



بررسی اهمیت و نقش رویکرد (انتقال حق توسعه) TDR در تحقق پذیری طرح‌ها و توسعه شهری



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۲۰۰۹۳
کد موضوعی: ۲۵۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۳/۷/۱۵

عنوان گزارش:

بررسی اهمیت و نقش رویکرد (انتقال حق توسعه) TDR در تحقق‌پذیری طرح‌ها و توسعه شهری

نوع گزارش: طرح/لایحه □، نظارتی □، راهبردی ■

نام دفتر:

مطالعات زیربنایی (گروه عمران و شهرسازی)

مدیر مطالعه:

علی فرنام

تهیه و تدوین کنندگان:

نوید پاک‌نژاد، آیدا دودانگه (گروه عمران و شهرسازی)

ناظر علمی:

محمدحسن معادی رودسری

اظهار نظر کنندگان:

سعید شفیعا (دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ)، میلاد بیگی (دفتر مطالعات اقتصادی)

ویراستار ادبی:

سیده مرضیه موسوی راد

گرافیک و صفحه آرایی:

آذر مهمان نواز نوروزمحل

واژه‌های کلیدی:

- انتقال حق توسعه
- تحقق‌پذیری
- طرح‌های شهری
- بافت‌های ناکارآمد شهری
- بازآفرینی

تاریخ شروع:

۱۴۰۳/۳/۱



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۸
۲. پیشینه پژوهش.....	۱۰
۳. تحلیلی بر اقدامات قانونی مرتبط با ارزش افزوده طرح‌های شهری.....	۱۳
۴. به‌کارگیری انتقال حق توسعه در طرح‌های شهری.....	۱۶
۵. نتیجه‌گیری.....	۲۳
منابع و مأخذ.....	۳۵

فهرست جداول

جدول ۱. جمع‌بندی تجارب سایر کشورها.....	۳۰
جدول ۲. مقایسه تطبیقی اصول و راهبردهای عدالت اجتماعی با مبانی روش انتقال حق توسعه.....	۳۴



بررسی اهمیت و نقش رویکرد (انتقال حق توسعه) TDR در تحقق‌پذیری طرح‌ها و توسعه شهری

چکیده



در سال‌های اخیر، سیاست‌های انتقال حقوق توسعه، به‌عنوان ابزاری برای دستیابی به اهداف برنامه‌ریزی شهری گسترش یافته است. انتقال حق توسعه، ابزاری بازارمحور است که در جهت حفاظت از ساخت مکان‌های مشخص و در عوض ایجاد توسعه در مکان‌هایی دیگر عمل می‌کند. در واقع این ابزار امکان انتقال دارایی‌ها را با ایجاد انگیزه در مالکان زمین یا ساختمان در مناطق معین فراهم می‌کند. حق توسعه در بافت‌های ناکارآمد شهری و تعریف محلات هدف بازآفرینی به‌عنوان مناطق گیرنده در تحریک توسعه این مناطق، تأثیر بسیار زیادی خواهد داشت و روند توسعه شهرها را در مسیر پایدار قرار خواهد داد. در پژوهش حاضر، ضمن بررسی مبانی نظری و ادبیات موضوعی مربوط به انتقال حق توسعه تجارب در نقاط مختلف دنیا جهت آشکار ساختن رویکردهای به‌کار گرفته شده مورد مطالعه و ارزیابی قرار گرفت و سپس مزایا و معایب این سیاست‌ها بررسی شد. نتایج نشان می‌دهد رویکرد انتقال حق توسعه در کشورهای مختلف اهداف متفاوتی در جهت بهبود اثربخشی آن داشته و عوامل متعددی می‌تواند فرایندهای انتقال حق توسعه و سیاست‌های توسعه شهری در آن را تقویت کند.



بیان / شرح مسئله

توسعه و بهبود شرایط شهر و محیط زندگی ساکنان آن همواره دغدغه برنامه‌ریزان و تصمیم‌گیران شهری بوده است. اعمال سیاست‌های توسعه‌ای به دلیل تغییراتی که در مکان هدف ایجاد می‌کند در موارد بسیاری در عین فراهم‌آوری نکات مثبت از جمله بهبود شرایط وضع موجود، منجر به بروز خساراتی به منافع ساکنان و صاحبان املاک مناطق هدف می‌شود. بروز موج‌هایی از مخالفت توسط جامعه‌شناسان، فعالان، دغدغه‌مندان شهری و... در حمایت از ساکنان متضرر منجر به همه‌گیری روحیه محافظه‌کارانه در بدنه مدیریت شهری شده است تا از ایجاد نارضایتی‌ها و کاهش محبوبیت‌های احتمالی جلوگیری شود. یکی از راهکارهایی که در جهت کاهش ضرر و ذه‌نیت تدافعی ساکنان به اقدامات توسعه‌ای، توسط مدیریت شهری در دنیا استفاده می‌شود برنامه «انتقال حق توسعه» است. همچنین در بسیاری از موارد عدم امکان توسعه قسمتی‌هایی از شهر به دلیل واقع شدن در مناطق حائز ارزش و... سبب زایل شدن حقوق ساکنان به دلیل عدم امکان بهره‌مندی از مزایای توسعه می‌شود و انتقال حق توسعه تا حد بسیاری می‌تواند عدالت را برقرار سازد. رویکرد انتقال حق توسعه در واقع برنامه‌ای برای کاهش توسعه فیزیکی در مناطقی است که جامعه یا برنامه‌ریزان خواهان حفاظت و یا اعمال محدودیت در آن هستند. در نگاه اول گمان می‌رود که راهکار مذکور بر طرف‌کننده بسیاری از چالش‌های توسعه باشد. چنانچه در بسیاری از موارد نیز این‌گونه بوده، اما این راهکار در اجرا دارای پیچیدگی‌هایی است که پژوهش حاضر با بررسی مبانی نظری، سوابق و تجارب و... سعی در تدقیق آن دارد.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

هدف اصلی از برنامه‌های «انتقال حق توسعه» کاهش ضررهای وارد شده به ساکنان و مالکان بافت‌های هدف توسعه و افزایش منفعت ناشی از اقدامات توسعه‌ای برای ساکنان اصیل است. در واقع در این راهکار ایجاد تعادل میان منافع بخش عمومی و خصوصی در مدیریت رشد و توسعه شهر مدنظر بوده، اما نارسایی‌های ساختاری نظام هدایت توسعه، خود عاملی در جهت عدم دستیابی به هدف اصلی این راهکار است. در انتقال حق توسعه؛ افزایش توسعه در مناطقی که نیازمند آن هستند و شرایط لازم را دارند نباید منجر به از بین رفتن تعادل در وضعیت شهر شود. در برنامه‌ریزی شهری، افزایش رفاه عده‌ای از شهروندان از طریق ایجاد ضرر و زیان برای عده‌ای دیگر صورت می‌گیرد. جبران ضرر از طریق بازگرداندن بخشی از ارزش حاصله به منتفعین امکان‌پذیر است. همچنین با رعایت ضوابط و آیین‌نامه‌های موجود هر شهر، امکان ساخت ابنیه بالاتر از مقدار حقوق مجاز دریافتی برای توسعه‌دهندگان از طریق خریداری حقوق توسعه اضافی از مناطق فرستنده وجود دارد. همچنین یکی از نکات بسیار مهم آن است که برنامه انتقال حق توسعه باید مختص هر مکان باشد و برنامه انتقال حق توسعه طراحی شده برای یک محل را نمی‌توان برای محل دیگری استفاده کرد (لزوم توجه دقیق به مسائل جاری هر منطقه و محدودیت‌ها و ظرفیت‌های آن).

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به همین مسئله گزارش حاضر ضمن بررسی تجارب مختلف جهانی در بهره‌برداری از رویکرد انتقال حق توسعه، به دنبال شناخت بیشتر این موضوع و تعریف زمینه‌های قانونی آن جهت به‌کارگیری و اجرایی کردن آن است. در همین راستا پیشنهادهای سیاستی نیز تبیین شده است:

- طراحی مدل اجرایی انتقال حق توسعه در طرح‌های بافت فرسوده شهرها،
- ارائه شیوه‌نامه یا دستورالعمل (تعیین فرمول) به کارگیری انتقال حق توسعه به صورت عادلانه و دقیق جهت حل مسائل طراح‌های توسعه شهری و احیای بافت فرسوده و تاریخی،
- پیش‌بینی جایگاه طراحی و نظارت شهرسازی در اجرای‌سازی رویکرد انتقال حق توسعه به جهت حفظ چارچوب‌های برنامه‌های توسعه شهری،



- شناسایی و پیش‌بینی ظرفیت‌های لازم جهت اجرایی‌سازی این رویکرد در طرح‌های توسعه شهری (طرح جامع و تفصیلی)،
- لزوم ایجاد ساختار سیستمی هوشمند ضمن نظارت دقیق برای اجرای تمامی رؤوس انتقال حق توسعه،
- تسریع در ایجاد بسترهای نهادی مورد نیاز برای اجرایی کردن برنامه‌های «انتقال حق توسعه»،
- لزوم رفع موانع و بهبود تعاملات شفاف میان بدنه مدیریت شهری و اداره ثبت اسناد و املاک برای تسریع تشریک مساعی ارگان‌های ذی‌ربط و بهبود فرایند،
- لزوم لحاظ اقدامات عام‌المنفعه برای سرمایه‌داران و توسعه‌دهندگان در انتقال حقوق توسعه برای جلوگیری از تبدیل شدن شهر به کالای انحصاری افراد خاص،
- لازم است نهاد ناظر به‌منظور تدقیق ارزش انتقالی به دریافت‌کنندگان ایجاد شود تا از اجحاف احتمالی به حقوق دریافت‌کنندگان جلوگیری به عمل آید،
- لزوم ایجاد بانک‌های انتقال حق توسعه به‌عنوان یک مرکز پاکسازی برای شناسایی فروشندگان و خریداران بالقوه آن، ارائه اعتبار به مؤسسات وام‌دهی محلی و....

۱. مقدمه

برنامه‌ریزی شهری نوعی از مداخله دولت در تخصیص مکان به فعالیت‌های مختلف و تعیین حد و مرز شهرهاست. این موضوع برای برخی از اراضی شهری، رانت ایجاد کرده و در مقابل برخی از اراضی شهری را با ضرر و زیان همراه می‌کند. توسعه‌دهندگان زمین یا سرمایه‌گذاران به دنبال کسب حداکثر سود، زمین‌هایی را برای سرمایه‌گذاری انتخاب می‌کنند که از رانت بیشتری برخوردار باشند. زمین‌هایی که اجازه ساخت بالاتری را دریافت کرده‌اند. این موضوع، جهت سرمایه‌گذاری و ساخت‌وساز در شهر را به نفع اراضی برنده از تهیه طرح در مقابل اراضی بازنده از تهیه طرح، تغییر می‌دهد. انتقال حق توسعه TDR رویکردی است بازاری (تسهیل‌کننده) که برای تعادل بخشی و توزیع متوازن منافع و ضررهای تهیه طرح‌های شهری به‌ویژه در بخش حفاظت از ساختمان‌های میراث تاریخی و نیز اراضی کشاورزی و باغی به کار می‌رود [۱]. کلیه املاک و اراضی شهری براساس قانون مدنی و قانون اساسی جمهوری اسلامی از حقوق و امتیازاتی برخوردار هستند. در کنار چارچوب‌های قانونی حقوق مالکیت، طرح‌های شهری نیز بر تک‌تک پلاک‌ها تأثیر گذاشته و امتیازات و محدودیت‌هایی را برای آنها تحمیل می‌کند. در تدوین طرح‌های شهری، در کنار محدوده‌هایی که دارای پتانسیل توسعه شناسایی می‌شوند، برخی پلاک‌ها و محدوده‌ها نیز به‌عنوان اراضی و ابنیه ارزشمند شهری شناسایی شده و براساس ارزش‌های تاریخی و طبیعی و ... محدودیت‌هایی بر آنها اعمال می‌شود. طرح‌های شهری امکان ایجاد مرغوبیت برابر برای تمام اراضی و محدوده‌های شهری را ندارند و به همین دلیل نیز برخی محدوده‌های شهری به دلایل مختلف از جمله موانع و ارزش‌های تاریخی، طبیعی و زیست‌محیطی امکان بهره‌مندی از بسیاری از امتیازات طرح‌های توسعه شهری را نخواهند داشت. لکن در یک الگوی برنامه‌ریزی موفق و عادلانه، مدیریت شهری موظف است با به کارگیری ابزارها و تکنیک‌های مختلف، نسبت به برقراری عدالت در زمینه برخورداری از مزایای طرح‌های بالادست، دستیابی به الگوی توسعه شهری مناسب، توسعه، تأمین و تنظیم خدمات و زیرساخت‌ها به‌صورت عادلانه در سطح شهری اقدام کند و این امر محقق نخواهد شد، مگر با ورود نهاد عمومی به‌عنوان مدیریت باز توزیع ارزش‌های توسعه و برنامه‌ریزی تأمین خدمات متناسب در سطح شهر تا این موازنه به شکل تعادلی برقرار شود.

ایده اصلی انتقال حق توسعه عبارتند از: جدا کردن حق توسعه زمینی که دارای ویژگی‌های خاص بوده و قابل فروش دانستن آن به

مالکان یا سازندگانی که در مناطق قابل توسعه، تمایل به ساخت و سرمایه‌گذاری دارند.

مفهوم انتقال حقوق توسعه^۱ سابقه‌ای طولانی دارد و چندین دهه است که در سراسر جهان مورد استفاده قرار گرفته است [۲]. برنامه‌های «انتقال حقوق توسعه» ابزارهای برنامه‌ریزی مبتنی بر بازار هستند که برای تسهیل تحولات شهری طراحی شده‌اند، آنها از دیگر ابزارهای برنامه‌ریزی متمایز هستند. زیرا حفاظت و تملک زمین را امکان‌پذیر می‌کنند و در عین حال خرید اجباری را موقوف کرده و هزینه‌های عمومی را به حداقل می‌رسانند [۳]. انتقال حقوق توسعه، به‌عنوان مکانیسمی با سابقه طولانی برای چندین دهه در کشورهای مختلف در سراسر جهان اعمال شده است [۴]. اولین تجارب مربوط به قانون منطقه‌بندی نیویورک در سال ۱۹۱۶ است. با این حال، در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ بود که مفهوم انتقال حق توسعه به‌طور جامع فرموله شد و بحث در مورد کاربردهای آن شتاب بیشتری گرفت. در همان سال‌ها، برنامه‌های انتقال حق توسعه «نسل اول» در ایالات متحده اجرا شد. به دنبال اولین تجربیات ایالات متحده، برنامه‌های انتقال حق توسعه به سایر کشورهای غربی مانند فرانسه، هلند، آلمان، سوئیس، کانادا و ایتالیا و همچنین به کشورهای شرقی مانند چین، کره جنوبی و تایوان گسترش یافت [۲]. همچنین، بحران اقتصادی سال ۲۰۰۸ و معرفی سیاست‌های صرفه‌جویی دولتی ملی را به امتحان ابزارهای تأمین مالی مبتنی بر زمین و مبادلات بازار میان مدعیان خصوصی برای اجرای پروژه‌های شهری و دستیابی به اهداف برنامه‌ریزی سوق داد [۳]. با این حال، امروزه انتقال حق توسعه هنوز «نوآورانه» در نظر گرفته می‌شود و به‌طور گسترده مورد استفاده قرار نمی‌گیرد [۵]. براساس منابع موجود، حق توسعه در واقع یک حق با مکلفی معلوم نیست. یعنی مرجع عمومی اجباری در اجازه توسعه ندارد و مالک خصوصی نیز الزامی در استفاده از مجوز توسعه و پذیرش شرایط آن در قطعه مشخص خود ندارد. در نهایت با توجه به وجود مالکان متفاوت، در اغلب منابع به‌عنوان مالکیت همگانی و مشترک شناخته می‌شود [۶]. انتقال حق توسعه باعث گشایش بازار انتقال حقوق توسعه میان مالکان زمین در مناطق فرستنده‌ای که هدف حفاظت هستند و توسعه‌دهندگانی که خواستار ساخت‌وساز بیشتر در مناطق دریافت‌کننده که برای رشد در نظر گرفته شده است، می‌شود [۷]. این برنامه‌ها به مالکان این امکان را می‌دهد که حقوق توسعه اختصاص داده شده به قطعه زمین (منطقه فرستنده) خود را به شخص ذی‌نفع دیگری که می‌تواند در جای دیگر (منطقه دریافت‌کننده) استفاده کند، بفروشد [۳]. انتقال حق توسعه معمولاً شامل فرایند انتقال حقوق توسعه استفاده نشده از مناطق فرستنده است که در آن توسعه محدود شده یا برای مناطق دریافت‌کننده که برای توسعه طراحی شده‌اند مطلوبیت کمتری دارد. این فرایند می‌تواند به صورت اجباری یا اختیاری اعمال شود [۴]. در برخی کشورها، دولت‌ها انتقال حق توسعه را در قالب برنامه‌های اصولی‌تر اجرا می‌کنند، یعنی مناطق فرستنده و دریافت‌کننده در چارچوب یک مبنای قانونی در سطح ملی یا منطقه‌ای تعریف می‌شوند [۴]. این رویکرد دارای کاربردهای گوناگونی از جمله حفاظت از محیط عمومی، حفاظت از محیط‌های خاص، حفاظت از زمین‌های کشاورزی، ترکیبی از حفظ محیط و زمین‌های کشاورزی، حفاظت از چشم‌اندازهای روستایی، حفاظت از مناطق تاریخی، طراحی شهری و بازآفرینی شهری است [۸]. اخیراً کشورهای زیادی سیاست‌های مربوط به کنترل و حفاظت زمین را برای جلوگیری از آسیب‌های احتمالی ناشی از رشد شهرها از طرق مختلفی اتخاذ کرده‌اند.

در ایران نیز با وجود قوانین (قانون حفظ کاربری زمین‌های کشاورزی و باغ‌ها و اصلاحیه آن، آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاح قانون حفظ کاربری زمین‌های کشاورزی و باغ‌ها و اصلاحیه‌های مرتبط)، برنامه‌ها و طرح‌ها، مراجع اداری-قضایی و کمیسیون‌های متعدد در خصوص حفاظت از زمین‌های طبیعی داخل و پیرامون شهرها، تاکنون اهداف حفاظت به‌درستی محقق نشده‌اند؛ به‌ویژه در کلان‌شهرها یا شهرهای بزرگ، گرایش مالکان به تغییر کاربری زمین‌های کشاورزی و باغی به دلیل ارزش افزوده ناشی از آن به شدت به چشم می‌خورد [۹]. بنابراین در این پژوهش به بررسی ابعاد مختلف انتقال حق توسعه با توجه به تجارب شکل گرفته در سایر کشورها و رویکردهای مربوط به هر یک با در نظر گرفتن جنبه‌های مثبت و منفی آن پرداخته می‌شود.



۲-۱. سوابق مطالعاتی پژوهش

سامان‌دهی و طراحی نظام انتقال حق توسعه در تهران (۱۳۹۴)

مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران گزارشی با عنوان «سامان‌دهی و طراحی نظام انتقال حق توسعه در تهران» منتشر کرده است. در این میحث حلقه‌های تشکیل دهنده زنجیره یک نظام توسعه شهری مطلوب، مورد تفکیک، شناسایی و آسیب‌شناسی قرار گرفته و نقصان‌ها و فقدان‌های موجود در ارتباط با عملکردهای مورد انتظار از این حلقه‌ها در کشور مورد بحث قرار گرفته‌اند. برخی از این نقایص عبارتند از:

- معیوب بودن حلقه انتقال دانش به‌عنوان حلقه تغذیه‌دهنده به نظام برنامه‌ریزی شهری،
- معیوب بودن حلقه انطباق بینش به‌عنوان حلقه جهت‌دهنده نظام هدایت توسعه شهری،
- مفقود بودن حلقه ارزشی به‌عنوان هسته اولیه نظام هدایت توسعه شهری،
- معیوب بودن حلقه معرفتی به‌عنوان حلقه هدایت‌کننده نظام هدایت توسعه شهری،
- و....

