

## استفاده از ظرفیت قانون نوسازی برای تامین درآمد شهردارها

پیشگفتار

در این مقاله عوارض نوسازی را با تأکید ویژه بر مستغلات مسکونی بررسی می‌کنیم و روشهای معینی را به منظور بهبود نظام تشخیص و وصول آن پیشنهاد خواهیم کرد. بحث عوارض نوسازی بر مستغلات غیرمسکونی باید جداگانه مطرح شود.

مالیات مستغلات شهری به دلایلی که در زیر خواهد آمد، مناسبترین مالیات محلی به شمار می‌آید. این نوع مالیات در بریتانیا، ایالات متحده آمریکا، استرالیا و افریقای جنوبی و بسیاری از کشورهای دیگر یکی از مهمترین منابع درآمدی دولت محلی محسوب می‌شود.

عوارض نوسازی در ایران (که همان مالیات محلی بر مستغلات شهری است)، از سال ۱۳۴۸ و در پی تصویب قانون نوسازی و عمران شهری (مصوب ۱۳۴۷/۹/۷) از املاک مسکونی و غیرمسکونی دریافت می‌شود.

قانون یاد شده از هر حیث منسجم و جامع است. یعنی، در آن پایه مالیاتی مؤدی مالیات، روش ممیزی املاک، دوره ارزیابی، نحوه رسیدگی به اعتراضات مالکان، نرخ عوارض بخشودگیها و معافیتها، نحوه وصول عوارض و روشهای اعمال قانون بخوبی مشخص شده است.

متأسفانه، در تنظیم آئین‌نامه‌های اجرایی و پیاده کردن قانون، وزارت کشور و شهرداریها عملاً ناموفق بوده‌اند و نتوانسته‌اند از کلیه ظرفیتهای قانون برای تامین درآمد شهرداریها بهره گیرند.

واژه‌های کلیدی:

پایه مالیاتی، نرخ مالیاتی، ارزش معاملاتی، عوارض نوسازی

### ۱. مبانی نظری

مالیات بر مستغلات به دلایلی چند مناسبترین مالیات محلی به شمار می‌آید:

- از آنجا که مالیات را نمی‌توان به سهولت به خارج از حوزه عمل مقام محلی انتقال داد، اصل کارایی در مورد آن صادق است؛
- برخلاف مالیات فروش، کاملاً شفاف و مشهود است؛
- مشهود بودن مالیات بر مستغلات به افزایش قابلیت حسابداری شهرداری در مقابل شهروندان می‌انجامد؛

دکتر بهروز هادی زنوز<sup>(۱)</sup>

۱. عضو هیأت علمی دانشگاه علامه طباطبایی

● چون بر خلاف مالیات بر درآمد و سود، دولت محلی در مالیات املاک با دولت مرکزی شریک نیست، این نوع مالیات موجب افزایش استقلال مقامات محلی می‌شود؛

● چون جمع‌آوری آن، به دلیل سهولت تشخیص، تعریف، و اندازه‌گیری در مقایسه با مالیات بر درآمد و سود، هزینه کمتری دارد با اصل صرفه‌جویی سازگار است؛

● هر چند در فاصله ارزیابیهای مجدد، پایه مالیاتی آن غیرقابل انعطاف است. اما می‌توان با استفاده از سیستم بانک اطلاعاتی رایانه‌ای آن را به هنگام کرد. در عین حال، با تغییر نسبت قیمت منطقه‌ای به قیمت بازار عملاً نرخ مالیات را تغییر داد؛

● بازدهی مالیات بر مستغلات با ثبات است و تحت تأثیر نوسانهای کوتاه مدت در فعالیت اقتصادی قرار نمی‌گیرد. در عین حال، پایه مالیاتی غیرقابل جابجایی است.

تنها اصلی که مالیات بر مستغلات آن را مخدوش می‌کند، همانا اصل عدالت است که بر توانایی پرداخت مبتنی است.

ملاحظات مربوط به عدالت افقی و عمودی مانع از آن می‌شود که بار مالی زیادی از طریق وصول این نوع مالیات به مؤدی تحمیل شود. در این مورد نیز، باید گفت انتقاد از مالیات املاک به دلیل ناسازگاری آن با بهبود عدالت افقی و عمودی، بدون توجه به مجموعه نظام مالیاتی، نگاهی یکسویه است. دولت مرکزی می‌تواند از طریق اعطای معافیت مالیاتی به کسانی که در گروه درآمدی پایین قرار دارند و با جبران آن از طریق مالیات بر شرکتهای، عدالت عمودی را بهبود بخشد. اما دستیابی به عدالت افقی در مورد مالیات بر املاک ذاتاً دشوار است.

عیب دیگر مالیات بر مستغلات مسکونی این است که مانند هر مالیات انتخابی بر کالای خاص در مقایسه با مالیات مستقیم، موجب کاهش رفاه می‌شود.

نکته دیگر این است که مالیات محلی بر مستغلات شهری مانند هر مالیاتی که به صورت انتخابی بر مخارج وضع می‌شود، به انحراف قیمت‌های بازار می‌انجامد و به این ترتیب در درازمدت دارای آثار تخصیصی خواهد بود.

## ۲. پایه مالیاتی

به موجب ماده ۲ قانون، پایه مالیاتی عبارت است از:

- زمین
- ساختمانها

## ● و مستحذات

کلیه املاک واقع در محدوده شهری، اعم از مسکونی، اداری، تجاری، صنعتی و اراضی بایر مشمول پرداخت عوارض نوسازی‌اند.

در مورد کارخانه‌ها، کارگاهها و مؤسسات صنعتی، اقتصادی و علمی، فقط قیمت زمین و ساختمان املاک مشمول عوارض قرار می‌گیرد (تبصره ۱، ماده ۴).

بهای اعیانی پارکینگهای اختصاصی در هر ساختمان در احتساب عوارض منظور نمی‌شود (تبصره ۲ ماده ۱۰). در زمان تصویب قانون، عدم محاسبه بهای اعیانی پارکینگهای اختصاصی به منظور تشویق مالکان به احداث پارکینگ صورت گرفته است. در حالی که این انگیزه برای احداث پارکینگ چندان قوی نیست؛ از این رو می‌توان اعیانی پارکینگها را نیز مشمول عوارض قرار داد.

## ۳. مؤدی عوارض نوسازی

مالک یا مالکان اراضی، ساختمانها، و مستحذات، مسئول پرداخت عوارض یا حق مرغوبیت مندرج در قانون نوسازی‌اند. علاوه بر مالک یا مالکان، عین ملک وسیله تأمین مطالبات شهرداری به شمار می‌آید و شهرداری مکلف است در صورتی که مالک عوارض یا حق مرغوبیت را ظرف مهلت‌های مقرر با رعایت آیین‌نامه مذکور در تبصره ۱ ماده ۲ نپردازد، با صدور اجرائیه نسبت به وصول طلب خود از مالک، یا استیفای آن از عین ملک اقدام کند (ماده ۱۳).

## ۴. روش ارزیابی مستغلات

بهای اراضی، ساختمانها و مستحذات مذکور در ماده (۲) قانون، بر مبنای ممیزی شهرداری تعیین و اعلام می‌شود (ماده ۴). بهای اراضی منطبق بر قیمت منطقه‌ای خواهد بود که از جانب وزارت کشور و وزارت دارایی، با کسب اطلاع از مراجع محلی، تعیین و به تصویب هیئت وزیران رسیده باشد و بهای ساختمانها و مستحذات بر اساس ضوابطی مبتنی است که وزارت آبادانی و مسکن آن را تعیین و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسانید (ماده ۴).

در مناطقی از محدوده شهر که آب مشروب لوله‌کشی و برق، یا یکی از آنها، در دسترس ساکنان نباشد، بابت عدم تأمین هر یک از آنها ۲۵ درصد از عوارض مقرر کسر می‌شود، ولی زمینهای بایر واقع در آن مناطق مشمول این بخشودگی نخواهند شد.

آیین‌نامه ترتیب ممیزی و تشخیص و طرز وصول عوارض، موضوع تبصره (۱) ماده (۲) قانون نوسازی و عمران

شهری در ۱۳۴۸/۴/۸ به تصویب رسید. به موجب این آیین‌نامه، برای ممیزی هر شهر لازم است:

۱. محدوده قانونی شهر به یک یا چند منطقه تقسیم شود؛
۲. مأمور ممیزی مکلف است هنگام ممیزی املاک به جمع‌آوری اطلاعات زیر بپردازد:

- موقعیت و مساحت عرصه و اعیان مستحدثات هر ملک،
- نوع ساختمان،
- تعداد طبقات،
- نام و نشانی مالک،
- شماره ملک (پلاک ثبتی)،
- سایر مشخصات مندرج در برگ ممیزی؛

۳. شهرداری مکلف است

براساس اوراق ممیزی، شناسنامه‌ای حاوی مشخصات کامل هر ملک برای املاک واقع در حوزه شهرداری تهیه کند؛

۴. شهرداری مکلف است

براساس شناسنامه مذکور در ماده ۳ آیین‌نامه، و بر طبق ضوابط مندرج در ماده (۴) قانون نوسازی و عمران شهری، بهای هر

ملک را تعیین و براساس آن عوارض متعلقه را طبق مصراحت قانون مشخص کند

۵. شهرداری مکلف است کلیه تغییرات و انتقالات

املاک را در شناسنامه املاک اعمال و عملیات را طوری اداره کند و انجام دهد که همیشه در جریان تغییرات و انتقالات ملک قرار داشته باشد. اداره ثبت موظف است در آخر هر ماه یک نسخه از فهرست انتقالات قطعی املاک را به شهرداری ارسال دارد. به نظر می‌رسد که این کار عملاً به صورت نظام‌یافته انجام نمی‌شود. لازم است همکاری سازمان ثبت اسناد و املاک جلب شود و اهتمام لازم در این زمینه به عمل آید تا از این طریق صورت حساب عوارض به نام مالک یا مالکان مستغلات شهری صادر شود.

۶. وزارت کشور تعلیمات لازم را برای تهیه طرحهای

ممیزی و استفاده از روشها و وسایل نوین علمی و تعیین افراد فنی ممیزی، و وصول و هماهنگ کردن آن در شهرداریهای مشمول ماده (۲) قانون نوسازی و عمران شهری ارائه و صادر خواهد کرد و شهرداریها آن را اجرا خواهند کرد. در این زمینه نیز شاهد استفاده از تکنولوژی جدید رایانه‌ای در حد مناسب نیستیم.

قانونگذار، مالکان زمینها و ساختمانهای شهری را مکلف به همکاری با مأموران ارزیابی املاک کرده است. هرگاه مالکان و متصرفان املاک از انجام این تکلیف خودداری کنند. مأموران ممیزی در مورد اراضی بایر بدون اخطار و با تشخیص علی‌الرأس، و در مورد ساختمانها و باغات و اراضی محصور با اعلام کتبی قبلی و با حضور نماینده دادستان، وارد ملک شوند و اوراق ممیزی را تنظیم کنند (تبصره ۳ ماده ۴ قانون نوسازی).

مالکان زمینها و ساختمانها و مستحدثات واقع در محدوده شهر یا قائم مقام یا نمایندگان قانونی آنان، مکلف‌اند ظرف ششماه از تاریخ اعلام شهرداری، مشخصات کامل ملک را با تعیین بها به تفکیک هر قطعه ملک، به ترتیب مقرر در ماده ۴، کتباً به شهرداری اعلام کنند، و هرگاه در مهلت مقرر نسبت به اعلام بها اقدام نکنند، عوارض متعلقه برای مدت تأخیر به دو برابر افزایش خواهد یافت (ماده ۵ قانون).

هر گاه پس از اعلام ضوابط طبق ماده (۵) و قطعیت ممیزی، معلوم شود که بهای اعلام شده از طرف مالک یا قائم مقام یا نماینده قانونی او کمتر از هفتاد درصد قیمت ملک بر طبق ماده ۴ قانون است، ما به التفاوت عوارض از تاریخ برقراری تا تاریخ قطعیت ممیزی به دو برابر افزایش خواهد یافت (ماده ۶ قانون). به نظر می‌رسد با توجه به نحوه تعیین قیمت منطقه‌ای زمین و بهای ساختمان در عمل که بسیار کمتر از قیمت‌های رایج در بازار است، انتظار اعلام قیمت روز زمین و ساختمان از سوی مالکان بیهوده است. از این رو، در اصلاحیه بعدی قانون و آیین‌نامه‌های اجرایی آن، این موضوع باید در نظر گرفته شود.

نسبت به اراضی واقع در محدوده شهر که فاقد ساختمان اساسی باشد و به آن باغ شهری اطلاق نشود، در صورتی که تا یک سال بعد از پایان مهلت مقرر در ماده (۵)، مالکان یا قائم مقام یا نمایندگان قانونی آنان مشخصات و بهای ملک خود را به شهرداری اعلام نکنند، شهرداری مکلف است این‌گونه املاک را به تصرف درآورده و به قائم مقامی مالک از طریق مزایده و با رعایت آیین‌نامه معاملات شهرداری و براساس قیمت منطقه‌ای به فروش برساند و مطالبات خود را به انضمام

جرایم و هزینه‌های متعلقه، با اضافه ۵ درصد قیمت ملک به سود برنامه‌نوسازی از محل بهای ملک برداشت کند؛ باید مابقی را در حساب سپرده ثابت شهرداری در بانک نگهداری کنند تا در صورت مراجعه مالکان یا نمایندگان قانونی‌اند، در مقابل اخذ رسید به آنها پرداخت شود و هرگاه ظرف ده سال مالک ملک یا نمایندگان قانونی آنان مراجعه نکنند، وجوه یاد شده به حساب درآمد نوسازی منظور خواهد شد (ماده ۱۱). منظور از این شدت عمل در گذشته، مقابله با نگهداری زمین به قصد سودآوری و افزایش عرصه زمین شهری بوده است. امروزه عرضه ساختنهای کلنگی برای احداث بنا افزایش یافته و از سوی دیگر می‌دانیم که بر خلاف تصور قانونگذار، ذخیره کردن زمین لزوماً آثار منفی ندارد، از این رو توصیه می‌شود اصلاح لازم در این زمینه در قانون به عمل می‌آید.

#### ۵. دوره ارزیابی

شهرداریهای مشمول قانون نوسازی مکلفند هر پنجسال یکبار ممیزی عمومی را تجدید کنند و هرگاه در پایان مدت پنجسال تجدید ممیزی به عمل نیامده باشد، ممیزی قبلی تا اعلام نتیجه ممیزی جدید معتبر خواهد بود (ماده ۹).

ممیزیهایی که بنا بر مقررات قانون نوسازی از سوی شهرداری به عمل می‌آید، تا پنجسال ملاک وصول عوارض خواهد بود، مگر این که ظرف این مدت تغییرات کلی در عیان ملک داده شود، به نحوی که قیمت آن را بیش از پنجاه درصد افزایش یا کاهش دهد که در این صورت مؤدی مکلف است مراتب را به شهرداری اعلام کند؛ میزان افزایش یا کاهش قیمت براساس مقررات این قانون تعیین و از سال بعد ملاک وصول خواهد شد (ماده ۹).

