



عوارض نوسازی و راه کارهای ارتقای آن در نظام مالی شهرداری ها

سید یوسف اکبری نسب

کارشناس ارشد مدیریت فناوری اطلاعات
yousefakbarinasab@gmail.com

سارا فتاحی

کارشناس ارشد حسابداری
Fattahi34468@gmail.com

چکیده

در شرایط کنونی، نحوه تأمین مالی شهرداری ها، مشکلات فراوانی را برای شهرداری ها به وجود آورده است که از آن جمله می توان به اثر تورمی، پرنوسان بودن منابع مالی، تأخیر در پروژه های عمرانی و غیر قابل پیش بینی بودن منابع درآمدی شهرداری به نوسانات بازار مسکن اشاره کرد. به دلیل پیچیدگی های موجود در شهرها و به تبع آن، پیچیدگی و تغییرات مداوم وظایف سازمان های اداره کننده شهرها، وجود منابع مالی پایدار و تأمین مالی بهینه، از نیازهای حیاتی شهرداری ها هستند. بر همین اساس روش های سنتی تأمین مالی و مدل هایی که بر مبنای این روش ها توسعه یافته اند، نمی تواند پاسخگوی نیازهای روزافزون شهرداری ها باشند. عوارض نوسازی از جمله روش های پایدار تأمین مالی شهرداری هاست که به دلیل کم توجهی سهم اندکی در بودجه سنواتی شهرداری ها داشته است که بخشی از آن ناشی از ضعف قوانین و بخشی مربوط به نظام وصول است و در این مقاله به بررسی سازوکارهای ارتقای کمی و کیفی این منابع درآمدی پرداخته می شود.

واژگان کلیدی

عوارض و مالیات، عوارض نوسازی، بودجه، شهرداری



۱. مقدمه

مالیات و عوارض، از مهم‌ترین منابع بهینه شهرداری‌ها در کشورهای پیشرفته جهان است که بابت اداره شهر از درآمدها، اموال، دارایی‌ها و مصارف اشخاص حقیقی و حقوقی دریافت می‌گردد و صرف خدمات شهری مانند احداث، و بازسازی بلوارها، خیابان‌ها، کوچه‌ها، پل‌ها و ایستگاه‌های آتش‌نشانی، مجاری آب، نهاد کتابخانه‌های عمومی، پارک‌ها، بوستان‌های عمومی، مناسب‌سازی گذرگاه‌ها و ساماندهی معابر می‌شود که نقش محوری در بالا بردن کیفیت زندگی در محیط‌های شهری، فراهم‌کننده امکانات، و ارائه خدمات عمومی ایفا می‌کند. بر اساس تئوری فدرالیسم مالی تنها مالیات مناسب برای دولت‌های محلی و شهرداری‌ها، مالیات‌هایی است که مدیریت آن‌ها به صورت محلی آسان بوده و مشمول سکنه محلی شده و مسائلی در زمینه هماهنگ‌سازی یا رقابت بین دولت‌های محلی و منطقه‌ای یا بین دولت‌های محلی منطقه‌ای و ملی ایجاد نکند (Bird, 2001). هر کشوری فارق از نظام حکومتی خود، یکی از سه منبع مالیاتی را در سلسله مراتب حکومتی، دریافت می‌کند (جمشیدزاده، ۱۳۸۷):

۱. مالیات بر درآمد به دست حکومت مرکزی یا فدرال

۲. مالیات بر مصرف به دست حکومت ایالتی یا مرکزی

۳. مالیات بر دارایی به دست حکومت‌های محلی (شهرداری‌ها)

از میان سه منبع اصلی مالیاتی (مالیات بر درآمد، مالیات بر مصرف و مالیات بر دارایی)، مالیات بر اموال و دارایی‌های غیر منقول، بیش از دو منبع مالیاتی دیگر به عدالت مالیاتی و عدالت اجتماعی نزدیک‌تر است. با ملاحظه تجربیات جهانی، برای وضع مالیات و عوارض سه سطح محلی، ایالتی و ملی می‌توان در نظر گرفت و از این حیث که چه نوع مالیاتی به کدام سطح تعلق می‌گیرد در کشورهای مختلف متفاوت است. در برخی از کشورها، برخی مالیات‌ها از سطحی به سطح دیگر با هدف باز توزیع سرمایه‌ها برای تحقق عدالت اجتماعی، گاهی در تنگناها و ابهامات بوروکراتیک، از اهداف اصلی خود منحرف شده و یا این که سطحی را به شدت وابسته به سطوح دیگر می‌کند. در برخی از کشورها سطح مالیاتی از هم تفکیک شده و مانع از تداخل آن‌ها در هم می‌گردند. همچنین زمانی که سطوح بالاتر اموری را به سطوح پایین‌تر واگذار می‌کنند، لازم است تأمین مالی مناسب با آن مشخص گردد (Friedrich et al, 2003).

