

دکتر سید محمد علی مولازاده

دانشگاه شهید چمران اهواز

شماره مقاله: ۴۸۶

## دیدگاه‌های نظری «چپ» و «راست» در مدیریت زمینهای شهری و نتایج عملی آن

M. A. Mowlazadeh ph.D

*Shaheed Chamran University Ahwaz*

### **Theoretical Views of "Left" and "Right" in Urban Land Management and its Pragmatic Outcomes**

Urbanization and high rate of population increase, along with rapid urban and economic growth, have brought about the critical conditions of land issues. Specialists believe that the population and city size have been doubled in a short period of time. These conditions call for serious control of urban land. But, who should have the power to control this? And what kind of control would be acceptable? The public or private sector? If the public takes over, is it guaranteed that it acts better than the private sector?

The main purpose of this article is to discuss the conflicting views (both left and right) in terms of controlling the urban land. The author will give the example of 5 countries with different economic policies in order to pay sound attention to both applied and the theoretical

constructs about it.

### خلاصه

مسئله زمینهای شهری در شرایط رشد فزاینده اقتصادی و توسعه تکنولوژی که موجب توسعه بی سابقه شهرها و جمعیت شهری در دنیا عموماً و در کشورهای جهان سوم خصوصاً گردید، امروزه بصورت مسئله حاد و فوری در آمده است. صاحب نظران بر این عقیده هستند که وسعت و جمعیت شهرهای جهان سوم در مدت کوتاهی دوبرابر گردیده و این رشد سریع تأثیرات مهمی بر عرضه زمین شهری و تقاضا برای آن بر جای گذاشته است.

به همین دلیل تحت کنترل در آوردن زمین، این منبع حیاتی بشر که دو ویژگی مضاعف (عرضه تولید و کالا بودن در آن واحد) را دارد، اهمیت ویژه‌ای پیدا کرده است. اما سؤال اینجاست که چه نوع کنترلی و توسط چه کسی؟ آیا زمین باید در ید دولت باشد و یا بخش خصوصی؟ اگر دولت کنترل کند آن وقت چه تضمینی وجود دارد که دولت بهتر از بخش خصوصی عمل نماید؟ زیرا نقشی که زمین در عرصه‌های مختلف اقتصاد سرمایه‌داری، خصوصاً رابطه مالکیت زمین، ارزش افزوده و فرآیندهای انباشت سرمایه، دارد سبب گردیده که زمین همیشه به عنوان منبع اولیه ثروت و شاخص پرستی اجتماعی به حساب آید و آنکس که زمین را در اختیار دارد می‌تواند سیاست ارضی آینده شهرها را رقم بزند.

لذا هدف اولیه این مقاله به بحث کشیدن مسئله اداره زمین شهری در دو عالم نظری و عملی که در این رابطه سیاست ۵ کشور با اقتصاد متفاوت مورد بررسی قرار می‌گیرد تا نظرات موافقین و مخالفین در خصوص کنترل و مالکیت خصوصی و یا عمومی زمین و نتایج عملی آن ارزیابی شود.

در پایان براساس مواجهه با مسائل حادی که در این مقاله ذکر آن رفت این سؤال مطرح می‌شود که چه سیاستهایی، برنامه‌هایی و یا نحوه کنترلی در مقابله با این مسائل باید بکار بست؟ بنابراین برای پایه‌گذاری سیاستی معین، درک محتوای برنامه‌ریزی کاربردی زمین و دانستن رابطه متقابل بازار آزاد و دخالت دولت از ضروریات است.

## مقدمه

افزایش جمعیت شهرنشین و به تبع آن تغییر نیازها در مراحل مختلف تولید، تغییر در تکنولوژی و سیستم حمل و نقل و ارتباطات، گسترش بُعد مهاجرتها و شکل‌گیری خانوارهای جدید، نیاز به مسکن و تأمین فضاهای استاندارد شهرها را دچار مشکلات حادی در تأمین زمین کافی به منظور پاسخگویی به این نیازها در زمان و مکان مناسب نموده است که همت و تلاش دولتها را در مقیاس بالایی می‌طلبد.

در حالیکه تقاضا برای زمینهای شهری روزافزون است. عرضه آن بطور واقعی و گاهی تصنعی محدود است. در مقابل افزایش تقاضا، گاهی سیاستهای استفاده بیشتر از واحد سطح پیشنهاد می‌شود ولی زیاده‌روی در استفاده از واحد سطح اغلب مشکلاتی از قبیل ازدحام و تراکم بدنبال دارد که نتایج اسفبار اجتماعی در پی داشته و به نوبه خود تأثیرات منفی بر محیط‌زیست دارد.

افزایش تقاضای زمینهای شهری، زنجیره بالا رفتن قیمت زمین، احتکار و بورس بازی روی زمین و نهایتاً محدود کردن دستیابی به زمین و یا محروم کردن قشر وسیعی از ساکنان شهری از داشتن مسکن مناسب را موجب می‌شود.

