

بررسی اصول اخلاقی انتقال حقوق توسعه (TDR)

فرانچسکو گایو دلی

ترجمه‌ی مرجان کریم‌پور شیرازی - دانشجوی دکتری شهرسازی

karimpourshirazi@yahoo.com

مقدمه‌ی مترجم

یکی از مسائل پیش رو در استفاده از شیوه‌ها و روش‌های نو برنامه‌ریزی شهری به‌ویژه در حوزه‌ی برنامه‌ریزی کاربری زمین، نحوه‌ی انطباق روش یا فناوری انتخابی با شرایط و ویژگی‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، فرهنگی، اقلیمی و کالبدی جامعه‌ی مقصد به گونه‌ای است که بیشترین میزان انطباق و کارایی را با جامعه‌ی مورد نظر داشته باشد. در این میان، برنامه‌های انتقال حقوق توسعه (TDR)^۱ که در زمینه‌ی توزیع عادلانه‌ی حقوق توسعه به‌منظور حفاظت از بافت‌های باارزش و پهنه‌های دارای محدودیت توسعه، از رواج و عمومیت بالایی در کشورهای توسعه‌یافته برخوردارند، در کانون توجه کشورهای در حال توسعه‌ای قرار گرفته‌اند که دارای بافت‌های با ارزش قابل نگهداری هستند.

با توجه به ناکارآمدی عمومی طرح‌های توسعه‌ی شهری و نارضایتی گسترده از نتایج این طرح‌ها به‌ویژه پیامدهای بی‌توجهی به تأمین عدالت اجتماعی و تولید و توزیع نامتناسب و ناعادلانه‌ی ثروت از یک‌سو و از سوی دیگر تقابل با حقوق مالکیت (که جایگاه مهمی در قوانین مدنی، اساسی، اصول فقهی و مبانی حقوقی در کشور ما دارند)، رویکردهای مبتنی بر تأمین عدالت سازگار با سازوکارهای پر قدرت بازار که به جای نفی و مقابله با حقوق مالکانه، در جهت برقراری تعامل با آن تلاش می‌کنند، از مقبولیت بیشتری برخوردارند. شیوه‌ی انتقال حقوق توسعه، یکی از موفق‌ترین و رایج‌ترین این رویکردهاست که عمدتاً به دلیل نداشتن پشتوانه و زیرساخت‌های قانونی، اداری و سیاسی و پژوهشی در ایران کمتر شناخته شده است.

در این شیوه که یکی از ابزارهای نظارت بر توسعه‌ی متوازن شهری در حوزه‌های دارای مناطق حفاظت‌شده و با محدودیت و ممنوعیت ساخت‌وساز (مثل مناطق با ارزش تاریخی، پهنه‌های حفاظت‌شده‌ی طبیعی دارای ارزش زیست‌محیطی، جنگل‌ها، باغات و...) تلقی می‌شود، ضوابط و مقررات و دستورالعمل‌هایی بر اساس قانون انتقال حقوق توسعه تدوین می‌شود که به مالکان اراضی یا ساختمان‌های باارزش و حفاظت‌شده اجازه می‌دهد حق توسعه (حق ساخت‌وساز یا افزایش تراکم

1. Transfer of Development Rights

یا توسعه‌ی بنای) ملک خود را به فروش برسانند و قطعات دریافت‌کننده‌ی این حق، از امکان افزایش حد مجاز (یا میانگین حق تراکم) ساخت در ارتفاع و الزامات ساخت‌وساز و عقب‌نشینی بهره‌مند شوند. این شیوه، ضمن اینکه از تغییر کاربری یا تخریب یا تجدید و توسعه‌ی بنای یک زمین یا ساختمان با ارزش طبیعی یا فرهنگی جلوگیری می‌کند، به مالک آن اجازه می‌دهد حق ساخت‌وساز یا توسعه‌ی بنای استفاده‌نشده‌ی ملک خود را با فروش و انتقال آن به مالک ملکی که قابلیت توسعه‌ی بیشتر برای آن پیش‌بینی شده است، دریافت کند (ر.ک. عزیزی و شهاب، ۱۳۹۲: ص ۳).

اما اجرای این رویکرد در کشورهای مختلف توسعه‌یافته و در حال توسعه، در کنار تمامی امتیازات گفته‌شده، مدیران شهری را با مشکلات و ابهاماتی نیز روبه‌رو کرده است که تضمین تحقق مفاهیم عدالت و برابری و ملاحظات اخلاقی و دموکراتیک، از مهمترین این موارد هستند.

دکتر فرانچسکو کایودلی، مدرس سیاست‌ها و پروژه‌های شهری در دانشگاه پلی‌تکنیک میلان و استادیار برنامه‌ریزی شهری در مؤسسه‌ی علوم گراناسو (GSSI)^۱، همچنین مدرس دوره‌های تحصیلات تکمیلی در دانشگاه‌های فلورانس، IUAV ونیز و... از جمله پژوهشگرانی است که بر موضوع اهمیت پستوانه‌های اخلاقی به‌ویژه مفاهیمی نظیر عدالت و برابری در استفاده از برنامه‌ریزی «انتقال حقوق توسعه» متمرکز شده و مطالعات و پژوهش‌های متعددی در این زمینه انجام داده است. مقاله‌ی پیش رو که به‌صورت خاص به بررسی جایگاه اصول اخلاقی در برنامه‌ی انتقال حقوق توسعه می‌پردازد، برای پژوهشگران و برنامه‌ریزان و مدیران شهری کشور ما که علاقه‌مند به استفاده از این شیوه در مدیریت شهری به‌ویژه بافت‌ها و پهنه‌های حفاظت‌شده و با ارزش تاریخی، فرهنگی، طبیعی و... که دارای محدودیت توسعه و تغییر کاربری هستند، راهگشا خواهد بود.