واگذاری مالیات بر دارایی‌های غیر منقول به دست حکومت‌های محلی یا شهرداری‌ها امری معقول و منطقی است. بنابر دلایل اقتصادی و اجتماعی، و همچنین خدمات شهرداری‌ها و سازمان‌های محلی در راستای بالارفتن قیمت و موقعیت زمین‌ها و ساختمان‌های شهری و یا هرگونه اقدام شهرداری‌ها در ایجاد، توسعه یا هموارسازی و آسفالت معابر، ایجاد تأسیسات آب و فاضلاب، درختکاری و ایجاد فضای سبز، پاکیزگی معابر، تأمین تسهیلات آمد و شد و جزء آن، که این امر نه تنها بر قیمت ساختمان‌ها و زمین‌های شهر و اطراف آن می‌افزاید، بلکه ایجاد ارزش در ساختمان‌ها و زمین‌های شهری اغلب پیامد



اقدامات شهرداری‌ها در ایجاد و توسعه شهر و تأسیسات شهری است (جمشیدزاده، ۱۳۸۷). در این نوشتار به طور اختصاصی به بررسی روند شکل‌گیری، ویژگی‌ها و چالش‌های وصول عوارض نوسازی به عنوان محور درآمدهای پایدار شهرداری‌ها پرداخته می‌شود.

۲. عوارض نوسازی و روند شکل‌گیری آن

عوارض نوسازی در ایران (مالیات محلی بر مستغلات شهری) از سال ۱۳۴۸ و در پی تصویب قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷/۹/۷، از املاک مسکونی و غیر مسکونی دریافت می‌شود. قانون یاد شده از هر حیث منسجم و جامع است، یعنی در آن پایه مالیاتی، مؤدی مالیات، روش ممیزی املاک، دوره ارزیابی، نحوه رسیدگی به اعتراضات مالکان، نرخ عوارض بخشودگی‌ها و معافیت‌ها، نحوه وصل عوارض و روش‌های اعمال قانون به خوبی مشخص شده است. عوارض نوسازی که در کشورهای جهان، تحت عنوان مالیات بر دارایی‌های غیرمنقول از آن نام برده می‌شود از اقلامی است که در هر سال می‌تواند منبع درآمدی مناسبی برای شهرداری‌ها ایجاد نماید و از یک تداوم قابل قبول برخوردار بوده و دریافت آن نه تنها سلامت محیط زیست شهری را دچار مخاطره نمی‌نماید، بلکه پتانسیل درآمدی شهرداری‌ها را به صورت مستمر جهت افزایش توان تولیدی و ارائه کالاها و خدمات عمومی افزایش می‌دهد. این نوع درآمد بسیاری از کشورها، فارغ از نوع نظام حکومتی (فدرال، متمرکز) تأمین‌کننده بخش عمده‌ای از منابع درآمد شهرداری‌ها می‌باشد. مالیات بر دارایی شفاف است و برخلاف مالیات بر درآمد، از منبع کسر نمی‌شود و مالیات‌دهندگان، آن را در دوره‌های منظم و به صورت کلی پرداخت می‌کنند و در نتیجه، آگاهی بیشتری نسبت به آن دارند. همچنین مالیات بر دارایی یک ابزار مهم برای قدرت محلی در جهت توسعه خود است، به شرطی که توسط قدرت محلی وضع و جمع‌آوری شود. این نوع مالیات، در اکثر کشورهای دنیا باعث گسترش خانه‌های تک‌خانوار، ملکی و مسکونی می‌شود. در اکثر کشورهای در حال توسعه، املاک تجاری و آپارتمان‌ها شامل نرخ‌های مالیاتی بالاتری نسبت به املاک مسکونی هستند. رکود و تورم بخش مسکن، ریشه در سیاست‌های کلان‌کشوری دارد و تابعی از متغیرهای عمده دیگری چون رشد نقدینگی، میزان وام و کارمزد تسهیلات اعتباری این بخش و هزینه‌های تولید است. بنابراین، سهم عوارض شهرداری‌ها در افزایش هزینه‌های تولید واحدهای مسکونی کم و در نتیجه سهم شهرداری‌ها در دامن زدن به تورم مسکن و ایجاد رکود ناشی از عدم توان خانوارها برای خرید واحدهای مسکونی چندان زیاد نیست. اما همین سهم ناچیز نیز برای شهرداری‌ها پیامدهایی به همراه داشته است. حرکت به سمت عوارض بر تولید مسکن (افزایش سالیانه عوارض بر ساخت و ساز) و غفلت از عوارض سالیانه بر مصرف مسکن (عوارض نوسازی) انگشت اتهام برخی از مقامات و دستگاه‌ها در تورم و بیکاری این بخش را متوجه شهرداری‌ها می‌کند (قادری، ۱۳۸۵). اما آیا این عوارض تنها در ایران از شهروندان اخذ می‌شود و در سایر کشورها نیز با مسئله‌ای مشابه آن برخورد می‌کنیم؟ بررسی متون علمی موجود در ارتباط با عوارض نشان می‌دهد



