

## اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح بند (۹) ماده (۵۵) قانون شهرداری‌ها»

### مقدمه

شورای عالی استان‌ها با توضیح مقدماتی مبنی بر اینکه ماده (۹) قانون شهرداری مصوب ۱۳۴۵، بر موضوع انجام هرگونه معاملات شهرداری اعم از خرید، فروش اموال منقول و غیرمنقول و مقاطعه و اجاره و استیجار پس از تصویب انجمن شهر با رعایت صرفه و صلاح شهرداری دلالت دارد و به موضوع سرمایه‌گذاری اعم از داخلی و خارجی نپرداخته است، درصدد ارائه پیشنهاد برای منظور شدن موضوع سرمایه‌گذاری در متن آن ماده برآمده که ذیلاً به بررسی آن می‌پردازد.

مشخصات طرح

### بررسی زمینه‌های قانونی

#### الف) متن قانون موضوعه

براساس بند «۹» ماده (۵۵) قانون اصلاح پاره‌ای از مواد و الحاق مواد جدید به قانون شهرداری مصوب سال ۱۳۳۴ - (مصوب ۱۳۴۵/۱۱/۲۷) که به شرح وظایف شهرداری پرداخته است

دوره نهم - سال چهارم

شماره ثبت:

۶۱۷

«انجام معاملات شهرداری اعم از خرید و فروش اموال منقول و غیرمنقول و مقاطعه و اجاره و استیجار پس از تصویب انجمن شهر با رعایت صلاح و صرفه و مقررات آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها پیش‌بینی شده در این قانون» برعهده شهرداری‌ها گذاشته شده است.

شماره چاپ:

۱۵۹۳

توضیح: به نظر می‌رسد به موجب بند «۹» ماده (۵۵) این قانون، اختیار انجام مطلق معاملات، در صلاحیت شهرداری‌ها ذکر شده است و موارد مورد اشاره از باب مثال و نمونه، قید شده و طبعاً شامل انواع سرمایه‌گذاری‌ها و مشارکت‌ها در محدوده قوانین نیز می‌شود.

تاریخ چاپ:

۱۳۹۴/۸/۵

#### ب) قوانین مرتبط

۱. براساس بند «۱» **قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی** به‌انضمام الحاقیه آنها (مصوب ۱۳۷۳/۰۴/۱۹)، «شهرداری‌ها و شرکت‌های تابعه آنان مادام که بیش از ۵۰ درصد سهام و سرمایه آنان متعلق به شهرداری‌ها باشد» موضوع «مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی موضوع تبصره ماده (۵) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ می‌باشند»

معاونت پژوهش‌های  
زیربنایی و امور تولیدی  
دفاتر: مطالعات زیربنایی  
مطالعات بخش عمومی  
مطالعات حقوقی  
مطالعات سیاسی

و براساس تبصره «۱» آن، «مؤسسه وابسته از نظر این قانون واحد سازمانی مشخصی است که به صورتی غیر از شرکت و برای مقاصد غیرتجارتی و غیرانتفاعی توسط یک یا چند مؤسسه و نهاد عمومی غیردولتی تأسیس و اداره می‌شود و به نحوی مالکیت آن متعلق به یک یا چند مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی باشد».

مشخصات گزارش

توضیح: قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی، شهرداری‌ها و تشکیلات وابسته به آنها را به‌عنوان جزئی از مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی موضوع تبصره ماده (۵) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ تبیین کرده است.

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۴۵۳۸

۲. مطابق با بند «ب» ماده (۱) **قانون برگزاری مناقصات** (مصوب ۱۳۸۳/۱۱/۱۷)، «قوای سه‌گانه جمهوری اسلامی ایران اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دولتی، شرکت‌های بیمه دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی (در مواردی که آن بنیادها و نهادها از بودجه کل کشور استفاده می‌نمایند)، مؤسسات عمومی، بنیادها و نهادهای انقلاب اسلامی، شورای نگهبان قانون اساسی و همچنین دستگاه‌ها و واحدهایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است، اعم از اینکه قانون خاص خود را داشته و یا از قوانین و مقررات عام تبعیت نمایند ..... و شرکت‌های تابعه آنها موظفند برگزاری مناقصه مقررات این قانون را رعایت کنند».

