



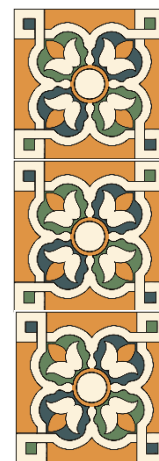
مرکز پژوهش‌های شورای اسلامی
کتابخانه تبریز

گزارش کارشناسی
**بررسی قانون درآمد پایدار
و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها**
مصوب ۱۴۰۱/۴/۱ مجلس شورای اسلامی

شماره: ۱۱۲-۶/م/پ

تاریخ: ۱۴۰۱/۵/۱۹

کارشناس: امیر دهقان



حقوق مادی و معنوی این اثر متعلق به مرکز پژوهش‌های شورای شهر تبریز است.
متن (PDF) از طریق سایت مرکز به نشانی rctbz.tabriz.ir قابل دریافت است.
آدرس: خیابان توانیر، اول خیابان شفیع‌زاده، جنب فرهنگسرای شهید بهشتی

مقدمه

هم‌زمان با رشد جمعیت و گسترش شهرنشینی، تقاضا برای خدمات عمومی شهری نیز افزایش یافته و از طرفی دیگر، به دلیل زیرساخت‌های ناکافی و محدودیت منابع مالی، مدیریت و توسعه شهری با مشکل مواجه شده است. اتکای شهرداری‌ها به درآمدهای ناپایدار نیز، نیل به توسعه پایدار شهری را بغرنج کرده است. مطالعه و بررسی سیر تکاملی قوانین و آیین‌نامه‌های حاکم بر درآمدهای شهرداری‌ها، از ناپایداری تا خودکفایی، این مهم را عیان می‌کند که پایداری درآمدها، مستلزم استمرار نسبی و در معرض تخریب و تهدید قرار ندادن شرایط کیفی شهر است. با این توضیح که درآمد پایدار، درآمدی مطمئن و بدون تبعات ناگوار اقتصادی، سیاسی و اجتماعی است، قانون‌گذار در تاریخ ۱۳۶۱/۱۲/۲۶ به موجب بند ب تبصره ۵۲ ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۶۲، دولت را موظف به تقدیم لایحه‌ای مبتنی بر برنامه‌ریزی سه‌ساله تا خودکفایی کامل شهرداری‌های کشور کرد. این تکلیف به موجب مقررۀ مذکور، حداکثر باید ظرف شش ماه انجام می‌شد. دولت تکلیف شش‌ماهه را بعد از ۳۷ سال بجا آورد و لایحه «درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها» را در تاریخ ۱۳۹۷/۶/۱۱ تقدیم مجلس شورای اسلامی کرد. سرانجام پس از اصلاحات متعدد و رفت‌وبرگشت‌های فراوان، لایحه درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، ۲۶ تیرماه سال جاری به تصویب شورای نگهبان رسید و از این پس به اجرا درخواهد آمد. تدوین‌کنندگان لایحه درآمد پایدار، به‌منظور تعقیب هدف «کاهش وابستگی درآمدی شهرداری‌ها به دولت» و نیز «تسهیل حرکت مدیریت شهری در چارچوب اصول توسعه پایدار» مبادرت به تدوین مقررات تأمین منابع درآمدی برای شهرداری‌ها کرده‌اند. در این گزارش، ویژگی‌های این قانون و فرصت‌ها و تهدیدهای ناشی از آن، مورد بررسی قرار گرفته است.

نکات مهم قانون درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها

۱. یکی از مشکلات فزاینده شهرداری‌ها، تنگنای مالی آن‌هاست. کمبود منابع درآمدی پایدار و سنگینی هزینه‌ها، عوامل مهم ایجاد این مشکل هستند. قانون درآمدهای پایدار، منابع درآمدی سودمندی برای شهرداری‌ها پیش‌بینی کرده است که می‌توان فهرست آن را این گونه ارائه کرد:

- ۱۰ درصد تعرفه صدور و تمدید گواهینامه و گذرنامه
- عوارض توقف خودرو در توقف‌گاه‌های حاشیۀ خیابان
- ۲۰ هزار ریال از بارنامه حمل بار خودرویی درون شهری
- ۱ درصد از کل درآمدهای حاصل از مالیات‌های مستقیم
- ۲ درصد از مالیات نقل و انتقال قطعی و ۱ درصد از حق واگذاری املاک

