علی اعطا
عضو هیئت رئیسه و سخنگوی شورای پنجم تهران

اما و اگرهای قانون درآمدهای پایدار و هزینه‌های شهرداری‌ها و دهیاری‌ها

استمرار یک اعتیاد طولانی

۴۰ سال قبل، در سال‌های آغازین دفاع مقدس، دولت موظف شد به دلیل کاهش درآمدها، لایحه‌ای را برای خودکفایی شهرداری‌ها به مجلس ارسال کند. نزدیک به ۴۰ سال گذشت و چنین نشد و هر بار تهیه این لایحه، ارسال آن به مجلس، تصویب آن یا تأیید در شورای نگهبان به تأخیر افتاد تا در نهایت در تیرماه امسال به تصویب مجلس و تأیید شورای نگهبان رسید. شهرداری‌ها به‌تدریج - و به‌ویژه پس از دوران سازندگی و افزایش ساخت‌وساز - به عوارض ساخت‌وساز وابسته‌تر شدند؛ اما پس از چند دهه، این امر در برخی مقاطع زمانی به یکی از چالش‌های محسوس شهرداری‌ها تبدیل شد؛ وقتی در سال ۸۸ با رکود ساخت مسکن، ناپایداری منابع درآمدی، روی دیگر خود را به نمایش گذاشت.

اما روی دیگر سکه ناپایداری درآمدها و فقدان استمرار منابع درآمدی، کاهش مستمر کیفیت زندگی در شهرها بود و هست. شهرداری‌ها و در رأس آنها شهرداری تهران، نه‌تنها مشوق دائمی ساخت‌وساز بودند؛ بلکه پشت درهای بسته و در خفا، تراکم‌فروشی و ساخت‌وساز فراتر از ضوابط و مقررات را نیز تشویق می‌کردند یا با کمک شوراهای شهرها که عموما به دلیل همسویی سیاسی، با بسیاری از رویکردهای درآمدی شهرداری‌ها همراهی می‌کردند و همسویی نشان می‌دادند، به‌تدریج فضاهای شهری را به‌مثابه منبعی سرشار و سهل‌الوصول برای درآمدزایی می‌دیدند. این شرایط، ائتلاف‌های جدیدی را میان شهرداری و سرمایه‌داران بزرگ شکل می‌داد تا در همسویی برای کسب درآمد هرچه بیشتر از شهر، دائما زمین و آسمان شهر را به نفع توده‌های ساختمانی و تأمین درآمد از آن کوچک‌تر و محدودتر کنند و به جای افزودن بر فضاهای باز و سبز شهری، سرانه‌های خدماتی و عرصه‌های عمومی، به ساخت‌وسازهای سودآور و سوداگرانه چراغ سبز نشان دهند. مصوبات موردی درآمدزا در کمیسیون‌های ماده ۵ و در برخی مقاطع در شورای عالی شهرسازی و معماری محصول چنین وضعیتی است که تراکم‌فروشی را پوششی قانونی می‌داد یا آنچه در شهرداری‌ها از طریق شوراهای معماری مناطق، کمیسیون‌های توافقات در مناطق یا توافق‌های مالی بر سر آرای قلع و تخریب کمیسیون‌های ماده ۵ اتفاق می‌افتاد، چهره دیگری از چنین شرایطی بود. امروز چهار دهه گذشته است و درآمدهای ناپایدار، به اعتیادی ۴۰ساله تبدیل شده است. قانون درآمدهای پایدار و هزینه‌های شهرداری‌ها و دهیاری‌ها که پس از ۴۰ سال انتظار بالاخره به تصویب رسید، به گمان من در خوش‌بینانه‌ترین حالت می‌تواند به ردیف‌های درآمدهای پایدار شهرداری‌ها اضافه کند؛ اما زمینه‌ای برای فاصله‌گرفتن از درآمدهای ناپایدار ایجاد نمی‌کند. به عبارت دیگر، اگرچه الزام به خودکفایی شهرداری‌ها در قانون بودجه سال ۶۲، زمینه را برای وابستگی تدریجی شهرداری‌ها به درآمدهای ناپایدار فراهم کرد و این اتفاق ناگوار، تبعات ۴۰ساله خود را در فضاهای شهری امروز ما به شکل کاهش کیفیت زیستی، تثبیت کرد؛ اما قانون درآمدهای پایدار نخواهد توانست شهرداری‌ها را با آن وابستگی عمیق رها کند یا حتی در راستای کاهش آن وابستگی اثرگذار باشد. دلیل این امر نیز روشن است. عوارض ساختمانی که در سال‌های اخیر بین ۵۰ تا ۸۰ درصد بودجه شهرداری‌ها را به خود اختصاص داده، همچنان برقرار است و تخلف از این ضوابط و مقررات به قصد درآمدزایی بیشتر برای شهرداری‌ها و سرمایه‌گذاران، برخلاف انتظار، اگرچه در ماده ۲۲ قانون جدید جرم‌انگاری شده؛ اما برخلاف انتظار حداقل مجازات‌های ممکن برای آن در نظر گرفته شده است. در ماده ۲۲ قانون درآمدهای پایدار آمده است: شهرداری‌ها موظف به رعایت طرح تفصیلی شهرها بوده و مجاز به فروش تراکم و نیز تغییر کاربری املاک برخلاف طرح تفصیلی نیستند. مرتکب مشمول مجازات درجه ۷ ماده ۱۹ قانون مجازات اسلامی به جز حبس می‌شود. چنان‌که پیداست، قانون‌گذار ضمانت اجرای تخلف از مفاد ماده ۲۲ را مجازات تعزیری درجه ۷ موضوع ماده ۱۹ قانون مجازات اسلامی در نظر گرفته است. مجازات مقرر در جرائم تعزیری مشمول درجه ۷ حبس، شلاق، جزای نقدی از سه تا شش میلیون تومان و محرومیت تا شش ماه از حقوق اجتماعی است.

