

۶۶۲۱

۳۷۷

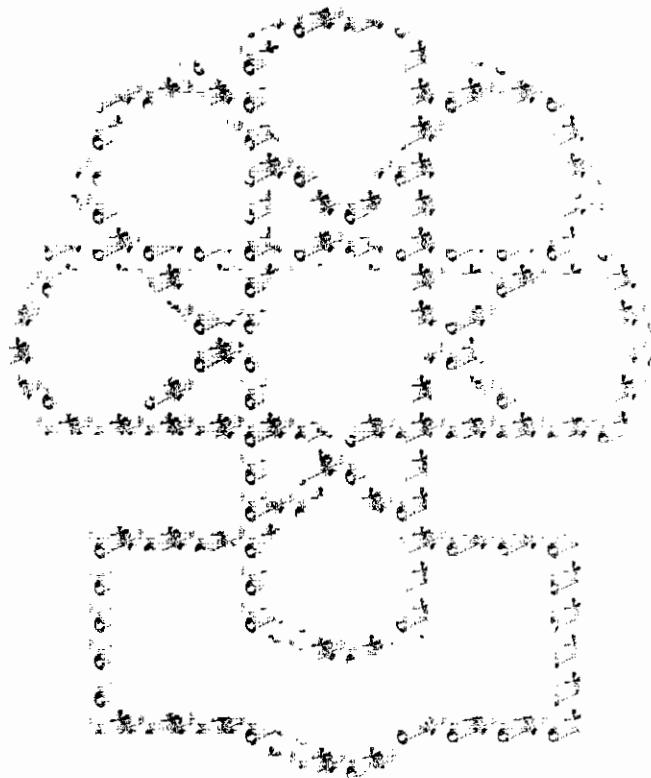


# طرح کاداستر

## در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸

با تأکید بر بند «الف» تبصره (۳۲)

درباره لایحه بودجه ۷۸ - شماره (۴۹)



معاونت پژوهشی

دی ۱۳۷۷

کار: دفتر برنامه و بودجه

کد گزارش: ۱۶۰۴۱۷۷

مجلس شورای اسلامی  
 کمیسیون برنامه و بودجه و امور مالیاتی  
 شماره: ۱۰۳۹  
 ۷۸ / ۱۲ / ۲۱

بسمه تعالی

طرح کاداستر در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸، با تأکید بر بند «الف» تبصره (۳۲)

کد گزارش: ۱۶۰۴۱۷۷

### فهرست مطالب

- ۱- نکات برجسته ..... ۲
- ۲- مقدمه ..... ۳
- ۳- کاداستر چیست؟ ..... ۳
- ۴- عملکرد کاداستر ..... ۱
- ۵- تفاوت بند الف تبصره ۳۲ در بودجه سال‌های ۱۳۷۶، ۱۳۷۷ و ۱۳۷۸ ..... ۴
- ۶- سخن آخر ..... ۶
- ۷- پیشنهاد ..... ۶

- \* تا به حال هفده شهر نقشه برداری زمینی ژئودزی (کاداستر بنیادی) شده‌اند و برای شش شهر دیگر نیز این نقشه در حال تهیه شدن است. همچنین در شانزده شهر نیز به صورت موضعی، بنیادی کار زمینی انجام شده است.
- \* طرح کاداستر به عنوان یک طرح درآمدی طی دی ماه ۱۳۷۴ تا آذر ۱۳۷۷ رقمی معادل ۷۷۵۰ میلیون ریال از محل تبصره ۳۲ به دست آورده است.
- \* طرح کاداستر به لحاظ اهمیتی که دارد و با توجه به توان فنی که از آن برخوردار است در زمینه تهیه نقشه‌های مورد نیاز دستگاه‌ها و ارگان‌ها، بسیار توانمند ظاهر شده و از اسراف و دوباره کاری در این خصوص جلوگیری می‌کند. این طرح می‌تواند اطلاعات ذی‌قیمتی را در خصوص املاک در اختیار وزارت امور اقتصاد و دارایی بگذارد تا از آن طریق به طور دقیق‌تر و عادلانه‌تر نسبت به اخذ مالیات اقدام نمایند.
- \* افزودن عبارت «خدمات» پس از عبارت «درآمد حاصل از فروش اطلاعات» در بند الف تبصره ۳۲ باعث می‌شود تا طرح کاداستر در کسب درآمد برای دولت بسیار تواناتر ظاهر شود و از دوباره کاری و کارهای موازی در دستگاه‌ها و ارگان‌ها دیگر نیز جلوگیری خواهد شد.