که در کشورهای دیگر مقوله‌ای به نام عوارض نوسازی و عمران شهری وجود ندارد، لکن نوعی از عوارض وجود دارد که بر واحدهای مسکونی و تجاری مسکونی وضع می‌شود که با توجه به هدف نهایی این عوارض (به عبارت دیگر محل هزینه آن) می‌توان آن را معادل با عوارض نوسازی و عمران شهری تلقی کرد. بنابراین عوارض نوسازی و عمران شهری به این صورت نیست که تنها در ایران دارای سابقه و پیشینه باشد بلکه می‌توان گفت در تمامی کشورهای دنیا با اسامی و انواع و شیوه‌های مختلف از شهروندان اخذ می‌شود و در اکثر این کشورها این عوارض از جمله درآمدهای پایدار و مستمر است که شهرداری حساب جداگانه‌ای روی آن باز می‌کنند. تجربه اکثر کشورهای جهان نشان می‌دهد که بهترین شیوه اخذ درآمد برای شهرداری‌ها به صورتی که مستمر و قابل اتکا باشد، اخذ مالیات و عوارض از شهروندان در چارچوب قانون است که این عوارض ممکن است در مناطق مختلف جغرافیایی متفاوت باشد. در این کشورها میزان عوارض وضع شده بر واحدهای مسکونی بر اساس دو معیار عوارض ثابت، عوارض متغیر (تابعی از تعداد واحدها) و عوارض متغیر (تابعی از ارزش واحدها) می‌باشد. از سوی دیگر میزان عوارض تعیین شده تابعی از وضعیت اقتصادی شهروندان و در واقع توانایی پرداخت آن‌ها می‌باشد و درآمد شهرداری‌ها از محل چنین عوارضی درصد بالایی از هزینه‌های آن را پوشش می‌دهد. اما پای ثابت تمام این هزینه‌های اخذ شده مالیات یا عوارض بر دارایی‌ها و مستغلات است که ممکن است به صورت مستقیم یا غیر مستقیم از شهروندان اخذ گردد و تحت نظارت دولت و یا در اکثر کشورها تحت نظارت شورای شهر صرف هزینه‌های عمرانی، ارائه خدمات در سطوح مختلف و فراهم آوردن امکانات رفاهی برای شهروندان می‌گردد. در اکثر کشورها از عوارض بر دارایی به جای عوارض بر واحدهای مسکونی استفاده می‌کنند. در واقع مالیات بر دارایی در بسیاری از کشورها به عنوان مهم‌ترین منبع درآمد شهرداری‌ها محسوب می‌شود. نقش اصلی مالیات بر دارایی محلی تهیه منبع محلی برای خدمات مالی شهری است. همچنین مالیات بر دارایی برای دوره بلند مدت وضع می‌شود و کمتر به اصلاح و بازنگری نیاز دارد. همچنین مالیات بر دارایی برای شهرداری گزینه‌های سیاستی مختلفی را همچون انواع گوناگون نرخ مالیاتی ایجاد می‌کند. مشخص است که شهرداری حقی برای وضع مالیات به خاطر مرزهای فیزیکی دارایی و شهرداری ندارد. مالیات بر دارایی همچون ابزاری است که اغلب به وسیله برنامه ریزان شهری برای اجرای اهداف و سیاست‌های توسعه شهری مورد استفاده قرار می‌گیرد. بنابراین ثبات و قابلیت پیش بینی یکی از مزیت‌های آن است. جدول زیر سهم عوارض نوسازی را در برخی از شهرهای منتخب جهان نشان می‌دهد. ملاحظه می‌گردد که سهم عوارض نوسازی در برخی از شهرهای کشورهای مختلف جهان، در مقایسه با سهم عوارض نوسازی در شهرداری‌های کشورمان که کمتر از ۲ درصد کل بودجه را شامل می‌گردد، بسیار بیشتر است.



