

ضوابط و مقررات شهرسازی و منابع مالی شهرداری‌ها

زهرا رجبی^۱

زهرا فیضی توتکله^۲

علی خاوری نصیر محله^۳

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۸/۰۱ تاریخ چاپ: ۱۴۰۰/۰۸/۲۶

چکیده

مجموعه تصمیمات مردم ساکن هر شهر، شکل آن شهر را می‌سازد. ولی شهر باید کنترل شود، چون زندگی شهر با هرج و مرج و بدون سازوکارهای انتظام بخش و قابل اجرا رو به نابودی خواهد رفت. بر همین اساس، همه‌ی جوامع برای کنترل تصمیمات مردم و عملکرد صحیح و آسان، نیاز به قوانین و مقررات دارند تا بتوانند با اطمینان زندگی کنند، به کار خود بپردازند و بدانند که از دیگران هم می‌توان انتظار پیروی از این مقررات را داشت. ضوابط و مقررات شهرسازی، آن بخش از تصمیمات مردم را که بازتاب فضایی و کالبدی دارد، کنترل و هدایت می‌کند و «توسعه‌ی پایدار» که مفهوم عدالت را در طول زمان و همچنین در عرض زمان در بردارد، می‌تواند به‌عنوان آرمان و مقصد نهایی این نوع از ضوابط و مقررات قرار گیرد. اگر ضوابط و مقررات شهرسازی، به نحو کارآمدی، به‌منظور تحقق اهداف و آرمان‌های توسعه‌ی پایدار، تدوین شود و به همان صورت نیز به اجرا درآید، «تضمین‌کننده» ی شکل‌گیری نوعی سکونتگاه (شهر)، با آرمان‌های توسعه‌ی پایدار خواهد بود. در این میان تنگناهای مالی نظام مدیریت شهری و اتکای آن به تأمین درآمد از طریق شیوه‌های ناپایدار، آفت این نقش خواهد شد و موجب ناپایداری توسعه‌ی شهر می‌شود.

واژگان کلیدی

ضوابط و مقررات، شهرسازی، ضوابط و مقررات مالی شهرداری‌ها، توسعه پایدار شهری، مدیریت شهری

۱. کارشناس ارشد علوم اقتصاد، دانشگاه آزاد اسلامی واحد لاهیجان، کارشناس شهرداری رشت.
۲. کارشناس ارشد حسابداری، دانشگاه آزاد اسلامی واحد رودسر، کارشناس شهرداری رشت.
۳. کارشناس ارشد جغرافیا و برنامه ریزی شهری، دانشگاه پیام نور مرکز رشت، کارشناس شهرداری رشت.

مقدمه

شهرها، متراکم‌ترین عرصه‌ی تجلی نیازها، نقاطی با شدیدترین بهره‌کشی بشر از زمین، بحرانی‌ترین نقاط رابطه‌ی انسان و طبیعت، متمرکزترین کانون‌های توسعه و از قوی‌ترین نقاط تولید ثروت محسوب می‌شوند. بنابراین، شهر توده‌ای از منافع رقابت آمیز اقتصادی - اجتماعی و عرصه‌ی تجلی نیازها و منصفه عمل برنامه ریزی است و هم چنین «شهر یک عرصه‌ی حقوقی محسوب می‌شود» از این رو هرگونه شیوه‌ای در تأمین منابع مالی مدیریت شهری، مانند هر موضوع تأثیرگذار دیگری باید (با در نظر گرفتن همه‌ی این گونه صفات شهری در چهارچوب نگرش سیستمی) بررسی شود.

بر اساس مطالب مندرج در گزارش ملی ارائه شده در دوازدهمین نشست کمی یس ون توسعه‌ی پایدار سازمان ملل متحد (CSD12)، محدودیت منابع مالی مدیریت شهری، یکی از چالش‌های اسکان بشر در ایران محسوب می‌شود که خود مانع تحقق اهداف و آرمان‌های شهرسازی می‌گردد. در این چهارچوب چنین به نظر می‌رسد که بیش از هشتاد درصد از شیوه‌های تأمین منابع مالی شهرداری‌ها به‌طور مستقیم و یا غیرمستقیم در ارتباط با ضوابط و مقررات شهرسازی هستند (و از این رو شهرسازی نمی‌تواند ماهیت مستقل از مسائل اجتماعی - اقتصادی جامعه داشته باشد)، بنابراین ضروری است پیش از هرگونه سیاست‌گذاری مالی (از سوی مدیران مالی شهرداری‌ها)، به‌منظور هماهنگی هرچه بیشتر اهداف و جلوگیری از هرگونه خطا و سیاست‌گذاری‌های یک سویه، به نقش و فلسفه‌ی ضوابط و مقررات شهرسازی توجه کافی شود.

مبانی نظری و فلسفی ضوابط و مقررات شهرسازی

«هر کجای تاریخ بشری را در این سیاره بنگریم، شهرها را می‌بینیم که همیشه مورد توجه بوده است. شواهد این موضوع را در نوشته‌ها و آثار باستانی، در داستان‌های فلاسفه و شاهان و مردمان ساده می‌توان یافت» (Duhl, 1987).

به استناد این عبارت مشهور که «هر کجا جامعه‌ای - شهری - باشد» همان جا حقوق هم هست (هانری بوی برون، ۱۳۷۰) انسان برای تأمین بهتر «نیازها» و حفظ بهتر «منافعش» از همان ابتدا به وضع قوانین و مقررات، گرایش پیدا کرد. اگر انسان تنها می‌زیست، دیگر نیازی به نظم و قانون نداشت؛ بنابراین در تمدن‌های اولیه نیز می‌توان نشانه‌هایی از این موضوع را یافت: «تمدن بین‌النهرین به خاطر قانون نامه‌هایش شهرت دارد تا جایی که حمورابی پادشاه بابل، در نیمه‌ی نخست سده هجدهم پیش از میلاد، نخستین قانون‌گذار جهان معرفی می‌شود» (وایت، هاوس، ۱۳۶۹).

استمرار حیات شهر به‌نظام‌های حقوقی آن وابسته است؛ زیرا «جامعه شهری توده‌ی منابع رقابت آمیز و متضاد است. برخورد گسسته با این منافع تنها به بی‌نظمی و هرج و مرج می‌انجامد. از دیگر سو، چون بسیاری از این منافع با یکدیگر برخورد پیدا می‌کنند، نمی‌توان آنها را به حال خود رها کرد، زیرا هر کسی می‌خواهد آنچه را سودمند تشخیص می‌دهد و به نفع اوست، به‌دلخواه انجام دهد و برخی از منافع، ارزش اجتماعی‌شان کمتر از دیگری است» (Liody, 1977).

در این جا هر یک از مؤلفه‌های آمده در تعریف ورث، از جمله دائمی بودن، فشرده‌گی و بزرگی و نیز زندگی افراد زیادی در مجاورت یکدیگر، می‌تواند به مثابه‌ی گواهی بر ضرورت وجودی حقوق شهری تعبیر شود. مجاورت و نزدیکی هر چه بیشتر افراد می‌تواند خود به تضاد منافع، اغتشاش و فروپاشی جامعه بیانجامد.

شهرسازی، از مهم‌ترین ساز و کارهای تأمین نیازها و تحقق آرمان‌های اجتماعات انسانی است که با نظام‌های حقوقی کاملاً درهم آمیخته. همه‌ی محصولات فرایند تهیه‌ی طرح‌های توسعه‌ی شهری، چه نقشه و چه ضوابط و مقررات، ماهیت

حقوقی دارند و مشروعیت خود را از قانون می‌گیرند. از این رو، اینها می‌باید مانند هر سند حقوقی دیگر، امکان تمیز «نفع برتر» را از میان منافع متضاد و متنوع فراهم سازند.

از آنجا که شهر، عرصه‌ای رقابت پذیر است، ایجاد نظم فضایی و کالبدی برای جلوگیری از هرج و مرج و جلوگیری از اتلاف منابع (به ویژه زمین و آب) همواره بسیار حیاتی تلقی می‌گردد. «شهرسازی ساز و کار برقراری چنین نظمی به شمار می‌رود که مهم‌ترین رسالت آن تأمین نیازهای کمی و کیفی جامعه شهری با توجه به شرایط وضع موجود و گرایش‌های آینده شهر است» در این میان «ضوابط و مقررات شهرسازی» از مهم‌ترین ابزارهای آن، برای تحقق آرمان‌های شهرسازی است که محصول آن نظم و تعادل کالبدی و فضایی شهر است (Salehi, 2007).

ضوابط و مقررات خوب شهرسازی، به واسطه‌ی ابعاد حقوقی آن، پوشش دهنده‌ی مطلوب منافع عمومی و خصوصی در شهر است و به واسطه‌ی ابعاد شهرسازی آن، پوشش دهنده‌ی مطلوب نیازهای کمی و کیفی جامعه‌ی شهری محسوب می‌شود.

