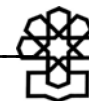


مالیه شهرداری‌ها:  
۱. بررسی طرح درآمد پایدار شهرداری‌های کشور

## فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۳	سابقه موضوع
۵	مبانی مالیه شهرداری
۶	اصول و ویژگی‌هایی که در مالیه شهری باید به آن توجه شود
۹	محورهای اساسی طرح درآمدهای پایدار شهرداری‌های کشور و اظهارنظر درباره آن
۱۳	میزان انطباق طرح درآمدهای پایدار شهرداری‌های کشور با اصول مالیه شهری
۱۵	جمع‌بندی و پیشنهادهای
۱۷	منابع و مآخذ



## مالیه شهرداری‌ها: ۱. بررسی طرح درآمد پایدار شهرداری‌های کشور

### چکیده

از جمله اصولی که نظام مالی شهرداری‌ها باید بر آن منطبق باشد عبارت است از کارایی، عدالت، پاسخگویی، کفایت و پایداری، خودکفایی، سهولت و حداقل‌سازی هزینه اداری، توجه به مسئله ترجیحات مردم، موجد رقابت، ارتباط درآمد با فعالیت، رعایت سازوکارهای علمی در کمک‌های دولتی و بهبود محیط کسب‌وکار شهری.

طرح درآمدهای پایدار شهرداری‌های کشور که در اواخر اسفندماه ۱۳۹۵ در مجلس شورای اسلامی وصول شد دارای ۲۳ ماده است که می‌توان آن را در قالب هفت محور بیان کرد. محور اول ایجاد تغییر در طبقه‌بندی منابع درآمدی شهرداری را پیشنهاد می‌دهد. محور دوم ایجاد پایه‌های قانونی برای انواع قراردادهای مشارکت را ایجاد می‌کند. در محور سوم مجوز وضع عوارض محلی تحت عنوان لایحه عوارض را به شورای شهر صادر می‌کند. محور چهارم در برخی نرخ‌های عوارض تغییراتی ایجاد می‌کند و عوارض جدیدی را نیز پیشنهاد می‌دهد. در محور پنجم، قاعده توزیع برخی عوارض از حالت محلی به ملی تغییر می‌یابد. محور ششم که هسته مرکزی پیشنهاد درآمد پایدار است به‌طور سطحی به چگونگی کاهش عوارض صدور پروانه ساختمانی مازاد تراکم می‌پردازد. در محور هفتم احکامی در رابطه با سازوکار وصول درآمد شهرداری پیشنهاد می‌شود.

هدف این گزارش بررسی مواد این طرح به‌صورت جامع نیست (در گزارش جداگانه‌ای مواد این طرح بررسی خواهد شد). گزارش حاضر صرفاً به بررسی محورهای اساسی طرح و انطباق آن با اصول مالیه شهری می‌پردازد.

نتیجه بررسی میزان انطباق محورهای مذکور با اصول مالیه شهری نشان می‌دهد محور دوم با اصول «خودکفایی»، «رقابت» و «ترجیحات» سازگار است. محور سوم با اصل «خودکفایی»، «رقابت» و «پاسخگویی» سازگار اما با اصل «عدالت» و «کارایی اقتصادی» ناسازگار است. محور چهارم با «ارتباط با فعالیت اقتصادی» و «پایداری» سازگار اما با اصل «عدالت» ناسازگار است. محور پنجم با اصل «ترجیحات»، «کارایی» و «ارتباط درآمد با فعالیت» ناسازگار است. محور ششم با بسیاری از اصول مالیه شهری سازگار است، اما از مشکل «قابلیت اجرایی» بودن رنج می‌برد. محور هفتم نیز در جهت «کاهش هزینه‌های مالی و زمانی» وصول درآمد شهرداری تهیه شده است.

با توجه به اینکه مهمترین مشکل نظام مالی شهرداری‌ها وابستگی بیش از حد به عوارض ساختمانی است که به‌طور مقطوع<sup>۱</sup> پرداخت می‌شود، پیشنهاد می‌شود تمرکز طرح بر کاهش سهم عوارض ساختمانی از جمله عوارض مزاد بر تراکم ساختمانی و افزایش سهم مالیات بر دارایی (محور ششم) قرار گیرد.

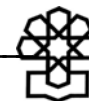
عوارض ساختمانی دو ایراد عمده دارد یکی اینکه به‌خاطر وجود چرخه‌های تجاری در بخش مسکن با نوسان همراه است و دوم اینکه این عوارض معمولاً به‌صورت مقطوع گرفته می‌شود به همین خاطر با فعالیت اقتصادی ارتباطی نداشته و نمی‌تواند درآمدهای مستمری ایجاد کند. در مقابل عوارض بر املاک و دارایی‌های غیرمنقول که به‌صورت درصدی از ارزش دارایی به‌صورت سالیانه دریافت می‌شود اولاً با نوسان همراه نیست، ثانیاً چون به‌صورت سالیانه دریافت می‌شود درآمد مستمر است، ثالثاً چون بر دارایی‌های غیرمنقول است عاملان اقتصادی از طریق تحرک نمی‌توانند موجب انحراف مکان و فعالیت اقتصادی شوند. بنابراین متن زیر پیشنهاد می‌شود:

**ماده واحده- وزارت کشور با همکاری دبیرخانه کلانشهرها مکلف است، جهت پایداری‌سازی درآمد شهرداری‌ها، ظرف ۹ ماه، سازوکار اجرایی کاهش عوارض ساختمانی به میزان ۵۰ درصد در کلانشهرها را از طریق جان‌ساز عوارض نوسازی با احتساب قیمت‌های روز طی یک دوره ۱۵ساله تدوین و عملیاتی نماید.**

### مقدمه

در قانون بودجه سال ۱۳۶۲ در هنگامه دفاع مقدس و کاهش درآمدهای عمومی، دولت مکلف به ارائه لایحه‌ای با هدف خودکفایی شهرداری‌ها طی دوره زمانی سه‌ساله شد. اگرچه دولت همچنان چنین لایحه‌ای ارائه نداده است، اما در همان دوران اختیار وضع عوارض به شهرداری‌ها واگذار شد. با گذشت چند دهه وزن عوارض ساختمانی در بودجه شهرداری‌ها به‌شدت افزایش یافت به‌طوری که یکی از چالش‌های اساسی شهرداری‌ها در اواخر دهه ۸۰ به‌خصوص با ورود به رکود مسکن در سال ۱۳۸۸، مسئله ناپایداری منابع درآمدی شد. در قانون بودجه سال ۱۳۸۹ و همچنین قانون برنامه پنجم کشور (۱۳۹۰ تا ۱۳۹۴) وزارت کشور، شهرداری‌ها و شوراهای اسلامی شهر مکلف به پایداری‌سازی نظام درآمد شهرداری‌ها از طریق تدوین لایحه درآمدهای پایدار شدند. اگرچه تاکنون هیچ لایحه‌ای توسط دولت ارائه نشده است، اما با وصول طرح درآمدهای پایدار شهرداری‌های کشور در مجلس شورای اسلامی بررسی نظام مالی شهرداری‌ها ضروری است.

