه رأساً اقدام به اجرای طرح‌های ساختمانی بنمایند.	ماده ۱۱۱ الحاقی به قانون شهرداری (۱۳۴۵)
ماده ۱- نوسازی و عمران و اصلاحات اساسی و تامین نیازمندی‌های شهری و احداث و اصلاح و توسعه معابر و... و نوسازی محلات و مراقبت در رشد متناسب و موزون شهرها از وظایف اساسی شهرداری‌ها است و شهرداری‌ها در اجرای وظایف مذکور مکلف به تهیه برنامه‌های اساسی و نقشه-های جامع هستند.	قانون نوسازی و عمران شهری (۱۳۴۷)

منبع: نویسنده، ۱۳۹۷

از سال ۱۳۶۳ دولت آماده‌سازی اراضی را به مثابه شیوهی کارا تر عرضه زمین شهری در پیش گرفت، اما به دلیل اتخاذ دیدگاه‌های آمایشی و گرایش به عرضه محدودتر زمین در تهران سهم استان تهران حدود ۲ هزار- از مجموع ۴۲ هزار هکتار اراضی آماده سازی شده کشور- تا سال ۱۳۷۵ (حدود ۵ درصد) بوده است. این ارقام نشانگر آن است که سیاست واگذاری، کارآیی لازم را نداشته و سرعت واگذاری، به دلیل ضرورت آماده‌سازی اراضی، بسیار کندتر از سرعت تملک اراضی بوده است (محمدزاده تیتکانلو، ۱۳۸۳: ۴۵).

در طرح‌های آماده‌سازی نیز کم کم معیارهای تفکیک قطعات به ضوابط متناسب با توان گروه‌های میان درآمد گرایش یافت و معیار تفکیک زمین در حدود حداقل ۲۰۰ متر مربع تثبیت شد. به این ترتیب قیمت نسبتاً مناسب مترمربع زمین در آماده‌سازی‌ها، در نتیجه بزرگ شدن قطعات، جبران و دسترسی گروه‌های کم درآمد به آنها دوباره محدود شد. جریانی که سوداگری در زمین‌های شهری و پیرامون آن را مجدداً قوت بخشید (وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۸۳: ۱۰). مقدار زیادی از قطعات مسکونی واگذار شده به دلیل تأخیر در آماده سازی‌ها و یا کمبود سرمایه‌گذاری‌ها به بهره‌برداری نرسیده‌اند. به علاوه رعایت نکردن حداقل ضوابط تفکیک و خیابان‌کشی‌ها در زمین‌های پیرامونی شهرها منجر به تخریب منابع زیست محیطی و شکل‌گیری بافت‌های حاشیه‌ای و بی‌برنامه در پیرامون کلانشهر شده است. اجبار تأمین منابع مالی از سوی متقاضیان در پروژه‌های آماده‌سازی، عملاً گروه زیادی از متقاضیان زمین و مسکن را از این پروژه‌ها خارج می‌سازد.

دولت‌ها با روش اصلاح مجدد زمین در نوسازی بافت‌های فرسوده شهری، که نوعی نوسازی با مشارکت شهروندان ساکن این محلات است، می‌توانند سهم عمده‌ای در توسعه ساخت و ساز و تولید مسکن در این بافت‌ها داشته باشند. در استفاده از بسترهای قانونی ذکر

شده در جدول شماره ۶، شهرداری از روش احیای پلاکی با ارائه یک سری مشوق تجمیع پلاک استفاده می‌کند که در آن واحد فرسوده نوسازی می‌شود. در گزارشی از سازمان نوسازی شهر تهران، حدود ۴۰ درصد از ۳۲۶۸ هکتار بافت فرسوده شهر تهران نوسازی شده است که این نوسازی‌ها نیز بصورت پراکنده در سطح شهر و در حدود ۱۹۰ محله‌ای که دارای بافت فرسوده هستند صورت گرفته است. اما در فرایند این نوسازی‌ها توسعه زیرساخت‌ها چه در حوزه زیربنایی و چه در حوزه روبنایی یعنی ایجاد پروژه‌های محرک توسعه و ایجاد پارک‌ها و فرهنگسراها و... در این محلات به تناسب شکل نگرفته است (وزارت راه و شهرسازی، ۱۳۹۷). رویکردهای تخفیف مالیاتی و تراکم‌های تشویقی در بافت‌های فرسوده؛ جهت تشویق سرمایه‌گذاران به سرمایه‌گذاری در این بافت‌ها، تنها به ایجاد رانت برای زمین‌های این بافت‌ها تمرکز داشته است. پژوهش انجام گرفته توسط ابراهیم‌پور (۲۰۱۶) نشان می‌دهد که از آنجا که مالکان ساکن بافت‌های فرسوده از پیچیدگی‌های فنی و مالی ساختمان‌سازی اطلاعات کاملی ندارند، بنابراین رانت تولید شده ناشی از این سیاست به روش‌های مختلف از آن سازندگان است؛ این امر منجر به ورود بورس‌بازان به بافت‌های فرسوده، ایجاد جریان سوداگری و خروج ساکنان اولیه از این محلات شده است. در این رویکرد، هدف رونق ساخت و ساز و اشتغال‌زایی از طریق تولید انبوه ساختمان در بافت‌های فرسوده بوده است.

