

دوره دهم - سال سوم
تاریخ چاپ: ۱۳۹۷/۷/۱۷

شماره چاپ: ۱۱۱۶
شماره ثبت: ۴۷۶

اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها»

کد موضوعی: ۲۳۰
شماره مسلسل: ۱۶۳۹۱
فروردین‌ماه ۱۳۹۸

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۱.....	مقدمه
۳.....	اظهارنظر در رابطه با کلیات لایحه
۳.....	اظهارنظر در رابطه با مفاد لایحه



اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها»

چکیده

رشد روزافزون شهرنشینی هزینه شهرداری‌ها را در سراسر کشور با افزایش مواجه کرده است و از طرف دیگر اتکای بیش از حد منابع شهرداری‌ها به عوارض ساختمانی و رکودهای دوره‌ای بخش مسکن موجب نااطمینانی در تأمین منابع مالی شهرداری شده است. مدیریت نامناسب هزینه‌ها مشکل دیگری در کنار سایر مسائل شهرداری‌هاست. بنابراین سال‌هاست شهرداری‌ها از مشکلات کمبود منابع مالی، نامناسب بودن درآمدها و مدیریت ضعیف هزینه‌ها رنج می‌برند.

ماده (۱۷۴) قانون برنامه پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹^۱، شوراها را موظف می‌کند که شهرداری‌ها و سایر مراجع ذی‌ربط را موظف به تدوین نظام درآمدهای پایدار شهرداری‌ها کرده بود. در فاصله عدم تهیه لایحه درآمد پایدار، طرح درآمد پایدار شهرداری‌های کشور در اسفندماه ۱۳۹۵ وصول و در کمیسیون مشترک درآمد پایدار شهرداری‌های کشور بررسی شد. نهایتاً پس از تأخیر چند ساله لایحه «درآمدهای پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها» در آبان‌ماه ۱۳۹۷ وصول شد. با توجه به قرار گرفتن این لایحه در دستور کار مجلس، در این گزارش سعی شده است علاوه بر مقایسه مفاد لایحه با طرح (مصوب کمیسیون)، نسبت به مفاد لایحه نظرات کارشناسی ارائه شود.

مقدمه

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 مبانی نظری مالیه شهری و به دلیل سهل‌الوصول بودن برخی از انواع عوارض، در طول زمان سهم عوارض ساختمانی را افزایش دادند. در نتیجه این تصمیمات مالی، عارضه ناپایداری درآمد در کلان‌شهرها پدید آمد. به

۱. ماده (۱۷۴) - شوراها را موظف می‌کند که 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 بهره‌بردار از واحدهای احداثی این کاربری‌ها و همچنین عوارض بر ارزش‌افزوده اراضی و املاک، ناشی از اجرای طرح‌های توسعه شهری
(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
(ج) تبدیل عوارض موضوع درآمد شهرداری‌ها از عوارض بر املاک به عوارض ناشی از مصرف و خدمات
(د) تعیین ضمانت اجرایی برای وصول عوارض، بهای خدمات و سایر درآمدهای قانونی شهرداری‌ها
(ه) افزایش تراکم زمین‌های مشجر با سطح اشغال کمتر نسبت به زمین‌های غیرمشجر با سطح اشغال بیشتر
(و) تقویت سازوکارهای مدیریت و نظارت بر هزینه‌کرد شهرداری
(ز) برون‌سپاری وظایف قابل واگذاری و هدایت بودجه شهرداری‌ها به سمت هزینه‌کرد در حوزه وظایف اصلی و قانونی آنها و ممنوعیت پرداخت هرگونه هزینه از اعتبارات شهرداری به دستگاه‌های اجرایی

همین خاطر در ماده (۱۷۴) قانون برنامه پنجم توسعه، شوراهای اسلامی و شهرداری‌ها موظف به تدوین نظام درآمدهای پایدار شهرداری‌ها شدند. با این حال نمایندگان محترم مجلس پیشقدم شده و با توجه به ضرورت اصلاح نظام مالی شهرداری‌ها «طرح درآمد پایدار شهرداری‌های کشور» را در دستور کار قرار دادند. در مراحل نهایی بررسی این طرح در مجلس، «لایحه درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها» توسط دولت تدوین و تقدیم مجلس شد.

لایحه دولت به صورت کلی با حذف برخی از مواد طرح مجلس و همچنین افزودن برخی احکام جدید دارای کمی اختلاف است. یکی از مهم‌ترین مواردی که در لایحه دولت به آن توجه شده عبارت است از حذف برخی منابع درآمدی که در طرح مجلس پیش‌بینی شده بود. به بیان دقیق‌تر بخش اعظم منابع درآمدی و پایه‌های جدید وضع عوارض که در طرح مجلس (عمدتاً در ماده (۴) طرح) پیش‌بینی شده بود و به طور کلی منابع جدید ایجاد می‌کرد و بعضاً پایدار هم نبود در لایحه دولت حذف شده و همچنین بحث جایگزین‌سازی عوارض نوسازی با عوارض مزاد تراکم که هسته اصلی طرح درآمد پایدار بود (ماده (۹) طرح) در لایحه دولت وجود ندارد.

از سوی دیگر لایحه دولت بالطبع مشکل ایراد اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی که در موارد متعدد بر طرح مجلس وارد بود را نداشته و از این حیث چالش‌های موجود در طرح را دارا نیست. این لایحه همچنین دارای ایرادهایی است که در ذیل به برخی از آنها اشاره شده است:

این لایحه نیز مانند طرح مجلس به طور بنیادی به اصلاح نظام مالی شهرداری‌ها و مقابله با آسیب ناپایداری درآمدی نپرداخته است. به عبارت دیگر لایحه پیش‌رو به طور محدود به پیش‌بینی و معرفی منابع پایدار درآمدی پرداخته و فاقد احکام صریح در این زمینه است.

در لایحه نسبت به فروش تراکم، موضعی اتخاذ نشده است. این در حالی است که فروش تراکم یکی از منابع مهم (و در عین حال ناپایدار و غیرکارآمد) درآمد شهرداری‌هاست.

این لایحه در موارد مهمی دارای تعارض با احکام مصوب کمیسیون اقتصادی مجلس درباره مالیات بر ارزش افزوده است که باید نمایندگان محترم در مورد آنها تصمیم‌گیری کنند. مهم‌ترین این موارد مربوط به سهم شهرداری‌ها از منابع مالیات بر ارزش افزوده و نیز تعیین تکلیف محدوده اختیارات شوراهای اسلامی شهر و روستا در وضع عوارض است.

موضوع دیگر آنکه علی‌رغم آنکه در عنوان لایحه واژه «هزینه شهرداری‌ها» ذکر شده، اما در محتوای لایحه از این مهم غفلت شده است. در حالی که بخشی از مشکلات مالی شهرداری‌ها به نحوه مدیریت هزینه باز می‌گردد و لازم است به همان اندازه‌ای که به منابع بودجه توجه می‌شود، مصارف بودجه نیز توجه شود. شایان ذکر است برخی از مواد و احکام پیشنهادی لایحه، در مجموعه قوانین شهرداری‌ها، وجود دارند و تصویب مجدد آنها با تغییراتی اندک، نمی‌تواند در جهت راهبرد تنقیح قوانین مجلس باشد.



اظهارنظر در رابطه با کلیات لایحه

با توجه به اصلاح برخی از مشکلات طرح و ارائه آن در قالب لایحه دولت، با کلیات آن موافقت می‌شود.

اظهارنظر در رابطه با مفاد لایحه

در جدول ذیل مفاد لایحه درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها با مصوبات کمیسیون طرح درآمد پایدار شهرداری‌های کشور مقایسه شده است. همچنین در ستون سوم و چهارم جدول اظهارنظر در رابطه با متن لایحه و پیشنهادها ارائه شده است. گفتنی است مبنای اظهارنظر در این گزارش، احکام لایحه دولت بوده است و مواد طرح صرفاً به منظور فراهم آمدن امکان مقایسه درج شده است.^۱

۱. اظهارنظر کارشناسی در خصوص مفاد طرح در گزارش دیگری منتشر شده است.

مقایسه مفاد لایحه درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها با طرح درآمد پایدار شهرداری‌های کشور (مصوبات کمیسیون)

