

شهرداری‌ها همچنان برای کسب درآمد تراکم می‌فروشند

خیابان‌های تهران اسیر سایه

◀ **کمال اطهاری: شهر باید کالای قابل مبادله با داخل و خارج تولید کند تا بتواند درآمد پایدار داشته باشد**
◀ **علی صابری: معضل کسب درآمد در کلان‌شهرها باید به صورت کلان حل شود**
◀ **صابری: در تمام این سال‌ها شورایی عالی استان‌ها برای تغییر اثرگذاری در قوانین بالادستی کاری انجام نداده است**



عکس: سنا و کاظمی / شرفرد

پایان سال ۱۳۹۲ تمدید کرد. قانون مالیات بر ارزش افزوده آن قدر اهمیت دارد که تحقیقات بسیاری هم به آن پرداخته. مثل تحقیق حسین رساقامت با نام «نقش مالیات بر ارزش افزوده در نظام درآمدی شهرداری‌ها»: «قانون مالیات بر ارزش افزوده، از پیشرفته‌ترین و بهترین قوانینی است که در سال‌های اخیر در سیستم اقتصادی و نظام مالیاتی کشور وضع شده است. اگر معضلات پیش روی آن برادر شده، وابستگی دولت به منابع نفتی و شهرداری‌ها به منابع درآمدی ناپایدار کاسته خواهد شد. همچنین اجرای این قانون باعث شفاف‌سازی نظام اقتصادی و به وجود آمدن عدالت اجتماعی و سیاسی در جامعه می‌شود. با عنایت به این موضوع، ارتقای نقش درآمد حاصل از مالیات بر ارزش افزوده در بین منابع درآمدی شهرداری‌ها باعث رونق اقتصادی شهر می‌شود.»

رساقامت در ادامه تحقیقش بر این مورد تأکید دارد که برای عملی کردن اهداف قانون مالیات بر ارزش افزوده، شهرداری‌ها نقش اساسی و مهمی را دنبال می‌کنند. «شهرداری‌ها می‌توانند با آموزش شهروندان، در ارتباط آنها با توسعه و آبادانی شهرها و نقش و جایگاه مالیات بر ارزش افزوده بر بهبود وضع اقتصاد شهر، باعث جلب اعتماد شهروندان شده و مقدمات لازم نسبت به پرداخت به موقع این مالیات را فراهم کند. اگرچه شیوه‌های گوناگونی برای نیل به اعتماد پایدار شهروندان به مدیران شهری و افزایش مشارکت شهروندان وجود دارد، اما به طور یقین مهم‌ترین آنها، ایفای نقش خلاقیت از سوی مدیریت شهری برای تأمین هزینه‌های شهر است.» هر چند رساقامت بر مالیات بر ارزش افزوده تأکید دارد اما همچنان بر این مورد هم تأکید دارد که مدیران شهری می‌توانند راهکارهای جدید و بدیعی برای کسب درآمد آرایه کنند تا تمام هزینه‌های شهر به‌طور مستقیم، از مردم دریافت نشود. «شفافیت، پاسخگویی و کارآمدی نظام تشخیص و وصول درآمدهای مالیاتی، تأثیری مستقیم بر میزان مالیات اخذ شده و رعایت عدالت مالیاتی دارد. همکاری شهرداری‌ها با سازمان امور مالیاتی برای طراحی نظام هزینه‌های مالیات بر ارزش افزوده، می‌تواند فصلی جدید در تأمین درآمدهای پایدار برای شهرداری‌ها محسوب شود.»

مالیات بر ارزش افزوده در بودجه سال ۹۴ شهرداری تهران، دومین منبع بزرگ تأمین منابع مالی شهر تهران محسوب می‌شود. از آن جا که این منبع مالی یکی از پایدارترین منابع درآمدی برای اداره شهر است، سهم و میزان آن در بودجه افزایش پیدا کرد، به طوری که سهم این منبع مالی ۳۰ درصد افزایش، از حدود ۱۶ درصد در بودجه ۹۳ به نزدیک ۲۰ درصد در لایحه بودجه ۹۴ معادل ۳۸۹ میلیارد تومان رسیده است. اما قرار است در برنامه ششم مجموع درآمدهای شهرداری تهران حذف و به استانداری‌ها تخصیص داده شود.

