

بررسی عوارض نوسازی در شهرداریها

حسین آب روشن^۱

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۱/۲۹ تاریخ چاپ: ۱۴۰۰/۰۳/۳۰

چکیده

قانون نوسازی و عمران شهری و اصلاحات آن با هدف تأمین نیازمندی‌های شهری و اصلاح و توسعه معابر و ایجاد پارک‌ها، پارکینگ‌ها، توقفگاه‌ها، میدان‌ها و حفظ و نگهداری آن‌ها در سال ۱۳۴۷ تدوین و تصویب شد. طبق قانون شهرداری‌ها برای اجرای این قانون مکلف به تهیه برنامه‌های اجرایی و نقشه‌های جامع هستند. اجرای این برنامه‌ها هزینه‌های بسیاری دارد که یکی از راه‌های تأمین آن دریافت عوارض نوسازی است. عوارض نوسازی و عمران شهری از اول فروردین هر سال یا از تاریخی که وزارت کشور تعیین می‌کند به ملک تعلق می‌گیرد و باید سال به سال توسط مالکان خانه‌ها و مغازه‌ها پرداخت شود، اما خیلی‌ها از زیر بار پرداخت آن شانه خالی می‌کنند پرداخت کامل عوارض شهری یا مفاصاحساب شهرداری یکی از مدارک لازم برای هرگونه انتقال سند است و در زمان فروش ملک باید نسبت به تسویه حساب آن اقدام کنید. عوارض در هر سال می‌تواند منبع درآمدی مناسبی برای شهرداری‌ها ایجاد نماید و از یک تداوم قابل قبول برخوردار بوده و دریافت آن نه تنها سلامت محیط زیست شهری را دچار مخاطره نمی‌نماید، بلکه پتانسیل درآمدی شهرداری‌ها را به صورت مستمر جهت افزایش توان تولیدی و ارائه کالاهای و خدمات عمومی افزایش می‌دهد. از معایب عوارض نوسازی این است که در شرایط فعلی مبنای تعیین عوارض نوسازی قیمت‌های منطقه‌ای است که با قیمت‌های واقعی زمین و املاک تفاوت زیادی دارد. لذا نگرش برنامه ریزان و تصمیم گیران امور شهری در جهت وضع نرخ عوارض نوسازی باید از قیمت‌های منطقه‌ای به قیمت‌های روز املاک و مستغلات تغییر یابد.

واژگان کلیدی

عوارض نوسازی، شهرداری، عمران

۱. مهندسی عمران گرایش نقشه برداری، کارشناس رسمی دادگستری در رشته راه و ساختمان، پایه یک نظام مهندسی، شاغل در شهرداری رشت.

