ویژگی‌های قیمت زمین شهری

بنفشه نجفی
کارشناس ارشد اقتصاد، دفتر حساب‌های اقتصادی، مرکز آمار ایران

مقدمه

زمین به‌عنوان نقطه‌ی شروع هرگونه توسعه‌ی شهری اعم از مسکن، صنعت، خدمات اجتماعی، ارتباطات، تأسیسات زیربنایی و نظایر آن دارای اهمیت فراوانی است. هر قطعه زمین به دلیل انحصاری و استثنایی بودن آن نسبت به سایر قطعات و به‌طور کلی به علت محدودیت عرضه‌ای که دارد، بسیار ارزشمند است. مطالعات صورت‌گرفته حاکی از آن است که نقش قیمت زمین بر بازار مسکن و تولید آن بسیار حائز اهمیت است، خصوصاً در بلندمدت، که عملاً تولید را کاهش می‌دهد. بازار زمین شهری در ایران نیز طی دهه‌های گذشته با تحولاتی مواجه بوده است و در هیچ دوره‌ای سیاست‌های اتخاذشده توسط دولت بر بازار زمین، نتوانسته بازار مسکن را تعدیل کند و حتی در برخی موارد وضعیت آن را بحرانی‌تر کرده که این امر افزایش قیمت مسکن را به دنبال داشته و با کاهش مجدد تولید همراه بوده است.

بررسی زمین از دیدگاه‌های مختلف

دانشمندان و صاحب‌نظران در علوم مختلف در خصوص تعریف و ماهیت زمین دارای وحدت نظر نسبی هستند. اما در نحوه‌ی استفاده و کاربرد زمین وحدت نظری مشاهده نمی‌کنیم.

زمین یک کالای اقتصادی غیر قابل تولید است که منبع طبیعی نیز محسوب می‌شود. از دیدگاه برخی اقتصاددانان، مانند اقتصاددانان کلاسیک، «زمین استعداد طبیعی با ارزشی است که منجر به ایجاد درامد نیز می‌شود». اقتصاددانان زمین، زمین و سرمایه را وابسته به یکدیگر در نظر می‌گیرند و جدا فرض کردن این دو را غیر ممکن می‌دانند (کتولی، ۱۳۸۲).

اقتصاددانان معاصر زمین شهری، بالکین[۱] (۱۹۷۷) و هاروی[۲] (۱۹۹۶) معتقدند زمین به‌عنوان کالایی خاص که از نظر فیزیکی قابلیت جابجایی ندارد، از عوامل دیگر تولید مانند نیروی کار و سرمایه متمایز است اما به‌عنوان یک کالا همانند نیروی کار و سرمایه قابل مبادله است (کتولی، ۱۳۸۲). با وجود دیدگاه‌ها و نگرش‌های مختلفی که در مورد زمین وجود دارد، زمین کالایی با ماهیت خصوصی و عمومی در نظر گرفته شده است. زمین کالایی است با ماهیت عمومی به دلیل اینکه:

- بادوام است و تولید مجدد آن امکان‌پذیر نیست، نابود کردن آن جز در حدی بسیار محدود ناممکن است و هیچ نسلی نمی‌تواند آن را با مصرف خود تمام کند. این خصیصه باعث می‌شود برای مدت طولانی بتوان بدون مصرف آن را نگهداری کرد. ولی نباید وظیفه‌ی هر نسل را در بهره‌گیری از زمین نادیده گرفت.
- زمین یکی از سه عنصر شناخته‌شده در تولید کالا (نیروی کار، سرمایه، زمین) است.
- در جوامع کشاورزی، زمین منشأ برکت است و در جوامع شهری نیز قابلیت تولید دارد.
- ارزش زمین خصوصاً در شهرها تا حد زیادی با پدیده‌ی اجتماعی شهرنشینی مرتبط می‌شود.

زمین ماهیت خصوصی دارد چرا که:

- هر فرد نیاز روانی و ژرفی به امنیت و آسایش دارد که این امر از دیرباز به مالکیت زمین و مسکن پیوند خورده است.
- تضمین حق مالکیت (یا حق تملک) انگیزه‌ای برای

[۱] Paul N. Balchin
[۲] Jack Harvey

سرمایه‌گذاری در مسکن می‌باشد.

- مالکیت زمین و مسکن به‌عنوان پس‌انداز خانوار محسوب می‌شود و این انگیزه پس از در اختیار گرفتن مسکن به‌عنوان سرپناه، از انگیزه‌های برتر است.

لذا نظام مطلوب تصرف زمین، نظامی است که تضاد میان ماهیت عمومی و خصوصی زمین را به‌صورت بهینه کاهش دهد (سازمان ملی زمین و مسکن، ۱۳۸۲).