1. Lump sum



از یک طرف شهرداری‌ها نقش مهمی در ایجاد زیرساخت‌های شهری و افزایش رفاه شهروندان دارند و از طرف دیگر، ساکنین شهرها در حال افزایش است و امروزه بیشترین شتاب در شهری شدن ایران مشاهده می‌شود به طوری که مطابق با سرشماری سال ۱۳۹۵، نسبت جمعیت شهری ایران به ۷۴ درصد رسیده است، بنابراین اعمال شهرداری‌ها در سراسر کشور با سرنوشت بیش از ۷۴ درصد مردم ایران گره خورده است. با عنایت به این مقدمه، موضوع درآمد پایدار شهرداری‌های کشور که شرط لازم برای تداوم ارائه خدمات شهری برای ساکنین شهرهاست امری ضروری و واجب می‌باشد. همچنین براساس نظریات مالیه شهری، نظام مالی شهرداری‌ها باید واجد ویژگی‌هایی باشد. بر این اساس در این گزارش با نگاهی به اصول مالیه شهری، طرح درآمد پایدار شهرداری‌های کشور بررسی می‌شود.

### سابقه موضوع

سابقه قانونی مربوط به تهیه لایحه درآمد پایدار به قانون بودجه سال ۱۳۶۲ باز می‌گردد. در بند «ب» تبصره «۵۲» قانون بودجه سال ۱۳۶۲ دولت مکلف به ارائه لایحه خودکفایی شهرداری‌های کشور حداکثر ظرف ۶ ماه شد: «ب - دولت موظف است حداکثر ظرف ۶ ماه لایحه‌ای به مجلس تقدیم نماید که به موجب آن شهرداری‌های کشور طی یک برنامه‌ریزی سه‌ساله به خودکفایی کامل برسند».

دلیل عمده و توجیه اصلی برای خودکفایی شهرداری‌ها، عدم تکافوی منابع مالی دولت خصوصاً در دوران جنگ برای تأمین مالی شهرداری‌ها بود. دو سال پیش از تصویب این قانون بود که در بند «۱» ماده (۳۵) قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۶۱/۹/۱ به شورای شهر اجازه داده شد با تنفیذ ولی امر عوارضی برای تأمین هزینه‌های شهرداری وضع نماید. پس از آن نیز در قانون وصول برخی از درآمدهای دولت مصوب ۱۳۶۹ مقرر شد که این عوارض به تصویب رئیس‌جمهور برسد و در نهایت در سال ۱۳۷۵ با تصویب قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شورای شهر و انتخاب شهرداران، اختیار وضع یا لغو عوارض در بند «۱۶» ماده (۷۱) این قانون به شوراهای اسلامی شهر واگذار شد.

پس از گذشت نزدیک به سه دهه عوارض ساختمانی در شهرها گسترش یافت و شهرداری‌ها خصوصاً شهرداری کلانشهرها بیش از حد به درآمدهای عوارض ساختمانی وابسته شدند. بنابراین با پدید آمدن مسئله ناپایداری درآمدهای شهرداری‌ها علی‌الخصوص با ورود به دوره رکودی مسکن در سال ۱۳۸۷ تا نیمه اول ۱۳۸۹، این بار نه خودکفایی شهرداری‌ها بلکه ناپایداری درآمدهای شهرداری‌ها مورد توجه قرار گرفت تا جایی که در سال ۱۳۸۸ بند «ش» ردیف ۲ قانون بودجه سال ۱۳۸۹ با هدف پایدارسازی درآمد شهرداری‌ها به تصویب رسید: «ش - در سال ۱۳۸۹ وزارت کشور موظف است با همکاری شورای عالی استان‌ها و شهرداری‌ها نظام مالی و درآمدی شهرداری‌ها را با رویکرد ایجاد منابع

درآمدی پایدار و مستمر، توسعه کسب‌وکار، ایجاد اشتغال و حرکت به سمت عدالت اجتماعی از طریق متعادل نمودن و کاهش عوارض و هزینه‌های ساخت‌وساز اداری، تجاری، خدماتی و مسکونی به میزان بهره‌مندی از خدمات شهری و عمومی شهرداری‌ها هدایت و ساماندهی نماید».

همچنین در سال ۱۳۸۹ ماده (۱۷۴) قانون برنامه پنجم مبنی بر تکلیف شوراها و شهرداری‌ها برای تدوین نظام درآمدهای پایدار شهرداری‌ها به این صورت به تصویب رسید:

**ماده (۱۷۴)** - شوراهای اسلامی و شهرداری‌ها و سایر مراجع ذیربط موظفند تا پایان سال اول برنامه از طریق تدوین نظام درآمدهای پایدار شهرداری‌ها با اعمال سیاست‌های ذیل اقدام نماید:

الف) کاهش نرخ عوارض صدور پروانه ساختمانی در کاربری‌های تجاری، اداری، صنعتی متناسب با کاربری‌های مسکونی همان منطقه با توجه به شرایط اقلیمی و موقعیت محلی و نیز تبدیل این عوارض به عوارض و بهای خدمات بهره‌برداری از واحدهای احداثی این کاربری‌ها و همچنین عوارض بر ارزش‌افزوده اراضی و املاک، ناشی از اجرای طرح‌های توسعه شهری

ب) تعیین سهم شهروندان در تأمین هزینه‌های خدمات عمومی و شهری، نگهداری، نوسازی و عمران شهری و همچنین تعیین سهم دولت در ایجاد زیرساخت‌های توسعه، عمران شهری و حمل‌ونقل.

ج) تبدیل عوارض موضوع درآمد شهرداری‌ها از عوارض بر املاک به عوارض ناشی از مصرف و خدمات.

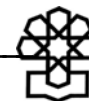
د) تعیین ضمانت اجرایی برای وصول عوارض، بهای خدمات و سایر درآمدهای قانونی شهرداری‌ها.

ه) افزایش تراکم زمین‌های مشجر با سطح اشغال کمتر نسبت به زمین‌های غیرمشجر با سطح اشغال بیشتر.

و) تقویت سازوکارهای مدیریت و نظارت بر هزینه‌کرد شهرداری.

ز) برون‌سپاری وظایف قابل واگذاری و هدایت بودجه شهرداری‌ها به سمت هزینه‌کرد در حوزه وظایف اصلی و قانونی آنها و ممنوعیت پرداخت هرگونه هزینه از اعتبارات شهرداری به دستگاه‌های اجرایی.

با وجود تکلیف قانونی دولت مبنی بر ارائه لایحه درآمدهای پایدار تا سال ۱۳۹۴ تلاش جدی در زمینه تدوین لایحه صورت نگرفت. در سال ۱۳۹۴ وزارت کشور لایحه درآمد پایدار شهرداری‌های کشور را تهیه می‌کند و به دولت ارسال می‌کند اما هنوز هیچ لایحه‌ای به مجلس وصول نشده است. در سال ۱۳۹۶، طرح درآمدهای پایدار شهرداری‌های کشور با امضای ۷۱ نفر از نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی وصول می‌شود.



