



مدیریت کارآمد زمین شهری «با نگرش سیستمی به روش انتقال حقوق توسعه (TDR) با تکیه بر تجارب جهانی

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۹۳/۵/۸ | تاریخ پذیرش مقاله: ۱۳۹۵/۲/۱۲

نجمه مظفری پور

کارشناس ارشد مدیریت شهری، دانشگاه تهران، پردیس هنرهای زیبا mozaffaree_phz@ut.ac.ir

سمانه سلطانی

کارشناس ارشد مدیریت شهری، دانشگاه تهران، پردیس هنرهای زیبا ssoltani@ut.ac.ir

چکیده

مقدمه و هدف پژوهش: تبیین توسعه شهری بدون داشتن نگرشی جامع و کل نگر به زمین به عنوان بستر رشد و گسترده‌گی شهری ناممکن است. تحلیل زمین شهری نیز بدون آگاهی از ابعاد آن ناممکن است. نگرش سیستمی در تحلیل زمین شهری کمک می‌کند تا نه تنها در مسائل زمین شهری دیدگاهی مشخص و شفاف وجود داشته باشد بلکه ارتباطات آن با سایر اجزا نیز به خوبی مشخص شود؛ لذا هدف این پژوهش این است که با تکیه بر نگرش سیستمی، کارآمدی روش انتقال حقوق توسعه (TDR) در مدیریت زمین شهری تأیید شود.

روش پژوهش: رویکرد حاکم بر این پژوهش «کاربردی» است و از روش تحلیل داده‌های ثانویه (اسنادی) با تأکید بر نگرش سیستمی استفاده شده است. در فرآیند پژوهش نیز با ارائه چارچوب نگرش سیستمی، مجموعه‌ای از درون داده، جریان تولید و برون داده را در نظام مدیریت زمین شهری که شامل زمین به عنوان ورودی، هدف، اجزای سیستم مدیریت زمین که شامل کاربری اراضی شهری، توسعه زمین، مالکیت زمین و بازار زمین است، روابط، محیط و منابع در جریان تولید و خروجی روش انتقال حقوق توسعه تبیین می‌شود.

یافته‌ها: یافته‌های تحقیق حاصل از ارزیابی نمونه‌های مطالعاتی نشان داد موفقیت این روش به موضع نظارتی قوی دولت‌های محلی بستگی دارد و جهت استقبال مالکان زمین از این برنامه و حفاظت از منافع عمومی، ضروری است معاملات بین خریدار و فروشنده در بازار زمین در بحث تبدیل آن، با کنترل فراگیر یک نهاد عمومی همراه باشد.

نتیجه‌گیری: ما حاصل پژوهش ارائه پیشنهادهایی در زمینه استفاده کارآمد از روش انتقال حقوق توسعه خواهد بود.

واژگان کلیدی: نگرش سیستمی، روش انتقال حقوق توسعه (TDR)، مدیریت زمین شهری، تجارب جهانی

مقدمه

امروزه تحولات شهرنشینی و گسترش شهرها در اغلب جوامع منجر به تخریب تدریجی مناطق طبیعی، کشاورزی و تاریخی شده و جای خود را به ساخت و سازهای بی رویه داده است یا در برخی از موارد مزارع و سکونتگاههای طبیعی خالی از سکنه شده و کم کم رو به ویرانی می‌رود. در این میان استفاده مناسب از زمین یا حفظ آن، بهترین وسیله است برای نگهداری از مناطق طبیعی، مزارع، مناطق مهم تاریخی، مناطق باز و سایر اراضی است که برای جامعه مهم می‌باشد.

یکی از مهمترین چالش‌های هر نظام نظارت بر توسعه شهری، نحوه نظارت بر شکل‌گیری و توزیع حقوق توسعه (Development rights) مالکین اراضی می‌باشد. به همین جهت در کشورهای توسعه یافته در چند دهه گذشته روشها و مکانیزم‌های متعددی در جهت افزایش قابلیت انعطاف نظام هدایت توسعه شهری ابداع گردیده اند که در عین حال از قابلیت الگوبرداری زیادی توسط جوامع دیگر برخوردار بوده اند. یکی از این روش‌ها، مکانیزم انتقال حق توسعه یا (Transfer of development rights) می‌باشد. این روش با هدایت توسعه به مناطق با تقاضا و پتانسیل بالاتر برای توسعه باعث حفاظت از مناطق با ارزش می‌شود.

براین اساس در این پژوهش پس از مروری بر نگرش سیستمی به مدیریت زمین شهری، روش انتقال حقوق توسعه بررسی شده و تجارب مختلف و ارزشمند ایالات متحده آمریکا، هند و چین ارائه می‌شود؛ لذا ضروری است که اجزاء مدیریت شهری و روابط و کنش‌های آنها با یکدیگر شناسایی شده و کارائی روش انتقال حقوق توسعه در مدیریت زمین شهری با نگرش سیستمی که کل نگر است، ارائه شود. بر این اساس سوالات اصلی پژوهش شامل موارد ذیل می‌باشد:

۱. روش انتقال حقوق توسعه در چارچوب نگرش سیستمی چگونه مطرح می‌شود؟
۲. تجارب موفق در زمینه کاربست کارآمد این روش در مدیریت زمین شهری کدام است و آموزه‌های آنها چیست؟

اهداف پژوهش

۱. تبیین روش انتقال حقوق توسعه در چارچوب نگرش سیستمی
۲. شناسایی و تحلیل تجارب موفق در زمینه کاربست روش TDR در مدیریت زمین شهری

ادبیات پژوهش

ایده انتقال حقوق توسعه بین دارائی‌ها برای اولین بار در سال ۱۹۱۶ در شهر نیویورک تعریف و استفاده شده است. این ایده از سال ۱۹۶۸ بر اساس قانون حفاظت نشانه‌های شهری نیویورک، عمدتاً برای حفاظت بناهای تاریخی در برابر توسعه فیزیکی و سرمایه‌گذاریها در بافت‌های مرکزی مورد استفاده برنامه ریزان قرار گرفت (Pruetz ۲۰۰۳). اما تا سال ۱۹۷۸ که دادگاه عالی آمریکا مهر تایید بر آن گذاشت، ایده چندان شناخته شده ای نبود. از دهه ۸۰ تا سال ۲۰۰۳، تنها در ۲۵ ایالت آمریکا، تعداد ۱۲۵ برنامه محلی حق توسعه، شامل ۴۷ برنامه شهری، ۳۰ برنامه ناحیه ای و ۴۸ برنامه مختلط شهری و ناحیه ای برای حفاظت میراث فرهنگی، فضای باز و سبز و نیز تحقق سیاست‌های برنامه ریزی کاربری اراضی، مورد طراحی و استفاده قرار گرفته است. در این بخش پس از بیان نگرش سیستمی، مدیریت زمین شهری و روش انتقال حقوق توسعه (TDR)^۱ به روش سیستمی بیان می‌گردد.

الف) نگرش سیستمی

نگرش سیستمی بررسی پدیده‌ها از طریق در نظر گرفتن کل پدیده است. در واقع می‌توان گفت که این نگرش، آمیزه جدیدی است از روشهای قیاسی و استقرایی که ضمن دارا بودن محاسن هر دو، فاقد عیوب آنهاست. زیرا در آن، هم کلیت پدیده مورد نظر است و هم ارتباط بین اجزای تشکیل دهنده آن مورد توجه قرار می‌گیرد (زاهدی ۱۳۹۲).

نگرش سیستمی چارچوبی منطقی و عملی ارائه می‌دهد که با سایر نگرش‌ها متفاوت است و این تفاوت از چندبعدی بودن آن ناشی می‌شود. لذا فردی که قالب ذهنی خود را بر مبنای سیستم نگری استوار است می‌تواند به شناخت کامل تری از محیط خود دست بیاید. نگرش سیستمی کمک می‌کند بتوان به اندازه کافی (از جنبه زمانی و مکانی) عقب ایستاد تا درک مناسبی از موضوع بدست آورد و راه حل‌های مؤثر اهرمی را طراحی کرد. در این رویکرد باید از لحاظ زمانی آن قدر به گذشته برگشت که درک حاصل از اینکه مسئله چگونه بوجود آمده است، شکل گرفته و باید آن قدر زمان آینده را دید که درک کرد با روند فعلی سیستم چگونه خواهد شد و بر این اساس بتوان اثرات تفکرات خود را بررسی کرد (مختاری ۱۳۹۲، ۲۴). بنابراین در این پژوهش توجه بیشتر بر این نکته معطوف است که سیستم چه می‌کند؛

یعنی هدف شناسایی مأموریت و چگونگی ارتباط، کنترل سیستم و ضوابط رفتاری آن است.

پ) نگرش سیستمی به روش انتقال حقوق توسعه (TDR) به عنوان روشی کارآمد در مدیریت زمین شهری

در این بخش به تفصیل ورودی، جریان تولید و خروجی در مدیریت زمین شهری و روش انتقال حقوق توسعه به عنوان ابزار کارآمدی مدیریت زمین، بیان می‌شود.

۱) ورودی

ورودی در مدیریت زمین شهری، زمین است. بنابراین در روش انتقال حقوق توسعه زمین‌های مناطق ارسال و دریافت به عنوان ورودی محسوب می‌شوند. به عبارتی در منطقه ارسال، در قالب برنامه‌های TDR مالکان دارای حق انتخاب دوگانه هستند. می‌توانند در برنامه TDR مشارکت نکنند و به جای آن از زمین خود برای مصارف کشاورزی و نیز توسعه مجاز مطابق حق انتخاب پایه (Baseline option) استفاده کنند. حالت دیگر انتخاب برنامه TDR، امضای محدودیت نامه پذیرش حقوق ارتفاقی جامعه، حفاظت ابدی از زمین و دریافت حق توسعه قابل فروش براساس مساحت زمین است. در تعدادی از برنامه‌های TDR حق انتخاب دوگانه مالکان واقع در منطقه ارسال سلب می‌شود و مالکان نمی‌توانند از حق ساخت مطابق مقررات منطقه بندی برای ملک خود استفاده کنند و تنها مجاز به انتقال حق توسعه خود به نقاط دیگر هستند. در منطقه دریافت، سازندگان و متقاضیان سرمایه گذاری در ساختمان و توسعه شهری می‌توانند از طریق خرید مقادیر معینی از

ب) نگرش سیستمی به مدیریت زمین شهری

تبیین توسعه شهری بدون داشتن نگرشی جامع و کل نگر به زمین به عنوان بستر رشد و گسترده‌گی شهری ناممکن است. تحلیل زمین شهری نیز بدون آگاهی از ابعاد آن ناممکن است. نگرش سیستمی در تحلیل زمین شهری کمک می‌کند تا نه تنها در مسائل زمین شهری دیدگاهی مشخص و شفاف وجود داشته باشد بلکه ارتباطات آن با سایر اجزا نیز به خوبی مشخص شود.

در رویکرد سیستمی باید مجموعه ای از درون داده، جریان تولید و برون داده (کونتز و همکاران ۱۳۸۸، ۲۵) را در نظام مدیریت زمین شهری شناسایی کرد. این مفهوم را می‌توان در شکل شماره ۱ بیان کرد.

درون داده، «زمین» است. در جریان تولید باید وضعیت کاربری زمین و طرح‌ها و قوانین و مقررات مرتبط با آن، بازار زمین شهری، میزان مداخله دولت در بحث زمین شهری و میزان به رسمیت شناختن حقوق مالکیت شناخته شده و در راستای نگرش سیستمی به تفکیک هدف، اجزا، روابط، محیط و منابع تحلیل شود و برون داده‌هایی چون کمیت و کیفیت زندگی شهروندان و کیفیت فضای شهری را که مجموعه ای از رفاه، امنیت و آسایش در فضای کالبدی و عملکردی شهر است، پدید آورد. بر این اساس با توجه به نگرش سیستمی، در این پژوهش ویژگی‌های سیستم با مجموعه اهداف، اجزا، روابط، محیط و منابع آن تعریف می‌شود، بنابراین با نگرش سیستمی به مدیریت زمین شهری، روش انتقال حقوق توسعه نیز بررسی می‌شود.