سؤال مطرح در مورد زمین، ریشه در سیاست ملی رشد و توسعه شهری دارد، زیرا موضوعات مربوط به زمین برای نمونه بر توزیع جمعیت، مشاغل، مسکن، خدمات زیربنایی و همچنین مکانیزم رشد و توسعه شهرها تأثیر دارد.

اهمیت زمین، شاید از امتیازات وسیعی که مالکیت زمین برای افراد جامعه در بردارد، نشأت می‌گیرد زیرا زمین پایگاه نهایی و عرصه تمام فعالیتهای بشر است و مالکیت و کنترل آن در بسیاری جوامع به عنوان یک منبع قدرت به حساب می‌آید، به همین سبب کسی که زمین را تحت کنترل دارد می‌تواند به طرق مختلف نوع کاربری زمین، جهات گسترش و نهایتاً توسعه فضایی شهری را دیکته کند.

نحوه مالکیت و مدیریت زمین بخاطر اهمیتی که دارد. تا اندازه‌ای مجسم‌کننده اختلاف نظر و کشمکش بین «چپ» و «راست» در طول تاریخ بشر بوده است. توزیع عادلانه و استفاده بهینه از زمین به عنوان شاخص اولیه و محک صحت و سقم ادعای مدعیان عدالت اجتماعی به

حساب می‌آید. راست‌گراها معتقدند که زمین به عنوان یک کالای اساسی و کمیاب باید در بازار آزاد به قیمت واقعی خود برسد و به بهترین وجه مورد استفاده قرار گیرد از طرف دیگر چپ‌گراها بر این باورند که اگر قرار است نیازهای اجتماعی از اولویت خاص برخوردار باشند بنابراین زمین باید در دست دولت باشد تا آن را به بهترین وجه ممکن جهت استفاده عامه به کار گیرد. برای اینکه این دیدگاهها را بیشتر بشکافیم خلاصه‌ای از این تضاد عقاید را مورد بررسی قرار می‌دهیم، گرچه نظرات در خصوص کنترل و مدیریت زمینهای شهری کاملاً متضاد و فاصله بسیار دارند در اینجا دو دیدگاه اصلی را به بحث می‌گذاریم.

گروه اول معتقد به ملی کردن، مدیریت و مالکیت کامل زمین توسط دولت و همچنین اعمال کنترل از طریق برنامه‌ریزی دقیق و گروه دوم دیدگاه بازار است که سیاست عدم دخالت دولت در مسأله زمین را ترجیح و بر این باورند که کنترل و برنامه‌ریزی یا اصلاً عملی نشود و یا خیلی کم، در عوض نیروهای اقتصادی (عرضه و تقاضا) را عامل تخصیص بهای زمین در استفاده بهینه (استفاده سود ده) می‌دانند.

### گروه (۱) مالکیت دولتی زمینهای شهری «چپ»

یک از عمده‌ترین پشتیبانان مالکیت دولتی زمینهای شهری، گروه کمبریج (انگلستان) است که معتقدند مالکیت دولتی زمین می‌تواند منافع غیر قابل انکار مالکیت زمین را از دست عده‌ای زمیندار و سرمایه دار گرفته و به کل جامعه انتقال دهد. آنها مباحث جان استوارت میل را مورد تأکید قرار می‌دهند که می‌گوید سهم اعظم پیشرفت و توسعه یک جامعه که افزایش در ثروت و دارائی آنست، همیشه جزو درآمد زمینداران است (J.S.Mill. 1976). بدین مفهوم که سهم اعظم ثروت جامعه را به خود اختصاص می‌دهند بدون اینکه کمترین ناراحتی را تحمل و یا هزینه‌ای را صرف چنین درآمدی نمایند. آنان بدون کار و زحمت و حتی هنگام خواب بدون تقبل هرگونه خطری ثروتمندتر می‌شوند. همانند جان استوارت میل، طرفدارانش می‌پرسند در قالب اصول عامه عدالت اجتماعی دستیابی به چنین ثروت بادآورده‌ای را زمینداران چگونه توجیه می‌کنند؟

در تأیید مالکیت دولت بحث می‌شود که چنین مالکیتی می‌تواند ضمانت هماهنگی ادامه شکل‌گیری اجرای سیاست ملی در خصوص استفاده و عمران زمین را بنماید (Buchaman, 1972). آنها معتقدند که تأکید بر عملکرد بازار و یا حتی اتکای اولیه بر مکانیزمهای بازار خصوصی همیشه عامل تشدید بسیاری از مسائل اجتماعی است زیرا در بازار:

