

به نام خدا

## بررسی مصوبات کمیسیون تلفیق لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور «تحلیلی بر واگذاری اراضی دولتی»



مقدمه

لایحه بودجه در هر سال مهم‌ترین سند مالی دولت محسوب می‌شود و مطابق قواعد حقوقی باید احکام ناظر بر مخارج و درآمدهای دولت به‌همراه جزئیات آن در لایحه مزبور درج شود. در سال‌های گذشته یکی از ایرادات وارد بر لوایح بودجه سنواتی، درج احکام و قواعدی بود که اصالتاً فاقد ماهیت بودجه‌ای بودند. با طرح ایرادات از سوی شورای محترم نگهبان طی سنوات قبل، ایراد مذکور کم‌رنگ‌تر گردید؛ لیکن ایراد دیگری بروز نمود و آن تعرض به مسائل مربوط به قوانین دائمی کشور در قانون بودجه بود. این ایراد کماکان در لوایح بودجه موجود بوده و در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ نیز به چشم می‌خورد.

یکی از حساس‌ترین موضوعاتی که در اصل (۴۵) قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام و نیز قوانین دائمی کشور به آنها اشاره شده است، موضوع انفال و ثروت‌های عمومی هستند. یکی از مهم‌ترین مصادیق انفال و ثروت‌های عمومی، اراضی ملی، دولتی و منابع طبیعی است که باید در خصوص آنها نهایت دقت، ظرافت و حساسیت از سوی قانونگذار و دستگاه‌های اجرایی به‌عمل آید؛ زیرا موضوع یاد شده یکی از مهم‌ترین بسترهای فساد اقتصادی و تضییع اموال ملی است. در صورت اهمال در حفظ و حراست از اراضی ملی و منابع طبیعی، نه تنها سودجویان به ثروت‌های کلان نامشروع دست می‌یابند، بلکه حاکمیت برای اعمال سیاست‌های کلان آینده خود دچار بحران گردیده و محیط زیست و امنیت غذایی مردم به‌طور جدی مورد تهدید واقع می‌شود.

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ موضوع واگذاری اراضی دولتی، ملی و منابع طبیعی مطرح بوده و در مواردی به تصویب کمیسیون تلفیق بودجه مجلس نیز رسیده است. در پارهای موارد، مصوبات مزبور از حیث عدم دقت و جامعیت کافی، واجد ایرادات عمده بوده و در صورت تصویب نهایی مخاطراتی به‌همراه خواهد داشت. در این گزارش به تحلیل مصوبات کمیسیون تلفیق ناظر بر لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ در موضوع واگذاری اراضی می‌پردازیم.

### نقد مصوبه کمیسیون تلفیق لایحه بودجه و ارائه راهکار اصلاحی

مهم‌ترین احکام ناظر بر موضوع واگذاری اراضی ملی و دولتی در تبصره‌های «۸» و «۱۱» لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ ذکر گردیده که توسط کمیسیون تلفیق تصویب شده و حتی مواردی نیز توسط کمیسیون مزبور تحت عنوان بندهای الحاقی به لایحه اضافه شده است که به تفکیک اشاره خواهد شد:

مخصوص سخن علمی

مشخصات لایحه

دوره دوازدهم - سال دوم

شماره ثبت:

۷۱۵

شماره چاپ:

—

تاریخ چاپ:

—

دفتر مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۸۰۹۳

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۱۲/۷



۱. بند الحاقی «۱» ذیل تبصره «۸» بعد از بند «ن» در مقام اصلاح بند «۲» ماده (۴۵) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور در جهت تجویز فروش قطعی زمین‌های طرح‌های تولیدی کشاورزی و صنعتی غیردولتی:

«در سال ۱۴۰۱ بند «۲» ماده (۴۵) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر به شرح زیر اصلاح می‌شود:

واگذاری اراضی ملی و دولتی برای احداث شهرک‌های صنعتی، کشاورزی و خدمات گردشگری و مناطق ویژه اقتصادی مصوب و طرح‌های قابل واگذاری دولتی و فروش قطعی زمین طرح‌های تولیدی کشاورزی و صنعتی غیردولتی با ظرفیت اشتغال سیصد نفر (۳۰۰) و بالاتر، با رعایت مقررات زیست‌محیطی، از شمول تبصره «۲» ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مستثنا می‌شود».

