الزامات و چالش‌های اخذ عوارض از افزایش ارزش و جبران خسارت ناشی از اجرای طرح‌های توسعه شهری در شهر تهران[۱]

میلاد شاهی اردکانی*، مرتضی هادی جابری مقدم**

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۹۹/۹/۲۸
تاریخ پذیرش مقاله: ۱۴۰۰/۲/۱۵

چکیده

تحقق برنامه‌های کاربری زمین شهری ارتباطی دوسویه با موضوع مالکیت خصوصی و حقوق مالکانه دارد. درحالی‌که برنامه‌ریزی کاربری زمین به نحو تفکیک‌ناپذیری با مالکیت خصوصی سروکار دارد اما در عمل برنامه‌ریزان کوچکترین مسئولیتی درقبال لحاظ این مقوله در طرح‌هایشان را نمی‌پذیرند. پژوهش حاضر نشان می‌دهد که این معضل یکی از اصلی‌ترین دلایل عدم تحقق کاربری‌های خدمات عمومی در شهر تهران و درنتیجه کاهش کیفیت زندگی در این شهر است. این پژوهش با بهره‌گیری از نظرات گروهی از کارشناسان و نخبگان عرصه مدیریت شهری، تحلیل محتوای این نظرات، به ارائه تبیینی از چالش‌های پیش روی استفاده از ظرفیت‌های رویه فراموش‌شده «اخذ عوارض از افزایش ارزش و جبران خسارت ناشی از اجرای طرح‌های توسعه شهری» در نظام مدیریتی شهرداری تهران، می‌پردازد. طرح‌های توسعه شهری تهران (به عنوان اسناد قانونی لازم‌الاتباع برای نظام مدیریت شهری و آحاد شهروندان) با چالش جدی عدم تحقق کاربری‌های خدماتی و عمومی مواجه هستند. به اذعان قریب به اتفاق صاحب‌نظران یکی از اصلی‌ترین عوامل ایجاد وضعیت نامناسب کیفیت زیست در شهر تهران حاصل همین نقیصه است. در بررسی این موضوع و واکاوی و تحلیل چرایی و چگونگی آن، در این پژوهش مشخص می‌شود که بی‌توجهی به مقوله مبنایی و ذوابعاد مالکیت و حقوق مالکانه در نسبت با اجزای طرح‌های توسعه شهری در تهران یکی از مهم‌ترین دلایل تشدید و استمرار این چالش و شکست نظام مدیریت شهری در مواجهه با آن است. برآیند بررسی‌های حاصل از نظرات خبرگان و ادبیات موضوع نشان می‌دهد که غفلت از مقوله ارزش افزوده (حق مرغوبیت، حق توسعه) و حق غرامت در کنار غفلت از ابتنای نظام درآمدی شهر بر درآمد حاصل از عوارض نوسازی، بزرگترین دلیل تشدید این شرایط نامطلوب بوده است. یافته‌های پژوهش حاضر نشان می‌دهد که مانع اصلی بر سر راه احیا و اجرای کامل مقوله مهم و فراموش‌شده مذکور (برخلاف ادعای غلط غالب که از فقدان امکان‌پذیری قانونی و شرعی آن سخن می‌گوید)، فقدان فهم صحیح ماهیت این مقوله و امتیازات آن توسط جمع مدیران شهری و برنامه‌ریزان، در کنار عدم خواست ایشان که برآمده از اینرسی شدید برای مقابله با تغییر در روندهای جاری است از یک سو و درک نکردن موضوع توسط جمع شهروندان در کنار بی‌اعتمادی ایشان به نظام مدیریت شهری از سوی دیگر است.

واژگان کلیدی

طرح‌های توسعه شهری، ارزش افزوده، جبران خسارت، مالکیت خصوصی، خدمات عمومی، منفعت عمومی.

۱- مقاله حاضر برگرفته از «بخش‌هایی از پایان‌نامه» کارشناسی ارشد دوره مدیریت شهری نویسنده اول در دانشکده مهندسی شهرسازی دانشگاه تهران می‌باشد که تحت راهنمایی نویسنده مسئول به پایان رسیده است.

* کارشناس ارشد مدیریت شهری، دانشکده شهرسازی، دانشگاه تهران، تهران، ایران. mshahi@ut.ac.ir
** استادیار دانشکده شهرسازی، دانشگاه تهران، تهران، ایران. (نویسنده مسئول) hjaberi@ut.ac.ir

ISSN: 2322-5602
©: IAUH

[Downloaded from hafthesar.iauh.ac.ir on 2026-11-24]
[DOR: 20.1001.1.23225602.1400.9.35.6.6]
[DOI: 10.52547/hafthesar.9.35.6]

مقدمه

این قول در میان ارکان مختلف و متنوع نظام برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای ایران در کلیه سطوح و اجزا متواتر است که کاربری‌های پیشنهادی در اسناد و طرح‌های توسعه شهری اعم از طرح‌های تفصیلی و جامع و ناحیه‌ای، محقق نمی‌شود. فارغ از قضاوت درباره چیستی، چگونگی و چرایی این ادعای مشهور و حتی بدون در نظر گرفتن نتایج یک مرور سریع بر جداول پیشنهادی و وضع موجود سرانه کاربری‌های مختلف در اسناد رسمی طرح‌های توسعه شهری، هر شهروند ایرانی مشکل کمبود و عدم پراکندگی مناسب و متعادل کلیه کاربری‌های خدمات عمومی را در سطح شهرهای معاصر به طور کامل فهم نموده است. دسترسی مناسب و متوازن به انواع کاربری‌های عمومی از قبیل فضاهای باز و سبز، فضاهای ورزشی، آموزشی، مذهبی و درمانی در سطح محلات، مناطق شهری به آرزوهای دست‌نیافتنی شهروندان تبدیل شده است. این در حالی است که کاربری‌های مسکونی، تجاری و شبکه معابر بعضا تا سه برابر پیش‌بینی‌ها محقق شده است. بی‌شک چنین شرایطی در وضعیت نابسامان شهر معاصر ایرانی، تاثیر داشته و به کاهش کیفیت زندگی منجر شده است.

تبیین‌های متنوعی درباره دلایل و عوامل این وضعیت ارائه شده و می‌شود. درهرصورت، به نظر می‌رسد مانعی بر سر راه تحقق کاربری‌های عمومی قرار دارد که در خصوص کاربری‌های تجاری، مسکونی و معابر این مانع یا وجود نداشته و یا کم تاثیر است. یکی از وجوه تمایز این گروه از کاربری‌ها، که شاید دشوارترین و تامل‌برانگیزترین نیز باشد، در موضوع مالکیت و نحوه تملک آنها است. قریب به اتفاق کاربری‌های مسکونی و تجاری وجه غالب مالکیت خصوصی دارند. اما تحقق کاربری‌های عمومی مستلزم ورود دستگاه‌های خدمت‌رسان و مدیریت شهری است و در نخستین گام تملک زمین‌هایی که در طرح، برای این کاربری‌ها مشخص شده است، در دستور کار قرار دارد. مالکیت زمین، مسئله فوق‌العاده حیاتی است که به نظر می‌رسد نقش مهمی در فرآیند تحقق طرح‌های توسعه و خصوصا تحقق کاربری‌های خدماتی-عمومی ایفا می‌کند.

در این میان نحوه مواجهه برنامه‌ریزان با تقابلی که در دوگانه «ایده‌های تخصصی و مالکیت شهروندان» وجود دارد، به موضوع مهمی تبدیل می‌شود. از آنجایی که تامین زمین برای ایجاد خدمات شهری نظیر پارک‌ها، فضاهای آموزشی، بهداشتی و ... جزو وظایف طرح‌های توسعه شهری به شمار می‌آید، به نظر می‌رسد در روند تعیین این کاربری‌ها ابهاماتی وجود دارد. طرح‌های جامع و تفصیلی (از جمله طرح جامع تهران)، با محاسبه فضاهای موجود خدماتی شهر، برآورد کمبودها و میزان نیازها در آینده (بر مبنای پیش‌بینی جمعیت افق طرح و ضوابط سرانه) و تعیین موقعیت سطوح خدماتی بر روی نقشه‌ها، بخشی از اراضی شهرها را به عنوان خدمات شهری تخصیص داده‌اند (بهزادفر، ۱۳۹۲:۱۳۰). به دلیل عدم توجه به موضوع مالکیت و حقوق مالکانه از یک سو و فقدان پایه‌های قانونی و حقوقی و اجرایی لازم برای طرح‌ها از سوی دیگر، نه تنها اهداف طرح‌های جامع و تفصیلی در این زمینه به خوبی تحقق نیافته، بلکه مشکلات زیادی نیز برای مردم به وجود آمده است.

کسانی که تجربهٔ تهیهٔ طرح‌های توسعه شهری را در نهادهای حرفه‌ای دارند، بر این نکته اذعان خواهند داشت که معمولا رویه‌های مصطلح برای تهیه و تدوین نقشه‌های کاربری اراضی از این قرار است که کاربری‌های مذکور (خدماتی، سبز و ...) در آخرین مرحله و صرفا برای نمایش و رفع تکلیف تأمین حداقل سرانه‌های مصوب بر روی اراضی بایر و یا اراضی‌ای که صاحبان آنها در هنگام تهیهٔ طرح تریبونی برای دفاع از ملک و حق خویش ندارند، قرار گرفته و رنگ‌های آبی، سبز و امثالهم بر آن‌ها پاشیده می‌شود (جابری‌مقدم، ۱۳۹۵:۴۷). پُر واضح است که در چنین شرایطی تعیین کاربری زمین فارغ از معیار مالکیت و نوع آن است. به این معنا که در یک حالت ایده‌آل فرضی مشاور صرفا بر اساس یک انگارهٔ نظری برگرفته از نظریات شهرسازی و یا سابقهٔ تاریخی شهر و یا نیازهای موجود و آتی و یا دستورالعمل‌ها و امثالهم به چینش کاربری‌ها می‌پردازد و چندان به مسئله مالکیت وقعی نمی‌نهد. نگاهی گذرا به منابع اصلی و به‌روز در زمینه حقوق مالکیت و ارتباط آن با برنامه‌ریزی کاربری زمین، نشان می‌دهد که این مسئله در کشورهایی نظیر امریکا و کانادا نیز موضوعیت دارد. برنامه‌ریزی برای دستیابی به اهداف جاه‌طلبانه خودش، نیاز دارد تا بر روی مالکیت خصوصی اقدام کند (Blomley, 2016:2).

در منابع مورد مراجعه این پژوهش، از مالکیت خصوصی به عنوان موضوعی یاد شده که در فرآیند تهیه طرح و تعیین کاربری، «نادیده» گرفته شده است. در بسیاری به صراحت اشاره شده که برنامه‌ریزی چه به لحاظ نظری و چه به لحاظ عملی ارتباط جدانشدنی با مالکیت خصوصی دارد. با این حال مشاهده می‌شود که در عمل برنامه‌ریزی همواره تلاش کرده است از سوالاتی که درباره مالکیت وجود دارد، فاصله بگیرد و تمرکز آن بر ایجاد نظم فضایی به وسیله کاربری زمین بوده است (همان). برنامه‌ریزی و برنامه‌ریزان نمی‌توانند از ارتباطی که اقدامات‌شان با مالکیت دارد، فرار کنند (به نقل از Blomley, 2016: 1، Jacobs & Paulsen, 2009: 141). البته باید توجه داشت که مسائل مربوط

[Downloaded from hafthesar.iauh.ac.ir on 2026-11-24]
[DOR: 20.1001.1.23225602.1400.9.35.6.6]
[DOI: 10.52547/hafthesar.9.35.6]

به مالکیت در ایران، به دلیل ارتباط حقوق و قوانین با فقه و شریعت، دارای ظرافت و پیچیدگی‌های فقهی-حقوقی است و به نظر می‌رسد نادیده گرفتن آن ابعاد متفاوتی داشته باشد.