منظور از مالیه شهرداری، مطالعه رفتار شهرداری‌ها در ایجاد منابع و صرف آن به امور مختلف است. به عبارتی دیگر مدیریت منابع و مصارف مدیریت شهری در سطح شهر را مالیه شهرداری می‌نامند. مالیه شهرداری به تناسب مالیه عمومی که مطالعه دخل و خرج دولت عمومی و درجه دخالت او در اقتصاد است، جزئی از آن به حساب می‌آید. اقتصاددانان در مالیه عمومی سنتی به دولت توصیه می‌کنند که فقط در موارد شکست بازار در اقتصاد دخالت کند. همچنین آنها آثار مالیات‌ها یا یارانه‌ها، ملی‌سازی یا خصوصی‌سازی، مقررات‌گذاری یا مقررات‌زدایی، تمرکزگرایی یا تمرکززدایی و کاهش یا افزایش مخارج دولت را بر متغیرهای اقتصادی مانند رشد اقتصادی، عرضه نیروی کار، سرمایه‌گذاری و پس‌انداز بررسی می‌کنند و بهترین (بهینه‌ترین) سیاست را به «دولت» پیشنهاد می‌دهند. بنابراین یک فرض متخصصان مالیه عمومی این بود که برخی کالاها ماهیت عمومی دارند و نمی‌توان برخی از مصرف‌کنندگان را از مصرف کالا منع کرد.

با تعریف کالای عمومی محلی، نوعی دیگر از کالای عمومی در تحلیل‌ها پدید آمد که در محدوده جغرافیایی خاصی قابل مصرف است. به عبارتی منافع کالای عمومی محلی محصور به منطقه معینی است و از این طریق می‌توان مانع مصرف افرادی شد که در خارج از آن محدوده قرار گرفته‌اند (تایبوت،<sup>۱</sup> ۱۹۵۶). بر این اساس برخلاف کالای عمومی که در سطح ملی به یک اندازه تولید می‌شود، می‌توان سطح متفاوتی از کالای عمومی محلی با توجه به تقاضای هر منطقه تولید کرد. تولید کالای عمومی محلی متناسب با تقاضای هر حوزه فعالیت اداری در مقایسه با شرایطی که دولت مرکزی سطح یکسانی از کالای عمومی را در همه حوزه‌های فعالیت اداری تولید می‌کند، مسلماً باعث افزایش سطح رفاه اجتماعی می‌شود. بنابراین طبق این الگو هر سطح دولت سطح مشخصی از کالای عمومی محلی را ارائه می‌کند و آن کالاهای عمومی را تولید می‌کنند که منافع آن از محدوده فعالیت اداری خارج نمی‌شود، این مسئله در ادبیات مالیه عمومی شهر با عنوان سازگاری کامل<sup>۲</sup> شناخته می‌شود.

مسئله‌ای که پیش می‌آید این است که به‌ندرت سازگاری کامل میان منافع کالای عمومی با حوزه فعالیت اداری دولت در محدوده جغرافیایی خاص وجود دارد. به همین خاطر قبل از هر چیز تفکیک وظایف سطوح مختلف دولت در عمل باید مشخص شود. وظایف هر سطح دولت و شهرداری‌ها نباید به‌گونه‌ای باشد که منافع آن وظیفه عمومی به خارج از محدوده فعالیت اداری دولت انتشار یابد و اگر وظیفه‌ای دارای منافع در محدوده جغرافیایی کوچک‌تر است به سطح پایین‌تر دولت واگذار شود.

موضوع دیگر که باید به آن توجه شود، مسئله بودجه غیرمتمرکز است. ارائه کالای عمومی به‌طور غیرمتمرکز به معنای تأمین مالی بودجه‌های غیرمتمرکز است. در بسیاری از متون مالیه عمومی شهری

1. Tiebout

2. Perfect Mapping

یا مالیه شهرداری‌ها به خطرات نظام تأمین مالی متمرکز برای ارائه کالای عمومی غیرمتمرکز تأکید شده است (وینگست، ۱۹۹۵، مک کینون، ۱۹۹۷). در این نوع نظام‌ها سطوح مختلف دولت، برای تأمین مالی ارائه خدمات، بیش از حد به پرداخت‌های انتقالی یا انتشار اوراق قرضه وابسته‌اند.

همچنین در برخی موارد ممکن است منافع ارائه کالای عمومی خاص فراتر از محدوده جغرافیایی فعالیت اداری باشد. در این حالت مدیریت محلی انگیزه کافی برای ارائه کالای عمومی به اندازه کافی و مورد نیاز ندارد زیرا منافع آن به خارج از محدوده جغرافیایی می‌رود و با این فرض که مدیریت محلی به دنبال حداکثر کردن رفاه اجتماعی محدوده فعالیت اداری خود است در تعارض است. به همین خاطر دولت برای این نوع کالاهای عمومی، کمک‌های مالی مشروط ارائه می‌کند تا شهرداری به‌ازای هر واحد افزایش کالای عمومی تا سطح مورد نظر، جبران شود.

### اصول و ویژگی‌هایی که در مالیه شهری باید به آن توجه شود

مطابق با راهنمای تأمین مالی شهرداری‌ها (سازمان ملل، ۲۰۰۹) برخی از اصول مالیه شهری عبارتند از:

#### – کارآیی اقتصادی

منظور از کارآیی اقتصادی تخصیص بهینه منابع برای تولید کالا و خدماتی است که جامعه از آن بیشترین بهره‌مندی را می‌برد. کارآیی اقتصادی زمانی رخ می‌دهد که مالیات به‌ازای خدمات عمومی (پرداخت کاربر یا مالیات به‌ازای یک واحد خدمات تولید شده توسط آن مالیات) برابر با هزینه نهایی خدمات تولید شده (هزینه تولید آخرین واحد خدمات) باشد. معمولاً بررسی و اندازه‌گیری کارآیی اقتصادی در بخش عمومی سخت است زیرا از یک طرف خدمات عمومی قابل محاسبه و ارزشگذاری نیست و از طرف دیگر محاسبه هزینه نهایی آن مشکل است.

#### – عدالت (برابری)

عدالت در مالیه شهری دو وجه دارد. یک وجه آن پرداخت مالیات و عوارض متناسب با بهره‌گیری از خدمات عمومی محلی است درست مانند مصرف یک کالای خصوصی. یعنی هرکس که بیشتر از کالا و خدمات عمومی بهره‌مند می‌شود باید مالیات و عوارض بیشتری پرداخت کند. وجه دوم آن در ارتباط با توانایی پرداخت است. به عبارتی آنهایی که توانایی پرداخت یکسانی دارند باید عوارض و مالیات برابری پرداخت کنند و آنهایی که توانایی پرداخت متفاوتی دارند باید عوارض و مالیات متفاوتی پرداخت کنند.