در صورتی که این نقش مخدوش شود و یا اهداف و آرمان‌های محوری آن تضعیف گردد، جامعه شهری، از دید کالبدی و از نظر اجتماعی با بحران رو به رو خواهد شد. احتمال مخدوش شدن این نقش، هم در مرحله‌ی تهیه، تدوین و تصویب طرح و هم در مرحله‌ی اجرا و نظارت بر اجرای طرح وجود دارد. از جمله موضوعاتی که در مرحله‌ی تدوین مقررات شهرسازی لازم است به آن توجه کرد، لزوم انطباق آن با ویژگیهای خاص و محلی از جمله، شرایط خاص اقتصادی - اجتماعی شهر، مطلوبیت‌های ویژه‌ی شهروندان، ساختار و توان محلی مدیریت شهری و ویژگیهای محیط طبیعی میباشد.

در این میان توجه به ساختار و توان منابع مالی مدیریت محلی در امکان‌پذیری تحقق اهداف، اهمیت زیادی دارد. برای نمونه، طبق قانون تعیین تکلیف املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها (مصوب ۱۳۶۷) مقرر شده است که شهرداری میباید ظرف مدت ۱۸ ماه پس از اعلام وجود طرح، نسبت به انجام معامله‌ی قطعی و انتقال اسناد رسمی و پرداخت بها یا عوض ملک اقدام کند. حال آنکه اجرای این قانون در بیشتر موارد ناممکن بوده، زیرا محدودیت و توان مالی شهرداری چنین امکانی را فراهم نمیساخته است (صالحی، ۱۳۸۲). از دیگر سو، اتکای منابع مالی شهرداری به ضوابط و مقررات شهرسازی، از جمله شرایطی است که در مرحله‌ی اجرا و نظارت، احتمال مخدوش شدن این نقش را افزایش می‌دهد. «شهرها مانند توربین‌های بزرگی هستند که به جای انرژی، ثروت تولید میکنند» (هیئات، ۱۳۷۶). بیگمان بهره‌برداری از ثروت یاد شده، می‌تواند هم از راه‌های درست صورت گیرد و هم از راه‌های نادرست. یکی از شیوه‌های نادرست در این زمینه، سوء برداشت از هدف ضوابط و مقررات شهرسازی به وسیله‌ی نظام مدیریت شهری است.

روشن است که شهرداری در ایران طبق قانون شهرداری و نوسازی و عمران شهری مسئولیت اجرا و نظارت بر همه‌ی ساخت و سازهای شهری و ضوابط و مقررات مربوط به آن را بر عهده دارد. این وظایف متعدد و گسترده بار مالی سنگینی بر این نهاد تحمیل می‌کند، از دیگر سو، میزان عوارض محلی از نظر مشکلات اجتماعی و اقتصادی در تعادل با این وظایف نیست.

با این شرایط، یط چند سال اخیر بخش عمده‌ای از منابع درآمدی شهرداری‌ها با استناد به ضوابط و مقررات شهرسازی و ساختمان و از طریق سه خطای زیر تأمین شده است:

الف - درآمدهای حاصل از تخلفات و صدور جرایم؛

ب - صورت قانونی بخشیدن به اقدامات عمرانی مغایر با اهداف و آرمان‌های شهرسازی و طرح‌های مصوب؛
 ج - کسب درآمد از محل طرح‌ها و پروژه‌های درآمدزا از طریق اولویت بندی اجرای طرح‌های توسعه‌ی شهری با معیارهای اقتصادی و مالی.

الف - وابستگی به درآمدهای حاصل از تخلف و دریافت جریمه‌ها از مفاد ماده ی ۱۰۰ قانون شهرداری می‌توان چنین برداشت کرد که شهرداری دستگاه ناظر اجرای قوانین و مقررات و ضابط اجرایی توسعه‌ی شهری است و ساز و کار آن برای گرفتن پروانه ی ساختمانی قبل از هر کار عمرانی، تفکیک زمین‌ها و نیز صدور پایان کار ساختمانی به دست شهرداری تعیین شده است. بر این اساس شهرداری می‌تواند از عملیات ساختمانی ساختمان‌های بدون پروانه یا مخالف پروانه، به دست مأموران جلوگیری کند. کمی یس ون ماده ی صد به موجب قانون، مرجع رسیدگی به تخلفات به شمار می‌رود و حکم‌های صادر شده ی این کمیسیون مانند احکام قضایی دادگاهی لازم الاجراست. ضمانت اجرایی این احکام نیز در خور توجه است، به گونه ای که در متن تبصره چنین آمده است: «در صورتی که تصمیم کمی یس ون بر قلع تمام یا قسمتی از بنا باشد، مهلت مناسبی را که نباید از همایش مالیه شهرداری (مشکلات و راهکارها) دو ماه تجاوز کند، تعیین خواهد کرد و شهرداری هم مکلف است که آن تصمیم را به مالک ابلاغ کند هرگاه مالک از مهلت مقرر اقدام به قلع بنا نکند، شهرداری خود اقدام خواهد کرد و هزینه ی آن طبق مقررات آیین نامه ی اجرای وصول عوارض، از مالک دریافت خواهد شد» (حجتی اشرفی، ۱۳۷۴).

به موجب تبصره های الحاقی مصوب سال ۱۳۵۸، این امکان فراهم شد که کمی یس ون بتواند در برابر تخلفات ساختمانی و عدول از ضوابط پروانه ی ساختمانی به جریمه ی مالی متخلف رأی بدهد. این موضوع درباره ی احداث ساختمان بدون پروانه نیز تعمیم یافت و مقرر گردید در صورت رعایت اصول فنی، بهداشتی و شهرسازی، کمیسیون مختار خواهد بود حکم جریمه را صادر کند.

درباره ی ساختن پارکینگ و یا قابل استفاده نبودن آن و عدم امکان اصلاح نیز کمی یس ون می‌تواند با توجه به موقعیت محلی و نوع بهره برداری از فضای پارکینگ، رأی به دریافت جریمه ای صادر کند که دستکم دو برابر ارزش معاملاتی ساختمان برای هر متر مربع فضای از بین رفته پارکینگ باشد. بنابراین، دریافت جریمه، توجیه کننده ی تخلف است و نیازها و منافع عمومی و آرمانهای شهرسازی، در برابر تخلفات با دریافت جریمه رنگ میبازد. برای نمونه، جریمه نکردن پارکینگ صورت مسئله تخلف را پاک می‌کند ولی نیازهای شهری و مسائل و مشکلات آن در زمینه ی پارکینگ همچنان باقی میماند و بیشتر هم می‌شود. این در حالی است که «روش و شیوه ی برخورد در شهرداری‌ها نیز در بروز تخلفات ساختمانی بیتأثیر نبوده است» برخی تشریفات در شهرداری‌ها عده ی زیادی از مردم را خواسته و یا ناخواسته به سوی عدم تمکین به مقررات میکشاند؛ برای نمونه طولانی شدن صدور پروانه، موجب اطاله ی وقت و سردرگمی مراجعه کنندگان و متقاضیان پروانه ی ساختمانی می‌شود، به طوری که در برخی مواقع این تلقی برای متقاضیان ایجاد شده که مرتکب تخلف ساختمانی بشوند و برای کارهای بعدی به شهرداری مراجعه کنند، در این صورت مشکلات آنها آسانتر از درخواست پروانه خواهد بود و چه بسا از نظر مالی هم مشکلات کمتری گریبان گیر آنان شود. حتی گفته می‌شود که «چنانچه فردی بدون توجه به مقررات شهرداری، به احداث ساختمان بدون پروانه مبادرت کند، موضوع تبصره ی ۴ ماده ی ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها و بعد به کمی یس ون ماده ۱۰۰ ارجاع و محکوم به جریمه گردد و جریمه را به حساب شهرداری پرداخت کند، سریع تر از شخصی که پروانه ساختمانی گرفته است، پایان کار دریافت خواهد کرد؛

اما با این وصف، مشکلات مالی شهرداری‌ها را باید عامل اصلی اتکای آنها به درآمد حاصل از تخلف دانست. وظایفی که قانونگذار در قانون شهرداریها- به ویژه در ماده ی ۵۵ قانون - گنجانده است، مانند ایجاد معابر، میدان‌ها و هم چنین ایجاد پارکها، نظافت شهر و توسعه‌ی معابر، وظایف بسیار سنگینی است و نیاز به بودجه کلانی دارد که پیش‌بینی‌ی وصول آن برای شهرداری با موانع عمده‌ای روبه‌روست. به همین دلیل مسئولان شهرداری‌ها پیوسته در تلاش‌اند تا به روشی بودجه‌ی شهرداری‌ها را در قالب توافق و کمک به طرح‌های عمرانی تأمین کنند» (ابراهیمی، ۱۳۸۱).