مقدمه

مالیات و عوارض، از مهم ترین منابع بهینه شهرداری ها در کشورهای پیشرفته جهان است که بابت اداره شهر از درآمدها، اموال، دارایی ها و مصارف اشخاص حقیقی و حقوقی دریافت می گردد و صرف خدمات شهری مانند احداث، و بازسازی بلوارها، خیابان ها، کوچه ها، پل ها و ایستگاه های آتش نشانی، مجاری آب، نهاد کتابخانه های عمومی، پارک ها، بوستان های عمومی، مناسب سازی گذرگاه ها و ساماندهی معابر می شود که نقش محوری در بالابردن کیفیت زندگی در محیط های شهری، فراهم کننده امکانات، و ارائه خدمات عمومی ایفا می کند. براساس تئوری فدرالیزم مالی تنها مالیات مناسب برای دولت های محلی و شهرداری ها، مالیات هایی است که مدیریت آن ها به صورت محلی آسان بوده و مشمول سکنه محلی شده و مسائلی در زمینه هماهنگ سازی یا رقابت بین دولت های محلی و منطقه ای یا بین دولت های محلی منطقه ای و ملی ایجاد نکند (برد^۱، ۲۰۰۱). یکی از مهم ترین منابع درآمدی حکومت های محلی و شهرداری ها در تمام کشورها، مالیات های محلی است. در بیشتر کشورهای توسعه یافته، مالیات های محلی بیشترین سهم را در سبد درآمدی شهرداری ها به خود اختصاص داده اند. درآمد حاصل از مالیات باید پاسخ گوی نیازهای شهر باشد و لذا باید از قابلیت افزایش متناسب با افزایش هزینه ها در طول زمان برخوردار باشد و نسبتاً پایدار و قابل پیش بینی باشد. بنابراین شهرداری ها باید مالیات بر دارایی را به شکل کاراتر اعمال کنند. برنامه اسکان بشر سازمان ملل متحد در سال ۲۰۰۹ در مطالعه خود با جمع بندی مطالعات انجام گرفته، راهنمایی را برای تأمین مالی مخارج شهرداری ها منتشر نمود که در بخش های آن، موضوعات مختلفی همچون وضعیت مالیه شهری، نقش حکومت های محلی در اقتصاد، الگوی مفید حکومت محلی و تأمین مالی مخارج آن را مورد بررسی قرار داد. در این مطالعه، گروه محقق راهکار اصلی تأمین مخارج شهرداری ها را اخذ مالیات محلی دانسته و ویژگی های یک مالیات محلی خوب را به شرح ذیل بیان نموده است (نصر اصفهانی و دیگران، ۱۳۹۰):

۱. پایه مالیاتی باید نسبتاً ثابت باشد؛ به این معنا که حکومت محلی بتواند بدون از دست دادن بخش مهمی از پایه مالیاتی، نرخ آن را تغییر دهد.

۲. درآمد مالیاتی باید برای برآوردن نیازهای محلی، کافی باشد. همان طور که مخارج افزایش می یابد، درآمد مالیاتی نیز به مرور افزایش یابد و نسبتاً پایدار و قابل پیش بینی باشد و در واقع، یک نوع تناسب بین مخارج و درآمد در سطح محلی برقرار شود.

۳. مالیات باید حداقل گمانه مالیاتی را داشته باشد.

۴. پایه مالیاتی باید آشکار و شفاف باشد.

۵. اجرای آن باید کم هزینه و آسان باشد.

همچنین اصول اساسی یک ساختار مالیاتی خوب به شرح ذیل ارائه شده است (شورجه و شاکری، ۱۳۹۲):

۱. کارایی اقتصادی

۲. عدالت

¹ Bird

۳. پاسخگوئی

۴. کفایت و پایداری پرسنل

۵. استقلال محلی

۶. سهولت در دریافت و حداقل هزینه برای جمع آوری و تخصیص

واگذاری مالیات بر دارایی های غیرمنقول به دست حکومت های محلی یا شهرداری ها امری منطقی است. به دلایل اقتصادی و اجتماعی و خدمات شهرداری ها و سازمان های محلی در راستای بالارفتن قیمت و موقعیت زمین ها و ساختمان های شهری و یا هرگونه اقدام شهرداری ها در ایجاد، توسعه یا هموارسازی و آسفالت معابر، ایجاد تأسیسات آب و فاضلاب، درختکاری و ایجاد فضای سبز، پاکیزگی معابر، تأمین تسهیلات آمد و شد و جزء آن، که این امر نه تنها بر قیمت و مال الاجاره ساختمان ها و زمین های شهر و اطراف آن می افزاید، بلکه ایجاد ارزش در ساختمان ها و زمین های شهری اغلب پیامد اقدامات شهرداری ها در ایجاد و توسعه شهر و تأسیسات شهری است (جمشیدزاده، ۱۳۸۷).

