

آسیب‌شناسی مالیه شهر تهران

بررسی نظام درآمد و
تأمین مالی شهرداری تهران

اسناد پیشنهادی برنامه سوم
توسعه شهر تهران



ماليه شهر تهران
آسيبشناسي





اسناد پشتیبان برنامه سوم توسعه شهر تهران

نشریه شماره ۸

آسیب شناسی مالیه شهر تهران

بررسی نظم درآمد و فایده مالی شهرداری تهران

تابستان ۱۳۹۲





شهرداری تهران

معاونت برنامه ریزی، توسعه شهری و امور شورا

آسیب شناسی مالیه شهر تهران

راهبری پروژه: مدیریت سیاست گذاری و برنامه ریزی راهبردی

پژوهشگر: دکتر بهروز هادی زنوز

ناظر علمی: محمود اولاد

ناظر فنی و چاپ: احسان قلمچی

ویراستاری: فاطمه میرزایی (سر ویراستار)، انوشه دربندی، اسرا قراچه

صفحه آرایبی: حسین توکلی

سال چاپ: بهار ۱۳۹۷ تیراژ: ۳۰۰ نسخه

آدرس: خیابان حافظ، خیابان بهشت، ساختمان شهرداری تهران، طبقه سوم

تلفن: ۵۵۶۳۱۱۰۹ - ۰۲۱ - udpd.tehran.ir

پیشگفتار

مالیه شهری موتور محرک و منبع اصلی سیاست‌های توسعه شهری محسوب می‌شوند، به زبان دیگر، پایداری اجتماعی و زیست محیطی و انتظام بخشی کالبدی و نیز ایجاد شبکه‌های کارآمد حمل و نقل همه و همه در گرو مالیه شهری پایدار، پویا و عادلانه‌ای است که رونق و رشد اقتصادی را نیز تضمین کند. اما چنین مالیه‌ای خود بیش و پیش از همه به اقتصاد رقابت پذیر، پویا و برخوردار از تنوع و خلاقیت نیاز دارد.

بیشتر کلانشهرهای امروز دنیا منابع مالی و درآمدی خود را بر عوارض بهره‌برداری از کالاها و خدمات خصوصی، بهای کالاها و خدمات تولید شده توسط شهرداری‌ها، مالیات بر املاک و مستغلات و کمک‌های مالی دولت و بخشی نیز تامین مالی در بازار سرمایه بنا کرده‌اند.

در ایران از اواسط دهه شصت با تصمیم دولت کلیه شهرداری‌ها خودگردان شدند. این تصمیم سبب ایجاد مشکلات عدیده‌ای برای این سازمان شد. قطع کمک‌های مالی دولت، بدون تعریف منابع جدید، شهرداران را به یافتن راه‌های جدید درآمدی وادار کرد. در بدو امر و در شهرهای مختلف به‌ویژه در رأس آنها کلان شهر تهران، راحت‌ترین و شاید بدترین راه برای مدیریت شهری انتخاب شد. این راه، تصمیم به فروش شهر برای اداره شهرها شد. این جنس تصمیم‌ها اگرچه در کوتاه‌مدت، تامین‌کننده منابع مالی شهرداری‌ها شد اما، در بلندمدت سبب شد تا قدرت تصمیم‌گیری بهینه در امور شهری کاهش یافته و شهر در معرض حراج و تاخت و تاز سوداگران قرار گیرد.

در کشورهای توسعه یافته همواره با استفاده از روش‌های علمی، منابعی برای کسب درآمد انتخاب می‌شوند که ویژگی بارز آنها پایداری است، شهرداری‌ها اما در کشور ما و به‌ویژه در کلان شهر تهران، فاقد چنین ویژگی هستند. بخش قابل توجهی از درآمدهای شهرداری تهران مربوط به فعالیت‌های ساخت و ساز است. این درآمدها شامل مواردی همچون فروش تراکم‌مازاد، عوارض پروانه‌های ساختمانی

و موارد مشابه است که درآمدهای ثابت و پایدار نبوده و متأثر از سایر عوامل اقتصادی محسوب می‌شود.

بنابراین اصل پایداری مالی، اتکاء به منابع غیر قابل پیش‌بینی می‌تواند هر سازمانی را با مشکلات عدیده‌ای مواجه سازد. وابستگی ساختار درآمدی شهرداری تهران به ساخت‌وسازها، داشتن کسری بودجه در بودجه‌های سنواتی، داشتن بدهی‌های چندبرابری بودجه سالانه، نداشتن انضباط مالی و نبود نظام بازپرداخت شفاف این

بدهی‌ها از مصادیق اتکا به منابع ناپایدار مالی محسوب می‌شود. بر این اساس و با توجه به حساسیت این موضوع، تأمین منابع مالی همواره یکی از مهمترین دغدغه‌های مدیران شهری است.

فقدان نگرش جامع به منابع درآمدی شهرداری‌ها در قالب نظام کلان اقتصادی کشور، تغییرات و مداخلات موردی،

اجرای سیاست خوداتکایی و خودکفایی شهرداری‌ها، بخش درآمدی شهرداری تهران را در وضعیت ناپایداری قرار داده است. محدود شدن عرصه‌های قانونی و معقول کسب درآمد شهرداری منجر به وابستگی شدید بخش درآمدی شهرداری به ساخت و سازهای شهری و فروش مازاد تراکم شده، به نحوی که ادامه این وضعیت آثار و تبعات نامطلوب و هزینه‌های اجتماعی، فرهنگی و زیرساختی برای شهر تهران و مدیریت شهری به دنبال خواهد داشت.

مطالعه حاضر به عنوان یکی از اسناد پشتیبان برنامه سوم توسعه شهر تهران، ضمن بررسی سهم منابع مختلف درآمدی شهرداری تهران و روند تغییرات آنها، نظام درآمد و تامین مالی شهرداری تهران را آسیب شناسی کرده و در پی ایجاد رویکردی جدید به مقوله تامین منابع درآمدی پایدار و کاهش نوسانات حاصل از دوره‌های رونق-رکود است.

حجت‌اله میرزایی

معاون برنامه‌ریزی، توسعه شهری و امور شورا
شهرداری تهران

فهرست مطالب

خلاصه مدیریتی

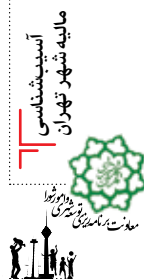
- ۱- یافته‌های آسیب‌شناسی نظام درآمدی شهرداری‌ها در ایران با تأکید بر تجربه شهرداری تهران
- ۱-۱- ۱- چارچوب مفهومی و نظری بحث
- ۱-۲- ۲- ناپایداری مالی شهرداری تهران: تجربه گذشته و چشم‌انداز آینده
- ۱-۳- ۳- نقش دولت و مجلس در ناپایداری نظام درآمدی شهرداری‌ها
- ۱-۳-۱- ۱- فقدان تقسیم کار روشن و قانونمند میان سطوح مختلف دولت در دوره بعد از انقلاب
- ۱-۳-۲- ۲- کوتاهی دولت و مجلس در طراحی نظام درآمدی شهرداری‌ها
- ۱-۳-۳- ۳- محدود کردن اختیارات شوراهای شهر
- ۱-۳-۴- ۴- کمک‌های بلاعوض دولت به شهرداری‌ها
- ۱-۴- ۴- نقش شهرداری تهران در ایجاد ناپایداری مالی
- ۱-۴-۱- ۱- دنباله‌روی از دولت در تعیین ارزش املاک به منظور وصول عوارض نوسازی
- ۱-۴-۲- ۲- ابهام در قیمت‌گذاری بهای خدمات شهری
- ۱-۴-۳- ۳- کارایی اقتصادی اندک در تخصیص منابع کمیاب
- ۱-۴-۴- ۴- کارایی فنی اندک در انجام وظایف جاری و اجرای پروژه‌های عمرانی
- ۱-۴-۵- ۵- معرفی هولوگرام و بودجه غیرنقدی
- ۱-۴-۶- ۶- عدم رعایت شفافیت و پاسخگویی در گزارش‌دهی مالی به دولت، شورای شهر و شهروندان تهران
- ۱-۴-۷- ۷- کارایی پایین نظام تشخیص و وصول شهرداری
- ۱-۴-۸- ۸- فروش اموال شهرداری تهران در فضای غیرشفاف
- ۱-۵- ۵- نقش شورای شهر تهران در ایجاد ناپایداری مالی شهرداری
- ۱-۶- ۶- تأثیر محیط اقتصاد کلان بر پایداری مالی شهرداری تهران
- ۱-۷- ۷- عوامل مؤثر بر نیازهای مالی شهرداری تهران

فهرست جداول

- جدول ۱: برآورد مصارف بودجه شهرداری تهران برای دوره ۱۴۰۱-۱۳۹۷ (میلیارد ریال)
- جدول ۲: بدهی دولت به شهرداری بابت یارانه جاری و سرمایه به شرکت‌های حمل‌ونقل عمومی تهران در سال ۱۳۹۵
- جدول ۳: نحوه محاسبه بهای خدمات در شهرداری تهران
- جدول ۴: عدم شفافیت مالی در قراردادهای بستر فساد مالی در شهرداری تهران
- جدول ۵: شاخص‌های رشد اقتصادی، تورم و تغییرات زیربنای پروانه‌های ساختمانی در کلان‌شهر تهران (درصد)

فهرست نمودارها

- نمودار ۱: اصل منافع در تأمین مالی شهری
- نمودار ۲: درآمدها و هزینه‌های شهرداری و نحوه تأمین مالی کسری بودجه
- نمودار ۳: کسری بودجه شهرداری تهران و نحوه تأمین مالی آن (۱۳۹۵-۱۳۸۷) به میلیارد ریال
- نمودار ۴: درآمد حاصل از فروش تراکم و تغییر کاربری در شهر تهران (۱۳۹۵-۱۳۸۷)
- نمودار ۵: سهم عوارض ناشی از قانون مالیات بر ارزش افزوده از جمع درآمدهای شهرداری تهران
- نمودار ۶: عوارض حاصل از مالیات بر ارزش افزوده و سهم آن در بودجه شهرداری (درصد)
- نمودار ۷: کمک‌های بلاعوض (جاری و سرمایه‌ای) دولت به شهرداری تهران ۱۳۹۵-۱۳۹۰
- نمودار ۸: منابع حاصل از عوارض نوسازی و سهم آن از کل درآمدهای شهرداری
- نمودار ۹: درصد پرداخت قبوض صادره برای عوارض نوسازی واحدهای مسکونی شهر تهران
- نمودار ۱۰: درصد پرداخت قبوض صادره برای عوارض نوسازی کسب و پیشه شهر تهران
- نمودار ۱۱: درصد پرداخت قبوض صادره برای عوارض پسماند واحدهای مسکونی شهر تهران
- نمودار ۱۲: تحولات جمع درآمدهای شهرداری تهران در سال‌های ۹۵-۱۳۸۴ (میلیارد ریال)
- نمودار ۱۲: تحولات جمع درآمدهای شهرداری تهران در سال‌های ۹۵-۱۳۸۴ (میلیارد ریال)
- نمودار ۱۳: نرخ رشد درآمدهای شهرداری تهران در سال‌های ۹۵-۱۳۸۵ (میلیارد ریال)
- نمودار ۱۴: کسری بودجه شهرداری تهران در دوره ۱۳۹۵-۱۳۸۷ (درصد)
- نمودار ۱۵: میزان وام‌های بانکی شهرداری تهران در سال‌های ۹۵-۱۳۸۴
- نمودار ۱۶: منابع حاصل از فروش اموال شهرداری تهران در سال‌های ۹۵-۱۳۸۷
- نمودار ۱۷: منابع شهرداری تهران از محل عوارض بر مازاد تراکم و درآمد حاصل از تغییر کاربری‌ها
- نمودار ۱۸: عوامل مؤثر بر نیازهای مالی شهرداری‌ها
- نمودار ۱۹: عوامل مؤثر بر افزایش بی‌رویه مخارج جاری شهرداری تهران



نمودار ۲۰: عوامل مؤثر بر افزایش بی‌رویه مخارج عمرانی شهرداری تهران

۳۸

فصل اول: تبیین وضعیت موجود نظام درآمدی شهرداری تهران

مقدمه

- ۴۰ - ۱- چارچوب مفهومی بحث
- ۴۰ - ۲- طبقه‌بندی منابع درآمدی شهرداری تهران بر اساس کدهای بودجه‌ای و مصوبه شورای اسلامی شهر برحسب درآمدهای پایدار و ناپایدار.
- ۴۲ - ۱-۲- طبقه‌بندی منابع درآمدی در بودجه شهرداری تهران
- ۴۵ - ۲-۲- تعریف درآمدهای پایدار در مصوبه شورای اسلامی شهر تهران
- ۴۷ - ۳- عدم رعایت اصول مالیه عمومی در شهرداری تهران
- ۴۹ - ۴- اندازه‌گیری عملکرد مالی شهرداری
- ۵۰ - ۵- مبانی قانونی منابع درآمدی شهرداری تهران شامل قوانین و مصوبات شورای شهر، پایه و نرخ‌های محاسبه عوارض و دستگاه‌های مسئول وصول
- ۵۱ - ۱-۵- مبانی حقوقی منابع درآمدی شهرداری
- ۵۱ - ۱-۱-۵- عوارض شهرداری
- ۵۲ - ۱-۱-۱-۵- قانون شهرداری‌ها مصوب سال ۱۳۳۴
- ۵۲ - ۲-۱-۱-۵- قانون اصلاح پاره‌ای از مواد و الحاق مواد جدید به قانون شهرداری مصوب سال ۱۳۴۵
- ۵۲ - ۳-۱-۱-۵- قانون نوسازی و عمران شهری مصوب سال ۱۳۴۸
- ۵۲ - ۴-۱-۱-۵- قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵
- ۵۳ - ۵-۱-۱-۵- قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب سال ۱۳۸۷
- ۵۵ - ۶-۱-۱-۵- قانون برنامه ششم توسعه
- ۵۶ - ۲-۱-۵- بهای خدمات شهری
- ۵۶ - ۳-۱-۵- کمک‌های دولت به شهرداری‌ها
- ۵۸ - ۴-۱-۵- اعانات و کمک‌های مردمی
- ۵۹ - ۵-۱-۵- درآمدهای حاصل از وجوه و اموال شهرداری
- ۶۰ - ۲-۵- تشریح منابع و اقلام درآمدی شهرداری
- ۶۰ - ۱-۲-۵- عوارض عمومی
- ۶۰ - ۱-۱-۲-۵- درآمدهای وصولی از سوی سایر مؤسسات
- ۶۰ - ۲-۱-۲-۵- عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی
- ۶۰ - ۳-۱-۲-۵- عوارض بر ارتباطات و حمل‌ونقل
- ۶۰ - ۴-۱-۲-۵- عوارض بر پروانه‌های کسب، فروش و خدماتی
- ۶۴ - ۲-۲-۵- عوارض اختصاصی
- ۶۴ - ۱-۲-۲-۵- وصولی توسط شهرداری و سایر مؤسسات
- ۶۶ - ۲-۲-۲-۵- سهمیه از عوارض وصولی متمرکز
- ۶۶ - ۳-۲-۵- درآمد حاصل از بهای خدمات و درآمد مؤسسات انتفاعی شهرداری
- ۶۶ - ۱-۳-۲-۵- درآمد ناشی از بهای خدمات شهرداری
- ۶۷ - ۲-۳-۲-۵- درآمد تأسیسات شهرداری
- ۷۰ - ۴-۲-۵- درآمدهای حاصله از وجوه و اموال شهرداری
- ۷۰ - ۱-۴-۲-۵- درآمد حاصل از وجوه شهرداری
- ۷۰ - ۲-۴-۲-۵- درآمد حاصل از اموال شهرداری
- ۷۰ - ۵-۲-۵- کمک‌های اعطایی دولت و سازمان‌های دولتی
- ۷۱ - ۶-۲-۵- اعانات و هدایا و دارایی‌ها
- ۷۱ - ۱-۶-۲-۵- اعانات و کمک‌های اهدایی اشخاص و سازمان‌های خصوصی
- ۷۲ - ۲-۶-۲-۵- کمک‌ها و اعانات دریافتی از مؤسسات عمومی غیردولتی
- ۷۲ - ۳-۶-۲-۵- اموال و دارایی‌ای که به‌طور اتفاقی یا به موجب قانون به شهرداری تعلق می‌گیرد
- ۷۳ - ۷-۲-۵- سایر منابع تأمین اعتبار
- ۷۳ - ۱-۷-۲-۵- وام‌های دریافتی
- ۷۳ - ۲-۷-۲-۵- فروش اموال شهرداری
- ۷۵ - ۳-۷-۲-۵- سایر منابع
- ۷۵ - ۴-۷-۲-۵- عوارض و درآمدهای وصولی در حریم استحفاظی شهرها
- ۷۵ - ۶- بررسی تحول درآمدهای شهرداری تهران به تفکیک کدهای اصلی به قیمت جاری و ثابت
- ۷۸ - ۷- بررسی تحول سهم درآمدهای پایدار و ناپایدار در دوره ۱۳۸۴-۱۳۹۵ بر اساس دستورالعمل اجرایی تبصره ۳۲ بودجه سال ۱۳۹۳

- ۸- بررسی تحول سهم درآمدهای شهرداری تهران در دوره ۱۳۹۵-۱۳۸۴ بر اساس طبقه‌بندی رایج در جهان
۹- جمع‌بندی مرحله اول

فهرست جداول

- جدول ۱: کل منابع و درآمدهای شهرداری تهران به قیمت جاری به تفکیک نقدی و غیرنقدی (میلیارد ریال)
جدول ۲: کدهای درآمدی پایدار شهرداری تهران
جدول ۳: نسبت‌های الزامی و کلیدی تأمین مالی شهرداری
جدول ۴: اقلام مختلف درآمد عوارض عمومی به تفکیک مبانی قانونی، سال تصویب قانون، پایه مالیات و نرخ
جدول ۵: اقلام مختلف درآمد عوارض عمومی به تفکیک مبانی قانونی، سال تصویب قانون، پایه مالیات و نرخ
جدول ۶: اقلام مختلف درآمد عوارض عمومی به تفکیک مبانی قانونی، سال تصویب قانون، پایه مالیات و نرخ
جدول ۷: اقلام مختلف درآمد عوارض عمومی به تفکیک مبانی قانونی، سال تصویب قانون، پایه مالیات و نرخ
جدول ۸: اقلام مختلف درآمد عوارض اختصاصی به تفکیک مبانی قانونی، سال تصویب قانون، پایه مالیات و نرخ
جدول ۹: اقلام مختلف درآمد عوارض اختصاصی به تفکیک مبانی قانونی، سال تصویب قانون، پایه مالیات و نرخ
جدول ۱۰: اقلام مختلف درآمد بهای خدمات و درآمد مؤسسات انتفاعی شهرداری به تفکیک مبانی قانونی، سال تصویب قانون، پایه مالیات و نرخ
جدول ۱۱: اقلام مختلف درآمد بهای خدمات و درآمد مؤسسات انتفاعی شهرداری به تفکیک مبانی قانونی، سال تصویب قانون، پایه مالیات و نرخ
جدول ۱۲: اقلام مختلف درآمد بهای حاصله از وجوه و اموال شهرداری (وجوه شهرداری) به تفکیک مبانی قانونی، سال تصویب قانون، پایه مالیات و نرخ
جدول ۱۳: اقلام مختلف درآمد بهای حاصله از وجوه و اموال شهرداری به تفکیک مبانی قانونی، سال تصویب قانون، پایه مالیات و نرخ
جدول ۱۴: اقلام مختلف درآمد حاصل از کمک‌های اعطایی دولت و سازمان‌های دولتی به تفکیک مبانی قانونی، سال تصویب قانون، پایه مالیات و نرخ
جدول ۱۵: اقلام مختلف درآمد حاصل از اعانات و هدایا و دارایی‌های به تفکیک مبانی قانونی، سال تصویب قانون، پایه مالیات و نرخ
جدول ۱۶: اقلام مختلف درآمد حاصل از اعانات و هدایا و دارایی‌های به تفکیک مبانی قانونی، سال تصویب قانون، پایه مالیات و نرخ
جدول ۱۷: اقلام مختلف درآمد حاصل از اعانات و هدایا و دارایی‌ها به تفکیک مبانی قانونی، سال تصویب قانون، پایه مالیات و نرخ...
جدول ۱۸: اقلام مختلف درآمد حاصل از سایر منابع تأمین اعتبار به تفکیک مبانی قانونی، سال تصویب قانون، پایه مالیات و نرخ
جدول ۱۹: اقلام مختلف درآمد حاصل از سایر منابع تأمین اعتبار به تفکیک مبانی قانونی، سال تصویب قانون، پایه مالیات و نرخ
جدول ۲۰: اقلام مختلف درآمد حاصل از سایر منابع تأمین اعتبار به تفکیک مبانی قانونی، سال تصویب قانون، پایه مالیات و نرخ
جدول ۲۱: اقلام مختلف درآمد حاصل از سایر منابع تأمین اعتبار به تفکیک مبانی قانونی، سال تصویب قانون، پایه مالیات و نرخ
جدول ۲۲: منابع بودجه شهرداری تهران به تفکیک کدهای اصلی به قیمت جاری (میلیارد ریال)
جدول ۲۳: ساختار منابع بودجه شهرداری تهران به تفکیک کدهای اصلی به قیمت جاری (درصد)
جدول ۲۴: جمع درآمدهای پایدار شهرداری تهران (میلیارد ریال)
جدول ۲۵: سهم عوارض و مالیات از کل درآمدهای دولت محلی (درصد)
جدول ۲۶: سهم بهای خدمات از کل درآمدهای دولت محلی (درصد)
جدول ۲۷: سهم سایر درآمدها از کل درآمدهای دولت محلی (درصد)

فهرست نمودارها

- نمودار ۱: اصل منافع در تأمین مالی شهری
نمودار ۲: توزیع کل منابع بودجه شهرداری تهران بین منابع نقدی و غیرنقدی (درصد)
نمودار ۳: تحولات جمع منابع بودجه شهرداری تهران در سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۹۵ (میلیارد ریال)
نمودار ۴: نرخ رشد منابع بودجه شهرداری تهران در سال‌های ۱۳۸۵-۱۳۹۵ (میلیارد ریال)
نمودار ۵: متوسط سهم کدهای اصلی منابع بودجه شهرداری از کل منابع به قیمت جاری در سال‌های ۱۳۸۷-۱۳۹۵ (درصد)
نمودار ۶: تحول ساختار منابع بودجه شهرداری تهران در دوره ۱۳۸۷-۱۳۹۵ (درصد)
نمودار ۷: درآمدهای پایدار شهرداری تهران به قیمت جاری و ثابت سال ۱۳۹۰ (میلیارد ریال)
نمودار ۸: نرخ رشد درآمدهای پایدار شهرداری تهران به قیمت جاری و ثابت سال ۱۳۹۰ (درصد)
نمودار ۹: سهم درآمدهای پایدار از منابع بودجه شهرداری تهران (درصد)
نمودار ۱۰: درآمدهای پایدار شهرداری تهران به تفکیک نقدی و غیرنقدی (درصد)
نمودار ۱۱: منابع حاصل از عوارض نوسازی و سهم آن در بودجه شهرداری (درصد)
نمودار ۱۲: عوارض حاصل از مالیات بر ارزش افزوده و سهم آن در بودجه شهرداری (درصد)
نمودار ۱۳: منابع شهرداری تهران از محل عوارض بر مازاد تراکم و درآمد حاصل از تغییر کاربری‌ها
نمودار ۱۴: توزیع درآمدهای شهرداری تهران از سال ۲۰۰۸ تا ۲۰۱۶ تا ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۵ شمسی (درصد)

فصل دوم: آسیب‌شناسی نظام درآمدی شهرداری تهران

- مقدمه
۱- قواعد مالی طراحی نظام درآمدی شهرداری‌ها
۱-۱- پایه‌های نظری عدم تمرکز مالی

- ۹۴ ۱-۱-۱- نظریه‌های جدید درباره فدرالیسم مالی
- ۹۵ ۱-۱-۲- روابط مالی میان سطوح مختلف دولت
- ۹۵ ۱-۲-۱- اقتصاد مالیات محلی
- ۹۶ ۱-۲-۱- تعریف مالیات محلی
- ۹۶ ۱-۲-۲- منافع تأمین مالی به دست دولت محلی
- ۹۶ ۱-۲-۳- اصول مالیات‌بندی محلی
- ۹۷ ۱-۲-۴- ارزیابی انواع مالیات‌های محلی
- ۹۷ ۱-۳-۱- اقتصاد بهای خدمات شهرداری
- ۹۷ ۱-۳-۱- ابعاد نظری موضوع
- ۹۸ ۱-۳-۲- وضع تعرفه در رابطه با هزینه‌ها
- ۹۸ ۱-۳-۳- ارتباط تعرفه‌ها با منافع
- ۹۸ ۱-۳-۴- تعرفه‌ها و ارائه جمعی خدمات
- ۹۹ ۱-۳-۵- کسب عدالت از راه معافیت‌ها و تخفیف‌ها
- ۹۹ ۱-۳-۶- روش‌های دیگر وضع بهای خدمات شهری
- ۱۰۰ ۱-۴-۱- کمک دولت به شهرداری
- ۱۰۰ ۱-۴-۱- انواع کمک‌های بلاعوض دولت به شهرداری‌ها
- ۱۰۲ ۱-۴-۲- اهداف کمک‌های دولت به شهرداری‌ها
- ۱۰۲ ۱-۴-۳- اثرات کمک‌های بلاعوض دولت
- ۱۰۳ ۱-۵-۱- نتیجه‌گیری
- ۱۰۳ ۲- آسیب‌شناسی نظام درآمدی شهرداری تهران
- ۱۰۴ ۱-۲- توزیع غیر شفاف وظایف میان سطوح مختلف دولت
- ۱۰۴ ۱-۱-۲- سابقه تاریخی شهرداری‌ها و عدم تمرکز در ایران
- ۱۰۶ ۱-۲-۱- وظایف قانونی شهرداری تهران
- ۱۰۶ ۱-۲-۱-۳- واگذاری وظایف جدید به شهرداری‌ها در برنامه سوم
- ۱۰۶ ۱-۲-۱-۴- واگذاری وظایف جدید به شهرداری‌ها در قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت
- ۱۰۷ ۱-۲-۱-۵- سیاست‌های عدم تمرکز در برنامه‌های پنجم و ششم توسعه
- ۱۰۷ ۱-۲-۱-۶- مقایسه وظایف شهرداری‌ها در ایران و سایر کشورها
- ۱۰۸ ۱-۲-۱-۷- اصول پایه تعیین وظایف شهرداری تهران
- ۱۱۱ ۱-۲-۲- محدود کردن اختیارات شوراهای اسلامی شهر در وضع و وصول درآمدها و تجهیز منابع مالی
- ۱۱۱ ۱-۲-۳- کوتاهی دولت و مجلس در تنظیم قوانین نظام مالی شهرداری‌ها
- ۱۱۲ ۱-۲-۳-۱- الزام شهرداری‌ها به خودکفایی در دوره جنگ
- ۱۱۲ ۱-۲-۳-۲- فروش بی‌ضابطه تراکم و تغییر کاربری اراضی شهری
- ۱۱۲ ۱-۲-۳-۳- تصویب قانون تجمیع عوارض در سال ۱۳۸۱
- ۱۱۲ ۱-۲-۳-۴- تصویب قانون مالیات ارزش افزوده در سال ۱۳۸۷
- ۱۱۳ ۱-۲-۳-۵- درآمد پایدار شهرداری تهران در طرح جامع سال ۱۳۸۶
- ۱۱۳ ۱-۲-۳-۶- عدم اجرای سیاست‌های درآمدی قانون برنامه پنجم
- ۱۱۶ ۱-۲-۳-۷- لایحه سال ۱۳۹۵ دولت درباره مالیات ارزش افزوده
- ۱۱۶ ۱-۲-۴- فروش تراکم و تغییر کاربری در شهرداری تهران
- ۱۱۶ ۱-۲-۴-۱- دوره اول فروش تراکم و تغییر کاربری در شهر تهران
- ۱۱۷ ۱-۲-۴-۲- دوره دوم فروش تراکم و تغییر کاربری در شهر تهران
- ۱۲۲ ۱-۲-۵- نحوه محاسبه و وصول بهای خدمات شهری در شهرداری تهران
- ۱۲۶ ۱-۲-۵-۱- بهای خدمات پسماند
- ۱۲۶ ۱-۲-۵-۱-۱- چگونگی محاسبه و اخذ بهای خدمات پسماند
- ۱۲۶ ۱-۲-۵-۱-۲- برآورد هزینه خدمات پسماند برای سال ۱۳۹۶
- ۱۲۷ ۱-۲-۵-۱-۳- لایحه بهای خدمات پسماند برای سال ۱۳۹۷
- ۱۲۸ ۱-۲-۵-۱-۴- مبلغ قبوض صادره برای اخذ بهای خدمات پسماند
- ۱۲۹ ۱-۲-۵-۱-۵- ارزیابی لایحه بهای خدمات پسماند
- ۱۳۰ ۱-۲-۵-۲- بهای خدمات حفاری و آسفالت
- ۱۳۰ ۱-۲-۵-۳- بهای خدمات شرکت بهره‌برداری مترو
- ۱۳۰ ۱-۲-۵-۳-۱- درآمد شرکت بهره‌برداری مترو

- ۱۳۰- ۲-۵-۳-۲- قیمت تمام شده رفت و آمد با مترو
- ۱۳۲- ۲-۵-۳-۳- لایحه قیمت بلیت مترو برای سال ۱۳۹۷
- ۱۳۳- ۲-۵-۳-۴- بدهی های انباشته شرکت بهره برداری راه آهن شهری
- ۱۳۳- ۲-۵-۴- بهای خدمات بلیت اتوبوس
- ۱۳۴- ۲-۵-۴-۱- درآمد شرکت واحد اتوبوس رانی
- ۱۳۴- ۲-۵-۴-۲- قیمت تمام شده رفت و آمد با اتوبوس در شهر
- ۱۳۴- ۲-۵-۴-۳- کمک های دولت به شرکت واحد اتوبوس رانی (عمومی)
- ۱۳۵- ۲-۵-۴-۴- لایحه قیمت بلیت اتوبوس برای سال ۱۳۹۷
- ۱۴۵- ۲-۵-۵- کمک های دولت به شهرداری تهران
- ۱۴۵- ۲-۶-۶- مراجعه شهرداری به بازارهای مالی
- ۱۴۶- ۲-۶-۱- ویژگی های بازارهای مالی در ایران
- ۱۴۶- ۲-۶-۱-۱- بانک مرکزی
- ۱۴۶- ۲-۶-۱-۲- بانک ها و مؤسسات شبه بانکی
- ۱۴۶- ۲-۶-۱-۳- شرکت های بیمه و صندوق های بازنشستگی
- ۱۴۸- ۲-۶-۱-۴- صندوق های سرمایه گذاری و معامله گران سرمایه گذاری
- ۱۴۹- ۲-۶-۱-۵- نهادهای بازار غیر رسمی
- ۱۴۹- ۲-۶-۱-۶- نهادهای و ابزارهای مالی در قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن
- ۱۴۹- ۲-۶-۲- نهادهای مالی تخصصی شهرداری ها در ایران
- ۱۵۰- ۲-۶-۱-۱- صندوق مشترک شهرداری ها
- ۱۵۰- ۲-۶-۲- بانک تخصصی شهرداری ها
- ۱۵۱- ۲-۶-۳- استقراض شهرداری ها از سیستم بانکی
- ۱۵۱- ۲-۶-۴- انتشار اوراق قرضه توسط شهرداری ها
- ۱۵۲- ۲-۶-۵- بار مالی استقراض شهرداری ها و احتمال ورشکستگی آنها
- ۱۵۳- ۲-۷- فروش اموال شهرداری تهران
- ۱۵۴- ۲-۸- کارایی نظام تشخیص و وصول در شهرداری تهران
- ۱۵۵- ۲-۸-۱- تشخیص و وصول عوارض نوسازی در شهرداری تهران
- ۱۵۶- ۲-۸-۱-۱- گذر از قیمت منطقه ای به قیمت معاملاتی املاک
- ۱۵۹- ۲-۸-۱-۲- کارایی اندک در وصول عوارض نوسازی
- ۱۵۹- ۲-۸-۲- کارایی اندک و وصول عوارض پسماند در شهرداری تهران
- ۱۶۰- ۲-۹- نتیجه گیری

فهرست جداول

- ۱۰۹- جدول ۱: مقایسه وظایف سطوح دولت در ایران با کشورهای توسعه یافته
- ۱۱۰- جدول ۲: مقایسه وظایف سطوح دولت در ایران با کشورهای در حال توسعه آسیایی
- ۱۱۵- جدول ۳: عملکرد عوارض شهرداری تهران از محل قانون مالیات ارزش افزوده (میلیون ریال)
- ۱۱۷- جدول ۴: مقایسه عوارض شهرداری ها در قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب سال ۱۳۸۷ و لایحه جدید مالیات بر ارزش افزوده در سال ۱۳۹۵
- ۱۱۸- جدول ۵: تغییرات مندرج در لایحه دولت نسبت به قانون مالیات بر ارزش افزوده
- ۱۲۱- جدول ۶: مصوبه ۲۶۹ کمیسیون ماده ۵ شورای عالی شهرسازی و معماری
- ۱۲۳- جدول ۷: ضریب منطقه ای (T)
- ۱۲۳- جدول ۸: تعیین ضرایب کاربری ها (تبدیل مسکونی به ...) به شرح ذیل است.
- ۱۲۴- جدول ۹: ضریب منطقه ای برای محاسبه ارزش مازاد تراکم (T)
- ۱۲۷- جدول ۱۰: نحوه وصول بهای خدمات بر حسب ماهیت خدمات محلی
- ۱۲۸- جدول ۱۱: نحوه عمل شهرداری تهران در محاسبه بهای خدمات شهری
- ۱۲۹- جدول ۱۲: برآورد هزینه متوسط جمع آوری، حمل، پردازش و دفع هر کیلو پسماند در سال ۱۳۹۶ (ریال)
- ۱۲۹- جدول ۱۳: برآورد هزینه کل و هزینه متوسط مدیریت پسماند در سال ۱۳۹۶
- ۱۳۲- جدول ۱۴: درآمد سازمان پسماند (میلیون ریال)
- ۱۳۳- جدول ۱۵: درآمد و هزینه شهرداری تهران بابت حق آسفالت و لکه گیری و ترمیم حفاری (میلیون ریال)
- ۱۳۴- جدول ۱۶: طول مسیر، تعداد ایستگاه ها و وضعیت بهره برداری مترو تهران و حومه
- ۱۳۴- جدول ۱۷: درآمدهای شرکت بهره برداری مترو از محل فروش بلیت
- ۱۳۴- جدول ۱۸: سایر درآمدهای شرکت بهره برداری مترو (میلیون ریال)
- ۱۳۵- جدول ۱۹: کمک های بلاعوض جاری دولت و شهرداری تهران به شرکت بهره برداری راه آهن شهری تهران و حومه ۱۳۹۶-۱۳۹۰ (میلیون ریال)

۱۳۶	جدول ۲۰: هزینه‌های شرکت بهره‌برداری مترو تهران در سال ۱۳۹۶ (میلیون ریال)
۱۳۶	جدول ۲۱: قیمت بلیت‌های تک‌سفره مترو
۱۳۷	جدول ۲۲: کارت بلیت مبلغ‌دار داخل شهری
۱۳۷	جدول ۲۳: کارت بلیت مبلغ‌دار فرودگاه امام خمینی (ره)
۱۳۸	جدول ۲۴: بدهی انباشته‌شده در پایان سال (میلیون ریال)
۱۳۸	جدول ۲۵: تعداد واحدهای عملیاتی شرکت واحد (۱۳۹۶-۱۳۹۰)
۱۳۹	جدول ۲۶: درآمد شرکت واحد اتوبوس‌رانی از محل فروش بلیت در سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۹۶ (میلیون ریال)
۱۳۹	جدول ۲۷: سایر درآمدهای شرکت واحد اتوبوس‌رانی (میلیون ریال)
۱۴۰	جدول ۲۸: کمک‌های دولت و شهرداری تهران به شرکت واحد اتوبوس‌رانی تهران و حومه ۱۳۹۶-۱۳۹۰ (میلیون ریال)
۱۴۱	جدول ۲۹: هزینه عملیاتی و غیرعملیاتی شرکت واحد اتوبوس‌رانی (میلیون ریال)
۱۴۲	جدول ۳۰: هزینه تمام‌شده جابه‌جایی یک مسافر در سال ۱۳۹۷ بر اساس بودجه شرکت واحد اتوبوس‌رانی تهران و حومه
۱۴۲	جدول ۳۱: کمک‌های جاری و سرمایه‌ای دولت به شرکت واحد اتوبوس‌رانی (میلیون ریال)
۱۴۳	جدول ۳۲: نرخ کرایه جابه‌جایی مسافر از طریق اتوبوس‌های بخش عمومی در سال ۱۳۹۷ (ریال)
۱۴۳	جدول ۳۳: نرخ کرایه جابه‌جایی مسافر از طریق اتوبوس‌های بخش خصوصی در سال ۱۳۹۷ (ریال)
۱۴۴	جدول ۳۴: نرخ کرایه جابه‌جایی مسافر از طریق مینی‌بوس‌ها و میدل‌باس‌های تحت نظارت شرکت واحد اتوبوس‌رانی در سال ۱۳۹۷ (ریال)
۱۴۴	جدول ۳۵: نرخ کرایه جابه‌جایی مسافر از طریق سرویس‌های درستی در مناطق ۲۲گانه شهر تهران
۱۴۴	جدول ۳۶: نرخ کرایه جابه‌جایی مسافر از طریق سرویس‌های درستی در حومه شهر تهران
۱۴۵	جدول ۳۷: نرخ کرایه خودروهای مرکز خدمات حمل‌ونقل درون‌شهری سامانه جانبازان، معلولان و مدارس استثنائی در سال ۱۳۹۷
۱۴۸	جدول ۳۸: مطالبات شهرداری تهران از دولت از ابتدای سال ۱۳۸۵ تا پایان سال ۱۳۹۵
۱۴۹	جدول ۳۹: مقررات بانک مرکزی در زمینه برقراری خط اعتباری، انتشار اوراق مشارکت و گواهی سپرده

فهرست نمودارها

۱۰۱	نمودار ۱: گونه‌شناسی کمک بدون عوض دولت به مقامات محلی
۱۱۴	نمودار ۲: سهم عوارض ناشی از قانون مالیات بر ارزش افزوده از جمع درآمدهای شهرداری تهران
۱۲۴	نمودار ۳: منابع شهرداری تهران از محل عوارض بر مازاد تراکم و درآمد حاصل از تغییر کاربری‌ها
۱۲۵	نمودار ۴: سهم عوارض بر مازاد تراکم، درآمد حاصل از تغییر کاربری‌ها و عوارض بر پروانه‌های ساختمانی از کل منابع بودجه دولت (درصد)
۱۳۱	نمودار ۵: درآمد بالقوه شهرداری از عوارض پسماند مسکونی
۱۳۱	نمودار ۶: مبالغ وصولی شهرداری تهران بابت عوارض پسماند مسکونی (میلیارد ریال)
۱۳۲	نمودار ۷: وصولی شهرداری تهران بابت حق آسفالت و لکه‌گیری و ترمیم حفاری (میلیون ریال)
۱۳۵	نمودار ۸: تحول سهم عایدات شرکت راه‌آهن شهری تهران و حومه از محل فروش بلیت، سایر درآمدها و کمک‌های مالی دولت و شهرداری تهران ۱۳۹۶-۱۳۹۰ (درصد)
۱۴۱	نمودار ۹: سهم درآمدهای مختلف شرکت اتوبوس‌رانی تهران و حومه ۱۳۹۶-۱۳۹۰ (درصد)
۱۴۷	نمودار ۱۰: نوسانات کمک‌های بلاعوض جاری و سرمایه‌ای دولت به شرکت واحد اتوبوس‌رانی شهر تهران در سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۹۵ (میلیون ریال)
۱۴۷	نمودار ۱۱: نوسانات کل کمک‌های دولت به شرکت راه‌آهن شهری تهران و حومه طی سال‌های ۱۳۹۵-۱۳۹۰ (میلیون ریال)
۱۵۳	نمودار ۱۲: میزان وام‌های بانکی شهرداری تهران در سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۹۵
۱۵۶	نمودار ۱۳: منابع حاصل از فروش اموال شهرداری تهران در سال‌های ۱۳۸۷-۱۳۹۵
۱۵۷	نمودار ۱۴: منابع حاصل از فروش اموال منقول و اسقاط در بودجه شهرداری تهران (میلیارد ریال)
۱۵۷	نمودار ۱۵: منابع حاصل از فروش اموال غیرمنقول و سرقتی در بودجه شهرداری تهران (میلیارد ریال)
۱۵۸	نمودار ۱۶: تشکیلات اداره کل تشخیص و وصول درآمد شهرداری تهران
۱۵۹	نمودار ۱۷: منابع حاصل از عوارض نوسازی و سهم آن در بودجه شهرداری (درصد)
۱۶۰	نمودار ۱۸: درصد پرداخت قبوض صادره برای عوارض نوسازی واحدهای مسکونی شهر تهران
۱۶۱	نمودار ۱۹: درصد پرداخت قبوض صادره برای عوارض نوسازی واحدهای مسکونی با مساحت زیر ۵۰ مترمربع شهر تهران
۱۶۱	نمودار ۲۰: درصد پرداخت بدهی سال جاری عوارض نوسازی مسکونی در شهر تهران
۱۶۲	نمودار ۲۱: درصد پرداخت بدهی معوق عوارض نوسازی مسکونی در هر سال در شهر تهران
۱۶۲	نمودار ۲۲: درصد پرداخت قبوض صادره برای عوارض نوسازی واحدهای مسکونی شهر تهران به تفکیک مناطق ۲۲گانه در سال ۱۳۹۵
۱۶۳	نمودار ۲۳: درصد پرداخت قبوض صادره برای عوارض نوسازی کسب و پیشه شهر تهران
۱۶۳	نمودار ۲۴: درصد پرداخت بدهی سال جاری عوارض نوسازی کسب و پیشه در شهر تهران
۱۶۴	نمودار ۲۵: درصد پرداخت بدهی معوق عوارض نوسازی کسب و پیشه در هر سال در شهر تهران
۱۶۴	نمودار ۲۶: درصد پرداخت قبوض صادره برای عوارض نوسازی کسب و پیشه شهر تهران به تفکیک مناطق ۲۲گانه در سال ۱۳۹۵...
۱۶۵	نمودار ۲۷: سهم مناطق ۲۲گانه شهر تهران از میزان پرداخت بدهی سال جاری عوارض نوسازی کسب و پیشه در سال ۱۳۹۵
۱۶۵	نمودار ۲۸: درصد پرداخت قبوض صادره برای عوارض پسماند واحدهای مسکونی شهر تهران
۱۶۶	نمودار ۲۹: درصد پرداخت قبوض صادره برای عوارض پسماند واحدهای مسکونی با مساحت زیر ۵۰ متر مربع شهر تهران

نمودار ۳۰: درصد پرداخت بدهی سال جاری عوارض پسماند مسکونی در شهر تهران
نمودار ۳۱: درصد پرداخت بدهی معوق عوارض پسماند مسکونی در هر سال در شهر تهران

فصل سوم: پیشنهادهای لازم درباره اصلاح نظام درآمدی شهرداری

- ۱۷۳ ۱- پیشنهاد برای تقسیم کار میان سطوح مختلف دولت و تنظیم روابط مالی دولت و شهرداری‌ها
- ۱۷۳ ۱-۱- لایحه قانونی تنظیم روابط مالی دولت و شهرداری
- ۱۷۹ ۱-۲- مستندات لایحه
- ۱۸۰ ۲- قواعد مراجعه شهرداری‌ها به بازارهای مالی
- ۱۸۰ ۱-۲- اصول اساسی و الزامات استقراض شهرداری‌ها
- ۱۸۱ ۲-۲- اندازه‌گیری ریسک اعتباری شهرداری و بهبود ارزش اعتباری آن
- ۱۸۳ ۲-۳- بار بدهی‌های شهرداری‌ها و ساختار بدهی آنها
- ۱۸۴ ۲-۴- گزارش‌دهی مالی، افشای اطلاعات مالی و حسابرسی
- ۱۸۴ ۲-۵- تضمین بازپرداخت بدهی شهرداری
- ۱۸۵ ۲-۶- تأمین مالی پروژه‌های شهرداری
- ۱۸۵ ۲-۷- چارچوب‌های قانونی و مقرراتی لازم برای استقراض شهرداری‌ها
- ۱۸۷ ۳- اصلاحات پیشنهادی در مورد قانون نوسازی و عمران شهری و نحوه تشخیص و وصول عوارض نوسازی
- ۱۸۷ ۳-۱- پیشنهاد برای بهبود نظام تشخیص و وصول عوارض نوسازی
- ۱۸۸ ۳-۲- پیش‌نویس لایحه اصلاح قانون نوسازی و عمران شهری
- ۱۹۰ ۴- وضع عوارض خاص در نواحی خاص
- ۱۹۰ ۴-۱- تجربه ایالت کالیفرنیا در استفاده از عوارض خاص در نواحی خاص
- ۱۹۱ ۴-۲- عوارض خاص در ایران
- ۱۹۲ ۴-۳- لایحه عوارض خاص در نواحی خاص
- ۱۹۲ ۵- وضع عوارض شهرسازی
- ۱۹۲ ۵-۱- مبانی قانونی دریافت عوارض شهرسازی در ایران
- ۱۹۳ ۵-۲- پیش‌نویس لایحه عوارض برنامه‌ریزی شهری
- ۱۹۳ ۶- امکان‌سنجی وضع و وصول عوارض از افزایش ارزش املاک ناشی از اجرای طرح‌های توسعه و عمران شهری.
- ۱۹۴ ۶-۱- موانع قانونی وضع و وصول عوارض افزایش ارزش املاک
- ۱۹۶ ۶-۲- موانع اقتصادی و مالی اخذ عوارض بر افزایش ارزش املاک در ایران
- ۱۹۶ ۶-۳- راهکارهای تبدیل وضع عوارض بر افزایش ارزش املاک
- ۱۹۷ ۷- عوارض وصولی از فرآورده‌های نفتی، گاز، برق و آب‌بهای مشترکین
- ۱۹۸ ۷-۱- تغییر نرخ عوارض و نحوه توزیع آن
- ۱۹۹ ۷-۲- نحوه اجرای قانون هدفمندسازی یارانه‌ها
- ۱۹۹ ۸- انجام اصلاحات در مورد تعیین بهای خدمات شهری
- ۲۰۰ ۸-۱- مبانی نظری بحث
- ۲۰۱ ۸-۲- تصمیم‌گیری در این مورد که چه کسانی از خدمات شهرداری منتفع می‌شوند
- ۲۰۱ ۸-۳- طبقه‌بندی گروه‌هایی که از خدمات شهری بهره‌مند می‌شوند
- ۲۰۲ ۸-۴- برآورد هزینه واحد خدمات:
- ۲۰۲ ۸-۵- تصمیم‌گیری در مورد اینکه چه کسی بهای خدمات را می‌پردازد
- ۲۰۲ ۸-۶- خدمات خالص عمومی باید مجانی عرضه شوند
- ۲۰۳ ۸-۷- بهای کامل کالاها و خدمات خالص خصوصی باید اخذ شود
- ۲۰۳ ۸-۸- تعلق یارانه به خدماتی که آمیزه‌ای از خدمات خصوصی و عمومی است
- ۲۰۴ ۸-۹- تجدیدنظر در شرکت‌داری شهرداری تهران
- ۲۰۴ ۸-۱۰- تجدیدنظر در نحوه اداره سازمان‌های وابسته به شهرداری تهران
- ۲۰۵ ۹- تأمین مالی پروژه‌های زیربنایی از طریق مشارکت بخش عمومی - خصوصی
- ۲۰۵ ۹-۱- ارزیابی تجربه شهرداری تهران
- ۲۰۶ ۹-۲- توصیه‌هایی بر مبنای تجارب جهانی در زمینه مشارکت بخش عمومی با بخش خصوصی
- ۲۰۸ ۱۰- اصلاح قانون برنامه ششم در مورد نحوه توزیع سهم شهرداری‌ها و دهیاری‌ها از مالیات بر ارزش افزوده و عوارض مندرج در قانون مذکور.
- ۲۰۸ ۱۱- انجام اصلاحات در مورد برخی از قوانین مربوط به درآمد شهرداری‌ها



فهرست جداول

۱۸۴	جدول ۱: خلاصه بودجه و نسبت‌های بدهی شهرداری
۱۸۵	جدول ۲: کاربرد اطلاعات مالی برای ارزیابی ریسک اعتباری و بهبود ارزش اعتباری شهرداری
۱۹۲	جدول ۳: طرح‌ها و پروژه‌های مشمول وصول مالیات در نواحی خاص
۱۹۸	جدول ۴: تخصیص مالیات‌ها و عوارض بر املاک به سطوح مختلف دولت
۱۹۹	جدول ۵: روش‌های مناسب اخذ افزایش ارزش زمین برای ایران
۲۰۶	جدول ۶: گونه‌شناسی ارائه خدمات شهری
۲۰۷	جدول ۷: انواع قراردادهای مارکت عمومی - خصوصی
۲۱۰	فهرست منابع

خلاصه مدیریتی

این گزارش به طور ویژه پیشنهادهای مربوط به اصلاح نظام درآمدی شهرداری تهران را بررسی کرده است. این اصلاحات را می توان از نظر تقسیم کار میان دولت و مجلس، شورای شهر و شهرداری ها به چند دسته تقسیم کرد: یکم: اصلاحاتی که نیازمند قانون گذاری از سوی مجلس و مقررات گذاری از سوی دولت است. این نوع اصلاحات بنابر ماهیت آن، مختص شهرداری تهران نیست. بنابر این همکاری دبیرخانه کلان شهرها، شورای عالی استان ها و وزارت کشور و هیئت دولت برای تدوین لوایح قانونی و آیین نامه های مورد نیاز، ضروری است. متأسفانه نه در قوه مجریه و نه در کمیسیون عمران مجلس تخصص و تجربه لازم در مورد طراحی نظام جامع درآمدی شهرداری ها وجود ندارد. حتی ضرورت و اهمیت این مسئله در برخی موارد در میان دولتمردان و سیاستمداران احساس نمی شود. به دلایل فوق این نوع اصلاحات زمان بر است و در صورت تحقق نیز تضمینی برای برآورده کردن اهداف مورد نظر شهرداری ها وجود ندارد.

دوم: لویحی است که از سوی شهرداری تهران به شورای اسلامی شهر تقدیم می شود یا مصوباتی است که به پیشنهاد کمیسیون های تخصصی شورای شهر در صحن شورا مطرح می شود. زمان لازم برای این کار بسیار کوتاه تر از اصلاحات قانونی است.

سوم: اصلاح سازمان و تشکیلات و روال های اداری شهرداری تهران است که عمدتاً در اختیار مدیریت شهرداری است. در این موارد معاونت اقتصادی و مالی و معاونت برنامه ریزی و هماهنگی شهرداری می توانند نقش مهمی ایفا و با همکاری هم نسبت به انجام اصلاحات لازم اقدام کنند.

در این گزارش وظیفه دولت، مجلس شورای اسلامی، شورای شهر و شهرداری تهران بر حسب مورد در زمینه اصلاحات مورد نظر مشخص شده است.

در قسمت اول گزارش حاضر خلاصه های از یافته های تحقیق در زمینه آسیب شناسی نظام درآمدی شهرداری با تأکید خاص بر عملکرد شهرداری تهران ارائه شده است. قسمت های دیگر گزارش به ارائه پیشنهادات مشخص در زمینه های زیر اختصاص یافته است:

- پیشنهاد برای تقسیم کار میان سطوح مختلف دولت و تنظیم روابط مالی دولت و شهرداری ها

- قواعد مراجعه شهرداری ها به بازارهای مالی

- اصلاح قانون نوسازی و عمران شهری و نحوه تشخیص و وصول عوارض نوسازی

- وضع عوارض خاص در نواحی خاص

- وضع عوارض برنامه ریزی شهری

- امکان سنجی وصول عوارض از افزایش ارزش املاک ناشی از اجرای طرح های توسعه و عمران شهری

- عوارض وصولی از فرآورده های نفتی، گاز، برق و آب شهری

- انجام اصلاحات در مورد تعیین بهای خدمات شهری

- تأمین مالی پروژه های زیربنایی از طریق مشارکت بخش خصوصی

- اصلاح قانون برنامه ششم در مورد نحوه توزیع سهم شهرداری ها و دهیاری ها از مالیات بر ارزش افزوده

- انجام اصلاحات در مورد برخی از قوانین مربوط به درآمد شهرداری ها

۱- یافته‌های آسیب‌شناسی نظام درآمدی شهرداری‌ها در ایران با تأکید بر تجربه شهرداری تهران

قبل از ارائه پیشنهادها، مشخص به منظور اصلاح نظام درآمدی شهرداری، لازم است یافته‌های طرح مطالعاتی «آسیب‌شناسی نظام درآمدی شهرداری‌ها در ایران با تأکید بر تجربه شهرداری تهران»، اجمالاً ارائه شود. در این طرح با مراجعه به قوانین موجود، چارچوب قانونی نظام درآمدی شهرداری‌های کشور استخراج و کاستی‌های آن تعیین شده است. خلاصه گزارش آسیب‌شناسی در اینجا در شش قسمت ارائه شده است:

در قسمت اول، چارچوب مفهومی و نظری نظام درآمدی شهرداری‌ها و مفهوم پایداری مالی تشریح شده است.

در قسمت دوم، ابعاد ناپایداری مالی شهرداری تهران توضیح داده شده است.

در قسمت سوم، نقش دولت و مجلس در نابسامانی نظام مالی شهرداری‌های کشور ارزیابی شده است.

در قسمت چهارم نقش شهرداری تهران در عدول از قوانین و بی‌توجهی به کارایی فنی و اقتصادی در تخصیص منابع مورد نقد و بررسی قرار گرفته است.

در قسمت پنجم به کوتاهی شورای شهر تهران در انجام وظایف نظارتی و قانونی آن پرداخته‌ایم.

بالاخره در قسمت ششم به تأثیر محیط اقتصاد کلان بر درآمدها و هزینه‌های شهرداری تهران توجه کرده‌ایم.

۱-۱- چارچوب مفهومی و نظری بحث

خدمات شهرداری باید به طور مستقیم یا غیرمستقیم از طریق منتفع‌شوندگان از آن، تأمین مالی شود. از این رو لازم است خدماتی که شهرداری‌ها ارائه می‌دهند به نحو روشن به منابع درآمدی مشخص

برای تأمین مالی آنها مرتبط شود. این کار مستلزم اختصاص هر گروه از درآمدها به گروه معینی از هزینه‌هاست (نمودار ۱). برای این منظور لازم است کالاها یا خدمات خصوصی از عواید بهای خدمات، کالاهای عمومی از محل عوارض املاک، کمک‌های اجتماعی از محل پرداخت‌های انتقالی (مالیات بر درآمد) و اثرات سرریز از محل پرداخت‌های انتقالی تأمین شود.

اصول مالیه عمومی محلی معیارهای مهمی برای ارزیابی عملکرد مالی شهرداری‌ها به دست می‌دهند. این اصول عبارت‌اند از:

- کارایی اقتصادی در تخصیص منابع

- عادلانه‌بودن بهای خدمات و عوارض محلی

- پاسخگویی شهرداری به مردم

- کفایت و ثبات منبع درآمدی

- رعایت استقلال حکومت محلی در تعیین نرخ‌ها و پایه‌های عوارض محلی و بهای خدمات

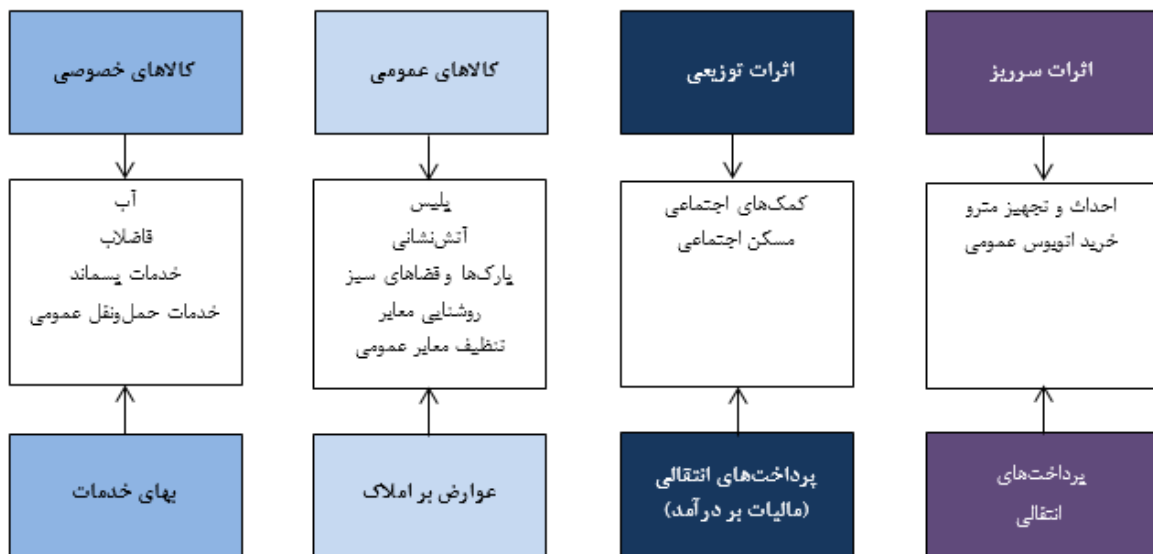
- سهولت و هزینه پایین تشخیص و وصول درآمدها

مبانی نظری مالیه محلی^۱ را می‌توان اجمالاً تحت چهار عنوان زیر بررسی کرد:

یکم: مبانی نظری عدم تمرکز مالی: به موجب نظریه فدرالیسم مالی، دولت‌های محلی در سطوح مختلف، میزان کارآمدی از کالاهای عمومی را عرضه می‌دارند که منافع آن عاید سکنه قلمرو قانونی این دولت‌ها می‌شود. این پیامد، انطباق کامل جغرافیایی یا به گفته اولسون برابری مالی نامیده می‌شود.

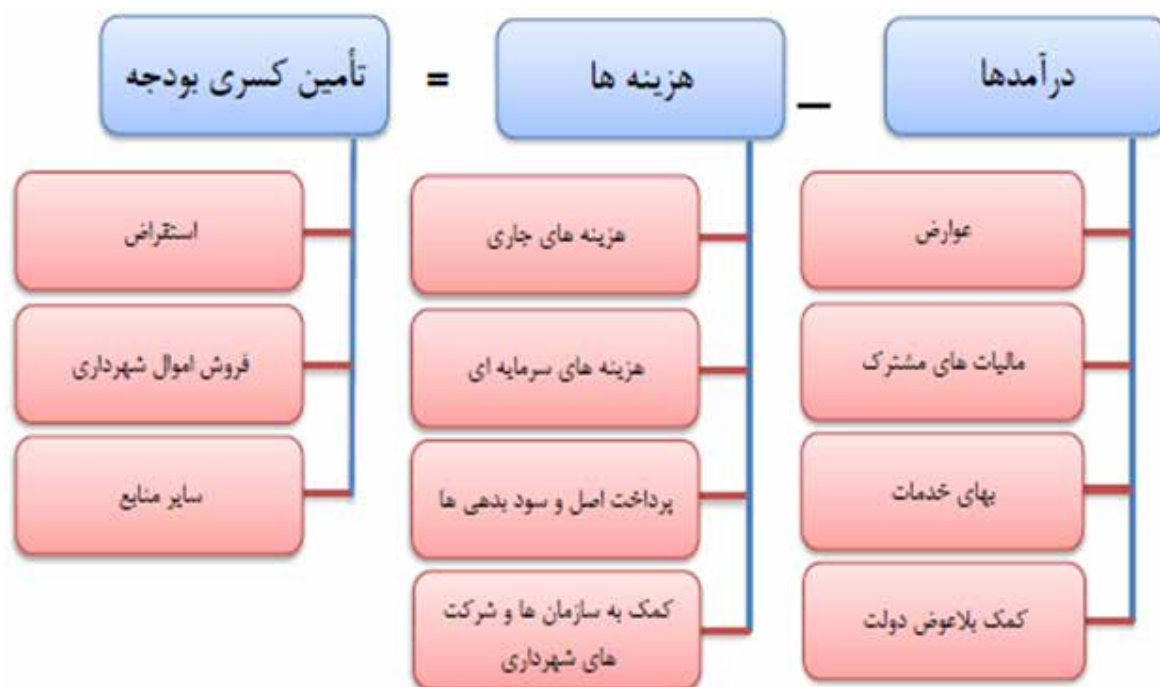
دوم: اقتصاد مالیات محلی: مالیات محلی مالیاتی است که مقام محلی نرخ یا پایه آن را مشخص می‌کند و عواید حاصل از آن را برای مقاصد خاص خود نگه می‌دارد. مالیات محلی که در کشور ما عوارض شهرداری نام گرفته، برای تأمین مالی یارانه‌هایی به کار می‌رود که شهرداری‌ها در مورد خدمات عمومی، خدمات دارای پیامدهای بیرونی

نمودار ۱: اصل منافع در تأمین مالی شهری



World Bank (2014), Municipal Finances, A Handbook for Governments, edited by Farvacque-Vitkovic, K, Kopanyi, M. p. 396.

۱ - مبانی نظری مالیه محلی در جلد اول گزارش تحقیق به تفصیل مرور شده است.



مثبت و خدمات ارزشمند می‌پردازند.

سوم: اقتصاد بهای خدمات شهرداری: اخذ بهای خدمات شهری (تعرفه) می‌تواند کارکردهای بسیار متنوعی داشته باشد و تنها در خدمت کارایی تخصیصی نیست. این کارکردها عبارت‌اند از: افزایش درآمد؛ پوشش هزینه‌ها؛ برآورده کردن اهداف مالی یا نرخ بازده مورد نیاز برای دارایی‌ها؛ کنترل استفاده بی‌رویه از خدمات شهری و هدفمند کردن یارانه‌ها و تعقیب هدف عدالت توزیعی.

چهارم: اقتصاد کمک دولت مرکزی به شهرداری‌ها: کمک دولت به شهرداری می‌تواند به صورت کمک عمومی (غیرمشروط، غیرانتخابی) یا به صورت کمک مشخص (مشروط یا انتخابی) باشد. کمک بلاعوض مشخص برای تأمین خدمات مشخص یا پروژه معین پرداخت می‌شود. به همین دلیل این نوع کمک‌ها را مشروط، انتخابی یا تخصیص‌یافته نیز می‌گویند. در جایی که دولت بخواهد شهرداری را به ارائه خدمات مورد نظر خود یا انجام پروژه‌هایی که از نظر او اولویت دارد، ترغیب کند، به کمک‌های انتخابی متوسل می‌شود.

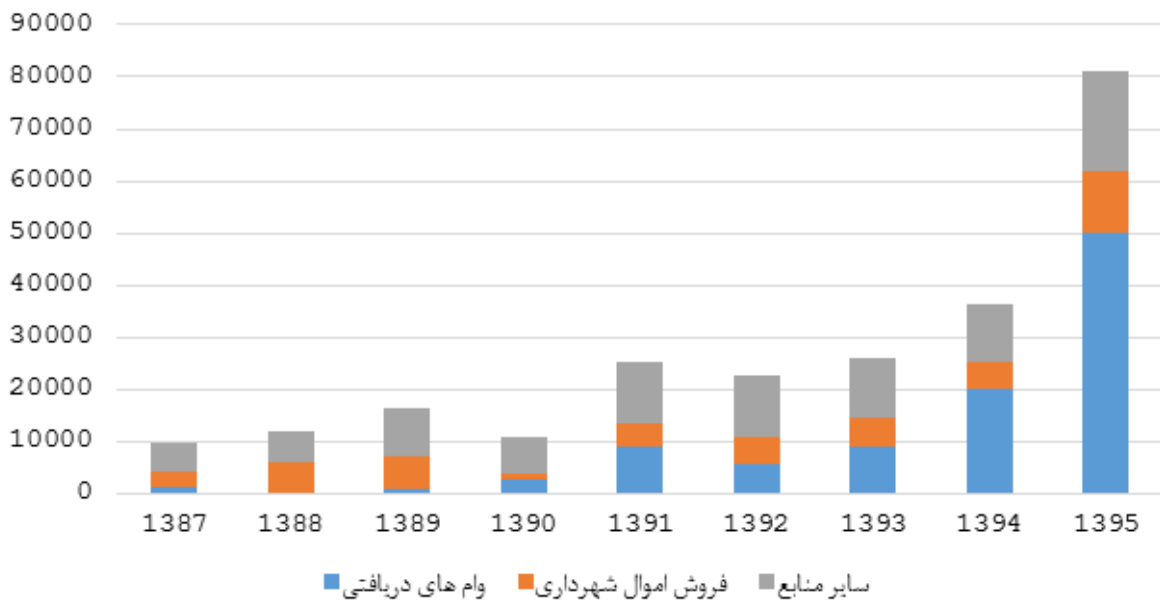
۱-۲- ناپایداری مالی شهرداری تهران: تجربه گذشته و چشم‌انداز آینده

پایداری مالی شهرداری‌ها همانند سایر هویت‌های حقوقی، مستلزم وجود رابطه بلندمدت پایدار و باتبات بین مخارج و درآمدهای آن است. پایداری مالی شهرداری زمانی تحقق می‌یابد که بدهی‌های شهرداری در سطحی باشد که بازپرداخت اصل و بهره آن در آینده با سهم قابل قبولی از درآمدهای سالانه آن امکان‌پذیر باشد. اشاره به سهم قابل قبول در اینجا به آن معنی است که شهرداری بتواند هم‌زمان با بازپرداخت بدهی‌های خود، درآمد کافی برای انجام وظایف جاری آن و تأمین مالی سرمایه‌گذاری‌های مورد نیاز شهر از طریق مراجعه به بازارهای مالی را داشته باشد. در واقع زمانی که سخن از پایداری مالی شهرداری‌ها سخن به میان

می‌آید، همانند هر مؤسسه دیگر به تأمین جریان منابع مالی (اعم از درآمدها و استقراض) به منظور تأمین مصارف مالی شهرداری (اعم از هزینه‌ای، عمرانی و وجوه مورد نیاز برای بازپرداخت اصل و فرع بدهی‌ها) در میان مدت و درازمدت توجه داریم (نمودار ۲).

واقعیت این است که شهرداری‌ها معمولاً نمی‌توانند از محل درآمدهای جاری خود نسبت به تأمین مالی هزینه‌های عمرانی که فایده‌های آن عاید نسل‌های آتی می‌شود، اقدام کنند. از این رو با مراجعه به بازارهای مالی یا فروش اموال منقول و غیرمنقول خود، سرمایه‌گذاری‌های عمرانی را تأمین مالی می‌کنند. اما باید توجه داشت که دارایی‌های شهرداری به صورت اموال منقول و غیرمنقول پایان‌پذیر است و بازارهای مالی برای اجتناب از ریسک نکول بدهی‌های شهرداری رعایت ضوابط احتیاطی را از سوی شهرداری طلب می‌کنند و به این ترتیب انضباط مالی را برخلاف تمایل شهرداری به آن تحمیل می‌کنند. شهرداری تهران با استفاده از قدرت خود در بانک شهر به عنوان سهام‌دار اصلی آن بانک، در دهه ۱۳۸۰ و ۱۳۹۰، وام‌های سهل‌الوصولی را از بانک مزبور دریافت کرده است. ضمناً شهرداری تهران از طریق فروش تراکم و تغییر کاربری اراضی شهری، مازاد بر ضوابط طرح جامع و تفصیلی شهر تهران، درآمد درخور توجهی را کسب کرده است. به این ترتیب شهرداری تهران قبل از شورای پنجم، از طریق روال‌های قانونی و غیرقانونی توانسته است پرده ساتری بر ناپایداری مالی خود بکشد و اکنون شورای پنجم شهر و شهردار منتخب آن میراث‌دار این وضعیت ناسامان مالی شده‌اند. کسری بودجه مزمن شهرداری تهران در سنوات گذشته مؤید ناپایداری مالی آن است. در واقع قدر مطلق کسری بودجه شهرداری تهران در دوره ۱۳۹۵-۱۳۸۷ کم و بیش به طور پیوسته در حال افزایش بوده است (نمودار ۳). مطابق استانداردهای مالی پذیرفته‌شده، انتظار می‌رود کسری بودجه شهرداری‌ها کمتر از پنج درصد باشد. این در حالی است که میانگین کسری بودجه شهرداری

نمودار ۳: کسری بودجه شهرداری تهران و نحوه تأمین مالی آن (۱۳۸۷-۱۳۹۵) به میلیارد ریال

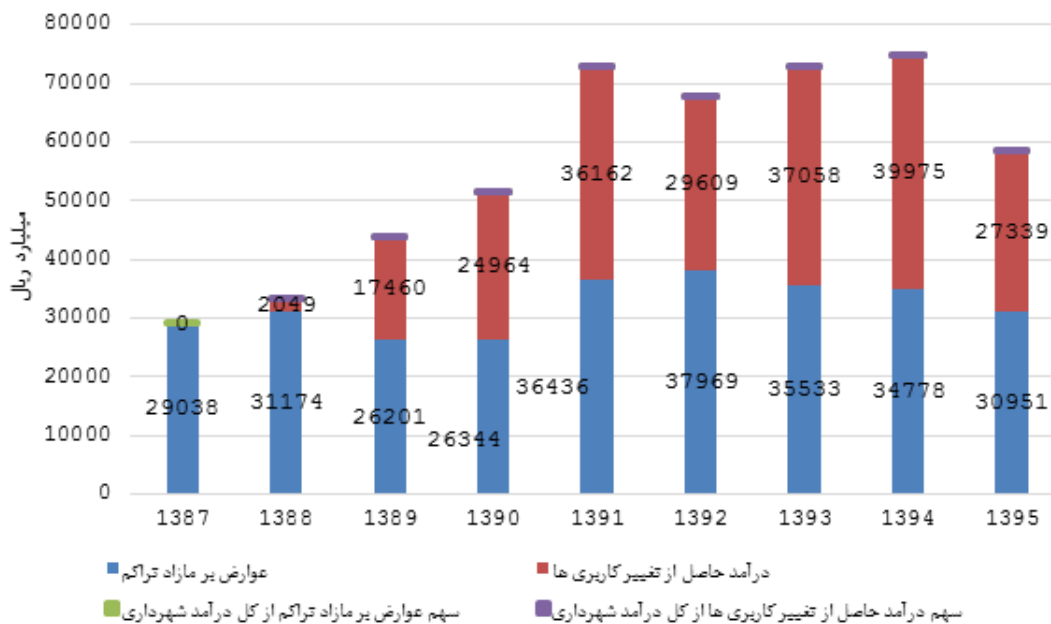


مأخذ: محاسبات تحقیق بر اساس اطلاعات تفریغ بودجه شهرداری تهران برای سال‌های ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۵

مالی دولت و شورای شهر بر عملکرد مالی آن و بی‌انضباطی مالی مدیریت وقت شهرداری است. عملکرد شورای اسلامی شهر و شهرداری تهران در ۱۲ سال دوره مدیریت شهردار سابق تهران، گویای آن است که فرهنگ دسترسی سهل به منابع مالی به هر قیمت بر رفتار شهرداری و شورای شهر حاکم بوده و هیچ‌یک از آنها به پایداری مالی شهرداری در درازمدت اعتنایی نداشته‌اند. همچنین باید توجه داشت که نظارت مالی دولت بر عملکرد شهرداری تهران در زمینه استقرار شهرداری اندک و غیرمؤثر بوده است. از سوی دیگر به‌واسطه عقب‌ماندگی بازارهای مالی در کشور، اعمال انضباط مالی از طریق این بازارها بر شهرداری‌ها نیز

تهران در دوره ۱۳۸۷-۱۳۹۵ حدود ۲۲ درصد بوده است. نکته در اینجا است که در همین مدت ۲۶/۳ درصد منابع بودجه شهرداری از طریق عدول از اجرای مقررات شهرسازی و ساختمانی و فروش مازاد تراکم و تغییر کاربری تأمین شده است. نظر به اینکه بر اثر رکود فعالیت‌های ساخت‌وساز در نیمه اول دهه ۱۳۹۰ و کاهش گنجایش ساختمانی شهر تهران، از اهمیت این منبع درآمدی کاسته شده، تنگنای مالی شهرداری تهران در چند سال اخیر افزایش یافته است. انباشته‌شدن بدهی‌های کلان شهرداری تهران، حاصل نبود نظارت

نمودار ۴: درآمد حاصل از فروش تراکم و تغییر کاربری در شهر تهران (۱۳۸۷-۱۳۹۵)



مأخذ: محاسبات تحقیق بر اساس اطلاعات تفریغ بودجه شهرداری تهران برای سال‌های ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۵



جدول ۱: برآورد مصارف بودجه شهرداری تهران برای دوره ۱۴۰۱-۱۳۹۷ (میلیارد ریال)

مصارف	مصوب ۱۳۹۶	پیشنهادی ۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰	۱۴۰۱
سایر هزینه‌های جاری	۷۰۱۹۵	۷۰۱۹۵	۷۰۱۹۵	۷۰۱۹۵	۷۰۱۹۵	۷۰۱۹۵
بودجه عمرانی	۷۸۴۲۵	۵۳۶۱۸	۱۳۰۰۰۰	۱۸۵۰۰۰	۱۸۵۰۰۰	۱۸۶۳۸۲
پروژه‌های نیمه‌تمام		۴۰۰۰۰	۷۰۰۰۰	۸۰۰۰۰	۸۰۰۰۰	۸۰۰۰۰
مترو (جدید)		۱۳۶۱۸	۶۰۰۰۰	۷۵۰۰۰	۷۵۰۰۰	۷۶۳۸۲
سایر پروژه‌های عمرانی		۰	۰	۳۰۰۰۰	۳۰۰۰۰	۳۰۰۰۰
بازپرداخت بدهی‌ها	۳۰۳۸۰	۵۱۳۵۷	۱۱۰۹۳۲	۱۰۶۴۹۸	۱۰۲۲۳۵	۹۸۱۴۶
جمع مصارف	۱۷۹۰۰۰	۱۷۵۱۷۰	۳۱۱۱۲۷	۳۶۱۶۹۳	۳۵۷۴۳۰	۳۵۴۷۲۳

مأخذ: بودجه مصوب شهرداری تهران (۱۳۹۶)، محاسبات تحقیق

امکان‌پذیر نبوده است.

خبر بد این است که انتظار می‌رود چشم‌انداز مالی شهرداری تهران در افق زمانی پنج سال آینده نامناسب‌تر شود. در اینجا صرفاً به منظور نشان دادن ابعاد کمی مسئله، مصارف بودجه شهرداری تهران را به قیمت ثابت سال ۱۳۹۶ برآورد کرده‌ایم (جدول ۱). مبنای محاسبه این جدول به شرح زیر است:

هزینه‌های جاری شهرداری تهران ثابت و معادل بودجه مصوب سال ۱۳۹۶ در نظر گرفته شده است.

برای محاسبه هزینه‌های سرمایه‌ای فرض شده است اولاً- پروژه‌های نیمه‌تمام موجود با ارزش ۳۵۰ هزار میلیارد ریال، در پنج سال به اتمام خواهند رسید. ثانیاً شهرداری تهران موفق خواهد شد حدود ۳۰۰ هزار میلیارد ریال منابع برای توسعه راه‌آهن شهری تهران تجهیز کند. ثالثاً- در مدت پنج سال آینده، مبلغ ناچیزی صرف انجام سایر هزینه‌های عمرانی خواهد شد.

در آینده همه‌ساله شهرداری تهران بخشی از بدهی‌های ۵۲۰ هزار میلیارد ریالی خود را پرداخت خواهد کرد. اما به دلیل در نظر گرفتن نرخ بهره ۲۰ درصدی برای وام‌ها، مانده بدهی‌های موجود شهرداری تهران در پایان این دوره بیش از ۴۷۰ هزار میلیارد ریال خواهد بود. شایان ذکر است که قطعاً در این مدت شهرداری تهران ناگزیر خواهد شد دست به استقراض جدید بزند.

با وجود مفروضات خوش‌بینانه فوق، نیازهای مالی شهرداری تهران به قیمت ثابت سال ۱۳۹۶، فزاینده خواهد بود و از ۱۷۹ هزار میلیارد ریال در ابتدای این دوره به حدود ۳۵۵ هزار میلیارد ریال در پایان آن خواهد رسید (جدول ۱).

رشد مصارف شهرداری تهران به این میزان در وضعیتی رخ خواهد

داد که تأمین مالی آن به دلایل زیر دشوار خواهد بود:

۱- به دلیل خروج آمریکا از برجام، چشم‌انداز رشد اقتصادی کشور و شهر تهران و به تبع آن رشد پایه‌های مالیاتی و توان پرداخت شهروندان مطلوب نخواهد بود.

۲- در این دوره، نرخ تورم دورقمی باز خواهد گشت و بر اساس تجربه گذشته اثر خالص تورم بر منابع و مصارف شهرداری تهران موجب افزایش کسری بودجه آن خواهد شد.

۳- وضعیت بازارهای مالی به دلیل استمرار بحران بانکی و نیز مراجعه دولت برای استقراض از بازار بدهی، مطلوب نخواهد بود و تسهیلات و اوراق قرضه ارزان قیمت به سهولت در دسترس شهرداری تهران قرار نخواهد گرفت.

۴- برخلاف سال‌های گذشته در آینده فروش تراکم و تغییر کاربری خارج از ضوابط طرح‌های جامع و تفصیلی با مقاومت شورای عالی شهرسازی و معماری و دولت مواجه خواهد شد. ضمناً به دلیل پرشدن ظرفیت تهران، فروش تراکم در حجم و اندازه قبلی امکان‌پذیر نخواهد بود.

شورای شهر تهران برای پاسخگویی به نگرانی‌های ناشی از فروش بی‌ضابطه تراکم و تغییر کاربری، در مصوبه دی‌ماه سال ۱۳۸۶ خود، آن دسته از درآمدهای شهرداری را که واجد صفات تداوم‌پذیری، مطلوب بودن و انعطاف‌پذیری است در شمار درآمدهای پایدار و بقیه را در شمار درآمدهای ناپایدار طبقه‌بندی کرد؛ اما نکته در اینجا است که مفهوم درآمد پایدار در ادبیات تخصصی جهان مورد استفاده نیست و آنچه حائز اهمیت است، پایداری مالی شهرداری‌ها در درازمدت (با در نظر گرفتن منابع و مصارف شهرداری‌ها) و رعایت اصول مالیه محلی در وضع عوارض و بهای خدمات شهری است.

دل خوش کردن به نتایج مصوبه درآمدهای پایدار، موجب غفلت از مسئله فروش بی ضابطه مقررات شهرسازی در کلان شهر تهران شد و مدیریت وقت شهرداری تهران، تلاش نظام یافته و مستمری برای افزایش سهم درآمدهای پایدار در مجموع منابع درآمدی آن به عمل نیاورد. اگر افزایش سهمی نیز در درآمدهای پایدار شهرداری تهران اتفاق افتاده، مربوط به عوامل برونزا یعنی افزایش تدریجی نرخ مالیات بر ارزش افزوده و رکود فعالیت های ساختمانی بخش خصوصی در کلان شهر تهران در دوره بعد از تشدید تحریم های بین المللی در چند سال اول دهه ۱۳۹۰ بوده است.

۱-۳- نقش دولت و مجلس در ناپایداری نظام درآمدی شهرداری ها

هر چند دولت و مجلس در دوره بعد از انقلاب تلاش های معینی را در زمینه عدم تمرکز مالی و اداری، اصلاح نظام درآمدی شهرداری ها و اعطای کمک های بلاعوض به شهرداری ها کرده اند، تلاش های آنها به دلیل بی اطلاعی آنها از نقش محوری شان در ایجاد قوانین و نهادهای لازم در این عرصه، با موفقیت همراه نبوده است. در زیر اجمالا به اهم این مسائل پرداخته ایم.

۱-۳-۱ فقدان تقسیم کار روشن و قانونمند میان سطوح مختلف دولت در دوره بعد از انقلاب

در ایران بعد از انقلاب برخلاف روال مرسوم در حقوق عمومی در بسیاری از کشورهای جهان، شهرداری ها در زمره مؤسسات عمومی غیردولتی قرار گرفتند و به این ترتیب به طور ضمنی دولت محلی در ایران مفهوم حقوقی خود را از دست داد. این وضعیت در عمل یکی از علل بی توجهی دولت به ساماندهی امور مالی و اداری شهرداری ها بوده است.

هر چند وظایف شهرداری ها در قانون شهرداری ها مصوب سال

۱۳۳۴ و قوانین دیگر تعیین شده است؛ مرور این وظایف و مقایسه آن با وظایف شهرداری ها در کشورهای پیشرفته و در حال توسعه گویای آن است که در ایران عدم تمرکز اداری از طریق تقسیم کار روشن میان سطوح مختلف دولت؛ یعنی دولت مرکزی، دولت استانی و دولت محلی (شهرداری ها و دهیاری ها) به درستی صورت نگرفته است.

در برنامه سوم و چهارم انتقال برخی از وظایف دولت به شهرداری ها به تصویب رسید. اما در عمل کار مشخصی در این زمینه صورت نگرفت. گفتنی است که از دهه ۱۹۷۰ در جهان فدرالیسم مالی و عدم تمرکز اداری با هدف کارآمدتر کردن دولت ها در مرکز توجه کشورهای پیشرفته و در حال توسعه بوده است.

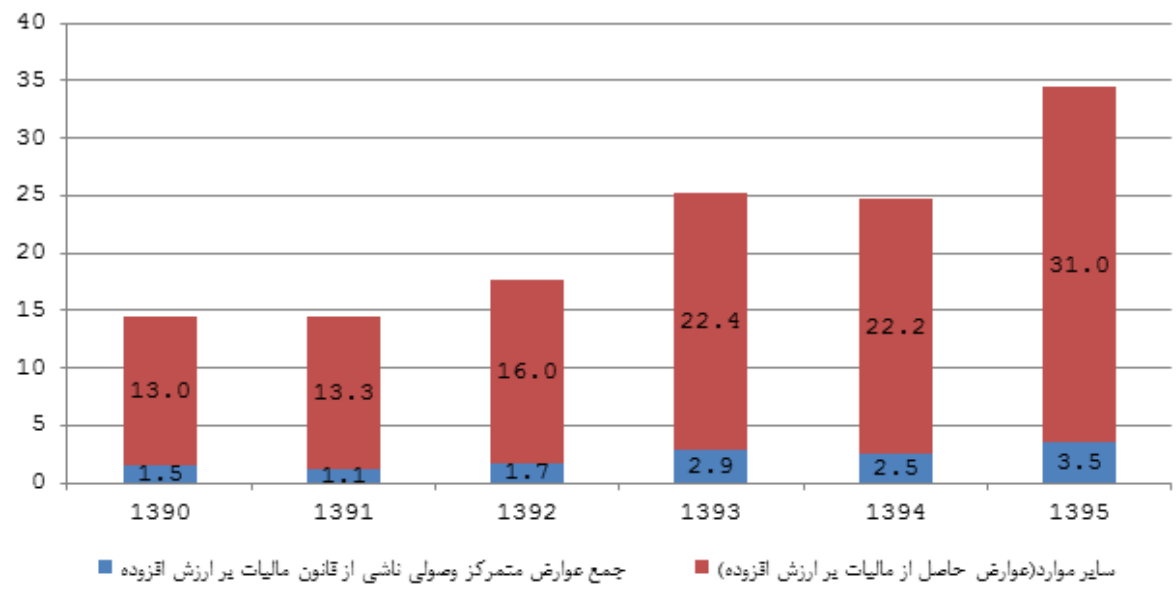
۱-۳-۲ کوتاهی دولت و مجلس در طراحی نظام درآمدی شهرداری ها

هر چند در دوره بعد از انقلاب دولت و مجلس تلاش هایی برای اصلاح نظام درآمدی شهرداری ها به عمل آوردند؛ اما دولت های مختلف به دلایل مختلف نتوانسته اند نسبت به تهیه و تصویب قانون جامع نظام درآمدی شهرداری ها اقدام کنند و اقدامات آنها در این زمینه غالباً موردی و عقیم بوده است.

در سال ۱۳۶۲، مجلس مقرر کرد شهرداری ها در مدت سه سال به خودکفایی مالی دست یابند. این تصمیم ناشی از استیصال مالی دولت در زمان جنگ ایران و عراق بود و هیچ ربطی به مبنای علمی مالیه محلی و تجربه کشورهای دیگر نداشت. همچنان که انتظار می رفت این تلاش قانون گذار و دولت ناکام ماند.

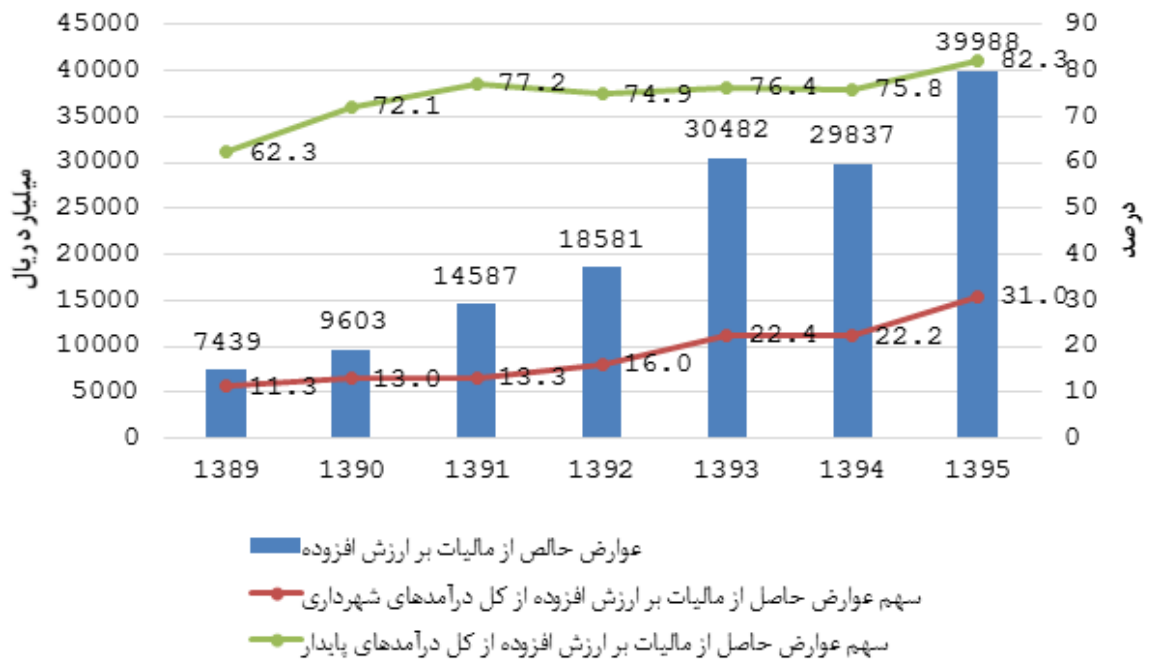
توجهات مسئولان وقت در مورد انحلال صندوق مشترک شهرداری ها در اوایل انقلاب، به وضوح گویای آن است که این اقدام از سر بی اطلاعی و با اغراض سیاسی صورت گرفته است. تجربه دهه های بعد در جهان نشان داد که این مؤسسات می توانند نقش سازنده ای در زمینه تسهیل دسترسی شهرداری ها به بازارهای مالی و توزیع کمک های بلاعوض

نمودار ۵: سهم عوارض ناشی از قانون مالیات بر ارزش افزوده از جمع درآمدهای شهرداری تهران



توضیح: جمع درآمد برابر جمع منابع منهای فروش اموال شهرداری، وام های دریافتی و وصول مطالبات است. مأخذ: گزارش تفریغ بودجه شهرداری تهران، سال های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۵

نمودار ۶: عوارض حاصل از مالیات بر ارزش افزوده و سهم آن در بودجه شهرداری (درصد)



مأخذ: محاسبات تحقیق بر اساس اطلاعات تفریغ بودجه شهرداری تهران برای سال‌های ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۵

شهری، شهرداری‌ها از منابع قابل اعتماد و فزاینده درآمدی برخوردار شدند و گام مهمی در جهت تقویت بنیه مالی آنها برداشته شد (نمودار ۵). اما با تصویب قانون برنامه ششم، قانون گذار سهم شهرداری‌های کلان‌شهرها را به نفع شهرهای دیگر و روستاها تقلیل داد.

امروزه در غیاب تخصیص انواع مالیات‌ها به سطوح مختلف دولت؛ روشن‌نشدن مناسبات مالی دولت و شهرداری‌ها و عدم وضع قواعد دسترسی شهرداری‌ها به بازارهای مالی، نظام درآمدی شهرداری‌ها همچنان از نارسایی‌های مهمی رنج می‌برد.

چون خلأ قانونی در مورد نظام درآمدی شهرداری‌ها وجود داشت، تنظیم‌کنندگان طرح جامع تهران، تلاش کردند در سند مذکور بندهایی را برای اصلاح نظام درآمدی شهرداری تهران بگنجانند و شورای عالی شهرسازی نیز با کمال تعجب بدون توجه به دامنه وظایف و اختیارات خود، آن را بی‌کم‌وکاست تصویب کرد. اما با وجود انجام مطالعاتی برای اجرائی کردن این مصوبات از سوی وزارت مسکن و شهرسازی وقت و شهرداری تهران، این سیاست‌ها عملی نشدند.

در زمینه اجرای بخش عمده مفاد مواد ۱۷۴ و ۱۷۵ قانون برنامه پنجم توسعه، دولت و شهرداری‌ها اقدام مؤثری به عمل نیاوردند. در واقع وزارت کشور و نمایندگان مجلس هر کدام لویح و طرح‌هایی را تهیه کرده‌اند. اما این لویح و طرح‌ها هنوز به تصویب مجلس شورای اسلامی نرسیده است. گذشته از این مرور اجمالی این لویح و طرح‌ها بیانگر آن است که نه کارشناسان وزارت کشور و نه نمایندگان مجلس درک روشنی از ماهیت این کار خطیر نداشته‌اند.

در قانون برنامه ششم توسعه (مصوب سال ۱۳۹۵)، دولت صرفاً به ملاحظه صرفه‌جویی در هزینه‌های خود برای پرداخت کمک بلاعوض برابر ساز به شهرهای کوچک، نحوه توزیع عایدات حاصل از مالیات مشترک ارزش افزوده و عوارض سوخت را به زبان کلان‌شهرها تغییر داده است. مشخص است که دولت هیچ ارزیابی‌ای از پیامد مالی این

دولت میان شهرداری‌ها ایفا کنند.

بعد از جنگ ایران و عراق، در غیاب بسترهای قانونی و نهادی لازم برای اصلاح نظام درآمدی شهرداری‌ها، ابتدا شهرداری‌های کلان‌شهرها و سپس به تبعیت از آنها شهرداری‌های شهرهای بزرگ و متوسط در جهت تأمین مالی بودجه خود به کسب درآمد از محل فروش تراکم، تغییر کاربری اراضی، وصول جرایم حاصل از تخلفات ساختمانی و افزایش محدوده شهرها روی آوردند و متأسفانه تلاش‌های شورای عالی شهرسازی و معماری، برای متوقف کردن فروش بی‌ضابطه مقررات و ضوابط کاربری و تراکم ساختمانی در تهران، چه در دهه ۱۳۷۰ و چه بعد از تصویب و اجرای طرح جامع و تفصیلی شهر تهران در دهه ۱۳۸۰ و نیمه اول دهه ۱۳۹۰، ره به جایی نبرد. علت این ناکامی را باید در نبود اراده سیاسی برای حل این مسئله جست‌وجو کرد. در نیمه اول دهه ۱۳۹۰، پیش‌فروش مجوزهای تراکم از طریق هولوگرام در تهران، عملاً به منبع عظیم تخلفات ساختمانی و فروش آینده شهر انجامید و به دلیل عدم شفافیت با فساد مالی گسترده همراه شد. بالاخره در شهریور سال ۱۳۹۶ به دستور آقای نجفی اولین شهردار منتخب شورای پنجم شهر، این کار متوقف شد و سازمان املاک شهرداری تهران مسئول رسیدگی به وضعیت هولوگرام‌های صادره شد.

با تصویب قانون تجمیع عوارض در سال ۱۳۸۱، تلاش شد درآمد شهرداری‌ها از محل عوارض نوسازی، عوارض فروش کالاها و فرآورده‌های نفتی، مخابرات، برق و آب و فاضلاب افزایش یابد. اما تدابیر پیش‌بینی شده در این قانون کافی نبود. برای مثال در این قانون نرخ عوارض نوسازی دو برابر شد، اما این اقدام قانون گذار به دلیل تعیین ارزش املاک به صورت درصد ناچیزی از قیمت بازاری آن، چندان کارساز نشد.

با تصویب قانون مالیات بر ارزش افزوده در سال ۱۳۸۷ و اختصاص سه واحد درصد از درآمد مالیات بر ارزش افزوده به شهرداری‌ها و دیهاری‌ها و ساماندهی وضعیت عوارض سوخت، سیگار و فاضلاب

تصمیم برای شهرداری های کلان شهرها نداشته است.

۱-۳-۳- محدود کردن اختیارات شوراهای شهر

با تصویب قانون تشکیل شوراهای اسلامی شهر و ده در سال ۱۳۷۵، گام مهمی در جهت عملی کردن یکی از اصول مهم قانون اساسی در زمینه اداره شورایی امور کشور برداشته شد. اما مطابق بند ۱۶ ماده ۷۱ قانون مذکور، تصویب لوایح عوارض شهر توسط شوراهای باید در چارچوب سیاست های عمومی دولت باشد. همچنین آیین نامه اجرائی هیئت وزیران (مصوب سال ۱۳۷۸) در مورد ماده ۷۷ قانون شوراهای مقرر می دارد: «نسبت عوارض شهر، روستا و شهرک با درآمدها، عرضه کالاها و خدمات و سایر موضوعها، حداکثر براساس نرخی است که سالانه توسط وزارت کشور پیشنهاد شده است و به تصویب هیئت وزیران می رسد». در مورد وضع بهای خدمات شهری نیز اجرای مصوبات شوراهای اسلامی شهرها موکول به موافقت فرمانداری ها شده است. سیاست کلی دولت های مختلف همواره این بوده که با وجود تورم های مزمن دورقمی در اقتصاد کشور، بهای خدمات شهرداری ها به ویژه در مورد بلیت مترو و اتوبوس به تناسب تورم افزایش نیابد.

مطابق ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده (مصوب ۱۳۸۷): «برقراری هرگونه عوارض از سایر وجوه برای انواع کالاهای وارداتی و تولیدی و همچنین ارائه خدمات که در این قانون تکلیف مالیات و عوارض آنها مشخص شده است، همچنین برقراری عوارض بر درآمدهای مأخذ محاسبه مالیات، سود سهام شرکتها، سود اوراق مشارکت، سود سپرده سرمایه گذاری و سایر عملیات مالی اشخاص نزد بانکها و مؤسسات اعتباری غیربانکی مجاز، توسط شوراهای اسلامی و سایر مراجع ممنوع است».

با توجه به قیدوبندهای فوق عملاً دست شوراهای اسلامی شهرها در وضع و وصول عوارض شهری بسته شده است.

۱-۳-۴- کمک های بلاعوض دولت به شهرداری ها

در قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰، پرداخت

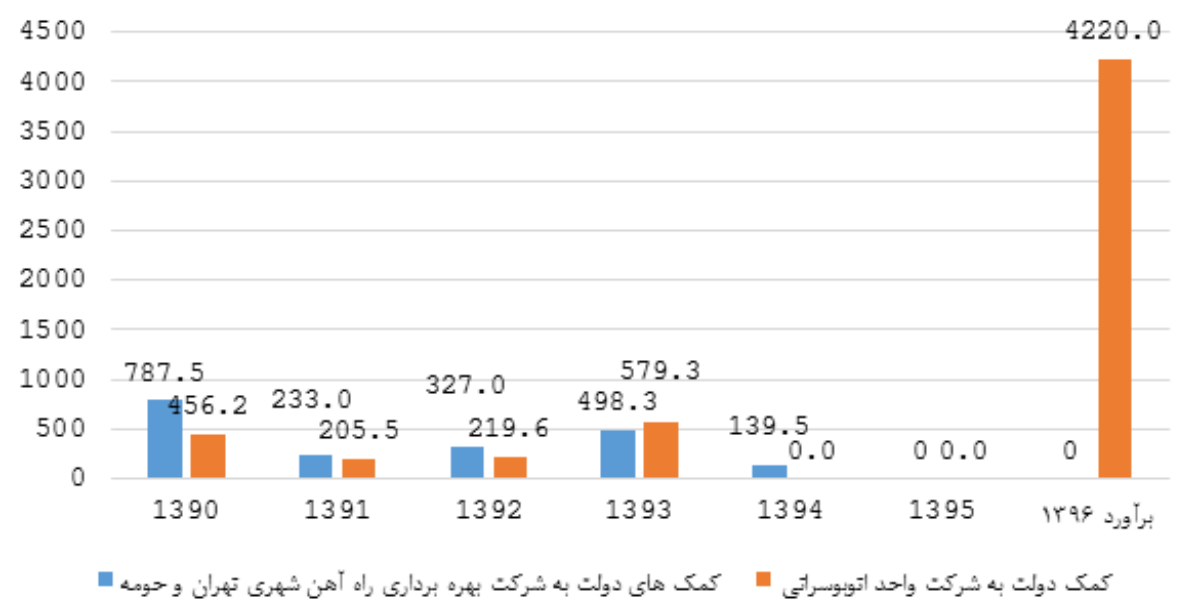
کمک بلاعوض دولت برای شهرداری های کلان شهرها در موارد خاص پیش بینی شده است: در ماده ۳۷ قانون مذکور چنین آمده است: «اعتبار منظور شده در قوانین بودجه سنواتی تحت عنوان «یارانه بلیت اتوبوسرانی»، «خرید اتوبوس و قطعات یدکی برای اتوبوسرانی های شهری» و «یارانه بلیت قطارهای شهری» به منظور جبران کسری هزینه های بهره برداری از سیستم های اتوبوسرانی و راه آهن شهری وابسته به شهرداری ها بنا بر پیشنهاد سازمان شهرداری های کشور و تأیید سازمان برنامه و بودجه کشور بین سیستم های یادشده توزیع می گردد تا براساس موافقت نامه هایی که بین سازمان برنامه و بودجه کشور با سازمان شهرداری ها با شهرداری های ذی نفع مبادله می گردد، برای حمایت از سیستم های حمل و نقل عمومی، جمیع شهرها به مصرف برسد».

به موجب ماده ۴۰ این قانون «وزارت کشور موظف است به میزان ۱۰ درصد از کل هزینه شماره گذاری خودروهای سواری در شهرهایی که سیستم قطار شهری آنها به مرحله اجرا یا بهره برداری می رسد اخذ و به حساب درآمد عمومی نزد خزانه داری کل واریز نماید، معادل مبالغ واریزی از محل ردیف خاصی که در قوانین بودجه سنواتی منظور می شود، در اختیار شهرداری های ذی ربط قرار می گیرد تا پس از مبادله موافقت نامه با سازمان برنامه و بودجه کشور جهت تأمین بخشی از هزینه اجرا یا جبران بخشی از هزینه های بهره برداری خطوط قطار شهری همان شهر مصرف گردد».

در تبصره ۱ ماده ۲ قانون توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت سوخت مصوب سال ۱۳۸۶، «اعطای کمک های بلاعوض یارانه ای به بخش های غیردولتی مرتبط با اهداف این قانون» پیش بینی شده است. در تبصره ۲ این قانون «تخفیف در حقوق ورودی و سود بازرگانی واردات ناوگان حمل و نقل همگانی، خودروهای کم مصرف، خودروهای گازسوز، نفت گاز، برقی و دونیرویی و قطعات و تجهیزات مربوط» پیش بینی شده است.

به موجب ماده ۸ قانون هدفمند کردن یارانه ها مصوب سال ۱۳۸۸ دولت مکلف شده ۳۰ درصد خالص وجوه حاصل از اجرای این قانون

نمودار ۷: کمک های بلاعوض (جاری و سرمایه ای) دولت به شهرداری تهران ۱۳۹۵-۱۳۹۰



مأخذ: مستخرج از پرسشنامه شرکت راه آهن شهری تهران و حومه و شرکت واحد اتوبوسرانی تهران و حومه

جدول ۲: بدهی دولت به شهرداری بابت یارانه جاری و سرمایه به شرکت‌های حمل‌ونقل عمومی تهران در سال ۱۳۹۵

ردیف	شرح	مبلغ (میلیارد ریال)	سهم (درصد)
۱	۵۰ درصد سهم دولت در تملک و ساخت ایستگاه‌های مترو	۳۱,۲۸۰	۲۸,۶
۲	سهم دولت در یارانه بلیت شرکت اتوبوسرانی تهران و حومه (یک‌سوم بهای تمام‌شده)	۱۳۸۱۰	۱۲,۶
۳	سهم دولت در یارانه بلیت شرکت بهره‌برداری راه‌آهن تهران و حومه (یک‌سوم بهای تمام‌شده)	۷۱۴۲	۶,۵
۴	سهم دولت در شرکت راه‌آهن تهران و حومه (۵۰ درصد مخارج طراحی و تجهیز)	۵۷۰۹۷	۵۲,۲
	جمع کل	۱۰۹۳۲۹	

مأخذ: شهرداری تهران، اطلاعات دریافتی از اداره کل برنامه‌ریزی و بودجه شهرداری

زمینه تعیین و تعدیل بهای بلیت مترو و اتوبوس به تناسب تورم شده‌اند. همین سیاست بر مشکلات مالی شهرداری تهران در زمینه اداره امور حمل‌ونقل شهری افزوده است.

در پایان سال ۱۳۹۵ بدهی دولت به شهرداری تهران از بابت کمک‌های بلاعوض معوق به شرکت‌های حمل‌ونقل این شهر حدود ۱۰۹ میلیارد ریال بوده است (جدول ۲).

۱-۴- نقش شهرداری تهران در ایجاد ناپایداری مالی

تجربه مدیریت ۱۲ ساله شهردار سابق تهران و شوراهای گذشته بیانگر وجود نارسایی‌های جدی در حکمرانی شهری است. برخی از مهم‌ترین این نارسایی‌ها را در زیر بررسی کرده‌ایم.

۱-۴-۱- دنباله‌روی از دولت در تعیین ارزش املاک به منظور وصول عوارض نوسازی

مالیات املاک بهترین مالیات محلی است که توسط شهرداری‌ها قابل وصول است. به همین دلیل امروزه در اغلب کشورهای در حال توسعه و پیشرفته جهان، مالیات املاک که در ایران عوارض نوسازی نام گرفته است، بخش بزرگی از درآمد شهرداری‌ها را شامل می‌شود.

در ایران، قانون نوسازی و عمران شهری، قانون اصلی و مادر جهت اخذ عوارض نوسازی از املاک است این قانون در سال ۱۳۴۷ به تصویب رسید. در قانون مذکور بسیاری از وظایف، چارچوب‌ها و ضوابط تعیین، اخذ و مصرف عوارض نوسازی مشخص شده است. از جمله اینکه شهرداری مکلف است بر اساس مفاد این قانون عوارض مذکور را وصول و منحصر به مصرف نوسازی و عمران شهری برساند. با این حال وجود برخی خلأهای قانونی باعث شده که سازوکار اجرائی مناسبی جهت اجرای این قانون وجود نداشته باشد.

مطابق قانون نوسازی مقرر شده ارزش منطقه‌ای اراضی و قیمت تمام‌شده اعیانی، ملاک ارزش‌گذاری پایه عوارض قرار گیرد و درصدی

را برای پرداخت کمک‌های بلاعوض یا یارانه سود تسهیلات یا جوه اداره‌شده اختصاص دهد. دو مورد از هست مورد کمک‌های دولت مربوط به شهرداری‌هاست:

جبران بخشی از زیان شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات آب و فاضلاب، برق، گاز طبیعی و فرآورده‌های نفتی و شهرداری‌ها و دهیاری‌ها ناشی از اجرای این قانون (موضوع بند ج ماده ۸ قانون).

گسترش و بهبود حمل‌ونقل عمومی در چارچوب قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت و پرداخت حداکثر تا سقف اعتبارات ماده (۹) قانون مذکور (موضوع بند د ماده ۸ قانون).

اما با وجود تصریح قوانین فوق، دولت‌ها در دوره ریاست‌جمهوری احمدی‌نژاد و روحانی بر حسب سلیقه سیاسی خود در تخصیص اعتبارات موردنیاز به شهرداری تهران عمل کرده‌اند. این برخوردهای سیاسی تأثیرات مخربی بر مدیریت حمل‌ونقل شهر تهران بر جای گذاشته است:

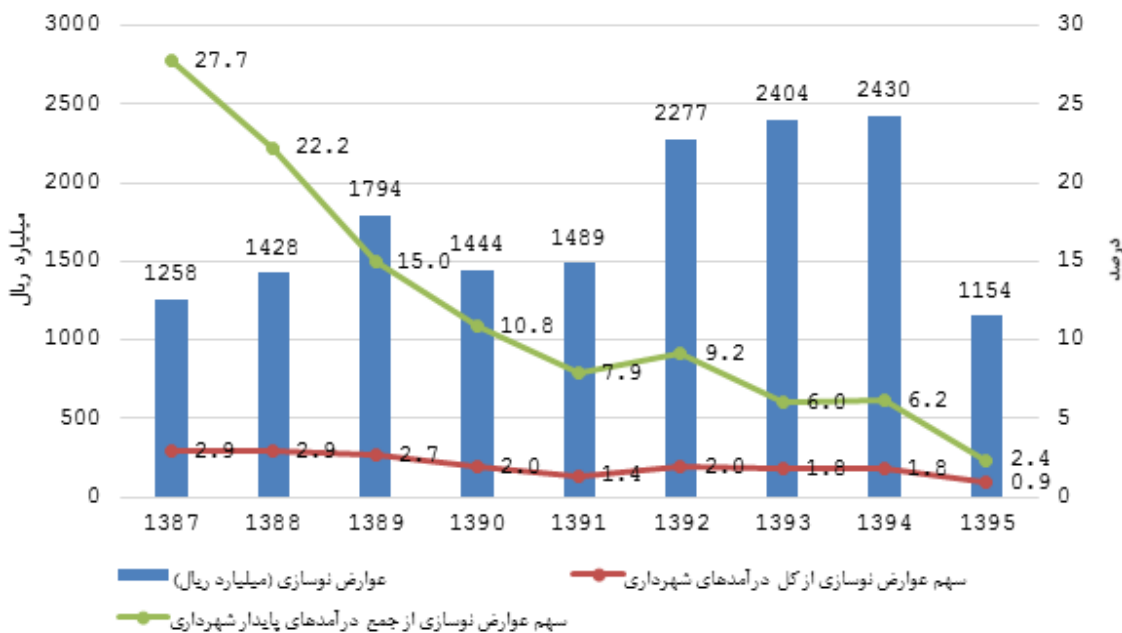
نوسانات زیاد دریافتی شهرداری تهران از بودجه دولت و غیرقابل پیش‌بینی بودن آن شرکت‌های راه‌آهن شهری و اتوبوسرانی تهران و حومه را با مشکلات مالی بسیار مواجه کرده است. بدهی‌های سنگین شرکت راه‌آهن شهری تهران تا حدود زیادی محصول این شیوه برخورد است.

به تأخیر افتادن نوسازی ناوگان اتوبوسرانی شهر تهران موجب آلودگی بیشتر هوای این شهر شده است.

توسعه کند مترو شهری و عدم تحقق برنامه‌های آن نیز در ازدحام ترافیک شهر تهران که موجب اتلاف وقت مسافران و تشدید آلودگی هوای شهر است، تا حدود زیادی پیامد همین سیاست است.

دولت‌های مختلف نه تنها در تعیین و تخصیص کمک‌های بلاعوض به شهرداری تهران منصفانه عمل نکرده‌اند و به این ترتیب حقوق شهروندان بزرگ‌ترین شهر کشور را نادیده گرفته‌اند، بلکه از طریق فرمانداری شهرستان تهران مانع تصویب مصوبات شورای شهر در

نمودار ۸: منابع حاصل از عوارض نوسازی و سهم از کل درآمدهای شهرداری



مأخذ: محاسبات تحقیق بر اساس اطلاعات تفریغ بودجه شهرداری تهران برای سال‌های ۹۵-۱۳۸۷

ماده قانونی، ارزش معاملاتی تعیین شده باید هر سال به میزان دو واحد درصد افزایش یابد تا زمانی که ارزش معاملاتی هر منطقه به ۲۰ درصد میانگین قیمت‌های روز املاک برسد.

ظاهراً دولت در نظر دارد با این اقدام و نیز با افزایش نرخ عوارض نوسازی به ۱/۵ درصد، درآمد شهرداری‌ها را از محل عوارض نوسازی افزایش دهد. اما نظر به اینکه امروزه قیمت معاملاتی فاصله بسیار از قیمت بازار دارد و بعد از ۱۰ سال قرار است قیمت معاملاتی به یک پنجم قیمت بازار برسد، این تدابیر چندان ثمر چشمگیری به بار نخواهد آورد. به خصوص آنکه نحوه برخورد با مؤدیان بدحساب در قانون نوسازی اساساً کارگر نیست و نرخ فرار از پرداخت عوارض در شهر تهران بسیار بالاست.

۱-۴-۲- ابهام در قیمت‌گذاری بهای خدمات شهری

در قیمت‌گذاری بهای خدمات شهرداری تهران و شرکت‌ها و سازمان‌های آن از قاعده معینی استفاده نمی‌شود. مطالعات ما در این زمینه گویای آن است که:

مطابق قوانین موجود باید یک‌سوم بهای تمام‌شده سفرهایی که با مترو و اتوبوس در شهر انجام می‌شود از محل فروش بلیت و سایر درآمدهای شرکت‌های مربوطه تأمین شود و بقیه آن از سوی دولت و شهرداری به مقدار مساوی تأمین مالی شود. اما نکته در اینجا است که ظاهراً شرکت واحد اتوبوسرانی تهران و حومه برخلاف شرکت راه‌آهن شهری تهران و حومه هزینه‌های دفتری استهلاک را در این محاسبه منظور می‌کند. بدیهی است که نحوه عمل شرکت واحد اتوبوسرانی نادرست است. اما شورای شهر به این موضوع توجهی ندارد.

چون قیمت تمام‌شده مدیریت پسماند واحدهای خانگی، تولیدی، تجاری، بیمارستانی، ساختمانی و... متفاوت است، انتظار می‌رود قیمت‌های متفاوتی برای دفع انواع پسماندها تعیین و از تولیدکنندگان آن دریافت شود. این در حالی است که در لوائح تقدیمی سازمان پسماند

از این ارزش به تصمیم انجمن شهر (شوراهای اسلامی شهر) مبنای محاسبه عوارض نوسازی با نرخ پنج در هزار باشد. اما در دوره بعد از انقلاب نکته اخیر مغفول ماند و بنابر ملاحظات اجتماعی و سیاسی قیمت منطقه‌ای املاک از قیمت بازار فاصله بسیار گرفت. به همین دلیل درآمد ناشی از عوارض نوسازی بسیار کمتر از نرخ تورم رشد یافت. قانون‌گذار به جای اصلاح این نقیصه، دو بار اقدام به افزایش نرخ عوارض نوسازی کرده اما این کار مشکلی را حل نکرده است.

متأسفانه از نیمه دوم دهه ۱۳۷۰، ارزش معاملاتی املاک (موضوع قانون مالیات‌های مستقیم مصوب سال ۱۳۶۶) به جای ارزش منطقه‌ای املاک، مبنای ارزش‌گذاری املاک برای محاسبه عوارض نوسازی قرار گرفت. اما سیاست‌های وزارت امور اقتصادی و دارایی در زمینه محاسبه ارزش معاملاتی املاک به نحوی بوده که عملاً در سال ۱۳۹۴ ارزش معاملاتی املاک حدود دو درصد ارزش بازاری آن شده است. همین وضع عامل اصلی در کاهش درآمدهای شهرداری‌ها از محل عوارض نوسازی بوده است (نمودار ۸). اتخاذ این رویه از سوی دولت مغایر نص صریح قانون عوارض نوسازی است؛ اما شهرداری تهران و شورای اسلامی شهر تهران به آن اعتراضی نداشته‌اند.

قانون‌گذار در قانون مالیات‌های مستقیم مصوب سال ۱۳۶۶، تعیین ارزش معاملاتی املاک را بر عهده کمیسیون تقویم املاک گذاشته است. گفتنی است که ادارات مالیاتی این ارزش معاملاتی را مبنای محاسبه مالیات نقل و انتقال املاک و سرقفلی قرار می‌دهند. با توجه به لاینحل ماندن موضوع ارزش‌گذاری زمین شهری و اعیانی آن به عنوان پایه محاسبه مالیات نقل و انتقال املاک و محاسبه عوارض نوسازی، در ماده ۲۴ اصلاحیه قانون مالیات‌های مستقیم مصوب تیر ماه سال ۱۳۹۴، قانون‌گذار کمیسیون مزبور را موظف کرد ارزش معاملاتی موضوع این قانون را در سال اول معادل دو درصد میانگین قیمت‌های روز منطقه به لحاظ ملاک‌هایی همچون قدمت، تراکم، نوع مصالح، نوع مالکیت، قیمت اراضی، کاربری اراضی و... تعیین کند. بر اساس این



مصرف کنندگان بستگی دارد. در اینجا هدف این است که با در اختیار داشتن منابع معین برای تولید کالاها و خدمات مورد نیاز شهروندان، چنان ترکیبی از محصولات انتخاب شود که بالاترین سطح رفاه ممکن را برای آنان فراهم کند. اما شیوه عمل شهرداری تهران بیانگر بی‌توجهی کامل به کارایی اقتصادی است:

شهرداری تهران بر حسب صلاحدید سیاسی مدیران ارشد آن، اجرای برخی از پروژه‌های عمرانی و انجام برخی از وظایف خدمات شهری را بر عهده گرفته است که در شمار وظایف قانونی آن نیست. برای مثال می‌توان از اداره فروشگاه‌های زنجیره‌ای شهروند، انتشار روزنامه همشهری و احداث مساجد و کمک به سفر مردم به عتبات عالیات نام برد. شهرداری تهران همه‌ساله میلیاردها تومان صرف اجرای پروژه‌های عمرانی می‌کند. اما مطالعات ما گویای آن است که سازمان فنی و عمرانی و سازمان حمل‌ونقل شهرداری تهران آگاهی از اصول اولیه ارزیابی هزینه-فایده پروژه‌های بخش عمومی محلی ندارند و به این ترتیب منابع کمیاب مالی صرف پروژه‌هایی شده که لاقط همواره به بهبود رفاه شهروندان نینجامیده یا پروژه‌هایی که به اجرا درآمده‌اند بر اساس کارایی هزینه انتخاب نشده‌اند. برای مثال می‌توان استدلال کرد که احداث برج میلاد ضرورت فنی برای تسهیل امور مخابراتی شهر نداشته و پروژه پل دوطبقه صدر لزوماً بهترین گزینه برای حل مسائل ترافیکی آن محدوده نبوده است و طراحی آن نیز با فناوری روز سازگار نیست. همچنین شهرداری تهران در دوره ۱۳۹۵-۱۳۹۰ منابع عظیمی را صرف هوشمندسازی شهر تهران کرده است. اما اهداف این پروژه و پیامدهای رفاهی آن برای جامعه شهری و بهبود کارایی مدیریت شهری همچنان در حاله‌ای از ابهام قرار دارد.

بدیهی است که بی‌توجهی به کارایی اقتصادی پروژه‌های عمرانی و وظایف جاری شهرداری تهران موجب افزایش هزینه‌ها، افزایش کسری بودجه و کاهش رفاه شهروندان شده است.

۱-۴-۴- کارایی فنی اندک در انجام وظایف جاری و اجرای پروژه‌های عمرانی

یکی از علل مضمیقه مالی شهرداری تهران، عدم کارایی فنی شهرداری، شرکت‌ها و سازمان‌های وابسته به آن است. کارایی فنی در

به شورای اسلامی شهر تهران چنین تفکیکی وجود ندارد. مسئله دیگر بی‌توجهی به سطح کارایی فنی سازمان‌ها و شرکت‌های متولی ارائه خدمات است. برای مثال شرکت بهره‌برداری مترو در چند سال گذشته به استخدام بی‌رویه نیروی کار دست زده و سازمان مدیریت پسماند با وجود واگذاری بخش اعظم وظایف خود به صورت برون‌سپاری به شرکت‌های خصوصی، نیروی انسانی فراوانی را در استخدام دارد. شاید به همین دلیل است که هزینه جمع‌آوری، حمل و پردازش و دفن پسماند شهری در سال ۱۳۹۶ در شهر تهران سه هزار و ۳۴۱ میلیارد ریال برآورد شده که حدود ۳۷ درصد هزینه خدمات شهری در تهران است. تحمیل هزینه‌های ناشی از عدم کارایی فنی شرکت بهره‌برداری مترو و سازمان پسماند به شهروندان و بودجه دولت و شهرداری هیچ محمل منطقی ندارد.

بخشی از خدمات سازمان مدیریت پسماند به صورت کالای عمومی و بخش دیگر آن به صورت کالای خصوصی است. مثلاً تنظیف معابر در شمار خدمات عمومی است که باید مجانی در اختیار ساکنان شهر قرار گیرد. اما مدیریت پسماند تولیدشده در منازل، واحدهای تولیدی و تجاری و بیمارستانی در شمار خدمات خصوصی است که هزینه آن باید از تولیدکنندگان انواع پسماندها دریافت شود. اما در طبقه‌بندی بودجه‌های هزینه‌ها و لوايح پیشنهادی برای تعیین بهای خدمات پسماند، این تمایزات به صورت صریح و آشکار مشاهده نمی‌شود. ضمناً پرداخت یارانه به بهای خدمات پسماند خانوارهایی که فاقد توان پرداخت کافی‌اند، ضرورت دارد. اما این موضوع در شهرداری تهران نادیده گرفته شده است.

از نحوه محاسبه قیمت تمام‌شده خدمات حفاری عرضی و طولی معابر و ترمیم آسفالت خیابان‌ها اطلاعات دقیقی در دست نیست. در بودجه مصوب شهرداری تهران نیز هزینه خدمات ارائه‌شده به شرکت‌های دولتی مسئول خدمات زیربنایی از هزینه خدمات ترمیم معابر به طور اعم تفکیک نمی‌شود. نحوه محاسبه بهای خدمات شهری در چهار مورد مهم در جدول (۳) توضیح داده شده است.

۱-۴-۳- کارایی اقتصادی اندک در تخصیص منابع کمیاب کارایی اقتصادی به قیمت نهاده‌ها و ستانده‌ها و ارجحیت

جدول ۳: نحوه محاسبه بهای خدمات در شهرداری تهران

معافیت و تخفیف	یارانه پرداختی		پوشش هزینه‌ها			نوع خدمات
	کمک سرمایه‌ای	کمک جاری	هزینه‌های مالی	هزینه استهلاک	هزینه جاری	
ندارد	کمک مالی شهرداری	کمک مالی شهرداری	محاسبه نمی‌شود	محاسبه نمی‌شود	پوشش کامل	پسماند
ندارد	کمک مالی شهرداری جز در مورد حفاری و ترمیم به سفارش شرکت‌های دولتی	ندارد	نامشخص	نامشخص	پوشش کامل	حفاری طولی و عرضی و ترمیم آسفالت معابر عمومی
دارد	۱۰۰ درصد توسط دولت	دولت و شهرداری هر کدام یک‌سوم هزینه جاری	محاسبه نمی‌شود	محاسبه نمی‌شود	یک‌سوم هزینه‌ها	خدمات راه‌آهن شهری
دارد	۱۰۰ درصد توسط دولت	دولت و شهرداری هر کدام یک‌سوم هزینه جاری	محاسبه نمی‌شود	محاسبه می‌شود	یک‌سوم هزینه‌ها	خدمات اتوبوسرانی

اقتصاد زمانی به دست می‌آید که نتوان بدون افزایش مقدار نهاده‌ها (نیروی کار، سرمایه و مواد...) تولید را افزایش داد. در واقع کارایی فنی مربوط می‌شود به استفاده کامل از نیروی کار و ظرفیت‌های تولید و مواد و مصالح و انرژی به کاررفته در تولید و عدم اتلاف این منابع. شواهد فراوانی از عدم کارایی فنی در شهرداری تهران در دست است: استخدام پرسنل مازاد بر نیاز در شهرداری تهران و شرکت بهره‌برداری راه‌آهن شهری تهران و حومه، یکی از مصادیق بارز عدم کارایی فنی شهرداری و شرکت‌های وابسته به آن است. به گفته نایب‌رئیس کمیسیون برنامه و بودجه شهرداری تهران ۷۰ هزار نیروی استخدامی و ۱۸ هزار پست سازمانی مصوب در شهرداری تهران وجود دارد. یعنی نیروی کار شهرداری بیش از سه برابر پست‌های مصوب است. ضمناً به گفته وی چهار هزار کارمند بی‌کار حقوق‌بگیر در مترو وجود دارند (به نقل از سایت شورای اسلامی شهر تهران).

رواج روال‌های اداری زمان‌بر و زائد در شهرداری تهران یکی دیگر از مصادیق عدم کارایی این مؤسسه است. برای مثال امروزه برای صدور پروانه ساختمانی در شهرداری تهران، به طور متوسط ۹ ماه زمان لازم است. تأخیر طولانی در اجرای پروژه‌های عمرانی شهرداری نیز یکی دیگر از مصادیق بارز عدم کارایی فنی در این مؤسسه به شمار می‌رود. عدم کارایی فنی موجب افزایش هزینه‌ها به ازای هر واحد محصول، افزایش کسری بودجه و کاهش رفاه شهروندان می‌شود.

۱-۴-۵- معرفی هولوگرام و بودجه غیر نقدی

هر چند اداره کل برنامه و بودجه شهرداری تهران به طبقه‌بندی توصیه‌شده توسط سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها پایبند بوده است؛ اما ابداع بودجه غیرنقدی عملاً عملکرد بودجه عمرانی شهرداری تهران را به فروش تراکم و تغییر کاربری گره زده و آثار خطرناکی در زمینه ایجاد ناپایداری مالی شهرداری تهران داشته است.

افزایش در خور توجه هزینه‌های شهرداری تهران در دهه اخیر موجب شد شورای شهر تهران و شهردار سابق آن، به فروش تراکم و تغییر کاربری بدون رعایت ضوابط بارگذاری طرح جامع و تفصیلی روی آورند. اما بسیاری از انبوه‌سازان قادر نبودند عوارض تراکم اضافی و تغییر کاربری را نقداً بپردازند. به همین دلیل پرداخت مطالبات پیمانکاران شهرداری با تأخیر صورت می‌گرفت و در نتیجه بسیاری از پروژه‌های بزرگ شهرداری با تأخیر اجرا می‌شد. از این رو شورای شهر تهران و شهرداری تهران با همکاری همدیگر نسبت به ایجاد شرکت‌های کارگزاری اقدام کردند. فرض بر این بود که صاحبان این شرکت‌ها با دسترسی آسان به منابع نقدی از یک سو می‌توانند مطالبات پیمانکاران شهرداری را بپردازند و از سوی دیگر مطالبات شهرداری از انبوه‌سازان را به اشکال مختلف از جمله دریافت املاک و مشارکت در سرمایه‌گذاری‌ها وصول کنند و در ازای دریافت حق کمیسیون معادل پنج درصد پول نقد لازم را به خزانه شهرداری واریز کنند. برای این منظور قراردادهایی با هشت شرکت کارگزاری به نام‌های: شرکت عمران شهر پایدار، شرکت شهر آتیه، شرکت رستاجارت مبین (یاس)، شرکت جهان، شرکت دیدار ایرانیان، شرکت ساختمانی کار، شرکت گوهریاران و شرکت تهاتر شهر منعقد شد.

مقرر بود کارگزاران طرف قرارداد با بهره‌گیری از امکانات مالی خود (نقدی و غیرنقدی) نسبت به پاسخگویی مطالبات طلبکاران شهرداری و همچنین تملک املاک واقع در طرح‌های عمرانی شهرداری، با همکاری سازمان املاک اقدام کنند و پس از ارائه اسناد مثبت نسبت به وصول طلب خود، صرفاً در قالب ملک یا تراکم اقدام کنند.

اما امروزه معلوم شده که این فرایندها هیچ ضبط و ثبت مالی دقیقی نداشته است. به این معنی که برخی از شرکت‌ها ادعا می‌کنند که مبالغ هنگفتی از شهرداری مطالبه دارند. اما در مقابل شهرداری تهران مدعی است که برخی از این شرکت‌ها نه تنها مطالبه‌ای ندارند بلکه مبالغ زیادی به شهرداری بدهی دارند. برای مثال به گفته محسن هاشمی رئیس شورای شهر تهران قرارداد ۱۰ هزار میلیارد تومانی شهرداری تهران با شرکت یاس (که توسط برخی از مدیران سابق شهرداری تهران تشکیل شده است)، آلوده به فساد است و موضوع آن در دادگاه ذی‌ربط در دست بررسی است. به گفته ایشان، مطالبات شهرداری از شرکت یاس دقیقاً مشخص نیست اما بحث بر سر چهار هزار تا چهار هزار و ۵۰۰ میلیارد تومان هولوگرام است (به نقل از روزنامه همشهری ۱۳۹۷/۴/۱۶).

در این میان شهرداری‌های مناطق برای آنکه بودجه غیرنقد را در اختیار خود نگه دارند و به حساب خزانه شهرداری واریز نکنند، پروژه‌هایی را تعریف و به کارگزاران معرفی می‌کردند تا از این طریق پول به شهرداری منطقه برگردانده نشود. با کمال شگفتی هیچ آمار دقیقی از اینکه به چه میزان و با چه مبالغی هولوگرام صادر شده یا اساساً شهر تا چند سال آینده پیش‌فروش شده، وجود ندارد.

شهرداری تهران به مفاد ماده ۱۴۱ برنامه پنج‌ساله دوم خود در زمینه ایجاد خزانه متمرکز بودجه غیرنقدی، عمل نکرده است. شهردار جدید تهران در واکنش به ابهامات و اشکالات مالی هولوگرام عوارض ساختمانی، از نیمه دوم سال ۱۳۹۷، صدور هر گونه هولوگرام جدید را ممنوع اعلام کرد و رسیدگی به وضعیت هولوگرام‌های صادره قبلی را به کمیته خاصی که برای این منظور تشکیل شده، واگذار کرد.

۱-۴-۶- عدم رعایت شفافیت و پاسخگویی در گزارش دهی مالی به دولت، شورای شهر و شهروندان تهران

به منظور سنجش واقع‌بینانه عملکرد مالی شهرداری‌ها رعایت نکات معینی ضروری است. اما اطلاعات موجود گویای آن است که در این زمینه کاستی‌های جدی وجود دارد:

استانداردهای حسابداری که به طور اخص برای شهرداری‌ها تنظیم و به آنها ابلاغ شده باشد، در شهرداری تهران رعایت نمی‌شود. برقراری نظام حسابداری تعهدی در شهرداری‌ها به جای روش حسابداری نقدی. در ادوار گذشته ادعا شده که روش حسابداری در شهرداری تهران از نقدی به تعهدی تغییر کرده است. اما برخی صاحب‌نظران در این مورد تردید دارند.

انتشار صورت‌بدهی‌های شهرداری تهران شامل بدهی آن به بانک‌ها، مانده‌بدهی شهرداری تهران، شرکت‌ها و سازمان‌های آن به صورت اوراق مشارکت و تعهدات مالی شهرداری به اشخاص حقیقی و حقوقی در فواصل زمانی معین. شهرداری تهران هرگز صورت‌های مالی شفاف را در زمینه مانده‌بدهی‌های خود منتشر نکرده است.

هر چند در قانون شهرداری‌ها، سازوکار شفاف برای حسابرسی مستقل و بیرونی شهرداری‌ها پیش‌بینی شده، اما گزارش حسابرسان مستقل تنها می‌تواند دلایل انحرافات از بودجه را نشان دهد و کمتر ارزش تحلیلی دارد. در گذشته حسابرسی بیرونی در شهرداری متداول نبوده است. ضمناً گزارش‌های تفریغ بودجه شهرداری تهران برای مدت مدیدی با تأخیر طولانی منتشر می‌شد. فقط در سال‌های اخیر است که گزارش تفریغ بودجه شهرداری تهران به‌موقع تهیه می‌شود. ضمناً با کمال شگفتی نتایج گزارشات تفریغ بودجه در شهرداری تهران همواره محرمانه تلقی می‌شود.

جدول ۴: عدم شفافیت مالی در قراردادهای بستر فساد مالی در شهرداری تهران

فساد مالی	هزینه‌ها	کسری بودجه	رفاه شهروندان
عدم شفافیت در مناقصه‌ها (پیمانکاری پروژه‌های عمرانی)	+	+	-
عدم شفافیت در مزایده‌ها (فروش اموال و املاک)	+	+	-
عدم شفافیت در برون‌سپاری وظایف	+	+	-

نظارت دولت: در کشور ما برخلاف کشورهای دیگر، به دلیل خلأ قانونی، وزارت کشور نظارت مالی مؤثری بر عملکرد مالی شهرداری‌ها ندارد.

تحلیل ریسک توسط شرکای مالی: به دلیل عقب‌ماندگی بازارهای مالی ریسک اعتباری شهرداری تهران از سوی بانک‌هایی که به شهرداری وام می‌دهند مورد ارزیابی قرار نمی‌گیرد.

گزارش‌های مالی داخلی: این گزارش‌ها توسط کارکنان و مقامات شهرداری تهیه می‌شود: در شهرداری تهران علی‌القاعده این نوع گزارشات باید توسط معاونت مالی و اقتصادی تهیه شود و در اختیار شهردار، معاون برنامه‌ریزی و توسعه شهری و شورای شهر قرار گیرد. متأسفانه چنین گزارشاتی در بازه زمانی معین و در چارچوب استانداردهای گزارش‌دهی مالی تهیه نمی‌شود.

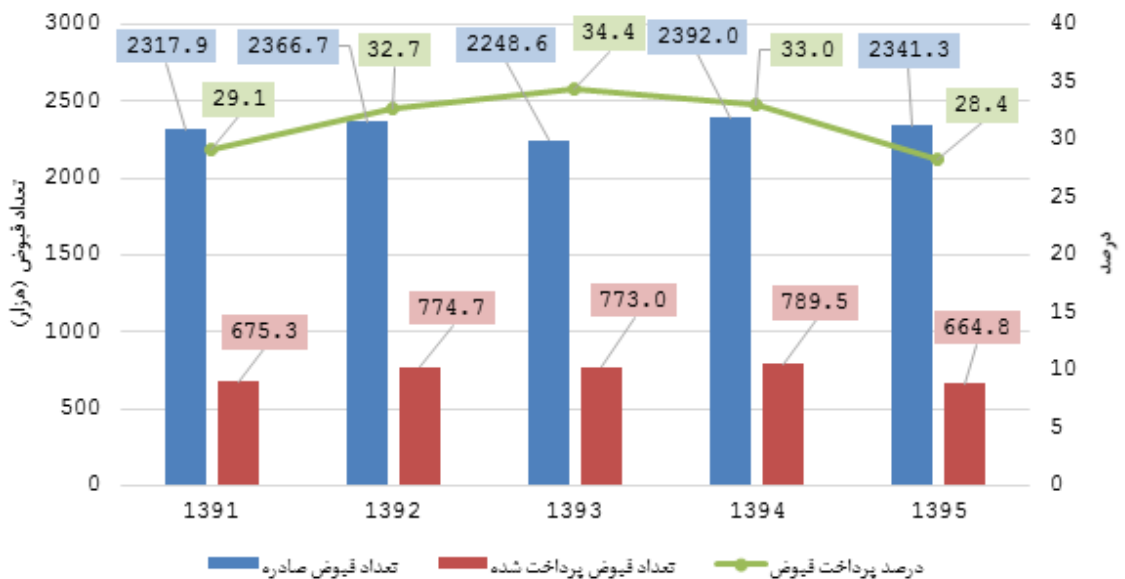
انتشار گزارشات مالی برای اطلاع شورای شهر و شهروندان: با وجود پیش‌بینی قانون در این زمینه، در شهرداری تهران گزارشات مالی شفاف و قابل استفاده برای شورای شهر و ذی‌نفعان تولید نمی‌شود.

حسابرسی بیرونی شرکت‌ها و سازمان‌های وابسته به شهرداری‌ها و انتشار صورت‌های مالی آنها. در شهرداری تهران قطعاً حسابرسی شرکت‌ها و سازمان‌های وابسته انجام می‌شود. اما نتایج آن برای اطلاع عموم منتشر نمی‌شود. در گذشته رسم معمول این بوده که در ماه آخر هر سال برای تظاهر به پایبندی شهرداری به بودجه مصوب، اصلاحیه بودجه با توجه به عملکرد شهرداری در طول سال تهیه و به تصویب شورای شهر رسانده می‌شود. ضمناً گزارشات مدونی که مبتنی بر طبقه‌بندی روشن و قابل فهمی از عملکرد بودجه شهرداری تهران باشد، در معرض قضاوت عموم قرار نمی‌گیرد. رعایت شفافیت در مناقصه‌ها و مزایده‌ها برای اطمینان از صحت عمل شهرداری ضروری است. اما شفافیت در این مؤسسه کالای کمیابی است. نتیجه اجتناب‌ناپذیر عدم شفافیت مالی در شهرداری تهران عبارت است از گسترش فساد مالی، افزایش هزینه‌های جاری و عمرانی شهرداری، افزایش ناپایداری مالی و کاهش رفاه شهروندان (جدول ۴).

عملکرد مالی شهرداری‌ها در جهان به روش‌های مختلف مورد پایش قرار می‌گیرد. اما در شهرداری تهران به دلایلی که در زیر خواهد آمد پایش عملکرد مالی ضعیف است:

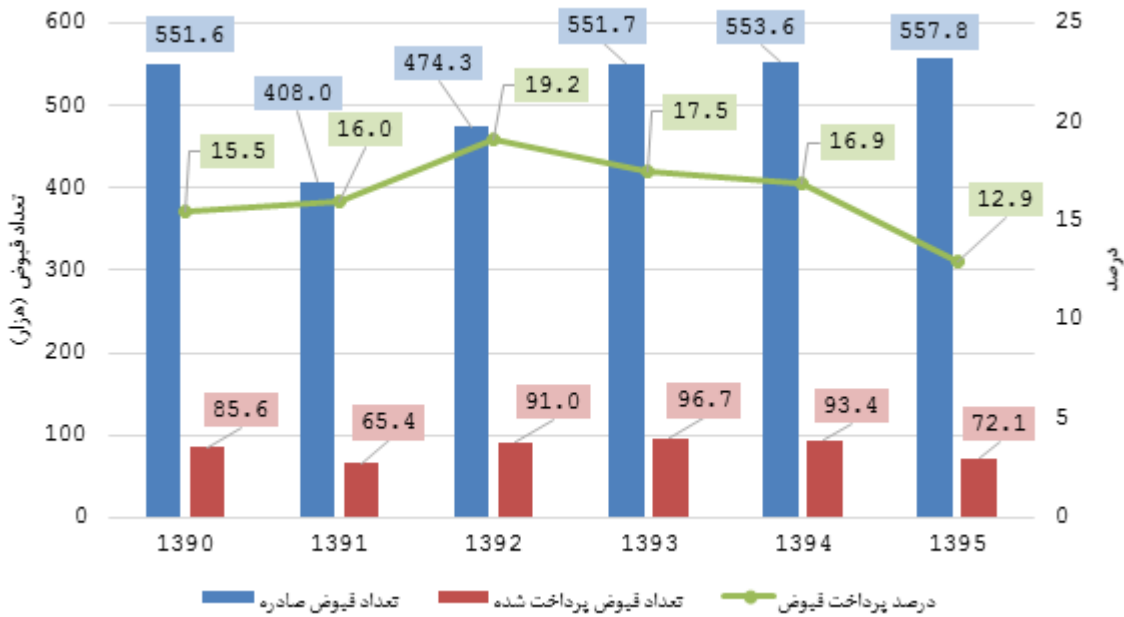
۱-۴-۷- کارایی پایین نظام تشخیص و وصول شهرداری

نمودار ۹: درصد پرداخت قبوض صادره برای عوارض نوسازی واحدهای مسکونی شهر تهران



مأخذ: اطلاعات دریافتی از سازمان فناوری اطلاعات و ارتباطات شهرداری تهران برای سال‌های ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۵

نمودار ۱۰: درصد پرداخت قبوض صادره برای عوارض نوسازی کسب و پیشه شهر تهران

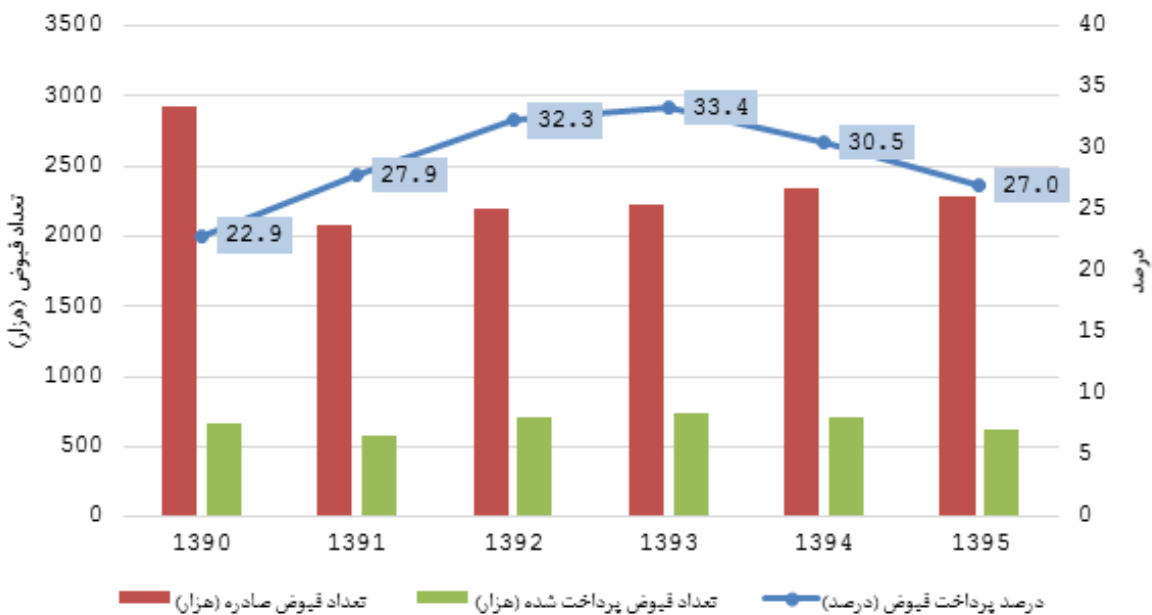


مأخذ: اطلاعات دریافتی از سازمان فناوری اطلاعات و ارتباطات شهرداری تهران برای سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۵

مالیات ارزش افزوده توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی وصول و سهم شهرداری تهران توسط خزانه‌داری محاسبه و به حساب شهرداری واریز می‌شود. ممیزی املاک توسط معاونت شهرسازی و معماری شهرداری صورت می‌گیرد. محاسبه و صدور قبوض عوارض نوسازی برای واحدهای مسکونی و کسب و پیشه و نیز عوارض پسماند توسط سازمان فناوری اطلاعات

اداره کل تشخیص و وصول درآمد شهرداری تهران در پایان سال ۱۳۹۶، دارای ۱۷۰ پست سازمانی بود و حدود ۱۶۰ نفر پرسنل در آن شاغل بوده‌اند. این اداره در خدمت تشخیص و وصول عوارض شهرداری است. اما باید توجه داشت که: عوارض متمرکز مانند عوارض فرآورده‌های نفتی و گاز توسط نهادهای ذی‌ربط دولتی وصول می‌شود و سهم شهرداری‌ها با وساطت وزارت کشور توزیع می‌شود.

نمودار ۱۱: درصد پرداخت قبوض صادره برای عوارض پسماند واحدهای مسکونی شهر تهران



مأخذ: اطلاعات دریافتی از سازمان فناوری اطلاعات و ارتباطات شهرداری تهران برای سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۵



معرض فروش قرار می‌گیرد.

۱-۵- نقش شورای شهر تهران در ایجاد ناپایداری مالی شهرداری

به موجب ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور مصوب سال ۱۳۷۵ و اصلاحات بعدی آن، وظایف معینی بر عهده شورای اسلامی شهر قرار گرفته که با واریسی آن و مقایسه عملکرد شورای شهر با این وظایف می‌توان به کم و کیف انجام وظایف شورای شهر تهران پی برد. در اینجا با توجه به ماهیت موضوع، نظارت مالی شورای شهر بر شهرداری در مرکز توجه قرار دارد. این وظایف را در زیر احصا کرده‌ایم و در هر مورد بر حسب اطلاعات موجود داوری لازم به عمل آمده است. گفتنی است که انجام دقیق مطالعاتی از این دست، کار مستقلی را می‌طلبد:

۱- انتخاب شهردار: شورای شهر وظیفه دارد شهردار را از میان افراد واجد صلاحیت سیاسی و مدیریتی انتخاب کند. گفتنی است که به موجب تبصره ۳ ماده ۷۱، شهردار تهران پس از انتخاب توسط شورای شهر باید از وزیر کشور حکم خود را دریافت کند. به این ترتیب است که صلاحیت‌های سیاسی مقدم بر صلاحیت‌های کارشناسی قرار می‌گیرد و شهردار تهران خود را جوابگوی شورای شهر نمی‌داند. در واقع سنگ اول چون نهد معمار کج، تا ثریا می‌رود دیوار کج. در عمل نیز در ۱۵ سال گذشته شهرداری تهران پله صعود به مقام ریاست جمهوری کشور تلقی می‌شده و دغدغه اصلی شهرداران منتخب، حوزه سیاست ملی بوده نه مدیریت شهری. تأمین مخارج انتخابات ریاست جمهوری توسط شهرداری که می‌خواسته‌اند از بهشت به پاستور بروند، تمایل شهرداران منتخب به واگذاری مناقصه‌ها به پایگاه‌های نهادهای نظامی و توزیع پست‌های اداری شهرداری تهران میان سرداران نهادهای نظامی همه از تجلیات و پیامدهای این عارضه است.

۲- نظارت شورا بر حسن اجرای مصوبات شورا و طرح‌های مصوب در امور شهرداری و سایر سازمان‌های خدماتی: عدم پیگیری مصوبه شورا در مورد واریز درآمدهای هولوگرام به خزانه شهرداری یکی از موارد بارز تخلف شورای شهر چهارم از این وظیفه است.

۳- نظارت بر حسن اداره و حفظ سرمایه و دارایی‌های نقدی، جنسی و اموال منقول و غیرمنقول شهرداری و همچنین نظارت بر حساب درآمد و هزینه آنها: همچنین تأیید صورت جامع درآمد و هزینه شهرداری که هر شش ماه یک بار توسط شهرداری تهیه می‌شود و انتشار آن برای اطلاع عموم و ارسال نسخه‌ای از آن به وزارت کشور در شمار وظایف مهم شورا است. در این زمینه بعضاً گزارشات مالی غیراستاندارد و بسیار مغشوشی در سایت شورای شهر به نمایش درمی‌آید که به هیچ‌وجه برای مشاهده‌کنندگان آن قابل فهم نیست. ظاهراً به جای شفافیت رفع تکلیف قانونی مورد توجه انتشاردهندگان چنین گزارشاتی است.

۴- تصویب بودجه، اصلاح و متمم بودجه سالانه شهرداری، مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری با رعایت آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها و همچنین تصویب بودجه شورای شهر: بی‌توجهی شورا به کسری بودجه پیدا و پنهان شهرداری تهران و ناپایداری مالی ناشی از آن در درآمدت امری است روشن. کسری بودجه شهرداری مطابق استانداردهای پذیرفته‌شده باید کمتر از پنج درصد باشد، در حالی که کسری بودجه شهرداری تهران در یک دوره ۹ ساله (۱۳۹۵-۱۳۸۷) حدود ۲۲ درصد بوده است. نکته دیگر این است که اگر شورای شهر تهران در انجام این وظیفه جدی است، چرا متمم بودجه شهرداری را همه‌ساله در اسفند ماه به تصویب می‌رساند. مگر این شگردی جز برای لاپوشانی تخلفات شهرداری از اجرای مصوبات بودجه آن است.

شهرداری تهران انجام می‌شود. به این ترتیب اداره کل تشخیص و وصول درآمد، عاملیتی در شناسایی مؤدیان عوارض، برآورد و محاسبه عوارض متعلقه، صدور قبوض مربوطه و وصول عوارض ندارد.

به دلایل فوق به نظر می‌رسد وجود تشکیلات عربض و طویل و پرسنل فراوان در این اداره توجیه منطقی ندارد.

آمار دریافت‌شده از اداره اطلاعات و فناوری شهرداری تهران حاکی از آن است که در بازه زمانی ۱۳۹۵-۱۳۹۰ یعنی در شش سال درصد پرداخت قبوض صادره برای عوارض نوسازی واحدهای مسکونی در دامنه ۲۸/۴ تا ۳۴/۴ در نوسان بوده است (نمودار ۹) و درصد پرداخت قبوض واحدهای کسب و پیشه بسیار کمتر از آن است (نمودار ۱۰).

بدهی انباشته مؤدیان عوارض نوسازی واحدهای مسکونی به دلیل عدم پیگیری آن همواره چندین برابر پرداختی بدهی سال مربوطه است. در واقع شواهد موجود بیانگر آن است که اگر مالکان اراضی و املاک به دلیل نقل و انتقال ملک یا به دلایل قانونی دیگر از جمله انحصار وراثت نیازمند پرداخت عوارض ملک خود نباشند، آن را برای چندین سال به تعویق می‌اندازند.

وضعیت وصول عوارض پسماند نیز بهتر از عوارض نوسازی نیست. در بازه زمانی ۱۳۹۵-۱۳۹۰ درصد پرداخت قبوض عوارض پسماند در شهرداری تهران در دامنه ۲۲/۹ تا ۳۳/۴۵ در نوسان بوده و روند رو به بهبودی در این زمینه مشاهده نمی‌شود (نمودار ۱۱). پیداست که مؤدیانی که پرداخت بدهی آنها بابت خدمات پسماند به تعویق افتاده است، اگر ناگزیر نشوند، تمایلی به پرداخت بدهی خود ندارند.

۱-۴-۸- فروش اموال شهرداری تهران در فضای غیر شفاف

فروش اموال در فضای غیرقانونی و غیرشفاف به منظور پوشش کسری مزمن بودجه شهرداری تهران در سال‌های اخیر اوج گرفته است. فروش برخی از املاک شهرداری با تخفیف‌های ویژه به مدیران شهرداری، برخی از اعضای شورای چهارم شهر و افراد ذی‌نفوذ سیاسی در بحبوحه بحران مالی شهرداری تهران در سال ۱۳۹۵ موجب حیرت عموم مردم تهران شد. جالب‌تر آنکه قوه قضائیه به جای پیگیری مسئله و شناسایی مسئولان متخلف، اقدام به دستگیری مهندس جوانی کرد که این خبر توسط او رسانه‌ای شده بود.

واقعیت این است که مدیریت املاک شهرداری تهران با مشکلات عدیده‌ای مواجه است:

اداره املاک شهرداری تهران با آنکه در مناطق شهرداری نیز پرسنل دارد، تاکنون فهرست کامل املاک شهرداری را شامل شماره ثبتی، اندازه زمین و ساختمان، نوع کاربری، نحوه استفاده کنونی و برآورد ارزش روز آن به صورت آنلاین منتشر نکرده است.

در گذشته برخی از املاک و ساختمان‌های شهرداری بدون ارجاع به قوانین روشن مجانی در اختیار مدیران شهرداری و برخی از اعضای شورای شهر قرار می‌گرفته است.

در زمان فروش املاک شهرداری از طریق مزایده، روال‌های اداری شفاف و منصفانه هرگز رعایت نشده است. از این رو احتمال سوء استفاده در این معاملات بسیار بالاست.

اداره املاک شهرداری تهران با اصول اولیه مدیریت املاک آشنایی ندارد و به همین دلیل نه در دوره شورای چهارم و نه در دوره اخیر برنامه مشخصی نیز برای اداره املاک شهرداری تهران نداشته و ندارد.

در چنین وضعیتی اولاً- شهرداری تهران نمی‌تواند درآمد مناسبی را از محل بهره‌برداری املاک خود به صورت اجاره داشته باشد و ثانیاً- اموال غیرمنقول شهرداری از طریق شبکه فساد به زیر قیمت بازار در

۵- تصویب وام‌های پیشنهادی شهرداری پس از بررسی دقیق نسبت به مبلغ، مدت و میزان کارمزد آن: شورای شهر تهران قواعد مالی روشنی برای تصویب وام‌های شهرداری ندارد؛ وگرنه امروزه شاهد انباشته شدن بدهی‌های عظیم بانکی آن نمی‌بودیم. به همین دلیل بازپرداخت بدهی‌های شهرداری از محل عایدات جاری آن امروز مقدور نیست و شهرداری تهران با نکول بدهی‌های خود مواجه است.

۶- تصویب معاملات و نظارت بر آنها اعم از خرید، فروش، مقاطعه، اجاره و استیجاره که به نام شهر و شهرداری صورت می‌گیرد: همان طور که گفتیم در شهرداری تهران شفافیت لازم برای برگزاری مناقصه‌ها و مزایده‌ها وجود نداشته است. فروش املاک شهرداری به برخی از صاحب‌منصبان دولتی و شهرداری به زیر قیمت بازار آنها در گذشته امری رایج بوده و شورای چهارم شهر تهران در برخورد با تخلفات مربوط به واگذاری املاک نجومی با قاطعیت عمل نکرد. واگذاری بسیاری از پیمان‌ها به روش ترک تشریفات مناقصه در شهرداری تهران امری رایج بوده؛ اما شورای چهارم شهر تهران هرگز لب به اعتراض در این زمینه نگشوده است.

۷- تصویب لوائح برقراری یا لغو عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن با در نظر گرفتن سیاست عمومی دولت که از سوی وزارت کشور اعلام می‌شود: چشم‌پوشی شورای شهر بر تخلفات آشکار شهرداری در حوزه فروش تراکم و تغییر کاربری بر همگان روشن است. گفتنی است که در دوره زمانی ۱۳۹۵-۱۳۸۷، سهم این بخش از درآمدها در منابع بودجه شهرداری تهران ۳/۲۶ درصد بوده است. در دوره مورد مطالعه، سیاست شهرداری تهران کسب درآمد از محل فروش تراکم و تغییر کاربری به صورت غیرمجاز بوده است. به این معنی که از زمان تصویب طرح جامع ۱/۲ میلیون نفر به ظرفیت جمعیت‌پذیری تهران از لحاظ صدور پروانه اضافه شده و با توجه به جمعیت ۹/۷ میلیون نفری تهران در سال ۸۵ جمعیت‌پذیری تهران در انتهای طرح جامع به ۱۰ میلیون نفر می‌رسد (به نقل از سخنرانی پیروز حناچی در شورای شهر تهران).

۸- تصویب نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن با رعایت آیین‌نامه مالی و معاملات شهرداری‌ها: مصوبات شورای شهر تهران در این زمینه گویای آن است که اعضای محترم شورا درک روشنی از قواعد وضع بهای خدمات شهرداری ندارند. برای مثال

آیین‌نامه‌ای در مورد نحوه محاسبه هزینه‌های انجام خدمات شهری و معافیت‌ها و تخفیف‌ها مدون نشده است. ضمناً در وضع بهای خدمات، توان پرداخت شهروندان و فعالان اقتصادی معمولاً نادیده گرفته می‌شود. ۹- نظارت بر حسن اداره امور مالی شهرداری و کلیه سازمان‌ها، مؤسسات، شرکت‌های وابسته و تابعه شهرداری و حفظ سرمایه، دارایی‌ها، اموال عمومی و اختصاصی شهرداری، همچنین نظارت بر حساب درآمد و هزینه آنها با انتخاب حسابرس رسمی و اعلام موارد نقض و تخلف به شهردار و پیگیری‌های لازم بر اساس مقررات قانونی به موجب بند ۳۰ الحاقی (مصوب ۸۲/۷/۶): تاکنون چنین گزارشاتی هرگز به اطلاع شهروندان نرسیده است و تخلفات مالی شهرداری تهران در اجرای بودجه‌های مصوب با دقت از انظار عمومی دور نگه داشته می‌شود.

۱۰- انتشار صورت بودجه و هزینه شورای شهر در پایان هر سال مالی جهت اطلاع عموم: شورای محترم شهر تهران به این وظیفه قانونی خود عمل نکرده است. اگر صورت بودجه و هزینه شورای شهر در سایت شهرداری قرار گرفته باشد، مدت آن چنان کوتاه بوده که از نظرها دور مانده است. گفتنی است که در ادوار مختلف شوراهای شهر تهران، اعضای محترم شورای شهر از محل بودجه شهرداری خودرو و راننده مجانی در اختیار داشته‌اند و در موارد عدیده اعضای شورای شهر از واحدهای مسکونی در اختیار اداره املاک شهرداری مجانی استفاده می‌کرده‌اند. البته این نیمه آشکار کوه یخ است. نیمه ناپیدای آن مربوط می‌شود به بساز و بفروش شدن برخی از اعضای شورای شهر تهران در مدت عضویت در شورا با استفاده از امتیازات اعطایی شهرداران. در اینجا با تبنی به قصد رانت‌جویی سروکار داریم.

۱-۶- تأثیر محیط اقتصاد کلان بر پایداری مالی شهرداری تهران

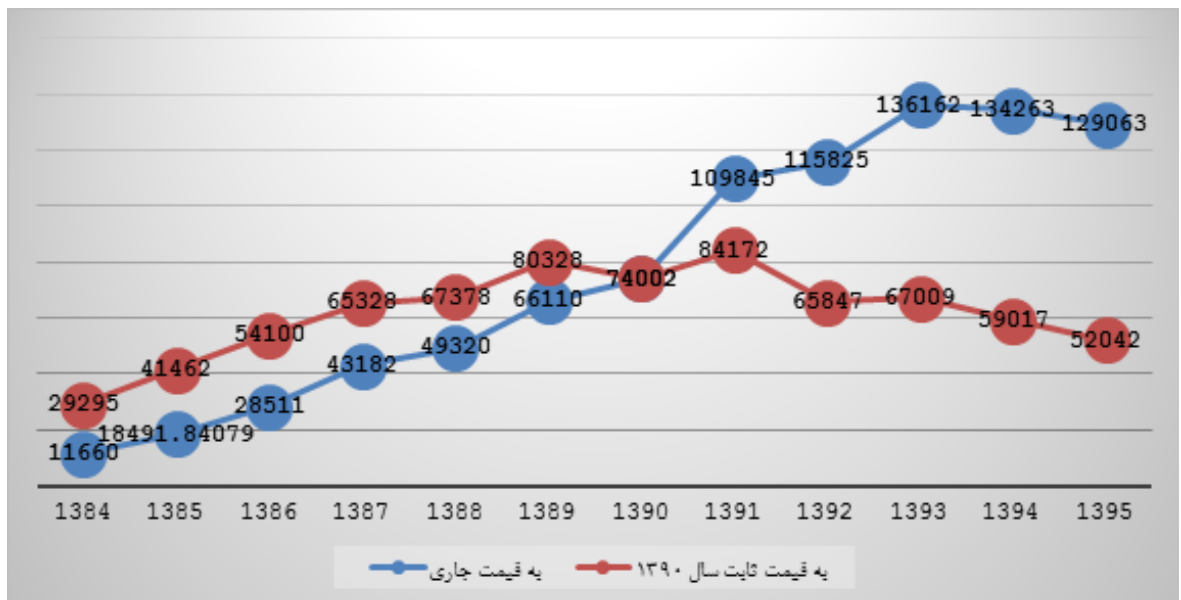
تاکنون مطالعات نظام‌مندی در مورد تأثیر محیط اقتصاد کلان بر پایداری مالی شهرداری‌ها صورت نگرفته است. همان طور که می‌دانیم، اقتصاد ایران در دوره ۱۳۹۵-۱۳۹۰ متأثر از تشدید تحریم‌های بین‌المللی بوده است. در این دوره رشد اقتصادی کشور دچار وقفه شد، فعالیت‌های ساختمانی بخش خصوصی دچار کاهش شدید و تورم بالایی بر اقتصاد کشور حاکم شد. این تحولات را در جدول (۵) نشان داده‌ایم.

جدول ۵: شاخص‌های رشد اقتصادی، تورم و تغییرات زیربنای پروانه‌های ساختمانی در کلان‌شهر تهران (درصد)

سال‌ها	نرخ رشد GDP به قیمت ثابت	تغییرات زیربنای پروانه‌های ساختمانی صادره در تهران	نرخ تورم سالانه	نرخ سود تسهیلات بانکی ساختمان و مسکن
۱۳۹۰	۴,۳	۴۳,۱	۲۱,۵	۱۴ و ۱۵
۱۳۹۱	-۶,۸	-۱۷,۵	۳۰,۵	۱۴ و ۱۵
۱۳۹۲	-۰,۳	۱,۵	۳۴,۷	۱۴ و ۱۵
۱۳۹۳	۳,۲	-۴۹,۷	۱۵,۶	۱۶
۱۳۹۴	-۱,۶	۲۴,۲	۱۱,۹	۱۶
۱۳۹۵	۱۲,۵	۷,۷	۹,۰	۱۵,۵

مأخذ: نماگرهای اقتصادی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، شماره ۸۰ و ۹۰.

نمودار ۱۲: تحولات جمع درآمدهای شهرداری تهران در سال‌های ۹۵-۱۳۸۴ (میلیارد ریال)

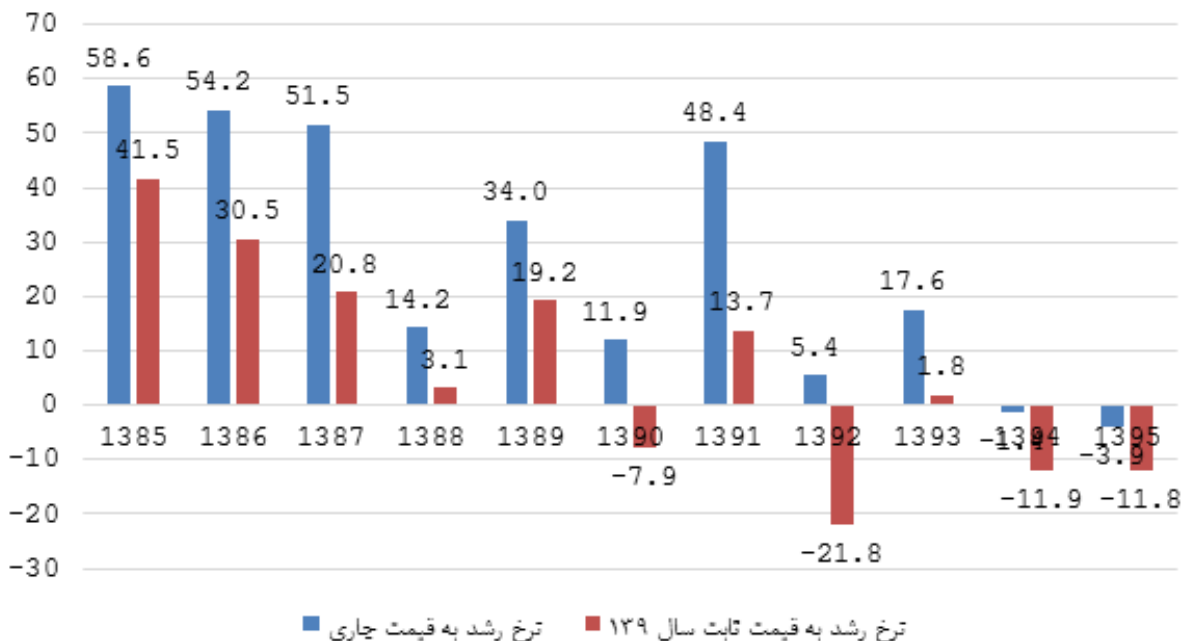


مأخذ: تفریغ بودجه شهرداری تهران برای سال‌های ۹۵-۱۳۸۴

از ۲۹/۳ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۸۴ به ۸۴/۲ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۹۱ رسید و از آن پس سیر نزولی را پیمود (نمودار ۱۲). نرخ رشد درآمد شهرداری تهران نیز بیانگر تحولات منفی در این دوره است (نمودار ۱۳). اما به دنبال کاهش درآمدهای شهرداری تهران هزینه‌های آن به همین نسبت کاهش نیافت؛ بلکه شهرداری تهران در این دوره بیش از گذشته به کسری بودجه روی آورد (نمودار ۱۴).