ویژگی‌های زمین شهری

ثبات نسبی عرضه‌ی زمین

اقتصاددانان سنتی معتقدند که عرضه‌ی زمین ثابت است اما اقتصاددانان زمین با این تعریف موافق نیستند و اعتقاد دارند به‌واسطه‌ی فعالیت‌های بشر تولید زمین می‌تواند افزایش یا کاهش یابد بدین ترتیب که با متراکم‌تر کردن و افزایش کاربری زمین، می‌توان آن را افزایش داد. اما در مقایسه با سرمایه و یا نیروی کار، یک عامل تولید کمتر انعطاف‌پذیر، تلقی می‌شود. بدین ترتیب در مقایسه با سایر کالاها عرضه‌ی ثابت دارد. البته محدودیت عرضه‌ی زمین را نه‌تنها به ماهیت فیزیکی این کالا می‌توان نسبت داد بلکه نقش بورس‌بازان را نیز نباید نادیده گرفت. از آنجا که مخاطره‌ی سرمایه‌گذاری در زمین‌های شهری به دلیل توسعه‌ی مداوم شهری عملاً بسیار کم است و با توجه به خصیصه‌ی احتکاری بودن زمین شهری، در صورت عدم وجود کنترل لازم بر نحوه‌ی استفاده‌ی اراضی، بورس‌بازان بدون قصد ساخت اقدام به خرید و احتکار زمین کرده و نه‌تنها اراضی بسیاری را خارج از بازار نگه می‌دارند بلکه موجبات افزایش بیش از پیش قیمت زمین را فراهم می‌کنند.

عدم پرداخت هزینه برای ایجاد زمین

بشر قادر است مالکیت خود را افزایش دهد یا سرمایه ایجاد نموده و مهارت‌ها را بهبود بخشد ولی نمی‌تواند زمین را به مفهوم عام بسازد. زمین وجود داشته و بشر برای ساخت و ایجاد آن هیچ هزینه‌ای پرداخت نکرده است. حتی صاحبان زمین شهری از مزایای خدماتی که توسط دولت، شهرداری‌ها و سایر مؤسسات عمومی ایجاد می‌شود، مانند تأسیسات شهری از قبیل جاده، آب، برق، گاز، سیستم فاضلاب، تأسیسات عمومی مانند پارک، مدرسه، بیمارستان و تسهیلات عمومی، مانند سرویس‌های حمل و نقل استفاده می‌کنند ولی هزینه‌ی اندکی را بابت آن‌ها متحمل می‌شوند. به‌عبارت دیگر عمده‌ی سرمایه‌گذاری لازم برای «زمین مجهزشده‌ی» شهری توسط دولت انجام می‌شود و صاحب زمین از منافع آن بهره‌برداری می‌کند.

ناهمگنی

ناهمگنی ویژگی هر قطعه زمین است که آن را از سایر زمین‌ها متمایز کرده و مانع از جانشینی کامل هر قطعه به جای قطعه زمین دیگر می‌شود. از این‌رو هر قطعه زمین به علت موقعیت مکانی خود وضعیت انحصاری برای مالک پدید می‌آورد و افزایش قیمت زمین را در برخی نواحی خاص به دلیل برخورداری از موقعیت مناسب نسبت به نواحی دیگر توجیه می‌کند. ناهمگنی نیز ناشی از وجود تفاوت و مشخصه‌های مختلف مانند: شیب، دید و منظر، فضای قابل استفاده، مشخصه‌های همسایگی و غیره است.

مالکیت زمین

سیستم‌های مالکیت زمین هم از لحاظ نظریه‌های اقتصادی و هم در عمل در کشورهای مختلف متفاوت هستند. آنچه که در عمل وجود دارد آمیزه‌ای از عوامل مذهبی، فرهنگی، تاریخی، سیاسی، فلسفه اجتماعی و نظرات و عوامل اقتصادی است. در عمل چهار نوع مالکیت بر زمین در کشورها وجود دارد. که عبارتند از: مالکیت خصوصی، مالکیت عمومی، مالکیت جمعی[۳] و موقوفات مذهبی. به‌طور کلی مالکیت دولتی در کشورهای با برنامه‌ریزی مرکزی، مالکیت خصوصی

[۳] Communal

در اروپای غربی، امریکای شمالی، امریکای لاتین (به استثناء کوبا) و قسمتی از آسیا، مالکیت جمعی در قسمتی از آفریقا و مالکیت زمین مطابق فقه اسلامی در کشورهای اسلامی و خاورمیانه و بعضی از قسمت‌های آفریقا غلبه دارد (دژکام، ۱۳۶۴).

مالکیت در نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران در سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی تا جایی که:

۱- با اصول دیگر قانون اساسی مطابق باشد،

۲- از محدوده‌ی قوانین اسلامی خارج نشود،

۳- موجب رشد و توسعه‌ی اقتصادی کشور گردد و

۴- مایه‌ی زیان جامعه نشود.

