

مزایای اجاره‌داری زمین‌های دولتی در راستای مولدسازی پایدار زمین در اقتصاد ایران

ایمان عابدی*

مجید رضایی دوانی**

DOI: <https://doi.org/10.22096/esp.2024.2015614.1751>

[تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۸/۲۲ - تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۲/۰۲]

چکیده

از حقوق حاکمیت اسلامی، بهره‌مندی پایدار از دارایی‌های دولتی است. مولدسازی دارایی‌های دولت افزون بر اینکه در کنار مالیات به تأمین مالی دولت کمک می‌کند، به دلیل آثار اقتصادی مطلوبی که می‌تواند داشته باشد، یکی از الزامات حکمرانی زمین (سازوکارهای سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و سامان‌دهی زمین) محسوب می‌شود. در میان دارایی‌های دولت، زمین در ایران جایگاهی ویژه دارد. این پژوهش با استفاده از روش تحلیلی و توصیفی و با مرور تجربه جهانی، متون فقهی، تاریخی و آمارهای در دسترس به بررسی تأثیر اقتصادی عرضه زمین دولتی به صورت اجاره‌ای می‌پردازد. نتایج پژوهش نشان می‌دهد الگوی اجاره‌داری برخلاف فروش، نوعی تأمین مالی پایدار، بلندمدت و باثبات برای دولت است. همچنین عرضه زمین‌های دولتی به صورت اجاره بلندمدت برای تسهیل ساخت کاربری‌های مسکونی، تجاری، اداری، کشاورزی، باغداری و... می‌تواند به رشد اقتصادی بدون تورم در بلندمدت منجر شود. هزینه اولیه و ثابت تولید و مصرف کالاها و خدمات از طریق کاهش یا حذف هزینه و قیمت زمین از رهگذر عرضه زمین‌های دولتی به صورت استیجاری صورت می‌گیرد. به دنبال این اتفاق، رشد قیمت زمین و به تبع آن رشد قیمت تمامی کالاها و خدمات وابسته به زمین (به میزان اتکا به زمین) تا حدی کنترل می‌شود و در نهایت عرضه استیجاری زمین دولتی امکان تولید و مصرف را به صورت متوازن برای همه مردم پدید می‌آورد.

واژگان کلیدی: زمین؛ زمین دولتی؛ اجاره‌داری زمین؛ اقتصاد ایران؛ مولدسازی دارایی‌های دولت.

طبقه‌بندی موضوعی: R52.

* دانشجوی دکتری اقتصاد، دپارتمان اقتصاد، دانشگاه مفید، قم، ایران. (نویسنده مسئول)

Email: ofogheaseman@gmail.com

Email: rezai@mofidu.ac.ir

** استادیار، دپارتمان اقتصاد، دانشگاه مفید، قم، ایران.



۱. مقدمه

روش اصلی تأمین مالی دولت‌های مدرن اخذ مالیات است؛ ولی در کنار مالیات، دولت‌ها به دلیل کسری بودجه از شیوه‌های دیگری نیز استفاده می‌کنند. دولت‌ها چه در نظام سرمایه‌داری و چه سوسیالیستی معمولاً مالک دارایی‌هایی هستند که می‌توان از آنها برای تأمین مالی مخارج بودجه استفاده کرد. یکی از مهم‌ترین منابع دولت برای کسب درآمد، املاک و مستغلات دولتی است. دولت به‌خصوص در ایران، زمین‌های بسیاری دارد که می‌تواند محل کسب درآمد باشد. طبق تبصره بودجه‌های سنواتی فروش زمین‌های دولتی اصلی‌ترین شیوه درآمدزایی از زمین بوده است؛ ولی فروش و مزایده زمین‌های دولتی طبق تاریخ حکمرانی سرزمین‌های اسلامی در سده‌های نخستین و تجربه کشورهای مختلف لزوماً شیوه مقبولی نیست. ازدست‌دادن زمین‌های دولتی منجر به کاهش قدرت مانور در برنامه‌ریزی و مدیریت شهری می‌شود و ضمناً دولت را از درآمد پایداری که می‌توانست از محل زمین‌ها به دست آورد محروم می‌سازد. درآمدهای دفعی و کلان به‌دست‌آمده از فروش زمین، درآمد مطلوبی برای بودجه دولت نیست. درآمدهای بودجه‌ای باید پایدار و باثبات باشند تا طی سنوات متوالی و در برنامه‌های توسعه بتواند مورد استفاده قرار گیرد. اجاره‌داری زمین‌های دولتی به نوعی ذیل پروژه مولدسازی دارایی‌های دولت جای می‌گیرد، ولی فروش آن خلاف مفهوم مولدسازی محسوب می‌شود. مطابق تجربه کشورها، اجاره دادن زمین‌های دولتی نوعی تأمین مالی برای فراهم‌سازی کالاهای عمومی به‌خصوص زیرساخت‌های شهری است. این شیوه علاوه بر اینکه در شرایط کسری بودجه بار مالی برای دولت ندارد و کسری را تشدید نمی‌کند به افزایش کارایی، کاهش هزینه‌ها، افزایش رونق تولید و رفاه خانوارها نیز کمک می‌کند.

مسئله اصلی این مقاله بررسی آثار اقتصادی اجاره‌داری زمین‌های دولتی به‌منزله یکی از روش‌های مولدسازی دارایی‌های دولت در ایران است. این روش علی‌رغم اینکه در ماده ۱۲ آیین‌نامه اجرایی مولدسازی دارایی‌های دولت آمده و قانون اساسی نیز با این روش سازگاری بیشتری دارد، در عمل از آن استفاده چندانی نشده است. اختیارات حکومت در مورد زمین، بررسی ظرفیت قانون اساسی و تجارب اجاره‌داری زمین مفتوحه‌العنونه در اسلام به‌مثابه مبانی نظری اجرای سیاست اجاره‌داری زمین بررسی و سپس اجاره‌داری زمین دولتی در تجربه کشورها بررسی شده است. در پایان، بخش اصلی مقاله به بررسی آثار و پیامدهای اقتصادی این سیاست در ایران می‌پردازد.

۲. سابقه پژوهش

تحقیقاتی که به این مسئله پرداخته‌اند:

رضایی^۱ در سال ۱۳۸۳ در مقاله «احیای نظام خراج در واگذاری مدیریت شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی» و در سال ۱۳۹۲ در مقاله «سهم درآمد ناشی از دارایی‌های دولتی و مالیات در تأمین بودجه دولت»؛ از طریق مطالعات کتابخانه‌ای به اهمیت نظام خراج در بیت‌المال دولت اسلامی پرداخته که اغلب به صورت اجاره اراضی و گذار شده زمین‌های مفتوحه العنوه به مردم بوده است، ولی امروزه همانند خمس و زکات از صحنه اقتصاد خارج شده است و فقط مقدار اندکی از درآمدهای دولت از طریق مستغلات، انحصارات و خالصات دولتی تأمین می‌شود. در این مقاله، با تعمیم مفهوم خراج به واگذاری انواع مختلف دارایی‌های دولتی به بخش خصوصی (نه فقط اراضی دولتی)، پیشنهاد واگذاری مدیریت شرکت‌های دولتی غیر راهبردی و مشمول اصل ۴۴ قانون اساسی را به بخش خصوصی در ازای دریافت مبلغی به صورت خراج افزون بر مالیات مطرح کرده است تا در چهارچوب آن، ضمن حفظ اصول قانون اساسی و عدم نیاز به تغییر آن در مواردی که مدیریت بخش خصوصی توفیق بیشتری دارد، از مدیریت آن استفاده شود.

مصباحی مقدم و همکاران^۲ در سال ۱۳۸۹ در مقاله «امکان‌سنجی فقهی استفاده از ابزار اقطاع و احیا در فرایند خصوصی‌سازی»؛ از طریق مطالعات کتابخانه‌ای بیان داشته که اقطاع در جایگاه یکی از فرایندهای واگذاری امتیاز بهره‌برداری از اراضی تحت ملکیت امام، اعم از موات و غیرموات با داشتن مشخصه نظارتی می‌تواند مورد استفاده دولت اسلامی قرار گیرد. با کمک روایت‌ها و به روش اجتهادی به امکان استفاده از ابزار اقطاع و به تبع احیا مشخصه‌ها و کارکردهای آن در فرایند خصوصی‌سازی، وجود وجه نظارتی در اقطاع به اثبات می‌رسد و می‌توان از اقطاع اراضی موات، الغای خصوصیت کرده و آن را به اراضی غیر موات نیازمند مراقبت و بهره‌برداری تعمیم داد.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی^۳ در سال ۱۴۰۰ به تجربه مولدسازی زمین‌های دولتی در کشورهای جهان پرداخته است. فروش، اعطای حق بهره‌برداری و اجاره‌داری

۱. مجید رضایی، «احیای نظام خراج در واگذاری مدیریت شرکت‌های دولتی به خصوصی»، فصلنامه علمی پژوهشی اقتصاد اسلامی ۴، شماره ۱۵ (۱۳۸۳): ۸۱.

۲. غلامرضا مصباحی مقدم، مهدی موحدی بک‌نظر، و محمدجواد رضایی، «امکان‌سنجی فقهی استفاده از ابزار اقطاع و احیا در فرایند خصوصی‌سازی»، فصلنامه علمی پژوهشی اقتصاد اسلامی ۱۰، شماره ۳۷ (۱۳۸۹): ۳.

۳. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «ایجاد درآمد پایدار از محل مولدسازی زمین‌های دولتی؛ بررسی تجربه کشورهای منتخب»، معاونت مطالعات بخش عمومی (۱۴۰۰): ۱-۲.

از جمله روش‌های مولدسازی زمین‌های دولتی در جهان است. درآمد حاصل از مدیریت زمین‌های دولتی، بخش قابل توجهی از درآمدهای دولت‌های محلی و مرکزی را تأمین می‌کند. اجاره‌داری بلندمدت زمین‌های دولتی با توجه به عواید پایدار آن در ایران می‌تواند الگوی پیشنهادی برای مولدسازی زمین‌های دولتی باشد. این سیاست علاوه بر ایجاد درآمد برای دولت به کنترل قیمت زمین و املاک نیز کمک می‌کند.

