



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

مشخصات طرح:

دوره یازدهم. سال سوم

شماره ثبت:  
۸۸۲

شماره چاپ:  
۱۴۰۴

گروه کشاورزی و توسعه  
روستایی

مشخصات گزارش:



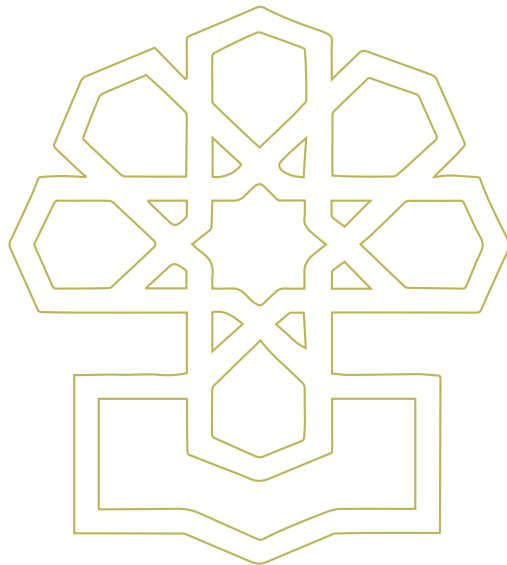
دفتر مطالعات زیربنایی

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۹۵۵۰

تاریخ انتشار:

۱۴۰۲/۱۰/۲۰



## اظهار نظر کارشناسی درباره:

# گزارش کمیسیون عمران در خصوص «طرح الحاق ۷ تبصره به ماده (۷) اساسنامه بنیاد مسکن انقلاب اسلامی بابت تسهیل روند ساخت و ساز روستایی برای بومیان روستا و حمایت از دولت در جهت ساخت یک میلیون مسکن در سال»



محسن بابائی

### ۱. مقدمه

«طرح الحاق ۷ تبصره به ماده (۷) اساسنامه بنیاد مسکن انقلاب اسلامی بابت تسهیل روند ساخت و ساز روستایی برای بومیان روستا و حمایت از دولت در جهت ساخت یک میلیون مسکن در سال» با شماره ثبت ۸۸۲ که یک فوریت آن در تاریخ ۱۴۰۲/۰۱/۲۸ اعلام وصول شد، با حذف ۳ تبصره [تبصره‌های «۲»، «۴» و «۷»] و اضافه کردن یک تبصره و انجام پاره‌ای اصلاحات در سایر تبصره‌ها، در جلسه ۱۴۰۲/۰۵/۰۱ کمیسیون عمران به «طرح الحاق ۵ تبصره به ماده (۷) قانون اساسنامه بنیاد مسکن انقلاب اسلامی» تغییر نام یافته است. آنچه که از عنوان، مقدمه توجیهی و مفاد طرح برمی آید، دغدغه اصلی طراحان، تأمین نیاز به ساخت مسکن در روستاهاست. سازوکاری که برای تحقق این هدف در نظر گرفته شده به این صورت است: به مالکانی که در طرح هادی مصوب، برای اراضی و املاک آنها کاربری عمومی (نظیر آموزشی، بهداشتی، فضای سبز و...) تعریف شده است، اجازه داده که در صورت عدم اقدام دستگاه اجرایی مربوطه برای خرید و تملک زمین مورد نظر از مالک و احداث کاربری مقرر شده در طرح هادی روستایی طی بازه زمانی مشخص (۱۸ ماه)، درخواستی مبنی بر تغییر کاربری زمین مورد نظر به مسکونی به بنیاد مسکن انقلاب اسلامی ارائه دهند. کمیته تصویب کننده طرح هادی روستایی نیز مکلف شده است، در صورت احراز شروط مورد نظر، نسبت به تغییر کاربری زمین یا ملک در حد نصاب تفکیک قطعات مسکونی اقدام نماید. در ادامه به صورت مختصر و اجمالی اظهار نظر پیرامون گزارش کمیسیون عمران ارائه می شود.

ناظر علمی (محمدحسن معادی رودسری)، مدیر مطالعه (حجت ورمز یاری)،  
اظهار نظر کنندگان: علی فرنام (دفتر مطالعات زیربنایی)، محمد شکوری (دفتر مطالعات حقوقی)، فهیمه غفرانی (دفتر مطالعات مدیریت) و مسعود فراهانی (دفتر مطالعات اجتماعی)، ویراستار ادبی (زهره عطاردی)، گرافیک و صفحه‌آرایی (آذر مهمان نواز)



## ۲. اظهار نظر پیرامون مصوبه کمیسیون عمران

در رابطه با دغدغه طراحان گفتنی است که اساساً با توجه به رشد منفی جمعیت مطلق و نسبی مناطق روستایی طی دهه‌های گذشته و آتی، نیاز به تقاضای جدید برای ساخت مسکن در تمامی روستاهای کشور محتمل نیست؛ مگر در برخی روستاهای مرکزی و مجاور کلان‌شهرها و شهرهای بزرگ که آن هم غالباً مربوط به تقاضاهایی برای ساخت خانه دوم است. توضیح اینکه، براساس آمار و اطلاعات مرکز آمار ایران، سهم جمعیت روستایی و عشایری کشور از حدود ۳۸/۷ درصد (۲۳/۲ میلیون نفر) در سال ۱۳۷۵ به حدود ۲۴ درصد (۲۰/۵ میلیون نفر) در سال ۱۴۰۰ رسیده است [۱]. برآوردهای جمعیتی نیز نشان می‌دهد این سهم در سال ۱۴۱۵ به حدود ۱۹ درصد (۱۸/۹ میلیون نفر) [۲] و در سال ۱۴۳۰ به زیر ۱۶ درصد خواهد رسید [۳]. بررسی آمار مربوط به خانه‌های خالی در مناطق روستایی نیز نشان می‌دهد که حدود ۴۷۸،۰۰۰ خانه خالی در روستاها وجود دارد که در صورت برنامه‌ریزی صحیح، می‌تواند ظرفیت مؤثر و آبی برای کاهش نیاز مسکن مناطق روستایی در کوتاه‌مدت تلقی گردد. بنابراین صدور قاعده عام برای فراهم‌سازی زمینه تغییر کاربری اراضی با کاربری کشاورزی و سایر کاربری‌های عمومی به کاربری مسکونی در تمامی روستاهای کشور، منطقی نیست. بلکه باید براساس نیازسنجی واقعی، برای تأمین و عرضه مسکن در روستاها، استفاده از موجودی مسکن (خانه‌های خالی، فرسوده و دوم و ...) در اولویت قرار گیرد.