مورد حمایت قانون جمهوری اسلامی ایران است.

طبق قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶/۶/۲۲ اراضی دایر و بایر در شهرها، ملک مالک بوده و مالکین اختیار اعمال حقوق مالکانه‌ی خود را دارند ولی تصرف مالک در ملک خویش نه‌تنها محدود به حقوق دیگران و حقوق عمومی است بلکه دستوراتی نیز در باب خودداری از اسراف و احتکار تشریع شده که محدودکننده‌ی آزادی و سلطه‌ی مالک در ملک خود می‌باشد. مالک می‌باید ضمن رعایت کاربری‌ها، مصالح جامعه را در نحوه‌ی بهره‌وری و زمان آن در نظر داشته باشد. همچنین حدود اختیارات وی در نحوه‌ی به‌کارگیری زمین و شیوه‌ی تفکیک و الگوی سکونت نیز محدود شده است. در این راستا با تدوین قوانینی که حدود مالکیت‌ها و حقوق مالکانه را با توجه به نیاز برنامه‌های توسعه‌ی شهری و مسکن تعیین می‌نماید، از تجارت اراضی و ورود زمین به بازار بورس کالاهای تجاری که مانع رشد و توسعه‌ی اقتصادی کشور می‌گردد و عدم بهره‌وری بهینه از زمین‌های شهرها و عدم همکاری و مشارکت مالکین خصوصی در اجرای برنامه‌ی دولت که مایه‌ی زیان جامعه می‌گردد، جلوگیری می‌نماید. امکانات شهری آن‌چنان محدود است که اجازه نمی‌دهد زمینی، صرفاً به لحاظ این‌که مالک آن به استناد آزادی حقوق مالکانه به هر انگیزه‌ای قصد استفاده از آن را ندارد و یا نمی‌خواهد استفاده‌ی بهینه از آن داشته باشد، در کنار این خدمات و تأسیسات معطل بماند و علی‌رغم وجود این امکانات آماده، دولت برای اجرای برنامه‌های توسعه، تأسیسات و خدمات پرهزینه‌ای ایجاد کرده و شهرها را در عرض گسترش دهد.

اما با وجودی که بعد از پیروزی انقلاب اسلامی قوانین متعددی در تعیین نظام مالکیت اراضی تصویب و تغییرات عمده‌ای در آن به وجود آمد و میلیون‌ها هکتار زمین‌های موات و ملی و تملکی اعم از دایر و بایر به تملک و تصرف دولت درآمد، برای نحوه‌ی استفاده و بهره‌وری مناسب از این همه امکانات نه‌تنها برنامه‌ریزی درستی نشد، بلکه همان اسراف‌ها و استفاده‌هایی که در برنامه‌ریزی مسکن، هدف جلوگیری از آن‌ها بود، در واگذاری و استفاده از این منابع عظیم که در دست دولت بود، ایجاد گردید.

◄ قیمت زمین و ارتباط آن با بازار مسکن

افزایش روزافزون قیمت زمین در شهرهای بزرگ که از مشخصه‌های کشورهای رو به رشد است را می‌توان از یک‌سو به بالا بودن میزان تقاضا برای اراضی شهری، که خود بازتاب رشد سریع شهرنشینی و تحولات اقتصادی- اجتماعی است و از سوی دیگر به پایین بودن ظرفیت تولید و عرضه‌ی زمین مناسب برای انواع کاربردهای موردنیاز جامعه نسبت داد.

چنان‌چه مکانیزم بازار تنها تعیین‌کننده‌ی قیمت زمین باشد، شکاف میان عرضه و تقاضا باعث افزایش بی‌رویه‌ی قیمت زمین خواهد شد. زیرا کمبود زمین و افزایش قیمت آن زمینه‌ی سوداگری در بازار زمین را دامن می‌زند و موجب می‌شود تا این بازار به محل مطمئنی برای جذب سرمایه‌ها و بورس‌بازی مبدل گردد. شدت یافتن بورس‌بازی و افزایش روز به روز قیمت زمین باعث رها ماندن اراضی شهری و کاهش عرضه می‌گردد.

در نتیجه‌ی این فرایند، افزایش قیمت زمین نه‌تنها موجب افزایش عرضه و تعدیل قیمت نمی‌گردد بلکه موجبات افزایش بیش‌تر قیمت را