چکیده

این مقاله به جنبه‌های اخلاقی مربوط به «انتقال حقوق توسعه» (TDR) می‌پردازد، یعنی ارزشهای اخلاقی که اجرای برنامه‌ی «انتقال حقوق توسعه» بر آن استوار است و یا انتظار می‌رود که این ارزش‌های اخلاقی در چنین برنامه‌ای لحاظ شود. به‌طور خاص، این مقاله به اهمیت اصل برابری همه‌ی شهروندان تحت لوای قانون، توجه جدی دارد و پیامدهای آن را برای طراحی یک برنامه‌ی انتقال حقوق توسعه بررسی کرده است. به‌طور خاص سه محور مورد توجه قرار گرفته است: نخست، رابطه‌ی بین مفهوم عدالت و مفهوم برابری (یعنی رفتار مساوی)؛ دوم، ظرفیت یا قابلیت (تعبیر و تفسیر و دریافت متفاوت از مفهوم) برابری که به شکل ذاتی در نسخه‌های مختلف برنامه‌های انتقال حقوق توسعه وجود دارد؛ سوم، استفاده از اصل برابری به‌عنوان الگوی بهینه‌ی راهنما برای طراحی برنامه‌ی انتقال حقوق توسعه.

واژه‌های کلیدی: انتقال حقوق توسعه، برنامه‌ریزی، برابری، رفتار برابر، شاخص‌سازی.

1. Website: www.gssi.infn.it

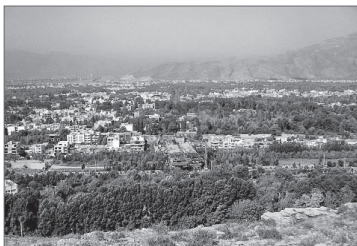
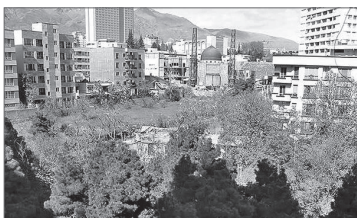
۱- مقدمه: اصول اخلاقی انتقال حقوق توسعه

متون بین‌المللی «انتقال حقوق توسعه» (TDR) اغلب به‌صورت ویژه، روی روش‌ها، محدودیت‌ها و قابلیت‌های اجرایی برنامه‌های «انتقال حقوق توسعه» متمرکز شده‌اند. این تمرکز بر روی جنبه‌های اجرایی آشکارتر است: انتقال حقوق توسعه شیوه‌ای است فنی که به دلایل عملی و اجرایی اتخاذ شده است (برای مثال، در ایالات متحده، به دلیل مشکلاتی که در نتیجه‌ی تحقق اهداف ناشی از ابزارهای برنامه‌ریزی آمرانه‌ی سنتی ایجاد می‌شوند، برنامه‌های «انتقال حقوق توسعه»، به‌صورت رایج، برای محدوده‌های طبیعی و کشاورزی حفاظت‌شده یا محوطه‌های تاریخی مورد استفاده قرار گرفته‌اند). در مقابل، به جنبه‌های اخلاقی موضوع توجه کمتری شده است. به این معنا که با انتخاب یک نسخه‌ی ویژه از انتقال حق توسعه به‌عنوان یک ابزار اجرایی، ارزش‌های اخلاقی به کنار می‌روند یا در حاشیه باقی می‌مانند. در این مقاله، من ایده‌هایی را برای طرح و پاسخگویی به پرسش‌ها پیشنهاد خواهم داد. در بخش نخست، روی صلاحیت و مشروعیت ارزش‌های اخلاقی منتخب بر اساس برنامه‌های «انتقال حقوق توسعه» (و به‌صورت کلی صحبت در مورد برنامه‌ریزی کاربری زمین) متمرکز خواهم شد و بر این واقعیت تأکید خواهم کرد که برنامه‌ریزی نمی‌تواند از اصل ایجاد برابری در بین شهروندان، قبل از اینکه به ملاحظات جدی قانونی وارد شود، اجتناب ورزد. در بخش دوم تعدادی از پیامدهای اصل برابری را با اشاره به شیوه‌ی انتقال حقوق توسعه در شرایطی مورد بحث قرار خواهم داد که هنوز در قالب ضوابط و مقررات، جنبه‌ی قانونی پیدا نکرده است.

۲- چگونگی انتخاب ارزش‌های اخلاقی برای طراحی یک برنامه‌ی

«انتقال حقوق توسعه»

ایجاد سازمان فضایی، طراحی و تدوین چارچوب قانونی اساساً فعالیت‌های هنجارمندی هستند که در آنها «کاربرد معیارهای زیبایی‌شناسانه، اقتصادی، اخلاقی و فرهنگی [...] به انتخاب‌های ایدئولوژیک مشروع بستگی دارد» (Mazza, 2009, pp. 131-132)؛ در نتیجه، این انتخاب‌ها به تعدادی از ارزش‌های اخلاقی مرجع، بسترهایی که گزینه‌های اخلاقی پیش‌گفته بر پایه و با جهت‌دهی آنها شکل می‌گیرند، نیاز دارد. اگرچه، انتخاب این ارزش‌ها برای برنامه‌ریزی اقدامی فرعی است: این امر در بحث و جدل‌های کلی که بین حوزه‌های مختلف سیاسی، فرهنگی و مدنی برای به دست آوردن امتیازات خاص شکل می‌گیرد، سقوط می‌کند (و با نادیده گرفته می‌شود). در واقع، حوزه‌ی صلاحیت تعریف‌شده و قانونی برنامه‌ریزی به‌عنوان یک رشته‌ی خاص فنی، ماهیتاً بدون یک دامنه‌ی اخلاقی- هنجاری است (Chiodelli, 2012). گزینه‌ی «خوب» یا «نهایی» باید از یک فرایند سیاسی پیروی کند که از محدوده‌ی «برنامه‌ریز به‌عنوان دانشمند» فراتر است؛ انتخاب ابزار نیز صرفاً یک روش فنی / اجتماعی علمی است» (Harper and Spencer, 1995, p. 14).