جدول سهم عوارض نوسازی از درآمدهای شهرداری چند شهر جهان

شهر	سال	سهم عوارض نوسازی از درآمدهای شهرداری
مادرید	۲۰۰۳	۱۲
تورنتو	۲۰۰۷	۴۱/۵
بمبئی	۲۰۰۸	۱۹
کیپ تاون	۲۰۰۸	۲۵/۴
سئول	۲۰۰۵	۶۳

Source: United Nations Human Settlements Program 2009:
"Guide to Municipal Finance"

۳. ویژگی‌های مثبت عوارض نوسازی

- بر اساس پژوهش‌های متخصصان علم اقتصاد و مالی، عوارض نوسازی (مالیات بر دارایی‌های غیر منقول)، عادلانه‌ترین، ثابت‌ترین و در عین حال پر درآمدترین منبع مالیاتی برای شهرداری‌ها تشخیص داده شده است. عوارض نوسازی بنا به دلایل زیر جزء مناسب‌ترین منابع درآمدی محسوب می‌شود:
۱. اصل کارایی در مورد آن صادق است. زیرا پایه مالیاتی را نمی‌توان به سهولت به خارج از حوزه عمل مقام محلی انتقال داد و منبع درآمدی کاملاً شفاف و مشهود است.
 ۲. شفافیت این نوع درآمد به افزایش قابلیت پاسخگویی شهرداری در مقابل شهروندان می‌انجامد.
 ۳. موجبات استقلال شهرداری را فراهم می‌آورد. چون برخلاف برخی از منابع مهم درآمدی منحصراً مربوط به شهرداری می‌شود.
 ۴. اگر چه عموماً در فاصله ارزیابی‌های مجدد، پایه تعیین عوارض غیر قابل انعطاف است، اما می‌توان با استفاده از سیستم بانک اطلاعات رایانه‌ای آن را به هنگام کرد.
 ۶. بازدهی عوارض نوسازی با ثبات است و تحت تأثیر نوسان‌های کوتاه مدت در فعالیت‌های اقتصادی قرار نمی‌گیرد، در عین حال پایه تعیین عوارض غیرقابل جابه‌جایی است.
 ۷. نزدیکی به عدالت اجتماعی: زیرا عوارض از کسانی دریافت می‌شود که دارای ملک و زمین هستند، بنابراین داشتن دارایی برای آن‌ها بهترین نشانه قدرت پرداخت است. به خصوص که نرخ مالیات در این باره تصاعدی نبوده و متناسب با مقدار دارایی است.
 ۸. نزدیکی آن به عدالت مالیاتی: زیرا بخش عمده نتایج کارها و فعالیت‌های شهرداری‌ها نصیب کسانی می‌شود که در محدوده شهر، ملک و زمین دارند.
 ۹. برخورداری از استقلال نسبی شهرداری‌ها با دسترسی آسان به این درآمد.
 ۱۰. آسانی وصول: در صورتی که وصول عوارض نوسازی بر روش‌های صحیح استوار باشد، دریافت آن آسان است. افزون بر این درآمد به دست آمده از عوارض نوسازی با اطمینان بالایی قابل پیش‌بینی است.



۱۱. کمک به توسعه اقتصادی و رشد صنعتی کشور.

۱۲. داشتن اثرات مثبت اجتماعی: عوارض نوسازی از کسانی گرفته می‌شود که توان پرداخت زیادتر دارند و صرف اموری می‌شود که طبقات کم درآمد هم از آن بهره می‌برند و از سوی دیگر موجب تنبیه صاحبان املاک خالی می‌شود و انگیزه آنان را برای اجاره دادن املاک بیشتر می‌کند.

۴. معایب عوارض نوسازی

یکی از مهم‌ترین معایب عوارض نوسازی این است که در شرایط فعلی مبنای تعیین عوارض نوسازی قیمت‌های منطقه‌ای است که با قیمت‌های واقعی زمین و املاک تفاوت زیادی دارد. لذا نگرش برنامه ریزان و تصمیم‌گیران امور شهری در جهت وضع نرخ عوارض نوسازی باید از قیمت‌های منطقه‌ای به قیمت‌های روز املاک و مستغلات تغییر یابد. عدم رشد متناسب با تورم سالیانه در پایه برخی عوارض وصولی شهرداری‌ها، به دلیل ملاحظات اجتماعی و سیاسی و یا دخالت سایر دستگاه‌های اداری، باعث می‌شود تا قدرت خرید درآمدهای وصول شده روز به روز کاهش یابد. رعایت این ملاحظات در روند تعدیل پایه‌ها، می‌تواند مسایل و مشکلات شهرداری‌ها را در آینده تشدید کند. توجه به همین ملاحظات باعث شده است که ارتباط یکسان و تعریف شده‌ای بین قیمت منطقه‌ای و قیمت روز املاک در شهرهای کشور وجود نداشته باشد و همین عامل، تفاوت‌های زیادی در میزان عوارض در بین شهرها ایجاد می‌کند. برای حل مشکل، باید تعدیلاتی در پایه‌های عوارضی، متناسب با تورم انجام شود (قادری، ۱۳۸۵). چون نرخ‌های مالیات بر املاک مسکونی، مالیات انتخابی بر کالای خاص است، در سنجش با مالیات مستقیم، سبب کاهش رفاه می‌شود. از این گذشته وضع مالیات بر مسکن، با یارانه‌ای که دولت به مسکن می‌دهد، مغایرت آشکار دارد. همچنین درآمد حاصل از مالیات بر دارایی، به دلیل کوچکی پایه مالیاتی و چسبندگی آن در برابر تورم، رشد زیادی نمی‌کند. یکی دیگر از ایرادات وارده بر این عوارض این است که چون این نوع مالیات تصاعدی نیست، ناعادلانه و غیر منصفانه است. نه تنها اقشار ضعیف‌تر سهم بیشتری از درآمد خود را صرف مسکن می‌کنند، بلکه مالیاتی که وضع می‌شود، ممکن است به توان پرداخت افراد ارتباطی نداشته باشد. از سویی ارتباط مستقیمی میان مالیات بر مستغلات و خدمات شهری مورد استفاده، برقرار نیست. در نهایت مالیات بر مستغلات شهری، در نواحی مختلف شهر، تفاوت آشکاری را در منابع درآمدی شهرداری‌های مناطق، پدید می‌آورد. بنابراین در مناطقی که دارایی مستغلات در آن‌ها ارزش کمتری دارد، درآمد مالیاتی آن‌ها کمتر خواهد بود. این در حالی است که به هزینه‌های عمرانی و جاری بیشتری نیاز دارند (هادی زوز، ۱۳۸۱).

