

مجلس و دولت به دنبال منابع پایدار برای شهرداری‌ها



□ محبوبه خوانساری

که در هیچ شهر دنیا چنین چیزی متداول نیست و شهرداری‌ها مجبور نیستند، تمام هزینه‌ها را خود تأمین کنند. شهرداری‌ها باید هم سهمی از مالیات و هم به صورت کمک بلاعوض مبالغی را از دولت دریافت کنند.»

وی این طرح را حاصل همکاری سازمان شهرداری‌ها با کارشناسان و مدیران شهرهای کشور می‌داند و می‌گوید: «در صورت تصویب نهایی این لایحه در مجلس اتفاق بزرگی در شهرداری‌ها می‌افتد. این قانون می‌تواند جایگزین بسیاری از قوانین درآمدی شهرداری‌ها شود.» او بخشی از پیش نویس لایحه‌ای که در دولت به تصویب رسیده است را بر می‌شمرد و می‌گوید: «این لایحه روی بحث‌های مختلفی ورود پیدا کرده است؛ به طوری که بخشی از درآمدهای حاصل از قبوض برق، آب، گاز، تلفن و جرایم رانندگی با شکلی جدید و رقم‌های معین به شهرداری‌ها اختصاص می‌یابد.»

«هاشمی» تأکید می‌کند، در این لایحه چگونگی تحقق مدیریت واحد شهری و چگونگی واگذاری برخی از تصدی‌های دولت به شهرداری‌ها با منابع اعتباری، مشخص شده است. او با تأکید بر اهمیت این لایحه می‌گوید: «آرزوی شهرداری‌ها از سال ۱۳۶۲ به زودی محقق می‌شود.»

طبق بند چهارم پیش نویس لایحه «اصلاح نظام مدیریت مالی و درآمدی شهرداری‌ها» که به تصویب دولت پیشین نیز رسیده، وزارت امور اقتصاد دارایی موظف است، ۳ درصد از ارزش افزوده کالاها و خدمات را به عنوان سهم شهرداری‌ها و دهیاری‌ها دریافت کند. ۱۰

افزایش و تعیین درآمدهای پایدار شهرداری‌های کشور با دو لایحه‌ای که در مجلس و دولت مراحل پایانی تصویب خود را می‌گذرانند به زودی مشخص می‌شود. این دو لایحه نوید بخش شکوفایی اقتصادی شهرهای کشور خواهد بود.

قانونی در سال ۱۳۶۲ به تصویب رسید که مطابق آن شهرداری‌های کلان شهرها مکلف شدند، خود هزینه‌هایشان را تأمین کنند. در آن دوران باید لایحه‌ای از سوی دولت به مجلس ارائه می‌شد که طبق آن منابع درآمدی شهرداری‌ها با جدا شدن وابستگی مالی آن‌ها از دولت مشخص شود اما این لایحه هم اکنون و بعد از بیست و چهار سال تأخیر در حال گذراندن مراحل قانونی خود است.

پیش نویس لایحه «اصلاح نظام مدیریت مالی و درآمدی شهرداری‌ها» اواخر سال ۸۳ تقدیم دولت هشتم شد و پس از تصویب چند بند ابتدایی، عمر آن دولت به پایان رسید. با تشکیل دولت جدید این موضوع در دستور کار قرار گرفت و تمام ۲۴ بند پیش نویس لایحه در کمیسیون زیر بنایی دولت نهم تصویب شد و به کمیسیون اقتصادی دولت رفت که با تأیید آن‌ها، این لایحه باید در قالب یک لایحه جدید به مجلس شورای اسلامی فرستاده شود.

«سید منافه‌اشمی» کارشناس اقتصاد شهری که در جریان روند تهیه این لایحه در دولت قبل و دولت فعلی هست، می‌گوید: «با اجرای طرح خودگردانی شهرداری‌ها، این نهادها عمومی مجبور شدند، فشار زیادی به مردم وارد کنند و حتی برای تأمین هزینه‌های خود به راه‌حل‌های غیر اصولی؛ همچون فروش تراکم روی بیاورند. در صورتی



درصد از این مبلغ به حساب شهرداری محل و مابقی آن به حساب وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها) واریز می‌شود.