شکل شماره ۱: نظام مدیریت زمین شهری (مأخذ: نگارندگان با استفاده از فرآیند در کتب کاظمیان و سعیدی رضوانی ۱۳۸۰، ۵۶، کونتز و همکاران ۱۳۸۸، ۲۹)

۴. میزان به رسمیت شناختن حقوق مالکیت (محمودی پاتی ۱۳۸۷)
 بنابراین اجزاء در روش انتقال حقوق توسعه (TDR)، به عنوان جزئی از کلیت سیستم مدیریت زمین شهری و به عنوان یک مکانیزم حقوقی، روشی در کنترل افزایش تراکم و همچنین مکانیزمی برای مدیریت توسعه شهری و یکی از مهم ترین و قابل توجه ترین ابداعات در امر نظارت بر توسعه اراضی به شرح زیر است.

۱- کاربری زمین و طرح‌ها و قوانین و مقررات مرتبط با آن

در مدیریت زمین شهری معمولاً به این شکل است که حق ساخت هرگونه سازه‌ای در یک قطعه زمین (یا اصطلاحاً حق توسعه) ضمیمه به خود سایت فیزیکی زمین است. روش TDR این امکان را به وجود می‌آورد که این حق توسعه از مکان فیزیکی خود جدا شده و برای استفاده به مکانی دیگر انتقال یابد. برنامه‌های TDR با حذف سودهای بادآورده حاصل از منطقه بندی مجدد زمین، سطح فساد و بی احتیاطی موجود در رفتار دولت‌های محلی را کاهش می‌دهند. برای برنامه‌های TDR نیاز است ابتدا نقشه‌های کاربری زمین و محدوده انتقالی و نیز برنامه توسعه^۲ برای آن ناحیه طراحی گردد. در یک پیشنهاد خاص ممکن است تعداد زیادی TDR صادر شود و در نتیجه واحدهای توسعه به تعداد مناسبی ایجاد شوند. در سایر پیشنهادها ممکن است تعداد کل TDRها را بر اساس مساحت مطلوب توسعه مشخص شوند؛ بنابراین اگر نرخ تبدیل بر اساس تراکم توسعه مجاز پایه گذاری شود تفاوت آن اندک خواهد بود (Michael 2008, 380).

۲- مداخله دولت در مدیریت زمین شهری

افزایش مستمر قیمت زمین دارندگان سرمایه را به خریدن و بی استفاده رها کردن این اراضی ترغیب می‌کند. این امر باعث افزایش هزینه‌های تولید شده و افزایش این هزینه‌ها منجر به کاهش سرمایه گذاری‌ها و افزایش بیکاری می‌شود. بنابراین اگر بازار زمین به حال خود رها شود نمی‌تواند به تخصیص موثر کاربری زمین برسد. علاوه بر این مالکیت زمین به شکل ناموزون میان افراد اجتماع توزیع شده و بازار نمی‌تواند درآمد حاصل را به گونه‌ای که اجتماع می‌خواهد توزیع کند. به همین دلیل دولت‌ها به درجات مختلف در بازار زمین شهری دخالت می‌کنند. از دیدگاه مدیریت شهری مکانیزم بازار

حق توسعه مناطق ارسال، نسبت به احداث بنای مازاد بر حق پایه کلیه املاک، تا حد مجاز طرح توسعه اقدام نمایند. قیمت حق توسعه قابل مبادله معمولاً از طریق عرضه و تقاضا بین دو طرف توافق می‌شود، اما مقررات TDR می‌تواند از طریق کنترل عرضه تعداد حقوق توسعه قابل فروش مالکان واقع در مناطق ارسال، بر قیمت‌ها اثر گذارد (Pruetz 2002, 2).

۲- جریان تولید

الف) هدف

مدیریت زمین شهری به عنوان کلیت سیستم، عبارتند از فعالیتهایی که در برگیرنده ی بازیگران و کنشگران زمین شهری (مالک زمین، ذینفعان و مدیریت شهری) باشد؛ لذا هدف مدیریت زمین شهری اجرای سیاستهای زمین برای اداره، برنامه ریزی کاربری زمین، تجمیع یا تفکیک زمین است (Garba 1999, 271).
 هدف روش انتقال حقوق توسعه نیز در راستای هدف کلیت سیستم مدیریت زمین شهری این است که در نقاطی که بایستی حفاظت شوند، توسعه را کاهش یا حذف کند و در عوض میل به افزایش توسعه را برای مناطقی که خواستار رشد هستند، تقویت کند. بنابراین هدف برنامه TDR این است که بتواند با ایجاد انگیزه در صاحبان زمین برای توسعه زمینهایشان در مکان‌هایی دیگر، از اراضی کشاورزی و فضاهای باز حفاظت کند. ایجاد این انگیزه شامل اجازه به مالکین زمین برای انتقال واحدهای بلااستفاده توسعه به مناطقی است که در آنها امکان توسعه زمین وجود دارد.

ب) اجزاء

می‌توان گفت اجزای سیستم مدیریت زمین کاربری اراضی شهری، توسعه زمین، مالکیت زمین و بازار زمین است که بحث کاربری و توسعه زمین با مقررات و قوانین مربوط به کاربری کنترل می‌شوند، میزان دخالت دولت در مدیریت زمین بر مالکیت تاثیر گذار و میزان اعمال محدودیت در آن را مشخص می‌کند و قوانین و مالیات بندی‌های خاص بر زمین بازار زمین را کنترل می‌کند. بنابراین اجزای سیستم مدیریت زمین را می‌توان در قالب رئوس ذیل برشمرد:

۱. کاربری زمین و طرح‌ها و قوانین و مقررات مرتبط با آن
۲. بازار زمین شهری
۳. میزان مداخله دولت در بحث زمین شهری

هرگونه تلاش برای اتخاذ سیاستهای مالکیت مناسب نیازمند احتساب تنوع این نظامهای مالکیت زمین و فاکتورهای تاثیرگذار بر آن است (محمودی پاتی ۱۳۸۷، ۷-۸). زمانی که اشخاص حقیقی و حقوقی حق استفاده از زمین را به دست می‌آورند در واقع آنها حق تصدی زمین (Tenure) را به دست آورده اند که ممکن است این حق توسط مالک زمین فروخته شود و یا به اجاره واگذار گردد. بنابراین حق تصدی به دو مقوله اجاره داری و مالکیت تقسیم بندی می‌شود.

در زمینه میزان به رسمیت شناختن حقوق مالکیت در روش TDR 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 تشویق کننده مناسبی برای موفقیت در امر حفاظت توسعه باشد؛ زیرا نه تنها 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 مالکین جبران می‌شود (Michael 2008,380).

۴- بازار زمین شهری

در ادبیات سرمایه داری زمین در کنار سرمایه و کار به عنوان یکی از سه فاکتور اساسی تولید در یک نظام اقتصادی در نظر گرفته می‌شود. زمین از آنجا که به کار و سرمایه شباهت ندارد مولفه ویژه در یک نظام تولید است؛ بنابراین در مدیریت زمین شهری، زمین و حقوق نحوه استفاده از آن به عنوان یک کالای قابل خرید و فروش محسوب می‌شود. در روش انتقال حقوق توسعه یکی از راهکارهای اجرایی شدن آن می‌تواند ایجاد بازار خصوصی رسمی برای معاملات دانست. چنین بازاری می‌تواند موضوع مقررات دولت به شکل مبادلات اوراق بهادار باشد. بنابراین یکی از مسائل کلیدی برای موفقیت در اجرای روش انتقال حقوق توسعه بر این پایه استوار است که بتوان انگیزه‌هایی کافی برای مالکین در منطقه حفاظتی ایجاد کرد تا حقوق توسعه خود را برای استفاده در منطقه دریافت انتقال دهند. این انگیزه ممکن است از طریق پیشنهاد تراکم تشویقی ایجاد شود مثلاً برای مواردی که واحدهای TDR در نواحی که برای دریافت طراحی شده اند استفاده کردند و اگر در این نواحی استفاده نشوند به آنها تنها تراکم پایه تعلق خواهد گرفت. انگیزه برای استفاده از حقوق توسعه برای ساخت در تراکم بالاتر به بازار برای توسعه با تراکم بیشتر، قیمت هر

باید نقش غالب را در افزایش عرضه و تسهیل دسترسی اقشار مختلف به بازار زمین بر عهده داشته باشد. در این راستا نقش دولت و سیاستهای عمومی باید در جهت روان ساختن عملکرد بازار زمین و بر طرف کننده موانع و تنگناهایی باشد که مکانیزم بازار خود قادر به رفع آنها نیست. ضرورت مداخله دولت در بازار زمین شهری نیز برخاسته از خصوصیات منحصر به فرد زمین شهری است؛ از آنجا که نقاط شهری مکان زندگی، اشتغال و استفاده از خدمات برای شهروندان است، سیاست زمین از ساختار اقتصادی، اجتماعی و سیاسی کشور متأثر می‌شود (Majed 1996).

مداخلات دولت در مدیریت زمین معمولاً در چهار محور مالکیت زمین، استفاده از زمین، بازار زمین و مالیات بر زمین انجام می‌شود (Garba 1999, 270). علی‌رغم دیدگاه‌های انتقادی که نسبت به مداخله دولت وجود دارد با این حال ضرورت آن به طور کلی پذیرفته شده است. بحث این است که دولت تا چه میزانی می‌تواند در فعالیتهای اقتصادی مشارکت داشته باشد (Oi 1996).

مداخله دولت در روش TDR (انتقال حقوق توسعه)

به این صورت است که در طراحی مناطق دریافت و اقدامات آتی که ممکن است سودهای اضافی بری برخی صاحبان زمین به وجود آورد اعمال نظر می‌کند. طرفداران روش انتقال حقوق توسعه معتقدند که موفقیت برنامه‌های TDR به موضع نظارتی قوی دولتهای محلی وابسته است. میزان توجه و استقبال از برنامه‌های TDR به این موضوع بستگی دارد که در یک نظام کلی منافع فردی مهم باشد یا کنترل فراگیر در بحث تبدیل زمین برای رسیدن به منافع عمومی. بنابراین به نظر می‌رسد با توجه به اینکه فرایند تبدیل زمین هم اکنون ناعادلانه و ناکارآمد است اجرای موثر برنامه TDR می‌تواند اثرات مطلوبی ایجاد کند (Michael 2008,379).

