

تحلیلی بر مبانی حقوقی منابع درآمدی شهرداری‌ها با تأکید بر عوارض

دکتر مصطفی قدمی*

میر یعقوب سید رضائی**

سعید آزادی قطار***

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۳/۱۰/۰۳

تاریخ دریافت: ۱۳۹۱/۱۰/۰۳

چکیده

شهرهایی که درآمد کافی نداشته باشند به از دست دادن خودمختاری و وابستگی به بودجه ملی گرایش پیدا می‌کنند و این امر موجبات دخالت دولت در امور متولیان شهری (شهرداری‌ها و شوراها) را فراهم می‌آورد. علاوه بر این شهرداری‌ها برای انجام بهتر وظایف واگذار شده به آنها و با در نظر گرفتن این واقعیت که خدمات ارائه شده توسط آنها مستقیماً در ارتباط با مردم‌اند و این امر نیز موجبات حساسیت بیشتر مردم را فراهم می‌آورد، نیازمند منابع درآمدی پایدارند. این منابع از دوجنبه قانونی بودن و پایدار بودن حائز اهمیت فراوانند. در این راستا، با توجه به اینکه یکی از سر فصل‌های مهم منابع درآمدی شهرداری‌ها، عوارض است؛ هدف این پژوهش، بررسی حدود اختیارات شوراها و شهرداری‌ها در وضع عوارض جدید برای تأمین مالی و قانونی بودن عوارض دریافتی توسط شهرداری‌ها است. روش تحقیق توصیفی-تحلیلی بوده و ابزار گردآوری اطلاعات مطالعات کتابخانه‌ای و بررسی اسناد و مدارک است. بر اساس نتایج تحقیق، موادی از قانون شهرداری‌ها و قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران و قانون موسوم به تجمیع عوارض، وضع و اخذ عوارض جدید را بر عهده شوراها و شهرداری‌ها گذاشته است. علاوه بر این، قانون اساسی نیز با تأکید بر اینکه شوراها یکی از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور هستند بر این امر صحنه گذاشته است. اما در مورد قانونی بودن عوارض دریافتی توسط شهرداری‌ها، تنها مورد غیر قانونی بر اساس آنچه در قوانین آمده، فروش تراکم مازاد است که علاوه بر غیر قانونی بودن با مباحث توسعه پایدار نیز در تضاد است.

واژگان کلیدی: شهرداری، شورای شهر، درآمدهای پایدار، اقلام درآمدی شهرداری، عوارض.

* استادیار گروه جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه مازندران

** دانش آموخته کارشناسی ارشد مدیریت شهری، دانشگاه تهران

*** دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه تربیت مدرس، Sazadi65@gmail.com

مقدمه

نظام مدیریت شهری از نظر رده‌بندی نظام‌ها، در رده نظام‌های اجتماعی قرار می‌گیرد. زیرا متشکل از تعداد زیادی افراد بوده، دارای ساخت سلسله مراتبی و تقسیم کار دقیق است. قسمت مهم این نظام امور مالی است که مهم‌ترین مسأله نظام مدیریت شهری را تشکیل می‌دهد و درجه استقلال این نظام تا حد زیادی به وضع مالی آن بستگی دارد. از این رو در برخی از منابع آمده است: "شهرداری‌هایی که دارای منابع درآمد کافی نباشند، اگر هم دارای قدرت و اختیار زیادی باشند، قادر به انجام موثر امور نخواهند بود... در بسیاری از کشورها، یکی از مهم‌ترین مسأله‌های شهرداری‌ها و حکومت‌های محلی، چاره‌جویی برای افزایش درآمد است". امور مالی در مدیریت شهری، همانند قلب، خون را به جریان می‌اندازد (سعیدینیا، ۱۳۸۲: ۲۹). بر همین اساس است که پیتر هال و فایفر گفته‌اند: «شهرهایی که درآمد کافی نداشته باشند به از دست دادن خودمختاری و وابستگی به بودجه ملی گرایش پیدا می‌کنند. خودمختاری مالی مبنای دموکراسی قدرتمند و پایدار است» (هال و فایفر، ۱۳۸۸: ۴۱۴). بطور کلی ساختار مالی حکومت محلی از دو کفه تشکیل شده است که عبارتند از: کفه هزینه‌ها و کفه درآمدها (مقیم، ۱۳۸۶: ۱۵۰)، که در این پژوهش کفه دوم یعنی درآمدها مورد بحث قرار می‌گیرند. در بحث از امور مالی نیز سلامت مالی حائز اهمیت فراوان است، چرا که سلامت مالی^۱ حکومت‌های محلی بسیار مهم‌اند. سلامت مالی نمی‌تواند معیار غایی^۲ موفقیت برای حکومت‌های محلی باشند. اما بدون شرایط مالی سالم میزان و کیفیت خدمات عمومی متحمل خساراتی^۳ خواهند شد» (Honadle et al, 2004:1). اهمیت سلامت مالی حکومت محلی فقط به این دلیل نیست که در ارتباط با توانایی مقامات منطقه^۴ برای تامین مالی خدمات مورد نیاز است. دلایل زیادی وجود دارد که چرا رهبران محلی می‌خواهند تا سلامت مالی حوزه نفوذ خود را بهبود ببخشند. دلایلی اجباری^۵ برای مقامات حکومت محلی وجود دارد تا برای بهبود سلامت مالی تلاش کنند، فقط این نیست که آنها می‌خواهند توسط رای‌دهندگان دوباره انتخاب شوند. دلایل دیگری که چرا برقرار کردن سلامت مالی مهم است شامل تأثیرات سلامت مالی در تصمیمات

¹ - fiscal health

² - ultimate measure

³ - suffer

⁴ - jurisdictions

⁵ - compelling reasons

مکانیابی صاحبان خانه^۱، تصمیمات مکانیابی کسب و کار و توسعه اقتصادی، انعطاف سازمانی حکومت محلی و کیفیت منابع انسانی، رقابت‌پذیری حکومت محلی، ارائه خدمات با کیفیت و تنوع در خدمات ارائه شده، و ... (Honadle et al, 2004: 4).

در این تحقیق، منظور از سلامت مالی یکی توجه کردن به مباحث درآمدهای پایدار و دیگری قانونی بودن درآمدهای اخذ شده است. طبق متن مصوبه "طرح درآمدهای پایدار و سایر منابع مالی شهرداری تهران" درآمد پایدار عبارت است از «آن دسته از درآمدهای شهرداری که از خصایص آن: ۱- تداوم‌پذیری (دارای ثبات بودن و حداقل در کوتاه مدت دچار نوسانات شدید نشوند)، ۲- مطلوب بودن (کسب درآمد از آن محل موجب ارتقاء رویکرد عدالت محوری شود و به ساختارهای زیست محیطی، کالبدی، اجتماعی و اقتصادی شهر لطمه‌ای وارد نیاورد)، ۳- انعطاف‌پذیری (پایه درآمدی در طی زمان بزرگ شود و همپا با گسترش مخارج گسترش یابد تا از مضیقه مالی اجتناب شود) برخوردار باشند و برای وصول آن بتوان برنامه-ریزی‌های اجرایی لازم را تعریف کرد». منظور از قانونی بودن این است که منابع درآمدی باید طبق قانون و با مبنا قرار دادن آن بدست بیایند. بنابراین با توجه به اهمیت سلامت مالی حکومت محلی (در ایران شهرداری) این نوشتار به بررسی یک بعد از سلامت مالی منابع درآمدی شهرداری یعنی توجه به مباحث قانونی بودن با تاکید بر عوارض می‌پردازد و بر همین اساس، این موارد که قوانین مصوب موجود، اختیارات لازم برای وضع و اخذ عوارض جدید را بر عهده شهرداری‌ها و شوراهای گذاشته است یا نه؟ و شهرداری‌ها در زمینه اخذ عوارض برای تأمین منابع مالی تا چه حد پایبند به قوانین موجودند؟ مد نظر قرار می‌گیرند.

روش‌شناسی تحقیق

روش تحقیق در این مطالعه براساس هدف و ماهیت تحقیق کاربردی و بر اساس روش استفاده توصیفی- تحلیلی است. بر همین اساس، ابتدا با بررسی منابع مبادرت به تدوین چارچوب نظری تحقیق شده است. ابزار گردآوری اطلاعات نیز مطالعات کتابخانه‌ای و بررسی اسناد و مدارک بوده است. بنابراین با مراجعه به متون و بررسی اسناد و مدارک (مرور قوانین در زمینه مستندات قانونی مربوط به منابع درآمدی شهرداری‌ها) سعی در یافتن پاسخ مناسب به سوالات زیر شده است. در نتیجه، تکیه‌گاه اصلی پژوهش حاضر، تلاش برای پاسخگویی به سوالات زیر است:

- ۱- قوانین مصوب موجود، اختیار لازم برای وضع و اخذ عوارض جدید را بر عهده شهرداری‌ها و شوراهای گذاشته است یا نه؟

¹ - homeowner location decisions

۲- شهرداری‌ها در زمینه اخذ عوارض برای تأمین منابع مالی تا چه حد پایبند به قوانین موجودند؟

پیشینه تحقیق

منتظری و خدایی (۱۳۹۱) در مقاله‌ای به بررسی نقش تأمین منابع مالی پایدار در بهبود منابع درآمدی مدیریت شهری پرداخته‌اند. بدین منظور ابتدا به بررسی منابع درآمدی شهرداری‌های کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه و مقایسه آنها با شهرداری‌های کشورمان پرداخته‌اند، سپس نقش منابع مالی پایدار در تأمین پروژه‌های شهری از طریق مشارکت‌های عمومی- خصوصی در حوزه‌های شهری و دستیابی نهاد شهرداری به درآمدهای پایدار، مورد ارزیابی قرار گرفته است و در پایان راهبردهای زیر به منظور اصلاح نظام درآمدی شهرداری‌ها با تأکید ویژه بر شهر تهران ارائه شده است: نظام تشخیص و وصول درآمد، تنظیم روابط مالی دولت و شهرداری، گرفتن بهای خدمات، نظام کسب درآمد از دارایی‌های شهری (عوارض نوسازی)، دسترسی به بازارهای داخلی و خارجی، نظام کسب درآمد از فعالیت‌های تفریحی و ترافیک شهری، کسب درآمد از فعالی‌های اقتصادی شهر و سیاست‌گذاری بهینه عوارض کسب و پیشه، نظام گرفتن عوارض افزوده برآمده از فعالیت‌های توسعه و ارائه خدمات شهری. آنچه در پژوهش فوق قابل تأمل است این که در صورت وجود اختیار سیاست‌گذاری تام (همچنان که قانون به شهرداری واگذار کرده)، در راستای دریافت عوارض کسب و پیشه و مواردی از این دست، ذکر این امر به عنوان راه‌حل برای افزایش درآمد شهرداری، منطقی نمی‌نماید. در نتیجه می‌توان استدلال کرد که شهرداری‌ها در راستای سیاست‌گذاری در حوزه عوارض از اختیار چندانی برخوردار نیستند.

