

سرمایه‌گذاری و مشارکت شهرداری‌ها
با بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری:
امکان‌پذیری از منظر قانونی

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۳.....	۱. مشکلات پیش روی شهرداری‌ها
۴.....	۲. سابقه موضوع و اقدامات صورت گرفته
۷.....	۳. راهکارها و سناریوهای پیشنهادی
۱۲.....	جمع‌بندی
۱۲.....	منابع و مآخذ

سرمایه‌گذاری و مشارکت شهرداری‌ها با بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری: امکان‌پذیری از منظر قانونی

چکیده

در حال حاضر اکثر شهرداری کلان‌شهرها و شهرهای بزرگ کشور مایل به جلب سرمایه‌گذار و جذب سرمایه خصوصی هستند و بعضاً تشکیلاتی را ایجاد کرده‌اند. این تشکیلات در برخی شهرداری‌ها به صورت سازمان مستقل یا تابعه معاونت اداری مالی در حال فعالیت است و یا به عنوان یک مدیریت زیر نظر شهردار یا معاون مالی اداری شهرداری است و در برخی شهرداری‌ها به دلیل ضرورت پیگیری امور اقتصادی با عنوان معاون مالی و اقتصاد شهری طراحی شده است. آنچه مسلم است ضرورت ایجاد چنین تشکیلاتی در راستای تسهیل فرآیند سرمایه‌گذاری است. اما آنچه برخی موانع را بر سر این اقدامات و فعالیت‌ها ایجاد کرده، عدم تصریح پایه‌های قانونی و مشارکت با بخش خصوصی است. تنها پایه قانونی برای انواع قراردادهای مشارکت با بخش خصوصی تفسیری است که شهرداری از ماده (۳۵) قانون آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۶ دارد (که ممکن است صحیح نباشد).

واقعیت این است که امروزه به دلیل ابعاد و پیچیدگی‌هایی که شهرها پیدا کرده‌اند دیگر توسل به قراردادهای سنتی و تفسیرهای محدود و قدیمی از مزایده یا مناقصه به تنهایی جوابگوی نیاز مدیران شهری نیست. امروزه در نتیجه نیاز شهرداری‌ها و به‌طور کل مدیریت بخش عمومی، نوآوری‌های زیادی در معرفی انواع قراردادهای مشارکت صورت گرفته و بسیاری از شهرداری‌ها و دولت‌های محلی در سطح دنیا از آنها استفاده می‌کنند. بیش از ۱۰ روش وجود دارد که مدیریت بخش عمومی از جمله شهرداری‌ها می‌توانند از طریق آن با بخش خصوصی داخلی و خارجی مشارکت کنند. در بسیاری از این موارد اجرای تشریفات مناقصه و مزایده به همان شیوه سنتی امکان‌پذیر نبوده و در صورت اجرا ممکن است نتیجه کار را به‌طور منفی تحت تأثیر قرار دهد. به همین خاطر شهرداری‌های کشور خصوصاً شهرداری کلان‌شهرها از آنجا که از یک طرف با محدودیت منابع برای اجرای پروژه‌های شهری مواجه‌اند و از طرف دیگر انگیزه سرمایه‌گذاری در شهرها توسط بخش خصوصی وجود دارد به دنبال تدوین مبنای قانونی برای سرمایه‌گذاری و مشارکت شهرداری با بخش خصوصی هستند.

مرکز پژوهش‌های مجلس با بررسی موضوع و بررسی سوابق و اقدامات انجام شده، سه سناریو را معرفی کرده و برای هر یک متن پیشنهادی ارائه داده است.

امروزه شهرها به دلیل اینکه بستر مناسبی برای فعالیت اقتصادی ایجاد کرده‌اند، تبدیل به محرک بزرگی برای رشد و توسعه اقتصادی در کشورها شده‌اند. در حال حاضر بیش از ۸۰ درصد تولید ناخالص جهانی در شهرها تولید می‌شود (گزارش توسعه شهری بانک جهانی، ۲۰۱۵). در ایران نیز بیش از ۷۱ درصد جمعیت کشور در شهرها سکونت دارند و بیش از ۲۰ درصد جمعیت کشور در چند کلان شهر قرار گرفته‌اند.

باید توجه داشت این وضعیت منجر به پیچیده‌تر شدن اداره شهرها توسط مدیران شهری شده است و شیوه‌های مدیریت سنتی، در زمانی که سهم کمتری از جمعیت کشور در شهرها زندگی می‌کردند، جوابگوی نیاز شهروندان و فعالین اقتصادی نخواهد بود. از طرف دیگر شهرداری‌ها برای تداوم ارائه خدمات و بهبود کمی و کیفی خدمات خود با افزایش شدید هزینه روبرو هستند در حالی که در طرف منابع، این افزایش به همان میزان رخ نمی‌دهد. این عدم تناسب در افزایش هزینه و درآمدها ظرفیت شهرداری‌ها را برای سرمایه‌گذاری در زمینه توسعه شهرها محدود کرده و فقط قادر هستند هزینه‌های جاری خود را، در جهت نگهداری و ارائه حداقل خدمات، بپوشانند.