باخت حفاظت شده طبیعی باغ در

محاصره ساخت و سازهای توسعه خواه

به بیان دیگر، همان گونه که گومز^۱ (۲۰۰۸) بیان می کند، شیوه بر چگونگی اقدام اجرایی برای تولید یک نتیجه ی مطلوب معین دلالت دارد. بنابراین، از آنجا که ارزش های اخلاقی، در یک نظام تصمیم گیری برنامه ریزی شده ی مشخص، در محدوده ی برنامه ریزی ایجاد نشده اند، محدودیت های خارجی آن تلقی می شوند. (Stein and Harper, 2005).

این جایگاه ارزش های اخلاقی نه تنها در برنامه ریزی مشهود نیست؛ بلکه برنامه ریزان نیز در آن سهیم نمی شوند. در مقابل، بسیاری از برنامه ریزان معتقدند که هدف از برنامه ریزی تعریف و ترویج (ارتقای) یک موقعیت برتر از امور و ارزش های دارای اولویت است (برای مثال عدالت اجتماعی، مشارکت یا تساوی حقوق). از این دیدگاه، می توان گفت برنامه ریزی تقریباً بر مباحث مدنی و سیاسی غلبه دارد، زیرا ارزش ها و ایده های اساسی جایگزین خود برای یک شهر خوب (و یک جامعه ی خوب) را که در فرایند برنامه ریزی باید محقق شود، بازتعریف می کند.^۲

ورود به پرسش و پاسخ چالشی و تجزیه و تحلیل عمیق در

مورد این موضوع، فراتر از حوصله ی این مقاله است. اگرچه بدون توجه به تنوع ایده ها و دیدگاه های مختلف موجود در مورد این موضوع، به نظر می رسد دست کم روی این واقعیت توافق باشد که برنامه ریزی کاربری زمین نباید ارزش های معینی را که برای جوامع لیبرال دموکرات ما اساسی هستند، نقض کند (Stein and Harper, 2005). به بیان دیگر، فرایندهای کاربری زمین «فقط بعد از پایه گذاری یک شبکه ی نهادی لیبرال و صرفاً در چهارچوبی که شبکه ی پیش گفته تعیین می کند، شروع می شوند» (Moroni, 2015, p. 9). در زمره ی این ارزش ها، می توان به ضرورت برخورد یکسان با همه ی شهروندان تحت لوای قانون اشاره کرد (یعنی اصل برابری). در حقیقت، حتی اگر به نظر بدیهی می آید که یکی از ارزش های بنیادی (و منطبق با قوانین اساسی) در جوامع لیبرال دموکرات ما «عدالت» است، در بیشتر کشورهای غربی برنامه ریزی کاربری زمین درگیر اقداماتی است که اصل برابری را نقض می کنند. پهنه بندی اقلیدسی، اصالتاً ابزاری به منظور

1. Gometz

۲. برای بحث انتقادی درمورد این موضوع بنگرید به: Chiodelli and Scavuzzo 2014

تفکیک و تمایز قطعات دارای منفعت و بهره برای برنامه‌های کاربری زمین (و در نتیجه، تمایز بین مالکان) است؛ عقلانیت در اساس این اختلافات هرگز یک الزام یا ابزار فنی محض نیست. نقض اصل برابری به خودی خود و ماهیتاً به دلایل اخلاقی و وظیفه‌گرایی (بدون توجه به نتایج منفی آن) منفی است. با وجود این، توجه به اینکه این واقعیت نتایج منفی دارد نیز ارزشمند است. برای نمونه، در بسیاری موارد، پهنه‌بندی به‌عنوان ابزاری برای تبعیض مورد استفاده قرار می‌گیرد. جزئیات اجباری معیارهای پهنه‌بندی، به‌ناچار تأثیرات مخربی روی رشد شهری دارند و به تبعیض بین مهاجران، طبقات پایین درآمدی و مالکانی که نفوذ سیاسی کمتری دارند، منتهی می‌شود (Ellickson, 1973, p. 779). امروزه، برخی از آشکارترین و شدیدترین اشکال تبعیض از طریق برنامه‌ریزی کاربری زمین، متوقف شده‌اند (حداقل در کشورهای غربی، برای مثال تبعیض نژادی را در نظر بگیرید)؛ اگرچه قدرت رفتار متمایز، افتراقی و انتخابی در برنامه‌ریزی کاربری زمین، همچنان دارای نتایج منفی است. یکی از این نتایج، مسأله‌ی فساد است. همان‌گونه که کولینگ ورت^۱ (۱۹۹۳: ص ۲۵۳) بیان می‌کند «مسأله‌ی [فساد] [...] به‌ویژه در برنامه‌ریزی کاربری زمین در شرایطی که [...] این فرصت‌ها به‌مراتب بیشتر از سایر حوزه‌های سیاست عمومی وجود دارند، ایجاد بحران می‌کند». این امر ارتباط نزدیکی به این واقعیت دارد که ویژگی‌های نظام‌های برنامه‌ریزی سنتی، انگیزه‌های واقعاً قوی برای فساد ایجاد می‌کند: در حالی که تصمیم‌گیری‌ها در برنامه‌ریزی کاربری زمین نتایج اقتصادی در مقیاسی گسترده را به دنبال دارند. این تصمیمات چنانچه به شیوه‌ای انتخابی و با انعطاف‌پذیری بسیار گرفته شوند، به تفاوت‌های بسیار گسترده در بین زمین‌داران منجر می‌شوند. تمامی اینها به‌عنوان مشوق‌هایی عمل می‌کنند که زمین‌داران برای به فساد کشیدن مقامات دولتی و سیاستمداران، به منظور به دست آوردن نتایج مطلوب اقتصادی از کاربری زمین از آنها استفاده می‌کنند (بنگرید به: Chiodelli and Moroni, 2015).

