

پروژه تعیین عوارض نوسازی با استفاده از سیستم های اطلاعات جغرافیایی (GIS)

گزارشی از نشست عوامل و دست اندرکاران پروژه عوارض نوسازی در مرکز اطلاعات جغرافیایی
شهر تهران (TGIC)

تهیه کنندگان: اقبال معتضدی، نازیلا مرادی

مقدمه:

شهرها همچون موجودات زنده در حال رشد و توسعه هستند و به منظور تداوم خویش باید بستری مناسب برای اجرای تمهیدات لازم قانونی، جهت رفاه حال ساکنان خود باشند. در این میان شهرداری‌ها نیز موظف هستند، برای تامین هزینه‌های اداره شهر ترکیبی از روش‌های مختلف کسب درآمد، همچون اخذ انواع مالیات و عوارض و فروش کالا و خدمات شهری را مد نظر قرار دهند. یکی از این منابع درآمدی، عوارض نوسازی به شمار می‌رود که به استناد قانون نوسازی و عمران شهری قابل وصول هستند این قانون در سال ۱۳۴۷، در قالب برنامه‌ای برای هدایت و کنترل رشد متناسب و موزون شهرها و با هدف تامین نیازمندیهای شهری و اصلاح و توسعه عمومی شهر و نوسازی محلات قدیمی به تصویب رسید و به شهرداری ابلاغ شد. به موجب ماده ۲ قانون نوسازی و عمران شهری (مصوب ۱۳۴۷) در شهر تهران از فروردین ۱۳۴۸، عوارض خاص سالانه (۵ در هزار) بهای اراضی، ساختمان‌ها و مستحقات واقع در محدوده قانونی شهرها بر قرار گردید و بر اساس آن شهرداری‌ها مکلف شدند عوارضی را که طبق این قانون وضع می‌گردد، وصول نمایند و منحصرأ به مصرف (نوسازی و عمران شهری) برسانند. همچنین به موجب ماده ۴ قانون یاد شده، بهای این اموال غیر منقول بر مبنای "ممیزی شهرداری" معین و اعلام شده و شهرداری‌ها بر حسب مورد مکلف شدند بهای اراضی، ساختمان‌ها و مستحقات را پس از ممیزی، بر اساس قیمت منطقه‌ای تعیین کنند و بر مبنای این ارزیابی، عوارض نوسازی را جهت پرداخت، محاسبه و ابلاغ نمایند. به رغم شفافیت، صراحت و اعتبار حقوقی این قانون، متأسفانه قانون عوارض نوسازی به قاعده‌ای بدون ضمانت اجرا بدل شده و هنوز هم مغفول مانده است. به بیانی دیگر اخذ عوارض نوسازی در شهرها هم اکنون با معضلات و مشکلات گوناگون اجرایی مواجه است. کیفیت ارزیابی اراضی، ساختمان‌ها و مستحقات و تعیین نسبت قیمتی از قیمت ملک که برای محاسبه عوارض ملاک عمل قرار می‌گیرد حکایت از آن دارد که هزینه فعالیت‌های عملیاتی و میدانی شهرداری‌ها برای ممیزی از میزان درآمد ناشی از این عوارض سبقت گرفته و یا در نقطه "سربه سر" قرار می‌گیرند. این مشکل با تدبیری به ظاهر ساده یعنی تعیین قیمت واقعی املاک و اراضی قابل حل است. همچنانکه پیشتر نیز گفته شد با توجه به حذف سهم دولت وسیله منابع مالی شهرداری، عوارض نوسازی می‌تواند به عنوان یکی از منابع درآمدی پایه از بهره داری‌ها، مد نظر قرار گیرد. تجربیات کشورهای مختلف جهان نیز نشان می‌دهد که آنها با تکیه بر این اصل که شهروندان باید هزینه زندگی در شهر را پرداخت نمایند، سهم عمده‌ای از هزینه‌های شهری خود را از این محل تامین می‌کنند. علیرغم مطالب پیش گفته، در کشور ما به دلیل فقدان روشی مناسب جهت محاسبه قیمت واقعی و معاملاتی روز املاک، نقش این منبع درآمدی، در پوشش هزینه‌های شهرداری تاکنون بسیار کم‌رنگ بوده است. شورای اسلامی شهرداری تهران با درک ضرورت محاسبه عوارض نوسازی بر اساس قیمت واقعی املاک در سال ۱۳۸۱، ارائه طرحی را از سوی شرکت پردازش و برنامه ریزی شهری مبنی بر امکان سنجی بهره برداری از ظرفیت‌های قانون نوسازی و عمران شهری برای ایجاد درآمد پایدار خواستار شد. پس از این اعلام نیاز، در همان سال طرح اولیه پروژه تهیه و جهت بررسی و تصویب به مسؤلان امر ارائه شد. با تایید این طرح، اداره کل درآمد شهرداری تهران به عنوان کارفرما، اجرای پروژه تعیین عوارض نوسازی با استفاده از سیستم‌های اطلاعات جغرافیایی "را طی قراردادی به این شرکت محول نمود.