این کاستی‌ها می‌تواند کل سامانه هدایت توسعه و کارآمدی آن را تحت تأثیر قرار داده و دستیابی به اهداف کلان و خرد مطلوب برنامه‌ریزی‌ها در ارتباط با مواردی چون صیانت از منافع و حقوق عمومی، برآورده شدن نیازهای اجتماعی، تصحیح نارسایی‌هایی مکانیسم بازار، هدایت و مدیریت سرمایه‌های اقتصادی و اجتماعی، ارتقای زیست‌محیطی شهرها و حرکت در مسیر توسعه پایدار را دشوار یا غیرممکن سازد. در این پژوهش مشخص شده است که نیمی از این حلقه‌ها معیوب و نیمی دیگر تقریباً مفقود هستند. در این گزارش، چالش‌های انتقال حق توسعه آورده شده است که برخی از آنها عبارتند از:

۱. فرایند انتقال حق توسعه باید نیازهای هر دو طرف خریدار و فروشنده را پاسخ‌گو باشد. در غیاب این عملکرد، اولیه‌بازاری برای تراکنش به‌وجود نخواهد آمد و در نتیجه برنامه TDR با ناکارآمدی روبه‌رو خواهد شد.
۲. مکانیسم مورد استفاده باید از نظر بار مالی و قابلیت اجرایی برای نهاد مسئول شذنی باشد. اگر مخارج اجرا از منافع عمومی حفاظت‌های انجام شده بیشتر باشد برنامه با ناپایداری روبه‌رو خواهد شد. همچنین اگر برنامه بیش از حد پیچیده باشد موجب خلق موانعی برای مشارکت مالکین خواهد شد که این خود باعث حذف کارآمدی برنامه خواهد بود.
۳. یک مسئله اساسی این است که انتخاب مکانیسم تراکنش منعکس‌کننده اولویت‌ها و پیش‌زمینه‌های محلی باشد. برای مثال در یک برنامه TDR، اولویت اول ممکن است سادگی اجرا باشد، ولی در برنامه دیگری، اولویت با حفاظت از نوع خاصی از اراضی مثلاً اراضی تاریخی باشد [۱۰].

تحلیل سیاست‌ها و رهیافت‌های حفاظت از اراضی کشاورزی با تأکید بر قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و اصلاحیه آن (۱۳۹۳)

دفتر مطالعات زیربنایی مرکز پژوهش‌های مجلس، گزارشی با عنوان «تحلیل سیاست‌ها و رهیافت‌های حفاظت از اراضی کشاورزی (با تأکید بر قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و اصلاحیه آن)» با شماره مسلسل ۱۴۰۳۶ در آذرماه سال ۱۳۹۳ منتشر کرده است. در این گزارش با اشاره به از بین رفتن اراضی کشاورزی در اثر اجرای پروژه‌های عمرانی و توسعه‌ای از جمله شهرک‌های صنعتی، گسترش شهرها و تبدیل روستاها به شهرها، به لزوم حفظ این اراضی و برنامه‌ریزی برای دستگاه‌های مختلف در تدوین و اجرای پروژه‌های عمرانی تأکید شده است. در این مطالعه با بررسی سوابق قوانین مرتبط با حفظ اراضی کشاورزی، تهدیدات شامل: (سیاست‌ها و ضوابط توسعه صنعتی و غیرکشاورزی کشور، رشد جمعیت شهرنشین، تکیه بر عوارض صدور مجوز تغییر کاربری به‌عنوان منبع درآمدی اجرای قانون، عدم تعریف نظام جامع درآمد پایدار برای نهادهای عمومی غیردولتی، فراهم بودن بر خورد سلیقه‌ای در تشخیص و اعطای مجوز تغییر کاربری و...) و عوامل مؤثر بر تغییر کاربری اراضی تبیین و به‌ارائه پیشنهادهایی مانند حذف اتکای اجرای قانون به منابع مالی ناشی از عوارض تغییر کاربری، اصلاح ساختار

کمیسیون‌های تبصره «۱» ماده (۱) و کمیسیون ماده (۵) و افزودن اساتید دانشگاه، نماینده دادستان و نمایندگان سازمان‌های مردم‌نهاد حفظ محیط زیست به ترکیب آنها، استقرار نظام ارزیابی اراضی کشاورزی و تهیه نقشه‌های مربوطه در مقیاس مدیریت پذیر و ممنوعیت هرگونه تغییر کاربری در اراضی ویژه کشاورزی (درجه ۱ و ۲) پرداخته شده است.

در کنار مطالعات فوق، پژوهش‌های موردی نیز در این خصوص به انجام رسیده که در این میان می‌توان به کتاب آقای دکتر ملکی با موضوع «مجموعه مقالات توسعه شهری» و مقاله دکتر عزیزی و دکتر شهاب با موضوع «کاربرد انتقال حقوق توسعه (TDR) به‌عنوان سازوکار تحقق‌پذیری طرح‌های توسعه شهری (نمونه موردی: شهر کاشان)» و مقاله دکتر رفیعیان با موضوع «استفاده از مدل ارزیابی اقتصادی بازار محور جهت حفاظت از باغات سنتی شهر قزوین با استفاده از رویکرد انتقال حق توسعه (TDR)» اشاره کرد [۱۱].

۲-۲. سوابق تقنینی پژوهش

آیین‌نامه چگونگی اجرا و نظارت بر اجرای طرح‌های توسعه و عمران (۱۴۰۰)

ماده (۱۲)، بندهای «۱، ۱۰، ۱۲» آیین‌نامه چگونگی اجرا و نظارت بر اجرای طرح‌های توسعه و عمران، به‌منظور حفاظت از بناها و ساختارهای ارزشمند تاریخی، طبیعی و اجتماعی در محدوده‌هایی از شهر که امکان اعطای تراکم پیش‌بینی شده در طرح تفصیلی مناطق هم‌جوار وجود ندارد و همچنین برای ایجاد انگیزه مشارکت و جبران عدم انتفاع ناشی از توسعه برای مالکین، شهرداری‌ها می‌توانند با تصویب شورای اسلامی شهر، از سازوکار انتقال حق توسعه استفاده نمایند.

ماده (۱۷)، بندهای «۳، ۳، ۱۷» آیین‌نامه مذکور، استفاده از سازوکار «انتقال حق توسعه» به‌منظور جبران محدودیت‌های اعمال شده برای مالکین املاک واقع در محدوده طرح‌های ویژه حفاظت و احیای بافت‌های تاریخی فرهنگی شهر الزامی شده است [۱۳].

دستورالعمل حفاظت از بناها و ساختارهای ارزشمند تاریخی، اجتماعی و طبیعی شهر تهران بر مبنای انتقال حق توسعه (۱۴۰۰)

این دستورالعمل در راستای ایجاد سازوکار تحقق بند «۱۷-۸» پیوست ۴، سند طرح جامع موضوع سامان‌دهی نظام حق انتقال توسعه و بند «۸-۶» ضوابط و مقررات طرح تفصیلی یکپارچه شهر تهران و تبصره ذیل آن و قانون حمایت از مرمت و احیای بافت‌های تاریخی-فرهنگی، به‌منظور حفاظت از بناها و ساختارهای ارزشمند تاریخی، اجتماعی و طبیعی شهر تهران در محدوده‌هایی از شهر که امکان اعطای تراکم پیش‌بینی شده در طرح‌های فرادست وجود ندارد، برای جبران عدم انتفاع ناشی از توسعه، در خصوص املاکی که شهرداری تهران مجوز تخریب و نوسازی طبق تراکم مجاز را (طبق طرح‌های مصوب فرادست) در آنها صادر نمی‌کند، تصویب شد.

ماده (۱)

الف) تعاریف.

ب) املاک فرستنده حق توسعه: املاکی که برای حفظ ارزش‌های تاریخی، طبیعی و اجتماعی، نیازمند حفاظت یا اعمال محدودیت در حق توسعه هستند.

ج) املاک گیرنده حق توسعه: املاکی که براساس ظرفیت‌های مکانی، از قابلیت دریافت حق توسعه املاک فرستنده برخوردار هستند.

ز) ارزش توسعه: ارزش افزوده ناشی از حق توسعه ایجاد یا سلب شده برای املاک گیرنده یا فرستنده حق توسعه است که براساس روش مشخص شده در این دستورالعمل محاسبه و تعیین می‌شود.

ح) مبادله حق توسعه: پرداخت ارزش توسعه املاک گیرنده حق توسعه به املاک فرستنده حق توسعه با هدف حفاظت از ارزش‌های املاک فرستنده که به‌صورت مستقیم و براساس سازوکار پیش‌بینی شده در این دستورالعمل صورت می‌گیرد.



ماده (۲) - املاک فرستنده حق توسعه

املاک فرستنده حق توسعه شامل بناها و عرصه‌های زیر هستند:

- الف) بناهای ثبت شده وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی و حرایم آنها،
- ب) بناهای واجد ارزش (تاریخی یا معاصر) که توسط شهرداری تهران (معاونت معماری و شهرسازی) در سامانه طرح تفصیلی با عنوان لایه بناهای واجد ارزش مشخص می‌شوند،
- ج) بافت‌های تاریخی مصوب وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی و حرایم آنها،
- د) املاک واقع در پهنه‌های G17 و G27 طرح تفصیلی مصوب شهر تهران،
- ه) املاک واجد یا واقع در عرصه‌های واجد ارزش‌های اجتماعی و فرهنگی با تشخیص معاونت معماری و شهرسازی شهرداری تهران.

ماده (۳) - املاک گیرنده حق توسعه

املاک واقع در محدوده‌های زیر، در صورت عدم وقوع در محدوده‌های تاریخی مصوب یا بافت‌های فرسوده مصوب یا املاک با نوعیت باغ، قرارگیری در مجاورت معابر با عرض حداقل ۷۲ متر و دارا بودن مساحت حداقل دو برابر حدنصاب پهنه یا ۷۵۱۱ متر مربع، می‌توانند گیرنده تراکم مازاد انتقال حق توسعه باشند:

- الف) پهنه‌های مسکونی با تراکم زیاد (R13)،
- ب) محورها و گستره‌های ارزشمند و ویژه (R26)،
- ج) گستره‌ها و مراکز تجاری، اداری و خدمات (S27)،
- د) محورها و گستره‌های تجاری، اداری و خدمات (S72)،
- ه) مختلط تجاری، اداری و خدمات با مسکونی در زیر پهنه‌های (M111 و M112)،
- و) کلیه اراضی ذخیره توسعه و نوسازی شهری، طبق تعاریف مصوب کمیسیون ماده (۵) شورای عالی شهرسازی و معماری ایران،
- ز) املاک واقع در شعاع ۵۱۱ متری ایستگاه‌های مترو،
- ح) عرصه‌ها و محورهای بلندمرتبه (H)،
- ط) سایر پلاک‌های دارای ظرفیت دریافت حق توسعه با تشخیص کمیسیون ماده (۵) [۱۴].

قانون حمایت از مرمت و احیای بافت‌های تاریخی - فرهنگی (۱۳۹۸)

طبق ماده (۱۱)، دولت مکلف است از طریق نهادهای ذی‌ربط در تعیین مقررات مربوط به طرح‌های توسعه و عمران، تدابیر و اقدامات جبران محدودیت‌های اعمال شده از قبیل تراکم در خصوص املاک واقع در محدوده بافت‌های تاریخی فرهنگی موضوع این قانون را پیش‌بینی کند [۱۵].

انجام امور قانونی اصلاح حدود در اسناد مالکیت در برنامه انتقال حق توسعه (۱۳۹۳)

با توجه به اینکه مطابق مواد باب دوم از قانون ثبت اسناد و املاک کشور، انجام امور قانونی اصلاح حدود در اسناد مالکیت از وظایف سازمان ثبت اسناد و املاک کشور است که برای انجام این امر با رعایت ماده (۱۰۱) قانون شهرداری‌ها باید وضعیت طرح‌های توسعه شهری استعلام شود و ارائه خدمات اصلاح حدود املاک به هر نحو در اسناد مربوط، توسط سازمان ثبت اسناد و املاک کشور انجام می‌شود و این امر از وظایف شهرداری نیست (مطابق رأی هیئت عمومی مورخ ۱۳۹۳/۱۰/۲۲) [۱۶].

طرح اصلاح ماده (۸) لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸ و اصلاحات بعدی آن

در لایحه فوق، مصوب سال ۱۳۵۸، مقررات مربوط به نحوه خریداری و تملک اراضی مورد نیاز دستگاه‌های اجرایی که متعلق به اشخاص حقیقی یا حقوقی می‌باشند، بیان شده است. طبق گزارش دفاتر مطالعات زیربنایی و مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس که در تاریخ ۱۳۸۸/۹/۱۴ تهیه شده است، در طرح اصلاح ماده (۸) این قانون طراحان کوشیده‌اند اشکالات موجود ناشی از کاهش ارزش املاک تملک شده را به نحوی حل و فصل کنند. لذا پیشنهاد کرده‌اند در مورد املاکی که به علل مذکور در ماده (۸) لایحه قانونی نحوه خرید و تملک بدون موافقت مالک تملک می‌شوند و ثمن آن به صندوق محل تودیع می‌شود، تودیع مذکور در قالب حساب سپرده بلندمدت انجام گیرد تا صاحب ملک در صورت رجوع برای دریافت ثمن با کاهش جدی ارزش پول مواجه نشود. این طرح و طرح‌هایی مانند آن در جهت حمایت از حقوق مالکین در توسعه‌های شهری و لزوم توجه به گشایش ظرفیت‌های قانونی برای حرکت به سمت انتقال حق توسعه از مینه‌ساز است [۱۵].

۳. تحلیلی بر اقدامات قانونی مرتبط با ارزش افزوده طرح‌های شهری

ارزش افزوده ناشی از اجرای طرح‌های توسعه شهری موضوعی است که در فرایند برنامه‌ریزی شهری ایران مغفول مانده است. ارزش اراضی و املاک شهری به معنای وسیع کلمه عبارتند از: ارزش زمین، بناها، خدمات و حقوق استفاده از آنها و تمام اشیایی که در اصل می‌تواند مورد معامله یا دادوستد قرار گیرد. اساساً حل بسیاری از مسائل شهر که منجر به شکل‌گیری عدالت فضایی می‌شود به عهده نظام برنامه‌ریزی شهری است. در کشور ما بیش از پنج دهه است که طرح‌های توسعه شهری (طرح‌های جامع و تفصیلی) تهیه می‌شوند، اما بعد از گذشت مدت زمان طولانی هنوز نتوانسته است نتایج مطلوب را به دست آورد. با توجه به اهمیت زمین شهری لازم است کنترل ارزش اراضی شهری توسط سیاست‌ها و مقررات کاربری اراضی در طرح‌های توسعه شهری از منظر عدالت فضایی صورت گیرد. یکی از تأثیرات مهم طرح‌های توسعه شهری، افزایش یا کاهش سرمایه‌های مالکان اراضی شهری، به واسطه افزایش یا کاهش مرغوبیت املاک آنها در طرح‌های یاد شده است. همچنین با توجه به اینکه دولت‌های محلی از جمله شهرداری‌ها برای تهیه طرح‌های جامع و تفصیلی و سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های شهری، هزینه‌های هنگفتی متحمل می‌شوند و برای تأمین مالی این هزینه‌ها به منابع درآمدی قابل اتکا و پایدار نیاز دارند، لذا دریافت اضافه ارزش ایجاد شده برای برخی مالکان و جبران خسارت‌های ناشی از تصمیم دولت‌های محلی به اشخاص حقیقی و حقوقی نیز با اصل عدالت سازگار است [۱۶]. اجرای طرح‌های شهری و عمرانی توسط شهرداری‌ها نیز در مقابل ارزش افزوده حاصله، مالکین املاک یاد شده را موظف به پرداخت حق مشرفیت یا به عبارت بهتر پرداخت عوارض بر حق مذکور می‌دانند [۱۷]. در ادامه به تحلیل اقدامات قانونی مرتبط با ارزش افزوده طرح‌های شهری پرداخته می‌شود:

۳-۱. تطبیق ماده واحد عوارض حق تشرف با آیین‌نامه حق مرغوبیت

حق تشرف یا مشرفیت به این معناست که ملکی در اثر احداث یا توسعه معابر و از بین رفتن ملک جلو، مشرف به معبر شود و ارزش بیشتری پیدا می‌کند و در نتیجه آن به شهرداری که سبب پیدایش این ارزش افزوده و مرغوبیت شده حق می‌دهد که بابت این تغییر وضعیت، مالی را به عنوان حق تشرف دریافت کند. حق تشرف نوعی عوارض اضافه ارزش بهاست. تغییر بهای اراضی و املاک در نتیجه تعریض معابر و انجام عملیات بهسازی و حق بر شهرداری جهت دریافت بخشی از اضافه ارزش افزوده آن را حق مرغوبیت می‌گویند [۱۸]. در کنار حق مرغوبیت همواره اصطلاح دیگری تحت عنوان مشرفیت یا حق تشرف مدنظر قانونگذار بوده، به طوری که در برخی از متون قانونی دو اصطلاح مذکور در



یک ردیف و مترادف یکدیگر به کار رفته‌اند، اما بدیهی است که حق مرغوبیت و حق مشرفیت همان طور که دارای معانی لغوی مستقل از هم هستند می‌توانند در اصطلاح نیز دارای مفاهیم متفاوت باشند [۱۷]. مشرفیت و مرغوبیت از جهت لغوی متفاوتند و در عالم منطقی بین آنها در برخی مفاهیم هم‌پوشانی وجود دارد؛ به این معنا که لزوماً مشرفیت املاک به گذرگاه‌ها و غیره موجب مرغوبیت و ارزش افزوده آنها نمی‌شود و مرغوبیت ملک نیز همواره ناشی از تشرف آن به خیابان و غیره نیست، لکن عملاً از نظر قانونگذار مقررات حاکم بر آنها یکسان است و عموماً این دو مترادف در نظر گرفته می‌شوند [۱۸].

با این توضیح که حتماً و همیشه مشرفیت املاک به خیابان گذر و امثالهم موجب مرغوبیت و ارزش افزوده در املاک نمی‌شود و در مقابل مرغوبیت حاصل در یک ملک همواره ناشی از تشرف آن ملک به خیابان و گذر نیست. باین حال صرف نظر از تفاوت مذکور و با توجه به رویکرد قانونگذار به نظر می‌رسد که اصطلاحات مذکور دست کم در حیطه قوانین و مقررات شهرداری و شهرسازی واجد مفهوم واحد تلقی شده و نمی‌توان تفاوت معنایی خاصی بین آن دو متصور بود، هر چند که برخی برابر با آنچه در ادامه خواهد آمد با تمسک به تفاوت معنایی مذکور بین حق مرغوبیت و حق مشرفیت قائل به تفکیک شده و بر همین اساس یکی را ملغی و دیگری را باقی می‌دانند. در نهایت به نظر می‌رسد که اصل موضوع و ارکان دو حق مذکور یکی بوده و در عمل حقی را که شهرداری نسبت به ارزش افزوده حاصل از طرح‌های احداث اصلاح و توسعه معابر از صاحبان املاک واقع در بر گذرهای احداثی و اصلاحی دریافت می‌کند حق مرغوبیت یا مشرفیت می‌نامند [۱۷].

به مرور زمان با تعریض خیابان‌ها و توسعه معابر و ارزش افزوده ایجاد شده برای این املاک حق مرغوبیت و حق مشرفیت مورد توجه قرار گرفت. سیر قانونگذاری تاریخی آن عبارتند از:

قانون توسعه معابر، قانون مربوط به تملک زمین‌ها برای اجرای برنامه‌های شهرسازی، مصوب ۱۳۳۹/۰۳/۱۷، لایحه قانونی نیازمندی‌های شهر، مصوب سال ۱۳۴۲، **قانون نوسازی و عمران شهری**، مصوب ۱۳۴۷/۰۹/۰۷ و آیین‌نامه اجرایی آن، مصوب ۱۳۴۸ [۱۸].

بعد از پیروزی انقلاب اسلامی در ایران مقررات راجع به حق مرغوبیت به مانند بسیاری از قوانین دیگر دچار تحولات گسترده‌ای شد، به طوری که در اسفندماه سال ۱۳۵۸ شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران با تصویب لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت و به موجب تبصره «۴» از ماده (۱۰) قانون مذکور اخذ هر گونه وجه بابت حق مرغوبیت، حق تشرف و مشابه آن را از مالکین اراضی مشمول طرح‌های این قانون ممنوع اعلام کرد. برابر با تبصره مذکور که اشعار می‌دارد: طرح‌های موضوع این قانون از تاریخ شروع به اجرا از پرداخت هر نوع عوارض مستقیم به شهرداری‌ها مثل عوارض متعلق به زمین و ساختمان و سایر اموال منقول و غیر منقول و حق تشرف و حق مرغوبیت و مشابه آن معاف هستند [۱۷]. قوانین راجع به لغو حق مرغوبیت ناشی از اجرای طرح‌های عمرانی عبارتند از: قانون نحوه خرید و تملک اراضی و املاک واقع در طرح‌های عمومی و عمرانی، قانون راجع به لغو حق مرغوبیت، مصوب سال ۱۳۶۰ مجلس شورای اسلامی.

