

استفاده از سازوکار انتقال حق توسعه (TDR) در مدیریت و برنامه‌ریزی توسعه شهری



لله الحمد لله الرحمن الرحيم

شماره مسلسل: ۲۰۶۲۵
کد موضوعی: ۲۵۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۴/۱/۲۷

عنوان گزارش:

استفاده از سازوکار انتقال حق توسعه (TDR) در مدیریت و برنامه‌ریزی توسعه شهری

نوع گزارش: طرح/ لایحه □ راهبردی □ نظارتی □ پیش نویس قانونی □

نام دفتر:

دفتر مطالعات زیربنایی (گروه عمران و شهرسازی)

تهیه و تدوین:

سمیه جلیلی صدرآباد (گروه عمران و شهرسازی)

مدیر مطالعه:

علی فرنام

ناظران علمی:

محمدحسن معادی رودسری، حبیب‌اله ظفریان ریگی

اظهار نظر کنندگان داخل مرکز:

سعید شفیعا (دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ)، محمدعلی اشراقی جزی (دفتر مطالعات حقوقی)، مسعود فراهانی (دفتر مطالعات اجتماعی)

اظهار نظر کنندگان خارج مرکز:

امین عالی پور، محمد امین سعیدی، مهدی نوری

ویراستار ادبی:

اکرم وحدانی فرد

گرافیک و صفحه آرایی:

حمیده سادات وفایی

واژه‌های کلیدی:

- انتقال حق توسعه
- توسعه شهری
- ارزش افزوده
- مالکیت

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۳/۲/۱۷



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۹
۲. پیشینه.....	۱۰
۱-۲. سوابق مطالعاتی.....	۱۰
۲-۲. سوابق تقنینی.....	۱۳
۳. تحلیلی بر اقدامات قانونی مرتبط با ارزش افزوده یا خسارت ناشی از طرح‌های شهری.....	۱۹
۳-۱. حق مرغوبیت.....	۲۰
۳-۲. مصادیق خسارات ناشی از طرح‌های توسعه شهری یا اجرای طرح‌های عمومی بر املاک.....	۲۲
۳-۳. جایگاه و ضرورت قانونی تدوین انتقال حق توسعه و ارزش افزوده ناشی از طرح‌های توسعه شهری.....	۲۴
۴. به‌کارگیری حق انتقال توسعه در طرح‌های شهری.....	۲۵
۴-۱. تعریف حق توسعه و ویژگی‌های آن.....	۲۵
۴-۲. حق توسعه و طرح‌های شهری.....	۳۸
۴-۳. نمونه‌ها و مصادیق.....	۳۸
۵. جمع‌بندی و پیشنهادات.....	۴۴
منابع و مأخذ.....	۴۸

فهرست اشکال

شکل ۱. ارزش افزوده ناشی از اراضی شهری.....	۱۹
شکل ۲. توازن میان حفاظت، توسعه و حقوق مالکیت.....	۲۶
شکل ۳. عوامل موفقیت حق انتقال توسعه.....	۳۲
شکل ۴. کنشگران در زمینه انتقال حق توسعه.....	۳۳
شکل ۵. فرایند برنامه‌ریزی انتقال حق توسعه.....	۳۵
شکل ۶. فرایند اجرای انتقال حق توسعه.....	۳۶
شکل ۷. ابعاد و معیارهای ارزیابی عدم موفقیت برنامه انتقال حق توسعه.....	۳۷
شکل ۸. انواع تسهیلات در بافت فرسوده.....	۴۰

فهرست جداول

جدول ۱. رویکردهای نظری مرتبط با حفاظت از دارایی‌های طبیعی و میراث تاریخی.....	۲۷
جدول ۲. معیارها، زمینه‌های کاربرد و اجرای روش انتقال حق توسعه.....	۲۹
جدول ۳. مزایا و معایب رویکرد انتقال حق توسعه.....	۳۳
جدول ۴. محدوده‌های فرستنده حق مرغوبیت مالکانه.....	۴۳
جدول ۵. پیشنهاد توصیه سیاستی.....	۴۷



استفاده از سازوکار انتقال حق توسعه (TDR) در مدیریت و برنامه‌ریزی توسعه شهری

چکیده



طرح‌های توسعه شهری در ایران، طی شصت سال گذشته به مرور کارکرد مناسب اولیه در مواجهه با فرایندهای پیچیده توسعه شهری را تا حدی از دست داده که از جمله دلایل آن کم‌توجهی به حقوق مالکیت در فرایند طرح‌ریزی شهری و به‌طور خاص تعیین کاربری و تراکم است. این طرح‌ها سبب ایجاد خسارات از یک‌سو و ارزش افزوده از سوی دیگر برای مالکانی می‌شود که تحت تأثیر قواعد این طرح‌ها قرار می‌گیرند. انتقال حق توسعه، در پی ناکارآمدی طرح‌های توسعه و در حفاظت از زمین‌های ارزشمند مطرح شد تا با ایجاد تعادل میان منافع عمومی و خصوصی، توسعه شهر را انتظام بخشد و در صورت تدوین برنامه انتقال حق توسعه در قالب طرح‌های توسعه با ایجاد پیوند میان حقوق مالکیت و طرح و نیز با ایجاد تعامل میان توسعه و حفاظت، تحقق‌پذیری اهداف طرح‌های شهری انجام پذیرد. تاکنون به دلیل فراهم نبودن بسترهای نهادی، قانونی و اجرایی مورد نیاز، این رویکرد نتوانسته است از حیطة نظری گذر کند و به عرصه عمل وارد شود. یکی از طرح‌هایی که در قالب این رویکرد مطرح است، طرح کلیدبه‌کلید بوده که قانونگذار در نوسازی بافت فرسوده بر آن تأکید کرده است. همچنین در بند «ث» تبصره «۱۱» قانون بودجه سال ۱۴۰۲ و نیز ماده (۵۲) برنامه هفتم پیشرفت با هدف تشویق ساکنان بافت فرسوده به مشارکت در نوسازی، به آن پرداخته شده و در نهایت در راستای به‌کارگیری این سازوکار، راهکارهایی اعم از تشکیل بانک انتقال حق توسعه، تشکیل دفاتر انتقال حقوق توسعه و... در گزارش پیشنهاد شده است.



■ بیان / شرح مسئله

از مهم‌ترین چالش‌های هر نظام نظارت بر توسعه شهری، نحوه نظارت بر شکل‌گیری و توزیع حقوق توسعه مالکان اراضی است. طرح‌های توسعه شهری، از طریق تعیین کاربری اراضی شهری، تعیین محدوده شهر و ایجاد شبکه معابر، ضوابط و مقررات ساخت‌وساز، تأمین زیرساخت‌ها و برنامه‌های شهرسازی اضافه‌ارزشی را برای املاک اشخاص ایجاد می‌کند که بنا به اعتقادی، این امر دارا شدن ناعادلانه فرد یا بالعکس محدودیت‌ها و خساراتی برای مالکان در پی دارد. بنابراین برنامه‌ریزان با توجه به تغییراتی که در ارزش املاک و اراضی واقع در طرح‌های توسعه شهری ایجاد می‌شود، در صدد تنظیم و اجرای روش‌هایی برآمده‌اند که در روند توسعه شهرها، به‌ه‌ر‌ان از منافع توسعه شهری را ملزم به پرداخت حداقل بخشی از این ارزش افزوده به مدیریت شهری کنند. یکی از ابزارهایی که می‌تواند برای افزایش قابلیت انعطاف نظام هدایت توسعه شهری و نیز جبران حقوق از بین رفته مالکان متضرر از تغییرات اثرگذار در ارزش املاک ناشی از طرح‌های شهری به کار گرفته شود، رویکرد انتقال حق توسعه است. با توجه به موارد بیان شده، به نظر می‌رسد انتقال حق توسعه بتواند ضمن احترام به حقوق مالکیت خصوصی و ارج نهادن به حقوق توسعه برای افراد و اشخاص به‌منظور استفاده بهینه از اراضی و املاک خود و منتفع شدن از ارزش افزوده ناشی از طرح‌های توسعه شهری، بسترهای مناسب را برای تأمین منافع عمومی از طریق حفاظت از اراضی کشاورزی، خدماتی، مناظر طبیعی و...، که ارزش نگهداری و حفاظت دارند، فراهم کند.

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، می‌تواند راهگشایی برای تحقق طرح‌های شهری در ایران است. در صورت تدوین برنامه انتقال حقوق توسعه در قالب طرح توسعه شهری، در نهایت با ایجاد پیوند میان حقوق مالکیت و طرح و ازسویی دیگر با ایجاد تعامل میان توسعه و حفاظت، به نظر می‌رسد بیش از پیش می‌توان به تحقق اهداف طرح شهری امیدوار بود.

■ نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

یکی از نارسایی‌های اساسی در زمینه توسعه شهرها در ایران، نبود شناخت و بهره‌گیری از سازوکارهای رایج علمی، نظریه‌های نوین و تجربیات کشورهای گوناگون، متناسب با شرایط زمانی و مقتضیات مکانی در زمینه برنامه‌ریزی و نظارت است. نبود شناخت و بهره‌گیری صحیح از روش‌های نظارت بر توسعه و نیز عدم امکان هماهنگی بین نظام نظارت و نظام برنامه‌ریزی، در نهایت منجر به تحقق نیافتن اهداف برنامه‌ریزی‌های در نظر گرفته شده در طرح‌های توسعه و ناکارآمدی نظام هدایت و مدیریت توسعه شهری شده است. از آنجایی که سازوکار انتقال حق توسعه یکی از ابزارهای هدایت توسعه شهری است که می‌تواند در دو بُعد حفاظتی و نظارتی در قالب طرح توسعه شهری (شامل طرح جامع و تفصیلی) به کار گرفته و مفید واقع شود، رویکرد مذکور در واقع برنامه‌ای برای کاهش توسعه فیزیکی در مناطقی است که مدیران یا برنامه‌ریزان به‌منظور ارزش‌های طبیعی و تاریخی و...، عزم بر حفاظت آن مناطق را دارند یا اینکه در بافت‌های ناکارآمد، مراکز و کاربری‌های بااهمیت شهری، اعم از مناطقی که دچار آسیب‌پذیری مخاطرات طبیعی و مصنوعی بوده و به‌طور کلی مناطقی که تاب‌آوری کمتری (به‌لحاظ اجتماعی، کالبدی و زیست‌محیطی) دارند، کاربرد دارد. تاکنون در ایران، به روش انتقال حق توسعه به‌طور جدی توجه نشده و تلاش‌های مختصر و پراکنده‌ای در این زمینه در حیطه مدیریت شهری انجام یافته است و متأسفانه در حال حاضر قوانین و مقررات منسجم و لازم در این زمینه وجود ندارد.



■ پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

طرح‌های توسعه شهری در ایران، طی شصت سال گذشته به مرور کارایی و کارکرد مناسب اولیه را در مواجهه با فرایندهای پیچیده توسعه شهری تا حدی از دست داده‌اند. یکی از نقاط ضعف این طرح‌ها کم‌توجهی به حقوق مالکیت در فرایند طرح‌ریزی شهری و به‌طور خاص تعیین کاربری و تراکم، در جامعه‌ای که این حق به‌صورت قانونی، شرعی و عرفی رسمیت دارد، دانسته شده است. در صورت به‌کارگیری صحیح و مناسب رویکرد انتقال حق توسعه، این رویکرد می‌تواند به‌عنوان راه‌حلی در راستای افزایش میزان تحقق طرح‌های توسعه شهری در ایران مؤثر واقع شود.

با عنایت به بررسی‌ها و مطالعات انجام شده موارد ذیل پیشنهاد می‌شود:

- توجه به رویکرد انتقال حق توسعه در تهیه و اجرای طرح‌های شهری و نیز تدوین سازوکارهای اجرایی شدن آن توسط وزارت راه و شهرسازی و شورای عالی شهرسازی و معماری ایران با استفاده از ظرفیت مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی، مراکز علمی متعدد و مرتبط در سراسر استان‌های کشور؛
- ایجاد بستر قانونی مناسب برای پیاده‌سازی سازوکار انتقال حقوق توسعه؛
- لزوم حفاظت از زمین‌های کشاورزی و اراضی ذخیره توسعه شهری در برابر فشار گیرنده انتقال حق توسعه؛
- بسترسازی و تأمین زیرساخت‌های نهادی پیش از اجرای برنامه‌های انتقال حق توسعه: لزوم آموزش در میان تمامی ذی‌نفعان، نظارت قوی نهادهای محلی، تقویت مشارکت مردم در طرح و ایجاد انگیزه بین مالکان و سازندگان؛
- الزام به توجه مجدد به موضوع حق مرغوبیت در قوانین شهری؛
- تشکیل بانک انتقال حق توسعه برای خرید و فروش اعتبارات توسعه، زیر نظر و وابسته به شهرداری کلان‌شهرها؛
- تشکیل دفاتر انتقال حق توسعه به‌منظور ارزش‌گذاری و تخمین ارزش محدود شده به‌صورت عادلانه و متناسب با ویژگی‌های مکانی املاک؛
- منع تراکم‌فروشی خارج از برنامه انتقال حقوق توسعه؛
- ارائه امتیازات و مشوق‌هایی نظیر بخشودگی عوارض، تراکم اضافی، کاهش مالیات، تخفیف در هزینه‌های صدور پروانه و... به مالکان برای انتقال حق توسعه؛
- راه‌اندازی سامانه برخط، اطلاعات برنامه انتقال حق توسعه توسط شهرداری؛
- استفاده از پتانسیل‌های موجود در محلاتی دارای بافت ناکارآمد با توجه به ابعاد قطعات، سیاست بلندمدت‌تبه‌سازی و ارائه تسهیلات؛
- بازنگری منطقه‌بندی محدودیت طبقات، به‌ویژه در محلات مستعد؛
- تسهیل دسترسی نواحی با مطلوبیت کمتر به مراکز خدماتی و تجاری محلی و منطقه‌ای؛
- نظارت مستمر بر اجرای برنامه انتقال حق توسعه از جمله تعیین تعداد طبقات، قیمت آپارتمان در مناطق دریافت و... توسط شهرداری؛
- لزوم مدیریت کاربرد اراضی در سایت‌های گیرنده انتقال حق توسعه.

۱. مقدمه

به موجب بند «۹» اصل سوم قانون اساسی، دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است همه امکانات خود را برای رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی به کار گیرد. رهبر معظم انقلاب اسلامی نیز در نخستین دیدار هیئت دولت چهاردهم بر اهمیت وجود «پیوست عدالت» در لوایح قانونی و تصمیمات دولت تأکید داشته است که به نظر می‌رسد این امر را می‌توان به موضوعاتی اعم از طرح‌های توسعه شهری نیز بسط داد. طبق نظر ایشان، باید تأثیر قانون یا برنامه در شکاف اجتماعی سنجیده شود. ایشان در بخشی از بیانات خود می‌فرمایند: «نگاه کنند ببینند تأثیر این قانون، تأثیر این برنامه در شکاف اجتماعی چقدر است، کم می‌کند، زیاد می‌کند، تأثیر می‌گذارد، نمی‌گذارد، فاصله طبقاتی را کم می‌کند زیاد می‌کند؛ این را مراقبت کنند و اگر دیدند این برنامه موجب می‌شود که فاصله طبقاتی زیاد بشود، برنامه را حذف کنند، [یا] آن قسمت از برنامه را حذف کنند.» «پیوست عدالت» یعنی این، نه اینکه ما یک کاغذی پیوست کنیم به قانونمان که یک شرایطی بگذاریم؛ نه، در خود قانون [باشد]؛ این کار آسانی نیست، یک کار سختی است، کار مشکلی است» [۱]. به‌طور مثال، در زمینه بافت تاریخی، که یکی از مناطق مورد هدف مطالعه حاضر است، جزء «۱» بند «الف» ماده (۱۰۰) برنامه ششم لزوم تهیه پیوست تخصصی میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری را برای طرح‌های توسعه در حوزه‌های زیربنایی مدنظر قرار داده بود که به واسطه مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی برای تجمیع پیوست‌ها متوقف شد و اقدامی در این زمینه صورت نپذیرفت. این امر می‌توانست نسبت به اقدامات توسعه‌محوری که می‌تواند به میراث صدمه وارد کند، رویکردی پیشگیرانه داشته باشد که در واقع مصداق بخشی از عدالت در توسعه و نگهداشت حقوق فرهنگی آیندگان است.

از آنجایی که موضوع تحقق‌پذیری طرح‌های توسعه شهری در کشور یکی از موارد بااهمیت در حیطه مدیریت و برنامه‌ریزی شهری است، در این ارتباط مطالعات متعددی درباره طرح‌های توسعه شهری انجام پذیرفته است که می‌توان به پژوهش‌های انجام شده توسط محققانی چون سالاری پور و همکاران (۱۴۰۱)، ارباب (۱۴۰۱)، خوشاب و همکاران (۱۴۰۱)، موحد و صمدی (۱۳۹۰)، عزیزی و آراسته (۱۳۹۰)، ضرابی و همکاران (۱۳۸۹)، خاکپور و همکاران (۱۳۸۶)، حسین‌زاده دلیر و همکاران (۱۳۸۹)، حسین‌زاده دلیر و ملکی (۱۳۸۶)، لطفی و همکاران (۱۳۸۳) اشاره کرد که بر ناکارآمدی و ناسازگاری طرح‌های جامع و تفصیلی غیرمنعطف، پیروی از رویکرد خطی و یک‌سویه، عدم واقع‌گرایی، حل مشکلات در معنای عمدتاً کالبدی و همچنین عدم امکان پیش‌بینی‌های صحیح با تحولات پویای شهرها تأکید داشتند. از جمله عوامل اصلی ناکارایی این طرح‌ها را می‌توان مقابله آنها با حقوق مالکیت در کشورهایی از جمله ایران (که این حق به‌صورت قانونی به رسمیت شناخته شده است) دانست [۲] [۳]. در کشورهای توسعه‌یافته، صیانت از حقوق شهری شهروندان یکی از اهداف اصلی برنامه‌ریزی شهری و اقدامات مرتبط با هدایت توسعه شهرها، از طریق ایجاد تعادل میان منافع عامه و خصوصی است. زیرا حق مالکیت حق مطلق نیست و در برخی مواقع، دچار محدودیت‌هایی می‌شود و اشخاص از مالکیت بر اموال خود محروم می‌شوند؛ از جمله این موارد سلب مالکیت به‌سبب منفعت عمومی است. برای مثال، الزامات مرتبط با منفعت عمومی در طرح‌های توسعه و پروژه‌های عمرانی از جمله توسعه معابر عمومی و احداث بزرگراه، حفاظت از میراث فرهنگی و طبیعی کشور و نیز قرارگیری در حریم بافت تاریخی و غیره می‌تواند محدودیت‌هایی را برای حق مالکیت اشخاص به وجود آورد. با توجه به این مهم که در طرح‌های توسعه شهری راهکارهای توزیع عادلانه منافع در چنین مواقعی پیش‌بینی نشده است و این امر باعث می‌شود برخی از افراد تحت تأثیر طرح‌ها متضرر و دچار خسران شوند یا



بالعکس از اجرای طرح نفع ببرند و ارزش افزوده ناشی از اجرای طرح شامل حالشان شود، از این رو در نظام هدایت توسعه شهری در راستای تعدیل منافع و خسارات ناشی از مداخلات مدیریت شهری در ارتباط با حقوق مالکیت باید تدابیری اندیشیده شود و توجه به ضرر و زیان مالکان از یک سو و منافع مالکان از سوی دیگر ناشی از تحقق و اجرای طرح‌های توسعه شهری، که نشانه‌ای از در نظر گرفتن عدالت در شهر است، مدنظر قرار گیرد. بنابراین هدف گزارش حاضر چگونگی استفاده از کاربست مفهوم انتقال حق توسعه در مدیریت و برنامه‌ریزی توسعه شهری به منظور برطرف کردن محدودیت‌های ناشی از طرح‌های توسعه برای مالکان اثرپذیر از این امر در راستای توزیع عادلانه منافع است. در همین راستا، بررسی و آسیب‌شناسی قوانین و مقررات در زمینه ارزش افزوده ناشی از طرح‌های شهری و تملک اراضی در طرح‌های توسعه است.

۲. پیشینه



۲-۱. سوابق مطالعاتی

بررسی گزارش‌های منتشر شده در مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد که بحث انتقال حق توسعه بحثی نوین بوده که به تازگی در یکی از گزارش‌های مرکز، با عنوان «[بررسی اهمیت و نقش رویکرد انتقال حق توسعه \(TDR\) در تحقق‌پذیری طرح‌ها و توسعه شهری](#)» که در تاریخ ۱۴۰۳/۰۷/۱۵ منتشر شده، به آن پرداخته شده است. در این پژوهش، ضمن بررسی مبانی نظری و ادبیات موضوعی مربوط به انتقال حق توسعه، تجارب در نقاط مختلف دنیا برای آشکار کردن رویکردهای به کار گرفته شده مطالعه و ارزیابی شده و سپس مزایا و معایب این سیاست‌ها بررسی شده است. نتایج نشان می‌دهد رویکرد انتقال حق توسعه در کشورهای مختلف اهداف متفاوتی در راستای بهبود اثربخشی آن دارد و عوامل متعددی می‌تواند فرایندهای انتقال حق توسعه و سیاست‌های توسعه شهری را در آن تقویت کند. گفتنی است، موضوع طرح‌های توسعه شهری در گزارش‌هایی به تفصیل مطالعه شده است. به طور مثال، در گزارشی تحت عنوان «[واکاوی رویکردها و ملاحظات توسعه شهری](#)» که در مورخ ۱۴۰۳/۰۳/۳۰ منتشر شده، به موضوع انتخاب الگویی متناسب و کارآمد برای گسترش کالبدی شهرها به عنوان یکی از چالش‌های مهم در زمینه توسعه شهری پرداخته شده است. این در حالی است که در کشور ما در دهه اخیر، به سبب تشدید ناپایداری‌های زیست‌محیطی، ناترازی آب و انرژی و تنگناهای تأمین منابع مالی، وضعیت پیچیده‌ای به لحاظ تعامل توسعه مسکن، شهرسازی و آمایش سرزمین حادث شده و عمدتاً غفلت از یک یا دو بُعد از این سه، توسعه‌های نامتوازن را دامن زده است. این گزارش در این زمینه بیان می‌دارد که برای طرح‌های توسعه و عمران ناحیه‌ای و طرح‌های مجموعه شهری، لازم است تا در روند تهیه و تصویب طرح‌های مزبور، توجه و آفری به راهبردهای ارائه شده در زمینه هدایت، کنترل توسعه و استقرار جمعیت و فعالیت صورت پذیرد تا علاوه بر انطباق با ویژگی‌های محیطی، واجد جنبه ملموس و عینی تر بوده و دارای ارتباطات مؤثر با درس‌آموزه‌های اسناد فرادست و برنامه‌های اجرایی طرح‌های کالبدی باشد. از این رو گفتنی است که با استفاده از رویکردهایی نظیر انتقال حق توسعه، می‌توان توسعه درون شهری را جهت داد و با بسترسازی و سازمان‌دهی آن در چارچوب طرح شهری مسیری را در راستای تحقق طرح‌های شهری گشود.

در گزارش دیگری با عنوان «[ضرورت توجه به ظرفیت برد محیط زیستی در طرح‌های توسعه شهری با نگاه به وضعیت کلان‌شهر تهران](#)» که در تاریخ ۱۴۰۲/۰۲/۰۵ به انتشار رسیده، بیان شده است که برآورد فشار محیط زیستی در مناطق ۲۲ گانه شهر تهران بیانگر فشار زیاد تا خیلی زیاد در ۸۲ درصد مناطق شهری و فشار متوسط تا زیاد در ۱۸ درصد مناطق است که به معنای تناسب نداشتن بارگذاری‌های گسترده انجام گرفته با ظرفیت محیط زیستی کلان‌شهر تهران و ناممکن بودن بارگذاری جدید در این کلان‌شهر است. معضلات متعدد محیط زیستی در

کلان شهرهای کشور، بیانگر ضرورت تحول در خطمشی‌ها، برنامه‌ریزی و مدیریت شهری و توجه به مفاهیمی نظیر ظرفیت تحمل محیطزیست در طرح‌های توسعه شهری است. بنابراین به نظر می‌رسد که با در نظر گرفتن فشار محیطزیستی می‌توان مسیر توسعه در طرح‌های شهری را مشخص کرد و در این راستا نیز انتقال حق توسعه به‌عنوان ابزار هدایت توسعه شهری می‌تواند مؤثر واقع شود.