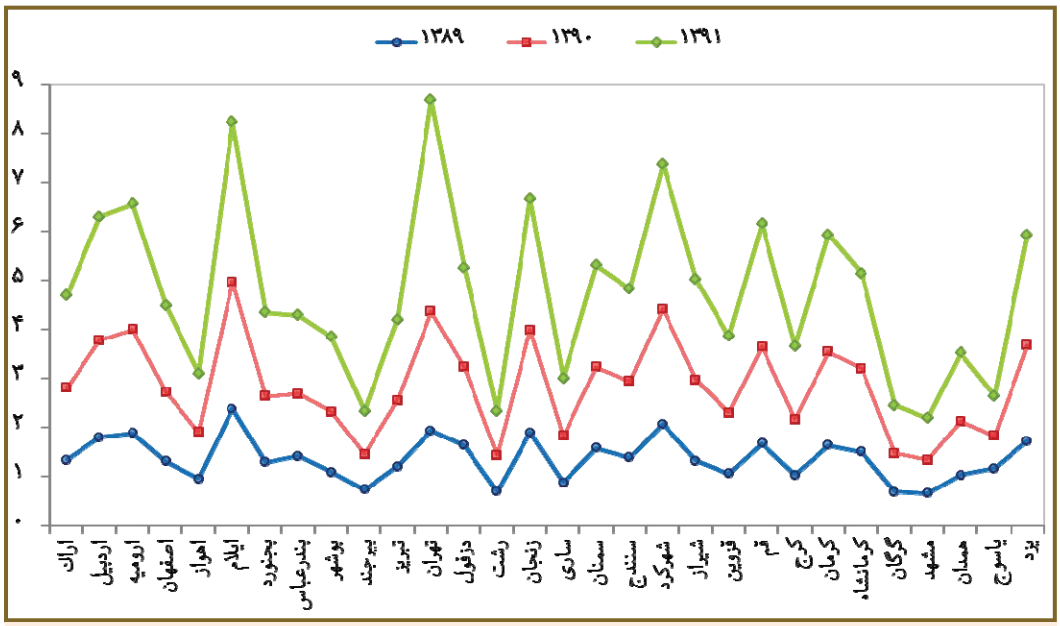
فراهم می‌آورد. افزایش قیمت تا جایی ادامه می‌یابد که بازار، قدرت خرید خود را از دست بدهد. در این شرایط قیمت زمین به مراتب بیش از ارزش واقعی و منافع ناشی از بهره‌برداری از آن خواهد بود. این امر نه‌تنها از میزان سرمایه‌گذاری تولیدی می‌کاهد بلکه باعث می‌شود تا درصد قابل ملاحظه‌ای از سرمایه‌گذاری‌های جامعه بر پایه‌ی منافع ناشی از فروش ملک یا زمین در آینده انجام شود؛ لذا بخش قابل توجهی از این سرمایه‌گذاری‌ها برای بهره‌برداری از اراضی شهری به‌صورت ناکارا، موقت و یا کوتاه‌مدت انجام می‌شود که می‌تواند به بازتاب‌های نامطلوبی در ابعاد مختلف منجر گردد. افزایش قیمت زمین موجب می‌شود از یک‌سو امکان دسترسی اقشار کم‌درآمد و حتی متوسط جامعه به بازار زمین کاهش یابد و از سوی دیگر با افزایش قیمت تمام‌شده‌ی مسکن و کاهش دسترسی بخش وسیعی از جامعه به بازار مسکن، اختلاف طبقاتی و فقر در جوامع شهری گسترش یابد. بازتاب‌های زیست‌محیطی افزایش قیمت زمین نیز گسترده است. افزایش قیمت زمین در شهرها موجب هجوم جمعیت برای ساخت و ساز در اطراف شهرها، که قیمت زمین پایین‌تر است، می‌شود، این امر از یک سو به گسترش بی‌رویه‌ی شهرها و تخریب اراضی کشاورزی و منابع ارزشمند طبیعی می‌انجامد و با طولانی‌ترشدن مسیرها و استفاده‌ی بیش‌تر از وسایل نقلیه‌ی آلودگی‌های زیست‌محیطی را تشدید می‌کند و از سوی دیگر به شکل‌گیری حاشیه‌نشینی و ایجاد مراکز فاقد کیفیت‌های مطلوب منجر می‌شود. تخریب باغات و ساخت و ساز در دامنه‌ی کوهپایه‌ها از جمله عوارض ناشی از گرانی زمین در شهرهاست.

نمودار ۱ شاخص قیمت یک مترمربع زمین ساختمان‌های مسکونی کلنگی در شهرهای منتخب را برای سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۱ نسبت به ۱۳۸۵(۱۰۰=۱۳۸۵) نشان می‌دهد.

بیش‌ترین و کمترین تغییرات قیمت در شهرهای مختلف به شرح زیر است:

۱۳۸۵، یاسوج، بیرجند، رشت و مشهد کاهشی معادل ۰/۷ درصد و ایلام افزایشی معادل ۲/۶ درصد داشته است. همچنین این نرخ در سال ۱۳۸۹ برای بیرجند، رشت، گرگان و مشهد دارای ۰/۷ درصد کاهش و برای ایلام ۲/۴ درصد افزایش بوده است.

قیمت یک مترمربع زمین ساختمان مسکونی در سال ۱۳۹۱ نسبت به سال ۱۳۸۵، در یاسوج با نرخ ۰/۸ درصد کاهش و در تهران با نرخ ۴/۳ درصد افزایش داشته است.