توضیح اینکه تبصره «۲» ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، انتقال قطعی مالکیت دولت در اراضی ملی و منابع طبیعی به متقاضیان طرح‌ها را ممنوع اعلام نموده بود؛ لیکن در بند «۲» ماده (۴۵) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر، در پاره‌ای موارد نظیر احداث شهرک صنعتی و خدمات گردشگری، واگذاری قطعی اراضی دولتی از حکم فوق مستثنا گردید. در اینجا ایرادی که وجود دارد این است که اولاً اصلاح مفاد یک قانون دائمی در یک قانون موقت یک‌ساله به نام قانون بودجه، امری غیرصحیح و فاقد وجاهت حقوقی است و ثانیاً، در این حکم عبارت «و فروش قطعی زمین طرح‌های تولیدی کشاورزی و صنعتی غیردولتی با ظرفیت اشتغال سیصد نفر (۳۰۰) و بالاتر» اضافه شده که در قانون دائمی مزبور وجود نداشت و دایره تجویز واگذاری اراضی دولتی را بسیار بیشتر توسعه می‌دهد. مضاف بر اینکه در آن به واگذاری قطعی اراضی کشاورزی تصریح شده که به دلیل احتمال تغییر کاربری و تهدید امنیت غذایی مردم واجد ایراد مضاعف است. لذا اصلاح به عمل آمده موجه نبوده و ممکن است زمینه‌ساز زمین‌خواری و برخی تخلفات فراهم گردد.

### بنابراین پیشنهاد می‌شود با رعایت قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، این بند کلاً حذف شود.

۲. بند «ز» تبصره «۸» در جهت مکلف نمودن وزارتین نیرو و جهاد کشاورزی به واگذاری اراضی ملی پایاب سدها:

«وزارتخانه‌های نیرو و جهاد کشاورزی (از طریق شرکت‌های ذی‌ربط) مکلفند عواید حاصل از اجرای طرح‌های مهار و تنظیم آب‌های مرزی و مشترک به ترتیب فروش حق اشتراک، درآمد حاصل از فروش آب و برق (پس از کسر هزینه‌های بهره‌برداری طرح‌های مذکور) و واگذاری اراضی ملی پایاب دریافت و به ترتیب به ردیف‌های درآمدی شماره ۱۴۰۱۹۱ و شماره ۲۱۰۲۳۱ جدول شماره (۵) این قانون واریز نمایند».

ایراد این بند، الزام به واگذاری اراضی ملی پایاب است که منجر به تسلط واگذارشوندگان بر منابع آبی اعم از رودخانه و سدها خواهد شد و مشکلات فراوانی را به وجود می‌آورد. لذا پیشنهاد می‌شود در راستای صیانت از انفال، محیط زیست و منابع عمومی، با رعایت قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، عبارت «و واگذاری اراضی ملی پایاب» از این بند حذف شود.

۳. جزء «۱» بند «الف» تبصره «۱۱» در جهت تجویز تهاتر اراضی برای وزارت راه و شهرسازی به قیمت کارشناسی برای اجرای طرح‌های مسکن مهر و بازآفرینی شهری:

طبق این جزء، «وزارت راه و شهرسازی (از طریق شرکت مادر تخصصی عمران شهرهای جدید، سازمان ملی زمین و مسکن و شرکت بازآفرینی شهری ایران) مجاز است تا سقف دویست و سی هزار میلیارد ریال از محل منابع داخلی و یا تهاتر اراضی و املاک متعلق به شرکت‌های فوق‌الذکر را به قیمت کارشناسی یا فروش از طریق مزایده، مشروط به حفظ کاربری بعد از واگذاری و با سازوکار

گردش خزانه، از طریق صندوق ملی مسکن صرف اجرای طرح‌های فوق کند. بیست هزار میلیارد ریال برای تکمیل عملیات اجرایی مصلاهی تهران و مصلاهای نیمه‌تمام کشور هزینه می‌شود».