عوارض شهرداری شامل عوارض نوسازی و عمران شهری، عوارض خدمات مدیریت پسماند، عوارض کسب و پیشه است. عوارض نوسازی و عمران شهری برای تمام اراضی و ساختمان ها که در محدوده قانونی شهر هستند طبق مقررات تعیین خواهد شد. این عوارض ابتدای فروردین هر سال اعلام می شود و مالکان تا پایان همان سال فرصت پرداخت آن را دارند. اگر در زمان تعیین شده این عوارض پرداخت شود ۱۰ درصد تخفیف خوش حسابی به مالک تعلیق می گیرد، اما اگر در فرصت یک ساله پرداخت انجام نشود، طبق قانون باید نه درصد جریمه دیرکرد پرداخت شود. عوارض خدمات مدیریت پسماند برای مدیریت زباله ها توسط شهرداری، قرار داده شده است. محاسبه این عوارض بر اساس شاخص های مختلف مثل؛ قیمت پایه، ارزش منطقه ای و مساحت انجام می شود.

عوارض نوسازی

عوارض نوسازی در ایران (مالیات محلی بر مستغلات شهری) از سال ۱۳۴۸ و در پی تصویب قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷/۹/۷، از املاک مسکونی و غیرمسکونی دریافت می شود. قانون یاد شده از هر حیث منسجم و جامع است، یعنی در آن پایه مالیاتی، مؤدی مالیات، روش ممیزی املاک، دوره ارزیابی، نحوه رسیدگی به اعتراضات مالکان، نرخ عوارض بخشودگی ها و معافیت ها، نحوه وصل عوارض و روش های اعمال قانون به خوبی مشخص شده است. عوارض نوسازی که در کشورهای جهان، تحت عنوان مالیات بر دارایی های غیرمنقول از آن نام برده می شود از اقلامی است که در هر سال می تواند منبع درآمدی مناسبی برای شهرداری ها ایجاد نماید و از یک تداوم قابل قبول برخوردار بوده و دریافت آن نه تنها سلامت محیط زیست شهری را دچار مخاطره نمی نماید، بلکه پتانسیل درآمدی شهرداری ها را به صورت مستمر جهت افزایش توان تولیدی و ارائه کالاها و خدمات عمومی افزایش می دهد. این نوع درآمد در بسیاری از کشورها، فارغ از نوع نظام حکومتی (فدرال، متمرکز) تأمین کننده بخش عمده ای از منابع درآمد شهرداری ها می باشد. مالیات بر دارایی شفاف است و برخلاف مالیات بر درآمد، از منبع کسر نمی شود و مالیات دهندگان، آن را در دوره های منظم و به صورت کلی پرداخت می کنند و در نتیجه، آگاهی بیشتری نسبت به آن دارند. همچنین مالیات بر دارایی یک ابزار مهم برای قدرت محلی در جهت توسعه خود است، به شرطی که توسط قدرت محلی وضع و جمع آوری شود. این نوع مالیات، در اکثر