پیشنهاد مرکز	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی طرح	مفاد طرح درآمد پایدار شهرداری‌های کشور (مصوب کمیسیون)	مفاد لایحه درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها
<p>عوارض محلی: وجوهی که برای تأمین هزینه‌های شهر و روستا در چارچوب قوانین و مقررات مربوط توسط شورای اسلامی شهر وضع می‌گردد.</p> <p>عوارض غیرمحلی: وجوهی که توسط مراجع قانونی غیر از شورای شهر وضع می‌شود و هم می‌تواند نوعی درآمد برای شهرداری‌ها باشد و هم برای تأمین هزینه‌های سایر دستگاه‌ها باشد.</p> <p>بهای خدمت: مبلغی که شهرداری و سازمان‌های وابسته به شهرداری بر اساس مصوبات شورای اسلامی شهر و یا سایر قوانین و مقررات در ازای خدمات ارائه شده به طور مستقیم، از متقاضیان دریافت خدمات وصول می‌کند.</p>	<p>در لایحه عوارض را به این صورت تعریف کرده که اولاً بر اساس سیاست‌های کلی دولت وضع شود، ثانیاً برای تأمین هزینه‌های شهر باشد. هرچند در منظومه قوانین و مقررات ایران عوارضی وجود دارد که برای تأمین هزینه‌های دولت و یا سایر بخش‌های حاکمیت (مانند عوارض خروج از کشور) وضع می‌شود با این حال با توجه به عدم تعریف عوارض در قوانین و مقررات قبلی، لازم است تعریف قانونی از این اصطلاح وجود داشته باشد.</p> <p>یک پیشنهاد، تعریف عوارض به دو نوع عوارض محلی و غیرمحلی است. عوارض محلی آن دسته از عوارضی است که توسط شورای شهر وضع می‌شود و برای تأمین هزینه‌های اداره شهر است و عوارض غیرمحلی آن دسته از عوارضی است که توسط مراجعی غیر از شورای شهر وضع می‌شود و هم می‌تواند برای تأمین هزینه‌های شهر باشد و هم می‌تواند تأمین مالی هزینه‌های سایر دستگاه‌های اجرایی باشد.</p> <p>همچنین تعریف عوارض در لایحه دارای ابهامات زیر است:</p> <p>۱. منظور از مراجع ذی‌صلاح برای وضع عوارض چیست؟ آیا بجز مجلس شورای اسلامی و شوراهای اسلامی کشور مراجع دیگری نیز برای شهرداری‌ها و دهیاری‌ها عوارض وضع می‌کنند؟</p> <p>۲. آیا مجلس شورای اسلامی برای وضع عوارض باید سیاست‌های کلی دولت را رعایت نماید؟</p> <p>۳. منظور از سیاست‌های کلی دولت چیست؟ عبارت سیاست‌های کلی مبهم است.</p>	<p>ماده (۱) - تعاریف:</p> <p>۱. درآمد پایدار: آن دسته از درآمدهای شهرداری که از خصایص آن:</p> <p>الف) تداوم‌پذیری (دارای ثبات بودن به این معنا که لااقل در کوتاه‌مدت دچار نوسانات شدید نشوند).</p> <p>ب) مطلوب بودن (کسب درآمد از آن محل موجب ارتقای رویکرد عدالت‌محوری شود و به ساختارهای زیست محیطی، کالبدی، اجتماعی و اقتصادی شهر لطمه‌ای وارد نیارد).</p> <p>ج) انعطاف‌پذیری (پایه درآمدی در طی زمان بزرگ شود و هم‌پا با گسترش مخارج گسترش یابد تا از مضیقه مالی اجتناب شود) برخوردار باشند و برای وصول آن بتوان برنامه‌ریزی‌های اجرایی لازم را تعریف کرد.</p> <p>۲. کلان‌شهرها: شهر با جمعیت حداقل یک میلیون نفر بر اساس آخرین سرشماری نفوس و مسکن.</p>	<p>ماده (۱) - تعاریف:</p> <p>الف) عوارض: وجوهی که بر اساس سیاست‌های کلی دولت برای تأمین بخشی از هزینه‌های شهر و روستا، در چارچوب قوانین و مقررات مربوط توسط مراجع ذی‌صلاح وضع و وصول می‌شود.</p> <p>ب) بهای خدمت: مبلغی که شهرداری بر اساس مصوبات شورای اسلامی شهر و یا سایر قوانین و مقررات در ازای خدمات ارائه شده به طور مستقیم، از متقاضیان دریافت خدمات وصول می‌کند.</p>



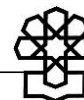
پیشنهاد مرکز	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی طرح	مفاد طرح درآمد پایدار شهرداری های کشور (مصوب کمیسیون)	مفاد لایحه درآمد پایدار و هزینه شهرداری ها و دهیاری ها
<p>جهت افزایش شفافیت پیشنهاد می شود برخی از منابع شهرداری به صورت زیر تفکیک شده و به همان ترتیب در بودجه شهرداری ها ثبت شود:</p> <p>۱. درآمدهای ناشی از عوارض عمومی و اختصاصی</p> <p>۲. درآمدهای ناشی از بهای خدمات</p> <p>۳. پرداخت های برابری ساز: پرداخت های دولت بابت جبران بخشی از هزینه خدمات عمومی و توسعه زیرساخت ها و توسعه متوازن منطقه ای</p> <p>۴. درآمد ناشی از مالیات ها و عوارض توأم با مالیات</p> <p>۵. درآمد حاصل از جرائم و تخلفات</p> <p>۶. واگذاری دارایی های سرمایه ای</p> <p>۷. واگذاری دارایی های مالی</p> <p>۸. کمک های اشخاص حقیقی و حقوقی و سایر درآمدهایی که به موجب قوانین و مقررات مربوط تعیین می گردد.</p>	<p>در بند «۹» ماده (۲) لایحه پیشنهاد شده است درآمد حاصل از سرمایه گذاری و مشارکت در سرمایه گذاری تفکیک شود، درحالی که اگر شهرداری سرمایه گذاری کند و یا اقدام به مشارکت در سرمایه گذاری کند، منافعی که از این سرمایه گذاری کسب می کند بر دو نوع است، یا سود حاصل از به بار نشستن سرمایه گذاری است که در این صورت باید در قسمت درآمدهای شهرداری قرار گیرد و یا اینکه به خاطر مشارکت بخشی از آورده غیرنقدی شهرداری (که یا زمین است یا دارایی های نامشهود مانند پروانه ساختمانی و عوارض و ...) تبدیل به سهم الشرکه شهرداری در یک پروژه می شود و همچنان نوعی دارایی است منتها شکل این دارایی تغییر کرده، به عبارتی وقتی شهرداری زمینی را به عنوان آورده غیرنقدی با بخش خصوصی به مشارکت می گذارد و واگذاری دارایی سرمایه ای افزایش یافته و تملک دارایی مالی نیز زیاد می شود. بنابراین نمی توان این را به عنوان درآمد در بودجه ثبت کرد. اگر منظور تفکیک این نوع و منافع از سایر منابع است می توان در ذیل ردیف واگذاری دارایی سرمایه ای و تملک دارایی های مالی این منابع را تفکیک کرد.</p> <p>همچنین تصریح بر «واگذاری دارایی های سرمایه ای» به عنوان یکی از منابع درآمدی شهرداری ها به معنای اعطای مجوز واگذاری چنین دارایی هایی است که</p>	<p>ماده (۲)</p> <p>ماده (۲۹) آیین نامه مالی شهرداری ها به شرح ذیل اصلاح و ۶ تبصره به آن الحاق می گردد:</p> <p>منابع و درآمد شهرداری ها به شرح ذیل تقسیم می شود:</p> <p>۱. درآمدهای ناشی از عوارض عمومی</p> <p>۲. درآمدهای ناشی از عوارض اختصاصی</p> <p>۳. درآمدهای ناشی از بهای خدمات</p> <p>۴. پرداخت های دولت بابت جبران بخشی از هزینه خدمات عمومی و توسعه زیرساخت ها</p> <p>۵. درآمدهای مالیاتی و عوارض توأم با مالیات</p> <p>۶. درآمد حاصل از جرائم و تخلفات</p> <p>۷. منابع حاصل از دارایی های مالی و سرمایه ای</p> <p>۸. درآمد حاصل از سرمایه گذاری و مشارکت در سرمایه گذاری</p> <p>۹. منابع حاصل از تسهیلات داخلی و خارجی</p> <p>۱۰. کمک های اشخاص حقیقی و حقوقی</p> <p>۱۱. سود حاصل از سازمان ها، مؤسسات و شرکت های وابسته به شهرداری</p> <p>۱۲. سایر درآمدهایی که به موجب قوانین و مقررات مربوطه تعیین و وصول می گردد.</p>	<p>ماده (۲)</p> <p>در صدر ماده (۲۹) آیین نامه مالی شهرداری ها - مصوب ۱۳۴۶ - و اصلاحات بعدی آن واژه «۶» به واژه «۹» اصلاح و متون زیر به عنوان بندهای «۷»، «۸» و «۹» به ماده مذکور اضافه می شود:</p> <p>۷. واگذاری دارایی های مالی</p> <p>۸. واگذاری دارایی های سرمایه ای</p> <p>۹. درآمد حاصل از سرمایه گذاری و مشارکت در سرمایه گذاری</p>

پیشنهاد مرکز	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی طرح	مفاد طرح در آمد پایدار شهرداری‌های کشور (مصوب کمیسیون)	مفاد لایحه در آمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها
	اطلاق آن شامل «بناها و اموال دولتی که از نفایس ملی باشد» (موضوع اصل هشتادوسوم (۸۳) قانون اساسی) نیز می‌شود. در اصل هشتادوسوم (۸۳) منظور از دولت در عبارت «بناها و اموال دولتی» صرفاً قوه مجریه نبوده و به نظر می‌رسد ناظر به کلیه نهادهای حاکمیتی از جمله شهرداری‌هاست. لذا باید ذکر گردد که در اجرای این قانون، رعایت اصل هشتادوسوم (۸۳) قانون اساسی الزامی است.		
عبارت «آیین‌نامه معاملاتی» به «آیین‌نامه موضوع این ماده» تغییر یابد.	این ماده دو مجوز را به شهرداری‌ها می‌دهد. یکی استفاده از ابزارهای تأمین مالی و دیگری استفاده از ابزارهای روش‌های اجرای پروژه. در حال حاضر شهرداری‌ها می‌توانند بر اساس قوانین موضوعه از ابزارهای تأمین مالی مجاز استفاده کنند، برای مثال شهرداری‌ها مطابق با مجوز سالیانه بودجه و بر اساس قانون انتشار اوراق بهادار می‌توانند اقدام به انتشار اوراق مشارکت کنند. برای سایر ابزارها از جمله تسهیلات، فاینانس، صکوک و ... نیز می‌توانند از آنها استفاده کنند. هرچند در قوانین موضوعی این مجوز وجود دارد، اما تصویب این ماده پایه‌های قانونی لازم را به شهرداری‌ها در تأمین منابع مالی می‌دهد. همچنین مطابق با ماده (۲) شهرداری‌ها می‌توانند برای کسب درآمد از واگذاری دارایی‌های مالی استفاده کنند. واگذاری دارایی‌های مالی نیز شامل وام یا هر آن	<p>تبصره «۱» ماده (۲)</p> <p>شهرداری‌ها می‌توانند از ابزارهای تأمین مالی اعم از تسهیلات منابع داخلی و خارجی، بازارهای مالی، اوراق مشارکت، سرمایه‌گذاری خارجی (فاینانس)، بیع متقابل، صکوک و سهام پروژه برای توسعه زیرساخت‌های شهری و اجرای طرح‌های توسعه مدیریت شهری استفاده نمایند.</p> <p>تبصره «۲» ماده (۲)</p> <p>شهرداری‌ها می‌توانند برای اجرای پروژه‌های مدیریت شهری از روش‌های اجرایی مناسب از قبیل منابع مالی و ساخت و بهره‌برداری و واگذاری (BOT)، تأمین منابع مالی و ساخت و تملک و بهره‌برداری (BOO)، طرح و ساخت کلید در دست (EPFC)، ساخت و بهره‌برداری و مالکیت و واگذاری (BOOT)، ساخت و اجاره و واگذاری</p>	<p>ماده (۳)</p> <p>شهرداری‌ها و دهیاری‌ها می‌توانند از انواع ابزارهای تأمین منابع مالی و روش‌های اجرایی مناسب برای اجرای پروژه‌های مصوب شهری و روستایی با پیش‌بینی تضمین‌های کافی، بر اساس قوانین موضوعه و آیین‌نامه معاملاتی که به پیشنهاد وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید، اقدام نمایند.</p>