۳- برابری و انتقال حقوق توسعه

استفاده از انتقال حقوق توسعه به شیوه‌های مختلفی توجیه می‌شود. برای مثال، چنین حقوقی اغلب به لحاظ ظرفیتی که برای کاهش اثرات نامساعد اقتصادی برنامه‌های سنتی کاربری زمین روی زمین‌داران دارند، توجیه شده‌اند (برای نمونه بنگرید به: Nelson et al., 2012, p. 95). از این بابت، سه نکته باید مورد تأکید قرار گیرد.

– **نخست:** عدالت یا برابری؟ در موارد بسیاری، اجرای یک برنامه‌ی «انتقال حقوق توسعه‌ی» مشخص براساس اصل عدالت (برای مثال بنگرید به: Camagni, 2014; Renard, 2007)، مورد تصدیق قرار گرفته است. در چنین مواردی، اصل عدالت - به شکل صریح یا ضمنی - جایگزینی برای اصل برابری مطرح

1. Culling worth

شده است. مفهوم عدالت دارای معانی متعددی است؛ با وجود این، آنچه که بحث‌برانگیز است تمایز مشخص و واضح آن از مفهوم برابری است حتی اگر برخی ادراکات و تفسیرها از عدالت به مفهوم برابری نزدیکتر باشد (برای مثال بنگرید به: Micelli, 2011). درواقع، مفهوم عدالت به اولویت داشتن برخی از اشکال تمایز و بازتوزیع، با هدف دنبال کردن ایده‌ی مشخصی از شهر خوب دلالت می‌کند؛ در نتیجه، برابری انتزاعی و رسمی به شکل رفتار قانونی، اصلی اساسی نیست و به متعهد و ملزم شدن به اقدامات عمومی به شکلی قاطع منجر نمی‌شود. به نظر می‌رسد ایده‌ی اصلی این است که بر خورد مساوی با افرادی که از بسیاری لحاظ متفاوت هستند، نادرست است. بدون ارائه‌ی یک تحلیل دقیق درباره‌ی این موضوع،^۱ گفتنی است که اصل برابری رفتار، به‌خودی خود، امکان بروز برخی از اشکال بازتوزیع را از بین نمی‌برد. مثلاً، این ایده‌ی رالز است (بنگرید به: Rawls 1971, 2001) که چنین اشکالی از بازتوزیع، اگرچه به شکلی سلسله‌مراتبی، تابع اصل برابری صوری هستند، فقط می‌توانند استثنائاتی (استثنائات قوی، دقیق و به‌صورت اخلاقی توجیه‌شده) برای اصل برابری باشند. در نتیجه، تفاوت بین وقتی که یک برنامه‌ی «انتقال حقوق توسعه» بر اصل برابری پایه‌گذاری شده و یا زمانی که بر اساس عدالت بنیانگذاری شده است، به احتمال وجود برخی از اشکال بازتوزیع (و البته نه اهمیت آنها)، منتهی نمی‌شود، بلکه بیشتر به محدودیت‌هایی که در آن بازتوزیع رخ می‌دهد، منجر می‌شود. در مورد دوم (که امروزه بیشتر رایج شده است)، هرگونه شکل مجدد توزیع، چنانچه در دستیابی به شهر هدف برنامه مؤثر باشد، قابل قبول است، حتی اگر این امر دلالت بر برخورد بسیار متفاوت با مالکان زمین داشته باشد (و اصل برابری را عملاً نقض کند).

نکته‌ی جالب توجه این است که در چارچوب یک دولت رفاهی (لیبرال-دموکراتیک) می‌توانیم فرض کنیم که هدف مقامات عمومی و دولتی، همسطح کردن تمامی اشکال اختلافات حقیقی و ماهیتی نیست. وظیفه‌ی دولت این است که با برخورد مساوی با همه‌ی شهروندان تابع قانون، برخی از اشکال بازتوزیع که باید اقشار محروم و افراد فقیر را منتفع کند، با اطمینان به تحقق حقوق اساسی و فرصت‌های برابر در زندگیشان، متعادل سازد. آنچه به نظر می‌رسد امروزه در برنامه‌ریزی اتفاق می‌افتد این است که در بسیاری موارد، «بازتوزیع» یک تکیه کلام توخالی (نوعی لفاظی) است که برای قانونی کردن هر نوع تصمیم‌گیری در مورد کاربری زمین و شایسته تلقی کردن آن به کار می‌رود. در تمامی این موارد، باز توزیع با «ساختن شهر به شکلی عمومی» برابر است و مربوط به کسانی می‌شود که تحقق برنامه‌های «انتقال حقوق توسعه» با سهولت بیشتر را امکان‌پذیر می‌سازند (بدون توجه به مشکلات مربوط به سلب مالکیت زمین و با هزینه‌های عمومی پایین‌تر). اگرچه

۱. لازم به یادآوری است که اصل رفتار برابر تحت لوای قانون دقیقاً دلالت بر این دارد که تفاوت‌های واقعی دلایل معتبری برای رفتار عمومی متمایز و تبعیض‌آمیز نیستند. (Moroni, 2014) برای مثال تفاوت‌های نژادی و مذهبی دلایل قابل قبولی برای دسترسی نابرابر به حقوق سیاسی نیستند. (مثل حق رأی دادن در انتخابات شهرداری)



نمونه ای از اعتراض باغداران قصر دشت شیراز نسبت به طرح مصوب ناعادلانه در بی توجهی به منافع ذی نفعان

با انجام این کار، ما از ابتدا اصل رفتار برابر را رها می‌کنیم و راه را برای انواع متعددی از تمایزها باز می‌کنیم، در حالی که بسیاری از آنها اصولاً مطلوب نیستند (برای مثال، همان‌گونه که گفته شد، ممکن است این امر انگیزه‌های مربوط به فساد و همچنین تبعیض علیه اقلیت‌های ناخواسته را ایجاد کند).^۱ علاوه بر این با انجام این کار، ما خطر انحراف توجه از موضوعات مهم (برای مثال، فقر) را برای بازتوزیع افزایش می‌دهیم. درحقیقت، ساختار «شهر عمومی» لزوماً به معنای نوعی بازتوزیع به نفع افراد محروم نیست. درعوض، در بسیاری موارد فضاهای عمومی و ساختمان‌هایی که برای عموم طراحی شده‌اند، معمولاً توسط فقرا مورد استفاده قرار نمی‌گیرند.