۳- میزان به رسمیت شناختن حقوق مالکیت

شرط لازم برای ایجاد بازار مناسب و عادلانه زمین و مسکن وجود سیاست مناسب زمین است. سیستم‌های تصدی و حق مالکیت نقشی کلیدی در فراهم سازی و ایجاد چنین سیاست‌هایی دارا هستند. انواع مالکیت‌ها از تنوع بسیاری برخوردار هستند که ای تنوع ناشی از مجموعه گسترده ای از مسائل تاریخی و فرهنگی در جوامع مختلف است و

در حالت ایده آل خسارت صاحبان زمین از طریق فروش حق توسعه به طور کامل جبران خواهد شد. لذا استفاده از روش TDR می‌تواند به عنوان مکانیزمی برای حفاظت از زمین‌های کشاورزی، کشتزارها، تالاب‌ها، دشت‌های سیلابی، محل زندگی گونه‌های کمیاب در معرض خطر، زمین‌های دارای سفره‌های آب زیرزمینی، پارک‌ها و تفرجگاه‌ها، اسکله‌ها و زمین‌های دیگری که فعالیت‌های توسعه در آنها محدود شده و دارای یک مشخصه زیبایی شناسانه معماری یا تاریخی و حفاظت شده هستند، استفاده شود (Bosselman, 1975, Bowden 1973, et al)

۲) خروجی

انتقال حقوق توسعه سهمی از ارزش اضافی که در اثر این اقدامات به طور مجانی نصیب عده ای 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 منطقه بندی و شهرسازی فراهم آورده و از خسارات یا منافع بادآورده فردی مالکین اراضی تا اندازه زیادی جلوگیری می‌کند (Thorsnes & Pruetz, 2003 Simons, 199). انتقال حق توسعه راهی است برای کاهش یا حذف توسعه فیزیکی در مناطقی که جامعه یا برنامه ریزان خواهان حفاظت آن هستند و افزایش ساخت در مناطقی که در چارچوب یک برنامه طراحی شده برای رشد فیزیکی مناسب تشخیص داده شده اند (عزیزی و شهاب ۱۳۹۲، ۴).

پیشینه پژوهش

در ایران، بواسطه ناکارآمدی نظام هدایت توسعه شهری و طرحهای توسعه، تغییرات سریع و نسجیده در ضوابط ساخت و ساز و ابداع روشهای مردود تأمین منابع مالی شهرداری مانند فروش تراکم مازاد و واگذاری تراکم سیار، حقوق توسعه، دائماً در معرض تغییر وضعیت و در واقع تغییر ماهیت از "حق" به "امتياز" بوده اند، که این امر نیاز به شناخت و بهره‌گیری از روشهای علمی در ارتباط با صیانت از حقوق توسعه (به عنوان یکی از حقوق شهری) را دوجندان کرده است. در سالهای اخیر پروژه مطالعاتی ساماندهی و طراحی نظام انتقال حق توسعه در شهر تهران در دستور کار مرکز مطالعات قرار گرفته است که در آن به آسیب شناسی وضع موجود به عنوان اولین

واحد زمین TDR و در دسترس بودن سایت‌های انتخابی برای ساخت با تراکم بیشتر وابسته است. صاحبان زمین همچنین باید انگیزه کافی داشته باشند تا واحدهای TDR خود را به فروش برسانند. توسعه دهندگان املاک تجاری، مسکونی و صنعتی خرید حقوق توسعه را زمانی منفعت زا می‌دانند که به قیمتی باشد که خسارت ناشی از دست دادن ارزش توسعه را برای صاحبان زمین در مناطق ارسال جبران کند به این معنا که ارزش استفاده از زمین کشاورزی و ارزش بازار تفاوت وجود داشته باشد (Michael 2008, 382).

پ) روابط

در روش انتقال حقوق توسعه همواره روابطی در جریان است که حیاتی بوده و نیاز به همکاری بخش‌های مختلف این روش با هم و روابط مداوم و مستمر دارد. از این روی که TDR مکانیزمی است که مالکان را متقاعد می‌کند تا داوطلبانه حقوق ارتفاقی که ارزش مالکیت آنها را کاهش می‌دهد، بپذیرند، این انتخاب TDR باعث می‌شود تا مالکان علاقمند، داوطلبانه حقوق مربوط به توسعه آتی ملک خود را واگذار نموده و در مقابل توانایی فروش حقوق توسعه قابل انتقال را داشته باشند. در شرایطی که توسعه دهندگان این روش را انتخاب می‌کنند باید تعداد خاصی از حقوق توسعه را خریداری کنند تا سطح توسعه را بالا برده و سود بیشتری کسب کنند.

ت) محیط

شهر و فضاهای شهری به عنوان محیط برای مدیریت زمین شهری محسوب میشود، بنابراین کنشهای موجود در شهر، بین فعالان شهری می‌تواند روند مدیریت زمین شهری را تعیین کند. در سالهای اخیر استفاده از روش انتقال حقوق توسعه برای حفاظت از مکان‌های تاریخی، زمین‌های کشاورزی و سایر اراضی فضای باز بوده است. انتقال حقوق توسعه (TDR) یکی از شیوه‌های نو در امر نظارت بر توسعه اراضی نیز محسوب می‌شود. این روش در کشورهای توسعه یافته و در دهه اخیر در برخی کشورهای در حال توسعه در کنار دیگر شیوه‌های کنترل و نظارت بر توسعه شهری مورد استفاده جدی قرار گرفته است. صرفنظر از نقش آن در توسعه شهری، TDR به لحاظ جایگاه آن در کاهش نابرابری و تأمین عادلانه حقوق فردی مالکان برای مدیریت زمین شهری حائز اهمیت است.

ث) منابع

واسطه نظارت مرکزی خود می‌تواند نفوذ قابل توجهی بر دولت‌های محلی در سراسر آمریکا اعمال کند (قهرمانی و شیعه ۱۳۹۰، ۱۴۳).

۲. کاربری زمین شهری

برنامه ریزی کاربری زمین در ایالات متحده، عمدتاً امری محلی است بطوری که حوزه عمل و مشخصات آن اغلب به صورت محلی تعیین می‌شود و تنوع بسیاری در روشها وجود دارد (Ghamami 2005, 188).

۳. میزان مداخله دولت در مدیریت زمین شهری

ایالات متحده آمریکا برنامه‌های گسترده‌ای برای تهیه نقشه‌های زمین، شناسایی مالکان، ثبت زمین و انتشار اطلاعات مربوط به زمین و مالک آن اجرا می‌کند که از آن جمله می‌توان به سیستم ملی مدیریت یکپارچه زمین، طرح ارتقای نقشه‌های کاداستری و سامانه اطلاعات زمین اشاره کرد. این برنامه‌ها به کلیه نهادهای اجرایی و قضایی مرتبط با زمین کمک می‌کنند تا به صورت دقیقتر و کاملتری اقدام به شناسایی مالکان زمین، زمینهای عمومی و تصرفات صورت گرفته در هر یک بنمایند. با تصویب قانون مدیریت و خط مشی زمین فدرال، اداره مدیریت زمین، مدیریت زمینهای عمومی کشور، محافظت و نظارت بر بهره برداری درست از آنها را بر عهده گرفته است (پژوهشهای حقوق عمومی ۱۳۸۳).

۴. میزان به رسمیت شناختن حقوق مالکیت

در این کشور گرایش به سمت حمایت از مالکیت زمین توسط اشخاص خصوصی است چرا که این اعتقاد وجود دارد که اشخاص خصوصی بهتر از اشخاص عمومی از زمین تحت مالکیت خود حفاظت می‌کنند. به همین دلیل است که بر طبق سرشماری سالانه در آمریکا از کل مساحت این کشور ۶۴/۲۹ درصد در سال ۱۹۹۵ و ۷۱ درصد در سال ۱۹۹۶ در اختیار بخش خصوصی و باقی آن در اختیار دولتهای ایالتی و فدرال قرار دارد (پژوهشهای حقوق عمومی ۱۳۸۳).

کشور ایالات متحده آمریکا یکی از پیشگام ترین و موفق ترین کشورهای جهان در زمینه به کارگیری مؤثر روش انتقال حقوق توسعه است. این کشور با تجربه وسیع در اغلب ایالات و شهرهای واقع در این ایالت‌ها، گامهای ارزنده‌ای برداشته است. در این بخش به تجربیات برخی شهرها و بخش‌های دو ایالت واشنگتن و کالیفرنیا پرداخته می‌شود.

قدم در ایجاد تحول در هرگونه سیاست‌گذاری عمومی پرداخته شده و سپس عناصر اصلی نظام هدایت توسعه شهری مطلوب مورد شناسایی و هم‌چنین نقصان‌های موجود در ارتباط با عملکردهای مورد انتظار از این حلقه‌های عملیاتی در شرایط نظام برنامه ریزی توسعه شهری در ایران، مورد بحث قرار گرفته است.

مطالعه موردی: تجارب جهانی استفاده از روش TDR به عنوان روشی کارآمد در مدیریت زمین

شهری با نگرش سیستمی

در این بخش پس از معرفی مختصری از کشور، حاکمیت و مشخصات عمومی به دلیل تأثیر مستقیم بر سیستم مدیریت زمین شهری، به بررسی کاربری زمین، میزان مداخله دولت در بحث زمین شهری، میزان به رسمیت شناختن حقوق مالکیت و اجرای روش TDR در این کشورها پرداخته می‌شود. بدین منظور مدیریت زمین شهری و استفاده از روش انتقال حقوق توسعه در کشورهای آمریکا (ایالات واشنگتن و کالیفرنیا)، کشور هند و کشور چین با نگرش سیستمی ارائه می‌شوند و در نهایت جدول بررسی این تجارب ارائه می‌شوند.

کشور ایالات متحده آمریکا

۱. معرفی کشور و حاکمیت و مشخصات عمومی

سازمان حکومتی ایالات متحده آمریکا از سه دولت فدرال، دولت‌های ایالتی و دولت‌های محلی تشکیل شده است. در آمریکا حاکمیت میان دولت فدرال و دولت ایالتی تقسیم شده است. هر دولت ایالتی نیز تعدادی دولت محلی ایجاد می‌کند. در نتیجه مجموعه گسترده‌ای از دولت‌های متعدد و متنوع محلی به وجود آمده است. طوری که در ۵۰ ایالت آمریکا حدود ۸۷ هزار واحد حکومت محلی شکل گرفته است. کارکردهای هر دولت در ایالت‌های مختلف متفاوت است و برخی از دولت‌های وظایفی دارند که در ایالات دیگر به عهده دولت‌های محلی (شهرستان و شهر) است. افزون بر این محدوده حوزه اختیارات هر یک از این دولت‌ها در ایالات مختلف، متفاوت است. به طور کلی در نظام فدرال آمریکا ارائه بخش مهمی از خدمات عمومی و رفاهی به عهده دولت‌های ایالتی و محلی است (Mehdizadeh 2006, 147). بالاترین سطح در آمریکا، "نهاد مسکن و برنامه ریزی دولت فدرال" قرار دارد که وزارت مسکن و عمران شهری نامیده می‌شود. وزارت مسکن و عمران شهری به

الف) تجارب استفاده از روش انتقال حقوق توسعه در ایالت کالیفرنیا

شهر هاو بخش‌ها در ایالت کالیفرنیا قوانین مربوط به خود در زمینه کاربری زمین و ضوابط آن دارند که البته نحوه عمل آنها از آنچه که قانون اساسی کالیفرنیا در خصوص ضابطه مند کردن کاربری زمین در راستای حفظ سلامت عمومی، ایمنی و رفاه است، اقتباس شده است. البته برخی از دستورالعمل‌های خاص برای تنظیم برنامه محلی وجود دارد که عبارتند از کاربری زمین در آئین نامه منطقه بندی و تفکیک زمین و توسعه شهری. اداره ی حکومتی برنامه ریزی و تحقیقات (OPR) راهنمای عمومی برنامه و دیگر خط مشی‌های لازم برای مدیریت و برنامه ریزی کاربری اراضی در سطح حکومت محلی را تدوین می‌نماید (California, Government Code).