چنگ^۴ در سال ۲۰۲۰ عوامل مؤثر بر انتخاب دولت در اجاره انواع کاربری‌ها در شانگهای چین را بررسی کرده است. بر اساس متون و مصاحبه با مسئولان ادارات برنامه‌ریزی و سازمان زمین در شانگهای، برخی متغیرهای مدل ریاضی اجاره زمین در شانگهای ارائه شده است. سپس یک مدل لاجیت چند جمله‌ای برای تخمین احتمال و تحلیل عوامل مؤثر بر دولت در انتخاب انواع کاربری‌ها پیشنهاد می‌شود. بر اساس داده‌های سال ۲۰۰۳ تا ۲۰۱۴ نتایج نشان می‌دهد که مساحت زمین، فاصله بین زمین و مرکز شهر، فاصله زمین تا مرکز منطقه، قیمت مستغلات، تولید ناخالص داخلی (GDP)، سرمایه‌گذاری خارجی پرداخت‌شده، تصدی منشی حزب منطقه، ارتقای شهردار منطقه به دبیر حزب منطقه و پارک صنعتی تأثیرات قابل توجهی بر انتخاب دولت در اجاره زمین به انواع کاربری‌های مختلف در شانگهای دارد.

براد فیلد^۵ در سال ۲۰۲۰ جهت لغو سهمیه شیر و افزایش تولید لبنیات، مجموعه‌ای از مشوق‌های مالیاتی در جمهوری ایرلند برای تشویق تحرک زمین و اجاره طولانی‌مدت به دامداران معرفی شده است. با استفاده از داده‌های شبکه پایگاه داده حسابداری مزرعه ایرلندی (FADN) از ۲۰۱۱-۲۰۱۷ و به کمک مدل انتخاب نمونه هکمن دو جنبه بررسی شده است. (۱) عواملی که بر تصمیم کشاورز برای اجاره یا ادامه اجاره زمین تأثیر می‌گذارد و (۲) سوددهی کشاورزان لبنیاتی که در زمین اجاره‌ای کار می‌کنند. نتایج نشان می‌دهد انتخاب بازار اجاره به ویژگی‌های مزرعه شامل سطح بالای نیروی کار استخدامی، حضور جانشین و شیوه‌های کشاورزی وابسته است. قراردادهای اجاره به مزارع در بازدهی در مقیاس کمک می‌کند.

چنگ^۶ در سال ۲۰۲۱ بر اساس داده‌های شانگهای از سال ۲۰۰۴ تا ۲۰۱۵ عواملی مؤثر بر

4. Jing Cheng, "Analyzing the Factors Influencing the Choice of the Government on Leasing Different Types of Land Uses: Evidence from Shanghai of China." *Land Use Policy* 90 (January 2020): 104303.

5. Tracy Bradfield et al., "The Factors Influencing the Profitability of Leased Land on Dairy Farms in Ireland," *Land Use Policy* 95 (June 2020): 104649.

6. Jing Cheng, "Residential Land Leasing and Price under Public Land Ownership," *Journal of Urban Planning and Development* 147, no. 2 (2021): 05021009.

اجاره زمین مسکونی توسط دولت و قیمت اجاره زمین را مورد مطالعه داد. مقاله از طریق مصاحبه با مقامات ادارات برنامه‌ریزی و سازمان زمین در شانگهای، عوامل مؤثر برای استفاده در مدل را احصا کرده است و سپس از یک مدل هدانیک و بر اساس روش حداقل مربعات معمولی (OLS) به این سؤال پرداخته که آیا قیمت و مساحت کل زمین مسکونی با ویژگی‌های زمین، توسعه اقتصادی در سطح منطقه، تصدی سیاسی، مراکز شهر و منطقه، مدارس دولتی و کالاهای عمومی محلی مرتبط است یا خیر. نتایج رگرسیون نشان می‌دهد که دولت در هنگام اجاره زمین مسکونی تحت مالکیت عمومی زمین نگران آن است و اینکه چگونه قیمت اجاره زمین مسکونی تحت تأثیر این عوامل قرار می‌گیرد. پیامدهای سیاست برای دولت و مردم برای اجاره زمین مسکونی ارائه شده است و این می‌تواند برای شهرهای بزرگ دیگر در کشورهای در حال توسعه اعمال شود.

ال ارابی^۷ در سال ۲۰۰۳ بر مطالعه تأثیرات مداخله دولت بر بازارهای خصوصی و دولتی زمین، از طریق سیاست‌های زمین شهری بر مالکیت زمین، سیستم‌های تحویل و عرضه و قیمت زمین متمرکز است. انتخاب‌های سیاسی، نیروهای بازار آزاد، برنامه‌ریزی کاربری زمین، کنترل و تولید بر عرضه و قیمت زمین تأثیر می‌گذارند. نتایج نشان می‌دهد عوامل تعیین‌کننده قیمت زمین برای زمین‌های عرضه‌شده عمومی، انتخاب‌های سیاسی، بازیابی هزینه‌ها و ایجاد حداکثر درآمد است. برای زمین‌های خصوصی عرضه‌شده نیز عواملی مثل قیمت زمین بر اساس مجاورت، موقعیت مکانی و بهره‌وری «بالقوه» تأثیرگذار است. افزایش قیمت زمین در مصر به تقاضای بی‌کشش برای زمین، عدم اطمینان، سفته‌بازی، تورم قیمت و نابرابری توزیع درآمد بستگی دارد؛ بنابراین اصلاح سیاست‌های فعلی زمین شهری و مداخله دولت در بازارهای زمین و مسکن مصر نیاز است.

مقاله‌ها و آثار پیشین، اجاره دادن زمین‌های دولتی، تجربه آن در جهان و صدر اسلام را بررسی کرده‌اند. این پژوهش به‌طور ویژه به آثار و نتایج اقتصادی مثبت این سیاست و تناسب و نیاز آن برای اقتصاد ایران می‌پردازد. کاهش هزینه‌های تولید کالا و خدمات، تأمین عدالت، تأمین مالی دولت، تنظیم‌گری و سیاست‌گذاری، افزایش رانت در فروش نسبت به اجاره و شفافیت فعالیت‌های اقتصادی از مهم‌ترین دلایل پیشنهاد اجرای این سیاست است.

7. Mostafa Morsi El Araby, "The Role of the State in Managing Urban Land Supply and Prices in Egypt," *Habitat International* 27, no. 3 (2003): 429-458.

۳. مبانی نظری

سیاست‌گذاری در حوزه زمین دست‌کم در سه بعد مالکیت، ارزش و کاربری اتخاذ می‌شود. یکی از این سیاست‌های حوزه زمین عرضه دولتی آن در قالب عقد اجاره است که از آن به اجاره‌داری زمین تعبیر می‌شود. اجاره‌داری زمین‌های مفتوحه‌العنوه در اسلام، تجربه حکمرانی کشورها و تاریخ ایران سابقه داشته است، ولی طی سنوات اخیر کمتر مورد توجه قرار گرفته است. در ادامه به بررسی تجارب مذکور پرداخته می‌شود.

۳-۱. اجاره‌داری زمین مفتوحه‌العنوه در اسلام

زمین‌های فتح‌شده غیرمسلمانان و الحاق آن به سرزمین اسلام با تغییر مالکیت همراه است. این زمین‌ها چند قسم‌اند:

۱. زمین‌هایی که اهالی آنها با رغبت اسلام آوردند و ملکیت آنها در دست مالکانشان باقی ماند.

۲. زمین‌هایی که با پیروزی در جنگ به ملکیت مسلمانان درآمد.

۳. زمین‌هایی که ساکنان آن بدون جنگ، حاضر به صلح شده و طبق معاهده زمین به ملکیت مسلمانان درآمد و استفاده‌کنندگان باید به دولت در ازای استفاده از زمین‌ها خراج می‌دادند. اگر زمین در ملکیت صاحبان اولیه باقی می‌ماند نیز باید به دولت خراج می‌پرداختند.

۴. زمین‌هایی که اهالی آن بدون جنگ زمین را رها کردند یا به دولت اسلامی سپردند یا اهالی آن منقرض شدند و زمین در تملک حاکم اسلامی درآمد.

زمین‌های نوع اول را اراضی طوع و نوع دوم را اراضی مفتوحه‌العنوه و نوع سوم را اراضی صلح و نوع چهارم را فیء و انفال می‌نامند.^۸

دولت اسلامی زمین‌های مفتوحه‌العنوه، صلحی و فیء را در اختیار افراد قرار می‌داد و در ازای آن از به اصطلاح مستأجر خراج می‌گرفت؛ البته گاهی مقدار خراج معادل جزیه بود و در صورت مسلمان شدن اهالی، خراج قطع می‌شد و باید زکات می‌پرداختند؛^۹ بنابراین در زمان حکومت معصومین در قبال در اختیار قرار دادن زمین‌های دولت اسلامی از بهره‌بردار

۸. سید محمدباقر صدر، اقتصادنا (قم: مکتب الاعلام الاسلامی، ۱۴۱۷ ه. ق.)، ۴۱۵-۴۱۹.

۹. حسینعلی منتظری، دراسات فی ولایة الفقیه و فقه الدولة الاسلامیة (قم: المركز العالمی للدراسات الاسلامی، ۱۴۱۱ ه. ق.)، ۴۸۸-۴۹۳.

خراج دریافت می‌شد. معنای اصلی «خراج» در لغت، قرآن کریم و روایت‌های نبوی، سود، درآمد، پاداش، عطیه و محصول زمین است.^{۱۰} معنای خراج، مالیات باشد یا محصول زمین ماهیت آن درآمدی است که در قبال در اختیار قرار دادن زمین‌های مفتوحه العنوه دریافت می‌شده است. به‌طور کلی درآمد ناشی از انفال اعم از اجاره زمین‌های مفتوحه کشاورزی و خراج زمین‌ها همواره بخشی از منابع مالی دولت اسلامی بوده است.

