

بازخوانی عدالت در اجرای طرح‌های شهری کشور نمونه میدان شهدا در مشهد

هادی سعیدی رضوانی^{*} – دانشجوی دکترای شهرسازی، دانشکده شهرسازی، دانشگاه تهران
فرشاد نوریان – دانشیار پرديس هنرهای زیبا، دانشگاه تهران
پذیرش مقاله: ۸۷/۳/۲۳ تأیید نهایی: ۸۸/۲/۲۳

چکیده

پژوهش حاضر به بازخوانی مفهوم عدالت – که یکی از اصول شهرسازی اسلامی است – در اجرای طرح‌های شهری می‌پردازد. متغیر «احترام به حق مالکیت» به عنوان پایه‌ای ترین ساختار عدالت در اجرای طرح‌ها در نظر گرفته شد و در طرح میدان شهداًی مشهد به عنوان نمونه موردی مورد سنجش قرار گرفت. این تحقیق در زمینه پژوهش‌های توصیفی – تحلیلی قرار می‌گیرد که نتیجه‌های کاربردی دربردارد و در گردآوری اطلاعات آن مطالعات میدانی صورت گرفته است. بررسی روند تملک املاک در طرح میدان شهدا از سال ۱۳۸۲ تا تیرماه ۱۳۸۷ نشان می‌دهد که قیمت‌گذاری‌ها پایین‌تر از بهای روز اسلامک بوده است و عموم مالکان ابراز ناراضیتی می‌کرده‌اند. مشکل بنیادی موجود، یکطرفه بودن قوانین تملک اراضی به نفع دستگاه‌های اجرایی و فقدان سازوکار دقیق برای مشارکت مالکان در طرح‌های شهری است. در این مقاله قانون پیشنهادی برای جایگزینی با قوانین موجود – به نحوی که روش مشارکت مالکان را در اجرای طرح‌های شهری تدقیق کند – ارائه شده است. در این پیشنهاد سهم متوسط مالکان از این‌بهی طرح جدید حدود ۳۰ درصد تعريف شده است.

کلیدواژه‌ها: عدالت، اجرای طرح‌های شهری، حقوق شهری، مشارکت مالکان، بافت فرسوده، طرح میدان شهدا.

مقدمه

مفهوم عدالت یکی از مهم‌ترین و مناقشه‌انگیزترین اصولی است که بر هر فعالیت اجتماعی از جمله شهرسازی تأثیر گذاشته و مباحثات پردازمانه‌ای را موجب گردیده است. در نیمه دوم قرن بیست عدالت به عنوان هسته اصلی نظریات برنامه‌ریزی مارکسیستی مطرح بود و هدف غایی مکاتب چپ‌گرا تلقی می‌شد. از اوایل دهه ۱۹۹۰ این مفهوم در قالب اصطلاحاتی چون عدالت محیطی^۱ و برابری^۲ در جریان اصلی پژوهش‌های نظری شهرسازی وارد شد.

* E-mail: hadisaeedi@yahoo.com

.۹۱۲۳۱۹۹۰۶۹ نویسنده مسئول:

۱. ن.ک. Schwab, James C., 2006, Environmental Justice, in Planning and Urban design standards, APA, John Wiely and Sons Inc. p: 93-94.

۲. ن.ک. www.unescap.org/huset/gg/governance.htm

Wheeler, Stephen M., 2004, Planning for sustainability: creating livable, equitable, and ecological communities, Routledge, New York. p: 60-65.

فارغ از این که در پژوهش‌های نظری شهرسازی، چقدر به مفهوم عدالت پرداخته شده، از آنجا که عدالت یکی از اصول قطعی اسلامی بوده و نظام سیاسی کشور نیز مدعی پیاده‌سازی احکام و اصول اسلامی است، می‌توان به بررسی میزان رعایت این اصل در اجرای طرح‌های شهری کشور پرداخت تا درک دقیق‌تری از تناسب شهرسازی کشور با اصول علمی و در عین حال با یکی از اصول مسلم اسلامی، حاصل شود. در مورد وجود «شهرسازی اسلامی» اختلاف نظرهای زیادی وجود دارد و بسیاری از پژوهشگران اساساً به کارگیری آن موافق نیستند. هورانی (Hourani, 1970) پیشنهاد می‌کند که بهجای استفاده از اصطلاح شهرسازی اسلامی یا شهر اسلامی از واژه «شهر در سرزمین‌های اسلامی» سخن گفته شود. با این حال برخی مانند بسیم سلیم حکیم (Hakim, 2004) و هشام مرتضی (Mortada, 2003) معتقدند که می‌توان مفاهیمی را به عنوان اصول هدایت‌گر توسعه شهر در فقه اسلامی جستجو کرد.

هرچند که در مورد وجود شهرسازی اسلامی اختلاف نظر زیادی وجود دارد، اما درباره اینکه اصل عدالت یکی از رهنمودهای اسلام برای ساماندهی شهر است - بهدلیل تأکیدات صریح متون اسلامی - تردید چندانی وجود ندارد. عدالت در اسلام پایه و اساس هرگونه فعالیت اجتماعی است و از آنجا که شهرسازی نیز نوعی فعالیت اجتماعی برای شکل دادن به فضای زندگی بهشمار می‌آید، منظور کردن اصل عدالت در شهرسازی از تأکیدات آموزه‌های اسلامی است.

نوشتار حاضر می‌کوشد در قدم اول نگاهی کوتاه به جایگاه اصل عدالت در اسلام داشته باشد. در گام دوم به طرح موضوع پیاده‌سازی اصل عدالت در شهرسازی می‌پردازد. در مرحله سوم به طور مستند جایگاه عدالت را در اجرای طرح‌های شهری کشور با مطالعه یک نمونه موردي با تکیه بر مدارک و قوانین موجود نشان می‌دهد. در نهایت پیشنهادهایی برای رعایت بیشتر این اصل در شهرسازی اجرایی کشور از طریق اصلاح قوانین و رویه‌ها ارائه شده است.

بیان مسئله

نوشتار حاضر دارای دو بُعد اصلی است: بُعد اول) جایگاه اصل عدالت در شهرسازی اسلامی؛ بُعد دوم) رعایت عدالت در اجرای طرح‌های شهری کشور و به طور نمونه در طرح میدان شهدا. طرح مذکور می‌تواند نمونه‌ای برای رویه‌های حاکم بر تملک اراضی در سایر طرح‌های شهری باشد، زیرا در مقیاسی وسیع و با سرمایه‌گذاری کلان در حال اجراست و حمایت‌های قانونی مراجع رسمی را نیز با خود دارد.

پرسش‌های پژوهش حاضر را می‌توان چنین دسته‌بندی کرد:

۱. مفهوم عدالت در شهرسازی اسلامی چه جایگاهی دارد؟
۲. در اجرای طرح میدان شهدا مشهد، به چه میزان عدالت رعایت شده است؟
۳. چه تغییراتی را می‌توان در قوانین و رویه‌های اجرای طرح‌های شهری کشور اعمال کرد تا اصل عدالت بهتر رعایت شود؟

از آنجا که مفهوم عدالت دارای جوانب متعدد است، برای ارزیابی میزان رعایت آن در یک طرح شهری باید شاخص‌هایی عینی تعیین کرد. در اینجا برای تحدید موضوع و جزئی کردن مفهوم عدالت، شاخص احترام به حق مالکیت به عنوان معروف رعایت عدالت در نظر گرفته می‌شود. روشن است که بنیان رعایت عدالت در جوانب مختلف طرح‌های شهری از مرحله تهییه طرح تا اجرا، همان محترم شمردن حق مالکیت اهالی، حق سکونت و کسبوکار آنهاست. از این رو

می‌توان گفت که اولین شاخص رعایت عدالت در طرح‌های شهری، نحوه برخورد با مالکان است. لذا این مقاله با اذعان به وجود شاخص‌های دیگر برای ارزیابی عدالت، تنها به یکی از این شاخص‌ها یعنی «احترام به حق مالکیت» می‌پردازد.

اهداف تحقیق

اهداف پژوهش حاضر در گزاره‌های زیر بیان شده است:

۱. ارزیابی میزان رعایت عدالت در اجرای طرح‌های شهری کشور.
۲. ریشه‌یابی عواملی که تا حدی موجب نارضایتی شهروندانی است که زمین‌شان در محدوده طرح‌های شهری قرار می‌گیرد.
۳. تدوین سازوکاری عملی برای ایجاد تغییرات مورد نیاز در رویه‌ها و قوانین شهری به منظور رعایت عدالت در اجرای طرح‌های توسعه شهری کشور.

