

ارزیابی تأثیر سیاست‌های تشویقی و تنبیهی در حوزه عوارض و جرایم ساختمانی بر رفتار شهروندان

مجید حسین پور^۱

۱- کارشناسی ناپیوسته رشته علمی کاربردی حسابداری دانشگاه دلوار. (پست کارشناس درآمد - رسته اداری مالی).

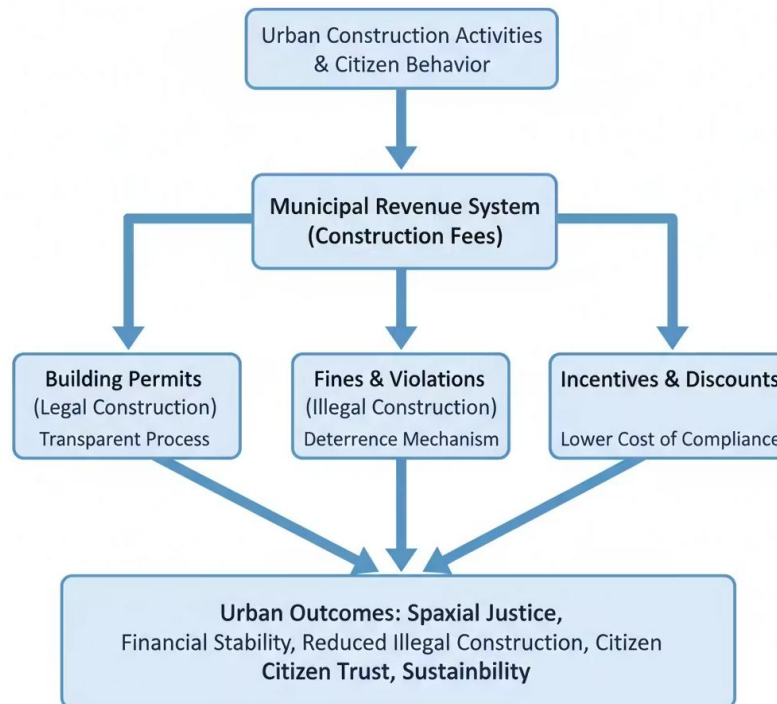
چکیده

شهرداری‌ها در سال‌های اخیر با چالش‌های فزاینده‌ای همچون کاهش منابع دولتی، توسعه ساخت‌وسازهای غیرمجاز و نوسانات اقتصادی مواجه شده‌اند که وابستگی آنها به عوارض و جرایم ساختمانی را افزایش داده است. این منابع نه تنها نقش تعیین‌کننده‌ای در پایداری مالی شهرداری‌ها دارند، بلکه ابزار مهمی برای تنظیم‌گری توسعه فضایی و هدایت رفتار شهروندان در چارچوب قوانین شهرسازی محسوب می‌شوند. هدف این پژوهش، ارزیابی اثر سیاست‌های تشویقی و تنبیهی در حوزه عوارض ساختمانی بر رفتار شهروندان و تحلیل کارآمدی این سیاست‌ها در کاهش تخلفات، افزایش مشارکت قانونی و تقویت درآمد پایدار شهری است. روش تحقیق به صورت مروری نظام‌مند بر ادبیات داخلی انجام شده و پژوهش‌های معتبر در حوزه مدیریت شهری، اقتصاد رفتار، درآمد پایدار و نظام جرایم ساختمانی مورد تحلیل قرار گرفته‌اند. یافته‌ها نشان می‌دهد سیاست‌های تشویقی مانند تخفیف عوارض، تسهیل فرآیند صدور پروانه، امکان پرداخت اقساطی و بسته‌های حمایتی نوسازی، تأثیر مستقیم بر کاهش هزینه‌های ورود به فرآیند قانونی داشته و در محلات کم‌برخوردار بیشترین اثرگذاری را دارند. در مقابل، سیاست‌های تنبیهی شامل جرایم سنگین، توقف عملیات ساخت‌وساز غیرمجاز و افزایش احتمال کشف تخلف، زمانی مؤثر هستند که از شفافیت، قاطعیت و عدالت اجرایی برخوردار باشند. تحلیل‌ها بیانگر آن است که رفتار شهروندان تابع ترکیبی از منطق اقتصادی (هزینه-فایده)، اعتماد عمومی، عدالت فضایی و برداشت آنها از کارآمدی نظام نظارت است؛ به گونه‌ای که هرگونه بی‌عدالتی یا بی‌ثباتی در سیاست‌گذاری موجب افزایش تخلفات می‌شود. نتیجه‌گیری کلی پژوهش نشان می‌دهد که اثربخشی سیاست‌های تشویقی و تنبیهی تنها در صورتی محقق می‌شود که این دو رویکرد به صورت متوازن، هدفمند و مبتنی بر ظرفیت‌های منطقه‌ای اجرا شوند. این مطالعه بر ضرورت استقرار نظام عوارض هوشمند و پایدار، بهبود شفافیت، تقویت نظارت و طراحی سیاست‌های منعطف تأکید می‌کند که بتوانند رفتار شهروندان را در مسیر رعایت قانون هدایت و منابع مالی شهرداری‌ها را به شکل پایدار تقویت کنند.

واژگان کلیدی: سیاست‌های تشویقی، سیاست‌های تنبیهی، عوارض و جرایم ساختمانی، رفتار شهروندان، درآمد پایدار شهری

مقدمه:

در سال‌های اخیر، شهرداری‌ها با چالش‌های متعدد اقتصادی مواجه شده‌اند؛ از جمله کاهش بودجه‌های دولتی، افزایش تعهدات مالی، توسعه بی‌برنامه حاشیه‌نشینی و رشد ساخت‌وسازهای غیرمجاز که نیازمند ایجاد سازوکارهای هوشمند درآمدی است. عوارض و جرایم ساختمانی یکی از اصلی‌ترین منابع درآمدی شهرداری‌ها محسوب می‌شوند؛ به‌طوری‌که سهم مهمی در بودجه شهرداری‌های کلان‌شهرها دارند (قسیمی و همکاران، ۲۰۲۳). این منابع درآمدی نه تنها به پایداری مالی شهرداری کمک می‌کنند، بلکه ابزاری قدرتمند برای تنظیم‌گری توسعه فضایی شهر و هدایت رفتار سرمایه‌گذاران و شهروندان در راستای طرح‌های توسعه شهری هستند. در بسیاری از کلان‌شهرها، درآمد حاصل از ساخت‌وساز شامل عوارض صدور پروانه، عوارض زیربنایی، عوارض نوسازی و جرایم تخلفات ساختمانی، بخش عمده‌ای از بودجه عملیاتی و عمرانی شهرداری را تشکیل می‌دهد. این وابستگی شدید به درآمد حاصل از ساخت‌وساز، اهمیت طراحی سازوکارهای مالیاتی و عوارضی را دوچندان می‌سازد، به‌خصوص زمانی که رکود در بازار مسکن یا تغییرات ساختاری در نحوه سرمایه‌گذاری‌ها، این منابع درآمدی را دچار نوسان می‌کند. از سوی دیگر، عوارض ساختمانی در تعامل مستقیم با رفتار شهروندان است؛ زیرا نحوه واکنش مردم به قوانین، میزان تمایل به اخذ پروانه ساخت، رعایت ضوابط شهرسازی، اجتناب از تخلفات و مشارکت در فرایندهای قانونی، تحت تأثیر سیاست‌های تشویقی و تنبیهی قرار دارد. این موضوع نیازمند درک عمیقی از اقتصاد رفتاری در حوزه مدیریت شهری است. اگر شهروندان احساس کنند فرآیند اخذ پروانه پیچیده، زمان‌بر، پرهزینه یا غیرشفاف است، به سمت ساخت‌وساز غیرمجاز سوق داده می‌شوند که این خود منجر به کاهش درآمد شهرداری، تحمیل هزینه‌های اضافی برای ساماندهی مناطق متخلف و در نهایت، اختلال در نظم کالبدی و زیرساختی شهر می‌گردد. پژوهش‌های مختلف نشان داده‌اند که سیاست‌های مالی شهری در صورتی کارآمد هستند که بتوانند رفتار شهروندان را در جهت اهداف توسعه شهری هدایت کنند (معروفی نقدهی و امامی، ۲۰۱۷). این هدایت رفتار از طریق ایجاد تعادل میان هزینه قانونی کردن فعالیت‌ها (عوارض و پروانه) و هزینه تخلف (جرایم و تبعات قانونی) صورت می‌گیرد.



شکل ۱. نمودار مفهومی نظام درآمدی ساخت‌وساز شهرداری و تأثیر آن بر رفتار شهروندان و پیامدهای شهری.

این شکل نشان می‌دهد که چگونه فعالیت‌های ساختمانی و رفتار شهروندان، از طریق نظام عوارض و جرایم (پروانه ساخت، جرایم تخلفات و مشوق‌ها)، به پیامدهایی همچون عدالت فضایی، پایداری مالی، کاهش تخلفات، اعتماد شهروندی و توسعه پایدار منتهی می‌شود.

نظام عوارض و جرایم ساختمانی باید فراتر از یک ابزار درآمدزایی ساده دیده شود؛ بلکه باید به عنوان یک سیاست تنظیم‌گر فضایی عمل کند. به عنوان مثال، تعیین عوارض بالاتر در مناطقی که زیرساخت‌های آنها اشباع شده یا مناطقی که توسعه نامتوازن دارند، می‌تواند به تعدیل فشارهای وارده بر سیستم شهری کمک کند. در مقابل، ارائه مشوق‌های مالی برای نوسازی بافت‌های فرسوده یا ساخت‌وسازهای سبز می‌تواند توسعه پایدار را ترویج دهد. پژوهشگران تأکید دارند که سیستم‌های درآمدی شهرداری باید شفاف، عادلانه و پیش‌بینی‌پذیر باشند تا اعتماد عمومی را جلب کرده و مشارکت شهروندان را تضمین کنند. هرگونه ناکارآمدی در این زمینه، چه از طریق وضع عوارض نامتناسب یا اجرای ضعیف سیاست‌های تنبیهی، می‌تواند به طور مستقیم بر افزایش ساخت‌وسازهای غیرمجاز و نادیده گرفتن طرح‌های جامع شهری تأثیر بگذارد.

از منظر اقتصاد شهری، نظام عوارض و جرایم ساختمانی زمانی می‌تواند موفق عمل کند که شفاف، پیش‌بینی‌پذیر، عادلانه و مبتنی بر ظرفیت محلات باشد. پژوهش‌ها نشان داده‌اند که نبود عدالت فضایی در تعیین عوارض می‌تواند موجب تشدید نابرابری، افزایش ساخت‌وساز غیرمجاز و کاهش اعتماد عمومی به شهرداری‌ها شود (مالکی‌پور و شریف‌زادگان، ۲۰۲۰). این ناعادلانه بودن، به ویژه در مورد جرایم، زمانی که شهروندان احساس می‌کنند تخلفات دیگران نادیده گرفته می‌شود، منجر به سرایت رفتار متخلفانه می‌شود. بنابراین، ضرورت دارد سیاست‌گذاران شهری ضمن توجه به عدالت اجتماعی، اثرات رفتاری سیاست‌ها را نیز مورد بررسی قرار دهند. سیاست‌های تشویقی باید به گونه‌ای طراحی شوند که مزایای پیوستن به نظام قانونی را برای شهروندان،

به‌ویژه بخش‌های آسیب‌پذیرتر جامعه، ملموس سازند. در مقابل، سیاست‌های تنبیهی باید بازدارنده بوده و هزینه‌ی عدم انطباق را به سطحی بالاتر از مطلوبیت ناشی از تخلف برسانند. پژوهش حاضر با مرور ادبیات تخصصی داخلی، به تحلیل این دو دسته از سیاست‌ها و تأثیر متقابل آنها بر تصمیم‌گیری‌های ساخت‌وساز می‌پردازد تا چارچوبی برای سیاست‌گذاری بهینه ارائه دهد.