۵. مشکلات شهرداری‌ها در وصول عوارض نوسازی

به طور کلی می‌توان مشکلات پیش روی شهرداری‌های کشور را در تأمین منابع مالی ناشی از عوارض نوسازی، در دو قسمت عمده تقسیم بندی نمود (جمشید زاده، ۱۳۸۷):



۵-۱. مشکلات ناشی از ضعف قوانین و مقررات:

این مشکلات را می‌توان در قالب تشبیهت نرخ عوارض، روش ارزیابی و تعیین قیمت ملک بررسی کرد.

۵-۱-۱. تثبیت نرخ عوارض نوسازی: هر چند در سال‌های اخیر در قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، نرخ عوارض نوسازی مورد بازبینی قرار گرفت، ولی در شهرهای سایر کشورها یک تا دو درصد ارزش روز واحدهای مسکونی به عنوان عوارض نوسازی وصول می‌شود اما در کشورمان ملاک تعیین عوارض نوسازی، قیمت‌های منطقه‌ای می‌باشد.

۵-۱-۲. روش ارزیابی و تعیین قیمت ملک: قیمت‌گذاری‌هایی که بر پایه قیمت منطقه‌ای زمین و ضوابط قیمت‌گذاری ساختمان انجام می‌شود، با قیمت‌های واقعی بازار، فاصله زیادی دارد. این فرایند، متضمن عدالت مالیاتی که شرط لازم برای موفقیت هر نوع مالیاتی است، نخواهد بود. در این خصوص، نادیده گرفتن عمر ساختمان، در ارزیابی قیمت ساختمان نیز جای تفکر دارد. تعیین قیمت زمین در ساسر کشور به دست وزارت کشور و وزارت دارایی و تعیین ضوابط قیمت‌گذاری ساختمان‌ها به دست وزارت کشور و وزارت مسکن و شهرسازی و تصویب آن در هیئت دولت منطقی نیست. این فرایند اختیار را از حکومت‌های محلی، برای ارائه خدمات بهتر و انجام وظایف، خواهد گرفت. بنابراین حضور شهرداری و شورای شهر در ارزیابی و تعیین بهای زمین‌های شهری ضروری است. از طرفی به دلیل تفاسیر متعددی که از ضوابط و محاسبات وجود دارد و عدم آشنایی مراجعین به نحوه محاسبات، پرسنل در معرض فسادهای اداری قرار می‌گیرند.

۵-۲. مشکلات ناشی از نظام تشخیص و وصول

۵-۲-۱. به روز نبودن بانک اطلاعات املاک: بر اساس مفاد قانون نوسازی و عمران شهری باید ممیزی املاک در فاصله زمانی پنج سال یکبار انجام شود. مکانیزاسیون بانک‌های اطلاعاتی املاک و هماهنگی حوزه‌های مختلف شهرداری می‌تواند هزینه‌های ممیزی را کاهش دهد. باید توجه داشت که تأخیر در انجام ممیزی، علاوه بر تحمیل هزینه‌های سنگین بر شهرداری می‌تواند بخشی از درآمدهای قابل وصول نوسازی را به چالش بکشد.

۵-۲-۲. ضعف مدیریت اجرایی: فقدان نیروهای متخصص و کارآمد و عدم فرهنگ سازی و آموزش مناسب، فرایند نظام نظارت بر اجرا و شیوه وصول عوارض نوسازی را با چالش‌هایی مواجه کرده است.