روش تحقیق

در بخش اول مقاله (واکاوی اصل عدالت)، روش استنادی مورد استفاده قرار گرفته و در بخش دوم (رعایت اصل عدالت در طرح میدان شهدا) با تعریف یک متغیر عینی در سنجش عدالت (نحوه برخورد با مالکیت‌ها) روش ارزیابی مورد استفاده بوده است که طی آن تحلیل محتوای اسناد و مدارک مربوط به تملک اراضی واقع در طرح و مصاحبه با مجریان طرح صورت گرفته است. یک نمونه را پژوهش حاضر از آن رو که بررسی می‌کند، دارای روش نمونه موردي نیز هست. این تحقیق در زمرة پژوهش‌های توصیفی - تحلیلی قرار می‌گیرد که نتیجه‌ای کاربردی دربردارد و در گردآوری اطلاعات آن مطالعات میدانی صورت گرفته است.

اصل عدالت در متون اسلامی

برای پاسخ به اولین پرسش تحقیق، ابتدا به بررسی این امر می‌پردازیم که جایگاه عدالت در متون اسلامی کجاست و اهمیت آن چه میزان است. ریشه اصلی مباحث مربوط به عدل را باید در اصلی‌ترین منبع تعالیم اسلام یعنی قرآن جست‌وجو کرد. با توجه به انواع عدل مطرح شده در تعالیم قرآنی یعنی عدل تکوینی، عدل تشریعی، عدل اخلاقی و عدل اجتماعی، می‌توان به این اصل اساسی دست یافت که پایهٔ جهان‌بینی قرآنی را عدل تشکیل می‌دهد (مطهری، ۱۳۵۷، ۳۵). در این زمینه آیات فراوانی در قرآن کریم ذکر گردیده است که به برخی از آنها اشاره می‌شود:

انَّ اللَّهَ يَأْمُرُ بِالْعَدْلِ وَالْإِحْسَانِ وَإِيتَاءِ ذِي الْقُرْبَىٰ (نحل / ۹۰)

در حقیقت، خداوندی به دادگری و نیکوکاری و بخشش به خویشان فرمان می‌دهد (ترجمه محمد مهدی فولادوند؛ ۱۳۷۶).

یا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ لِلَّهِ شُهَدَاءَ بِالْقِسْطِ وَلَا يَجِرُّ مَنَّكُمْ شَنَثَانَ قَوْمٍ عَلَىٰ أَلَا تَعْدِلُوا إِعْدِلُوا هُوَ أَقْرَبُ لِلتَّقْوَىٰ وَأَتَّقُوا اللَّهَ أَنَّ اللَّهَ حَبِّيرٌ بِمَا تَعْمَلُونَ (مائده / ۸)

ای کسانی که ایمان آورده‌اید، برای خدا به داد برخیزید [و] به عدالت شهادت دهید، و البته باید دشمنی گروهی، شما را بر آن دارد که عدالت نکنید. عدالت کنید که آن به تقوا نزدیک‌تر است و از خدا پروا دارید که خدا به آنچه انجام می‌دهید، آگاه است (ترجمه فولادوند؛ ۱۳۷۶).

فعل امر «اعدلو» وجوب یا ضرورت به کار بستن عدالت را به‌طور عام و در حقوق مردم - که حق مالکیت و سکونت هم از آنهاست - به‌طور خاص نشان می‌دهد.^۱

لقد أرسلنا رُسُلَنَا بِالبَيِّنَاتِ وَأَنْزَلْنَا مَعَهُمُ الْكِتَابَ وَالْمِيزَانَ لِيَقُومَ النَّاسُ بِالْقِسْطِ (حدید / ۲۵)

به راستی [ما] پیامبران خود را با دلایل آشکار، روانه کردیم و با آنها کتاب و ترازو فرود آوردیم تا مردم به انصاف برخیزند (ترجمه فولادوند؛ ۱۳۷۶).

در تفکر اسلامی، عدل به عنوان یکی از صفات فعل الهی مطرح است. خداوند در آیه ۵۶ سوره هود می‌فرماید: ان رَبِّیْ عَلَیْ صِرَاطَ مُسْتَقِيمٍ (به راستی پروردگار من بر راه راست است). یعنی بر همه صفات، کردار، گفتار، قضا و قدر و مشیت بر طریقه عدل و عدالت است و از افراط، تفریط و جور مبربی است (امین‌زاده و نقی‌زاده، ۱۳۸۱، ۲۳).

موارد سفارش به عدل و قسط در قرآن کریم و روایات پیامبر و ائمه بسیار فراوان است، به نحوی که خود موضوع عدل در اسلام تاکنون منشأ تحقیقات و کتب متعددی بوده و چنانکه می‌دانیم «عدالت خداوند» یکی از ۵ اصل عقیدتی است. از همین مختصر که در اینجا ذکر شده، می‌توان نتیجه گرفت که عدالت در اسلام به عنوان پایه‌ای برای روابط اجتماعی در جامعه مسلمانان در نظر گرفته می‌شود و حاکم مسلمان ملزم به رعایت دقیق آن حتی در جزئی‌ترین و کوچکترین امور مربوط به اداره جامعه و ایفای کامل حقوق مسلمانان است.

عدالت به عنوان یکی از اصول شهرسازی اسلامی

شهر اسلامی تجلیگاه عدل به عنوان ویژگی بارز فعل الهی و اصل اساسی اسلام است. رعایت عدل در ایجاد یک مجموعه زیستی همانا انتخاب مکان و واگذاری نقشی خاص به هر عضو مجموعه است، به گونه‌ای که بهتر از آن ممکن نباشد. در شهر اسلامی، عدالت از بسیاری جنبه‌ها درخور توجه است از جمله: از طریق مکان‌یابی مطلوب عناصر شهری و مجاورت متناسب و متجانس آنها، از طریق تنشیبات مطلوب بین ابعاد فضا و کالبد با ویژگی‌های روانی و جسمانی انسان، از طریق رجحان انسان بر ساخته خویش، از طریق تسهیل ارتباط انسان‌ها و فقدان امکان تجاوز به حقوق دیگران، از طریق ایجاد تعادل بین طبیعت و مصنوع انسان و از طریق ایجاد تعادل بین عملکردهای پاسخگو به نیازهای معنوی و مادی انسان (نقی‌زاده، ۱۳۷۸، ۵۵). از طرف دیگر، عدالت به معنای رعایت حق تمام افراد و استفاده‌کنندگان در اجرای طرح‌های شهری است.

بسیم سلیم حکیم نیز آنجا که صحبت از اصول و رهنمودهای رفتاری اسلام در شکل دادن به کالبد شهر می‌کند به

۱. در این بخش، از راهنمایی‌های موشکافانه پدربرزگ دانشورم آقای دکتر محمد Mehdi رکنی - که علاوه بر حق پدری، حق معلمی نیز بر گردن من دارند - بهره‌مند شده‌ام.

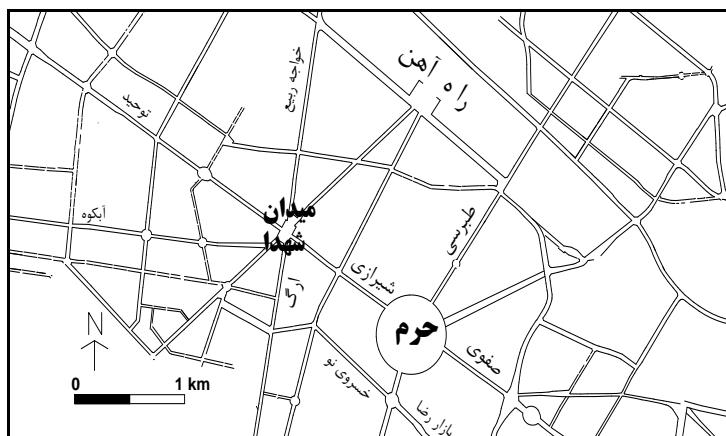
رهنمودهایی اشاره دارد که بسیاری از آنها در ذیل اصل عدالت قرار می‌گیرد. اصل زیان و ضرر، حقوق مربوط به بهره‌برداری اولیه، احترام به مالکیت دیگران و عدم جواز انسداد معتبر (حکیم، ۱۳۸۱، ۴۲-۳۸) همگی به اصل عدالت در شهرسازی شهرهای مسلمانان توجه دارند.