همچنین بررسی‌ها نشان می‌دهد که مطالعات متعددی در زمینه انتقال حق توسعه انجام شده و اکثر پژوهش‌های صورت پذیرفته در این امر پیرامون ادبیات نظری و مبانی مگر در مواردی جزئی بوده است. از جمله پژوهش‌های کاربردی در این زمینه می‌توان به مطالعه در حوزه سازوکار و نحوه به‌کارگیری انتقال حق توسعه در منطقه ۲ اصفهان اشاره کرد که توسط مهندسان مشاور سرآوند صورت پذیرفته است؛ همچنین مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران نیز در سال ۱۳۹۴ طی مطالعاتی توسط بهرام عبدالله خان گرجی با عنوان «ساماندهی و طراحی نظام انتقال حق توسعه در شهر تهران» نسبت به بررسی و ارزیابی موضوع و امکان بهره‌برداری از این سازوکار در شهر تهران اقدام کرده است [۴]. در کنار مطالعات یادشده، پژوهش‌های موردی نیز در این خصوص انجام گرفته است که در این میان می‌توان به کتاب آقای دکتر ملکی با موضوع مجموعه مقالات توسعه شهری اشاره کرد. داداش پور و محسن‌زاده (۱۳۹۱) در پژوهشی تحت عنوان «امکان‌سنجی استفاده از الگوی انتقال حقوق توسعه برای حفاظت از اراضی کشاورزی شهر بابلسر» پس از بررسی مبانی نظری موضوع و شناخت عرصه پژوهش به تحلیل یافته‌ها و تدوین رویکرد یکپارچه حق انتقال توسعه پرداختند و با استفاده از مدل تحلیل سلسله‌مراتبی مناطق برای تعیین مناطق حفاظت و توسعه و میزان انتقال حقوق توسعه را تبیین کردند و نتیجه گرفتند که رویکرد انتقال حق توسعه در صورت اجرای صحیح می‌تواند در رشد هوشمند شهر و اصلاح روند تخریب اراضی کشاورزی مؤثر باشد [۵]. همچنین مظفری‌پور و سلطانی (۱۳۹۳) نیز در پژوهش خود با عنوان «مدیریت کارآمد زمین شهری با نگرش سیستمی به روش انتقال حق توسعه (TDR) با تکیه بر تجارب جهانی» به این موضوع پرداخته‌اند و در نهایت نتیجه‌گیری کردند که به‌طور کلی موفقیت سازوکار انتقال حقوق توسعه جدا از هدف به‌کارگیری آن، وابسته به نظارت دولت‌های محلی است و برای استقبال مالکان زمین از برنامه، معاملات باید با واسطه‌گری نهادی عمومی انجام گیرد [۶].

رفعیان و همکاران در پژوهشی به ارائه مدلی برای استفاده از رویکرد انتقال حقوق توسعه برای حفاظت از باغ‌های سنتی قزوین پرداخته‌اند. نتایج تحقیق نشانگر این است که ارزش افزوده حاصل از باغ‌های سنتی به‌میزانی است که می‌توان از رویکرد انتقال حقوق توسعه در حفاظت از آن‌ها استفاده کرد [۷]. همچنین فارسی‌فرآشبنودی و همکاران (۱۳۹۶) در مقاله‌ای به «امکان‌سنجی اجرای روش انتقال حق توسعه برای تأمین زمین خدمات شهری در شهر شیراز» پرداخته‌اند. نگارندگان در این پژوهش در بخش نظری به این نتیجه رسیده‌اند که الزامات اصلی الگوی انتقال حقوق توسعه در ابتدا شامل مشارکت‌پذیری بالای مردم، ضمانت حقوقی و قانونی بالا، وجود ساختار و سازمان اداری منسجم و همچنین محترم شمردن مالکیت خصوصی و توجه به منافع عمومی بوده و هدف اصلی از اجرای این الگو شناسایی مناطق ارسال و دریافت حقوق توسعه است [۸].

از دیگر پژوهش‌های انجام شده در این زمینه مقاله عزیزی و شهاب با موضوع «کاربرد انتقال حقوق توسعه (TDR) به‌عنوان سازوکار تحقق‌پذیری طرح‌های توسعه شهری (نمونه موردی: شهر کاشان)» است که در آن به تدوین مدل پیشنهادی انتقال حق توسعه برای تحقق اهداف طرح جامع کاشان پرداختند. یافته‌های این تحقیق نشان داد، نظامی از انتقال حقوق توسعه، که قادر باشد منفعت توسعه را بین دو بخش عمومی و خصوصی به‌صورت عادلانه تقسیم کند، به‌نحوی که شهر بتواند هزینه توسعه را از درآمد آن تأمین و تعادلی بین این دو برقرار کند، با توجه به قدمت بیست‌ساله فروش تراکم در خارج از سیستم طرح‌های توسعه شهری، ظاهراً ضروری و مفید است [۳]. در آخر هم ندایی طوسی و همکاران (۱۳۹۹) در تحقیقی به بررسی مانع‌های نهادی رویکرد TDR در منطقه ۹ شهر اصفهان پرداخته و موانعی مانند آگاهی پایین، تمایل نداشتن به مشارکت و فراهم نبودن بسترهای قانونی را مانع‌های نهادی در دستیابی به موفقیت در این زمینه مطرح کرده‌اند [۹] در سایر کشورها هم در این زمینه مطالعات متعددی صورت پذیرفته است؛ برای مثال هو و همکاران (۲۰۲۰) از رویکرد انتقال حق توسعه



به‌عنوان رویکردی مناسب به‌منظور حفاظت از اراضی طبیعی، ایجاد تعادل بین توسعه و حفاظت از اراضی و رعایت منافع عمومی و خصوصی در عین کاهش هزینه‌ها نام می‌برند. شی و تانگ (۲۰۲۰) در پژوهش خود، سه مدل رویکرد انتقال حق توسعه را بررسی کردند. نتایج تحقیقات نشان می‌دهد مدل تحت رهبری دولت، سرمایه‌گذاری در بازار و خودسازمان‌یافته نسبت به سیستم تملک سنتی زمین، پایدارتر و عادلانه‌تر است.

یافته‌های پژوهش شائو و همکاران (۲۰۲۰) نیز نشان می‌دهد تبدیل خرید و فروش زمین به یک بازار، چندان به حفاظت از اراضی کمک نکرده است؛ بنابراین مکانیسمی قوی برای کنترل و تعادل سهام‌داران برای حفظ برنامه‌های انتقال حق توسعه مورد نیاز است [۹]. گوزلی و دیگران (۲۰۲۰) در مطالعه‌ای در شهر از میر ترکیه، اثربخشی برنامه انتقال حق توسعه را آزموده‌اند. آنها هدف از مطالعه خود را کشف پتانسیل و مشکلات استفاده از انتقال حق توسعه برای حفاظت از مکان‌های میراثی با مجموعه‌ای از عوامل مشتق شده از ادبیات موجود و ارائه مدلی برای ایجاد و محاسبه انتقال حق توسعه برای دستیابی به محدودیت تراکم در میراث ساخته شده در نظر گرفتند. نتایج پژوهش آنها نشان می‌دهد انتقال حق توسعه پتانسیل حفاظت از مکان‌های فرهنگی را به‌عنوان ابزار جدید مبتنی بر بازار فراهم می‌کند.

هیو و دیگران (۲۰۱۸) در مقاله خود از انتقال حق توسعه به‌عنوان نوآوری نهادی در زمینه حقوق مالکیت یاد می‌کند که می‌تواند تعادل بین منافع عمومی و خصوصی را برای تکمیل نقص قانون برنامه‌ریزی متعادل کند. این پژوهش راهبردهایی را برای بهبود انتقال حق توسعه، مبتنی بر تجربیات هنگ‌کنگ و خارج از کشور از منظر اصلاحات قانونی، حمایت از حقوق مالکیت و سایر سهام‌داران ارائه می‌دهد.

علاوه بر این، ادوین و جون هوو (۲۰۱۵) پژوهشی را با عنوان «تدوین چارچوبی برای ارزیابی عوامل حیاتی در موفقیت انتقال حقوق توسعه جهت حفاظت از میراث ساختمانی» در شهر هنگ‌کنگ انجام داده‌اند. در این پژوهش، نویسندگان عنوان کرده‌اند که اگرچه رویکرد انتقال حق توسعه (TDR) مفهوم جدیدی در زمینه حفاظت از میراث ساختمانی در شهرها نیست، نیازمند سیستم مدیریتی یکپارچه‌ای برای اجرای برنامه‌های انتقال حق توسعه است. در شهرهای پرجمعیت مانند هنگ‌کنگ مشخص شده است که پتانسیلی برای استفاده از رویکرد انتقال حق توسعه برای حفظ میراث ساختمانی وجود دارد. با این حال، انتقال حق توسعه فقط به‌عنوان روشی موردبهره‌مورد برای مقابله با حفاظت از میراث عمومی، که رویکردی پایدار نیست، استفاده شده است. هدف از این مطالعه غلبه بر این کاستی‌ها با توسعه چارچوبی است که می‌تواند برای ارزیابی عوامل مؤثر بر انتقال حق توسعه مربوط به حفاظت از میراث ایجاد شود. نتایج پژوهش نشان داده است که هفت عامل: پذیرش سیاسی، رهبری انتقال حق توسعه، حمایت عمومی، برابری اجتماعی، سادگی، انگیزه بازار و مناطق، مؤثرترین عوامل در موفقیت برنامه انتقال حق توسعه برای حفاظت از میراث‌اند و چارچوب ارائه‌شده، همراه با عوامل شناسایی شده و معیارها، مرجع ارزشمندی را برای مسئولان شهری به‌منظور تدوین سیاست مربوط به استفاده از انتقال حق توسعه برای حفاظت از میراث ساختمانی در شهرهای پرجمعیت فراهم می‌کند [۱۰].

میسلی^۱ (۲۰۱۴) موضوع مربوط به برنامه‌ریزی شهری و انتقال حق توسعه را به این صورت بیان می‌کند:

الف) امکان استفاده از انتقال حق توسعه در همه مناطق شهری.

ب) فرصت داشتن یک نسبت ساختمان واحد برای همه مناطق درگیر در برنامه‌های انتقال حق توسعه به‌جای چندین مورد.

ج) بررسی و مقایسه تکنیک‌های انتقال حق توسعه و مشارکت عمومی - خصوصی به‌منظور اینکه آیا آنها رویکرد مشترکی برای جذب ارزش در توسعه‌های شهری دارند.

د) تناقضات احتمالی بین برنامه‌های شهری و ابزارهای مدیریت آنها.

ه) آثار برگشت‌پذیر انتقال حق توسعه در برنامه‌های شهری.

در انتها بیان می‌کند که به‌طور بالقوه، انتقال حق توسعه آثار عمده‌ای بر ماهیت منطقه‌بندی سنتی دارد.

از طرفی کالابرو و اسپینا (۲۰۱۴) استفاده از انتقال حق توسعه را به عنوان مشوقی برای بازسازی شهرک‌های غیرقانونی بررسی کرده است. مطالعه او به ارائه رویکرد نوین انتقال حق توسعه در بهبود سکونتگاه‌های غیررسمی می‌پردازد.

همچنین مورانو و تاجانی (۲۰۱۳) نشان می‌دهند که از انتقال حق توسعه می‌توان برای بازسازی اراضی قهوه‌ای (اراضی بازمانده از صنایع یا پادگان‌های رها شده درون شهر) استفاده کرد. در این مطالعه، طیف وسیعی از پارامترهای شهری برای بازسازی نسبت داده شده و براساس آنها می‌توان مذاکره میان بخش دولتی و خصوصی را به منظور تعیین راه‌حل اجرایی پیشنهاد داد. نتایج تجربی مدل، سودمندی فعال کردن طرح‌های بازآفرینی و به‌ویژه سایت‌های آلوده را برجسته می‌کند.

تاوئاس (۲۰۰۳) در پژوهشی تحت عنوان «آیا بازار می‌تواند برای حفاظت از زمین مورد استفاده قرار بگیرد؟ نمونه‌ای برای انتقال حق توسعه» به بررسی نقش بازار در حفاظت از زمین‌های با ارزش پرداخته است و بیان می‌کند این تکنیک بیشتر در آمریکا مورد استفاده قرار می‌گیرد؛ اما اروپا نیاز بیشتری به استفاده از این رویکرد دارد. این پژوهش به بحث‌های اقتصادی مرتبط به طرفداران استفاده از انتقال حق توسعه و مشکلات اجرایی آن در اروپا می‌پردازد و در واقع نتایج نشان می‌دهد تمایل ساکنین در استفاده از این رویکرد بیشتر از قوانین سنتی در جوامع محلی اروپاست [۱۱].

با توجه به این امر که مطالعات زیادی در خصوص انتقال حق توسعه انجام شده است، هر چند عمده مطالعات روی کاربرد این رویکرد برای حل مسئله حفاظت از باغ‌ها و فضاهای کشاورزی و ساختمان‌های میراث تاریخی است، برخی از مطالعات به امکان استفاده از این رویکرد در توسعه اراضی دیگر یا متوازن ساختن توسعه شهر استفاده کرده‌اند. همچنین برخی مقالات رویکردی انتقادی به موضوع دارند که البته عمده انتقادات روی نحوه قاعده‌گذاری و ضرورت دقت در پیاده‌سازی و قیمت‌گذاری دارد و این امر حائز اهمیت در نحوه به‌کارگیری رویکرد فوق است.

۲-۲. سوابق تقنینی

در راستای اجرای طرح‌های توسعه شهری، گاهی برخی از اراضی و املاک از سوی دستگاه مجری طرح باید تملک گردد؛ این اراضی، که در بسیاری از موارد تحت مالکیت خصوصی افراد قرار دارند، باید طبق ضوابط و مقررات و در صورت احراز ضرورت به دستگاه مجری طرح انتقال داده شوند. در این بخش ابتدا به بررسی قوانین مرتبط با ارزش افزوده ناشی از طرح‌های توسعه شهری پرداخته شده، در مرحله بعد قوانین سلب و تأمین حقوق مالکانه مورد واکاوی قرار گرفته شده و در نهایت رویکرد انتقال حق توسعه به‌عنوان یکی از ابزارهای قابل به‌کارگیری در راستای هدایت مسیر توسعه شهری و جبران‌کننده خسارات ناشی از طرح‌های توسعه و تعدیل‌کننده منافع مطرح شده است.

۱-۲-۲. قوانین مرتبط با ارزش افزوده ناشی از طرح‌های توسعه شهری

مذاقه در سیر تحول قوانین و مقررات ملاک عمل در حوزه ارزش افزوده ناشی از طرح‌های توسعه شهری حاکی از این است که نظام حقوقی حاکم بر این امر طی صد سال گذشته در حال تحول بوده است و قانونگذاران نگاه یکسانی به این امر نداشته‌اند. در این بخش به اهم قوانین در این زمینه می‌پردازیم.

الف) قانون راجع به احداث و توسعه معابر و خیابان‌ها

برای اولین بار در سال ۱۳۱۲ مجلس شورای ملی با تصویب قانون راجع به **احداث و توسعه معابر و خیابان‌ها** موضوع ارزش افزوده ناشی از اجرای طرح‌های شهری را مدنظر قرار داد؛ به طوری که ماده (۵) از قانون مذکور بیان می‌داشت: «هرگاه ملک عقبی که به واسطه از بین رفتن ملک جلو مشرف به معبر می‌شود بیش از صدی ده از دیاد قیمت حاصل کند، زیادتی مزبور به وسیله خبره مطابق ماده سوم تقویم خواهد شد و مالک ملک عقبی مکلف است ثلث اضافه حاصله را به بلدیۀ نقداً یا به موعداً یا به ترتیب اقساط بپردازد ولی موعداً تمام یا اقساط نباید از سال مالی بلدیۀ تجاوز کند».



ب) قانون اصلاح قانون توسعه معابر

در سال ۱۳۲۰، مقررات مربوط تا حدی تکمیل شد و به موجب ماده (۸) قانون اصلاح توسعه معابر، هرگاه بر اثر عملیات شهرداری ملکی مشرف به خیابان و گذر شود یا ملکی که مشرف به خیابان و گذر بوده بر اثر توسعه مرغوب گردد و در نتیجه این مرغوبیت بیش از صدی ده افزایش بها حاصل کند، این افزایش به وسیله کارشناس مطابق ماده (۴) ارزیابی خواهد شد و مالک ملک نامبرده مکلف است یک سوم افزایش حاصله را به شهرداری نقداً یا به ترتیب اقساط بپردازد و در صورت اخیر موعد پرداخت تمام اقساط از تاریخ قطعیت تا یک سال نباید تجاوز کند.

ج) قانون مربوط به تملک زمین‌ها برای اجرای برنامه‌های شهرسازی مصوب ۱۳۳۹/۰۳/۱۷

دولت به موجب «قانون مربوط به تملک زمین‌ها برای اجرای برنامه‌های شهرسازی» مصوب سال ۱۳۳۹، نیمی از ارزش افزوده ۲۰ درصدی املاکی را که در نتیجه اجرای برنامه‌های شهرسازی و خانه‌سازی مرغوب شده‌اند اخذ می‌کرد. ماده (۷) قانون مذکور مقرر می‌داشت اگر اضافه‌ارزشی که در نتیجه اجرای برنامه‌های شهرسازی و خانه‌سازی در املاک خصوصی مجاور نسبت به ارزش آن املاک در تاریخ یک سال قبل از آغاز برنامه‌های مزبور حاصل شود، بیش از ۲۰ درصد باشد، نصف مازاد به دولت تعلق خواهد گرفت. این اضافه‌ارزش بر حسب منطقه از طرف کمیسیون کارشناسی مندرج در این قانون تعیین می‌شود. مالک می‌تواند اضافه‌ارزش تعیین شده را طی پنج سال به اقساط مساوی پرداخت کند یا مقداری از اراضی خود را، که قیمت آن معادل اضافه‌ارزش تعیین شده باشد، به دولت تحویل دهد. در صورت استنکاف مالک از پرداخت اضافه‌ارزش یا انتقال اراضی، طلب دولت بابت اضافه‌ارزش به وسیله اجرای ثبت وصول خواهد شد.

د) لایحه قانونی نیازمندی‌های شهر مصوب سال ۱۳۴۲

در سال ۱۳۴۲، لایحه قانونی نیازمندی‌های شهر، ضمن بیان افزایش سهم شهرداری، دو اصطلاح «حق مرغوبیت و حق تشرف» را کنار یکدیگر قرار داده است و به موجب ماده (۶) این قانون: «املاک و اراضی که در عمق ۵۰ متر در اطراف منطقه عملیات موضوع ماده یک واقع شده چنانچه در اثر عملیات شهرداری نسبت به قیمت قبل از انتشار آگهی ماده (۲) و بیش از ۱۰ درصد اضافه بها حاصل کند مالکان آن مکلف‌اند نصف اضافه‌بهای حاصله را به‌عنوان حق مرغوبیت یا تشرف به شهرداری بپردازند».

ه) قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷/۰۹/۰۷ و آیین‌نامه اجرایی آن مصوب سال ۱۳۴۸

در سال ۱۳۴۷، قانون نوسازی و عمران شهری تصویب و ماده (۱۸) این قانون (منسوخه ۱۴۰۰/۱۱/۱۰)، به حق مرغوبیت، ارزیابی املاک و نحوه تعیین غرامت اختصاص داشت و وفق بند «ب» ماده (۱۸) این قانون «ارزیابی املاک و تعیین غرامت و پرداخت آن به مالکانی که تمام یا قسمتی از ملک آنها در اجرای طرح‌های نوسازی و احداث و اصلاح و توسعه معابر و تأمین نیازمندی‌های عمومی شهر مورد تصرف قرار می‌گیرد و دریافت حق مرغوبیت از کسانی که ملک آنها بر اثر اجرای طرح‌های مذکور مرغوب می‌شود به شرح زیر خواهد بود:

الف) در مورد اعیانی به نسبت خسارت وارده به ملک ارزیابی و پرداخت می‌شود و در مورد عرصه ارزش آن به مأخذ بهای یک سال قبل از تاریخ ارزیابی به اضافه ۶ درصد تعیین می‌گردد و در صورتی که این قیمت بیش از بهای ملک در تاریخ انجام ارزیابی باشد بهای زمان ارزیابی ملاک عمل خواهد بود.

ب) در مورد مرغوبیت کلیه اراضی و املاکی که بر اثر اجرای طرح‌های نوسازی و احداث و اصلاح و توسعه معابر در بر گذر احداثی یا اصلاحی واقع می‌شوند مشمول پرداخت حق مرغوبیت می‌باشند. مأخذ و نحوه دریافت حق مرغوبیت از مالکان این‌گونه املاک طبق آیین‌نامه و جدولی است که از طرف وزارت کشور تهیه و به تصویب کمیسیون‌های کشور مجلسین خواهد رسید. «آیین‌نامه اجرایی این ماده» در تاریخ ۱۳۴۸/۷/۲۲ تصویب و نحوه دریافت حق مرغوبیت به‌وضوح بیان شد. ماده (۱) آیین‌نامه در ارتباط با حدود و ثغور املاکی که موضوع حق مرغوبیت واقع می‌شدند، بیان داشت: «به کلیه اراضی و املاکی که بر اثر اجرای طرح‌های نوسازی و احداث و اصلاح و توسعه معابر در بر گذر احداثی یا اصلاحی واقع می‌شوند به نسبت بر تا ۲۵ متر عمق از بر گذر حق مرغوبیت تعلق می‌گیرد».

و) قانون نحوه خرید و تملک اراضی و املاک واقع در طرح‌های عمومی و عمرانی دولت مصوب سال ۱۳۵۸

همان‌گونه که بیان شد، پس از پیروزی انقلاب اسلامی، حق مرغوبیت دچار تحولات زیادی شد. به طوری که در اسفندماه سال ۱۳۵۸ شورای انقلاب اسلامی 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 مالکان اراضی مشمول طرح‌های این قانون ممنوع اعلام کرد. در تبصره «۴» ماده (۱۰) لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی و عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۰۷ مقرر شد طرح‌های موضوع این قانون از تاریخ شروع به اجرا از پرداخت هر نوع عوارض مستقیم به شهرداری‌ها و مثل انواع عوارض متعلق به زمین و ساختمان و سایر اموال منقول و غیر منقول و حق مرغوبیت و مشابه آن معافاند.

نظر به اینکه طبق قانون نحوه خرید املاک و اراضی مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران، دریافت حق مرغوبیت از مالک یا مالکان املاکی، که در اثر توسعه معابر یا میداین و امثال آن به املاک آنها تعلق می‌گرفته، منتفی شده است، لذا حق مرغوبیت ناشی از اجرای طرح‌های عمرانی و ترمیم و توسعه معابر و غیره که به موجب قوانین سابق بر آن به املاک اشخاص اعم از حقیقی یا حقوقی تعلق گرفته، لکن تاکنون واصل نشده، ملغی شده است و از این تاریخ به بعد دیگر وجهی به‌عنوان حق مرغوبیت، چه بابت اصل و چه از لحاظ خسارت توسط، شهرداری‌ها و وصول نخواهد شد و این قبیل مطالبات در هر مرحله از وصول که باشد، دریافت نمی‌شود.

دریافت هر گونه وجهی به‌عنوان حق مرغوبیت، به موجب قوانین پیش‌گفته 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. به نظر می‌رسد که ممنوعیت یاد شده صرفاً مربوط به املاکی است که قسمتی از آنها در محدوده طرح‌های شهری قرار گرفته است و باقیمانده ملک به واسطه اجرای طرح از ارزش افزوده برخوردار می‌شود.

ز) قانون راجع به لغو حق مرغوبیت مصوب سال ۱۳۶۰ مجلس شورای اسلامی

با گذر زمان و سرانجام در مورخه ۱۳۶۰/۸/۲۸ قانونگذار با تصویب قانون راجع به لغو حق مرغوبیت، اخذ هر گونه وجه تحت عنوان حق مرغوبیت را به کلی ممنوع و ملغی اعلام کرده است و اشعار می‌دارد: «نظر به اینکه طبق قانون نحوه خرید املاک و اراضی مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران دریافت حق مرغوبیت از مالک یا مالکین املاکی که در اثر توسعه معابر و یا میداین و امثال آن به املاک آنها تعلق می‌گرفته منتفی گردیده است. لذا حق مرغوبیت ناشی از اجرای طرح‌های عمرانی و ترمیم و توسعه و غیره که به موجب قوانین سابق بر آن به املاک اشخاص اعم از (حقیقی و یا حقوقی) تعلق گرفته لکن تاکنون وصول نشده، ملغی و از این تاریخ به بعد دیگر وجهی به‌عنوان حق مرغوبیت چه بابت اصل و چه از جهت خسارت توسط شهرداری‌ها و وصول نخواهد شد و این قبیل مطالبات در هر مرحله از وصول باشد دریافت نمی‌گردد».

ح) قانون برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۴-۱۳۹۰)

طبق ماده (۱۷۴) قانون برنامه پنجم توسعه مصوب سال ۱۳۸۹، 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. تبصره «۴» ماده (۱۰) لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک در اجرای برنامه‌های عمومی و عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ راجع به معافیت املاک واقع در طرح‌ها از پرداخت هر گونه عوارض به‌دلیل مغایرت با قوانین مؤخر نسخ شده است.^۱

ط) ماده (۱۰۱) قانون اصلاحی شهرداری‌ها

طبق ماده (۱۰۱) قانون اصلاحی شهرداری‌ها (۱۳۹۰/۰۱/۲۸) در تبصره «۳» ماده مذکور الزام مالکان به واگذاری رایگان بخشی از اراضی

۱. عوارض حق مرغوبیت ناشی از اجرای طرح‌های عمومی - عمرانی و تفکیک اراضی.



خود به شهرداری به منظور تأمین سرانه‌های فضاهای عمومی و خدماتی و معابر و شوارع عمومی شهر در هنگام تفکیک و افراز پیش‌بینی شد.

