

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه الحاق یک ماده به آیین‌نامه مالی شهرداریها»

مقدمه

۱. رویه قانون‌گذار ما عموماً بر این بوده است که مقررات مربوط به امور مالی و معاملاتی دستگاه‌های دولتی و مؤسسات عمومی به تصویب قوه مقننه برسد. شاخص‌ترین آنها «قانون محاسبات عمومی» است که در مقاطع مختلف قانون‌گذاری (سال‌های ۱۲۸۹، ۱۳۱۲، ۱۳۴۹ و ۱۳۶۶) به تصویب مجلس رسیده است. همچنین می‌توان به «قانون نحوه انجام امور مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی» مصوب ۱۳۶۹، «قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت» مصوب ۱۳۸۰ و «قانون برگزاری مناقصات» مصوب ۱۳۸۳ اشاره کرد.

البته برخی از این مقررات، ظاهراً به دلیل اینکه در اجرای قانون دیگری به تصویب قوه مقننه رسیده، «آیین‌نامه» خوانده شده است مانند «آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران» که در اجرای تبصره «۳۹» قانون بودجه ۱۳۴۴ یکبار در سال ۱۳۴۴ و بار دیگر در سال ۱۳۵۵ به تصویب کمیسیون‌های کشور مجلسین رسید؛ یا «آیین‌نامه معاملات دولتی» که در اجرای ماده (۷۲) قانون محاسبات عمومی (مصوب ۱۳۴۹) در اسفند ماه ۱۳۴۹ به تصویب کمیسیون داری مجلس رسید و بالاخره «آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها» که در اجرای ماده (۱۰۴) قانون شهرداری‌ها (الحاقی سال ۱۳۴۵) در تیر ماه ۱۳۴۶ به تصویب کمیسیون مشترک دو مجلس رسید.

در یک مورد هم عنوان «قانون آیین‌نامه» به این نوع مقررات اطلاق شده است: «قانون آیین‌نامه مالی و محاسباتی و معاملاتی دیوان محاسبات کشور» که در اجرای تبصره الحاقی به ماده (۹) قانون دیوان محاسبات کشور، در شهریور ۱۳۷۲ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید.

باری، گرچه این مقررات «آیین‌نامه» خوانده شده است، با وجود این تردیدی نیست که واجد تمامی آثار و ویژگی‌های یک «قانون» بوده و هیچ تفاوتی با سایر قوانین مصوب مجلس ندارند.

۲. ماده (۱۰۴) قانون شهرداری (الحاقی و مصوب بهمن ۱۳۴۵) مقرر می‌دارد: «نحوه انجام معاملات و مقررات مالی شهرداری‌ها طبق آیین‌نامه‌ای خواهد بود که ظرف سه ماه پس از تصویب این قانون از طرف وزارت کشور تهیه و به تصویب کمیسیون مشترک کشور مجلسین برسد».

در اجرای تکلیف قانونی فوق، «آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها» مشتمل بر ۴۸ ماده و در تیر ماه ۱۳۴۶ به تصویب کمیسیون مشترک کشور مجلسین سابق رسید. این آیین‌نامه به موجب لایحه قانونی مصوب تیرماه ۱۳۵۹ توسط شورای انقلاب و به موجب «قانون الحاق یک ماده به آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها» (مصوب دی ماه ۱۳۸۰) و «قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت» (مصوب بهمن ۱۳۸۰) توسط مجلس شورای اسلامی اصلاح شده است.

۳. در لایحه تقدیمی دولت با این توجیه که آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها رافع نیازهای فعلی نیست و اصلاح آیین‌نامه مزبور توسط مجلس مستلزم مدت طولانی‌تری است، پیشنهاد کرده است اصلاحات و تغییرات این آیین‌نامه با تصویب هیئت وزیران صورت گیرد.

نقد لایحه

اولاً مشکل عدم تکافوی قانون از نیازهای فعلی و طولانی بودن روند اصلاح آن در مورد بسیاری از قوانین صادق است و نمی‌تواند دلیل موجه و قابل قبولی برای واگذاری امر اصلاح و تغییر قانون به قوه مجریه باشد. عنوان «آیین‌نامه» نیز نباید موجب اشتباه شود؛ زیرا همان‌طور که ذکر شد هر آنچه به تصویب قوه مقننه برسد، «قانون» است و به لحاظ آثار و احکام، هیچ تفاوتی بین مصوبات قوه مقننه وجود ندارد.

ثانیاً) نیاز به روزآمدسازی در مورد احکام مذکور در آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها یکسان نیست: احکامی نظیر حدنصاب‌های تعیین شده در بندهای «الف»، «ب» و «ج» ماده (۴) و قسمت اخیر مواد (۱۶) و (۲۰) این آیین‌نامه به تبع شرایط اقتصادی هر از چند گاهی نیاز به تجدیدنظر دارند. اجازه تجدید نظر در حدنصاب‌ها به هیئت وزیران توسط مجلس، امری پذیرفته شده است که این امر با تصویب «قانون الحاق یک ماده به آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها» در سال ۱۳۸۰ حاصل شده است. اما اصلاح سایر احکام این آیین‌نامه با توجه به گذشت چهل سال از تصویب آن هر چند ضرورتی غیرقابل انکار است، لکن از آنجا که نیاز به تغییر و اصلاح آنها مداوم نیست، لذا واگذاری آن به هیئت وزیران موجه و معمول نمی‌باشد.

ثالثاً) همان‌طور که می‌دانیم در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، شوراها از جایگاه و اهمیت والایی برخوردارند به گونه‌ای که فصل هفتم قانون اساسی به این مبحث و اصول ۱۰۰، ۱۰۱، ۱۰۲ و ۱۰۳ به موضوع شورای ده، بخش، شهر، شهرستان، استان و شورای عالی استان‌ها اختصاص یافته است. بدیهی است این اصول راهنمای قانون‌گذار در وضع مقررات مربوط به شوراها و شهرداری‌هاست. ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، مصوب ۱۳۷۵ علاوه بر انتخاب شهردار (بند «۱») و نظارت بر حسن اداره و حفظ سرمایه و دارایی‌های شهرداری و همچنین نظارت بر حساب درآمد و هزینه آنها (بند «۸») و تأیید صورت جامع درآمد و هزینه شهرداری (بند «۱۰»)، تصویب آیین‌نامه‌های پیشنهادی شهرداری (بند «۹») را از وظایف شورای اسلامی شهر برشمرده است. از توجه به این اصول و مقررات معلوم می‌شود صرف‌نظر از مجلس شورای اسلامی، وضع آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها در صلاحیت شوراهای شهر است که با عنایت به نقش شورای عالی استان‌ها، می‌توانند مقررات هماهنگ و یکسانی را در این خصوص تصویب کنند.

رابعاً) در وضعیت قانونی موجود، چنانچه قانون‌گذار بخواهد وضع و اصلاح آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها را در اختیار مرجع دیگری قرار دهد، لاجرم باید ماده (۱۰۴) قانون شهرداری‌ها اصلاح شود و گرنه واگذاری امر اصلاح و تغییر آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها از طریق الحاق یک ماده به آیین‌نامه مزبور به‌طور جدی با شبهه مخالفت با اصل ۸۵ قانون اساسی مواجه است.