بنابراین دریافت هر گونه وجهی به عنوان حق مرغوبیت، به موجب قوانین پیش گفته ممنوع شد. با وجود این، وزارت کشور با تغییر عنوان ماهیت را حفظ کرد و با تصویب عوارض حق تشرف شهرداری‌ها را در ارزش افزوده ناشی از اجرای طرح‌های شهری سهیم کرد. فقیهان شورای نگهبان قانون اساسی درباره ادعای مغایرت مصوبات شورای شهر با موازین شرع اظهار نظر می‌کنند. آنان به شیوه‌های متفاوتی در رابطه مغایرت عوارض حق مرغوبیت استدلال کرده‌اند. از جمله: اعلام خلاف شرع بودن دریافت مبالغی تحت عنوان حق مرغوبیت ناشی از تفکیک زمین، سال ۱۳۶۷، اعلام مغایرت شرع بودن دریافت وجه به عنوان حق تشرف یا مرغوبیت ناشی از اجرای طرح‌های تعریض معابر، سال ۱۳۷۴ [۱۸].

پس از لغو حق مرغوبیت در سال ۱۳۶۰، درآمدهای شهرداری محدود شد. وزارت کشور برای پر کردن خلأ قانونی حق مرغوبیت، با تغییر عنوان از حق مرغوبیت تعرفه عوارض حق تشرف را در سال ۱۳۶۹ به تصویب رساند و به حق یا عوارض تشرف به شهرداری‌های سراسر کشور ارسال کرد تا از سال ۱۳۷۰ به بعد اجرایی شود. گاهی این نوع عوارض تغییر نام به اسامی دیگری داده است، مانند «عوارض ارزش افزوده ناشی از اجرای طرح‌های عمرانی و تجمیع املاک» که در برخی از آرای هیئت تخصصی دیوان عدالت اداری به عنوان عوارض حق مشرفیت تلقی و منطبق با قانون دانسته شده است [۱۸]. از این رو ضروری است که این موضوع به صورت جامع و دقیق مورد بررسی کارشناسی قرار گیرد.

۲-۳. نقد و بررسی

عوامل مرغوبیت املاک شهری گوناگون است و عبارتند از:

(الف) اضافه ارزش ملک ناشی از تفکیک اراضی،

(ب) ایجاد مرغوبیت ناشی از تغییر کاربری،

(ج) اضافه ارزش املاک ناشی از اجرای طرح‌های عمومی و عمرانی [۱۸].

تصویب تبصره «۴» از ماده (۱۰) لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت از یک سو و تصویب قانون راجع به لغو حق مرغوبیت از سوی دیگر پذیرش تعرفه عوارضی حق تشرف را با مشکلاتی مواجه می‌سازد. در همین راستا، قائلین به قانونی بودن مصوبه مذکور به منظور دفاع از آن با استناد به تفاسیر عدیده، تعرفه عوارض حق تشرف را منطبق با شرع و قانون قلمداد کرده و اجرای مفاد آن را ضروری می‌دانند [۱۷]. در ادوار گوناگون نظریه‌های متفاوتی درباره حق مرغوبیت و مشروعیت آن مطرح شده است. به نظر در حال حاضر موجبی برای «قانون لغو حق مرغوبیت» باقی نمانده است، مگر آنکه قائل به تفاوت مفهومی دو حق مرغوبیت و حق تشرف باشیم و هر حق مرغوبیتی را حق تشرف ندانیم، مانند ارزش افزوده ناشی از اجرای طرح‌های عمومی و عمرانی که مشرفیتی با گذرهای عمومی پیدانمی‌کند که در این حالت قانون «لغو حق مرغوبیت» قابل اجرا خواهد بود. براساس ماده (۱۷۴) قانون پنجم توسعه، مصوب سال ۱۳۸۹ این نوع عوارض ارزش افزوده نیز مورد تأکید مقنن قرار گرفت و قانونی قلمداد شد. برخی از آرای هیئت تخصصی دیوان عدالت اداری نیز بر جواز دریافت عوارض ارزش افزوده اراضی و املاک ناشی از طرح‌های توسعه‌ای تأکید دارد [۱۸]. همان‌طور که اشاره شد در سال‌های اخیر بسیاری از شهرداری‌های سراسر کشور به تعرفه عوارضی حق مشرفیت اکتفا نکرده و رأساً تعرفه‌های تنظیمی خود را جهت تصویب به شوراهای اسلامی مربوطه پیشنهاد داده‌اند، به طوری که پیشنهادهای مذکور نیز در اکثر موارد مصوب و جهت اجرا به شهرداری‌ها ابلاغ شده است و بدین ترتیب با نادیده گرفته شدن سابقه قانونگذاری در خصوص موضوع و از نظر دور داشتن محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های موجود، شهرداری‌ها با احیای مجدد حق مشرفیت یا مرغوبیت نسبت به وصول آن اقدام می‌کنند، به طوری که اقدامات و تصمیمات مذکور در اکثر موارد موجبات نارضایتی شهروندان و مراجعین به شهرداری‌ها را فراهم ساخته و در نتیجه طرح شکایات متعدد از اقدامات این‌گونه را منجر شده است. در نهایت اینکه طرح شکایات مذکور در خصوص این موضوع موجب شد تا رسیدگی به پرونده‌های متشکله در ارتباط با فقره یاد شده در دستور کار هیئت عمومی دیوان عدالت اداری قرار گیرد [۱۷]. با این حال صرف نظر از مطالب پیش گفته و در شرح رویه اداری حاکم بر قضیه، شایان ذکر است که اکثر شهرداری‌های سراسر کشور به نحو مقتضی نسبت به تعیین و اخذ حق مشرفیت ناشی از اجرای طرح‌های شهری برابر با مصوبات شورای اسلامی مربوطه اقدام کرده و گاهی نیز ملاحظه می‌شود که در مصوبات یاد شده عبارت عوارض بر حق مشرفیت جایگزین عنوان حق مشرفیت شده تا تبعیت از نظر فقهای محترم شورای نگهبان به ذهن متبادر شود، اما در مقابل به نظر می‌رسد که محاکم در برخورد با موضوع رویه دیگری را حاکم ساخته و در ارتباط با مراجعینی که تمام یا قسمتی از ملک ایشان بدون طی تشریفات قانونی و در راستای اجرای طرح‌های مصوب شهری توسط شهرداری‌ها تصرف شده و اینک ایشان با استناد به تصرفات به عمل آمده، بهای اراضی واقع در طرح را مطالبه می‌کند. چیزی به عنوان حق مشرفیت یا عوارض بر حق مشرفیت را در محاسبات خود دخیل نساخته و اکثراً بدون در نظر داشتن حق مذکور، شهرداری‌ها را به پرداخت بهای روز اراضی واقع در محدوده اجرای طرح، برابر با قیمت کارشناسی محکوم می‌کنند [۱۷].



۴. به کارگیری انتقال حق توسعه در طرح‌های شهری

۴-۱. تعریف حق توسعه

توسعه به معنای بسط، پیشرفت، عمران، گسترش، وسعت، بسط دادن، گسترش دادن، پیشرفت کردن است. فرهنگ لغات تخصصی اکسفورد در باب سیاست، توسعه را فرایندی چندبُعدی تعریف می‌کند که به‌طور هنجاری تغییر از حالتی کمتر مطلوب به حالتی بیشتر مطلوب را می‌رساند. توسعه در روند تغییرات اجتماعی اساسی و ساختاری در همه ابعاد و با گذر از وضع موجود به سمت وضع مطلوب یعنی رسیدن به کمال مطلوب، به دست می‌آید، اما این فرهنگ و اندیشه سیاسی مورد پذیرش و توافق عام هر جامعه است که کمال مطلوب‌ها را ترسیم و تعیین کرده و جهت تغییرات و ویژگی‌های جامعه را تبیین می‌کند. در نتیجه، توسعه دارای بار ارزشی است و تغییر جهت‌دار به سوی کمال و ترقی و تعالی و تکامل را می‌رساند که در آن هدف و فرایند باید در پیوند با یکدیگر و سازگار با هم باشند. به همین دلیل، هر تغییر و تحولی لزوماً تکاملی نیست. بنابراین توسعه مفهومی برای بیان مضامینی عمیق است که در طول تاریخ تحت عناوین دیگری دنبال می‌شده و فطرت کمال جوی انسان همواره در هر سطح و مرحله و مقطعی از تکامل فکری و اجتماعی و تاریخی خود و براساس سطح ادراک و شناخت و مبانی معرفت‌شناختی، هستی‌شناختی و انسان‌شناختی خویش به نوعی آن را تعریف و تنظیم و دنبال کرده است [۱۹].

حق توسعه: امتیازی است که براساس طرح‌های مصوب شهری برای املاک ایجاد می‌شود و طبق ضوابط پیش‌بینی شده قابلیت جابه‌جایی از ملکی به ملکی دیگر را دارد.

مطالعات نشان می‌دهد که بسیاری از کشورهای دارای مناطق شهری با چالش‌های متعدد کاربری زمین (مانند حفظ زمین کشاورزی، تکه‌تکه شدن زیستگاه، حفظ بناهای تاریخی، مسکن مقرون به صرفه و برنامه‌ریزی زیرساخت) درگیر بوده و به دنبال راه‌حل‌های سیاستی مبتنی بر بازار هستند. یکی از راه‌حل‌های بالقوه بازار محور تهیه برنامه برای حقوق توسعه قابل انتقال است که به قطع حق توسعه زمین در یک سیستم بازار آزاد که از خریداران و فروشندگان مشتاق تشکیل شده منتهی می‌شود [۲۰]. انتقال حق توسعه (TDR) یکی از رویکردها و سیاست‌های کاربری اراضی است که برای جلوگیری از تخریب زمین‌های کشاورزی، زمین‌های با ارزش طبیعی مانند جنگل و کاربری‌های با ارزش تاریخی در کشورهای اروپای غربی و آمریکا به وجود آمد و در طی دهه‌های اخیر در کشورهای مختلف دنیا در جهت حل مسائل و چالش‌های شهری مطرح شد. این رویکرد به دنبال این است که در نقاطی که باید حفاظت شوند، توسعه را کاهش داده یا حذف کند و در عوض امکان افزایش توسعه را برای مناطقی که خواستار رشد هستند، تقویت کند [۲۱].

۴-۱-۱. رویکردهای نظری مرتبط با انتقال حق توسعه TDR

انتقال حق توسعه، یکی از شیوه‌های نو در امر نظارت بر توسعه اراضی محسوب می‌شود. این روش از کشورهای توسعه‌یافته و در دهه اخیر در برخی از کشورهای در حال توسعه در کنار دیگر شیوه‌های کنترل و نظارت بر توسعه شهری مورد استفاده قرار گرفته است. انتقال حق توسعه به لحاظ جایگاه آن در کاهش نابرابری و تأمین عادلانه حقوق فردی مالکان، حائز اهمیت است [۲۲]. مفهوم انتقال حق توسعه بر تئوری «مجموعه‌ای حقوق» مالکیت اموال استوار است. مطابق این تئوری، مالکان زمین دارای مجموعه‌ای از حقوق، شامل حق استفاده، حق واگذاری و حق توسعه ملک خود هستند. به هر کدام از این حقوق به عنوان یک عنصر جداگانه نگریسته می‌شود که می‌تواند از ملک جدا شده به عنوان یک کالا فروخته شود. ایده اصلی برنامه انتقال حق توسعه عبارت است از: جدا کردن «حق توسعه» زمینی که به دلایل مختلف، قصد محدود کردن اجازه توسعه آن وجود دارد و قابل فروش دانستن این حق به مالکان یا سازندگان که در مناطق قابل توسعه، تمایل به ساخت و سرمایه‌گذاری دارند. رویکرد انتقال حق توسعه در واقع برنامه‌ای برای کاهش توسعه فیزیکی در مناطقی است که جامعه یا برنامه‌ریزان خواهان حفاظت آن هستند. همچنین این الگو، افزایش توسعه و ساخت و ساز در مناطقی را که در چارچوب یک برنامه طراحی شده برای رشد فیزیکی مناسب تشخیص داده شده‌اند، پیشنهاد می‌کند [۱]. رویکرد «انتقال حق توسعه» یکی از ابزارهای سیاست استفاده از زمین به صورت بازار محور است که به عنوان جایگزینی برای ابزارهای نظارتی سنتی مانند منطقه‌بندی

معرفی شده است [۲۳]. در مبانی نظری جبران ضرر و زیان ناشی از برنامه برای متضررین و نیز دریافت اضافه ارزش ایجاد شده حاصل از برنامه از افرادی که منتفع شده‌اند به مکانیسم بازار سپرده می‌شود. در واقع، برنامه‌ریزی شهری، شرایط بهینه پارتو^۱ را برهم می‌زند و افزایش رفاه عده‌ای از شهروندان از طریق ایجاد ضرر و زیان برای عده‌ای دیگر صورت می‌گیرد. برای اینکه مجدد به شرایط بهینگی پارتو برگردیم باید ضرر متضررین جبران شوند. این جبران از طریق بازگرداندن بخشی از اضافه ارزش حاصل به منتفعین صورت می‌گیرد. این موضوع به جای اینکه از طریق ابزارهای مالیات‌ستانی و یارانه صورت گیرد از طریق مکانیسم بازار انجام می‌شود. نظریات مربوط به اضافه ارزش (تغییر معادل، تعدیل درآمد است که شرایط مصرف‌کننده را با تغییر شرایط سازگار می‌کند) EV^2 و (یا تغییر جبرانی، تعدیل درآمدی است که پس از وقوع یک تغییر اقتصادی، مصرف‌کننده را به مطلوبیت اصلی باز می‌گرداند) CV^3 ، در محاسبه جبران ضرر آسیب‌دیدگان از اجرای طرح‌ها، می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد. رویکرد انتقال حق توسعه، راهی برای جبران خسارت ضررکنندگان از طریق انتقال بخشی از افزایش رفاه نفع‌کنندگان از برنامه به آنهاست [۱].

۲-۱-۴. ویژگی‌های حق توسعه

انتقال حقوق توسعه یک ابزار برنامه‌ریزی کاربری زمین است که به مالکان زمین در مناطق تعیین شده فرستنده اجازه می‌دهد تا حقوق خود را برای توسعه زمین به مناطق دریافت‌کننده منتقل کنند [۱۲].

انتقال حق توسعه در واقع به معنای حفاظت از زمین به وسیله انتقال حقوق توسعه از یک منطقه به منطقه‌ای دیگر است. در واقع این رویکرد به مالکین اجازه می‌دهد که حق توسعه را از قطعه مشخصی از ملکشان جدا کرده و به فروش برسانند و خریداران دیگر مالکان هستند که می‌خواهند تراکم زمین‌هایشان را افزایش دهند. صاحبان املاک شرکت‌کننده در مناطق فرستنده برای فروش حقوق توسعه املاک خود مبلغی را دریافت می‌کنند و توسعه‌دهندگان در صورتی که قصد ساخت ابنیه بالاتر از مقدار حقوق مجاز دریافتی را دارند، می‌توانند حقوق توسعه اضافی را از مناطق فرستنده خریداری کنند. هنگامی که حقوق توسعه ایجاد شده و به توسعه‌دهندگان منتقل می‌شوند، می‌توانند آن را مشروط به کسب تأیید برنامه‌ریزان به عنوان کمک هزینه برای تراکم اضافی در پروژه‌های توسعه که در مناطق گیرنده قرار دارد استفاده کنند [۲۳]. انتقال حق توسعه به عنوان یک ابزار موفق برای به حداقل رساندن تکه‌تکه شدن زمین‌های کشاورزی شناخته شده است [۲۰]. برنامه‌های انتقال حق توسعه توسط مقررات محلی هدایت می‌شوند، اگرچه قیمت‌های پرداخت شده برای حقوق توسعه اغلب به صورت خصوصی بین مالکان منطقه فرستنده و توسعه‌دهندگان منطقه دریافت‌کننده مذاکره می‌شود. در بسیاری از برنامه‌های انتقال حق توسعه، علاوه بر انتقال به یک سایت گیرنده، حقوق توسعه‌ای که از یک سایت فرستنده کم می‌شود نیز می‌توانند به یک واسطه که توسط مالک اصلی دارای نگهداری می‌شود یا در برخی موارد مانند برنامه PDR^۴ بلااستفاده باقی می‌ماند، فروخته شود. برای مثال، شهر نیویورک بیش از ۳۰ سال است که خرید، فروش و استفاده از حقوق توسعه عمودی، به اصطلاح «حقوق هوایی» را در میان و بین مالکان همسایه مجاز کرده است [۲۰]. هنگامی که توسعه منطقه فرستنده از طریق سیاست‌هایی مانند منطقه‌بندی با تراکم کم محدود می‌شود، گزینه فروش اعتبارات انتقال حق توسعه می‌تواند بهتر با گزینه توسعه املاک رقابت کند. باید به تعداد کل اعتبارات انتقال حق توسعه اختصاص داده شده، توجه شود. اگر حقوق قابل انتقال بیش از حد از مناطق فرستنده در دسترس باشد، ارزش آنها کم می‌شود و مالکان زمین، اعتبار نمی‌فروشند. هنگامی که اعتبارات انتقال حق توسعه قطع و فروخته می‌شود، اکثر برنامه‌های انتقال حق توسعه نیاز یک حق حفاظت دارند که بر روی دارای منطقه فرستنده قرار داده شود [۱۷]. در برنامه‌های انتقال حق توسعه، حقوق توسعه‌ای که از یک سایت فرستنده جدا می‌شود، عموماً به یک سایت گیرنده منتقل می‌شود و برای ایجاد توسعه بیشتر در سایت گیرنده نسبت به آنچه که ممکن بود رخ دهد، استفاده می‌شود. در نتیجه، کسب حقوق توسعه در یک برنامه انتقال حق توسعه نه از طریق کمک‌های مالی یا مالیاتی، بلکه توسط توسعه‌دهندگان سایت‌های دریافت‌کننده که از طریق استفاده داوطلبانه از گزینه انتقال حق توسعه پتانسیل توسعه بیشتر و سود بالقوه را به دست می‌آورند اتفاق می‌افتد [۲۰]. هنگامی که حق توسعه

1. Pareto Efficiency
2. Equivalent Variation
3. Compensating Variation
4. The Purchase of Development rights



یک بخش قطع می‌شود، صرف نظر از اینکه بعداً مورد استفاده قرار می‌گیرد یا نه، یک حق حفاظت بر روی ملک تفکیک شده از حقوق توسعه، اعمال می‌شود که استفاده آینده این بخش را محدود می‌کند [۲۰]. ویژگی دیگری که در رابطه با انتقال حق توسعه وجود دارد نرخ تخصیص است. نرخ تخصیص حق توسعه تعداد اعتبارات آن است که صاحبان زمین‌های منطقه فرستنده مجاز به فروش هستند. نرخ تخصیص حق توسعه «معمولاً در هر هکتار بیان می‌شود». زیرا معمولاً حقوق زیربنایی منطقه‌بندی را منعکس می‌کند. برای مثال، اگر منطقه‌بندی اجازه می‌دهد که یک واحد مسکونی در هر پنج هکتار توسعه یابد، یک برنامه انتقال حق توسعه ممکن است به صاحبان زمین‌های روستایی به‌ازای هر پنج هکتار که از طریق انتقال حق توسعه محافظت می‌شود، اجازه یک اعتبار حق توسعه را بدهد. بنابراین یک مالک زمین روستایی که از ۱۰۰ هکتار در یک منطقه فرستنده محافظت می‌کند، می‌تواند ۲۰ اعتبار انتقال حق توسعه را منفصل کرده و بفروشد. این رویکرد یک رابطه مستقیم بین حقوق توسعه ارائه شده توسط منطقه‌بندی اساسی و حقوق توسعه که امکان انتقال دارد را فراهم می‌کند. به‌طور کلی، نرخ تخصیص حق توسعه باید ارزش توسعه را منعکس کند [۷].