۲. چارچوب نظری و مبانی درآمد‌های شهری

در ادبیات مدیریت شهری، عوارض سازوکارهای مالی هستند که رفتار شهروندان را تنظیم می‌کنند و اهداف سه‌گانه درآمدزایی، تنظیم‌گری و تحقق توسعه شهری را دنبال می‌کنند. مفهوم عوارض ساختمانی در چارچوب نظری، معمولاً با نظریه‌های تأمین مالی خدمات شهری (Public Finance) و نظریه هزینه‌های خارجی (Externalities) پیوند می‌خورد. عوارض ساختمانی اغلب به عنوان هزینه‌ای برای بهره‌مندی از زیرساخت‌ها و خدمات عمومی شهری (مانند تأمین آب، فاضلاب، آسفالت و فضای سبز) و همچنین برای جبران اثرات منفی کالبدی و زیست‌محیطی ناشی از احداث بنا (مانند افزایش ترافیک یا کاهش نفوذپذیری زمین) اخذ می‌شود. از این رو، باید یک رابطه مستقیم بین میزان عوارض پرداختی و سطح خدمات یا میزان اثرات خارجی ناشی از ساخت‌وساز وجود داشته باشد (معروفی نقدهی و امامی، ۲۰۱۷).

پژوهش‌ها نشان داده‌اند که نظام‌های عوارض باید براساس ظرفیت‌های اقتصادی شهر و ویژگی‌های اجتماعی و کالبدی محلات طراحی شوند (شاخص عدالت فضایی). مدل‌هایی نظیر "عوارض مبتنی بر ارزش افزوده کالبدی" (Value Capture) به دنبال این هستند که بخشی از ارزش افزوده عمومی ایجاد شده در زمین‌ها را که ناشی از سرمایه‌گذاری‌های عمومی شهری است، از طریق عوارض به شهرداری بازگردانند. در این چارچوب، تعیین عوارض به شکل یکنواخت و بدون در نظر گرفتن تفاوت‌های منطقه‌ای، منجر به انحراف و عدم کارایی می‌شود. نوایین و خدیجه (۲۰۱۲) تأکید می‌کنند که شهرداری‌ها باید در طراحی نظام مالیات و عوارض املاک، از ابزارهای تشویقی برای افزایش درآمد پایدار استفاده کنند. آنها استدلال می‌کنند که سیاست‌های تشویقی نه تنها درآمد را افزایش می‌دهد، بلکه شهروندان را به سمت رعایت ضوابط سوق می‌دهد، زیرا هزینه قانونی کردن فعالیت‌هایشان کاهش می‌یابد. از منظر نظریه انتخاب عمومی (Public Choice Theory)، شهروندان در تصمیم‌گیری‌های خود منطقی عمل کرده و صرفه‌جویی حداکثری را هدف قرار می‌دهند. در این دیدگاه، اگر هزینه اخذ مجوز ساختمانی (شامل عوارض قانونی) به علاوه زمان انتظار، از سود مورد انتظار ناشی از ساخت‌وساز غیرمجاز (با فرض عدم شناسایی و جریمه) بیشتر باشد، فرد اقدام به تخلف خواهد کرد. بنابراین، سیاست‌های تنبیهی باید با استفاده از تئوری بازدارندگی، هزینه تخلف را به شکلی چشمگیر افزایش دهند تا از نظر اقتصادی، ساخت‌وساز قانونی به گزینه بهینه تبدیل شود. این امر مستلزم محاسبه دقیق احتمال کشف تخلف و میزان جریمه است.

همچنین، سهرابی و همکاران (۲۰۱۹) با استفاده از روش‌های تصمیم‌گیری چندمعیاره (MCDM) نشان می‌دهند که تنوع‌بخشی به منابع درآمدی و استفاده از عوارض مبتنی بر ارزش افزوده کالبدی، اثر قابل توجهی بر رفتار شهروندان و توسعه شهر دارد. این امر نشان می‌دهد که صرفاً اتکا به افزایش نرخ عوارض، پایدار نیست و باید سازوکارهای جدیدی مبتنی بر عادلانه بودن و جذب سهم شهر از توسعه عمومی طراحی شود. از منظر نظری، سیاست‌های تشویقی مانند تخفیف عوارض، تسهیل فرآیند صدور مجوز و ایجاد بسته‌های حمایتی ساخت‌وساز (به ویژه برای بافت‌های فرسوده یا طرح‌های نوآورانه)، رفتار سازنده و قانون‌مدار را تقویت می‌کنند. این سیاست‌ها با کاهش هزینه ورود به فرآیند قانونی، اعتماد را افزایش داده و تمایل به دور زدن سیستم را کم می‌کنند (تفضلی و همکاران، ۲۰۲۳). در مقابل، سیاست‌های تنبیهی مانند جرایم سنگین برای ساخت‌وساز غیرمجاز، در صورت اجرای قاطع و عادلانه، رفتار مخاطره‌آمیز را کاهش می‌دهند. چالش اصلی در این بخش، توازن میان این دو رویکرد است؛ سیاست‌های

صرفاً تنبیهی می‌توانند منجر به فرار سرمایه و افزایش ساخت‌وساز زیرزمینی شوند، در حالی که سیاست‌های صرفاً تشویقی می‌توانند درآمد شهرداری را به شدت کاهش دهند و در نهایت، اهداف تنظیم‌گری توسعه شهری را تضعیف کنند.

۳. جایگاه عوارض ساختمانی در درآمد پایدار شهرداری‌ها

عوارض ساختمانی یکی از ستون‌های اصلی درآمد پایدار شهرداری‌ها محسوب می‌شود و تغییرات آن بر کل ساختار مالی مدیریت شهری تأثیر دارد. مفهوم "درآمد پایدار" در مدیریت شهری به درآمدهایی اطلاق می‌شود که به واسطه فعالیت‌های پایدار اقتصادی و سازوکارهای مالی منظم و قابل پیش‌بینی تولید می‌شوند و وابستگی کمتری به کمک‌های دولتی یا نوسانات کوتاه‌مدت اقتصادی دارند. به‌ویژه در کلان‌شهرهایی مانند تهران، اصفهان، مشهد، تبریز و شیراز، درآمد حاصل از صدور پروانه‌های ساختمانی و توسعه املاک، بخش مهمی از بودجه شهرداری را تشکیل می‌دهد (عبدالله‌زاده جمال آبادی و تقوایی، ۲۰۲۵). این وابستگی به معنای آن است که ثبات در این منبع درآمدی مستقیماً به توانایی شهرداری در برنامه‌ریزی بلندمدت و اجرای پروژه‌های عمرانی وابسته است.