#### – پاسخگویی

به این معنا که مالیات‌ها و مخارج باید به‌گونه‌ای طراحی شوند تا برای مالیات‌دهندگان شفاف باشد و سیاستگذاران را برای آنها در برابر خدماتی که ارائه می‌دهند و مالیاتی که دریافت می‌کنند پاسخگو



کند. هرچه رابطه بین ذینفعان خدمات دولت و هزینه پرداختی برای آن خدمات بی‌واسطه‌تر باشد و پیچیدگی سیستم درآمدی کمتر باشد میزان پاسخگویی بیشتر خواهد بود.

#### – کفایت و پایداری

به معنای تأمین درآمدهای کافی بر مبنای ارائه خدمات مستمر و منظم است. به عبارتی درآمدها باید پایدار و قابل پیش‌بینی باشند به طوری که شهرداری‌ها بتوانند برای مخارج آتی خود، بودجه‌ریزی و برنامه‌ریزی کنند.

#### – خودکفایی

به معنای این است که حکومت‌ها و مدیریت‌های شهری برای تنظیم اولویت‌های خود دارای استقلال و انعطاف‌پذیری باشند. هرچه وابستگی شهرداری‌ها به تأمین مالی از سطوح بالاتر دولت کمتر باشد خودکفایی آنها بیشتر است.

#### – سهولت و هزینه اداری

بدین معناست که زمان و منابع اختصاص داده شده برای ارزیابی، جمع‌آوری و محاسبه درآمدها باید به حداقل برسد. همچنین هزینه‌های برآوردن از طرف مالیات‌دهندگان باید به حداقل ممکن برسد.

#### – مسئله ترجیحات

فلسفه شکل‌گیری شهرداری‌ها و مدیریت محلی ارائه کالای عمومی بر حسب ترجیحات مصرف‌کنندگان کالای عمومی در همان محل می‌باشد. این ترجیحات هم بر نوع کالای عمومی محلی و هم بر کیفیت و اندازه کالای عمومی اثرگذار هستند. به همین ترتیب مالیات محلی به عنوان قیمت کالای عمومی باید متناسب با نوع کالای عمومی و اندازه کالای عمومی ارائه شده باشد. به عبارتی وضع عوارض و مالیات محلی باید متناسب با ترجیحات محلی باشد که شهرداری‌ها شناخت بهتری بر آن دارند تا دولت‌های سطوح بالاتر.

#### – مسئله رقابت

نظام مالی شهرداری‌ها باید به گونه‌ای باشد که ایجادکننده بستر رقابت شهری در سیستم شهری کشور باشد. به عبارت دیگر آن شهری که کالای عمومی را با کیفیت بیشتر و هزینه کمتری ارائه کند می‌تواند در سیستم شهری جذابیت‌های بیشتری از خود ارائه دهد. یکی از ابزارهای ایجاد جذابیت تنظیم نرخ‌های مالیات محلی و عوارض کسب و پیشه است.

#### – ارتباط درآمد با جمعیت یا فعالیت اقتصادی

نظام مالی شهرداری‌ها باید به گونه‌ای باشد که با افزایش فعالیت اقتصادی در شهر یا افزایش مهاجرت، درآمد شهرداری‌ها نیز افزایش یابد زیرا افزایش جمعیت یا فعالیت اقتصادی با هزینه شهرداری‌ها به طور متناسب ارتباط دارد. شهری که بتواند با ارائه جذابیت‌های شهری برای سکونت و فعالیت اقتصادی،

مهاجرت و سرمایه را به سمت خود جذب کند به‌جای مجازات از طریق افزایش هزینه باید پاداش دریافت کند تا انگیزه ارائه جذابیت‌های بیشتر را داشته باشد. شهرها در حیطه اختیارات خود می‌توانند بر ارتقای کیفیت زندگی، بهبود محیط کسب‌وکار شهری، جذب سرمایه‌گذاری و پس‌انداز و در نهایت ایجاد خلاقیت و نوآوری مؤثر باشند.

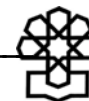
#### – کمک‌های مالی دولت به شهرداری

به‌دلیل برتری دولت مرکزی در دریافت برخی مالیات‌ها بخشی از این منابع از طریق دولت مرکزی دریافت می‌شود و بین شهرداری‌ها توزیع می‌شود، این نوع پرداختی‌ها مالیات مشترک نام دارد. همچنین به‌دلیل وجود صرفه‌های ناشی از تجمیع در شهرهای بزرگ، رشد اقتصادی در شهرهای بزرگ سریع‌تر از شهرهای کوچک اتفاق می‌افتد و این موجب شکاف بین شهرها می‌شود به همین خاطر باید سازوکاری وجود داشته باشد که دولت از طریق پرداخت‌های انتقالی این عقب‌افتادگی را جبران کند. به این نوع پرداخت‌ها پرداخت‌های برابرکننده گفته می‌شود و به‌صورت مقطوع پرداخت می‌شود. نوع دیگر پرداخت‌های دولت به شهرداری‌ها برای آن نوع از پرداخت‌هایی است که برای ارائه نوع خاصی از خدمات عمومی پرداخت می‌شود. برای مثال کالای عمومی آموزش ممکن است منافع و سرریزهایی داشته باشد که در خارج از محدوده جغرافیایی قرار گیرد. بنابراین مدیریت محلی آن محدوده انگیزه کافی برای ارائه خدمات عمومی در سطح بهینه خود ندارد. برای این کار دولت با استفاده از شیوه کمک‌های مالی نسبی مشروط، شهرداری را جبران می‌کند.

همان‌طور که ملاحظه شد کمک‌های مالی دولت با اهداف خاصی ارائه می‌شود و برای هر هدف خاص ابزار کمک معینی استفاده می‌شود.

#### – بهبود محیط کسب‌وکار شهری

بخش عمده‌ای از محیط کسب‌وکار شهری متأثر از تصمیمات مدیریت شهری در شهرهاست. اهمیت این نوع تصمیمات از آنجا ناشی می‌شود که عمده فعالیت‌های اقتصادی خصوصاً فعالیت‌های خدماتی و دانش‌بنیان در محدوده شهرها صورت می‌گیرد. بنابراین نظام مالی شهرداری‌ها نباید به‌گونه‌ای باشد که موجب محدودیت بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری شود (جانشین جبری) یا فرآیندهای سرمایه‌گذاری را طولانی و سختگیرانه کند.



## محورهای اساسی طرح درآمدهای پایدار شهرداری‌های کشور و اظهارنظر درباره آن

در این قسمت به ترتیب محورهای مهم و جدیدی که در طرح درآمدهای پایدار شهرداری‌ها ارائه شده است به‌طور مجزا بررسی شده و درباره آن اظهارنظر می‌شود. گفتنی است برخی موارد مطروحه در طرح، تکراری بوده و در سایر قوانین به نوعی موجود می‌باشند به همین خاطر به آن پرداخته نشده است، اگرچه نظر مرکز پژوهش‌های مجلس ممکن است در جهت موافقت یا مخالفت با آن برقرار باشد.