از طرفی در قالب **قانون جهش تولید مسکن، مصوب ۱۴۰۰/۰۵/۱۷ با اصلاحات بعدی**، احکامی در خصوص ساخت سالیانه یک میلیون واحد مسکونی در سرتاسر کشور که ۲۰۰ هزار آن مربوط به مناطق روستایی می‌شود، پیش‌بینی شده است. در قانون مذکور، نحوه تأمین زمین و منابع مالی و شرایط و صلاحیت‌های واگذاری تا حدودی مشخص گردیده است. علاوه بر این، در مواد (۴) و (۱۱) **قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن، مصوب ۱۳۸۷/۰۲/۲۵** احکامی برای توسعه مسکن در مناطق روستایی به‌ویژه از طریق نوسازی و بازسازی سالیانه حداقل ۲۰۰ هزار واحد مسکونی، پیش‌بینی شده است. ضمن اینکه در برنامه هفتم توسعه نیز بخش مستقلی برای «مسکن روستایی» در نظر گرفته شده و احکامی در این راستا آمده است. بنابراین ارائه طرح جدید برای افزایش بی‌رویه و غیر کارشناسی کاربری‌های مسکونی در سطح روستاها، چندان لازم و منطقی به نظر نمی‌رسد. به عبارتی این‌گونه پیشنهادها که ناظر بر افزایش بی‌حد و حصر کاربری‌های مسکونی در نقاط روستایی است، بیشتر برآمده از نگاه شهرگونه به روستاها و ترویج شهری‌گرایی مناطق روستایی است. در حالی که مناطق روستایی برخلاف شهرها که غالباً کارکرد مصرف‌گرایی دارند، به سبب برخورداری از اراضی کشاورزی در داخل محدوده و پیرامون خود، کانون تولید و ارزش‌آفرینی کشور تلقی می‌شوند و نقش راهبردی در تضمین امنیت غذایی و کاهش وابستگی به کشورهای خارجی در تأمین نیازهای غذایی اساسی برعهده دارند. در صورت گسترش تغییر کاربری اراضی فاقد کاربری مسکونی - که عمدتاً اراضی کشاورزی را شامل می‌شود - به کاربری مسکونی، روستاها ماهیت تولیدی خود را از دست خواهند داد که نتیجه آن تهدید خودکفایی و امنیت غذایی کشور است. قابل توجه است که در برخی از روستاهای کشور کماکان در توزیع خدمات و امکانات عمومی و رفاهی نظیر بهداشت و درمان و آموزش و پرورش، نابرابری‌ها و تبعیض‌های زیادی بین شهر و روستا وجود دارد که با وجود این، در طرح مصوب اجازه تغییر کاربری‌های عمومی به مسکونی صادر شده است.

در خصوص سازوکارهای پیشنهاد شده در مصوبه کمیسیون عمران به‌منظور پاسخ به دغدغه مورد نظر طراحان، در ادامه اظهار نظر کارشناسی به تفکیک تبصره‌ها ارائه می‌شود.

### ۱-۲. تبصره «۱»

کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات، سازمان‌ها، شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت، نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی موضوع قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۳۷۳۱/۴۰/۹۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی آن، مکلفند در طرح‌های عمرانی یا عمومی که ضرورت اجرای آن توسط بالاترین مقام دستگاه اجرایی یا رعایت ضوابط مربوطه تصویب و اعلام شده باشد و در اراضی و املاک شرعی و قانونی اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی قرار داشته و در داخل محدوده طرح هادی روستا باشد، حداکثر ظرف مدت ۸۱ ماه پس از اعلام رسمی وجود طرح، نسبت به معامله قطعی طبق قانون نحوه خرید و تملک اراضی برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۸۵۳۱/۱۱/۷۱ شورای انقلاب با اصلاحات و الحاقات بعدی آن، اقدام نمایند. در غیر این صورت مالکین املاک واقع در طرح از کلیه حقوق مالکانه مانند احداث بنا، تجدید بنا، افزایش بنا، تعمیر، فروش و اجاره برخوردارند.

تبصره «۱» مصوبه کمیسیون با تغییرات جزئی، همان متن تبصره «۳» طرح پیشنهادی است. یکی از دغدغه‌های به‌حقی که از جانب برخی از مالکان اراضی و املاک مطرح می‌شود این است که در مواردی براساس اجرای طرح‌ها و برنامه‌های زیربنایی، عمرانی و ... دستگاه‌های دولتی و غیردولتی، تمام یا بخشی از عرصه و یا اعیانی زمین مالکان (اعم از حقیقی و حقوقی)، داخل طرح‌های مذکور قرار می‌گیرد. ولی بعضاً دستگاه مجری به دلایل مختلف، اجرای این امر را با تعلل و تأخیرهای زیادی مواجه می‌سازد و در این حالت حقوق مالکانه مالک زمین در این برهه تحت الشعاع قرار می‌گیرد. یکی از این حقوق مالکانه، تقاضا برای تغییر کاربری زمین تحت مالکیت خویش است که به دلیل تعیین کاربری خاص مانند آموزشی، اداری، ورزشی، فرهنگی، فضای سبز و ... روی زمین شخص در طرح هادی مصوب، قاعدتاً با درخواست تغییر کاربری شخص مخالفت می‌شود. تبصره «۱» در راستای رفع همین دغدغه برآمده و به مجریان طرح‌های عمرانی و عمومی در روستاها مهلت ۸۱ ماهه داده است که پس از ابلاغ طرح هادی روستایی، طبق قانون نحوه خرید و تملک اراضی برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و