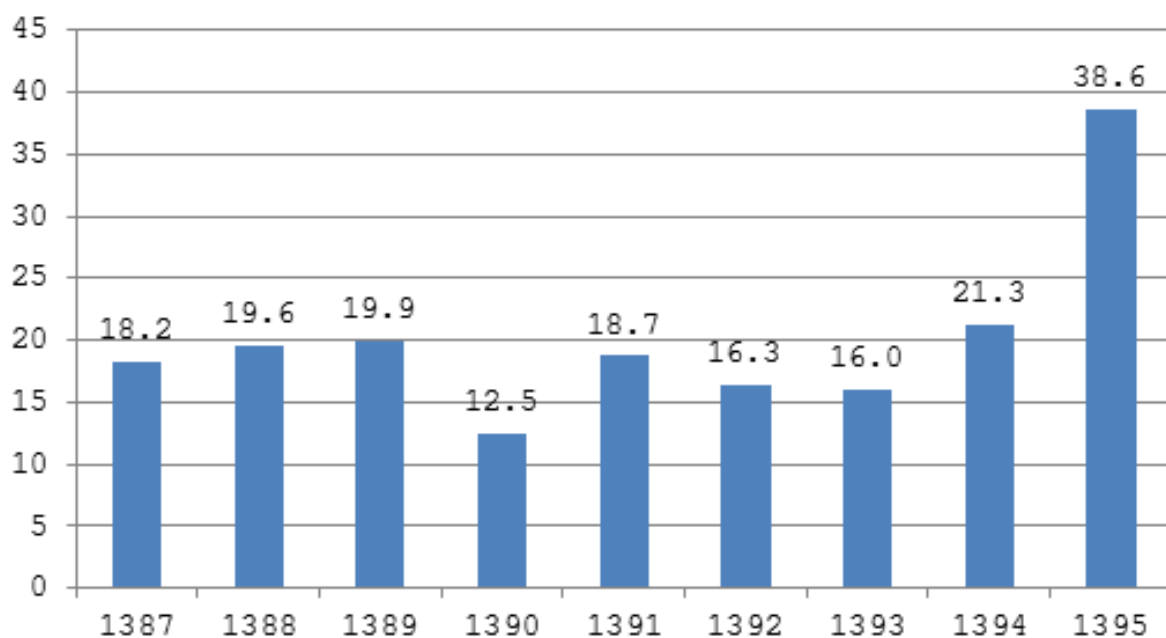
حال این سؤال مطرح است که تحولات اقتصادی فوق چه تأثیری بر درآمد و هزینه شهرداری تهران و در نتیجه پایداری مالی آن داشته است. برای پاسخ به این سؤال ابتدا لازم است به تحولات درآمد شهرداری تهران به قیمت ثابت بپردازیم و بعد از آن درصد تبیین تغییرات آن برای درآمد شهرداری تهران به قیمت ثابت در سال‌های ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۵ ابتدا صعودی و سپس نزولی بوده است. به این معنی که در دوره زمانی ۱۳۸۴-۱۳۹۵، درآمدهای شهرداری تهران به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰

نمودار ۱۳: نرخ رشد درآمدهای شهرداری تهران در سال‌های ۹۵-۱۳۸۵ (میلیارد ریال)



مأخذ: محاسبات تحقیق بر اساس اطلاعات تفریغ بودجه شهرداری تهران برای سال‌های ۹۵-۱۳۸۵

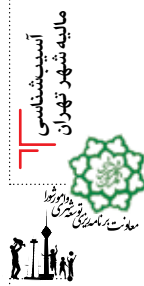
نمودار ۱۴: کسری بودجه شهرداری تهران در دوره ۱۳۸۷-۱۳۹۵ (درصد)



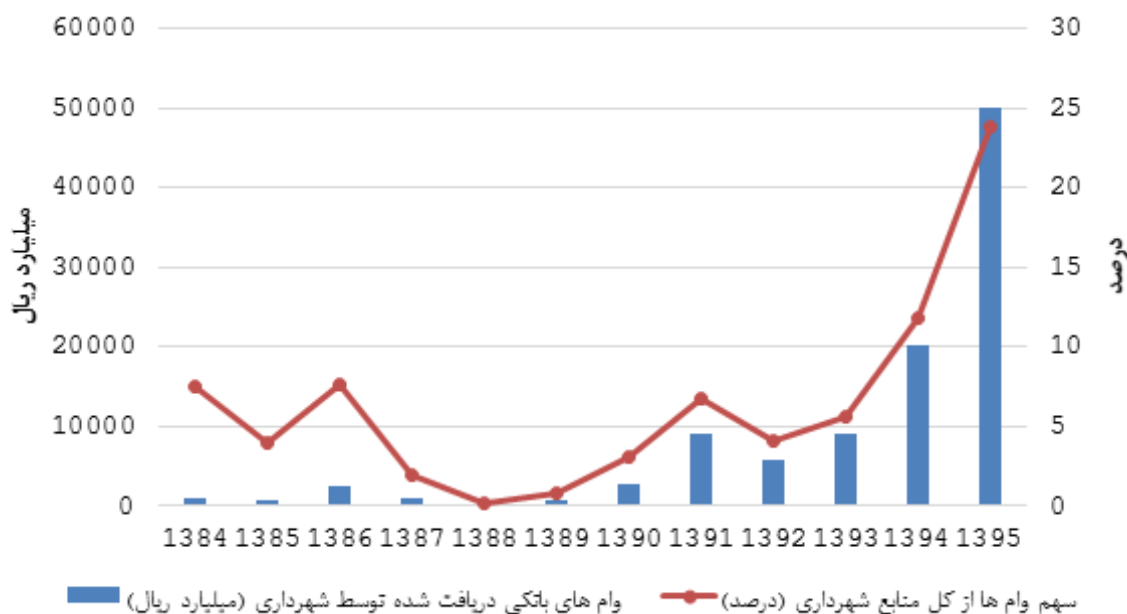
مأخذ: محاسبات تحقیق بر اساس اطلاعات تفریغ بودجه شهرداری تهران برای سال‌های ۹۵-۱۳۸۷

نکته در اینجا است که آزادسازی نرخ بهره بانکی در سال‌های اخیر هم‌زمان با بحران نظام بانکی، موجب چسبندگی نرخ‌های بهره اسمی بالا شده و هزینه تجهیز منابع استقراری را برای تأمین کسری بودجه شهرداری تهران افزایش داده است.

افزایش وام‌های شهرداری تهران و اتکای آن به فروش اموال شهرداری در دوره افول درآمدهای آن نشان می‌دهد که شهرداری تهران کسری‌های خود را با توسل به بدهی و فروش اموال خود تأمین کرده است (نمودار ۱۵).

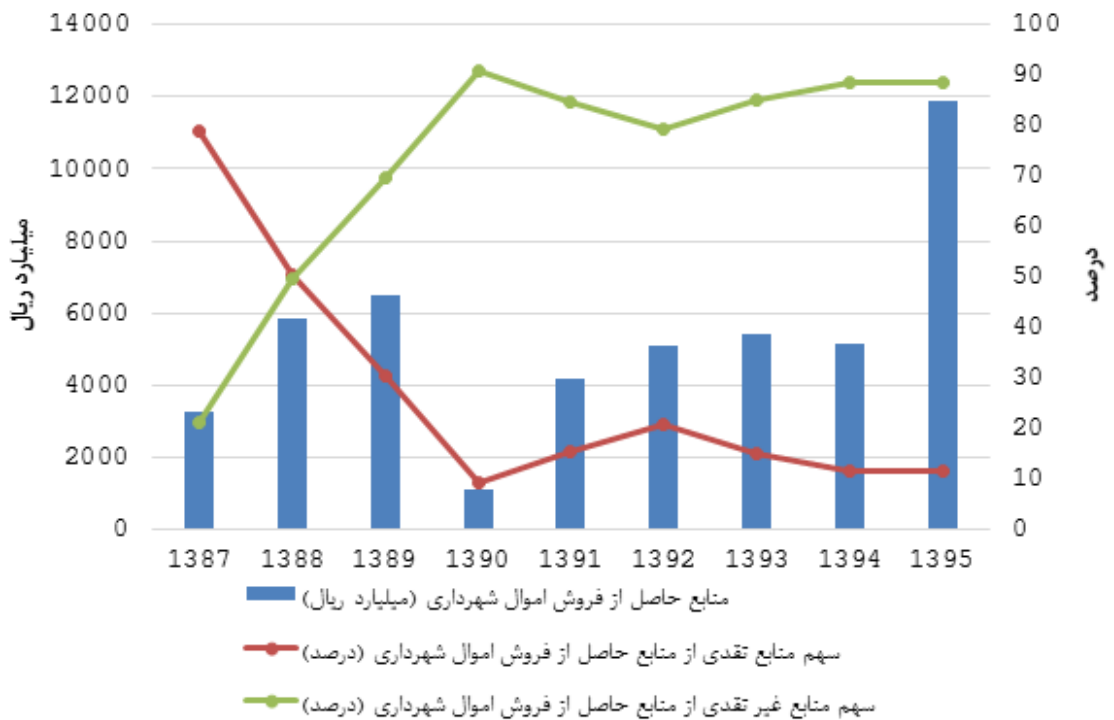


نمودار ۱۵: میزان وام‌های بانکی شهرداری تهران در سال‌های ۹۵-۱۳۸۴



مأخذ: گزارشات تفریغ بودجه شهرداری تهران برای سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۵.

نمودار ۱۶: منابع حاصل از فروش اموال شهرداری تهران در سال‌های ۹۵-۱۳۸۷



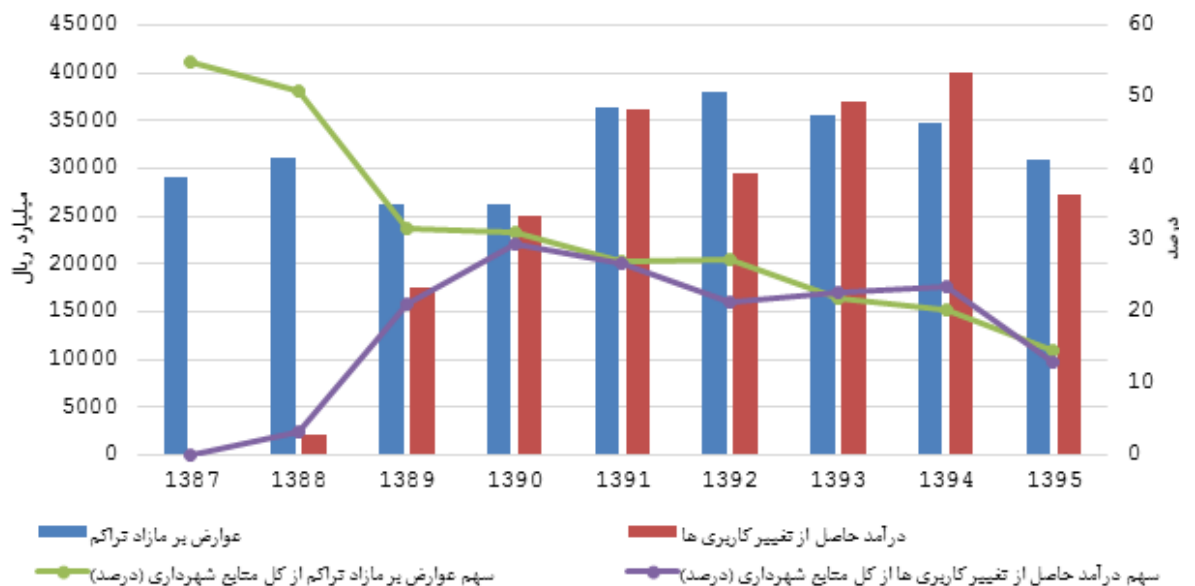
مأخذ: گزارشات تفریغ بودجه شهرداری تهران برای سال‌های ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۵

مربوط به افزایش نرخ مالیات ارزش افزوده در دوره اجرای آزمایشی آن بوده است.

۲- رکود فعالیت‌های ساختمانی بخش خصوصی در دوره ۱۳۹۵-۱۳۹۰ ضربه مهلکی به درآمد شهرداری تهران از محل عوارض ساختمانی زده است. کاهش سهم این جزء از درآمد در مجموع درآمد شهرداری تهران خود ناشی از همین رکود ساخت‌وساز بوده است (نمودار ۱۷).

در تبیین تحولات فوق باید گفت مشاهدات ما گویای آن است که: ۱- دوره ۱۳۹۵-۱۳۹۰ اقتصاد کشور با تشدید تحریم‌های بین‌المللی و رکود ناشی از آن مواجه شد. همین عامل موجب عدم رشد پایه‌های مالیاتی شهرداری و توان پرداخت شهروندان شد. این عامل بر درآمد شهرداری تهران از محل مالیات ارزش افزوده تأثیر منفی گذاشت. اگر درآمد شهرداری از این محل به قیمت ثابت افزایشی است، این مسئله

نمودار ۱۷: منابع شهرداری تهران از محل عوارض بر مازاد تراکم و درآمد حاصل از تغییر کاربری‌ها



مأخذ: محاسبات تحقیق بر اساس اطلاعات تفریغ بودجه شهرداری تهران برای سال‌های ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۵.

مطالعات ما در مورد پیامدهای اقتصادی دور جدید تحریم‌های آمریکا علیه ایران گویای آن است که^۱:

رکود تومری در زمان تحریم‌ها تشدید خواهد شد. به این معنی که به دلیل کاهش مستقیم مقدار تولید نفت خام و استفاده ناقص از ظرفیت‌های تولید به‌ویژه در بخش صنعت، انتظار می‌رود با آغاز تحریم‌های جدید آمریکا، در سال ۱۳۹۷ رشد تولید ناخالص داخلی نسبت به سال ۱۳۹۶ کاهش یابد و در سال ۱۳۹۸ رشد اقتصادی ایران منفی شود. همچنین انتظار می‌رود به دلیل افزایش سرعت گردش پول در سایه افزایش انتظارات تومری و تنزل ارزش پول داخلی، نرخ تورم همچون دور اول تحریم‌ها به شدت افزایش یابد.

هم‌زمانی دور جدید تحریم‌ها با چالش‌های عمده اقتصاد ایران به‌ویژه بحران بانکی و بحران صندوق‌های بازنشستگی، مدیریت این بحران‌ها را برای بانک مرکزی و دولت دشوارتر خواهد کرد. رشد اقتصاد کشور در سال‌های باقی‌مانده برنامه ششم، بر اثر اختلال در جذب فناوری‌های نوین به بخش‌های کلیدی اقتصاد کشور، محدود شدن و گرانی واردات تجهیزات تولید، کاهش سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و کاهش سرمایه‌گذاری بخش عمومی و خصوصی داخلی، کاهش خواهد یافت.

انتظار می‌رود به دلیل ورود گسترده جوانان تحصیل‌کرده به بازار کار و کاهش تقاضای نیروی کار در اقتصاد کشور بر اثر کاهش سطح تولید و نبود رشد اقتصادی، در دوره جدید تحریم‌ها، نرخ بی‌کاری در کشور افزایش و سطح دستمزدهای واقعی کاهش یابد و فقر اقتصادی در کشور گسترده‌تر شود. باید توجه داشت که بی‌کاری ساختاری و مزمن در اقتصاد کشور خود قبل از تشدید تحریم‌ها در ایران یکی از بزرگ‌ترین چالش‌های اقتصادی و اجتماعی بوده و افزایش نرخ بی‌کاری در دوره تحریم‌های جدید، می‌تواند بحران‌ساز باشد و به سادگی از سوی جوانان تحمل نشود.

دولت با کسری بودجه مزمن و بالاتری مواجه خواهد شد. در این دوره دولت به دلیل مضیقۀ مالی نه‌تنها از انجام وظایف خود در حوزه‌های پروژه‌های عمرانی و رفاه اجتماعی باز خواهد ماند؛ بلکه در پرداخت بدهی‌های معوق خود به پیمانکاران، معلمان و بانک‌ها با مشکلات بیشتری مواجه خواهد شد.

این خطر وجود دارد که اگر مسائل اجتماعی از جمله اعتصابات کاری، اعتراضات دهقانی و خواسته‌های سیاسی و صنفی از طریق مذاکره با تشکل‌های ذی‌ربط مدیریت و حل و فصل نشود، نارضایتی کارگران، دهقانان، معلمان، جوانان و بازنشستگان افزایش یابد و اعتصابات، اعتراضات و تنش‌های اجتماعی گسترش پیدا کند.

در این وضعیت انتظار می‌رود میانگین درآمد قابل تصرف خانوارهای شهری و روستایی کشور به قیمت ثابت کاهش یابد و نابرابری توزیع درآمدها افزایش یابد. بدیهی است در این صورت، درصد بیشتری از خانوارها به زیر خط فقر فرو خواهند افتاد و توان پرداخت کلیه خانوارها کاهش خواهد یافت. پیامدهای این وضعیت اقتصادی بر درآمدهای شهرداری‌ها روشن است:

افزایش نرخ عوارض محلی یا وضع عوارض محلی جدید با واکنش منفی خانوارها مواجه خواهد شد.

به دلیل افزایش فقر، پرداخت یارانه بلیت مترو و اتوبوس به اقشار فقیر باید در دستور کار شورای شهر تهران قرار گیرد. به این ترتیب دریافت هزینه کامل بلیت مترو و اتوبوس از شهروندان دشوارتر از گذشته خواهد شد.

در دوره ۱۴۰۰-۱۳۹۷، نرخ مالیات بر ارزش افزوده ثابت و معادل ۹ درصد خواهد بود و چون پایه مالیاتی به دلیل رکود اقتصادی رشد چندانی نخواهد داشت، احتمال افزایش درآمد دولت از این نوع مالیات به قیمت ثابت، اندک خواهد بود و فقط می‌تواند ناشی از بهبود کارایی نظام تشخیص و وصول و تورم باشد. گفتنی است که نصب دستگاه‌های محاسباتی مورد نیاز در فروشگاه‌ها و شبکه توزیع نیز به دلیل واکنش منفی اصناف فعلاً به آینده نامعلوم موکول شده است.

با توجه به تصویب ماده ۶ قانون برنامه ششم، سهم شهرداری‌های کلان‌شهرها نیز از مالیات ارزش افزوده کاهش خواهد یافت.

با توجه به تشدید مشکلات مالی دولت در دوره جدید تحریم‌ها، به نظر نمی‌رسد دولت بتواند بر حجم کمک‌های بلاعوض خود به شهرداری تهران بیفزاید یا گام مؤثری در جهت پرداخت مطالبات قبلی شهرداری از دولت بردارد.

در دوره بازگشت تحریم‌ها، احتمال بازنگری جدی در قیمت فرآورده‌های نفتی به تناسب کاهش ارزش ریال، اندک خواهد بود. از این رو احتمال کاهش درآمد شهرداری‌ها از عوارض فرآورده‌های نفتی به قیمت ثابت بالا ارزیابی می‌شود.

احتمال اینکه در دوره تحریم‌ها، رونق سرمایه‌گذاری خصوصی در ساخت‌وساز شهری پایدار باشد، به سه دلیل اندک ارزیابی می‌شود: یکم- نارسایی جدی در بازار اعتبارات خرید مسکن و سهمیه‌بندی اعتبارات در این بازار؛ دوم- قدرت پرداخت اندک اکثر خانوارهای شهری و سوم- افزایش قیمت مستغلات شهری سریع‌تر از افزایش درآمدهای اسمی مزد و حقوق بگیران. این افزایش در واکنش بازار دارایی‌ها به کاهش ارزش ریال صورت می‌گیرد. بدیهی است که در صورت تحقق فروش فوق درآمد شهرداری‌ها از محل عوارض ساخت‌وساز، تغییر کاربری و تراکم ساختمانی به قیمت ثابت افزایش چندانی نخواهد داشت.

در چند سال آینده بسته شدن دست شهرداری تهران و شورای شهر آن در صدور مجوزهای تغییر کاربری و تراکم فراتر از ضوابط مندرج در طرح جامع و تفصیلی شهر تهران و نظارت دقیق تر شورای عالی معماری و شهرسازی بر تخلفات شهرداری‌ها نیز در کاهش درآمد شهرداری تهران از این محل مؤثر خواهد افتاد.

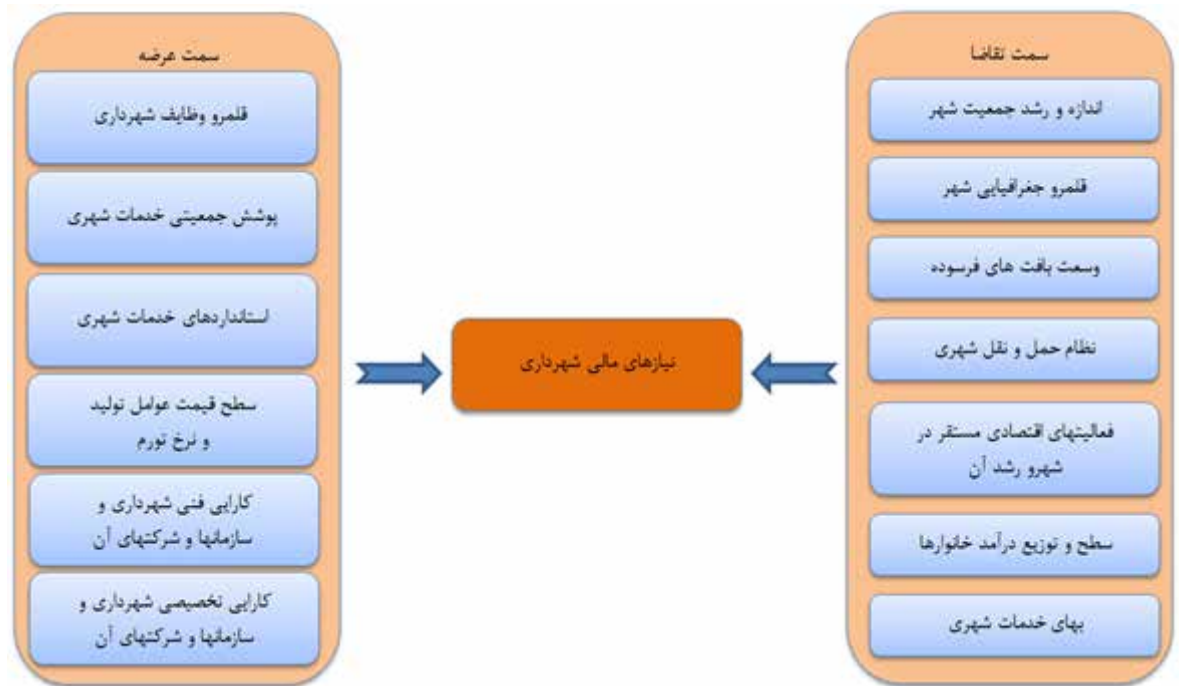
تا جایی که به هزینه‌های شهرداری تهران در میان مدت مربوط می‌شود، باید گفت:

انتظار می‌رود در سال‌های پیش‌رو تورم داخلی به دلیل تحریم‌ها، کاهش ارزش پول ملی، کسری بودجه دولت و بالا بودن حجم نقدینگی افزایش یابد. افزایش نرخ تورم داخلی موجب افزایش هزینه‌های جاری و سرمایه‌ای شهرداری تهران در این سال‌ها خواهد شد.

تعدیل نیروی انسانی رسمی و پیمانی مازاد بر نیاز شهرداری تهران و شرکت‌های وابسته به آن هرچند از نظر بهبود کارایی شهرداری ضروری است، اما با مقاومت اجتماعی مواجه خواهد شد و به سادگی میسر نخواهد بود.

هزینه کالاهای سرمایه‌ای و واسطه‌ای مورد نیاز مترو و اتوبوسرانی شهری به دلیل افزایش نرخ ارز و مشکلات نقل و انتقالات بین‌المللی افزایش درخور توجه خواهد داشت.

هزینه بهره بدهی‌های انباشته شهرداری تهران و بازپرداخت بخشی از اصل بدهی آن بار سنگین مالی را بر بودجه شهرداری خواهد گذاشت و دست شهرداری را برای تأمین مالی بودجه‌های عمرانی آن خواهد بست. چون در دهه گذشته سرمایه‌گذاری‌های هنگفتی در جهت بهبود



نیازهای مالی آنها به‌دقت مشخص نمی‌شود. در طرح‌های جامع و تفصیلی به نوسازی بافت‌های فرسوده نیز اشاره می‌شود. اما راهبردهای مداخله و ابعاد فنی و اجرایی آن ارائه نمی‌شود. اجرای طرح‌های نوسازی بافت فرسوده که در کمیسیون ماده ۵ به تصویب می‌رسد، سرمایه‌گذاری هنگفتی را هم از جانب شهرداری‌ها و هم از جانب بخش خصوصی طلب می‌کند.

نکته‌ای که عموماً مغفول می‌ماند، این است که فروش تراکم و تغییر کاربری اراضی شهر بر سقف جمعیتی شهر تهران افزوده و از این طریق بر مخارج شهرداری تهران تأثیر گذاشته است. بدیهی است که بر این اساس نمی‌توان تراز مالی شهرها را در اجرای طرح‌های جامع و تفصیلی برآورد کرد.

توصیه می‌شود در تدوین برنامه سوم شهرداری تهران مطالعه میزان تأثیر هر یک از عوامل مندرج در نمودار فوق به‌دقت ارزیابی و برای دوران برنامه آن پیش‌بینی شود.

مطالعات آسیب‌شناسی نظام درآمدی شهرداری تهران نشان داد که ناپایداری مالی شهرداری تهران محصول بیش از یک دهه حکمرانی ضعیف در سطح دولت مرکزی و محلی است:

یکم- کوتاهی دولت و مجلس در تدوین نظام جامع درآمدی شهرداری‌ها در کشور

دوم- عدم توجه شورای شهر تهران به وظایف قانونی خود در حوزه تصویب برنامه و بودجه‌های سنواتی، تشکیلات شهرداری و نظارت مالی و مدیریتی بر نحوه اداره شهر توسط شهردار منتخب شورا

سوم- تخلفات شهرداری از قوانین مصوب و چارچوب‌ها و رویه‌های مصوب شورای شهر تهران در غیاب نظارت مؤثر بر آن

گفتنی است که موضوع مرکزی مطالعه حاضر آسیب‌شناسی نظام درآمدی شهرداری و یافتن راه‌حلی برای اصلاح آن است. پیشنهادات این مطالعه در صفحات پیش‌رو به تفصیل ارائه خواهد شد. اما در عین حال به موازات اصلاح نظام درآمدی، توجه به کارایی هزینه‌های جاری و عمرانی شهرداری نیز ضروری است (نمودار ۱۹ و ۲۰).

زیرساخت‌های حمل‌ونقل و تأسیسات شهری صورت گرفته است، در سال‌های آتی هزینه نگاه‌داشت وضع موجود افزایش درخور توجهی خواهد داشت. از این رو احتمال می‌رود در مواردی تأمین مالی هزینه نگهداری تجهیزات مترو و اتوبوسرانی، بزرگراه‌ها، پل‌ها، تونل‌ها، میدان و بوستان‌ها نیز برای شهرداری تهران دشوار باشد. در این صورت شاهد کاهش کیفیت خدمات شهری و افزایش مخاطرات مالی و جانی شهروندان خواهیم بود.

با توجه به تحلیل فوق، انتظار می‌رود سال‌های برنامه سوم شهرداری تهران و دوره مدیریت شورای شهر جدید و مدیریت شهری با تنگدستی مالی قرین باشد و احياناً در این دوره شاهد افول کیفیت خدمات و پوشش آن در شهر باشیم. از این رو به موازات تلاش‌هایی که برای افزایش منابع درآمدی شهرداری تهران صورت می‌گیرد، لازم است اهتمام جدی در جهت بهبود کارایی فنی و اقتصادی شهرداری و مبارزه با مفاسد مالی به عمل آید.

۱-۷- عوامل مؤثر بر نیازهای مالی شهرداری تهران

نگاهی به عوامل مؤثر بر نیازهای مالی شهرداری می‌تواند بصیرت بهتری برای پیش‌بینی مصارف مالی شهرداری در دوره برنامه سوم شهرداری ایجاد کند. در سمت عرضه و تقاضای خدمات شهری عوامل متعددی بر نیازهای مالی شهرداری‌ها تأثیر می‌گذارند. چارچوب مفهومی زیر برای همه شهرداری‌ها از جمله شهرداری تهران صادق است.

در طرح‌های جامع شهری اندازه جمعیت شهر، محدوده شهر، کاربری اراضی واقع در محدوده، شبکه‌های اصلی حمل‌ونقل شهری و مقررات ساخت‌وساز و تراکم بناها در کاربری‌های مختلف تعیین می‌شود. هر یک از عوامل فوق پیامدهای مالی معینی دارد. افزون بر این، در طرح‌های جامع و تفصیلی، طرح‌های موضوعی و موضوعی شناسایی می‌شوند که پیامدهای مالی برای شهرداری‌ها و دیگر دستگاه‌های مسئول خواهند داشت. اما نکته در اینجا است که در طرح‌های جامع و تفصیلی، دستگاه‌های مسئول اجرای این طرح‌ها، مشخصات فنی پروژه‌ها و

نمودار ۱۹: عوامل مؤثر بر افزایش بی‌رویه مخارج جاری شهرداری تهران



نمودار ۲۰: عوامل مؤثر بر افزایش بی‌رویه مخارج عمرانی شهرداری تهران



فصل اول:

تبيين وضعیت موجود نظام
درآمدی شهرداری تهران

مقدمه

می‌نامند.

اما اغلب خدمات شهرداری‌ها به فروش نمی‌رسند. برای مثال شهرداری‌ها برای آتش‌نشانی، تنظیف معابر عمومی، ارائه پارکینگ مجانی و حتی سرپناه برای کارتن‌خواب‌ها، مستقیماً وجهی از شهروندانی که از این خدمات بهره‌مند می‌شوند، دریافت نمی‌کند. این قبیل خدمات، کالای عمومی^۲ نامیده می‌شوند؛ چراکه نه تنها منافع آنها عاید کل جامعه شهری می‌شود، بلکه شهروندان را نمی‌توان از استفاده از آنها بازداشت. از این گذشته، استفاده یک شهروند از پارک‌ها و روشنایی معابر عمومی، مانع از استفاده شهروندان دیگر از آن نیست. بنابراین لازم است در ازای این نوع خدمات، شهروندان عوارض محلی را به شهرداری بپردازند که بازتاب تمایل جامعه شهری به تأمین مالی این خدمات است.

هرچند منابع درآمدی شهرداری‌ها از کشوری به کشور دیگر متفاوت است، اما عموماً این منابع شامل عوارض محلی، بهای خدمات و پرداخت‌های بلاعوض سطوح بالاتر دولت به شهرداری است. سایر درآمدهای شهرداری‌ها شامل عایدات حاصل از سرمایه‌گذاری، فروش اراضی و املاک و صدور مجوزهای کسب‌وکار و ساخت‌وساز است. تا جایی که به عوارض محلی مربوط است، در بسیاری از کشورها علاوه بر عوارض سالانه بر اراضی و املاک، وضع مالیات محلی بر درآمد و فروش، وضع عوارض بر برخی کالاها مانند عوارض فرآورده‌های نفتی، عوارض هتل‌ها، عوارض ثبت خودرو و عوارض نقل‌وانتقال اراضی و املاک، متداول است. برخی از این عوارض، در سطح محلی وصول می‌شود و برخی از آنها از سوی دولت وصول و سهم شهرداری‌ها از آن محاسبه و پرداخت می‌شود. در دنیا، عوارض اخیر با عنوان مالیات مشترک^۴ طبقه‌بندی می‌شود. شهرداری‌ها برای تأمین مالی مخارج سرمایه‌گذاری خود، از سازندگان ساختمان‌ها، عوارض متنوعی با عنوان عوارض مرغوبیت^۵ یا عوارض برنامه‌ریزی شهری^۶ وصول می‌کنند.

در مواردی نیز وجهی با عنوان عوارض اثرات^۷ از پروژه‌های سرمایه‌گذاری خصوصی دریافت می‌شود یا انبوه‌سازان ملزم به ایجاد زیرساخت‌های شهری معینی در محدوده سرمایه‌گذاری خود می‌شوند. همچنین شهرداری‌ها در مواردی برای جذب منابع مالی بخش خصوصی، به سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های شهری، از روش سرمایه‌گذاری مشترک عمومی- خصوصی^۸ سود می‌برند.

بدیهی است که شهرداری‌ها در راستای تشخیص و وصول درآمدها، نیازمند سازمان‌های تخصصی ویژه‌ای هستند. این سازمان‌ها معمولاً درون ساختار اداری شهرداری تحت‌نظر معاونت مالی و اداری فعالیت می‌کنند. کارایی این سازمان‌ها علاوه بر مهارت‌های مدیریت و کارشناسی موجود در آنها، بستگی تام به وجود بسترهای قانونی لازم برای وضع و وصول عوارض و بهای خدمات، ایجاد بانک‌های اطلاعاتی مناسب درباره اراضی و املاک شهری و فعالیت‌های اقتصادی شهر دارد.

برای مدیریت درآمد شهرداری‌ها، دو اصل مهم وجود دارد:

خدماتی که شهرداری‌ها ارائه می‌دهند، باید به نحوی روشن به منابع درآمدی لازم برای تأمین مالی آنها متصل شود. این کار مستلزم اختصاص هریک از درآمدها به مصارف خاص است. در کشورهای دیگر برای این منظور، حساب‌های ویژه‌ای برای منابع و مصارف درآمدی

آسپشناسی نظام درآمدی شهرداری بدون ارزیابی وضعیت موجود این نظام ممکن نیست. به همین دلیل مرحله اول مطالعات حاضر به بررسی و تحلیل وضعیت موجود نظام درآمدی شهرداری تهران مطابق با شرح خدمات مجری طرح اختصاص یافته است. گزارش حاضر ارائه‌دهنده نتایج این بررسی است. سازمان‌دهی مطالب گزارش به شرح زیر است:

- در بخش اول گزارش، چارچوب مفهومی بحث شامل اصول مالی عمومی ارائه شده است.

- در بخش دوم، تعاریف موجود از طبقه‌بندی منابع درآمدی شهرداری، به تفکیک کدهای اصلی بودجه‌ای و تعریف درآمدهای پایدار ارائه شده است.

- در بخش سوم گزارش، مستندات رعایت‌نکردن اصول مالی عمومی در شهرداری تهران ارائه شده است.

- در بخش چهارم گزارش، سازوکار ارزیابی عملکرد مالی شهرداری و نظارت بر آن تشریح شده است.

- در بخش پنجم گزارش، ضمن ارائه تعاریف مربوط به منابع درآمدی شهرداری تهران، هریک از این منابع تشریح شده، مبنای قانونی آن مشخص و در موارد لزوم پایه مالیاتی و نرخ آن نیز درج شده است.

- در بخش ششم گزارش، بر اساس اطلاعات ارائه‌شده در گزارش تفریغ بودجه شهرداری تهران، روند تحول منابع درآمدی شهرداری به قیمت جاری و ثابت سال ۱۳۹۰ و نیز به تفکیک کدهای اصلی بودجه شهرداری تهران ارائه و تحلیل شده است.

- در بخش هفتم گزارش، بر اساس تعریف ارائه‌شده در بخش اول گزارش، میزان درآمدهای پایدار شهرداری تهران محاسبه و روند تحول اقلام اصلی درآمدهای پایدار شهرداری تحلیل شده است. در این بخش، اقلام اصلی ناپایدار در بودجه شهرداری نیز ارائه شده‌اند.

- در بخش هشتم گزارش نیز بر اساس طبقه‌بندی‌های در دسترس از بودجه دولت‌های محلی در کشورهای منتخب، ساختار بودجه شهرداری تهران با ساختار بودجه دولت‌های محلی در این کشورها مقایسه شده است.

- جمع‌بندی مباحث مطرح‌شده در گزارش نیز در قسمت پایانی آن ارائه شده است.

۱- چارچوب مفهومی بحث

به گفته بیرد (یکی از برجسته‌ترین متخصصان مالیه محلی در جهان)، کارکرد شهرداری‌ها از جهاتی مشابه کسب‌وکار خصوصی است. به این معنا که خدماتی را به مشتریان خود (شهروندان) ارائه می‌دهند و شهروندان به نوبه خود در برابر خدمات دریافتی، ملزم به پرداخت وجهی به شهرداری هستند (Bird, 2011).^۱

نکته درخور توجه این است که روش‌های پرداخت شهروندان در ازای خدمات دریافتی آنها از شهرداری، تفاوتی اساسی با یکدیگر دارد. پرداخت بهای خدمات (مانند بهای بلیت مترو) یکی از شیوه‌های انجام این کار است. اگر عمده‌فروشان میوه و تره‌بار نیازمند مکانی در میادین میوه و تره‌بار شهرداری باشند، ناگزیر به پرداخت اجاره محل خواهند بود. این نوع پرداخت‌ها را «مالیات مبتنی بر منافع»^۲

1 Bird, Richard M. 2011a. "Subnational Taxation in Developing Countries: A Review of the Literature." Journal of International Commerce, Economics and Policy 2 (1): 1-23

2 Benefit Taxation
3 public good

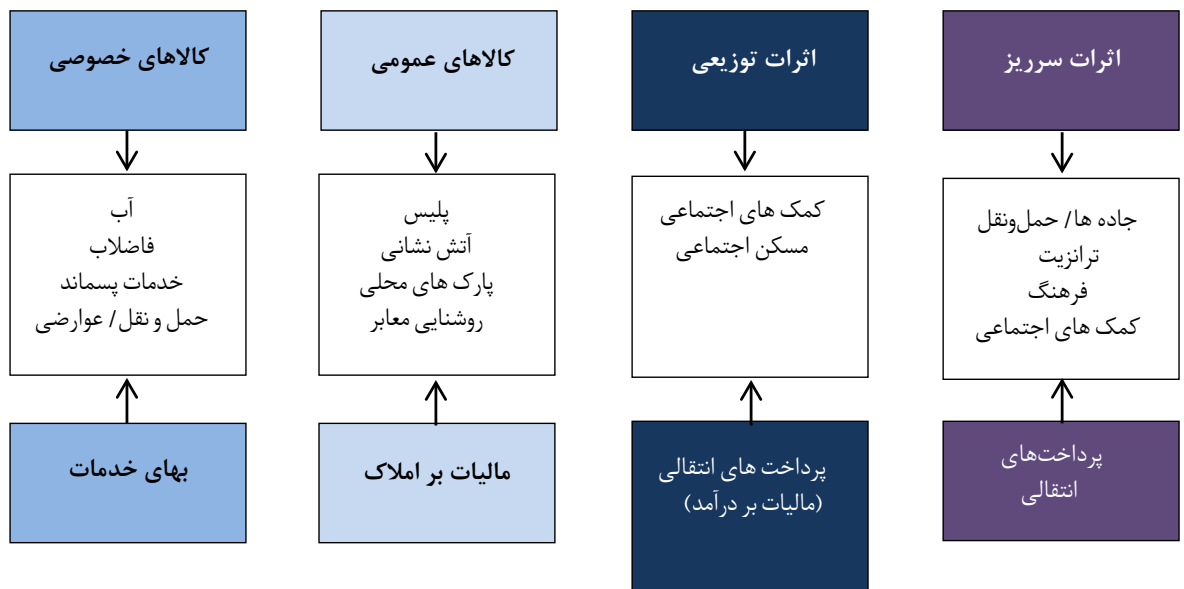
4 Shared Tax
5 Betterment fee
6 Planning Fee
7 Impact assessment fee

8 Public Private Participation

شوراهای اسلامی شهرها برسد. در تهیه بودجه جاری شهرداری‌ها: بودجه‌بندی بر اساس تعیین قیمت تمام‌شده خدمات شهری و هزینه‌های اداری شهرداری‌ها انجام شود.^۲ در تهیه بودجه سرمایه‌ای شهرداری‌ها، پروژه‌های بزرگ، گزارش‌های توجیه فنی، مالی و اقتصادی داشته باشند. مخارج شهرداری‌ها در هر سال به تفکیک هزینه‌های خدماتی، نگهداری تأسیسات شهری، ایجاد و توسعه زیرساخت‌ها و بازپرداخت دیون مشخص شود. منابع بودجه شهرداری‌ها اعم از درآمدها، کمک‌های مالی دولت و منابع استقراری شهرداری، مشخص باشد. نظام فنی و اجرایی مناسبی برای تضمین کارایی شهرداری‌ها موجود باشد. نظام حسابداری تعهدی مبتنی بر شفافیت و پاسخ‌گویی وجود داشته باشد. و بالاخره صورت‌های مالی شهرداری‌ها به تأیید حسابرسان بیرونی ذی‌صلاح رسیده باشد. کارکردها و وظایف شهرداری‌ها در میان کشورها متفاوت است؛ اما عموماً شامل ارائه خدمات حمل‌ونقل، خدمات زیست‌محیطی (تأمین آب، فاضلاب، جمع‌آوری و دفع پسماندهای شهری)، تأمین امنیت جان و مال مردم (شامل خدمات پلیس و آتش‌نشانی)، خدمات تفریحی و فرهنگی، برنامه‌ریزی و انجام پروژه‌های عمرانی، توسعه اقتصادی، خدمات اجتماعی، مسکن و سلامت عمومی است. حتی در برخی از کشورها، دولت ایالتی یا شوراهای مدارس، خدمات آموزشی نیز ارائه می‌کنند.^۳ با توجه به نقش شهرداری‌ها (دولت‌های محلی) در تأمین کالاها و

خاص ایجاد می‌شود. خدمات شهرداری باید از طریق منتفع‌شوندگان از آن، به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم، تأمین مالی شود. علاوه بر این، عوامل دیگری مانند پیامدهای بیرونی و اثرات توزیعی سرریزها نیز باید در نظر گرفته شوند (نگاه کنید به نمودار ۱). در واقع سیاست‌های توزیعی، اثرات سرریز یا پیامدهای بیرونی فراتر از مسئولیت‌های شهرداری است؛ بنابراین حداقل باید قسمتی از آن را دولت مرکزی تأمین مالی کند. برخی از کالاها و خدمات، آمیزه‌ای از کالای عمومی و خصوصی‌اند. در این موارد می‌توان بخشی از هزینه‌ها را از طریق بهای خدمات و بخش دیگر را از طریق کمک‌های بلاعوض دولت مرکزی یا شهرداری تأمین کرد.^۱ در چنین بستری، کالاهای خصوصی را (که استثناپذیرند) مانند برق، آب، حمل‌ونقل شهری، پسماند و پارکینگ، می‌توان از طریق وضع بهای خدمات تأمین کرد؛ اما برخلاف موارد یادشده، کالاهای عمومی از جمله خدمات پارک‌ها، تنظیف معابر و تأمین روشنایی آنها، باید از طریق عوارض محلی تأمین شود. معمولاً یکی از مهم‌ترین دلایل اصلاح نظام درآمدی شهرداری‌ها، تناسب‌نداشتن وظایف محول‌شده به آنها (هزینه‌ها) با منابع درآمدی آنهاست؛ اما واقعیت این است که اندازه‌گیری کمبود منابع در شهرداری‌ها، کاری بس دشوار بوده و مستلزم آن است که: وظایف کنونی شهرداری‌ها مشخص شود و وظایفی که قرار است در اجرای سیاست تمرکززداشتن دولت به شهرداری‌ها محول شود، به موجب قانون تعیین شود. استانداردهای کیفیت و پوشش خدمات و زیرساخت‌ها در کلان‌شهرها، شهرهای بزرگ و شهرهای متوسط و کوچک تعریف شود. برنامه پنج‌ساله و سالانه شهرداری‌ها به‌طور منظم تهیه و به تصویب

نمودار ۱: اصل منافع در تأمین مالی شهری



World Bank (2014), Municipal Finances, A Handbook for Governments, editd by Farvacque-Vitkovic, K, Kopanyi, M. p. 396.

1 Kopani and Farvacque-Vitkovic (2014), pp.147-151.

۲-بودجه‌بندی عملیاتی یا Performance Budgeting برای اولین بار در شهرداری Sunnyvail در ایالات متحده امریکا انجام گرفت. بعدها دولت فدرال آن را در سطح ملی به کار رفت
3 UN-HABITAT, (2009), guide to Municipal Finance, Nairobi, p.18.

- ۱- کارایی اقتصادی متضمن تخصیص منابع به تولید کالاها و خدمات به صورتی است که جامعه بیشترین مقدار ممکن از کالاها و خدمات را دریافت کند. کارایی اقتصادی زمانی حاصل می‌شود که بهای خدمات یا مالیات اخذشده برای هر واحد از خدمت دریافت‌شده، برابر باشد با هزینه اضافی آخرین واحد مصرف‌شده از آن (یا هزینه نهایی). مالیات یا بهای خدماتی که دریافت می‌شود، بیانگر تمایل مصرف‌کنندگان به پرداخت در ازای دریافت هر واحد از خدمت مدنظر است و هزینه نهایی در واقع هزینه منابع به‌کاررفته در تولید آن خدمت را اندازه‌گیری می‌کند.
- عادلانه بودن بر حسب منافع دریافت‌شده زمانی به دست می‌آید که کسانی که از خدمات عمومی منتفع می‌شوند، هزینه آن را بپردازند.
- ۲- منصفانه بودن مبتنی بر توان پرداخت، گویای آن است افرادی که توانایی پرداخت یکسانی دارند، ملزم به پرداخت مبلغ مشابهی به صورت مالیات یا بهای خدمات باشند (برابری افقی) و کسانی که از توانایی مالی متفاوتی برخوردارند، مبالغ متفاوتی بپردازند (برابری عمودی).
- ۳- پاسخ‌گویی به آن معنی است که مالیات‌ها (شارژها) و هزینه‌ها به نحوی طراحی شوند که برای مؤدیان مالیات روشن باشند و سیاست‌گذاران را در قبال خدماتی که به آنها ارائه می‌دهند و هزینه‌هایی که متقبل می‌شوند، پاسخگو کند.
- کفایت و ثبات مستلزم آن است که درآمدها وجوه لازم را برای تأمین منابع مالی و ارائه منظم و مستمر خدمات، در اختیار دولت محلی قرار دهند.
- ۴- استقلال به آن معناست که شهرداری‌ها بتوانند از استقلال و انعطاف‌پذیری لازم برای تعیین اولویت‌های خود برخوردار باشند. برای تحقق این امر، لازم است شهرداری‌ها وابستگی خود را به درآمدهای دریافتی از سطوح دیگر دولت به حداقل برسانند.
- ۵- سهولت و هزینه پایین تشخیص و وصول به معنای آن است که زمان و منابع اختصاص‌یافته برای ارزیابی، جمع‌آوری و حسابداری درآمدها، به حداقل تقلیل یابد. افزون بر این، هزینه الزام مؤدیان مالیات به پرداخت نیز به حداقل برسد.

UN-HABITAT, (2009), Guide to Municipal Finance, Nairobi, p.20.



خدمات، «اصل منافع دریافت‌شده»^۴ نقطه شروع مناسبی برای مالیه شهرداری محسوب می‌شود. بر اساس این اصل، هر جا که امکان داشته باشد، افراد بر اساس میزان انتفاع خود از این خدمات، باید هزینه آن را بپردازند؛ اما میزان استفاده از این اصل، به ماهیت و خصایص کالاها و خدمات ارائه‌شده از سوی شهرداری‌ها بستگی دارد.

به تبع مدل انتفاع در مالیه شهرداری، برخی از اصول اقتصادی را می‌توان برای طراحی یا ارزیابی ابزارهای تأمین مالی شهرداری‌ها به کار برد. این اصول را در کادر زیر مطرح کرده‌ایم. البته دستیابی هم‌زمان به همه این اصول دشوار است. برای مثال، اجرای نظام مالیاتی عادلانه ساده نیست. از این رو، دولت‌های محلی باید اصل مدنظر را بر اساس اولویت‌های خود انتخاب کنند.

۲- طبقه‌بندی منابع درآمدی شهرداری تهران بر اساس کدهای بودجه‌ای و مصوبه شورای اسلامی شهر بر حسب درآمدهای پایدار و ناپایدار.

در این قسمت، طبقه‌بندی اجزای منابع بودجه شهرداری تهران به تفکیک کدهای اصلی و بر حسب تعریف درآمدهای پایدار ارائه می‌شود.

۲-۱- طبقه‌بندی منابع درآمدی در بودجه شهرداری تهران

در ماده ۲۹ فصل دوم آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها مصوب سال ۱۳۴۶، درآمد شهرداری‌ها به شش طبقه به شرح زیر تقسیم می‌شود:

- درآمدهای ناشی از عوارض عمومی (درآمدهای مستمر)
- درآمدهای ناشی از عوارض اختصاصی
- بهای خدمات و درآمدهای مؤسسات انتفاعی شهرداری
- درآمدهای حاصله از وجوه و اموال شهرداری
- کمک‌های اعطایی دولت و سازمان‌های دولتی
- اعانات و کمک‌های اهدایی اشخاص و سازمان‌های خصوصی و اموال

و دارایی‌هایی که به‌طور اتفاقی یا به موجب قانون به شهرداری تعلق می‌گیرد.

سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های وزارت کشور، با رعایت طبقه‌بندی فوق، منابع مالی شهرداری‌ها را به هفت دسته به شرح زیر

طبقه‌بندی کرده است:

- درآمد ناشی از عوارض عمومی: بخشی از این عوارض از سوی سایر مؤسسات دولتی وصول می‌شود و در اختیار شهرداری‌ها قرار می‌گیرد. این بخش از عوارض در قانون تعیین شده است.
- درآمد ناشی از عوارض اختصاصی: بخشی از این عوارض نیز به‌طور متمرکز وصول می‌شود مانند عوارض کارخانه‌ها، عوارض خودرو و عوارض وصولی متمرکز وزارت کشور. این بخش از عوارض نیز از سوی قانون تعیین شده است.
- بهای خدمات و درآمد مؤسسات انتفاعی شهرداری: دولت در تصویب نهایی مصوبات شورای شهر در این زمینه نقش دارد.
- درآمد حاصل از وجوه و اموال شهرداری.
- کمک‌های اعطایی دولت و سازمان‌های دولتی: شامل کمک‌های جاری و سرمایه‌ای دولت به شهرداری‌ها است و دولت می‌تواند از این طریق کمک‌های مالی برابر ساز اعطا کند و نوسازی و تجهیز قطار شهری و اتوبوس‌رانی شهری را بر عهده گیرد.
- اعانات، هدایا و دارایی‌ها.
- سایر منابع تأمین اعتبار شهرداری: به سه طبقه به شرح زیر تقسیم می‌شود:

- واگذاری دارایی سرمایه‌ای (کد ۷۱۰۰)
 - تملک دارایی‌های مالی (کد ۷۲۰۰)
 - مازاد درآمد بر هزینه دوره‌های قبل (کد ۷۳۰۰)
- همان‌طور که ملاحظه می‌شود، در شش بند اول طبقه‌بندی بالا، درآمدهای شهرداری‌ها درج شده و در بند هفت طبقه‌بندی یادشده، منابع تأمین کسری بودجه به تفکیک سه جزء درج شده است. اداره کل برنامه‌بودجه شهرداری تهران ضمن رعایت چارچوب‌های بالا، دست به ابداعات خطرناکی زده است که هدف آن، موجه‌جلوه‌دادن انحرافات قانونی شهرداری تهران در کسب درآمد (از طریق فروش تراکم مازاد ساختمانی و تغییر کاربری اراضی شهری بدون رعایت ضوابط طرح‌های مصوب شهری) و جانداختن مفهوم جعلی بودجه «غیرنقدی» است. در زیر ضمن توضیح طبقه‌بندی شهرداری تهران، حسب مورد به

می‌کنند.

عملکرد مدیریت شهرداری تهران در دوره بعد از جنگ ایران و عراق، بیانگر آن است که شهرداری بدون در نظر گرفتن پیامدهای بیرونی منفی فروش ضوابط و مقررات ساخت‌وساز و کاربری اراضی شهری، آن را به ارزش مبادلاتی تبدیل کرده و به فروش رسانده است. این دیدگاه ناقص یکی از وظایف اصلی شهرداری؛ یعنی برنامه‌ریزی کالبدی شهر و نظارت بر حسن اجرای آن است. ضمناً در بسیاری از موارد، پیامدهای بیرونی منفی مهمی مانند به مخاطره افتادن ایمنی، کارایی و محیط زیست شهری و به‌طور خلاصه کاهش رفاه ساکنان شهر را نیز همراه داشته است. به این ترتیب، در رویکرد مالی شهرداری تهران، به تخلفات شهرداری وجهه مالی و حقوقی داده می‌شود که ذاتاً فاقد آن است. این عمل نه تنها مجرمانه است، بلکه اخلاقاً به معنی فریب افکار عمومی است.

۳- منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی: این دارایی‌ها بیشتر از جنس پول و اعتبارند، به همین دلیل به آنها دارایی‌های مالی می‌گویند. استقراض از سیستم بانکی، فروش اوراق مشارکت، استفاده از تسهیلات خارجی، مزاد درآمد بر هزینه دوره‌های قبل و وصول مطالبات مهم‌ترین جزء این بخش است. زیرمجموعه این بخش از منابع به شرح زیر است:

بخش اول: وام‌های دریافتی

بخش دوم: سایر منابع

علاوه بر طبقه‌بندی یادشده، هریک از ردیف‌های اصلی درآمدی بودجه شهرداری تهران، به دو صورت نقدی و غیرنقدی محقق می‌شوند. تعریف منابع نقدی و غیرنقدی به شرح زیر است:

منابع نقدی: آن قسمت از دریافت‌هایی است که از محل عوارض قانونی، بهای خدمات، سود سپرده، سود حاصل از سرمایه‌گذاری، وام، انتشار اوراق مشارکت، فروش اموال (قیمت تمام‌شده)، مزاد درآمد هزینه‌نشده سال‌های قبل، مطالبات قابل وصول و مانند آن، در سال مالی مدنظر به صورت نقدی وصول می‌شود.

منابع غیرنقدی: بخشی از درآمدها و منابع تأمین اعتبار است که در سال مالی به صورت نقدی وصول نمی‌شود. مانند آن قسمت از درآمدهایی که از محل عوارض قانونی، بهای خدمات، سود سپرده، سود حاصل از سرمایه‌گذاری‌ها و تهاتر اموال یا منبع اعتبارهای ناشی از فروش دارایی به صورت غیرنقدی یا تهاتر دارایی‌ها محقق می‌شود. تهاتر اموال و دارایی‌ها نیز در شهرداری تهران به دنبال فروش تراکم و تغییر کاربری املاک متداول شده است. در واقع، در مواردی که هزینه عوارض ساختمانی گفته‌شده در خور توجه است و سازنده توان پرداخت نقد آن را ندارد، عملاً شهرداری ارزش برآوردشده عوارض تراکم و تغییر کاربری را به‌مثابه آورده‌ای برای مشارکت با بخش خصوصی تلقی می‌کند و در زمانی که عملیات ساختمانی مالک به اتمام رسید، به تناسب آورده خود در ساختمان شریک می‌شود.

روند منابع نقدی و غیرنقدی در تأمین کل منابع بودجه شهرداری تهران در جدول (۱) ارائه شده است. منابع غیرنقدی در بودجه شهرداری تهران از ۲۵ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۸۷ با گذراندن روندی صعودی (به استثنای سال ۱۳۹۰)، به ۷۱ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۹۳ رسید و پس از آن کاهش یافت. بر اساس تفریغ بودجه شهرداری تهران، از کل ۲۱۰ هزار میلیارد ریال منابع محقق‌شده سال ۱۳۹۵، ۵۳/۶ هزار میلیارد ریال به صورت غیرنقدی تأمین شده است. ترکیدن حساب قیمت ساختمان‌ها در شهر تهران در دوره تشدید تحریم‌های بین‌المللی؛ یعنی از سال ۱۳۹۱ به بعد، به دلیل کاهش در خور توجه سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ساخت‌وساز، عایدات شهرداری را از محل واگذاری تراکم

بیان نظرات انتقادی خود در این باره خواهیم پرداخت.

بر اساس بخش‌نامه بودجه شهرداری تهران در سال ۱۳۹۳، منابع بودجه عمومی به سه دسته به شرح ذیل تقسیم می‌شوند که این طبقه‌بندی تا سال ۱۳۹۶ بدون تغییر بوده است:

۱- درآمدها: درآمدهای شهرداری عبارت‌اند از دریافت‌هایی که شهرداری بر اساس قوانین، مقررات و مصوبات شورای اسلامی شهر تهران، با عنوان عوارض، بهای خدمات، سود سپرده، سود سرمایه‌گذاری و امثال آن وصول می‌کند. زیرمجموعه این بخش از منابع به شرح زیر است:

بخش اول: درآمدهای ناشی از عوارض عمومی (درآمدهای مستمر)
بخش دوم: درآمدهای ناشی از عوارض اختصاصی
بخش سوم: بهای خدمات و درآمدهای مؤسسات انتفاعی شهرداری
بخش چهارم: درآمدهای حاصله از وجوه و اموال شهرداری
بخش پنجم: کمک‌های اعطایی دولت و سازمان‌های دولتی
بخش ششم: اعانات، هدایا و دارایی‌ها
بخش هفتم: عوارض و درآمدهای وصولی در حریم استحفاظی

شهرها

۲- منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای: منظور از دارایی‌های سرمایه‌ای، دارایی‌های است که در فرایند تولید کالا و خدمات به کار می‌روند و عمر آنها بیش از یک سال است و نیز سایر دارایی‌های تولیدنشده مانند منابع طبیعی، حق الامتیازها، حقوق ارفاقی و... و واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای، درآمد ناشی از فروش اموال سرمایه‌ای و دارایی‌های ثابت است. درآمد حاصل از عوارض بر مزاد تراکم (در حد مجاز)، درآمد حاصل از تغییر کاربری‌ها و فروش اموال شهرداری شامل فروش ساختمان‌ها و تأسیسات، فروش و واگذاری اراضی، فروش و واگذاری ماشین‌آلات و تجهیزات و فروش و واگذاری اموال منقول و غیرمنقول و اسقاطی، در ذیل واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای می‌آید. زیرمجموعه این بخش از منابع، به شرح زیر است:

بخش اول: عوارض بر پروانه‌های ساختمانی

بخش دوم: فروش اموال شهرداری

همان‌طور که ملاحظه می‌شود، در طبقه‌بندی بالا، عوارض بر مزاد تراکم (در حد مجاز) و درآمد حاصل از تغییر کاربری‌ها که بیشترین سهم را در درآمدهای شهرداری تهران دارد، با کمال شگفتی در شمار واگذاری دارایی سرمایه‌ای قلمداد شده است. البته با تصریح عبارت «در حد مجاز» در بخش‌نامه بودجه، خواسته‌اند چنین وانمود کنند که فروش تراکم و تغییر کاربری، با رعایت ضوابط طرح‌های شهری صورت می‌گیرد و لاغیر.

باید به‌صراحت گفت تراکم ساختمانی و نوع کاربری ساختمان‌ها در شهر جزء دارایی شهرداری نیست و به همین دلیل در ترازنامه آن بازتاب نمی‌یابد. با تعبیری که شهرداری تهران در این طبقه‌بندی به کار برده است، گویی تراکم ساختمانی بیش از تراکم پایه و رانت حاصل از تغییر کاربری اراضی، در شمار مایملک شهرداری است و می‌توان آن را بر حسب صلاح دید به فروش رساند. گفتنی است با وارد شدن اراضی به محدوده شهر، تفکیک اراضی شهری، افزایش تراکم ساختمانی و تغییر کاربری اراضی سودآوری هر مترمربع زمین تغییر می‌کند. شهرداری‌ها نیز همان‌طور که در قسمت اول این گزارش به اختصار مطرح شد، عوارضی را با عنوان عوارض برنامه‌ریزی شهری یا عوارض اثرات پروژه‌های سرمایه‌گذاری بخش خصوصی بر مخارج سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی شهرداری از توسعه‌گران و انبوه‌سازان بخش خصوصی دریافت

جدول ۱: کل منابع و درآمدهای شهرداری تهران به قیمت جاری به تفکیک نقدی و غیرنقدی (میلیارد ریال)

سال	نقدی	غیرنقدی	کل
۱۳۸۷	۲۷۷۴۷	۲۵۰۳۴	۵۲۷۸۱
۱۳۸۸	۳۳۳۸۱	۲۷۹۳۵	۶۱۳۱۶
۱۳۸۹	۳۵۶۵۹	۴۶۸۸۱	۸۲۵۴۱
۱۳۹۰	۴۶۳۱۱	۳۸۳۰۶	۸۴۶۱۷
۱۳۹۱	۶۷۱۷۰	۶۷۹۸۲	۱۳۵۱۵۲
۱۳۹۲	۷۲۹۲۰	۶۵۴۹۰	۱۳۸۴۱۰
۱۳۹۳	۹۱۳۱۴	۷۰۸۵۶	۱۶۲۱۷۰
۱۳۹۴	۱۱۹۰۴۳	۵۱۵۹۸	۱۷۰۶۴۲
۱۳۹۵	۱۵۶۴۷۴	۵۳۶۵۶	۲۱۰۱۳۰

مأخذ: تفریغ بودجه شهرداری تهران برای سال‌های ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۵

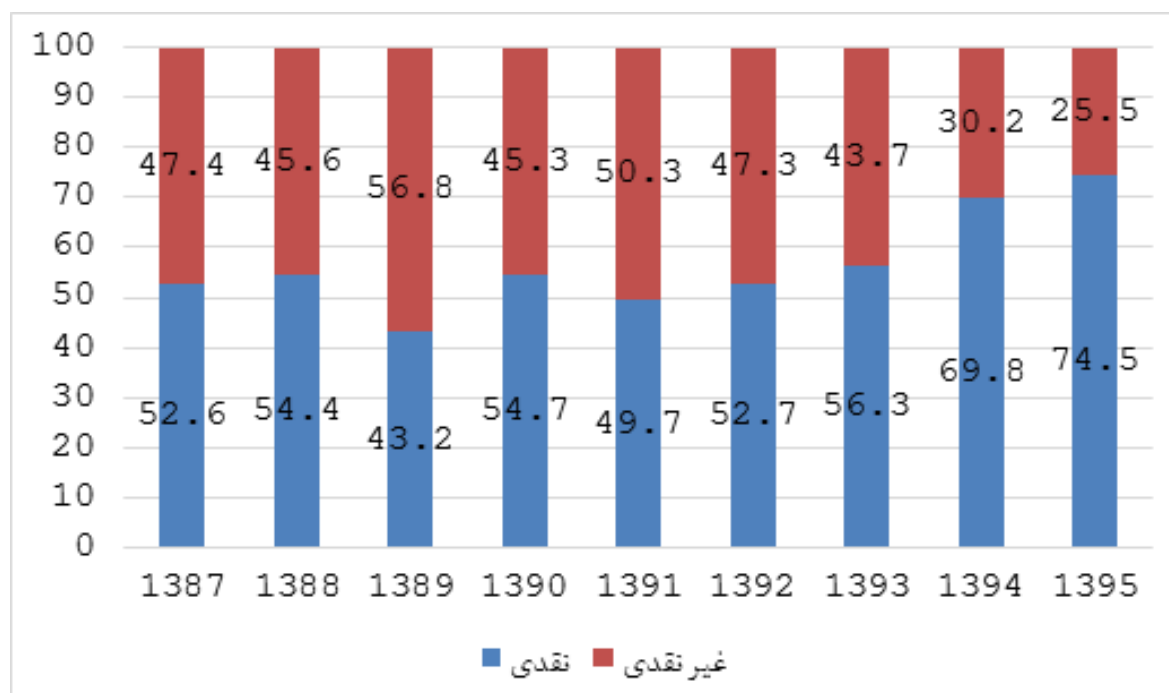
نحوه درآمدزایی غیرنقدی شهرداری از طریق دریافت حواله، دریافت واحدهای تجاری و مسکونی، دریافت خدمات به جای دریافت ارزش ریالی و... است. مشکل بودجه غیرنقدی در نبود امکان ردگیری آن و دشواری در نظارت بر آن است که همین امر می‌تواند از شفافیت در حوزه مالی و به تبع آن از پاسخ‌گویی در خور و شایسته بکاهد.

بر اساس ماده ۱۴۱ برنامه پنج‌ساله دوم شهرداری تهران، به منظور تمرکز حساب‌های شهرداری و مدیریت منابع غیرنقد، شهرداری موظف شده است

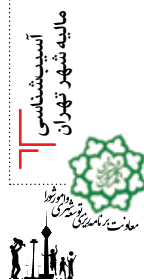
ساختمانی به میزان در خور توجهی کاهش داد و به همین نسبت نیز سهم بودجه نقدی در کل بودجه شهرداری تنزل یافته است.

نمودار (۲) توزیع منابع بودجه شهرداری تهران به تفکیک نقدی و غیرنقدی را نشان می‌دهد. سهم منابع غیرنقدی در بودجه شهرداری تهران از سال ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۵ روندی نزولی داشته و به ۲۵/۵ درصد در سال ۱۳۹۵ رسیده است. از مجموع منابع محقق شده بودجه شهرداری تهران در سال‌های ۱۳۸۷-۱۳۹۵، ۴۰/۸ درصد منابع به صورت غیرنقدی تأمین شده است.

نمودار ۲: توزیع کل منابع بودجه شهرداری تهران بین منابع نقدی و غیرنقدی (درصد)



مأخذ: محاسبات تحقیق بر اساس اطلاعات تفریغ بودجه شهرداری تهران برای سال‌های ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۵



به گفته او، پیش از اینها شهرداری برای گرفتن طلب خود، از مؤدیان می‌خواست با کارگزاران وارد مذاکره شوند و از املاک و مستغلات خودشان به کارگزاران بدهند؛ اما در عمل به مرور بیشتر پول نقد به کارگزاران داده می‌شد. او اعتقاد دارد این نیز می‌توانست منشأ سوءاستفاده باشد؛ ضمن آنکه درصد پول‌های دریافتی به دلیل واردنشدن به خزانه نیز امکان‌پذیر نبود. به گفته او، اکنون جلوی این مسئله گرفته شده و انتظامی به دریافت و پرداخت منابع داده می‌شود تا ورودی و خروجی از طریق خزانه شهرداری مرکز انجام شود. به این ترتیب مشخص خواهد بود که منابع مالی چگونه تأمین شده و چرا و به چه منظور هزینه می‌شود.

طبق بخش نامه صادره از سوی شهردار تهران، قرار شده هولوگرام‌هایی که اکنون دست مردم و کارگزاران است، قبل از اینکه به شهرداری‌های منطقه برود، به کمیته‌ای تخصصی که در سازمان املاک و مستغلات شهر تهران شکل گرفته است، برود. این کمیته به راستی آزمایی هولوگرام اقدام می‌کند تا اگر مشکلی وجود داشت، جلوی هر گونه اقدام درباره آن هولوگرام گرفته شود.

حسینی مکارم (معاون مالی و اقتصاد شهری شهرداری تهران) گفت: «قرار شده همه منابع نقدی مؤدیان شهرداری (آنهایی که پروانه ساختمانی می‌گیرند یا به هر دلیلی باید پولی را به شهرداری پرداخت کنند)، دیگر به کارگزاران پرداخت نشده و به خزانه واریز شود». به گفته او، به این ترتیب جلوی یکی از دادوستدهایی که شبهه‌ناک بود، گرفته می‌شود. به گفته حسینی مکارم در برخی از موارد منابع در نظر گرفته شده برای پرداخت مطالبات پیمانکاران، بیشتر از منابع غیرنقد بوده و پول پرداختی به خزانه واریز نمی‌شد و این می‌توانست آسیب‌زا باشد که اکنون برای مشخص شدن راهکارهای رفع آسیب، به صورت موقت جلوی آن گرفته شده است.

چنین پدیده‌ای که شهرداری تهران در پس پرده فروش تراکم از طریق تهاتر کردن بدهی‌های خود با پیمانکاران و انبوه‌سازان، کسری‌های بودجه خود را با پیش فروش امتیاز تغییر کاربری و واگذاری تراکم غیرمجاز تأمین می‌کرده است.

۲-۲- تعریف درآمدهای پایدار در مصوبه شورای اسلامی شهر تهران

تعریف درآمدهای پایدار شهرداری تهران در اسناد متعددی ارائه شده است که وجه مشترک تمام آنها، بر خورداری از سه مشخصه تداوم‌پذیری، مطلوب بودن و انعطاف‌پذیری است.

بر اساس تعریف ارائه شده در بند الف ماده (۲) طرح جامع درآمدهای پایدار و سایر منابع مالی شهرداری تهران (مصوب دی ماه ۱۳۸۶ شورای اسلامی شهر تهران - دوره سوم)، آن دسته از درآمدهای شهرداری جزء درآمدهای پایدار خواهند بود که سه خصیصه زیر را داشته باشند:

تداوم‌پذیری: باثبات بوده و حداقل در کوتاه مدت دچار نوسانات شدید نشوند.

مطلوب بودن: کسب درآمد از آن محل موجب ارتقای رویکرد عدالت‌محوری شود و به ساختارهای زیست‌محیطی، کالبدی، اجتماعی و اقتصادی لطمه نزنند.

انعطاف‌پذیری: پایه درآمدی در گذر زمان بزرگ شود و همپا با گسترش مخارج گسترش یابد تا از مضیقه مالی اجتناب شود.

در دستورالعمل مصوب ۱۳۹۳/۹/۹ شورای اسلامی شهر تهران درباره نحوه اختصاص افزایش وصولی عوارض ناشی از درآمدهای پایدار، تعریف زیر از درآمدهای پایدار ارائه شده است:

منظور از درآمدهای پایدار، آن دسته از درآمدهای شهرداری است که از خصایص دوام‌پذیری، مطلوب بودن و انعطاف‌پذیری برخوردار باشند و برای وصول آنها بتوان بر نام‌ریزی‌های اجرائی لازم‌التعریف کرد. کدهای درآمدهای پایدار در بودجه شهرداری تهران به شرح جدول (۲) است.

نسبت به ایجاد «خزانه متمرکز غیرنقدی» اقدام کرده و همه عوارض وصولی را به آن خزانه واریز و بر اساس بودجه سالانه هزینه کند؛ اما این مصوبه شورای شهر تهران در عمل محل توجه شهرداری تهران قرار نگرفته و شورای قبلی نیز به تداوم شیوه‌های مالی غیرشفاف شهرداری در این باره اعتراضی نکرده است. همان طور که توضیح داده شد، بخش شایان توجهی از بودجه شهرداری غیرنقدی است و بعضاً ذی‌نفعان و متولیان ساخت‌وساز و پیمانکاران در فرایند و گردش مالی و بده‌بستان‌هایی که با شهرداری تهران دارند، از این منابع اعتباری غیرنقدی در قالب تهاتر و واگذاری یا هولوگرام استفاده می‌کردند.

هولوگرام عوارض ساختمانی، حواله‌ای با برچسب غیرقابل سوءاستفاده است که قابلیت تبدیل شدن به منابع نقد و غیرنقد در شهر را دارد. هر کسی با دادن این هولوگرام‌ها به شهرداری‌های مناطق می‌توانست پروانه دریافت کند. هولوگرام‌ها از سوی کارگزاران شهرداری تهران به گردش درمی‌آمد. آنان اشخاص حقیقی و حقوقی بودند که منابع اعتباری نقدی داشتند. اگر ارباب‌رجوع یا ذی‌نفعی به شهرداری منطقه مراجعه می‌کرد تا عوارض بپردازد، آن کارگزاران منابع نقد شهرداری را از طرف ذی‌نفع تأمین و خودش در مواجهه با ارباب‌رجوع به صورت غیرنقدی ملک و آپارتمان دریافت می‌کرد. در این میان، درصدی نیز سهم کارگزار می‌شد. این روش زمینه‌ساز فساد بود. در واقع با انتشار هولوگرام گویبی شهرداری به پشتوانه تراکم مازاد، اوراق بهاداری را منتشر می‌کرد. کارگزاران با واگذاری این اوراق به متقاضیان ساخت‌وساز، عوارض مربوطه را به صورت غیرنقد (املاک) و دارایی‌های نقد، وصول و از آن برای پرداخت بدهی شهرداری به پیمانکاران استفاده می‌کردند.

شهرداری‌های مناطق برای آنکه بودجه غیرنقد را در اختیار خود نگه دارند و به حساب خزانه شهرداری واریز نکنند، پروژه‌هایی را تعریف و به کارگزاران معرفی می‌کردند تا از این طریق، پول به شهرداری منطقه برگردانده شود.

با کمال شگفتی هیچ آمار دقیقی از اینکه به چه میزان و با چه مبالغی هولوگرام صادر شده یا اینکه اساساً شهر تا چند سال آینده پیش فروش شده، وجود ندارد.

شهردار جدید تهران در واکنش به رویه مالی غیرشفاف شهرداری‌های مناطق، بخش نامه‌ای را با مضمون زیر صادر کرد:

«به منظور رفع ابهامات و اشکالاتی که در ارتباط با صدور و کارسازی هولوگرام مربوطه به عوارض ساختمانی در مناطق مختلف ایجاد شده و در راستای مدیریت بهینه درآمدها و منابع نقدی، از تاریخ ابلاغیه این بخش نامه (۲۸ شهریور سال ۱۳۹۶) تمامی واحدها موظف به رعایت موارد زیر هستند:

صدور هر گونه هولوگرام جدید تا اطلاع ثانوی ممنوع است.

هولوگرام‌های صادر شده قبل از تاریخ این بخش نامه، در کمیته‌ای که در سازمان املاک و مستغلات تشکیل می‌شود، بررسی شده و پس از راستی‌آزمایی و تأیید، قابل اقدام خواهند بود و مناطق شهرداری حق قبول هولوگرام‌های تأیید نشده را ندارند.

مناطق ۲۲ گانه مکلف‌اند پرداخت نقدی مؤدیان را به حساب خزانه شهرداری واریز و از هر گونه پرداخت پشت‌باج خودداری کنند.

انجام هر گونه تهاتر در ازای مطالبات اشخاص حقیقی و حقوقی از شهرداری تهران، تنها با واگذاری املاک و پس از تأیید کمیته‌ای که در سازمان املاک و مستغلات تشکیل شده است، میسر خواهد بود.

معاونت مالی و اقتصاد شهری در اسرع وقت نسبت به تعیین تکلیف مرادوات بین شهرداری و کارگزاران اقدام کند و نتیجه را گزارش دهند.

مسئولیت حسن اجرای این بخش نامه بر عهده بالاترین مقام مسئول واحدهای ذی‌ربط است و هر گونه تخطی از آن، مورد پیگرد قرار خواهد گرفت.

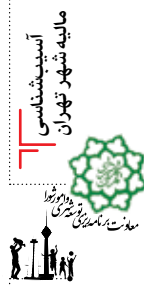
معاون مالی و اقتصاد شهری شهرداری تهران معتقد است مشکل ازمانی ایجاد شده که پای مؤدیان نیز به چرخه دریافت و پرداخت‌ها با هولوگرام‌ها باز شد.

جدول ۲: کدهای درآمدی پایدار شهرداری تهران

کد بودجه	عنوان درآمد
۱۰۰۰۰۰	درآمدهای ناشی از عوارض عمومی (درآمدهای مستمر)
۱۱۰۰۰۰	درآمدهای ناشی از عوارض عمومی وصولی توسط سایر مؤسسات
۱۱۰۲۰۰	عوارض اسناد رسمی
۱۱۰۷۰۰	عوارض گذرنامه
۱۱۰۸۰۰	عوارض بلیت هوایی
۱۱۱۲۰۰	سایر موارد (عوارض حاصل از مالیات بر ارزش افزوده)
۱۲۰۰۰۰	درآمدهای ناشی از عوارض عمومی، عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی
۱۲۰۶۰۰	عوارض بر معاملات غیرمنقول
۱۲۰۶۰۱	عوارض نقل و انتقال ملک
۱۲۰۶۰۲	عوارض نقل و انتقال حق امتیاز
۱۲۰۹۰۰	عوارض نوسازی
۱۳۰۰۰۰	درآمدهای ناشی از عوارض عمومی عوارض بر ارتباطات و حمل و نقل
۱۳۰۱۰۰	عوارض شماره گذاری سالانه موتورسیکلت و سایر وسایل نقلیه
۱۳۰۱۰۱	عوارض شماره گذاری سالانه موتورسیکلت و سایر وسایل نقلیه (عوارض نخستین مرتبه شماره گذاری)
۱۳۰۲۰۰	عوارض بلیت مسافرت و باربری
۱۳۰۵۰۰	عوارض ثبت نام آزمایش رانندگی
۱۳۰۵۰۱	عوارض ثبت نام آزمایش رانندگی (گواهینامه رانندگی)
۱۳۰۷۰۰	عوارض سالانه خودروهای سواری
۱۳۰۷۰۱	عوارض سالانه خودروهای سواری (عوارض سالانه اتومبیل)
۱۳۰۷۰۲	عوارض سالانه خودروهای سواری (عوارض وانتبار)
۱۳۱۲۰۰	عوارض توسعه قطار شهری و حمل و نقل ریلی
۱۳۱۱۰۰	سایر موارد (ذکل آنتن، تأسیسات مخابراتی)
۱۴۰۰۰۰	درآمدهای ناشی از عوارض عمومی، عوارض بر پروانه‌های کسب و فروش و خدماتی
۱۴۰۲۰۰	عوارض بر اماکن عمومی (هتل، مسافرخانه و...)
۱۴۰۳۰۰	عوارض بر پروانه کسب و پیشه
۱۴۰۷۰۰	عوارض بر قراردادها
۱۴۰۸۰۰	عوارض بر تولید یا فروش محصولات تولیدی

۱۴۲۰۰۰	عوارض آگهی‌های تبلیغاتی
۱۴۲۱۰۰	عوارض پیشه‌وران مؤسسات درمانی
۱۴۲۲۰۰	سایر موارد (فعالیت شرکت‌های دولتی)
۲۰۰۰۰۰	درآمدهای ناشی از عوارض اختصاصی
۲۱۰۰۰۰	بند ۲ درآمدهای ناشی از عوارض اختصاصی وصولی توسط شهرداری و سایر مؤسسات
۲۲۰۰۰۰	درآمدهای ناشی از عوارض اختصاصی، سهمیه از عوارض وصولی متمرکز
۲۲۰۱۰۰	سهمیه از عوارض (موضوع تبصره ۱ ماده ۶) تبصره ۲ ماده ۳۹ قانون مالیات بر ارزش افزوده
۲۲۰۲۰۰	سهمیه از عوارض (موضوع تبصره ۳ ماده ۲) تبصره ۳ ماده ۴۱ قانون مالیات بر ارزش افزوده
۳۰۰۰۰۰	بهای خدمات و درآمدهای مؤسسات انتفاعی شهرداری
۳۱۰۰۰۰	درآمد ناشی از بهای خدمات شهری
۳۱۰۴۰۰	درآمد حاصل از خدمات پیمانکاری
۳۱۰۶۰۰	درآمد حاصل از فروش و جمع آوری زباله
۳۱۱۵۰۰	درآمد حاصل از خدمات شهری
۳۱۱۵۰۱	بهای خدمات، مدیریت پسماند (مسکونی)
۳۱۱۵۰۲	بهای خدمات مدیریت پسماند (تجاری و اداری) کسب و پیشه
۳۱۱۵۰۳	لایروبی
۳۱۱۶۰۰	بهای خدمات از مهاجران خارجی
۳۲۰۰۰۰	درآمد تأسیسات شهرداری
۳۲۱۰۰۰	درآمد حاصل از سایر تأسیسات شهرداری
۳۲۱۱۰۰	درآمد مراکز فرهنگی
۴۲۰۰۰۰	درآمد حاصل از اموال شهرداری
۴۲۰۱۰۰	مال الاجاره ساختمان‌ها و تأسیسات (ساختمان)
۴۲۰۱۰۲	مال الاجاره ساختمان‌ها و تأسیسات (تأسیسات)
۴۲۰۲۰۰	درآمد حاصل از کرایه ماشین‌آلات و وسایل نقلیه
۴۲۰۳۰۰	درآمد حاصل از پارکینگ و پارکومتر
۴۲۰۳۰۱	درآمد حاصل از پارکینگ و پارکومتر (حق ورود به توقفگاه و پارکینگ‌های عمومی)
۴۲۰۳۰۲	درآمد حاصل از پارکینگ و پارکومتر
۴۲۰۵۰۰	درآمد حاصل از بازارهای روز هفتگی
۴۲۰۵۰۲	درآمد حاصل از بازارهای روز هفتگی (بازارهای سنتی)

مأخذ: دستورالعمل مصوب ۱۳۹۳/۹/۹ شورای اسلامی شهر تهران درباره نحوه اختصاص افزایش وصولی عوارض ناشی از درآمدهای پایدار



مدیریت شهری و وضع عوارض و بهای خدمات، از استقلال مالی لازم بهره‌مند شوند؛ اما آیین‌نامه‌های اجرائی این قانون که از سوی وزارت کشور وضع شد، این امید را تبدیل به یأس کرد. با تصویب قانون مالیات بر ارزش افزوده در سال ۱۳۸۷، محدودیت‌های بیشتری مقابل وضع عوارض از سوی شوراهای اسلامی شهر وضع شد. در نهایت، با تصویب قانون برنامه ششم توسعه، قیده‌های جدیدی بر نحوه توزیع مالیات‌های مشترک و عوارض متمرکز علیه کلان‌شهرها گذاشته شد.

گام دوم عبارت است از تخصیص وظایف به سطوح مختلف دولت. مطالعات ما نشان می‌دهد از زمان تصویب قانون شهرداری‌ها در سال ۱۳۳۴، تعدادی از وظایف شهرداری‌ها از جمله تأمین آب شرب شهری، تصفیه فاضلاب شهری و تأمین برق، از شهرداری‌ها منتزع شده و به شرکت‌های دولتی واگذار شده است. در همان حال، دولت مرکزی از برنامه سوم درصد برآمد بخشی از وظایف خود را به شهرداری‌ها محول کند؛ اما به دلایلی چند از جمله موارد زیر، این اقدام دولت قرین موفقیت نبوده است:

گستره‌ای از وظایف که به‌طور طبیعی و ذاتی در توان دولت‌های محلی و شهری است، هنوز در اختیار دولت مرکزی قرار دارد و این امر، کارایی‌ناداشتن و اثربخشی‌ناپذیر را در پی دارد. از آن جمله است خدمات راهنمایی‌ورانندگی در محدوده کلان‌شهرها.

بخشی از وظایف سنگین و خارج از توان و اندازه دولت‌های محلی و شهری، بدون ملاحظات علمی، اجرائی و صرفاً برای خلاصی دولت مرکزی از این وظایف، به دولت‌های استانی و شهری منتقل شده است؛ مانند ایجاد ترمینال‌های مسافری در شهرها یا احداث مترو بدون التزام مشخص دولت مرکزی یا استانی به تأمین مالی سرمایه‌گذاری سنگین مورد نیاز در این امر.

این دو اتفاق، در فرایند اجرا و عملیات، علاوه بر اضافه‌کردن مسائل و مشکلات جدید به مسائل تاریخی، منجر به ناکارآمدی بیشتر و اثربخشی کمتر شده است.^۲

گام سوم عبارت است از تخصیص انواع مالیات‌ها و کمک‌های بلاعوض به سطوح مختلف دولت. در مالیه عمومی ایران، قاعده روشنی برای تخصیص انواع مالیات‌ها به سطوح مختلف دولت (دولت ملی، استانی و محلی) وضع نشده است. برای مثال:

برخلاف ایران، در تعداد زیادی از کشورها، مالیات بر نقل و انتقال املاک از سوی دولت مرکزی وصول نمی‌شود و اختیار آن به دولت استانی یا محلی واگذار می‌شود.

همچنین عایدات حاصل از مالیات سالانه املاک که در ایران عوارض نوسازی خوانده می‌شود، صرف تأمین مالی خدمات جاری شهرداری‌ها می‌شود و به مصارف سرمایه‌گذاری اختصاص نمی‌یابد. همچنین، این نوع مالیات محلی بر ارزش بازار املاک و مستغلات در سال مورد محاسبه وضع می‌شود، نه بر قیمت‌های اداری تعیین شده از سوی دولت مرکزی یا استانی.

تا جایی که به کمک‌های مالی دولت به شهرداری‌ها مربوط می‌شود، باید گفت در ایران کمک‌های مالی دولت به شهرداری‌ها را می‌توان به سه دسته تقسیم کرد. در هر سه بخش کاستی‌هایی مشاهده می‌شود که باید اصلاح شوند (نگاه کنید به توضیحات مندرج در صفحات بعدی همین گزارش).

گام چهارم، تعیین ضوابط استقرار شهرداری‌ها و ورود آنها به بازارهای مالی است. در این‌باره نیز خلأهای قانونی جدی‌ای وجود دارد.

واقعیت این است که در آثار علمی مربوط به مالیه عمومی موضوعی تحت عنوان «درآمدهای پایدار» یافت نمی‌شود، بلکه همواره درباره «اصول مالیه محلی» و «پایداری مالی» شهرداری‌ها بحث می‌شود. در واقع تجربه شهرداری تهران نیز گویای آن است که تأکید بر درآمدهای پایدار در گذشته نتوانسته منشأ اثر مثبتی بر پایداری مالی آن باشد؛ به این معنی که:

درآمد حاصل از سهم شهرداری تهران از مالیات ارزش افزوده، منبع اصلی افزایش سهم درآمدهای پایدار بوده است. این موضوع نیز اساساً خارج از حیطه اقتدار شهرداری تهران بوده و بیشتر ناشی از نرخ فزاینده این نوع مالیات در دوره اجرای آزمایشی قانون مالیات بر ارزش افزوده از سال ۱۳۸۷ به این سو بوده است.

شهرداری تهران با ارجاع به درآمدهای پایدار، هرگز از فروش تراکم و تغییر کاربری خارج از ضوابط مصوب ساخت‌وساز و کاربری اراضی و در مواردی حتی به صورت پیش‌فروش دست برنداشته است. اگر ملاحظه می‌شود که در دوره ۱۳۹۱ به بعد، سهم این نوع عوارض در درآمدهای شهرداری تهران کاهش یافته، این نیز خارج از اراده مدیریت شهری بوده است و در این میان، افزایش سهم درآمد مالیات ارزش افزوده، ترکیدن حباب قیمت ساختمان‌های شهری و رکود فعالیت‌های ساختمانی بخش خصوصی در شهرهای بزرگ به‌ویژه تهران، در این وضعیت نقشی کلیدی داشته است.

بی‌توجهی به اصول مالیه شهری و پایداری مالی درازمدت شهرداری، موجب پیدایش کسری‌های مزمن در بودجه شهرداری تهران و انباشته‌شدن بدهی‌های معوق در مقیاس بیش از ۵۰ هزار میلیارد تومان شده است و در آینده بازپرداخت اصل و فرع این بدهی‌ها به‌ویژه با توجه به بهره سنگین آن، بار گرانی بر دوش مردم و شهرداری تهران خواهد بود.

۳- رعایت نکردن اصول مالیه عمومی در شهرداری تهران

اگر ادعا شود به هیچ‌یک از اصول مالیه محلی که در بند اول این گزارش به آن اشاره شد، در شهرداری‌های ایران توجه نمی‌شود، سخن گزافی نخواهد بود. برای آنکه جانب انصاف رعایت شود، باید گفت اساساً در کشور ما دولت مرکزی و مجلس شورای اسلامی، درک روشنی از مالیه عمومی و مالیه عمومی محلی ندارند و انضباط مالی و توجه به محدودیت‌های مالی در این سطوح غایب است. به همین دلیل، نقش نظارتی دولت مرکزی بر دولت استانی و محلی (در این مورد خاص شهرداری تهران)، یا ضعیف است یا اصلاً وجود ندارد. به همین دلیل، تاکنون دولت مرکزی، استانداری‌ها و مجلس شورای اسلامی، نهاد‌های قانونی لازم را برای انجام اصلاحات زیر به وجود نیاورده‌اند:

گام نخست برای ساماندهی مناسبات دولت مرکزی و شهرداری‌ها، تعریف صحیح جایگاه و روابط قانونی آنهاست. در چارچوب دولت بسیط ایران،^۱ دولت استانی و دولت محلی (از جمله شهرداری‌ها) جایگاه حقوقی مستقلی تحت این عنوان ندارند؛ در حالی که در جهان شهرداری‌ها هویت‌های سیاسی مستقلی محسوب می‌شوند که قدرت حکمرانی دارند. در واقع، درست است که در قانون شهرداری‌ها مصوب سال ۱۳۳۴ و اصلاحات بعدی آن، وظایف و اختیارات آنها به‌صراحت تعیین شده است؛ اما بر اساس قوانین جمهوری اسلامی، شهرداری نهاد عمومی غیردولتی تعریف شده است. با تصویب قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور، انتظار می‌رفت شوراها در

۱- اصطلاح دولت بسیط در مقابل دولت مرکب یا فدرال به کار می‌رود. معادل انگلیسی این دو واژه به ترتیب unitary و federal است.
۲- ستاری فر، محمد، هادی زوز، بهروز و همکاران (۱۳۹۲) مناسبات مالی دولت و شهرداری‌ها در ایران، جلد دوم، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، فصل دوم

بر اساس بند (۳) ماده (۱۳) قانون پولی و بانکی کشور، شهرداری‌ها می‌توانند از بانک مرکزی وام اخذ کنند. این استقراض با اجازه و تصویب انجمن شهر (شورای اسلامی شهر) صورت می‌گیرد و در زمان استقراض، مورد مصرف وجوه استقراضی، کیفیت استرداد آن از محل درآمدهای عمومی یا اختصاصی و همچنین بهره، مدت وام و طرز استهلاك آن مشخص می‌شود. اعطای وام به شهرداری‌ها به دو صورت زیر است:

در صورتی که بانک مرکزی رأساً به شهرداری‌ها اعطای اعتبار کند (موضوع بند ۳ ماده ۱۳ قانون پولی و بانکی کشور)؛ در این صورت، معمولاً یکی از بانک‌های دولتی عاملیت اعطای تسهیلات و اجرای سایر مفاد قرارداد را بر عهده می‌گیرد.

چنانچه بانک‌ها به موجب بخش‌نامه (ن ب/۹۲/۵۰) اداره نظارت بر بانک‌ها، به منظور اعطای تسهیلات لازم برای تأمین بخشی از نیاز شهرداری‌ها، مبادرت به اعطای تسهیلات کنند، طرح مدنظر باید از نظر فنی و مالی موجه باشد و از سوی بانک و شهرداری تأیید شود.

البته این نکته بر همگان آشکار است که استقراض از بانک مرکزی موجب افزایش پول پر قدرت می‌شود و آن هم با توجه به ضریب فزاینده نقدینگی، باعث افزایش نقدینگی می‌شود. بدیهی است افزایش نقدینگی بیش از رشد اقتصاد کشور و تقاضای پول، عاملی تورم‌زا محسوب می‌شود؛ بنابراین می‌توان گفت استقراض شهرداری یا هر نهاد بخش عمومی از بانک مرکزی در وضعیت عادی زیان‌بار است.

در ماده یکم قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت مصوب ۳۰ شهریور ۱۳۷۶، به شهرداری‌ها اجازه داده شد اوراق مشارکت منتشر کنند؛ اما نکته اینجاست که طرح‌هایی که از این طریق تأمین مالی می‌شوند، باید طرح‌های سودآوری باشند. در این صورت، قسمتی از منابع مالی مورد نیاز این گونه طرح‌ها را می‌توان از این طریق تأمین مالی کرد. به این ترتیب شهرداری‌ها نمی‌توانند برای تأمین مالی طرح‌های غیرانتفاعی خود، اوراق قرضه منتشر کنند و اصل و فرع آن را از محل درآمدهای آتی خود یا کمک‌های بلاعوض دولت در آینده، بازپرداخت کنند، البته این محدودیت با تصویب قانون برنامه پنجم توسعه تا حدودی رفع شد؛ چراکه مطابق بند (ب) ماده ۸۳ این قانون، شهرداری‌ها مجازند در راستای تأمین منابع ارزی طرح‌های سرمایه‌گذاری خود، پس از تأیید وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی، اقدام به انتشار اوراق مشارکت و انواع صکوک اسلامی کنند و تضمین اصل و سود این اوراق، با شرکت‌ها و شهرداری‌های یادشده است.

یکی از مشکلات موجود درباره استقراض شهرداری‌ها از طریق انتشار اوراق مشارکت، آن است که در دنیا استقراض اساساً برای تأمین مالی سرمایه‌گذاری‌های عمرانی شهرداری‌ها صورت می‌گیرد، نه تأمین مالی کسری بودجه جاری شهرداری‌ها. ظاهراً این محدودیت در ایران اعمال نمی‌شود. مشکل دیگر این است که دوره زمانی انتخابات شورای اسلامی شهر و شهردار چهارساله و افق زمانی تصمیمات آنها محدود است. از این رو، آنها می‌توانند در دوره مدیریت خود دست به استقراض بزنند و تعهدات مالی بازپرداخت قرضه‌های درازمدت آن، بر عهده شورای اسلامی شهر و شهردار بعدی قرار گیرد. این دقیقاً بلایی است که سر شهردار و شورای جدید شهر آمده است. در دنیا، برای اجتناب از این معضلات، استقراض شهرداری‌ها ضابطه‌مند شده و دولت‌های مرکزی بر کم و کیف اجرای قانون و مقررات وضع‌شده در این حوزه نظارت دقیق دارند.

در ایران برای نخستین بار شهرداری تهران در دهه ۱۳۷۰ با عاملیت

یکی از بانک‌های دولتی اقدام به انتشار چهار هزار میلیارد اوراق مشارکت برای طرح نواب کرد. شهرداری شیراز نیز در اسفند ۱۳۹۰، از طریق بورس اوراق بهادار، اقدام به انتشار اوراق مشارکت کرده است. با این همه، باید گفت این کار در میان شهرداری‌ها متداول نیست. یکی از علل این امر را می‌توان به نبود بسترهای نهادی و قانونی مناسب نسبت داد. همچنین شهرداری‌ها غالباً به دلیل نظام مالی حاکم بر آنها و بحران مالی مزمن خود، از نظر قرض‌دهندگان ارزش اعتباری پایینی دارند؛ بنابراین لازمه تجهیز منابع مالی از سوی شهرداری‌ها از طریق انتشار اوراق مشارکت آن است که:

اولاً، بستر نهادی و قانونی لازم برای انتشار اوراق قرضه و استقراض شهرداری‌ها از سیستم بانکی به وجود آید

ثانیاً، شهرداری‌ها بتوانند برای گزارش‌دهی مالی در راستای جلب اعتماد شهروندان و نظام بانکی، به ساختار مالی سالم و سیستم مالی مناسبی دست یابند.

در ماده ۴۰ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها، تذکر داده شده است که در استقراض شهرداری‌ها، بهره، مدت وام، کیفیت استرداد و طرز استهلاك بر اساس تصمیم شورای شهر تعیین می‌شود؛ بنابراین وظیفه نظارت بر یکی از مهم‌ترین عملیات مالی شهرداری‌ها، بر عهده سطوح محلی دولت (شورای شهر) است. به بیان دیگر در اینجا جای خالی دولت مرکزی در استقراض شهرداری‌ها و نظارت بر نحوه بازپرداخت دیون آنها حس می‌شود.

در روند اعطای تسهیلات به شهرداری‌ها، درخواست اخذ تسهیلات، همراه با نظر بانک عامل برای بانک مرکزی ارسال و پس از موافقت کمیسیون اعتباری، تسهیلات اعطا می‌شود؛ اما متأسفانه بانک مرکزی فاقد سازوکار و روال‌های اداری روشن برای نظارت بر وضع بدهی‌های شهرداری‌هاست. از این رو، چنین به نظر می‌رسد که این نقش باید به سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها در وزارت کشور محول شود.^۱

نکته درخور توجه این است که سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها از میزان بدهی‌های شهرداری‌ها، ساختار زمانی بدهی‌ها، نوع دیون، اقساط بازپرداخت آن در سال‌های آتی و منابع تأمین آن اطلاع دقیقی در اختیار ندارد. شهرداری‌ها نیز معمولاً چنین اطلاعاتی را در گزارش‌های رسمی خود منتشر نمی‌کنند؛ بنابراین فقدان نظارت بر بدهی‌های شهرداری تهران و شهرداری‌های کشور می‌تواند برای اقتصاد کشور و مالیه دولت عواقب وخیمی داشته باشد.

اگر برای نظارت بر بدهی شهرداری‌ها توانمندی لازم وجود نداشته باشد، استقراض که ابزاری برای ایجاد تعادل میان منابع و مصارف مالی و جلوگیری از ایجاد بحران‌های مالی است، می‌تواند به بحران در سطح شهرداری و دولت مرکزی بینجامد.

گام پنجم عبارت است از نظارت دولت مرکزی بر عملکرد مالی شهرداری‌ها. به موجب ماده ۴۴ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها (مصوب ۱۳۴۶)، رسیدگی و ممیزی حساب شهرداری‌ها در سه مرحله به شرح زیر انجام می‌شود:

حسابرسی به وسیله شهرداری قبل و بعد از خرج، به وسیله کارکنان ثابت شهرداری که اطلاعاتی کافی در امور مالی و حسابداری داشته باشند.

حسابرسی به وسیله حسابداران قسم‌خورده یا متخصص که از طرف شورای اسلامی شهر انتخاب خواهند شد و شهرداری مکلف است در اجرای مفاد ماده ۶۷ و تبصره آن، در موقع تفریح بودجه نتیجه گزارش

۱- برای این منظور ابتدا لازم است جایگاه قانونی سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها مشخص شود.

فنی با این موضوع سروکار داریم که در هر مورد بدون اتلاف منابع، تولید خدمات انجام شود؛ اما قبل از آن باید مشخص کرد منابع محدود باید به چه نسبتی میان سه وظیفه فوق توزیع شود تا متضمن بالاترین سطح رفاه ممکن برای شهروندان باشد.

شهرداری تهران از هر دو نظر دچار مشکل است. دلایل بروز مشکل اول را قبلاً به اجمال توضیح دادیم و در فصل دوم گزارش تحقیق به تفصیل به آن خواهیم پرداخت؛ اما تا جایی که به مسئله کارایی فنی و اقتصادی مربوط است، باید گفت شهرداری تهران از این نظر نیز با مسائل حادی مواجه است؛ از آن جمله:

افزایش بی‌رویه پرسنل بدنه شهرداری، شرکت‌ها و سازمان‌های وابسته به آن در دهه اخیر. در سال‌های اخیر افزایش پرسنل شرکت بهره‌برداری مترو با انگیزه سیاسی و افزون بر نیازهای واقعی آن، یکی از نمونه‌های بارز مسئله است. همچنین امروزه شهرداری تهران با وجود برون‌سپاری بسیاری از وظایف خود، حدود ۶۳ هزار پرسنل دارد. شواهد متعددی از هرزرفتن هزینه نیروی انسانی در شهرداری تهران و مؤسسات وابسته به آن در دست است.

روال‌های اداری طولانی و وقت‌گیر برای انجام امور جاری شهرداری تهران. این یکی دیگر از نشانه‌های وجود ناکارایی فنی در آن است. برای نمونه، دریافت پروانه ساختمانی در شهرداری تهران، با وجود راه‌اندازی سامانه اتوماسیون برای صدور پروانه، بسیار کند و زمان‌بر است.

فساد مالی گسترده در شهرداری تهران. فساد مالی یکی از دلایل عمده اتلاف منابع در این نهاد است. انجام پروژه‌های پیمانکاری بدون رعایت روال‌های شفاف و رقابتی در مناقصه‌ها، فروش املاک بدون توجه به تشریفات شفاف و رقابتی در مزایده‌ها و واگذاری تراکم و تغییر کاربری با مداخله غیرشفاف کارگزاران شهرداری و تعامل غیرشفاف آنها با شهرداران مناطق ۲۲گانه تهران، بر کسی پوشیده نیست.

اجرای پروژه‌ها و انجام فعالیت‌هایی که خارج از حیطه وظایف قانونی شهرداری است. یکی از بارزترین انحراف‌های شهرداری تهران در تخصیص منابع کمیاب، پرداختن به اموری است که ذاتاً جزء وظایف قانونی این شهرداری نیست. برای مثال، از وظیفه شهرداری در زمینه امور فرهنگی و تفریحی سوءبرداشت آشکاری شده است؛ مثلاً در احداث مساجد و کمک به تسهیل زیارت اماکن متبرکه و هیئت‌های مذهبی در داخل و خارج. در حالی که این کار وظیفه نهادهای مذهبی و اوقاف است.

تهیه‌نکردن پیوست اقتصادی پروژه‌های عمرانی مهم با رعایت استانداردهای فنی و اقتصادی معتبر. شهرداری تهران با وجود مصوبه شورای شهر مبنی بر الزام آن به تهیه پیوست اقتصادی پروژه‌های عمرانی، هرگز در این زمینه از روال‌های علمی و استانداردهای جهانی بهره‌نگرفته است و بسیاری از پروژه‌های خود را بدون توجیه اقتصادی لازم، انتخاب و اجرا کرده است.^۱ به این ترتیب تضمینی وجود ندارد که پروژه‌های عمرانی شهرداری تهران، رفاه شهروندان را با در نظر گرفتن قید بودجه، به حداکثر رسانده باشند. برای مثال، مبالغ درخور توجهی صرف ساختن پل دوطبقه صدر شده است. اطلاعات موجود حاکی از آن است که در این پروژه بزرگ، گزینه‌های فنی به درستی انتخاب و با یکدیگر مقایسه نشده‌اند و تحلیل هزینه-فایده اقتصادی انجام نشده است. گفتنی است این ملاحظات حتی در غیاب فساد مالی و ناکارآمدی فنی نیز می‌تواند موجب بروز ناکارآمدی اقتصادی شود.

حسابرسان یادشده را همراه تفریغ بودجه به شورای اسلامی شهر و وزارت کشور ارسال کند.

رسیدگی نهایی به وسیله شورای اسلامی شهر از طریق بررسی گزارش‌های مالی و گزارش حسابرسان ذکرشده در بند ب ماده بالا. مسئله دیگر درباره نظارت مالی دولت مرکزی بر شهرداری‌ها، این است که دولت مرکزی باید بر نحوه خرج کمک‌های بلاعوض مشخص خود به شهرداری‌ها نظارت کند. برای مثال، کمک‌های مالی (کمک‌های جاری و سرمایه‌ای) مشخص مربوط به مترو و اتوبوس‌رانی در کلان‌شهرها را می‌توان ذکر کرد. در اینجا نیز خلأهایی دیده می‌شود و معلوم نیست چه مقامی، مسئول نظارت بر دخل و خرج شهرداری‌هاست. دولت‌های متوالی از ابتدای انقلاب عزم خود را جزم کرده‌اند تا نظام مطلوب درآمدی را برای شهرداری‌ها تنظیم کنند؛ اما تا این زمان به استثنای قانون تجمیع عوارض (مصوب سال ۱۳۸۱) و قانون مالیات ارزش افزوده (مصوب ۱۳۸۷) که قانون فوق را ملغی کرد، لایحه منسجمی در این باره ارائه نداده‌اند. حتی الزام دولت به تهیه و ارائه لایحه درآمد شهرداری‌ها در قانون برنامه پنجم توسعه نیز کارگر نیفتاد و این کار تا امروز بی‌سرانجام مانده است. بی‌عملی دولت‌های متعدد در این زمینه، نمایندگان مجلس شورای اسلامی را بر آن داشت تا در سال ۱۳۹۵ دو طرح به مجلس ارائه دهند.

۴-اندازه‌گیری عملکرد مالی شهرداری

شهرداری‌ها به دو دلیل عمده ممکن است دچار مضیقه مالی شوند: دلیل اول ناشی از عدم تناسب میان وظایف محول‌شده به آنها و منابع مالی قابل تجهیز از سوی آنهاست. در این حالت، دولت مرکزی می‌تواند از طریق مالیات‌های مشترک (مانند سهم شهرداری‌ها از مالیات بر ارزش افزوده)، عوارض متمرکز (مانند عوارض سوخت)، کمک‌های عمومی برابر ساز (مانند کمک دولت به شهرداری‌های شهرهای کوچک) یا کمک‌های اختصاص یافته به مصارف خاص (مانند کمک جاری و سرمایه‌ای دولت به مترو و اتوبوس‌رانی در کلان‌شهرها) این مسئله را حل کند. ضمناً اصلاح نظام درآمدی شهرداری‌ها نیز در این وضعیت می‌تواند چاره‌ساز باشد.

دومین علت مضیقه مالی، می‌تواند ناشی از ناکارایی فنی و اقتصادی شهرداری‌ها باشد. کارایی فنی در اقتصاد زمانی به دست می‌آید که نتوان بدون افزایش مقدار نهاده‌ها (نیروی کار، سرمایه و مواد و غیره) تولید را افزایش داد. در واقع کارایی فنی مربوط می‌شود به استفاده کامل از نیروی کار و ظرفیت‌های تولید، مواد، مصالح و انرژی به کاررفته در تولید و اتلاف نکردن این منابع؛ اما هر آنچه که از نظر فنی کارآمد است، لزوماً از نظر اقتصادی کارآمد نخواهد بود. کارایی اقتصادی به قیمت نهاده‌ها و ستانده‌ها و ارجحیت مصرف کنندگان بستگی دارد. در اینجا هدف این است که با در اختیار داشتن منابع معین برای تولید کالاها و خدمات مورد نیاز شهروندان، چنان ترکیبی از محصولات انتخاب شود که بالاترین سطح رفاه ممکن را برای مصرف‌کننده فراهم آورد. بدیهی است در این وضعیت افزایش رفاه یک فرد بدون کاهش رفاه فرد دیگر امکان‌پذیر نخواهد بود. به این ترتیب در اینجا با نحوه تخصیص منابع به مصارف مختلف سروکار داریم. برای مثال اگر فرض کنیم در شهری ارائه خدمات حمل‌ونقل عمومی، جمع‌آوری پسماند و آتش‌نشانی سه وظیفه منحصر به فرد شهرداری باشد، در بحث کارایی

۱- مصوبه شورای شهر در این باره به سال ۱۳۸۶ بازمی‌گردد. سازمان عمرانی شهرداری تهران سفارش تهیه راهنمای پیوست اقتصادی پروژه‌های عمرانی را در سال ۱۳۹۵ به مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهرداری تهران داد و نتایج این مطالعه در سال ۱۳۹۶ به صورت کتاب زیر انتشار یافت. هادی‌نوز، بهروز، برمکی، افشین و مهرآذین، شفق (۱۳۹۶)، راهنمای تهیه پیوست اقتصادی پروژه‌های عمرانی، نشر مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.

پرسش اساسی این است که چرا چنین انحرافات مهمی برای مدت مدیدی در شهرداری تهران تداوم و استمرار داشته است و چرا دولت، مجلس و شورای شهر تا همین سال ۱۳۹۶، به فکر اصلاح امور شهرداری نیفتاده‌اند. در پاسخ این پرسش باید گفت:

اولاً، در کشور ما کیفیت مدیریت بخش عمومی با توجه به مصالح سیاسی گروه مسلط و نزدیک به کانون سیاسی قدرت، قضاوت می‌شود، نه مصالح ملی یا محلی.

ثانیاً، حامیان سیاسی و اداری مدیران شهرداری تهران، خود از فساد مالی گسترده در این نهاد بهره‌مند می‌شدند. از آن جمله:

- انتصاب نظامیان در پست‌های ارشد مدیریت شهرداری تهران در دهه اخیر
- واگذاری قراردادهای بزرگ عمرانی شهرداری به ستادهای نظامی
- فروش املاک شهرداری تهران به مدیران شهرداری و برخی از اعضای شورای شهر
- تأمین مسکن مجانی برای اعضای شورای شهر
- تسهیل دسترسی تعدادی از هم‌راهان و حامیان شهردار در شورای شهر به امتیازاتی مالی مانند واگذاری مجوزهای ساختمانی بدون تأدیه عوارض مربوطه.

مجموعه عواملی که برشمردیم، ظاهراً برای بستن دهان منتقدان کفایت می‌کرده است. در این میان، نبود سازوکاری روشن برای اعمال شفافیت و پاسخ‌گو کردن مدیران انتصابی نیز نقش داشته است؛ به این معنی که دسترسی آسان به عایدات فروش تراکم و تغییر کاربری، بدون رعایت الزامات طرح‌های توسعه شهری و همچنین دسترسی بدون ضابطه به منابع مالی استقراری، عملاً موجب افزایش بی‌رویه بودجه شهرداری تهران در حدی خارج از پتانسیل‌های کسب درآمدی قانونی از سوی آن شده است و همین امر عامل ناپایداری مالی شهرداری شده است.

ارزیابی عملکرد باید چنان طراحی شود که نه تنها کارایی و اثربخشی خدمات شهرداری را مشخصاً و در هر زمینه اندازه‌گیری کند، بلکه باید بهره‌وری دستگاه‌های مختلف شهرداری را نیز به وسیله آن بتوان ارزیابی کرد. در سنجش بهره‌وری، کارایی و اثربخشی به صورت توأمان و با شاخصی واحد، اندازه‌گیری می‌شود. به‌طور خلاصه، اندازه‌گیری عملکرد مفهومی گسترده است که از طریق آن می‌توان پاسخ‌های بهتری به دو سؤال مهم زیر داد:

- آیا کارهای درستی را انجام می‌دهیم؟
- آیا هر کار را به شیوه درستی انجام می‌دهیم؟

عملکرد مالی شهرداری از آن جهت حائز اهمیت است که فرصتی برای به‌دست‌آوردن تصویری روشن از وضعیت مالی شهرداری فراهم و گفت‌وگو با ذی‌نفعان اصلی (دولت مرکزی، شرکای مالی و شهروندان) را تسهیل می‌کند. همچنین از این طریق، فرصتی برای محک‌زنی (نسبت‌ها) فراهم می‌شود و میزان اثربخشی و کارایی استفاده از وجوه عمومی مشخص می‌شود.

تجزیه و تحلیل وضعیت مالی شهرداری، اولین قدم در راه اندازه‌گیری ارزیابی عملکرد آن است. در این زمینه، نسبت‌های کلیدی استفاده شده بیشتر تحت تأثیر روش‌های عمل شده از سوی دولت مرکزی برای نظارت و سرپرستی شهرداری‌ها و نظام بانکی و مؤسسات رتبه‌بندی اعتباری برای تحلیل ریسک اعتباری شهرداری‌ها بوده است.

برای اندازه‌گیری عملکرد مالی شهرداری‌ها چهار روش وجود دارد:

- نظارت دولتی

- تحلیل ریسک از سوی شرکای مالی

- گزارش‌های مالی داخلی که از سوی کارکنان و مقامات شهرداری تهیه می‌شوند

و در نهایت، انتشار گزارش‌های مالی برای اطلاع عموم شهروندان^۱. در ایران، نظارت دولت بر عملکرد مالی شهرداری‌ها ضعیف است. همچنین به واسطه عقب‌ماندگی بازارهای مالی در کشور ما، اعمال انضباط مالی از طریق این بازارها بر شهرداری‌ها ممکن نیست.

گزارش‌های تفریغ بودجه شهرداری تهران برای مدت مدیدی با تأخیر طولانی منتشر می‌شد. فقط در سال‌های اخیر است که گزارش تفریغ بودجه شهرداری تهران به‌موقع تهیه می‌شود. ضمناً هرچند در قانون شهرداری‌ها، سازوکار شفافیتی برای حسابرسی مستقل و بیرونی شهرداری‌ها پیش‌بینی شده است؛ اما گزارش حساب‌برسان مستقل می‌تواند دلایل انحرافات از بودجه را نشان دهد و کمتر ارزش تحلیلی دارد. در گذشته رسم معمول این بوده است که در ماه آخر هر سال، برای تظاهر به پایبندی شهرداری به بودجه مصوب، اصلاحیه بودجه با توجه به عملکرد شهرداری در طول سال تهیه و به تصویب شورای شهر رسانده می‌شد. در ضمن گزارشات مدونی که مبتنی بر طبقه‌بندی روشن و قابل فهمی از عملکرد بودجه شهرداری تهران باشد، در معرض قضاوت عموم قرار نمی‌گیرد.

در جهان، با گسترش تمرکززدایی، ادارات دولت مرکزی مجموعه‌ای از نسبت‌ها را برای ارائه اهداف کمی و محک‌زنی در مدیریت مالی محلی بسط داده‌اند تا از آن طریق بتوانند انجام مخارج بیش از حد و دریافت وام‌های بی‌رویه را که احتمال می‌رود مالیه عمومی را بی‌ثبات کنند، پیش‌بینی کنند. این نسبت‌ها روی اقلام و اهداف زیر متمرکزند (همچنین نگاه کنید به مندرجات جدول زیر):

- آیا توازن بودجه بر اساس پیش‌بینی پذیرفته‌شده‌ای از درآمدها و مخارج شهرداری، رعایت شده است؟
- آیا کسری بودجه سال قبل، کمتر از ۵ درصد درآمدهای جاری شهرداری بوده است؟
- آیا منابع اعتبار تخصیص‌یافته به مخارج الزامی (مانند حقوق و دستمزد کارکنان شهرداری و بازپرداخت اصل و فرع بدهی‌های آن) کفایت می‌کند؟
- آیا حقوق و دستمزدها کمتر از ۲۰ درصد درآمد جاری است؟
- آیا بودجه عمرانی شهرداری بیش از ۴۰ درصد کل بودجه است؟
- آیا هزینه بازپرداخت اصل و فرع بدهی شهرداری کمتر از ۱۲ درصد از کل هزینه‌های شهرداری است؟
- آیا استقلال مالی شهرداری کافی است؟ آیا پرداخت‌های دولت به شهرداری کمتر از یک نسبت معقول و معین است؟
- آیا تهیه و تصویب بودجه به‌موقع انجام شده است؟

۵- مبانی قانونی منابع درآمدی شهرداری تهران شامل قوانین و مصوبات شورای اسلامی شهر، پایه و نرخ‌های محاسبه عوارض و دستگاه‌های مسئول وصول

امروزه یکی از مسائل مهم شهرداری‌ها در سراسر جهان، ایجاد منابع کافی درآمد و تأمین هزینه خدمات شهری است؛ بنابراین از جمله مسئولیت‌های اساسی شهردار، تلاش در راستای تهیه طرح‌ها و برنامه‌هایی برای افزایش منابع درآمدی شهرداری است. در این بخش، ابتدا به ارائه تعاریف و مفاهیم مربوط به منابع درآمدی

۱- برای اطلاع بیشتر نگاه کنید به قسمت دوم از فصل هشتم مآخذ زیر:
World Bank (2014), Municipal Finances, A Handbook for Governments, editd by Farvacque-Vitkovik, K, Kopanyi, M.

جدول ۳: نسبت‌های الزامی و کلیدی تأمین مالی شهرداری

اطلاعات درباره مالیات (عوارض) محلی			
شرح	پتانسیل مالیاتی	فشار مالیاتی	سرانه
مجموع سه مالیات محلی شامل: مالیات املاک، مالیات زمین و مالیات مسکن یا محل اقامت			متوسط (طبقه)
مالیات بر کسب و کار			
مجموع چهار مالیات بالا			

ردیف	نسبت‌های الزامی و کلیدی	مبلغ	متوسط (طبقه)
۱	هزینه واقعی سرانه اداری		
۲	مالیات واقعی سرانه دریافت‌شده		
۳	درآمد جاری واقعی سرانه		
۴	کل هزینه سرانه عمرانی		
۵	مانده بدهی سرانه		
۶	کمک‌های دریافتی جاری سرانه از دولت		
۷	نسبت حقوق و دستمزد به هزینه‌های جاری		
۸	فشار مالیاتی (واقعی یا بالقوه)		
۹	نسبت مجموع هزینه جاری به اضافه بازپرداخت بدهی به درآمد جاری واقعی		
۱۰	نسبت هزینه‌های عمرانی به هزینه جاری واقعی		
۱۱	نسبت مانده بدهی به درآمد جاری		

World Bank (2014), Municipal Finances, A Handbook for Governments, edited by Farvacque-Vitkovic, K, Kopanyi, M. p. 396.

عبارت است از مبلغ یا مبالغی که مستند به قوانین جاری، نوع و میزان آن به تصویب مرجع قانونی رسیده و به صورت آگهی عمومی از سوی شهردار اعلام می‌شوند. منبع عوارض عبارت است از ملک، اموال، کالا، خدمات، حقوق و... که برابر تعرفه ملاک اعمال عوارض قرار می‌گیرند. نوع عوارض: عوارض ممکن است از لحاظ تعلق به منبع عوارض، یکی یا اختلاطی از حالات ذیل را داشته باشد:

- مستقیم؛ از قبیل نوع عوارض متعلق به زمین و ساختمان و اموال غیرمنقول و منقول
- غیرمستقیم؛ از قبیل انواع عوارض متعلق به منابع عوارض نظیر کالاها و خدمات
- عمومی باشد و همه منابع عوارض را بدون استثنا شامل شود
- خاص باشد و فقط منبع عوارض مشخصی را شامل شود
- محدود؛ چه از لحاظ مکانی (مثلا عوارض یک نمایشگاه خاص) چه از لحاظ زمانی (مثلا برای چند ماه یا فصلی از سال، نظیر عوارض استفاده از تأسیسات ساحلی در تابستان یا پیست اسکی در زمستان و...)
- مستمر یا غیرمستمر باشد
- عوارض محلی یا ملی باشد
- عوارض محلی: عمدتاً عوارضی است که فارغ از تولید (اعم از کالا و محصول یا خدمات) به منبع عوارض، مستمر یا موجود در حدود شهر (محدوده قانونی، حریم، حوزه شهری) تعلق می‌گیرد. از انواع عوارض محلی می‌توان عوارض وضع‌شده برای زمین، ساختمان، اتومبیل، ماشین‌آلات و عوارض کسب و پیشه را نام برد.
- عوارض ملی: به عوارضی اطلاق می‌شود که یا به موجب قانون یا مصوبات و تعرفه‌های قانونی، باید به حساب وزارت کشور (سازمان

شهرداری‌ها پرداخته می‌شود و سپس مبنای قانونی نظام درآمدی شهرداری‌ها تبیین و بررسی خواهد شد.

۱-۵- مبانی حقوقی منابع درآمدی شهرداری

تحت این عنوان، به ترتیب مبنای قانونی وضع و وصول عوارض شهرداری، بهای خدمات شهری، کمک دولت به شهرداری‌ها، اعانات و کمک‌های مردمی به شهرداری و درآمد حاصل از وجوه و اموال شهرداری محل بحث قرار خواهد گرفت. گفتنی است که در این کار تلاش شده به قوانین جاری و عمل‌شده در گذشته نزدیک و حال حاضر استناد شود؛ بنابراین حتی‌الامکان به قوانین ملغی‌شده اشاره‌ای نخواهیم کرد و در صورت اشاره، به اجمال از آنها عبور خواهیم کرد.

۱-۱-۵- عوارض شهرداری

مالیات محلی که در کشور ما عوارض شهرداری نام گرفته، برای تأمین مالی بارانهایی به کار می‌رود که شهرداری‌ها در موارد زیر می‌پردازند: در مواردی که خدمات محلی به صورت کالای عمومی است و دریافت بهای آن از شهروندان امکان‌پذیر نیست در مواردی که عرضه خدمات عمومی محلی با آثار خارجی مثبت و درخور توجه همراه است در مواردی که خدمات عرضه‌شده از سوی دولت محلی، اصطلاحاً به صورت کالای ارزشمندی است ولی شهروندان به دلیل کوتاه‌بینی، آن را کمتر از واقع ارزش‌گذاری می‌کنند. در فصل اول آیین‌نامه اجرائی وصول عوارض و درآمد و بهای خدمات شهری، برخی از تعاریف و مفاهیم مربوط به منابع درآمدی شهرداری‌ها از جمله عوارض ارائه شده است. به موجب این آیین‌نامه، عوارض



شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) برای توزیع بین شهرداری‌ها و اریز شود، یا از محل عوارض حاصل از تولیدات (اعم از کالا، محصول یا خدمات) تولیدکنندگان فهرست شده صفحات از سوی شهرداری محل وصول شده و برابر جدول مربوطه به نسبت‌های مشخص به شهرداری محل و استانداری و وزارت کشور تسهیم شود. بدیهی است فهرست تولیدکنندگان جدید و همچنین سهمیه‌بندی، امکان تجدیدنظر و اصلاح خواهد داشت.

در ادامه، مبانی قانونی اختیار شوراهای شهر و شهرداری‌ها در زمینه وضع و وصول عوارض محلی ارائه می‌شود.

۱-۱-۱-۵- قانون شهرداری‌ها مصوب سال ۱۳۳۴

بر اساس بند ۲۶ ماده ۵۵ این قانون، از جمله وظایف شهرداری، پیشنهاد برقراری یا الغای عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان عوارض اعم از کالاهای وارداتی و صادراتی کشور و محصولات داخلی و... و ارسال یک نسخه از تصویب‌نامه برای اطلاع وزارت کشور است. بنا بر ماده ۷۴ قانون شهرداری‌ها، نحوه وصول عوارض شهرداری و آب‌بها و بهای برق و امثال آن که از اهالی دریافت می‌شود، از طریق آیین‌نامه اجرائی که به تصویب انجمن شهر می‌رسد، خواهد بود.^۱ همچنین عوارض و درآمد شهرداری به وسیله مأموران مخصوصی که از طرف شهرداری به نام مأمور وصول تعیین می‌شوند، دریافت می‌شود و مأموران وصول باید طبق مقررات امور مالی، تضمین کافی بپردازند (ماده ۷۵).

۲-۱-۱-۵- قانون اصلاح پاره‌ای از مواد و الحاق مواد جدید به قانون شهرداری مصوب سال ۱۳۴۵

پس از تصویب قانون شهرداری‌ها در سال ۱۳۳۴، در سال ۱۳۴۵ برخی مواد این قانون اصلاح و مواد جدیدی به آن اضافه شد و به نام «قانون اصلاح پاره‌ای از مواد و الحاق مواد جدید به قانون شهرداری مصوب سال ۱۳۳۴» به تصویب رسید. در این قانون درباره وضع و وصول عوارض از سوی شهرداری‌ها موارد زیر شایان ذکر است:

ماده ۹۹- شهرداری‌ها مکلف‌اند درباره حریم شهر اقدامات زیر را انجام دهند:

- تعیین حدود حریم و تهیه نقشه جامع شهرسازی با توجه به توسعه احتمالی شهر
- تهیه مقرراتی برای کلیه اقدامات عمرانی از قبیل قطعه‌بندی و تفکیک اراضی - خیابان‌کشی - ایجاد باغ و ساختمان - ایجاد کارگاه و کارخانه و همچنین تهیه مقررات مربوط به حفظ بهداشت عمومی مخصوص به حریم شهر با توجه به نقشه عمرانی شهر
- حریم و نقشه جامع شهرسازی و مقررات یادشده پس از تصویب انجمن شهر و تأیید وزارت کشور برای اطلاع عموم آگهی و به اجرا گذاشته خواهد شد.

تبصره ۱- تغییر حدود فعلی شهرها از لحاظ اجرای مقررات قانون اصلاحات ارضی تأثیری نخواهد داشت

تبصره ۲- عوارضی که از عقد قراردادها عاید می‌گردد، بایستی تماماً به شهرداری‌های محل اجرای قرارداد پرداخت شود

تبصره ۳- عوارض ساختمان‌ها و اراضی واقع در محدوده شهر که خدمات شهری (آب، برق، نظافت و آسفالت) نسبت به آنها انجام نشده، فقط به تناسب یک‌پنجم خدمات انجام‌شده دریافت می‌گردد.

۳-۱-۱-۵- قانون نوسازی و عمران شهری مصوب سال ۱۳۴۷

در ماده ۲ این قانون آمده است که از تاریخ اول فروردین سال ۱۳۴۸، در همه اراضی، ساختمان‌ها و مستحدثات واقع در محدوده قانونی شهرها، عوارض خاص سالانه به مأخذ ۰/۵ درصد بهای آنها برقرار می‌شود. شهرداری‌ها مکلف‌اند بر اساس مقررات این قانون عوارض یادشده را وصول کرده و منحصرأ به مصرف نوسازی و عمران شهری برسانند. مصرف وجوه حاصل از اجرای این قانون در غیر موارد مصرح در این قانون، در حکم تصرف غیرقانونی در اموال دولت خواهد بود.

گفتنی است که پس از تصویب قانون تجمیع عوارض در سال ۱۳۸۱، نرخ این عوارض به یک درصد افزایش یافت.

مطابق تبصره (۱) این ماده، ترتیب ممیزی و تشخیص و طرز وصول عوارض ذکرشده و ترتیب تعیین نسبتی از قیمت ملک که در هر شهر با توجه به مقتضیات و شرایط خاص اقتصادی، مأخذ دریافت عوارض قرار می‌گیرد، به موجب آیین‌نامه‌ای که از طرف وزارت کشور تنظیم و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، تعیین و اجرا می‌شود. به عبارت دیگر، شهرداری‌ها فقط مسئول وصول این عوارض و اجرای امور مربوط به ممیزی هستند و نقشی در ترتیب ممیزی، تعیین طرز وصول و تعیین نسبتی از قیمت املاک ندارند.

همچنین مطابق تبصره ۶ این ماده، شهرداری‌ها می‌توانند در عملیات نوسازی، از محل درآمد ماده ۲ این قانون، رقمی به ساختمان دبستان اختصاص دهند که البته میزان این رقم دقیقاً مشخص نیست. بر اساس ماده ۱۳، در صورتی که مالک، عوارض یا حق مرغوبیت را ظرف مهلت‌های مقرر نپردازد، شهرداری مکلف است با صدور اجرائیه نسبت به وصول طلب خود از مالک یا استیفای آن از عین ملک اقدام کند؛ اما مبلغ قبوض نوسازی به واسطه غیرواقعی بودن قیمت معاملاتی املاک چنان اندک است که تقبل هزینه اقدامات قانونی را از شهرداری سلب می‌کند.

۴-۱-۱-۵- قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵

مطابق بند (۱۶) ماده ۷۱ این قانون از وظایف شوراهای اسلامی شهر عبارت‌اند از تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن با در نظر گرفتن سیاست عمومی دولت که از سوی وزارت کشور اعلام می‌شود. همچنین در ماده ۷۷ می‌خوانیم که شورای اسلامی شهر و دهستان می‌تواند برای تأمین بخشی از هزینه‌های خدماتی و عمرانی مورد نیاز شهر و روستا، طبق آیین‌نامه مصوب هیئت وزیران نسبت به وضع عوارض متناسب با تولیدات و درآمدهای اهالی اقدام کند.

پس از این مصوبات، هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۷۸/۷/۷ بنا بر پیشنهاد وزارت کشور و به استناد مواد (۹۴) و (۷۷) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران - مصوب ۱۳۷۵ و همچنین برای تعیین سیاست‌های عمومی دولت موضوع بند (۱۶) ماده (۷۱) قانون ذکرشده در بالا، آیین‌نامه اجرائی ماده (۷۷) و بند (۱۶) ماده (۷۱) قانون یادشده را تصویب کرد.

در ماده (۱) آیین‌نامه اجرائی نحوه وضع و وصول عوارض از سوی شوراهای اسلامی شهر، بخش و شهرک موضوع قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵، به صراحت عنوان شده است که شوراهای اسلامی شهر، بخش و

۱- البته قابل ذکر است که وظیفه تأمین آب و برق از وظایف شهرداری‌ها منفک شده و بر عهده شرکت‌های دولتی منطقه‌ای قرار گرفته است.

- توجه به اقبال کم درآمد هنگام وضع عوارض با اعطای تخفیف، معافیت و نظایر آن

- رعایت حال ایثارگران هنگام وضع عوارض با اعطای تخفیف، معافیت و نظایر آن

- اعمال رویه‌های تشویقی برای پرداخت به موقع عوارض وضع بدون تبعیض عوارض بر اساس اصل (۳) قانون اساسی.

در ماده ۱۵ نیز بار دیگر به نظارت وزارت کشور و سایر سطوح بالاتر دولتی در وضع عوارض از سوی شوراهای شهر و روستا اشاره شده است. به این ترتیب که نسبت عوارض (شهر، روستا و شهرک) به درآمد، عرضه کالاها و خدمات و سایر موضوعات، حداکثر بر اساس نرخی است که آن را سالانه وزارت کشور پیشنهاد می‌دهد و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. مادامی که این نسبت در هر سال به تصویب نرسیده است، نسبت تعیین شده در سال قبل اجرا خواهد شد.

برای تعیین حداکثر (سقف) نسبت عوارض به درآمدها و عواید محلی باید استناددارد هزینه‌های عمرانی، اداری و خدماتی شهرداری‌ها از سوی وزارت کشور با هماهنگی کمیته موضوع تبصره ماده (۱۱) این آیین‌نامه، تنظیم و به هیئت وزیران ارائه شود. در تنظیم استنادها باید سهم هزینه‌هایی که بر اساس تصمیمات مراجع ملی یا فرامحلی در طرح‌های عمرانی یا خدماتی یا در اجرای طرح‌های جامع و هادی در شهرها، شهرک‌ها و روستاها ایجاد می‌شود، به طور جداگانه مشخص کرد.

در تبصره این ماده می‌خوانیم: در سال جاری و مادامی که استنادها و نسبت‌های موضوع این ماده تعیین نشده‌اند، مجموع عوارض وصولی در هر محل با رعایت ماده (۳) این آیین‌نامه نباید برای درآمدها بیش از حداکثر دو درصد (۲ درصد) درآمد سالانه، درباره فروش کالاها یا خدمات بیش از حداکثر دو درصد (۲ درصد) قیمت عمده‌فروشی و برای دارایی و ثروت بیش از حداکثر نیم درصد (۰/۵ درصد) ارزش معاملات آن (با احتساب میزان عوارض قابل وصول موجود) باشد.

۵-۱-۱-۵- قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب سال ۱۳۸۷

یکی از اهداف جنینی دولت در تقدیم لایحه مالیات بر ارزش افزوده، ساماندهی عوارض و تجمیع آنها بود. این قانون در حوزه عوارض شهرداری‌ها، جانشین قانون معروف به تجمیع عوارض (مصوب سال ۱۳۸۱) شده است.

مطابق ماده ۱۶ این قانون، امروزه نرخ مالیات بر ارزش افزوده هشت درصد است که سه واحد درصد آن بر اساس ترتیبات موجود در این قانون میان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها توزیع می‌شود. در این ماده، نرخ مالیات بر ارزش افزوده انواع بنزین و سوخت هواپیما ۲۰ درصد تعیین شد.

در ماده ۳۸ نیز تصریح شده است که نرخ عوارض شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، علاوه بر نرخ مالیات موضوع ماده (۱۶) این قانون، در زمینه انواع بنزین و سوخت هواپیما ۱۰ درصد، نفت سفید و نفت گاز ۱۰ درصد و نفت کوره پنج درصد تعیین می‌شود.

نحوه جمع‌آوری و تقسیم عوارض فرآورده‌های نفتی نیز به این ترتیب است که مؤدیان مکلف‌اند عوارض و جرایم متعلق به موضوع ماده (۳۸) این قانون را به حساب‌های رابطی که بنا بر درخواست سازمان امور مالیاتی کشور و از سوی خزانه‌داری کل کشور افتتاح می‌شود، واریز کنند. سازمان امور مالیاتی کشور موظف است وصولی از محل بنزین، سوخت هواپیما، نفت سفید، نفت گاز و نفت کوره هر ماه را تا پانزدهم ماه بعد به حساب تمرکز وجوه واریز کند.

شهرک می‌تواند برای تأمین بخشی از هزینه‌های شهر، بخش یا شهرک مربوطه (اعم از هزینه‌های خدماتی، اداری و عمرانی) با رعایت ضوابط، ترتیبات و سیاست‌های موضوع این آیین‌نامه، عوارض وضع کنند.

در ماده ۲ ذکر شده است وضع عوارض از سوی شوراهای اسلامی شهر، شهرک و بخش فقط در حدود درآمدها، عرضه کالاها و خدمات و سایر موضوعاتی است که مربوط به شهر، شهرک یا بخش ذی‌ربط باشد. وضع عوارض جدید بر تولیداتی که برای عرضه در سایر نقاط یا برای صادرات اختصاص می‌یابد و همچنین وضع عوارض بر درآمدهای ناشی از معادن، منابع و طرح‌های ملی، بر عهده سایر مراجع که در قوانین و مقررات مربوطه تعیین شده یا می‌شوند، خواهد بود.

در ماده ۴ این آیین‌نامه اجرائی، به نقش شهرداری‌ها و دهیاری‌ها در زمینه وصول عوارض وضع شده از سوی شوراهای اسلامی شهر اشاره شده است. وصول عوارضی که طبق این آیین‌نامه از سوی شوراهای اسلامی شهر، بخش یا شهرک وضع می‌شود، در مورد عوارض شهر بر عهده شهرداری، در مورد روستا بر عهده دهیار و دهیاری و در شهرک‌ها بر عهده مسئولان اجرائی شهرک مربوطه خواهد بود. نحوه وصول عوارض را نیز همان شورای وضع‌کننده عوارض، تعیین می‌کند (ماده ۵ آیین‌نامه اجرائی ذکر شده در بالا).

شوراهای اسلامی شهر، بخش و شهرک همچنین می‌توانند برای تأمین تمام یا بخشی از هزینه‌های طرح‌های خاص خدماتی یا عمرانی، عوارض خاصی را برای مدت و مورد معین وضع کنند. عوارضی که از این طریق وصول می‌شود، صرفاً در همان مدت و مورد تعیین شده در مصوبه وضع عوارض، امکان مصرف دارد (ماده ۷ آیین‌نامه اجرائی).

مطابق ماده ۹ این آیین‌نامه، شوراهای می‌توانند با توجه به سیاست‌های مقرر در این آیین‌نامه، هنگام وضع عوارض جدید یا در زمان مقتضی، برای موارد معافیت، کاهش، تخفیف و لغو عوارضی که تصویب کرده‌اند، تصمیم لازم را اتخاذ کنند.

لازم به ذکر است مطابق ماده ۱۴ این آیین‌نامه، شوراهای موظف‌اند هنگام تصمیم‌گیری درباره عوارض، علاوه بر توجه به سیاست‌های کلی که در برنامه‌های پنج‌ساله و قوانین بودجه سالانه اعلام می‌شود، سیاست‌های عمومی دولت را نیز به شرح زیر مراعات کنند:

نیل به سمت خودکفایی شهرداری، دهیاری و شهرک مربوطه از طریق وضع و وصول عوارض متناسب با هزینه‌های مورد نیاز

- رعایت تناسب میزان عوارض با ارائه خدمات عمومی و عمرانی به اقبال و بخش‌های مختلف اعم از دولتی و غیردولتی

- جهت‌گیری به سوی وضع عوارضی که به صورت غیرمستقیم وصول می‌شوند

- تناسب وضع عوارض در هر محل با تولیدات و درآمدهای اهالی

- توجه به اثرات تبعی وضع عوارض بر اقتصاد محل

- هماهنگی و وحدت رویه در نظام عوارض

- رعایت اولویت وضع عوارض به صورت درصدی از قیمت فروش کالا و خدمات بر سایر روش‌ها از جمله روش وضع عوارض مقطوع

- وضع عوارض متناسب با ارزش افزوده زمین، بر اثر تصمیمات مراجع قانونی یا اجرای طرح‌های عمرانی

- جلوگیری از وضع عوارض مضاعف بر کالاهای تولیدی

- توجه به رشد تولید و گسترش واحدهای تولیدی در منطقه هنگام وضع عوارض بر تولید

- محاسبه و وصول عوارض درباره واحدهای تولیدی بر اساس فروش واقعی در دوره مدنظر

- خودداری از وضع عوارض بر کالاهای صادراتی

سه درصد (۳درصد) از این وجوه واریزی، به حساب مخصوصی نزد خزانه به نام سازمان امور مالیاتی کشور واریز می‌شود و معادل آن از محل اعتبار اختصاصی که در قوانین بودجه سنواتی منظور شده و در اختیار سازمان مزبور قرار می‌گیرد تا آن را برای خرید تجهیزات، آموزش و تشویق کارکنان و حسابرسی هزینه کند. به استناد این بند، وجوه پرداختی به‌عنوان پاداش وصولی از شمول مالیات و کلیه مقررات مغایر مستثناست.

حساب تمرکز وجوه قیدشده در این ماده، از سوی خزانه‌داری کل کشور به نام وزارت کشور افتتاح می‌شود. مطابق آیین‌نامه اجرائی که به پیشنهاد مشترک وزارت امور اقتصادی و دارایی، وزارت کشور و شورای عالی استان‌ها به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، وجوه واریزی به حساب گفته‌شده، به نسبت ۲۰ درصد کلان‌شهرها (شهرهای بالای یک میلیون نفر جمعیت)، ۶۰ درصد سایر شهرها و ۲۰ درصد دهیاری‌ها هزینه می‌شود. این کار تحت نظر کارگروهی متشکل از نمایندگان معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، وزارت امور اقتصادی و دارایی، وزارت کشور و یک نفر ناظر به انتخاب کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی، توزیع شده و از سوی شهرداری‌ها و دهیاری‌ها انجام می‌شود. هرگونه برداشت از حساب تمرکز وجوه، به‌جز پرداخت به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و وجوه موضوع ماده (۳۷)، تبصره‌های (۲) و (۳) ماده (۳۸) این قانون و تبصره (۱) این ماده ممنوع است. وزارت کشور موظف است گزارش عملکرد وجوه دریافتی را هر سه ماه یک بار به شورای عالی استان‌ها و کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی ارائه کند.

بنابراین مشاهده می‌شود قانون مالیات بر ارزش افزوده، میزان عوارض وصولی از محل فروش فرآورده‌های نفتی را مشخص می‌کند، مؤدیان عوارض را به حساب تمرکز وجوه نزد وزارت کشور واریز می‌کنند و وزارت کشور این عوارض را پس از کسر سه درصد، میان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها تقسیم می‌کند. به این ترتیب تنظیم نرخ مالیات از طریق دولت مرکزی انجام می‌گیرد و به دست آن نیز جمع‌آوری و توزیع می‌شود. ماده ۵۲ قانون پیش‌گفته بیان می‌کند: «از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و چگونگی برقراری عوارض و سایر وجوه از تولیدکنندگان کالا، ارائه‌دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی مصوب ۱۳۸۱ و اصلاحیه‌های بعدی آن و سایر قوانین و مقررات خاص و عام مغایر مربوط به دریافت هرگونه مالیات غیرمستقیم و عوارض بر واردات و تولید کالاها و ارائه خدمات لغو گردیده و برقراری و دریافت هرگونه مالیات غیرمستقیم و عوارض دیگر از تولیدکنندگان و واردکنندگان کالا و ارائه‌دهندگان خدمات ممنوع می‌باشد».

قانون مالیات بر ارزش افزوده، صلاحیت شورای اسلامی شهر در وضع عوارض را محدود می‌کند؛ اما آن را به‌طور کامل نفی نمی‌کند. از ویژگی‌های دیگر این قانون، آن است که برای افزایش درآمدهای شهرداری‌ها، همه قوانین و مقررات مربوط به تخفیف یا معافیت را از پرداخت عوارض به شهرداری‌ها لغو کرده است. بر این اساس، اصولاً تمام اشخاص حقیقی و حقوقی ملزم به پرداخت عوارض به شهرداری هستند و اصل برابری حاکم است.

در قانون مالیات بر ارزش افزوده، تنها جایی که به مسئله وضع عوارض جدید از سوی شوراهای شهر اشاره شده، تبصره (۱) ماده ۵۰ این قانون است. به موجب این تبصره، شورای اسلامی شهر و بخش برای وضع هر یک از عوارض محلی جدید که تکلیف آنها در قانون مالیات بر ارزش افزوده مشخص نشده باشد، موظف‌اند موارد را حداکثر تا پانزدهم بهمن

هر سال، برای اجرا در سال بعد تصویب و اعلام عمومی کنند. از مطالعه تحولات قانونی ایران در یک دهه گذشته می‌توان دریافت به تدریج از اختیارات شوراهای اسلامی شهر در ارتباط با تعیین عوارض کاسته شده است. قانون‌گذار بر اساس قانون مالیات بر ارزش افزوده، برقراری هرگونه عوارض و سایر وجوه برای انواع کالاهای وارداتی، تولیدی، ارائه خدماتی که در این قانون تکلیف مالیات و عوارض آنها معین شده است و همچنین برقراری عوارض برای درآمدهای مأخذ محاسبه مالیات، سود سهام شرکت‌ها، سود اوراق مشارکت، سود سپرده‌گذاری و سایر عملیات مالی اشخاص نزد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی مجاز از سوی شوراهای اسلامی را ممنوع کرده است. البته اهمیت مسئله عوارض و مالیات در حدی است که ایجاب می‌کند قانونی جامع در این باره به تصویب برسد؛ قانونی که با واقعیت‌ها منطبق باشد و شهرداری را از توسل به منابع درآمدی مسموم منع کند. اگرچه تحمیل هزینه‌های شهر بر شهروندان «تحت عنوان عوارض» دشواری‌های خاص خود را دارد؛ اما این روش شهر را از گرفتار شدن به آفت‌هایی مانند فروش فضا و هوا و «قانون‌فروشی» حفظ می‌کند. از سوی دیگر، دغدغه‌های مربوط به درآمد شهر نباید موجب تحمیل هزینه‌های سنگین بر تولیدکنندگان کالا و عرضه‌کنندگان خدمات باشد. شورای اسلامی شهر در وضع عوارض با دو الزام «زمانی» و «اعلامی» روبه‌رو است؛ نخست آنکه وضع عوارض باید تا ۱۵ بهمن هر سال برای اجرا در سال بعد تصویب شود؛ این اقدام تدبیری است که نظام مالی اشخاص مشمول عوارض را صیانت می‌کند و مانع از ورود تنش‌های مالی بر آنها می‌شود. دیگر آنکه باید چنین مصوبه‌ای به اطلاع عموم برسد. برقراری تکلیف بدون ابلاغ ناپسند است؛ همگان حق دارند از تعهدات مالی خود در مقابل شهرداری مطلع شوند، البته نحوه ابلاغ معین نشده است. نشریات محلی، معابر، مکان‌های عمومی و سایت‌های شورای اسلامی شهر، ابزار و مکان‌های مناسبی برای انتشار مصوبات شورای شهر هستند. رعایت نکردن تشریفات ابلاغ، مجوز ابطال مصوبه است. شورای اسلامی شهر نهادی محلی است که ضرورت دارد در وضع عوارض، خصوصیت محلی بودن آن مراعات شود و رویه قضائی چنین عقیده‌ای را تأیید می‌کند. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در این باره بیان می‌کند: «... حکم مقرر در تبصره ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷/۲/۱۷ مبنی بر اینکه شورای اسلامی شهر و بخش، برای وضع هر یک از عوارض محلی جدید که تکلیف آن در این قانون مشخص نشده است، موظف‌اند موارد را حداکثر تا ۱۵ بهمن هر سال برای اجرا در سال بعد تصویب و اعلام دارند، دلالت بر این معنا دارد که شورای اسلامی شهر برای تصویب عوارض محلی صلاحیت دارند و صلاحیت تعیین و تصویب عوارض کشوری و ملی را ندارند...». با تکیه بر چنین برداشتی از قانون مالیات بر ارزش افزوده، آرای متعددی از دیوان عدالت اداری در ارتباط با ابطال مصوبات ناظر بر عوارض کسب و پیشه بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری و صندوق‌های قرض‌الحسنه که حوزه فعالیت کشوری و غیرمحلی دارند، صادر و اعلام شده است؛ همچنین شورای اسلامی شهر مجاز نیست درباره وجوه، کالاها و خدماتی که تکلیف عوارض و مالیات آنها در قانون مالیات بر ارزش افزوده معین شده است، مبادرت به وضع عوارض مجدد کند. به سخن دیگر، دریافت دو «عوارض» از موضوع واحد مجاز نیست. در این باره می‌توان به ابطال بند ۴ از تعرفه ۲۷ مصوبه شورای اسلامی شهر اراک مبنی بر وضع عوارض شهرداری از نرخ بلیت‌های استفاده از وسایل بازی و سرگرم‌کننده داخل محوطه اماکن تفریحی به مأخذ ۵ درصد ارزش بلیت و ابطال بند ۵ تعرفه مذکور مبنی بر اخذ ۳ درصد

شهر در خصوص عدم نصب پنجره دوجداره و سقف شیروانی طرح سفال رنگی است و این موارد منصرف از تولیدات و درآمدهای اهالی است که شورای اسلامی شهر بتواند برای آن عوارض وضع کند، از این حیث، تبصره‌های ج و د بند ۷ مصوبه یادشده در راستای وظایف شورای اسلامی شهر تشخیص داده نمی‌شود...».

اموال و ثروت مردم مصون از تعرض است. دست‌درازی به دارایی مشروع دیگران از نظر اخلاق و شرع ناپسند و قانونا مستوجب تعقیب و مجازات است. فلسفه تشکیل حکومت، حفاظت از حقوق اساسی و بنیادین افراد جامعه مانند مالکیت است. برقراری هر نوع مالیات و عوارض سبب نقصان دارایی است؛ بنابراین مقررات حاکم بر این مفاهیم، باید به نحوی محدود تفسیر شود (کامیار، غلامرضا، ۱۳۹۳، صص ۱۵۵-۱۴۸).

۵-۱-۱-۶- قانون برنامه ششم توسعه

در قانون برنامه ششم توسعه، قانون‌گذار برخی از مواد قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب سال ۱۳۸۷ را تغییر داده است. مفاد قانون برنامه ششم، گویای آن است که دولت و مجلس تمایل آشکاری به مداخله بیشتر وزارت کشور و استانداری‌ها در توزیع سهم شهرداری‌ها از مالیات مشترک ارزش افزوده و همچنین عوارض پیش‌بینی شده در قانون مصوب سال ۱۳۸۷ در این زمینه دارند.

در بند ۶ ماده ۶ قانون برنامه ششم، درباره نحوه توزیع درآمدهای مشترک و عوارض، موارد زیر پیش‌بینی شده است. گفتنی است که همین سیاست را دولت در لایحه جدید خود برای مالیات بر ارزش افزوده به شکل دیگری پیگیری کرده است:

ب- عوارض موضوع ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷/۲/۱۷ و بندهای آن و نیز عوارض آلاینده‌گی موضوع تبصره (۱) ماده مذکور و عوارض ارزش افزوده گاز طبیعی و عوارض شماره‌گذاری خودروها به شرح زیر درباره بندهای (الف)، (ب) و (ج) ماده مذکور توسط سازمان امور مالیاتی کشور توزیع می‌گردد:

۱- عوارض وصولی بند (الف) ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده، با رعایت ترتیبات قانونی و پس از کسر وجوه مقرر در قانون مذکور و واریز به حساب تمرکز وجوه آن استان نزد خزانه‌داری کل کشور از طریق حساب رابطی که بنا بر درخواست سازمان امور مالیاتی کشور توسط خزانه‌داری کل کشور افتتاح می‌گردد، به نسبت ۷۰ درصد (۷۰ درصد) شهرها و ۳۰ درصد (۳۰ درصد) روستاها و مناطق عشایری و بر اساس شاخص جمعیت به حساب شهرداری‌ها و دهیاری‌ها واریز می‌گردد. سهم روستاهای فاقد دهیاری و مناطق عشایری، به حساب فرمانداری‌های شهرستان مربوطه واریز می‌گردد تا با مشارکت بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، در همان روستاها و مناطق عشایری هزینه شود.

تبصره- عوارض وصولی موضوع این جزء، نیاز به طی مراحل تخصیص نداشته و حداکثر تا پانزدهم ماه بعد با تخصیص صددرصد به حساب شهرداری‌ها و دهیاری‌ها واریز می‌گردد.

۲- عوارض موضوع بندهای (ب)، (ج) و (د) ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده و همچنین عوارض ارزش افزوده گاز طبیعی، موضوع قانون مذکور و عوارض شماره‌گذاری خودروهای موضوع بند (ج) ماده ۴۳ قانون مذکور به حساب تمرکز وجوه به نام سازمان امور مالیاتی کشور نزد خزانه‌داری کل کشور واریز می‌شود. وجوه مذکور حداکثر تا پانزدهم ماه بعد به نسبت دوازده درصد (۱۲ درصد) سهم کلان‌شهرها، پنجاه‌وسه درصد (۵۳ درصد) سایر شهرها و سی‌وپنج

بهای بلیت ورودی از استخرهای شنا، سونا، جکوزی و مسابقات ورزشی اشاره کرد. دیدگاه رویه قضائی این‌گونه است: «نظر به اینکه در ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷/۲/۱۷، برقراری هر نوع عوارض و سایر وجوه برای انواع کالاهای وارداتی و تولیدی و نیز ارائه خدمات که در این قانون تکلیف مالیات و عوارض آنها معین شده است، همچنین برقراری عوارض به درآمدهای مأخذ محاسبات مالیات بر ارزش افزوده، توسط شورای اسلامی شهر و سایر مراجع ممنوع است و در بند الف ماده ۳۸ قانون مذکور، نرخ عوارض خدمات تعیین شده است و در موارد مصرح در تعرفه مورد اعتراض از مصادیق ارائه خدمات و مأخذ محاسبه مالیات به‌شمار می‌رود؛ بنابراین به استناد بند ۱ ماده ۱۹ و ماده ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری به موجب این حکم بند ۴ و ۵ از تعرفه شماره ۲۷ مصوبه شورای اسلامی شهر اراک ابطال می‌شود».

شورای اسلامی شهر در وضع عوارض پیشنهادی شهرداری به میزان درآمد عمومی و سیاست‌های عمومی دولت در زمینه عوارض توجه می‌کند. برقراری عوارض در مقابل خدماتی است که به شهروندان و اشخاص حقوقی ارائه می‌شود. شورای شهر باید به این مطلب توجه داشته باشد که مراجع نظارتی و در نهایت قضائی اداری، تحمیل ناروای تعهدات مالی در غالب عوارض را نمی‌پذیرند. بر اساس چنین عقیده‌ای، دیوان عدالت اداری به موجب رأی شماره ۱۴۷۵ مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۱۲ اعلام می‌کند: «... اخذ عوارض بدون ارائه خدمت خاص یا دریافت عوارض مضاعف به واسطه ارائه یک خدمت معین، جواز قانونی ندارد؛ بنابراین تمسک شورای اسلامی شهر طبقه به تبصره یک ماده ۵ قانون (معروف به تجمیع عوارض) و برقراری عوارض به میزان ۲۰۰۰ ریال برای فروش هر سیخ شیشلیک به شرح مصوبه شماره ۶۹۸ مورخ ۱۳۸۲/۷/۲۶ خلاف احکام قانون‌گذار و خارج از حدود اختیارات قانونی آن شهر تشخیص داده می‌شود...».

صلاحیت شورای اسلامی شهر در وضع عوارض محدود است. سوءاستفاده از حق، به اشخاص حقیقی اختصاص ندارد؛ دولت و نهادهای عمومی نیز در معرض تجاوز از قدرت قرار دارند. کسب درآمد و افزایش دارایی شهرداری در پوشش عوارض، منافع عمومی و خصوصی شهر و شهروندان را در معرض خطر قرار می‌دهد. دیوان عدالت اداری در آرای متعدد، الزام مالکان متقاضی تفکیک با پروانه ساختمان به واگذاری قسمتی از ملک به شهرداری را ممنوع اعلام کرده است؛ قانون لغو حق مرغوبیت مصوب ۱۳۶۰ مطالبه چنین حقی را از سوی شهرداری جایز نمی‌داند؛ بنابراین شورای اسلامی شهر نمی‌تواند با بهره‌گیری از عنوان عوارض در این‌گونه موارد، غیرمجاز را مجاز جلوه دهد و شهرداری را غیرعادلانه دارا کند. به سخن دیگر، ماهیت غیرقانونی یک اقدام با برچسب قانونی، تغییر نمی‌کند. اهداف پسندیده مربوط به عمران و توسعه شهر، مجوز ورود به محدوده قانون‌گذاری نیست. هدف، وسیله را توجیه نمی‌کند. بر این اساس، نمی‌توان از «عوارض» به عنوان ابزاری برای الزام اشخاص به انجام تعهدات ساختمانی بهره جست.

رویه قضائی به این مطلب بی‌توجه نبوده است. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی شماره ۵۳۳ مورخ ۱۳۹۲/۸/۱۳ در این رابطه بیان می‌کند: هر چند مطابق بند ۱۶ ماده ۷۱ قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵، شورای اسلامی می‌تواند عوارض وضع کند، لیکن از آنجا که در ماده ۷۷ قانون مذکور، اخذ عوارض متناسب با تولیدات و درآمد اهالی پیش‌بینی شده است و در تبصره‌های ج و د بند ۷ مصوبه شماره ۲۹۷۲۵/۸۷ مورخ ۱۳۸۷/۷/۱۵ مبالغ تعیین‌شده به عنوان عوارض، در حقیقت اعمال جرم به برای رعایت نکردن مصوبات شورای اسلامی

درصد (۳۵ درصد) روستاها و مناطق عشایری، بر اساس شاخص‌هایی که به موجب دستورالعملی که توسط سازمان و وزارت کشور ابلاغ می‌شود، محاسبه و بین تمام شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و مناطق عشایری توزیع می‌گردد. سهم روستاهای فاقد دهیاری و مناطق عشایری، به حساب فرمانداری شهرستان مربوطه واریز خواهد شد تا حسب مقررات و مصوبات کمیته‌های برنامه‌ریزی شهرستان، صرف امور عمران و آبادانی همان روستاها و مناطق عشایری شود. همچنین سی درصد (۳۰ درصد) عوارض ارزش افزوده موضوع این جزء، دریافتی از واحدهای تولیدی مستقر در شهرک‌ها و نواحی صنعتی شهرستان‌ها برای تأمین زیرساخت‌ها و ارائه خدمات در آنها و تکمیل طرح‌های (پروژه‌های) نیمه‌تمام شهرک‌ها و نواحی صنعتی استان، در اختیار شرکت شهرک‌های صنعتی استان قرار می‌گیرد. این سهم از مبلغ مربوط به شهرهای استان به نسبت کسر می‌گردد.

تبصره - پنج درصد (۵ درصد) از مبلغ موضوع سهم سی درصد (۳۰ درصد) شهرک‌های استان جهت ارائه خدمات مربوطه در همان شهرک‌ها در اختیار شرکت‌های خدماتی موضوع قانون نحوه واگذاری، مالکیت و اداره امور شهرک‌های صنعتی مصوب ۱۳۸۷/۲/۳۱ قرار می‌گیرد. شرکت شهرک‌های صنعتی و نواحی صنعتی غیردولتی نیز مشمول این حکم هستند.

در برنامه ششم، جزء (۲) بند (ب) این ماده در بخش مغایرت بر تبصره‌های (۱) و (۲) ماده (۳۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده حاکم است.

۳- عوارض آلاینده‌های واحدهای تولیدی موضوع تبصره (۱) ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده در هر شهرستان به نسبت جمعیت بین شهرداری‌ها، دهیاری‌ها و فرمانداری‌ها (برای روستاهای فاقد دهیاری و مناطق عشایری) همان شهرستان توزیع می‌گردد. در صورتی که آلودگی واحدهای بزرگ تولیدی (۵۰ نفر و بیشتر) به بیش از یک شهرستان در یک استان سرایت کند، عوارض آلودگی بر اساس سیاست‌های اعلامی سازمان به نسبت تأثیرگذاری، در کمیته‌ای مرکب از رئیس سازمان استان و فرمانداران شهرستان‌های ذی‌ربط، مدیرکل محیط زیست و مدیرکل امور مالیاتی استان بین شهرستان‌های متأثر توزیع می‌شود.

تبصره - در صورتی که شهرستان‌های متأثر از آلودگی در دو یا چند استان واقع شده باشند، اعضای کمیته توزیع کننده عوارض آلودگی واحدهای بزرگ (۵۰ نفر و بیشتر) متشکل از نماینده سازمان، رؤسای سازمان استان‌های ذی‌ربط، نماینده سازمان حفاظت محیط زیست و نماینده ادارات کل امور مالیاتی استان‌های مربوطه بر اساس سیاست‌های اعلامی سازمان اقدام به توزیع عوارض آلودگی خواهند کرد.

دو نکته درباره قانون برنامه ششم شایان توجه است:

توزیع مالیات مشترک ارزش افزوده در این قانون به زیان کلان‌شهرها و به نفع شهرهای دیگر و روستاها تغییر کرده است. این نگرش دولت گویای آن است که دولت با پرهیز از ایجاد تعهدات مالی جدید برای کمک به شهرداری‌ها و دهیاری‌های کمتر برخوردار، در واقع از جیب شهرداری‌های کلان‌شهرها برداشت کرده است.

در صورت تصویب لایحه اخیر دولت درباره «مالیات ارزش افزوده»، قانون مالیات ارزش مصوب سال ۱۳۸۷ لغو خواهد شد و همه مصوبات

مجلس درباره توزیع عوارض قانون مذکور نیز بلاموضوع خواهد شد.

۱-۵-۲- بهای خدمات شهری

در فصل اول آیین‌نامه اجرائی وصول عوارض و درآمد و بهای خدمات شهری، برخی از تعاریف و مفاهیم مربوط به منابع درآمدی شهرداری‌ها از جمله بهای خدمات ارائه شده است. به موجب این آیین‌نامه بهای خدمات مبلغی است که شهرداری برابر مجوز قانونی در ازای خدمات ارائه شده به طور مستقیم از متقاضیان دریافت خدمات وصول می‌کند.

ماده ۳۰ این آیین‌نامه بیان می‌کند: «هر شهرداری دارای تعرفه‌ای خواهد بود که در آن کلیه انواع عوارض و بهای خدمات و سایر درآمدهایی که به وسیله شهرداری و مؤسسات تابعه و وابسته به آن وصول یا تحصیل می‌شود، درج و هر نوع عوارض یا بهای خدمات جدیدی که وضع و تصویب می‌گردد، یا هر تغییری که در نوع و میزان نرخ آنها صورت می‌گیرد، در تعرفه مذکور منعکس می‌گردد. وزارت کشور برای طرز تنظیم تعرفه و درج تغییرات بعدی و همچنین چگونگی وضع و تشخیص وصول انواع عوارض و درآمدها دستورالعملی جامع تهیه و برای راهنمایی به شهرداری‌ها ابلاغ خواهد کرد.»

در بند ۲۶ ماده ۷۱ «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور (مصوب ۱۳۷۵)»، از جمله وظایف شوراهای شهر، تصویب نرخ خدمات ارائه شده از سوی شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن با رعایت آیین‌نامه مالی و معاملات شهرداری‌ها عنوان شده است. در ماده ۸ «قانون مدیریت پسماند (مصوب ۱۳۸۳)» نیز ذکر شده است که مدیریت اجرائی می‌تواند با تعرفه‌ای که طبق دستورالعمل وزارت کشور از سوی شوراهای اسلامی بر حسب نوع پسماند تعیین می‌شود، هزینه‌های مدیریت پسماند را از تولیدکننده پسماند دریافت کرده و فقط صرف هزینه‌های مدیریت پسماند کند.

با توجه به مواد قانونی ذکر شده، روال کار به این صورت است که شهرداری‌ها بهای خدمات شهری را به شورای شهر پیشنهاد می‌دهند و شوراهای اسلامی شهر با توجه به دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های وزارت کشور، بهای خدمات پیشنهادی را تصویب یا رد می‌کنند.

۱-۵-۳- کمک‌های دولت به شهرداری‌ها

بررسی تاریخی موضوع نشان می‌دهد در ایران مدرن، شهرداری‌ها مدت‌های مدیدی امور شهر را به اتکای کمک‌های دولتی که عمدتاً حاصل از فروش نفت بود، اداره می‌کردند. مسئله قطع این کمک‌ها و موضوع خودکفایی شهرداری‌ها که در قانون بودجه سال ۱۳۶۲ محل توجه قرار گرفت^۱، شهرداری‌ها را با بحران مالی مواجه کرد.

امروزه کمک‌های دولت به شهرداری‌ها در ایران به سه صورت مختلف انجام می‌گیرد:

دسته اول، کمک‌های بلاعوض مربوط به اعتبارات عمران شهری و روستایی است که از سوی فرمانداری‌ها و دستگاه‌های دولتی ذی‌ربط به صورت مستقیم در شهرها و روستا هزینه می‌شود. توصیه ما این است که این وجوه از طریق شوراهای استان و شهرستان میان شهرها و روستاها توزیع شود و به طور مستقیم در اختیار شهرداری‌ها قرار گیرد تا در عمران شهری و روستایی به مصرف برسد. نظارت مالی حکم می‌کند گزارش عملکرد شهرداری‌ها و دهیاری‌ها از طریق فرمانداری‌ها جمع‌آوری و به اطلاع شورای استان برسد (ماده ۳۸ قانون تنظیم بخشی

۱- سال ۱۳۶۲ به عنوان نقطه عطفی در تاریخ شهری ایران ثبت خواهد شد؛ در این سال، بر اساس بند ب تبصره ۵۲ قانون بودجه، مقرر شد شهرداری‌های کشور در یک برنامه‌ریزی سه‌ساله به خودکفایی برسند. کمک‌های دولتی به شهرداری‌ها از سال ۱۳۶۵ رو به کاهش گذاشت و نسبت آن در بودجه شهرداری‌ها از ۶۰ درصد به ۵ درصد تنزل یافت. آنچه در این اقدام پرشتاب به آن توجه شد، راهکارهای جایگزین منابع جدید درآمدی به جای کمک‌های دولتی بود.

از مقررات مالی دولت).

کمک‌های عمومی دولت به شهرداری‌های شهرهای زیر ۳۰ هزار نفر را با عنوان «کمک به تأسیسات زیربنایی شهرهای کوچک»، می‌توان کمک‌های برابر ساز تلقی کرد؛ چرا که این شهرداری‌ها پایه مالیاتی ضعیفی دارند و خدمات متنوعی نیز ارائه نمی‌دهند. متأسفانه این کمک‌های برابر ساز آن قدر اندک است که به ارتقای وضعیت خدمات شهری در شهرهای کوچک کمک مؤثری نمی‌کند. افزایش این کمک‌ها، ضرورت مبرمی دارد (ماده ۳۶ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت).

کمک‌های بلاعوض مشخص دولت به شهرداری‌ها مربوط به حمل‌ونقل شهری است. این کمک‌ها شامل کمک سرمایه‌ای و کمک برای یارانه بلیت در کلان‌شهرهاست. در این باره مشکلاتی که در دهه اخیر در شهرداری تهران بروز کرد، نشان داد مجلس شورای اسلامی و شوراهای شهر باید بتوانند دولت را مکلف به ایفای تعهدات مالی خود در این زمینه کنند (ماده ۳۷ و ۴۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت).

گفتنی است که در قانون توسعه حمل‌ونقل و مدیریت مصرف سوخت مصوب سال ۱۳۸۶، نکات مهمی درباره کمک‌های دولت به حمل‌ونقل عمومی درون‌شهری مطرح شده است:

به موجب ماده ۱ این قانون، «دولت مکلف است در راستای توسعه حمل‌ونقل درون‌شهری و برون‌شهری کشور و مدیریت مصرف سوخت نسبت به بهینه‌سازی عرضه خدمات حمل‌ونقل (از طریق اصلاح و توسعه شبکه حمل‌ونقل ریلی، برقی کردن خطوط و اجرای علائم و تأسیسات و ارتباطات، افزایش سرعت در شبکه ریلی، یکپارچه‌سازی و ساماندهی مدیریت حمل‌ونقل، اصلاح قیمت‌ها، ایمن‌سازی و بهبود تردد، بهسازی یا از رده خارج کردن خودروهای فرسوده سبک و سنگین مسافری و باری درون و برون‌شهری، تبدیل خودروهای بنزین‌سوز و گازوئیل‌سوز به دوگانه‌سوز، الزام معاینه‌فنی، توسعه ناوگان حمل‌ونقل همگانی ون، مینی‌بوس، مدیوس و اتوبوس، استفاده از سامانه هوشمند حمل‌ونقل، ساخت و توسعه شبکه آزادراه‌ها و بزرگراه‌های بین‌شهری، حمل ترکیبی کالا از مبدأ تا مقصد نهایی با شبکه ریلی و شبکه مکمل جاده‌ای، الزام به داشتن توقفگاه در انواع کاربری‌ها، احداث توقفگاه‌های عمومی، ساماندهی و ایجاد توقفگاه‌ها و پایانه‌های بار و مسافر شهری و برون‌شهری اعم از ریلی و جاده‌ای در نقاط مناسب از شهرها و حومه آن، افزایش امنیت و قابلیت اطمینان و دسترسی، بهینه‌سازی تقاضای حمل‌ونقل (از طریق اصلاح فرایندهای اداری، کاربرد فناوری اطلاعات و ارتباطات، اصلاح کاربری زمین و آمایش سرزمین، اعمال محدودیت‌های ترافیکی، آموزش و فرهنگ‌سازی)، بهینه‌سازی مصرف انرژی (از طریق عرضه بنزین و گازوئیل در بخش‌های حمل‌ونقل، صنعت و کشاورزی با اولویت کارت هوشمند سوخت، احداث جایگاه‌های عرضه گاز، حمایت از ابداعات و اختراعات مؤثر در کاهش مصرف سوخت)، بهینه‌سازی تولید خودرو (از طریق تولید خودروهای گازسوز، تأمین تجهیزات استفاده از گاز توسط خودروها، حمایت از تولید خودروهای برقی، دونبرویی و کم‌مصرف، استانداردسازی تولید خودروی سبک و سنگین و موتورسیکلت در مصرف سوخت و کاهش آلاینده‌گی) و خروج بنزین و گازوئیل از سبد حمایتی، حداکثر از ابتدای سال ۱۳۹۱ هجری شمسی اقدام کند.