ی) قانون درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها (مصوب ۱۴۰۱/۰۵/۰۹)

طبق ماده (۲) این قانون، کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی که در محدوده و حریم شهر و محدوده روستا سکونت دارند یا به نوعی از خدمات شهری و روستایی بهره می‌برند، مکلف‌اند عوارض و بهای خدمات شهرداری و دهیاری را پرداخت کنند. بند «الف» تبصره «۱» قانون فوق به درآمد از عوارض محلی اشاره کرده است و اشعار می‌دارد: «وجوهی است که برای تأمین بخشی از هزینه‌های شهر و روستا بر مواردی اعم از اراضی، مستحقات، تأسیسات، تبلیغات معابر و فضاهای درون شهری و روستایی و ارزش افزوده ناشی از اجرای طرح‌های توسعه شهری و روستایی و دارایی‌های غیرمنقول مطابق قوانین و مقررات تعیین می‌گردد.» و در ادامه بیان می‌کند: «عناوین عوارض و ترتیبات وصول آن با پیشنهاد شورای اسلامی شهرها و بخش‌ها پس از تأیید شورای عالی استان‌ها، تهیه گردیده و دستورالعمل آن حداکثر تا پایان آذرماه هر سال توسط وزیر کشور، تصویب و ابلاغ می‌شود. وضع هرگونه عوارض به‌غیر از موارد اعلام شده ممنوع می‌باشد و مشمول یکی از مجازات‌های تعزیری درجه شش موضوع ماده (۱۹) قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲/۲/۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی خواهد بود».

۲-۲-۲. قوانین مرتبط با سلب یا تأمین حقوق مالکانه

سلب و تأمین حقوق مالکانه در سیر تحول تاریخی خود در ایران معاصر با افراز و نشیب‌های بسیاری همراه بوده است. از قانون انتقال آب کرج به تهران در سال ۱۳۰۶ تا قانون حمایت و احیاء در سال ۱۳۸۹ همواره جهت‌گیری‌های متفاوت نسبت به حقوق مالکانه صورت گرفته است. این در حالی است که بستر اصلی این جهت‌گیری‌ها «مصلح و منافع عمومی» است [۱۲]. گاهی اجرای طرح‌های شهری توسط شهرداری‌ها با مانع مالکیت خصوصی افراد مواجه می‌شود؛ در این صورت هرگونه اقدام عمرانی در این املاک مستلزم تملک این املاک است و در صورت بروز چنین وضعیتی، نیاز شهر و شهروندان به ایجاد و اجرای پروژه‌های عمومی، با حق مالکیت مالکان در تزاخم قرار می‌گیرد و ارزش املاک را تحت الشعاع قرار می‌دهد. بنابراین بررسی قوانین مرتبط با این امر می‌تواند در تبیین بهتر موضوع مؤثر واقع شود. از قوانین مرتبط با تملک اراضی می‌توان به قانون راجع به حفظ آثار ملی (۱۳۰۹)، توسعه معابر (۱۳۲۰)، قانون نوسازی و عمران شهری (۱۳۴۷) و اصلاحات بعدی آن، قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری و کیفیت عمران آن (۱۳۵۸)، لایحه قانونی خرید اراضی و املاک مورد احتیاج دولت و شهرداری‌ها (۱۳۵۸)، لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت (۱۳۵۸)، قانون اراضی شهری (۱۳۶۰) و قانون زمین شهری (۱۳۶۶) اشاره کرد.

برای مثال، در قانون اصلاح و توسعه معابر (۱۳۲۰) به شهرداری اجازه داده شده است برای حفظ منافع شهر و حتی زیبایی از امتیاز سلب مالکیت برخوردار شود یا در قانون نوسازی و عمران شهری (۱۳۴۷) مطرح شده است که شهرداری باید نقشه تعریض معابر را به نحوی ترسیم کند که اراضی مجاور را خریداری و سپس با لحاظ ارزش افزوده آن را به دیگران منتقل کند. همچنین در قانون زمین شهری (۱۳۶۶) دولت و شهرداری‌ها می‌توانند برای اجرای طرح‌های دولتی، زمین مورد نیاز را در شهرها و شهرک‌های سراسر کشور با رعایت کلیه ضوابط این قانون تملک کنند. با توجه به بیان برخی از قوانین در بخش قبل، دیگر قوانین در این بخش مورد مذاقه قرار گرفت.

الف) قانون راجع به حفظ آثار ملی (۱۳۰۹)

امروزه حق مالکیت حق مطلق نیست و قانونگذار می‌تواند بنا به عللی، محدودیت‌هایی را بر حق مالکیت اعمال کند. برای نمونه، الزامات مربوط به منفعت عمومی در حفاظت از میراث فرهنگی کشور می‌تواند محدودیت‌هایی را برای حق مالکیت اشخاص ایجاد کند. ثبت املاک اشخاص توسط دولت در فهرست آثار ملی، حقوق و تکالیفی را برای دولت یا مالک و متصرف غیردولتی و خصوصی اثر به‌همراه دارد. به نظر می‌رسد متأسفانه اقدام جبرانی دولت در این راستا مسیر مشخصی نداشته و بلا تکلیف مانده است.

ب) قانون سازمان برق ایران (مصوب ۱۳۴۶) با اصلاحات و الحاقات بعدی

در این قانون تعیین بهای اراضی و ابنیه و مستحقات و تأسیسات تولید و انتقال و توزیع نیروی برق از طریق توافق بین دستگاه‌های اجرایی و مالکان آنها به عمل می‌آید.

ج) قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها (مصوب ۱۳۶۷)

قانون تعیین وضعیت املاک و اراضی واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها شامل یک ماده واحد بوده و قانونگذار در قانون فوق برای دستگاه اجرایی تکالیفی را مقرر کرده است. در واقع در خصوص تحدید حقوق مالکانه، دستگاه اجرایی نمی‌تواند اشخاص ذی نفع را برای مدت نامشخص در بلا تکلیفی قرار دهد و باید حداکثر ظرف مدت هجده ماه نسبت به انجام معامله قطعی و انتقال اسناد رسمی و پرداخت بها یا عوض آن طبق قوانین مربوطه اقدام کنند.

طبق تبصره «۱» ماده واحد، در صورتی که اجرای طرح و تملک املاک واقع در آن به موجب برنامه زمان‌بندی مصوب به حداقل ۱۰ سال بعد موکول شده باشد، مالکان املاک واقع در طرح از کلیه حقوق مالکانه مانند احداث یا تجدید بنا یا افزایش بنا و تعمیر و فروش و اجاره و رهن و غیره برخوردارند و در صورتی که کمتر از ۱۰ سال باشد، مالک هنگام اخذ پروانه تعهد می‌کند هرگاه زمان اجرای طرح قبل از ۱۰ سال شروع شود، حق مطالبه هزینه احداث و تجدید بنا را ندارد. همچنین طبق تبصره «۳»، مالکان املاک و اراضی واقع در طرح‌های آتی، که قبل از تصویب طرح واجد شرایط برای اخذ پروانه ساختمان بوده‌اند و قصد احداث یا تجدید یا افزایش بنا را دارند، برای اخذ زمین عوض در اولویت قرار خواهند گرفت و در بین آن‌گونه مالکان اشخاصی، که ملک آنها در مسیر احداث یا توسعه معابر و میادین قرار دارد، نسبت به سایرین حق تقدم دارند.

د) قانون نحوه تقویم ابنیه، املاک و اراضی مورد نیاز شهرداری‌ها

طبق قانون نحوه تقویم ابنیه، املاک و اراضی مورد نیاز شهرداری‌ها مصوب ۱۳۷۰/۰۸/۲۸ مجلس شورای اسلامی، در مواردی که شهرداری‌ها مجاز به تملک ابنیه، املاک و اراضی مردم باشند و توافق میان شهرداری و مالک فراهم نشود، قیمت به‌روز تقویم و پرداخت می‌شود.

ه) قانون حمایت از مرمت و احیای بافت‌های تاریخی - فرهنگی (۱۳۹۸/۰۴/۱۲)

باتوجه به این امر که الزامات مربوط به منفعت عمومی در حفاظت از میراث فرهنگی کشور، محدودیت‌هایی را برای حق مالکیت اشخاص ایجاد می‌کند و طبق بند «ط» ماده (۸) قانون مدیریت خدمات کشوری، مالک یا متصرف اثر، موظف به رعایت ضوابط حفاظتی و کاربردی عرصه و حریم اثر اعلامی از سوی وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی است [۱۳]؛ ماده (۱۱) قانون مذکور، دولت را مکلف کرده است از طریق نهادهای ذی ربط 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.

شایان ذکر است، گزارشی با عنوان «گزارش نظارت بر اجرای قانون حمایت از مرمت و احیای بافت‌های تاریخی - فرهنگی (مصوب ۱۳۹۸/۰۴/۱۲)» که توسط مرکز پژوهش‌های مجلس تدوین شده است، تأکید دارد که ارزیابی انجام شده در خصوص «قانون حمایت از مرمت و احیای بافت‌های تاریخی - فرهنگی» (مصوب ۱۳۹۸/۰۴/۱۲) نشان می‌دهد که بعد از گذشت بیش از سه سال، هنوز بخش قابل توجهی از تکالیف این قانون به مرحله اجرایی شدن نرسیده است و در قانون فوق هم حقوق مالکانه و بلا تکلیفی در این زمینه وجود دارد.

و) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۳-۱۴۰۷)

در بند «پ» ماده (۸۳) این قانون، دولت مکلف به انجام اقداماتی در راستای حفاظت از میراث فرهنگی و جبران حقوق مالکانه مردم شده است. در جزء «۲» این بند، وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی مکلف شده است نسبت به بازنگری حریم‌های آثار ثبتی پیشین و تعیین حریم آثار ثبتی جدید با رعایت هم‌زمان حفظ اثر، عدم اعمال محدودیت‌های نابجا خارج از اختیارات قانونی، نحوه جبران محدودیت‌های ایجاد شده قانونی برای مالکان و تعیین حریم‌های کالبدی، منظر، ساختاری و کاربردی، با لحاظ مؤلفه‌هایی همچون ارتفاع، شکل (فرم)، مصالح و سبک معماری، عوامل مؤثر در ساختار و پایداری اثر (سطحی و زیرسطحی)، کاربری و نحوه فعالیت‌های پیرامونی و امکان توسعه و



نوسازی آتی در محدوده حریم‌ها با رعایت حقوق شرعی اماکن موقوفه، مساجد و موارد مشابه از جمله حفظ کاربری و نیات واقفین و نیز جبران حقوق مالکانه مردم از جمله اعطای اراضی معوض به مالکان املاک واقع در عرصه و حریم آثار ملی، که با محدودیت و کاهش ارزش املاک مواجه شده‌اند، اقدام قانونی به عمل آورد.

۲-۲-۳. قوانین مرتبط با انتقال حق توسعه

بررسی‌های انجام شده در حوزه قوانین و مقررات مرتبط با انتقال حق توسعه نشانگر این امر است که این موضوع طی دهه‌های اخیر وارد عرصه قانونگذاری کشور شده است، اما تاکنون نتوانسته جایگاه مناسبی در طرح‌های توسعه شهری بیابد.

الف) تعریف انتقال حق توسعه در قوانین و مقررات

در ماده (۱۳) الحاقیه سند ملی احیا و بهسازی، تصویب‌نامه هیئت وزیران ۱۳۹۵/۰۶/۰۶ - به استناد ماده (۱۶) قانون حمایت از احیا و بهسازی، به تعیین سازو کارهای انتقال حق توسعه (TDR) با بهره‌گیری از ابزارهایی نظیر زمین‌های دولتی یا اراضی ذخیره احیا و بازآفرینی محدوده‌های محلات هدف و سایر امتیازات در محدوده قانونی شهرها اشاره شده است. همچنین در [آیین‌نامه چگونگی اجرا و نظارت بر اجرای طرح‌های توسعه و عمران شورای عالی شهرسازی و معماری ایران \(۱۴۰۰/۵/۴\)](#) که به منظور تبیین و بهنگام‌سازی وظایف کلیه دستگاه‌های اجرایی مسئول در حوزه‌های اجرا و نظارت بر اجرای طرح‌های توسعه و عمران موضوع ماده (۱) و همچنین مقررات شهرسازی و معماری موضوع ماده (۲) آیین‌نامه نحوه بررسی و تصویب طرح‌های توسعه و عمران محلی، ناحیه‌ای، منطقه‌ای و ملی و مقررات شهرسازی و معماری کشور و براساس آخرین استنادات قانونی تدوین شده است؛ بند «۲۴» ماده (۲) به تعریف حق توسعه پرداخته و بیان می‌دارد: «امتیازی است برای بعضی از املاک که در مناطق خاصی از شهر قرار گرفته و براساس طرح‌های شهری برای آنها محدودیت‌هایی در نظر گرفته شده باشد. این امتیاز با رعایت حقوق قانونی شهرداری‌ها، در هر شهر قابلیت انتقال از ملکی به ملک دیگر (در سقف تراکم مجاز) را دارد، سازوکار بهره‌گیری از این حق در طرح‌های توسعه و عمران معین می‌گردد». همچنین در بند «۱۰-۱-۱۲» آمده است: «به منظور 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». طبق بند «۵-۳-۱۷» به استناد ماده (۱۱) قانون مذکور و به منظور جبران محدودیت‌های اعمال شده برای مالکان املاک واقع در محدوده این طرح‌ها، استفاده از سازوکار «انتقال حق توسعه» الزامی است.

گفتنی است، به استناد بند «ث» تبصره «۱۱» قانون بودجه سال ۱۴۰۲ به منظور تشویق ساکنان بافت فرسوده به مشارکت در نوسازی محله‌های فرسوده و حاشیه‌ای، وزارت راه و شهرسازی مجاز است در فرایند کلیدبه‌کلید واحدهای بافت فرسوده و حاشیه‌ای با واحدهای نوسازی یا اراضی تحت مالکیت خود تا سقف ۴۰ درصد (۴۰٪) تخفیف در قیمت کارشناسی واحدهای نوساز یا اراضی مذکور اعمال کند. آیین‌نامه اجرایی این بند براساس اصل یکصد و سی و هشتم (۱۳۸) قانون اساسی به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

هیئت وزیران در جلسه ۱۴۰۲/۴/۰۷ به پیشنهاد وزارت راه و شهرسازی و سازمان برنامه و بودجه و به استناد اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و بند «ث» تبصره «۱۱» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور، آیین‌نامه اجرایی بند مذکور را تصویب کرد. [آیین‌نامه اجرایی بند «ث» تبصره «۱۱» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور](#) شامل هشت ماده بوده و مواردی اعم از موضوعاتی نظیر نحوه تأمین زمین، نحوه شناسایی محلات، وظایف سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه و ادارات کل راه و شهرسازی در فرایند اجرای این قانون باید مورد مذاکره قرار گیرد. شایان ذکر است، براساس قانون مذکور برای تشویق ساکنان بافت فرسوده به مشارکت در نوسازی محله‌های فرسوده و حاشیه‌ای، وزارت راه و شهرسازی مجاز است در فرایند کلیدبه‌کلید واحدهای بافت فرسوده و حاشیه‌ای با واحدهای

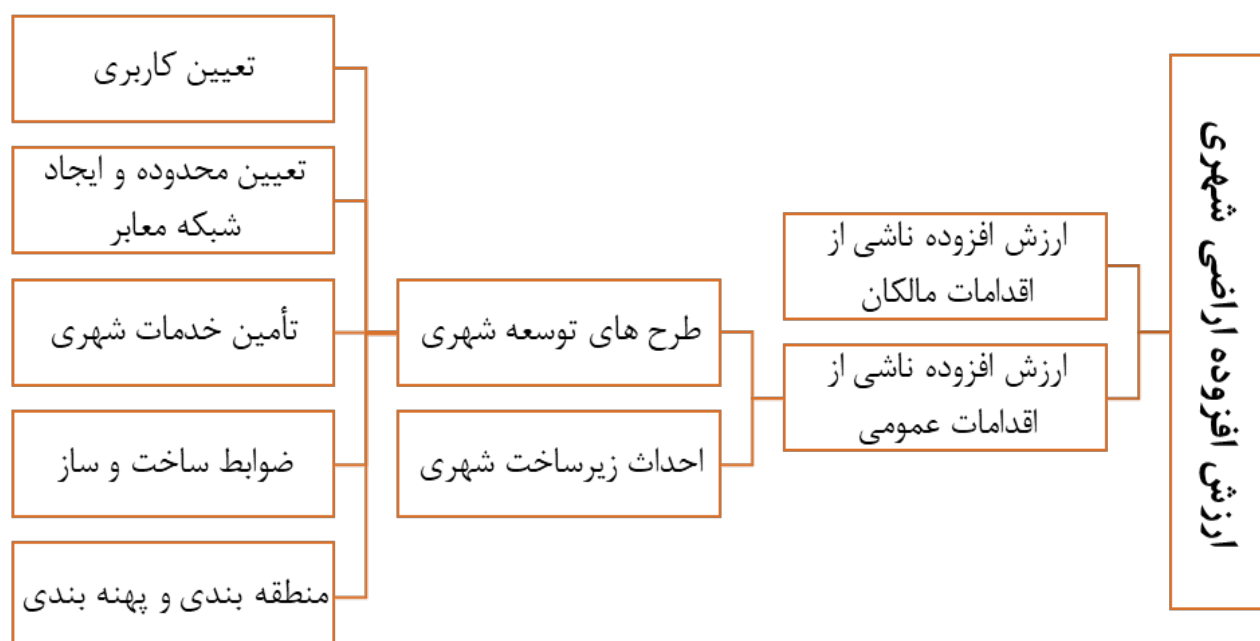
نوسازی یا اراضی تحت مالکیت خود تا سقف ۴۰ درصد تخفیف در قیمت کارشناسی واحدهای نوساز یا اراضی مذکور اعمال کند. این طرح نیز نوعی انتقال حق توسعه محسوب شده که در قانون مورد تأکید قرار گرفته است.

۳. تحلیلی بر اقدامات قانونی مرتبط با ارزش افزوده یا خسارت ناشی از طرح‌های شهری



طرح‌های توسعه شهری از طریق برنامه‌ریزی شهری و سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها ارزش افزوده ایجاد می‌کنند. بسیاری از برنامه‌ریزان شهری با توجه به تغییراتی که در ارزش املاک و اراضی واقع در طرح‌های توسعه شهری ایجاد می‌شود، در صدد تنظیم و اجرای روش‌هایی بوده‌اند که در روند توسعه شهرها، بهره‌وران از منافع توسعه شهری را به پرداخت حداقل بخشی از این ارزش افزوده به مدیریت شهری ملزم بودند. 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 عبارت‌اند از: ارزش زمین، بناها، خدمات و حقوق استفاده از آنها و تمام‌اشیایی که در اصل می‌تواند مورد معامله یا دادوستد قرار گیرد [۱۴].

شکل ۱. ارزش افزوده ناشی از اراضی شهری [۱۴]





۱-۳. حق مرغوبیت

حق مطالبه بخشی از ارزش افزوده ناشی از اجرای طرح‌های عمومی را حق مرغوبیت یا تشرف می‌گویند. مرغوبیت مصدر جعلی از مرغوب و در لغت به معنای مورد پسند واقع شدن و مقبول شدن است [۱۵]؛ اما مرغوبیت اصطلاحی است که در تعریف آن می‌توان به ماده (۸) قانون اصلاح قانون توسعه معابر (مصوب ۱۳۲۰/۴/۱) اشاره کرد.

در کنار حق مرغوبیت، همواره اصطلاح دیگری تحت عنوان مشرفیت یا حق تشرف مدنظر قانونگذار بوده است؛ به طوری که در برخی از متون قانونی دو اصطلاح مذکور مترادف یکدیگر به کار رفته‌اند. حق تشرف یا مشرفیت به این معناست که ملکی در اثر احداث یا توسعه معابر و از بین رفتن ملک جلو، مشرف به معبر می‌شود و ارزش بیشتری پیدا می‌کند و در نتیجه آن به شهرداری، که سبب پیدایش این ارزش افزوده و مرغوبیت شده است، حق می‌دهد بابت این تغییر وضعیت، مالی را به عنوان حق تشرف دریافت کند. حق تشرف نوعی عوارض اضافه ارزش بهاست [۱۶]. تغییر بهای اراضی و املاک در نتیجه تعریض معابر و انجام عملیات بهسازی و حق بر شهرداری برای دریافت بخشی از اضافه ارزش افزوده آن را حق مرغوبیت می‌گویند [۱۷].

گفتنی است، عوامل مرغوبیت املاک شهری گوناگون است و عواملی همچون اضافه ارزش ملک ناشی از تفکیک اراضی، ایجاد مرغوبیت ناشی از تغییر کاربری و اضافه ارزش املاک ناشی از اجرای طرح‌های عمومی و عمرانی را دربر می‌گیرد.

بررسی‌ها نشان می‌دهد که نظام حقوقی حاکم بر حق مرغوبیت طی صد سال گذشته در حال تحول بوده و قانونگذار پیش و پس از پیروزی انقلاب نگاه یکسانی به آن نداشته است. این در حالی است که پیش از انقلاب، آیین‌نامه حق مرغوبیت توسط کمیسیون‌هایی در مجلس ملی و مجلس سنا بر اساس ماده (۱۸) قانون نوسازی و عمران شهری تصویب شد و این دو مصوبه (یعنی ماده واحده عوارض حق تشرف و آیین‌نامه حق مرغوبیت) از لحاظ قانونگذاری مسیرهای کاملاً مجزا از یکدیگر را طی کرده‌اند [۱۸].

به نحوی که پس از پیروزی انقلاب اسلامی، مشروعیت حق تشرف مورد تردید واقع شد. نخستین گام به سوی تضعیف حق مرغوبیت با تصویب لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ برداشته شد که در تبصره «۴» ماده (۱۰) آن مقرر شد، طرح‌های موضوع این قانون از پرداخت هر نوع عوارض مستقیم به شهرداری‌ها، که از جمله آنها حق تشرف یا حق مرغوبیت است، معاف‌اند. لایحه فوق و متعاقب آن قانون لغو مرغوبیت مصوب سال ۱۳۶۰، اخذ هر گونه وجهی از بابت حق تشرف را خلاف دانسته است و اختلاف محاکم و حقوق دانان به طور جدی از زمانی آغاز شد که وزارت کشور ماده واحده تعرفه عوارض حق تشرف را تهیه کرد و به امضای رئیس جمهور رساند [۱۵]. در واقع از سال ۱۳۶۰ به موجب قانون راجع به لغو حق مرغوبیت، نه فقط حکم مذکور در «تبصره «۴» لایحه قانونی مصوب شورای انقلاب» تثبیت شد، بلکه روند اجرایی دریافت این حق نیز متوقف شد. بر این اساس و با عنایت به تخصیص اکثر صورت گرفته ظاهراً در حال حاضر موجبی برای «قانون لغو حق مرغوبیت» باقی نمی‌ماند؛ مگر آنکه قائل به تفاوت مفهومی دو حق مرغوبیت و حق تشرف بوده و هر حق مرغوبیتی مانند ارزش افزوده ناشی از اجرای طرح‌های عمومی و عمرانی که مشرفیتی با گذرهای عمومی پیدا نمی‌کند را حق تشرف ندانسته که در این حالت قانون لغو حق مرغوبیت محل جریان خواهد داشت. شایان ذکر است در همین راستا، افراد قائل 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 می‌کنند و اجرای مفاد آن را ضروری می‌دانند [۱۹].

شهرداری‌ها که با وصف موجود یکی از منابع اصلی جذب درآمد خود را از دست داده بودند، در صدد برآمدند تا به نوعی با احیای حق معدوم مذکور راهی به وصول مجدد وجوه ممنوعه یاد شده بگشایند. همان گونه که اشاره شد، سرانجام پیرو تلاش‌های مذکور وزارت کشور در مقام احیای حق مرغوبیت طی نامه شماره ۱۰۸۵/۱۳/۲۴ مورخ ۶۹/۱/۱۹ در خصوص ارزش افزوده ناشی از اجرای طرح‌های شهری از محضر مقام معظم انقلاب کسب تکلیف و طی مرقومه مذکور سؤال می‌کند:

«چنانچه احداث یا تعریض یک معبر یا شارع عام با توجه به آنکه هزینه‌های خرید و تملک املاک واقع در مسیر احداث یا تعریض و همچنین هزینه‌های احداث آن را عموم مردم شهر به طرق مختلف یا به صورت عوارض به شهرداری می‌پردازند و مالکیت آن نیز، مالکیت عمومی (جزء اموال عمومی شهر) است باعث شود ملک شخصی بر خوردار گردد از دور امکان بالفعل و بالقوه... آیا تفاوت ارزش ایجاد شده بالفعل به صورت دارایی (ثروت) و بالقوه به صورت اجاره‌بها، سرقفلی و غیره متعلق است به وی (مالک) یا عموم مردم شهر (شهرداری به نایب منایی مردم شهر) که پرداخت کننده تمام هزینه‌ها بوده‌اند (با این عنوان که بتوانند قسمتی از هزینه‌های مصروفه را جبران و بالمآل عمران بیشتری را در نقاط دیگر شهر انجام دهند) مستدعی است، اوامر حضرت عالی مشعر بر تأیید عدم تعلق ارزش افزوده ایجاد شده به مالک باشد نسبتی از ارزش افزوده فوق یا تبدیل به احسن از مالکین این قبیل املاک وصول خواهد شد.»