با توجه به این که صدور مجوز احداث بنا و پایان کار برعهده شهرداریهاست، شهرداریها می‌توانند براساس مشخصات برگه پایان کار نسبت به اصلاح اطلاعات بانک املاک خود اقدام کنند. با روز آمد شدن بانک اطلاعات املاک، درآمد شهرداری از محل وصول عوارض افزایش خواهد یافت. در این صورت حتی نیازی به ممیزی املاک در فواصل زمانی پنجساله نخواهد بود. می‌توان این کار را در فواصل دهساله انجام داد. از این طریق، در هزینه ممیزی املاک نیز صرفه‌جویی چشمگیری به عمل خواهد آمد. با وارد کردن اطلاعات ساختمانهای شهری در روی نقشه‌های اراضی در محیط GIS، حتی می‌توان در هزینه عکسبرداریهای هوایی برای روز آمدن کردن این نقشه‌ها صرفه‌جویی کرد. با توجه به پیشرفت در زمینه‌های سخت‌افزار و نرم‌افزارهای رایانه‌ای، و وجود تجهیزات و پرسنل متخصص در شهرداری به تأخیر

انداختن این کار هیچ توجیه منطقی ندارد.

#### ۶. اعتراض به ارزیابی و نحوه رسیدگی به آن

اعتراضهای مربوط به ممیزی در مورد اختلاف مساحت و مستحقات و محل وقوع ملک و تطبیق مشخصات ملک با ضوابط مربوط به بهای اراضی و ساختمانها و مستحقات و نیز رسیدگی به اعتراضهای مربوط به ارزیابی املاک و حقوق کسب و پیشه، و میزان آن مربوط به اجرای طرحهای نوسازی و اصلاح و توسعه معابر، در کمیسیون مرکب از سه نفر افراد محلی بصیر و مطلع در تقویم املاک تعیین می‌شود. یک نفر از این افراد از جانب شورای شهر و یک نفر از سوی رئیس دادگاه شهرستان، و یک نفر هم از سوی وزارت کشور تعیین می‌شود. تصمیم اکثریت اعضای کمیسیون در این مورد لازم‌الاجراست (ماده ۸).

تشریفات رسیدگی و پرداخت حق الزحمه اعضای کمیسیون طبق آیین‌نامه‌ای که به تصویب وزارت کشور خواهد رسید، مشخص می‌شود. وزارت کشور تعداد کمیسیونهای رفع اختلاف را در هر شهرداری با توجه به وسعت شهر و میزان اعتراضات تعیین می‌کند (تبصره ۱ ماده ۸).

قبول اعتراض مؤدی نسبت به ممیزی. در کمیسیون ماده ۸ موکول به آن است که عوارض ملک خود را براساس بهایی که خود مالک طبق ماده ۴ اعلام کرده بپردازد، و رونوشت یا فتوکپی قبض پرداخت را به ضمیمه برگ اعتراض برای ارسال به کمیسیون به دفتر شهرداری تسلیم کند. مگر این که بهای اعلام شده از طرف مالک، مشمول حدنصاب بخشودگی باشد.

در صورتی که شهرداری بخواهد درآمد خود را از محل وصول عوارض نوسازی به نحو فاحشی افزایش دهد، بار مالیاتی شهروندان تهرانی افزایش خواهد یافت، و به همین جهت شهرداری با اعتراضهای بیشتری مواجه خواهد شد. در این صورت، لازم است در هر یک از مناطق شهرداری یک کمیسیون رفع اختلاف دایر شود؛ در غیر این صورت رسیدگی به اعتراضات طولانی خواهد شد و این امر نارضایی شهروندان را در پی خواهد داشت.

#### ۷. نرخ مالیات

نرخ عوارض سالیانه به مأخذ پنج در هزار بهای ارزش کل ملک است (ماده ۲ قانون). منظور از ارزش ملک، مجموع ارزش زمین، ساختمان، تأسیسات (شوفاژ، تهیه مطبخ و آسانسور) و تسهیلات موجود در ملک (شامل چاه آب،

گلخانه و آستخِر) است.

نکته اینجاست که قانون‌گذار به تعیین نسبتی از قیمت ملک که در هر شهر با توجه به مقتضیات و شرایط خاص اقتصادی مأخذ دریافت عوارض قرار می‌گیرد (تبصره ۱ ماده ۲)، توجه داشته است. این نسبت باید براساس آیین‌نامه‌ای تعیین شود که توسط وزارت کشور تنظیم و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

در آیین‌نامه ترتیب ممیزی و تشخیص و طرز وصول عوارض موضوع تبصره (۱) ماده (۲) قانون نوسازی و عمران شهری که در اول تیرماه ۱۳۴۸ به تصویب رسیده، نسبتی از قیمت هر ملک که در هر شهر با توجه به مقتضیات و شرایط خاص اقتصادی مأخذ دریافت عوارض قرار می‌گیرد، با کسب نظر شهردار و استاندار

دلیلی ندارد که میزان وصولی مالیات، از کنترل شهرداریها و شورای شهر خارج و تابع تصمیمهای کمیسیون تقویم املاک شود. تأمین بخش هنگفتی از درآمدهای دولت از محل درآمدهای نفتی در سه دهه اخیر، دولت را از اصلاح نظام تشخیص وصول مالیات بر درآمد و دارایی بی‌نیاز کرده است و شهرداریها که به چنین منبعی دسترسی ندارند، از وابسته شدن ارزش منطقه‌ای زمین به ارزش معاملاتی آن آسیب جدی دیده‌اند.

یا فرماندار کل، بنا به پیشنهاد وزارت کشور و تصویب کمیسیون مرکب از وزیر کشور و وزیر اقتصاد و مدیرعامل سازمان برنامه تعیین می‌شود و ملاک عمل قرار می‌گیرد (ماده ۱۴).

اجرای مدلول آیین‌نامه یاد شده موکول به تعیین نسبتی از قیمت ملک خواهد

بود که مأخذ دریافت عوارض از سوی کمیسیون مذکور در ماده ۱۴ و انتشار آگهی از طرف شهرداری است (ماده ۱۵ آیین‌نامه).

پیشنهاد می‌شود در اجرای قانون نوسازی به شرح زیر عمل شود:

۱. قیمت زمین، ساختمان، تأسیسات و تسهیلات آن براساس قیمت بازار تعیین شود (ر.ک به بند ۱۲ همین گزارش)؛
۲. اداره درآمد شهرداری براساس اطلاعات موجود در بانک اطلاعات املاک و اعمال نرخ ۵ در هزار برآورد مقدماتی از سقف درآمد عوارض نوسازی محاسبه و به معاونت هماهنگی و برنامه‌ریزی اعلام دارد؛
۳. معاونت هماهنگی و برنامه‌ریزی، با توجه به سیاستهای درآمدی شهرداری و توان پرداخت مردم شهر و اوضاع و

احوال اقتصادی موجود، میزان درآمد لازم برای وصول از محل عوارض نوسازی را تعیین و به شورای معاونان شهرداری ارایه کند. بدیهی است درآمد یادشده در این بند، باید کمتر از سقف درآمد قابل وصول در بند (۲) بالا باشد؛

۴. با تعیین سقف درآمد نوسازی (موضوع بند (۲)) و درآمد مورد نیاز و قابل وصول (موضوع بند ۳ بالا)، نسبتی از قیمت روز مستغلات که مبنای محاسبه عوارض نوسازی خواهد بود، به شرح زیر تعیین خواهد شد:

$$\text{درآمد مورد نیاز و قابل وصول} = \text{نسبت ارزش املاک} \times \text{سقف درآمد نوسازی}$$

۵. نسبت یاد شده در بالا، به شورای شهر پیشنهاد و پس از تصویب در شورای شهر به وزارت کشور ارسال خواهد شد؛

۶. وزارت کشور موضوع را در کمیسیون مرکب از وزیر کشور، وزیر اقتصاد و دارایی و رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی مطرح و پس از تصویب به شهرداری ابلاغ خواهد کرد.

با توجه به این نکات، پیشنهاد می‌شود آیین‌نامه ترتیب ممیزی و تشخیص و طرز وصول عوارض اصلاح شود. عوارض اراضی واقع در محدوده شهر که آب لوله‌کشی و برق آن تأمین شده و فاقد ساختمان اساسی باشد، دو برابر میزان مقرر در ماده ۲ قانون خواهد بود (ماده ۲۹). اما، هرگاه مالکان این‌گونه اراضی طبق نقشه شهرداری به زه‌کشی و ایجاد فضای سبز در اراضی یاد شده اقدام کنند. مشمول مقررات این ماده نمی‌شوند و عوارض به مأخذ مقرر در ماده (۲) قانون وصول خواهد شد.

#### ۸. معافیتها

به موجب ماده ۲۶ قانون نوسازی، ساختمانهای مشروح در زیر از پرداخت عوارض نوسازی معافاند.

- مساجد و اماکن مقدسه اسلامی و معابد اقلیت‌های مذهبی؛
- مدارس قدیمی طلاب علوم دینی به گواهی سازمان اوقاف؛
- وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی؛
- تأسیسات سازمان تربیت بدنی و پیشاهنگی ایران؛
- کتابخانه‌های عمومی شهر؛
- آن قسمت از اراضی و املاک شرکتها و موسسات آب، برق، گاز و تلفن متعلق به دولت که برای فعالیتهای مربوط

به این فعالیتها به کار گرفته می شوند؛

- اراضی، املاک و مستحقات ملکی متعلق به موقوفات خاندان شاه معدوم؛
- اراضی، املاک و مستحقات سازمان خدمات اجتماعی و هلال احمر ایران؛
- معافیت سایر مؤسسات خیریه منوط به پیشنهاد شهرداری و تصویب انجمن شهر و تأیید وزارت کشور خواهد بود؛
- اراضی و املاک و مستحقات موقوفات عام به شرط گواهی سازمان اوقاف؛
- خانه‌ها و اماکنی که در تصرف یا مالکیت اشخاص حقیقی یا حقوقی است و طبق قانون حفظ آثار ملی ایران به ثبت رسیده یا می‌رسند، در صورتی که محل کسب و پیشه و تجارت نباشد از پرداخت عوارض و حق مرغوبیت موضوع قانون معافاند (تبصره ۵ الحاقی به موجب قانون ۱۳۵۵/۱۱/۱۹)؛
- ساختمانهای اساسی که به جای ساختمانهای کهنه و قدیمی نوسازی و تجدید بنا شود، به مدت سه سال از تاریخ اتمام بنا (مشخص شده در پروانه ساختمان) از پرداخت عوارض معاف خواهند بود (تبصره ۲ ماده ۱۰)؛
- در مورد معافیتها، پیشنهاد می‌شود اصلاحات زیر به عمل آید:
- مؤسسات علمی و دانشگاهها از پرداخت عوارض نوسازی معاف شوند؛
- شرکتهای تابعه بنیاد مستضعفان به تصریح در قانون، مشمول عوارض نوسازی شوند؛
- هر چند با لغو ماده ۹۰ قانون محاسبات عمومی، دولت و کلیه مؤسسات عمومی مکلف به پرداخت مالیاتها و عوارض قانونی و بهای خدمات شهری شده‌اند، اما به منظور اجتناب از وصول مالیات متقابل میان دولت و شهرداریها، توصیه می‌شود وزارتخانه‌ها از پرداخت عوارض نوسازی معاف، اما شرکتهای دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بخش عمومی مشمول پرداخت عوارض نوسازی شوند.
- معافیت ساختمانهای نوساز به مدت ۳ سال از پرداخت عوارض نوسازی به چند دلیل توجیه منطقی ندارد. اولاً، اگر قصد قانونگذار تشویق مردم به سرمایه‌گذاری در مستغلات شهری بوده باشد، امروز این مسأله تحصیل حاصل است. ثانیاً به دلیل فیلترینگ در مسکن شهری، گروه‌های پردرآمدتر به ساختمانهای مسکونی نوساز نقل مکان می‌کنند. ثالثاً، مالیات مستغلات شهری که در ایران به صورت عوارض نوسازی وصول می‌شود، در

همه شهرهای جهان برای پوشش دادن هزینه‌های خدمات شهری و هزینه‌های سرمایه‌گذاری هر دو مورد به کار گرفته می‌شوند. از این رو، معاف کردن گروه‌های خاصی از شهروندان از این عوارض ولو برای مدت ۳ سال، موجه نیست.

## ۹. بخشودگی

در شهر تهران، عوارض املاک مؤدیانی که مجموع عوارض هر یک از آنان در سال تا مبلغ یکهزار و پانصد ریال باشد، بخشوده می‌شود. در سایر شهرها شوراها اسلامی 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 ۲ ماده ۲ قانون).

بخشودگی یاد شده، به دلیل تورم بالا در اقتصاد کشور، در چند دهه اخیر موضوعیت خود را از دست داده است و ظاهراً در اصلاحیه‌های بعدی قانون نیز مبلغ بخشودگی افزایش نیافته است.

در مناطقی از محدوده شهر که آب مشروب لوله‌کشی و برق و یا یکی از آنها در دسترس ساکنان آن منطقه گذارده نشده باشد، بابت هر یک از آنها که تأمین نشده ۲۵ درصد از عوارض مقرر کسر می‌شود، ولی زمینهای بایر واقع در آن مناطق، مشمول این بخشودگی نخواهند شد (تبصره ۲ ماده ۴).

در صورتی که شهرداریها بخواهند درآمد خود را از محل وصول عوارض نوسازی از طریق به روز کردن قیمت اراضی، ساختمانها و مستحقات و تغییر نسبتی از ارزش املاک شهری که ملاک محاسبه مالیات قرار می‌گیرد افزایش دهند، لازم است توان پرداخت شهروندان را در نظر گیرند.

در واقع، هر چند عوارض نوسازی عبارت است از مالیات بر دایمی املاک شهری، اما در عمل این مالیات از محل درآمد جاری و سالانه خانوارها وصول می‌شود. با آن که این استدلال که در دراز مدت درآمد و ثروت خانوارها با یکدیگر یک رابطه همبستگی مثبت و قوی دارد، از نظر اقتصادی موجه است، در عمل با مواردی مواجه می‌شویم که:

- افراد پر درآمد در خانه‌های مسکونی رهنی و استیجاری سکونت می‌گزینند؛
- افرادی که در روزگاری به دلیل درآمد بالا یا ارثیه توانسته‌اند مالک خانه‌های مسکونی ویلایی یا آپارتمانی بزرگ شوند، امروزه به دلیل کهولت، از کارافتادگی،

بازنشستگی، فوت رئیس خانواده و مانند این پیشامدها، از درآمد اندکی برخوردارند. این افراد قادر به پرداخت عوارض نوسازی بر اساس تجدید ارزیابی ارزش املاک خود نخواهند بود؛

● افراد فقیری نیز که در خانه‌های مسکونی کوچک و در محلات فقیرنشین شهر سکونت دارند و مالک مسکن شخص اند، قادر به پرداخت عوارض نوسازی با نرخ‌های جدید نخواهند بود.