در ماده ۲ قانون یادشده، به دولت اجازه داده شده برای اجرای احکام ماده (۱) این قانون اقدامات زیر را به عمل آورد:

- اعطای کمک‌های بلاعوض یارانه‌ای به بخش‌های غیردولتی مرتبط

با اهداف این قانون

- تخفیف در حقوق ورودی و سود بازرگانی واردات ناوگان حمل‌ونقل همگانی، خودروهای کم‌مصرف، خودروهای گازسوز، نفت‌گاز، برقی و دونبرویی (هیبریدی) و قطعات و تجهیزات مربوطه

- تخفیف در حقوق ورودی و سود بازرگانی واردات تجهیزات، تأسیسات، ماشین‌آلات و قطعات مورد نیاز شبکه و ناوگان ریلی (شهری و برون‌شهری) و توسعه آزادراه‌ها و بزرگراه‌ها

- اعطای تسهیلات بانکی و پرداخت بخشی از سود تسهیلات بانکی به بخش‌های مرتبط با اهداف این قانون

- تغییر کاربری اراضی و واگذاری زمین‌های مورد نیاز احداث جایگاه‌های عرضه گاز طبیعی تا پایان سال ۱۳۹۰ هجری شمسی به قیمت منطقه‌ای پس از تملک و پرداخت بهای عادلانه آنها به صاحبان اراضی

- تعیین و اخذ جریمه، متناسب با مازاد مصرف سوخت و آلاینده‌گی خودروهای سبک و سنگین به صورت پلکانی

تعیین و اخذ عوارض، بر مبنای میزان مصرف سوخت و آلاینده‌گی و نوع سوخت از خودروهای تولید داخل و وارداتی از تولیدکنندگان داخلی و واردکنندگان.

به موجب ماده ۳ قانون، «دولت مکلف است نظارت بر اجرای زمانبندی‌شده طرح‌ها و پروژه‌های مرتبط با اهداف این قانون را با راهکارهایی که در آیین‌نامه‌های اجرایی مشخص خواهد کرد، اعمال نماید و هر شش ماه یک بار گزارش پیشرفت کار را به کمیسیون عمران مجلس شورای اسلامی ارائه کند».

توزیع کمک‌ها، یارانه‌ها، تسهیلات و اعتبارات موضوع این قانون و تعیین دستگاه مجری با توجه به شرح وظایف قانونی بر عهده دولت است. دولت موظف است به نحوی اقدام کند که ضمن صرفه‌جویی، سرعت و کیفیت نیز لحاظ شود (ماده ۴).

بر اساس ماده ۷ این قانون، «دولت موظف است سیاست‌های بخش حمل‌ونقل همگانی شهری را به گونه‌ای تنظیم نماید که از ابتدای سال ۱۳۹۱ هجری شمسی، در مجموع هفتادوپنج درصد (۷۵ درصد) سفرهای درون‌شهری پوشش داده شده و سهم هر یک از بخش‌های حمل‌ونقل همگانی و مصرف سرانه بنزین در روز بر اساس جدول (۲) این قانون باشد. در تبصره این ماده این نکته مطرح شده است که «در شهر تهران نسبت تسهیم حمل‌ونقل عمومی از کل سفرهای درون‌شهری برای اتوبوس‌رانی، تاکسی‌رانی و حمل‌ونقل ریلی به ترتیب تا حداکثر بیست‌وپنج درصد (۲۵ درصد)، بیست درصد (۲۰ درصد) و سی درصد (۳۰ درصد) می‌باشد».

به موجب ماده ۹ قانون، «مدیریت حمل‌ونقل بار و مسافر در محدوده شهر و حومه آن بر عهده شهرداری» گذاشته شده است.

بر اساس ماده ۱۰، «اعتبارات مورد نیاز موضوع این قانون به میزان حداقل ۴۰ هزار میلیارد ریال در بخش درون‌شهری و ۶۰ هزار میلیارد ریال در بخش برون‌شهری در هر سال تعیین می‌شود. دولت مجاز است این اعتبارات را در دوردیف متمرکز درون‌شهری و برون‌شهری از محل درآمد عمومی، صرفه‌جویی حاصل از اجرای این قانون و حساب ذخیره ارزی، تأمین و در بودجه سنواری منظور نماید. این اعتبارات در حساب مخصوص نزد خزانه‌داری کل کشور به صورت صددرصد (۱۰۰ درصد) تخصیص یافته تلقی می‌گردند».

در ماده ۱۱ قانون گفته شده است «وصولی‌های موضوع بندهای (۶) و (۷) ماده (۲) و ماده (۶) بین شهرداری‌ها و وزارت راه‌وتراپری، جهت انجام تکالیف این قانون به نسبت شصت درصد (۶۰ درصد) و چهل

درصد (۴۰ درصد) در قالب بودجه‌های سنواتی توزیع می‌گردد. کمک به شهرهای فاقد سامانه ریلی شهری مصوب برای ساماندهی حمل‌ونقل همگانی و بهبود عبور و مرور دارای اولویت است.»

آیین‌نامه اجرائی این قانون، حداکثر دو ماه پس از ابلاغ آن با پیشنهاد مشترک نماینده ویژه ریاست جمهوری، وزارت راه و ترابری، وزارت کشور و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید (ماده ۱۲).

در ماده ۱۳ این نکته مطرح شده است: «اجرای کلیه قوانین مغایر با این قانون، به‌جز قانون برنامه توسعه، ملغی‌الثر می‌گردد.»

با وجود تصویب قانون بالا، دولت هرگز در زمینه کمک به حمل‌ونقل عمومی در شهرها، به احکام صریح این قانون عمل نکرده است.

۱-۴-۱-۵- اعانات و کمک‌های مردمی

وجوه پرداختی از طرف شهروندان یکی از منابع درآمدی شهرداری محسوب می‌شود که در بند ۶ ماده ۲۹ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها تصریح شده است. این بند بیان می‌کند: «اعانات و کمک‌های اهدایی اشخاص و سازمان‌های خصوصی و اموال و دارایی‌هایی که به‌طور اتفاقی یا به موجب قانون به شهرداری تعلق می‌گیرد.»

علاوه بر این، بند ۱۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری، یکی از وظایف شهرداری‌ها را «هدا و قبول اعانات و هدایا به نام شهر با تصویب انجمن (شورای اسلامی شهر)» می‌داند. این مواد مستمسک قانونی شهرداری‌ها در دریافت وجوه از شهروندان محسوب می‌شوند و آنگاه که ادعای غیرقانونی بودن دریافت وجه در قبال انجام وظایف قانونی مطرح می‌شود، به منابع قانونی یادشده استناد می‌شود؛ بنابراین از نظر اهمیت موضوع، ضروری است ضمن تعریف واژه‌های اعانه و هدیه، به موضوع با تفصیل بیشتری توجه کنیم. اعانه، مساعدت‌های مالی مردم در امور خیریه است و هدیه، تملیک مالی است به قصد تعظیم و اکرام از طرف کسی که مقام اجتماعی پایین‌تری دارد به دیگری که مقامش بالاتر از اوست. عناصر هدیه از قرار زیر است:

وجود مال منقول. در هدیه ممکن است مال منقول یا غیرمنقول باشد مال مذکور باید عین معین باشد. پس هدیه دین^۱ مصداق ندارد، برعکس هدیه (ماده ۸۰۶ قانون مدنی)

نقل مکان مال هدیه داده شده به مکان مهدی‌الیه؛ این عنصر است که هدیه را از هبه جدا می‌کند.

هدیه معوض وجود ندارد، برعکس هدیه (ماده ۸۰۱ قانون مدنی). در هدیه قصد قربت شرط نیست، برعکس صدقه (ماده ۸۰۷ قانون مدنی). هدیه نوعی از هبه است که علاوه بر وجود شرایط اساسی صحت معاملات، قبض مهدی‌الیه از ارکان تحقق آن محسوب می‌شود. جایز یا لازم بودن عقد هبه محل اختلاف است؛ اما آنچه مسلم است، این است که عقد هبه با قصد و رضای آزاد و به دور از اجبار و اکراه واقع می‌شود. آنگاه که سند هبه‌نامه در دفترخانه اسناد رسمی تنظیم شد، جایی برای اظهار تردید درباره آن باقی نمی‌ماند. ماده ۴۷ قانون ثبت در این باره بیان می‌کند: «در نقاطی که اداره ثبت اسناد و املاک و دفاتر اسناد رسمی موجود بوده و وزارت عدلیه مقتضی بداند، هبه‌نامه باید در دفتر اسناد رسمی ثبت شود.»

با این اوصاف، آیا می‌توان وجوه دریافتی از شهروندان را اعانه یا هبه نامید؟ و آنگاه که ادعای استرداد آن مطرح می‌شود، به لازم بودن عقد واقع شده استناد کرد؟ به نظر می‌رسد اگر اشخاص با نیت کمک

به عمران، آبادی و اداره شهر و با آزادی اراده، به صورت بلاعوض و جوهی را به شهرداری هدیه کنند، عقد هبه مدنظر مقنن محقق شده است؛ اما اگر انجام وظیفه قانونی (مانند صدور مجوز ساختمان) متوقف بر پرداخت وجه شود و به گونه‌ای مراجعان مکلف به پرداخت وجوه ناخواسته شوند، نمی‌توان گفت هدیه مدنظر مقنن محقق شده است. این اقدام ناپسند سبب دارا شدن غیرعادلانه می‌شود و اخذ چنین وجوهی، از مصادیق بارز اکل المال به باطل^۲ است. چنین وجوهی موجب اشتغال ذمه دریافت‌کننده شده و پرداخت‌کننده آن حق استرداد دارد. ماده ۳۰۳ قانون مدنی در این باره می‌گوید: «کسی که مال غیر را من غیر حق دریافت کرده است، ضامن عین و منافع آن است...» و ماده ۳۰۱ همین قانون با صراحت بیشتری بیان می‌کند: «کسی که عمدا یا اشتباها چیزی را که مستحق نبوده است، دریافت کند، ملزم است آن را به مالک تسلیم کند.»

در این مثال، نباید فریفته این استدلال شد که هبه معوضی واقع شده است و به موجب ماده ۸۰۱ قانون مدنی که بیان می‌کند: «هبه ممکن است معوض باشد؛ بنابراین واهب می‌تواند شرط کند که متب به مالی را به او هبه کند یا عمل مشروعی را مجاناً به‌جا آورد»، انجام عمل اداری مابازای وجه پرداختی از سوی متقاضی بوده است. مطالبه عوض در قبال خدمات اداری بدون جواز قانونی ممنوع است و موجب مسئولیت مدنی می‌شود؛ اما آیا این عمل جرم نیز محسوب می‌شود؟ شاید گفته شود این عمل آن قدر مذموم نیست که برای آن مجازات در نظر گرفته شود.

کارمندی که انجام وظیفه قانونی را متوقف بر واریز مبالغ غیرقانونی به حساب شهرداری می‌کند، خود چیزی دریافت نمی‌کند، ولی عملاً شخصیت حقوقی شهرداری از این اقدام بهره‌مند می‌شود؛ بنابراین اگر جرمی هم واقع شود، متناسب به شهرداری خواهد بود؛ بر این اساس، با تکیه بر اصل قانونی بودن جرائم و مجازات‌ها نمی‌توان آن را مورد تعقیب قرار داد. افزون بر این، گفته می‌شود مراجعان شهرداری، مراتب رضایت خویش را برای پرداخت مال به شهرداری اعلام کرده و با انعقاد عقد هبه، قصد خویش را برای پرداخت بلاعوض اموال به شهرداری ابراز می‌کنند.

به نظر می‌رسد نتوان از عقیده بالا دفاع کرد. مجموعه‌ای از الفاظ و کلمات که به ظاهر حاکی از رضایت هستند، ولی پشتوانه باطنی ندارند، شایان اعتنا نیستند. عقد مخلوق قصد واقعی متعاملان است. آنکه در صدد عقد هبه واقعی است یا به‌عنوان اعانه وجهی را به شهرداری پرداخت می‌کند، چشم از عین موهوبه برمی‌دارد و در اندیشه جبران مافات نیست؛ اما کس که پیشه خود را ساخت و فروش ساختمان قرار می‌دهد، اگر از خریدار بیش از آنچه داده نستاند، قطعاً کمتر از آن نمی‌ستاند. به هر حال، چنین اقدامات غیرقانونی‌ای خزانه شهر را آلوده کرده و بر اقتصاد شهر تأثیر سوء می‌گذارند. نباید تردید داشت همان‌گونه که تزییع اموال عمومی ناپسند است، دریافت وجوه غیرقانونی نیز نادرست است. به این دلیل است که اصل ۵۱ قانون اساسی وضع هر نوع مالیات را منوط به حکم قانون می‌کند.

قانون مجازات اسلامی در مقابل عمل دریافت وجوه غیرقانونی سکوت نکرده است و کسانی را که از قانون‌گذار پیشی گرفته و با تکیه بر دیدگاه‌های فردی، انجام تکلیف قانونی را موکول به پرداخت وجوه غیرقانونی می‌کنند، مجرم شناخته است.

ماده ۶۰۰ قانون مجازات اسلامی در این باره بیان می‌کند: «هریک از مسئولان دولتی و مستخدمان و مأموران که مأمور تشخیص یا تعیین

۱- هدیه طلب هم مصداق ندارد.
۲- کل مال به باطل یعنی بدون مجوز شرعی و قانونی از اموال و دارایی دیگران بهره‌مند شدن.

شهر برسد. ^۱ درآمدهای حاصل از فعالیت مؤسسات انتفاعی شهرداری نیز قسمتی از منابع درآمدی این مؤسسه است. شهرداری به‌عنوان شخصیت حقوقی مستقل می‌تواند برای سهولت در انجام وظایف قانونی و سرعت‌بخشیدن به ارائه خدمات، نسبت به تشکیل شرکت‌ها و مؤسسات وابسته و تابع خود اقدام کند. اساسنامه این گونه مؤسسات باید به تصویب و تأیید شورای اسلامی شهر و وزارت کشور برسد. ^۲ این مؤسسات دارای شخصیت حقوقی مستقلی بوده و مطابق اصول بازرگانی اداره می‌شوند. ^۳ شهرداری‌ها مجاز به انتقال اموال عمومی نیستند؛ اما می‌توانند نسبت به واگذاری منافع آنها اقدام کنند. ماده واحده قانون مستثناسدن شهرداری‌های کشور در واگذاری قسمتی از پارک‌ها و میادین و اموال عمومی اعم از عرصه و اعیان از شمول قوانین مربوط به مالک و مستأجر مصوب ۱۳۸۹/۴/۲ بیان می‌کند: «از تاریخ تصویب این قانون، به شهرداری‌های کشور اجازه داده می‌شود در واگذاری منافع قسمتی از

یا محاسبه یا وصول وجه یا مالی به نفع دولت است، برخلاف قانون یا زیاده بر مقررات قانونی اقدام و وجه یا مالی اخذ یا امر به اخذ آن نماید، به حبس از دو ماه تا یک سال محکوم خواهد شد. مجازات مذکور در این ماده در مورد مسئولان و مأموران شهرداری نیز مجری است و در هر حال آنچه برخلاف قانون و مقررات اخذ نموده است، به ذی‌حق مسترد می‌گردد» (کامیار، غلامرضا، ۱۳۹۳، صص ۱۶۰-۱۵۶).

۵-۱-۵-۵- درآمدهای حاصل از وجوه و اموال شهرداری

بند ۴ ماده ۲۹ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها، درآمدهای حاصل از وجوه و اموال شهرداری را از اقسام دیگر منابع درآمدی ذکر کرده است که می‌توان به سود حاصل از وجوه موجود نزد بانک‌ها اشاره کرد. علاوه بر این، شهرداری از فروش یا اجاره یا عرضه اموال خود نیز کسب درآمد می‌کند که همه این درآمدها و عوارض دریافتی، باید به مصرف همان

جدول ۴: اقلام مختلف درآمد عوارض عمومی (درآمدهای وصولی از سوی سایر مؤسسات) به تفکیک مبنای قانونی، سال تصویب قانون، پایه مالیات و نرخ

کد	شرح	مبنای قانونی	سال تصویب	پایه مالیات	نرخ
۱۱۰۲۰۰	عوارض اسناد رسمی	ماده ۱۲۳ قانون ثبت اسناد و املاک تبصره ۹۰ قانون بودجه سال ۱۳۶۲	۱۳۵۱ / ۱۳۶۲	مجموع درآمد حاصل از حق ثبت اسناد رسمی	۸ درصد
۱۱۰۳۰۰	عوارض گاز	ماده ۳۸ قانون مالیات بر ارزش افزوده و اصلاحیه آن در ماده ۶ قانون برنامه ششم توسعه کشور	۱۳۸۷ / ۱۳۹۵	بهای مصرفی	۱,۸ درصد
۱۱۰۵۰۰	عوارض آب‌بهای مشترکین	ماده ۱۶ قانون مالیات بر ارزش افزوده	۱۳۸۷	بهای مصرفی	۱,۸ درصد
۱۱۰۶۰۰	عوارض تلفن	ماده ۳۸ قانون مالیات بر ارزش افزوده و اصلاحیه آن در ماده ۶ قانون برنامه ششم توسعه کشور	۱۳۸۷ / ۱۳۹۵	بهای مصرفی	۱,۸ درصد
۱۱۰۷۰۰	عوارض گذرنامه	قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور ماده ۴۵ قانون مالیات بر ارزش افزوده	۱۳۹۰	مبلغ تعرفه صدور	ماده ۴۵ قانون مالیات بر ارزش افزوده
۱۱۰۸۰۰	عوارض بلیت هواپیمایی	بند الف ماده ۴۷ قانون مالیات بر ارزش افزوده	۱۳۸۷	بهای بلیت	۵ درصد
۱۱۰۹۰۰	عوارض برق	ماده ۱۶ قانون مالیات بر ارزش افزوده	۱۳۸۷	بهای مصرفی	۱,۸ درصد
۱۱۱۰۰۰	عوارض بیمه آتش‌سوزی (حق بیمه حریق)	مصوبات شورای اسلامی شهر	-	-	مبلغ ثابت تعیین شده از سوی شورا
۱۱۱۱۰۰	حق انشعاب آب	ماده ۳۸ قانون مالیات بر ارزش افزوده و اصلاحیه آن در ماده ۶ قانون برنامه ششم توسعه کشور	۱۳۸۷ / ۱۳۹۵	بهای مصرفی	۱,۸ درصد
۱۱۱۲۰۰	عوارض حاصل از مالیات بر ارزش افزوده	ماده ۱۶ و ماده ۳۸ قانون مالیات بر ارزش افزوده	۱۳۸۷	-	-

همان‌طور که ملاحظه می‌شود، همه اقلام درآمدی که از سوی سایر دستگاه‌های دولتی وصول می‌شوند، به موجب قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی تعیین شده‌اند.

۱- ماده ۷۳ قانون شهرداری
۲- بند ۱۵ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵
۳- ماده ۸۴ قانون شهرداری

پارک‌ها، میادین و اموال عمومی متعلق به شهرداری به اشخاص حقیقی و حقوقی، با رعایت مصالح عمومی و دریافت اجاره‌بهای مناسب، به عقد قرارداد اقدام کنند...» (کامیار، غلامرضا، ۱۳۹۳، صص ۱۶۱-۱۶۰).

۲-۵- تشریح منابع و ارقام درآمدی شهرداری

در این قسمت، درباره منابع و ارقام درآمدی شهرداری با توجه به قوانین و مقررات مصوب و عمل شده در این زمینه، بحث خواهد شد.

۱-۲-۵- عوارض عمومی

عوارض عمومی به چند دسته به شرح زیر طبقه‌بندی می‌شوند:

۱-۱-۲-۵- درآمدهای وصولی از سوی سایر مؤسسات

در جدول (۴) انواع درآمدهای وصولی از سوی سایر مؤسسات به تفکیک مبانی قانونی، سال تصویب، پایه مالیات و نرخ آن ارائه شده است.

۲-۱-۲-۵- عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی

در جدول (۵) انواع مختلف درآمد از محل عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی به تفکیک مبانی قانونی، سال تصویب، پایه مالیات و نرخ آن ارائه شده است.

از میان همه ارقام درآمدی بالا، تنها عوارض نوسازی به موجب قانون دائمی تعیین شده است. قانون گذار برای افزایش درآمد حاصل از این منبع، نرخ آن را ابتدا به یک درصد و سپس به یک و نیم درصد افزایش داد. این در حالی است که قیمت معاملاتی املاک بسیار کمتر از قیمت بازار آن تعیین می‌شود. بدیهی است بدون تجدیدنظر در نحوه ارزش گذاری املاک، نمی‌توان از این منبع درآمدی، مبلغ درخور توجهی تحصیل کرد. در اصلاحیه قانون مالیات‌های مستقیم مصوب سال ۱۳۹۴ مجلس شورای اسلامی، ترتیبی اتخاذ شده است که به تدریج قیمت معاملاتی املاک به نحوی اصلاح شود که پس از ۱۰ سال، ارزش معاملاتی املاک معادل ۲۰ درصد ارزش بازار آن شود.

درباره عوارض سطح شهر نیز باید گفت تا پیش از تصویب قانون نوسازی و عمران شهری در سال ۱۳۴۷، این عوارض دریافت می‌شد؛ اما پس از تصویب این قانون، عوارض سطح شهر ملغی شد و فقط در شهرهایی که عوارض نوسازی نداشتند، دریافت می‌شد. البته لازم به ذکر است که با وجود ملغی شدن این عوارض، در برخی موارد که عوارض سطح شهر مربوط به قبل از سال ۴۷ وصول نشده، حالا با وصول این عوارض، مبلغ آن در تفریح بودجه شهرداری‌ها روبه‌روی کد ۱۲۰۱۰۰ عوارض سطح شهر درج می‌شود.

عوارض صدور پروانه‌های ساختمانی، در واقع بهای خدمات فنی شهرداری برای انطباق مشخصات ساختمان با مقررات ساخت‌وساز و مقررات شهرسازی است. در تعیین میزان این نوع عوارض، باید به قیمت تمام‌شده این نوع خدمات توجه شود؛ در حالی که چنین برداشتی در شوراهای اسلامی شهر و شهرداری‌ها وجود ندارد.

عوارض زیربنا، عوارض پذیره و عوارض بر مازاد تراکم که در نظام فعلی درآمدی شهرداری‌ها به‌ویژه در کلان‌شهرها، سهم بزرگی از درآمد آنها را به خود اختصاص می‌دهد، از سوی شوراهای اسلامی شهر تعیین می‌شود؛ اما از آنجا که روال‌های اداری روشنی برای محاسبه این عوارض بر مبنای مندرجات طرح‌های جامع و تفصیلی شهرها وجود ندارد، زمینه برای فساد مالی و عدول از ضوابط و مقررات شهرسازی و مقررات ساختمانی فراهم می‌شود. ضمناً، هم‌حرکتی این درآمدها با

میزان ساخت‌وساز شهری، شهرداری‌ها را آسیب‌پذیر می‌کند. گفتنی است منشأ دریافت عوارض اراضی بایر، ماده ۱۵ قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن (مصوب ۱۳۸۷) است که به دولت اجازه می‌دهد از اراضی بایر در محدوده شهری، مالیات سالانه‌ای به نرخ ۱۲ درصد و به مآخذ ارزش معاملاتی ملک دریافت کنند. به موجب تبصره ۱ این ماده قانونی، وظیفه شهرداری شناسایی اراضی بایر واقع در محدوده شهری و اعلام مشخصات کامل آن به حوزه مالیاتی محل است؛ بنابراین مشاهده می‌شود شهرداری هیچ سهمی از این مالیات محلی ندارد و در واقع این مالیات متعلق به دولت است و از سوی او وصول می‌شود. البته ممکن است در برخی از شهرها، این نوع عوارض با تصویب شورای اسلامی شهر اخذ شود. اگر بخواهیم به فلسفه تعیین این نوع عوارض بپردازیم، باید گفت هدف قانون‌گذار از طرح و تصویب چنین عوارضی، جلوگیری از بایر ماندن زمین‌ها و تشویق به ساخت‌وساز در آنها است؛ اما مسئله اینجاست که این قضیه می‌تواند روند زمانی توسعه شهرها را بیش از حد مدنظر طرح‌های توسعه شهری تسریع کند و اساساً مغایر با برنامه‌های زمانی توسعه شهرها عمل کند که این خود نوعی آفت است.

تخلفات ساختمانی غالباً در ازای دریافت جریمه از سازندگان حل‌وفصل می‌شوند. به این ترتیب مقررات شهرسازی و مقررات ساخت‌وساز، در معرض معامله خودسرانه شهرداری‌ها قرار می‌گیرد.

عوارض بر اراضی و املاک بلااستفاده، عوارضی است که مطابق مصوبات شورای شهر تهران برای دو سال وصول شد؛ اما در حال حاضر ملغی شده و دریافت نمی‌شود. عوارض ایمنی و کنترل ساخت‌استخر خصوصی نیز در حال حاضر لغو شده است.

۳-۱-۲-۵- عوارض بر ارتباطات و حمل‌ونقل

در جدول (۶) انواع مختلف درآمد از محل عوارض بر ارتباطات و حمل‌ونقل به تفکیک مبانی قانونی، سال تصویب، پایه مالیات و نرخ آن ارائه شده است.

چهار نکته درباره عوارض بالا شایان ذکر است:

اول آنکه سه قلم از ارقام درآمدی یادشده در جدول بالا، بر اساس قانون مالیات بر ارزش افزوده تعیین شده است.

دوم آنکه عوارض شماره گذاری سالانه موتورسیکلت و سایر وسایل نقلیه، در شهر تهران دریافت نمی‌شود.

سوم آنکه درباره آن دسته از ارقام درآمدی که به ریال تعیین شده، به دلیل تورم دورقمی در اقتصاد کشور، لازم است همه‌ساله تجدیدنظر شود؛ اما چنین روبه‌ای متداول نیست. به همین دلیل درآمد واقعی شهرداری‌ها از محل این ارقام در طول زمان کاهش می‌یابد.

چهارم آنکه رفت‌وآمد وسایل نقلیه شخصی در شهر پیامدهای بیرونی منفی‌ای مانند آلودگی هوا و ازدحام ترافیک و تحمیل هزینه‌های زیربنایی هنگفت برای احداث بزرگراه‌ها و خیابان‌ها و نگهداری دارد. مجموع درآمد شهرداری‌ها از محل عوارض بنزین، شماره گذاری و عوارض سالانه خودروهای شخصی، باید با این پیامدهای بیرونی منفی متناسب شود تا نظام بازار به تخصیص بهینه منابع دست یابد و درعین حال، شهرداری‌ها قادر به پوشش هزینه‌های خود در زمینه حمل‌ونقل شهری باشند. بت وجود انجام مطالعات محدود در این زمینه، هنوز اقدامی برای آن صورت نگرفته است.

۴-۱-۲-۵- عوارض بر پروانه‌های کسب، فروش و خدماتی

در جدول (۷) انواع مختلف درآمد از محل عوارض بر پروانه‌های

جدول ۵: اقلام مختلف درآمد عوارض عمومی (عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی) به تفکیک مبانی قانونی، سال تصویب قانون، پایه مالیات و نرخ

کد	شرح	مبانی قانونی	سال تصویب	پایه مالیات	نرخ
۱۲۰۱۰۰	عوارض سطح شهر	در حال حاضر لغو شده است (بر اساس ماده ۴۷ قانون شهرداری‌ها)	۱۳۴۰	مترمربع اراضی	۵۰ تا ۱۰ دینار
۱۲۰۲۰۰	عوارض بر پروانه‌های ساختمانی	کد اصلی درآمدی است و اجزای آن در زیر به تفکیک مبانی قانونی، سال تصویب، پایه مالیات و نرخ، توضیح داده شده‌اند.			
۱۲۰۲۰۱	عوارض زیربنا	مصوبه ۴۳امین جلسه شورای اسلامی شهر تهران	۱۳۸۲	قیمت منطقه‌ای هر مترمربع زمین	بسته به سطح بنا ۵ تا ۱۲۰ درصد درصد
۱۲۰۲۰۲	عوارض پذیره	دستورالعمل اجرای نحوه محاسبه وصول عوارض پذیره تجاری، اداری و صنعتی شهر تهران	۱۳۶۹	قیمت منطقه‌ای زمین	تجاری: $5P.m=E$ اداری: $5P.m=E$ صنعتی: $E=P.m$ ($=P$) قیمت منطقه‌ای و m ضریب طبقات)
۱۲۰۲۰۴	عوارض ساختمان‌های غیر مجاز	موضوع جرائم ماده صد قانون شهرداری‌ها	۱۳۴۵	-	در عمل بر اساس ارزش روز ملک، نوع تخلف و توافق طرفین تعیین و پرداخت می‌شود
۱۲۰۲۰۵	عوارض اراضی بایر	-	-	-	-
۱۲۰۲۰۶	عوارض ساختمان‌های ۹ طبقه به بالا - آتش‌نشانی	قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشور / ۴۳امین جلسه شورای شهر تهران	۱۳۶۴ / ۱۳۸۲	هر مترمربع زیربنای طبقات	مسکونی: ۱۵۰۰ تا ۱۰۵۰۰ ریال، تجاری: ۱۵۰۰۰ ریال، صنعتی: ۷۵۰۰ ریال، ورزشی و عمومی با مالکیت خصوصی: ۵۰۰۰ ریال، آموزشی و ورزشی با مالکیت عمومی: ۲۵۰۰ ریال
۱۲۰۳۰۰	عوارض بر مازاد تراکم	مصوبه شماره ۲۶۹ کمیسیون ماده (۵)، مصوبه شورای عالی شهرسازی درباره ضوابط بلندمرتبه‌سازی، مصوبه ۱۵امین جلسه شورای شهر تهران	۱۳۷۶، ۱۳۷۷، ۱۳۸۶	یک مترمربع مسکونی	$A=80\% \times [(P^{\wedge}+2D^{\wedge}) \times (1+T)]^1$
۱۲۰۴۰۰	عوارض بر تفکیک اراضی و ساختمانی	مصوبه ۴۳امین جلسه شورای شهر تهران	۱۳۸۲	قیمت منطقه‌ای روز دارایی	مسکونی: ۱۰ درصد تجاری و صنعتی: ۱۰۰ درصد سایر طرح‌های توسعه شهری: ۱۰ درصد
۱۲۰۵۰۰	عوارض بر بالکن و پیش‌آمدگی	مصوبه ۸۲ شورای شهر	۱۳۸۲	هر مترمربع پیش‌آمدگی	بند ۱: ۳ برابر قیمت منطقه‌ای ملک بند ۲: ۵۰ درصد بند ۱
۱۲۰۶۰۰	عوارض بر معاملات غیرمنقول (در سال ۱۳۹۵ بر اساس رأی دیوان عدالت اداری لغو شده است)	عوارض نقل و انتقال املاک قانون مالیات مستقیم و اصلاحیه‌های بعدی آن	۱۳۸۸	بهای منطقه‌ای ملک مطابق آخرین دفترچه ارزش معاملاتی املاک	۰.۵ درصد

۱- A: ارزش تراکم (مازاد) برای هر مترمربع ناشی از مابه‌التفاوت تراکم ساختمانی مجاز با تراکم پایه مالی. P: ارزش معاملاتی گران‌ترین گذر قابل دسترسی ملک که در ردیف بلوک ذی‌ربط دفترچه ارزش معاملاتی املاک سال ۱۳۸۴ آمده است. D: مبلغ ۲۵۰ هزار ریال ارزش معاملاتی یک مترمربع ساختمانی اسکلت فلزی و بتنی. T: ضریب منطقه

کد	شرح	مبنای قانونی	سال تصویب	پایه مالیات	نرخ
		عوارض نقل و انتقال حق امتیاز قانون مالیات مستقیم و اصلاحیه‌های بعدی آن	۱۳۸۸	بهای منطقه‌ای ملک مطابق آخرین دفترچه ارزش معاملاتی املاک	۰.۵ درصد
۱۲۰۷۰۰	عوارض توسعه ایستگاه آتش‌نشانی	مصوبه شورای شهر	-	-	-
۱۲۰۸۰۰	عوارض بر اراضی و املاک بلااستفاده	مصوبه جلسه ۴۵ شورای شهر تهران	۱۳۸۲	قیمت منطقه‌ای هر مترمربع	۲۰ درصد
۱۲۰۹۰۰	عوارض نوسازی	قانون نوسازی و عمران شهری / قانون مالیات بر ارزش افزوده / ارزش افزوده	۱۳۴۸ / ۱۳۸۷	ارزش زمین، ساختمان و سایر مستحقات	۱.۵ درصد
۱۲۱۰۰۰	ایمنی و کنترل ساخت استخر خصوصی	مصوب ۱۴۴ امین جلسه شورای شهر تهران	۱۳۸۲	از ۳۰ مترمکعب به بالا	۵۰۰ هزار ریال
۱۲۱۱۰۰	تمدید پروانه‌های ساختمان‌های نیمه‌کاره	مصوبه شماره ۱۶۰/۴۳۸/۱۶۹۲ شورای شهر تهران	۱۳۸۲	قیمت منطقه‌ای هر مترمربع زیربنا	به ازای هر ماه تطویل: یک‌دوازدهم
۱۲۱۲۰۰	سایر موارد	-	-	-	-

جدول ۶: اقلام مختلف درآمد عوارض عمومی (عوارض بر ارتباطات و حمل و نقل) به تفکیک مبنای قانونی، سال تصویب قانون، پایه مالیات و نرخ

کد	شرح	مبنای قانونی	سال تصویب	پایه مالیات	نرخ
۱۳۰۱۰۰	عوارض شماره‌گذاری و سایر وسایل نقلیه	موتورسیکلت: مصوبه ۱۴۳ امین جلسه شورای شهر تهران	۱۳۸۲	عوارض سالانه: موتور چهارزمانه، موتور دوزمانه	عوارض سالانه: ۳۰ هزار، ۵۰ هزار
				عوارض شماره‌گذاری: ۲ درصد	
		سایر وسایل نقلیه: قانون مالیات بر ارزش افزوده، ماده ۴۳، بند ب و ج	۱۳۸۷	عوارض سالانه: قیمت فروش کارخانه (داخلی) یا مجموع ارزش گمرکی و حقوق ورودی آنها	عوارض سالانه: یک در هزار عوارض شماره‌گذاری: ۳ درصد
۱۳۰۲۰۰	عوارض بلیت مسافرت و باربری	بند الف ماده ۴۳ قانون مالیات بر ارزش افزوده	۱۳۸۷	بهای بلیت	۵ درصد
۱۳۰۳۰۰	عوارض بر معاملات وسایل نقلیه	قانون مالیات بر ارزش افزوده، ماده ۴۲	۱۳۸۷	قیمت فروش کارخانه (داخلی) یا مجموع ارزش گمرکی و حقوق ورودی آنها	۱ درصد

کد	شرح	مبنای قانونی	سال تصویب	پایه مالیات	نرخ
۱۳۰۴۰۰	بهای خدمات معاینه فنی خودرو	ماده ۱۸ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت / مصوبه ۱۴۰ امین جلسه شورای شهر تهران	۱۳۸۳ / ۱۳۸۶	صدور هر برگ معاینه فنی خودرو	خودروی سواری و وانت: مراجعه اول ۸۳۰۰۰ و مراجعه دوم ۲۰۰۰۰ ریال خودروی سنگین: مراجعه اول ۹۸۰۰۰ و مراجعه دوم ۲۵۰۰۰ ریال
۱۳۰۵۰۰	عوارض ثبت نام آزمایش رانندگی (گواهینامه رانندگی)	مصوبه شورای اسلامی شهر تهران	-	-	پایه یک و دو مبلغ صد هزار ریال و به ازای هر بار تجدید آزمایش رانندگی پایه های مذکور مبلغ ۵۰ هزار ریال
۱۳۰۶۰۰	عوارض صدور پروانه تاکسی رانی	توسط سازمان تاکسی رانی وصول می شود.	-	-	-
۱۳۰۷۰۱	عوارض سالانه خودرو (عوارض سالانه اتومبیل)	ماده ۴۳، ۴۶ و ۴۷ قانون مالیات بر ارزش افزوده	۱۳۸۷	قیمت فروش کارخانه (داخلی) یا مجموع ارزش گمرکی و حقوق ورودی (وارداتی)	یک و نیم در هزار قیمت فروش کارخانه داخلی یا یک و نیم در هزار مجموع ارزش گمرکی و حقوق ورودی
۱۳۰۷۰۲	عوارض سالانه خودرو (عوارض وانت بار)	مصوبه شورای اسلامی شهر تهران			به شرح مصوبه
۱۳۰۸۰۰	عوارض صدور کارت تردد در محدوده طرح ترافیک	مصوبه شورای اسلامی شهر تهران			به شرح مصوبه
۱۳۰۹۰۰	جرائم رانندگی	قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی	۱۳۹۰	-	درصد ۴۲
۱۳۱۰۰۰	جرائم موتور سیکلت و سواری	قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی	۱۳۹۰	-	-
۱۳۱۱۰۰	عوارض دکل، آنتن و تأسیسات مخابراتی	۱۶۵ امین جلسه شورای شهر تهران	۱۳۸۷	T عوارض ماهیانه به ریال، L ضریب کاربری، hm ارتفاع دکل، h ارتفاع ساختمان، d عرض معبر، p قیمت منطقه ای	
۱۳۱۲۰۰	قطار شهری - حمل و نقل ریلی	مصوبه شماره ۱۶۰/۱۲۲۱/۱۸۶۵۴ شورای شهر تهران	۱۳۸۷	بهای صدور مجوزهای سالانه ورود به محدوده طرح ترافیک	۲۰ درصد

کسب، فروش و خدماتی به تفکیک مبانی قانونی، سال تصویب، پایه مالیات و نرخ آن ارائه شده است.
 در مورد جدول بالا، نکات زیر باید ذکر شود:
 درباره عوارض بر اماکن عمومی، ذکر این نکته ضروری است که عوارض بر هتل‌ها، مهمان‌سراها و... در چارچوب عوارض کسب و پیشه و با فرمول آن محاسبه و وصول می‌شود.
 مبنای قانونی اخذ عوارض از محصولات محلی مانند چای، مرکبات، گلاب‌گیری، چرم و... قانون بلدیة کشور بوده است و در حال حاضر این نوع عوارض منسوخ شده است.
 عوارض کشتارگاه‌ها تا پیش از قانون مالیات بر ارزش افزوده، نرخ ثابتی داشت؛ اما پس از تصویب این قانون در سال ۱۳۸۷، در قالب مصرف در قانون مالیات بر ارزش افزوده اخذ می‌شود.
 عوارض بر صادرات کالاها نیز به موجب قانون مالیات بر ارزش افزوده لغو شد. عوارض بر دفترچه تعاونی مرزنشینان در شهرهای مرزی کشور

و بر اساس قائم‌مقامی وزارت کشور اخذ می‌شد؛ اما در حال حاضر دیگر رایج نیست. درباره میادین میوه و تره‌بار ذکر این نکته حائز اهمیت است که درآمد شهرداری‌ها از محل میادین میوه و تره‌بار از دوراه است؛ یک راه، درآمد حاصل از اجاره غرفه‌های واقع در این میادین و راه دوم اخذ عوارض کسب و پیشه از فعالیت‌ها و کسب‌وکارهای جاری در این غرفه‌هاست.

۲-۲-۵- عوارض اختصاصی

درآمد شهرداری‌های از محل عوارض اختصاصی شامل وصولی از سوی شهرداری و سایر مؤسسات (کد ۲۱۰۰۰۰) و سهمیه از عوارض وصولی متمرکز (۲۲۰۰۰۰) است. در ادامه این دو قلم درآمدی با جزئیات بیشتر تشریح خواهند شد.

۱-۲-۲-۵- وصولی از سوی شهرداری و سایر مؤسسات

این قلم درآمدی شامل مواردی است که در جدول (۸)، درباره مبانی

جدول ۷: اقلام مختلف درآمد عوارض عمومی (عوارض بر پروانه‌های کسب، فروش و خدماتی) به تفکیک مبانی قانونی، سال تصویب قانون، پایه مالیات و نرخ

کد	شرح	مبانی قانونی	سال تصویب	پایه مالیات	نرخ
۱۴۰۱۰۰	عوارض سینما و نمایش	مصوب ۲۸۹ امین جلسه شورای شهر تهران	۱۳۸۹	ارزش بلیت ورودی سینما و سالن نمایش	۵ درصد
۱۴۰۲۰۰	عوارض بر اماکن عمومی (هتل، مسافرخانه و غیره...)	مصوب ۶۸ امین جلسه شورای شهر تهران	۱۳۸۶	مساحت واحد غیرمسکونی S، قیمت منطقه‌ای P، عوارض پایه b، ضریب طبقه وقوع F، ضریب راسته‌های تجاری پررونق، ضریب مراکز ویژه تجاری و اداری C، ضریب تعدیل K	
۱۴۰۳۰۰	عوارض بر پروانه کسب و پیشه و حق صدور پروانه	مصوب ۶۸ امین جلسه شورای شهر تهران	۱۳۸۶	مساحت واحد غیرمسکونی S، قیمت منطقه‌ای P، عوارض پایه b، ضریب طبقه وقوع F، ضریب راسته‌های تجاری پررونق، ضریب مراکز ویژه تجاری و اداری C، ضریب تعدیل K	
۱۴۰۴۰۰	عوارض دستگاه‌های قالب‌بافی	در چارچوب قانون مالیات بر ارزش افزوده ادغام شده است	۱۳۸۷	-	-
۱۴۰۵۰۰	عوارض بر صید و شکار و شیلات	در چارچوب قانون مالیات بر ارزش افزوده ادغام شده است	۱۳۸۷	-	-
۱۴۰۶۰۰	عوارض بر پلاژها و محل‌های تفریح	در چارچوب قانون مالیات بر ارزش افزوده ادغام شده است	۱۳۸۷	-	-
۱۴۰۷۰۰	عوارض بر قراردادهای	بند الف ماده ۴۳ قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین / قانون مالیات بر ارزش افزوده	۱۳۷۳ / ۱۳۸۷	مبلغ نهایی پیمان یا قرارداد	۰.۵ درصد
۱۴۰۸۰۰	عوارض بر تولید یا فروش محصولات تولیدی	قانون مالیات بر ارزش افزوده	۱۳۸۷	قیمت نهایی فروش	۱ درصد
۱۴۰۹۰۰	عوارض فخاری و سایر مصالح ساختمانی	فخاری ماشینی: ماده ۳۸ قانون مالیات بر ارزش افزوده و اصلاحیه آن در ماده ۶ قانون برنامه ششم توسعه کشور	۱۳۸۷ / ۱۳۹۵	-	۳ درصد

کد	شرح	مبنای قانونی	سال تصویب	پایه مالیات	نرخ
-	-	فخاری سستی و دستی: مصوبات شورای شهر	-	-	-
۱۴۱۰۰۰	عوارض بر محصولات محلی (از قبیل چای، مرکبات، گلابگیری، چرم و...)	قانون بلدیہ	-	-	-
۱۴۱۱۰۰	عوارض بر نوشابه‌ها	با توجه به ماده ۳۸ قانون مالیات بر ارزش افزوده و اصلاحیه آن در ماده ۶ قانون برنامه ششم توسعه کشور وصول می‌شود	۱۳۸۷ / ۱۳۹۵	-	۱,۸ درصد
۱۴۱۲۰۰	عوارض کشتارگاه‌ها	قانون مالیات بر ارزش افزوده	۱۳۸۷	-	۱,۵ درصد
۱۴۱۳۰۰	عوارض بر صادرات کالا	در قانون مالیات بر ارزش افزوده لغو شد	۱۳۸۷	-	-
۱۴۱۴۰۰	عوارض بر دفترچه تعاونی مرز نشینان	-	-	-	-
۱۴۱۵۰۰	عوارض حق الطبع	بر اساس هزینه چاپ که برای شهرداری به بار می‌آورد، هزینه تمام‌شده طبق نرخ اعلام‌شده چاپخانه دولتی ایران وصول می‌شود	-	-	-
۱۴۱۶۰۰	عوارض میادین دوآب	به صورت موردی دریافت می‌شده و در حال حاضر منسوخ شده است	-	-	-
۱۴۱۷۰۰	عوارض میادین میوه و تره‌بار	از سوی سازمان میادین و میوه و تره‌بار شهرداری محاسبه و وصول می‌شود	-	-	-
۱۴۱۸۰۰	عوارض بر باسکول‌ها	منسوخ شده است	-	-	-
۱۴۱۹۰۰	عوارض حق النظاره مهندسان ناظر ساختمان و سایر حق نظارت	مصوبه شورای شهر	-	حق النظاره مهندسین ناظر	۳ درصد
۱۴۲۰۰۰	عوارض آگهی‌های تبلیغاتی و تابلو	مصوب ۲۳۱ امین جلسه شورای شهر تهران	۱۳۸۵	قیمت منطقه‌ای عرصه	از ۲ تا ۴۰ درصد بر اساس نحوه استقرار و نوع تابلو
۱۴۲۱۰۰	عوارض پیشه‌وران مؤسسات درمانی	مصوب ۶۸ امین جلسه شورای شهر تهران	۱۳۸۶	مساحت واحد غیرمسکونی، S، قیمت منطقه‌ای P، عوارض پایه b، ضریب طبقه وقوع F، ضریب راسته‌های تجاری پر رونق، ضریب مراکز ویژه تجاری و اداری، C، ضریب تعدیل K	-
۱۴۲۲۰۰	فعالیت شرکت‌های دولتی	مصوب ۱۷۶ امین جلسه شورای شهر تهران	۱۳۸۶	T = عوارض ماهانه فعالیت، S = مساحت بنا، p = قیمت یک متر مربع آخرین ارزش معاملاتی املاک، b = عوارض پایه، k = ضرایب تعدیل	-

قانونی، سال تصویب قانون، پایه و نرخ آن توضیح داده شده است.

۳-۲-۵- درآمد حاصل از بهای خدمات و درآمد مؤسسات انتفاعی شهرداری

این بخش از درآمدهای شهرداری شامل درآمد ناشی از بهای خدمات شهرداری (۳۱۰۰۰۰) و درآمد تأسیسات شهرداری (۳۲۰۰۰۰) است. در ادامه این دو قلم درآمدی با جزئیات بیشتر تشریح خواهند شد.

۵-۳-۱- درآمد ناشی از بهای خدمات شهرداری

این قلم درآمدی شامل مواردی است که در جدول (۱۰)، مبنای قانونی، سال تصویب و نرخ آن نشان داده شده است: درباره ارقام درآمدی فوق، نکات زیر را باید بیان کرد: نرخ عوارض حفاری آسفالت، از سوی شورای اسلامی هر شهر و با استفاده از یک فرمول پیچیده که هزینه‌های ترمیم را با توجه به نوع مصالح استفاده شده و مواردی از این دست در نظر می‌گیرد، مشخص می‌شود.

۵-۲-۲- سهمیه از عوارض وصولی متمرکز

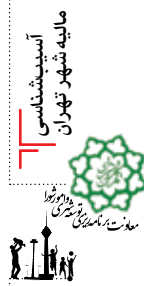
این قلم درآمدی شامل مواردی است که در جدول (۹)، مبنای قانونی، سال تصویب قانون، پایه و نرخ آن توضیح داده شده است. درباره کدهای درآمدی ۲۲۰۶۰۰ تا ۲۲۱۶۰۰ (به جز کد ۲۲۱۴۰۰) گفتنی است که پس از تصویب قانون تجمیع عوارض، بسیاری از عوارض شهرداری‌ها تجمیع و مقرر شد این عوارض پس از واریز به حساب خزانه‌داری کل کشور، از طریق وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) میان شهرداری‌ها توزیع شود. به همین منظور، وزارت کشور دستورالعملی مبنی بر نحوه توزیع اعتبارات متمرکز را ابلاغ کرد که در آن دستورالعمل، موارد بالا با عنوان «کمک» مشخص شدند.

جدول ۸: اقلام مختلف درآمد عوارض اختصاصی (وصولی از سوی شهرداری و سایر مؤسسات) به تفکیک مبنای قانونی، سال تصویب قانون، پایه مالیات و نرخ

کد	شرح	مبنای قانونی	سال تصویب	پایه مالیات	نرخ
۲۱۰۲۰۰	عوارض حذف پارکینگ	ماده ۴، مصوبه ۱۵۱مین جلسه شورای شهر تهران	۱۳۸۶	A: ارزش تراکم (مازاد) برای هر مترمربع ناشی از مابه‌التفاوت تراکم ساختمانی مجاز با تراکم پایه مالی	A _{۳۰} تا A _{۴۵} بسته به کاربری زمین
۲۱۰۳۰۰	عوارض شماره‌گذاری خودروهای سواری	قانون مالیات بر ارزش افزوده، ماده ۴۳، بند (ج)	۱۳۸۷	قیمت فروش کارخانه (داخلی) یا مجموع ارزش گمرکی و حقوق ورودی آنها	۳ درصد
۲۱۰۵۰۰	افزایش عوارض سالانه خودروهای سواری	قانون مالیات بر ارزش افزوده	۱۳۸۷	-	-
۲۱۰۷۰۰	سایر موارد	-	-	-	-

جدول ۹: اقلام مختلف درآمد عوارض اختصاصی (سهم از عوارض وصولی متمرکز) به تفکیک مبنای قانونی، سال تصویب قانون، پایه مالیات و نرخ

کد	شرح	مبنای قانونی	سال تصویب	پایه مالیات	نرخ
۲۲۰۱۰۰	سهمیه از عوارض (موضوع تبصره ۱ ماده ۶ تبصره ۲ ماده ۳۹ قانون مالیات بر ارزش افزوده)	قانون مالیات بر ارزش افزوده، ماده ۳۸	۱۳۸۷	-	بنزین و سوخت هواپیما: ۱۰ درصد، نفت سفید و نفت گاز: ۱۰ درصد، نفت کوره ۵ درصد



کد	شرح	مبنای قانونی	سال تصویب	پایه مالیات	نرخ
۲۲۰۲۰۰	سهمیه عوارض (موضوع تبصره ۳ ماده ۲) تبصره ۳ ماده ۴۱ قانون مالیات بر ارزش افزوده	قانون مالیات بر ارزش افزوده، تبصره ۳ ماده ۴۱	۱۳۸۷	ارزش گمرکی کالاهای وارداتی	۱۲ در هزار ارزش گمرکی کالاهای وارداتی
۲۲۰۵۰۰	کمک به سیستم حمل و نقل عمومی و عبور و مرور درون شهری	قوانین بودجه سنواتی کشور	-	-	-
۲۲۰۶۰۰	کمک به اجرای طرح های توسعه عمرانی و خدمات شهری	قوانین بودجه سنواتی کشور	-	-	-
۲۲۰۷۰۰	تجهیز شهرداری به ماشین آلات (عمرانی، خدماتی، رایانه ای و ...)	قوانین بودجه سنواتی کشور	-	-	-
۲۲۰۸۰۰	پرداخت وام برای اجرای طرح های درآمدزا	قوانین بودجه سنواتی کشور	-	-	-
۲۲۰۹۰۰	کمک به عمران شهر های مرزی و بندری (مبادی وصول عوارض گمرکی)	قوانین بودجه سنواتی کشور	-	-	-
۲۲۱۰۰۰	کمک به بودجه شهرداری	قوانین بودجه سنواتی کشور	-	-	-
۲۲۱۱۰۰	اصلاح ساختار منابع انسانی شهرداری	قوانین بودجه سنواتی کشور	-	-	-
۲۲۱۴۰۰	کمک های بلاعوض وزارت کشور بابت یارانه ها	قانون هدفمندسازی یارانه ها	۱۳۸۹	-	-
۲۲۱۵۰۰	کمک به اجرای طرح های خدمات شهری	قوانین بودجه سنواتی کشور	-	-	-
۲۲۱۶۰۰	کمک به برنامه های آموزشی	قوانین بودجه سنواتی کشور	-	-	-
۲۲۱۷۰۰	سایر موارد	-	-	-	-

از حق لکه گیری آسفالت، هزینه پسماند، بلیت مترو و اتوبوس. دو مورد اخیر چون به ترتیب از سوی شرکت بهره برداری مترو و شرکت واحد اتوبوس رانی تهران و حومه وصول می شود، در جدول بالا درج نشده است.

۲-۳-۲-۵- درآمد تأسیسات شهرداری

این بخش از درآمد شهرداری ها شامل مواردی است که در جدول

عوارض حق کارشناسی و فروش نقشه در حال حاضر به دفاتر خدمات الکترونیک منتقل شده است و بنابراین شهرداری از محل این نوع عوارض عوایدی دریافت نمی کند.

درآمد یارانه شهرداری های هم جوار در گذشته وجود داشته؛ اما اکنون منسوخ شده است.

چهار سرفصل مهم مربوط به درآمد حاصل از بهای خدمات عبارتند

(۱۱)، مبنای قانونی، سال تصویب و نرخ آن نشان داده شده است:
 درباره درآمد مؤسسات انتفاعی شهرداری‌ها باید گفت شیوه عمل سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها در طبقه‌بندی درآمد و هزینه این مؤسسات تحت شرایط معینی درست است:
 مؤسسات انتفاعی شهرداری بودجه مستقلی دارند و همه‌ساله موظف‌اند ترازنامه و صورت حساب سود و زیان خود را محاسبه و به تصویب مجمع خود برسانند. سود خالص این مؤسسات پس از کسر ذخایر قانونی را می‌توان به بودجه عمومی شهرداری منتقل کرد. در صورت زیان این مؤسسات نیز شهرداری موظف است کمک مالی برای جبران زیان این

مؤسسات را بپردازد. بنابراین یک روش می‌تواند این باشد که در بودجه عمومی شهرداری، فقط سود یا زیان این مؤسسات نقل شود.
 روش دوم این است که در قسمت درآمدهای بودجه شهرداری، درآمد ناخالص مؤسسات انتفاعی و کمک‌های دریافتی آنها از دولت درج و در قسمت هزینه‌ها نیز قیمت تمام‌شده خدمات ارائه‌شده از سوی این مؤسسات آورده شود. در این صورت، بودجه کل شهرداری را خواهیم داشت که خود مشتمل بر بودجه عمومی شهرداری به اضافه بودجه مؤسسات انتفاعی آن است. ظاهراً سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها روش اخیر را به کار بسته است.

جدول ۱۰: اقلام مختلف درآمد بهای خدمات و درآمد مؤسسات انتفاعی شهرداری (بهای خدمات شهری) به تفکیک مبنای قانونی، سال تصویب قانون، پایه مالیات و نرخ

کد	شرح	مبنای قانونی	سال تصویب	پایه مالیات	نرخ
۳۱۰۱۰۰	حق آسفالت و لکه‌گیری و ترمیم حفاری	مصوبه شورای شهر	-	-	-
۳۱۰۲۰۰	حق کارشناسی و فروش نقشه‌ها	فروش نقشه: ابلاغیه ۱۶۰/۱۸۰/۲۲۸۴۸ شورای اسلامی شهر تهران	۱۳۷۹	هر برگ نقشه	نقشه A۳: ۵۰ هزار ریال، نقشه A۴: ۱۰۰ هزار ریال
-	-	ابلاغیه ۱۶۰/۹۷۲/۱۵۰۲۶ شورای اسلامی شهر تهران	۱۳۸۶	این خدمات در دفاتر خدمات الکترونیک انجام می‌شود	-
۳۱۰۳۰۰	درآمد حاصل از خدمات بازرگانی	با تصویب شورای شهر، متناسب با خدمات ارائه‌شده محاسبه و از سوی شرکت‌ها و سازمان‌های وابسته به شهرداری وصول می‌شود	-	-	-
۳۱۰۴۰۰	درآمد حاصل از پیمانکاری خدمات	با تصویب شورای شهر، متناسب با خدمات ارائه‌شده محاسبه و از سوی شرکت‌ها و سازمان‌های وابسته به شهرداری وصول می‌شود	-	-	-
۳۱۰۵۰۰	درآمد حاصل از نقل و انتقال تاکسی	مصوبه شورای شهر	-	-	-
۳۱۰۶۰۰	درآمد حاصل از فروش و جمع‌آوری زباله	با توجه به شرایط توافق از سوی سازمان بازیافت و مناطق انجام می‌شود	-	-	-
۳۱۰۷۰۰	درآمد حاصل از آگهی‌های تجاری	مصوب ۲۳۱ امین جلسه شورای شهر تهران	۱۳۸۵	هر تابلو	۱۵ تا ۶۰ درصد آخرین دفترچه مصوب ارزش معاملاتی املاک تهران، شمیران و ری بسته به محل نصب تابلو
۳۱۰۸۰۰	درآمد حاصل از خدمات آماده‌سازی	متناسب با خدمات ارائه‌شده محاسبه و از طریق مناطق وصول می‌شود	-	-	-

کد	شرح	مبنای قانونی	سال تصویب	پایه مالیات	نرخ
۳۱۰۹۰۰	درآمد حاصل از فروش بلیت	بر اساس هزینه چاپ که برای شهرداری به بار می‌آورد، هزینه تمام‌شده طبق نرخ اعلام‌شده چاپخانه دولتی ایران وصول می‌شود	-	-	-
۳۱۱۰۰۰	درآمد ناشی از ارائه خدمات مینی‌بوس‌رانی و تاکسی‌رانی	از طریق سازمان تاکسی‌رانی وصول می‌شود	-	-	-
۳۱۱۱۰۰	درآمد یارانه شهرداری‌های هم‌جوار	-	-	-	-
۳۱۱۲۰۰	درآمد سرویس‌های دربستی	متناسب با خدمات ارائه‌شده محاسبه و از سوی مناطق شهرداری یا سازمان وابسته وصول می‌شود	-	-	-
۳۱۱۳۰۰	درآمد حاصل از خدمات فنی	متناسب با خدمات ارائه‌شده محاسبه و از سوی مناطق شهرداری یا سازمان وابسته وصول می‌شود	-	-	-
۳۱۱۴۰۰	درآمد حاصل از ارائه خدمات آموزشی	متناسب با خدمات ارائه شده محاسبه و از طریق مناطق شهرداری یا سازمان وابسته وصول می‌شود	-	-	-
۳۱۱۵۰۰	درآمد حاصل از خدمات شهری	مدیریت پسماند واحدهای مسکونی: مصوب ۱۹۲ امین جلسه شورای شهر تهران	۱۳۸۸	-	$C = F \times D \times R \times (Ct + Cd) \times E_2 \times E_1$
		مدیریت پسماند واحدهای تجاری و اداری: مصوب ۱۹۲ امین جلسه شورای شهر تهران	۱۳۸۸	-	مطابق دستورالعمل مصوبه
		لایروبی: توسط مناطق و بر اساس بخش‌نامه معاونت مالی و اداری و بخش‌نامه‌های اداره کل درآمد وصول می‌شود	۱۳۷۰	-	بر اساس دستورالعمل بخش‌نامه
۳۱۱۶۰۰	بهای خدمات از مهاجران خارجی	مصوبه ۵۰ امین جلسه شورای شهر تهران	۱۳۸۶	هر مهاجر سالانه / خانوار مهاجر سالانه	۱ میلیون ریال / دونفره ۱،۲، سه‌نفره ۱،۵ و چهارنفره ۱،۷ میلیون ریال
۳۱۱۷۰۰	بهای خدمات نگهداری مواد شیمیایی و خطرناک	مصوب ۲۷۳ امین جلسه شورای شهر تهران	۱۳۸۵	-	خرده‌فروشی: ۸۰۰ هزار ریال / عمده‌فروشی: ۱،۱ میلیون ریال / انبار: ۶،۲ میلیون ریال

درباره سود حاصل از فروش دارایی‌های ثابت شهرداری باید گفت که این سود در چارچوب ضوابط، به قیمت روز و با رعایت آیین‌نامه مالی و معاملاتی شهرداری‌ها دریافت می‌شود

۵-۲-۵- کمک‌های اعطایی دولت و سازمان‌های دولتی

درآمدهای شهرداری از محل کمک‌های اعطایی دولت و سازمان‌های دولتی شامل موارد زیر است:

چنین پیداست که کمک‌های دولت به شهرداری‌ها بر اساس قوانین بودجه سنواتی کل کشور تعریف شده است. در دوره قبل از انقلاب، شهرداری‌ها از محل بودجه عمرانی دولت و به‌طور مشخص فصل عمران شهری کمک‌های بلاعوض دریافت می‌کردند. همچنین بسیاری از شهرداری‌ها از محل بودجه جاری دولت مبالغی بابت پوشش کسری هزینه‌های جاری خود دریافت می‌کردند. در سال ۱۳۶۲ در بودجه دولت، بندی مبنی بر ضرورت خودکفایی

۵-۲-۴- درآمدهای حاصله از وجوه و اموال شهرداری

این بخش از درآمدهای شهرداری شامل درآمد حاصل از وجوه شهرداری (۴۱۰۰۰۰) و درآمد حاصل از اموال شهرداری (۴۲۰۰۰۰) است. در ادامه این دو قلم درآمدی با جزئیات بیشتر تشریح خواهند شد.

۵-۲-۴-۱- درآمد حاصل از وجوه شهرداری

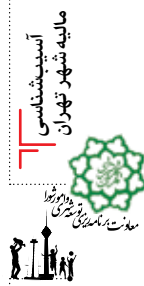
این قلم درآمدی شامل مواردی است که در جدول (۱۲) مبنای قانونی، سال تصویب و نرخ آن نشان داده شده است:

۵-۲-۴-۲- درآمد حاصل از اموال شهرداری

این قلم درآمدی شامل مواردی است که در جدول (۱۳)، مبنای قانونی، سال تصویب و نرخ آن نشان داده شده است:

جدول ۱۱: اقلام مختلف درآمد بهای خدمات و درآمد مؤسسات انتفاعی شهرداری (تأسیسات شهرداری) به تفکیک مبنای قانونی، سال تصویب قانون، پایه مالیات و نرخ

کد	شرح	مبنای قانونی	سال تصویب	پایه مالیات	نرخ
۳۲۰۱۰۰	درآمد اتوبوس‌رانی و مینی‌بوس‌رانی	مصوبه شورای شهر	-	-	-
۳۲۰۲۰۰	درآمد هتل، مهمان‌سرا، پلاژ و سایر مراکز رفاهی شهرداری	مصوبات سازمان ایرانگردی و جهانگردی	-	-	-
۳۲۰۳۰۰	درآمد کشتارگاه	مصوبه شورای شهر	-	-	-
۳۲۰۴۰۰	درآمد غسالخانه و گورستان	با تصویب شورای شهر و بر اساس بهای خدمات انجام‌شده در گورستان‌ها دریافت می‌شود	-	-	-
۳۲۰۵۰۰	درآمد پارک‌ها	مصوبه شورای شهر	-	-	-
۳۲۰۶۰۰	درآمد حاصل از فروش محصولات کارخانجات شهرداری	-	-	-	-
۳۲۰۷۰۰	درآمد حاصل از فروش محصولات کارخانه آسفالت	-	-	-	-
۳۲۰۸۰۰	درآمد حاصل از تأسیسات معدن	-	-	-	-
۳۲۰۹۰۰	درآمد حاصل از فروش گل و گیاه و سایر محصولات	توسط سازمان پارک‌ها و فضای سبز و بر اساس هزینه‌های مربوطه وصول می‌شود	-	-	-
۳۲۱۰۰۰	درآمد حاصل از سایر تأسیسات شهرداری	مصوبه شورای شهر	-	-	-
۳۲۱۱۰۰	درآمد مراکز فرهنگی	تبصره ۲۹ بودجه سال ۸۹ شهرداری تهران / ۱۳۳۷ امین جلسه شورای شهر تهران،	۱۳۸۹ / ۱۳۸۹	هر جلسه، هر دوره،	بسته به گروه آموزشی مرکز فرهنگی (هر جلسه): بین ۱۲۰۰۰ تا ۶۰۰۰۰ ریال، هر دوره: بین ۲۵۰۰۰۰ تا ۹۰۰۰۰ ریال، هر نوبت: بین ۲۰۰۰۰ تا ۱۵۰۰۰۰۰ ریال)
۳۲۱۲۰۰	سایر موارد	-	-	-	-



ماینده شهر تهران
آسیب‌شناسی

جدول ۱۲: اقلام مختلف درآمد بهای حاصله از وجوه و اموال شهرداری (وجوه شهرداری) به تفکیک مبنای قانونی، سال تصویب قانون، پایه مالیات و نرخ

کد	شرح	مبنای قانونی	سال تصویب	پایه مالیات	نرخ
۴۱۰۱۰۰	درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری در بخش عمومی	بر اساس ضوابط مربوطه دریافت می‌شود	-	-	-
۴۱۰۲۰۰	درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری در بخش خصوصی	بر اساس ضوابط مربوطه دریافت می‌شود	-	-	-
۴۱۰۳۰۰	درآمد حاصل از وجوه و سپرده‌های شهرداری	بر اساس ضوابط مربوطه دریافت می‌شود	-	-	-
۴۱۰۴۰۰	درآمد حاصل از سود سهام سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه	بر اساس تبصره ۳۰ بودجه سال ۱۳۹۶ شهرداری تهران	-	-	-
۴۱۰۵۰۰	سایر موارد	-	-	-	-

اشخاص و سازمان‌های خصوصی (۶۱۰۰۰۰)، کمک‌ها و اعانات دریافتی از مؤسسات عمومی غیردولتی (۶۲۰۰۰۰) و اموال و دارایی‌هایی است که به‌طور انفرادی یا به موجب قانون به شهرداری تعلق می‌گیرد (۶۳۰۰۰۰). در ادامه این چند قلم درآمدی با جزئیات بیشتر تشریح خواهند شد.

۲-۵-۶-۱-۶-۲-۵-۱-۶-۲-۵ اعانات و کمک‌های اهدایی اشخاص و سازمان‌های خصوصی

این قلم درآمدی شامل مواردی در جدول (۱۵)، مبنای قانونی، سال

شهرداری‌ها در سه سال به تصویب رسید؛ اما در عمل خواسته قانون‌گذار تحقق نیافت و هر چند کمک‌های جاری دولت به شهرداری‌های شهرهای بزرگ کاهش یافت، این نوع کمک‌ها همچنان تداوم یافت. واقعیت این است که نحوه توزیع این کمک‌ها و الزامات قانونی آن، چندان روشن نیست و این موضوع در مواردی تحت تأثیر رقابت‌های سیاسی دچار وقفه شده است.

۲-۵-۶-۲-۵-۶-۲-۵-۱-۶-۲-۵ هدایا و دارایی‌ها

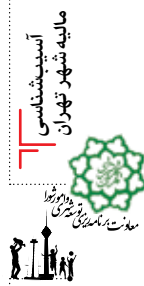
این بخش از درآمدهای شهرداری شامل اعانات و کمک‌های اهدایی

جدول ۱۳: اقلام مختلف درآمد بهای حاصله از وجوه و اموال شهرداری (اموال شهرداری) به تفکیک مبنای قانونی، سال تصویب قانون، پایه مالیات و نرخ

کد	شرح	مبنای قانونی	سال تصویب	پایه مالیات	نرخ
۴۲۰۱۰۰	درآمد مال‌الاجاره ساختمان‌ها و تأسیسات	بر اساس ضوابط و مقررات شهرداری‌ها و از سوی سازمان املاک و مناطق تعیین وصول می‌شود	-	-	-
۴۲۰۲۰۰	درآمد حاصل از کرایه ماشین‌آلات و وسایل نقلیه	بر اساس نوع خدمات و ضوابط	-	-	-
۴۲۰۳۰۰	درآمد حاصل از پارکینگ و پارکومترها	پارکینگ: مصوبه جلسه ۳۰امین شورای شهر تهران پارکومتر: مصوب ۱۶۷امین جلسه شورای شهر تهران	۱۳۸۲ ۱۳۸۴	پارکینگ: هر ساعت توقف پارکومتر: هر ساعت توقف	مطابق دستور العمل مصوبه‌های مربوطه مطابق دستور العمل مصوبه‌های مربوطه
۴۲۰۴۰۰	حق ورود به تأسیسات شهرداری	بر اساس نوع خدمات و ضوابط	-	-	-
۴۲۰۵۰۰	درآمد حاصل از بازارهای روز و هفتگی	با توجه به بهای خدمات انجام‌شده و اجاره محل در اختیار گذاشته‌شده برای عرضه محصولات محلی از سوی مناطق وصول می‌شود	-	-	-
۴۲۰۶۰۰	سود حاصل از فروش دارایی‌های ثابت	آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها/آیین‌نامه معاملات هر شهرداری	۱۳۴۶	-	-
۴۲۰۷۰۰	سایر موارد	-	-	-	-

جدول ۱۴: اقلام مختلف درآمد حاصل از کمک‌های اعطایی دولت و سازمان‌های دولتی به تفکیک مبانی قانونی، سال تصویب قانون، پایه مالیات و نرخ

کد	شرح	مبنای قانونی	سال تصویب	پایه مالیات	نرخ
۵۱۰۱۰۰	کمک بلاعوض جاری دولت	قوانین بودجه سنواتی کشور و بر اساس ضوابط مربوطه دریافت می‌شود	-	-	-
۵۱۰۲۰۰	کمک بلاعوض عمرانی دولت	قوانین بودجه سنواتی کشور و بر اساس ضوابط مربوطه دریافت می‌شود	-	-	-
۵۱۰۳۰۰	اعتبار خرید اتوبوس و لوازم یدکی از بودجه کل کشور	قوانین بودجه سنواتی کشور و بر اساس ضوابط مربوطه دریافت می‌شود	-	-	-
۵۱۰۴۰۰	سایر کمک‌های اعطایی دولت و سایر سازمان‌های دولتی	قوانین بودجه سنواتی کشور و بر اساس ضوابط مربوطه دریافت می‌شود	-	-	-
۵۱۰۵۰۰	سایر موارد	-	-	-	-



۵-۲-۶-۳- اموال و دارایی که به‌طور اتفاقی یا به موجب قانون به شهرداری تعلق می‌گیرد

این قلم درآمدی شامل مواردی است که در جدول (۱۷)، مبنای قانونی، سال تصویب و نرخ آن نشان داده شده است:

درباره اقلام درآمدی جدول یادشده، موارد زیر را باید ذکر کرد: جریمه سد معبر در حال حاضر موضوعیت ندارد. جریمه شست‌وشوی اتومبیل در معابر عمومی نیز موضوعیت ندارد. جرائم کمیسیون ماده ۱۰۰، تخلفات ساختمانی و شهری و جریمه تغییر کاربری، در برخی از شهرها به منبع درخور توجهی برای درآمد شهرداری‌ها تبدیل شده است و از این طریق، مقامات شهرداری در

تصویب و نرخ آن نشان داده شده است: به موجب قانون شهرداری‌ها، بخشی از هزینه ساخت پیاده‌روها و ترمیم آسفالت از خودیاری شهروندان و هدایای دریافتی تأمین مالی می‌شود؛ اما در اصلاحیه‌های بعدی این قانون، این روش منسوخ شد و رویه تغییر کرد.

۵-۲-۶-۲- کمک‌ها و اعانات دریافتی از مؤسسات عمومی غیردولتی

این قلم درآمدی شامل موارد زیر است که در جدول (۱۶)، مبنای قانونی، سال تصویب و نرخ آن نشان داده شده است:

جدول ۱۵: اقلام مختلف درآمد حاصل از اعانات، هدایا و دارایی‌های (اعانات و کمک‌های اهدایی اشخاص و سازمان‌های خصوصی) به تفکیک مبانی قانونی، سال تصویب قانون، پایه مالیات و نرخ

کد	شرح	مبنای قانونی	سال تصویب	پایه مالیات	نرخ
۶۱۰۱۰۰	خودیاری شهروندان و هدایای دریافتی	قانون شهرداری‌ها	۱۳۳۴	-	-
۶۱۰۲۰۰	سایر اعانات و کمک از اشخاص و سازمان‌های خصوصی	-	-	-	-
۶۱۰۳۰۰	سایر موارد	-	-	-	-

جدول ۱۶: اقلام مختلف درآمد حاصل از اعانات، هدایا و دارایی‌های (کمک‌ها و اعانات دریافتی از مؤسسات عمومی غیردولتی) به تفکیک مبانی قانونی، سال تصویب قانون، پایه مالیات و نرخ

کد	شرح	مبنای قانونی	سال تصویب	پایه مالیات	نرخ
۶۲۰۱۰۰	کمک‌های جاری از مؤسسات عمومی	-	-	-	-
۶۲۰۲۰۰	کمک‌های عمرانی از مؤسسات عمومی	بر اساس ضوابط مربوطه دریافت می‌شود	-	-	-
۶۲۰۴۰۰	سایر موارد	-	-	-	-

تبانی با بسازوفروش‌ها، مقررات و ضوابط شهرسازی و ساخت‌وساز را به حراج می‌گذارند. در تهران نیز برخلاف آرای صادره از سوی دیوان عدالت اداری، شهرداری تهران اقدام به معامله و فروش تخلفات می‌کند. مسئله اگر درباره نادرستی ماده ۱۰۰ جرائم ساختمانی است، قانون باید اصلاح شود؛ در غیر این صورت، قانون را نمی‌توان تفسیر به رأی کرد.

تبانی با بسازوفروش‌ها، مقررات و ضوابط شهرسازی و ساخت‌وساز را به حراج می‌گذارند. در تهران نیز برخلاف آرای صادره از سوی دیوان عدالت اداری، شهرداری تهران اقدام به معامله و فروش تخلفات می‌کند. مسئله اگر درباره نادرستی ماده ۱۰۰ جرائم ساختمانی است، قانون باید اصلاح شود؛ در غیر این صورت، قانون را نمی‌توان تفسیر به رأی کرد.

۵-۲-۷-۲- فروش اموال شهرداری

این قلم درآمدی شامل موارد زیر است که در جدول (۱۹)، مبانی قانونی، سال تصویب و نرخ آن نشان داده شده است: فروش اموال شهرداری‌ها به‌ویژه مستغلات و زمین شهری، یکی از روش‌های تأمین مالی طرح‌های سرمایه‌گذاری شهرداری‌ها در جهان است؛ اما در ایران نارسایی‌های زیر در این باره مشهود است: اولاً، در زمان فروش، مزایده‌ها شفافیت لازم را ندارند؛ بنابراین امکان فروش اموال شهرداری‌ها در زیر قیمت بازار به مدیران و کارکنان شهرداری و سرمایه‌گذاران خصوصی وجود دارد. ثانیاً، در بسیاری از شهرداری‌های کشور، صورت اموال شهرداری‌ها

۵-۲-۷- سایر منابع تأمین اعتبار

این بخش از درآمدهای شهرداری شامل وام‌های دریافتی (۷۱۰۰۰۰)، فروش اموال شهرداری (۷۲۰۰۰۰)، سایر منابع (۷۳۰۰۰۰) و ۸۰ درصد عوارض و درآمدهای وصولی در حریم استحفاظی شهرها (۷۴۰۰۰۰) است. در ادامه این چند قلم درآمدی با جزئیات بیشتر تشریح خواهند شد.

۵-۲-۷-۱- وام‌های دریافتی

این قلم درآمدی شامل موارد زیر است که در جدول (۱۸)، مبانی قانونی، سال تصویب و نرخ آن نشان داده شده است: درباره پرداخت وام به شهرداری‌ها از سوی سیستم بانکی و نیز

جدول ۱۷: اقلام مختلف درآمد حاصل از اعانات و هدایا و دارایی‌های (اموال و دارایی که به‌طور اتفاقی یا به موجب قانون به شهرداری تعلق می‌گیرد) به تفکیک مبانی قانونی، سال تصویب قانون، پایه مالیات و نرخ

کد	شرح	مبنای قانونی	سال تصویب	پایه مالیات	نرخ
۶۳۰۱۰۰	جرائم کمیسیون ماده ۱۰۰	ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها	۱۳۴۵	-	بر اساس رأی صادره توسط کمیسیون ماده ۱۰۰
۶۳۰۲۰۰	جرائم تخلفات ساختمانی و شهری و غرامت‌ها	ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها	۱۳۴۵	-	بر اساس رأی صادره توسط کمیسیون ماده ۱۰۰
۶۳۰۳۰۰	ضبط سپرده‌های مطالبه‌نشده	قانون مدنی جمهوری اسلامی ایران	۱۳۰۷	-	-
۶۳۰۴۰۰	ضبط سپرده‌های معاملات شهرداری	قانون مدنی جمهوری اسلامی ایران	۱۳۰۷	-	-
۶۳۰۵۰۰	حق امتیاز تاکسی	با توجه به ضوابط مربوطه توسط سازمان تاکسیرانی اخذ می‌شود	-	-	-
۶۳۰۶۰۰	حق بهره‌برداری از خطوط حمل مسافر داخل	-	-	-	-

کد	شرح	مبنای قانونی	سال تصویب	پایه مالیات	نرخ
۶۳۰۷۰۰	حق تشرف	ابلاغیه ۱۶۰/۴۴۶/۱۶۹۰۲ شورای شهر تهران	۱۳۸۲	-	-
۶۳۰۸۰۰	عوارض حفظ و گسترش فضای سبز شهر	قانون حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها	۱۳۵۹	هر اصله درخت	با محیط بن ۱۵ تا ۵۰ سانتی‌متر: ۳ میلیون ریال/ با محیط بن ۵ تا ۱۰۰ سانتی‌متر: ۳ میلیون ریال و به ازای هر سانتی‌متر مازاد بر ۵۰ سانتی‌متر، ۳۰۰ هزار ریال/ با محیط بن بیش از ۱۰۰ سانتی‌متر علاوه بر ۱۸ میلیون ریال، به ازای هر سانتی‌متر مازاد بر ۱۰۰ سانتی‌متر، ۶۰۰ هزار ریال
۶۳۰۹۰۰	جریمه سد معبر	-	-	-	-
۶۳۱۰۰۰	درآمد حاصل از تغییر کاربری‌ها	مصوب ۱۵۱امین جلسه شورای شهر تهران	۱۳۸۶	-	مطابق دستورالعمل مندرج در مصوبه
۶۳۱۱۰۰	هزینه تأخیر و خسارت تأدیه چک	مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام	-	-	۵,۲ درصد
۶۳۱۲۰۰	خسارت وارده به اموال شهرداری	قانون شهرداری‌ها/ بند و ماده ۴۶ قانون مالیات بر ارزش افزوده	۱۳۴۵ / ۱۳۸۷	میزان خسارت وارده	-
۶۳۱۳۰۰	تخلیه خاک و نخاله	بهای خدمات است که با توجه به هزینه‌های تمام‌شده توسط ستاد تخلیه خاک و نخاله محاسبه و وصول می‌شود	-	-	-
۶۳۱۴۰۰	جریمه شست‌وشوی اتومبیل در معابر عمومی	-	-	-	-
۶۳۱۵۰۰	نماسازی	مصوب ۱۲۶۹امین جلسه شورای شهر تهران	۱۳۸۵	ساختمان‌های دارای نمای شیشه‌ای بیش از ۵۰ درصد/ ساختمان‌های دارای نمای شیشه پوشش فلزی تا ۵۰ درصد و	(ب) ریال بسته به میزان استفاده از شیشه بیش از ۵۰ درصد/ () ریال
۶۳۱۶۰۰	سایر موارد	-	-	-	-

جدول ۱۸: اقلام مختلف درآمد حاصل از سایر منابع تأمین اعتبار (وام‌های دریافتی) به تفکیک مبانی قانونی، سال تصویب قانون، پایه مالیات و نرخ

کد	شرح	مبنای قانونی	سال تصویب	پایه مالیات	نرخ
۷۱۰۱۰۰	وام دریافتی از وزارت کشور	-	-	-	-
۷۱۰۲۰۰	وام دریافتی از بانکها	مصوبه شورای شهر	-	-	-
۷۱۰۳۰۰	وام دریافتی از سایر مؤسسات	مصوبه شورای شهر	-	-	-
۷۱۰۴۰۰	سایر موارد	-	-	-	-

قانونی، سال تصویب و نرخ آن نشان داده شده است:

۶- بررسی تحول درآمدهای شهرداری تهران به تفکیک کدهای اصلی به قیمت جاری و ثابت

در این قسمت ابتدا تحول درآمد شهرداری تهران و سپس ترکیب بررسی می‌شود. در نمودار (۳) درآمد شهرداری تهران در دوره زمانی ۱۳۸۴-۱۳۹۵ به قیمت جاری و ثابت سال ۱۳۹۰ نشان داده شده است. داده‌های مندرج در این نمودار، بیانگر آن است که:

در دوره بررسی شده، منابع محقق شده در بودجه شهرداری تهران به قیمت جاری از ۱۳/۲ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۸۴ به ۲۱۰/۱ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۹۵ افزایش یافته است. متوسط نرخ رشد سالانه این منابع، به قیمت جاری ۲۸/۶ درصد بوده است.

در دوره محل بررسی، منابع محقق شده در بودجه شهرداری تهران به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰ از ۳۳/۲ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۸۴

تهیه نشده و ارزش روز آنها تقویم نمی‌شود. ثالثاً، از عایدات فروش برای تأمین مالی کسری‌های جاری بودجه نیز استفاده می‌شود. رابعاً، این احتمال وجود دارد که شهردار و شورای اسلامی شهر در یک دوره تمایل شدیدی به فروش بخش بزرگی از اموال و دارایی‌های شهرداری داشته باشند و بودجه شهرداری را متورم کرده و دست مدیران بعدی را از این منبع مالی کوتاه کنند.

۵-۲-۷-۳- سایر منابع

این قلم درآمدی شامل موارد زیر است که در جدول (۲۰)، مبنای قانونی، سال تصویب و نرخ آن نشان داده شده است:

۵-۲-۷-۴- عوارض و درآمدهای وصولی در حریم استحقاقی شهرها

این قلم درآمدی شامل موارد زیر است که در جدول (۲۱)، مبنای

جدول ۱۹: اقلام مختلف درآمد حاصل از سایر منابع تأمین اعتبار (فروش اموال شهرداری) به تفکیک مبانی قانونی، سال تصویب قانون، پایه مالیات و نرخ

کد	شرح	مبنای قانونی	سال تصویب	پایه مالیات	نرخ
۷۲۰۱۰۰	فروش اموال غیرمنقول	مصوبه شورای شهر و ضوابط و شرایط آیین‌نامه معاملاتی شهرداری‌ها	-	-	-
۷۲۰۲۰۰	فروش اموال منقول و اسقاط	بر اساس قانون شهرداری‌ها و بر اساس شرایط فروش اموال منقول و اسقاط توسط مناطق انجام می‌شود	-	-	-
۷۲۰۳۰۰	فروش سرقفلی	بر اساس ضوابط و مقررات شهرداری‌ها توسط سازمان املاک و مناطق تعیین وصول می‌شود	-	-	-
۷۲۰۴۰۰	فروش حقوق انتفاعی	مصوبه شورای شهر	-	-	-

جدول ۲۰: اقلام مختلف درآمد حاصل از سایر منابع تأمین اعتبار (سایر منابع) به تفکیک مبنای قانونی، سال تصویب قانون، پایه مالیات و نرخ

کد	شرح	مبنای قانونی	سال تصویب	پایه مالیات	نرخ
۷۳۰۱۰۰	مازاد درآمد بر هزینه دوره‌های ماقبل	-	-	-	-
۷۳۰۲۰۰	مازاد اقساط بر هزینه دوره قبل	-	-	-	-
۷۳۰۳۰۰	بازدریافت وام‌های اعطایی	-	-	-	-
۷۳۰۴۰۰	وصول مطالبات	-	-	-	-
۷۳۰۵۰۰	منابع اختصاصی شورای اسلامی شهر	-	-	-	-
۷۳۰۶۰۰	سایر موارد	-	-	-	-

ثابت در سال‌های ۱۳۹۰، ۱۳۹۲ و ۱۳۹۴ منفی بوده است (نمودار ۴) نمودار ۴: نرخ رشد منابع بودجه شهرداری تهران طی سال‌های ۹۵-۱۳۸۵ (میلیارد ریال)

ترکیب منابع اصلی بودجه شهرداری تهران در سال‌های ۱۳۸۷-۱۳۹۵ به قیمت جاری در جدول (۲۳) ارائه شده است. بررسی این ترکیب گویای تغییرات ساختاری زیر است:

در دوره مورد بررسی، به‌طور متوسط اصلی‌ترین منابع درآمدی بودجه شهرداری تهران، اقلام زیر بوده است (نمودار ۵):

درآمدهای ناشی از عوارض عمومی - عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی (۳۹٫۶ درصد)

اموال و دارایی‌هایی که به‌طور اتفاقی یا به موجب قانون به شهرداری تعلق می‌گیرد (۱۹ درصد)

درآمدهای ناشی از عوارض عمومی - وصولی از سوی سایر مؤسسات (۱۱٫۴ درصد)

به استثنای سال ۱۳۹۵، در همه سال‌های دوره بررسی‌شده،

به ۸۴٫۷ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۹۵ افزایش یافته است. متوسط نرخ رشد سالانه این منابع به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰ برابر ۸٫۹ درصد بوده است.

بر اساس آمار سرشماری عمومی نفوس و مسکن مرکز آمار ایران، جمعیت شهر تهران در سال‌های ۱۳۸۵، ۱۳۹۰ و ۱۳۹۵ به ترتیب ۷۰۸۸۲۸۷، ۸۱۵۴۰۵۱ و ۸۶۹۳۷۰۶ نفر بوده است. بنابراین منابع بودجه شهرداری تهران به ازای هر شهروند تهرانی، از ۶٫۲ میلیون ریال در سال ۱۳۸۵ به ۱۰٫۴ میلیون ریال در سال ۱۳۹۰ افزایش یافته و در ادامه به ۹٫۷ میلیون ریال در سال ۱۳۹۵ کاهش یافته است.

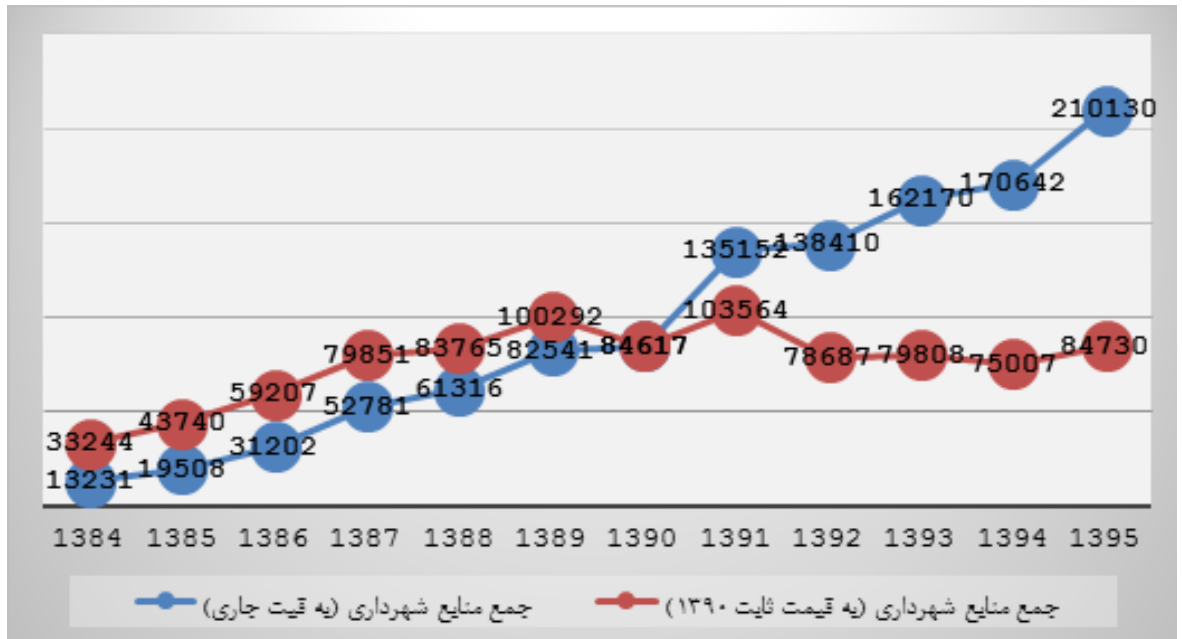
نرخ رشد منابع محقق شده در بودجه شهرداری تهران به قیمت جاری در سال‌های ۱۳۸۵-۱۳۹۵ هیچ‌گاه منفی نبوده است؛ اما نوسان زیادی در دامنه بین ۶۹٫۲ درصد در سال ۱۳۸۷ و ۲٫۴ درصد در سال ۱۳۹۲ داشته است.

بررسی نرخ رشد منابع محقق شده در بودجه شهرداری تهران به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰ نشان می‌دهد که نرخ رشد این منابع به قیمت

جدول ۲۱: اقلام مختلف درآمد حاصل از سایر منابع تأمین اعتبار (۸۰ درصد عوارض و درآمدهای وصولی در حریم استحفاظی) به تفکیک مبنای قانونی، سال تصویب قانون، پایه مالیات و نرخ

کد	شرح	مبنای قانونی	سال تصویب	پایه مالیات	نرخ
۷۴۰۱۰۰	۸۰ درصد عوارض و درآمدهای وصولی در حریم استحفاظی	ماده ۹۹ قانون شهرداری‌ها	۱۳۴۵	-	۸۰ درصد

نمودار ۳: تحولات جمع منابع بودجه شهرداری تهران در سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۹۵ (میلیارد ریال)



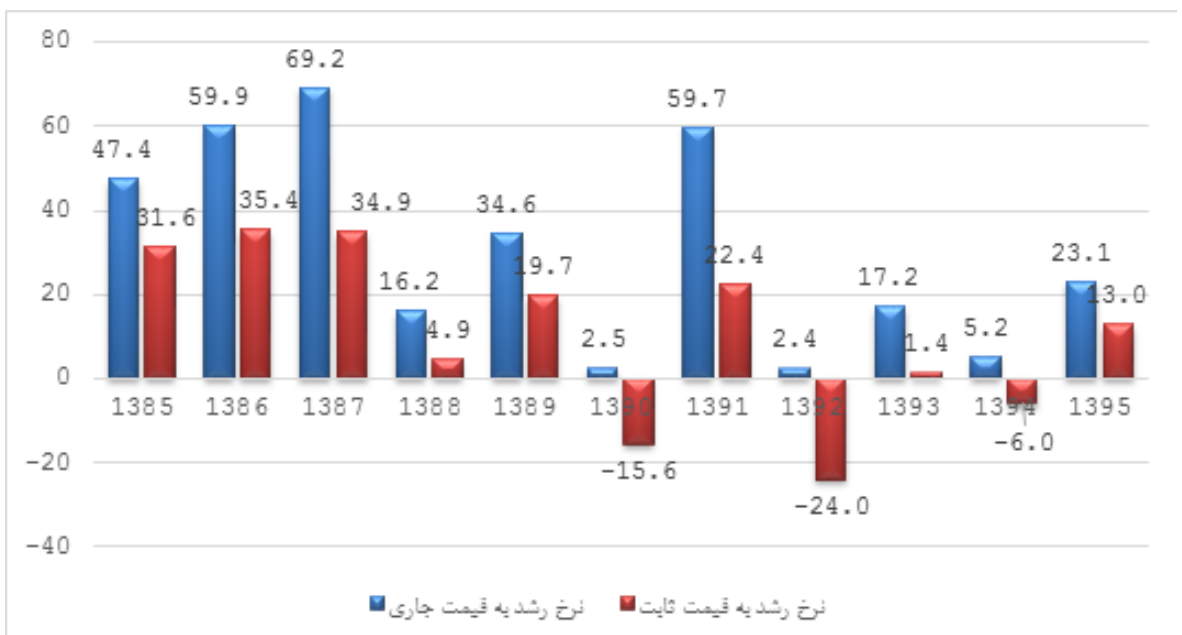
توضیح: منابع بودجه شهرداری تهران با استفاده از شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (۱۰۰ = ۱۳۹۰) به قیمت ثابت تبدیل شده است.

مأخذ: تفریغ بودجه شهرداری تهران برای سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۹۵

ارزش افزوده افزایش یافته است؛ به نحوی که سهم این منبع درآمدی از صفر در سال ۱۳۸۷ به ۱۹٫۳ درصد افزایش یافته است. در سال‌های پایانی این دوره، کسری منابع ناشی از کاهش درآمدهای مربوط به عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی به واسطه رکود بخش مسکن، از محل وام‌های دریافتی از بانک‌ها افزایش یافته است. سهم وام‌های دریافتی از کل منابع بودجه شهرداری، از ۱٫۹ درصد در سال ۱۳۸۷ به

اصلی‌ترین منبع تأمین مالی بودجه شهرداری تهران عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی بوده است. سهم این منبع مالی با گذراندن یک روند نزولی از ۷۰٫۷ درصد کل منابع بودجه شهرداری تهران در سال ۱۳۸۷ به ۱۷٫۹ درصد در سال ۱۳۹۵ کاهش یافته است (نمودار ۴). در دوره مورد بررسی، اهمیت درآمدهای ناشی از عوارض عمومی - وصولی از سوی سایر مؤسسات به واسطه سهم شهرداری از مالیات بر

نمودار ۴: نرخ رشد منابع بودجه شهرداری تهران در سال‌های ۱۳۸۵-۱۳۹۵ (میلیارد ریال)



مأخذ: محاسبات تحقیق بر اساس اطلاعات تفریغ بودجه شهرداری تهران برای سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۹۵

جدول ۲۲: منابع بودجه شهرداری تهران به تفکیک کدهای اصلی به قیمت جاری (میلیارد ریال)

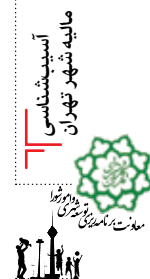
کد	شرح	۸۷۳۱	۷۷۳۱	۶۷۳۱	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵
۱۱۰۰۰۰	درآمدهای ناشی از عوارض عمومی- وصولی توسط سایر مؤسسات	۳۵۰	۱۴۱	۷۵۹۹	۹۷۶۶	۱۴۷۴۵	۱۹۰۸۶	۳۱۱۰۳	۳۰۲۱۱	۴۰۵۷۱
۱۲۰۰۰۰	درآمدهای ناشی از عوارض عمومی- عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی	۳۷۳۰۰	۳۸۴۶۵	۳۴۰۹۱	۳۴۲۸۳	۴۶۵۹۹	۴۷۹۶۲	۴۵۷۵۷	۴۴۵۴۲	۳۷۶۸۷
۱۳۰۰۰۰	درآمدهای ناشی از عوارض عمومی- عوارض بر ارتباطات و حمل‌ونقل	۱۹۲	۲۳۸	۳۷۶	۳۸۰	۴۵۲	۶۳۷	۱۰۷۵	۱۶۶۰	۲۶۵۸
۱۴۰۰۰۰	درآمدهای ناشی از عوارض عمومی- عوارض بر پروانه‌های کسب فروش و خدماتی	۲۰۰۳	۳۵۶۳	۷۱۳	۴۵۲	۷۰۵	۴۶۱	۱۶۵۸	۱۲۲۱	۸۶۹
۲۱۰۰۰۰	بند ۲ درآمدهای ناشی از عوارض اختصاصی وصولی توسط شهرداری و سایر مؤسسات	۱۳۷۲	۱۱۱۰	۷۲۹۱	۱۲۱۳	۷۶۱	۹۴۷	۱۸۷۷	۱۸۸۳	۲۲۷۳
۲۲۰۰۰۰	درآمدهای ناشی از عوارض اختصاصی- سهمیه از عوارض وصولی متمرکز	۳۳۲	۳۷۶	۵۹۵	۶۶۹	۵۰۴	۱۱۱۴	۲۱۴۴	۱۶۳۶	۲۱۵۳
۳۱۰۰۰۰	درآمدهای ناشی از بهای خدمات شهری	۵۹۳	۸۰۷	۹۹۴	۸۳۲	۷۹۶	۱۱۴۱	۱۸۱۷	۲۱۱۷	۱۶۶۰
۳۲۰۰۰۰	درآمد تأسیسات شهرداری	۶	۷۱	۷	۹	۳	۹	۲	۷	۸
۴۱۰۰۰۰	درآمد حاصل از وجوه شهرداری	۲۹۳	۱۴۴۱	۷۰۰	۲۱۹	۳۶۴	۶۷۳۲	۲۷۴۱	۵۶۵	۱۷۴۴
۴۲۰۰۰۰	درآمد حاصل از اموال شهرداری	۱۰۴	۷۴۴	۱۶۰	۶۱۹	۶۸۷۴	۶۳۱۰	۱۰۲۹۳	۷۹۲۲	۱۰۲۱۱
۵۱۰۰۰۰	کمک‌های اعطایی دولت و سازمان‌های دولتی	۶	۳۷۵	۴۱۰	۰	۱۳۷	۰	۰	۰	۰
۶۱۰۰۰۰	اعانات و کمک‌های اهدایی اشخاص و سازمان‌های خصوصی	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۲۶۴	۰	۱۰
۶۲۰۰۰۰	کمک‌ها و اعانات دریافتی از مؤسسات عمومی غیردولتی	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰
۶۳۰۰۰۰	اموال و دارایی‌هایی که به‌طور اتفاقی یا به موجب قانون به شهرداری تعلق می‌گیرد	۶۶۹	۲۶۶۴	۱۹۰۵۵	۲۵۵۱۰	۳۷۵۲۳	۳۱۳۲۶	۶۱۸۷۶	۴۱۲۹۴	۲۹۰۳۷
۷۴۰۰۰۰	عوارض و درآمدهای وصولی در حریم استحفاظی شهرها	۰	۰	۱۰۱	۵۰	۷۰	۹۹	۱۷۱	۲۰۶	۱۸۲
جمع درآمدها	۴۳۱۸۲	۴۹۳۲۰	۷۴۰۰۲	۱۰۹۸۴۵	۱۵۸۷۵	۱۵۸۷۵	۱۳۶۱۶۲	۱۳۴۲۶۳	۲۹۰۶۳	۵۰۰۵۷
۷۱۰۰۰۰	وام‌های دریافتی	۱۰۰۰	۱۰۰	۶۷۹	۲۶۵۰	۹۰۹۹	۵۷۲۴	۹۰۶	۲۰۱۲۰	۵۰۰۵۷
۷۲۰۰۰۰	فروش اموال شهرداری	۳۲۴۳	۷۶۷۳	۱۴۹	۱۱۱	۴۱۹	۵۱۷	۵۴۴۰	۵۸۱۶	۱۱۸۶۰
۷۳۰۰۰۰	سایر منابع	۵۳۵۷	۷۲۰۶	۱۶۲۶	۱۵۷۶	۱۲۰۰۰	۱۱۷۴۴	۱۱۵۵۲	۸۷۰۱۱	۱۹۱۵۰
جمع منابع	۹۶۰۰	۱۶۴۳۱	۱۰۶۱۰	۲۵۳۰۷	۲۲۵۷۵	۲۲۵۷۵	۲۶۰۰۰	۷۸۳۶۴	۸۵۰۶۱۷	۲۰۰۳۰
جمع درآمدها و منابع	۵۲۷۸۱	۸۲۵۸۷	۸۴۶۸۷	۱۳۵۱۵۲	۳۷۴۷۱	۳۷۴۷۱	۳۷۴۷۱	۳۷۴۷۱	۳۷۴۷۱	۳۷۴۷۱

مأخذ: تفریغ بودجه شهرداری تهران برای سال‌های ۹۵-۱۳۸۷

جدول ۲۳: ساختار منابع بودجه شهرداری تهران به تفکیک کدهای اصلی به قیمت جاری (درصد)

کد	شرح	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵
۱۱۰۰۰۰	درآمدهای ناشی از عوارض عمومی- وصولی توسط سایر مؤسسات	۰٫۷	۰٫۲	۰٫۲	۰٫۲	۰٫۲	۰٫۲	۰٫۲	۰٫۲	۰٫۳
۱۲۰۰۰۰	درآمدهای ناشی از عوارض عمومی- عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی	۷۰٫۷	۶۲٫۶	۴۱٫۳	۴۰٫۵	۳۴٫۵	۳۴٫۷	۲۸٫۲	۲۶٫۱	۱۷٫۹
۱۳۰۰۰۰	درآمدهای ناشی از عوارض عمومی- عوارض بر ارتباطات و حمل‌ونقل	۰٫۴	۰٫۴	۰٫۵	۰٫۴	۰٫۳	۰٫۵	۰٫۷	۱٫۰	۱٫۳
۱۴۰۰۰۰	درآمدهای ناشی از عوارض عمومی- عوارض بر پروانه‌های کسب فروش و خدماتی	۳٫۸	۵٫۸	۰٫۹	۰٫۵	۰٫۵	۰٫۳	۱٫۰	۰٫۷	۰٫۴
۲۱۰۰۰۰	بند ۲ درآمدهای ناشی از عوارض اختصاصی وصولی توسط شهرداری و سایر مؤسسات	۲٫۶	۱٫۹	۱٫۶	۱٫۴	۰٫۶	۰٫۷	۱٫۲	۱٫۱	۱٫۱
۲۲۰۰۰۰	درآمدهای ناشی از عوارض اختصاصی- سهمیه از عوارض وصولی متمرکز	۰٫۶	۰٫۶	۰٫۷	۰٫۸	۰٫۴	۰٫۸	۱٫۳	۱٫۰	۱٫۰
۳۱۰۰۰۰	درآمدهای ناشی از بهای خدمات شهری	۱٫۱	۱٫۳	۱٫۲	۱٫۰	۰٫۷	۰٫۸	۱٫۱	۱٫۲	۰٫۸
۳۲۰۰۰۰	درآمد تأسیسات شهرداری	۰٫۰	۰٫۰	۰٫۰	۰٫۰	۰٫۰	۰٫۰	۰٫۰	۰٫۰	۰٫۰
۴۱۰۰۰۰	درآمد حاصل از وجوه شهرداری	۰٫۶	۱٫۹	۰٫۸	۰٫۳	۰٫۳	۰٫۶	۰٫۷	۰٫۹	۰٫۸
۴۲۰۰۰۰	درآمد حاصل از اموال شهرداری	۰٫۲	۰٫۶	۰٫۲	۰٫۷	۰٫۱	۰٫۶	۰٫۳	۰٫۶	۰٫۶
۵۱۰۰۰۰	کمک‌های اعطایی دولت و سازمان‌های دولتی	۰٫۰	۰٫۶	۰٫۵	۰٫۰	۰٫۱	۰٫۰	۰٫۰	۰٫۰	۰٫۰
۶۱۰۰۰۰	اعانات و کمک‌های اهدایی اشخاص و سازمان‌های خصوصی	۰٫۰	۰٫۰	۰٫۰	۰٫۰	۰٫۰	۰٫۰	۰٫۰	۰٫۰	۰٫۰
۶۲۰۰۰۰	کمک‌ها و اعانات دریافتی از مؤسسات عمومی غیردولتی	۰٫۰	۰٫۰	۰٫۰	۰٫۰	۰٫۰	۰٫۰	۰٫۰	۰٫۰	۰٫۰
۶۳۰۰۰۰	اموال و دارایی‌هایی که به‌طور اتفاقی یا به موجب قانون به شهرداری تعلق می‌گیرد	۱٫۲	۴٫۳	۲۳٫۱	۳۰٫۱	۲۷٫۸	۲۲٫۶	۲۳٫۹	۲۴٫۲	۱۳٫۸
۷۴۰۰۰۰	عوارض و درآمدهای وصولی در حریم استحفاظی شهرها	۰٫۰	۰٫۰	۰٫۱	۰٫۱	۰٫۱	۰٫۱	۰٫۱	۰٫۱	۰٫۱
جمع درآمدها	۸۱٫۸	۸۰٫۴	۸۰٫۱	۸۷٫۵	۸۱٫۳	۸۳٫۷	۸۴٫۰	۷۸٫۷	۶۱٫۴	۷۳٫۸
۷۱۰۰۰۰	وام‌های دریافتی	۱٫۹	۰٫۲	۰٫۸	۳٫۱	۶٫۷	۴٫۱	۵٫۶	۱۱٫۸	۲۳٫۸
۷۲۰۰۰۰	فروش اموال شهرداری	۶٫۱	۹٫۶	۷٫۹	۱٫۳	۳٫۱	۳٫۷	۳٫۴	۳٫۰	۵٫۶
۷۳۰۰۰۰	سایر منابع	۱۰۰٫۱	۹٫۸	۱۱٫۲	۸٫۱	۸٫۹	۸٫۵	۷٫۱	۶٫۵	۹٫۱
جمع منابع	۱۸۱٫۲	۱۹۱٫۶	۱۹۶٫۹	۱۲۰٫۵	۱۸۱٫۷	۱۶۳٫۱	۱۶۰٫۱	۲۱۱٫۳	۳۸۱٫۶	۱۰۰
جمع درآمدها و منابع	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰

مأخذ: تفریح بودجه شهرداری تهران برای سال‌های ۹۵-۱۳۸۷



جدول ۲۴: جمع درآمدهای پایدار شهرداری تهران (میلیارد ریال)

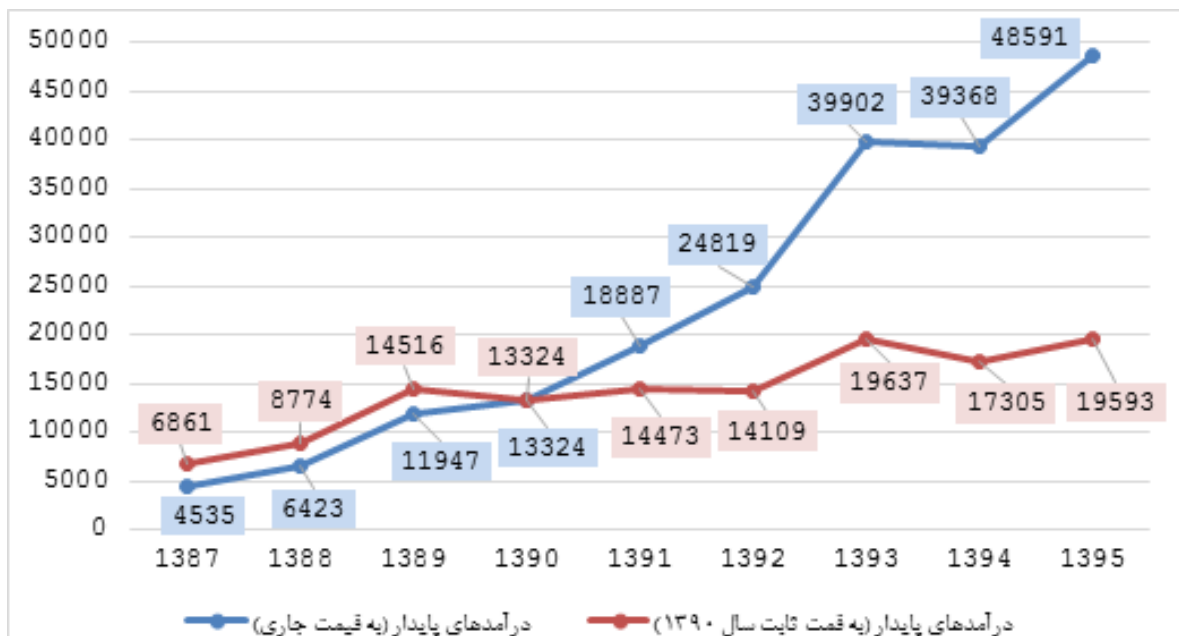
جمع وصولی نقدی و غیر نقدی	غیر نقدی تخصیص یافته سهم اعتبارات عمرانی	نقدی			سال
		سهم اعتبارات عمرانی	سهم اعتبارات جاری	جمع وصولی	
۴۵۳۵	۱۱۴۶	۱۷۴۶	۱۶۴۳	۳۳۹۰	۱۳۸۷
۶۴۲۳	۱۲۵۹	۰	۰	۵۱۶۴	۱۳۸۸
۱۱۹۴۷	۱۰۸۶	۵۰۵۸	۵۸۰۲	۱۰۸۶۰	۱۳۸۹
۱۳۳۲۴	۰	۶۲۷۳	۷۰۵۰	۱۳۳۲۴	۱۳۹۰
۱۸۸۸۷	۱۴۹	۸۴۸۴	۱۰۲۵۴	۱۸۷۳۸	۱۳۹۱
۲۴۸۱۹	۱۳۷	۱۱۳۹۰	۱۳۲۹۲	۲۴۶۸۲	۱۳۹۲
۳۹۹۰۲	۷	۱۷۸۰۳	۲۲۰۹۲	۳۹۸۹۵	۱۳۹۳
۳۹۳۶۸	۰	۱۷۹۵۶	۲۱۴۱۱	۳۹۳۶۸	۱۳۹۴
۴۸۵۹۱	۱۳	۲۱۳۵۲	۲۷۲۲۶	۴۸۵۷۸	۱۳۹۵

مأخذ: تفریغ بودجه شهرداری تهران برای سال‌های ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۵

موظف است در راستای دستیابی به توسعه اقتصادی، افزایش درآمدهای پایدار به‌ویژه عوارض و وجوه قانونی، ضمن بازنگری طرح جامع درآمدهای پایدار تا پایان سال نخست برنامه، میزان درآمدهای پایدار را هر ساله حداقل به مقدار ۱۰ درصد افزایش دهد (میانگین نرخ رشد سالانه ۱۰ درصدی برای درآمدهای پایدار). منظور متن ماده ۱۵۹

بانک مرکزی، این درآمدها به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰ تبدیل شده است. درآمدهای پایدار شهرداری تهران به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۹۰ نیز از ۶۷ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۸۷ به ۱۹۶ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۹۵ افزایش یافته است (نمودار ۷). بر اساس ماده ۱۵۹ برنامه پنج‌ساله دوم شهرداری تهران، شهرداری

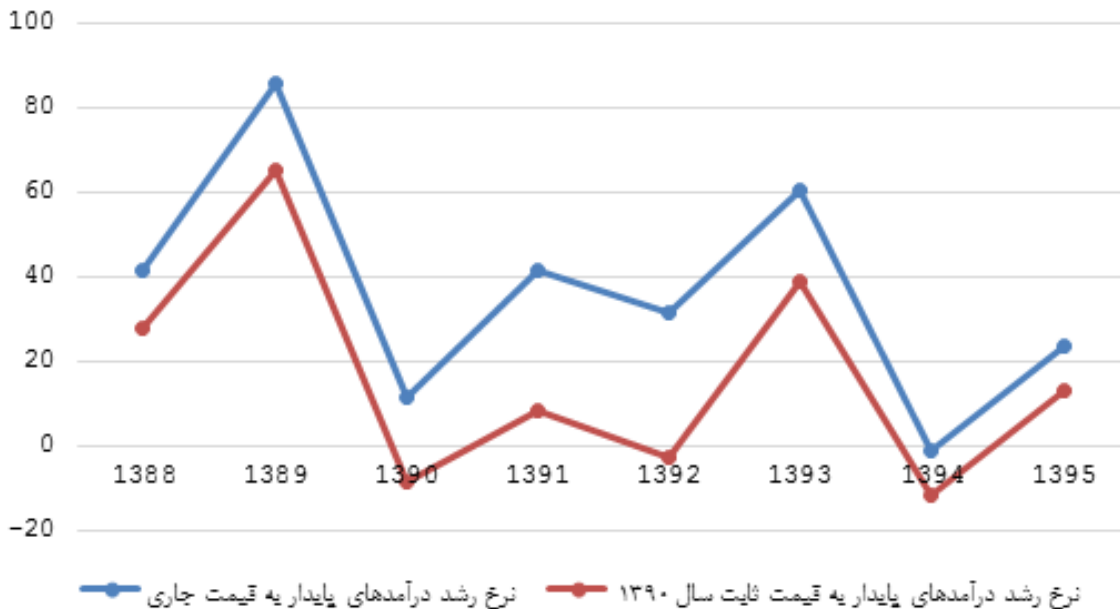
نمودار ۷: درآمدهای پایدار شهرداری تهران به قیمت جاری و ثابت سال ۱۳۹۰ (میلیارد ریال)



توضیح: درآمدهای پایدار شهرداری تهران با استفاده از شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (۱۰۰ = ۱۳۹۰) به قیمت ثابت تبدیل شده است.

مأخذ: تفریغ بودجه شهرداری تهران برای سال‌های ۱۳۸۴ - ۹۵

نمودار ۸: نرخ رشد درآمدهای پایدار شهرداری تهران به قیمت جاری و ثابت سال ۱۳۹۰ (درصد)

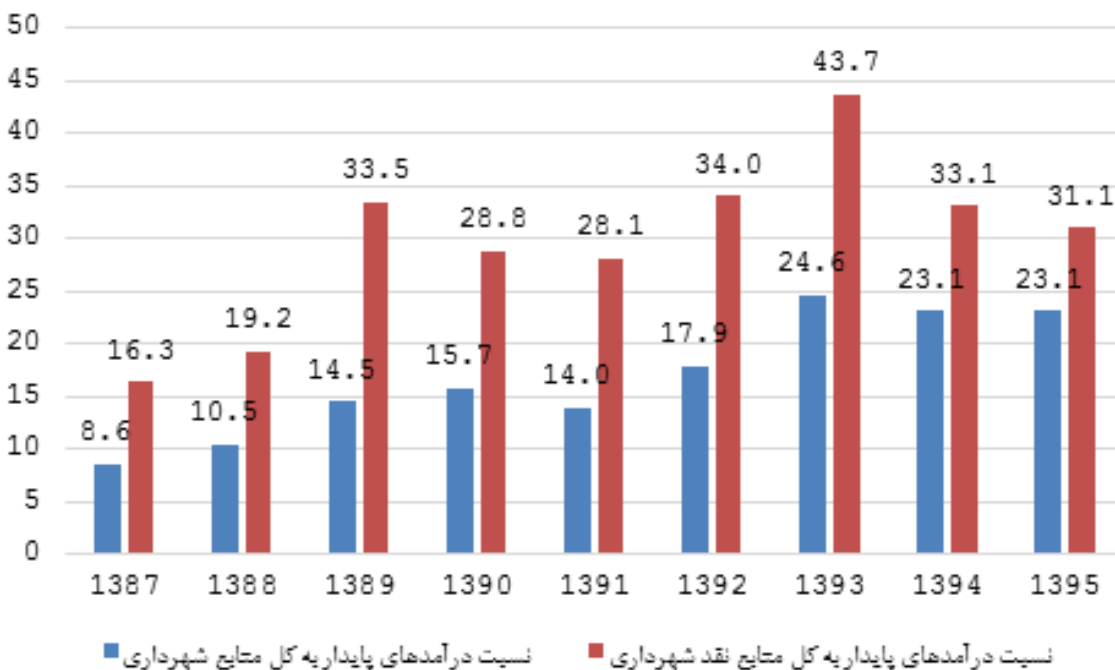


توضیح: درآمدهای پایدار شهرداری تهران با استفاده از شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (۱۰۰ = ۱۳۹۰) به قیمت ثابت تبدیل شده است.
 مأخذ: تفریغ بودجه شهرداری تهران برای سال‌های ۹۵-۱۳۸۴

تعیین شده است:
 سهم درآمدهای پایدار از کل درآمدهای شهرداری از ۱۸ درصد در شش ماهه نخست سال ۱۳۹۲ به ۴۰ درصد در سال ۱۳۹۷ افزایش یابد.
 سهم درآمدهای پایدار از کل درآمدهای نقدی شهرداری از ۳۳ درصد در شش ماهه نخست سال ۱۳۹۲ به ۷۰ درصد در سال ۱۳۹۷ افزایش یابد.
 نمودار (۹) سهم درآمدهای پایدار از کل منابع و منابع نقدی

برنامه، افزایش درآمدهای پایدار به قیمت جاری است. متوسط نرخ رشد درآمدهای پایدار در سه سال اول برنامه پنج‌ساله دوم شهرداری تهران به قیمت جاری و ثابت سال ۱۳۹۰ به ترتیب ۲۵ و ۱۲ درصد بوده است که بیش از هدف ۱۰ درصدی تعیین شده در این برنامه است (نمودار ۸).
 در برنامه پنج‌ساله دوم شهرداری تهران (۹۷-۱۳۹۳)، به منظور افزایش سهم درآمدهای پایدار از کل درآمدهای شهرداری اهداف زیر

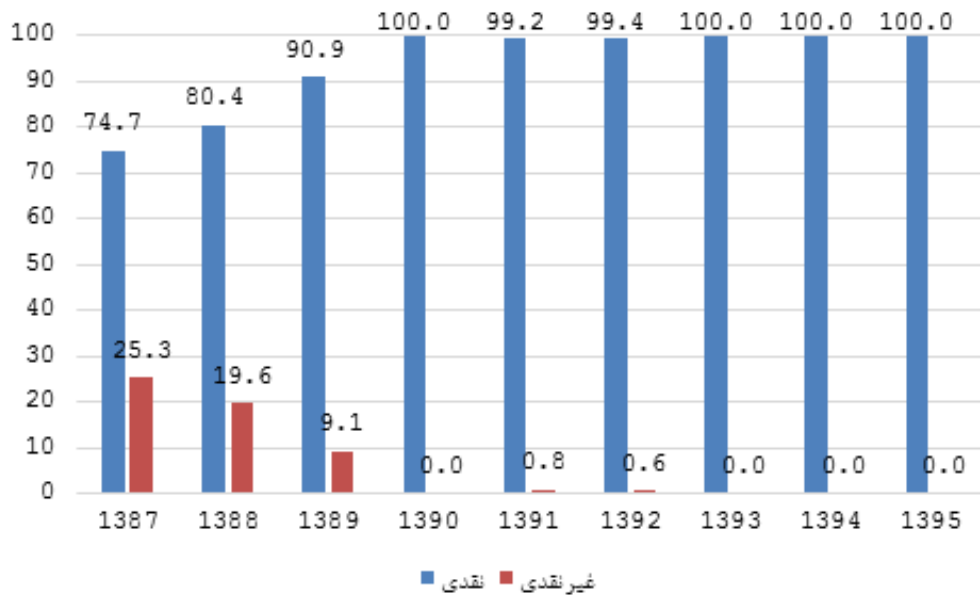
نمودار ۹: سهم درآمدهای پایدار از منابع بودجه شهرداری تهران (درصد)



مأخذ: محاسبات تحقیق بر اساس اطلاعات تفریغ بودجه شهرداری تهران برای سال‌های ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۵



نمودار ۱۰: درآمدهای پایدار شهرداری تهران به تفکیک نقدی و غیر نقدی (درصد)

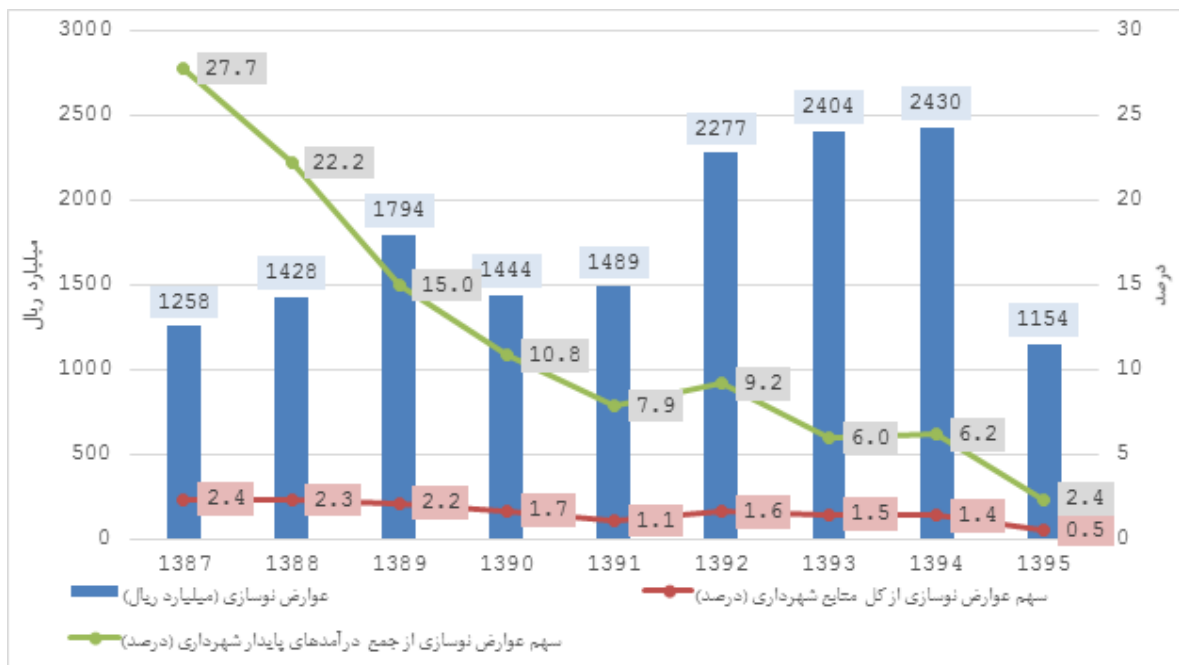


مأخذ: محاسبات تحقیق بر اساس اطلاعات تفریغ بودجه شهرداری تهران برای سال‌های ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۵

بررسی روند نزولی سهم عوارض نوسازی از کل منابع بودجه شهرداری تهران، نشانگر بی‌توجهی جدی به ظرفیت این درآمد پایدار در مجموعه مدیریت شهری است. این بی‌توجهی زمانی بیشتر نمایان می‌شود که بدانیم این ردیف درآمدی به تنهایی سهمی حدود ۵۰ درصدی در تأمین مالی بسیاری از کلان‌شهرهای دنیا را دارد. سهم عوارض نوسازی از کل منابع بودجه شهرداری تهران از ۲/۴ درصد در سال ۱۳۸۷ به ۰/۷ درصد در سال ۱۳۹۴ کاهش یافته است. عوارض نوسازی در سال ۱۳۸۷ نزدیک ۲۸ درصد از درآمدهای پایدار شهرداری

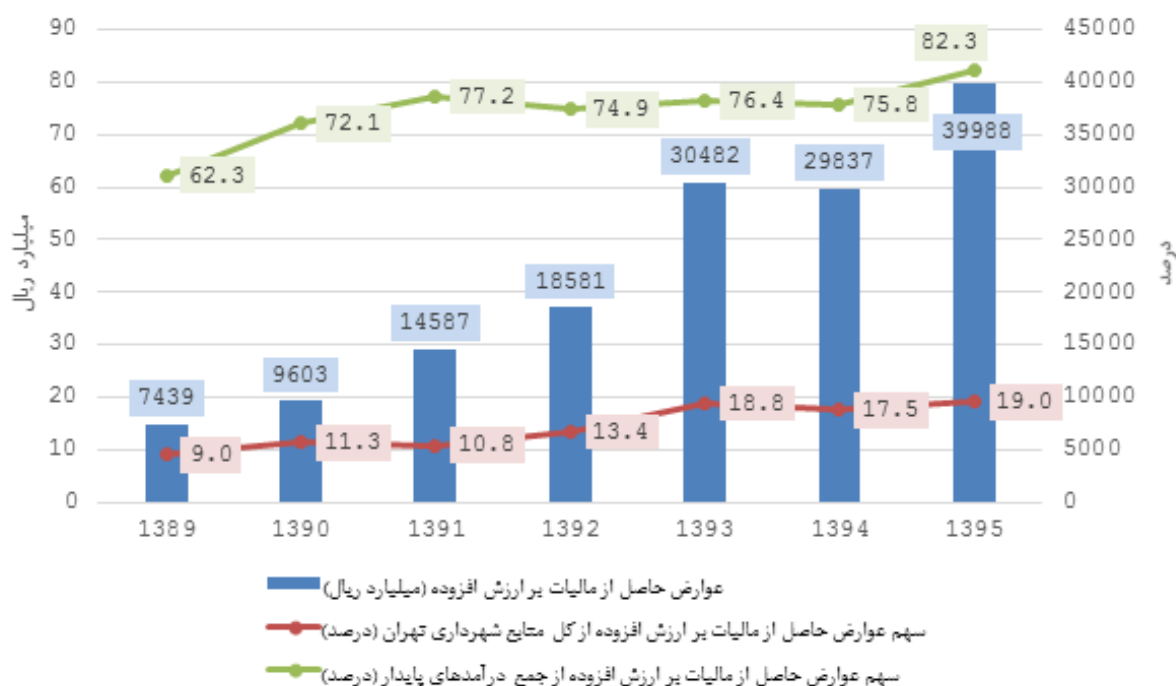
شهرداری تهران را طی سال‌های ۹۵-۱۳۸۷ ارائه می‌دهد. همان‌گونه که مشاهده می‌شود در سال ۱۳۹۵ با اهداف تعیین شده تا پایان سال ۱۳۹۷ فاصله بسیار است. روند نزولی سهم درآمدهای پایدار از سال ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۵، چشم‌انداز تحقق اهداف فوق را تضعیف نموده است. نکته مثبت در عملکرد درآمدهای پایدار شهرداری تهران، حذف جزء غیر نقدی درآمدهای پایدار است. تقریباً طی سال‌های ۹۵-۱۳۹۰ تمامی درآمدهای پایدار شهرداری تهران به صورت نقدی محقق شده است (نمودار ۱۰).

نمودار ۱۱: منابع حاصل از عوارض نوسازی و سهم آن در بودجه شهرداری (درصد)



مأخذ: محاسبات تحقیق بر اساس اطلاعات تفریغ بودجه شهرداری تهران برای سال‌های ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۵

نمودار ۱۲: عوارض حاصل از مالیات بر ارزش افزوده و سهم آن در بودجه شهرداری (درصد)



مأخذ: محاسبات تحقیق بر اساس اطلاعات تفریغ بودجه شهرداری تهران برای سال‌های ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۵

عوارض بر مازاد تراکم و درآمد حاصل از تغییر کاربری‌ها از منابع بودجه شهرداری به ترتیب ۳۱/۱ و ۱۷/۹ درصد بوده است (نمودار ۱۳).

شایان ذکر است کاهش سهم این دو منبع مالی شهرداری در سال ۱۳۹۵ اثر رکود بخش مسکن، از محل افزایش وام‌های دریافتی از بانک‌ها (استقراض) جبران شده است. در سال ۱۳۹۵ سهم دریافت وام از بانک‌ها از کل منابع شهرداری به ۲۳/۸ درصد افزایش یافته در حالی که در سال ۱۳۹۴ این میزان ۱۱/۸ درصد بوده است.

سهم بالای تغییر کاربری و فروش تراکم مازاد از منابع درآمدی شهرداری، حکایت از وجود گرایش بالای در مالیه شهری تهران به این منابع درآمدی سهل‌الوصول دارد.

۸- بررسی تحول سهم درآمدهای شهرداری تهران در دوره ۱۳۹۵-۱۳۸۴ بر اساس طبقه‌بندی رایج در جهان

راهنمای بانک جهانی در خصوص تأمین مالی شهرداری‌های منابع اصلی مالی شهرداری‌ها را به شرح زیر بر شمرده است:

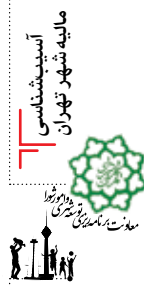
- مالیات مستغلات بر زمین یا ساختمان
- مالیات بر نقل و انتقال دارایی‌های غیرمنقول
- مالیات بر وسایل نقلیه موتوری
- مالیات فروش محلی یا مالیات بر فروش تولیدات محلی
- مالیات بر خدمات و کسب و کارهای محلی
- مالیات بر مصرف برق
- مالیات بر وسایل نقلیه غیر موتوری
- مالیات بر گردشگری، هتل‌ها، رستوران‌ها و مراکز تفریحی
- عوارض جاده‌ها، پل‌ها و غیره در حوزه استحفاظی دولت محلی
- عوارض امور عمومی و تأسیسات عمومی مثل جمع‌آوری پسماند، جمع‌آوری آب‌های سطحی، شبکه فاضلاب و عرضه آب
- عوارض بازارها و اجاره دکه‌های بازار

را تشکیل می‌دهد که این نسبت در سال ۱۳۹۵ به ۲/۴ درصد کاهش یافته است (نمودار ۱۱).

یکی دیگر از منابع درآمدی پایدار، سهم ناشی از وصول مالیات بر ارزش افزوده است که از سال ۱۳۸۷ و پس از تصویب قانون مالیات بر ارزش افزوده، نقش بسزایی در تأمین مالی شهرداری تهران ایفا کرده است. البته در گزارش تفریغ بودجه شهرداری تهران منابع حاصل از این محل در سال‌های ۱۳۸۷ و ۱۳۸۸، صفر گزارش شده است. ظاهراً اختصاص بخشی از این منبع درآمدی پایدار به سطح محلی نیز چندان به مذاق سطح ملی خوش نیامده و به همین دلیل نیز به‌رغم افزایش سالانه یک‌درصدی این مالیات، سهم شهرداری‌ها به‌طور ثابت در نظر گرفته شد و البته متأسفانه در قانون برنامه ششم توسعه، تحقق همین سهم نیز با سازوکار جدیدی که به منظور تخصیص آن به شهرداری‌ها لحاظ شده است، با مشکلات جدی مواجه خواهد شد و پیش‌بینی می‌شود منابع درآمدی پایدار ناشی از این ردیف درآمدی برای شهرداری تهران برای سال آینده کاسته شود (مومیوند، امین، روزنامه دنیای اقتصاد، ۱۳۹۵/۱۰/۲۷).

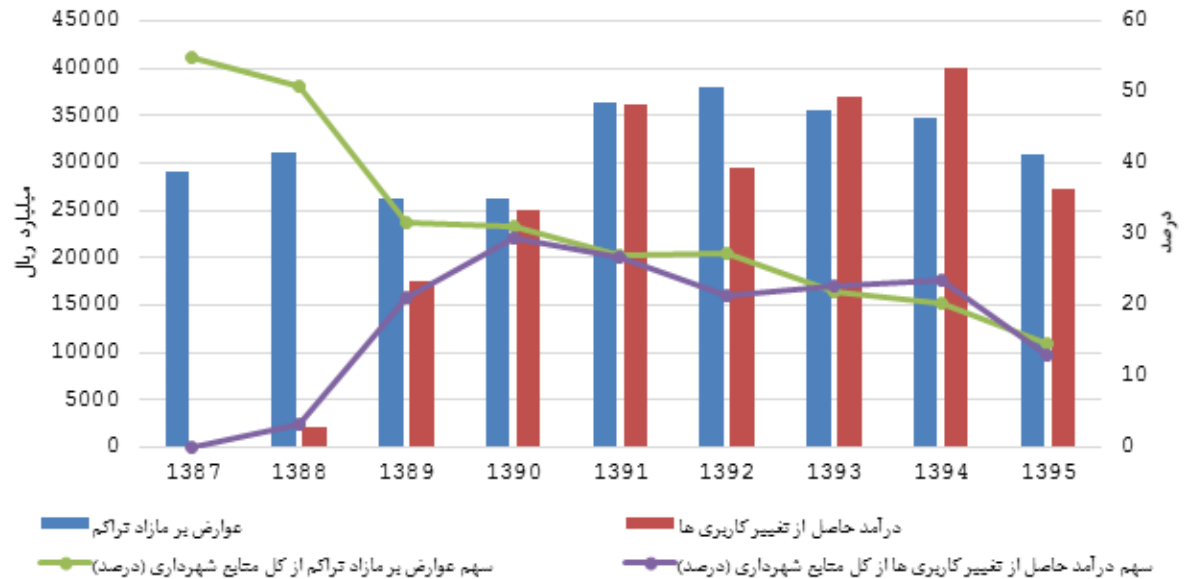
همان‌گونه که در نمودار (۱۲) نشان داده شده، عملکرد عوارض حاصل از مالیات بر ارزش افزوده در سال ۱۳۹۵ حدود ۴ هزار میلیارد تومان بوده است. از سال ۱۳۸۹ به این طرف بخش عمده درآمدهای پایدار شهرداری تهران از محل عوارض حاصل از مالیات بر ارزش افزوده تأمین شده است (۸۲/۳ درصد درآمدهای پایدار در سال ۱۳۹۵). همچنین سهم این منابع از کل منابع بودجه شهرداری تهران از ۹ درصد در سال ۱۳۸۹ به ۱۹ درصد در سال ۱۳۹۵ افزایش یافته است.

نکته قابل توجه دیگر سهم دوردیف درآمدی ناپایدار در بودجه شهرداری تهران است. طی دوره ۹۵-۱۳۸۷ به‌طور متوسط ۴۹/۱ درصد از منابع بودجه شهرداری تهران از محل عوارض بر مازاد تراکم و درآمد حاصل از تغییر کاربری‌ها حاصل شده است. به‌طور متوسط سهم



موسسه مطالعات و تحقیقات شهری تهران

نمودار ۱۳: منابع شهرداری تهران از محل عوارض بر مازاد تراکم و درآمد حاصل از تغییر کاربری‌ها



مأخذ: محاسبات تحقیق بر اساس اطلاعات تفریغ بودجه شهرداری تهران برای سال‌های ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۵

دریافت می‌دارند و چنان که توضیح داده شد، در دوره ۱۳۸۷-۱۳۹۵ این سهم درخور توجه و رو به افزایش بوده است. در ایران عوارض صدور مجوز بنگاه‌ها، حرف و مشاغل توسط شهرداری‌ها وصول نمی‌شود.

عوارض ثبت احوال بدان سبب که این وظیفه بر عهده شهرداری‌ها نیست، در ایران دریافت نمی‌شود.

مؤسسات آموزشی و درمانی در کشور ما توسط شهرداری‌ها اداره نمی‌شوند. به همین سبب نیز وصول عوارضی تحت این عنوان توسط شهرداری‌ها موضوعیت ندارد.

جدول زیر توزیع درآمدهای دولت محلی در کشورهای منتخب را بر اساس اطلاعات سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) ارائه می‌دهد. ما در انتهای هر سه جدول نام شهرداری تهران را افزوده‌ایم و برای محاسبه سهم انواع درآمدها در شهرداری تهران برای دوره‌ای که داده‌های آماری در اختیار بوده به شرح زیر عمل کرده‌ایم:

در جدول ۲۵ سهم انواع عوارض و عایدات مالیات ارزش افزوده را از کل درآمد شهرداری محاسبه کرده‌ایم.

در جدول ۲۶ سهم بهای خدمات را (از جمله بهای خدمات پسماند واحدهای تجاری و مسکونی و لکه‌گیری آسفالت) در کل درآمدهای شهرداری منظور کرده‌ایم. گفتنی است که چون شهرداری تهران تعداد درخور توجهی شرکت و سازمان دارد که بسیاری از خدمات قابل فروش توسط آنها عرضه می‌شود، نمی‌توان بر اساس داده‌های تفریغ بودجه به دقت این سهم را محاسبه کرد.

در جدول ۲۷ سهم کلیه درآمدهای دیگر را در منابع درآمدی با تفاضل گیری دو سهم بالا از ۱۰۰ محاسبه کرده‌ایم. بدیهی است که منابع استقراری، فروش اموال و انتقال درآمدهای سال‌های قبل را به عنوان درآمد در نظر نگرفته‌ایم. اما سهم کمک‌های مالی دولت از درآمدهای شهرداری تهران در این جز منظور شده است.

- عوارض استفاده از ترمینال‌های اتوبوس و پایانه‌های تاکسی
- عوارض تصویب نقشه‌های ساختمان و احداث یا بازسازی ساختمان‌ها

- عوارض نمایشگاه‌ها (نمایشگاه‌های عرضه محصولات کشاورزی، نمایشگاه عرضه حیوانات اهلی، نمایشگاه محصولات صنعتی، مسابقات و سایر رویدادهای عمومی)

- عوارض صدور مجوز بنگاه‌ها، حرف و مشاغل
- عوارض صدور سایر حق امتیازها و مجوزها و جریمه‌ها
- عوارض بر تبلیغات

- عوارض بر فروش حیوانات در بازارهای عرضه حیوانات اهلی
- عوارض بر ثبت و دریافت گواهی تولد، ازدواج و مرگ.
- عوارض بر تأسیسات آموزشی و بهداشتی که توسط دولت محلی اداره می‌شود.

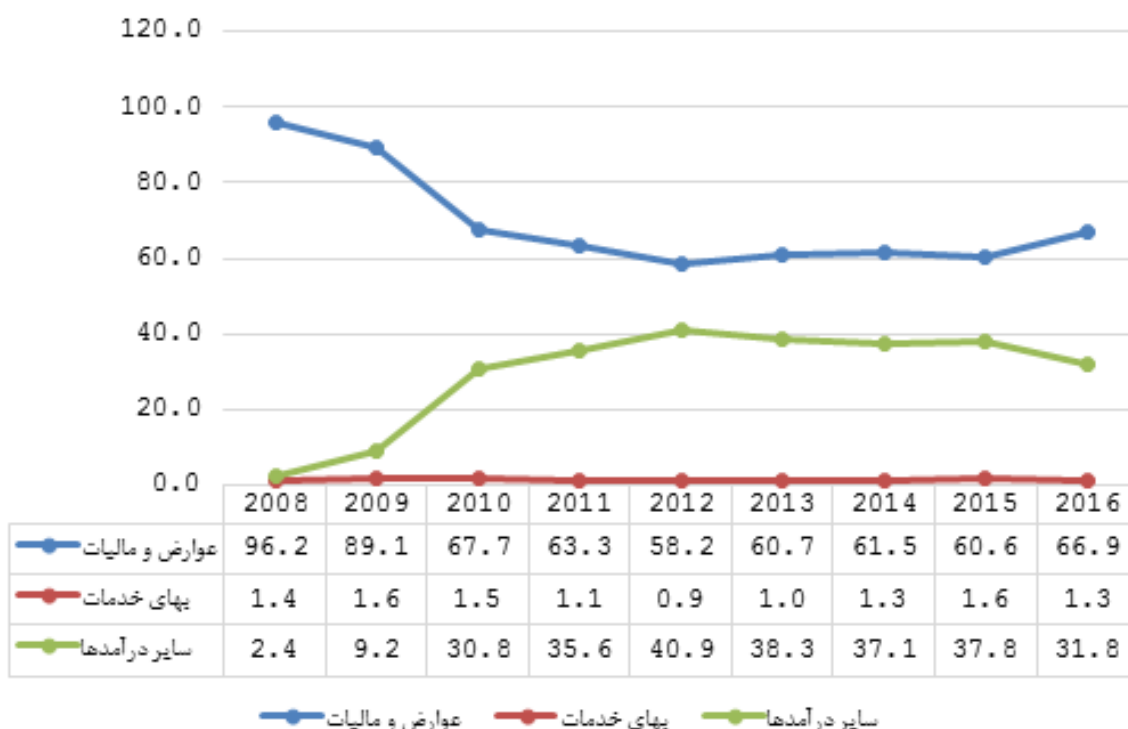
- عوارض برای خدمات خاص ارائه شده توسط دولت محلی
- اجاره زمین، ساختمان، تجهیزات، ماشین‌آلات و وسایط نقلیه
- مازاد بنگاه‌های تجاری محلی

- سود سپرده‌های بانکی یا سایر وجوه
با مرور فهرست فوق و مقایسه آن با عملکرد شهرداری تهران در حوزه درآمدی ملاحظه می‌شود که بخش مهمی از این عوارض و بهای خدمات در کشور ما نیز وصول می‌شود. موارد استثنای ۲۴ مورد فوق در ایران ۶ مورد است که فقط امکان‌پذیری دو مورد اول آن را می‌توان در دستور مطالعه قرار داد:

در ایران مالیات بر نقل و انتقال املاک برخلاف کشورهای مورد بررسی، توسط دولت وصول می‌شود.

وصول عوارض بزرگراهی درون شهری در ایران متداول نیست. وصول مالیات بر فروش توسط شهرداری در ایران متداول نیست. اما به جای آن شهرداری‌ها سهمی از عایدات مالیات بر ارزش افزوده را

نمودار ۱۴: توزیع درآمدهای شهرداری تهران از سال ۲۰۰۸ تا ۲۰۱۶ (۱۳۸۷ تا ۱۳۹۵ شمسی) - درصد



مأخذ: محاسبات تحقیق بر اساس گزارشات تفریغ بودجه شهرداری تهران

- اعانات و کمک‌های اهدایی اشخاص و سازمان‌های خصوصی
 - کمک‌ها و اعانات دریافتی از مؤسسات عمومی غیر دولتی
 - اموال و دارایی‌هایی که به‌طور اتفاقی یا به موجب قانون به شهرداری تعلق می‌گیرد

۹- جمع‌بندی مرحله اول

آسیب‌شناسی نظام درآمدی شهرداری بدون ارزیابی وضعیت موجود این نظام ممکن نیست. به همین دلیل، مرحله اول مطالعات حاضر به بررسی و تحلیل وضعیت موجود نظام درآمدی شهرداری تهران اختصاص یافته است. نتایج این بررسی اجمالا به شرح زیر است:
 چارچوب مفهومی بحث:

خدمات شهرداری باید از طریق منتفع‌شوندگان از آن، به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم تأمین مالی شود.

خدماتی که شهرداری‌ها ارائه می‌دهند، باید به‌طور روشن به منابع درآمدی لازم برای تأمین مالی آنها مرتبط شود. این کار مستلزم اختصاص هر گروه از درآمدها به گروه معینی از هزینه‌هاست.

برای این منظور، لازم است کالاهای خصوصی از عواید بهای خدمات، کالاهای عمومی از محل عوارض املاک، کمک‌های اجتماعی از محل پرداخت‌های انتقالی (مالیات بر درآمد) و اثرات سرریز از محل پرداخت‌های انتقالی تأمین شود. اصول مالیه عمومی محلی، معیارهای مهمی برای ارزیابی عملکرد مالی شهرداری‌ها به دست می‌دهد. این اصول عبارت‌اند از: کارایی اقتصادی در تخصیص منابع، عادلانه بودن بهای خدمات و عوارض محلی، پاسخ‌گویی شهرداری به مردم، کفایت و ثبات منبع درآمدی، رعایت استقلال حکومت محلی در تعیین نرخ‌ها و پایه‌های عوارض محلی و بهای خدمات و سهولت و هزینه پایین تشخیص و وصول درآمدها.

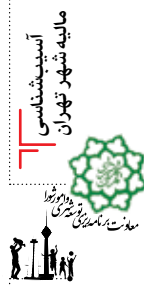
نتیجه‌گیری تطبیقی از داده‌های مندرج در سه جدول یادشده به دلیل سطوح متفاوت عدم تمرکز اداری و مالی در کشورهای مختلف امری است دشوار و ممکن است مقرون به واقعیت نباشد. اما با این همه می‌توان گفت:

در شهرداری تهران سهم عوارض و مالیات‌ها روندی کاهشی داشته و از ۹۶ درصد در سال ۲۰۰۸ به ۶۷ درصد در سال ۲۰۱۶ کاهش یافته است. این در حالی است که میانگین سهم مالیات و عوارض از کل درآمدهای دولت‌های محلی در کشورهای منتخب از ۵۵/۱ درصد در سال ۲۰۰۸ به ۵۹/۲ درصد در سال ۲۰۱۶ افزایش یافته است. در سال ۲۰۱۶ از ۲۵ کشور مورد بررسی، تنها سهم مالیات و عوارض دولت‌های محلی ۸ کشور از مجموع درآمدها بیش از ۶۷ درصد بوده است.

سهم عایدات حاصل از بهای خدمات از مجموع درآمدهای شهرداری تهران بسیار نازل است به نحوی که طی دوره مورد بررسی (۲۰۱۶-۲۰۰۸)، همواره زیر ۲ درصد بوده است. بررسی ساختار درآمدهای دولت‌های محلی در ۲۵ کشور منتخب، نشان می‌دهد که اولاً به‌طور متوسط سهم این بخش از درآمدها از ۲۵/۹ درصد در سال ۲۰۰۸ به ۲۸/۲ درصد در سال ۲۰۱۶ افزایش یافته است. ثانیاً دامنه سهم این نوع از درآمدها در سال ۲۰۱۶ بین ۷ درصد (اسرائیل) و ۶۳ درصد (استونی) قرار داشته است.

در شهرداری تهران سهم عایدات حاصل از سایر منابع درآمدی در بازه زمانی (۲۰۱۶-۲۰۰۸) افزایشی بوده است. این بخش از درآمدهای شهرداری تهران شامل اقلام زیر است:

- درآمد تأسیسات شهرداری
- درآمد حاصل از وجوه شهرداری
- درآمد حاصل از اموال شهرداری
- کمک‌های اعطایی دولت و سازمان‌های دولتی



جدول ۲۵: سهم عوارض و مالیات از کل درآمدهای دولت محلی (درصد)

کشور	۲۰۰۰	۲۰۰۱	۲۰۰۲	۲۰۰۳	۲۰۰۴	۲۰۰۵	۲۰۰۶	۲۰۰۷	۲۰۰۸	۲۰۰۹	۲۰۱۰	۲۰۱۱	۲۰۱۲	۲۰۱۳	۲۰۱۴	۲۰۱۵	۲۰۱۶
اتریش	۴۶	۴۶	۴۴	۴۴	۴۴	۴۴	۴۲	۴۰	۴۳	۴۲	۴۲	۴۲	۴۲	۴۴	۴۳	۴۰	۴۰
بلژیک	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳
کانادا	۶۶	۶۶	۶۶	۶۶	۶۶	۶۶	۶۶	۶۶	۶۶	۶۶	۶۶	۶۶	۶۶	۶۶	۶۶	۶۶	۶۶
چک	۵	۵	۵	۵	۵	۵	۵	۵	۵	۵	۵	۵	۵	۵	۵	۵	۵
دانمارک	۸۴	۸۴	۸۴	۸۴	۸۴	۸۴	۸۴	۸۴	۸۴	۸۴	۸۴	۸۴	۸۴	۸۴	۸۴	۸۴	۸۴
استونی	۴۰	۴۰	۴۰	۴۰	۴۰	۴۰	۴۰	۴۰	۴۰	۴۰	۴۰	۴۰	۴۰	۴۰	۴۰	۴۰	۴۰
فنلاند	۸۸	۸۸	۸۸	۸۸	۸۸	۸۸	۸۸	۸۸	۸۸	۸۸	۸۸	۸۸	۸۸	۸۸	۸۸	۸۸	۸۸
فرانسه	۱۶	۱۶	۱۶	۱۶	۱۶	۱۶	۱۶	۱۶	۱۶	۱۶	۱۶	۱۶	۱۶	۱۶	۱۶	۱۶	۱۶
آلمان	۵۵	۵۵	۵۵	۵۵	۵۵	۵۵	۵۵	۵۵	۵۵	۵۵	۵۵	۵۵	۵۵	۵۵	۵۵	۵۵	۵۵
یونان	۲۱	۲۱	۲۱	۲۱	۲۱	۲۱	۲۱	۲۱	۲۱	۲۱	۲۱	۲۱	۲۱	۲۱	۲۱	۲۱	۲۱
مجارستان	۳۴	۳۴	۳۴	۳۴	۳۴	۳۴	۳۴	۳۴	۳۴	۳۴	۳۴	۳۴	۳۴	۳۴	۳۴	۳۴	۳۴
ایسلند	۲۲	۲۲	۲۲	۲۲	۲۲	۲۲	۲۲	۲۲	۲۲	۲۲	۲۲	۲۲	۲۲	۲۲	۲۲	۲۲	۲۲
ایرلند	۱۱	۱۱	۱۱	۱۱	۱۱	۱۱	۱۱	۱۱	۱۱	۱۱	۱۱	۱۱	۱۱	۱۱	۱۱	۱۱	۱۱
اسرائیل	۶۶	۶۶	۶۶	۶۶	۶۶	۶۶	۶۶	۶۶	۶۶	۶۶	۶۶	۶۶	۶۶	۶۶	۶۶	۶۶	۶۶
ایتالیا	۷۵	۷۵	۷۵	۷۵	۷۵	۷۵	۷۵	۷۵	۷۵	۷۵	۷۵	۷۵	۷۵	۷۵	۷۵	۷۵	۷۵
لاتویا	۷۴	۷۴	۷۴	۷۴	۷۴	۷۴	۷۴	۷۴	۷۴	۷۴	۷۴	۷۴	۷۴	۷۴	۷۴	۷۴	۷۴
لوکز امبورگ	۶۵	۶۵	۶۵	۶۵	۶۵	۶۵	۶۵	۶۵	۶۵	۶۵	۶۵	۶۵	۶۵	۶۵	۶۵	۶۵	۶۵
هلند	۲۵	۲۵	۲۵	۲۵	۲۵	۲۵	۲۵	۲۵	۲۵	۲۵	۲۵	۲۵	۲۵	۲۵	۲۵	۲۵	۲۵
نروژ	۶۶	۶۶	۶۶	۶۶	۶۶	۶۶	۶۶	۶۶	۶۶	۶۶	۶۶	۶۶	۶۶	۶۶	۶۶	۶۶	۶۶
پرتغال	۵۴	۵۴	۵۴	۵۴	۵۴	۵۴	۵۴	۵۴	۵۴	۵۴	۵۴	۵۴	۵۴	۵۴	۵۴	۵۴	۵۴
اسلواکی	۱۹	۱۹	۱۹	۱۹	۱۹	۱۹	۱۹	۱۹	۱۹	۱۹	۱۹	۱۹	۱۹	۱۹	۱۹	۱۹	۱۹
سلونیا	۵۶	۵۶	۵۶	۵۶	۵۶	۵۶	۵۶	۵۶	۵۶	۵۶	۵۶	۵۶	۵۶	۵۶	۵۶	۵۶	۵۶
اسپانیا	۸۸	۸۸	۸۸	۸۸	۸۸	۸۸	۸۸	۸۸	۸۸	۸۸	۸۸	۸۸	۸۸	۸۸	۸۸	۸۸	۸۸
سوئیس	۶۵	۶۵	۶۵	۶۵	۶۵	۶۵	۶۵	۶۵	۶۵	۶۵	۶۵	۶۵	۶۵	۶۵	۶۵	۶۵	۶۵
بریتانیا	۴۲	۴۲	۴۲	۴۲	۴۲	۴۲	۴۲	۴۲	۴۲	۴۲	۴۲	۴۲	۴۲	۴۲	۴۲	۴۲	۴۲
شهرداری تهران	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	۶۶,۹

جدول ۲۶: سهم بهای خدمات از کل درآمدهای دولت محلی (درصد)

کشور	۲۰۰۰	۲۰۰۱	۲۰۰۲	۲۰۰۳	۲۰۰۴	۲۰۰۵	۲۰۰۶	۲۰۰۷	۲۰۰۸	۲۰۰۹	۲۰۱۰	۲۰۱۱	۲۰۱۲	۲۰۱۳	۲۰۱۴	۲۰۱۵	۲۰۱۶
اتریش	۳۶	۳۴	۳۴	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳
بلژیک	۷۱	۷۱	۷۱	۷۱	۷۱	۷۱	۷۱	۷۱	۷۱	۷۱	۷۱	۷۱	۷۱	۷۱	۷۱	۷۱	۷۱
کانادا	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳
چک	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳
دانمارک	۱۱	۱۱	۱۱	۱۱	۱۱	۱۱	۱۱	۱۱	۱۱	۱۱	۱۱	۱۱	۱۱	۱۱	۱۱	۱۱	۱۱
استونی	۴۹	۴۹	۴۹	۴۹	۴۹	۴۹	۴۹	۴۹	۴۹	۴۹	۴۹	۴۹	۴۹	۴۹	۴۹	۴۹	۴۹
فنلاند	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳
فرانسه	۲۱	۲۱	۲۱	۲۱	۲۱	۲۱	۲۱	۲۱	۲۱	۲۱	۲۱	۲۱	۲۱	۲۱	۲۱	۲۱	۲۱
آلمان	۲۹	۲۹	۲۹	۲۹	۲۹	۲۹	۲۹	۲۹	۲۹	۲۹	۲۹	۲۹	۲۹	۲۹	۲۹	۲۹	۲۹
یونان	۹۱	۹۱	۹۱	۹۱	۹۱	۹۱	۹۱	۹۱	۹۱	۹۱	۹۱	۹۱	۹۱	۹۱	۹۱	۹۱	۹۱
مجارستان	۲۲	۲۲	۲۲	۲۲	۲۲	۲۲	۲۲	۲۲	۲۲	۲۲	۲۲	۲۲	۲۲	۲۲	۲۲	۲۲	۲۲
ایسلند	۱۳	۱۳	۱۳	۱۳	۱۳	۱۳	۱۳	۱۳	۱۳	۱۳	۱۳	۱۳	۱۳	۱۳	۱۳	۱۳	۱۳
ایرلند	۳۹	۳۹	۳۹	۳۹	۳۹	۳۹	۳۹	۳۹	۳۹	۳۹	۳۹	۳۹	۳۹	۳۹	۳۹	۳۹	۳۹
اسرائیل	۹	۹	۹	۹	۹	۹	۹	۹	۹	۹	۹	۹	۹	۹	۹	۹	۹
ایتالیا	۹۱	۹۱	۹۱	۹۱	۹۱	۹۱	۹۱	۹۱	۹۱	۹۱	۹۱	۹۱	۹۱	۹۱	۹۱	۹۱	۹۱
لاتویا	۹	۹	۹	۹	۹	۹	۹	۹	۹	۹	۹	۹	۹	۹	۹	۹	۹
لوکز امبورگ	۳۰	۳۰	۳۰	۳۰	۳۰	۳۰	۳۰	۳۰	۳۰	۳۰	۳۰	۳۰	۳۰	۳۰	۳۰	۳۰	۳۰
هلند	۴۶	۴۶	۴۶	۴۶	۴۶	۴۶	۴۶	۴۶	۴۶	۴۶	۴۶	۴۶	۴۶	۴۶	۴۶	۴۶	۴۶
نروژ	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳	۳۳
پرتغال	۳۰	۳۰	۳۰	۳۰	۳۰	۳۰	۳۰	۳۰	۳۰	۳۰	۳۰	۳۰	۳۰	۳۰	۳۰	۳۰	۳۰
اسلواکی	۹۱	۹۱	۹۱	۹۱	۹۱	۹۱	۹۱	۹۱	۹۱	۹۱	۹۱	۹۱	۹۱	۹۱	۹۱	۹۱	۹۱
سلونیا	۸۱	۸۱	۸۱	۸۱	۸۱	۸۱	۸۱	۸۱	۸۱	۸۱	۸۱	۸۱	۸۱	۸۱	۸۱	۸۱	۸۱
اسپانیا	۱۳	۱۳	۱۳	۱۳	۱۳	۱۳	۱۳	۱۳	۱۳	۱۳	۱۳	۱۳	۱۳	۱۳	۱۳	۱۳	۱۳
سوئیس	۲۰	۲۰	۲۰	۲۰	۲۰	۲۰	۲۰	۲۰	۲۰	۲۰	۲۰	۲۰	۲۰	۲۰	۲۰	۲۰	۲۰
بریتانیا	۳۷	۳۷	۳۷	۳۷	۳۷	۳۷	۳۷	۳۷	۳۷	۳۷	۳۷	۳۷	۳۷	۳۷	۳۷	۳۷	۳۷
شهرداری تهران	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

جدول ۲۷: سهم سایر درآمدها از کل درآمدهای دولت محلی (درصد)

کشور	۲۰۰۰	۲۰۰۱	۲۰۰۲	۲۰۰۳	۲۰۰۴	۲۰۰۵	۲۰۰۶	۲۰۰۷	۲۰۰۸	۲۰۰۹	۲۰۱۰	۲۰۱۱	۲۰۱۲	۲۰۱۳	۲۰۱۴	۲۰۱۵	۲۰۱۶
اتریش	۱۷	۲۶	۲۶	۲۶	۲۶	۲۶	۲۶	۲۶	۲۶	۲۶	۲۶	۲۶	۲۶	۲۶	۲۶	۲۶	۲۶
بلژیک	۳۰	۲۹	۲۷	۲۷	۲۴	۲۴	۲۷	۲۶	۲۶	۲۴	۲۴	۲۴	۲۶	۲۳	۲۳	۲۰	۱۹
کانادا	۱۱	۴	۳	۵	۵	۵	۷	۷	۷	۵	۵	۵	۵	۵	۵	۶	۷
چک	۶۲	۶۳	۶۶	۶۶	۶۶	۶۶	۷۲	۷۲	۷۲	۷۰	۷۰	۷۰	۷۰	۷۱	۷۳	۷۵	۷۳
دانمارک	۶	۵	۷	۶	۷	۶	۶	۷	۷	۸	۷	۷	۷	۷	۵	۵	۵
استونی	۱۱	۲۳	۲۵	۲۶	۱۷	۲۶	۳۲	۲۷	۲۴	۳۴	۳۵	۳۷	۳۹	۴۰	۳۰	۲۶	۱۷
فنلاند	۵	۴	۴	۴	۵	۴	۴	۵	۵	۵	۴	۴	۴	۴	۴	۴	۴
فرانسه	۱۹	۱۷	۱۷	۱۷	۱۴	۱۴	۱۴	۱۳	۱۴	۱۳	۷	۷	۷	۷	۷	۷	۷
آلمان	۱۶	۱۵	۱۷	۱۷	۱۷	۱۴	۱۴	۱۳	۱۳	۱۴	۱۴	۱۴	۱۳	۱۳	۱۱	۱۱	۱۱
یونان	۵۵	۵۵	۵۷	۵۷	۵۷	۴۷	۴۷	۴۷	۴۷	۱۷	۱۵	۱۳	۱۵	۱۳	۱۲	۱۲	۱۲
مجارستان	۴۴	۴۵	۴۴	۴۵	۴۴	۴۳	۴۳	۴۳	۴۳	۲۲	۲۷	۳۲	۲۹	۳۳	۳۶	۳۶	۷
ایسلند	۵	۵	۷	۷	۷	۱۰	۱۰	۱۰	۱۰	۶	۷	۷	۶	۵	۴	۳	۳
ایرلند	۴۰	۳۸	۴۱	۴۳	۴۱	۴۵	۴۵	۴۷	۴۸	۲۵	۱۵	۱۵	۱۳	۱۳	۱۴	۱۳	۱۵
اسرائیل	۲۴	۲۴	۲۳	۲۳	۲۰	۲۱	۲۱	۱۹	۲۰	۱۹	۲۱	۱۹	۲۱	۲۰	۲۰	۱۹	۱۷
ایتالیا	۶	۴	۶	۶	۶	۶	۶	۶	۶	۵	۴	۴	۴	۳	۳	۳	۱
لاتویا	۱۷	۱۱	۱۳	۱۳	۱۰	۱۲	۱۲	۹	۷	۴	۳	۳	۲	۳	۲	۲	۲
لوکز امبورگ	۵	۵	۴	۴	۳	۴	۴	۵	۶	۴	۴	۴	۴	۴	۴	۳	۳
هلند	۲۹	۲۷	۲۶	۲۵	۲۵	۲۴	۲۴	۲۴	۲۵	۲۴	۲۳	۲۱	۲۰	۲۰	۲۱	۲۱	۱۶
نروژ	۸	۱۰	۱۰	۱۰	۹	۱۰	۱۰	۱۱	۱۰	۹	۹	۱۱	۱۰	۱۰	۱۰	۱۰	۱۰
پرتغال	۱۷	۲۴	۲۲	۲۲	۲۴	۲۶	۲۶	۲۵	۲۵	۲۶	۲۶	۳۲	۳۲	۲۶	۲۶	۲۴	۱۹
اسلواکی	۶۵	۵۰	۴۴	۴۴	۴۵	۷	۷	۵	۷	۳	۴	۱۴	۷	۹	۷	۱۹	۹
سلونیا	۱۷	۱۹	۱۶	۱۴	۱۲	۱۱	۱۱	۱۱	۱۱	۱۱	۷	۶	۶	۷	۶	۶	۵
اسپانیا	۱۰	۱۱	۱۱	۱۱	۱۰	۱۰	۱۰	۱۰	۱۰	۱۰	۷	۷	۷	۷	۶	۶	۶
سوئیس	۱۵	۱۴	۱۴	۱۴	۱۴	۱۵	۱۵	۱۴	۱۴	۱۵	۱۵	۱۵	۱۵	۱۴	۱۴	۱۴	۱۵
بریتانیا	۲۱	۱۸	۱۴	۱۴	۱۳	۱۲	۱۲	۱۳	۱۳	۱۲	۱۰	۱۰	۱۱	۱۱	۱۱	۱۱	۱۱
شهرداری تهران	---	---	---	---	---	---	---	---	---	۹,۲	۳۰,۰	۳۵,۶	۴۰,۹	۳۷,۳	۳۷,۱	۳۷,۷	۳۱,۸

نوآوری‌های شهرداری تهران در طبقه‌بندی منابع درآمدی

اداره کل برنامه‌بودجه شهرداری تهران، در طبقه‌بندی درآمدهای شهرداری و منابع تأمین مالی بودجه، به طبقه‌بندی توصیه‌شده از سوی سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها پایبند بوده است.

ابداع بودجه غیرنقدی عملاً عملکرد بودجه عمرانی شهرداری تهران را به فروش تراکم و تغییر کاربری گره زده است و آثار خطرناکی در زمینه ایجاد ناپایداری مالی شهرداری تهران داشته است.

شهرداری تهران به مفاد ماده ۱۴۱ برنامه پنج‌ساله دوم خود درباره ایجاد خزانه متمرکز بودجه غیرنقدی، عمل نکرده است.

شهردار جدید تهران در واکنش به ابهامات و اشکالات مالی هولوگرام عوارض ساختمانی، صدور هرگونه هولوگرام جدید را ممنوع اعلام کرد و رسیدگی به وضعیت هولوگرام‌های صادره قبلی را به کمیته خاصی که برای این منظور تشکیل شده است، واگذار کرد.

شورای شهر تهران در مصوبه دی‌ماه سال ۱۳۸۶ خود، آن دسته از درآمدهای شهرداری تهران را که واجد صفات تداوم‌پذیری، مطلوب‌بودن و انعطاف‌پذیری است، در شمار درآمدهای پایدار و بقیه را در شمار درآمدهای ناپایدار طبقه‌بندی کرده است. نکته در اینجا است که از مفهوم درآمد پایدار در ادبیات تخصصی جهان استفاده نمی‌شود و آنچه حائز اهمیت است، پایداری مالی شهرداری‌ها در درازمدت (با در نظر گرفتن منابع و مصارف شهرداری‌ها) و رعایت اصول مالیه محلی در وضع عوارض و بهای خدمات شهری است که در بند اول گزارش به آن اشاره شده است.

به‌رحال از سوی شهرداری تهران تلاش نظام‌یافته و مستمری برای افزایش سهم درآمدهای پایدار در مجموع منابع درآمدی آن به عمل نیامده است و اگر افزایش سهمی اتفاق افتاده، مربوط به عوامل برون‌زا؛ یعنی افزایش تدریجی نرخ مالیات بر ارزش افزوده و رکود فعالیت‌های ساختمانی بخش خصوصی در کلان‌شهر تهران، بوده است.

رعایت نکردن اصول مالیه محلی در شهرداری تهران

اگر ادعا شود که هیچ‌یک از اصول مالیه محلی که در بند اول این گزارش به آن اشاره شد، در شهرداری‌های ایران مرکز توجه قرار نگرفته است، سخن گزافی نخواهد بود.

برای آنکه جانب انصاف رعایت شود، باید گفت اساساً در کشور ما دولت مرکزی و مجلس شورای اسلامی درک روشنی از محدودیت‌های مالی و الزامات مالیه عمومی و مالیه عمومی محلی ندارند و انضباط مالی و توجه به محدودیت‌های مالی در این سطوح غایب است.

به همین دلیل، نقش نظارتی دولت مرکزی بر دولت استانی و محلی (در این مورد خاص شهرداری تهران)، یا ضعیف است یا اصلاً وجود ندارد. به همین دلیل، تاکنون دولت مرکزی و مجلس شورای اسلامی، نهادهای قانونی لازم را برای انجام اصلاحات در این باره به وجود نیاورده‌اند.

در قوانین ایران، هویت شهرداری‌ها به‌عنوان نهاد سیاسی حکمرانی محلی، به رسمیت شناخته نشده است.

در کشور ما، تخصیص وظایف میان دولت مرکزی و سطوح پایین‌تر دولت به صورت شفاف در قوانین مشخص نشده است.