نمودار ۱- شاخص قیمت یک مترمربع زمین ساختمان‌های مسکونی کلنگی ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۱

منبع: مرکز آمار ایران، اطلاعات قیمت و اجاره مسکن ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۱

در سال ۱۳۹۰ نسبت به سال ۱۳۸۵، یاسوج، بیرجند، رشت و مشهد کاهشی معادل ۰/۷ درصد و ایلام افزایشی معادل ۲/۶ درصد داشته است. همچنین این نرخ در سال ۱۳۸۹ برای بیرجند، رشت، گرگان و مشهد دارای ۰/۷ درصد کاهش و برای ایلام ۲/۴ درصد افزایش بوده است.

نمودار ۲ نیز درصد تغییرات قیمت زمین در سال ۱۳۹۱ نسبت به ۱۳۹۰ را نشان می‌دهد.

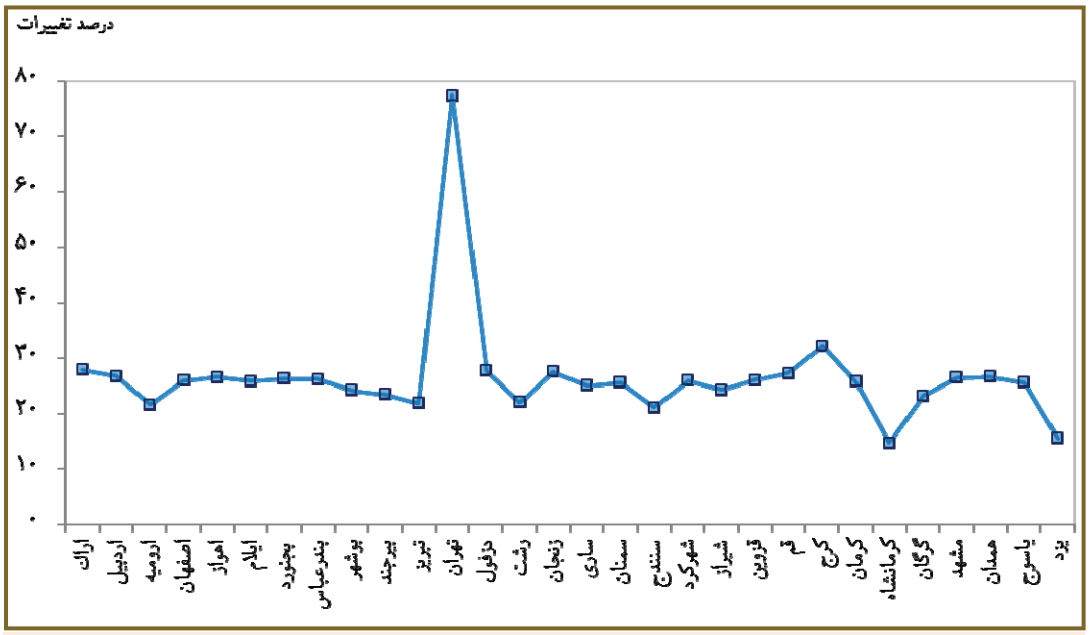
در سال ۱۳۹۱ استان تهران بیش‌ترین تغییرات را با ۷۷/۴ درصد و استان کرمانشاه با ۱۴/۸ درصد تغییر، کمترین نوسان را نسبت به سال ۱۳۹۰ داشته‌اند.

نوسانات قیمت زمین خصوصاً در کلان شهرها به بحران بخش مسکن بر می‌گردد. برای ساخت مقدار معینی فضای مسکونی بر اساس مقرراتی همچون تراکم، مقدار معینی زمین تقاضا خواهد شد که با توجه به میزان عرضه‌ی زمین این تقاضا تعیین‌کننده‌ی قیمت زمین است و سیاست‌هایی مانند فروش تراکم یا محدودیت در عرضه‌ی زمین می‌تواند با تأثیر بر بازار زمین، بازار مسکن را تحت‌الشعاع قرار دهد.

نمودار ۳ روند تغییرات قیمت یک مترمربع زمین یا زمین ساختمان‌های کلنگی و قیمت یک مترمربع زیربنای واحد مسکونی در شهرهای منتخب برای سال ۱۳۹۱ را نشان می‌دهد.

آنچه که در این سال‌ها بسیار حائز اهمیت است این‌که، علاوه بر افزایش قیمت زمین و زیربنا شاهد نزدیکی هرچه بیش‌تر این دو قیمت هستیم.