کاداستر فهرست منظمی از داده‌های کلیه املاک در داخل کشور است. طرح کاداستر، با دارا بودن دو قسمت کارتوگرافی و توصیفی به عنوان یک طرح درآمدی از سال ۱۳۷۵ شروع شده و در سال ۱۳۷۸ بنا به برنامه خاتمه خواهد یافت. تا به حال بسیاری از شهرهای بزرگ و کوچک تحت این طرح، نقشه برداری زمینی و ژئودزی (کاداستر بنیادی) شده‌اند و برای بسیاری از شهرهای دیگر این نقشه در حال تهیه شدن است.

طی سال‌های ۱۳۷۶، ۱۳۷۷ و ۱۳۷۸ در بند الف تبصره ۳۲ که مربوط به طرح کاداستر می‌شود تغییراتی داده شده است که باعث شده درآمد حاصل از این تبصره برای این طرح به طور محسوسی کاهش یابد. در این مکتوب ضمن معرفی اجمالی طرح کاداستر و بیان مختصری از عملکرد آن، تفاوت تبصره ۳۲ بودجه سال‌های ۱۳۷۶، ۱۳۷۷ و ۱۳۷۸ را از حیث درآمدی و هزینه‌ای به طور مختصر به بررسی و نقد خواهیم گذاشت.

### ۳- کاداستر چیست؟

می‌توان کاداستر را به عنوان فهرست منظمی از داده‌های کلیه املاک (قطعات زمین) در داخل کشور معرفی کرد که براساس نقشه برداری از حدود و ثغور آنها تهیه شده باشد. این تعریف گسترده از کاداستر متضمن عنصر ثبت اراضی است که عبارت است از ثبت حقوق مکتسبه نسبت به زمین از راه اسناد یا مالکیت‌ها. بدین ترتیب چنین نظامی در اصل مشتمل بر دو قسمت اساسی خواهد بود:

#### ۱- قسمت کارتوگرافی

شامل نقشه‌هایی با اندازه بزرگ مبتنی بر نقشه برداری و عکس‌های هوایی که نمایانگر تقسیم یک منطقه به قطعات مختلف با خطوط مشخص کننده مناسب است.

#### ۲- قسمت توصیفی

متضمن دفاتر یا پرونده‌هایی که حاوی ثبت نکات حقوقی (اسناد) یا تبعات حقوقی (مالکیت‌ها) و سایر اوصاف فیزیکی یا انتزاعی مربوط به قطعات تصویر شده بر روی نقشه است.

کاداستر برای فرد و جامعه مفید است. مدارک مستند مالکیت اراضی که کاداستر فراهم می‌سازد ایجاد امنیت کرده و خطر دست‌اندازی دیگران را کاهش داده و انگیزه سرمایه گذاری در زمین را افزایش می‌دهد. معاملات اراضی را آسان‌تر، ارزان‌تر و سریع‌تر می‌نماید و در نهایت دولت را قادر به تأسیس و ایجاد نظام کارآمد و منصفانه‌ای برای وصول مالیات بر اراضی یا املاک می‌سازد. وصول این‌گونه مالیات‌ها مستلزم وجود اطلاعات در مورد محل، وسعت، مالکیت یا مباشرت زمین یا ملک دارد که این اطلاعات به وسیله کاداستر فراهم می‌شود.