تجربیات ایالت کالیفرنیا در زمینه انتقال حقوق توسعه را می‌توان در ۶ گروه طبقه بندی کرد:

۱. محافظت یا بازسازی زمینهای طبیعی (تجربیات سازمان برنامه ریزی منطقه ای تائو، جنوب دریاچه تائو، ایالت مونتری و...)
۲. محافظت از دامنه کوه ها (تجربیات کوه‌های سانتا مونیکا، بلمنت، مورگا و...)
۳. محافظت از نشانه‌های تاریخی (تجربیات سان فرانسیسکو، لوس آنجلس، غرب هالیوود و...)
۴. حفاظت از زمینهای کشاورزی (تجربه ایالت سان ماتئو و...)
۵. توسعه فرم شهری (تجربه کوپرنیتو، آکلند و ...) ساخت و سازهای جدید و باززنده سازی (تجربه سانتا باربارا و...) (Pruetz 1993)

۱. تجربه شهر داویس: (Davis city)

هدف برنامه:

شهر داویس برنامه ای مشابه مفهوم انتقال حقوق توسعه با عنوان برنامه کاهش زمینهای کشاورزی به اجرا رساند. این برنامه تلاش داشت تا تأثیرات خسارات زمینهای کشاورزی را با استفاده‌های غیر کشاورزی نشان داده و منازعات بالقوه فیما بین کاربریهای کشاورزی و غیر کشاورزی را کاهش دهد. در برنامه ای هماهنگ با بخش‌های سولانو و یولو، هدف این برنامه محافظت زمینهای برنامه ریزی شده ی داویس را که در محدوده ی ۵ مایلی شهر بود، در نظر داشت. کشاورزی به عنوان یکی از مهمترین بخشهای اقتصاد شهر و زمینهای

کشاورزی به عنوان مهمترین منابع زیست محیطی و منظر محسوب می‌شوند.

اجزاء:

زمانی که زمین به عنوان گزینه ی نزاع بین استفاده‌های کشاورزی و غیرکشاورزی در برنامه‌های عمومی منطقه بندی محسوب می‌شود، این برنامه اهمیت می‌یابد. بین سالهای ۱۹۹۵ و ۲۰۰۶ شهر داویس بیش از ۲۰۰۰ ایکر از زمینهای کشاورزی را با استفاده از حق ارتفاقی محافظت کرد.

نیاز به کاهش همجواریها و کاهش باقیمانده ی حاصل از تقسیم زمین که بستگی به عواملی چون خصوصیات زمین (مانند کیفیت خاک، شکل قطعه، مجاورت با سایر زمینهای کشاورزی) و کاربریهای پیشنهادی (مانند توسعه خوشه ای مسکونی که برای عملکرد تجاری مزارع مجاور سودمند نبود) داشت، احساس می‌شد. کاهش اتلافات ناشی از تقسیم زمین به عنوان الزامی در این پروژه بود که باتوجه به فاصله ای که سایت از محدوده شهر دارد جدیت تعلق می‌شود.

پیشنهاد گزینه‌های تقسیم به وسیله ی شورای شهر تصویب می‌شود که البته منافع کلان جامعه را در نظر می‌گیرد.

این پروژه حدود ۵۰۰ پا (۱۷۰ متر) از بافردور شهر را در راستای به حداقل رساندن نزاع بین کاربریهای زمین شهری و روستایی که در ضمن اجرای قوانین کم می‌شوند، استفاده کرد. داویس همچنان به کاهش ۱۵۰ پا از بافر زمینهای کشاورزی را برای هر نوع کاربری زمین شهر در مجاورت زمینهای کشاورزی نیاز دارد، ۵۰ پا برای استفاده عمومی و ۱۰۰ پا برای استفاده‌های دیگر.

دو ویژگی دیگر برای محافظت از زمینهای فضاهای باز در شهر داویس در راستای تلاشهای صورت گرفته برای محافظت از زمینهای شهر بود. یکی اینکه شهر از سال ۲۰۰۰ مالیاتی برای زمینهای باز قرار داده بود. دیگری حقوق شهروندی برای اعمال انتخاب خویش برای هر پروژه جدید که زمینهای کشاورزی را در راستای توسعه شهر تحت تأثیر قرار می‌داد.

نکات قابل توجه در این تجربه را می‌توان در تقسیم زمین که به کیفیت زمینهای ارسالی بستگی داشت، بافر کشاورزی و گزینه‌های تقسیم زمین مجاور و غیر همجوار (Otto, 2010,9-11) نام برد.

۲. تجربه سازمان برنامه ریزی منطقه ای تائو

TAHOE REGIONAL PLANNING)

(AGENCY

هدف برنامه :

سازمان برنامه ریزی منطقه ای تائو (TRPA) نمونه ای از برنامه منطقه ای است که با هدف محافظت و ارتقاء وضعیت محیط زیست انسان ساخت و طبیعی فعالیت می کند.

اجزاء:

این سازمان هماهنگی چندین مکانیزم کنترل توسعه را در منطقه دریاچه ی تائو به عهده دارد که عبارتند از انتقال پوشش قطعه transfer of lot coverage (TLC)، انتقال حقوق توسعه (TDR)، انتقال توسعه موجود و transfer of existing development و تخصیص سالانه که در منطقه قانونی شده بود. بنابراین بسته به اینکه کدامیک از چهار نوع اقدام نامبرده انتخاب می شود، برنامه های متناسب با آن در آینده نیز به تدریج اصلاح می شود.

تخصیص سالانه: توسعه در منطقه دریاچه تائو بوسیله حق تخصیص سالانه محدود می شود. این تخصیص بر مبنای نوع توسعه (مسکونی، گردشگری، تجاری یا تفریحی) است. محدوده های مسکونی به عنوان محرک هزینه های ساخت و ساز است. تخصیص های مسکونی تحت شرایط خاصی قابل انتقال است. انتقال پوشش قطعه:

پوشش مجاز قطعه با دو سیستم امتیاز دهی محاسبه می شود. یکی برای زمانی است که قطعه، قبل از اجرای برنامه منطقه ای ۱۹۸۷ توسعه یافته بود (سیستم امتیاز دهی زمین دیوار با حیاط خارجی Bailey) و یکی برای توسعه پس از آن (سیستم ارزیابی منفرد). این برنامه شامل ملاحظات مخصوص در خصوص زمینهای حساس بود که استفاده های ممکن را محدود میکرد.

برنامه انتقال حقوق توسعه و توسعه موجود:

حقوق توسعه مسکونی از یک قطعه زمین خالی تا یک تکه زمین بزرگ واقع شده در برنامه منطقه ای قابل انتقال است و به عنوان منطقه دریافت برای استفاده های دوگانه مسکونی است (Otto, 2010, 10-11).

ب) تجارب استفاده از روش انتقال حقوق توسعه در ایالت واشنگتن

در ایالت واشنگتن حقوق توسعه به عنوان دارائی واقعی محسوب می شوند و به عنوان مالیات در زمان فروش یا انتقال به شمار می روند. البته در شرایطی که TDR شخصی یا دارائی واقعی باشد در بخشی از تفاسیر قانونی و کدهای ایالتی فرق می کنند. بنابراین مقایسه بین ارزشهای TDR در بین برنامه های مختلف امکان پذیر نیست.

سند توانمند سازی قانونی

ایالت واشنگتن سند قانونی توانمندسازی TDR ندارد اما فعالیت مدیریت رشد (Growth Management Act) منابع متعددی جهت دستیابی به آن را فراهم کرده است؛ مجوز قانونی معین، مدل توانمندسازی به عنوان پروژه رشد هوشمند آماده شده بود. از جمله اهداف شهرسازی در اجرای روش انتقال حقوق توسعه در ایالت واشنگتن می توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱. حفاظت از ارزشهای زیست محیطی بر منابع زمینهای طبیعی
۲. حفظ ارزش های تاریخی
۳. حفظ کیفیت آب
۴. محافظت از زمین های تجدیدپذیر سفره های آب زیر زمینی
۵. فراهم ساختن فرصتهای تفریحی
۶. محافظت از زمینهای کشاورزی
۷. تضمین ظرفیتهای زیرساختی
۸. تشویق توسعه شهری (Roddewig, Inghram. 1987, 1-38)

۱. تجربه بخش اسنومیش: SNOHOMISH COUNTY

COUNTY

هدف برنامه :

در راستای اجرای برنامه انتقال حقوق توسعه در این بخش، هدف عبارت است از: « فراهم کردن زمین برای استفاده های شهری با بخشی از زمینهای در حال رشد آرلینگتون » و « کمک به محافظت از زمینهای با ارزش کشاورزی واقع در رود دره ی استیلاگومیش ».

این برنامه ابزاری مفید برای برخورد با اصلاح خطوط مرزی باز و وضع سیاستهای قطعه زمین هایی است که با زمینهای با حداقل اندازه ۱۰ ایکر مخلوط شده اند و نیاز به توسعه داشته و به عنوان احتکار در زمینهای کشاورزی باقی مانده اند. یکی از انتظاراتی که از برنامه انتقال حقوق توسعه می رفت همخوانی با سیاستهای طرح تفصیلی ایالت بود که تأثیرات اجرای برنامه را ارتقاء

شهرداریها برای پذیرش تراکم بیشتر حاصل از توسعه ی TDR).

جمعیت این بخش در سال ۲۰۰۵ کمتر از ۱،۸ میلیون نفر این بخش را به عنوان بزرگترین بخش واشنگتن و دوازدهمین بخش بزرگ در ایالات متحده آمریکا شناخت. ۳۹ محدوده به هم پیوسته در این بخش است که بزرگترین آنها سیاتل با حدود ۶۰۰ هزار نفر است. این بخش ۱،۳۶ میلیون ایکر مساحت دارد. کل زمینهای غیر متصل این بخش نزدیک به ۸۲ درصد از کل بخش را شامل می شود.

کشاورزی به عنوان منبع اصلی اقتصاد این بخش نیست اما به دلیل کمی زمینهای کشاورزی در این بخش باید حفظ شوند.

برنامه ی TDR:

برنامه ی TDR در بخش کینگ بمنظور کم کردن پراکنده رویی در زمینهای جداافتاده ی شهری (urban separator) زمینهای واقع در مرز محدوده خدماتی شهر) بین مناطق خیلی شهری شده غرب و مناطق روستایی در شرق بود. جداکننده های شهری زمینهای با تراکم اندک با رشد شهری است که کریدورهای باز را بوجود آورده و تضاد بصری با توسعه طولانی مدت دارد. زمینهای شهری جداافتاده می توانند به عنوان زمینهای حساس زیست محیطی حفاظت شده و حیات وحش را رونق بخشیده و خلاقیت در شکل و کارکرد پارکها پیشنهاد دهد. به دلیل اینکه زمینهای جداکننده شهری به عنوان زمینهای رشد شهر ند می توانند به عنوان ضمیمه شهر محسوب شوند چراکه پیوست کردن از سوی حکومت تشویق می شود. نتایج این برنامه :

تقاضا برای تراکم اضافه باعث تشویق توسعه در این نواحی شده است. جالب توجه است که بیشتر معاملات انتقال حقوق توسعه از نواحی روستایی به زمینهای جداکننده شهری بوده چه زمینهای پیوسته شهری و چه زمینهای غیر پیوسته و نه زمینهای روستایی. بنابراین بخش کینگ در راستای انتقالات شهری بسیار موفق بوده است (Walls, McConnell 2007, 115-123).