۳-۱-۴. موارد کاربرد رویکرد انتقال حق توسعه

انتقال حقوق توسعه، وسیله تکمیلی برای تشویق توسعه داوطلبانه و دلخواه در مکان‌هایی است که ساکنان آن تمایل به حفظ و نگهداری آنجا دارند و یا مکان‌هایی که مالکان آن خواهان رشد و توسعه بیشتر و مالکیت حوزه وسیع‌تری هستند. در واقع با استفاده از این روش مالکان سرزمین‌های طبیعی حساس و مزارع و همچنین مناطق تاریخی و مهم و حتی عموم بافت‌های فرسوده و مناطق و پهنه‌های خدماتی مورد نیاز می‌توانند از طریق فروش حقوق توسعه قابل انتقال‌شان هزینه زیان خود را دریافت کرده و در مقابل، داوطلبانه به توسعه دارایی خود در آینده بپردازند. همچنین برای توسعه خانه‌سازی، احیای مجدد هسته مرکزی شهر و نیز مراکز شهری، بهبود شکل مطلوب شهری و ایجاد مرز مشخص و حفظ حدود رشد به کار می‌رود. در کشورهای مختلف دنیا به‌ویژه کشورهای توسعه‌یافته طرح‌های انتقال حق توسعه به‌عنوان یکی از مهم‌ترین ابزارهای کنترل لجام گسیخته توسعه فضایی شهرها مطرح است [۲۱]. رویکرد انتقال حق توسعه در واقع برنامه‌ای برای کاهش توسعه فیزیکی در مناطقی است که جامعه یا برنامه‌ریزان خواهان حفاظت آن هستند. از سوی دیگر، این الگو افزایش توسعه و ساخت‌وساز در مناطقی که در چارچوب یک برنامه طراحی شده برای رشد فیزیکی، مناسب تشخیص داده شده‌اند را پیشنهاد می‌کند. به بیان دیگر، برنامه انتقال حق توسعه بر آن است که در نقاطی که باید حفظ شوند، توسعه را کاهش داده و یا حذف کند و در عوض میل به افزایش توسعه برای مناطقی که خواستار رشد هستند را تقویت کند. انتقال حق توسعه، یک تکنیک بازارمحور است که به تشویق داوطلب شدن برای انتقال رشد نواحی کم‌توسعه (مناطق ارسال) به نواحی با پتانسیل بیشتر برای توسعه (مناطق دریافت) می‌پردازد [۲۲]. به‌طور کلی، انتقال حقوق توسعه سازوکاری قانونی است که در قبال محدودیت توسعه در مناطق حفاظتی، به خریداران حقوق توسعه اجازه توسعه بالاتر از تراکم مجاز در نواحی رشد (تعیین شده) را می‌دهد. به بیان دیگر انتقال حقوق توسعه، قانونی در استفاده از زمین است که با توجه به آن می‌توان حقوق مربوط به پیشرفت و توسعه زمین را در معامله بازار به فروش رسانید [۹]. برنامه انتقال حق توسعه، راهی است برای کاهش یا حذف توسعه فیزیکی در مناطقی که جامعه یا برنامه‌ریزان خواهان حفاظت آن هستند و افزایش ساخت در مناطقی که در چارچوب یک برنامه طراحی شده برای رشد فیزیکی مناسب تشخیص داده شده‌اند [۲۴]. عوامل مختلفی از قبیل: نارسایی اجرایی طرح‌ها، نارسایی ناشی از فرایند بررسی و تصویب طرح‌ها، عدم تأمین مالی، عدم انعطاف طرح‌ها و عدم دخالت نظرات مردم و گروه‌ها در عدم تحقق طرح‌های توسعه شهری و به‌خصوص کاربری‌های عمومی دخیل است و از جمله دلایل اصلی عدم موفقیت این طرح‌ها را می‌توان مقابله آنها با حقوق مالکیت دانست. در جامعه‌ای که این حق به‌صورت قانونی رسمیت دارد، طراحی نظام انتقال حقوق توسعه، بسترسازی و سازمان‌دهی آن در چارچوب طرح شهری، از طریق برقراری پیوند درونی وسایل و اهداف توسعه، به‌عنوان مبادی و مقاصد انتقال حقوق توسعه، راهی نو برای تحقق طرح‌های شهری در ایران است [۲۲].

۴-۱-۴. معیارهای ارزیابی گزینه‌های مکانیسم اجرایی انتقال حق توسعه

از آنجا که نهادهای عمومی و دولتی توان و الزامی برای تحقق طرح‌های شهری را نداشته و در عمل به مدیریت شهری هزینه‌های هنگفتی تحمیل شده، بدون آنکه در آمد پایداری برای آن در نظر گرفته شود، به نظر می‌رسد این امر وظیفه برنامه‌ریز شهری را برای یافتن راهکارهای تحقق‌پذیری و تأمین درآمد مالی مدیریت شهری دوچندان می‌کند. بنابراین برنامه‌ریزی و طرح توسعه بر سر چنان دوراهی قرار می‌گیرد که چنانچه بخواهد اثربخش و کارآمد باشد، چاره‌ای جز تعامل با حقوق مالکیت نخواهد داشت. لازم به توضیح است که از جمله دلایل اصلی عدم موفقیت طرح‌های توسعه شهری را می‌توان مقابله آنها با حقوق مالکیت دانست؛ در جامعه‌ای که این حق به صورت قانونی رسمیت دارد [۲۲]، بهترین شرایط اجرای برنامه‌های انتقال حق توسعه زمانی است که بتوان ظرفیت توسعه را به درستی محاسبه کرد. تنها زمانی ظرفیت توسعه به درستی محاسبه می‌شود که فشار برای توسعه در منطقه ارسال وجود داشته باشد؛ در غیر این صورت ارزش حق توسعه پایین تر از ارزش واقعی خواهد شد و انگیزه لازم برای استفاده از این روش در مالک از بین خواهد رفت. در منطقه دریافت هم تقاضای بالای توسعه باعث رونق بازار TDR خواهد شد و سرمایه‌گذاران را به استفاده از مزایای آن جلب خواهد کرد. وجود زیرساخت‌های مناسب در منطقه دریافت نیز یکی از شرایط برای رسیدن به TDR مطلوب و موفق است. اگر در منطقه دریافت زیرساخت‌های مناسب نظیر سیستم حمل و نقل، تأسیسات آب و فاضلاب وجود داشته باشد، شانس بیشتری برای موفقیت خواهد بود [۲۵]. فرض پایه در برنامه انتقال حقوق توسعه این است که ارزش زمین از دگرگونی در ضوابط منطقه‌بندی قابل تغییر و به تبع آن امکان تأمین منافع مالکین و بخش عمومی فراهم می‌شود. این دگرگونی‌ها در مسیر دوگانه افزایش یا کاهش ارزش املاک می‌تواند به کار گرفته شود. افزون بر این برنامه انتقال حق توسعه امکان پیشگیری از نابرابری در بهره‌مندی از ارزش افزوده زمین را فراهم می‌کند [۲۶]. به نظر می‌رسد رویکرد انتقال حق توسعه بتواند ضمن احترام به حقوق مالکیت خصوصی و ارج نهادن به حقوق توسعه برای افراد و اشخاص جهت استفاده بهینه از اراضی و املاک خود و منتفع شدن از ارزش افزوده ناشی از طرح‌های توسعه شهری، بسترهای مناسب را جهت تأمین منافع عمومی فراهم سازد. لذا اصلاح ضوابط و مقررات کاربری زمین و منطقه‌بندی طرح‌های توسعه و عمران براساس رویکرد فوق می‌تواند در اجرایی شدن آن طرح‌ها بسیار کارگشا باشد [۲۲]. موفقیت طرح‌های انتقال حق توسعه در وهله اول در گرو شناسایی صحیح نواحی ارسال و دریافت و ایجاد ارتباط مناسب بین این مناطق است. یافتن نواحی ارسال، پیچیدگی به مراتب کمتری نسبت به شناسایی نواحی دریافت دارد [۲۷]. شناسایی نواحی دریافت در پروژه‌های انتقال حق توسعه به هشت عامل اصلی بستگی دارد. این عوامل عبارتند از: متوسط اندازه قطعات و دانه‌بندی، تعداد طبقات، نزدیکی به شبکه شریانی درجه ۱ و درجه ۲ شهری، نزدیکی به نواحی خدمات شهری و مراکز تجاری، روند گرایش سکونت ساکنان در پهنه‌های مختلف شهری، روند گرایش ساخت و سازها به وسیله توسعه‌دهندگان، شناسایی نواحی با ارزش و پهنه‌های همراه با محدودیت توسعه و بررسی طرح‌های بالادست و سیاست‌های کلان توسعه است [۲۷]. نظامی از انتقال حقوق توسعه که قادر باشد منفعت توسعه را بین دو بخش عمومی و خصوصی به صورت عادلانه تقسیم کند، به نحوی که شهر بتواند هزینه توسعه را از درآمد آن تأمین کند و تعادلی بین این دو برقرار سازد، به نظر ضروری و مفید می‌آید. بدیهی است حق توسعه، بخشی از حقوق مالکیت است که می‌تواند به صورت مجزا یا همراه با سایر اجزای حقوق مالکیت به عنوان یک کل به شخص یا مکان دیگر انتقال یابد. از سوی دیگر اگر بنای توسعه، به درستی سازمان‌دهی و برنامه‌ریزی شود و از مدیریت توانمند نیز برخوردار باشد، می‌تواند خود هزینه‌اش را بپردازد [۲۲].

در قالب یک برنامه انتقال حق توسعه یک مفهوم ساده نهفته است. زمین‌ها و ساختمان‌های آسیب‌پذیر (در منطقه فرستنده) را می‌توان با متقاعد کردن مالکان آنها برای پذیرش محدودیت‌هایشان در انجام توسعه‌های مجاز قانونی و در ازای آن دریافت اعتباراتی که می‌تواند به توسعه‌دهندگان (در منطقه دریافت‌کننده) فروخته شود، از تخریب در اثر توسعه محافظت کرد. درآمد دریافتی از فروش (حق‌های توسعه) به مالکان در مناطق فرستنده بابت محدودیت‌هایی که به صورت داوطلبانه بر روی توسعه املاک خود و در نتیجه کاهش ارزش آن اعمال کرده‌اند، پاداش داده می‌شود. توسعه‌دهندگان می‌توانند از اعتباراتی که (حق‌های توسعه) را جبران می‌کند، برای ساخت و ساز با تراکم بالاتر در مناطق



دریافت‌کننده استفاده کنند. مناطق دریافت‌کننده باید زیرساخت‌ها و ظرفیت برای پذیرش تراکم توسعه بیشتر را داشته و سکنه آنها تمایل انجام این کار را داشته باشند [۲۸].

۲-۴. حق توسعه و طرح‌های شهری

تجربیات دهه‌های گذشته نشانگر آن است که طرح‌های توسعه شهری و ضوابط و مقررات موجود در آنها برای حفاظت از دارایی‌های ارزشمند طبیعی، چندان مؤثر نبوده‌اند. در جستجوی راهکارهایی عملیاتی و اجرایی برای حفاظت، دیدگاه‌های نوینی در برنامه‌ریزی توسعه شهر و منطقه ارائه شده است. رویکردهای بازارمحور از جمله این دیدگاه‌ها در دهه ۱۹۹۰ در جهان به‌شمار می‌روند که ابزارهای کارآمدی برای استفاده از ظرفیت‌های بازار در سیاستگذاری و برنامه‌ریزی توسعه شهری ارائه کرده‌اند. به‌عنوان یکی از موفق‌ترین رویکردهای مطرح در این زمینه، می‌توان به «انتقال حقوق توسعه» اشاره کرد [۹]. با گذشت بیش از ۶ دهه از آغاز تهیه طرح‌های توسعه و عمران شهری در کشور، آنچه که در این دوره مدنظر بوده، مسئله موفقیت طرح‌ها و تحقق‌پذیری آنهاست. طرح‌های توسعه شهری در ایران، دارای کارایی و کارکرد مناسب و مورد انتظار مدیران شهری، کارشناسان و مردم نیستند [۲۲]. طرح‌های شهرسازی بدون داشتن یک برنامه بلندمدت و میان‌مدت زیرساختی، شامل فهرست پروژه‌های مشخص و محاسبه‌های مربوط به تأمین مالی تملک زمین و اجرای زیرساخت‌های آن، قابل تصویب نیستند. در محاسبه منابع مالی، برآورد اعتبارات پروژه‌های دولتی و درآمدهای عمرانی شهرداری باید مستند به مصوبات یا پیش‌بینی‌های مراجع ذی‌ربط باشد. شهرداری‌ها و سایر مراجع صدور پروانه، مجاز به صدور پروانه تفکیک و ساختمان در اراضی فاقد آماده‌سازی (زیرساخت‌های اصلی) نیستند [۲۱].

رویکرد انتقال حقوق توسعه می‌کوشد از طریق برقراری تعادل میان منافع بخش عمومی و خصوصی به مدیریت رشد و توسعه شهر بپردازد [۹]. به عبارتی هر قطعه زمین به‌طور معمول دارای حقوقی مانند آب، حق هوا، حق واگذاری و حق استفاده از ملک، حق اجاره آن و حق فروش و ... است. به همین صورت دارای حقی است که می‌تواند ملک خود را گسترش دهد که با عنوان «حق توسعه» خوانده می‌شود. برخی از این حقوق می‌توانند تفکیک شده و به شخص دیگری فروخته شوند. برنامه‌های انتقال حق توسعه بر این مفهوم استوارند که مالک زمین ممکن است از حقوق توسعه خود استفاده کرده و یا آن را بفروشند و یا به دیگری انتقال دهند. در اینجا بازار و مکانیسمی برای حقوق توسعه زمین‌هایی که با ارزش هستند و یا در مناطق خاص و ویژه واقع شده‌اند، تشکیل می‌شود و از طریق تقویت بازار، هزینه توسعه نیز نه از طریق اخذ مالیات و عوارض، بلکه به‌وسیله توسعه‌دهندگان که تمایل به سود بیشتر دارند، تأمین می‌شود [۲۲]. دو دسته از برنامه‌های انتقال حق توسعه در رابطه با یک طرح منطقه‌بندی جامع وجود دارد که شامل برنامه‌های انتقال حق توسعه یکپارچه منطقه‌بندی و برنامه‌های انتقال حق توسعه جایگزین منطقه‌بندی می‌شود. اولی، اجرای طرح‌های سنتی مبتنی بر منطقه‌بندی است، در حالی که دومی جایگزینی برای منطقه‌بندی است [۲۹]. انتقال حقوق توسعه یکی از شیوه‌های نو در امر نظارت بر توسعه اراضی محسوب می‌شود. این روش در کشورهای توسعه‌یافته و (در دهه اخیر) در برخی کشورهای در حال توسعه در کنار دیگر شیوه‌های کنترل و نظارت بر توسعه شهری مورد استفاده قرار گرفته است. صرف‌نظر از نقش آن در توسعه شهری، TDR به‌لحاظ جایگاه آن در کاهش نابرابری و تأمین عادلانه حقوق فردی مالکان حائز اهمیت است [۲۲].

۳-۴. مراحل و جزئیات اجرایی انتقال حق توسعه

حقوق توسعه می‌توانند در کشورهایی با سیستم‌های قانون زمین وجود داشته باشد. ممکن است نیاز داشته باشند قانون اجازه دهد در قالب یک تهی‌نامه یا واگذاری حق ارتفاق^۱ در اموالی که برای آنها این حق در نظر گرفته شده، در قالب یک گواهی که این امکان را می‌تواند به یک توسعه‌دهنده می‌دهد که فروخته شود، پرداخت شود. همچنین ممکن است نیاز به تغییر در نگرش از سوی مالکان داشته باشند تا آنها

۱. آن دسته از حقوقی است که برای شخص، در ملک دیگری وجود داشته باشد. وقتی مالک زمین ارسالی حالت انتقال حق توسعه را انتخاب می‌کند، مزیتی در مورد حق توسعه همان جایگاه برای ملک صادر می‌شود. این ابزار ممکن است حفظ مزیت یا حق ارتفاق نامیده شود.

تشخیص دهند که حق مالکیت مطلق وجود ندارد و خرید ملک با یک حق ارتفاق ناشی از یک برنامه انتقال حق توسعه، حقوق مالکان بعدی را مشخص می‌کند [۲۸].

در مورد انتقال حق توسعه، دو نوع طبقه‌بندی زمین را می‌توان شناسایی کرد: اول، در هر منطقه اداری معین، یک برنامه انتقال حق توسعه می‌تواند برای تمام قطعات زمین یا فقط برای برخی از قطعات خاص اعمال شود. در این مورد اخیر، بین قطعات درگیر در برنامه و قطعاتی که درگیر نیستند، تفاوت ایجاد می‌شود. دوم، با رجوع به قطعات درگیر، یک برنامه انتقال حق توسعه می‌تواند تمایز بیشتری بین مناطق فرستنده و مناطق دریافت‌کننده ایجاد کند. «مناطق فرستنده» مناطقی هستند که حقوق توسعه اختصاص یافته در آنها قابل اعمال (یعنی فعال) نیست، اما می‌توانند به «مناطق گیرنده» منتقل شوند که از قبل واجد شرایط توسعه شده‌اند. مناطق فرستنده مناطقی هستند که دولت بنا به دلایلی قصد دارد در آنها از توسعه جلوگیری یا آن را محدود کند. این مناطق اساساً پتانسیل توسعه خود را به یک منطقه واجد شرایط در همان قلمرو قدرت (صادر) می‌کنند. پس از فروش حقوق توسعه، مالک زمین یک منطقه فرستنده می‌تواند به استفاده از این قطعه برای سایر فعالیت‌های غیر توسعه‌ای مجاز توسط قانون (کشاورزی، کمپینگ و غیره) ادامه دهد. در برخی موارد، قوانین استفاده از زمین امکان توسعه در مناطق گیرنده را حتی بدون انتقال حق توسعه فراهم می‌کند. بنابراین، انتقال حق توسعه پتانسیل توسعه بیشتری را ارائه می‌دهد [۳۰].

یک عنصر اساسی برنامه‌های انتقال حق توسعه، تعیین مناطق فرستنده و گیرنده است. مناطق فرستنده زمین‌هایی هستند که برای حفاظت از آنها استفاده می‌شود و حقوق توسعه از آنها قابل انتقال است. مناطق گیرنده زمین‌هایی هستند که توسعه شدید در آن امکان‌پذیر است و حقوق توسعه ممکن است به آن منتقل شود [۷]. مناطق فرستنده مناطقی هستند که یک جامعه، آنها را شایسته حفظ دائمی تشخیص داده است و «مناطق دریافت‌کننده» مناطقی هستند که جامعه تشخیص داده است که می‌توانند توسعه بیشتری را در خود جای دهند و با وجود هر دو منطقه برای حفاظت و توسعه انتقال حق توسعه یک سیاست برنامه‌ریزی ارائه می‌دهد که اساساً مسیر توسعه را تغییر می‌دهد تا اینکه صرفاً از توسعه جلوگیری کند و بنابراین تشخیص می‌دهد که مناطقی وجود دارند که در آن، توسعه باید مجاز و حتی تشویق شود [۷].

برنامه‌های انتقال حق توسعه می‌توانند دو منطقه‌ای یا تک منطقه‌ای باشند. برنامه‌های دو منطقه‌ای رایج‌ترین هستند و مناطق فرستنده و دریافت‌کننده جداگانه را معمولاً بر اساس منطقه‌بندی مشخص می‌کنند. برای مثال، یک برنامه ممکن است زمین پهنه‌بندی شده برای کشاورزی را به عنوان منطقه فرستنده تعیین و دارایی منطقه‌بندی شده را برای کاربری مسکونی چند خانواری به عنوان منطقه دریافت‌کننده شناسایی کند. برنامه‌های دو منطقه‌ای انتقال حق توسعه از نتایج مدیریت رشد واضح پشتیبانی می‌کنند. زیرا مناطق جداگانه‌ای را برای رشد و حفاظت تقویت می‌کنند. برنامه‌های انتقال حق توسعه تک منطقه‌ای امکان انتقال حقوق توسعه بین قطعه‌ها در یک منطقه برنامه‌ریزی واحد را طبق یک خط‌مشی تعیین شده فراهم می‌کند. معمولاً برنامه‌های تک منطقه‌ای از مشوق‌هایی برای هدایت توسعه به دور از زمین‌های نفوذپذیر از لحاظ محیط زیستی و همچنین توسعه خوشه‌ای در مناطق مناسب‌تر برای رشد استفاده می‌کنند. برنامه‌های تک منطقه‌ای انتقال حق توسعه بسیار شبیه به خوشه‌بندی هستند با این تفاوت که بازاری را برای مبادله حقوق توسعه ایجاد می‌کنند [۷]. یک سیستم تشویقی، هنگامی حقوق توسعه بیشتری را فراهم می‌کند که زمین‌های نفوذپذیر از لحاظ محیط زیستی به عنوان قطعه فرستنده استفاده می‌شوند و همچنین زمانی که قطعه دریافت‌کننده در مناطق مناسب برای رشد قرار دارد. در حالی که برنامه‌های تک منطقه ممکن است در برخی زمینه‌ها مناسب باشند، می‌توانند تنش بین حفاظت و توسعه ایجاد کرده، توسعه را در روستاها تقویت و به پراکندگی کمک کنند و افزایش وابستگی به خودرو را زیاد کرده و باعث ایجاد تعارض در عملکرد زمین مزروعی شوند [۷].

