

انتقال حق توسعه در برنامه‌ریزی شهری و نقش آن در نظام املاک شهری

سید حسین شفیعی^۱، اصغر بهنامزاده^{۲*}

تاریخ دریافت مقاله: ۱۴۰۵/۰۳/۲۴

تاریخ پذیرش مقاله: ۱۴۰۵/۰۵/۲۱

چکیده

انتقال حق توسعه به‌عنوان یکی از ابزارهای نوین و مبتنی بر بازار در برنامه‌ریزی شهری، با هدف ایجاد تعادل میان منافع عمومی و حقوق مالکیت خصوصی شکل گرفته است. این ابزار با تفکیک حق توسعه از مالکیت فیزیکی زمین، امکان حفاظت از اراضی با ارزش‌های محیطی، تاریخی و اجتماعی را فراهم کرده و در عین حال، زمینه هدایت رشد شهری به پهنه‌های مناسب را مهیا می‌سازد. مقاله حاضر با رویکردی تحلیلی-توصیفی و مبتنی بر مطالعات نظری و تجربیات جهانی، به بررسی جایگاه انتقال حق توسعه در برنامه‌ریزی شهری و ارتباط آن با مدیریت املاک شهری می‌پردازد. در این راستا، ابتدا مفاهیم نظری مرتبط با حقوق مالکیت، اقتصاد زمین شهری و ابزارهای برنامه‌ریزی معرفی شده، سپس سازوکارهای اجرایی TDR، آثار آن بر بازار املاک شهری و نقش آن در تحقق توسعه پایدار شهری تحلیل می‌شود. نتایج نشان می‌دهد که انتقال حق توسعه، در صورت استقرار در بستر حقوقی و نهادی مناسب، می‌تواند به‌عنوان ابزاری کارآمد برای افزایش کارایی بازار زمین، کاهش تعارضات نهادی و ارتقای کیفیت محیط شهری مورد استفاده قرار گیرد.

کلمات کلیدی: انتقال حق توسعه، برنامه‌ریزی شهری، املاک شهری، حقوق مالکیت، توسعه پایدار

۱. کارشناسی عمران، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران جنوب، تهران، ایران
۲. کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه آزاد اسلامی قزوین، ایران (نویسنده مسئول)

۱. مقدمه

روند شتابان شهرنشینی در دهه‌های اخیر، شهرها را به کانون اصلی فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و کالبدی تبدیل کرده است. این تمرکز فزاینده جمعیت و سرمایه، فشار بی‌سابقه‌ای بر زمین شهری و نظام املاک وارد کرده و مدیریت شهری را با چالش‌های پیچیده‌ای مواجه ساخته است. کمبود زمین مناسب برای توسعه، افزایش قیمت املاک، گسترش نابرابری‌های فضایی، تخریب محیط‌زیست شهری و تعارض میان منافع عمومی و خصوصی از جمله پیامدهای این روند هستند. در چنین شرایطی، برنامه‌ریزی شهری به عنوان ابزار اصلی هدایت و کنترل توسعه شهری، ناگزیر از بازنگری در رویکردها و ابزارهای خود بوده است. ابزارهای سنتی برنامه‌ریزی نظیر طرح‌های جامع و تفصیلی، ضوابط کاربری زمین و محدودیت‌های تراکم، اگرچه نقش مهمی در کنترل رشد کالبدی شهرها داشته‌اند، اما در بسیاری از موارد به دلیل ماهیت دستوری و انعطاف‌ناپذیر خود، منجر به ناکارآمدی، مقاومت اجتماعی و حتی تشدید مشکلات بازار زمین و مسکن شده‌اند. یکی از مهم‌ترین محورهای چالش‌برانگیز در برنامه‌ریزی شهری، نحوه تنظیم رابطه میان حقوق مالکیت خصوصی و منافع عمومی شهر است (شاهوردی، ۱۴۰۳: ۲۶). زمین و املاک شهری از یک سو دارایی اقتصادی مالکان محسوب می‌شوند و از سوی دیگر، بستر تحقق منافع جمعی نظیر عدالت فضایی، کیفیت محیط شهری و پایداری زیست‌محیطی هستند. هرگونه تصمیم برنامه‌ریزی در خصوص محدودسازی یا اعطای رشد سریع شهرنشینی در قرن بیست و یکم، چالش‌های گسترده‌ای را در حوزه مدیریت زمین و املاک شهری ایجاد کرده است. افزایش جمعیت شهری، محدودیت منابع زمین، فشار بر زیرساخت‌ها و تشدید نابرابری‌های فضایی، برنامه‌ریزی شهری را با پیچیدگی‌های فزاینده‌ای مواجه ساخته است. در چنین شرایطی، استفاده از ابزارهای سنتی نظیر ضوابط سخت‌گیرانه کاربری زمین و محدودیت‌های تراکم، به‌تنهایی پاسخگوی نیازهای متنوع شهرها نیست. یکی از مهم‌ترین مسائل در این میان، تعارض میان حقوق مالکیت خصوصی و منافع عمومی شهر است. از یک سو، مدیریت شهری در پی حفاظت از اراضی حساس، کنترل رشد کالبدی و ارتقاء کیفیت زندگی شهری است و از سوی دیگر، مالکان املاک شهری به دنبال بهره‌برداری اقتصادی حداکثری از دارایی‌های خود هستند. این تعارض، به‌ویژه در شهرهای بزرگ و کلان‌شهرها، به منبعی برای نارضایتی اجتماعی و ناکارآمدی سیاست‌های شهری تبدیل شده است. انتقال حق توسعه^۱ به عنوان یکی از ابزارهای نوین برنامه‌ریزی شهری، پاسخی به این چالش ساختاری محسوب می‌شود. این ابزار با ایجاد امکان مبادله حقوق توسعه، تلاش می‌کند بدون سلب مالکیت یا پرداخت غرامت مستقیم، اهداف برنامه‌ریزی شهری را محقق سازد. هدف اصلی این مقاله، بررسی جامع مفهوم انتقال حق توسعه، تحلیل ارتباط آن با نظام املاک شهری و تبیین جایگاه آن در برنامه‌ریزی شهری معاصر است. از منظر اقتصادی و نهادی، انتقال حق توسعه می‌تواند به عنوان سازوکاری برای تفکیک «حق مالکیت بر زمین» از «حق توسعه و بهره‌برداری از ظرفیت ساخت‌وساز» مورد توجه قرار گیرد. در این چارچوب، به جای آنکه محدودیت‌های برنامه‌ریزی مستقیماً به کاهش ارزش اقتصادی ملک منجر شوند، امکان انتقال بخشی از حقوق توسعه به محدوده‌های مناسب‌تر فراهم می‌شود و بدین ترتیب میان اهداف عمومی برنامه‌ریزی و منافع اقتصادی مالکان نوعی سازگاری ایجاد می‌گردد (Linkous, ۲۰۱۶; Johnston & Madison, ۱۹۹۷).

این سازوکار، ضمن فراهم کردن امکان حفاظت از اراضی با ارزش‌های محیط‌زیستی، تاریخی، کشاورزی و فضایی، می‌تواند ظرفیت توسعه را به نواحی‌ای هدایت کند که از نظر زیرساختی و خدماتی آمادگی بیشتری برای پذیرش رشد دارند. از این منظر، TDR صرفاً یک ابزار کنترل کاربری زمین نیست، بلکه می‌تواند به عنوان یک سازوکار مبتنی بر بازار برای بازتوزیع ظرفیت توسعه و مدیریت ارزش زمین در راستای اهداف عمومی شهر مورد استفاده قرار گیرد (Linkous, ۲۰۱۷). با وجود این، موفقیت نظام انتقال حق توسعه به وجود بسترهای حقوقی، نهادی و اقتصادی مناسب وابسته است و اجرای آن بدون توجه به ویژگی‌های نظام مالکیت و بازار زمین می‌تواند با چالش‌های جدی مواجه شود. تعیین محدوده‌های فرستنده و گیرنده، نحوه ارزش‌گذاری حقوق توسعه، ایجاد سازوکار شفاف برای مبادله این حقوق، تضمین قابلیت اجرای ضوابط و ایجاد هماهنگی میان نهادهای مختلف مدیریت شهری، از جمله پیش‌شرط‌های اساسی تحقق اثربخشی این ابزار به شمار می‌روند. همچنین، میزان پذیرش مالکان، توسعه‌دهندگان و سایر ذی‌نفعان و نحوه توزیع منافع و هزینه‌های ناشی از انتقال حقوق توسعه نقش تعیین‌کننده‌ای در عدالت و کارآمدی این سیاست دارد (Johnston & Madison, ۱۹۹۷; Kaplowitz et al., ۲۰۰۸).

^۱Transfer of Development Rights – TDR

بنابراین، بررسی انتقال حق توسعه مستلزم نگاهی فراتر از ابعاد صرفاً کالبدی و توجه هم‌زمان به ابعاد اقتصادی، حقوقی، نهادی و اجتماعی آن است؛ رویکردی که می‌تواند زمینه را برای ارزیابی ظرفیت‌های این ابزار در مواجهه با چالش‌های معاصر مدیریت زمین و املاک شهری فراهم سازد.

۲. اهداف پژوهش

هدف اصلی به شرح ذیل می‌باشد.

- بررسی و تبیین جایگاه انتقال حق توسعه (TDR) در برنامه‌ریزی شهری و تحلیل نقش و کارکرد آن در نظام املاک شهری، با تأکید بر ظرفیت این ابزار در ایجاد تعادل میان حقوق مالکیت خصوصی و منافع عمومی، افزایش کارایی بازار زمین و هدایت مطلوب توسعه شهری.

اهداف فرعی نیز شامل موارد زیر می‌باشد.

- تبیین مبانی نظری و مفهومی انتقال حق توسعه (TDR) و جایگاه آن در نظام برنامه‌ریزی شهری.

- تحلیل رابطه انتقال حق توسعه با حقوق مالکیت خصوصی و منافع عمومی در مدیریت زمین و املاک شهری.

- بررسی سازوکارهای اجرایی و الزامات حقوقی، نهادی و اقتصادی استقرار نظام انتقال حق توسعه در شهرها.

- ارزیابی نقش انتقال حق توسعه در افزایش کارایی بازار زمین، هدایت رشد شهری و تحقق توسعه پایدار شهری.