ریزی شهری و مسئول پروژه و دیگر مدیران شرکت پردازش و جمعی از مشاوران و پیمانکاران پروژه حضور داشتند، به مباحثی چون مشکلات پروژه و راه‌های برون رفت از آن و همچنین دستاوردها و نتایج آن پرداخته شدو از کلیه مسئولین و

در آخرین جلسه گفتگو میان دست اندرکاران این پروژه - که فروردین ماه سال جاری برگزار شد - شرکت کنندگان در این نشست به بررسی و تحلیل روند پیشرفت پروژه پرداختند. در این نشست که مهندس معینی مدیر عامل شرکت پردازش و برنامه

دست اندرکاران پروژه دعوت شده بود تا در جریان آخرین وضعیت پروژه و زمانبندی نهایی کار و وظایف و مسئولیت‌های هر یک قرار گیرند. ابتدا مهندس فلاح مسئول پروژه طی مطالبی، آخرین وضعیت پروژه را به اطلاع رسانده و هدف جلسه را ارائه تصویری بزرگ از پروژه و ثبت و ضبط این تصویر در اذهان یکایک حاضرین بیان نمود و پس از آن طرح پرسش و برداشت‌های مخاطبان و متخصصین حاضر را به منظور بهره برداری همه جانبه از نظر آنها برای تکمیل و بهینه سازی پروژه مطرح کرد. ایشان پروژه عوارض نوسازی را یکی از مهمترین پروژه‌های شهرداری تهران و بزرگترین پروژه شرکت پردازش اعلام داشت و ضمن بیان اهداف کلی پروژه، کسب درآمد پایدار در شهرداری را از اهم وظایف و مسئولیت‌های شهرداری اعلام و راههای کسب درآمد پایدار و دریافت عوارض عادلانه در رعایت حقوق شهروندان را از هدفهای پروژه بیان داشت. اعلام فهرستی از بهره برداران پروژه یعنی معاونت اداری مالی شهرداری تهران و اداره کل درآمد و سازمان خدمات کامپیوتری و همچنین مناطق و نکاتی که بایستی در پروژه درجهت جلب رضایت بهره برداران صورت پذیرد، از دیگر مطالب ارائه شده توسط مسؤل پروژه عوارض نوسازی بود. آنچه به عنوان موانع بر سر راه پروژه تا کنون قرار داشته و موجب تأخیر یکساله در روند پیشرفت پروژه شده است توسط وی بدین شرح ارائه شد:

الف: عدم تحویل بانک اطلاعات ممیزی مرحله چهارم (که اخیراً با تغییر مدیریت سازمان خدمات کامپیوتری تحویل و مشکل بزرگی از نیازهای پروژه مرتفع گردیده است)

ب: مشکلاتی که به علت پیچیدگی پروژه ایجاد گردیده (از جمله عدم تطابق RFP پروژه شرح خدمات اجرا شده و عدم پیش بینی‌های فنی و تخصصی در جریان تکمیل پرسشنامه فیزیکی محیطی و توصیفی)

ج: مشکلات سیاسی، اجتماعی و اجرایی بر سر راه اجرای پروژه که موانع بر سر راه عملیات میدانی را می‌توان از اهم این مشکلات بیان نمود.