به همین دلیل، در تعدادی از کشورهایی که این نوع مالیات وصول می‌شود، بخشودگیها و تخفیفهایی برای اقشار آسیب‌پذیر در نظر می‌گیرند. مثلاً در آفریقای جنوبی گروه‌های درآمدی پایین و بازنشسته‌ها مشمول تخفیف مالیاتی می‌شوند.

در شهر تهران، با ۲۲ منطقه شهرداری، حدود ۷۲۰ کیلو مترمربع وسعت، تقریباً حدود ۲ میلیون ملک مسکونی، تجاری، اداری، صنعتی و غیره، نمی‌توان مطابق ماده (۴) قانون نوسازی و ماده ۶۶ قانون مالیاتهای مستقیم مصوب ۱۳۶۶، برای تعیین قیمت اراضی، ساختمانها و مستحدثات آنها به کمیسیونی مرکب از افراد معهود و بدون مراجعه به واقعیات موجود در بازار مستغلات شهری دل خوش کرد.

توصیه می‌شود که بخشودگیها در قانون نوسازی به یکی از دو صورت زیر در اصلاحیه قانون ملحوظ شوند:

حالت اول: در مبلغ بخشودگی موضوع تبصره ۲ ماده ۲ قانون تجدیدنظر شود و از سال ۱۳۸۱ مبلغ تعیین شده برای سال ۱۳۸۰، همه ساله

به تناسب افزایش قیمت املاک در شهر تهران افزایش یابد. مشکلات این شیوه عملکرد در آن است که چون ممکن است در سالهای مختلف نسبتی از قیمت املاک ملاک محاسبه مالیات تفاوت کند، در عمل ممکن است گروه‌های مختلف درآمدی از سالی به سال دیگر مشمول معافیت شوند. نکته دیگر از این قرار است که در این روش، آن دسته از خانوارهای بازنشسته و از کارافتاده‌ای که در املاک مسکونی بزرگ سکونت دارند، همچنان مشمول مالیات قرار خواهند گرفت.

حالت دوم: در این حالت می‌توان گروه‌های خاصی را مشمول بخشودگی قرار داد. در این صورت باید معیارهای شناسایی این گروهها ساده و شفاف باشد تا هزینه رسیدگی به ادعاهای افراد به حداقل تقلیل یابد و راه سوءاستفاده و تفسیرهای مبتنی بر تشخیص مأموران شهردار مسدود شود. برای این منظور موارد زیر پیشنهاد می‌شود:

● افراد بازنشسته‌ای که فرزندان ذکور آنها در سن کمتر از ۱۸

سال قرار دارند. این افراد براساس فیش حقوق بازنشستگی و رونوشت شناسنامه اعضای خانوار شناسایی می‌شوند؛

● خانوارها مستمری بگیری که سن فرزندان آنها کمتر از ۱۸ است. این خانوارها براساس فیش مستمری و رونوشت شناسنامه اعضای خانوار شناسایی می‌شوند؛

● افرادی که سرپرستی خانواده را برعهده دارند ولی به دلیل ناتواناییهای ذهنی یا جسمی قادر به کار نیستند. این افراد به تشخیص پزشک و استشهاد محلی شناسایی می‌شوند؛

● همه افرادی که در خانه‌های ۵۰ مترمربع و کمتر سکونت دارند.

### ۱۰. نحوه وصول عوارض

عوارض هر سال در اول فروردین ماه همان سال تحقق می‌یابد و باید حداکثر تا پایان همان سال به شهرداری پرداخت شود (ماده ۱۰ قانون) گفتنی است که در کشورهای دیگر، عوارض هر سال در پایان آن سال تحقق می‌یابد و مؤدیان ملزم به پرداخت آن در سال بعد هستند.

از عوارض مؤدیانی که ظرف مدت یاد شده، عوارض متعلق به هر ملک را پردازند، ده درصد عوارض آن سال به عنوان جایزه منظور و کسر خواهد شد (تبصره ۱ ماده ۱۰).

در صورتی که شهرداریها بخواهند درآمد حاصل از عوارض نوسازی را افزایش دهند، پرداخت یکجا و سالیانه عوارض برای شهروندان دشوار خواهد بود. در این صورت، لازم است عوارض شهرداری به صورت ماهیانه یا فصلی (در چهار قسط مساوی) محاسبه و به حساب شهرداری واریز شود. هر چند انجام این کار می‌تواند هزینه محاسبه درآمدهای وصولی را قدری افزایش دهد، اما با توجه به نرخ تورم در اقتصاد کشور و توزیع زمانی مناسبتر درآمدهای شهرداری فایده این عمل به مراتب بیش از هزینه آن خواهد بود.

### ۱۱. روشهای اعمال قانون

شهرداری در پایان هر سال، قبضهای مربوط به عوارض نوسازی را به نشانی املاک مشمول قانون نوسازی ارسال می‌دارد و شهروندان موظفند ظرف مهلت تعیین شده نسبت به پرداخت عوارض متعلقه در نزد شعب بانک ملی اقدام کنند. رسید دریافت شده از شعب بانک به منزله مفاصا حساب عوارض تلقی می‌شود.

مؤدیانی که تا پایان هر سال عوارض مقرر در این قانون را پردازند، از آغاز سال بعد ملزم به پرداخت نه درصد زیان دیر کرد در سال به نسبت مدت تأخیر خواهند بود و شهرداری مکلف است پس از پایان شش‌ماه اول سال بعد، طبق مقررات

ماده ۱۳ این قانون، نسبت به استیفای مطالبات خود اقدام کنند (ماده ۱۴ قانون). نکته اینجاست که درصد جریمه یاد شده با توجه به سود از دست رفته ناشی از تخفیف ۱۰ درصدی می‌تواند انگیزه مالی مناسب برای پرداخت به موقع عوارض ایجاد کند.

هرگاه پس از پایان مهلت مقرر در ماده ۱۰ قانون، عوارض متعلقه پرداخت نشود، ظرف دو ماه مشخصات مؤدیان ضمن فهرست یا فهرستهایی برای قطع برق و گاز به مؤسسات مربوطه فرستاده می‌شود، و پس از انقضای مدت ششماه مذکور در ماده ۱۴ قانون، علیه مؤدیانی که عوارض متعلقه را پرداخت نکرده‌اند، اجرائیه صادر خواهد شد. (بند الف ماده ۱۳ آیین‌نامه ترتیب ممیزی و تشخیص و طرز وصول عوارض موضوع تبصره (۱) ماده (۲) قانون نوسازی مصوب ۱۳۴۸/۴/۱).

شهرداری در طی دهه گذشته (دهه ۱۳۷۰)، به دلیل پایین بودن مبلغ عوارض دریافتی، هزینه بر بودن قطع برق و گاز، عدم هماهنگی با شرکتهای برق و گاز، و از همه مهمتر نظر مخالف شورای تأمین استان، اقدامی در این زمینه انجام نداده است. در زمینه استیفای حقوق شهرداری پس از گذشت ۶ ماه نیز اقدامی صورت نمی‌گیرد. به همین دلیل، نرخ وصول عوارض در سالهای اخیر نازل بوده است. به موجب اطلاعات موجود، در سال ۱۳۷۹، ۲۵ درصد مبلغ فیشهای صادره بابت عوارض نوسازی وصول نشده است (جدول ۱)

#### جدول ۱. نرخ وصول عوارض نوسازی در شهرداری تهران

مبلغ به میلیارد ریال

ردیف	شرح	۱۳۷۵	۱۳۷۶	۱۳۷۷	۱۳۷۸	۱۳۷۹	۱۳۸۰
۱	مبلغ عوارض بموجب فیشهای صادره	۷۲	۶۸	۷۰	۷۷	۸۴	۹۵
۲	مبلغ عوارض وصول شده	۳۴	۲۸	۲۴	۲۹	۶۲	۶۸
۳	نرخ وصول (درصد)	۴۷/۲	۴۱/۲	۳۴/۳	۳۷/۶	۷۳/۸	۷۱/۶

مأخذ: اداره کل درآمد شهرداری تهران

به طوری که ملاحظه می‌شود، کارایی دستگاه وصول عوارض نوسازی در شهرداری پایین است. درآمد شهرداری از محل عوارض نوسازی چون در گذشته اندک بوده، درآمد از دست رفته به دلیل ناکارایی دستگاه وصول نیز ناچیز بوده است؛ لیکن، در آینده اگر وضع بر همین منوال پیش برود، شهروندان تهرانی به دلیل افزایش مبلغ مالیات، در پرداخت

مالیات بیش از گذشته قصور خواهند داشت و انتظار می‌رود نرخ کارایی آژ آنچه که در جدول بالا نشان داده شده نیز کمتر شود. به همین جهت، بهبود کارایی دستگاه وصول در آینده حائز اهمیت بیشتر خواهد بود. برای این منظور می‌توان به روشهای مختلف زیر متوسل شد:

۱. می‌توان دستگاه تشخیص و صدور فیش را از دستگاه وصول منتزع کرد و در هر یک از مناطق شهرداری، کار وصول عوارض نوسازی را به یک شرکت خصوصی سپرد؛
۲. می‌توان درصدی ناچیز از درآمد را به عنوان پاداش کارکنان دستگاه وصول تعیین و به ترتیب مقتضی میان کارکنان و مدیران دستگاه توزیع کرد؛
۳. می‌توان از طریق انجام کارهای تبلیغی و ترویجی، فرهنگ پرداخت مالیات محلی را در نزد شهروندان ارتقا داد؛
۴. می‌توان از طریق نوشتن نامه به نشانی شهروندانی که در پرداخت عوارض قصور کرده‌اند، آنها را متوجه عواقب عدم پرداخت مالیات یاد شده در بالا کرد.
۵. با افزایش میزان مالیات هر مالک، تقابل هزینه‌های قطع برق و گاز، و پیگیری امر به صرفه خواهد شد و می‌توان از این طریق اقدام کرد. گذشته از این، شهروندان را می‌توان ملزم به پرداخت هزینه‌های برقراری مجدد برق و گاز کرد؛
۶. می‌توان دادگاه ویژه‌ای در شهرداری تهران با همکاری قوه قضائیه دایر کرد و در مواردی که تأخیر در پرداخت عوارض بیش از ۶ ماه باشد، به استناد قوانین و مقررات موجود نسبت به استیفای حقوق شهرداری اقدام کرد.

#### ۱۲. نحوه مصرف درآمد عوارض

درآمد حاصل از عوارض نوسازی منحصرأً به مصرف نوسازی و عمران شهری خواهد رسید و مصرف وجوه حاصل از اجرای این قانون در غیر موارد مصرف در این قانون در حکم تصرف غیرقانونی در اموال دولت خواهد بود (ماده ۱ قانون نوسازی).

برای تأمین هزینه‌های اداری و وصول عوارض موضوع این ماده و تجهیز کادر فنی و اداری به منظور اجرای این قانون، شهرداریها می‌توانند حداکثر تا میزان ده درصد درآمد وصولی موضوع این قانون را طبق بودجه‌ای که به تصویب شورای شهر و تأیید وزارت کشور خواهد رسید، به مصرف برسانند و مصرف بیش از این میزان از درآمد حاصل از اجرای قانون به هیچ وجه مجاز نیست (تبصره ۵ ماده ۲ قانون).

گفتنی است که در کشورهای دیگر، تخصیص عوارض مستغلات به مخارج سرمایه‌های شهرداری متداول نیست و



معمولاً این عوارض برای تأمین مالی بودجه جاری شهرداری‌ها مورد استفاده قرار می‌گیرد.

در هر حال چون حداکثر درآمدی که از این طریق قابل تجهیز است. فراتر از یک سوم درآمد شهرداری تهران نخواهد بود. مفاد ماده (۱) قانون نوسازی، مانعی جدی در مورد نحوه خرج درآمد شهرداری محسوب نمی‌شود.

### ۱۳. نحوه تعیین ارزش مستغلات شهری

به موجب آیین‌نامه ترتیب ممیزی و تشخیص و طرز وصول عوارض، موضوع تبصره (۱) ماده (۲) قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۸/۴/۱، در این زمینه به نحو زیر عمل می‌شود:

۱. شهرداری مکلف است

براساس اوراق ممیزی، شناسنامه‌ای حاوی مشخصات کامل هر ملک برای املاک واقع در حوزه شهرداری تهیه کند (ماده ۳ آیین‌نامه).

۲. به موجب ماده ۴ آیین‌نامه

یاد شده، شهرداری مکلف است براساس شناسنامه یاد شده در ماده (۳) فوق‌الذکر و بر طبق ضوابط مندرج در ماده (۴) قانون نوسازی و عمران شهری، بهای هر ملک را تعیین و براساس آن عوارض متعلقه را طبق مصرحات قانون مشخص کند.

۳. به موجب ماده (۴) قانون نوسازی، بهای اراضی و

ساختمانها و مستحدثات یاد شده در ماده (۲) این قانون، بر مبنای ممیزی شهرداری تعیین و اعلام خواهد شد. و بهای اراضی طبق قیمت منطقه‌ای خواهد بود که از سوی وزارت کشور و وزارت دارایی با کسب اطلاع از مراجع محلی تعیین و به تصویب هیئت وزیران رسیده باشد؛ بهای ساختمانها و مستحدثات براساس ضوابطی تعیین خواهد شد. که وزارت خانه‌های کشور و آبادانی و مسکن تعیین کرده و به تصویب هیئت وزیران رسیده باشد.

بر عمل به شیوه بالا ایرادهای چندی به شرح زیر وارد است:

اولاً، شهرداریها به موجب قانون هیچ نقشی در تعیین بهای اراضی و ساختمانها ندارند. در حالی که وزارت کشور،

وزارت امور اقتصادی و دارایی و وزارت مسکن و شهرسازی، لزوماً به اطلاعات موثق‌تر از شهرداریها در این زمینه دسترسی ندارند؛

ثانیاً، در زمان تصویب قانون به نظر انجمنهای شهر در آن زمان (و شوراهای اسلامی شهر در این زمان) به عنوان نمایندگان شهروندان که می‌توانند حافظ منافع جامعه شهری باشند، توجهی نشده است؛

ثالثاً، دولت مرکزی حق دارد بر اخذ مالیات توسط شهرداریها نظارت کند. این نظارت از طریق دخالت در تصویب نسبتی از قیمت زمین و ساختمان و مستحدثات که همه ساله باید توسط وزارت کشور پیشنهاد و به تصویب هیئت دولت برسد، انجام می‌شود. در واقع، سه عامل در تعیین میزان عوارض هر ملک نقش دارد: نرخ مالیات که به موجب قانون تثبیت شده، قیمت زمین و ساختمان که علی‌القاعده باید توسط شهرداریها تعیین و به تصویب شورای هر شهر برسد؛ و نسبتی از قیمت که ملاک محاسبه مالیات است که دولت بر آن نظارت دارد.

