



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح اصلاح برخی از قوانین و مقررات
مربوط به شهرداری‌ها»

سید محمدحسن رسولی^۱، سیدعلی روحانی^۲، سیدعباس پرهیزکاری^۲، سید محمدحسین فاطمی^۲،
علیرضا صدیقی^۲، علی فرنام^۲، محمد برزگر خسروی^۳، امین‌اله پاک‌نژاد^۳، ناصر یارمحمدیان^۴

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال دوم

شماره ثبت:

۸۴۴

معاونت پژوهش‌های
اقتصادی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۳۰۱۸۶۶۲

تاریخ انتشار:

۱۴۰۱/۱۰/۲۱



دفتر مطالعات بخش عمومی



مقدمه

ارتقای جایگاه دولت‌های محلی (شهرداری‌ها و دهیاری‌ها) در ارائه خدمات عمومی از طریق ایجاد منابع درآمدی پایدار و قابل اتکا برای ایشان، از جمله سیاست‌هایی است که می‌تواند با پیروی از الگوهای تجربه‌شده جهانی در عین توجه به ویژگی‌ها و ساختارهای کشور، به افزایش بهره‌وری نظام مالیه عمومی و بهبود کیفیت ارائه کالا و خدمات عمومی بینجامد. «قانون درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها» که در سال ۱۴۰۱ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است، ابتدائاً با همین هدف در مجلس شورای اسلامی مطرح شد.^۴ هدف اصلی از این طرح نیز، بنابر آنچه در بخش دلایل توجیهی طرح عنوان شده، اصلاح قوانین و مقررات به‌منظور بهبود فرایند تخصیص و پرداخت به‌موقع سهم شهرداری‌ها از منابع عمومی است؛ هرچند برخی از مواد ذکر شده در آن به موضوعات دیگری حول موضوع شهرداری‌ها پرداخته است. گزارش حاضر به بررسی کلیات طرح پرداخته و نقطه‌نظرات کارشناسی را درخصوص محتوای طرح ارائه نموده است.

محورهای طرح

طرح از چهار ماده تشکیل شده که موضوع کلی هر یک از مواد به شرح زیر است:

- تغییر نحوه توزیع بخشی از عوارض حاصل از قانون مالیات بر ارزش‌افزوده
 - تأکید بر اجرای قانون توسط دولت و پرداخت سهم عوارض شهرداری‌ها و دهیاری‌ها براساس نرخ مقرر در قانون
 - واگذاری مسئولیت بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری در کلانشهرها به کمیسیون به ریاست شهردار
 - پذیرش تضمین ذی‌حسابان شهرداری در نظام بانکی کشور برای دریافت تسهیلات و انتشار اوراق مشارکت
- طرح «اصلاح برخی از قوانین و مقررات مربوط به شهرداری‌ها» در دو سطح کلیات و جزئیات قابل ارزیابی است که در ادامه ابتدا به نقد کلیات و درنهایت نکاتی درخصوص محتوای مواد ارائه می‌گردد:

۱. تهیه و تدوین

۲. ناظران علمی

۳. اظهارنظرکنندگان

۴. بررسی میزان و کیفیت اثرگذاری این قانون و توفیق یا عدم توفیق آن در رفع مشکلات مالی شهرداری‌ها و دهیاری‌ها خود موضوع گزارش مفصل و مستقلاً است.

۱. ارزیابی کلیات طرح

در خصوص کلیات طرح حاضر نکات زیر قابل طرح است:

• طرح حاضر در چهار ماده در پی اصلاح احکام یا الحاق تبصره‌هایی به سه قانون با موضوعاتی کاملاً متفاوت برآمده است. از سوی دیگر دو مورد از قوانین مذکور یکی مصوب ۱۴۰۰ (قانون مالیات بر ارزش افزوده) و دیگری مصوب ۱۴۰۱ (قانون درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها) می‌باشد.

