



مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران

گزارش نشست تخصصی «اجرای برنامه انتقال حق توسعه در شهر تهران»

مدیریت مطالعات و برنامه‌ریزی شهرسازی و معماری

مهر 1399



گزارش نشست تخصصی «اجرای برنامه انتقال حق توسعه در شهر تهران»

مدیریت شهرسازی و معماری

عنوان: گزارش نشست تخصصی «اجرای برنامه انتقال حق توسعه در شهر تهران»

نویسندگان: سعید اسفندی، عباس گلبخش

نشانی: تهران، خیابان شریعتی، پل رومی، خیابان شهید اکبری، نبش خیابان شهید آقابزرگی، شماره 32، کدپستی 1964635611

http://rpc.tehran.ir | امور مخاطبین: 3-22392080

حقوق مادی و معنوی این اثر متعلق به مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران است و استفاده از مطالب آن صرفاً با ذکر مأخذ بلامانع است.

مدیریت شهری تهران به شناسایی و بهره‌گیری از روش‌های مدیریت تعارض منافع ناشی از برنامه‌های توسعه شهر نیاز دارد تا بتواند ارتباطی منطقی بین ساخت و ساز (به عنوان حق خصوصی افراد) و طرح‌ها و برنامه‌های توسعه شهری (به عنوان حق عمومی در استفاده بهینه و عادلانه از فضاهای شهری) برقرار نماید. به عبارت دیگر هم منافع و حقوق عمومی در استفاده از فضای شهری را با ارتقاء اثربخشی و تحقق‌پذیری طرح‌های شهری و توسعه در مناطق مستعد رعایت نماید و هم از حقوق خصوصی افراد در توسعه ملک آن‌ها محافظت نماید. یکی از رویکردهای موجود در راستای تعدیل تعارضات و چالش‌های این چینی، رویکرد انتقال حق توسعه (Transfer of Development Rights) می‌باشد که به عنوان ابزاری تکمیلی برای تشویق توسعه در مناطق مناسب توسعه و جلوگیری از توسعه بیشتر در اراضی و مناطق با ارزش شهری شناخته می‌شود. روش TDR، بر این نظریه استوار است که حقوق مربوط به مالکیت و توسعه زمین لزوماً یک ساخت حقوقی منسجم و یکپارچه را تشکیل نمی‌دهند، بلکه این حق می‌تواند مانند هر کدام از حقوق دیگر از مجموعه حقوق فرد، مجزا گردیده و به فرد دیگری، بدون اینکه در حق مالکیت زمین تغییری حاصل شود، منتقل گردد.

این موضوع در طرح جامع شهر تهران دیده شده و در بخش طرح‌های موضوعی آن اجرای طرحی با عنوان "ساماندهی و طراحی نظام انتقال حق توسعه" پیش‌بینی شده است. مطالعات اولیه این طرح در سال 1394 در مرکز مطالعات انجام گردید و اصول، مبانی و اهداف این برنامه، بررسی و ارزیابی تجارب جهانی در خصوص اجرای TDR، قابلیت‌ها و محدودیت‌های برنامه، دلایل موفقیت و عدم موفقیت برنامه‌های TDR، شناخت امکانات و موانع اجرایی انتقال حق توسعه در ایران، نقش روش انتقال حق توسعه در صیانت از حقوق شهروندی در ایران، امکان‌سنجی افزایش تحقق‌پذیری طرح‌های توسعه شهری، تبیین معیارهای نحوه انتخاب اراضی و مناطق فرستنده و گیرنده حق توسعه و مکانیزم اجرای این برنامه در شهر تهران به صورت کلی و عمدتاً در قالب شرح خدمات و دستورالعمل مورد بررسی قرار گرفت. اما با توجه به خلاءها و ابهامات فراوان در خصوص نتایج اجرای برنامه انتقال حق توسعه و همچنین الزامات و پیش‌نیازهای گوناگون جهت اجرای موفق این برنامه، چالش‌های پیش‌رو و ابعاد و زوایای مختلف آن در جلسه هم‌اندیشی با متخصصان و نخبگان این حوزه مورد بحث و بررسی قرار گرفت که چکیده مباحث مطرح شده در این جلسه در ادامه آمده است.

چالش‌های انتقال حق توسعه

¹ این مطالب خروجی و جمع‌بندی جلسه‌ای است که با حضور دکتر قاسم ملکی، دکتر عبدالله خان گرجی، دکتر سینا شهاب، دکتر غلامرضا کاظمیان، مهندس علی نورزاده، مهندس زهره عمارت‌کار، دکتر امیر شفیعی، مهندس سعید اسفندی و مهندس عباس گل‌بخش در تاریخ 22 شهریور ماه 1399 به صورت آنلاین برگزار گردید.