به این ترتیب می‌توان گفت که اصل عدالت همان‌گونه که پایه‌ای برای روابط اجتماعی جامعه است، مبنای برای شهرسازی و اجرای طرح‌های شهری در شهرهای سرزمین‌های اسلامی نیز بهشمار می‌آید، زیرا شهرسازی در بنیاد خود فعالیتی اجتماعی برای شکل‌دادن به فضای زندگی است.

میدان شهداء مشهد

مشخصات طرح

سابقه احداث این میدان به دوره پهلوی اول یعنی اوایل قرن ۱۴ شمسی (احتمالاً دهه ۱۳۱۰) بازمی‌گردد و پیش از انقلاب به «میدان مجسمه» معروف بود. در سال ۱۳۸۱ با تلفیق سه طرح میدان شهداء، محدوده هشت‌آباد (در شمال غربی میدان) و محور صاحب‌الزمان (در جنوب غربی میدان) تهیه طرح جدید – که دربرگیرنده محدوده وسیعی از بافت مرکزی مشهد است – تحت عنوان «طرح بزرگ میدان شهداء» آغاز شد و در دی‌ماه ۱۳۸۲ ویرایش نهایی طرح ارائه و تصویب گردید (مهندسين مشاور باوند، ۱۳۸۲، ۳). اجرای طرح از ابتدای سال ۱۳۸۳ شروع شده است و با سرعت فعلی، پیش‌بینی می‌شود که در سال ۱۳۹۴ خاتمه یابد.



شکل ۱. نقشه موقعیت میدان شهداء در بافت مرکزی مشهد

منبع: نقشه‌های پوششی مشهد، سازمان نقشه‌برداری خراسان از عکس‌های هوایی سال ۱۳۸۰ با برخی تغییرات

موقعیت میدان شهداء در یک کیلومتری غرب امام رضا (ع) و در تقاطع شریان‌های ارتباطی مهم شهر مشهد است. معابری که به میدان شهداء منتهی می‌گردند اینها هستند: شیرازی یا بالاخیابان (شرق) که به حرم مطهر امام رضا منتهی می‌گردد؛ هاشمی‌نژاد (شمال شرق) که به راه آهن می‌رسد، خواجه ریبع (شمال غرب) که به آرامگاه خواجه ریبع متصل می‌شود، توحید (غرب) که به میدان فردوسی منتهی می‌گردد، دانشگاه (جنوب غرب) که به دانشکده علوم پزشکی

مشهد و کوهسنگی می‌رسد و در نهایت امام خمینی یا ارگ (جنوب شرق) که به پایانه مسافربری مشهد متصل می‌گردد.
در ضلع جنوبی میدان ساختمان شهرداری قرار دارد که قدمتی ۷۰ ساله دارد.

این طرح حدود ۲۳/۴ هکتار مساحت دارد که شامل سه بخش اصلی است:

الف) طرح ویژه میدان شهدا حدود ۱۳/۸ هکتار؛

ب) محدوده هشت‌آباد (غرب میدان) حدود ۴/۵ هکتار؛

پ) طرح ویژه خیابان صاحب‌الزمان (جنوب غربی میدان) حدود ۱/۵ هکتار.^۱

بهمنظور یافتن درکی دقیق‌تر از مشخصات طرح، نقشه شهرسازی این طرح در شکل ۲ ارائه گردیده است.



شکل ۲. سازمان فضایی طرح جدید میدان شهدا

منبع: مدیریت اجرایی طرح میدان شهدا با تغییرات

چگونگی آزادسازی اراضی مورد نیاز طرح

به‌طور کلی روش اصلی آزادسازی اراضی، تملک قطعات بوده و سازوکار روشی برای مشارکت مالکان در طرح دیده نشده است. مراحل تملک بدین شرح است: ۱) تطابق ملک با محدوده طرح و تشکیل پرونده؛ ۲) جمع‌آوری اطلاعات ملک و استعلام‌ها؛^۲ ۳) بررسی و تعیین قیمت مبنای خرید؛^۴ ۴) صدور دعوتname برای مالک و اعلام به وی؛^۵ ۵) مذاکرات اولیه با مالک؛^۶ ۶) اعلام نظر هیئت کارشناسی؛^۷ ۷) دعوتname قانونی یکماهه؛^۸ ۸) توافق با مالک و تهیه پیش‌نویس موافقتنامه؛^۹ ۹) عقد موافقتنامه؛^{۱۰} ۱۰) انجام مفاد موافقتنامه. درصورتی که مالک نظر هیئت کارشناسی را نپذیرد، بعد از مرحله ۷ این مراحل طی خواهد شد: ۱) تعیین هیئت کارشناسی دادگستری؛^۲ ۲) ابلاغ به مالک؛^۳ ۳) صندوق ثبت و حکم

۱. برای کسب اطلاعات بیشتر در خصوص مشخصات طرح میدان شهدا ن.ک. سعیدی رضوانی، هادی، ۱۳۸۷، «نقش جهانی دگرم آرزوست، تحلیل طرح جدید میدان شهدا»، فصلنامه آبادی، شماره ۶۰ پاییز ۱۳۸۷.

دادستان؛^۴) تنظیم سند به نام شهرداری؛^۵) اجرای حکم تخلیه.^۱ به این ترتیب اگر کسی موافق قیمت بیشنهادی هیئت کارشناسی دادگستری نباشد و یا حتی به غیر از فروش، گزینه دیگری مانند مشارکت در طرح را در نظر داشته باشد، با ارجاع بهای زمینش به صندوق ثبت مواجه خواهد شد و سند ملک او از طرف دادگستری به نام شهرداری خواهد شد. در ادامه، پشتونهای حقوقی این رویه مورد بحث و نقد قرار می‌گیرد.

مواد قانونی تملک اراضی

مدیریت اجرایی میدان شهدا در مکاتباتی که با مالکان این محدوده داشته، به دو قانون استناد کرده است که بخشی از آنها برای روشن شدن موضوع عیناً ذکر می‌شود:

قانون نحوه تقویم اینیه، املاک و اراضی مورد نیاز شهرداری‌ها مصوب ۱۳۷۰/۱/۲۸ (قوانين و مقررات مربوط به شهرداری، ۱۳۸۵، ۳۶۸ و ۳۶۹)

ماده واحد: در کلیه قوانین و مقرراتی که شهرداری‌ها مجاز به تملک اینیه، املاک و اراضی قانونی مردم هستند، در صورت عدم توافق بین شهرداری و مالک، قیمت اینیه، املاک و اراضی بایستی به قیمت روز تقویم و پرداخت شود.

تبصره ۱: قیمت روز را هیئتی مرکب از سه نفر کارشناس رسمی دادگستری و مورد ثوّق که یک نفر به انتخاب شهرداری، یک نفر به انتخاب مالک یا صاحب حق و نفر سوم به انتخاب طرفین است، تعیین می‌کند. رأی اکثریت هیئت مزبور قطعی و لازم‌الاجراست.

تبصره ۲: هرگاه مالک، کارشناس خود را حداکثر ظرف مدت یکماه از تاریخ اعلام دستگاه [اجرایی].... تعیین نکند.... دادگاه صالحه محل وقوع ملک، حداکثر ظرف مدت ۱۵ روز از تاریخ مراجعه شهرداری به دادگاه، نسبت به تعیین کارشناس اقدام می‌ورزد.

لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۱/۱۷ ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ (روزنامه رسمی شماره ۱۰۲۰۴-۱۳۵۸/۱۲/۱۳)

ماده ۵: ملاک تعیین قیمت عبارت است از بهای عادله روز تقویم اراضی و اینیه و تأسیسات ... مشابه واقع در حوزه عملیات طرح، بدون در نظر گرفتن تأثیر طرح در قیمت آنها.

تبصره ۱: در مواردی که ملک، محل سکونت یا اعاشه مالک باشد، علاوه بر بهای عادله، صدی پانزده به قیمت ملک افزوده خواهد شد.

ماده ۶: در مواردی که دستگاه اجرایی مقتضی بداند و در صورت رضایت مالک، عوض اراضی تملیک شده از اراضی مشابه ملی یا دولت متعلق به خود ... به مالک واگذار می‌کند. در این صورت نیز تعیین بهای عوض و معوض به عهده هیئت کارشناسی مندرج در این قانون است.