### محور اول - تغییر در طبقه‌بندی منابع درآمدی شهرداری

طبقه‌بندی درآمد شهرداری‌ها که قبلاً در ماده (۲۹) قانون آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۶ به ۶ دسته تقسیم شده بود در ماده (۲) این طرح به ۸ طبقه پیشنهاد شده است که عبارتند از:

- عوارض ناشی از عوارض عمومی و اختصاصی؛
- درآمدهای ناشی از بهای خدمات؛
- پرداخت‌های دولت ...؛
- درآمد ناشی از مالیات و عوارض توأم با مالیات؛
- درآمد حاصل از جرائم و تخلفات؛
- واگذاری دارایی‌های مالی و سرمایه‌ای و سایر منابع از جمله تسهیلات؛
- درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری و مشارکت در سرمایه‌گذاری؛
- کمک‌های اشخاص حقیقی و حقوقی و سایر درآمدها ... .

در این بین تنها طبقه‌ای که به عناوین درآمد شهرداری افزوده شده درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری و مشارکت در سرمایه‌گذاری است و شامل دو منبع است یکی آن بخش از آورده شهرداری که غیرنقدی است مانند مجوزها و زمین و در مشارکت با سرمایه‌گذار خصوصی تبدیل به سرمایه می‌شود و سود حاصل از سرمایه‌گذاری پس از بهره‌برداری. گفتنی است آن بخش از سرمایه‌گذاری که آورده شهرداری‌ها به حساب می‌آید ماهیتاً از نوع واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای است و باید در بخش واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای در بودجه شهرداری قرار گیرد و فقط سود حاصل از سرمایه‌گذاری پس از بهره‌برداری در این طبقه قرار گیرد.

همچنین عوارض عمومی و اختصاصی که قبلاً در دو طبقه مجزا طبقه‌بندی می‌شدند در این طرح ترکیب شده است. دسته ۴، ۵ و ۶ شامل درآمد ناشی از مالیات و عوارض توأم با مالیات و درآمد حاصل از جرائم و تخلفات و واگذاری دارایی‌های مالی و سرمایه‌ای در دسته جداگانه‌ای قرار گرفته‌اند که این تفکیک به رصد و تحلیل ترکیب درآمدهای شهرداری کمک می‌کند.

### محور دوم - ایجاد پایه‌های قانونی برای قراردادهای مشارکت

در تبصره‌های «۱» و «۲» ماده (۱) این طرح به شهرداری‌ها اجازه داده است از انواع ابزارهای تأمین مالی و همچنین انواع شیوه‌های مشارکت با بخش خصوصی استفاده کنند. یکی از مشکلاتی که شهرداری‌های سراسر کشور با آن مواجه هستند عدم وجود پایه‌های قانونی برای این نوع قراردادها می‌باشد زیرا انواع قراردادهای مشارکت مسئله‌ای نوظهور است در حالی که قوانین شهرداری به قبل از ظهور این موارد باز می‌گردد.

### محور سوم - تجمیع مجوز وضع عوارض محلی تحت عنوان لایحه عوارض

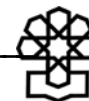
در ماده (۳) این طرح، به شورای شهر اجازه داده است عوارض بر انواع اموال غیرمنقول اعم از پروانه ساختمانی و تأسیسات، بهره‌برداری از اماکن و معابر و تبلیغات و تأسیسات شهری، عوارض بر ارزش‌افزوده ناشی از طرح‌های توسعه شهری، تردد خودرو از معابر شهری و ... را وضع کند. اگرچه شوراهای شهر هم‌اکنون نیز اختیار وضع عوارض مطابق با ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف ... را دارا می‌باشند، اما برخی مصادیق در اینجا جدید هستند (مانند عوارض بر ارزش‌افزوده ناشی از طرح‌های توسعه شهری و تردد خودرو از معابر شهری). همچنین وضع عوارض به‌طور عام بر هر مال غیرمنقول مجاز دانسته شده است.

باید توجه داشت در صورتی که عوارض نوسازی مطابق با قیمت روز گرفته شود (مطابق با ماده (۹) این طرح)، وضع عوارض بر ارزش‌افزوده طرح‌های توسعه شهری عوارض دوجانبه بوده و هیچ مبنای منطقی ندارد.

### محور چهارم - افزایش نرخ عوارض، وضع عوارض جدید و یا اختصاص منابع درآمدی جدید

#### برای شهرداری‌ها

- افزایش عوارض صدور و تمدید گذرنامه و گواهینامه از ۵ درصد (که در بودجه تعیین می‌شود) به ۱۰ درصد (در بند «۱» ماده (۴))
- افزایش عوارض بنزین به اندازه ۱۰ درصد در شهرهایی که دارای حمل‌ونقل ریلی می‌باشند علاوه بر عوارض قانون مالیات بر ارزش‌افزوده (بند «ب» ماده (۱۴))
- وضع عوارض جدید بر نقل و انتقال انواع خودرو به میزان ۱ درصد (بند «۳» ماده (۴))
- وضع عوارض جدید مربوط به پسماند به اندازه ۱ درصد فروش به تولیدکنندگان و واردکنندگانی که توسط سازمان حفاظت محیط زیست تعیین می‌گردند و واریز آن به حساب تمرکز وجوه (ماده (۱۳)).



– اختصاص ۲ درصد از کل درآمدهای مالیات‌های مستقیم (موضوع ماده (۲۸۰) قانون مالیات‌های مستقیم) به شهرداری‌های سراسر کشور به‌طوری که ۱ درصد به شهرداری‌های زیر ۲۰۰ هزار نفر جمعیت و دهیاری‌ها و ۱ درصد به شهرداری‌های بالای ۲۰۰ هزار نفر جمعیت اختصاص یابد (ماده (۸)). باید توجه داشت افزایش نرخ یا وضع عوارض جدید بر مردم فشار وارد می‌کند. همچنین در صورتی که افزایش نرخ خرج از ظرفیت مالیاتی باشد و برای کالاهای با کشش (مانند برخی از خودروها) وضع شود ممکن است میزان درآمدهای مالیاتی را کاهش دهد.

وضع عوارض مربوط به پسماند به‌عنوان جریمه تولید پسماند از آنجا که انگیزه کاهش تولید پسماند را افزایش می‌دهد یا خسارت حذف پسماند را از تولیدکننده پسماند تأمین می‌کند توصیه و تأکید می‌شود.

اختصاص ۲ درصد از مالیات‌های مستقیم به شهرداری‌ها به همان اندازه درآمدهای دولت را کاهش می‌دهد. برای مثال تحقق درآمدهای مالیات‌های مستقیم در سال ۱۳۹۵ برابر ۴۹۱ هزار میلیارد ریال بوده است که ۲ درصد آن حدوداً ۱۰ هزار میلیارد تومان می‌شود که به همین اندازه درآمدهای عمومی را کاهش می‌دهد (اصل هفتاد و پنجم).

