

ایجاد در آمد پایدار از محل مولدسازی زمین های دولتی؛ بررسی تجربه کشورهای منتخب



مقدمه

در اغلب کشورها، دارایی های دولت به نسبت اندازه اقتصاد، ارقام قابل توجهی هستند؛ تخمین های انجام شده در این ارتباط نشان می دهند که در برخی نمونه ها، تنها دارایی های غیرمالی دولت ها به طور متوسط ۶۷ درصد از تولید ناخالص داخلی ارزش دارند.^۱ این موضوع بیانگر آن است که افزایش هرچند اندک در بازده دارایی های دولتی می تواند درآمد چشمگیری ایجاد نماید. بنابراین در دوره های اخیر دولت های مرکزی و محلی، افزایش بازدهی دارایی های خود را به عنوان یکی از مسیرهای تحریک رشد اقتصادی، تأمین درآمد پایدار و پوشش کسری بودجه تلقی می کنند.

تأمین درآمد پایدار از دارایی ها، عموماً با مفهومی تحت عنوان مولدسازی دارایی ها گره خورده است. مولدسازی دارایی ها به معنای انجمادزدایی از آنها و به تعبیری حداکثرسازی ارزش دارایی ها و کسب بیشترین بازده از محل مدیریت آنهاست. در مدیریت دارایی های عمومی و مولدسازی آنها، دو رویکرد کلی می بایست مورد توجه قرار گیرد: افزایش بازده مالی دارایی ها و افزایش کارایی در ارائه خدمات عمومی.

زمین ها از مهم ترین دارایی های دولت ها، شهرداری ها و دیگر نهادهای عمومی تلقی می شوند. به علاوه ارزش زمین معمولاً با سرمایه گذاری عمومی به صورت قابل توجهی افزایش می یابد؛ بدین معنا که زمین ها به وسیله دسترسی به شبکه های جاده ای، تأمین آب، مدارس و سایر خدمات دولت و شهرداری هاست که ارزشمند می شوند. بنابراین از نظر اقتصادی منطقی است که دولت یا شهرداری ها بخشی از افزایش ارزش زمینی را که از طریق سرمایه گذاری ایجاد می کنند، تحصیل کنند. با در نظر داشتن مالکیت عمومی یا خصوصی برای زمین می توان در مورد شیوه ایجاد درآمد پایدار از آن برنامه ریزی کرد. یکی از روش های متداول ایجاد درآمد از زمین های دارای مالکیت خصوصی، اخذ انواع مختلف مالیات است که در گروه مالیات بر دارایی دسته بندی می شوند. از سوی دیگر، در کشورهایی که زمین های شهری و غیرشهری در اختیار بخش عمومی است، این دارایی معمولاً ارزشمندترین دارایی است که دولت، شهرداری ها، نهادهای عمومی و شرکت های دولتی در ترازنامه خود دارند. آنها می توانند به واسطه این دارایی علاوه بر مدیریت بازار زمین به وسیله عرضه آن (این عرضه می تواند در قالب اجاره یا فروش باشد) و همچنین تحریک رشد اقتصادی، درآمد پایداری نیز برای بخش عمومی ایجاد نمایند که عموماً در جهت تکمیل زیرساخت ها مصرف می شود.

معاونت مطالعات
بخش عمومی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:
۲۳۰۱۷۵۲۶

تاریخ انتشار:
۱۴۰۰/۳/۳



واقعیت آن است که روش کاملاً مرجحی در کسب منفعت از زمین وجود ندارد، بدین معنا که نحوه استفاده از زمین مانند هر دارایی دیگر تابع عوامل مختلفی از جمله ویژگی‌های مختص هر زمین است. به‌عنوان مثال زمین‌های مرغوب مرکز شهر معمولاً گزینه‌های مناسبی برای اجاره بلندمدت یا اجرای طرح‌های مسکن عمومی نیستند، زیرا که معاوضه یا فروش این‌گونه زمین‌ها احتمالاً می‌تواند فرصت‌های جدید و بهینه‌تری را در اختیار سیاستگذار قرار دهد. با وجود این اصولاً استفاده از منافع زمین‌های دولتی به‌منظور افزایش بازدهی آن و افزایش کارایی در خدمت‌رسانی عمومی می‌بایست در راستای منافع عموم مردم بوده و به‌نحوی برنامه‌ریزی شود که منافع پایداری را در طول زمان ایجاد نماید، لذا در مدیریت این دارایی اعم از فروش، اجاره و... می‌بایست این دو ویژگی را مدنظر قرار داد. از این‌رو در بسیاری از تجارب نوین سعی می‌شود تا به‌منظور پایداری منافع زمین یا از روش‌هایی مانند اجاره و واگذاری حق بهره‌برداری از زمین استفاده شود و یا در صورت فروش زمین‌های مرغوب، عواید حاصله به‌منظور ایجاد زیرساخت‌های عمومی به‌کارگیری شود.