کشور هند

۱. معرفی کشور و حاکمیت و مشخصات عمومی
هند دارای سیستم و ساختار حکومتی فدرال است که این ساختار ۳ دسته را شامل می شود:
۱- ساختار دولت مرکزی

می داد و به ایالت اجازه تعریف مجدد نقاط دریافت و ارسال را می داد. زمینهای دریافت و ارسال از بین مناطق ربا مرزهای مشترک انتخاب می شدند. گرچه این برنامه برای این طراحی شده بود که انتقال بین زمینهای ناهماهنگ تحت اختیار قانونی ایالت را تسهیل نماید (Otto, 2010, 37)

۲. تجربه بخش تورستن : THURSTON COUNTY هدف برنامه :

هدف برنامه انتقال حقوق توسعه در تورستن عبارت بود از: تشویق محافظت از آثار طولانی مدت صنعت بر زمینهای کشاورزی با آموزش صاحبان این زمینها در زمینه حق پتانسیلهای توسعه زمین بدون تغییر تا استفاده های غیر کشاورزی

اجزاء:

بر اساس مصوبه ی ۱۹۹۶ برنامه ی TDR، این برنامه در راستای محافظت از محافظت طولانی مدت بخشهای کشاورزی موفق نبود هیچ یک از ارسال کنندگان TDR قادر به توسعه حقوق خود نبوده و اگر زمینهای کشاورزی محافظت می شدند برای مصارف عمومی مصرف می شدند تا انتقال حقوق توسعه. نکته قابل توجه در این روش امکان انتقالهایی است که به توسعه دهندگان مجوز ساخت تراکم محدود در برخی نقاط زمینهای دریافت را می دهد. (Otto 2010, 37-38). یکی از نکات مهم در این برنامه اجرا شده در بخش تورستن عدم تطابق بین نیازهای خریداران و فروشندگان زمینهای انتقالی بود. بنابراین معاملات زمینهای انتقالی بر اساس عملکرد بازار رخ داد. (Bratton, Fox, 2008)

۳. تجربه بخش کینگ: King County

بخش کینگ در واشنگتن که شامل شهر سیاتل و حومه آن است از سال ۱۹۹۸ برنامه ی سه ساله ی TDR را شروع کرد و در سال ۲۰۰۱ به عنوان فصلی از قوانین ایالتی گنجانده شد. این بخش بر محافظت از منابع روستایی و زمینهای جامانده از دست اندازی توسعه ی شهری در حومه سیاتل تأکید داشت. این ایالت چند ویژگی اساسی در اجرای این برنامه داشت و آن داشتن بانک TDR و تکیه بر هزینه از منبع انتقال توسعه بخش است. یکی دیگر از ویژگی های آن تلاشهای بخش در راستای تنظیم توافقات مرتبط است (تنظیم با

۲- ساختار حکومت استانها (و مناطق)

۳- ساختار حکومت محلی

حکومت محلی بخشی از ساختار حکومتی استانها را تشکیل می‌دهد بنابراین حکومت استانها بر سازمانهای محلی امتیاز ویژه ای دارد. حکومت مرکزی بر سیاستهای مرتبط با بخش زمین شهری نظارت مستقیم دارد اما کنشگر اصلی مدیریت زمین در هند حکومت‌های استانی است که اصلاحات متعددی را بر سیاستهای زمین و نحوه مدیریت زمین نگاشته اند (Town and country planning 2007).

سرانه زمین در هند در بین کشورهای بزرگ کمترین است؛ به دلیل تمرکز بیش از حد جمعیت و فعالیتها در مناطق شهری، فشار بر روی زمین در هند بیش از اندازه است. سکونتگاه‌های شهری و روستایی به طور مقایسه ای درصد بسیار کمی از کل زمینهای هند را اشغال کرده اند. در نواحی شهری در حال گسترش دسترسی به زمین به شدت دشوار است. تقاضای زمین شهری بسیار بالاست از این روی رقابت بر سر احتکار زمین قیمت زمینهای شهری را بالا برده و دسترسی به زمین را برای گروه‌های کم درآمد دشوار نموده است. فعالیت‌های جاری در حوزه زمین شهری و کاربری و توسعه آن به طور کارا نمی‌توانند شرایط را مدیریت کنند؛ لذا نیاز است تا بازار زمین را به طور کارآمدی فعال و هدایت کرد. از این روی که زمین به عنوان یک داده و روی برای ساخت و ساز و برنامه‌های توسعه شهری است ضابطه مند کردن و هدایت روندهای مدیریت و فرایندهای اجرایی به طور گسترده به موجودی بیشتر زمین برای توسعه در مکان‌های مناسب و قابلیت توسعه‌های مرتبط با تأمین و افزایش زیر ساخت دارد.

۲. کاربری زمین شهری

ارزش زمین شهری در هند به شدت تحت تأثیر نیروهای بازار موجود است که به طور مستقیم و غیر مستقیم عرضه (supply) و تقاضا (demand) ی زمین را تعیین می‌کنند. ارزش زمین به همان نسبتی رشد می‌کند که تقاضا با عرضه رشد می‌کند. همچنانکه اقتصاد شهری رشد می‌کند ساختارهای اقتصادی بر مبنای شرایط اقتصادی رشد می‌کند. رشد درآمد خانوار خواستی را برای مسکن و شرایط بهتر و ارتقاء کیفیت زندگی به دنبال دارد. در نتیجه تقاضا برای زمین شهری مخصوصاً برای ساخت و ساز در زمین‌هایی جهت تأمین نیازهای سکونتی، تجاری، صنعتی و میزبانی از سایر

نیازهای شهری افزایش می‌یابد. این تقاضا معمولاً با چنگ اندازی بیشتر و بیشتر به زمینهای روستایی و کشاورزی محقق می‌شود. به عبارتی برای آماده کردن زمین جهت استفاده‌های شهری و پاسخ به تقاضای زمین، سازمانهای دولتی در سطح حکومتی از سیاستهای زمین به عنوان ابزاری برای توسعه برنامه ریزی شده در نواحی شهری استفاده می‌کند. فعالیتهای برنامه ریزی و حقوقی ابزارها و تکنیکهای مهمی برای مدیریت زمین هستند. نیاز است که قانونهای زمین در برخی جنبه‌های کاربری‌های زمین و فراهم ساختن شراکت‌های بخشهای خصوصی و عمومی مورد تجدید نظر قرار بگیرند تا شکاف عرضه و تقاضای آماده سازی زمین را پر کنند. گرچه به یک ساختار سازمانی در مدیریت زمین برای ساده کردن بازار زمین نیاز است. اگر شهرها دارای پایگاه داده ای مناسب از موجودی زمین باشند، قیمتهای زمین و شاخص‌های دیگری که برای کاربری زمین نیاز است، موجود باشد آنگاه شرایط بازار زمین ارتقاء می‌یابد (MOHAN 2005 و Brits 2007). ابزارهایی که به طور مرسوم توسط دولت برای قانونمند سازی مصرف زمین است شامل کنترل‌های مداخله در کاربری زمین‌های شهری و روستایی و فراهم سازی زیرساخت هاست. چالش جدی در این زمینه فراهم آوردن زمین در عین حال آماده سازی زمین و فراهم آوردن زیرساخت است.

۳. مداخله دولت در زمین شهری

هدف مدیریت حکومت مرکزی بر زمین « فراهم کردن سیاستها و چارچوب اداره زمین برای اطمینان از تحرک آرام بازار زمین شهری» است. این چارچوب باید اطمینان حاصل نماید که زمین برای همه ی نیازهای جامعه به خصوص گروه‌های کم درآمد مالی فراهم شود و به لحاظ زیست محیطی، اجتماعی و اقتصادی به سمت توسعه پایدار هدایت شود؛ بنابراین تلاش حکومت برای مداخلات در بازار زمین شهری غالباً معطوف به زدودن نقص‌ها (imperfection) و اشتباهات بازار در جهت افزایش کارایی، رفع عوامل خارجی به صورتی که هزینه‌های اجتماعی برای خروجی بازار زمین مرتبط با هزینه‌های بخش خصوصی باشد و توزیع مجدد منابع کمیاب به صورتی که گروه‌های غیر منتفع که بتوانند در خروجی‌های اجتماع مشارکت کنند، بوده است (Town and country planning 2007).

۴. میزان به رسمیت شناختن حقوق مالکیت

حکومت هند در راستای به رسمیت شناختن حقوق مالکیت در این کشور برخی اقدامات اساسی در این کشور انجام می‌دهد که مهمترین آنها اقدام تملک زمین و معاملات تملک زمین است که در ادامه به اختصار بیان می‌شود.

اقدام تملک (Acquisition) زمین در سال ۱۸۹۴:

این اقدام به طور تفصیلی به وسیله حکومت هند در سال ۱۸۹۴ انجام شد که در آن تصریح شده بود که روشهای تملک باید کامل شود و غرامت آن باید توسط گروه تملک زمین (LAC) در طول سه سال پرداخت شود. به هر حال در نگاه به درخواست صاحبان زمین در دادگاهها برای بالا بردن غرامت و سرعت رسیدگی به دادخواست، فرآیند پرداخت غرامت در طول ۱۵ تا ۲۰ سال بعد از تملک ادامه می‌یابد. حق غرامت علاوه بر پرداخت زمین به نرخ بازار که توسط LAC ارزیابی می‌شود، تاریخ تصرف زمین را شامل می‌شود. بنابراین اگر قیمت تمام شده تملک زمین و ارزش توسعه به بسته ی غرامت افزوده شود، هزینه کل زمین آماده سازی شده بیشتر از ارزش بازار می‌شود. تفاوت بین پرداخت غرامت برای زمین و ارزش بازاری آن به طور مثبتی به زمان جبران خسارت بستگی دارد. گرچه در یک نگاه می‌توان کندی زمان بین تملک زمین و دستور دادگاه بر پرداخت خسارت را دید اما برای سازمانهای توسعه و مسکن که بتوانند قیمت واقعی تملک را ثابت نگه داشته و بازپس گرفتن آن از سهام داران دشوار است.

معاملات (compensation) تملک زمین: در سال

۱۹۸۴ یک روش جدیدتر در اقدام تملک زمین توسط دولت پیشنهاد شد که اگر همه افراد سهام در تملک زمین به توافق بر سر هزینه دست یابند، LAC بدون هیچ استعلام اضافه ای، پاداشی را بدون تأثیر بر حق غرامت برای زمین در همان منطقه یا هر جای دیگری در نظر می‌گیرد. در راستای مشکلات جدی ای که تملک قهری (اجباری) زمین با آن مواجه بود و همچنین عدم اطمینانی که در زمینه پرداخت غرامت بود؛ هیأت مدیره مسکن تامیل نادو (نام یکی از ایالت‌های هند: Tamil Nadu) به شدت به معاملات تملک زمین متوسل شد.

تجربیات هند در استفاده از روش انتقال حقوق توسعه

در هند سازمانهای محلی یا دولتی منابع مالی کافی برای تأمین زمین ضروری در نرخهای پایین ثبت شده ندارند. یک راه حل عملی برای این مشکل استفاده از «انتقال حقوق توسعه» است که به شکل مجوز ساخت کامل فضای محاسبه شده بر اساس شاخص فضای طبقه با نرخ مساحت همکف برای آن قطعه زمین در ازای فضای اضافه ساخته شده خارج و یا بالاتر از حد مجاز به جای خسارت برای واگذاری قطعه مورد نظر فارغ از همه ی ادعاهای برنامه و مجریان توسعه است (MOHAN Municipality 2002, Brits 2007, 2005).

در سال ۱۹۸۰ روش انتقال حقوق توسعه (TDR)، در هند به طور رسمی شروع می‌شود. به عبارتی انتقال حقوق توسعه در هند به عنوان یک مکانیسم بازار محور برای کاهش مشکلات درونی شهرها به وسیله دولت‌های استانی استفاده می‌شود. این مکانیسم در هند به عنوان ابزاری سیاسی - اقتصادی است که از اهداف عمده این برنامه «هدایت توسعه مطلوب شهری» و «تنظیم بازار» است.

در توصیف قیمت خالص زمین برای تملک، دولت هند عموماً در تلاش است که بر معاملات ثبت فروش گذشته تکیه کند. اینها به ندرت گزارش و یا به درستی ثبت می‌شوند در حالیکه معاملات مالیاتها بالاست و نقش بازار سیاه در اقتصاد گسترده است. به دلیل اینکه سازمانهای محلی یا دولتی منابع مالی کافی برای تأمین زمین ضروری را حتی در نرخهای پایین ثبت شده ندارند؛ یک راه حل عملی برای این مشکل می‌تواند استفاده از «انتقال حقوق توسعه» باشد.