پیشنهاد مرکز	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی طرح	مفاد طرح در آمد پایدار شهرداری های کشور (مصوب کمیسیون)	مفاد لایحه در آمد پایدار و هزینه شهرداری ها و دهیاری ها
	<p>چیزی است که شهرداری به موجب آن، اوراقی منتشر می کند و منابعی را دریافت می کند.</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 های اجرای پروژه، جدید و مستحدث است در حالی که قوانین شهرداری ها در ایران قدیمی است. تنها دست آویز قانونی شهرداری ها برای استفاده از این شیوه اجرای پروژه عبارت «سایر معاملات» در ماده (۳۵) قانون آیین نامه مالی شهرداری هاست.</p> <p>نکته: در متن لایحه باید مهلت تهیه آیین نامه معاملاتی مشخص شود و مسئولیت وزارت کشور و هیئت وزیران در قبال عدم تهیه و عدم تصویب تا مهلت مقرر مشخص شود.</p>	<p>(BLT)، احیا و بهره برداری و انتقال (ROT)، ساخت و اجاره و بهره برداری (BLO)، مشارکت بخش عمومی و اختصاصی (PPP) با پیش بینی تضمین های کافی، بر اساس آیین نامه معاملاتی که به پیشنهاد وزارت کشور (سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور) به تصویب هیئت دولت خواهد رسید اقدام نماید.</p>	
<p>متن پیشنهادی:</p> <p>برقراری هرگونه عوارض و سایر وجوه برای انواع کالاهای وارداتی، تولیدی و ارائه خدمات که در قانون مالیات بر ارزش افزوده - مصوب ۱۳۸۷ - تعیین تکلیف شده اند (اعم از معاف یا مشمول مالیات) و همچنین برقراری عوارض به درآمد های مأخذ محاسبه مالیات یا</p>	<p>این ماده به عنوان جایگزین ماده (۵۰) قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷ پیشنهاد شده است. در خصوص ماده (۴) توجه به نکات ذیل ضروری است:</p> <p>۱. در ماده (۴) پیشنهادی نسبت به ماده (۵۰) فعلی و ارائه خدمات که در قانون مالیات بر ارزش افزوده تعیین تکلیف شده اند (اعم از معاف یا مشمول مالیات) و پایه های مالیاتی (اعم از معاف و مشمول) را ممنوع</p>		<p>ماده (۴)</p> <p>برقراری هرگونه عوارض و سایر وجوه برای انواع کالاهای وارداتی، تولیدی و ارائه خدمات که در قانون مالیات بر ارزش افزوده - مصوب ۱۳۸۷ - تعیین تکلیف شده اند (اعم از معاف یا مشمول مالیات) و همچنین برقراری عوارض به درآمد های مأخذ محاسبه مالیات یا معاف از مالیات موضوع قانون مالیات مستقیم - مصوب ۱۳۶۶ - و اصلاحات بعدی</p>

پیشنهاد مرکز	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی طرح	مفاد طرح در آمد پایدار شهرداری‌های کشور (مصوب کمیسیون)	مفاد لایحه در آمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها
	<p>کرده و به عبارتی دایره شمول ممنوعیت را افزایش داده است.</p> <p>۲. مفاد این ماده مالیاتی است و باید در قوانین مالیاتی تعیین تکلیف شود (یا در قانون مالیات بر ارزش افزوده و می‌باشد. شوراهای اسلامی شهر و یا در قانون مالیات‌های مستقیم). با توجه به اینکه گزارش کمیسیون اقتصادی در خصوص لایحه مالیات بر ارزش افزوده تفویض است، نسبت به وضع عوارض ارزش افزوده تحویل هیئت رئیسه شده است، این حکم باید با هماهنگی کمیسیون اقتصادی مورد بررسی قرار گیرد. گفتنی است این حکم در ماده (۵۰) لایحه مالیات بر ارزش افزوده تکرار شده است.</p> <p>۳. هدف این حکم تجمیع انواع عوارض و مالیات‌های غیرمستقیم قبلی بر کالاها و خدمات است تا از این طریق بتوان از وضع عوارض مختلف و مضاعف بر کالاها و خدمات جلوگیری کرد. زیرا وضع همزمان عوارض و مالیات از سوی دولت و شوراهای اسلامی شهر و روستا بر یک کالا یا خدمت موجب بروز پدیده مالیات آبشاری شده و زمینه برای فشار مضاعف و اجحاف به حقوق مردم فراهم خواهد شد.</p> <p>۴. یکی از مشکلات دیگر در بحث وضع عوارض محلی این است که حجم شکایات مردم از وضع عوارض توسط شوراهای اسلامی شهر و روستا طی سالیان گذشته به شدت افزایش یافته است. بر اساس گزارش دیوان عدالت اداری بالغ بر ۱۰ هزار مصوبه غیرقانونی</p>		<p>آن، توسط شوراهای اسلامی و سایر مراجع ممنوع است.</p>



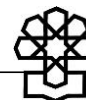
پیشنهاد مرکز	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی طرح	مفاد طرح درآمد پایدار شهرداری‌های کشور (مصوب کمیسیون)	مفاد لایحه درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها
	<p>شوراهای اسلامی شهر و روستا در کل کشور با تذکر قضات عضو هیئت تطبیق مصوبات شوراهای اسلامی و یا آرای هیئت‌های عمومی دیوان عدالت اداری رد شده است. بنا به اذعان کارشناسان دیوان عدالت اداری وضع عوارض محلی توسط شوراهای اسلامی شهر و روستا بدون در نظر گرفتن ملاحظات ملی و منطقه‌ای و به صورت مضاعف (وضع همزمان چند نوع مالیات، عوارض و یا هزینه ارائه خدمت برای یک کالا یا خدمت) موجب ورود حجم بالایی از پرونده‌های حقوقی به این نهاد شده است. لذا باید اولاً مصادیق انواع عوارض محلی در قانون تصریح شود و ثانیاً تعریف عوارض محلی و تفکیک آن از مأخذهای مالیات و عوارض مشخص گردد. تصریح پایه‌های وضع عوارض می‌تواند تکمیل‌کننده صدر این ماده باشد که محدودیت‌هایی را برای شوراهای اسلامی شهر و روستا ایجاد کرده است.</p> <p>۵. به طور کلی می‌توان با تهیه قواعدی مشخص برای سیاست‌گذاری و نظارت بر شوراهای اسلامی شهر و روستا علاوه بر حفظ جایگاه رفیع قانونی آنها و حق وضع و دریافت عوارض، مشکلات و معضلات موجود که منجر به اختلال در نظام حکمرانی کشور و همچنین نارضایتی‌های شدید شهروندان از بابت اخذ عوارض متعدد شده است را مرتفع نمود. وزارت کشور به عنوان متولی امور داخلی کشور و ناظر عالی بر عملکرد</p>		

پیشنهاد مرکز	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی طرح	مفاد طرح در آمد پایدار شهرداری‌های کشور (مصوب کمیسیون)	مفاد لایحه در آمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها
	<p>شوراهای اسلامی شهر و روستا می‌تواند بر اساس بند «۹» و «۱۶» ماده (۷۱) و همچنین ماده (۷۷) قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵ اقدام به لغو، اصلاح یا ایجاد محدودیت برای شوراهای اسلامی شهر و روستا در زمینه تهیه و تصویب آیین‌نامه‌ها، عوارض شهری و ... نماید. از این رو بر اساس مستندات قانونی مذکور و بنا بر تصمیم کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی در خصوص وضع عوارض توسط شوراهای اسلامی شهر و روستا مقرر شد که ابتدا وزیر کشور به صورت سالیانه فهرست پیشنهادی از عوارض مجاز و قانونی که در چارچوب مصالح عمومی کشور و متناسب با هر منطقه است را به شوراهای مذکور ابلاغ نماید و سپس هر شورا مجاز است که متناسب با شرایط محلی و صرفاً در چارچوب ابلاغیه وزیر کشور اقدام به تصویب و وصول عوارض کند. به بیان دیگر بر اساس مصوبه کمیسیون اقتصادی به‌جای آنکه در ابتدا شوراهای اسلامی شهر و روستا نسبت به تصویب عوارض اقدام نمایند و پس از آن مورد بررسی وزارت کشور (شامل تأیید، اصلاح و یا لغو) قرار گیرد، ابتدا وزیر کشور فهرست عوارض مجاز را پیشنهاد می‌دهد و سپس شوراها امکان انتخاب و تصویب از میان ابلاغیه مذکور دارند (یعنی نظارت وزارت کشور به صورت</p>		



پیشنهاد مرکز	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی طرح	مفاد طرح در آمد پایدار شهرداری های کشور (مصوب کمیسیون)	مفاد لایحه در آمد پایدار و هزینه شهرداری ها و دهیاری ها
	<p>فعال، مؤثر و در ابتدای مسیر وضع عوارض اعمال می گردد). پیشنهاد مذکور علاوه بر آنکه منجر به حفظ جایگاه قانونی شوراهای اسلامی شهر و روستا و رعایت مصالح عالی کشور در سطح منطقه ای و محلی خواهد شد اولاً به کاهش بوروکراسی اداری و اختلاف میان وزارت کشور و شوراهای اسلامی شهر و روستا کمک خواهد کرد. ثانیاً احتمال ابطال عوارض مذکور توسط دیوان عدالت اداری را به شدت کاهش می دهد.</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.</p> <p>بنابراین در قوانین و مقررات مربوط به شهرداری ها این اجازه به شوراهای اسلامی شهر داده شده است. اما با تصویب تبصره ماده (۵۰) قانون مالیات بر ارزش افزوده این اختیار صرفاً محدود به عوارض محلی شده است و در قوانین نه تنها هیچ مصداقی از عوارض محلی ذکر نشده است، بلکه هیچ تعریفی نیز ارائه نشده است. به</p>	<p>ماده (۳)</p> <p>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 مستحذات، ارزش افزوده ناشی از اجرای طرح های توسعه شهری، تردد خودروها از معابر شهری و سایر اموال غیرمنقول بر اساس دستورالعمل های ابلاغی وزارت کشور اقدام نماید.</p>	<p>تبصره «۱» ماده (۴)</p> <p>شوراهای اسلامی شهر و بخش در اجرای قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران - مصوب ۱۳۷۵- و اصلاحات بعدی آن، برای تأمین بخشی از هزینه های شهر و روستا مجاز به برقراری انواع عوارض بر مستحذات، اراضی و معابر در محدوده شهر و روستا می باشند. آیین نامه اجرایی این تبصره به پیشنهاد وزارت کشور به تصویب هیئت وزیران می رسد.</p>