شرزهای و ماجد (۱۳۹۰)، در پژوهشی به بررسی "تأمین مالی پایدار شهر؛ چگونگی تأمین مالی به منظور توسعه پایدار شهری" پرداخته‌اند. نتایج تحلیل حاکی از آن است که بخش عمده‌ای از درآمدهای حاصله توسط شهرداری‌های کشور، با مفاهیم پایداری و مطلوب بودن همخوانی ندارند و عمدتاً از منابع ناپایدار کسب می‌شوند. در حالی که منابع پایدار همچون عوارض نوسازی، مالیات بر زمین و مستغلات و درآمدهای حاصله از فروش خدمات بطور نسبی مغفول مانده‌اند، تمرکز بر درآمدهای ناپایدار از جمله عوارض فروش تراکم، عوارض تخلفات ساختمانی و جرائم ماده صد، سهم خود را در کل درآمدها افزایش داده‌اند. این امر می‌تواند در بلندمدت اتکا شهرداری‌ها به درآمدهای ناپایدار را نهادینه نماید که در این صورت دستیابی به توسعه پایدار شهری را ناممکن می‌سازد. لذا ضروری است به منظور برخورداری از درآمدهای پایدار، ابتدا ماهیت و نحوه شکل‌گیری ارقام درآمدی تعریف و سپس آنها را با ملاک‌های پایداری سنجید. سلامتی روحی و جسمی شهروندان و حفظ کیفیت محیط شهری و توسعه

زیرساخت‌ها برای ایجاد و ارائه خدمات به شهروندان در بلندمدت نیاز به برنامه‌ریزی صحیح و دقیق در جهت کاهش وابستگی به درآمدهای ناپایدار و حرکت به سوی اتکا به درآمدهای پایدار دارد. این امر جز با واگذاری اختیارات قانونی به شهرداری‌ها در راستای وصول درآمدهای پایدار محقق نخواهد گردید.

ولبخانی دهقانی و طباطبایی (۱۳۹۰)، نیز در پژوهشی به "بررسی عوامل مؤثر بر افزایش تمایل شهروندان به پرداخت عوارض شهرداری" مبادرت نموده‌اند. به اعتقاد آنها پرداختن و یا نپرداختن عوارض متأثر از یک رفتار و یک کنش اجتماعی است و از شرایط سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، قانونی و محیطی تأثیر می‌پذیرد. در این امتداد، پژوهش فوق به بررسی عوامل اقتصادی، اجتماعی و قانونی مؤثر بر تمایل شهروندان به پرداخت عوارض در شهرداری منطقه ۲۱ شهرداری تهران اختصاص یافته است. پژوهش شامل دو سطح از جامعه آماری، متشکل از کارکنان شهرداری منطقه ۲۱ و همچنین شهروندان این منطقه است. نتایج حاصل از یافته‌ها بیانگر آن است که عوامل اقتصادی و اجتماعی بر تمایل شهروندان در پرداخت عوارض به شهرداری مؤثر بوده و در این میان، عوامل قانونی کمترین تأثیر را داشته است.

سلیمی فر و همکاران (۱۳۹۱)، نیز در مقاله‌ای به بررسی موضوع "صکوک اجاره؛ ابزاری کارآمد جهت تأمین مالی پروژه‌های شهری" پرداخته‌اند. هدف این مقاله، مروری بر روش‌های موجود تأمین مالی شهرداری‌ها و یافتن پاسخ این سوال است: «آیا اوراق اجاره (صکوک) به لحاظ اقتصادی، ابزار کارآمدی برای تأمین مالی پروژه‌های شهری است؟» نتایج این مقاله که با به کارگیری روش توصیفی- کاربردی به دست آمده است، ضمن ارائه مدل‌های عملیاتی صکوک اجاره، نشانگر آن است که این اوراق از لحاظ اقتصادی ابزاری مناسب برای تأمین مالی‌اند و شهرداری‌ها با کمک این ابزار می‌توانند منابع مالی مناسبی جهت اجرای پروژه‌های عمرانی و زیرساختی بدست آورند.

مهربانی (۱۳۸۹)، در پژوهشی ضمن معرفی ابزارهای تأمین مالی به بررسی پیش‌نیازها و الزامات برای موفقیت این ابزارها در جهت تأمین مالی پروژه‌های شهرداری پرداخته و چنین نتیجه‌گیری کرده که اساسی‌ترین راهکار شهرداری برای برون رفت از تنگنای مالی، دستیابی به بازار مالی کارآمد و پویا و حاکمیت شرکتی است.

آیینی (۱۳۸۷) در مقاله‌ای با عنوان "تأمین مالی صنعت بهسازی و نوسازی شهری" به بررسی پیش‌شرط‌های ورود سرمایه‌های خرد و کلان به این صنعت پرداخته و با اشاره به این نکته که بهسازی و نوسازی شهری، دارای ویژگی‌ها و مختصات مشترک با ویژگی‌ها و مسائل بخش مسکن و ساختمان است، چنین نتیجه‌گیری می‌کند که بهسازی و نوسازی شهری می‌تواند در قالب یک صنعت قابل سرمایه‌گذاری مطرح شود. علاوه بر این موارد راهکارهای معمول تأمین منابع مالی از جمله منابع داخلی شهرداری‌ها، کمک‌های دولت در زمینه‌ی تهیه‌ی طرح

بهسازی و نوسازی شهری و بازگشایی معابر و ایجاد فضاهای عمومی، گرفتن تسهیلات بانکی، انتشار اوراق مشارکت را یادآوری نموده و در نهایت راهکارهای نوینی مانند انتشار سهام پروژه، تشکیل شرکت‌های سرمایه‌گذاری توسعه‌ی شهری، انتشار اوراق سرمایه‌گذاری با عایدات تصادفی، انتشار اوراق بهادار به پشتوانه دارایی‌های فیزیکی و ساختمان‌های شهرداری را نیز پیشنهاد کرده است.

نقش شهرداری‌ها در اقتصاد شهر، کالاها و خدمات عمومی

ماسگریو (۱۹۸۰) سیاست‌های اقتصادی دولت را به سه دسته تقسیم کرده است: اول، سیاست‌های تثبیت‌کننده، همانند سیاست‌های پولی و مالی برای کنترل بیکاری و تورم؛ دوم، سیاست‌های توزیع درآمد، از قبیل مالیات و پرداخت‌های انتقالی برای تعدیل درآمد در جامعه؛ سوم، سیاست‌های تخصیص منابع (چه کالایی تولید شود و چگونه تولید شود). مسئولیت سیاست‌های تثبیت‌کننده به عهده دولت مرکزی است؛ زیرا ابزار این نوع سیاست‌ها (پولی و مالی) در اختیار دولت مرکزی است و بسیاری از مخارج دولتی بر روی کالاهای خارج از محدوده شهرها انجام می‌شود. سیاست‌های توزیع درآمد دولت هم در سطح محلی (شهرها) انجام نمی‌گیرد؛ زیرا اگر دولت محلی اقدام به گرفتن مالیات بیشتر از افراد با درآمد بالا (به منظور تعدیل درآمد) کند، آنها از این شهر خاص مهاجرت خواهند کرد. شهرداری در تولید و عرضه بسیاری از خدمات و کالاهای محلی (سیاست سوم) نقش محوری دارد (عابدین درکوش، ۱۳۸۲: ۷). قابل تأمل است برای ارائه بهتر و مستمر خدمات عمومی توجه به مباحث سلامت مالی از اهمیت شایانی برخوردار است. با لحاظ کردن این نکته است که Hou در یک مرور جمعی از مدیریت مالی حکومت‌ها در ایالات متحده چنین نتیجه‌گیری می‌کند که «نقش ذاتی دولت و حکومت‌های محلی در اقتصاد محلی و در ارائه خدمات عمومی اساسی نیازمند این است که آنها به صورت فعال، پایداری و سلامت مالی خود را حفظ کنند» (Hou, 2003: 63).

کالاها و خدمات عمومی محلی دارای سه مشخصه‌اند: اول اینکه مصرف‌شان میزان موجودی را برای دیگران کم نمی‌کند؛ دوم اینکه نمی‌توان مانع استفاده کسانی شد که برای آن پرداخت نمی‌کنند (آنچه از آن تحت عنوان سواری مجانی یاد می‌شود)؛ سوم اینکه منافع آن محدود به مکان جغرافیایی کوچکی است (عابدین درکوش، ۱۳۸۲: ۸). مطابق متن مصوبه طرح جامع درآمدهای پایدار و سایر منابع مالی شهرداری تهران، خدمات عمومی عبارت است از «مجموعه خدماتی که امکان مستثنی کردن افراد از استفاده آنها وجود ندارد و مورد مبادله قرار نمی‌گیرد و یا استفاده یک شخص از این خدمات مانع استفاده دیگری از آنها نمی‌شود». کالاهای عمومی از حیث میزان رقابت‌پذیری به دو گونه خالص و ناخالص تقسیم می‌شوند: (۱) کالاهای عمومی خالص: این نوع کالاها کاملاً رقابت‌ناپذیرند، بطوریکه استفاده یک فرد از آن کالا، سبب محرومیت همزمان دیگران از منافع آن نمی‌شود، که نمونه روشن آن خدمات دفاعی

و انتظامی یا رادیو و تلویزیون است. ۲) کالاهای عمومی ناخالص: مصرف این کالاها تا حدودی رقابت‌پذیر است، بطوری که استفاده یک فرد از آن کالا سبب محرومیت همزمان دیگران از منافع آن نمی‌شود، اما مقدار آن منافع، سرانه را کاهش می‌دهد. این کالاها به دلیل رقابت-پذیری نسبی‌شان، در معرض پدیده تراکم قرار دارند که نمونه روشن آن، فضاهای سبز عمومی، خیابان‌ها و معابر، خدمات عمومی همچون واحدهای آموزشی، بهداشتی و فرهنگی است (کاظمیان و سعیدی رضوانی، ۱۳۸۳، جلد دوم: ۵۵). آنچه در واقعیت وجود دارد بیانگر این است که با انجام اصلاحات اداره امور عمومی که تحت عنوان مدیریت دولتی نوین در راستای کارآمدتر و پاسخگوتر کردن بخش عمومی به تبعیت از بخش خصوصی است، کالاهای خصوصی دیگر مثل سابق از گستره چندان بر خوردار نیستند و سازمان‌های متولی بخش عمومی ارائه کننده کالاها و خدماتی‌اند که در وسط طیف کالاهای عمومی خالص و کالاهای خصوصی قرار می‌گیرند.