حکم این جزء در خصوص تهاتر اراضی متعلق به وزارت راه و شهرسازی با پیمانکاران ممکن است زمینه‌ساز بروز تخلف یا مفاسد احتمالی گردد. خصوصاً که مطابق سازوکار اجرای آن، برگزاری مزایده الزامی نبوده و واگذاری در قالب تهاتر نیز تجویز شده است.

**لذا پیشنهاد می‌شود با رعایت قانون آیین نامه داخلی مجلس، این جزء برای اعمال اصلاح به شرح زیر به کمیسیون تلفیق اعاده شود:**

عبارت «و یا فروش اراضی و املاک متعلق به شرکت‌های فوق‌الذکر از طریق مزایده با رعایت قوانین مربوطه» جایگزین عبارت «یا تهاتر اراضی و املاک متعلق به شرکت‌های فوق‌الذکر را به قیمت کارشناسی یا فروش از طریق مزایده» گردد.

۴. جزء «۲» بند «الف» تبصره «۱۱» در جهت تکلیف سازمان ملی زمین و مسکن و شرکت عمران شهرهای جدید به واگذاری قطعی زمین‌های اجاره‌ای ۹۹ ساله متعلق به آنها:

«در اجرای ماده (۶۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) در صورت درخواست مالکان اعیانی واحدهای مسکن مهر، شرکت مادر تخصصی عمران شهرهای جدید و سازمان ملی زمین و مسکن مکلف به واگذاری قطعی زمین‌های اجاره‌ای ۹۹ ساله متعلق به خود می‌باشند...».

ایراد حکم مندرج در این جزء این است که برخلاف قانون دائمی مرجوع‌الیه یعنی قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) در اینجا عبارت «به قیمت کارشناسی روز» حذف شده است. لذا در صورت تصویب حکم مندرج در این تبصره، دستگاه اجرایی می‌تواند اراضی مذکور را به هر قیمتی که صلاح بداند به صورت قطعی واگذار نماید. زیرا این حکم متأخر از حکم ماده (۶۸) قانون الحاق (۲) بوده و در آن اثری از لزوم واگذاری به قیمت روز وجود ندارد. این امر علاوه بر زمینه‌سازی برای تخلفات احتمالی، درآمد دولت را نیز کاهش خواهد داد.

**لذا پیشنهاد می‌شود با رعایت قانون آیین نامه داخلی مجلس، با توجه به ذکر حکم مورد نظر در قانون الحاق (۲)، این جزء از لایحه بودجه کلاً حذف شود و یا عبارت «به قیمت کارشناسی روز» پس از عبارت «متعلق به خود» اضافه شود.**

۵. بند «ب» تبصره «۱۱» در جهت الزام وزارت راه و شهرسازی به تغییر کاربری اموال غیرمنقول مازاد در اختیار خود و تجویز تهاتر آنها با طلب بستانکاران:

طبق این بند، «به منظور توسعه زیربنای حمل‌ونقل کشور و ارتقای سطح بهره‌وری در این بخش، وزارت راه و شهرسازی از طریق شرکت‌ها و سازمان‌های تابعه مجاز به مولدسازی اموال منقول و غیرمنقول خود و همچنین تغییر کاربری و فروش زمین‌های مازاد در اختیار تا سقف یکصد هزار میلیارد ریال است. تهاتر اموال مذکور با طلبکاران طرح‌های این بند مجاز است».