در این لایحه علاوه بر منابعی از محل قانون مالیات بر ارزش افزوده، وجوه دیگری نیز برای شهرداری‌ها در نظر گرفته شده است. به عنوان مثال، ۱۵ درصد از مالیات بر درآمد که وزارت اقتصاد و دارایی در هر شهر دریافت می‌کند، باید به حساب همان شهرداری واریز شود. یا ۸۰ درصد وجوه دریافتی از جرایم راهنمایی و رانندگی در هر شهر برای بهبود کیفیت عبور و مرور درون شهری اختصاص یابد.

به عقیده کارشناسان، پیش از تعیین نظام مالی شهرداری‌ها باید تعریف جامع و کاملی از شهرداری‌ها ارائه داد، اما چنین تعریفی تاکنون از شهرداری‌ها ارائه نشده است. در این لایحه شهرداری، سازمانی است عمومی و مستقل با ماهیتی حکومتی و موضوعیت و عملکرد محلی، که به صورت غیر وابسته به قوه مجریه با رسالت اجتماعی و غیر انتفاعی، در محدوده قانونی و حریم شهرها وظیفه انجام وظایف محوله را دارد.

به طور کلی در این لایحه هزینه‌های شهرداری از محل وصول عوارض، کمک و یارانه‌های دریافتی از محل اعتبارات بودجه سالانه کشور، جلب و جذب کمک و مشارکت اشخاص؛ همچنین دریافت بهای خدمات و سود و درآمد حاصل از اموال و دارایی‌های شهرداری تأمین می‌شود.

مالیات بر ارزش افزوده و رونق درآمد شهرها

علاوه بر این لایحه که می‌تواند تأثیرات بسیار خوبی در میزان درآمدهای شهرداری‌ها داشته باشد، لایحه دیگری هم با عنوان لایحه «مالیات بر ارزش افزوده» در مجلس در حال گذراندن مراحل پایانی تصویب خود است که آن لایحه هم می‌تواند بسیار نقش کلیدی‌ای را در میزان درآمدهای پایدار شهرداری‌ها اعمال کند. بسیاری از کارشناسان شهری معتقدند، قانون تجمیع عوارض مهم‌ترین قانونی بود که تاکنون در خصوص پایدار کردن منابع درآمدی شهرداری‌ها به تصویب رسیده است، اما به نظر می‌رسد این قانونی که بیش از پنج سال از عمرش نگذشته، قرار است به بایگانی سپرده شود؛ زیرا لایحه دیگری در دستور کار کمیسیون اقتصادی مجلس قرار دارد، که به اعتقاد برخی از دست‌اندرکاران بهتر از «قانون تجمیع عوارض» است.

در این رابطه بسیاری از مسئولان دولتی، از جمله رییس سازمان امور مالیاتی کشور اعلام کرده‌اند: «با تصویب لایحه «مالیات بر ارزش افزوده»، " لایحه قانون تجمیع عوارض" حذف می‌شود.» قانون تجمیع عوارض با هدف منسجم کردن مراجع تعیین عوارض در سال ۸۱ به تصویب رسید.

بر اساس برآوردهای انجام شده، طی سال‌های ۸۲، ۸۳ و ۸۴ حدود یک هزار و ۵۰۰ میلیارد تومان از راه قانون تجمیع عوارض در اختیار شهرداری‌ها، دهیاری‌ها و کلان شهرها قرار گرفت. تصویب قانون موسوم به تجمیع عوارض گرچه موجب پایداری درآمدی شهرداری‌ها از محل برخی منابع شد، اما این اقدام قانونی در اجرا، محدوده عمل شهرداری‌ها و شوراها را برای تعیین عوارض بسته نگه داشت.

عوارض مشخص شده، در این قانون به دو صورت مستقیم و غیرمستقیم در اختیار شهرداری‌ها قرار می‌گیرد. درآمدی که شهرداری‌ها از محل دوازدهم در هزار ارزش گمرکی کالاهای وارداتی، عوارض سوخت، شماره گذاری خودرو و فروش سیگار تولید داخل دریافت می‌کنند، به صورت غیر مستقیم و متمرکز جمع‌آوری و در اختیار سازمان شهرداری‌ها قرار می‌گیرد، تا براساس سیاست‌های موجود میان شهرها و روستاهای کشور مختلف تقسیم شود. عوارض کالاهای تولیدی محصول نهایی، تولید نوشابه، تلفن ثابت، برق، آب، گاز، هتل‌ها و مهمان سراها، حمل و نقل برون شهری، نقل و انتقال خودرو، عوارض نوسازی و برخی عوارض محلی دیگر (در محدوده حریم و محدوده استحفاظی شهرها) را نیز به صورت مستقیم شهرداری‌ها در محل دریافت می‌کنند.