دفتر مقام معظم رهبری نیز در پاسخ به سؤال مطروحه اعلام می‌دارد: «وزیر محترم کشور، نامه شماره ۱۰۵۸/۱/۳/۲۴ مورخه ۶۹/۱/۱۹ جناب عالی موضوع استفتا در خصوص حق مرغوبیت به استحضار مقام محترم رهبری رسید، فرمودند در اینکه ارزش افزوده ناشی از عبور خیابان از نزدیکی یک ملک متعلق به صاحب آن ملک است، نباید هیچ شک داشت. دولت یا شهرداری می‌تواند در صورت تصویب مجلس یا هر مقام قانونی مالیات ببندد، هم بر ارزش افزوده و هم برای ملکی که خیابان جدیدی از کنار آن عبور می‌کند» [۲۰].

وزارت کشور نیز با تلقی این پاسخ به عنوان مجوزی شرعی و قانونی مستنداً به بند «الف» از ماده (۲۳) قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین (مصوب سال ۱۳۶۹) تعرفه عوارضی حق مشرفیت را تهیه کردند و پس از طرح در جلسه مورخه ۱۳۷۰/۷/۹ کمیسیون تأمین درآمد و کسری بودجه شهرداری‌ها و اخذ تأیید اعضای شرکت کننده در جلسه، به حضور ریاست جمهوری ارسال داشتند که ایشان با اصل عوارض موافقت کردند و اعلام داشتند در ماده واحده تعرفه عوارضی حق تشرف در تبصره «۱» به جای چهار برابر، سه برابر و به جای ۳۰ درصد قیمت روز، ۲۰ درصد قیمت روز ذکر شود.

از سویی، در آن زمان با توجه به ماده (۸۰) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ مصوبات شوراها نباید با وظایف و اختیارات قانونی آنها و قوانین عمومی کشور مغایرت داشته باشد. بنابراین، وضع عوارضی به عنوان حق مشرفیت توسط شوراهای اسلامی و مطالبه آن، با توجه به ماده (۸۰) و ماده واحده قانون راجع به لغو حق مرغوبیت، تا قبل از تصویب قانون درآمد پایدار شهرداری‌ها مصوب سال ۱۴۰۱ فاقد مجوز قانونی بوده است. در واقع احداث و توسعه معابر و ایجاد تأسیسات عمومی و اجرای برنامه‌های شهرسازی اضافه ارزشی را برای املاک اشخاص ایجاد می‌کند که بنا به اعتقادی این امر دارا شدن ناعادلانه فرد است. همین دیدگاه منجر به تصویب اصلاحیه ماده (۱۰۱) قانون شهرداری و جواز اخذ مجوز نسبت به ارزش افزوده ملک ناشی از امر تفکیک در سال ۱۳۹۰ شد [۲۱].

به این ترتیب، تعرفه عوارضی حق تشرف (مشمول بر چهار تبصره) تصویب و به منظور اجرا به شهرداری‌های سراسر کشور ارسال شد. سوابق قانونی مربوط به موضوع و صراحت قانونی لغو حق مرغوبیت، پذیرش این حق را با دشواری مواجه می‌کرد؛ به نحوی که پاره‌ای از شعب دیوان عدالت اداری با وجود صراحت قانون لغو حق مرغوبیت، ادعای شهرداری را در خصوص اخذ و جوهی تحت عنوان حق تشرف، غیر قانونی می‌دانستند. در پی استعلام رئیس دیوان عدالت اداری در خصوص «وضع و اخذ عوارض حق مشرفیت یا حق مرغوبیت مصوب برخی از شهرداری‌ها و شورای اسلامی شهرهای کشور و دولت»، این موضوع در جلسه مورخ ۱۳۹۵/۰۴/۲۳ فقهای شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت که نظر فقها به شرح ذیل اعلام می‌شود:

«اخذ حق مشرفیت، که همان حق مرغوبیت است، شرعاً حرام است، ولی جعل عوارض بر این حق، در فرض وجود حق جعل عوارض توسط مقنن، شرعاً مانعی ندارد. توضیح اینکه حق اشراف و حق مرغوبیت، که همان ارزش افزوده مذکور در جوابیه دفتر مقام معظم رهبری «مدظله العالی» موجود در پرونده است، ملک مالک زمین و ساختمان است و اخذ آن از مالک براساس قانون — ماده واحده قانون راجع به لغو حق



مرغوبیت مصوب ۱۳۶۰/۸/۲۸ مجلس شورای اسلامی - ممنوع است و در نتیجه شرعاً اخذ آن اکل مال به باطل بوده و حرام است و این حق یکی از اموال شخصی محسوب می‌شود و در نتیجه جعل عوارض بر آن در صورت وجود مجوز قانونی محذوری ندارد [۲۰].

حاصل اینکه بین حق مشرفیت، که همان حق مرغوبیت و ارزش افزوده است، و بین عوارض بر حق مشرفیت فرق است و اخذ حق مشرفیت حرام است، ولی اخذ عوارض بر حق مشرفیت مانعی ندارد. ارزش افزوده در اینجا از اموال مالک است و مانند سایر اموال او جعل عوارض بر آن در صورت وجود مجوز قانونی محذوری ندارد.

به هر حال، اعلام خلاف شرع و قانونی بودن مصوبه، موجب استعلام و ارسال شکایت به شورای نگهبان و طرح موضوع در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری شد که در نهایت این مصوبه خلاف شرع و قانون اعلام نشد [۲۰].

بنابراین با مذاقه در قوانین و مقررات موجود می‌توان بیان داشت ماهیت وجهی که بابت ارزش افزوده ناشی از اجرای طرح‌های عمرانی از صاحبان املاک گرفته می‌شود نوعی مالیات است. پیش از انقلاب نیز اخذ این وجه به استناد قوانین متعددی، که از سوی مجلس شورای ملی به تصویب رسیده بود، جایز بود. طی سال‌های اخیر در قانون درآمد پایدار طبق ماده (۲) بند «الف» تبصره «۱» قانون فوق به درآمد از عوارض محلی اشاره کرده است و بیان می‌دارد که عناوین عوارض و ترتیبات وصول آن با پیشنهاد شورای اسلامی شهرها و بخش‌ها پس از تأیید شورای عالی استان‌ها، تهیه و دستورالعمل آن از سوی وزیر کشور، تصویب و ابلاغ می‌شود. بنابراین طبق ماده فوق‌الذکر، به شورای اسلامی شهرها اختیار داده می‌شود که عوارض را پیشنهاد بدهند و به تصویب شورای عالی استان‌ها برسانند.

۲-۳. مصادیق خسارات ناشی از طرح‌های توسعه شهری یا اجرای طرح‌های عمومی بر املاک

در راستای اجرای طرح‌های عمومی، که توسط دستگاه‌های اجرایی به انجام می‌رسد، گذشته از تملک ملک، ممکن است خساراتی به صاحبان املاک واقع در محدوده طرح وارد شود.

۱-۲-۳. غیر کاربری اراضی و املاک خصوصی به کاربری عمومی

تعیین کاربری‌های عمومی برای اراضی و املاک خصوصی بسته به مثبت یا منفی بودن آثار بیرونی آن، سبب افزایش یا کاهش قیمت اراضی هم‌جوار خواهد شد. برای مثال، نزدیکی به پارک‌های عمومی، شبکه بزرگراهی، محل‌های گردآوری و دفع ضایعات شهری و... آثار نامساعدی به صورت ازدحام جمعیت در منطقه، آلودگی زیست‌محیطی، صوتی و غیره خواهد داشت که همگی از پیامدهای بیرونی منفی برای املاک مجاور محسوب می‌شود و از مرغوبیت آنها می‌کاهد. نظر به آنکه در فاصله زمانی تصویب طرح تا قبل از خرید ملک توسط مقام عمومی، اختیار هرگونه ساخت‌وساز جدید از مالک سلب می‌شود؛ در این وضعیت قیمت ملک واقع در طرح نیز علاوه بر املاک مجاور آن به شدت افت خواهد کرد. در گذشته بلا تکلیفی مالکان چنین املاکی می‌توانست سال‌ها به درازا بکشد؛ اما پس از تصویب قانون جدیدی در این خصوص، که ناظر به زمین‌های شهری و حوزه استحفاظی آنهاست، شهرداری‌ها حداکثر هجده ماه فرصت دارند تا به معامله قطعی و انتقال اسناد رسمی و پرداخت بها یا عوض آن اقدام کنند. در این مرحله ممکن است بر سر ارزیابی قیمت ملک، شرایط پرداخت، ارزش ملک و زمان واقعی پرداخت ثمن معامله مشکلاتی پیش آید که معمولاً به ضرر صاحب ملک است [۳].

برای مثال، تنظیم نادرست طرح‌های تفصیلی یا تغییر اشتباه یا حتی غرض‌ورزانه آن موجب تضییع حقوق شهروندان و در برخی موارد ایراد خسارت به آنان خواهد شد. برای مثال، در سال ۱۳۸۵ کمیسیون ماده (۵) طرح تفصیلی شهرستان شهرکرد به موجب بند «۱» مصوبه صورت جلسه، کاربری فضای سبز ملکی با مالکیت خصوصی را به نحوی از انحا تغییر داد که این بند به موجب دادنامه شماره ۱۸۷، ۱۸۶ دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۸۸/۲/۲۷، به دلیل مغایرت با حق مالک خصوصی ابطال شد [۲۲].

۲-۳-۲. احداث زیرساخت‌های شهری

احداث زیرساخت‌ها در اراضی شهری نیز اگرچه تأثیر مثبتی بر رفاه کلیه شهروندانی دارد که از خدمات این زیرساخت‌ها بهره‌مند می‌شوند، دارای آثار منفی نیز است. به‌طور مثال ایجاد زیرساخت‌های مربوط به آب و فاضلاب، همه شهروندان و اراضی شهر را از خدمات آن منتفع می‌کند. همچنین اثر مثبت بر سودآوری سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های تجاری، اداری و تولیدی خواهد داشت و قیمت زمین و ساختمان را برای عموم کاربری‌های بر خوردار افزایش می‌دهد. اما بدیهی است، مستغلاتی که در معرض پیامدهای بیرونی منفی پروژه‌های زیرساختی قرار می‌گیرند، با کاهش تقاضا و قیمت ملک مواجه می‌شوند [۲۳].

ساخت بزرگراه‌های شهری می‌تواند تأثیرات مختلفی بر شهر و محلات مجاور آن داشته باشد. برای مثال ساخت بزرگراه طبقاتی صدر در شهر تهران، یکی از اقدامات شهرسازانه به‌منظور توسعه حمل‌ونقل شخصی است که بیشترین بهره را نصیب استفاده‌کنندگان از این بزرگراه می‌کند، اما تأثیرات منفی برای محلات مجاور دارد. خیرالدین و همکاران در پژوهشی نشان دادند ساخت بزرگراه طبقاتی صدر، تأثیرات مثبت و منفی بر شهر، به‌خصوص محلات مجاور آن، داشته است؛ به‌طوری‌که تأثیرات مثبت اقتصادی برای محلات دورتر و تأثیرات منفی اقتصادی برای محلات نزدیک‌تر است. در واقع می‌توان این‌گونه نتیجه گرفت که عمق تأثیر مستقیم ساخت بزرگراه صدر برای محلات مجاور آن تا حدود ۱۲۰ متر است که تا فاصله ۶۰ متری، باعث کاهش قیمت املاک مسکونی شده، اما در فاصله ۶۰ تا ۱۲۰ متری از بزرگراه، باعث رونق بازار مسکن شده است [۲۴].

۲-۳-۳. احداث و تعریض خیابان‌ها و معابر عمومی

اجرای این تغییرات از چند جنبه منافع اراضی و املاک شهری را متأثر می‌کند. برای مثال، اگرچه با احداث خیابانی جدید یا تعریض خیابان‌های موجود، دسترسی اراضی و املاکی که در مجاورت این خیابان‌ها قرار دارند بهبود می‌یابد و موجب افزایش قیمت این املاک می‌شود؛ اما از طرف دیگر ممکن است املاک و مستغلاتی، که در مجاورت بزرگراه‌ها و راه‌های شریانی قرار گرفته‌اند، از آثار بیرونی منفی آنها متضرر شوند. فاکتورهای بصری و اجتماعی زیادی در تعیین خسارت مؤثر است. برای مثال، مغازه‌ای پس از احداث پل‌های غیرمسطح در قسمت زیرین پل قرار می‌گیرد. در این صورت کم شدن منظر و پاخور مغازه، کم شدن تردد عبور و مرور، محدودیت و سختی تردد عابرین نسبت به سابق، آلودگی صوتی، کاهش امنیت و هر تغییری که کیفیت انتفاع از ملک را نسبت به سابق کاهش دهد یا سبب کاهش درآمد مالک نسبت به سابق گردد؛ از عوامل مؤثر در افت قیمت این املاک خواهد بود [۲۳].

۲-۳-۴. احداث خطوط مترو

توسعه مبتنی بر حمل‌ونقل عمومی با تکیه بر اهدافی همچون بهبود زیست‌پذیری، پایداری و یکپارچگی مناطق شهری، می‌تواند تأثیرات مثبتی بر ارزش اراضی داشته باشد. احداث خطوط مترو، قیمت املاک واقع در نزدیکی ایستگاه‌های مترو را به‌دلیل بهبود قابل توجه دسترسی این اراضی افزایش می‌دهد؛ اما ممکن است بر قیمت اراضی واقع در مسیر حرکت مترو، به‌دلیل ایجاد لرزش یا سایر مضرات احداث خطوط مترو، تأثیر منفی بگذارد و آن را کاهش دهد [۲۳]. برای مثال، مطالعه‌ای انجام‌یافته در شهر تهران نشان می‌دهد که گشایش ایستگاه‌های مترو در شهر تهران سود و نفع بیشتری را نصیب مناطق جنوبی شهر کرده است. در واقع توسعه و گشایش ایستگاه مترو، ارزش افزوده و افزایش قیمت بیشتری در مناطق جنوبی تهران (مناطق محروم‌تر) نسبت به مناطق شمالی (مناطق مرفه‌تر) ایجاد کرده است [۲۵].

۲-۳-۵. ثبت املاک در فهرست آثار ملی و محدودیت در حق انتفاع از ملک

طبق مواد (۱) و (۲) قانون راجع به حفظ آثار ملی مصوب سال ۱۳۰۹ و ماده (۳) قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور مصوب سال ۱۳۶۴ دولت مکلف به حفاظت از این آثار است و با توجه به عدم تمایل برخی از مالکان خصوصی ابنیه ارزشمند تاریخی به ثبت مایملک خود در این فهرست به‌دلیل بروز محدودیت در حق انتفاع از ملک خویش، موجب می‌شود تا امر حفاظت از آثار ملی در کشور به‌درستی تحقق



نیاید. متأسفانه مقنن در قوانین موجود، کمتر توجهی به منافع تضییع شده اشخاص دارد. بنابراین مانع اصلی نبود قانون صریح و مشخص در مجموعه داخلی، مبنی بر قابل مطالبه بودن خسارت ناشی از عدم‌النفع مالکان خصوصی آثار غیرمنقول ثبت شده در فهرست آثار ملی است که این امر باعث تضییع حقوق مالکان خصوصی ابنیه مذکور و در نهایت موجب تمایل ایشان به خارج کردن آثار تحت مالکیت خود از فهرست آثار ملی کشور می‌شود [۲۶]. همچنین قرار گرفتن در حریم و محدوده آثار باعث ایجاد محدودیت‌هایی در ابنیه واقع شده در حریم ایجاد کرده و ارزش ملکی آنها را کاهش داده است.

۳-۳. جایگاه و ضرورت قانونی تدوین انتقال حق توسعه و ارزش افزوده ناشی از طرح‌های توسعه شهری

طرح‌های توسعه شهری در خصوص 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، در پی انتخاب مجموعه‌ای از سیاست‌های مناسب‌اند تا بتوانند ضمن پاسخگویی به نیازهای روزافزون شهرها، عدالت اجتماعی را تقویت کنند [۲۷]. با توجه به بررسی قوانین و مقررات مرتبط با شیوه‌های مختلف اخذ ارزش افزوده ناشی از اجرای طرح‌های توسعه شهری و جبران خسارت مالکان ناشی از هدایت توسعه شهرها و نیز قوانین مرتبط با تملک اراضی شهری می‌توان بیان داشت در ادوار گوناگون نظریه‌های متفاوتی در این زمینه حاکم بوده است. از سویی گفتنی است که در برخی از اسناد و قوانین نیز بر لزوم تدوین سازوکار انتقال حق توسعه تأکید شده است؛ برای مثال، طبق ماده (۱۱) قانون حمایت از مرمت و احیای بافت‌های تاریخی-فرهنگی، 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 یا طبق بند «۱۳» الحاقیه سند ملی راهبردی احیا و بهسازی و نوسازی و توانمندسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری، وزارت راه و شهرسازی با همکاری وزارت کشور مکلف است، ظرف یک سال از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این تصویب‌نامه نسبت به تعیین سازوکارهای انتقال حق توسعه با بهره‌گیری از ابزارهایی نظیر زمین‌های دولتی یا اراضی ذخیره احیا و بازآفرینی محدوده‌های محلات هدف و سایر امتیازات در محدوده قانونی شهرها اقدام کند.

همچنین طبق بند «۱۰-۱-۱۲» 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 مالکان، شهرداری‌ها می‌توانند با تصویب شورای اسلامی شهر، از سازوکار انتقال حق توسعه استفاده کنند.

همچنین در بند «۵-۳-۱۷» آیین‌نامه مذکور، استفاده از سازوکار «انتقال حق توسعه» به‌منظور جبران محدودیت‌های اعمال شده برای مالکان املاک واقع در محدوده طرح‌های ویژه حفاظت و احیای بافت‌های تاریخی-فرهنگی شهر الزامی شده است.

با توجه به موارد بیان شده به نظر می‌رسد انتقال حق توسعه بتواند ضمن احترام به حقوق مالکیت خصوصی و ارج نهادن به حقوق توسعه برای افراد و اشخاص به‌منظور استفاده بهینه از اراضی و املاک خود و منتفع شده از ارزش افزوده ناشی از طرح‌های توسعه شهری، بسترهای مناسب را برای تأمین منافع عمومی از طریق حفاظت از اراضی کشاورزی، خدماتی، مناظر طبیعی و... که ارزش نگهداری و حفاظت دارند، فراهم کند [۲۷].

با توجه به این امر که سازوکار فوق در راستای جبران محدودیت‌های ناشی از طرح‌های توسعه مطرح شده است؛ اما از طرفی نیز معطوف به ایجاد کارآمدی در تخصیص تراکم ساختمانی و رونق بخشی به ساخت و ساز، برقراری عدالت در اجرا و تأمین منافع مالکان زمین در بهره‌مندی از ارزش افزوده ناشی از امتیازات طرح‌های توسعه از یک سو و تحقق‌پذیری طرح‌های توسعه از سوی دیگر است. همچنین همان‌گونه که بیان

شد، برای تأمین عدالت و توزیع عادلانه منافع ناشی از آثار برنامه‌های توسعه شهری راهکارهای مختلفی وجود دارد که از جمله مهم‌ترین آنها سازوکارهای دریافت مالیات مرغوبیت / پرداخت حق غرامت و ارزش افزوده ناشی از طرح‌هاست. در واقع این دو امر می‌تواند به‌عنوان دو عامل راهگشا در برقراری عدالت در شهر مفید واقع شوند.

۴. به‌کارگیری حق انتقال توسعه در طرح‌های شهری

۴-۱. تعریف حق توسعه و ویژگی‌های آن

عبارت TDR مخفف عبارت "Transfer of Development Rights" به معنی انتقال حق توسعه است و ابزار سیاست کاربری زمین برای توسعه در حوزه‌های مشخص است که بر پایه بازار عمل می‌کند [۸].

در برنامه انتقال حق توسعه، حق ساختن زمین یا خانه از مکان دیگری، که توسعه آن ممنوع و زیان‌بخش است، (به‌عنوان مثال، به دلایل زیست محیطی) به مکان دیگری، که در پی حفظ ارزش دارایی مالکان و توسعه خدمات شهری است، انتقال پیدا می‌کند. در واقع روش «انتقال حق توسعه» به معنای حفاظت از زمین به وسیله انتقال حقوق توسعه از منطقه‌ای به منطقه‌ای دیگر است که یکی از موفق‌ترین رویکردهای بازارمحور در راستای حفاظت از فضاهای باز است که به دلیل پاسخگویی به تقاضای رو به رشد زمین‌های ساخت‌وساز شهری، داوطلبانه بودن و جبران خسارات مالی توجه چشمگیری را در بین برنامه‌ریزان و اقتصاددانان به خود جلب کرده است. گفتنی است، انتقال حق توسعه یکی از شیوه‌های نو در امر نظارت بر توسعه اراضی محسوب می‌شود. این روش در کشورهای در حال توسعه در کنار دیگر شیوه‌های کنترل و نظارت بر توسعه شهری مورد استفاده قرار گرفته است [۳]. در این راه‌حل، حقوق مالکیت و توسعه کلیه اراضی واقع در محدوده شهری در هر واحد برنامه‌ریزی به صورت یکسان به رسمیت شناخته شده، ولی اراضی واقع در مبدأ توسعه اجازه استفاده از حق توسعه را در ملک خود ندارند و باید آن را در مکانی دیگر استفاده کنند یا به دیگری انتقال دهند. در این سیستم حق مالکیت نیز محترم شناخته شده، به ارزش روز تبدیل شده و قابل انتقال به نقاط دیگر به صورت حق توسعه‌اند، اما استفاده از آن در مبادی انتقال حقوق مالکیت فقط در چارچوب نحوه کاربری اراضی طرح تفصیلی و استفاده‌های مشروط آن امکان‌پذیر است.

این رویکرد از شیوه‌های نوین نظارت بر توسعه زمین محسوب می‌شود که در کشورهای توسعه یافته و اخیراً در برخی از کشورهای در حال توسعه در کنار دیگر شیوه‌های کنترل و نظارت بر توسعه شهری مورد استفاده قرار می‌گیرد. صرف نظر از نقش آن در توسعه شهری، انتقال حق توسعه به لحاظ جایگاهی که در کاهش نابرابری و تأمین عادلانه حقوق فردی مالکان دارد نیز دارای اهمیت است [۳].

در سیستم پیشنهادی انتقال حقوق مالکیت، هر مالک می‌تواند حق توسعه و حق مالکیت خود را به‌طور جداگانه و نیز به صورت یکجا به نقاط دیگر منتقل کند و زمین یا ملک او در نتیجه این انتقال، با پذیرش غیرقابل بازگشت حقوق ارتفاقی حفاظت یا استفاده مورد نیاز جامعه توسط مالک به مصرف کاربری تعیین شده طرح تفصیلی یا به مالکیت دستگاه ذیربط این کاربری و یا هر نوع متقاضی دیگر استفاده از آن درمی‌آید [۲].

در الگوی انتقال حق توسعه، مناطق شهری به دو دسته نواحی ارسال و نواحی دریافت تقسیم می‌شوند که عبارت‌اند از:

■ **منطقه ارسال:** به اراضی که در مناطق دارای اهمیت و ارزش‌های ویژه واقع شده‌اند، مانند اراضی کشاورزی، فضای باز، املاک با ارزش تاریخی یا هر عنصری که برای جامعه واجد اهمیت است، منطقه ارسال گفته می‌شود. در منطقه ارسال، در قالب برنامه‌های انتقال حق توسعه مالکان دارای حق انتخاب دوگانه‌اند. می‌توانند در برنامه انتقال حق توسعه مشارکت نکنند و به جای آن از زمین خود برای مصارف کشاورزی و نیز توسعه مجاز مطابق حق انتخاب پایه استفاده کنند. حالت دیگر انتخاب برنامه انتقال حق توسعه، امضای محدودیت‌نامه پذیرش حقوق ارتفاقی جامعه، حفاظت ابدی از زمین و دریافت حق توسعه قابل فروش براساس مساحت زمین است. در تعدادی از برنامه‌های انتقال حق



توسعه حق انتخاب دوگانه مالکان واقع در منطقه ارسال سلب می‌شود و مالکان نمی‌توانند از حق ساخت مطابق مقررات منطقه‌بندی برای ملک خود استفاده کنند و فقط به انتقال حق توسعه خود به نقاط دیگر مجازند. تشخیص مناطق توسعه و عدم توسعه در طرح‌های توسعه شهری اتفاق می‌افتد. بنابراین، مالکان سرزمین‌های طبیعی حساس، مزارع و همچنین مناطق تاریخی و مهم می‌توانند از طریق فروش حقوق توسعه قابل انتقالشان (حق اجاره، حق فروش، حق رهن، حق واگذاری و...) هزینه زیان خود را دریافت کنند و در مقابل داوطلبانه به توسعه دارایی خود بپردازند [۲۸].