این بند واجد دو ایراد است: اولاً، وزارت راه و شهرسازی را ملزم به تغییر کاربری اراضی مازاد خود نموده که این امر اصولاً خارج از صلاحیت و اختیارات وزارت مذکور است. زیرا تغییر کاربری اراضی حسب مورد در صلاحیت مراجع قانونی مربوطه از قبیل کمیسیون قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و کمیسیون ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران است و از حدود اختیارات وزارت راه و شهرسازی خارج می‌باشد. لذا این حکم علاوه بر ایراد حقوقی و منطقی، ممکن است زمینه‌ساز تغییر کاربری و

در نهایت از بین رفتن برخی اراضی شود که کاربری آنها سود اقتصادی کمتری دربر داشته باشد، نظیر اراضی زراعی و باغی. ثانیاً، تجویز تهاتر اراضی با طلب بستانکاران باید با سازوکار شفاف برگزاری مزایده باشد تا از بروز تخلف و مفسده احتمالی پیشگیری شود. بنابراین پیشنهاد می‌شود با رعایت قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، عبارات «تغییر کاربری و» و «تهاتر اموال مذکور با طلبکاران طرح‌های این بند مجاز است» از این بند حذف شوند.

### نتیجه‌گیری

مصوبات کمیسیون تلفیق بودجه ناظر بر لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ در خصوص موضوع واگذاری اراضی دولتی، ملی و منابع طبیعی به اشخاص غیردولتی، در تبصره‌های «۸» و «۱۱» در پاره‌ای از موارد واجد ایراد بوده و فاقد دقت و جامعیت کافی است. لذا در صورت تصویب نهایی ممکن است منجر به ایجاد بستر زمین‌خواری و فساد گردد. همچنین در پاره‌ای از موارد به دلیل الزام به تغییر کاربری اراضی، خطر نابودی اراضی زراعی و باغی نیز محتمل است. لذا ضروری است تبصره‌های فوق‌الذکر مورد بازنگری واقع شده و با رعایت قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، اولاً، بند الحاقی «۱» تبصره «۸» کلاً حذف شود.

ثانیاً، عبارت «و واگذاری اراضی ملی پایاب» از بند «ز» تبصره «۸» حذف گردد.

ثالثاً، جزء «۱» بند «الف» تبصره «۱۱» برای اعمال اصلاح به شرح زیر به کمیسیون تلفیق اعاده شود: عبارت «و یا فروش اراضی و املاک متعلق به شرکت‌های فوق‌الذکر از طریق مزایده با رعایت قوانین مربوطه» جایگزین عبارت «یا تهاتر اراضی و املاک متعلق به شرکت‌های فوق‌الذکر را به قیمت کارشناسی یا فروش از طریق مزایده» گردد.

رابعاً، در جزء «۲» بند «الف» تبصره «۱۱»، عبارت «به قیمت کارشناسی روز» پس از عبارت «متعلق به خود» اضافه شود.

خامساً، عبارات «تغییر کاربری و» و «تهاتر اموال مذکور با طلبکاران طرح‌های این بند مجاز است» از بند «ب» تبصره «۱۱» حذف شوند.

شماره ماده	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون
بند الحاقی «۱» تبصره «۸»		✓		
بند «ز» تبصره «۸»		✓		
جزء «۱» بند «الف» تبصره «۱۱»		✓		
جزء «۲» بند «الف» تبصره «۱۱»		✓		
بند «ب» تبصره «۱۱»		✓		