تخصیص انواع مالیات‌ها و کمک‌های بلاعوض به سطوح پایین‌تر دولت در کشور، به‌درستی انجام نشده است.

ضوابط قانونی روشن مالی از سوی مجلس برای مراجعه شهرداری‌ها به بازارهای مالی وضع نشده است.

پایبند نبودن شهرداری تهران به ارزیابی عملکرد مالی آن

انباشته‌شدن بدهی‌های کلان در شهرداری تهران، حاصل نبود نظارت مالی دولت بر عملکرد مالی شهرداری تهران و بی‌انضباطی مالی مدیریت وقت شهرداری است.

عملکرد شورای اسلامی شهر و شهرداری تهران در دهه اخیر گویای آن است که فرهنگ دسترسی سهل به منابع مالی به هر قیمت، بر رفتار آنها حاکم بوده است و هیچ‌یک از آنها به پایداری مالی شهرداری در درازمدت اعتنایی نداشته‌اند.

نظارت مالی دولت بر عملکرد شهرداری تهران در زمینه استقراض شهرداری، اندک و بی‌اثر بوده است.

به واسطه عقب‌ماندگی بازارهای مالی در کشور ما، اعمال انضباط مالی از طریق این بازارها بر شهرداری‌ها امکان‌پذیر نیست.

افزایش بی‌رویه پرسنل شهرداری تهران و شرکت‌های وابسته به آن، رواج روال‌های اداری وقت‌گیر برای پاسخ‌گویی به ارباب‌رجوع و شیوع فساد مالی، بیانگر ناکارآمدی فنی در شهرداری تهران است.

انجام پروژه‌ها و اجرای فعالیت‌هایی که ارتباطی به وظایف قانونی شهرداری تهران ندارد، تهیه‌کردن پیوست اقتصادی برای پروژه‌های سرمایه‌گذاری با رعایت استانداردهای علمی و فنی عمل‌شده در جهان، گواه وجود ناکارآمدی اقتصادی در شهرداری تهران است.

هرچند اندازه‌گیری دقیق در این باره وجود ندارد؛ اما شواهد موجود حاکی از آن است که کارایی‌نداشتن فنی و اقتصادی، یکی از عوامل مهم پیدایش و استمرار کسری بودجه در شهرداری تهران بوده است.

نواقص قانونی نظام درآمدی شهرداری‌ها در ایران

بعد از اعلام سیاست خودکفایی شهرداری‌ها در سال ۱۳۶۲، دولت‌های مختلف هرگز موفق به تدوین لایحه جامعی برای نظام درآمدی شهرداری‌ها در کشور نشده‌اند.

درباره وضع عوارض شهرداری، هرچند قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شهرداران (مصوب ۱۳۷۵)، اختیارات لازم را به شهرداری‌ها داده؛ اما آیین‌نامه اجرایی این قانون، دست شهرداری‌ها را برای وضع عوارض محلی بسته است. در قانون ارزش افزوده مصوب سال ۱۳۸۷ نیز محدودیتی جدی بر وضع عوارض از سوی شوراهای شهر اعمال شده است.

درباره وضع بهای خدمات شهری نیز اجرای مصوبات شوراهای اسلامی شهرها، به موافقت فرمانداری‌ها موکول شده است. سیاست کلی دولت‌های مختلف همواره این بوده است که با وجود تورم‌های مزمن دورقمی در اقتصاد کشور، بهای خدمات شهرداری‌ها به‌ویژه برای بلیت مترو و اتوبوس، به تناسب تورم افزایش نیابد.

اعمال سیاست بالا دربارۀ ارزش معاملاتی زمین و ساختمان که مبنای محاسبه عوارض نوسازی و تعداد دیگری از عوارض شهرداری‌هاست، منجر به فاصله‌گرفتن ارزش معاملاتی از قیمت‌های بازار شده و شهرداری‌ها را از دستیابی به عایدات مناسب از محل عوارض نوسازی بازداشته است. این در حالی است که در بسیاری از کشورهای جهان، مالیات سالانه املاک مهم‌ترین منبع درآمد شهرداری‌ها محسوب می‌شود.

با تصویب قانون مالیات ارزش افزوده، شهرداری تهران با سهمی که از این نوع مالیات و عوارض پیش‌بینی شده در قانون به دست می‌آورد، به منبع مالی مستمر و قابل اعتمادی دست یابد؛ اما متأسفانه سیاست دولت در قانون برنامه ششم توسعه، تبعیض آشکاری را در توزیع عایدات حاصل از محل این قانون علیه کلان‌شهرها اعمال کرده است.

کمک‌های دولت به شهرداری تهران، هرچند در برنامه سوم موجب

اول برنامه پنج‌ساله دوم شهرداری تهران، به قیمت جاری و ثابت سال ۱۳۹۰ به ترتیب ۲۵ و ۱۲ درصد بوده است که بیش از هدف ۱۰ درصدی تعیین شده در این برنامه است.

نکته مثبت در عملکرد درآمدهای پایدار شهرداری تهران، حذف جزء غیرنقدی درآمدهای پایدار است. تقریباً در سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۹۵، تمام درآمدهای پایدار شهرداری تهران به صورت نقدی محقق شده است.

بررسی روند نزولی سهم عوارض نوسازی از کل منابع بودجه شهرداری تهران، نشانگر بی‌توجهی جدی به ظرفیت این درآمد پایدار در مجموعه مدیریت شهری است. این بی‌توجهی زمانی بیشتر نمایان می‌شود که بدانیم این ردیف درآمدی به تنهایی سهمی حدود ۳۰ درصدی در تأمین مالی بسیاری از کلان‌شهرهای دنیا دارد. سهم عوارض نوسازی از کل منابع بودجه شهرداری تهران از ۲/۴ درصد در سال ۱۳۸۷ به ۰/۵ درصد در سال ۱۳۹۴ کاهش یافته است. عوارض نوسازی در سال ۱۳۸۷ نزدیک ۲۸ درصد از درآمدهای پایدار شهرداری را تشکیل می‌داده که این نسبت در سال ۱۳۹۵ به ۲/۴ درصد کاهش یافته است.

از سال ۱۳۸۹ به این طرف، بخش عمده درآمدهای پایدار شهرداری تهران از محل عوارض حاصل از مالیات بر ارزش افزوده تأمین شده است (۸۲/۳ درصد درآمدهای پایدار در سال ۱۳۹۵). همچنین سهم این منبع از کل منابع بودجه شهرداری تهران از ۹ درصد در سال ۱۳۸۹ به ۱۹ درصد در سال ۱۳۹۵ افزایش یافته است.

نکته درخور توجه دیگر، سهم دوردیف درآمدی ناپایدار در بودجه شهرداری تهران است. در دوره ۱۳۸۷-۱۳۹۵ به‌طور متوسط ۴۹/۱ درصد از منابع بودجه شهرداری تهران از محل عوارض بر مازاد تراکم و درآمد حاصل از تغییر کاربری‌ها حاصل شده است. به‌طور متوسط، سهم عوارض بر مازاد تراکم و درآمد حاصل از تغییر کاربری‌ها از منابع بودجه شهرداری به ترتیب ۳۱/۱ و ۱۷/۹ درصد بوده است.

مقایسه تطبیقی درآمدهای شهرداری تهران با کشورهای عضو سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه (OECD) در شهرداری تهران سهم عوارض و مالیات‌ها روندی کاهشی داشته و از ۹۶ درصد در سال ۲۰۰۸، به ۶۷ درصد در سال ۲۰۱۶ رسیده است. این در حالی است که میانگین سهم مالیات و عوارض از کل درآمدهای دولت‌های محلی در کشورهای منتخب، از ۵۵/۱ درصد در سال ۲۰۰۸ به ۵۹/۲ درصد در سال ۲۰۱۶ افزایش یافته است. در سال ۲۰۱۶ از ۲۵ کشور بررسی شده، تنها سهم مالیات و عوارض دولت‌های محلی هشت کشور از مجموع درآمدها بیش از ۶۷ درصد بوده است.

سهم عایدات حاصل از بهای خدمات از مجموع درآمدهای شهرداری تهران بسیار نازل است؛ به نحوی که در دوره بررسی شده (۲۰۰۸-۲۰۱۶)، همواره زیر دو درصد بوده است. بررسی ساختار درآمدهای دولت‌های محلی در ۲۵ کشور منتخب، نشان می‌دهد اولاً به‌طور متوسط سهم این بخش از درآمدها از ۲۵/۹ درصد در سال ۲۰۰۸ به ۲۸/۲ درصد در سال ۲۰۱۶ افزایش یافته است. ثانیاً دامنه سهم این نوع از درآمدها، در سال ۲۰۱۶ بین هفت درصد (اسرائیل) و ۶۳ درصد (استونی) قرار داشته است. بدیهی است در کشورهایی که شهرداری‌ها تأمین آب و فاضلاب، برق و خدمات درمانی و آموزشی را بر عهده دارند، این بخش از درآمدها سهم بالاتری در مجموع درآمد دولت محلی دارد. علاوه بر این، شیوه انعکاس درآمدهای شرکت‌های وابسته به شهرداری در حساب‌های تفریغ بودجه نیز در کمک به زیاد شدن این سهم تأثیر دارد.

در شهرداری تهران سهم عایدات حاصل از سایر منابع درآمدی در بازه زمانی (۲۰۰۸-۲۰۱۶) افزایشی بوده است.

توسعه برنامه‌های عمرانی شهرداری به‌ویژه در زمینه احداث خطوط مترو و بهره‌برداری از آن شد؛ اما در سنوات بعدی، این کمک‌ها به موضوع کشمکش سیاسی شهرداری وقت و دولت حاکم بدل شد.

با وجود پیش‌بینی‌های قانون «مدیریت حمل‌ونقل، (مصوب سال ۱۳۸۶)»، احکام این قانون نیز درباره کمک‌های بلاعوض دولت به توسعه زیرساخت‌های حمل‌ونقل درون‌شهری بلااجرا باقی ماند.

فروش املاک شهرداری یکی از منابع مهم تأمین کسری بودجه آن به‌ویژه در چند سال گذشته بوده است؛ اما عملکرد غیرشفاف اداره املاک شهرداری تهران در این باره، موضوع مشاجره‌هایی جدی در شورای شهر تهران و بیرون از آن بوده است.

تحول درآمدهای شهرداری تهران

در دوره زمانی ۱۳۸۴-۱۳۹۵، درآمدهای محقق شده بودجه شهرداری تهران به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰، از ۳۳/۲ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۸۴ به ۸۴/۷ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۹۵ افزایش یافته است. متوسط نرخ رشد سالانه این منابع به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰ برابر ۸/۹ درصد بوده است.

درآمد شهرداری به ازای هر شهروند تهرانی به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰، از ۶/۲ میلیون ریال در سال ۱۳۸۵ به ۱۰/۴ میلیون ریال در سال ۱۳۹۰ رسید؛ اما بعد از رکود ساختمانی چند سال اخیر، این رقم در سال ۱۳۹۵ به ۹/۷ میلیون ریال کاهش یافت.

انتظار می‌رود در سال ۱۳۹۶ نیز به دلیل توقف فروش تراکم غیرمجاز (از نیمه دوم این سال)، عایدات شهرداری تهران به شدت کاهش یابد.

اصلی‌ترین منابع درآمد شهرداری تهران در دوره زمانی ۱۳۸۷-۱۳۹۵ به ترتیب عبارت بوده از: درآمد ناشی از عوارض ساختمانی با ۳۹/۶ درصد سهم، اموال و دارایی‌هایی که به‌طور اتفاقی یا به موجب قانون به شهرداری تعلق می‌گیرد با ۱۹ درصد و درآمدهای ناشی از عوارض عمومی - وصولی از سوی سایر مؤسسات با ۱۱/۴ درصد.

به استثنای سال ۱۳۹۵، در همه سال‌های دوره بررسی شده، اصلی‌ترین منبع تأمین مالی بودجه شهرداری تهران عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی بوده است. سهم این منبع مالی با گذراندن یک روند نزولی، از ۷۰/۷ درصد کل منابع بودجه شهرداری تهران در سال ۱۳۸۷ به ۱۷/۹ درصد در سال ۱۳۹۵ کاهش یافته است.

در دوره مورد بررسی، اهمیت درآمدهای ناشی از عوارض عمومی - وصولی از سوی سایر مؤسسات، به واسطه سهم شهرداری از مالیات بر ارزش افزوده افزایش یافته است؛ به نحوی که سهم این منبع درآمدی از صفر در سال ۱۳۸۷ به ۱۹/۳ درصد افزایش یافته است.

در سال‌های پایانی این دوره، کسری منابع ناشی از کاهش درآمدهای مربوط به عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی، به واسطه رکود بخش مسکن، از محل وام‌های دریافتی از بانک‌ها افزایش یافته است. سهم وام‌های دریافتی از کل منابع بودجه شهرداری از ۱/۹ درصد در سال ۱۳۸۷ به ۲۳/۸ درصد در سال ۱۳۹۵ رسیده است.

تحول درآمدهای پایدار و ناپایدار شهرداری تهران

درآمدهای پایدار شهرداری تهران به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۹۰ از ۶/۷ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۸۷ به ۱۹/۶ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۹۵ افزایش یافته است.

بر اساس ماده ۱۵۹ برنامه پنج‌ساله دوم شهرداری تهران، شهرداری موظف شده میزان درآمدهای پایدار را هر ساله حداقل به مقدار ۱۰ درصد افزایش دهد. متوسط نرخ رشد درآمدهای پایدار در سه سال

فصل دوم:

آسیب‌شناسی نظام درآمدی شهرداری تهران

مقدمه

در بند ۲ این گزارش، نظام درآمدی شهرداری تهران در دوره بعد از انقلاب آسیب‌شناسی خواهد شد؛ اما برای سنجش وضعیت موجود، لازم است قبل از آن ملاک‌های وضع مطلوب نظام درآمدی شهرداری‌ها با استناد به مبانی نظری بحث ارائه شود. با توجه به اهمیت این موضوع، بند ۱ گزارش تحقیق به تشریح قواعد مالی طراحی نظام درآمدی شهرداری‌ها اختصاص یافته است. این قواعد در گزارش حاضر تحت عناوین زیر تشریح شده است:

- پایه‌های نظری عدم تمرکز مالی
- اقتصاد مالیات محلی
- اقتصاد بهای خدمات شهری
- کمک‌های مالی دولت به شهرداری‌ها
- نتیجه‌گیری

۱- قواعد مالی طراحی نظام درآمدی شهرداری‌ها

واقعیت این است که طراحی نظام درآمدی شهرداری‌ها در ایران بدون توجه به مبانی نظری مالی محلی صورت گرفته است. حتی بیشتر مطالعاتی که برای اصلاح این نظام انجام گرفته‌اند، به مبانی نظری موضوع بی‌توجه بوده‌اند. فقدان مبانی نظری، پیامدهایی منفی را به بار آورده است که کاهش کارایی تخصیصی در اقتصاد شهری، ناسازگاری مالیات‌ها و بهای خدمات شهری با اصل انصاف، بی‌ثباتی درآمدهای شهرداری و عدم حسابداری به‌عنوان عرضه‌کننده خدمات شهری در مقابل شهروندان از آن جمله است.

هرچند در عمل نظام درآمدی شهرداری‌ها، چه در کشورهای پیشرفته صنعتی و چه در کشورهای در حال توسعه، از وضعیتی آرمانی که در نظریه‌های اقتصادی و مالی عمومی مطرح می‌شود، فاصله دارد؛ اما باید توجه داشت که این وضع به‌طور عمده، به آن دلیل است که تصمیمات مربوط به درآمد و مخارج شهرداری‌ها در چارچوب فرآیند سیاسی-اداری گرفته می‌شود. این وضع نفی‌کننده اعتبار نظریه‌های علمی نیست و این نظریه‌ها مانند چراغ راهنمایی است که به کمک آنها می‌توان فاصله وضع موجود را از وضع مطلوب سنجید.

مسئولیت شهرداری‌ها برای ارائه خدمات به قلمروی مدیریت شهری و اختیار شهرداری‌ها برای بالابردن درآمدهای خود دو موضوع در هم تنیده‌اند و باید با هم هماهنگ باشند. شهرداری‌ها باید بتوانند درآمدهای مورد نیاز برای انجام وظایف محول شده به خود را در اختیار داشته باشند؛ اما در عمل برای این کار نیازمند کمک سطوح بالاتر دولت‌اند. دلیل آن، این است که:

اولاً- هزینه‌ها (وظایف) آسان‌تر از درآمدها تمرکززدایی می‌شوند ثانیاً- دولت‌های محلی به دلیل نداشتن اطلاعات لازم، ظرفیت سازمانی اندک و تعهد سیاسی ضعیف، اکثراً از پتانسیل مالیاتی قلمروهای خود، استفاده لازم را نمی‌کنند.

ضمناً هیچ رویکرد یکسانی درباره نحوه تأمین منابع همه شهرداری‌ها وجود ندارد و راهبرد مناسب برای هر شهر، به عواملی مانند اندازه شهر، وضعیت اقتصادی شهر و ترکیب جمعیتی آن بستگی دارد (فارواک و دیگران، ۱۳۹۶، ص ۲۶۹).

۱-۱- پایه‌های نظری عدم تمرکز مالی

عدم تمرکز مالی که در آثار تخصصی از آن به‌عنوان «فدرالیسم مالی» یاد می‌شود، دربرگیرنده مباحث کلیدی در زمینه تخصیص وظایف و منابع درآمدی در سطوح مختلف دولت است. این موضوع با تحقیق

در دست‌انجام ارتباطی دوسویه دارد:

نخست آنکه بدون مشخص بودن نوع، مقدار و کیفیت خدمات ارائه‌شده از سوی شهرداری‌ها، نمی‌توان برآوردی از نیاز مالی آنها به دست آورد

دوم آنکه بدون دانستن شیوه علمی تخصیص مالیات‌ها به سطوح مختلف دولت، نمی‌توان چگونگی تأمین مالی مخارج شهرداری را مشخص کرد.

۱-۱-۱- نظریه‌های جدید درباره فدرالیسم مالی

آثار جدیدتر در زمینه فدرالیسم مالی، منابع و جهت‌گیری‌های گوناگونی دارند. این نظریه‌ها را از آنجا که حوزه‌های مختلف اقتصاد را دربر می‌گیرند و افزون بر آن وارد حوزه سیاست و علوم اجتماعی دیگر می‌شوند، به‌سادگی نمی‌توان دسته‌بندی کرد؛ اما می‌توان گفت بر دو منبع زیر تأکید دارند:

کارهایی که در زمینه انتخاب دیوانی و اقتصاد سیاسی انجام شده و بر فرایندهای سیاسی و رفتار عاملان سیاسی تأکید دارند. نقطه عزمیت این آثار برخلاف نظریه‌های نسل اول، آن است که شرکت‌کنندگان در فرایندهای سیاسی (اعم از رأی‌دهندگان و مقامات رسمی) تابع‌های هدف خود را دارند و مقامات رسمی تنها دنبال رفاه ساکنان قلمروی زیرنظر خویش نیستند. این آثار به همین دلیل دنبال مدل کردن نهادهای سیاسی با فرض صریح انگیزه‌های بازیگران آن هستند.

موضوع دیگری که در نظریه‌های جدید به آن توجه می‌شود، مسائل اطلاعاتی است. نتایج حاصل از نهادهای انتخاب گروهی به میزان زیادی به اطلاعاتی بستگی دارد که کارگزاران گوناگون در اختیار دارند. در واقع این نوشته‌ها به ما نشان می‌دهند روال‌های بهینه یا نهادهای بهینه، تحت فروض اطلاعات کامل و اطلاعات نامتقارن کاملاً متفاوت خواهند بود. از این رو، نسل دوم نظریه‌های فدرالیسم مالی بر سازمان صنعتی و آن دسته از نظریه اقتصاد که روی اطلاعات نامتقارن کار کرده‌اند، پای می‌فشارند.

در این چارچوب، این مسئله اصلی که فعالیت‌های بخش عمومی به صورت متمرکز باشد یا نامتمرکز، تا اندازه‌ای متفاوت ارزیابی می‌شود. در پرتو نظریه‌های نسل اول، تبادل میان تمرکز داشتن و تمرکز نداشتن بر سر حسابداری محلی، یعنی حساسیت نتایج و پیامدها، به ترجیحات محلی در برابر هماهنگی سیاست‌ها در وضعیت تمرکز است که موجب درونی کردن وابستگی‌های دوسویه قلمروهای سیاستی مختلف می‌شود. بن لاک ود (Ben Lockwood, 2002)، تیموتی بسلی و استیون کوت (Timothy Besley and Stephen Coate 2003) در مقاله‌های

مهم خود چارچوب‌هایی ارائه کرده‌اند که در آن، نتایج به صورت برداری از محصولاتی است که از سوی قانون‌گذار مرکزی که خود متشکل از نمایندگان است که به صورت محلی برگزیده شده‌اند، تصمیم‌گیری می‌شود. بر این اساس، این مدل‌ها به روشنی از مفروضات پیشین قضیه عدم تمرکز در زمینه عرضه سطوح یکنواختی از محصول در رژیم متمرکز، فاصله می‌گیرند. نتایج تصمیمات متمرکز، بسته به چگونگی عملکرد قانون‌گذار مرکزی، انواع مختلفی از تخصیص نادرست منابع را نشان خواهند داد.

این ناکارایی‌ها را باید در برابر ناکارایی‌های تصمیم‌گیری در نظام نامتمرکز گذاشت که موجب نادیده گرفتن اثرات سرریز تصمیمات محلی می‌شود و سپس آنها را با آن سنجید. در نظریه نسل دوم، ساختار عمودی بخش عمومی مانند یک بنگاه بررسی می‌شود. در این فرمول‌بندی، دولت مرکزی که مانند کارفرما عمل می‌کند، دنبال

محلی برای پرداخت کنندگان مالیات و رأی دهندگان آسان تر است، انتظار می رود آنان بیش از مقامات ملی پاسخگو باشند؛ به ویژه آنکه هزینه خدمات عمومی از مردم محل گرفته می شود؛ اما همان گونه که تانزی گفته است، نزدیکی به مردم محلی می تواند به تصمیماتی بینجامد که به سود افراد یا گروه های خاصی باشد و منافع عمومی نادیده گرفته شود (Tanzi, 1995). اگر مردم شهر این توانایی را نداشته باشند که شهرداری را از راه نظارت و کنترل پاسخگو کنند، این وضع می تواند به کارکرد همراه با فساد بینجامد.

ج- ایجاد رقابت میان قلمروهای قدرت: تنوع بسته مالی که قلمروهای قدرت نامتمرکز ارائه می دهند (بر حسب تعداد و کیفیت کالاهای عمومی و بار مالیاتی ناشی از آن)، می تواند میان این قلمروها رقابتی را برانگیزد و به این ترتیب موجب افزایش کارایی بخش عمومی شود. رقابت میان قلمروهای قدرت، بر این فرض استوار است که شهروندان از پویایی لازم برخوردارند؛ اما در عمل سازه های چندی تکاپوی شهروندان را محدود می کند.

د- کارایی سمت عرضه: نبود تمرکز می تواند به کسب تجربه در زمینه مدیریت مسئولیت های محلی (Oates, 1999) بینجامد. در برخی از کشورهایی که در آنجا تمرکززدایی صورت گرفته است، حکومت های ایالتی و محلی، نوآوری هایی کرده و تدابیری برای افزایش اثربخشی مخارج همگانی به کار بسته اند. برای نمونه، در اسپانیا برخی از پروژه های آزمایشی در سطح منطقه در زمینه کاهش هزینه های دارویی و کاهش صف انتظار بیمارستان های همگانی، نتایج نویدبخشی را به بار آورده است (OECD, 2000). در سوئیس، اصول نوین مدیریت بخش عمومی در سطح کانتون ها و کمون ها

معرفی شده و بعدها در سطح کنفدراسیون آن را تکرار کرده اند؛ اما در بسیاری از کشورها، استفاده مشترک از اطلاعات هنوز وجود ندارد و این کار به کاهش منافع این تجربه های ارزنده انجامیده است. در تمرکززدایی، آنچه که به تازگی بیش از گذشته به آن توجه شده، تأمین انضباط مالی است و یکپارچه سازی مالی بیش از گذشته ضرورت یافته است.

در نهایت مسئله دیگر این است که در بسیاری از موارد، چون خط و مرز روشنی میان وظایف سطوح مختلف دولت وجود ندارد، منابع کافی به انجام وظیفه معین تخصیص نمی یابد. دوباره کاری نیز روی دیگر این سکه است.

در مواردی نیز ادغام سطوح کوچک دولت محلی در سطوح بالاتر، می تواند از نظر بهره گیری از صرفه های مقیاس و درونی کردن اثرات سرریز مفید باشد. تجربه بلژیک، کانادا، ایسلند، هلند و سوئد در این باره گویاست.

در بسیاری از کشورها، دولت مرکزی یا پارلمان به صورت روزافزونی نسبت به وضع استانداردها، میزان پوشش، کیفیت و قیمت خدمات همگانی که از سوی سطوح پایین تر دولت ارائه می شود، اقدام کرده است.

۲-۱- اقتصاد مالیات محلی

مالیات محلی که در کشور ما عوارض شهرداری نام گرفته، برای تأمین مالی یارانه هایی به کار می رود که شهرداری ها می پردازند. با توجه به پرداخت یارانه، این سؤالات مطرح می شود که:

برای تأمین مالی یارانه ها چه مالیات هایی باید وضع شود (مستقیم یا غیرمستقیم)؟

این مالیات ها بر چه چیزی تعلق بگیرد و از چه کسانی گرفته شود؟ مالیات ها باید در چه سطحی از دولت های محلی (مقامات استانی یا

چنان ساختار بندی ای از روابط مالی بین سطوح مختلف دولت است که در شرایط نبود تقارن اطلاعات، دولت محلی (در اینجا کارگزار) در راستای دستیابی به هدف های دولت مرکزی عمل می کند. روزلا لواگی (Rosella Levaggi 2002) از رویکرد کارفرما-کارگزار برای نشان دادن این مطلب استفاده می کند که در شرایط خاصی، بهتر است دولت مرکزی به جای تأمین بودجه یکجا برای دولت های محلی، نرمش پذیری عرضه خدمات دولت محلی را از راه بودجه محدود کند. منظور این است که دولت مرکزی نه تنها سقف بودجه محلی را تعیین کند، بلکه توزیع آن را میان مخارج مختلف برای انجام وظایف متفاوت نیز مشخص کند.

۱-۱-۲- روابط مالی میان سطوح مختلف دولت

مباحثی که در بخش پیشین مطرح شد، چنان تجربیدی و تخصصی است که فهم آن برای افراد غیر حرفه ای دشوار است. از این رو، در اینجا می کوشیم به زبان ساده تر و کمتر نظری، یک بار دیگر موضوع را بررسی کنیم.

مهم ترین مسائل مطرح در پیوند با روابط دولت مرکزی و محلی به شرح زیر هستند:

۱- در سمت هزینه، دولت محلی چگونه می تواند کالاهای عمومی را بر حسب ترجیحات محلی و با توجه به حفظ کارایی و رعایت اهداف توزیعی عرضه کند؟

۲- در سمت درآمد، تأمین مالی دولت محلی (شهرداری) چگونه باید طراحی شود تا بتواند بدون آنکه دچار ناکارایی شود یا اهداف توزیع درآمد در سطح ملی را مخدوش کند، پاسخگوی ترجیحات محلی باشد؟

۳- از دید اقتصاد کلان، چگونه می توان (از راه کاربرد قواعد مالی و ترتیبات لازم برای همکاری با نیروهای بازار) میان سطوح مختلف دولت چنان هماهنگی برقرار کرد که با هدف های مالی در سطح ملی سازگار باشد؟

چندین استدلال به سود عدم تمرکز مالی در آثار نظری مطرح شده است. این دلایل را می توان به شرح زیر برشمرد:

الف- پاسخ گویی به ترجیحات محلی: نظریه سنتی فدرالیسم مالی بیانگر آن است که دولت مرکزی باید وظایف بنیادین لازم را برای ثبات اقتصاد کلان، کالاهای عمومی در سطح ملی، شامل دفاع و توزیع مجدد درآمد به شکل کمک به اقشار آسیب پذیر، بر عهده بگیرد (Oates, 1972)؛ اما این رویکرد یکسان برای همه، نمی تواند ما را به سببی از کالاهای عمومی برساند که برای همه شهروندان بهینه است. دولت های ایالتی و محلی در مقایسه با دولت مرکزی به دلیل نزدیک تر بودن به شهروندان، در موقعیت بهتری برای پاسخ گویی به ترجیحات آنان در زمینه عرضه کالاهای عمومی محلی قرار دارند. آنها بهتر می توانند گرایش شهروندان به پرداخت هزینه خدمات را ارزیابی کنند و خدمات را معطوف به افرادی کنند که شایسته دریافت آن هستند. به این ترتیب می توان از راه عدم تمرکز مالی کارایی پارتو را افزایش داد؛ یعنی می توان ضمن صرفه جویی در کاربرد منابع، به گونه ای عمل کرد که وضع کسی بدتر نشود. حفظ انگیزش های مالی در سطح درست، به آن معنی نیست که لزوماً مخارج و درآمدها در هر سطحی از دولت متوازن باشند. کمک های مالی دولت می تواند در تأمین مالی دولت های ایالتی و محلی نقش داشته باشد، بدون آنکه نظام انگیزشی را مخدوش کند. شرط مهم آن است که کمک مالی دولت مرکزی به افزایش مخارج دولت های ایالتی بینجامد؛ زیرا در این صورت، هزینه تغییرات مخارج محلی بر دوش مردم محلی خواهد افتاد.

ب- افزایش پاسخ گویی و بهبود کارایی: از آنجا که شناسایی مقامات

شهرداری‌ها) جمع‌آوری شود؟

هنگام تصمیم‌گیری درباره نوع مالیات‌های محلی، معیارهای متعددی را باید در نظر گرفت. یکی از این معیارها، کارایی تخصیصی است. با در نظر گرفتن این معیار، به اثر ازدحام ناشی از نرخ‌های بالای نهایی مالیات‌های محلی توجه می‌شود. معیار دیگری که اهمیت دارد، برابری است؛ به موجب این معیار، تصاعدی بودن آن ارزیابی می‌شود. نکته دیگر این است که آیا پایه مالیاتی نرمش‌پذیر است یا خیر؟ در صورت افزایش پذیرایی پایه مالیاتی به موازات رشد اقتصادی، آیا افزایش درآمد مالیاتی تضمین خواهد شد؟

۱-۲-۱- تعریف مالیات محلی

مالیات محلی، مالیاتی است که مقام محلی نرخ یا پایه آن را مشخص می‌کند و درآمدهای حاصل از آن را برای مقاصد خاص خود نگه می‌دارد. مالیات محلی لزوماً به دست مقام محلی جمع‌آوری نمی‌شود. هر چند شهرداری‌ها به دلیل در اختیار داشتن اطلاعات ممیزی املاک، بهتر از دولت مرکزی می‌توانند مالیات املاک را گردآوری کنند و این کار با صرفه اقتصادی همراه است؛ اما مالیات بر درآمد و فروش، اغلب به دست مقامات بالاتر (دولت منطقه‌ای یا ملی) گردآوری و سهم شهرداری‌ها از آن پرداخت می‌شود. در این گونه موارد، مقامات دولت مرکزی و محلی، هر یک سهمی از مالیات بر درآمد و فروش را به خود اختصاص می‌دهند. برای نمونه، در کشورهای اروپایی عموماً دولت‌های مرکزی و محلی در عواید مالیات بر درآمد، مالیات بر ارزش افزوده (VAT) و مالیات‌های دیگر شریک‌اند. مالیات‌هایی را که نرخ مالیات و پایه آن را دولت مرکزی تعیین می‌کند، نمی‌توان مالیات محلی تلقی کرد. اینجا دولت مرکزی است که سهم معینی از مالیات‌های ملی را به دولت‌های محلی اختصاص می‌دهد؛ این گونه درآمدها را می‌توان درآمدهای اختصاص یافته تلقی کرد.

در برخی از کشورهای اروپای غربی، به‌ویژه در کشورهای اسکاندیناوی (Karan، ۱۹۸۸) گونه‌ای مالیات محلی بر درآمد گرفته می‌شود؛ اما این مالیات برای تأمین مالی در سطح منطقه‌ای به کار می‌رود نه در سطح محلی. در عین حال، دولت مرکزی سقف تغییر نرخ مالیات از سوی مقامات منطقه‌ای را محدود کرده است. این روش با اصل فدرالیسم مالی که بیانگر دخالت نکردن مقامات محلی در سیاست‌هایی است که به تغییر مهم در توزیع مجدد ثروت و درآمد می‌انجامد، سازگاری دارد.

۱-۲-۲- منافع تأمین مالی به دست دولت محلی

مدل منافع تأمین مالی به دست دولت محلی گویای آن است که افراد، در صورت بهره‌مندی از خدمات دولت محلی، باید هزینه تولید و تدارک این خدمات را بر عهده بگیرند. پرداخت‌های مستقیم بهای خدمات، در چارچوب سازوکار بازار و به صورت مبادله میان خریدار و فروشنده انجام می‌شود؛ اما درباره خدماتی که به صورت گروهی تأمین مالی می‌شوند، لازم است ناحیه بهینه‌ای تعریف شود که در آن، حوزه جغرافیایی پوشش خدمات با تعهدات مالیاتی شهروندان همپوشانی داشته باشد.

نکته درخور توجه این است که واگذاری کارکردهای دولت مرکزی به دولت‌های محلی، پیرو قواعدی معین است. میان نبود تمرکز و صرفه‌های مقیاس، تبادلی وجود دارد. با توجه به این تبادل، می‌توان چنین نتیجه گرفت که واگذاری هر یک از کارکردها یا نقش‌های دولت به سطوح پایین‌تر، زمانی موجه خواهد بود که این کار با دستیابی به کارایی در زمینه عرضه خدمات سازگار باشد. به این ترتیب تنها آن بخش از خدمات بخش عمومی باید از سوی دولت مرکزی ارائه شود که درباره

آنها تفاوت‌های محلی نمایانی در زمینه گرایش به پرداخت وجود ندارد. در مواردی که اثرات سرریز میان سطوح مختلف دولت محلی، منطقه‌ای و ملی در خور توجه باشد و نتوان آن را از راه پرداخت کمک‌های بلاعوض دولت یا تمهیدات دیگری مانند بستن قرارداد با دولت‌های محلی برای ارائه خدمات اصلاح کرد، جرح و تعدیل قاعده‌ای که در بالا عنوان شد، ضرورت می‌یابد. همان‌طور که ملاحظه می‌شود، بر پایه استدلال بالا، تنها دفاع ملی و اعمال سیاست خارجی در محدوده وظایف دولت مرکزی باقی می‌ماند.

با وجود این، انتقاداتی بر مدل منافع تأمین مالی از سوی دولت محلی وارد است؛ نخست آنکه با تأکید بر کارایی تخصیصی، ممکن است ملاحظات مربوط به عدالت نادیده گرفته شود. به این معنی که ممکن است افراد و دولت‌های محلی فقیرتر، توان تأمین مالی عرضه خدماتی را نداشته باشند که در این صورت، تمایلی به پرداخت بهای آنها وجود ندارد. این مسئله، پیامدهایی بر ساختار مالیات‌بندی محلی دارد. دوم آنکه، با پذیرش این مدل لازم است پوشش جغرافیایی هر یک از خدمات به تفکیک مشخص شود و در حوزه‌ای که به این ترتیب ترسیم شده، چگونگی وصول بهای خدمات جمعی به صورت مالیات مشخص شود. این کار به ساختار پیچیده‌ای از دولت‌های محلی می‌انجامد که بسیار پرهزینه خواهد بود. در این صورت، به کار گرفتن سیاست‌های راهبردی نیز دشوارتر خواهد شد.

۱-۲-۳- اصول مالیات‌بندی محلی

نظریه مالی حاکمی از آن است که مالیات‌های محلی خوب سه ویژگی زیر را دارند:

- به سهولت در سطح محلی قابل اعمال اند
- به شهروندان محلی تعلق می‌گیرند
- رقابتی با دیگر دولت‌های محلی ایجاد نمی‌کنند.

اصول استاندارد مالیات‌بندی در سطح ملی را می‌توان تا حدودی در سطح محلی به کار گرفت. چند اصل نیز وجود دارد که فقط درباره مالیات‌های محلی کاربرد دارند. این اصول در زیر تشریح شده‌اند:

- اصل عدالت: در اینجا مفاهیم متداول عدالت افقی و عمودی مطرح است. به این معنی که در حوزه عمل مقام محلی، مالیات‌دهندگانی که از وضع مالی همانندی برخوردارند، باید مالیات یکسان بپردازند و سهم مالیات‌ها بر درآمد افراد کم‌درآمد نباید بیشتر از سهم مالیات‌ها از درآمد افراد پردرآمد باشد.

- اصل کارایی: مالیات محلی باید بهبود کارایی را در پی داشته باشد. این کار مستلزم آن است که رأی‌دهندگان محلی به گونه‌ای مالیات محلی را بپردازند که بهره‌مندی از خدمات ارائه‌شده، بیانگر گرایش به پرداخت در برابر آن باشد.

- اصل قابلیت مشاهده: حسابدهی ارائه‌کنندگان خدمات به پرداخت‌کنندگان مالیات به این بستگی دارد که رأی‌دهندگان به آنها دقیقاً چه مبلغی به صورت مالیات می‌پردازند. بنابراین، می‌توان گفت حسابدهی محلی از راه مالیات‌های کاملاً مشهود بهبود می‌یابد.

- اصل استقلال محلی: اگر قرار باشد منافع کارایی تخصیصی پیش‌گفته در قضیه عدم تمرکز اوتس (Oates) به دست آید، باید دولت‌های محلی و رأی‌دهندگان آنها در تعیین نرخ‌های مالیات محلی آزاد باشند. کنترل نرخ‌های مالیات از سوی دولت مرکزی به منزله به کارگیری نرخ یکسان مالیات در سطح ملی خواهد بود.

- اصل صرفه‌جویی: هزینه جمع‌آوری مالیات‌های محلی نباید بالا باشد؛ به این معنی که نباید بخش بزرگی از درآمد حاصل از مالیات،

آن را برای بلندپایگان محلی (و شاید مقامات منطقه‌ای) تأمین کند. افزون بر این، پایه مالیات بر درآمد و سود، به شدت به وضعیت اقتصاد محلی وابسته است و به همین دلیل، ممکن است اصول کیفیت و ثبات را برآورده نکند. کنترل محلی این سه نوع مالیات می‌تواند مدیریت تقاضای کل از سوی دولت مرکزی را دشوار و کاهش سطح کل مالیات‌های ملی را نیز در موارد ضروری با مشکل روبه‌رو کند. در نهایت، باید توجه داشت که گردآوری مالیات در محل کار، لزوماً با محل اقامت متناظر نیست و محل کار و اقامت می‌توانند در حوزه عمل دولت محلی متفاوت جای گیرند.

ب - مالیات محلی بر فروش

مالیات بر فروش همان مشکلات اداری مالیات بر درآمد، سود و ثروت را دارد. افزون بر این، نرخ‌های به نسبت بالای مالیات که از سوی یک مقام محلی و در یک منطقه کلان‌شهری وضع می‌شود، افراد را به خرید نیازمندی‌های خود از نواحی همسایه تشویق خواهد کرد. هر اندازه حوزه جغرافیایی مقام محلی که مالیات بالا وضع کرده، کوچک‌تر باشد، این عامل اهمیت بیشتری خواهد داشت. این مسئله دو اثر دارد: نخست آنکه موجب کاهش درآمد مالیاتی خواهد شد. دوم آنکه موجب صدور مالیات به مقامات محلی دیگر می‌شود. در واقع مالیات بر فروش آنها را اکنون بیش از پیش خریداران غیرمقیم می‌پردازند. در همه موارد بالا، ناکارایی تخصیصی بروز خواهد کرد؛ زیرا رأی‌دهندگان محلی با آگاهی بر اینکه هزینه کامل تصمیمات خود را نمی‌پردازند، به سطوح بالاتری از خدمات رأی خواهند داد.

از این‌رو، مالیات بر فروش برای مقامات استانی مناسب‌تر از مقامات محلی (شهرداری‌ها) است. با این همه، مالیات محلی بر فروش، برخلاف مالیات محلی بر درآمد، خیلی آشکار نبوده و نمی‌توان آن را ردیابی کرد و پرداخت مالیات در قیمت خرده‌فروشی پنهان است. حتی اگر مبلغ پرداخت مالیات بر فروش روی برگه‌های فروش ثبت شود، بعید است خریداران کل مبلغ مالیات بر فروشی را که در سال می‌پردازند، محاسبه کنند. افزون بر این، از نظر اداری وضع مالیات پیچیده خواهد بود (یعنی کنترل خریدها در همه فروشگاه‌ها دشوار است)، مقدار مالیات به صورت یکنواخت به خانوارها تعلق نخواهد گرفت (خانوارهای بزرگ مصرف بالاتری دارند و خانوارهای تک‌نفری مصرف کمتری) و برخی از کالاها از پرداخت مالیات معاف خواهند بود، ولی کالاهای دیگر نه. امروزه مالیات بر ارزش افزوده جای مالیات بر فروش را گرفته است. این نوع مالیات نیز بهتر است در سطح ملی اعمال شود نه محلی. به همین دلیل، گرایش به تسهیم عایدات مالیات بر ارزش افزوده میان دولت ملی و محلی به وجود آمده است.

ج - مالیات محلی بر املاک

زمین و ساختمان و به‌طور کلی مستغلات، تقریباً در همه‌جا به صورت مشترک مشمول مالیات محلی می‌شوند. این مالیات‌ها اغلب مالیات املاک نامیده می‌شوند (Youngman and malme, 1994). مالیات املاک در سنجش با مالیات‌های دیگر، هشت اصل پیش‌گفته درباره مالیات‌های محلی را به خوبی تأمین می‌کند (Farvacque et al. 2014 ch.4):

ملک غیرمنقول است: املاکی که بر آنها مالیات وضع می‌شود یا مالیات آن افزایش می‌یابد، قابل جابه‌جایی نیستند. تا وقتی که پیوند واضحی میان ارزش املاک و خدماتی که در سطح محلی تأمین بودجه می‌شوند، وجود داشته باشد، پاسخ‌گویی دولت محلی به ساکنان محلی بسیار بهبود می‌یابد.

صرف اداره نظام مالیاتی شود. از دید جامعه، مالیات محلی نباید چنان وضع شود که پرداخت نکردن آن گسترده باشد و هزینه‌های حقوقی در خور توجهی را برای وصول مالیات و تنبیه افرادی که از پرداخت مالیات می‌گریزند، تحمیل کند. مالیات محلی باید چنان وضع شود که درک آن ساده باشد و پرداخت آن، بار سنگینی برای مالیات‌دهنده نباشد.

اصل کیفیت درآمد: درآمد حاصل از مالیات باید برای تأمین مالی آن سطح از خدمات که اهالی محل به آن رأی داده‌اند، کافی باشد. از این‌رو، نرخ مالیات باید بتواند به آسانی تعدیل شود یا پایه مالیاتی باید نرمش‌پذیر باشد؛ یعنی پایه مالیاتی باید در گذر زمان بزرگ شود و همراه با مخارج گسترش یابد تا از تنگنا مالی پرهیز شود.

اصل ثبات درآمد: یافتن مالیاتی که متأثر از روندهای نامساعد درازمدت نباشد، دشوار است؛ اما می‌توان مالیاتی را یافت که دست‌کم، در کوتاه‌مدت درآمد حاصل از آن بی‌ثبات نباشد. این گونه بی‌ثباتی می‌تواند موجب استمرار نیافتن دسترسی به خدمات دولت محلی شود. این مسئله در مواردی که دولت مرکزی اجازه وام به دولت محلی نمی‌دهد، می‌تواند شدیدتر شود. اگر خدماتی که استمرار آنها به مخاطره می‌افتد، جزء مهمی از برنامه دولت رفاه باشند، این وضع نامطلوب‌تر خواهد بود. در این حالت، مناسب‌ترین مالیات محلی، مالیاتی است که درآمد حاصل از آن از تغییرات ادواری اقتصاد محلی تأثیر نپذیرد.

اصل عدم جابجایی پایه مالیاتی: نباید نرخ به نسبت بالای مالیات محلی موجب از بین رفتن پایه مالیاتی شود؛ در غیر این صورت، قواعد کیفیت درآمد مالیاتی و ثبات آن نقض خواهد شد. از این‌رو، مالیات‌های محلی نباید بر پایه‌های مالیاتی‌ای که به شدت متحرک‌اند وضع شوند؛ چراکه در آن صورت، مسئله مهاجرت پایه مالیاتی مطرح خواهد شد. این هشت اصل روشن می‌کند که مالیات محلی نباید به صدور مالیات بینجامد؛ زیرا از این راه اصابت اقتصادی مالیات از مرزهای حوزه قانونی دولت محلی فراتر خواهد رفت. در مواردی که مالیات بر ارزش تولید منابع طبیعی (مانند نفت خام)، بر قیمت‌های عمده‌فروشی، بر املاک تجاری (حداقل سطوحی از مالیات محلی که بیش از اندازه مجاز از نظر بر خورداری از منافع خدمات محلی است) و بر محل اقامت گردشگران وضع می‌شود، احتمال رخداد این وضع زیاد است (Bailey, 1999).

۱-۲-۴ - ارزیابی انواع مالیات‌های محلی

هشت اصل بالا را می‌توان برای تعیین مالیات‌های محلی مناسب به کار برد. این اصول، مسئله تخصیص مالیات به سطوح مختلف دولت را تا حدی حل می‌کنند.

الف - مالیات‌های محلی بر درآمد، سود و ثروت:

این مالیات‌ها بیش از آنکه به بهره‌مندی از خدمات وابسته باشند، به توان پرداخت مربوط‌اند. از این‌رو، مالیات‌های پیش‌گفته بیش از آنکه معیارهای کارایی و حسابدگی را برآورده کنند، معیار عدالت را تأمین می‌کنند. افزون بر این، مالیات‌هایی که جنبه توزیعی آنها قوی است، در سطح محلی مناسب نیستند؛ زیرا گروه‌های مشمول این گونه مالیات‌ها، از حوزه قانونی و اداری مدنظر به مکان‌هایی که در آنها نرخ مالیات کمتر است، نقل مکان خواهند کرد. هر اندازه مقیاس دولت محلی کوچک‌تر باشد، توان نهفته پرداخت‌کنندگان برای مهاجرت بیشتر خواهد بود. از این‌رو، می‌توان نتیجه گرفت بهتر است توزیع مجدد افقی و عمودی از راه وضع مالیات، به دولت مرکزی واگذار شود؛ به‌ویژه آنکه تحرک پایه مالیات بر درآمد، سود و ثروت، بیشتر از آن است که کیفیت درآمد و ثبات

هرگاه مالیات بر املاک معادل ارزش خدماتی (راه‌ها، جمع‌آوری پسماند و خدمات راهنمایی‌وراندگی) باشد که مالیات‌دهندگان دریافت می‌کنند، می‌توان مالیات املاک را به‌مثابه مالیات مبتنی بر منافع تلقی کرد. مالیات املاک به دلیل قابل مشاهده بودن، موجب افزایش حسابداری مقامات محلی در قبال شهروندان می‌شوند. چون شهرداری‌ها در شناسایی املاک نسبت به دولت مرکزی مزیت آشکاری دارند، تشخیص و وصول آن از سوی مقامات محلی با سهولت بیشتری انجام می‌شود.

مالیات بر مستغلات، بازدهی پایداری دارد و دلیل آن، این است که عمدتاً متأثر از افت و خیز کوتاه‌مدت در فعالیت اقتصادی نیست. در صورتی که قیمت زمین مبتنی بر قیمت بازار تقویم شود، مالیات املاک را می‌توان نوعی مالیات بر افزایش ارزش زمین بر اثر تأمین زیرساخت‌ها و خدمات محلی تلقی کرد.

تنها اصلی که مالیات مستغلات در برآورده کردن آن با مشکل روبه‌روست، اصل عدالت است که مبتنی بر توانایی پرداخت است. سود شرکت‌ها به صورت مستقیم به ارزش املاک مشمول مالیات آنها بستگی ندارد. درباره املاک مسکونی نیز با آنکه رابطه همبستگی نیرومندی میان درآمد شخص (یا خانوار) و ارزش مسکن او وجود دارد؛ اما موارد خلاف آن بسیار است. مالکیت یک خانه گران قیمت می‌تواند بیانگر درآمد گذشته باشد نه درآمد حال. این مطلب درباره بیشتر افراد بازنشسته صادق است. همچنین ممکن است برخی از خانوارهای برخوردار، مسکن ارزان قیمت ملکی یا اجاره‌ای را ترجیح دهند. از این رو، برآورده کردن برابری افقی و عمودی، هر دو، دشوار است. در حالی که تقریباً در همه کشورها مالیات بر املاک به دولت‌های محلی اختصاص یافته است، ملاحظات مربوط به برابری، مانع از آن می‌شود که بار مالی زیادی از راه وصول این نوع مالیات تحمیل شود.

سیاست‌مداران محلی و دیوان‌سالاران، غالباً افزایش نرخ مالیات بر مستغلات مسکونی را دشوار می‌دانند. مقاومت کسانی که مالیات بر مستغلات را می‌پردازند، نتیجه اجتناب‌ناپذیر قابلیت رؤیت بالای این گونه مالیات است که بدون آن توان حسابداری تضمین نخواهد شد. در غیر این صورت، ائتلاف‌های توزیعی که شکل می‌گیرد و دیوان‌سالارانی که در پی بیشینه کردن بودجه هستند، به‌سادگی در راستای منافع خود مخارج شهرداری را افزایش خواهند داد. از مالیات املاک می‌توان برای تأمین مالی آن دسته از خدمات محلی استفاده کرد که آنها را نمی‌توان از طریق دریافت بهای خدمات و دریافت کمک‌هزینه دولتی تأمین مالی کرد.

با وجود مشترکات بسیار مالیات یکجا بر زمین و ساختمان، تفاوت‌های درخور توجهی میان کشورها در شیوه وضع مالیات وجود دارد. این تفاوت‌ها به‌طور عمده وابسته است به اموال مشمول مالیات (زمین، ساختمان، سایر دارایی‌های صاحبان کسب‌وکار و جز آن)؛ چگونگی ارزیابی پایه مالیاتی (ارزش سرمایه‌ای یا استیجاری مستغلات)؛ معافیت طبقات گوناگون مستغلات (کشاورزی، ساختمان‌های دولتی، ساختمان‌های بنیادهای خیریه و جز آن) و فاصله زمانی ارزیابی املاک و اینکه در چه سطحی از دولت (دولت مرکزی، منطقه‌ای یا محلی) پایه و نرخ مالیات تعیین می‌شود.

۱-۳-۱- اقتصاد بهای خدمات شهرداری

در چارچوب تحلیل اقتصادی، انتظار می‌رود مالیات‌های محلی و کمک‌های بلاعوض دولت هنگامی برای تأمین مالی هزینه‌های شهرداری محل توجه قرار گیرند که به دلیل شکست بازار نتوان بهای خدمات

شهری را از کسانی که از این خدمات برخوردار می‌شوند، دریافت کرد. هنگامی عرضه‌کنندگان خدمات در برابر بهره‌وران از خدمات حساس خواهند بود که درآمد عرضه‌کنندگان به صورت مستقیم به حجم استفاده از خدماتی که ارائه می‌دهند وابسته باشد. این شیوه تأمین مالی، انگیزه کافی برای عرضه خدمات به میزان مورد تقاضا و کیفیتی در حد انتظار به وجود می‌آورد.

۱-۳-۱- ابعاد نظری موضوع

رابطه میان پرداخت و خدمت ارائه‌شده از دید پوشش هزینه تمام‌شده خدمت، می‌تواند بسیار متفاوت باشد. دست‌کم بخشی از این تفاوت را از دید نظری می‌توان در جایی که هدف بیشینه‌کردن کارایی تخصیصی است، توجیه کرد.

کالاهای عمومی خالص باید رایگان عرضه شوند؛ به دلیل آنکه در این گونه موارد، نمی‌توان افراد را از برخورداری از این خدمات بازداشت و همواره کسانی خواهند بود که از مزایای سواری مجانی بهره‌مند شوند؛ اما برخلاف کالاهای عمومی، کالاهای خالص خصوصی، هم در مصرف رقیب‌باند و هم می‌توان کسانی را که هزینه آن را می‌پردازند، از افرادی که آن را نمی‌پردازند جدا کرد. در این باره اگر قرار باشد کارایی تخصیصی حفظ شود، بهای خدمات باید دربردارنده هزینه آن باشد. شمار اندکی از خدمات شهرداری در زمره کالاهای عمومی خالص قرار می‌گیرد؛ اغلب این خدمات به صورت کالاهایی هستند که آمیزه‌ای از کالای عمومی و خصوصی بوده و خدمات پیش‌گفته عموماً دارای آثار خارجی مثبت‌اند یا از خصلت کالای ارزشمند برخوردارند. این ویژگی‌ها تنها پرداخت یارانه برای بخشی از بهای خدمات را توجیه می‌کند. درباره خدماتی که موجب آثار خارجی یا سرریز می‌شوند، مبلغ یارانه باید به صورت مستقیم به ارزش ریالی که از مصرف خدمات از سوی کسی نصیب دیگران می‌شود، مربوط شود. به همین ترتیب، درباره کالاهایی که ارزشمند به‌شمار می‌روند، ارزش یارانه باید متناسب با تفاضل ارزش واقعی کالا و ارزش‌گذاری کالا از سوی مصرف‌کننده نزدیک‌بین باشد.

این ملاحظات نظری این نکته را روشن می‌کند که برای مبلغ یارانه‌ای که برای حمایت از ارائه خدمات شهرداری پرداخت می‌شود، باید حد و مرزی قائل شد. این ملاحظات نظری همچنین پرداخت یارانه را از دید تأمین تخصیص کارآمد منابع، کاملاً جدا از مسائل برابری مبتنی بر توانایی پرداخت توجیه می‌کنند. تعیین مبلغ یارانه‌ای که برای بیشینه‌کردن کارایی تخصیصی باید پرداخت شود، مسئله‌ای عملی است؛ اما در عمل، محاسبه ارزش پولی آثار خارجی مثبت و کالاهای ارزشمند دشوار است. هرچند نسبت یارانه‌ای که به هر خدمت باید تعلق گیرد، جای تردید دارد؛ اما این نکته روشن است که تعرفه‌هایی را می‌توان برای بیشتر خدمات شهرداری وضع کرد.

به این ترتیب با بازگشت به نظریه اقتصادی، می‌توان نتیجه گرفت شهرداری‌ها باید برای بیشتر خدمات خود تعرفه وضع کنند و این تعرفه‌ها مبتنی بر معیار هزینه‌نهایی درازمدت باشد. با این همه، چنین به نظر می‌رسد که در کشورهای پیشرفته، نظریه اقتصادی، در شیوه به‌کارگیری تعرفه‌ها تأثیر کمی داشته است (Bailey, 1999). دو مفهوم مختلف درباره وضع تعرفه خدمات مطرح است. این دو مفهوم در زیر تشریح خواهد شد.

۱-۳-۲- وضع تعرفه در رابطه با هزینه‌ها

نظریه قیمت‌گذاری در بخش عمومی توصیه می‌کند قیمت‌ها برابر با هزینه‌نهایی در درازمدت تعیین شود (یعنی بر پایه افزایش سرمایه

دشوار است. محصول همیشه با مصرف یکسان نیست. برای نمونه، می‌توان از اضافه ظرفیت مدارس یاد کرد که با کاهش شمار شاگردان خود روبرو هستند. سیاستمداران و دیوانسالاران ممکن است ارزش خدمات ارائه‌شده را بیش از واقع ارزیابی کنند. همچنین قبل از مصرف برخی از خدمات از سوی افراد، نمی‌توان سودهای حاصل از آنها را برآورد کرد (برای نمونه، خدمات اطلاعاتی که در کتابخانه‌های همگانی ارائه می‌شود). همچنین منافع خالص با منافع ناخالص تفاوت دارد؛ به‌عنوان نمونه، در برآورد منافع خالص حاصل از بهره‌برداری از تأسیسات ورزشی، باید هزینه رفت‌وآمد به اضافه هزینه ساعات از دست‌رفته در رفت‌وآمد را از منافع ناخالص کسر کرد. درباره کالاهای همگانی مانند روشنایی گذرگاه‌ها، دفع زباله و برقراری نظم و قانون با مسئله سواری مجانی روبرو می‌شویم.

۱-۳-۴- تعرفه‌ها و ارائه جمعی خدمات

بسیاری از هواداران کاربرد بیشتر بهای خدمات، این تعرفه‌ها را در عمل بدیلی برای کار جمعی می‌بینند. آنها تعرفه‌ها را با تازاب نیروهای بازار آزاد می‌دانند و آن را بخشی از راهبرد محدود کردن مرزهای دولت می‌پندارند (Harris and Seldon, 1978). این سناریو، پیامد منطقی پافشاری فزاینده بر کارایی اقتصادی و پیشبرد آن تا مرز حذف کامل بستریهای نهادی، قانونی و لیبرال دموکراتیک (آزادی خواه - مردمی) حکومت محلی است. در این معنی، این رویکردی بسیار تنگ‌نظرانه از حکومت محلی است و آن را بسان واکنش یک تنظیم‌گر به مسائل برآمده از شکست بازار کاهش می‌دهد. بر اساس این رویکرد، شکست دولت احتمالاً مهم‌تر از شکست بازار است. این دیدگاه، بازار آزاد را با ارائه خدمات به دست دولت به گونه‌ای می‌سنجد که از دید روش‌شناسی معتبر نیست و خروج شرکت‌های نوین بخش خصوصی را از تکاپوی اقتصادی به دلیل ناکارایی‌های بازار که برآمده از هزینه‌های مبادله است، نادیده می‌گیرد. سنجشی که از دید روش‌شناسی معتبر است، عبارت است از: سنجش میان عرضه خدمات از سوی دولت، با عرضه همان خدمات از سوی شرکت‌های خصوصی. با این همه، باید این نکته را پذیرفت که شکست بازار، مسئله‌ای جدی است که خود برآمده از شکست انتخاب جمعی است.

در سطح ملی، بخش بزرگی از توزیع مجدد درآمدها از راه ارائه خدمات صورت می‌گیرد و نکته دیگر این است که تعهد پرداخت مالیات به تناسب بهره‌مندی از خدمات شهری تغییر نمی‌یابد؛ از این رو، چنین نتیجه‌گیری می‌شود که برخی از گروه‌ها در محدوده فعالیت شهرداری‌ها (و حکومت‌های محلی به‌طور اعم) انگیزه پیدا می‌کنند تا مصرف خود را از خدماتی که به سود آنهاست، افزایش دهند. اینها به خوبی می‌دانند که تأمین مالی عرضه این خدمات، از راه افزایش مالیات‌هایی انجام خواهد گرفت که جامعه شهری متکفل پرداخت آنهاست؛ بنابراین در شیوه تأمین مالی جمعی خدمات از راه مالیات، انگیزه‌ای درونی برای گسترش خدمات و توزیع مجدد آنها نهفته است.

در اینجا است که گرفتن تعرفه خدمات از بهره‌مندان (حتی اگر از دید نظری ناقص باشد) نقش نهفته‌ای پیدا می‌کند. در هر حال، باید توجه داشت که وضع تعرفه خدمات روش مؤثری برای دستیابی به صرفه‌جویی و دستیابی به کارایی نیست. تأثیر فوری گرفتن بهای خدمات، توزیع دوباره درآمد به صورت نقدی (اگر تقاضای تغییر باقی بماند) یا به شکل جنسی (اگر تقاضا کاهش یابد) یا آمیزه‌ای از دو حالت خواهد بود. نمی‌توان کارایی را یکباره بهبود بخشید. افزون بر این، برقرار کردن تعرفه برای خدمات، می‌تواند تنها به شکل‌گیری مجدد ائتلاف‌های

لازم در درازمدت به اضافه هزینه‌های کنونی)، تا کارایی تخصیصی به دست آید. این قاعده قیمت‌گذاری، محصول به‌دست‌آمده از منابع زاینده معین را بیشینه می‌کند و همچنین با توزیع آن محصول (بر پایه تمایل به پرداخت هزینه‌های اضافی تولید محصول) همخوان است. بنا بر تعریف، این قاعده همچنین رفاه اقتصادی را بیشینه می‌کند. فاصله گرفتن از این قاعده، زمانی مجاز است که با ظرفیت اضافی روبرو باشیم؛ یعنی در جایی که تقاضای محصول کمتر از عرضه آن است. در این گونه موارد، قیمت‌ها باید با هزینه نهایی کوتاه‌مدت (تنها هزینه‌های کنونی) برابر باشند؛ اما ایراد این روش آن است که اگر اضافه ظرفیت دائمی باشد، نمی‌توان بعد از فرسودگی اقتصادی تأسیسات موجود، آن را با تأسیسات جدید جایگزین کرد.

تعرفه بهینه دوبخشی، هم دارای جزء ثابت (برای جبران هزینه‌های سرمایه‌ای) و هم دارای جزء متغیر (برای جبران هزینه‌های جاری) است. این شیوه برای قیمت‌گذاری خدمات عمومی در شهرها بسیار مناسب است و از آن راه می‌توان میان هزینه‌های تأمین تقاضای خدمات در زمان بیشینه مصرف و در دوره‌هایی که مصرف بیشینه نیست جدایی قائل شد. با این حال، باید توجه داشت قیمت‌گذاری بر پایه هزینه نهایی، هم از دید نظری و هم از دید عملی، ایراداتی دارد. اقتصاددانان مدت‌هاست دریافته‌اند قیمت‌گذاری بر پایه هزینه نهایی به دلیل نبود اطلاعات لازم، تنها یکی از اشکال ناقص قیمت‌گذاری است (Bird, 1976). اطلاعات هزینه‌ای شهرداری‌ها عمدتاً منابع و مصارف و جوهر را نشان می‌دهند و هزینه‌های کنونی و هزینه‌های جایگزینی یا هزینه‌های فرصت را منعکس نمی‌کنند. محاسبه هزینه استهلاک به قیمت دفتری‌های در شرایط تورمی و همچنین کاربرد روش خطی استهلاک که باعث کمتر نشان دادن هزینه‌ها در سال‌های اولیه می‌شود، بر دامنه مشکل می‌افزاید. هزینه‌های بالاسری، یک کاسه کردن هزینه و ام‌ها، استفاده از روش‌های به اصطلاح حسابداری خلاق و دیگر کارهای دلخواه، موجب می‌شود نتوان بر پایه حساب‌های شهرداری به هزینه اقتصادی خدمات پی برد.

گذشته از این، اگر قرار باشد قیمت‌گذاری بر پایه هزینه نهایی، تخصیص منابع را به شیوه بهینه نخست تضمین کند، باید روابط متقابل دوسویه میان کالاها و خدمات جانشین و مکمل (مانند مسکن عمومی و خصوصی درباره کالاهای جانشین و راه‌ها و خودروها درباره کالاهای مکمل) و تأثیر تغییرات قیمت‌ها بر درآمدهای واقعی و از آن راه بر تقاضا برای کالاها و خدمات نیز در نظر گرفته شود (Feldstine, 1972 and Bradford, 1970). با توجه به نکات بالا، امروزه دریافته‌اند که قیمت‌گذاری بر پایه هزینه‌ها قاعده کارآمدی نیست، بلکه تنها روشی است برای جبران هزینه‌ها و این شیوه یک مفهوم است نه یک سیاست قیمت‌گذاری.

آرمان کارایی که در قیمت‌گذاری بر پایه هزینه نهایی دنبال می‌شود، تنها در الگوهای مکانیکی ریاضی می‌تواند به کار آید. در این الگوها، عاملان اقتصادی به صورتی برنامه‌ریزی شده‌اند که در درون اقتصاد رقابتی و در چارچوب توابع مطلوبیت و هزینه‌ای که به خوبی تعریف شده‌اند، کار می‌کنند. روشن است این وضعیت درباره خدمات شهرداری که در آن تعرفه خدمات از راه فرایند سیاسی - دیوانسالاری تعیین می‌شود، مصداق ندارد.

۱-۳-۳- ارتباط تعرفه‌ها با منافع

شناسایی و تخمین ارزش منافع به‌دست‌آمده از خدمات شهرداری، حتی از تعیین هزینه واقعی اقتصادی این خدمات دشوارتر است. شناسایی و اندازه‌گیری محصول، مصرف و منافع دریافت‌شده بسیار



توزیعی بینجامد. این ائتلاف‌ها به‌طور عمده به همان صورتی رخ می‌دهند که تغییر در وضعیت بازار می‌تواند به توزیع مجدد قدرت و نفوذ شرکت‌ها بینجامد، بدون آنکه آنها را از میان بردارد. به زبان ساده‌تر، نظریه انتخاب عمومی نتوانسته سازوکار قیمت‌گذاری خدمات را در چارچوب تحلیل خود وارد کند. این نظریه تنها تا جایی پیش می‌رود که بگوید وضع تعرفه برای خدماتی که پیش‌تر رایگان عرضه می‌شد، موجب خرید رأی یا تشویق گسترش خدمات نمی‌شود.

این باور بسیار ساده‌انگارانه است که بتوان تعرفه‌هایی را برقرار کرد که از دید کارایی تخصیصی اثر مثبتی دارند و به بهبود درخور توجه کارایی می‌انجامند.

مدل نیسکانن (Niskanen) درباره آفرینش امپراتوری دیوان‌سالار، این نکته را آشکار می‌کند که اگر تعرفه‌ای که از مصرف‌کننده خدمات دریافت می‌شود، توانایی دیوان‌سالاری را در گرفتن بخشی از رانت اقتصادی که محصول آن به وجود می‌آورد، کاهش ندهد، نمی‌توان استدلال کرد تعرفه موجب افزایش کارایی می‌شود.

تعرفه آرمانی که مدنظر مدیران شهرداری است، بر توانایی شهرداری بر تولید بیش از اندازه خدمات شهری به هزینه‌گزار تأثیری نخواهد داشت؛ به‌ویژه آنکه وضع تعرفه موجب کاهش تقاضای خدمات شهری نخواهد شد و به همین دلیل، درآمد اختصاصی اضافی (به میزانی بیش از درآمد به‌دست‌آمده از مالیات) را برای شهرداری تأمین خواهد کرد و همین کار می‌تواند انگیزه‌ای برای گسترش خدمات شود. وضع تعرفه‌های گران و زورگویانه از دید عرضه‌کنندگان خدمات بیشتر پذیرفتنی است؛ زیرا دیوان‌سالاران مشاغل خود یا چشم‌انداز بالاکشیدن خود را به مخاطره نمی‌اندازند. شاید وضع تعرفه‌ها بر پایه مالکیت مستغلات شهری به همین دلیل باشد. از این‌رو، استفاده گسترده‌تر از تعرفه‌های خدمات شهری، باید از دید ارتقای منافع گروه‌های مسلط نیز ارزیابی شود (Wanger, 1991).

چنین به نظر می‌رسد که تلفیق نظریه‌های هزینه‌های مبادله و ائتلاف‌های توزیعی در چارچوب نظریه انتخاب عمومی، ابزار یکپارچه و جامعی برای تلفیق تأثیرات سمت عرضه و سمت تقاضا به دست دهد. تعرفه‌هایی که به قصد افزایش کارایی تخصیصی وضع می‌شوند ممکن است از سوی کسانی که آن را اداره می‌کنند، دست‌کاری شوند. از این طریق، آنان مطلوبیت دیوان‌سالاران را به حداکثر می‌رسانند و منافع ائتلاف‌های توزیعی را تضمین می‌کنند.

۱-۳-۵- کسب عدالت از راه معافیت‌ها و تخفیف‌ها

هرچند تعرفه برای کسب کارایی اقتصادی به کار می‌رود؛ اما لازم است با مفهوم عدالت نیز سازگار باشد؛ به‌ویژه این مسئله از دید توانایی پرداخت اهمیت دارد. به زبان ساده، تعرفه خدمات شهرداری، می‌تواند کسانی را که درآمد پایینی دارند و از عهده پرداخت تعرفه‌های وضع شده بر نمی‌آیند، در وضعیت دشواری قرار دهد. از این‌رو، دادن معافیت‌ها و تخفیف‌های لازم به گروه‌های آسیب‌پذیر، جزء جدایی‌ناپذیر تعیین تعرفه‌هاست. با این روش دو هدف ناسازگار کارایی و عدالت تا اندازه‌ای برآورده می‌شود. برای معافیت و تخفیف دو شکل اصلی وجود دارد:

- معافیت‌ها و تخفیف‌های جمعی
- معافیت‌ها و تخفیف‌های موردی.

۱-۳-۶- روش‌های دیگر وضع بهای خدمات شهری

گرفتن بهای خدمات شهری باید کارکردهای بسیار گوناگونی داشته باشد و تنها در خدمت کارایی تخصیصی نباشد. این کارکردها عبارت‌اند

از: افزایش درآمد، پوشش هزینه‌ها، برآورده کردن نیاز هدف‌های مالی یا نرخ بازده مورد نیاز برای دارایی‌ها، کنترل بهره‌مندی بی‌رویه از خدمات شهری، هدفمند کردن یارانه‌ها و تعقیب هدف عدالت.

تعرفه‌ها معمولاً بر پایه هزینه‌های حسابداری وضع می‌شوند که در مباحث پیشین درباره نارسایی‌های آن بحث شد. انتخاب‌هایی که در این زمینه وجود دارد، به شرح زیر است:

- وضع تعرفه بر پایه هزینه‌های متغیر که تمام یا بخشی از هزینه‌های جاری خدمت معین را پوشش می‌دهد

- وضع تعرفه بر پایه پوشش بخشی از هزینه‌های بالاسری که تمام هزینه‌های جاری و نسبی از هزینه‌های ثابت را پوشش می‌دهد

- وضع تعرفه با منظور کردن تمام هزینه‌های ثابت و متغیر.

- باید توجه داشت که این معیارهای حسابداری برای هزینه‌ها، معیارهای هزینه اقتصادی نیستند. دیگر قواعد وضع تعرفه برای خدمات شهری که کم‌وبیش بر پایه منافع حاصل از خدمات قرار دارند (نه هزینه آنها) عبارت‌اند از:

- تعرفه‌های متداول در شهرهای دیگر بدون در نظر گرفتن تفاوت در هزینه‌ها، در گروه مشتریان و جز آن

- تعرفه‌هایی که سوگیری آنها به سمت تقاضا است و با بازگشت به بدیل‌های موجود در بخش خصوصی تعیین می‌شوند.

- هریک از روش‌های بالا را می‌توان به تنهایی یا با هم برای تعیین تعرفه خدمات شهری به کار برد.

یکم- رویکرد توزیع منافع: بر پایه نظریه اقتصادی، خدمات را بر حسب درجه شکست بازار در نتیجه وجود آثار خارجی و اثرات سرریز در مصرف و تولید رده‌بندی می‌کنند. خدماتی که منافع آن تنها نصیب جامعه شهری می‌شود (کالای خالص عمومی)، یکسره با یارانه تأمین مالی شده و خدماتی که تنها منافع آن به بهره‌وران تعلق می‌گیرد، یکسره با تعرفه دریافتی از مصرف‌کننده تأمین مالی می‌شوند. نمونه مورد نخست عبارت است از: کالاهای عمومی‌ای که بازشناسی بهره‌وران آن دشوار است و کاربرد آن به دست یک شخص یا مصرف دیگران منافات ندارد؛ مانند: روشنایی گذرگاه‌ها، گردآوری پسماندهای شهری. نمونه مورد دوم، عبارت است از: کالاهای خصوصی که مصرف هم‌زمان آن از سوی دو نفر، ناممکن است و مصرف یکی با مصرف دیگری منافات دارد؛ مانند: بهره‌برداری از زمین ورزشی و فتوکپی از کتاب‌ها و اسناد کتابخانه‌ای برای مصرف شخصی. با یک قاعده سرانگشتی می‌توان گفت خدماتی که سود آنها به جامعه بیش از سود استفاده‌کنندگان آن است، یارانه‌ای معادل ۷۵ درصد دریافت خواهند کرد. به همین ترتیب، خدماتی که سود آنها برای استفاده‌کننده بیشتر از جامعه است، یارانه‌ای برابر ۲۵ درصد دریافت خواهند کرد و به خدماتی که یکسان به جامعه و استفاده‌کننده سود می‌رسانند، یارانه‌ای به میزان ۵۰ درصد تعلق خواهد گرفت. (Smith, 1986)

دوم- رویکرد طبقه‌بندی خدمات: از آنجا که این رویکرد از پایه مبتنی بر تحلیل سیاست اجتماعی است و خدمات را به «نیازهای اساسی»، «حمایتی» و «امکانات رفاهی» یا «تسهیلات» رده‌بندی می‌کند، به روش اول شباهت دارد. تمام خدماتی که در رده نیازهای اساسی قرار می‌گیرند (مانند مراقبت‌های اجتماعی)، از محل مالیات‌ها تأمین مالی می‌شوند؛ از این‌رو، به صورت مصرف رایگان عرضه می‌شوند.

سوم- ضابطه پرداخت یارانه بر پایه تشخیص: در اینجا قاعده این است که برای هر خدمتی، تعرفه کامل وضع شود، مگر آنکه دلیل خوبی برای عکس این کار در دست باشد. این رویکرد مبتنی بر پیش‌فرضی است که سود وضع تعرفه است؛ از این‌رو، یارانه تنها بر پایه تشخیص پرداخت

می‌شود..

چهارم - رویکرد استانداردهای حداقل: در این رویکرد، مالیات‌بندی برای تأمین مالی حداقل سطح خدماتی که به صورت جمعی تعیین شده است، به کار می‌رود؛ بنابراین تعرفه‌ها بنا بر تشخیص برای تأمین مالی افزایش عرضه خدمات به بیش از استانداردهای حداقل استفاده می‌شوند.

پنجم - رویکرد خدمات اساسی و غیراساسی: خدمات مختلف یا اجزای آنها را می‌توان به‌عنوان خدمات اساسی (که رایگان عرضه می‌شود) و غیراساسی (که همه هزینه آن دریافت می‌شود) رده‌بندی کرد. در این رویکرد، فرض می‌شود که اجزائی از خدمات هستند که جزء ضروری آن خدمت به‌شمار می‌روند و اجزای دیگر ضروری نیستند. این دیدگاه هرچند جای تردید دارد؛ اما دولت بریتانیا درباره خدمات کتابخانه‌های همگانی آن را توصیه کرده بود (Bailey, 2000).

ششم - رویکرد خدمات ارزش افزوده به سفارش مشتری: در اینجا تعرفه تنها زمانی گرفته می‌شود که استفاده‌کنندگان از خدمات شهری، با تشخیص خود، سطح و ترکیب خدمات را سفارش دهند. به عبارت دیگر می‌توان گفت یا شهرداری‌ها درباره عرضه خدمات قدرت انحصاری نداشته باشند یا از این قدرت انحصاری برای محدود کردن عرضه خدمات استفاده نکنند. این رویکرد از آن نظر با رویکردهای دیگر تفاوت دارد که در آن، نه تعریف استانداردهای حداقل ضروری است، نه تعیین خدمات اساسی و نه ارزیابی هم‌ترازی منافی که نصیب فرد و جامعه می‌شود.

بیلی (Bailey, 1999) باور دارد هیچ‌یک از رویکردهای پنج‌گانه‌ای که پیش‌تر بحث شدند، بر پایه یک فلسفه منسجم درباره نقش تعرفه‌ها در ارائه خدمات حکومت‌های محلی قرار ندارند. در رویکردهای پیش‌گفته، تصمیمات مربوط به عرضه و تأمین مالی به صورت مستقل از یکدیگر دیده می‌شوند؛ نه به صورت بخشی از فرایند یکپارچه تصمیم‌گیری. اقتصاددانان در توصیه‌های خود به دولت، باید به شکست‌های بازار توجه کنند و شکست‌های دولت را نیز در نظر آورند. اقتصاددانان تمایل دارند نقش حرفه‌ای خود را در فرایند حکومت، به صورت نقش

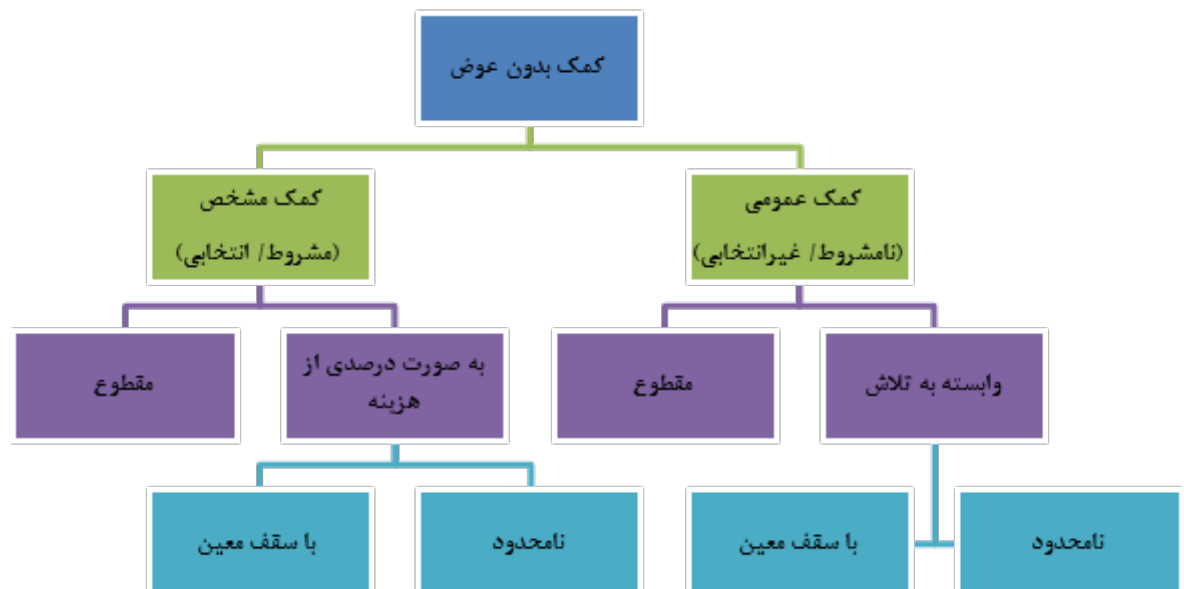
کارشناسان جدا از سیاست، ارزش داوری‌ها و دیگر عوامل ذهنی و هنجاری قلمداد کنند؛ اما نلسون (Nelson, 1987) استدلال می‌کند با وجود ادعای اقتصاددانان مبنی بر بی‌طرفی، آنان هواداران متعصب کارایی هستند و باید این واقعیت را بپذیرند.

از این‌رو، قاعده‌ای که اقتصاددانان برای وضع تعرفه خدمات پیشنهاد می‌کنند و ناظر به بهبود کارایی است، باید با فلسفه گسترده‌تر ارائه خدمت، چارچوب‌های نهادی و همچنین با ویژگی رفتاری خدمت‌دهندگان همخوانی داشته باشد. باید انحرافات را که برآمده از شکست دولت است، بازشناسند و ساختارهای انگیزشی جبرانی را برای آن تعبیه کنند.

پرشس اساسی این است که کدام روش‌شناسی جدایی خدماتی (یا بخشی از خدمات) را که باید برای برآورده کردن نیازهای جمعی عرضه شود و خدمات اضافی را که به سفارش افراد عرضه می‌شود، تعیین می‌کند. این موضوع، از یک سو، مسئله‌ای سیاسی است و از دیگر سو، مسئله‌ای مدیریتی. این تصور که می‌توان به‌سادگی همه خدمات را بررسی کرد و آنها را در دو دسته ارزش افزوده سفارشی (تعرفه قابل دریافت) و سایر خدمات (که تعرفه از آنها گرفته نمی‌شود) قرار داد، نادرست است. مدیران نقش اداره‌کننده و توسعه‌ای را ایفا می‌کنند. نقش دوم، به مشخصات خدمات عرضه‌شده و به مسئله تأمین مالی آنها مربوط می‌شود. به عبارت دیگر می‌توان گفت نامتمرکز کردن مسئولیت بودجه‌ای، باید با تفویض اختیار برای افزایش درآمد از راه ارائه خدمات جدید همراه باشد؛ البته باید مدیران بتوانند ضرورت خدمات نوین را با توجه به هدف‌های هریک توجیه کنند. این تحولات باید:

- تحویل خدمات را بهبود دهد و استفاده از خدمات نوین را تشویق کند و آن را محدود نکند
- از به‌کارگیری تبعیض علیه گروه‌های اولویت‌دار پرهیز کند
- از کم‌رنگ کردن ویژگی‌های خدمات یا تغییر هدف‌های آنها دوری کند
- همواره از اجبار برای پرداخت تعرفه یا مستثنا کردن کسانی که در گذشته از خدمات بهره می‌برده‌اند، به دلیل تغییر ترتیبات تأمین مالی دور باشد.

نمودار ۱: گونه‌شناسی کمک بدون عوض دولت به مقامات محلی



۱-۴-۱- کمک دولت به شهرداری

در بسیاری از کشورهای جهان، کمک دولت مرکزی به شهرداری‌ها امری متداول است و این کمک‌ها به اشکال مختلف انجام می‌شود. در این قسمت درباره انواع کمک‌های دولت به شهرداری‌ها و پیامدهای اقتصادی آن بحث می‌شود.

۱-۴-۱- انواع کمک‌های بلاعوض دولت به شهرداری‌ها

کمک دولت به شهرداری می‌تواند به صورت کمک عمومی (نامشروط، غیرانتخابی) یا کمک مشخص (مشروط یا انتخابی) باشد (نمودار ۱). کمک عمومی، برای تأمین مالی انواع خدماتی که شهرداری ارائه می‌دهد به کار می‌رود. از این‌رو، این کمک‌ها نامشروط نامیده می‌شوند. کمک بدون عوض مشخص، برای تأمین خدمات مشخص یا پروژه معین پرداخت می‌شود و تنها می‌توان آن را برای همان خدمت یا پروژه هزینه کرد؛ به همین دلیل، این نوع کمک‌ها را مشروط، انتخابی یا «تخصیص‌یافته» نیز می‌گویند. در جایی که دولت بخواهد شهرداری را به ارائه خدمات مدنظر خود یا انجام پروژه‌هایی که از دید او اولویت دارند وادار کند، به کمک‌های انتخابی متوسل می‌شود.

کمک مشخص را می‌توان به صورت مبلغ مقطوع یا درصدی از هزینه شهرداری پرداخت کرد. در این حالت، کمک مالی می‌تواند سقف معین یا نامحدودی داشته باشد.

به این صورت، کمک‌های همگانی می‌تواند به صورت مقطوع یا وابسته به میزان تلاش مالیاتی شهرداری باشد. در این صورت، هر قدر درآمد مالیاتی شهرداری بیشتر باشد، کمک بدون عوض بیشتری از دولت دریافت خواهد کرد. کمک بدون عوض همگانی نیز مانند کمک مشخص می‌تواند سقف معین یا نامحدودی داشته باشد.

۱-۴-۲- اهداف کمک‌های دولت به شهرداری‌ها

این کمک‌ها برای دستیابی به یک یا چند هدف زیر پرداخت می‌شوند:

- برای تأمین مالی خدماتی که شهرداری از سوی دولت تأمین می‌کند
- برای تشویق تأمین خدماتی که اثرات سرریز درخور توجهی دارند
- برای تأمین مالی خدمات مدنظر دولت مرکزی، با رعایت استانداردهای لازم (این گونه یاری را «کمک حمایتی دولت به درآمد شهرداری» می‌نامند).

این گونه کمک‌ها برای دستیابی به عدالت افقی و عمودی، از راه طرح‌های برابرسازی مالی داده می‌شوند. عدالت افقی بر این پایه استوار است که باید با کسانی که وضعیت یکسانی دارند، رفتاری برابر صورت گیرد. عدالت عمودی نیز به این معنی است که با کسانی که در گروه‌های درآمدی متفاوتی جای دارند، بر پایه توان پرداخت آنها رفتار شود. به عبارت دیگر، پس از ارائه کمک دولت، وضعیت افراد فقیرتر بیش از افراد توانگر بهبود یابد.

کمک‌های بدون عوض همگانی را می‌توان برای محدودکردن مالیات محلی؛ به‌ویژه در وضعیتی که شهرداری متکی بر مالیات واحد غیرتصادفی است که به بخش کمی از ساکنان شهر تعلق می‌گیرد، به کار برد. پرداخت کمک به صورت همگانی، این امکان را به شهرداری می‌دهد که آزادی عمل بیشتری در تخصیص منابع خود برای مصارف گوناگون داشته باشد.

۱-۴-۳- اثرات کمک‌های بلاعوض دولت

کمک‌های دولت از راه افزایش درآمد واقعی شهروندان (اثر درآمدی)

با کاهش قیمت نسبی خدمات شهرداری (اثر جانشینی)، موجب افزایش خدمات شهرداری می‌شود. در هر حال، شهروندان بر پایه درآمدشان و کشش‌های قیمتی تقاضای رفتار خواهند کرد؛ چون با اعطای کمک، درآمد واقعی افزایش می‌یابد و تقاضای بیشتری برای کالاها و خدمات بخش خصوصی پدید خواهد آمد؛ البته این کار زمانی رخ می‌دهد که اثر درآمدی بیشتر از اثر جانشینی باشد (زیرا در اینجا قیمت نسبی محصولات بخش خصوصی افزایش می‌یابد). بنابراین هنگامی که کمک بدون عوض با هدف تشویق مخارج دولت محلی داده می‌شود، می‌تواند موجب افزایش مخارج مردم روی کالاهای بخش خصوصی و کاهش مالیات شهرداری شود. در اینجا سه مفهوم کلیدی وجود دارد:

افزایش مستقیم خالص: در جایی رخ می‌دهد که کمک (خواه همگانی یا مشخص) مخارج خدماتی‌ای را تأمین مالی کند که در نبود کمک، آن خدمات عرضه نمی‌شد. این اغلب هدف اصلی کمک است

افزایش غیرمستقیم خالص: زمانی رخ می‌دهد که کمک مشخص، موجب افزایش مخارج شهرداری روی خدماتی به‌جز خدمت پشتیبانی‌شده از سوی آن کمک بدون عوض شود. این را می‌توان پیامد ناخواسته کمک بدون عوض مشخص دانست

جابه‌جایی: در زمانی رخ می‌دهد که به‌جای آنکه کمک موجب کاهش مالیات شهرداری در زمان حال یا آینده شود، صرف هزینه روی خدمات اضافی شود. کمک‌های بدون عوض عمومی را می‌توان برای محدودکردن مالیات محلی؛ به‌ویژه در جایی که شهرداری متکی بر یک مالیات واحد است، به کار برد که اثر آن غیرتصادفی بوده و به گستردگی میان ساکنان شهر پخش نشده است.

اگر اثر افزایش خالص مستقیم کمتر از صد درصد و بیش از صفر درصد باشد، آمیزه‌ای از هر سه حالت بالا امکان‌پذیر خواهد بود. از این‌رو، روشن است اگر دولت مرکزی به شهرداری‌ها کمک بدون عوض بدهد، نمی‌تواند مطمئن باشد این کمک واقعا صرف خدمات شهری مدنظر دولت خواهد شد. در پیش‌بینی این الگوی نئوکلاسیک، خواه یک کمک بدون عوض مقطوع به رأی‌دهنده میانی یا به شهرداری محل سکونت او پرداخت شود، تغییری به وجود نخواهد آمد. این به آن دلیل است که فرض می‌شود تصمیمات شهرداری ترجیحات کامل رأی‌دهنده منفرد را بازتاب می‌دهد. پرداخت کمک مقطوع به شهرداری، به آن معنی است که به‌طور غیرمستقیم این مبلغ به رأی‌دهنده میانی پرداخت شده است. در هر دو حالت، این رأی‌دهنده است که درباره تخصیص این مبلغ میان محصولات بخش عمومی (خدمات شهری) و خصوصی تصمیم خواهد گرفت.

گفتنی است هرگاه کمک دولت وابسته به سطح تلاش باشد (خواه این کمک همگانی باشد یا مشخص)، پیش‌بینی این مدل متفاوت خواهد بود. در این حالت، رأی‌دهنده میانی هر چه بیشتر روی محصولات شهرداری هزینه کند، کمک بدون عوض بیشتری به شهرداری تعلق خواهد گرفت.

کمک مشخص و نامحدودی که به صورت درصدی از هزینه شهرداری پرداخت می‌شود، بیش از کمک بدون عوض مشخص مقطوع، موجب افزایش هزینه برای خدمات مشمول کمک می‌شود. این تحلیل به پیروی از روش King (1954) و Jackson and Brown (1990) و Callisand Jones انجام می‌گیرد.

به‌طور کلی انتظار می‌رود کمک بدون عوض دولت به شهرداری موجب افزایش مخارج شهرداری برای خدمات شهری یا موجب کاهش مالیات محلی شود. با فرض پایایی دیگر عوامل، چند براینداز نظریه کمک بدون عوض به دست می‌آید:

آن تشریح و تلاش شد معیارهای علمی مناسبی برای طراحی نظام مطلوب درآمدهای شهرداری‌ها ارائه داده شود. مباحث این گزارش چهار موضوع محوری زیر را پوشش می‌دهد:

۱- مبانی نظری عدم تمرکز مالی: بر اساس نظریه فدرالیسم مالی، دولت‌های محلی در سطوح مختلف، میزان کارآمدی از کالاهای عمومی را عرضه می‌کنند که منافع آن عاید سکنه قلمروی جغرافیایی این دولت‌ها می‌شود. این پیامد به‌عنوان انطباق کامل جغرافیایی یا به‌گفته اولسون برابری مالی نامیده می‌شود.

۲- اقتصاد مالیات محلی: مالیات محلی، مالیاتی است که مقام محلی نرخ یا پایه آن را مشخص می‌کند و عواید حاصل از آن را برای مقاصد خاص خود نگه می‌دارد. مالیات محلی که در کشور ما عوارض شهرداری نام گرفته، برای تأمین مالی یارانه‌هایی به کار می‌رود که شهرداری‌ها آن را برای خدمات عمومی، خدمات دارای پیامدهای بیرونی مثبت و خدمات ارزشمند می‌پردازند.

۳- اقتصاد بهای خدمات شهرداری
اخذ بهای خدمات شهری (تعرفه) می‌تواند کارکردهای بسیار متنوعی داشته باشد و تنها در خدمت کارایی تخصیصی نیست. این کارکردها عبارت‌اند از: افزایش درآمد، پوشش هزینه‌ها، برآورده کردن اهداف مالی یا نرخ بازده مورد نیاز برای دارایی‌ها، کنترل استفاده بی‌رویه از خدمات شهری، هدفمند کردن یارانه‌ها و تعقیب هدف عدالت توزیعی.

۴- اقتصاد کمک دولت مرکزی به شهرداری‌ها
کمک دولت به شهرداری می‌تواند به صورت کمک عمومی (غیرمشروط، غیرانتخابی) یا به صورت کمک مشخص (مشروط یا انتخابی) باشد. کمک بلاعوض مشخص برای تأمین خدمات مشخص یا پروژه معین پرداخت می‌شود؛ به همین دلیل، این نوع کمک‌ها را مشروط، انتخابی یا تخصیص یافته نیز می‌گویند. در جایی که دولت بخواهد شهرداری را به ارائه خدمات مدنظر خود یا انجام پروژه‌هایی که از نظر اولویت دارند، ترغیب کند، به کمک‌های انتخابی متوسل می‌شود.

۲- آسیب‌شناسی نظام درآمدی شهرداری تهران

عنوان بند ۲ این گزارش عبارت است از: «آسیب‌شناسی نظام درآمدی شهرداری تهران». دقیق‌تر آن است که مطالب این قسمت از تحقیق، فراتر از شهرداری تهران است و می‌توان گفت ناظر به آسیب‌شناسی نظام درآمدی شهرداری‌ها در کل کشور است؛ با این تفاوت که موارد مثال و مصادیق آن مربوط به شهرداری تهران است. این قسمت از گزارش تحقیق، خود به ۱۰ جزء فرعی به شرح زیر طبقه‌بندی شده است:

۱. ابتدا توزیع غیرشفاف وظایف میان سطوح مختلف دولت در ایران مطرح شده است
۲. سپس محدود کردن اختیارات شوراهای شهر در وضع و وصول عوارض و بهای خدمات شهری از سوی وزارت کشور تشریح شده است
۳. آنگاه به کوتاهی دولت و مجلس در تنظیم قوانین مناسب برای طراحی نظام مالی شهرداری‌ها پرداخته‌ایم. الزام شهرداری‌ها به خودکفایی مالی در زمان جنگ، خود عامل مهمی در روی آوردن شهرداری‌ها به فروش تراکم و مقررات کاربری اراضی شهری بود. دهه ۷۰ بدون تصویب قانون مهمی برای اصلاح نظام درآمدی شهرداری‌ها گذشت. در دهه ۱۳۸۰ ابتدا با تصویب قانون تجمیع عوارض و سپس قانون مالیات بر ارزش افزوده، گام‌هایی در راستای بهبود درآمد

نخست آنکه کمک عمومی مقطوع و کمک مشخص مقطوع اثر یکسانی بر مخارج شهرداری خواهند داشت. به دلیل آنکه این دو تنها اثر درآمدی دارند

- دوم آنکه کمک‌های بدون عوض نامحدودی که به صورت درصدی از هزینه شهرداری پرداخت می‌شوند، در مقایسه با کمک هم‌ترازی که به صورت مقطوع پرداخت می‌شود، تأثیر بیشتری بر مخارج شهرداری خواهند داشت؛ چراکه این‌گونه کمک‌ها، هم اثر جانشینی دارند و هم اثر درآمدی

- سوم آنکه اثر کمک‌های عمومی مقطوع بر مخارج شهرداری مانند اثر افزایش درآمد جامعه بر مخارج شهرداری است.

با این همه، باید توجه داشت که دستگاه پرداخت‌کننده کمک اغلب هدف‌های چندگانه و گاه ناسازگاری را دنبال می‌کنند که در میان آنها، هدف افزایش مخارج شهرداری می‌تواند کمترین اولویت را داشته باشد. با وجود ترجیح اقتصاددانان برای همخوانی تصمیمات مربوط به مخارج شهرداری و سطوح مالیات محلی (برای بهبود کارایی تخصیصی)، احتمال ندارد تغییرات سطوح مالیات محلی از سالی به سال دیگر، تنها بازتابی از مخارج شهرداری باشد. به این مقصود تنها زمانی می‌توان دست یافت که کمک بدون عوض به صورت کامل از بین رفته باشد.

اگر از هدف یکسان‌سازی مخارج سرانه شهرداری‌ها کاملاً چشم‌پوشیم (یا چنین کاری بر حسب کل مخارج شهرداری‌ها ناچیز باشد)، این پرسش مطرح می‌شود که چرا باید کمک بدون عوض پرداخت شود؟ در این صورت، کمک‌های بدون عوض مشخص، هنوز کارکردی خواهند داشت و موجب گسترش خدمات معینی برای خنثی کردن شکست بازار خواهند شد؟ به‌جز این مورد، تنها توجیه برای پرداخت کمک بدون عوض دولت، آن است که این کمک‌ها در گذشته همواره پرداخت می‌شده‌اند و مالیات محلی به‌عنوان تنها منبع تأمین مالی انواع خدمات شهرداری، کافی نیست و این خود گویای آن است که راه حل حسابدهی محلی نه در شکل کمک بدون عوض، بلکه در شکل مالیات‌بندی محلی نهفته است.

تأمین مالی کامل هزینه‌های شهرداری از راه مالیات محلی موجب برانگیختن حسابدگی محلی به دلیل خود آن خواهد بود؛ زیرا در این صورت ضابطه شکست بازار و اثر سرریز نادیده گرفته می‌شود. این کار به قیمت نادیده گرفتن استانداردهای پذیرفتنی از دید اجتماعی برای خدمات همگانی در همه بخش‌های کشور نیز تمام خواهد شد.

گفتنی است اگر نسبت کمک بدون عوض به مالیات‌های محلی به میزان درخور توجهی بالا باشد، مسئله حسابدگی زیر سؤال می‌رود. همچنین نباید میان اعطای کمک بیشتر دولت با دستیابی به برابری بیشتر در مخارج سرانه نیازها و منابع، آشفتگی پدید آید. کمک بیشتر دولت مرکزی می‌تواند به حسابدگی کم محلی و قدرت کمتر شهرداری برای به‌کارگیری تشخیص‌های سیاستی مستقل بینجامد.

سرانجام باید توجه داشت اقتصاددانان نئوکلاسیک چنین استدلال می‌کنند که آزمون حقیقی حسابدگی محلی از راه آزادی انتخاب در چارچوب نظام بازار رقابتی صورت می‌گیرد؛ نه از راه مصرف اجباری خدمات شهرداری و پرداخت اجباری هزینه آن.

وضع و گرفتن بهای خدمات همراه با امکان درخور توجه برای بیرون شدن از شمول خدمات، از دید کارایی بر کمک‌های بدون عوض دولت و مالیات محلی مرجح است.

۱-۵- نتیجه‌گیری

در این گزارش، مبانی نظری مالیه محلی با تأکید بر منابع درآمدی

شهرداری‌ها برداشته شد؛ اما تجربه نشان داد این تدابیر کفایت نکرده است. دولت با وجود الزام قانونی برنامه پنجم نیز در زمینه تهیه و تقدیم لوایح لازم به مجلس شورای اسلامی کوتاهی کرد و در دوره برنامه ششم با ارائه لایحه جدید مالیات بر ارزش افزوده و احکام قانون برنامه ششم، عزم خود را برای کاهش منابع درآمدی شهرداری‌های کلان‌شهرها به نفع شهرهای کوچک نشان داد.

۴. موضوع دیگری که به تفصیل به آن پرداخته شده، عبارت است از فروش تراکم و تغییر کاربری هم‌زمان با نقض ضوابط طرح‌های توسعه شهری در شهرداری تهران. به این دلیل که سابقه این امر به بعد از جنگ ایران و عراق بازمی‌گردد، در این بند درباره مناقشات و اختلاف‌نظرهای شهرداری تهران با شورای عالی شهرسازی و معماری بر سر اجرای طرح ساماندهی شهر تهران در دهه ۷۰ و طرح جامع و تفصیلی جدید شهر تهران در نیمه دوم دهه ۸۰ و نیمه اول دهه ۹۰، به تفصیل بحث می‌شود. این شیوه تأمین درآمد، آفت‌هایی جدی از نظر جمعیت‌پذیری شهر تهران، کاهش امنیت و کارایی این شهر داشته است که در اینجا به اجمال آنها را وارسی کرده‌ایم.

۵. موضوع بهای خدمات شهری از جمله مباحث مهمی است که در این بند به آن پرداخته‌ایم. برای این منظور، نحوه عمل شهرداری و شورای شهر تهران در قیمت‌گذاری بهای خدمات پسماند، مترو، اتوبوس و حفاری عرضی و طولی معابر به سفارش شرکت‌های مسئول زیرساخت‌های شهری، محل بحث قرار گرفته است. در همین بند، نوسانات اختلال‌زای کمک‌های بلاعوض جاری و سرمایه‌ای دولت به دو شرکت مهم بهره‌برداری مترو تهران و اتوبوس‌رانی تهران نیز به بحث گذاشته شده است.

۶. فقدان ضوابط و نهادهای قانونی لازم برای مراجعه شهرداری تهران به بازارهای مالی به منظور تأمین مالی سرمایه‌گذاری‌های عمرانی، موضوع مهم دیگری است که در اینجا به آن پرداخته‌ایم.

۷. شهرداری‌ها به اقتضای ماهیت کار خود، معمولاً اموال غیرمنقول بسیاری را در اختیار دارند. نحوه مدیریت این اموال و فروش آنها در مواقع نیازمندی مالی، از موضوعاتی است که اطلاعات آماری و تحلیلی اندکی درباره آنها وجود دارد. نارسایی‌های موجود درباره ارزش‌گذاری و فروش اموال شهرداری تهران، در این قسمت محل بحث قرار گرفته است.

بالاخره در قسمت پایانی بند ۲، موضوع کارایی‌نداشتن شهرداری تهران را در تشخیص و وصول درآمد عوارض نوسازی و پسماند، تحلیل کرده‌ایم.

۲-۱- توزیع غیرشفاف وظایف میان سطوح مختلف دولت

در بند (۱) گزارش تحقیق، نظریه‌های جدید فدرالیسم مالی به تفصیل مطرح شد و چنین نتیجه‌گیری شد که بر اساس نظریه فدرالیسم مالی، دولت‌های محلی در سطوح مختلف، میزان کارآمدی از کالاهای عمومی را عرضه می‌دارند که منافع آن عاید سکنه قلمروی جغرافیایی این دولت‌ها می‌شود. این پیامد به‌عنوان انطباق کامل جغرافیایی یا به گفته اولسون (Olson) برابری مالی نامیده می‌شود.

امروز عدم تمرکز مالی و اداری در بسیاری از کشورهای پیشرفته و در حال توسعه جهان، در دستور کار دولت‌ها قرار گرفته است؛ اما در ایران به دلیل تمرکز سیاسی و اداری، تقسیم کار میان سطوح مختلف دولت (شامل دولت ملی، استانی و محلی) به‌درستی صورت نگرفته است. تمرکزگرایی خصلت عمده دولت‌های غیردموکراتیک در ایران و جهان است؛ اما اتکای دولت به درآمدهای نفتی در دوره قبل و بعد از

انقلاب، به این مسئله ابعاد وسیع‌تری داده است. در دوره بعد از انقلاب، با وجود تشکیل شوراهای اسلامی شهر و ده، استقلال شهرداری‌ها به‌عنوان نهاد سیاسی و اداری محلی، هرگز در مرکز توجه قانون‌گذار نبوده است. در این دوره، هر چند سیاست‌هایی در راستای واگذاری برخی از وظایف دولت مرکزی و استانی به شهرداری‌ها در قوانین مصوب مجلس اتخاذ شد؛ اما در عمل این تدابیر راه به جایی نبرده و در عمل منشأ اثر مشخص و مفیدی نبوده است. در زیر به این موضوع پرداخته‌ایم.

۲-۱-۱- سابقه تاریخی شهرداری‌ها و عدم تمرکز در ایران

فعالیت شهرداری‌ها در ایران به شکل نوین بی‌تردید مربوط به دوره بعد از مشروطه است. فعالیت شهرداری تهران با تصویب قانون بلدیة در دوره اول مجلس شورای ملی در سال ۱۲۸۶ هجری شمسی آغاز شد. پس از تصویب قانون بلدیة، تا سال ۱۳۰۴؛ یعنی آغاز سلطنت پهلوی اول، در مجموع ۱۶ شهرداری در ایران تأسیس شد. در دوره سلطنت رضاشاه، تأسیس شهرداری‌ها سرعت گرفت؛ به طوری که تا پایان سلطنت وی، بالغ بر ۱۳۶ شهرداری در کشور تأسیس شد.

در عمل، برخی از بخش‌های قانون بلدیة (۱۲۸۶ هجری شمسی) به‌طور کلی به مرحله اجرا درنیامد و برخی دیگر به صورتی ناقص تحقق پیدا کرد و با مشکلاتی روبه‌رو شد. علت آن بود که نه مردم و نه دولت، هیچ‌یک آمادگی لازم را برای تحقق این قانون نداشتند. مقارن با تصویب این قانون، قوانین دیگری نیز به تصویب رسید؛ ابتدا قانون انجمن‌های ایالتی و سپس قانون تشکیل ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام؛ اما به دلایلی چند، جریان عادی و تکامل تدریجی حرکت به سوی شکل‌گیری نظام دموکراتیک متوقف یا با مشکلاتی فراوان مواجه شد.

شهرداری‌ها در این دوره، سازمانی کاملاً دولتی بودند. در سال ۱۳۰۹، قانون بلدیة لغو و قانون جدیدی تصویب شد که در آن بر وابستگی مالی، اداری و اجرائی شهرداری‌ها به دولت و بودجه دولتی تأکید شده بود. به موجب ماده ۴ قانون اخیر «رئیس اداره بلدیة که از طرف وزارت داخله معین می‌شود، مسئول اجرای دستور اصلاحات بلدی است که از طرف دولت و انجمن بلدیة تصویب شده باشد».

بعد از جنگ جهانی دوم نیز تغییراتی در قوانین اداره شهرها به وجود آمد. در سال ۱۳۲۸ قانون جدیدی تصویب شد؛ در این قانون، تغییراتی در شرایط تعیین شهردار، حقوق و مزایای او و همچنین واگذاری برخی اختیارات تازه به انجمن‌های شهر ایجاد شده بود. در سال ۱۳۳۱ در لایحه الحاقی به قانون سال ۱۳۲۸، اختیارات انجمن‌های شهر و قدرت مردم افزایش یافت. از سال ۱۳۳۲ به بعد، بنا بر دلایل سیاسی، تغییراتی در قانون سال ۱۳۳۱ ایجاد شد که در نهایت منجر به کاهش قدرت مردم شد.

با تصویب قانون شهرداری‌ها در سال ۱۳۳۴، وظایف محلی گسترده‌ای به این مؤسسات محول شد؛ اما با افزایش درآمدهای نفتی (که موجب افزایش اقتدار مالی و سیاسی دولت مرکزی شد) و کمبود شدید منابع درآمدی شهرداری‌ها، انجام بسیاری از وظایف استانی و محلی بر دوش دولت مرکزی قرار گرفت و بخش مهمی از وظایف شهرداری‌ها در طول زمان، بر اساس قوانین بعدی به دستگاه‌های دولتی و شرکت‌های دولتی تازه تأسیس محول شد.

علاوه بر این، در دوران قبل از انقلاب، دو قانون مهم به تصویب رسید:

قانون نوسازی و عمران شهری (مصوب سال ۱۳۴۷) با این هدف

بعد از تصویب قانون شوراهای، مهم‌ترین تحولی که در زمینه تمرکززدایی در دوره بعد از انقلاب صورت گرفت، در برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی یعنی سال‌های ۱۳۷۹-۱۳۸۳ به وقوع پیوست. در این دوره، شورای برنامه‌ریزی استان‌ها شکل گرفت، خزانه معین در استان‌ها تشکیل شد، بخشی از درآمدهای مالیاتی دولت به استان‌ها اختصاص یافت و بالاخره وظایف دستگاه‌های آموزش و پرورش و بهداشت و درمان به استان‌ها انتقال یافت.

همچنین در این دوره مقرر شد بخشی از وظایف دولت همراه با بودجه مربوطه به شهرداری‌ها محول شود. در قانون برنامه سوم موادی گنجانیده شده که وظایف شهرداری‌ها را بسط می‌دهد و اعمال سیاست‌های جدیدی را از سوی شهرداری‌ها ایجاب می‌کند. این موارد با آنکه در برنامه چهارم توسعه اقتصادی و اجتماعی نیز عیناً یا با تغییراتی اندک درج شد؛ اما در عمل ناکام ماند.

یکی از تحولات مهمی که در دوره بعد از انقلاب صورت گرفت، قرارگرفتن شهرداری‌ها در شمار سازمان‌های عمومی غیردولتی بود. ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور، مصوب اول شهریور سال ۱۳۶۶، در تعریف این مؤسسات مقرر کرده: مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی از نظر این قانون، واحدهای سازمانی مشخصی هستند که با اجازه قانون، به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد تشکیل شده یا می‌شوند. فهرست این قبیل مؤسسات و نهادها با توجه به قوانین و مقررات مربوطه، از طرف دولت پیشنهاد و به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید.

فهرست این قبیل مؤسسات و نهادها به موجب تبصره‌ای در ۱۹ تیرماه سال ۱۳۷۷ به تصویب رسید که بر اساس آن، ۱۰ سازمان و مؤسسات وابسته به آنها به‌عنوان مؤسسات عمومی غیردولتی شناخته شدند: ۱- شهرداری‌ها ۲- بنیاد جانپازان انقلاب اسلامی ۳- هلال احمر ۴- کمیته امداد امام خمینی ۵- بنیاد شهید و امور ایثارگران ۶- بنیاد مسکن انقلاب اسلامی ۷- کمیته ملی المپیک ۸- بنیاد ۱۵ خرداد ۹- سازمان تبلیغات اسلامی ۱۰- سازمان تأمین اجتماعی. همچنین به موجب مصوبه مجلس شورای اسلامی، جهاد دانشگاهی، بنیاد امور بیماری‌های خاص و سازمان دانش‌آموزی جمهوری اسلامی ایران نیز به فهرست قانون مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی الحاق شدند.

در تعریف قانون محاسبات عمومی کشور، سازمان غیردولتی به صورت مطلق تعریف شده است؛ اما در ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۸ بهمن ۱۳۸۶ آمده است: مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی، واحد سازمانی مشخصی است که استقلال حقوقی دارد و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از ۵۰ درصد بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین می‌شود و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارند.

در قوانین کشورهای صنعتی اروپا و ایالات متحده، شهرداری‌ها در زمره نهادهای دولت محلی قرار دارند که مطابق قانون بخشی از وظایف دولت را در محدوده جغرافیایی معین (شهر یا روستا) انجام می‌دهند. به همین دلیل، گاه از واژه municipal government برای آنها استفاده می‌شود. متأسفانه در ایران قانون‌گذار از روی بی‌اطلاعی تعدادی سازمان و مؤسسه را که وظایف غیرمتجانسی را انجام می‌دهند، تحت عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی طبقه‌بندی کرده است. برای مثال، کمیته امداد امام خمینی، بنیاد شهید و امور ایثارگران، بنیاد ۱۵ خرداد و سازمان تأمین اجتماعی وظایف رفاه اجتماعی (شامل وظایف حمایتی و بازنشستگی) را انجام می‌دهند.

تصویب شد که از محل عواید حاصل از عوارض املاک و اراضی شهری، هزینه نوسازی شهرها تأمین شود؛ اما در عمل به واسطه تعیین اداری قیمت املاک شهری که بسیار کمتر از ارزش بازاری آن بود، منابع مالی لازم برای این منظور فراهم نشد.

بر اساس ماده ۷ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران (مصوب سال ۱۳۵۱)، شهرداری‌ها مکلف به اجرای مصوبات این شورا شدند. در واقع شورای عالی شهرسازی و معماری، مرجع قانونی تصویب طرح‌های جامع و تفصیلی شهرها شد.

در دوره قبل از انقلاب، در بسیاری از شهرهای ایران از جمله تهران، با آنکه انجمن‌های شهر تشکیل شدند؛ چون اعضای این انجمن‌ها به روش دموکراتیک از سوی مردم انتخاب نشده بودند و اختیارات انجمن‌ها محدود بود، آنها نتوانستند منشأ اقدامات مؤثری در راستای بهبود رفاه شهروندان باشند. در آن دوره، شهرداران مدیران مطلق العنان شهر بودند.

در دهه ۱۳۵۰، هر چند دولت با ایجاد سازمان برنامه استان‌ها و انتقال بخشی از وظایف خود به استان‌ها، در جهت عدم تمرکز اداری گام برداشت؛ اما سیاست‌های دولت در قبال شهرداری‌ها بلا تغییر باقی ماند. در دوره قبل از انقلاب اسلامی، شهرداری‌ها را اساساً وزارت کشور راهبری و هدایت می‌کرد و در غیاب انجمن‌های شهر، وزیر کشور به نیابت از آنها تصمیماتی را در حوزه درآمدی شهرداری‌ها اتخاذ و به آنها ابلاغ می‌کرد. شایان ذکر است در آن دوره تقریباً همه شهرداری‌های کشور به کمک‌های بلاعوض جاری و عمرانی دولت وابسته بودند و درآمدهای حاصل از عوارض محلی، بهای خدمات و اجاره و فروش زمین و ساختمان و سایر منابع درآمدی شهرداری‌ها، تکافوی مخارج جاری و سرمایه‌ای آنها را نمی‌کرد.

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، با توجه به تغییر نظام سیاسی کشور، در قانون اساسی بر اداره شورایی کشور تأکید شد. مطابق اصل ۱۰۰ قانون اساسی (برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی و آموزشی) و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند. اما با شروع جنگ عراق و ایران، شرایطی پیش‌روی کشور قرار گرفت که به جای تداوم راه توسعه کشور از تمرکز محوری به عدم تمرکز، این روند در عمل متوقف و دولت و کارکردهای آن به مسیر تمرکزگرایی سوق داده شد.

با پایان جنگ، توجه به رویکردهای عدم تمرکز در برنامه‌های اول تا پنجم توسعه (۱۳۶۸-۱۳۹۴) با شدت و ضعف ادامه داشته است. در این دوره نیز پذیرش رویکردهای عدم تمرکز به دلیل برخورداری دولت‌ها از درآمدهای نفتی با تأخیر بسیار و با کندی صورت گرفته است.

در سال ۱۳۷۵ «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران» به تصویب مجلس شورای اسلامی و سپس تأیید شورای نگهبان رسید و قانون یادشده در تاریخ ۷۵/۴/۱۱ از طرف رئیس‌جمهور برای اجرا به وزارت کشور ابلاغ شد. این قانون دارای پنج فصل، ۹۴ ماده و ۵۱ تبصره است. فصل اول قانون، تشکیلات شوراهای را بررسی می‌کند. فصل دوم آن درباره انتخابات (شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان) و فصل سوم درباره وظایف شوراها (برحسب سطح تشکیلاتی در روستا، بخش و شهر) است. فصل چهارم درباره رسیدگی به تخلفات و بالاخره فصل پنجم سایر مقررات را پوشش داده است.



۲-۱-۲- وظایف قانونی شهرداری تهران

با توجه به مندرجات قانون شهرداری ها مصوب سال ۱۳۳۴ و اصلاحات بعدی آن و نمودار سازمانی شهرداری تهران، اهم وظایف شهرداری تهران را می توان به طور خلاصه شامل موارد زیر دانست:

وظایف شهرداری در حوزه شهرسازی و معماری:

- اداره حریم شهر
- اجرای ضوابط کاربری اراضی و ساخت و ساز در محدوده شهر
- مطابق طرح های جامع و تفصیلی مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری
- تدوین ضوابط، نظارت و صدور پروانه ساختمانی در شهر
- نظارت بر رعایت مقررات ساختمانی در زمینه جلوگیری از حریق در ساختمان ها و انجام عملیات آتش نشانی در مواقع ضروری
- اجرای طرح های بهسازی سکونتگاه های غیررسمی، بافت های فرسوده شهری و کاربری های نامناسب
- خدمات طرح های آماده سازی زمین

وظایف شهرداری در حوزه حمل و نقل و ترافیک شهر تهران:

- احداث و ترمیم بزرگراه ها، خیابان ها و معابر
- مهندسی ایمنی و ترافیک
- ارائه خدمات کنترل ترافیک
- احداث تونل و ایستگاه های مترو و ترمیم و نگهداری آنها و بهره برداری از راه آهن شهری
- توسعه اتوبوس رانی شهری و مدیریت آن
- اداره ترمینال های مسافربری
- نظارت بر تاکسی رانی تهران

وظایف شهرداری در حوزه ارائه خدمات شهری و محیط زیست

- آتش نشانی و خدمات ایمنی
- مدیریت پسماند
- ایجاد و نگهداری تأسیسات حفاظتی شهر
- ایجاد و اداره آرامستان ها (بهشت زهرا و ...)
- ایجاد و اداره میادین میوه و تره بار
- ایجاد مراکز بهداشتی و درمانی
- ارائه خدمات اجتماعی (نوانخانه، پرورشگاه، شیرخوارگاه، مهدکودک)
- ایجاد فضاهای ورزشی و تفریحی و اداره آنها
- حفاظت از حریم شهر
- ساماندهی صنایع و مشاغل
- توسعه و نگهداری بوستان ها و فضاهای سبز
- زیباسازی شهر

در عمل شهرداری تهران وارد فعالیت هایی شده است که در شمار وظایف آن نیست. بارزترین این موارد عبارت است از ایجاد شرکت خدماتی کالای شهروند، اداره روزنامه همشهری و احداث مساجد. دو مورد اول به خوبی در حیطه کار بخش خصوصی قرار می گیرد و مورد سوم در حوزه کار اوقاف، مراجع تقلید و تشکل ها و هیئت های مذهبی است. در عین حال شهرداری تهران از انجام بسیاری از وظایف قانونی خود فرومانده است؛ از جمله: رعایت مقررات کاربری اراضی و ضوابط ساخت و ساز در شهر، اجرای مقررات زلزله در ساختمان های شهر، بازرسی منظم برج های بلندمرتبه، مراکز آموزشی، درمانی و تجاری از

نظر رعایت مقررات ضدحریق و توسعه حمل و نقل عمومی در شهر.

۲-۱-۳- واگذاری وظایف جدید به شهرداری ها در برنامه سوم

مطابق ماده ۱۳۶ قانون برنامه سوم توسعه (مصوب ۱۳۷۹)، به دولت اجازه داده شد با توجه به توانایی های شهرداری ها، آن گروه از تصدی های مربوط به دستگاه های اجرایی را که ضروری تشخیص می دهد، بر اساس پیشنهاد مشترک وزارت کشور و سازمان امور اداری و استخدامی همراه با منابع تأمین اعتبار ذی ربط به شهرداری ها واگذار کند. همچنین به موجب ماده ۱۳۷ قانون یادشده، دولت مکلف شد در دوران برنامه برای واگذاری بخشی از فعالیت های اجرایی دستگاه های دولتی به شوراهای اسلامی و دستگاه های محلی و مؤسسات و شرکت های غیردولتی اقدام کند.

در ماده ۱۵۶ قانون برنامه سوم تصریح شده بود در راستای استفاده از توانمندی های شوراهای اسلامی شهر و روستا در انجام امور دینی و فرهنگی، شوراهای یادشده علاوه بر وظایف مصرح در قانون تشکیل آنها، موظف به انجام وظایف ذیل باشند:

بررسی مشکلات و نارسایی های فرهنگی، هنری، ورزشی و آموزشی و ارائه پیشنهاد های لازم به مسئولان و مراجع ذی ربط
مساعدت و مشارکت در حفظ و نگهداری بناهای فرهنگی و گلزار شهدا، بهره برداری از مراکز فرهنگی، هنری و ورزشی و تلاش برای جلب همکاری مردم در ایجاد تأسیسات و فضاهای مورد نیاز همکاری در حفاظت از ابنیه و آثار تاریخی، فرهنگی و بافت ها و محوطه های فرهنگی، تاریخی و ممانعت از تغییر کاربری آنها

به موجب ماده ۱۶۱، در شهرهای بیش از ۱۵ هزار نفر جمعیت، شهرداری های کشور می توانند رأسا یا با مشارکت اشخاص حقیقی و حقوقی برای ساخت و بازسازی سینماهای موجود از تسهیلات بانکی استفاده کنند. تأمین زمین مناسب برای ساخت سینما و مجتمع فرهنگی در طرح های توسعه شهری بر عهده شهرداری ها خواهد بود.

شایان ذکر است که در سال ۱۳۸۱ در مصوبه ای از سوی شورای عالی اداری (که با هماهنگی وزارت کشور، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور و برخی دستگاه های اجرایی ذی ربط به عمل آمد) مجموعه ای از فعالیت های قابل واگذاری دولت به شهرداری ها با اولویت بندی دوگانه معرفی شد. در برنامه سوم توسعه و با هماهنگی دستگاه های اجرایی ذی ربط، برخی از این فعالیت ها می توانست به شهرداری ها واگذار شود. در سال ۱۳۸۲ نیز شورای عالی اداری در مصوبه ای، پنج دسته از وظایف شهرداری ها را با اولویت اول از دستگاه های اجرایی مربوطه منتزع و به شهرداری ها واگذار کرد. این فعالیت ها عبارت بودند از:

- ایجاد و اداره کتابخانه ها، سینماها، سالن های نمایش، موزه ها و جز آن

- تأسیس دفاتر و مؤسسات تأسیسات گردشگری
 - ایجاد اداره مجتمع های توریستی، تفریحی و اقامتی
 - حفاظت، احیا و توسعه منابع طبیعی
 - ساخت، تجهیز و نگهداری مراکز بهداشتی و درمانی
- این وظایف باید به حکم قانون به شهرداری ها انتقال می یافت تا محل تفسیرهای متناقض قرار نگیرد.

۲-۱-۴- واگذاری وظایف جدید به شهرداری ها در قانون

تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت

قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، موضوع ماده ۱۵۶ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی است. در قالب این قانون و بر اساس ماده

کم‌رمق گنجانده شده‌اند.

برای مثال، در ماده ۱۷۳ قانون برنامه پنجم توسعه عنوان شده است «دولت مجاز است در طول برنامه نسبت به تهیه برنامه جامع مدیریت شهری به منظور دستیابی به ساختار مناسب و مدیریت هماهنگ و یکپارچه شهری در محدوده و حریم شهرها، با رویکرد تحقق توسعه پایدار شهرها، تمرکز مدیریت از طریق واگذاری وظایف و تصدی‌های دستگاه‌های دولتی به بخش‌های خصوصی و تعاونی و شهرداری‌ها، بازنگری و به‌روزرسانی قوانین و مقررات شهرداری‌ها و ارتقای جایگاه شهرداری‌ها و اتحادیه آنها، اقدام قانونی به عمل آورد»؛ اما دولت در این زمینه اقدام مشخصی انجام نداده است. به موجب ماده ۱۷۴ این قانون، همچنین «شوراهای اسلامی و شهرداری‌ها و سایر مراجع ذی‌ربط» موظف شده بودند «تا پایان سال اول برنامه از طریق تدوین نظام درآمدهای پایدار شهرداری‌ها با اعمال سیاست‌های مشخص شده در قانون اقدام نمایند»؛ اما نه شوراهای اسلامی، نه شهرداری‌ها و نه دولت در این راستا گام مشخصی برداشتند.

۲-۱-۶- مقایسه وظایف شهرداری‌ها در ایران و سایر کشورها

در کشور پیشرفته‌ای مانند ایالات متحده، وظیفه ارائه خدمات اساسی مانند آب، برق و گاز را بخش خصوصی انجام می‌دهد (جدول ۱). شیوه‌ای که شاید در تعداد انگشت‌شماری از کشورهای رواج داشته باشد و نمونه‌ای از تمرکززدایی پیشرفته را نشان می‌دهد؛ اما وظایف بسیار دیگری هم هستند که در کشورهای پیشرفته از سوی سطوح محلی ارائه می‌شوند؛ برای مثال، آموزش ابتدایی و متوسطه جزء خدماتی است که یا صرفاً دولت‌های محلی آن را ارائه می‌دهند یا سطوح محلی به‌شدت با آن درگیرند؛ در حالی که در ایران سطوح محلی دولت، خدمات آموزش تحصیلی را ارائه نمی‌دهند.

خدمات پلیس هم از دیگر وظایفی است که در کشورهای پیشرفته از سوی سطوح ایالتی/استانی یا محلی ارائه می‌شود؛ در حالی که در ایران این طور نیست و خدمات پلیس به‌عنوان زیرمجموعه وظایف امنیتی بر عهده دولت مرکزی است.

در کشورهای پیشرفته، متولی تهیه طرح‌های جامع و تفصیلی شهرها، سطوح محلی دولت است؛ در حالی که در کشور ما این وظیفه بین دولت‌های محلی و دولت مرکزی مشترک است. به این نحو که شهرداری‌ها طرح‌های تفصیلی شهر را تهیه می‌کنند و وزارت راه و شهرسازی مسئول تهیه طرح جامع شهر است؛ اما هر دو این طرح‌ها باید به تصویب شورای عالی معماری و شهرسازی برسند. بنابراین عملاً این نماینده دولت مرکزی است که درباره طرح‌های جامع و تفصیلی سطوح محلی (شهرها) تصمیم‌گیری می‌کند.

وظیفه ارائه خدمات حمل‌ونقل شهری در ایران، صرفاً بر عهده دولت‌های محلی است و دولت مرکزی تنها در قالب کمک‌های بلاعوض، در ارائه این نوع خدمات دخیل است؛ در حالی که در کشورهای پیشرفته تقریباً همه سطوح دولت در آن دخیل‌اند.

مهم‌ترین تمایز تقسیم وظایف در ایران با کشورهای در حال توسعه آسیایی که غالباً از نظام‌های حکومتی بسیطی برخوردارند، وظایفی مانند عرضه آب در شهرها، آموزش تحصیلی ابتدایی، تأمین اجتماعی، توسعه کشاورزی و تهیه طرح‌های جامع و تفصیلی شهرهاست. در کشورهای آسیایی مطالعه‌شده، عرضه آب در سطوح محلی تقسیمات کشوری، از طریق دولت‌های محلی انجام می‌شود؛ در حالی که در کشور ما این وظیفه بر عهده شرکت‌های دولتی فعال در مناطق مختلف

۸۸ آن، در اجرای وظایف اجتماعی دولت به‌ویژه تکالیف ذکر شده در اصول بیست‌ونهم (۲۹) و سی‌ام (۳۰) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و به منظور منطقی‌کردن حجم و اندازه دولت و کاهش تدریجی اعتبارات هزینه‌ای و بهبود ارائه خدمات به مردم و جلب مشارکت بخش غیردولتی و توسعه اشتغال و صرف بودجه و درآمدهای عمومی، وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی عهده‌دار ارائه خدمات اجتماعی، فرهنگی، خدماتی و رفاهی، مجازند برای توسعه کمی و کیفی خدمات خود و کاهش حجم تصدی‌های دولت، نسبت به ارائه خدمات زیر از سوی بخش غیردولتی اقدام کنند:

- آموزش فنی و حرفه‌ای
- آموزش عمومی
- تربیت بدنی
- درمان
- توانبخشی
- نگهداری از سالمندان
- معلولان و کودکان بی‌سرپرست
- کتابخانه‌های عمومی
- مراکز فرهنگی و هنری
- خدمات شهری و روستایی
- ایرانگردی و جهانگردی

در تبصره ۱ بند (د) این ماده آمده است که اولویت اجرای مفاد این ماده با «نهادهای عمومی غیردولتی نظیر شهرداری‌ها و دهیاری‌ها» است.

تعیین سیاست‌های اجرائی، استانداردها، اعمال نظارت دولت بر این‌گونه واحدها با رعایت قوانین مربوطه از سوی بالاترین مقام دستگاه ذی‌ربط انجام خواهد شد. تعرفه ارائه خدمات از سوی بخش‌های غیردولتی یادشده مطابق ضوابط قانونی مربوط تعیین می‌شود و در مواردی که ضابطه قانونی مشخصی وجود ندارد، با پیشنهاد وزیر یا بالاترین مقام دستگاه اجرائی ذی‌ربط، به تصویب شورای اقتصاد خواهد رسید. دولت هم موظف است برای کاهش هزینه‌های جاری و حجم تصدی‌های دولت، برنامه اجرائی این ماده (شامل هدف‌های کمی و میزان صرفه‌جویی در هزینه‌های دولتی و میزان اعتبار مربوط برای پرداخت یارانه‌ها به بخش غیردولتی) را همه‌ساله در لویایج بودجه سنواری منظور کند.

۲-۱-۵- سیاست‌های عدم تمرکز در برنامه‌های پنجم و ششم توسعه

بررسی و مقایسه احکام برنامه پنجم با برنامه‌های اول تا چهارم توسعه در حوزه مدیریت شهری حاکی از آن است که اگرچه در این برنامه در ارتباط با مدیریت شهری و ابعاد آن پیش‌بینی‌های متعددی صورت گرفته است؛ اما برنامه پنجم در حوزه مدیریت شهری ابعاد تحول‌زای محدودی دارد. به نظر می‌رسد پیش‌بینی‌های برنامه پنجم در زمینه مدیریت شهری، فاقد تناسب با ابعاد چالش‌های مدیریت شهری است که خود متأثر از گسترش جریان شهرگرایی و شهرنشینی در کشور است. جالب آنکه برخی موضوعات مطرح‌شده در برنامه‌های پیشین، مانند واگذاری تصدی‌های دستگاه‌های اجرائی به شهرداری‌ها، شوراها، سازمان‌های غیردولتی و محلی (ماده ۱۲۶ برنامه سوم) با وجود تحقق نیافتن کامل، دیگر در برنامه پنجم و ششم گنجانده نشده‌اند و بخش مهمی از رویکردهای برنامه‌های پیشین؛ به‌ویژه در حوزه تمرکززدایی و منطقه‌گرایی، در برنامه پنجم و ششم در چارچوبی بسیار

و تحت نظر دولت مرکزی است. وظیفه ارائه خدمات آموزش ابتدایی نیز یکی دیگر از نقاط تمایز میان ایران و کشورهای بحث شده است. در کشورهای در حال توسعه آسیایی، آموزش از جمله وظایفی است که دولت‌های محلی به همراه سایر سطوح دولتی در ارائه آن سهیم‌اند؛ در حالی که در کشور ما سطوح محلی در ارائه این خدمات هیچ نقشی ندارند (جدول ۲).

در کشورهای آسیایی مطالعه شده، وظایف اجتماعی مانند عرضه مسکن شهری ارزان قیمت بر عهده دولت‌های محلی است؛ اما در کشور ما این وظیفه بر عهده دولت مرکزی است. جالب است که وظیفه توسعه کشاورزی در سه کشور چین، هند و اندونزی بر عهده دولت محلی است؛ اما در کشور ما این وظیفه در حوزه وظایف دولت مرکزی قرار دارد و فعالیت‌های تمرکز دایی در آن، فقط تا سطح منطقه‌ای پیش رفته است. در کشورهای در حال توسعه آسیایی مانند کشورهای پیشرفته، سطوح محلی دولت، تهیه کننده طرح‌های جامع و تفصیلی شهرها هستند.

در جهان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها در شمار نهادهای بخش عمومی طبقه بندی می‌شوند؛ به همین دلیل اطلاق دولت محلی به آنها، برآزنده این سطح از دولت است. افزون بر این، سایر نهادهای دولت محلی مانند نواحی آموزش و پرورش در ایالات متحده نواحی آموزش ابتدایی و متوسطه (school districts) نیز از نهادهای دولت محلی به شمار می‌روند. به این ترتیب دو تفاوت عمده را میان ایران و جهان در این باره می‌توان ملاحظه کرد:

اول آنکه در ایران بر اساس قوانین موجود، شهرداری‌ها و دهیاری‌ها در شمار نهادهای عمومی غیردولتی طبقه بندی می‌شوند.

دوم آنکه در ایران در سطح محلی فقط شهرداری‌ها و دهیاری‌ها هستند که زیر نظر شوراهای اسلامی شهر و ده فعالیت می‌کنند.

نکته دیگر این است که در کشورهای دیگر، اعم از اینکه دارای دولت فدرال یا بسیط باشند، از نظر تقسیمات کشوری سازمان‌های دولتی ذیل دولت فدرال و ایالت‌ها (ذیل دولت ملی و استانی در دولت‌های بسیط) دولت محلی تلقی می‌شوند. در کشورهای پیشرفته، دولت‌های محلی عموماً بر اساس دموکراسی و از طریق شوراهای محلی اداره می‌شوند؛ در حالی که در ایران اختیارات شوراهای اسلامی شهر و ده در وزارت کشور محدود شده است. این دولت‌های محلی وظایفی بر عهده دارند که در ایران غالباً در چارچوب سلسله مراتب اداری - جغرافیایی تعریف شده است. این پرسش مطرح می‌شود که اگر سیاست عدم تمرکز در پیش گرفته شود، تا چه حد می‌توان ترتیبات نهادی موجود را تغییر داد؟ درس‌های تجربه جهانی برای ایران را می‌توان تحت عناوین زیر تلخیص کرد:

فرمانداری‌ها به نمایندگی از سوی استانداری‌ها وظایف سیاسی و اداری و عمرانی را بر عهده دارند؛ از جمله اینکه مجری طرح‌های عمرانی، فصول عمران شهری و روستایی بودجه عمومی دولت محسوب می‌شود. گفتنی است با وجود آنکه در قانون اساسی تشکیل شوراهای اسلامی در سطح شهرستان پیش‌بینی شده است، این شوراهای در عمل تشکیل نشده و حدود وظایف آنها نیز در قوانین عادی تعریف نشده است. به نظر می‌رسد اگر کمک بلاعوض دولت برای عمران شهری و روستایی در هر استان توسط شورای برنامه ریزی استان میان شهرستان‌ها و در هر شهرستان از سوی شورای شهرستان توزیع شود و سپس این کمک‌ها مستقیماً در اختیار شهرداری‌ها و دهیاری‌ها قرار گیرد تا صرف امور عمرانی شوند، وضعیت تخصیص منابع بهبود یابد؛ چراکه در هر شهر و روستا، اعضای شورای شهر و شهردار و دهیار بهتر از فرمانداری از اولویت نیازهای عمرانی آگاهی دارند. در ضمن ممکن است شهرداری‌ها و

دهیاری‌ها تحت نظارت شوراهای اسلامی شهر و ده و فارغ از بوروکراسی دولتی، با کارایی بیشتری از منابع مالی استفاده کنند.

تجربه جهانی گویای آن است که در سطح محلی می‌توان اختیارات بیشتری به شوراهای آموزش و پرورش داد. همچنین می‌توان در ترکیب اعضای این شوراهای و نحوه انتخاب آنها، تغییراتی به وجود آورد که خواسته و صدای مردم محلی بیشتر شنیده شود. همچنین انتخاب اعضای شوراهای آموزش و پرورش باید به شکل دموکراتیک و بر اساس انتخاب مستقیم مردم محلی باشد. بازنگری در وظایف این شوراهای و افزایش اختیارات آنها نیز امری ضروری است؛ اما واگذاری وظیفه آموزش و پرورش به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها توصیه نمی‌شود.

تجربه جهانی گویای آن است که خدمات درمان سرپایی به مستمندان و افراد فقیری که فاقد پوشش بیمه‌ای هستند، در سطوح محلی دولت ارائه می‌شوند. در کشور ما نیز چنین به نظر می‌رسد که شهرداری‌ها می‌توانند با ایجاد در مانگاه‌های عمومی، مراکز تنظیم خانواده، مراکز ترک اعتیاد در مناطق مختلف شهرهای کوچک و بزرگ در راستای توانمندسازی فقرا کمک مؤثری بکنند؛ اما تأمین مالی خدمات مجانی شهرداری‌ها در این گونه مراکز مستلزم کمک‌های مالی مشخص دولت است (ماده ۲۵ و ۲۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت).

در کلان‌شهرها از جمله تهران، در نمودار سازمانی شهرداری‌ها، معاونت حمل و نقل و ترافیک پیش‌بینی شده است. در بعضی کلان‌شهرها سازمان حمل و نقل و ترافیک شهرداری تشکیل شده که زیر نظر معاونت مربوطه فعالیت می‌کند. وظیفه این سازمان عبارت است از: برنامه ریزی، سیاست گذاری، طراحی، آموزش، نظارت و هماهنگی در امور حمل و نقل و ترافیک. در وضعیت کنونی، به دلیل نبود هماهنگی میان سیاست‌ها و برنامه‌های معاونت حمل و نقل و ترافیک شهرداری‌ها و فرماندهی پلیس راهنمایی و رانندگی؛ به ویژه در کلان‌شهرها و شهرهای بزرگ، مشکلاتی در مدیریت ترافیک شهری مشاهده می‌شود. این مسئله در جهان با واگذاری وظیفه پلیس راهنمایی و رانندگی به سطوح محلی حل می‌شود. باید دید در ایران زمینه مساعدی برای عدم تمرکز در این حوزه وجود دارد یا خیر.

۲- ۱- ۷- اصول پایه تعیین وظایف شهرداری تهران

مجموعه مطالعات انجام شده در مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهرداری تهران، گویای آن است که اساسی ترین اصل مدنظر در تعیین شرح وظایف شهرداری‌ها؛ به ویژه شهرداری‌های ایران، ضرورت اتخاذ «رویکرد پالایش وظایف» آنها به جای «رویکرد افزایش وظایف شهرداری‌ها» است. توضیح اینکه اگر چه شرح وظایف فعلی شهرداری‌ها فاقد جامعیت، صراحت و ترکیب مناسب و ضروری برای ایفای نقش کامل در مدیریت شهری است؛ اما این نقص عمده نباید منجر به افراط و اتخاذ رویکرد افزایش مطلق در شرح وظایف شهرداری‌ها شود؛ چراکه پس از گذراندن چند دهه کنار گذاشته شدن تدریجی شهرداری‌ها از عرصه مدیریت عمومی جامعه شهری، اکنون دو نیروی ذهنی و عینی معکوس بر تجدید حیات شهرداری‌های ایران تأکید و اصرار دارند. نیروهای ذهنی جامعه متشکل از صاحب نظران و کارشناسان امور شهری، با اتکا بر مجموعه یافته‌های علمی و تجربی خود، بر نارسایی و ناکارایی‌های شرایط کنونی و ضرورت ارتقای جایگاه شهرداری‌ها تا سطح هسته اصلی نظام مدیریت شهری از طریق اصلاحات ماهوی و عملکردی آنها تأکید دارند. از اساسی ترین این اصلاحات، ارتقای مسئولیت‌ها، اختیارات و وظایف شهرداری‌ها در سطح محلی (به عنوان عنصر اجرائی نظام مدیریت شهری و مکمل عنصر سیاست گذاری و

جدول ۱: مقایسه وظایف سطوح دولت در ایران با کشورهای توسعه‌یافته

نوع وظایف	ایران	ژاپن	فرانسه	آمریکا	استرالیا
احداث جاده‌ها و تعمیر و نگهداری معابر	محلی		مرکزی و منطقه‌ای		محلی
اماکن فرهنگی و تفریحی	محلی		مرکزی، منطقه‌ای و محلی	محلی	محلی
آب	مرکزی و منطقه‌ای		محلی	محلی	محلی
آتش‌نشانی	محلی	محلی	مرکزی و محلی	ایالتی، محلی	
آموزش	مرکزی و منطقه‌ای	مرکزی، منطقه‌ای و محلی	مرکزی، منطقه‌ای و محلی	ایالتی، محلی	
آموزش فنی و حرفه‌ای	منطقه‌ای	...	منطقه‌ای		
بازار روز و کشتارگاه	محلی				محلی
برق	منطقه‌ای			خصوصی	
بهداشت و درمان	مرکزی و استانی	مرکزی، منطقه‌ای و شهرداری		ایالتی، محلی	
پلیس	مرکزی	محلی	مرکزی	ایالتی، محلی	
تهیه طرح‌های جامع و تفصیلی	محلی و مرکزی		محلی		محلی
توسعه اقتصادی			مرکزی، منطقه‌ای و محلی		
حمل و نقل	محلی		مرکزی، منطقه‌ای و محلی	فدرال، ایالتی و محلی	
جمع‌آوری زباله و پسماند	محلی		محلی	محلی	محلی
فاضلاب	منطقه‌ای و محلی			محلی	محلی
فضای سبز و پارک‌ها	محلی		محلی	ایالتی، محلی	
گاز	منطقه‌ای			خصوصی	
گورستان	محلی				محلی

مأخذ: ستاری فر، محمد، هادی‌نوز، بهروز و همکاران (۱۳۹۳)، بازآرایی روابط مالی دولت و شهرداری‌ها در ایران، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، جلد دوم

هریک از دو نیروی بالا در عرصه مدیریت شهری، می‌تواند پیامدهای کاملاً متفاوتی داشته باشد؛ پیامدهایی که ناشی از احساس اجبار یا اختیار نیروها و نهادهای تفویض‌کننده است. ضرورت و اجبار تفویض مسئولیت به علت تنگناهای مالی دولت مرکزی باعث می‌شود که دولت و نهادهای وابسته به آن، این امر را اقدامی مقطعی تلقی کنند که تحت شرایط اضطرار صورت می‌گیرد. نتیجه این تلقی، تلاش برای انتقال هرچه بیشتر وظایف به نهادهای محلی، به خصوص شهرداری‌ها با حداقل اختیارات و ابزارهاست. در ضمن تلاش می‌شود ابزارهای نظارت و کنترل آنها کاملاً در اختیار دولت مرکزی باقی بماند و دولت بتواند با اقتدار کامل، به نظارت و تحکم خود ادامه دهد تا در صورت ضرورت (و احیاناً رفع شرایط اضطرار) نسبت به بازپس‌گیری مسئولیت‌های تفویض‌شده اقدام کند. روشن است در

نظارتی آن یعنی شورای شهر) است. از سوی دیگر، شرایط عینی حاکم بر جامعه و دولت؛ به‌ویژه شرایط اقتصادی و اقتصاد سیاسی، به‌تدریج به گونه‌ای تغییر کرده است که دولت مرکزی نمی‌تواند نقش گذشته خود را به‌عنوان تقسیم‌کننده درآمد‌های برون‌زای حاصل از صادرات نفت، در میان بخش‌های مختلف نیازمند بودجه ادامه دهد و با تکیه بر قدرت پشتیبانی مالی، به اعمال اقتدار و سیاست‌های مدنظر خود بر این بخش‌ها بپردازد. شرایط و الزام‌های ناشی از محدودیت درآمدهای نفتی از یک سو و تحول نگرش‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی حاکم بر دولت از سوی دیگر، حرکت به سمت تفویض مسئولیت و واگذاری نقش بیشتر به نهادهای سازمان‌های محلی و مردمی در عرصه مدیریت امور عمومی را به سیاست استراتژیک دولت تبدیل کرده است؛ اما با وجود این نتیجه‌گیری، غلبه



چنین شرایطی، امکان نهادینه‌شدن محلی‌گرایی و مدیریت محلی اندک است؛ فرایندی که در حدود یک قرن مدیریت شهری در ایران بارها تکرار شده است. در مقابل، احساس اختیار و انتخاب آگاهانه در مسئولیت‌دادن به سازمان‌های محلی و مردمی به علت الزام‌های ناشی از ضرورت تسریع و تعمیق توسعه همه‌جانبه کشور و جلب حضور مؤثر شهروندان در این فرایند، سبب می‌شود تا دولت در برنامه‌های خود این اقدام را یک

استراتژی پایدار تلقی کند که باید به‌طور فزاینده‌ای گسترده و تعمیق شود. نتیجه این تلقی، تلاش برای افزایش هرچه بیشتر اختیارات نهادهای محلی از جمله شهرداری‌ها و تأمین ابزارها و منابع لازم برای استفاده از این اختیارات و در نتیجه ایفای مسئولیت‌ها و وظایف مربوطه است. در این شرایط، اولویت اقدامات، نه با افزایش سریع بار مسئولیت و وظایف شهرداری‌ها، بلکه با توانمندسازی آنها از طریق مجموعه اقدام‌های هماهنگ قانونی، تشکیلاتی و مالی است. تدوین و اصلاح

جدول ۲: مقایسه وظایف سطوح دولت در ایران با کشورهای در حال توسعه آسیایی

انندوزی	هند	چین	ایران	نوع وظایف
مرکزی		محلی	محلی	احداث جاده‌ها و تعمیر و نگهداری معابر
	محلی		مرکزی، منطقه‌ای	ارتباطات راه دور
	محلی	محلی	محلی	اماکن فرهنگی و تفریحی
مرکزی	مرکزی	مرکزی، محلی	مرکزی	امنیت عمومی
مرکزی	مرکزی	مرکزی	مرکزی	امور بین‌الملل
	محلی	محلی	مرکزی و منطقه‌ای	تأمین آب شهری
	محلی		محلی	آتش‌نشانی
مرکزی، منطقه‌ای، محلی		مرکزی، محلی	مرکزی و منطقه‌ای	آموزش ابتدایی
		مرکزی، محلی	مرکزی	آموزش عالی
	محلی		محلی	بازار روز و کشتارگاه
	منطقه‌ای، محلی		منطقه‌ای	تأمین برق
مرکزی، منطقه‌ای، محلی	محلی	محلی	مرکزی و محلی	بهداشت و درمان
			مرکزی	پلیس
محلی		منطقه‌ای، محلی	مرکزی	تأمین اجتماعی
محلی	محلی	محلی	مرکزی، منطقه‌ای	توسعه کشاورزی
محلی	محلی		محلی و مرکزی	تهیه طرح‌های جامع و تفصیلی
مرکز، منطقه‌ای، محلی	محلی	محلی		حفاظت از محیط زیست
	محلی		محلی	حمل‌ونقل شهری
مرکزی	مرکزی	مرکزی	مرکزی	دفاع
	محلی		منطقه‌ای	روشنایی معابر
	محلی		محلی	زباله و پسماند
محلی		مرکزی، محلی	مرکزی، منطقه‌ای، محلی	سرمایه‌گذاری
مرکزی		مرکزی	مرکزی	سیاست‌های پولی و مالی کلان
	محلی		منطقه‌ای و محلی	فاضلاب
	محلی		محلی	فضای سبز و پارک‌ها
	محلی		محلی	گورستان و تدفین مردگان
		محلی	مرکزی	مسکن شهری

مآخذ: ستاری فر، محمد، هادی زنوز، بهروز و همکاران (۱۳۹۳). بازاریابی روابط مالی دولت و شهرداری‌ها در ایران، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، جلد دوم

و سیگار از سوی دولت تعیین شده است. علاوه بر آن، محدودیت دیگری بر اختیارات شوراهای اسلامی شهر درباره وضع عوارض محلی وضع شده است. مطابق ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده (مصوب ۱۳۸۷): «برقراری هرگونه عوارض از سایر وجوه برای انواع کالاهای وارداتی و تولیدی و همچنین ارائه خدمات که در این قانون تکلیف مالیات و عوارض آنها مشخص شده است، همچنین برقراری عوارض بر درآمدهای مأخذ محاسبه مالیات، سود سهام شرکتها، سود اوراق مشارکت، سود سپرده سرمایه‌گذاری و سایر عملیات مالی اشخاص نزد بانکها و مؤسسات اعتباری غیربانکی مجاز، توسط شوراهای اسلامی و سایر مراجع ممنوع می‌باشد».

ضمناً از مفاد ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده و ماده ۵۹ قانون مالیات‌های مستقیم چنین مستفاد می‌شود که شوراهای اسلامی شهر، از برقراری عوارض بر نقل و انتقال املاک منع شده‌اند.

در ماده ۵۲ قانون بالا چنین آمده است: «از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و چگونگی برقراری عوارض و سایر وجوه از تولیدکنندگان کالا، ارائه‌دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی، مصوب ۱۳۸۱ و اصلاحیه‌های بعدی آن و سایر قوانین و مقررات خاص و عام مغایر مربوط به دریافت هرگونه مالیات غیرمستقیم و عوارض بر واردات و تولید کالاها و ارائه خدمات لغو گردیده و برقراری و دریافت هرگونه مالیات غیرمستقیم و عوارض دیگر از تولیدکنندگان و واردکنندگان کالا و ارائه‌دهندگان خدمات ممنوع می‌باشد».

در قانون برنامه ششم توسعه دولت نحوه توزیع عایدات حاصل از مالیات مشترک ارزش افزوده و عوارض سوخت را به زیان کلان شهرها تغییر داده است (برای توضیحات بیشتر نگاه کنید به لایحه مالیات بر ارزش افزوده در این گزارش)؛ اما در بند ب ماده ۳۶ قانون برنامه ششم عوارض حاصل از چشمه‌های آب معدنی و درمانی در محدوده شهرستان‌هایی که ظرفیت توسعه گردشگری دارند، با گذراندن مراحل قانونی در اختیار شهرداری‌ها یا دهیاری‌های همان منطقه قرار می‌گیرد. منابع حاصله متناسب با دریافت عوارض که به پیشنهاد شورای اسلامی شهر یا روستا به تصویب شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان می‌رسد، با تصویب کمیته برنامه‌ریزی شهرستان، صرف زیرساخت‌های گردشگری همان منطقه می‌شود.

باید گفت مصوبات شوراهای اسلامی شهرها درباره بهای خدمات شهری با تأیید فرمانداری‌ها امکان اجرا شدن خواهد داشت. تجربه شهرداری تهران گویای آن است که به دلیل تأییدنشدن بهای بلیت مترو و اتوبوس از سوی فرمانداری‌ها، تعادل‌نداشتن جدی‌ای در منابع و مصارف شرکت‌های بهره‌بردار مترو و اتوبوس‌رانی تهران و حومه به وجود آمده است و بار تورم بر دوش این شرکت‌ها قرار گرفته است. نکته حائز اهمیت این است که کمک‌های جاری و سرمایه‌ای دولت به این شرکت‌ها نیز روال هموار و مناسبی نداشته؛ به همین دلیل وضع مالی این شرکت‌ها به وخامت گراییده است.

۲-۳- کوتاهی دولت و مجلس در تنظیم قوانین نظام مالی شهرداری‌ها

در این باره باید گفت در دوره زمانی ۳۴ سال (از زمان الزام شهرداری‌ها به خودکفایی مالی در سال ۱۳۶۲)، دولت‌های مختلف به دلایل مختلف نتوانسته‌اند برای تهیه و تصویب قانون جامع نظام درآمدی شهرداری‌ها اقدام کنند و اقدامات آنها در این زمینه غالباً موردی و عقیم بوده است. در زیر با تفصیل بیشتر به این موضوع خواهیم پرداخت.

شرح وظایف شهرداری‌ها مطابق با مسئولیت‌ها، اختیارات و امکانات آنها در قالب یک نظام جامع تقسیم کار و امکانات بین نهادهای دولت مرکزی و نهادهای محلی، فقط یکی از سیاست‌های لازم برای این توانمندسازی است. در واقع در این شرایط، دولت مرکزی شانه از زیر بار مسئولیت‌های ماهوی خود خالی نکرده و همه‌چیز را به نهادهای محلی واگذار نمی‌کند؛ بلکه در عین حفظ اقتدار و مسئولیت‌های خود، جایگاه و نقش واقعی مسئولیت‌ها، اختیارات و به‌تبع آنها وظایف نهادهای محلی، از جمله شهرداری‌ها را در چارچوب نظام ذکرشده به رسمیت شناخته و می‌پذیرد. پذیرش این رویکرد منجر به پذیرش اصل «پالایش وظایف شهرداری‌ها» و جایگزینی آن با افزایش وظایف شهرداری‌ها می‌شود. با این یادآوری که شهرداری‌های ایران در حال حاضر بسیاری از وظایف اولیه و ماهوی خود را از دست داده‌اند.

۲-۲- محدود کردن اختیارات شوراهای اسلامی شهر در وضع و وصول درآمدها و تجهیز منابع مالی

همان‌طور که در فصل اول گزارش تحقیق به تفصیل مطرح شد، مطابق بند (۱۶) ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵، از وظایف شوراهای اسلامی شهر، «تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن با در نظر گرفتن سیاست عمومی دولت است که از سوی وزارت کشور اعلام می‌شود». همچنین در ماده ۷۷ قانون بالا آمده است که شوراهای اسلامی شهر و دهستان می‌توانند برای تأمین بخشی از هزینه‌های خدماتی و عمرانی مورد نیاز شهر و روستا، طبق آیین‌نامه مصوب هیئت وزیران نسبت به وضع عوارض متناسب با تولیدات و درآمدهای اهالی اقدام کنند. در ماده ۱۵ آیین‌نامه اجرائی ماده (۷۷)، (مصوب هیئت وزیران در سال ۱۳۷۸) چنین آمده است: «نسبت عوارض شهر، روستا و شهرک با درآمدها، عرضه کالاها و خدمات و سایر موضوع‌ها حداکثر بر اساس نرخی است که سالانه توسط وزارت کشور پیشنهاد شده است و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. مادامی که این نسبت در هر سال به تصویب نرسیده است، نسبت تعیین شده در سال قبل مجری خواهد بود. برای تعیین حداکثر (سقف) نسبت عوارض به درآمدها و عواید محلی، باید استاندارد هزینه‌های عمرانی، اداری و خدماتی شهرداری‌ها از سوی وزارت کشور با هماهنگی کمیته موضوع تبصره ماده (۱۱) این آیین‌نامه تنظیم و به هیئت وزیران ارائه شود. در تنظیم استانداردها باید سهم هزینه‌هایی که به موجب تصمیمات مراجع ملی یا فرامحلی در طرح‌های عمرانی یا خدماتی یا در اجرای طرح‌های جامع و هادی در شهرها، شهرک‌ها و روستاها ایجاد می‌شود، به‌طور جداگانه مشخص گردد». در تبصره این ماده می‌خوانیم که در سال جاری و مادامی که استانداردها و نسبت‌های موضوع این ماده تعیین نشده‌اند، مجموع عوارض وصولی در هر محل با رعایت ماده (۳) این آیین‌نامه نباید درباره درآمدها بیش از حداکثر دو درصد (۲درصد) درآمد سالانه، درباره فروش کالاها یا خدمات بیش از حداکثر دو درصد (۲درصد) قیمت عمده‌فروشی و در مورد دارایی و ثروت بیش از حداکثر نیم‌درصد (۰/۵درصد) ارزش معاملاتی آن (با احتساب میزان عوارض قابل وصول موجود) باشد.

مطابق ماده ۱۴ این آیین‌نامه، شوراها موظف‌اند هنگام تصمیم‌گیری درباره عوارض، علاوه بر توجه به سیاست‌های کلی که در برنامه‌های پنج‌ساله و قوانین بودجه سالانه اعلام می‌شود، سیاست‌های عمومی دولت را نیز مراعات کنند.

در قانون مالیات ارزش افزوده (مصوب ۱۳۸۷) عوارض فرآورده‌های نفتی

۲-۳-۱- الزام شهرداری‌ها به خودکفایی در دوره جنگ

در دوره جنگ ایران و عراق، وضع مالی دولت رو به وخامت گذاشت و کسری‌های بودجه دولت سیر صعودی پیمود. یکی از تمهیداتی که برای کاستن از بار مالی هزینه‌های دولت اندیشیده شد، عبارت بود از خودکفادردن شهرداری‌ها و بریدن بند ناف کمک‌های مالی دولت به شهرداری‌ها. به همین دلیل در سال ۱۳۶۲ تبصره‌ای در بودجه دولت گنجانیده شد که بر اساس آن، شهرداری‌ها موظف شدند در مدت سه سال از نظر مالی از دولت مستقل شوند. تصویب چنین قانونی حکایت از بی‌اطلاعی دولت و مجلس وقت از مباحث مالی محلی دارد؛ چراکه: اولاً - شهرداری‌های شهرهای متوسط و کوچک به دلیل محدود بودن پایه‌های عوارض محلی و تنوع‌نداشتن اقتصاد شهری و پایین بودن سطح درآمد ساکنان و صاحبان کسب‌وکار؛ به‌ویژه در دوره جنگ، حتی در صورت تصویب قوانین مورد نیاز و ایجاد ظرفیت‌های برنامه‌ریزی و اجرائی، نمی‌توانستند به خودکفایی برسند. به همین دلیل «کمک‌های برابر ساز» دولت برای برخورداری منصفانه شهروندان این شهرها از زیرساخت‌ها و خدمات شهری اجتناب‌ناپذیر بوده و این رویه در همه کشورها متداول است.

ثانیاً - در شهرهای بزرگ نیز تأمین مالی ایجاد خطوط متروی شهری و اتوبوس‌رانی و خدمات عمومی، بسیار سرمایه‌بر است و از عهده شهرداری‌ها به‌تنهایی بر نمی‌آید. در ضمن حمل‌ونقل عمومی دارای پیامدهای بیرونی مثبت عظیمی (از نظر صرفه‌جویی در زمان رفت‌وآمد و کاهش آلودگی محیط زیست و کاهش خطرات جانی و مالی تصادفات خودروها) است و تعلق یارانه از محل مالیات‌های دولت مرکزی برای پوشش بخشی از هزینه‌های حمل‌ونقل عمومی کاملاً موجه است.

به‌هر حال وزارت کشور مسئول نظارت بر حسن اجرای قانون شد و ملزم شد با ارائه پیشنهاداتی درباره اصلاح نظام درآمدی شهرداری‌ها، موجبات اجرای قانون را فراهم کند. هر چند وزارت کشور در این زمینه مطالعاتی را انجام داد؛ اما در عمل نتوانست گام‌های مؤثری برای اصلاح نظام درآمدی شهرداری‌ها بردارد و در دوره جنگ وضع مالی شهرداری‌ها مانند دولت مرکزی اسفبار باقی ماند.

۲-۳-۲- فروش بی‌ضابطه تراکم و تغییر کاربری اراضی شهری

بعد از جنگ، در غیاب بسترهای قانونی و نهادی لازم برای اصلاح نظام درآمدی شهرداری‌ها، ابتدا شهرداری‌های کلان‌شهرها و سپس به تبعیت از آنها شهرداری‌های شهرهای بزرگ و متوسط در راستای تأمین مالی بودجه خود، به کسب درآمد از محل فروش تراکم، تغییر کاربری، وصول جرایم حاصل از تخلفات ساختمانی و افزایش محدوده شهرها روی آوردند. این کار برای مدتی بدون رعایت مقررات ساختمانی و شهرسازی مندرج در طرح‌های جامع و تفصیلی شهرها ادامه داشت تا آنکه وزارت مسکن و شهرسازی و شورای عالی شهرسازی و معماری تصمیماتی را برای ضابطه‌مند کردن آن گرفتند. به این ترتیب، عواید حاصل از «عوارض برنامه‌ریزی شهری»^۱ ضمن نفی برنامه‌ریزی، به یکی از منابع مهم درآمدی شهرداری‌ها تبدیل شد. در این میان، تلاش‌های توأم با تأخیر شورای عالی شهرسازی و معماری راه به جایی نبرد و این تجربه یک بار دیگر نشان داد در کشور ما تبانی در سطوح عالی دولت برای عبور از خط و مرزهای قانونی، نیرویی سیل‌آسا و ویرانگر به بار می‌آورد که کسی را یارای مقابله با آن نیست. گفتنی است که تاریخ پرافت‌وخیز فروش غیرقانونی تراکم و تغییر کاربری اراضی در شهر

تهران در بند (۸-۴) همین گزارش خواهد آمد.

۲-۳-۲- تصویب قانون تجمیع عوارض در سال ۱۳۸۱

در دهه ۱۳۸۰ تحولات چندی در حوزه سیاست‌گذاری حوزه درآمد شهرداری‌ها به وقوع پیوست. در دوره برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی (۱۳۷۹-۱۳۸۳)، وزارت کشور قانون تجمیع عوارض را به مجلس شورای اسلامی تقدیم کرد. این قانون در سال ۱۳۸۱ به تصویب رسید و از سال ۱۳۸۲ به اجرا گذاشته شد. بر اساس قانون اخیر، همه عوارض متفرقه‌ای که قبلاً به موجب قوانین جاری کشور یا بخشنامه‌های وزیر کشور مبنای عمل شهرداری‌ها و نهادهای دولتی بود، ملغی شد. همچنین بر اساس قانون اخیر، نرخ عوارض نوسازی از پنج در هزار به یک درصد افزایش یافت. مالیات بر فروش کالاها وضع شد که درآمد آن به شهرداری‌ها تعلق می‌گرفت. عوارض بنزین، گاز، مخابرات و آب و فاضلاب نیز وضع شد که به صورت متمرکز وصول و از سوی سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های وزارت کشور میان شهرداری‌ها توزیع می‌شد. با آنکه وضع و اجرای قانون اخیر تحول مهمی در نظام درآمدی شهرداری‌ها به وجود آورد؛ اما در غیاب اعمال روش‌های علمی برای تخصیص وظایف میان دولت مرکزی، استانی و دولت‌های محلی (از جمله شهرداری‌ها) و همچنین در غیاب تخصیص انواع مالیات‌ها به سطوح مختلف دولت و روشن کردن مناسبات مالی دولت و شهرداری‌ها و قواعد دسترسی شهرداری‌ها به بازارهای مالی، نظام درآمدی شهرداری‌ها همچنان از نارسایی‌های مهمی رنج می‌برد.

۲-۳-۴- تصویب قانون مالیات ارزش افزوده در سال ۱۳۸۷

بالاخره در سال ۱۳۸۷ هم‌زمان با تصویب قانون مالیات بر ارزش افزوده، قانون تجمیع عوارض ملغی شد. با تصویب قانون اخیر، به‌تدریج سهم شهرداری‌ها از «مالیات مشترک»^۲ ارزش افزوده افزایش یافت و بالاخره به ۳ واحد درصد در پایان دوره برنامه پنجم رسید (ماده ۱۶ قانون)؛ اما افزایش درآمد شهرداری تهران از این محل و همچنین از محل عوارض سوخت، مانع از ادامه تراکم‌فروشی آن نشد.

در ماده ۳۸ قانون یادشده نیز تصریح شده است که نرخ عوارض شهرداری‌ها و دهیاری‌ها علاوه بر نرخ مالیات موضوع ماده (۱۶) این قانون، برای انواع بنزین و سوخت هواپیما ۱۰ درصد، نفت سفید و نفت گاز ۱۰ درصد و نفت کوره پنج درصد تعیین می‌شود.

درآمد شهرداری‌ها از محل مالیات ارزش افزوده و عوارض پیش‌بینی شده در قانون مالیات بر ارزش افزوده در دوره اجرای آزمایشی آن، به‌تدریج افزایش یافت و امروز سهم مالیات مشترک و عوارضی که به‌طور متمرکز جمع‌آوری و میان شهرداری‌ها توزیع می‌شود، درخور توجه است.

گرچه سهم عوارض متمرکز ناشی از اجرای قانون مالیات بر ارزش افزوده در درآمد شهرداری تهران، در دوره ۹۰ تا ۹۵ سیر صعودی داشته؛ اما ناچیز بوده است. این در حالی است که سهم شهرداری تهران از مالیات بر ارزش افزوده، از ۱۳ درصد در سال ۱۳۹۰ به ۳۱ درصد در سال ۱۳۹۵ افزایش یافته است (نمودار ۲). نظر به اینکه هردو این درآمدها در شمار درآمدهای پایدار شهرداری تهران طبقه‌بندی می‌شود، می‌توان گفت با تصویب و اجرای قانون مالیات بر ارزش افزوده، منبع درآمد پایدار مهمی برای شهرداری تهران ایجاد شده است.

نگرانی که وجود دارد، این است که با توجه به تغییراتی که در نحوه توزیع سهم شهرداری‌ها از محل قانون ارزش افزوده در قانون برنامه

هیئت محترم دولت برساند. وزارت مسکن و شهرسازی برای این منظور طرح ساماندهی و تعادل بخشی به ارزش افزوده مستغلات شهری را در دستور کار خود قرار داد و انجام این مطالعه را به پژوهشکده توسعه کالبدی واگذار کرد. نتایج این مطالعه در سال ۱۳۹۰ در اختیار وزارت مسکن و شهرسازی وقت قرار گرفت؛ اما این وزارتخانه گام لازم را برای ارائه لوایح پیشنهادی به وزارت کشور برنداشت. شایان ذکر است که در طرح یادشده، به جای پیشنهاد لایحه عوارض بر افزایش قیمت اراضی شهری، توصیه شده بود قانون نوسازی و عمران شهری اصلاح شود و به جای مصوبه شورای اسلامی شهر تهران درباره اخذ عوارض تراکم و تغییر کاربری اراضی در این زمینه، لایحه قانونی ای که برای همه شهرها الزام‌آور است، تدوین شود.