پژوهش‌ها نشان داده‌اند که رفتار شهروندان نسبت به پرداخت عوارض، تابعی از شفافیت، پیش‌بینی‌پذیری قوانین، میزان تناسب هزینه و فایده و اعتماد عمومی به شهرداری است. اگر شهروندان مشاهده کنند که عوارض پرداختی آنها مستقیماً به بهبود کیفیت خدمات محله‌ای یا توسعه زیرساخت‌های مرتبط با فعالیت ساختمانی آنها منجر می‌شود (اصل انتفاعی)، تمایل بیشتری به پرداخت کامل و به موقع عوارض خواهند داشت. در مقابل، اگر عوارض صرفاً به خزانه عمومی منتقل شود و هیچ بازخورد ملموسی در محله سازنده نداشته باشد، انگیزه برای دور زدن پرداخت عوارض افزایش می‌یابد. این امر به‌ویژه در مورد جرایم صدق می‌کند؛ جایی که شهروندان ترجیح می‌دهند به جای پرداخت جریمه‌های سنگین و نامتناسب، مسیر قانونی و پرهزینه را انتخاب کنند، مگر اینکه هزینه قانونی کردن از جریمه بسیار فراتر رود. از سوی دیگر، سیاست‌های حمایتی مانند کاهش عوارض در محلات کم‌برخوردار یا مناطقی که نیاز به نوسازی بافت فرسوده دارند، می‌تواند موجب افزایش انگیزه شهروندان برای سرمایه‌گذاری و نوسازی شود (شیعه و علیزاده، ۲۰۲۰). این سیاست‌های تشویقی هوشمند، با کاهش بار اولیه سرمایه‌گذاری، توسعه را به سمت مناطقی هدایت می‌کنند که دچار فرسودگی شده‌اند و نیاز به تزریق سرمایه دارند. این رویکرد، همزمان با تحقق عدالت فضایی، به افزایش گردش مالی در بخش‌های آسیب‌دیده شهر کمک می‌کند.

همچنین، استفاده از ابزارهایی مانند تحلیل سلسله مراتبی (AHP) برای تعیین اولویت روش‌های درآمدی شهرداری‌ها نشان می‌دهد که عوارض ساختمانی، با وجود نوسانات بازار مسکن، همچنان یکی از پایدارترین روش‌های تأمین درآمد است، البته به شرطی که مکانیزم‌های تنظیمی آن به‌روز شوند (معطوفی و علیرضا، ۲۰۱۷). مدل‌های درآمد پایدار شهرداری مبتنی بر این تحلیل‌ها، اغلب بر دو رکن اصلی تأکید دارند: (۱) درآمدزایی مطمئن از طریق اجرای کامل قوانین عوارضی و (۲) کنترل و کاهش هزینه‌های ناشی از ساخت‌وسازهای غیرمجاز و پیامدهای آنها بر زیرساخت‌ها. در این میان، سیاست‌های تشویقی و تنبیهی به عنوان دو اهرم اصلی برای مدیریت رفتار در راستای حفظ و تقویت این درآمد پایدار عمل می‌کنند. شهرداری‌هایی که توانسته‌اند با شفاف‌سازی نحوه محاسبه و مصرف عوارض، اعتماد شهروندان را جلب کنند، در مدیریت درآمد خود موفق‌تر بوده‌اند، زیرا نرخ تخلف و فرار مالیاتی در آنها کاهش یافته است.

۴. سیاست‌های تشویقی شهرداری‌ها در حوزه عوارض و تأثیر آن بر رفتار شهروندان

سیاست‌های تشویقی در حوزه عوارض ساختمانی به مجموعه‌ای از اقدامات انگیزشی اطلاق می‌شود که هدف اصلی آنها ترغیب شهروندان و سازندگان به رعایت ضوابط شهرسازی، تسریع در اخذ پروانه قانونی و افزایش پایبندی به مقررات مالیاتی شهرداری است. این سیاست‌ها اغلب بر کاهش هزینه‌های قانونی یا تسهیل فرآیندهای اداری تمرکز دارند. سیاست‌های تشویقی مانند تخفیف عوارض، کاهش زمان صدور پروانه ساخت، امکان پرداخت اقساطی، ارائه بسته‌های تشویقی نوسازی و تقویت مشارکت شهروندی، اثربخشی بالایی در هدایت رفتار شهروندان دارند.

یکی از قوی‌ترین ابزارهای تشویقی، ارائه تخفیف‌های هدفمند بر اساس معیارهای خاص است. برای مثال، تخفیف عوارض برای احداث فضاهای عمومی، کاربری‌های سبز، استفاده از مصالح ساختمانی دوستدار محیط زیست، یا نوسازی ساختمان‌های قدیمی و فرسوده. پژوهش‌ها نشان می‌دهد که تخفیف‌های زمان‌دار (مثلاً تخفیف برای اخذ پروانه در سه‌ماهه اول سال یا پیش از شروع عملیات ساختمانی) می‌تواند میزان دریافت پروانه ساختمانی را به میزان قابل توجهی افزایش دهد (محمدی و حاجیان، ۲۰۲۲). این امر نشان می‌دهد که عامل زمان‌بندی در تصمیم‌گیری سازندگان بسیار حیاتی است و اعمال تخفیف می‌تواند آنها را از تعلل در اخذ پروانه بازدارد.

