



سجاد برنجی

کارشناس امور شهری

طبق ماده ۲ قانون درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها «کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی که در محدوده و حریم شهر و محدوده روستا ساکن هستند مکلند عوارض و بهای خدمات شهرداری و دهیاری را پرداخت نمایند». همان‌طور که مشخص است مقنن در این ماده در مورد شهر به صراحت محدوده و حریم را ذکر کرده است اما در مورد روستا فقط به محدوده روستا اشاره کرده و هیچ سخنی از حریم روستا به میان نیاورده و به نوعی در این زمینه دچار غفلت شده است؛ حال آنکه قانون‌گذار در تبصره ۱ ماده ۳ قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آن مصوب ۱۳۸۴/۱۰/۱۴ بعد از تعریف محدوده در متن ماده بیان می‌دارد «روستاهایی که در حریم شهرها واقع می‌شوند مطابق طرح هادی روستایی دارای محدوده و حریم مستقل بوده و شهرداری شهر مجاور حق دخالت در ساخت‌وساز و سایر امور روستا را ندارد». همان‌طور که مشخص است، قانون تعریف محدوده و حریم آشکارا برای حریم روستایی، هویتی وابسته به محدوده روستا و مستقل از حریم شهر هم‌جوار در نظر گرفته که شهرداری آن شهر را از مداخله در حریم روستا نپزده است.

از سوی دیگر طبق تبصره ۳ ماده ۳۲ آیین‌نامه مالی دهیاری‌ها «اعتباراتی که در بودجه به تصویب می‌رسد باید با نظارت شورای روستا منحصرا در محدوده همان روستا به مصرف برسد». بدیهی است به صراحت بندهای الف و ب ماده ۳۶ همین آیین‌نامه بخشی از این اعتبارات درآمدهای ناشی از عمومی و اختصاصی روستاست. این دوگانگی که از یک سو دهیاری را از هزینه‌کرد اعتبارات حاصل از درآمدهای روستا با قید «منحصرا در محدوده» در حریم منع می‌نماید و از سوی دیگر اجازه مداخله به شهرداری‌ها در حریم روستا‌ها را نمی‌دهد، باعث شکل‌گیری نوعی «بی‌تولیتی» در حاشیه روستا به‌خصوص در استان‌های با تراکم بالای جمعیت همچون استان تهران شده که ماحصل این نقصان افزایش ساخت‌وسازهای غیرمجاز در کنار بافت مسکونی و محدوده روستاهای واقع در حریم شهرهاست. به نوعی که در حال حاضر تقریباً در تمامی شهرستان‌های استان تهران بافت‌های ناکارآمدی به صورت غیرمجاز ساخته شده و با توجه به افزایش هزینه‌های شهرنشینی به سرعت در حال جمعیت‌پذیری است. ضمن اینکه در موارد متعدد باغ‌های چنددهه‌ساله به دلیل همین دوگانگی به صورت

همچنان در حد یک قانون بلااستفاده باقی می‌ماند. درواقع نبود مدیریت یکپارچه و به تبع آن ضعف هماهنگی نهادی، مهم‌ترین مسئله حکمروانی کلان‌شهر تهران است که این به واسطه تعدد نهادهای دخیل در امور شهری بوده که در غیاب قوانین کارآمد و جامع، مانع اداره کارآمد شهر هستند.

به نظر می‌رسد هرگونه تعیین وظایف باید توأم با وضع اختیارات متناسب باشد. بزرگ‌ترین آسیب مدیریت شهری در سال‌های گذشته این بوده که تناسبی بین وظایف و اختیارات آن وجود نداشته است. شهرداری‌ها در حالی باید خودکفا بوده و وظایف محوله مدیریت شهری را اجرا کنند که اختیار تعریف و اخذ منابع مالی لازم برای انجام وظایف خود را ندارند. بنابراین، ضروری است به این مهم توجه شود که این لایحه باید کلاف سردرگم نحوه تأمین منابع را برای اداره شهرها باز کند.