ادامه روند فعلی با ایراداتی که دارد، باعث می‌شود تحقق کاربری‌های عمومی در هاله‌ای از ابهام قرار بگیرد. این مسئله کاهش کیفیت زندگی شهروندان را به دنبال دارد. علاوه بر آن مالکان این اراضی، در بهره بردن از منافع حاصل از زمین‌شان دچار ضرر و زیان می‌شوند. چرا که ضوابط طرح، دست آنها برای هر اقدام توسعه‌ای را بسته است. بنابراین ضروری است که سازوکار متفاوتی برای پیشبرد طرح‌ها، پیشنهاد شود و در آن عامل مالکیت در نظر گرفته شود. در شرایط کنونی، مالکانی که بر اساس طرح تهیه‌شده، کاربری زمین ملک آنها مسکونی و یا تجاری مشخص شده باشد، می‌توانند با توجه به ضوابط موجود، منافع قابل توجهی از قِبَل طرح به دست بیاورند. این در حالی است که تعیین کاربری آموزشی، ورزشی یا فضای سبز بر زمین مالکی، می‌تواند ضرر و زیان قابل توجهی برای مالک به همراه داشته باشد. اکنون مسئله اینجا است که چرا گروهی که به لطف طرح به ثروت بادآورده‌ای می‌رسند، «حق توسعه» خاصی به شهر پرداخت نمی‌کنند و از سوی دیگر چرا پرداختی به منظور جبران خسارت تحت عنوان «حق غرامت» به مالکان زیان‌دیده پرداخت نمی‌شود.

چارچوب نظری

رابطه طرح‌های توسعه شهری و مالکیت

بهای زمین و املاک ممکن است به‌واسطهٔ مقررات کاربری زمین و یا اقدامات عمومی نظیر ایجاد تاسیسات و زیرساخت‌های شهری، تغییر کند و افزایش یا کاهش داشته باشد. از آنجا که برنامه‌ریزی به عنوان متولی اصلی موارد مذکور، ماهیتی قانونی دارد و پیامدها و آثار آن بر حقوق مالکیت افراد اثر می گذارد، نحوهٔ مواجههٔ قانونی با این موضوع، بسیار مهم است. به عقیدهٔ آلترمن، مهمترین و همه‌گیرترین مسئله در برنامه‌ریزی کاربری زمین رابطه میان مقررات و ارزش املاک است. این مسئله مدت‌ها است به موضوع دنباله‌داری در سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی تبدیل شده است و تا به امروز به راهکار سیاسی و قانونی قطعی و پایداری نزدیک نشده است (Alterman, 2012: 1). تصمیمات و مقررات برنامه‌ریزی کاربری زمین بر املاک و دارایی‌های مالکان و در نتیجه بر حقوق مالکیت آنها اثر می‌گذارد.

برنامه‌ریزی کاربری زمین که خود جزئی از برنامه‌ریزی شهری به حساب می‌آید، بر اساس قوانین بالادستی، چارچوبی برای هدایت کردن و جهت دادن به توسعهٔ شهری را ترسیم می‌کند. قانون اساسی و قوانین مصوب قوه مقننه، اختیارات و صلاحیت مشخصی را به این منظور در اختیار نهادهای متولی قرار داده است. به عنوان مثال در امریکا اختیارات محدودشده‌ای توسط چارچوب قانون اساسی به حکومت‌های محلی داده شده است. قانون اساسی این ضمانت را بوجود می‌آورد که شهروندان از تصمیمات خودسرانه و دلبخواهی دولت‌ها در امان باشند. اهمیت زیاد و جایگاه مهم قانون در برنامه‌ریزی کاربری زمین نشات گرفته از ارتباط قوی و پیوستگی آن با مالکیت است. ارتباطی که به‌وسیلهٔ قانون اساسی حفاظت می‌شود (Cullingworth & W. Caves, 2014: 22). کالینگورث بر این اساس اعلام می‌کند که برنامه‌ریزی کاربری زمین ذاتا موضوعی در ارتباط با قانون است.

وظیفهٔ برنامه‌ریزی کاربری زمین، یعنی هدایت توسعهٔ شهری، با آزادی مطلق بازیگران مختلفی که در شهر حضور دارند، همسو نیست. بنابراین ضروری است که قسمتی از آزادی‌های این بازیگران برای رسیدن به شهر مطلوب و محیط زیست مناسب محدود شود. از آنجایی که بخش قابل توجهی از کنشگران شهری را شهروندان تشکیل داده‌اند، برنامه‌ریزی باعث ایجاد محدودیت‌هایی بر اقدامات آنها می‌شود. در اروپا، نسبت برنامه‌ریزی بر اساس قانون و حقوق مالکیت این‌گونه تبیین شده است :«فعالیت‌های تهیه، اجرا و در دستور کار قرار دادن ضوابط قانونی دربارهٔ شیوه‌ای که مردم از حقوق مالکیت‌شان بر روی زمین و ساختمان‌ها استفاده کنند» (M. B. Havel, 2017: 509).

مهم‌ترین خروجی و محصول برنامه‌ریزی کاربری زمین دو مورد زیر است:

الف. نوع استفادهٔ از زمین چگونه باشد؛ (یا همان کاربری زمین).

ب. تعیین مقرراتی برای میزان و شدت استفاده از کاربری تعیین‌شده[1].

موارد مذکور هر یک به نحوی در حال تعیین چارچوب و محدوده‌ای است که بر حقوق شهروندان اثر می‌گذارد؛ حقوقی که مربوط به استفادهٔ از زمین و دارایی‌ها می‌شود. به میزانی که برنامه‌ریزی به صاحبان زمین (مالکان)، آزادی عمل می‌دهند و یا آنها را از انجام برخی امور باز می‌دارد، در حال اثر گذاشتن بر حقوق مالکیت آنها است (Alterman, 2010). اینکه مالک اجازهٔ ایجاد واحد تجاری در زمینی که کاربری مسکونی برای آن تعیین شده را نداشته باشد و یا ملزم به رعایت سطح اشغال و تعداد طبقات خاصی در ساخت‌وساز ملک خود باشد، دایرهٔ اختیارات او را محدود می‌کند. پس باید خاطر نشان کرد که همواره امکان نادیده گرفتن شدن و یا تعرض به حقوق مالکان وجود دارد.

[Downloaded from hafthesar.iauh.ac.ir on 2026-11-24]
[DOR: 20.1001.1.23225602.1400.9.35.6.6]
[DOI: 10.52547/hafthesar.9.35.6]

مسئله حق توسعه[۲]

حق توسعه، افزایش ارزش یا ارزش افزوده مفاهیمی هستند که به مقوله واحدی اشاره دارند. در تعریف این عبارات آمده است: «مراد از حق توسعه فرآیند برداشتن درصدی از ارزش هر معامله است. به این ترتیب اگر شما به کسب‌وکاری، پیشنهادی ارائه دهید که منجر به افزایش درآمد یک میلیون دلاری آنها شود و در عوض صد هزار دلار بگیرید، شما ۱۰٪ از ارزش معامله شده را اخذ کرده‌اید» (Kaufman, 2012). در این بخش به موضوع حق توسعه در برنامه‌ریزی زمین اشاراتی خواهیم داشت. در ابتدا به آثار فزاینده تغییرات کاربری زمین و سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های عمومی پرداخته می‌شود.

دو دسته کلی از اقدامات می‌تواند باعث افزایش ارزش املاک و اراضی شود. در پژوهشی که در کشورهای امریکای لاتین با موضوع حق توسعه انجام شده است، نسبت قیمت زمین قبل و بعد از اجرای طرح تفاوت فاحشی دارد. در این پژوهش این موارد به عنوان منابع اصلی تولید ارزش افزوده وابسته به تغییر کاربری شناخته می‌شود: ۱- تغییر ماهیت زمین از روستایی و زراعی به زمین شهری؛ ۲- افزایش تراکم، تعداد طبقات و دیگر تغییرات ساختمانی مرسوم؛ ۳- تغییرات مرتبط با نوع استفاده، تغییر در ضوابط منطقه‌بندی[۳].

در نظام برنامه‌ریزی شهری ایران می‌توان به طور مشخص یک مورد را به موارد سه گانه فوق افزود و آن افزایش خط محدوده شهرها و الحاق اراضی خارج از محدوده به شهر تحت عناوین مختلف است. افزایش تراکم و سطح اشغال و تعداد بالاتر طبقات و یا تغییر کاربری مسکونی به تجاری، منافع قابل توجهی به همراه دارد، هر چند که درصد افزایش بها در این دو از تغییر زمین زراعی و روستایی به شهری کمتر است. جدول زیر آثار تصمیمات اداری در خصوص تغییر کاربری زمین بر قیمت زمین را نشان می‌دهد.

جدول ۱. آثار تصمیمات اداری تغییر کاربری زمین بر قیمت زمین در آمریکای لاتین

نوع تغییر کاربری	قیمت پیش از تغییر (دلار به مترمربع)	میزان افزایش (٪)	قیمت پس از تغییر (دلار به مترمربع)	ارزش افزوده بر ۵۰۰۰ متر (دلار)
تبدیل زمین روستایی به شهری	۲	۴۰۰	۱۰	۴۰.۰۰۰
تغییر تراکم یا ارتفاع	۱۰۰	۸۰	۱۸۰	۴۰۰.۰۰۰
تغییرات منطقه‌بندی	۲۰۰	۱۰۰	۴۰۰	۱.۰۰۰.۰۰۰

منبع: (Smolka, 2013: 7)- ترجمه نگارنده

تامین و تهیهٔ زیرساخت‌ها و خدمات شهری اصلی نظیر آب و فاضلاب، خیابان‌کشی، برق و ... باعث افزایش بهای زمین‌ها می‌شود. این افزایش قیمت با توجه به موقعیت قرارگیری اراضی در شهر می‌تواند متفاوت باشد. پژوهشی که در شهرهای برزیل[۴] انجام شده، میزان افزایش بهای زمین‌ها بر اساس فاصله‌ای که از مرکز اقتصادی شهر[۵] دارند را نشان می‌دهد. جدول زیر میزان هزینه‌های صورت گرفته برای تهیه خدمات و زیرساخت‌ها و افزایش بهای حاصل را نشان می‌دهد. همانگونه که ملاحظه می‌شود در تمام موارد، به جز ارائهٔ شبکهٔ فاضلاب برای حلقهٔ میانی و بیرونی، افزایش قیمت رخ داده از هزینهٔ ارائه خدمات بیشتر است.

جدول ۲. افزایش قیمت زمین (دلار به مترمربع) مربوط به محل سکونت در شهرداری‌های برزیل در سال ۲۰۰۱

افزایش بها برای خدمات ارائه شده	فاصله از مرکز اقتصادی شهر			هزینه سرمایه‌گذاری خدمات برای ۱۰۰۰ مترمربع از منطقه
	کیلومتر ۱۰- ۵ حلقه داخلی	کیلومتر ۲۰- ۱۵ حلقه میانی	کیلومتر ۳۰- ۲۵ حلقه بیرونی	
آب	۱۱.۱۰	۵.۱۰	۳.۲۰	۱.۰۲
خیابان	۹.۱۰	۴.۸۰	۳.۴۰	۲.۵۸
شبکهٔ فاضلاب	۸.۵۰	۱.۸۰	۰.۳۰	۳.۰۳

منبع: (Smolka, 2013: 7)- ترجمه نگارنده

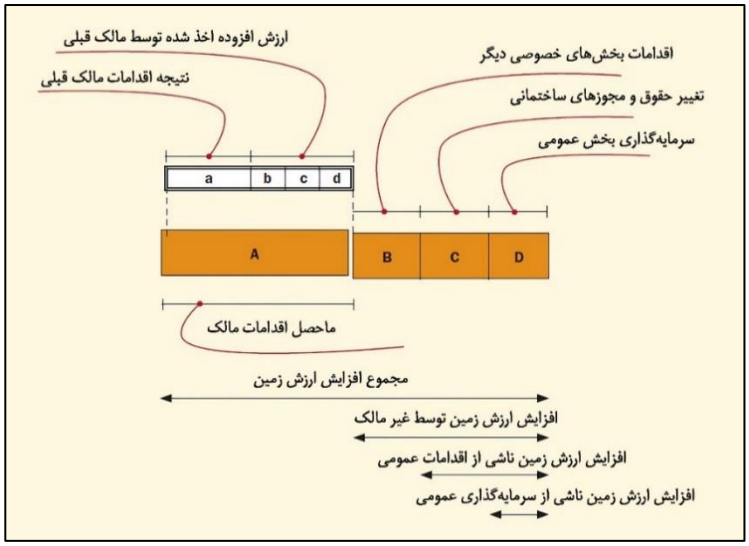
به نظر می‌رسد ادعای مطرح‌شده درباره تاثیر شگرف طرح‌های توسعه در افزایش ارزش زمین موضوعی اثبات شده است و ذکر مثال‌های فوق به عنوان نمونه‌ای از مستندات موجود در این باره کافی است.