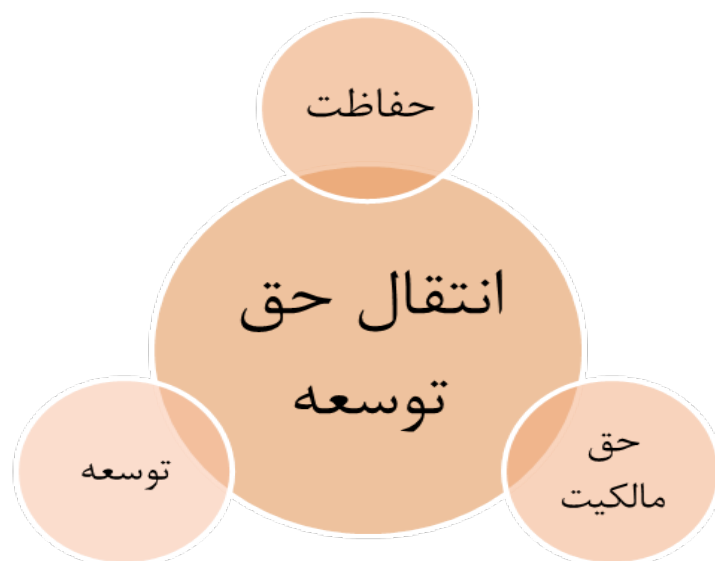
■ **منطقه در یافت:** منطقه دریافت به اراضی گفته می‌شود که برای توسعه مناسب تشخیص داده می‌شود و توسعه مزاد بر حق پایه در آن مجاز دانسته یا تشویق می‌شود [۳]. در منطقه دریافت، سازندگان و متقاضیان سرمایه‌گذاری در ساختمان و توسعه شهری می‌توانند از طریق خرید مقادیر معینی از حق توسعه مناطق ارسال، نسبت به احداث بنای مزاد بر حق پایه کلیه املاک، تا حد مجاز طرح توسعه اقدام کنند. قیمت حق توسعه قابل مبادله معمولاً از طریق عرضه و تقاضا بین دو طرف توافق می‌شود؛ اما مقررات انتقال حق توسعه می‌تواند از طریق کنترل عرضه تعداد حقوق توسعه قابل فروش مالکان واقع در مناطق ارسال، بر قیمت‌ها اثر گذارد [۲۹].

بنابراین نحوه انتقال حق توسعه بدین صورت است که صاحب زمین یا ساختمان پرارزشی که نمی‌تواند از حق ساختی که مطابق مقررات (طرح‌های تفصیلی و منطقه‌بندی شهر) برای ملک او تعیین شده است، استفاده کند، در مقابل می‌تواند معادل آن را با نظارت مسئولان امور یا در یکی دیگر از املاک خود در منطقه‌ای مجاز، به صورت افزایش تراکم استفاده کند یا از طریق ساز و کار بازار آزاد به مالک دیگری در منطقه‌ای مجاز بفروشد [۳].

انتقال حق توسعه به صورت داوطلبانه و مبتنی بر انگیزه است و برنامه‌ای است که اجازه می‌دهد مالکان اراضی خود را به صورت مشارکتی و داوطلبانه به فروش برسانند و اراضی خود را به یک توسعه‌دهنده شخصی یا دولتی، که مبتنی بر حفظ بهترین اراضی شهری است، بفروشند یا جایگزین و سپس در نواحی دیگر شهری زمین دریافت کنند.

به گونه‌ای که چنان و هو (۲۰۱۵) انتقال حقوق توسعه را موازنه میان حفاظت، حق مالکیت و توسعه می‌دانند.

شکل ۲. توازن میان حفاظت، توسعه و حقوق مالکیت [۳۰]



۱-۴. جایگاه حقوق مالکیت در روش انتقال حق توسعه

ماده (۳۹) قانون مدنی، بر اساس قاعده تسلیط، بر احترام به حقوق مالکیت در چارچوب قانون تأکید دارد و مالک را دارای حق هرگونه تصرف و انتفاع، به‌جز در مواردی که قانون استثنا کرده باشد، می‌داند. از طرف دیگر، مطابق با اصل (۴۷) قانون اساسی، حق مالکیت و حق انتفاع مالک از ملک خود محترم شمرده شده‌است. از سویی ماده (۱۳۲) قانون مدنی، بر اساس قانون لاضرر و لاضرار، محدودیت‌های قابل توجهی را به سود منافع اجتماعی و اجرای عدالت بر این حق اعمال کرده‌است؛ به‌طوری‌که دیگر نمی‌توان از مالکیت مطلق، انحصاری و دائمی سخن گفت [۳۱]. با توجه به اینکه شرط لازم برای ایجاد بازار مناسب و عادلانه زمین و مسکن، وجود سیاست مناسب زمین است، سیستم‌های تصدی و حق مالکیت نقشی کلیدی در فراهم‌سازی و ایجاد چنین سیاست‌هایی دارند. انواع مالکیت‌ها از تنوع بسیاری برخوردارند که این تنوع ناشی از مجموعه گسترده‌ای از مسائل تاریخی و فرهنگی در جوامع مختلف است و هرگونه تلاش برای اتخاذ سیاست‌های مالکیت مناسب نیازمند احتساب تنوع این نظام‌های مالکیت زمین و فاکتورهای تأثیرگذار بر آن است. وقتی اشخاص حقیقی و حقوقی حق استفاده از زمین را به دست می‌آورند، در واقع حق تصدی زمین را به دست آورده‌اند که ممکن است این حق توسط مالک زمین فروخته یا به اجاره واگذار شود. بنابراین حق تصدی به دو مقوله اجاره‌داری و مالکیت تقسیم‌بندی می‌شود. در زمینه به رسمیت شناختن حقوق مالکیت در روش انتقال حق توسعه می‌توان گفت با توجه به رویه کار در این روش، که خسارت صاحبان زمین از طریق فروش حق توسعه جبران می‌شود، انتقال حقوق توسعه می‌تواند ابزار تشویق‌کننده مناسبی برای موفقیت در امر حفاظت توسعه باشد؛ زیرا نه فقط حق مالکیت خصوصی افراد محترم شمرده می‌شود، بلکه با تفکیک حق توسعه از مکان زمین و انتقال آن به مکانی دیگر خسارت وارد شده به مالکان جبران می‌شود [۶].

۲-۴. رویکردهای نظری مرتبط با انتقال حق توسعه

رویکرد انتقال حقوق توسعه می‌کوشد از طریق برقراری تعادل میان منافع بخش عمومی و خصوصی به مدیریت رشد و توسعه شهر بپردازد. بسته به هدف، رویکردهای دیگری نیاز در این زمینه مطرح شده‌اند: از جمله رویکرد انتقال اعتبار توسعه (TDC)، خرید حقوق توسعه (PDR)، انتقال تراکم مسکونی (RDT)، هزینه توسعه، هزینه انتقال تراکم (DTC) یا (DTF) و گواهی حقوق توسعه (DRC). ایده اصلی رویکردهای پیش‌گفته، که در جزئیات با یکدیگر تفاوت دارند، حفاظت در مقابل رشد یک‌سویه بوده‌است. جدول ۱ به‌طور مختصر این تفاوت‌ها را نمایش می‌دهد [۹].

جدول ۱. رویکردهای نظری مرتبط با حفاظت از دارایی‌های طبیعی و میراث تاریخی [۹]

تعریف	رویکرد
این برنامه نخستین بار در دهه ۱۹۹۰ در کشور انگلستان و برای حفظ زمین‌های کشاورزی پدیدار شد. این سازوکار با خریداری اعتبارات توسعه از زمین‌های دولتی در اختیار عموم و انتقال به مناطق ارسال، به حفاظت دائمی از زمین با استفاده از مدل ترکیبی دولتی/ خصوصی (با دخالت مستقیم دولت) می‌پردازد.	انتقال اعتبار توسعه
برنامه خرید حق توسعه نخستین بار در دهه ۱۹۸۰ در راستای حفاظت از زمین‌های کشاورزی مطرح شد. در این سازوکار، حقوق توسعه خریداری شده و به‌طور دائمی کنار گذاشته می‌شود و نیازمند بودجه از سازمان‌های دولتی و غیرانتفاعی است.	خرید حقوق توسعه
بخشی از برنامه انتقال حقوق توسعه با هدف انتقال تراکم مسکونی است.	انتقال تراکم مسکونی
تمامی ساخت‌وسازها به پرداخت هزینه توسعه ملزم‌اند و درآمد حاصل متعلق به مالکانی است که برای حفاظت دائمی از دارایی واجد ارزش خود داوطلب می‌شوند.	هزینه توسعه
بخشی از ارزش اضافی حاصل شده به واسطه افزایش پتانسیل توسعه پس گرفته می‌شود و برای جبران خسارت ناشی از کاهش پتانسیل توسعه در مکانی دیگر استفاده می‌شود (دریافت وجه نقد).	هزینه انتقال تراکم
ابزاری است برای مقامات دولتی به‌منظور دسترسی به زمین لازم برای مصارف عمومی بدون نیاز به وجه نقد.	گواهی حقوق توسعه



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

اغلب برنامه‌های TDR، برای حفاظت از محیط طبیعی و مزارع و سرزمین‌های تاریخی طراحی شده است. همچنین برای توسعه خانه‌سازی، احیای مجدد پایین شهر و نیز مراکز شهری، بهبود شکل مطلوب شهری و ایجاد مرز مشخص و حفظ حدود رشد به کار می‌رود [۸]. بنابراین از رویکرد انتقال حق توسعه، می‌توان در حفظ زمین‌های کشاورزی و مناطق تاریخی، کنترل ساخت و ساز و زاغه‌نشینی، کنترل جهات توسعه و بهبود وضعیت مسکن استفاده کرد [۳۲]؛ از این رویکی از محورهای مهم در رویکرد انتقال حق توسعه، استفاده از زمین‌های شهری برای نوسازی بافت‌های ناکارآمد است.

الف) حفاظت از اراضی زیست‌محیطی و کشاورزی باارزش

در بیشتر موارد، استفاده از رویکرد انتقال حق توسعه به منظور حفاظت از اراضی زیست‌محیطی و کشاورزی بوده است. مناطق زیست‌محیطی؛ اراضی کشاورزی؛ شاخص‌های تاریخی (حفاظت از اراضی که منابع تاریخی یا باستانی و همچنین منابع زیست‌محیطی دارند)، مناطق ساحلی، دامنه‌ها، ذخایر معدنی (حفاظت از ذخایر کانی‌های زیرزمینی)، تالاب‌ها (حفاظت از تالاب‌ها برای تجدید ذخایر سفره‌های آب‌های زیرزمینی، تأمین آب‌های سطحی مورد نیاز پارک‌های ملی، ایجاد ظرفیت ذخیره سیل و...)، قلمرو حیات وحش از جمله مواردی‌اند که در کشورهای مختلف برای حفاظت از آنها از این امر استفاده شده است.

ب) حفاظت از ابنیه تاریخی

پس از حفاظت زیست‌محیطی و حفاظت از اراضی باارزش کشاورزی، گروه دیگر از برنامه‌های انتقال حق توسعه به حفظ اماکن تاریخی اختصاص دارد. این گروه شامل برنامه‌هایی برای ترمیم و بازسازی و حفظ اماکن طبیعی، زمین‌های تاریخی، حفظ ساختارهای تاریخی و مراکز تاریخی شهر است [۳۳].

ج) خانه‌سازی یا اسکان (حفظ یا ایجاد مسکن)

برخی جوامع از رویکرد انتقال حق توسعه به چند منظور استفاده می‌کنند که از جمله آن می‌توان به ایجاد یا حفظ مسکن اشاره کرد. به طور مثال، در سیاتل به منظور مقیاس‌های ساختمانی مختلف، ترویج توسعه میان‌افزا در مقیاس پایین، حفظ شاخص‌های تاریخی و حفظ مسکن برای اقشار کم‌درآمد از انتقال حق توسعه استفاده شده است. همچنین در واشنگتن دی‌سی از انتقال حق توسعه برای حفاظت از ساختارهای تاریخی، ایجاد مراکزی برای هنرهای نمایشی، هنرهای تجسمی و خرید و همچنین حفاظت از فرصت‌های اسکان و افزایش آنها استفاده شده است. در برنامه TDR استفاده شده در مرکز شهر لس‌آنجلس نیز انجام انتقالی از قبیل حفاظت از فضاهای باز، حفاظت ابنیه تاریخی، حمل‌ونقل عمومی و امکانات عمومی و همچنین پیش‌بینی مسکن، که چندین مزیت عمومی داشته باشد، میسر است و در آخر در ناحیه مرکزی شهر پورتلند نیز برای ایجاد فضاهای باز و ایجاد انعطاف در تمرکز تراکم و همچنین ترویج مسکن تک‌اتاقه در مرکز شهر از انتقال حق توسعه استفاده شده است [۳۴].

جدول ۲. معیارها، زمینه‌های کاربرد و اجرای روش انتقال حق توسعه [۴] [۶]

مناطق	ابعاد	مؤلفه	معیار	زمینه کاربرد و اجرای روش انتقال حق توسعه	
ارسال	زیست‌محیطی	باغ‌ها و اراضی کشاورزی	ارزش اکولوژیکی	آثار و ابنیه تاریخی و بافت‌های باارزش مناطق طبیعی و حفاظت شده زیست‌محیطی اراضی زراعی و باغات و جنگلی مهم بالا بودن سطوح خدماتی پیشنهادی طرح‌های توسعه شهری	
			محصولات قابل برداشت از باغ‌ها و اراضی کشاورزی		
	اجتماعی	جمعیت	ساختار جمعیت در مناطق ارسال		
			مشارکت مالکان در برنامه		
	اقتصادی	صرفه اقتصادی	ارزش اراضی مناطق ارسال (اراضی کشاورزی و باغ‌ها)		
			ارزش ساختمان در مناطق دریافت		
			توان اقتصادی خانوار		
دریافت	کالبدی	ظرفیت شبکه حمل‌ونقل	عملکرد شبکه و حمل‌ونقل	بالا بودن سطوح خدماتی موجود و ظرفیت بالای تأسیسات و تجهیزات شهری تمایل به افزایش تراکم و ساخت‌وساز در منطقه ظرفیت بالای شبکه حمل‌ونقل درون شهری، حمل‌ونقل عمومی (مترو، اتوبوس و...) مراکز صنعتی و نظامی بزرگ مقیاس اراضی بایر بیش از پنج هکتار اراضی متعلق به پایانه‌های برون‌شهری (ترمینال‌ها، فرودگاه‌ها و ...)	
			اراضی بایر		زیرساخت‌ها
		سطوح پیشنهادی طرح‌های توسعه شهری	میزان تراکم و ساخت‌وساز در منطقه		
	اقتصادی	توسعه اقتصادی	ارزش اراضی مناطق دریافت		ارزش اراضی مناطق دریافت
					ارزش ساختمان در مناطق دریافت



۴-۱-۴. جنبه‌های اقتصادی رویکرد انتقال حق توسعه

تجزیه و تحلیل جنبه‌های اقتصادی رویکرد انتقال حق توسعه یک رویکرد بازار محور است که به برنامه ریزان زمین اجازه می‌دهد تا بر بسیاری از کاستی‌های مرتبط با شیوه‌های سنتی منطقه‌بندی غلبه کنند. یک برنامه انتقال حق توسعه با تعیین مناطق ارسال و دریافت که در آن حق توسعه از منطقه ارسال به منطقه دریافت منتقل می‌شود، کار می‌کند. مناطق دریافتی حوزه‌هایی هستند که توسعه آن با خرید حقوق توسعه از یک منطقه ارسال مجاز است. ارزش انتقال حق توسعه توسط بازار تعیین می‌شود. برنامه‌های انتقال حق توسعه باعث کاهش نابرابری در منطقه‌بندی و اثرات اقتصادی نابرابر آن بر مالکان می‌شود [۳۵].

جنبه‌های اقتصادی ارزش زمین

در برنامه انتقال حق توسعه که یک برنامه بازار محور است، درک اقتصاد زمین بسیار مهم و ضروری می‌باشد. زمین در واقع دارای دو ارزش کاربری و تبادل است؛ ارزش کاربری زمین، ارزش زمین برای مالک بر اساس کاربری‌های موجود زمین می‌باشد که این ارزش می‌تواند اقتصادی یا غیراقتصادی باشد. ارزش تبادل زمین عبارتست از مقدار پولی که فردی دیگر حاضر است برای آن زمین بپردازد. معمولاً وقتی که ارزش تبادل از ارزش کاربری پیشی بگیرد، آن ملک به فروش می‌رسد. عمدتاً عواید اقتصادی که مالک دریافت می‌کند، تعیین‌کننده ارزش کاربری می‌باشد. اما با این وجود بسیاری از املاک به‌خصوص آنهایی که از نظر محیط‌زیستی دارای ارزش هستند، عواید غیراقتصادی دارند. این عواید غیراقتصادی معمولاً به شکل "کیفیت زندگی" بهتر نمود پیدا می‌کند و همگان از آن بهره می‌برند [۱۰].

الف) جنبه‌های اقتصادی تراکم

با در نظر گرفتن جنبه‌های اقتصادی ارزش زمین، تراکم اهمیت می‌یابد و هر چه از زمین به‌طور متراکم‌تر استفاده شود بنا به شرایط بازار منطقه، ارزش بیشتری پیدا می‌کند. برنامه‌های انتقال حق توسعه بر اساس توانایی‌هایی‌شان در تأثیرگذاری بر بازار زمین به‌منظور کاستن از فشار توسعه از نواحی ارسال و افزایش مقبولیت بازاری آن‌ها در مناطق دریافت با موفقیت یا شکست روبه‌رو می‌شوند. این هدف بیانگر افزایش تراکم توسعه در مناطق دریافتی می‌باشد. لازم به ذکر است که موقعیت تأثیر بسزایی در تعیین ارزش یک قطعه زمین دارد، اما در صورتی که موقعیت یکسان باشد عوامل دیگری تعیین‌کننده خواهد بود. یکی از این عوامل مهم بازدهی زمین می‌باشد؛ وقتی سایر عوامل از قبیل موقعیت یکسان باشند، زمینی دارای ارزش بیشتری است که بازدهی بیشتری داشته باشد. هر چه مقدار تولید به ازای یک قطعه زمین بیشتر باشد، ارزش زمین نیز بیشتر است. این عوامل اقتصادی به زمین‌های شهری نیز قابل تعمیم می‌باشند. به هر حال نکته اصلی در مورد هر دو زمین یکی می‌باشد، به این صورت که هر چه یک قطعه زمین محصول بیشتری داشته باشد، ارزش تخمینی آن بیشتر خواهد بود. اما برخلاف زمین کشاورزی، هر چه محصول بیشتری به ازای هر واحد زمین شهری تولید شود، ماهیت و ارزش محصول میل بیشتری به تغییر دارد. به‌طور مثال در زمین کشاورزی یکصدمین تن محصول تولید شده ارزشی برابر اولین یا پنجاهمین تن دارد. اما در محصول شهری، همچون مسکن، با افزایش تراکم ارزش واحد، میل به کاهش دارد. بنابراین بایستی بازدهی زمین در بازار شهری را همراه با بازار موجود برای انواع مختلف واحدهای قابل تولید در زمین در نظر گرفت. یکی از عملکردهای جنبه فیزیکی زمین و محدودیت‌های قانونی اعمال شده بر آن، قابلیت زمین می‌باشد [۳۵].

ب) تعیین ظرفیت بازار

بدون وجود رشد، ایجاد برنامه انتقال حق توسعه کاری دشوار خواهد بود. حق توسعه معمولاً به یک کاربری جدید در یک محل موجود تعلق می‌گیرد؛ اگر تقاضا برای کاربری موجود وجود نداشته باشد، هیچ حق توسعه‌ای هم در آن رابطه وجود نخواهد داشت. علاوه بر این، اگر تقاضا برای رشد جدید بر مناطقی که مکان‌هایی که نیاز به حفاظت دارند تأثیری نداشته باشد - برای مثال، شاید تمام توسعه جدید باید روی فاضلاب شهری صورت گیرد که امکان امتداد آن به مناطق روستایی وجود ندارد - هیچ بازاری برای انتقال حق توسعه وجود نخواهد داشت. به همین سادگی به نظر می‌رسد باید ظرفیت بازار نیز در به‌کارگیری رویکرد انتقال حق توسعه مورد توجه قرار داد [۳۶].

۵-۴. جنبه‌های اجتماعی رویکرد انتقال توسعه

مشکلات نظام اجرایی، مشکلات مالی، مشکلات ماهوی طرح، نبود مشارکت سازنده و مشکلات نظام فرایند تهیه طرح از مواردی است که در مطالعات مختلف به عنوان عوامل موثر در عدم تحقق پذیری طرح‌های جامع در شهرهای کوچک به آن‌ها اشاره می‌شود. تحقق کاربری‌های عمومی ارتباط مستقیم با بسط و توسعه عدالت اجتماعی در شهرها دارد. توسعه شهری با رویکرد عدالت اجتماعی یکی از موضوعاتی است که در بسیاری از طرح‌های توسعه شهری مورد بی‌توجهی قرار گرفته است. کاربری‌های عمومی از قبیل کاربری فضای سبز، آموزشی، درمانی، ورزشی و فرهنگی مورد استفاده عموم شهروندان فارغ از سطح درآمدی و طبقه اجتماعی قرار می‌گیرد. بنابراین به منظور توسعه عدالت اجتماعی در شهرها ناچار به گسترش و تحقق کاربری‌های عمومی در مقیاس‌ها و مناطق مختلف می‌باشد. در خلال این طرح‌ها، بسیاری از مردم متضرر می‌شوند. پیامدهای تملک اراضی در بسیاری از طرح‌های توسعه، سبب نارضایتی‌های گسترده‌ای بین ساکنین مناطق در طرح شده است. همین عامل موجبات تضعیف حق ساکنین و ضررهای مادی و هویتی بسیاری گردیده و مشکلات عدیده‌ای را رقم زده است [۲۷]. لذا رویکرد انتقال حق توسعه می‌تواند در تحقق عدالت اجتماعی اسلامی و ارتقای تحقق پذیری طرح‌های توسعه شهری موثر باشد.

۶-۴. عوامل مؤثر در موفقیت انتقال حق توسعه

بررسی‌ها نشان می‌دهد قاعده خاصی برای ایجاد برنامه موفق انتقال حق توسعه وجود ندارد. برخی از برنامه‌ها با وجود کمبود عامل انتقال، برنامه‌های مؤثری بوده‌اند و برخی با وجود اینکه بیشتر عوامل را دارا بوده‌اند، فعالیت‌های نقل و انتقال کمی داشته‌اند [۳۷]. وجود خواست شهروندان برای حفظ اراضی مهم و باارزش (اراضی مزروعی، جنگل‌ها، املاک تاریخی)، ایجاد تعادل بین مناطق ارسال و دریافت و سیاست‌های برنامه جامع محلی، که تعیین‌کننده نقشه کاربری اراضی در آینده خواهد بود، ایجاد استانداردهای واحد در تعریف آنچه شامل حق توسعه می‌شود باید بر مبنای اقدامات کیفیت‌زا همانند تراکم، سطح اشغال و ارتفاع قرار گیرد. همچنین لازم است تمهیدات لازم در محدوده‌های پذیرنده از لحاظ تأمین زیرساخت‌های شهری در نظر گرفته شده باشد [۳۸].

عوامل زیر از عواملی است که اگر برنامه‌های انتقال حق توسعه آنها را رعایت کنند از موفقیت برخوردار می‌شوند:

- وجود پشتوانه قانونی برای اجرای برنامه انتقال حق توسعه.
- تعهد شهرداری‌ها در برابر مردم برای استفاده از برنامه انتقال حق توسعه و نباید اجازه هیچ‌گونه منطقه‌بندی یا افزایش تراکم خارج از برنامه انتقال حق توسعه داده شود.
- برنامه باید ساده و برای مردم و کارکنان شهرداری‌ها قابل فهم باشد.
- مناطق ارسال و دریافت باید با دقت کامل برگزیده شوند.
- برنامه باید به گونه‌ای تدوین شود که برای مردم اعتماد و انگیزه کافی ایجاد کند که آنها گزینه فروش حق توسعه را به جای استفاده یا توسعه ملک خود انتخاب کنند.
- حتماً باید در توسعه و افزایش پهنه‌های دریافت، تقاضای بازار وجود داشته باشد.
- مهم‌ترین عامل موفقیت برنامه‌های انتقال حق توسعه وجود آگاهی کامل است که با آموزش عمومی به دست می‌آید.
- ایجاد یک بانک اعتبار حق توسعه، که پایداری برنامه را تضمین کند، الزامی است. وجود بانک اعتبار حق توسعه امکان کنترل و پایش برنامه را برای شهرداری‌ها ایجاد می‌کند [۳۹].

همچنین دو عامل غیر کلیدی دیگر نیز می‌تواند باعث تسهیل اجرا و موفقیت یک برنامه TDR شهری یا ناحیه‌ای شود: ۱. ایجاد بانک اعتبار حق توسعه که پایداری برنامه را تضمین می‌کند. این بانک برای شهرداری‌ها امکان و کنترل و پایش برنامه و نیز تعدیل بازار حق توسعه و املاک را فراهم می‌کند. ۲. ثبت و اطلاع‌رسانی عمومی معاملات TDR برای افزایش آگاهی مردم، تقویت بازار حق توسعه و امکان ارزیابی

استفاده بالقوه ملک از طریق قیمت قابل فروش در بازار، برای هر مالک. از دیگر نکات مهم درباره اجرای این روش، ارزیابی دائمی قیمت تعیین شده در بازار برای حق توسعه، توسط مسئولان است تا اطمینان حاصل شود که این نرخ منعکس کننده شرایط واقعی اقتصادی روز است. ایجاد «بانک تبادل حق توسعه»، که در برخی از شهرهای آمریکا ایجاد شده، باعث تثبیت قیمت و قابلیت انعطاف بیشتر در این زمینه و به طور کلی تسهیل و سازمان‌دهی اجرای موفقیت‌آمیز این مکانیزه شده است [۳۹].

