



مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران

اظهار نظر کارشناسی در خصوص طرح  
"الزام شهرداری به ارائه لایحه نحوه محاسبه و دریافت عوارض صدور پروانه ساختمانی مبتنی  
بر مرغوبیت مکانی املاک در شهر تهران"

---

آدرس: خیابان شریعتی، پل رومی، خیابان شهید اکبری، نبش خیابان شهید آقا بزرگی، شماره ۳۲

[info@rpc.tehran.ir](mailto:info@rpc.tehran.ir)

<http://rpc.tehran.ir>

تابستان ۱۳۹۸

## چکیده

شهرداری تهران در انتهای سال ۹۷ و بر اساس مصوبه «عوارض ارزش بهینه قانونی ناشی از طرح‌های توسعه شهری و ساخت پارکینگ محله‌ای»، ضرایب تعدیل ارزش معاملاتی هر یک از بلوک‌های شهر تهران را براساس آخرین دفترچه ارزش معاملاتی املاک (مبتنی بر پایه سال ۹۴)، تغییر داد. شورای اسلامی شهر تهران نیز با این توجیه که نرخ محاسبه عوارض ساخت و ساز بیش از ۴ سال است که تغییر نکرده و با توجه به نرخ تورم، همچنان عوارض بر پایه سال ۹۴ محاسبه می‌شود، این افزایش نرخ را تصویب کرد. بارگذاری این ضرایب در سامانه شهرسازی سبب شد میزان عوارض اعلام شده تفاوت‌هایی با چارچوب و میانگین قیمتی تعیین‌شده در مصوبه پایان سال گذشته شورای شهر داشته باشد.

برهمن اساس شورای شهر، بر اساس طرح حاضر، شهرداری را مکلف نمود تا نسبت به بازنگری ضرایب تعدیل و همچنین تعیین ارزش معاملاتی قطعی املاک، مبتنی بر بررسی و تحلیل مولفه‌های اصلی موضوع شامل تعیین عوامل موثر بر قیمت منطقه‌ای املاک، تدوین سازوکار دریافت عوارض ارزش افزوده و حق مرغوبیت مکانی املاک، اصلاح سازوکار و نحوه دریافت عوارض صدور پروانه ساختمانی و عوارض بهره‌برداری برای ساختمان‌های چندمنظوره و نظایر اینها اقدام نماید.

گزارش حاضر به بررسی و تحلیل کارشناسی موضوع طرح مذکور می‌پردازد. لذا ضمن بررسی محتوایی طرح و ابعاد مختلف موضوع، پیشنهاداتی نیز در راستای ارتقاء موضوع طرح ارائه خواهد شد.

## فهرست مطالب

۱. مقدمه ..... ۳
۲. مبانی حقوقی (سابقه تاریخی و سابقه قانونی موضوع) ..... ۳
۳. ارزیابی دلایل تقدیم موضوع طرح ..... ۴
۴. بررسی و تعیین آثار موضوع طرح در ابعاد مختلف ..... ۴
۵. بررسی و ارزیابی مواد ..... ۵
۶. نقل و ارزیابی دلایل موافقان و مخالفان در مورد مواد طرح ..... ۶
۷. ارائه پیشنهادهای اصلاحی ..... ۶

## ۱. مقدمه

هرگونه بهره‌مندی از امکانات و خدمات، مستلزم پرداخت هزینه یا در اصطلاح عوارض مرتبط با آن است. در این میان شهرداری به‌عنوان نهاد ارایه دهنده خدمات شهری، عوارض گوناگونی را بر حسب خدمت ارائه شده از شهروندان اخذ می‌کند که مهمترین آن، عوارض مرتبط با پروانه ساخت و نوسازی می‌باشد.

شهرداری بر اساس مصوبه «عوارض ارزش بهینه قانونی ناشی از طرح‌های توسعه شهری و ساخت پارکینگ محله‌ای» مکلف شد نسبت به تهیه ضرایب تعدیل ارزش معاملاتی هر یک از بلوک‌های شهر تهران براساس آخرین دفترچه ارزش معاملاتی املاک، برای واقعی کردن دریافت عوارض صدور پروانه اقدام کند.