این امر را می‌توان به رکود تورمی حاکم بر بازار مسکن نسبت داد که حباب قیمت مسکن را بزرگ‌تر می‌کند. رکود تورمی موجود در بازار مسکن یکی از خطرناک‌ترین تورم‌های موجود است که مکانیسم عمل نیروهای عرضه و تقاضا به شکلی نیست که تعادل را ایجاد کند. به عبارتی اگرچه هنوز شاهد واحدهای مسکونی خالی از سکنه‌ایم ولی در مقابل با خیل متقاضیانی که از نداشتن مسکن مناسب شکایت می‌کنند نیز مواجهیم و بالا بودن هزینه‌ی ساخت مسکن (شامل مواد اولیه، زمین، دستمزد کارگر ساختمانی و ...) نیز عرضه‌کننده را از قبول قیمت پایین‌تر منع می‌کند و بر افزایش قیمت مسکن دامن می‌زند. این پدیده رکود تورمی است که در دهه‌های اخیر در بازار مسکن شاهد آن بودیم. این



نمودار ۲- درصد تغییرات قیمت زمین در سال ۱۳۹۱ نسبت به ۱۳۹۰

منبع: مرکز آمار ایران، اطلاعات قیمت و اجاره مسکن، ۱۳۹۱

وضعیت باعث سردرگمی سازندگان و خریداران شده که تبعات منفی را به دنبال دارد که از جمله برابری ارزش یک مترمربع زمین با ارزش یک مترمربع زیربنای واحد مسکونی است. بدین ترتیب ساخت و ساز در تهران صرفه‌ی اقتصادی نداشته، سرمایه‌های بازار مسکن در تهران به سمت شهرهای دیگر کشور روانه می‌شود و باعث افزایش قیمت بی‌سابقه‌ی زمین و مسکن در دیگر شهرها می‌شود. تحت این شرایط یک عامل برون‌زا لازم است تا با تحریک عرضه و تقاضا زمینه‌ی ایجاد تعادل را فراهم آورد.

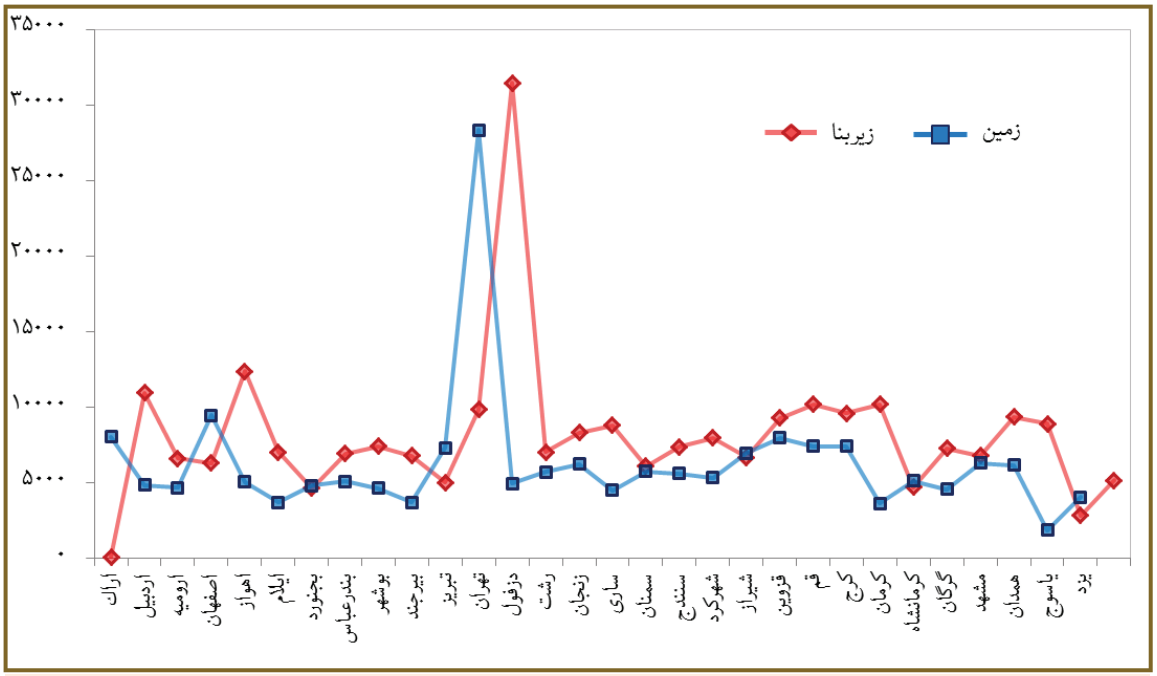
◄ دلایل مداخله‌ی دولت در بازار زمین

توسعه‌ی پایدار، توسعه‌ای است که نیازهای کنونی همه‌ی جوامع را بدون فدا کردن توان نسل‌های آتی در برآورد نیازهای خود و بدون آسیب رساندن به محیط‌زیست تأمین نماید. در نگرش نوین به توسعه، «زمین» اصلی‌ترین منبع توسعه‌ی پایدار و «مسکن» ملاک عینی عبور از مرز توسعه است. از این‌روست که بخش زمین و مسکن از اهداف زیرپایه‌ی اصلی توسعه‌ی پایدار به‌شمار می‌رود.