با توجه به بی نتیجه ماندن طرح مطالعاتی وزارت مسکن و شهرسازی وقت در این باره و با توجه به اهداف کلان شهرداری تهران و تصریح و تکلیف قوانین فرادست، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، پروژه «تدوین نظام اخذ عوارض از افزایش ارزش اراضی و املاک شهری و جبران کاهش ارزش ناشی از طرح‌های توسعه شهری» را در سال ۱۳۹۲ در دستور کار خود قرار داد. مطالعات ذکر شده به مدیریت این جانب انجام و به آن مرکز تقدیم شد.^۱

نتایج این مطالعات گویای آن بود که اجرای این سیاست با مانع قانونی مندرج در ماده ۵۰ قانون مالیات ارزش افزوده مواجه است. از مفاد ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده و ماده ۵۹ قانون مالیات‌های مستقیم، چنین مستفاد می‌شود که شوراهای شهر از برقراری عوارض بر نقل و انتقال املاک منع شده‌اند. آرای دیوان عدالت اداری مبنی بر ابطال عوارض محلی بر نقل و انتقال املاک در شهرهای مرند و همدان نیز مؤید این مطلب است.^۲

بر اساس موازین حقوقی، مفاد ماده (۱۷۴) قانون برنامه پنجم توسعه مصوب سال ۱۳۸۹ است و این در حالی است که مقنن در سال ۱۳۹۴ آخرین اراده خود را در تثبیت و ابقای قانون مالیات بر ارزش افزوده در قانون بودجه ۱۳۹۴ کل کشور اعلام کرده است و در واقع مفاد بند «ب» تبصره (۹) قانون بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور نسخ ماده (۱۷۴) قانون برنامه پنجم توسعه به دلیل تأخر زمانی است.

با توجه به نکات بالا، می‌توان استدلال کرد که لازمه ورود شورای اسلامی شهر تهران به مسئله «لایحه برقراری عوارض افزایش ارزش اراضی و املاک شهری ناشی از اجرای طرح‌های توسعه شهری در تهران» و تصویب آن، اصلاح ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده است. هر چند دوره اجرایی آزمایشی قانون فوق به سر آمده و هم‌اکنون لایحه قانون دائمی ارزش افزوده در کمیسیون‌های مربوطه مجلس شورای اسلامی در دست بررسی است؛ اما بر اساس اطلاعات دریافتی از دولت، چنین به نظر می‌رسد که لغو ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده در لایحه جدید پیش‌بینی نشده است.

۲-۳-۶- اجرانشدن سیاست‌های درآمدی قانون برنامه پنجم

به موجب ماده ۱۷۴ قانون برنامه پنجم توسعه، «شوراهای اسلامی و شهرداری‌ها و سایر مراجع ذی‌ربط» موظف شدند تا پایان سال اول برنامه از طریق تدوین نظام درآمدهای پایدار شهرداری‌ها با اعمال سیاست‌های ذیل اقدام کنند:

الف- کاهش نرخ عوارض صدور پروانه ساختمانی در کاربری‌های تجاری، اداری و صنعتی متناسب با کاربری‌های مسکونی همان منطقه، با توجه به

ششم توسعه و نیز لایحه ارائه‌شده از سوی دولت به مجلس در اسفند ۱۳۹۵، انجام شده است، درآمد شهرداری تهران از این محل کاهش یابد. چنین کاهش با توجه به توقف فروش تراکم غیرمجاز، می‌تواند بر منابع بودجه شهرداری تهران و توازن آن تأثیر مخربی داشته باشد.

۲-۳-۵- درآمد پایدار شهرداری تهران در طرح جامع سال ۱۳۸۶

در سند مصوب طرح جامع شهر تهران، به منظور بهبود نظام درآمدی، اجرای دو سیاست مشخص درباره عوارض بر مستغلات شهری مطرح شده است:

یکم- احیای قوانین مالیات بر مستغلات و قانون عوارض اراضی بایر در اشکال جامع‌تر برای جلوگیری از بورس‌بازی و بدون استفاده ماندن اراضی شهری و هرگونه مستغلات

دوم- احصا و احیای حق مرغوبیت افزایش ارزش و عایدی حاصل از عملیات توسعه و عمران شهری در اخذ انواع عوارض اجاره‌بها، نقل و انتقال و ساخت‌وساز و امثال آن.

گفتنی است که در زمان تهیه طرح جامع تهران، مطالعه اصلاح نظام درآمدی شهرداری‌ها به مهندسان مشاور ایرانیان و انجام این کار به نویسنده این گزارش سپرده شد؛ اما معلوم نیست به چه دلیل هنگام تهیه سند طرح جامع تهران، از یافته‌های این گزارش استفاده نشد. دو موردی که در بالا آمده، بیانگر بی‌اطلاعی تدوین‌کنندگان طرح جامع تهران و اعضای وقت شورای عالی شهرسازی و معماری از دقایق موضوع است. در رد این دو پیشنهاد باید گفت:

اولا- افزایش قیمت اسمی زمین و ساختمان در شهرها با تورم موجود در اقتصاد رابطه‌ای مستقیم دارد و اگر قیمت اسمی زمین و ساختمان به تناسب تورم افزایش یابد، جای نگرانی نیست

ثانیا- افزایش قیمت نسبی زمین و ساختمان در مناطق شهری دلایل مختلفی دارد؛ در کشور ما یکی از دلایل عمده آن، ارزش‌گذاری کمتر از واقع نرخ ارز در دوره‌های رونق نفتی است که موجب افزایش دارایی‌های غیرقابل مبادله می‌شود.

ثالثا- بخشی از افزایش قیمت نسبی زمین و ساختمان می‌تواند مربوط به سرمایه‌گذاری دولت و شهرداری‌ها در زیرساخت‌های شهری، ورود اراضی خارج شهر در محدوده شهر یا قطعه‌بندی اراضی شهری باشد. در این وضعیت است که اخذ مالیات از افزایش ارزش دارایی زمین و ساختمان می‌تواند موجه باشد.

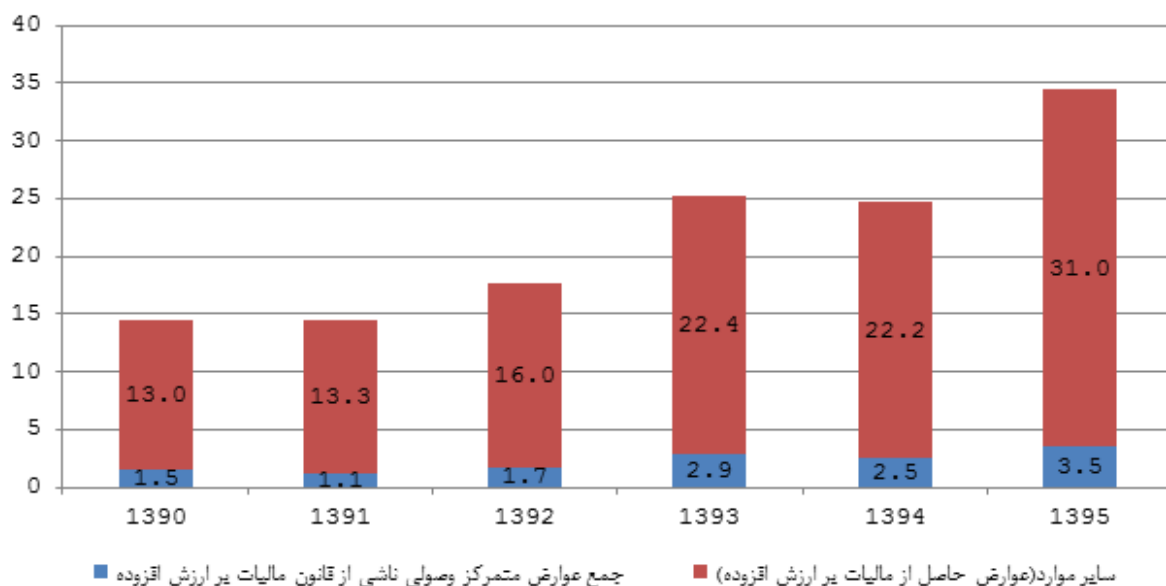
رابعا- اگر در اجرای قانون نوسازی و عمران شهری، قیمت منطقه‌ای زمین و ساختمان متناسب با تغییرات قیمت بازار تعیین می‌شد، این مالیات محلی خود به‌مثابه مکانیسم خودکار جذب بخشی از مازاد قیمت عمل می‌کرد.

خامسا- در آن دسته از کشورهایی که افزایش مرغوبیت زمین و ساختمان مشمول مالیات می‌شود، این نوع مالیات‌ها از سوی دولت مرکزی در هنگام نقل و انتقال مالکیت این دارایی و به‌عنوان بخشی از سود شرکت‌ها و درآمد مشمول مالیات خانوارها محاسبه و اخذ می‌شود.

در جدول برنامه‌ها، طرح‌ها و مطالعات موضوعی شهر تهران نیز مسئولیت «ساماندهی و تعادل بخشی افزایش ارزش اراضی شهری ناشی از توسعه و عمران شهر» به صورت مشترک بر عهده وزارت مسکن و شهرسازی و شهرداری تهران قرار گرفت و مقرر شد این وزارتخانه با همکاری نهاد تهیه طرح‌های توسعه شهری تهران، مقررات لازم را در این زمینه تهیه و به تصویب

۱- هادی زنون و همکاران (۱۳۹۴)، تدوین نظام اخذ عوارض از افزایش ارزش اراضی و املاک شهری و جبران کاهش ارزش ناشی از طرح‌های توسعه شهری، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران. ۲- رای شماره ۱۹۱۰ هیات عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص تعیین عوارض بر معاملات املاک، مستغلات، مستحقات و سرقتی حاکم از خلاف قانون بودن این نوع عوارض است. رای دیوان عدالت اداری در ۲۶ مهر ۱۳۹۴، در مورد ابطال عوارض محلی مصوب شورای اسلامی شهر مرند نیز حاکم از اتخاذ این رویه قضایی می‌باشد.

نمودار ۲: سهم عوارض ناشی از قانون مالیات بر ارزش افزوده از جمع درآمدهای شهرداری تهران



توضیح: جمع درآمد برابر جمع منابع منهای فروش اموال شهرداری، وام‌های دریافتی و وصول مطالبات است. مأخذ: گزارش تفریغ بودجه شهرداری تهران، سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۵

بهای خدمات کرد. به عقیده ما، وصول عوارض تراکم در صورتی که مغایر ضوابط ساخت‌وساز مندرج در طرح جامع و تفصیلی نباشد، کاملاً منطقی است و در برخی از شهرهای دیگر نقاط جهان نیز تحت عنوان عوارض برنامه‌ریزی شهری متداول است.

- بندهای (د)، (و) و (ز) ماده ۱۷۴، درست و مهم است؛ اما به ترتیب مربوط به بهبود کارایی نظام تشخیص و وصول، ارتقای کارایی فنی و اقتصادی شهرداری هاست

- بند (ه) این ماده نیز ناظر به مقررات شهرسازی است و چون مصادیق آن نامشخص است، جای آن در قانون نیست.

بر اساس ماده ۱۷۵ قانون برنامه پنجم توسعه «در جهت ایجاد درآمد پایدار برای شهرداری‌ها»:

الف - سازمان امور مالیاتی موظف به ارائه اطلاعات درآمد مشمول مالیات مشاغل در حدود مقرر در قوانین مرتبط با شهرداری هاست

ب - تبصره (۲) ماده واحده قانون تأسیس شرکت قطار شهری تهران و حومه مصوب ۱۳۵۴/۲/۱۶ به سایر شهرداری‌ها و تونل‌های زیرزمینی آب و فاضلاب، ترافیکی و خدماتی تسری می‌یابد.

به جرئت می‌توان گفت در زمینه اجرای بخش عمده مفاد مواد ۱۷۴ و ۱۷۵ قانون برنامه پنجم توسعه، دولت و شهرداری‌ها اقدام مؤثری به عمل نیاورده‌اند. در واقع وزارت کشور و نمایندگان مجلس هر کدام لوایح و طرح‌هایی را تهیه کرده‌اند؛ اما این لوایح و طرح‌ها به تصویب مجلس شورای اسلامی نرسیده است. گذشته از این، مرور اجمالی این لوایح و طرح‌ها بیانگر آن است که نه کارشناسان وزارت کشور و نه نمایندگان مجلس، درک روشنی از ماهیت این کار خطیر نداشته‌اند.^۱

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 ارزش افزوده 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 اجرائی.

به عقیده ما مفاد این ماده نشان‌دهنده کج‌فهمی دولت و قانون‌گذار از مبانی تخصیص انواع درآمد شهرداری‌ها به هزینه‌ها است:

در بندهای (الف)، (ب) و (ج) این ماده، قانون‌گذار به‌جای تصریح منع فروش تراکم در مغایرت با ضوابط طرح‌های توسعه شهری، ترجیحات خود را درباره بهتر بودن وصول بهای خدمات نسبت به عوارض ساخت‌وساز بیان می‌کند. چنین حکمی اساساً نادرست است؛ چراکه قانون‌گذار از این نکته غافل است که اخذ بهای خدمات اگر برای همه خدمات ارائه‌شده از سوی شهرداری‌ها ممکن بود، دیگر نیازی به وضع عوارض محلی نبود. برای مثال، نمی‌توان استفاده از خدمات آتش‌نشانی و پارک‌ها را مشمول وصول

۱- نگارنده این سطور به سفارش دکتر حناچی معاون وقت شهرسازی و معماری وزارت راه و شهرسازی، لایحه دولت را ارزیابی کرده و گزارش مربوط را برای ایشان ارسال داشته است. ضمناً طرح‌های نمایندگان مجلس نیز به درخواست معاونت اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی از سوی اینجانب مورد نقد و ارزیابی قرار گرفته و گزارش مربوطه در اختیار آن مرکز قرار گرفته است.

جدول ۳: عملکرد عوارض شهرداری تهران از محل قانون مالیات ارزش افزوده (میلیون ریال)

شرح درآمد	مستند قانونی وصول درآمد	نرخ عوارض	عملکرد						
			۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	
عوارض گذرنامه	ماده ۴۵ قانون مالیات بر ارزش افزوده	بر اساس مبلغ تعیین شده	۱۷,۳۶۵	۱۶,۷۲۴	۴۰,۹۴۱	۲۶,۴۸۷	۲۸,۹۴۹	۳۰,۷۲۹	۲۴,۹۵۱
عوارض بلیت هوایی	ماده ۴۳ و ۴۶ قانون مالیات بر ارزش افزوده	۵ درصد بهای بلیت	۶۵,۶۶۰	۱۷,۵۵۳	۲۵,۳۲۸	۲۶,۷۹۵	۲۱۸,۹۲۴	۲۴۹,۱۴۴	۱۲۶,۱۴۲
عوارض شماره گذاری سالانه موتورسیکلت و سایر وسایل نقلیه (عوارض نخستین مرتبه شماره گذاری)	بند (ج) ماده ۴۳ قانون مالیات بر ارزش افزوده	۱ درصد	۳,۵۷۰	۱,۶۲۷	۱,۲۷۳	۱,۷۷۹	۱,۵۴۱	۲,۱۹۷	۶,۶۱۶
عوارض سالانه خودروهای سواری (عوارض سالانه اتومبیل)	ماده ۴۳ و ۴۶ و ۴۷ قانون مالیات بر ارزش افزوده	یک و نیم در هزار قیمت فروش کارخانه داخلی یا یک و نیم در هزار مجموع ارزش گمرکی و حقوق ورودی	۳۶۸,۸۳۳	۴۰۵,۸۷۰	۵۷۶,۳۶۸	۸۳۵,۱۲۲	۱,۰۷۰,۷۵۷	۱,۴۶۳,۱۲۸	۱,۱۲۵,۷۴۷
عوارض بر تولید یا فروش محصولات تولیدی	ماده ۳ قانون تجمیع عوارض (از ۱۳۸۷/۱/۷ قانون مالیات بر ارزش افزوده جایگزین قانون تجمیع عوارض شد)	۱ درصد	۰	۱۲۸,۶۵۹	۱۰,۹۴۷	۷۲۴,۶۷۳	۴۱۲,۴۷۲	۵۷۳,۴۲۰	۷,۰۶۳
سهمیه از عوارض (موضوع تبصره ۱ ماده ۶ تبصره ۲ ماده ۳۹ قانون مالیات بر ارزش افزوده)	بند (ب)، (ج)، (د) ماده ۳۸ قانون مالیات بر ارزش افزوده بابت مواد نفتی کوره ۵ درصد	انواع بنزین و سوخت هواپیما ۱۰ درصد - نفت سفید و نفت گاز ۱۰ درصد - نفت کوره ۵ درصد	۶۵۰,۰۷۴	۳۷۶,۰۶۲	۸۴۷,۲۶۱	۱,۸۵۱,۶۲۲	۱,۶۳۵,۹۲۷	۲,۱۵۲,۵۸۴	۹۲۵,۹۱۰
سهمیه از عوارض (موضوع تبصره ۳ ماده ۲ تبصره ۳ ماده ۴۱ قانون مالیات بر ارزش افزوده)	۱۲ هزار ارزش گمرکی کالاهای وارداتی		۱۸,۶۸۴	۱۲۷,۵۵۳	۲۴۴,۶۷۲	۲۹۲,۱۳۹	۰	۰	۰
جمع عوارض متمرکز وصولی ناشی از قانون مالیات بر ارزش افزوده			۱,۱۲۴,۱۸۶	۱,۲۳۲,۰۴۸	۱,۹۷۴,۷۴۵	۳,۹۹۹,۷۷۳	۳,۳۶۸,۵۷۰	۴,۴۷۱,۲۰۲	۲,۲۱۶,۴۲۹
سایر موارد (عوارض حاصل از مالیات بر ارزش افزوده)	ماده ۱۶ و ماده ۳۸ قانون مالیات بر ارزش افزوده		۹,۶۰۳,۴۷۲	۱۴,۵۷۶,۸۳۶	۱۸,۵۸۰,۶۷۰	۳۰,۴۷۱,۶۸۲	۲۹,۸۳۷,۳۸۶	۳۰,۹۸۸,۱۶۳	۱۶,۸۰۳,۰۳۷
جمع کل			۱۰,۷۲۷,۶۵۸	۱۵,۸۱۸,۷۷۴	۲۰,۵۵۵,۴۱۵	۳۴,۴۸۱,۴۵۵	۳۳,۲۰۵,۹۵۶	۴۴,۴۵۹,۳۶۵	۱۹,۰۱۹,۴۶۶

۲-۳-۷- لايحه سال ۱۳۹۵ دولت درباره ماليات ارزش افزوده

دولت به جای اصلاح نظام درآمدی شهرداری‌ها و عمل به تکالیف قانونی خود در برنامه پنجم، با سرآمدن مهلت اجرای قانون موقت مالیات ارزش افزوده در تنظیم لایحه جدید برای این مالیات، نکاتی را درباره عوارض شهرداری گنجانده است که به زبان کلان‌شهرهاست. در لایحه مالیات ارزش افزوده که در اسفند سال ۱۳۹۵ به مجلس تقدیم شده است، جز در ماده ۵۴، سخنی از عوارض به میان نیامده است:

«ماده (۲) قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷/۹/۷ و اصلاحات بعدی آن از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون به شرح زیر اصلاح می‌شود:

عبارت «پنج در هزار» مندرج در ماده (۲) به عبارت یک‌ونیم (۱/۵) درصد اصلاح می‌شود».

ظاهراً دولت امیدوار است با اجرای اصلاحیه قانون مالیات‌های مستقیم باری اصلاح قیمت معاملاتی املاک و افزایش نرخ مالیات نوسازی، درآمد شهرداری‌ها از این محل در ۱۰ سال از تاریخ تصویب اصلاحیه قانون مالیات‌های مستقیم، به تدریج افزایش یابد؛ اما برای این کار صبر ایوب لازم است؛ چراکه در انتهای مهلت ۱۰ ساله، قیمت معاملاتی املاک قرار است معادل ۲۰ درصد قیمت بازار آنها شود.

دولت در این لایحه تصمیم گرفته است به جای تعیین نرخ عوارض برخی از کالاها، سهمی از مالیات ارزش افزوده کالاها را به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها اختصاص دهد (جدول ۴). ظاهراً چنین به نظر می‌رسد بی‌میلی دولت از کاربرد عوارض در لایحه جدید، به تمایل آن در توزیع بدون رادع و مانع عواید عوارض فرآورده‌های نفتی و... میان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها فارغ از توزیع جغرافیای فروش این فرآورده‌ها می‌شود (جدول ۴).

تمایل دولت یازدهم به متمرکز کردن سهم شهرداری‌ها در وزارت کشور و توزیع آن از طریق سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها از خلال مواد لایحه جدید دولت آشکار است. ضمناً دولت درباره توزیع عایدات مالیات بر ارزش افزوده، به زیان شهرداری‌های کلان‌شهرها عمل کرده است. به این معنی که چنین به نظر می‌رسد که بار مالی کمک‌های برابر ساز بلاعوض به شهرداری‌های مناطق عقب‌مانده را بر دوش شهرداری‌های کلان‌شهرها انداخته است.

به لحاظ اهمیت لایحه اخیر دولت برای شهرداری‌ها، در جدول (۵) مقایسه‌ای میان قانون فعلی و لایحه پیشنهادی دولت که انتظار می‌رود در سال ۱۳۹۶ در صحن علنی مجلس مطرح شود، انجام شده است.

۲-۴- فروش تراکم و تغییر کاربری در شهرداری تهران

به دنبال تصویب قانون بودجه سال ۱۳۶۲ که در آن خودکفایی مالی شهرداری‌ها در مدت سه سال الزامی شده بود، شهرداری‌ها با مضیقه مالی جدی مواجه شدند. با پایان یافتن جنگ ایران و عراق در سال ۱۳۶۷، نیاز به سرمایه‌گذاری‌های عمرانی در همه شهرها که در دوره جنگ به تأخیر افتاده بود، کاملاً محسوس بود؛ اما شهرداری‌ها فاقد بنیه مالی لازم برای تأمین مالی منابع مورد نیاز برای سرمایه‌گذاری‌های بزرگ بودند. یکی از شیوه‌هایی که برای جبران کسری‌های عظیم مالی در کلان‌شهرها از جمله تهران

متداول شد، فروش مازاد تراکم بود. شهرداری تهران نیز بعد از جنگ در این جهت اقدام کرد و از این طریق منابع عظیمی برای انجام سرمایه‌گذاری‌های به تأخیر افتاده گرد آورد.

۲-۴-۱- دوره اول فروش تراکم و تغییر کاربری در شهر تهران

با تصویب طرح ساماندهی (جامع) تهران در سال ۱۳۷۰، ضوابطی برای تراکم ساختمانی در محدوده شهر و با هدف حفظ جمعیت این محدوده در حد هفت هزار و ۶۵۰ نفر تدوین شد. با وجود تصویب این ضوابط، شهرداری تهران فروش تراکم مازاد بر ضوابط مندرج در طرح ساماندهی را در دهه ۱۳۷۰ ادامه داد.

در واکنش به این اقدامات بی‌رویه شهرداری تهران، شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در هشتم مهر سال ۱۳۷۶ مصوبه شماره ۲۶۹ کمیسیون ماده (۵) را برای تعیین ارتفاع ساختمان‌ها با توجه به مساحت زمین و عرض گذر برای ساماندهی فروش تراکم ارائه داد (جدول ۶). به موجب قانون تشکیل شورای عالی معماری و شهرسازی، این شورا تنها مرجع اظهار نظر و تغییر طرح تفصیلی شهر تهران شناخته می‌شود. هدف این مصوبه محدود کردن ساخت‌وساز تا هفت طبقه و تعیین حد بلندمرتبه‌سازی و جلوگیری از رکود کارها و تعیین تکلیف متقاضیان احداث ساختمان در شهر تهران بود.

گفتنی است که در پنجم بهمن ۱۳۷۷ شورای عالی شهرسازی و معماری، ضوابط بلندمرتبه‌سازی را در شهر تهران به تصویب رساند (مصوبه ۳۲۹). به موجب این مصوبه، احداث ساختمان‌های شش طبقه و بیشتر در تهران باید با رعایت موارد زیر صورت گیرد:

- فاصله دو ساختمان هم‌جوار با مشرفیت
- نور و تابش آفتاب
- فضای باز و سطح اشغال
- عرض معابر و دسترسی‌ها
- حفظ زیبایی و منظر شهری
- زلزله و آتش‌سوزی
- تأسیسات شهری و محیط زیست.

این ضوابط با تأکید به رعایت کلیات و چارچوب‌های مصوب طرح ساماندهی تهران بر شیوه رعایت سقف جمعیتی پیش‌بینی شده در آن به تصویب رسید. شهرداری تهران موظف شد ضوابط و مقررات احداث بنا برای ساختمان‌های پنج طبقه و کمتر در شهر را منطبق بر طرح جامع مصوب تهران در اسرع وقت تهیه و ابلاغ کند.

به موجب این مصوبه، صدور مجوز افزایش تراکم ساختمانی در سطح تهران در معابر با عرض کمتر از شش متر ممنوع شد و تعداد طبقات افزایش تراکم ساختمانی مازاد بر طبقات مجاز، حداکثر سه طبقه بر اساس جدول یادشده مقرر شد. بر اساس این مصوبه، احداث حداکثر پنج طبقه مسکونی روی زیرزمین و پیلوت مجاز است. بر اساس این مصوبه، تراکم ساختمانی مبنا در شهر تهران ۱۲۰ درصد و حداکثر سطح اشغال در هر طبقه ۶۰ درصد مساحت زمین است. با این مصوبه، شورای عالی شهرسازی و معماری در مصوبه ۲۶۹ خود تعدیل به عمل آورد و دو طبقه از جدول مصوبه ۲۶۹ کاست و ساخت‌وساز در معابر کمتر از شش متر را ممنوع کرد.

پیامدهای تداوم فروش تراکم را می‌توان به شرح زیر برشمرد:^۱ یکم- تخلف از دستورالعمل تشخیص اساس طرح جامع شهر مصوب ۶۳/۱۲/۲۳ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و بی‌اعتبار کردن سند طرح جامع تهران مصوب ۱۳۷۰ درباره موارد زیر:

۱- شهرداری تهران، (بهار ۱۳۸۱)، گزارش بررسی پیامدهای تداوم و یا توقف فروش تراکم.

جدول ۴: مقایسه عوارض شهرداری‌ها در قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب سال ۱۳۸۷ و لایحه جدید مالیات بر ارزش افزوده در سال ۱۳۹۵

نرخ عوارض مندرج در قانون فعلی (درصد)	سهم شهرداری‌ها از نرخ مالیات در لایحه (درصد)	انواع بنزین و سوخت هواپیما
۱۰	۹,۹	نفت‌گاز و نفت سفید
۱۰	۴,۹۵	گاز طبیعی، نفت کوره و گاز مایع
۵	۳,۳	

ماخذ: قانون مالیات ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷ و لایحه مالیات ارزش افزوده سال ۱۳۹۵

به موقعیت محل و گران‌ترین بر ملک مشرف به معبر محاسبه می‌شود.
(T) ضریب منطقه‌ای مطابق با جدول (۷) است.

تبصره (۳): ضرایب کاربری‌ها مطابق جدول (۸) توضیحات:

(N) مابه‌التفاوت تعداد مغازه‌ها یا واحدهای مجاز با مورد تقاضا است.

- کلیه ضرایب بالا درباره بناهای در حد تراکم است و چنانچه مورد درخواست مازاد بر تراکم باشد، به ضرایب بالا (A) افزوده می‌شود.
- از جهت تبدیل یک واحد اداری به چند واحد، هر مترمربع
- از جهت تبدیل یک واحد تجاری به چند واحد، هر مترمربع
- از جهت تبدیل واحدهای اداری به تجاری مابه‌التفاوت ضرایب فوق
اخذ می‌شود.

- از جهت تبدیل یک واحد صنعتی به چند واحد

تبصره چهار (۴)

الف- کسری پارکینگ برای واحدهای مسکونی P_{100}
ب- کسری پارکینگ برای واحدهای اداری صنعتی P_{100}
ج- کسری پارکینگ برای واحدهای تجاری و تولیدی P_{120}

تبصره پنج (۵)

شهرداری تهران موظف است حداکثر در شش ماه از تاریخ ابلاغ این مصوبه، کتاب ارزش معاملاتی جدید را با همکاری کمیسیون توسعه و عمران شهری شورای اسلامی شهر تهران تهیه و برای بررسی و تصویب به شورای اسلامی شهر تهران ارائه کند.

ماده دو (۲)

در خصوص موارد استثنائی که نیاز به تخفیف و تقسیط ویژه دارند، شهرداری تهران موظف است طبق آیین‌نامه جداگانه‌ای که تهیه و جهت تصویب به شورای اسلامی شهر تهران ارائه خواهد کرد، اقدام کند. در بیست‌وهشتم تیر سال ۱۳۷۹ آیین‌نامه تخفیف و تقسیط تعرفه تراکم و کاربری به تصویب شورای اسلامی شهر تهران رسید. عملکرد شهرداری تهران در مدت پنج سال (۱۳۷۶-۱۳۸۰) بیانگر آن است که در این مدت، $14/877$ میلیون مترمربع اضافه تراکم در شهر به فروش رسید و درآمد حاصل از آن در حدود $6803/4$ میلیارد ریال بود. به این ترتیب در این دوره از فروش هر مترمربع مازاد تراکم، 442 هزار ریال عاید شهرداری شده است.

۲-۴-۲- دوره دوم فروش تراکم و تغییر کاربری در شهر تهران

شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در جلسه $1386/9/5$ خود، «طرح راهبردی- ساختاری (جامع)» جدید شهر تهران را تصویب نهایی کرد. این طرح در ۳۰ اردیبهشت سال ۱۳۸۷ برای اجرا به شهرداری تهران ابلاغ شد. طرح‌های تفصیلی مناطق تهران در سال ۱۳۹۰ نهایی

- سقف جمعیتی
- میزان و نحوه تخصیص کاربری اراضی مسکونی
- میزان و نحوه تخصیص تراکم و توده ساختمانی
- میزان و نحوه تخصیص سطوح خدماتی.

دوم- تحقق نیافتن همه طرح‌های شهری‌ای که مبنای آنها داده‌های طرح جامع (ترافیک، تأسیسات، رعایت نسبت سطوح خدماتی و...) قرار گرفته است.

سوم- به‌مخاطره‌انداختن حیات شهر و شهروندان به دلیل تعهدناشتن به مصوبات مکان‌یابی برای جلوگیری از ساخت بنا روی گسل‌های شناسایی شده و دیگر نقاط نامطلوب.
چهارم- نقض آشکار منافع عامه و توسعه پایدار شهر و کاهش کیفیت محیط زیست شهری.

شورای شهر تهران در تاریخ $1378/6/30$ چگونگی محاسبه و تعیین تعرفه و وصول عوارض اضافه تراکم و تغییر کاربری را تصویب کرد. به موجب ماده یک این مصوبه، شهرداری تهران مکلف است در قبال اضافه ارزشی که برای هر یک از قطعات اراضی شهر بر اثر ضوابط منطقه‌بندی و تعیین تراکم‌های ساختمانی و کاربری اراضی بیش از قیمت اراضی در مناطق مسکونی با تراکم کم ایجاد می‌شود و همچنین درباره مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری برای بلندمرتبه‌سازی، عوارض مربوطه را با رعایت تبصره‌های ذیل وصول کند؛

تبصره یک (۱):

پایه و اصول حاکم بر محاسبه عوارض مذکور به این قرار است:
الف- محاسبه عوارض اضافه تراکم بر پایه کتابچه ارزش معاملاتی املاک (سال ۱۳۷۶) موضوع ماده (۶۲) قانون مالیات‌های مستقیم خواهد بود.
ب- پایه محاسبه عوارض مازاد تراکم ساختمانی در کاربری‌های مختلف بر مبنای عوارض مازاد تراکم یک مترمربع مسکونی است.
ج- محاسبه ارزش هر مترمربع تغییر کاربری از مسکونی به کاربری‌های دیگر و توسعه سطوح موجود این کاربری‌ها، برابر ضریبی از عوارض مازاد تراکم یک مترمربع مسکونی و مطابق جدول تبصره (۳) این ماده محاسبه می‌شود.

تبصره دو (۲):

نحوه محاسبه عوارض یک مترمربع مازاد در کاربردهای مسکونی به صورت زیر خواهد بود:

$$(T+1)(2D+P)=A$$

الف- (D) معادل ارزش ساختمان (صرفاً معادل اسکلت فلزی و بتنی) طبق کتابچه ارزش معاملاتی املاک (سال ۱۳۷۶) که برابر 120000 ریال است.

ب- (P) ارزش معاملاتی یک مترمربع زمین که برابر قیمت منطقه‌ای زمین بر اساس کتابچه ارزش معاملاتی املاک (سال ۱۳۷۶) با توجه

جدول ۵: تغییرات مندرج در لایحه دولت نسبت به قانون مالیات بر ارزش افزوده

فصول	موضوع اصلاحات	توضیحات
فصل اول تعاریف و دامنه شمول	تعاریف	از جمله موضوعات تعریف شده در لایحه که در قانون فعلی به آنها اشاره نشده است، تعریف کالا، مالیات فروش و مالیات خرید، حد آستانه، خدمات مالی و اعتباری، خدمات واسپاری (لیزینگ) و معافیت مالیاتی است. علاوه بر این، تعریف واردات و صادرات نیز اصلاح شده است. به این ترتیب ارسال کالاها و خدمات به مناطق آزاد تجاری- صنعتی و ویژه اقتصادی به مثابه صادرات به حساب می آید.
	عرضه به خود	بر خلاف قانون، عرضه کالا به خود در صورتی که برای مصرف شغلی باشد، مشمول مالیات نخواهد بود.
فصل دوم معافیت ها	معافیت بدون استرداد مالیات نهاده ها	در لایحه دایره معافیت های عرضه و واردات کالا و خدمات توسعه پیدا کرده است. از جمله مواردی که از پرداخت مالیات معاف شده اند، می توان به واردات شمش طلا توسط بانک مرکزی، عرضه و واردات ماست، انتقال دارایی ها، طلا و مسکوکات به/ از صندوق های سرمایه گذاری، خدمات بیمه مستقیم و اتکایی و بیمه محصولات کشاورزی، خدمات مرافی و خدمات لیزینگ (واسپاری)، ترانزیت ترافیک مخابراتی و انتقال آن به داخل کشور اشاره کرد. علاوه بر این، در برخی موارد مانند محصولات کشاورزی که پیش تر نیز از معاف بوده اند، مصادیق مشخص و شفاف شده اند.
	معافیت همراه با استرداد مالیات نهاده ها	دایره عرضه کالاها و ارائه خدمات مشمول نرخ صفر نیز نسبت به قانون موسع تر شده است. عرضه داخلی انواع داروهای پیشگیری و درمانی و عرضه داخلی ماشین آلات و تجهیزات سرمایه ای معدنی، کشاورزی و خطوط تولید صنعتی مشمول نرخ صفر شده است. علاوه بر این، با توجه به تغییر در تعریف صادرات، ارسال کالاها و خدمات به مناطق آزاد تجاری- صنعتی و ویژه اقتصادی نیز مشمول نرخ صفر شده است.
فصل سوم مأخذ، نرخ و نحوه محاسبه	مأخذ محاسبه مالیات	به موجب قانون، بهای کالا یا خدمت مندرج در صورت حساب، مأخذ محاسبه مالیات محسوب شده و تخفیفات اعطایی و مالیات های موضوع این قانون که قبلاً پرداخت شده و سایر مالیات های غیرمستقیم و عوارضی که هنگام عرضه کالا یا خدمت به آن تعلق گرفته است، جز مأخذ محسوب نمی شدند. اجرای این ماده، برخی از مؤدیان مالیاتی را که عرضه کالاها و ارائه خدمات آنان به قیمت مصوب صورت می گرفت و دولت برای جبران تمام یا قسمتی از قیمت کالا یا خدمت عرضه شده را به آنها یارانه می داد، دچار چالش کرده بود. به همین دلیل در ماده ۷ لایحه مالیات بر ارزش افزوده یارانه ها، کمک های نقدی و وجوه واریزی به حساب درآمد عمومی به موجب سایر قوانین نیز از مأخذ محاسبه مالیات خارج شده اند.
	ارائه نرخ کمتر برای طلا	در ماده ۹ لایحه کالاها و خدماتی که مشمول نرخ خاص می شوند، ذکر شده است. بر این اساس، برای عرضه طلا و پلاتین بر خلاف قانون سه درصد در نظر گرفته شده است.
	استرداد اعتبار مالیاتی	از جمله مشکلاتی که عمده فعالان اقتصادی با آن روبه رو هستند، استرداد نشدن به موقع اعتبار مالیاتی است؛ این مسئله به تبع نقدینگی و حجم فعالیت تولیدکنندگان و صادرکنندگان را تحت تاثیر قرار می دهد. تبصره ۸ ماده (۱۰) لایحه به موضوع استرداد اعتبار مالیاتی اشاره می کند که شامل تغییراتی نسبت به قانون فعلی شده است؛ این تغییرات عبارتند از: تغییر مهلت استرداد اعتبار مالیاتی از سه ماه به دو ماه پس از تاریخ ثبت درخواست مؤدی؛ تغییر مهلت استرداد اعتبار مالیاتی صادرکنندگان کالا و خدمات از سه ماه به یک ماه پس از تاریخ ثبت درخواست مؤدی؛ تنظیم آیین نامه اجرایی برای این موضوع که به تصویب وزیر امور اقتصادی و دارایی می رسد. مشکل دیگر فعالان اقتصادی، عدم پذیرش اعتبار مالیاتی آنها از سوی سازمان در برخی موارد است. استدلال سازمان در این موارد، غیرواقعی بودن معامله است. در قانون فعلی اصل بر عدم برائت مؤدی بوده و در صورت ادعای سازمان، مؤدی باید واقعی بودن معامله را اثبات کند؛ اما بر اساس تبصره ۱ ماده ۱۰ لایحه، اثبات غیرواقعی بودن بر عهده سازمان بوده و اصل بر برائت است. بر اساس قانون مالیات بر ارزش افزوده، چنانچه مؤدیان به عرضه کالا یا خدمات معاف از مالیات موضوع این قانون اشتغال داشته باشند، مالیات خرید پرداختی بابت ماشین آلات و تجهیزات آنها قابل استرداد نیست. این موضوع با منطق حاکم بر «مالیات بر ارزش افزوده از نوع مصرفی» در تضاد است. در راستای حل مسئله فوق، تبصره (۵) ماده (۱۰) لایحه، حکم شفافی را ارائه کرده است مبنی بر اینکه «صرف نظر از آنکه مؤدیان به عرضه کالاها و خدمات معاف یا مشمول اشتغال داشته باشند، مالیات خرید مربوط به ماشین آلات خطوط تولید آنها قابل کسر، تهاتر و استرداد خواهد بود».

فصول	موضوع اصلاحات	توضیحات
فصل چهارم وظایف و تکلیف مؤدیان و اشخاص ثالث	جلوگیری از کدفرشی	یکی از معضلات عمده در قوانین مالیاتی مسئله کدفرشی است که همواره مشکلات زیادی را برای سازمان مالیاتی و مؤدیان ایجاد کرده است. در لایحه مالیات بر ارزش افزوده جهت کاهش کدفرشی سازوکاری ذیل تبصره ۲ ماده (۱۴) در نظر گرفته شده است که بر اساس این تبصره سازمان می‌تواند خریداران کالا و خدمات را مکلف کند مالیات فروش فروشنده‌گانی را که سازمان تعیین و اعلام می‌کند، در زمان خرید به نام فروشنده به حساب سازمان واریز کند که در این صورت، مالیات پرداختی مذکور به حساب بستنکاری مالیاتی فروشنده منظور خواهد شد و در غیر این صورت، اعتبار خرید خریداران پذیرفته نخواهد شد. لازم به ذکر است که این تبصره به‌طور کلی مانع کدفرشی نیست؛ اما می‌تواند در کاهش آن و اجرایی‌شدن بهتر قانون مالیات بر ارزش افزوده مؤثر باشد.
قراردادهای پیمانکاری		با توجه به مسائل قانون کنونی، در این لایحه، تدابیری برای حل مشکلات پیمانکار به شرح زیر انجام شده است: تاریخ تعلق مالیات پیمانکاران، تاریخ پرداخت علی‌الحساب یا تاریخ تأیید صورت‌وضعیت (هریک که مقدم باشد) در نظر گرفته شده است. با توجه به ماده (۱۶) لایحه، کارفرما مکلف شده است مالیات فروش را حداکثر تا پایان ماه بعد از تاریخ پرداخت علی‌الحساب یا صورت‌وضعیت یا صورت‌حساب حسب مورد، به حساب سازمان واریز کند. در صورت عدم پرداخت، خزانه مکلف است در اولین تخصیص، بدهی مالیاتی را از حساب دستگاه ذی‌ربط برداشت و به حساب سازمان واریز کند. به موجب ماده (۱۸) لایحه، مهلت زمانی پرداخت مالیات بر ارزش افزوده در مورد خدمات پیمانکاری، سه ماه افزایش یافته و به پایان دوره مالیاتی بعد از دوره تسلیم اظهارنامه موکول شده است.
انتقال اشخاص حقوقی و انتقال واحد صنفي		با توجه به اینکه در قانون فعلی مالیات بر ارزش افزوده درباره انتقال اشخاص حقوقی و انتقال واحدهای صنعتی، مقرراتی وجود ندارد، این دو موضوع ذیل مواد ۲۰ و ۲۱ لایحه اشاره شده است. با توجه به این مواد، اشخاص حقوقی منحل شده تا زمان تسویه همچنان مؤدی محسوب می‌شوند و مدیران تسویه مکلف به انجام تکالیف مقرر در قانون هستند. همچنین درباره انتقال واحد صنعتی نیز دارنده واحد صنعتی تا زمان انتقال، مسئول اجرای مقررات و تکالیف مالیاتی در نظر گرفته شده است.
فصل پنجم ساختار سازمانی مالیات بر ارزش افزوده، وظایف و اختیارات آن	استفاده از خدمات اشخاص حقیقی و حقوقی	جهت بهره‌مندی سازمان امور مالیاتی از خدمات مشاوره‌ای و اجرایی اشخاص حقیقی و حقوقی، ذیل ماده (۲۷) لایحه، به سازمان اجازه داده شده است که از افراد ذی‌صلاح به استثنای امور مربوط به تشخیص، دادرسی، مطالبه و وصول مالیات، استفاده کند. شرایط استفاده، نحوه انجام دادن تکالیف و سایر موارد اجرایی موضوع این قانون به آیین‌نامه‌ای که به تصویب وزیر امور اقتصاد و دارایی می‌رسد، موکول شده است. علاوه بر این ماده در ماده (۲۹) لایحه به سازمان اجازه داده شده است که رسیدگی و تنظیم گزارش دوره‌های مالیاتی مؤدیان را به سازمان حسابرسی و مؤسسات حسابرسی عضو جامعه حسابداران رسمی واگذار نماید؛ تبصره این ماده، اشخاص مذکور را از ارائه خدمات حسابداری و مشاوره‌ای به مؤدیان مورد رسیدگی منع کرده است. لازم به ذکر است که در ماده ۲۷ قانون فعلی مقرر شده است که مؤدیان جهت تنظیم گزارش‌های حسابرسی مالیات بر ارزش افزوده، می‌توانند از سازمان حسابرسی و مؤسسات حسابرسی عضو جامعه حسابداران رسمی استفاده کنند و بر اساس تبصره یک این ماده، اداره امور مالیاتی گزارش حسابرسی که با رعایت شرایط این ماده تنظیم شده باشد را بدون رسیدگی قبول و مطابق مقررات مربوط، برگه مطالبه صادر می‌کند که در جای خود می‌تواند منشأ مشکلات فراوانی باشد.
تسری برخی از مواد قانون مالیات‌های مستقیم		ماده (۳۱) لایحه نسبت به ماده (۳۳) قانون فعلی، مواد بیشتری از قانون مالیات‌های مستقیم را به مالیات بر ارزش افزوده تسری داده است؛ این مواد عبارت‌اند از: تسری مواد (۹۷)، (۱۶۱)، (۱۶۲)، (۱۶۹)، (۱۶۹)، (۱۶۹) مکرر، تبصره یک ماده (۱۷۷)، (۱۷۸)، (۱۸۱)، (۱۸۲)، (۱۸۶) و تبصره یک آن، (۱۹۸)، (۲۱۹)، (۲۳۵)، (۲۳۸)، (۲۳۹)، (۲۴۳)، (۲۵۷)، (۲۷۴) تا (۲۷۹). حذف مواد (۱۶۷)، (۲۳۳). لازم به ذکر است که موضوع ماده ۱۶۷ که مربوط به تقسیط بدهی مالیاتی مؤدیان است در ماده ۲۸ لایحه منعکس شده است، با این تفاوت که مدت تقسیط از سه سال به یک سال کاهش یافته است.
فصل ششم مالیات‌های سبز و سلامت	جریمه واحدهای آلاینده	در حالی که در قانون فعلی تمامی واحدهای آلاینده با نرخ یک درصد در سال جریمه می‌شوند، در لایحه پیشنهادی متناسب با میزان آلاینده‌گی ۳ نرخ ۰،۵ و ۱ و ۱،۵ درصد پیشنهاد داده شده است که این رویکرد انگیزه کاهش آلاینده‌گی واحدهای تولیدی را افزایش می‌دهد. همچنین طبق قانون، تمامی واحدهای پتروشیمی و پالایشگاه‌ها مشمول مالیات یک‌درصدی بر قیمت فروش می‌شوند؛ اما در لایحه، چنانچه استانداردهای محیط زیست را رعایت کنند، ممکن است واحد آلاینده محسوب نشوند.

توضیحات	موضوع اصلاحات	فصول
<p>مالیات نقل و انتقال خودرو نیز از آنجایی که از منطق نظری محکمی برخوردار نیست و سایر کشورها نیز آن را اخذ نمیکنند، در لایحه حذف شده است.</p> <p>مالیات شماره گذاری در قانون فعلی مستقل از میزان آلایندگی خودرو است؛ در حالی که در لایحه این ایراد برطرف شده است. همچنین دایره شمول مالیات های سالانه وسایل نقلیه نیز گسترده تر شده است و علاوه بر خودروهای سواری و وانت های دوکابین که در قانون فعلی مدنظر قرار گرفته، سایر وسایل نقلیه نیز اضافه شده اند.</p>	<p>مالیات نقل و انتقال و شماره گذاری خودرو</p>	
<p>به موجب قانون، نرخ استاندارد مالیات بر ارزش افزوده کالاها و خدمات ۹ درصد است که پنج درصد آن به عنوان درآمد عمومی، سه درصد به عنوان سهم شهرداری ها و دهیاری ها و یک درصد سهم وزارت بهداشت توزیع می شود. در لایحه، سهم درآمد عمومی و شهرداری ها و دهیاری ها تغییر نکرده است؛ چرا که به نسبت ۶۷ درصد و ۳۳ درصد بین آنها توزیع خواهد شد؛ اما در تبصره «۱» ماده ۴۲ لایحه مالیات بر ارزش افزوده، مقرر شده است که ۱۰ درصد از سهم شهرداری ها به حساب تمرکز وجوه وزارت کشور واریز شود تا صرف توانمندسازی و ارتقای شاخص های خدمات شهری و روستایی با اولویت مناطق کمتر توسعه یافته کند. همچنین به موجب تبصره (۳) ماده (۴۳) لایحه مالیات بر ارزش افزوده نیز دو درصد از سهم شهرداری ها برای تأمین منابع مالی مورد نیاز ایجاد زیرساخت های مربوط به مدیریت پسماند و فاضلاب شهرک ها و نواحی صنعتی، بین شهرک ها و نواحی مربوطه توزیع خواهد شد.</p>	<p>توزیع درآمد مالیات بر کالاها و خدمات</p>	<p>فصل هفتم، تخصیص، انتقال و توزیع مالیات</p>
<p>به موجب تبصره «۱» ماده (۳۸) قانون، این درآمدها بین شهرداری ها و دهیاری هایی توزیع می شود که در محل استقرار واحدهای آلاینده حضور دارند؛ اما طبق ماده (۴۴) لایحه مالیات بر ارزش افزوده مقرر شده است که درآمدهای حاصل از اخذ مالیات از واحدهای آلاینده به نسبت های ۴۰، ۴۰ و ۲۰ درصد بین حساب تمرکز وجوه وزارت کشور، وزارت راه و شهرسازی و صندوق محیط زیست توزیع شود و هر یک از این دستگاه ها موظف هستند منابع مذکور را برای توسعه و بازسازی حمل و نقل عمومی و تأمین ماشین آلات خدماتی و عمران شهرها (توسط وزارت کشور)، توسعه زیرساخت های حمل و نقل بین شهری مشتمل بر جاده ای و ریلی (توسط وزارت راه و شهرسازی) و اقداماتی به منظور حفظ محیط زیست (توسط صندوق ملی محیط زیست در چارچوب اساسنامه) اختصاص دهند.</p>	<p>توزیع درآمد مالیات سبز</p>	
<p>نرخ مالیات بر سیگار و محصولات دخانی به موجب قانون ۱۵ درصد است که ۱۲ درصد آن مربوط به مالیات بر ارزش افزوده بوده که به حساب درآمد عمومی واریز می شود و سه درصد آن، نرخ عوارض شهرداری ها و دهیاری ها است که به حساب تمرکز وجوه وزارت کشور واریز می گردد؛ اما در لایحه مقرر شده است که منابع حاصل از مالیات سیگار و محصولات دخانی به نسبت ۶۷ و ۳۳ درصد به عنوان درآمد عمومی و سهم شهرداری ها و دهیاری ها توزیع شود.</p>	<p>توزیع درآمد مالیات سیگار و محصولات دخانی</p>	
<p>به موجب بند «ج» ماده (۴۷) قانون مالیات بر ارزش افزوده، درآمدهای حاصل از این پایه مالیاتی به نسبت دو به یک بین درآمد عمومی دولت و تمرکز وجوه وزارت کشور توزیع می شود؛ اما بر اساس ماده (۴۴) لایحه به نسبت های ۴۰، ۴۰ و ۲۰ درصد بین حساب تمرکز وجوه وزارت کشور، وزارت راه و شهرسازی و صندوق محیط زیست توزیع خواهد شد.</p> <p>همچنین بر اساس بند «ب» ماده (۴۷) قانون، درآمدهای حاصل از این پایه به طور کامل به حساب شهرداری های محل واریز می شود؛ اما طبق ماده (۴۴) لایحه به نسبت های ۴۰، ۴۰ و ۲۰ درصد بین حساب تمرکز وجوه وزارت کشور، وزارت راه و شهرسازی و صندوق محیط زیست توزیع می شود.</p>	<p>توزیع درآمد مالیات شماره گذاری وسائط نقلیه و نگهداری آنها</p>	
<p>در قانون مالیات بر ارزش افزوده، رویه واحدی برای اخذ مالیات از فراورده های نفتی و سایر حامل های انرژی وجود نداشت و بسته به نوع سوخت، درآمدهای مالیاتی بین دولت و شهرداری ها توزیع می شد؛ اما به موجب ماده (۴۲) لایحه، درآمدهای حاصل از مالیات بر حامل های انرژی به نسبت ۶۷ درصد به عنوان درآمد عمومی کشور و ۳۳ درصد سهم شهرداری ها و دهیاری ها توزیع خواهد شد. البته لازم به ذکر است که به موجب تبصره «۱» ماده (۴۲)، ۱۰ درصد از سهم شهرداری ها و دهیاری ها با رعایت ترتیبات قانونی به حساب تمرکز وجوه وزارت کشور واریز خواهد شد.</p>	<p>توزیع درآمد مالیات بر حامل های انرژی</p>	

فصول	موضوع اصلاحات	توضیحات
فصل هشتم جریمه‌های مالیاتی	جریمه‌های مالیاتی	همان‌طور که بیان شد، فصل هشتم لایحه به موضوع جریمه‌های مالیاتی اشاره دارد که نسبت به قانون فعلی تغییرات زیر را شامل می‌شود: تغییر مآخذ جریمه از مالیات متعلقه (تفاضل مالیات خرید و مالیات فروش) در قانون فعلی به مالیات فروش در لایحه (به استثنای بند ب) و به تبع تغییر نرخ جرایم در نظر گرفتن جریمه برای صدور یا استناد به صورت حساب معامله غیر واقعی اخذ جریمه بابت دریافت مالیات فروش از کالا و خدمات معاف و وصول مالیات فروش توسط اشخاص غیر مشمول در نظر گرفتن جریمه‌ای جداگانه در صورت کتمان تمام یا بخشی از عرضه کالا و ارائه خدمات.
فصل نهم سایر مقررات	ابقای برخی قوانین	علاوه بر قوانین مستثنا در موضوع ماده ۵۲ قانون فعلی، قوانین زیر نیز در ماده ۵۲ لایحه، مستثنا شده‌اند: مواد (۶۳) و (۸۷) قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین مصوب ۱۳۷۳/۱۲/۲۸ و اصلاحات بعدی آن ماده واحده قانون اصلاح ماده (۸۷) قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۸ قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰/۸/۲۲ قانون تهیه مسکن برای افراد کم‌درآمد مصوب ۱۳۷۲/۶/۹.

مآخذ: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۶)، بررسی لایحه مالیات بر ارزش افزوده اسفند ۱۳۹۵

شش سال از تصویب طرح‌های تفصیلی مناطق شهر تهران سپری شده است، به جرئت می‌توان گفت این طرح نمی‌تواند در افق آن؛ یعنی سال ۱۴۰۴ به چشم‌انداز و اهداف خود دست یابد. بنابراین هر چند ایرادات طرفداران تهیه و تنظیم طرح‌های ساختاری- راهبردی به طرح‌های سنتی جامع در اساس درست می‌نماید؛ اما این استدلال آنها که اجرانشدن این طرح‌ها در عمل به دلیل روش‌شناسی به کاررفته در آنها و ابعاد صرف کالبدی این طرح‌ها بوده است، نادرست از کار درآمده است. شورای اسلامی شهر تهران هم‌زمان با تصویب طرح جامع شهر، ارزش‌واگذاری امتیاز تراکم و تعرفه تغییر کاربری ساختمان و پارکینگ را در سال ۱۳۸۶ تصویب کرد. به موجب این مصوبه:

ارزش یک مترمربع مازاد تراکم در شهر تهران بر اساس مصوبه شورای اسلامی شهر تهران (مصوب تاریخ ۱۳۸۶/۹/۱۴) به شرح زیر محاسبه شده است:

نحوه محاسبه عوارض مازاد تراکم در شهر تهران بر اساس مصوبه پنجاه و یکمین جلسه رسمی فوق‌العاده شورای شهر تهران درباره «ارزش‌واگذاری امتیاز تراکم و تعرفه تغییر کاربری ساختمان و پارکینگ» تعیین شده است. بر اساس ماده دوم این مصوبه، شهرداری تهران مکلف است در قبال اضافه‌ارزشی که برای هر یک از قطعات اراضی شهر بر اثر ضوابط پهنه‌بندی و تعیین تراکم‌های ساختمانی مجاز و کاربری اراضی بیش از قیمت اراضی در مناطق مسکونی با تراکم پایه مالی ۱۲۰ درصد ایجاد می‌شود، تعرفه مربوطه را به طریق زیر وصول کند:

شد، ولی مراسم ابلاغ و اجرای آن به تعویق افتاد. قرائین موجود گویای آن است که عزم و اراده جدی برای اجرای طرح جدید تهران وجود ندارد:

نهاد طرح جامع تهران در سال ۱۳۹۰ منحل شد. اولین جلسه شورای عالی نهاد در چهارم فروردین سال ۱۳۸۷ بعد از تصویب طرح راهبردی- ساختاری شهر تهران برگزار شد. رئیس نهاد در این جلسه بر مدیریت یکپارچه شهر تهران و ضرورت تشکیل شورای هماهنگی تأکید کرد. جلسات شورای عالی نهاد با هدف تعیین نقش نهاد در ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های بیرون و درون شهرداری با اسناد توسعه و نظارت بر انطباق فعالیت‌های دستگاه‌های مسئول در شهر با چشم‌انداز، اهداف و راهبردهای طرح‌های توسعه پس از برگزاری دوره‌ای در نهایت منتج به تصویب اساسنامه نهاد در پنج فروردین سال ۱۳۸۸ شد. قوانین و مقررات پیش‌بینی شده در طرح جامع، تهیه و تصویب نشد. تجدید سازمان حمل‌ونقل شهری در مهلت مقرر انجام نشد. برنامه پنج‌ساله شهر تهران با توجه به مفاد طرح جامع تهیه نشد و در سال ۱۳۹۰ مقرر شد برای سه سال آینده یک برنامه عمرانی تهیه شود. نظام درآمدی شهر تهران برخلاف پیشنهادات مشاور طرح، اساساً متحول نشد و وابستگی درآمدهای شهرداری تهران به فروش تراکم و تغییر کاربری که آفت اجرای طرح ساماندهی بود، در این دوره نیز مداومت نشان داد. اکنون که نزدیک به ۱۰ سال از تصویب طرح جامع تهران و حدود

جدول ۶: مصوبه ۲۶۹ کمیسیون ماده ۵ شورای عالی شهرسازی و معماری

عرض گذر مساحت زمین	کمتر از ۱۲ متر	بین ۱۲ تا ۲۰ متر	بزرگتر از ۲۰ متر
کمتر از ۳۰۰ مترمربع	یک طبقه	دو طبقه	دو طبقه
۳۰۰ تا ۶۰۰ مترمربع	دو طبقه	سه طبقه	سه طبقه
بیشتر از ۶۰۰ مترمربع	سه طبقه	سه طبقه	چهار طبقه

جدول ۷: ضریب منطقه‌ای (T)

ضریب	منطقه	ردیف
۳۰ درصد+	۳ و ۱	
۲۵ درصد+	۷ و ۶ و ۲ ×	۱
۱۰ درصد+	۴* و ۵ و ۸*	۳
۱۵ درصد-	۹ الی ۱۴	۴
۳۰ درصد-	۱۵ الی ۲۰	۵
۲۰ درصد-	۲۲	۶

(*) درباره مناطق ۷ و ۸ غرب خیابان شریعتی ۲۵ درصد+ و شرق خیابان شریعتی تا محدوده نارمک ۱۰ درصد- محاسبه خواهد شد.
 (***) درباره منطقه ۴ از محور بزرگراه به سمت غرب ۲۵ درصد+ و مابین بزرگراه نیاوران و بزرگراه شرق ۱۰ درصد+ و از محور بزرگراه شرق به سمت شرق بدون افزایش و با کاهش از فرمول اصلی

$$A = 0.8 * ((P + 2D) * (1 + T))$$

در رابطه بالا

A: ارزش تراکم مزاد برای هر مترمربع ناشی از مابه‌التفاوت تراکم ساختمانی مجاز با تراکم پایه مالی است.

تراکم پایه مالی: اساساً مفهوم ساختمانی ندارد و فقط جنبه مالی دارد و به صورت عام برای کلیه اراضی و املاک شهر تهران ۱۲۰ درصد تعیین شده است.

P: قیمت منطقه‌ای سال ۱۳۸۵: این قیمت بر اساس میانگین بین حداکثر و حداقل قیمت هر مترمربع عرصه گزارش شده در دفترچه ارزش معاملاتی املاک شهر تهران در سال ۱۳۸۴ برای هر منطقه استخراج شده است.

D: مبلغ ۲۵۰ هزار ریال ارزش معاملاتی یک مترمربع ساختمان‌های اسکلت فلزی و بتنی که در مصوبه تعیین شده است.

T: ضریب منطقه‌ای که برای مناطق شهر تهران به قرار جدول زیر مصوب شده است:

از زمان تصویب طرح جامع شهر تهران، شهرداری تهران با عدول از اجرای ضوابط مندرج در این طرح و طرح تفصیلی، از طریق فروش و حتی پیش‌فروش تراکم و تغییر کاربری منابع مالی عظیمی کسب کرده است (نمودار ۳).

برای ارائه درکی روشن‌تر از عملکرد شهرداری تهران، می‌توان به اهمیت عوارض بر مزاد تراکم و عوارض بر پروانه‌های ساختمانی از کل درآمد شهرداری تهران توجه کرد. گفتنی است، همان‌طور که در فصل اول گزارش تحقیق عنوان شد، کاهش سهم عوارض یادشده از کل درآمد شهرداری تهران، اساساً به دلیل افزایش سهم عایدات شهرداری تهران از محل مالیات بر ارزش افزوده بوده است. در دوره بعد از سال ۱۳۹۱ رکود فعالیت‌های ساختمانی بخش خصوصی در شهر تهران نیز مزید بر علت بالا شده است (نمودار ۴)؛ وگرنه شهرداری تهران در عدول از مصوبات طرح جامع و تفصیلی فروگذار نکرده است.

شورای عالی شهرسازی و معماری با توجه به گزارش‌های واصله مبنی بر مغایرت‌های اساسی بین طرح تفصیلی شهر تهران و راهبردهای طرح جامع (به‌عنوان سند بالادست) و نگرانی از تأثیرات سوئی که این مسئله می‌تواند در تحقق خدمات عمومی مورد نیاز شهر و کیفیت محیط زیست شهری به دنبال داشته باشد، موضوع انطباق طرح تفصیلی و طرح جامع

شهر تهران را در دستور کار خود قرار داد.

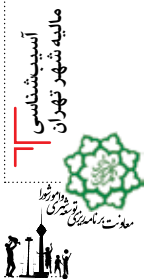
اهم موضوعاتی که در جریان این بررسی در مرکز توجه ویژه شورای عالی قرار گرفته، عبارت‌اند از: جمعیت‌پذیری، تغییرات پهنه‌بندی، بلندمرتبه‌سازی، تأمین خدمات عمومی از طریق اراضی ذخیره توسعه و نوسازی در سطح شهر تهران، بافت‌های فرسوده شهری، سیما و منظر شهری و ساخت‌وسازهای منطقه ۲۲.

سند طرح جامع مصوب، با توجه به مجموع امکانات و محدودیت‌های شهر تهران، سقف جمعیت‌پذیری شهر تهران را به ۱۰/۵ میلیون نفر محدود کرده است؛ درحالی‌که طبق ضوابط طرح تفصیلی موجود و بر اساس اعلام نظر مشاور طرح، امکان استقرار بیش از ۱۳ میلیون نفر جمعیت در تهران مقدور خواهد بود که یقیناً شهر تهران را از نظر شرایط زیستی، دچار مشکلات اساسی خواهد کرد.

در همین راستا، شورای عالی با اتخاذ تدابیری از جمله محدود کردن تراکم‌های تشویقی و سیال و اصلاح مصوبات قبلی شورای عالی درباره تغییر پهنه‌بندی، جهت‌گیری جمعیت مصوب طرح جامع را دنبال کرده است.

در طرح جامع شهر تهران، به‌جای تعیین کاربری مشخص برای هر قطعه زمین، پهنه‌هایی برای اراضی واقع در محدوده شهر تعیین شده است که ساخت‌وساز هر قطعه بر اساس وقوع در هر یک از پهنه‌ها و زیرپهنه‌های مربوطه تعریف و مقدر می‌شود. بدیهی است ایجاد تغییر در پهنه‌های تعریف‌شده، بدون گذراندن مراحل کارشناسی لازم و اخذ مجوز از مراجع تصویبی مربوطه، منجر به اختلال در نظام برنامه‌ریزی ساخت‌وساز سطح شهر و عدم امکان ارائه خدمات مطلوب به شهروندان خواهد شد.

با توجه به وجود تغییرات گسترده در پهنه‌های طرح تفصیلی موجود نسبت به طرح جامع مصوب که از جمله مصادیق آن (که به صورت موردی به شورای عالی گزارش و ارائه شده است) می‌توان به تغییرات متعدد کاربری‌های فضای سبز عمومی و پارک‌ها و فضای خدماتی به مجتمع‌های اداری، تجاری و مسکونی در سال‌های اخیر اشاره کرد، شورای عالی ضرورت بررسی جامع و دقیق تغییرات پهنه‌ها را از سوی دبیرخانه شورای عالی و برای اتخاذ تصمیمات لازم محل توجه قرار داد. با توجه به تأثیرات عمده و انکارنشده بلندمرتبه‌سازی در مباحث جمعیت‌پذیری، سیما و منظر شهری، مسائل زیست‌محیطی و ساختار کلی شهر، موضوع بلندمرتبه‌سازی همواره جایگاه ویژه‌ای را در



عمومی مورد نیاز شهر و جایگزینی اراضی بافت‌های فرسوده در نظر گرفته شده است. ارائه‌دادن ضوابط و دستورالعمل‌های مربوط به چگونگی بهره‌برداری از این اراضی (با وجود تعیین بازه زمانی برای تدوین آن از سوی شهرداری)، موجب شده از این اراضی بدون توجه به هدف تعیین شده در طرح جامع، بهره‌برداری شود. این اقدامات دغدغه عدم امکان خدمات عمومی مورد نیاز شهروندان را بیشتر کرده است. شورای عالی در این باره مقرر کرد هرگونه تصمیم‌گیری در این اراضی قبل از تصویب طرح مربوطه، صرفاً از سوی شورای عالی شهرسازی و معماری ایران انجام شود.

اختیار تصریح‌شده در متن ضوابط طرح تفصیلی شهر تهران به شهرداری مبنی بر امکان اجازه کاهش یا افزایش ارتفاع ساختمان‌ها در صورت افزایش یا کاهش سطح اشغال ساختمان، عملاً موجب تضییع حقوق همسایگان از یک سو و ایجاد اغتشاش بصری در سیما و منظر شهر تهران شده که در همین رابطه، شورای عالی در بندهایی از مصوبه اخیر خود، ایجاد محدودیت برای این موضوع و ضرورت تدوین دستورالعمل در این باره را تعیین تکلیف کرده است.

بر اساس طرح جامع شهر تهران، منطقه ۲۲ با مساحتی حدود ۱۰ هزار هکتار، با هدف رفع کمبودهای خدماتی حوزه غرب تهران و نیز جابه‌جایی بخشی از جمعیت ساکن در بافت‌های فرسوده تهران مرکزی شکل گرفته است. وجود قطعات بزرگ مقیاس اراضی به همراه موقعیت ویژه مکانی و قرارگیری در کریدور هوای شرقی - غربی تهران، از جمله ویژگی‌های خاص این منطقه به‌شمار می‌آید.

به موجب یک بند از ضوابط طرح تفصیلی، اختیارات ویژه‌ای برای شهرداری منطقه ۲۲ در صدور مجوز احداث بنا خارج از ضوابط طرح جامع و بر اساس بندهایی از مصوبات کمیسیون ماده پنج (قبل از تصویب طرح جامع) در نظر گرفته شده که احداث حجم زیاد ساختمان‌های بلندمرتبه مسکونی - اداری و تجاری موجود، عملاً نتیجه

طرح‌های توسعه و عمران کلان‌شهرها به خود اختصاص می‌دهد. در همین راستا و بر اساس سند طرح جامع شهر تهران، شهرداری تهران موظف بوده در یک بازه زمانی یک‌ساله (پس از تصویب طرح جامع در سال ۱۳۸۶)، نسبت به تعیین محدوده‌های مجاز بلندمرتبه‌سازی و ضوابط آنها اقدام کند و آن را به شورای عالی ارائه دهد که با توجه به محقق‌نشدن این موضوع تا این تاریخ، همه مجوزهای بلندمرتبه‌سازی در سطح شهر تهران به صورت موردی و از طریق اخذ مصوبه کمیسیون ماده ۵ صورت می‌گرفته است که منجر به بی‌برنامگی در نظام توسعه شهر شده است.

شورای عالی در همین رابطه ضمن تأکید بر ضرورت تسریع در ارائه این ضوابط و مقررات، صدور هرگونه مجوز در این باره را منوط به تصویب طرح بلندمرتبه‌سازی شهر تهران در شورای عالی شهرسازی و معماری کرد. در سند طرح جامع شهر تهران، تسهیلات ویژه‌ای برای ساخت‌وساز در بافت‌های فرسوده شهر تهران (با مساحتی نزدیک به ۳/۲ هزار هکتار) در نظر گرفته شده که شامل تراکم تشویقی تسهیلات مالی برای ساخت‌وساز در این پهنه می‌شود؛ اما طرح تفصیلی شهر تهران با تعریف پهنه دیگری با عنوان بافت ناپایدار و تعمیم تسهیلات تعریف‌شده برای بافت فرسوده به این پهنه، عملاً محدوده ارائه این خدمات را به حدود ۱۵ هزار هکتار افزایش داده که با توجه به محدودیت منابع این طرح، منجر به تغییر جهت گروه‌های هدف این طرح و کاهش امکان تخصیص اعتبار برای بازسازی بافت‌های فرسوده واقعی شهر تهران شده است.

شورای عالی با ممنوعیت ارائه امتیاز تراکم تشویقی برای بافت‌های ناپایدار، ضمن اصلاح جهت‌گیری ارائه تسهیلات به بافت‌های فرسوده شهری، موضوع محدودیت جمعیت‌پذیری شهر تهران را نیز دنبال کرده است. اراضی بایر بزرگ‌تر از یک هکتار در سطح شهر تهران که مساحت آنها در مجموع به حدود پنج هزار هکتار می‌رسد، در طرح جامع به‌عنوان اصلی‌ترین فرصت توسعه پایدار شهر و امکانی برای استقرار خدمات

جدول ۸: تعیین ضرایب کاربری‌ها (تبدیل مسکونی به ...) به شرح ذیل است

اداری	(A)
(انبار اداری)	$1/3 (A)$
تجاری	
۱- همکف	$10 (A)$ (منطقه $12 = 15 A$)
	(مناطق $16, 18, 19, 20 = 8 A$)
۲- زیرزمین اول	۸۰ درصد همکف
۳- طبقه اول	۷۰ درصد همکف
۴- زیرزمین دوم و طبقه دوم	۵۰ درصد همکف
۵- مابقی طبقات و انبار تجاری در زیرزمین و طبقات و نیم طبقه داخل واحد تجاری	۴۰ درصد همکف
۶- انبار تجاری در همکف	۶۰ درصد همکف
۷- تولیدی‌ها	۷۰ درصد تجاری محاسبه می‌شوند
صنعتی	
۱- همکف	$1/5 (A)$
۲- سایر طبقات	(A)

جدول ۹: ضریب منطقه‌ای برای محاسبه ارزش مازاد تراکم (T)

ضریب	منطقه	ردیف
۲/۵	۳ و ۱	۱
۲	۶ و ۲	۲
۱/۵	۲۲ و ۷ و ۵ و ۴	۳
۱	۲۱ و ۸	۴
۰/۵	۱۴ الی ۹	۵
۰/۲۵	۲۰ الی ۱۵	۶
۶ (طبق مصوبه، «تجدیدنظر در تعیین ضریب منطقه‌ای (T)» تصویبی بیست و هفتمین جلسه رسمی شورا (دوره دوم) - ابلاغی به شماره ۱۱۷۲۳/۱۴۰۵/۴۰۱۶۰ به تاریخ ۱۸۲/۸/۲۴)	منطقه عباس‌آباد (۷ و ۶ و ۳)	۷

شهرسازی و دبیر شورای عالی معماری و شهرسازی تصریح کرده است: این شورا در ادامه بررسی مغایرت‌های طرح تفصیلی شهر تهران با طرح جامع مصوب ۱۳۸۶، با بهره‌گیری از نظرات کمیته فنی شورای عالی و پیشنهادات شورای اسلامی و شهرداری تهران و برای انطباق طرح تفصیلی با طرح جامع، در جلسه مورخ ۹۳/۷/۲۸ خود به شرح زیر تصمیم‌گیری کرد:

۱- تأیید نظر کمیسیون ماده ۵ شهر تهران در خصوص چگونگی اصلاح ضوابط و مقررات طرح تفصیلی شهر تهران، با لحاظ اصلاحات کمیته فنی شورای عالی که جمع‌بندی بخش نخست آن به شرح زیر است:

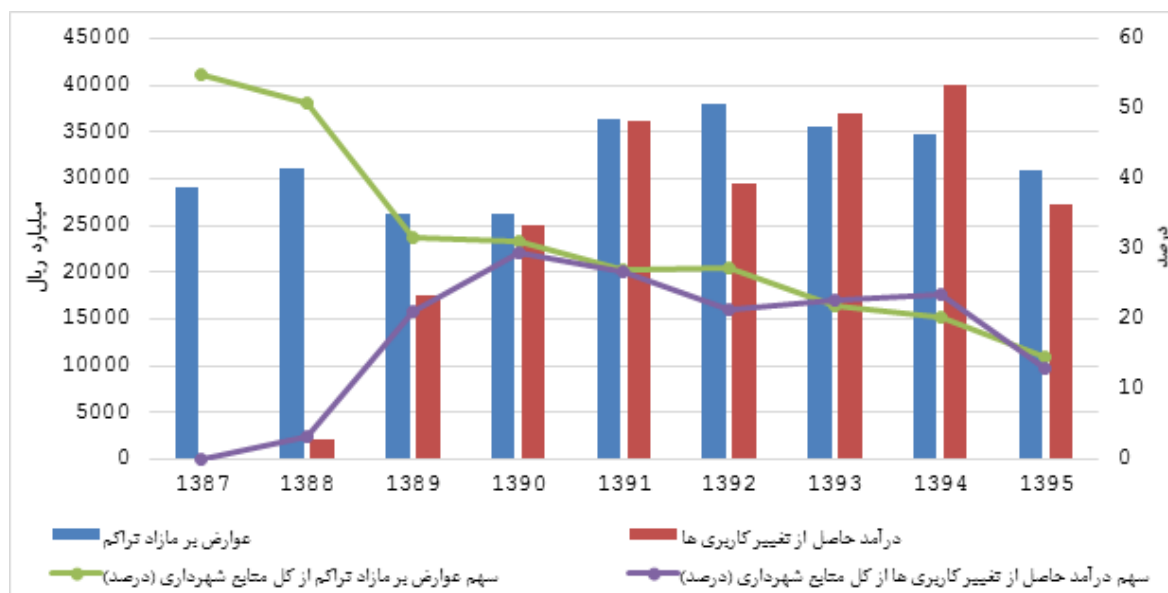
۱-۱- با توجه به بندهای ۱-۵-۶ و ۲-۵-۶ سند اصلی طرح راهبردی

همین رویکرد طرح تفصیلی است.

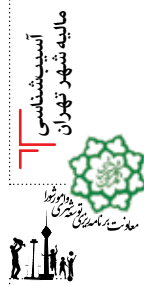
شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در جریان بررسی مسائل طرح تفصیلی موجود و در راستای انطباق طرح با راهبردهای طرح جامع، ضمن ابطال بند مذکور از ضوابط طرح تفصیلی انجام هرگونه ساخت‌وساز در این منطقه را به رویه جاری سایر مناطق شهر تهران بازگرداند.

پیروز حناچی، معاون وقت معماری و شهرسازی وزارت راه و شهرسازی، در نامه‌ای به استاندار و رئیس شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان تهران، شهردار و رئیس شورای اسلامی شهر تهران مصوبه مورخ ۹۳/۷/۲۸ شورای عالی معماری و شهرسازی را درباره جمع‌بندی مباحث مطرح‌شده در جلسات اخیر شورای عالی درباره انطباق‌نداشتن طرح‌های جامع و تفصیلی شهر تهران اعلام کرد. معاون وزیر راه و

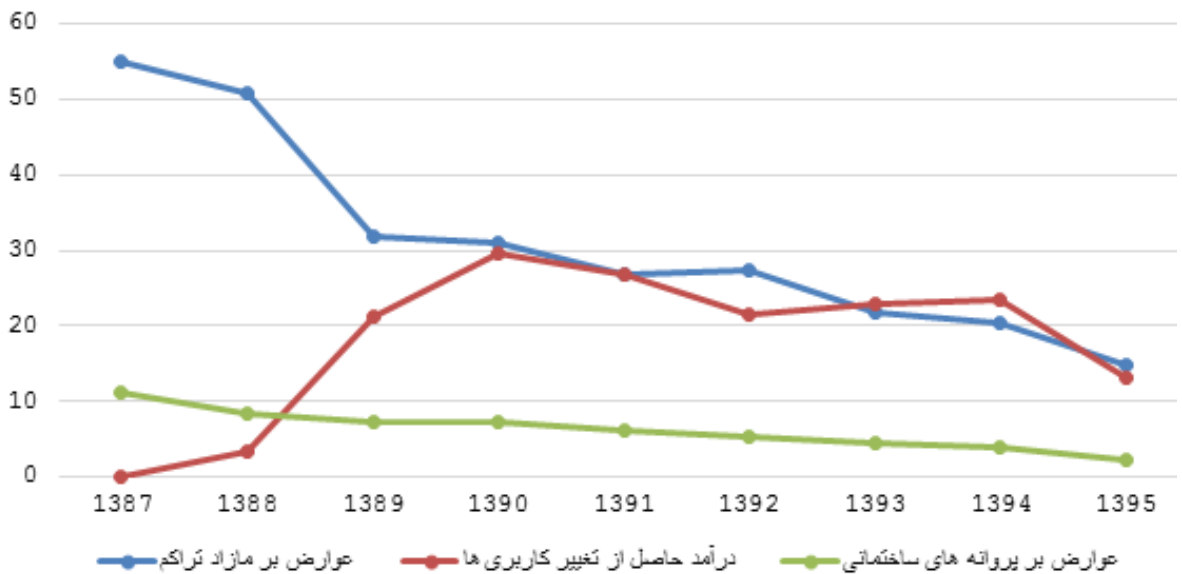
نمودار ۳: منابع شهرداری تهران از محل عوارض بر مازاد تراکم و درآمد حاصل از تغییر کاربری‌ها



مأخذ: محاسبات تحقیق بر اساس اطلاعات تفریغ بودجه شهرداری تهران برای سال‌های ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۵



نمودار ۴: سهم عوارض بر مازاد تراکم، درآمد حاصل از تغییر کاربری‌ها و عوارض بر پروانه‌های ساختمانی از کل منابع بودجه دولت (درصد)



مأخذ: محاسبات تحقیق بر اساس اطلاعات تفریح بودجه شهرداری تهران برای سال‌های ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۵

سلب و موارد به صورت موردی باید پس از تأیید کمیسیون ماده پنج به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران برسد.

۳- بررسی تبصره ذیل بند ۱۰-۴ ضوابط و مقررات طرح تفصیلی مجدداً در دستور کار کمیته فنی شورای عالی قرار گرفته و پس از ارائه گزارش آماری تفصیلی شهرداری تهران نظر تخصصی کمیته فنی حداکثر در مدت دو هفته به شورای عالی ارائه شد.

ادامه بررسی موضوع مغایرت‌های طرح جامع و تفصیلی شهر تهران به جلسه آتی شورای عالی موکول شد. شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در ادامه مصوبه جلسه مورخ ۹۳/۷/۲۸ خود و در روند بررسی موضوع مغایرت‌های طرح تفصیلی شهر تهران با طرح جامع مصوب ۱۳۸۶ با عنایت به صورت جلسه کمیته فنی شورای عالی و پیشنهادات شورای اسلامی و شهرداری تهران در جلسه مورخ ۹۳/۸/۵ خود به شرح زیر تصمیم‌گیری کرد:

۴- در خصوص بند ۵-۳ و تبصره‌های ذیل آن (درباره کاهش طبقات مجاز زیرپهنه بر اساس محدودیت‌های عرض معبر یا اندازه قطعه)، دستورالعملی در مدت یک ماه تهیه و به تصویب کمیسیون ماده ۵ برسد. با توجه به اهمیت موضوع و نقشی که این بند در نظام‌بخشیدن به ساخت‌وساز در شهر تهران دارد، دبیرخانه شورای عالی موظف است در صورت عدم تهیه و تصویب دستورالعمل مذکور، رأساً نسبت به تهیه و ارائه آن به شورای عالی جهت اخذ تصمیم مقتضی اقدام کند. علاوه بر این، تدقیق نقشه‌های مربوط به این بند بر اساس دستورالعمل فوق‌الذکر توسط شهرداری و حداکثر در مدت چهار ماه پس از تهیه و تصویب دستورالعمل مذکور انجام و به تصویب کمیسیون ماده ۵ برسد. تأکید می‌شود در تهیه دستورالعمل فوق‌الذکر موضوع بند ۲-۱-۶ ضوابط طرح جامع مورد توجه، بررسی و بازبینی قرار گیرد.

۵- ضرورت تسریع در بازنگری ضوابط ساخت‌وساز بافت‌های فرسوده شهری و عدم ارائه هرگونه امتیاز تشویقی تراکمی برای سایر بافت‌ها، از جمله لغو تعریف بافت ناپایدار کلیه بندهای تشویقی مربوط به بافت ناپایدار (از جمله بند ۱۵).

تبصره- بدیهی است هرگونه پیشنهاد درباره تغییر مساحت محدوده

ساختاری جامع شهر تهران مصوبه مورخ ۱۳۸۶/۹/۵ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و با توجه به اهمیت موضوع بلندمرتبه‌سازی و تأثیرات سوء مصوبات موردی بر طرح تفصیلی و همچنین قرارگیری ضوابط بلندمرتبه‌سازی در مرحله تصویب کمیسیون ماده ۵، هرگونه تصمیم‌گیری موردی برای بلندمرتبه‌سازی در کمیسیون ماده ۵ شهر تهران مغایر با ضوابط احداث ساختمان‌های شش طبقه و بیشتر مصوب پنجم بهمن سال ۱۳۷۷ متوقف و صدور پروانه در این خصوص منوط به رعایت ضوابط احداث ساختمان‌های بلندمرتبه مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری و اصلاحات بعدی آن می‌باشد.

۲-۱- بررسی مجدد محدوده شهرک‌ها و مجتمع‌های زیستی دارای شرایط خاص (موضوع بند ۱۹-۲ ضوابط طرح تفصیلی تهران) و تأکید بر تعیین ضوابط ویژه برای هر یک از این موارد با توجه به طرح مصوب قبلی

تبصره - صدور هرگونه پروانه در این مناطق تا زمان تصویب ضوابط مذکور در شورای عالی شهرسازی و معماری صرفاً بر اساس طرح مصوب اولیه هر یک از این شهرک‌ها و مجتمع‌های زیستی خواهد بود.

۳-۱- ضمن تأکید بر تسریع در تهیه طرح موضعی ساماندهی نظام حق انتقال توسعه (موضوع بند ۸-۱۷ پیوست ۴ سند اصلی طرح جامع)، با قید ضرورت رعایت تراکم مجاز ملک مقصد، هرگونه تصمیم‌گیری صرفاً با رعایت بندهای ۶-۸ و ۷-۸ ضوابط طرح تفصیلی مجاز می‌باشد. ۴-۱- تأکید بر تهیه دستورالعمل موضوع ماده ۸-۴ ضوابط طرح تفصیلی (در خصوص تعیین حداکثر ضریب سکونت در پهنه M حداکثر در مدت ۶ ماه توسط شهرداری و تصویب در کمیسیون ماده ۵).

۲- با توجه به اینکه فرصت مقرر در بند ۴-۶ ضوابط و مقررات طرح تفصیلی یکپارچه شهر تهران منقضی شده است، شورا فرصت مذکور را با رعایت مفاد تبصره ۲ بند ۴-۵ سند اصلی مصوب طرح جامع شهر تهران مصوب آذرماه ۱۳۸۶ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران صرفاً تا پایان سال ۱۳۹۳ تمدید کرد. پس از این تاریخ، چنانچه طرح موضعی - موضعی ذخیره توسعه و نوسازی شهری به تصویب کمیسیون ماده پنج شهر تهران نرسیده باشد، این اختیار از کمیسیون ماده پنج



یا ضوابط خاص احداث بنا در این محدوده‌ها، پس از تصویب کمیسیون ماده ۵ باید به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری برسد.
۶- در مورد تبصره بند ۲-۸ موضوع امکان افزایش سطح اشغال بیش از میزان تعیین شده در جداول چهارگانه استفاده از اراضی از طریق تصویب در کمیسیون ماده ۵، ضوابط تبصره ۴ ذیل بند ۱-۳-۶ سند اصلی طرح جامع مبنی بر ممنوعیت هرگونه افزایش سطح اشغال اعمال شود.

۷- بند ۴-۲ و تبصره‌های ذیل آن در ضوابط طرح تفصیلی به طور کامل حذف می‌شود. در مورد بند ۳-۸ ضوابط طرح تفصیلی، حداکثر افزایش طبقات با رعایت سقف تراکم مجاز و بر مبنای دستورالعملی که به تصویب کمیسیون ماده ۵ خواهد رسید، حداکثر معادل یک طبقه تعیین می‌شوند.

۸- در مورد بند ۱۳-۲ ضوابط طرح تفصیلی، طرح ویژه‌ای برای بافت ارزشمند معاصر نارمک توسط شهرداری تهران تهیه و در مدت یک ماه به تصویب کمیسیون ماده ۵ شهر تهران برسد.

۹- از آنجا که مقررات ملی ساختمان در سلسله مراتب اسناد بر ضوابط کلیه طرح‌های تفصیلی حاکم است، دبیرخانه شورای عالی موظف است نسبت به احصای مغایرت‌های ضوابط و مقررات طرح تفصیلی شهر تهران با این مقررات اقدام و نتیجه را جهت اخذ تصمیم به شورای عالی ارائه کند.

۱۰- بند ۲۹-۱۶ ضوابط طرح تفصیلی درباره منطقه ۲۲ تهران به طور کامل حذف می‌شود. شهرداری تهران موظف است طرح تفصیلی ویژه منطقه ۲۲ را با تأکید بر حفظ مسائل زیست‌محیطی و نقش این منطقه در بهبود کیفیت هوای شهر تهران و کاهش بارگذاری و فضای توسعه آبی شهر تهران در مدت سه ماه تهیه و به تصویب کمیسیون ماده ۵ رسانده و به شورای عالی جهت تصویب نهایی ارائه کند.

۱۱- در تمام اراضی با مساحت بیش از یک هزار مترمربع در منطقه ۲۲ شهر تهران به صورت ۳۰ درصد سهم مالکان و ۷۰ درصد سهم شهرداری برای تأمین خدمات عمومی عمل شود.

۱۲- در هیچ حالتی تراکم تشویقی متعلق به یک ملک (اعم از تراکم تشویقی باغات، بافت فرسوده، تجمیع قطعات و...) از یک طبقه تجاوز نکند.

شواهد موجود گویای آن است که شهرداری تهران در دوره شورای چهارم و ریاست سردار قالیباف، فروش تراکم سیار را ادامه داده و به مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری گردن نهاده است.

۲-۵- نحوه محاسبه و وصول بهای خدمات شهری در شهرداری تهران

در مباحث نظری این فصل اشاره شد هنگامی عرضه‌کنندگان خدمات در برابر بهره‌وران از خدمات، حساس خواهند بود که درآمد عرضه‌کنندگان به صورت مستقیم به حجم استفاده از خدماتی که ارائه می‌دهند وابسته باشد. این شیوه تأمین مالی، انگیزه کافی برای عرضه خدمات به میزان مورد تقاضا و کیفیتی در حد انتظار به وجود می‌آورد. در همان جا این مطلب نیز مطرح شد که رابطه میان پرداخت و خدمت ارائه‌شده، از دید پوشش هزینه تمام‌شده خدمت، می‌تواند بسیار متفاوت باشد. دست کم بخشی از این تفاوت را از دید نظری می‌توان در جایی که هدف پیشینه‌کردن کارایی تخصیصی است، توجیه کرد. جمع‌بندی مبحث نظری درباره بهای خدمات به طور خلاصه به شرح جدول زیر بود:

شهرداری تهران انواع کالاها و خدمات را به شهروندان عرضه کرده

و بهای برخی از آنها را مطابق مصوبات شورای شهر و یا سایر مجوزها از ساکنان و فعالان اقتصادی دریافت می‌کند. در این مطالعه، به نحوه محاسبه و وصول بهای خدمات در چهار مورد که حائز اهمیت‌اند، پرداخته‌ایم. یافته‌های این مطالعه اجمالاً به شرح جدول زیر است:

۲-۵-۱- بهای خدمات پسماند

قانون مدیریت پسماند در سال ۱۳۸۳ به تصویب رسید و آیین‌نامه اجرایی آن در سال ۱۳۸۴ تدوین شد. همان‌طور که از متن قانون و آیین‌نامه اجرایی آن برمی‌آید، ساماندهی پسماند موضوعی فراسازمانی است. به همین دلیل، موفقیت آن در گرو همکاری دستگاه‌های مختلف از جمله مؤسسه استاندارد، سازمان محیط زیست و وزارت کشاورزی است.

آمار سازمان مدیریت پسماند شهرداری تهران گویای آن است که در سال ۱۳۹۶ روزانه حدود هفت هزار و ۳۰۰ تن پسماند در شهر تهران تولید می‌شود و این شهر از نظر بالابودن سرانه تولید پسماند، با کلان‌شهرهای دیگر جهان قابل مقایسه نیست. نکته در اینجا است که تفکیک پسماند خانگی از مبدأ در شهر تهران برخلاف بسیاری از کلان‌شهرهای جهان هنوز اجرا نشده است.

علاوه بر پسماند خانگی، مدیریت پسماند واحدهای کسب و کار، بیمارستان‌ها، بهره‌بردارهای کشاورزی (مانند پسماند واحدهای دامداری)، پسماندهای صنعتی که برخی از آنها برای سلامت انسان و محیط زیست بسیار خطرناک‌اند، چالش‌های بزرگی پیش‌روی سازمان مدیریت پسماند و سازمان محیط زیست قرار می‌دهد.

در اهمیت موضوع کافی است به این نکته اشاره شود که بر اساس برآورد سازمان مدیریت پسماند شهرداری تهران، در سال ۱۳۹۶ جمع‌آوری، حمل، پردازش و دفن پسماند تهران سه هزار و ۳۴۱ میلیارد ریال هزینه دربر داشته است. امروز هزینه مدیریت پسماند شهر تهران، بالاترین سهم را در هزینه ارائه خدمات شهری به خود اختصاص می‌دهد. باین‌حال تا پایان سال ۱۳۹۶، از محل وصول بهای خدمات پسماند تنها بخش کوچکی از هزینه مدیریت پسماند (شامل جمع‌آوری، انتقال، پردازش و دفع)، پوشش داده می‌شود و شهرداری تهران ناگزیر از محل مالیات محلی (عوارض) و مالیات مشترک، یارانه لازم را برای این خدمات فراهم می‌آورد.

۲-۵-۱- چگونگی محاسبه و اخذ بهای خدمات پسماند

دستورالعمل مصوبه «چگونگی محاسبه و اخذ بهای خدمات مدیریت پسماند» پس از تصویب قانون مدیریت پسماند و بر اساس ماده ۸ قانون یادشده در مردادماه سال ۱۳۸۵ از سوی سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور تهیه و از سوی وزیر کشور ابلاغ شد. شورای اسلامی شهر تهران نیز با توجه به تأکید ماده ۸ قانون ذکرشده، برای تهیه و تصویب مصوبه «چگونگی محاسبه و اخذ بهای خدمات مدیریت پسماند» بر اساس دستورالعمل وزارت کشور اقدام کرد.

اولین مرحله اجرای این مصوبه در سال ۱۳۸۶ بود که به دلیل وجود مشکلات عدیده با اقبال عمومی مواجه نشد و در مصوبه‌ای در آن سال ملغی شد. این مصوبه مجدداً در سال ۱۳۸۷ و پس از بازنگری و اعمال برخی اصلاحات به اجرا گذاشته شد. اصلاح بعدی آن در اردیبهشت سال ۱۳۸۸ بود که پس از تصویب در شورای شهر به شماره ۱۶۰/۱۲۶۰/۳۱۸۷ به تأیید فرمانداری تهران نیز رسید. در اصلاحیه مصوبه بهای خدمات مدیریت پسماند مربوط به هشت بهمن سال ۱۳۹۱، بهای واحد مدیریت یک کیلوگرم پسماند با ۱۰ درصد افزایش،

جدول ۱۰: نحوه وصول بهای خدمات بر حسب ماهیت خدمات محلی

نوع کالا یا خدمت	پوشش هزینه از طریق وصول بهای خدمات	استفاده از عوارض محلی برای پوشش هزینه	مثال
کالای عمومی (دارای پیامد بیرونی مثبت)	صفر درصد	۱۰۰ درصد	تنظیف معابر عمومی و آتش نشانی
کالای خصوصی (بدون پیامد بیرونی مثبت)	۱۰۰ درصد هزینه خدمات	صفر درصد	فروش گل و گیاه از سوی شهرداری
آمیخته‌ای از کالای عمومی-خصوصی (دارای پیامد بیرونی مثبت)	دریافت بهای خدمت معادل درصدی از هزینه	پوشش بقیه هزینه از محل عوارض شهرداری یا کمک بلاعوض دولت	حمل و نقل عمومی (مترو و اتوبوس)

در ادامه خواهد آمد، معادل هزار و ۲۰۰ ریال به ازای هر کیلوگرم پسماند پیشنهاد شد.

۲-۵-۱-۲- برآورد هزینه خدمات پسماند برای سال ۱۳۹۶

تلاش‌های ما برای دریافت اطلاعات هزینه شهرداری تهران در زمینه مدیریت خدمات برای دوره ۱۳۹۰-۱۳۹۵ به جایی نرسید. به همین دلیل در اینجا تصویری کلی از هزینه پسماند در سال ۱۳۹۶ ارائه می‌شود.

مدیریت خدمات پسماند شهرداری تهران، در لایحه بهای خدمات پسماند برای سال ۱۳۹۷، هزینه هر کیلوگرم پسماند را برای سال ۱۳۹۶ به شرح جدول ۱۲ برآورد کرده است.

به استناد گزارشی که در معاونت برنامه‌ریزی و توسعه شهری برای تشریح مبانی محاسباتی لایحه پسماند سال ۱۳۹۷ تهیه شده، جدول (۱۳) به منظور برآورد کل هزینه‌های مدیریت پسماند و هزینه واحد آن تهیه شده است. گفتنی است که گزارش یادشده ناسازگاری‌هایی در محاسبه دارد که از ورود به جزئیات آن پرهیز می‌کنیم.

در توضیح مبانی محاسبه جدول بالا باید گفت در سال ۱۳۹۶:

روزانه به‌طور متوسط حدود شش هزار و ۸۰۰ تن پسماند جمع‌آوری شده است؛ اما با احتساب سایر پسماندها این رقم به روزانه هفت هزار و ۳۰۰ تن می‌رسد. مقدار پسماند دفن‌شده در محل در سال ۱۳۹۵، حدود دوهزار و ۶۶ تن بوده است که برای سال ۱۳۹۶ نیز همین رقم منظور شده است. مقادیر سطرهای ۴ و ۵، از تقسیم هزینه کل به بهای واحد این اجزا به دست آمده که ظاهراً با وزن‌های سطرهای دیگر سازگاری ندارد. هزینه کل و هزینه متوسط هر کیلو پسماند در دو ستون آخر جدول، بر اساس آخرین جدول گزارش معاونت برنامه‌ریزی شهرداری تهران درج شده است. گفتنی است که در گزارش اصلی، اجزای هزینه خدمات پسماند در مواردی به صورت روزانه، گاه به صورت ماهانه و بالاخره سالانه درج شده است. در محاسبه جدول بالا این محاسبات برای کل سال ۱۳۹۶ انجام گرفته است.

در گزارش اصلی سهم جمع‌آوری و حمل پسماند از کل هزینه‌های پرسنلی مرتبط معادل ۱۸۰۷۱۰ میلیون ریال و سهم پردازش و دفع از این هزینه‌ها، معادل ۱۶۱۶۴۰ میلیون ریال و مجموع هزینه‌های پرسنلی بخش‌های جمع‌آوری، حمل، پردازش و دفع پسماند در سال مورد محاسبه ۳۴۲،۳۵۰ ریال در سال بوده است که در جدول بالا رقم اخیر

به ۳۵۲ ریال رسید (جمع‌آوری و حمل ۲۲۰ ریال، دفع و پردازش ۱۳۲ ریال) و سرانه تولید نیز اصلاح و از ۶۹۰ گرم در روز به ۷۵۰ گرم افزایش یافت. این مصوبه با شماره ۳/۹۱/۵۲۵/۴ به ثبت رسیده است.

در سال ۱۳۹۲ با توجه به افزایش سطح عمومی قیمت‌ها و به تبع آن افزایش هزینه‌های مدیریت پسماند، لایحه اصلاحیه مصوبه برای افزایش مبلغ پایه بهای خدمات مدیریت پسماند به شورای اسلامی شهر تهران ارائه شد و در نهایت قیمت پایه محاسبه بهای خدمات مدیریت پسماند در اردیبهشت سال ۱۳۹۳ برای اعمال در قبوض سال مذکور به ۴۵۵ ریال به ازای هر کیلوگرم افزایش یافت.

در سال ۱۳۹۳ نیز در راستای اصلاح قیمت و روش محاسبه بهای خدمات مدیریت پسماند در بخش غیرخانگی، لایحه اصلاحیه‌ای تقدیم شورای شهر شد. بهای خدمات پسماند در این لایحه پس از بررسی در کمیسیون‌های مختلف، در نهایت با ۵۰ درصد افزایش نسبت به سال قبل، به ۶۸۲ ریال به ازای هر کیلوگرم رسید و سرانه تولید پسماند لحاظ‌شده در مصوبه، از ۷۵۰ گرم در روز به رقم ۶۹۰ گرم کاهش داده شد. این کاهش باعث شد با وجود افزایش اسمی بهای خدمات مدیریت پسماند به میزان ۵۰ درصد، عملاً افزایش بهای خدمات پسماند، کمتر از ۳۸ درصد شود.

در سال ۱۳۹۴، اصلاحیه جدیدی به شورای شهر تقدیم شد که بر اساس آن، قیمت جدید بهای خدمات پسماند ۸۰۰ ریال (۵۰۰ ریال برای جمع‌آوری و حمل و ۳۰۰ ریال برای پردازش و دفع) تعیین شد. شایان ذکر است از زمان تصویب اولین مصوبه در سال ۱۳۸۶ تاکنون، هر ساله شاهد افزایش هزینه‌های مدیریت پسماند بوده‌ایم. این در حالی است که لوایح ارسال شهرداری عموماً با تأخیرات فراوان در شورای شهر طرح می‌شود و در نتیجه میزان افزایش بهای خدمات مدیریت پسماند از سال ۱۳۸۶ تا ۱۳۹۵، فقط ۳۲ درصد بوده است؛ در صورتی که اگر افزایش بهای خدمات مدیریت پسماند متناسب با نرخ تورم سالانه انجام می‌شد، هزینه‌های خدمات مدیریت پسماند برای هر کیلوگرم در سال ۱۳۹۵ باید به جای ۸۰۰ ریال هزار و ۴۶۱ ریال می‌شد. با عنایت به تکلیفی که از سوی تبصره ششم ذیل ماده واحده مصوبه سال ۱۳۹۴ درباره اخذ تمامی هزینه‌های مدیریت پسماند در قالب بهای خدمات مدیریت پسماند از تولیدکنندگان بر عهده شهرداری (سازمان مدیریت پسماند) گذاشته شد، برای جبران افزایش هزینه‌های مدیریت پسماند در لایحه ارسال سال ۱۳۹۶ برای اجرا در سال ۱۳۹۷، برآورد هزینه‌ها و پیشنهاد افزایش بهای خدمات مدیریت پسماند به شرحی که

جدول ۱۱: نحوه عمل شهرداری تهران در محاسبه بهای خدمات شهری

نوع خدمات	پوشش هزینه‌ها	یارانه پرداختی از محل	معافیت و تخفیف	کمک مالی جاری	کمک مالی سرمایه‌ای	هیچ‌کدام
پسماند	پوشش کامل	ندارد	ندارد	کمک مالی شهرداری	کمک مالی شهرداری	-
حفاری طولی و عرضی و ترمیم آسفالت معابر عمومی	پوشش کامل	نامشخص	نامشخص	-	-	هیچ‌کدام
خدمات راه‌آهن شهری	پوشش کامل	ندارد	ندارد	کمک مالی شهرداری و دولت	کمک مالی شهرداری و دولت	-
خدمات اتوبوس‌رانی	پوشش کامل	هزینه دفتری استهلاک	ندارد	کمک مالی شهرداری و دولت	کمک مالی شهرداری و دولت	-

درج شده است. هزینه‌های اداری، تشکیلاتی، آموزشی، اطلاع‌رسانی، نگهداری و پشتیبانی سیستم توزین جمعا با عنوان سایر هزینه‌ها عینا به نقل از گزارش استنادشده، در جدول بالا نقل شده است. نکته درخور توجه این است که در بودجه مصوب شهرداری تهران برای سال ۱۳۹۶، هزینه‌های جاری مدیریت پسماند (کد هزینه ۳۰۴۰۰)، معادل ۶۷۲۳۰۶۸ میلیون ریال قید شده است. گفتنی است که رقم برآوردشده جدول بالا، در حدود ۴۹/۷ درصد رقم اخیر است. ظاهرا این تفاوت را می‌توان به هزینه تنظیف خیابان‌ها، آموزش شهروندان و از همه مهم‌تر جبران آن بخش از هزینه پرسنلی سازمان مدیریت پسماند نسبت داد که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم در فعالیت‌های مدیریت پسماند درگیر نیستند. در مورد اخیر، توضیح این نکته ضروری است که سازمان مدیریت پسماند ۶۹۶ نفر پرسنل دارد که هزینه سالانه حقوق و مزایای آنان در سال ۱۳۹۶، در حدود ۶۲۹۹۸۰ میلیون ریال برآورد شده است؛ اما از این تعداد، فقط ۲۰۰ نفر به‌طور مستقیم در فعالیت‌های مدیریت پسماند درگیرند. البته بخشی از سایر شاغلان سازمان نیز بر حسب نوع وظیفه محول به آنها، به‌طور غیرمستقیم درگیر فعالیت‌های مدیریت پسماند هستند. در مجموع، تخمین زده می‌شود در سال ۱۳۹۶ فقط معادل ۵۴/۳ درصد هزینه‌های مزد و حقوق سازمان به‌طور مستقیم و غیرمستقیم قابل انتصاب به مدیریت پسماند بوده‌اند.

دستورالعمل مصوبه وزارت کشور - به شماره ۹۵۲۲۵ - ۸۵/۰۷/۱۷: تبصره یک ذیل ماده ۶: شورای اسلامی شهر می‌تواند حداکثر تا ۳۰ درصد هزینه‌های مدیریت پسماند را از سایر منابع شهرداری تأمین کرده و معادل این رقم به‌عنوان یارانه از بهای خدمات مدیریت پسماند محاسبه‌شده در فوق (C) کسر کند. تبصره ۲ ذیل ماده ۶: یارانه منظور شده باید حداکثر در یک دوره پنج‌ساله حذف شود. مصوبه هیئت وزیران - به شماره ۲۸۵۱۰/ت مورخ ۹۴/۰۳/۰۹: بند ۲ جدول شماره ۱: افزایش تدریجی بهای خدمات مدیریت پسماند تا سقف قیمت تمام‌شده در پنج سال. مصوبه اصلاحیه مصوبه چگونگی محاسبه و اخذ بهای خدمات مدیریت پسماند - ابلاغی به شماره ۱۶۰/۲۱۰۱/۲۰۷۹۲ - ۹۴/۰۸/۰۶:

تبصره ۶: «به منظور جلوگیری از وقفه در خدمات‌رسانی سازمان مدیریت پسماند، تا زمانی که کل قیمت تمام‌شده از تولیدکنندگان پسماند دریافت نمی‌شود، کسری منابع مورد نیاز در صورت اجرای کامل مصوبات شورای اسلامی شهر تهران (درخصوص تعرفه‌های پسماندهای ویژه، ساختمانی و عمرانی) تا سه سال از طریق بودجه شهرداری تهران تأمین خواهد شد».

بنابراین با توجه به اینکه مصوبه شورا مربوط به سال ۱۳۹۵ بوده است، عملا از سال ۱۳۹۷ پرداخت یارانه به شهروندان از طریق کمک نقدی به سازمان مدیریت پسماند با مصوبه شورای اسلامی شهر تهران مغایرت خواهد داشت.

با توجه به افزایش هزینه‌های مدیریت پسماند، اعم از جمع‌آوری، حمل، پردازش و دفع، در سال ۱۳۹۶ هزار و ۲۳۵ ریال به ازای هر کیلوگرم و عطف به تبصره ۶ ماده واحد مصوبه «اصلاحیه چگونگی محاسبه و اخذ بهای خدمات مدیریت پسماند در شهر تهران» به شماره ۱۶۰/۲۱۰۱/۲۰۷۹۲ مورخ ۱۳۹۴/۰۸/۰۶، از آنجا که مقرر است از ابتدای سال ۱۳۹۷ تمام هزینه‌های مدیریت پسماند از محل این موضوع تأمین شود و سازمان مدیریت پسماند نیز در این زمینه بودجه‌ای از شهرداری دریافت کند، بنابراین به منظور حقیقی کردن هزینه‌های

درج شده است. هزینه‌های اداری، تشکیلاتی، آموزشی، اطلاع‌رسانی، نگهداری و پشتیبانی سیستم توزین جمعا با عنوان سایر هزینه‌ها عینا به نقل از گزارش استنادشده، در جدول بالا نقل شده است.

نکته درخور توجه این است که در بودجه مصوب شهرداری تهران برای سال ۱۳۹۶، هزینه‌های جاری مدیریت پسماند (کد هزینه ۳۰۴۰۰)، معادل ۶۷۲۳۰۶۸ میلیون ریال قید شده است. گفتنی است که رقم برآوردشده جدول بالا، در حدود ۴۹/۷ درصد رقم اخیر است. ظاهرا این تفاوت را می‌توان به هزینه تنظیف خیابان‌ها، آموزش شهروندان و از همه مهم‌تر جبران آن بخش از هزینه پرسنلی سازمان مدیریت پسماند نسبت داد که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم در فعالیت‌های مدیریت پسماند درگیر نیستند. در مورد اخیر، توضیح این نکته ضروری است که سازمان مدیریت پسماند ۶۹۶ نفر پرسنل دارد که هزینه سالانه حقوق و مزایای آنان در سال ۱۳۹۶، در حدود ۶۲۹۹۸۰ میلیون ریال برآورد شده است؛ اما از این تعداد، فقط ۲۰۰ نفر به‌طور مستقیم در فعالیت‌های مدیریت پسماند درگیرند. البته بخشی از سایر شاغلان سازمان نیز بر حسب نوع وظیفه محول به آنها، به‌طور غیرمستقیم درگیر فعالیت‌های مدیریت پسماند هستند. در مجموع، تخمین زده می‌شود در سال ۱۳۹۶ فقط معادل ۵۴/۳ درصد هزینه‌های مزد و حقوق سازمان به‌طور مستقیم و غیرمستقیم قابل انتصاب به مدیریت پسماند بوده‌اند.

۲-۵-۱-۳- لایحه بهای خدمات پسماند برای سال ۱۳۹۷

در این لایحه و گزارش توجیهی آن چنین آمده است: اصلاح بهای خدمات مدیریت پسماند، موضوع مصوبه «اصلاحیه چگونگی محاسبه و اخذ بهای خدمات مدیریت پسماند در شهر تهران» مصوب شورای اسلامی شهر تهران ابلاغی به شماره ۱۶۰/۲۲۷۵/۳۳۲۵۰ مورخ ۹۵/۱۲/۱۱ به منظور تأمین هزینه‌های مدیریت پسماند با توجه به افزایش هزینه‌های جاری مدیریت پسماند و همچنین حرکت به سوی تأمین و افزایش منابع درآمدی پایدار برای شهرداری الزامی است. از این‌رو، لایحه سال ۱۳۹۷ برای تأمین بخشی از هزینه‌های مدیریت پسماند تنظیم شده است. در تنظیم و ارائه این لایحه، مواردی مدنظر بوده است که از نظر قانونی برای شهرداری تهران تکلیف شده است؛ از جمله:



جدول ۱۲: برآورد هزینه متوسط جمع‌آوری، حمل، پردازش و دفع هر کیلو پسماند در سال ۱۳۹۶ (ریال)

ردیف	شرح	هزینه مستقیم	هزینه پرسنلی	هزینه‌های متفرقه	جمع
۱	جمع‌آوری	۶۱۵	۲۵	۰	۶۴۰
۲	حمل	۱۸۵	۱۵	۰	۲۰۰
۳	پردازش و دفع	۱۲۰	۳۰	۲۴۵	۳۹۵
	جمع	۷۰	۲۴۵	۱۲۳۵	

ماخذ: مستخرج از گزارش معاونت برنامه‌ریزی و توسعه شهری (بهمن ۱۳۹۶)، بررسی و پیشنهادات اصلاحی مصوبه چگونگی محاسبه و اخذ بهای خدمات مدیریت پسماند

باشد؛ اما در عمل از این محل فقط حدود ۳۰۸ میلیارد ریال درآمد تحصیل کرده است که معادل ۱۲٫۰ درصد درآمد بالقوه آن از این محل است. این عملکرد گویای آن است که شهرداری فاقد توانایی لازم برای برخورد با مستنکفین است و به همین دلیل کارایی آن در وصول این بخش از درآمد بسار پایین است. توضیح این نکته نیز ضروری است که شهرداری تهران از محل پسماند تجاری نیز عایداتی به شرح جدول (۱۴) دارد:

۲-۵-۱-۵- ارزیابی لایحه بهای خدمات پسماند

از مطالعه لایحه بهای خدمات پسماند برای سال ۱۳۹۷ نکات چندی به شرح زیر حاصل می‌شود:

در محاسبه بهای خدمات پسماند، هزینه‌های استهلاک ساختمان‌ها و تجهیزات حمل و پردازش و دفن پسماند منظور نمی‌شود. حتی در صورت منظور شدن نیز هزینه‌های استهلاک به قیمت دفتری با توجه به تورم دورقمی در اقتصاد کشور، به هیچ‌وجه واقعی نخواهد بود.

در بودجه شهرداری تهران درآمد خدمات پسماند تحت سه عنوان پسماند خانگی، پسماند تجاری و اداری و پسماند ساختمانی درج می‌شود. انتظار بر این است که در لویح بهای خدمات پسماند هزینه تمام‌شده و بهای خدمات این سه گروه جداگانه محاسبه و در قبوض صادره منعکس شود؛ اما در عمل چنان که دیدیم، چنین نیست.

مدیریت پسماند و اجرای تبصره مذکور، ۵۰ درصد به بهای خدمات مدیریت پسماند سال ۱۳۹۶ افزوده و در مجموع رقم هزار و ۲۰۰ ریال برای تصویب در شورا و اجرا در سال ۱۳۹۷ پیشنهاد می‌شود.

در لایحه پیشنهادی آمده است: «بدیهی است به منظور اجرائی شدن تبصره مذکور، مابقی این هزینه متناسب با افزایش هزینه‌ها در سال ۱۳۹۷ پیشنهاد خواهد گردید».

گفتنی است موضوعی که از چشم تهیه‌کنندگان لایحه یادشده و احیاناً شورای شهر تهران دور مانده، این است که در صورتی که صددرصد قبوض صادره از سوی تولیدکنندگان پسماند پرداخت شود، فقط نیمی از هزینه‌های سازمان مدیریت پسماند تأمین خواهد شد؛ اما چنان که در زیر خواهد آمد، این فرض امکان تحقق ندارد.

۲-۵-۱-۴- مبلغ قبوض صادره برای اخذ بهای خدمات پسماند

بر اساس اطلاعات موجود، تعداد قبوض پسماند و مبلغ قابل جمع‌آوری از این محل در دوره ۱۳۹۰-۱۳۹۵ به شرح نمودار (۵) بوده است:

اما درآمد دریافت‌شده شهرداری از این محل در همان دوره بسیار کمتر از درآمد بالقوه آن بوده است (نمودار ۶):

برای مثال در سال ۱۳۹۵ شهرداری تهران مطابق قبوض صادرشده به‌طور بالقوه می‌توانست حدود دوهزار و ۵۷۲ میلیارد ریال درآمد داشته

جدول ۱۳: برآورد هزینه کل و هزینه متوسط مدیریت پسماند در سال ۱۳۹۶

ردیف	شرح اجزای هزینه	مقدار در سال (هزار تن)	کل هزینه (میلیون ریال)	هزینه متوسط (هر کیلو ریال)
۱	جمع‌آوری پسماند	۲۴۸۱٫۱ (پسماند خانگی جمع‌آوری‌شده)	۱۵۲۷۴۱۲	۶۱۵٫۶
۲	پیمانکاران حمل پسماند	۲۶۶۴٫۵ (کل پسماند حمل‌شده)	۴۹۲۹۳۳	۱۸۵
۳	پردازش و دفن پسماند	۲۰۶۶ (کل پسماند دفن‌شده)	۲۴۷۹۲۰	۱۲۰
۴	نیروی انسانی سازمان که درگیر مستقیم و غیرمستقیم مدیریت پسماند است	۴۸۹۱	۳۴۲۳۵۰	۷۰
۵	سایر هزینه‌ها	۲۹۸۱	۷۳۰۵۴۴	۲۴۵
۶	جمع	۲۷۰۵۴	۳۳۴۱۱۵۹	۱۲۳۵

سازمان پسماند شهرداری تهران برای پیشنهاد بهای خدمات پسماند در سال ۱۳۹۷، به استناد مصوبات شورای شهر مبنی بر پوشش کامل هزینه‌های پسماند، بهای خدمات را به میزان ۵۰ درصد افزایش داده است که در این کار توان پرداخت خانوارها در نظر گرفته نشده است. با توجه به کارایی اندک وصول بهای خدمات پسماند، حتی در صورت پیش‌بینی پوشش کامل هزینه‌های جاری پسماند، تضمینی برای خودکفایی مالی سازمان پسماند وجود ندارد.

هیچ‌گونه معافیت و تخفیفی برای اقسار آسیب‌پذیر در وصول بهای خدمات پسماند منظور نشده است. باید تصریح شود هزینه خدمات تنظیف معابر و خیابان‌ها، آموزش شهروندان، احداث و توسعه و تجهیز تأسیسات جمع‌آوری و پردازش و نگهداری تجهیزات و تأسیسات یادشده، در محاسبه بهای خدمات پسماند منظور نشده است. هیچ سازگاری میان برآوردهای بودجه مصوب درباره اجزای هزینه‌های جاری پسماند و عملکرد سال ۱۳۹۶ مشاهده نمی‌شود. چنین پیدا است که در تهیه بودجه این قسمت، سازمان مدیریت پسماند دقت لازم را به کار نبرده است.

چنین به نظر می‌رسد که سازمان مدیریت پسماند با وجود برون‌سپاری بسیاری از وظایف مدیریت پسماند، تعداد زیادی پرسنل اداری در استخدام دارد که نشانه ناکارآمدی این سازمان است و پرداخت هزینه پرسنل اضافه بر نیاز سازمان از سوی شهروندان، هیچ توجیه منطقی‌ای ندارد. بدون تفکیک پسماندهای خانگی، تجاری و خدماتی در مبدأ، سازمان مدیریت پسماند نمی‌تواند از محل پردازش پسماندهای شهر تهران عایدات اقتصادی پذیرفته‌شده‌ای داشته باشد؛ اما تلاش‌های اندک گذشته هنوز نتیجه‌ای به بار نیاورده است.

۲-۵-۲- بهای خدمات حفاری و آسفالت

وصولی شهرداری تهران بابت خدمات حفاری و ترمیم آسفالت در دوره زمانی ۱۳۸۴-۱۳۹۵ به شرح نمودار (۷) بوده است: هزینه‌های شهرداری تهران برای ارائه خدمات حفاری و ترمیم آسفالت در بودجه شهرداری تهران در ردیف ۲۰۹۱۵ تحت عنوان «مرمت و نگهداری معابر غیربزرگراهی شامل لکه‌گیری، درزگیری، مرمت نوار حفاری و هم‌سطح‌سازی دریچه‌ها» درج می‌شود. به همین دلیل تفکیک هزینه‌های حفاری عرضی و طولی که به سفارش شرکت‌های دولتی مسئول زیرساخت انجام می‌گیرد، مقدور نیست. در تفریح بودجه شهرداری تهران، اقلام درآمد و هزینه این کار به شرح جدول (۱۵) برآورد شده است:

پیشنهاد می‌شود در گزارشات تفریح بودجه شهرداری تهران، هزینه قطعی انجام عملیات حفاری و ترمیم آسفالت تفکیک شود تا مقایسه مستقیم هزینه‌های انجام‌شده و بهای خدمات دریافت‌شده امکان‌پذیر شود.

۲-۵-۳- بهای خدمات شرکت بهره‌برداری مترو

شرکت بهره‌برداری راه‌آهن شهری تهران و حومه در سال ۱۳۸۶ تأسیس شد. گسترش متروی شهری تهران و حومه بسیار کند بوده است. به این معنی که کار احداث اولین ایستگاه مترو در اواخر دوره قبل از انقلاب آغاز شد؛ اما بعد از انقلاب و در دوره جنگ متوقف شد. در سال ۱۳۸۰ فقط خط یک مترو دایر شده بود. زمان درازی لازم بود تا سایر خطوط مترو راه‌اندازی شود (جدول ۱۶).

در سال ۱۳۹۶ طول خطوط ۱ تا ۵ مترو جمعاً ۲۰۵ کیلومتر بود. در این خطوط، تعداد ۱۸۹ قطار با ۱۳۵۹ واگن تردد دارند. انتظار می‌رود با تکمیل خطوط ۶ و ۷ مترو در سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸، جمعاً ۵۸ کیلومتر دیگر به طول خطوط این شرکت افزوده شود. برآورد شرکت

بهره‌برداری قطار شهری گویای آن است که در سال ۱۳۹۶ جمعاً ۴۷۵ میلیون مسافر از طریق قطارهای این شرکت در تهران و حومه جابه‌جا شده‌اند.

۲-۵-۳-۱- درآمد شرکت بهره‌برداری مترو

عواید شرکت بهره‌برداری راه‌آهن شهری تهران و حومه از محل‌های زیر تأمین می‌شود:

درآمد حاصل از فروش بلیت (جدول ۱۷)
 سایر منابع درآمدی شامل درآمد حاصل از تبلیغات، درآمد غرفه‌ها و مکان‌های تجاری و درآمد اجاره دکل‌های مخابراتی و فیبرنوری و سایر درآمدها (جدول ۱۸)

کمک‌های بلاعوض دولت و شهرداری تهران بابت پوشش هزینه‌های جاری مترو، هریک معادل یک‌سوم هزینه جاری (جدول ۱۹).
 گفتنی است که شهرداری تهران فقط در سال ۱۳۹۶، نزدیک به ۲۱۰۱ میلیارد ریال برای تأمین و تهیه تجهیزات و واگن قطار شهری از دولت طلب داشت. همچنین برای یارانه بلیت مترو، ۷۵ میلیارد تومان طلب داشت (حبیب‌زاده، عضو کمیسیون حمل‌ونقل شورای شهر تهران).

سهام هریک از سه گروه درآمدی شرکت متروی تهران و حومه در طول زمان تغییر یافته است (نمودار ۸). به این معنی که به تدریج دولت کمک بلاعوض جاری خود را به شرکت بهره‌برداری راه‌آهن شهری تهران و حومه کاهش داده و آن را در سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ به صفر رسانده است. بدیهی است که عمده بار مالی کاهش سهم کمک‌های مالی دولت بر دوش شهرداری و مسافران مترو افتاده است. اگر به این نکته توجه کنیم که حمل‌ونقل با مترو پیامدهای بیرونی مثبتی در زمینه کاهش آلودگی هوا، کاهش هزینه‌های مالی و جانی تصادفات و کاهش زمان سفرهای کاری و غیرکاری دارد، پرداخت یارانه برای آن امری است ضروری است. این یارانه‌ها باید به موجب قانون، از محل کمک بلاعوض دولت و کمک شهرداری تهران پرداخت شود.

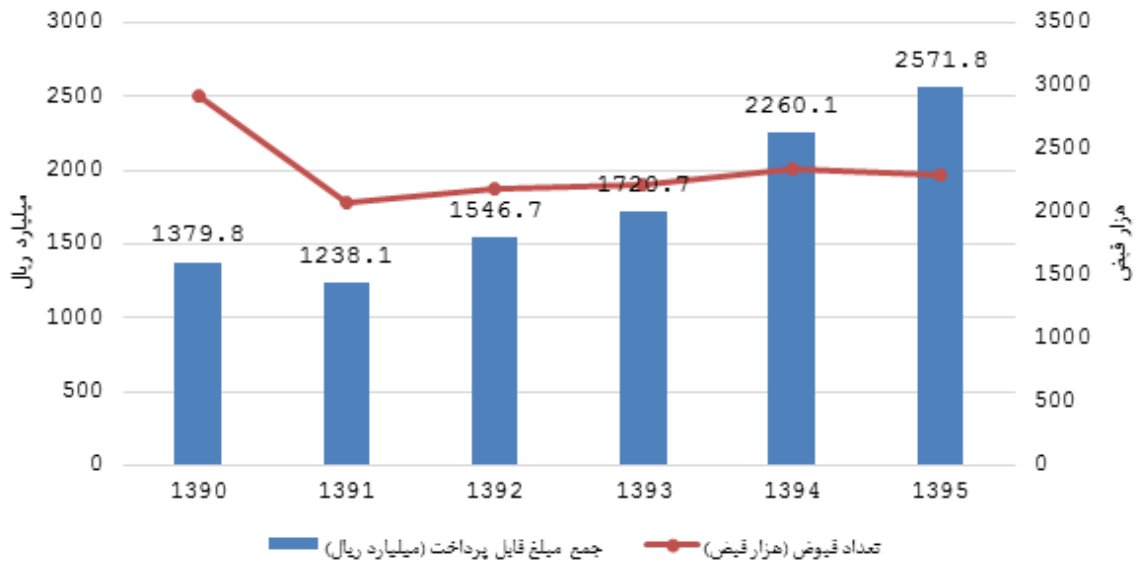
۲-۵-۳-۲- قیمت تمام‌شده رفت‌وآمد با مترو

هزینه‌های شرکت بهره‌برداری متروی از ۲۶۲۷/۴ میلیارد ریال در سال ۱۳۹۰، به ۱۱۵۲۲/۱ میلیارد ریال در سال ۱۳۹۶ رسید؛ یعنی ۴/۴ برابر شد. گفتنی است در این مدت طول خطوط مترو دو برابر و شاخص قیمت خرده‌فروشی ۲/۷ برابر شد. این به آن معنی است که کل هزینه‌های جاری شرکت بهره‌برداری کم‌وبیش به میزان افزایش ظرفیت و افزایش سطح عمومی قیمت‌ها، افزایش یافته است.

در سال ۱۳۹۰، هزینه دستمزد نیروی انسانی رسمی شرکت بیش از سایر هزینه‌های آن بود و سهم آن در کل هزینه جاری مترو به ۵۴/۷ درصد می‌رسید. این نسبت در سال ۱۳۹۲ به ۶۹/۷ درصد و در سال ۱۳۹۶ به ۶۸/۷ درصد رسید. به نظر می‌رسد استخدام بی‌رویه نیروی انسانی در شرکت مترو در چند سال اخیر با انگیزه‌های سیاسی صورت گرفته باشد. بعد از هزینه دستمزد نیروی انسانی رسمی، هزینه تعمیرات و نگهداری قرار دارد. سهم این هزینه‌ها در کل هزینه جاری شرکت در سال‌های ۱۳۹۰، ۱۳۹۲ و ۱۳۹۶ به ترتیب به ۱۴/۰، ۱۱/۲ و ۱۰/۸ درصد می‌رسید.

هزینه برق مصرفی مترو نیز درخور توجه است. به نظر می‌رسد با تنزل شدید ارزش ریال و افزایش قیمت نفت خام در بازار جهانی در ماه‌های منتهی به پایان فروردین ۱۳۹۷، زمینه مساعدی برای افزایش قیمت برق از سوی وزارت نیرو ایجاد کرده باشد. بدیهی است که در صورت

نمودار ۵: درآمد بالقوه شهرداری از عوارض پسماند مسکونی

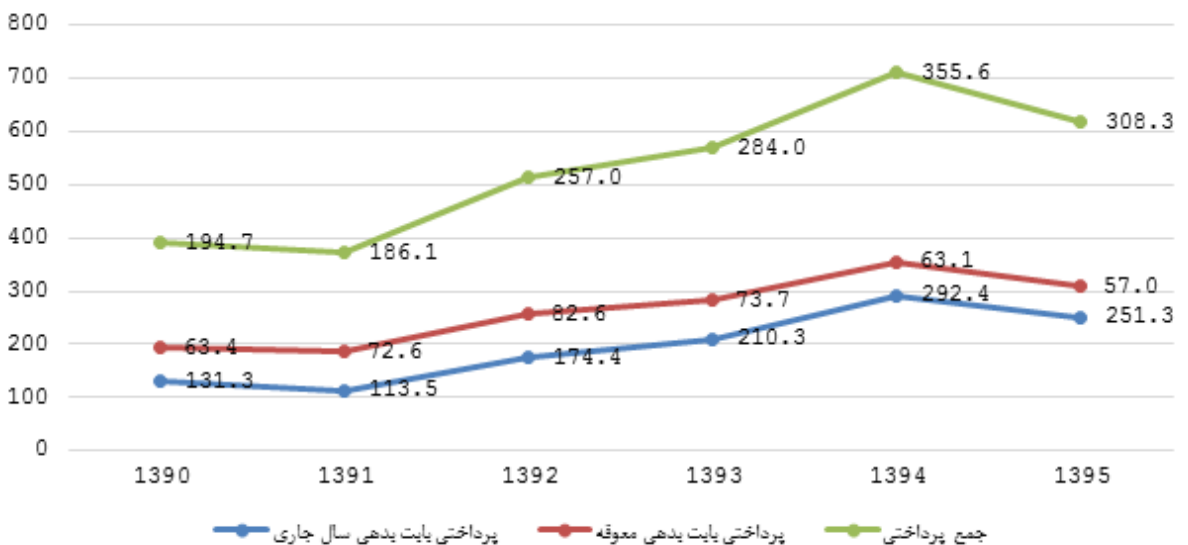


مأخذ: اطلاعات دریافتی از سازمان فناوری اطلاعات و ارتباطات شهرداری تهران برای سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۵

در سال ۱۳۹۶، برآورد مقدماتی قیمت تمام‌شده هر مسافر در مترو، بدون در نظر گرفتن هزینه‌های استهلاک، معادل ۲۴۲۶۰ ریال بوده است. این برآورد بر اساس هزینه کل مترو در آن سال (جدول ۲۰) و تعداد مسافر حمل‌شده از طریق آن در آن سال؛ یعنی هزار نفر صورت گرفته است (مستخرج از پرسشنامه مترو).
گفتنی است که در گزارش توجیهی لایحه قیمت بلیت مترو برای سال ۱۳۹۷، قیمت تمام‌شده بلیت مترو بدون احتساب استهلاک

تحقق این امر، مشکلات مالی شرکت بهره‌برداری مترو شهری تهران افزایش خواهد یافت.
به‌هر حال باید اذعان کرد با توجه به کمبود اطلاعات عملکرد مترو، ارزیابی کارشناسی درباره کارایی این شرکت دشوار است و قضاوت درباره دراختیار داشتن اطلاعات سری زمانی درباره تحول ظرفیت جابه‌جایی مسافر در مترو، تعداد مسافر حمل‌شده، تعداد نیروی انسانی رسمی و شرکتی در اختیار و هزینه‌های روزآمدشده استهلاک، سخت است.

نمودار ۶: مبالغ وصولی شهرداری تهران بابت عوارض پسماند مسکونی (میلیارد ریال)



مأخذ: اطلاعات دریافتی از سازمان فناوری اطلاعات و ارتباطات شهرداری تهران.

جدول ۱۴: درآمد سازمان پسماند (میلیون ریال)

کد درآمد	شرح	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	بودجه مصوب ۱۳۹۶
۳۱۱۵۰۱	پسماند مسکونی	۳۲۲۹۷۶,۰	۳۲۳۹۱۳۶,۱	۵۰۵۲۹۵۹,۹	۵۲۶۱۲۰۳,۳	۶۹۴۱۸۶۳,۳	۳۷۷۱۶۰۸,۷	۸۰۰۰۰۰۰,۰
۳۱۱۵۰۲	پسماند تجاری و اداری	۱۷۰۰۱۵۷,۷	۱۸۶۸۰۷۰,۰	۲۳۱۴۰۲۰,۲	۴۰۲۴۸۵۵,۵	۵۷۹۴۲۲۰,۷	۳۸۸۷۳۵۴,۴	۷۵۰۰۰۰۰,۰
۳۱۱۵۰۳	پسماند ساختمانی	۱۱,۹	۲۷۵,۰	۳۵,۰	۱۳,۰	۶۵۴۵۸,۸	۱۳۵۸۵۴۳,۳	۰,۰
	جمع	۴۹۳۰۰۳۰۶	۵۱۰۹۹۵۷,۷	۷۳۶۷۳۳۰,۱	۹۲۸۶۰۷۰,۱	۱۳۳۹۰۶۷۰,۸	۹۰۲۷۵۰۵	۱۵۵۰۰۰۰۰,۰

مأخذ: گزارشات تفریغ بودجه شهرداری تهران در سال ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۵ و بودجه مصوب شهرداری تهران برای سال ۱۳۹۶

شده است:

تبصره ۱: در صورت استفاده مسافران ایستگاه‌های گلشهر، محمدشهر، کرج، البرز و گرمدره از کارت بلیت مبلغ‌دار، مبلغی معادل ۱/۵ برابر مقادیر جدول کارت بلیت مبلغ‌دار داخل شهری از کارت ایشان کسر خواهد شد.

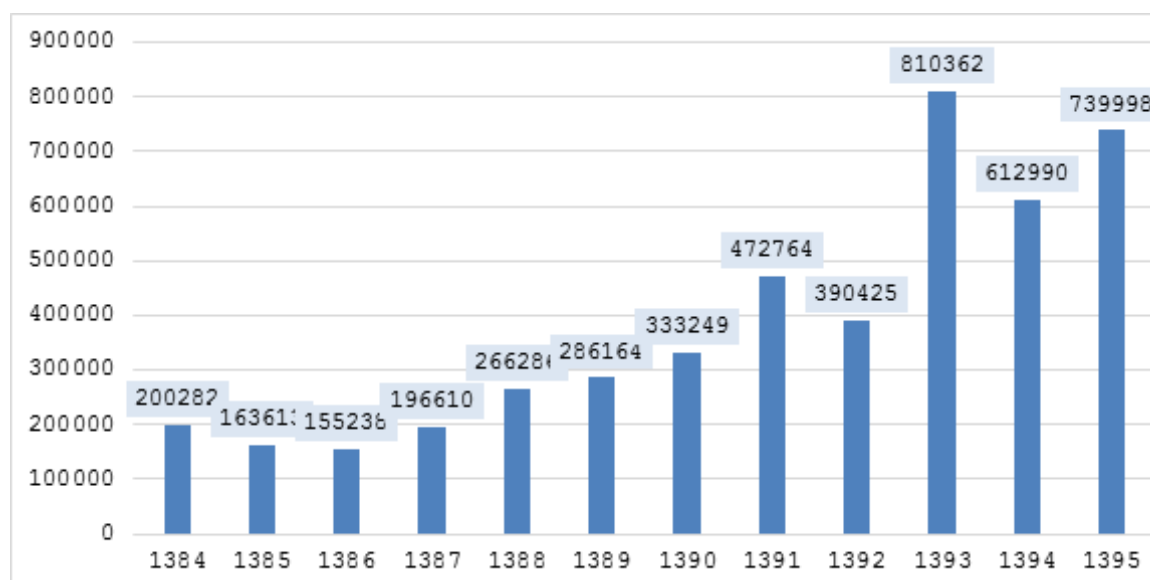
تبصره ۲: شرکت بهره‌برداری راه‌آهن شهری تهران و حومه مجاز است برای افزایش جاذبه سفر و تشویق شهروندان به استفاده از مترو،

سرمایه و هزینه نگهداشت و تعمیرات دوره‌ای، برابر ۲۲۷۰۰ ریال پیش‌بینی شده که به طور مساوی بین مسافر، شهرداری و دولت تقسیم شده است (سهم هر طرف ۷۵۶۷ ریال).

۲-۵-۳- لایحه قیمت بلیت مترو برای سال ۱۳۹۷

بر اساس لایحه پیشنهادی به شورای اسلامی شهر تهران، قیمت انواع بلیت مترو از ابتدای سال ۱۳۹۷ به شرح جدول (۲۱) تعیین

نمودار ۷: وصولی شهرداری تهران بابت حق آسفالت و لکه‌گیری و ترمیم حفاری (میلیون ریال)



مأخذ: گزارشات تفریغ بودجه شهرداری تهران برای سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۵

جدول ۱۵: درآمد و هزینه شهرداری تهران بابت حق آسفالت و لکه‌گیری و ترمیم حفاری (میلیون ریال)

کد	شرح	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	بودجه ۱۳۹۶
۳۱۰۱۰۱	حق آسفالت و لکه‌گیری و ترمیم حفاری (درآمد عوارض آسفالت)	۳۲۶۳	۶۱۵۳	۱۱۱۴	۰	۰	۰	۰
۳۱۰۱۰۲	حق آسفالت و لکه‌گیری و ترمیم حفاری (درآمد حفاری عرضی)	۱۲۳۳۷۵	۱۵۱۹۴۲	۱۸۲۶۰۷	۲۱۳۱۲	۱۳۲۱۳۲	۱۱۷۷۷۳	۲۰۰۰۰۰۰
۳۱۰۱۰۳	حق آسفالت و لکه‌گیری و ترمیم حفاری (درآمد حفاری طولی)	۲۰۶۶۱۱	۳۱۷۷۷۳	۴۴۶۶۰۱	۵۱۲۱۷۲	۴۸۰۷۹۲	۶۲۱۱۱۴	۴۵۰۰۰۰۰
	جمع درآمد	۳۳۳۲۴۹	۴۷۵۹۶۸	۳۹۰۴۲۵	۷۹۴۴۰۴	۶۱۲۹۹۰	۷۳۹۹۹۷	۶۵۰۰۰۰۰
۲۰۹۲۵	مرمت و نگهداری معابر غیر بزرگراهی							۴۱۵۶۷۰۱
	درصد پوشش هزینه							۷۹٫۷

توضیح: در جدول فوق درآمدهای جمع وصولی نقدی و غیرنقدی است

مأخذ: گزارشات تفریقی بودجه شهرداری برای دوره ۱۳۹۰-۱۳۹۵ و بودجه مصوب شهرداری برای سال ۱۳۹۶

تبصره ۶: قیمت فروش هر فقره کارت اعتباری به متقاضیان ۱۵۰۰۰ ریال تعیین می‌شود.

۲-۵-۴- بدهی‌های انباشته شرکت بهره‌برداری راه‌آهن شهری
وضعیت مالی شرکت بهره‌برداری مترو به دو دلیل خوب نیست: دلیل عمده این وضع نامطلوب مربوط به پرداخت نشدن به‌موقع کمک‌های جاری و سرمایه‌ای دولت به این شرکت است. دلیل دوم آن احتمالاً مربوط به کارایی پایین بهره‌برداری از خطوط مترو و استخدام پرسنل مازاد باشد. در مورد اخیر، مطالعه جداگانه‌ای ضرورت دارد. مشکلات مالی شرکت بهره‌برداری موجب انباشته شدن بدهی‌های شرکت در دوره ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۶ شده است (جدول ۲۴).

۲-۵-۴- بهای خدمات بلیت اتوبوس
شرکت واحد اتوبوس‌رانی تهران و حومه در سال ۱۳۳۵ تأسیس شد. این شرکت برای سال‌های متمادی توسط اتوبوس‌های متعلق به شهرداری اداره می‌شد؛ اما بعد از جنگ ایران و عراق، تصمیم گرفته شد بخش خصوصی نیز تحت نظارت این شرکت اقدام به جابه‌جایی مسافر کند.

مشخصات واحدهای عملیاتی این شرکت در دوره معاصر به شرح جدول (۲۵) است:

شرکت واحد در سال ۱۳۹۶ تعداد ۲۸۸ میلیون نفر مسافر را در تهران و حومه جابه‌جا کرده است. برای این منظور، اتوبوس‌های تک‌کابین و دوکابین شرکت در سال ۱۳۹۶ به ترتیب ۴۱۶۰۰ و ۶۴۰۰۰ کیلومتر کار کرده‌اند.

خدمات خود را به استفاده‌کنندگان از کارت-بلیت‌های مبلغ‌دار (به استثنای مسافران فرودگاه امام، در ساعات غریب (از زمان شروع بهره‌برداری تا ساعت ۷، از ساعت ۱۰ تا ۱۶ و از ساعت ۱۹ تا پایان بهره‌برداری) در روزهای عادی شامل روزهای شنبه تا پنجشنبه در ایام غیرتعطیل با تخفیف ۱۵ درصد و در روزهای تعطیل با تخفیف ۳۰ درصد نسبت به قیمت مصوب ارائه کند.

تبصره ۳: در صورتی که دارندگان کارت بلیت مبلغ‌دار در هنگام خروج، بلیت خود را در دستگاه کنترل قرار دهند، قیمت‌های مندرج در جدول (ب) و (ج) ماده واحده (با لحاظ مفاد تبصره ۱ و ۲) از اعتبار کارت کسر می‌شود. در غیر این صورت، بالاترین بهای کارت بلیت مبلغ‌دار برای مسافران فرودگاه امام ۶۰ هزار ریال و برای سایر مسافران ۱۴۸۷۳ ریال از اعتبار ایشان کسر خواهد شد.

تبصره ۴: شهرداری تهران موظف است از طریق پیش‌بینی اعتبار لازم و در نظر گرفتن ردیف اعتباری مشخص در مصوبه بودجه سالانه، ترتیبی اتخاذ کند که کلیه هزینه‌های مترتب بر ارائه بلیت رایگان و تخفیف‌یافته به اقشار خاص مطابق مصوبات شورای اسلامی شهر تهران به شرکت بهره‌برداری راه‌آهن شهری تهران و حومه پرداخت شود.

تبصره ۵: شرکت بهره‌برداری راه‌آهن شهری تهران و حومه صرفاً در مناسبت‌های پیروزی انقلاب اسلامی ایران، رحلت امام خمینی، عید سعید فطر و مراسم راهپیمایی روز جهانی قدس، در محدوده زمانی انجام مراسم و در ایستگاه‌های مربوطه مجاز به ارائه سرویس رایگان است.

جدول ۱۶: طول مسیر، تعداد ایستگاه‌ها و وضعیت بهره‌برداری مترو تهران و حومه

شماره خط	طول مسیر (کیلومتر)	تعداد ایستگاه	وضعیت بهره‌برداری	تاریخ بهره‌برداری
۱	۷۴	۳۱	-	۱۳۸۰
۲	۲۶	۲۲	-	۱۳۷۸
۳	۳۷	۲۳	-	۱۳۹۱
۴	۲۵	۲۲	-	۱۳۸۷
۵	۴۳	۱۱	-	۱۳۷۷
۶	۳۱	۲۷	-	۱۳۹۷-۱۳۹۸
۷	۲۷	۲۲	-	۱۳۹۷

ماخذ: مستخرج از پرسشنامه شرکت بهره‌برداری راه‌آهن شهری تهران و حومه.

شرکت واحد مربوط به هزینه پرسنل آن است. در میان هزینه‌های غیر عملیاتی، هزینه غیر پرسنلی سهم بزرگی را به خود اختصاص داده است.

برآورد هزینه تمام‌شده حمل هر مسافر در سال ۱۳۹۷ در لایحه تقدیمی معاونت حمل‌ونقل به شورای شهر تهران به شرح جدول (۳۰) است:

۲- ۴- ۵- ۳- کمک‌های دولت به شرکت واحد اتوبوس‌رانی (عمومی)

کمک‌های جاری و سرمایه‌ای دولت به شرکت واحد اتوبوس‌رانی در هفت سال اخیر به شرح جدول (۳۱) بوده است. همان‌طور که ملاحظه می‌شود، دولت در سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ هیچ کمکی به این شرکت نکرده است. احتمال تحقق کمک‌های سال ۱۳۹۶ نیز محل تردید

۲- ۴- ۵- ۱- درآمد شرکت واحد اتوبوس‌رانی

درآمدهای شرکت واحد در دوره ۱۳۹۰-۱۳۹۶ به شرح جداول زیر بوده است: کمک‌های دولت و شهرداری تهران به شرکت واحد اتوبوس‌رانی تهران و حومه، در دوره یادشده به شرح جدول (۲۸) بوده است: سهم ۵ دسته از درآمدهای شرکت اتوبوس‌رانی در دوره مطالعه‌شده به شرح نمودار (۹) است:

۲- ۴- ۵- ۲- قیمت تمام‌شده رفت‌وآمد با اتوبوس در شهر

وضعیت هزینه‌های عملیاتی و غیر عملیاتی شرکت واحد در جدول (۲۹) درج شده است: همان‌طور که ملاحظه می‌شود، بخش عمده هزینه‌های عملیاتی

جدول ۱۷: درآمدهای شرکت بهره‌برداری مترو از محل فروش بلیت

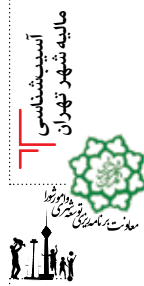
برآورد ۱۳۹۶	۱۳۹۵	۱۳۹۴	۱۳۹۳	۱۳۹۲	۱۳۹۱	۱۳۹۰	
۲۳۷۴۰۰۰	۱۹۷۶۰۰۳	۱۵۴۲۸۱۴	۱۰۶۲۶۳۶	۵۸۳۸۸۵	۶۰۸۳۸۳	۵۶۴۶۶۲	درآمد فروش بلیت
۳۷,۶	۲۱,۹	۳۷,۹	۱۴,۸	۱۹,۵	۲۳,۲	۲۱,۰	سهم از کل منابع

توضیح: جمع منابع شامل درآمد فروش بلیت، سایر درآمدها و کمک‌های دولت و شهرداری تهران است
 ماخذ: اطلاعات دریافت‌شده از شرکت بهره‌برداری مترو از طریق پرسشنامه

جدول ۱۸: سایر درآمدهای شرکت بهره‌برداری مترو (میلیون ریال)

برآورد ۱۳۹۶	۱۳۹۵	۱۳۹۴	۱۳۹۳	۱۳۹۲	۱۳۹۱	۱۳۹۰	
۱۵۹۳۹۰	۱۰۷۴۷۵	۱۰۷۷۶۷	۱۹۶۳۲۲	۹۵۴۳۸	۵۳۴۸۵	۴۹۲۳۸	درآمد حاصل از تبلیغات
۱۹۷۸۵۹	۱۷۵۲۱۳	۱۴۴۴۵۵	۱۱۷۴۹۴	۸۳۱۱۴	۴۴۸۹۴	۴۲۸۵۷	درآمد حاصل از غرفه‌ها و مکان‌های تجاری
۵۴۵۴۲	۵۱۳۷۱	۴۴۹۲۷	۳۵۱۸۴	۲۱۴۱۴	۱۹۵۶۸	۱۰۱۸۸	درآمد اجاره دکل‌های مخابراتی و فیبرنوری
۲۹۶۱۷	۲۶۱۱۰	۲۶۲۱۹	۲۸۰۰۲	۱۸۲۸۶	۲۸۲۷۴	۲۲۱۹۶	سایر درآمدها
۴۴۱۴۰۸	۳۶۰۱۶۹	۳۲۳۳۶۸	۳۷۷۰۰۲	۲۱۸۲۵۲	۱۴۶۲۲۱	۱۲۴۴۷۹	جمع
۷,۰	۴,۰	۷,۹	۵,۳	۷,۳	۵,۶	۴,۶	سهم از کل منابع (درصد)

ماخذ: اطلاعات دریافت‌شده از شرکت بهره‌برداری مترو از طریق پرسشنامه.



جدول ۱۹: کمک‌های بلاعوض جاری دولت و شهرداری تهران به شرکت بهره‌برداری راه‌آهن شهری تهران و حومه ۱۳۹۶-۱۳۹۰ (میلیون ریال)

برآورد ۱۳۹۶	۱۳۹۵	۱۳۹۴	۱۳۹۳	۱۳۹۲	۱۳۹۱	۱۳۹۰	
۰	۰	۱۳۹۴۶۲	۴۹۸۲۵۵	۳۲۷۰۰۰	۲۳۳۰۰۰	۷۸۷۵۰۰	کمک‌های دولت
۳۵۰۰۰۰۰	۶۶۸۰۰۰۰	۲۰۶۲۵۰۰	۵۲۳۱۸۴۸	۱۸۶۰۴۴۱	۱۶۳۹۰۰۰	۱۲۱۵۰۰۰	کمک‌های بلاعوض شهرداری تهران
۳۵۰۰۰۰۰	۶۶۸۰۰۰۰	۲۲۰۱۹۶۲	۵۷۳۰۱۰۳	۲۱۸۷۴۴۱	۱۸۷۲۰۰۰	۲۰۰۲۵۰۰	جمع
۵۵,۴	۷۴,۱	۵۴,۱	۷۹,۹	۷۳,۲	۷۱,۳	۷۴,۴	سهم از کل منابع (درصد)

مأخذ: اطلاعات دریافت شده از شرکت بهره‌برداری مترو از طریق پرسشنامه.

و (ج) ماده هشتم قانون یادشده و در اجرای ماده ۹۰ «قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴)» مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۱۸ مجلس شورای اسلامی، دایر بر «تجویز ارائه خدمات توسط بخش غیردولتی به قیمت تمام‌شده»، نرخ بلیت و کرایه خطوط اتوبوس‌رانی و مینی‌بوس‌رانی شهر تهران از ابتدای سال ۱۳۹۷ به شرح جداول ذیل تعیین می‌شود:

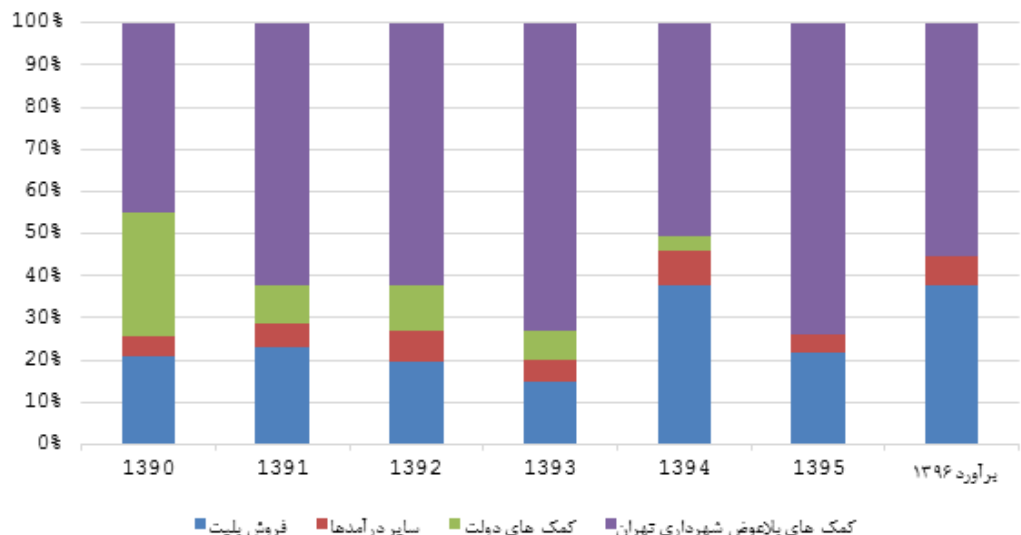
تبصره یکم (۱)- با توجه به آزادسازی قیمت حامل‌های انرژی (گازوئیل، گاز فشرده طبیعی CNG و برق) و تأثیر آن بر قیمت تمام‌شده کالاها و خدمات و با توجه به متوسط «قیمت تمام‌شده» جابه‌جایی هر مسافر در بخش عمومی که بر اساس محاسبات صورت گرفته و با لحاظ هزینه استهلاک، به میزان سی و پنج هزار و هفتصد و بیست و یک (۳۵۷۲۱) ریال برآورد شده است و با توجه به میانگین نرخ کرایه اتوبوس در سال ۱۳۹۷ به شرح جدول بند الف، مابه‌التفاوت میانگین نرخ کرایه و متوسط قیمت تمام‌شده جابه‌جایی به میزان بیست و چهار هزار و هشتصد و پنجاه و چهار (۲۴۸۵۴) ریال، بر اساس تعداد و میزان جابه‌جایی مسافر در سال ۱۳۹۷ از طریق کمک‌های شهرداری تهران

است. گفتنی است که دولت باید در سال ۱۳۹۶، ۵۰ میلیارد تومان برای خرید اتوبوس و مینی‌بوس و تسهیلات در راستای نوسازی ناوگان تاکسی‌رانی به شهرداری پرداخت می‌کرد (افشین حبیب‌زاده، عضو شورای شهر تهران).

۲-۵-۴- لایحه قیمت بلیت اتوبوس برای سال ۱۳۹۷

ماده واحده- در اجرای بند بیست و هفتم ماده هفتاد و یکم «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران» مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ مجلس شورای اسلامی و الحاقات و اصلاحات بعدی آن و با هدف توسعه و گسترش خطوط اتوبوس‌رانی و ارائه خدمات مطلوب به شهروندان از طریق اصلاح قیمت‌ها و واقعی کردن نرخ خدمات حمل و نقل عمومی، موضوع ماده یکم «قانون توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت» مصوب ۱۳۸۶/۹/۱۸ مجلس شورای اسلامی و با عنایت به اجرای «قانون هدفمند کردن یارانه‌ها» مصوب ۸۸/۱۰/۱۵ مجلس شورای اسلامی و الزام دولت به پرداخت کمک بلاعوض در راستای گسترش و بهبود حمل و نقل عمومی و جبران زیان وارده به شهرداری‌ها بر اثر هدفمند کردن یارانه‌ها، موضوع بند (د)

نمودار ۸: تحول سهم عایدات شرکت راه‌آهن شهری تهران و حومه از محل فروش بلیت، سایر درآمدها و کمک‌های مالی دولت و شهرداری تهران ۱۳۹۶-۱۳۹۰ (درصد)



مأخذ: محاسبات تحقیق بر اساس جداول همین قسمت

جدول ۲۰: هزینه‌های شرکت بهره‌برداری مترو تهران در سال ۱۳۹۶ (میلیون ریال)

سهم (درصد)	برآورد ۱۳۹۶	اقلام هزینه‌ای
۶۸,۸	۷۹۲۵۶۳۲	حقوق و دستمزد نیروهای رسمی
۴,۸	۵۵۵۰۱۲	لوازم یدکی و ابزار کار جزئی
۳,۸	۴۴۲۱۵۳	قطارشویی و نظافت
۲,۳	۲۶۱۷۵۲	خدمات نفر نیرو (نیروهای شرکتی)
۰,۰	۲۸۲۱	سوخت ماشین‌آلات (وسایل نقلیه)
۱,۶	۱۸۸۷۹۲	آب و برق و سوخت
۱۰,۸	۱۲۴۸۷۲۳	تعمیرات و نگهداری
۰,۵	۶۳۱۸۹	لوازم و مواد مصرفی آزمایشگاهی
۱,۲	۱۳۳۷۱۶	حق بیمه
۰,۹	۱۰۴۹۵۹	کارمزد فروش بلیت
۵,۰	۵۷۵۸۸۵	سایر هزینه‌های عمومی تولید
۰,۲	۱۹۵۰۰	هزینه پروژه‌های فرهنگی
۱۰۰	۱۱۵۲۲۱۳۴	جمع

مأخذ: اطلاعات دریافت شده از شرکت بهره‌برداری مترو از طریق پرسشنامه

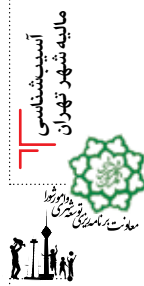
مجلس شورای اسلامی و اصلاحات و الحاقات بعدی آن درباره انجام وظایف انجمن شهر از سوی شورای اسلامی شهر، به شهرداری تهران (شرکت واحد اتوبوس‌رانی تهران و حومه) اجازه داده می‌شود ضمن واگذاری بهره‌برداری خطوط به شرکت‌های خصوصی، نسبت به دریافت «حق بهره‌برداری از خطوط شرکت واحد» از شرکت‌های طرف قرارداد به ترتیب ذیل اقدام کند:

۱- شرکت واحد اتوبوس‌رانی تهران مجاز خواهد بود نسبت به واگذاری بهره‌برداری و مدیریت در بهره‌برداری خطوط اتوبوس‌رانی بخش عمومی به متقاضیان واجد شرایط بخش خصوصی بر اساس نرخ‌های مندرج در بند «ب» این مصوبه و با رعایت سهم بخش خصوصی

و یارانه پرداخت شده توسط دولت «در اجرای بند (د) ماده هشتم (۸) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها» به‌طور مساوی پرداخت خواهد شد. تبصره دوم (۲)- شرکت واحد اتوبوس‌رانی تهران مکلف است در صورت عدم نصب یا خرابی دستگاه کارت‌خوان اتوبوس، تا زمان نصب یا تعمیر دستگاه، نسبت به ارائه سرویس به صورت رایگان توسط آن اتوبوس اقدام کند. تبصره سوم (۳)- در اجرای تبصره سیزدهم (۱۳) الحاقی به «قانون تأسیس شرکت واحد اتوبوس‌رانی در شهرها» مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۲۱ که تعیین شرایط واگذاری امتیاز بهره‌برداری از خطوط را بر عهده انجمن شهر قرار داده است و با استناد به «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران» مصوب ۱۳۷۵/۳/۱

جدول ۲۱: قیمت بلیت‌های تک سفره مترو

ردیف	نوع بلیت	قیمت (ریال)	توضیحات
۱	تکسفره داخل شهری	۱۰۰۰۰	بدون محدودیت طول سفر و زمان استفاده
۲	تکسفره حومه به تهران	۱۵۰۰۰	بدون محدودیت طول سفر و زمان استفاده
۳	تکسفره فرودگاه امام خمینی (ره)	۶۰۰۰۰	بدون محدودیت طول سفر و زمان استفاده



جدول ۲۲: کارت بلیت مبلغ دار داخل شهری

ناحیه سفر	مسافت پیموده شده (کیلومتر)	قیمت بلیت تک سفر (ریال)	مبلغ کسر شده از اعتبار هنگام خروج
۱	تا ۳	۱۰۰۰۰	۳۳۶۵
۲	۳ تا ۶	۱۰۰۰۰	۴۴۵۵
۳	۶ تا ۹	۱۰۰۰۰	۵۳۵۵
۴	۹ تا ۱۲	۱۰۰۰۰	۶۲۵۵
۵	۱۲ تا ۱۶	۱۰۰۰۰	۶۹۵۵
۶	۱۶ تا ۲۰	۱۰۰۰۰	۷۵۳۵
۷	۲۰ تا ۲۴	۱۰۰۰۰	۷۹۴۵
۸	۲۴ تا ۲۸	۱۰۰۰۰	۸۲۳۵
۹	۲۸ تا ۳۲	۱۰۰۰۰	۸۶۴۵
۱۰	۳۲ تا ۳۶	۱۰۰۰۰	۹۱۲۵
۱۱	۳۶ تا ۴۰	۱۰۰۰۰	۹۴۳۵
۱۲	بیش از ۴۰	۱۰۰۰۰	۹۹۱۵

هرگونه مبادله وجه نقد بین مسافران و رانندگان اتوبوس جلوگیری کند. متصدیان ایستگاه‌ها و رانندگان شرکت واحد اتوبوس‌رانی موظف‌اند به‌طور مستمر نسبت به ارائه بلیت الکترونیک توسط شهروندان نظارت لازم اعمال کرده و در صورت عدم ارائه بلیت الکترونیک از سوی شهروندان، نسبت به دریافت نقدی نرخ کرایه برابر جدول بند (الف) و (ب) ثبت کارت نیابت اقدام کنند.

تبصره پنجم (۵)- شرکت واحد اتوبوس‌رانی تهران و حومه مجاز است با توجه به مصوبه هیئت‌مدیره آن شرکت، بر اساس شاخص‌های ویژه‌ای نظیر خرید اتوبوس ملکی فاقد هرگونه یارانه، شیب خط، بار ترافیکی سنگین، تعداد مسافر کمتر از حد متعارف و معمول در برخی خطوط، سیستم تهویه، نوع سوخت، هزینه تعمیرات و... و با هدف حمایت از بخش خصوصی، از محل اعتبارات ردیف مربوطه در بودجه مصوب آن شرکت، نسبت به پرداخت کمک‌های بلاعوض نقدی و غیرنقدی تحت عناوینی از قبیل مابه‌التفاوت قیمت بلیت اتوبوس و... به شرکت‌ها و دارندگان اتوبوس‌های خصوصی و تعاونی تحت نظارت اقدام کند.

به میزان حداقل ۸۰ درصد از کل ناوگان اقدام لازم را به عمل آورد. ۲- در خصوص خطوطی که بهره‌برداری آنها از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این مصوبه به بخش خصوصی واگذار می‌شود و همچنین قراردادهای جدیدی که از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این مصوبه منعقد یا تمدید می‌شوند، شرکت واحد اتوبوس‌رانی تهران و حومه می‌تواند نسبت به واگذاری بهره‌برداری از خطوط در قالب قرارداد خرید خدمت بر اساس میزان پیمایش و شرایط تعیین شده توسط شرکت واحد اتوبوس‌رانی تهران با استفاده از اتوبوس و مینی‌بوس اقدام و متقابلاً از مسافران بر مبنای نرخ‌های مندرج در این مصوبه کرایه دریافت و مابه‌التفاوت هزینه‌های انجام شده تا سقف اشاره شده در نرخ کرایه مصوب شورای شهر را به شرکت‌های طرف قرارداد پرداخت کند.

تبصره چهارم (۴)- شرکت واحد اتوبوس‌رانی تهران و حومه موظف است نرخ کرایه اتوبوس به شرح جدول بند (الف) و (ب) این مصوبه را منحصراً از طریق بلیت الکترونیک از شهروندان دریافت کرده و ضمن فراهم کردن امکان خرید آسان بلیت الکترونیک برای شهروندان، از

جدول ۲۳: کارت بلیت مبلغ دار فرودگاه امام خمینی (ره)

ناحیه سفر	مسافت پیموده شده (کیلومتر)	قیمت بلیت تک سفر (ریال)	مبلغ کسر شده از اعتبار هنگام خروج
۱	تا ۲۰	۶۰۰۰۰	۳۰۰۰۰
۲	۲۰ تا ۳۰	۶۰۰۰۰	۳۵۰۰۰
۳	۳۰ تا ۴۰	۶۰۰۰۰	۴۰۰۰۰
۴	۴۰ تا ۵۰	۶۰۰۰۰	۴۵۰۰۰
۵	۵۰ تا ۶۰	۶۰۰۰۰	۵۰۰۰۰
۶	۶۰ تا ۷۰	۶۰۰۰۰	۵۵۰۰۰
۷	بیش از ۷۰	۶۰۰۰۰	۶۰۰۰۰

تبصره‌های این لایحه به‌طور مشخص نحوه محاسبه هزینه بلیت مترو را مشخص کرده است:

جدول ۲۴: بدهی انباشته شده در پایان سال (میلیون ریال)

عنوان	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵
بدهی به شهرداری	۰	۰	۰	۰	۳۰۷۷۹۸	۸۳۳۸۴۸
بدهی به پیمانکاران	۲۵۰۵۳۴	۵۱۲۷۰۶	۱۰۶۷۵۳۹	۱۰۴۸۵۳۵	۶۳۸۲۲۷	۱۰۹۶۸۸۰
بدهی به کارکنان	۰	۱۱۳۳۶	۸۸۸۰۸	۱۱۷۹۹۸	۳۴۱۷۲۰	۳۹۵۱۰۱
مالیات	۲۴۰۰۱۶	۱۶۴۳۵۱	۲۳۵۷۶۱	۳۴۱۳۲۲	۶۰۰۶۴۳	۶۲۱۴۲۲
تأمین اجتماعی	۳۵۱۴۹	۱۸۹۴۲۱	۵۴۶۱۹۸	۴۵۰۲۹۷	۴۸۸۲۳۴	۶۷۰۱۷۷
شرکت‌های بیمه‌ای (بیمه تکمیلی پرسنل)	۸۹۴۷	۱۲۷۴۱	۶۳۶۵۴	۱۰۱۱۹۴	۱۱۸۲۴۵	۲۵۳۴۴۲
جمع	۵۳۴۶۴۶	۸۹۰۵۵۵	۲۰۰۱۹۶۰	۲۰۵۹۳۴۶	۲۴۹۴۸۶۷	۳۸۷۰۸۷۰

مأخذ: اطلاعات دریافت شده از شرکت بهره‌برداری راه‌آهن شهری تهران و حومه از طریق پرسشنامه

تبصره هشتم (۸)- به شرکت واحد اتوبوس‌رانی تهران و حومه اجازه داده می‌شود برای نرخ کرایه خطوط جدید یا تغییرات در خطوط موجود، نرخ کرایه خطوط ایجادشده یا تغییر یافته را مطابق با ضوابط ابلاغی شورای اسلامی شهر تهران تعیین و ابلاغ کرده و مراتب را به اطلاع شورای اسلامی شهر تهران برساند.

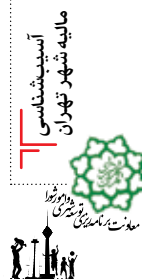
تبصره نهم (۹)- شرکت واحد اتوبوس‌رانی تهران و حومه موظف است هرگونه خدمات جابه‌جایی و ایاب‌وذهاب شهروندان در برنامه‌ها و مناسبت‌های مختلف از قبیل مناسبت‌های ملی، مذهبی، اعیاد، برنامه‌ها و مسابقات ورزشی را حسب درخواست اشخاص حقیقی و

تبصره ششم (۶)- به شرکت واحد اتوبوس‌رانی تهران و حومه اجازه داده می‌شود در صورت ایجاد خطوط جدید یا تغییرات در خطوط موجود، نرخ کرایه خطوط ایجادشده یا تغییر یافته را مطابق با ضوابط ابلاغی شورای اسلامی شهر تهران تعیین و ابلاغ کرده و مراتب را به اطلاع شورای اسلامی شهر تهران برساند.

تبصره هفتم (۷)- برای نرخ کرایه در نوبت شب از ساعت بیست‌ودو (۲۲) لغایت پنج (۵) بامداد معادل پنجاه درصد (۵۰ درصد) به نرخ‌های تعیین شده افزوده می‌شود.