آنچه اهمیت دارد این است که الگوی فروش زمین مفتوحه العنوه در زمان حکومت‌های صدر اسلام قابل توجه نبوده است. موارد محدودی از واگذاری انفال حکایت دارد که جنبه درآمدزایی برای دولت نداشته و اغلب جنبه توزیع درآمدی داشته است. در مقابل خراج از مهم‌ترین منابع مالی دولت در زمان صدر اسلام و حتی پیش از آن بوده است. برای مثال، خراج زمین‌های کشاورزی سهم زیادی در تأمین درآمد دولت‌های ساسانی و روم داشت. گاهی تحت عنوان نظام مقاسمه از صاحبان زمین سهمی معادل یک‌دوم تا یک‌دهم از محصول دریافت می‌شد؛ ولی به دلیل مشکلاتی که در نظام مقاسمه وجود داشت، نظام مساحت جایگزین آن شد که بر اساس آن، طبق مساحت زمین و نوع محصول، مبلغ مشخصی به دولت پرداخت می‌شد.^{۱۱} مبالغی که در کتب تاریخی برای درآمد خراج ذکر شده است از جایگاه مهم خراج در تأمین بودجه دولت اسلامی حکایت دارد. سالانه ده‌ها میلیون درهم همراه با مقادیر معتدله‌ای اجناس گوناگون به‌صورت خراج به بیت‌المال سرازیر و برای مصارف عمومی هزینه می‌شد.^{۱۲}

خراج، بخشی از بیت‌المال است که با تشخیص حاکم برای مصارف عمومی استفاده می‌شود؛ زیرا زمین‌های عمومی یا در مالکیت مسلمانان است و باید درآمد آن برای مسلمانان صرف شود یا در ملکیت امام است و امام نیز آن را برای مصالح ملت و دین هزینه می‌کند. شایان ذکر است درآمد ناشی از خراج بسیار قابل توجه بود و اثر محسوسی بر افزایش رفاه جامعه و تأمین هزینه‌های دولت داشت؛ یعنی برخلاف انفال که بر اساس مصالح مصرف می‌شد؛ زمین‌های مفتوحه العنوه متعلق به همه مسلمانان بوده و بین آنان به تساوی تقسیم می‌شده است.^{۱۳}

۱۰. حسین مدرسی طباطبایی، زمین در فقه اسلامی، جلد ۲ (تهران: دفتر نشر فرهنگ اسلامی، ۱۳۶۲)، ۱۳-۱۴.
۱۱. مجید رضایی، سعید فراهانی فرد، و علی معصومی‌نیا، «نظام مالی دولت‌های مسلمانان از ظهور اسلام تا قرن چهارم هجری»، در: نظام مالی اسلام، سرویراستار: احمدعلی یوسفی (تهران: پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، ۱۳۷۹)، ۷۰-۷۵.
۱۲. غیداء خزنة کاتبی، الخراج منذ الفتح الاسلامی حتی اواسط القرن الثالث الهجری (بیروت: مرکز دراسات الوحدة العربیه، ۱۹۹۴)، فصل ۲، ۳ و ۴.
۱۳. رضایی، فراهانی فرد، و معصومی‌نیا، «نظام مالی دولت‌های مسلمانان از ظهور اسلام تا قرن چهارم هجری»، ۷۰-۷۵.

شایان ذکر است نرخ خراج، متناسب با شرایط زمین، محصول و وضعیت اقتصادی زمانه تعیین می‌شود. برای مثال، حضرت علی علیه‌السلام میزان خراج را بر اساس کیفیت و نوع محصول، کیفیت آبیاری و وضعیت زمین تعیین می‌کردند. خراج در تلاقی اسلام با ایران پدید آمد، ولی با تغییراتی نیز همراه بود. در ایران خراج مالیاتی بود که صاحب زمین به دولت پرداخت می‌کرد و پرداخت آن باعث افزایش هزینه تولید می‌شد، ولی بعد از اسلام صاحب زمین خراج نمی‌پرداخت و در حقیقت خراج به نوعی اجاره زمین بود و باعث افزایش هزینه تولید نمی‌شد؛ زیرا تقریباً معادل هزینه فرصت زمین بود. خراج از هزینه‌های اصلی تولید (شامل هزینه نیروی کار، اجاره زمین، مواد اولیه و...) محسوب می‌شود و هزینه اضافی نیست. بر همین اساس می‌توان ادعا کرد اجاره دارایی زمین‌های دولتی هزینه تولید را برای تولیدکنندگان بالا نمی‌برد.^{۱۴}

۲-۳. اجاره زمین‌های دولتی و قانون اساسی ایران

یکی از مهم‌ترین منابع در اختیار دولت‌ها به خصوص دولت‌های اسلامی زمین است. فقه اسلامی و قانون اساسی مالکیت و حق بهره‌برداری از بسیاری از زمین‌ها را به دولت واگذار کرده است. طبق اصل ۴۵ قانون اساسی دارایی و درآمد دولت عبارت است از انفال و ثروت‌های عمومی مثل زمین‌های موات یا رهاشده، دریاها، معادن، دریاچه، رودخانه‌ها و دیگر آب‌های عمومی، کوه‌ها، جنگل‌ها، دره‌ها، نیزارها، بیشه‌های طبیعی، مراتعی که حریم نیست، ارث بدون وارث، اموال مجهول‌المالک و اموال عمومی که از غاصبان مسترد می‌شود. این دارایی‌ها و درآمدها در اختیار حکومت اسلامی است تا طبق مصالح عمومی مصرف و هزینه شوند.

استفاده از زمین‌های دولتی اعم از زمین موات و... باید به صورت مولد باشد. یکی از مصالح اقتصادی در ایران طبق اصل ۴۳ تأمین زمین‌ها و امکانات کار برای همه به منظور رسیدن به اشتغال کامل و قرار دادن وسایل کار در اختیار همه کسانی است که قادر به کار هستند؛ اما وسایل کار ندارند. مطابق این اصل دولت می‌تواند زمین‌های موات، معادن و... را در اختیار بخش خصوصی بگذارد، درآمد کسب کند و برای بیکاران کار فراهم کند. این مدل استفاده از زمین‌های دولتی زمینه رشد اقتصاد را ایجاد می‌کند. دولت می‌تواند در ازای واگذاری زمین سالانه یا ماهانه مبلغ مشخصی را طبق اصول بازار و مشابه نظام خراج به‌مثابه اجاره از مستأجر بگیرد و مالکیت انفال را نیز همچنان برای خود نگه دارد.

۱۴. رضایی، «احیای نظام خراج در واگذاری مدیریت شرکت‌های دولتی به خصوصی»، ۷۵-۸۳.

در اصل ۴۳ دو نکته مهم ذکر شده است: ۱. تأمین زمینه و امکانات کار برای افراد نباید به تمرکز و تداول ثروت در دست افراد و گروه‌های خاصی منتهی شود؛ ۲. دولت نباید به صورت کارفرمای بزرگ و مطلق درآمد. اگر ملکیت اراضی به افراد منتقل شود، با توجه به رشد فناوری‌های جدید افراد محدودی به منبع مهم ثروت دست یافته و زمینه تمرکز ثروت فراهم می‌شود؛ اما اجاره دادن زمین آثار مخرب بسیار کمتری دارد. باقی ماندن مالکیت در دست دولت در مورد زمین برخلاف بسیاری از دارایی‌های دیگر دولتی به نفع اقتصاد و عموم مردم است.

طرح مسکن مهر و نهضت ملی مسکن از زمین‌های دولتی برای ساخت‌وساز مسکن به صورت اجاره ۹۹ ساله استفاده کرد. مطابق تبصره ۶ قانون بودجه سال ۱۳۸۶ برای ساخت مسکن در طرح مسکن مهر از زمین‌های دولتی به صورت واگذاری استیجاری بهره برده شد. هرچند در سال‌های بعد به دلایلی مثل کسری بودجه زمین‌های اجاره‌ای به ساکنین آن به صورت اقساطی واگذار شد؛ تجربه استفاده از زمین به صورت بلندمدت و اجاره‌ای در مورد مسکن وجود داشته است.

۳-۳. محدوده اختیارات حکومت اسلامی در خصوص زمین

اصل ۴۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بیان می‌کند: «انفال و ثروت‌های عمومی از قبیل زمین‌های موات یا رهاشده، معادن، دریاها، دریاچه‌ها، رودخانه‌ها و سایر آب‌های عمومی، کوه‌ها، دره‌ها، جنگل‌ها، نیزارها، بیشه‌های طبیعی، مراتعی که حریم نیست، ارث بدون وارث و اموال مجهول‌المالک و اموال عمومی که از غاصبان مسترد می‌شود، در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل نماید، تفصیل و ترتیب استفاده از هر یک را قانون معین می‌کند».

انفال مربوط به حاکمیت است، سوره هشتم قرآن بدین نام خوانده می‌شود و اولین آیه (يَسْأَلُونَكَ عَنِ الْأَنْفَالِ قُلِ الْأَنْفَالُ لِلَّهِ وَالرُّسُولِ فَأَتَقُوا اللَّهَ وَأَصْلِحُوا ذَاتَ بَيْنِكُمْ وَأَطِيعُوا اللَّهَ وَرَسُولَهُ إِنْ كُنْتُمْ مُؤْمِنِينَ) این سوره مهم‌ترین مستند اصل ۴۵ قانون اساسی است. این اصل با تعیین محدوده اختیارات دولت در خصوص زمین مجوز حکمرانی زمین را صادر می‌کند. در قوانین مربوط به تأمین زمین برای ساخت مسکن مثل قانون ساماندهی و حمایت از تولید مسکن مصوب سال ۱۳۸۷ ظرفیت استفاده از الگوی اجاره‌داری زمین پیش‌بینی شده است:

ماده ۲ قانون ساماندهی و حمایت از تولید مسکن: به دولت اجازه داده می‌شود نسبت به واگذاری زمین تحت تملک خود با اعمال تخفیف، تقسیط یا واگذاری حق بهره‌برداری

به صورت اجاره‌ای ارزان قیمت در قالب برنامه‌های ذیل اقدام نماید:

۱. حمایت از تولید و عرضه مسکن اجاره‌ای توسط بخش غیردولتی متناسب با مدت بهره‌برداری از واحد مسکونی به صورت اجاره‌ای.