ارزش معاملاتی املاک مبلغ معینی است که در هر منطقه جغرافیایی و محل واقع شدن ملک، برای آن در نظر گرفته می‌شود و مطابق ماده ۶۴ قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۹۴ تعیین می‌گردد.

## ۲. مبانی حقوقی (سابقه تاریخی و سابقه قانونی موضوع)

مصوبه لایحه «عوارض ارزش بهینه قانونی ناشی از طرح‌های توسعه شهری و ساخت پارکینگ محله‌ای» شهرداری تهران را موظف نمود تا نسبت به تهیه ضرایب تعدیل ارزش معاملاتی هر یک از بلوک‌های شهر تهران براساس آخرین دفترچه ارزش معاملاتی املاک اقدام کند. دفترچه معاملاتی جدید توسط شهرداری تهران تهیه و در تاریخ ۱۳۹۷/۱۱/۱۵ به شورای اسلامی شهر تهران ارایه شد و به تصویب شورای اسلامی شهر تهران نیز رسید. اعتراضات نسبت به افزایش نرخ عوارض جدید سبب شد تا شورای شهر، شهرداری را مکلف کند نسبت به بازنگری ضرایب تعدیل و همچنین تعیین ارزش معاملاتی املاک اقدام نماید.

لازم به ذکر است که در خصوص موضوع محاسبه عوارض صدور پروانه، سوابق قانونی مختلفی وجود دارد که در شورای شهر و شهرداری تهران مطرح شده و می‌توانند در بررسی موضوع لایحه موثر باشند:

- اصلاحیه لایحه "الزام شهرداری تهران به اخذ عوارض تمدید پروانه ساختمانهای نیمه‌کاره" که در سال ۹۵ به تصویب رسیده است.
- لایحه "الزام شهرداری به صدور فرم‌های اعلام عوارض ساختمانی سیستمی و مکانیزه و اجتناب از اعلام شفاهی و یا صدور فرم‌های عوارض دستی" که در جلسه ۳۰۱ شورا به تصویب رسیده است.
- لایحه "الزام شهرداری تهران به انتشار عمومی اطلاعات شهرسازی" که در نودوچهارمین جلسه دوره پنجم شورای اسلامی شهر تهران به تاریخ ۱۳۹۷/۷/۲۴ به تصویب رسیده است.
- لایحه "عوارض ارزش افزوده قانونی ناشی از طرح‌های توسعه شهری" که در تاریخ ۱۳۹۷/۱۰/۲۴ به شورای شهر ارایه شده است.

### ۳. ارزیابی دلایل تقدیم موضوع طرح

شورای شهر در سال گذشته در فرآیند بررسی لایحه ارایه شده توسط شهرداری تهران مبنی بر افزایش عوارض مربوط به حوزه صدور پروانه و گواهی‌های ساختمانی و با توجه اینکه عوارض مربوط به حوزه صدور پروانه و ساخت و ساز از سال ۹۳ تا سال ۹۷، افزایش پیدا نکرده بود و نیز با توجه به افزایش قابل توجه قیمت املاک و اراضی شهر تهران و سهم اندک عوارض صدور پروانه از قیمت تمام شده، نهایتاً به این نتیجه رسید که با مبنا قراردادن تعرفه‌های دفترچه ارزش معاملاتی سال قبل، بطور میانگین نسبت به افزایش حدود ۵۰ تا ۶۰ درصدی عوارض در سطح شهر تهران اقدام کند.

پس از تصویب و ابلاغ مصوبه شورا، این مصوبه برای عملیاتی شدن به شهرداری‌های مناطق ابلاغ و مقرر شد از ابتدای سال جاری عملیاتی شود. اما ابلاغ دفترچه ارزش معاملاتی سال ۹۷ از سوی وزارت اقتصاد و دارایی و بارگذاری تعرفه‌های این دفترچه در سامانه محاسبه عوارض صدور پروانه و گواهی‌های ساختمانی حوزه شهرسازی شهرداری تهران سبب شد میزان عوارض اعلام شده بعضاً تفاوت‌های جدی با اصول و چارچوب و میانگین قیمتی تعیین شده در مصوبه پایان سال گذشته شورای شهر تهران داشته باشد.