انواع قوانین مرتبط با وظایف شهرداری از نظر شکلی و محتوایی

الزام به رعایت قانون توسط همه مخاطبان در همه قوانین و برای مخاطبان گوناگون به یک اندازه نیست. میزان الزام در قوانین را می‌توان به صورت یک طیف در نظر گرفت که از الزام-آورترین تا اختیاری‌ترین نوع آنها تقسیم‌بندی می‌شود. مطابق با نظریه آقای کاتوزیان، قوانین از این نظر به دو گروه عمده قوانین آمره و تکمیلی تقسیم می‌شوند. این تقسیم‌بندی بیشتر در حقوق خصوصی جاری است؛ اما می‌توان آن را به حقوق عمومی نیز تسری داد. قوانین آمره به قوانینی اطلاق می‌شوند که وجه آمریت در آنها نهفته است و با عبارتهایی چون «مکلف»، «موظف»، و «ملزم» مقید می‌شوند. عمده قوانینی که وظایف شهرداری‌ها را تشکیل داده است؛ از این نوع‌اند. به عنوان مثال، شهرداری مکلف به حفظ نظافت و زیبایی شهر است. برخی از قوانین آمره، مشروط به امر دیگری شده‌اند. این قوانین بطور صریح و یا ضمنی از چارچوب گزاره‌های شرطی-امری و به صورت «اگر... آنگاه شهرداری مکلف است...» تبعیت می‌کنند.

در مقابل قوانین آمره، قوانین تکمیلی قرار دارند که اجرای آنها وابسته به تشخیص مدیران و کارشناسان شهرداری براساس توان مالی، فنی و اجرایی است. این قوانین معمولاً با عبارتهایی «می‌تواند» و «مجاز است»، به شهرداری اختیار تصمیم‌گیری را اعطا می‌کند. این قوانین مکمل قوانین آمره بوده و وجه تسمیه آنها نیز از همین رو است. قوانین تکمیلی نیز همچون قوانین آمره می‌توانند مشروط به تحقق امر دیگری شوند. در این قوانین نیز گزاره‌ها «اگر... آنگاه شهرداری می‌تواند...» وجود دارد. قوانین مشروط در طیف قوانین، مجازترین نوع آنها به شما می‌آیند. وجود این طیف به معنای آن نیست که وظایف ناشی از قوانین تکمیلی و

مشروط از عهده شهرداری ساقط است، بلکه این قوانین در جای خود دارای الزامات کافی است و اختیارات موجود در متن قوانین دست مجریان را در برخورد با پیچیدگی‌های زندگی شهری باز می‌گذارد. مطابق با این تقسیم‌بندی، بیش از ۶۴ درصد از وظایف شهرداری در گروه قوانین آمره و حدود ۲۰ درصد در گروه قوانین آمره مشروط قرار دارند. بقیه از جمله قوانین تکمیلی و تکمیلی مشروطاند (کاظمیان و سعیدی رضوانی، ۱۳۸۳، جلد سوم: ۳۲-۳۳).

وظایف شهرداری‌ها

قانون شهرداری‌ها در طول زمان و حسب نظام‌های حاکم بر کشور به دگرگونی‌های بسیاری دچار گردیده است و به تبع آن وظایف آن نیز کم و زیاد شده است. بطور کلی در حال حاضر می‌توان وظایف شهرداری‌ها را به پنج گروه تقسیم کرد.

الف- وظایف عمرانی؛ ب- وظایف خدماتی؛ ج- وظایف نظارتی و حفاظتی؛ د- وظایف رفاهی؛ ه- مدیریت منابع (کامیار، ۱۳۸۵: ۵۴).

مطابق ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها، وظایف عمده شهرداری عبارت است از:

- ایجاد خیابان‌ها، کوچه‌ها، میدان‌ها، باغ‌های عمومی، مجاری آب و توسعه معابر در حدود قوانین موضوعه؛
- تنظیف و نگهداری و تسطیح معابر و انهار عمومی و مجاری آب‌ها و فاضلاب و تنقیه قنوت مربوط به شهر؛
- آزادسازی معابر و اماکن از دکه‌های منصوب قبل؛
- تامین محل‌هایی برای تخلیه زباله و نخاله و فضولات ساختمانی و مواد رسوبی فاضلاب‌ها و نظایر آن؛
- ایجاد غسلخانه و گورستان و تهیه وسائل حمل اموات و مراقبت در انتظام امور آنها؛
- اتخاذ تدابیری برای حفاظت از شهرها از خطر سیل و حریق و جزء آن؛
- تهیه و تعیین میدان‌های عمومی برای خرید و فروش ارزاق و توقف وسایط نقلیه و نظایر آن؛
- احداث کشتارگاه و میدان‌ها و پارک‌ها و توالت‌های عمومی؛
- ساختن خیابان‌ها و آسفالت کردن سواره‌روها و پیاده‌روها و جزء اینها؛
- سایر وظایف مذکور در مواد ۶۸، ۸۴، ۸۵، ۹۶، ۹۹، ۱۰۳، ۱۱۰، ۱۱۱ قانون شهرداری‌ها.

با این همه تقریباً همه شهرداری‌ها وظایف خود را یکسان انجام نمی‌دهند. هشت وظیفه‌ای که بیش از ۸۰ درصد شهرداری‌ها آنها را به انجام می‌رسانند عبارتند از:

زیرسازی، جدول‌گذاری و آسفالت معابر؛ پیاده‌روسازی؛ احداث و نگهداری پارک و فضای عمومی؛ جمع‌آوری و دفع بهداشتی زباله؛ نظافت معابر و اماکن شهری؛ صدور پروانه ساختمان؛ تشکیل کمیسیون ماده ۱۰۰ و برخورد قانونی با تخلفات ساختمانی؛ جلوگیری از سد معبر (کاظمیان و سعیدی رضوانی، ۱۳۸۳، جلد دوم: ۳۶).

شهروندان همه انواع خدمات محلی شامل آموزش، سلامت عمومی، حمل و نقل، خیابان، تفریح و سرگرمی، بهداشت و خدمات اجتماعی را مطالبه کرده و بر مقامات محلی برای سرمایه‌گذاری در این برنامه‌ها فشار وارد می‌کنند (Honadle et al, 2004:8). علاوه بر اینها، انتظارات مردم افزایش یافته و خواهان سیستم‌های مدیریتی و برنامه‌ریزی شهری‌اند که در دسترس بوده و در مقابل نیازهای آنها پاسخگو و مسئول باشند (مرادی مسیحی، ۱۳۸۱: ۲۰۴). این در حالی است که با توجه به ارائه مستقیم خدمات توسط شهرداری‌ها به مردم در این زمینه‌ها حساسیت نیز بیشتر می‌گردد. با در نظر گرفتن این موارد و افزایش روزافزون مطالبات مردم از شهرداری‌ها، چنین نهادهایی برای انجام این وظایف و ارائه خدمات بهتر نیاز به تامین اعتبار و تامین مالی مناسب دارند. وجوهی که دولت و شهرداری‌ها مطابق با قوانین برای تامین هزینه وظایف مذکور دریافت می‌کنند، تحت دو عنوان مالیات و عوارض وصول می‌شود.

مالیات عبارت از وجوهی است که برحسب درآمد اشخاص حقیقی یا حقوقی، برای تامین هزینه‌های دولت دریافت می‌گردد و میزان آن براساس قانون تعیین می‌شود (جمشیدزاده، ۱۳۸۲: ۲۹). کلمه عوارض به صیغه جمع به معنی نوعی باج است که فرق عمده آن (در غالب مصادیق) با مالیات در این است که به عنوان جبران هزینه‌هایی که یک موسسه عمومی (اداری یا شهرداری) می‌کند (در مقابل انجام کار یا خدمت) دریافت می‌شود و ممکن است مستقیماً یا غیرمستقیم از مصوبات مجلس باشد، چنانکه عوارض گمرکی غالباً بطور مستقیم از مصوبات مجلس است (کامیار، ۱۳۸۵: ۱۳۴). بر طبق متن مصوبه طرح جامع درآمدهای پایدار و سایر منابع مالی شهرداری تهران، عوارض عبارت است از «مبلغی که شهرداری از اشخاص حقیقی یا حقوقی مطابق اختیارات قانونی برای تامین مخارج عام و خاص و یا اعمال سیاست‌های تشویقی یا بازدارنده اخذ می‌نماید».

منابع درآمدی شهرداری‌ها

برنامه‌ریزی اقتصادی و مدیریت مالی و نیز فعالیت‌های مرتبط با این امر از جمله وظایف ستادی شهرداری‌ها است که ماهیت و کیفیت انجام آن به ویژه در سال‌های اخیر از اهمیت و تاثیر بیشتری برخوردار شده است. ضرورت نظری انجام این وظیفه از آنجا ناشی می‌شود که شهرداری به عنوان سازمان محلی مسئول اداره امور شهر، طبعاً وظیفه «مدیریت مالی شهر» از طریق اعمال روش‌ها و مکانیزم‌های توسعه اقتصادی و گسترش سرمایه‌گذاری شهری را نیز بر عهده دارد تا بتواند در همین چارچوب «مدیریت و تامین مالی شهرداری» را نیز متقبل گردد.

به این ترتیب، این حیطه از وظایف شهرداری را به لحاظ نظری و اصولی می‌توان به دو دسته زیر تقسیم کرد:

– مدیریت مالی- اقتصادی شهر؛

– مدیریت و تامین مالی شهرداری؛

در واقع وظیفه مدیریت و تامین مالی شهرداری تابعی از مدیریت مالی- اقتصادی شهر بوده و مستقیماً تحت تاثیر پتانسیل‌ها و محدودیت‌های ناشی از آن قرار می‌گیرد (کاظمیان و سعیدی رضوانی؛ ۱۳۸۳؛ جلد سوم: ۲۵). در این تحقیق نیز تاکید بر روی دسته دوم یعنی منابع درآمدی شهرداری است.

هر یک از کشورها براساس نظام سیاسی و ویژگی‌های فرهنگی و اقتصادی خود، روش-هایی برای کسب درآمد در شهرداری‌ها برگزیده‌اند، اما دو خط‌مشی اصلی در این زمینه وجود دارد:

تا جایی که امکان دارد نباید بار مالی خدمات عمرانی شهرها بر دوش دولت تحمیل گردد. برای تامین کسری بودجه شهرداری که بر اثر قطع کمک دولتی به وجود می‌آید، باید در میزان اخذ عوارض شهرداری تجدید نظری کلی انجام شود.