جدول ۲۵: تعداد واحدهای عملیاتی شرکت واحد (۱۳۹۰-۱۳۹۶)

عنوان	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶
بخش عمومی							
تعداد اتوبوس دیزل	۱۸۸۵	۱۶۱۳	۱۷۹۴	۱۷۱۵	۱۵۷۱	۱۳۱۸	۱۲۸۲
تعداد اتوبوس گازسوز	۱۴۳۵	۱۰۱۶	۷۷۳	۵۹۷	۲۲۶	۱۷	۳
تعداد اتوبوس برقی	۶۳	۲۵	-	۱۰	۶۳	۶۳	۶۳
تعداد راننده (نفر)	۵۹۳۵	۵۰۸۵	۴۵۷۹	۱۲۴۹	۳۹۵۳	۳۷۶۶	۳۵۶۳
تعداد پرسنل پشتیبان عملیات	۵۳۹۵	۴۷۷۷	۴۷۰۴	۴۵۷۵	۴۴۷۳	۴۳۴۸	۴۲۲۷
بخش خصوصی							
تعداد اتوبوس دیزل	۱۶۲۱	۱۸۴۱	۱۸۹۲	۱۸۱۰	۲۰۰۶	۲۲۱۷	۲۲۲۷
تعداد اتوبوس گازسوز	۱۹۲۸	۲۱۵۰	۲۱۷۱	۲۲۹۱	۲۴۸۷	۲۶۴۷	۲۵۷۵



جدول ۲۶: درآمد شرکت واحد اتوبوس رانی از محل فروش بلیت در سال های ۱۳۹۰-۱۳۹۶ (میلیون ریال)

شرح	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	برآورد ۱۳۹۶
درآمد حاصل از فروش بلیت	۱۵۸۰۱۷	۳۰۵۳۰۶	۴۹۵۷۵۹	۶۱۹۵۲	۸۰۶۱۲۲	۱۰۸۲۳۳۱	۱۱۹۰۴۵۴
سهام از کل منابع (درصد)	۳۶	۴۹	۱۱۰	۹۰	۱۰۸	۲۱،۷	۷،۵

توضیح: کل منابع شامل درآمدهای عملیاتی، درآمدهای غیر عملیاتی و کمک های دولت و شهرداری تهران است
مأخذ: اطلاعات دریافت شده از شرکت واحد اتوبوس رانی از طریق پرسشنامه

جدول ۲۷: سایر درآمدهای شرکت واحد اتوبوس رانی (میلیون ریال)

شرح	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	برآورد ۱۳۹۶
درآمد حاصل از خطوط مینی بوس رانی	۲۶۸۲	۱۷۱۲	۱۲۱۶	۱۳۵۲	۷۸۱۳	۱۴۵۲۶	۱۵۹۸۲
درآمد اجاره اتوبوس های دربستی	۱۲۸۷۲۸	۲۰۲۶۹	۲۰۳۶۹	۶۴۷۳	۰	۰	۰
سایر درآمدهای حاصل از ارائه خدمات	۵۰۵۵	۴۷۶۶	۲۱۱۳	۲۳۰۵	۲۳۵۹	۷۸۳۹۷	۱۱۴۳۷۶
سایر درآمدهای عملیاتی	۱۷۶۸	۲۷۶۸۱	۲۷۷۸۴	۵۰۶۹۳	۱۱۸۷۷۳	۳۲۲۶۷	۳۵۵۲۶
درآمدهای غیر عملیاتی	۲۰۳۴۱۹	۱۱۷۷۷۸	۳۱۵۷۱	۱۱۴۱۶۰	۱۵۰۸۰۷	۴۰۲۷۶۴	۴۴۳۰۴۰
جمع	۳۴۳۵۶۵	۱۷۲۴۵۱	۷۹۴۷۱	۱۷۴۹۸۶	۵۵۵۰۱۶	۵۵۳۵۶۸	۶۰۸۹۲۴
سهام از کل منابع (درصد)	۷،۹	۲،۸	۷،۱	۲،۶	۷،۵	۱۱،۱	۳،۸

مأخذ: اطلاعات دریافت شده از شرکت واحد اتوبوس رانی از طریق پرسشنامه

ارائه هرگونه خدمات دربستی رایگان از طریق ناوگان بخش عمومی و خصوصی در مناسبت های بالا در صورت تصویب شهردار تهران مجاز خواهد بود. شرکت واحد اتوبوس رانی مکلف است گزارش عملکرد سالانه (ریالی) این تبصره را به شورای اسلامی شهر تهران ارائه کند.

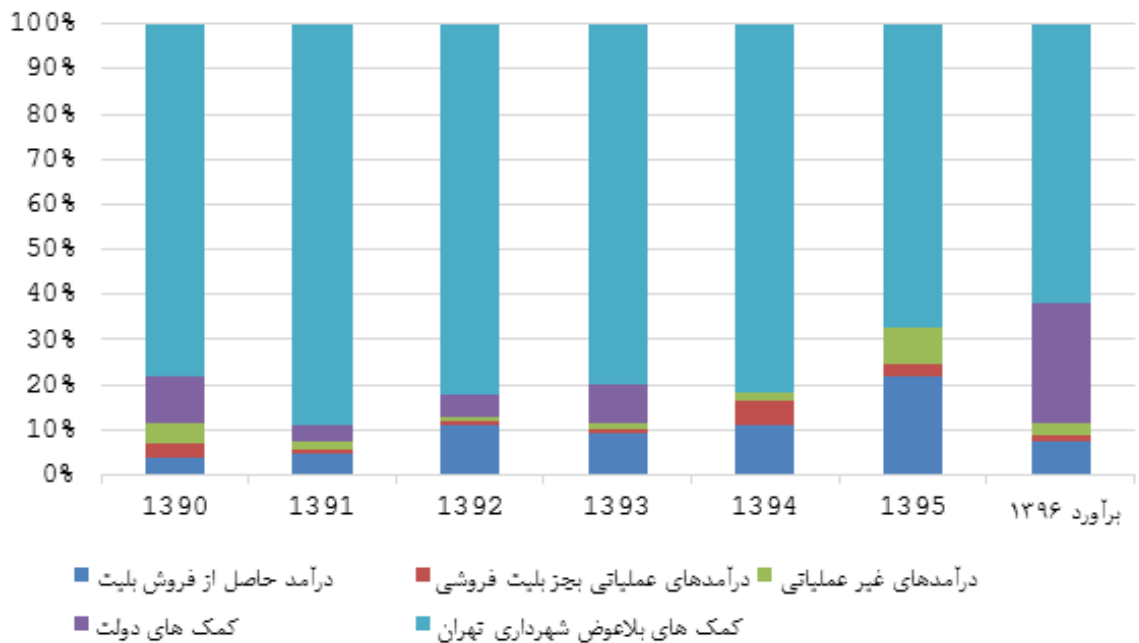
حقوقی از قبیل دستگاه ها، سازمان ها و ارگان ها، در قبال انعقاد قرارداد یا توافق نامه و اخذ بهای خدمات مربوطه به صورت نقدی، برحسب تعداد، ساعات و نوع وسیله نقلیه مورد به کارگیری از قبیل اتوبوس و مینی بوس به شرح بندهای (د) و (ه) این مصوبه به انجام رسانند.

جدول ۲۸: کمک‌های دولت و شهرداری تهران به شرکت واحد اتوبوس‌رانی تهران و حومه ۱۳۹۰-۱۳۹۶ (میلیون ریال)

شرح	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	برآورد ۱۳۹۶
کمک‌های دولت	۴۵۶۲۳۹	۲۰۵۴۹۶	۲۱۹۶۰۰	۵۷۹۳۰۰	۰	۰	۴۲۲۰۰۰۰
جاری	۳۳۴۷۰۰	۲۰۳۴۰۰	۲۱۹۶۰۰	۲۴۶۹۰۰	۰	۰	۱۷۰۰۰۰۰
سرمایه‌ای	۱۲۱۵۳۹	۲۰۹۶	۰	۳۳۲۴۰۰	۰	۰	۲۵۲۰۰۰۰
کمک‌های بلاعوض شهرداری تهران	۳۴۰۳۰۵۲	۵۵۶۳۱۸۴	۳۷۱۴۸۳۷	۵۴۷۶۱۹۳	۶۰۸۳۳۶۵	۳۳۶۱۸۳۰	۹۸۲۱۱۷۹
جاری	۲۶۲۷۹۹۹	۳۰۶۰۸۰۲	۳۳۵۸۵۱۵	۴۷۴۹۱۴۸	۵۰۲۰۰۰۰	۳۲۳۷۳۹۰	۹۵۵۰۰۰۰
سرمایه‌ای	۷۷۵۰۵۳	۲۵۰۲۳۸۲	۴۵۶۳۲۲	۷۲۷۰۴۵	۱۰۶۳۳۶۵	۱۲۴۴۴۰	۲۷۱۱۷۹
جمع کمک‌ها	۳۷۵۹۲۹۱	۵۷۶۷۶۸۰	۳۹۳۴۴۳۷	۶۰۵۵۴۹۳	۶۰۸۳۳۶۵	۳۳۶۱۸۳۰	۱۴۰۴۱۱۷۹
سهم از کل منابع (درصد)	۸۸،۵	۹۲،۴	۸۷،۲	۸۸،۴	۸۱،۷	۶۷،۳	۸۸،۶

مأخذ: اطلاعات دریافت‌شده از شرکت واحد اتوبوس‌رانی از طریق پرسشنامه

نمودار ۹: سهم درآمدهای مختلف شرکت اتوبوسرانی تهران و حومه ۱۳۹۰-۱۳۹۶ (درصد)



مأخذ: اطلاعات دریافت شده از شرکت واحد اتوبوسرانی از طریق پرسشنامه

مالی و فنی موضوع به شورای اسلامی شهر تهران ارائه کند. تبصره یازدهم (۱۱)- شهرداری تهران موظف است ضمن انجام هماهنگی های لازم با «شرکت واحد اتوبوسرانی تهران و حومه» و «شرکت بهره برداری راه آهن شهری تهران و حومه» نسبت به صدور و اعطای کارت بلیت های رایگان و تخفیف دار ویژه اقشار خاص وفق مصوبه «نظام یکپارچه بلیت الکترونیک حمل و نقل عمومی شهر تهران»

تبصره دهم (۱۰)- شهرداری تهران (شرکت واحد اتوبوسرانی تهران و حومه) مکلف است برای توسعه و بهبود وضعیت سرویس مدارس نسبت به خریداری «اتوبوس یا مینی بوس مدرسه» توسط بخش خصوصی و به کارگیری آنها به روش خرید خدمت پیمایشی برای سرویس دهی به دانش آموزان در سال تحصیلی ۱۳۹۷-۱۳۹۸ به صورت آزمایشی اقدام و نتایج حاصل از اجرای طرح فوق را مشتمل بر ابعاد

جدول ۲۹: هزینه عملیاتی و غیر عملیاتی شرکت واحد اتوبوسرانی (میلیون ریال)

برآورد ۱۳۹۶	۱۳۹۵	۱۳۹۴	۱۳۹۳	۱۳۹۲	۱۳۹۱	۱۳۹۰	
۷۰۷۱۲۱۵	۵۸۹۲۶۷۹	۵۰۱۹۸۵۶	۴۱۳۰۴۸۸	۳۱۵۵۶۱۵	۲۴۵۴۷۸۹	۲۱۵۷۰۴۳	هزینه های پرسنل حمل مسافر
۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	هزینه چاپ بلیت
۲۰۴۲۰۶۷	۱۸۵۶۴۲۵	۱۵۶۵۷۶۰	۱۲۶۷۸۵۳	۱۰۲۵۹۸۶	۷۳۶۵۰۶	۶۰۷۸۴۲	هزینه های غیر پرسنلی حمل مسافر (لوازم یدکی، بیمه، گازوئیل و...)
۹۱۱۳۲۸۲	۷۷۴۹۱۰۴	۶۵۸۵۶۱۶	۵۳۹۸۳۴۱	۴۱۹۱۶۰۱	۳۱۹۱۲۹۵	۲۷۶۴۸۸۵	جمع کل هزینه های عملیاتی
۰	۰	۰	۰	۰	۲۶۵۲۶	۲۰۸۹۳	هزینه سایر کارگران
۱۶۲۳۴۷۹	۱۴۷۵۸۹۰	۷۵۷۹۸۶	۴۷۱۵۹۵	۳۵۹۹۲۲	۲۵۹۸۹۰	۱۶۳۶۴۸	هزینه غیر پرسنلی خدماتی
۵۰۸۹۰۰	۴۶۲۶۳۶	۴۳۰۲۶۰	۴۱۸۱۷۲	۲۹۵۹۷۲	۲۳۴۱۹۵	۲۰۵۵۱۹	هزینه پرسنل عمومی و اداری (کارمندان و نیروی انتظامی)
۴۹۵۶۵۸	۴۵۰۵۹۹	۵۳۳۱۰۷	۴۲۲۷۹۶	۲۳۰۶۶۱	۲۵۱۱۵۳	۳۵۷۶۲۴	هزینه غیر پرسنلی عمومی و اداری
۲۶۲۸۰۳۸	۲۳۸۹۱۲۵	۱۷۲۱۳۵۳	۱۳۱۲۵۶۳	۹۷۶۵۵۵	۷۷۱۷۶۴	۷۴۷۶۸۴	جمع کل هزینه های غیر عملیاتی
۱۱۷۴۱۳۲۰	۱۰۱۳۸۲۲۹	۸۳۰۶۹۶۹	۶۷۱۰۹۰۴	۵۱۶۸۱۵۶	۳۹۶۳۰۵۹	۳۵۱۲۵۶۹	جمع کل هزینه ها

مأخذ: اطلاعات دریافت شده از شرکت واحد اتوبوسرانی از طریق پرسشنامه

جدول ۳۰: هزینه تمام شده جابه جایی یک مسافر در سال ۱۳۹۷ بر اساس بودجه شرکت واحد اتوبوس رانی تهران و حومه

شرح	سال ۱۳۹۷ (مبالغ به میلیون ریال)	سهم در قیمت تمام شده (درصد)
هزینه های پرستلی (۱)	۷۲۶۰۰۰۰	۷۰,۶
جمع هزینه های غیر پرستلی (۲)	۳۲۷۳۶۲۶	۳۱,۸
هزینه فنی اتوبوس ها	۱۲۳۲۴۹۷	۱۲,۰
هزینه خدمات عمومی	۱۱۴۱۱۲۹	۱۱,۱
هزینه های استهلاک	۹۰۰۰۰۰	۸,۷
جمع کل هزینه های جاری (۲+۱)	۱۰۵۳۳۶۲۶	۱۰۲,۴
کسر می شود: درآمدهای غیر عملیاتی	۲۴۶۰۰۰	(۲,۴)
قیمت تمام شده کل	۱۰۲۸۷۶۲۶	۱۰۰
تعداد کل جابه جایی مسافر	۲۸۸,۰۰۰,۰۰۰	
قیمت تمام شده یک جابه جایی (ریال) (بر اساس خالص هزینه های جاری با احتساب استهلاک)	۳۵۷۲۱	
یک سوم قیمت تمام شده بخش عمومی	۱۱۹۰۷	

مأخذ: اطلاعات دریافت شده از شرکت واحد اتوبوس رانی از طریق پرسشنامه

اعتباری مشخص در بودجه سالانه معاونت حمل و نقل و ترافیک، جهت تصویب به شورای اسلامی شهر تهران ارائه کند.

تبصره سیزدهم (۱۳) - کلیه تخفیف هایی که به موجب مفاد این لایحه و جداول پیوست آن برای اشخاص حقیقی یا حقوقی لحاظ می شود، صرفاً ناظر به اتوبوس های ملکی شرکت واحد اتوبوس رانی تهران و حومه است و در صورت اعمال تخفیف های مذکور در خصوص اتوبوس های بخش خصوصی، مابه التفاوت قیمت ناشی از آن باید به بخش خصوصی پرداخت شود.

تبصره چهاردهم (۱۴) - به شهرداری تهران (شرکت واحد اتوبوس رانی) اجازه داده می شود با توجه به افزایش آلودگی هوای کلان شهر تهران به منظور جلب سرمایه گذار اعم از داخلی و خارجی

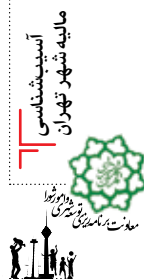
مصوب ۱۳۹۲/۱۲/۴، ابلاغی به شماره ۱۶۰/۱۸۶۶/۲۸۹۳۵ مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۲۸ اقدام کند. همچنین با توجه به بند (الف) ماده واحده مصوبه «الزام شهرداری تهران به ارائه خدمات ویژه به نایبانیان تهران» مصوب ۱۳۹۲/۰۷/۲۳ شورای اسلامی شهر تهران ابلاغی به شماره ۱۶۰/۱۸۰۹/۱۴۴۴۳ مورخ ۱۳۹۲/۰۷/۲۸ مبنی بر ارائه بلیت رایگان به نایبانیان، شهرداری تهران موظف است کل هزینه مترتب را عیناً به شرکت واحد اتوبوس رانی تهران و حومه پرداخت کند.

تبصره دوازدهم (۱۲) - شهرداری تهران موظف است اعتبارات مورد نیاز جهت ارائه خدمات درستی در مناسبت ها، ارائه خدمات سامانه جانبازان، معلولان و مدارس استثنائی، ارائه کارت بلیت های رایگان و دارای تخفیف ویژه اقشار خاص را پیش بینی و با در نظر گرفتن ردیف

جدول ۳۱: کمک های جاری و سرمایه ای دولت به شرکت واحد اتوبوس رانی (میلیون ریال)

سال	کمک های جاری	کمک های سرمایه ای	جمع
۱۳۹۰	۳۳۴۷۰۰	۱۲۱۵۳۹	۴۵۶۲۳۹
۱۳۹۱	۲۰۳۴۰۰	۲۰۹۶	۲۰۵۴۹۶
۱۳۹۲	۲۱۹۶۰۰	۰	۲۱۹۶۰۰
۱۳۹۳	۲۴۶۹۰۰	۳۳۲۴۰۰	۵۷۹۳۰۰
۱۳۹۴	۰	۰	۰
۱۳۹۵	۰	۰	۰
برآورد ۱۳۹۶	۱۷۰۰۰۰۰	۲۵۲۰۰۰۰	۴۲۲۰۰۰۰

مأخذ: اطلاعات دریافت شده از شرکت واحد اتوبوس رانی از طریق پرسشنامه



جدول ۳۲: نرخ کرایه جابه‌جایی مسافر از طریق اتوبوس‌های بخش عمومی در سال ۱۳۹۷ (ریال)

هزینه کامل کاهش هزینه‌های سربار				طول معادل خط	ردیف
پرداخت نقدی	کارت بلیت	پرداخت نقدی	کارت بلیت		
۷۰۰۰	۴۶۷۵	۸۲۰۰	۵۵۳۰	خطوط تا ۱۰ کیلومتر	۱
۱۱۰۰۰	۷۵۳۰	۱۳۰۰۰	۸۹۱۰	خطوط بیش از ۱۰ تا ۱۵ کیلومتر	۲
۱۵۰۰۰	۹۹۵۵	۱۷۰۰۰	۱۱۷۸۰	خطوط بیش از ۱۵ تا ۲۰ کیلومتر	۳
۲۰۰۰۰	۱۴۵۷۵	۲۵۰۰۰	۱۷۲۵۰	خطوط بیش از ۲۰ کیلومتر	۴

نسبت به واگذاری بهره‌برداری از خطوط به بخش خصوصی به شیوه خرید خدمت پیمایش مبنا برابر نظر کارشناس رسمی دادگستری و پس از تصویب هیئت‌مدیره و تأیید مجمع عمومی شرکت واحد اتوبوس‌رانی تهران و حومه (شورای اسلامی شهر تهران) اقدام کند.

جهت نوسازی و توسعه ناوگان و کاهش اثرات زیان‌بار سوخت‌های فسیلی در چرخه حمل‌ونقل عمومی و حفظ سلامت شهروندان و در راستای به‌کارگیری اتوبوس‌های با سوخت پاک و استاندارد نظیر اتوبوس برقی، هیبریدی، گازسوز و دیزل مجهز به فیلتر جذب دوده،

جدول ۳۳: نرخ کرایه جابه‌جایی مسافر از طریق اتوبوس‌های بخش خصوصی در سال ۱۳۹۷ (ریال)

				طول معادل خط	ردیف
پرداخت نقدی	کارت بلیت	نوسازی ناوگان پرداخت نقدی	اتوبوس موجود کارت بلیت		
۸,۰۰۰	۵,۲۵۶	۵,۰۰۰	۴,۰۰۰	تا ۲/۵ کیلومتر	۱
۱۲,۰۰۰	۸,۲۸۵	۷,۰۰۰	۴,۵۵۰	بیش از ۲/۵ تا ۵ کیلومتر	۲
۲۰,۰۰۰	۱۳,۱۸۱	۱۱,۰۰۰	۷,۲۵۰	بیش از ۵ تا ۷/۵ کیلومتر	۳
۲۵,۰۰۰	۱۷,۹۷۴	۱۴,۰۰۰	۹,۸۹۰	بیش از ۷/۵ تا ۱۰ کیلومتر	۴
۳۵,۰۰۰	۲۳,۸۲۱	۲۰,۰۰۰	۱۳,۱۰۰	بیش از ۱۰ تا ۱۲/۵ کیلومتر	۵
۴۵,۰۰۰	۲۸,۸۹۸	۲۳,۰۰۰	۱۵,۹۰۰	بیش از ۱۲/۵ تا ۱۵ کیلومتر	۶
۵۰,۰۰۰	۳۳,۶۷۴	۲۸,۰۰۰	۱۸,۵۳۰	بیش از ۱۵ تا ۱۷/۵ کیلومتر	۷
۵۵,۰۰۰	۳۸,۵۶۴	۳۲,۰۰۰	۲۱,۲۲۰	بیش از ۱۷/۵ تا ۲۰ کیلومتر	۸
۸۰,۰۰۰	۵۲,۷۵۰	۴۳,۰۰۰	۲۹,۰۲۰	بیش از ۲۰ کیلومتر	۹

جدول ۳۴: نرخ کرایه جابه‌جایی مسافر از طریق مینی‌بوس‌ها و میدلباس‌های تحت نظارت شرکت واحد اتوبوس‌رانی در سال ۱۳۹۷ (ریال)

ردیف	طول معادل خط	نرخ کرایه در صورت استفاده از کارت بلیت با افزایش ۱۵ درصد	نرخ کرایه در صورت پرداخت نقدی
۱	تا ۲/۵ کیلومتر	۴,۶۰۰	۵,۰۰۰
۲	بیش از ۲/۵ تا ۵ کیلومتر	۵,۱۷۵	۶,۰۰۰
۳	بیش از ۵ تا ۷/۵ کیلومتر	۵,۷۵۰	۶,۵۰۰
۴	بیش از ۷/۵ تا ۱۰ کیلومتر	۷,۴۷۵	۸,۰۰۰
۵	بیش از ۱۰ تا ۱۲/۵ کیلومتر	۸,۶۲۵	۹,۵۰۰
۶	بیش از ۱۲/۵ تا ۱۵ کیلومتر	۹,۰۰۰	۱۰,۰۰۰
۷	بیش از ۱۵ تا ۱۷/۵ کیلومتر	۹,۲۵۰	۱۰,۰۰۰
۸	بیش از ۱۷/۵ تا ۲۰ کیلومتر	۹,۷۷۵	۱۰,۵۰۰
۹	بیش از ۲۰ کیلومتر	۱۰,۳۵۰	۱۱,۰۰۰

توضیح: در صورت تجهیز ناوگان مینی‌بوس و میدلباس به دستگاه کارت بلیت الکترونیک، نرخ کرایه کارت بلیت اجرائی میشود

جدول ۳۵: نرخ کرایه جابه‌جایی مسافر از طریق سرویس‌های دربستی در مناطق ۲۲گانه شهر تهران

ردیف	نوع خودرو	نرخ کرایه (ریال)	ساعت مزاد (هریک ساعت)
۱	اتوبوس معمولی	۱,۷۱۴,۰۰۰	سه ساعت اول
۲	اتوبوس میله	۲,۳۷۲,۰۰۰	
۳	اتوبوس ویژه	۲,۸۸۳,۰۰۰	
۴	اتوبوس تشریفات	۴,۰۷۰,۰۰۰	
۵	مینی‌بوس ویژه (کولردار)	۲,۱۰۰,۰۰۰	

جدول ۳۶: نرخ کرایه جابه‌جایی مسافر از طریق سرویس‌های دربستی در حومه شهر تهران

ردیف	نوع خودرو	نرخ کرایه (ریال)	ساعت مزاد (هریک ساعت)
۱	اتوبوس میله	۲,۸۸۳,۰۰۰	سه ساعت اول
۲	اتوبوس ویژه	۳,۶۸۶,۰۰۰	
۳	اتوبوس تشریفات	۵,۰۰۰,۰۰۰	
۴	مینی‌بوس ویژه (کولردار)	۲,۶۲۸,۰۰۰	

جدول ۳۷: نرخ کرایه خودروهای مرکز خدمات حمل و نقل درون شهری سامانه جانبازان، معلولان و مدارس استثنائی در سال ۱۳۹۷

ردیف	نوع خودرو	نرخ کرایه (ریال)
۱	ون	به ازای هر یک سفر معادل حداکثر نرخ کرایه اتوبوس های تک کابین
۲	اتوبوس	رایگان
۳	اتوبوس های دربستی گردشگری ویژه جانبازان	معادل ۵۰ درصد بهای دربستی اتوبوس های معمولی (ردیف ۱ جدول د)

اما با وجود تصریح قوانین بالا، دولت های نهم، دهم و یازدهم در تخصیص اعتبارات مورد نیاز به شهرداری تهران بر اساس سلیقه سیاسی خود عمل کرده اند. در واقع از زمانی که دکتر احمدی نژاد از صندلی ریاست شهرداری تهران وارد گود سیاسی شد و در انتخابات ریاست جمهوری شرکت کرد، سردار قالیباف را رقیب سیاسی خود برای دوره بعدی تلقی می کرد؛ بنابراین نه صندلی شهردار تهران را در هیئت دولت به او پس داد و نه در تعیین و تخصیص کمک های بلاعوض دولت بی طرفانه با او برخورد کرد. همین شیوه برخورد در دوره دولت یازدهم نیز با شهرداری تهران ادامه یافت. گرچه دولت یازدهم برخلاف دولت های نهم و دهم با کسری شدید منابع مواجه بود؛ اما شیوه برخورد آن با شهرداری تهران بدون جانب گیری سیاسی نبوده است. این برخورد های سیاسی تأثیرات مخربی بر مدیریت حمل و نقل شهر تهران گذاشته است:

نوسانات زیاد دریافتی شهرداری تهران از بودجه دولت و غیر قابل پیش بینی بودن آن، شرکت های راه آهن شهری و اتوبوس رانی تهران و حومه را با مشکلات مالی بسیاری مواجه کرده است. بدهی های سنگین شرکت راه آهنی شهری تهران تا حدود زیادی محصول این شیوه برخورد است. به تأخیر افتادن نوسازی ناوگان اتوبوس رانی شهر تهران موجب آلودگی بیشتر هوای این شهر شده است.

توسعه گند متروی شهری و تحقق پیدانکردن برنامه های آن نیز در ازدحام ترافیک شهر تهران که موجب اتلاف وقت مسافران و تشدید آلودگی هوای شهر شده، تا حدود زیادی پیامد همین سیاست است.

دولت های مختلف نه تنها در تعیین و تخصیص کمک های بلاعوض به شهرداری تهران منصفانه عمل نکرده اند و به این ترتیب حقوق شهروندان بزرگ ترین شهر کشور را نادیده گرفته اند، بلکه از طریق فرمانداری شهرستان تهران، مانع تصویب مصوبات شورای شهر در زمینه تعیین و تعدیل بهای بلیت مترو و اتوبوس به تناسب تورم شده اند. همین سیاست بر مشکلات مالی شهرداری تهران در اداره امور حمل و نقل شهری افزوده است.

بخش عمده بدهی های انباشته دولت به شهرداری تهران در مدت ۱۱ سال از ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۵، مربوط به انجام نشدن وظایف مصرح دولت در قوانین مصوب است. مطالبات شهرداری تهران از دولت در این دوره، معادل ۱۵۱۳۸۱ میلیارد ریال برآورد شده است که بیش از ۷۲ درصد آن مربوط به کمک های جاری و سرمایه ای دولت به شرکت راه آهن شهری تهران و حومه و شرکت اتوبوس رانی تهران و حومه است. این نکته را نمی دانیم که آیا این مطالبات همراه با هزینه تأخیر در پرداخت ها برآورد شده است یا خیر.

عدم التزام دولت به قوانین مصوب مجلس و عدم نظارت مجلس بر اجرای قوانین مصوب خود، نشان دهنده این است که عدم پایبندی مقامات دولتی به قانون در کشور ما به یک قاعده تبدیل شده و ظاهراً قیاحت آن از میان رفته است.

البته به این نکته هم باید توجه داشت که دریافت عوارض از دستگاه های غیر انتفاعی دولتی، در جایی از دنیا متداول نیست.

۲-۵-۵- کمک های دولت به شهرداری تهران

در قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰، دریافت کمک بلاعوض دولت برای شهرداری های کلان شهرها در موارد خاص پیش بینی شده است:

در ماده ۳۷ قانون یاد شده چنین آمده است: «اعتبار منظور شده در قوانین بودجه سنواتی تحت عنوان «ارائه بلیت اتوبوس رانی»، «خرید اتوبوس و قطعات یدکی برای اتوبوس رانی های شهری» و «ارائه بلیت قطارهای شهری» به منظور جبران کسری هزینه های بهره برداری از سیستم های اتوبوس رانی و راه آهن شهری وابسته به شهرداری ها بنا به پیشنهاد سازمان شهرداری های کشور و تأیید سازمان برنامه و بودجه کشور بین سیستم های یاد شده توزیع می گردد تا بر اساس موافقت نامه هایی که بین سازمان برنامه و بودجه کشور با سازمان شهرداری ها با شهرداری های ذی نفع مبادله می گردد، برای حمایت از سیستم های حمل و نقل عمومی، جمعی شهرها به مصرف برسد».

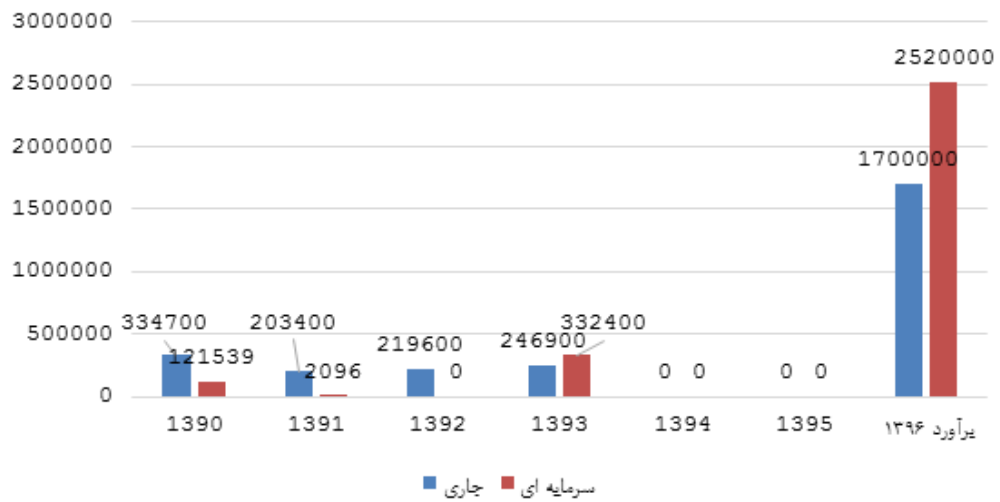
بر اساس ماده این قانون، «وزارت کشور موظف است به میزان ۱۰ درصد از کل هزینه شماره گذاری خودروهای سواری در شهرهایی که سیستم قطار شهری آنها به مرحله اجرا یا بهره برداری می رسد، اخذ و به حساب درآمد عمومی نزد خزانه داری کل واریز نماید. معادل مبالغ واریزی از محل ردیف خاصی که در قوانین بودجه سنواتی منظور می شود، در اختیار شهرداری های ذی ربط قرار می گیرد تا پس از مبادله موافقت نامه با سازمان برنامه و بودجه کشور جهت تأمین بخشی از هزینه اجرا یا جبران بخشی از هزینه های بهره برداری خطوط قطار شهری همان شهر مصرف گردد».

در تبصره ۱ ماده ۲ قانون توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت سوخت مصوب سال ۱۳۸۶، «اعطای کمک های بلاعوض یارانه ای به بخش های غیردولتی مرتبط با اهداف این قانون» پیش بینی شده است. در تبصره ۲ این قانون «تخفیف در حقوق ورودی و سود بازرگانی واردات ناوگان حمل و نقل همگانی، خودروهای کم مصرف، خودروهای گازسوز، نفت گاز، برقی و دیزلی و قطعات و تجهیزات مربوطه» پیش بینی شده است. بر اساس ماده ۸ قانون هدفمند کردن یارانه ها مصوب سال ۱۳۸۸، دولت مکلف شده است ۳۰ درصد خالص وجوه حاصل از اجرای این قانون را برای پرداخت کمک های بلاعوض، یا یارانه سود تسهیلات یا وجوه اداره شده اختصاص دهد. دو مورد از هشت مورد کمک های دولت مربوط به شهرداری هاست:

جبران بخشی از زیان شرکت های ارائه دهنده خدمات آب و فاضلاب، برق، گاز طبیعی و فرآورده های نفتی و شهرداری ها و دهیاری ها ناشی از اجرای این قانون (موضوع بند ج ماده ۸ قانون).

گسترش و بهبود حمل و نقل عمومی در چارچوب قانون توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت و پرداخت حداکثر تا سقف اعتبارات ماده ۹ قانون مذکور (موضوع بند د ماده ۸ قانون).

نمودار ۱۰: نوسانات کمک‌های بلاعوض جاری و سرمایه‌ای دولت به شرکت واحد اتوبوس‌رانی شهر تهران در سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۹۵ (میلیون ریال)



مأخذ: اطلاعات دریافت‌شده از شرکت واحد اتوبوس‌رانی از طریق پرسشنامه

عمدتاً مربوط به اعطای تسهیلات مشارکت مدنی برای احداث و ساخت واحدهای مسکونی و تجاری است. در واقع، دوره زمانی کوتاه و نرخ سود بالاتر و ریسک پایین این نوع تسهیلات، به بانک‌ها برای مشارکت در سرمایه‌گذاری برای ساخت‌وساز انگیزه کافی داده است.

در صورتی که در این بانک‌ها تسهیلات بلندمدت برای ساخت‌وساز پرداخت شود، منحصر به طرح‌ها و برنامه‌های خاص خواهد بود. بر اساس قراردادهای منعقد شده بین وزارت راه و شهرسازی و تعدادی از بانک‌های تجاری برای تشویق احداث، نوسازی و بهسازی مسکن، تسهیلاتی به گروه‌های مختلف اعطا شده است. در همین راستا تفاهم‌نامه‌ای برای اجرای ابلاغیه بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران برای اعطای تسهیلات بانکی ویژه برنامه‌های تولید مسکن در سال ۱۳۸۶، بین وزارت راه و شهرسازی و بانک‌های مسکن، ملی، ملت، تجارت، صادرات، رفاه کارگران و تجارت منعقد شده است.

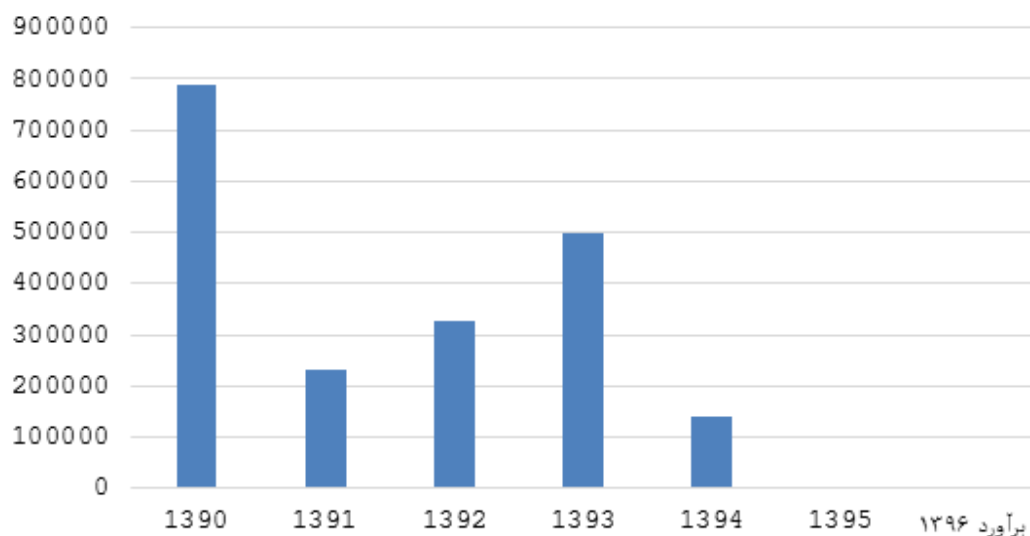
دارند و تحت نظارت بانک مرکزی فعالیت می‌کنند. بانک‌ها و مؤسسات شبه‌بانکی را می‌توان در سه زیرمجموعه طبقه‌بندی کرد.

زیرمجموعه اول، بانک‌ها هستند که سهم بزرگی در تأمین منابع مالی دارند. بانک‌ها را می‌توان به دو دسته تجاری و تخصصی طبقه‌بندی کرد. مؤسسات بانکی را نیز از نظر مالکیت می‌توان به بانک‌های دولتی، خصوصی یا مختلط طبقه‌بندی کرد. مشارکت این زیرمجموعه، ضرورتی گریزناپذیر برای شروع و موفقیت پروژه‌های سرمایه‌گذاری شهرداری‌هاست.

در ایران بانک مسکن به صورت یک بانک تخصصی دولتی فعالیت گسترده‌ای در زمینه تأمین منابع مالی بخش مسکن دارد. تسهیلات پرداختی بانک مسکن در قالب عقود مانند مشارکت مدنی (ساخت مسکن)، فروش اقساطی (خرید مسکن)، جعاله (تعمیر) و قرض الحسنه به متقاضیان ارائه می‌شود.

فعالیت بانک‌های تجاری دولتی در زمینه اعتبارات ساخت‌وساز

نمودار ۱۱: نوسانات کل کمک‌های دولت به شرکت راه‌آهن شهری تهران و حومه در سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۹۵ (میلیون ریال)



مأخذ: اطلاعات دریافت‌شده از شرکت راه‌آهن شهری تهران و حومه از طریق پرسشنامه

جدول ۳۸: مطالبات شهرداری تهران از دولت از ابتدای سال ۱۳۸۵ تا پایان سال ۱۳۹۵

ردیف	شرح	مبلغ (میلیون ریال)	سهم (درصد)
۱	عوارض مستمر در مناطق ۲۲ گانه	۳,۲۰۳,۴۱۸	۲,۱
۲	عوارض مستمر در مالیات بر ارزش افزوده	۱۰,۰۰۰,۰۰۰	۶,۶
۳	عوارض ویژه ساختمان استناداری تهران	۶۵۰,۰۰۰	۰,۴
۴	آرای کمیسیون ماده ۱۰۰، ماده ۷۷ و سایر دعاوی حقوقی	۱۲,۷۲۸,۲۵۶	۸,۴
۵	۵۰ درصد سهم دولت در تخفیفات بافت فرسوده	۵,۷۵۰,۳۴۲	۳,۸
۶	۵۰ درصد سهم دولت در تملک و ساخت ایستگاه‌های مترو	۳۱,۲۸۰,۱۱۶	۲۰,۷
۷	سهم دولت در یارانه بلیت شرکت اتوبوس‌رانی تهران و حومه (یک‌سوم بهای تمام‌شده)	۱۳,۸۰۹,۷۵۴	۹,۱
۸	سهم دولت در یارانه بلیت شرکت بهره‌برداری راه‌آهن تهران و حومه (یک‌سوم بهای تمام‌شده)	۷,۱۴۱,۹۲۶	۴,۷
۹	۶۰ درصد سهم شهرداری از محل تخلفات رانندگی وصول‌شده شهر تهران	۹,۷۲۱,۰۰۰	۶,۴
۱۰	سهم دولت در شرکت راه‌آهن تهران و حومه (مترو) - ۵۰ درصد مخارج طراحی و تجهیز	۵۷,۰۹۶,۵۳۸	۳۷,۷
جمع کل	۱۵۱,۳۸۱,۳۵۰	۱۰۰	

ماخذ: شهرداری تهران، اطلاعات دریافتی از اداره کل برنامه‌ریزی و بودجه شهرداری

مشتریان خود را در جهت منافع مالکان اداره می‌کنند. زیرمجموعه اخیر در ایران فعال نیست. برای پروژه‌های شهرداری‌ها با توجه به وسعت طرح‌ها، بانک مسکن، بانک‌های تجاری و بانک شهر می‌توانند در تأمین نیازهای مالی پروژه مشارکت داشته باشند و از اولویت بالا برخوردارند.

۲- ۱- ۳- شرکت‌های بیمه و صندوق‌های بازنشستگی

شرکت‌های بیمه با تجمیع حق بیمه‌ها از منابع مالی بالایی برخوردارند که زمینه سرمایه‌گذاری آنها را فراهم می‌کند. شرکت‌های بیمه متعددی در ایران فعال هستند؛ اما به نظر می‌رسد منابع مالی این مؤسسات نتواند در تأمین مالی پروژه‌های شهرداری‌های کلان‌شهرها مورد توجه قرار گیرد؛ زیرا منابع شرکت‌های بیمه عموماً در فعالیت‌هایی سرمایه‌گذاری می‌کنند که قابلیت نقدشوندگی بالایی داشته باشند.

صندوق‌های بازنشستگی نیز شکل خاصی از شرکت‌های بیمه‌ای هستند که به دلیل تجمیع کسورات بازنشستگی افراد و سپس پرداخت تدریجی آن به بازنشستگان، از منابع مالی برخوردارند. با سرمایه‌گذاری این منابع و کسب سود، امکانات مالی صندوق‌ها برای تعهدات آتی در مقابل بازنشستگان افزایش می‌یابد. در ایران صندوق‌های متعددی در این زمینه فعال هستند، ولی دو نهاد اصلی، صندوق تأمین اجتماعی و بازنشستگی کشوری هستند. این صندوق‌ها شرکت‌های سرمایه‌گذاری نیز دارند. درباره پروژه شهرداری‌ها از آنجایی که هر دو صندوق به دلیل

این تفاهم‌نامه اعطای تسهیلاتی از محل منابع بانک به سازندگان غیردولتی (خصوصی، تعاونی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی) جهت موارد زیر تصویب شده است:

- احداث واحدهای مسکونی اجاره‌ای
- آماده‌سازی زمین و احداث مسکن در قالب واگذاری حق بهره‌برداری از زمین
- احداث مسکن در بافت‌های فرسوده و نامناسب شهری
- احداث مسکن با فناوری‌های نوین و شیوه‌های تولید صنعتی ساختمان
- احداث مسکن به صورت انبوه با سرمایه‌های داخلی و خارجی
- نوسازی و بهسازی مسکن روستایی.

زیرمجموعه دوم، سایر مؤسسات سپرده‌پذیر و فعال در امر تأمین منابع مالی هستند که در سطح محدودتری به فعالیت‌های مالی اشتغال دارند، مانند مؤسسات اعتباری، صندوق‌های قرض‌الحسنه و تعاونی‌های اعتباری.

نظر به وسعت پروژه‌های شهرداری‌ها، استفاده از منابع این‌گونه مؤسسات به صورت مستقیم نمی‌تواند در اولویت باشد.

مؤسسات امین نیز زیرمجموعه سوم از مؤسسات شبه‌بانکی هستند که علاوه بر وظایف یک مؤسسه سپرده‌پذیر و تأمین‌کننده تسهیلات مالی، به صورت امانی نیز دارایی‌های مالی یا مستغلات

عامل یا ضامن، بخشی از وظایف معامله‌گران سرمایه‌گذاری را انجام می‌دهند. برای انتشار گواهی سپرده نیز شرکت‌هایی برای بازارگردانی و بازخريد اوراق گواهی سپرده معرفی می‌شوند و این وظیفه بر عهده آنها است.

۲-۶-۱-۵- نهادهای بازار غیررسمی

به دلیل سرکوب مالی و فزونی تقاضای منابع مالی بر عرضه آن، لاجرم تقاضای اضافی اشخاص و بنگاه‌ها از طریق منابع مالی بخش خصوصی به صورت غیررسمی تأمین می‌شود. ریسک بالای فعالیت در این بازار، باعث شده است کف نرخ سود برای امضاهای معتبر و وثیقه مطمئن، سه درصد در ماه یا ۳۶ درصد در سال باشد. نوع شناخته‌شده این مؤسسات عملیات صرافیه از طریق مضاربه و شرکت‌های فروش اقساطی اتومبیل است. این نهادها بسیار غیرمتمرکز و کوچک‌اند و عملاً در بازار سیاه اعتبارات فعال‌اند و نمی‌توانند در پروژه‌های شهرداری‌ها محل توجه قرار گیرند.

۲-۶-۱-۶- نهادهای ابزارهای مالی در قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن

این قانون در سال ۱۳۸۷ به تصویب رسیده است و چگونگی ایجاد نهادها و ابزارهای مالی جدید را برای تأمین مالی مسکن توضیح می‌دهد. بر اساس قانون ذکرشده، وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف شده است با همکاری بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و وزارت مسکن و شهرسازی از طرق زیر منابع مالی مورد نیاز برای تولید مسکن در کشور را تأمین کند:

- ایجاد بازار رهن ثانویه و انتشار اوراق مشارکت به پشتوانه تسهیلات رهنی
- راه‌اندازی شرکت‌های تأمین سرمایه در حوزه مسکن
- استفاده از شرکت‌های واسپاری (لیزینگ) در تأمین منابع مالی تولید مسکن به صورت اجاره و اجاره به شرط تملیک
- انتشار اوراق مشارکت و سایر ابزارهای مالی اسلامی مانند صکوک و استصناع با سرسیدهای مختلف
- جذب مشارکت و سرمایه سرمایه‌گذاران خارجی در تولید انبوه مسکن
- استفاده از صندوق‌های سرمایه‌گذاری مشترک در داخل و خارج با هدف

جریان وجوه با کسری مواجه‌اند، احتمال تأمین منابع مالی از طریق آنان محدود است. البته در صورت بالابودن نرخ بازده پروژه‌های انتفاعی و تضمین کافی برای بازپرداخت اصل و سود تسهیلات پروژه‌های غیرانتفاعی، این صندوق‌ها با تبدیل دارایی‌های مالی یا مستغلات خود یک منبع بالقوه در امر مشارکت هستند.

در برخی از کشورها، سپرده‌های موجود در بانک‌ها و مؤسسات شبه‌بانکی در شرکت بیمه سپرده‌ها که غالباً یک شرکت دولتی تحت نظر بانک مرکزی است، بیمه می‌شود. طبیعتاً شرکت بیمه سپرده‌ها از منابع مالی گسترده‌ای بهره‌مند بوده و به‌عنوان یک نهاد مالی در تجهیز منابع فعال است. در ایران هرچند در قانون برنامه پنجم توسعه (مصوب سال ۱۳۸۹) تشکیل صندوق ضمانت سپرده‌ها پیش‌بینی شده بود، در عمل گامی در این راستا برداشته نشد. از این‌رو، وظیفه بیمه سپرده‌ها عملاً بر عهده بانک مرکزی است. آخرین نمونه دخالت بانک مرکزی در این زمینه، مربوط به ساماندهی مطالبات سپرده‌گذاران مؤسسه اعتباری کاسپین است.

۲-۶-۱-۴- صندوق‌های سرمایه‌گذاری^۱ و معامله‌گران سرمایه‌گذاری^۲

صندوق‌های سرمایه‌گذاری معروف به صندوق‌های متقابل، منابع مالی اشخاص را در مجموعه‌ای از دارایی‌های مالی سرمایه‌گذاری می‌کنند. این صندوق‌ها در بازارهای مالی کشورهای توسعه‌یافته سهم بسیار بالایی به دلیل منابع در اختیار دارند. شرکت‌های سرمایه‌گذاری فعال در بورس ایران از جمله این صندوق‌ها هستند. به دلیل تأمین مالی پروژه‌های شهرداری‌ها، با توجه به نیاز گسترده این پروژه‌ها به منابع مالی و از طرفی شرایط حباب‌گونه بازار سرمایه، منابع این صندوق‌ها نیز در حال حاضر نمی‌تواند مرکز توجه قرار گیرد.

در این مجموعه، معامله‌گران سرمایه‌گذاری نیز قرار دارند که اوراق بهادار به‌تازگی منتشرشده از سوی سرمایه‌گذاران را یک‌جا خریداری کرده یا ضمانت خود را در سطح گسترده و به صورت خرد به اشخاص حقیقی و حقوقی می‌فروشند. در ایران چنین شرکت‌های تخصصی تشکیل نشده است، ولی در انتشار اوراق مشارکت، بانک‌ها به صورت

جدول ۳۹: مقررات بانک مرکزی در زمینه برقراری خط اعتباری، انتشار اوراق مشارکت و گواهی سپرده

گواهی سپرده	اوراق مشارکت	خط اعتباری	تصمیم‌گیری‌های بانک مرکزی
✓	✓	✓	تضمین (وثیقه)
✓	✓	✓	تأیید بانک مرکزی
✓	✓	✓	تعیین سقف نرخ سود
✓	✓	-	نرخ ذخیره
✓	✓	-	تعیین سقف نرخ حق‌الوکاله
✓	✓	-	تعیین شخص امین یا بازارگردان

1 MUNICIPAL FINANCE AND LOCAL FISCAL SYSTEMS, 29 February 2016, P. 5.

۲-هادی‌نوز، بهروز (۱۳۹۶)، دسترسی شهرداری‌ها به بازارهای مالی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

جذب منابع برای تولید انبوه مسکن.

- به موجب این قانون، تمام ابزارها و اوراق مالی منتشره در بازار سرمایه محور مانند صکوک، مطابق اوراق مشارکت از مالیات معاف هستند. دستورالعمل انتشار اوراق مشارکت به پشتوانه تسهیلات رهنی در اداره پژوهش سازمان بورس تهیه و تنظیم شده است. تا جایی که به شهرداری‌ها مربوط است، باید گفت شهرداری‌ها بر اساس این قانون می‌توانند در تولید مسکن اجتماعی (ارزان قیمت) فعالیت داشته باشند و در این کار می‌توانند از ابراهای یادشده بهره بگیرند.

در ماده ۱۵ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه مصوب سال ۱۳۹۵، به شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها اجازه داده شده است «در راستای تأمین منابع ارزی طرح‌های سرمایه‌گذاری خود، با مجوز بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و پس از تأیید وزارت امور اقتصادی و دارایی با رعایت قوانین مالی مربوطه اقدام به انتشار اوراق مالی نمایند. تضمین اصل و سود این اوراق با شرکت‌ها و شهرداری‌های مذکور است». بدیهی است تا زمانی که مناقشات سیاسی ایران با کشورهای پیشرفته صنعتی و کشورهای همسایه به روش مسالمت‌آمیز حل نشده، اصلاحات نظام بانکی ایران قرین موفقیت نشود و ثبات اقتصاد کلان برقرار نشود، استقراض از بازارهای جهانی به دلیل ریسک‌های بالای سیاسی و اقتصادی آسان نخواهد بود و این دریچه مالی به روی اقتصاد کشور بسته خواهد ماند.

۲-۶-۲- نهادهای مالی تخصصی شهرداری‌ها در ایران

در این قسمت به توضیح فعالیت صندوق مشترک شهرداری‌ها و بانک شهر خواهیم پرداخت. در دوره قبل از انقلاب، دولت با تصویب قانونی اقدام به ایجاد صندوق مشترک شهرداری‌ها کرد؛ اما این صندوق در دوره بعد از انقلاب از فعالیت بازماند.

سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور در سال ۱۳۸۱، امکان‌سنجی ایجاد بانک تخصصی شهرداری‌ها را در دستور کار خود قرار داد و مطالعه‌ای را به مؤسسه پژوهش‌های پولی و بانکی سفارش داد و متعاقب آن سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور در پیش‌نویس لایحه اصلاح نظام مدیریت مالی و درآمدی شهرداری‌های کشور، درصد کسب مجوز قانونی برای ایجاد بانک شهرداری‌ها برآمد؛ اما این لایحه به تصویب مجلس شورای اسلامی نرسید؛ اما بالاخره بانک شهر در سال ۱۳۸۸ تأسیس شد.

۲-۶-۱- صندوق مشترک شهرداری‌ها^۲

اتحادیه شهرداری‌های کشور برای نخستین بار در سال ۱۳۳۵ و به موجب ماده ۱۰۸ مواد الحاقی به قانون شهرداری و به موجب اساسنامه مصوب هیئت وزیران تأسیس شد. این سازمان برای ایجاد هماهنگی بین شهرداری‌های کشور و برقراری ارتباط با اتحادیه‌های بین‌المللی شهرداری‌ها شروع به فعالیت کرد. اساسنامه این سازمان بارها تغییر یافت که آخرین تغییر آن مربوط به سال ۱۳۴۶ بود. لازم به ذکر است که فعالیت اتحادیه شهرداری‌های کشور پس از انقلاب اسلامی متوقف شد. در سال ۱۳۵۴ قانون تشکیل صندوق مشترک شهرداری‌ها به‌عنوان مکمل ادامه فعالیت اتحادیه یادشده و عاملی برای تحقق اهداف آن در ۳۰ ماده و ۱۰ تبصره به تصویب مجلس شورای ملی رسید. به استناد ماده یک این قانون، صندوق مشترک شهرداری‌ها به‌عنوان یک سازمان وابسته به وزارت کشور تشکیل شد.

وظایف و اختیارات صندوق در قانون ذکر شده به شرح زیر پیش‌بینی شده بود:

الف- اعطای وام و کمک‌های بلاعوض به شهرداری‌ها برای انجام طرح‌های عمرانی و خرید ماشین‌آلات و تجهیزات
ب- مطالعه و بررسی طرح‌های عمرانی شهری که به منظور دریافت کمک بلاعوض یا وام به صندوق ارائه شده است
ج- راهنمایی و ارشاد شهرداری‌ها در زمینه مسائل مالی
د- تحصیل وجوه از طریق دریافت وام از بانک‌ها و مؤسسات اعتباری داخلی و خارجی.
ارکان صندوق عبارت بودند از:

- مجمع عمومی متشکل از وزیر کشور، وزیر امور اقتصادی و دارایی، وزیر مشاور و رئیس سازمان برنامه‌بودجه
- شورا متشکل از یکی از معاونان وزارت کشور به انتخاب وزیر کشور، یکی از معاونان سازمان برنامه‌بودجه وقت و یکی از معاونان وزارت امور اقتصادی و دارایی به انتخاب وزیر امور اقتصادی و دارایی، رئیس هیئت‌مدیره اتحادیه شهرداری‌های کشور و سه نفر از افراد بصیر و مطلع در امور فنی و مالی شهرداری‌ها
- رئیس صندوق که از بین کسانی که حداقل دارای درجه لیسانس و ۱۰ سال سابقه خدمت باشند با پیشنهاد وزیر کشور و تصویب مجمع عمومی صندوق انتخاب می‌شود
حسابرس صندوق که با پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و تصویب مجمع عمومی انتخاب می‌شود.

بر اساس قانون مذکور، شهرداری‌ها موظف بودند طرح‌های عمرانی خود را که برای اجرای آن نیازمند دریافت وام یا کمک بودند، مشخص کرده و پس از تصویب انجمن شهر یا قائم‌مقام آن، به تأیید دفاتر فنی استان برسانند (درباره شهرداری‌های مراکز استان، دفاتر شهرداری‌ها کفایت می‌کرد). سپس در صورت تصویب از سوی صندوق مشترک، اقدامات لازم برای عقد قرارداد به صورت کمک بلاعوض یا وام صورت می‌گرفت با این توضیح که کمک بلاعوض به شهرداری‌های بسیار کم‌درآمد تعلق داشت. صندوق مشترک شهرداری‌ها با وجود عمر کوتاه خود وام‌ها و کمک‌های مالی بلاعوض بسیاری به شهرداری‌ها پرداخت کرد و همچنین بر نحوه هزینه آنها نیز نظارت می‌کرد؛ با این توضیح که بررسی مفاد قانون صندوق مشترک نشان می‌دهد به موجب ماده ۲۸ قانون ذکر شده، (پس از تشکیل صندوق) شهرداری‌ها به‌هیچ‌وجه حق اخذ وام از هیچ مرجع و به هیچ عنوانی را نداشته‌اند، مگر با تصویب انجمن شهر و تأیید صندوق مشترک. فقط شهرداری پایتخت از این قاعده مستثنا بود.

لازم به توضیح است که بر اساس ماده ۵ قانون تشکیل صندوق، منابع تأمین مالی صندوق به شرح ذیل تعیین شده بود:
الف- درآمد موضوع ماده ۱۶۶ قانون مالیات‌های مستقیم
ب- ۵ درصد موضوع آیین‌نامه مربوط به طرز تقسیم عواید حاصله از اجرای قانون لغو عوارض دروازه‌ای
ج- کمک دولت به صندوق که همه‌ساله در بودجه کل کشور منظور می‌شد.

به موجب ماده ۶ همین قانون، وظایف صندوق عبارت بودند از:
- اعطای وام و کمک بلاعوض به شهرداری‌ها برای انجام طرح‌های عمرانی و خرید ماشین‌آلات و تجهیزات لازم
- مطالعه و بررسی طرح‌های عمرانی شهری که از سوی شهرداری‌ها برای دریافت وام یا کمک بلاعوض تهیه شده بود

- راهنمایی و ارشاد شهرداری‌ها در زمینه مسائل مالی
- تحصیل وجوه از طریق دریافت وام از بانک‌ها و مؤسسات اعتباری
داخلی و خارجی با رعایت قوانین و مقررات مربوطه.

ایجاد این صندوق با توجه به تجارب بین‌المللی که در این مقاله به آن اشاره کردیم، گامی مهم و مترقی برای تجهیز منابع مالی مورد نیاز شهرداری‌ها بوده است. متأسفانه در سال‌های اول انقلاب، با دستیابی مدیران کم‌تجربه و فاقد بینش مناسب به مشاغل مهم دولتی، صندوق بر اساس ماده واحده‌ای در سال ۱۳۶۲ به دلایل واهی منحل شد. عمده دلایلی که برای انحلال صندوق از سوی مخر کمیسیون شوراها و امور داخلی کشور در جلسه ۶۱/۱۲/۱ مجلس شورای اسلامی هنگام قرائت لایحه انحلال صندوق مشترک شهرداری‌ها ذکر شدند، عبارت بودند از:
- بعد از انقلاب مسائل مربوط به شهرداری‌ها و هزینه‌ها و اعتبارات‌شان که درخواست می‌کنند و دریافتی‌هایشان، دقیقاً زیر نظر حوزه معاونت هماهنگی و امور عمرانی در وزارت کشور قرار گرفته و نیازی به ادامه فعالیت صندوق مشترک نیست

- برخی از درآمدهای صندوق از راه شرعی به دست نیامده و وزارت کشور مکلف است درآمدهای شرعی و قانونی را برای نیل به خودکفایی بین شهرداری‌ها توزیع کند
صندوق با اعمال نفوذ و رابطه با شهرداری‌های بزرگ، بیشترین توجه خود را به شهرهای بزرگ معطوف می‌کند.

پس از انحلال، موجودی‌ها و دارایی صندوق در اختیار معاونت هماهنگی و امور عمرانی وزارت کشور قرار گرفت. طبق ماده واحده مذکور، در قالب بند ج تبصره ۱۹، وزارت کشور اقدام به توزیع این منابع بین شهرداری‌ها کرد.

۲-۶-۲- بانک تخصصی شهرداری‌ها

معاونت هماهنگی امور عمرانی وزارت کشور موضوع امکان‌سنجی ایجاد بانک تخصصی شهرداری‌های کشور را به پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران سپرد. نتایج بررسی پژوهشکده مزبور در آبان ۱۳۸۲ انتشار یافت. یافته‌های این تحقیق بیانگر آن است که:

ایجاد یک نهاد مالی تخصصی (بانک یا صندوق) جهت تأمین بخشی از منابع مالی مورد نیاز شهرداری‌ها و همچنین نظارت بر منابع دریافتی و تنظیم امور مالی شهرداری‌ها ضروری است

بانک تخصصی شهرداری‌ها را می‌توان به استناد ماده واحده تأسیس بانک‌های غیردولتی مصوب سال ۱۳۷۹ تأسیس کرد؛ چراکه شهرداری‌ها در زمره مؤسسات عمومی غیردولتی قرار دارند

یکی از ابهامات موجود درباره ایجاد بانک تخصصی شهرداری‌ها، الزامات قانون پولی و بانکی کشور مبنی بر نگهداری منابع شهرداری‌ها نزد بانک مرکزی است که بانک مرکزی می‌تواند در این زمینه به هر بانک دیگری عاملیت بدهد.

در عمل، شهرداری تهران در ایجاد بانک پیشگام بود و تعاونی اعتباری شهر را به وجود آورد. در گام نخست، مؤسسه مالی اعتباری شهر با مجوز بانک مرکزی و با سهام‌داری شهرداری‌های تهران، سایر کلان‌شهرهای کشور و شهروندان (اشخاص حقیقی) و با سرمایه‌ای معادل ۱۵۰۰ میلیارد ریال تأسیس شد و این مؤسسه در تاریخ ۸۷/۱۱/۲۱ فعالیت خود را رسماً آغاز کرد. به ادعای مدیران بانک شهر، در مدت فعالیت، تأثیر و کارآمدی این مؤسسه بر حوزه عملکرد شهرداری‌ها مشهود شد؛

اما به نظر آنها برای سهولت و بهره‌برداری از سایر ظرفیت‌ها و خدمات مالی و اعتباری و گسترش دایره مشتریان داخلی و خارجی، ایجاد بانک شهر ضروری به نظر می‌رسید که با توجه به پیگیری‌های فراوان مدیران ارشد شهرداری تهران و کلان‌شهرها و از سویی افزایش سرمایه از سوی سهام‌داران تا سقف ۲۰۰۰ میلیارد ریال، در تاریخ ۸۸/۱۱/۲۹ مجوز ثبت بانک شهر از سوی بانک مرکزی با هماهنگی و تأیید شورای عالی پول و اعتبار کشور صادر و این بانک در تاریخ ۸۸/۱۲/۱۷ افتتاح شد. اهداف این بانک عبارت‌اند از:

- ایجاد زمینه دسترسی آسان برای استفاده از خدمات بانک شهر در سراسر کشور برای مردم

- تدوین و اجرای برنامه جامع بانکداری الکترونیکی بر اساس معیارهای استاندارد

- نیازسنجی گروه‌های مختلف بازار و طراحی خدمات نوین بر اساس نیازهای آنها با رویکردهای نوین بازاریابی

- جذب سرمایه‌های خارجی برای اجرای پروژه‌های شهری

- توسعه خدمات بانکداری سرمایه‌گذاری پروژه‌های صنعتی، عمرانی و خدماتی

اعمال اولویت سرمایه‌گذاری در پروژه‌های فنی و عمرانی سودآور شهرها در راستای آبادانی و سازندگی آنها.

سهام‌داران اصلی بانک شهر عبارت‌اند از: شهرداری‌های هشت شهر بزرگ (تهران، مشهد، کرج، تبریز، شیراز، اصفهان، قزوین و قم) جمعا با ۶۰/۸۹ درصد سهام و هشت شهر بزرگ دیگر که سهم هر یک از آنها کمتر از یک درصد است، صندوق ذخیره کارکنان شهرداری تهران با پنج درصد سهام، شرکت تولیدی و توزیعی کارکنان شهرداری تهران با ۴/۸۳ درصد سهام و سایر سهام‌داران حقوقی و حقیقی با ۳/۲۶ درصد سهام. گفتنی است که شهرداری تهران با در دست داشتن ۱۰ درصد سهام خود و کنترل بر سهام صندوق ذخیره کارکنان و شرکت تولید و توزیعی کارکنان شهرداری، نزدیک به ۲۰ درصد سهام بانک شهر را در اختیار دارد. هر چند به دلیل عمر کوتاه این نهاد مالی تخصصی، قضاوت درباره کم و کیف عملکرد آن دشوار است؛ اما شواهد موجود گویای آن است که شهرداری تهران تسهیلات فراوانی از این بانک دریافت کرده که توان مالی لازم را برای بازپرداخت اصل و فرع بدهی‌های خود به بانک ندارد.

ضمناً بانک شهر صرفاً در خدمت تأمین مالی پروژه‌های عمرانی شهرداری‌های کشور نیست و عملاً مانند یک بانک خصوصی به تأمین مالی پروژه‌های سودآور اشتغال دارد.

۲-۶-۳- استقراض شهرداری‌ها از سیستم بانکی

به موجب بند (۳) ماده (۱۳) قانون پولی و بانکی کشور، شهرداری‌ها می‌توانند از بانک مرکزی وام دریافت کنند. این نکته بر همگان آشکار است که استقراض از بانک مرکزی موجب افزایش پول پر قدرت می‌شود و آن‌هم با توجه به ضریب فزاینده نقدینگی، به افزایش نقدینگی می‌انجامد. بدیهی است افزایش نقدینگی بیش از رشد اقتصاد کشور و تقاضای پول، عاملی تورم‌زا محسوب می‌شود؛ بنابراین می‌توان گفت استقراض شهرداری‌ها بر نهاد بخش عمومی از بانک مرکزی در وضعیت عادی زیان‌بار است. در عمل نیز به نظر می‌رسد بانک مرکزی هرگز به صورت مستقیم به شهرداری‌ها تسهیلات بانکی نپرداخته؛ بلکه این کار را از طریق بانک‌های کارگزار انجام داده است.

بر اساس ماده ۴۰ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها، مصوب سال ۱۳۴۶،

۱- هادی‌نوز، بهروز (۱۳۹۵)، گزارش ارزیابی نحوه تأمین مالی برنامه ششم توسعه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۲- پژوهشکده پولی و بانکی (آبان ۱۳۸۲)، امکان‌سنجی ایجاد بانک تخصصی شهرداری‌های کشور، گزارش نهایی، ص ۱۷۱-۱۷۲.

استقراض شهرداری‌ها با توجه به بند ۱۹ از ماده ۴۵ قانون شهرداری باید با اجازه و تصویب انجمن شهر (شورای اسلامی شهر) صورت گیرد و در موقع استقراض، موارد مصرف و وجه استقراضی تعیین و کیفیت استرداد آنها که از محل درآمدهای عمومی یا اختصاصی خواهد بود و بهره و مدت وام و طرز استهلاك مشخص شده و بر طبق آن عمل شود. به موجب تبصره (۱) بند (هـ) ماده ۱۲ قانون پولی و بانکی کشور، شهرداری‌ها مکلف‌اند همه وجوهی را که در اختیار دارند، منحصرأ نزد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران بسپارند و کلیه عملیات بانکی خود را از طریق بانک مرکزی انجام دهند. گفتنی است به موجب بند (ز) ماده ۱۰ قانون پولی و بانکی کشور، امکان اعطای نمایندگی از ناحیه بانک مرکزی به سایر بانک‌ها وجود دارد و در عمل بانک ملی ایران نگهداری حساب‌های شهرداری‌ها را بر عهده دارد.

لازم به یادآوری است که اعطای وام به شهرداری‌ها به دو صورت زیر انجام می‌شود:

الف- بانک مرکزی (در اجرای بند ۳ ماده ۱۳ قانون پولی و بانکی) می‌تواند عاملیت این کار را به یکی از بانک‌های دولتی بدهد و آن بانک اعطای تسهیلات و اجرای سایر مفاد قرارداد را بر عهده بگیرد
ب- چنانچه بانک‌ها به موجب بخشنامه (ن ب/ ۹۲/ ۵۰) اداره نظارت بر بانک‌ها به منظور اعطای تسهیلات لازم برای تأمین بخشی از نیاز شهرداری‌ها مبادرت به اعطای تسهیلات کنند، در این صورت طرح مدنظر باید از نظر فنی و مالی موجه باشد و به صورت مشترک از سوی بانک و شهرداری تأیید شود.

به هر صورت، درخواست اخذ تسهیلات به همراه نظر بانک عامل برای بانک مرکزی ارسال و پس از موافقت کمیسیون اعتباری، تسهیلات اعطا می‌شود. متأسفانه بانک مرکزی فاقد سازوکار و روال‌های اداری روشن برای نظارت بر وضع بدهی‌های شهرداری‌هاست. از این‌رو، چنین به نظر می‌رسد که این نقش باید به سازمان شهرداری‌ها محول شود. در صورت ایجاد صندوق مشترک مالی شهرداری‌ها، این نهاد مالی در موضع مناسبی برای اعمال این نظارت خواهد بود.

در ماده ۷ لایحه اصلاح نظام مدیریت مالی و درآمدی شهرداری‌های کشور اعطای تسهیلات کوتاه‌مدت بانکی به شهرداری‌ها از نظر قانونی الزام‌آور شده است. مفاد این ماده به شرح زیر است:

«به منظور کاهش مشکل نقدینگی شهرداری‌های کشور و مؤسسات وابسته به آنها در سه‌ماهه اول هر سال، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در مقام بانکدار شهرداری‌ها و با رعایت قانون پولی و بانکی کشور، موظف است بانک‌های عامل طرف حساب شهرداری و مؤسسات وابسته را مکلف نماید تا معادل یک‌دوازدهم گردش مالی حساب درآمد سال قبل آنها نزد همان بانک را تا پایان فروردین‌ماه سال بعد در قالب اعتبار به صورت قرض‌الحسنه یک‌ساله و قابل‌تسویه تا پایان همان سال در اختیار شهرداری و مؤسسات وابسته هر شهر قرار دهد».

هر چند این نکته را باید پذیرفت که شهرداری‌ها به دلیل انطباق‌نداشتن توزیع زمانی دریافت‌ها و پرداخت‌های خود، ممکن است نیازمند دریافت تسهیلات کوتاه‌مدت باشند، ولی احیای رسم تسهیلات تکلیفی هیچ توجیه منطقی‌ای ندارد. اگر شهرداری‌ها مایل به دریافت تسهیلات کوتاه‌مدت باشند، مانند هر مشتری دیگری باید به سیستم بانکی مراجعه و در صورت برخورداری از ارزش اعتباری لازم، نسبت به دریافت تسهیلات اقدام کنند. مزیت این شیوه در آن است که در این صورت، شهرداری‌ها ناگزیر به رعایت انضباط مالی خواهند شد و

اطلاعات مالی مورد نیاز بانک‌ها را برای نشان دادن ارزش اعتباری خود تولید و ارائه خواهند کرد.

شهرداری‌ها، سازمان‌های مستقل و شرکت‌های وابسته به شهرداری در عمل می‌توانند با مراجعه به سیستم بانکی، برای اخذ تسهیلات کوتاه‌مدت و بلندمدت اقدام کنند. از آنجا که شهرداری‌های شهرهای بزرگ به دلیل داشتن اموال غیرمنقول با ارزش می‌توانند وثیقه معتبر مورد نیاز برای دریافت تسهیلات بانکی را به سهولت فراهم آورند، به نظر نمی‌رسد در این زمینه با مشکل حادی مواجه شوند.

میزان بدهی‌های شهرداری تهران به بانک‌ها در سال ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ به‌شدت افزایش یافت. واقعیت این است که در نیمه اول دهه ۱۳۹۰، شهرداری تهران به دلیل رکود فعالیت‌های بخش خصوصی در ساخت‌وساز نتوانست در حد انتظار از فروش و پیش‌فروش تراکم عایداتی کافی برای اجرای برنامه‌های خود کسب کند. به همین دلیل یکی از تدابیری که در پیش گرفت، اخذ تسهیلات بانکی بود. بانک شهر به دلیل مناسبات ویژه آن با شهرداری تهران، در این زمینه به یاری آن آمد؛ اما با این اقدام سنسجیده، در دام مطالبات مشکوک‌الوصول گرفتار شد.

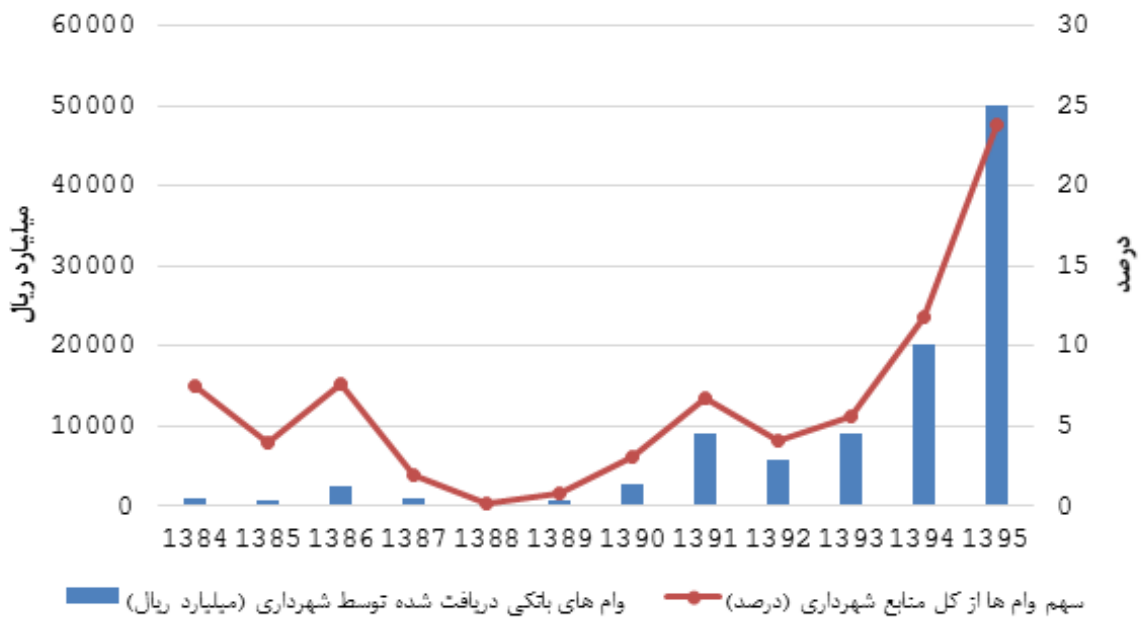
بحران مالی مزمن نظام بانکی هم‌زمان با بحران ارزی، امروزه بازارهای مالی ایران را به‌شدت در معرض تهدید قرار داده است. در این وضعیت، دورقمی‌بودن نرخ بهره سپرده‌ها و به‌تبع آن تسهیلات بانکی و اوراق بدهی در بازار سرمایه، بار مالی سنگینی را بر دوش بانک‌ها، مؤسسات اقتصادی، دولت و شهرداری‌ها گذاشته است. در وضعیتی که به دلیل تنش‌های داخلی و بین‌المللی و نامساعدبودن وضع مالی دولت، چشم‌انداز ثبات اقتصادی در کشور دور از دسترس به نظر می‌رسد، شهرداری تهران در دسترسی به منابع مالی استقراضی و تحمل هزینه‌های سنگین آن، در وضعیت سختی قرار گرفته است. در واقع هم‌زمانی بی‌ثباتی در بازارهای مالی و بی‌ثباتی مالی شهرداری تهران، وضعیت بغرنجی را برای این مؤسسه ایجاد کرده است. در افق ۵ تا ۱۰ سال آتی، به نظر می‌رسد این وضعیت بر حجم سرمایه‌گذاری‌های عمرانی شهرداری تأثیر بدی خواهد گذاشت.

۲-۶-۴- انتشار اوراق قرضه از سوی شهرداری‌ها

در ماده یکم قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت مصوب سی‌ام شهریور ۱۳۷۶، به شهرداری‌ها اجازه داده شده اوراق مشارکت منتشر کنند. از آنجا که در قانون، مؤسسات عام‌المنفعه و شرکت‌های وابسته به دستگاه‌های مذکور و شرکت‌های سهامی عام و خاص نیز برای انتشار اوراق مشارکت مجاز شناخته شده‌اند، می‌توان نتیجه گرفت که مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری‌ها نیز می‌توانند نسبت به انتشار اوراق مشارکت اقدام کنند.

اما نکته در اینجا است که بر اساس قانون، طرح‌هایی که از این طریق تأمین مالی می‌شوند، باید طرح‌هایی سودآور باشند. در این صورت، قسمتی از منابع مالی مورد نیاز این‌گونه طرح‌ها را می‌توان از این طریق تأمین مالی کرد. خرید و فروش این اوراق مستقیماً یا از طریق بورس اوراق بهادار مجاز است. در واقع چنین به نظر می‌رسد که قانون‌گذار با محدود کردن انتشار اوراق مشارکت به طرح‌های انتفاعی، در نظر داشته از معاملات ربوی جلوگیری کند. به این ترتیب شهرداری نمی‌تواند برای تأمین مالی طرح‌های غیرانتفاعی خود اوراق قرضه منتشر و اصل و فرع آن را از محل درآمدهای خود یا کمک‌های بلاعوض دریافتی از دولت بازپرداخت کند. با توجه به اینکه بخش مهمی از سرمایه‌گذاری‌های

نمودار ۱۲: میزان وام‌های بانکی شهرداری تهران در سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۹۵



مأخذ: گزارشات تفریغ بودجه شهرداری تهران برای سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۵

متأسفانه هیچ‌یک از زمینه‌های فوق فعلا در اغلب شهرداری‌های کشور مهیا نیست. واقعیت این است که سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی شهرداری‌ها اساسا طرح‌های سودآور تلقی نمی‌شوند؛ اما طرح‌های بازسازی بافت‌های فرسوده (مانند طرح نواب در تهران) و برخی از طرح‌های سرمایه‌گذاری سازمان‌ها و شرکت‌های شهرداری می‌تواند سودآور تلقی شود. به این ترتیب قانون‌گذار دست شهرداری‌ها را برای انتشار اوراق مشارکت در طرح‌های غیرانتفاعی بسته است.

۲-۶-۵- بار مالی استقراض شهرداری‌ها و احتمال ورشکستگی آنها

در ۴۰ سال اخیر (۱۳۵۵-۱۳۹۵) تعداد شهرهای کشور از ۳۷۳ به ۱۲۴۵ شهر و جمعیت آنها از ۱۵/۸۵ میلیون نفر به ۵۹/۱۵ میلیون نفر افزایش یافته است. بدیهی است که رشد درخور توجه جمعیت شهری در این دوره زمانی موجب افزایش تقاضا برای زیرساخت‌ها و خدمات شهری شده است. چون «کمک‌های بدون عوض برابر ساز دولت» فقط به شهرهای کوچک (۳۰ هزار نفر و کمتر) پرداخت می‌شود و بخش بزرگی از شهرهایی که جمعیت آنها بین ۳۰ تا ۲۰۰ هزار نفر است، به دلیل پایه اقتصادی ضعیف خود حتی قادر به تجهیز منابع برای تأمین خدمات شهری نیستند چه رسد به سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی، این شهرها غالبا با کسری بودجه مزمن مواجه‌اند و اگر دست به استقراض هم بزنند قادر به بازپرداخت اصل و فرع بدهی‌های خود نخواهند بود.

اما در کلان‌شهرها به دلیل رونق ساخت‌وساز در دهه ۱۳۸۰ شهرداری‌ها با فروش تراکم و تغییر کاربری اراضی شهری در مغایرت آشکار به مقررات طرح‌های جامع و تفصیلی، توانسته‌اند تا حدودی گلیم خود را از آب بیرون بکشند؛ اما در این شهرها نیز به دنبال ترکیدن حباب قیمت مستغلات شهری و رکود سرمایه‌گذاری از سال ۱۳۹۱ به این سو، این منبع درآمد شهرداری‌ها محدود شد. از این رو، شهرداری‌های کلان‌شهرها برای اجرای پروژه‌های بزرگ مقیاس خود که به دلیل فساد

عمرانی شهرداری‌ها غیرانتفاعی است، این محدودیت فاقد وجاهت منطقی است. در دنیا نیز چنین محدودیتی متداول نیست.

شهرداری یا مؤسسات و شرکت‌های وابسته و مستقل آن، تنها زمانی مجاز به انتشار اوراق مشارکت هستند که گزارش توجیه فنی و اقتصادی آنها به تأیید بانک عامل برسد و علاوه بر آن، تضمین کافی را برای بازپرداخت اصل و سود اوراق مشارکت به بانک عامل بسپارند (ماده ۵). در صورت عدم ایفای تعهدات، بانک عامل، اصل و سود اوراق مشارکت را از محل تضمین پرداخت خواهد کرد.

به سود متعلق به اوراق مشارکت مالیات مقطوعی معادل پنج درصد تعلق می‌گیرد (ماده ۷).

ناشر موظف است هر شش ماه یک بار گزارش وضعیت مالی و عملکرد اجرایی طرح را همراه اظهار نظر امین در مقاطعی که بانک مرکزی تعیین خواهد کرد از طریق یکی از جراید کثیرالانتشار منتشر کند (ماده ۲۱ آیین‌نامه قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت مصوب ۷۷/۵/۱۸).

در ماده ۷۶ قانون تنظیم مقررات مالی دولت مصوب سال ۱۳۹۳ نیز مجوز انتشار مشارکت به شهرداری‌ها داده شده است: «به شهرداری‌های کشور و سازمان‌های وابسته به آن اجازه داده می‌شود به‌طور مشترک یا انفرادی با مجوز بانک مرکزی و تأیید وزارت کشور تا سقف مبالغی که در قوانین بودجه سنواری تعیین می‌شود، اوراق مشارکت با تضمین خود و تعهد پرداخت اصل و سود توسط شهرداری‌ها با رعایت قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت منتشر نمایند».

لازمه تجهیز منابع مالی از سوی شهرداری‌ها از طریق انتشار اوراق قرضه این است که:

اولاً- بستر نهادی و قانونی لازم برای انتشار اوراق قرضه و استقراض شهرداری‌ها از سیستم بانکی به وجود آید.

ثانیا- شهرداری‌ها بتوانند به یک ساختار مالی سالم و سیستم مالی مناسب برای گزارش دهی مالی به منظور جلب اعتماد شهروندان و نظام بانکی دست یابند.

گسترده مالی بسیار پرهزینه‌اند، از چند طریق اقدام کردند:

یکم- استقراض از بانک‌ها

دوم- انتشار اوراق مشارکت

سوم- فروش اموال غیرمنقول با نهادهای ذی نفوذ و سازندگان عمده

مجتمع‌های مسکونی و تجاری

چهارم- در مواردی که منابع فوق کفاف مخارج این دسته از

شهرداری‌ها را نمی‌داد، مانند دولت مرکزی از پرداخت مطالبات

پیمانکاران خود سر باز زدند.

برای نمونه می‌توان به تجربه شهرداری تهران در دهه اخیر اشاره

کرد:

به گفته رئیس کل بانک مرکزی، در سال ۱۳۹۶، شهرداری تهران

پنج تا شش هزار میلیارد تومان به بانک‌ها بدهکار است. این مبلغ به

گفته محمود میرلوحی، ۱۰ هزار میلیارد تومان است.

شهرداری تهران تاکنون برای تأمین منابع مالی طرح نواب و بهسازی

و نوسازی بافت فرسوده اطراف بزرگراه امام علی به انتشار اوراق

مشارکت اقدام کرده است. در سال ۱۳۸۸ سازمان نوسازی شهرداری

تهران برای تأمین مالی طرح بهسازی و نوسازی بافت فرسوده امام علی

اقدام به انتشار اوراق مشارکت به میزان ۴۰۰ میلیارد ریال کرد.

- هر چند از میزان دقیق بدهی شهرداری تهران به پیمانکاران اطلاع

دقیقی در دسترس نیست، شواهد موجود گویای سنگین بودن این

بدهی‌هاست

- شهرداری تهران در چند سال اخیر برای پرداخت این بخش از

بدهی‌های خود به پیمانکاران عمده، اقدام به فروش گسترده اموال

منقول و غیرمنقول شهرداری کرده است

- فروش تراکم آبی به صورت صدور برگه هولوگرام نیز در چند

سال اخیر در شهرداری تهران متداول شده بود که به دلیل پیامدهای

ناگوار آن از نظر نقض ضوابط طرح‌های توسعه شهری و فساد مالی از

عدم شفافیت این شیوه تأمین مالی، در نیمه دوم سال ۱۳۹۶ از سوی

آقای نجفی، شهردار جدید تهران، از ادامه این روش به شیوه گذشته

جلوگیری شد

منبع مالی دیگری که عملاً شهرداری‌ها با وجود تمایل نداشتن

شهروندان از آن سود جسته‌اند، تأمین مالی اجباری است. به این معنی

که شهرداری در قبال تصرف اراضی و مستغلات شهری که در محدوده

طرح‌های عمرانی آن قرار می‌گیرد، باید ارزش روز این دارایی‌ها را

محاسبه و به صاحبان آنها مسترد دارد؛ اما در عمل مشاهده می‌شود

که مدت‌ها پس از سلب مالکیت از مالکان خصوصی این اراضی و

مستغلات، شهرداری از پرداخت بدهی خود در زمان مقرر سر باز می‌زند

و به این ترتیب اعتبارات با بهره منفی را از شهروندان به اجبار و برخلاف

میل آنان دریافت می‌کند. علت هزینه منفی اعتباراتی که به این ترتیب

دریافت می‌شود، وجود تورم دورقمی در کشور و جبران نشدن خسارت

تأخیر پرداخت‌هاست. این شیوه تأمین مالی نه از نظر قانونی و نه از نظر

اخلاقی و جهات ندارد و موجب بدبینی شهروندان می‌شود و صدمات

مالی و روحی که از این رهگذر به آنان می‌رسد، جبران‌ناپذیر است.

سیر صعودی بدهی شهرداری‌ها در سال‌های اخیر، قطعاً تعدادی از

آنها را در وضعیت ورشکستگی قرار داده است. در سال ۱۳۹۶ بدهی

شهرداری تهران ۵۲ هزار میلیارد تومان اعلام شد. از این مبلغ ۱۰ هزار

میلیارد تومان بدهی شهرداری تهران به بانک‌ها و ۲۰ هزار میلیارد

تومان مربوط به بدهی شهرداری به پیمانکاران است.

افزایش بی‌ضابطه بدهی شهرداری‌ها زمانی که با درآمدهای آتی در

زمان سررسید قابل بازپرداخت نباشد، بحران مالی بخش عمومی تلقی

می‌شود و موجب بی‌ثباتی اقتصاد کشور در سطح کلان خواهد شد. این بحران به آن دلیل به وجود آمده است که:

اولا- شوراهای شهر هنگام تصویب بودجه شهرداری‌ها و در زمان

اجرای آن، نقش سازنده‌ای ندارند. شهرداران به تخلف از مفاد بودجه

مصوب و ارائه اصلاحیه بودجه در اواخر سال مالی عادت کرده‌اند.

ثانیا- دولت و مجلس نه سقفی برای بدهی شهرداری‌ها گذاشته‌اند

و نه قواعد روشنی برای مراجعه شهرداری‌ها به بازارهای مالی ارائه

داده‌اند. کاستی‌های جدی دو طرح اخیر نمایندگان مجلس درباره

درآمد پایدار شهرداری‌های کشور و مدیریت جامع شهرداری‌ها، خود

گواه روشن این مدعا است.

ثالثا- سازمان شهرداری‌ها اطلاعات دقیقی از میزان بدهی‌های

شهرداری‌ها، ساختار زمانی بدهی‌ها، نوع دیون، اقساط بازپرداخت آن

در سال‌های آتی و منابع تأمین آن در اختیار ندارد.

رابعا- شوراهای شهر و وزارت کشور، شهرداری‌ها را ملزم به شفافیت

نکرده‌اند. از این‌رو شهرداری‌ها در گزارش‌های رسمی خود چنین

اطلاعاتی را منتشر نمی‌کنند.

فقدان نظارت بر بدهی‌های شهرداری‌های کشور می‌تواند عواقب

وخیمی را برای اقتصاد کشور و مالیه دولت دربر داشته باشد. از دید

اجرای سیاست‌های مالی، ممکن است میان عملکرد دولت مرکزی و

شهرداری‌ها تعارض به وجود آید. اگر دولت مرکزی بخواهد با کنترل

کسری بودجه خود، سیاست مالی انقباضی را به کار گیرد و به‌طور

هم‌زمان شهرداری‌ها با گشاده‌دستی در بودجه‌های خود، کسری‌های

مزمین و درخور توجهی داشته باشند، دولت مرکزی در اجرای

سیاست‌های ضدتورمی خود موفق نخواهد بود.

اگر دولت مرکزی بازپرداخت بدهی‌های شهرداری‌ها را تقبل کند،

در این صورت شهرداری‌ها انگیزه‌ای برای صرفه‌جویی در هزینه‌ها

و مؤسسات مالی نیز انگیزه‌ای برای بررسی و ارزیابی دقیق مالی و

اقتصادی پروژه‌های سرمایه‌گذاری شهرداری‌ها برای اعطای تسهیلات

به آنها نخواهند داشت.

اگر دست شهرداری‌ها از نظر وضع عوارض باز باشد، کسری بودجه

و استقراض بالای امروز بیانگر وضع مالیات‌های محلی بالاتر در آینده

برای بازپرداخت اصل و فرع بدهی‌ها خواهد بود. این امر با توجه به

وجود چرخه‌های سیاسی می‌تواند خطرناک باشد. تعهدات مالی را که

یک شورای شهر تصویب می‌کند، شهردار بعدی که از سوی شورای دیگر

انتخاب شده، نخواهد پذیرفت.

اگر توانمندی برای نظارت بر بدهی شهرداری‌ها وجود نداشته باشد،

استقراض که ابزاری است برای ایجاد تعادل میان منابع و مصارف مالی

و جلوگیری از ایجاد بحران‌های مالی، می‌تواند به ایجاد بحران در سطح

شهرداری و دولت مرکزی بینجامد.

۲-۷- فروش اموال شهرداری تهران

فروش اموال در فضای غیرقابلی و غیرشفاف برای پوشش کسری

مزمین بودجه شهرداری تهران در سال‌های اخیر اوج گرفته است. فروش

برخی از املاک شهرداری با تخفیف‌های ویژه به مدیران شهرداری،

برخی از اعضای شورای چهارم شهر و افراد ذی نفوذ سیاسی در بحبوحه

بحران مالی شهرداری تهران در سال ۱۳۹۵ موجب حیرت عموم مردم

تهران شد. جالب تر آنکه قوه قضائیه به‌جای پیگیری مسئله و شناسایی

مسئولان متخلف، اقدام به دستگیری مهندس جوانی کرد که این خبر

را رسانه‌ای کرده بود.

بر اساس گزارش تفریغ بودجه شهرداری تهران، فروش اموال

شهرداری شامل اقلام اصلی زیر است:

- فروش اموال غیرمنقول
- فروش اموال منقول و اسقاط
- فروش سرقفلی
- فروش حقوق انتفاعی
- سایر موارد

نمودار (۱۳) منابع حاصل از فروش اموال شهرداری تهران را نشان می‌دهد. نکته شایان توجه آن است که اولاً، منابع حاصله در سال ۱۳۹۵ که سال پایانی شهردار وقت بوده، به شدت افزایش یافته و به ۱۱۸۶۰ میلیارد ریال رسیده است. ثانیاً، از سال ۱۳۸۸ به این طرف، تحقق این منابع عمداً به صورت غیر نقدی بوده است.

فروش اموال منقول شهرداری در دوره زمانی ۱۳۸۷-۱۳۹۵، به جز در دو سال چندان درخور توجه نبوده است (نمودار ۱۴).

اما فروش اموال غیرمنقول در همه سال‌های دوره ۱۳۸۷-۱۳۹۵ به استثنای سال ۱۳۹۰ درخور توجه بوده است. اوج این کار مربوط به سال ۱۳۹۵ بوده است (نمودار ۱۵).

واقعیت این است که مدیریت املاک شهرداری تهران با مشکلات عدیده‌ای همراه است:

اداره املاک شهرداری تهران با آنکه در مناطق شهرداری نیز پرسنل دارد، تاکنون فهرست کامل املاک شهرداری را شامل شماره ثبتی، اندازه زمین و ساختمان، نوع کاربری، نحوه استفاده کنونی و برآورد ارزش روز آن به صورت آنلاین منتشر نکرده است.

برخی از املاک و ساختمان‌های شهرداری بدون ارجاع به قوانین روشن مجانی در اختیار مدیران شهرداری و برخی از اعضای شورای شهر قرار می‌گرفته است.

در زمان فروش از طریق مزایده، روال‌های اداری شفاف و منصفانه هرگز رعایت نشده است؛ از این رو احتمال سوءاستفاده در این معاملات بسیار بالاست.

اداره املاک شهرداری تهران با اصول اولیه مدیریت املاک آشنایی ندارد و به همین دلیل نه در دوره شورای چهارم و نه در دوره اخیر، برنامه مشخصی نیز برای اداره املاک شهرداری تهران نداشته و ندارد.

۲-۸-۸- کارایی نظام تشخیص و وصول در شهرداری تهران

نمودار سازمانی اداره تشخیص و وصول درآمد شهرداری تهران به شرح نمودار (۱۶) است. اداره کل تشخیص و وصول درآمد شهرداری تهران دارای ۱۷۰ پست سازمانی است که حدود ۱۶۰ پست آن دارای پرسنل شاغل است. با این حال، این اداره کل نقش فعالی در زمینه تشخیص و وصول عوارض محلی و بهای خدمات شهرداری ندارد. در واقع می‌توان گفت که:

تهیه نقشه‌های GIS مناطق مختلف شهر تهران و ممیزی املاک شهر بر عهده معاونت شهرسازی شهرداری است. از این رو معلوم نیست که نقش «معاونت امور فنی درآمد» در این اداره کل چیست.

محاسبه ارزش پایه عوارض نوسازی (ارزش زمین و اعیانی) عملاً برخلاف صراحت قانون نوسازی بر اساس قیمت معاملاتی محاسبه شده از سوی وزارت امور اقتصادی و دارایی صورت می‌گیرد و این اداره کل تاکنون هیچ نقشی در تحلیل پیامدهای این وضعیت و تغییر نحوه محاسبه ارزش منطقه‌ای املاک نداشته است.

محاسبه و صدور قبوض نوسازی (اعم از مسکونی و کسب و پیشه و عوارض پسماند) نیز بر عهده اداره اطلاعات و فناوری شهرداری است که تحت نظر معاونت برنامه‌ریزی و امور شوراهای فعالیت دارد. فقط توزیع

قبوض به ابتکار این اداره کل از طریق قرارداد با پست انجام می‌گیرد. سهم شهرداری از مالیات ارزش افزوده، همچنین کلیه عوارض مندرج در قانون مالیات ارزش افزوده شامل عوارض فرآورده‌های نفتی و وسایل نقلیه نیز به‌طور متمرکز وصول و به حساب شهرداری واریز می‌شود.

خزانه شهرداری نیز زیر نظر معاونت مالی و اقتصادی شهرداری اداره می‌شود.

با توجه به نکات مطرح‌شده، معلوم است که اداره کل تشخیص و وصول درآمد عاملیتی در شناسایی مؤدیان عوارض، برآورد و محاسبه عوارض متعلقه، صدور قبوض مربوطه و وصول عوارض ندارد. بنابراین در اختیار داشتن تشکیلات عریض و طویل و پرسنل فراوان در این اداره توجیه منطقی ندارد؛ به‌ویژه آنکه کارایی وصول درآمد عوارض نوسازی و پسماند با هیچ استاندارد پذیرفتنی به نظر نمی‌رسد. ممکن است چنین استدلال شود که این کارایی اندک مربوط به نبود ضمانت اجرائی لازم برای بر خود با مستنکفین است. گرچه این استدلال درست است و بازگوکننده بخش مهمی از ناکارآمدی در وصول عوارض مختلف شهرداری است؛ اما همه داستان را بازگو نمی‌کند. حتی اگر همین نارسایی قانونی عامل اصلی کارایی پایین باشد، می‌توان پرسید اداره کل تشخیص و وصول درآمد شهرداری تاکنون برای رفع این عیوب چه اقدامات و تدابیری را پیشنهاد کرده و به کار بسته است؟

گرچه ارزیابی عملکرد تشخیص و وصول درآمد در شهرداری تهران نیازمند مطالعه مستقلی است و در این مختصر نمی‌گنجد، در اینجا صرفاً با ارائه شاخص‌هایی چند، نشانه‌های بارز ناکارآمدی را نشان خواهیم داد.

۲-۸-۱- تشخیص و وصول عوارض نوسازی در شهرداری تهران

به دلایلی که در مباحث تئوریک این بخش به آن اشاره شد، مالیات املاک بهترین مالیات محلی است که از سوی شهرداری‌ها اخذ می‌شود. به همین دلیل امروزه در اغلب کشورهای در حال توسعه و پیشرفته جهان، مالیات املاک که در ایران عوارض نوسازی نام گرفته است، بخش بزرگی از درآمد شهرداری‌ها را شامل می‌شود. حتی در دو دهه اخیر تأمین مالی مبتنی بر ارزش زمین در جهان متداول شده است. وصول مالیات برنامه‌ریزی شهری^۱، مالیات اثرات پروژه‌های ساخت‌وساز بخش خصوصی بر مخارج شهرداری‌ها^۲، وصول مالیات محلی مبتنی بر ارزیابی خاص^۳ و مشارکت عمومی و خصوصی^۴ که در آن آورده شهرداری زمین بیاض است، متداول شده است.

در ایران، قانون نوسازی و عمران شهری، قانونی اصلی و مادر برای اخذ عوارض نوسازی از املاک است که در سال ۱۳۴۷ تصویب شد. این قانون بسیاری از وظایف، چارچوب‌ها و ضوابط تعیین، اخذ و مصرف عوارض نوسازی را مشخص کرده است؛ از جمله اینکه شهرداری مکلف است بر اساس مفاد این قانون، عوارض مذکور را وصول و منحصرأ به مصرف نوسازی و عمران شهری برساند. با این حال وجود برخی خلأهای قانونی باعث شده سازوکار اجرائی مناسبی برای اجرای این قانون وجود نداشته باشد.

بررسی روند نزولی سهم عوارض نوسازی از کل منابع بودجه شهرداری تهران، نشانگر بی‌توجهی جدی به ظرفیت این درآمد پایدار در مجموعه مدیریت شهری است. این بی‌توجهی زمانی بیشتر نمایان می‌شود که بدانیم این ردیف درآمدی به‌تنهایی سهمی بیش از درصد در تأمین مالی بسیاری از کلان‌شهرهای دنیا دارد. سهم عوارض نوسازی

از کل منابع بودجه شهرداری تهران از ۲/۴ درصد در سال ۱۳۸۷ به ۰/۵ درصد در سال ۱۳۸۷ کاهش یافته است. عوارض نوسازی در سال ۱۳۸۷ بیش از ۲۸ درصد از درآمدهای پایدار شهرداری را تشکیل می‌داده که این نسبت در سال ۱۳۹۵ به دو درصد کاهش یافته است (نمودار ۱۷).

امروزه به دو دلیل درآمد شهرداری تهران از محل عوارض نوسازی ناچیز است:

- ارزش گذاری کمتر از واقع اراضی و املاک
 - ناتوانی شهرداری تهران در وصول قبوض صادر شده برای عوارض نوسازی املاک مسکونی و غیرمسکونی.
- در این قسمت به این مسائل خواهیم پرداخت.

۲-۸-۱-۱- گذر از قیمت منطقه‌ای به قیمت معاملاتی املاک

مطابق قانون نوسازی، مقرر شده است ارزش منطقه‌ای اراضی و قیمت تمام شده اعیانی ملاک ارزش گذاری پایه عوارض قرار گیرد. مطابق توان مردم محل و نیازهای مالی شهرداری، درصدی از این ارزش به تصمیم انجمن شهر (شوراهای اسلامی شهر) مبنای محاسبه عوارض نوسازی با نرخ پنج در هزار باشد؛ اما در دوره بعد از انقلاب، نکته اخیر مغفول مانده است و بنا بر ملاحظات اجتماعی و سیاسی، قیمت منطقه‌ای املاک از قیمت بازار فاصله بسیاری گرفته است. به همین دلیل، درآمد ناشی از عوارض نوسازی بسیار کمتر از نرخ تورم رشد یافته است. این در حالی است که شهر تهران در ۴۰ سال اخیر به مراتب بزرگ تر شده است.

قانون گذار به جای اصلاح این نقیصه، دو بار اقدام به افزایش نرخ

عوارض نوسازی کرده؛ اما این کار مشکلی را حل نکرده است.

نحوه تعیین قیمت زمین و اعیانی در قانون نوسازی و عمران شهری

ماده ۴ قانون نوسازی و عمران شهری به صراحت بیان می‌کند که تعیین ضوابط محاسبه بهای اراضی شهری در اختیار وزارت کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی و تعیین ضوابط بهای ساختمان‌ها و مستحقات در اختیار وزارت کشور و وزارت مسکن است.

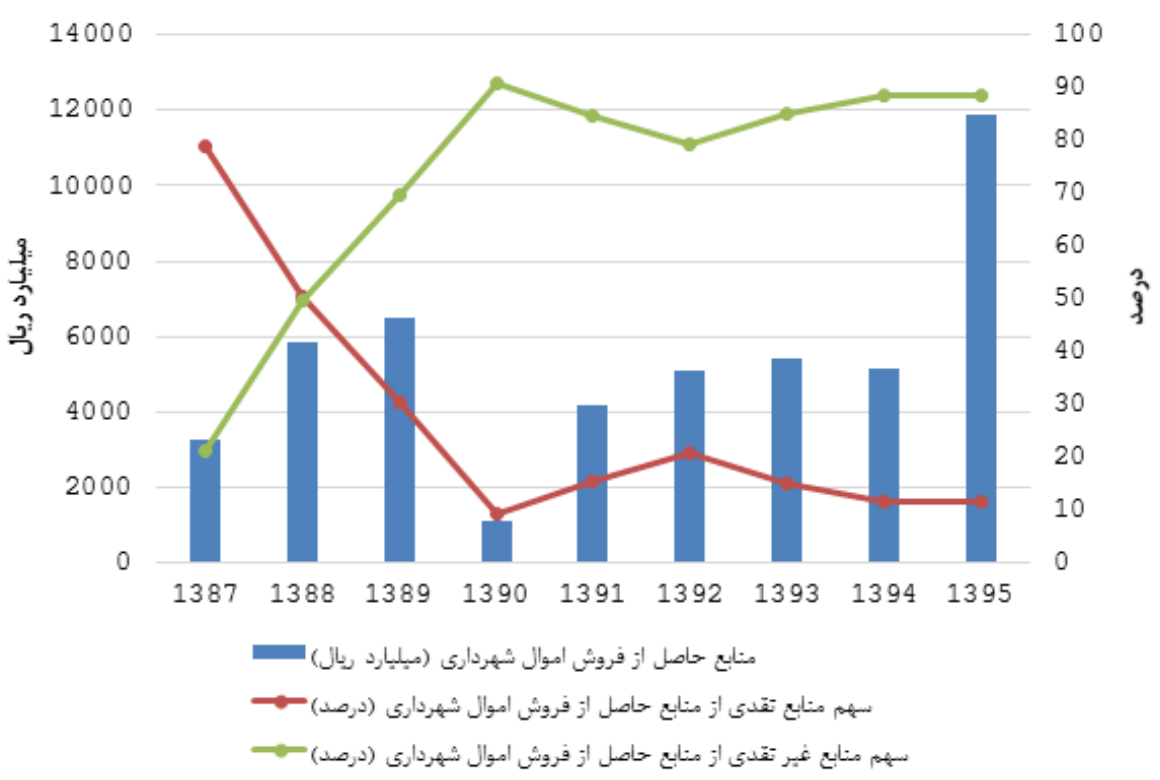
بر اساس بند ۳ دستورالعمل اجرایی آیین‌نامه ماده ۱۳۸ قانون برنامه سوم توسعه، متوسط بهای تمام شده اعیانی در نقاط مختلف کشور، با توجه به نوع ساختمان، شامل ساختمان‌های بتن آرمه، اسکلت‌بتنی، اسکلت فلزی، پایه فلزی، پایه بتنی و ساختمان‌های آجری با تیر آهن، طبق اعلام وزارت مسکن و شهرسازی تعیین می‌شود.

بنابراین طبق مفاد قانون، شهرداری رأساً نمی‌تواند نسبت به تعیین بهای اراضی و ساختمان‌ها اقدام کند؛ مگر آنکه انجام اختیارات فوق از سوی وزارتخانه‌های ذکر شده به شهرداری تهران تفویض شده باشد. از سوی دیگر، در این قانون هیچ اشاره‌ای به پارامترهای مشخص و دقیق برای تعیین قیمت عرصه و اعیان نشده است. کلی‌گویی این قانون، یکی از عوامل نبود سازوکار اجرایی مناسب برای محاسبه و اخذ عوارض از سوی شهرداری تهران است (همان ماخذ، ص ۲۵).

استفاده از قیمت معاملاتی املاک به جای قیمت منطقه‌ای در محاسبات عوارض نوسازی

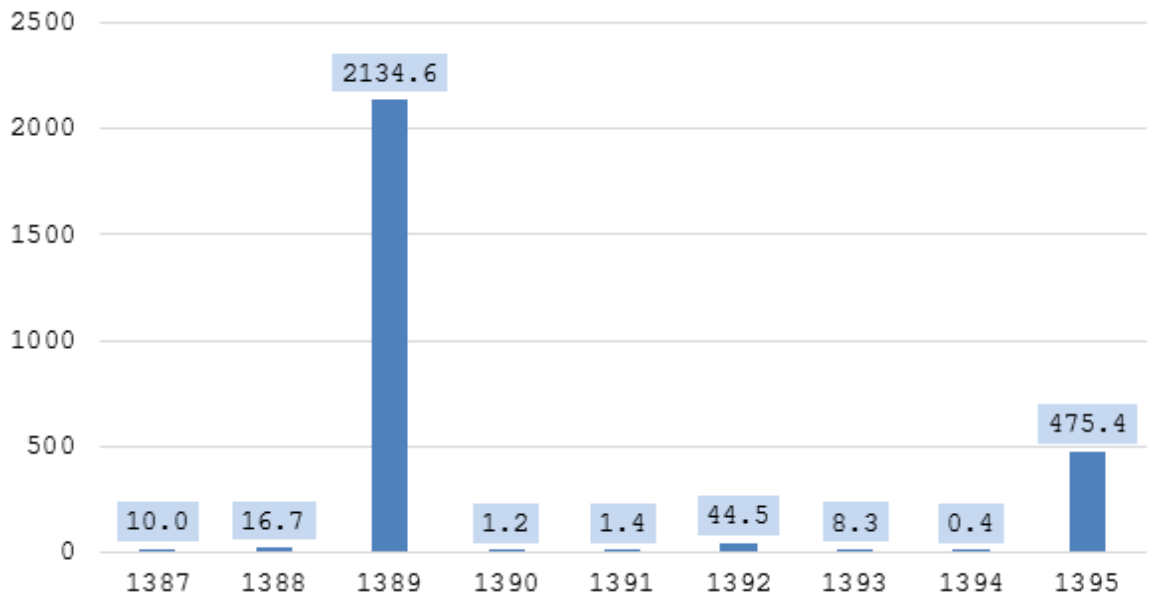
قانون مالیات‌های مستقیم مصوب سال ۱۳۶۶، یکی دیگر از قوانین تأثیرگذار بر تعیین قیمت املاک و مستحقات است. بر اساس ماده ۶۴ این قانون، تعیین ارزش معاملاتی املاک بره عهده کمیسیون تقویم

نمودار ۱۳: منابع حاصل از فروش اموال شهرداری تهران در سال‌های ۱۳۸۷-۱۳۹۵



مأخذ: گزارشات تفریغ بودجه شهرداری تهران برای سال‌های ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۵

نمودار ۱۴: منابع حاصل از فروش اموال منقول و اسقاط در بودجه شهرداری تهران (میلیارد ریال)

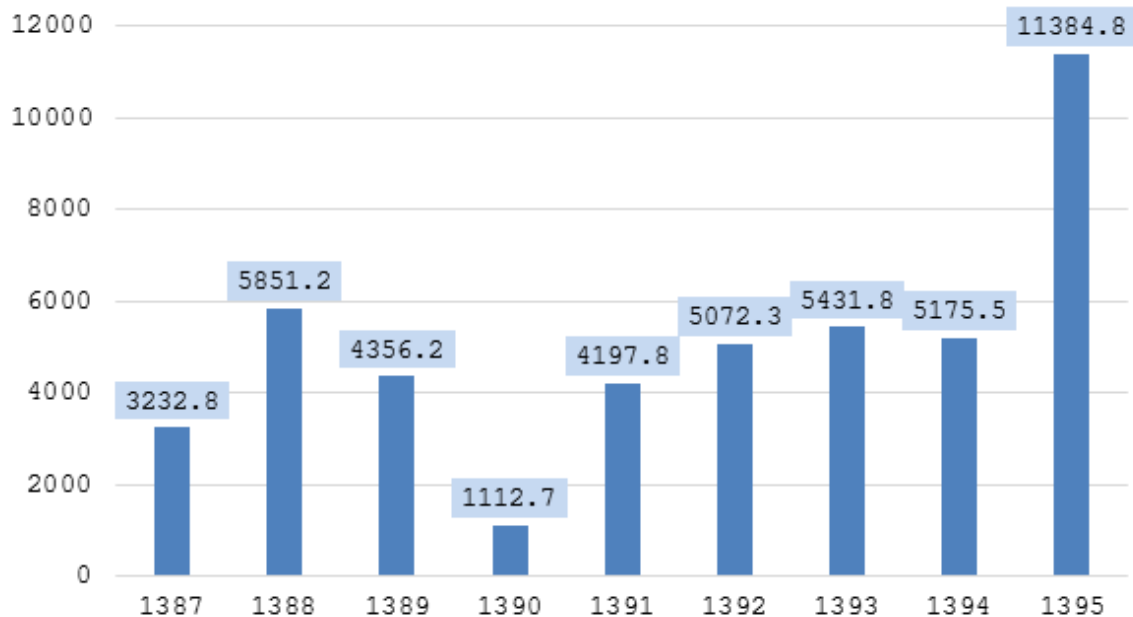


مأخذ: گزارشات تفریغ بودجه شهرداری تهران برای سال‌های ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۵.

به فضای سبز، مراکز خرید و... است. بر اساس تصویب‌نامه‌ای درباره بهای اراضی، ساختمان‌ها و مستحدثات برای محاسبه عوارض نوسازی از ابتدای سال ۱۳۷۹ تا پایان سال ۱۳۸۰، بر اساس ارقام مربوط به سال ۱۳۷۲ و از ابتدای سال ۱۳۸۱ تا ۱۳۸۵، ملاک عمل شهرداری شهرهای مشمول قانون نوسازی و عمران شهری به شرح زیر است:
- سال ۱۳۸۱ به میزان ۲۵ درصد ارزش معاملاتی املاک
- سال ۱۳۸۲ به میزان ۴۰ درصد آخرین ارزش معاملاتی املاک

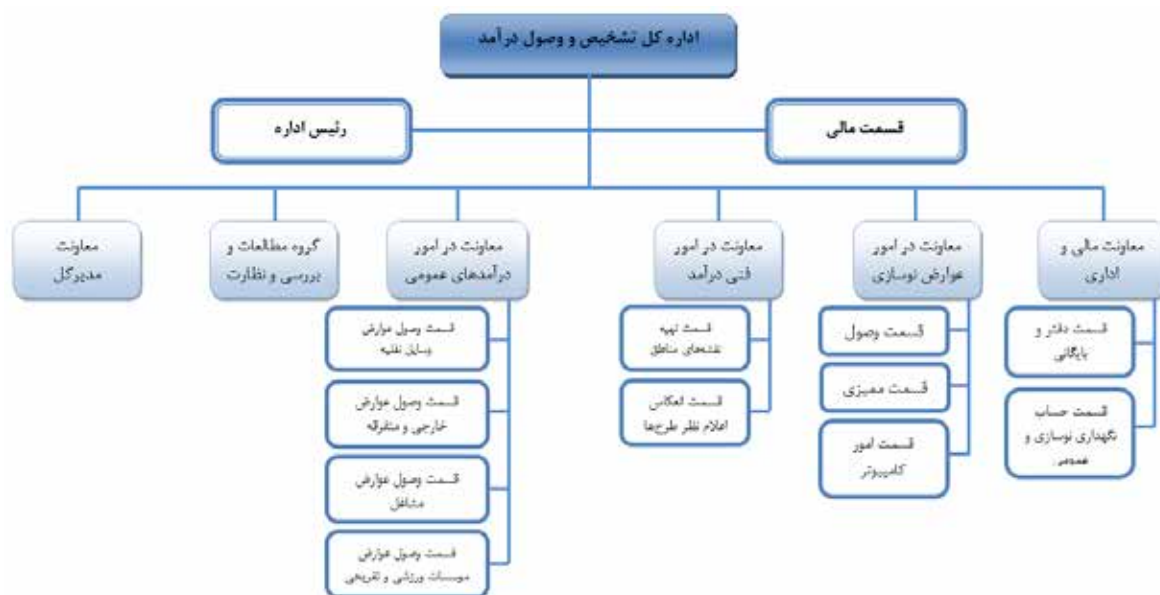
املاک گذاشته شده است. کمیسیون تقویم املاک مکلف است ارزش معاملاتی املاک را بر مبنای سه بخش اراضی شهری (عرصه)، ساختمان‌ها (اعیان) و زمین‌های کشاورزی و روستایی، با توجه به پارامترها و شاخص‌های ذکر شده در ماده ۶۴ این قانون تعیین کند. برخی از پارامترهای ذکر شده در این قانون، برای تعیین قیمت زمین و ساختمان شامل آخرین ارزش معاملاتی، میزان خدمات شهری، تراکم جمعیت، موقعیت جغرافیایی، نوع مصالح، قدمت، تراکم ساخت، نوع کاربری، دسترسی

نمودار ۱۵: منابع حاصل از فروش اموال غیرمنقول و سرقتی در بودجه شهرداری تهران (میلیارد ریال)



مأخذ: گزارشات تفریغ بودجه شهرداری تهران برای سال‌های ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۵.

نمودار ۱۶: تشکیلات اداره کل تشخیص و وصول درآمد شهرداری تهران



ماخذ: اداره کل تشکیلات و روش‌های شهرداری تهران

تهران موظف است نسبت به انجام مطالعات لازم و تعیین متغیرهای مؤثر بر تعیین قیمت عرصه و اعیانی املاک به تفکیک و ارائه سیستم محاسبه کلی و قابل تعمیم چگونگی تعیین قیمت هر مترمربع عرصه، اعیانی املاک آپارتمانی و ویلایی در تمامی مناطق ۲۲ گانه شهر تهران، حداکثر در مدت دو ماه از زمان ابلاغ این مصوبه اقدام و نتیجه را برای تصویب، به شورای اسلامی شهر تهران ارائه کند. طبق این مصوبه، تعیین بهای املاک (عرصه و اعیان) در شهر تهران بر عهده شهرداری تهران قرار گرفته است.

گفتنی است که این ماده واحد، هیچ پارامتر یا شاخصی کلیدی را برای تعیین قیمت املاک معرفی نکرده و تعیین این موارد را بر عهده شهرداری تهران گذاشته است. شهرداری تهران بعد از این مصوبه، طرح مطالعاتی بزرگ و پرهزینه‌ای را برای تخمین انبوه قیمت املاک با استفاده از تابع هدانیک تولید انجام داد؛ اما این طرح به دلیل سوءمدیریت تحقیق، به نتایج عملی نینجامید و نیمه‌کاره رها شد.

افزایش قیمت معاملاتی املاک در اصلاحیه قانون مالیات‌های مستقیم

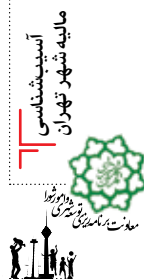
با توجه به لاینحل ماندن موضوع ارزش گذاری زمین شهری و اعیانی آن به عنوان پایه محاسبه مالیات نقل و انتقال املاک و محاسبه عوارض نوسازی، قانون گذار در ماده ۲۴ قانون مالیات‌های مستقیم (با اصلاحات ۱۳۹۴/۴/۳۱)، تعیین ارزش معاملاتی املاک را بر عهده کمیسیون تقویم املاک گذاشته است. کمیسیون مزبور موظف است ارزش معاملاتی موضوع این قانون را در سال اول معادل دو درصد میانگین قیمت‌های روز منطقه با لحاظ ملاک‌هایی مانند قدمت، تراکم، نوع مصالح، نوع مالکیت، قیمت اراضی، کاربری اراضی و... تعیین کند.

- سال ۱۳۸۳ به میزان ۶۰ درصد آخرین ارزش معاملاتی املاک
- سال ۱۳۸۴ به میزان ۸۰ درصد آخرین ارزش معاملاتی املاک
- سال ۱۳۸۵ به میزان ۱۰۰ درصد آخرین ارزش معاملاتی املاک
دوره زمانی اجرای این مصوبه تا سال ۱۳۸۵ تعیین شده بود؛ بنابراین این مصوبه برای سال ۱۳۸۶ به بعد ملاک و مبنایی جهت تعیین میزان عوارض نوسازی با توجه به بهای اراضی، ساختمان‌ها و مستحدثات ارائه نکرده است. علاوه بر این، در این تصویب‌نامه به جز ارزش معاملاتی املاک، به هیچ پارامتر یا شاخص کلیدی جهت تعیین قیمت اراضی، ساختمان‌ها و مستحدثات اشاره نشده است.

به دلیل پایین بودن ارزش تعیین شده املاک در دفترچه تعیین ارزش معاملاتی املاک، درآمد حاصل از عوارض نوسازی برای سال‌های متعددی بسیار اندک بود. با توجه به این واقعیت که هزینه‌های شهرداری بر مبنای قیمت روز و ارزش‌های بازار صورت می‌گیرد، تعادلی بین درآمدها و هزینه‌های شهرداری به‌ویژه هزینه‌های عمرانی وجود نخواهد داشت. در نتیجه اجرانشدن مفاد قانون نوسازی و عمران شهری، موجب ناپایداری بیش از پیش درآمدهای شهرداری شده و شهرداری تهران را در انجام وظایف خود در بهبود کیفیت زندگی شهری با چالشی جدی مواجه کرده است.

ماده واحد بازنگری در نحوه تعیین قیمت واقعی املاک در شهر تهران

با توجه به این مشکلات، شورای اسلامی شهر تهران در سال ۱۳۸۶ ماده واحد بازنگری در نحوه تعیین قیمت واقعی املاک در شهر تهران را به تصویب رساند. در این مصوبه، آمده است که با توجه به اهمیت موضوع دریافت عادلانه عوارض از املاک شهری و کاهش تبعیض‌های موجود و اعمال مدیریت بهینه بر وضعیت قیمت املاک در شهر تهران و نیز در راستای شفاف‌سازی نحوه محاسبه و دریافت عوارض، شهرداری



وراثت، نیازمند پرداخت عوارض ملک خود نباشند، آن را برای چندین سال به تعویق می‌اندازند (نمودار ۲۰).

در مطالعه دقیق‌تر باید دید چرا عملکرد برخی از مناطق شهرداری تهران در زمینه پرداخت عوارض نوسازی واحدهای مسکونی در سال ۱۳۹۵، بهتر از مناطق دیگر بوده است (نمودار ۲۲). مطابق انتظار عملکرد مناطق ۱ و ۲ شهرداری بهتر از میانگین است؛ اما در میان مناطقی که عملکردشان بهتر از میانگین بوده، مناطق کم‌درآمدنشین هم دیده می‌شوند.

تا جایی که به عملکرد عوارض کسب و پیشه مربوط می‌شود، وضعیت اسفبارتر است. به این معنی که درصد پرداخت عوارض کسب و پیشه در بازه زمانی ۱۳۹۰-۱۳۹۵، در دامنه ۱۲٫۹ تا ۱۹٫۲ درصد نوسان داشته است (۲۳). گفتنی است که درصد پرداخت بدهی سال جاری نیز در میان این گروه از مؤدیان کمتر از مالکان واحدهای مسکونی است.

در بازه زمانی ۱۳۹۰-۱۳۹۵ به دلیل از رونق افتادن فعالیت‌های ساخت‌وساز خصوصی و رکود معاملات واحدهای غیرمسکونی، درصد پرداخت بدهی عوارض کسب و پیشه اندک بوده است (نمودار ۲۵).

در اینجا نیز شاهد تفاوت عملکرد مناطق مختلف از نظر پرداخت بدهی عوارض کسب و پیشه هر سال هستیم (نمودار ۲۶). مناطق ۷، ۸ و ۱۴ به ترتیب بالاترین و مناطق ۱۸، ۲۲ و ۴ پایین‌ترین درصد پرداخت قبوض صادره برای عوارض کسب و پیشه را در سال ۱۳۹۵ به خود اختصاص داده‌اند.

همان‌طور که انتظار می‌رود، مناطقی از شهر تهران که محل تجمع کاربری‌های کسب و پیشه است، سهم بالاتری از عوارض وصولی را در سال ۱۳۹۵ به خود اختصاص داده‌اند (نمودار ۲۷).

۲-۸-۲- کارایی اندک و وصول عوارض پسماند در شهرداری تهران
همان‌طور که در این گزارش توضیح داده شد، پیش‌نویس لوایح وصول

بر اساس این ماده قانونی، ارزش معاملاتی تعیین‌شده باید هر سال به میزان دو واحد درصد افزایش یابد تا زمانی که ارزش معاملاتی هر منطقه به ۲۰ درصد میانگین قیمت‌های روز املاک برسد.

ظاهراً دولت در نظر دارد با این اقدام و نیز با افزایش نرخ عوارض نوسازی به ۱٫۵ درصد، درآمد شهرداری‌ها را از محل عوارض نوسازی افزایش دهد؛ اما با نظر به اینکه امروزه قیمت معاملاتی فاصله بسیاری از قیمت بازار دارد و بعد از ۱۰ سال قرار است قیمت معاملاتی به یک‌پنجم قیمت بازار برسد، باسند گفت این تدابیر چندان ثمر چشمگیری به بار نخواهد آورد؛ به‌ویژه آنکه نحوه برخورد با مؤدیان بدحساب در قانون نوسازی، اساساً کارگر نیست و نرخ فرار از پرداخت عوارض در شهر تهران بسیار بالاست.

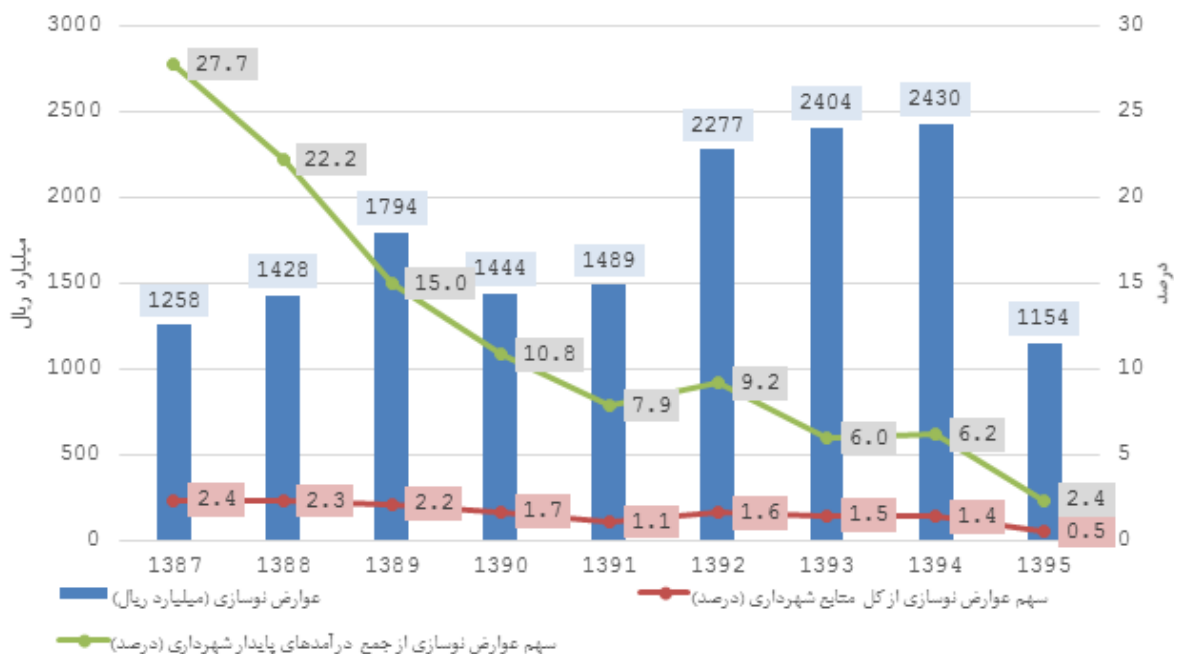
۲-۸-۱-۲- کارایی اندک در وصول عوارض نوسازی

آمار دریافت‌شده از اداره اطلاعات و فناوری شهرداری تهران حاکی از آن است که در بازه زمانی ۱۳۹۰-۱۳۹۵؛ یعنی در ۶ سال، درصد پرداخت قبوض صادره برای عوارض نوسازی واحدهای مسکونی در دامنه ۲۸٫۴ تا ۳۴٫۴ درصد نوسان بوده است. بالاترین نرخ وصول مربوط به سال ۱۳۹۳ و پایین‌ترین آن مربوط به سال ۱۳۹۵ بوده است (نمودار ۱۸).

با مطالعه عملکرد قبوض مربوط به واحدهای مسکونی ۵۰ متر و کمتر، به وضوح معلوم می‌شود که عملکرد مالکان کم‌درآمد شهری، پایین‌تر از عملکرد واحدهای پردرآمدتر بوده است. در واحدهای مسکونی ۵۰ مترمربع و کمتر، درصد قبوض وصولی در همان بازه زمانی، بین ۱۸٫۲ تا ۲۳٫۰ درصد گزارش شده است (نمودار ۱۸).

بدهی انباشته مؤدیان عوارض نوسازی واحدهای مسکونی به دلیل پیگیری‌نشدن آن همواره چندین برابر پرداختی بدهی سال مربوطه است. در واقع شواهد موجود بیانگر آن است که اگر مالکان اراضی و املاک به دلیل نقل و انتقال ملک یا به دلایل قانونی دیگر از جمله انحصار

نمودار ۱۷: منابع حاصل از عوارض نوسازی و سهم آن در بودجه شهرداری (درصد)



مأخذ: محاسبات تحقیق بر اساس اطلاعات تفریغ بودجه شهرداری تهران برای سال‌های ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۵



خدمات پسماند هر سال از سوی سازمان پسماند شهرداری تهیه و از طریق معاونت خدمات شهری برای طرح در شورای شهر به معاونت برنامه‌ریزی و امور شوراهای شهرداری تهران ارسال می‌شود؛ بنابراین اداره کل تشخیص و وصول درآمد شهرداری نقشی در تعیین بهای خدمات پسماند ندارد؛ اما وضعیت وصول عوارض پسماند نیز بهتر از عوارض نوسازی نیست. در بازه زمانی ۱۳۹۰-۱۳۹۵، درصد پرداخت عوارض پسماند در شهرداری تهران در دامنه ۲۲/۹ تا ۳۳/۴۵ در نوسان بوده است و روند رو به بهبودی در این حوزه مشاهده نمی‌شود (نمودار ۲۸).

این وضعیت عملکرد، ظاهراً به گروه درآمدی افراد نیز بستگی دارد. به آن معنا که در واحدهای مسکونی با مساحت ۵۰ متر و کمتر، عملکرد ضعیف‌تر است (نمودار ۲۹).

به دلیل عملکرد ضعیف، درصد مبالغ وصولی بدهی هر سال مؤدیان این بهای خدمات رضایت‌بخش نیست. این به آن معناست که این نسبت در بازه زمانی ۱۳۹۰-۱۳۹۵ بین ۲۴/۵ درصد و ۳۵/۸ درصد در نوسان بوده است (نمودار ۳۰).

چنین پیدا است که مؤدیانی که پرداخت بدهی آنها برای خدمات پسماند به تعویق افتاده است، اگر ناگزیر نشوند تمایلی به پرداخت بدهی خود ندارند (نمودار ۳۱).

۲-۹- نتیجه‌گیری

در این قسمت از گزارش به آسیب‌شناسی نظام درآمدی شهرداری تهران در دوره بعد از انقلاب پرداخته‌ایم. این ارزیابی با توجه به مبانی نظری بحث که در بند (۱) گزارش تحقیق مطرح شد، صورت گرفته است. یافته‌های این بخش از مطالعه اجمالاً به شرح زیر است:

تقسیم کار میان سطوح مختلف دولت

بعد از انقلاب برخلاف روال مرسوم در حقوق عمومی بسیاری از کشورهای جهان، شهرداری‌ها در زمره مؤسسات عمومی غیردولتی قرار گرفتند و به این ترتیب به‌طور ضمنی دولت محلی در ایران مفهوم حقوقی خود را از دست داد. این وضعیت در عمل به بی‌توجهی دولت به

ساماندهی امور مالی و اداری شهرداری‌ها انجامید. وظایف شهرداری‌ها در قانون شهرداری‌ها مصوب سال ۱۳۳۴ و قوانین دیگر تعیین شده است. مرور این وظایف و مقایسه آن با وظایف شهرداری‌ها در کشورهای پیشرفته و در حال توسعه، گویای آن است که در ایران عدم تمرکز اداری از طریق تقسیم کار روشن میان سطوح مختلف دولت؛ یعنی دولت مرکزی، دولت استانی و دولت محلی (شهرداری‌ها و دهیاری‌ها) به‌درستی صورت نگرفته است.

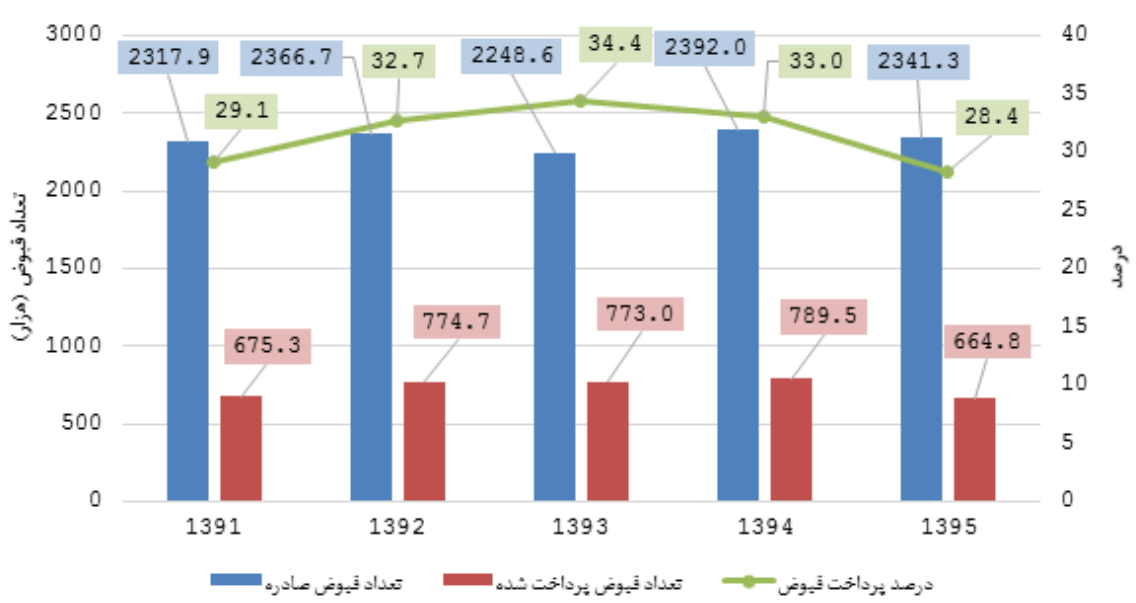
الزام شهرداری‌ها در سال ۱۳۶۲ به کسب خودکفایی مالی از دولت، هیچ توجیه نظری و تجربی نداشت و اساساً به دلیل استیصال مالی دولت صورت گرفت؛ به همین دلیل ناموفق از کار درآمد.

مهم‌ترین قوانینی که بعد از جنگ ایران و عراق در زمینه اصلاح نظام درآمدی شهرداری‌ها به تصویب رسید، قانون تجمیع عوارض در سال ۱۳۸۱ و قانون مالیات ارزش افزوده در سال ۱۳۸۷ بود. قانون اخیر از طریق تخصیص سه واحد درصد از مالیات ارزش افزوده به شهرداری‌ها و تعیین عوارض متمرکز قانونی برای آنها، توانست تحول مهمی در درآمد شهرداری تهران به وجود آورد.

دولت یازدهم با ارائه لایحه مالیات ارزش افزوده در اسفند سال ۱۳۹۵ به مجلس نشان داد که برای کاستن از بار مالی تعهدات قانونی خود برای کمک به شهرداری‌های شهرهای کوچک، آماده قربانی کردن منافع کلان‌شهرها و کاهش سهم‌بری آنها از مالیات مشترک ارزش افزوده و عوارض متمرکز است. اراده دولت در این زمینه در قانون برنامه ششم نیز تجلی یافته است.

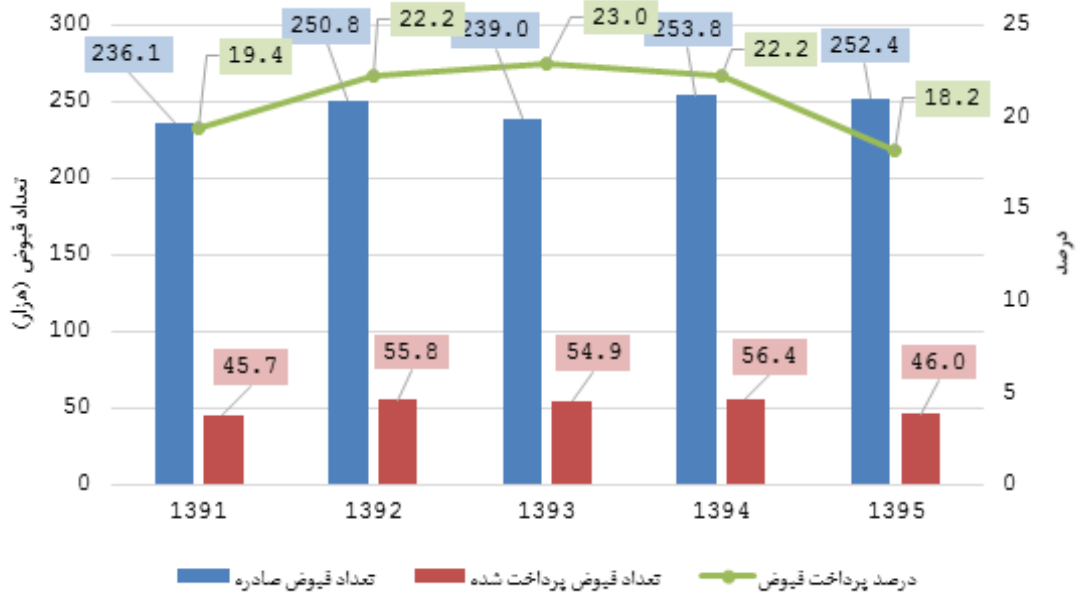
با وجود تکلیف قانون برنامه پنجم توسعه به اصلاح نظام درآمدی شهرداری‌ها، دولت دهم و یازدهم در این باره اقدام مشخصی به عمل نیاوردند و مجلس شورای اسلامی نیز این موضوع را پیگیری نکرد. لوایح و طرح‌هایی که در چند سال اخیر از سوی دولت و نمایندگان مجلس برای اصلاح نظام درآمدی شهرداری‌ها تهیه شده، نشان از کم‌اطلاعی کارشناسان دولت و مجلس از اصول و مبانی مالیه محلی

نمودار ۱۸: درصد پرداخت قبوض صادره برای عوارض نوسازی واحدهای مسکونی شهر تهران



مآخذ: اطلاعات دریافتی از سازمان فناوری اطلاعات و ارتباطات شهرداری تهران برای سال‌های ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۵

نمودار ۱۹: درصد پرداخت قبوض صادره برای عوارض نوسازی واحدهای مسکونی با مساحت زیر ۵۰ مترمربع شهر تهران

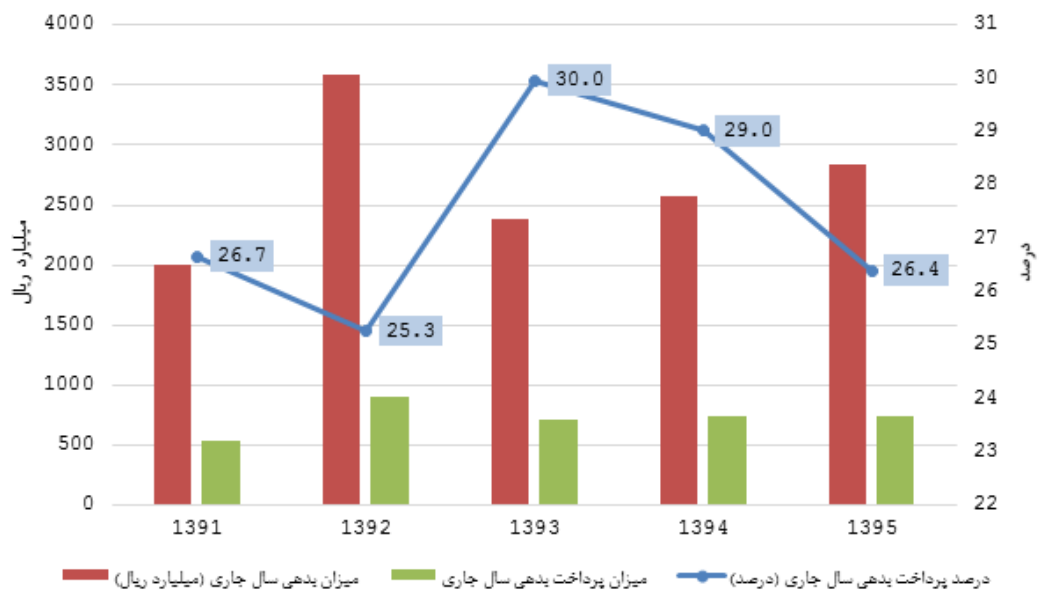


مأخذ: اطلاعات دریافتی از سازمان فناوری اطلاعات و ارتباطات شهرداری تهران برای سال‌های ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۵

عوارض شهر، روستا و شهرک با درآمدها، عرضه کالاها و خدمات و سایر موضوعها، حداکثر بر اساس نرخي است که سالانه توسط وزارت کشور پیشنهاد شده است و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. مطابق ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده (مصوب ۱۳۸۷): «برقراری هرگونه عوارض از سایر وجوه برای انواع کالاهای وارداتی و تولیدی و همچنین ارائه خدمات که در این قانون تکلیف مالیات و عوارض آنها مشخص شده است، همچنین برقراری عوارض بر درآمدهای مأخذ محاسبه مالیات، سود سهام شرکتها، سود اوراق

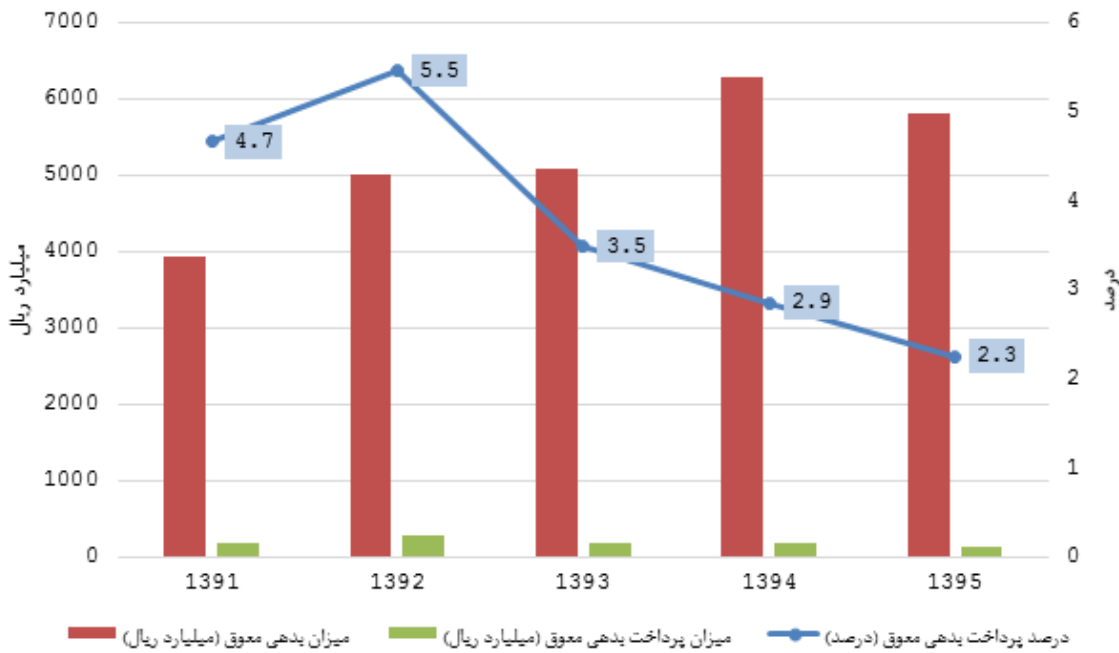
دارد. محدودکردن اختیارات شوراهای شهر با تصویب قانون تشکیل شوراهای در سال ۱۳۷۵، گام مهمی در راستای عملی‌کردن یکی از اصول مهم قانون اساسی در اداره شورایی امور کشور برداشته شد؛ اما مطابق بند ۱۶ ماده ۷۱ قانون یادشده، تصویب لوایح عوارض شهر از طریق شوراهای باید در چارچوب سیاست‌های عمومی دولت باشد. همچنین آیین‌نامه اجرائی هیئت وزیران (مصوب سال ۱۳۷۸) درباره ماده ۷۷ قانون شوراهای، مقرر می‌کند: «نسبت

نمودار ۲۰: درصد پرداخت بدهی سال جاری عوارض نوسازی مسکونی در شهر تهران



مأخذ: اطلاعات دریافتی از سازمان فناوری اطلاعات و ارتباطات شهرداری تهران برای سال‌های ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۵

نمودار ۲۱: درصد پرداخت بدهی معوق عوارض نوسازی مسکونی در هر سال در شهر تهران



مأخذ: اطلاعات دریافتی از سازمان فناوری اطلاعات و ارتباطات شهرداری تهران برای سال‌های ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۵

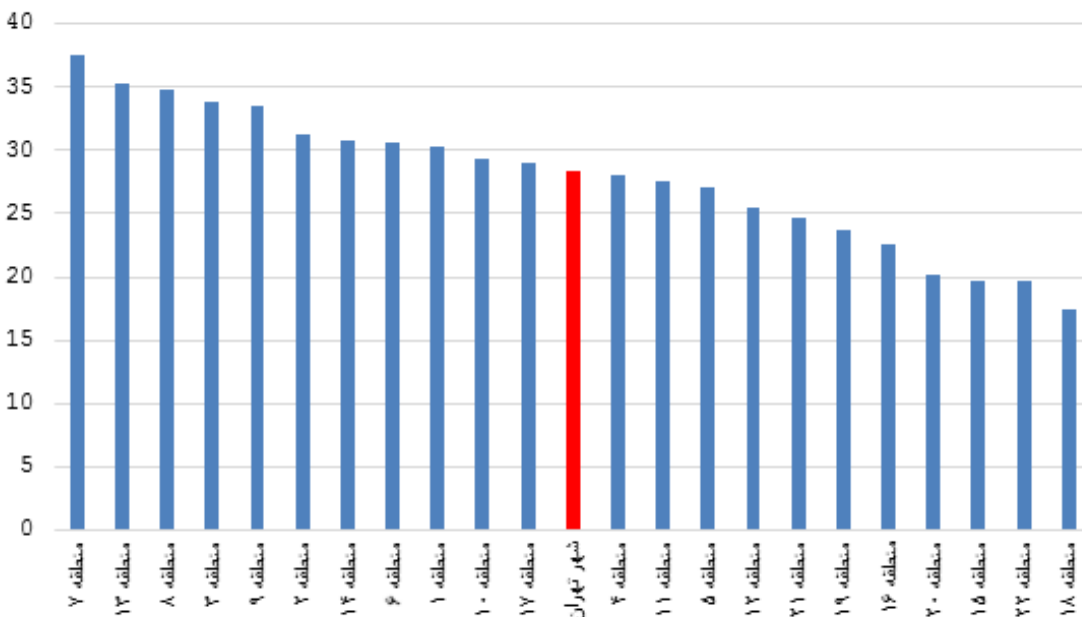
تغییر داده است. دولت هیچ ارزیابی‌ای از پیامد مالی این تصمیم برای شهرداری‌های کلان‌شهرها نداشته است.

مشارکت، سود سپرده سرمایه‌گذاری و سایر عملیات مالی اشخاص نزد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی مجاز، توسط شوراهای اسلامی و سایر مراجع ممنوع می‌باشد.

کوتاهی دولت و مجلس در طراحی نظام درآمدی شهرداری‌ها
در دوره زمانی ۳۴ سال (از زمان الزام شهرداری‌ها به خودکفایی مالی در سال ۱۳۶۲)، دولت‌های مختلف به دلایل مختلف نتوانسته‌اند، نسبت به تهیه و تصویب قانون جامع نظام درآمدی شهرداری‌ها اقدام

در قانون برنامه ششم توسعه (مصوب سال ۱۳۹۵)، دولت صرفاً بر اساس ملاحظه صرفه‌جویی در هزینه‌های خود برای پرداخت کمک بلاعوض برابرساز به شهرهای کوچک، نحوه توزیع عایدات حاصل از مالیات مشترک ارزش افزوده و عوارض سوخت را به زیان کلان‌شهرها

نمودار ۲۲: درصد پرداخت قبوض صادره برای عوارض نوسازی واحدهای مسکونی شهر تهران به تفکیک مناطق ۲۲گانه در سال ۱۳۹۵



مأخذ: اطلاعات دریافتی از سازمان فناوری اطلاعات و ارتباطات شهرداری تهران

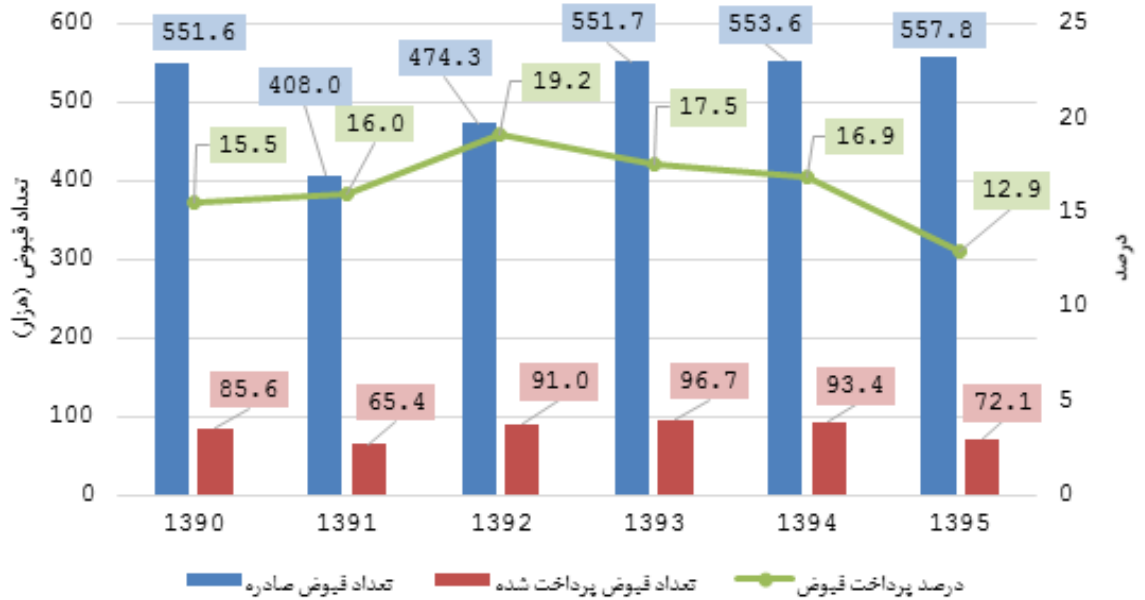


وصول جرایم حاصل از تخلفات ساختمانی و افزایش محدوده شهرها روی آوردند.

در تهران، تلاش‌های شواری عالی شهرسازی و معماری برای متوقف کردن فروش بی‌ضابطه مقررات و ضوابط کاربری و تراکم ساختمانی چه در دهه ۱۳۷۰ و چه بعد از تصویب و اجرای طرح جامع و تفصیلی شهر

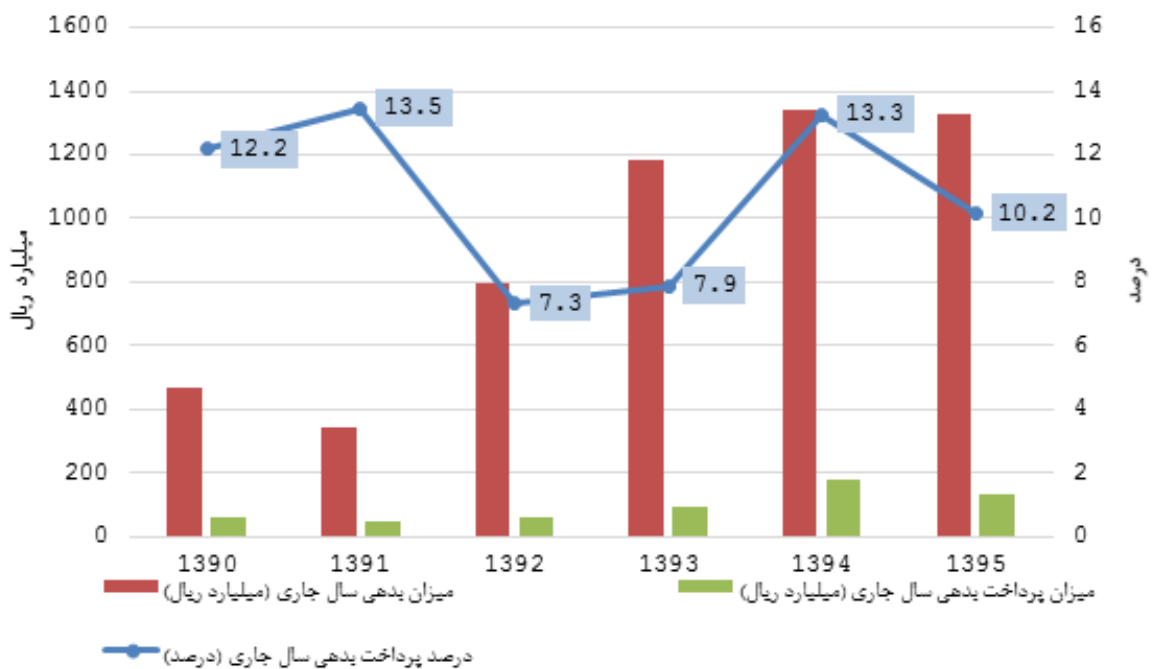
کنند و اقدامات آنها در این زمینه غالباً موردی و عقیم بوده است. بعد از جنگ، در غیاب بسترهای قانونی و نهادی لازم برای اصلاح نظام درآمدی شهرداری‌ها، ابتدا شهرداری‌های کلان‌شهرها و سپس به تبعیت از آنها شهرداری‌های شهرهای بزرگ و متوسط در راستای تأمین مالی بودجه خود به کسب درآمد از محل فروش تراکم، تغییر کاربری،

نمودار ۲۳: درصد پرداخت قبوض صادره برای عوارض نوسازی کسب و پیشه شهر تهران



مأخذ: اطلاعات دریافتی از سازمان فناوری اطلاعات و ارتباطات شهرداری تهران برای سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۵

نمودار ۲۴: درصد پرداخت بدهی سال جاری عوارض نوسازی کسب و پیشه در شهر تهران

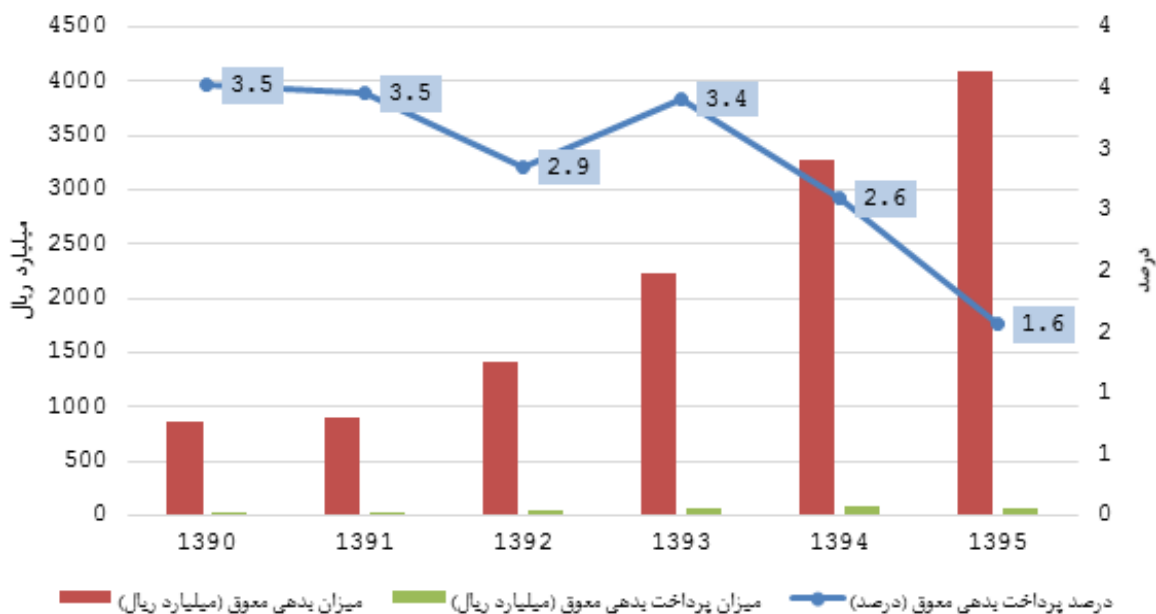


مأخذ: اطلاعات دریافتی از سازمان فناوری اطلاعات و ارتباطات شهرداری تهران برای سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۵

بالاخره در شهریور سال ۱۳۹۶ به دستور آقای نجفی، شهردار جدید تهران، این کار متوقف و مقرر شد رسیدگی به وضعیت هولوگرام‌ها از سوی سازمان املاک شهرداری تهران تحت ضابطه درآید. با تصویب قانون تجمیع عوارض در سال ۱۳۸۱، تلاش شد درآمد

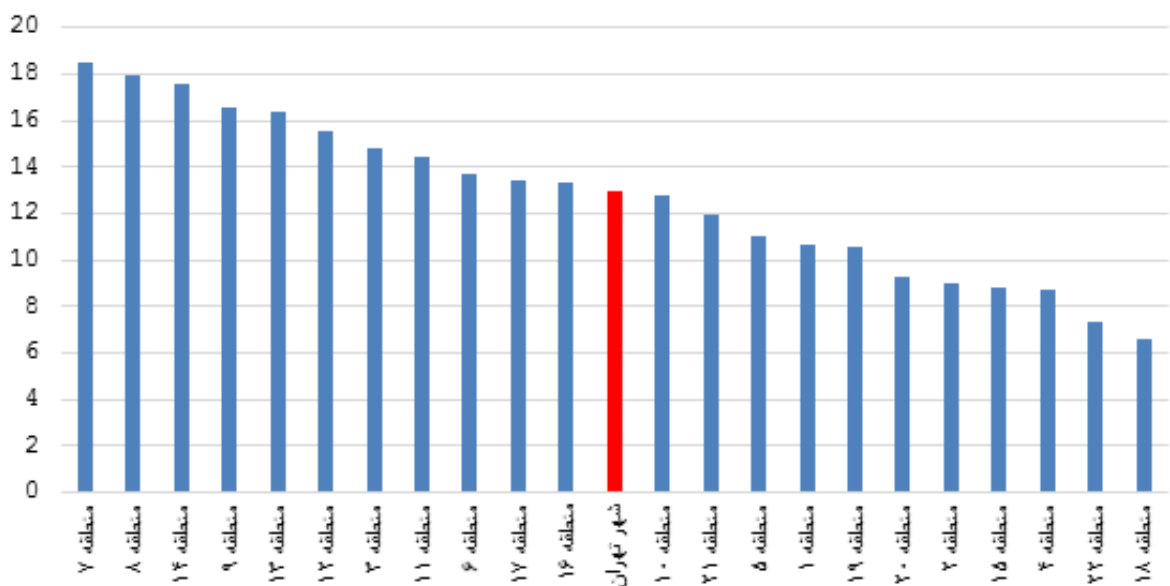
تهران در دهه ۱۳۸۰ و نیمه اول دهه ۱۳۹۰، راه به جایی نبرد. در تهران در نیمه اول دهه ۱۳۹۰، پیش‌فروش مجوزهای تراکم از طریق هولوگرام، عملاً به منبع عظیم تخلفات ساختمانی و فروش آینده شهر انجامید و به دلیل نبود شفافیت، با فساد مالی گسترده همراه شد.

نمودار ۲۵: درصد پرداخت بدهی معوق عوارض نوسازی کسب و پیشه در هر سال در شهر تهران

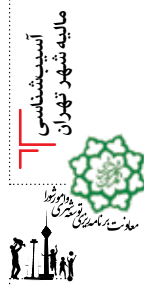


مأخذ: اطلاعات دریافتی از سازمان فناوری اطلاعات و ارتباطات شهرداری تهران برای سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۵

نمودار ۲۶: درصد پرداخت قبوض صادره برای عوارض نوسازی کسب و پیشه شهر تهران به تفکیک مناطق ۲۲ گانه در سال ۱۳۹۵



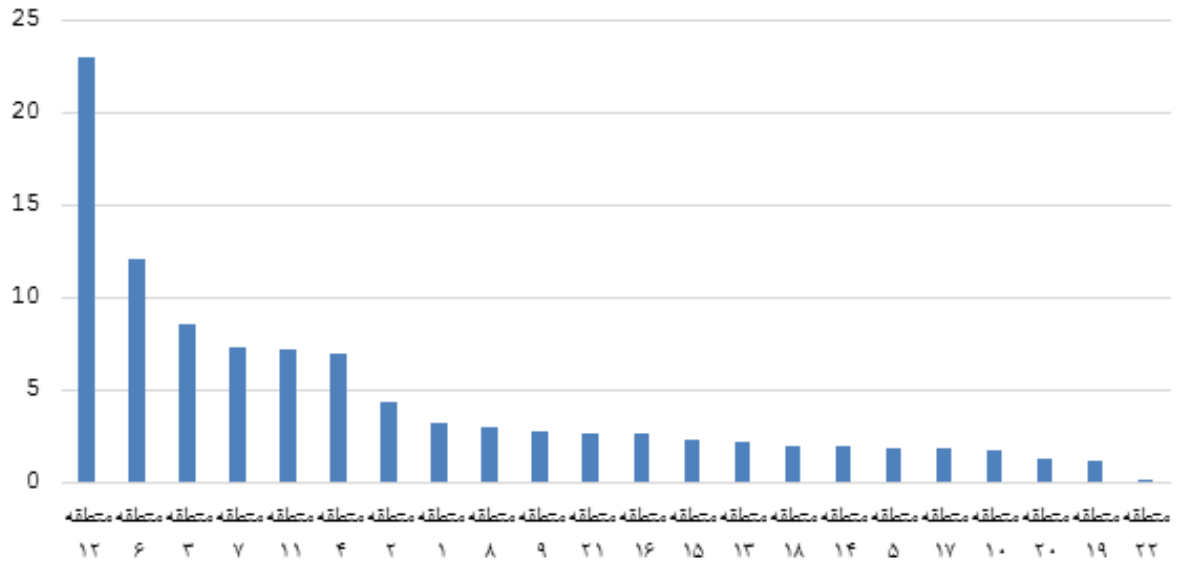
مأخذ: اطلاعات دریافتی از سازمان فناوری اطلاعات و ارتباطات شهرداری تهران



باین حال در غیاب تخصیص انواع مالیات‌ها به سطوح مختلف دولت، روشن نشدن مناسبات مالی دولت و شهرداری‌ها و وضع نشدن قواعد دسترسی شهرداری‌ها به بازارهای مالی، نظام درآمدی شهرداری‌ها همچنان از نارسایی‌های مهمی رنج می‌برد. چون خلأ قانونی در نظام درآمدی شهرداری‌ها وجود داشت، تنظیم‌کنندگان طرح جامع تهران تلاش کردند در سند گفته‌شده، بندهایی را برای اصلاح نظام درآمدی شهرداری تهران بگنجانند و

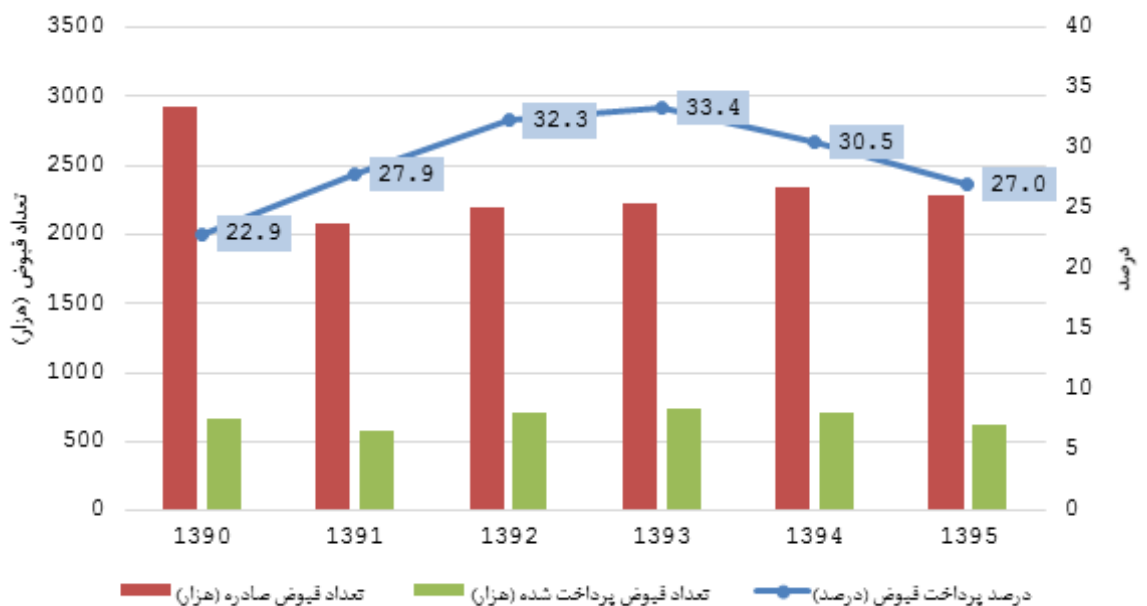
شهرداری‌ها از محل عوارض نوسازی، عوارض فروش کالاها و فرآورده‌های نفتی، مخابرات، برق و آب و فاضلاب افزایش یابد. با تصویب قانون مالیات ارزش افزوده و اختصاص سه واحد درصد از درآمد مالیات بر ارزش افزوده به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و ساماندهی وضعیت عوارض سوخت، سیگار و فاضلاب از منابع قابل اعتماد و فزاینده درآمدی برخوردار شدند و گام مهمی در راستای تقویت بنیه مالی آنها برداشته شد.