۳. ضرورت پژوهش

رشد شتابان شهرنشینی و افزایش تمرکز جمعیت، فعالیت‌های اقتصادی و سرمایه در شهرها، زمین شهری را به یکی از مهم‌ترین و در عین حال محدودترین منابع توسعه تبدیل کرده است. افزایش تقاضا برای زمین، گسترش فعالیت‌های ساختمانی، افزایش ارزش املاک و فشار بر اراضی پیرامونی، موجب شده است که مدیریت زمین به یکی از چالش‌های اساسی برنامه‌ریزی شهری معاصر تبدیل شود. در چنین شرایطی، تصمیم‌گیری درباره نحوه تخصیص، استفاده و توسعه زمین، تنها یک مسئله کالبدی نیست، بلکه با موضوعاتی همچون حقوق مالکیت، عدالت فضایی، ارزش اقتصادی زمین، تأمین زیرساخت‌ها، حفاظت از محیط‌زیست و منافع عمومی ارتباط مستقیم دارد. از این‌رو، دستیابی به ابزارهایی که بتوانند میان نیاز به توسعه شهری و ضرورت حفاظت از منابع محدود زمین تعادل برقرار کنند، اهمیت فزاینده‌ای یافته است. یکی از مسائل اساسی در مدیریت زمین شهری، تعارض میان حقوق مالکیت خصوصی و اهداف عمومی برنامه‌ریزی شهری است. مالک خصوصی از نظر اقتصادی انتظار دارد بتواند از ظرفیت توسعه ملک خود بیشترین بهره را کسب کند، در حالی که مدیریت شهری ممکن است با توجه به اهدافی مانند حفاظت از اراضی ارزشمند، کنترل تراکم، تأمین فضاهای عمومی، کاهش آسیب‌های زیست‌محیطی و هدایت رشد شهری، محدودیت‌هایی را بر نحوه توسعه برخی املاک اعمال کند. اعمال چنین محدودیت‌هایی، در صورت نبود سازوکارهای مناسب جبرانی، می‌تواند به کاهش ارزش اقتصادی ملک، ایجاد نارضایتی مالکان و افزایش تعارض میان بخش خصوصی و مدیریت شهری منجر شود. بنابراین، ضرورت بررسی ابزارهایی که بتوانند بدون نفی حقوق مالکیت، بخشی از منافع عمومی را نیز تأمین کنند، بیش از گذشته احساس می‌شود. در این میان، انتقال حق توسعه (TDR) به‌عنوان یکی از ابزارهای مبتنی بر بازار، ظرفیت قابل توجهی برای پاسخگویی به این چالش دارد. منطق اساسی این ابزار بر این مبنا استوار است که مالکیت زمین و حق توسعه آن را می‌توان تا حدی از یکدیگر تفکیک کرد و حقوق توسعه را در چارچوبی مشخص از یک ملک یا پهنه به ملک یا پهنه دیگری منتقل نمود. به این ترتیب، می‌توان توسعه را از مناطقی که از نظر محیط‌زیستی، تاریخی، کشاورزی یا اجتماعی دارای ارزش ویژه هستند، به مناطقی هدایت کرد که از ظرفیت بیشتری برای پذیرش توسعه برخوردارند. اهمیت این رویکرد در آن است که حفاظت از منابع و ارزش‌های عمومی الزاماً به معنای حذف کامل منافع اقتصادی مالکان نیست، بلکه می‌توان از طریق ایجاد امکان مبادله حقوق توسعه، سازوکاری برای جبران اقتصادی و ایجاد انگیزه در میان مالکان فراهم کرد.

ضرورت پرداختن به TDR از این منظر نیز قابل توجه است که بسیاری از ابزارهای سنتی کنترل توسعه، ماهیتی عمدتاً دستوری دارند. تعیین کاربری زمین، محدودیت‌های تراکمی، تعیین ارتفاع ساختمان و سایر ضوابط کالبدی اگرچه برای ساماندهی توسعه شهری ضروری‌اند، اما در برخی شرایط ممکن است انعطاف‌پذیری لازم برای پاسخگویی به تفاوت‌های اقتصادی و فضایی املاک

انتقال حق توسعه در برنامه‌ریزی شهری و نقش آن در نظام املاک شهری

را نداشته باشند. در مقابل، TDR تلاش می‌کند بخشی از فرایند تنظیم توسعه را از طریق سازوکارهای اقتصادی و مبادله‌ای انجام دهد. بنابراین، مطالعه این ابزار می‌تواند به شناخت ظرفیت‌های رویکردهای مبتنی بر بازار در کنار ابزارهای سنتی برنامه‌ریزی کمک کند و زمینه را برای حرکت از برنامه‌ریزی صرفاً مقررات‌محور به سمت نظام‌های منعطف‌تر و ترکیبی فراهم سازد. از سوی دیگر، بازار زمین و املاک شهری صرفاً تابع عوامل اقتصادی نیست و تصمیمات برنامه‌ریزی می‌توانند به شکل مستقیم بر ارزش و قابلیت توسعه املاک اثر بگذارند. تغییر کاربری، افزایش یا کاهش تراکم، تعیین محدودیت‌های ساخت‌وساز و حفاظت از برخی اراضی، همگی می‌توانند ارزش اقتصادی زمین را تحت تأثیر قرار دهند. در چنین شرایطی، TDR از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است؛ زیرا می‌تواند امکان انتقال ظرفیت توسعه را از یک ملک به ملک دیگر فراهم کند و در نتیجه، بخشی از آثار اقتصادی ناشی از تصمیمات برنامه‌ریزی را از طریق بازار تنظیم نماید. بررسی این رابطه برای شناخت دقیق‌تر پیوند میان برنامه‌ریزی شهری و نظام املاک ضروری است؛ زیرا درک نکردن آثار اقتصادی تصمیمات برنامه‌ریزی می‌تواند به ایجاد شکاف میان سیاست‌های رسمی و رفتار واقعی مالکان و سرمایه‌گذاران منجر شود.

ضرورت دیگر این پژوهش به مسئله هدایت رشد شهری و جلوگیری از توسعه نامتوازن مربوط می‌شود. رشد پراکنده و نامتراکم شهرها، علاوه بر مصرف گسترده زمین، هزینه‌های تأمین و نگهداری زیرساخت‌ها و خدمات شهری را افزایش می‌دهد و می‌تواند موجب تشدید وابستگی به خودرو، تخریب اراضی پیرامونی و افزایش نابرابری فضایی شود. TDR می‌تواند با ایجاد مشوق اقتصادی برای انتقال ظرفیت توسعه به پهنه‌های مناسب‌تر، در جهت‌دهی رشد شهری نقش داشته باشد. البته میزان موفقیت آن وابسته به وجود تقاضای واقعی برای حقوق توسعه، ظرفیت زیرساختی مناطق گیرنده و هماهنگی میان سیاست‌های کاربری زمین و سایر سیاست‌های توسعه شهری است. از این رو، بررسی شرایط و الزامات تحقق این ظرفیت از اهمیت نظری و کاربردی برخوردار است. همچنین، توسعه پایدار شهری یکی از مهم‌ترین ضرورت‌های برنامه‌ریزی معاصر است. حفاظت از منابع طبیعی و اراضی حساس، صیانت از میراث تاریخی و فرهنگی، استفاده کارآمد از زمین و کاهش هزینه‌های توسعه شهری، همگی نیازمند ابزارهایی هستند که بتوانند میان ابعاد اقتصادی، اجتماعی و محیط‌زیستی توسعه تعادل ایجاد کنند. TDR در صورت طراحی و اجرای صحیح، می‌تواند به‌عنوان ابزاری برای پیوند دادن اهداف حفاظت با سازوکارهای اقتصادی مورد استفاده قرار گیرد.

از این منظر، مطالعه این ابزار می‌تواند به تبیین این موضوع کمک کند که چگونه می‌توان اهداف محیط‌زیستی و اجتماعی برنامه‌ریزی را با انگیزه‌های اقتصادی مالکان و توسعه‌دهندگان همسو کرد. از منظر حقوقی و نهادی نیز بررسی انتقال حق توسعه ضرورت دارد. اجرای یک نظام TDR نیازمند تعریف دقیق ماهیت حقوق توسعه، تعیین حقوق و تعهدات مالکان، مشخص کردن مناطق فرستنده و گیرنده، ایجاد سازوکار شفاف برای ثبت و مبادله حقوق توسعه و تعیین نقش نهادهای مدیریت شهری است. نبود چارچوب حقوقی روشن، ضعف هماهنگی میان نهادهای مرتبط، ابهام در نحوه ارزش‌گذاری حقوق توسعه و فقدان بازار فعال می‌تواند اثربخشی این ابزار را محدود کند. بنابراین، بررسی ابعاد حقوقی و نهادی TDR می‌تواند به شناسایی پیش‌شرط‌هایی کمک کند که برای انتقال این تجربه به بسترهای مختلف شهری ضروری هستند. اهمیت این موضوع در بستر ایران نیز دوچندان است. در بسیاری از شهرهای کشور، افزایش ارزش زمین، فشار برای تغییر کاربری و افزایش تراکم، توسعه فزاینده ساخت‌وساز در برخی پهنه‌ها و در مقابل، ضرورت حفاظت از اراضی ارزشمند و فضاهای عمومی، زمینه شکل‌گیری تعارض‌های متعدد میان مالکان، سرمایه‌گذاران و مدیریت شهری را فراهم کرده است. در چنین شرایطی، بررسی ابزارهایی همچون TDR می‌تواند به غنای ادبیات برنامه‌ریزی شهری و مدیریت زمین در کشور کمک کند. با این حال، استفاده از تجربیات سایر کشورها بدون توجه به ساختار حقوقی مالکیت، ویژگی‌های بازار زمین، نظام مدیریت شهری و شرایط اقتصادی و اجتماعی ایران امکان‌پذیر نیست. از این رو، مطالعه حاضر می‌تواند با بررسی مبانی، سازوکارها، مزایا و محدودیت‌های TDR، زمینه مناسبی برای ارزیابی قابلیت انطباق این ابزار با شرایط نظام برنامه‌ریزی و املاک شهری فراهم آورد.

در نهایت، ضرورت انجام این پژوهش را می‌توان در نیاز به گذار از رویکردهای صرفاً دستوری و مقررات‌محور به سمت ابزارهای منعطف، اقتصادی و مبتنی بر همکاری میان بخش عمومی و خصوصی دانست. انتقال حق توسعه، در صورت برخورداری از بستر حقوقی، نهادی و اقتصادی مناسب، می‌تواند میان حفاظت و توسعه، حقوق مالکیت و منافع عمومی و همچنین منافع اقتصادی مالکان و اهداف بلندمدت مدیریت شهری پیوند برقرار کند. از این رو، بررسی جایگاه TDR در برنامه‌ریزی شهری و نقش آن در نظام املاک شهری نه تنها از نظر نظری برای شناخت رابطه میان برنامه‌ریزی، مالکیت و بازار زمین اهمیت دارد، بلکه از منظر کاربردی نیز می‌تواند در شناسایی ابزارهای نوین مدیریت زمین، کاهش تعارضات ناشی از سیاست‌های توسعه‌ای و ارتقای کارایی

و پایداری توسعه شهری مؤثر باشد. بر همین اساس، پژوهش حاضر می‌کوشد با رویکردی تحلیلی-توصیفی، ابعاد مختلف انتقال حق توسعه را بررسی کرده و ظرفیت‌ها و الزامات آن را در ارتباط با برنامه‌ریزی شهری و نظام املاک شهری تبیین نماید.