دوم: برنامه‌های «انتقال حقوق توسعه‌ی» متفاوت، دارای توان‌های برابری متفاوتی هستند. به‌طور کلی می‌توان گفت، برنامه‌های «انتقال حقوق توسعه» همواره نسبت به شکل‌های سنتی‌تر برنامه‌ریزی کاربری زمین برابری بیشتری را تضمین می‌کنند (Carmichael, 1974). اگرچه ظرفیت حقوق توسعه‌ی قابل انتقال به لحاظ رفتار برابر، با ویژگی‌های طراحی‌شده برای برنامه‌های «انتقال حقوق توسعه» ارتباط تنگاتنگی دارد. برای مثال، در برخی برنامه‌های «انتقال حقوق توسعه»، نحوه‌ی رویارویی و رفتار با نقاط متفاوت (مثلاً مالکان متفاوت)، هنوز هم بسیار متنوع است. وجود تعداد زیاد رسته‌ها، حوزه‌ها و گروه‌ها (که هر یک با یک شاخص ساختمانی و تراکمی متفاوت مشخص شده است) و بر اساس اینکه در چه زمینی گروه‌بندی شده، شهادی بر این مدعاست. در ایتالیا برای مثال، می‌توان به مورد طرح پیاچنزا اشاره کرد (Micelli, 2002).^۲ در موارد دیگر، نحوه‌ی رویارویی با مالکان زمین از برابری بیشتری برخوردار است؛

۱. برای مثال در مورد مسلمانان در ایتالیا، این مفهوم دقیقاً از طریق برنامه‌ریزی فضایی قابل بیان هست که بسیاری از شهرداری‌ها حق منطبق بر قانون اساسی برای گروه‌های مسلمان به منظور ساختن مکان‌هایی برای عبادت را تکذیب می‌کنند (بنگرید به: Chiodelli, 2014 and 2015).

۲. همچنین می‌توان به‌عنوان مصداق گروه‌بندی‌های مختلف کاربری زمین که به رفتار نابرابر منتهی شده و در نتیجه بستر ایجاد تبعیض و دور شدن از عدالت اجتماعی را فراهم آورده است، به گروه‌های پنجگانه‌ی طرح ساماندهی باغات قصر دشت شیراز مصوب سال ۱۳۷۹ (مهندسين مشاور آمود، ۱۳۷۹) اشاره کرد که به رفتار نابرابر و در نتیجه اعتراضات گسترده منتهی شده است. (توضیح مترجم)

برنامه‌ی «انتقال حقوق توسعه» واجد تعداد کمتری از گروه‌بندی و ناحیه‌بندی زمین، همچنین شاخص‌های ساختمانی است (برای مثال در ایتالیا، می‌توان به مورد نقشه‌ی شهر میلان اشاره کرد). علاوه بر این، برخی از پیشنهادها (نظری) برای یک نسخه از برنامه‌های «انتقال حقوق توسعه» که ظرفیت برابری را برای یک سطح حداکثری در نظر گرفته‌اند، ارائه شده است. (به اصطلاح "برنامه‌های «انتقال حقوق توسعه‌ی» منطقه‌بندی با قابلیت جایگزینی"؛ برای مثال بنگرید به: Moroni, 2015).

بدیهی است این حقیقت محض که یک برنامه‌ی «انتقال حقوق توسعه» با مالکان، به شیوه‌ی برابری نسبت به سایر برنامه‌ها رفتار می‌کند، به‌خودی خود به این معنی نیست که برنامه‌های قبلی باید نسبت به برنامه‌های بعدی ترجیح داده شوند. یک ارزیابی جامع از برنامه‌ی «انتقال حقوق توسعه» باید از سایر عوامل و ارزش‌ها گزارش‌گیری انجام دهد. اگرچه این امر، اهمیت ایجاد پرسش (و سنجش) در مورد اصل محوری رفتار برابر در ارزیابی ظرفیت و اشکالات یک برنامه‌ی «انتقال حقوق توسعه‌ی» معین (و به‌صورت کلی‌تر، یک نظام برنامه‌ریزی) را کاهش نمی‌دهد؛ حداقل اهمیت همسان سایر عوامل و ارزش‌هایی که امروزه به‌صورت اساسی مورد توجه قرار می‌گیرند، باید ارزیابی شود.

در این زمینه، دیدگاه جزئی‌نگر دیگری، درخور توجه است که ظرفیت برابری یک برنامه‌ی «انتقال حقوق توسعه» به‌درستی با قابلیت انتقال حقوق توسعه متصل نشده است؛ و در واقع این قابلیت به اعطای شاخص‌های ساختمانی پیونده خورده است. (انتقال حقوق توسعه فقط سازوکاری برای اطمینان از اثربخشی برنامه‌ی کاربری زمین و عملکرد بازار زمین است). از این دیدگاه، «برنامه‌های کاربری زمین با رشد صفر» که برخی از شهرداری‌های ایتالیا، آن را تأیید (امضا) کرده‌اند (برای مثال به مورد کاسینتا لوگانانو میلان نگاه کنید)، با درجه‌ی بالایی از برابری رفتار بین تمام مالکان قطعات خالی مشخص شده است. در این حالت یک شاخص ساختمانی بی‌اثر بدون نیاز به (و بدون امکان) انتقال، به تمام نقاط اختصاص داده شده است.^۱

— سوم: راهنمای ایدئال یا ایده‌ی خیالی؟ در حالی که برنامه‌های «انتقال حقوق توسعه» بیشتر به لحاظ قابلیت برابری بالاترشان نسبت به اشکال سنتی برنامه‌ریزی کاربری زمین شناخته می‌شوند، در هیچ موردی آنها رفتار کاملاً برابر بین تمام شهروندان را تضمین نمی‌کنند. همان‌گونه که رینارد^۲ (۲۰۰۷) عنوان می‌کند، «اقدام به انتقال حقوق توسعه، در نتیجه معادل‌سازی... برای توزیع سود سرمایه‌ی کلی حاصل از توسعه‌ی شهری (بهسازی)، فقط بین زمین‌دارانی است که... به "انتقال حقوق توسعه" معرفی می‌شوند و در نتیجه به معنی به‌اشتراک‌گذاری منافع ناشی از بهسازی فقط بین مالکان، به جای به‌اشتراک‌گذاری آن بین تمام

۱. در موارد «برنامه‌های کاربری زمین با رشد صفر» در ایتالیا، توسعه‌های محدود روی قطعات خالی همواره مجاز هستند.