نظامی دولت مصوب ۸۵۳۱/۱۱/۷۱ شورای انقلاب با اصلاحات بعدی، نسبت به انجام معامله قطعی با مالک اقدام نمایند. پس از اتمام مهلت مقرر، در صورت عدم اقدام به عقد قرارداد معامله از سوی دستگاه اجرایی، مالکین اراضی یا املاک از کلیه حقوق مالکانه مانند احداث بنا، تجدید بنا، افزایش بنا، تعمیر، فروش و اجاره برخوردار خواهند بود. در خصوص تبصره مذکور نکات زیر قابل ذکر است:

■ تبصره «۱» مصوبه کمیسیون عمران، برآمده از ماده واحده «قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها، مصوب ۷۶۳۱/۸۰/۹۲ با اصلاحات بعدی» است. به عبارتی موضوع و متن تبصره «۱» طرح با موضوع و متن ماده واحده قانون مذکور تا حد زیادی به هم شبیه هستند. تفاوت آنها در این است که در ماده واحده قانون یاد شده، تعیین مهلت صرفاً برای اراضی واقع در داخل محدوده شهرها و شهرک‌ها و حریم استحقاقی آنها بوده است؛ و تبصره «۱» مصوبه کمیسیون در پی این بوده که چنین امری را برای اراضی داخل محدوده روستاها نیز تسری دهد. در این خصوص گفتنی است، هر چند نبود ضوابطی برای تعیین تکلیف اراضی مشمول تغییر کاربری در محدوده روستاها در اثر تصویب و اجرای طرح‌های روستایی، خلأ قانونی محسوب می‌شود، ولی از نظر اصول قانونگذاری و قانون‌نویسی، منطقی نیست چنین ضوابطی در قانون اساسنامه بنیاد مسکن انقلاب اسلامی جانمایی شود. لذا مصوبه کمیسیون با ماده (۷۲۱) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی که به مطابقت داشتن عنوان طرح با اصل موضوع تأکید دارد، مغایرت پیدا می‌کند. اساساً شأن اساسنامه، عموماً تشریح اهداف، وظایف و ساختار کلان نهاد یا دستگاه مربوطه است نه قواعدی عام که دامنه شمول آن گسترده‌تر از وظایف و ساختار نهاد مورد نظر باشد. بنابراین نیازی به قانونگذاری جدید با موضوعی مشابه «قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها، مصوب ۷۶۳۱/۸۰/۹۲ با اصلاحات بعدی» احساس نمی‌شود و می‌توان از طریق اصلاح قانون مذکور، دامنه شمول ضوابط این قانون را برای روستاها نیز تسری داد. البته با توجه به تمایزات کارکردی مناطق روستایی و شهری، نیازمند ملاحظات خاص مناطقی روستایی نیز می‌باشد. هر چند که در خصوص اثربخشی قانون یاد شده نیز نقدهای جدی وجود دارد.

■ همچنین در تبصره «۱» مصوبه کمیسیون، تصریح نشده است که انجام عملیات فوق‌الاشاره به‌ویژه احداث بنا، تجدید بنا و افزایش بنا که هر کدام ضوابط خاص خود را دارند، باید پس از طی مراحل و فرایند قانونی مربوطه باشد یا بدون طی تشریفات اداری و قانونی؟! به‌ویژه اینکه اگر زمین واقع شده در طرح، کاربری کشاورزی داشته باشد، با تعلل یا انصراف دستگاه اجرایی از انعقاد قرارداد معامله، براساس تبصره «۱» مصوبه کمیسیون عمران، مالکین این اجازه را خواهند داشت که زمین کشاورزی را فارغ از لحاظ نیاز واقعی روستا و بدون بازنگری در طرح هادی مصوب از طریق کمیته تصویب‌کننده طرح هادی، تغییر کاربری داده و داخل آن ساخت‌وساز انجام دهند. بنابراین اگرچه انجام عملیات مذکور جزو حقوق مالکانه اشخاص است ولی اگر انجام آنها بدون طی تشریفات اداری و قانونی مربوطه انجام شود، قطعاً تخریب وسیع اراضی کشاورزی را به دنبال خواهد داشت. اشاره به رعایت ضوابط طرح هادی در تبصره «۲» مصوبه کمیسیون عمران نیز ناظر بر رعایت حد نصاب تفکیک قطعات مسکونی است و نه کاربری زمین؛ لذا دغدغه مذکور را مرتفع نمی‌کند.

■ در مورد سایر کاربری‌ها مانند بهداشتی-درمانی، تجاری، ورزشی، آموزشی، فضای سبز و فرهنگی-مذهبی نیز اشکال ذکر شده در بند قبلی صادق است. این کاربری‌ها در راستای تقویت زیست‌پذیری روستاها و عموماً براساس سرانه‌های استاندارد در طرح هادی تعیین می‌شوند. صدور مجوز برای تغییر بی‌ضابطه کاربری‌های مذکور قطعاً منجر به ایجاد اختلال در ارائه خدمات عمومی به ساکنان روستا خواهد شد. به‌ویژه اینکه در حال حاضر بازار مسکن حالت سوداگرانه پیدا کرده و غالب مالکان زمین به دنبال تغییر کاربری به مسکونی هستند. باید توجه داشت که ساکنان بسیاری از روستاها نه از نبود مسکن بلکه از فقدان امکانات اولیه رفاهی و یا عدم دسترسی مناسب به این گونه امکانات به‌ویژه خانه بهداشت، مدرسه، سالن ورزشی، اینترنت و مواردی از این دست، رنج می‌برند و نبود یا کمبود این امکانات، به تضعیف زیست‌پذیری روستاها منجر شده است. بنابراین اجازه غیرمنطقی به تغییر و تبدیل کاربری‌های کشاورزی، بهداشتی، آموزشی، ورزشی، فرهنگی، مذهبی و تفریحی به کاربری مسکونی در روستاها امر نادرست و نامعقولی است که در نتیجه آن نه تنها مهاجرت معکوس (از شهر به روستا) که مورد نظر طراحان است، اتفاق نمی‌افتد بلکه به روند فزاینده مهاجرت‌های روستا-شهری شدت خواهد بخشید.