ماده ۷: دستگاه اجرایی مجاز است به جای پرداخت حق کسب و پیشه، در صورت رضایت صاحب حق، تعهد کند

۱. اطلاعات این قسمت برگرفته از گزارش عملکرد تملک در محدوده میدان شهدا در آذرماه ۱۳۸۵ است که از دفتر «ره طرح» در مشهد به عنوان عامل چهارم پروژه میدان شهدا دریافت شده است.

که پس از انجام طرح، محل کسبی در همان حدود به صاحب حق واگذار کند.

ماده ۱: تصرف اراضی، ابنيه و تأسیسات و خلع ید مالک قبل از انجام معامله ... مجاز نیست، مگر آنکه در اثر موانعی از قبیل استنکاف مالک از انجام معامله، مجھول بودن مالک و ... انجام معامله قطعی ممکن نگردد. در این صورت، [به منظور] جلوگیری از وقفه یا تأخیر در اجرای طرح به شرح ذیل اقدام می‌شود:

چنانچه مالک ظرف یک ماه از تاریخ اعلام دستگاه اجرایی ... برای انجام معامله مراجعت نکند، مراتب برای بار دوم اعلام و پس از انقضای ۱۵ روز مهلت مجدد، ارزش تقویمی ملک که طبق نظر هیئت کارشناسی ... تعیین شده است، به میزان و مساحت مورد تملک به صندوق ثبت محل تودیع می‌شود و دادستان محل یا نماینده وی سند انتقال را امضا می‌کند و ظرف مدت یک ماه به تخلیه و خلع ید اقدام خواهد کرد.

رویه‌های اجرایی

رویه‌های اجرایی حاکم بر روند تملک اراضی در محدوده میدان شهدا طی مکاتبات رسمی به مشخصات ذیل منعکس گردیده است:

الف) نامه شهردار وقت مشهد، مهندس سیده‌هاشم بنی‌هاشمی به آقای مقدم، معاونت ارتباطات مردمی دفتر مقام معظم رهبری، به شماره ۲۱/۲۹۹۵۷ به تاریخ ۸۵/۵/۲۲

ب) نامه مدیر اجرایی وقت طرح میدان شهدا، مهندس آفاق اسلامیه به آقای اصغری، مدیریت ارزشیابی، بازرگانی و پاسخگویی به شکایات شهرداری مشهد [برای انعکاس به استانداری خراسان رضوی]، به شماره ۱۶/۱۲۸۰۵ به تاریخ ۸۵/۱۲/۲۴

رویه رسمی و اعلام شده شهرداری که در مکاتبات فوق آمده به شرح ذیل است:

۱. شهرداری مشهد، به منظور خرید املاک واقع در طرح، بدواناً مبادرت به دعوت از مالکان می‌کند تا پس از انجام توافقات لازم، نسبت به انعقاد قرارداد خرید اقدام شود و براساس آن، مبلغ توافق شده در سه مرحله بیانه، تحويل و تنظیم سند انتقال رسمی در وجه مالکان پرداخت می‌گردد؛

۲. اساس تعیین قیمت‌های توافقی نظر کارشناسان رسمی دادگستری ذی‌صلاح در امر تعیین میزان سرفلفی و یا ارزش ملک اعم از عرصه و اعیان است؛

۳. در صورت عدم توافق با مالکان، براساس مقررات موضوعه، جلب نظر هیئت سه نفره کارشناسان رسمی دادگستری برای تعیین حقوق قانونی مالکان مورد نظر قرار می‌گیرد و نظریه ابرازی اکثربا برای طرفین لازم‌الایاع است؛

۴. چنانچه موضوع از طریق جلب توافق یا نظریه هیئت سه نفره کارشناسان رسمی دادگستری به نتیجه نرسد، بهناچار تملک قانونی ملک از طریق ارجاع امر به دادگستری، با توجه به ضرورت و فوریت اجرای طرح، به عنوان آخرین گزینه اجرایی، مورد اقدام قرار می‌گیرد؛

۵. کارشناسان رسمی دادگستری قانوناً مکلفاند در تعیین قیمت املاک و حقوق مردم، اولاً بهای عادله روز ملک را لحاظ کنند و ثانیاً قیمت‌گذاری آنها می‌بایست بدون در نظر گرفتن تأثیرات مثبت یا منفی اجرای طرح، انجام گیرد.

علاوه بر روش اعلام شده فوق که منطبق بر دو قانونی است که در قسمت قبل ذکر گردید؛ روش‌ها یا رویه‌های

غیررسمی و نانوشته‌ای نیز وجود دارد که تاحدی در شکایات و اعتراضات مالکان که در ادامه می‌آید منعکس گردیده است.

شکایات و اعتراضات مالکان

از ابتدای شروع تملک اراضی در سال ۱۳۸۲، نسبت به نحوه قیمت‌گذاری املاک واقع در طرح، اعتراضات و شکایاتی از طرف مالکان به کمیسیون اصل ۹۰ مجلس، دفتر رهبری، دیوان عدالت اداری، استانداری و نمایندگان مجلس واصل شد. تا اینکه در سال ۱۳۸۵ شهرداری مشهد در قالب دو نامه‌ای که مشخصات آن ذکر گردید، مجبور به پاسخگویی به دفتر رهبری و دفتر پاسخگویی به شکایات استانداری خراسان رضوی شد.

بخشی از اسناد شکایت اهالی به نحوه تملک اراضی میدان شهدا بدین شرح است:

۱. نامه اعتراض مالکان به قیمت‌گذاری املاک از سوی کارشناسان رسمی دادگستری به کانون کارشناسان رسمی تهران که به امضای ۴۷ تن از ساکنان محدوده میدان شهدا رسیده، تاریخ نامه احتمالاً اوایل سال ۱۳۸۵ است؛
۲. نامه اعتراض مالکان به استاندار خراسان رضوی که به امضای ۱۶ تن از سکنه رسیده است؛ در تاریخ ۱۳۸۶/۱/۲۵؛
۳. شکواهی‌ای به دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۸۴ که به نقد عملکرد شهرداری مشهد پرداخته و به امضای ۲۲ تن از مالکان رسیده است؛
۴. نامه‌های فردی مالکان به مدیریت اجرایی طرح میدان شهدا که در آن شرایط واگذاری زمین و نحوه مشارکت پیشنهادی ذکر گردیده است؛ در سال ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶.

اهم محتوای مکاتبات فوق به شرح ذیل است:

- (۱) قیمت‌گذاری خانه‌ها و مغازه‌ها بسیار غیرعادلانه است و در مواردی مغازه‌ها یک‌پنجم قیمت مغازه‌های مجاور قیمت‌گذاری شده‌اند. کارشناسان رسمی دادگستری در جواب اعتراضات مالکان می‌گویند: «برای ما سقف قیمت تعیین شده است»؛
- (۲) شهرداری علاوه بر تملک اراضی قرار گرفته در سطح عبور، املاک حاشیه عبور را تا عمق ۵۰ متر و گاهی بیشتر، تملک می‌کند تا واحدهای تجاری و مسکونی را بسازد و از محل آن درآمد کسب کند، بدون اینکه مالکان اولیه را در سود حاصل شریک کند (دقیقاً مخالف اصل «حقوق بهره‌برداری اولیه» که بسیم سلیم حکیم به عنوان یکی از اصول شهرسازی اسلامی مطرح می‌کند)؛
- (۳) مدیریت اجرایی طرح، به مالکانی که بعض‌اً از مسائل حقوقی کمتر آگاهی دارند یا اینکه اساساً سواد چندانی ندارند، به اندازه کافی اطلاعات نمی‌دهد و حداقل تلاش خود را می‌کند که فقط امضای مالک را پای برگه توافقنامه فروش بگیرد. بسیاری از افراد، این موافقنامه را به گمان اینکه یک صورت جلسه ساده است امسا کرده‌اند و بعداً متوجه می‌شوند که چه اشتباهی کرده‌اند، اما دیگر راه بازگشت ندارند؛
- (۴) مدیریت اجرایی طرح می‌کوشد از طریق ارسال احضاریه‌های متعدد، آگاهی و اخطار تملک و نهایتاً اخطاریه

دادگستری مبنی بر معرفی کارشناس رسمی برای قیمت‌گذاری، مالکان را مجبور به واگذاری زمین خود کند.