۶- نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادها:

پژوهش حاضر با هدف بررسی سیاست‌های نظارتی دولت در بازار زمین شهری، از رویکرد مقابله با سوداگری، انجام شد. یافته‌های پژوهش حاضر مبین تأیید فرضیه تحقیق می‌باشد: مبنی بر اینکه، سیاست‌های دولت در بخش زمین در کنترل قیمت و کاهش تقاضاهای سوداگرانه این بخش از کارآمدی لازم برخوردار نبوده است. هر چهار سیاست بررسی شده در این پژوهش، با تأکید بر کارایی آن در مقابله با سوداگری و رانت خواری در بازار زمین‌های شهری در کلانشهر تهران مورد بررسی قرار گرفت. نتایج این پژوهش نشان می‌دهد که سیاست‌های چهارگانه فوق نه تنها، مقابله با بازار سوداگری در زمین و ساختمان را هدف‌گذاری نکرده‌اند، بلکه خود مشوق سوداگری و رانت خواری در این حوزه بوده‌اند. با این توضیح که رانت‌های حاصله هم عمدتاً نصیب سرمایه‌گذاران (رانت‌خواران) زمین و مسکن شده و ساکنان و شهروندان اصلی خود محلات و شهرها هم گریبان‌گیر قیمت‌های بالای زمین و مسکن شده‌اند. نکته قابل توجه دیگر اینست که، عملاً در طول سالیان مختلف دولت توجهی به استفاده از این سیاست‌ها در جهت

تنظیم قیمت زمین نداشته و ابزارهای فوق حتی به تشدید جریان سوداگری در کلانشهر تهران انجامیده است. نتایج زیر تأییدی بر تحلیل‌های فوق هستند:

- در ارتباط با ساختارهای مالیاتی زمین شهری، به طور متوسط ۸۵ درصد از بودجه شهرداری تهران طی دو، سه دهه اخیر ناشی از مالیات‌ها و عوارض فروش تراکم، تغییر کاربری و صدور پروانه ساختمان و در کل از بخش ساختمان بوده است. همچنین رقم کسب شده از این عوارض در مناطق بالاشهر به دلیل سودآوری ساخت و ساز برای سوداگران ساختمان، بالا بوده است. این موضوع خود منجر به تخصیص رانت به طبقات پردرآمد و افزایش شکاف طبقاتی در جامعه شده است. همچنین منجر به وابستگی شهرداری به این منبع مالی و تشدید سوداگری در بازار زمین و مسکن شهری شده است. این درحالیست که سهم عوارض نوسازی در بودجه شهرداری تهران تنها ۲ درصد بوده و مالیات زمین‌های بایر، بلااستفاده و خانه‌های خالی هم در نظام مالیاتی موجود کلانشهر جایگاهی ندارند.

کسب عوارض‌های تراکم ساختمانی؛ نه تنها به بهبود و تنظیم عملکرد بازار زمین منجر نشده بلکه، خود مشوق رانت‌خواری و سوداگری در بازار زمین و مسکن شهری بوده‌اند. این درحالیست که علاوه بر تأمین درآمد مالی، یکی از هدف‌های مهم نظام مالیاتی زمین باید تلاش برای تغییر نظام مالیات زمین به سمت تشویق عمران محلات و زمین‌های بایر و ناکارآمد کلانشهر و کاهش معاملات سوداگران زمین باشد. بنابراین نظام مالیاتی موجود به هیچ وجه، مقابله با بازار سوداگری در زمین را هدف گذاری نکرده است.