اولاً، دستیابی به زمین بی‌طرفانه نیست و کسانی که با پول بیشتر وارد بازار می‌شوند ارجحیت دارند، که چنین تبعیضی نهایتاً منتج به یک جامعه طبقاتی منطبق بر خطوط قدرت مالی خواهد شد. ثانیاً، واگذاری زمین براساس سلیقه بازار موجب اهمال در تأمین نیازهای وسیع جامعه و رسیدن به اهداف اجتماعی، که برای استقرار صلح و امنیت در جامعه بسیار حیاتی ولی قابل محاسبه با معیارهای مادی نیست، می‌گردد. چنین بحث می‌شود که مالکیت و مدیریت دولتی زمین توان و قدرتی را به دولت منتقل خواهد کرد که بوسیله آن بتوان کنترل جدی‌تری را بر زمین اعمال کرد. چنین کنترلی را دولت برای انتقال مالکیت زمین از دست عده‌ای زمین دار به کل جامعه و رسیدن به اهداف اجتماعی معینی که در ذیل می‌آیند اعمال می‌نماید:

(الف) عدالت اجتماعی بیشتر در توزیع زمین، اعمال قدرت در دادن زمین از طریق سازمان زمین به افراد. بدین معنی که زمین برای همه قابل دستیابی و بطور عادلانه توزیع شود.

(ب) چون تحت مالکیت دولت هر فردی نیز مستأجر دولت خواهد بود لذا آنهایی که زمین دارند به شکلی اجاره بدولت خواهند پرداخت و این دولت است که درآمد حاصل از زمین را دریافت می‌کند و نه زمینداران خصوصی. به این ترتیب دولت درآمد حاصله را همانند زکات به نفع کل جامعه و بخصوص نیازمندان مصرف خواهد کرد و حتی آنهایی که به کلی فاقد زمین باشند باز هم بطور غیر مستقیم بهره می‌برند.

(ج) دولت می‌تواند از بورس بازی روی زمین که در نقاط پر جمعیت بصورت یک عامل شیطانی در آمده و نتایج ذیل را بدنبال دارد جلوگیری کند.

۱- تقسیم جامعه به طبقات زمین دار و بی‌زمین؛

۲- تشویق نمودن پدیده مالک غائب با تمام ابعاد و روند استثماری آن؛

۳- توانمند کردن سوداگران و بورس بازان در تحصیل ثروتهای غیرعادلانه و بادآورده از

پروژه‌های عمرانی دولت که باعث افزایش ارزش زمین می‌شود (لازم به ذکر است که اغلب مالکیت خصوصی زمین را عامل افزایش بی‌رویه قیمت زمین و چیدن ثمره غیرعادلانه از ارزش افزوده زمین توسط مالکین می‌دانند، که با توجه به ریشه آن می‌بایست به کل جامعه تعلق گیرد و نه به طبقه یا گروهی خاص)؛

۴- زمینه‌ساز دعوی قضایی زمین پدیده‌ای که هزینه‌اش موجب به فقر کشاندن بسیاری از خانواده‌ها گردیده است؛

(د) دولت می‌تواند تضمین‌کننده استفاده بهینه از زمین و عمران آن با اعطای حق اشغال زمین و شرایط استفاده از آن باشد. بنابراین ممکن است به صاحب زمین فقط اجازه احداث نوعی بنا با ارزش خاصی در آن داده شود (un, 1976).

بسیاری از کنفرانسهای بین‌المللی سازمان ملل متحد و سازمانهای وابسته به آن این توان بالقوه مالکیت دولتی زمینهای شهری را تأیید نموده است. آنها معتقدند که زمین بخاطر طبیعت خاص و نقش ارزنده‌ای که در اسکان بشر دارد نباید آن را بعنوان یک دارایی عادی به حساب آورد که توسط اشخاص آن هم در شرایط فشار بازار و بدون توجه به بهره‌برداری بهینه معامله شود، زیرا مالکیت خصوصی زمین، ابزار مهم انباشت و تمرکز ثروت در دست عده‌ای محدود تلقی و به این ترتیب مانع اجرای عدالت اجتماعی می‌شود که اگر از آن جلوگیری بعمل نیاید ممکن است در اجرای برنامه‌های توسعه عمرانی مشکل عمده ایجاد نماید.

کارشناسان سازمان ملل معتقدند که مالکیت و کنترل جدی دولت بر زمین جهت منافع عامه یکی از مهمترین ابزارهایی است که می‌تواند ظرفیت اسکان بشر را بهبود بخشیده و تغییرات و حرکات جمعیت را جذب کند و در تعدیل ساختار درونی جامعه و رسیدن به یک توزیع عادلانه منافع توسعه، ضمن توجه به تأثیرات زیست محیطی اطمینان دهد، گرچه دسترسی به این منافع بالقوه در شرایط عملی دور از اطمینان است.

از مباحث طرفداران مالکیت دولتی چنین بر می‌آید که مالکیت دولتی یعنی دولت و کارگزاران آن سرشار از چنان تقوی و احساس مسئولیت در تأمین عدالت اجتماعی هستند که چشم بسته و خودکار حق هر کس را به دستش بدهند و همیشه تلاش بر این دارند بر این نکته تأکید

نمایند که مالکیت دولتی همیشه بهتر از سیاستی که می‌خواهد جایگزین آن شود عمل می‌نماید.