پیشنهاد مرکز	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی طرح	مفاد طرح در آمد پایدار شهرداری‌های کشور (مصوب کمیسیون)	مفاد لایحه در آمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها
	<p>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 ماخذهای مالیات و عوارض ملی است. همچنین تصریح پایه‌های وضع عوارض می‌تواند تکمیل‌کننده صدر این ماده باشد که محدودیت‌هایی را برای شوراهای اسلامی شهر و روستا ایجاد کرده است.</p> <p>برخی از ابهامات موجود در متن به شرح زیر است:</p> <p>- با تصویب ماده (۴) این لایحه و تبصره آن، مشخص نیست اختیار شوراها نسبت به وضع برخی از عوارضی که تاکنون وضع می‌شده و در لایحه ذکر نشده است چه می‌شود؟</p> <p>- از جمله ابهامات دیگر این متن آن است که مشخص نیست شوراها نسبت به چه امری در خصوص این موارد حق وضع عوارض دارند. برای مثال حق وضع عوارض جهت احداث مستحدثات دارند یا بهره‌برداری از این مستحدثات نیز مشمول عوارض خواهد بود و یا اینکه استفاده از معابر مشمول عوارض خواهد بود یا قرار گرفتن در کنار این معابر مشمول عوارض است؟</p> <p>- در متن لایحه باید مهلت تهیه آیین‌نامه اجرایی مشخص شود و مسئولیت وزارت کشور و هیئت وزیران</p>		



پیشنهاد مرکز	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی طرح	مفاد طرح در آمد پایدار شهرداری های کشور (مصوب کمیسیون)	مفاد لایحه در آمد پایدار و هزینه شهرداری ها و دهیاری ها
	<p>در قبال عدم تهیه و عدم تصویب تا مهلت مقرر مشخص شود.</p> <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^۱ و در اظهارنظری دیگر «تصویب اخذ وام های درخواستی شهرداری پس از بررسی دقیق نسبت به مبلغ، مدت و میزان کارمزد جهت اجرای طرح های هادی شهرداری و سازمان های وابسته...» توسط شورای شهر را مغایر اصل یکصدم دانسته است.^۲ حتی شورای نگهبان مصوبه مجلس که به شورای شهر صلاحیت تشخیص محل هایی که باغ محسوب می شوند در محدوده شهرها را داده بود، را مغایر اصل یکصدم قانون اساسی قلمداد نموده است.^۳ البته متذکر می شود در مواردی از جمله در خصوص «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشوری و انتخاب شهرداران» مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ اختیاراتی از جمله؛ تصویب وام های پیشنهادی شهرداری (بند «۱۳» ماده (۷۱))، تصویب معاملات</p>		

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

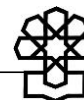
مفاد لایحه در آمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها	مفاد طرح در آمد پایدار شهرداری‌های کشور (مصوب کمیسیون)	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی طرح	پیشنهاد مرکز
		شهرداری (بند «۱۴» ماده (۷۱))، تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر (بند «۱۶» ماده (۷۱)) مورد اعتراض شورای نگهبان از این جهت قرار نگرفته است. هرچند همین موارد بعضاً در مواردی دیگر مورد ایراد این شورا واقع شده است.	
تبصره «۲» ماده (۴)	تبصره «۱» ماده (۳)	نه تنها وضع عوارض جدید، بلکه تغییر نرخ عوارض نیز باید اعلام عمومی شود.	افزودن عبارت «یا تغییر نرخ عوارض موجود» پس از عوارض جدید.
	تبصره «۲» ماده (۳)		
تبصره «۳» ماده (۴)	تبصره «۳» ماده (۳)	مشابه این حکم به صورت دیگری در قانون لغو ماده (۹۰) قانون محاسبات عمومی ^۱ وجود دارد لکن دایره شمول حکم لایحه بیش تر است.	موافق متن لایحه

۱. ماده واحده - از تاریخ اول فروردین‌ماه سال ۱۳۶۴ ماده (۹۰) قانون محاسبات عمومی لغو و کلیه وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و نهادهای انقلاب اسلامی و بنیادها موظفند هر نوع عوارض متعلقه را به شهرداری‌ها پرداخت نمایند.



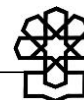
پیشنهاد مرکز	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی طرح	مفاد طرح در آمد پایدار شهرداری های کشور (مصوب کمیسیون)	مفاد لایحه در آمد پایدار و هزینه شهرداری ها و دهیاری ها
حذف تبصره	در تبصره ماده (۷۷) قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور آمده است: عوارض یک ماه پس از ارسال هر مصوبه به وزارت کشور 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. با توجه به وجود این حکم در قالب تبصره ماده (۷۷) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران و عدم لغو آن در قوانین بعدی، ضرورتی به تکرار آن نبوده است.	تبصره «۴» ماده (۳)	تبصره «۴» ماده (۴) وزیر کشور می تواند در هر مقطعی که وصول هر نوع عوارض و بهای خدمات توسط شوراهای اسلامی شهر و بخش را منطبق بر قوانین، مقررات و سیاست های عمومی دولت نداند، نسبت به اصلاح یا لغو آن اقدام نماید.
بهای اراضی و ساختمان ها و مستحدثات واقع در محدوده و حریم شهر بر مبنای قیمت معاملاتی موضوع ماده (۶۴) قانون مالیات های مستقیم تعیین خواهد شد.	تا قبل از سال ۱۳۶۳، حدود سی و پنج (۳۵٪) درصد بودجه شهرداری ها از اجرای قانون نوسازی و عمران شهری (۱۳۴۷) تأمین می شد، ولی از سال ۱۳۶۳ سهم عوارض نوسازی در بودجه شهرداری ها به حدود (۳٪) کاهش یافت و علت کاهش عوارض نوسازی عدم اجرای صحیح ماده (۴) قانون نوسازی بود که همین امر باعث شد تا قانون نوسازی به مرور کنار گذاشته شود. راهکار دیگر به جای تغییر نرخ ذکر شده در متن این ماده، دریافت عوارض نوسازی بر حسب قیمت روز است. در رابطه با جایگزین سازی عوارض نوسازی با سایر درآمدهای شهرداری چند نکته قابل تأمل است: ۱. افزایش درآمد ناشی از عوارض نوسازی به نحوی که تأمین کننده هزینه شهرداری ها باشد مستلزم افزایش	ماده (۹) شوراهای اسلامی شهرها موظفند سهم عوارض صدور پروانه ساختمانی مازاد تراکم در بودجه شهرداری را ظرف مدت دو سال کاهش و به صفر برسانند. کاهش سالیانه سهم عوارض مذکور در بودجه شهرداری به میزان سالیانه ده درصد (۱۰٪) نسبت به سال مبدأ می باشد. به منظور تحقق این ماده شوراهای اسلامی شهرها موظفند نسبت به وضع عوارض نوسازی بر کلیه ساختمان ها، مستحدثات و اراضی به استثنای اراضی کشاورزی و باغات دایر واقع در محدوده و حریم شهرها بر اساس درصدی از قیمت روز اقدام	ماده (۵) نرخ عوارض نوسازی موضوع ماده (۲) قانون نوسازی و عمران شهری- مصوب ۱۳۴۷- و اصلاحات بعدی آن، همه ساله توسط وزارت کشور با توجه به شرایط هر استان تعیین و ابلاغ می شود. تبصره- برای وصول عوارض فوق علاوه بر ترتیبات قانونی ذکر شده در قانون مربوط، شهرداری مکلف است نسبت به صدور صورت حساب دوره ای اقدام نماید. جوایز خوش حسابی و همچنین ضرایب افزایش عوارض مذکور ناشی از تأخیر در پرداخت به موقع صورت حساب های یاد شده، متناسب با مدت تأخیر در پرداخت و با رعایت اصل بازدارندگی از تأخیرهای بعدی بر اساس شیوه نامه ابلاغی وزارت

پیشنهاد مرکز	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی طرح	مفاد طرح درآمد پایدار شهرداری‌های کشور (مصوب کمیسیون)	مفاد لایحه درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها
	<p>شدید در نرخ یا مأخذ محاسبه قیمت می‌باشد که هر کدام می‌تواند شوک‌آور بوده و بر درآمد خانوار فشار وارد کند. برای مثال برای تأمین درآمد به اندازه ۱۰ درصد بودجه شهرداری تهران لازم است درآمد عوارض نوسازی ۳۰ برابر شود.</p> <p>۲. وصول عوارض نوسازی هیچ ضمانت اجرایی ندارد به عبارتی مکانیسم‌های لازم برای وصول وجه در دوره بهره‌برداری از ساختمان‌ها یا گلوگاه‌های وصول مطالبات برای شهرداری وجود ندارد.</p> <p>نکته: اعطای صلاحیت به وزارت کشور برای تعیین نرخ عوارض بدون تعیین چارچوب و ضوابط مغایر اصل هشتادوپنجم (۸۵) قانون اساسی است و لازم است ضوابط و حدود کلی در این خصوص مشخص گردد. همچنین در خصوص ضریب افزایش جرایم باید گفت حکم تبصره این ماده از حیث عدم تعیین ضوابط برای تعیین ضریب، علاوه بر شائبه مغایرت با شرع می‌تواند مغایر اصل هشتادوپنجم (۸۵) قانون اساسی نیز باشد.</p>	<p>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 بر اساس شیوه‌نامه‌ای که به پیشنهاد شهرداری و تصویب شورای اسلامی شهر می‌رسد محاسبه و اعمال خواهد شد.</p>	<p>کشور، محاسبه و اعمال می‌شود.</p>
<p>نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران موظف است پنج درصد (۵٪) از مبالغ دریافتی بابت صدور و تمدید گذرنامه و گواهینامه رانندگی و پنج درصد (۵٪) از عوارض خروج از کشور را به عنوان عوارض به حساب</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 به ترتیب برابر با ۱۷ میلیارد تومان و ۶ میلیارد تومان بوده است. این خود نشان می‌دهد این درآمدها از آنجا که بسته</p>	<p>ماده (۴)</p> <p>در راستای تحقق درآمد پایدار، عوارض ذیل در محدوده و حریم شهر اخذ و به حساب شهرداری محل واریز می‌گردد:</p> <p>۱. ده درصد (۱۰٪) مبالغ دریافتی توسط نیروی انتظامی بابت صدور و تمدید گذرنامه رانندگی</p>	<p>ماده (۶)</p> <p>نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران موظف است ده درصد (۱۰٪) از مبالغ دریافتی بابت صدور و تمدید گذرنامه و گواهینامه رانندگی را به عنوان عوارض به حساب شهرداری محل واریز نماید.</p>