2. Renard

جمعیت شهر است» (Renard, 2007, p. 57). در واقع برابری در رفتار فقط در مورد «انجمن صاحبان ملک» اعمال می‌شود:^۱ یعنی کسانی که در زمان تصویب طرح روی نقاط خالی (و بدون مالکیت) ندارند، از منافع رفتار برابر حذف می‌شوند. اگرچه، این موضوع چیزی از اهمیت و ضرورت حفاظت از اصل برابری کم نمی‌کند. نیازی نیست که در این اصل، هر کسی در هر لحظه دقیقاً مطابق با یک شیوهی مشخص رفتار کند (و همه‌ی افراد رفتار همسانی داشته باشند)، در عوض اصل پیش‌گفته بر این دلالت دارد که قانون باید بر گروه‌های غیر شخصی و گسترده‌ای از مردم (و نه افراد خاص) به شیوه‌ای انتزاعی و غیر شخصی اعمال شود. به‌طور کلی، می‌توان گفت برابری در برنامه‌های «انتقال حقوق توسعه» به‌صورت غیر مستقیم با طبقه‌ی «صاحبان ملک» و منفعت کسانی که در حال حاضر بر زمین مالکیت دارند و کسانی که در آینده تبدیل به یک مالک خواهند شد (این ایده که هرکس می‌تواند یک زمین‌دار شود) مرتبط است.^۲ این نکته یک موضوع اساسی را معرفی می‌کند: اصل رفتار برابر، یک راهنمای ایدئال است. همان‌گونه که به‌خوبی مشخص است، در حوزه‌ی برنامه‌ریزی مسائل و مشکلات ماهیتی «فاسد و تبهکارانه» و موقعیت‌مند دارند (Rittel and Webber, 1973)؛ در نتیجه، اجرای سختگیرانه و بسیار دقیق اصل برابری همیشه ممکن نیست، چراکه باید بین مشکلات اجرایی (و ارزش‌های متناقض) توازن و تعادل ایجاد کرد. بنابراین، برابری در برنامه‌ریزی اگرچه یک آرمان راهنماست، اما یک ایده‌ی غیر واقعی و واهی به‌شمار نمی‌آید. به عبارت دیگر، برابری در برنامه‌ریزی، یک اصل بدون کاربرد (و بدون تأثیرگذاری) بر دنیای واقعی نیست. اگر با این واقعیت موافقت کنیم که رفتار برابر یک اصل اساسی در اخلاق عمومی جوامع لیبرال دموکراتیک غربی است، بنابراین همه‌ی ضوابط و مقررات عمومی - شامل ضوابط و مقررات برنامه‌ریزی- باید با هدف نزدیک شدن هر چه بیشتر به یک چنین اصلی باشد. چنانچه برابری را (با نگاهی بدبینانه) در حوزه‌ی برنامه‌ریزی به‌عنوان «بی‌نهایت بد» تصور کنیم، شاید دستیابی به موفقیت کامل اصل برابری در زمینه‌ی برنامه‌ریزی (و همچنین در زمینه‌ی برنامه‌های «انتقال حقوق توسعه») غیرممکن باشد. اگرچه، این توجیه خوبی نیست که بر اساس آن از هرگونه تلاش برای نزدیک شدن تا حد ممکن به چنین هدفی، در عین حال تلاش برای نقض بسیار نامحتمل آن (و فقط در موارد مفرط و به موجب دلایل دقیق اخلاقی) جلوگیری کنیم.

۱. بابت یادآوری کردن این موضوع از ازیو میسلی متشکرم.

۲. به همان شیوه، برای مثال، می‌توان به حق رأی دادن در انتخابات سیاسی برای تمام افراد بزرگسال در حال حاضر و آینده اشاره کرد.

۴- نتایج

همان‌گونه که در این مقاله استدلال کرده‌ام، تمرکز نه‌تنها بر روی جنبه‌های عملکردی و اجرایی انتقال حقوق توسعه، بلکه توجه به جنبه‌های اخلاقی آن نیز مهم است. به بیان دیگر ارزش‌های اخلاقی به این لحاظ که برای طراحی یک ابزار برنامه‌ریزی ویژه بسترسازی می‌کنند، مناسب هستند. این ارزش‌های اخلاقی به‌صورت خود به‌خودی و خودجوش درون حوزه‌ی برنامه‌ریزی شکوفا نمی‌شوند. درعوض، آنها محدودیت‌های خارجی (به‌صورت مستقل) هستند که بر تصمیمات برنامه‌ریزی فشار وارد می‌کنند؛ زیرا در حوزه‌ی مباحث سیاسی و مدنی قرار می‌گیرند. در میان این ارزش‌ها، برخورد مساوی با تمامی شهروندان تحت لوای قانون بدون تردید یکی از ارکان (منطبق با قانون اساسی) جوامع لیبرال دموکراتیک ما است. در نتیجه، ارزش‌های اخلاقی الزاماً باید به یک مرجع اساسی در برنامه‌ریزی فضایی (و در برنامه‌های «انتقال حقوق توسعه») تبدیل شوند. همچنین برخلاف آنچه معمولاً در اغلب نظام‌های سنتی برنامه‌ریزی اقلیدسی اتفاق می‌افتد، در چنین تصمیماتی که به شیوه‌ای بسیار محافظه‌کارانه گرفته می‌شوند، به ایجاد رفتارهای بسیار تبعیض‌آمیز بین مالکان منتهی می‌گردد. فقط پس از اینکه اصل تساوی به‌عنوان یک ارزش اساسی (بنیادین) مأخذ شناخته شد (حتی اگر اصلی یگانه تلقی نشود)، ما می‌توانیم گزینه‌های فنی متفاوتی را برای کاربرد در حوزه‌ی برنامه‌ریزی کاربری زمین مورد بحث قرار دهیم (در هر دو مفهوم «نظام‌های برنامه‌ریزی» و برنامه‌های «انتقال حقوق توسعه»).