از طرف دیگر ویژگی‌های سکونت‌گاه‌های شهری فرصت‌هایی در اختیار مدیران شهری قرار می‌دهد که در صورت استفاده از آن فرصت‌ها می‌توانند با مشارکت بخش خصوصی طرح‌های توسعه شهری را به اجرا گذاشته و خود را از هزینه‌های توسعه شهری معاف کنند. در واقع شهرها به دلیل تراکم بالای جمعیت و فعالیت اقتصادی صرفه‌هایی در ضمن خود ایجاد می‌کنند که خود جذابیتی برای سایر فعالیت‌های اقتصادی است. برای مثال وجود تقاضای بالا در شهرهای بزرگ اجازه سرمایه‌گذاری و تولید بسیاری از کالا و خدماتی را می‌دهد که در شهرهای کوچک و روستاها، تولید آن توجیه اقتصادی ندارد. همچنین وجود اندوخته نیروی کار ماهر، جریان اطلاعات زیاد و سریع و ... جذابیت‌های بسیاری برای سرمایه‌گذاران و تولیدکنندگان ایجاد می‌کند. حال شهرهایی که بتوانند از این فرصت بهره‌جسته و اقدام به جلب سرمایه‌گذاران و جذب سرمایه‌هایشان کنند قادر خواهند بود در رقابت با سایر شهرها و کشورها گوی سبقت را ربوده و موجبات رشد و توسعه شهری و ملی را فراهم کنند.

در ایران با وجود انگیزه برای مشارکت در اجرای پروژه‌های سودآور در شهرها، مبانی قانونی کافی برای شهرداری‌ها وجود ندارد تا از آن طریق اقدام به جلب سرمایه‌گذار و جذب سرمایه خصوصی داخلی و خارجی کنند. این در حالی است که در سایر کشورها، شهرداری‌ها و دولت‌های محلی اختیاراتی دارند که می‌توانند بر محیط کسب و کار درون شهرها اثر گذاشته و موجبات جلب سرمایه‌گذاران را از این طریق فراهم کنند.

۱. مشکلات پیش روی شهرداری‌ها

در حال حاضر شهرداری‌ها در کلان شهرها به دلیل اینکه منابع آنها به تناسب هزینه‌ها افزایش نیافته با کمبود منابع برای طرح‌های توسعه شهر مواجه هستند به همین ترتیب شهرداری‌ها در شهرهای کوچک به دلیل اینکه منابع عمده درآمدی آنها متناسب با جمعیت توزیع می‌شود با کمبود منابع برای طرح‌های مشابه مواجه هستند. راهکار ثانویه آنها برای اجرای این طرح‌ها مشارکت با بخش خصوصی در قالب انواع قراردادهای مشارکت است که بسیاری از شهرداری‌ها در این امر فعالیت داشته و موفق نیز بوده‌اند. اما مشکل آن است که به نظر می‌رسد هیچ یک از قوانین و مقررات مربوط به شهرداری، رویه‌ها و فرآیندهای مشارکت با بخش خصوصی را تشریح نکرده و حتی عبارت سرمایه‌گذاری، مشارکت و سایر انواع قراردادها در این قوانین یافت نمی‌شود. قوانین عمدتاً برای چندین دهه قبل بوده، زمانی که شهرها به سبک سنتی اداره می‌شده و هنوز نیاز به انواع قراردادهای احساس نمی‌شده است.

قانونی که معاملات شهرداری‌ها را توضیح داده است قانون آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۶ است که در ماده (۱) معاملات به سه دسته معاملات جزئی، متوسط و عمده تقسیم‌بندی شده است. مطابق با این قانون، انواع معاملات عمده باید به طریق مزایده یا مناقصه عمومی و یا مناقصه محدود منعقد شود و در صورت ضرورت ترک مناقصه باید براساس نصاب‌های تعیین شده به تأیید وزارت کشور و هیئت وزیران برسد.

در ماده (۴) این قانون بیان شده است معاملات عمده باید از طریق مناقصه یا مزایده عمومی صورت گیرد و اگر ترک مناقصه ضروری تشخیص داده شود به این صورت عمل شود که تا ۴۰۰ میلیون تومان بنا به پیشنهاد شهردار و تصویب شورای شهر، از ۴۰۰ میلیون تا ۱,۷۰۰ میلیون تومان بنا به پیشنهاد شهردار، تصویب شورای شهر و تأیید وزارت کشور و اگر بیش از ۱,۷۰۰ میلیون تومان باشد تصویب هیئت وزیران را نیز نیاز دارد^۱.

وجود این قيود قانونی چندین مسئله را پیش روی شهرداری‌ها و شوراهای شهر قراردادها که موجب کند شدن اجرای پروژه‌های شهری می‌شود:

۱. اولاً اینکه اختیارات شهردار و شورای شهر با توجه به اصلاح ۲۹ دی‌ماه سال ۱۳۹۳ جمعاً حداکثر تا ۴۰۰ میلیون تومان تعیین شده و اگر تأیید وزارت کشور مانعی در برابر کندی انعقاد قراردادهای شهرداری نباشد این اختیار به ۱,۷۰۰ میلیون تومان می‌رسد در حالی که شاید پروژه‌های متوسط یا کوچک شهرداری کلان‌شهرها نیز از این مبلغ تجاوز کند.