پیشنهاد مرکز	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی طرح	مفاد طرح درآمد پایدار شهرداری‌های کشور (مصوب کمیسیون)	مفاد لایحه درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها
شهرداری محل واریز نماید.	به تصمیم اشخاص دارد و به صورت برون‌زا تعیین می‌شود نمی‌تواند به شکل مستمر برای شهرداری‌ها منابع ایجاد کند. همچنین دریافت عوارض صدور و تمدید گذرنامه به دلیل آنکه قرار نیست شهرداری به گروه گذرنامه‌داران خدمات متفاوتی ارائه دهد منطقی 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>۲. عوارض سالیانه انواع وسایط نقلیه موتوری اعم از تولید داخل یا وارداتی بر اساس حجم موتور و سال تولید توسط شهرداری تبصره «۱» - خودروهای برقی و هیبریدی به مدت ۵ سال از تاریخ تصویب طرح، از پرداخت عوارض بند فوق معاف می‌باشند.</p> <p>تبصره «۲» - میران و ترتیبات وصول عوارض براساس آیین‌نامه‌ای خواهد بود که به پیشنهاد وزارت کشور به تصویب هیئت دولت خواهد رسید.</p> <p>تبصره «۳» - صدور بیمه نامه شخص ثالث برای انواع وسایط نقلیه موتوری توسط شرکت‌های بیمه منوط به ارائه گواهی مفصاحساب عوارض سالیانه از شهرداری خواهد بود.</p> <p>۳. عوارض نقل و انتقال انواع خودرو به میزان یک درصد (۱٪) قیمت فروش کارخانه داخلی و یا یک درصد (۱٪) مجموع ارزش گمرکی و حقوق ورودی اعم از تولید داخل و یا وارداتی تعیین و توسط سازمان امور مالیاتی وصول و به حساب شهرداری مبدأ واریز نمایند.</p> <p>۴. پنج درصد (۵٪) مبلغ کل بلیط حمل‌ونقل برون شهری مسافر در داخل کشور، توسط شهرداری یا شرکت‌های ارائه‌کننده خدمات به حساب شهرداری مبدأ واریز می‌نمایند.</p> <p>۵. یک درصد (۱٪) عوارض از کلیه قراردادهای</p>	

پیشنهاد مرکز	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی طرح	مفاد طرح در آمد پایدار شهرداری‌های کشور (مصوب کمیسیون)	مفاد لایحه در آمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها
		پیمانکاری پروژه‌های عمرانی واقع در محدوده شهر ۶. هشت درصد (۸٪) از مجموع درآمد حاصل از حق الثبت اسناد رسمی موضوع ماده (۱۲۳) اصلاحی قانون ثبت اسناد و املاک مصوب دی‌ماه ۱۳۵۱ توسط دفترخانه‌های اسناد رسمی	
<p>پیشنهاد اول: سهم شهرداری‌ها و دهیاری‌ها از محل منابع موضوع ماده (۲۳) قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی - مصوب ۱۳۸۹- به صورت زیر توزیع می‌گردد: این منابع حداکثر تا پانزدهم 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. پیشنهاد دوم (در صورت وجود موانع فنی برای اجرای پیشنهاد اول): شصت درصد (۶۰٪) از کل وجوه حاصله به تفکیک درآمدهای ناشی از تخلفات رانندگی خارج از شهرها و داخل محدوده شهرها و روستاها حسب مورد به وزارت مسکن، راه و</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 رانندگی - مصوب ۱۳۸۹- به حساب وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) واریز می‌شود تا بر اساس ترتیبات مندرج در قانون مذکور میان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور توزیع شود.</p> <p>میان آنان توزیع شود.</p>	<p>ماده (۶)</p> <p>سهم شهرداری‌ها و دهیاری‌ها 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 بر اساس ضرایب و شاخص‌هایی که به پیشنهاد وزارت کشور به تصویب هیئت دولت می‌رسد به نسبت هفتاد درصد (۷۰٪) شهرداری‌ها و سی درصد (۳۰٪) دهیاری‌ها</p>	<p>ماده (۷)</p> <p>سهم شهرداری‌ها و دهیاری‌ها از محل منابع موضوع ماده (۲۳) قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی - مصوب ۱۳۸۹- توسط خزانه‌داری کل کشور ماهانه به حساب تمرکز وجوه وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) نزد خزانه واریز می‌شود تا بر اساس ترتیبات مندرج در قانون مذکور میان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور توزیع شود.</p>



پیشنهاد مرکز	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی طرح	مفاد طرح درآمد پایدار شهرداری‌های کشور (مصوب کمیسیون)	مفاد لایحه درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها
	<p>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>ضمن اینکه لازم است جرائم وصولی در هر شهر صرف بهبود و روان‌سازی شبکه عبور و مرور در همان شهر شده تا آثار منفی آن در محل وقوع رفع و عوامل موثر در کاهش تخلفات تقویت گردند. لذا عدم تمرکز و <u>واریز</u> مستقیم جرائم راهنمایی و رانندگی حداقل در ۸ کلان‌شهر کشور توسط خزانه استان به حساب شهرداری محل هم از نظر اجرایی امکانپذیر و هم از منظر منطق کارشناسی کاملاً قابل دفاع و صحیح است.</p> <p>نکته: عبارت «ترتیبات مندرج در قانون» دارای ابهام است و مشخص نیست کدام قانون مورد نظر است؟ همچنین باید ترتیبات زمانی واریز وجه، شبیه آنچه که در متن ماده (۶) طرح مورد توجه قرار گرفته در متن افزوده شود. به عبارت دیگر واریز ماهیانه از خزانه به حساب تمرکز وجوه وزارت کشور تصریح شده است ولی تصریحی بر واریزی فوری سهم شهرداری‌ها و دهیاری‌ها از حساب وزارت مزبور به آنها نشده است. از سوی دیگر مشخص نیست در این ماده محاسن اضافه کردن واسطه وزارت کشور چیست. به نظر</p>		

پیشنهاد مرکز	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی طرح	مفاد طرح درآمد پایدار شهرداری‌های کشور (مصوب کمیسیون)	مفاد لایحه درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها
	می‌رسد این امر از مصادیق نظام اداری غیر صحیح بوده که مغایر با بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی است.		
افزودن عبارت «در قالب ردیف مشخصی در قوانین بودجه سنواتی» پس از کلمه خزانه	یکی از الزامات مالیه شهری، کمک دولت به شهرداری‌های کوچک است. یک درصد از مالیات‌های مستقیم وصول شده برای سال ۱۳۹۶ بالغ بر ۵۳۱ میلیارد تومان بوده است. شایان ذکر است پیش از این مطابق با ماده (۲۸۰) قانون اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۹۴ دولت این اختیار را داشت که یک درصد از درآمد مالیات‌های مستقیم را بین شهرداری‌های زیر ۲۵۰ هزار نفر و دهیاری‌ها توزیع کند. نکته ۱: اختصاص این منابع صرفاً به دهیاری‌ها و شهرهای زیر ۲۵۰ هزار نفر موجب جابه‌جایی منابع حاصل از فعالیت اقتصادی از شهرهای بزرگ به شهرهای کوچک می‌شود که مطابق با اصل بازگشت منافع حاصل از فعالیت به همان محل نمی‌باشد. نکته ۲: اعطای تسهیلات از محل درآمدهای قطعی شده مالیاتی فاقد موضوعیت بوده زیرا سازوکار آن از طریق صندوق‌های توسعه شهری و یا نظام بانکی می‌باشد، مگر آنکه در لایحه پیش‌بینی تشکیل صندوق توسعه صورت پذیرفته و بخشی از منابع این ماده به عنوان آورده صندوق تلقی گردد.	ماده (۸) سازمان امور مالیاتی موظف است یک درصد (۱٪) از کل درآمدهای وصولی مالیات‌های مستقیم (موضوع ماده (۲۸۰) قانون مالیات‌های مستقیم و اصلاحات بعدی) را حداکثر تا پانزدهم ماه بعد به حساب مرکز وجوه وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) که توسط خزانه داری کل کشور افتتاح می‌گردد واریز نماید. سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور موظف است نیم درصد (۵٪) از وجوه مذکور را به شهرداری‌های شهرهای زیر دویست هزار نفر جمعیت و دهیاری‌ها و نیم درصد (۵٪) به شهرهای با جمعیت بالای دویست هزار نفر در قالب کمک و پرداخت تسهیلات بر اساس شاخص جمعیت آنان برای ایجاد درآمد پایدار پرداخت نماید.	ماده (۸) ماده (۲۸۰) الحاقی قانون مالیات‌های مستقیم- مصوب ۱۳۹۴- به شرح زیر اصلاح می‌شود: ماده (۲۸۰) - سازمان امور مالیاتی کشور موظف است معادل یک درصد (۱٪) از کل درآمدهای حاصل از قانون مالیات‌های مستقیم - مصوب ۱۳۶۶ - و اصلاحات بعدی آن را به حساب تمرکز وجوه وزارت کشور (سازمان امور شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) نزد خزانه واریز نماید. وزارت کشور موظف است وجوه مذکور را برای کمک به اجرای پروژه‌های اولویت‌دار و پرداخت تسهیلات به شهرداری‌های زیر دویست و پنجاه هزار نفر جمعیت و دهیاری‌ها به نسبت جمعیت و بر اساس دستورالعملی که توسط وزارت کشور و سازمان برنامه و بودجه کشور تهیه می‌شود، هزینه نماید.