بمبئی اولین شهری است در هند که برنامه TDR را در سال ۱۹۹۰ برای قانونمند کردن فعالیتهای زمین به عنوان مکانیسم آلترناتیو برای تملک جهت آماده سازی تجهیزات ضروری بر اساس طرح توسعه، توسعه مجدد مناطق حاشیه ای و توسعه مجدد شهری جهت ساخت و ساز مجدد ساختمانهای مخروبه استفاده می‌کند. در حیدرآباد این روش برای تعریض معبر استفاده شده است. بنابراین انواع کاربردهای روش انتقال حقوق توسعه در هند عبارتند از: تعریض معابر، کاهش حاشیه نشینی، محافظت تاریخی، محافظت زمینهای کشاورزی، و ... (CASUMM 2007).

اقدامات مدیریت زمین شهری در هند بر اساس روش TDR:

۱- سناریوهای Bangalore:

بر اساس برنامه‌های Bangalore و Mangalore؛ برای کاهش ترافیک در مرکز شهر از این روش در تعریض ۸۵ جاده به طول ۱۴۴ کیلومتر استفاده شده است. استفاده از TDR بر اساس جزئیات برنامه‌های نوسازی شهری نیز در توسعه مجدد نواحی شهری استفاده می‌شود (CASUMM:2007).

۲- نوسازی شهری و TDR:

یک مکانیزم تخریب "ضد سیاسی" (anti-politics) به صورت فعال با عملکرد فقر زدایی سیاسی محیطی به نام "توسعه برنامه ریزی شده" و "حاشیه نشینی زدایی" در حال انجام است.

کشور چین

۱. معرفی کشور و حاکمیت و مشخصات عمومی

چین کشوری با ۱,۳ میلیارد نفر جمعیت در دوره ای با رشد شهری بسیار بالا است به طوری که هر ساله حدود ۱۵ میلیون نفر به جمعیت آن اضافه می‌شود. علی رغم دستیابی به پیشرفتهای بزرگ اقتصادی و اجتماعی این روند شهری شدن منجر به ایجاد مشکلات زیادی در شهرها برای چین شده است. (Song, 2007). حکومتی محلی در چین با تحول سوسیالیسم در سالهای ۱۹۴۹ تا ۱۹۵۶ دچار تغییر و تحولات بسیاری شده است. حکومتی محلی مطابق با قانون جدید به سه دسته اصلی حکومتی محلی در سطوح مختلف، حکومتی مستقل و یا خود مختار و حکومتی نواحی اداری خاص (مقیمی ۱۳۹۰، ۳۹۰) تقسیم می‌شود.

۲. کاربری زمین شهری

در چین در سال ۱۹۸۷ حقوق کاربری زمین قانونی اعلام شد، در سال ۱۹۹۵ تغییرات گسترده ای در زمینه قوانین و مقررات زمین به وجود آمد در پی این تغییرات قانون اداره زمین مصوب سال ۱۹۹۸ از بی نظمی سیستم اداره زمین در دهه ۱۹۸۰ فاصله گرفت و حاکمیت قانون گذاری را بیشتر در اختیار حکومت مرکزی سپرد که نوعی تمرکز شدید است. برای دستیابی به این هدف طرح جامع مقررات بلند مدت (۱۰-۱۵) ساله بمنظور ارتقاء کمیت و توزیع فضایی زمینهایی که باید به زمینهای ساخت و ساز تبدیل شوند مشخص

می‌کند. طرح کاربری زمین سالانه این هدف بلند مدت را برای هر سال مشخص می‌کند. هر سطح از حکومت از مرکز تا شهرهای کوچک باید برنامه کاربری زمین خود را بر اساس این طرحها تدوین کنند. اولین برنامه جامع کاربری زمین در سال ۱۹۹۷ تدوین شد و هدفش حفاظت از ۱۲۰ میلیون هکتار اراضی زراعی تا سال ۲۰۱۰ بود. تمام برنامه‌های کاربری زمین محلی و سالیانه باید در پی جزئیات این طرح می‌آیند. این برنامه‌های کاربری زمین بر سه مجموعه ابزار کمی استوار هستند.

اولین ابزار، سهم تبدیل زمینهای مزروعی برنامه ریزی شده است که کل زمینهای زراعی را که می‌تواند به استفاده ای غیر از کشاورزی تبدیل شود نظم می‌دهد و برایش مقررات وضع می‌کند، برنامه سالانه مقررات کاربری زمین را در هر قطعه مشخص می‌کند. برای هر زمین کشاورزی، Pfca باید از طریق طرح جامع و برنامه سالانه حاصل شود قبل از اینکه انتقال مالکیت اتفاق بیفتد.

تبدیل زمینهای مزروعی از طریق دو ابزار دیگر نیز نظم می‌یابد: سهم زمینهای مزروعی جایگزین و نسبت حفاظت از زمینهای مرغوب و درجه یک.

نکته ای که وجود دارد این است که به میزان زمینهای کشاورزی که تبدیل شدند و تغییر کاربری داده اند به همان مقدار باید زمین زیر کشت کشاورزی برود تا از بین رفتن زمینهای کشاورزی را جبران نماید که این از طریق احیاء و بازسازی زمینهای مخروبه یا ساخته شده هر منطقه حاصل می‌شود بنابراین هر منطقه باید به تعادلی پویا از زمینهای مزروعی برسد. در نهایت تمام حکومتی محلی باید بیش از ۸۰ درصد از کل زمینهای مزروعی خود را به عنوان زمینهای مزروعی درجه یک حفظ کنند. این زمینها و مکان فیزیکی آنها باید به وضوح در طرح جامع مشخص شوند. در این طرح تبدیل زمینهای کشاورزی استثنائات پروژه‌های اصلی ملی برای انرژی، حمل و نقل یا امور نظامی هستند و این تبدیل کاربری‌ها باید به تصویب هیئت دولت برسد. به طور خلاصه می‌توان گفت با تنظیم این اهداف کمی و تمرکزگرایی حاکمیت تصویب مقررات زمین، رهبران سطوح بالا انتظار داشتند که سرعت توسعه را کنترل کرده و مقدار کافی از زمینهای مزروعی را برای تولید غذا حفاظت کنند (Peng 2008)

۳. میزان مداخله دولت در بحث زمین شهری

در قرن گذشته تغییرات اساسی در مدیریت زمین شهری و نحوه و میزان دخالت دولت در چین به وجود آمده است. در پی به قدرت رسیدن کمونیسم، تمام منابع زمین ملی شدند و در نتیجه نقش دولت در مدیریت زمین افزایش یافت. رویداد مهم دیگر زمانی بود که چین اصلاحات اقتصادی خود را آغاز کرد و سیاست درهای باز را در سال ۱۹۷۸ آغاز نمود. اگرچه هیچ تغییری در مالکیت زمین به وجود نیامد سیاست درهای باز به تغییرات عمیق در تصرف زمین منجر شد و در نتیجه تا حدودی از نقش دولت در مدیریت زمین تمرکززدایی شد. به عنوان مثال از حق استفاده از زمین روستایی تمرکز زدایی شد و به خانواده‌های کشاورز از طریق اجاره زمین واگذار شد. در ابتدا اجاره برای مدت ۵ سال بود. در سال‌های بعد به همان نسبت که اصلاحات اقتصادی بیشتر شد به ویژه در دهه ۱۹۹۰، مدت زمان اجاره به ۳۰ سال افزایش پیدا کرد (Song 2007).

۴. میزان به رسمیت شناختن حقوق مالکیت

زمین که یکی از مهم ترین عوامل تولید در جهان شناخته می‌شود در چین طبق اصول سوسیالیستی مالکیت عمومی زمین، در ابتدا از معاملات اقتصادی حذف شده بود به طوری که هر نوع معامله زمین در انجا غیر قانونی بود. به علت ماهیت کلی و فراگیر اقتصاد دولتی و سیستم اقتصادی کنترل مرکزی دولت احساس کرد که پرداختن به استفاده کنندگان از زمین غیر ضروری است. چنین فرض می‌شد که سیستم برنامه ریزی کارآمدتر از سیستم بازار است و بنابراین اختصاص زمین تقاضای استفاده کنندگان را تامین میکند. از سال ۱۹۵۴ تا سال ۱۹۸۴ استفاده از زمین شهری در چین از پرداخت هزینه آزاد بود. هیچگونه مدیریتی برای زمین وجود نداشت. نتیجه این شد که عدم کنترل و مدیریت زمین و استفاده آزاد از آن منتج به ناکارآمدی اقتصادی در تخصیص زمین و بی عدالتی در میان استفاده کنندگان از آن شد. این سیستم استفاده از زمین سبب راکد شدن اقتصاد شهری شد. آزاد بودن زمین مردم را تشویق می‌کرد که بیشتر از نیازشان تقاضا داشته باشند. بنابراین می‌توان گفت مالکیت خصوصی زمین در چین وجود ندارد. همه زمینها در انحصار دولت است و مالکیت زمین تحت سیستم کنترل مرکزی است (Hongyan ۲۰۱۱).

تجارب چین در اجرای روش TDR:

برای توضیح روش TDR به بیان تجربیات یکی از ایالات چین به نام ایالت ژجیانگ در این زمینه پرداخته می‌شود.

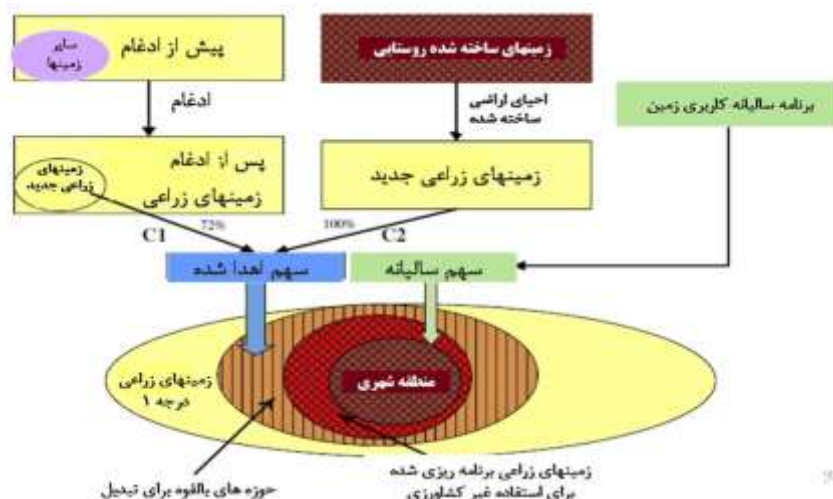
ژجیانگ یکی از پویاترین مناطق به لحاظ اقتصادی است اما به لحاظ منابع زمین جزء فقیر ترین ایالتها در چین است. در ژجیانگ نیز مانند سایر ایالتها در چین، کاربری زمین از طریق برآورد نیازها در طرح جامع و برنامه کاربری زمین سالانه مشخص می‌شود. تمام این سهم‌ها از مرکز به این ایالت تعیین می‌شود و سپس به هر سطح از دولت‌های زیرمنطقه اعلام می‌گردد تا اینکه به سطح شهرستان برسد. اما روند مقررات متمرکز و از بالا به پایین کاربری زمین منجر به عدم تطبیق سهم‌های تعیین شده در سطوح بالایی با نیازهای توسعه محلی شده است، به منظور تسهیل فرایند رشد، دولت استانی ژجیانگ به مرور زمان بازار حقوق توسعه را از طریق ایجاد سهم‌های جدید کاربری زمین ایجاد کرد که در ادامه به توضیح این روند پرداخته می‌شود.