۴. پیشینه پژوهش

انتقال حق توسعه از جمله ابزارهای مبتنی بر بازار در برنامه‌ریزی و مدیریت زمین شهری است که با هدف ایجاد تعادل میان حفاظت از منابع و امکان تحقق توسعه مورد توجه قرار گرفته است. ایده اصلی این ابزار بر تفکیک حق توسعه از سایر حقوق مرتبط با مالکیت زمین و امکان انتقال این حق از یک ملک یا پهنه به ملک یا پهنه‌ای دیگر استوار است. در این چارچوب، مناطقی که از نظر محیط‌زیستی، تاریخی، کشاورزی یا اجتماعی دارای ارزش حفاظتی هستند، می‌توانند به‌عنوان مناطق «فرستنده» تعیین شوند و ظرفیت توسعه آنها به مناطق «گیرنده» که از ظرفیت کالبدی، زیرساختی و اقتصادی مناسب‌تری برخوردارند، منتقل شود. از این منظر، TDR تلاش می‌کند میان محدودیت‌های ناشی از سیاست‌های عمومی و منافع اقتصادی مالکان نوعی سازگاری ایجاد کند و به‌جای حذف کامل ظرفیت اقتصادی زمین‌های تحت حفاظت، امکان جبران و مبادله اقتصادی حقوق توسعه را فراهم سازد. از نخستین مطالعات مهم در زمینه انتقال حق توسعه، پژوهش جانسون و مادیسون (۱۹۹۷)، با عنوان «از نشانه‌های زمین تا مناظر: مروری بر رویه‌های موجود در انتقال حق توسعه» است. این پژوهش به بررسی مفهوم، تاریخچه و شیوه‌های اجرای TDR پرداخته و چهار برنامه نسبتاً موفق را مورد مطالعه قرار داده است. نویسندگان ضمن بررسی تفاوت‌های ساختاری و سیاسی برنامه‌های مورد مطالعه، موضوعاتی همچون نحوه تعیین مناطق فرستنده و گیرنده، انتقال حقوق توسعه بر مبنای نظام پهنه‌بندی یا مجوز و ساختارهای متفاوت مبادله حقوق توسعه را تحلیل کردند. نتایج این پژوهش نشان داد که موفقیت برنامه‌های TDR تنها به ایجاد امکان قانونی برای انتقال حقوق توسعه وابسته نیست، بلکه نحوه طراحی برنامه، ویژگی‌های سیاسی و نهادی و تناسب میان مناطق فرستنده و گیرنده نیز نقش تعیین‌کننده‌ای دارد. این مطالعه از نخستین تلاش‌های منسجم برای شناسایی عوامل مؤثر بر عملکرد TDR محسوب می‌شود و مبنایی برای بسیاری از مطالعات بعدی در این حوزه فراهم کرده است.

ماچمر و کاپلویتز (۲۰۰۸)، در مطالعه‌ای تجربی، تجربه ۵۲ برنامه TDR در ایالات متحده را بررسی کردند. این پژوهش از طریق بررسی تجربیات برنامه‌ریزان و مدیران مسئول اجرای برنامه‌های TDR انجام شد و ارتباط میان ویژگی‌های برنامه و میزان موفقیت آنها را مورد ارزیابی قرار داد. نتایج نشان داد که وجود مطالعات زمینه‌ای، بانک انتقال حق توسعه، قوانین توانمندساز، نوع و تعداد نهادهای آغازکننده برنامه، وجود برنامه حفاظت از زمین و نوع تقاضای توسعه از عوامل مرتبط با موفقیت برنامه‌های TDR هستند. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که عملکرد TDR صرفاً به وجود یک چارچوب قانونی وابسته نیست، بلکه ظرفیت نهادی، شناخت شرایط محلی، وجود تقاضای واقعی برای توسعه و وجود سازوکارهای تسهیل‌کننده مبادله نیز اهمیت زیادی دارد (Kaplowitz et al., ۲۰۰۸).

در همین راستا، پرویتز و استنریدج (۲۰۰۹)، با بررسی مطالعات و تجربیات اجرایی برنامه‌های انتقال حق توسعه، به شناسایی عوامل مؤثر بر موفقیت این برنامه‌ها پرداختند. آنان با مرور برنامه‌هایی که توانسته بودند نتایج قابل توجهی در زمینه حفاظت از زمین به دست آورند، مجموعه‌ای از عوامل موفقیت را استخراج کردند. نتایج نشان داد که وجود تقاضای کافی برای حقوق توسعه در مناطق گیرنده، طراحی مناسب مناطق فرستنده و گیرنده، وجود انگیزه اقتصادی برای مالکان، حمایت نهادی و طراحی روشن مقررات، از عوامل مهم موفقیت TDR هستند. این مطالعه همچنین نشان داد که وجود یک بازار واقعی برای حقوق توسعه اهمیت اساسی دارد؛ زیرا اگر در مناطق گیرنده تقاضای کافی برای ظرفیت توسعه اضافی وجود نداشته باشد، مالکان مناطق فرستنده نیز انگیزه کافی برای عرضه حقوق توسعه نخواهند داشت.

لینکز (۲۰۱۶)، در مقاله‌ای با عنوان «انتقال حق توسعه در نظریه و عمل: بازساخت TDR برای ایجاد انگیزه توسعه» به بررسی تفاوت میان کارکرد نظری و کاربرد عملی TDR پرداخت. از نظر نظری، TDR باید امکان ایجاد بازار و مبادله حقوق توسعه را فراهم کند، اما بررسی تجربه برنامه‌های روستایی در فلوریدا نشان داد که در برخی موارد، این ابزار در عمل بیشتر به‌عنوان مشوق توسعه مورد استفاده قرار گرفته است تا بازاری برای مبادله واقعی حقوق توسعه. نویسنده همچنین بر ابهام موجود در نحوه برخورد برنامه‌های TDR با مفهوم مالکیت و حقوق توسعه تأکید می‌کند. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که تفکیک حق توسعه از مالکیت زمین، اگرچه از نظر نظری مبنای اصلی TDR است، اما در مرحله اجرا می‌تواند با مسائل حقوقی، اقتصادی و نهادی مواجه شود.

انتقال حق توسعه در برنامه‌ریزی شهری و نقش آن در نظام املاک شهری

لینکز (۲۰۱۷)، در پژوهشی با عنوان «انتقال حق توسعه و بازارهای زمین شهری» بر ویژگی‌های بازار زمین شهری اشاره دارد و نشان داد که عملکرد TDR را نمی‌توان بدون توجه به ساختار واقعی بازار زمین ارزیابی کرد. نویسنده بیان می‌کند که اگرچه از سازوکارهای بازار برای تنظیم کاربری زمین استفاده می‌کند، اما بازار زمین شهری با ویژگی‌هایی همچون ناهمگونی مکانی زمین، اطلاعات ناقص، عدم قطعیت، رفتارهای سوداگرانه، محدودیت تعداد خریداران و فروشندگان و تأثیر تصمیمات سیاسی و برنامه‌ریزی مواجه است. اهمیت مطالعه لینکز در پژوهش حاضر در این است که رابطه میان TDR و بازار زمین را به‌طور مستقیم مورد توجه قرار داده است. بر اساس این دیدگاه، زمین برخلاف بسیاری از کالاها دارای ویژگی مکانی و ناهمگن است و ارزش آن تحت تأثیر مجموعه‌ای از عوامل اقتصادی، فضایی، حقوقی و برنامه‌ریزی قرار دارد. بنابراین، ایجاد بازار برای حقوق توسعه الزاماً به معنای شکل‌گیری یک بازار رقابتی و کارآمد نیست. به همین دلیل، طراحی یک نظام TDR باید با ویژگی‌های بازار املاک، ظرفیت توسعه مناطق گیرنده، ارزش زمین و رفتار مالکان و توسعه‌دهندگان سازگار باشد. این موضوع نشان می‌دهد که بررسی TDR بدون توجه به نظام املاک شهری نمی‌تواند تصویر کاملی از عملکرد این ابزار ارائه دهد.

ونگ، لی، فنگ و شن (۲۰۲۰)، با بررسی برنامه تجارت سهمیه‌های زمین در چونگ‌چینگ چین، رابطه میان انتقال حقوق توسعه، حفاظت از زمین‌های کشاورزی و رشد اقتصادی را بررسی کرد. نویسندگان با استفاده از روش کنترل مصنوعی و داده‌های مربوط به ۵۷ ناحیه در فاصله سال‌های ۲۰۰۱ تا ۲۰۱۴، آثار برنامه را مورد ارزیابی قرار دادند. نتایج نشان داد که اجرای این برنامه به شکل قابل توجهی از کاهش زمین‌های کشاورزی جلوگیری کرده و در عین حال، آثار مثبتی بر رشد اقتصادی داشته است. این مطالعه نشان می‌دهد که سازوکارهای انتقال حقوق توسعه می‌تواند در شرایط مناسب، میان دو هدف ظاهراً متعارض یعنی حفاظت از زمین‌های کشاورزی و پاسخگویی به نیازهای ناشی از شهرنشینی ارتباط برقرار کنند.

در مجموع، مرور مطالعات نشان می‌دهد که انتقال حق توسعه در ادبیات برنامه‌ریزی شهری از ابزاری عمدتاً مرتبط با حفاظت از بناها و اراضی ارزشمند، به ابزاری چندبعدی برای مدیریت رشد شهری، حفاظت از منابع، تنظیم بازار زمین و ایجاد انگیزه اقتصادی برای مالکان تبدیل شده است. با وجود این، نتایج پژوهش‌ها نشان می‌دهد که TDR یک ابزار خودکار و تضمین‌کننده موفقیت نیست. وجود تقاضای توسعه، طراحی مناسب مناطق فرستنده و گیرنده، چارچوب حقوقی و نهادی، شناخت بازار زمین، مشارکت مالکان و توسعه‌دهندگان و وجود سازوکارهای شفاف برای مبادله حقوق توسعه، از مهم‌ترین عوامل مؤثر بر عملکرد این ابزار هستند؛ (Linkous, ۲۰۱۷; Johnston & Madison, ۱۹۹۷; Kaplowitz et al., ۲۰۰۸; Pruetz & Standridge, ۲۰۰۹).