همین موضوع سبب شد تا شهرداری نسبت به اصلاح عوارض و ضرایب تعدیل منطقه‌ای املاک اقدام کند. در طرح پیشنهادی از سوی شورا علاوه بر این شهرداری مکلف شده است تا ضمن اصلاح ضرایب، نسبت به بررسی مواردی نظیر تدوین عوامل موثر بر قیمت منطقه‌ای املاک، تدوین سازوکار دریافت عوارض ارزش افزوده و حق مرغوبیت مکانی املاک، اصلاح سازوکار و نحوه دریافت عوارض صدور پروانه ساختمانی و عوارض بهره‌برداری برای ساختمان‌های چندمنظوره و نحوه بارگذاری و محاسبه ضرایب در سامانه‌های شهرسازی و طرح تفصیلی مناطق نیز اقدامات مقتضی در دستور کار خود قرار دهد.

### ۴. بررسی و تعیین آثار موضوع طرح در ابعاد مختلف

شهرداری در انتهای سال ۹۷ و در راستای اصلاح ضرایب تعدیل ارزش معاملاتی، تغییراتی را در فرمول جدید برورسانی تعرفه ارزش معاملاتی املاک به‌عنوان پایه انواع ساخت‌وساز اعمال کرد. به عبارت دیگر شهرداری بر اساس شاخص‌های قیمت منطقه‌ای املاک، عوارض ساخت و ساز را که از سال ۹۴ ثابت بود افزایش داد. قبل از اصلاحیه قانون در سال ۹۴، پایه محاسبه ارزش معاملاتی املاک، درصدی از ارزش یک گذر بوده است و در حال حاضر، به درصدی از قیمت‌های واقعی یک بلوک تغییر کرده است. این موضوع سبب می‌شود که میزان عوارض اعلام شده تفاوت‌های جدی با میانگین قیمتی تعیین شده در مناطق مختلف شهر تهران داشته باشد و این تعرفه‌گذاری بدون در نظر گرفتن برخوردار یا غیربرخوردار بودن مناطق، محلات و بلوک‌های شهری صورت گیرد. یعنی ملکی در مناطق میانی شهر تهران عوارضی معادل املاک مناطق بالایی و برخوردار شهر پرداخت نماید؛ موضوعی که اجرای آن با اصل عدالت اجتماعی در تضاد می‌باشد.

از سوی دیگر بارگذاری ضرایب جدید در سامانه محاسبه عوارض صدور پروانه و گواهی‌های ساختمانی حوزه شهرسازی سبب شد در برخی از بلوک‌های شهری، محلات و مناطق مختلف شهر تهران، در بعضی از آیتم‌های صدور پروانه نظیر عوارض پذیره، عوارض کاربری و... نرخ افزایش عوارض بسیار بالا گردد و عدالت اجتماعی مبتنی بر مرغوبیت یا عدم مرغوبیت مکانی لحاظ نگردد.

## ۵. بررسی و ارزیابی مواد

اصلی‌ترین هدف در ارایه این طرح، اصلاح ارزش معاملاتی املاک نسبت به میانگین قیمت روز املاک در شهر تهران است. به این ترتیب با توجه به تغییر پایه، نرخ انواع عوارض ساخت‌وساز شامل کاربری، پذیره، بنا و... بروز و واقعی و تا حدودی متناسب با ارزش روز املاک می‌شود.

متناسب با موضوع اصلی طرح موارد دیگری نیز در این طرح لحاظ شده‌اند که می‌بایست در تدوین لایحه نهایی مدنظر قرار گیرد:

- دفترچه ارزش معاملاتی املاک شهر تهران به دلیل عدم آشنایی سازمان امور مالیاتی با بافت شهر تهران و عدم دسترسی به اطلاعاتی از قبیل نقشه، قیمت دقیق املاک و... تهیه و تدوین شده است که مقتضی است اداره کل تشخیص و وصول درآمد با همکاری نمایندگان سازمان امور مالیاتی و سازمان فناوری اطلاعات و ارتباطات شهرداری در تدوین دفترچه جدید ارزش معاملاتی املاک شهر تهران تهران و اصلاح بلوک‌های دارائی دفترچه مذکور مشارکت فعال و تشریک مساعی بیشتری داشته باشند (بند یک طرح).
- ارایه دفترچه پهنه‌بندی ارزش معاملاتی املاک جهت محاسبه عوارض ساخت و ساز، نیازمند ممیزی دقیق املاک و همکاری سازمان‌هایی نظیر اتاق اصناف می‌باشد که فرایندی طولانی و زمان‌بر است (بند دو طرح).
- ارایه عوامل موثر بر قیمت منطقه‌ای املاک، تدوین سازوکار دریافت عوارض ارزش افزوده و حق مرغوبیت مکانی املاک و نیز اصلاح سازوکار و نحوه دریافت عوارض صدور پروانه ساختمانی که در طرح عنوان شده است، فرایندی است که همکاری چندجانبه میان دستگاه‌های اجرایی را می‌طلبد و نیازمند استفاده از درگاه واحد خدمات الکترونیک می‌باشد که این موضوع نیازمند طی مقدمات اجرایی خاص خود است (بند سه و چهار طرح).
- با عنایت به اینکه بندهای ذیل ماده واحده طرح پیچیدگی‌های حقوقی و قانونی خاصی دارند، لذا در تشکیل کمیته کارشناسی که برای تعیین نحوه اجرای طرح مذکور پیشنهاد شده است، استفاده از کارشناسان حقوق شهری و صدور پروانه جهت بررسی ابعاد مختلف موضوع ضروری می‌نماید (بند پنج طرح).
- نحوه دریافت عوارض صدور پروانه ساختمانی و عوارض بهره‌برداری برای ساختمان‌های چندمنظوره که مرتبط با مفاد بند ۱۷۴ قانون برنامه پنجم توسعه کشوری می‌باشد، علی‌رغم اهمیت و ضرورت، نیازمند انجام مطالعات دقیق‌تر و کارشناسی است (بند شش طرح).

## ۶. نقل و ارزیابی دلایل موافقان و مخالفان در هر مورد

موافقان این طرح معتقدند که موضوع اصلاح ارزش منطقه‌ای املاک باید در یک قالب بزرگ‌تر و بخشی از موضوع کلی تحت عنوان "استحصال ارزش برای بخش عمومی در شهرها" دیده شود و بصورت اصولی و استراتژیک به آن پرداخته شود. به عبارت دیگر شهرداری باید ابتکار عمل در "تولید ارزش برای فضاهای شهری" را در دست گیرد و از محل ایجاد و خلق ارزش برای فضاهای شهر، به ایفای نقش تولید فضا و خدمات عمومی شهری بپردازد و بتواند بخشی از حق شهر را از طریق ایجاد مرغوبیت اخذ نماید.

آنها همچنین معتقدند اصلاح عوارض و اخذ آن بر مبنای ارزش منطقه‌ای املاک، می‌تواند پایه مناسبی برای تأمین درآمدهای پایدار باشد و شهرداری می‌تواند حتی با کاهش میزان عوارض (تولید فضا) و با افزایش حق بهره‌برداری از فضاهای شهری (مصرف فضا)، نسبت به تأمین درآمدهای پایدار اقدام نماید.

مخالفان این طرح معتقدند موضوع عوارض ساخت و ساز (اعم از نحوه اخذ آن، افزایش و یا کاهش و نیز سازوکارهای محاسبه و دریافت آن)، با وجود کارایی اقتصادی در کوتاه‌مدت، در صورت عدم برنامه‌ریزی صحیح و اتخاذ رویکرد استراتژیک، نهایتاً مدیریت شهری را به نتایج مورد انتظار نخواهد رساند. زیرا در زمان رکود اقتصادی، اخذ عوارض ساخت و ساز و یا افزایش آن باعث تشدید رکود ساخت‌وساز می‌شود. همچنین افزایش عوارض و تغییرات اعمال شده در آن، می‌تواند اثرگذاری محسوس بر وضعیت بازار ساخت‌وساز داشته باشد. لذا در شرایطی که بازار مسکن در التهاب و نوسان قرار دارد، هرگونه اعمال تغییر در نرخ عوارض، به رکود ساختمانی، کاهش تیراژ ساخت‌وساز و به تبع آن کاهش درآمد حاصل از این محل برای شهرداری منجر می‌شود.