نمودار ۲۷: سهم مناطق ۲۲گانه شهر تهران از میزان پرداخت بدهی سال جاری عوارض نوسازی کسب و پیشه در سال ۱۳۹۵



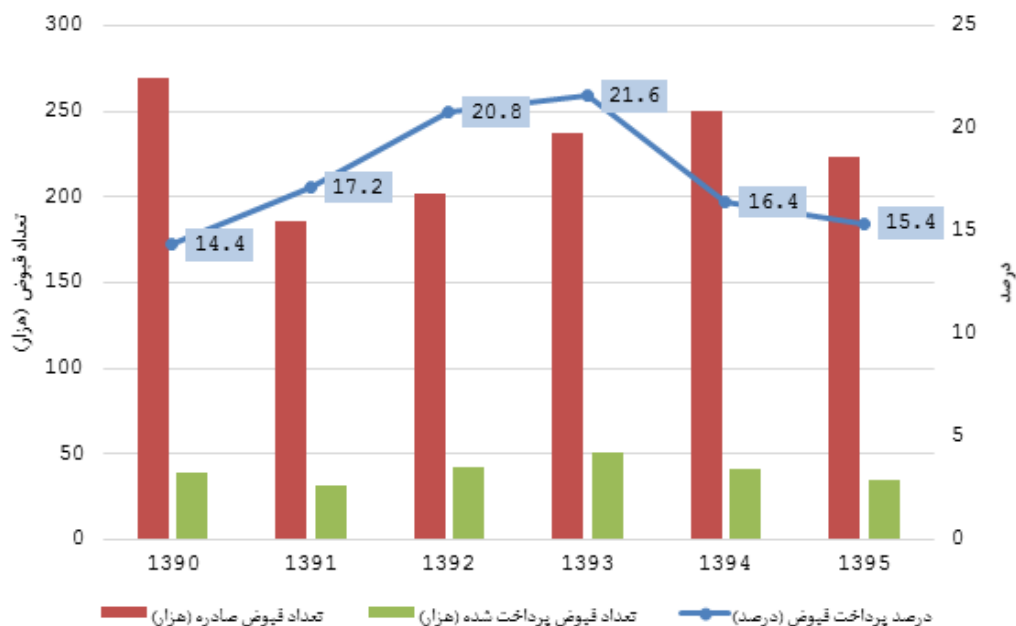
مأخذ: اطلاعات دریافتی از سازمان فناوری اطلاعات و ارتباطات شهرداری تهران

نمودار ۲۸: درصد پرداخت قبوض صادره برای عوارض پسماند واحدهای مسکونی شهر تهران



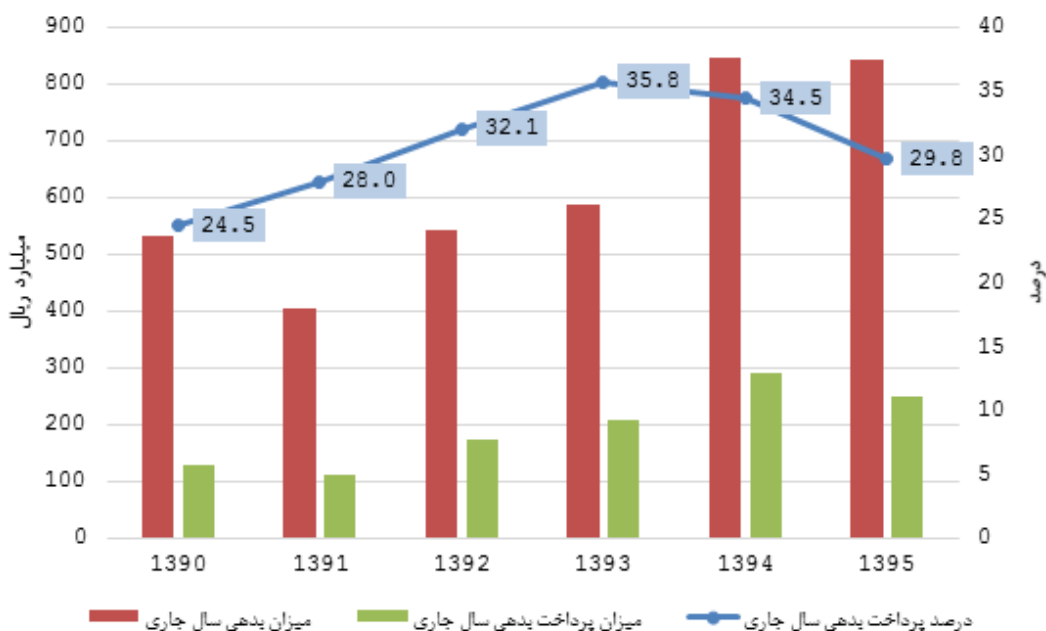
مأخذ: اطلاعات دریافتی از سازمان فناوری اطلاعات و ارتباطات شهرداری تهران برای سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۵

نمودار ۲۹: درصد پرداخت قبوض صادره برای عوارض پسماند واحدهای مسکونی با مساحت زیر ۵۰ مترمربع شهر تهران



مأخذ: اطلاعات دریافتی از سازمان فناوری اطلاعات و ارتباطات شهرداری تهران برای سال‌های ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۵

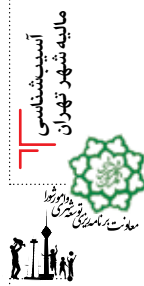
نمودار ۳۰: درصد پرداخت بدهی سال جاری عوارض پسماند مسکونی در شهر تهران



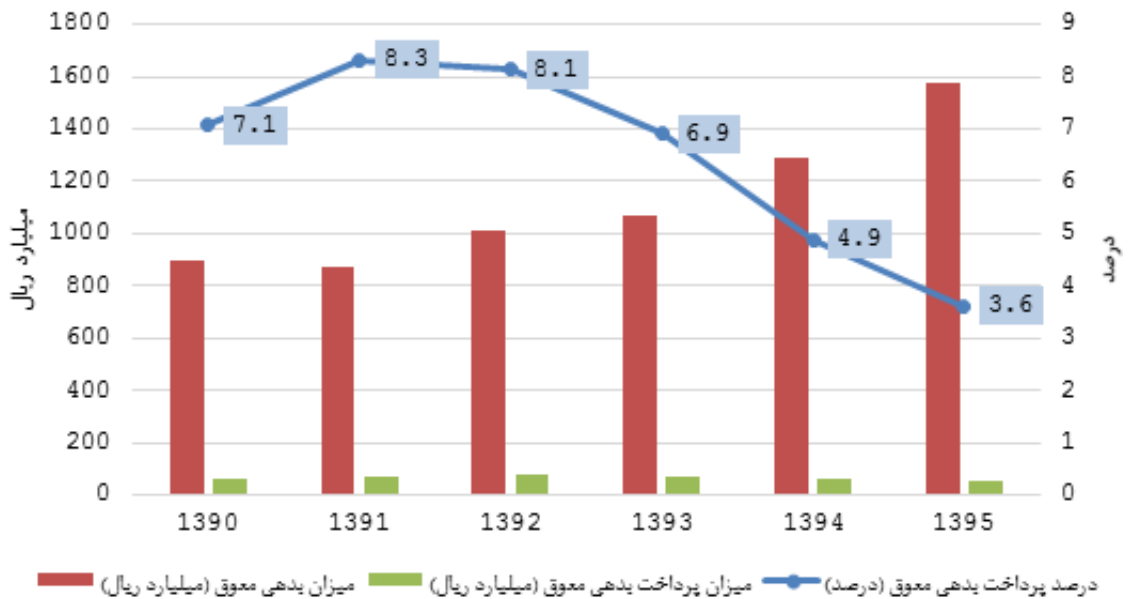
مأخذ: اطلاعات دریافتی از سازمان فناوری اطلاعات و ارتباطات شهرداری تهران برای سال‌های ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۵

توسعه، دولت و شهرداری‌ها اقدام مؤثری به عمل نیاورده‌اند. در واقع وزارت کشور و نمایندگان مجلس هر کدام لوايح و طرح‌هایی را تهیه کرده‌اند؛ اما این لوايح و طرح‌ها به تصویب مجلس شورای اسلامی نرسیده است. گذشته از این، مرور اجمالی این لوايح و طرح‌ها بیانگر آن است که نه کارشناسان وزارت کشور و نه نمایندگان مجلس درک روشنی

شورای عالی شهرسازی نیز با کمال تعجب بدون توجه به دامنه وظایف و اختیارات خود، آن را بی‌کم‌وکاست تصویب کرد؛ اما با وجود انجام مطالعاتی برای اجرائی کردن این مصوبات از سوی وزارت مسکن و شهرسازی وقت و شهرداری تهران، این سیاست‌ها عملی نشدند. درباره اجرای بخش عمده مفاد مواد ۱۷۴ و ۱۷۵ قانون برنامه پنجم



نمودار ۳۱: درصد پرداخت بدهی معوق عوارض پسماند مسکونی در هر سال در شهر تهران



مأخذ: اطلاعات دریافتی از سازمان فناوری اطلاعات و ارتباطات شهرداری تهران برای سال‌های ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۵

از ماهیت این کار خطیر نداشته‌اند.

نحوه محاسبه و وصول بهای خدمات پسماند

قانون مدیریت پسماند در سال ۱۳۸۳ به تصویب رسید و آیین‌نامه اجرایی آن در سال ۱۳۸۴ تدوین شد.

بر اساس برآورد سازمان مدیریت پسماند شهرداری تهران، در سال ۱۳۹۶ جمع‌آوری، حمل، پردازش و دفن پسماند تهران ۳۳۴۱ میلیارد ریال هزینه دربر داشته است. امروز هزینه مدیریت پسماند شهر تهران، بالاترین سهم را در هزینه ارائه خدمات شهری به خود اختصاص می‌دهد. با این حال تا پایان سال ۱۳۹۶، از محل وصول بهای خدمات پسماند فقط بخش کوچکی از هزینه مدیریت پسماند (شامل جمع‌آوری، انتقال و پردازش و دفع) پوشش داده می‌شود و شهرداری تهران ناگزیر از محل مالیات محلی (عوارض) و مالیات مشترک، یارانه لازم را برای این خدمات فراهم می‌کند.

در لایحه ارسالی سال ۱۳۹۶ برای اجرا در سال ۱۳۹۷، برآورد هزینه‌ها و پیشنهاد افزایش بهای خدمات مدیریت پسماند، معادل هزار و ۲۰۰ ریال به ازای هر کیلوگرم پسماند پیشنهاد شد.

در بودجه شهرداری تهران، درآمد خدمات پسماند تحت سه عنوان پسماند خانگی، پسماند تجاری و اداری و پسماند ساختمانی درج می‌شود. انتظار بر این است که در لوایح بهای خدمات پسماند هزینه تمام‌شده و بهای خدمات این سه گروه جداگانه محاسبه و در قیوض صادره منعکس شود؛ اما در عمل از این روال منطقی پیروی نمی‌شود.

سازمان پسماند شهرداری تهران برای پیشنهاد بهای خدمات پسماند در سال ۱۳۹۷، به استناد مصوبات شورای شهر مبنی بر پوشش کامل هزینه‌های پسماند، بهای خدمات را به میزان ۵۰ درصد افزایش داده است که در این کار توان پرداخت خانوارها در نظر گرفته نشده است.

با توجه به کارایی اندک وصول بهای خدمات پسماند، حتی در صورت پیش‌بینی پوشش کامل هزینه‌های جاری پسماند، تضمینی برای خودکفایی مالی سازمان پسماند وجود ندارد. هیچ‌گونه معافیت و تخفیفی برای اقسار آسیب‌پذیر در وصول بهای خدمات پسماند منظور نشده است.

باید تصریح شود که هزینه خدمات تنظیف معابر و خیابان‌ها چون مصرف‌کنندگان آن شناخته‌شده نیستند و کالای عمومی محسوب می‌شوند، علی‌القاعده نباید در محاسبه هزینه بهای خدمات پسماند جمع‌آوری شده منظور شود؛ اما در بودجه مصوب سال ۱۳۹۶ شهرداری تهران و متن لایحه بهای خدمات پسماند، رعایت این قاعده تصریح نشده است.

هزینه‌های سرمایه‌ای سازمان پسماند شامل احداث و توسعه و تجهیز تأسیسات جمع‌آوری و پردازش و نگهداری تجهیزات و تأسیسات مذکور در محاسبه بهای خدمات پسماند منظور نشده است.

هیچ سازگاری میان برآوردهای بودجه مصوب برای اجزای هزینه‌های جاری پسماند و عملکرد سال ۱۳۹۶ مشاهده نمی‌شود. چنین پیدا است که در تهیه بودجه این قسمت، سازمان مدیریت پسماند دقت لازم را به کار نبرده است.

چنین به نظر می‌رسد که سازمان مدیریت پسماند، با وجود برون‌سپاری بسیاری از وظایف مدیریت پسماند، تعداد زیادی پرسنل اداری در استخدام دارد. در واقع شواهد موجود گویای آن است که این سازمان پرسنل مازاد بر نیاز دارد که خود نشانه ناکارآمدی سازمان پسماند است. بدیهی است پرداخت هزینه پرسنل اضافه بر نیاز سازمان از سوی شهروندان، هیچ توجیه منطقی‌ای ندارد.

بدون تفکیک پسماندهای خانگی، تجاری و خدماتی در مبدأ، سازمان مدیریت پسماند نمی‌تواند از محل پردازش پسماندهای شهر تهران، عایدات اقتصادی پذیرفتنی‌ای داشته باشد. تلاش‌های اندک گذشته نیز هنوز نتیجه‌ای به بار نیاورده است.

نحوه محاسبه و وصول بهای خدمات حفاری و آسفالت

هزینه‌های شهرداری تهران برای ارائه خدمات حفاری و ترمیم آسفالت در بودجه شهرداری تهران در ردیف ۲۰۹۱۵ تحت عنوان «مرمت و نگهداری معابر غیربزرگراهی شامل لکه‌گیری، درزگیری، مرمت نوار حفاری و هم‌سطح‌سازی دریچه‌ها» درج می‌شود. گفتنی است که هزینه این ردیف در بودجه سال ۱۳۹۶ شهرداری، معادل ۱۰۸۷ میلیارد ریال برآورد شده است. نکته در اینجا است که بر اساس این روال بودجه‌نویسی نمی‌توان هزینه‌های حفاری عرضی و طولی را که به سفارش شرکت‌های دولتی مسئول زیرساخت انجام می‌گیرد، مشخص کرد. نکته شگفت‌آور این است که هزینه مرمت و نگهداری معابر غیربزرگراهی با عنوان هزینه سرمایه‌ای در بودجه شهرداری تهران طبقه‌بندی می‌شود.

عملکرد درآمد شهرداری تهران در زمینه حق آسفالت، لکه‌گیری و ترمیم حفاری در سال ۱۳۹۵ معادل ۵۸۰ میلیارد ریال بوده است. این بخش از درآمد شهرداری تهران در بودجه مصوب سال ۱۳۹۶ معادل ۶۵۰ میلیارد ریال پیش‌بینی شده است.

نحوه محاسبه بهای خدمات شرکت بهره‌برداری راه‌آهن شهری

شرکت بهره‌برداری راه‌آهن شهری تهران و حومه در سال ۱۳۸۶ تأسیس شد. در سال ۱۳۹۶ طول خطوط ۱ تا ۵ مترو، جمعاً ۲۰۵ کیلومتر بود. در این خطوط، تعداد ۱۸۹ قطار با ۱۳۵۹ واگن تردد دارند. انتظار می‌رود با تکمیل خطوط ۶ و ۷ مترو در سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸، جمعاً ۵۸ کیلومتر دیگر به طول خطوط این شرکت افزوده شود. برآورد شرکت بهره‌برداری راه‌آهن شهری گویای آن است که در سال ۱۳۹۶، جمعاً ۴۷۵ میلیون مسافر از طریق قطارهای این شرکت در تهران و حومه جابه‌جا شده‌اند.

برآورد شرکت بهره‌برداری راه‌آهن شهری بیانگر آن است که در سال ۱۳۹۶ درآمد این شرکت از محل فروش بلیت و سایر درآمدها، به ترتیب ۲۲۷۴ و ۴۴۱ میلیارد ریال بوده است و ۴۴٫۶ درصد کل درآمد شرکت از این دو محل تأمین شده است.

چنین پدیده‌ای است که شرکت بهره‌برداری در سال ۱۳۹۶، کمک بلاعوض از دولت دریافت نکرده است؛ اما معادل ۳۵۰۰ میلیارد ریال از شهرداری کمک بلاعوض جاری دریافت کرده است. این مبلغ معادل ۵۵٫۴ درصد عایدات شرکت را شامل می‌شود.

بر اساس قانون، یک‌سوم هزینه‌های جاری شرکت راه‌آهن شهری باید به ترتیب از سوی خود شرکت، دولت و شهرداری تهران تأمین شود؛ اما دولت به دلیل مضیقه مالی و در مواردی به دلیل حب و بغض‌های سیاسی از پرداخت کمک‌های بلاعوض خود به این شرکت سر باز زده است. در سال ۱۳۹۶ هزینه‌های شرکت راه‌آهن شهری تهران بدون محاسبه هزینه استهلاک و هزینه‌های مالی آن، معادل ۱۱۵۲۲ میلیارد ریال بوده است. گفتنی است که ۶۲ درصد این هزینه‌ها مربوط به حقوق و دستمزد کارکنان شرکت است.

در لایحه بلیت مترو برای سال ۱۳۹۷، شهرداری تهران موظف است از طریق پیش‌بینی اعتبار لازم و در نظر گرفتن ردیف اعتباری مشخص در مصوبه بودجه سالانه، ترتیبی اتخاذ کند که کلیه هزینه‌های مترتب بر ارائه بلیت رایگان و تخفیف‌یافته به اقشار خاص مطابق مصوبات شورای اسلامی شهر تهران به شرکت بهره‌برداری راه‌آهن شهری تهران و حومه پرداخت شود.

به دلیل پرداخت‌نشدن به‌موقع کمک‌های بلاعوض جاری و سرمایه‌ای دولت، بدهی انباشته شرکت بهره‌برداری راه‌آهن شهری تهران در پایان

سال ۱۳۹۶ به ۶۷۰ میلیارد ریال رسیده است.

البته ناکارآمدی فنی این شرکت به دلیل استخدام پرسنل مازاد بر نیاز آن نیز مزید بر علت شده است.

نحوه محاسبه بهای خدمات شرکت واحد اتوبوس‌رانی تهران و حومه

در سال ۱۳۹۶، مجموع اتوبوس‌های بخش عمومی و خصوصی که تحت نظارت شرکت فعالیت دارند، به ترتیب ۴۹۱۱ و ۴۸۰۲ دستگاه بود. در همان سال تعداد ۳۵۶۳ نفر راننده و ۴۲۲۷ نفر پرسنل پشتیبان عملیات در بخش عمومی شرکت فعالیت داشتند. شرکت واحد با دراختیار داشتن امکانات بالا، در سال ۱۳۹۶ جابه‌جایی تعداد ۲۸۸ میلیون مسافر را بر عهده داشته است.

کل هزینه‌های شرکت واحد اتوبوس‌رانی در سال ۱۳۹۶، در حدود ۱۱۷۴۱ میلیارد ریال برآورد شده است که در حدود ۶۰ درصد آن مربوط به هزینه پرسنل حمل مسافر است.

در لایحه قیمت بلیت سال ۱۳۹۷، هزینه متوسط جابه‌جایی هر نفر مسافر در شهر تهران (پس از کسر درآمدهای غیرعملیاتی شرکت)، ۳۵۷۲۱ ریال برآورد شده است که معادل ۱۱۹۰۷ ریال آن (یا یک‌سوم آن) باید از سوی دولت و همین مبلغ از سوی شهرداری به صورت کمک بلاعوض جاری به شرکت پرداخت شود.

در لایحه پیشنهادی، به شرکت واحد اتوبوس‌رانی تهران و حومه اجازه داده شده است برای نرخ کرایه خطوط جدید با اتوبوس و مینی‌بوس نو یا نوسازی کامل ناوگان خطوط موجود از سوی شرکت‌های بخش خصوصی، معادل ۲۵ درصد به نرخ تعیین‌شده اضافه کند.

هرگونه خدمات درستی رایگان از طریق ناوگان بخش عمومی و خصوصی در مناسبت‌های ملی و مذهبی، در صورت تصویب شهردار تهران مجاز خواهد بود. شرکت واحد اتوبوس‌رانی مکلف است گزارش عملکرد سالانه (ریالی) این تبصره را به شورای اسلامی شهر تهران ارائه کند.

بر اساس مصوبات موجود در سال ۱۳۹۷، اعطای بلیت رایگان به نابینایان و کارت بلیت‌های رایگان و تخفیف‌دار برای اقشار خاص در نظر گرفته خواهد شد.

درآمد شرکت واحد از محل فروش بلیت و سایر فعالیت‌های آن در سال ۱۳۹۶ به ترتیب ۱۱۹۱ و ۶۰۹ میلیارد ریال برآورد شده است. این دو جزء درآمدی شرکت در آن سال تنها در حدود ۱۴٫۳ درصد منابع شرکت را شامل می‌شوند.

کمک‌های جاری و سرمایه‌ای دولت به شرکت واحد اتوبوس‌رانی در سال ۱۳۹۶ به ترتیب ۱۷۰۰ و ۲۵۲۰ میلیارد ریال گزارش شده است. کمک‌های جاری و سرمایه‌ای شهرداری تهران در سال ۱۳۹۶ به این شرکت به ترتیب ۹۵۵۰ و ۲۷۱ میلیارد ریال بوده است.

نوسان شدید کمک‌های جاری و سرمایه‌ای دولت به حمل‌ونقل عمومی در شهر تهران

نوسانات زیاد کمک سرمایه‌ای و جاری دولت و غیرقابل پیش‌بینی بودن آن، شرکت‌های راه‌آهن شهری و اتوبوس‌رانی تهران و حومه را با مشکلات مالی بسیاری مواجه کرده است. بدهی‌های سنگین شرکت راه‌آهن شهری تهران تا حدود زیادی محصول این شیوه برخورد است.

به تأخیر افتادن نوسازی ناوگان اتوبوس‌رانی شهر تهران موجب آلودگی بیشتر هوای این شهر شده است.

ناگزیر به رعایت انضباط مالی خواهند شد و اطلاعات مالی مورد نیاز بانک‌ها را برای نشان‌دادن ارزش اعتباری خود تولید و ارائه خواهند کرد. میزان بدهی‌های شهرداری تهران به بانک‌ها در سال ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ به شدت افزایش یافت. واقعیت این است که در نیمه اول دهه ۱۳۹۰ شهرداری تهران به دلیل رکود فعالیت‌های بخش خصوصی در ساخت‌وساز نتوانست در حد انتظار از فروش و پیش‌فروش تراکم عایدات کافی را برای اجرای برنامه‌های خود کسب کند. به همین دلیل یکی از تدابیری که در پیش گرفت، اخذ تسهیلات بانکی بود. بانک شهر به دلیل مناسبات ویژه آن با شهرداری تهران در این زمینه به یاری آن آمد؛ اما با این اقدام نسنجیده، در دام مطالبات مشکوک‌الوصول گرفتار شد.

بحران مالی مزمین نظام بانکی هم‌زمان با بحران ارزی، امروزه بازارهای مالی ایران را به شدت در معرض تهدید قرار داده است. در این وضعیت، دورقمی بودن نرخ بهره سپرده‌ها و به تبع آن تسهیلات بانکی و اوراق بدهی در بازار سرمایه، بار مالی سنگینی بر دوش بانک‌ها، مؤسسات اقتصادی، دولت و شهرداری‌ها گذاشته است. در وضعیتی که به دلیل تنش‌های داخلی و بین‌المللی و نامساعد بودن وضع مالی دولت، چشم‌انداز ثبات اقتصادی در کشور دور از دسترس به نظر می‌رسد، شهرداری تهران در دسترسی به منابع مالی استقراری و تحمل هزینه‌های بهره سنگین آن، در وضعیت سختی قرار گرفته است. در واقع هم‌زمانی بی‌ثباتی در بازارهای مالی و بی‌ثباتی مالی شهرداری تهران، وضعیت بغرنجی را برای این مؤسسه ایجاد کرده است. در اقیانوس تا ۱۰ سال آتی، به نظر می‌رسد این وضعیت بر حجم سرمایه‌گذاری‌های عمرانی شهرداری تأثیر بدی خواهد گذاشت.

در ماده یکم قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت مصوب سی‌ام شهریور ۱۳۷۶، به شهرداری‌ها اجازه داده شده اوراق مشارکت منتشر کنند. از آنجا که در قانون، مؤسسات عام‌المنفعه و شرکت‌های وابسته به دستگاه‌های مذکور و شرکت‌های سهامی عام و خاص نیز برای انتشار اوراق مشارکت مجاز شناخته شده‌اند، می‌توان نتیجه گرفت که مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری‌ها نیز می‌توانند نسبت به انتشار اوراق مشارکت اقدام کنند.

اما نکته در اینجا است که به موجب قانون، طرح‌هایی که از این طریق تأمین مالی می‌شوند باید طرح‌های سودآوری باشند. در این صورت، قسمتی از منابع مالی مورد نیاز این گونه طرح‌ها را می‌توان از این طریق تأمین مالی کرد. خرید و فروش این اوراق به‌طور مستقیم یا از طریق بورس اوراق بهادار مجاز است. در واقع چنین به نظر می‌رسد که قانون‌گذار با محدود کردن انتشار اوراق مشارکت به طرح‌های انتفاعی، در نظر داشته از معاملات ربوی جلوگیری کند. به این ترتیب شهرداری نمی‌تواند برای تأمین مالی طرح‌های غیرانتفاعی خود اوراق مشارکت منتشر و اصل و فرع آن را از محل درآمدهای خود یا کمک‌های بلاعوض دریافتی از دولت بازپرداخت کند. با توجه به اینکه بخش مهمی از سرمایه‌گذاری‌های عمرانی شهرداری‌ها غیرانتفاعی است، این محدودیت فاقد وجهت منطقی است. در دنیا نیز چنین محدودیتی متداول نیست.

شهرداری یا مؤسسات و شرکت‌های وابسته و مستقل آن تنها زمانی مجاز به انتشار اوراق مشارکت هستند که گزارش توجیه فنی و اقتصادی آنها به تأیید بانک عامل برسد و علاوه بر آن، تضمین کافی برای بازپرداخت اصل و سود اوراق مشارکت را به بانک عامل بسپارند (ماده ۵). در صورت عدم ایفای تعهدات، بانک عامل اصل و سود اوراق مشارکت را از محل تضمین پرداخت خواهد کرد.

در سال ۱۳۹۶ بدهی شهرداری تهران ۵۲ هزار میلیارد تومان اعلام شد. از این مبلغ ۱۰ هزار میلیارد تومان بدهی شهرداری تهران

توسعه کند متروی شهری و تحقق پیدانکردن برنامه‌های آن نیز در ازدحام ترافیک شهر تهران که موجب اتلاف وقت مسافران و تشدید آلودگی هوای شهر شده، تا حدود زیادی پیامد همین سیاست است. دولت‌های مختلف نه تنها در تعیین و تخصیص کمک‌های بلاعوض به شهرداری تهران منصفانه عمل نکرده‌اند و به این ترتیب حقوق شهروندان بزرگ‌ترین شهر کشور را نادیده گرفته‌اند، بلکه از طریق فرمانداری شهرستان تهران مانع تصویب مصوبات شورای شهر در زمینه تعیین و تعدیل بهای بلیت مترو و اتوبوس به تناسب تورم شده‌اند. همین سیاست بر مشکلات مالی شهرداری تهران در اداره امور حمل‌ونقل شهری افزوده است.

مرآجه شهرداری به بازارهای مالی

دسترسی شهرداری‌ها به استقراض، می‌تواند عنصر مهمی از راهبرد وسیع‌تر برای برنامه‌ریزی و سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های شهری باشد. تأمین مالی از طریق استقراض منبع اضافی برای شهرداری‌ها درآمد محسوب نمی‌شود؛ بلکه استقراض از طریق اختصاص درآمدهای آینده به بازپرداخت اصل و فرع بدهی، درآمدهای آتی را تبدیل به سرمایه‌ای می‌کند که فوراً برای سرمایه‌گذاری در دسترس شهرداری قرار می‌گیرد. تأمین مالی منابع استقراضی زمانی امکان‌پذیر خواهد بود که شهرداری‌ها قادر باشند پرداخت اقساط بدهی را در آینده به شیوه‌ای پایدار انجام دهند و چارچوب قانونی مناسبی برای استقراض شهرداری‌ها وجود داشته باشد.

بر اساس ماده ۴۰ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها مصوب سال ۱۳۴۶، استقراض شهرداری‌ها با توجه به بند ۱۹ از ماده ۴۵ قانون شهرداری باید با اجازه و تصویب انجمن شهر (شورای اسلامی شهر) صورت گیرد و در موقع استقراض، موارد مصرف و وجه استقراضی تعیین و کیفیت استرداد آن که از محل درآمدهای عمومی یا اختصاصی خواهد بود و بهره و مدت وام و طرز استهلاك، مشخص شده و طبق آن عمل شود. درخواست اخذ تسهیلات به همراه نظر بانک عامل برای بانک مرکزی ارسال و پس از موافقت کمیسیون اعتباری، تسهیلات اعطا می‌شود. متأسفانه بانک مرکزی فاقد سازوکار و روال‌های اداری روشن برای نظارت بر وضع بدهی‌های شهرداری‌هاست.

در ماده ۷ لایحه اصلاح نظام مدیریت مالی و درآمدی شهرداری‌های کشور، اعطای تسهیلات کوتاه‌مدت بانکی به شهرداری‌ها از نظر قانونی الزام‌آور شده است. مفاد این ماده به شرح زیر است: «به منظور کاهش مشکل نقدینگی شهرداری‌های کشور و مؤسسات وابسته به آنها در سه‌ماهه اول هر سال بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در مقام بانکدار شهرداری‌ها و با رعایت قانون پولی و بانکی کشور، موظف است بانک‌های عامل طرف حساب شهرداری و مؤسسات وابسته را مکلف نماید تا معادل یک‌دوازدهم گردش مالی حساب درآمد سال قبل آنها نزد همان بانک را تا پایان فروردین ماه سال بعد در قالب اعتبار به صورت قرض‌الحسنه یک‌ساله و قابل تسویه تا پایان همان سال در اختیار شهرداری و مؤسسات وابسته هر شهر قرار دهد».

هر چند این نکته را باید پذیرفت که شهرداری‌ها به دلیل انطباق نداشتن توزیع زمانی دریافت‌ها و پرداخت‌های خود ممکن است نیازمند دریافت تسهیلات کوتاه‌مدت باشند، ولی احیای رسم تسهیلات تکلیفی هیچ توجیه منطقی‌ای ندارد. اگر شهرداری‌ها مایل به دریافت تسهیلات کوتاه‌مدت باشند، مانند هر مشتری دیگری باید به سیستم بانکی مراجعه و در صورت برخورداری از ارزش اعتباری لازم، برای دریافت تسهیلات اقدام کنند. مزیت این شیوه در آن است که در این صورت، شهرداری‌ها

به بانک‌هاست و ۲۰ هزار میلیارد تومان مربوط به بدهی شهرداری به پیمانکاران.

افزایش بی‌ضابطه بدهی شهرداری‌ها زمانی که با درآمدهای آتی در زمان سررسید قابل بازپرداخت نباشد، بحران مالی بخش عمومی تلقی می‌شود و موجب بی‌ثباتی اقتصاد کشور در سطح کلان خواهد شد. اگر توانمندی برای نظارت بر بدهی شهرداری‌ها وجود نداشته باشد، استقراض که ابزاری است برای ایجاد تعادل میان منابع و مصارف مالی و جلوگیری از ایجاد بحران‌های مالی، می‌تواند به ایجاد بحران در سطح شهرداری و دولت مرکزی بینجامد.

دولت و مجلس نه سقفی برای بدهی شهرداری‌ها گذاشته‌اند و نه قواعد روشنی برای مراجعه شهرداری‌ها به بازارهای مالی ارائه داده‌اند. کاستی‌های جدی دو طرح اخیر نمایندگان مجلس درباره درآمد پایدار شهرداری‌های کشور و مدیریت جامع شهرداری‌ها، خود گواه روشن این مدعا است.

سازمان شهرداری‌ها اطلاعات دقیقی از میزان بدهی‌های شهرداری‌ها، ساختار زمانی بدهی‌ها، نوع دیون، اقساط بازپرداخت آن در سال‌های آتی و منابع تأمین آن در اختیار ندارد. شوراهای شهر و وزارت کشور شهرداری‌ها را ملزم به شفافیت نکرده‌اند. از این‌رو شهرداری‌ها در گزارش‌های رسمی خود چنین اطلاعاتی را منتشر نمی‌کنند.

فروش اموال شهرداری تهران

فروش اموال در فضای غیررقابتی و غیرشفاف برای پوشش کسری مزمن بودجه شهرداری تهران در سال‌های اخیر اوج گرفته است.

فروش برخی از املاک شهرداری با تخفیف‌های ویژه به مدیران شهرداری، برخی از اعضای شورای چهارم شهر و افراد ذی‌نفوذ سیاسی در بحبوحه بحران مالی شهرداری تهران در سال ۱۳۹۵ موجب حیرت عموم مردم تهران شد.

جالب‌تر آنکه قوه قضائیه به جای پیگیری مسئله و شناسایی مسئولان متخلف، اقدام به دستگیری مهندس جوانی کرد که این رسانه‌ای کرده بود.

واقعیات این است که مدیریت املاک شهرداری تهران با مشکلات عدیده‌ای همراه است:

اداره املاک شهرداری تهران با آنکه در مناطق شهرداری نیز پرسنل دارد، تاکنون فهرست کامل املاک شهرداری را شامل شماره ثبتی، اندازه زمین و ساختمان، نوع کاربری، نحوه استفاده کنونی و برآورد ارزش روز آن به صورت آنلاین، منتشر نکرده است.

برخی از املاک و ساختمان‌های شهرداری بدون ارجاع به قوانین روشن، مجانی در اختیار مدیران شهرداری و برخی از اعضای شورای شهر قرار می‌گرفته است.

در زمان فروش از طریق مزایده، روال‌های اداری شفاف و منصفانه هرگز رعایت نشده است. از این‌رو احتمال سوءاستفاده در این معاملات بسیار بالا است.

اداره املاک شهرداری تهران با اصول اولیه مدیریت املاک آشنایی ندارد و به همین دلیل نه در دوره شورای چهارم و نه در دوره اخیر، برنامه مشخصی برای اداره املاک شهرداری تهران نداشته و ندارد.

کارایی نظام تشخیص و وصول

اداره کل تشخیص و وصول درآمد شهرداری تهران ۱۷۰ پست سازمانی دارد که حدود ۱۶۰ پست آن پرسنل شاغل دارند. اداره کل

تشخیص و وصول درآمد، عاملیتی در شناسایی مؤدیان عوارض، برآورد و محاسبه عوارض متعلقه، صدور قبوض مربوطه و وصول عوارض ندارد؛ بنابراین در اختیار داشتن تشکیلات عریض و طویل و پرسنل فراوان در این اداره توجیه منطقی ندارد.

امروزه به دو دلیل درآمد شهرداری تهران از محل عوارض نوسازی ناچیز است؛ یک، ارزش‌گذاری کمتر از واقع اراضی و املاک و دو، ناتوانی شهرداری تهران در وصول قبوض صادرشده برای عوارض نوسازی املاک مسکونی و غیرمسکونی.

آمار دریافت‌شده از اداره اطلاعات و فناوری شهرداری تهران حاکی از آن است که در بازه زمانی ۱۳۹۰-۱۳۹۵؛ یعنی در شش سال، درصد پرداخت قبوض صادره برای عوارض نوسازی واحدهای مسکونی در دامنه ۲۸٫۴ تا ۳۴٫۴ در نوسان بوده است.

بدهی انباشته مؤدیان عوارض نوسازی واحدهای مسکونی به دلیل پیگیری نشدن آن، همواره چندین برابر پرداختی بدهی سال مربوطه است. در واقع شواهد موجود بیانگر آن است که اگر مالکان اراضی و املاک به دلیل نقل و انتقال ملک یا به دلایل قانونی دیگر از جمله انحصار وراثت نیازمند پرداخت عوارض ملک خود نباشند، آن را برای چندین سال به تعویق می‌اندازند.

وضعیت وصول عوارض پسماند نیز بهتر از عوارض نوسازی نیست. در بازه زمانی ۱۳۹۰-۱۳۹۵، درصد پرداخت قبوض عوارض پسماند در شهرداری تهران در دامنه ۲۲٫۹ تا ۳۳٫۴۵ در نوسان بوده است و روند رو به بهبودی در این زمینه مشاهده نمی‌شود. چنین پیداست که مؤدیانی که پرداخت بدهی آنها برای خدمات پسماند به تعویق افتاده است، اگر ناگزیر نشوند تمایلی به پرداخت بدهی خود ندارند.

فصل سوم:

پیشنهادهای لازم درباره اصلاح نظام
درآمدی شهرداری

بعدی آن و مصوبات شورای عالی اداری در این خصوص تأمین استقلال شوراهای اسلامی شهر در زمینه تعیین بهای خدمات شهری و عوارض شهرداری

تنظیم مناسبات مالی دولت و شهرداری‌ها در زمینه تعیین و تسهیم مالیات‌های مشترک، کمک‌های بلاعوض دولت به شهرداری‌ها و قواعد مراجعه شهرداری‌ها به بازارهای مالی و نقش نظارتی دولت بر آن

فصل اول - تقسیم کار میان دولت مرکزی و استان‌های کشور

ماده ۱- شورای عالی اداری مکلف است به منظور اصلاح و بهسازی نظام اداری در ابعاد مأموریت‌ها، تشکیلات و ساختار اداره امور کشور، تسریع در عملیات، کاهش تصدی‌های دولت و افزایش بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی، نسبت به سطح‌بندی وظایف امور حاکمیتی در سه سطح مرکزی، استانی و محلی (شهری و روستایی) اقدام کند. وظایف امور حاکمیتی قابل سطح‌بندی عبارت‌اند از:

- حوزه‌های سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت در بخش‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

- برقراری عدالت و تأمین اجتماعی و بازتوزیع درآمدها

- ایجاد فضای سالم برای رقابت و جلوگیری از انحصار و تضییع حقوق مردم

- فراهم کردن زمینه‌ها و مزیت‌های لازم برای رشد و توسعه کشور و رفع فقر و بی‌کاری

- استقرار نظم و امنیت

- صیانت از هویت ایرانی-اسلامی کشور

- حفظ محیط زیست و حفاظت از منابع طبیعی و میراث فرهنگی، آمار و اطلاعات ملی

- پیشگیری از بیماری‌های واگیردار

- مقابله با حوادث طبیعی و کاهش اثرات آنها

تبصره- در سطح‌بندی امور فوق، امور سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت در سطح کلان در حوزه مرکزی دولت، حوزه‌های اجرا و عملیات در حوزه مدیریت شهری و محلی و حوزه‌های تلفیق بین این دو باید در مدیریت استانی تجلی پیدا کند.

ماده ۲- شورای عالی اداری مکلف است نسبت به موارد زیر اقدام کند:

الف- سطح‌بندی تصدی‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی دولت که در شرایط کنونی به‌صورت اجتناب‌ناپذیر در اختیار دولت است، به‌صورت مرکزی، استانی و محلی (شهری و روستایی). این تصدی‌ها در حوزه‌های آموزش و پرورش عمومی، آموزش فنی و حرفه‌ای، بهداشت و درمان، تربیت‌بدنی، ورزش، علوم و تحقیقات، امور فرهنگی و هنری و... است.

ب- تعیین سطح‌بندی طرح‌های تملک دارایی (عمرانی) مندرج در بودجه عمومی کشور به‌صورت مرکزی، استانی و محلی و واگذاری سرپرستی این طرح‌ها به مدیریت‌های مربوط استانی یا محلی (شهری و روستایی) آنان.

تبصره ۱- طرح‌های عمرانی در حوزه نفوذ استانی به استان و طرح‌های عمرانی در حوزه نفوذ شهری و روستایی به ترتیب به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها همراه با اعتبارات حال و آتی آنها واگذار می‌شود.

تبصره ۲- اعتبارات مربوط به هزینه‌های جاری طرح‌های عمرانی غیرانتفاعی در زمان بهره‌برداری نیز به موازات واگذاری این طرح به سطوح پایین‌تر دولت به آنها واگذار خواهد شد.

۱- پیشنهاد برای تقسیم کار میان سطوح مختلف دولت و تنظیم روابط مالی دولت و شهرداری‌ها

همان‌طور که در گزارش آسیب‌شناسی نظام درآمدی شهرداری تهران به تفصیل مطرح شد، یکی از مشکلات اصلی کشور ما در این زمینه نامشخص بودن مناسبات مالی میان دولت و شهرداری‌هاست. به همین دلیل در سال ۱۳۹۱ مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهرداری تهران مطالعه «بازآرایی روابط مالی دولت و شهرداری‌ها در ایران» را به نگارنده این گزارش محول کرد. نتایج این مطالعه در سال ۱۳۹۲ تحت همین عنوان در دو جلد از سوی مرکز منتشر شد^۱. جلد اول گزارش به بحث در مورد مبانی نظری موضوع و مطالعات تطبیقی و جلد دوم تحقیق به وضعیت ایران اختصاص یافت. در این جلد راهبردها، سیاست‌ها و چارچوب‌های قانونی موضوع ارائه شده است. حاصل تحقیق کاربردی فوق لایحه‌ای بود که در ۱۱ فصل به شرح زیر تنظیم شد:

فصل اول- تقسیم کار میان دولت مرکزی و استان‌های کشور

فصل دوم- مناسبات مالی دولت مرکزی و استان‌های کشور

فصل سوم- واگذاری برخی از وظایف دولت به شهرداری‌ها

فصل چهارم- اصلاح برخی از مواد قانون شوراهای اسلامی به منظور افزایش اختیارات شوراهای اسلامی شهرها در تعیین بهای خدمات شهری

فصل پنجم- اصلاح برخی از مواد قانون شوراهای اسلامی به منظور افزایش اختیارات شوراهای اسلامی شهرها در تعیین عوارض شهرداری

فصل ششم- مالیات‌های مشترک و اختصاص برخی مالیات‌ها به شهرداری‌ها

فصل هفتم- کمک‌های بلاعوض دولت به شهرداری‌ها

فصل هشتم- قواعد مراجعه شهرداری‌ها به بازارهای مالی و استقرار از بازارهای مالی

فصل نهم- ایجاد صندوق توسعه شهرداری‌ها

فصل دهم- بهبود شفافیت و پاسخگویی شهرداری‌ها و استان‌ها در چارچوب عدم تمرکز مالی و اداری

فصل یازدهم- سایر موارد

در استفاده از این لایحه باید توجه داشت که:

۱- لایحه در صورت تأیید اداره حقوقی شهرداری باید در دبیرخانه کلان‌شهرها مطرح شود و پس از تأیید آن از طریق وزارت کشور به دولت یا شورای عالی استان‌ها به مجلس محترم ارائه شود.

۲- فصول اول و دوم لایحه ارتباط مستقیمی با وظایف شهرداری‌ها ندارد. بنابراین می‌توان آن را حذف کرد.

۳- فصل هشتم لایحه را قبل از طی مراحل قانونی آن می‌توان به تصویب شورای شهر تهران رساند و به شهرداری ابلاغ کرد. در هر حال به دلیل مهجوربودن قواعد مراجعه شهرداری‌ها به بازارهای مالی در ایران در بند سوم این گزارش، توضیحات مفصلی در این خصوص ارائه خواهد شد.

۱-۱- لایحه قانونی تنظیم روابط مالی دولت و شهرداری

اهداف لایحه

واگذاری برخی از وظایف دولت به شهرداری‌ها، در راستای اجرای اصل عدم تمرکز اداری با توجه ویژه به برخی از وظایف محول به شوراهای اسلامی شهر در امور اجتماعی، آموزشی، فرهنگی، ورزشی، هنری و اقتصادی در قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ و الحاقیه‌های

۱- هادی‌زنوز، بهروز، برمکی، افشین و مهرآدین شفق (۱۳۹۲)، بازآرایی روابط مالی دولت و شهرداری‌ها در ایران، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.

ماده ۳- در سطح بندی عملیات حوزه ها و قلمروهای مندرج در مواد ۱ و ۲ و واگذاری آنها به سطوح دولت مرکزی، استانی و شهری، رعایت اصول و موازین زیر الزامی است:

- جلوگیری از موازی کاری و تداخل در وظایف
 - انسجام شبکه ای حوزه های مرکزی، استانی و محلی با یکدیگر بر اساس تقسیم کار کارآمد و هماهنگی و هم جهتی بین آنها
 - سرعت در عملیات
 - کاهش تصدی های دولت
 - کاهش هزینه ها
 - افزایش انگیزه مشارکت های مردمی
 - بهبود کارایی و اثربخشی در حوزه های مختلف دولت
 - تحرک بخشی به قابلیت های فیزیکی، طبیعی و انسانی مناطق
 - تحرک بخشی به رشد و توسعه همه جانبه کشور
- تبصره - دولت مکلف است حداکثر تا یک سال پس از تصویب این قانون، نسبت به سطح بندی وظایف مواد فوق، تدوین آیین نامه های لازم، ابلاغ وظایف، مأموریت ها و تشکیلات به کلیه دستگاه های مرکزی، استانی و محلی (شهری و روستایی) اقدام کند.

فصل دوم- مناسبات مالی دولت مرکزی و استان های کشور

ماده ۴- در اجرای نظام درآمد- هزینه استانی، اقلام درآمدی زیر در هر استان به عنوان درآمد استانی وصول، به خزانه معین استان واریز و در اجرای وظایف جاری و عمرانی همان استان هزینه خواهد شد^۱:

الف) کلیه مالیات های مستقیم (به استثنای مالیات بر شرکت های دولتی)

ب) مالیات بر کالاها و خدمات به استثنای حقوق ورودی

ج) آن دسته از درآمدهای حاصل از مالکیت دولت که وصول آنها در همه استان های کشور عمومیت دارد.

د) درآمدهای حاصل از خدماتی که در استان ها عرضه می شود و توسط دستگاه های استانی وصول می شود، به استثنای درآمد ناشی از انفال و خدمات قضائی دادگستری جمهوری اسلامی

ه) درآمدهای حاصل از جرایم و خسارات که در استان ها وصول می شود، به استثنای درآمد ناشی از جرایم مبارزه با قاچاق و مواد مخدر

ماده ۵- دولت موظف است بخشی از درآمدهای حاصل از واگذاری دارایی های سرمایه ای (نفت، گاز و ...) که حسب قانون در اختیار دولت قرار می گیرد تا در چارچوب موازین مربوطه جهت تأمین بودجه تملک دارایی های سرمایه ای (عمرانی و ...) به هزینه گرفته شود را به نحوی میان استان ها توزیع کند که مجموع درآمد سرانه استان ها از محل درآمدهای استانی و درآمدهای نفتی یکسان شود.

تبصره- کمک های بلاعوض دولت به استان ها از محل عایدات فوق صرفا به طرح های مربوط به تملک دارایی های سرمایه ای (انتفاعی و غیرانتفاعی) اختصاص خواهد یافت.

فصل سوم- واگذاری برخی از وظایف دولت به شهرداری ها

ماده ۶- شورای عالی اداری مکلف است به منظور بسط انگیزه مشارکت های مردمی، کاهش تصدی های دولت و تحقق وظایف شوراها موضوع ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب اول خرداد سال ۱۳۷۵ و اصلاحیه های بعدی آن، شش ماه پس از تصویب این قانون نسبت به واگذاری برخی از وظایف دولت به شهرداری ها در موارد ذیل اقدام کند.

الف- مشارکت شهرداری ها، به ویژه در کلان شهرها در زمینه احداث، تعمیر و نگهداری ساختمان مدارس در چارچوب موازین نظام آموزش و پرورش کشور با رعایت موازین و استانداردهای سازمان نوسازی مدارس کشور (بند ۱ و ۲ مستندات لایحه).

تبصره- اعتبارات سازمان نوسازی مدارس حسب مورد، به اعتبارات شهری (شهرداری) جهت تحقق امور فوق منتقل می شود.

ب- مشارکت شهرداری ها، به ویژه در کلان شهرها در تأمین بهداشت عمومی و ارتقای سطح آن از طریق اجرای برنامه های زیر (بند ۵ مستندات لایحه):

- بهداشت محیط و کنترل و نظارت بهداشتی بر سموم و مواد شیمیایی
- بهداشت مدارس
- نظارت بهداشتی بر اماکن خوراکی، آشامیدنی و آرایشی
- کنترل سلامت آب آشامیدنی
- دایر کردن و اداره مراکز ترک اعتیاد، تنظیم خانواده و درمانگاه های سرپایی
- تبصره- اعتبارات بخش های فوق از دستگاه های مربوط کسر و به شهرداری ها منتقل می شود.

ج- مشارکت شهرداری ها در اجرای ضوابط و مقررات شهرسازی و مقررات ملی ساختمان در طراحی و اجرای تمامی ساختمان ها و طرح های شهرسازی و عمران شهری، نظارت بر فعالیت های شهرسازی بخش خصوصی، استفاده بهینه از زمین در محدوده شهری، مدیریت تولید و عرضه مسکن، آماده سازی زمین برای مسکن شهری.

تبصره ۱- تهیه طرح های جامع شهرها به ویژه در کلان شهرها، با رعایت چارچوب ضوابط و موازین ملی مربوط توسط شهرداری و تأیید شورای اسلامی شهر (بند ۷ مستندات لایحه) و شورای برنامه ریزی و توسعه استان و تصویب شورای عالی شهرسازی خواهد بود.

تبصره ۲- وزارت مسکن و شهرسازی از محل ردیف های بودجه عمومی دولت، منابع مالی لازم را برای تهیه طرح های جامع و تفصیلی شهرهای متوسط و کوچک تأمین خواهد کرد. در شهرهای بزرگ و کلان شهرها تأمین حق الزحمه این طرح ها بر عهده شهرداری ها خواهد بود.

تبصره ۳- اعتبارات عمران شهری مندرج در بودجه سنواتی کل کشور در هر استان، حسب موضوع و پروژه، با تصویب شورای برنامه ریزی استان، توزیع می شود. مجری طرح های عمران شهری که از این محل تأمین مالی می شود، شهرداری هر محل خواهد بود.

تبصره ۴- در چارچوب قانون ساماندهی و تولید و عرضه مسکن ارزان قیمت، اعتبارات مندرج در بودجه سنواتی برای تأمین مسکن اجتماعی، به شهرداری ها منتقل خواهد شد. شهرداری ها مکلف اند نسبت به ساماندهی و تأمین مسکن اجتماعی اقدام کنند. ساخت و تولید این نوع مسکن توسط خانوارها یا بخش خصوصی صورت خواهد گرفت. کمک دولت به صورت تأمین زمین، یارانه عوارض شهرداری و تسهیلات بانکی ارزان قیمت خواهد بود.

تبصره ۵- اراضی دولتی در داخل حریم شهرها یا آن بخش از اراضی دولتی که در طرح های توسعه شهری باید در حوزه شهری قرار گیرد، در اختیار شهرداری ها قرار خواهد گرفت تا در چارچوب موازین و ضوابط شورای عالی شهرسازی، تعیین کاربری و واگذار شود. بهای دریافتی از این گونه واگذاری ها به خزانه کل کشور واریز می شود.

د- مشارکت شهرداری ها در حفظ محیط زیست، جلوگیری از

معتادان و افراد ناتوان، گسترش تشکلهای، مؤسسات، مراکز، انجمنها و کانونهای مردمی و غیردولتی در فعالیتهای حوزه امور بهزیستی و توانمندسازی (بند ۱ و ۲ مستندات لایحه).

ل- مشارکت شهرداریها در مطالعه، برنامه‌ریزی و اجرای طرحهای آب و فاضلاب شهری. مالکیت و اداره واحدهای این حوزه با اتخاذ رویکردهای توانمندسازی شهرداریها. شرکت‌های آب و فاضلاب شهری در کلان‌شهرها به شهرداریها واگذار می‌شود.

تبصره ۱- در جهت تحقق اهداف این قانون در صورت لزوم در کلان‌شهرها، مالکیت و اداره واحدهای آب و فاضلاب شهری به صورت مشترک توسط وزارت نیرو و شهرداریها می‌تواند صورت پذیرد.

تبصره ۲- در خصوص اداره واحدهای آب و فاضلاب شهری در غیر از کلان‌شهرها، در راستای تحقق اهداف کارایی و اثربخشی حاکمیت، در چارچوب برنامه مشترک شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و وزارت نیرو تصمیمات مقتضی اتخاذ و به مرحله اجرا گذاشته می‌شود.

م- مشارکت شهرداریها در مطالعه، برنامه‌ریزی و اجرای طرحهای انتقال و توزیع برق یا گاز حریم شهری.

تبصره ۱- انتقال و توزیع برق یا گاز و مالکیت‌های مربوط به آنها به‌ویژه در کلان‌شهرها به مدیریت شهری این مناطق واگذار می‌شود، تا در چارچوب موازین مربوطه اقدام شود. مجامع و اداره شرکت‌های مربوط به این حوزه با مدیریت مشترک وزارت نیرو یا شرکت گاز و شهرداریها خواهد بود.

تبصره ۲- در صورت عدم توانایی مدیریت شهری در مالکیت یا مدیریت امور این حوزه‌ها، حضور مؤثر شهرداریها در مجامع این امور الزامی است.

ف- مدیریت پلیس راهنمایی شهرها، به‌ویژه در کلان‌شهرها به شهرداریها واگذار می‌شود. مدیریت شهرداریها در این حوزه در چارچوب موازین و مقررات راهنمایی و رانندگی است. آموزش پرسنل، تدوین دستورالعمل‌های لازم و نظارت بر حسن اجرای کار بر عهده نیروی انتظامی کشور است.

ماده ۷- در جهت تحقق اهداف این قانون در راستای اجرای اصل ۱۲۷ قانون اساسی، به منظور فراهم آوردن زمینه‌های رشد و پیشرفت منطقه و اداره بهینه امور مدیریت شهری، بخشی از وظایف دولت با تصویب هیئت وزیران می‌تواند به مدیریت‌های شهری به‌ویژه کلان‌شهرها واگذار شود. تصمیمات شهرداریها در این راستا، در حدود و اختیارات رئیس‌جمهور و دولت خواهد بود.

ماده ۸- شهرداریها به‌ویژه مدیریت کلان‌شهرها می‌توانند در اجرای بهتر و کارآمدتر وظایف واحدهای اجرایی خود و در چارچوب سیاست‌های عمومی و قوانین کشور، برنامه‌های توسعه پنج‌ساله، بودجه سالانه و... با تأیید شورای شهر، مبادرت به تدوین و ابلاغ دستورالعمل‌های اجرایی کنند.

ماده ۹- در مناطق آزاد و ویژه در مواردی که تأسیس شهرداری ضرورت داشته باشد، شهرداریها مشمول قانون شهرداریها و قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱ خرداد سال ۱۳۷۵ و اصلاحیه‌های بعدی آن خواهند بود.

فصل چهارم- اصلاح برخی از مواد قانون شوراهای اسلامی به منظور افزایش اختیارات شوراهای اسلامی شهرها در تعیین بهای خدمات شهری

ماده ۱۰- در جهت بسط و توسعه همه‌جانبه حوزه شهری و ارتقا و اثربخشی بیشتر امور، موارد ذیل تصویب و عملیاتی می‌شود:

آثار سوء زیست‌محیطی ناشی از طرح‌های توسعه شهری، صنعتی، خدماتی و تولیدی، انتخاب گزینه‌های مناسب جهت کاهش یا جبران اثرات نامطلوب طرح‌ها و پروژه‌ها، بررسی و شناخت اثرات کمی و کیفی آلودگی هوا ناشی از منابع آلاینده‌ها و تلاش برای کاهش آن تا حد ظرفیت قابل تحمل، تهیه برنامه جهت مقابله با بحران‌های زیست‌محیطی، تهیه اطلاعات به منظور ارائه هشدارهای لازم در ارتباط با آلودگی هوا و آب، ترغیب و تشویق شهروندان در خصوص مؤانست با طبیعت و مراقبت از محیط زیست.

ه- مشارکت شهرداریها در ایجاد بسترهای مناسب برای بسط و توسعه تولید محصولات فرهنگی، هنری، سینمایی، کتب، هنرهای نمایشی، برگزاری مسابقات فرهنگی و هنری، احداث، تعمیر و توسعه کتابخانه‌های عمومی و مراکز فرهنگی، هنری و سینمایی و اداره آنها. گسترش تشکلهای، مؤسسات، مراکز، انجمنها و کانونهای مردمی و غیردولتی در فعالیتهای فرهنگی و هنری، انتخاب و نظارت بر ساخت و نصب مجسمه و یادمان در اماکن عمومی شهری.

ذ- مشارکت شهرداریها در بسط و توسعه هیئت‌های ورزشی، احداث، تعمیر و نگهداری مراکز ورزشی شهری، بسط مشارکت‌های مردمی و خصوصی در حوزه ورزش و تربیت بدنی، ایجاد، توسعه و نگهداری مجموعه‌های ورزشی، تفریحی و فرهنگی جهت کارگران، کارکنان، دانشجویان، دانش‌آموزان و... (بند ۳ مستندات لایحه).

ح- مشارکت شهرداریها به‌ویژه در کلان‌شهرها، در مکان‌یابی و ارزیابی آثار سرریز ایجاد راه‌آهن، راه‌آهن و فرودگاه‌ها در حوزه نفوذ شهری، تعیین مشخصات مجاز وسایل ترابری، تعیین ضابطه‌ها و معیارهای فنی، اقتصادی و ایمنی ترابری در حوزه شهری و نظارت بر حسن اجرای امور و حفظ حریم قانونی راه‌های شهری.

ط- مشارکت شهرداریها در برقراری مبانی حفاظتی، بهداشتی و ایمنی کار در کارگاه‌های شهری، ترغیب و تشویق کارفرمایان به ایجاد تأسیسات و ارائه خدمات رفاهی در کارگاه‌های شهری و ایجاد تسهیلات لازم در جهت تأمین مسکن و انجام سایر اقدامات حمایتی در چارچوب قوانین و مقررات ذی‌ربط.

ظ- مشارکت شهرداریها در زمینه تنظیم و اجرای برنامه توسعه اقتصاد محلی از طریق جلب همکاری نهادهای دولتی ذی‌ربط، تشکلهای صنفی بخش خصوصی و تشکلهای جامعه مدنی. شهرداریها می‌توانند برای این منظور با تصویب شورای اسلامی شهر و تأیید وزارت کشور اقدام به تأسیس سازمان توسعه اقتصادی شهر کنند (بند ۴ مستندات لایحه) یا جایگاه مناسبی را زیر نظر معاونت برنامه‌ریزی شهرداری در تشکیلات شهرداری تحت عنوان مدیریت توسعه اقتصادی شهر پیش‌بینی کنند (بند ۶ مستندات لایحه).

و- مشارکت شهرداریها در حوزه سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، نظارت، توسعه اجتماعی و اقتصادی شهرها به‌ویژه در ایجاد واحدهای فنی، مهندسی، صنعتی و ایجاد پارک‌های علمی و فناوری در حوزه‌های صنعت، تجارت و بازرگانی در حریم شهری.

ی- مشارکت شهرداریها در مطالعه و برنامه‌ریزی، تدوین و اجرای طرح‌های جنگل‌کاری، جنگل‌داری، ایجاد پارک‌های جنگلی و تفرجگاه‌های طبیعی در حریم شهرها در چارچوب سیاست‌های قانونی. انجام اقدامات لازم به منظور حفظ و جلوگیری از تغییر و تبدیل کاربری اراضی کشاورزی و جنگلی، تهیه برنامه استفاده از اراضی کشاورزی و منابع طبیعی در حریم شهری.

ک- مشارکت شهرداریها در مطالعه، برنامه‌ریزی و اجرای طرح‌های آموزشی و توانمندسازی شهروندان، مراقبت از فقرا، سالمندان،

در هر شهر تعیین بهای خدمات شهری، به پیشنهاد شهردار و تصویب شورای اسلامی شهر صورت خواهد گرفت. در تعیین نرخ خدمات شهری، قیمت تمام شده هر واحد خدمات و توان پرداخت شهروندان و معافیت‌ها و تخفیف‌ها باید مدنظر قرار گیرد.

تصویب نرخ خدمات (موضوع بند ۲۶ ماده ۷۱ قانون شوراهای اسلامی) در اختیار شوراهای اسلامی شهر خواهد بود و فرمانداری‌ها رآسا یا به نیابت از وزارت کشور در این زمینه مداخله‌ای نخواهند کرد. تعیین بهای بلیت اتوبوس و قطار شهری توسط شوراهای اسلامی شهر صورت خواهد گرفت. مصوبات شوراها پس از تأیید کمیته تطبیق فرمانداری‌ها قابل اجرا خواهد بود.

وزارت کشور موظف است ظرف شش ماه از تصویب این قانون، آیین‌نامه لازم به منظور فروش بلیت اتوبوس و مترو با تخفیف برای افراد کهنسال، افراد فقیر و دانش‌آموزان را تنظیم و به شهرداری‌ها ابلاغ کند. شوراهای اسلامی شهر مشمول مفاد فصل نهم قانون سیاست‌های اجرایی اصل ۹۰ در زمینه تسهیل رقابت و منع انحصار نخواهند بود.

فصل پنجم - اصلاح برخی از مواد قانون شوراهای اسلامی به منظور افزایش اختیارات شوراهای اسلامی شهرها در تعیین عوارض شهرداری

ماده ۱۱- در تعیین عوارض محلی توسط شوراهای اسلامی شهرها، ملاحظات زیر در نظر گرفته خواهد شد:

نرخ عوارض سالانه خودروها در کلان‌شهرها بیشتر از شهرهای بزرگ و در شهرهای بزرگ بیشتر از شهرهای متوسط و کوچک خواهد بود. سقف هر یک را وزارت کشور تعیین خواهد کرد. اما شوراهای شهر اختیار دارند نرخ مورد نظر خود را در زیر سقف مذکور انتخاب کنند. عوارض صید و شکار به صورت محلی و توسط شوراهای اسلامی تعیین خواهد شد.

با توجه به وصول مالیات بر ارزش افزوده در سطح دولت مرکزی و افزایش تدریجی سهم شهرداری‌ها از آن، وصول عوارض کالاها در سطح محلی از تاریخ تصویب این قانون ممنوع است.

وزارت کشور موظف است ظرف شش ماه از تصویب این قانون، لایحه اصلاح قانون نوسازی را به منظور افزایش درآمد شهرداری‌ها از محل عوارض نوسازی تهیه کند و به مجلس شورای اسلامی ارائه دهد. در این لایحه نحوه قیمت‌گذاری مستغلات شهری، معافیت‌ها، بخشودگی‌ها، ضمانت اجرائی قانون و نحوه برخورد با مستنکفین مشخص خواهد شد. وزارت کشور موظف است ظرف شش ماه از تصویب این قانون، نسبت به تهیه لایحه قانونی در زمینه وضع و وصول عوارض برنامه‌ریزی شهری اقدام کند. در این لایحه نرخ و نحوه تشخیص و وصول عوارض صدور پروانه ساختمانی، عوارض تراکم و تغییر کاربری اراضی در کلان‌شهرها، شهرهای بزرگ و کوچک مشخص خواهد شد. پس از تصویب این لایحه قانونی، عوارض محلی که بر اساس مصوبات شوراهای اسلامی شهرها تحت عنوان عوارض تراکم، تغییر کاربری و پذیره وضع و وصول می‌شود، لغو خواهد شد.

شوراهای اسلامی شهر می‌توانند در مواردی که توسط قانون مالیات بر ارزش افزوده و آیین‌نامه اجرائی مواد ۷۱ و ۷۷ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی شهر و دهستان منع نشده، نسبت به وضع عوارض محلی اقدام کنند.

فصل ششم - مالیات‌های مشترک و اختصاص برخی مالیات‌ها به شهرداری‌ها

ماده ۱۲- در اجرای ماده ۳۸ قانون مالیات بر ارزش افزوده، سهم شهرداری‌ها و دهیاری‌ها از محل وصول مالیات بر ارزش افزوده در هر شهرستان به تناسب جمعیت نقاط شهری و روستایی آن شهرستان تعیین و به حساب آنها واریز خواهد شد^۱. با تصویب این ماده کلیه مقررات و قوانین مغایر با آن لغو می‌شود.

تبصره- سازمان امور مالیاتی، جهت بهبود کارایی، تشخیص و وصول مالیات بر ارزش افزوده، موظف است از اطلاعات موجود در پایگاه اطلاعاتی شهرداری‌ها استفاده و آن را روزآمد کند.

ماده ۱۳- درآمدهای حاصل از مالیات‌های مربوط به مشاغل، سرقتی، نقل و انتقال مالکیت‌ها، مستغلات، نقل و انتقال خودرو در هر حوزه شهری، در اختیار شهرداری آن حوزه قرار خواهد گرفت. قانون مالیات‌های مستقیم مصوب سال ۱۳۶۶ و اصلاحات بعدی آن در مواردی که مغایر این ماده است، اصلاح می‌شود.

ماده ۱۴- عوارض وصولی از واحدهای تولیدی آلاینده در هر شهرستان به نسبت جمعیت بین شهرداری‌ها و دهیاری‌های همان شهرستان توزیع خواهد شد. در صورتی که آلودگی واحدهای بزرگ تولیدی (۵۰ نفر و بیشتر) به بیش از یک شهرستان در یک استان سرایت کند، عوارض آلودگی به نسبت تأثیرگذاری، در کمیته‌ای مرکب از معاون برنامه‌ریزی استان، فرمانداران شهرستان‌های ذی‌ربط، مدیرکل محیط زیست و مدیرکل امور مالیاتی استان بین شهرستان‌های متأثر توزیع می‌شود. در صورتی که شهرستان‌های متأثر از آلودگی در دو یا چند استان واقع شده باشند، اعضای کمیته توزیع‌کننده عوارض آلودگی واحدهای بزرگ (۵۰ نفر و بیشتر) متشکل از نماینده معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی، معاونان برنامه‌ریزی استان‌های ذی‌ربط، نماینده سازمان حفاظت محیط زیست و نماینده اداره کل مالیاتی بر اساس سیاست‌های اعلامی معاونت، اقدام به توزیع عوارض آلودگی خواهند کرد^۲.

ماده ۱۵- درآمد حاصل از جرایم رانندگی، صدور گواهی‌نامه و مالیات شماره‌گذاری خودروها در کلان‌شهرها به حساب شهرداری‌ها واریز خواهد شد.

فصل هفتم - کمک‌های بلاعوض دولت به شهرداری‌ها

ماده ۱۶- پرداخت‌های انتقالی دولت به شهرداری‌ها در بودجه سالانه کشور به صورت قانونمند و شفاف، تعیین و به مرحله اجرا گذاشته می‌شود. این پرداخت‌های بلاعوض به شرح زیر خواهد بود:

اعتباراتی که در قوانین بودجه سنواتی با عناوین کمک به شهرداری‌های شهرهای زیر ۵۰ هزار نفر جمعیت و کمک به تأسیسات زیربنایی این شهرها به تصویب می‌رسد، با پیشنهاد وزارت کشور و تأیید معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی، بین استان‌های کشور توزیع می‌شود. سهم هر استان از محل ردیف‌های یادشده با پیشنهاد استاندار و با نظر شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان بین شهرداری‌های نیازمند توزیع خواهد شد و پس از مبادله موافقت‌نامه با سازمان برنامه و بودجه استان حسب مورد برای کمک به بودجه جاری شهرداری‌های شهرهای زیر ۵۰ هزار نفر جمعیت و احداث تأسیسات زیربنایی در این شهرها هزینه خواهد شد^۳.

۱- قانون برنامه پنجم، ماده ۱۲۳، مفاد قانون برنامه ششم که با این ماده
۲- قانون برنامه پنجم، ماده ۱۲۳
۳- اصلاح ماده ۲۶ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت.

فصل هشتم - قواعد مراجعه شهرداری‌ها به بازارهای مالی و استقراض از بازارهای مالی

ماده ۱۷- به منظور توانمندسازی شهرداری‌ها در تحرک بخشی به فعالیت‌های عمرانی، اقتصادی و اجتماعی شهری، شهرداری‌ها مجازند در چارچوب ضوابط تعیین شده در این قانون و قوانین دیگر نسبت به استقراض از بازارهای مالی اقدام کنند:

شهرداری‌ها و سازمان‌های وابسته و مستقل آنها می‌توانند با تصویب شورای اسلامی شهر از بازارهای مالی داخلی استقراض کنند. استقراض از بازارهای مالی بین‌المللی علاوه بر تصویب شورای اسلامی شهر، مستلزم موافقت دولت است.

دریافت تأیید دولت قبل از انتشار اوراق بدهی در مواردی که دولت بازپرداخت اصل و سود بدهی شهرداری را تضمین می‌کند، ضروری است.

به شهرداری‌ها اجازه داده می‌شود در راستای تأمین منابع ارزی طرح‌های سرمایه‌گذاری خود، پس از تأیید وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی، اقدام به انتشار اوراق مشارکت و انواع صکوک اسلامی کنند. تضمین اصل و سود این اوراق با شرکت‌ها و شهرداری‌های مذکور است (بند ۸ مستندات لایحه).

شهرداری‌ها می‌توانند برای کاهش هزینه‌های استقراض از بازارهای مالی، مشترکاً اقدام به انتشار اوراق مشارکت کنند. برای این منظور لازم است سهم و تعهدات هر یک از آنها در قرارداد جداگانه‌ای تنظیم و به تأیید بانک کارگزار رسیده باشد.

دریافت تسهیلات بانکی برای تأمین مالی کوتاه‌مدت شهرداری‌ها (پوشش تفاوت زمانی دریافت‌ها و پرداخت‌های بودجه شهرداری‌ها در یک سال مالی) مجاز است. این تسهیلات در همان سال مالی بازپرداخت خواهد شد.

دریافت تسهیلات بانکی درازمدت و انتشار اوراق مشارکت، اوراق گواهی سپرده خاص و سایر اوراق بدهی توسط شهرداری‌ها، فقط برای تأمین مالی سرمایه‌گذاری‌های انتفاعی و غیرانتفاعی شهرداری‌ها یا شرکت‌ها و سازمان‌های وابسته به آنها مجاز است.

شرکت‌های شهرداری‌ها از نظر انتشار اوراق مشارکت به طور مستقل عمل خواهند کرد و از این نظر تابع مقررات قانون تجارت و اساسنامه قانونی خود هستند.

شرکت‌های نسل دوم و سوم شهرداری‌ها به هیچ وجه مجاز به انتشار اوراق مشارکت نخواهند بود.

بازپرداخت اصل و بهره وام‌ها در پروژه‌های انتفاعی شهری، صرفاً از محل درآمدهای حاصل از این پروژه‌ها باید تأمین شود. بازپرداخت اصل و بهره وام‌های پروژه‌های غیرانتفاعی از محل بودجه شهرداری تأمین خواهد شد. در پروژه‌های مشترک انتفاعی-غیرانتفاعی حسب مورد ترکیبی از دو روش فوق می‌تواند مورد عمل قرار گیرد.

ماده ۱۸- خریداران اوراق مشارکت و کلیه وام‌دهندگان به شهرداری برای اطمینان از وصول مطالبات خود حق خواهند داشت هیئتی را برای اعمال کنترل و بازرسی مخارج یا سایر عملیات شهرداری تعیین کنند.

ماده ۱۹- به موجب قانون باید سهمی از درآمدهای مشخص شهرداری، به بازپرداخت بدهی‌های آن اختصاص یابد.

ماده ۲۰- شهرداری‌هایی که اقدام به استقراض از سیستم بانکی و

کمک‌های بلاعوض دولت به شهرداری‌های جدید به‌ویژه در حوزه کلان‌شهرها با رعایت ملاحظات مختصات عمومی این شهرها (خوابگاهی، کارگاهی، اقتصادی...) انجام خواهد شد. آیین‌نامه نحوه توزیع کمک‌های بلاعوض دولت به شهرداری‌های شهرهای کوچک توسط وزارت کشور ظرف شش ماه از تصویب این قانون تنظیم و به تصویب هیئت دولت خواهد رسید.

پرداخت انتقالی دولت به شهرداری‌ها برای تأمین هزینه‌های سرمایه‌گذاری مترو و اتوبوسرانی به پیشنهاد وزارت کشور و تأیید معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی بین سیستم‌های یادشده توزیع می‌شود تا بر اساس موافقت‌نامه‌هایی که بین سازمان برنامه و بودجه کشور با وزارت کشور یا شهرداری‌های ذی‌نفع مبادله می‌شود، برای حمایت از سیستم‌های حمل‌ونقل عمومی شهرها به مصرف برسد.^۱

پرداخت انتقالی دولت به شهرداری‌ها برای تأمین بخشی از هزینه‌های جاری مترو و اتوبوسرانی (بارانه بلیت اتوبوس و مترو) در هر استان بر اساس توافق سازمان برنامه و بودجه استان و شهرداری ذی‌نفع به موجب موافقت‌نامه‌ای صورت خواهد گرفت که میان آنها مبادله می‌شود.^۲

پرداخت جبرانی دولت به شهرداری‌ها در مورد تخفیف عوارض تراکم و پروانه ساختمانی در بافت‌های فرسوده شهری در هر استان بر اساس توافق سازمان برنامه و بودجه استان و شهرداری ذی‌نفع، به موجب موافقت‌نامه‌ای که میان آنها مبادله می‌شود صورت خواهد گرفت.^۳

پرداختی دولت به شهرداری‌ها بابت احداث و تعمیر مدارس آموزش و پرورش، کمک استانی به ساخت و تعمیر مدارس توسط شهرداری‌ها بر اساس موافقت‌نامه‌ای خواهد بود که میان شهرداری‌های استان و سازمان برنامه و بودجه استان به امضا می‌رسد.

پرداخت دولت به شهرداری‌ها بابت احداث و اداره درمانگاه‌های مخصوص افراد بی‌بضاعت، مراکز تنظیم خانواده و مراکز ترک اعتیاد، کمک استانی به ساخت و اداره درمانگاه‌ها، مراکز تنظیم خانواده و مراکز ترک اعتیاد بر اساس موافقت‌نامه‌ای خواهد بود که میان شهرداری‌های استان و سازمان برنامه و بودجه استان به امضا می‌رسد.

هزینه‌های پلیس راهنمایی در کلان‌شهرها توسط شهرداری‌ها پرداخت خواهد شد. هزینه‌های پلیس راهنمایی و پلیس راه استان توسط فرماندهی ناجا در استان پرداخت خواهد شد.

کمک بلاعوض دولت برای عمران شهری و روستایی در هر استان توسط شورای برنامه‌ریزی استان میان شهرستان‌ها توزیع خواهد شد و در هر شهرستان توسط شورای شهرستان میان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها توزیع خواهد شد. این کمک‌ها مستقیماً در اختیار شهرداری‌ها و دهیاری‌ها قرار خواهد گرفت تا صرف امور عمرانی کنند، شهرداری‌ها اختیار خواهند داشت نسبت به اولویت‌بندی پروژه‌های عمرانی از این محل اقدام کنند.

کمک استانی به تأمین هزینه‌های مسکن استیجاری خانواده‌های فقیری که سرپرست آنها ۶۵ سال سن و بیشتر دارد، بر اساس موافقت‌نامه‌ای خواهد بود که میان شهرداری‌های استان و سازمان برنامه و بودجه استان به امضا می‌رسد.

وزارت کشور موظف است ظرف شش ماه از تصویب این قانون نسبت به تدوین چارچوب نظارت مالی دولت مرکزی بر نحوه خرج کردن کمک‌های بلاعوض عمومی و مشخص توسط شهرداری‌ها، اقدام کند.

۱- اصلاح ماده ۳۷ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت.

۲- اصلاح ماده ۳۷ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت.

۳- قانون ساماندهی تولید و عرضه مسکن، ماده ۱۶

بازارهای مالی می کنند، قبل و بعد از استقراض ملزم به افشای اطلاعات مالی خود به شرح زیر هستند:

الف- انتشار صورت های مالی شامل ترازنامه، صورت حساب سود و زیان (در مورد شرکت های وابسته به شهرداری)، عملکرد بودجه جاری و سرمایه ای شهرداری در سنوات گذشته.

ب- انتشار مبلغ بدهی های خود به اشخاص حقیقی و حقوقی، بانک ها و مؤسسات مالی و اعتباری و توزیع زمانی بازپرداخت آنها.

ج- ارزش زمین و مستغلات متعلق به شهرداری یا شرکت وابسته به آن که می تواند به عنوان وثیقه بدهی ها به کار رود.

د- شهرداری ها مکلف اند اطلاعات مورد نیاز را حداقل به صورت سالانه و همچنین هنگام وقایع مهمی که می تواند بر تصمیمات سرمایه گذاری تأثیر بگذارد، انتشار دهند. تخلف از افشای اطلاعات و الزامات ثبت آن، عمل مجرمانه تلقی می شود و همه مشارکت کنندگان در عمل مجرمانه مسئول شناخته می شوند. مقامات انتخابی و انتصابی موظف اند بر اجرای مقررات افشای اطلاعات نظارت داشته باشند.

ه- شهرداری ها موظف اند مطالعات ارزیابی فنی- اقتصادی پروژه های سرمایه گذاری را که برای تأمین مالی آنها به بانک ها و بازار سرمایه مراجعه می کنند، در دسترس همگان قرار دهند.

ماده ۲۱- ساختار بدهی باید از نظر زمانی با جریان های درآمدی شهرداری هماهنگ باشد. از این رو:

الف- شهرداری ها مجازند تعهدات مالی خود را بر اساس نیازهای خود ساختار بندی کنند.

ب- دولت از وضع مقرراتی که شهرداری ها را از اعمال مدیریت پیچیده بر دارایی ها و بدهی هایشان باز می دارد، اجتناب خواهد کرد.

ج- استفاده شهرداری ها از ابزارهای مالی مشتقه که می تواند منجر به ایجاد وضعیت های مالی مخاطره آمیز، سودهای دستکاری شده و بدون مانع و رادع شود، ممنوع است.

تبصره- سقف بدهی شهرداری ها باید چنان باشد که تعهدات بازپرداخت اصل و سود بدهی های شهرداری ها، در هیچ سال مالی از ۲۰ درصد مجموع درآمدهای آنها در آن سال مالی تجاوز نکند.

ماده ۲۲- به منظور نظارت، مداخله و جبران خسارت طلبکاران، انجام تدابیر زیر الزامی است:

وزارت کشور مکلف است ظرف یک سال از تصویب این قانون، استانداردهای حسابداری و گزارش دهی مالی را برای شهرداری ها تنظیم و به آنها ابلاغ کند.

حسابرسی بیرونی شهرداری ها توسط مؤسسات حسابرسی مورد تأیید وزارت کشور و انجمن حسابداران الزامی است:

الف- در کلان شهرها ظرف یک سال از تصویب این قانون، شهرداری ها ملزم به انجام حسابرسی بیرونی هستند.

ب- در شهرهای بزرگ شهرداری ها دو سال مهلت دارند نسبت به آغاز اولین حسابرسی بیرونی اقدام کنند.

ج- در شهرهای کمتر از ۱۰۰ هزار نفر، شهرداری ها سه سال مهلت دارند نسبت به آغاز اولین حسابرسی بیرونی اقدام کنند.

وزارت کشور موظف است کمک های فنی و آموزشی به پرسنل شهرداری ها را برای دسترسی به بازار سرمایه ارائه دهد. وزارت کشور می تواند با استفاده از خدمات بخش خصوصی در این زمینه دوره های کوتاه مدت آموزشی برگزار کند.

شورای اسلامی شهر و اشخاص اعتباردهنده می توانند از دادگاه بخواهند یک هیئت بازرسی مالی در شهرداری مستقر کند. این هیئت علاوه بر انجام بازرسی اختیارات زیر را خواهد داشت:

الف- اعمال محدودیت بر شهرداری در زمینه استقراض بیشتر از بازارهای مالی

ب- تخصیص پرداخت های دولت بابت مالیات بر ارزش افزوده، عوارض سوخت و سایر عوارضی که به طور متمرکز جمع آوری و میان شهرداری ها توزیع می شود، به بازپرداخت تعهدات مالی معوق شهرداری ها

ج- پیشنهاد وضع عوارض اضافی به شورای اسلامی شهر، جهت بازپرداخت بدهی های معوق شهرداری

ارائه حداقل خدمات شهرداری ها شامل جمع آوری زباله، نظیف معابر، خدمات مترو و اتوبوسرانی و نگهداری فضای سبز در هر وضعیتی باید تضمین شود و محدودیت های مالی اعمال شده بر شهرداری نباید مانع از ارائه این خدمات به شهروندان شود.

وزارت کشور موظف است ظرف یک سال از تصویب این قانون، لایحه قانونی در مورد ورشکستگی شهرداری ها را تهیه و به مجلس شورای اسلامی ارائه کند. در این قانون باید موارد زیر روشن شود:

الف- حقوق اعتباردهندگان و اولویت آنها

ب- زمان و شرایط بازپرداخت بدهی ها و سایر تعهدات قراردادی شهرداری ها

فصل نهم- ایجاد صندوق توسعه شهرداری ها

ماده ۲۳- وزارت کشور به منظور تسهیل ورود شهرداری ها به بازارهای مالی و نظارت بر عملکرد مالی شهرداری ها در زمینه مصرف کمک های بلاعوض دولت، صندوق توسعه شهرداری ها را به صورت مؤسسه اعتباری غیربانکی با سرمایه دولتی و با وظایف و اختیارات زیر تأسیس خواهد کرد:

ارائه تسهیلات مالی درازمدت به شهرداری ها به منظور تأمین مالی پروژه های سرمایه گذاری انتفاعی و غیرانتفاعی شهرداری ها

ارائه خدمات مشاوره ای به شهرداری ها در زمینه ارزیابی فنی، مالی و اقتصادی پروژه های سرمایه گذاری، تنظیم درخواست های تأمین مالی از مؤسسات داخلی و خارجی در ازای دریافت کارمزد معین

معرفی پروژه های سرمایه گذاری مورد تأیید صندوق به بانک های عامل جهت انتشار اوراق مشارکت، اوراق گواهی سپرده خاص و ارائه تسهیلات بانکی با تضمین صندوق در ازای دریافت کارمزد معین

در صورت عدم بازپرداخت به موقع اقساط آن دسته از تسهیلات مالی شهرداری ها که توسط صندوق تضمین شده است، صندوق حق خواهد داشت از وزارت کشور بخواهد سهم شهرداری متخلف را از مالیات بر ارزش افزوده و عوارضی که به طور متمرکز وصول می شود، به منظور جبران خسارات طلبکاران به حساب صندوق واریز کند.

- انتشار اوراق مشارکت به منظور تجهیز منابع مالی برای اعطای تسهیلات به شهرداری ها

- استقراض از بانک جهانی برای تأمین مالی پروژه های سرمایه گذاری شهرداری ها

- توزیع پرداخت های بلاعوض دولت مرکزی میان شهرداری ها بر اساس ضوابط تعیین شده توسط وزارت کشور و نظارت مالی بر نحوه خرج آن توسط شهرداری ها و ارائه گزارشات مالی مربوط به وزارت کشور در ازای دریافت کارمزد معین

صندوق حق خواهد داشت کمک های بلاعوض دولت به شهرداری های متخلف را به نفع طلبکاران مصادره کند و مستقیماً به طلبکاران بپردازد.

- کمک به شهرداری ها در زمینه تعیین رتبه اعتباری آنها از طریق

شهرداری‌ها با تصویب شورای شهر مکلف‌اند با مشارکت نهادهای مدنی، علمی، تخصصی و... در چارچوب موازین بلندمدت توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و زیست‌محیطی کشور، نسبت به برنامه‌ریزی و آینده‌نگری حوزه شهری به‌صورت مستمر و پایدار اقدام کنند. برنامه‌های سالانه شهری باید در چارچوب رهیافت‌های مصوب این برنامه‌ریزی‌ها صورت گیرد.

فصل یازدهم - سایر موارد

ماده ۳۱- جهت‌گیری‌های این قانون در سطح‌بندی وظایف اجزای نهاد حاکمیت باید من‌بعد در کلیه طرح‌ها و لوایح قانونی به‌ویژه در برنامه‌های توسعه پنج‌ساله، قانون بودجه سنواتی و همچنین مصوبات دولت و شوراهای آن، نظام تخصیص منابع، موافقت‌نامه‌های طرح‌ها به‌صورت شفاف، قانونمند و در چارچوب قوانین و مقررات کشور مد نظر همیشگی قرار گیرد.

تبصره- ساختار بودجه عمومی دولت، بر اساس موازین این قانون مورد سطح‌بندی قرار می‌گیرد. بودجه عمومی کشور هر ساله به‌صورت شفاف و قانونمند در سه سطح مرکزی، استانی و محلی تدوین و به صورت لایحه به مجلس شورای اسلامی تقدیم خواهد شد.

ماده ۳۲- مسئولین آن دسته از دستگاه‌ها که در اجرای این قانون وظایف آنها به شهرداری‌ها واگذار می‌شود، با هماهنگی دستگاه مربوطه توسط شهرداری ذی‌ربط تعیین خواهد شد. کارکنان و بودجه این گونه دستگاه‌ها نیز در هر شهر به شهرداری آن شهر منتقل خواهد شد.

ماده ۳۳- دولت مکلف است حداکثر ظرف یک سال پس از تصویب و ابلاغ این قانون نسبت به سطح‌بندی امور حاکمیتی و تصدی‌های اجتناب‌ناپذیر خود اقدام کرده و آیین‌نامه‌های مربوطه را با همکاری کلیه دستگاه‌های ذی‌ربط و با حضور نماینده شورای عالی استان‌ها و دبیرخانه کلان‌شهرها تدوین، تصویب و امور آن را عملیاتی کند.

۱- ۲- مستندات لایحه

۱- بررسی و شناخت کمبودها، نیازها و نارسایی‌های اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، بهداشتی، اقتصادی و رفاهی حوزه انتخابیه و تهیه طرح‌ها و پیشنهادهای اصلاحی و راه‌حل‌های کاربردی در این زمینه‌ها جهت برنامه‌ریزی و ارائه آن به مقامات مسئول ذی‌ربط (بند ۲ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران).

۲- همکاری با مسئولین اجرائی و نهادها و سازمان‌های مملکتی در زمینه‌های مختلف اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، اقتصادی و عمرانی، بنا بر درخواست آنان (بند ۴ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران).

۳- تشویق و ترغیب مردم در خصوص گسترش مراکز تفریحی، ورزشی و فرهنگی با هماهنگی دستگاه‌های ذی‌ربط (بند ۶ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران).

۴- تصویب اساسنامه مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری با تأیید و موافقت وزارت کشور (بند ۱۵ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران).

۵- نظارت بر امور بهداشت حوزه شهر (بند ۱۸ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران).

۶- واحدهای شهرستانی کلیه سازمان‌ها و مؤسسات دولتی و

معرفی مؤسسات واجد شرایط داخلی و خارجی و ارائه کمک‌های حقوقی و مالی به شهرداری‌ها در این زمینه

- کمک به شهرداری‌ها در زمینه انجام حسابرسی بیرونی از طریق معرفی مؤسسات حسابرسی واجد شرایط و مورد تأیید وزارت کشور

- برگزاری دوره‌های آموزشی در زمینه ارزیابی پروژه‌های سرمایه‌گذاری و روش‌های تأمین مالی شهرداری‌ها

- تبصره: اساسنامه قانونی صندوق توسعه شهرداری‌ها ظرف شش ماه از تصویب این قانون توسط وزارت کشور تهیه و پس از تصویب در هیئت دولت، جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم خواهد شد.

فصل دهم - بهبود شفافیت و پاسخگویی شهرداری‌ها و استان‌ها در چارچوب عدم تمرکز مالی و اداری

ماده ۲۴- شورای اسلامی هر استان در هر شهرستان، یک نفر بازرس را برای رسیدگی به شکایات مردم از ادارات دولتی منصوب خواهد کرد. این بازرسان باید از میان افراد برجسته و بدون سابقه کیفری که در خدمت مقامات دولتی نیستند، انتخاب شوند. این بازرسان گزارشات خود را به شورای اسلامی استان ارسال خواهند کرد و شورای استان حداکثر ظرف سه ماه، به شکایات مردم از ادارات دولتی رسیدگی خواهد کرد و متخلفان را به مراجع قانونی معرفی خواهد کرد.

ماده ۲۵- شورای اسلامی هر شهر یک یا چند نفر بازرس را بسته به اندازه شهر منصوب خواهد کرد. این بازرس یا بازرسان به شکایات مربوط به فساد و سوء مدیریت کارکنان شهرداری رسیدگی خواهند کرد و گزارشات خود را به شورای اسلامی شهر ارسال خواهند کرد. شورای اسلامی شهر موظف است در هر مورد حداکثر ظرف یک ماه موضوع را بررسی و تصمیمات مقتضی را در مورد اصلاح امور و بازخواست از مدیران ذی‌ربط اتخاذ و نتیجه را به وزارت کشور اطلاع دهد.

ماده ۲۶- وزارت کشور موظف است ظرف یک سال از تصویب این قانون با همکاری دبیرخانه کلان‌شهرها نسبت به تدوین و ابلاغ استانداردهای خدمات شهری اقدام کند.

ماده ۲۷- وزارت کشور موظف است ظرف یک سال از تصویب این قانون، شاخص‌های عملکرد شهرداری‌ها را در موارد زیر تنظیم کند و همه‌ساله گزارش عملکرد شهرداری‌ها را بر پایه محاسبه این شاخص‌ها برای اطلاع عموم منتشر کند:

الف- شاخص‌های مالی

ب- شاخص‌های سطح پوشش خدمات

ج- شاخص‌های بهره‌وری.

تبصره- شوراهای اسلامی شهر می‌توانند به استناد گزارش منتشرشده در این زمینه شهرداران را موظف به پاسخگویی کنند و خواستار تنظیم برنامه اصلاحی برای بهبود شاخص‌های عملکرد شهرداری باشند.

ماده ۲۸- منابع و مصارف و بودجه سالانه شهرداری‌ها در چارچوب قانون و مقررات کشور، توسط شهرداری‌ها تدوین و تنظیم و پس از تصویب شورای اسلامی شهر به مرحله اجرا گذاشته می‌شود. گزارش‌های مالی و بودجه‌ای شهرداری‌ها، باید بر اساس موازین قانونی و بر خوردار از استانداردهای لازم باشد.

ماده ۲۹- جهت‌گیری‌های کلان مدیریت شهری همچون مأموریت‌ها، تشکیلات، نیروی انسانی، چگونگی سازمان و اداره آن توسط شهرداران تدوین و تنظیم و با تصویب شورای اسلامی شهر و تأیید شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، عملیاتی خواهد شد.

ماده ۳۰- جهت بهزیست و توسعه همه‌جانبه امور شهری،



مؤسسات عمومی غیردولتی که در زمینه ارائه خدمات شهری وظایفی را بر عهده دارند، موظفاند برنامه سالانه خود در خصوص خدمات شهری را که در چارچوب اعتبارات و بودجه سالانه خود تنظیم شده به شورا ارائه کنند (بند ۳۲ الحاقی ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران).

۷- بررسی و تأیید طرح‌های هادی و جامع شهرسازی و تفصیلی و حریم و محدوده قانونی شهرها پس از ارائه آن توسط شهرداری و ارسال به مراجع ذی‌ربط قانونی جهت تصویب نهایی (بند ۳۴ الحاقی ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران).

۸- به شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها اجازه داده می‌شود در راستای تأمین منابع ارزی طرح‌های سرمایه‌گذاری خود، پس از تأیید وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی، اقدام به انتشار اوراق مشارکت و انواع صکوک اسلامی کنند. تضمین اصل و سود این اوراق با شرکت‌ها و شهرداری‌های مذکور است (بند ب ماده ۸۳ قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران).

۲- قواعد مراجعه شهرداری‌ها به بازارهای مالی

در بخش دوم گزارش مرحله سوم پیش‌نویس لایحه تنظیم مناسبات مالی دولت و شهرداری‌ها مطرح شد. فصول هشتم و نهم لایحه مزبور به موضوعات مطرح شده در این فصل مربوط می‌شود:

فصل هشتم- قواعد مراجعه شهرداری‌ها به بازارهای مالی
فصل نهم- ایجاد صندوق توسعه شهرداری‌ها

به دلیل مهجوربودن این مباحث در ادبیات مالییه محلی ایران، در این بخش، راهبردها و سیاست‌های پیشنهادی برای بهبود دسترسی شهرداری‌ها به بازارهای مالی به منظور دریافت تسهیلات بانکی و انتشار اوراق بدهی، ارائه خواهد شد. بازارهای مالی در ایران به طور عمده مبتنی بر نظام بانکی است و بازار اوراق بدهی و واسطه‌های مالی مختلف در ایران هنوز توسعه نیافته است. نظام مالی ایران به دلیل تعیین نرخ سود سپرده‌ها و نرخ سود تسهیلات به صورت اداری و تنظیم سقف اعتبارات بخش‌های مختلف اقتصادی و نیز وجود مقررات فراوان، یک نظام مالی سرکوب شده است.

این وضعیت در ایران در زمانی حاکم است که از دهه ۱۹۸۰ به این سو بازارهای مالی به سمت مقررات‌زدایی، شفاف‌سازی، ابداعات مالی و جهانی شدن رفته‌اند. بحران مالی و اقتصادی که در سال‌های ۲۰۰۷ و ۲۰۰۸ ابتدا در آمریکا آغاز شد و سپس دامن همه کشورهای پیشرفته را گرفت، این درس را به اقتصاددانان نئوکلاسیک آموخت که بازارهای مالی را نمی‌توان به دلیل شکست‌های بازار به حال خود رها کرد و مقررات‌گذاری و نظارت دقیق بر عملکرد آنها یک ضرورت اجتناب‌ناپذیر است.

نکاتی که به صورت راهبردها، سیاست‌ها و چارچوب‌های قانونی برای تسهیل دسترسی شهرداری‌ها به بازارهای مالی مطرح می‌شود، اساساً با این نگرش توأم است که در آینده خواه ناخواه بازارهای مالی ایران هرچند با وقفه زمانی، در مسیر طی شده توسط بازارهای مالی جهان گام خواهند نهاد و قواعد و قوانین بازار، جای بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های اداری را خواهد گرفت. واسطه‌های مالی خصوصی نقش پررنگ‌تری در این بازارها بر عهده خواهند گرفت و در آن صورت محاسبه ریسک اعتباری و ارزش اعتباری شهرداری‌ها اهمیت خواهد یافت. در عین حال با وجود روند عمومی آزادسازی و خصوصی‌سازی بخش بانکی و مالی، در آینده نقش دولت در تنظیم بازارهای مالی و کنترل بدهی‌های شهرداری‌ها همچنان

حائز اهمیت خواهد بود. اما این نقش به طور اساسی با آنچه امروز شاهد آن هستیم، متفاوت خواهد بود.

- در این قسمت مسائل زیر را توضیح خواهیم داد:
- اصول اساسی و الزامات استقراض شهرداری‌ها
- معنای ریسک اعتباری و ارزش اعتباری
- بازار بدهی شهرداری و ساختار بدهی
- تضمین‌ها و وثایق لازم برای وام شهرداری‌ها
- چارچوب‌های قانونی و تنظیم‌گری لازم برای ساماندهی استقراض شهرداری‌ها.

۲- ۱- اصول اساسی و الزامات استقراض شهرداری‌ها

شهرداری‌ها مانند هر مؤسسه عمومی یا خصوصی به دو نوع تسهیلات مالی نیاز دارند:

اول - تسهیلات اعتباری کوتاه‌مدت برای پوشش تفاوت زمانی جریانات مالی ورودی و خروجی آنها در یک سال مالی.

دوم - شهرداری‌ها موظف به ایجاد زیرساخت‌ها و ارائه خدمات شهری به شهروندان هستند. این امر گاه مستلزم سرمایه‌گذاری هنگفتی است. بخشی از هزینه‌های سرمایه‌گذاری به دلیل حجم عظیم آنها ناگزیر باید از طریق استقراض تأمین مالی شود. مزیت استقراض درازمدت برای سرمایه‌گذاری این است که از این طریق می‌توان بار مالی پروژه‌های سرمایه‌گذاری را میان نسل‌های مختلف توزیع کرد.

اما در این زمینه چند مشکل عمده وجود دارد:

هرچند شهرداری‌ها قانوناً از انتشار اوراق بدهی منع نشده‌اند، اما بستر قانونی لازم برای انتشار اوراق قرضه و استقراض شهرداری‌ها از سیستم بانکی، در ایران فراهم نیست. شهرداری‌ها غالباً فاقد ساختار مالی سالم برای جلب اعتماد شهروندان و نظام بانکی برای خرید اوراق قرضه آنها یا اعطای وام بانکی هستند.

اگر در صورت استفاده از این ابزارهای مالی تردیدی نباشد، این سؤال قابل طرح خواهد بود که چگونه می‌توان منابع مالی بخش خصوصی را از طریق بازار سرمایه به سمت شهرداری‌ها هدایت کرد. شهرداری‌ها برای دستیابی به این هدف باید از نظر وام‌دهندگان ارزش اعتباری^۱ لازم را داشته باشند. این امر به آن معنی است که:

- درآمد کافی برای پشتیبانی از استقراض خود داشته باشند
- ظرفیت مدیریت و ظرفیت مالی و تجربه لازم را برای اتخاذ تصمیمات مناسب در زمینه استقراض به دست آورند
- کمک‌های مالی و فنی لازم از سوی وزارت کشور در اختیار شهرداری‌های نیازمند قرار گیرد.

این دیدگاه متضمن اصول تخصیص منابع براساس سازوکار بازار است. به این معنی که شهرداری‌ها بر پایه قابلیت قبول پروژه‌ها و از منظر مالی اقدام به جذب سرمایه‌گذاری می‌کنند، نه از منظر مطلوبیت اجتماعی پروژه‌ها. این دیدگاه همچنین بر آن دلالت دارد که پروژه‌ها و متقاضیان منابع مالی باید از چنان جذابیتی برخوردار باشند که بتوانند با شقوق موجود دیگر برای سرمایه‌گذاران خصوصی رقابت کنند.

جذب سرمایه خصوصی به شهرداری از طریق سیستم بانکی و بورس اوراق بهادار و افزایش میزان وام‌دهی بخش خصوصی برای تأمین مالی زیرساخت‌های شهری، به دلایل مختلف مطلوب است:

اول آنکه دولت‌های ملی و محلی منابع مالی محدودی در اختیار دارند. استقراض به شهرداری‌ها این امکان را می‌دهد که حجم

استراتژیک برای سرمایه‌گذاری را داشته باشند. شهرداری‌ها باید قادر به تحلیل و ارزیابی پروژه‌های سرمایه‌گذار خود باشند. اگر این اسباب و لوازم فراهم نباشد، شهرداری‌ها آمادگی لازم را برای درگیر کردن جامعه سرمایه‌گذاران در پروژه‌های خود نخواهند داشت. کمک‌های فنی و آموزش پرسنل در این زمینه‌ها ضرورت تام دارد.

۲-۲- اندازه‌گیری ریسک اعتباری شهرداری و بهبود ارزش اعتباری آن^۱

در مرکز هر سیستم تأمین مالی توانایی ارزیابی ریسک توسط وام‌گیرنده و وام‌دهنده قرار دارد. به دلیل دشواری‌های تعیین ریسک اعتباری شهرداری‌ها، بازار وام برای شهرداری‌ها در اغلب کشورهای در حال توسعه چندان پیشرفته نیست. تلقی بازارهای مالی این است که با استفاده از اطلاعات مندرج در بودجه و گزارشات مالی شهرداری‌ها نمی‌توان به درستی ریسک اعتباری آنها را برآورد کرد.

در برخی از کشورهای در حال توسعه، توانسته‌اند بخش خصوصی را مستقیماً در اعطای وام به شهرداری‌ها درگیر کنند. در کشورهای دیگر واسطه‌های مالی تخصصی و ویژه‌ای ایجاد شده که کار آنها تجهیز منابع مالی از بخش خصوصی و اعطای وام به مقامات محلی است. در زمینه سنجش ریسک اعتباری شهرداری‌ها باید به پرسش‌های زیر پاسخ‌های قانع‌کننده و روشن داده شود:

الف- چه کسی باید ارزش اعتباری را بسنجد: تمام شرکت‌کنندگان در بازار اعتباری شهرداری نیاز به ارزیابی ریسک اعتباری دارند. وام‌دهنده یا سرمایه‌گذار چون پول خود را به این کار اختصاص می‌دهد، بیش از دیگران نگران ریسک اعتباری است و تمایل دارد ارزش اعتباری شهرداری را برآورد کند. اما در یک بازار توسعه‌یافته مالی وام‌گیرنده نیز علاقه‌مند است ریسکی را که با اخذ وام متقبل می‌شود محاسبه کند و اثر احتمالی آن را بر نرخ بهره‌ای که در حال حاضر و در آینده باید پرداخت کند، بسنجد.

ب- ارزش اعتباری شهرداری چیست؟: یک شهرداری زمانی دارای ارزش اعتباری خواهد بود که استقراض او معیارهای ریسک وام‌دهنده را برآورده کند. شهرداری یک شهر ممکن است به طور هم‌زمان دو درخواست وام را به مؤسسات اعتباری ارائه کند. اما یکی از آنها دارای ارزش اعتباری باشد و دیگری فاقد ارزش اعتباری. این مسئله به حمایت‌های اعتباری مشخصی که در قرارداد وام پیش‌بینی شده، بستگی خواهد داشت.

هیچ سطح معینی از ریسک اعتباری وجود ندارد که بتوان ارزش اعتباری شهرداری را بر اساس آن سنجید. هر مؤسسه وام‌دهنده‌ای و هر دولت ملی خود باید تصمیم بگیرد که چه مقدار ریسک را در اعطای وام به شهرداری می‌پذیرد. در وضعیتی که بازارهای مالی براساس قواعد بازار کار می‌کنند، ریسک اعتباری بالاتر با نرخ‌های بهره بالاتر جبران می‌شود. برخی از مؤسسات اعتباری ممکن است در ازای دریافت نرخ بهره بالاتر ریسک اعتباری بیشتری را بپذیرند. نکته حائز اهمیت در اینجاست که دولت مرکزی در نقش تنظیم‌گر، خود باید قواعد مشخصی را برای ارزش اعتباری شهرداری‌ها وضع کند.

وام‌های شهرداری و اوراق قرضه شهرداری دو روش متداول برای تأمین اعتبار آنهاست. هرچند این ابزارها و بازارهایی که این دورا پشتیبانی می‌کنند، تفاوت‌های مهمی دارند، اما ارزیابی ریسک اعتباری در هر دو مورد یکسان است.

در این گزارش صرفاً روی ریسک اعتباری مطالعه می‌شود. اما

سرمایه‌گذاری‌های خود را در مقایسه با تأمین مالی پیش خود بیشتر کنند.

دوم آنکه استقراض از بخش خصوصی با اصل عدم تمرکز در تصمیم‌گیری سازگاری کامل دارد. جوامع محلی به این ترتیب می‌توانند اولویت‌های خود را آسآس تعیین کنند و برای تأمین مالی سرمایه‌گذاری‌های مورد نیاز به بازار سرمایه مراجعه کنند.

سوم آنکه اقتصاد بازار موجب تخصیص منابع مالی به آن دسته از شهرداری‌ها و پروژه‌ها خواهد شد که ارزش اعتباری بیشتری دارند. این امر موجب تشویق روش‌های مدیریت و تأمین مالی سالم‌تر در سطح محلی می‌شود و ضرورت سرپرستی آنها را توسط دولت ملی یا استانی کاهش می‌دهد.

هدف این گزارش ارائه چارچوب‌های نهادی و قانونی و سیاست‌های مناسب برای استقراض شهرداری‌ها از بخش خصوصی با مراجعه به بازار سرمایه است. برای رسیدن به این مقصود پیش‌شرط‌هایی لازم است:

نیاز به روشن‌شدن وضعیت بدهی‌های گذشته: ابتدا باید فهرست کاملی از بدهی‌های شهرداری به مردم، نظام بانکی، دولت و سایر نهاد‌های مالی و غیرمالی تهیه شود. فعالان بازار مالی برای اتخاذ تصمیم به تأمین مالی پروژه‌های شهرداری به این اطلاعات نیاز مبرم دارند.

نیاز به حل مشکلات وام‌دهندگان: متأسفانه هنوز قواعد روشنی برای عدم پرداخت دیون شهرداری به شهروندان و مؤسسات مالی وضع نشده است. ایجاد قواعد مشخص در مورد پیامدهای عدول از پرداخت بدهی‌ها، هم برای وام‌دهندگان و هم برای وام‌گیرندگان مفید خواهد بود. در عین حال باید دست طرفین در زمان مذاکره برای اعطای وام و دریافت وام، به منظور پیش‌بینی حمایت‌های لازم در قرارداد باز باشد.

نیاز به بهبود نظام‌های اطلاعاتی: با اعلام بدهی‌های شهرداری‌ها، تأخیر آنها در بازپرداخت دیون خود، ارائه اطلاعات لازم در مورد نرخ بهره اوراق قرضه‌ای که قبلاً انتشار یافته همراه با بهبود نظام حسابداری، شرکت‌کنندگان در بازار این توانایی را پیدا خواهند کرد که میان اعتبارات خوب و بد تمیز قائل شوند. اگر نظام‌های اطلاعاتی بهبود نیابد، شهرداری‌هایی که عملکرد خوب دارند، از این ابهامات بیشتر زبان خواهند دید. گزارش امکان‌سنجی فنی، مالی و اقتصادی پروژه‌های سرمایه‌گذاری باید در اختیار عموم قرار گیرد. تازمانی که نظام اطلاعاتی موجود به شرحی که مطرح شد بهبود نیافته، این حداقل کاری است که می‌توان در جهت شفاف‌سازی انجام داد.

درآمدهای کافی و قابل‌پیش‌بینی برای شهرداری‌ها: بدون داشتن درآمد پایدار، قابل‌پیش‌بینی و کافی، تنظیم چارچوبی برای استقراض شهرداری بی‌فایده خواهد بود. در واقع استقراض شهرداری در این وضعیت عاقلانه نخواهد بود. شهرداری‌هایی که به طور عمده روی منابع درآمدی خود متکی هستند یا ظرفیت و توانایی لازم برای این کار را دارند، سرنوشت خود را در اختیار دارند. هر شهرداری که نتواند منابع درآمدی کافی جمع‌آوری کند، به کمک‌های مالی دولت نیاز خواهد داشت. اگر این شهرداری‌ها قرار باشد در بازار مالی اقدام به استقراض کنند، باید از میزان این کمک‌ها مطلع باشند و قادر به پیش‌بینی تداوم آن در سال‌های آتی باشند.

ظرفیت دریافت‌کننده قرضه: شهرداری‌ها باید توانایی بودجه‌بندی، توانایی درک تأثیرات بازپرداخت اصل و فرع بدهی‌های خود، اجرای پروژه‌های سرمایه‌گذاری پیش‌بینی‌شده در بودجه خود و برنامه‌ریزی

1 Peterson, George E. (March 1998), Measuring local government Credit Risk and Improving Creditworthiness, Prepared for World Bank.

باید توجه داشت که بازار اعتبارات شهرداری‌ها می‌تواند در بر دارنده ریسک‌های دیگری نیز باشد. ریسک نرخ بهره، ریسک نرخ ارز (زمانی که اعتبارات ارزی دریافت شود)، ریسک نقدینگی (زمانی که وام‌دهنده نتواند قبل از سررسید وام اسناد آن را در بازار ثانویه به فروش رساند). اما به هر حال باید توجه داشت که انواع ریسک‌ها به یکدیگر ارتباط دارند. ریسک اعتباری، مخاطره عدم بازپرداخت اقساط وام در زمان تعیین شده است. ریسک اعتباری همچنین شامل اندازه نسبی و دوره احتمالی عدم بازپرداخت وام است.

ج- نحوه اندازه‌گیری ریسک اعتباری چیست: ریسک اعتباری معمولاً بر اساس مقیاس نسبی اندازه‌گیری می‌شود. اما مؤسسات مستقلی که ریسک اعتباری را طبقه‌بندی می‌کنند، طبقه‌بندی خاصی را در این زمینه به کار می‌گیرند. برای مثال مؤسسه Standard & poor شهرداری‌ها را از نظر ریسک اعتباری به سه گروه طبقه‌بندی می‌کند: AAA- قابلیت بازپرداخت اصل و بهره بدهی توسط شهرداری بسیار بالاست.

BBB- شرایط نامساعد اقتصادی یا تغییر وضعیت به احتمال زیاد موجب تضعیف توانایی بازپرداخت اصل و بهره بدهی خواهد شد.
 B- در حال حاضر شهرداری توانایی بازپرداخت اصل و بهره اقساط وام را دارد. اما احتمالاً به دلیل شرایط نامساعد کسب و کار، تغییر نامساعد در اوضاع مالی یا شرایط اقتصادی توانایی یا تمایل به پرداخت شهرداری کم خواهد شد.

یکی از معیارهای سنجش ریسک اعتباری شهرداری‌ها معیار بانک تسویه بین‌المللی^۱ است. در مقررات بازل ۱، نسبت کفایت سرمایه برای بانک‌ها ۸ تعیین شده بود. اما نسبت مزبور در مقررات بازل ۲ و ۳ به تدریج افزایش یافت. این نسبت اشاره دارد به نسبت سرمایه بانک به مانده وام‌های اعطاشده آن پس از کسر وام‌های معوق. در محاسبه نسبت‌های کفایت سرمایه، مانده وام‌ها بر حسب ریسک هر بخش اقتصادی موزون می‌شود.

وام‌های اعطایی به دولت مرکزی (هر کشور) وزن صفر می‌گیرند. یعنی فرض می‌شود که این نوع وام‌ها بدون ریسک‌اند. وام‌های اعطایی به صاحبان کسب و کار ضریب ۱۰/۱ می‌گیرند. اما موافقت‌نامه بازل با توجه به اینکه رابطه دولت مرکزی و مؤسسات تحت پوشش آن مانند شهرداری‌ها از کشوری به کشور دیگر تفاوت می‌کند، تعیین ضریب وزنی آنها را بر عهده بانک مرکزی هر کشور قرار داده است. به این ترتیب این وزن باید بین صفر و یک باشد. در واقع ترکیب وام‌های بانک‌های کشور به بخش‌های مختلف از جمله شهرداری‌ها بر نسبت کفایت سرمایه آنها تأثیر می‌گذارد و به همین دلیل وام‌دادن به بخش‌های مختلف هزینه‌های متفاوتی برای بانک‌ها خواهد داشت.

نسبت BIS برای وام شهرداری‌ها در هلند صفر و در جمهوری چک ۰/۲ است. اما بانک مرکزی آفریقای جنوبی این نسبت را یک در نظر گرفته است (همان جا ص ۷).

امروزه رتبه‌بندی اعتبارات همراه با بازارهای اوراق قرضه شهرداری‌ها در ایالات متحده، اروپا، آمریکای لاتین و بخشی از آسیا و آفریقا به سرعت در حال رشد است. با توجه به اینکه بخش مهمی از تجربه رتبه‌بندی ریسک اعتباری در ایالات متحده به دست آمده است، روش مرسوم در آن کشور غالباً در کشورهای دیگر نیز به کار می‌رود. در ایالات متحده شهرداری‌ها و دولت‌های محلی بیش از هر جای دیگر دنیا از نظر درآمدی به مالیات‌های محلی و بهای خدمات محلی وابسته‌اند. این مالیات‌ها در سطح محلی وضع و وصول می‌شود. این امر موجب

می‌شود که سمت درآمدی بودجه شهرداری‌ها در آن کشور نسبت به شرایط اقتصادی منطقه و محل و تصمیمات محلی در مورد نرخ مالیات محلی بسیار حساس باشد.

اما در ایران مانند بسیاری از کشورهای در حال توسعه دیگر، تصویر متفاوتی وجود دارد. در نتیجه بیشترین ریسک‌های اعتباری را باید در جاهای دیگر جست‌وجو کرد. به خصوص این مسئله مطرح است که اغلب ریسک‌ها سیستماتیک است. یعنی ریسک‌هایی است که از سیاست دولت مرکزی در قبال دولت محلی ناشی می‌شود یا به قواعد حاکم بر استقرار توسط شهرداری‌ها مربوط است.

وابستگی شهرداری به پرداخت‌های مالی دولت: اغلب شهرداری‌ها در کشورهای در حال توسعه به پرداخت‌های دولت وابسته‌اند. این پرداخت‌ها گاه شکل پرداخت بلاعوض سرمایه‌ای، پرداخت انتقالی برای تأمین هزینه‌های جاری شهرداری، مشارکت در درآمد بر اساس فرمول خاص و برخی اوقات به صورت پیش‌بینی ترتیباتی برای پرداخت کسری بودجه شهرداری‌هاست. این پرداخت‌ها در جمهوری چک (به استثنای شهر پراگ) تا ۹۰ درصد درآمد شهرداری را شامل می‌شود و در بسیاری از کشورها از جمله برزیل، آرژانتین، کلمبیا، هند، اندونزی و رومانی بیش از ۵۰ درصد است.

در ایران با تصویب قانون مالیات ارزش افزوده در سال ۱۳۸۷، سهم شهرداری‌ها از این مالیات و همچنین نحوه وصول و توزیع برخی از عوارض مهم شهرداری‌ها مشخص شده است. با توجه به سهم فزاینده این درآمدها در بودجه شهرداری‌ها، این امر سبب تسهیل محاسبه توانایی پرداخت اصل و بهره بدهی توسط شهرداری‌ها می‌شود. با وجود آنکه دولت ایران قانوناً تعهداتی را برای کمک بلاعوض سرمایه‌ای و جاری به شهرداری‌ها بر عهده گرفته است، اما به دلیل نوسانات این نوع کمک‌ها از سالی به سال دیگر، نمی‌توان با اطمینان گفت که این نوع کمک‌ها تا چه حد سبب تسهیل محاسبه توانایی پرداخت اصل و بهره بدهی توسط شهرداری‌ها می‌شود.

مسائل قانونی مربوط به عدم بازپرداخت بدهی توسط شهرداری

بخشی از ریسک اعتباری وام‌دهندگان به شهرداری‌ها عبارت است از احتمال دریافت مبلغ وام در صورت نکول بدهی توسط شهرداری. برخلاف وام‌گیرندگان خصوصی، شهرداری‌ها نمی‌توانند تعطیل شوند و کار خود را به دلیل مشکلات مالی یا ورشکستگی متوقف کنند. از این رو غالباً راهی برای برون‌رفت از این نوع مشکلات اندیشیده می‌شود. مثلاً زمان‌بندی مجدد پرداخت‌ها بر اساس مذاکره و تفاهم.

هرگاه یک فرایند روشن حقوقی و قانونی در زمینه تدابیری که در زمان عدم توانایی پرداخت اصل و فرع اقساط بدهی توسط شهرداری اتخاذ خواهد شد، وجود داشته باشد، مؤسسات یا اشخاص وام‌دهنده احساس امنیت خواهند کرد. یکی از مسائل مهم شامل تعیین اولویت‌بندی در پرداخت‌ها در زمان وقوع مشکلات مالی است. باید مشخص شود که از میان طلبکاران، کارکنان شهرداری، عرضه‌کنندگان کالاها و دیگر کسانی که اعتباراتی در اختیار شهرداری گذاشته‌اند چه کسانی اولویت دارند.

مسئله دیگر به نقش دولت مربوط می‌شود. غالباً چنین تصور می‌شود که بازپرداخت دیون شهرداری به‌طور ضمنی توسط دولت تضمین شده است. از منظر دولت شفافیت کامل در زمینه برخورد دولت با مسئله عدم پرداخت قرضه‌های شهرداری مناسب نیست. چرا که در این صورت انعطاف‌پذیری آن در واکنش به موقعیت‌های خاص از دست می‌رود.

یکم- قرضه‌های مسئله‌دار:

الف- سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها باید سقف مشخصی را برای حداکثر وام‌های مسئله‌دار تعیین کند.

ب- بر عملکرد واقعی پروژه‌های عمرانی نظارت کند.

دوم- ارزیابی اعتبارات:

الف- لازم است به هر یک از قرضه‌های شهرداری یک نرخ مخاطره اعتباری نسبت داده شود.

ب- برای انجام ارزیابی ریسک اعتباری، توصیه می‌شود به یک مؤسسه تخصصی مستقل مراجعه شود یا در سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های وزارت کشور، برای این کار قسمت ویژه‌ای به وجود آید.

ج- لازم است وام‌های مسئله‌دار موجود با پیش‌بینی‌های قبلی در مورد آنها مقایسه شود و در صورت نیاز روش ارزیابی مخاطره ریسک اعتباری مورد تجدید نظر قرار گیرد.

سوم- سیاست وام‌دهی:

الف- به شهرداری‌هایی که وام مسئله‌دار دارند، وام جدیدی پرداخت نشود.

ب- هیچ کمک بلاعوض دولتی به شهرداری‌هایی که وام مسئله‌دار دارند پرداخت نشود.

در حوزه حقوقی:

باید قواعد قانونی روشنی برای مقابله با وام‌های نکول شده و به‌اجرا گذاشتن وثیقه توسط دادگاه وضع شود.

کنترل‌های مالی

الف- باید روال‌های خودکاری برای مداخله دولت در بودجه شهرداری در مواقعی که شهرداری از بازپرداخت وام‌های خود سر باز می‌زند، تعیین شود.

ب- اختیار لازم به تیم مداخله‌کننده برای برقراری توازن در بودجه شهرداری از طریق تقلیل هزینه‌ها و افزایش عوارض داده شود.

۲-۳- بار بدهی‌های شهرداری‌ها و ساختار بدهی آنها

برای تجزیه و تحلیل وضعیت اعتباری شهرداری، اطلاع از مبلغ و زمان‌بندی بدهی‌های آن (شامل بدهی‌های قبلی و استقراض پیشنهادی) حائز اهمیت است. برای محاسبه بار بدهی‌های شهرداری از نسبت‌های مالی و توانایی شهرداری برای پرداخت اقساط بدهی استفاده می‌شود. نسبت‌های مورد استفاده به شرح زیرند:

- نسبت اقساط بدهی‌ها به درآمدهای جاری شهرداری

- نسبت اقساط بدهی‌ها به کل درآمدهای شهرداری

- نسبت کل بدهی به پایه عوارض مالی

- بدهی سرانه شهرداری هر شهر.

علاوه بر نسبت‌های فوق باید مازاد عملیاتی^۱ و مازاد کل^۲ شهرداری را برای سنجش وضعیت مالی آن مورد استفاده قرار داد.

ساختار زمانی بدهی‌های شهرداری عامل مهمی در ناتوانی آن برای بازپرداخت بدهی‌ها تلقی می‌شود. ساختار مناسب بدهی دارای اقساط سالانه قابل پیش‌بینی و معتدلی است. افزایش ناگهانی مبلغ بدهی‌هایی که در یک سال معین باید بازپرداخت شود، خطرناک است و ممکن است تأمین مالی آن خود مستلزم دریافت وام جدید باشد.

سایر شاخص‌های ریسک از نظر ساختار بدهی به شرح زیرند:

با این حال این نکته مهم است که در بازار اعتبارات دانسته شود که یک تضمین عمومی دولتی وجود دارد و همچنین روال‌های اداری رسیدگی به عدم بازپرداخت بدهی‌های شهرداری‌ها باید مشخص باشد. این فرایند باید متضمن حق اعمال انضباط مالی بر شهرداری به منظور کاهش ریسک اعتباری باشد و شهرداری‌ها باید اهمیت مدیریت اعتبارات را از این طریق درک کنند.

قواعد قانونی برای وثیقه وام و تضمین آن نیز اهمیت دارد. روشن بودن شرایطی که وام‌دهنده می‌تواند از تضمین برای دریافت مانده اصل و فرع مطالبات خود بهره گیرد و ضوابطی که می‌تواند با به‌اجرا گذاشتن حکم دادگاه نسبت به فروش وثیقه اقدام کند، مهم است.

شرایط اقتصادی

در جایی که شهرداری بخش مهمی از درآمد خود را از مالیات‌های محلی یا عوارض ساخت‌وساز تأمین می‌کند، رونق و رکود اقتصادی بر وضع درآمد شهرداری و به همین دلیل ریسک اعتباری آن تأثیر می‌گذارد. این مسئله در کلان‌شهرهای ایران که بخش اعظم درآمدهای آنها از انواع عوارض ساختمانی تأمین می‌شود، حائز اهمیت است.

هرگاه نرخ تورم در جامعه بالا باشد، نرخ‌های تورم مزم و پرنوسان برای شهرداری‌ها به دو دلیل مشکلات مالی به وجود خواهد آورد:

یکم- آنکه مخارج جاری و عمرانی شهرداری‌ها نیز به تناسب تورم می‌تواند افزایش یابد. به‌خصوص اگر دستمزدها و قراردادهای با تورم شاخص‌بندی شده باشند.

دوم- آنکه نرخ تورم بر نرخ بهره بازار اعتبارات اثر می‌گذارد. نرخ‌های بهره بالا خود محدودیت مالی ایجاد می‌کند. چراکه اقساط بدهی‌ها را به‌شدت افزایش می‌دهد. در ضمن انباشته‌شدن مانده بدهی‌ها با نرخ بهره مرکب بالا می‌تواند منجر به ناتوانی شهرداری در بازپرداخت اصل و فرع بدهی خود به طلبکاران شود.

ناگفته روشن است در ۴۰ سال اخیر در ایران شاهد تورم‌های دورقمی و پرنوسان بوده‌ایم.

گام‌هایی که برای افزایش ارزش اعتباری شهرداری‌ها باید برداشته شود

در گزارش پترسون برای بانک جهانی (Peterson, 1998, P11) جدول راهنمایی برای ارتقا و بهبود ارزش اعتباری بخش شهرداری ارائه شده است. مطابق این جدول در حوزه‌های نظام مالی و نظام حقوقی باید اقدامات و تدابیر مشخصی اتخاذ و انجام شود. بر اساس مندرجات گزارش مذکور می‌توان توصیه‌های زیر را به سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های وزارت کشور ارائه کرد.

در حوزه‌های نظام مالی:

این حوزه خود به دو زیرحوزه تقسیم شده است:

یکم- جریان‌های مالی بین دولت مرکزی و شهرداری‌ها:

الف- لازم است قوانین مشخصی برای تعیین نحوه برخورداری شهرداری‌ها از مالیات‌ها و عوارض شهرداری‌ها وضع شود.

ب- فرمول‌های ثابتی برای مشارکت در درآمدهای مالیاتی مشترک با دولت به کار گرفته شود.

دوم- درآمدهای محلی: وزارت کشور باید بر نرخ عوارض محلی نظارت کند.

در حوزه وجوه پروژه‌های عمرانی:

1 Operating Surplus
2 Total Surplus

جدول ۶: خلاصه بودجه و نسبت‌های بدهی شهرداری

بودجه عملیاتی درآمدهای جاری: منابع درآمد شهرداری مالیات‌های مشترک پرداخت‌های جاری دولت به شهرداری
کسر می‌شود: مخارج جاری شهرداری
مازاد عملیاتی
پرداخت اقساط بدهی‌ها سرمایه‌گذاری درآمدهای سرمایه‌ای شامل: فروش دارایی‌ها دریافت‌های انتقالی از دولت
مازاد (کسری) کل
در صورت کسری نیاز به استقراض

تهیه شود تا بتوان نسبت‌های مورد نیاز را از آن استخراج کرد.

۲-۵- تضمین بازپرداخت بدهی شهرداری

از نظر تاریخی مهم‌ترین ضمانتی که پشتیبان بدهی شهرداری بوده، تعهد عمومی برای پرداخت بدهی است. به موجب این تعهد عمومی، شهرداری ملزم به بازپرداخت اصل و فرع بدهی خود در زمان پیش‌بینی شده و موظف به اتخاذ تدابیر لازم برای این مقصود است.

اما در عمل این «تعهد عمومی به پرداخت» رنگ باخته است. چراکه برای مثال در گذشته شهرداری‌ها در ایالات متحده می‌توانستند بر حسب نیازهای مالی خود، نرخ عوارض محلی را تغییر دهند و از این طریق منابع مالی لازم را برای بازپرداخت دیون خود تأمین کنند. اما به تدریج اختیارات شهرداری‌ها در این زمینه محدود شده است. در ایران نیز از اختیارات شوراهای اسلامی شهرها در این زمینه کاسته شده است.

در عمل نیز ممکن است وقتی مدیریت شهرداری از یک جناح سیاسی به جناح سیاسی دیگری منتقل می‌شود، مدیر دوم تعهدات مالی مدیر اول را بر عهده نگیرد و نسبت به بازپرداخت دیونی که در دوره قبل از او به وجود آمده حساسیت نشان ندهد. به همین دلیل است که ضمانت بازپرداخت بدهی شهرداری باید به یکی از صورت‌های زیر باشد:

- اختصاص درآمد مشخص برای تأمین مالی بدهی‌ها
- وثیقه ملکی

- تضمین طرف سوم که می‌تواند دولت مرکزی باشد.

اما نکته در اینجا است که اگر دولت مرکزی بدهی شهرداری را تضمین کند، نه شهرداری و نه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری انگیزه کافی برای ارزیابی دقیق ریسک‌های قرضه یا سودآوری پروژه‌های سرمایه‌گذاری را که از این طریق تأمین مالی می‌شوند، نخواهند داشت. به این ترتیب تضمین دولت موجب خواهد شد که بازار اعتبارات شهرداری که در آن طرف‌های ذی‌نفع خودشان ملزم به ارزیابی مخاطرات اعتبارات هستند و شهرداری باید تصمیم بگیرد که آیا منابع سرمایه‌گذاری هزینه‌های بازاری سرمایه را توجیه می‌کند، به‌درستی توسعه نیابد.

وثیقه‌گرفتن بخشی از درآمد شهرداری بابت بازپرداخت اصل و فرع بدهی آن روش مناسب‌تری است. در این وضع می‌توان برای مثال درصدی از درآمد حاصل از عوارض نوسازی یا درصد معینی از درآمد مالیات ارزش افزوده را به پرداخت اصل و فرع بدهی اختصاص داد. در هر حال باید سازوکار روشن و شفاف برای تخصیص این بخش از درآمد به بازپرداخت آن وضع شود. در این صورت ریسک اعتباری به‌شدت کاهش خواهد یافت و چه بسا بتوان با هزینه کمتری منابع استقراضی را تجهیز کرد.

در کشور ما که مانند اروپای شرقی و روسیه، شهرداری‌ها صاحب املاک و مستغلات فراوان هستند، می‌توان از وثیقه ملکی برای دریافت وام استفاده کرد. در کشورهای دیگر بانک‌ها به تجربه دریافته‌اند که تنها باید آن بخش از مستغلات شهرداری‌ها را به عنوان وثیقه بپذیرند که قابلیت فروش و انتقال مالکیت آن به بخش خصوصی وجود دارد.

ارزش‌گذاری مستغلات شهرداری به عنوان وثیقه وام، نه تنها به قیمت بازار بستگی دارد، بلکه به روال‌های قانونی برای به‌اجرا گذاشتن وثیقه نیز بستگی دارد. اگر روال‌های قانونی طولانی باشد، بانک‌ها رغبت کمتری به پذیرش وثیقه ملکی خواهند داشت. در این میان کارایی، سرعت و دقت محاکم قضائی نیز مهم است.

تا جایی که به اوراق قرضه و انتشار آن مربوط می‌شود، در کشورهای پیشرفته بیمه کردن اوراق قرضه برای بهبود و توانایی تجهیز منابع مالی متداول است. برای مثال در ایالات متحده حدود نیمی از اوراق قرضه

- بدهی خارجی عمده

- سررسیدهای بزرگ برای بازپرداخت بدهی‌ها

- مقدار زیاد بدهی کوتاه‌مدت

بدهی جدیدی که سهم بزرگی از درآمد سالانه شهرداری را شامل می‌شود.

۲-۴- گزارش بدهی مالی، افشای اطلاعات مالی و حسابرسی

این کار برای هرگونه تحلیل اعتباری دسترسی به اطلاعات مالی قابل اعتماد حائز اهمیت است. هرچند شهرداری‌ها در وضع موجود به نحوی گزارش مالی خود را به سازمان شهرداری‌ها ارائه می‌دهند، اما این گزارش صرفاً پاسخگوی الزامات قانونی و اداری است.

گزارشات مالی که شهرداری تهران تهیه می‌کند به درد بازارهای مالی و مؤسسات اعتباری نمی‌خورد. گزارشات براساس حسابداری نقدی ارائه می‌شود. از این گذشته درآمدهای مستمر در کنار سایر منابع مالی در یک گروه طبقه‌بندی می‌شود. در مواردی بودجه سرمایه‌ای از بودجه جاری مجزا نیست. همچنین تصویر جامع و کاملی از وضع مالی شهرداری، مؤسسات وابسته به آن و شرکت‌های متعلق به شهرداری ارائه نمی‌شود. استقراض به عنوان منبع درآمد برای متوازن‌نشان دادن بودجه به کار می‌رود.

باید گزارشات مالی ساده و یکسان شود و قانونا شهرداری‌ها موظف به ارائه گزارشات مالی یک شکل به دولت مرکزی شوند.

حسابرسی مستقل از عملکرد مالی شهرداری‌ها در وضعیت کنونی به عمل نمی‌آید. انجام حسابرسی توسط مؤسسات مستقل و مورد تأیید دولت مرکزی باید جزء الزامات قانونی شهرداری‌ها باشد. این مطلب که شهردار خود ذی‌حساب شهرداری تلقی می‌شود، اساساً از نظر مالی فاقد منطق است.

گزارش‌های مالی باید بر اساس دستورالعمل مندرج در جدول زیر



جدول ۷: کاربرد اطلاعات مالی برای ارزیابی ریسک اعتباری و بهبود ارزش اعتباری شهرداری

<p>گام‌های لازم برای بهبود ارزش اعتباری نظام‌مند:</p> <p>گزارش‌دهی مالی شهرداری را استاندارد کنید تا اطلاعات مهم برای بازارهای اعتباری را در بر گیرد.</p> <p>افشای کلیه گزارشات مالی و بودجه‌های شهرداری را الزام‌آور کنید.</p> <p>حسابرسی مستقل گزارشات مالی شهرداری‌های شهرهای بزرگ را قانوناً اجباری کنید.</p> <p>بازپرداخت بدهی‌های شهرداری‌ها و نسبت‌های مالی آنها را توسط سازمان شهرداری‌ها مورد نظارت قرار دهید.</p> <p>قواعدی را برای تعیین سقف بدهی شهرداری‌ها تنظیم کنید.</p> <p>معیارهای ریسک اعتباری شهرداری:</p> <p>نسبت اقساط بدهی به بودجه جاری و نسبت بدهی به مازاد عملیات شهرداری را محاسبه کنید. نسبت‌های بالا بیانگر ریسک اعتباری بالاتر است. حدی را که فراتر از آن در وضعیت قرمز قرار خواهیم داشت باید مشخص کرد.</p> <p>نسبت اقساط بدهی به کل درآمد اگر بیش از ۱۵ درصد باشد، باید تحلیل دقیق‌تری از وضعیت مالی شهرداری به عمل آورد.</p> <p>نسبت مانده‌بدهی‌ها به درآمد حاصل از عوارض محلی، زمانی مفید است که شهرداری به‌طور عمده به یک منبع مالی محلی وابسته است و می‌تواند نرخ عوارض را تغییر دهد.</p> <p>نسبت بدهی سرانه را با نسبت مشابه برای کشور مقایسه کنید.</p> <p>انعطاف‌پذیری درآمد محلی نشان می‌دهد که آیا شهرداری به سقف نرخ‌های مجاز برای تعیین عوارض محلی رسیده است یا خیر.</p> <p>قوت بودجه محلی:</p> <p>الف- اگر مازاد عملیاتی بودجه مثبت و رو به افزایش باشد، بودجه محلی قوی است. وضع شهرداری هر کلان‌شهر را با وضع کلان‌شهرهای دیگر کشور مقایسه کنید.</p> <p>ب- مازاد کل اگر برای چند سال متوالی مثبت باشد، بودجه شهرداری قوی است.</p> <p>ساختار بدهی</p> <p>برای ارزیابی ساختار بدهی از شاخص‌های ریسک اعتباری زیر استفاده کنید:</p> <p>بدهی بالای ارزی.</p> <p>نوسانات سالانه زیاد در اقساط بدهی‌ها.</p> <p>حجم زیاد بدهی‌های کوتاه‌مدتی که باید بازپرداخت شود.</p> <p>اتکای زیاد به استقرار برای تأمین مالی بودجه.</p>

مخاطرات تأمین مالی پروژه‌های بخش عمومی اساساً به دو شکل است: یک مجموعه از مخاطرات مربوط به توجیه‌پذیری ذاتی پروژه از دید اقتصادی و مالی است. اما دسته دوم مخاطرات سیاسی است. این مخاطرات شامل مخاطرات مربوط به تنظیم‌گری و مقررات است. به این معنی که مقامات وضع‌کننده مقررات ممکن است اجازه ندهند تعرفه آب و فاضلاب یا بهای سایر خدمات عمومی افزایش یابد. مخاطره دیگر مربوط به خطرات رقابت است. این خطر وجود دارد که پروژه‌های رقیب توسط دولت به تصویب برسد و تقاضای پروژه را تحت تأثیر قرار دهد. مخاطره دیگر از این دست عبارت است از ریسک مصادره پروژه توسط دولت.

۲-۷- چارچوب‌های قانونی و مقرراتی لازم برای استقرار شهرداری‌ها

در مورد انتشار اوراق بدهی توسط شهرداری باید به نکات زیر توجه کرد:

الف) انتشار اوراق بدهی

باید از نظر حقوقی چارچوب واحدی برای انتشار اوراق بدهی توسط کلان‌شهرها وضع و از تبعیض در این زمینه اجتناب شود. سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های وزارت کشور فهرست کلان‌شهرها را منتشر خواهد کرد.

انتشار اوراق بدهی فقط باید محدود به تأمین مالی زیرساخت‌های شهری (تأسیسات شهری و پروژه‌های عمران شهری) شود و از انتشار اوراق بدهی برای تأمین مالی بودجه جاری شهرداری یا تأمین مالی خدمات شهری توسط شهرداری‌ها اجتناب شود.

شهرداری می‌تواند برای تأمین مالی پروژه‌های عمران شهری توسط

شهرداری‌ها دربردارنده تضمین طرف سوم برای بازپرداخت اصل و فرع بدهی از طریق مؤسسات بیمه‌های تخصصی است. اما نکته در اینجا است که بازار وسیعی برای بیمه اعتبارات باید شکل گرفته باشد تا در مجموع ریسک بیمه‌گر کاهش یابد. در ایران چنین بازار گسترده‌ای وجود ندارد. بنابراین هزینه بیمه اوراق قرضه شهرداری‌ها می‌تواند بسیار بالا باشد.

۲-۶- تأمین مالی پروژه‌های شهرداری

تأمین مالی پروژه نوع معینی از تأمین مالی اعتباری است. در تأمین مالی پروژه به معنای دقیق کلمه بدهی که برای تأمین مالی پروژه سرمایه‌گذاری به‌وجود می‌آید منحصرأ توسط جریان‌های درآمدی که در آینده از محل این پروژه عاید خواهد شد و توسط دارایی‌های پروژه پشتیبانی می‌شود. تأمین مالی پروژه در شکل کامل آن غالباً در بخش خصوصی صورت می‌گیرد. در بخش عمومی نیز در پروژه‌هایی نظیر تأمین آب و فاضلاب، بهره‌برداری از خطوط مترو و... زمانی که بهای خدمات آنها به‌طور کامل توسط شهروندان پرداخت می‌شود یا یارانه‌های متعلقه را دولت بر عهده می‌گیرد، مصداق می‌یابد. در هر حال ممکن است شهرداری، مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری نیز پروژه‌های انتفاعی را به اجرا بگذارند که بازپرداخت اصل و فرع بدهی آنها از محل عایدات و ارزش‌داری‌های پروژه تضمین شود.

در تأمین مالی پروژه‌های سرمایه‌گذاری هم مؤسسات وام‌دهنده و هم شهرداری به موفقیت پروژه علاقه‌مندند. بنابراین به نفع هر دو طرف است که تحلیل هزینه-فایده این پروژه‌ها با دقت صورت گیرد. در تأمین مالی پروژه‌های سرمایه‌گذاری، نرخ بازده داخلی مالی پروژه و مخاطرات مربوط به آن است که ارزش اعتباری پروژه را تعیین می‌کند.

معاونت‌های ذی‌ربط مناطق شهرداری و سازمان‌های وابسته و مستقل خود اوراق بدهی منتشر کند.

شرکت‌های شهرداری از نظر انتشار اوراق بدهی به طور مستقل عمل خواهند کرد و از این نظر تابع مقررات قانون تجارت و اساسنامه قانونی خود هستند.

شرکت‌های نسل دوم و سوم و سازمان‌های وابسته و مستقل شهرداری به هیچ وجه مجاز به انتشار اوراق بدهی نخواهند بود.

خریداران اوراق بدهی و کلیه وام‌دهندگان به شهرداری برای اطمینان از وصول مطالبات خود حق خواهند داشت:

الف- از وجوه انتقالی دولت به شهرداری مطلع شوند.

ب- هیئتی را برای اعمال کنترل و بازرسی مخارج یا سایر عملیات شهرداری تعیین کنند.

ج- به موجب قانون باید سهمی از درآمدهای مشخص شهرداری به بازپرداخت بدهی‌های آن اختصاص یابد.

ب) افشای اطلاعات و مقررات بازار

در اینجا عمدتاً افشای اطلاعات توسط ناشر اوراق بدهی مطرح است. این خواسته بر این نظریه استوار است که اطلاعات بهتر موجب کارکرد کارآمدتر بازار سرمایه برای شهرداری‌ها می‌شود و به آنها امکان می‌دهد که اعتبار خوب را از بد تشخیص دهند. پیشنهادهای کلیدی در اینجا به شرح زیرند:

۱- شهرداری‌هایی که اقدام به استقراض می‌کنند:

الف- قانوناً باید ملزم به افشای همه اطلاعات مهم در مورد تصمیمات سرمایه‌گذاری باشند.

ب- حداقل اطلاعات تعیین شده توسط مقررات را افشا کنند.

ج- بر اساس استانداردهای بازار، اطلاعات کافی برای برآوردن نیازهای قانونی بند (الف) فوق را ارائه دهند.

۲- از شهرداری‌ها باید خواسته شود اطلاعات مورد نیاز را حداقل به صورت سالانه و نیز هنگام وقایع مهمی که می‌تواند بر تصمیمات سرمایه‌گذاری تأثیر بگذارد، انتشار دهند.

۳- باید تخلف از افشای اطلاعات و الزامات ثبت آن عمل مجرمانه تلقی شود و همه مشارکت‌کنندگان در عمل مجرمانه مسئول شناخته شوند. مقامات انتخابی و انتصابی باید موظف به تحقیق و نظارت در زمینه اجرای مقررات افشای اطلاعات باشند.

۴- باید مطالعات ارزیابی فنی - اقتصادی پروژه‌های سرمایه‌گذاری در معرض دسترسی همگان قرار گیرد.

ج) ساختار قرضه یا بدهی

ساختار بدهی از نظر زمانی باید با جریان‌های درآمدی شهرداری هماهنگ باشد. بنابراین ایجاد بدهی بر اساس ساختار ساده بازپرداخت می‌تواند مشکل‌ساز شود. از این رو توصیه می‌شود:

به شهرداری‌ها امکان داده شود که تعهدات مالی خود را بر اساس نیازهای خود ساختار بندی کنند.

باید از وضع مقرراتی که شهرداری‌ها را از اعمال مدیریت پیچیده بر داری‌ها و بدهی‌هایشان باز می‌دارد، اجتناب ورزید.

در عین حال باید از استفاده از ابزارهای مالی مشتقه که می‌تواند منجر به ایجاد وضعیت‌های مالی مخاطره‌آمیز، سودهای دستکاری شده و بدون مانع و رادع شود، پرهیز کرد.

اعمال محدودیت بر بدهی شهرداری: از آنجا که خطر انباشته شدن بدهی‌های کوتاه‌مدت وجود دارد، اعمال محدودیت بر میزان بدهی

شهرداری‌ها ضروری است. در این زمینه پیشنهادهای کلیدی عبارت‌اند از: محدود کردن استقراض کوتاه‌مدت شهرداری به میزان مورد نیاز:

الف- برای پر کردن کمبودهای نقدینگی برای انجام عملیات جاری با در نظر داشتن جریان‌های درآمدی که در یک سال مالی قابل وصول است.

ب- برای تأمین نیازهای سرمایه‌ای شهرداری با توجه به کمک‌های مالی بلاعوض مشخص و واقع‌بینانه‌ای که دریافت خواهد شد یا اوراق قرضه‌ای که در سال مالی منتشر خواهد شد.

شهرداری باید ملزم به بازپرداخت بدهی کوتاه‌مدت خود در سال مالی باشد.

محدود کردن بدهی درازمدت به سرمایه‌گذاری در مستغلات، زیرساخت‌ها و تجهیزات.

د) صدور مجوز بدهی

در واقع این سؤال مطرح است که چه مقاماتی در داخل شهرداری و سایر قلمروهای دولت مرکزی باید به شهرداری مجوز لازم را برای استقراض بدهند. در این زمینه پیشنهادات کلیدی به شرح زیر است:

پروژه استقراض باید در شورای شهر مطرح و به تصویب آن برسد. در مورد دریافت تسهیلات کوتاه‌مدت، شورای شهر می‌تواند سقفی را تعیین کند و اختیارات لازم را به شهردار بدهد.

تصویب استاندار و وزارت کشور یا دولت ضروری نیست؛ مگر آنکه تضمین دولت ضروری باشد.

ه) تأمین مالی ترجیحی و سایر کمک‌ها

در این زمینه توصیه می‌شود:

کمک‌های فنی و آموزشی به پرسنل شهرداری برای دسترسی به بازار سرمایه ارائه شود. این نوع کمک‌ها را می‌توان از بخش خصوصی خریداری کرد. سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها می‌تواند در این زمینه دوره‌های کوتاه‌مدت آموزشی برگزار کند.

می‌توان پرداخت‌های انتقالی دولت به شهرداری‌ها را مشروط به مشارکت سرمایه خصوصی کرد.

اگر قرار باشد سازمان شهرداری‌ها اوراق مشارکت یا بدهی شهرداری‌ها به بانک‌ها را تضمین یا بیمه کند، باید برای این کار حق الزحمه‌ای دریافت دارد. پرداخت بدهی شهرداری‌ها می‌تواند از محل مالیات‌های مشترک در اجرای قانون مالیات ارزش افزوده، از محل وجوهی که به حساب تمرکز وجوه سازمان شهرداری‌ها واریز می‌شود، انجام شود. در عمل سازمان شهرداری‌ها در زمان توزیع این وجوه میان شهرداری‌ها پرداخت‌های خود به طلبکاران هر شهرداری را کسر خواهد کرد.

باید از کمک‌های تأمین مالی مستقیم توسط دولت به شکل اعطای مستقیم وام یا اعطای یارانه سود تسهیلات بانکی و... اجتناب شود.

و) قابلیت نقدشوندگی و بازار ثانویه

قابلیت نقدشوندگی حائز اهمیت بسیار است، به‌ویژه برای وام‌های درازمدت. اگر سرمایه‌گذاران از وجود بازار ثانویه مطمئن باشند، راحت‌تر اقدام به پرداخت قرضه درازمدت خواهند کرد. چراکه در این صورت نیز اوراق بدهی را که خریداری کرده‌اند، می‌توانند در بازار ثانویه به فروش رسانند.

اغلب یا تمام عواملی که موجب استحکام بازارهای اولیه می‌شوند نیز برای افزایش قابلیت نقدشوندگی مفید هستند. عدم قطعیت (نااطمینانی) بزرگ‌ترین دشمن بازارهاست. پیشنهادات کلیدی در زمینه ایجاد بهبود در افشای اطلاعات عبارت‌اند از:

افشای اطلاعات ارزیابی پروژه.

افشای اطلاعات مربوط به سهام سرمایه‌گذاران.

افشای اطلاعات توسط وام‌گیرندگان به شرح (بند ۲) فوق‌الذکر.

ز) نظارت، مداخله و جبران

اصلاح نظام حسابداری شهرداری و اجرای پیشنهادات این گزارش نیاز به سیستم‌های گسترده جمع‌آوری اطلاعات را کاهش می‌دهد. اما تا آن زمان تدابیر دیگری ضروری است. فرایند مداخله باید روشن و ساده باشد. پیشنهادات کلیدی در این زمینه به این شرح است:

نظارت بر قابلیت و سلامت فنی و اقتصادی پروژه‌های زمانی که سیستم‌های پیشنهاد شده در قسمت (۲) اجرا شده و فرایندهای حسابداری مستقر نشده، ضروری است.

سطح دوم مداخله زمانی ضرورت می‌یابد که شهرداری یا مؤسسات و اشخاص اعتباردهنده از دادگاه بخواهند یک هیئت بازرسی مالی در شهرداری مستقر کند.

الف- هیئت یا فردی که دادگاه برای این منظور تعیین می‌کند، باید قدرت وسیعی داشته باشد.

ب- حداقل خدمات ضروری باید حفظ شود؛ یعنی نباید به بهانه بازپرداخت تعهدات، شهرداری از ارائه خدمات ضروری بازماند.

برای آنکه اعتباردهندگان در مقابل نکول بدهی خود توسط شهرداری مصون باشند، روش جبرانی روشن و ساده‌ای باید پیش‌بینی شود به نحوی که:

الف- حق داشته باشند و جوهی را که دولت به شهرداری می‌پردازد ردگیری کنند.

ب- حق داشته باشند وضع مالیات اضافی را در محدوده شهرداری که بدهی آن به تعویق افتاده اعمال کنند.

ج- حق داشته باشند هیئت کنترل و بازرسی مالی را تعیین کنند. ارائه حداقل خدمات شهرداری در هر وضعیتی باید تضمین شود. این خدمات عبارت‌اند از:

الف- جمع‌آوری زباله

ب- خدمات اتوبوسرانی و مترو

ج- نگهداری فضای سبز.

قانون روشنی در مورد ورشکستگی شهرداری‌ها باید وضع شود که شامل:

الف- حقوق اعتباردهندگان و اولویت آنها باشد.

ب- مشخص کند که در چه زمانی و تحت چه شرایطی بدهی‌ها و سایر تعهدات قراردادی شهرداری‌ها می‌تواند قابل بازپرداخت باشد.

ح) اجرا:

برای اجرای توصیه‌های سیاستی این گزارش پیشنهاد می‌شود:

۱- یک لایحه جامع در زمینه مقررات ناظر بر استقرار شهرداری‌ها توسط سازمان شهرداری‌ها تهیه و برای تصویب به هیئت دولت و مجلس شورای اسلامی ارائه شود.

۲- لایحه فوق‌پس از تصویب توسط شهرداری‌ها اجرا شود.

۳- سازمان شهرداری‌ها کمک‌های فنی و آموزشی مورد نیاز را در اختیار شهرداری‌ها قرار دهد.

۳- اصلاحات پیشنهادی در مورد قانون نوسازی و عمران شهری و نحوه تشخیص و وصول عوارض نوسازی

در اغلب کشورها مهم‌ترین مالیات محلی برای تأمین مالی هزینه‌های خدمات شهری است نه هزینه‌های زیربنایی. به موجب ماده ۲ قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷/۹/۷ در شهر تهران از تاریخ اول فروردین ماه ۱۳۴۸ و در سایر شهرها از تاریخی که وزارت کشور تعیین و اعلام کند، بر کلیه اراضی و ساختمان‌ها و مستحدثات واقع در محدوده

قانونی شهر، عوارض خاص سالانه به مآخذ ده در هزار بهای آنها که طبق مقررات این قانون تعیین خواهد شد برقرار می‌شود. ۹۰ درصد عواید حاصل از این محل قانوناً باید صرف نوسازی شهری شود ولی در عمل این قاعده رعایت نمی‌شود. در این بند با توجه به تجارب موجود، ابتدا روش‌های بهبود کارایی نظام تشخیص و وصول عوارض نوسازی و آن‌گاه پیش‌نویس لایحه اصلاحی قانون نوسازی و عمران شهری ارائه می‌شود.

۳-۱- پیشنهاد برای بهبود نظام تشخیص و وصول عوارض نوسازی

در گزارش آسیب‌شناسی نظام درآمدی شهرداری تهران در مورد عوارض نوسازی و نحوه تشخیص و وصول آن نکاتی مطرح شد. خلاصه یافته‌های تحقیق گویای آن است که:

۱- کارایی نظام تشخیص و وصول برای عوارض نوسازی در مورد واحدهای مسکونی و کسب و پیشه بسیار اندک است. به این معنی که در سال ۱۳۹۵ نسبت مبلغ وصولی به مبلغ مندرج در فیش‌های صادره برای عوارض نوسازی مسکونی و کسب و پیشه به ترتیب ۲/۲۶ و ۵/۱۴ درصد بود. در صورتی که اگر این نسبت در سال ۱۳۹۵ برای هر دو مورد به ۷۰ درصد می‌رسید، میزان عوارض وصولی از این دو منبع از ۳۱۸۷ میلیارد ریال به ۹۵۲۹ میلیارد ریال می‌رسید و عایدی شهرداری از این محل تقریباً سه برابر عملکرد کنونی می‌شد. توضیح این نکته ضروری است که یکی از دلایل مهم پایین بودن کارایی نظام تشخیص و وصول در این مورد وجود خلأ قانونی برای برخورد مناسب با مستنکفین است. در واقع بر اساس ماده ۱۳ قانون نوسازی در صورتی که مالک، عوارض یا حق مرغوبیت را در مهلت‌های مقرر نپردازد، شهرداری مکلف است با صدور اجرائیه نسبت به وصول طلب خود از مالک یا استیفای آن از عین ملک اقدام کند. اما مبلغ قبوض نوسازی به واسطه غیرواقعی بودن قیمت معاملاتی املاک چنان اندک است که تقبل هزینه اقدامات قانونی برای شهرداری اساساً بصرفه نیست.

۲- در سالیان متمادی، توسل به ارزش معاملاتی املاک (مندرج در قانون مالیات‌های مستقیم) به جای ارزش منطقه‌ای املاک (مندرج در قانون نوسازی و عمران شهری)، شهرداری تهران را از کسب درآمد لازم از این منبع محروم کرده است. در واقع میانگین ارزش معاملاتی هر مترمربع مسکن در سال ۱۳۹۵ بر اساس قبوض صادره ۲۸۴۷ هزار ریال بوده است، در حالی که میانگین ارزش بازاری این املاک در همان سال بر اساس آمار وزارت راه و شهرسازی ۴۳۷۲۳ هزار ریال بوده است. این به آن معنی است که ارزش معاملاتی املاک مسکونی در شهر تهران تنها معادل ۶/۵ درصد ارزش بازاری آن محاسبه شده است. به این ترتیب نرخ مؤثر عوارض نوسازی واحدهای مسکونی در شهر تهران کمتر از یک‌دهم درصد می‌شود. با توجه به لاینحل ماندن موضوع ارزش‌گذاری زمین شهری و اعیانی آن به عنوان پایه محاسبه مالیات نقل و انتقال املاک و محاسبه عوارض نوسازی، قانون‌گذار در ماده ۶۴ قانون مالیات‌های مستقیم (با اصلاحات ۱۳۹۴/۴/۳۱)، تعیین ارزش معاملاتی املاک را بر عهده کمیسیون تقویم املاک گذاشته و کمیسیون مزبور را مکلف کرده تا ارزش معاملاتی موضوع این قانون را در سال اول معادل دو درصد میانگین قیمت‌های روز منطقه با لحاظ ملاک‌هایی مانند قدمت، تراکم، نوع مصالح، نوع مالکیت، قیمت اراضی، کاربری اراضی و... تعیین کند. بر اساس این ماده قانونی، ارزش معاملاتی تعیین شده باید هر سال به میزان دو واحد درصد افزایش یابد تا زمانی که ارزش معاملاتی هر منطقه به ۲۰ درصد میانگین قیمت‌های روز املاک برسد.

ظاهراً دولت در نظر دارد با این اقدام و نیز با افزایش نرخ عوارض نوسازی به ۱/۵ درصد، درآمد شهرداری‌ها را از محل عوارض نوسازی افزایش دهد. اما نظر به اینکه اولاً- امروزه قیمت معاملاتی فاصله بسیار از قیمت بازار دارد و بعد از ۱۰ سال قرار است قیمت معاملاتی به یک‌پنجم قیمت بازار برسد، ثانیاً- محدودیت تبصره ۳ ماده فوق که در زیر توضیح داده می‌شود، این تدابیر چندان ثمر چشمگیری نخواهد داشت. به‌خصوص که نحوه برخورد با مؤدیان بدحساب در قانون نوسازی اساساً با مقتضیات امروز کشور سازگار نیست و نرخ فرار از پرداخت عوارض در شهر تهران بسیار بالاست.

۳- در قانون نوسازی و عمران شهری پیش‌بینی شده بود که انجمن شهر با توجه به نیاز مالی شهرداری و اوضاع و احوال اقتصادی و توان پرداخت شهروندان، همه‌ساله نسبتی از قیمت منطقه‌ای املاک را به عنوان پایه عوارض تعیین کند. اما در عمل چون قیمت منطقه‌ای و قیمت معاملاتی املاک غیرواقعی تعیین می‌شد و بسیار کمتر از قیمت بازار بود، نسبت اخیر عملاً به صددرصد قیمت رسمی افزایش یافت. بدیهی است که این تمهید نیز چاره‌ساز نبوده است. نکته در اینجاست که به موجب تبصره ۳ این ماده، در مواردی که ارزش معاملاتی موضوع این ماده مطابق دیگر قوانین و مقررات، مأخذ محاسبه سایر عوارض و وجوه قرار می‌گیرد، مأخذ محاسبه عوارض و وجوه یادشده بر مبنای درصدی از ارزش معاملاتی موضوع این ماده است که با پیشنهاد مشترک وزارت امور اقتصادی و دارایی و دستگاه ذی‌ربط به تصویب هیئت وزیران یا مراجع قانونی مرتبط می‌رسد. درصد مذکور باید به نحوی تعیین گردد شود که مأخذ محاسبه عوارض و وجوه یادشده بیش از نرخ تورم رسمی اعلامی از طرف مراجع قانونی ذی‌ربط افزایش نیافته باشد. این تبصره عملاً مفاد قانون نوسازی را در مورد نحوه تعیین درصدی از ارزش منطقه‌ای املاک به عنوان پایه محاسبه عوارض نوسازی نقض می‌کند و مانع اساسی برای افزایش درآمد شهرداری‌ها از این محل است.

برای بهبود نظام تشخیص و وصول پیشنهاد می‌شود:

۱- بانک اطلاعات املاک شهرداری با استفاده از مجوزهای پایان کار صادره توسط شهرداری‌های مناطق تهران به طور مستمر روزآمد شود.

۲- با برقراری ارتباط مستقیم با سامانه ثبت معاملات املاک، تغییرات مربوط به نام مالکان و صاحبان حق سرقفلی در بانک اطلاعات املاک روزآمد شود.

۳- با استفاده از نتایج آمارگیری از قیمت معاملات املاک در شهر تهران، دفترچه ارزش منطقه‌ای املاک تهیه و هر ساله به طور مستمر روزآمد شود.

۴- به منظور کاهش هزینه‌های پستی و اطمینان از رسیدن قبوض نوسازی صادره به دست مؤدیان، به تدریج ارسال قبوض عوارض نوسازی واحدهای مسکونی و کسبی از طریق آدرس ایمیل مؤدیان انجام شود.

۵- مشابه عملکرد مخابرات، صورت‌حساب مؤدیان و تاریخ پرداخت آن از طریق پیامک تلفن همراه به اطلاع مؤدیان رسانده شود و در فواصل زمانی معین هشدار در مورد تأخیر در پرداخت عوارض و پیامدهای قانونی آن به اطلاع مشتریان رسانده شود.

۶- تخفیف خوش‌حسابی و تقسیط بدهی مؤدیان که در حال حاضر اجرا می‌شود، مفید است و اطلاع‌رسانی بیشتر از طریق پیامک می‌تواند کارایی این سیاست را افزایش دهد.

۷- بررسی داده‌های تفصیلی در مورد عملکرد مناطق مختلف گویای آن است که واریانس عملکرد مناطق مختلف شهرداری در زمینه وصول عوارض نوسازی بالاست. توصیه می‌شود با بررسی علل این تفاوت‌ها راه‌حل‌های مناسبی بر اساس الگوبرداری از «بهترین عملکردها» اتخاذ

شود.

۸- نظام انگیزشی مناسبی به صورت کارانه برای کارکنان ادارات درآمد در مناطق شهرداری تعبیه شود به نحوی که درصد ناچیزی از افزایش وصولی به صورت پاداش حسن انجام کار به کارکنان پرداخت شود.

۹- می‌توان با قید احتیاط وظیفه وصول عوارض نوسازی و پسماند را از طریق برون‌سپاری به شرکت‌های خصوصی واگذار کرد. برای این منظور تدوین آیین‌نامه اجرائی مناسب و چارچوب قراردادی یکسان الزامی خواهد بود. این روال را می‌توان ابتدا به صورت آزمایشی در شهرداری مناطق شمال شهر اجرا کرد و در صورت موفقیت به شهرداری‌های مناطق دیگر تعمیم داد.

۱۰- یکی از روش‌های کارآمد برای برون‌سپاری می‌تواند مربوط به مجتمع‌های بزرگ و برج‌های مسکونی و مجتمع‌های تجاری باشد. این کار را می‌توان از طریق هماهنگی با مدیران این مجتمع‌ها به نحو مؤثر و با هزینه اندک ساماندهی کرد.

۳-۲- پیش‌نویس لایحه اصلاح قانون نوسازی و عمران شهری مقدمه توجیهی لایحه:

عوارض مستغلات در جهان یکی از مهم‌ترین اقلام درآمدی شهرداری‌ها و حکومت‌های محلی به شمار می‌رود. این عوارض همه‌ساله از مالکان مستغلات شهری دریافت می‌شود و برای تأمین مالی هزینه‌های جاری و عمرانی شهرداری‌ها به مصرف می‌رسد. در ایران عوارض مستغلات تحت عنوان عوارض نوسازی به موجب قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷/۹/۷ وصول می‌شود و ۹۰ درصد درآمد حاصل از آن به مصرف نوسازی شهری می‌رسد. به موجب قانون فوق قیمت املاک و مستغلات شهری به صورت قیمت منطقه‌ای املاک توسط هیئت کارشناسی مندرج در قانون تعیین می‌شود و پس از تأیید دولت، مأخذ تشخیص و وصول عوارض قرار می‌گیرد. در دوره بعد از انقلاب با وجود تورم‌های بالا که موجب افزایش ارزش مستغلات شهری شده، دولت و شهرداری‌ها برای رعایت حال شهروندان از تجدید نظر متناسب با تورم در قیمت مستغلات شهری اجتناب کرده‌اند، به همین دلیل در عمل سهم درآمد حاصل از این نوع عوارض در کل درآمد شهرداری‌ها به شدت تنزل یافته است. مسئله دیگری که در این زمینه برای شهرداری‌ها وجود دارد، ناکارآمدی ادارات تشخیص وصول و عدم اجرای مفاد قانون در مورد مستنکفین پرداخت عوارض نوسازی است. با توجه به سپری شدن بیش از ۴۰ سال از تصویب قانون نوسازی با وجود اصلاحاتی که در گذشته در قانون مذکور اعمال شده، بازنگری آن با تأکید بر تغییر نحوه تعیین قیمت بازار املاک ضروری می‌نماید. از این رو متن لایحه اصلاحی زیر جهت تصویب مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌شود.

متن لایحه:

تبصره ۱ اصلاحی ماده ۲: در هر سال شورای اسلامی شهر نسبتی از قیمت املاک شهر را با توجه به مقتضیات و شرایط خاص اقتصادی مأخذ دریافت عوارض قرار خواهد داد. بدین ترتیب عوارض پرداختی توسط هر مالک بر اساس رابطه زیر تعیین خواهد شد:

یکونیم درصد * نسبتی از قیمت ملک که مأخذ دریافت عوارض است * ارزش بازار ملک = عوارض نوسازی

تبصره ۲ اصلاحی ماده ۲: ترتیب ممیزی و تشخیص و طرز وصول عوارض مذکور در ماده ۲ به موجب آیین‌نامه‌ای خواهد بود که از طرف

وزارت کشور تنظیم و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.
تبصره ۳ اصلاحی: تبصره ۳ ماده ۶۴ قانون مالیات‌های مستقیم

مصوب سال ۱۳۹۴ با تصویب این قانون حذف می‌شود.
تبصره ۴: حذف شد.

اساس شاخص قیمت کالاها و خدمات مصرفی در مناطق شهری استانی که شهر مورد نظر در آن واقع است، در هر سال تعدیل خواهد شد.
تبصره ۳: شهرداری‌ها مکلف‌اند ظرف مدت دو سال پس از تصویب و ابلاغ این قانون نسبت به تقویم قیمت املاک بر اساس قیمت بازار و تهیه دفترچه قیمت بازار املاک اقدام کنند. تا زمانی که بانک اطلاعات املاک و دفترچه قیمت بازار املاک تهیه نشده است، آخرین ممیزی انجام‌شده به موجب قانون نوسازی املاک تعیین میزان عوارض شهرداری خواهد بود.

تبصره ۴ الحاقی: شهرداری‌ها موظف‌اند نسبت به ممیزی املاک واقع در محدوده شهرها هر پنج سال یک بار اقدام نمایند. در این ممیزی‌ها مشخصات زمین، ساختمان‌ها و مستحدثات موجود در املاک مشخص خواهد شد. ترتیب ممیزی املاک به موجب آیین‌نامه‌ای که از طرف وزارت کشور تنظیم و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، تعیین و اجرا خواهد شد.

ماده ۵ اصلاحی: کلیه اراضی، ساختمان‌ها و مستحدثات موجود در محدوده شهرها مشمول پرداخت عوارض نوسازی می‌باشند. محدوده هر شهر با رعایت قانون «تعاریف محدوده و حریم شهر و روستا و نحوه تعیین آنها» به موجب طرح جامع مصوب آن شهر و اصلاحات بعدی آن توسط مراجع قانونی مشخص می‌شود.

تبصره ۵ الحاقی: بهای اراضی، ساختمان‌ها و مستحدثات موجود در آنها بر اساس ماده ۴ همین قانون تعیین خواهد شد.

ماده ۶: حذف شد.

تبصره ۵ اصلاحی: برای تأمین هزینه‌های اداری و وصول عوارض موضوع این ماده و تجهیز کادر فنی و اداری جهت اجرای این قانون شهرداری‌ها می‌توانند حداکثر تا میزان دو درصد درآمد وصولی موضوع این قانون را طبق بودجه‌ای که به تصویب شورای اسلامی شهر و تأیید وزارت کشور خواهد رسید، به مصرف برسانند و مصرف بیش از این میزان از درآمد حاصل از اجرای این قانون به هیچ وجه مجاز نیست.
ماده ۳: حذف شد.

ماده ۸ اصلاحی: اعتراضات راجع به ممیزی در مورد اختلاف مساحت اراضی و مستحدثات و محل وقوع ملک و تطبیق مشخصات ملک با ضوابط موضوع ماده ۴ اعلام‌شده از طرف شهرداری در شهرهای مشمول ماده ۲ این قانون و همچنین رسیدگی به اعتراضات راجع به ارزیابی املاک و حقوق کسب و پیشه و میزان آن مربوط به اجرای طرح‌های نوسازی و اصلاح و توسعه معابر در کلیه شهرداری‌های کشور در کمیسیونی مرکب از سه نفر افراد محلی بصیر و مطلع در تقویم املاک که یک نفر آن از طرف شورای اسلامی شهر و یک نفر از طرف رئیس دادگاه شهرستان و یک نفر از طرف استانداری تعیین می‌شود، به عمل خواهد آمد، تصمیم اکثریت اعضای کمیسیون در این مورد قطعی و لازم‌الاجرا است و رسیدگی به سایر اختلافات ناشی از اجرای این قانون منحصر در صلاحیت کمیسیون رفع اختلاف موضوع ماده ۷۷ قانون شهرداری می‌باشد.

ماده ۴ اصلاحی: تعیین قیمت بازار املاک در هر شهر بر عهده شهرداری آن شهر می‌باشد. شهرداری‌ها ملزم‌اند کتابچه قیمت بازار زمین و ساختمان و مستحدثات به انضمام نقشه بلوک‌های شهر را هر سه سال یک بار تهیه و منتشر نمایند. مبنای تعیین قیمت بازار املاک در هر شهر بر اساس نتایج ممیزی املاک و میانگین قیمت‌های معاملات انجام‌شده در املاک مشابه خواهد بود.

