

**بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور
۵۸. اعتبارات شهرداری‌ها**

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه
شماره مسلسل: ۲۳۰۱۲۹۵۳
تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۲/۱۵

مقدمه

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور احکامی در ارتباط با شهرداری‌ها در نظر گرفته شده است که برخی از آنها، تغییر قوانین موضوعه کشور بوده و برخی ماهیت بودجه‌ای ندارند که لزومی به درج آنها در سند بودجه نیست. هرچند در قوانین موضوعه کشور احکامی درباره تخصیص اعتبار از بودجه عمومی برای شهرداری‌ها در نظر گرفته شده است، اما بررسی لایحه بودجه نشان می‌دهد که هنوز رابطه دولت و شهرداری‌ها در مهمترین سند مالی کشور از شفافیت لازم برخوردار نیست.

۱. اعتبارات شهرداری‌ها در قوانین موضوعه کشور

در قوانین موضوعه مختلف، اعتباراتی برای تأمین مالی شهرداری‌ها یا طرح‌هایی مرتبط به آنها در حوزه شهری مقرر شده است. برخی از این قوانین با هدف تأمین مالی بخشی از هزینه‌های شهرداری‌ها و برخی در جهت بهبود زیرساخت‌ها و تقویت مدیریت شهری است. در جدول ۱ مهمترین قوانین این حوزه بیان شده است.

جدول ۱. مهمترین قوانین پرداخت اعتبار از بودجه عمومی به شهرداری‌ها

ردیف	قانون	مفاد مرتبط
۱	مالیات بر ارزش افزوده (مصوب ۱۳۸۷/۲/۱۷)*	مواد (۳۸)، (۴۱) و (۴۳)
۲	برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه اقتصادی (۱۳۹۰-۱۳۹۴)، (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵)	مواد (۱۲)، بند «د» ماده (۳۹)، بندهای «ج» و «د» ماده (۱۷۱)، بند «د» ماده (۱۷۲)، بند «ب» ماده (۱۷۴) و تبصره ماده (۱۸۱)
۳	رسیدگی به تخلفات رانندگی (مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۸)	ماده (۲۳)
۴	حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۲)	ماده (۱۳)
۵	اصلاح قانون احداث تونل مشترک شهری مصوب ۱۳۷۲ (مصوب ۱۳۸۹/۴/۱۵)	ماده (۵)
۶	هدفمند کردن پارانه‌ها (مصوب ۱۳۸۸/۱۰/۱۵)	بند «ج» و «د» ماده (۸)
۷	فروش و انتقال پادگان‌ها و سایر اماکن نیروهای مسلح به خارج از حریم شهرها (مصوب ۱۳۸۸/۶/۱)	ماده (۶)
۸	ساماندهی و حمایت و تولید عرضه مسکن (مصوب ۱۳۸۷/۲/۲۵)	ماده (۱۶)
۹	توسعه حمل‌ونقل و مدیریت مصرف سوخت (مصوب ۱۳۸۶/۹/۱۸)	مواد (۱۰) و (۱۱)
۱۰	حمایت از سامانه‌های حمل‌ونقل ریلی شهری و حومه (مصوب ۱۳۸۵/۵/۲۲)	ماده (۵)
۱۱	تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷)	ماده (۴۰)
۱۲	مدیریت پسماندها (مصوب ۱۳۸۳/۲/۲۰)	ماده (۲۱)

توضیح: هرکدام از قوانین مذکور اعتباراتی را از بودجه عمومی برای شهرداری‌ها در نظر گرفته است که برای توضیحات بیشتر به آن قانون مراجعه شود.
* اعتباراتی که در قانون مالیات بر ارزش افزوده برای شهرداری‌ها در نظر گرفته شده است، عوارض شهرداری است و جنبه پرداخت از بودجه عمومی را ندارد، اما به لحاظ اهمیت آن در منابع شهرداری و درج آن در بودجه، اشاره شده است.

۲. احکام مرتبط با شهرداری‌ها در لایحه

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ بندهایی در ارتباط با شهرداری‌ها مطرح شده است. در جدول ۲ بندهای مذکور ذکر شده و در ستون مقابل تحلیل مرتبط با آن ارائه شده است.

جدول ۲. تحلیل بندهای لایحه بودجه ۱۳۹۲ کل کشور مرتبط به شهرداریها

بند	احکام	توضیحات
۳-۳	شرکت ملی نفت ایران موظف است تا پایان هر ماه بهای خوراک نفت خام و میعانات گازی ماه قبل را بر مبنای احکام اجزای «۱-۳» و «۴-۳» این بند به خزانه‌داری کل کشور واریز نمایند. خزانه‌داری کل کشور در اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، مواد (۱۶) و (۳۸) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده مصوب ۱۳۸۷/۲/۱۷ و جزء «۱-۳» این بند (سهم وزارت نفت از طریق شرکت ملی نفت ایران) مکلف است سهم طرف‌های ذیربط را از محل عواید حاصله پرداخت کند.	طبق بند «۱-۳» ماده واحده لایحه بودجه، رابطه مالی و نحوه تسویه حساب بین دولت (خزانه‌داری کل کشور) و وزارت نفت بر مبنای قیمت فرآورده‌های نفتی در نیمه اول سال ۱۳۸۹ مقرر شده است. در نتیجه سهم عوارض شهرداری‌ها از فروش داخلی نفت بر اساس بند «۳-۳» بر اساس قیمت‌های نیمه اول سال ۱۳۸۹ تعیین خواهد شد. این بدان معناست که درآمدهای شهرداری‌ها مطابق با نیمه اول سال ۱۳۸۹ خواهند بود، اما هزینه‌های آنها بر اساس سال ۱۳۹۲ است. از طرفی بر اساس ماده (۱۱) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده مبنای مالیات قیمت روز ارائه کالا است، در نتیجه بند «۱-۳» به نوعی اصلاح قانون نیز محسوب می‌شود. پیشنهاد می‌شود قیمت روز مبنای محاسبه قرار گیرد.
۲۶	بانک‌های عامل موظفند جهت تضمین بازپرداخت تسهیلات ریالی و ارزی قراردادهای توسعه مترو و قطار شهری شهرداری‌های کشور اموال، املاک و طرح‌های دارای توجیه اقتصادی، فنی و مالی شهرداری‌های ذیربط را بپذیرند.	هرچند این حکم در بند «۳۰» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ وجود داشته است، اما باید توجه داشت که به موجب ماده (۶) آیین‌نامه فصل سوم قانون عملیات بانکداری بدون ربا موضوع تصویب‌نامه شماره ۸۸۱۲۰ هیئت‌وزیران، اخذ تأمین کافی برای حفظ منافع بانک و حسن اجرای قراردادهای مربوط از جمله اموری است که در صلاحیت و تشخیص بانک است، لذا چنین حکمی، اختیار تصمیم‌گیری بانک‌ها در پذیرش وثایق را سلب می‌کند. از طرفی چنین حکمی بودجه‌ای نیست و تأثیری بر منابع و مصارف دولت ندارد. در نتیجه لزومی بر ارائه آن نیست.
۲۷	به شهرداری‌های کشور و سازمان‌های وابسته به آنها اجازه داده می‌شود به‌طور مشترک یا انفرادی با مجوز بانک مرکزی و تأیید وزارت کشور تا سقف شصت هزار میلیارد (۶۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال اوراق مشارکت با تضمین خود با بازپرداخت اصل و سود آن توسط شهرداری‌ها منتشر نمایند.	سقف انتشار در قانون بودجه سال ۱۳۹۱ برابر با ۵۰ هزار میلیارد ریال بوده است که در لایحه بودجه، ۲۰ درصد رشد داشته است. به دلیل آنکه چنین حکمی بودجه‌ای نیست و تأثیری بر منابع و مصارف دولت ندارد، پیشنهاد بر حذف آن است. ضمن اینکه شهرداری‌ها به موجب قانون انتشار اوراق مشارکت مجوز انتشار این اوراق را دارند.
۵۴	در اجرای بند «الف» ماده (۲۳) قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۸ به معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور اجازه داده می‌شود نسبت به توزیع درآمد حاصل از شصت درصد (۶۰٪) وجوه حاصله سهم شهرداری‌ها و دهیاری‌های موضوع ردیف متفرقه ۷۶-۵۳۰۰۰۰ به استنادها به نسبت درآمدهای وصولی هر استان، اقدام نماید.	در جدول شماره ۹ اعتبارات ردیف‌های متفرقه، در ردیف ۵۳۰۰۰۰ جزء «۷۶» اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای این بند در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ با ۱۱۲ درصد افزایش نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۱ به ۲,۱۰۰ میلیارد ریال رسیده است. باید توجه داشت حکم قانونی مشخصی در قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی درباره اعتبارات این ماده در نظر گرفته شده است و لزومی به قانونگذاری جدید ضمن بودجه نیست و پیشنهاد بر حذف آن است. ^(۱)
۵۶	منابع مندرج در جزء «۲»، بند «۵۶» به شرح ذیل هزینه می‌گردد: تا سیصد هزار میلیارد (۳۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به منظور اجرای مواد (۸) و (۱۱) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها	بر اساس ماده (۱) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها عوارض شهرداری‌ها نیز جزء قیمت فروش داخلی فرآورده‌های نفتی محسوب شده است. از طرفی دولت موظف گردید بر اساس ماده (۸) آن، خالص وجوه حاصل از اجرای قانون را برای موارد مندرج از جمله بندهای «ج» و «د» مصرف نماید. ^(۲) بنابراین عوارض شهرداری‌ها و دهیاری‌ها خارج از درآمد خالصی است که باید بر اساس قانون هدفمندی یارانه‌ها توزیع گردد. همچنین با توجه به تکلیف قانونی دولت جهت جبران بخشی از زیان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها ناشی از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، سهم شهرداری‌ها در این بند لایحه مشخص نیست.

(۱) در ماده (۲۳) این قانون وجوه حاصل از جریمه‌های تخلفات رانندگی در سراسر کشور به حساب درآمد عمومی کشور نزد خزانه‌داری کل واریز می‌گردد تا علاوه بر بودجه سالیانه به شهرداری‌ها و دهیاری‌های ذیربط، وزارت راه و ترابری و پلیس راهنمایی و رانندگی نیروی انتظامی تخصیص داده شود. مطابق با بند «الف» شصت درصد (۶۰٪) از کل وجوه حاصله به تفکیک درآمدهای ناشی از تخلفات رانندگی خارج از شهرها و داخل محدوده شهرها و روستاها حسب مورد به وزارت راه و ترابری (سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای کشور) به صورت متمرکز و در شهرها به شهرداری‌های محل و دهیاری‌ها از طریق استانداری همان استان به تناسب هفتاد درصد (۷۰٪) و سی درصد (۳۰٪) اختصاص می‌یابد.

(۲) دولت مکلف است سی درصد (۳۰٪) خالص وجوه حاصل از اجرای این قانون را برای پرداخت کمک‌های بلاعوض یا یارانه سود تسهیلات و یا وجوه اداره شده برای اجرای موارد زیر هزینه کند...

ج) جبران بخشی از زیان شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات آب و فاضلاب، برق، گاز طبیعی و فرآورده‌های نفتی و شهرداری‌ها و دهیاری‌ها ناشی از اجرای این قانون.

د) گسترش و بهبود حمل‌ونقل عمومی در چارچوب قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت و پرداخت حداکثر تا سقف اعتبارات ماده (۹) قانون مذکور.

۳. اعتبارات شهرداری‌ها از بودجه عمومی

در مقابل قوانین موضوعه، دریافتی‌های شهرداری‌ها از منابع بودجه عمومی در لایحه بودجه کل کشور را می‌توان به چهار قسمت عمده تقسیم کرد. قسمت اول، شهرداری‌های کلان‌شهرهای تهران، کرج، مشهد، اصفهان، شیراز، تبریز، اهواز، قم و کرمانشاه که ذیل وزارت کشور هستند، در اجرای قانون حمل‌ونقل درون‌شهری و برون‌شهری این منابع در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ در مجموع حدود ۲ درصد رشد داشته است (اعتبارات شهرداری تهران ۱۰ درصد و اعتبارات سایر شهرداری‌ها رشد نداشته است). برای بررسی دقیق این اعتبارات به عملکرد آن نیاز است. رشد یا عدم رشد اعتبارات نمی‌تواند تحلیل صحیحی از این بخش ارائه نماید (جدول ۱ پیوست).

قسمت دوم، اعتبارات دریافتی شهرداری‌های کل کشور، از محل منابع سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور است. مجموع اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای این سازمان در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ نسبت به قانون سال ۱۳۹۱ کاهش ۱۸ درصدی داشته است که نشان می‌دهد شهرداری‌ها از کاهش اعتبارات منابع عمومی سال ۱۳۹۲ در تنگنا خواهند بود (جدول ۲ پیوست).

قسمت سوم، منبع اعتبارات دریافتی شهرداری‌های کل کشور، در ردیف‌های متفرقه لایحه بودجه قرار دارد. در بین ردیف‌های متفرقه مربوط به شهرداری‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲، تمام بندها به غیر از «اعتبارات موضوع ماده (۲۳) قانون نحوه رسیدگی به تخلفات و جرائم رانندگی» با رشد منفی مواجه شده است. بیشترین کاهش مربوط به بند «حقوق ورودی ماشین‌آلات و تجهیزات وابسته به حمل‌ونقل عمومی وارداتی شهرداری‌ها (جمع - خرجی)» با رشد ۷۵- درصدی است. بند مربوط به اعتبارات موضوع ماده (۲۳) قانون نحوه رسیدگی به تخلفات و جرائم رانندگی نیز رشد بالای ۱۱۲ درصدی پیش‌بینی شده است (جدول ۳ پیوست).

قسمت چهارم، اعتباراتی است که به‌صورت استانی در جهت اجرای برنامه خدمات شهری و روستایی از محل اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای استان‌ها به شهرداری‌های سراسر کشور پرداخت می‌شود که بخشی از این اعتبارات براساس ماده (۱۲) قانون برنامه پنجم توسعه است.^۱

جمع‌بندی

بیش‌برآورد منابع عمومی در لایحه بودجه سبب می‌شود آنچه مصوب می‌شود تخصیص نیابد، نهایتاً اعتبارات دستگاه‌ها از جمله شهرداری‌ها به احتمال زیاد دچار عدم تخصیص کامل اعتبار خواهند شد.

مهمترین مشکلات بودجه شهرداری‌ها از منابع عمومی را وجود عناوین کلی در تخصیص اعتبارات متفرقه، عدم تخصیص کامل سهم شهرداری‌ها بر مبنای قوانین مختلف، شفاف نبودن در ردیابی قوانین مختلف پرداخت اعتبار به شهرداری‌ها در سند بودجه و شفاف نبودن مکانیسم توزیع اعتبارات میان شهرداری‌های کشور توسط سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور دانست که در نتیجه آن میزان دریافتی هر شهرداری از منابع بودجه عمومی دولت مشخص و روشن نیست.

پیشنهاد می‌شود برای آنکه رابطه دولت و شهرداری‌ها در بودجه شفاف شود (در راستای ماده (۱۷۴) قانون برنامه پنجم توسعه) در تنظیم بودجه کل کشور، جدولی به‌عنوان بودجه شهرداری‌ها قرار گیرد و در آن کلیه منابع درآمدی و هزینه‌ای (ردیف و اعتبارات اعم از مالیات‌های مشترک یا کمک‌های دولت) مرتبط به شهرداری‌ها از منابع عمومی ذکر گردد.

پیوست

جدول ۱. میزان اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای مصوب برای شهرداری‌های کلان‌شهرها (میلیارد ریال)

کد دستگاه (وزارت کشور)	عنوان	قانون بودجه سال ۱۳۹۰	قانون بودجه سال ۱۳۹۱	لایحه بودجه سال ۱۳۹۲	رشد لایحه به قانون سال ۱۳۹۱ (درصد)
۷	وزارت کشور - شهرداری تهران	۲,۴۳۹	۲,۹۰۰	۳,۱۹۳	۱۰
۸	وزارت کشور - شهرداری کرج	۶۱۷	۹۱۷	۹۱۷	۰
۹	وزارت کشور - شهرداری مشهد	۹۹۷	۱,۳۰۲	۱,۳۰۲	۰
۱۰	وزارت کشور - شهرداری اصفهان	۷۷۴	۱,۰۷۱	۱,۰۷۱	۰
۱۱	وزارت کشور - شهرداری شیراز	۸۱۵	۱,۱۰۹	۱,۱۰۹	۰
۱۲	وزارت کشور - شهرداری تبریز	۷۷۰	۱,۰۷۱	۱,۰۷۱	۰

۱. کل اعتبارات منظور شده ذیل عنوان ماده (۱۲) قانون برنامه پنجم توسعه ۲,۰۰۰ میلیارد ریال است که عنوان جدیدی نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۱ در اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای استانی است.

کد دستگاه (وزارت کشور)	عنوان	قانون بودجه سال ۱۳۹۰	قانون بودجه سال ۱۳۹۱	لایحه بودجه سال ۱۳۹۲	رشد لایحه به قانون سال ۱۳۹۱ (درصد)
۱۳	وزارت کشور - شهرداری اهواز	۶۸۲	۹۹۴	۹۹۴	۰
۱۴	وزارت کشور - شهرداری قم	۶۲۱	۹۱۷	۹۱۷	۰
۱۵	وزارت کشور - شهرداری کرمانشاه	۲۲۶	۶۳۰	۶۳۰	۰
مجموع اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای		۷,۹۴۱	۱۰,۹۱۱	۱۱,۲۰۳	۲/۶

مأخذ: جدول ۷ قانون بودجه سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۲.

جدول ۲. اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور (میلیارد ریال)

کد دستگاه	عنوان	قانون بودجه سال ۱۳۹۰	قانون بودجه سال ۱۳۹۱	لایحه بودجه سال ۱۳۹۲	رشد لایحه به قانون سال ۱۳۹۱ (درصد)
۱۰۵۶۰۰	سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور	۶۷۷	۲,۰۱۵	۱,۶۴۳	-۱۸

مأخذ: همان.

جدول ۳. اعتبارات مرتبط به شهرداری‌ها در ردیف‌های متفرقه (میلیارد ریال)

شماره طبقه‌بندی	عنوان	قانون بودجه سال ۱۳۹۰	قانون بودجه سال ۱۳۹۱	لایحه بودجه سال ۱۳۹۲	رشد اعتبارات به قانون ۱۳۹۱ (درصد)
۵۲۰۰۰۰	اعتبارات یارانه‌ها				
۸	طرح‌های توسعه، ارائه و حمایت‌های مالی و بهبود حمل‌ونقل عمومی شهرها	۱,۰۰۵	۱,۰۰۰	۹۰۰	-۱۰
۱۵	یارانه بلیت حمل‌ونقل همگانی و یارانه بلیت مترو تهران و قطار شهری سایر شهرها (۳,۰۰۰ میلیارد ریال یارانه بلیت حمل‌ونقل همگانی، ۱,۰۰۰ میلیارد ریال یارانه بلیت متروی تهران و قطار سایر شهرها براساس جابجایی مسافر و تعداد ناوگان)	۴,۰۰۰	۳,۰۰۰	۲,۴۵۰	-۱۸
۲۱	اعتبارات موضوع هزینه‌های صدور پروانه‌های ساختمانی، عوارض شهرداری، هزینه‌های انشعاب آب و فاضلاب و برق و گاز برای یکبار	—	۱۰۰	۹۵/۸	-۴/۲
۵۳۰۰۰۰	اعتبارات متمرکز درآمد - هزینه				
۳۸	حقوق و عوارض گمرکی واردات واکن و تجهیزات شرکت‌های قطار شهری (جمعی - خرجی)	۴۵۰	۴۵۰	۴۵۰	۰
۵۶	حقوق ورودی ماشین‌آلات و تجهیزات وابسته به حمل‌ونقل عمومی وارداتی شهرداری‌ها (جمعی - خرجی)	—	۲,۰۰۰	۵۰۰	-۷۵
۸۵	سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور - اعتبارات موضوع ماده (۲۳) قانون نحوه رسیدگی به تخلفات و جرائم رانندگی (به نسبت به ترتیب ۷۰ و ۳۰ درصد)	—	۹۹۰	۲,۱۰۰	۱۱۲
۹۱	سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور - اعتبار موضوع ماده (۲۱) قانون مدیریت پسماند	—	۵۰	۳۰	-۳۰
۵۴۰۰۰۰	اعتبارات نهادهای خاص				
۲	سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور - پرداخت به شهرداری‌ها - موضوع تبصره «۳» ماده (۴۱) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده	۳,۹۳۸	۴,۳۰۰	۴,۱۹۰	-۲/۵
۹	کمک به شهرداری‌های زیر ۲۰ هزار نفر	۷۰۰		حذف	
۵۵۰۰۰۰	اعتبارات ردیف‌های موردی (موقت)				
۳۵	اعتبارات مطالعه و احداث قطارهای حومه‌ای (جدول شماره ۱۵)	—	۲۰۰	۱۳۶	-۳۲
۳۹	طرح توسعه ناوگان حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت (موضوع جدول شماره ۱۵)	۲,۴۳۱		حذف	
۷۶	کمک به تکمیل طرح‌های زیربنایی بخش حمل‌ونقل درون‌شهری و بیرون‌شهری و فاضلاب (راه، راه‌آهن، قطار شهری تأسیسات فاضلاب) با اولویت طرح‌های سال خاتمه سال ۱۳۹۱	—	۷,۰۰۰	حذف	
۶۰۰۰۰۰	سود و کارمزد وام‌های داخلی و خارجی				
۶	شهرداری مشهد - سود اوراق مشارکت طرح‌های حومه بارگاه امام رضا (ع)	—	—	۵۰۰	

مأخذ: جدول ۹ قانون بودجه سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۲.