به نظر می‌رسد ضروری بود لایحه مدیریت یکپارچه شهری (که بعدها در مجلس تبدیل به طرح جامع مدیریت شهری و روستایی شد) و لایحه درآمدهای پایدار، در یک قالب تعریف می‌شدند. این دو لایحه با ادغام و اصلاحات لازمه می‌توانستند تبدیل به لایحه مدیریت یکپارچه شهری به معنای اعم آن (یعنی انتقال وظایف، اختیارات و مسئولیت‌ها) باشند. مصوبات این لایحه این قابلیت را داشت که به اصلاح بندهای مختلفی از قانون شهرداری‌ها، به‌ویژه از نظر تعریف وظایف شهرداری‌ها بپردازد. با این‌حال، تصویب لایحه «درآمد پایدار» به شکل فعلی به نظر می‌رسد ظرفیت‌های لازم را برای حل مسئله فراهم نمی‌کند؛ به‌خصوص اینکه در فرآیند اصلاحات متعدد، اگرچه در برخی موارد به ضمانت اجرایی بهتری برای تحقق درآمدها اهتمام بوده، سیطره دولت و تمرکز فرآیند تخصیص اعتبارات حاصل از درآمدهای مندرج در این قانون، نگرانی درخصوص ادامه نابسامانی‌های موجود را تشدید کرده است. درحالی‌که نظام شهری کشور، به‌ویژه شهر تهران، در ۵۰ سال اخیر به تدریج دچار دگرگونی‌های بزرگی هم در افزایش چشمگیر مساحت شهرها و هم در رشد سریع جمعیت خود شده است، نظام مدیریت شهری هنوز نتوانسته در مواجهه با این تغییرات عمیق و ظهور نیازهای جدید شهروندان، نظام ارتباطات درونی و بیرونی خود را به شکلی مطلوب و پایدار تنظیم کند و فرآیند سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی خود را زیر چتر هماهنگ با نقش آفرینی تمامی عوامل مؤثر در ارتقای کیفیت زندگی شهری انسجام ببخشد. موضوع «لایحه درآمد پایدار» هم مورد توجه بخش عمومی بوده به دلیل اثرات آن بر کارآمدی بخش در‌خور توجهی از وظایف دولت محلی و تأثیری که بر توازن منابع و مصارف بودجه و تحقق منابع آن خواهد داشت و هم مرکز توجه بخش خصوصی قرار گرفته است به خاطر تأثیرات مستقیمی که بر بهبود محیط کسب‌وکار و همچنین آسایش و آرامش مردم در زندگی شهری ایجاد می‌کند. بنابراین باید درخصوص نحوه اجرای آن و همچنین آیین‌نامه‌های اجرایی مربوطه که در آینده در وزارت کشور به تصویب خواهد رسید و در نهایت تعامل با شوراهای اسلامی شهر و روستا، در آینده دقت کافی و وافی مبذول شود تا بتوان از ظرفیت‌های مثبت این قانون بهره‌برداری کرد و از سوی دیگر، ضعف‌ها و چالش‌های آن را مدیریت کرد.



عین‌میلاد بنیاد

تداوم ناپایداری مالیه شهری

تأمین منابع لازم برای انجام این ماموریت‌ها باشد، برجسته کرده بود. درواقع محتوای این لایحه، همان پیوست مالی لایحه مدیریت یکپارچه شهری یا همان مدیریت جامع شهری و روستایی محسوب می‌شد که در دولت‌های گذشته برای پایان‌داری و دهه‌ها ناکارآمدی قوانین مرتبط با حوزه حاکمیت شهری، در دست تدوین، اصلاح و تصویب بوده است که با طولانی‌شدن مراحل اجماع و ارائه آن، از متن اصلی منکف و به صورت یک لایحه جداگانه در شهریور سال ۹۷ از سوی دولت وقت به مجلس ارائه شد.

مدیریت یکپارچه شهری به معنای تجمیع و هماهنگ‌سازی اراده تمام واحدهای دخیل در امور شهری در یک راستاست؛ به نحوی که تصمیمات مشارکتی، اثربخش، کارا و به‌موقع، بدون موازی‌کاری و تداخل، اتخاذ و اجرا شوند. مهم‌ترین مسئله حاکمیتی اداره شهرها در حال حاضر، تعدد دستگاه‌های تصمیم‌گیر در آنهاست که منجر به سردرگمی، موازی‌کاری گسترده، اتلاف بی‌شمار منابع و شکست هماهنگی، شده است. امروزه در بیشتر شهرهای کشورهای توسعه‌نیافته، استمرار مسائل و معضلاتی همچون آلودگی هوا، ترافیک و… همه از عدم یکپارچگی در مدیریت شهری ریشه می‌گیرند. به صورت واضح می‌توان گفت به دلیل شکل‌نگرفتن مدیریت یکپارچه شهری، بیشتر قوانین مدیریت شهری در گذر زمان با خلا قانونی موجود