۵) روش مدیریت طرح برای وادار کردن غیرمستقیم مالکانی که مقاومت بیشتری برای واگذاری ملک خود داشته باشند، آن است که پلاک‌های مجاور را تملک و تخریب می‌کند تا عبور و مرور و ادامه سکونت یا کسبوکار برای مالکان غیرممکن گردد و آنها مجبور به واگذاری ملک خود شوند؛

۶) مالکان خواهان مشارکت در پروژه‌های احدهای بر روی زمین خود هستند؛

۷) مالکان روند فعلی تملک اراضی را غیرعادلانه می‌دانند و هرچند که پس از مدتی مجبور به واگذاری زمین خود گردند، رضایت قلبی به این معامله ندارند.

گزینه‌های پیش روی مالکان

طبق اطلاعات دریافتی از مدیریت اجرایی طرح میدان شهداء، تاکنون موردی از مشارکت مالکان در پروژه‌های احدهای وجود نداشته است. نحوه مشارکتی که تا ۳۱ تیر ۱۳۸۶ در طرح میدان شهداء وجود داشته به شرح جدول ۱ است:

جدول ۱. انواع مشارکت‌های بخش خصوصی در طرح میدان شهداء

سهم شهرباری	سهم مشارکت‌کننده	شروع مشارکت	پروژه موردنظر	طرف مشارکت
اجرای شبکه معابر و فضای سبز	احداث سه پروژه بازار روز، هتل و مجتمع تجاری اداری. پرداخت ۲۰٪ میلیارد تومان بهمنظور تملک اراضی	۱۳۸۴	مجموعه هشت‌آباد	بنیاد تعاون ناجا
اجرای شبکه معابر و فضای سبز و شریک بودن در ۲۴ درصد بنای پروژه	پرداخت هزینه‌های تملک و اجرای بلوك AC05	اردیبهشت ۱۳۸۶	ساختمان تجاری شمال شرقی میدان (بلوک AC05)	شرکت سرمایه‌گذاری کوه نور ۲
اجرای شبکه معابر و فضای سبز و شریک بودن در ۱۷٪ درصد بنای پروژه‌ها	پرداخت هزینه‌های تملک و اجرای بلوک‌های باقیمانده	اردیبهشت ۱۳۸۶	مجموعه صاحب‌الزمان	شرکت انبوه‌سازان هشتم
دریافت وجه اوراق مشارکت و شریک بودن در ۵۰ درصد باقی‌مانده پروژه‌ها	مجموعاً ۵۰ میلیارد تومان با سود سالانه ۱۵٪ درصد و شرکت در ۵۰ درصد بلوک‌های موردنظر	سال ۱۳۸۴ (۲۰ میلیارد تومان) سال ۱۳۸۵ (۳۰ میلیارد تومان)	چند بلوک در مجموعه میدان شهداء و صاحب‌الزمان	فروش اوراق مشارکت

همان‌گونه که مشاهده می‌گردد، مشارکت موردنظر مجریان طرح، مشارکت سرمایه‌گذاران عمدۀ یا نهایتاً مشارکت مردم از طریق اوراق مشارکت صورت می‌پذیرد و نحوه مشارکت مالکان تعریف روشی ندارد. روشی که مجریان طرح برای مشارکت مالکان پیشنهاد می‌کنند، ارزش‌گذاری ملک و پروژه‌اتی در محل وقوع ملک در زمان حاضر از طریق

۱. برگرفته از مصاحبه با آقای مهندس مددی (معاون عمرانی مدیریت اجرایی طرح میدان شهداء) در تاریخ ۱۳ تیر ۱۳۸۶.

۲. برای کسب اطلاعات بیشتر ن.ک. روزنامه خراسان، شماره ۱۶۷۴۵، ۲۳ تیر ۱۳۸۶، صفحه ۹، آگهی عرضه سهام پروژه تجاری AC05 (بلوک شرقی داخل میدان شهداء).

کارشناسان رسمی و شریک کردن مالکان به نسبت ارزش فعلی زمین‌شان در پروژه آتی است.^۱ از آنجا که طبق این روش عملاً ارزش زمین و بهویژه واحدهای تجاری بسیار کمتر از ارزش مبنای پروژه آتی خواهد بود، اغلب مالکان رغبتی به انتخاب این گزینه ندارند و همان‌گونه که در جدول مشارکت‌ها مشاهده شد، مالکان به صورت فردی در پروژه مشارکت نداشته‌اند.

طبق اطلاعات برگرفته از مصاحبه با مجریان طرح^۲، کل قطعات واقع در طرح ۷۱۳ پلاک است که از این تعداد تا ۳۱ خرداد ۱۳۸۶ معادل ۴۰۷ قطعه تملک شده و ۳۰۶ قطعه باقی‌مانده است. این در حالی است که طبق برنامه زمان‌بندی مشاور طرح، عملیات تملک باید در سال ۱۳۸۵ پایان می‌یافتد و از سال ۱۳۸۶ فقط عملیات اجرا انجام می‌پذیرفت (مهندسان مشاور باوند، ۱۳۸۲، ۳۴). این امر نشان‌گر تأخیر در عملیات آزادسازی اراضی بهدلیل مقاومت مالکان و عدم تمايل به واگذاری املاک است. این روند به گونه‌ای بوده که در سال ۱۳۸۵ مدیریت اجرایی طرح تنها توانسته است نصف اعتبار اختصاص‌یافته برای تملک اراضی را جذب کند؛ که خود نکته‌ای منفی در کارنامه مجری طرح بهشمار می‌آید.

تا تیرماه ۱۳۸۶ معادل ۵ مورد بهدلیل استنکاف مالکان از واگذاری زمین خود، ارجاع وجه ملک به صندوق ثبت وجود داشته است و ۱۵ مورد عدم توافق با مالکان در مهلت یک ماهه قانونی وجود داشته، اما پیش از ارجاع وجه ملک به صندوق ثبت، توافق حاصل شده است. به این ترتیب مالکان در نهایت مجبور به واگذاری زمین خود می‌شوند. نکته درخور توجه اینکه این میزان ارجاع به صندوق ثبت (۱/۲ درصد) در مقایسه با سایر طرح‌های بزرگ شهری رقم بسیار پایینی را نشان می‌دهد و در سایر طرح‌ها شرایط مالکان بسیار ناعادلانه‌تر است.

جایگاه اصل عدالت در اجرای طرح میدان شهدا

طبق آموزه‌های اسلامی و نیز راهبردهای مقبول شهرسازی، «عدالت مطلوب» آن است که وضع کسی که زمینش در طرح است، بهتر شود؛ ولی «حداقل عدالت» که رعایت نکردن آن ظلم محسوب می‌گردد، این است که وضع کسی که زمینش در طرح است، از وضع کنونی‌اش بدتر نشود.

قوانينی که اجازه تملک املاک و ابنيه شهروندان را به شهرباری و سازمان‌های دولتی می‌دهند، هرچند که عدالت مطلوب را – در مفهومی که در این نوشتار تعریف شد – نادیده می‌گیرند، اما بهنحوی تنظیم شده‌اند که دست‌کم به کسی ظلم نشود و حداقل عدالت رعایت شود. وقتی در ماده ۵ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک ... مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ ذکر می‌شود که «مالک تعیین قیمت عبارت است از بهای عادله روز تقویم اراضی و ابنيه و تأسیسات ... مشابه واقع در حوزه عملیات طرح، بدون در نظر گرفتن تأثیر طرح در قیمت آنها» بدان معناست که وضعیت مالک نباید بدتر شود هرچند که از دیدگاه پژوهش حاضر، این عین عدالت نیست، اما ظلم هم تلقی نمی‌شود. اما رویه‌های موجود

۱. ن.ک. آین‌نامه اجرایی تملک به روش مشارکت در پروژه‌های احتمالی میدان شهدا، دی ۱۳۸۵.

۲. برگرفته از مصاحبه با آقای مهندس سید مرتضی سیدان (مدیر اقتصادی ره طرح در طرح میدان شهدا) در تاریخ ۳۱ تیر ۱۳۸۶.

موجب گردیده است که اغلب افرادی، که ملکشان را واگذار کرده‌اند نتوانند معادل همان ملک را تهیه کنند و بهناچار به کمتر از آن راضی شده‌اند.