عملاً، معلوم نیست قیمت منطقه‌ای اراضی شهری به چه دلیل به ارزش معاملاتی یاد شده در قانون مالیاتهای مستقیم (ماده ۶۴ قانون مالیاتهای مستقیم مصوب ۱۳۶۶ و اصلاحیه‌های بعدی آن) ارتباط یافته است. به موجب قانون مالیاتهای مستقیم، تعیین ارزش معاملاتی املاک بر عهده کمیسیون تقویم املاک، متشکل از شش عضو است که در تهران از نمایندگان وزارت امور اقتصادی و دارایی، مسکن و شهرسازی، کشاورزی و نماینده سازمان ثبت اسناد و املاک و دو نفر معتمد محلی بصیر و مطلع در امور تقویم املاک، به معرفی شورای شهر، تشکیل می‌شود و هر سال یک بار نسبت به تعیین ارزش معاملاتی املاک اقدام خواهد کرد. کمیسیون یاد شده، در تهران به دعوت وزارت امور اقتصادی و دارایی تشکیل خواهد شد و جلسات آن با حضور کلیه اعضا رسمیت می‌یابد و تصمیمات اتخاذ شده با دو سوم آرا معتبر خواهد بود.

### کمیسیون یاد شده مکلف است:

۱. قیمت اراضی شهری را با توجه به آخرین ارزش معاملاتی تعیین شده و موقعیت جغرافیایی (شبکه‌بندی زمین، نوع خاک، خدمات تحت‌الارضی، آب و هوا و ارتفاع)، و وضعیت حقوقی (مشاع بودن، نوع مالکیت از لحاظ جاری بودن یا داشتن دفترچه مالکیت، استیجاری بودن) و خدمات شهری (آب، برق، گاز، بهداشت، آموزش و پرورش، شبکه حمل و نقل شهری و سایر خدمات)، و

میزان مساحت و تراکم جمعیت و تراکم ساخت و موقعیت ملک از لحاظ قرار داشتن در مناطق تجاری و صنعتی و مسکونی و آموزشی و یا مختلط، و به طور کلی نوع کاربری اراضی و دسترسی‌ها به فضای سبز و مراکز خرید و کیفیت راه‌ها و خیابانها از نظر حمل و نقل و عبور و مرور تعیین کند.

۲. قیمت ساختمان را با توجه به نوع مصالح (اسکلت فلزی، بتون آرمه، اسکلت بتونی، و سوله و غیره)، قدمت، تراکم و مورد استفاده آن (مسکونی، تجاری، اداری، آموزشی، بهداشتی و خدماتی و غیره)، و نوع مالکیت از نظر عرصه و اعیان تعیین کند.

به موجب تبصره ۲ ماده ۶۴ قانون مالیاتهای مستقیم، مادام که ارزش معاملاتی املاک طبق مقررات این قانون تعیین نشده است، آخرین ارزش معاملاتی تعیین شده معتبر است.

عوامل یاد شده در قانون که در تعیین ارزش معاملاتی اراضی و ساختمانهای شهری به کار می‌رود، چندان متنوع اند که نمی‌توان براساس آن برای تعیین ارزش معاملاتی املاک به فرمول مشخصی دست یافت. نکته در خور توجه دیگر این است که در هیچ جا قانونگذار به تعیین ارزش اراضی و ساختمانها، با ارجاع به قیمت جاری در بازار مستغلات شهری اشاره‌ای ندارد. در عمل نیز، بهای اراضی و ساختمانها که با ترتیهای یاد شده در قانون تعیین میشود، هیچ ارتباطی با نرخهای رایج در بازار اراضی و مستغلات شهری ندارد.

در شهر تهران، با ۲۲ منطقه شهرداری، حدود ۷۲۰ کیلومتر مربع وسعت، تقریباً حدود ۲ میلیون ملک مسکونی، تجاری، اداری، صنعتی و غیره، نمی‌توان مطابق ماده (۴) قانون نوسازی و ماده ۶۶ قانون مالیاتهای مستقیم مصوب ۱۳۶۶، برای تعیین قیمت اراضی، ساختمانها و مستحقات آنها به کمیسیونی مرکب از افراد معدود و بدون مراجعه به واقعیات موجود در بازار مستغلات شهری دل خوش کرد.

علاوه بر این، دلیلی ندارد که میزان وصولی مالیات، از کنترل شهرداریها و شورای شهر خارج و تابع تصمیمهای کمیسیون تقویم املاک شود. تأمین بخش هنگفتی از درآمدهای دولت از محل درآمدهای نفتی در سه دهه اخیر، دولت را از اصلاح نظام تشخیص وصول مالیات بر درآمد و دارایی بی‌نیاز کرده است و شهرداریها که به چنین منبعی دسترسی ندارند. از وابسته شدن ارزش منطقه‌ای زمین به ارزش معاملاتی آن آسیب جدی دیده‌اند.

نحوه عمل وزارت کشور در دوره ۱۳۷۳-۱۳۷۸ نمونه بارز این بی‌توجهی به نیازهای مالی شهرداریها است.

هیئت وزیران در جلسه ۱۳۷۳/۶/۹ خود، بنا به پیشنهاد

وزارت کشور و موافقت وزارت امور اقتصادی و دارایی و مسکن و شهرسازی، و با استناد به ماده (۴) قانون نوسازی و عمران شهری، این موارد را تصویب کرد:

۱. بهای اراضی و ساختمانها و مستحقات در سال ۱۳۷۲ به میزان ملاک عمل در سال ۱۳۷۱ (موضوع تصویبنامه شماره ۵۴۴/۵۴۸۶۶ مورخ ۷۱/۱۲/۲۳) محاسبه شود؛

۲. بهای اراضی موضوع ماده (۴) قانون نوسازی و عمران شهری در همه شهرهای مشمول ماده (۲) قانون یاد شده به مأخذ ارزش معاملاتی سال ۱۳۷۲ که توسط کمیسیون مقرر در ماده ۶۴ قانون مالیاتهای مستقیم مصوب اسفند ماه ۱۳۶۶ تعیین شده است. برای سال ۱۳۷۳ با کسر ۵۰ درصد، سال ۱۳۷۴ با کسر ۴۰ درصد، سال ۱۳۷۵ با کسر ۳۰ درصد، سال ۱۳۷۶ با کسر ۲۰ درصد، سال ۱۳۷۷ با کسر ۱۰ درصد، در سال ۱۳۷۸ معادل دفترچه ارزش معاملاتی یاد شده تعیین می‌شود. مشروط بر این که بهای تعیین شده بالا از بهای سال ۱۳۷۲ به اضافه ۱۰ درصد کمتر نشود. بهای اراضی‌ای که در شهرها برای آنها ارزش معاملاتی تعیین نشده یا املاک پشت جبهه‌ای که در اثر طرحهای جدید شهرداری بر معبر تازه احداث شده واقع می‌شوند و در ارزش معاملاتی قیمتی برای آنها پیش‌بینی نشده است، تا تعیین قیمت با توجه به متن تبصره‌های ماده (۶۴) قانون مالیاتهای مستقیم، مطابق بالاترین ارزش معابر هم عرض موجود در منطقه، و در صورت فقدان معبر هم عرض در منطقه مربوطه، با بالاترین ارزش معبر هم عرض مناطق هم‌جوار محاسبه می‌شوند.

۳. بهای ساختمانها و مستحقات از ابتدای سال ۱۳۷۳ لغایت سال ۱۳۷۸، به ترتیب، ۱۰٪، ۲۰٪، ۳۰٪، ۴۰٪، ۵۰٪ و ۶۰٪ نسبت به بهای تعیین شده در سال ۱۳۷۲ افزایش می‌یابد و در کلیه شهرهای مشمول ماده (۲) قانون نوسازی و عمران شهری ملاک عمل قرار می‌گیرد.

به طوری که ملاحظه می‌شود، وزارت کشور عملاً تلاش کرده قیمت منطقه‌ای اراضی، ساختمانها و تأسیسات را براساس نسبتی از ارزش معاملاتی املاک محاسبه و به تصویب هیئت دولت برساند. اما ایرادهای عدیده‌ای بر روش مورد عمل وارد است:

اولاً، ارزش معاملاتی املاک تهران در همان سال ۱۳۷۱ (که مبنای عمل وزات کشور قرار گرفته) منطبق بر ارزش بازار مستغلات نبوده است؛

ثانیاً، نسبتهایی از ارزش معاملاتی اراضی که برای سالهای ۱۳۷۲ تا ۱۳۷۸ ملاک محاسبه عوارض قرار گرفته است، بدون توجه به نیازهای مالی شهرداری تهران و اوضاع و

احوال اقتصادی تعیین شده است؛

ثالثاً، فرض شده است افزایش قیمت ساختمانها و مستحدثات در سالهای ۱۳۷۳ تا ۱۳۷۸ به شرح جدول ۲ نزولی خواهد بود:

جدول ۲. شاخص قیمت ساختمان براساس

آیین نامه مصوب

	۱۳۷۲	۱۳۷۳	۱۳۷۴	۱۳۷۵	۱۳۷۶	۱۳۷۷	۱۳۷۸
شاخص قیمت	۱۰۰	۱۱۰	۱۲۰	۱۳۰	۱۴۰	۱۵۰	۱۶۰
درصد افزایش سالانه	-	۱۰	۹/۱	۸/۳	۷/۷	۷/۱	۶/۷

به موجب آمار ارائه شده در جدول بالا و بنابر نمودار ۱، از سال ۱۳۷۲ تا بهار سال ۱۳۷۹ میانگین قیمت خرید و فروش هر مترمربع زمین ساختمان مسکونی کلنگی فروش رفته در تهران، از ۴۸۷ هزار ریال به ۱۶۳۱ هزار ریال رسیده، یعنی ۳/۳ برابر شده است. در همین مدت، قیمت خرید و فروش زیربنای واحدهای مسکونی ۳/۹ برابر شده است.

تحول ارزش ساختمانها در دفترچه‌ای که مبنای محاسبه عوارض نوسازی قرار گرفته (جدول ۵) بوضوح گویای اختلاف فاحش قیمت‌های رسمی ساختمان و مستحدثات با قیمت‌های موجود در بازار و حتی هزینه تمام شده هر مترمربع ساختمان است.

در جدول ۴، قیمت بازار و قیمت منطقه‌ای املاک مسکونی در شهر تهران در سال ۱۳۷۹ با یکدیگر مقایسه شده است. به طوری که ملاحظه می‌شود، نسبت قیمت منطقه‌ای به قیمت بازار فقط ۱/۴۱ درصد است. تفاوت این نسبت در مناطق مختلف تهران می‌تواند ناشی از ناهمگونی در قیمت‌گذاری رسمی و یا اشتباهات آماری مربوط به قیمت بازار و یا هر دو عامل باشد.

آمار ارائه شده توسط وزارت مسکن و شهرسازی در مورد تحول قیمت زمین خانه‌های کلنگی و قیمت ساختمانهای آپارتمانی و ویلایی در شهر تهران، از آغاز سال ۱۳۷۲ تا بهار سال ۱۳۷۹، گویای این واقعیت است که مصوبه وزارت کشور تا چه حد از واقعیت اقتصادی بازار مستغلات شهری در تهران فاصله دارد (جدول ۳ و نمودار ۱)

جدول ۳: تحویل قیمت خرید و فروش ساختمانهای کلنگی و قیمت ساختمانهای آپارتمانی و ویلایی در شهر تهران (۱۳۷۲-۷۹) مبالغ به هزار ریال

		۱۳۷۳				۱۳۷۲			
		پائیز	تابستان	بهار	زمستان	پائیز	تابستان	بهار	زمستان
متوسط قیمت خرید و فروش یک متر مربع زمین ساختمان مسکونی		۵۴۸	۵۱۷	۵۱۷	۵۰۱	۴۶۲	۴۵۲	۴۸۷	۶۲۰
متوسط قیمت خرید و فروش یک متر مربع زیر بنای واحد مسکونی		۵۹۷	۵۵۵	۵۵۱	۵۱۶	۵۲۶	۵۰۷	۵۱۶	۶۵۱
متوسط قیمت خرید و فروش یک متر مربع زیر بنای واحد مسکونی آپارتمانی		۶۴۷	۶۱۱	۵۸۵	۵۶۰	۵۸۶	۵۳۲	۵۶۱	۷۰۷
متوسط قیمت خرید و فروش یک متر مربع زیر بنای واحد مسکونی ویلایی		۴۸۳	۴۲۹	۴۹۷	۴۲۸	۴۰۷	۴۵۶	۳۹۲	۳۱۰

		۱۳۷۴				۱۳۷۵			
		پائیز	تابستان	بهار	زمستان	پائیز	تابستان	بهار	زمستان
متوسط قیمت خرید و فروش یک متر مربع زمین ساختمان مسکونی		۹۲۶	۷۸۷	۱۰۲۲	۱۰۹۲	۱۲۱۰	۱۱۸۸	۸۰۸	۱۴۶۳
متوسط قیمت خرید و فروش یک متر مربع زیر بنای واحد مسکونی		۹۹۵	۸۳۶	۱۱۳۵	۱۵۶۹	۱۶۴۵	۱۵۹۱	۸۰۹	۱۶۱۰
متوسط قیمت خرید و فروش یک متر مربع زیربنای واحد مسکونی آپارتمانی		۱۰۹۳	۹۵۰	۱۲۵۸	۱۶۱۶	۱۶۷۹	۱۶۱۰	۹۳۸	۱۶۹۷
متوسط قیمت خرید و فروش یک متر مربع زیر بنای واحد مسکونی ویلایی		۷۳۶	۶۱۴	۸۱۶	۱۱۶۳	۱۱۰۴	۱۰۹۱	۵۸۰	۹۸۲

۱۳۷۷				۱۳۷۶			
زمستان	پائیز	تابستان	بهار	زمستان	پائیز	تابستان	بهار
۱۳۵۰	۱۴۴۵	۱۳۲۵	۱۳۷۶	۱۳۲۵	۱۲۹۱	۱۲۲۹	۱۲۷۷
متوسط قیمت خرید و فروش یک متر مربع زمین ساختمان مسکونی							
۱۵۷۸	۱۶۰۱	۱۵۰۵	۱۵۴۰	۱۵۶۷	۱۵۱۹	۱۵۶۳	۱۵۸۲
متوسط قیمت خرید و فروش یک متر مربع زیر بنای واحد مسکونی							
۱۶۳۳	۱۶۶۷	۱۵۷۰	۱۶۳۲	۱۶۳۴	۱۵۸۸	۱۵۹۹	۱۶۸۲
متوسط قیمت خرید و فروش یک متر مربع زیر بنای واحد مسکونی آپارتمانی							
۱۰۳۵	۱۱۶۸	۱۲۰۸	۱۱۳۸	۱۱۷۴	۱۱۸۹	۹۷۳	۹۲۸
متوسط قیمت خرید و فروش یک متر مربع زیر بنای واحد مسکونی ویلایی							