- در ارتباط با محدودسازی مالکیت خصوصی زمین، به جز دوره ۶ ساله‌ای که ماده ۹ قانون زمین شهری اجرا می‌شود؛ عملاً هیچ‌ماخذ قانونی جهت عمومی کردن مالکیت زمین‌های بایر وجود ندارد. همزمان با این مسأله، گرایش دولت به سمت استفاده از سازوکارهای بازار رو به فزونی نهاد و وزارت مسکن و شهرداری هم مجاز به فروش زمین به قیمت‌های بازار شدند. یعنی عملاً این ابزار هیچ کارایی در مقابله با سوداگری نداشته و این موضوع، منجر به افزایش بی‌رویه قیمت زمین، تخصیص رانت به مالکان و سوداگران، رونق بورس‌بازی و کمبود زمین برای ایجاد خدمات عمومی گردیده است.

- با وجود قوانین متعدد در ارتباط با تعیین کاربری زمین‌های شهری؛ از زمان اجرای ضوابط اولین طرح جامع تهران، قیمت زمین در محدوده شهر بالا رفته و نقاط سکونتی خودرو و غیررسمی در پیرامون تهران شکل گرفت. سیاست فروش تراکم، ضوابط تفکیکی بالا در طرح جامع، تعیین محدوده‌های عرضه زمین در محدوده قانونی و حریم شهر و جداسازی آن از خارج از محدوده شهر، سیاست‌هایی بوده که خود به سوداگری در پایتخت و پیرامون آن دامن زده و

عملاً زمینه‌ساز رونق تجاری سازی ساختمان و عرضه بی‌قائده زمین در پیرامون شهر گردیده است. بعلاوه اجرای ضوابط فوق، در فقدان نظام‌های مالیاتی کارآمد، منجر به تولید رانت در زمین‌های محدوده شهر و رونق بورس‌بازی در زمین‌های حاشیه شهر گردیده است.

- بررسی سابقه آماده‌سازی اراضی نشان می‌دهد که، عملاً چون دولت و شهرداری به زیرساخت‌های شهری از دید مصرفی نگریسته و آنرا غیرتولیدی می‌بینند، در نتیجه سرمایه‌گذاری اندکی در آماده‌سازی زمین و تأمین زیرساخت‌ها و تجهیزات شهری به عمل می‌آید. در نتیجه این امر و نیز تفاوت قیمتی که بین مناطقی که به خدمات دسترسی دارند و سایر مناطق وجود دارد؛ منجر به تقویت سوداگری و بورس‌بازی در زمین‌های نزدیک و منتهی به شهر شده است. عرضه زمین و مسکن در بافت‌های فرسوده شهری هم با نقشی که در عرضه مسکن به گروه‌های متوسط و نسبتاً پایین جامعه دارد؛ می‌تواند از جریان بورس‌بازی زمین در زمین‌های پیرامون شهر کاسته و نوعی توسعه درون‌گرا را برای شهر به همراه آورد. اما در ارتباط با کلانشهر تهران، هدف این رویکرد هم رونق ساخت و ساز و اشتغال‌زایی از تولید انبوه ساختمان توسط سوداگران در بافت‌های فرسوده بوده و عملاً این ابزار هم مقابله با سوداگری زمین را هدف‌گذاری نکرده است.

نکته اساسی اینست که موفقیت دولت‌ها در کنترل بازار سوداگری زمین منوط به بکارگیری همزمان سیاست‌ها و ابزارهای مذکور می‌باشد. با وجود وظایف متعددی که به موجب قانون بر عهده دولت و وزارت راه و شهرسازی و شهرداریها نهاده شده، تعدد سازمانها و مراکز و مؤسسات دارای قدرت در بازار عرضه و تقاضای زمین، نظارت بر قیمت زمین و کیفیت رشد کلانشهر تهران را پیچیده‌تر و دشوارتر ساخته است. ایجاد هماهنگی و انسجام بین سازمان‌های محلی دخیل در تأمین خدمات و زیربنای توسعه شهری در راستای تسهیل آماده‌سازی زمین‌ها در توسعه‌های جدید شهری؛ تلفیق برنامه‌های توسعه شهری با سیاست‌های زمین و مسکن جهت تأمین سیاست‌های این بخش و مقابله با سوداگری در زمین‌های شهری در اجرای ضوابط طرح‌های شهری؛ تنظیم نظام کارآمد مالیاتی در بخش زمین و مسکن؛ شفاف‌سازی و روان‌سازی جریان اطلاعات؛ ایجاد سامانه شفاف اطلاعاتی در بخش زمین جهت اخذ مالیات؛ اتخاذ الگوی بازیافت مجدد زمین با رویکرد مشارکت ساکنان در نوسازی بافت‌های فرسوده شهری، می‌توانند در بهبود کارکرد بازار زمین شهری پایتخت نقش مؤثری ایفاء کنند.

