

مالیه شهرداری‌ها:
۳. مناسبات مالی دولت و شهرداری‌ها
(وضعیت ایران، تجربه سایر کشورها و برخی پیشنهادها)

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصاد بخش عمومی

کد موضوعی: ۲۳۰
شماره مسلسل: ۱۵۴۳۸
تیرماه ۱۳۹۶

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۳.....	۱. نتایج مطالعه تجربه جهانی و مقایسه ایران با کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه
۳.....	۱-۱. در حیطه تقسیم کار دولت و شهرداری
۷.....	۱-۲. در حیطه روابط مالی دولت و شهرداری ها
۱۵.....	۲. تقسیم وظایف میان سطوح مختلف دولت و شهرداری ها در ایران
۱۵.....	۱-۲. وظایف شهرداری ها در ایران در قانون شهرداری ها
۱۶.....	۲-۲. وظایف قابل واگذاری به شهرداری ها مطابق قوانین موجود
۱۸.....	۳. مناسبات مالی دولت و شهرداری ها در ایران
۱۸.....	۳-۱. مالیات مشترک
۲۱.....	۳-۲. عوارض
۲۴.....	۳-۳. بهای خدمات
۲۶.....	۳-۴. کمک های بلاعوض دولت به شهرداری ها
۲۷.....	۳-۵. مراجعه شهرداری ها به بازارهای مالی
۲۸.....	۴. پیشنهاد در زمینه واگذاری برخی از وظایف دولت به شهرداری ها
۳۱.....	۵. پیشنهاد در زمینه بازآرایی روابط مالی دولت و شهرداری ها
۳۱.....	۵-۱. اصلاح برخی از مواد قانون شوراهای اسلامی به منظور افزایش اختیارات شوراهای اسلامی شهرها در تعیین بهای خدمات شهری
۳۱.....	۵-۲. اصلاح برخی از مواد قانون شوراهای اسلامی به منظور افزایش اختیارات شوراهای اسلامی شهرها در تعیین عوارض شهرداری
۳۲.....	۵-۳. مالیات های مشترک و اختصاص برخی مالیات ها به شهرداری ها
۳۳.....	۵-۴. کمک های بلاعوض دولت به شهرداری ها
۳۵.....	۵-۵. قواعد مراجعه شهرداری ها به بازارهای مالی و استقراض از بازارهای مالی
۳۷.....	۵-۶. ایجاد صندوق توسعه شهرداری ها
۳۸.....	۵-۷. بهبود شفافیت و پاسخگویی شهرداری ها و استان ها در چارچوب عدم تمرکز مالی و اداری
۴۰.....	منابع و مأخذ



مالیه شهرداری‌ها:

۳. مناسبات مالی دولت و شهرداری‌ها

(وضعیت ایران، تجربه سایر کشورها و برخی پیشنهادها)

چکیده

هدف این گزارش فراهم آوردن بستر علمی و تجربی مناسب برای قانونگذاری در زمینه اصلاح مدیریت و نظام درآمدی شهرداری‌هاست. در این گزارش اساساً به مناسبات مالی دولت و شهرداری‌ها و تقسیم وظایف این دو سطح از دولت توجه شده است (دامنه موضوع بسیار گسترده‌تر از این است).

در گزارش حاضر که سومین گزارش از سلسله گزارش‌های مالیه شهرداری‌هاست بر وضعیت «مناسبات مالی شهرداری‌ها با دولت» و همچنین «تقسیم وظایف بین سطوح دولت و شهرداری» در ایران تمرکز شده است. همچنین با بررسی وضعیت سایر کشورهای منتخب در این دو موضوع، نتایج آن با وضعیت ایران مقایسه شده است.

پس از بررسی وضعیت ایران و سایر کشورها، تلاش شده است به پیشنهادهای روشن و منجز در دو زمینه یاد شده دست یابیم. رئوس این پیشنهادها را می‌توان به شرح زیر برشمرد:

یکم- پیشنهاد در زمینه واگذاری برخی از وظایف دولت به شهرداری‌ها شامل افزایش مشارکت شهرداری‌ها در امور احداث، تعمیر و نگهداری ساختمان مدارس؛ در تأمین بهداشت عمومی؛ در اجرای ضوابط و مقررات شهرسازی؛ در حفظ محیط زیست؛ در مکان‌یابی و ارزیابی آثار سرریز ایجاد انواع راه‌های ارتباطی؛ در توسعه مراکز ورزشی؛ در برقراری بهداشت و ایمنی کار در کارگاه‌های شهری و ...

دوم - پیشنهاد در زمینه بازآرایی روابط مالی دولت و شهرداری‌ها که شامل موارد زیر است:

- اصلاح برخی از مواد قانون شوراهای اسلامی به منظور افزایش اختیارات شوراهای اسلامی شهرها در تعیین بهای خدمات شهری،

- اصلاح برخی از مواد قانون شوراهای اسلامی به منظور افزایش اختیارات شوراهای اسلامی شهرها در تعیین عوارض شهرداری،

- مالیات‌های مشترک و اختصاص برخی مالیات‌ها به شهرداری‌ها،

- کمک‌های بلاعوض دولت به شهرداری‌ها،

- قواعد مراجعه شهرداری‌ها به بازارهای مالی و استقراض از این بازارها،

- ایجاد صندوق توسعه شهرداری‌ها،

- بهبود شفافیت و پاسخگویی شهرداری‌ها و استان‌ها در چارچوب عدم تمرکز مالی و اداری.

مقدمه

به گمان کارشناسان بدهی‌های انباشته و بی‌قاعده شهرداری‌های کلان‌شهرها، فروش بی‌ضابطه اموال شهرداری‌ها برای پوشش بازپرداخت اصل و فرع این بدهی‌ها و جبران کسری‌های مزمن بودجه شهرداری‌ها، تعداد درخور توجه پروژه‌هایی که اجرای برخی از آنها اساساً از منظر بخش عمومی فاقد توجیه اقتصادی است و تکمیل آنها به منابع مالی درخور توجه نیاز دارد، شهرداری‌ها را در معرض ورشکستگی قرار داده است و در صورت غفلت دولت و مجلس از این چالش‌ها به احتمال زیاد در آینده نزدیک شاهد بحران مالی شهرداری‌ها در کنار بحران مالی دولت، بانک‌ها و صندوق‌های بازنشتگی خواهیم بود. به دلایل یاد شده و استیصال مالی شهرداری‌های شهرهای کوچک، اجماع کاملی میان دولت و مجلس در مورد بی‌سروسامانی نظام مدیریت و درآمد و هزینه شهرداری‌ها وجود دارد و در ضرورت بازنگری بسترهای قانونی آن کمتر تردید وجود دارد.

اما لازمه قانونگذاری برای «اصلاح مدیریت شهری» و همچنین «اصلاح نظام درآمدی شهرداری‌ها»، انجام مطالعات علمی و عمیق در زمینه مبانی نظری، تجربه سایر کشورها و ارزیابی تجربه ایران است و تنها از این طریق است که می‌توان به کارآیی قوانینی که در این حوزه‌ها به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد و پایداری و اثربخشی آن امید داشت.

متأسفانه با مطالعه لوایح دولت و طرح‌های پیشنهادی نمایندگان محترم مجلس به‌رغم ادعاهای مطرح شده در مقدمه توجیهی این لوایح و طرح‌ها، نمی‌توان ردپای روشن و نظام‌مندی از این نوع مطالعات و انعکاس نتایج آن در پیش‌نویس‌های ارائه شده پیدا کرد.

گفتنی است که نویسنده این گزارش، قبلاً با همکاری جناب دکتر محمد ستاری‌فر و چند نفر از کارشناسان اقتصادی، این موضوع را به تفصیل بررسی کرده و نتایج این مطالعه قبلاً به‌صورت دو جلد کتاب با عنوان «بازآرایی مناسبات مالی دولت و شهرداری‌ها»، توسط مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهرداری تهران انتشار یافته است.

از آنجا که به‌نظر می‌رسد مطالعه دقیق کتاب دو جلدی فوق خارج از حوصله مدیران و کارشناسان ذیربط و نمایندگان محترم مجلس است و برخی از مندرجات کتاب‌های فوق لازم بود در پرتو تحولات قانونی در چند سال، بازنگری شود، بر آن شدیم که گزارش حاضر را تهیه کنیم. هدف این مطالعه تعیین الگوی مناسب برای مناسبات مالی دولت با شهرداری‌های کشور است.

برای این منظور در گزارشی مجزا به مبانی نظری بحث شامل قواعد تخصیص وظایف و مالیات‌ها میان سطوح مختلف دولت پرداخته شده است.^۱ در این گزارش که سومین گزارش از سلسله گزارش‌های

۱. این گزارش با عنوان «مالیه شهرداری‌ها: ۲. مبانی نظری نظام درآمدی شهرداری‌ها» در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به چاپ رسیده است.



مالیه شهرداری‌هاست به تجربه برخی از کشورهای پیشرفته و در حال توسعه پرداخته شده است. پس از تجربه کشورها، در بخش دوم و سوم گزارش، وضعیت موجود تقسیم وظایف میان سطوح مختلف دولت و مناسبات مالی دولت و شهرداری‌ها در ایران ارزیابی شده است. قسمت‌های چهارم و پنجم گزارش به پیشنهادها مشخص در زمینه بازنگری در تقسیم وظایف میان دولت و شهرداری‌ها و بازآرایی مناسبات مالی این دو اختصاص یافته است.

شایان ذکر است که برخی از مندرجات دو طرح اخیر نمایندگان تحت عنوان طرح درآمد پایدار شهرداری‌های کشور و طرح جامع مدیریت شهری، گریته‌برداری ناقص و معیوب از کتاب فوق‌الذکر است. امید می‌رود مدیران محترم در دولت و نمایندگان محترم کمیسیون‌های مجلس قبل از غور و بررسی در لوایح و طرح‌های خود، فرصت یابند این گزارش تلخیص شده را مطالعه فرمایند.

۱. نتایج مطالعه تجربه جهانی و مقایسه ایران با کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه

یافته‌های تحقیقات دانشگاهی در مورد وظایف دولت و نحوه تخصیص وظایف و مالیات‌ها میان سطوح مختلف دولت هر چند بسیار آموزنده است، اما بدون توجه به تجربه تاریخی کشورهای دیگر و ایران به تنهایی نمی‌تواند منبع الهام برای سیاستگذاری مناسب در مورد عدم تمرکز مالی باشد. در گزارش پیشین با عنوان «مالیه شهرداری‌ها: ۲. مبانی نظری نظام درآمدی شهرداری‌ها» به مبانی نظری مالیه شهرداری‌ها در قالب مباحثی همچون نظریه فدرالیسم مالی، قواعد حاکم بر عدم تمرکز مالی و اداری، قواعد تخصیص مالیات‌ها به سطوح مختلف دولت، قواعد دریافت مالیات مشترک و انواع کمک‌های مالی دولت پرداخته شد. در این گزارش بر تجربه سایر کشورها و مقایسه آن با وضعیت ایران تمرکز شده است و در نهایت پیشنهادهایی در دو حوزه «تقسیم وظایف» و «مناسبات مالی» ارائه می‌شود. بخشی از پروژه مطالعاتی انجام شده توسط نویسندگان و همکاران، به مرور و مطالعه تجربیات هشت کشور توسعه‌یافته و در حال توسعه در مورد روابط میان دولت و شهرداری‌ها اختصاص داشت. در قالب این بند، تجربه کشورهای آلمان، فرانسه، آمریکا، استرالیا، هند، چین و اندونزی در زمینه سازماندهی و نحوه تأمین مالی دولت‌های محلی، مورد مطالعه قرار گرفت و نتایج حاصل از مطالعه تجربیات این کشورها با وضعیت کشور ایران مقایسه شد. نتایج این مطالعه و مقایسه، در قالب دو مبحث «حیطه تقسیم کار دولت و شهرداری» و «حیطه روابط مالی دولت و شهرداری» به شرح زیر ارائه می‌شود.

۱-۱. در حیطه تقسیم کار دولت و شهرداری

در جداول زیر مطالب مربوط به تقسیم وظایف سطوح دولت در کشورهای پیشرفته و در حال توسعه و نیز کشور ایران خلاصه شده است. همان‌طور که در جدول ۳ مشاهده می‌شود، در کشور پیشرفته‌ای

مانند ایالات متحده، وظیفه ارائه خدمات اساسی مانند آب، برق و گاز به شهروندان توسط بخش خصوصی انجام می‌شود. شیوه‌ای که شاید در تعداد انگشت‌شماری از کشورها رواج داشته باشد و نمونه‌ای از تمرکززدایی پیشرفته را نشان می‌دهد. اما وظایف بسیار دیگری هم هستند که در کشورهای پیشرفته توسط سطوح محلی ارائه می‌شوند. به‌طور مثال آموزش ابتدایی و متوسطه جزء خدماتی است که یا صرفاً توسط دولت‌های محلی ارائه می‌شود یا سطوح محلی به‌شدت با آن درگیر هستند. درحالی که در ایران سطوح محلی دولت خدمات آموزش تحصیلی ارائه نمی‌دهند.

خدمات پلیس هم از دیگر وظایفی است که در کشورهای پیشرفته، توسط سطوح ایالتی/استانی و محلی ارائه می‌شود. درحالی که در ایران اینطور نیست و خدمات پلیس به‌عنوان زیرمجموعه وظایف امنیتی، برعهده دولت مرکزی است.

در کشورهای پیشرفته متولی تهیه طرح‌های جامع و تفصیلی شهرها، سطوح محلی دولت است، درحالی که در کشور ما این وظیفه بین دولت‌های محلی و دولت مرکزی مشترک است. به این نحو که شهرداری‌ها طرح‌های تفصیلی شهر را تهیه می‌کنند و وزارت راه و شهرسازی مسئول تهیه طرح جامع شهر است. اما هر دو این طرح‌ها باید به تصویب شورای عالی معماری و شهرسازی (زیرمجموعه وزارت راه و شهرسازی) برسند. بنابراین عملاً، این نماینده دولت مرکزی است که در مورد طرح‌های جامع و تفصیلی سطوح محلی تقسیمات کشوری (شهرها)، تصمیم‌گیری می‌کند.

وظیفه ارائه خدمات حمل‌ونقل شهری در ایران، صرفاً برعهده دولت‌های محلی است و دولت مرکزی تنها در قالب کمک‌های بلاعوض، در ارائه این نوع خدمات دخیل است. درحالی که در کشورهای پیشرفته تقریباً همه سطوح دولت در آن دخیل هستند.

**جدول ۱. مقایسه وظایف سطوح دولت در ایران با کشورهای توسعه یافته**

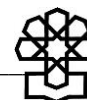
نوع وظایف	ایران	ژاپن	فرانسه	آمریکا	استرالیا
احداث جاده‌ها و تعمیر و نگهداری معابر	محلی		مرکزی و منطقه‌ای		محلی
اماکن فرهنگی و تفریحی	محلی		مرکزی، منطقه‌ای و محلی	محلی	محلی
آب	مرکزی و منطقه‌ای		محلی	محلی	محلی
آتش‌نشانی	محلی	محلی	مرکزی و محلی	ایالتی، محلی	
آموزش	مرکزی و منطقه‌ای	مرکزی، منطقه‌ای و محلی	مرکزی، منطقه‌ای و محلی	ایالتی، محلی	
آموزش فنی و حرفه‌ای	منطقه‌ای	...	منطقه‌ای		
بازار روز و کشتارگاه	محلی				محلی
برق	منطقه‌ای			خصوصی	
بهداشت و درمان	مرکزی و استانی	مرکزی، منطقه‌ای و شهرداری		ایالتی، محلی	
پلیس	مرکزی	محلی	مرکزی	ایالتی، محلی	
تهیه طرح‌های جامع و تفصیلی	محلی و مرکزی		محلی		محلی
توسعه اقتصادی			مرکزی، منطقه‌ای و محلی		
حمل و نقل	محلی		مرکزی، منطقه‌ای و محلی	فدرال، ایالتی و محلی	
زباله و پسماند	محلی		محلی	محلی	محلی
فاضلاب	منطقه‌ای و محلی			محلی	محلی
فضای سبز و پارک‌ها	محلی		محلی	ایالتی، محلی	
گاز	منطقه‌ای			خصوصی	
گورستان	محلی				محلی

مأخذ: بندهای «۱» و «۲» مرحله پنجم مطالعات بازآرایی روابط مالی دولت و شهرداری‌ها در ایران.

اما مهمترین تمایز تقسیم وظایف در کشور ایران با کشورهای در حال توسعه آسیایی که غالباً از نظام‌های حکومتی بسیط برخوردارند، در مورد وظایفی مانند عرضه آب در شهرها، آموزش تحصیلی ابتدایی، تأمین اجتماعی، توسعه کشاورزی و تهیه طرح‌های جامع و تفصیلی شهرهاست. به‌نحوی که در کشورهای آسیایی مورد بحث، عرضه آب در سطوح محلی تقسیمات کشوری، توسط دولت‌های محلی انجام می‌شود. در حالی که در کشور ما این وظیفه برعهده دولت‌های منطقه‌ای و تحت نظر دولت مرکزی است. وظیفه ارائه خدمات آموزش ابتدایی هم یکی دیگر از نقاط تمایز میان ایران و کل کشورهای مورد بحث است. در کشورهای در حال توسعه آسیایی هم، آموزش ازجمله وظایفی است که دولت‌های محلی به‌همراه سایر سطوح دولتی در ارائه آن سهیم‌اند. در حالی که در کشور ما سطوح محلی در ارائه این خدمات هیچ نقشی ندارند.

جدول ۲. مقایسه وظایف سطوح دولت در ایران با کشورهای در حال توسعه آسیایی

نوع وظایف	ایران	چین	هند	اندونزی
احداث جاده‌ها و تعمیر و نگهداری معابر	محلی	محلی		مرکزی
ارتباطات راه دور	مرکزی، منطقه‌ای		محلی	
اماکن فرهنگی و تفریحی	محلی	محلی	محلی	
امنیت عمومی	مرکزی	مرکزی، محلی	مرکزی	مرکزی
امور بین‌الملل	مرکزی	مرکزی	مرکزی	مرکزی
آب	مرکزی و منطقه‌ای	محلی	محلی	
آتش‌نشانی	محلی		محلی	
آموزش ابتدایی	مرکزی و منطقه‌ای	مرکزی، محلی		مرکزی، منطقه‌ای و محلی
آموزش عالی	مرکزی	مرکزی، محلی		
بازار روز و کشتارگاه	محلی		محلی	
برق	منطقه‌ای		منطقه‌ای، محلی	
بهداشت و درمان	مرکزی و محلی	محلی	محلی	مرکزی، منطقه‌ای و محلی
پلیس	مرکزی			
تأمین اجتماعی	مرکزی	منطقه‌ای، محلی		محلی
توسعه کشاورزی	مرکزی، منطقه‌ای	محلی	محلی	محلی
تهیه طرح‌های جامع و تفصیلی	محلی و مرکزی		محلی	محلی
حفاظت از محیط		محلی	محلی	مرکزی، منطقه‌ای و



نوع وظایف	ایران	چین	هند	اندونزی
زیست				محلی
حمل و نقل شهری	محلی		محلی	
دفاع	مرکزی	مرکزی	مرکزی	مرکزی
روشنایی معابر	منطقه‌ای		محلی	
زباله و پسماند	محلی		محلی	
سرمایه‌گذاری	مرکزی، منطقه‌ای و محلی	مرکزی، محلی		محلی
سیاست‌های پولی و مالی کلان	مرکزی	مرکزی		مرکزی
فاضلاب	منطقه‌ای و محلی		محلی	
فضای سبز و پارک‌ها	محلی		محلی	
گورستان و تدفین مردگان	محلی		محلی	
مسکن شهری	مرکزی	محلی		

مأخذ: همان.

در کشورهای آسیایی مورد مطالعه، وظایف اجتماعی مانند عرضه مسکن شهری ارزش‌آزایی به عهده دولت‌های محلی است، اما در کشور ما این وظیفه برعهده دولت مرکزی است. جالب است که وظیفه توسعه کشاورزی در سه کشور چین، هند و اندونزی برعهده دولت محلی است. اما در کشور ما به این وظیفه به عنوان وظیفه‌ای که باید به صورت متمرکز انجام شود نگاه می‌شود و فعالیت‌های تمرکززدایی در آن، تا سطح منطقه‌ای پیش رفته است. در کشورهای در حال توسعه آسیایی هم، سطوح محلی، تهیه‌کننده طرح‌های جامع و تفصیلی شهرها هستند و از این حیث مشابه کشورهای پیشرفته عمل می‌کنند.

۲-۱. در حیطه روابط مالی دولت و شهرداری‌ها

۱-۲-۱. وضع و وصول عوارض محلی

در جدول ۳ خلاصه وضعیت نحوه وضع و وصول عوارض محلی در کشورهای پیشرفته و در حال توسعه ارائه شده است. از این اطلاعات پیداست که فقط در کشور پیشرفته ایالات متحده که از نظام حکومتی فدرال برخوردار است، پایه مالیات‌های محلی توسط سطوح ذیل دولت ملی تعیین می‌شود و در باقی کشورها چه پیشرفته و چه در حال توسعه که اتفاقاً حکومت متمرکز و غیرفدرالی دارند، دولت مرکزی در مورد پایه‌های مالیاتی تصمیم‌گیری می‌کند. در کشور ایران هم این قضیه صادق است و پایه مالیات توسط دولت مرکزی تعیین می‌شود.

در اغلب کشورهای مورد بررسی اختیار وضع مالیات معمولاً در دست سطوح منطقه‌ای و محلی

است و دولت مرکزی دخالت کمتری در آن دارد. وصول مالیات هم فقط در کشور فرانسه و ژاپن توسط دولت مرکزی انجام می‌شود و در باقی کشورها، سطوح دولتی منطقه‌ای و محلی در وصول مالیات دخیل‌اند. درحالی که در ایران اختیارات شوراهای اسلامی شهر (از ارکان حکومت‌های محلی) در زمینه وضع و لغو عوارض شهرداری و نحوه وصول آن پس از تصویب قانون مالیات بر ارزش افزوده، به شدت محدود شد. در قانون مالیات بر ارزش افزوده تکلیف نرخ و نحوه وصول بسیاری از عوارض شهرداری از جمله حمل و نقل برون‌شهری مسافر در داخل، عوارض سالیانه انواع خودروهای سواری و وانت دوکابین، شماره‌گذاری انواع خودروها و وانت دوکابین مشخص شد.

وصول عوارض شهرداری‌ها هم، پس از تصویب قانون مالیات بر ارزش افزوده، به صورت متمرکزتر و توسط نماینده دولت مرکزی انجام می‌شود. به نحوی که فقط بخش کوچکی از عوارض و مالیات شهری توسط شهرداری‌ها وصول می‌شود و باقی عوارض به حساب تمرکز وجوه واریز و سپس توسط سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها میان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها توزیع می‌شود.

برخلاف کشورهای مورد بررسی که تعیین نرخ مالیات و عوارض محلی در اغلب آنها توسط سطوح ذیل دولت ملی (دولت‌های منطقه‌ای و محلی) انجام می‌شود، در کشور ایران نرخ اغلب عوارض محلی به غیر از عوارض محلی که توسط شوراهای اسلامی شهر وضع می‌شوند، به صورت متمرکز تعیین می‌شود.

جدول ۳. مقایسه عوارض محلی در کشورهای مختلف

شرح	تعیین پایه مالیات	اختیار وضع مالیات	وصول مالیات	تعیین نرخ مالیات
ژاپن	دولت مرکزی	دولت منطقه‌ای، دولت محلی	دولت مرکزی، دولت منطقه‌ای	دولت مرکزی، دولت منطقه‌ای
فرانسه	دولت مرکزی	دولت مرکزی	دولت مرکزی	دولت محلی
آلمان		دولت محلی		دولت محلی
ایالات متحده	دولت منطقه‌ای، دولت محلی	دولت منطقه‌ای، دولت محلی	دولت منطقه‌ای	
چین	دولت مرکزی	دولت مرکزی	دولت محلی	دولت مرکزی
هند		دولت منطقه‌ای	دولت محلی	دولت منطقه‌ای
اندونزی	دولت مرکزی		دولت منطقه‌ای، دولت محلی	دولت منطقه‌ای، دولت محلی
ایران	دولت مرکزی	دولت مرکزی، دولت محلی	دولت مرکزی، دولت محلی	دولت مرکزی، دولت محلی

مأخذ: همان.



۲-۱. وضع و وصول بهای خدمات

بهای خدمات، بخش قابل توجهی از درآمدهای غیرمالیاتی دولت‌های محلی را تشکیل می‌دهد. در ایالات متحده، اختیار وضع بهای خدمات برعهده دولت‌های محلی و در کشور درحال توسعه چین که نظام حاکمیتی به شدت متمرکزی دارد، این اختیار به دولت‌های منطقه‌ای تعلق دارد. در کشور چین جمع‌آوری بهای خدمات شهری را هم دولت‌های منطقه‌ای بر دوش دارند.

اگر بهای خدمات شهری را به‌طور کلی مبالغی در نظر بگیریم که شهروندان یک شهر در قبال خدماتی از قبیل روشنایی و تنظیف معابر، جمع‌آوری، حمل و دفن زباله‌ها، خدمات آتش‌نشانی، آسفالت خیابان‌ها و سنگفرش معابر، ایجاد و توسعه پارک‌ها و فضای سبز و نگهداری از آنها پرداخت می‌کنند، شهرداری‌ها (حکومت‌های محلی) بهای خدمات شهری را به شورای شهر (ارکان حکومت محلی) پیشنهاد می‌دهند و شوراهای اسلامی شهر با توجه به دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های وزارت کشور (دولت مرکزی)، بهای خدمات پیشنهادی را تصویب یا رد می‌کنند.

اما اگر منظور از خدمات شهری، ارائه کلیه کالاها و خدمات عمومی به‌صورت محلی باشد، بهای خدمات شهری شامل بهای خدمات آب و فاضلاب، برق، گاز و تلفن است که در پی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، نحوه تنظیم قیمت خدمات (ارائه دستورالعمل تعیین قیمت خدمات) برعهده شورای رقابت یا به عبارت دیگر نماینده دولت مرکزی گذاشته شده است.

گفتنی است که در کشور ما استانداری‌ها (دولت‌های منطقه‌ای) در زمینه وضع بهای خدمات و تعیین آن اختیاری ندارند و فقط می‌توانند در مورد وضع عوارض جدید پیشنهادهایی را ارائه نمایند. نقش دولت‌های منطقه‌ای در زمینه خدمات شهری آب، برق، گاز و مخابرات، وصول بهای این خدمات است. بنابراین مشاهده می‌شود که تفاوت عمده‌ای میان کشور ایران با سایر کشورها از جنبه سطوح دولتی وضع‌کننده بهای خدمات شهری و مراجع تنظیم‌کننده نرخ این خدمات مشاهده نمی‌شود.

جدول ۴. وضع و وصول بهای خدمات در یک کشور پیشرفته فدرالی

و یک کشور درحال توسعه تمرکزگرا

شرح	وضع بهای خدمات	جمع‌آوری بهای خدمات
ایالات متحده	دولت محلی	
چین	دولت منطقه‌ای	دولت منطقه‌ای
ایران	دولت مرکزی، دولت محلی	دولت منطقه‌ای، دولت محلی

مأخذ: همان.

۳-۲-۱. وضع و وصول مالیات‌های مشترک

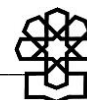
در تمام کشورهای مورد بررسی، مالیات بر درآمد و در بیشتر آنها مالیات بر کسب‌وکار، مالیات بر مستغلات، مالیات بر مصرف و مالیات بر وسایل نقلیه، میان دولت‌های مرکزی، منطقه‌ای و دولت‌های محلی مشترک است. در کشور ما تنها مالیات مشترک میان دولت مرکزی و دولت‌های محلی، مالیات بر ارزش‌افزوده (مالیات بر مصرف) است که آن هم در سال‌های اخیر به شهرداری‌ها تعلق می‌گیرد.

در تمام کشورهای مورد بررسی، تنظیم نحوه تقسیم مالیات برعهده دولت مرکزی و دولت‌های منطقه‌ای است. هرچه نظام حکمرانی یک کشور غیرمتمرکزتر باشد، تصمیم‌گیری در مورد نحوه تقسیم مالیات به سطوح پایین‌تر دولتی سپرده می‌شود. به‌طور مثال در ایالات متحده نحوه تقسیم مالیات توسط دولت‌های ایالتی تعیین می‌شود. در کشور ایران نحوه تقسیم مالیات مشترک (مالیات بر ارزش‌افزوده) به‌موجب قانون و در سطح دولت ملی مشخص می‌شود. در قانون مالیات بر ارزش‌افزوده تعیین شده است که سهم شهرداری‌ها و دولت از مالیات بر ارزش‌افزوده کلیه کالاها و خدمات به‌ترتیب $\frac{1}{5}$ و $\frac{1}{5}$ درصد (مجموعاً ۳ درصد نرخ مالیات بر ارزش‌افزوده) است. از آنجا که مطابق قانون برنامه چهارم توسعه، نرخ مالیات بر ارزش‌افزوده باید هر ساله ۱ درصد افزایش یابد و در سال آخر برنامه به ۸ درصد برسد، نرخ مالیات بر ارزش‌افزوده در سال ۱۳۹۰ به ۴ درصد و سهم شهرداری‌ها و دولت از این مالیات به‌ترتیب به $\frac{1}{8}$ و $\frac{2}{2}$ درصد افزایش یافته است.

در کشورهای منتخب هم مانند کشور ما، جمع‌آوری مالیات‌های مشترک توسط دولت مرکزی انجام می‌شود. در نظام حکمرانی غیرمتمرکز ایالات متحده، این وظیفه برعهده دولت‌های ایالتی است.

جدول ۵. مالیات‌های مشترک در کشورهای پیشرفته و در حال توسعه

شرح	نوع مالیات مشترک	مشترک میان	تنظیم نحوه تقسیم مالیات	جمع‌آوری مالیات
ایالات متحده	مالیات وسایل نقلیه، مالیات بر درآمد، مالیات بر مشروبات الکلی	دولت منطقه‌ای، دولت محلی	دولت منطقه‌ای	دولت منطقه‌ای
چین	مالیات بر کسب‌وکار، مالیات بر مصرف، مالیات بر درآمد، مالیات ابطال تمبر	دولت مرکزی، دولت محلی	دولت مرکزی	دولت مرکزی
هند	مالیات بر تفریحات و سرگرمی‌ها، مالیات بر وسایل نقلیه، عوارض ابطال تمبر، مالیات بر کسب‌وکار و مالیات بر واردات	دولت ایالتی، دولت محلی		



شرح	نوع مالیات مشترک	مشترک میان	تنظیم نحوه تقسیم مالیات	جمع آوری مالیات
اندونزی	مالیات بر درآمد، مالیات بر مستغلات، حق امتیاز استخراج معدن، حق امتیاز جنگل کاری	دولت مرکزی، دولت منطقه‌ای، دولت محلی	دولت مرکزی	دولت مرکزی
ایران	مالیات بر مصرف	دولت مرکزی، دولت محلی	دولت مرکزی	دولت مرکزی

مأخذ: همان.

در برخی از کشورها به جای مالیات‌های مشترک، پایه‌های مالیاتی مشترک میان دولت مرکزی و دولت‌های محلی وجود دارد. مثلاً در کشور پیشرفته ژاپن پایه مالیات بر درآمد، مالیات بر مصرف و مالیات بر کسب و کار، میان دولت مرکزی و دولت‌های محلی مشترک است. در کشور فرانسه هم پایه مالیات بر مستغلات میان دولت‌های منطقه‌ای و دولت‌های محلی مشترک است. به این ترتیب که سهم کمون‌ها، بخش‌ها و مناطق از این نوع مالیات به ترتیب ۱۰، ۵ و ۱ درصد است. در کشور ایران چنین پدیده‌ای اساساً وجود ندارد و اشتراک پایه‌های مالیاتی تا به حال اجرا نشده است.

جدول ۶. پایه‌های مالیاتی مشترک در کشورهای پیشرفته

شرح	پایه مشترک در مالیات‌ها	مشترک میان	نرخ
ژاپن	مالیات بر درآمد، مالیات بر مصرف، مالیات بر کسب و کار	دولت مرکزی، دولت محلی	-
فرانسه	مالیات بر مستغلات	دولت مرکزی، منطقه‌ای و محلی	کمون: ۱۰ درصد، بخش ۵ درصد و منطقه ۱ درصد

مأخذ: همان.

۴-۲-۱. کمک‌های بلاعوض

در تمام کشورهای مورد مطالعه، دولت مرکزی به دولت‌های ذیل سطح ملی کمک‌های بلاعوض مشروط و غیرمشروط ارائه می‌کند. این کمک‌ها عمدتاً برای پوشش هزینه‌های سرمایه‌گذاری‌های عمرانی، توسعه نواحی کمتر توسعه‌یافته و برابرسازی مالی حکومت‌های محلی اعطا می‌شوند. البته در کشوری مانند فرانسه که کمک‌های بلاعوض غیرمشروط هستند، دولت‌های محلی این وجوه را در هر زمینه که مناسب باشد و صلاح بدانند هزینه می‌کنند.

در کشور ایران کمک بلاعوض دولت به شهرداری‌ها به سه دسته تقسیم می‌شود. **دسته اول**، کمک‌های جاری دولت به شهرداری شهرهای کوچک است که از طریق وزارت کشور و از محل بودجه جاری آن پرداخت می‌شود و مقدار آن بسیار کم است. **دسته دوم**، کمک‌های بلاعوض دولت از محل

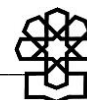
بودجه عمرانی خود به شهرداری‌هاست که ذیل فصل عمران شهری بودجه دولت قرار می‌گیرد و دسته سوم، کمک بلاعوض مشخص دولت بابت: ۱. هزینه‌های جاری (یارانه بلیت) و سرمایه‌ای اتوبوسرانی (خرید اتوبوس) در کلان‌شهرها و مراکز استان‌ها و ۲. هزینه‌های جاری (یارانه بلیت) و سرمایه‌ای مترو (حفر تونل و خرید تجهیزات قطارهای شهری) در کلان‌شهرها است.

بنابراین مشاهده می‌شود که وضعیت اعطای کمک‌های بلاعوض دولت مرکزی به دولت‌های محلی در کشور ایران از جنبه رده دولتی ارائه‌کننده آن و زمینه مصرف آن نسبتاً مشابه کشورهای منتخب است، اما تفاوتی که در این بین مشاهده می‌شود آن است که در کشور ایران کمک غیرمشروط دولت به شهرداری، تقریباً وجود ندارد. چراکه کمک جاری دولت به شهرداری‌های کشور اندک است و فقط به برخی از شهرداری‌های کوچک تعلق می‌گیرد. همچنین کمک بلاعوض دولت از محل بودجه عمرانی، رأساً توسط خود دولت خرج می‌شود و به دست شهرداری‌ها نمی‌رسد (توسط نمایندگان دولت منطقه‌ای در سطح محلی خرج می‌شود). مسئله دیگری که در زمینه کمک بلاعوض دولت به شهرداری‌ها مطرح است این است که میزان کمک‌های بلاعوض دولت به شهرداری‌ها بسیار ناچیز است و حدود ۴ درصد از کل درآمدهای شهرداری‌ها را تشکیل می‌دهد.

جدول ۷. کمک‌های بلاعوض در کشورهای پیشرفته و در حال توسعه

شرح	نوع کمک	سطح ارائه‌کننده	زمینه مصرف کمک
ژاپن	کمک‌های غیرمشروط و کمک مشروط: کمک‌های خزانه‌داری ملی	دولت مرکزی	عمدتاً برای پوشش هزینه‌های عمرانی
فرانسه	کمک‌های غیرمشروط	دولت مرکزی	در هر زمینه‌ای که مناسب باشد، به صلاحدید دولت‌های محلی
ایالات متحده	کمک‌های غیرمشروط، کمک‌های با اهداف خاص و مشروط	دولت مرکزی، دولت منطقه‌ای	
آلمان	کمک‌های غیرمشروط، کمک‌های با اهداف خاص	دولت مرکزی	در زمینه سرمایه‌گذاری
چین	کمک‌های غیرمشروط، کمک‌های با اهداف خاص	دولت مرکزی، دولت منطقه‌ای	برای حمایت از توسعه نواحی کمتر توسعه‌یافته، پر کردن شکاف مالی میان دولت‌های منطقه‌ای، در موارد بسیار فوری و با اولویت بالا
ایران	کمک‌های مشروط	دولت مرکزی	تأمین هزینه‌های جاری و عمرانی

مأخذ: همان.



۵-۲-۱. منابع استقراضی و بازارهای مالی

از داده‌های جدول ۸ چنین بر می‌آید که در اغلب کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه، استقراض سطوح محلی به شکل انتشار اوراق قرضه شهری توسط آنها، رایج است. در کشور آلمان انتشار اوراق قرضه به‌منظور تأمین مالی شهرداری‌ها چندان رایج نیست و در کشور چین دولت‌های محلی به‌لحاظ قانونی مجاز به استقراض و انتشار اوراق قرضه نیستند. دولت‌های محلی در کشورهای مورد مطالعه از وجوه حاصل از استقراض برای توسعه زیرساخت‌ها، سرمایه‌گذاری‌های عمرانی و در برخی از موارد برای مدیریت جریان نقدینگی در کوتاه‌مدت بهره می‌برند.

در اغلب این کشورها، انتشار اوراق قرضه یا استقراض از بازارهای مالی (بانک‌های تجاری) توسط سطوح محلی با مجوز دولت مرکزی یا دولت‌های منطقه‌ای صورت می‌گیرد. فقط در کشور فرانسه است که حکومت‌های محلی برای استقراض به مجوز دولت مرکزی نیاز ندارند و می‌توانند از هر نهادی که بخواهند استقراض کنند یا اوراق قرضه منتشر کنند.

در ایران استقراض حکومت محلی از بانک‌های تجاری و نحوه مصرف این وجوه با مجوز و تصویب شورای اسلامی شهر انجام می‌شود. همچنین شهرداری‌ها به‌موجب قانون مجاز به انتشار اوراق مشارکت هستند، اما طرح‌هایی که از این طریق تأمین مالی می‌شوند باید طرح‌های سودآوری باشند. به این معنا که در ایران شهرداری‌ها نمی‌توانند برای مدیریت جریان نقدینگی خود یا بازپرداخت بدهی‌های خود اوراق مشارکت منتشر کنند.

پیشینه انتشار اوراق مشارکت شهرداری‌ها در ایران نشان می‌دهد که این کار در میان شهرداری‌ها به دلایلی مانند فقدان بسترهای نهادی و قانونی مناسب و ارزش اعتباری پایین شهرداری‌ها از نظر قرض‌دهندگان (به دلیل نظام مالی حاکم بر آنها و بحران مالی مزمن آنها) چندان متداول نیست.

جدول ۸. استقراض حکومت محلی در کشورهای پیشرفته و در حال توسعه

کشور	نوع استقراض	زمینه مصرف	مباحث قانونی
ژاپن	انتشار اوراق قرضه محلی	توسعه زیرساخت‌ها، بازپرداخت بدهی‌های محلی، هزینه‌های مربوط به حمل‌ونقل، گاز و تأمین آب، سرمایه‌گذاری‌ها و امور ساخت‌وساز و تهیه زمین توسط دولت‌های محلی	استان‌ها با موافقت دولت مرکزی، شهرداری‌ها با موافقت دولت‌های استانی
فرانسه	وام از بانک‌های خصوصی	...	مطابق قانون، حکومت‌های محلی برای استقراض به مجوز دولت مرکزی یا منطقه‌ای نیاز ندارند و می‌توانند از هر نهادی که بخواهند استقراض کنند، اوراق قرضه منتشر

کشور	نوع استقراض	زمینه مصرف	مباحث قانونی
			کنند و یا از بانک‌های فرانسوی و خارجی وام بگیرند
ایالات متحده	انتشار اوراق قرضه بلندمدت و کوتاه‌مدت (تضمین شده و تضمین نشده)، استقراض از بانک	سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها (جاده‌ها، شبکه‌های آب و فاضلاب، پروژه‌های جمع‌آوری آب‌های سطحی)، برای تأمین نیازهای بودجه‌ای کوتاه‌مدت حکومت‌های محلی	مطابق قانون، دولت‌های ایالتی و محلی مجاز به استقراض‌اند، اما ایجاد کسری بودجه جاری ممنوع است. در برخی از ایالت‌ها نیز میزان بدهی که می‌تواند توسط پایه مالیاتی تضمین شود، محدود می‌شود.
آلمان	استقراض بانکی، اوراق قرضه چندان رایج نیست	هزینه‌های سرمایه‌گذاری	هر ایالت در مورد محدودیت‌های استقراض دولت‌های محلی ذیل خود تصمیم‌گیری می‌کند.
چین	انتشار اوراق قرضه توسط دولت مرکزی، استقراض بنگاه‌های تحت مالکیت دولت محلی از بانک و بازار سرمایه	سرمایه‌گذاری‌های محلی	ممنوعیت استقراض دولت‌های محلی از بازار سرمایه یا بانک‌های تجاری بجز موارد خاص و بسیار محدود
هند	انتشار اوراق قرضه، وام از بازارهای مالی	تمام امور برعهده آنها، امور امدادی در مواقع قحطی و کمیابی، جلوگیری از شیوع و گسترش بیماری‌های واگیردار خطرناک، بازپرداخت بدهی‌های پیشین، پروژه‌های زیرساختی	استقراض شهری با مجوز قانونی دولت‌های ایالتی انجام می‌شود و دولت‌های ایالتی محدودیت‌های استقراض دولت‌های محلی را تعیین می‌کنند. شرکت وابسته به شهرداری‌ها امکان انتشار اوراق قرضه را دارند.
اندونزی	استقراض از بازارهای مالی، انتشار اوراق قرضه شهری	مدیریت جریان نقدینگی، پروژه‌های زیرساختی	دولت‌های منطقه‌ای مجاز به استقراض هستند و دولت‌های محلی محدودیت بیشتری در این زمینه دارند. استقراض بلندمدت توسط دولت‌های محلی مستلزم تصویب شورای نمایندگان محلی و وزارت مالیه است.
ایران	استقراض از بانک‌های تجاری، انتشار اوراق مشارکت	تأمین مالی پروژه‌های سرمایه‌گذاری، تأمین مالی طرح‌های سودآور	استقراض از نظام بانکی با مجوز و تصویب شورای شهر و امکان انتشار اوراق مشارکت در طرح‌های سودآور به موجب قانون

مأخذ: همان.



۲. تقسیم وظایف میان سطوح مختلف دولت و شهرداری‌ها در ایران

۲-۱. وظایف شهرداری‌ها در ایران در قانون شهرداری‌ها

مطابق قانون شهرداری‌ها، وظایف شهرداری‌ها یا همان سطوح محلی دولت در ایران به‌طور خلاصه شامل موارد زیر است:

۱. ایجاد و توسعه تأسیسات فاضلاب شهری،
۲. احداث و ترمیم خیابان‌ها و معابر،
۳. نگهداری و تسطیح معابر،
۴. خدمات حمل‌ونقل مترو، اتوبوس و تاکسی،
۵. تأسیسات حفاظتی شهرها،
۶. آتش‌نشانی،
۷. بهبود محیط شهری (جمع‌آوری و از بین بردن پسماندها، وسایل حمل‌اموات، ایجاد سالن‌های تطهیر در گورستان‌ها و ایجاد گورستان)،
۸. تأسیسات و تسهیلات شهری مانند میادین عمومی برای خرید و فروش ارزاق و مراکز بهداشتی و درمانی،
۹. ایجاد اماکن و فضاهای ورزشی، تفریحی،
۱۰. ارائه خدمات اجتماعی و مذهبی (نوانخانه، پرورشگاه، شیرخوارگاه، مهد کودک، حسینیه، مسجد)،
۱۱. ارائه خدمات فضای سبز و پارک‌ها،
۱۲. خدمات طرح‌های آماده‌سازی زمین،
۱۳. اجرای طرح‌های بهسازی سکونتگاه‌های غیررسمی، بافت‌های فرسوده شهری و کاربری‌های نامناسب.

شایان ذکر است که در سال ۱۳۸۱ طی مصوبه‌ای از سوی شورای عالی اداری (که با هماهنگی وزارت کشور، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و برخی دستگاه‌های اجرایی ذیربط به عمل آمد) مجموعه‌ای از فعالیت‌های قابل واگذاری دولت به شهرداری‌ها با اولویت‌بندی دوگانه، معرفی شد که در طول برنامه سوم توسعه، برخی از آنها با هماهنگی دستگاه‌های اجرایی ذیربط می‌تواند به شهرداری‌ها واگذار گردد. در سال ۱۳۸۲ نیز شورای عالی اداری طی مصوبه‌ای، پنج دسته از وظایف شهرداری‌ها را با اولویت اول از دستگاه‌های اجرایی مربوطه منتزع و به شهرداری‌ها واگذار کرد. این فعالیت‌ها عبارت بودند از:

- ایجاد و اداره کتابخانه‌ها، سینماها، سالن‌های نمایش، موزه‌ها و جز آن،
- تأسیس دفاتر و مؤسسات تأسیسات گردشگری،

- ایجاد اداره مجتمع‌های توریستی تفریحی اقامتی،
 - حفاظت، احیا و توسعه منابع طبیعی،
 - ساخت، تجهیز و نگهداری مراکز بهداشتی درمانی.
- این وظایف باید به حکم قانون به شهرداری‌ها انتقال یابد تا مورد تفسیرهای متناقض قرار نگیرد.

۲-۲. وظایف قابل واگذاری به شهرداری‌ها مطابق قوانین موجود

۲-۲-۱. قانون برنامه سوم توسعه

مطابق ماده (۱۳۶) قانون برنامه سوم توسعه (مصوب ۱۳۷۹)، به دولت اجازه داده می‌شود با توجه به توانایی‌های شهرداری‌ها، آن گروه از تصدی‌های مربوط به دستگاه‌های اجرایی در رابطه با مدیریت شهری را که ضروری تشخیص می‌دهد، براساس پیشنهاد مشترک وزارت کشور و سازمان امور اداری و استخدامی کشور همراه با منابع تأمین اعتبار ذیربط به شهرداری‌ها واگذار کند. همچنین به موجب ماده (۱۳۷)، دولت مکلف است طی دوران برنامه نسبت به واگذاری بخشی از فعالیت‌های اجرایی دستگاه‌های دولتی به شوراهای اسلامی و دستگاه‌های محلی و مؤسسات و شرکت‌های غیر دولتی اقدام نماید.

در ماده (۱۵۶) تصریح شده است که به منظور استفاده از توانمندی‌های شوراهای اسلامی شهر و روستا در انجام امور دینی و فرهنگی، شوراهای مذکور علاوه بر وظایف مصرحه در قانون تشکیل آنها، موظف به انجام وظایف ذیل هستند:

الف) بررسی مشکلات و نارسایی‌های فرهنگی، هنری، ورزشی و آموزشی و ارائه پیشنهادهای لازم به مسئولان و مراجع ذیربط.

ب) مساعدت و مشارکت در حفظ و نگهداری بناهای فرهنگی و گلزار شهداء، بهره‌برداری از مراکز فرهنگی و هنری و ورزشی و تلاش برای جلب همکاری مردم در ایجاد تأسیسات و فضاهای مورد نیاز.

ج) همکاری در حفاظت از ابنیه و آثار تاریخی و فرهنگی و بافت‌ها و محوطه‌های فرهنگی، تاریخی و ممانعت از تغییر کاربری آنها.

به موجب ماده (۱۶۱)، در شهرهای بیش از ۱۵ هزار نفر جمعیت، شهرداری‌های کشور می‌توانند رأساً یا با مشارکت اشخاص حقیقی و حقوقی برای ساخت و بازسازی سینماهای موجود از تسهیلات بانکی استفاده کنند. تأمین زمین مناسب برای ساخت سینما و مجتمع فرهنگی در طرح‌های توسعه شهری به عهده شهرداری‌ها خواهد بود.

در سال ۱۳۸۱ طی مصوبه‌ای از سوی شورای عالی اداری (که با هماهنگی وزارت کشور، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و برخی دستگاه‌های اجرایی ذیربط به عمل آمد) مجموعه‌ای از فعالیت‌های قابل واگذاری دولت به شهرداری‌ها با اولویت‌بندی دوگانه، معرفی شد که در طول برنامه سوم توسعه، برخی از آنها با هماهنگی دستگاه‌های اجرایی ذیربط می‌تواند به شهرداری‌ها واگذار گردد. در سال ۱۳۸۲



نیز شورای عالی اداری طی مصوبه‌ای، پنج دسته از وظایف شهرداری‌ها را با اولویت اول از دستگاه‌های اجرایی مربوطه منتزع و به شهرداری‌ها واگذار نمود. این فعالیت‌ها عبارت بودند از:

- ایجاد و اداره کتابخانه‌ها، سینماها، سالن‌های نمایش، موزه‌ها و جز آن،
 - تأسیس دفاتر و مؤسسات تأسیسات گردشگری،
 - ایجاد اداره مجتمع‌های توریستی تفریحی اقامتی،
 - حفاظت، احیا و توسعه منابع طبیعی،
 - ساخت، تجهیز و نگهداری مراکز بهداشتی درمانی.
- این وظایف باید به حکم قانون به شهرداری‌ها انتقال یابد تا مورد تفسیرهای متناقض قرار نگیرد.

۲-۲-۲. قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت

در قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و براساس ماده (۸۸) آن؛ در اجرای وظایف اجتماعی دولت به‌ویژه تکالیف مذکور در اصول بیست‌ونهم و سی‌ام قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و به‌منظور منطقی نمودن حجم و اندازه دولت و کاهش تدریجی اعتبارات هزینه‌ای و بهبود ارائه خدمات به مردم و جلب مشارکت بخش غیردولتی و توسعه اشتغال و صرف بودجه و درآمدهای عمومی، وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی عهده‌دار ارائه خدمات اجتماعی، فرهنگی، خدماتی و رفاهی، مجازند برای توسعه کمی و کیفی خدمات خود و کاهش حجم تصدی‌های دولت، نسبت به ارائه خدمات زیر توسط بخش غیردولتی، اقدام کنند:

- آموزش فنی و حرفه‌ای،
- آموزش عمومی،
- تربیت بدنی،
- درمان،
- توانبخشی،
- نگهداری از سالمندان،
- معلولین و کودکان بی‌سرپرست،
- کتابخانه‌های عمومی،
- مراکز فرهنگی و هنری،
- خدمات شهری و روستایی،
- ایرانگردی و جهانگردی.

در تبصره «۱» بند «د» این ماده آمده است که اولویت اجرای مفاد این ماده با «نهادهای عمومی غیردولتی نظیر شهرداری‌ها و دهیاری‌ها» است.

تعیین سیاست‌های اجرایی، استانداردها، اعمال نظارت حاکمیت دولت بر این گونه واحدها با رعایت

قوانین مربوطه توسط بالاترین مقام دستگاه ذیربط انجام خواهد شد. تعرفه ارائه خدمات توسط بخش‌های غیردولتی فوق‌الذکر مطابق ضوابط قانونی مربوط تعیین می‌گردد و در مواردی که ضابطه قانونی مشخص وجود ندارد با پیشنهاد وزیر و یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی ذیربط به تصویب شورای اقتصاد خواهد رسید. دولت هم موظف است به‌منظور کاهش هزینه‌های جاری و حجم تصدی‌های دولت، برنامه اجرایی این ماده (شامل هدف‌های کمی و میزان صرفه‌جویی در هزینه‌های دولتی و میزان اعتبار مربوط برای پرداخت یارانه‌ها به بخش غیردولتی) را همه ساله در لوایح بودجه سنواتی منظور کند.

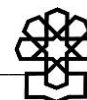
۳. مناسبات مالی دولت و شهرداری‌ها در ایران

۳-۱. مالیات مشترک

در ایران هم مالیات مشترک میان دولت و شهرداری‌ها وجود دارد. بدین ترتیب که سهمی از مالیات بر ارزش‌افزوده میان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها تقسیم می‌شود. براساس قانون مالیات بر ارزش‌افزوده، سهم شهرداری‌ها از کل مالیات بر ارزش‌افزوده امروزه به ۳ واحد درصد رسیده است (بند «الف» ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده ۱۳۸۷).

در زمینه وصول این نوع مالیات، مطابق بند «الف» ماده (۳۹) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده، مالیات بر ارزش‌افزوده کالاهای و خدمات در داخل حریم شهرها به حساب شهرداری محل و در خارج از حریم شهرها به حساب تمرکز وجوه وزارت کشور به‌منظور توزیع بین دهیاری‌های همان شهرستان واریز می‌شود. اما در ماده (۱۲۳) قانون برنامه پنجم توسعه آمده است که عوارض وصولی ارزش‌افزوده در هر شهرستان به نسبت جمعیت بین شهرداری‌ها و دهیاری‌های همان شهرستان توزیع می‌گردد. به این ترتیب با تصویب قانون برنامه پنجم توسعه، توزیع عوارض مالیات بر ارزش‌افزوده شهرستانی می‌شود. شایان ذکر است که به‌موجب ماده (۲۶) قانون برنامه ششم و نیز لایحه مالیات بر ارزش‌افزوده که دولت به مجلس داده است، سهم شهرداری‌ها از این مالیات مشترک به زیان کلان‌شهرها و به نفع سایر شهرها و دهیاری‌ها تغییر یافته است.

عوارضی که به‌موجب قانون مالیات بر ارزش‌افزوده رأساً توسط شهرداری‌ها و یا دولت وصول و میان شهرداری‌ها توزیع می‌شود، به‌شرح جدول زیر است:



جدول ۹. عوارض مشترک در قانون مالیات ارزش افزوده

شرح	نرخ مالیات یا عوارض	ماده قانونی	نحوه توزیع
سیگار و محصولات دخانی	۳٪	بند «ب» ماده (۳۸)	مؤدیان موظفند عوارض و جرائم را به حساب‌های رابطی که بنابه درخواست سازمان امور مالیاتی کشور و توسط خزانه‌داری کل کشور افتتاح می‌گردد و از طریق سازمان امور مالیاتی کشور اعلام می‌گردد، واریز نمایند. سازمان امور مالیاتی کشور عوارض وصولی هر ماه را به حساب تمرکز وجوه به نام وزارت کشور واریز می‌کند. سپس این وجوه به نسبت ۲۰ درصد کلان‌شهرها (شهرهای بالای یک میلیون نفر جمعیت) براساس شاخص جمعیت، ۶۰ درصد سایر شهرها براساس شاخص کمتر توسعه‌یافتگی و جمعیت و ۲۰ درصد دهیاری‌ها براساس شاخص جمعیت توزیع می‌شود.
بنزین و سوخت هواپیما	۱۰٪	بند «ج» ماده (۳۸)	مؤدیان موظفند عوارض و جرائم را به حساب‌های رابطی که بنابه درخواست سازمان امور مالیاتی کشور و توسط خزانه‌داری کل کشور افتتاح می‌گردد و از طریق سازمان امور مالیاتی کشور اعلام می‌گردد، واریز نمایند. سازمان امور مالیاتی کشور عوارض وصولی هر ماه را به حساب تمرکز وجوه به نام وزارت کشور واریز می‌کند. سپس این وجوه به نسبت ۲۰ درصد کلان‌شهرها (شهرهای بالای یک میلیون نفر جمعیت) براساس شاخص جمعیت، ۶۰ درصد سایر شهرها براساس شاخص کمتر توسعه‌یافتگی و جمعیت و ۲۰ درصد دهیاری‌ها براساس شاخص جمعیت توزیع می‌شود.
نفت سفید و نفت گاز	۱۰٪	بند «د» ماده (۳۸)	مؤدیان موظفند عوارض و جرائم را به حساب‌های رابطی که بنابه درخواست سازمان امور مالیاتی کشور و توسط خزانه‌داری کل کشور افتتاح می‌گردد و از طریق سازمان امور مالیاتی کشور اعلام می‌گردد، واریز نمایند. سازمان امور مالیاتی کشور عوارض وصولی هر ماه را به حساب تمرکز وجوه به نام وزارت کشور واریز می‌کند. سپس این وجوه سپس به نسبت ۲۰ درصد کلان‌شهرها (شهرهای بالای یک میلیون نفر جمعیت) براساس شاخص جمعیت، ۶۰ درصد سایر شهرها براساس شاخص کمتر توسعه‌یافتگی و جمعیت و ۲۰ درصد دهیاری‌ها براساس شاخص جمعیت توزیع می‌شود.
نفت کوره	۵٪	بند «د» ماده (۳۸)	مؤدیان موظفند عوارض و جرائم را به حساب‌های رابطی که بنابه درخواست سازمان امور مالیاتی کشور و توسط خزانه‌داری کل کشور افتتاح می‌گردد و از طریق سازمان امور مالیاتی کشور اعلام می‌گردد، واریز نمایند.

شرح	نرخ مالیات یا عوارض	ماده قانونی	نحوه توزیع
			سازمان امور مالیاتی کشور عوارض وصولی هر ماه را به حساب تمرکز وجوه به نام وزارت کشور واریز می‌کند. سپس این وجوه به نسبت ۲۰ درصد کلان‌شهرها (شهرهای بالای یک میلیون نفر جمعیت) براساس شاخص جمعیت، ۶۰ درصد سایر شهرها براساس شاخص کمتر توسعه‌یافتگی و جمعیت و ۲۰ درصد دهیاری‌ها براساس شاخص جمعیت توزیع می‌شود.
عوارض آلاینده‌گی؛ واحدهای واحدهای تولیدی آلاینده محیط زیست	۱٪	تبصره «۱» ماده (۳۸)	در داخل حریم شهرها به حساب شهرداری محل استقرار واحد تولیدی و در خارج از حریم شهرها به حساب تمرکز وجوه موضوع تبصره «۲» ماده (۳۹) واریز می‌شود.
مالیات نقل و انتقال انواع خودرو	۱٪ قیمت فروش کارخانه (داخلی) و یا ۱٪ مجموع ارزش گمرکی و حقوق ورودی آنها	ماده (۴۲)	واریز به حساب یا حساب‌های درآمد عمومی مربوط که توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی (خزانه‌داری کل کشور) تعیین و از طریق سازمان امور مالیاتی کشور اعلام می‌شود.
حمل‌ونقل برون شهری مسافر در داخل کشور با وسایل زمینی (به استثنای ریلی)، دریایی و هوایی	۵٪ بهای بلیط (به‌عنوان عوارض)	بند «الف» ماده (۴۳)	وصول عوارض موضوع این بند به شهرداری محل محمول می‌شود و عوارض مزبور نیز به حساب شهرداری محل فعالیت واریز می‌گردد.
عوارض سالیانه انواع خودروهای سواری و وانت دو کابین	یک در هزار قیمت فروش کارخانه (داخلی) و یا یک در هزار مجموع ارزش گمرکی و حقوق ورودی آنها	بند «ب» ماده (۴۳)	وصول عوارض موضوع این بند به شهرداری محل محمول می‌شود و عوارض مزبور نیز به حساب شهرداری محل فعالیت واریز می‌گردد.
شماره‌گذاری انواع خودروهای سواری و وانت دو کابین	۳٪ قیمت فروش کارخانه و یا مجموع ارزش گمرکی و حقوق ورودی آنها (۲٪ مالیات و ۱٪ عوارض)	بند «ج» ماده (۴۳)	به حساب تمرکز وجوه واریز می‌شود و به نسبت ۲۰ درصد کلان‌شهرها (شهرهای بالای یک میلیون نفر جمعیت) براساس شاخص جمعیت، ۶۰ درصد سایر شهرها براساس شاخص کمتر توسعه‌یافتگی و جمعیت و ۲۰ درصد دهیاری‌ها براساس شاخص جمعیت توزیع می‌شود.
خروج هر مسافر از مرزهای هوایی، دریایی و زمینی	مرز هوایی: ۲۵۰ هزار ریال مرز دریایی و زمینی: ۵۰ هزار ریال	ماده (۴۵)	واریز به حساب درآمد عمومی نزد خزانه‌داری کل کشور

مأخذ: قانون مالیات ارزش‌افزوده، مصوب سال ۱۳۸۷.



گفتنی است که در لایحه جدید مالیات ارزش افزوده کلیه عوارض فوق لغو شده و جای خود را به مالیات‌های مشترک داده است. اما انتظار می‌رود سهم شهرداری‌ها از عایدات مالیات ارزش افزوده در مورد کالاهای یاد شده در جدول فوق کاهش یابد.

۳-۲. عوارض

بهموجب قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵، شوراهای اسلامی می‌توانند در موارد زیر اقدام به وضع عوارض نمایند:

بهموجب بند «۱۶» ماده (۷۱) قانون فوق تصویب لوایح و برقراری یا لغو عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن با در نظر گرفتن سیاست عمومی دولت که از سوی وزارت کشور اعلام می‌شود، در حیطه اختیارات شوراهای اسلامی شهر است.

بهموجب ماده (۷۷) قانون مذکور؛ شوراهای اسلامی شهر و دهستان می‌توانند نسبت به وضع عوارض متناسب با تولیدات و درآمدهای اهالی به‌منظور تأمین بخشی از هزینه‌های خدماتی و عمرانی مورد نیاز شهر و روستا طبق آیین‌نامه مصوب هیئت وزیران اقدام نمایند. بهموجب تبصره این ماده، عوارض یک ماه پس از ارسال هر مصوبه به وزارت کشور قابل وصول است. وزیر کشور می‌تواند در هر مقطعی که وصول هر نوع عوارض را منطبق بر آیین‌نامه مصوب نداند، نسبت به اصلاح یا لغو آن اقدام نماید. در ماده (۷) آیین‌نامه اجرایی بند «۱۶» ماده (۷۱) و ماده (۷۷) قانون فوق که در سال ۱۳۷۸ به تصویب رسیده، وضع عوارض خاص توسط شوراها مجاز دانسته شده است:

«شوراهای اسلامی شهر، بخش و شهرک می‌توانند برای تأمین تمام یا بخشی از هزینه‌های طرح‌های خاص خدماتی یا عمرانی، عوارض خاصی برای مدت و مورد معین وضع نمایند. عوارضی که از این طریق وصول می‌گردد، صرفاً در همان مدت و مورد تعیین شده در مصوبه وضع عوارض، قابل مصرف می‌باشد». این خود یک نوآوری جدید در نظام عوارض محلی ایران است که قبلاً در ایران سابقه‌ای نداشته است.

همان‌طور که ملاحظه می‌شود اختیارات شوراها در زمینه وضع عوارض شهری محدود و مشروط به موافقت وزارت کشور شده است. مفاد ماده (۱۲) و (۱۴) آیین‌نامه اجرایی نیز مؤید این نکته است. در ماده (۱۲) چنین آمده است که؛ «شوراهای اسلامی مکلفند نسخه‌ای از مصوبات مربوط به عوارض را ظرف یک هفته از تاریخ تصویب به همراه مستندات و گزارش توجیهی آن جهت ارسال به وزارت کشور به استانداران محل ارسال نمایند. استانداری‌ها مکلفند حداکثر ظرف دو هفته پس از وصول چنین مصوباتی مصوبه شورا و ضمایم آن را به همراه نظارت کارشناسی خود و همچنین فهرستی از عوارض محلی وضع شده و قابل وصول در محدوده شهر، بخش و یا شهرک مربوط (موضوع ماده (۳) و تبصره «۱» همان ماده از این آیین‌نامه) به وزارت کشور ارسال نمایند. چنانچه مصوبات مزبور در مدت یک ماه از تاریخ وصول به وزارت کشور مورد ایراد یا لغو توسط وزیر کشور واقع نشد، شوراها مکلفند مصوبه را از

طریق درج در روزنامه‌ها و جراید محلی یا روزنامه‌های کثیرالانتشار یا از طریق انتشار اعلامیه و یا هر طریق دیگری که جنبه اعلان عمومی دارد، به آگاهی عموم برسانند. عوارض مربوط از تاریخ اعلان قابل وصول است.

تبصره - مصوبات مربوط به عوارض توسط شورای اسلامی شهر تهران مستقیماً به وزارت کشور ارسال می‌شود.

به موجب ماده (۱۴)، شوراها موظف شده‌اند به هنگام تصمیم‌گیری راجع به عوارض، علاوه بر توجه به سیاست‌های کلی که در برنامه‌های پنج‌ساله و قوانین بودجه سالیانه اعلام می‌شود، سیاست‌های عمومی دولت را به شرح ذیل مراعات نمایند:

الف) نیل به سمت خودکفایی شهرداری، دهیاری و شهرک مربوط از طریق وضع و وصول عوارض متناسب با هزینه‌های مورد نیاز؛

ب) رعایت تناسب میزان عوارض با ارائه خدمات عمومی و عمرانی به اقشار و بخش‌های مختلف اعم از دولتی و غیردولتی؛

پ) جهت‌گیری به سوی وضع عوارض‌هایی که به صورت غیرمستقیم وصول می‌شوند؛

ت) تناسب وضع عوارض در هر محل با تولیدات و درآمدهای اهالی؛

ث) توجه به اثرات تبعی وضع عوارض بر اقتصاد محل؛

ج) هماهنگی و وحدت رویه در نظام عوارض؛

چ) رعایت اولویت وضع عوارض به صورت درصدی از قیمت فروش کالا و خدمات بر سایر روش‌ها از جمله روش وضع عوارض مقطوع؛

ح) وضع عوارض متناسب با ارزش افزوده زمین ناشی از تصمیمات مراجع قانونی و یا اجرای طرح‌های عمرانی؛

خ) جلوگیری از وضع عوارض مضاعف بر کالاهای تولیدی؛

د) توجه به رشد تولید و گسترش واحدهای تولیدی در منطقه به هنگام وضع عوارض بر تولید؛

ذ) محاسبه و وصول عوارض در مورد واحدهای تولیدی براساس فروش واقعی در دوره مورد نظر؛

ر) خودداری از وضع عوارض بر کالاهای صادراتی؛

ز) توجه به اقشار کم درآمد هنگام وضع عوارض با اعطای تخفیف، معافیت و نظایر آن؛

ژ) رعایت حال ایثارگران هنگام وضع عوارض با اعطای تخفیف، معافیت و نظایر آن؛

س) اعمال رویه‌های تشویقی برای پرداخت به موقع عوارض؛

ش) وضع بدون تبعیض عوارض براساس اصل سوم قانون اساسی.

تبصره - افزایش میزان عوارض موضوع این آیین‌نامه زودتر از یک سال صورت نخواهد گرفت و

وضع عوارض جدید و افزایش عوارض قبلی عطف به ماسبق نمی‌شود.



علاوه بر این تبصره، ماده (۲) آیین‌نامه فوق نیز اختیارات شوراها را در این حوزه محدود می‌کند. به‌موجب این تبصره وضع عوارض جدید بر تولیداتی که برای عرضه در سایر نقاط یا برای صادرات اختصاص می‌یابد و همچنین وضع عوارض بر درآمدهای ناشی از معادن، منابع و طرح‌های ملی برعهده سایر مراجع که در قوانین و مقررات مربوط تعیین شده یا می‌شوند، خواهد بود. از فهرست جدول پیوست آیین‌نامه چنین پیداست که شوراها می‌توانند نسبت به تغییر نرخ عوارض بر نوشابه‌ها، محصولات محلی، قراردادهای صید و شکار، صدور گواهی‌نامه، عوارض تلفن، عوارض گذرنامه و گذر مرزی، بلیط هواپیما و اتوبوس بین شهری، شماره‌گذاری اتومبیل و عوارض سالیانه خودرو که قبلاً توسط مراجع ذیربط تعیین شده اند، اقدام کنند.

به‌موجب قانون مالیات ارزش‌افزوده (۱۳۸۷)، برقراری هرگونه عوارض و سایر وجوه بر انواع کالاهای وارداتی و تولیدی و همچنین ارائه خدماتی که در این قانون، تکلیف مالیات و عوارض آنها معین شده است، توسط شوراها و سایر مراجع ممنوع است. همچنین مطابق مواد و بندهای قانون مالیات بر ارزش‌افزوده که در زیر به آنها اشاره شده است، شوراها می‌توانند نرخ این عوارض را تغییر دهند و یا عوارض جدیدی بر این کالاها وضع نمایند:

– بندهای «ب» تا «د» ماده (۳۸) در مورد عوارض سیگار، بنزین، سوخت هواپیما، نفت سفید، نفت گاز و نفت کوره و عوارض واحدهای تولیدی آلاینده،

– ماده (۴۲) در مورد مالیات نقل و انتقال انواع خودرو به استثنای ماشین‌های راهسازی، کارگاهی، معدنی، کشاورزی، شناورها، موتورسیکلت و سه‌چرخه موتوری،

– ماده (۴۳) در مورد مالیات و عوارض خدمات خاصی مانند حمل‌ونقل برون شهری مسافر در داخل کشور با وسایل زمینی، عوارض سالیانه انواع خودروهای سواری و وانت دو کابین، شماره‌گذاری انواع خودروهای سواری و وانت دو کابین.

ماده (۱۷۴) قانون برنامه پنجم نیز سیاست‌های جدیدی را به شوراها و شهرداریها در زمینه وضع عوارض دیکته می‌کند:

«شوراها و شهرداریها و سایر مراجع ذیربط موظفند تا پایان سال اول برنامه از طریق تدوین نظام درآمدهای پایدار شهرداریها با اعمال سیاست‌های ذیل اقدام نمایند:

الف) کاهش نرخ عوارض صدور پروانه ساختمانی در کاربری‌های تجاری، اداری، صنعتی متناسب با کاربری‌های مسکونی همان منطقه با توجه به شرایط اقلیمی و موقعیت محلی و نیز تبدیل این عوارض به عوارض و بهای خدمات بهره‌برداری از واحدهای احداثی این کاربری‌ها و همچنین عوارض بر ارزش‌افزوده اراضی و املاک، ناشی از اجرای طرح‌های توسعه شهری. منظور قانونگذار از عوارض صدور پروانه ساختمانی در این قانون روشن نیست. اما به‌نظر می‌رسد عوارض تراکم ساختمانی و تغییر کاربری مورد نظر بوده است. ضمناً تجربه جهانی گویای آن است که وصول عوارض بهبود مرغوبیت زمین که در

اینجا از آن به غلط تحت عنوان ارزش افزوده زمین یاد شده، کاری پیچیده و بی‌ثمر است.

ب) تعیین سهم شهروندان در تأمین هزینه‌های خدمات عمومی و شهری، نگهداری، نوسازی و عمران شهری و همچنین تعیین سهم دولت در ایجاد زیرساخت‌های توسعه، عمران شهری و حمل‌ونقل. در این مورد نیز باید گفت این سهم می‌تواند بسته به بنیه اقتصادی شهر و درآمد شهروندان از شهری به شهر دیگر متفاوت باشد.

ج) تبدیل عوارض موضوع درآمد شهرداری‌ها از عوارض بر املاک به عوارض ناشی از مصرف و خدمات. برخلاف نظر قانونگذار باید گفت عوارض بر املاک بهترین مالیات محلی در جهان به شمار می‌آید و اتفاقاً به تناسب برخورداری مالکان املاک از خدمات شهری دریافت می‌شود.

د) تعیین ضمانت اجرایی برای وصول عوارض، بهای خدمات و سایر درآمدهای قانونی شهرداری‌ها. در ماده (۱۲۳) قانون برنامه پنجم توسعه، نحوه توزیع عوارض وصولی ارزش افزوده و عوارض آلودگی واحدهای تولیدی موضوع بند «الف» و تبصره «۱» ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده تغییر یافته و مقرر شده عوارض وصولی در هر شهرستان به نسبت جمعیت بین شهرداری‌ها و دهیاری‌های همان شهرستان توزیع گردد. در صورتی که آلودگی واحدهای بزرگ تولیدی (پنجاه نفر و بیشتر) به بیش از یک شهرستان در یک استان سرایت کند، عوارض آلودگی براساس سیاست‌های اعلامی معاونت به نسبت تأثیرگذاری، در کمیته‌ای مرکب از معاون برنامه‌ریزی استان، فرمانداران شهرستان‌های ذیربط، مدیرکل محیط زیست و مدیرکل امور مالیاتی استان بین شهرستان‌های متأثر توزیع می‌شود.

در صورتی که شهرستان‌های متأثر از آلودگی در دو یا چند استان واقع شده باشند، اعضای کمیته توزیع‌کننده عوارض آلودگی واحدهای بزرگ (پنجاه نفر و بیشتر) متشکل از نماینده معاونت، معاونین برنامه‌ریزی استان‌های ذیربط، نماینده سازمان حفاظت محیط زیست و نماینده اداره کل مالیاتی براساس سیاست‌های اعلامی معاونت اقدام به توزیع عوارض آلودگی خواهند کرد.

نکته مهم این است که در ماده (۵۰) قانون مالیات ارزش افزوده که عیناً در لایحه اخیر دولت در این خصوص نیز تکرار شده است، شوراها مجاز نیستند به پایه‌های مالیاتی که به موجب قانون مالیات‌های مستقیم از آنها مالیات وصول می‌شود، عوارض وضع کنند.

در اصلاحیه قانون مالیات بر درآمد مصوب سال ۱۳۹۴ نیز دولت موظف شده قیمت معاملاتی املاک را در پرف ده سال به ۲۰ درصد قیمت بازار افزایش دهد. از این طریق انتظار می‌رود در یک دوره ده ساله درآمد دولت از محل مالیات بر نقل و انتقال املاک و درآمد شهرداری‌ها از محل عوارض نوسازی افزایش درخور توجهی داشته باشد.

۳-۳. بهای خدمات

در قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور اختیارات شوراهای اسلامی شهر در زمینه



تعیین بهای خدمات به شرح زیر پیش‌بینی شده است:

– تصویب نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن با رعایت آیین‌نامه مالی و معاملات شهرداری‌ها (بند «۲۶» ماده (۷۱) قانون).

– تصویب نرخ کرایه وسایل نقلیه درون شهری (بند «۲۷» ماده (۷۱) قانون).

به موجب ماده (۳۰) آیین‌نامه مالی و معاملاتی شهرداری‌ها «هر شهرداری دارای تعرفه‌ای خواهد بود که در آن کلیه انواع عوارض و بهای خدمات و سایر درآمدهایی که به وسیله شهرداری و مؤسسات تابعه و وابسته به آن وصول یا تحصیل می‌شود درج و هر نوع عوارض یا بهای خدمات جدیدی که وضع و تصویب می‌گردد یا هر تغییری که در نوع و میزان نرخ آنها صورت می‌گیرد در تعرفه مذکور منعکس می‌شود. وزارت کشور برای طرز تنظیم تعرفه و درج تغییرات بعدی و همچنین چگونگی وضع و تشخیص و وصول انواع عوارض و درآمدها دستورالعمل جامع تهیه و برای راهنمایی به شهرداری‌ها ابلاغ خواهد کرد». گفتنی است که زمان تصویب آیین‌نامه فوق به قبل از تصویب قانون شوراهای اسلامی باز می‌گردد. مصوبات شوراهای اسلامی شهر در موارد فوق مطابق رسم گذشته به کمیته تطبیق مصوبات شوراهای فرمانداری‌ها ارجاع می‌شود. ظاهراً ارجاع مصوبات شورا به کمیته مذکور به استناد بند «۱۶» ماده (۷۱) قانون شوراهای اسلامی صورت می‌گیرد. به موجب این بند «تصویب لوایح و برقراری یا لغو عوارض شهر و تغییر نوع و میزان آن» توسط شوراهای اسلامی باید با «در نظر گرفتن سیاست عمومی دولت که از سوی وزارت کشور ابلاغ می‌شود»، صورت گیرد. اما شهرداری‌ها استناد به این بند را در مورد نرخ خدمات و نرخ کرایه وسایل نقلیه درون شهری نادرست می‌دانند و به آن اعتراض دارند.

ضمناً رئیس شورای رقابت به استناد بند «۵» ماده (۵۸) قانون سیاست‌های اجرایی اصل چهل و چهارم اعتقاد دارد، مصوبات شوراهای اسلامی در مورد تعیین نرخ آن دسته از خدمات که در انحصار شهرداری‌ها است باید برای بررسی و تأیید نهایی به شورای رقابت ارجاع شود. اما عملاً تاکنون مصوبه شوراهای در زمینه نرخ خدمات به این شورا ارجاع نشده است. به موجب بند «۵» ماده (۵۸) قانون مذکور شورای رقابت موظف است دستورالعمل تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار کالاها و خدمات انحصاری را در هر مورد با رعایت مقررات مربوطه تهیه نماید. اما تاکنون شورای رقابت دستورالعملی را در مورد تعیین نرخ خدمات شهرداری‌ها تهیه و تصویب نکرده است.

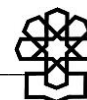
نکته مهم این است که به دلیل بی‌ثباتی اقتصاد کلان، کشور ما همواره شاهد نرخ‌های تورم دورقمی است. اما اصلاح بهای خدمات به موازات افزایش سطح عمومی قیمت‌ها به دلیل فشاری که به اقشار فقیر جامعه وارد می‌کند میسر نیست. بنابراین شکاف درآمدها و هزینه‌های سازمان‌های مسئول ارائه خدمات شهری پیوسته رو به افزایش است. پر کردن این شکاف از سایر منابع مالی شهرداری و همچنین کمک‌های بلاعوض دولت دشوار است. این مسئله به وضوح تأثیر منفی تورم را در توزیع درآمد و کمک‌های مالی دولت نشان می‌دهد.

۳-۴. کمک‌های بلاعوض دولت به شهرداری‌ها

وضعیت اعطای کمک‌های بلاعوض دولت مرکزی به دولت‌های محلی در ایران از جنبه رده دولتی ارائه‌کننده آن و زمینه مصرف آن نسبتاً مشابه کشورهای منتخب است. اما تفاوتی که در این بین مشاهده می‌شود آن است که در ایران کمک غیرمشروط دولت به شهرداری، تقریباً وجود ندارد. کمک جاری دولت به شهرداری‌های کشور اندک است و فقط به برخی از شهرداری‌های کوچک تعلق می‌گیرد. همچنین کمک بلاعوض دولت از محل بودجه عمرانی، رأساً توسط خود دولت خرج می‌شود و به دست شهرداری‌ها نمی‌رسد (توسط نمایندگان دولت منطقه‌ای در سطح محلی خرج می‌شود). مسئله دیگری که در زمینه کمک بلاعوض دولت به شهرداری‌ها مطرح است این است که میزان کمک‌های بلاعوض دولت به شهرداری‌ها بسیار ناچیز است و حدود ۴ درصد از کل درآمدهای شهرداری‌ها را تشکیل می‌دهد. در جدول زیر وضعیت فعلی اعطای کمک‌های بلاعوض دولت به شهرداری‌ها به همراه مستندات قانونی و نحوه اجرای آنها ارائه شده است.

جدول ۱۰. وضعیت فعلی اعطای کمک‌های بلاعوض دولت به شهرداری‌ها در ایران

ردیف	موضوع	مستند قانونی	نحوه اجرا
۱	در نظر گرفتن ردیف اعتباری در بودجه سنواتی کل کشور بابت احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده	ماده (۱۳) قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری	
۲	کمک جاری به مترو و اتوبوسرانی	ماده (۳۷) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت	با پیشنهاد سازمان شهرداری‌ها و تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی بین سیستم‌های یاد شده توزیع می‌گردد
۳	کمک سرمایه‌ای به مترو و اتوبوسرانی	ماده (۳۷) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت	با پیشنهاد سازمان شهرداری‌ها و تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی بین سیستم‌های یاد شده توزیع می‌گردد
۳	تخصیص ۱۰ درصد هزینه شماره‌گذاری خودروها در شهرهایی که سیستم قطار شهری آنها به مرحله اجرا یا بهره‌برداری می‌رسد، جهت تأمین بخشی از هزینه اجرا یا جبران بخشی از هزینه‌های بهره‌برداری خطوط قطار شهری همان شهر	ماده (۴۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت	این مبلغ به حساب خزانه‌داری کل واریز می‌شود و از طریق ردیف‌های بودجه سنواتی به شهرداری‌ها ذریع پرداخت می‌شود
۴	کمک دولت به شهرهای زیر ۳۰ هزار نفر جمعیت و کمک به تأسیسات زیربنایی شهرهای کوچک	ماده (۳۶) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت	با پیشنهاد سازمان شهرداری‌ها و تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی بین استان‌ها توزیع می‌شود. سهم



ردیف	موضوع	مستند قانونی	نحوه اجرا
			هر استان با پیشنهاد استاندار و با نظر شورای برنامه‌ریزی استان بین شهرداری‌های نیازمند توزیع می‌شود
۵	تکلیف دولت به پرداخت صد درصد (۱۰۰٪) تخفیف اعمال شده ازسوی شهرداری‌ها در زمینه طرح‌های تولید مسکن ویژه گروه‌های کم درآمد (تخفیف اعمال شده ازسوی شهرداری‌ها شامل اعطای تخفیف پنجاه درصدی (۵۰٪) در مورد هزینه‌های عوارض ساخت و تراکم ساخت و تقسیط بدون کارمزد است)	ماده (۱۶) قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن	با اعلام وزارت راه و شهرسازی توسط معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی در لویح بودجه پیش‌بینی و به شهرداری‌ها و دهیاری‌های مشمول پرداخت می‌شود (ماده (۴۶) آیین‌نامه اجرایی قانون ساماندهی)
۶	کمک دولت بابت فصل عمران شهری	قوانین بودجه سنواتی کشور	

مأخذ: قوانین مندرج در جدول.

واقعیت این است که در ایران به‌دلایل زیر، درآمد سرانه شهرداری‌ها در کلان‌شهرها و شهرهای بزرگ به مراتب بیشتر از شهرهای متوسط و کوچک است:

- در کلان‌شهرها و شهرهای بزرگ فعالیت‌های اقتصادی از تنوع بیشتری برخوردارند و پایه مالیات بر ارزش‌افزوده در آنها به مراتب بزرگ‌تر از شهرهای متوسط و کوچک است. لذا سهم شهرستان‌هایی که شهرهای بزرگ و کلان‌شهرها در آنجا قرار گرفته‌اند از درآمد حاصل از مالیات بر ارزش‌افزوده بیشتر است.

- به‌دلیل کمک‌های بلاعوض دولت به سیستم‌های حمل‌ونقل عمومی و بافت‌های فرسوده در کلان‌شهرها و شهرهای بزرگ، سهم سرانه کمک‌های دولت به کلان‌شهرها بیش از سایر شهرهاست.

شهرهای متوسط و کوچک به‌دلیل ناچیز بودن کمک‌های مالی دولت و فقدان پایه‌های مالیاتی رشدیابنده با بحران مالی مواجهند. به همین دلیل بازنگری در کمک‌های برابر ساز دولت به این شهرها نهایت ضرورت را دارد.

۵-۳. مراجعه شهرداری‌ها به بازارهای مالی

بازارهای مالی در ایران به‌طور عمده مبتنی بر نظام بانکی است و بازار اوراق بهادار و واسطه‌های مالی مختلف در ایران هنوز توسعه نیافته است. نظام مالی ایران به‌دلیل تعیین نرخ سود سپرده‌ها و نرخ سود تسهیلات به‌صورت اداری و تنظیم سقف اعتبارات بخش‌های مختلف اقتصادی و نیز وجود مقررات فراوان یک نظام مالی سرکوب شده است. این وضعیت در ایران درحالی است که از دهه ۱۹۸۰ به این سو بازارهای مالی به سمت مقررات‌زدایی، شفاف‌سازی، ابداعات مالی و جهانی شدن رفته‌اند.

در ایران استقراض حکومت محلی از بانک‌های تجاری و نحوه مصرف این وجوه با مجوز و تصویب

شورای اسلامی شهر انجام می‌شود. همچنین شهرداری‌ها به موجب قانون مجاز به انتشار اوراق مشارکت هستند، اما طرح‌هایی که از این طریق تأمین مالی می‌شوند باید طرح‌های سودآوری باشند. به این معنا که در ایران شهرداری‌ها نمی‌توانند برای مدیریت جریان نقدینگی خود یا بازپردات بدهی‌های خود اوراق مشارکت منتشر کنند.

پیشینه انتشار اوراق مشارکت شهرداری‌ها در ایران نشان می‌دهد که این کار در میان شهرداری‌ها به دلایلی مانند فقدان بسترهای نهادی و قانونی مناسب و ارزش اعتباری پایین شهرداری‌ها از نظر قرض‌دهندگان (به دلیل نظام مالی حاکم بر آنها و بحران مالی مزمن آنها) چندان متداول نیست.

۴. پیشنهاد در زمینه واگذاری برخی از وظایف دولت به شهرداری‌ها

براساس یافته‌های این مطالعه، پیشنهادهای زیر در زمینه انتقال وظایف سطوح بالاتر دولت به شهرداری‌ها ارائه می‌شود:

به منظور بسط انگیزه مشارکت‌های مردمی، کاهش تصدی‌های دولت و توسعه مدیریت شهری (شهرداری‌ها)، پیشنهاد می‌شود شورای عالی اداری نسبت به سطح‌بندی و تقسیم کار بین حوزه‌های مختلف دولت (مرکزی، استانی و شهری) در موارد ذیل اقدام نماید:

الف) مشارکت شهرداری‌ها، به‌ویژه در کلان‌شهرها در زمینه احداث، تعمیر و نگهداری ساختمان مدارس در چارچوب موازین نظام آموزش و پرورش کشور با رعایت موازین و استانداردهای سازمان نوسازی مدارس کشور.

تذکر: اعتبارات سازمان نوسازی مدارس، حسب مورد به اعتبارات شهری (شهرداری) جهت تحقق امور فوق منتقل می‌شود.

ب) مشارکت شهرداری‌ها، به‌ویژه در کلان‌شهرها در تأمین بهداشت عمومی و ارتقای سطح آن از طریق اجرای برنامه‌های زیر:

۱. بهداشت محیط و کنترل و نظارت بهداشتی بر سموم و مواد شیمیایی،

۲. بهداشت مدارس،

۳. نظارت بهداشتی بر اماکن خوراکی، آشامیدنی و آرایشی،

۴. کنترل سلامت آب آشامیدنی،

۵. دایر کردن و اداره مراکز ترک اعتیاد، تنظیم خانواده و درمانگاه‌های سرپایی.

اعتبارات بخش‌های فوق از دستگاه‌های مربوطه کسر و به شهرداری‌ها منتقل می‌شود.

ج) مشارکت شهرداری‌ها در اجرای ضوابط و مقررات شهرسازی و مقررات ملی ساختمان در طراحی و اجرای تمامی ساختمان‌ها و طرح‌های شهرسازی و عمران شهری، نظارت بر فعالیت‌های شهرسازی



بخش خصوصی، استفاده بهینه از زمین در محدوده شهری، مدیریت تولید و عرضه مسکن، آماده‌سازی زمین برای مسکن شهری.

تذکر ۱: تهیه طرح‌های جامع شهرها به‌ویژه در کلان‌شهرها، با رعایت چارچوب ضوابط و موازین ملی مربوط توسط شهرداری و تأیید شورای اسلامی شهر و تصویب مدیریت استانی مسکن و شهرسازی خواهد بود.

تذکر ۲: اعتبارات عمران شهری مندرج در بودجه سنواتی کل کشور در هر استان، حسب موضوع و پروژه، با تصویب شورای برنامه‌ریزی استان، توزیع می‌گردد. مجری طرح‌های عمران شهری که از این محل تأمین مالی می‌شود، شهرداری هر محل خواهد بود.

تذکر ۳: در چارچوب قانون ساماندهی و تولید و عرضه مسکن ارزاقیمت، اعتبارات مندرج در بودجه سنواتی برای تأمین مسکن اجتماعی، به شهرداری‌ها منتقل خواهد شد. شهرداری‌ها مکلفند نسبت به ساماندهی و تأمین مسکن اجتماعی اقدام کنند. ساخت و تولید این نوع مسکن توسط خانوارها و یا بخش خصوصی صورت خواهد گرفت. کمک دولت به‌صورت تأمین زمین، یارانه عوارض شهرداری و تسهیلات بانکی ارزاقیمت خواهد بود.

تذکر ۴: اراضی دولتی در داخل حریم شهرها و یا آن بخش از اراضی دولتی که در طرح‌های توسعه شهری باید در حوزه شهری قرار گیرد، در اختیار شهرداری‌ها قرار خواهد گرفت تا در چارچوب موازین و ضوابط شورای عالی شهرسازی، تعیین کاربری و واگذار گردد. بهای دریافتی از این گونه واگذاری‌ها به خزانه کل کشور واریز می‌گردد.

د) مشارکت شهرداری‌ها در حفظ محیط زیست، جلوگیری از آثار سوء زیست‌محیطی ناشی از طرح‌های توسعه شهری، صنعتی، خدماتی و تولیدی، انتخاب گزینه‌های مناسب جهت کاهش و یا جبران آثار نامطلوب طرح‌ها و پروژه‌ها، بررسی و شناخت آثار کمی و کیفی آلودگی هوا ناشی از منابع آلاینده‌ها و تلاش برای کاهش آن تا حد ظرفیت قابل تحمل، تهیه برنامه جهت مقابله با بحران‌های زیست‌محیطی، تهیه اطلاعات به‌منظور ارائه هشدارهای لازم در ارتباط با آلودگی هوا و آب، ترغیب و تشویق شهروندان در خصوص موانست با طبیعت و مراقبت از محیط زیست.

ه) مشارکت شهرداری‌ها در ایجاد بسترهای مناسب برای بسط و توسعه تولید محصولات فرهنگی، هنری، سینمایی، کتب، هنرهای نمایشی، برگزاری مسابقات فرهنگی و هنری، احداث، تعمیر و توسعه کتابخانه‌های عمومی و مراکز فرهنگی، هنری و سینمایی و اداره آنها. گسترش تشکلهای، مؤسسات، مراکز، انجمن‌ها و کانون‌های مردمی و غیردولتی در فعالیتهای فرهنگی و هنری، انتخاب و نظارت بر ساخت و نصب مجسمه و یادمان در اماکن عمومی شهری.

و) مشارکت شهرداری‌ها در بسط و توسعه هیئت‌های ورزشی، احداث، تعمیر و نگهداری مراکز ورزشی شهری، بسط مشارکتهای مردمی و خصوصی در حوزه ورزش و تربیت‌بدنی، ایجاد، توسعه و نگهداری

مجموعه‌های ورزشی، تفریحی و فرهنگی جهت کارگران، کارکنان، دانشجویان، دانش‌آموزان و ...

ز) مشارکت شهرداری‌ها به‌ویژه در کلان‌شهرها، در مکان‌یابی و ارزیابی آثار سرریز ایجاد راه‌ها، راه‌آهن و فرودگاه‌ها در حوزه نفوذ شهری، تعیین مشخصات مجاز وسایل ترابری، تعیین ضابطه‌ها و معیارهای فنی، اقتصادی و ایمنی ترابری در حوزه شهری و نظارت بر حسن اجرای امور و حفظ حریم قانونی راه‌های شهری.

ح) مشارکت شهرداری‌ها در برقراری مبانی حفاظتی، بهداشتی و ایمنی کار در کارگاه‌های شهری، ترغیب و تشویق کارفرمایان به ایجاد تأسیسات و ارائه خدمات رفاهی در کارگاه‌های شهری و ایجاد تسهیلات لازم در جهت تأمین مسکن و انجام سایر اقدامات حمایتی در چارچوب قوانین و مقررات ذیربط.

ط) مشارکت شهرداری‌ها در حوزه سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، نظارت، توسعه اجتماعی و اقتصادی شهرها به‌ویژه در ایجاد واحدهای فنی، مهندسی، صنعتی و ایجاد پارک‌های علمی و فناوری در حوزه‌های صنعت، تجارت و بازرگانی در حریم شهری.

ی) مشارکت شهرداری‌ها در مطالعه و برنامه‌ریزی، تدوین و اجرای طرح‌های جنگل‌کاری، جنگلداری، ایجاد پارک‌های جنگلی و تفرج گاه‌های طبیعی در حریم شهرها در چارچوب سیاست‌های قانونی. انجام اقدامات لازم به‌منظور حفظ و جلوگیری از تغییر و تبدیل کاربری اراضی کشاورزی و جنگلی، تهیه برنامه استفاده از اراضی کشاورزی و منابع طبیعی در حریم شهری.

ک) مشارکت شهرداری‌ها در مطالعه، برنامه‌ریزی و اجرای طرح‌های آموزشی و توانمندسازی شهروندان، مراقبت از فقرا، سالمندان، معتادان و افراد ناتوان، گسترش تشکلهای، مؤسسات، مراکز، انجمن‌ها و کانون‌های مردمی و غیردولتی در فعالیتهای حوزه امور بهزیستی و توانمندسازی.

ل) مشارکت شهرداری‌ها در مطالعه، برنامه‌ریزی و اجرای طرح‌های آب و فاضلاب شهری. مالکیت و اداره واحدهای این حوزه با اتخاذ رویکردهای توانمندسازی شهرداری‌ها. شرکت‌های آب و فاضلاب شهری در کلان‌شهرها به شهرداری‌ها واگذار می‌گردد.

تذکر ۱: در جهت تحقق اهداف این قانون در صورت لزوم در کلان‌شهرها، مالکیت و اداره واحدهای آب و فاضلاب شهری به‌صورت مشترک توسط وزارت نیرو و شهرداری‌ها می‌تواند صورت پذیرد.

تذکر ۲: در خصوص اداره واحدهای آب و فاضلاب شهری در غیر از کلان‌شهرها، در راستای تحقق اهداف کارآیی و اثربخشی حاکمیت، در چارچوب برنامه مشترک شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و وزارت نیرو تصمیمات مقتضی اتخاذ و به مرحله اجرا گذاشته می‌شود.

م) مشارکت شهرداری‌ها در مطالعه، برنامه‌ریزی و اجرای طرح‌های انتقال و توزیع برق و یا گاز حریم شهری.

تذکر ۱: انتقال و توزیع برق و یا گاز و مالکیت‌های مربوط به آنها به‌ویژه در کلان‌شهرها به مدیریت شهری این مناطق واگذار می‌شود، تا در چارچوب موازین مربوطه اقدام شود. مجامع و اداره شرکت‌های



مربوط به این حوزه با مدیریت مشترک وزارت نیرو یا شرکت گاز و شهرداری‌ها خواهد بود.
تذکر ۲: در صورت ناتوانی مدیریت شهری در مالکیت و یا مدیریت امور این حوزه‌ها، حضور مؤثر شهرداری‌ها در مجامع این امور الزامی است.

ن) مدیریت پلیس راهنمایی شهرها، به‌ویژه در کلان‌شهرها به شهرداری‌ها واگذار می‌گردد. مدیریت شهرداری‌ها در این حوزه در چارچوب موازین و مقررات راهنمایی و رانندگی است. آموزش پرسنل، تدوین دستورالعمل‌های لازم و نظارت بر حسن اجرای کار برعهده نیروی انتظامی کشور می‌باشد.

۱. در راستای اجرای اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی، به‌منظور فراهم آوردن زمینه‌های رشد و پیشرفت منطقه و اداره بهینه امور مدیریت شهری، بخشی از وظایف دولت با تصویب هیئت وزیران می‌تواند به مدیریت‌های شهری به‌ویژه کلان‌شهرها واگذار گردد. تصمیمات شهرداری‌ها در این راستا، در حدود و اختیارات رئیس‌جمهور و دولت خواهد بود.

۲. شهرداری‌ها به‌ویژه مدیریت کلان‌شهرها می‌توانند در اجرای بهتر و کارآمدتر وظایف واحدهای اجرایی خود و در چارچوب سیاست‌های عمومی و قوانین کشور، برنامه‌های توسعه پنج‌ساله، بودجه سالیانه و... با تأیید شورای شهر، مبادرت به تدوین و ابلاغ دستورالعمل‌های اجرایی نمایند.

۵. پیشنهاد در زمینه بازآرایی روابط مالی دولت و شهرداری‌ها

۵-۱. اصلاح برخی از مواد قانون شوراهای اسلامی به‌منظور افزایش اختیارات شوراهای اسلامی شهرها در تعیین بهای خدمات شهری

۱. در جهت بسط و توسعه همه‌جانبه حوزه شهری و ارتقا و اثربخشی بیشتر امور، موارد ذیل تصویب و عملیاتی می‌شود:

– در هر شهر تعیین بهای خدمات شهری، به پیشنهاد شهردار و تصویب شورای اسلامی شهر صورت خواهد گرفت. در تعیین نرخ خدمات شهری، قیمت تمام شده هر واحد خدمات و توان پرداخت شهروندان و معافیت‌ها و تخفیف‌ها باید مورد نظر قرار گیرد.

– تصویب نرخ خدمات (موضوع بند «۲۶» ماده (۷۱) قانون شوراهای اسلامی) در اختیار شوراهای اسلامی شهر خواهد بود و فرمانداری‌ها و شورای رقابت در این زمینه مداخله‌ای نخواهند کرد.

– تعیین بهای بلیط اتوبوس و قطار شهری توسط شوراهای اسلامی شهر صورت خواهد گرفت. مصوبات شوراهای پس از تأیید کمیته تطبیق فرمانداری‌ها قابل اجرا خواهد بود.

– سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها موظف است آیین‌نامه لازم به‌منظور فروش بلیط اتوبوس و مترو با تخفیف برای افراد کهنسال، افراد فقیر و دانش‌آموزان را تنظیم و به شهرداری‌ها ابلاغ نماید.

۵-۲. اصلاح برخی از مواد قانون شوراهای اسلامی به منظور افزایش اختیارات شوراهای اسلامی شهرها در تعیین عوارض شهرداری

۱. در تعیین عوارض محلی توسط شوراهای اسلامی شهرها، ملاحظات زیر در نظر گرفته خواهد شد:
 - نرخ عوارض سالیانه خودروها در کلان‌شهرها بیشتر از شهرهای بزرگ و در شهرهای بزرگ بیشتر از شهرهای متوسط و کوچک خواهد بود. سقف هر یک را سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های وزارت کشور تعیین خواهد کرد. اما شوراهای شهر اختیار دارند نرخ مورد نظر خود را در زیر سقف مذکور انتخاب نمایند.
 - عوارض صید و شکار به صورت محلی و توسط شوراهای اسلامی تعیین شود.
 - با توجه به وصول مالیات بر ارزش افزوده در سطح دولت مرکزی و افزایش تدریجی سهم شهرداری‌ها از آن، وصول عوارض کالاها در سطح محلی از تاریخ تصویب این قانون ممنوع است.
 - سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های وزارت کشور موظف است لایحه اصلاح قانون نوسازی را به منظور افزایش درآمد شهرداری‌ها از محل عوارض نوسازی تهیه و به مجلس شورای اسلامی ارائه دهد. در این لایحه نحوه قیمتگذاری مستغلات شهری، معافیت‌ها، بخشودگی‌ها، ضمانت اجرایی قانون و نحوه برخورد با مستنکفین مشخص خواهد شد.
 - سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های وزارت کشور موظف است نسبت به تهیه لایحه قانونی در زمینه وضع و وصول عوارض برنامه‌ریزی شهری اقدام کند. در این لایحه نرخ و نحوه تشخیص و وصول عوارض صدور پروانه ساختمانی، عوارض تراکم و تغییر کاربری اراضی در کلان‌شهرها، شهرهای بزرگ و کوچک مشخص خواهد شد. پس از تصویب این لایحه قانونی، عوارض محلی که براساس مصوبات شوراهای اسلامی شهرها تحت عنوان عوارض تراکم، تغییر کاربری و پذیره وضع و وصول می‌شود، لغو خواهد شد.
 - شوراهای اسلامی شهر می‌توانند در مواردی که توسط قانون مالیات بر ارزش افزوده و آیین‌نامه اجرایی مواد (۷۱) و (۷۷) قانون تشکیلات شوراهای اسلامی شهر و دهستان منع نشده، نسبت به وضع عوارض محلی اقدام کنند.

۵-۳. مالیات‌های مشترک و اختصاص برخی مالیات‌ها به شهرداری‌ها

۱. در اجرای ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده، سهم شهرداری‌ها و دهیاری‌ها از محل وصول مالیات بر ارزش افزوده در هر شهرستان به تناسب جمعیت نقاط شهری و روستایی آن شهرستان تعیین و به حساب آنها واریز خواهد شد.^۱
- تذکر: سازمان امور مالیاتی، جهت بهبود کارایی، تشخیص و وصول مالیات بر ارزش افزوده، موظف است

۱. قانون برنامه پنجم، ماده (۱۳۳).



از اطلاعات موجود در پایگاه اطلاعاتی شهرداری‌ها استفاده و آن را روزآمد کند.

۲. درآمدهای حاصل از مالیات‌های مربوط به مشاغل، سرقفلی، نقل و انتقال مالکیت‌ها، مستغلات، نقل و انتقال خودرو در هر حوزه شهری، در اختیار شهرداری آن حوزه قرار خواهد گرفت.

۳. عوارض وصولی از واحدهای تولیدی آلاینده در هر شهرستان به نسبت جمعیت بین شهرداری‌ها و دهیاری‌های همان شهرستان توزیع خواهد شد. در صورتی که آلودگی واحدهای بزرگ تولیدی (پنجاه نفر و بیشتر) به بیش از یک شهرستان در یک استان سرایت کند، عوارض آلودگی به نسبت تأثیرگذاری، در کمیته‌ای مرکب از معاون برنامه‌ریزی استان، فرمانداران شهرستان‌های ذیربط، مدیرکل محیط زیست و مدیرکل امور مالیاتی استان بین شهرستان‌های متأثر توزیع می‌شود. در صورتی که شهرستان‌های متأثر از آلودگی در دو یا چند استان واقع شده باشند، اعضای کمیته توزیع‌کننده عوارض آلودگی واحدهای بزرگ (پنجاه نفر و بیشتر) متشکل از نماینده معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی، معاونین برنامه‌ریزی استان‌های ذیربط، نماینده سازمان حفاظت محیط زیست و نماینده اداره کل مالیاتی براساس سیاست‌های اعلامی معاونت، اقدام به توزیع عوارض آلودگی خواهند کرد.^۱

۴. درآمد حاصل از جرائم رانندگی، صدور گواهی‌نامه و مالیات شماره‌گذاری خودروها در کلان‌شهرها به حساب شهرداری‌ها واریز خواهد شد.

۴-۵. کمک‌های بلاعوض دولت به شهرداری‌ها

۱. پرداخت‌های انتقالی دولت به شهرداری‌ها در بودجه سالیانه کشور به صورت قانونمند و شفاف، تعیین و به مرحله اجرا گذاشته می‌شود. این پرداخت‌های بلاعوض به شرح زیر خواهد بود:

— اعتباراتی که در قوانین بودجه سنواتی با عناوین کمک به شهرداری‌های شهرهای زیر ۵۰ هزار نفر جمعیت و کمک به تأسیسات زیربنایی این شهرها به تصویب می‌رسد، با پیشنهاد سازمان شهرداری‌ها و تایید معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی، بین استان‌های کشور توزیع می‌شود. سهم هر استان از محل ردیف‌های یاد شده با پیشنهاد استاندار و با نظر شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان بین شهرداری‌های نیازمند توزیع خواهد شد و پس از مبادله موافقت‌نامه با معاونت برنامه‌ریزی استانداری حسب مورد برای کمک به بودجه جاری شهرداری‌های شهرهای زیر ۵۰ هزار نفر جمعیت و احداث تأسیسات زیربنایی در این شهرها هزینه خواهد شد.^۲

— کمک‌های بلاعوض دولت به شهرداری‌های جدید به‌ویژه در حوزه کلان‌شهرها با رعایت ملاحظات مختصات عمومی این شهرها (خوابگاهی، کارگاهی، اقتصادی و ...). آیین‌نامه نحوه توزیع کمک‌های بلاعوض دولت به شهرداری‌های شهرهای کوچک توسط سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های وزارت کشور

۱. همان.

۲. اصلاح ماده (۳۶) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت.

تنظیم و به تصویب هیئت دولت خواهد رسید.

— پرداخت انتقالی دولت به شهرداری‌ها برای تأمین هزینه‌های سرمایه‌گذاری مترو و اتوبوسرانی به پیشنهاد سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های وزارت کشور و تأیید معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی بین سیستم‌های یاد شده توزیع می‌گردد تا براساس موافقتنامه‌هایی که بین معاونت با سازمان شهرداری‌ها یا شهرداری‌های ذینفع مبادله می‌گردد، برای حمایت از سیستم‌های حمل‌ونقل عمومی شهرها به مصرف برسد.^۱

— پرداخت انتقالی دولت به شهرداری‌ها برای تأمین بخشی از هزینه‌های جاری مترو و اتوبوسرانی (یارانه بلیط اتوبوس و مترو) در هر استان براساس توافق معاونت برنامه‌ریزی استانداری و شهرداری ذینفع به موجب موافقتنامه‌ای صورت خواهد گرفت که میان آنها مبادله می‌شود.^۲

— پرداخت جبرانی دولت به شهرداری‌ها در مورد تخفیف عوارض تراکم و پروانه ساختمانی در بافت‌های فرسوده شهری در هر استان براساس توافق معاونت برنامه‌ریزی استانداری و شهرداری ذینفع، به موجب موافقتنامه‌ای که میان آنها مبادله می‌شود صورت خواهد گرفت.^۳

— پرداختی دولت به شهرداری‌ها بابت احداث و تعمیر مدارس آموزش و پرورش. کمک استانی به ساخت و تعمیر مدارس توسط شهرداری‌ها براساس موافقتنامه‌ای خواهد بود که میان شهرداری‌های استان و معاونت برنامه‌ریزی استانداری‌ها به امضا می‌رسد.

— پرداخت دولت به شهرداری‌ها بابت احداث و اداره درمانگاه‌های مخصوص افراد بی‌بضاعت، مراکز تنظیم خانواده و مراکز ترک اعتیاد. کمک استانی به ساخت و اداره درمانگاه‌ها، مراکز تنظیم خانواده و مراکز ترک اعتیاد براساس موافقتنامه‌ای خواهد بود که میان شهرداری‌های استان و معاونت برنامه‌ریزی استانداری‌ها به امضا می‌رسد.

— هزینه‌های پلیس راهنمایی در کلان‌شهرها توسط شهرداری‌ها پرداخت خواهد شد. هزینه‌های پلیس راهنمایی و پلیس راه استان توسط فرماندهی ناجا در استان پرداخت خواهد شد.

— کمک بلاعوض دولت برای عمران شهری و روستایی در هر استان توسط شورای برنامه‌ریزی استان میان شهرستان‌ها توزیع خواهد شد و در هر شهرستان توسط شورای شهرستان میان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها توزیع خواهد گردید. این کمک‌ها مستقیماً در اختیار شهرداری‌ها و دهیاری‌ها قرار خواهد گرفت تا صرف امور عمرانی نمایند، شهرداری‌ها اختیار خواهند داشت نسبت به اولویت‌بندی پروژه‌های عمرانی از این محل اقدام نمایند.

— کمک استانی به تأمین هزینه‌های مسکن استیجاری خانواده‌های فقیری که سرپرست آنها ۶۵ سال

۱. اصلاح ماده (۳۷) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت.

۲. همان.

۳. قانون ساماندهی تولید و عرضه مسکن، ماده (۱۶)



سن و بیشتر دارد، براساس موافقتنامه‌ای خواهد بود که میان شهرداری‌های استان و معاونت برنامه‌ریزی استانداری‌ها به امضا می‌رسد.

– سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها موظف است نسبت به تدوین چارچوب نظارت مالی دولت مرکزی بر چگونگی خرج کردن کمک‌های بلاعوض عمومی و مشخص توسط شهرداری‌ها اقدام نماید.

۵-۵. قواعد مراجعه شهرداری‌ها به بازارهای مالی و استقراض از بازارهای مالی

۱. به منظور توانمندسازی شهرداری‌ها در تحرک بخشی به فعالیت‌های عمرانی، اقتصادی و اجتماعی شهری، شهرداری‌ها مجازند در چارچوب ضوابط تعیین شده در قوانین نسبت به استقراض از بازارهای مالی اقدام نمایند:

– شهرداری‌ها و سازمان‌های وابسته و مستقل آنها می‌توانند با تصویب شورای اسلامی شهر از بازارهای مالی داخلی استقراض نمایند. استقراض از بازارهای مالی بین‌المللی علاوه بر تصویب شورای اسلامی شهر، مستلزم موافقت دولت است.

– دریافت تأیید دولت قبل از انتشار اوراق بدهی در مواردی که دولت بازپرداخت اصل و سود بدهی شهرداری را تضمین می‌کند، ضروری است.

– شهرداری‌ها می‌توانند برای کاهش هزینه‌های استقراض از بازارهای مالی، مشترکاً اقدام به انتشار اوراق مشارکت نمایند. برای این منظور لازم است سهم و تعهدات هر یک از آنها در قرارداد جداگانه‌ای تنظیم و به تأیید بانک کارگزار رسیده باشد.

– دریافت تسهیلات بانکی برای تأمین مالی کوتاه‌مدت شهرداری‌ها (پوشش تفاوت زمانی دریافت‌ها و پرداخت‌های بودجه شهرداری‌ها در ظرف یک سال مالی) مجاز است. این تسهیلات در ظرف همان سال مالی بازپرداخت خواهد شد.

– دریافت تسهیلات بانکی بلندمدت و انتشار اوراق مشارکت، اوراق گواهی سپرده خاص و سایر اوراق بدهی توسط شهرداری‌ها، فقط برای تأمین مالی سرمایه‌گذاری‌های انتفاعی و غیرانتفاعی شهرداری‌ها و یا شرکت‌ها و سازمان‌های وابسته به آنها مجاز است.

– شرکت‌های شهرداری‌ها از نظر انتشار اوراق مشارکت به‌طور مستقل عمل خواهند کرد و از این نظر تابع مقررات قانون تجارت و اساسنامه قانونی خود می‌باشند.

– شرکت‌های نسل دوم و سوم شهرداری‌ها به هیچ وجه مجاز به انتشار اوراق مشارکت نخواهند بود.

– بازپرداخت اصل و بهره وام‌ها در پروژه‌های انتفاعی شهری، صرفاً از محل درآمدهای حاصل از این پروژه‌ها باید تأمین گردد. بازپرداخت اصل و بهره وام‌های پروژه‌های غیرانتفاعی از محل بودجه شهرداری تأمین خواهد شد. در پروژه‌های مشترک انتفاعی-غیرانتفاعی حسب مورد ترکیبی از دو روش فوق می‌تواند مورد عمل قرار گیرد.

۲. خریداران اوراق مشارکت و کلیه وام‌دهندگان به شهرداری برای اطمینان از وصول مطالبات خود حق خواهند داشت:

- هیئتی را برای اعمال کنترل و بازرسی مخارج و یا سایر عملیات شهرداری تعیین کنند.
- به موجب قانون باید سهمی از درآمدهای مشخص شهرداری، به بازپرداخت بدهی‌های آن اختصاص یابد.

۳. شهرداری‌هایی که اقدام به استقراض از سیستم بانکی و بازارهای مالی می‌کنند، قبل و بعد از استقراض ملزم به افشای اطلاعات مالی خود به شرح زیر هستند:

- انتشار صورت‌های مالی شامل ترازنامه، صورت حساب سود و زیان (در مورد شرکت‌های وابسته به شهرداری)، عملکرد بودجه جاری و سرمایه‌ای شهرداری در سنوات گذشته.
- انتشار مبلغ بدهی‌های خود به اشخاص حقیقی و حقوقی، بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری و توزیع زمانی بازپرداخت آنها.
- ارزش زمین و مستغلات متعلق به شهرداری یا شرکت وابسته به آن که می‌تواند به عنوان وثیقه بدهی‌ها به کار رود.

- شهرداری‌ها مکلفند اطلاعات مورد نیاز را حداقل به صورت سالیانه و همچنین در هنگام وقایع مهمی که می‌تواند بر تصمیمات سرمایه‌گذاری تأثیر بگذارد، انتشار دهند. تخلف از افشای اطلاعات و الزامات ثبت آن، عمل مجرمانه تلقی می‌شود و همه مشارکت‌کنندگان در عمل مجرمانه مسئول شناخته می‌شوند. مقامات انتخابی و انتصابی موظفند بر اجرای مقررات افشای اطلاعات نظارت داشته باشند.

- شهرداری‌ها موظفند مطالعات ارزیابی فنی-اقتصادی پروژه‌های سرمایه‌گذاری را که برای تأمین مالی آنها به بانک‌ها و بازار سرمایه مراجعه می‌کنند، در دسترس همگان قرار دهند.

۴. ساختار بدهی باید از نظر زمانی با جریان‌های درآمدی شهرداری هماهنگ باشد. از این رو:

- شهرداری‌ها مجازند تعهدات مالی خود را براساس نیازهای خود ساختار بندی کنند.
- دولت از وضع مقرراتی که شهرداری‌ها را از اعمال مدیریت پیچیده بر دارایی‌ها و بدهی‌هایشان باز می‌دارد، اجتناب خواهد کرد.

- استفاده شهرداری‌ها از ابزارهای مالی مشتقه که می‌تواند منجر به ایجاد وضعیت‌های مالی مخاطره‌آمیز، سودهای دستکاری شده و بدون مانع و رادع شود، ممنوع است.

تذکر: سقف بدهی شهرداری‌ها باید چنان باشد که تعهدات بازپرداخت اصل و سود بدهی‌های شهرداری‌ها، در هیچ سال مالی از ۲۰ درصد مجموع درآمدهای آنها در آن سال مالی تجاوز نکند.

۵. به منظور نظارت، مداخله و جبران خسارت طلبکاران، انجام تدابیر زیر الزامی است:

- سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های وزارت کشور مکلف است استانداردهای حسابداری و گزارش‌دهی مالی را برای شهرداری‌ها تنظیم و به آنها ابلاغ نماید.



— حسابرسی بیرونی شهرداری‌ها توسط مؤسسات حسابرسی مورد تأیید سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و انجمن حسابداران الزامی است:

- در کلان‌شهرها ظرف یک سال از تصویب این قانون، شهرداری‌ها ملزم به انجام حسابرسی بیرونی می‌باشند.

- در شهرهای بزرگ شهرداری‌ها دو سال مهلت دارند نسبت به آغاز اولین حسابرسی بیرونی اقدام کنند.

- در شهرهای کمتر از ۱۰۰ هزار نفر، شهرداری‌ها سه سال مهلت دارند نسبت به آغاز اولین حسابرسی بیرونی اقدام کنند.

— سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها موظف است کمک‌های فنی و آموزشی به پرسنل شهرداری‌ها را برای دسترسی به بازار سرمایه ارائه دهد. سازمان می‌تواند با استفاده از خدمات بخش خصوصی در این زمینه دوره‌های کوتاه‌مدت آموزشی برقرار کند.

— شورای اسلامی شهر و اشخاص اعتباردهنده می‌توانند از دادگاه بخواهند یک هیئت بازرسی مالی در شهرداری مستقر کند. این هیئت علاوه بر انجام بازرسی اختیارات زیر را خواهد داشت:

- اعمال محدودیت بر شهرداری در زمینه استقراض بیشتر از بازارهای مالی.
- تخصیص پرداخت‌های دولت بابت مالیات بر ارزش‌افزوده، عوارض سوخت و سایر عوارضی که به‌طور متمرکز جمع‌آوری و میان شهرداری‌ها توزیع می‌شود، به بازپرداخت تعهدات مالی معوق شهرداری‌ها.

- پیشنهاد وضع عوارض اضافی به شورای اسلامی شهر، جهت بازپرداخت بدهی‌های معوق شهرداری.

— ارائه حداقل خدمات شهرداری‌ها شامل جمع‌آوری زباله، نظیف معابر، خدمات مترو و اتوبوسرانی و نگهداری فضای سبز در هر وضعیتی باید تضمین شود و محدودیت‌های مالی اعمال شده بر شهرداری نباید مانع از ارائه این خدمات به شهروندان شود.

— سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها موظف است ظرف یک سال از تصویب این قانون، لایحه قانونی در مورد ورشکستگی شهرداری‌ها تهیه و به مجلس شورای اسلامی ارائه کند. در این قانون باید موارد زیر روشن شود:

- حقوق اعتباردهندگان و اولویت آنها.
- زمان و شرایط بازپرداخت بدهی‌ها و سایر تعهدات قراردادی شهرداری‌ها.

۵-۶. ایجاد صندوق توسعه شهرداری‌ها

۱. سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها به‌منظور تسهیل ورود شهرداری‌ها به بازارهای مالی و نظارت بر عملکرد مالی شهرداری‌ها در زمینه مصرف کمک‌های بلاعوض دولت، صندوق توسعه شهرداری‌ها را

- به صورت مؤسسه اعتباری غیربانکی با سرمایه دولتی و با وظایف و اختیارات زیر تأسیس خواهد کرد:
- ارائه تسهیلات مالی بلندمدت به شهرداری‌ها به منظور تأمین مالی پروژه‌های سرمایه‌گذاری انتفاعی و غیرانتفاعی شهرداری‌ها.
 - ارائه خدمات مشاوره‌ای به شهرداری‌ها در زمینه ارزیابی فنی، مالی و اقتصادی پروژه‌های سرمایه‌گذاری، تنظیم درخواست‌های تأمین مالی از مؤسسات داخلی و خارجی در ازای دریافت کارمزد معین.
 - معرفی پروژه‌های سرمایه‌گذاری مورد تأیید صندوق به بانک‌های عامل جهت انتشار اوراق مشارکت، اوراق گواهی سپرده خاص و ارائه تسهیلات بانکی با تضمین صندوق در ازای دریافت کارمزد معین.
 - صندوق حق خواهد داشت در صورت عدم بازپرداخت تسهیلات مالی تضمین شده توسط آن ازسوی شهرداری‌ها، از سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها بخواهد سهم شهرداری متخلف را از مالیات بر ارزش افزوده، و عوارضی که به طور متمرکز وصول می‌شود، به منظور جبران خسارات طلبکاران به حساب صندوق واریز نماید.
 - انتشار اوراق مشارکت به منظور تجهیز منابع مالی برای اعطای تسهیلات به شهرداری‌ها.
 - استقراض از بانک جهانی برای تأمین مالی پروژه‌های سرمایه‌گذاری شهرداری‌ها.
 - توزیع پرداخت‌های بلاعوض دولت مرکزی میان شهرداری‌ها براساس ضوابط تعیین شده توسط سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و نظارت مالی بر چگونگی خرج آن توسط شهرداری‌ها و ارائه گزارشات مالی مربوط به سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها در ازای دریافت کارمزد معین.
 - صندوق حق خواهد داشت کمک‌های بلاعوض دولت به شهرداری‌های متخلف را به نفع طلبکاران مصادره نماید و مستقیماً به طلبکاران بپردازد.
 - کمک به شهرداری‌ها در زمینه تعیین رتبه اعتباری آنها از طریق معرفی مؤسسات واجد شرایط داخلی و خارجی و ارائه کمک‌های حقوقی و مالی به شهرداری‌ها در این زمینه.
 - کمک به شهرداری‌ها در زمینه انجام حسابرسی بیرونی از طریق معرفی مؤسسات حسابرسی واجد شرایط و مورد تأیید سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها.
 - برگزاری دوره‌های آموزشی در زمینه ارزیابی پروژه‌های سرمایه‌گذاری و روش‌های تأمین مالی شهرداری‌ها.

۷-۵. بهبود شفافیت و پاسخگویی شهرداری‌ها و استان‌ها در چارچوب عدم تمرکز مالی و اداری

۱. شورای اسلامی هر استان در هر شهرستان، یک نفر بازرس را برای رسیدگی به شکایات مردم از ادارات دولتی منصوب خواهد کرد. این بازرسان باید از میان افراد برجسته و بدون سابقه کیفری که در خدمت مقامات دولتی نیستند، انتخاب شوند. این بازرسان گزارش‌های خود را به شورای اسلامی استان ارسال



خواهند کرد و شورای استان حداکثر در ظرف مدت سه ماه، به شکایات مردم از ادارات دولتی رسیدگی خواهد کرد و متخلفان را به مراجع قانونی معرفی خواهد کرد.

۲. شورای اسلامی هر شهر یک یا چند نفر بازرس را بسته به اندازه شهر منصوب خواهد کرد. این بازرس یا بازرسان به شکایات مربوط به فساد و سوءمدیریت کارکنان شهرداری رسیدگی خواهند کرد و گزارش‌های خود را به شورای اسلامی شهر ارسال خواهند کرد. شورای اسلامی شهر موظف است در هر مورد حداکثر ظرف یک ماه موضوع را بررسی و تصمیمات مقتضی را در مورد اصلاح امور و بازخواست از مدیران ذیربط اتخاذ و نتیجه را به سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها اطلاع دهد.

۳. سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها موظف است ظرف یک سال از تصویب این قانون با همکاری دبیرخانه کلان‌شهرها نسبت به تدوین و ابلاغ استانداردهای خدمات شهری اقدام کند.

۴. سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها موظف است ظرف یک سال از تصویب این قانون، شاخص‌های عملکرد شهرداری‌ها را در موارد زیر تنظیم نماید و همه ساله گزارش عملکرد شهرداری‌ها را بر پایه محاسبه این شاخص‌ها برای اطلاع عموم منتشر کند:

– شاخص‌های مالی،

– شاخص‌های سطح پوشش خدمات،

– شاخص‌های بهره‌وری.

تذکر: شوراها و شوراهای اسلامی شهر می‌توانند به استناد گزارش منتشر شده در این زمینه شهرداران را موظف به پاسخگویی کنند و خواستار تنظیم برنامه اصلاحی برای بهبود شاخص‌های عملکرد شهرداری باشند.

۵. منابع و مصارف و بودجه سالیانه شهرداری‌ها در چارچوب قانون و مقررات کشور، توسط شهرداری‌ها تدوین و تنظیم و پس از تصویب شورای اسلامی شهر به مرحله اجرا گذاشته می‌شود. گزارش‌های مالی و بودجه‌ای شهرداری‌ها، باید براساس موازین قانونی و برخورد از استانداردهای لازم باشد.

۶. جهت‌گیری‌های کلان مدیریت شهری همچون مأموریت‌ها، تشکیلات، نیروی انسانی، چگونگی سازمان و اداره آن توسط شهرداران تدوین و تنظیم و با تصویب شورای اسلامی شهر و تأیید شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، عملیاتی خواهد شد.

۷. جهت بهزیست و توسعه همه‌جانبه امور شهری، شهرداری‌ها با تصویب شورای شهر مکلفند با مشارکت نهادهای مدنی، علمی، تخصصی و ... و در چارچوب موازین بلندمدت توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و زیست‌محیطی کشور، نسبت به برنامه‌ریزی و آینده‌نگری حوزه شهری به‌صورت مستمر و پایدار اقدام نمایند. برنامه‌های سالیانه شهری باید در چارچوب رهیافت‌های مصوب این برنامه‌ریزی‌ها صورت گیرد.

منابع و مأخذ

۱. آیین‌نامه اجرایی بند «۱۶» ماده (۷۱) و ماده (۷۷) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، مصوب سال ۱۳۷۸.
۲. آیین‌نامه مالی و معاملاتی شهرداری‌ها، مصوب ۱۳۴۶/۴/۱۲، کمیسیون مشترک کشور.
۳. برنامه سوم توسعه، مصوب سال ۱۳۷۹.
۴. بندهای «۱» و «۲» مرحله پنجم مطالعات بازآرایی روابط مالی دولت و شهرداری‌ها در ایران، (۱۳۹۲).
۵. قانون برنامه پنجم توسعه، مصوب ۱۳۸۹.
۶. قانون برنامه ششم توسعه، مصوب ۱۳۹۵.
۷. قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، مصوب سال ۱۳۷۵.
۸. قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، مصوب سال ۱۳۸۰ و اصلاحیه‌های بعدی آن.
۹. قانون حمایت از احیاء، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری، مصوب سال ۱۳۸۹.
۱۰. قانون شهرداری‌ها، مصوب سال ۱۳۴۵ و اصلاحیه‌های بعدی آن.
۱۱. قانون مالیات ارزش‌افزوده، مصوب سال ۱۳۸۷.
۱۲. لایحه مالیات ارزش‌افزوده، پیشنهادی دولت در سال ۱۳۹۵.
۱۳. هادی زنوز، بهروز. بررسی نظام برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران (دوره قبل از انقلاب)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹.
۱۴. هادی زنوز، بهروز و محمد، ستاری‌فر. مناسبات مالی دولت و شهرداری‌ها، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهرداری تهران، ۱۳۹۲.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۵۴۳۸

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: مالیه شهرداری‌ها: ۳. مناسبات مالی دولت و شهرداری‌ها (وضعیت ایران، تجربه سایر کشورها و برخی پیشنهادها)

نام دفتر: مطالعات اقتصاد بخش عمومی (گروه بودجه)

تهیه و تدوین: بهروزهادی‌زنوز (این گزارش تلخیصی از کتاب بازاریابی مالی دولت و شهرداری‌هاست که توسط نویسنده آن تهیه شده است)

منتقاضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. تخصیص وظایف

۲. تخصیص مالیات‌ها

۳. مالیات‌های مشترک

۴. کمک‌های بلاعوض دولت

۵. بهای خدمات

۶. بازارهای مالی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۶/۴/۱۹