[Downloaded from hafthesar.iauh.ac.ir on 2026-11-24]
[DOR: 20.1001.1.23225602.1400.9.35.6.6]
[DOI: 10.52547/hafthesar.9.35.6]

منطق اخذ حق توسعه

اخذ حق توسعه یا عوارض ارزش افزوده، اشاره به بازگرداندن بخشی از افزایش ارزش زمین به نهادهای عمومی دارد که به‌واسطه اقداماتی جز سرمایه‌گذاری‌های مستقیم مالک بر روی ملک منتسب ایجاد شده است. البته عوامل متعدد و مختلفی جز مالک ممکن است باعث افزایش ارزش افزوده بشوند. هدف اصلی استرداد بخشی از این افزایش بها و استفاده از آن به عنوان منبعی برای تامین مالی شهرداری‌ها است تا آنها بتوانند برای ارتقای عملکرد مدیریت کاربری زمین و تامین مالی زیرساخت‌ها و تاسیسات شهری و تحقق کاربری‌های عمومی از آن استفاده کنند. این مهم ریشه در این تفکر دارد که منافعی که به واسطه وجود شهرداری‌ها و تصمیمات و اقدامات آنها برای مالکان خصوصی زمین بوجود آمده است باید به صورت منصفانه‌ای میان مالک، شهر و دیگر شهروندان به اشتراک گذاشته شود. به‌علاوه، شهروند نباید نسبت به انباشت ثروتی که حاصل کار او نبوده و به تعبیری حاصل رانت ایجاد شده ناشی از طرحهای توسعه است، اقدام کند.

تصویر ۱. اجزای تشکیل‌دهنده ارزش زمین



منبع: (Smolka, 2013:8)- ترجمه نگارنده

روش‌های مختلف اخذ حق توسعه

در پژوهش‌های انجام‌شده در این حوزه، روش‌های متعددی به منظور اخذ حق توسعه معرفی شده است. در این میان آلترمن، پژوهشگری که در این حوزه مطالعات گسترده‌ای انجام داده است، سه دسته رویکرد اصلی را در این زمینه معرفی می‌کند.

- رویکردهای ماکرو: که اشاره به جذب تمام حق توسعه و ارزش افزوده پیش از تحقق آن دارد. به عنوان مثال اعمال سیاست‌های کلانی از قبیل ملی‌سازی اراضی و یا جایگزینی مالکیت خصوصی با نظام اجاره‌داری بلندمدت مالکیت عمومی جزو این رویکردها به شمار می‌رود و با این هدف رخ می‌دهد که ارزش افزوده را پیش از آنکه در اختیار مالک خصوصی قرار گیرد، جذب و اخذ نماید.
- رویکردهای مستقیم: این رویکردها به دنبال اخذ همه یا بخشی از ارزش افزوده هستند و نمونه‌های محدودی از اجرای آنها وجود دارد و بیشتر در قالب مالیات اخذ می‌گردند.
- رویکردهای غیرمستقیم: از نظر آلترمن مرز دقیق و روشنی میان رویکردهای مستقیم و غیرمستقیم وجود ندارد. عدم استقبال از رویکردهای مستقیم اخذ حق توسعه باعث شده، دولت‌ها و نهادهای متولی به دنبال روش‌هایی باشند که کمتر از عوارض مستقیم و مالیات‌ها برای شهروندان ملموس باشد و بار مالی مستقیمی که بر عهده شهروندان است، به نحو دیگری تامین شود. به همین خاطر رویکردهای غیرمستقیم در قالب عوارض برای مطالبه حق توسعه پیش‌بینی می‌شود.

بر اساس تقسیم‌بندی پیشنهادی فوق، مطالبه و اخذ حق توسعه (نقدی یا غیرنقدی) با توجه به اجزای موثر در تعیین ارزش زمین، محاسبه و اخذ می‌گردد. تجارب مختلفی در این باره وجود دارد. معمولا ارزش هر قطعه زمین بر اساس عوامل زیر تعیین می‌شود:

الف) مالکیت افراد بر زمین (ارزش ذاتی زمین): یک زمین به خودی خود و فارغ از اینکه در شهر واقع شده باشد یا در بیابان، به واسطه اینکه در اختیار مالک خاصی است، دارای ارزش است. به‌عنوان مثال زمانی که دولت‌ها قصد ایجاد پروژه‌هایی نظیر پالایشگاه یا پتروشیمی را داشته

[Downloaded from hafthesar.iauh.ac.ir on 2026-11-24]
[DOR: 20.1001.1.23225602.1400.9.35.6.6]
[DOI: 10.52547/hafthesar.9.35.6]

باشند، پیش از شروع پروژه اقدام به خریداری اراضی مالکان محدوده مورد نظر جهت انجام پروژه می‌کنند. در این جا پیش از آنکه بـه واسـطه احداث پروژه، ارزش افزوده‌ای برای عده‌ای حاصل شود، دولت یا نهاد متولی نسبت به اخذ آن اقدام کرده است.

ب) ارزش اولیه حاصل از طرح: قرار گرفتن طرحی بر روی یک زمین ارزش جدید و دیگری به آن می‌دهد. به عنوان مثال همان زمین در بیابان، اگر به واسطه طرحی وارد محدوده شهر شود و یا مثلا در مجاورت محور ارتباطی قرار بگیرد، ارزش بسیار بیشتری پیدا می‌کند. در داخل محدوده شهری نیز اراضی، بسته به اینکه چه کاربری برای آنها توسط طرح تعیین شده باشد، ارزش پیدا می‌کنند. مثلا ارزش زمینی که کاربری تجاری داشته باشد از زمین با کاربری مسکونی می‌تواند بیشتر باشد.

ج) ارزش ثانویه حاصل از اجرای طرح: در اینجا نیز دو گونه مختلف قابل تصور است:

۱- ارزش حاصل از اجرای همان طرح: در صورتی که مطابق با ضوابط طرحی که بر روی زمین قرار گرفته است، زمین مورد استفاده قرار بگیرد، ارزش ثانویه‌ای دارد. به عنوان مثال زمین مسکونی که بر اساس طرح اجازه ساخت ۳ طبقه داشته باشد، در صورت ساخته شدن، دارای این ارزش ثانویه است.

۲- ارزش حاصل از اجرای مواردی افزون بر ضوابط طرح: در همان مثال قبل در صورتی که مالک به جای ۳ طبقه درخواست ساخت ۵ طبقه مسکونی و یا تغییر کاربری را داشته باشد، صاحب ارزش ثانویه و افزوده‌ای است که در روش‌های اخذ توسعه باید لحاظ گردد.

با این تفکیک و با ملاحظه تجارب جهانی و تلخیص و دسته‌بندی آنها می‌توانیم جدول زیر را ارائه نماییم:

جدول ۳. روش‌های اخذ حق توسعه (منبع: نگارنده - خروجی از بخش مطالعات مبانی نظری)

ارزش متعلق به:	عنوان روش	کشور	دوره زمانی	شرایط تداوم	روش	نقدی/ غیرنقدی
مالکیت زمین	ملی‌سازی تمام اراضی و کنترل دولتی بر استفاده از آن	مرسوم در نظام‌های کمونیستی	–	مرسوم نیست	ماکرو	غیرنقدی
	جایگزینی مالکیت خصوصی با نظام اجاره‌داری بلندمدت مالکیت عمومی	انگلستان استکهلم سوئد	–	ادامه دارد.	ماکرو	غیرنقدی
	ذخیره‌سازی اراضی شهری	انگلستان، هلند و سوئد	–	رواج دارد.	ماکرو	غیرنقدی
	قطعه‌بندی (تفکیک) مجدد زمین ارائه خدمات شهری در ازای سهمی از زمین مالک	آمریکای لاتین	–	–	ماکرو	غیرنقدی
	اخذ ارزش افزوده بهای ملک در نتیجه شرایط کلی و عمومی اقتصادی	–	–	–	مستقیم	نقدی
	مالیات بر ارزش افزوده املاک	فلسطین اشغالی	–	–	مستقیم	نقدی
ارزش اولیه حاصل از طرح	مالیات بر املاک و دارایی (عوارض نوسازی)	مرسوم در اکثر کشورها	–	ادامه دارد.	غیرمستقیم	نقدی
	عوارض ارزش افزوده مربوط به ارائه زیرساخت‌های عمومی	بریتانیا و کشورهای مستعمره انگلستان	–	–	مستقیم	نقدی
	عوارض ارزش افزوده مربوط به معاملات املاک و زمین (بر اساس درصد)	انگلستان	۱۹۰۹ تا ۲۰۰۴	تداوم ندارد.	مستقیم	نقدی
	اخذ ۵۰٪ عوارض حق توسعه مطابق با تصویب طرح توسعه‌ای	فلسطین اشغالی	۱۹۸۱	تداوم دارد.	مستقیم	نقدی
	روش Developer obligations الزام توسعه‌دهنده به اختصاص زمین برای ایجاد خدمات عمومی به عنوان شرط دریافت مجوز	امریکا	ابتدای دهه ۱۹۶۰	–	غیرمستقیم	غیرنقدی
	عوارض ارزش افزوده حاصل از اقدامات عمومی شارژ مالکان در هزینه‌های مربوط به خدمات ارائه‌شده به آنها	امریکای لاتین	–	تداوم دارد.	غیرمستقیم	نقدی

[Downloaded from hafthesar.iauh.ac.ir on 2026-11-24]
[DOR: 20.1001.1.23225602.1400.9.35.6.6]
[DOI: 10.52547/hafthesar.9.35.6]

ارزش ثانویه حاصل از اجرای طرح

تجربه اخذ ارزش افزوده حاصل از ضوابط طرح‌های توسعه شهری بین ۳۰ تا ۵۰ درصد (افزایش تراکم، تغییر کاربری، تبدیل زمین روستایی به شهری)	کلمبیا	۱۹۹۷	تداوم دارد.	غیرمستقیم	هر دو
عوارض ایجاد زیرساخت عمومی	انگلستان	۲۰۱۰	نامعلوم	مستقیم	نقدی
اخذ عوارض حق توسعه برای تغییر کاربری و یا ضوابط طرح	فلسطین اشغالی	۱۹۸۱	تداوم دارد.	مستقیم	نقدی
روش Developer obligations الزام توسعه‌دهنده به اختصاص زمین برای ایجاد خدمات عمومی به عنوان شرط دریافت مجوز	امریکا	ابتدای دهه ۱۹۶۰	–	غیرمستقیم	غیرنقدی
روش Exactions مطالبات نقدی و غیرنقدی در ازای صدور مجوزهای توسعه، تغییر منطقه‌بندی و تفکیک اراضی	امریکا	–	تداوم دارد.	غیرمستقیم	هر دو
روش Impact Fees وضع عوارض بر پیامدهای توسعه توسط توسعه‌دهنده	امریکا	اواخر دهه ۱۹۷۰	تداوم دارد.	غیرمستقیم	نقدی
روش Incentive zoning ارائه زیرساخت‌های عمومی و یا پرداخت عوارض برای ساخت فراتر از حد مجاز	امریکا	–	–	غیرمستقیم	هر دو
روش Linkage fees الزام توسعه‌دهندگان طرح‌های تجاری باارزش در مرکز شهرها به مشارکت در تامین زیرساخت‌ها و یا امکاناتی خاص نظیر (مسکن اجتماعی)	امریکا	اواخر دهه ۱۹۷۰	–	غیرمستقیم	غیرنقدی
مطالبات و عوارض مجوزهای توسعه	امریکای لاتین	–	تداوم دارد.	غیرمستقیم	هر دو روش
اخذ زمین در ازای صدور مجوز برای احداث پروژه‌های توسعه‌ای// اخذ ۱۵٪ تا ۳۵٪ از زمین برای استفاده عمومی	امریکای لاتین	–	تداوم دارد.	غیرمستقیم	غیرنقدی
مجوز احداث پل هوایی (حق هوایی احداث پل) میان یک مرکز خرید و پارکینگ روبروی آن در طرف دیگر خیابان	سائوپائولو	-	-	غیرمستقیم	نقدی
بازسازی ساختمان‌های تاریخی و ایجاد زیرساخت‌های فاضلابی برای ساخت برج‌های اداری در مرکز شهر	ریودوژانیرو	–	–	غیرمستقیم	غیرنقدی
عوارض مجوزهای ساخت‌وساز مازاد بر ظرفیت مجاز	برزیل، ایتالیا، فرانسه	–	–	غیرمستقیم	نقدی
برج سیاتل واشنگتن، ساخت ۲۸ طبقه از ۵۵ طبقه در ازای ارائه خدمات عمومی زیرساختی	امریکا	–	تداوم ندارد.	غیرمستقیم	غیرنقدی
ساخت ۸۵۷۲۴۲ مترمربع مازاد بر میزان مجاز در ازای ۳۲۸ پروژه عمومی و درآمد ۱۲۲.۵ میلیون دلاری	سائوپائولو	۱۹۸۷ تا ۱۹۹۸	–	غیرمستقیم	هر دو
تجربه اخذ ارزش افزوده حاصل از ضوابط طرح‌های توسعه شهری بین ۳۰ تا ۵۰ درصد (افزایش تراکم، تغییر کاربری، تبدیل زمین روستایی به شهری)	کلمبیا	۱۹۹۷	تداوم دارد.	غیرمستقیم	هر دو
اخذ عوارض مازاد بر پایه تراکم	سائوپائولو	۲۰۰۳	تداوم دارد.	غیرمستقیم	نقدی
واگذاری مجوزهای توسعه در بورس (مزایده) واگذاری پتانسیل‌های توسعه جدید نظیر تغییر نوع کاربری‌ها و ساخت‌وساز اضافی	سائوپائولو	۱۹۹۵	تداوم دارد.	غیرمستقیم	نقدی