۴-۱. مبانی نظری و چارچوب مفهومی

۴-۱-۱. حقوق مالکیت

در شهر حقوق مالکیت یکی از مفاهیم بنیادین در اقتصاد و برنامه‌ریزی شهری است که شامل مجموعه‌ای از حقوق قانونی و عرفی مرتبط با استفاده، کنترل و انتقال دارایی می‌شود. در شهرها، این حقوق همواره تحت تأثیر مقررات عمومی نظیر طرح‌های توسعه شهری، ضوابط ساختمانی و سیاست‌های زمین قرار دارند. برخلاف تصور رایج، مالکیت زمین شهری حقی مطلق نیست، بلکه مجموعه‌ای از حقوق نسبی است که می‌تواند بنا به مصالح عمومی محدود یا تعدیل شود. این دیدگاه، زمینه نظری لازم برای پذیرش ابزارهایی نظیر انتقال حق توسعه را فراهم می‌کند (بادینی و شیخ سیاه، ۱۳۸۹).

۴-۱-۲. اقتصاد زمین و املاک شهری

زمین شهری کالایی منحصربه‌فرد است که عرضه آن به دلیل محدودیت‌های طبیعی و جغرافیایی، در کوتاه‌مدت و در بسیاری از موارد در بلندمدت نیز نسبتاً ثابت است؛ در حالی که تقاضا برای آن تحت تأثیر رشد جمعیت، افزایش خانوارها، توسعه فعالیت‌های اقتصادی و گسترش شهرنشینی روندی افزایشی دارد. از این‌رو، زمین شهری از مهم‌ترین دارایی‌های اقتصادی در شهرها محسوب می‌شود و قیمت آن متأثر از تعامل میان عرضه محدود و تقاضای فزاینده است. با این حال، ارزش زمین صرفاً به ویژگی‌های فیزیکی آن مانند مساحت، شکل و موقعیت جغرافیایی وابسته نیست، بلکه شرایط و امکانات پیرامونی، دسترسی به شبکه‌های حمل‌ونقل، زیرساخت‌های شهری، خدمات عمومی و همچنین ضوابط و مقررات برنامه‌ریزی شهری نیز در تعیین ارزش آن نقش اساسی دارند. در واقع، بخش قابل‌توجهی از ارزش اقتصادی زمین شهری ناشی از ظرفیت‌هایی است که نظام برنامه‌ریزی و

مدیریت شهری برای آن ایجاد می‌کند. عواملی مانند نوع کاربری زمین، تراکم ساختمانی مجاز، سطح اشغال، ارتفاع ساختمان و میزان زیربنای قابل احداث، مستقیماً بر میزان بهره‌برداری اقتصادی از زمین تأثیر می‌گذارند. برای نمونه، افزایش تراکم ساختمانی یا تغییر کاربری یک قطعه زمین از کاربری کم‌بازده به کاربری‌های تجاری یا اداری می‌تواند ظرفیت درآمدزایی آن را افزایش داده و در نتیجه موجب افزایش ارزش زمین شود. برعکس، اعمال محدودیت‌های ساخت‌وساز یا کاهش ظرفیت توسعه می‌تواند از ارزش اقتصادی یک ملک بکاهد. بنابراین، ارزش زمین شهری را نمی‌توان مستقل از تصمیمات و سیاست‌های عمومی در حوزه برنامه‌ریزی شهری مورد بررسی قرار داد. در این میان، «حق توسعه» یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های شکل‌دهنده به ارزش املاک شهری محسوب می‌شود. حق توسعه را می‌توان به‌عنوان ظرفیت قانونی و برنامه‌ریزی‌شده برای احداث بنا و بهره‌برداری از یک قطعه زمین در چارچوب ضوابط شهری تعریف کرد. به بیان دیگر، ارزش یک ملک تنها به خود زمین محدود نمی‌شود، بلکه ظرفیت ساخت‌وساز و نوع استفاده‌ای که قوانین و مقررات شهری برای آن تعیین کرده‌اند نیز بخشی از ارزش اقتصادی ملک را تشکیل می‌دهد. به همین دلیل، دو قطعه زمین با مساحت و ویژگی‌های فیزیکی مشابه ممکن است به دلیل تفاوت در کاربری، تراکم مجاز یا سایر حقوق توسعه‌ای، ارزش‌های کاملاً متفاوتی داشته باشند. بازار املاک شهری نیز بازاری پیچیده است که برخلاف بسیاری از بازارهای کالا، به‌شدت تحت تأثیر سیاست‌های عمومی، مقررات شهرسازی و تصمیمات نهادهای مدیریت شهری قرار دارد. هرگونه تغییر در ضوابط تراکمی، کاربری زمین، ارتفاع مجاز ساختمان یا سایر مقررات توسعه می‌تواند ظرفیت اقتصادی زمین را تغییر دهد و در نتیجه بر قیمت زمین و مسکن اثر بگذارد. همچنین، بازار املاک تنها به شرایط موجود واکنش نشان نمی‌دهد، بلکه انتظارات سرمایه‌گذاران و مالکان نسبت به تغییرات آتی در سیاست‌های شهری نیز می‌تواند در شکل‌گیری قیمت‌ها مؤثر باشد. به همین دلیل، احتمال تغییر کاربری یا افزایش تراکم در یک محدوده می‌تواند حتی پیش از اجرای رسمی این تغییرات، موجب افزایش تقاضا و رشد قیمت زمین در آن منطقه شود. در چنین شرایطی، انتقال حق توسعه به‌عنوان یکی از ابزارهای اقتصادی و برنامه‌ریزی شهری، امکان تفکیک ارزش زمین از ارزش برخی حقوق توسعه‌ای مرتبط با آن را فراهم می‌کند. در نظام انتقال حق توسعه، مالک یک ملک که به دلایل مختلف، از جمله حفاظت از بافت‌های تاریخی، محیط‌زیست یا سایر محدودیت‌های برنامه‌ریزی، امکان استفاده کامل از ظرفیت توسعه ملک خود را ندارد، می‌تواند در چارچوب مقررات، بخشی از حقوق توسعه‌ای خود را به ملک یا محدوده دیگری منتقل کند. در مقابل، مالک ملک دریافت‌کننده می‌تواند با کسب این حقوق، از ظرفیت ساخت‌وساز بیشتری نسبت به حالت عادی برخوردار شود. در نتیجه، انتقال حق توسعه امکان مبادله ظرفیت توسعه میان املاک و محدوده‌های مختلف را فراهم کرده و می‌تواند بر نحوه توزیع ارزش زمین در بازار شهری تأثیرگذار باشد.

از این منظر، انتقال حق توسعه علاوه بر اینکه ابزاری برای هدایت الگوی توسعه شهری است، دارای پیامدهای اقتصادی نیز هست. این سازوکار می‌تواند بخشی از منافع اقتصادی ناشی از توسعه را از مناطق دارای محدودیت ساخت‌وساز به مالکان آن‌ها منتقل کند و در مقابل، امکان افزایش ظرفیت توسعه در مناطق مناسب برای رشد شهری را فراهم آورد. بنابراین، انتقال حق توسعه می‌تواند به‌عنوان سازوکاری برای ایجاد تعادل میان اهداف عمومی برنامه‌ریزی شهری و منافع اقتصادی مالکان مورد استفاده قرار گیرد. در مجموع، بررسی اقتصاد زمین و املاک شهری نشان می‌دهد که ارزش زمین حاصل تعامل میان ویژگی‌های ذاتی زمین، شرایط اقتصادی و اجتماعی، دسترسی به زیرساخت‌ها و خدمات، مقررات و سیاست‌های برنامه‌ریزی شهری و انتظارات بازار است و انتقال حق توسعه نیز با ایجاد امکان مبادله حقوق توسعه‌ای، می‌تواند ساختار این بازار و نحوه شکل‌گیری ارزش املاک شهری را تحت تأثیر قرار دهد (زیاری، ۱۴۰۰).

۴-۱-۳. مفهوم و فلسفه انتقال حق توسعه

انتقال حق توسعه مبتنی بر این ایده است که حق ساخت‌وساز یک ملک می‌تواند مستقل از زمین، ارزش‌گذاری و... مبادله شود. در این نظام، اراضی به دو دسته کلی تقسیم می‌شوند: ۱. پهنه‌های مبدأ؛ اراضی دارای محدودیت توسعه (مانند بافت‌های تاریخی، اراضی کشاورزی یا محیط‌زیستی) ۲. پهنه‌های مقصد؛ اراضی مستعد توسعه و پذیرای تراکم بیشتر. این تفکیک، امکان حفاظت از اراضی ارزشمند را بدون تحمیل هزینه مستقیم به دولت فراهم می‌سازد (پاک نژاد و دودانگه، ۱۴۰۳). انتقال حق توسعه و برنامه‌ریزی شهری یا TDR به‌عنوان ابزار برنامه‌ریزی مبتنی بر بازار برنامه‌ریزی شهری معاصر به‌تدریج از رویکردهای صرفاً دستوری فاصله گرفته و به سمت ابزارهای مبتنی بر بازار حرکت کرده است. انتقال حق توسعه نمونه‌ای بارز از این تغییر پارادایم

است که تلاش می‌کند منطق اقتصادی بازار را در خدمت اهداف عمومی قرار دهد. برای نخستین بار، فکر انتقال حق در قانون منطقه بندی سال ۱۹۱۶ شهر نیویورک پیش بینی شده بود. این قانون به مالکان اجازه میداد که حق توسعه در ارتفاع خود را به قطعات زمین مجاور، به فروش رسانده و قطعات دریافت کننده این حق، از امکان تخطی از حد مجاز ساخت در ارتفاع و الزامات عقب نشینی برخوردار شوند (Johnston & Madison, ۱۹۹۷). در دهه‌های بعدی در ایالات متحده، انتقال حق توسعه به نوعی ابزار اجرای خوشه‌بندی بدل شد. این خوشه‌بندی به سازندگان اجازه می‌داد که ساخت و ساز را تنها در بخشی از یک قطعه زمین انجام دهند.