• اگرچه هر چهار ماده به موضوعاتی حول مسائل شهرداری‌ها پرداخته‌اند، اما در کل، طرح از یکپارچگی و انسجام لازم برخوردار نبوده و بخش‌های مختلف طرح، هدف اصلی ذکر شده در دلایل توجیهی آن را دنبال نمی‌کنند.

• در مواردی (به‌طور مشخص مواد (۳) و (۴) طرح) پیشنهادی طرح می‌تواند پیامدهای نامطلوبی نظیر مدیریت سلیقه‌ای و بی‌ضابطه در حوزه شهری و تشدید ناترازی نظام بانکی کشور را در پی داشته باشد که در ارزیابی جزئیات به تشریح این موارد پرداخته شده است.

۲. ارزیابی برخی جزئیات طرح

ماده (۱) - این ماده به دنبال تغییر نحوه توزیع درآمدهای شهرداری‌ها در بند «ب» ماده (۳۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده است. به موجب این بند در قانون فعلی، عوارض و جریمه‌های مربوط به بندهای «الف» و «ب» ماده (۲۶) و ماده (۲۸) این قانون به حساب تمرکز وجوه وزارت کشور واریز می‌شود تا براساس شاخص جمعیت میان شهرداری‌ها، دهیاری‌ها، روستاهای فاقد دهیاری و مناطق عشایری توزیع گردد. در طرح پیشنهاد شده است که توزیع درآمدها به فرایندی دو مرحله‌ای تبدیل شود که در مرحله اول این درآمدها به نسبت ۲۰ درصد کلانشهرها، ۵۰ درصد سایر شهرداری‌ها و ۳۰ درصد روستاها تقسیم شده و در مرحله دوم این درآمدها براساس شاخص‌های جمعیت و توسعه‌نیافتگی میان آنها توزیع می‌شود. شایان ذکر است موضوع «اصلاح بند «ب» ماده (۳۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده» در طرح مستقل دیگری و به همین نام مطرح شده (ثبت ۷۹۹) و در زمان نگارش این اظهارنظر، گزارش کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی در خصوص طرح مذکور در دستور هفتگی صحن مجلس قرار گرفته است. براساس تبصره «۱» ماده (۱۴۳) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، کمیسیون اقتصادی می‌تواند گزارش این دو طرح مشابه را در یک گزارش به مجلس ارائه نماید. به این ترتیب، مطرح شدن اصلاح آن در قالب یک طرح دیگر موضوعیتی نداشته و به همین دلیل نیز در اینجا از ورود به محتوا صرف‌نظر می‌گردد.

ضمن تأکید بر ضرورت توجه به شاخص‌هایی نظیر توسعه‌نیافتگی در کنار شاخص جمعیت، متذکر می‌شود که این پیشنهاد از حیث رعایت اصل (۴۸) قانون اساسی محل تأمل است. همچنین حکم این ماده را که در مقام اصلاح بند «ب» ماده (۳۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۴۰۰ است می‌توان مغایر با ضرورت ثبات نسبی قوانین (موضوع بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری) دانست. صرفاً ضمن اصلاح بند «ب» ماده (۳۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده، در تبصره این ماده پیشنهادی، اختیار وزارت کشور در توزیع منابع بند «الف» ماده مذکور، بدون ضابطه و ملاک بیان شده و نسبت این اختیار با قانون فعلی دارای ابهام است و این ابهام با بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری مغایرت دارد. علاوه بر این، اعتبارات مذکور در این تبصره، از حیث اینکه باید در قوانین بودجه کشوری درج شود و مطابق آن مصرف بشود، دارای ابهام است.

ماده (۲) - در این ماده پیشنهاد شده است که عبارت «دولت موظف است از ابتدای سال ۱۴۰۲ سهم عوارض شهرداری‌ها و دهیاری‌ها موضوع ماده (۲۶) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده را براساس نرخ مقرر در قانون پرداخت نماید.» به‌عنوان بند «ج» به ماده (۳۹) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده الحاق گردد. درحقیقت، این بند صرفاً تأکیدی بر اجرای قانون موجود است و نیازی به قانون‌نویسی مجدد ندارد. در صورت عدم اجرای این قانون توسط دولت، پیگیری آن از طریق صلاحیت نظارتی مجلس شورای اسلامی قابل انجام است.