در این قانون بحث واگذاری زمین به صورت اجاره‌های بلندمدت برای بهره‌برداری از زمین و حتی اجاره به شرط تملیک آورده شده است؛ همچنین قانون جهش تولید و تأمین مسکن مصوب سال ۱۴۰۰ ذیل فصل تأمین زمین ماده ۷ بیان می‌کند:

ماده ۷- وزارت راه و شهرسازی موظف است برای اجرای برنامه‌های حمایتی نسبت به واگذاری اراضی مورد نیاز ساخت مسکن به صورت اجاره ۹۹ ساله اقدام نماید.

تبصره: مبلغ اجاره‌بهای سالانه اراضی اجاره ۹۹ ساله این ماده حداکثر معادل ۲۰ درصد قیمت منطقه‌ای زمین مسکونی متناسب با قدرالسهم هر متقاضی در همان سال یا یک درصد ارزش کارشناسی روز زمین در ابتدای سال واگذاری (هرکدام کمتر باشد) تعیین می‌گردد.

این آخرین قانونی است که در زمینه واگذاری زمین به متقاضی حقیقی تصویب شده است. اجاره ۹۹ ساله زمانی انجام می‌شود که موجد قصد واگذاری عین زمین را نداشته باشد؛ بلکه قصد دارد مستأجر را از منافع زمین بهره‌مند نماید؛ بنابراین قرارداد اجاره به شکل ۹۹ ساله به معنای بهره‌مندی و استفاده مستأجر از زمین واگذار شده است؛ اما زمانی که بخواهد ساختمان ساخته شده در آن زمین را به کسی واگذار کند باید مراحل جابه‌جایی قرارداد اجاره انجام شده و فرد جدید به عنوان مستأجر جدید ثبت گردد. در مورد زمین‌های وقفی هم از همین روش استفاده می‌کنند؛ زیرا در آن زمین‌ها فروش عین زمین امکان نداشته و تنها امکان استفاده از منفعت زمین وجود دارد؛ از این رو از قراردادهای اجاره ۹۹ ساله استفاده می‌کنند.

همچنین در ماده ۱۲ آیین‌نامه اجرایی مولدسازی دارایی‌های دولت تحت عنوان روش‌های مولدسازی در بند «ب» به واگذاری حق انتفاع با کاربری‌های مختلف در قالب انواع عقود اجاره اشاره شده است؛ به همین دلیل از منظر قانونی پتانسیل به‌کارگیری این روش وجود دارد؛ ولی به دلیل سهولت فروش و استفاده از درآمدهای مولدسازی به صورت مقطعی و کوتاه‌مدت دولت‌ها کمتر به استفاده از روش اجاره‌داری رغبت دارند. لازم است در خصوص استفاده پایدار از این منبع و حفظ عدالت بین‌نسلی به جای فروش از روش اجاره‌داری استفاده شود؛ همچنین مطابق آیه ۲۹ سوره بقره (هُوَ الَّذِي خَلَقَ لَكُمْ مَّا فِي الْأَرْضِ جَمِيعًا) استفاده از زمین به صورت الگوی اجاره‌داری زمین‌های دولتی به دلیل محدودنشدن مالکیت آن به صورت مادام در یک شخص مطابقت بیشتری برای استفاده از آن برای همه دارد.

ماده ۱۲- روش‌های مولدسازی

ب) هیئت، اموال غیرمنقول مازاد را به یکی از روش‌های زیر تعیین تکلیف می‌کند:

۲. واگذاری حق انتفاع با کاربری‌های مختلف در قالب انواع عقود اجاره.

مطابق قوانین و آیین‌نامه‌های مصوب ظرفیت استفاده از الگوی اجاره‌داری پیش‌بینی شده و این مقاله در ادامه می‌کوشد از طریق بررسی تجارب اجاره‌داری زمین در کشورهای سوسیالیستی و سرمایه‌داری نشان دهد این الگو اولاً، در هر دو نظام اقتصادی اجرا می‌شود؛ ثانیاً، تجارب آن در این کشورها موفق بوده و در آخر در خصوص اقتصاد ایران نیز به دلیل مزایای آن قابل پیشنهاد و لازم توجه است.

۴. اجاره‌داری زمین دولتی در تجربه کشورها

مالکیت عمومی، بخش قابل‌ملاحظه‌ای از اراضی است که باعث می‌شود سیاست‌گذاری در این بخش بیش از سایر دارایی‌ها وابسته به دولت باشد. وقتی توسعه شهری و سرمایه‌گذاری عمومی (دولتی) ارزش زمین را ارتقا می‌دهد، ممکن است این ارزش اضافه‌شده برای زیرساخت‌های عمومی یا مسکن اقشار ضعیف به کار گرفته شود و از طرف دیگر ممکن است این ارزش‌ها ثروت بادآورده‌ای برای مالکان خصوصی شود و اوضاع نابرابری را وخیم‌تر کند. مالکیت خصوصی زمین خود زمینه سفته‌بازی و افزایش بیش از حد قیمت زمین را فراهم می‌کند و اجاره‌داری زمین توسط دولت در مقابل می‌تواند تمامی این مشکلات را برطرف کند.

۴-۱. چین

بسیاری از زمین‌های شهری چین متعلق به دولت بوده و مدیریت مستقیم آنها در اختیار دولت‌های محلی است و حق بهره‌برداری از آنها طولانی‌مدت است. تصدی زمین در چین از طریق اعطای حق بهره‌برداری طولانی‌مدت از آن میسر است. این سیاست به‌طور آزمایشی در سال ۱۹۸۷ میلادی در شن ژن و سایر شهرهای ساحلی، به‌منزله 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 قابل‌ذکر اینکه از ابتدا نیز اجاره زمین با سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها گره خورده بود. اجاره زمین منبع درآمدی قابل توجهی را فراهم می‌کرد که درآمد آن باید در درجه اول در سیستم‌های زیرساختی سرمایه‌گذاری می‌شد و موقعیت رقابتی شهرها را برای رشد

اقتصادی ارتقا می‌بخشید.^{۱۵}

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 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 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. 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.

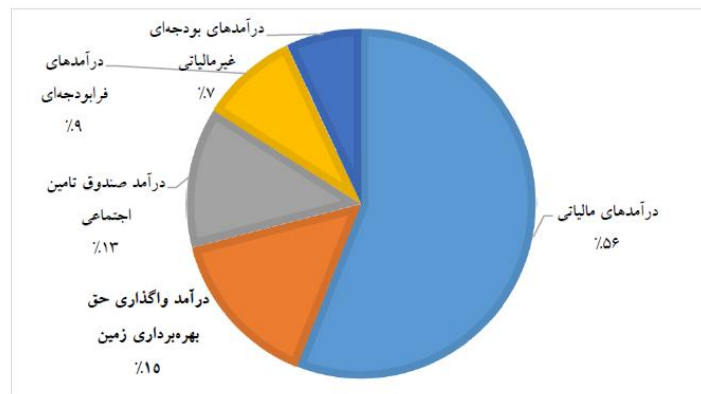
اجاره توسط اشخاصی بود که قصد داشتند حق استفاده از زمین‌ها را برای دوره‌های ۴۰ تا ۷۰ ساله در اختیار داشته باشند. در سال‌های اخیر استان‌ها با بهره‌مندی از رونق توسعه املاک و مستغلات، عایدی قابل توجهی از واگذاری حق بهره‌برداری از زمین کسب کرده‌اند که به تدریج به مهم‌ترین منبع درآمد برای توسعه زیرساخت‌ها تبدیل شده است. در ابتدای این برنامه به منظور جذب سرمایه‌گذاران خصوصی، برخی 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 به‌مثابه تضمین برای وام‌های بانکی شدند.

در سال ۲۰۰۷، عواید حاصل از واگذاری حق بهره‌برداری زمین از عوارض محلی پیشی

15. Zhirong Jerry Zhao, Guocan Su, and Dan Li, "The rise of public-private partnerships in China," *JOURNAL OF CHINESE GOVERNANCE* 3, no. 2 (2018): 158-176.

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 به خود 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.

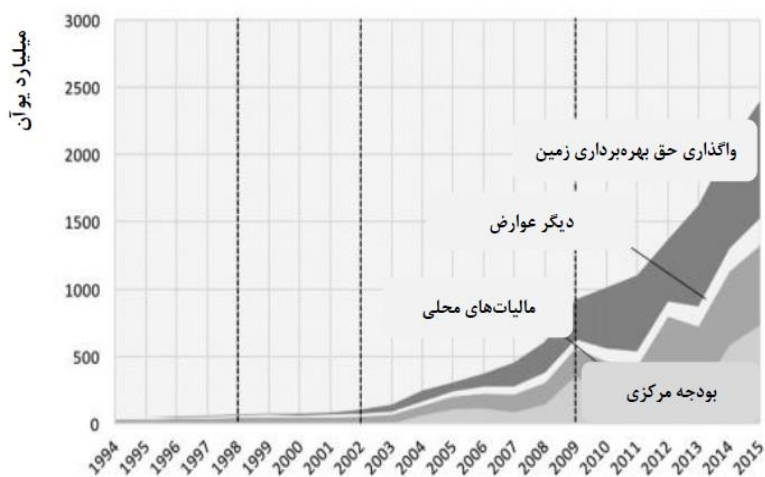
نمودار (۱): سهم درآمد اجاره زمین به کل درآمدهای دولت چین در سال ۲۰۰۷



منبع: Nitikin et al (2012)^{۱۶}

16. Denise Nitikin et al, "Land taxation in China: assessment of prospects for politically and economically sustainable reform," *Annals of Economics and Finance* 13, no. 2 (2012): 489-528.

نمودار (۲): روند درآمدهای ایجادشده از محل انتقال حق بهره‌برداری از زمین و مقایسه آن با سایر درآمدهای دولت محلی



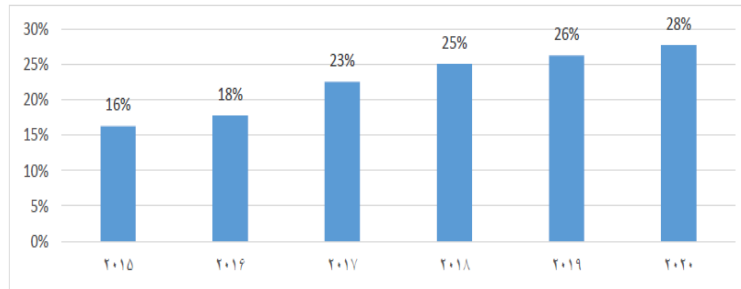
منبع: Zhao et al(2018)^{۱۷}

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.