قانونگذار به علاوه، به کاهش هزینه شهرداری‌ها توجه داشته است که می‌توان به نمونه‌های زیر اشاره کرد:

- مالیات سازمان‌ها و مؤسسات وابسته به شهرداری که برای انجام وظایف ذاتی شهرداری تشکیل شده و همه سرمایه آن متعلق به شهرداری است، با نرخ صفر محاسبه می‌شود.
- شهرداری‌ها از پرداخت هزینه روشنایی معابر، میادین و بوستان‌ها معاف هستند.
- ۲. قانون درآمدهای پایدار، سازوکار جدیدی برای تعیین عوارض و بهای خدمات شهرداری‌ها پیش‌بینی کرده است که بر اساس آن، شورای شهر عناوین عوارض و بهای خدمات را برای تأیید به شورای عالی استان‌ها ارسال و سپس وزیر کشور آن عناوین را تصویب و برای اجرا، ابلاغ می‌کند. این سازوکار با وجود ایجاد وحدت رویه در سراسر کشور، اختیارات شورای شهر را به نفع دولت محدود می‌کند.
- ۳. قانون جدید، ماده ۲ قانون نوسازی و عمران شهری را اصلاح و مقرر کرده است نرخ عوارض نوسازی، موضوع ماده یاد شده، به میزان ۲/۵ درصد ارزش معاملاتی آخرین تقویم موضوع ماده ۶۴ قانون مالیات‌های مستقیم خواهد بود.
- ۴- یکی از مشکلات شهرداری‌ها، بدهی دستگاه‌های اجرایی بوده است. به‌ویژه آنکه دستگاه‌ها و مراکز آموزشی به استناد برخی قوانین منسوخ، از پرداخت مطالبات شهرداری‌ها، استنکاف می‌کنند. ماده ۹ قانون موصوف، همه دستگاه‌های اجرایی را موظف کرده است عوارض و بهای خدمات شهرداری‌ها را، حداکثر تا پایان سال مالی پرداخت کنند. قانون درآمدهای پایدار، به علاوه مقرر کرده است درباره مطالبات قطعی شهرداری‌ها که مبلغ آن بیش از یک میلیارد ریال باشد، طبق مقررات مربوط به اجرای اسناد رسمی عمل شود.
- ۵. قانونگذار، در قانون درآمدهای پایدار، زمان ارائه تفریغ بودجه شهرداری و تصویب آن را به ترتیب از پایان اردیبهشت و پایان خرداد به پایان شهریور و پایان سال تغییر داده است.
- ۶. هرچند بعضی از شهرداری‌ها، اکنون برای محاسبه عوارض، از قیمت منطقه‌ای، موضوع ماده ۶۴ قانون مالیات‌های مستقیم استفاده می‌کنند، اما تغییرات قیمت منطقه‌ای سبب شده است بعضی از شهرداری‌ها، مبنای متفاوتی را برای محاسبه عوارض، انتخاب کنند. قانون جدید مجلس، مقرر کرده است محاسبه عوارض محلی، بر اساس قیمت‌های معاملاتی موضوع ماده ۶۴ قانون مالیات‌های مستقیم، صورت پذیرد و بدین ترتیب، وحدت رویه‌ای برای محاسبه عوارض شهرداری‌ها ایجاد کرده است.

نکات منفی و نقد کارشناسان بر قانون مذکور

۱. به نظر می‌رسد در قانون جدید لایحه درآمدهای پایدار، دقیقاً برخلاف شیوه‌های مألوف تنها به تخصیص درصدی از منابع برای شهرهای کوچک بسنده شده است. این در حالی است که نمی‌توان صرفاً با تخصیص منابع درآمدی ناشی از توسعه شهرهای بزرگ به روند توسعه شهرهای کوچک کمک کرد؛ باید به دنبال سرریز کردن سرمایه‌گذاری و ارزش افزوده‌ها به این مناطق بود.
۲. قانون جدید، باید جامع و مانع تدوین می‌شد، چرا که بنابر سال‌ها مورد استناد و استفاده قرار گیرد. توجه به چشم‌اندازهای چگونگی شکل‌دهی به اقتصاد شهری، عنایت ویژه به محیط‌زیست و بویژه توجه به روند سرمایه‌گذاری در شهرها نیز مورد انتظار بود.
۳. به نظر می‌رسد ضروری بود لایحه مدیریت یکپارچه شهری (که بعدها در مجلس تبدیل به طرح جامع مدیریت شهری و روستایی شد) و لایحه درآمدهای پایدار، در یک قالب تعریف می‌شدند. این دو لایحه با ادغام و اصلاحات لازمه