### گروه (۲) بازار آزاد «راست»

دیدگاه بازار معتقد به سیاست عدم دخالت دولت در مسأله زمین شهری بوده و برنامه‌ریزی را در حداقل یا عدم اعمال آن می‌خواهد. آنها معتقدند که مکانیزمهای بازار (عرضه و تقاضا) را باید در تخصیص زمین به بهترین نوع استفاده‌اش آزاد گذاشت - بهترین نوع استفاده در اینجا یعنی سودآورترین نوع استفاده است.

طبق نظر اقتصاددانان سنتی، قیمت زمین براساس عرضه و تقاضا مشخص می‌شود و قیمتی را که مردم می‌پردازند خود تعیین‌کننده مفیدترین نوع کاربری زمین است که به نوبه خود مشوق عرضه بیشتر زمین می‌گردد.

تقاضای بالای زمین و عرضه کم آن، موجب افزایش قیمت زمین است و آن طوری که طرفداران مالکیت دولتی می‌گویند نتیجه بورس بازی روی زمین نیست (Walter, 1974). برای مثال سیگان (Sigan, 1974) بحث می‌کند که بازار بدون حضور دولت بهتر عمل می‌کند و اضافه می‌نماید که ناحیه‌بندی (Zoning) را به عنوان یک ابزار ضروری در حفظ ارزش مستغلات و یا کمک به برنامه‌ریزی نمی‌پذیرد. برعکس او معتقد است که ناحیه‌بندی (Zoning) دارای اثرات منفی بر هر دو بخش دولتی و خصوصی است و لذا بخش خصوصی بسیار محتمل است که زمین را به بهترین وجه مورد استفاده قرار داده نیاز مردم و محیط زیست را تأمین نماید. مدیریت و مالکیت دولتی زمین هزینه مضاعفی را از نظر پولی به دولت تحمیل می‌کند چون هزینه تشکیلات اداری برای کنترل و مدیریت و همچنین مخارج زیاد حاصل از تغییرات را به دنبال دارد که نهایتاً راه به جایی نمی‌برد. تازه آنها این استنتاج را که حل مشکل در کنترل و مدیریت بیشتر دولتی است رد و چنین استدلال می‌کنند که مالکیت و یا کنترل دولتی زمین به مجریان دولتی آزادی و قدرت بیش از حد داده و اجازه هیچ‌گونه فرصت اتخاذ تصمیم به کسی را نمی‌دهد و کمتر می‌توان به عملکرد کارکنان دولت در تحقق آرمانهای اولیه سیاست زمین امیدوار بود (Walter, 1974). در مقابل افزایش تقاضا برای زمین، قیمت زمین بالا می‌رود ولی

بجای افزایش عرضه، آن طوری که در مورد دیگر کالاها صادق است، عرضه زمین کم می شود زیرا زمینداران در مناطقی که امکان عمران و توسعه وجود دارد زمینهای خود را به منظور باز هم افزایش هر چه بیشتر قیمت وارد بازار نمی کنند.

فعالیت بورس بازی اغلب در شرایطی اتفاق می افتد که مقررات محدودکننده دولتی در چهارچوب قانون اعمال می شود. زمین داران، بورس بازی را ترجیح می دهد زیرا هیچگونه هزینه تولیدی به عهده نمی گیرند و زمین اغلب به وسیله پولهای دولت عمران می شود.

### بازتاب عملی سیاستهای دولتی و خصوصی بازار زمین

به هر حال وسعت و روشهای دخالت در بازار زمین به نسبت اختلاف در بازارهای اقتصادی جهان تفاوت دارند. بطور عموم می توان گفت که از یک طرف بعضی روشها سیاستهایی را که تأکید بیشتر بر استفاده بهینه اقتصادی از زمین دارند دنبال می کنند که اغلب جهت سرمایه داری دارند (راست)، از طرف دیگر کشورهایی که جهت سوسیالیستی دارند و تأکید آنها بیشتر بر عدالت اجتماعی بوده، دخالت را به عنوان ابزاری در روند جایگزینی فرآیندهای بازار آزاد می دانند (چپ). در این رابطه نمونه های بسیاری از عقب گرد اجتماعی و اقتصادی متأثر از مالکیت دولتی یا خصوصی دیده شده است. برای نمونه در دهه اخیر قبل از پاشیدگی بلوک شرق، دولتمردان شوروی سابق به برنامه هایی روی آوردند که فروش آپارتمانهای ملکی دولت به مستأجرین را آن هم با اعطای وام با نرخ بهره بسیار پایین، ممکن ساخت (Walter, 1974). تورن بال می گوید: بدون مالکیت خصوصی هیچ انگیزه ای در افراد جهت به کارگیری سرمایه و یا کار به منظور بالا بردن ارزش ملک ایجاد نمی شود (Turnbull, S. 1983). به هر تقدیر در سایه وجود قوانین لغو مالکیت و کاربری زمین که هر زمین خصوصی را به سهولت به تملک دولت در می آورد این دو دیدگاه «چپ» و «راست» جدا از هم و مستقل از یکدیگر نیستند و به این ترتیب در این مقاله با توجه به اهمیت تفاوت های نوع مالکیت زمین و اهمیت درک محتوای چهارچوب سیاستهای عمران زمین و مسکن، خلاصه ای از روشهای استفاده از زمین مسکونی در ۵ کشور متفاوت از نظر سیاسی و عقیدتی مورد بحث قرار می گیرند:



کشورهای مورد بحث عبارتند از: ایالات متحده آمریکا، فرانسه، سوئد، لهستان و شوروی سابق، هر یک از این کشورها تحت نظام سیاسی متفاوت طبقه‌بندی شده و هر کس می‌تواند ببیند چگونه خط مشی تدوین سیاستهای مسکن برحسب اختلاف ایدئولوژی سیاسی متفاوت است. آمریکا با داشتن نظام اقتصادی آزاد از طریق بازار خصوصی، مسکن را کنترل نموده است و یک بخش کوچک دولتی هم وجود دارد. آنچه که تحت عنوان بازار مسکن دولتی عمل می‌کند هدفش بیشتر حل بعضی مسائل خاص مانند برطرف نمودن مشکلات مناطق فقیرنشین در داخل شهرهاست، مسکن دولتی اغلب برای عده کمی از فقرای شهری در نظر گرفته شده‌اند (Brown, 1981)، بعضی از نکات مثبت شناخته شده این روش شامل این دیدگاه است که بتواند کل منابع تخصیص یافته برای مسکن را به وسیله تشویق سرمایه‌گذاری خصوصی افزایش داده و به خدمت کسانی که شدیداً محتاجند به کار بگیرد (همان منبع).

به هر حال دیگران، این روش را به عنوان ابزاری که موجب جداسازی طبقات اجتماعی می‌شود نظاره می‌کنند، زیرا مسکن فقرا از نظر استقرار فضایی از مسکن متوسط درآمدها و ثروتمندان جدا شده است و عملکرد واقعی چنین نظامی ممکن است تشکیل زاغه‌نشینی را شدت داده و فقط به عده کمی از نیازمندان واقعی نفعی برساند. در شرایط نامساعد بازار، تا آنجائی که مسأله زمین مطرح است مالکیت خصوصی زمین و به تبع آن مسکن، عناصر اصلی ارزش در جامعه را تشکیل می‌دهند، در حالی که اقدامات برنامه‌ریزی معمولاً از نوعی هستند که تلاش دارند الگوهای از پیش تعیین شده توسط بازار آزاد (مانند برخی اقدامات ناحیه‌بندی) را تأکید و حفظ کنند.

مثلاً نظام سیاسی در فرانسه مانند انگلیس (U.K.) بیشتر دارای دخالت‌های لیبرالی است. بازار خصوصی رایج است اما بخش مسکن دولتی وسیعی هم وجود دارد بنابراین گرچه مسکن بطور گسترده‌ای به وسیله بازار خصوصی عرضه می‌شود مقدار قابل توجهی هم از طرف دولت تأمین می‌شود که اغلب این مسکن برای خانوارهای کم درآمد در نظر گرفته شده است. از سال ۱۹۵۸ توجه خاصی به تمرکز مسکن اجتماعی و یا دولتی در دست بخش خصوصی، آن هم در

نواحی مشخص که به نام نواحی دارای اولویت شهرنشینی نامیده می‌شوند (Z.U.P.S)<sup>۱</sup>، گردیده است. در این نواحی بهای زمین راکد می‌شود و دولت در خرید زمینی که جهت فروش عرضه می‌شود حق تقدم دارد (Drabkin, 1379). این نواحی چهارچوبی برای سیاست زمینهای مسکونی به وجود آورده‌اند که فشار ناشی از نیاز کوتاه مدت به مسکن، آن را به وجود آورده است. زمینهای مسکونی به کمک قانون تحصیل زمین به تملک دولت درآمده و به کارگزاران خصوصی فروخته شده بود، در سال ۱۹۶۵ به نواحی بزرگتر اجازه فعالیت داده شد که به «نواحی عقب افتاده از نظر عمران» (Z.A.D) معروفند. سیاست انتخابی تحدید بازار آزاد زمین در «نواحی توسعه آتی» است.