هما مودن جشمیدی و نعمت‌الله اکبری هم در تحقیقی با عنوان «مالیات بر ارزش افزوده منبع درآمدی پایدار برای مدیریت شهرها» (مطالعه موردی کلان‌شهر آصفهان) اهمیت دریافت مالیات بر ارزش افزوده را بررسی کرده‌اند. بر اساس این تحقیق بیش از ۸۰ درصد درآمد شهرداری‌ها به ویژه کلان‌شهرها از محل درآمدی شهرداری‌ها در طول دوره‌های مختلف دارای وزن‌های متفاوتی بوده است. سهم کمک‌های دولتی در سال‌های قبل از ۱۳۶۲، سیر صعودی داشته است. ولی بر اساس طرح خودکفایی شهرداری‌ها مصوب قانون بودجه سال ۱۳۶۲ مقرر شد تا شهرداری‌ها طی یک برنامه‌ریزی سه‌ساله به خودکفایی برسند. از آن پس سهم کمک‌ها از ناحیه دولت سیر نزولی را آغاز کرده است. خودکفایی شهرداری‌ها و حرکت در جهت کاهش وابستگی آنها به منابع اعتباری دولتی، از سیاست‌ها و خط‌مشی‌های اساسی در برنامه‌های اول، دوم و سوم کشور بود. همزمان با کاهش کمک‌های دولت به شهرداری‌ها و اعمال سیاست‌های خودکفایی سازمان‌های محلی، شهرداری‌ها جهت تأمین هزینه‌های شهری به شیوه‌های مختلفی متوسل شدند که مهمترین و عمومی‌ترین این شیوه‌ها وضع عوارض جدید یا گسترش عوارض موجود بوده. «مآخذ قانونی منابع درآمدی شهرداری‌ها به دو مرجع بر می‌گردد: مصوبات شورای اسلامی شهر و قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی. با این وجود در سال‌های اخیر، بیشترین منبع درآمدی قابل‌انکاش شهرداری‌های کشور جهت تأمین هزینه‌های شهری، عوارض ساخت‌و‌ساز، فروش تراکم و تغییر کاربری ساختمان‌ها، فروش تراکم و تغییر کاربری اراضی بوده است.» زمین‌هایی که دیگر به روز اول بر نمی‌گردند و ساختمان‌هایی که نمی‌توان ویران‌شان کرد یا حتی سهم آرامش رفته از کلان‌شهرها را از آنها پس گرفت.

حرف تناقض کار آقای قالیباف را نشان می‌دهد. اگر قرار است کار را واگذار کنی رفتن به روستا چه فایده‌ای دارد؟ این عضو شورا معتقد است: مشکل این جاست که هر کس از زاویه کاری خودش به مسائل نگاه می‌کند. شهردار تا وقتی شهردار است می‌گوید عملکردش درست است و وقتی به سمتی چون ریاست جمهوری رسید به شهرداری می‌تازد که این اتفاق اصلاً درست نیست. «همگی می‌دانیم دولت مافدرال نیست و سیستم مرکزی آن را اداره می‌کند. در نتیجه این که بخواهیم بگوییم به راحتی می‌توانیم معضل کسب درآمد در کلان‌شهرها را حل کنیم، خیال باطلی است. این وضع باید به صورت کلان حل و فصل شود. بخش بزرگی از درآمد شهرداری‌ها به راحتی دریافت نمی‌شود. وقتی از مالیات، عوارض، مالکیت بر ارزش افزوده صحبت می‌کنیم، به این نکته توجه نداریم که مردم آنها را نمی‌شناسند و ما باید به جای آن که هر چهار سال یکبار مناظره بپخش کنیم، این وظایف

۷۰ درصد آرای دیوان کشوری درباره ابطال مصوبات شورا است. «مشکل اصلی ما دقیقاً وجود تناقضاتی است که در متن قوانین ما از سوی و در عملکرد گردانندگان شهری از سوی دیگر وجود دارد. برای مثال آقای قالیباف در نخستین مناظره‌ای که دیدیم، حرفی زد که سراسر تناقض بود. در جایی گفت اگر رئیس جمهوری شوم کار را به دست مردم می‌سپارم و در جای دیگر به آقای روحانی تاخت و گفت به‌عنوان رئیس جمهوری فقط در مرکز نشسته و به شهرهای دیگر سفر نمی‌کند. این