ویژگی‌های کشور ما در رابطه با مالکیت عمومی حجم بالایی از زمین‌ها (توسط مجموعه دولت، شهرداری و دیگر نهادهای عمومی غیردولتی) و ازسوی دیگر اهمیت کاهش کسری بودجه به‌عنوان یکی از اصلی‌ترین معضلات اقتصادی کشور و همچنین به‌طور خاص محدودیت منابع عمومی برای ارائه خدمات زیرساختی، موجب شده است که ایجاد درآمد پایدار از محل زمین ضرورتی غیرقابل اجتناب به‌نظر آید. در همین راستا، در این گزارش به موضوع درآمدزایی پایدار از زمین‌های با مالکیت عمومی با استفاده از رویکرد مولدسازی دارایی‌ها در قالب بررسی تجربه برخی از کشورها پرداخته شده است.

۱. درآمدزایی از محل زمین در چین

دولت‌های محلی در بسیاری از کشورها از جمله چین می‌بایست در قبال رشد اقتصادی نیز پاسخگو باشند و این شاخص به‌عنوان یکی از معیارهای سنجش عملکرد آنها تلقی می‌شود. وجود چنین شرایطی انگیزه دولت‌های محلی برای به‌کارگیری زمین‌های بلااستفاده شهری و البته غیرشهری را در راستای کاربری‌های مختلف تحریک می‌کند و البته استفاده از زمین‌های غیرشهری مستلزم ایجاد زیرساخت‌های جدید است. مطابق با الگوی مدیریت زمین در چین، زمین‌های شهری متعلق به دولت بوده و مدیریت مستقیم آنها در اختیار دولت‌های محلی است. تصدی زمین در چین از طریق اعطای حق بهره‌برداری طولانی‌مدت از آن میسر است. این سیاست به‌طور آزمایشی در سال ۱۹۸۷ در شنژن و سایر شهرهای ساحلی، به‌عنوان بخشی از تمرکززدایی از سیستم مالی چین، انجام شد. تا قبل از این اقدام، مقامات عمومی، زمین را طبق رویه‌های خاصی اختصاص می‌دادند و استفاده از زمین رایگان بود، اما این سیاست مورد بازبینی جدی قرار گرفت. نکته قابل ذکر اینکه از ابتدا نیز اجاره زمین با سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها گروه خورده بود. اجاره زمین منبع درآمدی قابل توجهی را فراهم می‌کرد که درآمد آن می‌بایست در درجه اول در سیستم‌های زیرساختی سرمایه‌گذاری می‌شد و موقعیت رقابتی شهرها را برای رشد اقتصادی ارتقا می‌بخشید.^۱

به‌طور کلی منابع ایجاد زیرساخت‌ها در چین از دو مسیر بودجه‌ای و فرابودجه‌ای تأمین می‌شود؛ در بخش غیربودجه‌ای منبع اصلی مربوط به عواید واگذاری حق بهره‌برداری از زمین است. در آغاز این رویه، عواید واگذاری حق بهره‌برداری از زمین شامل پرداخت