کشورهای دنیا باعث گسترش خانه های تک خانوار، ملکی و مسکونی می شود. در اکثر کشورهای در حال توسعه، املاک تجاری و آپارتمان ها شامل نرخ های مالیاتی بالاتری نسبت به املاک مسکونی هستند. نکته حائز اهمیت در این است که رکود و تورم بخش مسکن، ریشه در سیاست های کلان کشوری دارد و تابعی از متغیرهای عمده دیگری چون رشد نقدینگی، میزان وام و کارمزد تسهیلات اعتباری این بخش و هزینه های تولید است. بنابراین، سهم عوارض شهرداری ها در افزایش هزینه های تولید واحدهای مسکونی کم و در نتیجه سهم شهرداری ها در دامن زدن به تورم مسکن و ایجاد رکود ناشی از عدم توان خانوارها برای خرید واحدهای مسکونی چندان زیاد نیست. اما همین سهم ناچیز نیز برای شهرداری ها پیامدهایی به همراه داشته است. حرکت به سمت عوارض بر تولید مسکن (افزایش سالیانه عوارض بر ساخت و ساز) و غفلت از عوارض سالیانه بر مصرف مسکن یعنی عوارض نوسازی، انگشت اتهام برخی از مقامات و دستگاه ها در تورم و بیکاری این بخش را متوجه شهرداری ها می کند (قادری، ۱۳۸۵). اما مسئله دیگری که لازم است کمی در مورد آن توضیح دهیم این است که آیا این عوارض تنها در ایران از شهروندان اخذ می شود و در سایر کشورها نیز با مسئله ای مشابه آن برخورد می کنیم؟ بررسی متون علمی موجود در ارتباط با عوارض نشان می دهد که در کشورهای دیگر مقوله ای به نام عوارض نوسازی و عمران شهری وجود ندارد، لکن نوعی از عوارض وجود دارد که بر واحدهای مسکونی و تجاری مسکونی وضع می شود که با توجه به هدف نهایی این عوارض می توان آن را معادل با عوارض نوسازی و عمران شهری تلقی کرد. بنابراین عوارض نوسازی و عمران شهری به این صورت نیست که تنها در ایران دارای سابقه و پیشینه باشد، بلکه در اغلب کشورهای دنیا با شیوه های مختلف از شهروندان اخذ می شود و در اکثر این کشورها این عوارض از جمله درآمدهای پایدار و مستمر است که شهرداری حساب جداگانه ای روی آن باز می کنند. تجربه اکثر کشورهای جهان نشان می دهد که بهترین شیوه اخذ درآمد برای شهرداری ها به صورتی که مستمر و قابل اتکا باشد، اخذ مالیات و عوارض از شهروندان در چارچوب قانون است که این عوارض ممکن است در مناطق مختلف جغرافیایی متفاوت باشد. در این کشورها میزان عوارض وضع شده بر واحدهای مسکونی بر اساس دو معیار عوارض ثابت و عوارض متغیر می باشد. از سوی دیگر میزان عوارض تعیین شده تابعی از وضعیت اقتصادی شهروندان و در واقع توانایی پرداخت آن ها می باشد و درآمد شهرداری ها از محل چنین عوارضی درصد بالایی از هزینه های آن را پوشش می دهد. اما پای ثابت تمام این هزینه های اخذ شده مالیات یا عوارض بر دارایی ها و مستغلات است که ممکن است به صورت مستقیم یا غیرمستقیم از شهروندان اخذ گردد و تحت نظارت دولت و یا در اکثر کشورها تحت نظارت شورای شهر صرف هزینه های عمرانی، ارائه خدمات در سطوح مختلف و فراهم آوردن امکانات رفاهی برای شهروندان می گردد. در اکثر کشورها از عوارض بر دارایی به جای عوارض بر واحدهای مسکونی استفاده می کنند. در واقع مالیات بر دارایی در بسیاری از کشورها به عنوان مهم ترین منبع درآمد شهرداری ها محسوب می شود. نقش اصلی مالیات بر دارایی محلی تهیه منبع محلی برای خدمات مالی شهری است. همچنین مالیات بر دارایی برای دوره بلندمدت وضع می شود و کمتر به اصلاح و بازنگری نیاز دارد. همچنین مالیات بر دارایی برای شهرداری گزینه های سیاستی مختلفی را همچون انواع گوناگون نرخ مالیاتی ایجاد می کند. مشخص است که شهرداری حقی برای وضع مالیات به خاطر مرزهای فیزیکی دارایی و شهرداری ندارد. مالیات بر دارایی همچون ابزاری است که اغلب به وسیله برنامه ریزان شهری برای اجرای

اهداف و سیاست های توسعه شهری مورد استفاده قرار می گیرد. بنابراین ثبات و قابلیت پیش بینی یکی از مزیت های آن است.

ویژگی های عوارض نوسازی

بر اساس پژوهش های متخصصان علم اقتصاد و مالی، عوارض نوسازی (مالیات بر دارایی های غیر منقول)، عادلانه ترین، ثابت ترین و در عین حال پردرآمدترین منبع مالیاتی برای شهرداری ها تشخیص داده شده است. عوارض نوسازی بنا به دلایل زیر جزء مناسب ترین منابع درآمدی محسوب می شود:

۱. اصل کارایی در مورد آن صادق است. زیرا پایه مالیاتی را نمی توان به سهولت به خارج از حوزه عمل مقام محلی انتقال داد و منبع درآمدی کاملاً شفاف و مشهود است.

