

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح تأمین منابع مالی شوراهای اسلامی روستا، بخش، شهر، شهرستان و استان»

مقدمه

در ماده واحده طرح «تأمین منابع مالی شوراهای اسلامی روستا، بخش، شهر، شهرستان و استان» پیشنهاد شده است بودجه شوراهای اسلامی روستا و بخش از محل بودجه دهیاری‌ها، و بودجه شوراهای اسلامی شهر و شهرستان از محل بودجه شهرداری‌های شهرستان مربوطه و بودجه شورای اسلامی استان از محل بودجه شهرداری مرکز استان تأمین شود. همچنین در تبصره این ماده واحده، میزان بودجه مورد نیاز هریک از شوراهای فوق و همچنین حق جلسه، مأموریت‌ها و ... به موجب آیین‌نامه‌ای خواهد بود که توسط شورای عالی استان‌ها با همکاری وزارت کشور تهیه خواهد شد.^۱

مشخصات طرح

دوره دهم - سال چهارم

شماره ثبت:
۶۲۲

شماره چاپ:
۱۵۰۴

تاریخ چاپ:
۱۳۹۸/۵/۱۲

معاونت پژوهش‌های
اقتصادی

دفتر: مطالعات مالیه
عمومی و توسعه
مدیریت

سایر دفاتر:
مطالعات حقوقی

مطالعات سیاسی
مطالعات زیربنایی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:
۲۳۰۱۶۶۰۷

تاریخ انتشار:
۱۳۹۸/۶/۳۱

ضرورت طرح تأمین مالی شوراهای اسلامی

با وجود اینکه در سال ۱۳۷۵ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران به تصویب رسید و در نتیجه آن زمینه برای تشکیل اولین دوره شوراها در سال ۱۳۷۷ فراهم شد اما رویه مالی شوراهای شهر مغفول مانده و در این قانون صرفاً به رویه اداری و تشکیلاتی پرداخته شد. عدم توجه به مسائل مالی شوراها باعث شده است کارکرد این شوراها خصوصاً شوراهای فرادست، تحت‌الشعاع قرار گیرد و حتی در برخی موارد، این شوراها تشکیل نشود و یا در صورت تشکیل، نتایج اثربخشی به همراه نداشته باشد. در حال حاضر شوراهای اسلامی شهر و روستا به دلیل عدم استقلال مالی و اینکه بیشتر اختیاراتشان مرتبط با شهرداری‌هاست، به نوعی وابسته به شهرداری بوده و این موضوع تناسبی با نقش این شوراها در مدیریت نهادها و سازمان‌ها در سطح محلی ندارد. براساس تبصره «۲» ماده (۶) آیین‌نامه اجرایی تشکیلات، انتخابات داخلی و امور مالی شوراهای اسلامی شهر، مصوب ۱۳۷۸/۱/۱۱، نیازهای مالی و تدارکاتی شورا براساس بودجه مصوب شورا از محل بودجه شهرداری تأمین خواهد شد. به نظر می‌رسد در شرایط کنونی وابسته شدن بودجه شوراها به شهرداری قدرت نظارت شورا بر شهرداری را تحت‌الشعاع قرار داده که در صورت تصویب ماده واحده این شرایط تشدید خواهد شد. به همین دلیل لازم است در ارائه یک سازوکار تأمین مالی به مواردی از جمله تخصیص کارای منابع، استقلال شوراها و پیشگیری از افزایش هزینه‌ها توجه شود.

وضعیت کنونی تأمین مالی شوراهای اسلامی شهر و روستا در سطح پایه و فرادست

در مجموع شش سطح شورا در کشور وجود دارد. شوراهای پایه که شامل شورای روستا و شهر می‌باشند و شوراهای فرادست که شامل شورای بخش، شورای شهرستان و شورای عالی استان‌ها می‌باشند. در حال حاضر

۱. ماده واحده- بودجه شوراهای اسلامی روستا و بخش از محل بودجه دهیاری‌ها، شهر و شهرستان از محل بودجه شهرداری‌های شهرستان مربوطه و استان از محل بودجه شهرداری مرکز استان تأمین خواهد شد تبصره- میزان بودجه مورد نیاز هریک از شوراهای فوق و همچنین حق جلسه، حق حضور، حق مأموریت و هزینه‌های سفر اعضای شوراهای مذکور به موجب آیین‌نامه‌ای خواهد بود که توسط شورای عالی استان‌ها با همکاری وزارت کشور ظرف مدت سه ماه تهیه خواهد شد.