۱- تجهیز و تخصیص زمین‌های شهری و عرضه‌ی مناسب آن برای جمعیت موجود و آتی شهرها.

۲- ایجاد برابری و تعادل بین گروه‌های مختلف درامدی در برخورداری از زمین و مسکن و خدمات ناشی از آن‌ها با در نظر داشتن همه‌ی جوانب زیست محیطی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی.

در بسیاری از کشورهای در حال توسعه فقدان مدیریت بهینه‌ی زمین شهری و سیاستگذاری یکپارچه‌ی آن سبب ایجاد خلل در دستیابی به اهداف توسعه‌ی پایدار گشته و از این‌رو تعیین مرجعی واحد برای سیاستگذاری زمین شهری از مهم‌ترین الزامات دستیابی توسعه‌ی پایدار است.[۷] بازار زمین همانند بازارهای دیگر اگر به‌صورت آزاد عمل کند و مکانیزم عرضه و تقاضا آن را هدایت نماید، زمین را به مطلوب‌ترین کاربرد تخصیص می‌دهد، لذا دخالت دولت در بهترین حالت غیر ضروری و در بدترین آن، عامل متعارض با تولید است و این در حالی است که شرط کامل بودن بازار و توزیع عادلانه‌ی



نمودار ۳- روند تغییرات قیمت یک مترمربع زمین ساختمان‌های مسکونی کلنگی و زیربنای واحد مسکونی سال ۱۳۹۱

منبع: مرکز آمار ایران، اطلاعات قیمت و اجاره مسکن، ۱۳۹۱

درامد برقرار باشد و از آنجا که زمین کالایی ست منحصر به فرد و ناهمگن، نه‌تنها توزیع نامناسب درامد بر زمین و خدمات شهری حاکم است، بلکه نارسایی‌هایی نیز در بازار وجود دارد که به‌منظور تعدیل تخصیص زمین که بر اثر فشارهای بازار پدید آمده است مداخله‌ی دولت موجه می‌شود. عمده‌ترین مشکلات بازار زمین شهری ناشی از عوامل ذیل است (کوثری، ۱۳۷۶):

۱- نیاز برخی زمین‌ها به کالاهای عمومی، که به شکلی مؤثر در بازار خصوصی تولید نمی‌شوند.

۲- ناقص بودن اطلاعاتی که تک تک تصمیمات بر مبنای آن گرفته می‌شود و هزینه‌ی کلی استفاده از بازار

۳- تقسیم نابرابر قدرت بازار در میان کارگزاران اقتصادی، خصوصاً در مورد عرضه‌ی انحصاری

۴- تفاوت میان نحوه‌ی ارزیابی تک تک افراد اجتماع از منافع آینده و منافع کنونی

۵- تفاوت میان تلقی افراد و اجتماع از خطر کردن (ریسک)

۶- وابستگی متقابل در مطلوبیت که نتیجه‌ی وجود کالاهای فی‌نفسه مطلوب، کالاهایی که مصرف آن‌ها توسط یک فرد به سایر افراد اجتماع نفع می‌رساند، است.

۷- تفاوت میان توزیع درامد مطلوب و توزیع واقعی.

◄ مشکلات مداخله‌ی دولت

➢ اهداف چندگانه

بسیاری از شیوه‌های مداخله، به این دلیل به کار گرفته می‌شوند که چندین هدف را که اغلب با هم ناسازگار هستند تحقق بخشند. به‌عنوان مثال مالیات ابزاری است برای بر طرف کردن اثرات برونی و دیگر نارسایی‌های بازار. اما در بسیاری موارد هدف اصلی مالیات این نیست، بلکه برای افزایش درامد دولت یا کمک به توزیع مجدد درامد به کار می‌رود. مثلاً اگر به‌منظور اعمال نرخ‌های مالیاتی متفاوت، زمین شهری مالیاتی بیش از زمین روستایی داشته باشد، که اغلب برای افزایش درامد دولت چنین است، سرمایه‌گذاری در مناطقی با نرخ بالا لطمه خواهند دید و نارسایی‌هایی در تخصیص نیز به وجود می‌آید بدین ترتیب عرضه‌ی زمین‌های شهری کاهش می‌یابد و الگوهای کاربرد زمین شهری دچار مشکل می‌شوند (کوثری، ۱۳۷۶).