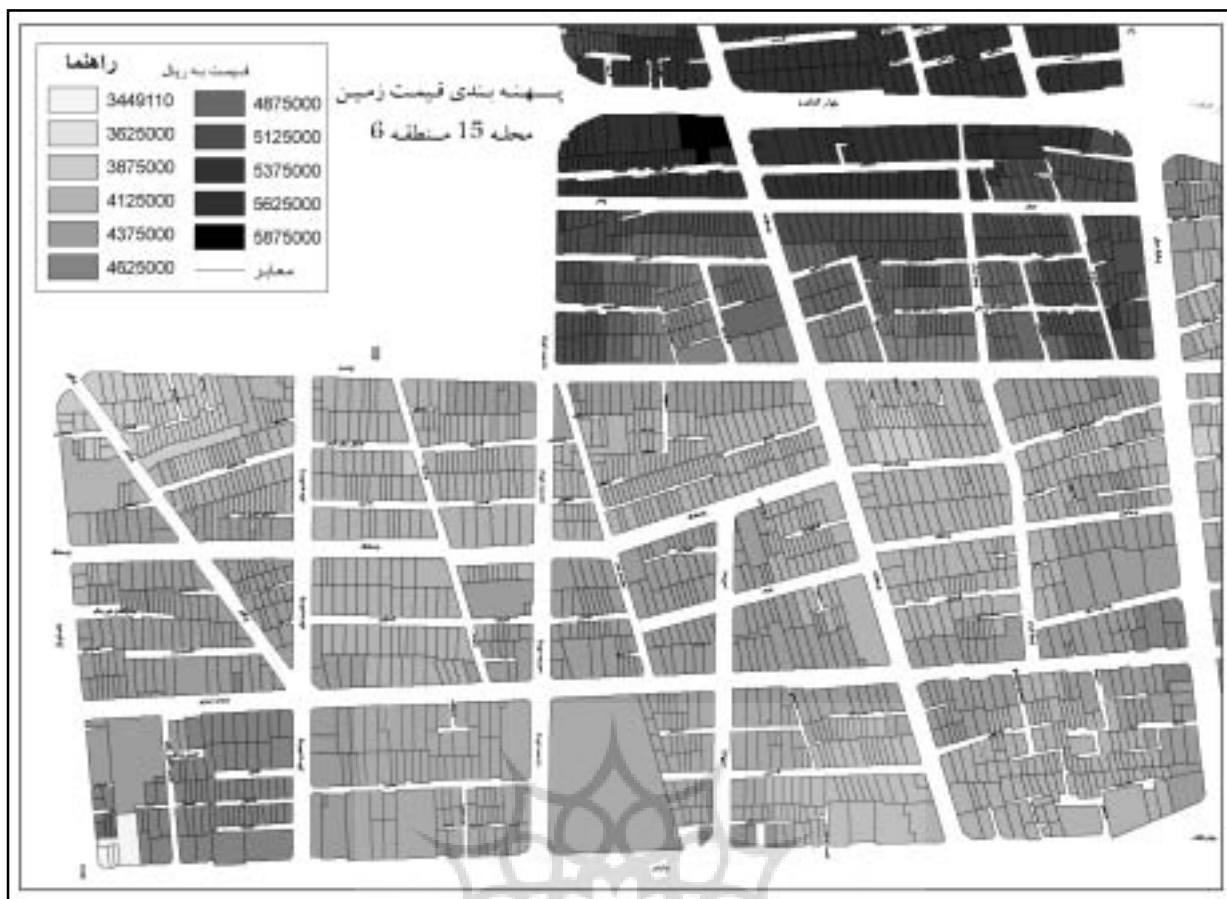
د: مشکلات مالی و اعتباری پروژه که بر زمانبندی پروژه تأثیر بسزایی داشته هر چند در جریان چنین پروژه جدید و تجربه نشده ای، این گونه کاستی‌ها اجتناب ناپذیر می‌باشد.

ه: تسلط و آشنایی کادر تخصصی و اجرایی و کارشناسی پروژه که در حال حاضر می‌توان به جرات ادعان نمود که نیروهای موجود با وظایف خود کاملاً آشنا و با آگاهی کامل عمل می‌نمایند.

و: تغییر هیئت مدیره شرکت و بلا تکلیفی در ارائه مجوزهای مربوط به آغاز مراحل بعدی پروژه و یا مجوز قراردادهای لازم الاجرا که اخیراً مرتفع و باعلاقمندی پیگیری می‌گردد.