نحوه عملکرد روش انتقال حقوق توسعه

همانطور که در تصویر شماره ۲ مشاهده می‌شود زمینهای مزروعی درجه یک تنها برای استفاده کشاورزی در نظر گرفته شده اند. در بیشتر مناطق، حدود ۸۵ درصد کل زمینهای مزروعی درجه ۱ اند. برای ۱۵ درصد باقی مانده بخشی از آن توسط طرح جامع برای استفاده غیر کشاورزی پیش بینی شده است و سایر آنها زمینهای زراعی عادی و معمولی اند. برای مکان‌هایی که سهم‌های برنامه ریزی شده در طرح جامع و سالانه نمی‌توانند به تقاضای کاربری زمین محلی پاسخ دهند زمینهای مزروعی معمولی منبع مهم و بالقوه ای را برای توسعه شهری تشکیل می‌دهند. با این حال برای شهر بسیار مشکل است که این زمینها را به آسانی مورد تبدیل قرار دهد زیرا طبق طرح جامع این نوع زمینها هنوز برای اهداف کشاورزی طراحی شده اند. به منظور تبدیل قانونی این زمینها تعدادی سهم اضافه باید ایجاد گردد.

ایجاد سهم جدید کاربری زمین

ژجیانگ در اواخر دهه ۱۹۹۰ سیاستهایی را به شکلی نوآورانه اتخاذ کرد تا فرایند ادغام زمین را تشویق کند. در این سیاستها به دولت‌های محلی اجازه داده شد تا



تصویر ۲: نحوه عملکرد روش انتقال حقوق توسعه در داخل منطقه ژجیانگ (مأخذ: song2007)

طراحی نهادی سهم‌های اهدایی مانند سپرده (امانت) در حساب بانک عمل می‌کند. این سهم پاداش داده شده پایه ای برای تجارت TDR در مکانهای مختلف استان ژجیانگ می‌شود (Peng 2008, 23-27).

روش پژوهش

این پژوهش با ماهیت «تبیینی» به عنوان پژوهشی «کاربردی» در تلاش است تا با استفاده از روش تحلیل داده‌های ثانویه (اسنادی) به بررسی تجارب جهانی مهم در زمینه استفاده از روش انتقال حق توسعه بپردازد.

تحلیل یافته‌های پژوهش

ایده روش انتقال حقوق توسعه اذعان دارد که تصمیمات و قوانین اغلب بر ارزش برخی املاک از طریق تغییر در قوانین منطقه بندی که ساخت وساز اضافی یا دیگر اشکال توسعه سودآور را امکانپذیر میکند، می‌افزاید. جدول شماره ۱ بیانگر اجزای سیستم مدیریت زمین در مطالعات نمونه های جهانی که به طور مبسوط به ارائه چهار مولفه اصلی حاکمیت، کاربری زمین، مداخله دولت در مدیریت زمین و به رسمیت شناختن مالکیت زمین در مطالعات نمونه های جهانی پرداخته است و جدول شماره ۲ تجارب جهانی در زمینه انتقال حق توسعه است که زمینه ارائه تجارب مدیریت زمین شهری را در دوایالت کالیفرنیا و واشنگتن در آمریکا و هند و چین فراهم می‌سازد.

به میزان ۷۲٪ زمینهای مزروعی که از طریق ادغام زمین زیر کشت برده اند، سهم کاربری زمین برای ساخت و ساز اهدا شود زیرا این کار برای آنها انگیزه ای بسیار بالا ایجاد می‌کند. به عنوان مثال اگر برنامه ادغام زمین در محدوده ای به وسعت ۱۰۰ هکتار انجام شده باشد حدود ۱۰ هکتار زمین مزروعی جدید ایجاد شده باشد دولت‌های محلی می‌توانند ۶۰۲ هکتار سهم کاربری زمین بگیرند که در تصویر بالا با c1 نشان داده شده است. سیاست سهم پاداشی باعث تشویق دولت‌های محلی می‌شود تا ادغام زمین را در حوزه قضایی خود انجام دهند. رویکرد دیگر احیا و آباد کردن زمینهای کشاورزی از طریق تبدیل زمینهای ساخته شده روستایی به کشاورزی است. این سیاست می‌تواند از طریق تخریب خانه‌های مسکونی روستایی که به شکل پراکنده توزیع شده اند و مکان دهی مجدد روستاییان در یک محدوده مسکونی فشرده تر انجام شود. دولت‌های محلی می‌توانند بر این اساس به میزانی هم ارزش و مشابه با این زمینها زمین ساخت و ساز دریافت کنند. این سهم‌های اضافه که پاداش داده می‌شوند علاوه بر اینکه زمین بیشتری برای توسعه فراهم می‌کنند باعث انعطاف پذیری بیشتر در استفاده از زمین می‌شوند. سهم کاربری زمین سالانه محدودیت زمانی دارد و اگر دولت محلی برای سالی که طرح مشخص کرده از آن استفاده نکند به انقضا می‌رسد. به جای آن سهم‌های حاصل از ادغام و احیای زمینهای روستایی می‌توانند بارها اندوخته شوند و در هر زمانی مورد استفاده قرار گیرند. استان ژجیانگ بانکیه را برای این سهم‌های اهدایی زمین ایجاد کرده و هر دولت محلی حساب خودش را در این زمینه دارد. از طریق این

جدول شماره ۱: اجزای سیستم مدیریت زمین در مطالعات نمونه های جهانی

تجارب جهانی	حاکمیت	کاربری زمین	مداخله دولت در مدیریت زمین	به رسمیت شناختن حقوق مالکیت
ایالات متحده آمریکا	سازمان حکومتی ایالات متحده آمریکا از سه دولت فدرال، دولت های ایالتی و دولت های محلی تشکیل شده است. در نظام فدرال آمریکا ارائه بخش مهمی از خدمات عمومی و رفاهی به عهده دولت های ایالتی و محلی است (Mehdzadeh2006,147).	برنامه ریزی کاربری زمین در ایالات متحده، عمدتاً امری محلی است بطوری که حوزه عمل و مشخصات آن اغلب به صورت محلی تعیین می شود	اجرای سیستم ملی مدیریت یکپارچه زمین، طرح ارتقای نقشه های کاداستری و سامانه اطلاعات زمین	حمایت از مالکیت زمین توسط اشخاص خصوصی
هند	هند دارای سیستم و ساختار حکومتی فدرال است که این ساختار ۳ دسته را شامل می شود: ۱-ساختار دولت مرکزی ۲-ساختار حکومت استانیها (و مناطق) ۳-ساختار حکومت محلی	ارزش زمین شهری در هند به شدت تحت تأثیر نیروهای بازار موجود است که به طور مستقیم و غیر مستقیم عرضه و تقاضای زمین را تعیین می کنند. کنترل مداخله در کاربری زمین های شهری و روستایی و فراهم سازی زیرساخت، ابزارهایی است که به طور مرسوم توسط دولت برای قانونمند سازی مصرف زمین به کار می رود	هدف مدیریت حکومت مرکزی بر زمین « فراهم کردن سیاستها و چارچوب اداره زمین برای اطمینان از تحرک آرام بازار زمین شهری» است.	حکومت هند در راستای به رسمیت شناختن حقوق مالکیت در این کشور برخی اقدامات اساسی در این کشور انجام می دهد که مهمترین آنها اقدام تملک زمین و معاملات تملک زمین است
چین	حکومت های محلی مطابق با قانون جدید به سه دسته اصلی حکومت های محلی در سطوح حکومت های مستقل و یا خود مختار و حکومت های نواحی اداری خاص (مقیمی ۱۳۹۰، ۳۹۰) تقسیم می شود.	طرح جامع مقررات بلند مدت (۱۰-۱۵) ساله بمنظور ارتقاء کمیت و توزیع فضایی زمین	در پی به قدرت رسیدن کمونیسم، تمام منابع زمین ملی شدند و در نتیجه نقش دولت در مدیریت زمین افزایش یافت و سیاست درهای باز در سال ۱۹۷۸ آغاز شد.	مالکیت خصوصی زمین در چین وجود ندارد. همه زمینها در انحصار دولت است و مالکیت زمین تحت سیستم کنترل مرکزیت (Hongyan2011)

جدول شماره ۲ تجارب جهانی در زمینه انتقال حق توسعه

تجارب جهانی	تجارب استفاده از TDR	هدف استفاده از روش TDR	کارآمدی روش در مدیریت زمین شهری
ایالات متحده آمریکا	کالیفرنیا	ضابطه مند کردن کاربری زمین در راستای حفظ سلامت عمومی، ایمنی و رفاه	۱. محافظت یا بازسازی زمینهای طبیعی (تجربیات سازمان برنامه ریزی منطقه ای تائو، جنوب دریاچه تائو، ایالت مونتري و...) ۲. محافظت از دامنه کوه ها (تجربیات کوه های سانتا مونیکا، بلمنت، مورگا و...) ۳. محافظت از نشانه های تاریخی (تجربیات سان فرانسیسکو، لوس آنجلس، غرب هالیوود و...) ۴. حفاظت از زمینهای کشاورزی (تجربه ایالت سان ماتيو و...) ۵. توسعه فرم شهری (تجربه کوپرنیتو، آکلند و ...) ۶. ساخت و سازهای جدید و باززنده سازی (تجربه سانتا باربارا و...) (Pruetz 1993)
واشنگتن	شناخت حقوق توسعه به عنوان دارائی واقعی و به عنوان مالیات در زمان فروش یا انتقال	۱. حفاظت از ارزشهای زیست محیطی بر منابع زمینهای طبیعی (تورستون) ۲. حفظ ارزش های تاریخی ۳. حفظ کیفیت آب ۴. محافظت از زمین های تجدیدپذیر سفره های آب زیر زمینی ۵. فراهم ساختن فرصتهای تفریحی ۶. محافظت از زمینهای کشاورزی (رود دره ی استیلاگومیش)	

تجارب جهانی	تجارب استفاده از TDR	هدف استفاده از روش TDR	کارآمدی روش در مدیریت زمین شهری
			۷. تضمین ظرفیتهای زیرساختی ۸. تشویق توسعه شهری (آرلینگتون) (Roddewig, Inghram 1987, 1-38)
هند	بمبئی	کاهش مشکلات درونی شهرها به وسیله دولت های استانی ابزاری سیاسی - اقتصادی «هدایت توسعه مطلوب شهری» «تنظیم بازار»	سناریوهای Bangalore: بر اساس برنامه های Bangalore و Mangalore ؛ برای کاهش ترافیک در مرکز شهر از این روش در تعریض ۸۵ جاده به طول ۱۴۴ کیلومتر استفاده شده است. استفاده از TDR بر اساس جزئیات برنامه های نوسازی شهری نیز در توسعه مجدد نواحی شهری استفاده می شود (CASUMM:2007). نوسازی شهری و TDR: یک مکانیزم تخریب "ضد سیاسی" (anti-politics) به صورت فعال با عملکرد فقر زدایی سیاسی محیطی به نام "توسعه برنامه ریزی شده" و "حاشیه نشینی زدایی" در حال انجام است.
چین	ژجیانگ	به منظور تسهیل فرایند رشد، دولت استانی ژجیانگ به مرور زمان بازار حقوق توسعه را از طریق ایجاد سهم های جدید کاربری زمین ایجاد کرد	اهدای سهم کاربری زمین برای ساخت و ساز به دولتهای محلی سیاست سهم پاداشی باعث تشویق دولتهای محلی می شود تا ادغام زمین را در حوزه قضایی خود انجام دهند. احیا و آباد کردن زمینهای کشاورزی از طریق تبدیل زمینهای ساخته شده روستایی به کشاورزی ایجاد بانک TDR برای این سهم های اهدایی زمین

(مأخذ: نگارندگان)

اما در تحلیل اینکه چه چیزی برنامه های انتقال حقوق توسعه را موفق می سازد؟ باید گفت در کشورهای آمریکا، هند و چین:

۱. تعداد انتقالات تنها یکی از شاخصه های اندازه گیری موفقیت این روش است
۲. یک برنامه موفق انتقال حقوق توسعه منافع کلیه مشارکت کنندگان را در نظر می گیرد
۳. محدودیتهای مناطق ارسال بوسیله ضوابط قانونی در سه رده ی محدود، متوسط و زیاد اعمال شود
۴. مناطق دریافت باید توسط جامعه به خوبی تعریف و تشخیص داده شود و منجر به گسترش فعالیتهای انتقال شود.
۵. ایجاد بانک اطلاعات TDR از عوامل موفقیت این روش بوده اند.