۱۳۷۹		۱۳۷۸		
بهار	زمستان	پائیز	تابستان	بهار
۱۶۳۱	۱۴۸۲	۱۵۱۱	۱۴۹۶	۱۴۰۳
متوسط قیمت خرید و فروش یک متر مربع زمین ساختمان مسکونی				
۲۰۲۰	۱۸۳۶	۱۸۰۵	۱۶۷۹	۱۶۷۰
متوسط قیمت خرید و فروش یک متر مربع زیر بنای واحد مسکونی				
۲۱۰۵	۱۹۱۳	۱۸۸۴	۱۷۲۵	۱۷۳۵
متوسط قیمت خرید و فروش یک متر مربع زیر بنای واحد مسکونی آپارتمانی				
۱۴۸۰	۱۳۵۰	۱۲۶۴	۱۱۸۸	۱۰۸۵
متوسط قیمت خرید و فروش یک متر مربع زیر بنای واحد مسکونی ویلایی				

جدول ۴. قیمت بازار و قیمت رسمی املاک مسکونی در شهر تهران در سال ۱۳۷۹

(هزار ریال)

شماره منطقه	قیمت روز املاک مسکونی در بهار سال ۱۳۷۹	قیمت رسمی در سال ۱۳۷۹	نسبت قیمت رسمی به قیمت بازار (درصد)
۱	۳۱۹۸	۴۰/۲	۱/۲۶
۲	۲۳۹۰	۳۶/۰	۱/۵۱
۳	۳۲۸۴	۳۵/۲	۱/۰۷
۴	۲۱۹۶	۳۳/۰	۱/۵۰
۵	۱۸۶۳	۲۶/۰	۱/۴۰
۶	۲۳۳۷	۲۸/۰	۱/۲۰
۷	۲۱۴۳	۲۲/۴	۱/۰۶
۸	۲۱۳۶	۲۲/۲	۱/۰۴
۹	۱۵۳۴	۱۹/۶	۱/۲۸
۱۰	۱۷۴۶	۲۳/۲	۱/۳۳
۱۱	۱۷۲۹	۲۲/۴	۱/۳۰
۱۲	۱۸۰۰	۳۰/۲	۱/۴۸
۱۳	۱۹۶۲	۲۲/۰	۱/۱۲
۱۴	۱۶۹۴	۵۸/۰	۳/۴۲
۱۵	۱۳۱۲	۲۱/۰	۱/۶۰
۱۶	۱۳۸۳	۱۹/۴	۱/۴۰
۱۷	۱۲۵۲	۱۸/۴	۱/۴۷
۱۸	۱۳۰۴	۲۲/۰	۱/۶۹
۱۹	۱۲۵۹	۱۷/۰	۱/۳۵
۲۰	۱۱۲۴	در دست نیست	در دست نیست
۲۱	در دست نیست	در دست نیست	در دست نیست
۲۲	در دست نیست	۳۰/۶	در دست نیست
کل تهران	۲۱۰۵	۲۹/۶	۱/۴۱

با توجه به ارقام بالا، و با فرض ثابت بودن نرخ عوارض (۵ در هزار) نتیجه می‌گیریم که نسبتی از قیمت روز زمین که باید ملاک محاسبه عوارض قرار گیرد، در سه حالت مختلف باید به ترتیب، ۲۸/۵، ۵۷ و ۸۶ درصد باشد.

جدول ۵. تحول قیمت رسمی (مبنای محاسبه عوارض ساختمانی) یک متر مربع ساختمانها و مستحقات در شهر تهران  
(۷۸-۱۳۷۰)

ردیف	نوع بنا	قیمت یک متر مربع (ریال)								
		سال ۷۰	سال ۷۱	سال ۷۲	سال ۷۳	سال ۷۴	سال ۷۵	سال ۷۶	سال ۷۷	سال ۷۸
۱	اسکلت خشت خام با گلی - ضریب خشتی	۷۰۰	۸۴۰	۸۴۰	۹۲۴	۱,۰۰۸	۱,۰۹۲	۱,۱۷۶	۱,۲۶۰	۱,۴۴۴
۲	اسکلت خشت خام با گلی - چوبی	۷۵۰	۹۰۰	۹۰۰	۹۹۰	۱,۰۸۰	۱,۱۷۰	۱,۲۶۰	۱,۳۵۰	۱,۴۳۰
۳	اسکلت خشت خام با گلی - شیروانی	۱,۰۰۰	۱,۲۰۰	۱,۲۰۰	۱,۳۲۰	۱,۴۴۰	۱,۵۶۰	۱,۶۸۰	۱,۸۰۰	۱,۹۲۰
۴	اسکلت خشت خام با مخلوط آجر یا سنگ لاشه	۱,۲۰۰	۱,۴۴۰	۱,۴۴۰	۱,۵۸۴	۱,۷۲۸	۱,۸۷۲	۲,۰۱۶	۲,۱۶۰	۲,۳۰۴
۵	اسکلت خشت خام با مخلوط آجر یا سنگ لاشه - شیروانی یا تیر آهن	۱,۵۰۰	۱,۸۰۰	۱,۸۰۰	۱,۹۸۰	۲,۱۶۰	۲,۳۴۰	۲,۵۲۰	۲,۷۰۰	۲,۸۸۰
۶	اسکلت آجر یا بلوک سیمانی یا سنگ لاشه	۱,۸۰۰	۲,۱۶۰	۲,۱۶۰	۲,۳۷۶	۲,۵۹۲	۲,۸۰۸	۳,۰۲۴	۳,۲۴۰	۳,۴۵۶
۷	اسکلت آجر یا بلوک سیمانی یا سنگ لاشه شیروانی یا تیر آهن	۲,۳۰۰	۲,۷۶۰	۲,۷۶۰	۳,۰۳۶	۳,۳۱۲	۳,۵۸۸	۳,۸۶۴	۴,۱۴۰	۴,۴۱۶
۸	اسکلت چوب شیروانی یا تیر آهن	۲,۵۰۰	۳,۰۰۰	۳,۰۰۰	۳,۳۰۰	۳,۶۰۰	۳,۹۰۰	۴,۲۰۰	۴,۵۰۰	۴,۸۰۰
۹	اسکلت آجر یا بلوک سیمانی یا سنگ با ستوهای وسطای فلزی	۳,۵۰۰	۴,۲۰۰	۴,۲۰۰	۴,۶۲۰	۵,۰۴۰	۵,۴۶۰	۵,۸۸۰	۶,۳۰۰	۶,۷۲۰
۱۰	اسکلت آجر یا ستوهای وسطای فلزی یا بتن از سه طبقه بیشتر	۵,۰۰۰	۶,۰۰۰	۶,۰۰۰	۶,۶۰۰	۷,۲۰۰	۷,۸۰۰	۸,۴۰۰	۹,۰۰۰	۹,۶۰۰
۱۱	اسکلت فلزی تا سه طبقه بیشتر	۶,۰۰۰	۷,۲۰۰	۷,۲۰۰	۷,۹۲۰	۸,۶۴۰	۹,۳۶۰	۱۰,۰۸۰	۱۰,۸۰۰	۱۱,۵۲۰
۱۲	اسکلت فلزی از چهار طبقه بیشتر	۸,۰۰۰	۹,۶۰۰	۹,۶۰۰	۱۰,۵۶۰	۱۱,۵۲۰	۱۲,۴۸۰	۱۳,۴۴۰	۱۴,۴۰۰	۱۵,۳۶۰
۱۳	اسکلت قطعات پیش ساخته چوبی	۸,۷۵۰	۱۰,۵۰۰	۱۰,۵۰۰	۱۱,۵۵۰	۱۲,۶۰۰	۱۳,۶۵۰	۱۴,۷۰۰	۱۵,۷۵۰	۱۶,۸۰۰
۱۴	اسکلت پیش ساخته بتن آرمه	۱۱,۵۰۰	۱۳,۸۰۰	۱۳,۸۰۰	۱۵,۱۸۰	۱۶,۵۶۰	۱۷,۹۴۰	۱۹,۳۲۰	۲۰,۷۰۰	۲۲,۰۸۰
۱۵	اسکلت بتن آرمه	۱۲,۵۰۰	۱۵,۰۰۰	۱۵,۰۰۰	۱۶,۵۰۰	۱۸,۰۰۰	۱۹,۵۰۰	۲۱,۰۰۰	۲۲,۵۰۰	۲۴,۰۰۰
۱۶	انبار اسکلت آجر یا بلوک سیمانی یا سنگ با دهانه بیش از ۴ متر خرابا	۱,۲۰۰	۱,۴۴۰	۱,۴۴۰	۱,۵۸۴	۱,۷۲۸	۱,۸۷۲	۲,۰۱۶	۲,۱۶۰	۲,۳۰۴
۱۷	انبار اسکلت آجر یا بلوک سیمانی یا سنگ با دهانه بیش از ۴ متر خرابا	۲,۵۰۰	۳,۰۰۰	۳,۰۰۰	۳,۳۰۰	۳,۶۰۰	۳,۹۰۰	۴,۲۰۰	۴,۵۰۰	۴,۸۰۰
۱۸	انبار فلزی و مصالح بنایی با دهانه بیش از ۴ متر مربع خرابای فلز	۳,۰۰۰	۳,۶۰۰	۳,۶۰۰	۳,۹۶۰	۴,۳۲۰	۴,۶۸۰	۵,۰۴۰	۵,۴۰۰	۵,۷۶۰
۱۹	انبار با ستونهای بتن آرمه و مصالح بنایی با دهانه بیش از ۴ متر	۴,۰۰۰	۴,۸۰۰	۴,۸۰۰	۵,۲۸۰	۵,۷۶۰	۶,۲۴۰	۶,۷۲۰	۷,۲۰۰	۷,۶۸۰
۲۰	انبار اسکلت سوله یا مشابه و مصالح بنایی با دهانه بیش از ۴ متر	۴,۸۰۰	۵,۷۶۰	۵,۷۶۰	۶,۳۳۶	۶,۹۱۲	۷,۴۸۸	۸,۰۶۴	۸,۶۴۰	۹,۲۱۶
۲۱	سالن با مصالح ساختمانی آجر یا بلوک سیمانی یا سنگ با عرض بیش از ۸	۲,۶۰۰	۳,۱۲۰	۳,۱۲۰	۳,۴۳۲	۳,۷۴۴	۴,۰۵۶	۴,۳۶۸	۴,۶۸۰	۴,۹۹۲
۲۲	سالن با اسکلت فلزی یا بتن آرمه	۲,۸۰۰	۳,۳۶۰	۳,۳۶۰	۳,۶۷۲	۳,۹۸۴	۴,۲۹۶	۴,۶۰۸	۴,۹۲۰	۵,۲۳۲
۲۳	آشپانه ها - سایه بانها با پایه های چوبی یا مصالح بنایی	۱,۱۰۰	۱,۳۲۰	۱,۳۲۰	۱,۴۵۲	۱,۵۸۴	۱,۷۱۶	۱,۸۴۸	۱,۹۸۰	۲,۱۱۲
۲۴	آشپانه ها - سایه بانها با پایه های فلزی و ستونهای بتن آرمه	۱,۸۵۰	۲,۲۲۰	۲,۲۲۰	۲,۴۴۲	۲,۶۶۴	۲,۸۸۶	۳,۱۰۸	۳,۳۳۰	۳,۵۵۲
۲۵	استخر	۲,۰۰۰	۲,۴۰۰	۲,۴۰۰	۲,۶۴۰	۲,۸۸۰	۳,۱۲۰	۳,۳۶۰	۳,۶۰۰	۳,۸۴۰
۲۶	گلخانه	۱,۲۰۰	۱,۴۴۰	۱,۴۴۰	۱,۵۸۴	۱,۷۲۸	۱,۸۷۲	۲,۰۱۶	۲,۱۶۰	۲,۳۰۴
۲۷	چاه عمیق - قیمت واحد	۲,۰۰۰,۰۰۰	۲,۴۰۰,۰۰۰	۲,۴۰۰,۰۰۰	۲,۶۰۰,۰۰۰	۲,۸۰۰,۰۰۰	۳,۰۰۰,۰۰۰	۳,۲۰۰,۰۰۰	۳,۴۰۰,۰۰۰	۳,۶۰۰,۰۰۰
۲۸	نمای لوکس	۱,۲۵۰	۱,۵۰۰	۱,۵۰۰	۱,۶۵۰	۱,۸۰۰	۱,۹۵۰	۲,۱۰۰	۲,۲۵۰	۲,۴۰۰
۲۹	شوناژ	۱,۱۵۰	۱,۳۸۰	۱,۳۸۰	۱,۵۱۸	۱,۶۵۶	۱,۷۹۴	۱,۹۳۲	۲,۰۷۰	۲,۲۰۸
۳۰	نیوبه	۱,۴۰۰	۱,۶۸۰	۱,۶۸۰	۱,۸۴۸	۲,۰۱۶	۲,۱۸۴	۲,۳۵۲	۲,۵۲۰	۲,۶۸۸
۳۱	ختک کننده	۱,۳۰۰	۱,۵۶۰	۱,۵۶۰	۱,۷۱۶	۱,۸۷۲	۲,۰۲۸	۲,۱۸۴	۲,۳۴۰	۲,۴۹۶
۳۲	آسانسور	۱,۰۰۰	۱,۲۰۰	۱,۲۰۰	۱,۳۲۰	۱,۴۴۰	۱,۵۶۰	۱,۶۸۰	۱,۸۰۰	۱,۹۲۰

۱۴. فرمول محاسباتی برای تعیین عوارض نوسازی در شهرداری تهران، برای محاسبه عوارض نوسازی ملک، آپارتمان و آپارتمان در شهرک از فرمولهای محاسباتی مندرج در جدول ۶ استفاده شده است. چند نکته در این محاسبات در خور توجه است:

اولاً، در محاسبات اداره درآمد شهرداری، ارزش ملک و ارزش آپارتمان ملاک و پایه تعیین مالیات قرار گرفته نه «نسبتی از ارزش» که در قانون نوسازی به آن اشاره شده است. علت این امر نیز آن است که ارزشهای رسمی تعیین شده هیچ ربطی به ارزش بازار املاک

ندارد.

ثانیاً، در محاسبات مربوط به ارزش اعیانی (ساختمان و مستحدثات) جدول استهلاکات به کار گرفته نمی شود. شاید دلیل این امر نیز پایین بودن ارزش گذاری رسمی ساختمانها باشد.

ثالثاً، چون به تناسب افزایش تراکم ساختمان در واحد سطح، قدرالسهم زمین هر واحد کاهش می یابد. واحدهای آپارتمانی به ازای هر مترمربع زیربنای مفید عوارض کمتری می پردازند.