[Downloaded from hafthesar.iauh.ac.ir on 2026-11-24]
[DOR: 20.1001.1.23225602.1400.9.35.6.6]
[DOI: 10.52547/hafthesar.9.35.6]

مسئله جبران خسارت

در حالی که اکثر کشورها خسارات ناشی از تملک اجباری و سلب مالکیت را جبران می‌کنند، در کمتر کشوری خسارات مربوط به اقدامات عمومی و مقررات کاربری زمین، جبران می‌شود (Li Tian, 2014: 55). دلافونس[۶] (۱۹۶۹) از کمبود منابع و اعتبارات برای پرداخت خسارت به مالکان زیان‌دیده انتقاد می‌کند و عنوان می‌کند این مسئله باعث می‌شود طرح‌های کاربری زمین نتوانند بخشی از مهم‌ترین اهداف خود را عملی کنند. بی‌میلی آنها به پرداخت غرامت و ناتوانی آنها در تامین منابع، باعث شده آنها تا حد ممکن از اقداماتی که منجر به خسارت می‌شود، خودداری کنند (همان).

حق غرامت[۷]، بر این امر دلالت دارد که شهرداری باید در ازای کاهش ارزش ناشی از تصویب و اجرای مقررات کاربری زمین، به مالکان ارزش جایگزینی به صورت نقدی یا غیر نقدی اعطا کند. این موضوع به خسارت‌های ناشی از اعمال مقررات کاربری زمین باز می‌گردد و مسئلهٔ جبران خسارت ناشی از گرفتن زمین از طریق سلب مالکیت یا خرید اجباری را شامل نمی‌شود. حق درخواست جبران خسارت می‌تواند با توجه به مقیاس و حوزهٔ نفوذ بر ارزش املاک مورد تجزیه و تحلیل قرار گیرد (M. B. Havel, 2017: 510):

۱. سلب و اخذ[۸] گسترده: به شرایطی اشاره دارد که به‌واسطهٔ مقررات تمام یا تقریبا بیشتر ارزش اموال تحت تاثیر قرار می‌گیرد.

۲. سلب و اخذ جزیی ناشی از خسارات مستقیم: به قوانینی اشاره دارد که مالکان را زمانی که ارزش دارایی آنها دچار کاهش کمی شده است، مستحق جبران خسارت می‌داند. خسارتی که به واسطه تصمیمات نظارتی دربارهٔ زمین‌ها بوجود آمده است.

۳. سلب و اخذ جزیی ناشی از زیان‌های غیرمستقیم: زیان ناشی از اثر منفی مقرراتی است که دربارهٔ اراضی مجاور یک زمین اعمال شده و اثر خود را بر کاهش ارزش زمین گذاشته است، در اینجا نیز قوانین ممکن است مالکان را مستحق دریافت جبران خسارت بدانند (برگرفته از Alterman, 2010).

میزان جبران خسارت موضوع مهمی به حساب می‌آید و معمولا بیانگر اختلاف قیمت زمین در بازار قبل و بعد از اعمال مقررات است. در برخی کشورها، میزان خسارت ممکن است شامل ارزش ویژهٔ خصوصیات و ویژگی‌هایی از دارایی شود که برای مالک ارزش مالی دارند. درعین حال ذکر این نکته مهم است که بسیاری از کشورها، جبران خسارت را تنها زمانی پرداخت می‌کنند که زمین، توسط مقامات عمومی مصادره شود و به منظور تحقق طرح‌های توسعهٔ شهری سلب مالکیت صورت پذیرد. در این کشورها، جبران خسارتی به صورت خاص برای اقدامات عمومی که باعث کاهش قیمت زمین شود، در نظر گرفته نشده است.

روش‌شناسی و مدل تحلیلی پژوهش

پژوهش انجام شده بر حسب هدف و در ادبیات رایج روش‌شناسی، از نوع «کاربردی» است. روش تحقیق به کار گرفته شده در بخش اعظم این پژوهش، روش «کیفی» است که با توجه به ماهیت مسئله می‌تواند در یافتن پاسخ مناسب به سوالات تحقیق هدایت‌کننده باشد.

در بررسی مطالعات مبانی نظری از روش بررسی اسناد و مطالعات کتابخانه‌ای استفاده شده است. ابزار گردآوری اطلاعات، در مورد شناخت نمونه مطالعاتی نیز ترکیبی از مطالعات کتابخانه‌ای و اسناد بوده و تمرکز اصلی در این بخش بر قوانین، مصوبات، طرح‌ها و لوایح مرتبط با موضوع پژوهش بوده است. برای جمع‌آوری بخش قابل توجهی از داده‌ها از روش مصاحبه نیمه‌ساختاریافته با ۲۴نفر از نخبگان و کارشناسان[۹] بهره گرفته شده است. اطلاعات حاصل از مصاحبه‌ها با روش تحلیل محتوای کیفی و تکنیک کدگذاری باز، مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است.

مسئله اخذ حق توسعه و جبران خسارت، در اسناد و اظهار نظرهای گردآوری شده در ۵ بعد مصطلح سیاسی، اقتصادی، قانونی–حقوقی، اجتماعی–فرهنگی و اجرایی قابل دسته‌بندی است. بر اساس این ابعاد، به کارگیری مدل تحلیلی می‌تواند بیانگر اهمیت هر یک از این ابعاد و ارتباطات میان آنها باشد.

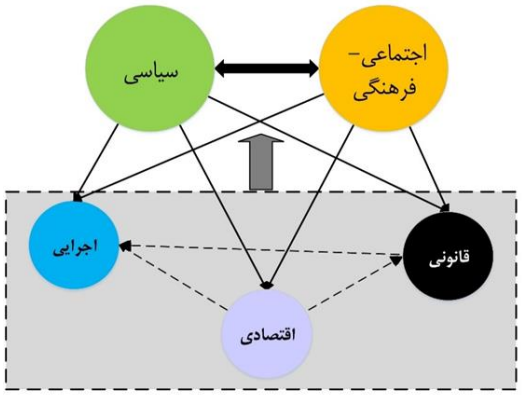
ابعاد سیاسی و اجتماعی–فرهنگی با توجه به مبانی نظری پژوهش ارتباط مستقیم و بی‌واسطه‌ای بر یکدیگر می‌گذارند (فلش پررنگ و بزرگ) و همچنین این دو بعد بر ابعاد دیگر نیز به همین نحو تاثیر دارند. از سوی دیگر ابعاد اقتصادی، قانونی و اجرایی همچنان که بر یکدیگر تاثیرات غیرمستقیمی (خط‌چین‌ها) دارند، به عنوان مجموعه‌ای درهم‌تنیده (کادر طوسی رنگ) بر دو مولفه اصلی پیشین تاثیر می‌گذارند.

چالش‌ها و موضوعات مطرح شده در حوزهٔ سیاسی و اجتماعی– فرهنگی و اثرات آن بر شکل‌گیری ارادهٔ سیاسی و عمومی برای بهره بردن از منافع حاصل از اخذ حق توسعه، جایگاه مهمی در موضوع مورد بحث دارد. ضرورت تغییر فرهنگی و اجتماعی در مقامات مسئول و گروه‌های مردم برای درک اهمیت این اصل که ارزش افزوده‌ای که حاصل کار مالک نباشد به او اختصاص ندارد، از چالش‌های بسیار مهم است. در

[Downloaded from hafthesar.iauh.ac.ir on 2026-11-24]
[DOR: 20.1001.1.23225602.1400.9.35.6.6]
[DOI: 10.52547/hafthesar.9.35.6]

میان چالش‌های اقتصادی، کمبود منابع مالی و اعتبارات برای طرح‌های توسعه و عمران در شهرها موضوعی قابل مشاهده در تجربیات جهانی به حساب می‌آید که یکی از زمینه‌های عدم تحقق کاربری‌های عمومی و خدماتی را بوجود آورده است. این مسئله در کنار نیازی که به تعریف منابع مالی جدید و خلاقانه وجود دارد و نیز مخالفت‌های عمومی با اخذ مالیات و عوارض بیشتر، اهمیت اخذ حق توسعه را دو چندان می‌سازد. در خصوص ابعاد قانونی و اجرایی یکی از مهم‌ترین مسائلی که با مرور ادبیات نظری حاصل می‌شود، این است که تصور اشتباهی از میزان محدودکننده بودن قوانین مرتبط با اخذ عوارض حق توسعه، وجود دارد. موضوع مهم دیگر نحوهٔ قیمت‌گذاری عوارض و ارزیابی آنها است. مشخص شدن محل هزینه کردن اعتبارات حاصل از عوارض از دیگر موضوعات کلیدی در بحث‌های قانونی مرتبط با موضوع است.

تصویر ۲. مدل تحلیلی پژوهش (منبع: نگارنده)



مختصری درباره نمونه موردی پژوهش

پژوهش حاضر موضوع اخذ عوارض، حق توسعه و مسالهٔ جبران خسارت را در نظام مدیریتی شهر تهران مورد توجه، بررسی و تحلیل قرار داده است. با توجه به اینکه تعیین عوارض و اخذ آن، به هر شکل و صورتی از جمله عوارض افزایش ارزش، ماهیت قانونی دارد، به اسناد، قوانین و طرح‌های مرتبط با مدیریت شهری در تهران مراجعه شده است. در این بررسی، مروری به مصوبات مجلس شورای اسلامی، لوایح دولت و مصوبات هیئت وزیران، مصوبات شورای اسلامی شهر تهران و اسناد و طرح‌های توسعه شهری تهران انجام گرفته است. در این قسمت به مهم‌ترین موارد در این رابطه اشاره می‌شود.

جدول ۴. معرفی محتوای مطالعه شده در نمونه موردی

دسته‌بندی قوانین	موارد مورد بررسی قرارگرفته
قوانین مصوب مجلس	قانون شهرداری‌ها- قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور- قانون برنامه پنجم توسعه کشور (۱۳۸۹)- قانون مالیات بر ارزش افزوده- قانون نوسازی و عمران شهری (حق مرغوبیت)
مصوبات شورایعالی شهرسازی و معماری	طرح جامع تهران ۱۳۸۶ مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری
مصوبات شورای اسلامی شهر تهران	عوارض پذیره- عوارض تغییر کاربری- عوارض مازاد تراکم- مصوبه ارزش بهینه ناشی از اجرای طرح جامع و تفصیلی جدید شهر تهران- عوارض حق تشرف
دیگر موارد	لایحه پیشنهادی مدیریت شهری- تعرفه عوارض حق مشرفیت (مصوب هیئت وزیران)

یافته‌ها و نتایج حاصل از محتوای مصاحبه‌ها

اجزای محتوای مصاحبه‌های انجام‌شده با کارشناسان و نخبگان مدیریت شهری در ارتباط با چالش‌های پیشِ روی «اخذ عوارض از افزایش ارزش و جبران خسارت ناشی از اجرای طرح‌های توسعه شهری» پس از استفاده از روش تحلیل محتوا و کدگذاری باز و بر اساس ابعاد مدل تحلیلی پژوهش در پنج دسته طبقه‌بندی شده که به عنوان یافته‌های اصلی این پژوهش قابل استناد است.