۱-۳-۴. سیاست‌گذاری‌های اولیه

طرح‌های توسعه شهری در رابطه با زمین شهری، مالکیت اراضی و سیاست‌های مدیریت شهری در چگونگی انتخاب زمین‌های مناسب برای انواع کاربری‌ها و ضوابط مربوطه دارای اهمیت بسیار است. در این راستا مدیران و سیاستگذاران شهری، به دنبال انتخاب مجموعه‌ای از سیاست‌های مناسب هستند تا بتوانند ضمن پاسخ‌گویی به نیازهای روزافزون شهرها، عدالت اجتماعی را تقویت کنند [۲۲]. برنامه‌های انتقال حق توسعه، منجر به اعمال حق ارتفاق بر اموالی می‌شود که تغییری در مالکیت زمین آنها ایجاد



نمی‌کند و فقط مربوط به مقدار حقوق مرتبط با قطعه است. اینها مانع از زندگی مالکان در زمین یا انجام تجارت از آن نمی‌شود، بلکه مالک به‌طور داوطلبانه بخشی از بسته حقوقی را در ازای حقوق توسعه قابل انتقال آن رها می‌کند [۲۸]. در چارچوب مفهومی برنامه انتقال حق توسعه، حق توسعه بر پایه مجموعه‌ای از حق مالکیت بنا شده است. مطابق با این الگو، مالکان هر قطعه زمین دارای حقوقی همچون حق اجاره، حق فروش، حق رهن، حق واگذاری و ... هستند که به‌عنوان حق توسعه خوانده می‌شود. از دیگر مفاهیم الگوی انتقال حق توسعه، ارزش توسعه است. به‌سختی دیگر ملک می‌تواند واجد ارزش توسعه به مفهوم ساخت‌وساز مسکونی یا تجاری و یا دارای هدف غیر توسعه مانند کشاورزی، جنگل‌داری و تفریحی باشد [۲۲].

اساس موفقیت یک برنامه انتقال حق توسعه این است که باید تقاضا برای آن وجود داشته باشد، مناطق پذیرنده باید مناطقی باشند که در آن تقاضای شناور برای توسعه وجود داشته باشد. چراکه مستأجران به دنبال سکونت در آن مکان‌ها هستند. دولت‌ها تقاضا را دست‌کاری می‌کنند تا اطمینان حاصل کنند که بازار آمادگی لازم را برای اعتبارات ایجاد شده دارد و معمولاً با تنظیم نسبت کف به مساحت در ناحیه پذیرنده انجام می‌شود. اگر توسعه‌دهندگان بتوانند راه‌هایی برای دور زدن محدودیت‌ها، مانند معافیت‌ها یا دریافت جایزه، پیدا کنند، دیگر این رویکرد موفقیت‌آمیز نخواهد بود. با این حال، تراکم بیشتر لزوماً منجر به سود بیشتر نمی‌شود. زیرا هیچ رابطه ساده‌ای بین تراکم ساخت‌وساز و سودآوری وجود ندارد [۲۸]. پاداش‌های تراکم برنامه‌ها را با شرایط بازار هماهنگ می‌کند و چشم‌اندازی را در مورد میزان و نوع رشد در مناطق دریافت‌کننده تعیین می‌کند [۷]. پاداش تراکم، تراکم اضافی بالاتر از خط پایه مجاز را از طریق انتقال اعتبارات حق توسعه فراهم می‌کند. مانند نرخ تخصیص، پاداش تراکم اغلب به‌عنوان واحد مسکونی در هر هکتار بیان می‌شود [۷]. یک سیستم انتقال حق توسعه تنها در صورتی می‌تواند شکوفا شود که کنترل‌های منطقه‌بندی و پیمان‌ها و حق ارتفاق‌ها بتوانند اجرا شود. تصور اینکه چگونه این سیستم می‌تواند کار کند، در صورتی که توسعه‌دهندگان بتوانند نادیده گرفته شوند، اگر مقررات تراکم با مصونیت از مجازات قابل اجرا نباشد، دشوار خواهد بود. برای اجرای کامل «انتقال حق توسعه» لازم است سیستم‌های اطلاعات زمین یک کشور آنقدر توسعه یافته باشند تا آگاهی از نقض ضوابط و مقررات، ممکن باشد. کشوری که دارای مشکل ساختمان‌های غیرقانونی است یا امکان تشدید غیرقانونی توسعه در آن وجود دارد، در موقعیتی نیست که طرح انتقال حق توسعه را معرفی کند [۲۸]، به‌نظر می‌رسد تحقق و عملیاتی کردن قواعد عدالت اجتماعی اسلامی در حوزه شهرسازی نیازمند به‌کارگیری روش‌های جدید همچون انتقال حق توسعه جهت تأمین حقوق شرعی و قانونی مالکین بوده و به همین سبب طراحی نظام انتقال حقوق توسعه، بسترسازی و سازمان‌دهی آن در چارچوب طرح شهری، از طریق برقراری پیوند درونی وسایل و اهداف توسعه، به‌عنوان مبادی و مقاصد انتقال حقوق توسعه، راهی نو برای تحقق طرح‌های شهری در ایران است. استفاده از رویکرد TDR باعث بهبود توزیع سرمایه‌گذاری در شهر می‌شود. در قوانین ایران، مانند بسیاری از کشورها اجزای حق به شیوه‌های متفاوت قابل تفکیک از یکدیگر و انتقال به غیر هستند. بنابراین حقی به نام حق توسعه که دارای بالاترین ارزش در مقایسه با دیگر اجزای حقوق مالکیت است، به‌صورت جداگانه و نیز به‌همراه سایر اجزای حقوق مالکیت قابل مبادله و انتقال است [۲۲].

نکته قابل توجه این است که با توجه به تفاوت ارزش مکانی در محدوده‌های گیرنده و فرستنده، نسبت جابه‌جایی تراکم یک‌به‌یک نیست، بلکه به ارزش زمین در محدوده بستگی دارد. با توجه به ضعف‌های موجود در اراضی فرستنده حق مرغوبیت، عمدتاً نسبت کمتری از تراکم در اراضی گیرنده با نسبت بیشتری از تراکم در اراضی فرستنده جابه‌جا می‌شود [۳۱]. در املاک فرستنده حق توسعه، امکان دریافت تراکم مازاد بر تراکم تعیین شده در توافق انتقال حق توسعه وجود نخواهد داشت. پس از توافق انتقال حق توسعه، تراکم مجاز باقیمانده در املاک فرستنده حق توسعه در نقشه‌های طرح تفصیلی ملاک عمل، در لایه جداگانه تعیین و تثبیت می‌شود و امکان صدور مجوز، صرفاً در حد تراکم باقیمانده وجود خواهد داشت [۱۴]. در محدوده‌های فرستنده حق مرغوبیت مالکانه، تراکم قابل انتقال، معادل تفاضل تراکم مجاز ذکر شده در اسناد بالادست با تراکم قابل واگذاری است. در محدوده‌های گیرنده حق مرغوبیت مالکانه، پلاک‌های مشارکت‌کننده در انتقال مرغوبیت مالکانه، مشمول حداکثر دو طبقه تراکم تشویقی نسبت به ضوابط پهنه می‌شوند [۳۱]. برنامه‌های انتقال حق توسعه که بانک‌های

انتقال حق توسعه را در خود جای داده‌اند، موفق‌تر از برنامه‌های بدون چنین بانک‌هایی هستند. به نظر می‌رسد که دلیل این امر بر این مفهوم استوار بوده که بانک‌های انتقال حق توسعه ممکن است کارکردهای زیادی را انجام دهند که به طور مثبت بر توسعه و اثربخشی بازار حقوق توسعه تأثیر می‌گذارند. این کارکردها شامل: شروع بازار از طریق خرید انتقال حقوق توسعه، عمل به عنوان یک مرکز پاکسازی برای شناسایی فروشندگان و خریداران بالقوه آن و ارائه اعتبار به مؤسسات وام‌دهی محلی است [۷]. با توجه به میزان اعتبار و اعتماد، بانک‌های انتقال حق توسعه به صاحبان املاک منطقه‌ای اطمینان می‌دهند که می‌توانند برای حقوق توسعه خود خریدار پیدا کنند. به طور مشابه، یک بانک انتقال حق توسعه مجموعه‌ای از حقوق توسعه موجود را ایجاد می‌کند و از این طریق به توسعه‌دهندگان منطقه در یافت‌کننده اطمینان می‌دهد که در صورت نیاز می‌توانند حقوق توسعه را با قیمت از پیش تعیین شده خریداری کنند که می‌تواند در تحلیل امکان‌سنجی اقتصادی توسعه گنجانده شود. علاوه بر این، بانک‌های حقوق توسعه به ایجاد ارزش آن کمک می‌کنند، عملکردی که می‌تواند در راه‌اندازی برنامه هنگامی که مالکان مطمئن نیستند که قیمت مناسب برای آن ممکن است چه باشد نقش مهمی بازی کند و در نهایت، بانک‌های حقوق توسعه می‌توانند به عنوان اهرم برای حفظ منابع مالی استفاده شوند. این سازمان‌ها می‌توانند از کمک‌های بلاعوض و سایر منابع مالی برای خرید انتقال حق توسعه استفاده کرده، این حقوق را بفروشند و از درآمد حاصله برای خرید حقوق اضافی استفاده کرده و یک صندوق گردان دائمی برای حفظ وجوهی ایجاد کنند که معمولاً فقط خریدهای فردی را انجام می‌دهد [۷].

۲-۳-۴. نحوه تأیید حقوق توسعه قابل انتخاب و صدور گواهینامه/تأییدنامه

یکی از دلایل اصلی ناکارآمدی طرح‌های توسعه شهری، مقابله آنها با حقوق مالکیت خصوصی است. نسبت حقوق عامه به حقوق خصوصی در کشور ما چندان روشن و واضح نیست و در ظاهر قوانین موجود به سمت حقوق عمومی میل دارد، اما در عمل رویه‌های دیگری را شاهد هستیم. ماده (۳۹) قانون مدنی، بر اساس قاعده تسلیط، بر احترام به حقوق مالکیت در چارچوب قانون تأکید دارد و مالک را دارای حق همه‌گونه تصرف و انتفاع، به جز در مواردی که قانون استثنا کرده باشد، می‌داند. از طرفی در اصول (۴۴) تا (۴۷) قانون اساسی و ماده (۱۳۲) قانون مدنی، بر اساس قانون «لاضرر و لا ضرار»، محدودیت‌های قابل توجهی به سود منافع اجتماعی و اجرای عدالت بر این حق در نظر گرفته شده است، به طوری که دیگر نمی‌توان از مالکیت مطلق، انحصاری و دائمی سخن گفت. از طرف دیگر، ماده واحده تعیین تکلیف در طرح‌های شهری، با توجه به زمان‌بندی و ضوابطی که برای تملک در نظر گرفته، بیشتر در راستای حمایت از منافع خصوصی افراد تدوین شده است تا منفعت عموم. از این رو نمی‌توان انتظار داشت تا زمانی که خلأها و ابهام‌هایی از این دست در نظام حقوقی کشور وجود داشته باشد، بتوان حقوق جدیدی تحت عنوان حق توسعه در نظام مالکیت اضافه کرد و بر ابهام و پیچیدگی موضوع افزود [۲۱]. نظام برنامه‌ریزی در موارد بسیاری حتی حق انتقال و فروش را از مالک زمین سلب می‌کند. بنابراین برنامه‌ریزی فضایی با تعیین مکان، نوع، میزان و شدت توسعه در شهر، در اصل مهم‌ترین منبعی را که توزیع و تخصیص می‌دهد، حقوق مالکیت زمین و فضای بالای آن (ارتفاع) است و میزان و نحوه توزیع، تخصیص و تعیین مالکان این حقوق، برون‌داد و نتیجه فرایند توسعه زمین یعنی تولید فضای کالبدی-فعالیتی در شهر را تعیین می‌کند [۳۲]. نحوه انتقال حق توسعه بدین صورت است که صاحب زمین یا ساختمان با ارزشی که نمی‌تواند از حق ساختی که مطابق مقررات (طرح‌های تفصیلی و منطقه‌بندی شهر) برای ملک او تعیین شده، استفاده کند، در مقابل می‌تواند معادل آن را با نظارت مسئولان امور، یا در یکی از املاک خود در منطقه‌ای مجاز، به صورت افزایش تراکم استفاده کند و یا از طریق سازوکار بازار آزاد به مالک دیگری در منطقه‌ای مجاز بفروشد [۲۴]. کاربری هر قطعه از زمین شهری بر فعالیت و ارزش قطعات اطراف آن تأثیر می‌گذارد. این ویژگی به افزایش مداخله دولت منجر می‌شود. ویژگی‌های خاص، احوالات ظاهری و مداخله‌فعالیتی تجزیه و تحلیل بازار زمین را بیشتر پیچیده کرده‌اند. چندین روش ارزیابی کردن ارزش زمین وجود دارد. یک روش این است که ارزش بازار زمین خالی همچنین محل‌های خریداری شده بانیت تخریب را مشاهده کنیم. روش‌ها و سازوکارهای معرفی شده به منظور اخذ عوارض متناسب با ارزش افزوده‌ای که به مالکان رسیده است، فارغ از سهمی که در تأمین منابع شهرداری داشته‌اند از ظرفیت قابل توجهی برخوردار هستند. بسیاری از این روش‌ها، نیاز به آزمون و خطا دارند تا مزایای آنها شناسایی و معایب‌شان برطرف شود. در تجارب مشاهده می‌شود که استقرار آنها معمولاً زمانبر است و در صورتی که مورد پذیرش قرار بگیرند و اجرایی شوند می‌توانند به منابع

مالی قابل اتکایی برای مدیریت شهری تبدیل شوند. درک بهتر از ارزش اقتصادی زمین و اتخاذ روش‌های متناسب، به کاهش عدم تعادل که می‌تواند بین ارزش مالی زمین و ارزش اقتصادی آن به وجود آید، کمک می‌کند [۱۶].

۴-۴. بررسی و مقایسه تطبیقی تجارب سایر کشورها در زمینه انتقال حق توسعه

۴-۴-۱. ایالات متحده آمریکا

سازوکار انتقال حق توسعه، برای نخستین بار در سال ۱۹۱۶ در شهر نیویورک به کار گرفته شد. در قانون منطقه‌بندی سال ۱۹۱۶ نیویورک به مالکین اجازه داده می‌شد که حق توسعه ارتفاعی خود را به قطعات مجاور بفروشند و قطعات دریافت‌کننده، با این حق ارتفاعی از امکان تخطی از حد مجاز ارتفاعی برخوردار شوند [۳۳].

برنامه‌های انتقال حق توسعه ایالات متحده به‌طور کلی به‌عنوان یکی از بهترین راه‌حل‌ها برای حفظ فضاهای باز، بناهای تاریخی، مناطق طبیعی و کشاورزی از طریق انتقال حقوق توسعه نسبی به مناطق مناسب برای توسعه شناخته می‌شود. هدف اصلی انتقال حق توسعه در ایالات متحده، حفظ محیط زیست و مهار و هدایت رشد شهری است. چارچوب عملیاتی این برنامه شامل انتقال حقوق توسعه به مناطق خاصی است که قبلاً مجهز به خدمات و زیرساخت‌ها هستند، جایی که می‌توان ظرفیت توسعه را به میزان قابل توجهی افزایش داد. برنامه انتقال حق توسعه معمولاً توسط قوانین محلی هدایت می‌شوند، اما هزینه‌های حقوق توسعه اغلب به‌صورت خصوصی مورد مذاکره قرار می‌گیرد [۲۹]. معرفی انتقال حقوق ساختمان در نیمه دوم قرن بیستم با هدف جبران خسارات ناشی از رویه‌های منطقه‌بندی کاملاً تنظیم‌شده بدون تضعیف منابع مالی عمومی به مالکان زمین انجام شد. برای مثال، در سال ۱۹۱۶، در اولین قانون جامع منطقه‌بندی، نیویورک مقررات منطقه‌بندی را تصویب کرد که شامل فرصتی برای مالکان زمین برای فروش حقوق توسعه خود به دیگران در همان بلوک بود، مشروط بر اینکه خریداران به شاخص ساختمانی که توسط منطقه‌بندی تعریف شده احترام بگذارند [۲۹]. برخی از مطالعات سه نسل از برنامه‌های انتقال حق توسعه را شناسایی کرده‌اند: نسل اول، که به دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ برمی‌گردد که عمدتاً ماهیت تجربی را نشان می‌دهد. نسل دوم، که در دهه ۱۹۸۰ شروع شد و بیشتر بر اهمیت نقش ذی‌نفعان تمرکز داشت و در طراحی و اجرای برنامه گنجانده شد. در نهایت نسل سومی که عمدتاً بر نقش شرکت‌کنندگان در برنامه و انگیزه‌های اقتصادی تأکید داشت [۲۹]. همچنین یکی از اهداف برنامه‌های انتقال حق توسعه، جبران غرامت به مالکان زمینی که به حفاظت از دارایی‌ها مشترک (فضاهای باز، زمین‌های کشاورزی، جنگل‌ها و مکان‌های تاریخی) کمک کردند بود. این برنامه به‌ویژه به صاحبان مناطق فرستنده (معمولاً زمین‌های روستایی و طبیعی) اجازه داد تا زمانی که آنها را توسعه نیافته باز می‌دارند، مالکیت خود را حفظ کنند. مالکان همچنین مجاز به فروش حقوق توسعه مرتبط با یک زمین بودند، که می‌توانست در مناطقی که در آن حق و حقوق ساختمانی به شکل گسترده توسط طرح جامع مجاز شده بود، استفاده شود. همچنین این برنامه به‌نحوی گسترش یافته بود که امکان استفاده از آن در املاک با اندازه‌های متفاوت وجود داشت. در برخی موارد برنامه‌های انتقال حق توسعه در مناطق بسیار بزرگ، اغلب کل شهرستان‌ها، به کار می‌رفت، اما اهداف محدودی داشتند، در حالی که دیگر برنامه‌ها در بخش‌های بسیار محدودی از شهر اعمال می‌شد، اما شامل چندین هدف بود [۲۹].

با توجه به تجربه شهر نیویورک، تکامل ساختار انتقال حق توسعه، پیوندی قوی با قانون منطقه‌بندی داشته و بنابراین باعث تضعیف انعطاف‌پذیری برنامه‌ها و سازگاری آنها با نیازهای بازار آزاد می‌شود. به‌طور خاص، مناطق ویژه مدرن که به دلیل ادغام قطعات و انتقال شاخص و با هدف حفظ میراث تاریخی شکل گرفته‌اند، باعث اجرای انتقال حق توسعه در داخل منطقه شده و معیارهای مجاورت قطعات را نادیده می‌گیرد. علاوه بر این، برنامه‌های انتقال حق توسعه امکان تعیین محدوده‌های دریافتی خاص و شاخص‌ها و ویژگی‌های دقیق آنها را فراهم می‌کنند. انتقال حق توسعه نشان‌دهنده استراتژی اصلی مورد استفاده در ایالات متحده برای کنترل رشد شهری است و با اصلاحاتی که داشته و با ابزارهای سخت‌گیرانه‌تر و الزام‌آورتر مانند منطقه‌بندی یا مرزهای رشد شهری، در حال حاضر تا حد زیادی در سراسر جهان پذیرفته شده است. مرزهای رشد شهری به‌طور گسترده در ایالات متحده آمریکا برای جدا کردن مناطق روستایی از مناطق شهری مورد استفاده

برای ساخت و ساز استفاده می‌شود. نمونه‌هایی مانند پورتلند، اورگان نشان داد که محدودیت رشد شهری، باعث ایجاد جدایی قوی بین مناطق شهری و روستایی و در نتیجه عدم تعادل بین ارزش‌های واقعی و ادراکی شد. قلمرو شهری واقع در نزدیکی مرز به لطف شرایط ممتاز خود - نمای پانوراما یا حریم خصوصی بیشتر - ارزش مثبتی کسب کرد، اما برعکس، مناطق کشاورزی به دلیل نزدیکی به مرز ارزش خود را از دست دادند، برای بازگرداندن برابری بین املاک خصوصی، مصوب شد که برخی از برنامه‌های ایالات متحده به مالکان زمینی که ارزش خود را به دلیل محدودیت شهری از دست داده‌اند غرامت بپردازند یا متناوباً یک باریکه زمینی به عنوان یک جداکننده بین کاربری‌های کشاورزی و شهری، در خارج از آن محدوده برای ایجاد یک فضای باز و خالی دائمی معرفی شود [۲۹].