درآمدهای پایدار، هزینه‌های ناپایدار

نگاهی دیگر به لایحه درآمدهای پایدار شهرداری‌ها

محسن مرادی* از سال ۲۰۰۰ میلادی تاکنون تغییرات و تحولات اساسی زیادی در حوزه زندگی و مدیریت شهری به وجود آمده است. امروزه «اقتصاد ملی» رویکرد مدیریت‌های پیشرفته به شهرها به‌مثابه موتور محرک توسعه تلقی می‌شود.

در نظریه‌های پیشین توسعه، نیروی کار و سرمایه انسانی و تأثیرات همه‌جانبه سرمایه بر توسعه شهرها از مقله‌های مورد تأکید بود؛ اما در هزاره سوم بحث «دانش» و «اقتصاد دانایی‌محور» مفاهیمی هستند که جایگزین تفسیر پیشین شده‌اند.

اکثر صاحب‌نظران و دانشمندان علم اقتصاد به دنبال «رونق اقتصادی» هستند. برای این منظور وجود شهرهایی با اقتصاد پویا و قوی و پیش‌نیاز چنین فرآیندی تلقی می‌شوند. بدیهی است شهرهایی با پویایی اقتصادی نیازمند رقابت و مشارکت توأمان بخش‌های خصوصی و عمومی است؛ به نحوی که جریان‌های اقتصادی کاملا آزاد، شفاف و کارآمد، تضمین‌کننده این نوع از فعالیت‌ها هستند.

در بررسی‌ها و مطالعات تحولات شهرها نگاه‌ها و رویکردهای تکاملی کارساز نیستند. درواقع مطالعه شهرها صرفا نباید توضیح‌دهنده روندهای تکاملی از سطوح کشاورزی به سطوح

استمرار غفلت از «حریم روستا» در قانون درآمد پایدار

غیرمجاز تفکیک شده و به ویلاهای مجلل برای افراد غیربومی تبدیل شده است.

در کنار آسیب‌های مذکور در سطور بالا، عدم توجه کافی به موضوع حریم روستا باعث ازبین‌رفتن «مدیریت واحد روستایی» شده است؛ زیرا وقتی از روستا سخن می‌گوییم منظور علاوه بر محل جغرافیایی روستا، یک سبک زندگی مشخص و متمایز از زندگی شهری است که مهم‌ترین شاخص آن اشتغال و تولید روستایی است که بیشتر شامل کشاورزی، دامپروری، پرورش طیور و آبزیان و باغداری می‌شود که با توجه به اینکه محدوده روستا ویژه بافت مسکونی، خدماتی، فرهنگی و… است، در تاریخ این فعالیت‌های مولد غالبا خارج از محدوده روستا یا همان حریم روستا انجام می‌شده و بنابراین منطقی و معقول است که نهاد متولی محدوده روستا مسئولیت حریم آن را نیز بر عهده بگیرد تا ساکنان روستا هم برای سکونت و هم برای زیرساخت‌های لازم برای امر تولید یا یک نهاد رویه‌رو باشند.

متأسفانه در کنار این بلاکلیفی قانونی که لایحه درآمدهای پایدار جدید نیز بر آن افزود، تاکنون اقدامی جدی برای مشخص‌کردن حریم روستاها در اکثر استان‌ها از سوی