تکلیف‌مان با قوانین بالادستی مشخص نیست. «قوانین موجود هم می‌گویند شهرها خودشان هم باید بتوانند خود را اداره کنند، هم این که باید کمک‌های گوناگون دریافت کنند.» از سوی قانون از سال ۶۲ و در تبصره ۵۲، وظیفه تأمین درآمد پایدار شهرداری‌ها را برعهده دولت گذاشته است. دولت مکلف شده در ۶ ماه لایحه درآمد پایدار شهرداری‌ها را به مجلس شورای اسلامی ارائه دهد، اما هر دولتی که آمده این کار را انجام نداده است. صابری می‌گوید: در حال حاضر ۶۰ تا

توسعه زیرساخت‌ها، درآمد ناشی از مالیات‌ها و عوارض توأم با مالیات، درآمد حاصل از جرایم و تخلفات، واگذاری دارایی‌های مالی و سرمایه‌های و سایر منابع، درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری و مشارکت و کمک‌های اشخاص حقیقی و حقوقی و سایر درآمدهایی که به موجب قوانین و مقررات مربوط تعیین می‌شود، است.»

زور پایدار
«این لایحه درآمد پایدار شهری نیست، بلکه زور پایدار است.» کمال اطهاری، اقتصاددان منتقد این لایحه در گفت‌وگو با ما نه تنها این لایحه را اتفاقی مثبت نمی‌داند، بلکه آن را ادامه‌دهنده شرایط قبل می‌داند. «درآمد پایدار معنا دارد. این که شهر چگونه اقتصاد پایدار داشته باشد که از مازاد آن بتوان عوارض گرفت را باید تعریف کرد. در این لایحه آنچه رخ داده این است که می‌خواهند از همه عوارض بگیرند. مناسبانه دانشگاه‌ها و جناح‌های سیاسی در این سال‌ها نتوانستند بعد از این مدت اقتصاد پایدار برای شهر ایجاد کنند و در نتیجه دچار فئودالیسم نوینی شده‌اند که بر اساس آن فقط می‌خواهند عوارض بگیرند.»

اطهاری معتقد است که مجموعه به رانت عادت کرده است. عادی که تنها راهکار راهی از آن این است که دانشگاه استقلال داشته باشد و رانت را بین جناح‌های سیاسی توزیع نکنند، تا بتوان با انباشت دانش به نتیجه مطلوب دست یافت. «سال‌هاست آسیب‌شناسی دقیقی در این‌باره انجام نگرفته. ما از دوره ریاست آقای ملک‌مدنی در شهرداری تهران به صورت مستقیم این موضوع را مطرح کردیم که باید برنامه‌های مدونی برای اقتصاد پایدار تنظیم شود، اما هیچ‌کس توجه نکرد. در این لایحه روی کسب درآمد از بنزین و مواردی از این دست تأکید شده. تمام این موارد درآمد بر روی یک شهر است، نه درآمد درون‌زای شهری. شهر باید کالای قابل مبادله با داخل و خارج تولید کند تا بتواند درآمد پایدار داشته باشد. در حال حاضر شهری چون تهران ۲۰ میلیارد دلار آآوری دارد، اما کجای این درآمد برای ایجاد درآمد پایدار و ثابت مورد استفاده قرار گرفته؟»

اطهاری می‌گوید: بسیاری از ساکنان تهران در مسکن رانتی زندگی می‌کنند و شهرداری هم از فروش شهر به کسب درآمد رسیده است. حالا فقط ارزش افزوده را افزایش می‌دهند بدون آن که اثر مثبتی روی زندگی مردم و آینده کلان‌شهرها برجاگذارند.

قوانین بالادستی اصلاح شود
«تکلیف‌مان با قوانین بالادستی مشخص نیست.» علی صابری، عضو شورای شهر تهران می‌گوید: هنوز هم برای تأمین درآمد پایدار