جدول ۶. نحوه محاسبه عوارض نوسازی سال ۱۳۷۹

نوع	نحوه محاسبه عوارض
ملک	ارزش تأسیسات + ارزش زمین + ارزش ساختمان و تأسیسات = ارزش کل ملک
	ارزش کل $\times 5/1000 =$ عوارض سالیانه هر ملک
آپارتمان	مساحت کل واحدهای آپارتمان (ارزش تأسیسات + ارزش کل زمین) = ارزش قدرالسهم به مترمربع
	مساحت کل آپارتمانها $\times$ ارزش قدرالسهم به مترمربع = ارزش قدرالسهم کل مجموعه آپارتمانها و زمین و تأسیسات
	ارزش کل ساختمان و تسهیلات هر بلوک $\times$ ارزش قدرالسهم کل مجموعه آپارتمانها از زمین = ارزش کل بلوک آپارتمانی
	ارزش کل بلوک آپارتمانی $\times 5/1000 =$ عوارض کل آپارتمان
	مساحت مفید کل واحدهای آپارتمانی / عوارض کل آپارتمان = عوارض یک مترمربع از کل واحدها
	مساحت مفید هر آپارتمان $\times$ عوارض یک مترمربع از واحدها = عوارض آپارتمان
	مساحت کل ساختمانهای شهرک / (ارزش تأسیسات + ارزش کل زمین شهرک) = ارزش قدرالسهم هر برج از کل زمین و تأسیسات
آپارتمان در شهرک	مساحت کل ساختمان برج $\times$ ارزش قدرالسهم هر برج از کل زمین و تأسیسات = ارزش قدرالسهم یک برج از زمین و تأسیسات
	ارزش قدرالسهم تأسیسات و زمین هر برج + ارزش کل ساختمان و تسهیلات هر برج = ارزش کل برج
	ارزش کل برج $\times 5/1000 =$ عوارض برج
	حجم کل مساحت مفید آپارتمانهای آن برج / عوارض برج = عوارض یک متر ساختمان مفید هر برج
	مساحت مفید هر واحد آپارتمانهای هر برج $\times$ عوارض یک مترمربع
	ساختمان مفید هر برج = عوارض واحد آپارتمانی واقع در شهرک

نکته ۱. منظور از تأسیسات، شرفاز، تهویه مطبوع و آسانسور است.

نکته ۲. منظور از تسهیلات، چاه آب، گل خانه و استخر است.

جدول ۷. عوارض نوسازی وصول شده در شهر تهران (۱۳۷۰-۱۳۸۰)

سالها	درآمد عوارض (میلیون ریال)		رشد سالیانه (درصد)	
	آمار معاونت هماهنگی و برنامه‌ریزی	آمار معاونت مالی و اداری	آمار معاونت هماهنگی و برنامه‌ریزی	آمار معاونت مالی و اداری
۱۳۷۰	۹۹۴۰/۴	در دست نیست		
۱۳۷۱	۱۰۸۰۲/۰	در دست نیست	+۸/۷	
۱۳۷۲	۱۴۰۴۳/۰	در دست نیست	+۳۰/۰	
۱۳۷۳	۲۹۹۷۷/۹	در دست نیست	+۱۱۳/۵	
۱۳۷۴	۲۹۵۰۸/۲	در دست نیست	-۱/۶	
۱۳۷۵	۳۴۸۶۹/۸	۳۴۸۷۰	+۱۸/۲	
۱۳۷۶	۲۷۹۹۷/۶	۲۸۸۰۰	-۱۹/۷	-۱۷/۴
۱۳۷۷	۲۴۸۹۱/۷	۱۸۴۶۰	-۱۱/۱	-۳۵/۹
۱۳۷۸	۶۹۱۰۴/۵	۶۹۱۰۰	-۱۷۷/۶	-۲۷۴/۳
۱۳۷۹	۵۲۹۴۳/۸	۴۲۹۱۰	-۲۳/۴	-۳۷/۹
۱۳۸۰	۱۵۰۰۰۰ مصوب	۱۵۰۰۰۰ مصوب	+ ۱۸۳/۳	۲۲۹/۶

۱۵. درآمد عوارض نوسازی در شهرداری تهران وصول عوارض شهرداری تهران در دوره زمانی ۱۳۷۰-۱۳۷۹ و بودجه مصوب سال ۱۳۸۰ آن، به شرح جدول ۷ بوده است. سهم درآمد نوسازی در مجموع و درآمد شهرداری در دوره زمانی ۱۳۷۰-۱۳۷۹ ناچیز و به‌طور متوسط ۱/۷ درصد بوده است.

از مندرجات جدول بالا پی می‌بریم که:

۱. بین آمار ارائه شده توسط معاونت هماهنگی و برنامه‌ریزی، و معاونت مالی و اداری برای سالهای ۱۳۷۷ و ۱۳۷۹ اختلاف فاحشی برقرار است؛
۲. با توجه به روند صعودی قیمت رسمی اراضی و ساختمانها در دوره مورد بررسی، کاهش عوارض وصولی در سالهای ۱۳۷۶، ۱۳۷۷ و ۱۳۷۹ علی‌القاعده باید ناشی از عدم وصول مطالبات شهرداری در این سالها بوده باشد. اما شواهد محکمی در این مورد در دسترس نیست؛
۳. حداکثر درآمد وصول شده در دوره زمانی ۱۳۷۰-۱۳۷۹ مربوط به سال ۱۳۷۸، معادل ۶۹/۱ میلیارد ریال است که در مقایسه با درآمد سال ۱۳۷۰، میزان آن ۶/۹۵ برابر شده است.

در صورتی که درآمد عوارض نوسازی براساس شاخص قیمت عمده‌فروشی و شاخص قیمت مصرف‌کننده به قیمت ثابت سال ۱۳۶۹ محاسبه شود، تصویر روشنتری از درآمد

شهرداری تهران از این محل بدست می‌آید. درآمد شهرداری از محل عوارض نوسازی به قیمت ثابت در سالهای دهه ۱۳۷۰ بسیار پرنوسان بوده است. گذشته از این، روند درازمدت درآمد شهرداری از این محل به رغم افزایش تعداد املاک مسکونی و غیرمسکونی در تهران و افزایش شدید قیمت مستغلات شهری در آن، به هیچ‌وجه صعودی نبوده است.

گفتنی است که اطلاعات سری زمانی در زمینه درآمد نوسازی به تفکیک اراضی شهری، مستغلات مسکونی، و مستغلات تجاری، اداری و صنعتی در دست نیست. اما بر پایه اطلاعات دریافتی از مرکز کامپیوتر شهرداری برای سال ۱۳۷۹، به نظر می‌رسد که نیمی از عوارض وصولی مربوط به کاربری مسکونی، و بقیه مربوط به سایر کاربریها است.

#### ۱۶. کاهش درآمد به واسطه روز آمد نبودن بانک اطلاعات املاک

به موجب قانون، باید ممیزی املاک در فواصل زمانی ۵ ساله انجام شود. در دوره ۱۳۴۸-۱۳۸۰، عملاً ۴ بار ممیزی املاک تهران صورت پذیرفته است. هر یک از ممیزیها چندین سال به درازا می‌کشند. مثلاً، ممیزی سال ۱۳۷۸ تا سال ۱۳۸۱ برای ۱۰ منطقه شهرداری صورت گرفته بود.

این شیوه ممیزی علاوه بر دربر داشتن هزینه هنگفت برای شهرداری، موجب می‌شود. بانک اطلاعات املاک شهرداری

به هنگام نباشد. از این طریق بخشی از درآمد سوسازی قابل وصول از دست می‌رود.

اطلاعات دریافت شده در ۱۳۷۹/۷/۳۰ از سیستم آماری شهرداری تهران گویای این نکته است که در آن سال، جمعاً ۲۹۳۴۴ بلوک ساختمانی با ۹۰۴۴۶۹ ملک و ۱۰۷۸۵۸۰ ساختمان در بانک اطلاعات املاک شهرداری موجود بوده است (جدول ۸) در همان سال، تعداد آپارتمان ۵۷۶۸۵۴ دستگاه، تعداد پیشه‌ور ۳۲۷۰۵۸، و تعداد مالک ۱۳۸۳۰۱۰ بوده است.

به موجب آمار دریافت شده در سال ۱۳۸۰، تعداد واحدهای مسکونی موجود در بانک اطلاعات املاک در شهر تهران ۱۴۰۲/۶ هزار دستگاه و مساحت آنها ۲۲۷۴۲۹/۷ هزار متر مربع بوده است. از آنجا که گواهیهای پایان کار صادر شده از سوی شهرداری در هر سال، به‌طور منظم به بانک اطلاعات املاک وارد نمی‌شود. در به هنگام نبودن آمارهای شهرداری نمی‌توان تردید کرد.

جدول ۸. مشخصات ساختمانهایی موجود در بانک اطلاعات املاک شهر تهران در مهرماه ۱۳۷۹ (تعداد - دستگاه)

کد	محدوده	بلوک	ملک	ساختمان	آپارتمان	پیشه‌ور	مالک
	تهران	۲۹۳۴۴	۹۰۴۴۶۹	۱۰۷۸۵۸۰	۵۷۶۸۵۴	۳۲۷۰۵۸	۱۳۸۳۰۱۰
	منطقه ۱	۱۴۲۷	۳۴۶۹۷	۳۵۲۰۷	۳۳۱۳۱	۶۱۹۲	۶۲۸۰۰
	منطقه ۲	۲۳۲۴	۵۱۹۰۹	۴۸۳۹۸	۷۶۸۸۲	۸۷۸۴	۹۶۴۷۴
	منطقه ۳	۱۳۰۲	۳۰۴۱۵	۳۰۴۸۵	۵۱۰۱۱	۹۴۲۳	۷۲۱۶۷
	منطقه ۴	۲۸۲۱	۸۲۳۰۸	۸۷۴۹۹	۴۴۸۰۴	۲۱۷۶۹	۱۲۴۸۰
	منطقه ۵	۲۰۰۰	۴۸۷۲۳	۴۱۴۵۷	۶۳۸۸۹	۷۷۱۰	۱۰۶۳۵۹
	منطقه ۶	۱۲۶۴	۲۸۵۹۷	۲۹۰۶۰	۶۰۸۱۴	۲۵۴۶۷	۸۲۶۱۲
	منطقه ۷	۱۱۶۲	۴۱۷۳۰	۴۷۶۱۹	۵۱۰۲۹	۱۹۱۷۴	۸۸۵۵۱
	منطقه ۸	۱۱۳۷	۴۶۴۴۴	۵۰۵۹۵	۲۹۳۸۳	۱۳۲۷۰	۷۵۰۸۹
	منطقه ۹	۱۴۱۵	۳۸۵۳۹	۴۶۵۱۴	۱۵۲۸۲	۱۰۸۹۴	۴۵۵۹۳
	منطقه ۱۰	۱۰۹۱	۴۷۳۹۱	۶۱۶۶۱	۲۱۲۲۸	۱۴۶۰۶	۷۰۸۱۳
	منطقه ۱۱	۹۳۴	۳۷۲۰۹	۵۱۶۹۶	۲۷۸۷۶	۲۵۷۸۳	۵۴۵۹۹
	منطقه ۱۲	۱۱۹۵	۴۰۱۸۱	۵۵۰۹۲	۱۴۵۵۳	۷۸۹۰۴	۴۸۵۰۲
	منطقه ۱۳	۱۱۴۴	۳۵۹۶۱	۴۲۲۷۱	۲۲۰۷۱	۱۲۴۳۸	۵۷۲۱۰
	منطقه ۱۴	۱۸۹۱	۵۶۲۶۹	۶۸۷۴۰	۲۲۲۲۵	۱۵۴۵۰	۷۷۷۲۵
	منطقه ۱۵	۲۲۱۵	۸۲۹۶۶	۹۶۵۱۱	۱۹۶۱۹	۲۹۴۴۲	۱۰۰۵۷۳
	منطقه ۱۶	۱۳۸۸	۴۲۹۱۲	۶۵۵۹۹	۶۵۵۹	۱۷۵۴۹	۵۱۱۴۷
	منطقه ۱۷	۱۰۵۱	۴۲۳۰۵	۶۱۱۱۶	۲۶۷۰	۱۶۱۳۱	۴۵۹۳۹
	منطقه ۱۸	۱۱۲۱	۴۱۶۳۷	۵۶۸۱۸	۳۸۶۸	۱۶۵۴۶	۴۳۷۷۵
	منطقه ۱۹	۸۲۴	۲۹۹۲۱	۴۲۸۸۵	۲۰۹۴	۱۰۵۲۷	۳۲۵۵۲
	منطقه ۲۰	۱۶۴۰	۴۴۲۵۵	۵۹۳۵۷	۷۸۶۶	۱۴۹۹۹	۵۰۰۶۰

تاریخ استخراج آمار فوق از بانک اطلاعاتی: ۷۹/۷/۲۰



اگر رشد جمعیت و خانوار ساکن در تهران در دوره ۱۳۷۵-۱۳۷۹ با دوره ۱۳۷۰-۱۳۷۵ مشابه بوده باشد، می‌توان نتیجه گرفت که در سال ۱۳۷۹، در شهر تهران در حدود ۷ میلیون نفر ساکن بوده‌اند و شمار خانوارهای تهرانی به بیش از ۱/۷ میلیون می‌رسیده است. اگر نسبت واحدهای مسکونی به خانوارها برای تهران با توجه به نتایج سرشماری نفوس و مسکن ۸۹ درصد بوده باشد. به این نتیجه می‌رسیم که در سال ۱۳۷۹ در حدود ۱۵۲۹ هزار واحد مسکونی در شهر تهران وجود داشته است.

### ۱۷. درآمد قابل وصول از عوارض نوسازی واحدهای مسکونی

هر چند عوارض نوسازی واحدهای مسکونی به مثابه مالیاتی است که از ارزش دارایی املاک مسکونی اخذ می‌شود، لیکن شهروندان تهرانی باید این عوارض را همه ساله از محل درآمدهای جاری خود بپردازند. از این رو درآمد قابل وصول از عوارض نوسازی به عوامل زیر بستگی پیدا می‌کند:

۱. سطح درآمد قابل تصرف خانوارهای ساکن در شهر؛
  ۲. توزیع درآمد خانوارهای شهری؛
  ۳. نرخ مالیات بر درآمد همسنگ نرخ عوارض نوسازی؛
  ۴. کارایی نظام تشخیص و وصول؛
  ۵. تمایل پرداخت عوارض توسط خانوارهای ساکن در شهر. در واقع عوامل مذکور در بند (۱) و (۲)، توان پرداخت را مشخص و عوامل مذکور در بند (۴) و (۵) بالا، درصد کارایی تحقق یافته نظام تشخیص و وصول را تعیین می‌کنند. در جدول ۹، براساس مفروضات معینی در مورد نسبت عوارض به میانگین درآمد خانوار و درصد وصولی مبلغ فیشهای صادره، در آمد قابل وصول از محل عوارض نوسازی واحدهای مسکونی برآورده شده است.
- به طوری که ملاحظه می‌شود، در صورتی که متوسط پرداختی هر خانوار تهرانی در هر سال ۳۰۷/۱ هزار ریال باشد، می‌توان از این طریق مبلغی در حدود ۴۷۵ میلیارد ریال جمع‌آوری کرد. بدیهی است که با افزایش نسبت عوارض به درآمد، به ۲ و ۳ درصد، سقف درآمد قابل وصول به ترتیب به ۲ و ۳ برابر افزایش خواهد یافت.