می‌توانستند تبدیل به لایحه مدیریت یکپارچه شهری به معنای اعم آن (یعنی انتقال وظایف، اختیارات و مسئولیت‌ها) باشند. مصوبات این لایحه، این قابلیت را داشت که به اصلاح بندهای مختلفی از قانون شهرداری‌ها، به‌ویژه از نظر تعریف وظایف شهرداری‌ها بپردازد.

۴. در ماده ۱۷ قانون درآمدهای پایدار آمده است: شهرداری‌ها موظف به رعایت طرح تفصیلی شهرها بوده و مجاز به فروش تراکم و نیز تغییر کاربری املاک برخلاف طرح تفصیلی نیستند. مرتکب، مشمول مجازات درجه ۷ ماده ۱۹ قانون مجازات اسلامی به جز حبس می‌شود. چنان‌که پیداست، قانون‌گذار ضمانت اجرای تخلف از مفاد ماده ۱۷ را مجازات تعزیری درجه ۷ موضوع ماده ۱۹ قانون مجازات اسلامی در نظر گرفته است. مجازات مقرر در جرائم تعزیری مشمول درجه ۷ حبس، شلاق، جزای نقدی از سه تا شش میلیون تومان و محرومیت تا شش ماه از حقوق اجتماعی است.

مقنن با حذف حبس و شلاق که در زمره مجازات‌های بازدارنده قوی قرار می‌گیرند، عملاً جنبه بازدارندگی را از جرم موضوع ماده ۱۷ تضعیف کرده است. ضمن اینکه قانون مجازات اسلامی جرم درجه ۷ را مشمول انواع تسهیلات قانونی از جمله تعویق صدور حکم و تعلیق اجرای مجازات دانسته است و به نظر می‌رسد با توجه به نبود تناسب و تجانس جرم و مجازات در ضمانت اجرای قانونی مقرر در ماده ۱۷، ضمانت‌های کافی در راستای جرم‌انگاری تخلفات شهرسازی از قبیل تراکم‌فروشی و تغییر کاربری، خارج از ضابطه فراهم نخواهد بود.

۵. عوارض ورود به محدوده ترافیک، باید صرف گسترش حمل‌ونقل عمومی شود. این موضوع در لایحه مصوب فعلی، به نوعی نادیده گرفته شده است.

۶. خلع مدیریت محلی به‌طور گسترده در قانون دیده می‌شود. این در حالی‌ست که تمام اسناد بالادستی بر ضرورت تمرکززدایی و حرکت به سمت واگذاری امور مردم به خودشان، تأکید دارند. اختیارات بیشتر مدیریت محلی باعث گسترش رقابت بین شهرها برای جذب سرمایه‌گذار و فعالان اقتصادی از طریق کاهش هزینه‌های شهری و ابتکار در تعیین الگوهایی از عوارض محلی است که کارایی بالاتری را با توجه به شرایط محلی داشته باشند. تمرکز و یکپارچه‌کردن این ساختار، بدون در نظر گرفتن شرایط خاص محلی، به دلیل اینکه مدیریت محلی هیچ ابزاری برای رقابت در جذب سرمایه‌گذاران و انگیزه‌ای نیز برای کاهش هزینه‌های شهری نخواهد داشت، ناکارایی در تخصیص درآمدها به هزینه‌ها را نیز سبب خواهد شد.

۷. یکی از مسائلی که در این لایحه می‌توانست به آن پرداخته شود و بخش عمده‌ای از مشکلات شهرداری‌ها را حل کند، مسئله تعیین تکلیف وصول بهای خدمات و عوارضی است که در طلب شهرداری‌هاست؛ اما شهرداری‌ها ابزاری برای وصولش ندارند. دولت از طریق قبوض آب، برق، تلفن، گاز و... می‌توانست در وصول این درآمدها کمک کند.

جمع‌بندی

قانون جدید، به شرط تصمیم‌گیری سنجیده و کارشناسانه وزارت کشور و شورای عالی استان‌ها درباره تدوین دستورالعمل‌های یادشده در این قانون، می‌تواند فرصت مناسبی برای بهبود مدیریت شهری باشد.