دولت باید به عنوان مسئول تامین زندگی شهروندان، درصدی از بار مالی خدمات شهری را که از عهده شهرداری‌ها خارج است، برعهده گیرد و از برخی طرح‌ها و پروژه‌ها (مانند طرح‌های تامین نیازهای افراد کم‌درآمد شهری و تامین طرح‌های تحقیقاتی مهم) حمایت کند (سعیدنیا، ۱۳۸۲: ۸۷).

منابع درآمدی شهرداری‌های جهان را می‌توان در چهار دسته زیر طبقه بندی کرد:

الف) عوارضی که شهرداری‌ها راساً دریافت می‌کنند؛ ب) بهای خدمات انجام شده که بین مردم شهر سرشکن شده و وصول می‌شود؛ ج) کمک دولت از بودجه عمومی که معمولاً میزان این کمک در دخالت دولت بر امور شهرداری موثر است؛ د) هدایا و کمک‌های نقدی که اشخاص خیر برای مصارف عام یا خاص شهر به شهرداری می‌پردازند (قهاری، ۱۳۶۲: ۱۲۱).

در اولین قانون شهرداری در ایران که در سال ۱۲۸۶ به عنوان قانون بلدییه به تصویب مجلس شورا رسید، منبع اصلی تامین مالی شهرداری‌ها بودجه دولت مرکزی بود. دومین مصوبه قانونی مربوط به بلدییه در سال ۱۳۰۹ تصویب شد که اصلی‌ترین هدف آن رفع مشکلات مالی دولت در زمینه اداره امور شهرها بود. در این قانون نحوه دریافت عوارض در شهرها مشخص شده بود. سومین قانون اصلی در این زمینه در سال ۱۳۲۸ به تصویب مجلس شورا رسید که در آن تغییرات عمده بر روی سازمان شهرداری و انجمن شهر متمرکز بود. چهارمین قانون شهرداری با عنوان «قانون شهرداری» در سال ۱۳۴۴ به تصویب مجلس شورا رسید. در این قانون جوانب مختلف مدیریت امور شهر به عنوان دولت محلی در نظر گرفته شده است. از نظر

درآمدی، درآمدهای شهرداری در قالب عوارض و سایر درآمدها خلاصه شده است (عزتی، ۱۳۸۷: ۴۴).

براساس ماده ۲۹ آیین نامه مالی شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۶/۴/۱۲ درآمدهای شهرداری به شش طبقه زیر تقسیم می‌شود:

- درآمدهای ناشی از عوارض عمومی (درآمدهای مستمر)؛
- درآمدهای ناشی از عوارض اختصاصی؛
- بهاء خدمات و درآمدهای موسسات انتفاعی شهرداری؛
- درآمدهای حاصله از وجوه و اموال شهرداری؛
- کمک‌های اعطایی دولت و سازمان‌های دولتی؛
- اعانات و کمک‌های اهدائی اشخاص و سازمان‌های خصوصی و اموال و دارائی‌هایی که به طور اتفاقی یا به موجب قانون به شهرداری تعلق می‌گیرد.

براساس این ماده، منابع اصلی درآمد شهرداری‌ها موارد یادشده است که اصلی‌ترین منبع درآمد برای شهرداری‌ها، درآمدهای مستمر، یعنی درآمدهای ناشی از عوارض عمومی است. تا سال ۱۳۶۲ منبع اصلی تامین مالی شهرداری‌ها، بودجه دولت ملی بود. در قانون بودجه سال ۱۳۶۲ تاکید مجددی به استقلال مالی و درآمدی شهرداری‌ها شد و از این تاریخ شهرداری‌ها تلاش کردند، منابع درآمدی خود را توسعه دهند. با این وجود هنوز مبلغ قابل توجهی از بودجه دولت ملی در قالب کمک به شهرداری‌ها اختصاص می‌یابد (عزتی، ۱۳۸۷: ۴۶). در سال ۱۳۶۶ درآمد شهرداری تهران از چهار منبع اصلی تشکیل می‌شد که عبارت بودند از: درآمد حاصله از بخش دولتی (۱۱/۳ درصد)؛ عوارض شهرداری (۶۳/۴ درصد)؛ فروش کالا و خدمات (۳۶ درصد) و فروش املاک (۲۴/۸ درصد) (مدنی‌پور، ۱۳۸۱: ۱۲۷). در دستورالعمل ابلاغی از طرف وزارت کشور، منابع درآمدی شهرداری‌ها دستخوش تغییراتی شده و براساس آن درآمد شهرداری‌های کشور براساس کدهای نه‌گانه درآمدی به شرح زیر طبقه بندی گردیده است:

- سهمیه شهرداری از پرداخت‌های وزارت کشور؛
- عوارض توأم با مالیات وصولی در محل؛
- عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی؛
- عوارض بر ارتباطات و حمل و نقل؛
- عوارض بر پروانه‌های کسب، فروش و تفریحات؛
- درآمدهای حاصل از فروش شهرداری و وصولی در مقابل خدمات؛
- درآمد تاسیسات شهرداری و جرائم و تخلفات؛

- درآمدهای حاصل از وجوه و اموال شهرداری؛
 - کمک‌های بلاعوض، هدایا، وام‌ها و استفاده از موجودی‌های دوره قبل.
 در سال‌های ۸۰-۱۳۷۶ عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی (شامل عوارض نوسازی، عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی- در سطح شهر، عوارض بر پروانه‌های ساختمانی، عوارض بر تراکم و تفکیک اراضی، عوارض حذف پارکینگ، عوارض بر بالکن و پیش‌آمدگی، عوارض بر معاملات غیرمنقول، عوارض قطع اشجار، ۸۰ درصد عوارض و درآمدهای وصولی و عوارض حق تشرف) مهم‌ترین منبع درآمدی شهرداری‌های کشور بوده است، به گونه‌ای که حدود ۴۶ درصد درآمد شهرداری‌های کشور طی این سال‌ها از این ردیف تامین می‌شده است (جمشیدزاده، ۱۳۸۲: ۳۰). از موارد بالا نیز عوارض ساختمان‌ها و اراضی بیشترین سهم و عوارض توأم با مالیات کمترین سهم را از منابع درآمدی باثبات دارا می‌باشند (مقیمی، ۱۳۸۶: ۱۰۲). با این همه بطور کلی، درآمد شهرداری‌ها از دو منبع تامین می‌گردد:

منابع درآمد داخلی: این درآمدها شامل دریافت‌های مستقیم شهرداری از عوارض مستغلات (اراضی و املاک) و درآمد حاصل از عوارض غیر مستغلات است.
منابع درآمدی خارجی: این منابع شامل درآمدهایی است که خارج از سازمان شهرداری دریافت می‌گردد، مانند عوارض دریافتی از آب، برق، تلفن و نیازمندی‌های شهری مشابه، کارخانه‌ها و همچنین کمک‌های بلاعوض دولت (سعیدنیا، ۱۳۸۲: ۸۷).

مستندات قانونی عوارض دریافتی شهرداری‌ها

شهرداری‌ها به موجب قانون (به معنای عام و خاص) حق دریافت عوارض را دارند، این عوارض را می‌توان به دو گروه تقسیم‌بندی کرد، عوارض عمومی مانند عوارض نوسازی و عوارض اختصاصی مانند عوارض دریافتی از وکلا و دفاتر اسناد رسمی (کامیار، ۱۳۸۵: ۱۳۴). بطور کلی، انواع عوارض شهرداری‌ها به شرح زیر است:

- عوارض بر مستغلات: شامل اراضی و املاک که مهمترین منبع درآمدی شهرداری‌ها است؛
- عوارض غیرمستغلات: مانند عوارض بر کسب و کار و عوارض فروشگاه‌ها؛
- عوارض پذیرش؛ بیشتر در شهرهای مرکزی به سبب داشتن موقعیت مخصوص تفریحی یا تجارتي که پیوسته مورد رفت و آمد عده زیادی از مردم غیربومی قرار دارند، وصول می‌شود؛
- عوارض صدور پروانه کسب، دست‌مزدها و جرائم؛
- عوارض مصرف؛
- عوارض بر درآمد؛

— عوارض وسایل موتوری؛

عوارض متفرقه: مانند عوارض خدمات سیستم فاضلاب، عوارض جمع‌آوری زباله، عوارض استخرهای شنا و زمین‌های ورزشی و سایر تسهیلات تفریحی و پارک‌ها، عوارض آب، برق و تلفن (سعیدنیا؛ ۱۳۸۲: ۹۲).

موادی از قوانین، اخذ عوارض شهری را بر عهده شهرداری قرار داده است. از جمله بند (۲۶) ماده (۵۵) قانون شهرداری‌ها که درباره وظایف شهردار است، پیشنهاد اخذ عوارض را بر عهده شهردار قرار داده است. در این ماده چنین آمده است:

بند (۲۶) ماده (۵۵) قانون 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 غیره و ارسال یک نسخه از تصویب‌نامه برای اطلاع وزارت کشور».

همچنین بند (۱۶) ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران تصویب این عوارض را بر عهده شورای اسلامی شهر قرار داده است. در این بند چنین آمده است:

بند (۱۶) ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران: «تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن با در نظر گرفتن سیاست‌های عمومی دولت که از سوی وزارت کشور اعلام می‌شود». همچنین در قانون اصلاح موادی از برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و چگونگی برقراری و وصول عوارض و سایر وجوه از تولیدکنندگان کالا، ارایه دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی مصوب ۱۳۸۱/۱۰/۲۲ مجلس شورای اسلامی در مورد اجازه اخذ عوارض محلی توسط شهرداری‌ها چنین آمده است:

تبصره (۱) ماده (۵) قانون معروف به تجمیع عوارض: «وضع عوارض محلی جدید و یا افزایش نرخ هر یک از عوارض محلی، می‌بایستی حداکثر تا پانزدهم بهمن ماه هر سال برای اجرا در سال بعد تصویب و اعلام عمومی گردد».