## ۷. ارائه پیشنهادها و اصلاحی

توجه به نکات زیر می‌تواند در ارائه لایحه جدید محاسبه عوارض مبتنی بر مرغوبیت مکانی مفید باشد:

- در حال حاضر با تغییر مدیریت شهری و تفکر جدیدی که درصدد است نگاه سوداگرانه به شهرسازی را تغییر دهد، شهرداری می‌تواند به وسیله ابزار عوارض پروانه ساختمانی که به مثابه یک معیار برای توزیع سرمایه‌گذاری ساختمانی در مناطق مختلف عمل می‌کند، در جهت تشویق و هدایت ساخت و سازها به سمت مناطق دارای ظرفیت ساخت‌وساز استفاده کند و در این راستا هم ساخت‌وساز در تهران را رونق بخشیده و اصلاح نماید و هم الگوی منطبق با تراز جمعیتی طرح جامع تهران را پیاده‌سازی نماید. لذا پیشنهاد می‌گردد عوارض ساخت‌وساز در مناطقی از شهر که اضافه ساخت رخ داده و سقف جمعیت‌پذیری در آنها لبریز شده به نفع مناطقی که استعداد ساخت‌وساز همچنان وجود دارد افزایش یابد تا به این ترتیب از یکسو ریسک ساخت‌وساز در مناطق اشباع شده افزایش یابد و از سوی دیگر هزینه ساخت‌وساز در مناطق دارای ظرفیت ساخت کاهش پیدا کند.
- تهیه دفترچه ارزش معاملاتی املاک در مقیاس بلوک شهری، فاقد مبنای حقوقی و قانونی است. پیشنهاد می‌گردد ارزش معاملاتی املاک (همانند گذشته) در مقیاس‌های کوچک‌تر از بلوک شهری نظیر راسته‌ها و

محورها و با در نظر داشتن موقعیت جغرافیایی، مساحت عرصه و اعیان، عرض معبر، نوع و سال ساخت بنا، کاربری عرصه و اعیان و... با همکاری سازمان امور مالیاتی تهیه گردد.

- شهرداری در فرآیند اعمال تعرفه‌های مربوط به حوزه ساخت و ساز، تبعات اجتماعی ناشی از آن و فشار حاصل از این افزایش به طیف متوسط به پایین جامعه شهری را مدنظر قرار دهد. نمونه مناسب برای این موضوع، توجه به بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری است. به عبارت دیگر، نحوه مواجهه با بافت‌های فرسوده در دفترچه جدید معاملاتی دیده نشده است؛ به طور مثال در برخی مناطق واقع در بافت‌های فرسوده، بلوک‌های واقع در بافت، کوچکتر از بلوک‌های دفترچه معاملاتی املاک می‌باشد که ساده‌تر کردن محاسبه ارزش معاملاتی، به ناعادلانه شدن قیمت عوارض منجر شده است. لذا باید بافت‌های فرسوده از این قاعده، مستثنی شوند. همچنین پیشنهاد می‌گردد نقشه‌های بلوک‌بندی حاوی ارزش معاملاتی املاک واقع در بافت‌های فرسوده شهر تهران نیز به صورت جداگانه تهیه شده و ملاک عمل قرار گیرد. به عبارت دیگر در مقابل افزایش و بروزسانی نرخ عوارض در مناطق دارای مرغوبیت، ضروری است سازوکار تعدیل و کاهش عوارض و ضرایب در خصوص ساخت و ساز و سرمایه‌گذاری در مناطق کمتر برخوردار و بافت‌های فرسوده در دستور کار قرار گیرد.