### محور پنجم – تغییر نحوه توزیع برخی عوارض از حالت محلی به ملی

عوارض ماده (۲۳) قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی که نحوه توزیع آن برحسب محدوده شهر و خارج از محدوده شهرها بوده است در ماده (۶) طرح پیشنهاد شده است که به حساب تمرکز وجوه واریز شود.

عوارض بند «الف» موضوع ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده که قبلاً به‌طور محلی در داخل حریم شهرها به حساب شهرداری‌ها واریز می‌شد و سپس با تصویب ماده (۶) برنامه ششم توسعه توزیع آن به‌صورت استانی گردید در ماده (۱۲) این طرح به‌صورت توزیع ملی برحسب شاخص جمعیت پیشنهاد شده است.

برخی عوارض‌ها به‌موجب قانون به‌صورت محلی توزیع می‌شوند به این معنا که در محدوده حریم شهرها به حساب شهرداری و خارج از حریم شهرها به نحو دیگری توزیع می‌شود. توزیع محلی عوارض این خاصیت را دارد که بین عملکرد مدیران شهری و ایجاد درآمد ارتباط برقرار می‌کند به این معنا که اگر شهری با مدیریت قوی‌تر بتواند محیط کسب‌وکار را بهبود بخشد و با جذب سرمایه‌های خصوصی به فعالیت اقتصادی شهر رونق دهد با افزایش درآمد روبرو خواهد بود و این ابزار تشویق خوبی برای شهرداری‌ها می‌تواند باشد. در مقابل توزیع ملی به این معنا که همه عوارض در حسابی تجمیع شود و سپس برحسب شاخصی (برای مثال جمعیت) بین شهرها توزیع شود عادلانه‌تر به‌نظر می‌رسد. برای رفع این مشکل دولت می‌تواند پرداختی‌هایی تحت عنوان پرداخت‌های برابرکننده به آن شهرداری‌هایی

که با سرانه کشور فاصله دارند پرداخت کند در این صورت هم کارآیی لحاظ می‌شود و هم عدالت. گفتنی است برخی محدودیت‌های محاسباتی و اجرایی ممکن است مانع از اجرای توزیع محلی منابع شود که از جمله آن عوارض ماده (۲۳) قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی در شهرهای کوچک و متوسط است.

### محور ششم - کاهش عوارض صدور پروانه ساختمانی مازاد تراکم

در ماده (۹) این طرح شهرداری‌ها مکلف شده‌اند سالیانه ۱۰ درصد از عوارض صدور پروانه ساختمانی مازاد تراکم را کاهش دهند به طوری که پس از ۱۰ سال این عوارض به صفر برسند. به منظور تحقق شوراهای اسلامی شهرها موظف به وضع عوارض نوسازی به عنوان درصدی از قیمت روز شده‌اند.

واقعیت آن است که آسیب جدی ساختار درآمدی شهرداری‌ها این است که اتکای عمده شهرداری‌ها بر عوارض ساختمانی و خصوصاً عوارض مازاد تراکم است و هر اقدامی در جهت توازن بودجه شهرداری‌ها و اتکای بیشتر آنان بر درآمدهای مستمر توصیه و تأکید می‌شود. علاوه بر این اصلی‌ترین هدف طرح درآمدهای پایدار، حذف منابع ناپایدار مانند عوارض بر پروانه‌های ساختمانی است و تصریح یک ماده ساده بدون پرداختن به جزئیات و پیچیدگی‌های آن قابلیت اجرایی قانون را کاهش می‌دهد. با این حال در رابطه با ماده فوق نکات زیر قابل تأمل است.

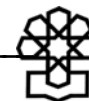
- عوارض صدور پروانه ساختمانی مازاد تراکم فی نفسه بد نیست، اما اتکای بیش از حد بر این نوع درآمدها نامطلوب است. بنابراین هدف اصلی ایجاد توازن بین انواع درآمد شهرداری و اتکای بیشتر بر درآمدهای مستمر و آن دسته از درآمدهایی است که با فعالیتهای اقتصادی غیرقابل تحرک مرتبط است. برای مثال مالیات سالیانه بر دارایی زمین و ساختمان.

- کاهش ۱۰ درصدی عوارض پروانه ساختمانی مازاد بر تراکم در کلانشهرها حجم عظیمی از درآمد آنان را کاهش می‌دهد. برای مثال در سال ۱۳۹۵ مطابق با بودجه عوارض نوسازی ۳۶۰ میلیارد تومان،

- این مصوبه قابلیت اجرایی ندارد هم از آن جهت که انگیزه‌ای توسط شهرداری و شورای شهر بر اجرای آن بدون ضمانت اجرایی وجود ندارد و هم از آن جهت که شهرداری‌های کلانشهرها قدرت جبران و پوشش کاهش سالیانه ۱۰ درصد عوارض مازاد بر تراکم را ندارند.

- تمرکز طرح درآمدهای پایدار شهری صرفاً به موضوع کاهش عوارض پروانه‌های ساختمانی و جبران آن از طریق درآمدهای مستمر، حتی در قالب یک ماده واحده نه تنها قابل سرزنش نیست بلکه قوت طرح را افزایش می‌دهد. درحالی که پرداختن به مهمترین عامل ناپایداری درآمد یعنی عوارض بر پروانه‌های ساختمانی مازاد بر تراکم در قالب یک ماده موجب ضعف این طرح در مقام اجرا می‌شود.

- یکی از راهکارهای طولانی کردن دوره‌گذار است.



- راهکار دیگر دریافت عوارض نوسازی برحسب قیمت روز از ساختمان‌های جدید است تا اینکه در بلندمدت با چرخش از عوارض ساختمانی بر عوارض نوسازی، توازن بین درآمدهای مستمر و ناپایدار برقرار شود.

### محور هفتم - تعیین سازوکارهای وصول درآمد

تعیین نرخ جریمه عدم پرداخت به‌موقع عوارض و بهای خدمات، به اندازه ۲ درصد در هر ماه و حداکثر ۲۴ درصد در سال (ماده (۱۶)).

تکلیف بر کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۵) قانون محاسبات عمومی نسبت به پرداخت حقوق، عوارض و بهای خدمات شهرداری‌ها (موضوع این قانون) حداکثر تا پایان سال مالی و مسئولیت ذی‌حساب دستگاه نسبت به حسن اجرای این حکم (ماده (۲۰)).

### میزان انطباق طرح درآمدهای پایدار شهرداری‌های کشور با اصول مالیه شهری

در این بخش، میزان انطباق طرح درآمدهای پایدار شهرداری‌های کشور با اصول و ویژگی‌های مالیه شهری که در بخش چهارم توضیح داده شد، بررسی می‌شود. برای بررسی میزان انطباق و سازگاری محورهای مطرح شده در طرح و اصول مالیه شهری به سه سؤال پاسخ داده می‌شود:

۱. هر محور با کدام اصول سازگار است،

۲. هر محور با کدام اصول ناسازگار است،

۳. به کدام اصول توجه نشده است.