چالش‌های سیاسی

موضوع	عبارات مفهومی	طبقه
چالش‌های اخذ عوارض از افزایش ارزش و جبران خسارت ناشی از اجرای طرحهای توسعه شهری	ناکارآمدی طرح‌های توسعه شهری	چالش‌های سیاسی

[Downloaded from hafthesar.iauh.ac.ir on 2026-11-24]
[DOR: 20.1001.1.23225602.1400.9.35.6.6]
[DOI: 10.52547/hafthesar.9.35.6]

ناکارآمدی طرح‌های توسعه شهری

در حوزه سیاسی در سطوح مختلف مرتبط با سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری و اجرا مسائل و موضوعاتی در ارتباط با نهادهای ذیربط یعنی وزارت راه و شهرسازی و شهرداری تهران وجود دارد. در تمامی این سطوح می‌توان نشانه‌هایی از اشاره به مقوله ناکارآمدی را مشاهده کرد. مهم‌ترین یافته‌های پژوهش در این باره، به صورت خلاصه به قرار زیر است:

تهیه طرح‌های توسعه شهری رویایی و فارغ از واقعیات

از نظر کارشناسان، فراغت برنامه‌ریزان از واقعیت‌های عرصه عمل باعث شده است که خرید اراضی و تملکات پیش‌بینی شده برای تحقق طرح در مدت زمانی قانونی آن، غیرممکن باشد و بخش مهمی از طرح بدون امکان اجرا روی میز شهردار بماند. این مسئله ریشه در آنجا دارد که در هنگام تهیه طرح، مالکیت اراضی مورد غفلت واقع می‌شود و توجهی به این مهم نمی‌شود و در نتیجه برای تملک اراضی، منابع مالی کافی وجود ندارد. یکی از کارشناسان در نقد طرح تفصیلی شهر تهران به این موضوع اشاره می‌کند که تهیه‌کنندگان طرح تصور کردند در حال کار بر روی زمین بکر و بدون کاربری هستند، نه تهرانِ ساخته‌شده. این موضوع، روندِ کاری که در نظام مدیریتی شهر تهران جریان داشت را دچار مشکل کرد.

در ارتباط با سازوکار تهیه طرح‌های توسعه شهری موضوع دیگری نیز توسط کارشناسان مورد تاکید بوده و به زعم ایشان در لایحه پیشنهادی مدیریت شهری تا اندازه‌ای تلاش شده به آن پاسخ داده شود. ماده ۹۱ این لایحه در خصوص فرآیند تهیه طرح‌های توسعه شهری این موارد را مد نظر قرار داده است: «طرح‌های شهرسازی بدون داشتن یک برنامه بلندمدت و میان‌مدت زیرساختی، شامل فهرست پروژه‌های مشخص و محاسبات مربوط به تامین منابع مالی، تملک زمین و اجرای زیرساخت‌های آنها قابل تصویب نبوده، شهرداری‌ها و سایر مراجع صدور پروانه، مجاز به صدور پروانه ساخت‌وساز در اراضی فاقد آماده‌سازی (زیرساخت‌های اصلی) نیستند.»

عدم ایجاد تعادل میان برندگان و بازندگان اجرای طرح‌های توسعه شهری

هر چند در طرح جامع شهر تهران در سال ۱۳۸۶ به موضوع احیای حق مرغوبیت و ارزش افزوده حاصل از اجرای طرح‌ها اشاره شده، اما هیچگونه اقدامی در جهت اجرای این مهم صورت نگرفته است. باور اغلب کارشناسان براین نکته دلالت دارد که اجرای این موضوع با چالش‌ها و موانع متعددی از سوی نهادهای قانون‌گذار روبرو شده است. فارغ از محتوا و مبانی فقهی و حقوقی بحث‌ها، به نظر می‌رسد فقدان درک مشترک میان مجموعه تهیه‌کنندگان و مجریان طرح‌های توسعه شهری و نهادهای قانون‌گذار از چالش‌های مهم در اجرایی شدن این سیاست است.

چالش‌های اقتصادی

ارجاع مشکلات و مسایل مبتلا به مدیریت شهری کشور به عوامل و دلایل اقتصادی در همه مسائل قابل پیش‌بینی است. پیرامون موضوع مورد بحث این پژوهش انتظار شنیدن پاسخ‌ها و نظرات در این بعد، تقریبا بدیهی به نظر می‌رسید. نتایج نیز موید این پیش بینی بود. در این قسمت بخشی از اهم موارد مرتبط با بعد اقتصادی مطرح می‌گردد.

موضوع	عبارات مفهومی	طبقه
چالش‌های اخذ عوارض از افزایش ارزش و جبران خسارت ناشی از اجرای طرحهای توسعه شهری	– طرح‌های شهری در مراحل مختلف آثار اقتصادی دارند. – عدم بازگشت ارزش افزوده اجرای طرح‌ها به شهرداری.	چالش‌های اقتصادی

آثار اقتصادی طرح‌های شهری در مراحل مختلف:

طرح‌های توسعه شهری در مراحل مختلف تهیه، تصویب و اجرا دارای پیامدها و آثار اقتصادی هستند.

اجرای هر طرح شهری در هر مقیاس با برندگان و بازندگانی همراه خواهد بود. یکی از کارشناسان در ضرورت ایجاد تعادل بین گروه بازنده و برنده حاصل از اجرای طرح به این موضوع اشاره می‌کند: «همان طرحی که می‌آید یک شبه، یک روزه، یک مالک را خانه خراب می‌کند، از سریر پادشاهی به حضیض شبانی می‌رساند، ملکش را به یکباره تبدیل به خیابان یا فضای سبز می‌کند، همان طرح هم‌زمان یک جای دیگر، یک ملک بی‌ارزش را تبدیل به چند ده برابر ارزش می‌کند. هم عقل هم منطق، هم انصاف، هم عدالت، می‌گوید باید شما از کسی که برایش ارزش بوجود آمده بگیری و بدهی به آن کسی که ارزش ملکش کاهش یافته است».

[Downloaded from hafthesar.iauh.ac.ir on 2026-11-24]
[DOR: 20.1001.1.23225602.1400.9.35.6.6]
[DOI: 10.52547/hafthesar.9.35.6]

همان‌گونه که پیش از این اشاره شد، ریشه این مسئله را باید در سازوکار تعیین کاربری‌های خدماتی و عمومی در طرح‌ها دنبال کرد. عدم تحقق کاربری‌های خدماتی و عمومی و یا به عبارت دقیق‌تر، تفاوت فاحش میان تحقق‌پذیری کاربری‌های انتفاعی و خدماتی در طرح‌های توسعه شهری، یکی از معضلات اصلی امروز در تحقق‌پذیری طرح‌ها است. برندگان این بازی به سرعت و براساس یک اصل اقتصادی بسیار ساده و اولیه سعی در کسب امتیازات و منافع حداکثری خویش دارند و در نتیجه :«طرح جامعی که ۱۰ سال از زمان آن می‌گذرد، در برخی بخش‌ها به خوبی اجرا شده و می‌شود در بخش‌های دیگر خیر...» بازنده چنین بازی‌ای نیز از هر منظر اقتصادی که مدنظر شما باشد، حق دارد که تلاش نماید تا از باخت خود جلوگیری نماید و حداقل کاری که می‌تواند انجام دهد ایجاد انواع موانع به منظور پیشگیری از این زیان است. «... چرا باید در طرح جامع ۳۰۰ درصد تجاری اجرا شده باشد؟ مسکونی ۱۵۰ درصد؟ ولی در کاربری‌های انتفاعی سطح اجرا به ۱۰ درصد برسد؟[۱۰]» نادیده گرفتن منافع و عواید مالکان، که از ظرفیت‌ها و امکاناتی که طرح برای آنها بوجود آورده است، حاصل می‌شود؛ یکی از جدی‌ترین موانعی است که باعث می‌شود نهادهای مجری طرح‌ها، با مسیری ناهموار و پرمانع در مسیر تحقق کاربری‌های عمومی و انتفاعی مواجه باشند.[۱۱]

عدم بازگشت ارزش افزوده اجرای طرح‌های شهری

اراضی شهری دریک تصویر کلی و براساس آنچه گفته شد واجد دو گونه ارزشمندی هستند، یکی ارزش ذاتی زمین است؛ به عنوان مثال زمینی که در بالای شهر قرار دارد، با زمین پایین شهر متفاوت است. ارزش دیگر به واسطه مرغوبیت و مزیتی است که حاصل از اجرای یک طرح عمرانی یا یک طرح زیباسازی یا طرح سیما و منظر شهری است. ارزش ذاتی متعلق به مالک است چرا که هزینه آن را پرداخت کرده است. اما ارزشی که بدون انجام هیچ کاری توسط مالک و صرفا به واسطه بخت حاصل از اجرای یک طرح نصیب مالک می‌شود، موضوع دیگری است. به نظر کاملا منطقی می‌رسد که بخشی از این منافع به شهر و شهروندان بازگردانده شود. صرف نظر از مقررات و ضوابط طرح‌های توسعه شهری که ممکن است ارزش افزوده داشته باشد، اجرای پروژه‌ها و اقدامات عمرانی که از بودجه عمومی صورت می‌گیرد، غالبا منافع اقتصادی قابل توجهی برای عده محدودی از مالکان دارد.

«...از اینکه شما دریاچه‌ای به نام دریاچه چیتگر ایجاد می‌کنید، املاکی در پیرامون این قرار می‌گیرند، اولا باید فکر کنیم که این دریاچه بر اساس پول چه کسی ساخته شده است؟ از پول مردم شهر! اگر این دریاچه مانند یک شهرک بود، که بهای ساخت آن را مانند اکباتان، هزینه ساخت این را روز اول مالکین می‌دادند، بهره حاصل هم برای آنها بود. ولی از آن حیث که ما در پروژه‌های شهری‌مان که منجر به ارزش افزوده می‌شود، معمولا از تمام دارایی‌هایمان در پروژه استفاده می‌کنیم، می‌آییم شهر را بدهکار می‌کنیم، شهرداری را بدهکار می‌کنیم، پس قاعدتا باید ارزش افزوده را مدیریت شهری بگیرد و از ارزش افزوده حاصل باید مجدد کالای عمومی تولید کنیم، یعنی شهرداری این ارزش افزوده را نگیرد بدهد به پیمانکارانش، به طلبکارانش و موضوعاتی از این دست.»[۱۲]

مصوبه ارزش بهینه ناشی از اجرای طرح جامع و تفصیلی جدید شهر تهران، در بندهای مختلفی از اخذ عوارض متعلقه به موضوعات ارتقای کاربری و تراکم ساختمانی اراضی نام برده است. اما در عمل عوارضی که بر اساس این مصوبه شورای شهر تهران، از مالکان دریافت می‌شود به مانند دیگر درآمدها و عوارض ساختمانی، ناپایدار است و تنها در زمان صدور پروانه دریافت می‌گردد. ارزش افزوده تنها به آنچه که در طرح مصوب آمده است، محدود نمی‌شود. واگذاری امتیاز مازاد تراکم و تغییر کاربری نیز، یکی از منابع اصلی ارزش افزوده برای مالکان به حساب می‌آید. عوارض دریافتی از سوی شورای شهر برای این دو، تنها یک‌بار دریافت می‌شود و نسبتی با نفع دائمی مالکان و بهره‌برداران آن امتیاز ندارد.

چالش‌های حقوقی- قانونی

ماهیت و سابقه موضوع حق غرامت و حق توسعه خصلتی مفهوما حقوقی و ویژگی شکلی قانونی دارد. به این معنا که درسطح مبانی سخن از مقولات پیچیده‌ای چون حق مالکیت، حقوق و منافع فردی از یک سو و حقوق و منافع جمعی از سوی دیگر به میان می‌آید. به همین دلیل وجه قانونی سوابق موضوع معمولا بخش قابل توجهی از مباحث را به خود اختصاص می‌دهد.