تسهیل فرآیند صدور پروانه یکی دیگر از سیاست‌های تشویقی کارآمد است. اگر زمان انتظار برای دریافت مجوز از چند ماه به چند هفته کاهش یابد (با استفاده از سیستم‌های الکترونیکی و کاهش مراحل بروکراتیک)، هزینه فرصت از دست رفته برای سرمایه‌گذار کاهش می‌یابد. این تسهیلات اداری، در کنار تخفیف‌های مالی، یک بسته جذاب برای ترغیب سازندگان به رعایت قانون ارائه می‌دهد. بسیاری از سازندگان غیرقانونی، دلیل اصلی اقدام خود را نه صرفاً هزینه عوارض، بلکه پیچیدگی و زمان‌بر بودن فرآیندهای اداری عنوان می‌کنند. هم‌چنین، شهرداری‌ها با استفاده از سیاست‌های انگیزشی، می‌توانند رفتار مردم را نسبت به نوسازی شهری و جلوگیری از ساخت‌وساز غیرمجاز به شکل چشمگیری بهبود دهند. برای مثال، اعطای تسهیلات بانکی کم‌بهره همراه با تخفیف عوارض نوسازی، انگیزه اقتصادی قوی برای مالکان بافت فرسوده ایجاد می‌کند که در غیر این صورت، توان مالی کافی برای نوسازی نداشتند. این رویکرد، سیاست‌های تشویقی را از یک ابزار صرف درآمدی به ابزاری برای تحقق اهداف توسعه کالبدی تبدیل می‌کند.

سیاست‌های تشویقی زمانی موثر هستند که مبتنی بر تحلیل دقیق هزینه-فایده، شناخت ظرفیت محلات و پیش‌بینی اثرات بلندمدت ارائه شوند. اگر مشوق‌ها به صورت تصادفی یا غیرعادلانه اعمال شوند (مثلاً تخفیف‌های ویژه برای افراد خاص یا مناطق برخوردار)، نه تنها اعتماد عمومی از بین می‌رود، بلکه شهروندان دیگر نیز احساس می‌کنند که باید به دنبال راه‌هایی برای بهره‌مندی از این امتیازات باشند، که این خود می‌تواند به فساد اداری و شکل‌گیری لابی‌های قدرت منجر شود. بنابراین، شفافیت در معیارهای اعطای تشویق و استانداردسازی آن‌ها بر اساس ضوابط مشخص، برای اثربخشی بلندمدت این سیاست‌ها ضروری است.

۵. سیاست‌های تنبیهی و ابزارهای بازدارنده در حوزه جرایم ساختمانی

سیاست‌های تنبیهی، در کنار سیاست‌های تشویقی، ابزارهای ضروری برای حفظ نظم و اجرای قوانین در فرآیند ساخت‌وساز شهری محسوب می‌شوند. جرایم ساختمانی ابزارهای بازدارنده‌ای هستند که هدف آنها جلوگیری از تخلفات ساختمانی، توسعه بی‌رویه، تجاوز به حریم عمومی و شهرسازی و تهدیدات کالبدی و زیست‌محیطی شهر است. کارکرد اصلی این جرایم، تعدیل رفتار افرادی است که نفع حاصل از تخلف برایشان بیشتر از هزینه قانونی کردن فعالیتشان است. این جرایم زمانی اثربخش

خواهند بود که همراه با نظارت مستمر، شفافیت در رسیدگی، ثبات قوانین و هماهنگی بین دستگاه‌های مرتبط باشند (سیف و همکاران، ۲۰۱۵). ناکارآمدی در هر یک از این مؤلفه‌ها می‌تواند اثر بازدارندگی جرایم را به شدت کاهش دهد. به عنوان مثال، اگر سازنده‌ای بداند که با وجود ساخت‌وساز غیرمجاز، نظارت شهرداری ضعیف است و احتمال کشف تخلف پایین است، هزینه تخلف عملاً صفر تلقی می‌شود، صرف نظر از نرخ جریمه اعلام شده.

بسیاری از شهروندان هنگامی که هزینه تخلف کمتر از هزینه قانونی اخذ پروانه باشد، به سمت رفتار پرخطر حرکت می‌کنند. این موضوع به طور خاص در مورد عوارض ناشی از اضافه بنا یا تغییر کاربری صادق است. اگر نرخ جریمه تغییر کاربری (که معمولاً درصدی از عوارض پایه است) از منافع اقتصادی ناشی از آن تغییر کاربری (مانند افزایش اجاره‌بها یا فروش) کمتر باشد، تخلف اقتصادی توجیه پیدا می‌کند. بنابراین، سیاست‌های تنبیهی باید به گونه‌ای طراحی شوند که هزینه تخلف همیشه بسیار بیشتر از هزینه رفتار قانونی باشد. این مفهوم از طریق فرمول ساده‌ای قابل درک است:

$$\text{Expected Cost of Violation} = P(\text{Detection}) \times (\text{Fine} + \text{Cost of Remediation})$$

که در آن $P(\text{Detection})$ = احتمال کشف تخلف است. شهرداری باید تلاش کند یا نرخ جریمه را بالا ببرد یا احتمال کشف تخلف را افزایش دهد تا انتظار هزینه تخلف برای شهروند بالا برود.

با این حال، پژوهش‌های اخیر نشان می‌دهد که افزایش صرف نرخ جرایم، اگر همراه با شفافیت و اجرای عادلانه نباشد، می‌تواند نتیجه معکوس داشته باشد (ملکی‌پور و شریف‌زادگان، ۲۰۲۰). زمانی که شهروندان شاهد باشند که تخلفات بزرگ به دلیل رانت یا فساد اداری جریمه نمی‌شوند، یا جریمه‌های بسیار ناچیزی می‌پردازند، اعتماد عمومی به نظام شهرسازی تخریب می‌شود. این بی‌اعتمادی منجر به سرخوردگی قانون‌مداران می‌شود و آنها نیز ممکن است تصمیم بگیرند قوانین را نادیده بگیرند، چرا که احساس می‌کنند "فقط افراد ساده‌لوح قانون را رعایت می‌کنند". در نتیجه، سیاست‌های تنبیهی باید قاطعیت همراه با عدالت مطلق را به نمایش بگذارند؛ یعنی هیچ‌کس نباید فراتر از قانون تلقی شود و فرآیند رسیدگی به تخلفات باید سریع و غیرقابل نفوذ باشد. توقف پروژه‌های فاقد پروانه نیز یکی از قوی‌ترین ابزارهای تنبیهی است که اگر سریعاً اجرا شود، مانع از گسترش ساخت‌وساز غیرمجاز در مرحله اجرا خواهد شد.