شماره ماده	مصوبه کمیسیون تلفیق	موافق	مخالف	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
بند الحاقی «۱» تبصره «۸»	در سال ۱۴۰۱ بند «۲» ماده (۴۵) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر به شرح زیر اصلاح می‌شود: واگذاری اراضی ملی و دولتی برای احداث شهرک‌های صنعتی، کشاورزی و خدمات گردشگری و مناطق ویژه اقتصادی مصوب و طرح‌های قابل واگذاری دولتی و فروش قطعی زمین طرح‌های تولیدی کشاورزی و صنعتی غیردولتی با ظرفیت اشتغال سیصد نفر (۳۰۰) و بالاتر، با رعایت مقررات زیست‌محیطی، از شمول تبصره «۲» ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مستثنا می‌شود.		✓		این بند دایره مصادیق فروش اراضی دولتی را نسبت به قانون رفع موانع تولید بسیار گسترده‌تر نموده و واجد ایراد است.	با رعایت آیین‌نامه داخلی مجلس این بند کلاً حذف شود.
بند «ز» تبصره «۸»	وزارتخانه‌های نیرو و جهاد کشاورزی (از طریق شرکت‌های ذی‌ربط) مکلفند عواید حاصل از اجرای طرح‌های مهار و تنظیم آب‌های مرزی و مشترک به ترتیب فروش حق اشتراک، درآمد حاصل از فروش آب و برق (پس از کسر هزینه‌های بهره‌برداری طرح‌های مذکور) و واگذاری اراضی ملی پایاب دریافت و به ترتیب به ردیف‌های درآمدی شماره ۱۴۰۱۹۱ و شماره ۲۱۰۲۳۱ جدول شماره (۵) این قانون واریز نمایند.		✓		این بند موجب فروش اراضی پایاب می‌شود و مخاطرات زیست‌محیطی به همراه دارد.	با رعایت قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، عبارت «و واگذاری اراضی ملی پایاب» از این بند حذف شود.
جزء «۱» بند «الف» تبصره «۱۱»	وزارت راه و شهرسازی (از طریق شرکت مادر تخصصی عمران شهرهای جدید، سازمان ملی زمین و مسکن و شرکت بازآفرینی شهری ایران) مجاز است تا سقف دویست و سی هزار میلیارد ریال از محل منابع داخلی و یا تهاتر اراضی و املاک متعلق به شرکت‌های فوق‌الذکر را به قیمت کارشناسی یا فروش از طریق مزایده، مشروط به حفظ کاربری بعد از واگذاری و با سازوکار گردش خزانه، از طریق صندوق ملی مسکن صرف اجرای طرح‌های فوق کند. بیست هزار میلیارد ریال برای تکمیل عملیات اجرایی مصلاهی تهران و مصلاهای نیمه‌تمام کشور هزینه می‌شود.		✓			این جزء جهت اعمال اصلاحات به کمیسیون ارجاع داده شود و یا با رعایت قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، عبارات «یا تهاتر» و «را به قیمت کارشناسی یا» حذف شوند.

شماره ماده	مصوبه کمیسیون تلفیق	موافق	مخالف	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
جزء «۲» بند «الف» تبصره «۱۱»	در اجرای ماده (۶۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) در صورت درخواست مالکان اعیانی واحدهای مسکن مهر، شرکت مادر تخصصی عمران شهرهای جدید و سازمان ملی زمین و مسکن مکلف به واگذاری قطعی زمین‌های اجاره‌ای ۹۹ ساله متعلق به خود می‌باشند		✓			پیشنهاد می‌شود با توجه به ذکر حکم مورد نظر در قانون الحاق (۲)، این جزء از لایحه بودجه کلاً حذف شود و یا عبارت «به قیمت کارشناسی روز» پس از عبارت «متعلق به خود» اضافه شود.
بند «ب» تبصره «۱۱»	به منظور توسعه زیربنای حمل و نقل کشور و ارتقای سطح بهره‌وری در این بخش، وزارت راه و شهرسازی از طریق شرکت‌ها و سازمان‌های تابعه مجاز به مولدسازی اموال منقول و غیرمنقول خود و همچنین تغییر کاربری و فروش زمین‌های مازاد در اختیار تا سقف یکصد هزار میلیارد ریال است. تهاتر اموال مذکور با طلبکاران طرح‌های این بند مجاز است.		✓			با رعایت قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، عبارات «تغییر کاربری و» و «تهاتر اموال مذکور با طلبکاران طرح‌های این بند مجاز است» از این بند حذف شوند.