➢ اثرات جانبی نامطلوب

بسیاری از سیاست‌ها مطابق پیش‌بینی عمل نمی‌کنند و اغلب اثراتی جانبی دارند که تأثیر اساسی آن را متزلزل می‌کند. علاوه بر این، اثرات متقابل سیاست‌ها، پیش‌بینی اثر نهایی آن‌ها را دچار مشکل می‌کند. نمونه‌ی بارز آن زمانی است که بازار نتواند خود را سریعاً با سیاست‌های دولت هماهنگ کند. در بسیاری از سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی که بازار نمی‌تواند عرضه‌ی نیروی کار ماهر، برخی مواد اولیه و مهارت‌های اداری و مدیریتی را با سرعتی لازم افزایش دهد، کمبودهایی به وجود می‌آید و مشکل تأمین مالی، تأخیر و طرح‌های ناتمام ایجاد می‌شود بدین ترتیب منافع کلی طرح کاهش یافته و هزینه‌هایی به اجتماع تحمیل می‌شود که در عین حال که افزایش سریع قیمت‌ها را به دنبال دارد توزیع مجدد درامد را به نفع عرضه‌کنندگان انحصاری این عوامل تغییر می‌دهد.

➢ انحراف ابزار برای رسیدن به اهداف دیگر

معمولاً فرض بر آن است که مجریان سیاست‌ها هماهنگ با اهداف مشخص‌شده، بیش‌ترین توان خود را به کار می‌گیرند، اما در عمل چنین نیست و انگیزه‌های نیرومندی برای آنان وجود دارد که درامد خود را با دریافتی‌های جانبی افزایش دهند. هنگامی که سیاستی به اجرا در می‌آید، کسانی که این سیاست‌ها را در جهت منافع خود نمی‌بینند این انگیزه را دارند که راه گریزی بیابند یا سیاست‌ها را تغییر دهند، در این وضعیت هر چه تفاوت میان شیوه‌های مجاز و شیوه‌های حداکثرکننده‌ی سود بیش‌تر باشد، این انگیزه بیش‌تر است و کسانی که تحت تأثیر آن قرار می‌گیرند اغلب

می‌توانند از تأثیرگذاری آن بکاهند یا آن را در جهت منافع خود منحرف کنند. نمونه‌ی بارز آن مقررات ساختمانی است که هزینه‌ی طراحی و ساختمان را افزایش می‌دهد و سازندگان بناها که می‌خواهند فقط هزینه‌های خصوصی را در نظر داشته باشند این انگیزه‌ی نیرومند را دارند که از اجرای مقررات بگریزند. از سوی دیگر مهندسین ناظر نیز با داشتن اختیاراتی مانند حق امضا در مقابل برخی منافع شخصی تخلفات را نادیده می‌گیرند. بدین ترتیب عدم اعمال صحیح و کامل این مقررات، عمر کوتاه ساختمان، افزایش هزینه‌ی تغییرات و نگهداری و مقاومت پایین ساختمان‌ها در مقابل حوادث غیر مترقبه را موجب می‌شود و اجرای مقررات نمی‌تواند هدف اصلی مداخله را تأمین کند.

➢ مشکلات قانونی و اداری

در کشورهای در حال توسعه عمدتاً مقرراتی برای کاربرد زمین موجود است، اما قدرت قانونی اغلب دامنه‌ای محدود دارد که برای تضمین تحقق اهداف کافی نیست و برای نظارت بر اجرای قوانین موجود هم توانایی اداری کافی وجود ندارد و تجاوز به حقوق هم معمولاً مجازات‌هایی معدود و نابسنده دارد که با وجود هزینه‌ی مداخله‌ی دولت، اهداف مورد نظر تحقق نمی‌یابند؛ لذا این‌که نارسایی بازار و توزیع نامناسب با دخالت دولت اصلاح می‌شود را نمی‌توان پذیرفت. مداخله، هزینه‌هایی را موجب می‌شود. اما تجربه نشان داده است که اگر کشورهای در حال توسعه بتوانند مشکل همیشگی تدارک اطلاعات، مهارت‌های مدیریت و نظارت و توان اجرایی را برطرف کنند سیاست‌های بسیاری هست که می‌توانند مشکلات را از پیش‌رو بردارند.

مرجع‌ها

میرعلی کتولی، جعفر (۱۳۸۲) فرایند عرضه‌ی زمین و نقش آن در توسعه‌ی شهری ایران (مورد شهر گرگان). تهران: دانشگاه تربیت مدرس.

سیاست‌های زمین شهری در ایران و سایر کشورها (۱۳۸۲). گزارش دفتر برنامه‌ریزی و اقتصاد مسکن، سازمان ملی زمین و مسکن.

دژکام، ژاله (۱۳۶۴). مسئله‌ی مسکن در ایران. پایان‌نامه‌ی دوره‌ی دکتری.

گزارش سازمان ملی زمین و مسکن، (سال‌های مختلف، ۱۳۸۲)، دفتر برنامه‌ریزی و اقتصاد مسکن.

دانشگاه اکسفورد (۱۳۷۶). سیاست زمین شهری. کوثری، عبدا ... (مترجم)، سازمان ملی زمین و مسکن.