موضوع	عبارات مفهومی	طبقه
چالش‌های اخذ عوارض از افزایش ارزش و جبران خسارت ناشی از اجرای طرحهای توسعه شهری	- تسلط و سلطه مالکیت خصوصی - تقابل و تضاد میان حقوق عمومی و خصوصی	چالش‌های قانونی

[Downloaded from hafthesar.iauh.ac.ir on 2026-11-24]
[DOR: 20.1001.1.23225602.1400.9.35.6.6]
[DOI: 10.52547/hafthesar.9.35.6]

تسلط و سلطه مالکیت خصوصی

قانون اساسی و قوانین مصوب قوه مقننه، اختیارات و صلاحیت مشخصی را در اختیار نهادهای متولی تهیه طرح‌های شهری قرار داده است تا چارچوبی برای هدایت کردن و جهت دادن به توسعه شهر ترسیم نمایند. این قول مشهور است که طرح جامع و تفصیلی یک شهر قانون آن شهر است. اسناد طرح‌های توسعه شهری ماهیتی تماما قانونی داشته و اسناد قانونی لازم‌الاجرا محسوب می‌شوند. مندرجات این طرح‌ها در محاکم مختلف مورد استناد در صدور احکام قضایی است. هدایت توسعه شهری، با آزادی مطلق و بی‌حدّوحَصر بازیگران مختلفی که در شهر حضور دارند، همسو نیست. بنابراین ضروری است که بخشی از آزادی‌های این بازیگران برای رسیدن به شهر مطلوب و محیط زیست مناسب، محدود شود. این اعمال محدودیت بدون توسل به مفهوم قانون و ابزار قانونی و به تبع آن اعمال قانون ممکن ناست.

دوگانه مالکیت و منفعت خصوصی و منافع عمومی، در ایران به دلیل اقتباس بخشی از مبانی حقوقی از منابع فقهی ویژگی‌های خاص پیدا کرده است. به‌زعم برخی از کارشناسان به نظر می‌رسد کفه ترازو در وضعیت فعلی به نفع مالکیت خصوصی سنگینی می‌کند. شاید این مسئله نشات‌گرفته از جایگاه قدرتمند مالکیت خصوصی در سابقه مباحث فقهی در شریعت اسلام است. بر اساس قاعده مشهور تسلیط[۱۳]، وقتی فردی مالک زمینی است، یعنی مالکیت تمام آنچه بالا و پایین زمین وجود دارد نیز با او است. در سنت فکر دینی مال مسلمان هم‌ارز با خون او شمرده شده است[۱۴]. هرچند در گذر زمان و در اثر مسائل مستحدثه تفاسیر مختلفی نسبت به این موضوع در میان فقها مطرح شده است و شرایط زمانه و پذیرش قوانین و مقررات باعث ایجاد محدودیت‌هایی برای مالکیت خصوصی شده است. در همین زمینه قاعده مصطلح دیگری نیز تحت عنوان قاعده لاضرر[۱۵] وجود دارد که جزو اصلی‌ترین مقولات فقهی و شرعی برای محدود کردن مالکیت مطلق به حساب می‌آید.

با اینکه در فقه با در نظر گرفتن «قاعده لاضرر» و در قوانین کشور با در نظر گرفتن قوانینی مانند «ماده ۴۰ قانون اساسی»[۱۶] تلاش بر محدود کردن دایره نفوذ مالکیت خصوصی بوده است، اما در عمل و در تعارض میان آزادی عمل مالکان و منافع عمومی، در بسیاری موارد آرای قضایی حکم به برتری مالکیت خصوصی داده است. بسیاری از بحث‌های فقهی و حقوقی که در خصوص مسئله اخذ حق مرغوبیت پیش از انقلاب و موضوعاتی مانند حق تشرف و مصوباتی نظیر ارزش بهینه ناشی از اجرای طرح جامع و تفصیلی شهر تهران بعد از انقلاب مطرح شده است، به این تعارض اشاره دارد.

ماده ۱۸ قانون نوسازی و عمران شهری مصوب سال ۱۳۴۷ که به حق مرغوبیت مشهور است، مفهومی مشابه با اخذ حق توسعه از مالکان داشت و پس از پیروزی انقلاب و به دنبال ایرادات شرعی و فقهی، توسط شورای انقلاب لغو شد. ابهام و بحث بر سر این بود که افزایش ارزش ایجاد شده به واسط طرح‌های توسعه شهری متعلق به مالک است و یا عموم مردم شهر؟ در سال ۱۳۶۹، وزارت کشور در مقام احیای حق مرغوبیت برآمد و پس از استفتا از دفتر رهبر انقلاب، معلوم شد در اینکه مالکیت ارزش افزوده متعلق به صاحب ملک است نباید تردیدی داشت، اما دولت یا شهرداری در صورت تصویب مجلس یا هر مقام قانونی دیگر می‌توانند هم درباره ارزش افزوده مذکور و هم برای ملک مالیات و عوارض مناسب با این موضوع تعیین نمایند. وزارت کشور این پاسخ را مجوز شرعی و قانونی تلقی کرد و بر این اساس تعرفه عوارض حق مشرفیت را تهیه و به تصویب هیئت وزیران رساند. سوابق قانونی موضوع و صراحت قانونی که در خصوص لغو حق مرغوبیت وجود داشت، پذیرش این حق را با دشواری مواجه کرد، به نحوی که پاره‌ای از شعب دیوان عدالت اداری با وجود صراحت قانون لغو حق مرغوبیت، ادعای شهرداری را در خصوص اخذ وجوهی تحت عنوان حق تشرف، غیرقانونی می‌دانستند.[۱۷]

اختلافات بر سر این موضوع ادامه داشته و مصوبات و مقرراتی مرتبط با وضع عوارض بر افزایش ارزش حاصل از اقدامات عمومی را با دشواری مواجه ساخته و باعث ابطال بسیاری از این مصوبات توسط دیوان عدالت اداری کشور شده است. به نظر می‌رسد در این میان نوعی عدم توافق نظر و درک مشترک از مسئله مالکیت افزایش مرغوبیت ناشی از اقدامات عمومی وجود داشته باشد. درپی نامه‌نگاری‌های چندباره میان دادستان کل کشور، شورای نگهبان و کسب تکلیف فقهای شورای نگهبان از رهبری انقلاب در سال‌های اخیر، به نظر نهایی شورای نگهبان خطاب به دادستان کل کشور ختم شد که در آن آمده است:« اخذ حق مشرفیت –که همان حق مرغوبیت است– شرعاً حرام است ولی جعل عوارض بر این حق– در فرض وجود حق جعل عوارض توسط مقنن– شرعاً مانعی ندارد.» در توضیح این رای آمده است؛ حق اشراف و حق مرغوبیت، یا همان ارزش افزوده، بر اساس جوابیه دفتر رهبری انقلاب، ملک مالک است که اخذ آن از مالک بر اساس قانون، شرعا حرام به حساب می‌آید. ولی جعل عوارض بر آن توسط نهاد یا مقامی که حق جعل عوارض دارد مانند سایر اموال شخصی به شرط عدم اجحاف در مقدار آن منعی ندارد. نتیجه این است که بین حق مشرفیت که همان حق مرغوبیت و ارزش افزوده است و بین عوارض بر حق مشرفیت فرق است و اخذ اولی حرام بوده ولی عوارض بر حق مشرفیت مانعی ندارد. به نظر می‌رسد نظر نهایی فقهای شورای نگهبان که صریح و شفاف بیان شده است می‌تواند ابهامات و ایرادات فقهی مرتبط با موضوع اخذ عوارض ارزش افزوده را بر طرف سازد.

[Downloaded from hafthesar.iauh.ac.ir on 2026-11-24]
[DOR: 20.1001.1.23225602.1400.9.35.6.6]
[DOI: 10.52547/hafthesar.9.35.6]

تقابل و تضاد میان حقوق عمومی و خصوصی

به زعم برخی از کارشناسان حقوق مالکانه یکی از موانع جدی اجرای طرح‌های توسعه شهری و در حکم ترمز برای روند تحقق آن است. این گروه حمایت و پشتیبانی از حقوق مالکانه را دلیل ایجاد شرایط نابهنجار امروز در شهرهایی مانند تهران می‌دانند. شرایطی که شهر به توده‌ای از ساختمان‌ها تبدیل شده است. این گروه معتقدند که عموم افراد با پشتیبانی سیستم قضایی در حال اعمال حقوق مالکانه فردی‌شان هستند و جایی برای توجه به منافع عمومی وجود ندارد. محترم دانستن حق مالکانه افراد به چنین نحوی باعث آن شده است که در مقیاس بزرگتری در نهایت خود مالکان نیز لطمه ببینند و زندگی اجتماعی آنان متلاطم شود.

اندکی از کارشناسان نیز به وجه دیگر تقابل میان حقوق عمومی و مالکیت خصوصی اشاره دارند؛ یعنی جایی که اجرای طرح‌های توسعه شهری با هدف تامین منافع عمومی، باعث می‌شود به گروهی خسارت وارد شود و ارزش املاک و دارایی آنها کاهش یابد. برخلاف زمانی که اراضی و املاک فرد در طرح تملک قرار می‌گیرد و جبران خسارت صورت می‌گیرد، در خصوص خسارات غیرمستقیمی که به املاک و دارایی‌ها وارد می‌شود، اقدام موثری توسط نهاد مدیریت شهری صورت نمی‌گیرد. هر چند در بخش‌هایی از مقررات و مصوبات مرتبط با موضوع اخذ عوارض از ارزش افزوده به این مسئله اشاره شده است، اما اقدام موثری صورت نگرفته است. به‌طور مشخص در مصوبه ارزش بهینه ناشی از اجرای طرح جامع و تفصیلی جدید شهر تهران، این تکلیف بر عهده شهرداری تهران گذاشته شده است که نسبت به تهیه لایحه ارزش کاهنده اقدام کند و این لایحه را به شورای شهر تقدیم نماید، اما در حال حاضر و زمان نگارش این متن، این مصوبه آماده نشده است.

از منظر این پژوهش نقطه محوری و مبنایی در این بحث، فارغ از دو موضع غالب فوق‌الذکر کارشناسان، در این مسئله نهفته است که طرح‌های شهری بر چه اساسی مدعی تامین منافع عمومی هستند؟ تلقی برنامه‌ریزان، تصمیم‌سازان، تصمیم‌گیران از منفعت عمومی چیست؟ کدام بخش از شکل و محتوای طرح‌ها در مراحل مختلف از تهیه، بررسی، تصویب و اجرا بازنماینده منفعت عمومی است؟ اساسا نسبت این طرح‌ها و بیش از آن نسبت دانش و تخصص برنامه‌ریزی شهری در ایران با مقولاتی چون مالکیت چگونه است؟ ... به نظر می‌رسد عدم توجه به این گونه از سوالات و ارائه نظرات و پرداختن به آن در عرصه دانش و پژوهش همچنان ما را در ورطه دوگانه فوق گرفتار نگاه خواهد داشت.

چالش‌های فرهنگی-اجتماعی

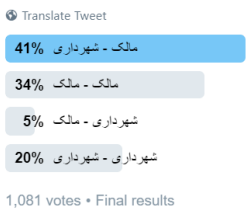
ساده‌انگارانه است چنانچه موضوع مورد بحث در این پژوهش را جدای از مقولات فرهنگی و اجتماعی که بارزترین وجه زمینه‌مندی هر موضوعی است، مورد توجه قرار دهیم. فرهنگ عمومی منبعث از تلقی عام از رابطه میان سیستم حکمرانی شهری و شهروندان از یکسو و فرهنگ حاکم بر جامعه تخصصی، نظام مدیریتی از سوی دیگر نقش بی‌بدیلی در تشدید وضعیت فعلی یا امید به تغییر و اصلاح شرایط خواهد داشت.