۵-۲-۳. فقدان انگیزه پرسنل: یکی از مهم‌ترین عوامل کاهش بهره‌وری و کارایی یک سازمان، فقدان انگیزه پرسنل آنان است که لازم است از ابزارهای مناسب جهت ارتقای انگیزه نیروهای سازمان استفاده شود.

۵-۲-۴. افزایش حجم ساخت و سازها: با توجه به افزایش حجم ساخت و ساز واحدهای مسکونی در سطح شهرها، املاک مشمول عوارض نوسازی در محدوده شهر اعم از مسکونی، اداری، تجاری، صنعتی، کارخانه



ها و مؤسسات صنعتی و اقتصادی نیز چند برابر شده است، بنابراین بدون داشتن اراده برای بهبود نظام وصول و تشخیص عوارض نوسازی و حتی دریافت معوقه‌ها و مطالبات برآمده از عوارض نوسازی، امکان برنامه ریزی مطلوب در این زمینه میسر نخواهد بود.

علاوه بر مشکلات فوق، می‌توان موارد ذیل را نیز اضافه نمود: مطالعه جامعی بر روی تأمین مالی از طریق عوارض صورت نگرفته و استراتژی مشخصی برای وصول آن‌ها وجود ندارد. سهم بالای درآمدهای ناپایدار در تأمین منابع مالی شهرداری‌ها سبب شده است تا توجه کافی و جدی بر روی سایر منابع از جمله عوارض نوسازی و عمران شهری صورت نگیرد. از آن‌جا که عوارض پایدار به ویژه عوارض نوسازی سهم کمتری را در تأمین منابع مالی شهرداری‌ها بر عهده دارند، لذا مشارکت شهروندان در تأمین منابع مالی مخارج شهر به صورت غیر مستقیم می‌باشد و شهروندان احساس سهیم شدن در مخارج شهر را تجربه نمی‌کنند. در حال حاضر مبنای پرداخت عوارض نوسازی بر اساس «ماده ۴ قانون نوسازی و عمران شهری» ارزش منطقه‌ای املاک (عرصه) و ارزش معاملاتی مستحدثات (اعیانی) می‌باشد. شهرداری‌ها باید هر پنج سال یکبار املاک و مستغلات شهر را ممیزی نمایند. نتایج حاصل از ممیزی با توجه به قیمت‌های عرصه و اعیانی که برای هر سال به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، به عنوان پایه مالی پرداخت عوارض تعیین و عوارض نوسازی بر اساس قانون مربوطه محاسبه و هر ساله برای شهروندان ارسال می‌گردد. بررسی تجربه ۴۰ ساله اجرای این قانون نشان می‌دهد که فرایند ممیزی، بسیار پرهزینه و وقت‌گیر است (نصر اصفهانی و دیگران، ۱۳۹۰، ص ۱۹۲). بسیاری از شهروندان گمان می‌کنند که این عوارض تنها به افرادی تعلق می‌گیرد که در طی سال ملک و یا ساختمان خود را نوسازی و یا بازسازی کرده‌اند و شاید به همین دلیل است که فیش‌های عوارض نوسازی و عمران شهری تا این حد با بی‌مهری شهروندان روبرو می‌شود و آن‌ها تمایلی به پرداخت این عوارض ندارند. در حالی که طبق ماده اول قانون نوسازی و عمران شهری، اخذ این عوارض به منظور تأمین نیازمندی‌های شهری و احداث و اصلاح و توسعه معابر و ایجاد پارک‌ها و پارکینگ‌ها، میدین، حفظ و نگهداری پارک‌ها و باغ‌های عمومی موجود و تأمین سایر تأسیسات مورد نیاز عمومی و نوسازی محلات و مراقبت در رشد متناسب و موزون شهرها می‌باشد. لذا مشخص گردید که عوارض نوسازی و عمران شهری نه بابت نوسازی املاک، بلکه از تمامی املاک و مستغلات سطح شهر برای نوسازی و اصلاح امور عمومی که تمامی مردم در آن دخیل هستند و از آن منتفع می‌شوند، اخذ می‌گردد. اهمیت مسئله زمانی آشکارتر می‌شود که بدانیم این عوارض کمتر از دو درصد از درآمدهای شهرداری را پوشش می‌دهد و تمامی آن صرف انجام پروژه‌های عمرانی در سطح شهر می‌شود. بنابراین پرداخت این عوارض در واقع پولی است که بازخورد آن به طور مستقیم به خود شهروندان بر می‌گردد. عوامل زیادی در تعیین عوارض نوسازی و عمران شهری ایفای نقش می‌کنند اما لحاظ کردن خصوصیات مهم واحدهای مسکونی و تجاری (املاک و مستغلات) در نحوه محاسبه این عوارض