با توجه به آنچه گفته شد، طبیعی است که صاحبان املاک هر چه بیشتر به انجام تخلف و پایمال کردن منافع عمومی رغبت یابند. در زمان حاضر، گزارش‌هایی - که بعضی منتشر نشده - حاکی از آن است که گرایش به تخلفات ساختمانی در برخی از شهرها از جمله شهرهای بزرگ با افزایش نیاز شهرداری‌ها به منافع درآمدی، رو به افزایش است. به این ترتیب، نخستین خطای مدیریت شهری در زمینه‌ی ضوابط و مقررات شهرسازی، برخورد انفعالی با مسئله‌ی تخلف و گرایش به دریافت جریمه برای توجیه کردن موضوع و اتخاذ نکردن سیاست‌ها و روش‌های پیشگیری است.

ب - صورت قانونی بخشیدن به کارهای عمرانی که مغایر با هدف‌ها و آرمان‌های شهرسازی و طرح‌های مصوب است در چند سال اخیر، به دنبال افزایش نیاز شهرداری‌ها به منابع مالی، متأسفانه گاه ضوابط و مقرراتی از سوی مراجعی نظیر کمیسیون ماده ی ۵ و حتی شورای عالی شهرسازی و معماری به تصویب رسیده که خود مغایر با اهداف و آرمان‌های شهرسازی و طرح‌های مصوب بوده است. نمونه‌ی روشن این مسئله را می‌توان در فروش تراکم مازاد دید. تراکم ساختمانی، از مهم‌ترین معیارها و ضوابط شهرسازی است که در تحقق آرمان‌های شهرسازی و پارامترهای دیگر آن نقش تعیین‌کننده‌ای دارد و باید از حاصل یافته‌های تحقیقاتی و در چهارچوب سازوکار طرح‌های مصوب شهری تعیین و به اجرا گذاشته شود. حال آنکه با استناد به برخی مصوبات، خود به مفر درآمدی شهرداری‌ها تبدیل شده است. اولین سند قانونی مرتبط با این موضوع، «ضوابط و مقررات افزایش تراکم و بلندمرتبه‌سازی، مصوب ۱۳۶۹، ۱۰، ۲۴» شورای عالی شهرسازی و معماری ایران است که به موجب آن شورای عالی در شهرهای با جمعیت بیش از ۲۰۰ هزار نفر، تراکم ساختمانی را حداکثر ۲۵ درصد نسبت به طرح جامع مصوب مجاز اعلام کرده است. دومین سند قانونی مربوط به موضوع، مصوبه ۲۶۹ کمیسیون ماده ی ۵ مورخ ۱۳۷۶، ۷، ۸ شهر تهران است که تنها با دو پارامتر عرض گذر و مساحت زمین، افزایش تراکم و طبقات ساختمانی را برخلاف مفاد سند قانونی توسعه‌ی شهری مجاز اعلام کرده است. سند قانونی دیگر مرتبط با موضوع، ضوابط بلندمرتبه‌سازی مصوب ۱۳۷۷، ۱۱، ۵ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران است و سرانجام مصوبه ۳۲۹ کمیسیون ماده ی ۵ مورخ ۱۳۷۹، ۱۲، ۴ شهر تهران، آخرین سند قانونی مرتبط با این موضوع است. مجموعه‌ی این مصوبات به ظاهر قانونی، مخالف و مغایر با نقش حقوق شهری و آرمان‌های شهرسازی و نیز تأمین واقعی نیازهای شهری وضع و اجرا گردیده و در نتیجه‌ی اغتشاش فضایی و کالبدی سیمای شهرها و نقض اسناد قانونی طرح‌های توسعه‌ی شهری را به دنبال داشته است. برخلاف پیش‌بینی‌های طرح جامع، میزان جمعیت برخی مناطق که مطلوبیت و سودآوری بیشتری برای ساخت و ساز داشته‌اند، به شدت افزایش یافته و از سقف جمعیت طرح جامع نیز فراتر رفته است. چندانکه «بررسیها نشان می‌دهد که در نتیجه‌ی روند کلی و عمومی به اتکای فروش مازاد تراکم تا سال ۱۳۸۰ میزان وابستگی شهرداری‌ها به درآمدهای حاصل از فروش تراکم به درصد بالایی رسیده است. در این سال میزان اتکای شهرداری تهران به این درآمد ۵۲،۶ درصد بوده است. این موضوع به شکلی فراگیر از شهرداری

تهران به کلانشهرها و از آنجا به سوی شهرهای بزرگ همچنان در حال افزایش و گسترش است» (گزارش دفتر برنامه و بودجه سازمان شهرداری های کشور، ۱۳۸۱).

قوانین و مقررات اثرگذار بر شهرداری و مراجع قانون گذر

در بخش نخست این نوشتار به بررسی اجمالی قوانین و مقررات اثرگذار بر شهرداری و مراجع قانون گذر در دو سطح «قوانین و مقررات تخصصی شهرداری» و «قوانین و مقررات مصوب سایر دستگاهها، ارگانها و سازمانها، اثرگذار بر شهرداری» پرداخته خواهد شد. بررسی و آسیب شناسی انواع قوانین، آئین نامهها، اصلاحیهها، بخشنامهها و تبصرههای تصویب شده در سطح شهرداری و قوانین و مقررات در سطح خارج از حیطه شهرداری که ساختار و نظام مالی و درآمدی شهرداری را متأثر و به نحوی بر اعمال کدهای درآمدی و رویههای صحیح تامین مالی در شهرداری کلانشهرهای کشور سایه افکننده و نهایتاً موجبات تفاوت ساختار منابع مالی و درآمدی کلانشهرهای کشور در مقایسه با سایر شهرهای دنیا گردیدهاند، از اهمیت فراوانی برخوردار است. به نظر می رسد یکی از شاخصهای امکان پذیری در خصوص منابع مالی و درآمدی، ناظر بر بعد قانون و الزامات حقوقی باشد. در بخش دوم به بررسی مستندات قانونی درآمدهای رایج شهرداریهای کشور پرداخته خواهد شد.

قوانین داخلی و تخصصی در حوزه شهرداری ها

قانون شهرداری

قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴/۰۴/۱۱ (با اصلاحات بعدی)، مهمترین قانون جامع در مورد قوانین شهری است. ماده (۵۵) این قانون وظایف متعددی در ۲۸ بند برای شهرداری تعیین کرده است. این وظایف شامل وظایف اجرایی و عمران، وظایف نظارتی (ساخت و ساز، بهداشت و ...)، وظایف هماهنگی دستگاهها (دستگاههای متولی خدمات رسانی، اصناف و ...)، حفظ ایمنی شهر و ... می گردد.

مجموعه مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری

یکی دیگر از منابع تدوین و تصویب قوانین شهری، شورای عالی شهرسازی و معماری است. طرحهای جامع شهری در خصوص موارد زیر از جمله مصوبات شورای عالی شهرسازی بوده که پس از تصویب، ملاک عمل شهرداری و سایر دستگاهها خواهند بود؛

استفاده از اراضی و تقسیم بندی مربوط به حوزههای مسکونی، صنعتی، بازرگانی، اداری، کشاورزی، تاسیسات و تجهیزات، تسهیلات شهری و نیازمندیهای عمومی شهری
خطوط کلی ارتباطی و محل قرارگیری مراکز اصلی شهر نظیر فرودگاه، ایستگاه راه آهن، ترمینال و ...
ضوابط و مقررات مربوط به کلیه موارد مطرح در بندهای فوق

ضوابط مربوط به حفظ بنا و نماهای تاریخی

علاوه بر طرحهای جامع شهری، سایر مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری که هر یک به فراخور نیاز برای حل مشکلات موجود در شهر تصویب شدهاند، از سایر قوانین و ضوابط لازم الاجرا برای شهرداریها هستند. از این جمله می توان به موارد زیر اشاره کرد:

ضوابط و مقررات نمای شهری

ضوابط و مقررات مربوط به تامین فضاهای عمومی و خدماتی شهرها

ضوابط و مقررات افزایش تراکم و بلندمرتبه سازی
 ضوابط حفظ حریم و اراضی مجاور راهها در محدوده استحفاظی و حریم شهرها
 ضوابط و مقررات شهرسازی و معماری برای عبور و مرور معلولین
 ضوابط و مقررات منطقه‌بندی مسکونی شهرها به مجتمع آپارتمانی، چند خانواری و تک واحدی در جهت حقوق
 همسایگی در واحدهای مسکونی (به لحاظ تامین نور، آفتاب و عدم اشراق)
 آیین‌نامه طراحی راه‌ها و خیابان‌های شهری
 ضوابط و مقررات شهرسازی و معماری ایرانی - اسلامی
 ضوابط جلوگیری از افزایش محدوده شهرها

علاوه بر موارد فوق، طرح‌های تفصیلی به‌عنوان سند اجرایی طرح‌های جامع، یکی از مراجع اصلی مقررات و ضوابط شهرسازی هستند که هدایت توسعه کالبدی شهر بر اساس آن صورت می‌گیرد. بر اساس ماده ۵ قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱، بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری و تغییرات آن‌ها در هر استان به وسیله کمیسیونی به ریاست استاندار، با عضویت رئیس شورای شهرستان، شهردار و نمایندگان سازمان میراث فرهنگی و گردشگری، مسکن و شهرسازی و نماینده مهندس مشاور تهیه کننده طرح و عضویت نماینده وزارت کشاورزی، انجام می‌شود.