اروپا

در اولین «استراتژی موضوعی برای حفاظت از زمین» که در سال ۲۰۰۶ توضیح داده شد، راه‌حل‌های اصلی توصیه شده توسط اتحادیه اروپا برای کاهش آثار منفی توسعه شهری، بازسازی شهری، بازسازی یا جایگزینی ساختمان‌ها و تراکم شهری است. مفهوم مهم دیگر در سیاست‌های اروپا، «نقشه راه به سوی اروپای کارآمد است» که اعلام می‌کند که استراتژی‌های انرژی کشورهای عضو اتحادیه اروپا باید پیامدهای مستقیم و غیرمستقیم کاربری زمین را در نظر بگیرند و هدف‌شان تعیین هدف مصرف خالص زمین طبیعی تا سال ۲۰۵۰ باشد [۲۹].

روش‌های متنوعی که در اروپا برای کنترل رشد شهری و مهار مصرف زمین اجرا می‌شود، منعکس‌کننده تفاوت‌های چشمگیر بین کشورهای اروپایی از نظر حقوق مالکیت و مفهوم برنامه‌ریزی شهری است. در اروپای غربی، قانون روم،^۱ حق مالکیت زمین را به عنوان مطلق و غیرقابل تقسیم تعیین کرد، در حالی که در ایالات متحده، قانون موروثی،^۲ در بریتانیا مشروط به معرفی مجموعه‌ای از حقوق بود که حقوق ساختمان را از حقوق مالکیت جدا می‌کند. کشورهایمانند فرانسه و ایتالیا که حق دریافت غرامت برای تغییر کاربری شهری و مقررات اجرا شده، به استثنای پروانه‌های ساختمانی صادر شده قبلی یا مداخلات برنامه‌ریزی شده که باعث آسیب به مالکان می‌شود را رد و مقرراتی را حفظ می‌کنند که هدف آن تضمین رفتار عادلانه با مالکان است، اما لزوماً امکان دریافت مزایای ناشی از رشد شهری و سرمایه‌گذاری‌های دولت در زیرساخت‌های محلی را برای مالک تصدیق نمی‌کنند. با وجود این محدودیت‌های ناشی از منطقه‌بندی به عنوان یک بار اقتصادی تلقی نمی‌شود. برای رفع این اختلافات، بسیاری از کشورهای اروپایی مفهوم مالکیت را بازتعریف کرده و سعی کرده‌اند حقوق ساختمان را از سایر حقوق جدا کنند [۲۹].

آلمان

کشور آلمان از اوایل دهه ۱۹۹۰ علاقه فزاینده‌ای به حفاظت از زمین از طریق مجموعه‌ای از ابزارهای قانونی، مالی و اقتصادی نشان داده است که هدف آن کاهش استفاده از زمین طبیعی به کمتر از ۳۰ هکتار در روز تا سال ۲۰۲۰ است. اگرچه آلمان یک سیستم برنامه‌ریزی سنتی و محافظه کارانه دارد، اما اخیراً به رویکردهای منعطف و بازارگرا علاقه نشان داده است که امکان تخصیص کارآمد دارایی‌ها و کنترل مؤثرتر کاربری زمین را فراهم می‌کند. سیستم آلمانی‌ها به طور خاص شامل مجوزهای برنامه‌ریزی قابل تجارت است که از سیاست‌های حفظ محیط زیست حمایت می‌کند و به هر شهرداری اجازه می‌دهد تا مقدار مشخصی از مجوزهای برنامه‌ریزی برای اجرای طرح‌های توسعه شهری داشته باشد. اگر مجوزهای برنامه‌ریزی کافی نباشد، شهرداری می‌تواند تصمیم بگیرد که آنها را از دیگری، که بیشتر از نیازش، مجوز دارد خریداری کند. تعیین قیمت مجوز برنامه‌ریزی از قوانین بازار آزاد پیروی می‌کند. با این حال، این سیستم در مراحل اولیه خود است و هنوز مشخص نیست که چه تعداد مجوز برنامه‌ریزی می‌تواند به هر شهرداری واگذار شود و چه قوانینی می‌تواند بازار مربوطه را تنظیم کند؟ سیستم انتقال حق توسعه آلمان و ایالات متحده در استقلال از منطقه‌بندی و کنترل عمومی مجوزهای برنامه‌ریزی متفاوت بوده، که در آلمان فقط بین شهرداری‌ها قابل مذاکره است. در حال حاضر، برخی از شهرداری‌های آلمان در حال اجرای یک پروژه آزمایشی برای ارزیابی اثربخشی سیستم مجوزها هستند. این سیستم با اعطای مجوزهای برنامه‌ریزی کار می‌کند [۲۹].

1. Roman Law

2. The Inherited British Law



ترکیه

در کشور ترکیه، بناهای تاریخی ثبت شده و توسط دولت حفظ می‌شود. روند حفاظت از میراث فرهنگی در ترکیه را می‌توان با قانونگذاری مقتدر و هیئت‌های حفاظت سازش‌ناپذیر آن موفق دانست، اما اگر از منظر صاحبان این ساختمان‌ها به وضعیت نگاه کنیم، موضوعی مشکل‌ساز در ترکیه و همچنین در سطح جهان است. زیرا در رویه فعلی، پس از تصمیم حفاظت، حقوق مالکیت مالکان توسط مقامات دولتی بدون هیچ‌گونه جبرانی محدود شده است [۳۴].

روش‌های متداولی برای جبران زیان اقتصادی مالکان وجود دارد، یعنی سلب مالکیت و مبادله اموال. سلب مالکیت، یک رویکرد شناخته شده و رایج است. اساساً املاک و مستغلات توسط یک مقام دولتی با پرداخت ارزش بازار آن خریداری می‌شود. با این حال، از آنجاکه قیمت املاک و مستغلات بسیار گران است، روش سلب مالکیت اغلب مطرح نیست. علاوه بر این، می‌توان در نظر گرفت که به جای خرید کل ملک، می‌توان از روش سلب مالکیت فقط برای بخش‌های محدود استفاده کرد. به این ترتیب، بسته و ساختمان نزد مالک اصلی می‌ماند و مرجع صرفاً زیان اقتصادی ناشی از محدودیت پرداخت می‌کند. با این حال، پرداخت تنها برای حقوق توسعه محدود آن ساختمان‌ها نیز بسیار گران است و از آنجاکه صدها بنای تاریخی و فرهنگی محدود در این کشور وجود دارد، پولی که باید پرداخت شود، به قدری زیاد است که مالیه عمومی هر مرجعی در رسیدگی به چنین هزینه‌ای با مشکل مواجه خواهد شد [۳۴].

حقوق توسعه طبیعتاً مقدار زیادی سود اقتصادی را برای صاحبان خود فراهم می‌کند. بنابراین، آنها باید به طور مساوی بین مالکان تقسیم شوند. برای مثال، دادن پروانه ساختمانی سه طبقه برای یک قطعه و ممنوعیت کامل ساخت و ساز در زمین مجاور بدون دلیل، باعث عدم تعادل اقتصادی و در نتیجه بی‌عدالتی اجتماعی می‌شود. به طور معمول، پتانسیل توسعه برابر باید توسط شهرداری‌ها به همه افراد در یک منطقه اختصاص داده شود، بنابراین می‌توان سود توسعه را یکسان کرد. با این حال، برخی از صاحبان املاک و مستغلات توسط مقامات دولتی از استفاده از حقوق توسعه خود به دلیل تصمیمات حفظ، منع می‌شوند و مشکلات از همان جا شروع می‌شود. اگر هیچ جبرانی برای ضرر (از لحاظ مالی یا سطح زمین) وجود نداشته باشد، منجر به بی‌عدالتی می‌شود. برای حل این مشکل می‌توان از روش انتقال حقوق توسعه استفاده کرد. با این روش، مالکان قطعات محدود شده (انتقال قطعات) اجازه دارند حقوق توسعه استفاده نشده و مسدود ثابت خود را برای استفاده در سایر قطعات زمین (در یافت قطعات)، انتقال دهند. قطعه‌های ارسالی و دریافتی هر دو می‌توانند متعلق به یک شخص باشند یا می‌توانند متعلق به افراد مختلفی باشند. این بدان معناست که مالکان زمین‌های محدود شده نیز می‌توانند حقوق توسعه استفاده نشده خود را به شخص دیگری بفروشند. هنگامی که یک حق توسعه به قطعه دیگری منتقل می‌شود، مبلغ منتقل شده به عنوان تراکم پاداش به حق توسعه اصلی قطعه دریافت‌کننده اضافه می‌شود. برای مثال، اگر قطعه دریافتی به طور معمول دارای مجوز ساختمانی سه طبقه باشد، یک ورودی انتقال حقوق توسعه یک طبقه به آن اضافه می‌شود و آن را به یک مجوز ساختمانی چهار طبقه تبدیل می‌کند [۳۴].

برای صحبت در مورد انتقال حق توسعه، اول از همه، باید توسط یک مرجع به رسمیت شناخته شود که در واقع یک حق توسعه وجود دارد که با تصمیم عمومی بدون هیچ‌گونه جبرانی مسدود شده است. بدون آن، این موضوع تنها می‌تواند یک بحث فلسفی انتزاعی باشد. مرجع این تشخیص می‌تواند شهرداری‌ها (یا مقامات محلی) باشند. زیرا شهرداری مرجعی است که به تمام مسائل عمرانی رسیدگی می‌کند. شهرداری برنامه‌های توسعه را تهیه می‌کند، درخواست‌های توسعه را می‌پذیرد یا رد می‌کند یا تصمیمات توسعه‌ای که قبلاً تصویب شده را تغییر می‌دهد. اگر شهرداری از نظر قانونی بر موضوع توسعه تسلط کامل دارد، باید مرجعی باشد که برای انتقال حق توسعه نیز اقدام کند. برای کسب این شناخت، مالک بنای تاریخی از شهرداری درخواست می‌کند که به دلیل تصمیم حفاظت، حق توسعه محدودی وجود دارد و به دلیل آن زیان توسعه‌ای جبران نشده وجود دارد. مالک با دادخواستی به شهرداری مراجعه می‌کند و خواستار تحقیقات فنی می‌شود که چقدر مساحت طبقات به دلیل حفظ غیر قابل استفاده است. سپس شهرداری درخواست را تجزیه و تحلیل می‌کند و زیان توسعه متقاضی را محاسبه می‌کند. با این حال، فرایند مذکور کافی نیست. این اطلاعات باید در جایی ثبت شود و محل صحیح ثبت این اطلاعات عنوان ملک در اداره ثبت اسناد و املاک است. لذا در همین دادخواست، متقاضی از شهرداری نیز می‌خواهد که میزان زیان عمرانی محاسبه شده (مثلاً ۲۰۰ متر مربع) را به

اداره ثبت اسناد و املاک محل ارسال کند تا در عنوان قطعه حاشیه‌نویسی شود. به این ترتیب، حق توسعه استفاده نشده به‌طور خودکار توسط دولت ثبت و به رسمیت شناخته می‌شود. برای کسب این شناخت، مالک بنای تاریخی از شهرداری درخواست می‌کند که به دلیل تصمیم حفظ، حق توسعه محدودی وجود دارد و به دلیل آن زبان توسعه‌ای جبران نشده وجود دارد. مالک با دادخواستی به شهرداری مراجعه می‌کند و خواستار تحقیقات فنی می‌شود که چقدر مساحت طبقات به دلیل حفظ، غیر قابل استفاده است [۳۴].

در دهه ۲۰۰۰، زمانی که همکاری دولت محلی با بخش خصوصی شتاب گرفت، یک سیاست شهری استراتژیک به‌عنوان «تحول شهری» تعریف شد که از ترمیمات قانونی جدید از جمله تحول نهادی، بازسازی، احیا و آشتی فعالیت‌های نوسازی شهری مبتنی بر مکان‌های تاریخی حمایت می‌کرد. به‌طور مشابه، قانون شماره ۵۳۶۶ (قانون حفاظت از طریق تجدید و استفاده از طریق احیای اموال غیرمنقول تاریخی و فرهنگی فرسوده)، که در ژوئیه سال ۲۰۰۵ تصویب شد، می‌تواند به‌خوبی گسترش نوسازی شهری را از طریق سایت‌های میراثی در نظر بگیرد. براساس این قانون، محوطه‌های میراثی اعلام‌شده با عنوان «منطقه نوسازی» از صلاحیت شوراهای حفاظت منطقه‌ای خارج و به اختیار هیئت ویژه (هیئت نوسازی) تازه تأسیس مرتبط و اختیارات جدیدی به شهرداری‌های محلی داده شد. با این حال، این قانون باعث دگرگونی شدید در برخی از مناطق استانبول شد که منجر به اعیان‌سازی و جابه‌جایی گروه‌های کم‌درآمد از محیط خود شد. مشوق‌های مبتنی بر بازار به‌طور کلی و انتقال حقوق توسعه به‌طور خاص، باید با هماهنگی و همکاری استراتژی‌های دگرگونی بازآفرینی شهری با حفاظت از میراث، بدون ایجاد مانع از اهداف عمومی و مشروعیت، در سیستم برنامه‌ریزی ترکیه گنجانده شود. به‌ویژه در از میر، پروژه‌های تحول شهری ۱۸ منطقه فرعی شامل ۲۰۰۰۰۰ سازه ساختمانی در ۴۷۰۰ هکتار از اراضی نیازمند بهسازی و نوسازی شهری را تحت پوشش قرار داده است. این مناطق، که نیاز به بازسازی و نوسازی شهری دارند، حدود ۴۰ درصد از مناطق مسکونی شهر را تشکیل می‌دهند. اثربخشی برنامه انتقال حق توسعه مستلزم ارزیابی مؤثر پروژه‌های بازآفرینی و تحول شهری به‌منظور متعادل کردن تقاضا و عرضه است که باید با در نظر گرفتن پتانسیل توسعه کل در یکپارچگی طرح و در دسترس بودن پاداش اضافی برای عملیات خاص برای ارتقا باشد [۳۵]. ادغام انتقال حق توسعه در سیستم برنامه‌ریزی استفاده از زمین متعارف به دلیل سیاست‌های نولیبیرالی قوی که به‌ویژه در حوزه شهری گنجانده شده، به‌شدت به آرمان اجتماعی برای تغییر و ظرفیت قوی برای مدیریت عمومی وابسته است که در برنامه‌ریزی و مدیریت کاربری اراضی بسیار تأثیرگذار هستند. در غیر این صورت ابزارهای بازار محور منجر به فساد، نقض حقوق شهروندی یا انباشت رانت‌های نابرابر می‌شود. به‌عنوان یک دستگاه مبتنی بر بازار، انتقال حق توسعه هنوز جایی در کشور ترکیه پیدا نکرده و برخلاف سایر ابزارهای بازارگرا، همچنان فاقد مبنای قانونی و نهادی ثابت است. تعادل مناسب بین انتقال حق توسعه به‌عنوان اقدامات مدیریت زمین مبتنی بر بازار و عملکرد برنامه‌ریزی مرسوم فرماندهی-کنترل باید فوراً بازسازی شود [۳۵].

تفاوت بین ارزش‌های بازار حفاظت‌شده و بدون حفاظت به‌عنوان معادل حق توسعه ناشی از حد تراکم یا رشد به کار نرفته استفاده می‌شود. تا به‌وسیله یکسان‌سازی میزان «انتقال حق توسعه» که از مناطق فرستنده برداشته شده و سپس به منطقه دریافت‌کننده می‌رسد، منتقل شود. این فرایند توسط برنامه‌ریزی قانونی با نسبت انتقال خاص مشخص شده صورت می‌گیرد. نتایج مدل فرضی انتقال حق توسعه نشان می‌دهد که ارزش‌های بازار بین منطقه حفاظت‌شده و منطقه دریافت‌کننده مجاور به‌شدت متفاوت است. این اختلاف نمی‌تواند به‌طور خودکار به‌عنوان نسبت انتقال گنجانده شود. در غیر این صورت انتقال حق توسعه‌ها ۱۰ تا ۱۵ برابر ارزش ویژگی‌های منطقه ارسال‌کننده قیمت خواهند داشت. برای این منظور، اقدامات انجام شده توسط دولت محلی، نسبت انتقال یا حتی درصدی را که برای استفاده عمومی در معامله انتقال حق توسعه برای افزایش ارزش زمین پیش‌بینی شده برای منطقه میراث ساخته شده تخصیص داده می‌شود، با توجه به پروژه‌های در حال انجام و تمام تلاش‌ها برای حفاظت از مناطق، از جمله فهرست میراث جهانی تغییر خواهد داد [۳۵].

1. Legislation No. 5366 (Law on the Preservation by Renewal and Use by Revitalization of Deteriorated Historical and Cultural Immovable Properties)



هند (نشیک)^۱

نشیک، یک شهر مذهبی با جمعیت بالاست. این جمعیت برای استفاده‌های مختلف در زندگی امروزی به زیرساخت نیاز دارد. شهر به دلیل کمبود آب در فصل تابستان فضای بسیار محدودی برای توسعه دارد. این موضوع در نشیک قدیمی، بار اضافی را به زمین تحمیل می‌کند. برای یافتن راه‌حل برای این مشکل و فراهم کردن زیرساخت، انتقال حق توسعه می‌تواند ابزار مؤثری باشد. نکته اساسی در پشت هر کشور در حال رشد، توسعه زیرساخت‌ها در آن کشور است. هند، کشوری است که به سرعت در حال رشد است و رشد اقتصادی بالایی دارد و در آینده فوق‌العاده خواهد بود. برآورد می‌شود هند به سومین رتبه مالی مهم جهان تبدیل شود. امروز بخش‌های زیرساختی فرصت‌های عالی برای سرمایه‌گذاری برنامه‌ریزی شده دارند. مشارکت‌های دولتی خصوصی در توسعه این بخش و همچنین بهره‌مندی از دولت بسیار مهم است. هند، کشوری با سریع‌ترین رشد در ۲۵ سال گذشته بوده، این رشد، بار مضاعفی بر زیرساخت‌های کشور یعنی راه‌آهن، بزرگراه‌ها، تولید برق، توزیع، فرودگاه‌ها، سیستم آبیاری، سیستم آبرسانی و فاضلاب ایجاد می‌کند. تمامی امکانات زیربنایی فوق‌به‌دلیل عدم مدیریت و کمبود زیرساخت‌ها در حال حاضر با مشکل مواجه هستند. دستورالعمل UDPI^۲ وزارت توسعه شهری دولت هند، انتقال حقوق توسعه را به‌عنوان حق توسعه قابل انتقال تعریف می‌کند. به‌معنای حق توسعه برای انتقال پتانسیل یک قطعه تعیین شده برای یک هدف عمومی در یک طرح، که بر حسب کل فضای مجاز ساخته شده محاسبه می‌شود. براساس شاخص فضای طبقه یا نسبت مساحت طبقات مجاز برای آن قطعه، برای استفاده توسط خود مالک یا از طریق انتقال توسط او به شخص دیگری از محل فعلی به منطقه مشخص شده در نقشه، به‌عنوان فضای ساخته شده اضافی و بالاتر از حد مجاز به‌جای غرامت برای تسلیم قطعه مربوطه، بدون پرداخت هرگونه غرامت به مقام برنامه‌ریزی و توسعه شهری. توسعه‌دهنده می‌تواند مساحت ساخته‌شده اضافی را برای توسعه در منطقه توسعه دریافت کند. انتقال حق توسعه همچنین به اصلاح منطقه و توسعه مجدد منطقه در بخش داخلی شهر کمک کرده و توسعه ناخواسته در منطقه را کنترل می‌کند. این بهترین ابزاری است که می‌توان برای حفظ زمین استفاده کرد. برنامه انتقال حق توسعه نه تنها مستقیماً بر فروشنده و خریداران تأثیر می‌گذارد، بلکه به‌طور غیرمستقیم هم بر آن تأثیر می‌گذارد. بنابراین هنگامی که انتقال حق توسعه در هر سیستم اقتصادی معرفی می‌شود، سیستم را به‌طور مستقیم و همچنین غیرمستقیم تقویت می‌کند. جمعیت هند تأثیر بسیار زیادی بر زمین‌های کشاورزی، زمین‌های جنگلی، حیات وحش، محیط زیست و همچنین سلامت جامعه دارد. این رشد جمعیت بر زیرساخت‌های اولیه و تأسیسات عمومی مانند شبکه راه‌ها، آب آشامیدنی، سیستم فاضلاب، تأسیسات بهداشتی دولت تأثیر می‌گذارد. در اوایل دهه ۱۹۹۰ مقامات متوجه می‌شوند که برای حفاظت از زمین‌های باز و زمین‌های ذخیره شده برای جلوگیری از تخریب محیط زیست نیاز به تکنیک‌هایی وجود دارد.