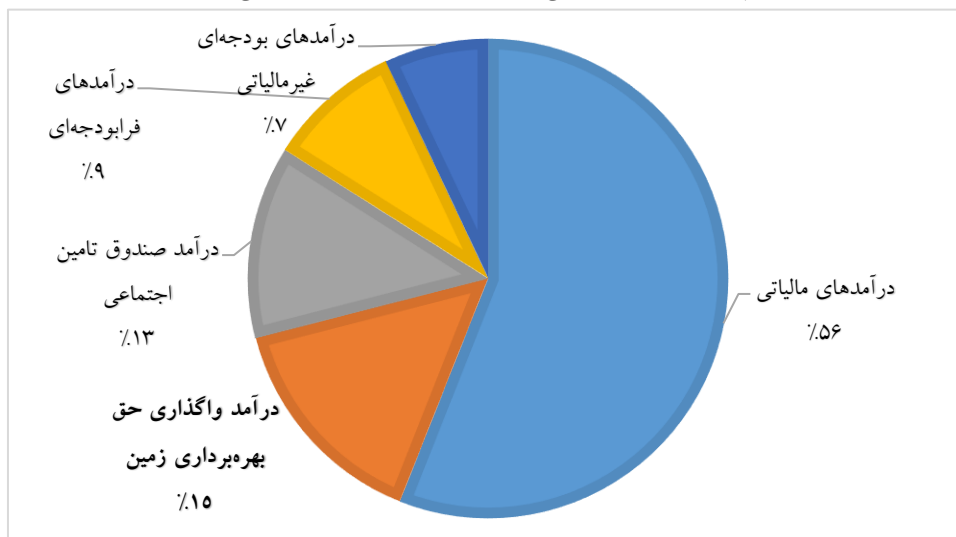
1. Zhao, Zhirong Jerry & Su, Guocan & Li, Dan. (2018); The rise of public-private partnerships in China; JOURNAL OF CHINESE GOVERNANCE; VOL. 3, NO. 2, 158-176.

اجاره توسط اشخاصی بود که قصد داشتند حق استفاده از زمین‌ها را برای دوره‌های ۴۰ تا ۷۰ ساله در اختیار داشته باشند. در سال‌های اخیر استان‌ها با بهره‌مندی از رونق توسعه املاک و مستغلات، عایدی قابل توجهی از واگذاری حق بهره‌برداری از زمین کسب کرده‌اند که به تدریج به مهم‌ترین منبع درآمد برای توسعه زیرساخت‌ها تبدیل شده است.^۱

در ابتدای این برنامه به‌منظور جذب سرمایه‌گذاران خصوصی، برخی از مناطق حق استفاده از زمین‌های دولتی را با قیمت پایین‌تری واگذار می‌کردند، اما با گذشت زمان در زمینه کسب درآمد با استفاده از منابع مالی مرتبط با زمین حرفه‌ای‌تر شدند. در سال ۲۰۰۳، دولت مرکزی چین آیین‌نامه‌هایی را تصویب کرد که خواستار پیشنهاد مزایده برای واگذاری حق بهره‌برداری زمین بود تا درآمد بیشتری عاید دولت شود. در سال ۲۰۰۷ وزارت زمین و منابع، وزارت دارایی و بانک خلق چین به‌طور مشترک سندی را صادر کردند که به دولت‌های محلی اجازه ترهین زمین‌ها را می‌داد، بدین معنا که زمین‌های تحت مالکیت دولت که هنوز واگذار نشده بود، به‌عنوان وثیقه وام‌های بانکی مورد استفاده قرار گیرند. با این تغییرات سیاستی، دولت‌های محلی به‌طور فعال درگیر به تملک درآوردن زمین‌های غیرشهری، اجاره بخشی از آنها از طریق مزایده برای کسب درآمد بالا و استفاده از سایر زمین‌ها به‌عنوان تضمین برای وام‌های بانکی شدند.

در سال ۲۰۰۷، عواید حاصل از واگذاری حق بهره‌برداری زمین از عوارض محلی پیشی گرفته و به بزرگ‌ترین منبع مالی برای تأمین مالی زیرساخت‌ها تبدیل شد. در این سال سهم عواید حاصل از زمین در کل درآمد دولت چین به ۱۵ درصد رسید (نمودار ۱ را ببینید). در سال‌های اخیر درآمد حاصل از واگذاری حق بهره‌برداری از زمین سهم فزاینده‌ای را از کل درآمد دولت‌های محلی به‌خود اختصاص می‌دهد؛ همان‌طور که در نمودار ۲ مشخص است از سال ۲۰۰۹ به بعد سهم عواید حاصل از واگذاری حق بهره‌برداری زمین نسبت به دیگر منابع درآمدی دولت‌های محلی نظیر مالیات‌های محلی، دیگر عوارض و بودجه وابسته به دولت مرکزی، به‌طور محسوسی افزایش یافته است.