در پی اعترافات و شکایات متعدد مردمی به روند تملک اراضی بهوسیله شهرداری (در طرح میدان شهدا و بافت اطراف حرم امام رضا)، مقام معظم رهبری در سفر خود به مشهد در نوروز ۱۳۸۶ مواردی را به طور شفاهی به استاندار خراسان رضوی اعلام کردند و استاندار وقت (محمدیزاده) نیز طی نامه‌ای به شهردار وقت مشهد (بنی‌هاشمی) به شماره ۸۸/۱ به تاریخ ۵ فروردین ۱۳۸۶ تذکرات رهبری را ابلاغ کرد^۱. محتواهی این تذکرات شامل ضرورت جلب رضایت قلبی مالکان و حمایت از مشارکت آنها در اجرای طرح‌های مصوب است.

هرچند در تذکرات رهبری تأکید اصلی بر مشارکت دادن مالکان در اجرای طرح است، اما هنوز روش دقیقی برای این کار از سوی شهرداری تعریف نشده است. با این حال بررسی نگارنده نشان‌دهنده آن است که پس از ابلاغ نامه فوق، رویه تملک اراضی تا حد زیادی به نفع مالکان اصلاح گردیده است و اراضی با قیمت‌های بالاتری خریداری می‌شود که موجب شده است کسانی که زمین‌شان را بعد از سال ۱۳۸۶ واگذار کرده‌اند به رضایت بیشتری دست یابند. هرچند ابلاغیه فوق کمی دیرهنگام بود، اما در صورت اجرا می‌تواند تا حد زیادی روند تملک اراضی و مشارکت مالکان را به عدالت نزدیک کند و رضایت عمومی را از عملکرد شهرداری مشهد به شدت افزایش دهد.

ارزیابی و پیشنهادها

چرایی عدم رعایت حقوق مردم در اجرای طرح‌های بزرگ شهری

نقص قوانین. یکی از علل بنیادی دست نیافتن به عدالت مطلوب، نقص قوانین تملک اراضی است. طبق قانون، شهرداری مجاز است در صورت استنکاف مالک از توافق برای واگذاری زمین، پول ملک را به صندوق ثبت واریز کند و ملک را ظرف یک ماه تخلیه کند (ماده ۸ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی برای برنامه‌های عمومی و عمرانی مصوب ۱۳۵۸/۱۱) و حتی اگر فوریت اجرای طرح به تأیید وزیر دستگاه اجرایی برسد، دستگاه اجرایی می‌تواند قبل از انجام معامله قطعی و با تنظیم صورت‌مجلس وضع موجود ملک با حضور مالک یا نماینده‌ی وی و در غیاب او در حضور نماینده دادستان و کارشناس رسمی نسبت به تصرف ملک اقدام کند (ماده ۹ لایحه قانونی مذکور مصوب ۱۳۵۸/۱۱). این روند، هرچند رسم‌آنکه این است اما – دست‌کم در بافت مرکزی شهرها به نحوی که تاکنون مورد اجرا بوده است (مثل طرح نواب تهران) – کاملاً مغایر عدالت است. هرچند که اجرای این مواد قانونی در مورد برخی طرح‌های عمرانی مانند آبرسانی، احداث راه یا سوخترسانی – با توجه به اهمیت اجرای سریع آنها و از آنجا که معمولاً از بین زمین‌های بایر یا زراعی می‌گذرد که معمولاً محل زندگی کسی نیست – مالکان را با مشکل کمتری مواجه می‌کند، اما در مورد طرح‌های مداخله در بافت مرکزی شهرها از آنجا که این طرح‌ها اغلب با همه‌ماهیلک خانوار سروکار دارد (برخلاف طرح‌های عمرانی خارج از شهرها که طی آن معمولاً بخشی از ملک یک نفر تملک می‌شود)، بهنظر می‌رسد باید قانون دیگری

۱. برای مشاهده متن نامه مذکور، ن.ک. روزنامه خراسان، شماره ۱۶۷۲۱، ۲۴ خرداد ۱۳۸۶، ویژه خراسان رضوی، صفحه اول.

وضع شود.

عدم رعایت قوانین موجود. قانون در زمینه تملک اراضی به نفع دستگاههای اجرایی است ولی همین قانون که دارای اشکالات اساسی است، به گونه‌ای تنظیم شده است که اگر به درستی اجرا شود، مالکان می‌توانند در محله‌ای مشابه خانه‌ای در خور برای خود تهیه کنند. اما اسفبار اینجاست که همین قانون ناقص هم به درستی اجرا نمی‌گردد و قیمت‌گذاری املاک به بهای عادله روز انجام نمی‌شود. به این ترتیب با دارایی و بعضًا اندوخته یک عمر یک خانوار بازی می‌شود.

پیشنهاد برای اصلاح قوانین

به‌نظر می‌رسد در اصلاح قوانین مربوط به مداخله در بافت‌های شهری اصول زیر باید مبنای قرار گیرد:

۱. در اجرای هر طرح شهری بهبود شرایط محل اجرای طرح، اصل قرار گیرد، نه فدا کردن یک محله برای تسهیل دسترسی و امکانات سایر محله‌ها؛
۲. ساکنان محلی در منافع حاصل از اجرای طرح جدید، به نسبت زمین و ابنيه خود سهمیم شوند؛
۳. جای دادن ساکنان در همان محله بعد از اجرای طرح ملاک عمل باشد، نه انتقال آنها به نقطه‌ای دیگر؛
۴. در اصلاح قوانین باید به گونه‌ای عمل شود که از یک طرف مشارکت در طرح از لحاظ اقتصادی به نفع مالک باشد و از طرف دیگر سهم مجری طرح (که مسئول اجرای باکیفیت پروژه‌هاست) و شهرداری (که مسئول عرضه زیرساخت‌ها و خدمات عمومی شهری است) حفظ شود تا اجرای طرح عملاً امکان‌پذیر باشد. به عبارت دیگر در تعیین حق مالک نباید آنقدر افراط کرد که اجرای طرح از موضوعیت خارج شود.

بر پایه اصول مذکور مفروضات ذیل به عنوان مبانی مشارکت مالکان در طرح‌های شهری در نظر گرفته می‌شود:

۱. به‌طور معمول در اغلب شهرها سهم زمین از کل قیمت مسکن در تراکم متوسط (حدود ۱۸۰ درصد) معادل ۴۰ درصد است.^۱ هرچند که در برخی کلان‌شهرها به‌علت افزایش سراسام‌آور قیمت زمین این سهم گاهی تا ۷۰ درصد افزایش داشته است، اما در اینجا همان نسبت ۴۰ درصد ملاک عمل قرار می‌گیرد؛ به این معنی که مالکان به‌طور معمول حق دارند در ۴۰ درصد بنای پروژه‌های احداثی شریک شوند، اما با توجه به اینکه برای تأمین خدمات و زیرساخت‌ها بمناچار بخشی از زمین به خدمات غیرانتفاعی مثل فضای سبز، شبکه دسترسی‌ها و پارکینگ اختصاص می‌یابد، به‌منظور فراهم کردن امکان مشارکت همه مالکان، معادل ۱۰ درصد ارزش بناهای احداثی به مالکان زمین‌های قرار گرفته در سطح معابر و خدمات عمومی اختصاص می‌یابد و سهم متوسط مالکان سایر قطعات از پروژه‌ها به ۳۰ درصد کاهش می‌یابد؛
۲. سهم مالکان از پروژه‌های احداثی بر محل وقوع زمین خود تا تراکم ۱۸۰ درصد، معادل ۳۰ درصد است؛

۱. ن.ک. مهندسین مشاور زیستا، ۱۳۷۴، «روش تعیین تراکم ساختمان‌های مسکونی و تراکم جمعیتی اقتصادی در شهرها»، مجموعه مقالات دومین سمینار سیاست‌های توسعه مسکن در ایران، جلد دوم، صفحات ۵۰۲ تا ۵۰۰. پورمحمد، محمدرضا، ۱۳۷۹، «برنامه‌ریزی مسکن»، انتشارات سمت، تهران، صفحه ۹۸.