به این ترتیب امکان حفظ بخش دیگر که دارای ارزش محیطی، کشاورزی یا تاریخی بود میسر میشد. در سال ۱۹۶۸ شهر نیویورک اولین برنامه با نام TDR را به عنوان بخشی از قانون حفاظت نشانه‌های تاریخی به اجرا درآورد. این قانون از تغییر یا تخریب نشانه‌ای تاریخی ممانعت میکرد و در عین حال به مالک زمین مربوطه اجازه میداد حق توسعه استفاده نشده ملک خود را به املاک همجوار منتقل کند (خالقی و همکاران، ۱۴۰۲). برنامه انتقال حق توسعه پس از دهه ۱۹۷۰ در برخی کشورهای به منظور حفاظت از اراضی توسعه یافته مانند کانادا و استرالیا عمدتاً طبیعی و کشاورزی و حفظ ارزشهای روستایی به اجرا درآمده است. در ایتالیا نیز برنامه انتقال حق توسعه در دو دهه اخیر با هدف بازسازی شهری و حفاظت، در کنار دیگر ابزارهای نظارت به کار گرفته شده است. اجرای برنامه TDR در کشورهای در حال توسعه به مراتب دیرتر و در اواخر دهه ۱۹۹۰ آغاز شد. در این کشورها TDR در برخی موارد مانند شهر کورتیبیا در برزیل به منظور کنترل جهات توسعه مورد استفاده قرار گرفته و در مواردی مانند شهر بمبی در هندوستان برای کنترل ساخت و ساز و زاغه نشینی و بهبود وضعیت مسکن به کار گرفته شده است (تیموریان، ۱۳۹۶). ایده نظام انتقال حقوق توسعه اذعان دارد که تصمیمات و قوانین اغلب بر ارزش برخی املاک از طریق تغییر در قوانین منطقه بندی که ساخت و ساز اضافی یا دیگر اشکال توسعه سودآور را امکانپذیر می‌کند، می‌افزاید. از سویی در اثر اجرای هرگونه مقررات شهرسازی یا برنامه‌ریزی مربوط به احداث تسهیلات و خدمات عمومی شهری، وضعیت برخی املاک بهبود می‌یابد و برخی دیگر افت میکنند. TDR سهمی از ارزش اضافی که در اثر این اقدامات به طور مجانی نصیب عده‌ای از مالکان می‌شود را در اختیار شهر قرار میدهد. این روش امکان داد و ستد حق توسعه اراضی به وسیله مالکین را، صرف‌نظر از الگوی تعیین شده برای توزیع مطلوب کاربری‌ها و منابع شهری در طرح‌های توسعه و ضوابط منطقه‌بندی و شهرسازی فراهم آورده و از خسارات یا منافع بادآورده فردی مالکین اراضی تا اندازه زیادی جلوگیری می‌کند. تمامی جوامع شهری مایلند نواحی با ارزش محیطی، نشانه‌های تاریخی، فضاهای باز و دیگر عناصر ارزشمند را حفاظت کنند.

در برخی جوامع، تعهد ساکنان به حفظ عناصر و اراضی ارزشمند و کیفیت زیست در اندازه‌ای است که حاضر به پرداخت مالیات اضافه به منظور تأمین هزینه لازم برای جبران خسارت ناشی از محدودیت ساخت و ساز هستند، اما این جوامع در اقلیت قرار دارند و در اکثر جوامع حمایت عمومی برای تأمین منابع مالی از طریق مالیات یا دیگر منابع سنتی کافی نیست. برنامه TDR یا انتقال حق توسعه پاسخی به این چالش است (خالقی و همکاران، ۱۴۰۲). نقش TDR در کنترل رشد شهری یکی از کارکردهای اصلی انتقال حق توسعه، هدایت رشد کالبدی شهر به پهنه‌های دارای ظرفیت زیرساختی است. با محدود کردن توسعه در پهنه‌های مبدأ و تشویق توسعه در پهنه‌های مقصد، این ابزار می‌تواند از گسترش افقی بی‌رویه شهر جلوگیری کند. حفاظت از میراث شهری در بسیاری از شهرها، حفاظت از بافت‌های تاریخی به دلیل تعارض با منافع اقتصادی مالکان با چالش مواجه است. انتقال حق توسعه این امکان را فراهم می‌سازد که مالکان بافت‌های تاریخی، بدون تخریب ارزش‌های فرهنگی، از منافع اقتصادی دارایی خود بهره‌مند شوند. (Konbul, ۲۰۲۲).

۴-۱-۴. انتقال حق توسعه و نظام املاک شهری

تأثیر بر ارزش‌گذاری املاک انتقال حق توسعه می‌تواند به تغییر الگوی ارزش‌گذاری املاک شهری منجر شود. در این نظام، ارزش ملک تنها به موقعیت و مساحت آن وابسته نیست، بلکه میزان حقوق توسعه قابل انتقال نیز نقش تعیین‌کننده‌ای ایفا می‌کند. TDR ارزش اقتصادی املاک شهری را به صورت پیچیده‌تری شکل می‌دهد. پهنه‌های مبدأ، با محدودیت تراکم، ارزش خود را ممکن است از دست بدهند، اما فروش حقوق توسعه باعث جبران کاهش ارزش می‌شود.

پهنه‌های مقصد با دریافت حقوق توسعه، امکان افزایش تراکم و بهره‌وری اقتصادی بیشتر را دارند. این فرآیند باعث ایجاد تعادل اقتصادی میان مالکیت خصوصی و منافع عمومی می‌شود (Cervero, 2013). ایجاد نظام رسمی برای ثبت و مبادله حقوق توسعه، می‌تواند به افزایش شفافیت بازار املاک شهری و کاهش رفتارهای سوداگرانه کمک کند. همچنین امکان تحلیل دقیق قیمت زمین، برنامه‌ریزی مالی و سرمایه‌گذاری در املاک شهری را فراهم می‌کند. اجرای موفق TDR می‌تواند کارایی اقتصادی را افزایش دهد، اما در صورت عدم توجه به عدالت فضایی، ممکن است به تمرکز سرمایه‌گذاری در برخی پهنه‌ها و تشدید نابرابری‌های شهری منجر شود.

در نظام املاک شهری، هر قطعه زمین بسته‌ای از حقوق را شامل می‌شود؛ حق ساخت، تغییر کاربری، تراکم و غیره. در پهنه‌های مبدأ، محدودیت‌ها باعث می‌شوند مالکان نتوانند از تمام ظرفیت زمین خود استفاده کنند، اما این ظرفیت بالقوه به شکل «حق توسعه» قابل انتقال به مناطق مقصد است. این فرآیند سبب می‌شود ارزش اقتصادی زمین در پهنه‌های محدود شده حفظ شود و مالکان جبران اقتصادی دریافت کنند پهنه‌های مقصد معمولاً مناطقی هستند که زیرساخت، خدمات شهری و ظرفیت لازم برای پذیرش تراکم اضافی را دارند (ازغدی، ۱۳۹۷). وقتی حق توسعه منتقل می‌شود، تراکم در این مناطق اعمال می‌شود و توسعه شهری به شکل متمرکز و کنترل شده انجام می‌شود. از این طریق، شهرداری‌ها می‌توانند از پراکندگی شهری جلوگیری کنند و بهره‌وری زیرساخت‌ها را افزایش دهند. مزیت اصلی این سیستم در ایجاد تعادل میان حفظ منابع ارزشمند و توسعه اقتصادی است. همچنین بازار رسمی و شفاف برای معامله حقوق توسعه شکل می‌گیرد که شفافیت و ثبات نظام املاک شهری را تقویت می‌کند. با این حال، چالش‌هایی مانند محاسبه دقیق حق توسعه، مقاومت مالکان یا توسعه‌دهندگان و نیاز به نظارت مستمر شهرداری‌ها وجود دارد. برای حل این مشکلات، ایجاد معیارهای شفاف، بانک حقوق توسعه و آموزش ذی‌نفعان ضروری است. در نهایت، انتقال حق توسعه از مبدأ به مقصد می‌تواند به عنوان ابزاری کارآمد برای مدیریت هوشمندانه زمین، حفاظت از محیط شهری و هدایت رشد پایدار در نظام املاک شهری عمل کند، مشروط بر اینکه چارچوب قانونی و نهادی مناسب و شفاف وجود داشته باشد (Knaap, 2005; Mostafavi, 2010). از طرفی نیز مانند هر فرآیند دیگری در انتقال حق توسعه برتری‌ها و چالش‌هایی مدنظر است که در جدول ۱ به آن پرداخته شده است.

جدول ۱. مزایا و چالش‌های حق توسعه (منبع: نویسندگان)

مزایا و اهمیت فرآیند انتقال	چالش‌ها و راهکارها
جبران اقتصادی برای مالکان پهنه‌های محدود شده	ابهام در اندازه‌گیری حق توسعه
هدایت رشد شهری به مناطق مستعد	ضعف نهادهای واسطه و بازار رسمی
حفاظت از محیط زیست و بافت‌های تاریخی	مقاومت مالکان یا توسعه‌دهندگان
ایجاد بازار شفاف و قانونی برای حقوق توسعه	نظارت و تضمین اجرای قانونی

۴-۱-۵. تحلیل تجربیات جهانی

تجربیات ایالات متحده، اروپا و برخی کشورهای در حال توسعه نشان می‌دهد که موفقیت انتقال حق توسعه به عواملی نظیر ساختار حقوقی، ظرفیت نهادی و پذیرش اجتماعی وابسته است. برنامه‌های موفق TDR معمولاً دارای بازار شفاف، قوانین مشخص و نظارت مؤثر هستند. TDR نخستین بار در ایالات متحده به کار گرفته شد و بیشترین نمونه‌های موفق آن در نیوجرسی، کالیفرنیا و ویرجینیا مشاهده می‌شود. در نیوجرسی، هدف اصلی حفاظت از اراضی کشاورزی و جلوگیری از پراکندگی شهری بود. با تعیین پهنه‌های مبدأ و مقصد و ایجاد بازار رسمی برای حقوق توسعه، مالکان اراضی کشاورزی توانستند از تراکم استفاده نشده خود درآمد کسب کنند و توسعه به سمت پهنه‌های مستعد هدایت شد. یکی از نکات کلیدی موفقیت، چارچوب قانونی روشن و حمایت ایالتی بود که اطمینان می‌داد معاملات قانونی و شفاف انجام شوند. در کالیفرنیا، TDR برای حفاظت از بافت‌های تاریخی و محیط زیست حساس مانند نواحی ساحلی و جنگلی به کار رفت. شهرداری‌ها با ایجاد بانک حقوق توسعه و ثبت دقیق معاملات، امکان انتقال تراکم را به مناطقی با زیرساخت مناسب فراهم کردند. این تجربه نشان داد که با هدایت تراکم به پهنه‌های مناسب، توسعه اقتصادی و حفاظت محیط‌زیستی می‌تواند هم‌زمان محقق شود (Alterman, 2012; LeFurgy, 2003; Lang).