پیشنهاد مرکز	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی طرح	مفاد طرح در آمد پایدار شهرداری های کشور (مصوب کمیسیون)	مفاد لایحه در آمد پایدار و هزینه شهرداری ها و دهیاری ها
	<p>نکته ۳: اجرای حکم این ماده در خصوص اختصاص بخشی از درآمدهای مالیاتی جهت طرح های عمرانی باید به موجب قوانین بودجه سنواتی باشد، در غیر این صورت حکم مزبور مغایر اصل پنجاه و دوم (۵۲) قانون اساسی تلقی می شود.</p> <p>نکته ۴: قید «اولویت دار» از این حیث که مشخص نیست بر مبنای چه ضوابطی این اولویت تعیین می گردد، واجد ابهام است.</p> <p>نکته ۵: استفاده از واژه «پروژه» مغایر اصل پانزدهم (۱۵) قانون اساسی است.</p>		
موافق متن تبصره	<p>این حکم در ماده (۲۸۰) الحاقی قانون مالیات های مستقیم مصوب ۱۳۹۴ به همین شکل وجود دارد.</p> <p>نکته ۱: در تبصره «۱» قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی، مؤسسه وابسته به این صورت تعریف شده است: «مؤسسه وابسته از نظر این قانون واحد سازمانی مشخصی است که به صورتی غیر از شرکت و برای مقاصد غیر تجاری و غیرانتفاعی توسط یک یا چند مؤسسه و نهاد عمومی غیر دولتی تأسیس و اداره می شود و به نحوی مالکیت آن متعلق به یک یا چند مؤسسه یا نهاد عمومی غیر دولتی باشد».</p> <p>نکته ۲: مطابق بند «الف» ماده (۶) قانون برنامه ششم توسعه، برقراری هرگونه تخفیف، ترجیح یا معافیت مالیاتی جدید طی سال های اجرای قانون برنامه ممنوع است. لذا در صورتی که تغییر در این تبصره موجب برقراری تخفیف یا معافیت های مالیاتی جدید شود مغایر قانون برنامه ششم خواهد بود.</p>	<p>تبصره ماده (۸)</p> <p>سازمان ها، مؤسسات و شرکت های وابسته به شهرداری ها که به موجب قانون برای انجام وظیفه ذاتی شهرداری ها در امور شهری، عمرانی و خدماتی تشکیل و صد در صد سرمایه و دارایی های آنها متعلق به شهرداری است، معاف از مالیات (به استثنای مالیات بر ارزش افزوده) می باشند.</p>	<p>مالیات سازمان ها و مؤسسات وابسته به شهرداری ها که به موجب قانون برای انجام وظایف ذاتی شهرداری در امور عمومی، شهری و خدماتی تشکیل و صد در صد (۱۰۰٪) سرمایه و دارایی آن متعلق به شهرداری است با نرخ صفر می باشد.</p>

پیشنهاد مرکز	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی طرح	مفاد طرح درآمد پایدار شهرداری‌های کشور (مصوب کمیسیون)	مفاد لایحه درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها
<p>پیشنهاد حذف بندهای «۱»، «۲» و «۳»</p>	<p>مفاد مندرج در این ماده با ماده (۴۲) لایحه مالیات بر ارزش افزوده، مصوب کمیسیون اقتصادی همپوشانی دارد، بنابراین پیشنهاد می‌شود تا تعیین مرجع مشخص جهت رسیدگی به این مواد، این ماده مراعاتاً گذاشته شود.</p> <p>گفتنی است مطابق جمع‌بندی کمیسیون اقتصادی، سهم درآمدهای عمومی و سهم شهرداری‌ها از منابع موضوع قانون مالیات بر ارزش افزوده به صورت مساوی (۵۰ درصد) تعیین شده است.</p> <p>از آنجایی که بند «۱» و «۲» این ماده ترتیبات توزیعی دیگری غیر از ترتیبات حاکم در بند «ب» ماده (۶) قانون برنامه ششم را ارائه می‌دهد، بنابراین مغایر برنامه ششم خواهد بود.</p>	<p>ماده (۱۱)</p> <p>عوارض سهم شهرداری‌ها و دهیاری‌ها از فرآورده‌های نفتی، سیگار (موضوع بندهای «ب»، «ج» و «د» ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده) و همچنین عوارض ارزش افزوده گاز طبیعی و عوارض شماره‌گذاری خودروها (موضوع بند «ب» ماده (۴۳) قانون مالیات بر ارزش افزوده) 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 بر اساس 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.</p> <p>ماده (۱۲)</p> <p>سهم شهرداری‌ها و دهیاری‌ها موضوع عوارض کالا و خدمات قانون مالیات بر ارزش افزوده (موضوع بند «الف» ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده) پس از واریز به حساب تمرکز وجوه سازمان</p>	<p>ماده (۹)</p> <p>منابع موضوع قانون مالیات بر ارزش افزوده (به استثنای مالیات سلامت موضوع ماده (۳۷) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) - مصوب ۱۳۹۳-) به نسبت پنجاه درصد (۵۰٪) به عنوان سهم درآمد عمومی کشور و پنجاه درصد (۵۰٪) سهم شهرداری‌ها و دهیاری‌ها تعیین می‌شود. منابع سهم شهرداری‌ها و دهیاری‌های کل کشور جهت انجام وظایف و تکالیف قانونی به شرح زیر هزینه می‌شود:</p> <p>۱. پانزده درصد (۱۵٪) در قالب قوانین بودجه سنواتی با تخصیص کامل در طرح‌های تملک داری‌های سرمایه‌ای مربوط به قطار شهری و مدیریت پسماند هزینه می‌شود.</p> <p>۲. بیست درصد (۲۰٪) بابت ایفای وظایف تکلیفی دولت در قوانین و مقررات در زمینه توسعه و نوسازی ناوگان حمل‌ونقل شهری و بازسازی بافت فرسوده به حساب تمرکز وجوه وزارت کشور واریز تا بر اساس دستورالعمل مشترکی که توسط سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) تهیه می‌شود، هزینه گردد.</p> <p>۳. شصت و پنج درصد (۶۵٪) الباقی سهم شهرداری‌ها و دهیاری‌ها بر اساس ترتیبات قانونی میان</p>



پیشنهاد مرکز	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی طرح	مفاد طرح در آمد پایدار شهرداری های کشور (مصوب کمیسیون)	مفاد لایحه در آمد پایدار و هزینه شهرداری ها و دهیاری ها
		<p>امور مالیاتی که توسط خزانه داری کل کشور افتتاح می گردد بر اساس شاخص جمعیت به حساب شهرداری ها و دهیاری ها به نسبت هفتاد درصد (۷۰٪) شهرداری ها و سی درصد (۳۰٪) دهیاری ها واریز می گردد. 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> <p>تبصره - ده درصد (۱۰٪) از وجوه ماده مذکور به حساب تمرکز وجوه وزارت کشور واریز می گردد تا صرف ایجاد توانمندسازی و ارتقای شاخص های خدمات شهری در شهرهای زیر دویست هزار نفر جمعیت و دهیاری ها با اولویت مناطق کم تر توسعه یافته گردد. دستورالعمل توزیع منابع این تبصره به پیشنهاد وزارت کشور و سازمان برنامه و بودجه تهیه و ابلاغ خواهد شد.</p>	<p>شهرداری ها و دهیاری ها توزیع می شود تا توسط آنها برای انجام سایر وظایف و تکالیف قانونی هزینه شود.</p>
		<p>ماده (۱۵)</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</p>	

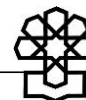
پیشنهاد مرکز	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی طرح	مفاد طرح در آمد پایدار شهرداری‌های کشور (مصوب کمیسیون)	مفاد لایحه در آمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها
		آلایندگی به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید، میان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها توزیع می‌گردد. عوارض مذکور باید توسط شهرداری‌ها و دهیاری‌ها صرفاً برای ایجاد و توسعه و نگهداشت فضای سبز، بهبود محیط زیست و توسعه حمل‌ونقل عمومی هزینه گردد.	
موافق متن لایحه	یکی از دلایل ترافیک در شهرها خصوصاً مراکز شهری، پارک‌های حاشیه‌ای است. در صورت قیمتگذاری برای پارک حاشیه‌ای تقاضا محدودتر و ترافیک کنترل می‌شود. شایان ذکر است مطابق با بند «۳» ماده (۱۳۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس لویح قانونی باید دارای موادی متناسب با اصل موضوع و عنوان لایحه باشند به همین خاطر از حیث تنقیحی، ماده (۱۰) باید در ضمن لایحه اصلاح قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی ارائه شود.	ماده (۷) ماده (۱۵) و تبصره «۲» قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۸ به شرح ذیل اصلاح می‌گردد: ماده (۱۵) - 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 مربوطه واریز نمایند. توقف بدون مجوز به منزله ارتکاب تخلف توقف ممنوع خواهد بود.	ماده (۱۰) ماده (۱۵) قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی به شرح زیر اصلاح و تبصره «۲» آن حذف و تبصره «۱» قبلی به عنوان تبصره تغییر می‌یابد: ماده (۱۵) - شهرداری‌ها می‌توانند به منظور مدیریت پارک‌های مجاز حاشیه‌ای، از ابزارهای لازم از قبیل ایست‌سنج (پارکومتر) یا کارت پارک استفاده نموده و مبلغ مناسبی که میزان و محدوده زمانی آن توسط شورای اسلامی شهر تعیین می‌شود بابت حق توقف اخذ و به حساب شهرداری واریز نمایند. توقف بدون مجوز به منزله ارتکاب تخلف ممنوع خواهد بود.
موافق با متن لایحه	مفاد این حکم در قوانین و مقررات دیگر نیز وجود دارد. بند «ت» ماده (۲۳) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه و همچنین ماده (۱۸۱) قانون برنامه پنجم توسعه اشاره به تأمین هرگونه تخفیف و بخشودگی عوارض شهرداری از طریق بودجه سنواتی دارد.	ماده (۱۸) از زمان لازم‌الاجرا شدن این قانون، تمامی قوانین و مقررات مربوط به اعطای تخفیف، معافیت و بخشودگی پرداخت عوارض و وجوه به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها ملغی می‌گردد و از این پس تصویب	ماده (۱۱) هرگونه تخفیف، معافیت و بخشودگی اعم از عوارض قانونی و بهای خدمات قانونی شهرداری‌ها و دهیاری‌ها به موجب مصوبات دولت پس از تأمین آن در بودجه سنواتی کشور ممکن خواهد بود.