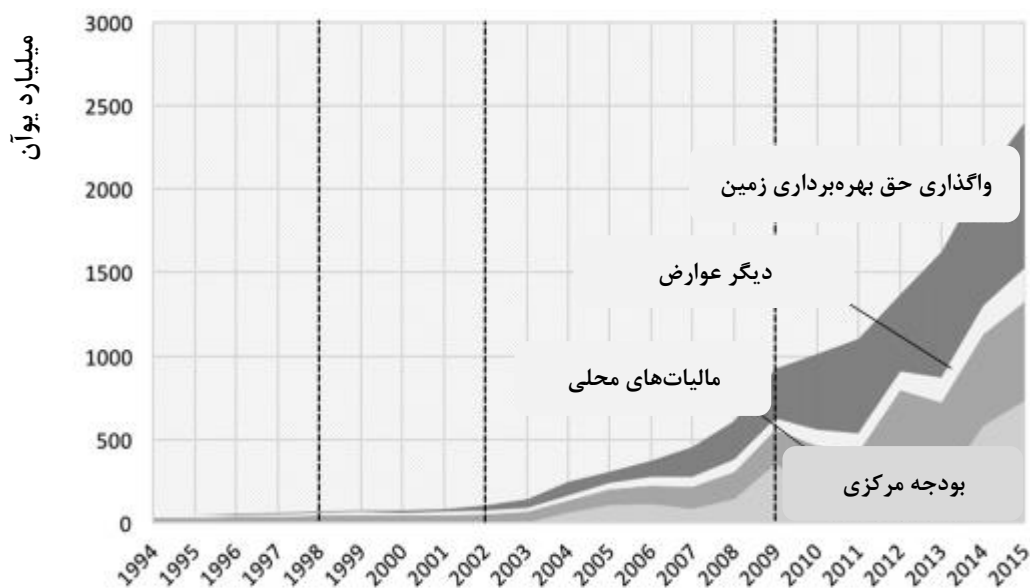
نمودار ۱. سهم درآمد اجاره زمین به کل درآمدهای دولت چین در سال ۲۰۰۷



Source: Nitikin et al. (2012) Land Taxation in China: Assessment of Prospects for Politically and Economically Sustainable Reform.

1. Ibid

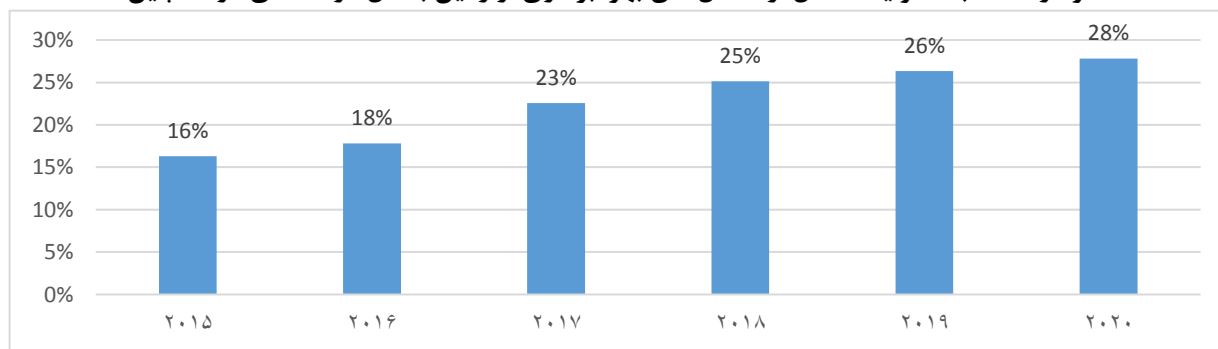
نمودار ۲. روند درآمدهای ایجاد شده از محل انتقال حق بهره‌برداری از زمین و مقایسه آن با سایر درآمدهای دولت محلی



Source: Zhao et al. (2018).

سهم درآمدهای حاصل از اجاره زمین از کل درآمدهای دولت ملی نیز در سالیان گذشته افزایش یافته به نحوی که از ۱۵ درصد در سال ۲۰۰۷ به بیش از ۲۰ درصد در سال‌های اخیر رسیده است. نمودار ۳ نسبت عایدی حاصل از واگذاری حق بهره‌برداری زمین را از کل درآمد دولت چین نمایش می‌دهد؛ مطابق این نمودار در سال ۲۰۲۰ عواید حاصل از واگذاری حق بهره‌برداری زمین‌ها حدوداً برابر با ۲۸ درصد کل درآمد دولت ملی چین است، این مقدار کم‌وبیش در سال‌های پیش از این نیز تکرار شده است.