فرع فکری از آسمان شهر چه باقی مانده جز انبوهی برج؟ جز ساختمان‌های بی‌قواره و خیابان‌های باریک. کلان‌شهرهای مان سال‌هاست چیزی جز افزایش جمعیت بدون برنامه‌ریزی نداشته‌اند. درآمدهای شهرداری برای اداره شهر کافی نبوده و برای همین هم دست‌به‌دامان فروش تراکم ساختمانی شده‌اند. برج‌ها در زمین‌های کوچک و در کوچه‌های کم‌جا آنچنان بلند شده‌اند که زمینش رنگ آفتاب نمی‌بیند. براساس آمار، ۲۷۵ بنای بیش از ۱۱ طبقه در معابر ۲۶ تا ۱۲ متری پایتخت ساخته شده است. ساخت‌وسازهایی که براساس مصوبات کمیسیون ماده پنج، در فاصله سال‌های ۸۸ تا ۹۴ بیشترین تعداد مصوبات این کمیسیون به ترتیب مربوط به مناطق یک با ۲۴ مورد، ۶ با ۲۵ مورد، سه با ۲۴ مورد و با ۱۴ مورد بوده که حجم زیادی از بناهای بلندمرتبه را به خود اختصاص می‌دهند. منطقه ۲۲ هم با ۷۱ پروانه، ساختمان‌هایی بلندمرتبه و مترکم‌تر از سایر مناطق تهران دارد. ساختمان‌هایی که واکنش عباس آخوندی، وزیر راه و شهرسازی را به همراه داشته «منطقه ۲۲، منطقه فاجعه توسعه مدیریت شهری ایران است و همین یک جمله برای این منطقه کفایت می‌کند. در این منطقه نه طرح تفصیلی رعایت شده، نه طرح جامع. آنچه رعایت شده نظرات خودسرانه مدیریت شهری بوده است. اصلاً در طرح تفصیلی چنین چیزهایی که آن‌جا اجرا شده، نداشتم. ما در طرح تفصیلی ساختمان ۳۰ طبقه به بالا نداشتم، اما در منطقه ۲۲ این کار را انجام دادند.»

طی این سال‌ها، شهرداری‌ها متناسب با نیاز مالی اداره شهرها، ستون بودجه‌های سالانه‌شان را بر اخذ و تسوس از مخرب‌ترین درآمدهای ناپایدار تحت‌عنوان «عوارض فروش تراکم ساختمانی» و «عوارض تغییر کاربری» پایه‌ریزی کرده‌اند، به طوری که در تهران مجموعه عوارض ساخت‌وساز - که عمده آن در تراکم و کاربری خلاصه می‌شود با سهم حداقل ۴۰ درصدی از کل منابع مالی شهرداری، ستون بودجه شهر را شکل می‌دهد. برای همین هم لایحه‌ای از سوی

وزارت کشور پیش‌بینی شده که سهم «عوارض فروش تراکم و تغییر کاربری» در بودجه شهرداری‌های هشت کلان‌شهر کشور در دوره پنج‌ساله، از متوسط ۳۵ درصد کنونی به ۱۲ درصد برسد. شهرداران کلان‌شهرهای کشور مکلفند در آرای کاش سفد درآمدی از محل عوارض ساخت‌وساز، سهم عوارض «سوازی» که در حال حاضر معادل ۲/۳ درصد کل بودجه سالانه شهرداری‌هاست را به ۳۵ درصد افزایش دهند. پیش‌بینی شده با کاهش سهم عوارض ساخت‌وساز و افزایش

عوارض نوسازی، سهم درآمدهای پایدار در بودجه شهرداری‌ها بعد از پنج سال از ۵۵ درصد کنونی به ۲۰ درصد کاهش یابد. پیش‌نویس لایحه «مدیریت شهری و هزینه شهرداری‌ها»، آن طور که ماهنامه تخصصی شهرداری‌های کشور نوشته، بعد از دوسال چکش کاری در کمیته‌های کارشناسی هیأت دولت، برای بررسی نهایی، در ماه‌های پایانی سال گذشته روانه کمیسیون خاص امور تهران و کلان‌شهرها شده. آنچه دولت برای «توسیه» بودجه شهرداری‌ها درآمدهای مخرب - عوارض تراکم و تغییر کاربری - تدارک دیده، رف هفت نارسایی مالی در اداره کلان‌شهرها را دنبال می‌کند. این لایحه ۱۳ کانال درآمدی - شامل منابع جدید و تقویت منابع قبلی - در اختیار شهرداری‌ها می‌گذارد که مهمترین آن «اخذ عوارض ۱۰ درصدی از فروش بنزین به نفع تأمین مالی مترو کلان شهرهاست.