منابع و مأخذ:

- ۱- اطهری، ک. ۱۳۸۶. بورژوازی مستغلات. ماهنامه چشم انداز ایران، ۴۶: ۵۹-۵۲.
- ۲- اورکاد، ب.، سروقد مقدم، ا. ۱۳۷۵. شهرسازی و بحران شهری در عهد محمد رضا پهلوی: در کتاب تهران پایتخت ۲۰۰ ساله. ۴۵۷ صفحه.
- ۳- ابراهیم پور، م. ۱۳۹۶. سیاست‌های نوسازی: به نام ساکنان بافت فرسوده، به کام سوداگران زمین و مسکن. (<https://anthropologyandculture.com>)
- ۴- پویا، م. ک.، توکلی نیا، ج.، صرافی، م.، فنی، ز. ۱۳۹۶. تحلیلی بر برنامه‌های توسعه زمین شهری با تأکید بر رویکرد حکمروایی خوب زمین، مورد: کلانشهر تهران. فصلنامه اطلاعات جغرافیایی سپهر، دوره ۲۶: ۷۶-۵۷.
- ۵- خبرگزاری خانه ملت. ۱۳۹۶. (<http://www.icana.ir>).
- ۶- سامانه قوانین و مقررات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی: (<http://tarh.majlis.ir>)
- ۷- سایت خبری-تحلیلی اقتصاد نیوز: (WWW.Eghtesadnews.com).
- ۸- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور. سالنامه آماری سال ۱۳۶۵ استان تهران.
- ۹- سیافزاده، ع. ۱۳۹۲. مدیریت شهری کلانشهر تهران (فرصت‌ها و چالش‌ها). چاپ اول. انتشارات امیرکبیر. ۲۸۸ صفحه.
- ۱۰- عدلی‌پور، ص.، میر محمد تبار، ا.، یزدخواستی، ب. ۱۳۹۴. تحلیل ثانویه تحقیقات موجود درباره شبکه اجتماعی فیس بوک، جوانان ایرانی و نظم جامعه. مجله دین و ارتباطات، ۲: ۸۷-۱۱۶.
- ۱۱- غمامی، م.، خاتم، ا.، اطهری، ک. ۱۳۸۶. مدیریت یکپارچه و حل مسئله اسکان غیررسمی. انتشارات شهیدی. ۲۲۴ صفحه.
- ۱۲- کمالان، م. ۱۳۹۰. قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران. چاپ اول. انتشارات کمالان. ۲۸۰ صفحه.
- ۱۳- طیب نیا، ع.، زاهدی خوزانی، ک. ۱۳۹۰. ارائه الگوی مناسب برای اجرای مالیات بر ارزش زمین در ایران. پژوهشنامه مالیات، ۱۰: ۹۷-۱۲۰.
- ۱۴- دوپل، و. ۱۳۷۶. مفاهیم مالکیت زمین شهری. ترجمه عبدالله کوثری. مجموعه مقالات سیاست زمین شهری. انتشارات سازمان ملی زمین و مسکن. تهران.
- ۱۵- رفیعیان، م. ۱۳۸۹. زمین شهری، کاربری، توسعه: تأملی بر الگوهای نوین برنامه‌ریزی و مدیریت تغییرات کاربری زمین شهری. ماهنامه منظر، ۱۰: ۴۶-۴۲.