ماده (۳) - در این ماده پیشنهاد شده است تا با الحاق یک تبصره به ماده (۱۷) قانون درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، تبصره «۳» ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران به کلانشهرها نیز تسری یابد. به‌موجب این پیشنهاد، بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری از کمیسیون استانی به کمیسیون ریاست شهردار کلانشهر واگذار می‌شود (این روال تاکنون تنها درخصوص شهر تهران به‌عنوان پایتخت اجرایی می‌شده است).
درخصوص این ماده نکات زیر قابل تأمل است:

- نخست: طرح مشابهی با ثبت شماره ۸۴۸ پیرامون همین موضوع، اعلام وصول شده که پیشنهاد می‌شود، بررسی عمیق‌تر موضوع به آنجا موکول شود. در همین راستا، تعیین تکلیف کمیسیون اصلی درخصوص این ماده (بین کمیسیون اقتصادی و کمیسیون عمران مجلس شورای اسلامی) ضرورت دارد.

- دوم: به‌طور خاص باید توجه داشت که اگرچه آرای کمیسیون ماده (۵) به‌خصوص از محل تغییر کاربری و افزایش تراکم ساختمانی و تعداد طبقات، محل افزایش درآمد برای شهرداری‌ها خواهد بود، اما درآمدزایی به هیچ‌عنوان از اهداف اساسی کمیسیون ماده (۵) به‌شمار نمی‌آید و درج این ماده ذیل طرحی با این مقدمه توجیهی و مواد، شائبه تبدیل شدن تغییرات طرح‌های شهری (به‌طور خاص طرح تفصیلی) به مسیر رسمی درآمدی شهرداری‌ها را به ذهن متبادر می‌سازد.

- سوم: موضوع عملکرد این قانون و کارکرد این کمیسیون انتقادات فراوانی از ابعاد گوناگون شهرسازی و معماری ایرانی - اسلامی، جامعه‌شناسی، مدیریت شهری، حمل‌ونقل و ترافیک در پی داشته و از سوی دیگر نوعی امضای طلایی محسوب می‌شود. به این ترتیب، تسهیل و تفویض بیشتر و گسترش شمول اختیارات کمیسیون ماده (۵) شهر تهران (که خود جای بررسی جداگانه دارد) به کلانشهرهای بالای یک میلیون نفر نیازمند رعایت ملاحظات مهم (ازجمله شفافیت و چارچوب‌مندی فرایندهای تصمیم‌گیری) است. با توجه به اختیارات مهم کمیسیون ماده (۵) و تأثیر مستقیم تصمیمات (عمدتاً بازگشت‌ناپذیر) این کمیسیون بر رفاه شهروندان، به‌منظور جلوگیری از مدیریت سلیقه‌ای شهرها لازم است شورای عالی شهرسازی و معماری ضوابط و چارچوب‌هایی برای تصمیم‌گیری کمیسیون‌های ماده (۵) در شهرهای مختلف وضع نماید.

- چهارم: در وضعیت کنونی، تمامی کلانشهرها مرکز استان هستند و محل برگزاری جلسات در همان شهر است و با توجه به ترکیب اعضا، شهرداری و شورای شهر وزن قابل توجهی در اتخاذ تصمیمات و آرای شهر دارند و از این حیث نیز نیازی به تفویض دبیری موضوع به شهرداری کلانشهرها وجود ندارد.

ماده (۴) - در آخرین ماده، الحاق یک تبصره به بند «۱۳» ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شهرداران پیشنهاد شده است که در آن تکلیف شده است تضمین ذی‌حسابان شهرداری برای دریافت تسهیلات و انتشار اوراق مشارکت مورد پذیرش نظام بانکی کشور قرار گیرد و این تضمین همانند تضمین دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی تعیین شود.