۲. شفافیت این نوع درآمد به افزایش قابلیت پاسخگویی شهرداری در مقابل شهروندان می انجامد.

۳. موجبات استقلال شهرداری را فراهم می آورد. چون بر خلاف برخی از منابع مهم درآمدی منحصرأ مربوط به شهرداری می شود.

۴. اگرچه عموماً در فاصله ارزیابی های مجدد، پایه تعیین عوارض غیرقابل انعطاف است، اما می توان با استفاده از سیستم بانک اطلاعات رایانه ای آن را بهنگام کرد.

۵. بازدهی عوارض نوسازی با ثبات است و تحت تأثیر نوسان های کوتاه مدت در فعالیت های اقتصادی قرار نمی گیرد، در عین حال پایه تعیین عوارض غیرقابل جابجایی است.

۶. نزدیکی به عدالت اجتماعی: زیرا عوارض از کسانی دریافت می شود که دارای ملک و زمین هستند، بنابراین داشتن دارایی برای آن ها بهترین نشانه قدرت پرداخت است. به خصوص که نرخ مالیات در این باره تصاعدی نبوده و متناسب با مقدار دارایی است.

۷. نزدیکی آن به عدالت مالیاتی: زیرا بخش عمده نتایج کارها و فعالیت های شهرداری ها نصیب کسانی می شود که در محدوده شهر، ملک و زمین دارند.

۸. برخورداری از استقلال نسبی شهرداری ها با دسترسی آسان به این درآمد.

۹. آسانی وصول: در صورتی که وصول عوارض نوسازی بر روش های صحیح استوار باشد، دریافت آن آسان است. افزون بر این درآمد به دست آمده از عوارض نوسازی با اطمینان بالایی قابل پیش بینی است.

۱۰. کمک به توسعه اقتصادی و رشد صنعتی کشور.

۱۱. داشتن اثرات مثبت اجتماعی: عوارض نوسازی از کسانی گرفته می شود که توان پرداخت زیاده تر دارند و صرف اموری می شود که طبقات کم درآمد هم از آن بهره می برند. و از سوی دیگر موجب تنبیه صاحبان املاک خالی می شود و انگیزه آنان را برای اجاره دادن املاک بیشتر می کند.

از معایب عوارض نوسازی این است که در شرایط فعلی مبنای تعیین عوارض نوسازی قیمت های منطقه ای است که با قیمت های واقعی زمین و املاک تفاوت زیادی دارد. لذا نگرش برنامه ریزان و تصمیم گیران امور شهری در جهت وضع نرخ عوارض نوسازی باید از قیمت های منطقه ای به قیمت های روز املاک و مستغلات تغییر یابد. عدم رشد متناسب با تورم