شکل ۳. عوامل موفقیت حق انتقال توسعه [۲۵]



۷-۱-۴. مزایا و معایب حق انتقال توسعه

به نظر می‌رسد برنامه‌های انتقال حق توسعه پیچیده‌تر و پرهزینه‌تر از اجرای منطقه‌بندی سنتی باشند. دولت‌ها و حکومت‌های محلی باید خود بر بازار نظارت کنند. این موارد باعث افزایش فرایندهای اداری می‌شود و می‌تواند در اجرا مشکل‌ساز شود که برای رفع این مشکل شهرداری می‌تواند با استفاده از بانک‌های انتقال حق توسعه یا ابزار دیگر بازار را قانونمند کند. از سویی فرایند انتقال حق توسعه فرایندی ناشناخته و جدید و از نظر حقوقی پیچیده است. آگاهی‌رسانی به مردم و درک درست این فرایند توسط آن‌ها نیازمند زمان و آموزش صحیح است. در برخی از برنامه‌های انتقال حق توسعه ممکن است نتوان منطقه مناسبی یافت که دارای شرایط منطقه دریافت باشد و قابلیت ساخت با تراکم بالاتر را داشته باشد. گاهی نیز نواحی مایل به پذیرش توسعه با تراکم بالاتر نیستند؛ زیرا به گمان آنها، ساخت با تراکم بالا، ارزش اموال و کیفیت زندگی‌شان را کاهش می‌دهد. همچنین برنامه‌های انتقال حق توسعه می‌توانند حفاظت از منطقه‌ای را به طور دائمی تضمین کنند؛ زیرا در قبال پذیرفتن انتقال حق توسعه و گرفتن حقوق توسعه، مالک زمین سندی را می‌پذیرد که به طور دائمی از آن حفاظت شود و دیگر هیچ‌گونه حقی در ارتباط با توسعه آن ندارد. در حالی که امکان تغییر قوانین منطقه‌بندی از زمانی که به زمان دیگر وجود دارد یا ممکن است تحت تأثیر فشارهای سیاسی قرار بگیرد. همچنین هر گونه انگیزه اقتصادی را از طرف مالکان و توسعه‌دهندگان برای فشار بر دولت به منظور تغییر در قوانین منطقه‌بندی از بین ببرد [۴۰].

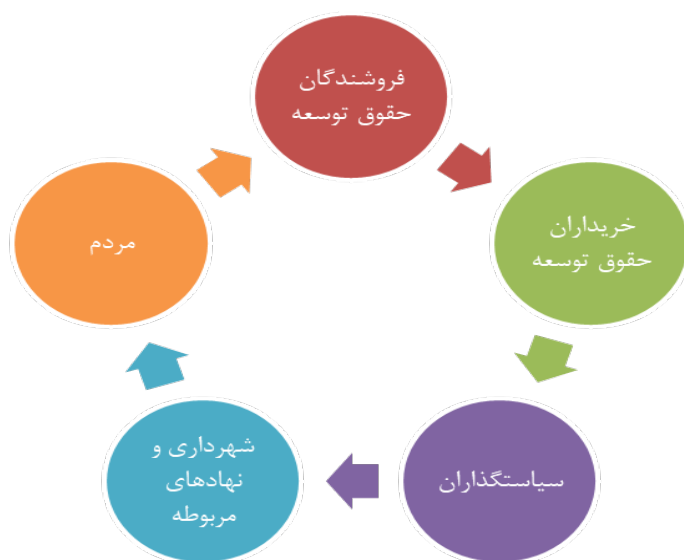
جدول ۳. مزایا و معایب رویکرد انتقال حق توسعه [۴۰] [۳۳]

مزایا	معایب
منصفانه بودن	افزایش بروکراسی
کارایی	عدم وجود منطقه دریافت مناسب
بهینه‌سازی هزینه	افزایش بروکراسی
پایداری	پیچیدگی
امکان‌پذیری سیاسی	غیر قابل انعطاف بودن
عدالت	نیاز به آموزش
	عدم همکاری مردم و ساکنان
	الزامات تحقق موفقیت‌آمیز برنامه انتقال حق توسعه

۸-۱-۴. کنشگران انتقال حق توسعه

باروتون (۲۰۰۸) معتقد است که باید حداقل سه بازیگر مجزا برای کامل شدن یک مبادله انتقال حقوق توسعه وجود داشته باشد. این بازیگران عبارت‌اند از: فروشندگان حقوق توسعه (صاحب ملک)، خریداران حقوق توسعه (سازنده یا توسعه‌دهنده) و بخش عمومی پشتیبان که قوانین و مقررات برنامه را تنظیم و بازی عادلانه را تضمین کند. همچنین تریدمن و همکاران (۲۰۱۴) به نقش مؤثر جامعه و دولت محلی علاوه بر بازیگران ذکر شده اشاره دارند.

شکل ۴. کنشگران در زمینه انتقال حق توسعه





الف. مداخله دولت در رویکرد انتقال حق توسعه

مداخله دولت در رویکرد انتقال حق توسعه به این شکل می‌باشد که در طراحی و تدوین پهنه‌های دریافتی و اقدامات آتی که ممکن است برای برخی از صاحبان زمین سودهای اضافی به وجود آورد، اعمال نظر می‌کند. طرفداران رویکرد انتقال حق توسعه موفقیت این رویکرد را وابسته به موضع نظارتی قوی دولت‌های محلی می‌دانند و معتقدند که هر چه نظارت دولت‌های محلی در انتقال حق توسعه بیشتر و قوی‌تر باشد، برنامه‌های انتقال حق توسعه در دستیابی به اهداف خود موفق‌تر خواهند بود. میزان توجه و استقبال از برنامه‌های انتقال حق توسعه نیز بستگی به این دارد که در یک نظام کلی منافع فردی مهم باشد یا کنترل فراگیر در موضوع تبدیل زمین برای رسیدن به منافع عمومی و اکثریت [۱۰]

ب. موانع نهادی رویکرد انتقال حق توسعه

پایه‌سازی رویکرد انتقال حقوق توسعه با توجه به وجود موانع نهادی بسیار، نیازمند برنامه‌ای درازمدت و هدفمند است و موفقیت در دستیابی به این مهم، در گرو بسترسازی و تأمین زیرساخت‌های نهادی پیش از اجرای برنامه‌ها انتقال حق توسعه است که برای رسیدن به آن، لزوم آموزش در میان تمامی ذی‌نفعان احساس می‌شود. همچنین شهرداری باید به عنوان مجری این سیاست، مسئولیت بسترسازی را به عهده گرفته و اقدامات لازم را بر اساس راهبردهای تدوین شده انجام دهد.

ظرفیت‌سازی نهادی به عنوان یکی از پیش‌شرط‌های اصلی تحقق رویکردهای نوینی همچون انتقال حقوق توسعه شناسایی شده است. این ظرفیت‌سازی از طریق ایجاد ساختاری با مشارکت حداکثری ذی‌نفعان و استفاده از توانمندی‌های منطقه‌ای میسر خواهد شد. بر این اساس کنشگران شناسایی شده در این زمینه و زیرمجموعه‌های آنها، که در راستای دستیابی به نتایج دلخواه ارکان اصلی به شمار می‌روند، می‌بایست در قالب شبکه‌ای به هم پیوسته و متعامل در جهت حداکثرسازی منافع ناشی از اجرای این رویکرد حرکت کنند.

وجود ظرفیت‌هایی همچون ظرفیت فردی، اجتماعی، سازمانی، اقتصادی و قانونی، از پیش‌نیازهای موفقیت سیاست انتقال حق توسعه است. از این رو باید با توجه به شکاف‌های ظرفیتی (موانع نهادی) و کوشش در راستای رفع آنها از یکسو، و تقویت ظرفیت‌های موجود، به ویژه ظرفیت‌هایی که بیشترین تأثیر را بر تحقق سازوکار انتقال حق توسعه در محدوده مورد نظر دارند، از سوی دیگر بستر نهادی لازم را فراهم نمود [۹].

۹-۱-۴. فرایند برنامه‌ریزی و اجرای انتقال حق توسعه

فرایندی که نلسون^۱، ریک پرتز^۲ و داگ وودراف^۳ برای برنامه‌ریزی انتقال حق توسعه در کتاب راهنمای انتقال حق توسعه (TDR)^۴ معرفی کرده و در سال ۱۳۹۵ دکتر مهدی‌نیا و همکاران ترجمه کرده‌اند، شامل هفت گام اساسی برای پیشبرد انتقال حق توسعه است. هفت گام مطرح شده در این کتاب عمدتاً بر مبنای فرایند برنامه‌ریزی شهروند-محور قرار دارد و یک کمیته مشاوره شهروندی (CAC) نیز در این امر مشارکت دارد که در شکل ۵ نشان داده شده است.

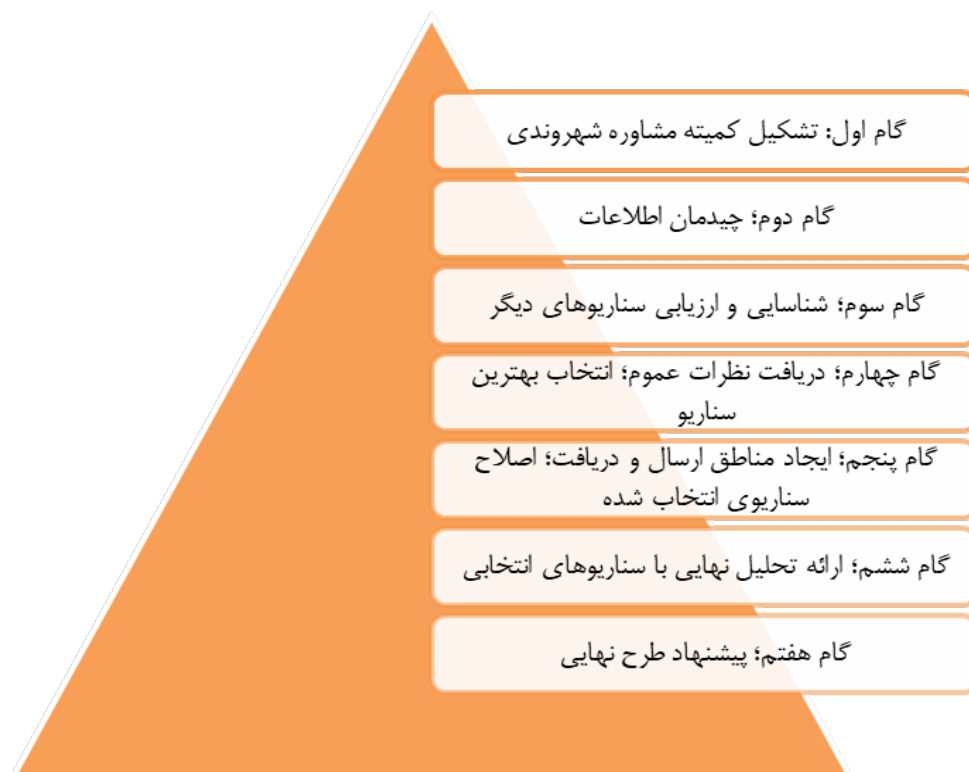
1. Nelson

2. Rick Pruetz

3. Doug Woodruff

4. The TDR Handbook: Designing and Implementing Transfer of Development Rights Programs

شکل ۵. فرایند برنامه ریزی انتقال حق توسعه



تدوین و اجرای برنامه انتقال حق توسعه

از ابتدای مطرح شدن برنامه انتقال حق توسعه تاکنون فرایندهای گوناگونی برای اجرای برنامه تدوین شده‌اند. هاشمییه مروستی در پژوهش خود با عنوان «تعیین سازوکار انتقال حق توسعه در بافت تاریخی با رویکرد حفاظت» سه مورد از روش‌هایی که در سطح جهانی مطرح شده‌اند را بررسی کرده، که در ادامه بیان شده است.

در روش اول پنج گام در نظر گرفته شده که شامل موارد زیر می‌باشد:

۱) شناسایی مناطق ارسال و تحدید توسعه، ۲) تعیین مناطق دریافت، طرح‌ریزی رشد آینده و محدودیت تراکم پایه آن، ۳) ایجاد ارزش قابل مبادله برای هر اعتبار انتقال حق توسعه و اختصاص اعتبارهای توسعه صاحبان زمین در مناطق ارسال، ۴) تصویب مقررات منطقه‌بندی هماهنگ با طرح کاربری اراضی ۵) اطمینان و آگاهی از فواید برنامه را به عنوان گام پنجم معرفی نموده است.

روش دوم نیز شامل مراحل ذیل است:

در این روش راهنمایی برای ایجاد برنامه انتقال حق توسعه در ۱۲ مرحله بیان گردیده است:

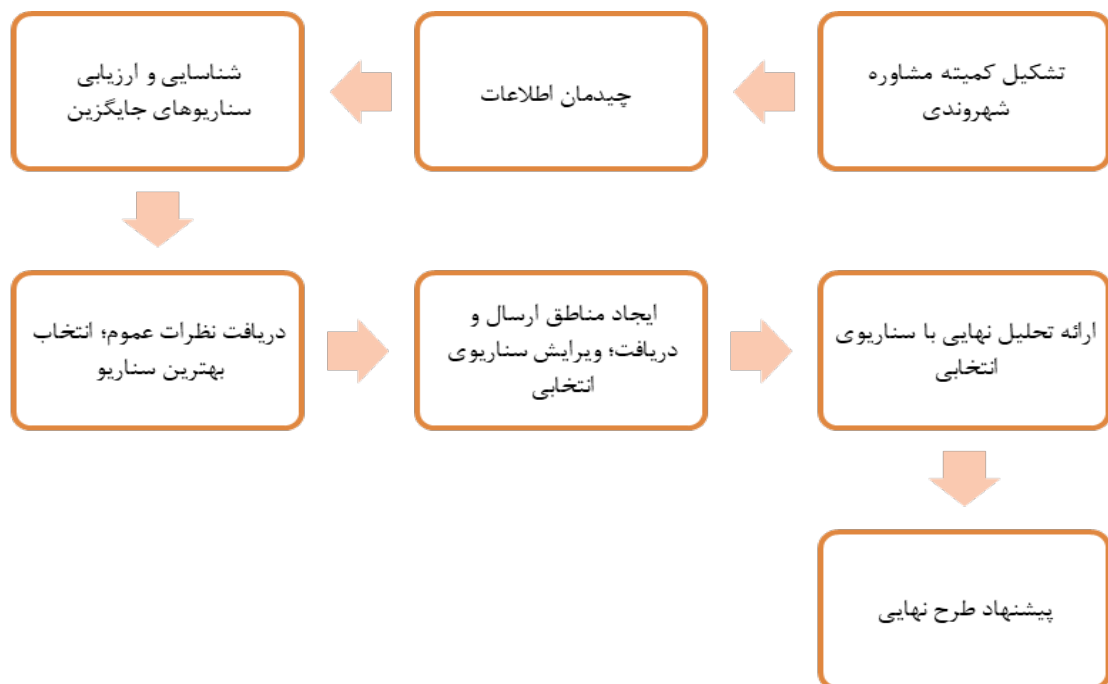
۱. هیئت مشورتی شهروندان،
۲. فراهم کردن اطلاعات،
۳. توسعه گزینه‌های هدف،
۴. نظرخواهی از عامه مردم،



۵. ایجاد اجزا (مؤلفه‌های نواحی دریافتی و فرستنده)،
۶. ارائه سناریوهای گزینه‌های توسعه،
۷. آنالیز (تجزیه و تحلیل) و انتخاب گزینه برتر،
۸. تصحیح گزینه انتخابی،
۹. بررسی محیطی و پیشنهاد برنامه،
۱۰. اجرا،
۱۱. کنترل،
۱۲. تصحیح برنامه و احتیاجات،

روش سوم شامل هفت گام بوده که گام‌های فوق بر مبنای یک فرایند برنامه‌ریزی شهروند-محور قرار دارد و یک کمیته مشاوره شهروندی (CAC) نیز در این امر مشارکت دارد. طبق تجربه کارآمدترین برنامه‌های انتقال حق توسعه نیز در امر رهبری بر شهروندان متکی بوده و در عین حال برای مساعدت‌های فنی بر کارکنان و مشاوران متکی می‌باشند. مسلماً کارکنان نیز نقش رهبرگونه دارند، لیکن در تحلیل نهایی ارائه طرح به هیئت مدیره توسط ریاست کمیته معمولاً مؤثرتر از ارائه آن توسط یکی از کارکنان است. مسیر پی‌ریزی طرح در اینجا طبق هفت گام اصلی فرایند برنامه‌ریزی انتقال حق توسعه مطرح شده که بنا به موقعیت ممکن است لازم باشد تا برخی گام‌ها ترکیب، تکرار، یا حذف شوند. شکل زیر گام‌های فوق‌الذکر را نشان می‌دهد [۴۱].

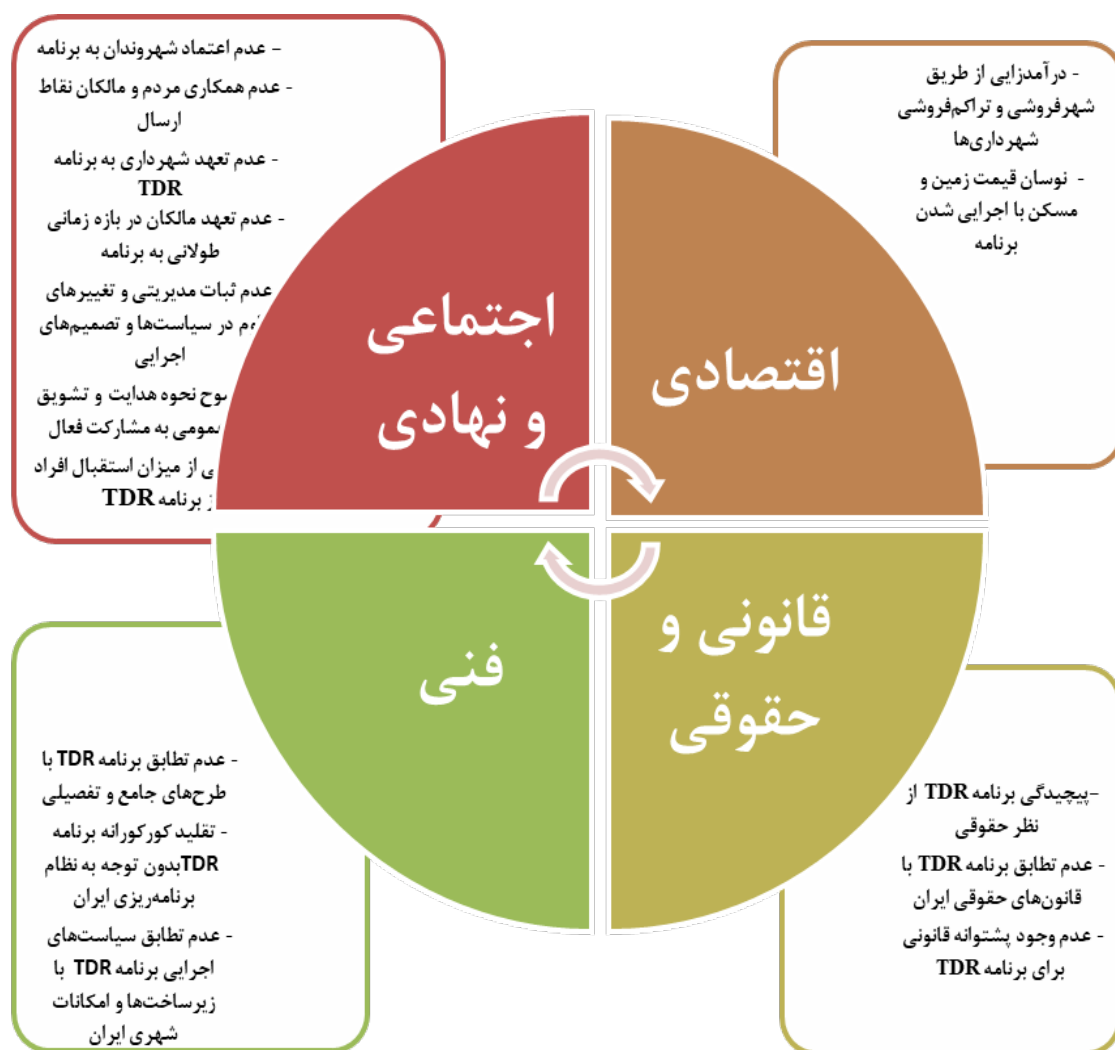
شکل ۶. فرایند اجرای انتقال حق توسعه [۴۱]



۱۰-۱-۴. معیارهای ارزیابی گزینه‌های مکانیزم اجرایی انتقال حق توسعه

مکانیزم اجرای انتقال حق توسعه، برای کارآمد بودن باید به نیازهای خریداران، فروشندگان و نهادهای مسئول اجرای برنامه، پاسخگو باشند و از حمایت عمومی نیز برخوردار باشد. برای مقایسه عملکرد و مزایای نسبی مکانیزم‌های مختلف برای انتقال حق توسعه می‌توان چهار معیار، سهولت مشارکت، مقرون به‌صرفه بودن و مدیریت برنامه، مؤثر بودن در اجرای سیاست‌ها و قابلیت اجرایی (پذیرش عمومی) در نظر گرفت.

شکل ۷. ابعاد و معیارهای ارزیابی عدم موفقیت برنامه انتقال حق توسعه [۳۱]





۲-۴. حق توسعه و طرح‌های شهری

طرح‌های توسعه شهری در کشور مبتنی بر پژوهش‌ها و ارزیابی‌های متعدد در صد تحقق محدودی دارند. برخلاف چشم‌اندازهای اولیه برنامه‌ریزی شهری در سده بیستم، واقعیت برنامه‌ریزی غالباً مایوس‌کننده است. برنامه‌ریزی شهری (نه در عملیات اجرایی و نه در نتایج) از عهده انجام وعده‌هایش برنیامده است. از جمله دلایل اصلی ناکارایی این طرح‌ها را می‌توان مقابله آنها با حقوق مالکیت در کشورهایی از جمله ایران (که این حق به صورت قانونی به رسمیت شناخته شده است) دانست [۲].

در حقیقت طرح‌های توسعه شهری دارای حدودی از قانون هستند که می‌توانند با در نظر گرفتن منافع اجتماعی، محدودیت‌هایی را برای حقوق مالکیت به وجود آورند. بر این اساس، شاید بتوان گفت، در صورتی که از ظرفیت‌های قانونی و حقوقی مالکیت در ایران به منظور تأمین منافع اجتماعی استفاده شود و به جای مقابله با حقوق مالکیت، با آن تعامل برقرار شود، می‌توان گام بلندی در راستای افزایش تحقق‌پذیری طرح‌های توسعه شهری برداشت. از سویی دیگر، توسعه شهری را می‌توان جدالی دائمی بین ارزش مصرفی و ارزش مبادلاتی در تعیین نحوه استفاده از اراضی شهرها دانست. توسعه شهری مصرف-محور، که در آن مصرف به عنوان پایه تعیین ارزش، با حاکمیت مصرف‌کننده یا به تشخیص مصلحت‌جمعی به وسیله برنامه‌ریزان شهری تعیین می‌شود، موجب به خدمت گرفتن رانت به عنوان وسیله‌ای تخصیصی برای عقلایی کردن نحوه استفاده از اراضی، افزایش کارایی منابع و تحقق سیاست‌های رفاه اجتماعی می‌شود. در دنیای امروز که وظیفه حکمرانان شهری جلب تولید به شدت سیال و جریانات مصرف و مالی به درون شهرها، فراوری فضای تجاری خوب و تولید همه اشکال جذب سرمایه به شهرها تعریف شده است، برنامه‌ریزان شهری دیگر نمی‌توانند برای تحقق طرح‌های توسعه شهری و نیازهای مردم، ارزش‌های کارآفرینانه شهری را نادیده گیرند و به دولت‌های مدعی رفاه امید بندند. طرح‌های توسعه شهری حتی قادر به تعامل با ارزش‌های تولید شده خود نیز نیستند و این ارزش‌ها غالباً عقیم می‌مانند و هدر می‌روند. این طرح‌ها برای تحقق خود به منابعی امید بسته‌اند که هرگز تأمین نشده است و نخواهد شد و در اثر این امید، هیچ‌وقت نخواسته‌اند رابطه پایداری بین منافع عمومی مورد خواست خود، به عنوان اهداف برنامه‌ریزی، با ارزش‌های تولیدی خود، به عنوان راه‌های دستیابی به اهداف، برقرار کنند و اصولاً این رابطه را به رسمیت شناسند [۳] [۲].

۳-۴. نمونه‌ها و مصادیق

در گذشته شهرداری‌ها تجربه‌ای مبنی بر فرایند تهاتر (هولوگرام، تراکم سیار و شرکت کارگزاری) داشته‌اند؛ این ایده در طرح تفصیلی اصفهان نیز پیگیری شد و در تداوم خود به نوعی ایده «هولوگرام» را در سازوکار واگذاری تراکم ساختمانی در شهرداری تهران در برخی دوره‌ها شکل داد که متأسفانه این امر نتوانسته است در راستای دستیابی به اهداف تعریف شده هدایت شود و با توجه به فسادهای شکل گرفته و نیز عدم شکل‌گیری قوانین پشتیبان لازم، این سازوکار به مرحله تحقق نرسید.

۱-۳-۴. طرح معاوضه خانه فرسوده با واحد نوساز کلیدبه‌کلید (زمین)

طرح معاوضه خانه فرسوده با واحد نوساز کلیدبه‌کلید (زمین) می‌تواند در رونق و شتاب‌بخشی به نوسازی مسکن مؤثر واقع شود و در کاهش نابرابری و تأمین عادلانه حقوق فردی مالکیت و نیز برقراری عدالت در توزیع منافع در ساکنان بافت‌های ناکارآمد شهری و سایر ساکنان شهری نقش مهمی ایفا کند.