■ عبارت «اراضی و املاک شرعی و قانونی» ابهام دارد و در ادبیات حقوقی کشور چنین مفهومی تعریف نشده است. اگر مقصود اراضی و املاکی است که دارای سند مالکیت رسمی هستند، این موضوع باید اصلاح و تصریح شود. اگر مقصود اراضی دارای اسناد عادی باشد، این موضوع می‌تواند به مشروعیت بخشی به تصرفات غیرقانونی بینجامد. ضمن اینکه در این عبارت، واژه «املاک» نیز به دلیل عدم تعیین حصر مصادیق آن ابهام دارد و مشخص نیست مقصود ساختمان یا بنا است و یا موارد دیگر را هم شامل می‌شود؟! از این نظر تبصره «۱» مصوبه با جزء «۳» بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری ابلاغی ۸۹۳۱/۷۰/۶۰ که بر رعایت اصول قانونگذاری به‌ویژه شفافیت و عدم ابهام تأکید دارد، مغایرت پیدا می‌کند.

■ باید توجه داشت که خواه‌ناخواه با تعیین کاربری جدید روی اراضی، ارزش آن زمین و زمین‌های اطراف با افزایش قیمت مواجه می‌شوند. در این مواقع اجازه به ساخت مسکن در این گونه اراضی پس از اتمام مهلت ۸۱ ماهه دستگاه اجرایی و عدم احداث کاربری عمومی تعیین شده در طرح هادی مصوب، ممکن است به افزایش هزینه ساخت مسکن در روستای مربوطه منتج شود و این موضوع با هدف و دغدغه طراحان طرح یعنی کاهش هزینه‌های ساخت مسکن روستایی است، مغایرت دارد.

■ به‌ویژه اینکه ضمانت اجرایی برای ساخت مسکن توسط مالک زمین پس از اخذ مجوز تغییر کاربری زمین به مسکونی، پیش‌بینی نشده



است. به بیانی دیگر، با توجه به افزایش قیمت زمین مربوطه، این احتمال می‌رود که مالک زمین پس از اخذ مجوز، به جای احداث واحد مسکونی، اقدام به فروش زمین نماید. در این حالت نه تنها بازار مسکن روستایی کنترل نمی‌شود چه بسا افزایش پدیده سوداگری و نقل و انتقال بی‌رویه زمین را در پی دارد. در این راستا، در متن اولیه طرح، حکمی آورده شده بود که هر گونه نقل و انتقال بنای احداث تا ۵ سال را ممنوع اعلام کرده بود که در مصوبه کمیسیون عمران رد شده است. لذا وجود بندی برای تقویت ضمانت اجرای مناسب در راستای دغدغه نمایندگان طراح طرح از جمله از طریق ممنوعیت نقل و انتقال زمین و یا بنای احداث برای مدت زمان معقول و یا تعیین مهلت مقرر برای احداث بنا توسط مالک و اخذ مالیات در صورت عدم احداث بنا در مهلت تعیین شده، ضروری است.

## ۲-۲. تبصره «۲»

کارگروه (کمیته) موضوع جزء «۵» بند «الف» ماده (۶۲) قانون پنج‌ساله برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مکلف است در آرا صادره پرونده‌های مطروحه در کمیسیون مغایرت‌های طرح‌های هادی روستایی پس از انقضا مهلت مقرر در تبصره «۱»، چنانچه فرم (ج) مسکن متقاضی احداث مسکن روستایی سبز باشد و ملک مورد نظر داخل محدوده طرح هادی مصوب واقع و دارای شبکه خدمات زیربنایی آب و برق و گاز باشد نسبت به تغییر کاربری ملک در حد نصاب تفکیک قطعات مسکونی (براساس ضوابط طرح هادی مصوب ملاک عمل) اقدام نماید. اراضی مازاد بر حد نصاب، مشمول ضوابط طرح هادی و صرفاً در صورت اعلام عدم نیاز متولی مربوطه و طرح موضوع در کارگروه مذکور و با رعایت ضوابط و مقررات مربوطه قابلیت تغییر کاربری دارد.

متن تبصره «۲» مصوبه کمیسیون عمران با تغییرات زیادی نسبت به متن همین تبصره در طرح پیشنهادی که تحت عنوان تبصره «۱» تعیین شده بود، مواجه شده است. مطابق با تبصره «۲» مصوبه کمیسیون، به کمیته تصویب‌کننده طرح‌های هادی روستایی (کمیته موضوع جزء «۵» بند «الف» ماده (۶۲) قانون برنامه ششم توسعه) تکلیف شده است که پس از انقضا مهلت ۸۱ ماهه مندرج در تبصره «۱» و احراز شروط قید شده در تبصره «۲» [یعنی دارای فرم (ج) سبز، واقع شدن زمین یا ملک در داخل محدوده روستا و برخوردار بودن از شبکه خدمات زیربنایی آب و برق و گاز]، نسبت به تغییر کاربری اراضی و املاک مشمول اجرای طرح‌های عمومی، عمرانی و نظامی اقدام نماید. در رابطه با مفاد تبصره مشروح، نکات زیر حائز اهمیت است:

■ عنوان «کمیسیون مغایرت‌های طرح‌های هادی روستایی» در حال حاضر محمل و پشتوانه قانونی ندارد و در هیچ قانونی به نحوه و سطح تشکیل، اعضا، حدود وظایف و اختیارات و سازوکار تصمیم‌گیری و اتخاذ رأی در آنها اشاره نشده است. براساس اطلاعات به دست آمده، کمیسیون مذکور تا قبل از تصویب قانون برنامه پنجم توسعه، پرونده‌های الحاق اراضی به داخل محدوده روستا و همچنین تغییر کاربری اراضی را بررسی می‌کرد که با تصویب بند «ف» ماده (۴۹۱) قانون مذکور مبنی بر تشکیل کمیته استانی تصویب طرح‌های هادی روستایی، موضوعیت خود را از دست داده است و در حال حاضر پرونده‌های مذکور در کمیته تصویب که در جزء «۵» بند «الف» ماده (۶۲) قانون برنامه ششم توسعه تنفیذ شده است، مورد بررسی قرار می‌گیرد.