در سال ۱۹۶۷ «نواحی توسعه متمرکز Z.A.C» تأسیس شده بود. Z.A.C می‌تواند قسمتی از برنامه‌های خصوصی، دولتی و یا توسعه مختلط باشد که شامل برنامه‌های مسکن، مراکز خدماتی و بسیاری دیگر از فعالیتها است. Z.A.C به عنوان چهارچوبی برای یک برنامه عملیاتی جهت تحصیل زمین و اجرای کارهای زیربنائی و همچنین بسیج منابع مالی تدارک شده است (Drabkin, 1977). سوئد با داشتن نظام سیاسی سوسیال دمکرات، بازار آزاد (خصوصی) در چهارچوب کنترل دولت عمل می‌کند. دولت مسئولیت تأمین مسکن برای تقریباً تمام بخشهای جمعیت را دارد که موجب می‌شود سیاست زمین شدیداً تحت تأثیر قرار گیرد زیرا برنامه‌های مسکن نیاز به تأمین عرضه کافی زمین دارد. دولت همچنین مکان زمین مسکونی را از طریق تحصیل پیشاپیش زمین و به منظور حصول اطمینان از اینکه مساکن در جایی که نیاز بطور جدی مطرح است ساخته شود، (نه در جاهائی که زمین ارزان وجود دارد مثلاً نواحی حاشیه‌ای شهرها)، کنترل می‌کند (همان منبع).

بیشتر زمینهایی که توسط مقامات دولتی تحصیل می‌شوند به هر حال تحت نظام اجاره‌ای نگهداری می‌شود. بدین معنی که زمین جهت مسکن افراد بدون انتقال سند زمین به نام آنها عرضه می‌شود. این روش به صورت عامل محدود کننده برای افراد محسوب می‌شود اما نفع اصلی برای دولت و کنترل کاربری زمین برای تأمین نیاز آینده جامعه است. علاوه بر این، برنامه

«بانک زمین» که در سوئد اعمال می‌شود این مفهوم را می‌رساند که در شرایط تملک پیشاپیش زمین، هزینه تهیه مسکن و تسهیلات عمومی کمتر از موقعی است که قیمت را شرایط بازار آزاد تعیین کند، تمام می‌شود. شواهدی هم وجود دارند که نرخ افزایش قیمت زمین در نتیجه کنترل و نظارت دولت بر زمین کمتر بوده است.

در لهستان نظام سیاسی سابقاً به عنوان سوسیالیستی با کنترل دولت طبقه‌بندی شده بود. مسکن اغلب به وسیله دولت و یا بخش دولتی و یا شرکتهای تعاونی خصوصی تهیه می‌شود. مثل همه کشورهای دارای اقتصاد متمرکز، حق کاربری زمین برای افراد محفوظ و در جایی که منزلی باید تخریب شود دارای نظام غرامت است. برای قطعات زمین بیش از حد نصاب مقرر در قانون مالکیت مشاع تعیین شده است. بخش دولتی و بخش خصوصی بزرگ در کنار همدیگر عمل می‌کنند. بخش نهایی مقاله نشان داد که چگونه سیاستهای زمین از کشوری تا کشور دیگر تفاوت دارد که بستگی به تأکید آنها بر عدالت اجتماعی و یا منافع اقتصادی است، به عبارت دیگر تأثیر قوانین و مقررات را فقط در چهار چوب تشکیلاتی هر جامعه می‌توان تحلیل نمود.

از آنچه گذشت چنین استنتاج می‌شود که فاصله زیادی بین اصول نظری مقبول سیاستهای ارضی و اقدامات عملی و اجرایی این اصول یا بین اصول نظری و اجرای برنامه واقعی وجود دارد. نتیجه کنترل دولتی «چپ» و یا خصوصی «راست» نتوانستند به شکل متوقع مشکل زمین را حل کنند. در هر جامعه اشخاصی هستند که ثروت کلانی از طریق کنترل زمین می‌اندوزند در حالی که نبود زمین بسیاری را در فقر نگه می‌دارد. بنابراین بهترین و مطلوبترین سیاست نمی‌تواند در یکی از این دو قطب مخالف جمع شود و هر دو آنها فقط می‌توانند فرصتهایی از میان روشهای زیادی که وجود دارند، باشند.

هر دو دیدگاه سعی در تأکید بر قوت و توان خود دارند بدون این که ضعف و یا عدم موفقیت خود را به بحث بکشند، مسأله مهم، عدالت در توزیع و عدالت اجتماعی و عواقب آنها بر توزیع عمومی درآمدهاست.

عدالت و امنیت اجتماعی در این کشمکشها اغلب به فراموشی سپرده شده و با بی‌توجهی با آن برخورد شده است. دولت هر چه باشد متشکل از آحاد انسانی است و انسان هم

جایز الخطاست و امکان دارد قدرت دولت را به شکلی به کار بگیرد که نتایج حاصله نامطلوب و حتی نامناسب‌تر از نتایج بازار آزاد زمین است که قصد اصلاح آن را داشته است. به عبارت دیگر مهارت‌های مدیریتی، کفایت، لیاقت و هماهنگی بین مدیران دولتی کیفیتی است که اساساً موفقیت یا شکست را رقم می‌زنند و ممکن است عملی فرض شوند ولی عملاً یاقت نشوند. بنابراین چنین استنتاج می‌شود که کنترل زمین دارای ابعاد متفاوتی است و از کنترل کامل به دست دولت تا دادن بعضی حقوق مالکیت فردی می‌باشد اما این سؤال کماکان باقیست که چه نوع سیاستی را باید اتخاذ کرد؟