در این زمینه، هم اکنون گزینه‌های متفاوتی قابل دسترس هستند و سایر گزینه‌ها را نیز می‌توان تصور کرد و در نظر گرفت. برخی از گزینه‌ها «رادیکال‌تر» هستند و شکل‌های سنتی برنامه‌ریزی را واژگون می‌کنند (برای مثال، بنگرید به «ایده‌های برنامه‌ریزی نوموکراتیک»^۱ [تساوی افراد در برابر قانون. م.] و «برنامه‌های "انتقال حقوق توسعه‌ی" منطقه‌بندی با قابلیت جایگزینی»؛ Moroni, 2010 and 2015). سایرین به شکل‌های سنتی برنامه‌ریزی کاربری زمین نزدیک‌تر هستند؛ برای مثال، برخی از انواع «برنامه‌های «انتقال حقوق توسعه‌ی» منطقه‌بندی- یکپارچه» با تعداد بسیار محدودی از گروه‌بندی و رسته‌های زمین وجود دارد، اما همچنین به طرح‌های کاربری زمین با رشد صفر توجه کنید یا شکل‌های افراطی ارزش‌گذاری زمین (یا بهبود) را در نظر بگیرید. هر گزینه اشکالات و ظرفیت‌هایی دارد که باید به دقت ارزیابی شود. به‌عنوان برنامه‌ریز، ما می‌توانیم این اشکالات و ظرفیت‌ها را مورد تردید قرار دهیم، اما صرف نظر از طرح چالش پرسشگری و توجیه باورهایمان، توجه به اصل رفتار برابر الزامی است.^۲

1. nomocratic planning

۲. برای دسترسی به منابع مقاله به آدرس زیر مراجعه فرمایید:

https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2599566

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری مترجم

همان‌گونه که در این مقاله مشخص شد، رویکرد «انتقال حقوق توسعه»، مانند بسیاری دیگر از شیوه‌های فن‌مدارانه و روش‌های برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، برای رسیدن به نتایج اخلاق‌مدارانه به‌ویژه اصل «عدالت» و «مساوات»، در درجه‌ی اول مستلزم برخورداری از پشتوانه‌های قانونی و نظام‌مند دموکراتیک به‌عنوان پیش‌نیاز تحقق اهداف و تضمین عملکرد صحیح اجرایی است. به بیان دیگر از آنجا که این شیوه‌ی فنی و اجرایی به‌منظور حفاظت از زمین‌ها و ساختمان‌های دارای ارزش و حفاظت‌شده در جوامعی با نظام سیاسی لیبرال دموکرات تدوین شده است، در استفاده از آن، انطباق شیوه با سازمان اجرایی و ساختار سیاسی-اداری به‌عنوان پیش‌نیاز و شالوده‌ی تضمین‌کننده‌ی تحقق طرح ضرورتی اساسی است.

همچنین از آنجا که این شیوه‌ی اجرایی، در یک بستر برنامه‌ریزی کاربری زمین و به‌منظور تضمین حفاظت از بافت‌ها و پهنه‌های باارزش تاریخی و طبیعی با احترام به حقوق مالکانه در کنار اصول اخلاقی تأمین عدالت تدوین شده است، باید توجه داشت که حوزه‌ی عملکرد این شیوه، مناطق واجد ارزش تاریخی و طبیعی را در برمی‌گیرد. بنابراین، تدوین یک چهارچوب مناسب برای شناسایی و ثبت اراضی دارای چنین ارزش‌هایی و درجه‌بندی این ارزشمندی، همچنین ضوابط و مقررات شفاف و اجرایی نحوه‌ی اعمال ممنوعیت یا محدودیت‌های ساخت‌وساز و توسعه‌ی بنا، از پیش‌نیازهای ضروری برنامه‌های انتقال حقوق توسعه تلقی می‌شوند.

بر اساس نتایج و پیامدهای درس‌آموز اجرای این برنامه‌ها در سایر کشورها که در این مقاله مورد توجه و تجزیه و تحلیل قرار گرفته است، علاوه بر پیش‌نیازهای یادشده، می‌توان چنین استدلال کرد که هرچه تنوع و تعدد گروه‌ها و طبقه‌های کاربری زمین که ضوابط و مقررات متفاوتی (مثلاً به لحاظ تراکم و تعداد طبقات و سطح اشغال و نوع فعالیت) را تعیین می‌کنند بیشتر باشد، شرایط تبعیض‌آمیز و ناعادلانه، توزیع نامناسب ثروت، فساد و تخطی از مقررات، نارضایتی عمومی از اجرای طرح و فاصله گرفتن از اصول اخلاقی مبنای حقوق شهروندی، احتمال، فرصت و امکان بیشتری برای بروز پیدا می‌کند و به‌عکس چنانچه برنامه‌ریزی کاربری زمین به ایجاد ارزش افزوده‌ی کمتری بر روی زمین منجر شود (با تأکید بر کاربری‌های زمین دارای رشد صفر)، امکان تحقق اصول عدالت و اجرای مناسب‌تر شیوه‌ی انتقال حقوق توسعه بیشتر است. بنابراین می‌توان چنین نتیجه گرفت که شیوه‌ی انتقال حقوق توسعه، قادر به پوشش اختلافات شدید ارزش زمین ناشی از اعمال ضوابط و مقررات محدودیت و ممنوعیت ساخت‌وساز در زمین‌ها و ساختمان‌های واجد ارزش و گروه‌بندی‌ها و حوزه‌های متعدد کاربری زمین (که به رشد بسیار بالای قیمت زمین ناشی از تغییر کاربری و افزایش تراکم منجر می‌شوند)، نیست.