مقنن با حذف حبس و شلاق که در زمره مجازات‌های بازدارنده قوی قرار می‌گیرند، عملا جنبه بازدارندگی را از جرم موضوع ماده ۲۲ تضعیف کرده است. ضمن اینکه قانون مجازات اسلامی جرم درجه ۷ را مشمول انواع تسهیلات قانونی ازجمله تعویق صدور حکم و تعلیق اجرای مجازات دانسته است. و به نظر می‌رسد با توجه به نبود تناسب و تجانس جرم و مجازات در ضمانت اجرای قانونی مقرر در ماده ۲۲، ضمانت‌های کافی در راستای جرم‌انگاری تخلفات شهرسازی از قبیل تراکم‌فروشی و تغییر کاربری خارج از ضابطه فراهم نخواهد بود. با این وصف، تصویب این قانون بعد از ۴۰ سال را باید به فال نیک گرفت و به اصلاحات بعدی آن امید بست. ما نیز امیدواریم.

محمود اولاد
اقتصاددان

نقدی از منظر اقتصاد شهری بر قانون درآمدهای پایدار و هزینه‌های شهرداری‌ها و دهیاری‌ها

خلع ید مدیریت محلی

پس از سال‌ها انتظار، لایحه درآمدهای پایدار شهرداری‌ها به تصویب رسید؛ بااین‌حال، مرور اولیه لایحه، نکات جالبی را متذکر می‌شود:

۱- از نظر مبانی نظری، عوارض یا مالیات‌های محلی به دو علت اخذ می‌شوند: اول برای پوشش هزینه‌های اداره شهر و ارائه کالاها و خدمات عمومی و دوم برای درونی‌کردن اثرات بیرونی منفی یا به عبارتی جبران ضرر و زیان اجتماعی ناشی از اثرات منفی برخی فعالیت‌ها مانند آلودگی حاصل از صنایع. با وجود اینکه در ساختار درآمدی شهرداری، عوارض از نوع دوم نیز به وفور وجود دارد (مانند عوارض ورود به محدوده ترافیک، عوارض سالانه خودرو و...)، تعریف عوارض صرفا برای تأمین هزینه‌های اداره شهر در نظر گرفته شده است. این موضوع از این جهت حائز اهمیت است که عوارض حاصل از گروه دوم، باید صرفا در محلی هزینه شود که برای کاهش اثرات بیرونی منفی است. مثلا عوارض ورود به محدوده ترافیک، باید صرف گسترش حمل‌ونقل عمومی شود. با اینکه این موضوع تا حدود زیادی در ساختار فعلی شهرداری تهران و بودجه شهرداری نیز وجود دارد، اما در لایحه مصوب فعلی، به نوعی نادیده گرفته شده است.