17. Jerry Zhao, Guocan Su, and Dan Li, "The rise of public-private partnerships in China," 162.

نمودار (۳): نسبت عواید حاصل از انتقال حق بهره‌برداری از زمین به کل درآمدهای

دولت چین

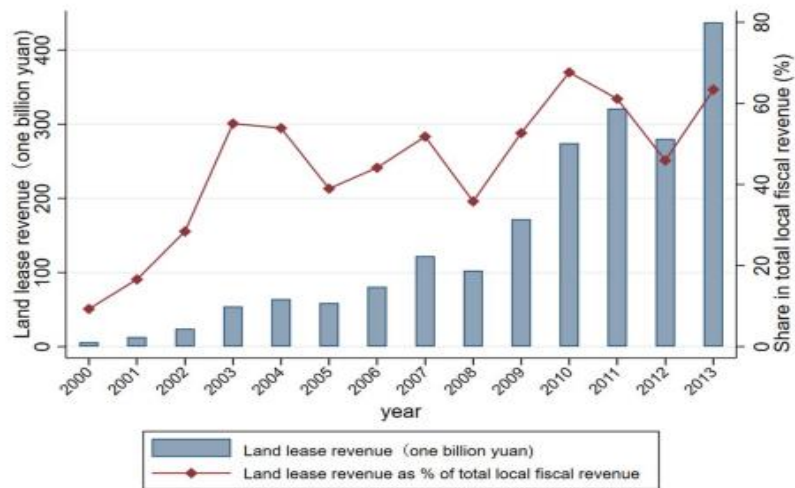


منبع: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی^{۱۸}

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 یک‌زمان 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 مسیری 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.

۱۸. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «ایجاد درآمد پایدار از محل مولدسازی زمین‌های دولتی»، ۴.

نمودار (۴): درآمد چین از اجاره زمین طی سال‌های ۲۰۰۰-۲۰۱۳ و سهم آن از درآمد دولت‌های محلی



منبع: Liu, Xin, and Yongzheng Liu.^{۱۹}

۲-۴. 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 ۱ میانگین درآمد حاصل از زمین و سهم آن از کل درآمد و مخارج دولت‌های محلی را در فاصله سال‌های ۱۹۷۰ تا ۱۹۹۱ نمایش می‌دهد؛ برای 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.^{۲۰}

19. Xin Liu and Yongzheng Liu, "Land Lease Revenue Windfalls and Local Tax Policy in China," *International Tax and Public Finance* 28 (November 2020), 410.

20. YU Hung Hong, "Can Leasing Public Land Be an Alternative Source of Public Finance?," *Lincoln Institute of Land Policy Working Paper* (1996).

جدول (۱): 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	۱۴	۵۷
شیکاگو	۶۵۸	۳۲۹۵	۳۲۳۹	۱۵۲۴	۲۰	۲۰	۴۳
سان فرانسیسکو	۴۴۴	۲۴۶۵	۲۳۱۰	۱۲۰۱	۱۸	۱۹	۳۷
فیلادلفیا	۳۳۷	۳۱۲۲	۳۱۷۸	۱۶۲۲	۱۱	۱۱	۲۱
لس‌آنجلس	۶۱۲	۴۸۹۳	۴۵۶۲	۳۹۳۹	۱۲	۱۳	۱۵

منبع: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.^{۲۱}

به‌طور کلی درباره نحوه درآمدزایی از زمین به نظر 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 (Trust Lands) شناخته می‌شوند. در ایالت‌های قدیمی‌تر مانند کالیفرنیا و اورگان، امروز مساحت کمی از این زمین‌ها باقی مانده است، زیرا آنها به‌سرعت 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 محدودیتی‌هایی 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.^{۲۲}

۵. آثار اقتصادی اجاره‌داری زمین‌های دولتی

ادبیات مولدسازی دارایی‌های دولت چندی است که در کشور رایج شده و رونق دوباره‌ای یافته است. مولدسازی دارایی با فروش دارایی لزوماً مطابق نیست. دارایی‌های دولت اعم از

۲۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «ایجاد درآمد پایدار از محل مولدسازی زمین‌های دولتی»، ۶.

۲۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «ایجاد درآمد پایدار از محل مولدسازی زمین‌های دولتی»، ۶.

شرکت‌های دولتی، املاک، مستغلات و... با شیوه‌های مختلفی می‌تواند مولد شود. آنچه اهمیت دارد این است که هدف از مولدسازی ایجاد درآمد باثبات و بلندمدت برای دولت است. در مورد زمین‌های دولتی فروش و اجاره زمین دو شیوه کلی برای درآمدزایی از زمین‌های دولتی است. فروش در حالت کلی یک درآمد دفعی و زیاد، ولی اجاره یک درآمد باثبات و بلندمدت را برای دولت ایجاد می‌کند. تجربه اتکای بودجه به درآمدهای دفعی و بزرگ نفتی نشان داده این شکل از درآمدها به شکل کارایی هزینه نشده‌اند.

در وهله اول از تمایز بین فروش و مولدسازی مشخص شد که اجاره‌داری زمین‌های دولتی الگوی نزدیک‌تری به مفهوم مولدسازی دارایی‌های دولت است، ولی همیشه به این شکل نیست. فروش زمین دولتی در صورتی که تبدیل به دارایی با درآمد باثبات و بلند شود نیز می‌تواند نوعی مولدسازی محسوب شود به شرطی که درآمد حاصل از فروش زمین دولتی تبدیل به زمین دیگری شود و نه دارایی دیگری. دولتی‌شدن زمین‌ها و اجاره‌داری آن توسط دولت الگویی است که در ادامه به آن بیشتر پرداخته خواهد شد.

واگذاری زمین‌های عمومی به افراد و اخذ بخشی از درآمد حاصل از آن تحت عنوان خراج یا مالیات، علاوه بر مولدسازی و افزایش درآمدهای دولت، باعث می‌شود از توان بخش خصوصی برای اداره و آبادانی زمین‌ها استفاده شود.^{۲۳}

نرخ خراج برخلاف نرخ خمس و زکات که مقدار مشخص و ثابتی دارد، ثابت نیست به همین دلیل امکان اجرای سیاست مالی با خمس و زکات وجود ندارد. علاوه بر زمین‌های آباد مفتوحة‌العنوه، زمین‌های صلحی و فیه که دولت در ازای واگذاری آنها خراج می‌گیرد، اموال عمومی متعدد دیگری نیز در اختیار دولت اسلامی است. انفال، مثل معادن، زمین‌های موات، زمین‌های رهاشده، سواحل دریا، آب‌ها، رودها، نزارها، کوه‌ها و دره‌ها در اختیار و مالکیت دولت اسلامی است و می‌تواند در اختیار بخش خصوصی قرار داده شود. درآمد حاصل از این واگذاری‌ها مانند خراج توسط دولت دریافت می‌شود؛ هرچند در سخنان فقیهان درباره اجرت زمین در ازای اقطاع اراضی موات صراحتاً مطلبی وجود ندارد و گفته شده است اراضی موات پس از احیا به ملکیت احیاکننده درمی‌آید؛ ولی دلیل محکمی بر عدم امکان دریافت خراج از اقطاع پس از احیای آن نیز وجود ندارد؛ زیرا زمین‌های موات و کیفیت واگذاری و اجازه در تصرف آن در اختیار دولت اسلامی است. دولت می‌تواند با در

۲۳. مجید رضایی دوانی، «سهم درآمد ناشی از دارایی‌های دولت و مالیات در تأمین بودجه دولت»، فصلنامه علمی پژوهشی اقتصاد اسلامی، ۱۳، شماره ۴۹ (۱۳۹۲): ۸-۱۰.

اختیار نهادن زمین‌های خود، زمینه‌آبادی آن را فراهم و با حفظ اولویت احیاکننده، بخشی از درآمد آن را به صورت اجاره دریافت کند. اشکال اساسی این است که با احیای اراضی موات بر اساس «من احیی ارضا میتة فهی له»، محیی، مالک زمین می‌شود و با مالک شدن وی ظاهراً معنایی برای اجرت زمین وجود ندارد. در پاسخ می‌توان گفت که احیا فقط حق اولویت را درباره زمین پدید می‌آورد و داشتن حق اولویت با پرداخت اجرت زمین منافات ندارد. شهید صدر نیز در این زمینه معتقد است فرد با احیاء زمین مالک آن نمی‌شود و تنها حق اولویت پیدا می‌کند و اولویت یافتن با الگوی اجاره‌داری زمین همخوانی بیشتری دارد.^{۲۴} به نظر می‌رسد قاعده احیا حکم ولایی باشد و حکمرانی با شیوه مذکور در جمهوری اسلامی نیز موافق با حکم ولایی باشد؛ همچنین به دلیل ولایی بودن این حکم، حق گرفتن اجاره کمتر و ارزان قیمت نیز در اختیار حاکم است. با توجه به اینکه استفاده از تمام زمین‌های موات، معادن و ... دست‌کم در زمان بسط حکومت دینی مشروط به اجازه حاکم و دولت اسلامی است، دولت می‌تواند در متن قرارداد اجازه استفاده و احیا را به بخش خصوصی اعطا و عدم ملکیت بر منابع را تصریح کند تا بتواند از منابع پیش‌گفته اجاره‌بها بگیرد.