در آلمان و هلند، TDR بیشتر برای حفاظت از بافت‌های تاریخی و کنترل رشد پراکنده شهری استفاده شده است. این کشورها از بازارهای متمرکز حقوق توسعه و بانک‌های رسمی برای معامله بهره برده‌اند. نتایج نشان داد که وقتی تراکم به پهنه‌های دارای زیرساخت منتقل شود، کیفیت محیط شهری افزایش یافته و از فشار بر خدمات شهری کاسته می‌شود. یکی از تفاوت‌های اروپایی‌ها با آمریکا این است که تأکید بیشتری بر هماهنگی با طرح‌های کلان شهری و حفظ هویت شهری وجود دارد (Konbul, ۲۰۲۲). در کشورهای در حال توسعه، مانند هند و برزیل، انتقال حق توسعه (TDR) هنوز در مقایسه با کشورهای توسعه‌یافته ابزاری نوظهور محسوب می‌شود و اجرای آن با چالش‌های نهادی، حقوقی، اقتصادی و اطلاعاتی متعددی مواجه است. یکی از مهم‌ترین موانع در این کشورها، فقدان نظام جامع و به‌روز اطلاعات مربوط به املاک، کاربری زمین، ارزش اراضی و ظرفیت‌های توسعه‌ای است. از آنجا که عملکرد صحیح TDR به شناسایی دقیق املاک، تعیین میزان حقوق توسعه قابل انتقال و ثبت معاملات میان مالکان و توسعه‌دهندگان وابسته است، ضعف زیرساخت‌های اطلاعاتی می‌تواند شفافیت بازار را کاهش داده و زمینه بروز اختلافات حقوقی و اقتصادی را فراهم کند. از سوی دیگر، ضعف چارچوب قانونی و نهادی از دیگر موانع اساسی گسترش TDR در کشورهای در حال توسعه به شمار می‌رود. در بسیاری از این کشورها، مفهوم «حق توسعه» هنوز به صورت مستقل و روشن در نظام حقوقی تعریف نشده است و ارتباط آن با مالکیت زمین، ارزش اقتصادی ملک، حقوق ساختمانی و اختیارات نهادهای عمومی با ابهام‌هایی همراه است. این وضعیت می‌تواند موجب شود مالکان نسبت به امنیت حقوقی معاملات خود اطمینان کافی نداشته باشند و توسعه‌دهندگان نیز تمایل محدودی برای ورود به بازار انتقال حقوق توسعه نشان دهند. بنابراین، ایجاد قوانین مشخص، تعیین مسئولیت نهادهای مختلف و پیش‌بینی سازوکارهای حل اختلاف، از پیش‌شرط‌های اساسی برای شکل‌گیری یک نظام کارآمد TDR محسوب می‌شود. با وجود این مشکلات، برخی تجربه‌های محدود در کشورهای در حال توسعه نشان داده‌اند که TDR می‌تواند به عنوان ابزاری برای هدایت رشد شهری و جلوگیری از توسعه نامتعادل مورد استفاده قرار گیرد. این ابزار از طریق تفکیک میان مالکیت زمین و امکان بهره‌برداری از ظرفیت توسعه‌ای آن، به برنامه‌ریزان اجازه می‌دهد توسعه را از مناطق دارای ارزش‌های محیط‌زیستی، تاریخی یا اجتماعی به سمت مناطقی هدایت کنند که ظرفیت بیشتری برای پذیرش رشد شهری دارند. در چنین شرایطی، زمین‌های واقع در مناطق حفاظت‌شده، فضاهای سبز، اراضی کشاورزی ارزشمند و بافت‌های تاریخی می‌توانند از فشار توسعه ساختمانی مصون بمانند، در حالی که مالکان این اراضی از طریق فروش حقوق توسعه خود از منافع اقتصادی برخوردار می‌شوند (Smolka, ۲۰۱۳).

از این منظر، یکی از مهم‌ترین مزیت‌های TDR در کشورهای در حال توسعه، ایجاد نوعی تعادل میان حفاظت و توسعه است. در روش‌های سنتی برنامه‌ریزی، حفاظت از اراضی ارزشمند معمولاً با محدود کردن حقوق ساخت‌وساز مالکان همراه است و ممکن است احساس محرومیت اقتصادی و مقاومت اجتماعی ایجاد کند. اما در نظام TDR، امکان انتقال بخشی از ظرفیت توسعه‌ای از زمین‌های حفاظت‌شده به مناطق مناسب برای توسعه، می‌تواند این تعارض را کاهش دهد. در نتیجه، مالک زمین حفاظت‌شده می‌تواند بخشی از ارزش اقتصادی حقوق توسعه خود را دریافت کند و در مقابل، شهر نیز از حفاظت از منابع ارزشمند طبیعی و فرهنگی بهره‌مند شود. تجربه کشورهای مختلف همچنین نشان می‌دهد که موفقیت TDR صرفاً به تصویب یک قانون یا درج این ابزار در اسناد برنامه‌ریزی شهری وابسته نیست، بلکه به وجود مجموعه‌ای هماهنگ از عوامل نهادی و اجرایی نیاز دارد. نخستین عامل، وجود چارچوب قانونی شفاف است. قانون باید مشخص کند که حقوق توسعه چه ماهیتی دارد، چه نهادی مسئول تعیین و ثبت آن است، چگونه می‌توان این حقوق را انتقال داد و در صورت بروز اختلاف، چه سازوکاری برای حل و فصل آن وجود خواهد داشت. بدون چنین چارچوبی، بازار TDR نمی‌تواند از ثبات و قابلیت پیش‌بینی لازم برخوردار شود. عامل دوم، ایجاد یک بازار رسمی و شفاف برای حقوق توسعه است. در صورتی که معاملات حقوق توسعه خارج از یک سازوکار مشخص و قابل نظارت انجام شوند، احتمال شکل‌گیری معاملات غیرشفاف، عدم تقارن اطلاعاتی و حتی سوداگری افزایش خواهد یافت. ایجاد نهاد یا سامانه‌ای برای ثبت عرضه و تقاضای حقوق توسعه، اعلام قیمت‌ها، ثبت معاملات و ارائه اطلاعات به مالکان و توسعه‌دهندگان می‌تواند به افزایش اعتماد عمومی و کارایی بازار کمک کند. در این میان، وجود نهادهای واسطه نیز اهمیت ویژه‌ای دارد؛ زیرا بسیاری از مالکان، به‌ویژه مالکان خرد، دانش فنی و اقتصادی کافی برای ورود مستقیم به بازار حقوق توسعه را ندارند. عامل سوم، وجود سامانه اطلاعاتی دقیق و یکپارچه املاک است. اجرای TDR نیازمند اطلاعات مشخصی

درباره موقعیت زمین، مساحت، مالکیت، کاربری، محدودیت‌های قانونی، ارزش ملک، تراکم پایه و ظرفیت توسعه‌ای است. بنابراین، هرچه نظام کاداستر، ثبت املاک و پایگاه‌های اطلاعات مکانی دقیق‌تر و به‌روزتر باشد، امکان تعیین و انتقال حقوق توسعه نیز بیشتر خواهد بود. در واقع، سامانه اطلاعاتی را می‌توان زیرساخت فنی بازار TDR دانست؛ زیرا بدون اطلاعات قابل اعتماد، ارزش‌گذاری و معامله حقوق توسعه با دشواری مواجه می‌شود. عامل چهارم، نظارت و مدیریت مؤثر شهرداری‌ها و سایر نهادهای عمومی است. شهرداری‌ها باید بتوانند محدوده‌های «ارسال‌کننده» و «دریافت‌کننده» حقوق توسعه را به‌درستی تعیین کرده و میزان توسعه قابل انتقال را بر اساس ظرفیت زیرساختی و اهداف برنامه‌ریزی شهری مشخص کنند. همچنین ضروری است افزایش تراکم در مناطق دریافت‌کننده حقوق توسعه با ظرفیت شبکه حمل‌ونقل، تأسیسات شهری، خدمات عمومی و زیرساخت‌های اجتماعی هماهنگ باشد. در غیر این صورت، ممکن است به جای کنترل رشد شهری، به ابزاری برای تمرکز بیش از حد ساخت‌وساز و افزایش فشار بر زیرساخت‌های شهری تبدیل شود. عامل پنجم، مشارکت فعال مالکان، توسعه‌دهندگان و سایر ذی‌نفعان است. TDR زمانی می‌تواند به یک بازار واقعی تبدیل شود که مالکان اراضی ارسال‌کننده انگیزه کافی برای فروش حقوق توسعه داشته باشند و توسعه‌دهندگان نیز در مناطق دریافت‌کننده، تقاضای واقعی برای این حقوق ایجاد کنند. بنابراین، آموزش ذی‌نفعان، اطلاع‌رسانی عمومی و ایجاد اعتماد میان بخش عمومی و خصوصی از اهمیت زیادی برخوردار است. در کشورهای در حال توسعه، این موضوع اهمیت بیشتری دارد؛ زیرا آشنایی محدود با مفهوم TDR ممکن است موجب سوءبرداشت یا مقاومت در برابر اجرای آن شود. بر این اساس، آموزش و ظرفیت‌سازی نهادی باید یکی از اجزای اصلی برنامه‌های اجرای TDR باشد. کارکنان شهرداری، کارشناسان برنامه‌ریزی شهری، مشاوران، مالکان و توسعه‌دهندگان باید با نحوه محاسبه حقوق توسعه، سازوکار انتقال، روش‌های ارزش‌گذاری و پیامدهای اقتصادی و اجتماعی این ابزار آشنا شوند. همچنین ایجاد نهادهای واسطه می‌تواند فرآیند ارتباط میان عرضه‌کنندگان و متقاضیان حقوق توسعه را تسهیل کند.

این نهادها می‌توانند علاوه بر تسهیل معاملات، در زمینه ارزش‌گذاری، ارائه مشاوره حقوقی، حل اختلاف و انتشار اطلاعات بازار نیز نقش ایفا کنند. به‌طور کلی، تجربیات جهانی نشان می‌دهند که موفقیت TDR به مجموعه‌ای از عوامل به‌هم‌پیوسته وابسته است: چارچوب قانونی شفاف، بازار رسمی و شفاف حقوق توسعه، نظام اطلاعاتی دقیق املاک، سازوکار مناسب ارزش‌گذاری، نظارت مؤثر نهادهای عمومی، وجود زیرساخت‌های شهری کافی و مشارکت فعال مالکان و توسعه‌دهندگان. این عوامل در کنار یکدیگر می‌توانند شرایطی فراهم کنند که TDR نه تنها به‌عنوان یک ابزار اقتصادی، بلکه به‌عنوان ابزاری برای تحقق اهداف محیط‌زیستی، اجتماعی و کالبدی برنامه‌ریزی شهری عمل کند (یزدانی و همکاران، ۱۳۹۵). در ایران نیز مفهوم انتقال حق توسعه می‌تواند در پاسخ به برخی مشکلات موجود در نظام برنامه‌ریزی شهری مورد توجه قرار گیرد. الگوی رشد شهری در بسیاری از شهرهای ایران با مسائلی همچون توسعه پراکنده، تغییر کاربری اراضی، فشار بر اراضی کشاورزی و فضاهای باز، تخریب بافت‌های ارزشمند و تمرکز نامتوازن فعالیت‌های ساختمانی مواجه است. در چنین شرایطی، TDR می‌تواند به‌عنوان یکی از ابزارهای مکمل برنامه‌ریزی شهری مورد استفاده قرار گیرد تا بخشی از ظرفیت توسعه از مناطقی که حفاظت از آنها اهمیت دارد به مناطقی که از نظر زیرساختی و فضایی ظرفیت توسعه بیشتری دارند منتقل شود. با این حال، اجرای TDR در ایران با چالش‌های مهمی روبه‌رو است. ضعف نظام ثبت و اطلاعات املاک، نبود پایگاه‌های اطلاعاتی کاملاً یکپارچه، ابهام حقوقی در تعریف «حق توسعه»، پیچیدگی روابط میان مالکیت زمین و حقوق ساختمانی و همچنین وابستگی مالی برخی شهرداری‌ها به درآمدهای حاصل از تراکم و ساخت‌وساز، از جمله موانعی هستند که می‌توانند اجرای موفق این ابزار را محدود کنند (خالقی و دیگران، ۱۴۰۲). به‌ویژه وابستگی مالی شهرداری‌ها به درآمدهای ساختمانی ممکن است انگیزه لازم برای کنترل تراکم در برخی مناطق را کاهش دهد؛ بنابراین، استفاده از TDR در ایران باید همزمان با اصلاح تدریجی نظام درآمدی مدیریت شهری مورد توجه قرار گیرد. در این راستا، اجرای TDR در ایران بهتر است به‌صورت تدریجی، آزمایشی و متناسب با شرایط هر شهر دنبال شود. به‌جای اجرای همزمان و گسترده این ابزار در سطح کشور، می‌توان ابتدا در محدوده‌هایی که دارای ارزش‌های محیط‌زیستی یا تاریخی مشخص و همچنین بازار توسعه فعال هستند، پروژه‌های پایلوت را اجرا کرد. ارزیابی نتایج این پروژه‌ها می‌تواند به شناسایی نقاط ضعف، اصلاح قوانین، تعیین روش‌های مناسب ارزش‌گذاری و ایجاد الگوهای اجرایی متناسب با شرایط ایران کمک کند.