همانطور که اشاره شد انتقال حق توسعه می‌تواند یکی از راه‌های برون‌رفت از ناکارآمدی و تحقق‌پذیری پایین طرح‌های توسعه شهری و در عین حال حمایت از حقوق و نفع عموم شهروندان باشد. اما اجرای موفق و کارآمد آن مستلزم آمادگی جهت رویارویی با چالش‌های مختلف و پاسخ دادن به سوالات متعددی می‌باشد:

1- چالش‌های حقوقی:

یکی از دلایل اصلی ناکارآمدی طرح‌های توسعه شهری، مقابله آن‌ها با حقوق مالکیت خصوصی است. نسبت حقوق عامه به حقوق خصوصی در کشور ما چندان روشن و واضح نیست و در ظاهر قوانین موجود به سمت حقوق عمومی میل دارد اما در عمل رویه‌های دیگری را شاهد هستیم. ماده 39 قانون مدنی، بر اساس قاعده تسلیط، بر احترام به حقوق مالکیت در چارچوب قانون تاکید دارد و مالک را دارای حق همه‌گونه تصرف و انتفاع، به جز در مواردی که قانون استثنا کرده باشد، می‌داند. از طرفی در اصل‌های 44 تا 47 قانون اساسی و ماده 132 قانون مدنی، بر اساس قانون مکمل لاضرر و لاضرار، محدودیت‌های قابل توجهی به سود منافع اجتماعی و اجرای عدالت بر این حق در نظر گرفته شده است، به طوری که دیگر نمی‌توان از مالکیت مطلق، انحصاری و دائمی سخن گفت. از طرف دیگر ماده واحده تعیین تکلیف آراء واقع در طرح‌های شهری با توجه به زمان‌بندی و ضوابطی که برای تملک در نظر گرفته است، بیشتر در راستای حمایت از منافع خصوصی افراد تدوین شده است تا منفعت عموم. از این رو نمی‌توان انتظار داشت تا زمانی که خلاءها و ابهاماتی از این دست در نظام حقوقی کشور وجود داشته باشد، بتوان حقوق جدیدی تحت عنوان حق توسعه در نظام مالکیت اضافه نمود و بر ابهام و پیچیدگی موضوع افزود. بنابراین سوالات که می‌بایست در این مقوله به آن‌ها پاسخ داد را می‌توان این‌گونه مطرح نمود: با توجه به این که طرح‌های توسعه شهری خود دارای حدودی از قانون هستند و از طرفی تعارضات مختلف بین پیشنهادات طرح و حقوق مالکیت، اجرای کامل و مطلوب آن‌ها را با چالش مواجه کرده است، ایجاد چنین ساز و کاری با توجه به مباحث قانونی و حقوقی فعلی کشور تا چه حد عملیاتی است؟ آیا تحقق طرح‌های توسعه شهری را تسهیل کرده و یا چالش جدید در زمینه تحقق طرح‌ها خواهد بود؟ و در صورت امکان اجرا چه تمهیداتی می‌بایست در این خصوص اندیشیده شود؟

2- چالش‌های مالی و اقتصادی:

اصلی‌ترین مسئله در ارتباط با چالش‌های اقتصادی، دخالت شهرداری‌ها در بازار زمین و مسکن و درآمدزایی از طریق شهر فروشی و تراکم‌فروشی در دهه‌های اخیر در کلان‌شهر تهران می‌باشد. موضوعی که می‌تواند TDR را به یک شمشیر دولبه تبدیل کرده و با ارائه تفسیر و برداشت نادرست از آن، راه را برای احیاء تراکم‌فروشی‌های سابق هموار کرد و با برهم زدن تعادل در بازار عرضه و تقاضا به ویژه در محدوده‌های اجرای TDR، روند توسعه افقی و عمودی نامتوازن شهر را تشدید کرده، قیمت زمین و مسکن را دستخوش نوسان کرده و در برخی مناطق خاص رونق ساخت و ساز و در سایر مناطق رکود ساخت و سازها را به دنبال داشته باشد.