همچنین با توجه به اینکه برنامه‌ها و طرح‌های شهری به‌ویژه شیوه‌های مربوط به کاربری زمین‌های

شهری، نقش مستقیمی در مدیریت اقتصاد شهری و رفاه اجتماعی دارند و به نوعی ابزار اجرایی اصول ایدئولوژیک، حقوق شهروندی، حقوق مدنی و قوانین و مقررات اساسی کشور تلقی می‌شوند، اهمیت سنجش و پایش اصول اخلاقی مبتنی بر چهارچوب هنجاری و ارزش‌های نهادی جامعه در این طرح‌ها از ضرورت و الزامی اساسی برخوردار است و بنابراین قبل از تصویب هر طرحی، تمامی ظرفیت‌ها و اثرات احتمالی اجرای طرح و امکان تحقق اصول اخلاقی به‌ویژه اصول مرتبط با حقوق شهروندی و قانون اساسی با مدل‌سازی سناریوهای مختلف محتمل باید مورد بررسی و آسیب‌شناسی قرار گیرد. فقط با اتکا بر چنین بررسی‌هایی است که می‌توان انتظار داشت راه ماندگاری و حفظ و نگهداری تمامی عرصه‌های باارزش و میراث تاریخی و طبیعی و هویت ملی هموارتر از امروز گردد.

منابع

عزیزی، محمدمهدی و شهاب، سینا. «کاربرد انتقال حقوق توسعه (TDR) به‌عنوان سازوکار تحقق‌پذیری طرح‌های توسعه‌ی شهری (نمونه‌ی موردی: شهر کاشان)»، فصلنامه‌ی علمی-پژوهشی مطالعات شهری، پاییز ۱۳۹۴.

«ضوابط و مقررات طرح ساماندهی باغات قصردشت شیراز»، مهندسين مشاور آمود، ۱۳۷۹.

Camagni R. (2014). Perequazione urbanistica 'estesa', rendita e finanziarizzazione immobiliare un conflitto con l'equità e la qualità territoriale, Scienze Regionali, 13(2): 29-44.

Chiodelli F. (2012). Re-politicizing Space through Technical Rules, Planning Theory, 11 (2): 115-127.

Chiodelli F. (2014). Verso un'agenda per città multiculturali: la regolazione spaziale della diversità religiosa in Italia. In: A. Calafati (ed), Città tra sviluppo e declino. Un'agenda urbana per l'Italia. Roma: Donzelli, 339-354.

Chiodelli F. (2015). Religion and the city: A review on Muslim spatiality in Italian cities, Cities, 44: 19-28.

Chiodelli F., Moroni S. (2015). Corruption in land-use issues: a crucial challenge for planning theory and practice, Town Planning Review (forthcoming).

Chiodelli F., Scavuzzo L. (2014). Power in Space: Space Regulation amidst Techniques and Politics in the Global South. In: Chiodelli F., De Carli B., Falletti M., Scavuzzo L., (eds), Cities to Be Tamed? Spatial Investigations Across the Urban South. Newcastle upon-Tyne, UK: Cambridge Scholars Publishing, 150-172.

Cullingworth J. B. (1993). The Political Culture of Planning. London and New York: Routledge.

Ellickson R. C. (1973). Alternatives to zoning: covenants, nuisance rules, and fines as land use controls, The University of Chicago Law Review, 40(4): 681-781.

- Gometz G. (2008). *Le regole tecniche. Una guida refutabile*, Pisa: Edizioni Ets.
- Harper T. L., Stein S. M. (1995). A Classical Liberal (Libertarian) Approach to Planning Theory, In: S. Hendler (ed.), *Planning Ethics. A Reader in Planning Theory, Practice, and Education*. New Brunswick: Center for Urban Policy Research, 11-29.
- Mazza L. (2009). Plan and constitution – Aristotle’s Hippodamus: toward an ‘ostensive’ definition of spatial planning, *Town Planning Review*, 80(2): 113-41.
- Micelli E. (2002). Development Rights Markets to Manage Urban Plans in Italy, *Urban Studies*, 39 (1): 141-154.
- Micelli E. (2011). *La gestione dei piani urbanistici. Perequazione, accordi, incentivi*. Venezia: Marsilio.
- Moroni S. (2010). Rethinking the theory and practice of land-use regulation: Towards nomocracy, *Planning Theory*, 9 (2): 137-155.
- Moroni S. (2014). Considerazioni critiche su diritti e indici di edificazione, *Scienze Regionali*, 13(2): 59-72.
- Moroni S. (2015). Complexity and the inherent limits of explanation and prediction: urban codes for self-organising cities, *Planning Theory* (online first; doi: 10.1177/1473095214521104)
- Nelson A. C., Pruetz R., Woodruff D., Nicholas J. C., Juergensmeyer J. C., Witten J. (2012). *The TDR Handbook. Designing and Implementing Transfer of Development Rights Programs*. Washington: Island Press.
- Rawls J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press
- Rawls J. (2001). *Justice as Fairness: A Restatement*. Cambridge Harvard University Press.
- Renard V. (2007). Property Rights and the Transfer of Development Rights. Question of efficiency and equity, *Town Planning Review*, 78(1): 41-60.
- Rittel H. W. J., Webber M. M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning, *Policy Science* 4(2): 155-169.
- Stein S. M., Harper, T. L. (2005). Rawls’s ‘Justice as Fairness’: A Moral Basis for Contemporary Planning Theory, *Planning Theory*, 4(2): 147-172.