۳. سهم مالکان از پروژه‌های احداثی بر محل وقوع زمین خود از تراکم ۱۸۰ درصد تا ۳۰۰ درصد، یکسوم کمتر

یعنی معادل ۲۰ درصد است؛

۴. سهم مالکان از پروژه‌های احداثی بر محل وقوع زمین خود بیش از تراکم ۳۰۰ درصد، یکسوم کمتر یعنی

معادل ۱۰ درصد است؛

۵. در تراکم‌های بیش از ۱۸۰ درصد، سهم مالکان زمین‌های قرار گرفته در سطح معابر و خدمات عمومی نیز به

همان نسبت یکسوم - یکسوم کاهش می‌باید. به این ترتیب سهم این مالکان در تراکم‌های بین ۱۸۰ تا ۳۰۰

درصد معادل ۶/۶۶ درصد و تراکم بیش از ۳۰۰ درصد معادل ۳/۳۳ درصد است؛

۶. شهرداری به عنوان نهاد مسئول تأمین خدمات و زیرساخت‌ها معادل ۱۵ درصد ارزش پروژه (با هر تراکمی) سهم

دارد؛

۷. مجری پروژه برای مدیریت، نظارت و ساخت پروژه تا تراکم ۱۸۰ درصد معادل ۴۵ درصد ارزش پروژه سهم

دارد؛

۸. در تراکم بیش از ۱۸۰ درصد، سهم کاهش یافته مالکان از بنای پروژه به مجری اختصاص می‌باید. به این

ترتیب، سهم مجری در تراکم ۱۸۰ تا ۳۰۰ درصد معادل ۵۸/۳۴ درصد و در تراکم بیش از ۳۰۰ درصد معادل

۷۱/۶۷ درصد است.

در صورت رعایت مبانی فوق، هم کلیه مالکان از اجرای طرح منتفع می‌شوند و هم اجرای طرح برای شهرداری و سرمایه‌گذاران به صرفه خواهد بود. نکته مهم اینجاست که در روش رایج کنونی - خرید نقدی املاک - با توجه به نوسانات ناگهانی قیمت زمین در کشور، سهم هزینه‌های تملک از کل بودجه طرح در هر زمان ممکن است دستخوش تغییرات عمدۀ شود.

در گزارش مشاور طرح میدان شهدا در سال ۱۳۸۲ سهم هزینه‌های تملک از کل هزینه‌های طرح معادل ۴۵ درصد پیش‌بینی شده بود. این سهم تا ۱۳۸۷/۳/۳۱ معادل ۷۷ درصد بوده است^۱ و برآورد می‌شود که در نهایت سهم هزینه‌های تملک از ۵۵ درصد فراتر رود. در صورتی که در پیشنهاد فوق اولاً هزینه‌های تملک از نوسانات بازار زمین تأثیر نمی‌پذیرد و ثانیاً سهم واقعی هزینه‌های تملک معادل ۴۰ درصد و در صورت احتساب هزینه مربوط به تأمین مسکن یا محل کسب در مدت اجرای طرح (۲/۵ سال) حدود ۴۵ درصد خواهد شد؛ که از نظر اقتصادی نیز برای مدیریت طرح به صرفه خواهد بود. این در حالی است که منافع ناشی از جلب اعتماد عمومی نسبت به مدیریت شهری و ارتقای سرمایه اجتماعی شهر و ندان که ناشی از مشارکت دادن مالکان در طرح است، با محاسبات اقتصادی قبل اندازه‌گیری نیست.

به این ترتیب پیشنهاد زیر به منظور جایگزینی با دو قانون ذکر شده در همین مقاله تحت عنوان «مواد قانونی تملک

۱. ن.ک. سازمان همکاری «ره طرح»، ۱۳۸۷، «خلاصه عملکرد طرح میدان شهدا، هشت آباد و صاحب‌الزمان در خرداد ۱۳۸۷».

اراضی» ارائه می‌شود. در قانون پیشنهادی، تراکم ۱۸۰ درصد فرض شده است.

قانون پیشنهادی نحوه تقویم اینیه و املاک مورد نیاز شهرداری‌ها

ماده ۱: در اجرای هر طرح شهری، بهبود شرایط کنونی محل در اولویت قرار می‌گیرد و بافت یک محله، صرفاً برای افزایش دسترسی‌ها یا ارائه خدمات به سایر محله‌ها تخریب نمی‌شود.

ماده ۲: چنانچه ضرورت اجرای یک طرح شهری به تصویب مراجع قانونی مرتبط با تغییر کاربری (کمیسیون ماده پنج یا شورای عالی شهرسازی و معماری)، شورای شهر و شهردار برسد، شهرداری مجاز است به منظور تملک یا مشارکت با مالکان املاک واقع در طرح وارد مذاکره شود.

ماده ۳: تملک اراضی واقع در طرح‌های شهری به یکی از سه روش زیر انجام می‌پذیرد:

(۱) مشارکت دادن مالکان در بناهای احدائی طرح در آینده به روش زیر:

(۱-۱) زمین فاقد بنا یا دارای بنای غیرقابل سکونت و مخربه به اندازه ۲۰ درصد مساحت بناهای احدائی در طرح آینده در محل وقوع زمین. مجموع مساحت واحدهای واگذاری در هر صورت نباید کمتر از ۴۰ درصد مساحت زمین باشد؛

(۱-۲) زمین دارای بنای قابل سکونت یا قابل استفاده، به اندازه ۳۰ درصد مساحت بناهای احدائی در طرح آینده در محل وقوع زمین. مجموع مساحت واحدهای واگذاری در هر صورت نباید کمتر از ۱۰۰ درصد مساحت زیرینا یا ۴۰ درصد مساحت زمین (هر کدام بیشتر بود) باشد؛

(۱-۳) در مورد واحدهای تجاری معادل واحد تجاری با همان مساحت و موقعیت مشابه از واحدهای تجاری احدائی در طرح آینده؛

(۱-۴) در مورد املاکی که در سطح معتبر یا فضاهای خدماتی و عمومی قرار می‌گیرند، معادل ۱۰ درصد مساحت بناهای احدائی در طرح آینده در محل نزدیک‌ترین پلاک ثبتی. مساحت واحدهای واگذاری در هر صورت نباید کمتر از ۷۰ درصد مساحت زیرینای ساختمان قبلی یا ۲۰ درصد مساحت زمین (هر کدام بیشتر بود) باشد؛

(۱-۵) قرارداد مشارکت، حداقل ۲/۵ ساله (معادل ۳۰ ماه شمسی) است و در صورت تأخیر در تحويل، شهرداری موظف به پرداخت خسارت به صورت ماهیانه خواهد بود؛

(۱-۶) شهرداری موظف است در طول مدت مشارکت، محل سکونت یا کسب مشابه را برای مالک فراهم کند یا اجاره‌بهای آن را بپردازد.

(۲) ارائه زمین یا بنای معوض با توافق مالک.

(۳) خرید نقدی ملک با قیمت توافقی. قیمت‌گذاری باید به گونه‌ای صورت گیرد که مالک بتواند همانند زمین یا بنای خود را با همان مساحت در محله‌ای مشابه خریداری کند.

ماده ۴: چنانکه مالک هیچ‌یک از راههای مذکور را برای واگذاری زمین نپذیرد، موضوع برای حکمیت به شورای

منتخب محل ارجاع داده می‌شود.^۱

نتیجه‌گیری

اصل عدالت علاوه بر اینکه در پژوهش‌های نظری شهرسازی جایگاه ویژه‌ای دارد، یکی از اصول عقیدتی اسلامی نیز به شمار می‌آید، که طبق آموزه‌های اسلامی باید پایه روابط اجتماعی قرار گیرد. در این مقاله، متغیر «نحوه برخورد با مالکیت‌ها» به عنوان شاخص ارزیابی عدالت در اجرای طرح‌های شهری در نظر گرفته شد. «طرح میدان شهدا» که در یکی از مهم‌ترین گره‌های شهری مشهد در وسعت ۲۳ هکتار و با سرمایه‌گذاری بیش از ۲۵۰ میلیارد تومان در حال اجراست، به عنوان نمونه موردی بررسی و مطالعه شد.