بر اساس بخش بررسی تجارب کشورها و ایران، روش‌های استفاده از زمین‌های دولتی به دو حالت کلی اجاره‌داری و فروش به قیمت بازار یا ارزان قیمت خلاصه می‌شود. سایر روش‌ها از جمله مزایده، مناقصه و ... ذیل یکی از این دو قرار می‌گیرد و بحث ثانویه است. بحث اولیه در خصوص نوع واگذاری، یعنی اجاره و فروش است. اجاره‌داری زمین برخلاف فروش سبب می‌شود هزینه‌های تولید کاهش یابد این کنترل و کاهش هزینه‌ها در شرایط تورمی اهمیت بیشتری دارد؛ از این رو در بخش اول به این موضوع نیز به‌طور مختصر پرداخته شده است. به جای درآمد مقطعی از محل فروش نوعی منبع پایدار و بلندمدت برای دولت ایجاد کند؛ همچنین زمین به دلیل اینکه کالای محدودیت عرضه و ضروری بودن آن در مصرف و تولید لازم است سیاست‌گذاری لازم در آن انجام شود. در اختیار و مالکیت دولت باقی ماندن زمین می‌تواند حکمرانی و تنظیم‌گری در خصوص آن را امکان‌پذیرتر کند. در ادامه به‌طور مفصل به این آثار پرداخته می‌شود.

۲۴. احمد آذری قمی، «زمین و متعلقات آن»، در: *اولین مجمع بررسی‌های اقتصاد اسلامی*، سرویراستار: محمد واعظ‌زاده خراسانی (مشهد: بنیاد پژوهش‌های اسلامی آستان قدس رضوی، ۱۳۶۹)، ۷۰ و ۱۰۵؛ سید محمد حسینی خامنه‌ای، *اقطاع و حقوق تقسیم اراضی دولتی* (تهران: انتشارات کیهان، ۱۳۷۱)، ۶۱-۶۴؛ منتظری، *دراسات فی ولایة الفقیه و فقه الدولة الاسلامیة*، ۳۶۳، ۴۶۸ و ۴۹۴.

۵-۱. کاهش هزینه‌های تولید کالا و خدمات

زمین یکی از مهم‌ترین نهاده‌های تولید است، تولید مسکن، کالاهای خصوصی، عمومی، خودرو، مواد غذایی، کشاورزی و... همه متکی به زمین هستند. چنانچه هزینه زمین کم باشد قیمت تمام‌شده کالاها و خدمات نیز کاهش پیدا می‌کند. تصویر کنید اگر نیمی از هزینه ساخت یک پارکینگ طبقاتی در منطقه ۱ تهران معادل قیمت زمین آن باشد؛ چنانچه قیمت زمین از کل هزینه حذف شود، هزینه پارک اتومبیل در پارکینگ نیز حدوداً به نصف کاهش می‌یابد.

ایده نگه داشتن زمین‌های دولتی و اجاره دادن ارزان قیمت آن به تولید و ساخت‌وساز هزینه ثابت و اولیه تولید تمام کالاها و خدمات را به میزانی که به زمین بستگی دارد، کاهش می‌دهد. تولید به میزانی که زمین بر و بیشتر متکی به زمین باشد؛ بیشتر از این محل منفعت کسب می‌کند. برای مثال، کشاورزی و باغداری بیشترین وابستگی به مترای زمین و کاربری‌های تجاری بیشترین وابستگی را به زمین از حیث ارزش و قیمت دارد. چنانچه یک دولت کارآمد به هر دلیلی بخشی از زمین‌های بایر و دایر شهری و برون‌شهری را در مالکیت داشته باشد، می‌تواند با سیاست‌گذاری درست از اصطلاحاً احتکار زمین، تخصیص غیربهبینه و افزایش قیمت گزاف آن جلوگیری کند. نداشتن توانایی یا نبود ایده اجرای الگوی اجاره‌داری زمین توسط دولت، منجر شده است در ایران کمتر به این موضوع دقت شود.

در اختیار نگه داشتن زمین برای دولت در الگوی اجاره دادن زمین محقق می‌شود و چنانچه زمین‌ها به فروش برسد، تحت قواعد بازار قیمت‌گذاری و معامله می‌شود. خارج شد زمین از دست دولت هزینه زمین را به شکل بازاری وارد تولید یا مصرف می‌کند و در این حالت دولت نمی‌تواند از این محل برای نمونه به تولیدکننده خاصی یارانه غیرنقدی دهد. پس حمایت دولت به شکل یارانه غیرنقدی به خصوص در کشورهایی که زمین در اختیار دولت قرار دارد، در گرو اجاره دادن زمین است نه فروش آن. فروختن زمین دست دولت را در این زمینه برای نسل نیازمند آینده می‌بندد و تمام زمین‌ها را مشمول قواعد قیمت‌گذاری آزاد و غیریارانه‌ای می‌کند. وجود امکان اجاره دادن زمین‌های دولتی به قیمت کمتر در قالب اصطلاحاً زمین یارانه‌ای به افراد نیازمند به مسکن یا تولیدات نوپا، دانش‌بنیان و... می‌تواند در ابتدای مسیر شرکت کمک بزرگی باشد و رشد و توسعه صنایع جدید را برای کشور تضمین کند. این راهکار از این منظر رشد اقتصادی و تولید ناخالص داخلی کشور را افزایش می‌دهد و توسعه اقتصادی به ارمغان می‌آورد.

۲-۵. کنترل قیمت زمین و به تبع آن سایر کالا و خدمات

افزایش مکرر قیمت زمین به خصوص زمین‌های شهری به علل مختلفی روی می‌دهد. برای مثال، افزایش نقدینگی،^{۲۵} افزایش ارتفاع و تراکم ساختمانی، بستن و ایجاد محدوده غیراستاندارد و غیرمنعطف برای توسعه افقی روستا و شهر از مهم‌ترین علل افزایش قیمت زمین است؛ همچنین ورود ارزهای نفتی به بودجه، ریالی شدن دلارهای نفتی، کسری بودجه، سیاست‌های نادرست پولی و ارزی، رابطه دوطرفه بین سودآوری بالا و سفته‌بازی زمین،^{۲۶} عدم عرضه زمین توسط مالکان در شرایط عدم تعادل بازار،^{۲۷} نگاه‌داری زمین به صورت خالی (بایر) و عرضه نکردن آن به بازار یا بیماری هلندی^{۲۸} به منزله علل تورم زمین ذکر شده است. افزایش قیمت زمین اعم از اینکه به یک یا چند مورد از علل نامبرده برگردد، کنترل آن از

۲۵. تخصیص نقدینگی به سمت بخش‌های سودزای غیرمولد مثل خرید و فروش ارز، مسکن، املاک و مستغلات به افزایش نقدینگی در اقتصاد منجر شده است. این امر می‌تواند توسط خود بانک، شرکت‌های زیرمجموعه بانک یا سایر اشخاص حقیقی یا حقوقی صورت گیرد. سفته‌بازان و بانکداران با خرید و فروش، سفته‌بازی و نگاه‌داری زمین در پرتفوی سرمایه‌گذاری و حبس آن، حباب قیمت زمین را روزه‌روز بزرگ‌تر کرده و از این محل کسب عایدی می‌کنند؛ بنابراین بالا رفتن قیمت مسکن توسط معاملات مکرر سفته‌بازان هم علت تورم و هم معلول آن است.

۲۶. در ایران این سودآوری بالا سبب می‌شود سفته‌بازان از این فرصت استفاده کنند تا از موج‌های تورمی برای کسب سود بهره ببرند. طبق دیدگاه رایج، رشد عرضه پول و حجم نقدینگی در صورتی که نامتناسب با رشد اقتصادی باشد سبب افزایش شاخص عمومی قیمت‌ها می‌شود و این باعث افزایش قیمت زمین به مثابه بخشی از سبد مصرف‌کننده نیز خواهد شد. زمین نیز در سبد مصرف‌کننده است. به جز مسکن که وابسته به زمین و قیمت آن است، به طور غیرمستقیم تمامی کالاها و خدمات نیز به دلیل استفاده از زمین و پرداخت اجاره به شکلی هزینه زمین را در سبد مصرفی تمامی کالاها و خدمات وارد می‌کنند. از طرف دیگر تقاضای سرمایه‌ای افزایش می‌یابد؛ زیرا زمین یکی از دارایی‌های فیزیکی بوده و به موازات افزایش سطح قیمت‌ها افزایش قیمت پیدا می‌کند؛ در صورتی که ارزش دارایی‌های مالی مانند اوراق بهادار یا سپرده بانکی در شرایط تورمی معمولاً کاهش می‌یابد. این ویژگی می‌تواند زمین را به یک سپر تورمی برای حفاظت از دارایی‌های مالی افراد تبدیل کند؛ بنابراین زمین به خصوص در دوران تورم مورد تقاضای سرمایه‌گذاران قرار می‌گیرد. در هنگام تورم و رشد قیمت‌ها خرید زمین تدبیری مؤثر برای تثبیت دارایی‌ها است و یک نوع سرمایه‌گذاری مطمئن برای خانوارها و حتی اشخاص حقوقی حتی صندوق‌های بازنشستگی به حساب می‌آید.

۲۷. ایمان فدایی و بهناز کمیاب، «مالیات بر خانه‌های خالی و برآورد ظرفیت درآمدی آن»، دفتر تحقیقات سیاست‌های مالی وزارت امور اقتصاد و دارایی (۱۳۹۶): ۱.

۲۸. بیماری هلندی: قیمت زمین برخلاف بسیاری از کالاها نمی‌تواند به وسیله واردات و صادرات (آرپیتراز) کنترل شود؛ زیرا امکان جابه‌جایی ندارد. همین ویژگی زمین سبب بروز بیماری هلندی می‌شود. وقتی درآمدهای نفتی به صورت فصلی در کشور زیاد می‌شود و نقدینگی را به اقتصاد تزریق می‌کند، این درآمدها تقاضای کالاها را افزایش می‌دهند. در این حالت اگر عرضه نتواند به یک باره تقاضای ایجاد شده را پوشش دهد، این افزایش نقدینگی منجر به بالا رفتن قیمت‌ها می‌شود. در این حالت دولت به وسیله تعیین قیمت، افزایش عرضه و بیش از همه با افزایش واردات قیمت‌ها را کنترل می‌کند. بیماری هلندی دقیقاً از زمانی آغاز می‌شود که دولت به وسیله واردات، قیمت‌ها را پایین نگه می‌دارد. از آنجا که برخی کالاها غیرمنقول هستند و امکان واردات آن به کشور وجود ندارد؛ امکان کنترل قیمت آنها از طریق واردات وجود ندارد. عرضه زمین نیز بی‌کشش و در کوتاه‌مدت کاملاً بدون تغییر است. پس دولت یا بخش خصوصی نمی‌تواند شوک تقاضای ناشی از افزایش درآمدهای نفتی را به وسیله عرضه در کوتاه‌مدت پوشش دهد. در این حالت با افزایش تقاضای زمین، قیمت زمین نیز افزایش می‌یابد و تورم به وجود آمده بیش از هر چیز بر بازار زمین و مسکن مجدداً تأثیر می‌گذارد.