آن قسمت از نقشه‌های تفصیلی که به تصویب شورای شهر برسد، برای شهرداری لازم‌الاجرا خواهد بود. تغییرات نقشه های تفصیلی اگر بر اساس طرح جامع شهری باشد، باید به تایید شورای عالی شهرسازی و معماری برسد. اسناد طرح تفصیلی شامل نقشه‌های کاربری اراضی پیشنهادی، نقشه شیب معابر، نحوه هدایت آب‌های سطحی و نیز نقشه منطقه بندی شهر بر اساس تراکم ساختمانی پیشنهادی می‌باشد.

مجموعه ضوابط و مقررات طرح تفصیلی با توجه به این که مرجع اصلی هدایت ساخت و ساز در شهر هستند، از مهمترین ضوابط و مقررات شهری به شمار می‌روند. به بیان بهتر، طرح تفصیلی عبارت از طرحی است که بر اساس معیارها و ضوابط کلی طرح جامع شهر، نحوه استفاده از زمین‌های شهری در سطح محلات مختلف شهر، موقعیت و مساحت دقیق زمین برای هر یک از آن‌ها، وضع دقیق و تفصیلی شبکه عبور و مرور، میزان تراکم جمعیت و تراکم ساختمانی در واحدهای شهری، اولویت‌های مربوط به مناطق بهسازی و نوسازی، حل مشکلات شهری و موقعیت کلیه عوامل مختلف شهری در آن تعیین می‌شود.

قوانین و مقررات مصوب سایر دستگاه‌ها، ارگان‌ها و سازمان‌ها

علاوه بر قانون شهرداری و مجموعه مصوبات، مقررات شورای عالی معماری و شهرسازی، سایر دستگاه‌ها، ارگان‌ها و سازمان‌ها نیز ضوابط و مقرراتی دارند که به طور مستقیم و غیرمستقیم در اداره امور شهر، نحوه توسعه و گسترش آن تاثیرگذار هستند. این مقررات شامل برخی مصوبات مجلس شورای اسلامی، هیات وزیران و حتی دستورالعمل‌های دستگاه‌های مربوط می‌شوند. از جمله این قوانین و مقرراتی که بعضاً برخی مفاد آن‌ها مرتبط با شهرداری هستند، می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

قانون بودجه سالانه کل کشور

قانون مالیات بر ارزش افزوده

قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی
 قانون حمایت از احیا بهسازی و نوسازی
 قانون هدفمندی یارانه ها
 قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن
 قانون حمایت از سامانه های حمل و نقل ریلی
 قانون مدیریت پسماند
 قانون نوسازی و عمران شهری
 قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان
 اصلاح قانون احداث تونل مشترک شهری
 لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها
 لایحه برنامه ششم توسعه اقتصادی
 تصویب نامه راجع به انتقال دامداری ها و مرغداری ها به خارج از محدوده شهر
 آیین نامه نحوه تعیین حد بستر و حریم رودخانه ها، سیل ها، مرداب ها و برکه های طبیعی
 آیین نامه پیش آمدگی ساختمان ها در گذرها
 آیین نامه مربوط به استفاده از اراضی احداث بنا و تاسیسات در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها
 و ...

همان طور که مشاهده می شود مراجع مختلفی با تصویب بخشنامه ها و دستورالعمل ها و مصوبات در اداره شهر تاثیر گذار بوده و از این رو گاهی تداخلات، ابهامات و مشکلاتی در مدیریت شهری به وجود آورده اند. این قوانین نمی توانند جای خالی قانونی جامع در زمینه درآمدها و هزینه های شهرداری که رابطه معناداری میان وظایف محوله با منابع مالی مربوطه را برقرار سازد، پر نماید.

بررسی مستندات قانونی درآمدهای رایج شهرداری

برای کسب منابع مالی و درآمدی، به یکسری قوانین استناد می شود. در خصوص احصا منابع مالی سابقا در بخش «بررسی شیوه ها و منابع تامین مالی» به تفصیل به تشریح ابزارها، روشها و الگوهای تامین مالی پرداخته شد و مشخص گردید در خصوص هر مورد چه رویه ای باید طی گردد و البته قوانین مربوطه منحصر به شهرداری ها نمی باشد و شهرداری نیز مانند سایر ارگانها، سازمانها و شرکتها اقدام به بهره برداری از فضای موجود و در راستای تامین مالی پروژهها و زیرساخت های شهری نماید. در خصوص منابع درآمدی نیز اصلی ترین قوانین موجود در کشور که مستند درآمدهای شهرداری قرار گرفته اند عبارت از قوانین زیر است؛

قانون شهرداری

قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری

آیین نامه مالی شهرداریها

قانون نظام صنفی کشور

قانون نوسازی و عمران شهری

آئین نامه ترتیب ممیزی و تشخیص و طرز وصول عوارض (موضوع تبصره ۱ ماده ۲ قانون نوسازی و عمران شهری) قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی / اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و چگونگی برقراری و وصول عوارض و سایر وجوه از تولید کنندگان کالا / ارائه دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی قانون مدیریت پسماند

آیین نامه مربوط به استفاده از اراضی احداث بنا و تاسیسات در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا

در ادامه به بررسی برخی از اساسی ترین مستندات قانونی در راستای کسب درآمدهای شهرداری پرداخته خواهد شد.

مجوز کلی کسب درآمد

شهرداری ها بر اساس مواد مختلفی از قوانین مربوطه، می توانند به کسب درآمد اقدام نمایند. در این خصوص می توان به بند (۸) ماده (۵۶) قانون شهرداری اشاره کرد. بر اساس این بند؛ برآورد و تنظیم بودجه، متمم بودجه و اصلاح بودجه از وظایف شهرداری می باشد و بر مفهوم درآمد و هزینه اشاره دارد. همچنین مواد (۶۵) تا (۸۰) قانون شهرداری، ابعادی از درآمدهای شهرداری را مشخص می کند. مواد (۲۳) تا (۳۲) آیین نامه مالی شهرداری ها نیز به تشریح بودجه و درآمدهای متصور شهرداری ها پرداخته است.

بندهای (۱۰)، (۱۲)، (۱۶) و (۲۶) ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران در خصوص لزوم تایید و تصویب سرفصل درآمدهای شهرداری ها در شورای اسلامی می باشد. این موارد بصورت گسترده ای اجازه کسب درآمد توسط شهرداری با تصویب شورای اسلامی شهر را می دهند. به طور مشخص بند (۱۲) این ماده، اختیار تصویب بودجه اصلاح، متمم بودجه و تفریق بودجه سالانه شهرداری و موسسات و شرکت های وابسته به شهرداری را با رعایت آیین نامه مالی شهرداری ها بر عهده شورای اسلامی شهر قرار داده است.

ماده (۲۹) قانون آیین نامه مالی شهرداری ها، درآمدهای شهرداری ها را به شش طبقه تقسیم نموده است که قبلا در بخش «سرفصل های درآمدی شهرداری های ایران در گذر زمان» به تفصیل اشاره شده است. موارد متعددی از قوانین مختلف دیگر نیز به کسب درآمد توسط شهرداری ها اشاره دارند. در ادامه به برخی از این موارد پرداخته خواهد شد.

مستندات اخذ عوارض توسط شهرداری ها

مواردی از قوانین، اخذ عوارض شهری را بر عهده شهرداری قرار داده است. از جمله بند (۲۶) ماده (۵۵) قانون شهرداری که درباره وظایف شهردار است، پیشنهاد اخذ عوارض را بر عهده شهردار قرار داده است، این ماده چنین است: بند ۲۶- پیشنهاد برقراری یا الغاء 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 تصویب نامه برای اطلاع وزارت کشور. تبصره ۱- به منظور تشویق صادرات کشور نسبت به کالاهای صادراتی بیشتر از یک درصد قیمت کالا نباید وضع عوارض شود.

تبصره ۲- کالاهای عبوری از شهرها که برای مقصد معینی حمل می شود از پرداخت هر گونه عوارض به شهرداریها عرض راه معاف می باشد.