نمودار ۳. نسبت عواید حاصل از انتقال حق بهره‌برداری از زمین به کل درآمدهای دولت چین



Source: ceicdata.com

نکته قابل ذکر اینکه درآمدهای دفعی واگذاری حق بهره‌برداری زمین در بلندمدت پایدار نیست؛ حق بهره‌برداری از زمین‌ها برای چند دهه منتقل می‌شود، اما معمولاً عایدی در یک زمان تجمیع و استفاده می‌گردد. بنابراین هنگامی که سرعت توسعه مستغلات در این زمین‌ها کاهش یابد، جریان درآمد متوقف می‌شود. بنابراین ممکن است دولت‌ها در کوتاه‌مدت برای ساخت تأسیسات جدید منابع زیادی جمع کنند، اما برای بهره‌برداری و نگهداری آنها در دهه‌های آینده با مشکل روبه‌رو خواهند شد و قادر به تأمین نیازهای مداوم

خدمات مرتبط با گسترش منطقه شهری، جمعیت و فعالیت‌های اقتصادی نیستند. بر این اساس کارشناسان در پی مسیرهایی هستند که عواید حاصل از زمین‌ها نه به صورت یکجا، بلکه به صورت مستمر حاصل شوند، تا دولت توانایی تأمین نیازهای خدماتی سالیانه مرتبط را به دست آورد.

۲. درآمدزایی از محل زمین در هنگ کنگ

تلاش در جهت مدیریت بهینه زمین‌ها و استفاده از ظرفیت‌هایی مانند اجاره بلندمدت، مختص کشور چین نیست؛ این الگو پیش از چین در هنگ کنگ رواج داشته و چین نیز در این زمینه به نوعی پیرو هنگ کنگ محسوب می‌شود. جایی که بیش از یک قرن است که این الگو مورد استفاده قرار می‌گیرد و زیربنای سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌هاست. تجربه هنگ کنگ بیانگر امکان اجاره زمین برای تولید درآمد قابل توجه در مدت زمان طولانی است. برآورد می‌شود که بین سال‌های ۱۹۷۰ تا ۲۰۰۰ هنگ کنگ حدود ۷۱ میلیارد دلار از محل اجاره زمین درآمد کسب کرده باشد.^۱ باید دقت داشت که این رقم برای منطقه‌ای با جمعیت کمتر از ۷ میلیون نفر است. بیشتر درآمد حاصل از این محل برای سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها و سایر امور عمومی استفاده می‌شود. جدول ۱ سهم عایدی از زمین‌ها را در مقایسه با دیگر منابع ایجاد درآمدهای دولتی نمایش می‌دهد. در سال مالی ۲۰۱۶ تا ۲۰۱۷، حدود ۲۲ درصد از کل درآمدهای دولت در هنگ کنگ از عایدی زمین‌ها حاصل شده است.^۲

جدول ۱. سهم عایدی زمین از درآمدهای دولت در هنگ کنگ

۲۰۱۶ تا ۲۰۱۷	۲۰۱۵ تا ۲۰۱۶	
۱۳۹ (۲۴٪)	۱۴۰ (۳۱٪)	مالیات بر سود
۶۲ (۱۱٪)	۶۳ (۱۴٪)	مالیات نقل و انتقال
۵۹ (۱۰٪)	۵۸ (۱۳٪)	مالیات بر حقوق
۲۱ (۴٪)	۲۳ (۵٪)	نرخ‌های عمومی
۱۳۰ (۲۳٪)	۹۸ (۲۲٪)	سایر درآمدهای عملیاتی
۴۱۲ (۷۲٪)	۳۸۲ (۸۵٪)	«درآمدهای عملیاتی»
۱۲۸ (۲۲٪)	۶۱ (۱۴٪)	عایدی زمین
۳۳ (۶٪)	۸ (۲٪)	سایر درآمدهای سرمایه‌ای
۱۶۱ (۲۸٪)	۶۹ (۱۵٪)	«درآمدهای سرمایه‌ای»
۵۷۳ (۱۰۰٪)	۴۵۰ (۱۰۰٪)	کل درآمد دولت

Source: Zhao et al. (2018)

- Peterson George E. (2006). Land Leasing And Land Sale As An Infrastructure-Financing Option.
- Zhao, Zhirong Jerry & Su, Guocan & Li, Dan. (2018); The rise of public-private partnerships in China; JOURNAL OF CHINESE GOVERNANCE; VOL. 3, NO. 2, 158–176.