۲- در همین راستا، نکته جالب دیگر در لایحه ارائه‌شده از سوی دولت محترم، این است که در ماده ۹ برای نحوه هزینه‌کرد مالیات ارزش‌افزوده تعیین تکلیف شده است (۱۵ درصد برای قطار شهری و مدیریت پسماند و ۲۰ درصد برای بازسازی ناوگان حمل‌ونقل شهری و بازسازی بافت فرسوده). این در حالی است که تنها بخشی از مالیات ارزش‌افزوده (مالیات ارزش‌افزوده بنزین، سیگار و... که نرخی بالاتر از نرخ معمول نیز دارند) را به‌عنوان هدف دوم یعنی کنترل اثرات بیرونی منفی می‌توان در نظر گرفت و قابلیت تخصیص به فعالیت‌های جبرانی در این خصوص را دارد. بقیه مالیات ارزش‌افزوده، از نوع مالیات‌های عمومی است که برای هزینه‌های اداره شهر باید به کار رود. تعیین آن بخش از مالیات ارزش‌افزوده که واجد هدف دوم است و به‌ویژه تخصیص آن به فعالیت‌های جبران‌کننده متناسب، ضروری است. به نظر می‌رسد در بحث مدیریت پسماند یا بازسازی بافت فرسوده، این مهم در نظر گرفته نشده. هرچند به نظر می‌رسد این ماده در لایحه مصوب مجلس حذف هم شده است!

۳- خلع ید مدیریت محلی به‌طور گسترده در لایحه دیده می‌شود. هرچند در لایحه اولیه تا حدودی مدیریت محلی (شوراها و شهرداری) امکان وضع عوارض خاص متناسب با شرایط محلی را داشتند، اما این موضوع به دلیل ایرادات شورای نگهبان، به سمت و سویی رفته که تمرکزگرایی بسیار شدیدی را موجب شده است. این در حالی است که تمام اسناد بالادستی بر ضرورت تمرکززدایی و حرکت به سمت واگذاری امور مردم به خودشان تأکید دارند. اختیارات بیشتر مدیریت محلی باعث گسترش رقابت بین شهرها برای جذب سرمایه‌گذار و فعالان اقتصادی از طریق کاهش هزینه‌های شهری و ابتکار در تعیین الگوهایی از عوارض محلی است که کارایی بالاتری را با توجه به شرایط محلی داشته باشند. تمرکز و یکپارچه‌کردن این ساختار، بدون درنظرگرفتن شرایط خاص محلی، به دلیل اینکه مدیریت محلی هیچ ابزاری برای رقابت در جذب سرمایه‌گذاران و انگیزه‌ای نیز برای کاهش هزینه‌های شهری نخواهد داشت، ناکارایی در تخصیص درآمدها به هزینه‌ها را نیز سبب خواهد شد.

۴- از هرچه بگذریم، این لایحه فاقد ابتکارات جدید مالی و درآمدی برای شهرداری‌هاست. تقریبا همه مواردی که در این لایحه ذکر شده، در عمل و بر اساس قوانین موجود نیز در حال تحقق است. همچنین این لایحه با تمرکز شدید تصمیم‌گیری، هر نوع ابتکار عمل و خلاقیت در مدیریت‌های محلی برای مدیریت منابع مالی و کسب درآمدهای جدید و کاهش هزینه‌ها را از بین می‌برد.