قانونی نسبت به محل تأمین مالی این شوراهای در کشور وجود ندارد و صرفاً حدود و ثغور بودجه دو شورای روستا و شهر به موجب بخشنامه بودجه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها که توسط وزارت کشور ابلاغ می‌شود تعیین می‌شود. شایسته ذکر است بخشنامه بودجه شهرداری‌ها به موجب ماده (۲۵) قانون آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها و بخشنامه بودجه دهیاری‌ها به موجب ماده (۳۵) قانون آیین‌نامه مالی دهیاری‌ها توسط وزارت کشور تهیه و ابلاغ می‌شود و هیچ ربطی به بودجه شورای اسلامی شهر و روستا ندارد. باین‌حال به دلیل عدم وجود پایه‌های قانونی در این رابطه، وزارت کشور در بخشنامه بودجه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، حدود و ثغور و محل تأمین بودجه شوراهای اسلامی شهر و روستا را تعیین می‌کند.

درباره شوراهای فرادست شامل شورای بخش، شورای شهرستان و شورای استان قانونی مبنی بر محل تأمین مالی این شوراهای وجود ندارد. بنابراین با توجه به عدم وجود قوانین ناظر بر تأمین مالی شوراهای و اهمیت وجود سازوکارهای تأمین مالی صحیح و شفاف، تصویب قانون تأمین مالی شوراهای اسلامی ضرورت دارد.

بودجه شورای عالی استان‌ها نیز در قالب ردیف ۱۰۵۰۲۰ در قانون بودجه سالیانه به‌عنوان کمک تعیین می‌گردد. اعتبارات شورای عالی استان‌ها در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ برابر با ۳۰ میلیارد تومان به‌صورت هزینه‌ای تصویب شده است. اعتبارات مصوب این ردیف در سال ۱۳۹۷ برابر ۲۸ میلیارد تومان و عملکرد آن در سال ۱۳۹۶، ۱۷ میلیارد تومان بوده است.

میزان پرداختی به اعضای شوراهای اسلامی شهر و روستا و سایر شوراهای فرادست، نیز در حال حاضر براساس بند «۹» ماده (۷۸) مکرر ۲ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران به‌عهد آیین‌نامه‌ای است که به پیشنهاد شورای عالی استان‌ها و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

برآورد اعتبار مورد نیاز شوراهای اسلامی کشور

از آنجا که میزان بودجه دریافتی شوراهای به‌صورت غیرمتمرکز از شهرداری‌های کشور دریافت می‌شود و تنها در قالب ردیف بودجه شورای شهر در سند بودجه شهرداری‌ها منعکس می‌شود جمع‌آوری این رقم برای ۱۲۴۷ شهرداری کشور امکان‌پذیر نمی‌باشد. علاوه بر این جمع‌آوری بودجه سایر شوراهای که در بودجه انعکاس نمی‌یابد کار را سخت‌تر می‌کند. باین‌حال با توجه به بخشنامه بودجه شهرداری‌ها برای سال ۱۳۹۸، ابلاغی توسط وزارت کشور که در آن حدود بودجه شوراهای اسلامی شهر مشخص شده است و با عنایت به توزیع شهرها برپایه جمعیت اعلام شده توسط سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، می‌توان برآوردی از مجموع بودجه شوراهای اسلامی شهر به‌دست آورد. مطابق با جدول زیر، مجموع بودجه مورد نیاز شوراهای اسلامی شهر در کشور حدود ۲۳۸ میلیارد تومان می‌باشد.

برآورد بودجه شوراهای اسلامی شهر در کشور در سال ۱۳۹۸

دسته‌بندی شهرها براساس جمعیت	حداقل بودجه (میلیون ریال)	حداکثر بودجه (میلیون ریال)	تعداد شهر	اعتبار مورد نیاز براساس میانگین (میلیارد ریال)
زیر ۲۰ هزار نفر	۷۰۰	۱۶۵۰	۹۵۱	۱۱۱۷
۲۰ تا ۵۰ هزار نفر	۸۵۰	۲۵۰۰	۱۵۵	۲۶۰
۵۰ تا ۱۰۰ هزار نفر	۱۴۰۰	۳۱۰۰	۸۶	۱۹۴
۱۰۰ تا ۲۰۰ هزار نفر	۲۲۰۰	۵۷۰۰	۴۹	۱۹۴
۲۰۰ تا ۵۰۰ هزار نفر	۴۴۰۰	۷۹۰۰	۳۱	۱۹۱
۵۰۰ هزار نفر تا ۱ میلیون نفر	۷۷۰۰	۱۲۷۰۰	۹	۹۲
۱ تا ۲ میلیون نفر	..	۲۲۰۰۰	۵	۱۱۰
بیش از ۲ میلیون نفر	..	۳۳۰۰۰	۲	۶۶
تهران	..	۱۶۵۰۰۰	۱	۱۶۵
مجموع				۲۳۸۸

مأخذ: سازمان دهیاری‌ها و شهرداری‌ها و بخشنامه بودجه شهرداری‌ها.