■ از طرفی، با توجه به تصویب برنامه هفتم پیشرفت و ایجاد تغییراتی در کمیته تصویب‌کننده طرح‌های هادی روستایی (بند «ب» ماده «۱۵»)، کمیته موضوع جزء «۵» بند «الف» ماده (۶۲) قانون برنامه ششم توسعه، دیگر موضوعیت پیدا نمی‌کند. البته در برنامه هفتم توسعه نیز کمیته‌ای مشابه برنامه ششم توسعه پیش‌بینی شده است؛ با این تفاوت که ۱. رئیس کمیته از رئیس بنیاد مسکن به معاون عمرانی استاندار تغییر پیدا کرده و ۲. نماینده اداره کل حفاظت محیط زیست استان به ترکیب کمیته اضافه شده است. ولی از بنیاد مسکن انقلاب اسلامی کماکان دو عضو حضور دارند. که با توجه به نقش محوری بنیاد مسکن در تدوین طرح اولیه و جایگاه تعیین‌کننده طرح‌های هادی در الحاق اراضی کشاورزی، این امر می‌تواند سبب عدم توجه به حفظ حداکثری کاربری اراضی حاصلخیز و اجتناب از الحاق‌های غیر ضرور شود. به عبارت دیگر بنیاد مسکن به عنوان مرجع پیشنهاددهنده محدوده روستا، نباید انتفاع مالی از الحاق اراضی به محدوده روستاها ببرد. در صورت انتفاع مالی، صلاحیت پیشنهاد محدوده را از دست می‌دهد. لذا میسوسالید نمودن و افزایش اختیارات و صلاحیت‌های بنیاد مسکن انقلاب اسلامی در تغییر کاربری اراضی کشاورزی داخل محدوده روستا حتی به بهانه ساخت مسکن، چالش‌های جدی در امر توسعه روستایی و کشاورزی ایجاد می‌کند. بنابراین با توجه به اینکه از یک سو برنامه ششم توسعه در پایان سال خاتمه می‌یابد و از سوی دیگر هنوز شورای محترم نگهبان نظر نهایی خود درباره مصوبه برنامه هفتم توسعه را به مجلس اعلام نکرده است، در نتیجه می‌توان گفت که تا به امروز مرجع تصویب‌کننده طرح‌های هادی روستایی تعیین تکلیف نهایی نشده است. لذا واگذاری اختیار الحاق و تغییر کاربری اراضی داخل محدوده به کمیته ماده (۶۲) قانون برنامه ششم، نمی‌تواند موضوعیت داشته باشد و تصویب این حکم به شکل فعلی به اغتشاش در قانون منجر می‌شود.

■ یکی دیگر از اشکالاتی که می‌توان به مفاد تبصره «۲» مصوبه کمیسیون عمران وارد دانست، مشروعیت بخشیدن به تصرفات و مستحقات غیر مجاز مسکونی در اراضی با کاربری غیر مسکونی است. به این صورت که براساس این تبصره فقط سه شرط ۱. سبز بودن فرم (ج)، ۲. واقع شدن زمین یا ملک در داخل محدوده روستا و ۳. برخوردار بودن از شبکه خدمات زیربنایی آب و برق و گاز، مبنای موافقت یا مخالفت با درخواست‌های تغییر کاربری قرار گرفته است. در حالی که علاوه بر موارد ذکر شده، مهم‌ترین ملاک، قانونی بودن تصرفات و ساخت‌وساز انجام شده در زمین مورد نظر است. در اصل ابتدا باید صحت مالکیت زمین و معارض‌های احتمالی آن تعیین تکلیف شود و سپس سایر شرایط مبنای قرار گیرد. با توجه به اینکه براساس تبصره «۴» مصوبه کمیسیون عمران، اسناد عادی فاقد سابقه ثبتی در سطح روستا مورد تأیید قرار



گرفته است، یقیناً احتمال رسمیت بخشی به تصرفات غیر قانونی و زمین خواری در اثر تبصره مورد بحث، زیاد است. این موضوع، به مفهوم ترویج تخلف بوده و تشدید مستحذات غیر مجاز را دامن می زند.

■ ضمناً در خصوص ملاک سوم یعنی بر خوردار بودن از شبکه خدمات زیربنایی آب، برق و گاز، تعیین نشده است، مقصود اراضی و املاکی است که از مسیرهای قانونی و رسمی خدمات مذکور را دریافت کرده اند، یا موارد غیر قانونی و فاقد مجوز را هم شامل می شود؟! اهمیت این موضوع بیشتر از آن جهت است که در حال حاضر برخی از مستحذات به صورت غیر مجاز از خدمات آب، برق و گاز استفاده می کنند و در این راستا قانون خاصی تحت عنوان «قانون مجازات استفاده کنندگان غیر مجاز از آب، برق، تلفن، فاضلاب و گاز» در تاریخ ۱۳۶۹/۳۰/۰۱ به تصویب رسیده است. در این قانون ضوابط خاصی - هر چند ضعیف - برای جمع آوری انشعابات غیر مجاز و واگذاری انشعابات موقت و دائم پیش بینی شده است. در حالی که در مصوبه کمیسیون عمران به رعایت مفاد قانون مذکور اشاره ای نشده است. لذا صدور مجوز ساخت به اراضی و املاکی که معلوم نیست خدمات آب، برق و گاز آنها از طریق مسیرهای رسمی تأمین شده است یا نه و موقت است یا دائم، به هیچ وجه منطقی نیست و به مفهوم کنار رفتن قواعد قانون مجازات استفاده کنندگان غیر مجاز از آب، برق، تلفن، فاضلاب و گاز و بی خاصیت شدن آن است. ضمن اینکه، موافقت با تغییر کاربری زمین صرفاً با داشتن انشعابات آب، برق و گاز، در صورت حدوث تلاقی با جرائم قانونی واجد ایراد است.