علاوه بر این، در ماده (۱۶) آیین‌نامه اجرایی همین قانون چنین آمده است: «شوراهای اسلامی مکلفند هر گونه عوارض محلی جدید و یا افزایش در نرخ عوارض محلی جاری را با رعایت مقررات ماده (۵) قانون و با نظارت وزارت کشور تصویب و حداکثر تا پانزدهم بهمن ماه هر سال جهت اجرا در سال بعد اعلام نمایند». فراتر از اینها در اصل هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران شوراها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور نام برده می‌شوند. در همین زمینه در اصل هفتم چنین آمده است: «طبق دستور قرآن کریم: "و امرهم شوری و بینهم" و "شاورهم فی الامر" شوراها، مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل،

بخش، روستا و نظایر اینها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند. مواد، طرز تشکیل و حدود اختیارات و وظایف شوراها را این قانون و قوانین ناشی از آن معین می‌کند.

بررسی مواد قانونی مرتبط با عوارض

در این بخش عوارض دریافتی توسط شهرداری‌ها به چهار دسته تقسیم‌بندی می‌شود. اقلام سرفصل عوارض توأم با مالیات وصولی در محل، اقلام سرفصل عوارض وصولی توسط سایر موسسات، اقلام سرفصل عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی، و اقلام سرفصل عوارض بر پروانه‌های کسب و پیشه. سپس به بررسی مواد قانونی آن‌ها پرداخته می‌شود.

اقلام سرفصل عوارض توأم با مالیات وصولی در محل شامل عوارض کالاهای وارداتی گمرکی، عوارض نوشابه، سیگار، بنزین، سایر کالاهای تولیدی، عوارض شماره‌گذاری انواع خودروهای سواری و وانت دوکابین و عوارض خدمات مخابراتی است.

در مورد عوارض کالاهای وارداتی گمرکی در تبصره (۳) ماده (۲) قانون معروف به تجمیع عوارض چنین آمده است: «معادل دوازده در هزار ارزش گمرکی کالاهای وارداتی که حقوق ورودی آن‌ها وصول می‌شود از محل اعتباراتی که همه ساله در قوانین بودجه سنواتی کل کشور منظور می‌شود در اختیار وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها) قرار می‌گیرد تا به نسبت هفتاد درصد میان شهرداری‌ها و سی درصد میان دهیاری‌های سراسر کشور به عنوان کمک پرداخت و به هزینه قطعی منظور شود».

در مورد عوارض نوشابه در بند (الف) ماده (۳) قانون تجمیع عوارض چنین آمده است: «انواع نوشابه‌های گازدار ساخت داخل (به استثنای نوشابه‌های حاصل از فرآورده‌های لبنی و کنسانتره انواع میوه و آب معدنی) که با وسایل ماشینی تهیه می‌شوند و همچنین شربت‌های غلیظ تولیدی مورد استفاده در دستگاه‌های نوشابه‌سازی کوچک (دستگاه پست میکس) که به منظور تهیه نوشابه به بازار عرضه می‌گردد، پانزده درصد فروش کارخانه {۱۲} درصد مالیات و ۳ درصد عوارض».

در مورد عوارض سیگار در بند (ب) ماده (۳) قانون تجمیع عوارض چنین آمده است: «سیگار تولید داخل، پانزده درصد بهای فروش کارخانه {۱۲} درصد مالیات و ۳ درصد عوارض».

همچنین در قانون ارزش افزوده عوارض سیگار و محصولات دخانی دریافتی توسط شهرداری‌ها ۳ درصد یاد شده است.

در مورد عوارض بنزین در بند (ج) ماده (۳) قانون تجمیع عوارض چنین آورده شده است: «بنزین، بیست درصد قیمت مصوب فروش {۱۰} درصد مالیات و ۱۰ درصد عوارض».

در این مورد در قانون ارزش افزوده عوارض شهرداری‌ها از انواع بنزین و سوخت هواپیما ۱۰ درصد آمده است.

در مورد عوارض سایر کالاهای تولیدی در بند (ه) ماده (۳) قانون تجمیع عوارض چنین آمده است: «سایر کالاهای تولیدی (به استثنای محصولات بخش کشاورزی) که امکان استفاده از آن‌ها به عنوان محصول نهایی وجود دارد، مطابق فهرستی که به پیشنهاد کارگروهی مرکب از وزیر امور اقتصاد و دارائی (رئیس)، وزرای بازرگانی، صنایع و معادن و کشور و رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تا پانزدهم بهمن ماه هر سال برای سال بعد به تصویب هیات وزیران می‌رسد، سه درصد قیمت فروش {۲ درصد مالیات و ۱ درصد عوارض}».

در مورد عوارض شماره‌گذاری انواع خودروهای سواری و وانت دوکابین در بند (ز) ماده (۴) قانون تجمیع عوارض چنین آمده است: «شماره‌گذاری انواع خودروهای سواری و وانت دوکابین اعم از تولید کنندگان داخل و یا وارداتی به استثنای خودروهای سواری عمومی درون شهری یا برون شهری حسب مورد سه درصد قیمت فروش کارخانه (داخلی) و یا سه درصد مجموع ارزش گمرکی و حقوق ورودی آن‌ها {۲ درصد مالیات و ۱ درصد عوارض}».

در مورد عوارض خدمات مخابراتی در بند (الف) ماده (۴) قانون تجمیع عوارض چنین آمده است: «خدمات مخابراتی از قبیل آبونمان تلفن‌های ثابت و همراه، کارکرد مکالمات داخلی و خارجی، خدمات بین‌المللی، کارت‌های اعتباری معادل شش درصد قیمت خدمات {۵ درصد مالیات و ۱ درصد عوارض}».

بنابراین، همانطور که ملاحظه می‌شود تمام اقلام تحت عنوان سرفصل عوارض توأم با مالیات وصولی در محل از لحاظ قانونی بودن مشکلی ندارند. نکته مهم درباره این عوارض نحوه وصول آنها توسط شهرداری است که قانونگذار در این باره در قانون تجمیع عوارض چنین نظر داده:

بند (ب) ماده (۶) قانون تجمیع عوارض «عوارض موضوع بندهای (الف) و (ه) ماده (۳) و عوارض موضوع بندهای (الف)، (ج)، (د) و (ه) و (و) ماده (۴) این قانون در مورد واحدهای تولیدی، خدماتی و مشترکین واقع در داخل حریم شهرها به حسابی که توسط شهرداری محل تولید یا فعالیت اعلام می‌شود واریز می‌گردد».

بند (ج) ماده (۶) قانون تجمیع عوارض: «عوارض مشروحه بند (ب) این ماده در مورد واحدهای تولیدی، خدماتی و مشترکین واقع در خارج حریم شهرها به حساب تمرکز وجوه به نام وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها) واریز می‌شود تا بین دهیاری‌های همان شهرستان توزیع شود».

بند (د) ماده (۶) قانون تجمیع عوارض «عوارض موضوع بندهای (ب)، (ج) و (د) ماده (۳) و عوارض موضوع بند (ز) ماده (۴) این قانون به حساب تمرکز وجوه به نام وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها) واریز می‌شود تا به نسبت پانزده درصد کلان شهرها (شهرهای بالای یک میلیون نفر جمعیت) و شصت و پنج درصد سایر شهرها و بیست درصد دهیاری‌ها، تحت نظر

کارگروهی متشکل از نمایندگان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان شهرداری‌ها توزیع گردد».

اقلام تحت عنوان سرفصل عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی شامل عوارض سطح شهر، عوارض بر پروانه‌های ساختمانی، عوارض نوسازی، عوارض اضافه‌بنا، عوارض تفکیک اراضی، عوارض حذف پارکینگ، عوارض بر معاملات غیر منقول و عوارض بر مازاد تراکم می‌باشند.

در مورد قانونی بودن اقسام این سرفصل، در ماده (۲) قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷/۹/۷ چنین آمده است: «در شهر تهران از تاریخ اول فروردین ماه ۱۳۴۸ و در سایر شهرها از تاریخی که وزارت کشور تعیین و اعلام می‌کند بر کلیه اراضی و ساختمان‌ها و مستحقات واقع در محدوده قانونی شهر عوارض خاص سالیانه به مأخذ پنج در هزار بهای آن‌ها که طبق مقررات این قانون تعیین خواهد شد برقرار می‌شود. شهرداری‌ها مکلفند براساس مقررات این قانون عوارض مذکور را وصول کرده و منحصراً به مصرف نوسازی و عمران شهر برسانند». البته براساس تبصره (۲) ماده (۵) قانون موسوم به تجمیع عوارض مصوب ۱۳۸۱/۱۰/۲۲ مجلس شورای اسلامی «عبارت پنج در هزار مندرج در ماده (۲) قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷/۹/۷ به عبارت یک درصد اصلاح می‌شود».

در مورد پروانه‌های ساختمانی طبق ماده ۱۰۰ قانون شهرداری «مالکین اراضی و املاک واقع در محدوده شهر یا حریم آن باید قبل از هر اقدام عمرانی یا تفکیک اراضی و شروع ساختمان از شهرداری پروانه اخذ نمایند».

در مورد عوارض حذف پارکینگ در تبصره (۵) ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها چنین آمده است: «در مورد عدم احداث پارکینگ و یا غیرقابل استفاده بودن آن و عدم اصلاح آن کمیسیون می‌تواند با توجه به موقعیت محلی و نوع استفاده از فضای پارکینگ رای به اخذ جریمه‌ای که حداقل یک برابر و حداکثر دو برابر ارزش معاملاتی ساختمان برای هر متر مربع فضای از بین رفته پارکینگ باشد، صادر نماید (مساحت هر پارکینگ با احتساب گردش ۲۵ متر مربع است) شهرداری مکلف به اخذ جریمه تعیین شده و صدور برگ پایان ساختمان است (اصلاحی ۱۳۵۸/۶/۲۷). در مورد اضافه‌بنا زائد در تبصره (۲) ماده (۱۰۰) چنین آمده است: «در مورد اضافه‌بنا زائد بر مساحت زیربنای مندرج در پروانه ساختمانی واقع در حوزه استفاده از اراضی مسکونی کمیسیون می‌تواند در صورت عدم ضرورت قلع اضافه‌بنا با توجه به موقعیت ملک از نظر مکانی (در بر خیابان‌های اصلی یا خیابان‌های فرعی و یا کوچه بن باز یا بن بست) رای به اخذ جریمه‌ای که متناسب با نوع استفاده از فضای ایجاد شده و نوع ساختمان از نظر مصالح مصرفی باشد، تعیین و شهرداری مکلف است براساس آن نسبت به وصول جریمه اقدام نماید. (جریمه نباید از حداقل یک دوم کمتر و از سه برابر ارزش معاملاتی ساختمان برای هر

متر مربع اضافی بیشتر باشد) در صورتی که ذینفع از پرداخت جریمه خودداری نمود شهرداری مکلف است مجدداً پرونده را به همان کمیسیون ارجاع و تقاضای صدور تخریب را بنماید. کمیسیون در این مورد نسبت به صدور رأی تخریب اقدام خواهد نمود».