۲. ثانیاً با بزرگ شدن کلان‌شهرها و پیچیده شدن طرح‌ها و پروژه‌های شهری و همچنین نوآوری‌های صورت گرفته در معرفی انواع قراردادها، شهرداری‌ها بیش از پیش نیازمند استفاده از انواع

۱. نصاب‌ها براساس اصلاحی ۱۳۹۳/۱۰/۲۹ هیئت وزیران به موجب ماده (۲۰) مکرر قانون آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها ارائه شده است.

قراردادهایی هستند که در قالب مزایده یا مناقصه مندرج در قوانین مالی و معاملاتی شهرداری‌ها قرار نمی‌گیرند به همین خاطر لازم است قانون سایر قراردادها و معاملات مورد نیاز شهرداری‌ها را به رسمیت شناخته و شیوه‌ها، فرآیندها و ضوابط مربوط به آنها را مشخص کند. راهکار دیگری که مطرح می‌شود پیوستن شهرداری‌ها به قانون برگزاری مناقصات کشور است.

۳. از طرف دیگر با توجه به جذابیت‌های محیط شهری، انگیزه بخش خصوصی و نیاز مدیران شهری، بسیاری از شهرداری‌ها نسبت به مشارکت بخش خصوصی و عمومی اقدام کرده‌اند و در این زمینه از نظر کمیت جذب سرمایه موفق نیز بوده‌اند اما به دلیل عدم تصریح فرآیندها و رویه‌ها در قانون و فقدان زیرساخت‌های قانونی در برنامه‌های مشارکت، این اقدامات از شفافیت لازم برخوردار نبوده، ممکن است زمینه فساد را ایجاد کند و ممکن است برای برخی مدیران شهری، مشکلات قضایی ایجاد کند به همین خاطر لازم است نظام تقنینی کشور نسبت به تهیه زیرساخت قانونی توسعه شهری خصوصاً مبانی قانونی مشارکت بخش خصوصی و عمومی برای نهاد شهرداری‌ها اقدام فوری انجام دهد.

۴. لازم به ذکر است در پی خلأهای قانونی در این زمینه، برخی شهرداری‌ها خصوصاً شهرداری کلان‌شهرها برای تأمین منابع لازم برای توسعه شهری به برخی منابع ناپایدار متوسل شده‌اند که این خود خطرات دیگری را برای اداره کلان‌شهرها ایجاد کرده است.

۵. از آن‌جا که بسیاری از قراردادهای فاینانس و دریافت تسهیلات، چه داخلی و چه خارجی دارای بالغ بزرگی نسبت به نصاب‌های تعیین شده می‌باشد، شهرداری‌ها حتی برای دریافت این فاینانس باید آنها را به تصویب هیئت وزیران برسانند. صرف نظر از امکانپذیر بودن یا نبودن اینکه همه شهرداری‌ها می‌توانند موضوع قرارداد فاینانس خود را به تصویب هیئت وزیران برسانند یا اینکه هیئت وزیران فرصت بررسی این درخواست‌ها را دارد یا خیر، وجود این محدودیت، به معنای افزودن مانعی به سایر موانع دریافت فاینانس بوده و موجب سخت‌تر شدن مسیر دریافت فاینانس می‌شود.

۲. سابقه موضوع و اقدامات صورت گرفته

با توجه به اتکای بالای نظام درآمدی شهرداری‌ها به منابع ناپایدار از جمله عوارض ساختمانی که به‌طور متوسط حدود ۸۰ درصد درآمد شهرداری کلان‌شهرها را شامل می‌شود (اکبری و یارمحمدیان، ۱۳۹۱) توجه به پایدار سازی نظام درآمد شهرداری‌ها توسط قانونگذار وجود داشته است به‌طوری که در ماده (۱۷۴) قانون برنامه توسعه پنجم مصوب ۱۳۸۹، شوراها، اسلامی، شهرداری‌ها و سایر مراجع ذی‌ربط موظف شدند تا پایان سال اول برنامه از طریق تدوین نظام درآمدهای پایدار شهرداری‌ها با اعمال سیاست‌هایی اقدام نمایند. یکی از این سیاست‌ها که در بند «ز» این ماده ارائه شده است عبارت

است از برون‌سپاری وظایف قابل واگذاری و هدایت بودجه شهرداری‌ها به سمت هزینه‌کرد در حوزه وظایف اصلی و قانونی آنها.

در اواخر دوره برنامه پنجم توسعه، در سال ۱۳۹۳، وزارت کشور با همکاری دستگاه‌های عضو کمیسیون کلان‌شهرها و وزارت امور اقتصاد و دارایی لایحه درآمدهای پایدار شهرداری‌ها را تهیه کرده‌اند. در ماده (۱) این لایحه منابع درآمد شهرداری در ۸ بند مشخص شده است و یکی از آنها «درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری و مشارکت» تعیین شده است. در ماده (۲) و (۳) به انواع شیوه‌ها و ابزارهای مشارکت اشاره شده است که شهرداری می‌تواند از آنها استفاده کند. نحوه عمل براساس دستورالعملی است که به پیشنهاد شورای عالی استان‌ها و تأیید وزارت کشور تهیه می‌گردد.