بازخورد کنترلی

انعطاف پذیری برنامه ریزی و توزیع واحدهای TDR در طول زمان مسئله مهمی است که باید به آن پرداخته شود. ممکن است پرداختن به TDR در یک بازه زمانی محدود مطلوب باشد تا فرایند برنامه ریزی که با شرایط غیر قابل پیش بینی قابل انطباق باشد را تسهیل کند. بحث اصلی در روش TDR این است که در

پرداختن به موضوع عدالت در جبران خسارت وارد شده به صاحبان زمین در مناطق ارسال است که می توان با در نظر گرفتن حق توسعه برای آنها این خسارت را کاهش دهد. تصویری که برای TDR توسط برخی از طرفداران آن ترسیم شده است این است که TDR یک برنامه خودکفا است. طراحی مجدد مناطق ارسال همانند مناطق دریافت می تواند باعث به وجود آمدن سود زیادی برای صاحبان زمین شود.

پیامدها

موفقیت این روش به موضع نظارتی قوی دولتهای محلی بیش از گذشته بستگی دارد. اینکه آیا رسیدن به نتایجی که برنامه های TDR به دنبال دارد با استقبال مواجه خواهد شد یا خیر بستگی به این موضوع دارد که رسیدن به منافع فردی مهم باشد یا کنترل فراگیر در بحث تبدیل زمین برای رسیدن به منافع عمومی. اگر صاحبان زمین در مناطق ارسال به خوبی از خصوصیات بالقوه و وسیع برنامه آگاه نشده باشند و قیمت حقوق توسعه پایین باشد، خطری که وجود دارد این خواهد بود که تعداد کمی از خریداران می توانند بازار حقوق توسعه را کنترل کنند مگر اینکه خرید حقوق توسعه جزء لاینفک مالکیت زمین باشد.

نتیجه گیری و ارائه پیشنهادات

امروزه تحولات شهرنشینی و گسترش شهرها در اغلب جوامع منجر به تخریب تدریجی مناطق طبیعی، کشاورزی و تاریخی شده و جای خود را به ساخت و سازهای بی رویه داده است و یا در برخی از موارد مزارع و سکونتگاههای طبیعی خالی از سکنه شده و کم کم رو به ویرانی می‌رود. در این میان استفاده مناسب از زمین یا حفظ آن، بهترین وسیله برای نگهداری از مناطق طبیعی، مزارع، مناطق مهم تاریخی، مناطق باز و سایر اراضی ای که برای جامعه مهم است، می‌باشد. در حقیقت برای حفاظت از زمینها و مناطق شهری می‌توان از طریق کمکهای دولتی، مالکین را به حفظ ملک یا دارایی خود تشویق کرد یا دولت از طریق بخش خصوصی و سازمانهای عام المنفعه از مالکان حمایت به عمل آورد. در این زمینه یکی از راه‌های بازار محور، روش انتقال حقوق توسعه (TDR) است که بر اساس سیستم حکومتی و سیاست دولتها، نوع کنشگران و میزان مشارکت آنها در این برنامه در میان کشورهای مختلف، تغییر می‌کند. این روش اجازه می‌دهد که حق توسعه زمین در سیستم بازار آزاد مورد تمایل فروشنده و خریدار جدا شود. رویکرد انتقال حق توسعه با هدایت توسعه به مناطق با تقاضا و پتانسیل بالاتر برای توسعه باعث حفاظت از مناطق با ارزش شود.

زمانی می‌توان از روش انتقال حقوق توسعه استفاده کرد که در سیستم مدیریت زمین شهری، معاملات بازار بخش خصوصی بین خریدار و فروشنده حقیقی، معاملات بازار بخش خصوصی با حمایت معاملاتی از یک آژانس عمومی کنترل شود، حق العمل کاری سیستم انتقال حقوق توسعه در راستای بکارگیری رقابت بین خریداران و فروشندگان و تسهیل در فرایند معاملاتشان در نظر گرفته شده، بانک TDR به عنوان مجری عمومی یا خصوصی بدون حق انتفاع از انتقالات حقوق توسعه شکل گرفته و شراکت سرمایه گذاران خصوصی تضمین شود و در نهایت به ازای TDR تراکم پرداخت گردد.

پیشنهادات

لازم است که مکانیسم معاملات روش TDR متنوع باشد. بنابراین می‌توان پیشنهادات زیر را در راستای استفاده از روش انتقال حقوق توسعه ارائه کرد. ۱. فرایندی که حقوق توسعه انتقال می‌یابد باید با نیازهای خریداران و فروشندگان منطبق باشد.

۲. مکانیسم برای حمایت قوه قضائی کارا بوده و برای اجرا کننده کاربردی باشد (به عبارتی اگر هزینه‌ها بر منفعت عمومی از محافظت‌های بدست آمده بیشتر باشد این پروژه پایدار نخواهد بود، یا اگر پروژه پیچیده باشد به عنوان مانعی برای مشارکت کنندگان به شمار آمده و از کارائی پروژه می‌کاهد)

۳. لازم است که انتخاب مکانیسم معاملات نیازها و اولویتهای محلی را منعکس نماید (یک جامعه شاید به اهمیت بیشتر بر سادگی در اجرا و هدف نیاز داشته باشد در حالیکه محافظت از زمینهای بزرگ و بخشهای به هم پیوسته در جایی دیگر اولویت باشد). بنابراین انتخاب مکانیسم متناسب بخش اساسی از طراحی یک برنامه ی TDR است که بتواند عملکرد کارا، پایدار و انطباق یافته ای از نیازها و اولویتهای عمل داشته باشد.

۴. شناسایی کنشگران (actors) در زمینه بنگاه املاک که در پروژه TDR تأثیرگذارند و تحریک اقتصادی برای هر کنشگر

۵. شناسایی پتانسیل‌های مناطق دریافت و تحلیل فرصتهای توسعه و انتفاع از تراکم‌های متعدد

۶. شناسایی و تحلیل پتانسیل مناطق ارسال و ایجاد تعادل بین اهداف زیست محیطی و منافع اقتصادی

۷. تدوین انتخاب‌های منطقی بین برنامه‌های داوطلبانه یا اجباری و بین اجرای کاملاً خصوصی TDR و بازار شبه عمومی توسط بانک TDR

۸. تدوین برنامه‌ها و آئین نامه‌های اجرایی ساده و انعطاف پذیر

۹. تضمین کردن ارتقاء کافی و تسهیل برنامه چه برای اولین بار و چه برنامه‌های ادامه دار علی‌رغم تغییرات سیاسی.

منابع و مأخذ

حبیبی، روزه. (۱۳۹۰). رهیافتی تحلیلی بر مدیریت

شهری. شهرنگار. شماره ۵۴

زاهدی، شمس السادات. (1392). تجزیه و تحلیل

سیستمها. دانشگاه پیام نور

شهاب، سینا و عزیزی، محمد مهدی. (۱۳۹۲). کاربرد

انتقال حقوق توسعه (TDR) به عنوان سازوکار تحقق

پذیری طرح‌های توسعه شهری (نمونه موردی، شهر

کاشان). مطالعات شهری. شماره چهارم

- Solano Press Books. Point Arena. California
- Pruetz. R. (2002). Recent Trends in TDR. American Planning Association Proceedings.
- Pruetz. R. (2003). Beyond Takings and Givings. CA. Arje Press.
- Roddeiwig. R.J. and C.A. Inghram. (1987). Transferable Development Rights: TDRs and the Real Estate Marketplace. ASPO. Planning Advisory Service Report 401. 1-38. American Planning Association. Chicago. IL.
- Song.Y ; Ding .S ;(2007); Urbanization in China: Critical Issues in an Era of Rapid Growth Web com Limited . Toronto and Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge
- Wang. Peng. (2008): Farmland Transfer and Its Impacts on the Development of Modern Agriculture: Status, Problems and Solutions Journal of Humanities and Social Sciences
- قهرمانی، هومن و شیعه، اسماعیل. (۱۳۹۰). قرائتی از نظام شهرسازی آمریکاباتأکید بر شهر نیویورک. آرمانشهر. شماره ۷
- مختاری، قاسم. (۱۳۹۲). تفکر سیستمی(مبانی، ابزار و روش). دانشگاه قم
- محمودی پاتی، فرزین. (1387). سیاستهای مدیریت زمین شهری. انتشارات شهیدی
- مقیم، محمد. (۱۳۹۰). اداره حکومتهای محلی. انتشارات سمت
- نظام حقوقی مالکیت زمین در سایرکشورها وارتباط آن با پدیده زمینخواری (۱۳۸۳). گروه پژوهشهای حقوق عمومی. اطلاع رسانی حقوقی
- Garba. Shaibu Bala. (1999): An assessment framework for public urban land management intervention. Land use policy.
- Ghamami. (2005). Contemporary Urban Planning Methods in France- Great British- United States. Tehran: Center for Architectural & Urban Studies and Research. Governor's Office of Planning and Research General Plan Guidelines. California. Government Code. relating to land use. <http://info.sen.ca.gov/>
- Hongyan. D. (2011): The impact of land policy on the relation between housing and land prices: Evidence from China
- JAMES A. COON. (2011) Transfer of Development Rights. New York STATE. Andrew M. Cuomo Governor. DEPARTMENT OF STATE
- Katharine Otto.(2010). Smart Growth through the Transfer of Development Rights. New Jersey Future
- Margaret Walls. Virginia McConnell. (2007). Transfer of Development Rights in U.S. Communities evaluating program design, implementation, and outcomes. September. Washington. DC
- Mehdzadeh. J. (2006). Strategic planning. urban development (The recent experiences). Tehran: Department of Urban Development & Architecture. Ministry of Housing & Urban Development.
- Michael D. (2008). Planners' experiences in managing growth using transferable development rights (TDR) in the United States. Land Use Policy
- Nicholas Bratton and Nancy Fox. (2008). Alternative Transfer of Development Rights (TDR) . Transaction Mechanisms. Cascade Land Conservancy. May 28
- Rick Pruetz. (1993). Putting Transfer of Development Rights to Work in California.

یادداشت‌ها

¹ Transfer of development rights

^۲ برنامه توسعه شامل نقشه های منطقه بندی موجود و یا

برنامه های کاملا جدیدی است که مساحت و تعداد کل

واحدهایی که به آنها اجازه توسعه داده است را در هر طبقه مشخص کرده است.

³ Department of Housing and Urban Development(Hud)

^۴ توسعه خوشه ای تکنیک تنظیم کاربری زمین است که

شامل انتقال تراکم توسعه مجاز با یک قطعه زمین منفرد که

توسعه یافته است، می شود. بنابراین توانمندسازی ساختارها

تا در یک سایت مشابه جانمایی شوند که البته با اندازه قطعه

زمین ، ابعاد، پیش آمدگی ها یا نیازهای دیگر بر اساس

قانون منطقه بندی زمین برابر نیست(Coon, 2011).