همچنین در مورد اضافه بنا زائد در تبصره (۳) همین ماده چنین آمده است: «در مورد اضافه بنا زائد بر مساحت زیربنای مندرج در پروانه ساختمانی واقع در حوزه استفاده از اراضی تجاری و صنعتی و اداری کمیسیون می تواند در صورت عدم ضرورت قلع اضافه بنا با توجه به موقعیت ملک از نظر مکانی (در بر خیابان‌های اصلی یا خیابان‌های فرعی و یا کوچه بن باز یا بن بست) رای به اخذ جریمه‌ای که متناسب با نوع استفاده از فضای ایجاد شده و نوع ساختمان از نظر مصالح مصرفی باشد، تعیین و شهرداری مکلف است براساس آن نسبت به وصول جریمه اقدام نماید. (جریمه نباید از حداقل دو برابر کمتر و از چهار برابر ارزش معاملاتی ساختمان برای هر متر مربع اضافی ایجاد شده بیشتر باشد) در صورتی که ذینفع از پرداخت جریمه خودداری نمود شهرداری مکلف است مجدداً پرونده را به همان کمیسیون ارجاع و تقاضای صدور تخریب را بنماید. کمیسیون در این مورد نسبت به صدور رأی تخریب اقدام خواهد نمود». در مورد عوارض بر معاملات غیرمنقول در تبصره ماده (۷۴) قانون شهرداری چنین آمده است: «دفاتر اسناد رسمی مکلفن قبل از انجام معامله از شهرداری کتباً مفاصا حساب نسبت به عوارض ملک مورد معامله خواستار شوند و شهرداری موظف است ظرف ده روز پس از وصول نامه دفترخانه اسناد رسمی مفاصا حساب را ارسال یا میزان بدهی ملک را به دفترخانه اعلام دارد».

عوارض اضافه تراکم (از تراکم مجاز ساختمان) بر روی زمین‌های شهری که به استناد مصوب شوراهای براساس قوانین بند (۲۶) ماده (۵۵) قانون شهرداری‌ها، «پیشنهاد برقراری یا الغاء عوارض شهر و میزان عوارض اعم از کالاهای وارداتی و صادراتی کشور و محصولات داخلی و غیره و ارسال یک نسخه از تصویب نامه برای اطلاع وزارت کشور» و بند (۱۶) ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱، «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» و نیز مصوبه مورخ ۱۳۷۹/۱۲/۴ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران برای صدور مجوز افزایش تراکم ساختمانی اخذ می‌شود.

اقلام سرفصل عوارض وصولی توسط سایر موسسات شامل عوارض نفت سفید و نفت گاز، برق و گاز مصرفی، اماکن عمومی، حمل و نقل برون شهری مسافر و عوارض آب مصرفی و عوارض سالیانه انواع خودروهای سواری و وانت دوکابین می‌باشند.

در مورد عوارض نفت سفید و نفت گاز در بند (د) ماده (۳) قانون تجمیع عوارض چنین آمده است: «نفت سفید و نفت گاز، ده درصد و نفت کوره پنج درصد قیمت مصوب فروش (به

عنوان عوارض)». در قانون ارزش افزوده عوارض نفت سفید و نفت گاز ۱۰ درصد، و نفت کوره ۵ درصد ذکر شده است.

در مورد برق و گاز و آب مصرفی در بند (ج) ماده (۴) قانون تجمیع عوارض چنین آورده شده است: «برق و گاز مصرفی مشترکین (به استثنای مصارف صنعتی، معدنی و کشاورزی) و همچنین آب مصرفی مشترکین در حوزه استحفاظی شهرها سه درصد بهای مصرفی آن‌ها (به عنوان عوارض)». در مورد عوارض حمل و نقل برون شهری مسافر در بند (ه) ماده (۴) قانون تجمیع عوارض چنین آمده است: «حمل و نقل برون شهری مسافر در داخل کشور با وسایل زمینی، ریلی، دریایی و هوایی پنج درصد بهای بلیط (به عنوان عوارض)».

در مورد عوارض سالیانه انواع خودروهای سواری و وانت دوکابین در بند (و) ماده (۴) قانون تجمیع عوارض چنین آمده است: «عوارض سالیانه انواع خودروهای سواری و وانت دوکابین اعم از تولید داخل یا وارداتی حسب مورد معادل یک در هزار قیمت فروش کارخانه (داخلی) و یا یک در هزار مجموع ارزش گمرکی و حقوق ورودی آن‌ها». در مورد نحوه دریافت این عوارض توسط شهرداری در قانون تجمیع عوارض چنین آمده است:

بند (ب) ماده (۶) قانون تجمیع عوارض، «عوارض موضوع بندهای (الف) و (ه) ماده (۳) و عوارض موضوع بندهای (الف)، (ج)، (د) و (ه) و (و) ماده (۴) این قانون در مورد واحدهای تولیدی، خدماتی و مشترکین واقع در داخل حریم شهرها به حسابی که توسط شهرداری محل تولید یا فعالیت اعلام می‌شود واریز می‌گردد».

بند (ج) ماده (۶) قانون تجمیع عوارض، «عوارض مشروحه بند (ب) این ماده در مورد واحدهای تولیدی، خدماتی و مشترکین واقع در خارج حریم شهرها به حساب تمرکز وجوه به نام وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها) واریز می‌شود تا بین دهیاری‌های همان شهرستان توزیع شود».

بند (د) ماده (۶) قانون تجمیع عوارض، «عوارض موضوع بندهای (ب)، (ج) و (د) ماده (۳) و عوارض موضوع بند (ز) ماده (۴) این قانون به حساب تمرکز وجوه به نام وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها) واریز می‌شود تا به نسبت پانزده درصد کلان شهرها (شهرهای بالای یک میلیون نفر جمعیت) و شصت و پنج درصد سایر شهرها و بیست درصد دهیاری‌ها، تحت نظر کارگروهی متشکل از نمایندگان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان شهرداری‌ها توزیع گردد».

همچنین در آیین‌نامه اجرایی قانون تجمیع عوارض در مورد دریافت عوارض سرفصل‌های عوارض وصولی توسط سایر موسسات و عوارض توأم با مالیات وصولی در محل چنین آمده است:

ماده ۲- «شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران مکلف است مالیات و عوارض مربوط به بندهای (ج) و (د) ماده (۳) قانون را براساس قیمت مصوب فروش محاسبه و از خریداران اخذ و مالیات و عوارض مذکور را به ترتیب به حساب سازمان امور مالیاتی کشور و حساب تمرکز وجوه به نام وزارت کشور (سازمان شهرداری‌های کشور) که از طریق سازمان امور مالیاتی کشور اعلام می‌شود، واریز نماید».

تبصره: «مالیات و عوارض موضوع این ماده علاوه بر قیمت مصوب مربوط که به موجب قوانین و مقررات تعیین می‌گردد، در قیمت فروش نهایی محاسبه و منظور می‌گردد».

ماده ۳- «تولیدکنندگان کالاهای موضوع بندهای (الف) و (ه) ماده (۳) قانون مکلفند مالیات و عوارض موضوع بندهای مذکور را با درج در صورت‌حساب‌های صادر شده یا اسناد فروش از خریداران کالا اخذ و مالیات را به حساب سازمان امور مالیاتی کشور و عوارض واحدهای تولیدی حریم شهر را به حساب شهرداری محل و در خصوص واحدهای تولیدی خارج از حریم شهرها به حساب تمرکز وجوه به نام وزارت کشور (سازمان شهرداری‌های کشور) که توسط سازمان امور مالیاتی کشور اعلام می‌شود، واریز نمایند».

ماده ۴- «شرکت دخانیات ایران و سایر تولیدکنندگان سیگار مکلفند مالیات و عوارض موضوع بند (ب) ماده (۳) قانون را با درج در صورت‌حساب‌های صادر شده و یا اسناد فروش از خریداران کالا اخذ و مالیات و عوارض را به ترتیب به حساب سازمان امور مالیاتی کشور و حساب تمرکز وجوه به نام وزارت کشور (سازمان شهرداری‌های کشور) که توسط سازمان امور مالیاتی کشور اعلام می‌شود، واریز نمایند».

ماده ۵- «تولیدکنندگان انواع خودروهای سواری و وانت دو کابین تولید داخل (به استثنای خودروهای سواری که به عنوان خودروی عمومی شماره گذاری می‌شود) مکلفند مالیات و عوارض موضوع بند (ز) ماده (۴) قانون (مالیات و عوارض شماره گذاری) را با درج در اسناد فروش از خریداران اخذ و مالیات و عوارض مذکور را به ترتیب به حساب سازمان امور مالیاتی کشور و حساب تمرکز وجوه به نام وزارت کشور (سازمان شهرداری‌های کشور) که توسط سازمان امور مالیاتی کشور اعلام می‌شود، واریز نمایند».

تبصره ۱- «مالکان خودروهای سواری و وانت دو کابین وارداتی (به استثنای خودروهای سواری که به عنوان خودرو عمومی شماره گذاری می‌شوند) مکلفند قبل از شماره‌گذاری با مراجعه به ادارات امور مالیاتی شهر محل شماره‌گذاری نسبت به پرداخت مالیات و عوارض موضوع این ماده اقدام نمایند».

تبصره ۲- «نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران (معاونت راهنمایی و رانندگی) مکلف است قبل از شماره‌گذاری انواع خودروهای سواری و وانت دو کابین وارداتی به استثنای خودروهای سواری عمومی درون شهری یا برون شهری، گواهی پرداخت مالیات و عوارض را از

مالکان اخذ و ضمیمه اسناد مربوط نماید و از شماره‌گذاری خودروهایی مزبور که مالیات و عوارض آن پرداخت نشده است، خودداری نماید. گواهی مزبور توسط اداره امور مالیاتی پس از وصول وجوه متعلق صادر خواهد شد».

ماده ۶- «شرکت مخابرات ایران و سایر اشخاص ارائه دهنده خدمات مخابراتی مکلفند مالیات و عوارض خدمات مخابراتی از قبیل آبونمان تلفنهای ثابت و همراه، کارکرد مکالمات داخلی و خارجی، خدمات بین‌المللی و کارتهای اعتباری موضوع بند (الف) ماده (۴) قانون را با درج در صورت‌حساب (اسناد فروش) و به تفکیک از خریداران خدمات (مشترکان یا مشتریان) مطابق نرخ‌های مقرر در قانون (پنج درصد مالیات و یک درصد عوارض) اخذ و به حساب سازمان امور مالیاتی کشور و شهرداری محل حسب مورد واریز نمایند».