رویه معمول مدیریت اجرایی طرح در برخورد با مالکان، ارسال احضاریه‌های متعدد و اخطاریه‌های دادگستری به منظور واداشتن مالکان به واگذاری زمین‌شان است. پس از تملک بخشی از یک محدوده، با تخریب قطعات تملک شده و از بین بردن امکان عبور و مرور و به تبع آن از بین رفتن امکان زندگی یا کسبوکار، مالکان ناگزیر به واگذاری قطعات خود می‌شوند. در نهایت، در صورت امتناع مالک از واگذاری زمینش، با واگذاری وجه ملک به صندوق ثبت، سند ملک به نام دستگاه مجری طرح خواهد شد. لازم به ذکر است که این رویه مختص طرح میدان شهدا نیست و در طرح‌های شهری مشابه نیز رایج است.^۲

با بررسی قوانین، استناد، مکاتبات و گزارش‌های ارزیابی از اجرای طرح مشخص گردید که عموم مالکان از نحوه قیمت‌گذاری املاک خود رضایت ندارند و با اکراه به واگذاری اراضی‌شان اقدام ورزیده‌اند. از طرف دیگر، قوانین موجود به مجری اختیار می‌دهد که با وجود عدم رضایت مالک به واگذاری ملک خود، با واریز وجه ملک به صندوق ثبت اقدام به انتقال سند مالکیت به نام مجری ورزد. همچنین سازوکار مشارکت مالکان در طرح نیز مخصوص منافع مالکان نخواهد بود و عملأً گزینه مشارکت را برای آنها حذف می‌کند.

به این ترتیب، در برخورد با مالکیت‌ها رعایت عدالت صورت نگرفته است زیرا اگر شرایط ساکنان و کسبه فعلی از وضع کنونی بدتر نشود، بهتر نیز نخواهد شد. با این حال با توجه به وجود اعتبارات کافی و برنامه مشخص در مورد طرح میدان شهدا، عملیات تملک اراضی در این طرح با نظم و سرعت بیشتری در مقایسه با سایر طرح‌ها مانند نوسازی بافت پیرامون حرم امام رضا (ع) یا طرح بین‌الحرمین شیراز انجام پذیرفته و از این منظر در این طرح به طور نسبی بیش از

۱. برای اطلاع بیشتر از روش‌های حصول توافق و حل تعارض ن.ک.

Lawrence, E. Susskind & Patrick Field, 2006, *Consensus Building and Dispute Resolution*, in "Planning and Urban design standards", APA, John Wiley and Sons Inc. p: 66-67.

۲. به عنوان نمونه ن.ک. آگهی شهرداری تربت حیدریه در: روزنامه خراسان، شماره ۱۶۷۷۴، ۲۸ مرداد ۱۳۸۶، ص. ۳. در این اطلاعیه آمده است: «شهرداری تربت حیدریه در نظر دارد به استناد ماده ۹ لایحه قانونی نحوه تقویم ابنيه، املاک و ... مصوب ۷۰/۸/۲۸ نسبت به تملک اراضی واقع در مسیر ۲۴ متری جدیدالحداد حداصل ... اقدام ورزد، لذا شایسته است یک هفته پس از آگهی، مالکان نسبت به ارائه استناد و مدارک جهت تعیین تکلیف به شهرداری مراجعه کنند. در غیر این صورت، مراتب از طریق مراجع قضایی پیگیری خواهد شد». جالب اینجاست که قانون مصوب سال ۷۰ تنها یک ماده و هفت تبصره دارد و منظور شهرداری، ماده ۹ قانون مصوب سال ۱۳۵۸ بوده است.

سایر طرح‌ها رعایت عدالت صورت گرفته است.

به‌نظر می‌رسد ریشه عدم رعایت عدالت در اجرای طرح‌های شهری، خصوصاً در بخش تملک اراضی، نقص قوانین موضوعه است. در نوشتار حاضر، این قوانین مورد ارزیابی قرار گرفت و پیشنهادهایی بهمنظور اصلاح آنها برای در نظر گرفتن بیشتر حقوق مالکان و تضمین منافع آنها و نیز مشارکت دادن مالکان در منافع طرح ارائه گردید. این پیشنهاد به‌گونه‌ای ارائه شده است که مدافعان منافع و صرفه اقتصادی تمامی طرفهای درگیر در طرح، از جمله شهرداری و مجری طرح باشد. در این پیشنهاد با تعریف سه سطح تراکم ساختمانی (۱۸۰، ۳۰۰ و ۳۰۰+ درصد) برای مالکان به ترتیب ۴۰، ۴۵ و ۵۸/۳۴ و ۷۱/۶۷ درصد در ۲۶/۶۶ و ۱۳/۳۳ درصد سهم در بنای پروژه و برای مجری طرح نیز به ترتیب ۴۰، ۴۵ و ۵۸/۳۴ درصد در نظر گرفته شده است. سهم شهرداری در هر تراکمی معادل ۱۵ درصد بنای پروژه است.

تذکرات مقام رهبری نیز هرچند از ابتدای سال ۱۳۸۶ موجب افزایش قیمت خرید املاک و جلب رضایت نسبی مالکان شده است، اما تا وقتی که این رهنمودها بهصورت قانون درنیاید و شیوه مشارکت مالکان بهطور دقیق مشخص نشود، نمی‌توان امیدوار بود که در سایر طرح‌های شهری یا حتی در سال‌های آتی در همین طرح، ملاک عمل قرار گیرد.

منابع

- امین‌زاده، بهناز و محمد نقی‌زاده، ۱۳۸۱، آرمانشهر اسلام؛ شهر عدالت، مجله صفحه، شماره ۳۵.
- پورمحمدی، محمدرضا، ۱۳۷۹، برنامه‌ریزی مسکن، انتشارات سمت، تهران.
- تصاویر ماهواره‌ای Google earth
- تقی‌زاده، محمد، ۱۳۷۸، صفات شهر اسلامی در متون اسلامی، مجله هنرهای زیبا، شماره ۴ و ۵.
- حکیم، بسیم سلیم، ۱۳۸۱، شهرهای عربی - اسلامیک اصول شهرسازی و ساختمانی، ترجمه محمدحسین ملک احمدی، عارف اقوامی مقدم، سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، تهران.
- روزنامه رسمی کشور، شماره ۱۰۲۰۴، ۱۳۵۸/۱۲/۱۳.
- سازمان نقشه‌برداری کشور، ۱۳۸۰، عکس‌های هوایی پوششی مشهد.
- سعیدی رضوانی، هادی، ۱۳۸۷، نقش جهانی دگرم آزوست؛ تحلیل طرح جدید میدان شهدا، فصلنامه آبادی، شماره ۰۴ پاییز ۱۳۸۷.
- قرآن کریم، ترجمه محمدمهری فولادوند، ۱۳۷۶، انتشارات دارالقرآن کریم.
- قوانين و مقررات مربوط به شهر و شهرداری، ۱۳۸۵، تدوین جهانگیر منصور، نشر دیدار، تهران.
- مدیریت اجرایی طرح میدان شهدا، ۱۳۸۵، آینه‌نامه اجرایی تملک به روش مشارکت در پروژه‌های احداثی میدان شهدا،

منتشرنشده، دی ۱۳۸۵.

مطهری، مرتضی، ۱۳۵۷، عدل الهی، انتشارات صدراء، قم.

مهندسان مشاور باوند، ۱۳۸۲، خلاصه گزارش نهایی طرح ویژه میدان شهداد، ویرایش سوم، حوزه معاونت فنی و عمرانی شهرداری مشهد.

مهندسين مشاور زبستا، ۱۳۷۴، روش تعیین تراکم ساختمان‌های مسکونی و تراکم جمعیتی اقتصادی در شهرها، مجموعه مقالات دومین سمینار سیاست‌های توسعه مسکن در ایران، جلد دوم.

Hakim, B.S., 2004, **Traditional Islamic Principles of Built Environment**, Cities 21 (1): 84-85.

Hourani, A.H., & S.M. Stern, 1970, **The Islamic City**, University of Pennsylvania press, Philadelphia.

Lawrence, E. Susskind & Patrick Field, 2006, **Consensus Building and Dispute Resolution**, in “Planning and Urban Design Standards”, APA (American Planning Association), John Wiely and Sons Inc., New Jersey.

Mortada, Hisham, 2003, **Traditional Islamic Principles of Built Environment**, Routledge Curzon, London and New York.

Schwab, James C., 2006, **Environmental Justice**, in “Planning and Urban Design Standards”, APA (American Planning Association), John Wiely and Sons Inc., New Jersey.

Wheeler, Stephen M., 2004, **Planning for Sustainability: Creating Livable, Equitable, and Ecological Communities**, Routledge, New York.

www.shohada-sq.com.

www.unescap.org/huset/gg/governance.html.