پیشنهاد مرکز	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی طرح	مفاد طرح درآمد پایدار شهرداری‌های کشور (مصوب کمیسیون)	مفاد لایحه درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها
	<p>نکته: بخشی از حکم ماده (۱۱) لایحه (یعنی امکان‌پذیر بودن اعطای تخفیف و بخشودگی پس از تأمین در بودجه سنواتی) مغایر با حکم بند «ت» ماده (۲۳) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور است.^۱ از طرفی تمامی مواد قانون احکام دائمی بر اساس ماده (۱۲۲) قانون برنامه ششم توسعه، به عنوان بخشی از این قانون در طول اجرای برنامه حاکم است. لذا تصویب آن بخش مغایر از ماده (۱۱) لایحه با قانون برنامه، نیاز به رأی دوسوم نمایندگان دارد.</p>	<p>هرگونه طرح و لایحه‌ای که کاهش منابع درآمدی شهرداری‌ها و دهیاری‌ها را در پی داشته باشد منوط به پیش‌بینی آن از طریق بودجه عمومی دولت خواهد بود. در غیر این صورت هرگونه تخفیف، معافیت و بخشودگی عوارض ممنوع است.</p>	
موافق با متن لایحه			<p>تبصره ماده (۱۱) شهرداری‌ها با تصویب شورای اسلامی شهر موظفند قیمت تمام شده خدمات شهرداری را از استفاده‌کننده 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 می‌باشند.</p>
	<p>این حکم پیش‌تر در قالب برخی قوانین بودجه سنواتی از جمله بند «۷۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور به صورت موردی وجود داشته است. بند «۷۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۲: «کلیه دستگاه‌های اجرایی موظفند عوارض مربوط به</p>	<p>ماده (۲۰) کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۵) قانون محاسبات عمومی مکلفند عوارض، جرائم و بهای خدمات شهرداری‌ها را همه ساله همچون سایر هزینه‌های</p>	<p>ماده (۱۲) کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری - مصوب ۱۳۸۶- و ماده (۵) قانون محاسبات عمومی کشور - مصوب ۱۳۶۶- و نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران (موضوع ماده</p>

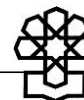
۱. بند «ت» ماده (۲۳) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور: هرگونه تخفیف و بخشودگی عوارض شهرداری‌ها توسط دولت ممنوع است.

پیشنهاد مرکز	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی طرح	مفاد طرح در آمد پایدار شهرداری‌های کشور (مصوب کمیسیون)	مفاد لایحه در آمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها
	شهرداری‌ها را هر ساله طبق قوانین و مقررات پرداخت و تسویه حساب نمایند. رئیس دستگاه اجرایی و ذی‌حساب آن مسئول حسن اجرای این بند می‌باشد» نکته: عبارت «حقوق» در متن ماده پیشنهادی مبهم است.	جاری خود تحت عنوان ردیف مشخص در بودجه عمومی پیش‌بینی کنند و بر همین اساس حداکثر تا پایان همان سال مالی به حساب شهرداری مربوط واریز نمایند. ذی‌حساب دستگاه مربوطه مسئولیت حسن اجرای این ماده را به عهده دارد.	(۲) قانون استخدام نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۸۲ - و اصلاحات بعدی آن، مکلفند حقوق و عوارض و بهای خدمات قانونی 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.
موافق متن لایحه		ماده (۱۷) استنکاف از پرداخت و اختلاف در مورد پرداخت مطالبات شهرداری‌ها مشمول حکم ماده (۷۷) قانون شهرداری‌ها و اصلاحات بعدی آن می‌باشد.	ماده (۱۳) استنکاف از پرداخت و اختلاف در مورد پرداخت مطالبات شهرداری‌ها مشمول حکم ماده (۷۷) قانون شهرداری - مصوب ۱۳۳۴ - و اصلاحات بعدی آن می‌باشد.
موافق متن لایحه	در بند «و» ماده (۴۶) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده جریمه ۲٪ تأخیر صرفاً برای در پرداخت عوارض سالیانه خودرو و حمل‌ونقل برون‌شهری پیش‌بینی شده بود که با این حکم شامل تأخیر در تأدیه کلیه عوارض و بها خدمات شهرداری حتی جایگزین جریمه ۱۰٪ تأخیر در پرداخت عوارض نوسازی نیز خواهد شد.	ماده (۱۶) پرداخت عوارض و بهای خدمات شهرداری‌ها پس از موعد مقرر حسب اعلان عمومی، ابلاغ یا ارسال قبض موجب تعلق جریمه‌ای معادل دو درصد به‌ازای هر ماه نسبت به مدت تأخیر و حداکثر بیست‌وچهار درصد در سال خواهد بود. تبصره - قسمت اخیر تبصره‌های «۲»، «۳» و «۴» ماده (۱۰۰) قانون شهرداری و اصلاحات و الحاقات بعدی آن به شرح ذیل اصلاح و جایگزین می‌شود: «در صورتی که مالکین بعد از سه ماه نسبت به پرداخت جرائم صادره توسط کمیسیون ماده (۱۰۰) قانون شهرداری اقدام ننمایند، موضوع توسط شهرداری‌ها به اداره ثبت اسناد و املاک ارجاع و اداره	ماده (۱۴) پرداخت عوارض قانونی و بهای خدمات قانونی و مطالبات و درآمدها و جرائم ساختمانی شهرداری‌ها پس از موعد مقرر حسب مورد اعلان عمومی، ابلاغ یا ارسال قبض موجب تعلق جریمه‌ای معادل دو درصد (۲٪) به‌ازای هر ماه نسبت به مدت تأخیر و حداکثر بیست‌وچهار درصد (۲۴٪) در سال می‌باشد.



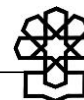
مفاد لایحه در آمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها	مفاد طرح در آمد پایدار شهرداری‌های کشور (مصوب کمیسیون)	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی طرح	پیشنهاد مرکز
	مذکور مکلف است از طریق اجرای ثبت نسبت به وصول جرائم و واریز به حساب شهرداری اقدام نماید».		
ماده (۱۵) سازمان امور مالیاتی کشور مکلف است گزارش میزان درآمد وصولی عوارض ارزش افزوده سهم شهرداری‌ها و دهیاری‌ها را در مقاطع زمانی سه‌ماهه به وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) و شهرداری محل اعلام نماید.	ماده (۲۲) سازمان امور مالیاتی، خزانه‌داری کل و وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) مکلفند به ترتیب گزارش وصول درآمد، دریافتی‌ها و عملکرد موضوع این قانون را در مقاطع سه ماهه به شورای عالی استان‌ها و کمیسیون‌های اقتصادی، برنامه و بودجه و محاسبات و شوراهای اسلامی کشور نمایند.	متن تبصره «۲» بند «و» ماده (۱) قانون تنظیم (۲) دارای حکم مشابهی با این ماده است. در این تبصره آمده است: سازمان امور مالیاتی، خزانه‌داری کل کشور و وزارت کشور مکلفند به ترتیب، گزارش وصول درآمد، دریافتی‌ها و عملکرد موضوع این قانون را در مقاطع سه‌ماهه به شورای عالی استان‌ها و کمیسیون‌های اقتصادی، برنامه و بودجه و محاسبات و شوراهای اسلامی کشور گزارش نمایند. داخلی کشور مجلس شورای اسلامی ارائه کنند. گفتنی است بند «و» ماده (۱) مربوط به مالیات بر ارزش افزوده و عوارض آب، برق، گاز، نفت و فراورده‌های وارداتی است.	افزودن عبارت زیر پس از شهرداری محل: «شورای عالی استان‌ها، کمیسیون‌های اقتصادی، برنامه و بودجه و محاسبات و شوراهای اسلامی» داخلی کشور مجلس شورای اسلامی»
ماده (۱۶) شهرداری‌ها موظفند گزارش صورت‌های مالی و تفریغ بودجه هر سال را تا پایان تیرماه سال بعد به شورای اسلامی شهر تسلیم و شورای مذکور نیز باید ظرف مدت سه ماه نسبت به رسیدگی و تصویب آن اقدام نماید.	یکی از وظایف شهرداری‌ها که در بند «۸» ماده (۵۵) قانون شهرداری‌ها اشاره شده است تنظیم بودجه، متمم بودجه، اصلاح بودجه و تفریغ بودجه است. در ماده (۶۷) قانون شهرداری‌ها تا پایان اردیبهشت‌ماه سال بعد مهلت تسلیم تفریغ بودجه تعیین شده است که در اینجا این مهلت تا پایان تیرماه افزایش یافته است.	پیشنهاد افزودن یک تبصره به این ماده تبصره «۳»: «شوراهای اسلامی مکلفند گزارش‌های صورت مالی و تفریغ بودجه موضوع این ماده را از طریق درگاه الکترونیکی به انتشار عموم شهروندان برسانند.	در ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور، شوراهای مکلف شده‌اند هر ۶ ماه یک‌بار صورت جامعی از درآمدها و هزینه‌های