تبصره ۱- «عوارض موضوع این ماده در خصوص مشترکان واقع در خارج از حریم شهرها به حساب تمرکز وجوه به نام وزارت کشور (سازمان شهرداری‌های کشور) که توسط سازمان امور مالیاتی کشور اعلام می‌شود، واریز گردد.

تبصره ۲- «اشخاص موضوع این ماده مکلفند بیست درصد (۲۰٪) قیمت واگذاری خطوط جدید تلفن همراه موضوع بند (ب) ماده (۴) را به هنگام دریافت وجوه از خریداران اخذ و به حساب سازمان امور مالیاتی کشور واریز نمایند».

ماده ۷- «اشخاص ارائه دهنده خدمات موضوع بند (ج) ماده (۴) قانون مکلفند عوارض برق و گاز مصرفی مشترکان (به استثنای مصرف صنعتی، معدنی و کشاورزی) را با نرخ (۳٪) سه درصد بهای مصرفی آنها با درج در صورت‌حساب از مشترکان مذکور اخذ و در خصوص مشترکان داخل حریم شهرها به حساب شهرداری محل و مشترکان خارج از حریم شهرها را به حساب تمرکز وجوه به نام وزارت کشور (سازمان شهرداریهای کشور) که توسط سازمان امور مالیاتی کشور اعلام می‌شود، واریز نمایند.

تبصره - «اشخاص یاد شده مکلفند عوارض آب مصرفی مشترکان در حوزه استحفاظی شهرها را با نرخ سه درصد (۳٪) بهای مصرفی آنها با درج در صورت‌حساب از مشترکان اخذ و به حساب شهرداری محل واریز نمایند».

ماده ۸- «واحد‌های ارائه‌دهنده خدمات هتل، متل، مهمانسرا، هتل آپارتمان، مهمان پذیر، مسافرخانه، تالارها و باشگاهها مکلفند دو درصد (۲٪) هزینه خدمات ارائه شده (از قبیل اقامت، غذا و غیره) موضوع بند (د) ماده (۴) را به عنوان عوارض از مشتریان اخذ و به حساب شهرداری محل واریز نمایند. واحدهای مذکور مستقر در خارج از حریم شهرها مکلفند عوارض مزبور را به حساب تمرکز وجوه به نام وزارت کشور (سازمان شهرداریهای کشور) که توسط سازمان امور مالیاتی کشور اعلام می‌شود، واریز نمایند.

تبصره- «منظور از تالارها و باشگاههای مذکور در این ماده مکانهایی هستند که جهت برگزاری مراسم مختلف در اختیار مشتریان قراردادده می شوند».

ماده ۹- «اشخاصی که مبادرت به حمل و نقل برون شهری مسافر در داخل کشور با وسایل نقلیه زمینی، ریلی، دریایی و هوایی می نمایند، مکلفند پنج درصد (۵/۵) بهای بلیط موضوع بند (ه) ماده (۴) قانون را با درج در بلیط به عنوان عوارض از مسافران اخذ و به حساب شهرداری محل فروش بلیط واریز نمایند».

ماده ۱۰- «مالکان خودروهای سواری و وانت دو کابین اعم از تولید داخل یا وارداتی مکلفند از تاریخ اجرای قانون، عوارض سالیانه خودروهای متعلق به خود را موضوع بند (و) ماده (۴) قانون به نرخ یک در هزار قیمت فروش کارخانه (داخلی) و یا مجموع ارزش گمرکی و حقوق ورودی (وارداتی) براساس قیمت‌های مندرج در جداولی که توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی (سازمان امور مالیاتی کشور) اعلام می‌گردد، محاسبه و به حساب شهرداری محل واریز نمایند».

ماده ۱۳- «گمرک ایران مکلف است در پایان هر ماه، میزان ارزش گمرکی کالاهای وارداتی را که حقوق ورودی آنها دریافت گردیده است، به وزارت امور اقتصادی و دارایی (اداره کل خزانه) اعلام نماید».

تبصره- «معادل دوازده درهزار رقم اعلامی گمرک از محل اعتباراتی که به همین منظور در قوانین بودجه سالیانه منظور می‌گردد، در اختیار وزارت کشور (سازمان شهرداریهای کشور) قرار می‌گیرد تا صرفاً و با رعایت نسبت‌های مقرر در تبصره (۳) ماده (۲) قانون به عنوان کمک به شهرداری‌ها و دهیاری‌های سراسر کشور پرداخت و به هزینه قطعی منظور گردد».

ماده ۱۴- «وزارت امور اقتصادی و دارایی (سازمان امور مالیاتی کشور) قیمت فروش کارخانه در مورد خودروهای ساخت داخل و یا مجموع ارزش گمرکی و حقوق ورودی انواع خودروهای وارداتی را که مبنای محاسبه مالیات و عوارض بندهای (و)، (ز) و (ح) ماده (۴) قانون قرار می‌گیرند، براساس آخرین مدل تا پانزدهم بهمن ماه هر سال جهت اجرا در سال بعد اعلام می‌نماید. اعلام قیمت‌های مذکور برای انواع جدید خودروها که بعد از پانزدهم بهمن ماه هر سال و یا در طول سال بعد، تولید آنها شروع می‌شود و یا به کشور وارد می‌گردند، محدود به مهلت زمانی مذکور نخواهد بود».

تبصره- «قیمت‌های موضوع این ماده برای انواع خودروهایی که تولید و یا واردات آنها متوقف می‌گردد، متناسب با آخرین مدل ساخته شده و یا وارد شده تعیین می‌گردد».

در نهایت، اقلام سرفصل عوارض بر پروانه‌های کسب شامل عوارض بر پروانه‌های کسب و پیشه است که از لحاظ قانونی بودن بر طبق بند (۲۸) ماده (۵۵) قانون شهرداری‌ها، «صدور پروانه کسب برای اصناف و پیشه‌وران» یکی از وظایف شهرداری قلمداد شده است.

همچنین در ماده (۱۵) قانون نظام صنفی مصوب ۱۳۵۹/۴/۱۳ چنین آمده است: «اتحادیه‌های صنفی مکلفند قبل از صدور پروانه کسب به منظور رعایت قوانین و مقررات، کتباً از شهرداری و سازمان مربوط به ترافیک، بیمه، مالیات، عوارض و سایر ارگان‌های ذیربط استعلام و پس از کسب نظر نسبت به صدور پروانه کسب واحد صنفی اقدام نمایند.....».

پس از تصویب قانون ارزش افزوده موادی به اقلام عوارضی شهرداری‌ها افزوده شد که اهم آنها عبارتند از: واحدهای تولیدی آلاینده محیط زیست که استانداردها و ضوابط محیط زیست را رعایت نمی‌نمایند، طبق تشخیص و اعلام سازمان محیط زیست، همچنین پالایشگاه‌های نفت و پتروشیمی علاوه بر مالیات و عوارض موضوع این قانون، مشمول پرداخت یک درصد از قیمت فروش به عنوان عوارض آلاینده می‌شوند. عوارض موضوع این تبصره در داخل حریم شهرها به حساب شهرداری محل استقرار واحد تولیدی و در خارج از حریم شهرها به حساب تمرکز وجوه موضوع تبصره ۲ ماده ۳۹ واریز می‌شود تا بین دهیاری‌های همان شهرستان توزیع گردد. البته این هم در حالی است که با آوردن تبصره‌های مختلفی دستیابی شهرداری‌ها به عوارض موضوع این ماده به میزان زیادی کاهش می‌یابد (ر.ک ماده ۳۸ و ۱۲۳ قانون ارزش افزوده).

بحث و بیان یافته‌ها

در پاسخ به سوال اول، همانطور که در قسمت مستندات قانونی دریافت عوارض توسط شهرداری ذکر گردید، قوانین زیادی از جمله قانون شهرداری‌ها و قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران وضع عوارض شهری را بر عهده شهرداری گذاشته‌اند. این در حالی است که قانون اساسی فراتر از این قوانین، از شوراها به عنوان یکی از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور نام برد. بنابراین در پاسخ به سوال اول می‌توان گفت که قوانین موجود دست شهرداری را در وضع و اخذ عوارض محلی (شهری) باز گذاشته‌اند و در این زمینه هیچ مشکلی از نظر قانونی وجود ندارد. البته در این زمینه نیز مشکلاتی وجود دارد که در ادامه توضیح داده خواهند شد.

اما در پاسخ به سوال دوم مبنی بر اینکه «شهرداری‌ها در زمینه اخذ عوارض برای تامین منابع مالی تا چه حد پایبند به قوانین موجود می‌باشند؟» با بررسی اسناد و مدارک می‌توان گفت که کلیه عوارض ذکر شده در متن قوانین به جز عوارض حاصل از فروش تراکم قانونی‌اند که البته فروش تراکم بیشتر در کلانشهرها رایج بوده و اخیراً به شهرستان‌های کوچک نیز سرایت کرده است. بنابراین، شهرداری‌ها در زمینه رعایت قوانین به جز یک مورد هیچ مشکلی ندارند که البته این مورد نیز بعد از تاکید بر استقلال مالی شهرداری‌ها رواج یافت.

با بررسی عوارض شهرداری ذکر چند نکته قابل ذکر است که در زیر می‌آید:

۱- اول اینکه، با بررسی منابع مرتبط با عوارض شهرداری‌ها مشخص می‌شود که قسمت اعظم اختیارات مربوط به تصویب عوارض در اختیار دولت مرکزی است و سهم شهرداری از آن بسیار ناچیز است. این در حالی است با توجه به اختیارات کمی که قانون در مورد تصویب عوارض به شهرداری‌ها داده در آن موارد نیز شهرداری‌ها از کارآمدی چندانی برخوردار نیستند. در ضمن نکته‌ای که بیشتر جلب توجه می‌کند در نظر گرفته نشدن نرخ تورم است که باعث کاهش درآمدهای واقعی شهرداری می‌شود؛ اگر چه شاید درآمد اسمی شهرداری‌ها افزایش یابد. این در حالی است که همچنانکه گذشت موادی از قانون وضع و اخذ آن را بر عهده شهرداری‌ها گذاشته است.

۲- دوم اینکه، در عوارضی هم که تصویب آن بر عهده دولت مرکزی است؛ سهم دریافتی شهرداری از محل آن درآمدها بسیار ناچیز است. ثانیاً زمان دریافت پول توسط شهرداری‌ها نیز در این موارد ممکن است به دلیل قرار داشتن وزارت کشور، سازمان امور مالیاتی یا سازمان شهرداری‌ها در مابین پرداخت‌کنندگان عوارض و شهرداری‌ها با تاخیر صورت گیرد.