یادداشت

از لایحه خودکفایی تا قانون درآمدهای پایدار شهرداری‌ها



علی نوذریور

معاون اسبق سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها

پس از اینکه در بند ب تبصره ۵۲ قانون بودجه سال ۱۳۶۲ کشور، دولت مکلف به ارائه لایحه خودکفایی شهرداری‌ها شد، سهم دولت در بودجه شهرداری‌های کشور به تدریج کاسته شد؛ به‌گونه‌ای که سهم یادشده از ۵۰ درصد در آن تاریخ به شش درصد در وضعیت کنونی رسیده است. اما علی‌رغم یادآوری‌هایی که در لایه‌های قوانین و مقررات کشور شد، ازجمله در سند پیوست فصل عمران شهری برنامه پنج‌ساله دوم کشور، این موضوع مجددا آمده است. بر این اساس، در سال ۱۳۷۳ پروژه‌ای مطالعاتی تحت عنوان «بررسی شیوه‌های افزایش درآمد و کاهش هزینه‌های شهرداری‌ها» از سوی مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری وزارت کشور تعریف و به مشاور واگذار شد. حاصل این پژوهش، اولین خطوط راهنمای تدوین لایحه خودکفایی شهرداری‌ها را مشخص کرد و بعد از آن پیش‌نویس‌های متعددی تهیه شد که تا پایان دولت‌های هفتم و هشتم به نتیجه مشخص نرسید. با برآمدن دولت نهم و کوچ اجباری مدیران و کارشناسان حوزه معاونت هماهنگی امور عمرانی وزارت کشور به شهرداری تهران، پیگیری موضوع در حوزه معاونت مالی و مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران دنبال شد و پژوهش مهمی تحت عنوان «بازآرایی روابط مالی دولت و شهرداری‌ها در ایران» در محورهای مختلف به شرح ذیل تعریف و به استاد و پژوهشگر بزرگ کشور، جناب آقای دکتر بهروز هادی‌زور سپرده شد.

- شناخت مبانی نظری روابط مالی دولت و شهرداری‌ها

- شناخت نحوه تقسیم وظایف میان سطوح مختلف دولت در ایران

- شناخت روابط مالی دولت مرکزی و استان‌ها در ایران

- شناخت روابط مالی دولت و شهرداری‌ها در ایران

- مطالعات تطبیقی و مقایسه وضعیت ایران در زمینه تقسیم کار و مناسبات مالی دولت و شهرداری‌ها

- بازآرایی روابط مالی دولت و شهرداری‌ها با تنظیم راهبردها، سیاست‌ها، چارچوب‌های قانونی و روال‌های اداری

- پیشنهاد پیش‌نویس لایحه نظام روابط مالی دولت و شهرداری‌ها.

نتایج پژوهش در هشت جلد گزارش در سال ۱۳۹۲ منتشر شد و کتابی تحت همین عنوان در دو جلد به قلم دکتر بهروز هادی‌زور منتشر شد.

- یافته‌ها و توصیه‌های تحقیق عبارت بود از:

۱- شوراهای اسلامی شهر باید در وضع عوارض محلی و تعیین بهای خدمات شهری اختیارات بیشتری داشته باشند.

۲- دولت باید در زمینه جمع‌آوری مالیات‌ها و عوارض مشترک و توزیع آن میان شهرداری‌ها، به قواعد شفافیت و پاسخ‌گویی پاینده باشد و به تعامل با شهرداری‌ها با هدف بهبود کارایی وصول و تشخیص تن دهد.

۳- مالیات نقل‌وانتقال املاک در هر شهر به حساب شهرداری همان شهر واریز شود.

۴- در نظام پرداخت‌های انتقالی دولت به شهرداری‌ها باید تجدیدنظر اساسی به عمل آید و علاوه بر کمک‌های موجود، کمک دولت به شهرداری‌ها در زمینه تعمیر و احداث مدارس و درمانگاه‌ها، اداره پلیس راهنمایی و رانندگی در کلان‌شهرها، کمک به مسکن اجتماعی و شهرداری‌های شهرهای کوچک (با جمعیت کمتر از ۵۰ هزار نفر) قانونمند شود.

۵- قواعد و مقررات لازم برای مراجعه شهرداری‌ها به بازارهای مالی به نحوی تنظیم شود که ضمن تسهیل دسترسی شهرداری‌ها به منابع مالی، ریسک افراد و بانک‌ها در خرید اوراق بدهی شهرداری‌ها و تسهیلات بانکی از طریق رتبه‌بندی مالی شهرداری‌ها، تعیین سقف بدهی شهرداری‌ها و تأمین‌ضمانت‌های معتبر برای بازپرداخت بدهی شهرداری‌ها به حداقل کاهش یابد.

۶- صندوق توسعه شهرداری‌ها مجددا تحت نظارت وزارت کشور احیا شود و ضمن ایفای نقش مؤسسه اعتباری غیربانکی، مشاوره مالی لازم را به شهرداری‌ها ارائه دهد و کمک‌های بلاعوض، مالیات‌ها و عوارض مشترک شهرداری‌ها را توزیع کند.