مزیت‌های انتخاب اجاره‌داری به‌جای فروش است؛ زیرا قیمت‌گذاری و تنظیم‌گری در خصوص توزیع و تخصیص زمین‌هایی که در مالکیت دولت است امکان‌پذیرتر است.

چنانچه تحت یک سازوکار و نظام اقتصادی، قیمت زمین کنترل و ارزان شود، می‌توان بسیاری از مشکلات اقتصادی ناشی از تورم زمین را حل کرد. افزایش مداوم قیمت زمین (و تبع آن مسکن) طبق آمار مرکز آمار سهم حدوداً ۳۰ درصدی در تورم داشته و برطرف کردن آن از محل افزایش کنترل شده یا عدم افزایش قیمت زمین بخشی از سهم تورم موجود را کنترل کند. فرض کنید در شرایط تورم ۴۰٪ برای اجاره زمین در بازار نرخ افزایش اجاره‌بهایی زمین‌های دولتی کمتر باشد؛ این امر می‌تواند از محل کنترل هزینه‌ها، قیمت کالاهای نهایی را نیز کنترل کند.

۳-۵. تأمین عدالت

اجاره دادن زمین‌های دولتی برخلاف فروش آن امکان استفاده برای طیف وسیع‌تری از مردم را فراهم می‌کند. کسب‌وکارهای خرد، نیازمندان به مسکن و سایر کاربری‌هایی که توان خرید زمین ندارند از طریق اجاره می‌توانند به زمین‌های مناسب دست پیدا کنند. از این‌رو، برابری و عدالت در فرصت استفاده از زمین‌های دولتی در قالب عقد اجاره وضعیت بهتری نسبت به فروش دارد. توزیع متوازن رانت حاصل از زمین، دسترسی آسان‌تر به یکی از مهم‌ترین نهادهای تولید، یعنی زمین و تأمین رفاه و عدالت در مصرف برای تهیه کالاهای مصرفی مثل مسکن از مزایای عدالت‌محور بودن اجاره دادن زمین‌های دولتی است. زمین‌های در اختیار دولت منبع محدودی است، ولی پدیده نیازمندی به زمین ارزان‌قیمت برای تولید و مصرف (مسکن) پدیده‌هایی هستند که همواره در جامعه وجود دارند؛ بنابراین فروش زمین امکان استفاده از این یارانه غیرنقدی را برای آینده از بین می‌برد. اعطای یارانه غیرنقدی به شکل زمین ارزان‌قیمت در قالب اجاره‌داری زمین‌های دولتی امکان استفاده از این سیاست را برای آینده تضمین می‌کند. بنابراین، استمرار و بازتوزیع زمین در مورد موضوع سیاست تأمین عدالت در گرو اجاره‌داری زمین است و نه فروش آن.

۴-۵. تأمین مالی دولت

توسعه و ساخت شهری از مهم‌ترین مسائل در توسعه اقتصادی است. جانمایی پروژه‌های مختلف عمرانی و صنعتی، بارگذاری جمعیت و ساخت‌وسازها اعم از ساختمان‌های تجاری، مسکونی و زیرساخت‌های مرتبط با آن از مسائل حوزه شهر است. عدم توازن در توسعه شهری،

عدم توجه به آمایش سرزمین در توسعه شهرها، توزیع نابرابر فضایی، عدم توسعه شهری مطابق با ظرفیت‌های منطقه‌ای، برهم خوردن الگوی عرضه و تقاضا در موهبت‌های شهری، مهاجرت‌های نامتوازن مبتنی بر توسعه نامتوازن به سمت شهرهای بزرگ و ایجاد کلان‌شهرهای نفتی با مشکلات ترافیک، گرانی، آلودگی و... مهم‌ترین مشکلات و مسائل توسعه شهری در ایران است. برنامه‌ریزی شهری متناسب با آمایش سرزمین، تعیین ظرفیت‌های سکونت شهری متناسب با برنامه جامع شهری و برنامه جامع مسکن، رفع نابرابری فضایی از طریق توزیع برابر و عادلانه درآمدهای ملی، توزیع عادلانه منافع نفتی در حوزه منطقه‌ای و فضایی نیز اساسی‌ترین راه‌کارهای قرار گرفتن در مسیر درست توسعه شهر است.

کلای عمومی بنا به تعریف و به دلیل ویژگی‌هایش معمولاً تنها می‌تواند از محل بودجه دولت تأمین مالی شود. در ایران دولت به دلیل کسری بودجه و عدم پایداری در درآمدهای نفتی نمی‌تواند به‌طور گسترده و با یک روند ثابت و پایدار به تأمین مالی کالاهای عمومی اقدام کند. همچنین ساختار ضعیف نظام مالیاتی، مانع بزرگی در مسیر تأمین مالی کالاهای عمومی است. به همین دلیل مولدسازی دارایی‌های دولت و کسب درآمد از آنها یکی از ایده‌های اصلی و راهکارهایی است که برای تأمین مالی کالاهای عمومی در ایران پیشنهاد می‌شود؛ همچنین استفاده حداکثری از مدل‌های مشارکت عمومی - خصوصی (public-private partnership) نظیر قراردادهای ساخت، بهره‌برداری و انتقال (BOT، BLOT، ROT) و... در تأمین مالی و اجرا می‌تواند به فراهم کردن کالاهای عمومی کمک کند. استفاده از سازوکار صندوق پروژه و فروش اوراق مشارکت برای تأمین مالی پروژه‌های مرتبط با کالاهای عمومی نیز در برخی موارد می‌تواند به کار گرفته شود. این تحقیق از بین روش‌های مختلف بر مولدسازی دارایی‌های دولت و در بین دارایی‌های دولتی بر مولدسازی زمین تکیه دارد.

زیرساخت‌های شهری اعم از خدمات زیربنایی و روبنایی یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های شهرهای توسعه‌یافته است. عدم توجه به تأمین مالی درست برای فراهم کردن زیرساخت‌های شهری به‌خصوص در طرح‌های ملی مسکن اعم از طرح مسکن مهر و نهضت ملی مسکن، کسری بودجه و عدم توانایی دولت در تأمین مالی زیرساخت‌های شهری، نابرابری فزاینده در زیرساخت‌ها و فضاهای شهری بین کلان‌شهرهایی مثل تهران نسبت به سایر شهرها، عدم تناسب میزان فضاهای شهری با جمعیت و تراکم ساختمانی به‌خصوص در کلان‌شهرها که به آلودگی، ترافیک، صف‌های مختلف و... منجر شده، مهم‌ترین مسائل و مشکلات در زیرساخت‌های شهری کشور است. این پژوهش برای حل مشکل تأمین مالی فراهم‌سازی

زیرساخت‌های شهری و ضمناً حل مشکل نابرابری در توزیع آن به دنبال ارائه راهکاری است که از محل اجاره‌داری زمین‌های دولتی می‌گذرد.

استمرار درآمد از محل زمین‌هایی که در مالکیت دولت است، تنها در مدل اجاره‌داری و در اختیار دولت باقی ماندن زمین‌ها امکان‌پذیر است، نه فروش.

۵-۵. تنظیم‌گری و سیاست‌گذاری

در اختیار داشتن زمین خود به‌مثابه قدرت حکمرانی می‌تواند برای استفاده درست از زمین شهری برای کاربری‌های مورد نیاز به کار رود. در فضای مالکیت خصوصی دولت ابزارهایی مثل مالیات و قوانین مختلفی را برای ساماندهی زمین وضع می‌کند؛ ولی وقتی زمین در مالکیت و اختیار دولت باشد می‌تواند دقیق‌تر حکمرانی خود را از طریق ابزار اجاره‌بها و... اعمال کند. توسعه متوازن شهری، جلوگیری از سفته‌بازی زمین، جلوگیری از خالی ماندن زمین و مسکن، تکمیل اطلاعات سامانه املاک و مستغلات و رصد فعالیت‌های اقتصادی صورت‌گرفته روی زمین‌های دولتی که به کل نظام شفاف اطلاعاتی کمک می‌کند، کنترل بازار، قیمت، اجاره و معاملات، امکان استفاده از الگوی ساخت مسکن تدریجی به‌خصوص برای شهرهای جدید و... بخشی از توانایی‌های دولت برای تنظیم‌گری در بخش زمین است که با اجاره‌داری زمین‌های دولتی بسیار بهتر تحقق می‌یابد.

امکان بهره‌برداری از زمین‌های دولتی درون‌شهری نیز در این طرح وجود دارد. دولت‌ها عمدتاً به دلیل ارزشمندی بالای زمین‌های دولتی درون‌شهری حاضر به واگذاری آنها برای استفاده نیستند. نبود الگوی اجاره‌داری و نظام بهره‌مندی از اجاره زمین‌های دولتی باعث شده واگذاری زمین به اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی برای ساخت کاربری‌های مختلف به نوعی از دست دادن زمین تلقی شود. در ضمن دریافت اجاره واقعی این زمین‌ها به دلیل فقدان سازوکارهای اجاره‌داری زمین با مشکل مواجه است. از این جهت دولت‌ها مایل به اجاره زمین‌های باارزش درون‌شهری نبوده‌اند و در مورد زمین‌های باارزش درون‌شهری که امکان استفاده بهتری از امکانات شهری را به دنبال دارد، همواره رویکرد فروش پیش، گرفته شده است. ایجاد نظام بهره‌برداری اجاره‌ای زمین انگیزه دولت را برای استفاده از اجاره واقعی زمین‌های باارزش فراهم می‌کند.

۵-۶. افزایش رانت در فروش نسبت به اجاره

فروش با قیمت ارزان‌تر و غیرواقعی می‌تواند زمینه از دست رفتن منابع دولتی را فراهم کند.