موضوع	عبارات مفهومی	طبقه
چالش‌های اخذ عوارض از افزایش ارزش و جبران خسارت ناشی از اجرای طرحهای توسعه شهری	– ناآگاهی و عدم درک صحیح شهروندان و مسئولان از موضوع حق توسعه و جبران خسارت	چالش‌های اجتماعی

ناآگاهی و عدم درک صحیح شهروندان و مسئولان از موضوع حق توسعه و جبران خسارت

شواهد حکایت از آن دارد که درک روشنی در خصوص اثرات اجرای طرح‌های توسعه شهری بر املاک و اراضی در میان مردم و مسئولان وجود ندارد. شاید به صورت تجربی افراد متوجه اثرات اجرای برخی طرح‌ها بر املاک شده باشند و آثار اقتصادی آن را درک کرده باشند، اما این‌طور به نظر می‌رسد آگاهی عمومی درخصوص این مسئله وجود نداشته باشد. این مسئله را می‌توان از داده‌های حاصل از یک نظرسنجی[۱۸] به دست آورد.

تصویر ۳. نتایج حاصل از یک نظرسنجی توییتری



اگر طرح‌های توسعه شهری، باعث افزایش ارزش ملک شما شود، افزایش ارزش به نظر شما به چه کسی تعلق دارد؟ در صورتی که اقدامات شهری باعث افت قیمت ملک شما شود، هزینه‌های جبران خسارت وارد شده بر عهده کیست؟

[Downloaded from hafthesar.iauh.ac.ir on 2026-11-24]
[DOR: 20.1001.1.23225602.1400.9.35.6.6]
[DOI: 10.52547/hafthesar.9.35.6]

همانطور که مشاهده می‌شود، ٪۷۵ از شرکت‌کنندگان مالک را صاحب ارزش افزوده‌ای می‌دانند که در آن نقشی ندارد و تنها ٪۲۵ معتقدند افزایش ارزش به شهرداری تعلق دارد. ٪۶۱جبران خسارت را بر عهده شهرداری و ٪۳۹ بر عهده مالک می‌دانند. در مجموع نزدیک به نیمی از افراد (٪۵۴) معتقدند که مرجع یکسانی باید دریافت‌کننده ارزش افزوده و پرداخت‌کننده جبران خسارت باشد. (گزینه‌های شهرداری- شهرداری و مالک- مالک) نداشتن زمینه اطلاعاتی نسبت به موضوع و بی‌اعتمادی عمومی به شهرداری از جمله عواملی است که می‌تواند بخشی از نتایج نظرسنجی را توجیه کند.

این نوع از نظرسنجی را می‌توان تعمیم داد و به اشکال متفاوت در جوامع آماری متنوع دنبال کرد. به نظر می‌رسد بخش قابل توجهی از جمع شهروندان درک منسجمی از موضوع نداشته و بی‌تردید اتخاذ هرگونه تصمیم مدیریتی در این زمینه نیازمند پیش‌بینی‌های جدی و نه حاشیه‌ای درباره ایجاد آمادگی‌های اجتماعی و بسترسازی فرهنگی است. مهمی که از طریق پیوست فرهنگی به شیوه مصطلح حاصل نخواهد شد. یافته مهم و جالب توجه دیگر در این پژوهش آن است که بیش از جامعه شهروندان جمع متخصصان، مسئولان و مدیران شهری نیاز به آموزش در این زمینه دارند. برخی از مصاحبه‌شوندگان باور دارند به لحاظ فرهنگی و اجتماعی، جبران خسارت‌های غیرمستقیم و حتی مستقیم ناشی از طرح‌ها جایی در نظام فکری در عرصه حرفه و ذهنیت مدیران شهری نداشته و ندارد. علاوه براین تمایل نهادهای دخیل در حکمرانی شهرها به دریافت عوارض- از آنجا که برای آنان نفع دارد- بسیار بیشتر از مواردی چون جبران خسارات است.

چالش‌های اجرایی

تجربه نشان می‌دهد که کارشناسان و مدیران در عرصه عمل برنامه‌ریزی این نقیصه و ایراد را متوجه پژوهشگران و پژوهش‌های ایشان می‌دانند که یافته ها و اظهار نظر ایشان نسبتی با میدان عمل و عرصه اجرایی در شهر ندارد. ایرادی که به نظر می‌رسد چندان بی‌راه نیز نیست. در پژوهش حاضر و به منظور کاستن از میزان این نقیصه، بخش گسترده‌ای از داده‌ها از جمع کارشناسان حرفه‌ای و مدیران اجرایی اخذ شده و درنتیجه وجه مجزایی از اظهارنظرها وجه اجرایی یافته است.

موضوع	عبارات مفهومی	طبقه
چالش‌های اخذ عوارض از افزایش ارزش و جبران خسارت ناشی از اجرای طرحهای توسعه شهری	- دشواری‌ها و پیچیدگی فرآیندها - توان و صلاحیت سازمانی	چالش‌های اجرایی

دشواری و پیچیدگی فرآیندها

یکی از مواردی که در مبانی نظری به آن اشاره شده است و رد پایی از آن را می‌توان در مصاحبه‌ها شناسایی کرد، دشواری‌هایی است که در اثبات اثر اقدامات عمومی و طرح‌های توسعه شهری در کاهش یا افزایش ارزش املاک با آن مواجه می‌شویم. در مواردی نیز که تردیدی در این اثر وجود ندارد، پیچیدگی و دشواری مهم نحوه ارزش‌گذاری و محاسبه میزان افزایش یا کاهش ارزش املاک است. به‌عنوان مثال در مصوبه ارزش بهینه ناشی از اجرای طرح جدید شهر تهران، فرمول‌هایی برای محاسبه عوارض آمده است. موضوع اخذ عوارض در این فرمول‌ها شامل موارد ارتقا کاربری و افزایش امکان ساخت‌وساز مجاز اراضی بوده است. مسئله‌ای که در خصوص این فرمول‌ها توسط کارشناسان مطرح شده این است که به نظر می‌رسد چندان متناسب با نفع و بهره مالکان نبوده و تنها بر اساس پارامترهایی از پیش تعیین‌شده و ضرایبی به دست آمده‌اند که مبنای مشخصی نیز برای آنها متصور نبوده و یا ارائه نشده است. هسته اصلی این فرمول‌ها، پارامتر A مساوی با ارزش تراکم (مازاد) است که بر اساس فرمولی وابسته به ارزش معاملاتی و توسط برخی از اعضای شورای شهر تعیین می‌گردد.

توان و صلاحیت سازمانی

یکی از موارد مهمی که برای اجرای سیاست‌های اخذ عواض افزایش ارزش و جبران خسارت کاهش ارزش وجود دارد، بحث توان اجرایی و بلوغ سازمانی است. در شرایط کنونی به نظر می‌رسد ناتوانی در اجرا ناشی از عدم کفایت و عدم صلاحیت مجموعه‌های ذیربط در ساختار ناکارآمد حکمرانی شهری کشور یکی از موانع اصلی بر سر راه اجرای این سیاست‌ها باشد. ناتوانی و عدم صلاحیت مجموعه‌های ذی‌ربط در سطوح مختلفی موثر است. مسائل و مشکلاتی که در فرآیند تهیه طرح‌های شهری وجود دارد به همراه کیفیت پایین اجرای همان طرح‌های تهیه شده از عواملی است که به این معضل افزوده می‌شود.

[Downloaded from hafthesar.iauh.ac.ir on 2026-11-24]
[DOR: 20.1001.1.23225602.1400.9.35.6.6]
[DOI: 10.52547/hafthesar.9.35.6]

پیچیدگی روش‌های محاسبه اثر اقدامات عمومی نیز، یکی دیگر از مواردی است که ناتوانی سازوکارهای فعلی را بیشتر نمایان می‌کند. یکی از کارشناسان به همین دلیل سازوکارهای فعلی شهرداری را برای اجرایی کردن مصوباتی از این جنس را بسیار ناکارآمد می‌داند و معتقد است یک سازوکار دیوان‌سالاری قوی برای چنین موضوعی مورد نیاز است. هرچند به نظر برخی دیگر از کارشناسان ظرفیت‌های موجود برای اخذ عوارض نوسازی در شهرداری تهران، می‌تواند در ابتدای کار پاسخگوی بسیاری از نیازهای اجرایی و اداری لازم باشد. یکی از کارشناسان دیگر از ضرورت ایجاد سامانه‌هایی برای ثبت و سنجش اثر اقدامات عمومی بر کاهش و افزایش املاک سخن گفته است. ایده‌ای که در مقام نظر بسیار جالب توجه است، اما به نظر می‌رسد دشواری‌های متعددی بر سر راه اجرای آن باشد.

جمع‌بندی

طرح‌های توسعه شهری تهران (به عنوان اسناد قانونی لازم‌الاتباع برای نظام مدیریت شهری و آحاد شهروندان) با چالش جدی عدم تحقق کاربری‌های خدماتی و عمومی مواجه هستند. به اذعان قریب به اتفاق صاحب‌نظران یکی از اصلی‌ترین عوامل ایجاد وضعیت نامناسب کیفیت زیست در شهر تهران حاصل همین نقیصه است. در بررسی این موضوع و واکاوی و تحلیل چرایی و چگونگی آن در می‌یابیم که عدم توجه به مقوله مبنایی و ذوابعاد مالکیت و حقوق مالکانه در نسبت با اجزای طرح‌های توسعه شهری در تهران یکی از مهم‌ترین دلایل تشدید و استمرار این چالش و عدم توفیق نظام مدیریت شهری در مواجهه با این چالش است. برآیند بررسی‌های حاصل از نظرات خبرگان و ادبیات موضوع نشان می‌دهد که غفلت از مقوله ارزش افزوده (حق مرغوبیت، حق توسعه) و حق غرامت در کنار غفلت از ابتنای نظام درآمدی شهر بر درآمد حاصل از عوارض نوسازی، بزرگترین دلیل تشدید این شرایط نامطلوب بوده است.

یافته‌های پژوهش حاضر نشان می‌دهد که مانع اصلی بر سر راه احیا و اجرای کامل مقوله مهم و فراموش‌شده مذکور (برخلاف ادعای غلط غالب که از فقدان امکان‌پذیری قانونی و شرعی آن سخن می‌گوید)، فقدان فهم صحیح ماهیت این مقوله و امتیازات آن توسط جمع مدیران شهری و برنامه‌ریزان، در کنار عدم خواست ایشان که برآمده از اینرسی شدید برای مقابله با تغییر در روندهای جاری است از یک سو و درک نکردن موضوع توسط جمع شهروندان در کنار بی‌اعتمادی ایشان به نظام مدیریت شهری از سوی دیگر است.

پی‌نوشت

۱ . در این خصوص می‌توان به این موارد اشاره کرد؛ چگونگی تفکیک زمین، تعداد طبقات و ضوابط مربوط به خط آسمان، سطح و فضای قابل اشغال، میزان تراکم، نحوهٔ قرار گرفتن کاربری‌های مختلف در کنار یکدیگر.

۲- Value Capture

۳- Zoning Regulations

۴- شهرهای برازیلیا، کوریتیبا و رسیف در برزیل

۵- Central Business District, CBD

۶- Delafons

۷- Compensation Right

۸- Takings

۹- کارشناسان از نظر دانشی که واجد آن هستند، در برخی زمینه‌ها با نخبگان شباهت دارند ولی از سوی دیگر نخبگان نسبت به کارشناسان از قدرت بیشتری برخوردارند و این وجه شباهت و تمایز اصلی این دو گروه است.