پژوهش یادشده پس از پژوهش اول در وزارت کشور، دومین و مهم‌ترین پژوهش در حوزه روابط مالی شهرداری‌ها و دولت در ایران محسوب می‌شود.بر اساس پژوهش یادشده، لایحه درآمدهای پایدار از سوی شهرداری تهران به شورای اسلامی شهر ارائه شد که آن بخش از پژوهش که در چارچوب اختیارات و وظایف قانونی شورای شهر بود، به تصویب رسید و بر این اساس مقرراتی وضع شد.اما مسئله مهم، نبود قانون مورد نیاز در این خصوص بود. با روی کار آمدن دولت اول روحانی، تدوین پیش‌نویس دو لایحه در دستور کار وزارت کشور قرار گرفت:

- لایحه مدیریت شهری

- لایحه درآمدهای پایدار شهرداری‌ها.

پیش‌نویس هر دو لایحه در سال ۱۳۹۴ از سوی وزیر کشور وقت تقدیم هیئت دولت شد. لایحه مدیریت شهری همچنان در دولت معطل مانده است و در سال‌های اخیر تحت عنوان «طرح جامع مدیریت شهری و روستایی» از سوی نمایندگان مجلس شورای اسلامی دنبال می‌شود. ولی لایحه درآمدهای پایدار با اضافه‌شدن مسائل مالی دهیاری‌ها تحت عنوان قانون «درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها» در جلسه مورخ ۱۴۰۱/۲/۱۴ توسط شورای نگهبان قانون اساسی مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد و به این ترتیب بعد از ۳۹ سال تکلیفی که در سال ۱۳۶۲ بر عهده دولت وقت بود، از سوی دولت اول و دوم روحانی عملیاتی شد.اما آنچه تحت عنوان اهداف تدوین لایحه مدنظر کارشناسان و مدیران سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها بود، عبارت‌اند از:

۱- افزایش سهم عوارض نوسازی شهری از سهم دو درصد به حدود ۳۰ تا ۳۵ درصد بودجه شهرداری‌ها

۲- افزایش سهم کمک‌های دولت به بودجه شهرداری‌ها از نسبت شش درصد کنونی به حدود ۲۰ تا ۲۵ درصد

۳- کاهش سهم عوارض ساخت‌وساز (گواهی‌های مختلف) از ۷۰ درصد به حداکثر ۱۰ درصد

۴- تعریف و تعیین جایگاه مهمی برای درآمدهای ناشی از پروژه‌های مشارکت مردمی

۵- افزایش سهم مالیات بر ارزش افزوده از ۲۰ تا ۲۲ درصد به حدود ۳۰ تا ۳۵ درصد.

بررسی و تحلیل قانون اخیرالتصویب از جهت اهداف صدرالذکر و نتایج پژوهش‌های انجام‌شده در این خصوص از آن جهت حائز اهمیت است که مشخص خواهد کرد این قانون به مسائل حاد مالی شهرداری‌ها و نیز دهیاری‌ها پاسخ‌گو است یا نیاز به تدوین و تصویب قوانین تکمیلی است.

در پایان به محورهای مهم قانون یادشده اشاره می‌شود:

۱- تأسیس صندوق توسعه شهری و روستایی

۲- امکان دستیابی شهرداری‌ها به ابزارهای مالی و مشارکتی بازار و حل اساسی مشکلات پروژه‌های مشارکتی شهرداری‌ها

۳- لزوم بازنگری و تصویب مجدد اساسنامه سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها در مجلس شورای اسلامی

۴- برنامه‌ریزی جهت وضع عوارض بر بهره‌برداري به جای وضع عوارض بر سرمایه‌گذاری

۵- افزایش نرخ عوارض نوسازی به میزان دوونیم درصد (۲،۵ درصد)

۶- لزوم دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری و نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران به پرداخت عوارض و بهای خدمات همه‌ساله، حداکثر تا پایان سال مالی به حساب شهرداری‌ها و دهیاری‌ها.

نکته یابانی اینکه برخی از مواد لایحه درآمدهای پایدار در فرآیند بررسی و تصویب به قانون مالیات بر ارزش افزوده منتقل شده است.

***کارشناس دبیرخانه کلان‌شهرهای کشور**