

اظهار نظر کارشناسی درباره:  
«طرح مجوز دریافت حق الارض از شرکتهای خدماتی - تأسیساتی  
توسط شهرداریها»

مقدمه

شهرداریها به عنوان نهادهای عمومی غیردولتی عهده دار برخی از وظایف و خدمات عمومی هستند. از جمله این خدمات عمومی، احداث شوارع و معابر جهت دسترسی مناسب در سطح شهرهاست. از سوی دیگر شرکتهای خدماتی - تأسیساتی نیز جهت انجام امور و خدمت رسانی خود، اقدام به ایجاد خطوط انتقالی، توزیعی و انشعابی خود از سطوح شهری شامل فضای زیرسطحی، سطحی یا روسطحی، بدون پرداخت هزینه به شهرداریها می کنند.

به دلیل محدودیت منابع مالی شهرداریها و وابستگی آنها به منابع درآمدی ناپایدار و به منظور ایجاد منابع درآمدی جدید برای شهرداریها، تعدادی از نمایندگان مجلس اقدام به ارائه طرحی با عنوان «مجوز دریافت حق الارض از شرکتهای خدماتی - تأسیساتی توسط شهرداریها» کرده اند.

توضیح طرح

به موجب طرح پیشنهادی، شهرداریهای کل کشور می توانند در محدوده خود از کلیه سازمانها و شرکتهای خدماتی - تأسیساتی (اعم از دولتی و غیردولتی) که دارای تأسیساتی در زیر زمین، روی زمین یا به صورت هوایی هستند، مبلغی به صورت «اجاره سالیانه» و تحت عنوان «حق الارض» دریافت کنند. چارچوب کلی مربوط به مبلغ این اجاره که باید آن را نوعی عوارض به حساب آورد نیز در طرح پیش بینی شده که عبارت است از: «حداقل یکدهم میانگین قیمت منطقه ای زمینهای مجاور معابر برای تأسیسات زیرسطحی و حداکثر برابر یک چهارم میانگین قیمت منطقه ای برای تأسیسات و منصوبات هم سطح و هوایی».

همچنین در مقدمه توجیهی این طرح ادعا شده است که دستورالعمل نحوه حفاری در سطح شهرهای کشور (مصوب ۱۳۶۷) که با عاملیت وزارت کشور تنظیم شده بود مبلغی تحت عنوان حق الارض سالیانه برای پرداخت به شهرداریها پیش بینی کرده بود، لکن تاکنون به دلیل مضیقه مالی شرکتهای خدماتی - تأسیساتی پرداخت نشده است. این در حالی است که با اجرای طرح هدفمند کردن یارانهها درآمد این شرکتهای به شدت افزایش یافته و لذا زمینه برای اجرای این طرح وجود دارد.

بررسی و ارزیابی طرح

در رابطه با طرح ارائه شده برخی نکات قابل تأمل و بررسی است که در دو بخش «اشکالات حقوقی» و «اشکالات اقتصادی» مورد بررسی قرار می گیرد:

الف) اشکالات حقوقی

۱. اولین نکته در این رابطه بررسی مالکیت شهرداریها بر شوارع و معابر عمومی است که پیش فرض طراحان این طرح بوده است. مقنن در تبصره «۶» ماده (۹۶) قانون شهرداریها (مصوب ۱۳۳۴ و اصلاحیه مصوب ۱۳۴۵) در همین راستا، اراضی، کوچه های عمومی، میدانها، پیاده روها، خیابانها و به طور کلی معابر و... که

مورد استفاده عموم است را ملک عمومی محسوب کرده و آنها را در مالکیت شهرداری‌ها قرار داده است که به نظر می‌رسد پس از پیروزی انقلاب اسلامی و با تدوین قانون اساسی، این امور تحت عنوان «انفال و ثروت‌های عمومی» درآمده است. به موجب اصل چهل و پنجم قانون اساسی «انفال و ثروت‌های عمومی از قبیل زمین‌های موات یا رها شده، معادن، دریاها، دریاچه، رودخانه‌ها و سایر آب‌های عمومی، کوه‌ها، دره‌ها، جنگل‌ها، نزارها، بیشه‌های طبیعی، مراتعی که حریم نیست، ارث بدون وارث و اموال مجهول‌المالک و اموال عمومی که از غاصبین مسترد می‌شود در اختیار حکومت اسلامی است تا برطبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل نماید. تفصیل و ترتیب استفاده از هر یک را قانون معین می‌کند». عبارت «از قبیل» در صدر این اصل دلالت بر این دارد که سایر موارد مشابه نیز مانند خیابان‌ها و کوچه‌های عمومی و... مشمول عنوان «ثروت‌های عمومی» بوده و مطابق اصل مزبور در اختیار - و نه مالکیت - حکومت اسلامی است. بنابراین زمین‌های عمومی که در اختیار شهرداری‌هاست مانند سایر اموال و ثروت‌های عمومی که احیاناً تحت مدیریت دستگاه‌های دولتی است ملک شهرداری نبوده و درخصوص این‌گونه اموال، شهرداری به نمایندگی از حکومت اسلامی این اموال را در اختیار دارد. بنابراین فرض مالکیت شهرداری بر این زمین‌ها مغایر اصل چهل و پنجم قانون اساسی به حساب می‌آید. جالب اینجاست که غالب این شرکت‌ها ماهیت دولتی داشته و به جهت ارائه خدمات عمومی به مردم تأسیساتی را ایجاد نموده‌اند. در حقیقت آن شرکت‌ها نیز به نمایندگی از حکومت اسلامی این تصرفات را زمین‌های عمومی انجام داده‌اند.