۳- سوم اینکه، تنها مورد غیرقانونی مربوط به دریافت عوارض توسط شهرداری مربوط به فروش تراکم است که این امر در مورد تهران مازاد بر مصوبه شورای شهر تهران است (قابل تامل است که این امر در مورد اکثر کلانشهرها و اخیراً در مورد شهرهای کوچک نیز صادق است و تهران به عنوان نمونه ذکر گردیده شده است) که در بلند مدت از نظر مباحث شهرسازی و مبانی درآمدهای پایدار نادرست تلقی می‌شود. البته شایان ذکر است که شهرداری‌ها از طریق فروش تغییر کاربری‌ها نیز برای خود درآمدزایی می‌کنند که این نیز یک قلم غیر قانونی تلقی می‌شود، ولی با توجه به اینکه در تقسیم‌بندی ما و در مواد قانونی نیز به آن اشاره‌ای نشده بود از توضیح آن صرفنظر گردید.

۴- چهارم برخلاف تاکید قوانین بر استقلال عمل شوراهای شهر و شهرداری‌ها در وضع و اخذ عوارض، در عمل تنها مواردی که وضع عوارض آنها به عهده شهرداری واگذار شده است در این مقاله تحت عنوان عوارض بر پروانه‌های کسب و عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی است که تنها قلم قابل اتکا در آن را از نظر میزان درآمدزایی فروش تراکم می‌توان یاد کرد که آن نیز مازاد بر میزان مجاز فروخته می‌شود.

۵- پنجم اینکه سهم عوارض وضع شده توسط خود شهرداری نیز به جز فروش تراکم که در بالا ذکر شد بسیار ناچیز است که البته آن نیز با مشکلات قانونی روبرو مواجه می‌گردد.

با توجه به نکات بالا ضروری به نظر می‌رسد که سهم شهرداری از عوارض وضع شده توسط دولت افزایش یابد و ضمناً همانطوری که قوانین بر اختیار وضع عوارض توسط شهرداری صحت گذاشته‌اند، در عمل نیز اختیارات زیادی به شهرداری واگذار شود.

نتیجه‌گیری

شهرداری‌ها برای انجام بهتر وظایف واگذار شده به آنها و همچنین ارائه خدمات بهتر به شهروندان با توجه به مطالبات روز افزون مردم و در نظر گرفتن این مورد که خدمات ارائه شده توسط شهرداری‌ها مستقیماً به مردم است و این امر حساسیت مردم را افزایش می‌دهد؛ نیازمند منابع درآمدی پایدارند. این منابع از دو بعد پایدار بودن و توجه به قانونی بودن حائز اهمیت فراوانند. بر همین اساس، این تحقیق بعد قانونی بودن و میزان اختیارات شهرداری‌ها و شوراها در وضع عوارض جدید محلی برای تامین منابع مالی را مورد مذاقه قرار داد. همانطوری که ذکر آن گذشت، با بررسی اسناد و مدارک مربوطه ملاحظه می‌شود که قوانین متعدد هر یک به نوبه خود تقریباً دست متولیان شهری را در وضع و اخذ عوارض مربوط به شهر باز گذاشته‌اند و شهرداری‌ها نیز علی‌الخصوص شهرداری‌های کلانشهرها از سال ۱۳۶۲ که موظف به تامین استقلال مالی شدند، بیشتر گرایش به فروش تراکم کرده‌اند که این موضوع با مبحث توسعه پایدار در تضاد است و همانطور که ذکر شد از لحاظ قانونی بودن نیز دچار مشکل است. بنابراین پیشنهاد می‌شود برای جلوگیری از تضاد مباحث توسعه پایدار در جذب درآمد برای شهرداری‌ها اولاً: سهم شهرداری از عوارض وضع شده توسط دولت مرکزی افزایش یابد؛ ثانیاً: در خصوص فروش تراکم مازاد بر مصوبات توسط شهرداری‌ها علی‌الخصوص در کلانشهرها که به دلیل کمبود منابع مالی ایجاد شده، قوانین بازدارنده وضع شود؛ ثالثاً: همانطوری که در قوانین ذکر شده، به شهرداری‌ها در وضع عوارض مربوط به شهر اختیارات بیشتری تفویض شود که این به نوبه خود می‌تواند به عنوان یک عامل بازدارنده اما به گونه‌ای مثبت در زمینه فروش تراکم عمل نماید. این در حالی است که با ایجاد منابع درآمدی جدید برای شهرداری‌ها استقلال شهرداری حفظ می‌شود و بر طبق نظر هال و فایفر وابستگی شهرداری‌ها به بودجه ملی کاهش می‌یابد که آن نیز باعث بوجود آمدن دموکراسی پایدار و قدرتمند می‌شود. علاوه بر این با کاهش وابستگی مالی شهرداری به دولت مرکزی، موجبات دخالت دولت در امور شهرداری‌ها نیز از بین می‌رود. بنابراین با مدنظر قرار دادن موارد فوق برای استقرار یک سیستم دموکراتیک در گستره سرزمینی کشور لازم است نه تنها اختیارات قانونی شهرداری مورد احترام قرار گیرد بلکه با تفویض اختیار بیشتر به تنهاترین نهاد جامعه مدنی در کشورهای جهان سوم به معنای واقعی، از این طریق مشارکت شهروندان نیز جلب گردد.

منابع :

آیین نامه اجرایی قانون اصلاح موادی از برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و چگونگی برقراری و وصول عوارض و سایر وجوه از تولیدکنندگان کالا، رایحه دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی معروف به «قانون تجمیع عوارض».

آیینی، محمد (۱۳۸۷) "تأمین مالی صنعت بهسازی و نوسازی شهری" اولین همایش مالی شهرداری، مشکلات و راهکارها، تهران.

آیین نامه مالی شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۶/۴/۱۲ با اصلاحیه‌های بعدی.

سعیدنیا، احمد (۱۳۸۲). کتاب سبز شهرداری‌ها، جلد یازدهم: مدیریت شهری. تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور.

سعیدی رضوانی، نوید، و کاظمیان، غلامرضا (۱۳۸۲). امکان سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداری‌ها، جلد اول: بررسی تحولات نظری و تجارب جهانی. تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور.

سلیمی فر مصطفی، منصوره خزاعی و محمد سلیمی فر (۱۳۹۰) "صکوک اجاره؛ ابزاری کارآمد جهت تأمین مالی پروژه‌های شهری"، مدیریت شهری، دوره ۹، شماره ویژه نامه- بهار و تابستان، صص ۹۹-۱۱۶.

شرزه‌ای، غلامعلی و وحید ماجد (۱۳۹۰)، "تأمین مالی پایدار شهر؛ چگونگی تأمین مالی به منظور توسعه پایدار شهری"، فصلنامه مدیریت شهری، ویژه‌نامه شماره بهار و تابستان، صص ۲۹۹-۳۱۶.

عابدین درکوش، سعید (۱۳۸۰). درآمدی به اقتصاد شهری. تهران: مرکز نشر دانشگاهی.

عابدین درکوش، سعید (۱۳۸۲). مدیریت مالی شهر. فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۱۳، بهار ۱۳۸۲.

عزتی، مرتضی (۱۳۸۷). توسعه منابع درآمدی شهرداری‌ها و تأمین مالی پروژه‌های شهری. تهران: انتشارات نور علم و پژوهش‌های ما.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

قانون ارزش افزوده.

قانون اصلاح موادی از برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و چگونگی برقراری و وصول عوارض و سایر وجوه از تولیدکنندگان کالا، رایحه دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی معروف به «قانون تجمیع عوارض».

قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵.

قانون شهرداری مصوب ۱۳۴۴/۴/۱۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی.

قانون نظام صنفی مصوب ۱۳۵۹/۴/۱۳ با اصلاحیه‌های و الحاقات.

قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷/۹/۷ با اصلاحات بعدی.
 قهاری، منوچهر (۱۳۶۴). اداره امور شهر. تهران: انتشارات رامین.
 کاظمیان، غلامرضا، و سعیدی رضوانی، نوید (۱۳۸۳). امکان سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداری‌ها، جلد سوم: بررسی و تحلیل وظایف شهرداری‌ها در وضع موجود. تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور.
 کاظمیان، غلامرضا، و سعیدی رضوانی، نوید (۱۳۸۳). امکان سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداری‌ها، جلد چهارم: تحلیل وظایف شهرداری‌ها در ایران. تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور.
 کامیار، غلامرضا (۱۳۸۵). حقوق شهری و شهرسازی. تهران: انتشارات مجد.
 متن مصوبه "طرح جامع درآمدهای پایدار و سایر منابع مالی شهرداری تهران" مصوب ۱۳۸۶/۱۰/۱۶.
 مدنی‌پور، علی. تهران ظهور یک کلانشهر. ترجمه حمید زراوند (۱۳۸۱). تهران: شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری.
 مرادی مسیحی، وراز (۱۳۸۱). برنامه‌ریزی استراتژیک در کلان‌شهر. تهران: شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری. گردآوری و ترجمه.
 مقیمی، سید محمد (۱۳۸۶). اداره امور حکومت‌های محلی: مدیریت شوراها و شهرداری‌ها. تهران: دانشکده مدیریت دانشگاه تهران و سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها. چاپ دوم.
 منتظری، رسول و زهرا خدایی (۱۳۹۱) " نقش منابع مالی پایدار در منابع درآمدی شهرداری‌ها"، فصلنامه اقتصاد شهر، شماره سیزدهم (بهار)، صص ۳۹-۲۶.
 مهربانی، ف (۱۳۸۹) "کارکرد ابزارها و نهادهای مالی در تأمین مالی پروژه‌های شهری"، سومین همایش مالیه شهری، تهران.
 ولیخانی دهقانی، ماشاءاله و سید عباس طباطبایی (۱۳۹۰) بررسی عوامل مؤثر بر افزایش تمایل شهروندان به پرداخت عوارض شهرداری، فصلنامه اقتصاد شهر، شماره دوازدهم (زمستان)، صص ۴۶-۳۹.
 هال، پیتر، و اولریخ، فایفر (۱۳۸۸). آینده شهری قرن ۲۱: برنامه جهانی برای شهرهای قرن بیست و یکم. تهران: جامعه مهندسان مشاور ایران.

Honadle, Beth Walter, Costa, James M, and Cigler, Beverly (2004). Fiscal health for local government: an introduction to concepts, practical analysis, and strategies. Elsevier Academic Press. Printed in the United States of America.

Hou, Y. (2003). Financial management. Syracuse, NY: Maxwell School of Citizenship and Public Affairs.