سالیانه در پایه برخی عوارض وصولی شهرداری ها، به دلیل ملاحظات اجتماعی و سیاسی و یا دخالت سایر دستگاه های اداری، باعث می شود تا قدرت خرید درآمدهای وصول شده روز به روز کاهش یابد. رعایت این ملاحظات در روند تعدیل پایه ها، می تواند مسایل و مشکلات شهرداری ها را در آینده تشدید کند. توجه به همین ملاحظات باعث شده است که ارتباط یکسان و تعریف شده ای بین قیمت منطقه ای و قیمت روز املاک در شهرهای کشور وجود نداشته باشد و همین عامل، تفاوت های زیادی در میزان عوارض در بین شهرها ایجاد می کند. برای حل مشکل، باید تعدیلاتی در پایه های عوارضی، متناسب با تورم انجام شود (قادری، ۱۳۸۵). چون نرخ های مالیات بر املاک مسکونی، مالیات انتخابی بر کالای خاص است، در سنجش با مالیات مستقیم، سبب کاهش رفاه می شود. از این گذشته وضع مالیات بر مسکن، با یارانه ای که دولت به مسکن می دهد، مغایرت آشکار دارد. همچنین درآمد حاصل از مالیات بر دارایی، به دلیل کوچکی پایه مالیاتی و چسبندگی آن در برابر تورم، رشد زیادی نمی کند. یکی دیگر از ایرادات وارده بر این عوارض این است که چون این نوع مالیات تصاعدی نیست، ناعادلانه و غیرمنصفانه است. نه تنها اقشار ضعیف تر سهم بیشتری از درآمد خود را صرف مسکن می کنند، بلکه مالیاتی که وضع می شود، ممکن است به توان پرداخت افراد ارتباطی نداشته باشد. از سویی ارتباط مستقیمی میان مالیات بر مستغلات و خدمات شهری مورد استفاده، برقرار نیست. در نهایت مالیات بر مستغلات شهری، در نواحی مختلف شهر، تفاوت آشکاری را در منابع درآمدی شهرداری های مناطق، پدید می آورد. بنابراین در مناطقی که دارایی مستغلات در آن ها ارزش کمتری دارد، درآمد مالیاتی آن ها کمتر خواهد بود. این در حالی است که به هزینه های عمرانی و جاری بیشتری نیاز دارند (هادی زنوز، ۱۳۸۱).

چالش های وصول عوارض نوسازی

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

۱. مشکلات ناشی از ضعف قوانین و مقررات: این مشکلات را می توان در قالب تثبیت نرخ عوارض، روش ارزیابی و تعیین قیمت ملک بررسی کرد.

۱،۱ تثبیت نرخ عوارض نوسازی: هر چند در سال های اخیر در قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، نرخ عوارض نوسازی مورد بازبینی قرار گرفت، ولی در شهرهای سایر کشورها یک تا دو درصد ارزش روز واحدهای مسکونی به عنوان عوارض نوسازی وصول می شود، اما در کشورمان ملاک تعیین عوارض نوسازی، قیمت های منطقه ای می باشد.

۱،۲ روش ارزیابی و تعیین قیمت ملک: قیمت گذاری هایی که بر پایه قیمت منطقه ای زمین و ضوابط قیمت گذاری ساختمان انجام می شود، با قیمت های واقعی بازار، فاصله زیادی دارد. این فرایند، متضمن عدالت مالیاتی که شرط لازم برای موفقیت هر نوع مالیاتی است، نخواهد بود. در این خصوص، نادیده گرفتن عمر ساختمان، در ارزیابی قیمت ساختمان نیز جای تفکر دارد. تعیین قیمت زمین در سراسر کشور به دست وزارت کشور و وزارت دارایی و تعیین ضوابط قیمت گذاری ساختمان ها به دست وزارت کشور و وزارت مسکن و شهرسازی و تصویب آن در هیئت دولت منطقی نیست. این فرایند اختیار را از حکومت های محلی، برای ارائه خدمات بهتر و انجام وظایف، خواهد گرفت. بنابراین حضور شهرداری و شورای

شهر در ارزیابی و تعیین بهای زمین های شهری ضروری است. از طرفی به دلیل تفاسیر متعددی که از ضوابط و محاسبات وجود دارد و عدم آشنایی مراجعین به نحوه محاسبات، پرسنل در معرض فسادهای اداری قرار می گیرند.

۲. مشکلات ناشی از نظام تشخیص و وصول

۲,۱ به روز نبودن بانک اطلاعات املاک: بر اساس مفاد قانون نوسازی و عمران شهری باید ممیزی املاک در فاصله زمانی پنج سال یک بار انجام شود. مکانیزاسیون بانک های اطلاعاتی املاک و هماهنگی حوزه های مختلف شهرداری می تواند هزینه های ممیزی را کاهش دهد. باید توجه داشت که تأخیر در انجام ممیزی، علاوه بر تحمیل هزینه های سنگین بر شهرداری می تواند بخشی از درآمدهای قابل وصول نوسازی را به چالش بکشد.