تبصره ۳- ماده اول قانون مصوب بهمن ماه ۳۳ راجع به تشویق صادرات و تولید از تاریخ تصویب این قانون طبق تبصره ۱ این بند تصحیح می‌شود.

تبصره ۴- آئین نامه های گریز از پرداخت عوارض شهرداری واستنکاف از آن باموافقت وزارتین کشور و دادگستری تنظیم و پس از تصویب هیئت وزیران به موقع اجراء گذاشته می‌شود.

بند (۱۶) ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران تصویب این عوارض را برعهده شورای اسلامی شهر قرار داده است:

بند ۱۶ - 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.

همچنین قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و چگونگی برقراری و وصول عوارض و سایر وجوه از تولید کنندگان کالا، ارایه‌دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی (موسوم به تجمیع عوارض) مصوب ۱۳۸۱/۱۰/۲۲ مجلس شورای اسلامی اخذ عوارض محلی توسط شهرداری‌ها را در مواد ذیل بصورت گسترده صادر کرده است:

تبصره ۱ ماده ۵- وضع عوارض محلی جدید و یا افزایش نرخ هر یک از عوارض محلی، می‌بایستی حداکثر تا پانزدهم بهمن‌ماه هر سال برای اجرا در سال بعد تصویب و اعلام عمومی گردد.

بر این اساس وضع عوارض محلی توسط شهرداری‌ها در قالب قوانین جاری با تصویب شورای اسلامی شهر مجاز است. اخذ این عوارض پس از تصویب شورای اسلامی شهر در اختیار شهرداری است. البته باید توجه داشت که عوارض شهر باید محلی و مخصوص شهر باشد. اخذ عوارض و مالیات ملی بر عهده و در اختیار دولت مرکزی است. اخذ برخی از عوارض در قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی بصورت مشخص در حیطه اختیارات شهرداری‌ها قرار گرفته است، البته این اختصاص مانع اخذ عوارض دیگر و تنوع بخشی بیشتر به عوارض شهری نمی‌شود چراکه بر اساس قانون (چنانچه بیان شد) وضع و اخذ عوارض شهری یا همان عوارض محلی از اختیارات شهرداری‌ها است.

مجوز قانونی اخذ عوارض شهری خاص

عوارض نوسازی

عوارض نوسازی یکی از اصلی‌ترین عوارض شهری است که به استناد ماده (۲) قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷/۰۹/۰۷ مجلس شورا برقرار شده است. این ماده، عوارض یاد شده را چنین مقرر می‌کند:

ماده ۲ - در شهر تهران از تاریخ اول فروردین ماه ۱۳۴۸ و در سایر شهرها از تاریخی که وزارت کشور تعیین و اعلام کند بر کلیه اراضی و ساختمانها و مستحدثات واقع در محدوده قانونی شهر عوارض خاص سالانه به مأخذ پنج در هزار بهای آنها که طبق مقررات این قانون تعیین خواهد شد برقراری می‌شود. شهرداری‌ها مکلفند بر اساس مقررات این قانون عوارض مذکور را وصول کرده و منحصرأ به مصرف نوسازی و عمران شهری برسانند، مصرف وجوه حاصل از اجرای این قانون در غیر موارد مصرح در این قانون در حکم تصرف غیر قانونی در اموال دولت خواهد بود.

تبصره ۱- ترتیب ممیزی و تشخیص و طرز وصول عوارض مذکور و ترتیب تعیین نسبتی از قیمت ملک که در هر شهر با توجه ب مقتضیات و شرائط خاص اقتصادی مأخذ دریافت عوارض قرار میگیرد بموجب آئین نامه ای که از طرف وزارت کشور تنظیم و به تصویب هیئت وزیران میرسد تعیین و اجرا خواهد شد.

تبصره ۲- در شهر تهران عوارض املاک مؤدیانی که مجموع عوارض هر یک از آنان در سال تا مبلغ یکهزار و پانصد ریال باشد بخشوده میشود و در سایر شهرها انجمنهای شهر میتوانند با تأیید وزارت کشور تمام یا قسمتی از عوارض املاک کلیه مؤدیانی را که مجموع عوارض هر یک از آنان طبق مقررات این قانون در سال تا مبلغ یکهزار و پانصد ریال باشد با توجه به مقتضیات خاص اقتصادی شهر با انتشار آگهی مشمول بخشودگی قرار دهند.

تبصره ۳- در شهر تهران از اول فروردین ماه ۱۳۴۸ و در سایر شهرها از تاریخی که وزارت کشور اجرای مقررات این ماده را اعلام میکند عوارض سطح شهر و سایر عوارض دریافتی از اراضی و ساختمانهای شهری ملغی میشود.

تبصره ۴- علاوه بر عوارض مذکور در ماده ۲ حق مرغوبیت و هر نوع درآمد دیگری که در اثر اجرای این قانون تحصیل شود منحصراً بمصرف نوسازی و عمران شهری خواهد رسید.

تبصره ۵- برای تأمین هزینه های اداری و وصول عوارض موضوع این ماده و تجهیز کادر فنی و اداری جهت اجرای این قانون شهرداریها میتوانند حداکثر تا میزان ده درصد درآمد وصولی موضوع این قانونرا طبق بودجه ایکه بتصویب انجمن شهر و تأیید وزارت کشور خواهد رسید بمصرف برسانند و مصرف بیش از این میزان از درآمد حاصل از اجرای این قانون بهیچ وجه مجاز نیست.

تبصره ۶- شهرداریها میتوانند در عملیات نوسازی از محل درآمد ماده ۲ این قانون رقمی بساختمان دبستان اختصاص دهند.

بر اساس تبصره (۲) ماده (۵) قانون موسوم به تجمیع عوارض مصوب ۱۳۸۱/۱۰/۲۲ مجلس شورای اسلامی، نرخ عوارض نوسازی و عمران به ماخذ یک درصد محاسبه و اخذ می شود. این تبصره چنین است:

تبصره ۲- عبارت «پنج در هزار» مندرج در ماده (۲) قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷/۹/۷ به عبارت «یک درصد (۱٪)» اصلاح می شود.

با توجه به پایداری حضور مردم و متعاقباً وجود ساختمانها و ابنیه شهری در شهرها، این عوارض از پایداری خوبی برخوردار است.

عوارض دیگر

تکلیف برخی عوارض دیگر در قانون موسوم به تجمیع عوارض مشخص شده است. مهم ترین مواد، بندها و تبصره های این قانون در این زمینه عبارتند از:

ماده ۱- از ابتدای سال ۱۳۸۲ برقراری و دریافت هرگونه وجوه از جمله مالیات و عوارض اعم از ملی و محلی از تولید کنندگان کالاها، ارائه دهندگان خدمات و همچنین کالاهای وارداتی صرفاً به موجب این قانون صورت می پذیرد و کلیه قوانین و مقررات مربوط به برقراری، اختیار و یا اجازه برقراری و دریافت وجوه که توسط هیات وزیران، مجامع، شوراها و سایر مراجع، وزارتخانهها، سازمانها، موسسات و شرکت های دولتی از جمله آن دسته از دستگاه های اجرائی که شمول قوانین بر آنها مستلزم ذکر نام یا تصریح نام است، همچنین موسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی صورت می پذیرد به استثناء (قانون مالیاتهای مستقیم مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۰۳ و اصلاحات بعدی آن، قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری -

صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۲/۰۶/۰۷، قانون مقررات تردد و وسائل نقلیه خارجی مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۲، عوارض آزاد راهها، عوارض موضوع ماده (۱۲) قانون حمل و نقل و عبور کالاهای خارجی از قلمرو جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۴/۱۲/۲۲ و عوارض موضوع بند (ب) ماده (۴۶)، بند (ب) ماده (۱۳۰) و بند های (الف) و (ب) ماده (۱۳۲) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۹/۰۱/۱۷ لغو می گردد.

تبصره ۱- هزینه کارمزد و سایر وجوهی که از درخواست کننده در ازاء ارائه مستقیم خدمات خاص و یا فروش کالا که طبق قوانین و مقررات مربوطه دریافت می شود و همچنین خسارات و جرائمی که به موجب قوانین و یا اختیارات قانونی لغو نشده دریافت می گردد، از شمول این ماده مستثنی می باشند.

تبصره ۲- از تاریخ لازم اجرا شدن این قانون، بند (ج) ماده (۱۹)، ماده (۱۴۵)، ماده (۱۶۸) و بند (ب) ماده (۱۷۵) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۹ لغو گردیده و در بند (ب) ماده (۱۹) آن قانون عبارت چهل و هشت در صد (۴۸٪) به پنجاه درصد (۵۰٪) اصلاح می شود.