### ۲-۳. تبصره «۳»

منظور از اعلام رسمی طرح در تبصره «۱»، ابلاغ رسمی طرح هادی روستایی پس از تصویب طرح در کارگروه موضوع جزء «۵» بند «الف» ماده (۶۲) قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه توسط بنیاد مسکن استان ها به بنیاد مسکن شهرستان ها و دستگاه های متولی کاربری های عمومی و خدماتی می باشد.

■ تبصره «۳» مصوبه کمیسیون عمران همان متن تبصره «۶» طرح پیشنهادی است با این تغییر که عبارت «بنیاد مسکن شهرستان ها و دستگاه های متولی کاربری های عمومی و خدماتی» جایگزین عبارت «شعبات بنیاد مسکن» شده است. در این تبصره در راستای ایجاد شفافیت موضوع تبصره «۱» در خصوص شروع مهلت ۸۱ ماهه دستگاه های اجرایی برای انعقاد قرارداد معامله با مالکان اراضی و املاک مشمول اجرای طرح های عمومی، عمرانی و نظامی، تصریح شده که شروع مهلت ۸۱ ماهه، از زمان ابلاغ رسمی طرح هادی روستایی توسط بنیاد مسکن استان می باشد. اگر چه قید چنین تبصره ای به شفافیت کمک می کند، ولی آنچه که اهمیت دارد این است که تاکنون تقریباً طرح هادی کلیه روستاهای بالای ۰۲ خانوار تهیه و ابلاغ شده است و معدود روستایی وجود دارد که طرح هادی آن تهیه و ابلاغ نشده باشد. لذا در اینجا تعیین تاریخ ابلاغ رسمی طرح هادی برای شروع مهلت ۸۱ ماهه جهت انعقاد قرارداد معامله با مالک مفهوم و موضوعیت پیدا نمی کند. مگر اینکه طرح های بازنگری مدنظر باشد که در این صورت لازم است تصریح شود.

### ۲-۴. تبصره «۴»

اسناد عادی و قولنامه ای اراضی فاقد سابقه ثبتی در سطح روستا جهت احداث بنا و هر گونه بهره برداری از ظرفیت تبصره «۱» این قانون به استناد بند «د» ماده (۳) آیین نامه اجرایی ارائه خدمات فنی موضوع بند «۵» ماده (۵۱) این قانون مورد تأیید می باشد.

تبصره «۴» مصوبه کمیسیون عمران که متن تغییر یافته تبصره «۵» طرح پیشنهادی است، به موضوع معتبر شمردن اسناد عادی (از جمله قولنامه ها) در اختیار مالکان یا صاحبان اراضی و املاک فاقد سابقه ثبتی در سطح روستا در مواقع معامله با دستگاه های اجرایی اشاره دارد. این امر از جهاتی مورد نقد است:

■ اعتبار داشتن اسناد و معاملات عادی در حال حاضر تبدیل به معضلی جدی در شناسایی مالکیت ها و به تبع آن احقاق حقوق دولتی (از جمله مالیات بر دارایی) از مالکان این اراضی و املاک شده است. از سوی دیگر زمینه را برای تقطیع و خردی بیشتر اراضی کشاورزی فراهم ساخته است. در این راستا مقام معظم رهبری (مدظله العالی) در بیاناتی که اخیراً در دیدار با رئیس، مسئولان و جمعی از کارکنان قوه قضائیه داشتند، معاملات غیر رسمی اموال غیر منقول را از مصادیق و منشأ های بزرگ فساد بر شمرده و بر لزوم «سلب اعتبار از معاملات عادی و غیر رسمی در اموال غیر منقول» تأکید فرمودند. از این رو، قانونگذار به دنبال این است که اسناد و معاملات عادی یا غیر رسمی را ابطال کند تا هر گونه نقل و انتقال و تفکیک و افراز اراضی و املاک از طریق مبادی رسمی و با اسناد رسمی صورت گیرد. از این رو، تبصره «۵» مصوبه کمیسیون، با دستور مورخ ۲۰۴۱/۴/۶ مقام معظم رهبری و همچنین مصوبه مجلس پیرامون «طرح الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیر منقول» - که هم اکنون در مجمع تشخیص مصلحت نظام در حال بررسی و تصویب می باشد - مغایرت دارد. در نتیجه مفاد این تبصره مغایر اصول (۷۵)، (۱۱) و (۲۱۱) قانون اساسی می باشد. در این رابطه آرا متعددی توسط هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز وجود دارد که بر لزوم ثبت رسمی املاک و عدم ترتب حقوق مکتسبه بر این دسته از اراضی از جمله صدور پروانه ساختمانی و نیز ابطال امکان طرح درخواست های تغییر کاربری اراضی فاقد سند رسمی در روستاها، تأکید و تصریح دارند.

■ همچنین معتبر دانستن اسناد عادی مطابق این تبصره، با برخی از مواد به ویژه مواد (۲۲)، (۷۴) و (۸۴) قانون ثبت اسناد و املاک، مصوب ۱۳۱۱/۲/۱۶ با اصلاحات بعدی منافات دارد. در ماده (۲۲) قانون مذکور که به «قانون ثبت اجباری» معروف است، دولت فقط در سه حالت



مالکیت زمین یا ملک را به رسمیت می‌شناسد. ۱. زمین یا ملک به اسم فرد ثبت رسمی شده باشد؛ ۲. کسی که ملک به او منتقل گردیده و این انتقال در دفتر املاک به ثبت رسیده باشد و ۳. ملک مزبور از مالک رسمی به فرد ارث رسیده و در دفتر املاک به اسم وراثت ثبت شده باشد. علاوه بر این در ماده (۷۴) قانون یاد شده، ثبت رسمی اسناد در کلیه عقود و معاملات راجع به عین یا منافع اموال غیر منقول که در دفتر املاک ثبت نشده است و همچنین برای صلح‌نامه و هبه‌نامه و شرکت‌نامه، اجباری شده است. در ماده (۸۴) نیز تصریح شده است که در صورت عدم ثبت رسمی موارد یاد شده، اسناد در اختیار مالکان در هیچ‌یک از ادارات و محاکم پذیرفته نخواهد شد. بنابراین تبصره «۵» می‌تواند متعرض به انفال یا املاک دارای مالک رسمی شود.