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

۲,۳ فقدان انگیزه پرسنل: یکی از مهم ترین عوامل کاهش بهره وری و کارایی یک سازمان، فقدان انگیزه پرسنل آنان است که لازم است از ابزارهای مناسب جهت ارتقای انگیزه نیروهای سازمان استفاده شود.

۲,۴ افزایش حجم ساخت وسازها: با توجه به افزایش حجم ساخت وساز واحدهای مسکونی در سطح شهرها، املاک مشمول عوارض نوسازی در محدوده شهر اعم از مسکونی، اداری، تجاری، صنعتی، کارخانه ها و مؤسسات صنعتی و اقتصادی نیز چند برابر شده است، بنابراین بدون داشتن اراده برای بهبود نظام وصول و تشخیص عوارض نوسازی و حتی دریافت معوقه ها و مطالبات برآمده از عوارض نوسازی، امکان برنامه ریزی مطلوب در این زمینه میسر نخواهد بود.

متأسفانه مطالعه جامعی بر روی تأمین مالی از طریق عوارض صورت نگرفته و استراتژی مشخصی برای وصول آن ها وجود ندارد. سهم بالای درآمدهای ناپایدار در تأمین منابع مالی شهرداری ها سبب شده است تا توجه کافی و جدی بر روی سایر منابع از جمله عوارض نوسازی و عمران شهری صورت نگیرد. در حال حاضر مبنای پرداخت عوارض نوسازی براساس «ماده ۴ قانون نوسازی و عمران شهری» ارزش منطقه ای املاک (عرصه) و ارزش معاملاتی سازه ها (اعیانی) می باشد. مطابق قانون نوسازی، شهرداری باید هر پنج سال یک بار املاک و مستغلات شهر را ممیزی و نتایج حاصل از ممیزی با توجه به قیمت های عرصه و اعیانی که برای هر سال به تصویب هیئت وزیران می رسد، به عنوان پایه مالی پرداخت عوارض تعیین و عوارض نوسازی بر اساس قانون مربوطه محاسبه و هر ساله برای شهروندان ارسال می گردد. این در حالی است که فرایند ممیزی، بسیار پرهزینه و وقت گیر است. بسیاری از شهروندان تصور می کنند که این عوارض به افرادی تعلق می گیرد که ساختمان خود را نوسازی و یا بازسازی کرده اند و لذا فیش های عوارض نوسازی با بی توجهی شهروندان روبه رو می شود و تمایلی به پرداخت این عوارض ندارند. در حالی که طبق ماده اول قانون نوسازی و عمران شهری، اخذ این عوارض به منظور تأمین نیازمندی های شهری، احداث، اصلاح، توسعه معابر و ایجاد پارک ها و پارکینگ ها، میادین، حفظ و نگهداری پارک ها و باغ های عمومی موجود و تأمین سایر تأسیسات مورد نیاز عمومی و نوسازی محلات و مراقبت در رشد متناسب و موزون شهرها می باشد. لذا عوارض نوسازی و عمران شهری نه بابت نوسازی املاک، بلکه از تمامی املاک و مستغلات سطح شهر برای نوسازی و اصلاح امور عمومی که تمامی مردم در آن دخیل هستند و از آن منتفع می شوند، اخذ می گردد. این عوارض به طور معمول سهم اندک و کمتر از دو درصد از درآمدهای شهرداری را پوشش می دهد و تمامی آن صرف انجام پروژه