اظهار نظر درباره مفاد طرح

طرح تأمین منابع مالی شوراهای اسلامی در تلاش است تا با تعیین محل تأمین منابع مالی برای شوراهای اولاً تأمین مالی شوراهای را قانونمند و شفاف نماید، ثانیاً با پیش‌بینی منابع مالی ثابت برای شوراهای از استقلال شوراهای حفاظت و این مجموعه را جهت انجام مأموریت‌های خود اثربخش نماید. ضمن تأکید بر قانونمند شدن محل تأمین منابع مالی شوراهای در کشور در ذیل به نکاتی اشاره می‌شود:

• درباره بودجه شورای شهرستان گفته شده که اعتبارات از محل «شهرداری‌های شهرستان مربوطه» تأمین خواهد شد. بنابراین این ابهام وجود دارد که این منابع از همه شهرداری‌های شهرستان تأمین خواهد شد یا فقط از شهرداری مرکز شهرستان.

• یکی از مشکلات قدیمی تأمین مالی شوراهای شهر و روستا در ایران، وابستگی مالی شوراهای به شهرداری مربوطه است به نحوی که این وابستگی گاه‌گاه نقش نظارتی شورا را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد. این وابستگی در حکم پیشنهادی فوق تثبیت شده است و هیچ راهکاری در رابطه با استقلال شوراهای که نقش نظارتی آنها برجسته است دیده نمی‌شود.

• در تبصره ماده‌واحد طرح فوق، تعیین حق جلسه، حق حضور، حق مأموریت و هزینه‌های سفر اعضای شورا براساس آیین‌نامه‌ای است که توسط شورای عالی استان‌ها با همکاری وزارت کشور تهیه می‌شود. از آنجاکه تأمین منابع لازم به‌عهد مرجعی غیر از شورای عالی استان‌ها (شهرداری‌ها) گذاشته شده، تعیین حق جلسات توسط شورای عالی استان‌ها می‌تواند انگیزه برای فشار بر بودجه شهرداری‌ها را افزایش دهد و به عبارتی موقعیت تعارض منافع پدید آورد.

• لازم است آیین‌نامه تعیین بودجه، حق جلسات و ... که توسط شورای عالی استان‌ها و با همکاری وزارت کشور تهیه می‌شود به تصویب هیئت وزیران برسد.

• در ماده‌واحد تداخلی بین تعریف روستا، بخش، شهر و شهرستان با قانون تقسیمات کشوری ایجاد شده که در عمل می‌تواند ابهاماتی ایجاد کند. براساس ماده (۶) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، بخش «واحدی است از تقسیمات کشوری که دارای محدوده جغرافیایی معین بوده و از به هم پیوستن چند دهستان همجوار مشتمل بر چندین مزرعه، مکان، روستا و احیاناً شهر که در آن عوامل طبیعی و اوضاع اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و سیاسی واحد همگنی را به‌وجود می‌آورد به نحوی که با در نظر گرفتن تناسب، وسعت، جمعیت، ارتباطات و دسترسی و سایر موقعیت‌ها، نیل به اهداف و برنامه‌ریزی‌های دولت در جهت احیاء امکانات طبیعی و استعدادهای اجتماعی و توسعه امور رفاهی و اقتصادی آن تسهیل گردد». همچنین براساس تبصره «۳» این ماده، مرکز بخش، روستا یا شهری، از همان بخش است که مناسب‌ترین کانون طبیعی، فرهنگی، اقتصادی و سیاسی آن محدوده شناخته می‌شود. این در حالی است که در ماده پیشنهادی صرفاً عنوان شده بودجه شوراهای اسلامی روستا و بخش از محل بودجه دهیاری‌ها، ... تأمین خواهد شد و به شهرهای موجود در بخش اشاره نشده است.

• درخصوص بودجه شورای شهرستان، با توجه به اینکه طبق ماده (۷) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، شهرستان واحدی از تقسیمات کشوری است با محدوده جغرافیایی معین که از به هم پیوستن چند بخش همجوار تشکیل می‌شود و همچنین مطابق ماده (۱۰) قانون تشکیلات ...، شورای شهرستان از نمایندگان شوراهای شهرها و بخش‌های واقع در محدوده آن شهرستان تشکیل می‌گردد، انحصار تأمین مالی شورای شهرستان به شهرداری‌های شهرستان و عدم مشارکت دهیاری‌ها به نسبت مشارکت، محل تأمل است. شایان ذکر است حیطة مسئولیت شورای شهرستان، کل شهرستان است و نه صرفاً محدوده شهرهای شهرستان.