همچنین لازم به ذکر است که چندی پیش در تاریخ ۱۳۸۸/۸/۲۵ و در جهت افزایش اختیارات شهرداری‌ها، طرحی با عنوان «اصلاح تبصره ۶» ماده (۹۶) قانون شهرداری‌ها مصوب ۱۳۳۴ و اصلاحیه مصوب ۱۳۴۵ آن» از سوی شورای عالی استان‌ها جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی ارائه شد و ضمن آن بر مالکیت مجدد شهرداری‌ها بر شوارع و معابر عمومی و... اعم از سطح و زیر سطح تأکید شده بود که با اصلاحیه کمیسیون مربوطه<sup>۱</sup> «مالکیت شهرداری‌ها» حذف و موارد مذکور تنها برای نگهداری، ساماندهی و بهره‌برداری در جهت منافع عمومی «در اختیار شهرداری‌ها» قرار گرفته است.

۲. بسیاری از شرکت‌های خدماتی - تأسیساتی دارای ماهیتی دولتی هستند، لذا پیش‌بینی دریافت مبلغی تحت عنوان حق‌الارض از طریق طرح پیشنهادی نمایندگان، بار کردن هزینه‌ای اضافی بر دوش دولت بدون در نظر گرفتن منبع تأمین آن می‌باشد. بر این اساس طرح پیشنهادی دارای بار مالی برای دولت بوده و از این لحاظ مغایر اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی است.

۳. نکته دیگر در این رابطه نیز به «قانون اصلاح قانون احداث تونل مشترک شهری مصوب ۱۳۷۲» (مصوب ۱۳۸۹) و آیین‌نامه اجرایی آن برمی‌گردد که براساس آن و جهت آماده‌سازی اراضی و احداث شهرهای جدید، دولت مکلف به احداث تونل مشترک مورد نیاز سازمان‌ها و شرکت‌های متولی خدمات شهری مانند آب و فاضلاب، برق، گاز، تلفن و سایر خدمات شده است. همچنین به موجب ماده (۳) اصلاحی این قانون: «شهرداری‌ها مکلفند از محل منابع دولتی و یا منابع داخلی خود و یا مشارکت با سایر بخش‌ها و سایر منابع از جمله فروش اوراق مشارکت، رأساً و یا از طریق شرکت‌های تعاونی و یا بخش خصوصی برای احداث تونل مشترک طبق طرح‌های مصوب اقدام نمایند و هزینه‌های آن را در صورت تأمین از اعتبارات دولتی به‌علاوه ده درصد و در صورت تأمین از منابع داخلی شهرداری‌ها و اوراق مشارکت و تسهیلات بانکی به‌علاوه بیست درصد سالانه از دستگاه‌های بهره‌بردار دریافت نمایند. پس از احداث تونل مشترک در هر معبر، شهرداری مجاز به صدور مجوز حفاری برای دستگاه‌های اجرایی که قانوناً ملزم به استفاده از تونل مشترک نیست». علاوه بر این به موجب ماده (۴) اصلاحی «تعمیر و نگهداری تونل‌های شهری برعهده شهرداری است و هزینه آن براساس دستورالعملی که توسط وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها) تهیه می‌گردد با تصویب هیئت وزیران همه‌ساله از دستگاه‌های بهره‌بردار وصول خواهد شد». بر این اساس به نظر می‌رسد با راه افتادن این تونل تأسیسات زیر سطحی مذکور در این طرح عملاً بلاموضوع می‌شود. لذا ذکر این نکته ضروری است که شهرداری باید به تکلیف قانونی خود درخصوص احداث تونل مشترک عمل کند که در این صورت می‌تواند وجوه پیش‌بینی شده در قانون مزبور را دریافت نماید.