۶. تحلیل رفتار شهروندان در برابر سیاست‌های تشویقی و تنبیهی

تحلیل رفتار شهروندان در برابر عوارض و جرایم، فراتر از مدل‌های صرفاً اقتصادی و نیازمند تلفیق مدل‌های اقتصاد رفتاری است. رفتار شهروندان در این حوزه، ترکیبی از عوامل اقتصادی (هزینه-فایده)، اجتماعی (هنجارهای محلی و فشار همسایگان)، فرهنگی (میزان پایبندی عمومی به قانون) و روان‌شناختی (اعتماد به نهادهای دولتی) است. پژوهش‌ها نشان می‌دهد که اگر سیاست‌های تشویقی و تنبیهی به درستی طراحی شوند، شهروندان تمایل بیشتری به رعایت قوانین خواهند داشت؛ زیرا انگیزه لازم برای اقدام قانونی فراهم شده و همزمان، هزینه اقدام غیرقانونی بالا می‌رود.

یکی از یافته‌های مهم در این زمینه، تفاوت اثرگذاری سیاست‌ها بر اساس موقعیت اقتصادی مناطق شهری است. اکبری نعمت‌اله و مؤذن (۲۰۱۱) تأکید می‌کنند که در مناطق برخوردار، که سازندگان معمولاً توان مالی بیشتری دارند و سود مورد انتظار از توسعه نامتعارف بالاست، سیاست‌های تنبیهی قوی‌تر (مانند افزایش چشمگیر جریمه و قطع خدمات شهری) اثر بیشتری دارد. در این مناطق، اعمال فشار مالی بیشتر به عنوان بازدارنده عمل می‌کند. اما در مناطق کم‌برخوردار یا بافت‌های قدیمی، که توان مالی شهروندان برای رعایت کامل ضوابط ساختمانی محدود است، سیاست‌های تشویقی (مانند تخفیف‌های ویژه برای نوسازی

یا تسهیل فرآیند پروانه) اثرگذارترند و موجب افزایش انطباق‌پذیری می‌شوند. عدم توجه به این تفاوت‌های منطقه‌ای، منجر به اعمال سیاست‌های تنبیهی ناکارآمد در مناطق کم‌درآمد و سیاست‌های تشویقی غیرضروری در مناطق پردرآمد می‌شود. از منظر روان‌شناختی، مفهوم "عدالت رویه‌ای" (Procedural Justice) نقش محوری ایفا می‌کند. شهروندان در صورتی که احساس کنند فرآیند رسیدگی به تخلف یا صدور پروانه منصفانه، سریع و بدون تبعیض بوده است، حتی اگر نتیجه نهایی به نفع آنها نباشد، آمادگی بیشتری برای پذیرش آن خواهند داشت. هنگامی که فرآیند صدور پروانه شفاف نباشد و سازنده احساس کند مجبور به "رشوه" یا "رابطه‌بازی" برای تسریع کار است، کل سیستم مشروعیت خود را از دست می‌دهد و سیاست‌های تنبیهی نیز به ابزاری برای اخذ امتیازات غیرقانونی تبدیل می‌شوند.

در سال‌های اخیر، استفاده از ابزارهای پیشرفته تحلیل داده برای مدل‌سازی واکنش شهروندان مورد توجه قرار گرفته است. پژوهش‌هایی نظیر کار خمر و جوادیان (۲۰۱۶) با استفاده از شبکه‌های عصبی برای مدل‌سازی پیش‌بینی درآمد شهرداری، نشان داده‌اند که واکنش شهروندان نسبت به تغییرات عوارض، تابعی پیچیده از عوامل متعدد است و صرفاً با افزایش نرخ عوارض، افزایش متناسبی در درآمد حاصل نمی‌شود؛ بلکه در نقطه‌ای مشخص، افزایش نرخ منجر به جهش در ساخت‌وساز غیرمجاز و کاهش کلی درآمد می‌شود. این تحلیل‌ها نشان می‌دهد که سیاست‌گذاری باید واکنشی و مبتنی بر داده‌های لحظه‌ای از میزان تخلفات و دریافت پروانه باشد. سیستم هوشمند باید بتواند تشخیص دهد که در یک بازه زمانی خاص، آیا کمبود انگیزه (نیاز به تشویق) وجود دارد یا کمبود بازدارندگی (نیاز به تنبیه).

۷. چالش‌ها و موانع اثربخشی سیاست‌های شهرداری

اجرای مؤثر سیاست‌های تشویقی و تنبیهی در حوزه عوارض ساختمانی با چالش‌ها و موانع ساختاری، نهادی و رفتاری متعددی روبرو است که اثربخشی بلندمدت این سیاست‌ها را به شدت تحت تأثیر قرار می‌دهد. یکی از بزرگترین موانع، نبود ثبات مقررات و تغییرات مکرر در نرخ عوارض و قوانین شهرسازی است. این نوسان در سیاست‌گذاری، پیش‌بینی‌پذیری را برای سرمایه‌گذاران و سازندگان از بین می‌برد. سازنده‌ای که برای یک پروژه سرمایه‌گذاری کرده است، نمی‌تواند با اطمینان قیمت تمام شده را محاسبه کند، چرا که ممکن است نرخ عوارض یا ضریب جرایم در طول فرآیند اجرای پروژه تغییر کند. این عدم قطعیت، به طور طبیعی ریسک سرمایه‌گذاری را افزایش داده و انگیزه‌هایی برای پنهان‌کاری و فرار از مکانیزم‌های رسمی ایجاد می‌کند.