اسامی مصاحبه‌شوندگان؛ معاونین (وقت) شهردار تهران: پیروز حناچی (شهردار کنونی تهران) و حجت میرزایی

اعضای شورای شهر: مهدی چمران، محمد سالاری، الهام فخاری، مجید فراهانی و زهرا نژادبهرام

کارشناسان شهرداری و شورای شهر تهران: بوچانی (کارشناس وقت کمیسیون بودجه)، درکی (شورای شهر)- جاوید، دزفولی، رزمی، عرب و عمارتکار (شهرداری تهران)

وزارت راه و شهرسازی: حمزه‌ای، بنیادی، مرزبان و فریادرس

[Downloaded from hafthesar.iauh.ac.ir on 2026-11-24]

[DOR: 20.1001.1.23225602.1400.9.35.6.6]

[DOI: 10.52547/hafthesar.9.35.6]

کارشناسان حقوقی: امامی و کاشانی (صادق)
اساتید دانشگاه: شکوهی و کامیار
سازمان امور مالیاتی: آشتیانی
۱۰- یکی از کارشناسان وزارت راه و شهرسازی
۱۱- در اینجا فرض بر این است که نهادهای مجری طرح و از جمله نهاد مدیریت شهری صادقانه به دنبال تحقق کاربری‌های خدماتی و عمومی در شهر براساس طرح مصوب شهر باشند. می‌توان این فرض را زیر سوال برد و شواهد کافی نیز در شهرهای کشور در این باره وجود دارد. سعی شده به صورت غیرمستقیم این معضل در سایر ابعاد مد نظر قرار گیرد.
۱۲- یکی از کارشناسان شورای شهر
۱۳- الناس مسلطون علی اموالهم.
۱۴- روایتی منسوب به حضرت رسول اکرم: حُرمةُ مالِ المُسلِم کَحُرمَةِ دَمِهِ (حرمت داشتن مال یک مسلمان همچون حرمت خون و جان او است).
۱۵- لا ضرر و لا ضرار فی الاسلام.
۱۶- هیچ‌کس نمی‌تواند اعمال حق خویش را وسیله اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی قرار دهد.
۱۷- برگرفته از نظرات یکی از کارشناسان حقوقی
۱۸- نظرسنجی به صورت آنلاین و در محیط مخاطبان توییتری و با حضور ۱۰۸۱ شرکت‌کننده در مدت زمان دو روز برگزار شد.

منابع

- احسن، م. (۱۳۸۲). مجموعه قوانین و مقررات شهرسازی. مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران.
- بهزادفر، م. (۱۳۹۲). طرح‌ها و برنامه‌های شهرسازی: مفاهیم، روندها و الزامات طرح‌های جامع و تفصیلی در ایران، با تاکید بر وضعیت تهران. موسسه نشر شهر، تهران.
- پورسلیم بناب، ج. (۱۳۹۳). حقوق مردم در شهرداری‌ها. انتشارات فردوسی، تهران.
- پیش‌نویس لایحه قانونی مدیریت شهری.
- جابری مقدم، م، ه. (۱۳۹۵). حق توسعه، حق غرامت. نشریه شهرت انجمن علمی دانشکده شهرسازی دانشگاه تهران، شماره هشتم، تابستان ۹۵.
- حسن‌پور فرد، ق.، کشاورز توحید، ن. (۱۳۹۴). ارزش افزوده املاک در عملیات عمرانی شهری از منظر فقه و حقوق ایران، فصل‌نامه آموزشی، پژوهشی و اطلاع‌رسانی مدیریت شهری نوین، سال سوم، شماره هشتم، بهار ۱۳۹۴.
- رفیعیان، م. ، اردستانی، ز. (۱۳۹۵). بررسی شیوه حفاظت محیط زیستی در طرح‌های توسعه شهری با استفاده از رویکرد انتقال حق توسعه، نشریه علوم و تکنولوژی محیط زیست، شماره ۷۱، زمستان ۹۵.
- طرح جامع تهران ۱۳۸۶ (طرح راهبردی- ساختاری توسعه و عمران شهر تهران).
- طرح درآمد پایدار شهرداری‌های کشور.
- قانون برنامه پنجم توسعه مصوب سال ۱۳۸۹.
- قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور.
- قانون شهرداری‌ها.
- قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷.
- قانون مالیات‌های مستقیم.
- قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷.
- قهرمانی، ن. (۱۳۸۴). مطالعه تطبیقی چگونگی رفع تعارض اصل تسلیط با قاعده لاضرر. کانون وکلا، بهار و تابستان ۱۳۸۴، شماره ۱۸۸ و ۱۸۹.

[Downloaded from hafthesar.iauh.ac.ir on 2026-11-24]
[DOR: 20.1001.1.23225602.1400.9.35.6.6]
[DOI: 10.52547/hafthesar.9.35.6]

- کاتوزیان، ن. (۱۳۷۴). حقوق مدنی: اموال و مالکیت. نشر یلدا، تهران.
- کاشانی، س. م. (۱۳۹۱). حقوق مالکانه در پرتو مقررات شهرسازی. مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۵۷، بهار ۱۳۹۱.
- کامیار، غ. (۱۳۷۸). حق مرغوبیت. نشریه کانون، سال چهل و سوم، دوره جدید، اردیبهشت و خرداد ۱۳۸۷، شماره ۱۲.
- کامیار، غ. (۱۳۸۹). حقوق شهری و شهرسازی، انتشارات مجد، تهران.
- کاویانی، م، ه. (۱۳۹۱). قاعده لاضرر و تعارضات فرد و اجتماع در جامعه، مجله علمی-پژوهشی پژوهش‌های فقهی. دوره هشتم، شماره اول، بهار و تابستان ۱۳۹۱.
- مصوبه شماره ۱۵۲ شورایعالی با موضوع ضوابط منطقه‌بندی و تعیین تراکم‌های ساختمانی و کاربری اراضی در طرح‌های توسعه شهری.
- مصوبات شورای شهر تهران، سامانه قوانین شورای اسلامی شهر تهران.
- نصر اصفهانی، ر. (۱۳۹۰). مالیات بر املاک منبع مناسب برای تامین مالی بخش عمومی شهری در ایران (مطالعه موردی شهرداری اصفهان). نشریه مدیریت شهری، دوره ۹ شماره ویژه‌نامه بهار و تابستان.
- هدایت‌نیا، ف. (۱۳۸۹). مبانی فقهی تحدید سلطنت مالکانه. حقوق اسلامی، سال هفتم، شماره ۲۶، پاییز ۱۳۸۹.
- هادی زنوز، ب. و همکاران (۱۳۹۵). تدوین نظام اخذ عوارض از افزایش ارزش و جبران کاهش ارزش املاک و اراضی ناشی از طرح‌های توسعه شهری. مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهرداری تهران.
- Alterman, R. (2010). Takings International: A Comparative on Land Use Regulations and Compensation Rights. American Bar Association Publications, Chicago.
- Alterman, R. (2012). Land Use Regulations and Property Values: The 'Windfalls Capture' Idea Revisited. The Oxford Handbook of Urban Economics and Planning, Oxford University Press, 755-786.
- Amter, T. (1987). Land banking in Stockholm, Habitat International, 11(1), 47-55.
- Blomley, . (2016). Land use, planning, and the "difficult character of property". Planning Theory & Practice, 18:3, 351-364.
- Cullingworth, B. & Caves, B.R.. (2014). Planning in the USA policies, issues and processes, Routledge, New York, fourth edition.
- Dunkerley, H. B. (1983). Urban Land Policy: Issues and Opportunities, Oxford University Peres.
- Flick, U. (2009). An introduction to qualitative research: Sage.
- Gale, D.E. (1977). The Transfer of Development Rights: Some Equity Considerations, Urban Law Annual, Journal of Urban and Contemporary Law, Vol. 1481.
- Gillham, B. (2005). Research Interviewing: The range of techniques: A practical guide: McGraw-Hill Education (UK).
- Havel, M.B. (2017). How the distribution of rights and liabilities in relation to betterment and compensation links with planning and the nature of property rights: Reflections on the Polish experience. Land Use Policy, 67: 508- 516.
- Jacobs, M.H. & Paulsen, K. (2009). Property Rights: The Neglected Theme of 20th-Century American Planning, Journal of American Planning Association, Spring 2009, 75, 2.
- Litting, B. (2009). Interviewing the elite _ Interviewing experts: Is there a difference? Interviewing experts 98- 113, Springer.
- Meuser, M. & Nagel, U. (2009). The expert interview and changes in knowledge production Interviewing experts. (17-42): Springer.
- Montgomery, J.R. (1987) The significance of public landownership: local authority land trading in Oxford and Sheffield, Land Use Policy, Jan, 42-50.
- Smolka, M.O. (2013). Implementing Value Capture in Latin America, Policies and Tools for Urban Development. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge.
- Tian, L. (2014). Property Rights, Land Values and Urban Development, Betterment and Compensation in China. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK.

[Downloaded from hafthesar.iauh.ac.ir on 2026-11-24]
[DOR: 20.1001.1.23225602.1400.9.35.6.6]
[DOI: 10.52547/hafthesar.9.35.6]

- Turvey, R. (1953). Development Charges and the Compensation-Betterment Problem. The Economic Journal, 63:250, 299-317.
- Van der Molen, P. (2015). Property and Administration: Comparative Observations on Property Rights and Spatial Planning with Some Cases from the Netherlands, Administration & Society 2015, 47(2), 171-196.
- Whatmore, S. (1994). Betterment revisited issues in contemporary land use planning. Land Use Policy, 11: 163- 167.

[Downloaded from hafthesar.iauh.ac.ir on 2026-11-24]

[DOR: 20.1001.1.23225602.1400.9.35.6.6]

[DOI: 10.52547/hafthesar.9.35.6]

Requirements and challenges of imposing taxes from increasing the value and compensation of damages resulting from the implementation of urban development plans in Tehran

Milad Shahi Ardakani, *Urban Management (M.Sc), Urban and Regional Planning School, University of Tehren, Tehran, Iran*
Morteza Hadi Jaberi Moghaddam[1], *Assistant Professor, Urban and Regional Planning School, University of Tehren, Tehran, Iran.*

Extended abstract
Introduction: The implementation of urban land-use plans has a two-way relationship with private property and property rights. While land-use planning is inextricably linked to private ownership, in practice, planners do not take the slightest responsibility for this in their plans. The study shows that this issue is one of the main reasons for the failure to provide public services and land-uses in Tehran city, thus reducing the quality of life in this city. There are various explanations for the causes and factors of this situation. It seems that there is an obstacle in the way of the realization of public uses, which in the case of commercial and residential uses and the network of streets, this obstacle either does not exist or has little effect. One of the distinguishing features of this group of uses, which is perhaps the most challenging and thought-provoking, is their ownership and how they are owned. The vast majority of residential and commercial uses are privately owned. However, the realization of public uses requires the entry of service providers and urban management. In the first step, the acquisition of the lands specified in the plan for these uses is on the agenda. Ignoring the vital issue of ownership in the preparation and implementation of plans makes the realization of public uses in an aura of ambiguity. This issue reduces the quality of life of citizens. In addition, the owners of these lands suffer losses in enjoying the benefits of their land. Because the rules of the plan do not allow them to develop on their property. In the current situation, owners whose residential or commercial land use is determined according to the prepared plan can benefit significantly from the plan according to the existing criteria. However, determining the uses like educational, sports, or green space on the owner's land can cause significant losses. The question now is why a group that makes a fortune thanks to the plan does not pay a particular "betterment right" to the city, and on the other hand, a compensation payment is not paid to the injured owners as a "compensation right".
Methodology: This study uses the opinions of a group of experts and elites in the field of urban management. It tries to analyze the content of these opinions to explain the challenges of using the capacities of the forgotten procedure of “imposing development charge on added value and compensate property owners for the losses incurred by implementing urban development plans” in the administrative system Tehran Municipality.
Results: As necessary legal documents for the urban management system and individuals, Tehran's urban development plans face a severe challenge of not realizing public services and land-uses. According to experts, one of the main factors in creating an unsatisfactory quality of life in Tehran is the result of this shortcoming. Ignoring the essential category and dimensions of ownership and property rights about the components of urban development plans in Tehran is one of the most important reasons for the intensification and continuation of this challenge and the failure of the urban management system in dealing with it. The results show that neglect of value-added taxes (betterment right or development right) and the compensation right and neglect of the city's revenue system to rely on revenue from property taxes have been the main reason for the intensification of these unfavorable conditions.
Conclusion: The present study's findings show that the main obstacle to the revival and full implementation of this essential and forgotten category (contrary to the prevailing false claim that speaks of its lack of legal and religious feasibility) are the following issues. First, misunderstanding the nature of this issue and its advantages by the group of city managers and planners, along with their unwillingness, which arises from strong inertia to deal with changes in current trends, and second, the lack of understanding by citizens and their distrust to the urban management system.
Keywords: Urban development plans, value added, compensation, private property, public services, public good

Corresponding Author. Email: hjaberi@ut.ac.ir

[Downloaded from hafthesar.iauh.ac.ir on 2026-11-24]
[DOR: 20.1001.1.23225602.1400.9.35.6.6]
[DOI: 10.52547/hafthesar.9.35.6]