### ۳. جمع‌بندی و پیشنهاد

به‌طور کلی، فلسفه تهیه «طرح الحاق ۷ تبصره به ماده (۷) اساسنامه بنیاد مسکن انقلاب اسلامی بابت تسهیل روند ساخت و ساز روستایی برای بومیان روستا و حمایت از دولت در جهت ساخت یک میلیون مسکن در سال» تسری برخی احکام و تکالیف «قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها، مصوب ۱۳۶۷/۰۸/۲۹ با اصلاحات بعدی» به اراضی داخل محدوده روستاهاست. چراکه دامنه شمول قانون مذکور، محدوده و حریم شهرها و شهرک‌هاست و روستاها را در بر نمی‌گیرد. قانون یادشده به‌طور کلی به اجازه در خواست تغییر کاربری و احداث بنا توسط مالکان در مورد اراضی و املاکی اشاره دارد که بر اساس طرح‌های مصوب به عنوان کاربری‌های عمومی (مانند آموزشی، حمل و نقل، ورزشی، اداری و ...) شناخته شده‌اند، ولی پس از گذشت بازه زمانی مشخص، دستگاه مربوطه نتوانسته اقدامات لازم برای خرید، تملک و احداث کاربری عمومی مورد نظر در زمین مربوطه را به انجام برساند. لذا اگرچه رفع خلأ قانونی در خصوص اراضی مشمول در روستاها امر پذیرفتنی است، ولی تقنین ضوابط مورد نظر برای رفع این خلأ قانونی هیچ ارتباط موضوعی به اساسنامه بنیاد مسکن انقلاب اسلامی پیدا نمی‌کند. تطابق نداشتن عنوان طرح با محتوا در مصوبه کمیسیون عمران، در تعارض با ماده (۱۲۷) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی قرار دارد و برای رفع این اشکال، ضوابط مورد نظر صرفاً باید از طریق اصلاح قانون خاص مربوطه پیگیری شود. موضوع مهم دیگر در خصوص مصوبه کمیسیون عمران، ساز و کار پیش‌بینی برای رفع دغدغه و خلأ قانونی یاد شده است.

مطابق با مفاد مصوبه کمیسیون عمران، یک قاعده عام برای امکان تغییر کاربری اراضی و املاک با هر کاربری به مسکونی و در همه روستاهای کشور صادر شده است؛ بدون اینکه به نیازهای واقعی مسکن و وضعیت زیست‌پذیری روستاها از نظر کاربری‌های عمومی توجه و همچنین ساز و کاری برای جلوگیری از سوءاستفاده‌های احتمالی تعبیه شود. به‌ویژه اینکه رشد جمعیت بسیاری از مناطق روستایی کشور طی دهه‌های گذشته با روند نزولی همراه بوده و پیش‌بینی می‌شود این روند نزولی با شدت بیشتری در دهه‌های آتی ادامه پیدا کند. لذا معلوم نیست بر چه اساسی در روستاهایی که رشد جمعیتی منفی دارند، باید اجازه داده شود کاربری اراضی و املاک به مسکونی تغییر پیدا کند.

همچنین برخی از روستاها از نظر برخورداری از امکانات و خدمات عمومی نظیر آموزشی، بهداشتی، درمانی و ورزشی در وضعیت نامناسبی قرار داشته و با سرانه‌های استاندارد زیست‌پذیری فاصله دارند. لذا اگرچه حفظ و تضمین حقوق مالکانه اشخاص امر لازم و پذیرفتنی است، ولی صدور قاعده عام و یک‌جانبه برای تغییر و تبدیل اراضی و املاک با کاربری عمومی به ساخت مسکن در روستاها، منطقی و شدنی نیست و تضعیف زیست‌پذیری روستاها و نهایتاً تقویت پدیده مهاجرت‌های بی‌رویه روستا-شهری را در پی دارد. امری که تاکنون رواج داشته و ناپرابری‌ها و تبعیض‌های موجود بین نقاط شهری و روستایی در برخورداری از فرصت‌های شغلی و امکانات مذکور موجب گسیل جمعیت روستایی به شهرها و کلان‌شهرها شده است. طرح پیشنهادی به شکل فعلی روند مذکور را تشدید می‌سازد. به‌بیانی دیگر باید ساز و کارهای مناسبی در جهت تقویت تأمین مالی دستگاه‌های اجرایی به‌منظور خرید، تملک و احداث کاربری‌های عمومی در روستاها طبق مصوبه طرح هادی روستایی پیش‌بینی کرد؛ نه اینکه صرفاً پس از گذشت مهلت ۱۸ ماهه و عدم اقدام دستگاه مربوطه، اجازه تغییر کاربری اراضی به مسکونی را صادر نمود. همچنین می‌توان کاربری‌های تعریف شده در مناطق روستایی را به انواع حیاتی، ضروری و مهم تقسیم‌بندی نمود و بر این اساس در خصوص صدور مجوز تغییر کاربری به مسکونی تصمیم‌گیری کرد.

گفتنی است که فرایند تهیه طرح‌های هادی روستایی و تعیین کاربری اراضی و املاک توسط شرکت‌های مهندسی مشاور با اشکالاتی نیز همراه است و عده‌ای بر این باور هستند که بیشتر کاربری‌های عمومی بدون اطلاع و جلب رضایت مالکین، در اراضی آنها جانمایی می‌شود و همین امر در به سرانجام نرسیدن احداث کاربری‌های عمومی مصوب دخیل است.