تاریخ انتشار:

۱۳۹۴/۸/۳۰

**توضیح:** براساس قانون برگزاری مناقصات، شهرداری‌ها و تشکیلات وابسته به آنها مکلف شده‌اند تا در هرگونه انعقاد قراردادی قانون برگزاری مناقصات و آیین‌نامه اجرایی آن را رعایت نمایند.

### ۳. قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶)

۳-۱. مطابق با ماده (۱۹) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور موظف شد تا «به‌منظور ایجاد شفافیت و امکان رقابت همه‌ذی‌نفعان در انجام معامله با دستگاه‌های اجرایی، با استفاده از امکانات و نیروی انسانی موجود خود، پایگاه ملی اطلاع‌رسانی مناقصات موضوع ماده (۲۳) قانون برگزاری مناقصات را به پایگاه اطلاع‌رسانی جامع معاملات بخش عمومی توسعه و ارتقا دهد. این پایگاه اطلاع‌رسانی باید اطلاعات کلیه معاملات متوسط و بزرگ بخش عمومی شامل خرید، فروش، اجاره و غیره را اعم از این‌که از طریق برگزاری مزایده یا مناقصه یا موارد عدم الزام به تشریفات یا ترک تشریفات یا دیگر روش‌ها تشکیل و منعقد شده باشد به تفکیک دستگاه و موضوع و نیز به تفکیک شهرستان، استان و ملی در زمانی که برای همه واجدان شرایط، فرصت برابر فراهم کند، به اطلاع عموم برساند. همچنین پس از انعقاد قرارداد، نام طرف قرارداد و مشخصات، کیفیت و کمیت مورد معامله و مدت و مبلغ قرارداد و حسب مورد تغییرات بعدی حجم و مبلغ اصل قرارداد یا الحاقیه‌های آن را اعلان نماید. کلیه دستگاه‌های اجرایی موظف به همکاری با این پایگاه اطلاع‌رسانی و ارائه اطلاعات یاد شده در زمان‌های تعیین شده توسط این پایگاه می‌باشند».

۳-۲. و مطابق با تبصره «۲» ماده (۱۹) «کلیه معاملات بخش عمومی موضوع این ماده بدون رعایت حکم این ماده، مصداق اخلاف در رقابت موضوع ماده (۴۵) قانون اجرای اصل چهل‌وچهارم است و شورای رقابت موظف است خود و یا با شکایت ذینفعان، به موارد عدم رعایت حکم این ماده رسیدگی و براساس ماده (۶۱) قانون اجرای اصل چهل‌وچهارم درباره آنها تصمیم بگیرد».

**توضیح:** همان‌طور که در متن ماده (۱۹) تصریح شده، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، پایگاه اطلاع‌رسانی موضوعه را ایجاد و مورد بهره‌برداری قرار داده و پیمان‌های مرتبط با شهرداری در این پایگاه اطلاع‌رسانی قابل دسترسی می‌باشد.

۳-۳. براساس ماده (۲۰) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار «دستگاه‌های اجرایی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی که تحت مدیریت دستگاه‌های دولتی هستند و شرکت‌ها و مؤسسات وابسته و متعلق به این دستگاه‌ها و مؤسسات در تمامی معاملات خود صرف‌نظر از نحوه و منشأ تحصیل منابع آن، مشمول قانون برگزاری مناقصات یا آیین‌نامه‌های معاملاتی قانونی و اختصاصی خود می‌باشند».

**توضیح:** گرچه در قانون برگزاری مناقصات، تکلیف مؤکد برای کلیه بخش‌ها از جمله شهرداری‌ها در رعایت قانون برگزاری مناقصات شده است اما «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶) تأکید دیگری بر شمولیت قانون برگزاری مناقصات، بر شهرداری‌ها و تشکیلات وابسته دارد.