3- چالش‌های اجتماعی و نهادی:

از دست رفتن پایگاه‌های اجتماعی و نهادی و بی‌اعتمادی شهروندان به دولت مرکزی و محلی، مشکلات زیادی را برای اجرای طرح‌های توسعه شهری ایجاد کرده است. در واقع شهروندان به عنوان یکی از بازیگران اصلی در مسیر تحقق اهداف طرح‌های شهری همراهی لازم جهت نیل به اهداف طرح‌های توسعه شهری را ندارند و عدم ثبات مدیریتی و تغییرات مداوم در سیاست‌ها و تصمیمات اجرایی نیز مزید بر علت شده است. از این رو چگونگی هدایت و تشویق بخش عمومی به مشارکت فعال در این پرونده محل سوال بوده و میزان استقبال آن‌ها از این برنامه در شرایط فعلی کشور در هاله‌ای از ابهام می‌باشد. به عنوان مثال اگر شخصی مالک باغ چند هکتاری در بهترین منطقه شهر می‌باشد که ارزش زمین در آن بسیار بالا می‌باشد، چگونه می‌توان او را به مشارکت تشویق کرده و انتظارات وی را متناسب با قیمت گذاری انجام شده در خصوص ملک او انجام داد؟ ارائه گزینه مختلف از نظر ترکیبی از قیمت زمین، نوع کاربری و تراکم مجاز آن زمین در مناطق مختلف شهر بسیار به چه شکل خواهد بود؟ آیا با توجه به مسائلی نظیر فقدان مدیریت یکپارچه و باثبات شهری، نبود قانون جامع شهرسازی، نظام منطقه بندی و نحوه اداره نسبتاً مستقل هر منطقه و عدم وجود ساز و کار ارتباطات عمودی و افقی در نظام مدیریت شهری فعلی تهران، اساساً امکان پیاده سازی این ساز و کار وجود دارد؟ در صورت اجرا، چه نهادهایی در اجرای مناسب این ساز و کار نقش داشته و هماهنگی، ارتباط و تعامل بین نهادهای دخیل در این فرآیند تا چه حد امکان پذیر است و ساز و کار این تعامل و هماهنگی به چه شکل خواهد بود؟ آیا لزوم ایجاد نهاد جدید نظیر بانک TDR ضروری است؟ از طرفی این حق انتقال شاید در ظاهر مربوط به اشخاص باشد اما در عمل و در طول زمان تمام یا بخش زیادی از شهر را تحت الشعاع خود قرار خواهد داد، بنابراین مقوله حق به شهر و حقوق سایر شهروندان نیز می‌بایست در این فرآیند مورد توجه قرار گیرد. به عبارت دیگر معادله هزینه- منفعت برای شهر، شهروندان، مدیریت شهری، سازندگان و ... قبل و بعد از اجرای این ساز و کار چگونه خواهد بود؟ آیا با وجود این تعارض منافع اجرای درست و صحیح برنامه امکان پذیر است؟ چگونه؟

4- چالش‌های فنی:

یکی از مشکلات جدی در سیستم برنامه‌ریزی کشور، کپی‌برداری بدون تفکر و توجه به تفکرات پشتیبان یک مدل برنامه‌ریزی می‌باشد. نمونه بارز آن طرح‌های جامع، تفصیلی، راهبردی، ساختاری، TOD، زونینگ و ... می‌باشند که همگی در ساختارهای نهادی، اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و ... خاصی به وجود آمده‌اند و بعضاً منسوخ شده و جای خود را به مدل‌های جدید داده‌اند، اما علی‌رغم اثبات ناکارآمدی شان همچنان در کشور ما مورد استفاده قرار می‌گیرند. در ارتباط با انتقال حق توسعه نیز شرایط به همین شکل است و استفاده از آن بدون توجه به شرایط و ساختارهای موجود در کشور می‌تواند چالش‌ها و معضلات متعددی به دنبال داشته باشد. ایده اصلی برنامه TDR عبارت است از جدا کردن حق توسعه زمینی که دارای اهمیت کشاورزی، فضای باز و یا ارزش‌های تاریخی و اکولوژیکی است و قابل فروش دانستن آن به مالکان یا سازندگانی که در مناطق قابل توسعه، تمایل به ساخت و سرمایه‌گذاری دارند. به عبارت دیگر حقوق توسعه از اراضی مناطق ارسال منفک شده و به اراضی موجود در مناطق قابل توسعه از نظر برنامه TDR، منتقل می‌شود. بنابراین رویکرد انتقال حق توسعه در واقع برنامه‌ای برای کاهش توسعه فیزیکی در مناطقی است که جامعه یا برنامه ریزان خواهان حفاظت آن هستند.