پیشنهادات درابکین (Drabkin, 1977) سه گروه متفاوت از سیاست‌ها را شناسایی نموده که عبارتند از: اقدامات مربوط به تغییر نظام تصدی زمین (Land-Tenure) در شهر، بستن عوارض بر زمین و دخالت مستقیم دولت در بازار زمین است که هر یک از این سه اقدام در بسیاری از کشورها اجرا شده‌اند تا بازار زمین را کنترل کنند. مهمترین اقداماتی که قادرند بازار زمین را کنترل و بورس بازی روی زمین را تقلیل و یا از بین ببرند عبارتند از: تغییر در نظام زمین‌داری و دخالت دولت است.

### تغییر نظام تصدی زمین (Land-Tenure)

سیاست‌های مالکیت زمین‌های شهری که به عنوان منابع اصلی توسعه اقتصادی و اجتماعی محسوب می‌شوند می‌توانند طبیعت شهرنشینی و استقرار جمعیت را شدیداً کنترل کنند. در حالی که ملی کردن زمین مختص کشورهای سوسیالیستی بوده تحدید سقف مالکیت زمین روش دیگری است که در کشورهای سرمایه‌داری و اقتصاد مختلط اعمال می‌شود، نظریات مؤید این روش آن طوری که در کشورهای هند، سریلانکا، بولیوی و ایران اجرا شده این است که هر کس حق داشتن زمین در حد نصاب تعیین شده از جانب قانون را دارد و مازاد بر آن باید در مالکیت دولت باشد.

محدود کردن مالکیت زمین تصور می‌شود که بتواند در توزیع عادلانه زمین خصوصاً در حل مشکل مسکن فقرای شهری مؤثر باشد ولی تجارب سریلانکا و هند نشان داد که حتی اجرای جدی چنین اقداماتی هم در صورت نبود پشتوانه مالی می‌تواند منجر به شکست شود،

اولین اقدام مؤثر این سیاست را کد نمودن بازار زمین است که خود موجب کمبود عرضه زمین و افزایش قیمت آن است که فاقد هرگونه نفعی برای طبقه محروم می‌باشد.

### عوارض بر زمین

عوارض بر زمین یکی از قدیمی‌ترین شکل عوارض است. در اغلب کشورهای در حال توسعه، بستن عوارض بر زمین و ساختمان به عنوان منبع درآمدی برای دولتهای ملی و یا محلی محسوب می‌شود، عوارض بر مستغلات و یا عوارض بر زمین در بعضی جهات تفاوت دارد. عوارض زمین بر یکی از سه مجموعه زیر مبتنی است: درآمد سالانه زمین در صورت اجاره شدن آن، سرمایه نه درآمد (ارزش زمین به عنوان یک قطعه عمران نشده)، ارزش سرمایه‌ای زمین و هرگونه مستحقات روی آن.

### دخالت دولت

دخالت دولت در بازار زمین امروز در وسعت جهانی به عنوان کلید اصلی قدرت دولت در کنترل زمین و اقتصاد است، عدم دستیابی به زمین برای فقرا در کشورهای جهان سوم، دیدگاه مردم را نسبت به سرمایه‌داری تغییر داده است، ابرامز می‌گوید: مالکیت زمین که در ابتدا به عنوان حق طبیعی تلقی می‌شد امروزه به عنوان یک سرقت و یا استثمار به شمار می‌رود (Abrams, 1967). حتی کارل مارکس که هدفش صنعتگران بود و نه زمینداران، زمینداران را بدترین مجرمین می‌شمارد زیرا آنان فقط متکی بر زمین خود بوده و هیچگونه فعالیت اقتصادی در از دیاد ثروت ملی انجام نمی‌دهند (Marks, 1967).

اقدامات فوق‌الذکر به هر حال، آن طوری که تجارب کشورهای مختلف نشان می‌دهد با شکست مواجه شده است، برای مثال در هند و سریلانکا سیاست تحدید مالکیت (سقف مالکیت) به علت نبود مدیریت در توزیع مازاد زمین، موجب کمبود شدید زمین در بازار و به تبع آن افزایش سریع قیمت زمین گردیده که اهداف سیاست را با شکست مواجه و فعالیت خانه‌سازی را فلج ساخت (Bahragua, 1983) و (Mcauslan, 1987).