۵- نکته جالب دیگر این است که علی‌رغم اینکه به‌ظاهر لایحه مصوب مجلس برای جلوگیری از تراکم‌فروشی و تغییر کاربری، حکم به ممنوعیت هرگونه تغییر کاربری و افزایش تراکم نسبت به طرح تفصیلی مصوب شهر داده است، بااین‌حال امکان اخذ عوارض ناشی از ارزش‌افزوده ناشی از طرح‌های جامع و تفصیلی را (به‌درستی) داده است. این به آن معناست که شهرداری‌ها تا سقف تراکم طرح تفصیلی (نسبت به تراکم پایه)، امکان اخذ عوارض تراکم، پذیره‌های تجاری و اداری و... تحت عنوان عوارض ناشی از ارزش‌افزوده ناشی از طرح‌های جامع و تفصیلی را دارند. این نوع درآمدها، به دلیل وابسته‌کردن درآمدهای شهرداری به رونق و رکود ساخت‌وساز، به‌عنوان درآمدهای ناپایدار قلمداد می‌شوند. بنابراین، هرچند اخذ این درآمد به دلیل اثرات بیرونی طرح‌های جامع و تفصیلی (ایجاد رانت برای اراضی شهری و ایجاد اختلاف طبقاتی) ضروری است، اما اینکه فکری برای پایدارسازی این نوع درآمدها در لایحه نشده، شایان تأمل است.

یادداشت

نگاهی از منظر حقوق اقتصادی به قانون درآمدهای پایدار

از خودکفایی تا ناپایداری

سمیرا عسگری
کارشناس ارشد حقوق اقتصادی

لایحه درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها در جلسه مورخ ۱۴۰۱/۴/۲۲ شورای نگهبان مورد بررسی قرار گرفت. کسب درآمد پایدار جهت تأمین هزینه خدمات شهری به شهروندان است. هم‌زمان با رشد جمعیت و گسترش شهرنشینی، تقاضا برای خدمات عمومی شهری نیز افزایش یافته. این در حالی است که به دلیل زیرساخت‌های ناکافی و محدودیت منابع مالی، مدیریت شهری و توسعه شهری با مشکل مواجه شده است. اتکای شهرداری‌ها به درآمدهای ناپایدار نیز نیل به توسعه پایدار شهری را بغرنج کرده است. مطالعه و بررسی سیر تکاملی قوانین و آیین‌نامه‌های حاکم بر درآمدهای

پس از ۴ دهه درآمدهای پایدار شهرداری‌ها قانون شد

احیای منابع درآمدی شهرداری‌ها

شرق، نورا حسینی: لایحه درآمدهای پایدار شهرداری‌ها سرانجام با اصلاحاتی به تأیید شورای نگهبان رسید؛ قانونی که قرار است درآمدهای پایدار مدیریت شهری را افزایش دهد. سال‌هاست شهرداری‌های کشور برای تأمین مخارج خود به درآمدهایی چشم دارند که محقق‌شدن آنها هیچ ضمانتی ندارد و بیشتر بر حوزه شهرسازی و فروش تراکم و عوارض ساختمانی و تخلفات ساختمانی اتکا دارد. با این قانون اما شهرداری‌ها می‌توانند به منابع درآمدی از قبل تعیین‌شده‌ای تکیه کنند که می‌توان برایش برنامه‌ریزی کرد. هدف این قانون، کاهش سهم درآمدهای ناپایدار شهرداری‌ها مانند عوارض ساختمانی و افزایش سهم درآمدهای پایدار شامل ارزش افزوده، عوارض نوسازی ماده ۴ قانون نوسازی و سایر عوارض بهره‌برداری از خدمات شهری بوده است. هنوز از قانون مصوب رونمایی نشده است، اما بررسی‌کنندگان لایحه درآمدهای پایدار در جریان بررسی آن اعلام کرده بودند بسیاری از منابعی که شهرداری‌ها در سال‌های قبل دریافت می‌کردند، باید دوباره احیا شود.

به گفته تنظیم‌کنندگان لایحه درآمدهای پایدار، در این لایحه برای افزایش درآمد شهرداری‌ها، راهکارهایی مانند ساماندهی وضع عوارض از سوی شوراهای شهرها، اصلاح نرخ عوارض نوسازی و افزایش ضمانت وصول آن، تعیین تکلیف مطالبات شهرداری‌ها، تعریف مدل‌های مختلف و متنوع مشارکت و سرمایه‌گذاری و ایجاد مشوق‌های قانونی لازم برای جلب مشارکت سرمایه‌گذاران در شهرها، معرفی منابع درآمدی و... چاره‌اندیشی شده است.