الف) طرح کلیدبه‌کلید (زمین)؛ به کارگیری از انتقال حق توسعه برای نوسازی و بهسازی بافت‌های ناکارآمد

با توجه به این امر، که بازآفرینی شهری منجر به ایجاد ارزش افزوده در محلات می‌شود، طرح کلیدبه‌کلید فرصت طلایی برای سرعت‌بخشی به بازآفرینی محلات شهری و بهبود کیفیت محیط زندگی شهری در محلات هدف بازآفرینی است.

بررسی‌ها نشان می‌دهد که طرح کلیدبه‌کلید در نوسازی بافت فرسوده مورد تأکید قانونگذار نیز بوده و بر این اساس به استناد بند «ث» تبصره

«۱۱» قانون بودجه ۱۴۰۲، و نیز ماده (۵۲) برنامه هفتم توسعه برای تشویق ساکنان بافت فرسوده به مشارکت در نوسازی محله‌های فرسوده و حاشیه‌ای، با توجه به اهمیت این موضوع، به وزارت راه و شهرسازی اجازه داده است که برای تشویق مالکان به مشارکت در نوسازی بافت‌های فرسوده، در فرایند معاوضه کلیدبه‌کلید واحدهای بافت فرسوده با واحدهای نوساز یا اراضی تحت مالکیت، در قیمت کارشناسی واحدهای نوساز یا اراضی معوض مزبور تا سقف ۴۰ درصد تخفیف را اعمال کند. همچنین در این ماده به وزارت راه و شهرسازی اجازه داده شده است که اراضی یا واحدهای مسکونی واقع در بافت فرسوده را تا سقف ۴۰ درصد بیش از قیمت کارشناسی قیمت‌گذاری کند. برای عمل به این ماده، معاونت راه و شهرسازی به اجرای طرح «کلیدبه‌کلید» با هدف معاوضه واحدهای مسکونی فرسوده واقع در بافت‌های فرسوده با آپارتمان نوساز در قالب بسته تشویقی وزارت راه و شهرسازی پرداخته است. برای مثال، اگر مالک ملک فرسوده خود را به قیمت روز و کارشناسی شده به اداره کل راه و شهرسازی استان یا سازمان ملی زمین و مسکن به قیمت یک میلیارد تومان تحویل دهد، می‌تواند به زمین یا ملکی دست یابد که حدود یک میلیارد و ۶۵۰ میلیون تومان قیمت دارد که پس از تخفیف ۴۰ درصدی به میزان یک میلیارد تومان تخمین زده می‌شود. در واقع ساکنان بافت فرسوده در ازای تخفیف ۴۰ درصدی مسکن یا زمین تحویلی؛ بیش از ۶۰ درصد به ارزش دارایی آنها اضافه می‌شود. در طرح معاوضه واحد فرسوده با واحد نوساز کلیدبه‌کلید، ساکنان واحدهای واقع در بافت فرسوده، می‌توانند خانه خود را با ۴۰ درصد تخفیف، به اداره راه و شهرسازی استان تحویل دهند و با واحدی نوساز یا قطعه‌ای زمین دولتی معاوضه کنند. از جمله مهم‌ترین شرایط دریافت این تسهیلات، واقع شدن واحد مزبور در بافت فرسوده طبق نظر کمیسیون ماده (۵) است.

آنچه در این میان، اهمیت دارد، این است که با وجود اعلام اجرایی شدن طرح معاوضه خانه فرسوده با واحد نوساز کلیدبه‌کلید، تا زمان نگارش این گزارش، هنوز آیین‌نامه اجرایی آن تهیه و تصویب نشده است و بنابر اعلام این وزارتخانه، آیین‌نامه اجرایی این بند شامل معیار انتخاب شیوه مناسب و سقف ریالی تخفیفات قابل اعمال، ظرف مدت شش ماه از تصویب این قانون، توسط وزارت راه و شهرسازی تهیه و برای تصویب به هیئت‌وزیران ارائه می‌شود.

علاوه بر تسهیلات در حوزه بافت فرسوده، وزارت راه و شهرسازی تسهیلات دیگری را در حوزه اخذ پروانه، عوارض ساختمانی، انشعابات و مشوق‌های شهرسازانه برای نوسازی مسکن افراد در نظر گرفته که به تفصیل در ادامه به آنها پرداخته شده است.

گفتنی است با اجرای طرح کلیدبه‌کلید در بافت فرسوده، از یک سو به ارزش دارایی مردم اضافه می‌شود و از سوی دیگر بخشی از جمعیت ساکن در بافت فرسوده را در نقاط کم‌تراکم، پرتقاضا و مناسب شهر بارگذاری می‌کند. همچنین اجرای این پروژه موجب می‌شود، تراکم محلات فرسوده کمتر شود و زندگی سایر ساکنان بافت فرسوده ارتقا یابد. طرح کلیدبه‌کلید برای نوسازی بافت فرسوده طرحی است که می‌تواند از جوانب مختلف مورد توجه قرار گیرد و مزایای آن واکاوی شود.

شکل ۸. انواع تسهیلات در بافت فرسوده [۳۹]



تسهیلات شهرسازانه: طبقه تشویقی، تغییر کاربری ارزش‌افزا، پارکینگ راحت‌تر (مشوق شهرسازانه)

تسهیلات مالی: وام ارزان و فوری (ساخت، مرمت و مقاوم‌سازی و اسکان موقت)



تسهیلات اداری: پروانه ارزان (رایگان) و سریع و با ضوابط آسان‌تر

تسهیلات اداری: پروانه ارزان (رایگان) و سریع و با ضوابط آسان‌تر

از جمله حمایت‌هایی که در راستای تسهیل نوسازی در بافت انجام می‌پذیرد امکان دریافت پروانه ارزان (رایگان) و سریع و با ضوابط آسان‌تر است. لذا در صورتی که مالکان در بافت فرسوده به نوسازی منزل خود اقدام کنند، علاوه بر اینکه پروانه ساختمانی در کمترین زمان صادر می‌شود، مشمول ۵۰ تا ۱۰۰ درصد تخفیف (الزام قانونی تخفیف ۵۰ درصد) در هزینه‌های صدور پروانه خواهند شد. همچنین حفظ انشعابات قبلی و ارائه انشعابات جدید خارج از نوبت توسط ادارات آب، برق، گاز، مخابرات و... و صدور پروانه پایان کار در کمترین زمان از دیگر حمایت‌هایی است که از آن بهره‌مند می‌شوند.

تسهیلات مالی: وام ارزان و فوری (ساخت، مرمت و مقاوم‌سازی و اسکان موقت)

مطابق ماده (۵۲) برنامه هفتم توسعه دو نوع تسهیلات برای ساکنان بافت‌های فرسوده لحاظ شده است. اولین مورد این است که در قیمت کارشناسی واحدهای نوساز یا اراضی معوض تا سقف ۴۰ درصد تخفیف اعمال شود. این امر به این معنی است که ساکنان بافت‌های فرسوده می‌توانند واحد نوساز یا زمین دولتی را با ۴۰ درصد تخفیف دریافت کنند.

دومین مورد از تسهیلات ارائه شده در طرح معاوضه خانه فرسوده با واحد نوساز این است که اراضی یا واحدهای مسکونی واقع در بافت فرسوده، تا سقف ۴۰ درصد بیش از قیمت کارشناسی قیمت‌گذاری می‌شوند. در توضیح این نوع تسهیلات باید گفت که مالکان این واحدها، می‌توانند تا سقف ۴۰ درصد، خانه و اراضی واقع در بافت فرسوده خود را بالاتر از قیمت کارشناسی به فروش رسانند. امکان استفاده از انواع وام بانکی نیز برای نوسازی خانه‌ها امکان‌پذیر است.

وام نهضت ملی مسکن، متقاضیان نوسازی مسکن در محلات بافت فرسوده می‌توانند از وام نهضت ملی مسکن استفاده کنند که میزان این وام در تهران ۴۵۰ میلیون تومان، در سایر کلان‌شهرها ۴۰۰ میلیون تومان، در مراکز استان ۳۵۰ میلیون تومان و در سایر شهرها ۳۰۰ میلیون تومان بوده و سود این وام ۲۳ درصد و بازپرداخت آن بیست‌ساله است.

وام مرمت و مقاومسازی، از دیگر تسهیلاتی است که به ساکنان بافت‌های تاریخی فرسوده تعلق می‌گیرد. مبلغ این وام در تهران ۳۶۰ میلیون تومان، در سایر کلان‌شهرها ۳۲۰ میلیون تومان، در مراکز استان‌ها ۲۸۰ میلیون تومان، در سایر شهرها ۲۴۰ میلیون تومان و در روستاها ۲۰۰ میلیون تومان است که با سود ۲۳ درصد و بازپرداخت پنج‌ساله در اختیار متقاضیان قرار می‌گیرد.

وام نوسازی مسکن (ساخت)، ۵۵۰ میلیون تومان برای همه شهرهاست و شامل ۱۸۵ میلیون تومان با سود صفر درصد و ۳۶۵ میلیون تومان با سود ۲۳ درصد بوده و همچنین جمع دوره ساخت و بازپرداخت آن هفت‌ساله است.

وام اسکان موقت، در صورتی که مالکان اقدام به نوسازی و وام ساخت دریافت کنند، دولت برای اسکان موقت در مدت زمان ساخت با ارائه وام قرض الحسنه با سود ۴ درصد و بازپرداخت سه‌ساله با مبلغ ۱۲۰ میلیون تومان برای کلان‌شهرها و ۹۰ میلیون تومان در سایر شهرها از آنان حمایت می‌کند.

تسهیلات شهرسازانه: طبقه تشویقی، تغییر کاربری ارزش‌افزا، پارکینگ راحت‌تر (مشوق شهرسازانه)

در خصوص دیگر حمایت‌ها و کمک‌ها برای نوسازی مسکن به حمایت‌های شهرسازانه می‌توان اشاره کرد. این حمایت‌ها شامل تسهیل در ضوابط معماری، تسهیل در ضوابط پارکینگ، افزایش تراکم ساختمانی و کاربری مسکونی و غیر مسکونی است. در واقع اعطای طبقه تشویقی، تغییر کاربری ارزش‌افزا، پارکینگ راحت‌تر (در اضافی)، زمین و واحد معوض از جمله این موارد است.

ب) شرایط معاوضه واحد مسکونی فرسوده با واحد نوساز کلیدبه‌کلید

با توجه به شرایط اعلامی وزارت راه و شهرسازی، نخستین شرط برای شرکت در طرح معاوضه واحد مسکونی فرسوده با واحد نوساز کلیدبه‌کلید این است که واحد مزبور جزو تعریف بافت فرسوده در کمیسیون ماده (۵) قرار بگیرد. دومین شرط از شرایط معاوضه خانه فرسوده با واحد نوساز کلیدبه‌کلید این است که متقاضی مالک واحد فرسوده واقع در بافت باشد و سند خانه و ملک به نام وی تنظیم شده باشد. علاوه بر این، دولت برای بهره‌مندی از تخفیف ۴۰ درصدی موجود در ماده (۵۲) قانون برنامه هفتم توسعه، محدودیت داشتن سابقه کاربرگ فرم (ج) را در نظر نمی‌گیرد.

تسهیلات ارائه شده در طرح معاوضه واحد مسکونی فرسوده با واحد نوساز در سکونتگاه غیررسمی:

براساس بند «م» تبصره «۱۱» در قانون بودجه سال ۱۴۰۲، امکان اعطای سند با اولویت سکونتگاه‌های غیررسمی در اراضی فاقد سند متعلق به وزارت راه و شهرسازی فراهم شده است. براساس این بند، 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.

اگر مالکان به نوسازی منزل مسکونی خود، که در بافت فرسوده واقع شده است، اقدام کنند، از حمایت و کمک‌های مالی در قالب وام ساخت و اجاره بهره‌مند خواهند شد.

به استناد اطلاعات شرکت بازآفرینی شهری، متقاضیان طرح کلیدبه‌کلید می‌توانند با مراجعه حضوری به ادارات کل راه و شهرسازی استان‌ها در این طرح ثبت‌نام کنند و واحد مسکونی نوساز یا زمین را در موقعیت‌هایی، که دولت امکان تحویل زمین دارد، نظیر شهرهای جدید تحویل بگیرند. همچنین باید استان‌ها براساس ضوابط بالادستی و طرح‌های جامع و تفصیلی، بسته تشویقی جداگانه‌ای را تدوین کنند و به تصویب کمیسیون ماده (۵) برسانند که تاکنون براساس اعلام شرکت بازآفرینی شهری ایران ۳۶۰ شهر به این مهم اقدام و بسته تشویقی خود را تدوین



و اجرایی کرده‌اند و اجرای این بسته‌ها باعث شده است تا تمایل به نوسازی در بافت‌های فرسوده افزایش پیدا کند. با اینکه اجرای طرح کلیدبه‌کلید یا همان بند «ث» تبصره «۱۱» قانون بودجه ۱۴۰۲ از اولویت ویژه شرکت بازآفرینی شهری ایران است و این اقدام و شیوه را وزارت راه و شهرسازی فرصت طلایی برای گره‌گشایی از بافت‌های فرسوده می‌داند، علاوه بر این طرح مذکور قانونی لازم‌الاجراست و در برنامه هفتم توسعه نیز پیش‌بینی شده است؛ ولی متأسفانه نبود تعامل و همکاری اداره کل راه و شهرسازی در این خصوص مانع بزرگ اجرایی شدن طرح و بهره‌مندی از مزایای این طرح شده است. در واقع مشکل اصلی در این زمینه تأمین زمین است که بدون حمایت اداره کل، راه و شهرسازی این امکان فراهم نیست. تعامل اداره کل راه و شهرسازی در تعریف پروژه‌های مشترک می‌تواند راهکاری در گره‌گشایی و نفوذ پذیر کردن بافت‌های ناکارآمد باشد. همچنین استفاده از ظرفیت نهضت ملی مسکن می‌تواند در این موضوع کارساز باشد. از مشکلات دیگر در این زمینه سند و معارضات ثبتي است که از مشکلات جدی این حوزه به شمار می‌آید و موانعی در راه تجمیع املاک سنددار و قولنامه‌ای در این حوزه ایجاد کرده است که باید راهکاری برای سنددار کردن املاک قولنامه‌ای با تعامل اداره ثبت اسناد و املاک صورت پذیرد.

۲-۳-۴. اقدامات بنیاد مسکن انقلاب اسلامی در ساماندهی بافت‌های ناکارآمد

بنیاد مسکن انقلاب اسلامی در فروردین ماه سال ۱۳۵۸ تأسیس شد و اساسنامه آن در تاریخ هفدهم آذرماه سال ۱۳۶۶ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. مهم‌ترین وظایف این سازمان عبارت‌اند از: ارائه طرح‌های مورد نیاز برای ایجاد مسکن اقشار مستضعف، انجام پروژه‌های کارشناسی درباره زمین‌های روستایی، کمک به تأمین مصالح ساختمانی و... بر اساس سیاستگذاری‌های یاد شده در طرح‌های اجرا شده، دوروش کلی انتقال حق توسعه شامل طرح کلیدبه‌کلید و واگذاری زمین معوض به کار گرفته شده است که برای این امر ستادهای اجرایی بومی در محل مستقر شده‌اند تا انتقال حق توسعه متناسب با شرایط و ویژگی‌های محل (نظیر موقعیت مکانی، ابعاد و اندازه، نوع کاربری و نوع محدودیت طرح توسعه شهری) صورت پذیرد. در این راستا، در اسفندماه سال ۱۴۰۲ بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و شهرداری قزوین تفاهم‌نامه اجرای طرح کلیدبه‌کلید را امضا کردند. این طرح در بافت فرسوده ۵۶هکتاری هادی‌آباد با ۳۴ هزار نفر جمعیت اجرا می‌شود. محله هادی‌آباد، فرسوده‌ترین منطقه کشور است که در اولویت ستاد بازآفرینی کشور قرار گرفته است.

۳-۳-۴. تجربه شهرداری تهران

در خصوص شهر تهران، شهرداری تهران به شکل جدی در چند سال گذشته با توجیه حفاظت از املاک تاریخی و باغ‌های خصوصی در پی قانونی کردن این موضوع بوده است. 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 گرفت و موضوع در کارگروه فنی و کمیسیون ماده (۵) مطرح و پس از برگزاری جلسات متعدد نظریه کارگروه فنی اخذ شد. سپس این سازمان درباره برگزاری جلسات مدیریتی و کارشناسی با نهادهای ذی‌ربط، از جمله وزارت میراث فرهنگی و گردشگری و صنایع دستی، اداره کل حقوقی وزارت کشور و شورای اسلامی شهر تهران، طبق نظریه کارگروه فنی کمیسیون ماده (۵) و اصلاح دستورالعمل مذکور اقدام کرد. شهرداری تهران به شکل جدی‌تر در چند سال گذشته با توجیه حفاظت از املاک تاریخی و باغ‌های خصوصی در پی قانونی کردن این موضوع بوده است.

سازوکار انتقال حق توسعه در سال‌های آغازین دهه ۱۳۸۰ و در خلال تهیه طرح جامع شهر تهران مطرح شد و به‌عنوان یکی از طرح‌های موضوعی در این طرح قرار گرفت تا در آینده تهیه و تصویب شود. این ایده در طرح تفصیلی اصفهان نیز پیگیری شد و در تداوم خود به‌نوعی ایده «هولوگرام» را در سازوکار واگذاری تراکم ساختمانی در شهرداری تهران در برخی دوره‌ها شکل داد. اما با توجه به عدم شکل‌گیری قوانین پشتیبان لازم، این سازوکار به مرحله تحقق نرسید. در نتیجه شهرداری تهران به شکل جدی‌تر در چند سال گذشته با توجیه حفاظت از املاک تاریخی و باغ‌های خصوصی در پی قانونی کردن آن برآمد و در خردادماه سال ۱۴۰۰ ضرورت و کلیات آن در کمیسیون ماده (۵) شهر تهران تأیید و برای تصویب به مراجع بالاتر ارجاع داده شد [۴۳].

الف) الگوی شناسایی مناطق فرستنده حق مرغوبیت مالکانه در شهر تهران

طبق تعاریف موجود، حق مرغوبیت امتیازی است برای بعضی از املاک که در مناطق خاصی از شهر قرار گرفته و براساس طرح‌های شهری برای آنها محدودیت‌هایی در نظر گرفته شده باشد. این امتیاز براساس سازوکار پیش‌بینی شده در طرح‌های توسعه و عمران و با رعایت حقوق قانونی شهرداری‌ها در هر شهر، قابلیت انتقال از ملکی به ملک دیگر (در سقف تراکم مجاز) را دارد. براساس تعریف فوق، در گام نخست باید براساس یک سری شاخص‌ها و ضرورت‌ها، املاک و محدوده‌های فرستنده حق مرغوبیت تعریف و شناسایی شوند. این تعریف باید به نحوی انجام گیرد که حقوق اضافی برای املاک ایجاد نشود و املاک و محدوده‌های نیازمند حمایت نیز توسط این الگو به‌دقت شناسایی شوند. براساس چارچوب‌ها و قوانین موجود، محدوده‌ها و بناهای زیر به‌عنوان محدوده‌های فرستنده حق مرغوبیت شناسایی شده‌اند:

جدول ۴. محدوده‌های فرستنده حق مرغوبیت مالکانه [۴۴]

پشتوانه قانونی و منطق تعریف	محدوده فرستنده حق مرغوبیت مالکانه
ماده (۱۱) قانون حمایت از مرمت و احیای بافت‌های تاریخی - فرهنگی ^۱ آیین‌نامه چگونگی اجرا و نظارت بر اجرای طرح‌های توسعه و عمران ^۲ بند «۱۳» طرح تفصیلی ^۳	بناهای ثبت شده میراث فرهنگی، گردشگری و منابع‌دستی و حریم آنها
ماده (۱۱) قانون حمایت از مرمت و احیای بافت‌های تاریخی- فرهنگی آیین‌نامه چگونگی اجرا و نظارت بر اجرای طرح‌های توسعه و عمران	محدوده‌های تاریخی مصوب میراث فرهنگی، گردشگری و منابع‌دستی
ماده (۱۱) قانون حمایت از مرمت و احیای بافت‌های تاریخی - فرهنگی آیین‌نامه چگونگی اجرا و نظارت بر اجرای طرح‌های توسعه و عمران	بناهای ارزشمند و حریم آن که توسط شهرداری تهران (معاونت معماری و شهرسازی) در سامانه طرح تفصیلی با عنوان الیه محدوده‌های حفاظت شده و تاریخی مشخص می‌شوند.
بند «۱۰-۱-۱۲» آیین‌نامه چگونگی اجرا و نظارت بر اجرای طرح‌های توسعه و عمران (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).	فضای سبز خصوصی دارای نوعیت باغ، مطابق بند «۳» ماده (۲) دستورالعمل ماده (۱۴) قانون زمین شهری، مشروط به اخذ رأی باغ
بند «۱۰-۱-۱۲» آیین‌نامه چگونگی اجرا و نظارت بر اجرای طرح‌های توسعه و عمران (محدوده‌هایی از شهر که امکان اعطای تراکم پیش‌بینی شده در طرح تفصیلی مناطق هم‌جوار وجود ندارد).	املاک واقع در محدوده‌های محلات کن، فرحزاد

۱. 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.

۲. بند «۱۰-۱-۱۲» 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.

بند «۵-۳-۱۷» 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.

۳. حفاظت از میراث تاریخی، فرهنگی و همچنین آثار ارزشمند معاصر شهر تهران، الزامی است. شمول حفاظت کلیه آثار ثبت شده و ثبت نشده واجد ارزش را همراه با حریم مجموعه‌ها و آثار ثبت شده دارای حریم در بر می‌گیرد.



پشتوانه قانونی و منطق تعریف	محدوده فرستنده حق مرغوبیت مالکانه
<p>بند «۱۰-۱-۱۲» آیین‌نامه چگونگی اجرا و نظارت بر اجرای طرح‌های توسعه و عمران (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).</p>	<p>محدوده‌های مسکونی واقع در بافت‌های ناکارآمد به لحاظ مخاطرات طبیعی و انسان‌ساخت و سکونتگاه‌های غیررسمی که به دلایل زیست‌محیطی یا طبیعی محدودیت ارتفاعی دارند و به علت محدودیت فوق، توجیه‌پذیری اقتصادی ندارند (طرح ازسوی معاونت معماری و شهرسازی و تصویب در کمیسیون ماده (۵)).</p>
<p>مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در خصوص ضوابط خاص احداث بنا در بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهر تهران</p>	<p>اراضی دارای کاربری تثبیت شده خدماتی با مالکیت بخش خصوصی، واقع در محلات دارای بافت فرسوده و ناکارآمد شهری</p>

بنابراین همان‌گونه که بیان شد، در این راستا اقدامات مختلفی در کشور صورت پذیرفته است؛ اما همچنان نتوانسته این سازو کار به‌عنوان راهکاری مؤثر اجرایی و عملیاتی شود. بنابراین باید این امر مورد توجه بیشتر قرار گیرد و ابهام‌ها و خلأهایی که در این زمینه وجود دارد برطرف شود.

۵. جمع‌بندی و پیشنهادها



با عنایت به این امر که مالکیت یکی از حقوق بنیادین و تعرض‌ناپذیر بشر به شمار رفته و این حق مورد توجه و حمایت شرع مقدس، اعلامیه جهانی حقوق بشر، قانون اساسی و قانون مدنی ایران قرار گرفته و همچنین براساس قواعد فقهی تسلیط و قاعده ید، مالکیت خصوصی افراد به رسمیت شناخته شده است؛ در صورتی که مصلحت و خیر عمومی اقتضا کند، این حق می‌تواند محدود شود. به‌طور مثال، طرح‌های توسعه شهری دارای حدودی از قانون هستند که می‌توانند با در نظر گرفتن منافع اجتماعی، محدودیت‌هایی را برای حقوق مالکیت به وجود آورند. بر این اساس، شاید بتوان گفت، در صورتی که از ظرفیت‌های قانونی و حقوقی مالکیت در ایران به‌منظور تأمین منافع اجتماعی استفاده شود و به‌جای مقابله با حقوق مالکیت، با آن تعامل برقرار شود، می‌توان گام بلندی در راستای افزایش تحقق‌پذیری طرح‌های توسعه شهری برداشت.

ازسویی، با توجه به این امر، که یکی از ابعاد انتقال حق توسعه حق مالکیت است، بنابراین می‌توان از این رویکرد در حل برخی از موارد مرتبط با این امر سود جست. کاربست مفهوم انتقال حق توسعه در چارچوب طرح‌های توسعه شهری، روشی نوین برای حفاظت از عناصر طبیعی، بافت تاریخی و نیز ناکارآمد در شهرهاست و می‌تواند به اجرای موفق‌تر این طرح‌ها در ایران کمک کند که این مهم از طریق ایجاد ارتباط درونی بین ابزارها و اهداف توسعه رخ می‌دهد.