۳. درآمدزایی از محل زمین در ویتنام

در ویتنام نیز رویه‌های مشابهی به چشم می‌خورد؛ مطابق قانون اساسی ویتنام و همچنین قانون زمین این کشور (مصوب سال ۲۰۱۳)، مالکیت زمین متعلق به تمام مردم است که توسط دولت، در اختیار سازمان‌ها، خانوارها یا افراد برای دوره‌های بلندمدت (بین ۵۰ تا ۷۰ سال) یا به منظور استفاده‌های محدود قرار می‌گیرد. از سال ۲۰۰۴، با اعمال فرمان اجرایی جمع‌آوری مالیات‌ها و حقوق استفاده از زمین، سهم درآمدهای حاصل از مدیریت زمین‌های شهری به‌طور پیوسته افزایش یافته است. به‌طوری که به‌عنوان مثال در سال ۲۰۱۰، درآمدهای زمین حدود ۲۸ درصد از کل درآمد شهر هوشی‌مین (قطب مالی و تجاری ویتنام)، یعنی حدود ۵۱۰ میلیون دلار را تشکیل داده است.^۱

۴. درآمدزایی از محل زمین در دولت‌های محلی آمریکا

آمار و ارقام حکایت از آن دارد که از دهه‌های گذشته، منافع زمین سهم قابل توجهی در درآمد دولت‌های مرکزی و محلی کشورهای مختلف داشته است، جدول ۲ میانگین درآمد حاصل از زمین و سهم آن از کل درآمد و مخارج دولت‌های محلی را در فاصله سال‌های ۱۹۷۰ تا ۱۹۹۱ نمایش می‌دهد؛ به‌عنوان مثال در فاصله این سال‌ها نیویورک حدود ۶۰ درصد از مخارج زیرساختی خود را از محل عواید حاصل از زمین‌ها محقق کرده است. این منبع درآمدی نزدیک به ۲۰ درصد از کل درآمدهای این شهر را شامل می‌شود.^۲

جدول ۲. درآمد زمین در مقایسه با کل درآمد و مخارج (میانگین ۱۹۷۰ تا ۱۹۹۱)

شهر	میانگین درآمدهای زمین (میلیون دلار)	میانگین درآمدهای دولت‌های محلی (میلیون دلار)	میانگین مخارج دولت‌های محلی (میلیون دلار)	میانگین مخارج زیرساخت‌های محلی (میلیون دلار)	سهم زمین از درآمد دولت‌های محلی (درصد)	سهم زمین از مخارج دولت‌های محلی (درصد)	نسبت درآمدهای زمین به مخارج زیرساخت‌های محلی (درصد)
نیویورک	۶۴۳۶	۳۴۵۱۸	۳۳۳۴۱	۱۰۹۰۲	۱۹	۱۹	۵۹
واشنگتن	۵۱۲	۳۶۵۹	۳۸۶۳	۸۹۴	۱۴	۱۳	۵۷
شیکاگو	۶۵۸	۳۲۹۵	۳۲۳۹	۱۵۲۴	۲۰	۲۰	۴۳
سان فرانسیسکو	۴۴۴	۲۴۶۵	۲۳۱۰	۱۲۰۱	۱۸	۱۹	۳۷
فیلاڈلفیا	۳۳۷	۳۱۲۲	۳۱۷۸	۱۶۲۲	۱۱	۱۱	۲۱
لس‌آنجلس	۶۱۲	۴۸۹۳	۴۵۶۲	۳۹۳۹	۱۲	۱۳	۱۵

YU (1996).