با ارائه مطالب مشروحه فوق، مهندس فلاح بر اساس برنامه زمانبندی جدید؛ پایان سال ۱۳۸۵ را زمان ارائه نتایج نهایی پروژه عوارض نوسازی اعلام و در جهت این امر بسیار حساس و مهم رفع کلیه موانع و همکاری همه جانبه مسئولین ذریبط را خواستار شد. ایشان مشاورین و دست اندرکاران پروژه را در حکم یک خانواده دانسته که با تعصبی که به پروژه دارند با حول و قوه الهی، پروژه در بهترین شکل ادامه خواهد یافت. ایشان نظارت و پیگیری مراجع مختلف همچون شورای اسلامی شهر، معاونت مالی اداری، شورای عالی انفورماتیک، هیئت مدیره شرکت پردازش و... را از نقاط قوت پروژه اعلام و از همه حاضرین همکاری کامل را برای اتمام پروژه و ظهور نتایج معجزه آسای آن استمداد نمود. ایشان در پایان قدردانی ویژه‌ای را از مهندس معینی مدیر عامل شرکت پردازش به خاطر همه گونه همکاری و حمایت و پشتیبانی ایشان در مراحل مختلف پروژه؛ بعمل آورد. همچنین از نمایندگان شورای اسلامی شهر تهران و شهرداری مرکز که حمایت نموده و نمایندگانشان در جلسه نیز حضور یافته‌اند قدردانی نمود.

در ادامه جلسه مهندس سپانلو مدیر پروژه ضمن اشاره به مالیات بر املاک و مستغلات به عنوان پایدارترین نوع درآمد برای شهرداری‌ها، قانون نوسازی و عمران شهری را قانونی جامع، سیار و مدبرانه خواند و اظهار داشت: "تا پیش از این شهرداری تهران این قانون را بدرستی درک نکرده و نتوانسته بود آن را بدرستی اجرا نماید و آنچه که اکنون به اجرا در می‌آید، با آنچه که قانون دیکته می‌کند، مغایرت فراوان دارد، تا پیش از سال ۱۳۷۴، درآمد نوسازی حدوداً یک سوم درآمد شهرداری تهران را پوشش می‌داد ولی با روی آوردن شهرداری به درآمدهای ناپایدار مثل فروش تراکم، اکنون کمتر از ۳ درصد درآمد شهرداری تهران از این محل تامین می‌شود." خطای محاسبه در قیمت واقعی املاک و متعاقباً محاسبه عوارض نوسازی از دیگر ابعاد مورد تایید مدیر این پروژه بود. او در این باره بیان داشت: "بر اساس قانون نوسازی در محاسبه قیمت واقعی املاک نمی‌توان بیشتر یا کمتر از ۲۰٪ درصد خطا داشت. در حالی که این قیمت‌ها در محاسبه عوارض نوسازی بسیار بیش از این حد مجاز خطا دارند. لذا این پروژه باید با محاسبه قیمت واقعی املاک، عوارض نوسازی ملک را نیز با توجه به معیارهای تعیین شده در قانون نوسازی محاسبه نماید." مهندس سپانلو در تشریح اتخاذ روش و متدولوژی پروژه گفت: روشی که در حال حاضر ملاک در محاسبه قیمت عرصه ملک قرار می‌گیرد، روشی دو پارامتری می‌باشد، دو پارامتر "عمق" و "بر" جبهه بدین ترتیب که هر چقدر خیابانی که ملک شما در "بر" آن قرار گرفته است عریض‌تر باشد میزان مالیاتی که شما باید پرداخت نمایید بیشتر است. این روش ابتدا در آمریکا پایه گذاری شده است و سابقه استفاده از آن به



۱۲۰ سال پیش باز می‌گردد. بنابراین این متدولوژی، بسیار قدیمی است و بسیاری از کشورهای دنیا اکنون از روش‌های مدرن تری برای محاسبه عوارض نوسازی استفاده می‌کنند. در فرمول محاسبه عوارض نوسازی:

متدولوژی یکی از چهار روش عمده محاسبه عوارض نوسازی است که در دنیا مورد استفاده قرار می‌گیرد. ما پس از مطالعات بسیار زیاد و بررسی ۳۰۰ مطالعه در خصوص روش‌های قیمت گذاری املاک و صرف ۱۲ هزار نفر ساعت این متدولوژی را انتخاب کردیم، پس استحکام این روش را به صورت پایلوت در یک نمونه کوچک آزمودیم و از مبانی نظری آن اطمینان حاصل گردید. در این متدولوژی از "عارضه حساسیت" و علوم مختلف مثل علوم سایبرنتیک استفاده شد.