معایب انتقال حق توسعه در نشیک

- نتایج هر برنامه انتقال حق توسعه نامشخص است،
- برنامه انتقال حق توسعه طراحی شده برای یک محل را نمی‌توان برای محل دیگری از همان جمعیت استفاده کرد،
- پیدا کردن فروشنده و خریدار آن بسیار دشوار است. زیرا زمین به‌عنوان محدودیت شخصی هر صاحب زمین است،
- برای اجرای موفق برنامه انتقال حق توسعه دانش بازار مورد نیاز است.
- به‌طور کلی در شهر نشیک برای اجرای برنامه انتقال حق توسعه، موارد زیر نیاز است:
- برای هر نوع توسعه با استفاده از انتقال حق توسعه، یک گواهی مرجع به توسعه‌دهنده زمین نیاز است،
- گواهینامه‌های حقوق توسعه توسط نماینده شورای شهرداری صادر می‌شود،
- هنگامی که مالک به هزینه خود امکانات رفاهی را در قطعه واگذار شده ایجاد می‌کند، مشروط به شرایطی است که ممکن است توسط کمیسیون/مقام مربوطه تجویز شود،

1. Nashik

2. [https://mohua.gov.in/upload/uploadfiles/files/URDPI%20Guidelines%20Vol%20\(2\).pdf](https://mohua.gov.in/upload/uploadfiles/files/URDPI%20Guidelines%20Vol%20(2).pdf)

- زمین محفوظ تسلیم شده، که قرار است برای آن گواهینامه حقوق توسعه صادر شود، باید به طور کامل در اختیار شرکت/مقام مربوطه قرار گیرد،
- در صورتی که شرکت مرجع مورد تأیید باشد، زمین باید به طور کامل در اختیار شرکت باشد،
- رزروها/پیشنهادهای آتی، تحت شرایطی مجاز خواهند بود.

گواهی حق توسعه

- لیست اسنادی است که باید مالک زمینی که مایل به دریافت گواهینامه حق توسعه است ارائه کند:
- درخواست مجوز برای گواهی حق توسعه،
 - فرم به همراه درخواست برای اعطای گواهی حق توسعه،
 - فرم گواهی امضا شده توسط نقشه‌بردار/معمار دارای مجوز،
 - تصدیق قولنامه توسط مالک،
 - گزارش تطبیق مالک،
 - تعهد ثبت شده،
 - اعطای گواهینامه حق توسعه [۳۶].

هند (بنگالور)

بنگالور، مرکز ایالت کارناتا، یکی از شهرهای با سرعت در حال توسعه هند با میانگین نرخ رشد سالیانه ۴٫۸ درصد و جمعیت ۸٫۵ میلیون نفر (سرشماری هند، ۲۰۱۱) است. قانون ۱۹۶۱ (KTCP) و همچنین دو قانون دیگر، یعنی قانون شهرداری کارناتا ۱۹۶۴ و قانون سازمان توسعه بنگلور^۲ ۱۹۷۶، ساختار شهری، شرایط اجتماعی-اقتصادی شهر، پویایی شهر، همراه با آرزوی تبدیل شدن به یک مرکز جهانی ضمن ایفای نقش کلیدی در تعریف رسوم شهری در سطح ملی، پتانسیل استفاده از ابزارهای مختلف برای توسعه را ارائه می‌دهد. این شهر از بازار پر جنب و جوش املاک و مستغلات برخوردار بوده و با دومین مساحت بالای فضای دفتر کار شامل بخش‌های با فناوری پیشرفته در این کشور است که پایین‌ترین سطح فضای خالی را (زیر ۵ درصد) دارد.

در راستای اجرای مفاد و پیشنهادهای طرح جامع به ویژه تعریض جاده و تشکیل راه‌ها از مفاد قانون تملک اراضی همراه با غرامت نقدی به مالباختگان و افراد آسیب‌دیده استفاده شده است. با توجه به کمبود منابع مالی BBMP، مقامات و دولت به استفاده از ابزار انتقال حق توسعه متوسل شدند. بخش ۱۴ (B) قانون برنامه‌ریزی شهر و کشور کارناتا ۱۹۶۱ در ژوئن سال ۲۰۰۴ معرفی شد و بعداً در سال ۲۰۱۵ اصلاح شد. مزایای حقوق توسعه این بخش به انتقال حق توسعه برای تملک زمین برای مقاصد عمومی، از جمله تعریض جاده موجود یا تشکیل جاده‌های جدید می‌پردازد.

طبق اصلاحیه سال ۲۰۰۴، براساس شدت توسعه، شهر به سه حلقه برای اهداف «حق توسعه» تقسیم شده بود. «گواهی حقوق توسعه» صادر شده برای یک سایت تولیدکننده در یک منطقه مجاز به استفاده در هر یک از مناطق مشروط به نسبت تعیین شده برای اعطای «حق توسعه» بود. برای مثال، اگر سایت تولیدکننده در منطقه یک واقع شده باشد، می‌توان از آن در یک سایت دریافت‌کننده در منطقه سه با دو برابر ارزش آن استفاده کرد. اگر یک سایت تولید در منطقه سه واقع شده باشد، می‌توان آن را در ناحیه یک به نصف یا در ضریب ۰٫۵ ضرب کرد. همچنین با در نظر گرفتن «حق توسعه» در محل دریافت، میزان عقب‌نشینی‌ها نسبت به ارتفاع مجاز بود. «گواهی حقوق توسعه» کلی که می‌تواند در محل دریافت استفاده شود حداکثر تا ۰٫۶ برابر نسبت مساحت کف موجود محدود شده است. برای واگذاری زمین به دولت، مالک زمین

1. Karnataka Municipal Corporation Act 1964
2. Bangalore Development Authority Act



۱,۵ برابر مساحت زمین را به‌عنوان «گواهی حق توسعه» دریافت می‌کند. این مقدار تاحدی مجاز است که با مضرب مجاز ذکر شده منطبق باشد. به جای شدت توسعه به‌صورت پهنه یک، دو و سه، نسبت ارزش زمین محل مبدأ به سایت دریافت‌کننده در نظر گرفته می‌شود. نرخ‌های بازار ارائه شده توسط بخش تمیر و ثبت و نسبت آنها بین قطعه مبدأ و دریافت‌کننده، چند برابر برای استفاده یا بارگیری «حق توسعه» فراهم می‌شود. اگرچه این فرمول دلگرم‌کننده است، ارزش واقعی گواهی حق توسعه تا زمانی که شخص واقعی از میزان «گواهی حق توسعه» در یک سایت خاص استفاده نکند، مشخص نیست. همچنین سایت دریافت‌کننده ممکن است زیرساخت لازم برای پشتیبانی از توسعه اضافی از نظر فضای کف را نداشته باشد [۳۷].

جدول ۱. جمع‌بندی تجارب سایر کشورها

ردیف	موقعیت	اقدامات اصلی	نتیجه‌گیری	درس آموخته
۱	ایالات متحده آمریکا	حفظ فضاهای باز، بناهای تاریخی، مناطق طبیعی و کشاورزی از طریق انتقال حقوق توسعه نسبی به مناطق مناسب برای توسعه.	حفظ محیط زیست و مهار رشد شهری توسط انتقال حقوق توسعه به مناطق خاصی که قبلاً مجهز به خدمات و زیرساخت‌ها هستند.	تکامل ساختار انتقال حق توسعه، پیوندی قوی با قانون منطقه‌بندی داشته و بنابراین باعث تضعیف انعطاف‌پذیری برنامه‌ها و سازگاری آنها با نیازهای بازار آزاد می‌شود. می‌تواند باعث حفظ فضاهای باز، زمین‌های کشاورزی و مناطق حساس به محیط زیست شود و در عین حال امکان افزایش توسعه در مناطق تعیین شده را فراهم می‌کند. امکان استفاده از TDRها برای ایجاد یک رویکرد متوازن بین توسعه اقتصادی و حفاظت، استفاده از اهداف مدیریت رشد با حفظ محیط زیست. اهمیت رویکردهای مبتنی بر بازار، چارچوب‌های منطقه‌بندی، مشارکت عمومی و ایجاد انگیزه برای توسعه‌دهندگان.
۲	آلمان	کاهش استفاده از زمین طبیعی به کمتر از ۳۰ هکتار در روز تا سال ۲۰۲۰. شامل مجوزهای برنامه‌ریزی قابل تجارت که از سیاست‌های حفظ محیط زیست حمایت می‌کند.	سیستم انتقال حق توسعه آلمان با اعطای مجوزهای برنامه‌ریزی کار می‌کند.	چنین برنامه‌هایی معمولاً برای مدیریت رشد شهری و حفاظت از زمین‌های با ارزش کشاورزی یا حساس به محیط زیست اعمال می‌شود. این برنامه‌ها می‌توانند ابزاری مؤثر برای توسعه پایدار، حفاظت از زمین و برنامه‌ریزی شهری باشند، مشروط بر اینکه از یک چارچوب نظارتی روشن، مشارکت عمومی و اثر بخشی حمایت شوند.
۳	هلند	تمرکز بر آب و حفاظت از محیط زیست. برنامه‌ریزی یکپارچه فضایی و ترکیب سیاست‌های کاربری زمین، مدیریت آب و پایداری محیط زیست در یک استراتژی منسجم. حفظ اراضی روستایی و کشاورزی. تأکید بر حکمرانی مشارکتی که شهرداری‌ها، دولت‌های منطقه‌ای و مالکان خصوصی را شامل می‌شود.	هلند با جمعیت متر اکم، بهره‌وری کشاورزی و سیاست‌های زیست‌محیطی تکنیک‌های نوآورانه مدیریت کاربری زمین، از جمله سیستم‌های TDR را برای حفاظت از زمین‌های با ارزش و کنترل پراکنندگی شهری اجرا کرده است. حفظ زمین‌های طبیعی در این رویکردها با هدف تأمین مالی تجدید کیفیت مناطق روستایی و طبیعی از طریق تخریب ساختمان‌ها و واگذاری حقوق توسعه مسکونی.	سیاست‌های کاربری زمین هلند تضمین می‌کند که مناطقی که با اولویت‌بندی مناطقی که بیشترین نیاز به حفاظت را دارند، مناطق شهری می‌توانند توسعه جدید را به‌طور پایدار در خود جای دهند. هلند توانسته است رشد شهری را با حفظ روستایی و محیط زیست متعادل کند. انتقال حق توسعه به شیوه‌های متفاوتی قابل اجرا بوده و حفظ محیط زیست از مهم‌ترین رویکردهای آن است.

ردیف	موقعیت	اقدامات اصلی	نتیجه‌گیری	درس آموخته
۴	ایتالیا	<p>– برابری شهری، جبران خسارت و انگیزه در تجارب برنامه‌ریزی براساس مدل‌های ارائه شده توسط قوانین منطقه‌ای.</p> <p>– نوآوری در ساختار ابزارهای برنامه‌ریزی و ایجاد رویکردهای جدیدتر و انعطاف‌پذیرتر.</p> <p>– استفاده از حقوق توسعه برای دستیابی به اهداف مختلف و تساوی حقوق و کارایی بیشتر.</p>	<p>– در غیاب یک چشم‌انداز برنامه‌ریزی مشخص و بدون یک قانون ملی به‌روز شده، این تجربیات نوآورانه ممکن است واقعاً مؤثر واقع نشوند یا بدتر، منجر به بهره‌برداری بیشتر از املاک و مستغلات و غارت قلمرو شوند.</p>	<p>– برنامه‌های TDR می‌تواند ابزار مؤثری برای مهار رشد شهری، تمرکز توسعه در مناطق با زیرساخت‌های موجود و محدود کردن گسترش به مناطق روستایی یا حساس به محیط زیست باشد.</p> <p>– توانایی ترویج توسعه مجدد مناطق شهری کم‌استفاده یا آسیب‌دیده و انگیزه برای توسعه‌دهندگان برای ساخت و ساز در فضاهای شهری موجود به‌جای گسترش در سایت‌های سبز با استفاده از TDR.</p> <p>– مشارکت عمومی برای موفقیت برنامه‌های TDR بسیار مهم است.</p>
۵	ترکیه	<p>– ایجاد تعادل در رشد سریع شهری با نیاز به حفاظت از محیط زیست.</p> <p>– حفظ میراث فرهنگی و تاریخی با انتقال حقوق توسعه از مکان‌های تاریخی و باستان‌شناسی.</p> <p>– استفاده از برنامه‌های TDR برای حمایت از نوسازی و توسعه مجدد شهری</p> <p>– مدیریت سکونتگاه‌های غیررسمی.</p>	<p>– اهمیت ایجاد تعادل در شهرنشینی با حفاظت از محیط زیست.</p> <p>– حقوق مالکیت مالکان توسط دولت بدون هیچ‌گونه جبرانی محدود شده است.</p> <p>– قطعه و ساختمان نزد مالک اصلی می‌ماند و مرجع صرفاً زیان اقتصادی ناشی از محدودیت را پرداخت می‌کند.</p> <p>– پرداخت هزینه بالا به دلیل وجود تعداد بالای بنای تاریخی و فرهنگی.</p>	<p>– برنامه‌های TDR می‌توانند به‌طور مؤثر توسعه را به سمت مراکز شهری هدایت و در عین حال از مناطق حساس به محیط زیست محافظت کنند.</p> <p>– این برنامه‌ها می‌تواند با ایجاد انگیزه در توسعه رسمی شهری و جابه‌جایی از مناطق غیررسمی یا غیرمجاز، به مدیریت سکونتگاه‌های غیررسمی کمک کند.</p> <p>– ایجاد مشوق‌های اقتصادی برای مالکان و توسعه‌دهندگان برای اجرای این برنامه‌ها مؤثر است.</p>
	هند (نشیک)	<p>– حق توسعه برای انتقال پتانسیل یک قطعه تعیین شده برای یک هدف عمومی در یک طرح برحسب کل فضای مجاز ساخته شده محاسبه می‌شود.</p> <p>– توسعه‌دهنده می‌تواند مساحت ساخته شده اضافی را برای توسعه در منطقه توسعه دریافت کند.</p>	<p>– کنترل توسعه ناخواسته در منطقه.</p> <p>– کمک به تغییر منطقه و توسعه مجدد منطقه در بخش داخلی شهر.</p>	<p>– اکثر برنامه‌های انتقال حق توسعه به پاسخ و حمایت فعال جامعه‌ای که برنامه باید در آن اجرا شود بستگی دارد.</p> <p>– استفاده دقیق باعث موفقیت بهتر در برنامه می‌شود.</p> <p>– برای اجرای موفق برنامه «انتقال حق توسعه» دانش بازار مورد نیاز است.</p>
	هند (بنگالور)	<p>– رفع نیازهای زیرساختی از طریق تملک زمین.</p> <p>– تشویق مالکان زمین برای مشارکت.</p> <p>– تراکم‌زدایی مناطق مرکزی شهری.</p> <p>– مدیریت رشد سریع شهری.</p> <p>– تقسیم شهر به سه حلقه برای اهداف «حق توسعه» بر اساس شدت توسعه.</p>	<p>– برنامه TDR بنگلور به‌عنوان ابزاری برای تسهیل در دستیابی به زمین برای زیرساخت‌های عمومی.</p> <p>– رشد سریع بنگلور به افزایش فشار بر زمین شهری آن منجر شده است.</p> <p>– برنامه TDR در بنگلور با انتقال امکان توسعه به حومه‌ها به تراکم‌زدایی مرکز شهر کمک کرده است.</p>	<p>– برنامه‌های TDR می‌تواند راهی مؤثر برای به‌دست آوردن زمین برای پروژه‌های زیربنایی بدون بار مالی باشد.</p> <p>– برنامه‌های TDR می‌توانند به افزایش مناطق دارای زیرساخت‌های لازم، جلوگیری از گسترش شهر و ایجاد شهری پایدارتر کمک کنند.</p> <p>– TDR به‌عنوان ابزاری برای رفع تراکم هسته‌های شهری.</p>

مصادیق داخلی و درس آموخته‌ها

در ایران، رویکرد حق انتقال توسعه را در دو بخش اجرایی و آکادمیک می‌توان بررسی کرد. در بخش اجرایی می‌توان به تأکید طرح‌های جامع شهرهای تهران، مشهد و شیراز به این رویکرد، برای حفاظت از باغ‌ها و میراث تاریخی این شهرها اشاره داشت که البته در عمل به دلیل مشکلات زیاد ساختاری و آماده نبودن بسترهای نهادی به مرحله اجرا نرسیده‌اند [۲۱].

■ شهرداری اردبیل

از مجموع ۶۳۲۸ هکتاری شهرداری اردبیل ۱۳۴۳ هکتار سکونتگاه غیررسمی و ۹۶۲ هکتار بافت فرسوده را شامل می‌شود. معاونت شهرسازی و معماری شهرداری اردبیل با استناد به مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در خصوص سیاست‌ها و ضوابط تشویقی کالبدی شامل نوسازی محله‌ای در بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری مورخ ۱۴۰۱/۰۷/۱۶ ضوابط ویژه تدوین و در مورخ ۱۴۰۲/۰۳/۲۰ با تصویب کمیسیون ماده (۵) به مرحله اجرا گذاشته شده است. حاصل این امر افزایش ۵۳٪ صدور پروانه در محلات هدف است، اما صرفاً افزایش تراکم در معابر کم‌عرض و محلات کوچک ضمن این‌که تصویری نامناسب را ایجاد کرده و نتوانسته از اصول شهرسازی دفاع و بافت سنتی محله‌ها را دچار مشکلاتی کرده است [۳۸].

■ شهرداری تهران

در خصوص شهر تهران تهیه «دستورالعمل سازوکار انتقال حق مرغوبیت مالکانه» با هدف حفاظت از بناها و ساختارهای ارزشمند تاریخی و طبیعی شهر تهران از سال ۱۳۹۹ در دستور کار سازمان نوسازی شهر تهران قرار گرفته است و موضوع در کارگروه فنی و کمیسیون ماده (۵) مطرح شد و پس از برگزاری جلسات متعدد، نظریه کارگروه فنی اخذ شد [۳۸].

چالش‌های داخلی موجود در اجرای انتقال حق توسعه عبارتند از: نظام حقوقی ساختار نیافته متناسب با اقدامات توسعه شهرسازی، عدم وجود ساختار مشخص برای تدقیق مباحث مالی برنامه‌های انتقال حق توسعه، وجود معارضات ثبتی، نبود تمایل و انگیزه کافی برای مشارکت توسط ساکنان محلات هدف و....

اعطای تسهیلات

شرایط معاوضه خانه فرسوده با واحد نوساز (کلید به کلید)

طبق ماده (۱۲۱) لایحه برنامه هفتم توسعه، جهت تشویق مالکان به مشارکت در نوسازی بافت‌های فرسوده، وزارت راه و شهرسازی مجاز است در فرایند معاوضه کلید به کلید واحدهای بافت فرسوده با واحدهای نوساز یا اراضی تحت مالکیت خود، در قیمت کارشناسی واحدهای نوساز یا اراضی معوض مزبور تا سقف ۴۰ درصد تخفیف اعمال نماید و یا اراضی یا واحدهای مسکونی واقع در بافت فرسوده را تا سقف ۴۰ درصد بیش از قیمت کارشناسی قیمت‌گذاری نماید [۴۰].

طی طرح کلید به کلید ساکنان بافت فرسوده با اجرای این طرح در محلات فرسوده در صورت واگذاری ملک خود به دولت می‌توانند زمین با واحد نوسازی شده با ۴۰ درصد تخفیف دریافت کنند. دولت تقریباً ۱۵ درصد از ظرفیت طرح نهضت ملی مسکن را به بافت فرسوده اختصاص داده است به این معنا که سالیانه باید ۱۵۰ هزار واحد مسکونی در بافت فرسوده نوسازی شوند که بخشی از اقدامات دولت برای بهسازی بافت ناکارآمد شهری است. یکی از شروط معاوضه خانه فرسوده با واحد نوساز (کلید به کلید)، آن است که ملک در محدوده محلات هدف بازآفرینی شهری قرار داشته و دارای سند مالکیت باشند، شرط دیگر آن است که مالک خانه فرسوده واقع در بافت فرسوده و سند خانه و ملک به نام وی تنظیم شده باشد [۴۰].

با این‌که اجرای طرح کلید به کلید یا همان بند «ث» تبصره «۱۱» قانون بودجه سال ۱۴۰۲ از اولویت ویژه شرکت بازآفرینی شهری ایران هستند

و این اقدام و شیوه را وزارت محترم راه و شهرسازی فرصت طلایی برای گره‌گشایی از بافت‌های فرسوده می‌داند. علاوه بر این طرح مذکور، یک قانون لازم‌الاجراست و در برنامه هفتم توسعه نیز پیش‌بینی شده است، ولی متأسفانه عدم تعامل و همکاری ادارات کل راه و شهرسازی در این رابطه مانع بزرگ اجرایی شدن طرح بوده و عدم بهره‌مندی از مزایای این طرح شده است. این موضوع و موارد ممنوعه از چالش‌های پیش‌رو در فرایند انتقال حق توسعه است [۳۸].