های عمرانی در سطح شهر می شود. بنابراین پرداخت این عوارض در واقع پولی است که بازخورد آن به طور مستقیم به خود شهروندان بر می گردد. عوامل زیادی در تعیین عوارض نوسازی و عمران شهری ایفای نقش می کنند، اما استفاده نمودن از ویژگی های واحدهای مسکونی و تجاری در نحوه محاسبه این عوارض جهت واقعی تر نمودن آن، گذشته از آن که می تواند برای شهرداری اثرات مثبت درآمدی داشته باشد، می تواند در تحقق عدالت مثرثمر بوده و رضایت شهروندان را به همراه داشته باشد. همجوار بودن با مراکز بزرگ تفریحی و تجاری، پارک های بزرگ در نزدیکی محل سکونت، و ... می تواند در واقعی نشان دادن عوارض نوسازی (عدالت مالیاتی) تأثیرگذار باشند. اخذ عوارض نوسازی در شرایط کنونی با معضلات و مشکلات گوناگونی مواجه است. فعالیت های انجام شده در گذشته، چگونگی اجرای قانون نوسازی و عمران شهری، کیفیت ارزیابی اراضی و ساختمان ها و تعیین نسبت قیمتی که برای محاسبه عوارض ملاک عمل قرار می گیرد، بیانگر این است که نتیجه تلاش های عملیاتی و میدانی شهرداری ها برای ممیزی های پرهزینه به دریافت مبالغ ناچیز منجر می شود. حتی شهرداری ها به ناچار از محل اعتبارات دیگر و به صورت علی الحساب وجوهی را برای اخذ عوارض نوسازی برداشت می کنند و ملاحظه می شود که با توجه به فعالیت ها و هزینه های صرف شده در نقطه سربه سر واقع شده اند و با معضلاتی مانند غلبه کردن مصارف بر منابع اخذ عوارض مواجه گشته اند.

نتیجه گیری

طبق قوانین شهرداری ها، نوسازی و عمران و اصلاحات اساسی و تأمین نیازمندی های شهری و احداث و اصلاح و توسعه معابر و ایجاد پارک ها و تأمین پارکینگ و میدان ها و حفظ و نگهداری پارک ها و باغ های عمومی موجود و تأمین سایر تأسیسات مورد نیاز عمومی و نوسازی محلات و مراقبت در رشد متناسب و موزون شهرها از وظایف اساسی شهرداری هاست و در اجرای وظایف مذکور مکلف به تهیه برنامه های اساسی و نقشه های جامع هستند. از قانون مذکور چنین مستفاد می گردد که شهرداری ها مکلفند براساس این قانون، از کلیه اراضی و مستحدثات داخل شهر، عوارض نوسازی را وصول کرده و به مصرف صرفاً نوسازی شهر برسانند. عوارض نوسازی از جمله روش های پایدار تأمین مالی در کشورمان محسوب می شود و به دلایل مختلف، سهم اندکی در بودجه شهرداری ها داشته است که می تواند ناشی از نارسایی سازوکار نظام وصول از جمله فقدان ممیزی املاک به طور منظم و ناکافی بودن اطلاعات پایه باشد.

منابع

۱. جمشیدزاده، ابراهیم (۱۳۸۷)، جایگاه عوارض نوسازی در تأمین مالی شهرداری ها، اولین همایش مالیه شهرداری ها، مشکلات و راهکارها، تهران، دانشگاه صنعتی شریف
۲. قادری، جعفر (۱۳۸۵)، ارزیابی نظام مالی و درآمدی شهرداری ها در ایران، فصلنامه بررسی های اقتصادی، دوره سوم، شماره ۳.
۳. نصرافهانی، رضا و شهیدی، آمنه و مؤمنی، الهام (۱۳۹۰)، مالیات بر املاک، منبع مناسب برای تأمین مالی بخش عمومی شهری در ایران (مطالعه موردی: شهرداری اصفهان)، دو فصلنامه مدیریت شهری، ویژه نامه بهار و تابستان ۱۳۹۰.
۴. هادی زنوز، بهروز (۱۳۸۱)، اصلاح نظام درآمدی شهرداری تهران، معاونت هماهنگی و برنامه ریزی شهرداری تهران.

5. Bird R.M. (2001) "Setting the Stage: Municipal and Intergovernmental Finance," In Freire, M. and Stren, R. (Eds), *The Challenge of Urban Government: Policies and Practices*. Washington, D.C.: The World Bank Institute, pp. 113-28.