ضمناً تقلب در فروش و فسادهای احتمالی ممکن است هیچ‌گاه شناسایی نشوند. در فرایند اجاره‌داری زمین‌های دولتی امکان تصحیح فرایند اجاره‌داری وجود دارد و می‌تواند در زمان تمدید اجاره‌نامه بسیاری از فرایندهای غیرشفاف، رانتی و فسادزای قبلی اصلاح و جبران شود.

۵-۷. شفافیت فعالیت‌های اقتصادی

یکی از کارکردهای اصلی مالیات ایجاد شفافیت در فعالیت‌های اقتصادی است. هرگونه واریز مداوم و منظم دیگر نیز می‌تواند این کارکرد را داشته باشد. اجاره دریافتی توسط دولت بابت املاک و مستغلات یا هر موضوع دیگر به دلیل تساوب در دریافت آن می‌تواند محلی برای جمع‌آوری اطلاعات مربوط به سکونت، کاربری، فعالیت‌های اقتصادی و کسب‌وکارها باشد. به پشتوانه در مالکیت دولت باقی ماندن زمین و اخذ اجاره‌بها به صورت ماهانه می‌توان اطلاعات بسیاری از واحدهای اقتصادی و تولیدی را اخذ کرد. مخصوصاً اینکه بین بهای پرداختی برای اجاره و فعالیت بنگاه ارتباط وجود داشته باشد؛ اعم از تخفیفات و جریمه‌هایی که می‌تواند وضع شود. این سطح از جزئیات در مدل فروش زمین کمتر امکان تحقق دارد. الگوی اجاره‌داری به دلیل تداوم در پرداخت‌ها، شفافیت و قابلیت رصد و پایش بیشتری را داراست.

۶. نتیجه‌گیری

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) باید سیاست‌های جدیدی حول محور مولدسازی، تدوین و اجرا گردد. استفاده از روش‌هایی نظیر واگذاری حق بهره‌برداری از زمین به کاربری‌های مختلف در قالب اجاره‌های بلندمدت در خصوص زمین‌های دور از مرکز یا خارج از محدوده شهر و فروش یا معاوضه زمین‌های مرغوب واقع در مرکز، می‌تواند گزینه مناسبی تلقی شود. با این سیاست‌ها نتایج 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.

دولت با عدم فروش زمین‌های خود به بخش خصوصی اعم از اینکه برای ساخت

مسکن یا تولید کالا استفاده شود، فروش و مبادله زمین بین بخش خصوصی را کاهش می‌دهد و در عمل هزینه زیادی که برای خرید زمین صرف می‌شود را به تولید منتقل می‌کند. واگذاری درباره شرکت‌های دولتی به صورت واگذاری اداره و مدیریت بدون انتقال مالکیت یا مشارکت دولت با بخش خصوصی صورت گیرد و می‌توان در بازار بورس، اوراق مشارکت در مدیریت تهیه کرد و در اختیار تمام مردم قرارداد. به این ترتیب، علاوه بر مالیات، بهره مالکانه اجاره این دستگاه‌ها به دولت پرداخت می‌شود و اداره این شرکت‌ها در اختیار مردم است؛ اما مالکیت آن در بخش عمومی خواهد ماند. میزان اجاره کارکردی مشابه نرخ خراج دارد تا دولت طبق آن سیاست مالی مناسب را اعمال کند. تغییر نرخ ابزاری مناسب برای اثرگذاری بر رفتار و عملکرد شرکت‌های واگذار شده خواهد بود. بر این اساس لزوماً نیاز نیست که نرخ مالیات برای تأمین هزینه‌های عمومی افزایش یابد.

درآمدزایی و تأمین مالی از رهگذر مولدسازی دارایی‌های دولتی از جمله زمین، هیچ‌گاه جایگزین اصلاحات نظام مالیاتی نیست. بهترین شیوه تأمین مالی برای بودجه عمومی دولت مالیات است؛ ولی در دولت‌هایی که اموال و دارایی‌های گسترده‌ای دارند مولدسازی دارایی‌های دولتی در کنار مالیات می‌تواند به تأمین مالی دولت بپردازد. افزایش درآمدهای مالیاتی از طریق افزایش پایه مالیاتی می‌تواند در عین کاهش نرخ مالیاتی اعمال شود و این مهم در کنار درآمدهای پایدار ناشی از اجاره‌داری زمین می‌تواند مشکلات کسری بودجه دولت را تا حد زیادی برطرف کند؛ ضمناً ایجاد درآمدهای باثبات و پایدار می‌تواند وابستگی به درآمدهای زودگذر و ناپایدار نفتی را کاهش دهد.

سیاهه منابع

الف- منابع فارسی:

آذری قمی، احمد. «زمین و متعلقات آن» در: *اولین مجمع بررسی‌های اقتصاد اسلامی*، سرویراستار: محمد واعظزاده خراسانی، ۷۰-۱۰۵. مشهد: بنیاد پژوهش‌های اسلامی آستان قدس رضوی، ۱۳۶۹.

حسینی خامنه‌ای، سید محمد. *اقطاع و حقوق تقسیم اراضی دولتی*. تهران: انتشارات کیهان، ۱۳۷۱.

رضایی، مجید. «احیای نظام خراج در واگذاری مدیریت شرکت‌های دولتی به خصوصی»، *فصلنامه علمی پژوهشی اقتصاد اسلامی* ۴، شماره ۱۵ (دی ۱۳۸۳): ۸۱-۹۸.

رضایی، مجید. «سهم درآمد ناشی از دارایی‌های دولت و مالیات در تأمین بودجه دولت»، *فصلنامه علمی پژوهشی اقتصاد اسلامی* ۱۳، شماره ۴۹ (دی ۱۳۹۲): ۵-۳۰.

رضایی، مجید. *مقدمه‌ای بر مالیه عمومی در اسلام*. تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۹.

رضایی، مجید، سعید فراهانی فرد، و علی معصومی‌نیا. «نظام مالی دولت‌های مسلمان از ظهور اسلام تا قرن چهارم هجری» در: *نظام مالی اسلام*، سرویراستار: احمدعلی یوسفی، ۱۱۱-۱۲۳. تهران: پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، ۱۳۷۹.

فدایی، ایمان، و بهناز کمیاب. «مالیات بر خانه‌های خالی و برآورد ظرفیت درآمدی آن»، *دفتر تحقیقات سیاست‌های مالی وزارت امور اقتصاد و دارایی* (۱۳۹۶): ۱-۲۰.

کرمی، افشین. *بررسی وضعیت بازار مسکن در ایران*. تهران: انتشارات مؤسسه تدبیر اقتصاد، ۱۳۸۶.

مدرسی طباطبایی، حسین. *زمین در فقه اسلامی*. جلد ۲. تهران: دفتر نشر فرهنگ اسلامی، ۱۳۶۲.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. «ایجاد درآمد پایدار از محل مولدسازی زمین‌های دولتی؛ بررسی تجربه کشورهای منتخب»، *معاونت مطالعات بخش عمومی* (۱۴۰۰): ۱-۷.

مصباحی مقدم، غلامرضا، مهدی موحدی بک نظر، و محمدجواد رضایی. «امکان‌سنجی فقهی استفاده از ابزار اقطاع و احیا در فرایند خصوصی‌سازی»، *فصلنامه علمی پژوهشی اقتصاد اسلامی* ۱۰، شماره ۳۷ (دی ۱۳۸۹): ۵-۲۸.

ب- منابع عربی:

خرنّه کاتبی، غیداء. *الخراج منذ الفتح الاسلامی حتی اواسط القرن الثالث الهجری*. بیروت: مرکز دراسات الوحدة العربیة، ۱۹۹۴.

صدر، سید محمدباقر. *اقتصادنا*. قم: مکتب الإعلام الاسلامی، ۱۴۱۷ ه. ق.

منتظری، حسینعلی. *دراسات فی ولاية الفقیه و فقه الدولة الاسلامیة*. قم: المركز العالمی للدراسات الاسلامیة، ۱۴۱۱ ه. ق.

ج- منابع لاتین:

- Bradfield, Tracy, Robert Butler, Emma J. Dillon, and Thia Hennessy. "The Factors Influencing the Profitability of Leased Land on Dairy Farms in Ireland." *Land Use Policy* 95 (June 2020): 104649. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.104649>.
- Cheng, Jing. "Analyzing the Factors Influencing the Choice of the Government on Leasing Different Types of Land Uses: Evidence from Shanghai of China." *Land Use Policy* 90 (January 2020): 104303. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2019.104303>.
- Cheng, Jing. "Residential Land Leasing and Price under Public Land Ownership." *Journal of Urban Planning and Development* 147, no. 2 (2021): 05021009. [https://doi.org/10.1061/\(asce\)up.1943-5444.0000701](https://doi.org/10.1061/(asce)up.1943-5444.0000701).
- Hung Hong, YU. "Can Leasing Public Land Be an Alternative Source of Public Finance?." *Lincoln Institute of Land Policy Working Paper* (1996).
- Liu, Xin, and Yongzheng Liu. "Land Lease Revenue Windfalls and Local Tax Policy in China." *International Tax and Public Finance* 28 (November 2020): 405-433.
- Mostafa Morsi El Araby. "The Role of the State in Managing Urban Land Supply and Prices in Egypt." *Habitat International* 27, no. 3 (2003): 429-458. [https://doi.org/10.1016/s0197-3975\(02\)00068-1](https://doi.org/10.1016/s0197-3975(02)00068-1).
- Nitikin, Denis, Chunli Shen, Qian Wang, and Heng-fu Zou. "Land taxation in China: assessment of prospects for politically and economically sustainable reform." *Annals of Economics and Finance* 13, no. 2 (2012): 489-528.
- Peterson, George E. "Land Leasing And Land Sale As An Infrastructure-Financing Option." *Financing Cities, The World Bank* (2006): 284-306.
- Zhirong, Jerry Zhao, Guocan Su, and Dan Li. "The rise of public-private partnerships in China." *JOURNAL OF CHINESE GOVERNANCE* 3, no. 2 (2018): 158-176.