از سوی دیگر این الگو افزایش توسعه و ساخت و ساز در مناطقی که در چارچوب یک برنامه طراحی شده برای رشد فیزیکی مناسب تشخیص داده شده اند را پیشنهاد می کند. در واقع TDR در الگوی اجرایی خود به منطقه بندی زمین ها پرداخته و مناطق ارسال و دریافت توسعه را شناسایی می کند. با این منطقه بندی قوانین جدیدی برای زمین های مورد نظر لحاظ می شود که به سود مالکان زمین های مناطق ارسال و همچنین توسعه دهندگان مناطق دریافت می باشد. به عنوان مثال سرمایه گذارانی که TDR را انتخاب می کنند، اجازه دارند از آستانه تراکم مجاز تجاوز کرده و بالاتر از آن به ساختمان سازی بپردازند. اما در این فرآیند با توجه نظام فعلی برنامه ریزی شهری و توسعه بر محور طرح های جامع و تفصیلی سوالات متعددی پدیدار خواهد شد. مناطق دریافت تا چه میزان می توانند فشار مضاعف وارده را تحمل کنند؟ آیا سایر زیرساخت ها و خدمات مورد نیاز نیز به موازات این توسعه مضاعف در مناطق دریافت ارتقاء خواهند یافت؟ آستانه مجازی برای توسعه های ناشی از این انتقال در مناطق دریافت می توان مشخص نمود؟ فراتر رفتن از این آستانه و تضمین عدم نزول کیفیت زندگی در مناطق دریافت به چه شکل خواهد بود؟ اثرات اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی که اجرای این ساز و کار به دنبال خواهد داشت چیست؟ با وجود تراکم فروشی های دهه های اخیر در شهر تهران آیا اساساً پیاده سازی این طرح توجیه پذیر است؟ تعارض بین منافع شهرداری و منافع خصوصی چگونه برطرف خواهد شد؟ کدام مناطق و بخش های شهر توان و ظرفیت پذیرش و میزبانی از حقوق توسعه انتقال یافته از سایر مناطق را دارند؟ معیارها و شاخص های شناسایی مناطق ارسال و دریافت چیست؟

راهکارهای اجرایی برای شروع بکارگیری روش انتقال حق توسعه:

- ظرفیت سازی: تغییر و تصمیم گیری در خصوص قوانین، مقررات، فرآیندها و منابع انسانی
- نهادسازی: رویه شدن روش انتقال حق توسعه
- تعیین نقاط هدف: مناطق گیرنده و فرستنده باید مشخص شوند و روابط میان آن ها و شهرداری مشخص شود.
- اجرای نمونه: یک محدوده جغرافیایی کوچک و محدود برای نمونه انتخاب که قابل کنترل و تست پذیر باشد و پس از انجام کار به صورت مداوم بازنگری و اصلاح صورت پذیرد تا روش نهایی و بهتر برنامه ریزی شود.

نتیجه گیری

طرح های توسعه شهری در ایران، دارای بهره وری مناسب و مورد انتظار مدیران شهری، کارشناسان و عموم شهروندان نیستند. از جمله دلایل اصلی عدم موفقیت این طرح ها را می توان مقابله آن ها با حقوق مالکیت دانست؛ آن هم در جامعه ای که این حق به صورت قانونی به رسمیت شناخته شده است. طراحی نظام انتقال حق توسعه و بسترسازی و سازماندهی آن در چارچوب طرح های توسعه شهری می تواند راهی برای تحقق طرح های شهری باشد. اما مشروط به پاسخ به این سوال کلیدی: امکان تحقق پذیری کدام هدف یا اهداف برنامه انتقال حق توسعه در شهر تهران بیشتر است و اجرای آن اولویت بیشتری دارد؟ جبران کمبود زمین و مسکن؟ عدالت در توزیع کاربری ها و خدمات شهری؟ حفظ اراضی با ارزش از نظر زیست محیطی و اکولوژیکی مانند باغات؟ حفظ بافت های با ارزش تاریخی و فرهنگی؟ توزیع متعادل جمعیت در سطح شهر؟ و یا ترکیبی از این

اهداف؟ به عبارت دیگر ابتدا می بایست مشخص شود مقیاس مداخله این طرح تا چه سطحی باید یا اساساً می تواند باشد و چه هدف یا اهدافی را باید دنبال کند تا متناسب با آن ظرفیت سازی نهادی، حقوقی، مدیریتی و فنی صورت پذیرد و تحقق پذیری حداکثری و صحیح برنامه را شاهد باشیم.