محمد امامی‌امین، معاون توسعه منابع سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های وزارت کشور هم بیشتر به روزنامه دنیای اقتصاد گفته بود: «سهم عوارض ساختمانی طی سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۲ بیانگر آن است که در سال ۱۳۸۹ سهم عوارض ساختمانی از مجموع درآمدهای شهرداری‌ها حدود ۲۳ درصد، در سال ۱۳۹۰ حدود ۲۴ درصد، در سال ۱۳۹۱ حدود ۳۱ درصد و در سال ۱۳۹۲ این سهم حدود ۳۵ درصد را شامل می‌شود که با تصویب لایحه درآمدهای پایدار شهرداری طی یک دوره پنج‌ساله سهم این درآمد ناپایدار به ۱۳ درصد در بودجه شهرداری‌ها کاهش می‌یابد. امامی همچنین به منابع عمده و درآمدهای اصلی شهرداری اشاره می‌کند که در ماده یک لایحه در قالب هشت محور اصلی پیش‌بینی شده است. «این محورها شامل آرایش‌های عوارض، درآمد ناشی از بهای خدمات، پرداخت‌های دولت بابت جبران بخشی از هزینه خدمات عمومی و

عوارض تراکم و تغییر کاربری - تدارک دیده، رف هفت نارسایی مالی در اداره کلان‌شهرها را دنبال می‌کند. این لایحه ۱۳ کانال درآمدی - شامل منابع جدید و تقویت منابع قبلی - در اختیار شهرداری‌ها می‌گذارد که مهمترین آن «اخذ عوارض ۱۰ درصدی از فروش بنزین به نفع تأمین مالی مترو کلان شهرهاست.

عوارض تراکم و تغییر کاربری - تدارک دیده، رف هفت نارسایی مالی در اداره کلان‌شهرها را دنبال می‌کند. این لایحه ۱۳ کانال درآمدی - شامل منابع جدید و تقویت منابع قبلی - در اختیار شهرداری‌ها می‌گذارد که مهمترین آن «اخذ عوارض ۱۰ درصدی از فروش بنزین به نفع تأمین مالی مترو کلان شهرهاست.

عوارض تراکم و تغییر کاربری - تدارک دیده، رف هفت نارسایی مالی در اداره کلان‌شهرها را دنبال می‌کند. این لایحه ۱۳ کانال درآمدی - شامل منابع جدید و تقویت منابع قبلی - در اختیار شهرداری‌ها می‌گذارد که مهمترین آن «اخذ عوارض ۱۰ درصدی از فروش بنزین به نفع تأمین مالی مترو کلان شهرهاست.

جدول رده‌بندی	
شرح‌تأمین	وضعیت درآمد
سهم‌های درآمدی از پرداخت‌های وزارت کشور	شهرداری‌ها باید در پرداخت‌های وزارت کشور
عوارض توأم مالیات و وصولی در محل و ارزش افزوده	عوارض توأم مالیات و وصولی در محل و ارزش افزوده
عوارض بر سر ساختمان‌ها و اراضی	عوارض بر سر ساختمان‌ها و اراضی
عوارض بر سر تراکم و حمل و نقل	عوارض بر سر تراکم و حمل و نقل
عوارض بر سر پروانه‌های کسب، فروش و تغییر بحت	عوارض بر سر پروانه‌های کسب، فروش و تغییر بحت
درآمدهای حاصل از فروش خدمات شهرداری و وصولی در محل	درآمدهای حاصل از فروش خدمات شهرداری و وصولی در محل
درآمدتأمین‌ساخت‌های شهرداری و درآمدهای حاصل از اجاره‌های ماهه ۱۰۰ قانون شهرداری	درآمدتأمین‌ساخت‌های شهرداری و درآمدهای حاصل از اجاره‌های ماهه ۱۰۰ قانون شهرداری
درآمد حاصل از اجاره‌های ساختمان‌ها و تأسیسات شهرداری و حق فروش و اجاره تأسیسات شهرداری، درآمدهای حاصل از وجوه سرمایه‌گذاری شهرداری و درآمد حاصل از موسسات کسب‌شده.	درآمد حاصل از اجاره‌های ساختمان‌ها و تأسیسات شهرداری، درآمدهای حاصل از وجوه سرمایه‌گذاری شهرداری و درآمد حاصل از موسسات کسب‌شده.
منابع بسیاری از درآمدهای شهرداری‌ها توسط کمپانی‌های دولتی منظور و استفاده از موجودی‌های و همچنین در موقع اضطراری و خرید آموختن از طریق وزارت کشور است. کمک‌های بلنوس از سایر	منابع بسیاری از درآمدهای شهرداری‌ها توسط کمپانی‌های دولتی منظور و استفاده از موجودی‌های و همچنین در موقع اضطراری و خرید آموختن از طریق وزارت کشور است. کمک‌های بلنوس از سایر

◀ **کدهای درآمدی شهرداری و شرح منابع آن، منبع: مقاله «مالیات بر ارزش افزوده منبع درآمدی پایدار برای مدیریت شهرها»، نوشته: هما مودن جشمیدی و نعمت‌الله اکبری**