۳-۴. مطابق با ماده (۲۱) این قانون، «در مواردی که براساس مواد (۲۷) و (۲۸) قانون برگزاری مناقصات، ترک تشریفات مناقصه صورت می‌گیرد، بالاترین مقام دستگاه اجرایی مناقصه‌گذار موظف است مصوبه جلسه و دلایل ترک تشریفات مناقصه را ظرف سه روز کاری پس از برگزاری جلسه و نیز هویت طرف قرارداد در هر مناقصه ترک تشریفات شده را تا سه روز پس از انتخاب طرف قرارداد، به پایگاه اطلاع‌رسانی معاملات بخش عمومی ارسال کند».

**توضیح:** براساس این ماده از قانون، ضرورت دارد تا ترک تشریفات مناقصه با رعایت انعکاس مصوبه جلسه و دلایل ترک تشریفات مناقصه در پایگاه اطلاع‌رسانی صورت پذیرد.

۴. براساس ماده (۴) آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها (مصوب ۱۳۴۶/۴/۱۲ و اصلاحیه‌های بعدی)، «معاملات عمده باید به‌طور کلی با تشریفات مناقصه یا مزایده عمومی و یا مناقصه محدود انجام شود اگر ترک مناقصه ضروری تشخیص گردد به طریق زیر انجام خواهد شد» که طرق مربوطه ناظر به میزان و سطح معامله است که توسط شهرداری به‌عنوان جایگاه پیشنهاددهنده و مستدل و موجه، «انجمن شهر» به‌عنوان جایگاه تصویب‌کننده، «وزارت کشور» به‌عنوان جایگاه تأییدکننده و «هیئت دولت» در مقام تصویب‌کننده در سطوح عالی به دلالت دارد و منطبق با تبصره «۱» ماده (۴)، «در مورد مناقصه محدود شهرداری از بین فهرست مقاطعه‌کاران واجد شرایط منتخب توسط

سازمان برنامه یا وزارت راه حداقل ۶ شرکت یا مؤسسه واجد شرایط را دعوت خواهد نمود» و براساس تبصره «۲» آن، «موارد استفاده از مناقصه محدود با تصویب انجمن شهر تعیین می‌شود و طرز عمل بر طبق صلاحدید انجمن شهر به ترتیبی خواهد بود که در آیین‌نامه مناقصه امور ساختمانی وزارت راه مصوب ۱۳۳۸ و یا آیین‌نامه مربوط در سازمان برنامه مقرر است» صورت می‌گیرد.

**توضیح:** به نظر می‌رسد قانونگذار تمامی ابعاد عملکردی و اختیاری شهرداری‌ها و تشکیلات وابسته برای انعقاد قرارداد در حالت‌های ممکنه را تبیین کرده است.

۵. براساس مصوبه هیئت‌وزیران در سال ۱۳۹۳، در اصلاحیه آیین‌نامه‌های مالی شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و تغییر حدنصاب معاملات شهرداری‌ها مطابق با شرایط اقتصادی کشور و افزایش نرخ تورم تبیین شده است.

در این مصوبه حدنصاب‌های مقرر در ماده (۲) آیین‌نامه مالی دهیاری‌ها، ماده (۱) آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها و ماده (۱) آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران به ترتیب برابر (۵۰) درصد، (۸۰) درصد و (۱۰۰) درصد نصاب معاملات موضوع تبصره «۱» ماده (۳) قانون برگزاری مناقصات (مصوب ۱۳۸۳) تبیین شده است.

گفتنی است که این اصلاحیه شامل افزایش حدنصاب‌های مقرر در بندهای «الف»، «ب» و «ج» ماده (۴)، قسمت اخیر ماده (۱۶) و ماده (۲۰) آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها و حدنصاب‌های مقرر در بندهای «الف»، «ب» و «ج» و تبصره «۱» ماده (۳۳) آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران متناسب با درصد تغییرات نصاب معاملات موضوع تبصره «۱» ماده (۳) قانون برگزاری مناقصات - مصوب ۱۳۸۳ - می‌باشد. از جمله ویژگی‌ها و مزیت‌های مصوبه هیئت‌وزیران می‌توان به موارد زیر اشاره داشت:

- به‌روزرسانی نصاب یاد شده براساس شرایط اقتصادی کشور و افزایش نرخ تورم؛
- ایجاد هماهنگی بین نصاب معاملات شهرداری‌ها با معاملات دولتی با توجه به افزایش نصاب معاملات دولتی در تاریخ ۱۳۹۳/۰۲/۳۰.