ماده (۲) - لایحه درآمدهای پایدار شهرداری‌ها

شهرداری‌ها می‌توانند از ابزارهای تأمین مالی اعم از تسهیلات منابع داخلی و خارجی، اوراق مشارکت، فاینانس، بیع متقابل، صکوک و سهام پروژه برای توسعه حمل و نقل عمومی و اجرای طرح‌های توسعه شهری استفاده نمایند.

ماده (۳) - لایحه درآمدهای پایدار شهرداری‌ها

شهرداری‌ها می‌توانند برای اجرای پروژه‌های مدیریت شهری از روش‌های اجرایی مناسب از قبیل تأمین 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 (EPC)، ساخت و بهره‌برداری و مالکیت و واگذاری (BOOT)، ساخت و اجاره و واگذاری (BLT)، احیاء و بهره‌برداری و انتقال (ROT)، ساخت و اجاره و بهره‌برداری (BLO)، مشارکت بخش عمومی و خصوصی (PPP) با پیش‌بینی تضمین‌های کافی، براساس دستورالعملی که ظرف مدت شش ماه به پیشنهاد مشترک شورای عالی استان‌ها و تأیید وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) تهیه می‌گردد استفاده نمایند.

علاوه بر تهیه لایحه درآمدهای پایدار شهرداری‌ها، در شهریورماه سال ۱۳۹۳، پیش‌نویس لایحه قانونی مدیریت شهری توسط وزارت کشور تهیه شده است. این لایحه که با هدف جمع‌آوری قوانین و مقررات مدیریت شهری و تبدیل مدیریت شهری به یک مدیریت نظام‌مند و یکپارچه تهیه شده، وظایف و اختیارات مالی و اقتصادی شهرداری‌ها را نیز تشریح کرده است. در بخش هشتم این پیش‌نویس، در ماده (۲۵۵) یکی از منابع اصلی تأمین درآمد مدیریت شهری را «درآمد حاصل از مشارکت شهرداری با بخش خصوصی» بیان کرده است. همچنین در ماده (۲۷۹) یکی از وظایف شهرداری در حوزه اقتصادی عبارت است از «برنامه‌ریزی برای جذب و حمایت سرمایه خارجی و حمایت از سرمایه‌گذاری داخلی و مشارکت با آنها». در ضمن ماده (۲۸۱)، در بخش اقتصادی این پیش‌نویس که به مبحث سرمایه‌گذاری پرداخته است، وزارت کشور ظرف مدت چهار ماه موظف به تهیه شیوه‌نامه سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی شهرداری‌ها با رعایت مفاد قانون آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها و آئین‌نامه معاملاتی شهرداری

تهران و سایر قوانین و مقررات ذیربط شده است. در فراز پایانی این ماده تصمیم‌گیری در پروژه‌های سرمایه‌گذاری و مشارکت با بخش خصوصی و تعاونی، با تعیین سقف پروژه و میزان مشارکت شهرداری، به شورای اسلامی شهر واگذار شده است.

ماده (۲۸۱) - لایحه قانون مدیریت شهری

جذب سرمایه‌گذار خارجی و مشارکت با سرمایه‌گذاران خارجی، تامین امنیت سرمایه آورده و شیوه‌نامه سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی شهرداری‌ها با رعایت مفاد آیین‌نامه‌ی مالی شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۶/۴/۱۲ و اصلاحات بعدی آن و آیین‌نامه معاملاتی شهرداری تهران مصوب ۱۳۵۵/۱/۲۵ و اصلاحات بعدی آن در چارچوب اهداف این قانون و افزایش منابع درآمدی شهرداری و رعایت سایر قوانین و مقررات ذیربط ظرف چهار ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون توسط وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها) تهیه و به تصویب هیات وزیران خواهد رسید. تصمیم‌گیری در پروژه‌های سرمایه‌گذاری و مشارکت با بخش خصوصی و تعاونی، با تعیین سقف پروژه و میزان مشارکت شهرداری، به شورای اسلامی شهر واگذار می‌شود.

بنابراین به نظر می‌رسد ضرورت تدوین زیرساخت قانونی برای اقدامات سرمایه‌گذاری و مشارکت شهرداری‌ها توسط تهیه‌کنندگان پیش‌نویس قانونی درک شده است اما تا زمان تبدیل آن به قانون از مجرای قوه مقننه مسیر طولانی در پیش باشد زیرا پیش‌نویس‌های مذکور باید در کمیسیون‌های دولت و سپس هیئت وزیران تأیید شود و پس از آن به مجلس ارسال شود تا در کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی مورد بررسی و تأیید قرار گیرد و سپس برای تصویب در صحن مجلس آماده شود. اما تا تصویب لوایح مذکور با فرض اینکه مواد مذکور به صورت ایده‌آل باقی بمانند و دستخوش تغییر قرار نگیرند، شهرداری‌ها و مدیران شهری به دنبال راهکارهای سریعتری برای ایجاد مبنای قانونی برای فعالیت‌های سرمایه‌گذاری خود هستند. یکی از این راهکارها که توسط دبیرخانه کلان شهرها ارائه شده ماده واحده پیشنهادی زیر است.