در نهایت، می‌توان گفت TDR یک ابزار صرفاً کالبدی یا اقتصادی نیست، بلکه سازوکاری برای ایجاد پیوند میان سیاست‌های حفاظت از زمین، مدیریت رشد شهری و تأمین منافع اقتصادی مالکان است. موفقیت این ابزار در کشورهای در حال توسعه و به‌ویژه ایران، مستلزم آن است که انتقال حق توسعه در قالب یک نظام نهادی و حقوقی منسجم تعریف شود و صرفاً به‌عنوان روشی برای افزایش تراکم یا تأمین درآمد شهرداری‌ها مورد استفاده قرار نگیرد. تقویت نظام ثبت و اطلاعات املاک، شفاف‌سازی

انتقال حق توسعه در برنامه‌ریزی شهری و نقش آن در نظام املاک شهری

جایگاه حقوقی حق توسعه، ایجاد نهادهای واسطه، آموزش ذی‌نفعان، اصلاح نظام درآمدی شهرداری‌ها و اجرای پروژه‌های پایلوت می‌تواند زمینه لازم برای استفاده مؤثرتر از این ابزار را فراهم کند. در چنین شرایطی، TDR می‌تواند به یکی از ابزارهای نوین سیاست‌گذاری زمین و برنامه‌ریزی شهری در ایران تبدیل شود و ضمن ایجاد امکان توسعه در مناطق مناسب، از اراضی و بافت‌هایی که دارای ارزش‌های محیطی، تاریخی و اجتماعی هستند نیز حفاظت کند.

۵. یافته‌ها

در این بخش، یافته‌های حاصل از بررسی و ارزیابی سازوکار انتقال حق توسعه (TDR) در ایران و تجارب بین‌المللی ارائه می‌شود. با توجه به نقش این ابزار در هدایت الگوی توسعه شهری، حفاظت از منابع و پهنه‌های ارزشمند و ایجاد هماهنگی میان منافع عمومی و حقوق مالکانه، تلاش شده است ابعاد مختلف کارآمدی آن از منظر برنامه‌ریزی شهری مورد بررسی قرار گیرد. نتایج حاصل، ضمن شناسایی ظرفیت‌ها و مزایای TDR، محدودیت‌ها و چالش‌های اجرایی آن را نیز در بسترهای مختلف نشان می‌دهد. در ادامه، با مقایسه یافته‌های ایران و تجارب جهانی، زمینه‌های کاربرد، الزامات موفقیت و قابلیت بهره‌گیری از این سازوکار در نظام برنامه‌ریزی شهری ایران تبیین می‌شود. خلاصه ارزیابی انجام‌شده در جدول ۲ ارائه شده است.

جدول ۲. ارزیابی تطبیقی یافته‌های کلیدی درباره انتقال حق توسعه (منبع: نویسندگان)

وضعیت در ایران	وضعیت در جهان	ویژگی‌ها و عوامل	نکات کلیدی و پیشنهادات
نیاز به چارچوب قانونی، نهادهای واسطه و بازار رسمی	چارچوب قانونی، نهادهای واسطه و بازار رسمی	موفقیت ابزار	توسعه نهادهای شفاف و آموزش ذینفعان برای افزایش پایداری
نیازمند تقویت ظرفیت‌های اجرایی و نظارتی	نقش اصلی در افزایش اعتماد و شفافیت	ظرفیت‌سازی نهادی	آموزش مستمر، تهیه سامانه‌های اطلاعاتی و نهادهای واسطه قوی
مقاومت مالکین و توسعه‌دهندگان	موفقیت به دلیل مشارکت فعال ذینفعان	پذیرش اجتماعی	ترویج و اطلاع‌رسانی، همکاری و مشارکت فعال مالکان و توسعه‌دهندگان
نیاز به مطالعه و تحلیل بیشتر برای تصمیم‌گیری	افزایش بهره‌وری، کاهش پراکندگی، حفظ منابع طبیعی	اثرات اقتصادی و محیطی	ادغام TDR با برنامه‌های توسعه پایدار، ارزیابی اثربخشی و قراردادن معیارهای اقتصادی و زیست‌محیطی
ضعف نظام قانونی، مقاومت مالکان، نبود سامانه جامع	محدود بودن بازار، نبود سامانه جامع، تضاد منافع	چالش‌ها و محدودیت‌ها	اصلاح قانون، ایجاد سامانه جامع، ارتقای سطح آگاهی و نظارت مستمر

همانطور که پیداست تجربیات جهانی نشان می‌دهد که موفقیت TDR نه تنها وابسته به چارچوب قانونی و نظام اطلاعاتی دقیق است، بلکه مستلزم ایجاد بازار رسمی، نهادهای واسطه شفاف و مشارکت فعال ذی‌نفعان می‌باشد. در ایران، اجرای TDR می‌تواند مزایای قابل توجهی برای مدیریت زمین و املاک شهری ایجاد کند. با هدایت تراکم به پهنه‌های مناسب و اعمال شفافیت در معاملات، امکان کاهش پراکندگی شهری، افزایش بهره‌وری زیرساخت‌ها و ارتقای عدالت فضایی فراهم می‌شود. همچنین، مالکان زمین‌های محدودشده می‌توانند جبران اقتصادی دریافت کنند و توسعه‌دهندگان پهنه‌های مقصد قادر خواهند بود تراکم اضافی را مطابق با ظرفیت زیرساخت اعمال کنند. این سازوکار در نهایت به مدیریت هوشمندانه زمین و توسعه پایدار شهری کمک می‌کند. با این حال، چالش‌هایی همچون ابهام در محاسبه حق توسعه، مقاومت مالکان، ضعف نهادهای واسطه، فقدان سامانه اطلاعاتی جامع و تضاد منافع مالی شهرداری‌ها باید به دقت مدیریت شود. راهکارهایی مانند آموزش و اطلاع‌رسانی، ایجاد بانک حقوق توسعه، اصلاح چارچوب قانونی، نظارت و هماهنگی نهادی می‌تواند اثرگذاری TDR را افزایش دهد و از بروز مشکلات احتمالی جلوگیری کند. با این توصیف علاوه بر چارچوب قانونی و ایجاد بازار رسمی که به آن‌ها اشاره شد، مطالعه روند اجرای TDR در شهرهای پیشرو نشان می‌دهد که موفقیت این سازوکار به شدت تحت تأثیر ظرفیت‌سازی نهادی و پذیرش اجتماعی آن است. نهادهای شهری باید قادر باشند تا پیچیدگی‌های فنی محاسبه و انتقال حقوق توسعه را مدیریت کرده و در عین حال، اعتماد مالکان و توسعه‌دهندگان را از طریق فرآیندهای شفاف و منصفانه جلب نمایند. فقدان چنین ظرفیتی می‌تواند

منجر به مقاومت در برابر اجرای طرح، بروز فساد و در نهایت، شکست ابزار TDR شود. بنابراین، سرمایه‌گذاری بر آموزش مستمر کارشناسان شهری و ایجاد سازوکارهای مشارکتی قوی با بخش خصوصی و جامعه مدنی، امری حیاتی تلقی می‌شود. از منظر اقتصادی، TDR پتانسیل بالایی برای ایجاد ارزش افزوده پایدار در نظام املاک شهری دارد. با هدایت سرمایه‌گذاری‌ها به سمت مناطق دارای پتانسیل توسعه و در عین حال، حفظ ارزش املاک واقع در مناطق حساس (حریم بناهای تاریخی یا مناطق با خطرپذیری بالا)، TDR می‌تواند به تعادل بخشی به بازارهای منطقه‌ای املاک کمک کند. این ابزار از طریق ایجاد یک منبع درآمد جدید برای شهرداری‌ها (از محل فروش یا عوارض حقوق توسعه منتقل شده) و همچنین فراهم آوردن امکان جبران خسارت برای مالکان اراضی با پتانسیل توسعه محدود، می‌تواند به عدالت فضایی و اقتصادی در شهر یاری رساند. با این حال، تحلیل‌های اقتصادی نشان می‌دهد که برای اطمینان از سودمندی این سازوکار، لازم است مکانیزم‌های دقیقی برای ارزش‌گذاری عادلانه حق توسعه و مدیریت ریسک‌های مرتبط با نوسانات بازار املاک طراحی شود. تحقیقات میدانی همچنین بر اهمیت ادغام TDR با سایر ابزارهای برنامه‌ریزی شهری تأکید دارند. TDR نباید به عنوان یک ابزار منفرد در نظر گرفته شود، بلکه باید در کنار طرح‌های جامع و تفصیلی، ضوابط شهرسازی و سایر مقررات بالادستی به کار گرفته شود. برای مثال، تعیین دقیق پهنه‌های مبدا و مقصد TDR باید بر اساس مطالعات آمایش سرزمین، ارزیابی ظرفیت‌های زیست‌محیطی و اجتماعی و همچنین نیازهای آتی شهر صورت گیرد. این رویکرد یکپارچه، از بروز تعارضات احتمالی بین ابزارهای مختلف جلوگیری کرده و اثربخشی کلی برنامه‌ریزی شهری را افزایش می‌دهد. در نهایت، پیاده‌سازی موفق TDR در ایران مستلزم یک رویکرد سیاستی جامع است که ابعاد قانونی، اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی را به صورت هم‌زمان مد نظر قرار دهد.