- با توجه به اینکه یکی از محورهای این طرح، تدوین عوامل موثر بر قیمت منطقه‌ای املاک است، ضروری است سازوکار دریافت عوارض ارزش افزوده و حق مرغوبیت و به طور کلی عوارضی که متغیرهای تعیین‌کننده آن در حال تغییر می‌باشند، به گونه‌ای که قابلیت بروزسانی مداوم را داشته باشد تعریف شده و همچنین سازوکارهای لازم در خصوص نحوه محاسبه و اعمال جرایم نقدی و غیر نقدی دیرکرد و یا عدم پرداخت به موقع آنها، به صورت شفاف و روشن تدقیق شود. همچنین سازوکارها، دستورالعمل‌ها و ضرایب دریافت عوارض به عنوان یک ابزار جدید به سامانه طرح تفصیلی و سامانه شهرسازی مناطق افزوده شود و به صورت هوشمند قابلیت محاسبه عوارض مستقیم (مربوط به خود پروژه) و یا غیرمستقیم (مربوط به اثرات محیطی پروژه) و نیز قابلیت انطباق با انواع پهنه‌های طرح تفصیلی شهر را داشته باشد.

- بر همین اساس شهرداری‌های مناطق نیز مکلف به محاسبه نرخ عوارض براساس یک فرمول یکسان و واحد شده و امکان محاسبه ساده و شفاف عوارض تراکم مازاد، عوارض ارزش افزوده ناشی از اجرای طرح‌های توسعه شهری مطابق با وضعیت منطقه و شرایط ملک و عوارض حذف پارکینگ در فرمول جدید برای کلیه کنشگران حوزه ساخت و ساز فراهم گردد.

- برای ساختمان‌های چندمنظوره، دریافت عوارض در مقطع صدور پروانه ساختمانی (که تحت عنوان عوارض تولید فضا معرفی شد) و ارائه خدمات بدون اخذ هزینه در طول عمر ساختمان (عوارض بهره‌برداری یا مصرف فضا)، فاقد هرگونه مبنای علمی و منطقی است و موجب کسر بودجه دائمی شهرداری می‌شود. از سوی دیگر پرداخت عوارض زیاد صدور پروانه، برای سازندگان ساختمان‌های تجاری و اداری و چندمنظوره موجب کاهش چشمگیر سرمایه ایشان، طولانی شدن زمان ساخت، تأخیر در بهره‌برداری از ساختمان و رشد بی‌رویه قیمت خرید و فروش بنای تجاری و اداری فارغ از نوع فعالیت مستقر در آن می‌شود. ضروری است



دستورالعمل دریافت عوارض ساخت و بهره‌برداری از ساختمان‌های چندمنظوره تغییر نماید. سازوکار دریافت عوارض از اینگونه ساختمان‌ها می‌تواند بر مبنای دو محور: اول ویژگی‌های پروژه از جمله مقیاس عملکرد در سطح شهر، نوع فعالیت‌های پیش‌بینی شده، قیمت منطقه‌ای زمین و زیربنا در محل پروژه و دوم بر مبنای اثرات توسعه آنها بر محیط پیرامون آنها اصلاح گردد. این نوع عوارض می‌تواند بر اساس نرخ سفرسازی و تراکم ترافیکی تحمیل شده به محیط توسط پروژه‌ها، اثرات زیست محیطی و آلاینده‌هایی که پروژه به صورت مستقیم و غیرمستقیم در تولید و افزایش آنها نقش دارد نظیر آلودگی هوا، آلودگی صوتی، آلودگی منابع آب و خاک، آلودگی نوری و... و نیز اثرات اقتصادی که پروژه بر محیط پیرامون دارد (از جمله از بین رفتن و از رونق افتادن مشاغل و فعالیتهای خرده فروشی فعال در محل) و اثرات اجتماعی پروژه نظیر اثراتی که بر آرامش، آسایش و سلامت فیزیکی و روحی و روانی ساکنان محل خواهد داشت، محاسبه شود

با توجه به اینکه افزایش عوارض و تغییرات اعمال شده در آن، می‌تواند اثرگذاری محسوسی بر وضعیت بازار ساخت‌وساز داشته باشد، ضروری است مدیریت شهری با اطلاع‌رسانی هدفمند به کنشگران حوزه ساخت، همچنین دولت و فرمانداری با تعیین درست و منطقی نرخ تورم و یا ارزش‌گذاری سالیانه و نیز سایر کنشگران این حوزه با ارائه سازوکارهای حقوقی و قانونی لازم از طریق هماهنگی و تشریک مساعی، این تأثیرگذاری را به حداقل برسانند.