جدول ۹. برآورد درآمد بالقوه عوارض نوسازی واحدهای مسکونی در شهر تهران در سال ۱۳۷۹

درآمد قابل وصول (میلیون ریال)	درصد وصولی به مبلغ فیشهای صادره (درصد)	میانگین پرداختی هر واحد مسکونی (هزار ریال)	میانگین پرداختی هر خانوار (هزار ریال)	سقف درآمد عوارض (۱) (میلیون ریال)	درصد عوارض وصولی به میانگین درآمد خانوار
۴۷۴۸۶۹	۹۰	۳۴۵/۱	۳۰۷/۱	۵۲۷۶۳۲	فرض اول = یک درصد
۹۴۹۷۳۸	۸۰	۶۹۰/۲	۶۱۴/۲	۱۰۵۵۲۶۴	فرض دوم = دو درصد
۱۴۲۴۶۰۷	۷۰	۱۰۳۵/۳	۹۲۱/۳	۱۵۸۲۸۹۶	فرض سوم = سه درصد

- (۱) میانگین درآمد سالانه خانوار در شهر تهران در سال ۱۳۷۵، ۳۰۷۱۲ هزار ریال است. (مرکز آمار ایران، نتایج تفصیلی هزینه و درآمد خانوارهای شهری ۱۳۷۹). شارژ خانوارهای شهری در تهران ۱۷۱۸ هزار برآورد شده است. بنابراین، کل درآمد خانوارهای تهرانی در سال ۱۳۷۹، ۵۲۷۶۳۲۱۶ میلیون ریال برآورد می‌شود.
- (۲) ارقام ستون قبل، به شمار خانوارها (۱۷۱۸ هزار نفر) تقسیم شده است.
- (۳) ارقام ستون (۲) بر شمار واحدهای مسکونی در تهران در سال ۱۳۷۹ (۱۵۲۹ هزار دستگاه) تقسیم شده است.
- (۴) این درصدها با فرض بهبودی در کارایی نظام تشخیص و وصول عوارض نوسازی در نظر گرفته شده و فرض شده است که با افزایش نرخ مالیات رابطه نزولی دارد.
- (۵) درآمد قابل وصول، از ضرب کردن ارقام ستونهای (۲) و (۵) جدول به دست آمده است.

برای دستیابی به درآمد مندرج در ستون آخر جدول قبل، لازم است میانگین وصولی شهرداری از هر مترمربع زیربنای واحدهای مسکونی که در سال ۱۳۷۹، ۱۴۸ ریال بوده، به شرح جدول ۱۰ افزایش یابد.

جدول ۱۰. نسبت عوارض قابل وصول به عوارض وصول شده از هر مترمربع زیربنای واحدهای مسکونی در شهر تهران در سال ۱۳۷۹

(ریال)

	میانگین وصولی پیش‌بینی شده (۱)	میانگین وصولی موجود	نسبت ۲ به ۳	نسبت قیمت زمین به قیمت بازار
۱	۲	۳	۴	۵
فرض ۱	۳۰۰۴	۱۴۸	۲۰/۳	۰/۲۸۵
فرض ۲	۶۰۰۸	۱۴۸	۴۰/۶	۰/۵۷
فرض ۳	۹۰۱۲	۱۴۸	۶۰/۹	۰/۸۶

(۱) برای بدست آوردن ارقام این ستون، ارقام ستون (۲) در جدول قبل بر زیربنای واحدهای مسکونی در تهران (۱۷۵۶۵۳۸۲۴ مترمربع) تقسیم شده است.

به طوری که ملاحظه می‌شود، اگر خانوارهای تهرانی آماده باشند، فقط ۱ درصد درآمد سالانه خود را به شهرداری تهران بپردازند، آنگاه کافی است ۲۸/۵ درصد ارزش روز املاک مسکونی ملاک محاسبه مالیات قرار گیرد.

۱۸. توان پرداخت خانوارها با توجه به توزیع درآمد حال این نکته مطرح می‌شود که هر چند در درازمدت بین دارایی و ثروت افراد و خانوارها با درآمد طول زندگی آنها رابطه‌ای قوی برقرار است، اما به دلایل مختلف، از جمله پیری، از کارافتادگی و فوت سرپرست خانوار، ممکن است درآمد خانوار کاهش یابد ولی مسکن ملکی خانوار همچنان در تصرف آن باشد. در این صورت سرپرست خانوار یا مالک واحد مسکونی از توان مالی کافی برای پرداخت عوارض نوسازی برخوردار نخواهد بود.

برخی خانوارها نیز در ساختمانهای با تراکم اندک و قدیمی زندگی می‌کنند. این خانوارها به دلیل کمبود درآمد و کمبود منابع مالی استقراری، قادر به تجدید بنا در زمین خود نیستند. اما به دلیل ارزش بالای زمین آنها، عوارض متعلق به خانوار کمرشکن می‌شود. هر چند می‌توان استدلال کرد که این خانوارها می‌توانند زمین ارزشمند خود را به فروش رسانند و به آپارتمانی نقل مکان کنند که در حد درآمد آنان است. لیکن

نمی‌توان انتظار داشت این کار یک باره صورت گیرد. با توجه به ملاحظات بالا، در قانون پیش‌بینی شده است که خانوارهای آسیب‌پذیر و فقیر از پرداخت عوارض معاف شوند. حال باید دید که اگر قیمت زمین، بنابر آنچه در قسمت قبل مطرح شد، افزایش یابد، پیامد آن برای اقشار مختلف چه خواهد بود. برای این منظور براساس مفروضات زیر عمل شده است.

۱. بررسیهای سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی گویای آن است که در سال ۱۳۷۷ در مناطق شهری کشور ۱۸/۷ درصد خانوارها دچار فقر نسبی بوده‌اند، یعنی درآمد آنها کمتر از یک دوم درآمد خانوار میانه در آن سال بوده است (نیلی، ۱۳۷۹، ص ۳۱)؛

۲. تا جایی که به فقر مطلق مربوط است. بررسیهای خانم دکتر میلانی گویای آن است که در سال ۱۳۷۷، خانوارهایی با درآمد کمتر از ۵۶۲۴ هزار ریال در سال در زیر خط فقر قرار داشته‌اند. اگر این رقم برحسب شاخص مصرف کننده (CPI) در دو سال اخیر تعدیل شود، رقم ۷۴۸۷ هزار ریال برای سال ۱۳۷۹ به دست می‌آید؛

۳. اگر فقر نسبی را از این قرار تعریف کنیم که خانوارهایی با درآمد یک چهارم میانگین درآمد فقیرند، برای سال ۱۳۷۹ رقم ۷۶۷۸ هزار ریال که نزدیک به رقم خط فقر است به دست می‌آید؛

۴. با فرض این که خط فقر در حد ۷۶۷۸ هزار ریال است، در این صورت باید در نرخهای مختلف مالیات (نسبت عوارض به درآمد) معافیت مالیاتی، به شرح زیر در نظر گرفت:

فرض (۱) = نرخ مؤثر عوارض معادل ۱ درصد درآمد خانوار ۷۶۷۸۰ ریال

فرض (۲) = نرخ مؤثر عوارض معادل ۲ درصد درآمد خانوار ۱۵۳۵۶۰ ریال

فرض (۳) = نرخ مؤثر عوارض معادل ۳ درصد درآمد خانوار ۲۳۰۳۴۰ ریال

۵. با توجه به میانگین قیمت واحدهای مسکونی مندرج در بانک اطلاعات املاک شهرداری در تهران (۲۱۰۵ هزار ریال به ازای هر مترمربع در بهار ۱۳۷۹)، زیربنای معاف از پرداخت عوارض در هر سه حالت بالا باید کمتر از ۲۶ مترمربع باشد؛

۶. در سال ۱۳۸۰، جمع واحدهای مسکونی در تهران ۱۴۰۲/۶ هزار دستگاه و مساحت آنها ۲۲۷۴۲۹/۷ هزار مترمربع بوده است. یعنی، میانگین مساحت هر واحد مسکونی ۱۶۲ مترمربع خواهد بود. (جدول ۱۱)؛



و ۸۶/۵ درصد قیمت روز در نظر گرفته شده است؛  
 ۳. قیمت روز هر مترمربع زیربنای مسکونی بر پایه اطلاعات  
 جمع‌آوری شده در مناطق مختلف تهران از معاملات  
 واحدهای مسکونی محاسبه شده است؛  
 ۴. مساحت زیربنای مسکونی براساس اطلاعات موجود در  
 بانک اطلاعات املاک به شرح جدول ۱۱ در نظر گرفته  
 شده است؛

نتایج محاسبات، گویای این واقعیت است که در هر حال،  
 سهم واحدهای مسکونی کمتر از ۱۰۰ مترمربع در مجموع  
 درآمد عوارض ناچیز و در حدود ۱۴/۴ درصد خواهد بود. این  
 نسبت در مورد واحدهای مسکونی ۷۵ مترمربع و کمتر ۷/۳  
 درصد، و در مورد واحدهای مسکونی ۵۰ مترمربع و کمتر در  
 حدود ۲/۲ درصد است. بنابراین، شهرداری تهران با معاف  
 کردن واحدهای ۵۰ متر و کمتر از پرداخت مالیات، رقم  
 ناچیزی از کل درآمد قابل وصول را از دست خواهد داد.  
 (جدول ۱۵)، خلاصه نتایج محاسبات در جدول ۱۱، به شرح  
 زیر درج شده است:

۷. در همان سال تعداد واحدهای مسکونی ۵۰ مترمربع و  
 کمتر ۲۸۱/۷ هزار و مساحت آنها ۶۵۷۹/۱ هزار مترمربع  
 بوده است. میانگین مساحت این گروه از واحدهای  
 مسکونی ۲۳/۳ مترمربع بوده است. به این ترتیب؛ تقریباً  
 کلیه واحدهای مسکونی واقع در این گروه باید از عوارض  
 معاف شوند (جدول ۱۲).#

۸. اما برای تعیین دقیق‌تر مساحت‌های معاف، لازم است  
 تفاوت قیمت واحدهای مسکونی در مناطق مختلف  
 مورد توجه قرار گیرد. این نکته در جدول‌های ۱۳ و ۱۴#  
 ملحوظ شده است.

#### ۱۹. برآورد درآمد قابل وصول

حال می‌توان با توجه به اطلاعات و مفروضات مشروح  
 در زیر، مجموع درآمد قابل وصول را در حالت‌های مختلف  
 محاسبه کرد.

۱. نرخ عوارض به موجب قانون ۵ در هزار خواهد بود؛
۲. نسبتی از قیمت زمین که مبنای محاسبه عوارض گرفته  
 می‌شود، ۱۰ درصد، ۱۵ درصد، ۲۸/۵ درصد، ۵۷ درصد،

جدول ۱۱. خلاصه نتایج برآورد عوارض قابل وصول از محل ساختمانهای مسکونی  
 در سال ۱۳۸۰

نسبتی از قیمت املاک مسکونی که مبنای وصول عوارض است	سقف عوارض قابل وصول (میلیون ریال)	نسبت وصولی به فیش صادره	درآمد قابل وصول قبل از کسر معافیت (میلیون ریال)	درآمد از دست رفته معافیت‌ها	درآمد قابل وصول پس از کسر معافیت
۱۰	۲۴۶۲۰۱	۹۰	۲۲۱۵۸۱	۵۴۶۴	۲۱۶۱۱۷
۱۵	۳۶۹۳۰۱	۹۰	۳۳۲۳۷۱	۸۱۹۶	۳۲۴۱۷۵
۲۸/۵	۷۰۱۶۷۱	۹۰	۶۳۱۵۰۴	۱۵۵۷۲	۶۱۵۹۳۲
۵۷	۱۴۰۳۳۴۲	۸۰	۱۱۲۲۶۷۴	۳۱۱۴۵	۱۰۹۱۵۲۹
۸۶	۲۱۱۷۳۲۴	۷۰	۱۴۸۲۱۲۷	۴۶۹۹۰	۱۴۳۵۱۳۷

#. به دلیل محدودیت‌های مربوط به ابعاد، جداول شماره ۱۲، ۱۳، ۱۴ و ۱۵،

در آرشیو نشریه محفوظ است و هر زمان قابل دسترسی می‌باشد.

## ۲۰. پیشنهادها

### ۱.۲۰. هدف بلندمدت طرح پیشنهادی

در دوره زمانی ۱۳۷۹-۱۳۷۰، سهم درآمد حاصل از عوارض نوسازی در درآمدهای شهرداری تهران محدود و ۱/۷ درصد بوده است. حداکثر مبلغ وصول شده از این محل در طی این دوره ۶۹/۱ میلیارد ریال بوده که مربوط به سال ۱۳۷۸ است.

در چارچوب هدف کلی بهبود نظام درآمدی شهرداری تهران، هدف مشخص طرح حاضر عبارت است از افزایش درآمد عوارض نوسازی در شهر تهران به حدود یک سوم کل درآمدهای شهرداری در ظرف مدت پنج سال آینده (۱۳۸۵-۱۳۸۱)

### ۲.۲۰. سیاستها و اقدامهای مناسب برای رسیدن به هدف موردنظر

به منظور دستیابی به هدف موردنظر، سیاستها و تدبیرهای زیر اتخاذ شود:

- روز آمد کردن بانک اطلاعات املاک به منظور بهبود میزان پوشش املاک و شناسایی کلیه مؤدیان عوارض نوسازی؛
- تجدید ارزیابی ارزش زمین، ساختمان و مستحقات موجود در مستغلات واقع در محدوده قانونی شهر بر پایه قیمت بازار اراضی و مستغلات شهری؛
- بهبود کارایی نظام تشخیص و وصول عوارض نوسازی؛
- توجه به نیازهای مالی شهرداری و توان پرداخت شهروندان از طریق تعیین نسبتی از قیمت زمین و ساختمان که در هر سال مبنای تعیین عوارض نوسازی قرار خواهد گرفت؛
- اعمال بخشودگی و تخفیف در مورد اقسار آسیب پذیر؛
- به رسمیت شناختن نقش شورای شهر به عنوان نماینده شهروندان و حافظ منافع عمومی در تعیین میزان عوارض وصولی از شهروندان؛
- پذیرش نقش دولت مرکزی در هماهنگ سازی مقررات و سقف نرخ عوارض در سطح کشور.