ماده واحده پیشنهادی دبیرخانه کلان شهرها

به شهرداری‌های کشور اجازه داده می‌شود جهت ایجاد ساختارهای اقتصادی و سیستم سرمایه‌گذاری مشارکتی و بهره‌مندی از توان و پتانسیل بخش خصوصی، دولتی و تعاونی و نیز جذب سرمایه‌های داخلی و خارجی با هدف توسعه شهرها اقدام نمایند. وزارت کشور مکلف است با همکاری دبیرخانه کلانشهرهای کشور نسبت به تهیه و تدوین و ابلاغ نامه اجرایی آن، شامل فرآیندها، محاسبات، روش‌ها و ...، خارج از مقررات و آیین‌نامه‌های مالی و معاملاتی موجود شهرداری‌ها و شهرداری تهران حداکثر تا شش ماه از تصویب این ماده واحده اقدام نماید. تا زمان تدوین و ابلاغ آیین‌نامه مذکور، اقدامات سرمایه‌گذاری و مشارکت در شهرداری‌ها مطابق روال جاری و با رعایت مقررات موجود بلامانع می‌باشد.

۳. راهکارها و سناریوهای پیشنهادی

توسعه مبانی قانونی برای فعالیت سرمایه‌گذاری و مشارکت شهرداری‌ها که در حال حاضر توسط بسیاری از شهرداری‌ها در قالب تأسیسات سازمانی در حال انجام و پیگیری است یکی از چالش‌ها و دغدغه‌های شهرداری‌ها و دولت می‌باشد به طوری که وزارت کشور، شورای عالی استان‌ها و شهرداری شهرهای بزرگ، در تلاش برای تهیه پیش‌نویس لایحه قانونی درآمدهای پایدار شهرداری‌ها و پیش‌نویس قانون مدیریت شهری بوده‌اند که در ضمن آن به بحث سرمایه‌گذاری و مشارکت اشاره شده است. اما طولانی بودن مسیر تصویب قانون و نیاز فوری شهرداری‌ها، آنها را به تکاپو برای طی مسیرهای جایگزین کرده است. در پی درخواست صورت گرفته از مرکز پژوهش‌های مجلس و پس از بررسی‌ها و جلسات کارشناسی، این مرکز سه سناریو را بررسی کرده و برای هر یک پیشنهادی ارائه کرده است. اولین سناریو که توسط دولت نیز پیگیری می‌شود تهیه قانون مجزا و جدید است. سناریوی دوم اصلاح قوانین و مقررات موجود یا الحاق به آن است. سناریوی سوم تهیه طرح استفساریه ماده (۳۵) قانون آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها است که در ذیل به هر یک پرداخته خواهد شد.

الف) تصویب قانون جدید

یک راهکار تدوین و تصویب قوانین جدیدی است که ضمن آن فرآیندها، و شیوه‌های مشارکت شهرداری‌ها با بخش خصوصی را تصریح کند. همانطور که گفته شد این امر از سال ۱۳۸۳ با تهیه «لایحه درآمدهای پایدار شهرداری‌ها» توسط وزارت کشور با همکاری دستگاه‌های عضو کمیسیون کلان‌شهرها و وزارت امور اقتصاد و دارایی و همچنین پیش‌نویس «لایحه قانونی مدیریت شهری» توسط وزارت کشور آغاز شده است اما با فرض عدم تغییر مفاد پیش‌نویس، طولانی بودن مسیر تصویب آن مطلوب شهرداری‌ها نیست به همین خاطر شهرداری‌ها اقدام به تهیه ماده واحده‌ای پیشنهادی کرده‌اند. اما واقعیت آن است که ماده واحده مذکور اگر به شکل لایحه وارد مجلس شود دچار همان سرنوشت خواهد شد.

با این حال ماده واحده پیشنهادی به همان شکل توصیه نمی‌شود زیرا بدون رعایت مفاد سایر قوانین و ملاحظات توسعه شهری تدوین شده است. برای مثال در ماده واحده پیشنهادی، وزارت کشور مکلف شده است خارج از مقررات و آیین‌نامه‌های مالی و معاملاتی موجود شهرداری‌ها و شهرداری تهران اقدام به تهیه و ابلاغ آیین‌نامه اجرایی سرمایه‌گذاری و مشارکت کند. اولاً یک آیین‌نامه اجرایی نمی‌تواند خلاف قوانین و مقررات موجود باشد و اگر بخواهد خارج از قوانین و مقررات تهیه شود باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. ثانیاً به راحتی نمی‌توان انبوه قوانین و مقرراتی که نهاد شهرداری‌ها طی دهه‌ها بر مبنای آن عمل کرده و براساس آن شکل گرفته است را کنار گذاشت. اگرچه از تدوین و تصویب این قوانین دهه‌ها می‌گذرد اما به زعم بسیاری از کارشناسان مفاد این قوانین بسیار