جهت واقعی‌تر نمودن آن، گذشته از آن که می‌تواند برای شهرداری اثرات مثبت درآمدی داشته باشد، می‌تواند در تحقق عدالت متمر ثمر بوده و رضایت شهروندان را به همراه داشته باشد. برای مثال نزدیکی به مراکز بزرگ تفریحی و تجاری، وجود پارک‌های بزرگ در نزدیکی محل سکونت، و ... می‌توانند در هر چه بیشتر واقعی نشان دادن عوارض نوسازی تأثیرگذار باشند. متأسفانه اخذ عوارض نوسازی در شهرها در شرایط کنونی با معضلات و مشکلات گوناگونی مواجه است. فعالیت‌های انجام شده در گذشته، چگونگی اجرای قانون نوسازی و عمران شهری، کیفیت ارزیابی اراضی، ساختمان‌ها و مستحدثات و تعیین نسبت قیمتی که برای محاسبه عوارض ملاک عمل قرار می‌گیرد، بیانگر این است که ماحصل تلاش‌های عملیاتی و میدانی شهرداری‌ها برای ممیزی‌هایی که هزینه‌هنگفتی را به خود اختصاص می‌دهند در مبلغی که غالباً ناچیز است خلاصه می‌شود. تنگناهای گوناگون اجرایی برای اعمال قانون نوسازی و عمران شهری و اخذ عوارض نوسازی به ناچیز بودن مبلغ ریالی عوارض نوسازی منتهی می‌شود. در واقع عنصر مشترک این مشکل "ناچیز بودن عوارض تحصیل شده" است، به نحوی که شهرداری‌ها عموماً و به ناچار از محل اعتبارات دیگر به طور علی‌الحساب وجوه مورد نیاز را برای اخذ عوارض نوسازی برداشت می‌کنند و در پایان حسابرسی ملاحظه می‌شود که با توجه به تلاش‌های اجرایی انجام شده و هزینه‌های مصرف شده در "نقطه سر به سر" واقع شده‌اند و با مشکلی با عنوان "پیشی گرفتن مصارف بر منابع اخذ عوارض نوسازی" مواجه گشته‌اند.

به طور کلی در اکثر کشورهای جهان که مدیریت واحد شهری به صورت اصولی و اساسی به اجرا درآمده است و شهرداری‌ها به صورت خودکفا اداره می‌شوند مالیات بر دارایی بخش عظیمی از درآمدهای شهرداری‌ها را تشکیل می‌دهد و در واقع یک اهرم قوی در زمینه درآمد شهرداری هاست اما مسئله مهم این جاست که در این کشورها نرخ مالیات بر اساس تورم تعیین می‌شود. در مقام مقایسه می‌توان چنین اظهار نظر کرد که در ایران نیز مالیات بر مستغلات یک منبع درآمد بزرگ برای شهرداری هاست که درآمد آن را دولت وصول می‌کند در حالی که این شهرداری است که با فراهم آوردن امکانات باعث رونق و کسب درآمد در این حوزه می‌شود. برای رفع این مشکلات و تفاوت‌ها کارشناسان به ارائه راه حل و الگو و مدل‌های مختلفی پرداخته‌اند که بسیاری از آن‌ها به دلیل عدم انطباق با جامعه و شرایط حال حاضر امکان اجرایی شدن را ندارند. یکی از راه‌حل‌های اجرایی و البته کاربردی که پیش روی شهرداری هاست، انجام بررسی‌ها و تحقیقات مختلف در زمینه میزان تمایل مؤدیان و شهروندان به پرداخت عوارض نوسازی و نوع برداشت آن‌ها از نحوه هزینه‌کرد این عوارض است. ضمن این که یافتن بهترین راه دریافت عوارض از دید و نقطه نظر شهروندان نیز از جمله مواردی است که می‌تواند در این زمینه راهگشا و کمکی برای شهرداری‌ها باشد. برقراری و رعایت حقوق میان شهروندان و شهرداری و داشتن تعامل و همکاری دو سویه و متقابل می‌تواند بسیاری از مشکلات و سوء تفاهمات را برطرف سازد.