### ۳.۲۰. روز آمد کردن بانک اطلاعات املاک

برای دستیابی به این منظور، لازم است:

- به استناد آیین نامه اجرایی قانون نوسازی، ادارات ثبت تهران و شهرهای همجوار آن باید مکلف شوند در پایان هر ماه یک نسخه از فهرست انتقالات قطعی املاک واقع در محدوده تهران را به شهرداری تهران ارسال دارند. به

موازات این اقدام، شهرداریهای مناطق بیست و دوگانه تهران می توانند در موارد معین، با ارسال نامه به مؤدیان درخواست کنند که آخرین وضع مالکیت ملک مورد تصرف خود را با ارسال یک نسخه از آخرین تغییرات سند مالکیت به شهرداری ارسال کنند؛

- شهرداریهای مناطق باید ملزم شوند در پایان هر ماه یک نسخه از جوازهای پایان کار صادره خود را به اداره وصول درآمد در منطقه و سازمان آمار، اطلاعات و خدمات کامپیوتری تحویل دهند؛
- شهرداریهای مناطق باید ملزم شوند اطلاعات مربوط به تغییرات کاربری اراضی و ساختمانها را در پایان هر ماه به اداره وصول درآمد شهرداری منطقه و سازمان آمار، اطلاعات و خدمات کامپیوتری شهرداری ارسال دارند؛
- هر یک از مناطق شهرداری تهران باید ملزم شوند براساس اطلاعات بالا، نسبت به روز آمد کردن بانک اطلاعات املاک منطقه خود ظرف مدت ۶ ماه، اقدام کنند و از آن پس اطلاعات املاک را به روز نگهدارند.

### ۴.۲۰. تجدید ارزیابی ارزش املاک

به منظور برطرف کردن مشکلات اساسی موجود در زمینه تعیین قیمت منطقه ای اراضی شهری و اصلاح ضوابط تعیین بهای ساختمانها و مستحقات موارد زیر پیشنهاد می شود.

#### در مورد قیمت اراضی شهری

- شهرداری تهران با کسب موافقت وزارت کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی، رابطه قیمت منطقه ای اراضی شهری و قیمت معاملات یاد شده در قانون مالیاتهای مستقیم را قطع کند. گفتنی است که در این زمینه هیچ الزام قانونی وجود ندارد؛
- شهرداریهای مناطق همه ساله راساً از طریق مراجعه به افراد بصیر محلی نسبت به تعیین قیمت اراضی واقع در محدوده قانونی هر منطقه از شهر اقدام کنند؛
- اطلاعات به دست آمده از سوی شهرداریهای مناطق، در اداره کل درآمدهای شهرداری بازبینی شوند و نسبت به رفع نواقص آن، به ویژه یکسان سازی قیمت املاک مشابه در مناطق همجوار، اقدام شود؛
- فهرست قیمت اراضی که به این ترتیب تهیه می شود، طی گزارش توجیهی لازم به شورای شهر تسلیم شود؛
- پس از تأیید شورای اسلامی شهر، این فهرست به وزارت کشور ارسال شود. وزارت کشور مطابق مفاد قانون

نوسازی موضوع را در کمیسیون مشترک با وزارت دارایی مطرح و پس از انجام اصلاحات ضروری برای تصویب نهایی به هیئت دولت ارائه دهد.

#### در مورد بهای ساختمان

- بهای انواع ساختمانها و مستحقات نوساز را می توان در هر سال از طریق یک کمیته کارشناسی، مرکب از نماینده شهرداری تهران، نماینده وزارت کشور و وزارت مسکن و شهرسازی تعیین کرد. جدول بهای فوق به موجب ماده ۴ قانون نوسازی، به تصویب هیئت دولت خواهد رسید. برای دقیق تر شدن محاسبات، در صورت تشخیص می توان علاوه بر مصالح ساختمانی و نوع کاربری هر جزء بنا به کیفیت آن نیز توجه کرد؛
- جدول استهلاك انواع ساختمانها و مستحقات با همکاری وزارت مسکن و شهرسازی تهیه و به تصویب هیئت دولت برسد؛
- ارزش ساختمانها براساس بهای ساختمانهای نوساز و کسر استهلاكات محاسبه شود.

#### ۵.۲۰. نحوه تعیین نسبتی از قیمت ملک که مبنای

##### محاسبه عوارض قرار می گیرد

به موجب تبصره یک ماده ۲ قانون نوسازی، در هر شهر نسبتی از قیمت ملک با توجه به مقتضیات و شرایط خاص اقتصادی مآخذ دریافت مالیات قرار می گیرد. این نسبت در آیین نامه ای تعیین می شود که از سوی وزارت کشور تنظیم و به تصویب هیئت دولت می رسد. در این زمینه اصلاحات زیر پیشنهاد می شود:

- معاونت هماهنگی و برنامه ریزی شهرداری در زمان تدوین بودجه سال بعد، درآمد مورد انتظار از محل عوارض نوسازی را برآورد کند؛
- سازمان آمار، اطلاعات و خدمات کامپیوتری شهرداری، با توجه به فهرست بهای اراضی و ساختمانها در سال تهیه بودجه، و با فرض نسبت واحد، حداکثر درآمد قابل وصول از محل عوارض نوسازی را در سال بعد برآورد کند؛
- معاونت هماهنگی و نوسازی با توجه به اطلاعات مراحل فوق، به طور مقدماتی نسبتی از قیمت املاک را که مبنای وصول مالیات قرار خواهد گرفت، محاسبه و همراه با یک گزارش توجیهی به شهردار تهران ارائه دهد؛
- شهردار تهران موضوع را در شورای شهر تهران مطرح و پس از تأیید شورای شهر برای تصویب به وزارت کشور

ارسال می کند. وزارت کشور، موضوع را در هیئت دولت مطرح و پس از تصویب هیئت دولت به شهرداری ابلاغ می کند؛

- نسبتی از قیمت املاک که مبنای تعیین و محاسبه عوارض نوسازی تعیین می شود، می تواند برای انواع کاربریها متفاوت باشد. حتی می توان برای رعایت توان پرداخت گروههای کم درآمد، این نسبت را در مورد املاک مسکونی کمتر از زیربنای معین، کم تعیین کرد.
- پیشنهادهای بالا را می توان حتی در چارچوب آیین نامه های موجود عملی کرد.

#### ۶.۲۰. بهبود کارایی نظام تشخیص و وصول

روز آمد کردن بانک اطلاعات املاک بر کارایی نظام تشخیص تأثیر چشمگیری خواهد داشت. اما برای ارتقای نسبت درآمد وصولی عوارض نوسازی به مبلغ قبضهای صادر شده در هر سال، پیشنهاد می شود:

- اداره کل درآمد شهرداری، برای نظارت بر میزان تلاش مناطق مختلف شهرداری در زمینه وصول عوارض نوسازی، معیارها و شاخصهایی را تعریف و با اندازه گیری این شاخصها علل ناکارایی در وصول را شناسایی و برطرف کند؛
- می توان دستگاه وصول را از دستگاه تشخیص و صدور فیش تفکیک کرد، و وظیفه وصول را در صورت نیاز بر عهده شرکتهای خصوصی قرار داد؛
- می توان با انجام کارهای تبلیغی و ترویجی، فرهنگ مالیاتی را در نزد طبقات مختلف مردم ارتقا داد؛
- نوشتن نامه به مؤدیانی که در پرداخت عوارض خود تأخیر داشته اند و مراجعه مأمور وصول شهرداری در موارد خاص می تواند موجب افزایش وصول عوارض شود؛
- با افزایش تدریجی مبلغ عوارض هر ملک، پرداخت هزینه قطع برق و گاز مؤدیانی که در قانون پیش بینی شده است، از سوی شهرداری به صرفه خواهد بود؛
- شهرداری می تواند به استناد اختیاراتی که در قانون نوسازی پیش بینی شده، با همکاری قوه قضاییه و پرداخت هزینه های مربوط نسبت به دایر کردن شعبه ای از دادگاه رسیدگی به جرایم مالیاتی در مقر شهرداری مرکز اقدام و نسبت به استیفای حقوق خود عمل کند.

#### ۷.۲۰. رسیدگی به اعتراضهای مؤدیانی

به موجب ماده ۸ قانون نوسازی، رسیدگی به اعتراضات در مورد اختلاف مساحت، مستحقات و محل وقوع ملک و

تطبيق مشخصات ملک با ضوابط مربوط به بهای اراضی و ساختمانها و مستحقات، برعهده کمیسیون مرکب از سه نفر افراد بصیر به انتخاب شورای شهر، رئیس دادگاه شهرستان و وزارت کشور خواهد بود.

نکته اینجاست که با افزایش مبلغ وصولی از هر یک از شهروندان، و کارآمد کردن نظام تشخیص و وصول، انتظار می رود تعداد اعتراضات در هر یک از مناطق شهرداری تهران، به ویژه در سالهای اولیه اجرای طرح حاضر به شدت افزایش یابد. برای پاسخگویی مناسب به اعتراضهای بحق شهروندان و جلوگیری از ناراضیتهای گسترده که می تواند اصل طرح را زیر سؤال ببرد، پیشنهاد می شود که وزارت کشور براساس مفاد ماده ۸ قانون با توجه به وسعت شهر و میزان اعتراضات مردم، تعداد کمیسیونهای رفع اختلاف را در تهران براساس درخواست شهرداری تعیین کند.

#### ۸.۲۰. اصلاح قانون نوسازی

تا آنجا که به عوارض نوسازی مربوط می شود، پیشنهاد می کنیم که یک کمیسیون کارشناسی در وزارت کشور مرکب از نمایندگان شهرداری تهران، شورای شهر تهران، وزارت مسکن و شهرسازی و سازمان مدیریت و برنامه ریزی تشکیل و نسبت به تهیه لایحه اصلاحی قانون نوسازی اقدام کند. توصیه می شود نکات زیر در هنگام اصلاح قانون در نظر گرفته شود:

- در زمینه پایه عوارض: پیشنهاد می شود تبصره ۲ ماده ۱۰ حذف شود؛
- در زمینه ارزیابی مستغلات، دریافت نظر مالکان در مورد

قیمت ملک مفید نیست. از این رو ماده ۵ و ۶ قانون احتیاج به اصلاح دارد؛

- سختگیری ماده ۱۱ قانون در مورد مالکان املاکی که فاقد ساختمان اساسی است، منطبق اقتصادی ندارد. عرصه ساختمانهای کلنگی برای سرمایه گذاری در مستغلات جویگوی تقاضای بازار است. از این گذشته، نگهداری زمین برای مصارف آتی از نظر اقتصادی لزوماً عمل غیرمفیدی نیست؛

- دوره ممیزی املاک در قانون کنونی ۵ سال است؛ با توجه به زمان و هزینه هنگفت ممیزی، پیشنهاد می شود این دوره به ۱۰ سال افزایش یابد. در مقابل، شهرداریها موظف شوند سیستم مکانیزه بانک اطلاعات املاک ایجاد و به شیوه های مناسب آن را روزآمد کنند؛

- در مورد معافیتها، پیشنهاد می شود مؤسسات علمی و وزارتخانه ها از پرداخت عوارض معاف شوند. اما شرکت های تحت پوشش بنیادها، اوقاف، دولت و بخش عمومی مشمول پرداخت عوارض شوند. معافیت ساختمانهای نوساز از پرداخت عوارض منطقی نیست. حذف این معافیت پیشنهاد می شود؛

- مبلغ بخشودگی مذکور در تبصره ۲ ماده ۲ قانون باید با توجه به واقعیات اقتصادی موجود اصلاح شود و ساز و کار مناسب برای تغییرات سالیانه آن در قانون پیش بینی شود. در صورت تشخیص می توان مالکان بازنشسته و مستمری بگیر رانیز مشمول بخشودگی قرار داد.

- نحوه وصول عوارض، با توجه به افزایش مبلغ عوارض



موجود، و بهبود کارایی نظام تشخیص و وصول عوارض نوسازی است. ناگفته پیداست که این همه، به یک باره محقق نمی‌شود. از این گذشته، نمی‌توان از شهروندان تهرانی که در طی سالیان دراز به پرداخت عوارض ناچیز عادت کرده‌اند، توقع داشت که در ظرف زمانی محدود بخش بزرگی از هزینه خدمات شهری و نوسازی شهر تهران را از طریق پرداخت عوارض نوسازی بردوش گیرند. از اینرو پیشنهاد می‌شود:

- نسبتی از قیمت بازار مستغلات شهری که مبنای محاسبه عوارض نوسازی قرار می‌گیرد، ابتدا معادل یک دهم قیمت‌های بازار تعیین شود و در یک دوره پنج‌ساله این نسبت به تناسب نیازهای مالی شهرداری و توان پرداخت مردم افزایش یابد؛
- اصلاحات مورد نظر در موارد دیگر به شرح جدول زمان‌بندی زیر صورت گیرد.

- پرداختی هر ملک در آینده، لازم است از پرداخت یکجا و سالیانه به پرداخت‌های مساوی ماهانه یا فصلی تغییر یابد؛
- درآمد عوارض نوسازی، لزوماً نباید فقط به هزینه‌های عمرانی تخصیص یابد. این نوع عوارض در کشورهای دیگر تحت عنوان مالیات محلی بر مستغلات و یا مالیات شورای شهر وصول می‌شود و به مصرف هزینه‌های جاری می‌رسد؛
- در تعیین بهای اراضی شهری، لازم است نقش شهرداریها و شوراهای شهر در این کار به رسمیت شناخته شود؛
- برای تغییر آیین‌نامه نحوه تشخیص و وصول عوارض نوسازی و دیگر آیین‌نامه‌های مربوط به این قانون به وزارت کشور مهلت شش‌ماهه داده شود.

### ۹.۲۰. رعایت تدریج زمانی در طرح پیشنهادی

رسیدن به هدف طرح، مستلزم اتخاذ تصمیم‌های مشخص در زمینه سیاستها و تدابیر اجرایی، اصلاح مقررات و قوانین

جدول ۱۶. زمان‌بندی سیاستها و اقدامات

ردیف	سه‌ماهه	۱۳۸۰				۱۳۸۱				۱۳۸۲			
		۴	۱	۲	۳	۴	۳	۲	۱	۴	۳	۲	۱
۱	روزآمد کردن بانک اطلاعات املاک												
۲	تجدید ارزیابی ارزش املاک												
۳	بهبود کارایی نظام تشخیص و وصول												
۴	تشکیل کمیسیونهای حل اختلاف برای رسیدگی به اعتراضات مؤدیان												
۵	تشکیل دادگاه ویژه رسیدگی به جرایم مالیاتی شهروندان در شهرداری تهران												
۶	اصلاح قانون نوسازی												
۷	اصلاح آیین‌نامه نحوه تشخیص و وصول عوارض نوسازی												
۸	اصلاح دیگر آیین‌نامه‌های مربوط به قانون نوسازی												

چنانکه قبلاً ذکر شد جداول شماره ۱۲، ۱۳، ۱۴ و ۱۵ در آرشیو نشریه محفوظ است و هر زمان قابل دسترسی می‌باشد.