زمانی که زرمه‌های تهیه لایحه مالیات بر ارزش افزوده از سوی دولت شنیده می‌شد، بسیاری از شهرداری‌ها نسبت به این موضوع نگرانی‌هایی را داشتند و بیم آن می‌رفت که درآمد شهرداری‌ها باز هم کاهش یابد. اما هم‌اکنون «منافه‌اشمی» این نوبت را به شهرداری‌های کل کشور می‌دهد که با قانون جدید منابع درآمدی جدیدی تعریف و میزان درآمدها تا دو برابر افزایش می‌یابد. وی می‌گوید: «وزارت دارایی این لایحه را به منظور اصلاح قانون تجمیع عوارض ارائه داده و چند سال هم در مجلس به طور کارشناسی مطرح است.»

وی نتایج نهایی و مثبت این لایحه را بر می‌شمرد و می‌گوید: «طبق این لایحه سهم شهرداری‌ها در وصول عوارض از کالا، خدمات و معاملات تجاری به مانند سهم وزارت دارایی ۵۰ به ۵۰ می‌شود.» وی توضیح می‌دهد: «پیش از این سهم شهرداری‌ها از مالیات تولید یک درصد بود که طبق قانون جدید این رقم به ۵/۱ درصد افزایش می‌یابد و سهم وزارت دارایی هم ۱/۵ درصد می‌شود.» اما گویا واریز این مبلغ به شهرداری هر شهر یکی دیگر از مزایای لایحه برای شهرداری‌هاست چنان‌چه «هاشمی» می‌گوید: «کارخانه‌های اطراف هر شهر باید ۵/۱ درصد از مبلغ تولیدات خود را به حساب شهرداری آن شهر واریز کنند و نیازی نیست که این مبلغ ابتدا به حساب وزارت کشور بیاید و بعد بین شهرداری‌ها تقسیم شود.» همچنین طبق یکی از بندهای این لایحه که به نفع شهرداری‌هاست، تخفیف‌ها و معافیت‌هایی در نظر گرفته شده که بر اساس آن قیمت تمام شده کالا برای شهرداری‌ها مشمول مالیات نمی‌شود به طوری که فعالیت‌های پیمانکاری ارزان تر تمام می‌شود و اقلام و خریدهایی که برای شهرداری‌ها انجام می‌شود هم مشمول ۱/۵ درصد مالیات نیست.

«هاشمی» درباره آخرین وضعیت این لایحه می‌گوید: «این لایحه مشمول اصل ۸۵ قانون اساسی است؛ یعنی نیاز به تصویب در صحن علنی ندارد و هر آن‌چه که در کمیسیون اقتصادی مجلس تصویب شده به شورای نگهبان ارسال می‌شود که به زودی این اتفاق می‌افتد.» وی وقتی در مقابل این پرسش قرار گرفت که با این لایحه چه میزان به درآمدهای پایدار شهرداری‌ها افزوده می‌شود، می‌گوید: «به هر حال تا دیروز این رقم یک درصد بود و حداقل مزیت برای شهرداری‌ها این است که رقم به ۱/۵ درصد رسیده است.» وی می‌افزاید: «ضمن این که در این لایحه پایه مالیاتی گسترده شده؛ یعنی از کالای نهایی مالیات اخذ می‌شود اما هم‌اکنون از پروسه تولید هم مالیات اخذ می‌شود.»

وزارت کشور شرایط پرداخت تسهیلات بانکی به بخش‌های خسارت دیده را ابلاغ کرد



در بند "د" بخش نامه نیز سقف فردی وام در بخش کشاورزی و دامی متناسب با میزان آسیب‌های وارده و حداکثر ۵۰ میلیون ریال و با زمان بازپرداخت ۵ سال، در بخش امور معیشتی و لوازم خانگی متناسب با میزان صدمات وارده و حداکثر ۱۰ میلیون ریال با زمان بازپرداخت ۵ سال، برای کارگاه‌های تولیدی متناسب با میزان خرابی حداکثر ۱۰۰ میلیون ریال و زمان بازپرداخت ۵ سال، برای خسارت‌های صاحبان ماشین آلات مردمی متناسب با میزان خسارت‌های برای خودروهای سبک حداکثر ۷۰ میلیون ریال، برای خودروهای سنگین حداکثر ۱۵۰ میلیون ریال با زمان بازپرداخت ۷ ساله و بالاخره برای موتورلنچ‌های صیادی و باری متناسب با میزان خسارت‌های حداکثر ۱۵۰ میلیون ریال با زمان بازپرداخت ۷ ساله مشخص شده است.