ماده ۲- حقوق گمرکی، مالیات، حق ثبت سفارش کالا، انواع عوارض و سایر وجوه دریافتی از کالاهای وارداتی تجمیع گردیده و معادل چهاردرصد (۴٪) ارزش گمرکی کالاها تعیین می شود. به مجموع این دریافتی و سود بازرگانی که طبق قوانین مربوطه توسط هیات وزیران تعیین می شود حقوق ورودی اطلاق می گردد.

تبصره ۳- معادل دوازده در هزار ارزش گمرکی کالاهای وارداتی که حقوق ورودی آنها وصول می شود از محل اعتباراتی که همه ساله در قوانین بودجه سنواتی کل کشور منظور می شود در اختیار وزارت کشور (سازمان شهرداریها) قرار می گیرد تا به نسبت هفتاد درصد (۷۰٪) میان شهرداریها و سی درصد (۳۰٪) میان دهیاری های سراسر کشور به عنوان کمک پرداخت و به هزینه قطعی منظور می شود.

ماده ۳- مالیات عوارض دریافتی از کالاها به شرح زیر تعیین می گردد:

الف- انواع نوشابه های گازدار ساخت داخل (به استثناء نوشابه های حاصل از فرآورده های لبنی و کنسانتره انواع میوه و آب معدنی) که با وسایل ماشینی تهیه می شوند و همچنین شربت های غلیظ تولیدی مورد استفاده از در دستگاه های نوشابه سازی کوچک (دستگاه پست میکس) که به منظور تهیه نوشابه به بازار عرضه می گردد پانزده درصد (۱۵٪) بهای فروش کارخانه {دوازده درصد (۱۲٪) مالیات و سه درصد (۳٪) عوارض}.

ب- سیگار تولید داخل پانزده درصد (۱۵٪) بهای فروش کارخانه {دوازده درصد (۱۲٪) مالیات و سه درصد (۳٪) عوارض}.

ج- بنزین بیست درصد (۲۰٪) قیمت مصوب فروش {ده درصد (۱۰٪) مالیات و ده درصد (۱۰٪) عوارض}.

د- نفت سفید و نفت گاز ده درصد (۱۰٪) و نفت کوره پنج درصد (۵٪) قیمت مصوب فروش (به عنوان عوارض).

ه- سایر کالاهای تولیدی (به استثنای محصولات بخش کشاورزی) که امکان استفاده از آنها به عنوان محصول نهایی وجود دارد مطابق فهرستی که به پیشنهاد کار گروهی مرکب از وزیر امور اقتصادی و دارایی (رئیس)، وزیر بازرگانی، صنایع و معادن و کشور و رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور تا پانزدهم بهمن ماه هر سال برای سال بعد به تصویب هیات وزیران می رسد سه درصد (۳٪) قیمت فروش {دو درصد (۲٪) مالیات و یک درصد (۱٪) عوارض} آن

دسته از محصولات صنایع آلوده کننده محیط زیست به تشخیص و اعلام (تا پانزدهم اسفند ماه هر سال برای اجرا در سال بعد) سازمان حفاظت محیط زیست که در فهرست فوق قرار نمی گیرند یک درصد (۱٪) قیمت فروش (به عنوان عوارض)

تبصره ۱ - مالیات و عوارض بند های (ج) و (د) علاوه بر قیمت مصوب فروش محصولات مربوطه که به موجب قوانین تعیین می شود در قیمت فروش نهایی محاسبه و منظور می شود.

تبصره ۲ - مالیات و عوارض بند های (الف) و (ه) این ماده در خصوص کالاهای صادراتی طبق برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران معاف و در خصوص آن دسته از کالاهائی که توسط اشخاص حقیقی یا حقوقی غیر از تولید کننده نهائی کالا صادر می شوند مطابق رسیده های معتبر واریزی مربوطه، حسب مورد از محل درآمد مالیاتی مربوط و عوارض وصولی قابل اختصاص به وزارت کشور (سازمان شهرداری ها) قابل استرداد می باشد. نحوه استرداد به موجب آیین نامه ای خواهد بود که به پیشنهاد سازمان امور مالیاتی کشور به تصویب وزیر امور اقتصادی و دارائی می رسد.

ماده ۴- مالیات و عوارض دریافتی از برخی خدمات به شرح زیر تعیین می گردد:

الف- خدمات مخابراتی از قبیل آبونمان تلفن های ثابت و همراه، کارکرد مکالمات داخلی و خارجی، خدمات بین المللی، کارت های اعتباری معادل (۶٪) قیمت خدمات {پنج درصد (۵٪) مالیات و یک درصد (۱٪) عوارض}.

ب- واگذاری خطوط تلفن همراه معادل بیست درصد (۲۰٪) قیمت واگذاری (به عنوان مالیات).

ج- برق و گاز مصرفی مشترکین (به استثناء مصارف صنعتی، معدنی و کشاورزی) و همچنین آب مصرفی مشترکین در حوزه استحفاظی شهرها سه درصد (۳٪) بهای مصرفی آنها (به عنوان عوارض).

د - خدمات هتل، متل، مهمانسرا، هتل آپارتمان، مهمان پذیر، مسافرخانه، تالارها و باشگاهها دو درصد (۲٪) هزینه (به عنوان عوارض).

ه- حمل و نقل برون شهری مسافر در داخل کشور با وسایل زمینی، ریلی، دریایی و هوایی پنج درصد (۵٪) بهای بلیط (به عنوان عوارض).

و- عوارض سالیانه انواع خودروها سواری و وانت دو کابین 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.

ز- شماره گذاری انواع خودرو های سواری و وانت دو کابین اعم از تولید کنندگان داخل و یا وارداتی به استثناء خودروهای سواری عمومی درون شهری یا برون شهری حسب مورد سه درصد (۳٪) قیمت فروش کارخانه (داخلی) و یا سه درصد (۳٪) مجموع ارزش گمرکی و حقوق ورودی آنها {دو درصد (۲٪) مالیات و یک درصد (۱٪) عوارض}.

ماده ۵- برقراری هر گونه عوارض و سایر وجوه برای انواع کالاهای وارداتی و کالاهای تولیدی و همچنین آن دسته از خدمات که در ماده (۴) این قانون، تکلیف مالیات و عوارض آنها معین شده است، همچنین برقراری عوارض به درآمدهای مأخذ محاسبه مالیات، سود سهام شرکتها، سود اوراق مشارکت، سود سپرده گذاری و سایر عملیات مالی اشخاص نزد بانکها و مؤسسات اعتباری غیر بانکی مجاز توسط شوراهای اسلامی و سایر مراجع ممنوع می باشد.

تبصره ۱- 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.

تبصره ۲- عبارت «پنج در هزار» مندرج در ماده (۲) قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷/۹/۷ به عبارت «یک درصد (۱٪)» اصلاح می‌شود.

تبصره ۳- قوانین و مقررات مربوط به اعطای تخفیف یا معافیت از پرداخت عوارض یا وجوه به شهرداری‌ها ملغی می‌گردد.

ماده ۶-

ب - عوارض موضوع بندهای (الف) و (ه) ماده (۳) و عوارض موضوع بندهای (الف)، (ج)، (د)، (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.

ج - 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.

د - 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 (۱۵٪) کلان شهرها (شهرهای بالای یک میلیون نفر جمعیت) و شصت و پنج درصد (۶۵٪) سایر شهرها و بیست درصد (۲۰٪) دهیاری‌ها تحت نظر کار گروهی متشکل از نمایندگان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان شهرداری‌ها توزیع گردد.

تبصره ۲- تولیدکنندگان کالاهای موضوع ماده (۳) و همچنین ارائه دهندگان خدمات موضوع ماده (۴) این قانون مکلفند مالیات و عوارض موضوعه را در مبادی تولید یا ارائه خدمات با درج در سند فروش از خریداران کالا یا خدمات اخذ و تا پایان دو ماه بعد به حسابهای بانکی تعیین شده واریز نمایند. اشخاص یاد شده موظفند مدارک و اطلاعات مورد نیاز را طبق فرم‌هایی که توسط سازمان امور مالیاتی کشور تعیین و اعلام می‌گردد به واحدهای اجرایی سازمان یاد شده و نسخه‌ای از واریزی عوارض مربوط به شهرداری محل را به همان شهرداری ارائه دهند. شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی مالیات و عوارض مربوط به بندهای (ج) و (د) ماده (۳) را در محل‌های عرضه محصولات محاسبه و از خریداران دریافت و مطابق این تبصره عمل خواهد نمود.

تبصره ۳- وجوه دریافتی موضوع مواد (۳) و (۴) این قانون که توسط سازمان امور مالیاتی کشور وصول می‌گردد مشمول احکام ماده (۲۱۱) به بعد فصل نهم باب چهارم قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۳ و اصلاحات بعدی است. پرداخت مالیات و عوارض پس از موعد مقرر موجب تعلق جریمه‌ای معادل دو و نیم درصد (۲/۵٪) به ازاء هر ماه تأخیر خواهد بود. این جریمه قابل بخشودگی نیست.