تسهیلات ارائه شده در طرح معاوضه خانه فرسوده با واحد نوساز در سکونتگاه‌های غیررسمی

طبق بند «م» تبصره «۱۱» قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کشور؛ به وزارت راه و شهرسازی اجازه داده می‌شود، اراضی در مالکیت خود را در سکونتگاه‌های غیررسمی که قبل از سال ۱۳۹۴ به تصرف اشخاص درآمده و براساس طرح‌های مصوب شهری ساخت‌وساز صورت گرفته و در حال بهره‌برداری است، به مالکان اعیانی واگذار کند. وزارت راه و شهرسازی مکلف است هر سه‌ماه یک‌بار گزارش عملکرد این بند را به کمیسیون عمران مجلس شورای اسلامی ارائه کند [۱۵].

۵. نتیجه‌گیری

یک رویکرد بازارمحور، مبتنی بر انتقال حقوق توسعه، زمانی که توسط یک استراتژی روشن حمایت شود، می‌تواند تضمین‌کننده قطعیت قوانین و نتایج خوب در کنترل رشد شهری باشد [۲۹]. در این زمینه برنامه‌های انتقال حقوق توسعه که از ابتدا برای تسهیل روند توسعه شهری طراحی شده‌اند با تمایزی که نسبت به سایر روش‌ها دارند، می‌توانند باعث حفاظت زمین شده و جنبه‌های مثبت زیادی را در این روند وارد کنند.

در دهه‌های اخیر سیاست‌های انتقال حق توسعه با توجه به توانایی در حل مشکلات مربوط به برنامه‌ریزی شهری در کشورهای متعددی اجرا شده است. در این پژوهش، ادبیات مربوط و تجارب مختلف برای مشخص کردن شیوه‌های انتقال حق توسعه و نحوه استفاده از آن برای روشن شدن تأثیر روش‌ها و برنامه‌های انتقال حق توسعه و تأثیر آن در بهبود برنامه‌های توسعه شهری مطالعه شد. بررسی‌ها نشان می‌دهد که با وجود آثار مثبت انتقال حق توسعه در بسیاری از جنبه‌ها و انگیزه‌های بالای برنامه‌ریزی شهری در اجرای این برنامه‌ها، بسیاری از موارد اجرا شده آثار بسیار کمی در روند توسعه شهری داشته و با وجود اینکه موفق تلقی می‌شوند، لزوماً سبب رشد توسعه و جبران محدودیت‌ها نیستند. اکثر این برنامه‌ها بر توسعه بیشتر ساختمان‌ها در مناطق دریافت‌کننده متمرکز هستند. با وجود شکاف بین انتقال حق توسعه در تئوری و عمل می‌توان گفت اصلاح رویکردهای اتخاذ شده در این موارد و ایجاد برنامه‌ای هدفمند با بسترسازی مناسب و همچنین پیشنهاد زمینه‌هایی برای تحقیقات بیشتر می‌تواند کمک شایانی به اخذ نتایج بهتر در این روند داشته باشد. یکی از مهم‌ترین مباحث در خصوص انتقال حق توسعه، زمینه و بستر تحقق این ایده است. برای مثال در آمریکا، نظام بازار آزاد حکم فرماست، به طوری که مالک می‌تواند در خارج از محدوده شهر نیز به احداث ساختمان اقدام کند. البته با آگاهی از آنکه مسئولیت تأمین آب و انرژی با مالک است و بسیار متفاوت با وضعیت ایران بوده که ساخت‌وساز در خارج محدوده، قانوناً ممنوع است. از سوی دیگر، در کشورهای دیگری مانند هلند که قوانین بسیار جدی اجرا می‌شوند، زمانی که ممنوعیتی در نظر گرفته شود، هیچ فردی نمی‌تواند از آن عدول کند. این بستر نیز بسیار متفاوت با وضعیت ایران است که به‌رغم ممنوعیت ساخت‌وساز در خارج محدوده، مالکان با به اصطلاح دور زدن قانون به ساخت‌وساز در پیرامون شهرها اقدام می‌کنند. به عبارتی، نه بازاری آزادی وجود دارد که با ایجاد محدودیت از طریق حق انتقال توسعه، از اراضی مدنظر خود محافظت می‌کند و نه نظام برنامه‌ریزی قانونمندی همچون هلند وجود دارد که در آن از طریق حق انتقال توسعه، عدالت را بسط داده و حق و منفعت فردی را در نظام برنامه‌ریزی محترم شمارد.

به نظر می‌رسد رویکرد انتقال حق توسعه (TDR) بتواند ضمن احترام به حقوق مالکیت خصوصی و ارج نهادن به حقوق توسعه برای افراد و اشخاص جهت استفاده بهینه از اراضی و املاک خود و منتفع شدن از ارزش افزوده ناشی از طرح‌های توسعه شهری، بسترهای مناسب را جهت



تأمین منافع عمومی می‌تواند کارگشا باشد. در جدول ۲، مقایسه تطبیقی بین اصول و راهبردهای عدالت اجتماعی بامبانی روش انتقال حق توسعه مورد بررسی قرار گرفته است.

جدول ۲. مقایسه تطبیقی اصول و راهبردهای عدالت اجتماعی بامبانی روش انتقال حق توسعه

اصول عدالت اجتماعی	راهبردهای عدالت اجتماعی	میزان تطابق اصول و راهبردها با مبانی روش انتقال حق توسعه
۱ - تساوی در حقوق عمومی.	ایجاد بستر قانونی مناسب برای جلوگیری از ظلم	کاملاً منطبق است
۲ - عدم موضوعیت جایگاه و مقام افراد در اجرای عدالت.	رعایت حقوق متقابل توسط حکومت و مردم	کاملاً منطبق است
۳ - عدم تساوی در حقوق اکتسابی فردی - اجتماعی.	توزیع فضایی برابر خدمات	تا حدودی منطبق است
۴ - رعایت اقتضای زمان در دریافت تعرفه‌ها.	اولویت‌دادن به فعالان عرصه‌های مختلف اجتماع	تا حدودی منطبق است
۵ - دسترسی برابر به خدمات عمومی.	حمایت از طبقات و اقشار مختلف به اقتضای شرایط	تا حدودی منطبق است
۶ - عدم اختصاصی‌سازی اموال و منافع عمومی.	اولویت رسیدگی به طبقات پایین اجتماع	تا حدودی منطبق است
۷ - انتفاع همگانی در امور عمومی.	توزیع منابع بر اساس کارایی و استحقاق	تا حدودی منطبق است

مأخذ: [۲۱].

نظر به ضرورت تحقق طرح‌های توسعه شهری و لزوم استفاده از پتانسیل‌ها و ظرفیت‌های بافت میانی و اصیل شهرها، از این رو رویکرد انتقال حق توسعه به‌عنوان یکی از روش‌های مؤثر بر تأمین حقوق برقراری عدالت بین مالکین و صاحبان حق در فضا و محیط شهری بوده و بهره‌برداری مناسب از آن می‌تواند منجر به تسریع تحقق بیش از پیش طرح‌های توسعه شهری و احیای بافت‌های ناکارآمد شهری، همراه با رضایت شهروندان شود.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی / سیاستی

با توجه به همین مسئله گزارش حاضر ضمن بررسی تجارب مختلف جهانی در بهره‌برداری از رویکرد انتقال حق توسعه، به دنبال شناخت بیشتر این موضوع و تعریف زمینه‌های قانونی آن جهت به‌کارگیری و اجرایی کردن آن است. در همین راستا پیشنهادهای سیاستی نیز تبیین شده است:

- طراحی مدل اجرایی انتقال حق توسعه در طرح‌های بافت فرسوده شهرها،
- ارائه شیوه‌نامه یا دستورالعمل (تعیین فرمول) به‌کارگیری انتقال حق توسعه به‌صورت عادلانه و دقیق جهت حل مسائل طراحی‌های توسعه شهری و احیای بافت فرسوده و تاریخی،
- پیش‌بینی جایگاه طراحی و نظارت شهرسازی در اجرایی‌سازی رویکرد انتقال حق توسعه به جهت حفظ چارچوب‌های برنامه‌های توسعه شهری،

- شناسایی و پیش‌بینی ظرفیت‌های لازم جهت اجرایی‌سازی این رویکرد در طرح‌های توسعه شهری (طرح جامع و تفصیلی)،
- لزوم ایجاد ساختار سیستمی هوشمند ضمن نظارت دقیق برای اجرای تمامی رئوس انتقال حق توسعه،
- تسریع در ایجاد بسترهای نهادی مورد نیاز برای اجرایی کردن برنامه‌های «انتقال حق توسعه»،
- لزوم رفع موانع و بهبود تعاملات شفاف میان بدنه مدیریت شهری و اداره ثبت اسناد و املاک برای تسریع تشریک مساعی ارگان‌های ذی‌ربط و بهبود فرایند،
- حفاظت از مناطق با ارزش و انتقال توسعه به سایر مناطق دارای شرایط لازم، نیازمند لحاظ اقدامات غیرتتهاجمی در مناطق ارزشمند است که بازماندگی از توسعه، سبب زوال آنان نشود،
- لزوم لحاظ اقدامات عام‌المنفعه برای سرمایه‌داران و توسعه‌دهندگان در انتقال حقوق توسعه برای جلوگیری از تبدیل شدن شهر به کالای انحصاری افراد خاص،
- لازم است نهاد ناظر به‌منظور تدقیق ارزش انتقالی به دریافت‌کنندگان ایجاد شود تا از اجحاف‌های احتمالی به حقوق دریافت‌کنندگان جلوگیری به عمل آید،
- لزوم ایجاد بانک‌های انتقال حق توسعه به‌عنوان یک مرکز پاکسازی برای شناسایی فروشندگان و خریداران بالقوه آن، ارائه اعتبار به مؤسسات وام‌دهی محلی و...،
- برای ایجاد تعادل در عرضه و تقاضا، باید ضریب مالی ارزش مرغوبیت در نظر گرفته شود و سالیانه بروز شود،
- لزوم حذف واسطه‌ها در انتقال حق توسعه بین فرستنده و گیرنده،
- حقوق توسعه ایجاد شده باید به‌نحوی ثبت شود که به مرور زمان این حق شهر حفظ شده و در چارچوب معاملات شهروندان نیز قابل رؤیت باشد،
- لزوم در نظر گرفتن سازوکار رقیب در فرایند اعطای تراکم برای جلوگیری از شکست‌های احتمالی طرح،
- در شناسایی محدوده‌ها و املاک گیرنده حق مرغوبیت باید به شرایط و ظرفیت محدوده توجه شود و با توجه به دسترسی، مساحت ملک و مقیاس عملکردی و کالبدی ملک نسبت به اعطای تراکم مازاد اقدام کرد.

منابع و مآخذ



- [۱] اولاد، محمود و مهدی، خداپرست مشهدی و سعید، ملک‌الساداتی. کارایی انتقال حق توسعه در توسعه متوازن سکونت شهری با استفاده از مدل‌سازی عامل مینا، پژوهش‌های اقتصادی ایران، دوره ۲۷، ش ۹۰، ۱۴۰۱.
- [2] Falco, E. and Chiodelli, F, The transfer of development rights in the midst of the economic crisis: Potential, innovation and limits in Italy, Land Use Policy, 72, 381–388, 2018.
- [3] Bruno, Erica., Falco, Enzo., Shahab, Sina. and Geneletti, David, Integrating Ecosystem Services In Transfer of development rights: a literature review, Land Use Policy 131, 2023
- [4] Niron, Semin. and Turk, Sevkiye Sence, "Using transfer of development rights (TDR) in a legally ambiguous context: Istanbul case," Land Use Policy, Elsevier, vol. 135(C). 2023
- [5] Nelson, A. C., Pruetz, R., and Woodruff, D, The TDR Handbook: Designing and Implementing Transfer of Development Rights Programs. United States: Island Press, 2012.
- [۶] ملکی، قاسم. مجموعه مقالات توسعه شهری، ۱۳۹۴.
- [7] Linkous, Evangeline R., "Transfer of development rights in theory and practice: The restructuring of TDR to incentivize development." Land Use Policy 51, 162-171, 2016

- [۸] پورحسین زاده، محمدحسین و قادر، احمدی. تحلیل کاربردی رویکرد انتقال حق توسعه (TDR) جهت حفاظت از بافت‌های تاریخی (مطالعه موردی: بافت تاریخی شهر ارومیه)، دوره ۵، ش ۳، ۱۴۰۰.
- [۹] ندایی طوسی؛ سحر و غلامرضا، کاظمیان و بهاره، حردانی. علل و موانع نهادی تبدیل رویکرد انتقال حقوق توسعه (TDR) به سیاست توسعه شهری با تأکید بر مورد پژوهی (مطالعه موردی: منطقه ۹ شهرداری اصفهان)، برنامه‌ریزی توسعه کالبدی، دوره ۷، ش ۲، ۱۳۹۹.
- [۱۰] مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، سامان‌دهی و طراحی نظام انتقال حق توسعه در تهران، ۱۳۹۴.
- [۱۱] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی)، ۱۳۹۶.
- [12] Pruetz, R. (1997). *Saved by Development: Preserving Environmental Areas, Farmland and Historic Landmarks with Transfer of Development Rights*. Burbank, CA: Arje Press
- [۱۳]. شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، آیین‌نامه چگونگی اجرا و نظارت بر اجرای طرح‌های توسعه و عمران، ۱۴۰۰.
- [۱۴]. دستورالعمل حفاظت از بناها و ساختارهای ارزشمند تاریخی، اجتماعی و طبیعی شهر تهران بر مبنای انتقال حق توسعه، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۳.
- [۱۵] افشارنیا، اعظم و اسفندیار، زبردست و مرتضی، طلاچیان. تملک اراضی شهری در طرح‌های توسعه شهری با رویکرد عدالت اجتماعی، مطالعات شهر ایرانی اسلامی، دوره ۱۱، ش ۴۴، ۱۴۰۰.
- [۱۶] نقیب، آسیه و امیر، تیموری. حق مرغوبیت در رویه کنونی، نشریه علوم اجتماعی، دوره یازدهم، ۱۳۹۶.
- [۱۷] حسن‌زاده، فاطمه و غلامرضا، کامیار و امید، محمدی. عوارض حق مرغوبیت ناشی از اجرای طرح‌های عمومی-عمرانی و تفکیک اراضی، نشریه علمی پژوهش‌های حقوقی، دوره ۲۰، ش ۴۵، ۱۴۰۰.
- [۱۸] موثقی، احمد. توسعه؛ سیر تحول مفهومی و نظری، نشریه دانشکده حقوق و علوم سیاسی، ش ۶۳، ۱۳۸۳.
- [19] Kaplowitz, M. D., Machemer, P., and Pruetz, R. "Planners' experiences in managing growth using transferable development rights (TDR) in the United States". *Land Use Policy*, 25, 378–387, 2008
- [۲۰] محمدی، اکبر و بهرام، امین‌زاده گوهرریزی و نازنین، حسین‌پور. دلایل عدم موفقیت برنامه TDR در طرح‌های توسعه شهری ایران، اندیشه راهبردی شهرسازی، دوره ۱، ش ۱، ۱۴۰۱.
- [۲۱] خالقی، رضا و زهره، داودپور و رضا، نصر اصفهانی. تبیین کارکرد روش انتقال حق توسعه (TDR) در راستای تحقق عدالت اجتماعی اسلامی، مطالعات شهر ایرانی-اسلامی، دوره ۵۲، ش ۱۴، ۱۴۰۲.
- [22] Shahab, S., Clinch, P., and O'Neill, E, Timing and distributional aspects of transaction costs in Transferable Development Right Programmes. *Habitat International*, 75, 131–138, 2018.
- [۲۳] عزیزی، محمد مهدی و شهاب، سینا. کاربرد انتقال حقوق توسعه (TDR) به‌عنوان سازوکار تحقق‌پذیری طرح‌های توسعه شهری (نمونه موردی: شهر کاشان)، فصلنامه مطالعات شهری، ش ۴، ۱۳۹۰.
- [۲۴] رفیعیان، مجتبی؛ نوید، سعیدی رضوانی و زهره، محمصیان. استفاده از مدل ارزیابی اقتصادی بازار محور جهت حفاظت از باغات سنتی شهر قزوین با استفاده از رویکرد انتقال حق توسعه (TDR)، معماری و شهرسازی آرمان شهر، دوره ۱۰، ش ۲۱، ۱۳۹۶.
- [۲۵] محمدی، محمود؛ احمد، شاهپوندی؛ داریوش، مرادی و سمانه، معین‌پور. ارزیابی اجرایی شدن مکانیسم انتقال حق توسعه در ابعاد مختلف مطالعه موردی: اراضی کشاورزی و باغی منطقه ۹ شهر اصفهان، سومین کنفرانس سالیانه بین‌المللی عمران، معماری و شهرسازی، شیراز، ۱۳۹۶.
- [۲۶] صادقی، علیرضا؛ اصلان، پیرو دین و مهدی، خاک‌زند. امکان‌سنجی تحقق پروژه‌های انتقال حق توسعه بر اساس شناسایی و پهنه‌بندی حوزه‌های مستعد توسعه (نمونه موردی: شهر شیراز)، پژوهش‌های جغرافیای برنامه‌ریزی شهری، دوره ۹، ش ۲، ۱۴۰۰.
- [27] Grover, Richard., Göksu, Faruk., Corsi, Anna., and Kindap, Ahmed, *Transfer of Development Rights: Technical Note*, documents1.worldbank.org, 2013.
- [28] Colavitti, A., and Serra, S, *The transfer of development rights as a tool for the urban growth containment: A comparison between the United States and Italy*, *Papers in Regional Science*, Wiley Blackwell, vol. 97(4), pages 1247-1265, November, 2018.
- [29] Chiodelli, F., and Moroni, S., *Zoning.integrative and zoning-alternative transferable development rights: Compensation, equity, efficiency*. *Land Use Policy* 52, 422–429, 2016.
- [۳۰] دستورالعمل ساز و کار انتقال حق مرغوبیت مالکانه، ۱۴۰۰.
- [۳۱] گلچین، محمدرضا و محمدحسین، شریف‌زادگان. تدوین چارچوب نظری و مفهومی تبیین نقش حقوق مالکیت زمین در برنامه‌ریزی فضایی شهری،

- [32] Ford, F., and Jason, E, Transfer of Development Right programs: Using the Market for Compensation and Preservation, 2002.
- [33] Konbul, Y., and Yanalak, M. A, Technical Proposal for the Implementation of Transfer of Development Rights (TDR) on Preserved Historic Buildings in Turkey. Buildings.;Volume 12, Issue 6, 778, 2022
- [34] Guzle, G., Akpınar, F., and Duvarcı, Y. Transfer of development rights for the effectiveness of the conservation plans: A case from Historic Kemeraltı, Izmir. Habitat International, 2020.
- [35] Mr. C.S. Kankariya, Prof. P.P. Bhangale, Transfer of Development Rights: An Effective Tool for Sustainable Urban Development, IJLTEMAS, Volume 4, Issue 7, 2015.
- [36] Kumara,H.S, and Srinivasan, Gopiprasad, Transfer of Development Rights (TDR) as an instrument for spatial Planning implementation Case of Bengaluru Metropolitan Area (BMA), Conference: National Mission: Spatial Planning and Implementation Initiatives At: Navi Mumbai, 2020

[۳۷] مجمع شهرداران کلان‌شهرهای ایران، ابزارهای شناخته شده و مشوق‌های گوناگون در حوزه نوسازی و بهسازی بافت‌های ناکارآمد شهری نظیر انتقال حق توسعه، ۱۴۰۳.

[۳۸] پژوهشکده سوانح طبیعی، گزارش عملکرد ۱۴۰۲.

[۳۹] خبرگزاری دانشجویی ایران (ایسنا)، ۱۴۰۳.

[۴۰] پایگاه خبری وزارت راه و شهرسازی، ۱۴۰۳.

گزیده سیاستی

انتقال حق توسعه، ابزاری بازار محور (تسهیلگر) است. در واقع این ابزار، امکان انتقال دارایی‌ها را با ایجاد انگیزه در مالکان زمین یا ساختمان در مناطق معین فراهم و زمینه تحقق طرح‌های شهری و احیای بافت‌های ناکارآمد را ایجاد می‌کند.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir