

شماره چاپ: ۴۵۳

شماره ثبت: ۲۴۸

دوره دهم- سال اول

تاریخ چاپ: ۱۳۹۶/۲/۱۸

اظهارنظر کارشناسی درباره:  
«طرح درآمد پایدار شهرداری های کشور»

کد موضوعی: ۲۳۰

شماره مسلسل: ۱۵۷۸۵

اسفندماه ۱۳۹۶

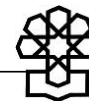


به نام خدا

### فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۱.....	مقدمه
۲.....	کلیات طرح
۳۴.....	جمع‌بندی و پیشنهادها





## اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح درآمد پایدار شهرداری‌های کشور»

### چکیده

لزوم اصلاح نظام مالی شهرداری‌ها بر کسی پوشیده نیست. طرح درآمدهای پایدار شهرداری‌های کشور نیز در همین راستا بوده و موجب تخصیص برخی منابع مالی به شهرداری‌ها می‌شود. اما باید اذعان داشت که این قبیل اقدامات بدون توجه به مبانی نظری و مطالعات گسترده در ساختار تشکیلات دولت می‌تواند به بروز برخی مشکلات جانبی دیگر منجر شود، همچنان که برخی اقدامات در جهت خودکفایی شهرداری‌ها پس از تأکید در قانون بودجه سال ۱۳۶۲ به ناپایداری درآمدی شهرداری‌ها در دو دهه بعد منجر شد.

بنابراین پیشنهاد می‌شود تا انجام مطالعات پیشینی در رابطه با مبانی نظری مالیه شهری، ساختار تشکیلاتی متمرکز دولت، تدوین الگوی تفکیک وظایف و مسئولیت‌ها بین حوزه‌های فعالیت اداری بخش عمومی ملی و محلی و آسیب‌شناسی نظام مالی شهرداری‌ها، این طرح از دستور خارج شود. به علاوه پرداختن به این موضوع با این محتوا و ابعاد وظیفه دولت است و باید به صورت لایحه به مجلس شورای اسلامی تقدیم شود.

با عنایت به موارد فوق، در این گزارش، طرح مذکور بررسی شده و اظهار نظر درباره مفاد آن به تفصیل ارائه شده است.

### مقدمه

یکی از مسائل مهمی که از بدو تأسیس بلدیة از سال ۱۲۸۶ تاکنون به آن توجه جدی نشده است موضوع استقلال مالی شهرداری‌ها به‌عنوان نهاد محلی است. در تاریخ ۱۱۰ ساله تأسیس این نهاد همواره دولت مرکزی تمایل به کنترل اعتبارات و به نوعی اعمال حاکمیت متمرکز بر شهرداری‌ها در ایران بوده است. در سال ۱۳۶۲ با توجه به شرایط مالی دولت به یکباره بدون بررسی ابعاد و شرایط تأمین مالی شهرداری‌ها و همچنین مبانی نظری مالیه شهرداری‌ها، موضوع استقلال مالی شهرداری‌ها در مجلس به تصویب رسید. بررسی موضوع نشان می‌دهد دولت بعد از قانون تجمیع عوارض تمایل به متمرکز کردن برخی موضوعات در تخصیص منابع به شهرداری‌ها داشته است.

در پایه‌ریزی نظام مالی شهرداری‌ها توجه به مبانی نظری و سپس نحوه اجرا اهمیت زیادی دارد و

قبل از هر برنامه‌ای برخی سؤالات مبنایی باید پاسخ داده شود. برای مثال اینکه کدام خدمت را کدام قسمت از بخش عمومی باید ارائه دهد؟، حوزه نفوذ هر یک از سطوح دولت چقدر باید باشد؟ برای هر یک از وظایف چه مالیاتی با چه ماخذ و چه نرخ باید تعیین شود؟ هر سیاست مالیاتی از نظر معیارهای کارایی، هزینه جمع‌آوری، انصاف و ... چگونه است و آیا سایر بخش‌های دولت از نظر این معیارها بهتر عمل نمی‌کنند؟ رابطه مالی شهرداری با دولت چگونه باید باشد؟ اگر این سؤالات پاسخ داده نشود هر نظام مالی می‌تواند به مشکلاتی مانند ناکارایی، ناپایداری، و بی‌انضباطی مالی منجر شود.

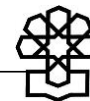
طرح درآمدهای پایدار با هدف اصلاح نظام مالی شهرداری‌ها خصوصاً ناپایداری و اتکای بیش از حد درآمد شهرداری‌ها به عوارض ساختمانی تدوین شده است. اما به دلیل بی‌توجهی به مسائل مبنایی بیشتر شبیه به پیشنهادهاتی برای ایجاد منابع جدید برای شهرداری به همان سیاق روندهای گذشته است.

گزارش حاضر مبتنی بر سلسله گزارش‌هایی که درباره مالیه شهرداری‌ها تهیه شده بود، به رشته تحریر درآمده است. مرکز پژوهش‌ها در گزارش‌های قبلی خود نیز به موضوع طرح درآمد پایدار شهرداری‌های کشور پرداخته است (گزارش مالیه شهرداری‌ها ۱ با شماره مسلسل ۱۵۴۳۵). در گزارش دیگری مبنایی نظری نظام درآمدی شهرداری‌ها بررسی شده است (مالیه شهرداری‌ها ۲ با شماره مسلسل ۱۵۴۳۴). در گزارش سوم و چهارم مناسبات مالی دولت با شهرداری‌ها و دسترسی به بازارهای مالی بررسی شده‌اند (مالیه شهرداری‌ها ۳ با شماره مسلسل ۱۵۴۳۸ و ۴ با شماره مسلسل ۱۵۴۵۴). با توجه به اهمیت طرح درآمدهای پایدار شهرداری‌های کشور و در دستور کار قرار گرفتن آن در کمیسیون مشترک درآمدهای پایدار در مجلس شورای اسلامی، این گزارش با جزئیات بیشتری به مفاد این طرح می‌پردازد.

در ادامه ابتدا مبتنی بر مطالعات پیشین انجام شده کلیات طرح بررسی و درباره آن اظهار نظر می‌شود. در جدول ۱ مفاد طرح درآمد پایدار شهرداری‌های کشور بررسی شده است. در جدول ۲ مواد الحاقی به این طرح در صورت اصرار بر بررسی این طرح در کمیسیون پیشنهاد شده است. در نهایت جمع‌بندی و پیشنهادات ارائه می‌شود.

## کلیات طرح

پس از سال ۱۳۶۲ که خودکفایی شهرداری‌ها در قانون بودجه سالیانه تأکید شد، برخی اختیارات مالی به شهرداری‌ها واگذار شد. شهرداری‌ها نیز که با مشکلات مالی مواجه بودند، بدون توجه به مبنایی نظری مالیه شهری و به دلیل سهل‌الوصول بودن برخی از انواع عوارض که ناشی از ضعف نظام اطلاعات مالیاتی بود، در طول زمان، سهم عوارض ساختمانی را افزایش دادند. در نتیجه این تصمیمات مالی، عارضه ناپایداری درآمد در کلان‌شهرها پدید آمد. به همین خاطر در ماده (۱۷۴) قانون برنامه پنجم توسعه، شوراهای اسلامی و شهرداری‌ها موظف به تدوین نظام درآمدهای پایدار شهرداری‌ها شدند. اما تا کنون



هیچ لایحه‌ای از طرف دولت تقدیم مجلس نشده است. طرح درآمدهای پایدار شهرداری‌های کشور در واقع رونوشتی با اصلاحات جزئی از پیش‌نویس لایحه دولت است که قرار بود در دولت بررسی شود و به مجلس تقدیم شود. با این حال نمایندگان محترم مجلس پیشقدم شده و با توجه به ضرورت اصلاح نظام مالی شهرداری‌ها طرح مذکور را تقدیم کردند. این طرح دارای ایراداتی است که در ذیل برخی از آنها بررسی شده است.

از آنجایی که الزامات و مطالعات اولیه در زمینه نظام مالی بهینه شهرداری‌ها در ایران صورت نگرفته است و این طرح به جای پرداختن به اصلاح نظام مالی و مقابله با آسیب ناپایداری درآمدی به دنبال افزایش برخی منابع جدید از طریق افزایش نرخ، وضع نرخ‌های جدید و ایجاد پایه‌های مالیاتی جدید است، مناسب‌تر است از دستور کار مجلس شورای اسلامی خارج شود.

همچنین بسیاری از مواد این طرح دارای مغایرت با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی است بنابراین مستلزم تقدیم لایحه از دولت به مجلس است، ضمناً مطابق با اظهارات نمایندگان دولت در کمیسیون، دولت در حال تدوین لایحه مذکور است.

مشکل دیگری که در ارتباط با طرح می‌توان عنوان کرد، تمرکز صرف بر منابع درآمدی و بی‌توجهی به مدیریت هزینه‌کرد منابع در سمت مصارف است. در حالی که بخشی از مشکلات مالی شهرداری‌ها به نحوه مدیریت هزینه باز می‌گردد که لازم است به همان اندازه‌ای که به منابع بودجه توجه می‌شود، مصارف بودجه نیز مورد توجه قرار گیرد.

برخی تعارضات و تناقضات در مفاد طرح، لزوم اصلاح آنها را مطرح می‌کند. برای مثال تعریف عوارض به منابعی که برای تأمین هزینه‌های شهر توسط شورای شهر وضع می‌گردد، با انواع عوارضی که به‌طور متمرکز توسط مجلس وضع می‌شود و در ضمن طرح به آنها اشاره شده است در تعارض است و یا تعریف درآمد پایدار بدون اینکه از آن در متن طرح استفاده فنی شده باشد، ضرورتی ندارد.

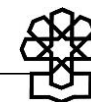
همچنین از آنجا که این طرح با محتوای مشابه در فصل هشتم طرح جامع مدیریت شهری وجود دارد، یک پیشنهاد این است که این طرح به‌عنوان بخشی از این قانون جامع مورد بررسی قرار گیرد، زیرا تصویب یک قانون مجزا برای آن، روند پراکندگی قوانین و مقررات در کشور را ادامه می‌دهد.

همان‌گونه که در جدول زیر توضیح داده خواهد شد، بسیاری از مواد و احکام پیشنهادی طرح، در مجموعه قوانین شهرداری‌ها، وجود دارند و تصویب مجدد آنها با تغییراتی اندک، نمی‌تواند در جهت راهبرد تنقیح قوانین مجلس باشد. ضمن اینکه بسیاری از این پیشنهادها را می‌توان از طریق اصلاح مواد مذکور تأمین کرد.

بنابراین با توجه به جمیع موارد ضمن تأکید بر اصلاح نظام درآمدی شهرداری‌ها در کشور، پیشنهاد می‌شود این طرح از دستور خارج شود. هر چند توصیه اول به رد کلیات است، ولی در صورت اصرار نمایندگان محترم، نظرات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به شرح جداول زیر به تفکیک مواد و تبصره‌ها تقدیم می‌شود.

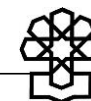
## جدول ۱. بررسی مفاد طرح درآمد پایدار شهرداری‌های کشور

پیشنهاد مرکز	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی طرح	مفاد طرح درآمد پایدار شهرداری‌های کشور
<p><b>درآمد پایدار:</b> درآمدی است که در طول زمان دارای ثبات بوده و قابل اتکا باشد و بر مبنای قوانین مربوطه وضع شود.</p>	<p>در بند «۱» درآمد پایدار را با مفهوم توسعه پایدار خلط کرده است در حالی که این دو مفهوم در دو حوزه مختلف و کاملاً مجزا است. پایدار در درآمد پایدار به ثبات و اتکا پذیری باز می‌گردد در حالی که پایدار در توسعه پایدار به رعایت حقوق بین نسلی و ملاحظات زیست‌محیطی باز می‌گردد و این کلمه صرفاً اشتراک لفظی دارد.</p>	<p><b>ماده (۱) - تعاریف:</b></p> <p>۱. <b>درآمد پایدار:</b> درآمدی است که از دو خصیصه تداوم داشتن در طول زمان و مطلوب بودن آن در چارچوب توسعه پایدار برخوردار باشد.</p>
<p><b>عوارض محلی:</b> وجوهی که برای تأمین هزینه‌های شهر و در چارچوب قوانین و مقررات مربوط توسط شورای اسلامی شهر وضع می‌گردد.</p> <p><b>عوارض غیر محلی:</b> وجوهی که توسط مراجعی غیر از شورای شهر وضع می‌شود و هم می‌تواند نوعی درآمد برای شهرداری‌ها باشد و هم برای تأمین هزینه‌های سایر دستگاه‌ها باشد.</p>	<p>در این قانون عوارض را به این صورت تعریف کرده که اولاً بر اساس سیاست‌های کلی دولت وضع شود، ثانیاً برای تأمین هزینه‌های شهر باشد و ثالثاً توسط شورای اسلامی شهر وضع شود. در حالی که در قوانین و مقررات ایران هم عوارضی داریم که به‌طور متمرکز توسط مجلس وضع می‌شود که این عوارض هم می‌تواند برای تأمین هزینه‌های شهر (مانند عوارض مالیات بر ارزش افزوده) یا تأمین هزینه‌های سایر دستگاه‌ها باشد (مانند عوارض خروج از کشور) و هم می‌تواند توسط شورای شهر وضع شود. بنابراین تعریف عوارض به این صورت موجب تناقضات قانونی می‌شود. به علاوه در نظام حقوقی ایران هیچ‌کجا عوارض تعریف نشده است و لازم است تعریف صحیحی از عوارض ارائه شود.</p> <p>یک راهکار تعریف عوارض به دو نوع عوارض محلی و غیر محلی است. عوارض محلی آن دسته از عوارضی است که توسط شورای شهر وضع می‌شود و برای تأمین هزینه‌های اداره شهر است و عوارض غیر محلی آن دسته از عوارضی است که توسط مراجعی</p>	<p>۲. <b>عوارض:</b> وجوهی که بر اساس سیاست‌های کلی دولت برای تأمین هزینه‌های شهر و در چارچوب قوانین و مقررات مربوط توسط شورای اسلامی شهر وضع می‌گردد.</p>



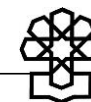
مفاد طرح درآمد پایدار شهرداری‌های کشور	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی طرح	پیشنهاد مرکز
	غیر از شورای شهر وضع می‌شود و هم می‌تواند برای تأمین هزینه‌های شهر باشد و هم می‌تواند تأمین مالی هزینه‌های سایر دستگاه‌های اجرایی باشد.	
۳. کلان‌شهر: شهر با جمعیت حداقل یک میلیون نفر براساس آخرین سرشماری عمومی نفوس و مسکن.	باید در نظر داشت که طبقه‌بندی شهرها و تعریف آنها باید در قوانین مبنایی مربوط به خود از جمله قانون تقسیمات کشوری تدوین شود. با وجود اینکه قانون تقسیمات کشوری موجود کلان‌شهرها را تعریف نکرده، اما در پیش‌نویس لایحه تقسیمات کشوری به این صورت تعریف شده است:	
<b>ماده (۲)</b> ماده (۲۹) آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها به شرح ذیل اصلاح و دو تبصره به آن الحاق می‌گردد: منابع و درآمد شهرداری‌ها به شرح ذیل تقسیم می‌شود: ۱. درآمدهای ناشی از عوارض عمومی و اختصاصی ۲. درآمدهای ناشی از بهای خدمات ۳. پرداخت‌های دولت بابت جبران بخشی از هزینه خدمات عمومی و توسعه زیرساخت‌ها ۴. درآمد ناشی از مالیات‌ها و عوارض توأم با مالیات ۵. درآمد حاصل از جرائم و تخلفات ۶. واگذاری دارایی‌های مالی و سایر منابع از جمله تسهیلات ۷. درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری و مشارکت سرمایه‌گذاری	برخی از منابع درآمدی پیشنهاد شده در این ماده نیاز به اصلاح دارد که درباره آن توضیحاتی ارائه می‌شود. در بند «۶» واگذاری دارایی‌های مالی و سرمایه‌ای در یک بند قرار گرفته‌اند در حالی که ماهیتاً متفاوت‌اند و مطابق با استاندارد بین‌المللی حساب‌های دولت و بخش عمومی (GFS) لازم است به لحاظ شکلی مجزا شوند. بند «۷» درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری و مشارکت در سرمایه‌گذاری پیشنهاد شده است در حالی که اگر شهرداری سرمایه‌گذاری کند و یا مشارکت در سرمایه‌گذاری انجام دهد، منافعی که از این سرمایه‌گذاری می‌برد دو نوع است، یا سود حاصل از به بار نشستن سرمایه‌گذاری است که در این صورت باید در قسمت درآمدهای شهرداری قرار گیرد و یا اینکه به‌خاطر مشارکت بخشی از آورده غیر نقدی شهرداری (که یا زمین است یا دارایی‌های نامشهود مانند پروانه ساختمانی و عوارض و ...) تبدیل به	۱. درآمدهای ناشی از عوارض عمومی و اختصاصی ۲. درآمدهای ناشی از بهای خدمات ۳. پرداخت‌های دولت بابت جبران بخشی از هزینه خدمات عمومی و توسعه زیرساخت‌ها ۴. درآمد ناشی از مالیات‌ها و عوارض توأم با مالیات ۵. درآمد حاصل از جرائم و تخلفات ۶. واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای ۷. واگذاری دارایی‌های مالی ۸. کمک‌های اشخاص حقیقی و حقوقی و سایر درآمدهایی که به موجب قوانین و

پیشنهاد مرکز	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی طرح	مفاد طرح درآمد پایدار شهرداری‌های کشور
مقررات مربوط تعیین می‌گردد.	<p>سه‌م‌الشرکه شهرداری در یک پروژه می‌شود و همچنان نوعی دارایی است منتها به خاطر شکل این‌دارایی تغییر کرده. به عبارتی وقتی شهرداری زمینی را به‌عنوان آورده غیرنقدی با بخش خصوصی به مشارکت می‌گذارد واگذاری‌دارایی سرمایه‌ای افزایش یافته و تملک‌دارایی مالی نیز زیاد می‌شود. بنابراین نمی‌توان این را به‌عنوان درآمد در بودجه ثبت کرد. اگر منظور تفکیک این نوع منافع از سایر منابع است می‌توان در ذیل ردیف واگذاری‌دارایی سرمایه‌ای و تملک‌دارایی‌های مالی این منابع را تفکیک کرد.</p>	<p>۸. کمک‌های اشخاص حقیقی و حقوقی و سایر درآمدهایی که به موجب قوانین و مقررات مربوط تعیین می‌گردد.</p>
<p>عبارت «براساس قوانین و مقررات مربوطه» پس از حمل‌ونقل عمومی اضافه شود.</p>	<p>در حال حاضر شهرداری‌ها می‌توانند براساس قوانین موضوعه از این ابزارها استفاده کنند، برای مثال شهرداری‌ها مطابق با مجوز سالیانه بودجه و براساس قانون انتشار اوراق بهادار می‌توانند اقدام به انتشار اوراق بهادار کنند. برای سایر ابزارها از جمله تسهیلات، فاینانس، صکوک و ... نیز می‌توانند استفاده کنند. بنابراین تصویب این تبصره لزومی ندارد.</p> <p>همچنین مطابق با صدر این ماده شهرداری‌ها می‌توانند برای کسب درآمد از واگذاری دارایی‌های مالی استفاده کنند. واگذاری دارایی‌های مالی نیز شامل هر آن چیزی است که به موجب اوراقی شهرداری منابعی را دریافت می‌کند. بنابراین تصویب این تبصره لزومی ندارد.</p>	<p>تبصره «۱»- شهرداری‌ها می‌توانند از ابزارهای تأمین مالی اعم از تسهیلات منابع داخلی و خارجی، اوراق مشارکت، سرمایه‌گذاری خارجی (فاینانس)، بیع متقابل، صکوک و سهام پروژه برای توسعه زیرساخت‌های شهری و اجرای طرح‌های توسعه مدیریت شهری با اولویت حمل‌ونقل عمومی استفاده نمایند.</p>



پیشنهاد مرکز	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی طرح	مفاد طرح در آمد پایدار شهرداری های کشور
<p>شهرداری ها می توانند برای اجرای پروژه های مدیریت شهری از انواع روش های تأمین مالی مشارکت بخش عمومی خصوصی (PPP)، با پیش بینی تضمین های کافی، براساس قوانین و مقررات موضوعه و آیین نامه معاملاتی که به پیشنهاد وزارت کشور (سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور) به تصویب هیئت دولت خواهد رسید، اقدام نمایند.</p>	<p>یکی از مشکلاتی که شهرداری ها در اجرای پروژه های مشارکتی با بخش خصوصی دارند نبود پایه های قانونی در نظام حقوقی ایران در ارتباط با مشارکت بخش عمومی خصوصی است. علت آن هم این است که این شیوه تأمین مالی و اجرای پروژه یک شیوه جدید است در حالی که قوانین شهرداری ها در ایران قدیمی است. البته لازم است این مصوبه به نحوی اصلاح شود تا ایرادهای آن برطرف شود. اولاً لزومی به بیان همه انواع شیوه های مشارکت نیست، زیرا همه آنها از خانواده مشارکت بخش عمومی خصوصی (PPP) هستند. دوماً epc از جمله شیوه های مشارکت نیست و ارتباطی با قراردادهای PPP ندارد.</p>	<p>تبصره «۲»- شهرداری ها می توانند برای اجرای پروژه های مدیریت شهری از روش های اجرایی مناسب از قبیل منابع مالی و ساخت و بهره برداری و واگذاری (BOT)، تأمین منابع مالی و ساخت و تملک و بهره برداری (BOO)، طرح و ساخت کلید در دست (EPC)، ساخت و بهره برداری و مالکیت و واگذاری (BOOT)، ساخت و اجاره و واگذاری (BLT)، احیا و بهره برداری و انتقال (ROT)، ساخت و اجاره و بهره برداری (BLO)، مشارکت بخش عمومی و خصوصی (PPP)، با پیش بینی تضمین های کافی، براساس آیین نامه معاملاتی که به پیشنهاد وزارت کشور (سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور) به تصویب هیئت دولت خواهد رسید، اقدام نمایند.</p>
<p>پیشنهاد حذف عبارت «ارزش افزوده ناشی از اجرای طرح های توسعه شهری» و عبارت «پروانه ساختمانی»</p>	<p>- در بند «۱۶» ماده (۷۱) قانون تشکیلات مصوب ۱۳۷۵ یکی از وظایف شوراهای اسلامی شهر را تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن مطابق با سیاست های عمومی دولت دانسته است. همچنین در ماده اصلاحی (۷۷) این قانون (مصوب ۱۳۸۶) این اختیار به شوراهای اسلامی شهر داده شده تا نسبت به وضع عوارض متناسب با تولیدات و درآمدهای اهالی طبق آیین نامه مصوب هیئت وزیران اقدام کنند. - بنابراین در قوانین و مقررات مربوط به شهرداری ها این اجازه به شوراهای اسلامی شهر داده شده است. اما با تصویب تبصره ماده (۴۱) قانون مالیات بر ارزش افزوده که این اختیار صرفاً محدود به عوارض محلی شده است و با توجه به اینکه در قوانین نه تنها هیچ</p>	<p><b>ماده (۳)</b> شوراهای اسلامی شهر می توانند برای تأمین هزینه شهر نسبت به تصویب لایحه عوارض اعم از پروانه ساختمانی و تأسیسات، بهره برداری از اماکن و معابر و تبلیغات و تأسیسات شهری، عوارض تفکیک و تغییر کاربری اراضی و مستحدثات، ارزش افزوده ناشی از اجرای طرح های توسعه شهری، تردد خودروها از معابر شهری و سایر اموال غیرمنقول براساس دستورالعمل های ابلاغی وزارت کشور اقدام نماید.</p>

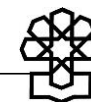
پیشنهاد مرکز	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی طرح	مفاد طرح در آمد پایدار شهرداری‌های کشور
	<p>مصادیقی از عوارض محلی ذکر نشده است بلکه هیچ تعریفی هم نیز ارائه نشده است. به همین خاطر دستگاه‌های نظارتی از جمله دیوان عدالت اداری بسیاری از این مصوبات را لغو می‌کند. بنابراین یک راهکار تصریح مصادیق انواع عوارض محلی در قانون است و راهکار دیگر تعریف عوارض محلی و تفکیک آن از مآخذهای مالیات و عوارض ملی است.</p> <p>- از جمله مشکلات اصلی نظام تأمین مالی شهرداری دریافت عوارض پروانه‌های ساختمانی است که موجب شده است سرمایه‌گذاری بر مسکن تحت تأثیر سیاست‌های شهرداری و منابع مالی شهرداری تحت تأثیر رفتار سرمایه‌گذاران مسکن قرار گیرد. متوسط وابستگی درآمد شهرداری کلان‌شهرهای کشور به عوارض پروانه‌های ساختمانی حدود ۱۰ درصد است.</p> <p>- براساس نظر شورای نگهبان در مردادماه ۱۳۹۵ اخذ حق مشرفیت - که همان حق مرغوبیت است (شرعاً حرام می‌باشد ولی جعل عوارض بر این حق - در فرض وجود حق جعل عوارض توسط مقنن) شرعاً مانعی ندارد. بین حق مشرفیت که همان حق مرغوبیت و ارزش‌افزوده است و بین عوارض بر حق مشرفیت فرق است و اخذ حق مشرفیت حرام بوده ولی اخذ عوارض بر حق مشرفیت مانعی ندارد ارزش‌افزوده در اینجا از اموال مالک است و مانند سایر اموال او جعل عوارض بر آن در صورت وجود مجوز قانونی محذوری ندارد.</p>	



پیشنهاد مرکز	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی طرح	مفاد طرح درآمد پایدار شهرداری‌های کشور
	<p>گفتنی است رویکرد شورای نگهبان در برخی موارد نسبت به توسعه اختیارات شورا محدودکننده است. برای مثال این شورا، برقراری عوارض توسط شوراهای اسلامی در ذیل ماده (۵) قانون برنامه سوم را زائد بر وظایف نظارتی موضوع اصل یکصدم دانسته است<sup>۱</sup> و در اظهار نظری دیگر «تصویب اخذ وام‌های درخواستی شهرداری پس از بررسی دقیق نسبت به مبلغ، مدت و میزان کارمزد جهت اجرای طرح‌های هادی شهرداری و سازمان‌های وابسته...» توسط شورای شهر را مغایر اصل یکصدم دانسته است.<sup>۲</sup> حتی شورای نگهبان مصوبه مجلس که به شورای شهر صلاحیت تشخیص محل‌هایی که باغ محسوب می‌شوند در محدوده شهرها را داده بود، را مغایر اصل یکصدم قانون اساسی قلمداد نموده است.<sup>۳</sup></p> <p>- البته متذکر می‌شود در مواردی از جمله در خصوص «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران» مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ علی‌رغم اینکه در این قانون اختیاراتی از جمله؛ انتخاب فردی ذیصلاح به‌عنوان دهیار و عزل آن توسط شورای اسلامی روستا (بند «م» ماده (۶۸))، انتخاب شهردار توسط شورای اسلامی شهر و برکناری او (بند «۱» ماده (۷۱)) تصویب وام‌های پیشنهادی شهرداری (بند «۱۳» ماده (۷۱))،</p>	

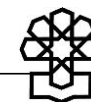
۱. اظهار نظر شماره ۸۱/۳۰/۲۱۹۰ مورخ ۱۳۸۱/۱۰/۱۲ شورای نگهبان.  
۲. اظهار نظر شماره ۸۵/۳۰/۲۰۳۷۷ مورخ ۱۳۸۵/۱۱/۱۸ شورای نگهبان.  
۳. اظهار نظر شماره ۸۷/۳۰/۲۵۶۶۹ مورخ ۱۳۸۷/۲/۷ شورای نگهبان.

پیشنهاد مرکز	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی طرح	مفاد طرح در آمد پایدار شهرداری‌های کشور
	تصویب معاملات شهرداری (بند «۱۴» ماده (۷۱))، تصویب لوايح برقراری یا لغو عوارض شهر (بند «۱۶» ماده (۷۱)) پیش‌بینی گردیده است، مورد اعتراض شورای نگهبان از این جهت قرار نگرفته است. هرچند همین موارد بعضاً در مواردی مورد ایراد این شورا واقع شده است.	
شوراهای اسلامی شهر موظفند در خصوص پیشنهاد وضع عوارض و یا تغییر نرخ آن، به‌گونه‌ای عمل کنند که حداقل یک ماه قبل از اجرا اعلام عمومی شود.	نه تنها وضع عوارض جدید، بلکه تغییر نرخ عوارض نیز باید اعلام عمومی شود. همچنین ممکن است شورای شهر در میان سال اقدام به تصویب و وضع عوارض جدید یا تغییر نرخ کند، در این صورت باید قبل از اجرا اعلام عمومی شود.	<b>تبصره «۱»-</b> شوراهای اسلامی شهر موظفند در خصوص پیشنهاد وضع عوارض حداکثر تا پانزدهم بهمن‌ماه هر سال برای اجرا در سال بعد اقدام و حداکثر تا پانزدهم اسفندماه اعلام عمومی نمایند.
حذف	این حکم در بند «۲۶» ماده (۷۱) قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای (اصلاحی ۱۳۸۶) وجود دارد. تصویب نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن با رعایت آیین‌نامه مالی و معاملات شهرداری‌ها با رعایت مقررات مربوط.	<b>تبصره «۲»-</b> شوراهای اسلامی شهر می‌توانند نسبت به تصویب نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته اعم از پسماند، بلیت اتوبوس و سایر خدمات شهری اقدام نمایند.
کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی که در محدوده و حریم شهر ساکنند و یا به فعالیت می‌پردازند، به غیر از حوزه‌های فعالیت که دارای محدوده و حریم مستقل هستند (مانند شهرک‌های صنعتی و روستاهای داخل حریم شهرها)، مکلفند عوارض و بهای خدمات شهرداری را پرداخت نمایند.	این حکم صرفاً تأکیدی است و در قوانین و مقررات مربوطه نیز وجود دارد. همچنین باید به این نکته اشاره کرد که بخش‌هایی از حریم شهری به‌طور مستقل اداره می‌شوند و ممکن است از شهرداری خدمات شهری دریافت نکنند در این صورت نمی‌توان آنها را ملزم به پرداخت بهای خدمات شهری کرد. شایان ذکر است همچنین شورا در اظهار نظری مصوبه مجلس مبنی بر بررسی عوارض قابل وصول در حوزه روستا و پیشنهاد آن	<b>تبصره «۳»-</b> کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی که در محدوده و حریم شهر ساکنند و یا به فعالیت می‌پردازند مکلفند عوارض و بهای خدمات شهرداری را پرداخت نمایند.



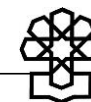
مفاد طرح در آمد پایدار شهرداری های کشور	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی طرح	پیشنهاد مرکز
	<p>به شورای بخش جهت تصویب به عنوان یکی از وظایف شورای روستا را به دلیل اینکه زائد بر وظایف نظارتی موضوع اصل یکصدم قانون اساسی می باشد مغایر اصل یکصدم دانسته است.<sup>۱</sup></p> <p>قانون لغو ماده (۹۰) قانون محاسبات عمومی:</p> <p>ماده واحده - از تاریخ اول فروردین ماده سال ۱۳۶۴ ماده (۹۰) قانون محاسبات عمومی لغو و کلیه وزارتخانه ها و مؤسسات و شرکت های دولتی و نهادهای انقلاب اسلامی و بنیادها موظفند هر نوع عوارض متعلقه را به شهرداری ها پرداخت نمایند.</p>	
<p><b>تبصره «۴»</b> - وزیر کشور می تواند در هر مقطعی که وصول هر نوع عوارض و بهای خدمات را منطبق بر قوانین، مقررات و سیاست های عمومی دولت نداند، نسبت به اصلاح یا لغو آن اقدام نماید.</p>	<p>در تبصره ماده (۷۷) قانون تشکیلات و ... داریم</p> <p>عوارض یک ماه پس از ارسال هر مصوبه به وزارت کشور قابل وصول است. وزیر کشور می تواند در هر مقطعی که وصول هر نوع عوارض را منطبق بر آیین نامه مصوب نداند، نسبت به اصلاح یا لغو آن اقدام نماید.</p>	<p>پیشنهاد حذف</p>
<p><b>ماده (۴)</b></p> <p>در راستای تحقق درآمد پایدار، عوارض ذیل در محدوده و حریم شهر اخذ و به حساب شهرداری محل واریز می گردد:</p>	<p>با توجه به هدف ماده که تحقق درآمد پایدار می باشد انتظار می رود در این ماده درآمدهای مستمر و باثبات وضع و تأسیس شود. با این حال هر بند به طور جداگانه مورد بررسی قرار می گیرد. همچنین در این ماده در محدوده و حریم شهر وضع شده است که با توجه به اینکه حریم شهر ممکن است شامل مناطقی باشد که توسط حوزه های اداری دیگری اداره می شوند از جمله دهیاری و ... وضع عوارض به طور عام برای این مناطق منطقی به نظر نمی رسد.</p>	<p>افزودن عبارت «به غیر از حوزه های فعالیت که دارای محدوده و حریم مستقل هستند (مانند شهرک های صنعتی و روستاهای داخل حریم شهرها)» پس از کلمه شهر.</p>

پیشنهاد مرکز	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی طرح	مفاد طرح درآمد پایدار شهرداری‌های کشور
<p>۱۰ درصد مبالغ دریافتی بابت صدور و تمدید گواهی‌نامه و ۵ درصد عوارض خروج از کشور توسط که توسط نیروی انتظامی دریافت می‌شود.</p>	<p>با توجه به اینکه این عوارض قبل از این به میزان ۵ درصد وجود داشته، افزایش ۱۰۰ درصدی آن به معنای افزایش منابع به میزان ۱۰۰ درصد از این محل است. عملکرد این اعتبارات در سال ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ برابر با ۱۷ میلیارد تومان و ۶ میلیارد تومان بوده است. این خود نشان می‌دهد این درآمدها از آنجا که بسته به تصمیم اشخاص دارد و به صورت برون‌زا تعیین می‌شود نمی‌تواند به شکل مستمر برای شهرداری‌ها درآمد ایجاد کند. همچنین دریافت عوارض صدور و تمدید گذرنامه از آنجا که قرار نیست شهرداری به گروه گذرنامه‌داران خدمات متفاوتی ارائه دهد دارای منطق اقتصادی نیست. اگرچه برخی از کسانی که گذرنامه دریافت می‌کنند ممکن است از طریق انجام پروازهای خارجی موجب ایجاد ازدحام در مسیرهای منتهی به فرودگاه شوند. همچنین افرادی که گذرنامه دریافت می‌کنند برای هر ۵ سال یک بار عوارض پرداخت می‌کنند در حالی که ممکن است هر سال سفر بروند یا ممکن است اصلاً سفر نروند بنابراین تغییر پایه عوارض از تعرفه گذرنامه به عوارض خروج از کشور مناسب‌تر به نظر می‌رسد.</p>	<p>۱. ده درصد (۱۰٪) مبالغ دریافتی توسط نیروی انتظامی بابت صدور و تمدید گذرنامه و گواهینامه رانندگی.</p>
<p>افزودن عبارت زیر پس از کلمه حساب در تبصره «۲»: «به حساب رابطی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز و خزانه‌داری موظف است این منابع را بلافاصله به حساب»</p>	<p>در این بند اخذ عوارض خودرو که در حال حاضر براساس بند «ب» ماده (۴۳) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده گرفته می‌شود و نرخ آن در قانون بودجه سالیانه تعیین می‌شود و به اندازه ۱/۵ در هزار ارزش قیمت فروش خودروهای داخلی و ارزش خودروهای صادراتی می‌باشد. با توجه به اینکه در این حکم پیشنهادی نرخ</p>	<p>۲. اخذ عوارض از انواع وسایط نقلیه و موتورسیکلت اعم از تولید داخل یا وارداتی به استثنای خودروهای برقی و هیبریدی براساس حجم موتور، آلاینده‌گی و سال تولید توسط شهرداری.</p>



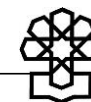
پیشنهاد مرکز	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی طرح	مفاد طرح درآمد پایدار شهرداری‌های کشور
	<p>عوارض خودرو متناسب با حجم موتور، میزان آلاینده‌گی و سال تولید پیشنهاد شده است لازم است نحوه تعیین نرخ‌های آن به نحو مقتضی پیشنهاد گردد که در تبصره «۱» و دو این ماده به آن اشاره شده است.</p> <p>همچنین نظارت و قابل رصد بودن این اعتبارات مسئله مهمی است که باید در این ماده دیده شود خصوصاً اینکه با توجه به تبصره «۲» این ماده، گردش خزانه‌ای این اعتبارات حذف گردیده است. بنابراین پیشنهاد می‌شود این منابع به حساب رابطی نزد خزانه‌داری واریز شود و خزانه‌داری موظف است این منابع را بلافاصله به حساب شهرداری محل واریز نماید.</p>	<p>تبصره «۱»- میزان و ترتیبات وصول عوارض به پیشنهاد وزارت کشور و سازمان محیط زیست به تصویب هیئت دولت خواهد رسید.</p> <p>تبصره «۲»- کلیه بیمه‌گران مکلفند قبل از صدور بیمه‌نامه شخص ثالث، عوارض سالیانه خودرو را اخذ و بلافاصله به حساب شهرداری محل واریز نمایند.</p>
حذف این بند	<p>پیشنهاد شده است ۱ درصد مالیات نقل و انتقال خودرو به‌عنوان عوارض دریافت شود. دولت به میزان ۱ درصد قیمت فروش کارخانه خودرو داخلی یا ارزش خودرو خارجی عوارض نقل و انتقالات خودرو دریافت می‌کند و این عوارض بر حسب سال تولید سالیانه تا ۶ سال ۱۰ درصد کاهش می‌یابد (جمعاً ۶۰ درصد). این بند نیز به دنبال افزودن ۱ درصد مازاد بر مالیات نقل و انتقالات خودرو به‌عنوان عوارض است. با توجه به اینکه شهروندان به‌عنوان گوناگون عوارض و مالیات‌های متعددی پرداخت می‌کنند وضع این نوع عوارض تأثیر منفی بر محیط کسب و کار دارد و باعث افزایش هزینه مبادله برای اشخاص می‌شود. به‌طوری که در حال حاضر عوارض مرتبط با خودرو عبارتند از عوارض سالیانه خودرو به اندازه ۱/۵ درصد، عوارض شماره‌گذاری خودرو به میزان ۱ درصد، و ...</p>	<p>۳. عوارض نقل و انتقال انواع خودرو به میزان یک‌درصد (۱٪) قیمت فروش کارخانه داخلی و یا یک‌درصد (۱٪) مجموع ارزش گمرکی و حقوق ورودی اعم از تولید داخل یا وارداتی تعیین و توسط سازمان امور مالیاتی وصول و به حساب شهرداری مبدأ واریز نمایند.</p>

پیشنهاد مرکز	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی طرح	مفاد طرح درآمد پایدار شهرداری‌های کشور
	<p>افزودن عوارض نقل و انتقالات در کنار سایر مالیات‌ها از جمله مالیات بر ارزش افزوده و مالیات بر نقل و انتقالات به میزان ۲ درصد (ماده (۴۲) قانون مالیات بر ارزش افزوده)، پایه‌های مالیات و نرخ‌های مالیات متعددی ایجاد می‌کند که بهتر است همه آن تجمیع شود.</p> <p>ضمناً سازمان امور مالیاتی قادر به دریافت این عوارض نیست چرا که با توجه به استفساریه ماده (۹) قانون رسیدگی به تخلفات راهنمایی و رانندگی، برگ سبز صادره توسط نیروی انتظامی سند رسمی است و نیازی به سند دفتر اسناد رسمی نیست.</p> <p>همچنین یکی از اصلاحات صورت گرفته در لایحه مالیات بر ارزش افزوده در فصل مالیات سبز، هماهنگ‌سازی وضع و نحوه اخذ مالیات سبز از بخش حمل و نقل زمینی در ایران با اصول و مبانی مالیات‌ستانی از وسایط نقلیه در دنیا است. در این راستا، ضمن حذف مالیات نقل و انتقال خودرو، چارچوب منطقی برای اخذ مالیات خرید خودرو و مالیات سالیانه نگهداری خودرو در لایحه طراحی شده است که ضمن تشویق و ترویج استفاده از فناوری‌های پیشرفته‌تر و پاک‌تر، خودروهایی را که از آلاینده‌گی کمتری برخوردارند مشمول معافیت و یا نرخ‌های مالیاتی اندک می‌نماید و در مقابل، مالیات سالیانه و مالیات بر خرید بالاتری را برای خودروهای با آلاینده‌گی بیشتر وضع می‌کند.</p>	



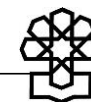
پیشنهاد مرکز	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی طرح	مفاد طرح در آمد پایدار شهرداری های کشور
متن بند «ب» ماده (۴۳) قانون مالیات بر ارزش افزوده	این حکم در بند «الف» ماده (۴۳) قانون ارزش مالیات بر ارزش افزوده وجود دارد، منتها در این حکم بار برون شهری را نیز به عنوان پایه مالیاتی جدید اضافه کرده که پشتوانه علمی و منطقی ندارد بنابراین بازگشت به قانون مالیات بر ارزش افزوده پیشنهاد می شود.	۴. پنج درصد (۰/۵٪) مبلغ کل بلیط حمل و نقل برون شهری بار و مسافر در داخل کشور، توسط شهرداری یا شرکت های ارائه کننده خدمات به حساب شهرداری مبدأ واریز می نمایند.
پیشنهاد حذف این بند.	این حکم در بودجه دولت و پیمانکاران طرف قرارداد دولت برای استان های محروم وجود داشته است. توجه به ماهیت این نوع عوارض روشن می کند که وضع چنین عوارضی اگر کارفرمای طرف قراردادها شهرداری باشد هیچ تأثیری بر درآمدهای شهرداری ندارد. از آنجا که ۱ درصد عوارض قراردادهای پیمانکاری پروژه های عمرانی واقع در محدوده شهرها موجب افزایش قیمت تمام شده آن پروژه ها به همان میزان می شود به همین ترتیب قیمت تمام شده نیز به همین میزان افزایش می یابد و عملاً خود شهرداری این هزینه مازاد را پرداخت می کند. بنابراین بدون اینکه بر سرجمع درآمدهای شهرداری تأثیری بگذارد این عوارض ممکن است موجب عدم شفافیت بیشتر در این قراردادها شود. در صورتی که کارفرما بخش خصوصی باشد، این حکم موجب افزایش هزینه برای بخش خصوصی می شود. در حالت سوم اگر کارفرما دولت باشد، وضع این عوارض موجب افزایش هزینه های دولت می شود. با این حال با توجه به اینکه در قراردادهای پیمانکاری ۳ درصد مالیات مستقیم (مطابق با ماده (۱۰۴) قانون مالیات های مستقیم) و ۹ درصد مالیات ارزش افزوده براساس ضابطه نحوه اعمال این نوع	۵. یک درصد (۰/۱٪) عوارض از قراردادهای پیمانکاری پروژه های عمرانی واقع در محدوده شهر.

پیشنهاد مرکز	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی طرح	مفاد طرح درآمد پایدار شهرداری‌های کشور
	<p>مالیات‌ها از کارفرما دریافت می‌شود، وضع این ۱ درصد عوارض مزاد بر این مالیات‌ها پیشنهاد نمی‌شود. ضمن اینکه ۳ درصد از ۹ درصد مالیات بر ارزش افزوده، عوارض محسوب شده و سهم شهرداری‌ها می‌باشد.</p> <p>در صورت وجود چنین عوارضی، باید ابهامات این حکم برطرف شود از جمله اینکه منظور از پروژه‌های عمرانی چیست و کدام قراردادهای پیمانکاری مد نظر است.</p>	
پیشنهاد حذف این بند	<p>سابقه قانونی این حکم به سال ۱۳۵۱ باز می‌گردد که در آن سال از مجموع درآمد حق‌الثبت دولت ۴۲ درصد به شیر و خورشید سرخ ایران و هشت درصد از طریق وزارت کشور به شهرداری‌ها واریز می‌شود. البته در همان حکم تأکید کرده کلیه وجوه جهت تقسیم به خزانه واریز می‌شود. در قانون بودجه سال ۱۳۶۲ این حکم لغو می‌شود. همچنین در ماده (۵۰) قانون مالیات بر ارزش افزوده گفته شده برقراری هرگونه عوارض و سایر وجوه برای انواع کالاهای وارداتی و تولیدی و همچنین ارائه خدمات که در این قانون، تکلیف مالیات و عوارض آنها معین شده است، همچنین برقراری عوارض به درآمدهای ماخذ محاسبه مالیات، سود سهام شرکت‌ها، سود اوراق مشارکت، سود سپرده‌گذاری و سایر عملیات مالی اشخاص نزد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی مجاز، توسط شوراهای اسلامی و سایر مراجع ممنوع می‌باشد.</p>	<p>۶. هشت درصد (۰.۸٪) از مجموع درآمد حاصل از حق‌الثبت اسناد رسمی موضوع ماده (۱۲۳) اصلاحی قانون ثبت اسناد و املاک مصوب دی‌ماه ۱۳۵۱ توسط دفترخانه‌های اسناد رسمی.</p>



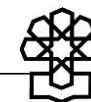
پیشنهاد مرکز	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی طرح	مفاد طرح درآمد پایدار شهرداری‌های کشور
	<p>به علاوه دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۹۶ بر حسب شکایت فردی نسبت به وضع ۸ درصد عوارض بر حق الثبت توسط شورای شهر اراک به دلیل ملی بودن این وجوه آن را عوارض محلی مبتنی بر تبصره ماده (۵۰) قانون مالیات بر ارزش افزوده ندانسته و چون این منابع به حساب خزانه کل کشور واریز می‌شود مصوبه شورای شهر اراک را لغو کرد.</p> <p>غیر از موارد مطروحه وضع چنین عوارضی موجب کاهش درآمد دولت می‌شود و مغایر با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی است.</p>	
	<p>در ماده (۱۱) قانون محاسبات عمومی آمده است - درآمد عمومی عبارت است از درآمدهای وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و مالیات و سود سهام شرکت‌های دولتی و درآمد حاصل از انحصارات و مالکیت و سایر درآمدهایی که در قانون بودجه کل کشور تحت عنوان درآمد عمومی منظور می‌شود. بنابراین درآمد شهرداری‌ها درآمد عمومی نبوده. اما اگر بخشی از منابع عمومی به عنوان سهم شهرداری‌ها در قانون پیش‌بینی شده باشد و در ضمن قانون پرداخت از طریق بودجه عمومی پیش‌بینی شده باشد، باید از طریق ردیف بودجه‌ای مشخص تخصیص داده شود. علاوه بر این معمولاً مصارف این نوع درآمدها در قانون مربوطه پیش‌بینی شده است.</p>	<p><b>ماده (۵)</b></p> <p>درآمدهایی که در قوانین و مقررات به عنوان سهم شهرداری‌ها و دهیاری‌ها تعیین می‌گردد جزء درآمد عمومی نبوده و باید مستقیماً به آنان پرداخت گردد.</p>
پیشنهاد حذف تبصره	<p>بند «الف» ماده (۲) قانون ضوابط پرداخت کمک و یا اعانه به افراد و مؤسسات غیردولتی موضوع ماده (۷۱) قانون محاسبات عمومی کشور:</p>	<p>تبصره- اعتبارات پیش‌بینی شده در بودجه سنواتی تحت عنوان کمک به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها پرداخت می‌گردد.</p>

پیشنهاد مرکز	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی طرح	مفاد طرح درآمد پایدار شهرداری‌های کشور
	<p>در صورتی که کمک و یا اعانه به صورت نقدی و مستقیماً به شخص حقیقی یا حقوقی غیردولتی پرداخت شود حسب مورد با اخذ رسید از شخص حقیقی و یا مقام مجاز شخص حقوقی غیردولتی مزبور به هزینه قطعی منظور خواهد شد. در اجرای این بند اعلامیه بانکی مبنی بر واریز وجه به حساب بانکی ذینفع نیز در حکم رسید خواهد بود.</p> <p>همچنین در ماده (۱) این قانون پرداخت کمک و یا اعانه به اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی از محل بودجه وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی را منحصراً در موارد خاصی مجاز می‌داند.</p> <p>بنابراین پیشنهاد تصویب حکمی عام مبنی بر کمک تلقی کردن همه اعتبارات پرداختی به شهرداری‌ها خلاف نظر قانونگذار و قوانین و مقررات قبلی است.</p>	
<p>پیشنهاد افزودن تبصره به ماده (۲۳):</p> <p>این منابع حداکثر تا ۱۵ ماه بعد به صورت مکانیزه به نحوی که سهم جغرافیایی شهرداری‌ها و دهیاری‌ها قابل تفکیک باشد، به حساب شهرداری محل و دهیاری‌ها از طریق استانداری توسط خزانه‌داری کل کشور واریز می‌شود.</p>	<p>در بند «الف» ماده (۲۳) قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی نحوه توزیع درآمدهای ناشی از تخلفات رانندگی به این صورت است که ۶۰ درصد از درآمدهای تخلفات رانندگی در محدوده شهرها و روستاها به نسبت ۷۰ و ۳۰ توسط استانداری هر استان به حساب شهرداری‌ها و دهیاری‌ها واریز می‌شود. در این حکم پیشنهاد شده است همه این منابع (۶۰ درصد سهم شهرداری‌ها و دهیاری‌ها) در حساب تمرکز و وجه تجمیع شود و بر حسب شاخص‌هایی به نسبت ۷۰ و ۳۰ بین شهرداری‌ها و دهیاری‌ها توزیع شود. از آنجا که</p>	<p><b>ماده (۶)</b></p> <p>سهم شهرداری‌ها و دهیاری‌های موضوع ماده (۲۳) قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۸ هر ماه حداکثر تا پایان پانزدهم ماه بعد توسط خزانه‌داری کل کشور به حساب تمرکز وجوه وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) واریز می‌گردد تا براساس ضرایب و شاخص‌هایی که به پیشنهاد وزارت کشور به تصویب هیئت دولت می‌رسد به نسبت هفتاد درصد (۷۰٪) شهرداری‌ها و سی درصد</p>



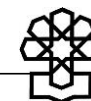
پیشنهاد مرکز	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی طرح	مفاد طرح درآمد پایدار شهرداری‌های کشور
	<p>تخلفات در هر منطقه موجب آثار منفی برای همان منطقه می‌شود منطقی است که درآمد ناشی از تخلفات رانندگی برای جبران خسارات وارد شده به همان منطقه تخصیص داده شود. بنابراین توزیع محلی ارجح است.</p> <p>البته مشکلی که در این نوع نحوه تخصیص وجود دارد عدم امکان افزایش این منابع بر حسب محدوده جغرافیایی خاص است که می‌توان این مشکل را از طریق مکانیزه کردن نحوه پرداخت رفع کرد. این کار می‌تواند از طریق اختصاص کد محلی به تخلفات رانندگی صورت گیرد و هنگام پرداخت از طریق کد مربوطه این منابع بین وزارت راه، شهرداری‌ها و دهیاری‌ها توزیع شود.</p>	<p>(۳۰٪) دهیاری‌ها میان آنان توزیع شود.</p>
	<p>یکی از دلایل ترافیک در شهرها خصوصاً مراکز شهری، پارک‌های حاشیه‌ای است. در صورت قیمتگذاری برای پارک حاشیه‌ای تقاضا محدودتر و ترافیک کنترل می‌شود.</p>	<p><b>ماده (۷)</b> ماده (۱۵) و تبصره «۲» قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۸ به شرح ذیل اصلاح می‌گردد:</p> <p><b>ماده (۱۵)</b> شهرداری‌ها می‌توانند برای مدیریت پارک‌های مجاز حاشیه‌ای ابزارها و وسایل لازم از قبیل ایست‌سنج (پارکومتر) یا کارت پارک نصب و حق توقف مناسبی که میزان و محدوده زمانی آن توسط شورای اسلامی شهر تعیین می‌شود اخذ و به حساب شهرداری واریز نمایند. توقف بدون مجوز به منزله ارتکاب تخلف توقف ممنوع خواهد بود.</p>

پیشنهاد مرکز	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی طرح	مفاد طرح درآمد پایدار شهرداری‌های کشور
پیشنهاد حذف به دلیل مغایرت با اصل هفتادوپنجم	یکی از الزامات مالیه شهری، کمک دولت به شهرداری‌های کوچک است. ولی اختصاص ۲ درصد از درآمد مالیاتی که برای سال ۱۳۹۵ حدود ۱۰ هزار میلیارد تومان شده است، باعث کاهش درآمدهای دولت به همین میزان می‌شود و مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی است. ماده (۲۸۰) قانون اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۹۴ این اختیار را به دولت داده که ۱ درصد از درآمد مالیات‌های مستقیم به بین شهرداری‌های زیر ۲۰۰ هزار نفر و دهیاری‌ها توزیع کند.	<b>ماده (۸)</b> سازمان امور مالیاتی موظف است دودرصد (۰/۲٪) از کل درآمدهای وصولی مالیات‌های مستقیم (موضوع ماده (۲۸۰) قانون مالیات مستقیم و اصلاحات بعدی) را حداکثر تا پانزدهم ماه بعد به حساب تمرکز وجوه وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) که توسط خزانه‌داری کل کشور افتتاح می‌گردد واریز نماید. سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور موظف است یک‌درصد (۰/۱٪) از وجوه مذکور را به شهرداری‌های شهرهای زیر دویست هزار نفر جمعیت و دهیاری‌ها و یک‌درصد (۰/۱٪) به شهرداری‌های شهرهای با جمعیت بالای دویست هزار نفر در قالب کمک و پرداخت تسهیلات براساس شاخص جمعیت آنان برای ایجاد درآمد پایدار پرداخت نماید.
حذف تبصره	بند «الف» ماده (۶) قانون برنامه ششم برقراری هرگونه تخفیف، ترجیح یا معافیت مالیاتی جدید طی سال‌های اجرای قانون برنامه را ممنوع دانسته است. همچنین این حکم مغایر سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و سیاست‌های کلی برنامه ششم می‌باشد.	تبصره- سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری‌ها که به موجب قانون برای انجام وظیفه‌های ذاتی شهرداری‌ها در امور عمرانی، شهری و خدماتی تشکیل و ۱۰۰ درصد سرمایه و دارایی‌های آنها متعلق به شهرداری است، معاف از مالیات و مالیات بر ارزش افزوده می‌باشند.
وزارت کشور با همکاری وزارت راه و شهرسازی مکلف است، جهت پایداری‌سازی درآمد شهرداری‌ها، ظرف ۹ ماه، سازوکار اجرایی کاهش عوارض ساختمانی به میزان	آسیب جدی ساختار درآمدی شهرداری‌ها اتکای بیش از حد به عوارض ساختمانی و خصوصاً عوارض مزاد تراکم است و هر اقدامی در جهت توازن بودجه شهرداری‌ها و اتکای بیشتر آنان بر درآمدهای مستمر توصیه و تأکید می‌شود. علاوه بر این اصلی‌ترین	<b>ماده (۹)</b> شوراهای اسلامی شهرها موظفند سهم عوارض صدور پروانه ساختمانی مزاد تراکم در بودجه شهرداری را ظرف مدت دو سال کاهش و به صفر برسانند. کاهش سالیانه سهم عوارض



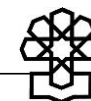
پیشنهاد مرکز	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی طرح	مفاد طرح درآمد پایدار شهرداری‌های کشور
<p>۵۰ درصد در کلان‌شهرها را از طریق جانشین‌سازی عوارض نوسازی با احتساب قیمت‌های روز طی یک دوره ۱۵ ساله تدوین و عملیاتی نماید.</p>	<p>هدف طرح درآمدهای پایدار، حذف منابع ناپایدار مانند عوارض بر پروانه‌های ساختمانی است با این حال در رابطه با ماده فوق نکات زیر قابل تأمل است.</p> <p>– عوارض صدور پروانه ساختمانی مازاد تراکم فی‌نفسه بد نیست، اما اتکای بیش از حد بر این نوع درآمدها نامطلوب است. بنابراین هدف اصلی ایجاد توازن بین انواع درآمد شهرداری و اتکای بیشتر بر درآمدهای مستمر و آن دسته از درآمدهایی است که با فعالیت‌های اقتصادی غیرقابل تحرک مرتبط است. برای مثال مالیات سالیانه بر دارایی زمین و ساختمان.</p> <p>– کاهش ۱۰ درصدی عوارض پروانه ساختمانی مازاد بر تراکم در کلان‌شهرها حجم عظیمی از درآمد آنان را کاهش می‌دهد. برای مثال در سال ۱۳۹۵ برای شهر تهران این کاهش معادل ۳۹۰ میلیارد تومان می‌شود.</p> <p>– این مصوبه قابلیت اجرایی ندارد هم از آن جهت که با نبودن ضمانت اجرایی، انگیزه‌ای توسط شهرداری و شورای شهر بر اجرای آن وجود ندارد و هم از آن جهت که شهرداری‌های کلان‌شهرها قدرت جبران و پوشش کاهش سالیانه ۱۰ درصد عوارض مازاد بر تراکم را ندارند.</p> <p>– تمرکز طرح درآمدهای پایدار شهری صرفاً به موضوع کاهش عوارض پروانه‌های ساختمانی و جبران آن از طریق درآمدهای مستمر، حتی در قالب یک ماده واحد نه تنها قابل سرزنش نیست، بلکه قوت طرح را افزایش می‌دهد. درحالی که</p>	<p>مذکور در بودجه شهرداری به میزان سالیانه ده درصد (۱۰٪) نسبت به سال مبدأ می‌باشد. به منظور تحقق این ماده شوراها اسلامی شهرها موظفند نسبت به وضع عوارض نوسازی بر کلیه ساختمان‌ها، مستحقات و اراضی به استثنای اراضی کشاورزی و باغات دایر واقع در محدوده و حریم شهرها براساس درصدی از قیمت روز اقدام نمایند.</p> <p>تبصره – برای وصول عوارض فوق علاوه بر ترتیبات قانونی ذکر شده در قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷/۹/۷، شهرداری باید نسبت به صدور صورت‌حساب دوره‌ای اقدام نماید. جوایز خوش‌حسابی و همچنین ضرایب افزایش عوارض مذکور ناشی از تأخیر در پرداخت به موقع صورت‌حساب‌های یاد شده متناسب با مدت تأخیر در پرداخت و با رعایت اصل بازدارندگی از تأخیرهای بعدی براساس شیوه‌نامه‌ای که به پیشنهاد شهرداری و تصویب شورای اسلامی شهر می‌رسد محاسبه و اعمال خواهد شد.</p>

پیشنهاد مرکز	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی طرح	مفاد طرح درآمد پایدار شهرداری‌های کشور
	<p>پرداختن به مهمترین عامل ناپایداری درآمد یعنی عوارض بر پروانه‌های ساختمانی مازاد بر تراکم در قالب یک ماده موجب ضعف این طرح در مقام اجرا می‌شود.</p> <p>– یکی از راهکارهای طولانی کردن دوره‌گذار است.</p> <p>– راهکار دیگر دریافت عوارض نوسازی برحسب قیمت روز از ساختمان‌های جدید است تا اینکه در بلندمدت با چرخش از عوارض ساختمانی بر عوارض نوسازی، توازن بین درآمدهای مستمر و ناپایدار برقرار شود.</p>	
پیشنهاد حذف	<p>این حکم در تبصره «۳» ماده (۴۱) قانون مالیات بر ارزش افزوده وجود داشته است. تغییری که در این ماده پیشنهاد شده است این است که این مبالغ مستقیماً توسط گمرک حداکثر تا ۱۵ ماه بعد به حساب تمرکز وجوه وزارت کشور واریز شود تا به نسبت ۲۰ درصد، ۶۰ درصد و ۲۰ درصد بین کلان‌شهرها، شهرها و دهیاری‌ها توزیع شود. بر این اساس پیشنهاد شده است ردیف بودجه‌ای ۲۵۴۰۰۰۰-۲ که برای مثال در سال ۱۳۹۶ برابر با ۲۸۳ میلیارد تومان پیش‌بینی شده بود حذف شود. این اتفاق باعث می‌شود اولاً این منابع گردش خزانه‌ای نداشته باشد که موجب کاهش شفافیت است و ثانیاً نیاز به تخصیص نداشته باشد.</p> <p>از طرف دیگر حساب تمرکز وجوه در قانون برنامه ششم به اسم سازمان امور مالیاتی شده است نه وزارت کشور.</p> <p>همچنین درصدهای مذکور به نفع دهیاری‌ها به صورت ۱۲ درصد،</p>	<p><b>ماده (۱۰)</b></p> <p>معادل دوازده در هزار ارزش گمرکی کالاهای وارداتی که حقوق ورودی آنها وصول می‌شود توسط گمرک جمهوری اسلامی ایران حداکثر تا پانزدهم ماه بعد به حساب تمرکز وجوه وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) که توسط خزانه‌داری کل کشور افتتاح می‌گردد واریز تا به نسبت بیست درصد (۲۰٪) کلان‌شهرها و شصت درصد (۶۰٪) دیگر شهرداری‌ها و بیست درصد (۲۰٪) دهیاری‌های به‌عنوان کمک به آنان پرداخت نماید.</p>



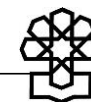
مفاد طرح درآمد پایدار شهرداری‌های کشور	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی طرح	پیشنهاد مرکز
	۵۳ درصد و ۳۵ درصد تغییر کرده است. ازین جهت این حکم غیر منفع است و پیشنهاد می‌شود همچنان تبصره «۳» ماده (۴۱) به قوت خود باقی باشد.	
<b>ماده (۱۱)</b> عوارض سهم شهرداری‌ها و دهیاری‌ها از فرآورده‌های نفتی، سیگار (موضوع بندهای «ب»، «ج» و «د» ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده) و همچنین عوارض ارزش‌افزوده گاز طبیعی و عوارض شماره‌گذاری خودروها (موضوع بند «ب» ماده (۴۳) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده) به حساب تمرکز وجوه به نام وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) که توسط خزانه‌داری کل کشور افتتاح می‌گردد، واریز می‌شود. وجوه مذکور به نسبت دوازده درصد (۱۲٪) سهم کلان‌شهرها، پنجاه و سه درصد (۵۳٪) سهم سایر شهرها و سی و پنج درصد (۳۵٪) سهم روستاها براساس شاخص جمعیت توزیع می‌شود تا صرف توسعه حمل‌ونقل عمومی و بهبود عبور و مرور، ارتقای شاخص‌های محیط زیستی و خدمات شهری و روستایی و توسعه ایمنی و آتش‌نشانی گردد. هرگونه برداشت از حساب تمرکز وجوه بجز پرداخت به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها ممنوع می‌باشد.	تعرض به عوارض قانون مالیات بر ارزش‌افزوده از برنامه پنجم توسعه به بعد به‌طور مکرر انجام شده است. به‌طوری که چندین بار در قانون برنامه پنجم و سپس در قانون ششم تغییراتی در سهم‌ها و نحوه توزیع این منابع به تصویب رسید. این در حالی است که لایحه قانون مالیات بر ارزش‌افزوده در حال بررسی است و تعرض مجدد به این قانون به صلاح نیست. همچنین حکم مربوطه در جزء «۲» بند «ب» ماده (۶) قانون برنامه ششم کامل‌تر و جامع‌تر می‌باشد.	ابقای جزء «۲» بند «ب» ماده (۶) قانون برنامه ششم
<b>ماده (۱۲)</b> سهم شهرداری‌ها و دهیاری‌ها موضوع عوارض کالا و خدمات قانون مالیات بر ارزش‌افزوده (موضوع بند «الف» ماده (۳۸) قانون	تعرض به عوارض قانون مالیات بر ارزش‌افزوده از برنامه پنجم توسعه به بعد به‌طور مکرر انجام شده است. به‌طوری که چندین بار در قانون برنامه پنجم و سپس در قانون ششم تغییراتی در سهم‌ها و نحوه توزیع این منابع به تصویب رسید. این در حالی	پیشنهاد حذف و بررسی در لایحه قانون مالیات بر ارزش‌افزوده

پیشنهاد مرکز	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی طرح	مفاد طرح درآمد پایدار شهرداری‌های کشور
	<p>است که لایحه قانون مالیات بر ارزش‌افزوده در حال بررسی است و تعرض مجدد به این قانون به صلاح نیست.</p> <p>همچنین پیشنهادی که در این حکم پیشنهاد شده قاعده توزیع منابع بند «الف» قانون مالیات بر ارزش‌افزوده است که ابتدا به‌طور محلی در محدوده شهرها بود، سپس در سطح شهرستانی شد، بعد از آن در قانون برنامه ششم استانی شد و در اینجا پیشنهاد تجمیع ملی و توزیع آن بر حسب جمعیت پیشنهاد شده است.</p> <p>با توجه به اینکه لایحه قانونی مالیات بر ارزش‌افزوده قابل بررسی است و ممکن است مجدداً تغییراتی در نحوه توزیع این منابع ایجاد شود، مراعات گذاشتن این حکم پیشنهاد می‌شود.</p>	<p>مالیات بر ارزش‌افزوده (افزوده) پس از واریز به حساب تمرکز وجوه سازمان امور مالیاتی که توسط خزانه‌داری کل کشور افتتاح می‌گردد براساس شاخص جمعیت به حساب شهرداری‌ها و دهیاری‌ها به نسبت هفتاددرصد (۷۰٪) شهرداری‌ها و سی‌درصد (۳۰٪) دهیاری‌ها واریز می‌گردد. سازمان امور مالیاتی موظف است گزارش وجوه پرداختی را هر سه ماه یک‌بار به وزارت کشور و کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی اعلام نماید.</p>
حذف عبارت دستورالعمل تا انتها	<p>در بند «و» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۶ و سال‌های قبل از آن ۲۰ درصد از درآمدهای واریزی به حساب تمرکز وجوه را به شهرهای زیر ۱۰۰ هزار نفر جهت تأمین زیرساخت‌ها و کمک به آنها اختصاص می‌دهد. این حکم نیز پیشنهاد می‌کند علاوه بر آن منابع، ۱۰ درصد از منابع موضوع بند «الف» ماده (۳۸) را به شهرهای زیر ۲۰۰ هزار نفر اختصاص دهد. این منابع می‌تواند بخشی از مشکل شهرهای کوچک را رفع کند. اما یکی از مشکلاتی که این مصوبات دارد و بسیاری از شهرداری‌ها ابراز نارضایتی می‌کنند تصمیم متمرکز برای نحوه هزینه‌کرد این منابع است.</p>	<p>تبصره- ده‌درصد (۱۰٪) از وجوه ماده مذکور به حساب تمرکز وجوه وزارت کشور واریز می‌گردد تا صرف ایجاد توانمندسازی و ارتقای شاخص‌های خدمات شهری در شهرهای زیر دویست هزار نفر جمعیت و دهیاری‌ها با اولویت مناطق کمتر توسعه‌یافته گردد. دستورالعمل توزیع منابع این تبصره به پیشنهاد وزارت کشور و سازمان برنامه و بودجه تهیه و ابلاغ خواهد شد.</p>



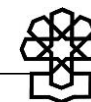
مفاد طرح درآمد پایدار شهرداری‌های کشور	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی طرح	پیشنهاد مرکز
<b>عوارض زیست‌محیطی</b>		
<b>ماده (۱۳)</b> تولیدکنندگان و واردکنندگان اقلامی که فهرست آن توسط سازمان حفاظت محیط زیست تعیین می‌گردد باید نسبت به بازیافت پسماند حاصل از کالاهای خود اقدام نمایند. در غیر این صورت سازمان امور مالیاتی موظف است برابر یک در هزار ارزش کالا را همزمان با فروش از تولیدکنندگان و واردکنندگان دریافت نموده و به حساب تمرکز وجوه وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) واریز نماید تا صرفاً برای کمک به مدیریت پسماند شهری و روستایی هزینه نماید.	—	افزودن عبارت زیر به انتهای ماده (۱۳) دستورالعمل اجرایی نحوه هزینه‌کرد این منابع به پیشنهاد مشترک وزارت کشور و سازمان حفاظت محیط زیست تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.
<b>ماده (۱۴)</b> به منظور توسعه حمل‌ونقل ریلی درون‌شهری: الف) صددرصد (۱۰۰٪) منابع حاصل از صرفه‌جویی مصرف سوخت ناشی از اجرای طرح‌های توسعه حمل‌ونقل ریلی با رعایت قانون اجرای سیاست‌های اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی و سایر قوانین و مقررات مربوط توسط وزارت نفت برای توسعه حمل‌ونقل ریلی از طریق بخش خصوصی اختصاص یابد.	این حکم دارای ایراداتی است. از جمله اینکه مشخص نیست منابع این حکم از کجا تأمین می‌شود. در صورتی که از فروش و صادرات نفت تأمین شود مغایر با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و سیاست‌های کلی برنامه ششم است. همچنین از آنجایی که سهم هر یک از بخش‌های دولتی، شرکت ملی نفت و صندوق توسعه ملی از منابع ناشی از صادرات نفت در قانون مشخص است، این حکم مغایر با قوانین مربوطه است. از آنجا که موجب کاهش درآمدهای دولت می‌شود مغایر با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی است. همچنین به لحاظ عملیاتی، با مشکلات محاسباتی و تسویه حساب	پیشنهاد حذف

پیشنهاد مرکز	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی طرح	مفاد طرح در آمد پایدار شهرداری‌های کشور
	<p>در حساب‌های دولت، خزانه و شرکت ملی نفت مواجه است. با این حال در بند «ق» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۳ که در سال ۱۳۹۴ به صورت دائمی در ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور ابلاغ گردید، به وزارتخانه‌ها از جمله وزارت نفت مجوز داده تا با اشخاص حقیقی و حقوقی بخش خصوصی از محل منابع صرفه‌جویی شده در بندهای «الف» تا «ث» این ماده، قرارداد بسته و دولت مکلف است:</p> <p>۱. کالا یا خدمت تولید شده یا صرفه‌جویی شده را از محل منابع صرفه‌جویی شده خریداری کند.</p> <p>۲. اصل و سود سرمایه‌گذاری و حقوق دولتی و عوارض قانونی و سایر هزینه‌های متعلقه را به آنان پرداخت نماید.</p>	
<p>این عوارض نباید منجر به افزایش قیمت بنزین شود.</p>	<p>در حال حاضر عوارض بنزین برابر ۱۰ درصد می‌باشد و با تصویب این حکم این عوارض به ۲۰ درصد در شهرهای دارای حمل‌ونقل ریلی افزایش می‌یابد.</p> <p>این عوارض با توجه به اینکه از یک طرف باعث کاهش تمایل به استفاده از خودرو و تمایل استفاده از مترو می‌شود و همچنین از این جهت که منابع آن صرفاً صرف سرمایه‌گذاری در حمل‌ونقل ریلی درون شهری می‌شود امر مطلوبی است اما این نوع عوارض نباید منجر به تفاوت قیمت بنزین در برخی شهرها نسبت به برخی شهرهای دیگر شود و همچنین نباید منجر به افزایش قیمت بنزین به‌طور کل شود.</p>	<p>ب) صددرصد (۱۰۰٪) عوارض فروش بنزین علاوه بر عوارض قانون مالیات بر ارزش افزوده در شهرهایی که دارای حمل‌ونقل ریلی می‌باشند به‌عنوان عوارض توسعه حمل‌ونقل ریلی توسط سازمان امور مالیاتی اخذ و به حساب شهرداری همان شهر واریز گردد تا برای توسعه حمل‌ونقل ریلی همان شهر به همان میزان اختصاص یابد. شهرهای یاد شده موظفند گزارش هزینه‌کرد مربوط را به وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) ارسال نمایند.</p>



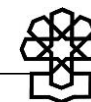
پیشنهاد مرکز	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی طرح	مفاد طرح در آمد پایدار شهرداری های کشور
	—	<p>ج) شهرداری ها می توانند از سرمایه گذاری سرمایه گذاران داخلی و خارجی به روش های مختلف مقرر در این قانون برای توسعه حمل و نقل ریلی و ارائه مشوق های لازم اقدام نمایند. هزینه بلیت این خطوط ریلی بر مبنای قیمت تمام شده ای می باشد که به تأیید شورای عالی ترافیک خواهد رسید. در صورت هرگونه مداخله در تعیین قیمت بلیط مابه التفاوت قیمت تمام شده با قیمت تکلیفی باید از منابع بودجه عمومی تأمین و به ذینفعان پرداخت گردد.</p> <p>آیین نامه اجرای این ماده به پیشنهاد وزارت کشور و همکاری وزارتخانه های نفت، امور اقتصادی و دارایی و سازمان برنامه و بودجه کشور ظرف ۶ ماه تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.</p>
حذف این ماده	<p>عوارض آلاینده گی موضوع تبصره «۱» ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده در قوانین مختلفی مورد تغییر قرار گرفته است. در آخرین اصلاحات در جزء «۳» بند «ب» ماده (۶) قانون برنامه ششم این موضوع به طور کامل و جامع تعیین تکلیف شده است.</p> <p>جزء «۳» بند «ب» ماده (۶): عوارض آلاینده گی واحدهای تولیدی موضوع تبصره «۱» ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده، در هر شهرستان به نسبت جمعیت بین شهرداری ها دهیاری ها و فرمانداری ها (برای روستاهای فاقد دهیاری و مناطق عشایری) همان شهرستان توزیع می گردد. در صورتی که آلودگی واحدهای بزرگ تولیدی (۵۰ نفر و بیشتر) به بیش از یک شهرستان در یک</p>	<p><b>ماده (۱۵)</b></p> <p>عوارض آلاینده گی که توسط سازمان امور مالیاتی بر اساس ترتیبات قانون مالیات بر ارزش افزوده (موضوع تبصره «۱» ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده) وصول می گردد، بر اساس آیین نامه ای که به پیشنهاد وزارت کشور و سازمان حفاظت محیط زیست و با در نظر گرفتن شاخص هایی از جمله جمعیت متأثر از آلاینده گی به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید، میان شهرداری ها و دهیاری ها توزیع می گردد. عوارض مذکور باید توسط شهرداری ها و دهیاری ها صرفاً برای ایجاد و توسعه و نگهداشت فضای سبز، بهبود محیط زیست و توسعه حمل و نقل</p>

پیشنهاد مرکز	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی طرح	مفاد طرح در آمد پایدار شهرداری‌های کشور
	<p>استان سرایت کند، عوارض آلودگی براساس سیاست‌های اعلامی سازمان به نسبت تأثیرگذاری، در کمیته‌ای مرکب از رئیس سازمان استان، فرمانداران شهرستان‌های ذیربط، مدیر کل محیط زیست و مدیر کل امور مالیاتی استان بین شهرستان‌های متأثر توزیع می‌شود.</p> <p>تبصره: در صورتی که شهرستان‌های متأثر از آلودگی در دو یا چند استان واقع شده باشند، اعضای کمیته توزیع‌کننده عوارض آلودگی واحدهای بزرگ ( ۵۰ نفر و بیشتر) متشکل از نماینده سازمان، رؤسای سازمان‌های استان‌های ذیربط، نماینده سازمان حفاظت محیط زیست و نماینده ادارات کل امور مالیاتی استان‌های مربوطه براساس سیاست‌های اعلامی سازمان اقدام به توزیع عوارض آلودگی خواهند کرد.</p>	عمومی هزینه گردد.
<b>وصول درآمد</b>		
	<p>- این موضوع در تبصره ماده (۹) این طرح پیشنهاد شده است که با توجه به مسائل شرعی مرتبط با جریمه تأخیر پرداخت عوارض باید به تصویب مجلس و تأیید شورای نگهبان برسد بنابراین پیشنهاد می‌شود تبصره ماده (۹) حذف و این ماده باقی بماند.</p>	<p><b>ماده (۱۶)</b></p> <p>پرداخت عوارض و بهای خدمات شهرداری‌ها موضوع این قانون پس از موعد مقرر حسب مورد اعلان عمومی، ابلاغ یا ارسال قبض موجب تعلق جریمه‌ای معادل دودرصد (۰.۲٪) به ازای هر ماه نسبت به مدت تأخیر و حداکثر بیست و چهار درصد (۰.۲۴٪) در سال خواهد بود.</p>
پیشنهاد حذف	این حکم به دنبال آن است تا تبصره «۳» ذیل ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها را اصلاح کند. در آنجا گفته شده در صورتی که ذینفع	تبصره- در صورتی که مالکین بعد از سه ماه نسبت به پرداخت جرائم صادره توسط کمیسیون ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها



پیشنهاد مرکز	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی طرح	مفاد طرح در آمد پایدار شهرداری های کشور
	<p>از پرداخت جریمه خودداری نماید، شهرداری مکلف است مجدداً پرونده را به همان کمیسیون ارجاع و تقاضای صدور رأی تخریب بنماید. کمیسیون در این مورد نسبت به صدور رأی تخریب اقدام خواهد نمود.</p> <p>در صورت تصویب این حکم تمایل به تخلف در شهرهای بزرگ افزایش می یابد. و اقدامات جریمه ای که با هدف اصلاح رفتار باید انجام شود تبدیل به اقدامات تشویقی برای انجام تخلفات می شود.</p>	<p>اقدام ننمایند موضوع توسط شهرداری ها به اداره ثبت اسناد و املاک ارجاع و اداره مذکور مکلف است از طریق اجرای ثبت نسبت به وصول جرائم و واریز به حساب شهرداری اقدام نماید.</p>
جایگزین کردن کلمه عوارض به جای مطالبات	—	<p><b>ماده (۱۷)</b></p> <p>استتکاف از پرداخت و اختلاف در مورد پرداخت مطالبات شهرداری ها موضوع این قانون مشمول حکم ماده (۷۷) قانون شهرداری ها و اصلاحات بعدی آن می باشد.</p>
افزودن عبارت «بودجه سنواتی» پس از عبارت «جبران آن»	—	<p><b>ماده (۱۸)</b></p> <p>از زمان لازم الاجرا شدن این قانون تمامی قوانین و مقررات مربوط به اعطای تخفیف، معافیت، بخشودگی از پرداخت عوارض یا وجوه به شهرداری ها و دهیاری ها و کاهش منابع درآمدی آنان ملغی می گردد.</p> <p>تبصره- شورای اسلامی شهر موظفند قیمت تمام شده خدمات را از استفاده کننده خدمات دریافت کنند و اگر مراجع قانونی تکلیفی برای کاهش قیمت تمام شده شهرداری اعلام نمایند، موظف به جبران آن قبل از صدور تکالیف مذکور می باشند.</p>

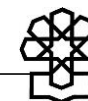
پیشنهاد مرکز	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی طرح	مفاد طرح درآمد پایدار شهرداری‌های کشور
عبارت «کل درآمدهای وصول شده» جایگزین عبارت «درآمدهای حاصل از عوارض صدور پروانه ساختمانی به میزان وصول» شود	با توجه به اینکه یکی از اهداف این قانون حذف و یا محدود کردن درآمدهای ساختمانی از جمله عوارض صدور پروانه‌های ساختمانی است و اینکه در ماده (۶) قانون تأسیس و نحوه اداره کتابخانه‌های عمومی کشور، نیم درصد از درآمدها شهرداری بدون هیچ قید و شرطی ذکر شده است، پیشنهاد می‌شود درآمد شهرداری جایگزین درآمد حاصل از عوارض صدور پروانه ساختمانی شود. ماده (۶) - شهرداری‌ها مکلفند همه‌ساله حداقل نیم درصد (۰/۵٪) از درآمدهای خود را به منظور اداره امور کتابخانه‌ها در اختیار انجمن‌های کتابخانه‌های عمومی شهر مربوطه قرار دهند.	<b>ماده (۱۹)</b> شهرداری‌ها موظفند نیم درصد (۰/۵٪) سهم کتابخانه‌های عمومی شهر موضوع ماده و نحوه اداره کتابخانه‌های عمومی کشور مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۱۷ را بر مبنای درآمدهای حاصل از عوارض صدور پروانه ساختمانی به میزان وصول محاسبه و به حساب مربوطه واریز نمایند. هرگونه کمک و هزینه‌های شهرداری‌ها برای کتابخانه‌های عمومی شهر اعم از ساخت، تجهیز و هزینه‌های جاری از سرجمع نیم درصد (۰/۵٪) فوق کسر خواهد شد.
حذف عبارت حقوق	—	<b>ماده (۲۰)</b> کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۵) قانون محاسبات عمومی مکلفند حقوق و عوارض و بهای خدمات شهرداری‌ها (موضوع این قانون) را همه‌ساله حداکثر تا پایان سال مالی به حساب شهرداری مربوط واریز نمایند. ذیحساب دستگاه مربوط مسئول حسن اجرای این ماده می‌باشد.
حذف	در این حکم مقررات مربوط مشخص نیست و باید صراحتاً بیان شود. همچنین حوزه اختیارات و نفوذ مأمورین اجرای شهرداری مشخص نشده است که لازم است مشخص شود.	<b>ماده (۲۱)</b> مطالبات شهرداری بابت عوارض و بهای خدمات و تأخیرات آن در حکم مطالبات مستند به اسناد لازم‌الاجرا بوده و طبق مقررات مربوط به اجرای مفاد اسناد رسمی به وسیله مأموران اجرای شهرداری قابل وصول می‌باشد.



پیشنهاد مرکز	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی طرح	مفاد طرح درآمد پایدار شهرداری‌های کشور
	—	<b>ماده (۲۲)</b> سازمان امور مالیاتی و کلیه دستگاه‌های اجرایی که براساس قانون مسئول وصول قسمتی از درآمد شهرداری‌ها می‌باشند مکفند گزارش میزان درآمد وصولی شهرداری‌ها را در مقاطع زمانی سه‌ماهه به وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) و شهرداری محل اعلام نمایند.
	—	<b>ماده (۲۳)</b> وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) موظف به نظارت حسن اجرای این قانون می‌باشد و دستورالعمل‌های اجرایی این قانون حسب مورد توسط وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) تهیه و ابلاغ خواهد شد.

## جدول ۲. پیشنهادات الحاقی

نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی طرح	پیشنهادات الحاقی
<p>یکی از راهکارهای کاهش درآمدهای ناپایدار استفاده از نرخ عوارض بردارایی سالیانه به جای عوارض مقطوع است. نظام حقوقی ایران بستر را برای دریافت مالیات بر دارایی مسکن و مستغلات از طریق ماده (۲) قانون نوسازی فراهم کرده، اما مشکل آن است که این عوارض بر مبنای قیمت‌های منطقه‌ای گرفته می‌شود در حالی که در شرایط تورمی مآخذ محاسبه مالیات باید قیمت‌های روز باشد. محاسبه قیمت‌های منطقه‌ای باعث شده سهم عوارض نوسازی از حدود ۳۰ درصد به کمتر از ۲ درصد در کلان‌شهرها کاهش یابد.</p> <p>البته اتصال عوارض نوسازی به عوارض ساختمانی صحیح نیست، اما افزایش عوارض نوسازی خود به خود شهرداری‌ها را متمایل به کاهش عوارض ساختمانی می‌کند چرا که با کاهش عوارض ساختمانی بخش مسکن در شهرها رونق گرفته و نتیجتاً درآمدهای مستمر ناشی از عوارض نوسازی را افزایش می‌دهد.</p>	<p><b>ماده الحاقی (۱)</b></p> <p>وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) و وزارت اقتصاد موظفند سازوکاری را طراحی و جهت اجرا ابلاغ کنند که از طریق آن، متوسط سهم عوارض نوسازی از طریق افزایش نرخ یا مآخذ محاسبه به ۲۰ درصد درآمدهای شهرداری در کلان‌شهرها و ۱۰ درصد در سایر شهرها برسد.</p> <p>جانشین حداقل ۵۰ درصد از عوارض ساختمانی در کلان‌شهرها شود و همچنین مانع اتکای بیش از ۲۵ درصدی سایر شهرداری‌ها به عوارض ساختمانی شوند.</p>
<p>در حال حاضر شهروندان به انواع و انحای مختلف، بار مالی ارائه خدمات عمومی را به شکل انواع مالیات‌ها، انواع عوارض ملی و انواع عوارض محلی تحمل می‌کنند. به طوری که حالت بهینه آن پرداخت یک یا چند نوع مالیات یا عوارض به صورت یکجا است به طوری که ساده و قابل محاسبه باشد.</p> <p>عوارض شهروندی مشابه شارژ شهری است. این نحوه وضع عوارض شیوه‌ای برای تأمین مالی ارائه خدمات عمومی شهرداری است که به صورت سرانه به شهروندان یا بر حسب دارایی شهروندان بر ساکنین شهر وضع می‌گردد و جایگزینی بر انواع و اقسام عوارض متنوع شهری است که در حال حاضر از شهروندان دریافت می‌شود. شهروندان معمولاً به واسطه سکونت یا به واسطه ارزش دارایی خود از خدمات شهری بهره می‌برند.</p> <p>از جمله ویژگی‌های دیگر این نوع عوارض، شفافیت ساده بودن، هزینه جمع آوری پایین، قابل مقایسه بودن بین شهرهای مختلف می‌باشد و همچنین از یک دستورالعمل متحدالشکل پیروی می‌کند.</p>	<p><b>ماده الحاقی (۲)</b></p> <p>تعریف عوارض شهروندی: وجوهی که شهروندان برای جبران هزینه‌های بهره‌مندی از خدمات شهر از جمله سکونت، کسب و کار، آموزش، تفریح و سایر خدمات شهرداری پرداخت می‌کنند.</p> <p>شوراهای اسلامی شهر مجاز به وضع عوارض شهروندی برای تأمین هزینه‌های اداره شهر هستند. نحوه وضع عوارض شهروندی به تفکیک سکونت، کسب و کار، آموزش تفریح و سایر خدمات شهرداری بر حسب سرانه جمعیت یا ارزش دارایی‌ها مطابق با آیین‌نامه‌ای خواهد بود که به پیشنهاد مشترک وزارت کشور و وزارت اقتصاد به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.</p> <p>وضع هرگونه عوارض جدید دیگر ممنوع است.</p>



نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی طرح	پیشنهادات الحاقی
<p>یکی از وظایف شورای شهر در بندهای «۳»، «۸» و «۳۰» ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای، نظارت بر حسن اداره امور مالی شهرداری و کلیه سازمان‌ها، مؤسسات، شرکت‌های وابسته و تابع شهرداری و حفظ سرمایه، دارایی‌ها، اموال عمومی و اختصاصی شهرداری، همچنین نظارت بر حساب درآمد هزینه آنها با انتخاب حسابرس رسمی و اعلام موارد نقض و تخلف به شهرداری و پیگیری‌های لازم براساس مقررات قانونی است. اما در بند «الف» ماده (۴۴) قانون آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها، حسابرسی را به عهده شهرداری و کارکنان ثابت شهرداری قرار داده است.</p> <p>اما واضح است حسابرسی شهرداری باید توسط یک مرجع بی‌طرف صورت گیرد و از آنجا که چنین گزارش‌هایی نیاز به تخصص خاص دارد، باید مرجع حسابرسی‌کننده از تخصص کافی برخوردار باشد. بنابراین بهتر است حسابرسی اولاً توسط حسابرس رسمی صورت گیرد ثانیاً حسابرسی توسط شورای شهر انتخاب شود.</p> <p>گفتنی است در صورتی که تخلفات کشف شده دارای عناوینی چون اختلاس، ارتشا و امثالهم باشند شورا باید موضوع را از مراجع قضایی پیگیری نماید.</p> <p>درمورد تخلفات اداری نیز قانون رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت سازوکار لازم را تعبیه کرده است.</p> <p>همچنین گفتنی است نظارت بر عملکرد مالی شهرداری باید براساس نظام دیوانی توسط دولت مرکزی (دیوان محاسبات) مورد بررسی دقیق قرار گیرد. زیرا شهرداری باید پاسخگوی شهروندان برای هزینه‌کرد وجوه پرداختی شهروندان باشد. حسابرسان رسمی بیشتر برای نظام مالی بر بخش خصوصی مناسب است. بنابراین حسابرسی صرف کفایت نمی‌کند. یک راه جایگزین طراحی نظام دیوان محاسبات برای شهرداری‌هاست. این اقدام با تهیه گزارش تفریغ بودجه توسط شورای شهر آغاز می‌شود.</p>	<p><b>ماده الحاقی (۳)</b></p> <p>شورای شهر در راستای اجرای بندهای «۳»، «۸» و «۳۰» و ماده (۸۰) قانون تشکیلات وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، موظف به نظارت بر حسن اجرای مصوبات شورا و عملکرد مالی شهرداری‌ها و کلیه سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های وابسته و تابعه آنها اعم از اینکه در بودجه شهرداری انعکاس داشته باشند یا نداشته باشند می‌باشد. شورای اسلامی شهر در صورت مشاهده و کشف تخلف مکلف است مراتب را کتباً به شهردار اعلام نماید و مطابق با ماده (۸۳) قانون تشکیلات وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران عمل نماید.</p> <p>تبصره «۱» - در صورتی که شورای اسلامی شهر با مواردی از جمله اختلاس، ارتشا و نظایر اینها برخورد کند، موظف است مراتب را از طریق مراجع قضایی پیگیری نماید.</p> <p>تبصره «۲» - تهیه گزارش تفریغ بودجه و همچنین تصویب آن به عهده شورای شهر است.</p> <p>تبصره «۳» - تهیه گزارش حسابرسی برای شهرداری و کلیه سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های وابسته و تابعه آن، توسط حسابرس رسمی صورت می‌گیرد که به انتخاب شورای اسلامی شهر است. شهرداری موظف است هزینه حسابرسی صورت‌های مالی خود و کلیه سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های وابسته و تابعه را از منابع بودجه سالیانه پرداخت نماید.</p>

### جمع‌بندی و پیشنهادها

با توجه به اینکه اصلاح نظام مالی شهرداری‌ها و تدوین قانون درآمدهای پایدار شهرداری‌ها کشور نیاز به الزامات و مقدماتی دارد پیشنهاد می‌شود این طرح از دستور کار مجلس خارج شود تا ابتدا مطالعات اولیه در این زمینه صورت گیرد. زیرا قبل از هرچیز لازم است ساختار عمودی دولت تمرکززادتر از گذشته شده و برای آن الگوی مناسبی طراحی و اجرا شود و این امر جز با انجام مطالعات گسترده در ابعاد سیاسی، حقوقی، اقتصادی و مالی امکانپذیر نیست. همچنین لازم است تفکیک وظایف، مسئولیت‌ها و اختیارات بین دولت و مدیریت شهری صورت گیرد و سپس تخصیص منابع عمومی به صورت کارآ بین این دو حوزه انجام گیرد.

علاوه بر فقدان چنین مطالعاتی، مفاد این طرح ایراداتی دارد از جمله اینکه بسیاری از مواد مغایر با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی است و باید به صورت لایحه تدوین شود. همچنین دولت به صورت موازی در حال تدوین لایحه است. از طرف دیگر ماهیت طرح بیش از اینکه مشکل ناپایداری درآمدهای شهرداری‌ها را هدف قرار دهد بیشتر به دنبال افزایش منابع درآمدی جدید از طریق وضع عوارض جدید، افزایش نرخ عوارض و یا ماخذ محاسبه عوارض است.

بنابراین با توجه به جمیع موارد ضمن تأکید بر اصلاح نظام درآمدی شهرداری‌ها در کشور، پیشنهاد می‌شود این طرح از دستور خارج شود. در صورتی که نمایندگان محترم مجلس تأکید بر تهیه گزارش در کمیسیون مربوطه را دارند، نظرات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به تفکیک مواد و تبصره‌ها در جدول ۱ بیان شده است.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۵۷۸۵

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح درآمد پایدار شهرداری‌های کشور»

نام دفتر: مطالعات اقتصاد بخش عمومی (گروه برنامه و بودجه)

تهیه و تدوین: ناصر یارمحمدیان

ناظر علمی: رضا نصر اصفهانی

همکار: احسان برین

متقاضی: کمیسیون مشترک طرح درآمدهای پایدار شهرداری‌های کشور

اظهار نظرکنندگان داخل مرکز: سیدمجتبی حسینی‌پور (دفتر مطالعات حقوقی)، محمدرضا فارسیان (دفتر مطالعات زیربنایی)

اظهار نظرکننده خارج از مرکز: —

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. طرح

۲. درآمد پایدار

۳. شهرداری‌های کشور

تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۵/۱۲/۲۵

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۶/۱۱/۲۳

تاریخ انتشار: ۱۳۹۶/۱۲/۱۳