فعالیت‌هایی که در این پروژه در زمینه‌های اجتماعی، اقتصادی و علوم تکنولوژی انجام می‌شود، در دنیا کم نظیر است و اگر چنین کاری صورت گرفته زیر نظر سازمان خاص بوده که حق نداشتند نتایج مطالعاتشان را منتشر کنند. مدیر پروژه عوارض نوسازی در ادامه سخنان خود مهمترین خروجی‌های این پروژه را دفترچه ارزش معاملاتی و سیستم نرم افزاری محاسبه قیمت املاک و تعیین عوارض نوسازی برشمرد و اذعان داشت: در حین اجرای پروژه توان فنی و تکنولوژیک ما نیز افزایش یافت و محدودیت‌ها و مشکلات با نوآوری‌های کارشناسان پروژه و انجام کارهای تحقیقاتی، یکی پس از دیگری مرتفع شد. مهندس سپانلو در ادامه اظهار امیدواری کرد اگر کلیه عناصر دخیل در پروژه و بویژه مجموعه شرکت پردازش و برنامه ریزی شهری، همراهی و

۱۲۰ سال پیش باز می‌گردد. بنابراین این متدولوژی، بسیار قدیمی است و بسیاری از کشورهای دنیا اکنون از روش‌های مدرن تری برای محاسبه عوارض نوسازی استفاده می‌کنند. در فرمول محاسبه عوارض نوسازی:

$$C = \frac{A}{B} \times 100 = \text{عوارض نوسازی}$$

A عرصه (زمین)
B اعیان (ساختمان)

نسبتی از قیمت ملک با توجه به شرایط اقتصادی هر شهر تعیین می‌شود

قیمت ملک شامل قیمت زمین و ساختمان است که ضریب خاص "C" در آن ضرب می‌شود. بر اساس قانون نوسازی (C) یا ضریب ویژه در هر شهر با توجه مقتضیات و شرایط خاص اقتصادی و اجتماعی آن شهر است. در حال حاضر این ضریب خاص مطابق فرمول محاسبه نمی‌شود و معادل ۱۰۰ درصد یا یک برابر محاسبه می‌گردد. دلیل آن، عدم توانایی در مدل موزون رفتار این پارامتر در محدوده قانونی شهر است. وی با توجه به مطالب پیش گفته، انتخاب متدولوژی پروژه را بسیار مهم ارزیابی کرد و افزود: این

همکاری نمایند، این پروژه تا تاریخ ۱۳۸۶/۰۴/۰۱ به پایان برسد.

پروژه قرار داشت و مشاوران پروژه بدانها اشاره کردند عبارت بودند از:

- به روز نبودن نقشه‌ها و تاخیر در رساندن اطلاعات اداره کل خدمات کامپیوتری به مشاوران
 - گستردگی و پیچیدگی پروژه و مدیریت ارتباط و عناصر متعدد پروژه و وجود وابستگی‌های اجرایی
 - افزایش تعداد نمونه‌ها و به تبع آن تصحیح مجموعه اجرایی شرکت مشاور و افزایش هزینه‌های این شرکت
 - ذهنیت نامطلوب شهروندان نسبت به شهرداری و عدم همکاری آنها در پاسخگویی به پرسشنامه‌ها.
- اختصاص فرصت کم برای طراحی و پیاده سازی نرم افزار CAMA - GIS

از جمله مباحث دیگری که به عنوان یکی از نمونه‌های مهم مشاوران در این جلسه مطرح شد، می‌توان به ضرورت به هنگام سازی اطلاعات، پس از پایان پروژه در فواصل زمانی کوتاه اشاره کرد. پس از طرح نقطه نظرها و دیدگاه‌های مشاوران، دست اندرکاران و ناظر و مدیر پروژه، مهندس معینی مدیر عامل شرکت پردازش ضمن تشکر از حضور و زحمات یکایک حاضران اظهار امیدواری کرد مشکلات عیدیه‌ای که در این پروژه وجود دارد با همکاری تنگاتنگ و صمیمانه اعضای پروژه و

■ ریسک‌ها و مشکلات پروژه از نگاه مشاوران و پیمانکاران

در ادامه این نشست پیمانکاران و مشاوران پروژه به بیان ریسک‌ها و مشکلات پروژه از نگاه خود پرداختند.