مترقی است. ثالثاً احاله موضوع به آیین‌نامه اجرایی و واگذاری تهیه و تدوین آیین‌نامه به وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها) و دبیرخانه کلان‌شهرها تضمین نمی‌کند که ملاحظات توسعه ملی در کنار توسعه شهری در نظر گرفته شود. به عبارتی واگذاری امر به ذینفعان (سازمان شهرداری‌ها و دبیرخانه کلان‌شهرها) خطر مغفول ماندن ملاحظات توسعه ملی را به همراه دارد. رابعاً، ملاحظات توسعه شهری ممکن است مغفول واقع شود. به عبارتی این احتمال وجود دارد رعایت ملاحظات توسعه شهری در تقابل با منافع مدیریت شهری قرار گیرد. برای مثال با توجه به اتکای بالای درآمد شهرداری‌ها به عوارض ساختمانی، این انگیزه هم از طرف شهرداری و هم از طرف سرمایه‌گذار وجود دارد که سرمایه‌گذاری در ساختمان، چه مسکونی و چه تجاری صورت گیرد اما ممکن است سرمایه‌گذاری ساختمانی در اولویت برنامه‌های توسعه شهری قرار نداشته باشد. بنابراین می‌بایست این ملاحظات از طریق قیدها و نظارت‌های برون سازمانی تنظیم شود.

با توجه به نکات گفته شده پیشنهاد می‌شود ماده واحده به این صورت اصلاح می‌شود:

«به شهرداری‌های کشور اجازه داده می‌شود به منظور اجرای پروژه‌های توسعه شهری که در قالب طرح تفصیلی یا طرح جامع یا برنامه پنج ساله توسعه شهر تهیه شده است و مطابق با اولویت‌های سرمایه‌گذاری تعیین شده می‌باشد و گزارش توجیحی فنی و اقتصادی و مکانیابی آنها ضمیمه شده است، با تصویب شورای شهر نسبت به جذب سرمایه‌های خصوصی داخلی و خارجی از طریق انواع قراردادهای مشارکت اقدام نماید.

تبصره «۱»- اولویت‌های سرمایه‌گذاری می‌باید مطابق با طرح تفصیلی یا طرح جامع یا برنامه پنج ساله توسعه شهر به تصویب شورای اسلامی شهر برسد.

تبصره «۲»- سرمایه‌گذاری در بخش ساختمان نباید حداکثر از ۵۰ درصد کل ارزش سرمایه‌گذاری‌ها تجاوز کند.

تبصره «۳»- میزان آورده نقدی و غیر نقدی شهرداری در قراردادهای سرمایه‌گذاری با بخش خصوصی باید در بودجه سنواتی شهرداری منعکس شود.»

ب) اصلاح و الحاق قوانین موجود

با وجود اینکه قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ و قانون آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۶ مربوط به دهه‌ها پیش می‌باشد اما به زعم بسیاری از کارشناسان این قوانین مترقی بوده و ظرفیت توسعه شهری را در ضمن خود دارد. با این حال بدلیل اینکه این قوانین همراه با توسعه کمی و کیفی شهرها، توسعه ابزارها و شیوه‌های مدیریت شهری و نوآوری‌ها در انواع معاملات و قراردادها به‌روز نشده است مشکلاتی را برای مدیران شهری به وجود می‌آورد. یک مشکل حدود اختیارات مالی است که شهرداری

به همراه شورای اسلامی شهر و تأییدیه وزارت کشور در انجام معاملات دارد، در صورتی که انجام معامله از طریق مناقصه انجام گیرد محدودیت مالی وجود ندارد اما در صورتی که ترک مناقصه مبنا قرار گیرد، حداکثر اختیار مالی شهرداری، شورای اسلامی شهر و وزارت کشور روی هم رفته براساس اصلاحیه سال ۱۳۹۳ هیئت وزیران تا یک میلیارد و ۷۰۰ میلیون تومان است که حتی برای انجام معاملات متداول هم اختیار کافی به شهرداری نمی‌دهد. مشکل دوم صف طولانی معاملاتی است که قانوناً با توجه به نصاب‌ها باید به تأیید هیئت وزیران برسد. مشکل دیگر عدم تصریح مبانی قانونی برای سایر معاملاتی است که در قالب مزایده و مناقصه قرار نمی‌گیرند از جمله قراردادهای مشارکت بخش عمومی و خصوصی (PPP) و ... مشکل دیگر در تأمین مالی و فاینانس پروژه‌های شهری است که شهرداری برای استفاده از منابع داخلی و خارجی با محدودیت قانونی مواجه است. بر این اساس پیشنهاد اصلاح قانون آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها به شکل ذیل قابل طرح است.

پیش‌نویس اصلاح قانون آیین‌نامه مالی شهرداری

ماده (۱) - بند (ج) ماده (۴) حذف می‌شود.

ماده (۲) - عبارت «بیشتر» جایگزین عبارت «تا صد و هفتاد میلیارد ریال (۱۷۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰)» در بند (ب) ماده (۴) شود.

ماده (۳) - متن زیر جایگزین ماده (۱۵) قانون آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها می‌شود:

«منظور از سایر معاملات، معاملات غیر از خرید و فروش کالا و خدمات است مانند اجاره، قرارداد مشارکت بخش عمومی و خصوصی، قرارداد ساخت، بهره‌برداری انتقال و سایر انواع قراردادها».

ماده (۴) - الحاق متن زیر به عنوان ماده (۱۵) مکرر:

«شهرداری می‌تواند در جهت بهره‌مندی از توان مالی و اجرایی بخش خصوصی اقدام به عقد انواع قراردادهای مشارکت با بخش خصوصی کند. قراردادها باید مطابق با اولویت‌های تعیین شده در قالب طرح تفصیلی یا طرح جامع یا برنامه پنج‌ساله توسعه شهر به تصویب شورای اسلامی شهر برسد.