- ۱۶- روزنامه دنیای اقتصاد. (۱۳۹۷). <https://www.donya-e-eqtasad.com>.
- ۱۷- عبده تبریزی، ح. ۱۳۹۶. سیاست‌های بهینه عرضه زمین. هفدهمین همایش سیاست‌های توسعه مسکن. وزارت راه و شهرسازی.
- ۱۸- کامروا، م. ع. ۱۳۸۶. مقدمه ای بر شهرسازی معاصر ایران. انتشارات دانشگاه تهران. ۲۲۰ صفحه.
- ۱۹- کارگزاری مشاوران سهام. ۱۳۹۴. نگاهی اجمالی به بخش مسکن طی سال‌های قبل و پیش بینی آینده آن. ۱۶ صفحه.
- ۲۰- لگزیان، ا. و آذری، م. ۱۳۸۹. بررسی و تحلیل مدیریت توسعه زمین از طریق رویکرد برنامه اصلاح مجدد زمین با تأکید بر مقوله انتقال حق مالکیت زمین. مجله مدیریت شهری، ۲۵: ۱۶۸-۱۴۷.
- ۲۱- لاله پور، م؛ کرباسی فروش، پ. ۱۳۹۶. تبیین دلایل نهادی-مدیریتی در شکل‌گیری سکونتگاه‌های غیررسمی، مجله آمایش محیط، ۱۰ (۳۶): ۱۹۰-۱۵۷.
- ۲۲- مفرحی، ح. خلیق، ع. ۱۳۷۶. مالکیت و طرح شهری. انتشارات مرسل. ۱۶۸ صفحه.
- ۲۳- خزایی، م؛ رضویان، م. ۱۳۹۸. بافت فرسوده؛ فرصت یا تهدید مدیریت شهری (نمونه موردی: بافت فرسوده شهر نهاوند)، مجله آمایش محیط، ۱۲ (۴۶): ۱۰۱-۱۲۶.
- ۲۴- معاونت پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس. ۱۳۸۷. گزارش طراحی بسته مالیاتی زمین و مسکن شهری.
- ۲۵- مهدیزاده. ج. ۱۳۸۴. برنامه ریزی راهبردی توسعه شهری (تجربیات اخیر جهانی و جایگاه آن در ایران). شورای انتشارات حوزه معاونت شهرسازی و معماری وزارت مسکن و شهرسازی. ۵۶۶ صفحه.
- ۲۶- مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه علم و صنعت ایران. ۱۳۸۶. سیاست زمین شهری به زبان ساده. کمیسیون اقتصادی آسیا و اقیانوسیه. ۶۴ صفحه.
- ۲۷- ماجدی، ح. ۱۳۸۹. ارزیابی سیاست‌های زمین شهری و مسکن در کشور. مجله اقتصاد شهر، ۱ (۴): ۹۹-۸۸.
- ۲۸- ماجدی، ح. 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.
- ۲۹- معاونت پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس. (۱۳۸۸). سیاست زمین شهری؛ بایدها و نبایدها. ۳۶ صفحه.

- ۳۰- مشکینی، ا؛ نورمحمدی، م؛ افتخاری، ر؛ صرافی، م. ۱۳۹۴. الگوی سیاست‌گذاری مداخله دولت در مدیریت زمین شهری ایران (شهر تهران). مجله برنامه‌ریزی و آمایش فضا، (۱۹): ۲۱۰-۱۸۱.
- ۳۱- محمدزاده تیتکانلو، ح. ۱۳۸۳. تمرکززدایی مدیریت زمین شهری در جهت تخصیص بهینه منابع. هفت شهر، ۱۵ و ۱۶: ۴۹-۳۶.
- ۳۲- مدنی پور، ع. ۱۳۸۱. تهران ظهور یک کلانشهر. ترجمه حمید زرآزوند. انتشارات پردازش و برنامه‌ریزی شهری. ۳۸۴ صفحه.
- ۳۱- معینی، م. ۱۳۹۲. فرایندهای توسعه شهری (طرح‌ها و برنامه‌ها). چاپ اول. انتشارات آذرخش. ۳۲۴ صفحه.
- ۳۲- محمودی پاتی، ف.، محمدپور عمران، م. ۱۳۷۸. سیاست‌های مدیریت زمین شهری. انتشارات شهیدی. ۱۴۴ صفحه
- ۳۳- نورمحمدی، م. ۱۳۹۲. الگوی سیاست‌گذاری مداخله مناسب دولت در مدیریت زمین شهری (مطالعه موردی شهر تهران). رساله دکتر جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری. دانشگاه تربیت مدرس. ۳۵۹ صفحه.
- ۳۴- نورمحمدی، م؛ مشکینی، ا؛ رکن الدین افتخاری، ع؛ صرافی، م. ۱۳۹۴. رهیافت نهادی در مدیریت زمین شهری، چاپ اول. انتشارات آراد کتاب. ۳۴۴ صفحه.
- ۳۵- وزارت مسکن و شهرسازی. ۱۳۸۳. برنامه مدیریت زمین. گزارش طرح جامع مسکن.
- ۳۶- وزارت راه و شهرسازی. ۱۳۹۶. <http://news.mrud.ir>.
- ۳۷- هاشمی، ف. 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.
- ۳۸- هرولد، ب.، دانکرلی و دیگران. ۱۳۷۶. سیاست زمین شهری. ترجمه عبدالله کوثری. تهران. انتشارات سازمان ملی زمین و مسکن. دفتر برنامه ریزی اقتصاد مسکن. ۲۸۷ صفحه.
- 39- George, H. 1879. Progress and poverty. Fiftieth Anniversary Edition. Robert schalkenbach Foundation. New York. 571 P.
- 40- Bird, R.M. and Slack, E. 2004. International Handbook of Land and Property Taxation. Edward Elgar publishing. UK. 320 P.
- 41- Brown, P. and Hepworth, M. 2002. A Study of European land Tax Systems. Cambridge. Mass: Lincoln Institute of Land Policy. 412 P.