### ۴- عملکرد کاداستر

تا به حال برای شهرهای، خرمشهر، شادگان، قصر شیرین، سرپل ذهاب، گیلان غرب، اسلام آباد، کرند غرب،

مهران، دهلران، چابهار، مرو دشت، نورآباد ممسنی، قایمیه، بستان آباد، سلماس و شهرک شمس آباد، نقشه برداری زمینی و ژئودزی (کاداستر بنیادی) تهیه شده است و برای شهرهای زیر این نقشه در حال تهیه شدن است این شهرها عبارتند از: شهر تهران، دماوند، بومهن، اهواز، اراک و جزیره قشم. در ضمن شهرهایی که به صورت موضعی، بنیادی در آنها کار زمینی انجام شده است عبارتند از: چغارک، خارک، سبزوار، الیگودرز، دلیجان، خمین، تفرش، بابل، بابلسر، شاهرود، مهدی شهر، کازرون، تفیهان، اقلید، ایذه و رامهرمز.

به طور کلی تا پایان سال ۱۳۷۶ بیش از ۲۰۰ هزار قطعه عرصه ملک نقشه برداری کاداستر شده است، تعداد ۴۲۱۲ ایستگاه نقشه برداری توسط گیرنده‌های ماهواره تعیین مختصات شده‌اند و در مجموع در حدود ۴۰ هزار هکتار نقشه به روش فتوگرامتری تولید شده است.

درآمد کاداستر مرتبط با تبصره ۳۲ قانون بودجه از دی ماه ۱۳۷۴ تا آذر ماه ۱۳۷۷ در مجموع برحسب قراردادهای منعقد شده با دستگاه‌های اجرایی دولتی، شهرداری‌ها و بخش غیردولتی ۷۷۱۸ میلیون ریال است که با احتساب ۳۱/۶۵ میلیون ریال و ۰/۳۶۸ میلیون ریال مبالغ مربوط به فروش نقشه در سال‌های ۱۳۷۷ و ۱۳۷۶ به رقمی معادل ۷۷۵۰ میلیون ریال می‌رسیم. این مبالغ مربوط به ۳۰ مورد قرارداد است که ۲۵ مورد از آن به طور کامل و ۱۰۰ درصد انجام شده است و در ۱۴ مورد از این ۳۰ مورد ۱۰۰ درصد وجه دریافت شده است.

#### ۵- تفاوت بند الف تبصره ۳۲ در بودجه سال‌های ۱۳۷۶، ۱۳۷۷ و ۱۳۷۸

برای روشن شدن تفاوت بین تبصره ۳۲ در بودجه سال‌های ۱۳۷۶، ۱۳۷۷ و ۱۳۷۸ عین تبصره را در زیر می‌آوریم:

##### تبصره ۳۲ در قانون بودجه سال ۱۳۷۶

به سازمان ثبت اسناد و املاک کل کشور اجازه داده می‌شود که اطلاعات شبکه کاداستر نظیر عکس هوایی، نقشه مختصات و خدمات نقشه برداری درخواست شده از طرف دستگاه‌های اجرایی دولتی، شهرداری‌ها و بخش غیردولتی را به فروش رساند و درآمد حاصله را به درآمد عمومی ردیف ۴۲۵۳۰۰ واریز نماید و ۱۰۰ درصد (۱۰۰٪) وجوه واریزی را جهت تدارک، تجهیز و توسعه کاداستر پس از مبادله موافقت‌نامه از محل ردیف ۱۰۹۰۵۲۱۳ منظور در پیوست شماره (۱) این قانون هزینه نماید.

##### بند الف تبصره ۳۲ در قانون بودجه سال ۱۳۷۷

به سازمان ثبت اسناد و املاک کشور اجازه داده می‌شود درآمد حاصل از فروش اطلاعات نقشه برداری ثبتی (کاداستر) را براساس تعرفه‌هایی که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد به درآمد عمومی ردیف ۴۲۵۳۰۰ قسمت سوم این قانون واریز نموده و معادل وجوه واریزی فوق را از محل اعتبار طرح ۱۰۹۰۵۲۱۳ منظور در پیوست شماره (۱) این قانون برای تدارک، تجهیز و توسعه طرح نقشه برداری ثبتی (کاداستر) هزینه نماید.

##### بند الف تبصره ۳۲ در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸

به سازمان ثبت اسناد و املاک کشور اجازه داده می‌شود درآمد حاصل از فروش اطلاعات نقشه برداری ثبتی (کاداستر) را براساس تعرفه‌هایی که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد به درآمد عمومی ردیف ۴۲۵۳۰۰ قسمت سوم این قانون واریز نماید.