۴. عبارت «سازمان‌ها و شرکت‌های خدماتی - تأسیساتی» مذکور در صدر ماده واحده دارای ابهام بوده و نظر به اینکه این نوع

۱. گزارش شماره ۱۲۱۹/ک-ق کمیسیون قضایی و حقوقی در تاریخ ۱۳۹۰/۳/۳۰.

سازمان‌ها و شرکت‌ها دارای تعریف قانونی مشخصی نیستند، تعیین مصادیق آنها در اجرای قانون با مشکل مواجه خواهد شد.

## ب) اشکالات اقتصادی

۱. بسیاری از شرکت‌های خدماتی و تأسیساتی، خصوصاً در حوزه توزیع زیان‌ده هستند و قادر به تأمین هزینه‌های تمام شده خود نیز نمی‌باشند، برای مثال شرکت‌های توزیع برق در کشور زیان‌ده می‌باشند و با اضافه شدن حق‌الارض به هزینه‌های این شرکت‌ها، دو حالت به وجود خواهد آمد: حالت اول این است که حق‌الارض توسط دولت به این شرکت‌ها پرداخت شود که با توجه به بدهی دولت به این نوع شرکت‌ها، این هزینه نیز به بدهی‌های دولت اضافه خواهد شد و حالت دوم این است که حق‌الارض به هزینه تمام شده شرکت‌ها اضافه شده و شرکت‌ها نیز هزینه اضافه شده را از خانوارها دریافت کنند که موجب بالا رفتن قیمت این نوع خدمات در جامعه شده و مستقیماً به زیان خانوارها خواهد بود. این رویکرد می‌تواند موجب افزایش قیمت تمام شده، افزایش نرخ تورم حاصل از آثار تورمی حامل‌های انرژی و در نهایت فشار بیشتر بر مصرف‌کنندگان شود.

۲. تأسیسات ذکر شده در این طرح به صورت مطلق آمده که شامل هر نوع تأسیسات می‌شود و تنها مختص به شرکت‌های خدماتی و تأسیساتی نیست. برای مثال تأسیسات راهنمایی و رانندگی در ساختارهای سطحی شهری را نیز دربرمی‌گیرد. بدیهی است که مزیتی در دریافت حق‌الارض بابت این‌گونه تأسیسات از راهنمایی و رانندگی جز تحمیل هزینه‌ای اضافی به این بخش از نیروی انتظامی، متصور نمی‌باشد.

۳. نکته دیگر قابل توجه این است که به دلیل تفاوت فاحش قیمت زمین در مناطق شهری و روستایی کشور، اجرای این طرح موجب تفاوت در هزینه‌های تمام شده در این مناطق شده و شرکت‌های خدماتی و تأسیساتی را دچار مشکلات اعمال این تفاوت قیمت خواهد کرد. این موضوع شرکت‌ها را در محاسبه قیمت تمام شده دچار مشکل خواهد کرد.

## نتیجه‌گیری و پیشنهاد

با توجه به آنچه که بیان شد، مالکیت شهرداری بر اراضی، کوچه‌های عمومی، میدان‌ها، پیاده‌روها، خیابان‌ها و به طور کلی معابر و... محل اشکال است و در این زمینه قانون اساسی در اصل چهل‌وپنجم قانون اساسی، موارد مذکور را جزء «ثروت‌های عمومی» شمرده و آنها را در اختیار حکومت اسلامی قرار داده است. همچنین با توجه به دولتی بودن بسیاری از شرکت‌های خدماتی - تأسیساتی، طرح پیشنهادی دارای بار مالی برای دولت بوده و از این لحاظ مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی است.

از سوی دیگر «قانون اصلاح قانون احداث تونل مشترک شهری مصوب ۱۳۷۲» (مصوب ۱۳۸۹) تکلیف شهرداری‌ها را در خصوص احداث تونل مشترک برای شرکت‌های متولی خدمات شهری مانند آب و فاضلاب، برق، گاز، تلفن و غیره مشخص کرده و دریافت هزینه احداث، حفظ و نگهداری تونل مشترک توسط شهرداری را نیز پیش‌بینی نموده است. طرح پیشنهادی از این لحاظ مغایر قانون مزبور بوده و با تکلیف قانونی شهرداری در آن قانون هماهنگی ندارد.

از منظر اقتصادی نیز طرح پیش رو باعث افزایش قیمت این نوع خدمات در جامعه شده، افزایش نرخ تورم حاصل از آثار تورمی حامل‌های انرژی و در نهایت، فشار بیشتر بر مصرف‌کنندگان را در پی خواهد شد. مضاف بر اینکه دارای برخی ابهامات به دلیل تفاوت فاحش قیمت زمین در مناطق شهری و روستایی کشور است.

با توجه به آنچه که بیان شد، رد طرح مذکور پیشنهاد می‌شود.