در نتیجه با توجه به بررسی‌ها و مطالعات انجام شده در زمینه آسیب‌شناسی طرح‌های توسعه شهری پیشنهاد می‌شود وزارت راه و شهرسازی و شورای عالی شهرسازی و معماری ایران با توجه به رسالت خود در این خصوص و استفاده از ظرفیت مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی، مراکز علمی متعدد و مرتبط در سراسر استان‌های کشور و با توجه به دوره‌های پایش و بازنگری طرح‌ها، زمینه‌هایی برای مطالعات هدفمند پژوهشگران حوزه دانشگاه، با توجه به شناختی که از وضعیت این طرح‌ها و میزان تحقق‌پذیری آنها در دبیرخانه این

شورا وجود دارد، فراهم کند و انتقال حق توسعه نیز در تهیه و اجرای طرح‌های شهری و نیز تدوین مکانیسم‌های اجرایی شدن آن مدنظر قرار گیرد. بنابراین لزوم تعیین مناطق گیرنده و فرستنده انتقال حق توسعه در قالب طرح‌های شهری امری حائز اهمیت است. علاوه بر موارد عنوان شده، گزارش حاضر با اتکا بر نتایج مطالعات و تجربیات جهانی و داخلی بیانگر آن است که پیاده‌سازی رویکرد انتقال حق توسعه با توجه به وجود موانع نهادی بسیار، نیازمند برنامه‌ای درازمدت و هدفمند است و موفقیت در دستیابی به این مهم، در گرو بسترسازی و تأمین زیرساخت‌های نهادی پیش از اجرای برنامه‌های انتقال حق توسعه است که برای رسیدن به آن، لزوم آموزش در میان تمامی ذی‌نفعان احساس می‌شود. لازمه موفقیت و پیشبرد اهداف این طرح‌ها شناسایی صحیح نواحی ارسال و دریافت و ایجاد ارتباط مناسب بین این مناطق، نظارت قوی نهاد‌های محلی، تقویت مشارکت مردم در طرح و ایجاد انگیزه بین مالکان و سازندگان است. تعامل بین توسعه و حفظ ارزش با توجه به نتایج طرح پیشنهادی، که در نتیجه آن حق توسعه از نواحی ارسالی که اهداف حفاظتی و مبدأ توسعه مورد نیاز است به نواحی پذیرنده به‌عنوان اهداف توسعه منتقل شود. بنابراین باید خلأها و ابهام‌هایی که در این زمینه وجود دارد، برطرف شود تا بتوان حقوق جدیدی تحت عنوان حق توسعه در نظام مالکیت افزود.

نظام حقوقی حاکم بر حق مرغوبیت طی صد سال گذشته در حال تحول بوده است. قانون لغو حق مرغوبیت مصوب سال ۱۳۶۰ به حیات حق مرغوبیت پایان داد؛ با وجود این کوشش‌هایی برای اعاده آن صورت نپذیرفت و رویه قضایی شکل منسجمی در این رابطه به خود نگرفت. در صورتی که می‌تواند با توجه به مطالب بیان شده به ارزش افزوده ناشی از طرح‌های شهری و حق مرغوبیت بار دیگر توجه شود و به نوعی انتقال حق توسعه جبران‌کننده خسارت و عدم‌النفع در اجرای طرح‌های توسعه شهری قرار گیرد. به‌طور مثال در شهرهای توسعه‌یافته برای تعادل بخشی به این موضوع قوانینی و دستورالعمل‌هایی وضع شده و آن تأسیس صندوق مشترکی است که ارزش متوسط املاک را تعیین می‌کند. سپس املاکی که به‌واسطه اجرای طرح‌ها دچار خسارت شده‌اند، از محل ارزش افزوده املاک دیگر جبران خسارت می‌شوند؛ در صورتی که در گذشته موضوعاتی همچون حق مرغوبیت، همان‌گونه که در بخش‌های قبل بیان شد، در قوانین شهری در نظر گرفته شده است. این صندوق «صندوق انتقال حق توسعه» نام‌گذاری شده است که تا حد زیادی درآمدهای پایدار شهرداری را نیز تأمین می‌کند. تشکیل بانک انتقال حق توسعه به‌منظور خرید و فروش اعتبارات توسعه، زیر نظر و وابسته به شهرداری کلان‌شهرها با در نظر گرفتن وظایف مالی و اجرایی می‌تواند به‌عنوان سازوکاری مناسب در این راستا در نظر گرفته شود. همچنین بانک انتقال حق توسعه درآمد پایدار برای مدیریت شهری محیا می‌کند که این درآمد می‌تواند جایگزین درآمد ناپایدار حاصل از تراکم فروشی در شهرها شود. همچنین بانک انتقال حق توسعه با کنترل و نظارت بر بازار معاملات حقوق توسعه از بورس‌بازی و سوداگری بر این اعتبارات جلوگیری می‌کند و برای تقویت بازار گام برمی‌دارد. بنابراین با مهیاسازی امکان خرید و فروش حقوق توسعه توسط مالکان سبب خواهد شد تا افراد با استطاعت مالی متفاوت امکان بهره‌مندی از حقوق توسعه ایجاد شده را داشته باشند. این بانک با کنترل و نظارت بر بازار معاملات حقوق توسعه از بورس‌بازی و سوداگری جلوگیری نموده و انتقال صحیح میان مالکان را تضمین خواهد کرد.

از طرفی با توجه به گسترش روزافزون استفاده از اینترنت به‌عنوان ابزاری برای ارتباط بین نهاد‌های دولتی و شهروندان، پیشنهاد می‌شود که شهرداری با راه‌اندازی سامانه برخط، اطلاعات برنامه انتقال حق توسعه را به‌صورت برخط منتشر کند.

از سویی براساس مطالعات شکل گرفته در رویارویی با چالش‌های اجرایی طرح‌های توسعه شهری در بافت‌های ناکارآمد در زمینه مشارکت مردم و انتقال حق توسعه، تشکیل دفاتر انتقال حق توسعه می‌تواند امری مؤثر واقع شود. از این‌رو به‌منظور ارزش‌گذاری و تخمین ارزش محدود شده به‌صورت عادلانه و متناسب با ویژگی‌های مکانی املاک، هر طرح توسعه شهری به یک نظام تشکیلاتی نیازمند است تا ضمن برنامه‌ریزی دقیق، بر عملیات اجرایی نظارت کند و به این فرایند انتظام بخشد.

همچنین با توجه به سیاست‌های حاضر راهکارهایی به‌منظور اجرای موفق‌تر پروژه انتقال حق توسعه پیشنهاد می‌شود:



- ایجاد بستر قانونی مناسب برای پیاده‌سازی مکانیزم انتقال حقوق توسعه؛
- استفاده از پتانسیل‌های موجود در محلات دارای بافت ناکارآمد با توجه به ابعاد قطعات، سیاست بلندمرتبه‌سازی و ارائه تسهیلات؛
- لزوم حفاظت از زمین‌های کشاورزی و اراضی ذخیره توسعه شهری در برابر فشار گیرنده انتقال حق توسعه؛
- بازنگری منطقه‌بندی محدودیت طبقات به‌ویژه در محلات مستعد؛
- انتقال کاربری‌های اداری به محلات مستعد انتقال حق توسعه؛
- تسهیل دسترسی نواحی با مطلوبیت کمتر به مراکز خدماتی و تجاری محلی و منطقه‌ای؛
- الزام به توجه مجدد به موضوع حق مرغوبیت در قوانین شهری؛
- تشکیل بانک انتقال حق توسعه برای خرید و فروش اعتبارات توسعه، زیر نظر و وابسته به شهرداری کلان‌شهرها؛
- تشکیل دفاتر انتقال حق توسعه به‌منظور ارزش‌گذاری و تخمین ارزش محدود شده به‌صورت عادلانه و متناسب با ویژگی‌های مکانی املاک؛
- نظارت مستمر بر اجرای برنامه انتقال حق توسعه از جمله تعیین تعداد طبقات، قیمت آپارتمان در مناطق دریافت و... توسط شهرداری؛
- منع تراکم‌فروشی خارج از برنامه انتقال حقوق توسعه؛
- لزوم مدیریت کاربرد اراضی در سایت‌های گیرنده انتقال حق توسعه؛
- ارائه امتیازات و مشوق‌هایی نظیر بخشودگی عوارض، تراکم اضافی، کاهش مالیات، تخفیف در هزینه‌های صدور پروانه و... به مالکان برای انتقال حق توسعه.

در باره نحوه اجرای این رویکرد بهتر است به‌کارگیری آن در کلان‌شهر تهران آغاز شود و با اصلاحات تدریجی و مرتفع کردن نقاط ضعف به‌عنوان الگویی به سایر کلان‌شهرها و شهرهای کشور تسری یابد. شایان ذکر است، در به‌کارگیری از این رویکرد ملاحظاتی باید در نظر گرفته شود؛ از جمله این موارد، ایجاد سازوکار حقوقی مناسب برای پیشگیری از ایجاد رانت در این زمینه است. از سویی نحوه نظارت و کنترل بر قیمت‌های منطقه‌ای در سایت‌های گیرنده انتقال حق توسعه نیز باید مد نظر قرار گیرد.

به نظر می‌رسد اجرای طرح کلیدبه‌کلید (زمین) نیز که می‌تواند در چارچوب انتقال حق توسعه مطرح شود، تاکنون موفقیت‌آمیز نبوده است. متأسفانه آمار و اطلاعاتی در زمینه میزان پیشرفت و نیز تعداد واحدهای مسکونی که در بافت‌های ناکارآمد موجود بوده و از طریق طرح مذکور نوسازی شده‌اند، وجود ندارد و با توجه به ماده (۸) آیین‌نامه اجرایی بند «ث» تبصره «۱۱» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور، شرکت بازآفرینی شهری ایران مکلف است گزارش عملکرد این آیین‌نامه را در مقاطع زمانی سه‌ماهه به سازمان برنامه و بودجه کشور ارائه دهد که با پیگیری‌های صورت گرفته هنوز اقدامی در این زمینه انجام نشده است. در این زمینه، آگاه‌سازی عمومی و ارتباط مستقیم با ذی‌نفعان و شفاف‌سازی نقاط قوت طرح به لحاظ فنی، حقوقی، مالی و غیره می‌تواند مفید واقع شود. همچنین شناسایی دقیق نواحی و مناطق واجد شرایط و املاک جایگزین در بستر تحقق اقدامات مربوط به انتقال عوض و معوض حائز اهمیت در این امر است. همچنین ایجاد ظرفیت، فرصت و زمینه در راستای ایجاد ارزش افزوده برای املاک و اراضی پراکنده یا رها شده حائز شرایط و بهره‌وری از آن مکان نیز می‌تواند از این طریق فراهم شود

جدول ۵. پیشنهاد توصیه سیاستی

ملاحظات	زمان بندی اجرا (کوتاه مدت، میان مدت، بلندمدت)	دستگاه معین	دستگاه متولی	الزامات و قیود اجرایی	توصیه سیاستی	نوع توصیه		
						اصلاح	تداوم	
مشخص نمودن ضوابط پهنه‌بندی و تصویب تغییرات طرح‌های توسعه بالاحص طرح تفصیلی در شورای عالی معماری و شهرسازی با در نظر گرفتن رویکرد حق انتقال توسعه	کوتاه مدت	وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، وزارت جهاد کشاورزی	وزارت راه و شهرسازی	فراهم نمودن مکانیسم‌های اجرایی شدن انتقال حق توسعه در طرح‌های توسعه شهری با استفاده از ظرفیت مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی، مراکز علمی در سراسر استان‌های کشور	تدوین ضوابط و مقررات در طرح‌های توسعه شهری با در نظر گرفتن رویکرد حق انتقال توسعه	*		۱
برای تسهیل فرایند انتقال حق توسعه و با توجه به اینکه در حال حاضر شهرداری هیچ بخشی برای پاسخگویی به مراجعین این برنامه ندارد، راه‌اندازی دفاتر انتقال توسعه با استفاده از پتانسیل بخش خصوصی و نظارت و مدیریت شهرداری توصیه می‌شود.	میان مدت	شهرداریها- وزارت راه و شهرسازی	وزارت کشور	شناسایی اراضی، تشکیل بانک داده اطلاعاتی مورد نیاز اعم از اطلاعات ملکی، کاربری، محدودیت‌های اعمال شده در سامانه شهرداری‌های کل کشور	تشکیل بانک انتقال حق توسعه	*		۲
تدوین و تصویب بسته تشویقی برای مناطق مورد نظر توسط شورای عالی معماری و شهرسازی با حمایت‌های لازم از ساکنان و سازندگان	کوتاه مدت	شهرداری- ها- شورای شهر	وزارت راه و شهرسازی	اعطای امتیازات و مشوق‌هایی نظیر بخشودگی عوارض، تراکم اضافی، کاهش مالیات، تخفیف در هزینه‌های صدور پروانه به سازندگان به منظور خرید حق توسعه	در نظر گرفتن مشوقها و تسهیلات مالی در نواحی مشمول		*	۳



ملاحظات	زمان بندی اجرا (کوتاه مدت، میان مدت، بلندمدت)	دستگاه معین	دستگاه متولی	الزامات و قیود اجرایی	توصیه سیاستی	نوع توصیه		
						اصلاح	تداوم	
به جهت مشارکت هر چه بیشتر مردم و مالکان مناطق ارسال برنامه‌هایی جهت آموزش برنامه انتقال حق توسعه به شهروندان از طرق مختلف ارائه گردد. این آموزش‌ها می‌تواند از طریق روش‌هایی اعم از: ایجاد کارگاه‌ها و جلسات آموزشی برای شهروندان، اطلاع‌رسانی عمومی معاملات به منظور افزایش آگاهی مردم، نامه‌نگاری الکترونیکی، توزیع بروشور و ... صورت گیرد.	بلندمدت	شهرداری‌ها	سازمان‌های مردم نهاد- وزارت کشور	لزوم آموزش در میان تمامی ذی‌نفعان نظارت قوی نهادهای محلی، تقویت مشارکت مردم در طرح و ایجاد انگیزه بین مالکان و سازندگان	بستر سازی و تأمین زیرساخت‌های نهادی پیش از اجرای برنامه‌های انتقال حق توسعه	*		۴

منابع و مأخذ



- [۱] بیانات در نخستین دیدار هیئت دولت چهاردهم، ۱۴۰۳/۰۶/۰۶.
- [۲] ملکی، قاسم (۱۳۸۴). «طراحی نظام انتقال حقوق مالکیت راه تحقق طرح‌های توسعه شهری در ایران، پروژه نمونه: طرح تفصیلی جدید منطقه ۲ اصفهان»، مهندسیین مشاور سرآوند، تهران.
- [۳] عزیزی، محمد مهدی و شهاب سینا (۱۳۹۱). «کاربرد انتقال حقوق توسعه (TDR) به عنوان سازوکار تحقق پذیری طرح‌های توسعه شهری (نمونه موردی: شهر کاشان)»، دوره ۱، شماره ۴، صص ۵۴-۴۱.
- [۴] ساماندهی و طراحی نظام انتقال حق توسعه در شهر تهران، مرکز مطالعات شهر تهران، تهران، ۱۳۹۴.
- [۵] داداش پور، هاشم و سینا محسن زاده (۱۳۹۱). «امکان سنجی استفاده از الگوی انتقال حقوق توسعه برای حفاظت از اراضی کشاورزی شهر بابلسر»، تحقیقات کاربردی علوم جغرافیا، جلد ۲۵، شماره ۳۹، ص ۱۲.
- [۶] نجمه. مظفری پور و سمانه. سلطانی، «مدیریت کارآمد زمین شهری با نگرش سیستمی به روش انتقال حقوق»، فصلنامه مطالعات مدیریت شهری، جلد ۲۰، ۱۳۹۳.
- [۷] مجتبی. رفیعیان، 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)»، آرمان شهر، جلد ۱۰، شماره ۲۱، pp. ۳۰۹-۳۲۱، ۱۳۹۶.
- [۸] حمیدرضا. فارسی فرآشبندی، سیدرضا. آزاده و مجتبی. ملکیان بهابادی، «امکان سنجی اجرای روش انتقال حق توسعه برای تأمین زمین خدمات شهری در شهر شیراز»، فصلنامه مطالعات شهری، جلد ۲۲، ۱۳۹۶.
- [۹]. سحر. ندایی طوسی، 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)» برنامه ریزی توسعه کالبدی، جلد ۷، شماره ۲- شماره پیاپی ۱۸، ۱۳۹۹.
- [۱۰] محمد حسین. پور حسن زاده و قادر. احمدی، «تحلیل کاربردی رویکرد انتقال حق توسعه (TDR) جهت حفاظت از بافت‌های تاریخی (مطالعه

- موردی: بافت تاریخی شهر ارومیه»، دانش شهرسازی، جلد ۳، شماره ۴، pp. ۲۱-۳۹، ۱۳۹۸.
- [۱۱] محمود. اولاد قره گوز، مهدی. خداپرست مشهدی و سعید. ملک الساداتی، «کارایی انتقال حق توسعه در توسعه متوازن سکونت شهری با استفاده از مدل سازی عامل مینا»، جلد ۲۷، شماره ۹۰، pp. ۱۰۵-۱۳۴، ۱۴۰۱.
- [۱۲] رضا. خیرالدین، غلامرضا. کامیار و ابراهیم. دلایی میلان، «تعادل بخشی بین حقوق مالکانه و منافع عمومی در اقدامات نوسازانه شهری (از تعارض منافع تا تعادل حقوق در قوانین سلب و تامین حقوق مالکانه)»، جلد ۴، شماره ۱۳، ۱۳۹۵.
- [۱۳] بیژن. عباسی، «حقوق و تکالیف مالکان خصوصی آثار ثبت شده در فهرست آثار ملی»، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، جلد ۲، شماره ۴، pp. ۱۱-۳۸، ۱۳۹۹.
- [۱۴] اعظم. افشارنیا و اسفندیار. زبردست، «واکاوی ارزش افزوده ایجاد شده ناشی از اجرای طرح‌های توسعه و عمران شهری از منظر عدالت فضایی (نمونه مورد مطالعه: شهر گلپایگان)»، اقتصاد و برنامه‌ریزی شهری، جلد ۴، شماره ۳، ۲۰۲۳.
- [۱۵] فرهنگ معین، تهران: زرین، ۱۳۸۶.
- [۱۶] محمدجعفر. جعفری لنگرودی، ترمینولوژی حقوق، تهران: کتابخانه گنج دانش، ۱۳۸۷.
- [۱۷] غلامرضا. کامیار، شهر در پرتو رویه قضایی، تهران: مجد، ۱۳۹۵.
- [۱۸] قاسم. حسن پور فرد و نوید. کشاورز توحید، «ارزش افزوده املاک در عملیات عمرانی شهری از منطقه فقه و حقوق ایران»، جلد ۳، شماره ۸، ۱۳۹۴.
- [۱۹] آسیه. نقیب و امیر. تیموری، «حق مرغوبیت در رویه کنونی»، ویژه‌نامه پیشگیری از جرم و حقوق، جلد ۱۱، pp. ۴۴۹-۴۶۰، ۱۳۹۶.
- [۲۰] غلامرضا. کامیار، «حق مرغوبیت» مجله کانون، pp. ۵۹-۷۷، ۱۳۷۸.
- [۲۱] کبری. مهربانی، «بررسی حقوقی قوانین اخذ عوارض حق مرغوبیت زمین توسط شهرداری» در پنجمین کنفرانس بین‌المللی فقه، حقوق، روانشناسی و علوم تربیتی در ایران و جهان اسلام، ۱۴۰۱.
- [۲۲] حامد. خوبیاری و شیما. کشاورزی، «مسئولیت مدنی کمیسیون طرح تفصیلی در برابر خسارات ناشی از اجرای مصوبات آن نهاد»، دانشنامه‌های حقوقی، جلد ۴، شماره ۱۲، ۱۴۰۰.
- [۲۳] ثنا. فلاحتی و شهرام. اصغری، «بررسی مبانی لزوم جبران خسارات ناشی از اجرای طرح‌های عمومی بر املاک»، ماهنامه علمی جامعه‌شناسی سیاسی ایران، جلد ۵، شماره ۱۱، pp. ۲۳۴۱-۲۳۶۰، ۱۴۰۱.
- [۲۴] رضا. خیرالدین و مسعود. امیدوی بهره‌مند، «بررسی و تحلیل چگونگی تاثیر ابر پروژه‌های شهری بر قیمت مسکن در عمق محلات شهری مجاور (مطالعه موردی: بزرگراه طبقاتی صدر)»، اقتصاد و مدیریت شهری، جلد ۵، شماره ۱، pp. ۱۳-۲۹، ۱۳۹۵.
- [۲۵] رضا. خیرالدین، امیر. فروهر و جواد. ایمانی، «توسعه هدفمند ایستگاه‌های مترو؛ از قطب بندی فضایی تا یکپارچگی شهری در تهران»، جلد ۱۰، شماره ۲۷، pp. ۱۵-۲۶، ۱۳۹۲.
- [۲۶] سروش. عریان و هدیه سادات. میرترابی، «بررسی قابلیت جبران خسارت عدم‌النفع ثبت آثار ملی با تأکید بر آثار غیرمنقول در نظام حقوقی ایران»، پژوهش‌های حقوقی، جلد ۲۲، شماره ۵۴، pp. ۴۰۱-۴۳۳، ۱۴۰۲.
- [۲۷] رضا. خالقی، زهره. داودپور و رضا. نصر اصفهانی، «تبیین کارکرد روش انتقال حق توسعه (TDR) در راستای تحقق عدالت اجتماعی اسلامی»، جلد ۵۳، شماره ۱۴، ۱۴۰۲.
- [29] R. Pruetz, "Beyond Takings and Givings, saving natural areas, farmland, and historic landmarks with transfer development rights and density transfer charges.," Merina Del Rey, CA: Arje Press, 2003.
- [30] E. H. W. Chan و J. Hou, "Developing a framework to appraise the critical success factors of transfer development rights (TDRs) for built heritage conservation," Habitat International, 2014, 46, جلد.
- [۲۸] حمیدرضا. فارسی فراشبندی، سیدرضا. آزاده و مجتبی. ملکیان، «مکان‌سنجی اجرای روش انتقال حق توسعه جهت تامین زمین خدمات شهری در شهر شیراز» فصلنامه مطالعات شهری، جلد ۶، شماره ۲۲، pp. ۱۴-۳، ۱۳۹۶.
- راهبردی شهرسازی، جلد ۱، شماره ۱، pp. ۶۸-۷۸، ۱۴۰۱.
- [۳۲] حسین. حسینی خواه و حمیدرضا. وارثی، «رشد هوشمند شهری با تأکید بر روش TDR در جهت تأمین زمین خدمات شهری (موردشناسی: شهر یاسوج)»، فصلنامه جغرافیا و آمایش شهری- منطقه‌ای، جلد ۹، شماره ۳۲، ۱۳۹۸.
- [۳۳] زهرا سادات. اردستانی، «بررسی سازوکارهای ارتقای فرایند بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری با استفاده از رویکرد انتقال حق توسعه (نمونه موردی مطالعه محله سیروس تهران)»، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ۱۳۸۷.
- [۳۴] کاظم. باقری زاده، تعیین حد بهینه تراکم ساختمانی با استفاده از رویکرد انتقال حق توسعه (TDR)، یزد: دانشکده هنر و معماری، دانشگاه یزد، ۱۴۰۱.
- [35] E. Falco و F. Chiodelli, "The transfer of development rights in the midst of the economic crisis: Potential, innovation and limits in Italy," Land Use Policy, 72, pp. 381-388, 2018, جلد.
- [۳۶] آرتور. نلسون، ریک. پروتز و دوگ. وودروف، راهنمای انتقال حق توسعه TDR، تهران: پرهام، ۱۳۹۵.
- [۳۷] سایه. قصابی، «حفاظت از منابع محیط زیست شهری با استفاده از انتقال حق توسعه دارآباد، پایان‌نامه ارشد، رشته جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری»



- تهران مرکز، ۱۳۸۹.
- [۳۸] محمد. زارع، «استفاده از انتقال حق توسعه در نوسازی پایدار شهری»، همایش ملی معماری و شهرسازی بومی ایران، ۱۳۹۴.
- [۳۹] مریم. خستو و میترا. احمدی، «اولویت بندی مناطق مناسب برای توسعه پایدار شهر قزوین با استفاده از رویکرد انتقال حق توسعه»، ۱۳۹۲.
- [۴۰] سینا. محسن زاده، «امکان‌سنجی استفاده از الگوی انتقال حقوق توسعه به منظور محافظت از اراضی کشاورزی و مزارع ناحیه شهری بابلسر»، تربیت مدرس، تهران، ۱۳۸۹.
- [۴۱] فرشته السادات. هاشمیه مروستی، تعیین سازوکار انتقال حق توسعه در بافت تاریخی با رویکرد حفاظت (نمونه موردی محله زرتشتیان یزد)، یزد: دانشگاه یزد، مجتمع هنر و معماری، ۱۳۹۹.
- [۴۲] شرکت بازآفرینی شهری ایران، ۱۴۰۳.
- [۴۳] امیر. شفیعی، فصلنامه تخصصی شهرسازی و معماری آبادی، سال بیست و هشتم، شماره ۸۷-۸۸، «انتقال حق توسعه» pp. ۲۸۲-۲۸۹، ۱۴۰۰.
- [۴۴] سازمان نوسازی شهر تهران، ۱۴۰۳.

گزیده سیاستی

انتقال حق توسعه، یکی از شیوه‌های نو در امر نظارت بر توسعه اراضی بوده که در پی ناکارآمدی طرح‌های توسعه و در حفاظت از زمین‌های ارزشمند مطرح شده و به لحاظ جایگاه آن در کاهش نابرابری و تأمین عادلانه حقوق فردی مالکان، حائز اهمیت است.



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