تبصره ۲ اصلاحی: قبول اعتراض مؤدی راجع به ممیزی در کمیسیون ماده ۸ موکول به آن است که عوارض ملک خود را بر اساس بهایی که شهرداری اعلام کرده پردازد و رونوشت یا فتوکپی قبض پرداخت را به ضمیمه برگ اعتراض به دفتر شهرداری برای ارسال به کمیسیون تسلیم کند.

تبصره ۱: در مورد کارخانه‌ها و کارگاه‌ها و مؤسسات صنعتی و اقتصادی و علمی فقط قیمت زمین و ساختمان ملاک پرداخت عوارض قرار خواهد گرفت.

تبصره ۲: حذف شد.

تبصره ۲: برای تعیین قیمت بازار املاک به شرح زیر عمل خواهد شد:

ماده ۱۱: حذف شد.

در هر یک از مناطق یا نواحی شهرداری، پهنه املاک دارای کاربری‌های متمایز (مسکونی، تجاری، اداری، صنعتی و...) مشخص خواهد شد و از این طریق ماتریس مناطق و کاربری‌ها تهیه خواهد شد. در ماتریس فوق هر کاربری به چند گروه همگن تقسیم خواهد شد. در مورد کاربری‌های مسکونی این گروه‌ها شامل خانه‌های ویلایی، آپارتمان‌های چندطبقه و بلندمرتبه خواهد بود.

ماده ۱۴ اصلاحی: مؤدیانی که تا پایان هر سال عوارض مقرر در این قانون را نپردازند، از آغاز سال بعد ملزم به پرداخت صدی ۲۰ زیان دیرکرد در سال به نسبت مدت تأخیر خواهند بود و شهرداری مکلف است پس از پایان شش ماه اول سال بعد طبق مقررات ماده ۱۳ این قانون نسبت به استیفای مطالبات خود اقدام کند.

میانگین قیمت‌های بازار هر مترمربع مستغلات معامله‌شده در مورد هر کاربری به کاربری‌های مشابه در آن پهنه تعمیم خواهد یافت. شهرداری‌های مناطق هر شهر هر سه سال یک بار راساً از طریق مراجعه به افراد بصیر محلی نسبت به تعیین قیمت املاک واقع در محدوده قانونی هر منطقه از شهر و به‌روزرسانی دفترچه قیمت بازار املاک اقدام خواهند کرد.

ماده ۱۸ اصلاحی: ارزیابی املاک و تعیین غرامت و پرداخت آن به مالکینی که تمام یا قسمتی از ملک آنها در اجرای طرح‌های نوسازی و احداث و اصلاح و توسعه معابر و تأمین نیازمندی‌های عمومی شهر مورد تصرف قرار می‌گیرد، به شرح زیر خواهد بود:

اطلاعات به‌دست‌آمده از سوی شهرداری‌های مناطق، در اداره کل درآمدهای شهرداری بازبینی خواهد شد و نسبت به رفع نواقص آن، به ویژه یکسان‌سازی قیمت املاک مشابه در مناطق هم‌جوار، اقدام خواهد شد. فهرست قیمت املاکی که به این ترتیب تهیه می‌شود، طی گزارش توجیهی لازم به شورای شهر تسلیم شده و پس از تأیید شورای اسلامی شهر، این قیمت‌ها ملاک تشخیص و وصول عوارض نوسازی و سایر عوارض ساختمان‌ها قرار خواهد گرفت.

بند الف اصلاحی - در مورد اعیانی و عرصه به نسبت خسارت وارده به ملک به مأخذ قیمت بازار ارزیابی و نقدا پرداخت می‌شود.

در فواصل سال‌های ممیزی بهای املاک، قیمت اراضی شهری بر

ماده ۲۰ اصلاحی: شهرداری مکلف است بهای اراضی و اماکن و مستحدثات مشمول طرح‌های عمرانی و نوسازی و احداث و توسعه معابر را نقدا بپردازد. در صورتی که شهرداری تمایل به خرید اقساطی ملک داشته باشد با رضایت مالک و سود سالانه‌ای که کمتر از میانگین نرخ تورم سه سال قبل از معامله نخواهد بود، نسبت به پرداخت بهای اراضی

و اماکن و مستحدثات مورد نظر اقدام خواهد کرد. در هر حال مدت معامله اقساطی بیش از سه سال نخواهد بود.

تبصره ۱ اصلاحی: پرداخت اقساط مذکور در این ماده به موجب قبوض مخصوص قابل انتقال خواهد بود که اصل و سود آن در سررسید از طرف شهرداری به دارنده قبض پرداخت می‌شود و سود این قبوض از پرداخت هر گونه مالیات معاف است. ترتیب اجرای این تبصره به موجب آیین‌نامه‌ای خواهد بود که به وسیله وزارت کشور تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

ماده ۲۳: حذف شد.

تبصره ۲ ماده ۲۶: حذف شد.

ماده ۲۹: حذف شد.

ماده ۳۴: حذف شد.

۴- وضع عوارض خاص در نواحی خاص ۴-۱- تجربه ایالت کالیفرنیا در استفاده از عوارض خاص در نواحی خاص^۱

عوارض مبتنی بر ارزیابی منافع در نواحی خاص، یک منطق منحصربه‌فرد عقلانی دارد. مقدار عوارضی که هر مالک ملزم به پرداخت آن است، باید متناسب با مقدار منافی که از خدمات بخش عمومی نصیب ملک او می‌شود، باشد.

در این روش که به تأمین مالی تضمین‌شده توسط زمین^۲ معروف است، دولت مالکان مستغلات یک محدوده جغرافیایی خاص را که از منافع پروژه سرمایه‌گذاری یا برنامه ارائه خدمات بهره‌مند می‌شوند، ملزم به پرداخت عوارض سالانه (یا در دفعات متوالی تر) به منظور پوشش تمام یا بخشی از هزینه‌ها می‌کند. در عین حال معمولاً اوراق قرضه‌ای به منظور تجهیز سرمایه مورد نیاز برای تأمین مالی اقدامات بهسازی منتشر می‌شود و بازپرداخت بدهی این اوراق از محل عواید عوارض اخذشده از مالکان زمین‌های آن محدوده جغرافیایی خاص، پرداخت می‌شود. مؤسسات محلی نوعاً به صورت قراردادی متعهد می‌شوند در صورت عدم پرداخت عوارض توسط مالک در موعد مقرر، زمین او را در اسرع وقت تصرف کنند. از زمانی که در ایالت کالیفرنیا آمریکا عوارض مبتنی بر ارزیابی منافع در نواحی خاص مرسوم شد، ضمانت اجرای آن تهدید به فروش اجباری املاک مالکان بوده است.

این تعریف دارای ابهاماتی است، به این معنا که «مالیات‌های معمول بر مستغلات» را که تقریباً بر همه املاک یک منطقه وضع می‌شوند و نیز «بهای» که مالکان مستغلات بابت خدماتی همچون آب و فاضلاب می‌پردازند را نادیده می‌گیرند. گاهی اوقات به پشتوانه این عوارض اوراق قرضه منتشر می‌شود، اما این اوراق از طریق تهدید به تصرف فوری ملک تضمین نمی‌شوند. این فقدان شفافیت، اصلاً مفید نیست و باعث می‌شود تأمین مالی بخش عمومی آشفته شود. به دلایلی که احتمالاً بیش از طبقه‌بندی منطقی و عقلایی به مسائل تاریخی مربوط می‌شود، تأمین مالی تضمین‌شده توسط زمین، قوانین، چارچوب‌های مفهومی تعریف‌شده قضائی، سیاست‌ها، وکلا، مشاوران مالی، بیمه‌گران اوراق قرضه و تا حدی خریداران اوراق قرضه مربوط به خود را دارد. قدیمی‌ترین و سنتی‌ترین روش تأمین مالی تضمین‌شده توسط زمین، عوارض مبتنی بر ارزیابی منافع در نواحی خاص^۳ است. ریشه

این نوع عوارض را می‌توان در اروپای قرون وسطی و تا حدی امپراتوری روم باستان جست‌وجو کرد.

تجارب جهانی اخذ عوارض در نواحی خاص در مطالعه‌ای که به منظور «تدوین نظام اخذ عوارض از افزایش ارزش اراضی و املاک شهری و جبران کاهش ارزش ناشی از طرح‌های توسعه شهری» به تفصیل ارائه شده است^۴. در اینجا به منظور رعایت اختصار فقط به تجربه ایالت کالیفرنیا آمریکا که در استفاده از این نوع عوارض پیشگام بوده اشاره خواهد شد.

در ایالت کالیفرنیا استفاده از این نوع عوارض برای ایجاد کانال‌های آبیاری و طرح‌های عمرانی بخش عمومی سابقه دیرینه دارد. اما در سال ۱۹۸۲ نهاد قانون‌گذاری ایالت کالیفرنیا ترتیبات جدیدی را در این خصوص به تصویب رساند. بر اساس این ترتیبات نوین یک سازنده و یک شهر می‌توانستند قبل از آنکه یک زیربخش (قطعه زمین) جدید ساخته شود، اقدام به ایجاد یک محدوده مالیاتی کنند. به این ترتیب مالیات‌ها وضع، اوراق قرضه فروخته و پروژه‌های بخش عمومی تکمیل می‌شدند. به طور هم‌زمان خانه‌ها ساخته می‌شدند و مردم نیز آنها را خریداری و به آن منطقه نقل مکان می‌کردند. ساکنان جدید به خوبی نسبت به مالیات آگاه بودند و بنابراین از وجود آن شگفت‌زده نمی‌شدند. اگر مالکان مستغلات مالیات خود را نمی‌پرداختند، ملک آنها در یک مزایده عمومی - و به روشی مشابه روش‌های تضمین پرداخت عوارض مبتنی بر ارزیابی منافع نواحی خاص - به فروش می‌رفت. اگرچه در قانون مشخص نشده بود که مالیات جدید، بر اساس منافی که به دست می‌آید میان خریداران خانه‌ها تقسیم شود، اما در عمل این اتفاق می‌افتاد.

با وجود این اصلاحات، همچنان مشکلات تأمین مالی پروژه‌های بخش عمومی مرتبط به ساخت‌وسازهای جدید پابرجا بود. عجیب نبود که سازندگان در مقابل ایده الزام آنها به پرداخت صورت‌حساب زیرساخت‌های بیشتر مقاومت کنند. به ویژه در مورد مدارس این قضیه بسیار برجسته بود. چرا که هزینه احداث مدرسه بسیار بالا بود. به همین دلیل سازندگان، نهاد قانون‌گذاری ایالت کالیفرنیا را متقاعد کردند مقادیری که سازندگان در شهرها یا نواحی آموزش و پرورش ملزم به پرداخت آن هستند، محدود شود.

سابقاً در ایالت کالیفرنیا به موجب قوانین عوارض مبتنی بر ارزشیابی منافع نواحی خاص، هیئت‌مدیره ناحیه، همه مالکان مستغلات را از وجود چنین عوارضی مطلع کرده و جلسه‌ای عمومی در مورد عوارض پیشنهادی برگزار می‌کرد. معمولاً اگر مالکان بخش عمده‌ای از ناحیه به این عوارض اعتراض داشتند، هیئت‌مدیره ناچار به رهاکردن ادامه کار می‌شدند. اما پس از آن با تصویب طرح شماره ۲۱۸، الزام اعتراض اکثریت، به چیزی شبیه به یک انتخابات تغییر یافت. به این ترتیب که به هر مالک یک ورقه رأی ارسال می‌شد. سپس آرای آنها متناسب با سهم آنها از کل عوارض، موزون می‌شد. یا این عوارض باید به تأیید اکثریت رأی‌دهندگان می‌رسید یا از ادامه آن صرف‌نظر می‌شد. این الزام، مانع به مراتب سخت‌تری از الزام اعتراض اکثریت تحمیل می‌کرد. از جمله نقدهای وارده به این نظام این بود که آرای مالکان متناسب با وسعت ملک آنها موزون می‌شود. این ترتیبات نشانه‌ای غیردموکراتیک در خود داشت اما دادگاه‌ها تحت تأثیر این شکایت‌ها و نقدها قرار نمی‌گرفتند. درست است که عوارض مبتنی بر ارزیابی منافع در ناحیه خاص

1 Special Assessment Tax

2 Land Secured Financing

3 Special Assessment Tax

۲- هادی‌نوز، بهروز و همکاران (۱۳۹۵)، طرح مطالعاتی تدوین نظام اخذ عوارض از افزایش ارزش اراضی و املاک شهری و جبران کاهش ارزش ناشی از طرح‌های توسعه شهری، فصل ۳- مرور و تحلیل تجرب جهانی در زمینه وضع عوارض بر افزایش ارزش مستغلات شهری در پی اجرای طرح‌های توسعه و عمران شهری، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.

رأی دهندگان می‌رسید. این شیوه، برآمده از هیچ‌گونه الزام قانونی نبود بلکه ناشی از درک این واقعیت بود که اگر وضع این عوارض به تأیید رأی دهندگان برسد، مشروعیت سیاسی آنها به مراتب و به میزان قابل توجهی بیشتر خواهد بود.

در سال ۱۹۸۹ در شهر کوچک اورلند در ساکرامنتو شمالی، یک ناحیه ارزیابی خاص برای نگهداری پارک‌های پنج‌گانه شهر تعریف شد. در این طرح، نرخ عوارض یکسان ۲۴ دلار سالانه به ازای هر واحد مسکونی موجود در محدوده شهر وضع شد. مستغلات تجاری از پرداخت این عوارض معاف بودند. تعریف این ناحیه ارزیابی از جنبه‌های مختلف به چالش کشیده شد. جالب‌ترین بحث آن بود که این نوع عوارض می‌توانند فقط برای تأمین مالی پروژه‌های سنتی مانند روشنایی معابر، فاضلاب، پیاده‌روها و سیل‌بندها به کار روند. مخالفان استدلال می‌کردند که پارک‌ها جمعیت گسترده‌تری را منتفع می‌کند و هیچ‌گونه منافع خاصی که بتواند عوارض بر ارزیابی منافع نواحی خاص را توجیه کند، ایجاد نمی‌کنند.

مدارس و کتابخانه‌ها: تأمین مالی ساخت مدارس همچنان در دهه ۱۹۸۰ به عنوان یک معضل مطرح بود. از جمله این مشکلات، انتقاداتی بود که به این روش تأمین مالی در نواحی فقیرتر وارد می‌شد. این انتقادات حاکی از آن بود که نواحی فقیرتر استطاعت پرداخت این نوع عوارض برای تأمین مالی مدارس را ندارند و در نتیجه عدم تعادل در مدارس موجود در مناطق نتیجه اجتناب‌ناپذیر اخذ این نوع عوارض است. در مورد کتابخانه‌ها نیز باید گفت که همانند مدارس به صورت سنتی توسط عوارض مبتنی بر ارزیابی منافع در نواحی خاص تأمین مالی نمی‌شده‌اند. قوانینی که به حکومت‌های محلی اجازه وضع این نوع عوارض برای ساخت کتابخانه‌ها و خدمات آن را می‌داد، در سال ۱۹۹۳ تصویب شدند. اما امروزه استفاده از این نوع عوارض برای تأمین مالی ساخت زیرساخت‌ها رایج نیست. چراکه استدلال می‌شود کتابخانه، منافع عمومی را برای جامعه محلی فراهم می‌کند که از نوع منافع خاص و مناسب وضع عوارض مبتنی بر ارزیابی منافع در نواحی خاص نیست.

نواحی تجاری: در کالیفرنیا طی دهه‌ها از عوارض مبتنی بر ارزیابی منافع در نواحی خاص برای کمک به نواحی تجاری استفاده می‌شده است. به طور مثال با تعیین چنین نواحی‌ای، روشنایی معابر از سال ۱۹۱۹، محوطه‌های پارکینگ و ساختمان‌ها از دهه ۱۹۴۰، محل عبور عابران پیاده از دهه ۱۹۶۰ و بهبود نواحی تجاری از سال ۱۹۸۹ تأمین مالی شده است. شکل‌گیری نواحی تجاری به منظور ارائه خدمات پشتیبان مراکز شهر و سایر نواحی تجاری به ویژه نواحی مراکز خرید در اوایل دهه ۱۹۹۰ آغاز شد. به موجب قانونی که در سال ۱۹۸۹ و ۱۹۹۴ تصویب شد، ایجاد نواحی‌ای که می‌توان در آنها عوارض مبتنی بر ارزیابی منافع بر سب‌وکارها یا مستغلات مستقر در آن ناحیه وضع کرد، مجاز شمرده شد. (Ingram, Gregory.K and Hong, YuHung, 2011, p 97-107).

۴-۲- عوارض خاص در ایران

به موجب بند ۱۶ ماده ۷۱ و ماده ۷۷ قانون تشکیلات، وظایف و انتخاباتات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، وضع این عوارض مجاز است. شورای اسلامی شهر تهران در چند مورد محدود مصوباتی را در این زمینه داشته است. اما تدوین آیین‌نامه اجرائی که در آن موارد شمول این نوع عوارض و شرایط آن مشخص شده باشد، ضروری است.

در ماده ۷ آیین‌نامه اجرائی قانون تشکیلات، وظایف و انتخاباتات

محدودیت‌هایی دارد اما در عین حال پتانسیل‌های استفاده نشده‌ای دارد که در برخی حوزه‌ها قابل گسترش است. در ادامه به برخی از این حوزه‌ها اشاره شده است:

حمل‌ونقل: دیدگاه امکان استفاده از عوارض مبتنی بر ارزیابی منافع نواحی خاص برای ساخت سیستم‌های حمل‌ونقل ریلی، ریشه در سال‌های آغازین قرن بیستم دارد. شهر نیویورک از سال‌های ۱۹۰۹ تا ۱۹۲۴ به صورت جدی از این ابزار برای تأمین مالی مترو استفاده کرد؛ اما نهایتاً به این نتیجه رسید که سایر گزینه‌ها از نظر سیاسی قانع‌کننده‌ترند. قانون ایالت کالیفرنیا به نواحی حمل‌ونقلی، مجوز وضع عوارضی تحت عنوان عوارض مبتنی بر ارزیابی منافع در نواحی خاص برای اهداف حمل‌ونقلی و نیز صدور اوراق قرضه به پشتوانه این عوارض را از سال ۱۹۶۸ اعطا کرد.

اختیار وضع این نوع مالیات‌ها به اداره حمل‌ونقل شهری لس‌آنجلس اعطا شد. به موجب قانونی که در همین زمینه در سال ۱۹۸۳ وضع شد، این اداره می‌تواند نواحی ارزیابی را پیرامون ایستگاه‌های خطوط حمل‌ونقل جدید تعریف کند. یک ناحیه ارزیابی در مرکز شهر می‌تواند تا یک مایل از ایستگاه‌ها و در سایر نواحی شهر تا نیم‌مایل از ایستگاه‌ها گسترده شده باشد. ارزیابی منافع ناشی از اجرای پروژه‌های بخش عمومی باید متناسب با مساحت هر قطعه زمین و هرگونه بهبودی روی آن قطعه زمین باشد. عوارض مبتنی بر ارزیابی منافع در نواحی خاص می‌تواند با اوراق قرضه مرتبط باشد و عواید آن می‌تواند فقط برای پرداخت هزینه‌های یک ایستگاه خاص و تجهیزاتی که مستقیماً مربوط به آن هستند، مورد استفاده قرار گیرد. در صورتی که ۲۵ درصد از مالکان ناحیه ارزیابی به این عوارض اعتراض داشته باشند، باید در این زمینه رأی‌گیری شود. در این رأی‌گیری مالکان مستغلات، متناسب با ارزش ارزیابی شده دارایی خود در آن ناحیه حق رأی دارند. در این زمینه تأیید اکثریت ضروری است.

ممکن است این‌طور به نظر برسد که تجربه اداره حمل‌ونقل شهری لس‌آنجلس در زمینه استفاده از این ابزار برای تأمین مالی طرح‌های حمل‌ونقل عمومی موفق بوده، اما نکته‌ای که باید به آن توجه کرد آن است که این اداره هیچ‌وقت دوباره اقدام به کاربرد این روش برای تأمین مالی طرح‌های حمل‌ونقل نکرد. این موضوع ممکن است تا حدی منعکس‌کننده افزایش مخالفت سیاسی در مقابل درخواست از هر کس برای پرداخت هر مبلغی بابت پروژه‌های بخش عمومی باشد. همچنین می‌تواند به این دلیل باشد که فقط زمانی وضع این نوع عوارض برای تأمین مالی حمل‌ونقل پذیرفتنی است که: (۱) این پروژه‌ها واقعاً مورد نیاز باشند و (۲) تعداد قابل توجهی از افرادی که منافعشان بعداً مورد ارزیابی قرار می‌گیرد، تا حدی خواهان اجرای پروژه باشند و حاضر باشند مبلغی بابت آن بپردازند.

پارک‌ها و فضاهای عمومی: ایالت کالیفرنیا به طور جداگانه از سال ۱۹۷۲ مجوز وضع عوارض مبتنی بر ارزیابی منافع در نواحی خاص به منظور تأمین مالی پارک‌ها را صادر کرد. قانون این مجوز در سال ۱۹۷۸ تصویب شد و به موجب آن شهرداری می‌توانست نسبت به تملک زمین برای پارک‌ها و فضاهای عمومی اقدام کند. این قانون از دولت‌های محلی دعوت می‌کرد که هزینه چنین تملک‌هایی را از طریق وضع عوارض مبتنی بر ارزیابی منافی که می‌توانست مختص ناحیه گسترده‌تری نسبت به پروژه‌هایی همچون احداث پیاده‌رو باشد، تأمین کند. در سال ۱۹۹۱ اولین بار در شهر لس‌آنجلس از این نوع عوارض برای تأمین مالی پارک‌ها و فضای سبز استفاده شد. بر اساس قانون باید تصمیم وضع این نوع عوارض پیش از اقدام به وضع آن، به تأیید اکثریت

طرح‌ها و پروژه‌های مشمول وصول مالیات در نواحی خاص

ردیف	عنوان طرح یا پروژه	سازمان مجری	ناحیه و افراد مشمول مالیات
۱	ترمیم پیاده‌روها و خیابان‌های دسترسی و جمع‌آوری‌کننده	شهرداری	در نواحی تجاری از کسبه شاغل در نواحی مسکونی از مالکان
۲	احداث و تعریض خیابان‌ها	شهرداری	از صاحبان مستغلاتی که ملک آنان بر خیابان قرار می‌گیرد به تناسب طول بر ملک
۳	احداث ایستگاه‌های مترو	شرکت مترو وابسته به شهرداری‌ها	از املاک واقع در شعاع ۵۰ متری ایستگاه مترو
۴	زیباسازی خیابان‌ها و مراکز تجاری	شهرداری	در نواحی تجاری از کسبه شاغل
۵	احداث پارک‌های محلی	شهرداری	از مالکان مستغلات موجود در ناحیه شهرداری
۶	جمع‌آوری آب‌های سطحی	شهرداری	از مالکان مستغلات موجود در محلات

مقدمه توجیهی لایحه

به موجب بند ۱۶ ماده ۷۱ و ماده ۷۷ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، وضع این عوارض مجاز است. در ماده ۷ آیین‌نامه اجرائی نحوه وضع و وصول عوارض توسط شوراهای اسلامی شهر، بخش و شهرک موضوع قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ که در سال ۱۳۸۷ به تصویب هیئت دولت رسیده است چنین آمده است: «شوراهای اسلامی شهر، بخش و شهرک می‌توانند برای تأمین تمام یا بخشی از هزینه‌های طرح‌های خاص خدماتی یا عمرانی، عوارض خاصی برای مدت و مورد معین وضع نمایند. عوارضی که از این طریق وصول می‌گردد صرفاً در همان مدت و مورد معین تعیین شده در مصوبه وضع عوارض قابل مصرف می‌باشد». چون در قانون و آیین‌نامه اجرائی آن نحوه تعیین و اخذ این عوارض مشخص نشده است؛ لایحه عوارض خاص در نواحی خاص به شرح زیر ارائه می‌شود.

لایحه عوارض خاص در نواحی خاص

ماده ۱: شهرداری‌ها و شرکت‌های تابعه و شرکت‌های مندرج در جدول زیر می‌توانند عوارض خاص در نواحی خاص، موضوع بند ۱۶ ماده ۷۱ و ماده ۷۷ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران را برای پروژه‌های تعیین شده در جدول زیر، وضع و وصول نمایند:

ماده ۲: شهرداری‌ها و شرکت‌های مشمول ماده ۱ مکلف‌اند مطالعات فنی و اقتصادی پروژه‌ها را که در بردارنده موارد ذیل این ماده است، تهیه و جهت تصویب به شورای اسلامی شهر ارائه دهند:

گزارش توجیه فنی و اقتصادی پروژه مورد نظر

هزینه سرمایه‌گذاری در پروژه

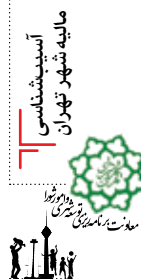
مدت اجرای پروژه

شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۸ چنین آمده است: «شوراهای اسلامی شهر، بخش و شهرک می‌توانند برای تأمین تمام یا بخشی از هزینه‌های طرح‌های خاص خدماتی یا عمرانی، عوارض خاصی برای مدت و مورد معین وضع نمایند. عوارضی که از این طریق وصول می‌گردد، صرفاً در همان مدت و مورد تعیین شده در مصوبه وضع عوارض، قابل مصرف می‌باشد».

مصوبه شورای اسلامی شهر تهران را در مورد مجوز اخذ عوارض توسعه حمل‌ونقل ریلی در شهر تهران شاید بتوان مهم‌ترین گامی تلقی کرد که در جهت وضع عوارض خاص برداشته شده است. با توضیحاتی که در مورد تجربه ایالت کالیفرنیا داده شد، البته این مصوبه را نمی‌توان دقیقاً به عنوان وضع عوارض خاص در نواحی خاص تلقی کرد. چراکه ناظر به تأمین مالی پروژه‌های حمل‌ونقل در کل شهر است. ضمناً به نظر نمی‌رسد شهرداری تهران در اجرای این مصوبه پیگیری بوده باشد. طبق مصوبه شورای اسلامی شهر تهران در تاریخ ۱۳۸۷/۱۱/۱۵، به شهرداری تهران اجازه داده می‌شود از ابتدای سال ۱۳۸۸ به میزان بیست درصد (۲۰٪) بهای صدور مجوزهای سالانه ورود به محدوده طرح ترافیک را علاوه بر نرخ مصوب دریافت و وجوه حاصله را به حساب درآمدی شهرداری (درآمدهای متمرکز) واریز و صرفاً در جهت تسریع در اجرای پروژه‌های حمل‌ونقل ریلی شهری هزینه کند. شهرداری تهران موظف است درآمدهای حاصل از اجرای این مصوبه را علاوه بر کمک‌های خود، در بودجه سالانه شرکت راه‌آهن شهری تهران و حومه (مترو) منظور و بر حسن اجرای مصوبه و نحوه هزینه وجوه نظارت کند.

۴-۳- لایحه عوارض خاص در نواحی خاص

گفتنی است که این لایحه را می‌توان برای تصویب به شورای اسلامی شهر تهران ارائه داد. البته در صورت ارائه این لایحه به مجلس شورای اسلامی همه شهرداری‌ها می‌توانند از مزایای آن بهره‌مند شوند. به هر حال این دو اقدام جمع‌ناپذیر نیستند.



۵-۱- مبانی قانونی دریافت عوارض شهرسازی در ایران

در ایران عوارضی تحت این عنوان وصول نمی‌شود، اما تصرف سهمی از اراضی واردشده به محدوده شهرها، عوارض پذیره، عوارض مزاد تراکم و عوارض صدور پروانه ساختمانی و عوارض تفکیک اراضی را که در کشور ما متداول است، می‌توان در زمره عوارض برنامه‌ریزی شهری طبقه‌بندی کرد. مبانی قانونی وضع و وصول این عوارض متنوع است. در زیر اجمالاً به این مبانی اشاره می‌شود:

تصرف سهمی از اراضی واردشده به محدوده شهرها: تصرف حداکثر ۲۰ درصد از مساحت اراضی که وارد محدوده شهرها می‌شود به موجب تبصره ۴ قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها مصوب ۶۷/۸/۲۹. گفتنی است که در عمل شهرداری‌ها تا ۶۰ درصد مساحت اراضی واردشده به کلان‌شهرها را تصرف می‌کنند.

رابطه روشنی میان این تصرفات و تأمین سرانه‌های خدماتی مورد نیاز شهرها و طرح‌های آماده‌سازی وجود ندارد.

ماده ۱ تصویب ضوابط و مقررات مربوط به تأمین فضاهای عمومی و خدماتی شهرها مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در سال ۱۳۶۹: نسبت به مزاد بر هزار مترمربع از هر قطعه زمین در شهرهایی که طبق آخرین سرشماری کمتر از ۲۰ هزار نفر جمعیت داشته‌اند ۵۰ درصد و در سایر شهرها غیر از تهران ۵۵ درصد و در تهران ۷۰ درصد آن به معابر و تأسیسات و تجهیزات و خدمات عمومی و ۲۰ درصد موضوع تبصره ۴ قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها مصوبه ۲۹ آبان ۱۳۶۷ مجلس شورای اسلامی تعلق می‌گیرد.

عوارض پذیره:

موافقت‌نامه وزیر کشور در تاریخ ۶/۳/۶۴ در نامه شماره ۱/۳/۳۴۳۵/۲۲۴۵

مصوبه شورای اسلامی شهر تهران (مورخ ۱۳۸۳/۱۱/۷) که به شهرداری تهران اجازه اخذ عوارض پذیره را می‌دهد.

مصوبه مورخ ۱۳۸۸/۱۱/۲۵ شورای اسلامی شهر تهران که هنوز به تأیید فرمانداری نرسیده است.

عوارض مزاد تراکم:

مطابق ماده ۱ مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در سال ۱۳۶۶، در مورد ضوابط منطقه‌بندی و تعیین تراکم‌های ساختمانی و کاربری اراضی در طرح‌های توسعه شهری: شهرداری‌هایی که دارای طرح جامع هستند، می‌توانند در قبال اضافه‌ارزشی که برای هر یک از قطعات اراضی شهر بر اثر ضوابط منطقه‌بندی و تعیین تراکم‌های ساختمانی و کاربری اراضی بیش از قیمت اراضی در مناطق مسکونی با تراکم کم ایجاد می‌شود، با تعیین شورای شهر (مستند به بند ۱ ماده ۳۵ قانون تشکیل شوراهای اسلامی) و تأیید وزارت کشور، مستند به تبصره بند ۸ ماده ۴۵ قانون شهرداری‌ها و تبصره آن عوارض اختصاصی به تناسب میزان اضافه‌ارزش حاصله وضع و وصول کرده و در حسابی جداگانه به نام «درآمد حاصله از فعالیت‌های اقتصادی در ساختمان‌های شهری» نگهداری کرده و صرفاً در تهیه طرح‌های توسعه و عمران شهری و اجرای آنها با نظر شورای شهر و عاملیت دستگاه‌های مربوطه به مصرف برسانند.

طبق مصوبه شورای اسلامی شهر تهران در تاریخ ۸۶/۹/۱۴ تحت عنوان ارزش واگذاری امتیاز تراکم و تعرفه تغییر کاربری ساختمان و پارکینگ: در صورتی که شهرداری تهران مجاز به صدور پروانه ساختمان‌های مسکونی و غیرمسکونی بیش از تراکم پایه مالی باشد، به منظور تأمین خدمات بر اساس سرانه‌های شهری مصوب ناشی

محدوده خدماتی پروژه مورد نظر روی نقشه

تعداد واحدهای مسکونی و تجاری و اداری و خدماتی مستقر در محدوده خدماتی پروژه

سهمی از سرمایه‌گذاری که از طریق وضع عوارض خاص تأمین مالی خواهد شد

نحوه توزیع بار هزینه‌ها به صورت عوارض میان کاربران مختلف و تناسب آن با توان پرداخت شهروندان

ماده ۳: شهرداری‌ها و شرکت‌های مشمول ماده ۱ مکلف‌اند مشخصات و هزینه‌های پروژه‌هایی را که از این طریق تأمین مالی خواهند شد و به تصویب شورای اسلامی شهر رسیده است، از طریق ارسال نامه به اطلاع شهروندان ذی‌نفع که در محدوده خدمات این پروژه‌ها اقامت یا فعالیت دارند، برسانند.

ماده ۴: توزیع بار مالی عوارض خاص میان ذی‌نفعان به تناسب زیربنای مفید واحدهای مسکونی، اداری، تجاری، صنعتی و خدماتی واقع در محدوده خدماتی پروژه با رعایت ضرایب زیر خواهد بود:

نوع کاربری	ضریب
مسکونی	۱
صنعتی	۱٫۵
اداری	۲
سایر خدمات خصوصی	۲
تجاری	۳

ماده ۵: هرگاه یک‌سوم مالکان مستغلات مندرج در ماده ۴ مخالفت خود را با تأمین مالی پروژه از طریق وضع عوارض خاص کتبا به اطلاع شورای اسلامی شهر برسانند، شهرداری یا شرکت‌های مشمول ماده ۱ مکلف‌اند نسبت به اخذ رأی کتبی مالکان املاک در محدوده در این خصوص اقدام کنند. در صورت تأیید اکثریت اهالی اخذ عوارض خاص در ناحیه خاص به تصویب شورای اسلامی شهر خواهد رسید.

ماده ۶: در محاسبه آرای مالکان هر رأی به تناسب مساحت هر ملک ضریب وزن‌های جدول فوق محاسبه و موزون خواهد شد.

ماده ۷: در صورت تأیید اجرای پروژه از طریق این روش پرداخت عوارض، شورای شهر پرداخت عوارض خاص در ناحیه خاص میزان عوارض سالانه املاک واقع در محدوده و مدت پرداخت آن را تعیین و به اطلاع ذی‌نفعان خواهد رساند.

ماده ۸: شهرداری می‌تواند به پشتوانه عوارض خاص، اوراق بدهی لازم را برای تأمین مالی تمام یا بخشی از پروژه خاص منتشر کند. نحوه انتشار اوراق بدهی تابع مقررات مصوب مجلس و شورای اسلامی شهر خواهد بود.

۵-۲- وضع عوارض شهرسازی

همان‌طور که به تفصیل در گزارشات مرحله اول و دوم تحقیق، مطرح شد، شهرداری تهران و کلان‌شهرها بعد از جنگ ایران و عراق در غیاب چارچوب‌های قانونی روشن برای نظام درآمدی شهرداری‌ها، اقدام به وصول عوارض فروش تراکم مزاد و تغییر کاربری به صورت بی‌ضابطه کردند و تدابیر شورای عالی معماری و شهرسازی برای ممانعت از این اقدامات غیرقانونی کارساز نبود.



از تراکم‌های بالاتر مورد نیاز، ضریب پلکانی تعرفه مازاد بر تراکم پایه مالی بر اساس جداول جداگانه‌ای برای ساختمان‌های مسکونی و غیرمسکونی محاسبه و اعمال می‌شود. به موجب ماده ۲ این مصوبه، شهرداری تهران مکلف است که در قبال اضافه‌ارزشی که برای هر یک از قطعات اراضی شهر بر اثر ضوابط پهنه‌بندی و تعیین تراکم‌های ساختمانی مجاز و کاربری اراضی بیش از قیمت اراضی در مناطق مسکونی با تراکم پایه مالی صدویست درصد (۱۲۰٪) ایجاد می‌شود، تعرفه مربوطه را با رعایت ضوابط این مصوبه وصول کند.

عوارض صدور پروانه ساختمانی و عوارض تفکیک اراضی:
پیشنهاد وزیر کشور در تاریخ ۶۸/۱۲/۲۸ از سوی رئیس قوه قضائیه در تاریخ ۶۹/۱/۱۵ پذیرفته شد و در نامه شماره ۱/۱۶۹۸۳/۲ به اطلاع وزیر کشور رسید.

مصوبه شورای اسلامی شهر تهران در تاریخ ۱۳۸۲/۱۱/۸ عوارض بر بالکن و پیش‌آمدگی:
موافقت ریاست جمهوری با درخواست وزیر کشور در تاریخ ۷۱/۲/۲۷ در نامه شماره ۸۳۱/۱/۳/۳۴.

۵-۲- پیش‌نویس لایحه عوارض برنامه‌ریزی شهری مقدمه توجیهی لایحه

در طرح جامع شهر تهران، ساماندهی ارزش افزوده مستغلات شهری در نتیجه اجرای طرح‌های توسعه و عمران شهری پیش‌بینی شده و در این زمینه وظایف مشخصی بر عهده وزارت مسکن و شهرسازی و وزارت کشور قرار گرفته است. مطالعات انجام‌شده در این زمینه گویای آن است که می‌توان بخشی از اضافه‌ارزش املاک و مستغلات شهری را به صورت عوارض شهرسازی وصول کرد.

در حال حاضر در زمینه تشخیص و وصول عوارض شهرسازی قانون خاصی در کشور وجود ندارد. با این حال برخی از شهرداری‌ها با کسب موافقت وزارت کشور یا بر اساس مصوبات شوراهای اسلامی شهر نسبت به وصول عوارض مازاد تراکم، تغییر کاربری، کسری پارکینگ و پذیره اقدام می‌کنند. از آنجا که این نوع عوارض به ویژه در کلان‌شهرها به منبع مهم درآمد شهرداری‌ها تبدیل شده، قانونمندان آن به منظور جلوگیری از اجحاف به شهروندان و ایجاد انگیزه منفی برای سرمایه‌گذاری در مستغلات شهری ضروری است.

مطالعات انجام‌شده بیانگر آن است که می‌توان مجموعه مهمی از عوارض مستغلات شهری را تحت عنوان عوارض شهرسازی ضابطه‌مند کرد و به استناد قانون واحد در مناطق شهری کشور به اجرا درآورد. در زیر پیش‌نویس لایحه عوارض برنامه‌ریزی شهری جهت تصویب مجلس شورای اسلامی ارائه می‌شود.

فصل اول: گسترش محدوده شهرها

ماده ۱: در صورت ورود اراضی متعلق به دولت (منابع ملی) به محدوده شهرها، مالکیت آنها به شهرداری‌ها منتقل می‌شود و شهرداری‌ها ملزم خواهند بود طرح‌های تفصیلی توسعه و عمران شهری را در محدوده‌های جدید حداکثر ظرف مدت پنج سال از ورود اراضی مذکور به محدوده شهر طراحی و به اجرا درآورند.

ماده ۲: در اراضی که به ترتیب فوق به زیرساخت‌ها و خدمات شهری تجهیز می‌شوند، به تناسب نوع کاربری‌های پیش‌بینی‌شده در طرح تفصیلی توسعه و عمران شهری، کاربری‌های عمومی شامل شبکه معابر و خیابان‌ها، فضای سبز و سرانه‌های خدماتی مطابق طرح جامع شهر و طرح تفصیلی که برای این مناطق تهیه می‌شود، پیش‌بینی خواهد شد.

ماده ۳: اراضی قابل ساخت‌وسازی که بر اساس آیین‌نامه نحوه بررسی و تصویب طرح‌های توسعه و عمران محلی، ناحیه‌ای، منطقه‌ای و ملی و مقررات شهرسازی و معماری کشور (مصوب ۱۳۸۷/۱۰/۲۲) برای کاربری‌های مسکونی آماده‌سازی می‌شود، به صورت مزایده در اختیار انبوه‌سازان و خانوارهای متقاضی قرار خواهد گرفت.

ماده ۴: شهرداری‌ها ملزم می‌باشند زمین‌های خصوصی را که به موجب طرح‌های جامع و تفصیلی وارد محدوده شهر می‌شوند، به شرح زیر به کاربری‌های عمومی و خصوصی اختصاص دهند:

الف: اراضی مورد نیاز کاربری‌های عمومی را مطابق طرح‌های جامع و تفصیلی به تصرف درآورد.

ب: ۱۰ درصد اراضی باقی‌مانده جهت تأمین مالی زیرساخت‌های شهری به مالکیت سازمان املاک شهرداری در خواهد آمد.

ج: اراضی باقی‌مانده مطابق ضوابط مصوب در زمینه تفکیک و قطعه‌بندی توسط مالکان خصوصی قابل افزایش خواهد بود.

د: شهرداری موظف است اراضی را که مساحت آنها کمتر از حد نصاب مجاز برای تفکیک و ساخت‌وساز است، به قیمت بازار اراضی مجاور از مالکان آنها خریداری نماید.

ه: در مواردی که اراضی اختصاص یافته به بندهای الف و ب جمعاً بیش از ۴۰ درصد مساحت زمین مالک خصوصی باشد، شهرداری موظف است خسارت مالک را به مآخذ مازاد بر ۴۰ درصد مساحت زمین و بر اساس قیمت بازار اراضی هم‌جوار محاسبه و ظرف مدت سه ماه پس از اعلام رسمی به مالک، پرداخت نماید.

تبصره ۱: آیین‌نامه اجرائی این ماده ظرف مدت شش ماه از تصویب قانون توسط وزارت کشور تهیه شد و به تصویب مراجع ذیصلاح خواهد رسید.

فصل دوم: عوارض واگذاری تراکم

ماده ۵: شهرداری‌ها به ازای واگذاری هر مترمربع تراکم اضافی به متقاضیان ساخت‌وساز، عوارض مازاد تراکم را معادل ۲۰ درصد قیمت بازار هر مترمربع زیربنای مفید ساختمان‌های نوساز محاسبه و از آنها دریافت خواهند کرد.

تبصره ۱: واگذاری تراکم بیش از تراکم‌های ساختمانی پیش‌بینی‌شده در طرح‌های جامع، تفصیلی و هادی ممنوع است.

تبصره ۲: منظور از ساختمان نوساز، ساختمان‌های مشابه در ناحیه شهرداری است که بیش از سه سال از تاریخ صدور پایان کار آن نگذشته باشد. قیمت این نوع ساختمان‌ها از طریق میانگین قیمت اعلام‌شده از حداقل سه بنگاه معاملات ملکی واقع در محدوده ناحیه تعیین خواهد شد.

تبصره ۳: در واگذاری تراکم مازاد، معافیت‌ها و بخشودگی‌ها به منظور ایجاد مشوق‌های لازم برای تسریع ساخت‌وساز در بافت‌های فرسوده با عطف به قانون ساماندهی تولید و عرضه مسکن (مصوب سال ۱۳۸۷) رعایت خواهد شد.

ماده ۶: تراکم مازاد بر اساس تفاوت تراکم مجاز (تعیین‌شده در طرح‌های توسعه و عمران شهری) و تراکم پایه مالی محاسبه خواهد شد. تراکم پایه مالی در کلان‌شهرها ۱۲۰ درصد و در سایر شهرها صددرصد محاسبه خواهد شد.

فصل سوم: عوارض پذیره (تغییر کاربری)

ماده ۷: شهرداری‌ها مجازند در تغییر کاربری‌های مسکونی، تجاری، اداری و صنعتی به یکدیگر در صورت ایجاد اضافه‌ارزش در اثر

مستحدمات به انضمام نقشه بلوک‌های شهر را هر سه سال یک بار تهیه و منتشر کنند. مبنای تعیین قیمت بازار املاک در هر شهر بر اساس نتایج آخرین ممیزی املاک و میانگین قیمت‌های معاملات انجام‌شده در املاک مشابه در سال قبل خواهد بود.

تبصره ۱: در مورد کارخانه‌ها، کارگاه‌ها، واحدهای تجاری و اداری، مؤسسات مالی و مراکز آموزشی و تحقیقاتی، فقط قیمت زمین و ساختمان ملاک پرداخت عوارض قرار خواهد گرفت.

تبصره ۲: برای تعیین قیمت بازار املاک به شرح زیر عمل خواهد شد: در هر یک از مناطق یا نواحی شهرداری، پهنه املاک دارای کاربری‌های متمایز (مسکونی، تجاری، اداری، صنعتی و...) مشخص خواهد شد و از این طریق ماتریس مناطق و کاربری‌ها تهیه خواهد شد.

در ماتریس فوق هر کاربری به چند گروه همگن تقسیم خواهد شد. در مورد کاربری‌های مسکونی این گروه‌ها شامل خانه‌های ویلایی، آپارتمان‌های چندطبقه و بلندمرتبه خواهد بود.

میانگین قیمت‌های هر مترمربع مستغلات معامله‌شده در مورد هر کاربری در سال گذشته به کاربری‌های مشابه در آن پهنه تعمیم خواهد یافت.

شهرداری‌های نواحی هر شهر هر سه سال یک بار رأساً از طریق مراجعه به مشاورین املاک نسبت به تعیین قیمت املاک واقع در محدوده هر ناحیه از شهر به تفکیک بلوک و به‌روزرسانی دفترچه قیمت بازار املاک اقدام خواهند کرد.

اطلاعات به‌دست‌آمده از سوی شهرداری‌های نواحی، در اداره کل درآمدهای شهرداری بازبینی خواهد شد و نسبت به رفع نواقص آن، به ویژه یکسان‌سازی قیمت املاک مشابه در مناطق هم‌جوار، اقدام خواهد شد.

در فواصل سال‌های ممیزی قیمت بازار املاک، قیمت اراضی، ساختمان‌ها و مستحدمات بر اساس شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی در مناطق شهری هر استان هر سال تعدیل خواهد شد.

فهرست قیمت بازار املاکی که به این ترتیب تهیه می‌شود، در گزارش توجیهی لازم به شورای شهر تسلیم شده و پس از تصویب شورای اسلامی شهر، این قیمت‌ها ملاک تشخیص وصول عوارض نوسازی و سایر عوارض ساختمان‌ها از جمله عوارض شهرسازی قرار خواهد گرفت.

ماده ۱۵: شهرداری‌ها مکلف‌اند ظرف مدت دو سال پس از ابلاغ این قانون نسبت به تقویم قیمت املاک بر اساس قیمت بازار و تهیه دفترچه قیمت بازار املاک اقدام کنند. تا زمانی که بانک اطلاعات املاک و دفترچه قیمت بازار املاک تهیه نشده، آخرین ممیزی انجام‌شده به موجب قانون نوسازی ملاک تعیین میزان عوارض شهرسازی خواهد بود.

فصل ششم: وظایف شهرداری‌ها و وزارت کشور

ماده ۱۶: وزارت کشور مکلف است آیین‌نامه اجرائی این قانون را ظرف مدت شش ماه از ابلاغ قانون تهیه و پس از تصویب هیئت دولت به کلیه شهرداری‌ها ابلاغ کند. از زمان ابلاغ این آیین‌نامه کلیه بخشنامه‌های وزارت کشور و مصوبات شورای اسلامی شهرها در زمینه تشخیص وصول عوارض مزاد تراکم، صدور پروانه، نظارت و تفکیک و پذیره (تغییر کاربری) ملغی خواهد شد.

ماده ۱۷: وزارت کشور مکلف است نرم‌افزار مناسبی را به منظور محاسبه عوارض مزاد تراکم، صدور پروانه، نظارت و تفکیک و پذیره (تغییر کاربری) تهیه کند و آموزش لازم را به پرسنل شهرداری‌ها برای ارائه خدمات کامپیوتری با استفاده از این نرم‌افزار به شهروندان ارائه دهد.

ماده ۱۸: شهرداری‌ها مکلف‌اند این نرم‌افزار را برای تعیین ارزش مزاد تراکم، عوارض صدور پروانه، نظارت و تفکیک و پذیره (تغییر

تغییر کاربری عوارض پذیره به مأخذ ۳۰ درصد تفاوت قیمت بازار هر مترمربع زیربنای کاربری فعلی با کاربری جدید را تحت عنوان عوارض پذیره (احداث، توسعه، تبدیل یک واحد به چند واحد و تبدیل اداری به تجاری) دریافت کنند.

تبصره ۱: در تغییر کاربری ساختمان‌ها، رعایت کاربری پیش‌بینی شده در طرح‌های جامع، تفصیلی و هادی الزامی خواهد بود.

ماده ۸: در محدوده اضافه‌شده به محدوده شهرها چنانچه کاربری‌های تجاری از سایر کاربری‌ها مشخص نشده باشد تا تعیین این کاربری‌ها برای رقابت ملکی مشرف به معابر با عرض ۱۵ متر و بیشتر با احداث واحد تجاری با میزان حداکثر ۱۰ درصد مساحت زمین موافقت می‌شود و مالک در این صورت باید عوارض پذیره را به مأخذ ۳۰ درصد تفاوت قیمت بازار هر مترمربع زیربنای کاربری فعلی با کاربری جدید، پرداخت کند.

ماده ۹: در مورد صدور مجوز احداث و توسعه واحدهای صنعتی منطبق با مناطق صنعتی پیش‌بینی شده در طرح جامع و تفصیلی شهرها، ۱۰ درصد تفاوت ارزش سطح مسکونی با صنعتی به قیمت بازار تحت عنوان پذیره احداث واحد صنعتی دریافت می‌شود.

ماده ۱۰: مشاعات ساختمان‌ها مشمول عوارض پذیره خواهند بود.

فصل چهارم: عوارض صدور پروانه، نظارت و تفکیک

ماده ۱۱: عوارض صدور پروانه، نظارت و تفکیک به صورت بهای خدمات فنی تحت سه عنوان زیر از متقاضیان ساخت‌وساز دریافت خواهد شد:

یکم- عوارض صدور پروانه ساختمانی

دوم- عوارض نظارت و بازرسی کار حین اجرای کار ساختمانی

سوم- عوارض صدور پروانه پایان کار

ماده ۱۲: قیمت تمام‌شده هر یک از خدمات مندرج در ماده قبل برای هر مترمربع ساختمان در هر شهر توسط شهرداری آن شهر محاسبه و به تصویب شورای اسلامی شهر خواهد رسید. این قیمت مبنای محاسبه و وصول عوارض صدور پروانه برای سه سال متوالی خواهد بود.

تبصره ۱: وزارت کشور فرم‌های محاسبه قیمت تمام‌شده خدمات فوق را برای استفاده شهرداری‌ها تهیه و ظرف سه ماه از تصویب قانون به آنها ابلاغ خواهد کرد. شهرداری‌ها موظف‌اند از این فرم‌ها برای برآورد قیمت تمام‌شده خدمات فنی صدور پروانه ساختمانی و سایر عوارض موضوع این ماده استفاده کنند.

تبصره ۲: هرگاه هزینه بازرسی فنی با افزایش مساحت زیربنا و تعداد طبقات به صورت تصاعدی افزایش یابد، این مسئله باید در تعیین بهای خدمات منظور شود.

ماده ۱۳: عوارض تفکیک زمین به صورت بهای خدمات فنی شهرداری‌ها محاسبه و از متقاضیان وصول خواهد شد. شهرداری‌ها موظف‌اند برای تصویب نقشه‌های درخواستی تفکیک زمین مطابق قانون اصلاح ماده ۱۰۱ قانون شهرداری عمل کنند و در صورت تأیید آن جواز لازم را به ثبت املاک بدهند.

تبصره ۱: میزان عوارض تفکیک زمین و نحوه محاسبه و وصول آن به موجب آیین‌نامه‌ای خواهد بود که به تصویب شورای اسلامی شهر می‌رسد.

فصل پنجم: نحوه تعیین قیمت بازار زمین و ساختمان

ماده ۱۴: تعیین قیمت بازار املاک در هر شهر بر عهده شهرداری آن شهر است. شهرداری‌ها ملزم‌اند کتابچه قیمت بازار زمین و ساختمان و

کاربری) مورد استفاده قرار دهند و نسخه‌ای از خروجی نرم‌افزار را در هر مورد به متقاضی ساخت و ساز تحویل دهند و نسخه دیگر آن را به پرونده مربوط منضم کنند.

ماده ۱۹: درآمد حاصل از عوارض شهرسازی فقط جهت تهیه و اجرای طرح‌های مصوب شهری اختصاص خواهد یافت و استفاده از آن در موارد دیگر ممنوع است.

۶- امکان‌سنجی وضع و وصول عوارض از افزایش ارزش املاک ناشی از اجرای طرح‌های توسعه و عمران شهری

دریافت عوارض از اضافه‌ارزش املاک ناشی از اجرای طرح‌های توسعه و عمران شهری، ابتدا در سال ۱۳۸۶ هنگام تصویب طرح جامع شهر تهران در شورای عالی شهرسازی و معماری مطرح شد. این در حالی بود که شورای فوق قانوناً اختیار ورود به این موضوع را نداشته است.

در ماده ۱۷۴ قانون برنامه پنجم (مصوب سال ۱۳۸۹) نیز شوراهای اسلامی شهر و شهرداری‌ها و سایر مراجع ذی‌ربط موظف شدند تا پایان سال اول برنامه از طریق تدوین نظام درآمدهای پایدار شهرداری‌ها با اعمال سیاست‌های معین اقدام کنند. یکی از موارد تعیین شده در بند الف این ماده عبارت بود از: وضع «عوارض بر افزایش ارزش اراضی و املاک، ناشی از اجرای طرح‌های توسعه شهری». شورای اسلامی شهر و شهرداری تهران برای ایفای سهم خود در پیشبرد هدف تعیین شده از سوی قانون‌گذار، مطالعه فوق را در دستور کار مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران قرار دادند. این مطالعات که توسط نگارنده این گزارش و همکاران او انجام شده بود، در سال ۱۳۹۵ به اتمام رسید و گزارشات آن در اختیار مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران قرار گرفت.

در صورت نیاز می‌توان خروجی‌ها یا کاربردهای این مطالعات را که مشتمل بر موارد زیر است، از مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران دریافت کرد:

لایحه قانونی اخذ عوارض از افزایش ارزش املاک و اراضی شهری و جبران کاهش ارزش اراضی و املاک شهری ناشی از تهیه و اجرای طرح‌های توسعه شهری در ۱۲ فصل و ۴۷ ماده.

آیین‌نامه اجرائی لایحه قانونی مذکور در پنج قسمت و ۲۶ بند، در اجرای ماده (۴۶) لایحه قانونی تنظیم شده است که از سوی وزارت کشور جهت تصویب به دولت ارائه خواهد شد.

شیوه‌نامه اجرائی لایحه مذکور در ۹ قسمت و در اجرای ماده (۴۷) لایحه قانونی که حاوی روش‌ها و فرمول‌های محاسبه عوارض افزایش ارزش و جبران خسارت کاهش ارزش اراضی و املاک شهری است. در صورت تصویب لایحه قانونی، این شیوه‌نامه از سوی وزارت کشور تهیه و به صورت بخشنامه‌ای به شهرداری‌های مشمول این قانون ارسال خواهد شد.

گرچه گروه مطالعاتی ملزم به ارائه خروجی مطالعات به صورت فوق بوده است، اما در گزارش تجویزهای سیاستی برآمده از تحقیق نظر کارشناسی گروه در مورد عدم امکان وضع و وصول چنین عوارضی در سطح محلی مورد تأکید قرار گرفته است. ابعاد مختلف این نتیجه‌گیری در زیر اجمالاً مطرح می‌شود.

۱-۶- موانع قانونی وضع و وصول عوارض افزایش ارزش املاک

در گزارش تجویزهای سیاستی، در مورد موانع قانونی وضع چنین عوارضی چنین استدلال شده است:

۱- قبل از تصویب قانون برنامه پنجم، قانون‌گذار در سال ۱۳۸۷، قانون مالیات بر ارزش افزوده را تصویب کرده بود که با مفاد بند الف ماده ۱۷۴ مغایرت آشکار دارد. مطابق ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده، «برقراری هرگونه عوارض از سایر وجوه برای انواع کالاهای وارداتی و تولیدی و همچنین ارائه خدمات که در این قانون تکلیف مالیات و عوارض آنها مشخص شده است، همچنین برقراری عوارض بر درآمدهای مأخذ محاسبه مالیات، سود سهام شرکت‌ها، سود اوراق مشارکت، سود سپرده سرمایه‌گذاری و سایر عملیات مالی اشخاص نزد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی مجاز، توسط شوراهای اسلامی و سایر مراجع ممنوع می‌باشد». پیداست که قانون‌گذار از زمان تاریخ تصویب قانون اخیرالذکر تا امروز دست شوراهای اسلامی شهر را در وضع عوارض افزون بر قوانین مصوب مجلس بسته است.

۲- در ماده ۵۹ قانون مالیات‌های مستقیم مصوب سال ۱۳۶۶ و اصلاحات بعدی آن، درآمد حاصل از واگذاری قطعی املاک و حق واگذاری محل، تحت عنوان مالیات بر درآمد املاک به شرح زیر مشمول مالیات بر درآمد است: «نقل و انتقال قطعی املاک به مأخذ ارزش معاملاتی و به نرخ پنج درصد (۵٪) و همچنین انتقال حق واگذاری محل به مأخذ وجوه دریافتی مالک یا صاحب حق و به نرخ دو درصد (۲٪) در تاریخ انتقال از طرف مالکان عین یا صاحبان حق مشمول مالیات می‌باشد». حق واگذاری محل از نظر این قانون عبارت است از حق کسب یا پیشه یا حق تصرف محل یا حقوق ناشی از موقعیت تجاری محل. از مفاد ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده و ماده ۵۹ قانون مالیات‌های مستقیم چنین مستفاد می‌شود که شوراهای اسلامی شهر، از برقراری عوارض بر نقل و انتقال املاک منع شده‌اند. آرای دیوان عدالت اداری مبنی بر ابطال عوارض محلی بر نقل و انتقال املاک در شهرهای مرند و همدان نیز مؤید این مطلب است. شاید به همین دلیل در آخرین ویرایش ماده ۲۶۲ پیش‌نویس لایحه قانونی مدیریت شهری، پیش‌بینی شده است که «۵۰ درصد از مالیات بر املاک، مشاغل و نقل و انتقال املاک و مستغلات که در محدوده و حریم شهرها توسط سازمان مالیاتی اخذ می‌گردد، در قالب بودجه سنواری در اختیار شهرداری محل» قرار گیرد. در صورت تصویب این لایحه، قانون‌گذار سهمی از مالیات نقل و انتقال موضوع ماده ۵۹ قانون مالیات‌های مستقیم را در اختیار شهرداری‌ها قرار خواهد داد. اما نکته در اینجا است که پایه مالیاتی در قانون مالیات‌های مستقیم به قیمت معاملاتی محاسبه می‌شود و در اصلاحیه سال ۱۳۹۴ قانون مالیات‌های مستقیم نیز افزایش قیمت معاملاتی در ۱۰ سال سطح این قیمت‌ها را به ۲۰ درصد قیمت بازار خواهد رساند. وصول پنج درصد از ۲۰ درصد ارزش املاک، عملاً به معنای وصول ۰٫۲۵ درصد ارزش املاک است که نیمی از آن یعنی ۰٫۱۲۵ درصد، حداکثر بعد از ۱۰ سال نصیب شهرداری‌ها خواهد شد. بدیهی است که عواید حاصل از این مالیات مشترک برای شهرداری‌ها کارساز نخواهد بود.

۳- این استدلال که «وضع عوارض بر افزایش ارزش املاک و اراضی و افزایش ارزش حق واگذاری محل» با مالیات نقل و انتقال املاک و حق واگذاری محل از نظر ماهوی تفاوت دارند و منع وصول عوارض مذکور در ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده شامل این نوع عوارض نمی‌شود، وجاهت قانونی ندارد. چراکه در هر دو مورد پایه مالیاتی یکسان است و مالک حین انتقال قطعی ملک و حق واگذاری محل عملاً به طور هم‌زمان ناگزیر خواهد بود هم مالیات موضوع ماده ۵۹ را به دولت بپردازد و هم عوارض افزایش ارزش ملک یا حق واگذاری محل را به شهرداری پرداخت کند. این موضوع که نرخ عوارض و نحوه محاسبه آن

۶-۲- موانع اقتصادی و مالی اخذ عوارض بر افزایش ارزش املاک در ایران

۱- در هیچ کشور توسعه یافته یا در حال توسعه‌ای، اخذ عوارض بر افزایش ارزش سرمایه مستغلاتی در سطح شهرداری‌ها متداول نیست. در واقع مالیات بر افزایش ارزش دارایی‌های مالی و غیرمالی تحت عنوان مالیات سود ناشی از افزایش ارزش سرمایه (capital gain tax)، در زمان پرداخت مالیات بر درآمد محاسبه و توسط دولت مرکزی از اشخاص حقیقی و حقوقی دریافت می‌شود. برای مثال این شیوه در ایالات متحده آمریکا و بریتانیا متداول است. اخذ مالیات از افزایش ارزش سرمایه (اعم از سرمایه مستغلاتی، مالی و...) در ایران برخلاف کشورهای دیگر جهان متداول نیست. این در حالی است که وضع چنین مالیاتی برای جلوگیری از پیدایش حباب قیمت مستغلات، معاملات سوداگرانه در بورس اوراق بهادار، تأمین عدالت اجتماعی و تخصیص کارآمد منابع ضروری است.

۲- آنچه در کشورهای لاتین تبار به صورت عوارض مرغوبیت مستغلات اخذ می‌شود، به لحاظ حقوقی مسئله‌ساز بوده و هزینه جمع‌آوری آن بالاست. بی‌دلیل نیست که کشورهای انگلوساکسون از اخذ این نوع عوارض دست شسته‌اند و به اشکال دیگر تصرف ارزش زمین روی آورده‌اند. در ایران نیز بر اساس فتوای مقام معظم رهبری، اخذ عوارض مرغوبیت مندرج در قانون نوسازی متوقف شده است. در گزارش فصل ۳ مطالعات، تجربه بریتانیا، لهستان، استرالیا و کلمبیا در زمینه این نوع عوارض مرور شد. اما این مطالعات گویای آن است که هر چند اخذ عوارض بهبود مرغوبیت زمین در کشورهای متعددی معمول بوده اما در همه این کشورها با مسائل جدی حقوقی و اجرایی مواجه شده است.

۳- اخذ عوارض بر افزایش ارزش اراضی و املاک در کلان‌شهرهای ایران به دلایل زیر در کوتاه‌مدت درآمد درخور توجهی عاید شهرداری تهران و سایر کلان‌شهرها نخواهد کرد، اما در درازمدت با شکل‌گیری بانک اطلاعات املاک و داده‌های سری زمانی برای تحول قیمت املاک و خروج بازار مستغلات از رکود کنونی، قطعاً می‌تواند منبع درآمد اضافی برای شهرداری تهران و سایر کلان‌شهرها باشد؛ نبود بانک اطلاعات قیمت املاک برای یک دوره حداقل ۲۰ ساله به

تفکیک مناطق و نواحی شهرداری‌ها و نوع کاربری‌ها، ضرورت معافیت املاک نوساز از این نوع عوارض، عایدات حاصل از آن را به شدت محدود می‌کند. به تخمین می‌توان گفت که بیش از نیمی از معاملات املاک در شهرها مربوط به ساختمان‌های نوساز است. ضرورت دریافت این نوع عوارض در زمان تعلق ارزش به صاحب ملک یعنی وصول عوارض در زمان نقل و انتقال قطعی املاک در واقع عملاً وصول عوارض را به حدود سه درصد موجودی املاک محدود می‌کند و از این نظر از پتانسیل درآمدزایی چنین عوارضی به شدت کاسته می‌شود. پرنوسان بودن و غیرقابل پیش‌بینی بودن عواید حاصل از این نوع عوارض به‌ویژه کاهش قیمت نسبی مستغلات در زمان رکود مانند دوره ۱۳۹۴-۱۳۹۱ این نوع درآمدها را ناپایدار می‌کند.

۴- ضمانت دولت به دلیل کاهش قیمت نفت و رکود تورمی در اقتصاد دچار مضیقه مالی است. انتظار می‌رود با اعمال تحریم‌های جدید آمریکا وضعیت کسری بودجه دولت وخیم‌تر شود. از این رو می‌توان استدلال کرد که:

اولاً- دولت از تبدیل مالیات موضوع ماده ۵۹ قانون مالیات‌های مستقیم به مالیات مشترک یا واگذاری کل عواید آن به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها سر باز خواهد زد.

ثانیاً- در وضعیت رکود اقتصادی از اصلاح ماده ۵۰ قانون مالیات

با نرخ مالیات مذکور متفاوت است، نمی‌تواند منشأ ایجاد تفاوت ماهوی در این دو باشد.

۴- بر اساس موازین حقوقی، مفاد ماده (۱۷۴) قانون برنامه پنجم توسعه، در سال ۱۳۸۹ به تصویب رسیده و این در حالی است که مقنن در قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور آخرین اراده خود در تثبیت و ابقای قانون مالیات بر ارزش افزوده را اعلام کرده است و در واقع مفاد قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور ناسخ ماده (۱۷۴) قانون برنامه پنجم توسعه به دلیل تأخر زمانی آن است.

۵- با توجه به نکات فوق، می‌توان استدلال کرد که لازمه ورود شوراهای اسلامی شهرها به مسئله «لایحه برقراری عوارض افزایش ارزش اراضی و املاک شهری ناشی از اجرای طرح‌های توسعه شهری» و تصویب آن، اصلاح ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده است. هر چند دوره اجرای آزمایشی قانون فوق به سر آمده و هم‌اکنون لایحه قانون دائمی ارزش افزوده در کمیسیون‌های تخصصی مجلس در دست بررسی است، اما لغو ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده در لایحه جدید پیش‌بینی نشده است (نگاه کنید به فصل ۱۱ و ۱۳ گزارش تحقیق).

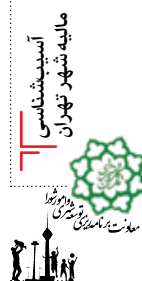
۶- اگر وزارت کشور تلاش کند تجدید نظر لازم را در ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده به نحوی به عمل آورد که دست شوراهای اسلامی شهر در وضع عوارض نقل و انتقال املاک و حق کسب و پیشه باز باشد و لایحه ارائه‌شده به مجلس شورای اسلامی با همین مضمون به تصویب برسد، در آن صورت می‌توان لایحه پیشنهادی در این طرح را به شورای اسلامی شهر تقدیم کرد. در غیر این صورت، لازم است لایحه قانونی اخذ عوارض از افزایش ارزش اراضی و املاک شهری از سوی دولت تهیه و به مجلس شورای اسلامی ارائه شود. در لایحه پیشنهادی و آیین‌نامه اجرایی آن با این فرض که ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده همچنان معتبر باقی خواهد ماند، روال اخیر رعایت شده است.

۷- گفتنی است که مسیر دیگر ارجاع لایحه به مجلس شورای اسلامی آن است که در راستای راهبرد تعیین‌شده در ماده ۲۳ مصوبه «طرح جامع درآمدهای پایدار و سایر منابع مالی شهرداری تهران»، لایحه مورد نظر ابتدا به شورای اسلامی شهر تهران ارائه شود و پس از تصویب آن شورا، مراتب جهت سیر مراحل قانونی لازم به شورای عالی استان‌ها برای طرح در مجلس شورای اسلامی ارائه شود. مزیت این روش آن است که از این طریق می‌توان از بوروکراسی موجود در کمیسیون‌های تخصصی دولت اجتناب کرد و مهم‌تر از آن با مقاومت مقامات مالیاتی در مورد اصلاح ماده ۵۹ قانون مالیات‌های مستقیم نیز مواجه نشد.

۸- دفتر برنامه‌ریزی و بودجه سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور در شهریور ماه ۱۳۹۱ طرح اصلاح نظام درآمدی شهرداری‌های کشور را به استناد ماده ۱۷۴ قانون برنامه پنجم توسعه، تهیه و در مهرماه همان سال به هیئت دولت ارائه کرد. این موضوع در کمیسیون‌های تخصصی هیئت دولت پیگیری نشد و لایحه مورد نظر سازمان شهرداری‌ها در دوره دولت دهم به مجلس شورای اسلامی ارائه نشد. در دولت یازدهم این موضوع مجدداً در دستور کار سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های وزارت کشور قرار گرفت. بر اساس آخرین اطلاعات دریافتی از آن سازمان، لایحه درآمدهای پایدار شهرداری‌ها در تاریخ ۹۳/۵/۱ از سوی وزارت کشور به دولت ارائه شد و در ۹۳/۱۲/۲ در کمیته تخصصی کمیسیون خاص امور کلان‌شهر تهران و سایر کلان‌شهرها مورد بررسی قرار گرفت (گزارش کمیته فرعی).

جدول ۸: تخصیص مالیات‌ها و عوارض بر املاک به سطوح مختلف دولت

ردیف	عنوان قانونی مالیات یا عوارض	سطح دولت	ماخذ قانونی
۱	مالیات بر افزایش ارزش سرمایه	دولت مرکزی	به صورت اصلاحیه جدید قانون مالیات‌های مستقیم
۲	مالیات نقل و انتقال املاک (موضوع ماده ۵۹ قانون مالیات‌های مستقیم)	شهرداری محل	به موجب اصلاحیه سال ۱۳۹۴ قانون مالیات‌های مستقیم، مقرر شده است از سال ۱۳۹۵ ارزش معاملاتی املاک به دو درصد قیمت بازار برسد و در ۱۰ سال به حداکثر ۲۰ درصد ارزش روز املاک افزایش یابد. به این ترتیب انتظار می‌رود به تدریج عواید دولت از محل این نوع مالیات و عواید شهرداری‌ها از محل عوارض نقل و انتقال با شیب ملایمی افزایش یابد. در ایران می‌توان ارزش معاملاتی املاک را به قیمت روز رساند و نرخ مالیات بر نقل و انتقال املاک و حق سرقفی را به سه درصد رساند. کل درآمد حاصل از این مالیات در هر شهر یا ۵۰ درصد آن را می‌توان به شهرداری محل تخصیص داد.
۳	عوارض نوسازی (نگاه کنید به بند ۴ گزارش حاضر)	شهرداری‌ها	برای ارتقای سهم این منبع درآمد در بودجه شهرداری، تجدید نظر در قانون عوارض نوسازی شامل موارد زیر ضروری است: نحوه ممیزی املاک و روزآمد کردن آن شیوه ارزش‌گذاری املاک بر اساس قیمت بازار و تصویب آن توسط شورای شهر به جای هیئت دولت تعیین معافیت‌ها و بخشودگی‌ها بر اساس مقتضیات روز تأکید بر تعیین بخشی از ارزش بازار مستغلات به مثابه پایه مالیاتی بر حسب نیاز شهرداری‌ها و توان مالی مردم تعیین ضمانت اجرای مناسب برای قانون.
۴	عوارض برنامه‌ریزی شهری (نگاه کنید به بند ۶ گزارش حاضر)	شهرداری‌ها	به منظور ایجاد شفافیت بیشتر و اتخاذ رویکرد یکسان در شهرها، تهیه قانون فراگیری که در آن اختیارات شهرداری‌های کلان‌شهرها، شهرهای بزرگ و کوچک برای وضع این نوع عوارض مشخص شده باشد، ضروری است. نظارت بر اجرای ضوابط قانونی توسط وزارت کشور و شورای عالی شهرسازی و معماری، موجب ضمانت اجرای برنامه‌های جامع و تفصیلی شهرها در زمینه مقررات کاربری زمین و مقررات ساخت‌وساز در نواحی مختلف شهری خواهد شد.



۲- توصیه گزارش سیاست‌گذاری این است که تخصیص انواع مالیات‌ها و عوارض بر اراضی و املاک شهری به شرح زیر میان سطوح مختلف دولت برقرار شود و مالیات‌ها و عوارض به ترتیب بر اساس قیمت معاملاتی و منطقه‌ای املاک وصول شود.

۳- تجربه جهانی نیز گویای آن است که می‌توان برای تأمین مالی پروژه‌های زیربنایی شهرداری‌ها علاوه بر روش‌های ۳ و ۴ مذکور در جدول فوق از روش‌های زیر نیز استفاده کرد:

۴- موضوع جبران خسارات غیرمستقیم مالکان ناشی از تهیه و اجرای طرح‌های توسعه و عمران شهری، مستقل از اخذ عوارض افزایش ارزش اراضی و املاک ناشی از تهیه و اجرای این گونه طرح‌هاست. به همین دلیل مقامات شهرداری و وزارت کشور در صورت ضروری دانستن جبران خسارات غیرمستقیم مالکان می‌توانند از پیش‌نویس لایحه قانونی و آیین‌نامه اجرایی پیشنهادشده در این مطالعه، در این خصوص استفاده کنند.

۵- هر چند موارد جبران خسارات غیرمستقیم ناشی از تهیه و اجرای

بر ارزش افزوده سر باز خواهد زد. کم‌اینکه در احکام قانونی لایحه برنامه ششم درصد دست‌اندازی به سهم شهرداری‌ها از مالیات بر ارزش افزوده برآمده است.

ثالثاً- ارجاع پیش‌نویس لایحه پیشنهادی به مجلس نیز برای دولت خالی از اشکال نخواهد بود. چراکه بخشی از درآمد مالیات بر نقل و انتقال و حق واگذاری محل را از دست خواهد داد و فرصت تقدیم لایحه جداگانه مالیات بر افزایش ارزش سرمایه را از خود سلب خواهد کرد.

۳-۶- راهکارهای بدیل وضع عوارض بر افزایش ارزش املاک

نتایج مطالعات انجام‌شده بیانگر آن است که:

۱- در حضور گزینه مطلوب‌تر افزایش عواید حاصل از عوارض نوسازی با بازگشت شهرداری کلان‌شهرها به قیمت منطقه‌ای و تصویب آن توسط شوراهای اسلامی شهر در واقع شهرداری‌ها خواهند توانست به‌صورت سالانه از مزایای افزایش قیمت ارزش املاک برخوردار شوند.

جدول ۹: روش‌های مناسب اخذ افزایش ارزش زمین برای ایران

ردیف	روش	تجربه جهانی	تجربه ایران	تجویز
۱	وضع عوارض در نواحی خاص (نگاه کنید به بند ۵ گزارش حاضر)	در برخی از کشورهای پیشرفته متداول است. در این کشورها هزینه انجام برخی از پروژه‌های عمرانی میان ذی‌نفعان توزیع می‌شود و در چند سال به صورت عوارض از آنها دریافت می‌شود.	به موجب بند ۱۶ ماده ۷۱ و ماده ۷۷ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، وضع این عوارض مجاز است. شورای اسلامی شهر تهران در چند مورد محدود مصوباتی را در این زمینه داشته است.	تصویب آیین‌نامه اجرایی که در آن موارد شمول این نوع عوارض و شرایط آن مشخص شده باشد، از سوی شورای اسلامی شهر ضروری است.
۲	الزام شرکت‌های خصوصی به ایجاد زیرساخت‌های داخلی پروژه‌های ساختمانی	در برخی از کشورهای جهان به ویژه کشورهای پیشرفته صنعتی متداول است	در شهرهای جدید به شیوه زیر عمل می‌شود: آماده‌سازی زمین به صورت برنامهریزی‌شده و قبل از احداث شهرهای جدید آماده‌سازی زمین برای اسکان خانوارها توسط بخش خصوصی، پس از اسکان این اقشار و شکل‌گیری شهرها	از این ابزار می‌توان در مورد پروژه‌های بزرگ مربوط به احداث مجتمع‌های مسکونی، اداری و تجاری استفاده کرد. در این صورت به تناسب تعهدات مالکان زمین نسبت به ایجاد زیرساخت‌های داخلی، لازم است تخفیفاتی در مورد عوارض برنامهریزی شهری اعمال شود.

ب- انواع سیگار و محصولات دخانی، سه درصد (۳٪)

ج- انواع بنزین و سوخت هواپیما، ۱۰ درصد (۱۰٪)

د- نفت سفید و نفت گاز، ۱۰ درصد (۱۰٪) و نفت کوره پنج درصد (۵٪) عوارض وصولی بندهای (ب)، (ج) و (د) ماده (۳۸) به حساب تمرکز وجوه به نام وزارت کشور.

به موجب تبصره ۱ ماده ۳۸ - سه درصد (۳٪) از وجوه واریزی که به حساب‌های موضوع این ماده واریز می‌شود، در حساب مخصوصی نزد خزانه به نام سازمان امور مالیاتی کشور واریز می‌شود و معادل آن از محل اعتبار اختصاصی که در قوانین بودجه سنواتی منظور می‌شود، در اختیار سازمان مزبور که وظیفه شناسایی، رسیدگی، مطالبه و وصول این عوارض را عهده‌دار است، قرار خواهد گرفت تا برای خرید تجهیزات، آموزش و تشویق کارکنان و حسابرسی هزینه کند. وجوه پرداختی به استناد این بند به عنوان پاداش وصولی از شمول مالیات و کلیه مقررات مغایر مستثناس. به موجب تبصره ۲ ماده ۳۸، حساب تمرکز وجوه قیدشده در این ماده توسط خزانه‌داری کل کشور به نام وزارت کشور افتتاح می‌شود. وجوه واریزی به حساب مزبور (به استثنای نحوه توزیع مذکور در قسمت‌های اخیر بند الف) این ماده و تبصره (۱) ماده (۳۸) این قانون) به نسبت بیست درصد (۲۰٪) کلان‌شهرها (شهرهای بالای یک میلیون نفر جمعیت) بر اساس شاخص جمعیت، شصت درصد (۶۰٪) سایر شهرها بر اساس شاخص کمتر توسعه‌یافتگی و جمعیت و بیست درصد (۲۰٪) دهیاری‌ها بر اساس شاخص جمعیت.

اما به موجب ماده (۴۲) لایحه تقدیمی دولت به مجلس در سال ۱۳۹۵، درآمدهای حاصل از مالیات بر حامل‌های انرژی به نسبت ۶۷ درصد به عنوان درآمد عمومی کشور و ۳۳ درصد سهم شهرداری‌ها و دهیاری‌ها توزیع خواهد شد. البته لازم به ذکر است که به موجب تبصره (۱) «ماده (۴۲)، ۱۰ درصد از سهم شهرداری‌ها و دهیاری‌ها با رعایت

طرح‌های توسعه و عمران شهری منحصر به موارد پیش‌بینی شده در لایحه مورد اشاره نیست؛ تصویب این مقررات را می‌توان گام نخست در این راستا تلقی کرد و پس از کسب تجارب لازم می‌توان سایر موارد از جمله ابطال مجوز ساختمانی یا تغییر مشخصات آن حین ساخت‌وساز را به قانون مصوب افزود.

۵- گفتنی است که جبران خسارت مستقیم مالکان بر اثر تصرف اراضی با مالکیت خصوصی در قوانین جاری پیش‌بینی شده است. از این رو نیازی به تدوین قوانین جدید در این زمینه وجود ندارد.

۷- عوارض وصولی از فراورده‌های نفتی، گاز، برق و آب‌های مشترکین

- متأسفانه به دلیل سیاست‌های دولت و مجلس، عواید شهرداری‌ها از محل عوارض حامل‌های انرژی از دو جهت تقلیل یافته است: یکم از جهت تغییر نحوه توزیع عایدات در لایحه جدید مالیات ارزش افزوده در مورد نحوه توزیع عوارض و دوم از نظر اجرای ناقص قانون هدفمندکردن یارانه‌ها.

۷-۱ - تغییر نرخ عوارض و نحوه توزیع آن

در مورد نرخ عوارض و نحوه توزیع عواید مالیاتی حامل‌های انرژی نیز باید گفت در قانون مالیات بر ارزش افزوده (مصوب سال ۱۳۸۷)، رویه واحدی برای اخذ مالیات از فراورده‌های نفتی و سایر حامل‌های انرژی وجود نداشت به موجب ماده ۳۸ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب سال ۱۳۸۷ که اجرای آن تا پایان سال ۱۳۹۷ تمدید شده است، نرخ عوارض به شرح زیر بود:

الف- کلیه کالاها و خدمات مشمول نرخ صدر ماده (۱۶) این قانون، یک‌ونیم درصد (۱/۵٪)

ترتیبات قانونی به حساب تمرکز وجوه وزارت کشور واریز خواهد شد. ضمناً توضیح این نکته ضروری است که به موجب مقررات موجود، عوارض بهای برق و آب مصرفی مشترکین دریافت شود. خواست شهرداری تهران و سایر شهرداری‌های کلان‌شهرها این است که ترتیبات موجود در قانون مصوب مالیات ارزش افزوده که بر اساس مصوبات مجلس مدت اعتبار آن تا پایان سال ۱۳۹۷ تمدید شده، در لایحه جدید دولت در این خصوص نیز عیناً معتبر باشد.

۷-۲- نحوه اجرای قانون هدفمندسازی یارانه‌ها

به موجب قانون هدفمندکردن یارانه‌ها مصوب سال ۱۳۸۹، دولت موظف شده بود قیمت حامل‌های انرژی را به نحو زیر اصلاح کند: بند الف ماده ۱- قیمت فروش داخلی بنزین، نفت‌گاز، نفت‌کوره، نفت سفید و گاز مایع و سایر مشتقات نفت، با لحاظ کیفیت حامل‌ها و با احتساب هزینه‌های مترتب (شامل حمل‌ونقل، توزیع، مالیات و عوارض قانونی) به تدریج تا پایان برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران کمتر از نود درصد (۹۰٪) قیمت تحویل روی کشتی (فوب) در خلیج فارس نباشد.

ب ماده ۱- میانگین قیمت فروش داخلی گاز طبیعی به گونه‌ای تعیین شود که به تدریج تا پایان برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، معادل حداقل هفتادوپنج درصد (۷۵٪) متوسط قیمت گاز طبیعی صادراتی پس از کسر هزینه‌های انتقال، مالیات و عوارض شود.

بند ج ماده ۱- میانگین قیمت فروش داخلی برق به گونه‌ای تعیین شود که به تدریج تا پایان برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران معادل قیمت تمام‌شده آن باشد. بند الف ماده ۳- میانگین قیمت آب برای مصارف مختلف با توجه به کیفیت و نحوه استحصال آن در کشور به گونه‌ای تعیین شود که به تدریج تا پایان برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران معادل قیمت تمام‌شده آن باشد.

متأسفانه گام‌هایی که دولت در اجرای این قانون برداشت، ناپیگیر بود و از استمرار لازم برخوردار نبوده است. در صورتی که دولت به مفاد قانون فوق عمل می‌کرد، درآمد حاصل از عوارض سوخت، برق و آب‌بهای مشترکین به تناسب تغییر قیمت حامل‌ها افزایش می‌یافت و شهرداری‌ها نیز در کنار عرضه‌کننده فرآورده‌های نفتی، گاز، برق و آب از مزایای این اقدام بهره‌مند می‌شدند. بدیهی است که با افزایش قیمت نسبی حامل‌های انرژی انتظار می‌رفت در مصرف انرژی در کشور نیز صرفه‌جویی شود و این عامل می‌توانست بر عواید حاصل از عوارض مربوطه تأثیر منفی بگذارد. اما قدر مسلم این است که مزایای خالص اصلاح قیمت‌ها هم برای شهرداری‌های کشور و هم از نظر بهبود کارایی انرژی در کشور مثبت می‌بود.

واقعیت این است که افزایش قیمت برق موجب افزایش شدید قیمت تمام‌شده سفر با مترو شهری در کلان‌شهرها خواهد شد. اگر این افزایش قیمت با افزایش درآمد شهرداری‌ها از محل اجرای قانون هدفمندسازی یارانه‌ها نباشد، دولت نیز به موجب قانون باید متکفل هزینه بیشتری بابت یارانه بلیت مترو شهری باشد.

با توجه به تنزل شدید ارزش ریال از نیمه دوم سال ۱۳۹۶ و افزایش نرخ تورم در دوره تحریم‌های جدید اقتصادی آمریکا، قطعاً شکاف قیمت حامل‌های انرژی با قیمت‌های مرزی به‌شدت افزایش خواهد یافت. اما احتمالاً دولت برای رعایت حال مردم از افزایش قیمت آب و برق به تناسب افزایش قیمت تمام‌شده و سوخت به تناسب نرخ ارز و قیمت‌های

بین‌المللی احتراز خواهد کرد.

۸- انجام اصلاحات در مورد تعیین بهای خدمات شهری

در این قسمت از گزارش پیشنهادات مشخص برای اصلاح نظام موجود وضع و وصول بهای خدمات شهرداری تهران ارائه می‌شود. این پیشنهادات با امعان نظر به مبانی نظری بحث، تجربه سایر کشورها و تجربه شهرداری تهران مطرح خواهد شد. بدیهی است برای اجرائی کردن آنها مطالعات تفصیلی‌تری در هر مورد ضروری است. در واقع هیچ راه حل آسان و سهل‌الوصولی برای اصلاح نظام درآمدی شهرداری‌ها وجود ندارد و تجربه جهانی بیانگر آن است که با پشتوانه مطالعات مستمر، اصلاح قوانین و مقررات موجود و پایش و اصلاح تدریجی نظامات مستقر می‌توان طی زمان و به تدریج در این جهت گام برداشت. این کار خود مستلزم عزم راسخ مدیریت و تلاش بی‌وقفه و نظام‌مند شورای محترم شهر و مدیران و کارشناسان شهرداری تهران است. در این زمینه به نظر می‌رسد وظیفه کارشناسان و متخصصان دادن آگاهی‌های لازم برای آماده کردن بسترهای مناسب برای تصمیم‌سازی است. مسئولیت اتخاذ تصمیمات مقتضی و اجرا و پایش آن بر عهده شورای شهر و مدیریت شهرداری است.

متأسفانه فقدان آگاهی و تجربه لازم و محدودشدن افق زمانی مدیران به دوره چهارساله تصدی مسئولیت‌ها، از یک سو و مقاومت بدنه شهرداری در برابر هرگونه تغییر عادات و رویه‌های مرسوم از موانع نهادی اصلاح امور است. در این میان سازمان شهرداری‌های وزارت کشور می‌تواند نقش مهمی را برای اصلاح نظام مالی شهرداری‌ها بر عهده گیرد. چراکه این سازمان می‌تواند لوائح لازم را تدوین و به هیئت محترم دولت تقدیم کند. در عین حال از طریق مرکز پژوهش‌های شهری و روستایی خود مطالعات مستمری را سازمان دهد.

۸-۱- مبانی نظری بحث

به دلیل آنکه درآمد حاصل از خدمات شهری نسبت به مالیات‌های محلی و کمک‌های دولت کمتر است، اقتصاد دریافت بهای خدمات شهری کمتر مورد بحث قرار می‌گیرد و دریافت بهای خدمات شهری به‌مثابه آخرین ابزار تأمین مالی هزینه خدمات شهرداری تلقی می‌شود. در حالی که در چارچوب تحلیل اقتصادی، انتظار می‌رود مالیات‌های محلی و کمک‌های بلاعوض دولت زمانی برای تأمین مالی هزینه‌های شهرداری مورد توجه قرار گیرد که به دلیل شکست بازار^۱ نتوان بهای خدمات شهری را از کسانی که از این خدمات برخوردار می‌شوند، دریافت کرد.

در واقع تنها زمانی عرضه‌کنندگان خدمات در قبال استفاده‌کنندگان از خدمات حساس خواهند بود که درآمد عرضه‌کنندگان مستقیماً به حجم استفاده از خدماتی که ارائه می‌دهند وابسته باشد. این شیوه تأمین مالی، انگیزه کافی برای عرضه خدمات به میزان مورد تقاضا و کیفیتی در حد انتظار به وجود می‌آورد، در این صورت خدماتی که با کیفیت نامطلوب عرضه می‌شوند، به کاهش درآمد حاصل از فروش این خدمات خواهند انجامید. توجه به همین نکته، ضابطه‌ای را برای جایگزین کردن روش‌های متغیر به جای روش‌های ثابت تأمین مالی به دست می‌دهد. شهرداری به جای آنکه از یک درآمد تضمین‌شده از محل مالیات‌ها و کمک‌های دولت برخوردار باشد، می‌تواند آن را به درآمدهایی که مستقیماً به کاربرد خدمات مربوط است متکی کند. این درآمدها از طریق دریافت بهای خدمات از استفاده‌کنندگان تحصیل

۸-۲- تصمیم‌گیری در این مورد که چه کسانی از خدمات شهرداری منتفع می‌شوند

هر یک از خدمات شهرداری باید در جدولی احصا شود و بر حسب نوع منفعتی که عاید می‌کند، طبقه‌بندی شود. هر خدمتی می‌تواند یک یا چند منفعت به شرح زیر عاید کند:

منافع مستقیم - منفعتی است که مستقیماً توسط فرد یا گروهی از افراد دریافت می‌شود. برای مثال مجوز ساختمان منافع مستقیمی عاید سازنده ساختمان که متقاضی کسب مجوز است، می‌کند و فضای پارکینگ عمومی منفعتی را عاید صاحب خودرویی که از آن استفاده می‌کند، می‌سازد.

منافع عمومی - منفعتی که به طور کلی عاید شهر یا جامعه شهری می‌شود. برای مثال روشنایی خیابان‌ها موجب بهبود امنیت خیابان‌های شهر در شب می‌شود و پارک‌ها و باغات شهر یک منفعت عمومی به صورت ایجاد تصویر ذهنی مثبت و سبز از شهر ارائه می‌کند.

کنترل اثرات منفی - کنترل شهر برای حفاظت آن در برابر مشکلات بالقوه لازم است. کنترل سگ‌های ولگرد و کنترل آلودگی صدا در شهر موجب حفظ سلامت و امنیت روانی مردم شهر می‌شود.

غالباً هر یک از خدمات عرضه‌شده توسط شهرداری چندین منفعت را به طور هم‌زمان دارد. برای مثال جمع‌آوری زباله یک منفعت مستقیم برای ساکنان شهر دارد. به این معنی که در غیر این صورت آنها باید متحمل هزینه بالاتری برای دفع زباله به روش بهداشتی می‌شدند. در عین حال این فعالیت یک نفع عمومی نیز در بر دارد. به این معنی که در غیر این صورت شهر پر از زباله و همین امر موجب گسترش انواع بیماری‌ها در شهر می‌شد. همین مسئله در مورد سیستم فاضلاب شهری صادق است. افراد، خانوارها و صاحبان کسب‌وکار مستقیماً از سیستم فاضلاب شهری بهره‌مند می‌شوند. در عین حال یک منفعت عمومی به صورت کمک به سلامت و بهداشت عمومی نیز وجود دارد. به طور مشابه وجود شبکه خیابان‌های شهری یک نفع مستقیم برای افرادی که مایل‌اند از نقطه‌ای به نقطه دیگر در شهر بروند، در بر دارد. در عین حال یک منفعت عمومی نیز به صورت ایجاد محیط کسب‌وکار مناسب عاید می‌شود. به این معنی که صاحبان کسب‌وکار می‌توانند کالاهای خود را به راحتی در شهر جابه‌جا کنند.

با توجه به مثال‌های بالا باید به دقت تعیین شود که هر یک از خدمات شهرداری چند درصد منافع مستقیم و چند درصد منافع عمومی به‌وجود می‌آورد. انجام این کار دشوار است و عنصری از قضاوت و داوری شخصی نیز در آن راه می‌یابد اما برای سیاست‌گذاری در این زمینه که چه کسی باید هزینه خدمات را بپردازد، ضروری است. بدیهی است این فهرست و محتوای آن را می‌توان در هر سال به روز و مندرجات آن را تصحیح کرد. در حال حاضر چنین کاری انجام نشده است.

۸-۳- طبقه‌بندی گروه‌هایی که از خدمات شهری بهره‌مند می‌شوند

باید استفاده‌کنندگان از خدمات شهری به گروه‌های مختلف طبقه‌بندی شوند. برای مثال می‌توان گروه‌های زیر را شناسایی کرد:

- خانوارهای ساکن شهر
- شرکت‌های تولیدی و خدماتی
- صاحبان کسب‌وکار کوچک شامل اصناف
- مؤسسات آموزشی

خواهد شد، مشروط بر آنکه با اهداف ارائه خدمات و مفهوم عدالت سازگار باشد.

کاربرد واژه تعرفه^۱ به جای قیمت گویای آن است که بهای خدمات به روش اداری تعیین می‌شود نه از طریق سازوکار بازار. رابطه میان پرداخت و خدمت ارائه‌شده از نظر پوشش هزینه تمام‌شده خدمت می‌تواند بسیار متفاوت باشد. حداقل بخشی از این تغییرات را از دید نظری می‌توان در جایی که هدف حداکثر کردن کارایی تخصیصی است، توجیه کرد.

کالاهای خالص عمومی^۲ باید مجانی عرضه شوند. به دلیل آنکه در این گونه موارد نمی‌توان افراد را از برخورداری از این خدمات بازداشت و همواره کسانی خواهند بود که از مزایای سواری مجانی^۳ بهره‌مند شوند. اما برخلاف کالاهای خالص عمومی، کالاهای خالص خصوصی، هم در مصرف رقیب‌اند^۴ و هم می‌توان افرادی که هزینه آن را می‌پردازند از افرادی که هزینه آن را نمی‌پردازند، متمایز کرد. در این مورد اگر قرار باشد کارایی تخصیصی حفظ شود بهای خدمات باید در بردارنده هزینه آن باشد. تعداد کمی از خدمات شهرداری در زمره کالاهای خالص عمومی قرار می‌گیرد، غالباً این خدمات به صورت کالاهایی هستند که آمیزه‌ای از کالای عمومی و خصوصی‌اند و خدمات مذکور عموماً دارای آثار خارجی^۵ مثبت‌اند یا از خصلت کالای ارزشمند^۶ برخوردارند.

این خصایص فقط پرداخت یارانه برای بخشی از بهای خدمات را توجیه می‌کند. در مورد خدماتی که موجب آثار خارجی یا سرریز^۷ می‌شوند، مبلغ یارانه باید مستقیماً به ارزش ریالی که از مصرف خدمات توسط شخصی عاید دیگران می‌شود، مربوط شود. به همین ترتیب، در مورد کالاهایی که ارزشمند به شمار می‌روند، ارزش یارانه باید مستقیماً به میزان ارزش‌گذاری کمتر از واقع، یک خدمت توسط مصرف‌کننده نزدیک‌بین مرتبط شود.

این ملاحظات نظری این نکته را روشن می‌کند که برای مبلغ یارانه‌ای که به منظور حمایت از ارائه خدمات شهرداری پرداخت می‌شود، باید حد و حدودی قائل شد. این ملاحظات نظری همچنین پرداخت یارانه را از نظر تأمین تخصیص کارآمد منابع، کاملاً جدا از مسائل برابری مبتنی بر توانایی پرداخت، توجیه می‌کند. تعیین مبلغ یارانه‌ای که برای حداکثر کردن کارایی تخصیصی باید پرداخت شود، یک مسئله عملی است. اما در عمل محاسبه ارزش پولی آثار خارجی مثبت و کالاهای ارزشمند دشوار است. هر چند نسبت یارانه‌ای که به هر خدمت باید تعلق گیرد محل تردید است، اما این نکته روشن است که تعرفه‌هایی را می‌توان برای اغلب خدمات شهرداری وضع کرد.

به این ترتیب با ارجاع به نظریه اقتصادی می‌توان نتیجه گرفت که شهرداری‌ها باید برای اغلب خدمات خود تعرفه وضع کنند و این تعرفه‌ها مبتنی بر معیار هزینه نهایی درازمدت باشد. با این همه چنین به نظر می‌رسد که در کشورهای پیشرفته، نظریه اقتصادی، در شیوه اعمال تعرفه‌ها تأثیر اندکی داشته است (Bailey, 1999, p126).

تعرفه بهینه دویبخشی، هم دارای جزء ثابت (برای جبران هزینه‌های سرمایه‌ای) و هم دارای جزء متغیر (برای جبران هزینه‌های جاری) است. این شیوه برای قیمت‌گذاری خدمات عمومی^۸ در شهرها بسیار مناسب است و از آن طریق می‌توان میان هزینه‌های تأمین تقاضای خدمات در زمان حداکثر مصرف^۹ و در دوره‌هایی که مصرف حداکثر نیست، تمایز قائل شد.

1 charge

3 free riders

5 externalities

7 Spillover

9 peak

2 pure public goods

4 rival

6 merit goods

8 public utility

- بیمارستان ها
- هتل ها، بانک ها و مؤسسات مالی دیگر
- مؤسسات خیریه
- دستگاه های اداری دولتی
- دستگاه های نظامی و انتظامی
- ساکنان روستاها و شهرک های هم جوار تهران
- انبوه سازان
- مشتریان.

طبقه بندی فوق را بر حسب نحوه برخورد با منتفع شوندهگان از خدمات شهری می توان بسط داد یا کوچک کرد. اما یک نکته نباید فراموش شود و آن گروه مشتریان خاص هر خدمت است. اگر شهرداری زمین ورزشی، استخر شنا، سالن سینما، تئاتر یا گالری هنری و کتابخانه عمومی دایر کند، هر یک از این مؤسسات مشتریان خاص خود را خواهند داشت.

با فهرست کردن گروه های مختلف منتفع شوندهگان می توان میزان انتفاع آنها را از هر یک از خدمات شهری ارائه شده توسط شهرداری تعیین کرد.

۸-۴- برآورد هزینه واحد خدمات

گام سوم تعیین هزینه هر واحد خدمت شهری است. مبنای تعیین تعرفه، جبران هزینه هاست. صرف نظر از اینکه شهرداری بخواهد بهای خدمات را کمتر یا بیشتر از قیمت تمام شده آن ارائه دهد، برآورد هزینه ارائه خدمات ضروری است. اولین نکته در برآورد هزینه ارائه خدمات این است که چه هزینه هایی را در این برآورد باید منظور کرد. برای روشن شدن این مسئله بهتر است هزینه های زیر مشخص شود و سیاست واحدی در مورد شمول یا عدم شمول هر یک از اجزای هزینه در قیمت تمام شده اتخاذ شود:

- نرخ بهره وام های خارجی و نرخ سود تسهیلات داخلی
- هزینه استهلاک دارایی های ثابت به قیمت دفتری یا به قیمت روز
- هزینه های بالاسری شهرداری تهران برای انجام مدیریت پروژه
- هزینه های بالاسری مستقیم پروژه
- هزینه های نقدی بهره برداری از پروژه
- هزینه سرمایه ای و جاری پروژه های پشتیبان.
- نکته در خور توجه دیگر این است که اصلاح نظام مالی شهرداری ها برای تشخیص دقیق بهای خدمات و وصول آن ضرورت اجتنابناپذیر دارد. این اصلاحات در سه زمینه مشخص زیر باید صورت گیرد:
- تبدیل نظام حسابداری نقدی به تعهدی
- اعمال شیوه بودجه بندی عملیاتی
- تجدید ارزیابی دارایی ها و محاسبه استهلاکات بر اساس قیمت روز.
- همان طور که مطرح شد، بدون انجام اصلاحات فوق نمی توان به محاسبه قیمت تمام شده حسابداری و بودجه ای خدمات شهرداری اقدام کرد.

۸-۵- تصمیم گیری در مورد اینکه چه کسی بهای خدمات را می پردازد

در این مورد باید روال قانونی مشخصی تعیین شود. برای مثال در نیوزیلند قانون گذار شورای شهر را ملزم کرده است که تأمین منابع مالی شهرداری حتی الامکان از طریق اخذ عوارض و تعرفه از افراد یا گروه هایی که از آن منتفع می شوند، صورت گیرد. برای این منظور شورای شهر کریست چرچ (Christ Church) روال زیر را اتخاذ کرده

است:

وارسی کنید که چه کسی از خدمات بهره مند می شود و نسبت منافع مستقیم و عمومی چیست. هزینه عرضه منافع را بر این اساس به منتفع شوندهگان از خدمات تخصیص دهید.

تصمیم بگیرید که آیا این تخصیص باید بر اساس ملاحظات زیر مورد تعدیل قرار گیرد یا خیر:

- الف) منافع جامعه شهری
- ب) انصاف و برابری
- ج) قابلیت اجرا.

به طوری که ملاحظه می شود این روال یک فرایند تصمیم گیری به نسبت ساده و روشن است و از این طریق می توان مشخص کرد که هر یک از مصرف کنندگان خدمات باید چه مبلغی را بپردازند. برای خدماتی که فقط منافع مستقیم عاید می کنند، به استثنای مواردی که در ملاحظات پیش گفته مطرح شد، هزینه ارائه خدمت را می توان به واحدهای مناسب تقسیم کرد و یک تعرفه مصرف کننده به این واحدها وضع کرد. مثلاً این می تواند بر حسب مقدار مصرف آب، تعداد کتاب هایی که فرد از کتابخانه عمومی به عاریت می گیرد، تعداد کیسه های زباله ای که برای حمل در هر هفته بیرون ساختمان ها گذاشته می شود یا تعرفه معادل با میزان دقیق مصرف تعیین شود.

به هر حال باید توجه داشت که آن بخش از هزینه ارائه خدمات که سهم منافع عمومی می شود باید از محل درآمدهای حاصل از عوارض یا کمک های مالی دولت تأمین شود. به این ترتیب در نیوزیلند قانون گذار دست شورا را در تعیین سهم منافع عمومی و منافع مستقیم باز گذاشته و شورا در اجرای این اختیار خود را موظف کرده که معیارهای انصاف و عدالت و منافع جامعه شهری و عملی بودن سیاست را رعایت کند. واقعیت نیز این است که بسیاری از خدمات شهرداری ها آمیزه ای از منافع عمومی و مستقیم را دارد و در این مورد باید بر اساس آنچه در این گزارش پیشنهاد شده، عمل کرد.

۸-۶- خدمات خالص عمومی باید مجانی عرضه شوند

خدماتی که منافع آن صرفاً عاید جامعه شهری می شوند، باید مجانی عرضه شوند. دلیل این امر آن است که در این گونه موارد نمی توان افراد را از برخورداری از این خدمات بازداشت و همواره کسانی خواهند بود که از مزایای سواری مجانی بهره مند شوند. این خدمات عبارت اند از: روشنایی معابر- این خدمت توسط شرکت های برق منطقه ای از ایران ارائه می شود و مجانی است.

فعالیت های سازمان حمل و نقل و ترافیک تهران در زمینه ارائه خدمات مربوط به بهبود ترافیک شهری. گفتنی است که در حال حاضر سازمان از طریق واگذاری پارکینگ به بهره برداران بخش خصوصی (با برگزاری مزایده عمومی)، واگذاری تالار حرکت، فروش کتب و نشریات، دریافت حق توقف موتورسیکلت ها در ستاد موتورسواران و درآمد حاصل از پارکومترها، درآمدهایی کسب می کند.

نگهداری و بهبود محیط شهری

خدمات سازمان آتش نشانی و خدمات ایمنی- این نوع خدمات به دلیل رعایت حال اقدار آسیب پذیر و جلوگیری از سرایت آتش به ساختمان های مجاور و مخاطرات مهم جانی و مالی آتش سوزی، باید مجانی در اختیار شهروندان قرار گیرد.

استفاده از پارک ها، فضاهای سبز و میدانی شهر- هم اکنون درآمد حاصل از قطع درختان توسط کمیسیون ماده ۷ تشخیص داده و توسط سازمان پارک ها وصول می شود. همچنین سازمان مذکور از طریق

دهد یا در نرخ گذاری بهای زمین به اعمال نرخ های ترجیحی برای آنها اقدام کند. عملاً نیز بر اساس پاسخ های ارائه شده به پرسشنامه این تحقیق، سازمان بهشت زهرا کم و بیش همین رویه را دنبال می کند. بهای خدمات سازمان میادین و تره بار باید از دکه داران اخذ شود. بهای خدمات مراکز همگانی خرید و فروش خودرو باید از شهروندان که از این مراکز استفاده می کنند، اخذ شود.

بهای خدمات سازمان سردخانه ها و کشتارگاه ها از محل وصول عوارض مصرف گوشت باید تأمین شود.

بهای خدمات پارکینگ های عمومی از طریق نصب پارکومتر و اخذ تعرفه خدمات پارکینگ باید اخذ شود.

بهای خدمات صدور گواهینامه رانندگی باید از متقاضیان اخذ شود. بهای خدمات مربوط به معاینه وسایط نقلیه باید از مالکان آن دریافت شود. هزینه نگهداری وسایط نقلیه متخلف در پارکینگ از رانندگان متخلف اخذ شود.

هزینه صدور گواهی عدم خلاف باید از مالکان وسایط نقلیه اخذ شود. بهای فروش نقشه باید از خریداران دریافت شود. بهای فروش گل و گیاه و کلیه تولیدات باغی و زراعی باید از خریداران این کالاها اخذ شود.

حق الزحمه بازدید کارشناسان شهرداری از املاک باید از صاحبان آنها دریافت شود.

حق نظارت مهندسین ناظر باید از سازندگان ساختمان اخذ شود. اجاره بهای ماشین آلات، ساختمان ها و تأسیسات شهرداری به اشخاص حقیقی و حقوقی باید از این اشخاص وصول شود.

کلیه شرکت های وابسته به شهرداری به جز دو شرکت اتوبوسرانی و شرکت متروی شهری تهران باید از نظر مالی خودکفا باشند و درآمدهای عملیاتی آنها باید جوابگوی هزینه تمام شده این شرکت ها باشد. تعدادی از این شرکت ها که اختصاصاً کالای خصوصی تولید می کنند و مقرون به صرفه نیستند، باید به بخش خصوصی واگذار شوند.

بهای کامل دفع زباله بیمارستان ها، هتل ها، ادارات دولتی، پادگان ها، کلانتری ها و رستوران ها را می توان با فروش کیسه های زباله مخصوص به آنها و الزام هر یک برای استفاده از رنگ خاص کیسه زباله دریافت کرد.

۸-۸-۸-۸ - تعلق یارانه به خدماتی که آمیزه های از خدمات خصوصی و عمومی است

اغلب کالاها و خدماتی که شهرداری ها ارائه می دهند، آمیزه های از خدمات عمومی و خصوصی است. این خدمات معمولاً دارای آثار خارجی مثبت هستند یا از خصیلت کالاها ارزشمند برخوردارند. این خصایص پرداخت یارانه برای بخشی از هزینه این خدمات را توجیه می کند. این نوع خدمات و میزان یارانه ای که به آنها تعلق می گیرد را می توان بر حسب اهمیت آثار خارجی به ترتیب زیر در سه گروه طبقه بندی کرد:

خدماتی که آثار بیرونی آنها کمتر از آثار مستقیم آنهاست، مشمول پرداخت ۲۵ درصد یارانه.

خدماتی که آثار بیرونی آنها کم و بیش در حد آثار مستقیم آنهاست، مشمول پرداخت ۵۰ درصد یارانه.

خدماتی که آثار خارجی آنها بیش از آثار مستقیم آنهاست، مشمول ۷۵ درصد یارانه.

بدیهی است در این تقسیم بندی کمی کردن آثار خارجی، یا

فروش گل و گیاه نیز درآمدی دریافت می کند. درآمد سازمان پارک ها در بودجه سال ۱۳۸۱ از محل فروش گل و گیاه و سایر خدمات ۱۹۱/۹ میلیارد ریال برآورد شده است و هزینه های جاری آن با احتساب هزینه استهلاک ۱۸۱/۱ میلیارد ریال پیش بینی شده است. بر اساس اظهار نظر مدیران این سازمان، پوشش کامل هزینه های سربار آن در وضع موجود عملی نمی شود و لازم است این هزینه ها از طریق کمک های شهرداری تهران جبران شود.

خدمات مربوط به تهیه طرح های جامع و تفصیلی شهر و طراحی شهری

خدمات سازمان زیباسازی شهر تهران - گفتنی است که خدمات سازمان جزء کالاهای عمومی محسوب می شود. اما درآمد سازمان از محل اخذ تعرفه برای نصب تابلو توسط شرکت ها و کسبه تأمین می شود. سازمان زیباسازی از محل فروش خدمات خود در سال ۱۳۸۳ بر اساس پیش بینی بودجه آن باید ۱۳۳/۴ میلیارد ریال درآمد کسب می کرد که این رقم حدود ۷۸/۳ درصد مصارف سازمان را پوشش می داد (نگاه کنید به جدول پیوست ۱۱-الف).

کلیه خدماتی که فهرست نشده اند اما در زمره خدمات خالص عمومی قرار می گیرند.

۸-۷-۸-۸ - بهای کامل کالاها و خدمات خالص خصوصی باید اخذ شود

برخلاف کالاهای خالص عمومی، خدماتی که منافع آنها به طور کامل به استفاده کننده تعلق می گیرد (کالاهای خالص خصوصی)، هم در مصرف رقیب اند و هم می توان افرادی را که هزینه آن را می پردازند، از افرادی که نمی پردازند، متمایز کرد. در این موارد برای حفظ کارایی تخصیصی باید هزینه کامل خدمات از شهروندان وصول شود.

منظور از بهای کامل عبارت است از هزینه تمام شده کالاها و خدمات که شامل دو جزء هزینه های متغیر و ثابت است. در محاسبه استهلاک باید ارزش روز دارایی ها منظور شود.

نکته در خور توجه این است که عرضه خدمات و کالاهای خالص خصوصی اساساً باید توسط بخش خصوصی انجام شود و قیمت آن نیز از طریق سازوکار بازار و عرضه و تقاضا تعیین شود. دلیلی برای دخالت شهرداری در این امور وجود ندارد. با توجه به این معیار، شهرداری می تواند از تعداد و دامنه فعالیت شرکت های تحت پوشش خود بکاهد.

در هر حال در مواقعی که تولید کالاها و خدمات خالص خصوصی نتیجه فرعی یک فعالیت اصلی شهرداری است، ناگزیر شهرداری اقدام به فروش این کالاها و خدمات خواهد کرد. برخی از این موارد مهم به شرح زیرند:

بهای خدمات سازمان تاکسیرانی باید از اعضای آن سازمان اخذ شود. هر چند در وضعیت فعلی سازمان مذکور بهای خدمات خود را از اعضا دریافت می کند، اما دریافتی آن از این محل برای پوشش هزینه های متغیر آن کفایت می کند اما هزینه های استهلاک و سایر هزینه های بالاسری آن را تأمین نمی کند. لازمه همکاری تاکسیرانان با سازمان مذکور انتخاب مدیران سازمان به روش دموکراتیک، پاسخگو کردن سازمان در قبال اعضا و شفاف کردن عملیات مالی سازمان است.

بهای خدمات سازمان ترمینال های مسافربری شهر تهران باید از مسافران و مالکان شرکت های مسافربری دریافت شود.

بهای فروش زمین قبر و خدمات کفن و دفن توسط سازمان بهشت زهرا باید به نحوی تعیین شود که کلیه مخارج جاری و سرمایه ای آن سازمان را پوشش دهد. منتها سازمان بهشت زهرا لازم است برای رعایت حال اقشار آسیب پذیر قطعاتی را مجانب به این اقشار اختصاص

ارزش گذاری واقعی کالاهای ارزشمند (که توسط خریدار نزدیک بین کمتر از واقع ارزیابی می شود)، کاری است دشوار و عنصری از قضاوت و داورى شخصى در این طبقه بندی وجود خواهد داشت. منتها شیوه پیشنهادی روش ساده و عملی برای انجام این کار محسوب می شود. در هر حال باید برای انجام این کار، فهرست کاملی از این نوع خدمات تهیه شود. آن گاه آثار خارجی آنها شناسایی شود. سپس ارزش ریالی آثار خارجی یا وزن نسبی آثار خارجی برآورد و بالاخره اقدام به طبقه بندی خدمات در گروه های سه گانه فوق شود. بدیهی است در طول زمان از طریق آزمون و خطا می توان قضاوت های نادرست را تصحیح کرد. یک شیوه دیگر در قیمت گذاری این نوع خدمات توجه به روش قیمت گذاری دوجزئی است. به این معنی که قیمت تمام شده هر کالا و خدمتی را می توان به دو جزء زیر تقسیم کرد:

- جزء هزینه متغیر و
- جزء هزینه ثابت

آن گاه با توجه به اهمیت آثار خارجی مثبت و توان پرداخت شهروندان می توان در قیمت گذاری این گونه خدمات برای جزء هزینه ثابت و متغیر درصدی یارانه اختصاص داد.

زمانی که از پرداخت یارانه به برخی از خدمات شهرداری سخن به میان می آید، این یارانه می تواند از طریق وصول مالیات محلی یا از طریق کمک دولت مرکزی (که آن هم از طریق وصول مالیات باید تأمین شود) تأمین مالی شود. از آنجا که برخی از خدمات مهم شهرداری تهران، به ویژه خدمات حمل و نقل عمومی نیازمند سرمایه گذاری در مقیاس بزرگ است و پوشش کامل هزینه آن توسط شهروندان مقدور نیست، در اینجا بحث کمک مالی دولت به شهرداری مطرح می شود.

۸-۹- تجدید نظر در شرکت داری شهرداری تهران

گرچه این موضوع خارج از چارچوب مطالعات فعلی است، به واسطه رابطه آن با قیمت گذاری کالاها و خدمات ارائه شده توسط شهرداری لازم است نکات چندی در این مورد عنوان شود:

ورود شهرداری به شبکه توزیع خرده فروشی به دلیل آنکه این خدمات کاملاً در حیطه وظایف بخش خصوصی قرار می گیرد، توجیه اقتصادی ندارد. از این رو پیشنهاد می شود فروشگاه های زنجیره ای شهروند به فروش رسد و عایدات حاصل از آن صرف بازپرداخت بخشی از بدهی های شهرداری تهران شود.

انتشار روزنامه نیز در حوزه وظایف قانونی شهرداری تهران قرار ندارد. از این رو توصیه می شود مؤسسه همشهری به بخش خصوصی واگذار شود.

سهام داری عمده در بانک شهر منشأ ایجاد تعارض منافع است و امروزه یکی از معضلات جدی این بانک تسهیلات نکول شده شهرداری تهران است. از این رو توصیه می شود در زمان مناسب سهام شهرداری تهران در این بانک به سایر سهام داران یا اشخاص حقیقی فروخته شود.

تشکیل شرکت برای انجام وظایف حاکمیتی در شهرداری تهران نیز توجیه منطقی ندارد. در واقع تعدادی از شرکت های جدیدالتأسیس شهرداری تهران فقط برای فرار از مقررات و نظارت های مالی شکل گرفته اند. به نظر ما شرکت های زیر باید منحل شوند و وظایف آنها به ادارات تابعه موجود یا جدیدالتأسیس در معاونت های ذی ربط واگذار شود:

- شرکت ساماندهی صنایع و مشاغل

- شرکت شهربان و حریم بان تهران و حومه
- شرکت کنترل کیفیت هوا
- شرکت کنترل ترافیک تهران
- شرکت شهر سالم
- شرکت خاکریز آب

۸-۱۰- تجدید نظر در نحوه اداره سازمان های وابسته به شهرداری تهران

سازمان های شهرداری تهران را می توان به سه دسته به شرح زیر طبقه بندی کرد:

دسته اول - سازمان هایی که می توانند از نظر مالی خودکفا شوند و اگر در حال حاضر خودکفا نیستند شورای شهر باید مدیران آنها را ملزم به حرکت به سمت خودکفایی در مهلت زمانی معقول کند:

- سازمان املاک و مستغلات از طریق مال الاجاره ساختمان ها
- سازمان ترمینال های مسافری از طریق عوارض سفر و عوارض دریافتی از شرکت های مسافربری

سازمان مدیریت پسماند که در صورت چابک سازی آن و افزایش کارایی وصول خدمات پسماند و قیمت گذاری جداگانه برای انواع پسماند بر اساس بهای تمام شده آنها می تواند از نظر مالی خودکفا باشد

سازمان میادین میوه و تره بار را می توان به صورت خودگردان اداره کرد به شرطی که زور شورای شهر و مدیریت شهری به مافیای میدان مرکزی میوه و تره بار بچربد

- سازمان سرمایه گذاری و شرکت شهر سالم
- سازمان مشاور فنی و مهندسی شهر تهران

دسته دوم - سازمان هایی که بخشی از درآمد خود را از طریق فروش خدمات به ذی نفعان تحصیل می کنند:

سازمان بوستان ها و فضاهای سبز شهر تهران که بخش کوچکی از درآمد آن از محل فروش گل و گیاه تأمین می شود

سازمان بهشت زهرا که بخش عمده درآمد آن از محل فروش خدمات غسل خانه و گورستان تأمین می شود

سازمان زیباسازی که بخشی از درآمد آن از محل تابلوهای تبلیغات شهری تأمین می شود

سازمان صندوق بازنشستگی که نیازمند کمک مالی شهرداری است. ظاهراً قرار بوده این سازمان به سازمان تأمین اجتماعی منتقل شود. بدیهی است در غیر این صورت شهرداری نخواهد توانست متکفل بار مالی رو به افزایش آن باشد

- سازمان مدیریت و نظارت بر تاکسیرانی تهران
- سازمان ورزش شهرداری تهران

دسته سوم - سازمان هایی که خدمات عمومی ارائه می کنند و تمام یا بخش عمده دریافتی آنها از محل کمک های شهرداری تأمین می شود:

- سازمان آتش نشانی
- سازمان حمل و نقل و ترافیک
- سازمان فناوری اطلاعات و ارتباطات
- سازمان نوسازی شهر تهران
- سازمان رفاه خدمات و مشارکت های اجتماعی
- سازمان عمرانی مناطق شهرداری تهران
- سازمان مهندسی و عمران شهر تهران
- سازمان ارتباط مشترک شهر

۹- تأمین مالی پروژه‌های زیربنایی از طریق مشارکت بخش عمومی - خصوصی

زمانی که شهرداری‌ها جهت تأمین مالی طرح‌های زیربنایی جدید با بخش خصوصی شریک می‌شوند، آنها مشارکت عمومی خصوصی یا (PPP^۱) ایجاد می‌کنند. این نوع مشارکت‌ها در سه دهه اخیر با سرعت زیاد گسترش یافته‌اند و درس‌های بسیاری وجود دارند که شهرداری‌ها کمک می‌کنند که بهترین نوع PPP را مطابق با مسئولیت‌ها و ظرفیت‌های فنی خود در جهت ارائه خدمات عمومی انتخاب کنند. تجربه نشان داده که سهم پی‌پی‌پی‌ها در قلمرو شهرداری‌ها مخصوصاً در ارتقای بازدهی تحویل خدمات مهم بوده است؛ به‌ویژه در مدیریت تأمین آب و مدیریت پسماند.

۹-۱- ارزیابی تجربه شهرداری تهران

در دوره ۱۳۷۷-۱۳۶۶ ساختار سرمایه‌گذاری و مشارکت با بخش خصوصی در شهرداری تهران تعریف نشده بود و تعدادی قرارداد مشارکتی با افراد حقیقی و حقوقی منعقد شد. در سال ۱۳۸۱، شهرداری تهران در اجرای سیاست خودکفایی و جلب مشارکت شهروندان و سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی و به منظور رفع موانع و مشکلات اجرایی در این بخش، درخواست تشکیل سازمان را تقدیم وزیر کشور کرد. متعاقب آن در تاریخ ۸۲/۱/۳۰ مجوز تأسیس سازمان سرمایه‌گذاری و مدیریت پروژه‌های مشارکتی صادر و هم‌زمان اساسنامه تصویبی جهت اجرا به شهرداری تهران ابلاغ شد. با توجه به ابلاغیه قائم مقام شورای اسلامی شهر تهران (وزیر کشور) و مقدمه مندرج در اساسنامه سازمان، وظیفه انجام کلیه امور مشارکتی در قالب طرح‌های مختلف توسعه شهری، عمرانی و خدماتی در شهرداری تهران مطابق با اهداف، بر عهده این سازمان قرار گرفت. پس از تثبیت جایگاه سازمان سرمایه‌گذاری در مجموعه شهرداری تهران و ارکان سازمان و ساختار سازمانی، نسبت به تدوین و تصویب فرایندهای مربوط به سرمایه‌گذاری و مشارکت روی املاک متعلق به شهرداری و نیز بخش خصوصی اقدام و به منظور مدیریت یکپارچه و ساماندهی پروژه‌های مشارکتی در حوزه سرمایه‌گذاری مناطق، دستورالعملی در راستای تبیین فرایند انجام کار و نحوه تشکیل هیئت‌های اجرایی مناطق ابلاغ شد که موجب ایجاد وحدت رویه و طی مراحل و تشریفات کارشناسی در سازمان و مناطق ۲۲ گانه شده است. همچنین مبنای اصلی فعالیت‌های سازمان اهداف و وظایف تعیین شده در اساسنامه مصوب وزارت کشور و شورای اسلامی شهر تهران بوده و سیاست‌گذاری و تعیین چارچوب سرمایه‌گذاری در برنامه پنج‌ساله دوم شهرداری و تکالیف مندرج در تبصره‌های بودجه شهرداری تهران است. روش‌های اجرایی سرمایه‌گذاری این سازمان به‌دوشیوه به شرح زیر است:

- ۱- شیوه عقد قراردادهای مشارکتی (ملک از شهرداری) فرایند اجرایی این نوع قراردادها مصوب و ابلاغ شده و آورده شهرداری در این قراردادها شامل زمین و عوارض است که زمین براساس نظریه هیئت کارشناسان رسمی دادگستری و عوارض براساس ضوابط شهرسازی منطقه (و مصوبات شورای اسلامی شهر) تعیین و هزینه ساخت نیز براساس مشخصات فنی و برابر نظریه هیئت کارشناسان رسمی دادگستری ارزیابی و پس از طی تشریفات فراخوان عمومی نسبت به انتخاب سرمایه‌گذار اقدام می‌شود. در ضمن نمونه اسناد فراخوان که بر اساس آنها صلاحیت عمومی، فنی و مالی سرمایه‌گذاران بررسی و نهایتاً بر مبنای ضوابط قانونی

سرمایه‌گذار انتخاب می‌شود.

- ۲- شیوه عقد قراردادهای مشارکتی (ملک از بخش خصوصی) فرایند اجرایی این نوع قراردادها نیز مصوب و ابلاغ شده و آورده شهرداری در آنها عوارض (پروانه) است که براساس ضوابط شهرسازی و مصوبات شورای اسلامی شهر تهران تعیین می‌شود و آورده شریک نیز زمین و هزینه‌های ساخت است که براساس نظریه هیئت کارشناسان رسمی دادگستری مشخص می‌شود و بر همین مبنا قدرالسهم طرفین تعیین و قرارداد مشارکت براساس ضوابط قانونی منعقد و پروژه مشارکتی براساس زمان‌بندی قرارداد اجرایی می‌شود. شرکت سرمایه‌گذاری شهر، شرکت مجتمع‌های ایستگاهی و مجموعه نمایشگاه‌های شهر زیر نظر سازمان سرمایه‌گذاری و مشارکت مردمی شهرداری تهران قرار دارند. در سایت سازمان هفت محور سرمایه‌گذاری سازمان به شرح زیر احصا شده است:

- ۱- زندگی سالم
- ۲- حوزه حمل‌ونقل و ترافیک
- ۳- حوزه فناوری اطلاعات
- ۴- حوزه گردشگری و تفریحات
- ۵- حوزه تجارت و کسب‌وکار
- ۶- حوزه محیط زیست و
- ۷- حوزه فرهنگ و هنر.

فعالیت‌های گذشته سازمان عموماً روی مشارکت با بخش خصوصی در زمینه سرمایه‌گذاری در ساخت‌وسازهای انتفاعی متمرکز بوده است اما فرصت‌های سرمایه‌گذاری ارزیابی شده در سازمان که روی سایت آن قرار گرفته به هشت پروژه شهری مربوط است:

- ۱- طرح احداث دو هتل پنج‌ستاره در شهر آفتاب و طرح احداث هتل آپارتمان در شهر آفتاب
- ۲- مجموعه نمایشگاهی شهر آفتاب، شامل احداث مرکز تجارت جهانی شماره ۲ شهر آفتاب و طرح مسجد شهر آفتاب
- ۳- قطار سبک شهری (LRT)، بین دریاچه شهدای خلیج فارس تا پارک لویزان حدود ۴۵ کیلومتر
- ۴- تونل شهید متوسلیان، به طول ۱۰ کیلومتر به منظور بهبود دسترسی به بازار سنتی تهران و ساختمان مجلس شورای اسلامی و بهبود شرایط حمل‌ونقل بین شبکه‌ای بزرگراهی و سیستم حمل‌ونقل عمومی

- ۵- پروژه مجتمع‌های دروازی تهران (Gate Complex)
- ۶- استحصال خاک و نخاله به منظور بازیافت خاک و نخاله ناشی از ساخت‌وسازهای شهری
- ۷- پسماندسوز شهر تهران
- ۸- طرح تله‌کابین عباس‌آباد (در محدوده منطقه ۳ و ۶).

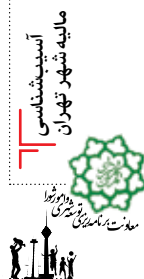
با مرور عناوین این پروژه‌ها مشخص می‌شود که به جز پروژه‌های شماره ۴ و ۷ بقیه موارد لزوماً در شمار اولویت‌های شهر تهران نیستند. ضمناً توجیه اقتصادی و مالی بخش اعظم این پروژه‌ها محل تردید جدی است.

واقعیت این است که سیاست گذشته این سازمان درآمدزایی برای شهرداری تهران به کمک آورده زمین و تراکم و تغییر کاربری در طرح انتفاعی بوده و در الگوی کاری این سازمان تأمین مالی پروژه‌های زیربنایی شهر تهران مطرح نظر نبوده است. مدل کسب‌وکار سازمان فوق با تجارب جهانی مربوط به مشارکت عمومی - خصوصی (PPP) مشابهتی ندارد. در برنامه سوم شهرداری تهران باید راهبردها و

جدول ۱۰: گونه‌شناسی ارائه خدمات شهری

خدمات شهری	نوع کالا یا خدمت	نقش بخش عمومی	نقش بخش خصوصی
حمل‌ونقل شهری	کالای خصوصی (با اثر بیرونی مثبت)، خدمات ارزشمند از نظر اجتماعی	یافتن راه‌حل‌های کارآمد و ارائه خدمت به افراد با درآمد پایین جامعه	احداث و بهره‌برداری سیستم حمل‌ونقل
سیستم لوله‌کشی فاضلاب	کالای عمومی با خصالت انحصاری	تأمین مستقیم توسط بخش عمومی	می‌توان کارهای مشخص ساختمانی و تأسیساتی آن را به بخش خصوصی واگذار کرد
تأمین آب مشروب شهر	کالای شبه‌عمومی دارای اثرات بیرونی مثبت	مقررات‌گذاری برای حفظ سلامت عمومی لازم است	بخش خصوصی می‌تواند این خدمت را تحت مقررات وضع‌شده ارائه دهد
قطعه‌بندی زمین، تأمین شبکه‌های زیرساختی و نصب انشعابات خانگی	همه این کالاها خصوصی‌اند و می‌توان آنها را توسط بخش خصوصی تأمین کرد	مقررات‌گذاری به منظور تأمین ملاحظات زیست‌محیطی و ایمنی؛ منطقه‌بندی (زونینگ)	زیرساخت‌ها را احداث کند، منابع مالی را برای تأمین زیرساخت‌ها فراهم و بهای خدمات را از مصرف‌کنندگان دریافت کند.
بهسازی بافت‌های فرسوده	حاوی مقدار بزرگی از کالای عمومی	کالای عمومی را تأمین مالی می‌کند؛ آب مشروب و فاضلاب	اعضای جامعه محلی می‌توانند بخش بزرگی از کارهای ساختمانی را انجام دهند
دفع پسماند	کالای شبه‌عمومی	تأمین مستقیم توسط بخش عمومی	انجام کار به صورت کنتراستی

.The World Bank (2014), Municipal Finances, A Handbook for Local Governments, Vitkovic and Kopanyi, editors, p. 369



در میان شرکت‌های خصوصی تضمین می‌کند که خدمات با کمترین هزینه ممکن ارائه شود. اما در برخی از موارد رقابت در کار نیست. از مصادیق چنین وضعیتی عبارت است از تأمین روشنایی معابر عمومی، خدمات پلیس و برقراری امنیت که نمی‌توان برای آنها بهای خدمات اخذ کرد. مورد دیگر مربوط به سرمایه‌گذاری‌های هنگفتی می‌شود که موجب انحصار طبیعی می‌شوند، از آن جمله است تأمین آب مشروب شهری. در این حالت عملکرد بخش خصوصی معطوف به کمترین قیمت ممکن نخواهد بود. در جدول زیر گونه‌شناسی ارائه انواع خدمات شهری از طریق PPP مطرح شده است.

مشارکت عمومی - خصوصی از نظر نوع قرارداد می‌تواند اشکال متنوعی به خود بگیرد. این موضوع به نوع خدمات، اینکه چه کسی مالک دارایی‌هاست (شهرداری یا شریک خصوصی آن)، چه کسی ریسک را تقبل می‌کند و دوره قرارداد، بستگی دارد.

در جدول زیر انواع اصلی قراردادهای PPP درج شده است. در ساده‌ترین شکل آن با قراردادهای مدیریت برای ارائه خدمات سروکار خواهیم داشت که از یک تا سه سال طول می‌کشد و دارایی‌ها در این حالت در مالکیت شهرداری است. در ترتیبات ساخت- بهره‌برداری و انتقال مالکیت (BOT)، اجاره و واگذاری امتیاز بهره‌برداری، دارایی‌ها به شهرداری تعلق دارد، اما ریسک و سرمایه‌گذاری یا کاملاً بر عهده بخش خصوصی است یا توسط طرفین تقبل می‌شود. فروش تأسیسات وضعیت حدی خصوصی‌سازی محسوب می‌شود. در این حالت تمام دارایی‌ها از سوی بخش خصوصی خریداری می‌شود و شهرداری یا دولت هیچ مداخله‌ای نمی‌کنند (خصوصی‌سازی راه‌آهن در بریتانیا در

سیاست‌های این سازمان به طور اساسی دگرگون شود و سازمان به جای تعریف پروژه‌ها به قصد انتفاع در خدمت تأمین مالی پروژه‌های زیربنایی و اولویت‌دار مجموعه شهرداری از طریق جلب مشارکت بخش خصوصی قرار گیرد.

۹-۲- توصیه‌هایی بر مبنای تجارب جهانی در زمینه مشارکت بخش عمومی با بخش خصوصی

همان‌طور که در ابتدای این بند از گزارش توضیح داده شد، PPP در جهان به روش بدیلی برای دولت‌ها به منظور تأمین مالی زیرساخت‌ها و ارائه کارآمد خدمات عمومی تبدیل شده است. بخش خصوصی در همکاری خود با بخش عمومی نه تنها سرمایه و دانش فنی خود را در میان می‌گذارد؛ بلکه دسترسی به تکنولوژی و نحوه مدیریتی را فراهم می‌کند که به کارایی بیشتر منجر می‌شود. مشارکت بخش خصوصی و عمومی با تسهیم سرمایه‌گذاری، ریسک، مسئولیت و پاداش پروژه‌ها میان طرفین شکل می‌گیرد. ضمناً مسئولیت مشترک موجب پاسخگویی بهتر به نیازهای مصرف‌کنندگان می‌شود. شهر از طریق وارد شدن به PPP با بخش خصوصی می‌تواند بخش بیشتری از منابع خود را صرف پروژه‌های عمومی‌ای کنند که جلب سرمایه‌گذاری به آنها امکان‌پذیر نیست. شهرداری‌ها با واگذاری دارایی‌های عمومی به بخش خصوصی به شرط آنکه شرکت‌های خصوصی کارآمدتر باشند و خدمات مورد نظر را با کیفیت مطلوب و با هزینه کمتر ارائه کنند، می‌توانند در هزینه‌های بهره‌برداری خود صرفه‌جویی کنند.

اصولاً برای شرکت‌های خصوصی ارائه خدمات محلی همچون آب و برق که کالای خصوصی تلقی می‌شوند، باید امری عادی باشد. رقابت

می‌شود.

تجارب موجود گویای آن است که مزایای فوق به‌ویژه در تأمین آب مشروب و برق بسیار ملموس بوده است. اما باید به این موضوع نیز توجه شود که PPP می‌تواند با ریسک هم همراه باشد. اگر قراردادها بر پایه خوش بینی بیش از حد منعقد شوند و در آنها معیارهای عملکرد بخش خصوصی و استانداردهای لازم رعایت نشود یا نظارت لازم بر نحوه عمل بخش خصوصی صورت نگیرد، قطعاً نتایج مورد نظر به دست نخواهند آمد. در این گونه موارد اصلاح قراردادها و مذاکرات مجدد می‌تواند وقت‌گیر و پرهزینه باشد. ریسک‌های عمده در PPP را می‌توان در دو دسته کلی زیر طبقه‌بندی کرد:

ریسک اصلی این است که کنترل کار از دست شهرداری بیرون شود. در پی‌پی‌پی‌هایی که مستلزم سرمایه‌گذاری در خور توجه توسط بخش خصوصی‌اند، طرف خصوصی در اتخاذ تصمیمات مربوط به نحوه ارائه خدمات و قیمت‌گذاری آن به زیان منافع مصرف‌کنندگان یک‌جانبه عمل می‌کند.

ریسک‌های سیاسی نیز امری رایج‌اند. در محیطی که مقررات‌گذاری ناقص و فساد مالی رایج است، مشارکت عمومی - خصوصی می‌تواند به

دهه ۱۹۸۰ مثال بارز این حالت است).

با مقایسه جدول فوق با نوع قراردادهای مشارکتی سازمان توسعه سرمایه‌گذاری و شرکت‌های مردمی شهرداری تهران، تعارض رفتار این سازمان با عملکرد بین‌المللی از نظر تنوع قراردادها و عنوان پروژه‌ها به‌وضوح عیان می‌شود.

PPP دارای منافع مهم قابل اندازه‌گیری به شرح زیر است:

صرفه‌جویی در هزینه‌ها: شهرداری هم در احداث پروژه سرمایه‌گذاری و هم در بهره‌برداری و نگهداری آن صرفه‌جویی می‌کند.

مشارکت در ریسک: شهرداری می‌تواند ریسک‌ها را با شریک خصوصی تقسیم کند. این ریسک‌ها شامل ریسک افزایش هزینه‌های پروژه، مشکلات مربوط به مواجهه با مقررات محیط زیست و ریسک اینکه درآمدها ممکن است برای پرداخت هزینه‌های بهره‌برداری و نگهداری کفایت نکنند.

بهبود خدمات: PPP می‌تواند موجب معرفی نوآوری در شرکتی شود که ارائه خدمات را سازماندهی می‌کند و انجام می‌دهد. مشارکت همچنین می‌تواند موجب استفاده از فناوری‌های جدید و بهره‌مندی از صرفه‌های مقیاس شود که غالباً موجب کاهش هزینه تولید خدمات

جدول ۱۱: انواع قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی

ویژگی‌های آنها چیست	چه می‌کنند	نوع PPP
شهرداری مالکیت و تأمین مالی پروژه را حفظ می‌کند. برخی از اهداف عملکرد که بر اساس آن اثربخشی شرکت مسئول نگهداری و بهره‌برداری را ارزیابی می‌کند، در میان می‌گذارد. مثال: BOT کارخانه تولید کامپوست در پاکستان و خدمات اتوبوسرانی شهر هانوی	مسئولیت بهره‌برداری و نگهداری کسب‌وکاری که در تملک شهرداری است عموماً برای پنج سال به بخش خصوصی منتقل می‌شود	قراردادهای مدیریت و BOT
ریسک‌ها مشترکاً تقبل می‌شود و مدت اجاره می‌تواند از پنج تا ۲۰ سال باشد.	شهرداری مالک دارایی است، اما بخش خصوصی دارایی را اجاره می‌کند و مسئولیت بهره‌برداری و نگهداری را بر عهده می‌گیرد.	اجاره
مدت امتیازها معمولاً بین ۲۵ تا ۳۰ سال است. قراردادهای حاوی جزئیات بسیار در مورد استانداردهای عملکرد، سرمایه‌گذاری مورد نیاز و سازوکارهای تعدیل قیمت‌ها و تعرفه‌هاست. مثال: سیستم اتوبوس ترانس میله نیو در بوگوتا، امتیاز آب در سنگال.	بخش خصوصی مسئولیت نگهداری، بهره‌برداری و سرمایه‌گذاری در تأسیسات موجود را می‌پذیرد.	واگذاری امتیاز
شهرداری می‌تواند مدیریت روزمره را به بخش خصوصی واگذار کند.	بخش خصوصی در تأسیسات موجود سهام‌دار است. در طول زمان شهرداری می‌تواند سهام دیگری را به بخش خصوصی بفروشد.	مشارکت
در حالتی که شهرداری مالکیت خدمات یا تأسیسات معین را به طور کامل می‌فروشد، بخش خصوصی مسئولیت کامل بهره‌برداری، نگهداری و سرمایه‌گذاری‌ها را بر عهده می‌گیرد تمام دارایی‌ها نیز در تملک بخش خصوصی قرار می‌گیرد.	بخش خصوصی مالکیت کامل یا جزئی خدمات یا تأسیسات را دارد.	مالکیت کامل یا جزئی

World Bank (۲۰۱۴), Municipal Finances, A Handbook for Local Governments, Vitkovic and Kopanyi, editors, p. ۲۷۰

فرصتی برای سوء استفاده و آشفتگی سیاسی تبدیل شود. تجربه جهانی گویای آن است که برای مقابله با ریسک‌های عدم موفقیت قراردادهای PPP و استفاده مطلوب از آنها باید شناخت مسئولان شهرداری از بخش مورد نظر ارتقا یابد، مواد لازم در قراردادها برای سازوکار حل اختلافات پیش‌بینی شود، توانایی مقررات‌گذاری درباره کیفیت خدمات در بخش مورد نظر در شهرداری ارتقا یابد و توانایی اعمال کنترل‌های مبتنی بر مقررات تعیین شده را داشته باشند.

۱۰- اصلاح قانون برنامه ششم در مورد نحوه توزیع سهم شهرداری‌ها و دهیاری‌ها از مالیات بر ارزش افزوده و عوارض مندرج در قانون مذکور

به موجب بند ب ماده ۶ قانون برنامه ششم مقرر شده است:
ب- عوارض موضوع ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷/۲/۱۷ و بندهای آن و نیز عوارض آلاینده‌گی موضوع تبصره (۱) ماده مذکور و عوارض ارزش افزوده گاز طبیعی و عوارض شماره گذاری خودروها به شرح زیر در مورد بندهای (الف)، (ب) و (ج) ماده مذکور توسط سازمان امور مالیاتی کشور توزیع می‌گردد:

۱- عوارض وصولی بند (الف) ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده، با رعایت ترتیبات قانونی و پس از کسر وجوه مقرر در قانون مذکور و واریز به حساب تمرکز وجوه آن استان نزد خزانه‌داری کل کشور از طریق حساب رابطی که بنا به درخواست سازمان امور مالیاتی کشور توسط خزانه‌داری کل کشور افتتاح می‌گردد، به نسبت هفتاد درصد (۷۰٪) شهرها و سی درصد (۳۰٪) روستاها و مناطق عشایری و براساس شاخص جمعیت به حساب شهرداری‌ها و دهیاری‌ها واریز می‌گردد. سهم روستاهای فاقد دهیاری و مناطق عشایری به حساب فرمانداری‌های شهرستان مربوط واریز می‌گردد تا با مشارکت بنیاد مسکن انقلاب اسلامی در همان روستاها و مناطق عشایری هزینه شود. تبصره- عوارض وصولی موضوع این جزء نیاز به طی مراحل تخصیص نداشته و حداکثر تا پانزدهم ماه بعد با تخصیص صددرصد به حساب شهرداری‌ها و دهیاری‌ها واریز می‌گردد.

۲- عوارض موضوع بندهای (ب)، (ج) و (د) ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده و همچنین عوارض ارزش افزوده گاز طبیعی موضوع قانون مذکور و عوارض شماره گذاری خودروهای موضوع بند (ج) ماده (۴۳) قانون مذکور به حساب تمرکز وجوه به نام سازمان امور مالیاتی کشور نزد خزانه‌داری کل کشور واریز می‌شود. وجوه مذکور حداکثر تا پانزدهم ماه بعد به نسبت دوازده درصد (۱۲٪) سهم کلان‌شهرها، پنجاه و سه درصد (۵۳٪) سایر شهرها و سی و پنج درصد (۳۵٪) روستاها و مناطق عشایری براساس شاخص‌هایی که به موجب دستورالعملی که توسط سازمان و وزارت کشور ابلاغ می‌شود، محاسبه و بین تمام شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و مناطق عشایری توزیع می‌گردد. سهم روستاهای فاقد دهیاری و مناطق عشایری، به حساب فرمانداری شهرستان مربوطه واریز خواهد شد تا حسب مقررات و مصوبات کمیته‌های برنامه‌ریزی شهرستان صرف امور عمران و آبادانی همان روستاها و مناطق عشایری شود. همچنین سی درصد (۳۰٪) عوارض ارزش افزوده موضوع این جزء دریافتی از واحدهای تولیدی مستقر در شهرک‌ها و نواحی صنعتی شهرستان‌ها برای تأمین زیرساخت‌ها و ارائه خدمات در آنها و تکمیل طرح‌های (پروژه‌های) نیمه‌تمام شهرک‌ها و نواحی صنعتی استان، در اختیار شرکت شهرک‌های صنعتی استان قرار می‌گیرد. این سهم از مبلغ مربوط به شهرهای استان به نسبت کسر می‌گردد. معاونت اقتصادی و مالی شهرداری تهران در مخالفت با قانون برنامه

ششم در موارد فوق پیشنهادات اولویت‌بندی شده خود را به شرح زیر ارائه داده است:

اولویت اول: ابقای ساختار کلی و نظامات توزیع عوارض مصوب قانون مالیات بر ارزش افزوده در قالب اصلاحیه ماده ۶ قانون برنامه. در این مورد نگاه کنید به جلد دوم گزارش آسیب‌شناسی نظام درآمدی شهرداری تهران.

اولویت دوم: تنفیذ حکم ماده ۱۲۳ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جهت حفظ نظام نیمه‌متمرکز شهرستانی. در ماده ۱۲۳ قانون برنامه پنجم مقرر شده بود «عوارض وصولی ارزش افزوده و عوارض آلودگی واحدهای تولیدی موضوع بند (الف) و تبصره (۱) ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده در هر شهرستان به نسبت جمعیت بین شهرداری‌ها و دهیاری‌های همان شهرستان توزیع می‌گردد. در صورتی که آلودگی واحدهای بزرگ تولیدی (۵۰ نفر و بیشتر) به بیش از یک شهرستان در یک استان سرایت کند، عوارض آلودگی براساس سیاست‌های اعلامی معاونت به نسبت تأثیرگذاری، در کمیته‌ای مرکب از معاون برنامه‌ریزی استان، فرمانداران شهرستان‌های ذی‌ربط، مدیرکل محیط زیست و مدیرکل امور مالیاتی استان بین شهرستان‌های متأثر توزیع می‌شود.

در صورتی که شهرستان‌های متأثر از آلودگی در دو یا چند استان واقع شده باشند، اعضای کمیته توزیع‌کننده عوارض آلودگی واحدهای بزرگ (۵۰ نفر و بیشتر) متشکل از نماینده معاونت، معاونین برنامه‌ریزی استان‌های ذی‌ربط، نماینده سازمان حفاظت محیط زیست و نماینده اداره کل مالیاتی براساس سیاست‌های اعلامی معاونت اقدام به توزیع عوارض آلودگی خواهند کرد.

اولویت سوم: حذف نسبت ۷۰ درصد شهرها و ۳۰ درصد روستاها در نظام توزیع عوارض کالا و خدمات و جایگزینی آن با نسبت جمعیت شهرها و روستاهای استان.

به نظر می‌رسد این اصلاحات مورد توافق دولت و مجلس بوده است. چراکه در لایحه تقدیمی دولت به مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۹۵ در مورد قانون دائمی ارزش افزوده مقررات مشابهی از سوی دولت پیشنهاد شده است. از این رو در وضعیتی که به واسطه درآه‌بودن تحریم‌ها انتظار می‌رود مضیقه مالی و کسری بودجه دولت افزایش یابد، اصلاح ماده ۶ قانون برنامه ششم بعید به نظر می‌رسد.

۱۱- انجام اصلاحات در مورد برخی از قوانین مربوط به درآمد شهرداری‌ها

معاونت اقتصادی و مالی شهرداری تهران علاوه بر درخواست اصلاح بند ۲ تبصره ب ماده ۶ قانون برنامه ششم، خواسته‌های دیگر خود را از دولت محترم و مجلس در زمینه اصلاح قوانین موجود و اختصاص منابع مالی بیشتر به شهرداری‌ها به‌ویژه شهرداری تهران به عنوان پایتخت اعلام کرده است. به نظر ما اغلب این درخواست‌ها در مجلس و دولت گوش شنوایی پیدا نخواهد کرد و به ثمر نخواهد نشست.

افزایش ۱۵ درصد نرخ عوارض بنزین در شهر تهران جهت توسعه و نگهداشت حمل‌ونقل عمومی. در وضعیتی که برقراری تحریم‌های جدید آمریکا در راه است و انتظار می‌رود با اوج‌گیری تورم و کاهش رشد اقتصادی کشور قدرت خرید اغلب خانوارها به شدت کاهش یابد، وضع چنین عوارضی موجب نارضایتی شدید مردم تهران خواهد شد و دولت با آگاهی از واکنش منفی مردم به این خواسته تن نخواهد داد.

اختصاص ۲۸۰،۰۰۰ میلیارد ریال و ۸۰۰ میلیون دلار جهت نوسازی ناوگان اتوبوسرانی و مترو شهرداری‌های کشور و اختصاص ۴۵،۵۰۰

میلیارد ریال و ۱۳۰۰ میلیون دلار از محل منابع صندوق توسعه ملی جهت بهبود محیط زیست و ساماندهی پسماندهای شهرهای کشور. بخش مهمی از منابع صندوق توسعه به مصارف مختلف تخصیص یافته است. ضمناً دولت قانوناً متعهد به تأمین کمک بلاعوض برای تجهیز ناوگان حمل و نقل عمومی است. اگر استطاعت مالی داشته باشد، اعتبارات لازم را در ردیف‌های هزینه خود در بودجه‌های سنواتی پیش‌بینی خواهد کرد.

تعیین سهم استان‌ها از جرائم راهنمایی و رانندگی جهت واریز به حساب شهرداری محل. این خواسته کاملاً توجیه منطقی دارد و قابل پیگیری است. این موضوع باید از طریق شورای عالی استان‌ها پیگیری شود. اجرای طرح ناحیه کاهش آلودگی هوا و واریز جرائم متعلقه به حساب شهرداری تهران جهت تأمین هزینه‌های توسعه و بهره‌برداری حمل و نقل عمومی. این خواسته نیز منطقی است اما مشروط به اصلاح قانون رسیدگی به جرائم رانندگی است.

اصلاح ماده ۶۴ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مشتمل بر:

«حذف امکان برداشت مستقیم نیم درصد کتابخانه‌ها با اعلام نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور». دولتی که از سهم درآمدی کلان شهرها در قانون برنامه ششم و لایحه مالیات ارزش افزوده کاسته است تا جوابگوی بخشی از محدودیت‌های مالی خود شود، بعید است با این خواسته موافقت کند.

اصلاح ماده ۲۳ قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی در جهت حذف نظام خزانه‌داری و واریز مستقیم جرایم وصولی به حساب همان شهر. این خواسته کاملاً موجه است اما در این صورت مخارج پلیس راهنمایی را باید شهرداری هر شهر تقبل کند.

اصلاح و افزایش نرخ عوارض نوسازی و عوارض خودرو بر مبنای قیمت واقعی املاک و خودرو به نحوی که تفاوت میان عوارض پرداختی شهروندان به‌ویژه در بخش املاک نسبتی از قیمت واقعی ملک در مناطق مختلف شهری باشد. همان‌طور که تجربه گذشته نشان داده، با تغییر نرخ عوارض نوسازی نمی‌توان به عایدات درخور توجهی دست یافت؛ چاره کار همان‌طور که در قسمت‌های قبلی گزارش حاضر عنوان شد عبارت است از بهبود کارایی نظام تشخیص و وصول و تجدید ارزیابی قیمت املاک بر اساس قیمت بازار.

در پیشنهادات معاونت اقتصادی و مالی شهرداری تهران برای تأمین مالی هزینه پایتخت‌بودن شهر تهران سه گزینه مطرح شده است. گزینه اول اختصاص یک واحد درصد دیگر از سهم مالیات بر ارزش افزوده، گزینه دوم اختصاص بخشی از درآمد ناشی از مالیات بر درآمد اشخاص و شرکت‌های واقع در شهر تهران به شهرداری تهران و بالاخره گزینه سوم تأمین مالی سبز از طریق عوارض خودرو و پارکینگ‌های حاشیه‌ای است. در هیچ یک از پایتخت‌های جهان عوارض ویژه‌ای برای مرکز سیاسی و اداری کشور وضع نشده است. پایتخت‌ها معمولاً در شمار کلان‌شهرها یا شهرهای بزرگ قرار دارند و در صورتی که نظام درآمدی مناسبی برای شهرداری‌ها در کشور وجود داشته باشد با اتکا به تنوع پایه‌های مالیاتی و نیز به دلیل بالاتر بودن درآمد خانوارها در شهرهای مرکزی می‌توان نیازهای مالی شهر را تأمین کرد.

eral Grants and Flypaper Effects, Journal of public Economics, 61 (2) :PP229-46, 1996.

•Besley, Timothy; Stephen Coate, "Centralized Versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Approach", Journal of Public Economics 87, 2611-37, 2003.

•Bird, R.M, Charging for public Services: A new look at an old Idea (Toronto: Canadaiaion Tax Foundation), 1976.

•Brennan, Geoffrey; James M. Buchanan, the Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution (Cambridge: Cambridge University Press), 1980.

•"Designing Tax Policy in Federalist Economics: An Overview", Journal of Public Economics 60, 307-34, 1996.

•"Distributive Politics and the Costs of Centralization", Review of Economic Studies 69, 313-37, 2002.

•Fischel, William, the Home voter Hypothesis, (Cambridge, MA: Harvard University Press), 2001.

•Gordon, Roger, "An Optimal Tax Approach to Fiscal Federalism", Quarterly Journal of Economics 97 , 567- 86, 1983.

•Harris. R. ; A. Seldom, "Pricing or Taxing", IEA Hobort paper 71 (London: Institute of Economic Affairs), 1976.

•Harvey, J., Urban Land Economics, Macmillan, 1996.

•Heald, D .Public Expenditure: Its Defence and Reform (Oxford Martin Robertson), 1983.

•Joumard, I; Kongsurd, M., "Fiscal Relations across Government Levels", OECD, Economics Department Working Papers, No 375, 2003.

•Kara, T. "Local taxing and local spending: International Comparisons", in R. Paddisonand S.J. Bailey (eds), Local Government Finance: International Perspectives (London: Rutledge), 1998.

•Levaggi, Rosella, "Decentralized Budgeting Procedures for Public Expenditure", Public Finance Review, 273-95, 2002.

•Nelson, R.H, "The Economics Profession and the Making of Public Policy", Journal of Economic Literature, 25, PP49-91, 1987.

•Niskanen, W, Bureaucracy and Representative Government, (Chicago: Aldine- Atherton), 1971.

•Oates, W.E, "An essay on fiscal federalism", Journal of Economic Literature, vol 37, 1999.

•Smith, B., Cost Savings in Ontario Municipalities, (London: Chartered Institute of Finance and Accountancy), 1986.

فهرست منابع

•آیین نامه مالی شهرداری ها مصوب سال ۱۳۴۶

•اصلاحیه قانون مالیات های مستقیم مصوب سال ۱۳۹۴

•بخش نامه بودجه شهرداری تهران در سال ۱۳۹۳

•دستور العمل مصوب ۱۳۹۳/۹/۹ شورای اسلامی شهر تهران درباره نحوه اختصاص افزایش وصولی عوارض ناشی از درآمدهای پایدار

•ستاری فر، محمد، هادی زنوز، بهروز و همکاران (۱۳۹۲) مناسبات مالی دولت و شهرداری ها در ایران، جلد دوم، مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران

•طرح جامع درآمدهای پایدار و سایر منابع مالی شهرداری تهران (مصوب دی ماه ۱۳۸۶ شورای اسلامی شهر تهران، دوره سوم)

•قانون اصلاح پاره ای از مواد و الحاق مواد جدید به قانون شهرداری مصوب سال ۱۳۴۵

•قانون برنامه ششم توسعه مصوب ۱۳۹۵

•قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵

•قانون شهرداری ها مصوب سال ۱۳۳۴

•قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب سال ۱۳۸۷

•قانون نوسازی و عمران شهری مصوب سال ۱۳۴۸

•گزارش تفریح بودجه شهرداری تهران برای سال های ۱۳۸۴-۱۳۹۵

•مومبوند، امین، روزنامه دنیای اقتصاد، ۱۳۹۵/۱۰/۲۷

•هادی زنوز، بهروز، برمکی، افشین و مهرآذین، شفق (۱۳۹۶)، راهنمای تهیه پیوست اقتصادی پروژه های عمرانی، نشر مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران

•Bird, Richard M. 2011a. "Subnational Taxation in Developing Countries: A Review of the Literature." Journal of International Commerce, Economics and Policy 2

•UN-HABITAT, (2009), guide to Municipal Finance, Nairobi

•World Bank (2014), Municipal Finances, A Handbook for Governments, editd by Farvacque-Vitkovic, K, Kopyanyi, M

•فارک، کاترین و همکاران (۱۳۹۶)، تأمین مالی شهرداری ها (راهنمایی برای دولت محلی)، ترجمه پمدار، مهدی، فرهادی پور، محمدرضا و ندیری، محمد، نشر جامعه شناسان.

•Flatters, Frank R, Equalization in a Federal State: An Economic Analysis (Ottawa: Economic Council of Canada), 1982.

•Arrow, Kenneth, "The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market Versus Non- Market Allocation", in joint Economic Committee, The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPB System, Vol. 1 (Washington, D.C.:U.S. GPO), 1997.

•Baily, S, Local Government Economics: Principles and Practice, Macmillan, 1999.

•Bernan, G; J.,J. Pincus a Minimalist Model of Fed-



- قانون بودجه سال ۱۳۹۴، مصوب سال ۱۳۹۳.
- قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری، مصوب سال ۱۳۵۱.
- قانون تجمیع عوارض مصوب سال ۱۳۸۱.
- قانون تشکیل صندوق مشترک شهرداری‌ها، مصوب سال ۱۳۵۴.
- قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵.
- قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت موضوع ماده ۱۵۶ قانون برنامه چهارم/
- قانون شهرداری‌ها، مصوب سال ۱۳۰۹.
- قانون شهرداری‌ها، مصوب سال ۱۳۲۸.
- قانون شهرداری‌ها، مصوب سال ۱۳۳۴.
- قانون مالیات ارزش افزوده، مصوب سال ۱۳۸۷.
- قانون مالیات‌های مستقیم، مصوب سال ۱۳۶۶.
- قانون محاسبات عمومی کشور، مصوب شهریور ۱۳۶۶.
- قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۸ بهمن ۱۳۸۶.
- قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت، مصوب ۳۰ شهریور ۱۳۷۶.
- قانون نوسازی و عمران شهری، مصوب سال ۱۳۴۷.
- گزارشات تفریح بودجه شهرداری تهران، سال‌های ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۵.
- لایحه مالیات بر ارزش افزوده، اسفند ۱۳۹۵.
- ماده واحده بازنگری در نحوه تعیین قیمت واقعی املاک در شهر تهران، مصوب سال ۱۳۸۶ شورای شهر تهران.
- مرکز آمار ایران، نتایج سرشماری نفوس و مسکن در سال‌های ۱۳۵۵ و ۱۳۹۵.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۶)، بررسی لایحه مالیات بر ارزش افزوده اسفند ۱۳۹۵.
- مصوبات شورای عالی اداری در زمینه انتقال وظایف دولت به شهرداری‌ها در سال‌های ۱۳۸۱ و ۱۳۸۲.
- مصوبه شماره ۲۶۹ کمیسیون ماده ۵ شورای عالی شهرسازی و معماری، سال ۱۳۷۶.
- مصوبه شماره ۳۲۹ کمیسیون ماده ۵ شورای عالی شهرسازی و معماری، در زمینه ضوابط بلندمرتبه‌سازی در شهر تهران، ۵ بهمن سال ۱۳۷۷.
- مصوبه شورای شهر تهران در زمینه چگونگی محاسبه و تعیین تعرفه وصول عوارض اضافه تراکم و تغییر کاربری در ۳۰ شهریور ۱۳۷۸.
- مصوبه شورای شهر تهران درباره ارزش واگذاری امتیاز تراکم و تعرفه تغییر کاربری ساختمان و پارکینگ در سال ۱۳۸۶.
- نامه پیروز حناچی، رئیس وقت شورای عالی شهرسازی و معماری، به رئیس برنامه‌ریزی و توسعه استان تهران و رئیس شورای اسلامی شهر در ۲۸ مهر ۱۳۹۳.
- هادی‌زنوز، بهروز (۱۳۹۵)، گزارش ارزیابی نحوه تأمین مالی برنامه ششم توسعه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- هادی‌زنوز، بهروز و همکاران (۱۳۹۴)، طرح مطالعاتی تدوین نظام اخذ عوارض از افزایش ارزش اراضی و املاک شهری و جبران کاهش ارزش ناشی از طرح‌های توسعه شهری، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.
- اطلاعات دریافتی از اداره کل برنامه‌ریزی و بودجه شهرداری تهران
- اطلاعات دریافتی از سازمان فناوری اطلاعات و ارتباطات شهرداری تهران برای سال‌های ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۵
- آیین‌نامه اجرائی هیئت وزیران (مصوب سال ۱۳۷۸) در مورد ماده
- Tanzi, v., "fiscal federalism and fiscal decentralization: a review of some efficiency and macroeconomic aspects", Annual World Bank Conference on development economics, 1995.
- Trotter, S.D., "The price Discrimination public Enterprise, with special reference to British Rail", Journal of Transport Economics and Policy: 19pp41-55, 1985.
- Wanger. R.E., Charging for Government: User charges and Earmarked Taxes in Principle and Practice, (London, Routledge), 1991.
- World Bank (2014), Municipal Finances, A Handbook for Governments, editd by Farvacque-Vitkovic, K, Kopany, M.
- Youngman, J.M., J.H. Malme, An International survey of Taxes on Land and Buildings, (The Netherlands, Kluwer law and Taxation Publishers), 1994.
- اصلاحیه قانون مالیات‌های مستقیم، مصوب ۳۱ تیرماه سال ۱۳۹۴.
- آیین‌نامه اجرائی ماده ۷۷ قانون شوراها، مصوب سال ۱۳۷۸ هیئت وزیران.
- پژوهشکده پولی و بانکی (آبان ۱۳۸۲)، امکان‌سنجی ایجاد بانک تخصصی شهرداری‌های کشور.
- پژوهشکده کالبدی (۱۳۹۰) طرح مطالعاتی ساماندهی و تعادل بخشی به ارزش افزوده مستغلات شهری.
- تصمیمات کمیته فنی شورای عالی شهرسازی و معماری در ۵ آبان ۱۳۹۳.
- دستورالعمل اجرائی آیین‌نامه ماده ۱۳۸ قانون برنامه سوم توسعه کشور (مصوب ۱۳۸۱/۳/۲۹)
- سازمان بهره‌برداری راه آهن تهران و حومه (بهمن ۱۳۹۶)، لایحه بهای بلیط مترو.
- سازمان مدیریت پسماند (بهمن ۱۳۹۶)، لایحه بهای خدمات پسماند برای سال ۱۳۹۷.
- ستاری‌فر، محمد، هادی‌زنوز، بهروز و همکاران (۱۳۹۳)، بازآرایی روابط مالی دولت و شهرداری‌ها در ایران، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، جلد دوم.
- شرکت واحد اتوبوس‌رانی تهران و حومه (بهمن ۱۳۹۶)، لایحه قیمت بلیت اتوبوس.
- شهرداری تهران (بهار ۱۳۸۱)، گزارش بررسی پیامدهای تداوم یا توقف فروش تراکم.
- طرح جامع راهبردی-ساختاری شهر تهران، مصوب ۵ بهمن ۱۳۸۶ در شورای عالی شهرسازی و معماری.
- طرح ساماندهی (جامع) شهر تهران، مصوب سال ۱۳۷۰.
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مصوب سال ۱۳۵۹.
- قانون برنامه پنجم توسعه، مصوب سال ۱۳۸۹.
- قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب سال ۱۳۷۹.
- قانون برنامه ششم توسعه مصوب سال ۱۳۹۵.
- قانون بلدیة، مصوب سال ۱۲۸۶ هجری شمسی.
- قانون بودجه سال ۱۳۶۲، مصوب سال ۱۳۶۱.

۷۷ قانون شوراها

- برنامه پنج ساله دوم شهرداری تهران
- بودجه مصوب شهرداری تهران، سال ۱۳۹۶
- قانون برنامه پنجم توسعه کشور
- قانون برنامه ششم توسعه کشور
- قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور

(مصوب ۱۳۷۵)

- قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (مصوب ۱۳۸۰)
- قانون توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت سوخت (مصوب ۱۳۸۶)
- قانون شهرداریها مصوب سال ۱۳۳۴
- قانون مالیات بر ارزش افزوده (مصوب ۱۳۸۷)
- قانون مالیاتهای مستقیم (با اصلاحات ۱۳۹۴/۴/۳۱)
- قانون نوسازی و عمران شهری (مصوب ۱۳۴۷)
- قانون هدفمند کردن یارانهها (مصوب ۱۳۸۸)
- گزارشات تفریح بودجه شهرداری تهران برای سالهای ۱۳۸۴ تا

۱۳۹۵

- نماگرهای اقتصادی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، شماره ۸۰ و ۹۰

- هادی زنوز، بهروز (خرداد ۱۳۹۷)، ارزیابی اثرات اقتصادی-اجتماعی خروج آمریکا از برجام، مرکز پژوهشهای مجلس
- World Bank (2014), Municipal Finances, A Handbook for Governments, editd by
- فیوزی، فرانک، مودیلیانی، فرانکو، فری، مایکل: مبانی بازارها و نهادهای مالی، ترجمه دکتر حسین عمده تبریزی، جلد اول، انتشارات آگاه، ۱۳۷۶.

- قانون پولی و بانکی کشور، مصوب ۱۸ تیرماه ۱۳۵۱.
- قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت، مصوب ۱۳۷۶/۶/۳۰ مجلس شورای اسلامی.

- مجموعه قوانین شهر و شهرداری منصور، جهانگیر (۱۳۸۰)، نشر دوران.

• TI, Formulation of a Regulatory Framework for Municipal Borrowing in South Africa, Final Report, Draft, 4 December, 1998.

• World Bank) 2010), Innovations in Local Infrastructure Finance.

• Bernanke, Ben S. (2013), the Federal Reserve and the Financial Crisis, Lectures, Princeton University Press.

• www.tnudf.com/tnudf.asp.

• <http://www.findenter.gov.co>

فقدان نگرش جامع به منابع درآمدی شهرداری‌ها در قالب نظام کلان اقتصادی کشور، تغییرات و مداخلات موردی، اجرای سیاست خوداتکایی و خودکفایی شهرداری‌ها، بخش درآمدی شهرداری تهران را در وضعیت ناپایداری قرار داده است.

محدود شدن عرصه‌های قانونی و معقول کسب درآمد شهرداری منجر به وابستگی شدید بخش درآمدی شهرداری به ساخت و سازهای شهری و فروش مازاد تراکم شده، به نحوی که ادامه این وضعیت آثار و تبعات نامطلوب و هزینه‌های اجتماعی، فرهنگی و زیرساختی برای شهر تهران و مدیریت شهری به دنبال خواهد داشت.

مطالعه حاضر به عنوان یکی از اسناد پشتیبان برنامه سوم توسعه شهر تهران، ضمن بررسی سهم منابع مختلف درآمدی شهرداری تهران و روند تغییرات آنها، نظام درآمد و تامین مالی شهرداری تهران را آسیب‌شناسی کرده و در پی ایجاد رویکردی جدید به مقوله تامین منابع درآمدی پایدار و کاهش نوسانات حاصل از دوره‌های رونق - رکود است.