نکات مثبت لایحه که باید دیده شود

پروانه مافی، نماینده سابق مردم تهران در مجلس و مشاور پارلمانی شهردار در دوره پنجم مدیریت شهری، به تاریخچه تدوین این لایحه در دولت اشاره می‌کند و به «شرق» می‌گوید: لایحه در سال ۱۳۶۳ از سوی دولت به مجلس آمد و مقرر شد ظرف سه ماه در مجلس تصویب شود. این اتفاق در آن سال نیفتاد و این بی‌توجهی از سال ۶۳ تا سال ۹۵ که ما وارد مجلس شدیم، ادامه داشت. بر اساس حضور در کمیسیون شوراها و شهرداری‌ها، با شکایت و گلایه‌های متعدد شهرداری‌ها (به جهت نبود منابع درآمدی و فروش تراکم و به‌اصطلاح شهرفروشی) مواجه بودیم و اینکه حتی این نوع درآمدها نیز نمی‌تواند تأمین‌کننده نیازها باشد. در کمیسیون به این نیاز مهم شهرداری‌ها پرداختیم و آن را به صورت یک طرح در یک کمیسیون مشترک با حضور افرادی از کمیسیون‌های شوراها و شهرداری‌ها، برنامه و بودجه، اقتصاد و عمران تهیه کردیم. از هرکدام از این کمیسیون‌ها، نمایندگانی که علاقه‌مند بودند، به کمیسیون مشترک -که هیئت‌رئیسه مجلس دهم آن را تصویب کرد- وارد شدند. انتخابات هیئت‌رئیسه برگزار شد و بنده به‌عنوان رئیس کمیسیون مشترک انتخاب شدم و کار پیگیری این طرح را دنبال کردم. مدتی روی این طرح کار می‌کردیم و کار کمیسیون هم به خوبی پیش می‌رفت تا اینکه سال ۹۷ لایحه دولت در این زمینه به مجلس آمد که ما همان لایحه را در کمیسیون مشترک مجددا ضمن تطبیق با طرح، مورد

به‌همین‌دلیل هم بودجه سالانه را از دی‌ماه به آذرماه یعنی دو ماه عقب کشیدند.

او تأکید می‌کند: البته این مواردی است که شنیده‌ایم و باید اجازه دهیم قانون بیاید و رسما ابلاغ شود و آن‌گاه می‌توانیم درمورد آن اظهارنظر کنیم.

امانی هم مانند فراهانی چندان به تأثیرگذاری قانون مصوب درباره بی‌نیازی شهرداری‌ها از درآمدهای حوزه شهری خوش‌بین نیست و می‌گوید: تصور کارشناسان حوزه مدیریت شهری این است که این قانون به‌هیچ‌عنوان نمی‌تواند درآمدهای پایداری را که در ابتدای طرح آن به دولت رفت، تأمین کند و به‌هیچ‌عنوان

این قانون نیاز مند گذشت زمان است

بی‌نیازی شهرداری‌ها از درآمدهای شهری؟

تداوم یا تغییر وضع موجود؟

یادداشت

نگاهی به ضرورت تصویب قانون تکمیلی «مدیریت شهری یکپارچه»

از این قانون هم آبی گرم نمی‌شود

طوفان جعفری
شهرساز و معمار

بیش از سه دهه است که به واسطه کاهش سهم درآمدهای شهرداری‌ها از کمک دولت و عوارض دریافتی از مردم، ضرورت تدوین یک قانون با هدف تأمین درآمدهای پایدار برای شهرداری‌ها و کاهش وابستگی آنها به فروش تراکم مطرح است و در طول این سال‌ها، فریاد همه متخصصان و مدیران دلسوز شهری از ضرورت مدیریت یکپارچه شهری و قطع و حتی کاهش وابستگی مالی شهرداری به عوارض ساخت‌وساز شهری بلند بوده است؛ اما دولت‌ها با وجود اذعان به ضرورت و اهمیت موضوع، در این خصوص گامی جدی برنداشته‌اند.

تحلیلی بر قانون درآمدهای پایدار از منظر مقتضیات نهاد عمومی غیر دولتی

مفید اما ناکافی

سجاد احمدوند
رئیس پیشین مرکز تحول و نوسازی شهرداری تهران