ماده ۱۰- کلیه قوانین و مقررات خاص و عام مغایر با این قانون لغو می‌گردد.

قانون فوق مشتمل بر ده ماده و نوزده تبصره در جلسه علنی روز دوشنبه مورخ بیست و دوم دی‌ماه یکهزار و سیصد و هشتاد و یک مجلس شورای اسلامی تصویب و در تاریخ ۱۳۸۱/۱۰/۲۵ به تایید شورای نگهبان رسیده است. با توجه به پایداری فعالیت‌های اقتصادی در شهرها، این عوارض از پایداری خوبی برخوردار است.

سایر عوارض محلی

به استناد قوانین موجود در حال حاضر عوارض خاصی نیز توسط شهرداری‌ها به صورت محلی اخذ می‌شود که از جمله آن‌ها عبارتند از:

الف. عوارض صدور پروانه ساختمان (و عوارض تمدید پروانه ساختمان‌های نیمه‌کاره) که به استناد مصوبه شورای اسلامی شهر بر اساس بند (۲۶) ماده (۵۴) قانون شهرداری و بند (۱۶) ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور اسلامی کشور و انتخاب شهرداران و نیز زیر بندهای (ب) و (ج) از بند (۲) مصوبه مورخ ۱۳۷۱/۰۸/۱۹ شورای عالی اداری درباره هماهنگ کردن صدور پروانه گواهی عدم خلافی و گواهی پایان ساختمان در سطح شهرداری‌های کشور، اخذ می‌شود.

ب. عوارض اضافه تراکم (از تراکم مجاز ساختمان) بر روی زمین‌های شهری که به استناد مصوب شورای اسلامی شهر بر اساس قوانین یاد شده در بند (الف) و نیز مصوبه مورخ ۱۳۷۹/۱۲/۰۴ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران برای صدور مجوز افزایش تراکم ساختمانی اخذ می‌شود (چنین ضوابطی برای شهرهای دیگر نیز وجود دارد).

ج. عوارض قطع درخت که بر اساس ماده (۶) قانون حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها (مصوب ۱۳۵۹/۰۳/۰۳) و ماده (۱۷) ضوابط اجرایی مربوط به چگونگی اجرای ماده (۱) لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها (مصوب ۱۳۵۹/۰۳/۰۳ مجلس شورای اسلامی) اخذ می‌شود.

د. عوارض مجوز تردد عبور و مرور وسایل نقلیه در محدوده طرح ترافیک که به بهای مجوز طرح ترافیک معروف است به استناد تبصره ماده (۳) آیین‌نامه اجرایی تبصره ماده (۶) قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا اخذ می‌شود. هـ. عوارض کسری پارکینگ که به استناد تبصره (۵) ماده (۱۰۰) قانون شهرداری اخذ می‌شود.

و. عوارض حق مشرفیت که در تاریخ ۱۳۸۲/۱۱/۱۲ به تصویب شورای اسلامی شهر تهران رسیده است و به کلیه اراضی و املاکی که در تاریخ ۱۳۷۰/۱۱/۰۳ به بعد بر اثر اجرای طرح‌های احداث، تعریض، توسعه و اصلاح معابر و میداين در بر گذر احداثی، اصلاحی، تعریضی و یا توسعه‌ای واقع شده و یا می‌شوند، عوارض حق مشرفیت (تشریف) برای یک بار تعلق می‌گیرد که هنگام فروش (نسبت به سهم فروش رفته) از صاحبان این قبیل املاک برابر مفاد دستورالعمل اجرایی توسط شهرداری وصول می‌شود.

ز. عوارض پذیره که در تاریخ ۱۳۸۲/۱۰/۰۵ به تصویب شورای اسلامی شهر تهران رسیده است.

ی. برخی عوارض دیگرمانند عوارض ایمنی ساختمان، عوارض تغییر کاربری، عوارض ممنوعیت استفاده از شیشه به‌عنوان مصالح اصلی، عوارض پی‌آمدگی مشرف به معابر ساختمان‌ها، عوارض تابلوهای شهری، عوارض تابلوهای شهری، عوارض تبلیغاتی و مانند اینها.

ک. جریمه‌ها: به استناد قوانین مختلف، عوارضی تحت عنوان جریمه توسط شهرداری‌ها اخذ می‌شود. از جمله این عوارض می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

جریمه اضافه بنای زاید بر مساحت زیربنای مندرج در پروانه ساختمانی، موضوع تبصره (۲) و تبصره (۳) ماده (۱۰۰) قانون شهرداری.

جریمه احداث بنای بدون پروانه، موضوع تبصره (۴) ماده (۱۰۰) قانون شهرداری.

جریمه عدم انطباق مشخصات ساختمان با مشخصات مندرج در پروانه و نقشه‌ها و محاسبات فنی ضمیمه آن. جریمه استفاده از اماکن تجاری پس از تعطیلی توسط شهرداری، بدون کسب اجازه که بر اساس تبصره بند (۲۴) ماده (۵۵) قانون شهرداری اخذ می‌شود.

جریمه ساخت و ساز غیرمجاز در خارج از حریم مصوب شهرها که به استناد تبصره (۲) قانون الحاق یک بند و سه تبصره به‌عنوان بند (۳) ماده (۹۹) قانون شهرداری اخذ می‌شود.

جریمه اظهار ارزش کمتر از واقع برای ملک توسط مالک به شهرداری برای محاسبه عوارض نوسازی که طبق ماده (۶) قانون نوسازی و عمران شهری برقرار شده است.

و عوارض مشابه دیگر

مستند قانونی اخذ بهای خدمات

ماده ۳۰ قانون مالی شهرداری‌ها چنین بیان داشته است: هر شهرداری دارای تعرفه‌ای خواهد بود که در آن کلیه انواع عوارض و بها خدمات و سایر درآمدهایی که به وسیله شهرداری و مؤسسات تابعه و وابسته به آن وصول یا تحصیل می‌شود درج و هر نوع عوارض یا بها خدمات جدیدی که وضع و تصویب می‌گردد یا هر تغییری که در نوع و میزان نرخ آنها صورت می‌گیرد در تعرفه مذکور منعکس می‌شود.

بند (۲۶) ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، اختیار تصویب نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن را با رعایت آیین‌نامه مالی و معاملاتی شهرداری‌ها به شورای اسلامی شهر واگذار کرده است.

از جمله موارد خاص، مجوز اخذ بهای خدمات، موضوع قانون مدیریت پسماند مصوب ۱۳۸۳/۰۴/۲۰ مجلس شورای اسلامی است که بر اساس ماده (۷) آن، مدیریت اجرایی کلیه پسماندها غیر از صنعتی و ویژه در شهرها و روستاها و حریم آنها به عهده شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و در خارج از حوزه و وظایف شهرداری‌ها و دهیاری‌ها به عهده بخش‌های آنها می‌باشد. همچنین مطابق ماده (۸) این قانون، مدیریت اجرایی می‌تواند هزینه‌های مدیریت پسماند را از تولیدکننده پسماند با تعرفه‌ای که طبق دستورالعمل وزارت کشور توسط شوراهای اسلامی برحسب نوع پسماند تعیین می‌شود، دریافت نموده و فقط صرف هزینه‌های مدیریت پسماند نماید.

مجوز تأسیس موسسات انتفاعی و فروش کالاها و خدمات

ماده (۸۴) قانون شهرداری چنین بیان می‌کند:

مؤسسات وابسته به شهرداری از قبیل لوله‌کشی - آب - برق - اتوبوسرانی که دارای شخصیت حقوقی بشوند می‌توانند با اصول بازرگانی اداره شوند اساسنامه این قبیل مؤسسات باید به تصویب شورای اسلامی شهر و موافقت وزارت کشور برسد.

همچنین مواد مختلفی از قوانین به اختیارات شهرداری در تنظیم بودجه و بهای فروش خدمات و کالاهای این موسسات اشاره می‌کنند.

بند (۱۵) ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران از جمله اختیارات شورای اسلامی شهر را اینگونه بیان می‌کند:

تصویب اساسنامه مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری با تأیید و موافقت وزارت کشور.

همچنین بند (۲۶) این ماده تصویب نرخ خدمات ارائه شده توسط سازمان‌های وابسته به شهرداری‌ها را در اختیار شورای اسلامی شهر قرار داده است.

علاوه بر این‌ها، مواد دیگری از قوانین به موضوع درآمدها و نیز هزینه‌های مؤسسات و سازمان‌های وابسته به شهرداری پرداخته‌اند که موید گستردگی اجازه تاسیس مؤسسات وابسته به شهرداری‌ها برای ارائه کالاها و خدمات و اخذ بهای آن‌ها توسط شهرداری‌ها است.