محور دوم در ارتباط با ایجاد پایه‌های قانونی برای مشارکت شهرداری با بخش خصوصی در زمینه سرمایه‌گذاری در پروژه‌های شهری موجب خودکفایی بیشتر مدیریت شهری به بودجه‌های عمومی و عوارض و مالیات می‌شود. همچنین ایجاد بستر سرمایه‌گذاری و جذب سرمایه زمینه رقابت بین شهرها را به‌وجود می‌آورد. با توجه به اینکه مدیریت سرمایه‌گذاری توسط مدیریت شهری صورت می‌گیرد می‌توان گفت مسئله ترجیحات در سرمایه‌گذاری‌ها مورد ملاحظه قرار می‌گیرد. بنابراین محور دوم با اصل خودکفایی، رقابت و ترجیحات سازگار است.

محور سوم به شورای شهر اجازه می‌دهد عوارض بر انواع اموال غیرمنقول را وضع کند. از آنجا که این محور موجب توسعه اختیارات شورای شهر می‌شود می‌تواند به افزایش خودکفایی، رقابت و پاسخگویی کمک کند، اما یکی از اختیارات داده شده به شورای شهر وضع عوارض بر ارزش‌افزوده ناشی از طرح‌های توسعه شهری است. از آنجا که در قسمت دیگری از طرح (ماده (۹)) تکلیف شده

است که عوارض نوسازی مطابق با قیمت روز گرفته شود، لذا این نوع عوارض با اصل عدالت ناسازگار است.

در محور چهارم برخی احکام نرخ برخی عوارض را افزایش داده، برخی عوارض جدید وضع کرده و برخی منابع درآمدی جدیدی را به شهرداری‌ها اختصاص داده است. بنابراین باید هر کدام به صورت مجزا بررسی شود.

افزایش نرخ عوارض صدور و تمدید گذرنامه و گواهینامه و همچنین عوارض بنزین از آنجا که بر پایه‌هایی وضع شده که با فعالیتهای اقتصادی مرتبط است بنابراین سازگار با اصل «ارتباط با فعالیت اقتصادی» است. اما باید توجه داشت هر پایه مالیاتی ظرفیت معینی برای تأمین مالی دارد و بدون توجه به ظرفیتهای مالیاتی افزایش این نرخ‌ها ممکن است با کارآیی اقتصادی ناسازگار باشد.

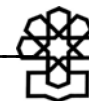
وضع عوارض جدید بر نقل و انتقال خودرو به میزان ۱ درصد و همچنین عوارض پسماند به میزان ۱ درصد فروش سازگار با اصل «ارتباط با فعالیت اقتصادی» است و موجب ایجاد درآمد پایدار برای شهرداری‌ها می‌شود، اما عدم توجه به تأثیرات اقتصادی آن و فشاری که بر مردم وارد می‌کند ممکن است با اصل کارآیی اقتصادی و عدالت ناسازگار باشد.

در محور پنجم قاعده توزیع برخی از انواع عوارض‌ها از حالت محلی به صورت استانی یا ملی تغییر شکل یافته‌اند. این تغییر نحوه توزیع با اصول توجه به ترجیحات، کارآیی و ارتباط درآمد با فعالیت ناسازگار است.

محور ششم به‌عنوان مهمترین محور این طرح به دنبال حداقل کردن عوارض صدور پروانه ساختمانی مازاد تراکم و افزایش اتکای مالی به عوارض نوسازی از طریق دریافت این عوارض به‌عنوان درصدی از قیمت روز است طی یک دوره ده‌ساله است. این حکم اگرچه منطبق با اصل پایداری، خودکفایی، توجه به ترجیحات، کارآیی اقتصادی و ارتباط با فعالیت اقتصادی است اما به‌لحاظ اجرایی و عملیاتی دارای اشکالاتی است.

محور هفتم سازوکارهای تسهیل‌کننده برای وصول درآمد شهرداری‌ها تعریف کرده است از جمله وضع جریمه عدم پرداخت. همچنین تمام دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۵) قانون محاسبات عمومی مکلف به پرداخت حقوق، عوارض و بهای خدمات شهرداری‌ها (موضوع این قانون) حداکثر تا پایان سال مالی شده‌اند. این حکم در راستای تسهیل دریافت و کاهش هزینه‌های مالی و زمانی جمع‌آوری درآمد می‌باشد.

گفتنی است در این طرح به برخی از اصول و ویژگی‌های مالیه شهری توجه نشده است. برای مثال به مسئله بهبود محیط کسب‌وکار و همچنین سازوکارهای علمی کمک‌های مالی دولت به شهرداری‌ها.



### جدول سازگاری و ناسازگاری محورهای طرح با اصول مالیه شهری

محورها	توضیح	سازگار با اصول	ناسازگار با اصول
محور اول	تغییر ساختار درآمدی شهرداری‌ها	-	-
محور دوم	ایجاد پایه‌های قانونی برای مشارکت شهرداری با بخش خصوصی	خودکفایی، رقابت و ترجیحات	
محور سوم	مجوز وضع عوارض بر انواع اموال غیرمنقول توسط شورای شهر	خودکفایی، رقابت و پاسخگویی	عدالت
محور چهارم	وضع عوارض جدید	ارتباط با فعالیت اقتصادی، پایداری	کارآیی اقتصادی و عدالت
محور پنجم	تغییر قاعده توزیع برخی از عوارض‌ها از حالت محلی به ملی یا استانی		ترجیحات، کارآیی و ارتباط درآمد با فعالیت
محور ششم	حداقل کردن عوارض صدور پروانه ساختمانی مازاد تراکم و افزایش اتکای مالی به عوارض نوسازی	پایداری، خودکفایی، توجه به ترجیحات، کارآیی اقتصادی و ارتباط با فعالیت اقتصادی	عدم قابلیت اجرایی
محور هفتم	سازوکارهای وصول درآمد	کاهش هزینه‌های مالی و زمانی	

#### جمع‌بندی و پیشنهادها

از آنجا که مدیریت شهری در فاصله کمی از شهروندان اقدام به ارائه خدمات عمومی می‌کند بیشترین تأثیر را بر روند زندگی بخش عمده‌ای از مردم که در شهرها ساکن هستند داشته و از این جهت جزء مهمترین حوزه‌های فعالیت اداری بخش عمومی به حساب می‌آید. از این روی دارای ویژگی‌هایی از جمله گستردگی وظایف، ضروری بودن وظایف و تعطیل‌ناپذیری خدمات می‌باشد. با عنایت به این ویژگی‌ها تأمین مالی خدمات شهری باید واجد ویژگی‌هایی چون کارآیی، عدالت، پاسخگویی، کفایت و پایداری، خودکفایی، سهولت و حداقل‌سازی هزینه اداری، توجه به مسئله ترجیحات، موجد رقابت، ارتباط درآمد با فعالیت، رعایت سازوکارهای علمی در کمک‌های دولتی و بهبود محیط کسب‌وکار شهری باشد، لذا نظام مالی شهرداری‌ها باید به‌گونه‌ای طراحی شود که واجد این ویژگی‌ها باشد.