مسئله بستن عوارض بر زمین هم در بعضی نقاط چون آمریکا و کانادا کارساز نبود. ملی کردن

زمین در یوگسلاوی سابق، برای مثال بورس بازی بر روی زمین را متوقف کرد ولی مطالعات بعدی در سلونیا حکایت از وجود بازار منظم و غیر منظم مسکن و تجاوز به زمین دارد (Mardelke, 1981). نمونه دیگر لهستان است که زمین‌داران با پول غرامت توانستند خانه دیگری غیر از خانه‌ای که دولت به آنها داده خریداری کنند (Mcauslan, 1987). نتایج یاد شده موجب تعدیل و تغییر در بسیاری از سیاستهای زمین و مسکن کشورها شده است زیرا در شرایطی که مرز بین مالکیت‌های خصوصی و دولتی نامشخص و هر آن می‌توان زمین خصوصی کسی را به بهانه مصالح عامه توسط دولت مصادره یا تملک نمود. تضاد نظری بین مالکیت دولتی و خصوصی غیر مرتبط بنظر می‌رسد چون همان طوری که دستیابی به زمین در بازار آزاد بیطرفانه نیست و آنهایی که با پول بیشتر وارد بازار می‌شوند ترجیح داده می‌شوند در شرایط بازار دولتی هم بیطرفانه نیست و آنهایی که دارای پایگاه سیاسی و اجتماعی بالاتری باشند، ترجیح داده می‌شوند. تنها تفاوت موجود بین این دو بازار ممکن است در نوع طبقه‌ای از مردم باشد که هر یک از آنها ترجیح می‌دهند. مالکیت دولتی زمین آنطوریکه خیلی‌ها ایده‌آل می‌دانند نمی‌تواند پایانی بر مشکلات زمین و مسکن باشد بلکه بخاطر تلاشی که در جهت تأمین منافع عامه به خرج می‌دهد مورد توجه است و نه حمایت از طبقه‌ای خاص.

از آنچه که در کشورهای جهان سوم تجربه شده می‌توان نتیجه گرفت که افراطی بودن به «چپ» یا «راست» (خصوصی یا دولتی) تضادی است که بنظر عامیانه بیاید و شاید هم غیر مرتبط. مسأله این است که مالکیت زمین هر چه باشد به تنهایی مطرح نیست بلکه چگونگی اعمال مدیریت در یک سیاست و نتایج حاصل از آن برای عامه و خصوصاً طبقات ضعیف مطرح است.

در هر حالتی، راه حل مشکل زمین و مسکن ممکن است با توجه به ساختار و محتوای سیاسی، اجتماعی و فرهنگی جوامع با هم تفاوت کنند، این عوامل محیطی ممکن است تاکنون در جوامع اسلامی مورد توجه قرار نگرفته باشد زیرا اغلب تأکید در این کشورها بر تبدیل و بکارگیری قوانین وارداتی و اغلب استعماری است تا روی آوردن به توان بالقوه اسلام در حل مشکل مالکیت، گرچه تاکنون هیچ مطالعه عملی که این توان را از قوه به فعل در آورده باشد وجود ندارد، هر دو نوع مالکیت بطور مساوی در اسلام مهم و مشارکت آنها در فعالیت

اقتصادی یکسان است حتی اگر اندازه آنها تفاوت داشته باشد.

دولت ممکن است مالکیت دولتی را در یک جامعه‌ای توسعه دهد و عکس آن را در جای دیگر، ولی این حقیقت باقی می‌ماند که هر دو نوع مالکیت می‌بایست فرصت‌های متساوی در فعالیت اقتصادی داشته باشند.

### منابع و مأخذ

- 1- Abrams, C., *The Urban Land Problems*. In *Housing and Town and Country Planning Bulletin*, 7, 1953, p.14
- 2- Barrett, S. and P.Healey, *Land Policy: Towards a Research Agenda*. In S. Barrett and P. Healey (eds.). *Land policy: Problems and Alternatives*. Gower, Hants, 1985, PP. 1-20.
- 3- Bhargua, A., *Socio-economic and Legal Implications of Urban Land Regulation*. New Delhi, 1983.
- 4- Bronin J. et al., *Land Market and the Urban Fringe: New Insight for Policy Makers*. In *Journal of American Planning Association*, 1981, 47(2).
- 5- Buchanan, C., *The Prospect for Housing: A Study for Nationwide Building Society*. London, 1971.
- 6- Drabkin, H., *Land policy and Urban Growth*. Pergamon, Oxfor, 1977.
- 7- Marx, K., 1967, *Capital*. International publisher, New York. Quoted in D. Harvey, *Social Justice and the city* Arnold, London, 1973.
- 8- Mc Auslan, P., *Urban Land and Shelter for the Poor*. Earthscan, London, 1987.
- 9- Sigan, B.H., *Land-use Without Zoning*. Lexington, Hear. Co. Mass, 1972.
- 10- Turnbull, S., *Cooperative Land Banks for Low-income Housing*. In S. Angel et all. (eds). 1983, pp. 512-526.
- 11- UN., Report of Habitat: *United Nations Conferences on Human Settlement* (Vancouver, B. C. 31 May - 11 June 1976). UN, NewYork.