کسب درآمد از وجوه و اموال

طبق بند (۷) ماده (۵۵) قانون شهرداری، وظیفه حفظ و اداره دارایی‌های منقول و غیرمنقول شهرداری برعهده شهرداری‌ها است. بر اساس بند (۹) همین ماده، انجام معاملات توسط شهرداری اعم از خرید، فروش، اجاره و استیجاره اموال از وظایف شهرداری است. چنانچه در مطالب قبلی اشاره شد، کسب درآمد و نیز ایجاد مؤسسات و سازمان‌های وابسته از اختیارات شهرداری و شورای اسلامی شهر است.

بطور صریح بند (۸) ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی شهر و انتخاب شهرداران، از جمله وظایف شورای اسلامی شهر را «نظارت بر حسن اداره و حفظ سرمایه و دارایی‌های نقدی، جنسی و اموال منقول و غیرمنقول شهرداری و همچنین نظارت بر حساب درآمدها و هزینه‌های آن‌ها به گونه‌ای که مخل جریان عادی امور شهرداری نباشند» بیان کرده است. در این بند به صراحت درآمدها و هزینه‌های دارایی‌های نقدی، جنسی و اموال منقول و غیرمنقول مطرح شده است.

همچنین بند (۱۳) این ماده «تصویب وام‌های پیشنهادی شهرداری پس از بررسی دقیق نسبت به مبلغ، مدت و میزان کارمزد» آن را بر عهده شورای اسلامی شهر قرار داده است. در اینجا نیز هم اخذ و هم اعطای وام می‌تواند مطرح باشد که د اعطای وام استفاده از وجوه برای کسب درآمد مطرح است.

بر این اساس شهرداری‌ها می‌توانند از دارایی‌های نقدی (وجوه) و غیرنقدی (اجناس، اموال منقول و غیرمنقول) خود بطور مستقیم و یا از طریق ایجاد و تاسیس سازمان‌ها و مؤسسات تابعه در قالب قوانین و مقررات، کسب درآمد نمایند.

کمک‌های اعطایی دولت و سازمان‌های دولت

این منبع درآمدی مستند به بند (۱۰) ماده (۵۵) قانون شهرداری است که شهرداری‌ها را مجاز به «اهدای قبول اعانات و هدایا به نام شهر با تصویب شورای اسلامی شهر» کرده است. همچنین بند (۵) ماده (۲۹) قانون آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها این منبع درآمدی را جزو منابع درآمدی شهرداری‌ها بیان نموده است. علاوه بر این هر ساله در قوانین بودجه کشور مبالغی تحت عنوان بودجه کمک به شهرداری‌ها به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد.

هدایا و کمک‌های اشخاص و سازمان‌های خصوصی

چنانچه بیان شد بند (۱۰) ماده (۵۵) قانون شهرداری‌ها قبول کمک‌ها و هدایا را بصورت کلی از طرف شهرداری‌ها مجاز دانسته است. همچنین بند (۶) ماده (۲۹) قانون آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها نیز هدایا، کمک‌ها و اعانات اشخاص و سازمان‌های خصوصی را از منابع درآمدی شهرداری‌ها برشمرده است.

جمع بندی

با نگاهی گذرا به مجموعه قوانین و مقررات مالی و درآمدی شهرداری‌ها طی نیم قرن اخیر، به وضوح مشاهده می‌شود که این قوانین دستخوش تغییر و تحولات موردی متعددی (بنا بر ضرورتها) بوده‌اند، اما متأسفانه اقدام قابل توجهی در زمینه آسیب‌شناسی و بازنگری جامع در مفاد قوانین با توجه به نیازها و شرایط زمانه صورت پذیرفته است. در این راستا باید اذعان نمود که پس از گذشت افزون بر پنجاه سال، قوانین مرجع وضع شده در امور مربوط به مالیه شهرداری‌ها از جمله آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها، قانون لغو عوارض دروازه‌ای و یا قانون نوسازی و عمران شهری، از انسجام و جامعیت بیشتری نسبت به قوانین و مقررات بعدی برخوردار بوده‌اند که این امر از یکسو نشان‌دهنده شناسایی دقیق نیازها در هنگام بررسی و وضع قوانین یاد شده بوده و از سوی دیگر گویای عدم جامع‌نگری در وضع اصلاحیه‌ها یا احکام جدید طی سنوات مابعد می‌باشد.

علی‌ایحال با عنایت به عدم پاسخگویی غالب قوانین مزبور به نیازهای نوین و ابهامات مطروحه در زمینه امور مالی و درآمدی شهرداری‌ها، تلاش‌هایی طی دو دهه اخیر در جهت به روز کردن مقررات مدیریت منابع درآمدی شهرداری‌ها انجام پذیرفته است که به صورت خاص می‌توان به عوارض تصویبی ریاست جمهوری موضوع قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و یا قانون موسوم به تجمیع عوارض اشاره داشت که هر یک در شرایط خاص خود تا حد زیادی راهگشا بوده و در تعیین جایگاه روابط مالی دولت و شهرداری‌ها و مؤدیان سهم بسزایی داشته‌اند؛ بالاخص که طی سال‌های اخیر شهرداری از یک نهاد صرفاً خدماتی به سازمانی مسئول در امر سیاست‌گذاری توسعه شهری (به ویژه در ابعاد اقتصادی و اجتماعی) بدل شده و نقش مهمی در تنظیم جریان‌های مالی و نیز بازار مسکن ایفا می‌کند. البته این قوانین نمی‌توانند جای خالی قانونی جامع در زمینه درآمدها و هزینه‌های شهرداری که باید رابطه مالی هزینه و وظایف محوله با منابع مالی مربوطه را برقرار ساخته، پر نماید.

منابع و مآخذ

آیت‌اللهی، علیرضا. (۱۳۹۲). منابع مالی سازمان‌های محلی فرانسه، همایش مالیه شهرداری‌ها، مشکلات و راهکارها، معاونت مالی و اداری، تهران: انتشارات شهرداری.

آبگون، امید. (۱۳۹۵). بررسی تطبیقی شیوه تأمین مالی و مشارکت بخش خصوصی، سومین همایش مالیه شهرداری با رویکرد بررسی مشکلات و راهکارها.

اسدپور، احمدعلی. (۱۳۹۱). واکاوی درآمد پایدار شهرداری‌ها با رویکرد توسعه پایدار شهری مطالعه موردی در شهر بندرعباس، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۱۱.

صالحی، دکتر اسماعیل، ۱۳۸۷، ضوابط و مقررات شهرسازی و منابع مالی شهرداری‌ها، اولین همایش مالیه شهرداری، مشکلات و راهکارها، تهران، <https://civilica.com/doc/84798>

Hirashima, Akihide. (2004). Decentralization in Japan Tokyo: International Affairs Division for Local Authorities. Ministry of Public Management, Home Affairs Posts & Telecommunications, (MPHPT). February 13.

Rules and regulations of urban planning and financial resources of municipalities

Zahra Rajabi¹

Zohreh Feyzi Totkeleh²

Ali khavari Nasirmahale³

Date of Receipt: 2021/10/23 Date of Issue: 2021/11/17

Abstract

The set of decisions of the people living in each city shapes the shape of that city. But the city must be controlled, because city life will be destroyed by chaos and without regulatory and enforceable mechanisms. Accordingly, all societies need rules and regulations to control people's decisions and to function properly and easily so that they can live confidently, do their job, and know that others can be expected to follow these rules. The rules and regulations of urban planning control and guide the part of people's decisions that has a spatial and physical reflection, and "sustainable development", which includes the concept of justice over time as well as over time, can be used as an ideal and destination. The final of this type of rules and regulations. If the rules and regulations of urban planning are formulated efficiently, in order to achieve the goals and ideals of sustainable development, and are implemented in the same way, the "guarantor" of the formation of a kind of settlement (city), with the ideals of Development will be sustainable. Meanwhile, the financial bottlenecks of the urban management system and its reliance on income through unsustainable methods, will plague this role and cause instability in the development of the city. This article is dedicated to the analysis of this issue and common mistakes in providing financial resources to municipalities, and also examines its effects on the effectiveness of urban planning rules and regulations.

Keywords

Rules and Regulations, Urban Planning, Financial Rules and Regulations of Municipalities, Sustainable Urban Development, Urban Management

1. Master of Economics, Islamic Azad University, Lahijan Branch, Expert of Rasht Municipality.
2. Master of Accounting, Islamic Azad University, Rudsar Branch, Expert of Rasht Municipality.
3. Master of Geography and Urban Planning, Payame Noor University, Rasht Center, Expert of Rasht Municipality.