مهندس فیضی از مهندسين مشاور "آرمان سازه پایا":

عدم دسترسی به منابع اطلاعات را از جمله مهمترین ریسک‌های این پروژه عنوان کرد. به گفته ایشان بروز این مشکل در پروژه غیر قابل پیش بینی بود. از سوی دیگر جایگزین کردن اطلاعات جدید به جای اطلاعات نادرست بویژه در بخش کاربری‌ها، دسترسی به قیمت را با مشکل روبرو کرد و ناگزیر برای رفع این مشکل باید ضمن مراجعه به آژانس‌های مسکن باز دیده‌های میدانی نیز انجام می‌گردید که این امر هزینه و زمان بیشتری را به پروژه تحمیل نمود. یکی دیگر از موانعی که مورد تاکید مشاوران از جمله دکتر پور صفوی از مهندسان مشاور پردازان قرار گرفت عدم همکاری مردم در پاسخ به پرسشنامه‌ها و برداشت اطلاعات توصیفی بود. در این بخش از نشست، حاضران، دلیل این امر را ماهیت و تفاوت‌های انسانی ذکر کردند. چرا که این امر طبیعتاً موجب بروز واکنش‌های مختلف و همکاری یا عدم همکاری مخاطبان پرسشنامه‌ها می‌شود. مشکلاتی دیگری که در مسیر این





شهرداری و شورای شهر تهران با سرعت بیشتری طبق زمانبندی نوسازی تاکید کرد و آن را پروژه‌های در سطح ملی و یکی از دو تعیین شده مرتفع شود. وی بار دیگر بر اهمیت پروژه عوارض پروژه مهم شرکت پردازش و برنامه ریزی شهری عنوان کرد. ■

سخن آخر

هنگامی که کارکنان و مسئولان سازمان مطالعات شهرسازی شهر پاریس در سفر اخیر به ایران، با پروژه‌های شرکت پردازش و برنامه ریزی شهری آشنا شدند، پروژه عوارض نوسازی را به عنوان زیباترین اقدام این شرکت یاد کردند. شاید دلیل این تحسین این باشد که با اجرای این پروژه لایه‌های اطلاعاتی مختلفی که مسائل و عارضه‌های گوناگون شهری را نمایان می‌سازد ایجاد خواهد شد. بنا به گفته مدیر این پروژه از ترکیب و تحلیل‌های این لایه‌های اطلاعاتی، موارد و نتایج بسیار زیادی بدست خواهد آمد که ذینفعان و کاربران بسیار زیادی را در طیف‌های مختلف نیازهای شهرداری و خارج از شهرداری تهران پوشش خواهد داد. با توجه به حجم و تعداد این مقدار لایه اطلاعاتی این سؤال مطرح می‌شود که مصرف کننده این حجم اطلاعات در شهر چه کسی نیست؟

اظهار نظر مهندس سپانلو با توجه و رویکرد فعلی کشورهای پیشرفته نسبت به طرح‌های بالادست و لزوم شناسایی مسائل و عوارض گوناگون شهر پیش از اجرای طرح‌هایی از این دست، اهمیت خود را بیشتر آشکار می‌کند. از مهمترین مزیت‌های این پروژه استفاده از علوم مختلف همچون آمار، ریاضیات، جامعه‌شناسی، شهرسازی و علوم سایبرنتیک است و بر اساس گفته مسئولان این پروژه، کمتر پروژه‌های نظیر پروژه عوارض نوسازی تا کنون در سطح جهان به مرحله اجرا در آمده است که در چنین ابعادی با طیف‌های مختلفی از علوم درگیر باشد.

با اجرای پروژه عوارض نوسازی، شرایط اقتصادی و اجتماعی در سطح بلوک مد نظر قرار می‌گیرد و اطلاعات مربوط به آن کامل می‌شود. بدون شک این لایه‌های اطلاعاتی، همچون منابعی ارزشمند، برای برنامه ریزی‌های شهری و تصمیم‌گیری‌های مدیریتی در سطح شهر تهران بسیار مفید خواهد بود. ■