### تذکرات حقوقی طرح پیشنهادی

همان‌گونه که در تبصره پیشنهادی طرح شورای عالی استان‌ها آمده است؛ معاملات مربوط به سرمایه‌گذاری و مشارکت از شمول محدودیت‌های آیین‌نامه مالی و اداری شهرداری‌ها مستثنا گردیده و به شیوه‌نامه‌ای که به پیشنهاد وزارت کشور تهیه و به تصویب شورای عالی استان‌ها خواهد رسید، موکول شده است. در این مورد باید متذکر شد:

**اولاً:** در حال حاضر موضوعات مربوط به سرمایه‌گذاری و مشارکت شهرداری‌ها مشمول آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها مصوب نهاد تقنینی است و مستثنا کردن این موضوعات از قانون فوق، نوعی تفویض قانونگذاری به شمار رفته و اعطای این صلاحیت ذاتی مجلس به شورای عالی استان‌ها مغایر با اصل هشتم و پنجم قانون اساسی می‌باشد.

**توضیح آنکه** چون وضع مقرر در مورد موضوع کلانی مانند انجام معاملات شهرداری از نوع ضابطه‌گذاری بوده و ماهیتی تقنینی دارد و تاکنون نیز قوانین موجود در حوزه معاملات شهرداری‌ها به تصویب نهاد تقنینی (و نه نهادی دیگر) رسیده، لذا تصویب آن در صلاحیت خاص و انحصاری مجلس شورای اسلامی بوده و به‌موجب اصل مذکور، امکان تفویض این صلاحیت به نهاد دیگر، ممکن نیست. **ثانیاً:** با توجه به قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۰۳/۰۱ برای شوراهای عالی استان‌ها حق تصویب آیین‌نامه یا مقرره پیش‌بینی نشده است. بلکه صرفاً شورای عالی استان‌ها می‌توانند پیشنهادهای خود را تهیه و برای تصویب به مجلس شورای اسلامی و یا هیئت‌وزیران ارسال نمایند و حال اینکه در این طرح تصویب شیوه‌نامه به شورای عالی استان‌ها واگذار شده است.

**ثالثاً:** علت استثنا کردن معاملات مربوط به سرمایه‌گذاری و مشارکت از آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها و ارجاع آن به شیوه‌نامه‌ای که مبهم و فاقد شفافیت است، مشخص نبوده و می‌تواند زمینه‌ساز تردید و تشکیک و در ادامه فساد در امور مالی شهرداری‌ها شود. همچنین منظور از عبارت «شیوه‌نامه» واجد ابهام می‌باشد. آیا منظور همان دستورالعمل است یا آیین‌نامه؟ در این صورت باید از عبارت‌پردازی دقیق و صحیح حقوقی استفاده شود.

## جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

۱. به‌موجب بند «۹» ماده (۵۵) قانون شهرداری (مصوب ۱۳۴۵)، اختیار انجام مطلق معاملات، در صلاحیت شهرداری‌ها ذکر شده است و موارد مورد اشاره از باب مثال و نمونه، قید شده و طبعاً شامل انواع سرمایه‌گذاری‌ها و مشارکت‌ها در محدوده قوانین نیز می‌شود.
  ۲. به‌موجب «قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی» به‌انضمام الحاقیه آنها (مصوب ۱۳۷۳/۰۴/۱۹)، شهرداری‌ها به‌عنوان مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی موضوع تبصره ماده (۵) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ محسوب می‌شوند.
  ۳. به‌موجب «قانون برگزاری مناقصات» (مصوب ۱۳۸۳) و «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» (مصوب ۱۳۹۰)، شهرداری‌ها و تشکیلات وابسته به آنها، مکلف به رعایت مفاد و موازین قانون برگزاری مناقصات در کلیه پیمان‌های خود هستند. از این دیدگاه و براساس قوانین مذکور، هرگونه انعقاد قرارداد برای پیمان‌های مختلف از جمله انواع سرمایه‌گذاری‌ها (اعم از داخلی و یا خارجی) برای شهرداری‌ها و تشکیلات وابسته تابع قانون برگزاری مناقصات بوده و امکانپذیر می‌باشد.
  ۴. با عنایت به تقدم و تأخر مصوبات قانونی و جایگاه تصویب‌کننده قانون و رویکردها و تکالیف مندرج در آن قانون، بدیهی است که مفاد تکالیف مندرج در قوانین ذکر شده لازم‌الرایه می‌باشند.
  ۵. با عنایت به تبصره مندرج در طرح پیشنهادی، اعطای صلاحیت برای وضع مقررات به شورای عالی استان‌ها واجد ایرادات متعدد به‌ویژه مغایرت با اصل هشتادوپنجم قانون اساسی، صلاحیت‌های شورای عالی استان‌ها<sup>۱</sup> و ... است.
  ۶. با توجه به برقراری زمینه‌های قانونی و صراحت قانون در خصوص شمولیت قانون برگزاری مناقصات بر شهرداری‌ها و تشکیلات وابسته و امکان جذب سرمایه‌گذاری در ابعاد مختلف (اعم از داخلی و خارجی)، ضرورتی بر تصویب قانون مشابه و ناقص نمی‌باشد.
- مع‌الوصف؛ رد طرح پیشنهادی مورد توصیه مؤکد می‌باشد.



- 
۱. قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ اصلاحی ۱۳۸۲/۰۷/۰۶- ماده ۷۸ مکرر ۲- وظایف و اختیارات شورای عالی استان‌ها عبارت است از:
    ۱. بررسی پیشنهادهای واصله از طرف شوراهای استان‌ها و تعیین اولویت هر یک و ارجاع به مقامات اجرایی ذیربط.
    ۲. اعلام نارسایی‌ها و اشکالات نهادها و سازمان‌های اجرایی در حدود اختیارات و وظایف شوراهای به مسئولین مربوطه و پیگیری آنها.
    ۳. بررسی پیشنهادهای و ارائه آنها در قالب طرح به مجلس شورای اسلامی یا دولت.
    ۴. تصویب، اصلاح، متمیم و تفریغ بودجه دبیرخانه شورای عالی استان‌ها.
    ۵. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است یک نسخه از پیش‌نویس لوائح برنامه‌های توسعه و بودجه عمومی کشور و استان‌ها را پس از تهیه در اختیار شورای عالی استان‌ها قرار دهد. شورای عالی استان‌ها پیشنهادهای اصلاحی خود را در مورد برنامه و بودجه مذکور به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور اعلام خواهد کرد.
    ۶. تهیه آیین‌نامه نحوه هزینه بودجه شوراهای و ابلاغ آن پس از تصویب هیئت‌وزیران به شوراهای.
    ۷. برنامه‌ریزی به‌منظور آموزش و آشنایی اعضای شوراهای با وظایف خویش از طریق برگزاری دوره‌های کوتاه‌مدت کاربردی در قالب امکانات موجود کشور با همکاری وزارت کشور و سایر وزارتخانه‌ها و سازمان‌های اجرایی ذیربط.
    ۸. جلسات عادی شورای عالی استان‌ها هر دو ماه یکبار و حداکثر به مدت سه روز تشکیل می‌گردد. در موارد ضروری شورا می‌تواند جلسات فوق‌العاده تشکیل دهد.
    ۹. آیین‌نامه سازمانی، تشکیلاتی و تعداد و نحوه تشکیل جلسات شوراهای و امور مالی دبیرخانه کلیه شوراهای و تعداد کارکنان آنها و هزینه‌های مربوط و هرگونه پرداختی به اعضای شوراهای توسط شورای عالی استان‌ها تهیه و به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد. به‌کارگیری کارکنان و هرگونه پرداختی خارج از این آیین‌نامه ممنوع می‌باشد.
    ۱۰. شورای عالی استان‌ها موظف است ضمن مشخص نمودن آن دسته از امور شهری که توسط وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی انجام می‌شود و انجام آن در حد توانایی شهرداری‌ها می‌باشد طرح لازم جهت واگذاری آن امور به شهرداری‌ها را تهیه و به دولت یا مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.