چالش دیگر، تداخل نهادی و تعدد قوانین و بخشنامه‌هاست. در حوزه ساخت‌وساز، شهرداری‌ها اغلب با سازمان‌های دیگری نظیر میراث فرهنگی، محیط زیست، نظام مهندسی و مدیریت بحران تعامل دارند. اگر سیاست‌های تشویقی یا تنبیهی شهرداری با ضوابط این نهادها همسو نباشد، سازنده در یک دوراهی قانونی قرار می‌گیرد. به عنوان مثال، ممکن است شهرداری برای نوسازی تشویق کند، اما ضوابط میراث فرهنگی اجازه تخریب بنای قدیمی را ندهد، یا ضوابط جدید ساخت‌وساز سبز (تشویقی) هزینه‌ای مضاعف ایجاد کند که بازگشت سرمایه آن را به تأخیر می‌اندازد. ضعف سیستم نظارت و عدم اجرای قاطع جرایم، یکی از عوامل اصلی بی‌اثر شدن سیاست‌های تنبیهی است. همانطور که در بخش پیشین ذکر شد، اگر تخلف ساختمانی به یک "بیمه" در برابر نظارت تبدیل شود و سازندگان به این نتیجه برسند که می‌توانند با پرداخت جریمه‌ای اندک، نتیجه‌ای فراتر از مجوز اولیه به دست آورند، هرگونه سیاست تنبیهی ناکارآمد خواهد بود. در این زمینه، هاشمی فیض‌آبادی و همکاران (۲۰۲۰) تأکید می‌کنند که دستیابی به درآمد پایدار شهری بدون اصلاح ساختاری در فرآیند نظارت و برخورد با متخلفان بزرگ، امکان‌پذیر نیست.

علاوه بر این، مشکلات اقتصادی شهروندان و کاهش اعتماد عمومی نقش مهمی دارند. در شرایط رکود اقتصادی، حتی سیاست‌های تشویقی نیز ممکن است برای سازندگان کوچک و متوسط کافی نباشد تا بتوانند هزینه‌های بالای اولیه ساخت‌وساز را تأمین کنند. همچنین، بی‌اعتمادی ناشی از فساد اداری یا اعمال سلیقه‌ای قوانین، به شدت انگیزه مشارکت قانونی را کاهش می‌دهد. شهروندان زمانی به پرداخت عوارض مالیاتی تمایل دارند که اطمینان یابند پول آنها صرف توسعه عمومی می‌شود و نه منافع شخصی کارکنان شهرداری. پیش‌دار (۲۰۲۵) بیان می‌کند که بهره‌وری مدیریت املاک شهری یکی از کلیدهای افزایش درآمد پایدار شهرداری است. این بهره‌وری مستلزم استفاده از فناوری‌های اطلاعاتی برای ایجاد شفافیت کامل در محاسبه عوارض، ثبت دقیق تخلفات و پیگیری مستمر پرونده‌ها است. فقدان یک سیستم اطلاعات مکانی یکپارچه (GIS) و عدم به‌روزرسانی مستمر اطلاعات املاک، امکان اعمال عدالت فضایی و اجرای دقیق سیاست‌های تشویقی/تنبیهی مبتنی بر منطقه را محدود می‌سازد و زمینه را برای تخلفات پنهان فراهم می‌کند. بنابراین، بسیاری از چالش‌ها ریشه در ناکارآمدی‌های سیستمی و مدیریتی دارند که سیاست‌های مالی به تنهایی قادر به حل آنها نیستند.

نتیجه‌گیری و پیشنهادات سیاستی

این پژوهش مروری نشان می‌دهد که سیاست‌های تشویقی و تنبیهی در حوزه عوارض ساختمانی، دو بازوی ضروری برای مدیریت رفتار شهروندان و تأمین درآمد پایدار شهرداری‌ها هستند. این دو دسته سیاست دارای هم‌افزایی هستند و رویکرد یک‌جانبه در هر کدام، منجر به ناکارآمدی و انحراف در توسعه شهری خواهد شد. سیاست‌های تشویقی می‌توانند با کاهش موانع ورود به فرآیند قانونی، افزایش مشارکت، تشویق نوسازی و جذب سرمایه‌گذاری در مناطق مورد نظر، زمینه‌ساز توسعه هدفمند باشند. در مقابل، سیاست‌های تنبیهی با افزایش هزینه فرصت و هزینه نقدی تخلف، بازدارندگی لازم را ایجاد کرده و از توسعه نامتعارف و تضییع حقوق عمومی جلوگیری می‌کنند. یافته‌های کلیدی پژوهش بر لزوم توازن و همسویی این دو سیاست تأکید دارد. بهترین نظام عوارض شهری باید مبتنی بر عدالت فضایی، شفافیت، ثبات مقررات، هوشمندسازی فرایندها و هماهنگی بین‌نهادی باشد.

پیشنهادهای سیاستی مبتنی بر این تحلیل عبارتند از:

۱. توسعه سیستم‌های تشویقی هدفمند و شفاف: تخفیف‌های عوارض باید بر اساس اهداف توسعه شهری (مانند کاهش انرژی، بافت فرسوده، یا افزایش فضای عمومی) طراحی شوند و معیارهای اعطای آنها به طور عمومی و شفاف منتشر گردد تا از اعمال سلیقه‌ای جلوگیری شود. تسهیل الکترونیکی فرآیند صدور پروانه برای کاهش هزینه زمانی شهروندان باید در اولویت قرار گیرد.
۲. تقویت بازدارندگی از طریق قاطعیت و ثبات جرایم: نرخ جرایم باید به صورت علمی و بر اساس مدل‌های اقتصادی رفتارشناسی تعیین شود به گونه‌ای که همیشه هزینه تخلف بالاتر از سود حاصل از آن باشد. همچنین، ثبات در ضریب جرایم (عدم تغییر سالانه یا فصلی نرخ‌ها) برای افزایش پیش‌بینی‌پذیری ضروری است.
۳. تأکید بر عدالت فضایی در هر دو سیاست: سیاست‌های تشویقی (مانند تسهیلات نوسازی) باید تمرکز بیشتری بر مناطق کم‌برخوردار داشته باشند، در حالی که سیاست‌های تنبیهی باید به طور قاطع در مناطقی که سازندگان توان مالی بالاتری برای تبعیت از قانون دارند، اجرا شوند. عدم اجرای عادلانه، منجر به شکست کل سیستم خواهد شد.

۴. هوشمندسازی و شفافیت نظارتی: شهرداری‌ها باید با سرمایه‌گذاری در سامانه‌های GIS و پایش مستمر ساخت‌وساز، احتمال کشف تخلف را به حداکثر برسانند و فرآیند رسیدگی به تخلفات را تسریع کنند. شفافیت کامل در نحوه محاسبه عوارض و نیز نحوه مصرف درآمد حاصل از آن، اعتماد عمومی را تقویت کرده و پایبندی شهروندان را افزایش می‌دهد.