• ایراد فوق در رابطه با تأمین مالی شورای استان از محل شهرداری مرکز استان نیز وارد است چراکه طبق ماده (۱۱) قانون تشکیلات ...، اعضای شورای استان از نمایندگان منتخب شوراهای شهرستان‌های تابعه تشکیل می‌شود.

• در وضعیت کنونی، برخی روستاها فاقد دهیاری بوده و دارای شورای اسلامی روستا می‌باشند که با چارچوب پیشنهادی ماده‌واحدۀ انطباق ندارد.

• با توجه به بار مالی شدیدی که پرداخت‌های حق‌الجلسه اعضای شورای روستا، بخش، شهر و شهرستان برای دهیاری‌ها و شهرداری‌ها به همراه دارد، عدم تعیین سقف ریالی کلی برای مجموع پرداخت‌های کشور موجب فشار به بودجه عمرانی شهرداری‌ها و تعطیلی پروژه‌های عمرانی خواهد شد، اما در صورتی که درصد مشخصی از منابع درآمدی شهرداری‌ها و دهیاری‌ها به این امر اختصاص یابد، علاوه بر اینکه پرداختی‌ها متناسب با وصول منابع خواهد بود؛ برای مصارف شوراهای شهر نیز سقف مشخصی تعیین شده است.

• شایسته ذکر است همزمان با طرح تأمین منابع مالی شوراهای اسلامی روستا، بخش، شهر، شهرستان و استان، طرح دیگری از طریق شورای عالی استان‌ها با عنوان «الحاق یک تبصره به عنوان تبصره «۳» به ماده (۳۹) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده»^۱ تقدیم مجلس شورای اسلامی شده است. هدف این طرح تأمین مالی شوراهای فرادست شامل شورای بخش، شهرستان و استان از محل دو درصد (۲٪) از عوارض متمرکز حساب تمرکز وجوه موضوع تبصره «۲» ماده (۳۹) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده می‌باشد.^۲

پیشنهاد

با توجه به موارد فوق و ایرادهایی مانند عدم توجه به استقلال شوراهای که به متن وارد است به منظور مدیریت تعارض منافع و با عنایت به طرح الحاق یک تبصره به ماده (۳۹) که همزمان با این طرح است، متن اصلاحی زیر پیشنهاد می‌گردد.

بودجه شوراهای روستا، بخش، شهر، شهرستان و استان صرفاً از محل بودجه شورای عالی استان‌ها تأمین می‌شود. شورای عالی استان‌ها حق برداشت از این منابع را ندارد. وزارت کشور موظف است ۱۰ درصد از عوارض وصولی موضوع بندهای «ب»، «ج» و «د» ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده (عوارض انواع سیگار و محصولات دخانی، انواع بنزین و سوخت هواپیما و عوارض نفت سفید، نفت گاز و نفت کوره) را به منظور تأمین مخارج صدر این ماده در اختیار شورای عالی استان‌ها قرار دهد. این منابع نیاز به تخصیص ندارد و تا ۱۵ ام‌ماه بعد به حساب شورای عالی استان‌ها واریز می‌شود.

تبصره: میزان بودجه هر یک از سطوح مختلف شوراهای، نحوه توزیع اعتبار بین شوراهای همسطح و قواعد مربوط به تعیین حق جلسه، حق مأموریت و هزینه‌های سفر اعضای شوراهای مذکور به موجب آیین‌نامه‌ای است که ظرف ۳ ماه پس از تصویب این قانون مشترکاً توسط شورای عالی استان‌ها و وزارت کشور تهیه شده و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.



۱. متن طرح پیشنهادی: دو درصد (۲٪) از سرجمع وجوه موضوع تبصره «۲» ماده (۳۹) که در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها وصول و به حساب تمرکز وجوه وزارت کشور واریز می‌شود تا برای تجهیز و تدارک و امکانات اجرایی شوراهای فرادست شامل بخش، شهرستان و استان، تعیین و با تخصیص قطعی در اختیار شورای عالی استان‌ها قرار خواهد گرفت. شورای عالی استان‌ها مکلف است وجوه مذکور را با تشکیل کارگروهی از وزارت کشور، سازمان برنامه و بودجه کشور و شورای عالی استان‌ها بین شوراهای فرادست توزیع و گزارش عملکرد سه ماهه را به کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.

۲. منابع واریزی به حساب تمرکز وجوه وزارت کشور که در این طرح به آنها اشاره شده عبارت است از عوارض (سهم شهرداری‌ها و دهیاری‌های) کالاهای موضوع بند «ب»، «ج» و «د» ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده (عوارض انواع سیگار و محصولات دخانی، انواع بنزین و سوخت هواپیما و عوارض نفت سفید، نفت گاز و نفت کوره).