تبصره «۱» - اولویت‌های سرمایه‌گذاری می‌بایست مطابق با طرح تفصیلی یا طرح جامع یا برنامه پنج ساله توسعه شهر به تصویب شورای اسلامی شهر برسد.

تبصره «۲» - سرمایه‌گذاری در بخش ساختمان نباید حداکثر از ۵۰ درصد کل ارزش سرمایه‌گذاری‌ها تجاوز کند.

تبصره «۳» - میزان آورده نقدی و غیر نقدی شهرداری در قراردادهای سرمایه‌گذاری با بخش خصوصی باید در بودجه سنواتی شهرداری منعکس شود.»

ماده (۵) - متن زیر به عنوان بند (۷) به ماده (۲۹) الحاق می‌شود.

«درآمد حاصل از مشارکت با بخش خصوصی»

ماده (۶) - متن زیر جایگزین ماده (۴۰) می‌شود:

«شهرداری می‌تواند از انواع ابزارهای تأمین مالی اعم از تسهیلات از بانک‌های داخلی و خارجی، فاینانس طرح با تصویب شورای اسلامی شهر مطابق با ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ اقدام نماید.»

ج) استفساریه ماده (۳۵) قانون آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها

در ماده (۳۵) قانون آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها بیان شده است که «انجمن شهر با توجه به تبصره بند (۳) اصلاحی ماده (۴۵) قانون شهرداری می‌تواند اختیار تصویب و نظارت در معاملات را تا میزان معینی به شهرداری واگذار کند و در مورد تصویب و نظارت کلی نسبت به سایر معاملات هر ترتیبی را که مقتضی بداند به نحوی که موجب کندی پیشرفت کارهای شهرداری نگردد برقرار و بر طبق آن عمل خواهد شد.»

ماده (۴۵) قانون شهرداری که مربوط به وظایف شورای شهر است، لغو شده و باید براساس فصل سوم قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب یکم خرداد ۱۳۷۵ عمل شود. در بند (۱۴) ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و ... یکی از وظایف و اختیارات شورای اسلامی شهر «تصویب معاملات و نظارت بر آنها اعم از خرید، فروش، مقاطعه، اجاره و استیجاره که به نام شهر و شهرداری صورت می‌پذیرد با در نظر گرفتن صرفه و صلاح و با رعایت مقررات آیین‌نامه مالی و معاملاتی شهرداری» بیان شده است.

بنابراین براساس بند (۱۴) ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و ... تصویب معاملات و نظارت بر آن به عهده شورای اسلامی شهر است که براساس ماده (۳۵) قانون آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها، شورای شهر می‌تواند اختیار تصویب و نظارت در معاملات را تا میزان معینی به شهرداری واگذار کند. اما دبیرخانه کلان شهرها ماده (۳۵) این قانون را دارای ابهام و نیازمند تفسیر اعلام می‌کند. بخش مورد بحث این دبیرخانه فراز دوم ماده است که بیان می‌کند «و در مورد تصویب و نظارت کلی نسبت به سایر معاملات هر ترتیبی را که مقتضی بداند به نحوی که موجب کندی پیشرفت کارهای شهرداری نگردد برقرار و بر طبق آن عمل خواهد شد». بر اساس اصول فهم و تفسیر، سایر معاملات به معنای معاملات بالای میزان معین است زیرا در بخش نخست معاملات با میزان معین استثنا شده است. با این حال نظر دبیرخانه این است که منظور از سایر معاملات، سایر معاملات موضوع این قانون است که شامل قراردادهای مشارکت‌ها، ساخت، بهره‌برداری و انتقال و ... می‌شود که اگر اینچنین باشد مشکلات گفته شده در ارتباط با فعالیت شهرداری‌ها رفع می‌شود اما اگر منظور از سایر معاملات، برخی معاملاتی است که شورای شهر، تصویب و

نظارت آن را به شهرداری واگذار نکرده و در محدوده معاملات تعریف شده در ماده (۱) و (۴) این قانون قرار می‌گیرد مشکل همچنان به قوت خود باقی است.

بنابراین مطابق با نظر دبیرخانه کلان‌شهرها دو تفسیر از این فراز قابل برداشت است.

۱. تفسیر اول ناظر بر این است که شورای اسلامی شهر اختیار تصویب و نظارت برخی از معاملات موضوع این قانون را می‌تواند به شهرداری واگذار نماید و در مورد سایر معاملاتی که اختیار تصویب و نظارت آن را به شهرداری واگذار نکرده، می‌تواند هر ترتیبی (یا ضابطه‌ای) را که صلاح بداند (به شرطی که موجب کندی کار نشود) برقرار نماید. در واقع بر اساس این تفسیر، هدف قانونگذار این بوده که به شورای شهر مجوز دهد اولاً تصویب برخی از معاملات را به شهرداری واگذار نماید و ثانیاً سایر معاملات (موضوع این قانون که واگذار نشده) را به هر ترتیبی که مقتضی بداند ضابطه مند کند. پر واضح است در این تفسیر شورای اسلامی شهر نمی‌تواند در مورد معاملاتی که تکلیف آن در این قانون مشخص شده است بیش از اختیارات قانونی خود به شهرداری واگذار نماید بنابراین سایر معاملات در این تفسیر از جنس همان معاملاتی است که این قانون درباره آن تعیین تکلیف کرده است و به آن معاملاتی بازمی‌گردد که موضوع ماده (۱) قانون است.