در بودجه سال‌های ۱۳۷۷ و ۱۳۷۸ بندهایی غیر از بند الف وجود دارد که ربطی به کاداستر ندارد و بدین لحاظ در این جا آورده نمی‌شود.

لازم به ذکر است که ردیف ۴۲۵۳۰۰ مربوط به فروش نقشه مختصات است و طرح ۱۰۹۰۵۲۱۳ مربوط به تدارک و تجهیز و توسعه کاداستر (درآمد - هزینه) می‌باشد. اطلاعات مربوط به ردیف ۴۲۵۳۰۰ در جدول زیر آمده است.

**جدول ۱- درآمد حاصل از فروش نقشه مختصات  
سازمان ثبت اسناد و املاک کشور (ردیف ۴۲۵۳۰۰)**

(ارقام به میلیون ریال)

سال	درآمد عمومی
۱۳۷۶ (قطعی)	۶۸۳/۵
۱۳۷۷ (مصوب)	۴۰۰۰
۱۳۷۸ (لایحه)	۴۰۰۰

در طرح تدارک و تجهیز و توسعه کاداستر (۱۰۹۰۵۲۱۳)، در سال‌های قبل از سال ۱۳۷۷ هیچ مبلغی پرداخت نشده است. این در حالی است که این طرح در سال ۱۳۷۵ شروع شده است. در سال ۱۳۷۷ مبلغ ۴۰۰۰ میلیون ریال بنا به مصوبه بودجه باید به این طرح پرداخت شود و مبلغ برآورد بودجه سال ۱۳۷۸ رقمی معادل ۱۲۰۰ میلیون ریال است. جمع کل اعتبار این طرح ۵۲۰۰ میلیون ریال است که باید تا سال ۱۳۷۸ نیز به اتمام برسد.

همان‌طور که در تبصره ۳۲ مربوط به سال‌های ۱۳۷۶، ۱۳۷۷ و ۱۳۷۸ مشاهده می‌شود، این تبصره به لحاظ دریافت و پرداخت طی سه سال مذکور کوچک‌تر شده است. در سال ۱۳۷۶ «اطلاعات شبکه کاداستر، نظیر عکس هوایی، نقشه مختصات و خدمات نقشه‌برداری» قابل فروش و کسب درآمد بود ولی در سال ۱۳۷۷ و ۱۳۷۸ فقط «اطلاعات نقشه‌برداری ثبتی (کاداستر)» فروخته می‌شد. این مسئله باعث می‌شود تا سازمان ثبت اسناد و املاک کشور نتواند خدمات شبکه کاداستر را که به دست می‌آورد به فروش رساند و درآمد این سازمان از محل کاداستر محدود به فروش اطلاعات کاداستر می‌شود لازم به ذکر است که از مبلغ ۷۷۵۰ میلیون ریال قرارداد ذکر شده در قسمت قبل که توسط کاداستر طی سه سال (دی ۱۳۷۴ تا آذر ۱۳۷۷) به دست آمده است، بخش عظیمی که در حدود ۹۵ درصد کل درآمدها می‌شود از محل فروش خدمات کاداستر به دست آمده است. این مسئله از یک جنبه دیگر نیز حائز اهمیت است و آن هم به لحاظ اجتناب از کارهای موازی و دوباره کاری است. طرح کاداستر طرح جامع و ملی است که اطلاعات آن برای افراد، شرکت‌ها، نهادها و ارگان‌های مختلف مفید و مورد نیاز است. این اطلاعات چنانچه توسط یک طرح جمع‌آوری شود از دوباره کاری و اسراف در تهیه تجهیزات، پرسنل و... جلوگیری خواهد شد. طرح کاداستر دارای تجهیزات بسیار مدرن برای انجام وظایف محوله است و دیگر نیازی نیست خدمات نقشه‌برداری توسط اشخاص حقیقی یا حقوقی دیگر انجام شود و به‌ناچار تنها استخراج اطلاعات آن را به عهده کاداستر بگذاریم. این مسئله باعث کاهش درآمد کاداستر از محل تبصره ۳۲ خواهد شد به طوری که درآمد ۹/۵ ماهه اول سال ۱۳۷۷ کاداستر از محل تبصره ۳۲، فقط ۴۵/۵۸۸ میلیون ریال است. این رقم حدود ۰/۵۸۸ درصد کل درآمد

کاداستر از محل تبصره ۳۲ از دی ماه ۱۳۷۴ و معادل ۱/۰۸ درصد درآمد کاداستر از محل تبصره ۳۲ در سال ۱۳۷۶ است.