بر اساس این بخش نامه، نحوه معرفی و تشخیص افراد خسارت‌های دیده در این موارد بر عهده کمیسیون خواهد بود که ستاد حوادث و سوانح غیر مترقبه استان‌ها آن را به سیستم بانکی اعلام خواهد کرد.

بازسازی، تأمین اعتبار مورد نیاز این پروژه‌ها در صورت نیمه تمام ماندن به منابع استانی محول شده است.

این بخش نامه، همچنین استانداری‌ها را موظف ساخته تا حتی الامکان از تأمین اعتبار از محل ماده ۱۰ برای پروژه‌های فرسوده‌ای که عمر مفید آن‌ها به اتمام رسیده، خودداری کنند. در بند "ب" این بخش نامه، ذیل عنوان اعتبارات، پیشگیری و آمادگی با تأکید بر لزوم مواردی همچون چند منظوره بودن پروژه‌ها و برخورداری آن‌ها از مطالعات و توجیه‌های فنی، اقتصادی و زیست محیطی، میزان بیش‌تر جمعیت بهره‌بردار از پروژه‌های اجرایی به عنوان معیار اولویت این پروژه‌ها ذکر شده است. بر اساس این بند، تأمین ۵۰ درصدی از اعتبار پروژه‌های پیشگیری در بخش عمران شهری به عهده شهرداری‌های مربوطه است.

در بند "ج" مربوط به تسهیلات بانکی برای بازسازی مکان‌های مسکونی و تجاری، سقف فردی وام برای مکان‌های مسکونی احداثی در مناطق شهری حداکثر ۹۰ میلیون ریال و در مناطق روستایی ۷۰ میلیون ریال تعیین شده است؛ همچنین سقف فردی وام برای اماکن مسکونی تعمیری در مناطق شهری حداکثر ۳۵ میلیون ریال و در مناطق روستایی ۲۵ میلیون ریال با حداکثر مدت زمان ۱۵ سال برای بازپرداخت وام و با سود و کارمزد ۵ درصد در مناطق شهری و ۴ درصد در مناطق روستایی تعیین شده است.

طبق این بخش نامه ستاد حوادث غیر مترقبه و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی هر استان عهده دار معرفی و تشخیص افراد خسارت دیده در زمینه‌ی مکان‌های یاد شده، هستند.

وزارت کشور در بخش نامه ای خطاب به استان‌داران سراسر کشور، شرایط توزیع اعتبارات و منابع بانکی از محل مجوز ماده ۱۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، در بخش‌های خسارت دیده ناشی از حوادث غیر مترقبه را مشخص کرد.

در این بخش نامه که به امضای "مهدی‌هاشمی" معاون هماهنگی امور عمرانی وزیر کشور رسیده، از استان‌داران سراسر کشور خواسته شده در بخش‌های تاسیسات زیربنایی، مکان‌های مسکونی، تجاری، بخش کشاورزی و دامی، امور معیشتی، ماشین آلات عمومی، کارگاه‌های تولیدی، صنعتی، موتور لنچ‌های باری و صیادی خسارت دیده ناشی از حوادث غیر مترقبه با رعایت آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و نیز موارد مذکور در بخش نامه، ضمن تشکیل جلسه ستاد حوادث و سوانح غیر مترقبه و کارگروه‌های ذکر شده در آیین‌نامه مربوطه، نسبت به توزیع اعتبارات اختصاصی اقدام لازم را انجام دهند. این بخش نامه همچنین استان‌داری‌ها را ملزم ساخته است که گزارش عملکرد توزیع اعتبارات و منابع بانکی را به تفکیک بخش و به صورت هر سه ماه یک بار به وزارت کشور ارسال کنند.

بر اساس این گزارش، در بند "الف" این بخش نامه با ذکر این که در انتخاب پروژه‌های مرتبط، اجرای پروژه‌های نیمه تمام و بازسازی آن‌ها در اولویت قرار دارد، بر برخورداری پروژه‌های اجرایی از مطالعات و توجیه‌های فنی، اقتصادی و زیست محیطی تأکید شده است. در همین بند با اشاره به لزوم خودداری ایجاد تعهدات برای سال‌های آتی در اجرای پروژه‌های