در خصوص این ماده نیز دو نکته حائز اهمیت است:

• **موضوع این تبصره الحاقی نه تنها هیچ ارتباطی با بند مذکور ندارد، بلکه به طور کلی با موضوع قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شهرداران نیز بی ارتباط است.** همچنین تعیین تکلیف برای نظام بانکی کشور در قانونی که موضوع آن تعریف تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای شهر و شهرداری هاست، موجه نیست و با اصول تنقیحی و قانون نویسی صحیح، ناسازگار است.

• علاوه بر این، شایان ذکر است منطق اخذ تضمین توسط نظام بانکی کشور، پوشش ریسک ناشی از اعطای تسهیلات به تسهیلات گیرنده است و طبیعتاً کم و کیف آن نیز براساس سنجش میزان این ریسک تعیین می شود. بنابراین **همانند دانستن تضمین شرکت ها یا دستگاه های اجرایی دولتی با شهرداری ها، مستلزم همانند دانستن ریسک این دو است.** این در حالی است که اولی دسترسی به اختیارات و ابزارهای مالی متعدد برای ایفای تعهدات خود را در اختیار دارد و دیگری فاقد چنین ابزارها و اختیاراتی است. مانده بدهی بانکی رو به رشد شهرداری ها مؤید ریسک بالای اعطای تسهیلات است. در صورتی که این ریسک در بلندمدت حقوق سپرده گذاران بانک را متأثر کند با حقوق مالکانه آنها (موضوع موازین شرعی و اصول (۲۰)، (۲۲) و (۴۷) قانون اساسی) مغایرت خواهد داشت.

• با توجه به آنچه ذکر شد، چنانچه ضمانت ذی حسابان شهرداری به عنوان ضمانت دریافت تسهیلات بانکی مورد قبول قرار گیرد و به هر علتی نکولی از طرف شهرداری رخ دهد، بانک مربوطه توانایی وصول مطالبات خود را نخواهد داشت؛ و در صورت اصرار بانک بر وصول مطالبات خود از محل درآمد شهرداری ها عملکرد شهرداری ها با اختلال بسیار جدی روبه رو خواهد شد و در نهایت **ریسک نکول به دولت یا نظام بانکی منتقل می شود** که با استقلال مالی شهرداری ها مغایر است. به این ترتیب، از منظر کارشناسی این ماده قابل تأیید نیست.

• باید توجه داشت که آنچه در بلندمدت می تواند موجب بهبود وضعیت بودجه شهرداری ها و خدمت رسانی بهتر و بیشتر گردد، اصلاح وضعیت درآمد و هزینه هاست. دسترسی زیاد به تسهیلات بانکی یا انتشار اوراق مشارکت گرچه در کوتاه مدت نقدینگی مناسبی برای شهرداری ها فراهم می کند، اما در بلندمدت به هیچ عنوان نمی تواند راه حل برون رفت شهرداری ها از مشکلات مالی موجود باشد، بلکه از طریق انباشت بدهی ها و اصابت ریسک های موجود ممکن است وضعیت شهرداری ها را وخیم تر کند.

جمع بندی

با توجه به مجموعه نکات ذکر شده در خصوص: ۱. عدم انسجام موضوعات مواد طرح، ۲. طرح مواردی که نیاز به قانون گذاری مجدد نداشته و در حیطه صلاحیت های نظارتی مجلس شورای اسلامی است و ۳. برخی ایرادات محتوایی که در ارزیابی جزئیات طرح به آنها پرداخته شد، به نظر می رسد طرح حاضر مغایر با اصول قانون گذاری و قانون نویسی بوده و توفیق خاصی در رفع مشکلاتی که در مقدمه توجیهی آن آمده است نخواهد داشت. لذا تصویب کلیات طرح پیشنهاد نمی شود.