به‌طور کلی درباره نحوه درآمدزایی از زمین به‌نظر می‌آید تمایل به استفاده از الگوهای غیر از فروش در حال شکل‌گیری است. در آمریکا در ابتدای تشکیل ایالت‌ها، دولت فدرال برای تأمین درآمد پایدار برای مؤسسات دولتی، قطعات زمینی را به آنها اعطا کرد. این زمین‌ها تحت عنوان زمین‌های تراست^۳ شناخته می‌شوند. در ایالت‌های قدیمی‌تر، مانند کالیفرنیا و اورگان، امروز مساحت کمی از این

1. Luu, Van Nang, (2015); Vietnam Land Administration and Land Registration; Vietnam General Department of Land Administration.
2. Hung Hong, YU (1996). Can Leasing Public Land Be an Alternative Source of Public Finance? Working Paper WP96YH2, Lincoln Institute of Land Policy.
3. Trust Lands

زمین‌ها باقی مانده است، زیرا آنها به سرعت این زمین‌ها را برای درآمدهای مقطعی به فروش رساندند، اقدامی که با چشم‌انداز بلندمدت دولت فدرال برای آن ایالت‌ها متعارض بود. بنابراین وقتی ایالت‌های جدیدتری مانند آریزونا و نیومکزیکو زمین‌های تراستی خود را دریافت کردند، دولت فدرال و بعضاً خود ایالت محدودیت‌هایی را برای فروش (مانند قیمت کف) اعمال کردند. امروزه این ایالت‌ها بسیاری از زمین‌های خود را حفظ کرده و عمدتاً با اجاره به توسعه‌دهندگان املاک و صنایع درآمد کسب می‌کنند.

نتیجه‌گیری

در راستای پوشش کسری بودجه، دولت‌ها می‌بایست علاوه بر منابع درآمدی مرسوم، بر دارایی‌های غیرنقد ترازنامه‌های خود تمرکز کنند، درحقیقت ترازنامه دولت شامل دارایی‌های باارزشی است که مولدسازی آنها می‌تواند یکی از منابع مهم تأمین بودجه دولت‌ها محسوب گردد. یکی از بااهمیت‌ترین دارایی‌های دولت زمین‌ها هستند که مدیریت بهینه آنها در جهت حداکثرسازی بازدهی اقتصادی و گسترش ارائه خدمات عمومی می‌تواند نقش بسزایی در پیشبرد وظایف دولت داشته باشد. کشورهای مختلف با درک اهمیت مدیریت صحیح زمین‌های دولتی، به این دارایی به‌عنوان منبع ایجاد درآمد پایدار برای دولت و بخش عمومی می‌نگرند؛ به طوری که در برخی کشورها درآمدهای حاصل از مدیریت زمین سهم قابل توجهی را در بودجه دولت‌های ملی و محلی به خود اختصاص می‌دهد.

اگرچه سطح بهره‌مندی از درآمد حاصل از زمین‌ها به ساختار حقوقی مرتبط با زمین در کشورهای مختلف گره خورده است، اما به نظر می‌رسد حرکت به سمت مولدسازی زمین‌ها، در اغلب کشورها قابل تسری است. به نظر می‌رسد در ایران نیز با توجه به حجم انبوه زمین‌های در اختیار دستگاه‌های دولتی و عمومی (همچون سازمان ملی زمین و مسکن، وزارت جهاد کشاورزی، شهرداری‌ها و دیگر نهادهای بخش عمومی)، می‌بایست سیاست‌های جدیدی حول محور مولدسازی، تدوین و اجرا گردد. در این راستا روش استفاده از زمین بسته به اهداف سیاستی و ویژگی‌های زمین مورد نظر می‌تواند متفاوت باشد، با وجود این در هر مورد می‌بایست روش‌هایی به کارگیری شود که علاوه بر تأمین منافع عموم، پایداری عواید را نیز تضمین نماید.

با توجه به موارد فوق، استفاده از روش‌هایی نظیر واگذاری حق بهره‌برداری از زمین به کاربری‌های مختلف در قالب اجاره‌های بلندمدت درخصوص زمین‌های دور از مرکز و یا خارج از محدوده شهر و فروش یا معاوضه زمین‌های مرغوب واقع در مرکز، می‌تواند گزینه مناسبی تلقی شود. با این سیاست نه تنها نیرویی در جهت کاهش قیمت زمین و متعاقب آن املاک ایجاد می‌شود، بلکه درآمدی پایدار برای دولت محقق می‌گردد که می‌تواند با اولویت پاسخگویی به نیاز روزافزون زیرساختی مورد استفاده قرار گیرد. سخن پایانی اینکه استفاده هوشمندانه از مجموعه این ظرفیت‌ها می‌تواند در جهت تحریک رشد اقتصادی طرح‌ریزی شود.