پیشنهاد مرکز	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی طرح	مفاد طرح در آمد پایدار شهرداری‌های کشور (مصوب کمیسیون)	مفاد لایحه در آمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها
	<p>شهرداری را به اطلاع عموم برسانند که بعضاً رخ نمی‌دهد.</p> <p>- همچنین در ماده (۷۶) (اصلاحی ۱۳۸۲/۷/۶) قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران آمده است «شورای شهر و شهرداری و شرکت‌ها و سازمان‌های وابسته موظفند به نحو مقتضی و در صورت امکان با راه‌اندازی پایگاه رایانه‌ای، زمینه اطلاع عموم مردم را به طور مستمر از مصوبات، تصمیمات، عملکرد، بودجه، هزینه و درآمد خود فراهم نمایند».</p> <p>- همچنین واژه تصویب از این حیث که مشخص نیست برای شوراها ایجاد الزام می‌کند یا خیر، واجد ابهام است.</p>		
	<p>از جمله وظایف شوراهای اسلامی شهر که در بند «۱۰» و «۱۲» ماده (۷۱) قانون تشکیلات به آن اشاره شده، تأیید صورت‌های مالی شهرداری هر ۶ ماه یک بار و تصویب بودجه، اصلاح بودجه، متمم بودجه و تفریح بودجه سالیانه شهرداری است.</p> <p>همچنین تأکید شده است صورت‌های جامع درآمد هزینه شهرداری توسط شورای اسلامی شهر به انتشار عموم برسد.</p> <p>در بند «۳۰» همین ماده یکی از وظایف شوراهای اسلامی شهر عبارت است از:</p> <p>«نظارت بر حسن اداره امور شهرداری و کلیه سازمان‌ها، مؤسسات، شرکت‌های وابسته و تابع</p>		<p>تبصره «۱» ماده (۱۶)</p> <p>شوراهای اسلامی شهر موظفند نسبت به نظارت بر حسن اداره امور مالی شهرداری و کلیه سازمان‌ها، مؤسسات، شرکت‌های وابسته و تابع آن، حفظ سرمایه، دارایی‌ها، اموال عمومی و اختصاصی شهرداری و همچنین نظارت بر حساب درآمد و هزینه و نیز صورت‌های مالی از نظر مطابقت با قوانین و مقررات از طریق انتخاب حسابرس رسمی اقدام و نتیجه را از جمله در موارد نقض و تخلف به منظور پیگیری و رسیدگی‌های لازم به شهرداری‌ها اعلام تا بر اساس مقررات قانونی اقدام نمایند.</p>



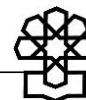
پیشنهاد مرکز	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی طرح	مفاد طرح درآمد پایدار شهرداری‌های کشور (مصوب کمیسیون)	مفاد لایحه درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها
	شهرداری و حفظ سرمایه، دارایی‌ها، اموال عمومی و اختصاصی شهرداری، همچنین نظارت بر حساب درآمد و هزینه آنها با انتخاب حسابرسان رسمی و اعلام موارد نقض و تخلف به شهرداری و پیگیری‌های لازم بر اساس مقررات قانونی»		
موافق متن لایحه	سابقه قانونی این ماده مربوط به ماده (۸۰) قانون شوراهاست. تبصره «۲» بند «۳۰» ماده (۸۰) قانون شوراها: شورای شهر موظف است یک نسخه از نتیجه گزارش حسابرس رسمی را جهت بررسی و هرگونه اقدام قانونی به وزارت کشور ارسال نماید.		تبصره «۲» ماده (۱۶) شوراهای اسلامی موظفند یک نسخه از نتیجه گزارش حسابرس رسمی را تا پایان شهریورماه برای بررسی و هرگونه اقدام قانونی به وزارت کشور ارسال نمایند. در صورت عدم تصویب و یا ارسال گزارش حسابرس در زمان مقرر توسط شوراهای یاد شده، وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) موظف است رأساً نسبت به انتخاب حسابرس و تصویب گزارش حسابرسی رسمی از محل منابع شهرداری اقدام نماید.
			ماده (۱۷) شهرداری‌ها موظفند نسبت به ثبت درآمدها و هزینه‌ها در سامانه الکترونیکی برخط که توسط وزارت کشور ظرف یک سال راه‌اندازی می‌شود، اقدام نمایند.

پیشنهاد مرکز	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی طرح	مفاد طرح درآمد پایدار شهرداری‌های کشور (مصوب کمیسیون)	مفاد لایحه درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها
موافق متن لایحه	این ماده مبتنی بر اصول پایداری مالی بخش عمومی است و متناظر آن در مورد بدهی‌های دولت نیز وجود دارد. بر همین اساس در جزء «۱» بند «ت» ماده (۸) قانون برنامه ششم توسعه نسبت بدهی دولت و شرکت‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی حداکثر ۴۰ درصد تعیین شده است.		<p>ماده (۱۸)</p> <p>شهرداری‌ها موظفند قبل از هرگونه استقراض نسبت به پیش‌بینی و تصویب آن در بودجه سالیانه شهرداری، سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های وابسته و تابع اقدام نمایند. میزان بازپرداخت تسهیلات در هر سال باید به‌گونه‌ای باشد که مجموع بازپرداخت اصل و سود کل تسهیلات دریافتی (بر مبنای سال دریافت) حداکثر بیست‌وپنج درصد (۲۵٪) بودجه مصوب باشد.</p> <p>موارد مستثنا از این ماده به صورت موردی به پیشنهاد شهردار و تصویب شورای اسلامی شهر و تأیید وزارت کشور تعیین می‌شود.</p>
		<p>ماده (۵)</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>	
		<p>ماده (۱۰)</p> <p>معادل دوازده در هزار ارزش گمرکی کالاهای وارداتی که حقوق ورودی آنها وصول می‌شود 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 دوازده درصد (۱۲٪) سهم کلان‌شهرها و پنجاه و سه درصد</p>	

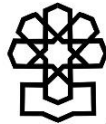


پیشنهاد مرکز	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی طرح	مفاد طرح در آمد پایدار شهرداری های کشور (مصوب کمیسیون)	مفاد لایحه در آمد پایدار و هزینه شهرداری ها و دهیاری ها
		(۵۳٪) سهم دیگر شهرداری ها و سی و پنج درصد (۳۵٪) دهیاری ها به در نظر گرفتن شاخص جمعیت و به استناد آمار رسمی مرکز آمار کشور پرداخت می گردد.	
		ماده (۱۴) به منظور توسعه حمل و نقل ریلی درون شهری: الف) صد درصد (۱۰۰٪) منابع حاصل از صرفه جویی مصرف سوخت ناشی از اجرای طرح های توسعه حمل و نقل ریلی با رعایت اجرای سیاست های اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و سایر قوانین و مقررات مربوط توسط وزارت نفت برای توسعه حمل و نقل ریلی از طریق بخش خصوصی اختصاص می یابد.	
		ب) ماده (۵) از قانون «توسعه حمایت از سامانه های حمل و نقل ریلی شهری و حومه» مصوب ۱۳۸۵/۵/۲۲ به شرح ذیل اصلاح می گردد: ماده (۵) - دولت مکلف است ۵۰ درصد از هزینه مطالعات و سرمایه گذاری ایجاد سامانه های حمل و نقل ریلی درون شهری، با اولویت تأمین لوازم و تجهیزات از محل منابع درآمد عمومی را در لوایح بودجه سنواتی کل کشور پیش بینی نماید. ۵۰ درصد مابقی اعتبار مورد نیاز طرح، توسط شهرداری ذی ربط از محل منابع داخلی و یا مشارکت با بخش خصوصی تأمین می شود که پس از مبادله موافقتنامه با سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور مصرف خواهد شد.	

پیشنهاد مرکز	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی طرح	مفاد طرح در آمد پایدار شهرداری‌های کشور (مصوب کمیسیون)	مفاد لایحه در آمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها
		<p>ج) ده درصد (۱۰٪) عوارض بر قیمت نهایی بنزین برای مصرف‌کننده (علاوه بر عوارض قانون مالیات بر ارزش افزوده) در محدوده مصوب شهرهایی که دارای حمل و نقل ریلی می‌باشند، به‌عنوان عوارض توسعه حمل و نقل ریلی توسط سازمان امور مالیاتی اخذ و به حساب شهرداری همان شهر واریز گردد تا صرفاً برای توسعه حمل و نقل ریلی همان شهر به همان میزان اختصاص یابد. نحوه هزینه‌کرد این منابع در گزارش تفریغ بودجه در اختیار نهادهای ناظر ذی‌ربط قرار خواهد گرفت و نهادهای ناظر ذی‌ربط مکلفند بر حسن هزینه‌کرد این منابع نظارت دقیق اعمال دارند.</p>	
		<p>د) شهرداری‌ها می‌توانند از سرمایه‌گذاری سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی به روش‌های مختلف مقرر در این قانون برای توسعه حمل و نقل ریلی و ارائه مشوق‌های لازم اقدام نمایند. هزینه بلیط این خطوط ریلی بر مبنای قیمت تمام شده‌ای می‌باشد که به تأیید شوراهای اسلامی شهر مربوطه خواهد رسید. در صورت هرگونه مداخله در تعیین قیمت بلیط مابه‌التفاوت قیمت تمام شده با قیمت تکلیفی، باید از منابع عمومی تأمین و به ذی‌نفعان پرداخت گردد.</p>	



پیشنهاد مرکز	نکات قابل توجه در بررسی کارشناسی طرح	مفاد طرح درآمد پایدار شهرداری‌های کشور (مصوب کمیسیون)	مفاد لایحه درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها
		<p>ماده (۱۹) ماده (۶) از قانون تأسیس و نحوه اداره کتابخانه‌های عمومی کشور مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۱۷ به شرح ذیل اصلاح می‌گردد: شهرداری‌ها موظفند نیم درصد از درآمدهای وصولی ناشی از عوارض نوسازی، صدور پروانه ساختمانی و کسب و پیشه را به هنگام وصول از مؤدیان، به صورت برخط به حساب سپرده انجمن کتابخانه‌های عمومی شهر مربوطه واریز نمایند.</p>	
		<p>ماده (۲۱) 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.</p>	
		<p>ماده (۲۳) وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) موظف به نظارت حسن اجرای این قانون می‌باشد.</p>	



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۶۳۹۱

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها»

نام دفتر: مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت (گروه مطالعات بخش عمومی)

تهیه و تدوین کنندگان: ناصر یارمحمدیان، سیدمحمدحسین فاطمی

ناظران علمی: داریوش ابوحمز، سیدمحمدهادی سبحانیان

همکاران: محمد برزگر خسروی، حسن امجدیان (دفتر مطالعات حقوقی)، حسن کریمی فرد (دفتر مطالعات سیاسی)

اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز: سیدجعفر موسوی، زریب نگین تاجی، مهدی درویشی
متقاضی: کمیسیون مشترک

واژه‌های کلیدی: —



تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۷/۷/۱۴

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۸/۱/۱۸

تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۱/۲۵