۲. تفسیر دوم آن است که ماده (۳۵) به‌طور مستقل در نظر گرفته شود و فرض گرفته شود که درباره انواع معاملاتی تعیین تکلیف می‌کند که در این قانون از آن صحبت به میان نیامده است. به عبارت دیگر فراز ابتدایی این ماده به شورای اسلامی شهر اجازه می‌دهد اختیار تصویب و نظارت خود بر معاملات موضوع این قانون را به شهرداری واگذار نماید و برای سایر معاملاتی که درباره آن در این قانون تعیین تکلیف نشده است (برای مثال مشارکت، ساخت، بهره‌برداری، انتقال و ...)، ترتیبات و ضوابط لازم را به صلاح خود تعیین نماید زیرا براساس بند (۱۴) ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و ... تصویب و نظارت بر معاملات شهرداری از وظایف و اختیارات شورای شهر است. وجود این قید که «ترتیبات تعیین شده نباید موجب کندی پیشرفت کارهای شهرداری گردد» نشان از این دارد که قانونگذار به دنبال ایجاد تسهیلاتی برای شهرداری بوده است نه ایجاد محدودیت‌های بیشتر. به علاوه وجود عبارت «در مورد تصویب و نظارت کلی» در ابتدای فراز دوم، نشان از این دارد که قانونگذار به دنبال تعیین تکلیف درباره معاملاتی است که از نظر تصویب و نظارت کلی، درباره آنها تعیین تکلیف صورت نگرفته است و گرنه در همین قانون درباره تصویب و نظارت بر معاملات موضوع این قانون تعیین تکلیف شده است.

بنابراین می‌باید برای روشن شدن تفسیری که از این ماده مستفاد می‌شود طرح یا لایحه استفساریه‌ای

تدوین و مورد تصویب قرار گیرد. استفساریه پیشنهادی در این رابطه به این صورت بیان می‌شود:

استفساریه: آیا مقصود از عبارت «سایر معاملات» در ماده (۳۵) قانون آیین‌نامه مالی

شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۶ با اصلاحات بعدی، سایر معاملات موضوع قانون آیین‌نامه مالی

شهرداری‌ها، مانند مشارکت، ساخت، بهره‌برداری و انتقال و ... می‌باشد؟

جواب:

• خیر، منظور از سایر معاملات، معاملات بالاتر از میزان معین است که از معاملات تا میزان معین در صدر ماده تفکیک شده است.

جمع بندی

با توجه به درخواست شهرداری کلان‌شهرها از طریق دبیرخانه کلان‌شهرهای کشور مبنی بر تدوین پایه‌های قانونی برای مشارکت شهرداری با بخش خصوصی از طریق انواع شیوه‌های مشارکت، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با برگزاری جلسات کارشناسی و بررسی سوابق و اقدامات انجام شده در این زمینه پیشنهادهایی را برای تدوین پایه‌های قانونی مشارکت و سرمایه‌گذاری شهرداری‌ها تهیه کرده است. یک سناریو تهیه قانون جدید است که برخی اقدامات در این زمینه توسط وزارت کشور صورت گرفته است. برخی از این اقدامات تهیه لایحه قانونی مدیریت شهری و پیش‌نویس لایحه درآمدهای پایدار شهرداری‌ها براساس ماده (۱۷۴) قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران است. با این حال ماده واحده‌ای برای این موضوع پیشنهاد شده است.

در سناریوی دوم با این فرض که قوانین موجود مترقی بوده و در ضمن خود ظرفیت‌های بالایی برای توسعه شهری دارند اصلاح قوانین موجود از طریق تهیه پیش‌نویس اصلاح قانون آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها پیشنهاد شده است.

در سناریوی سوم با فرض اینکه عبارت سایر معاملات در ماده (۳۵) قانون آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۶ دارای ابهام بوده و منظورش سایر معاملات موضوع این قانون می‌باشد طرح استفساریه‌ای بیان شده است.

منابع و مآخذ

۱. اکبری، نعمت‌الله، ناصر یارمحمدیان (۱۳۹۱)، محاسبه میزان پایداری درآمد شهرداری در صورت تقسیط عوارض ساختمانی (مورد مطالعه: شهرداری اصفهان)، فصلنامه علمی پژوهشی اقتصاد و مدیریت شهری، دوره ۱، شماره ۱، ص ۱۱۵-۱۰۳
۲. قانون آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۶/۰۴/۱۲ با اصلاحات بعدی
۳. پیش‌نویس لایحه قانونی مدیریت شهری (۱۳۹۳)، وزارت کشور
۴. لایحه درآمدهای پایدار (۱۳۹۳)، وزارت کشور

5. Urban development, World Bank:
<http://www.worldbank.org/en/topic/urbandevelopment>