طرح درآمد پایدار از ابتدا قرار بود نظام مالی شهرداری‌ها را بر این اساس طراحی کند. اما در عمل آنچه که ارائه شد بیشتر به تعاریف، تغییر نرخ‌ها، جابجایی منابع و تغییر قاعده توزیع درآمدها پرداخت و در مواردی که به اصول و ویژگی‌های مالیه شهری توجه شده قابلیت اجرایی آن مغفول مانده است.

**سناریوی اول - در ارتباط با اصلاح نظام مالی شهرداری‌ها در چارچوب بازآفرینی مدیریت شهری**

با توجه به مشخص نبودن وظایف و اختیارات هر یک از حوزه‌های فعالیت اداری در سطوح مختلف در ایران و همچنین ابهام در رابطه مدیریت شهری با سطوح مختلف دولت در ایران ابتدا باید این خطوط کلی در نظام قانونی کشور تعیین شود و پس از تقسیم وظایف بین مدیریت شهری و سایر حوزه‌های فعالیت اداری دولت، تأمین مالی برای هر یک از این وظایف به طریق درست صورت گیرد. بنابراین پیشنهاد می‌شود دولت ابتدا لایحه‌ای با هدف تقسیم وظایف حوزه‌های مختلف فعالیت اداری یا تمرکززدایی اداری ارائه دهد و پس از آن وظایف بین دولت و شهرداری در قالب لایحه جامع مدیریت شهری تدوین شود و در ضمن آن برای هر یک از وظایف و اختیارات واگذار شده منابع درآمدی صحیحی پیش‌بینی کند و یا برای تأمین مالی هر یک از وظایف محول شده در قالب لایحه نظام تأمین مالی شهرداری‌ها اقدام کند.

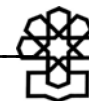
### سناریوی دوم - ارائه ماده واحد جهت رفع مشکل ناپایداری درآمدها

از آنجا که یکی از اهداف اصلی طرح درآمد پایدار شهرداری‌ها علاوه بر اصلاح نظام مالی شهرداری، رفع مشکل ناپایداری درآمدهای شهرداری است و از آنجا که عمده ریشه ناپایداری درآمد شهرداری‌ها ناشی از وابستگی بیش از حد به عوارض ساختمانی است پیشنهاد می‌شود ماده واحدی جهت حداقل‌سازی عوارض ساختمانی و یافتن درآمدهای جانشین مناسب با در نظر گرفتن سازوکارهای اجرایی تدوین گردد.

#### پیشنهاد برای سناریوی اول:

همان‌طور که گفته شد یکی از مشکلات نظام مالی شهرداری‌ها وابستگی بیش از حد به عوارض ساختمانی است که به‌طور مقطوع<sup>۱</sup> پرداخت می‌شود. بخش ساختمان از آنجا که در هر اقتصادی با دوره‌های رکود و رونق همراه است نمی‌تواند منبع همواری را ایجاد کند. مشکل دیگر این است که این عوارض معمولاً به‌صورت مقطوع گرفته می‌شود به همین خاطر با فعالیت اقتصادی ارتباطی نداشته و نمی‌تواند درآمدهای مستمری ایجاد کند. در مقابل عوارض بر املاک و دارایی‌های غیرمنقول که به‌صورت درصدی از ارزش دارایی به‌صورت سالیانه دریافت می‌شود اولاً با نوسان همراه نیست، ثانیاً چون به‌صورت سالیانه دریافت می‌شود درآمد مستمر است، ثالثاً چون بر دارایی‌های غیرمنقول است عاملان اقتصادی از طریق تحرک نمی‌توانند موجب انحراف مکان و فعالیت اقتصادی شوند ( Gordon, 1983). در بسیاری از کشورهای دنیا عمده درآمد دولت‌های محلی و شهرداری‌ها از مالیات بر املاک تأمین می‌شود. در ایران نیز بستر قانونی مالیات بر املاک با عنوان عوارض نوسازی مطابق با ماده (۲)

1. Lump sum



قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷ فراهم است. این عوارض به اندازه ۱/۵ درصد قیمت منطقه‌ای محاسبه می‌شود. در حال حاضر این منابع سهم اندکی را به خود اختصاص داده‌اند به طوری که مثلاً برای شهر تهران کمتر از ۲ درصد از درآمد شهرداری از عوارض نوسازی تأمین می‌شود. علت سهم اندک آن عدم محاسبه عوارض نوسازی بر روی قیمت روز است. در صورتی که عوارض نوسازی مطابق با درصدی از قیمت روز املاک و مستغلات گرفته شود نه تنها ویژگی‌های بالا از جمله پایداری، استمرار و عدم تحرک فعالیت‌ها را دارد، بلکه عادلانه نیز هست به طوری که افراد و مالکانی که برخورداری بیشتری از صرفه‌های تجمیع شهری دارند عوارض بیشتری پرداخت می‌کنند و افرادی که در حاشیه شهر قرار گرفته‌اند و کمتر از این صرفه‌ها برخوردارند به دلیل قیمت‌های پایین، مبلغ کمتری به عنوان عوارض پرداخت می‌کنند.

**ماده واحده- وزارت کشور با همکاری دبیرخانه کلانشهرها مکلف است، جهت پایداری‌سازی درآمد شهرداری‌ها، ظرف ۹ ماه، سازوکار اجرایی کاهش عوارض ساختمانی به میزان ۵۰ درصد در کلانشهرها را از طریق جانشین‌سازی عوارض نوسازی با احتساب قیمت‌های روز طی یک دوره ۱۵ ساله تدوین و عملیاتی نماید.**

#### منابع و مأخذ

۱. قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شهرداران.
۲. قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشور.
۳. قانون شهرداری.
۴. قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین.
۵. قانون نوسازی و عمران شهری.
۶. طرح تحقیقاتی طراحی نظام جامع حقوقی شهرداری تهران، فاز ۳، مرکز تحقیقات قوانین و مقررات ایران.
۷. هادی‌زنوز، بهروز. بازآرایی مناسبات مالی دولت و شهرداری‌ها، مرکز مطالعات شهر تهران، ۱۳۹۲.



شماره مسلسل: ۱۵۴۳۵

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: مالیه شهرداری‌ها: ۱. بررسی طرح درآمد پایدار شهرداری‌های کشور

نام دفتر: مطالعات بخش عمومی (گروه بودجه)

تهیه و تدوین: ناصر یارمحمدیان

ناظر علمی: محمد قاسمی

متقاضی: کمیسیون‌های اقتصادی، عمران، شوراها و امور داخلی کشور، برنامه، بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. اصول مالیه شهری

۲. درآمدهای پایدار

۳. شهرداری‌های کشور



تاریخ انتشار: ۱۳۹۶/۰۴/۱۷