۶. جمع بندی

بررسی منابع مالی شهرداری نشان دهنده وابستگی شدید به منابع حاصل از صدور مجوز ساختمان می باشد. این نحوه تأمین مالی، مشکلات فراوانی را برای شهرداری‌ها و شهروندان به وجود آورده است که از آن جمله می توان به اثر تورمی، نوسانی بودن منابع مالی، تأخیر در پروژه های عمرانی، غیر قابل پیش بینی بودن و در نهایت، وابستگی شدید منابع درآمدی شهرداری به نوسانات بازار مسکن اشاره کرد. به دلیل پیچیدگی های موجود در شهرها و به تبع آن، پیچیدگی و تغییرات مداوم وظایف سازمان های اداره کننده شهرها، وجود منابع مالی پایدار و تأمین مالی بهینه، از نیازهای حیاتی شهرداری ها هستند. روش های سنتی تأمین مالی و مدل هایی که بر مبنای این روش ها توسعه یافته اند، نمی تواند پاسخگوی نیازهای نوین شهرداری ها باشند. لذا وجود درآمدهای پایدار برای شهرداری، ضامن پایداری شهری بوده و این موضوع می تواند شهر را در مسیر توسعه حرکت دهد. لذا در راستای تحقق توسعه شهری پایدار می بایست شرایطی فراهم شود تا امکان بستر سازی توسعه پایدار انسانی و بهبود رفاه اجتماعی شهروندی، فراهم گردد که در این راستا می توان به برقراری عدالت اجتماعی، تقویت ساختارهای همبستگی اجتماعی مانند تعهد و مسئولیت پذیری، تقویت بنیان های اجتماعی و خانوادگی و ایجاد انتظام ساختاری در فضای شهری و بهبود بهره گیری از فضاهای شهری و افزایش رضایت شهروندی اشاره کرد. از طرف دیگر اجرای قانون مدیریت شهری، هماهنگی دستگاه های اجرایی، نگرش علمی به نظام درآمدی شهرداری ها و تعیین تکلیف آن در قالب یک نظام کلان اقتصادی، می تواند راهکارهای مناسبی را برای رسیدن به درآمدهای پایدار و منسجم تعریف کند. عوارض نوسازی در سال های سهم خود را درآمدهای شهرداری ها افزایش داده، اما هنوز سهم آن از کل درآمدهای شهرداری ها بسیار ناچیز است. به منظور دستیابی به درآمدهای قابل ملاحظه حاصل از عوارض نوسازی و استفاده از عوارض بالقوه این منبع درآمدی پیش نیازهایی وجود دارد که در مبنای تعیین میزان و دریافت عوارض باید در نظر گرفت که عبارتند از:

۱. تعیین قیمت روز املاک و مستغلات با کمک ایجاد بانک اطلاعات املاک و مستغلات
۲. افزایش کارایی نظام تشخیص و وصول عوارض نوسازی از طریق شفاف سازی مبنای محاسبات تعاملی منطقی بین شهرداری ها و پرداخت کنندگان عوارض
۳. شفاف سازی میان درآمدهای شهرداری و هزینه های صورت گرفته در سطح شهر با هدف رفع بی اعتمادی از پرداخت کنندگان عوارض نوسازی و جلب مشارکت آنان در زمینه پرداخت به موقع عوارض
۴. اصلاح قانون نوسازی و عمران شهری، با رویکرد تقویت نقش و جایگاه شهرداری و شورای شهر
۵. نظارت بر تلاش های نیروهای مسئول وصل عوارض نوسازی، در مناطق و ستاد مستند به شاخص ها و معیارهای مناسب
۶. کاهش سهم عوارض بر تولید مسکن و گرایش به سمت عوارض نوسازی (عوارض مصرف مسکن)



۷. افزایش سطح دانش کارکنان واحدهای نوسازی و ارتقای انگیزه آنان جهت وصول به‌نگام عوارض
۸. استقرار نظام پیشنهادات کارکنان و شهروندان
۹. تحلیل هزینه- فایده در وضع عوارض جدید و ارزیابی عوارض موجود
۱۰. فرهنگ سازی برای مشارکت‌های مردمی به شیوه‌های مختلف از جمله اهدای جوایز خوش‌حسابی

منابع

- ۱) جمشید زاده، ابراهیم (۱۳۸۷)، جایگاه عوارض نوسازی در تأمین مالی شهرداری‌ها، اولین همایش مالی شهرداری‌ها، مشکلات و راهکارها، تهران، دانشگاه صنعتی شریف.
 - ۲) قادری، جعفر (۱۳۸۵)، ارزیابی نظام مالی و درآمدی شهرداری‌ها در ایران، فصلنامه بررسی‌های اقتصادی، دوره سوم، شماره ۳.
 - ۳) نصرافهانی، رضا و شهیدی، آمنه و مؤمنی، الهام (۱۳۹۰)، مالیات بر املاک، منبع مناسب برای تأمین مالی بخش عمومی شهری در ایران (مطالعه موردی: شهرداری اصفهان)، دو فصلنامه مدیریت شهری، ویژه‌نامه بهار و تابستان ۱۳۹۰.
 - ۴) هادی زنوز، بهروز (۱۳۸۱)، اصلاح نظام درآمدی شهرداری تهران، معاونت هماهنگی و برنامه‌ریزی شهرداری تهران.
- 1) Bird R.M. (2001) "Setting the Stage: Municipal and Intergovernmental Finance," In Freire, M. and Stren, R. (Eds), The Challenge of Urban Government: Policies and Practices. Washington, D.C.: The World Bank Institute, pp. 113-28.