تجربیات موفق جهانی و نیازهای توسعه شهری ایران نشان می‌دهند که پیاده‌سازی TDR می‌تواند به یکی از محورهای مهم برنامه‌ریزی شهری مدرن تبدیل شود. انتقال حق توسعه در ایران می‌تواند به یکی از ابزارهای مهم مدیریت زمین و توسعه شهری تبدیل شود، مشروط بر اینکه چارچوب قانونی روشن، نهادهای اجرایی و بازار شفاف ایجاد شود و ذی‌نفعان آموزش دیده و مشارکت فعال داشته باشند. این فرآیند، هم رشد شهری را به شکل کنترل شده هدایت می‌کند و هم منابع ارزشمند شهری را حفظ کرده و بهره‌وری اقتصادی نظام املاک شهری را افزایش می‌دهد. به واقع انتقال حق توسعه ابزار توانمندی است که با طراحی صحیح، حمایت نهادی و مشارکت فعال ذی‌نفعان، می‌تواند رشد شهری را به شکل پایدار و هدفمند هدایت کند، منابع ارزشمند شهری را حفظ کند و بهره‌وری اقتصادی نظام املاک را افزایش دهد.

۶. نتیجه‌گیری

با توجه به مباحث مطرح شده، انتقال حق توسعه (TDR) را می‌توان یکی از رویکردهای نوین در مدیریت زمین و هدایت رشد شهری دانست که تلاش می‌کند میان ضرورت توسعه از یک سو و حفاظت از ارزش‌های محیط‌زیستی، تاریخی و اجتماعی از سوی دیگر تعادل ایجاد کند. بررسی مبانی و تجربیات اجرای این ابزار نشان می‌دهد که اثربخشی آن بیش از آنکه به خود سازوکار انتقال حقوق توسعه وابسته باشد، به شرایط حقوقی، نهادی، اقتصادی و اطلاعاتی حاکم بر نظام برنامه‌ریزی شهری بستگی دارد. در مجموع، انتقال حق توسعه (TDR) را می‌توان یکی از ابزارهای نوین و انعطاف‌پذیر در برنامه‌ریزی شهری دانست که ظرفیت ایجاد تعادل میان توسعه شهری و حفاظت از اراضی و بافت‌های ارزشمند را دارد. بررسی تجارب کشورهای مختلف نشان می‌دهد که این ابزار، در صورت طراحی و اجرای صحیح، می‌تواند با انتقال ظرفیت توسعه از مناطق دارای محدودیت‌های حفاظتی به مناطق مناسب برای رشد، ضمن تأمین بخشی از منافع اقتصادی مالکان، از توسعه نامتوازن، تخریب اراضی ارزشمند و فشار بیش از حد بر زیرساخت‌های شهری جلوگیری کند. با این حال، موفقیت TDR به صرف تصویب قوانین یا پیش‌بینی آن در طرح‌های شهری وابسته نیست، بلکه نیازمند مجموعه‌ای هماهنگ از الزامات حقوقی، نهادی، اقتصادی و فنی است. وجود چارچوب قانونی شفاف، تعریف دقیق ماهیت و حدود حق توسعه، نظام اطلاعاتی و کاداستر قابل اعتماد، بازار رسمی و شفاف، سازوکار مناسب ارزش‌گذاری، نهادهای واسطه، نظارت مؤثر نهادهای عمومی و مشارکت آگاهانه مالکان و توسعه‌دهندگان، از مهم‌ترین پیش‌شرط‌های شکل‌گیری یک بازار کارآمد حقوق توسعه محسوب می‌شوند.

انتقال حق توسعه در برنامه‌ریزی شهری و نقش آن در نظام املاک شهری

در کشورهای در حال توسعه، ضعف یا ناهماهنگی در هر یک از این زمینه‌ها می‌تواند موجب کاهش اعتماد، افزایش عدم اطمینان و در نهایت ناکارآمدی این ابزار شود. در ایران نیز با توجه به چالش‌هایی همچون گسترش پراکنده شهرها، تغییر کاربری اراضی، فشار بر اراضی کشاورزی و فضاهای باز، تخریب بافت‌های تاریخی و ارزشمند و تمرکز نامتوازن ساخت‌وساز، TDR می‌تواند به‌عنوان ابزاری مکمل در نظام برنامه‌ریزی شهری مورد توجه قرار گیرد. با این وجود، ابهامات حقوقی، ضعف یکپارچگی اطلاعات املاک، دشواری ارزش‌گذاری حقوق توسعه و وابستگی بخشی از درآمدهای مدیریت شهری به ساخت‌وساز و تراکم، از جمله موانعی هستند که پیش از اجرای گسترده این ابزار باید مورد توجه قرار گیرند. بنابراین، مناسب‌ترین رویکرد برای ایران، اجرای تدریجی و آزمایشی TDR در شهرها و محدوده‌های دارای شرایط مناسب است. اجرای پروژه‌های پایلوت، تقویت نظام اطلاعات و ثبت املاک، تدوین ضوابط حقوقی مشخص، ایجاد سازوکار شفاف برای معاملات و ارزش‌گذاری، آموزش ذی‌نفعان و اصلاح تدریجی نظام درآمدی شهرداری‌ها می‌تواند زمینه لازم برای استقرار این ابزار را فراهم کند. در نهایت، TDR نباید صرفاً به‌عنوان ابزاری برای افزایش تراکم یا تأمین درآمد شهری تلقی شود؛ بلکه باید در چارچوب یک سیاست جامع مدیریت زمین و رشد شهری به کار گرفته شود. در صورت فراهم شدن این الزامات، انتقال حق توسعه می‌تواند در ایران به ابزاری مؤثر برای هم‌زمانی اهداف اقتصادی، اجتماعی، محیط‌زیستی و کالبدی برنامه‌ریزی شهری تبدیل شده و زمینه را برای توسعه متوازن‌تر و پایدارتر شهرها فراهم سازد.

۷. منابع فارسی و انگلیسی

- ازغدی، ح. (۱۳۹۷). تجربه جهانی ابزارهای بازارمحور در مدیریت تراکم شهری، مجله شهرسازی و برنامه‌ریزی، ۱۱(۲)، ۳۳-۴۹.
- بادینی، ح، و شیخ‌سیاه، ج. (۱۳۸۹). از حق مالکیت تا حقوق مالکیت: بررسی تطبیقی سیر تحول مفهوم مالکیت، مجله حقوق تطبیقی، ۱(۱)، ۱-۲۳.
- پاک‌نژاد، ن، و دودانگه، آ. (۱۴۰۳). بررسی اهمیت و نقش رویکرد انتقال حق توسعه (TDR) در تحقق‌پذیری طرح‌ها و توسعه شهری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- خالقی، ر، و همکاران. (۱۴۰۲). تبیین کارکرد روش انتقال حق توسعه (TDR) در راستای عدالت اسلامی، فصلنامه مطالعات شهر ایرانی اسلامی، ۵۲(۵)، ۳۹-۵۶.
- شاهوردی، ف. (۱۴۰۳). حقوق مالکیت و تصرف اراضی شهری توسط شهرداری، پژوهشنامه مطالعات راهبردی در علوم انسانی و اسلامی، ۵(۶۸).
- زیاری، ک. (۱۴۰۰). اقتصاد زمین و مسکن شهری، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت).
- Alexander, E. R. (۲۰۱۴). Land-property markets and planning: A special case. *Land Use Policy*, ۴۱, ۵۳۳-۵۴۰. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2014.04.009>
- Alterman, R. (۲۰۱۲). Land-use regulations and property values: The “windfalls capture” idea revisited. In N. Brooks, K. Donaghy, & G. J. Knaap (Eds.), *The Oxford handbook of urban economics and planning* (pp. ۷۵۵-۷۸۶). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780195380620.013.0034>
- Cervero, R. (۲۰۱۳). Linking urban transport and land use in developing countries. *Journal of Transport and Land Use*, ۶(۱), ۷-۲۴. <https://doi.org/10.5198/jtlu.v6i1.425>
- Daniels, T. L. (۲۰۰۷). Zoning for successful transferable development rights programs. *Zoning Practice*, ۲۴(۱۱), ۲-۷.
- Johnston, R. A., & Madison, M. E. (۱۹۹۷). From landmarks to landscapes: A review of current practices in the transfer of development rights. *Journal of the American Planning Association*, ۶۳(۳), ۳۶۵-۳۷۸. <https://doi.org/10.1080/019443397.0895920>
- Kaplowitz, M. D., Machemer, P. L., & Pruetz, R. (۲۰۰۸). Planners' experiences in managing growth using transferable development rights (TDR) in the United States. *Land Use Policy*, ۲۵(۳), ۳۷۸-۳۸۷. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2007.07.004>
- Knaap, G., & Talen, E. (۲۰۰۵). New urbanism and smart growth: A few words from the academy. *International Regional Science Review*, ۲۸(۲), ۱۰۷-۱۱۸. <https://doi.org/10.1177/0160117604273621>
- Konbul, Y., & Yanalak, M. (۲۰۲۲). A technical proposal for the implementation of transfer of development rights (TDR) on preserved historic buildings in Turkey. *Buildings*, ۱۲(۶), ۷۷۸. <https://doi.org/10.3390/buildings12060778>

Transfer of Development Rights in Urban Planning and Its Role in the Urban Real Estate System

Seyyed Hossein Shafiee^۱, Asghar Behnamzadeh^{۲*}

Abstract

Development rights transfer, as one of the modern and market-based tools in urban planning, has been formed with the aim of creating a balance between public interests and private property rights. By separating development rights from physical ownership of land, this tool enables the protection of lands with environmental, historical and social values, and at the same time, paves the way for directing urban growth to appropriate areas. The present article, with an analytical-descriptive approach based on theoretical studies and global experiences, examines the position of development rights transfer in urban planning and its relationship with urban property management. In this regard, first, theoretical concepts related to property rights, urban land economics, and planning tools are introduced, then the implementation mechanisms of TDR, its effects on the urban real estate market, and its role in achieving sustainable urban development are analyzed. The results show that the transfer of development rights, if established in an appropriate legal and institutional context, can be used as an efficient tool to increase the efficiency of the land market, reduce institutional conflicts, and improve the quality of the urban environment.

Keywords: Transfer of development rights, urban planning, urban real estate, property rights, sustainable development

^۱ Bachelor of Civil Engineering, Islamic Azad University, South Tehran Branch, Tehran, Iran

^۲ Master's Degree Urban Planning, Islamic Azad University, Qazvin, Iran (Corresponding Autor)