در نهایت، پژوهش نتیجه‌گیری می‌کند که استقرار یک نظام عوارض هوشمند، پایدار و چندساحتی مبتنی بر اصول عدالت فضایی، می‌تواند سبب ارتقای کیفیت مدیریت شهری، افزایش شفافیت مالی و بهبود رفتارهای مشارکتی شهروندان شود. این امر نیازمند تغییر پارادایم از رویکرد درآمدزایی صرف به رویکرد تنظیم‌گری رفتاری مبتنی بر دانش اقتصاد رفتاری است تا منابع درآمدی شهرداری‌ها به شکلی پایدار و همسو با توسعه متوازن شهر تأمین گردد.

منابع

- سهرابی، صفری، آرزو. (۲۰۱۹). شناسایی و رتبه‌بندی مهم‌ترین روش‌های تأمین درآمدی پایدار شهرداری با استفاده از فنون MCDM (مطالعه موردی: شهرداری همدان). اقتصاد شهری، ۴(۲)، ۹۱-۱۱۰.
- معطوفی، علی‌رضا. (۲۰۱۷). شناسایی و اولویت‌بندی روش‌های درآمد پایدار در شهرداری گرگان با استفاده از روش AHP. مدیریت شهری نوین، ۵(۱۸)، ۱۱۷-۱۴۲.
- تفضلی علیرضا، دالمن پور محمد، امامی میبدی علی، رحیم زاده اشکان. (۲۰۲۳). ارزیابی روش‌های تأمین مالی در شهرداری‌ها و معرفی روش مناسب.
- هاشمی فیض‌آبادی، سیدمهدی، فیض‌آبادی، اکرم. (۲۰۲۰). مشکلات و پیشنهادات برای درآمد پایدار شهری با نگاه اقتصاد مقاومتی. مطالعات طراحی شهری و پژوهش‌های شهری، ۱۲(۳)، ۳۱-۴۴.
- پیش‌دار. (۲۰۲۵). مدیریت بهره‌وری املاک و دارایی‌های شهری، کلید افزایش درآمد پایدار شهرداری. پژوهشهای جدید در مدیریت و حسابداری، ۹۷(۱۱)، ۱۷۵-۱۸۰.
- عبدالله‌زاده جمال آبادی، تقوایی. (۲۰۲۵). تبیین و محاسبه سهم انواع عوارض کسب‌وکار در ساخت مسکن؛ مورد پژوهشی: پروانه‌های شهرسازی شهرداری تهران در سال ۱۴۰۲. اقتصاد و برنامه ریزی شهری، ۵(۴)، ۶۲-۸۰.
- عبدالله‌زاده جمال آبادی، امیرحسین، تقوایی. (۲۰۲۴). تبیین و محاسبه سهم انواع عوارض کسب‌وکار در ساخت مسکن؛ مورد پژوهشی: پروانه‌های شهرسازی شهرداری تهران در سال ۱۴۰۲. اقتصاد و برنامه ریزی شهری، ۲۰(۵)، ۶۴-۸۰.
- محمدی، اشرف، غلامی، حاجیان. (۲۰۲۲). بررسی راهکارهای تأمین مالی پروژه در شهرداری شازند. مدیریت، حسابداری و اقتصاد، ۲۳(۶)، ۴۱-۴۸.
- سیف، اله مراد، نادری خورشیدی، صادقی مال امیری، منصور، رئیسی، محبت. (۲۰۱۵). طراحی و تبیین نظام مدیریت مالیات محلی با رویکرد اسلامی (شهرداری تهران). مدیریت اسلامی، ۲۲(۲)، ۱۵۱-۱۸۳.
- نوایین، خدیجه. (۲۰۱۲). طراحی نظام مالیات بر درآمد املاک به کمک شهرداری‌ها. اقتصاد شهر، ۱۶(۴)، ۹۰-۹۷.
- اکبری نعمت اله، مودن جمشیدی سیده هما. (۲۰۱۱). تحلیل تاثیر هدفمند کردن یارانه‌ها بر درآمد و هزینه کلان شهرها (تشخیص فرایندها و تاثیرات بعد از اجرای هدفمند کردن یارانه‌ها؛ مطالعه موردی کلان شهر اصفهان).

- قسیمی, صلاح الدین, صیدی, سیروان, تکیه خواه, جاهده. (۲۰۲۳). ایجاد درآمدهای جدید و پایدار برای شهرداری‌ها (مطالعه موردی: شهرداری سنندج). فصلنامه مدیریت راهبردی در سیستم های صنعتی (مدیریت صنعتی سابق), ۱۸(۶۴), ۲۳-۳۵.
- شیعه, اسماعیل, علیزاده. (۲۰۲۰). راهکارهای تامین منابع درآمدی پایدار برای شهرداری های کشور. کنفرانس بین المللی مطالعات بین رشته ای در مدیریت و مهندسی, ۲(۲), ۳۰۹۲-۳۱۰۹.
- مالکی پور, شریف زادگان. (۲۰۲۰). سنجش هزینه مبادله نهاد برنامه ریزی شهری, مورد پژوهشی طرح تفصیلی شهر اصفهان. اقتصاد شهری, ۵(۱), ۶۵-۸۰.
- خمر, غلامعلی, جوادیان. (۲۰۱۶). پیش بینی میزان درآمد حاصل از دریافت عوارض شهری شهرداری ها با استفاده از مدل شبکه عصبی (مطالعه موردی: شهر زابل). فصلنامه علمی و پژوهشی پژوهش و برنامه ریزی شهری, ۶(۲۳), ۲۱-۳۴.
- معروفی نقدهی, فخرالدین, امامی. (۲۰۱۷). ارائه مدل برنامه ریزی استراتژیک شهرداریها (مورد مطالعه شهرداری ملایر سال ۱۴۰۰-۱۳۹۶). آمایش محیط, ۱۰(۳۸), ۱۱۹-۱۴۴.