تفاوت دیگر در تبصره ۳۲ در بودجه سال‌های ۱۳۷۶، ۱۳۷۷ و ۱۳۷۸ در موارد هزینه این درآمد است. در مصوب بودجه سال ۱۳۷۶ و ۱۳۷۷ معادل وجوه واریزی از محل فروش اطلاعات و خدمات کاداستر از محل طرح تدارک و تجهیز و توسعه کاداستر (۱۰۹۰۵۲۱۳) برای تدارک، تجهیز و توسعه طرح نقشه‌برداری ثبتی (کاداستر) هزینه می‌شد. ولی در تبصره ۳۲ لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ این موضوع دیده نشده است. این در حالی است که برای این طرح در سال ۱۳۷۸، مبلغ ۱۲۰۰ میلیون ریال اعتبار در نظر گرفته شده است و این رقم ۳۰ درصد اعتبار مصوب در سال ۱۳۷۷ است.

#### ۶- سخن آخر

تفاوت در متن تبصره ۳۲ که مربوط به طرح کاداستر می‌شود طی سال ۱۳۷۶ و ۱۳۷۷ باعث شده که درآمد سازمان اسناد و املاک کشور در سال ۱۳۷۷ به شدت کاهش یابد. این کاهش درآمد در شرایط کنونی که قیمت نفت در بازارهای جهانی کاهش یافته و بودجه عمومی دولت تحت این مسئله در پی جایگزینی درآمدهای غیرنفتی برای درآمد حاصل از نفت است، بسیار حائز اهمیت خواهد بود. از طرف دیگر طرح کاداستر با شناسایی دقیق املاک (قطعات زمین) امکان وصول دقیق و عادلانه مالیات را ممکن ساخته و از گریز مالیاتی و مخدوش و کتمان نمودن درآمد مشمول مالیات جلوگیری خواهد کرد بنا به قانون بودجه، طرح کاداستر یک طرح درآمدی است و برای ایجاد درآمد باید زمینه قانونی آن را فراهم آورد ولی به نظر نمی‌رسد، با آنچه که در بند الف تبصره ۳۲ لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ آمده است این زمینه فراهم شده باشد. این موضوع در عمل برای سال ۱۳۷۷ به اثبات رسیده است.

#### ۷- پیشنهاد

با توجه به کاهش قیمت نفت در بازارهای جهانی و با توجه به عملکرد ۸ ماهه اول دولت در کسب سایر درآمدها به نظر می‌رسد مواردی مثل طرح کاداستر که به عنوان یک طرح درآمدی در قانون بودجه مطرح هستند، می‌توانند ایجاد درآمد کنند، چنانچه در بند الف تبصره ۳۲ پس از «درآمد حاصل از فروش اطلاعات» عبارت و «خدمات» افزوده شود طرح کاداستر می‌تواند بیش از اینها در کسب درآمدهای غیرنفتی به بودجه عمومی دولت کمک کند.

افزودن عبارت «و خدمات» پس از «درآمد حاصل از فروش اطلاعات» باعث حذف واسطه‌ها و عواملی می‌شود که به نوعی جای طرح کاداستر را گرفته‌اند. این امر باعث می‌شود تا در ارائه خدمات نقشه‌برداری صرفه‌جویی بسیار شده و از دوباره کاری و اسراف در تجهیزات، عوامل و پرسنل برای یک خدمت مشابه پرهیز شود. بنابراین و با توجه به موارد مذکور در فوق پیشنهاد می‌شود عبارت «و خدمات» پس از عبارت «درآمد حاصل از فروش اطلاعات» به بند الف تبصره ۳۲ لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ افزوده شود.