البته برای تصمیم‌گیری در خصوص تغییر کاربری اراضی و املاک با کاربری عمومی به مسکونی، اینکه کمیسیون تصویب‌کننده طرح هادی روستایی تا چه حدی از صلاحیت لازم برخوردار است، موضوع مهم دیگری است که جای بحث دارد. با توجه به تعارض منافع بنیاد مسکن انقلاب اسلامی در این زمینه، به‌نظر می‌رسد شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، مرجع مناسب‌تری برای این موضوع باشد.

همچنین مصوبه کمیسیون عمران، زمینه تغییر کاربری اراضی با کاربری کشاورزی به مسکونی را نیز فراهم می‌کند. این در حالی است که در مناطق روستایی، اهمیت اراضی با کاربری کشاورزی با توجه به نقش راهبردی آن در تأمین امنیت غذایی جامعه و حفظ و تقویت استقلال سیاسی-اقتصادی کشور، قطعاً برابر با سایر کاربری‌ها نیست و نمی‌توان و نباید به‌سهولت زمینه تغییر کاربری این گونه اراضی از کشاورزی به مسکونی را فراهم ساخت، مگر اینکه هر مورد و هر تقاضا به‌صورت جداگانه در مرجع تصویب و بازنگری طرح هادی روستایی بررسی و



به صورت موردی تصمیم‌گیری شود. بنابراین دامن زدن به تغییر کاربری اراضی فاقد کاربری مسکونی به ویژه اراضی کشاورزی، به صورت بی‌رویه و بدون برخورداری از ضوابط مناسب مهم‌ترین اشکال طرح الحاق ۷ تبصره به اساسنامه بنیاد مسکن انقلاب اسلامی است که نه در طرح پیشنهادی و نه در مصوبه کمیسیون، ساز و کار منطقی برای رفع این اشکال پیش‌بینی نشده است. به‌طور کلی تغییر و تخریب اراضی کشاورزی به خصوص اراضی مرغوب و حاصلخیز و منابع طبیعی به بهانه تأمین نیازهای مسکن روستاییان، بدون پیش‌بینی شرایط لازم برای جلوگیری از تخصیص مسکن به اشخاصی غیر از اشخاص ساکن و شاغل در روستا توجیه منطقی ندارد. این نکته با توجه به اینکه در تهیه و بازنگری طرح‌های هادی روستایی سه استان شمالی کشور که عموماً دارای اراضی حاصلخیز کشاورزی هستند چند برابر نیاز واقعی (در حدود ۱۰۰ هزار هکتار) به محدوده روستاها الحاق شده بود و سوابق چنین موضوعاتی وجود دارد، اهمیت فوق‌العاده پیدایمی‌کند. بنابراین این امر با سیاست‌های خودکفایی و امنیت غذایی به‌ویژه بند «۱۳» اصل سوم و بند «۹» اصل چهارم و سوم و اصل (۵۰) قانون اساسی، بند «۳۲» سیاست‌های کلی نظام در دوره چشم‌انداز و بند «۲» سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی در تعارض است.

از طرفی دیگر، مصوبه کمیسیون عمران به دلیل نقص در شرایط تشخیص متقاضیان واجد صلاحیت جهت بهره‌مندی از امتیازات این طرح به‌ویژه عدم اشاره به تعیین تکلیف تصرفات غیرقانونی و مستحذات غیرمجاز و درعین حال مشروع شمردن پذیرش اسناد عادی به‌عنوان ملاک مالکیت و همچنین نداشتن ضمانت اجرای مناسب برای جلوگیری از سوداگری زمین و الزام به ماندگاری دائمی افراد در روستا پس از صدور مجوز تغییر کاربری و ساخت مسکن، اهداف مورد انتظار طراحان را محقق نمی‌سازد. گفتنی است که اعتباربخشی به اسناد عادی بر اساس مصوبه کمیسیون عمران با فرمایش مقام معظم رهبری در مورخ ۱۴۰۲/۴/۶ مبنی بر اعتبارزدایی از اسناد و معاملات عادی و غیررسمی اموال و دارایی‌ها، مواد (۲۲)، (۴۷) و (۴۸) قانون ثبت اسناد و املاک، مصوبه مجلس پیرامون طرح الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول و در نتیجه با اصول (۵۷)، (۱۱۰) و (۱۱۲) قانون اساسی مغایرت دارد.

لذا با توجه به ایرادات فوق‌الشاره و مغایرت با سیاست‌های کلی و اسناد بالادستی، بنا به نظر مرکز پژوهش‌های مجلس، رد کلیات مصوبه کمیسیون عمران مورد توصیه است. در صورت اصرار برای پیگیری تصویب طرح، پیشنهاد می‌شود عنوان و مفاد طرح به شکل کامل به شرح زیر بازنویسی شود. در جدول ۲ پیشنهادهای اصلاحی ارائه شده است.

جدول ۱. ارزیابی خلاصه گزارش کمیسیون عمران به مجلس شورای اسلامی در خصوص طرح ۸۸۲

ماده تبصره	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون
ماده واحد - متن اصلاحی کمیسیون عمران				✓

جدول ۲. ارزیابی تفصیلی گزارش کمیسیون عمران به مجلس شورای اسلامی در خصوص طرح ۸۸۲

موضوع	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
عنوان طرح				■	موضوع و احکام طرح پیشنهادی مصوب تقریباً مشابه «قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها، مصوب ۱۳۶۷/۰۸/۲۹» با اصلاحات بعدی» تقریر شده است. از این جهت، نیازی به قانونگذاری جدید احساس نمی‌شود و می‌توان از طریق اصلاح قانون مذکور، دامنه شمول ضوابط این قانون را برای روستاها نیز تسری داد.	عنوان طرح مصوبه کمیسیون از «طرح الحاق ۵ تبصره به ماده (۷) قانون اساسنامه بنیاد مسکن انقلاب اسلامی» به «طرح اصلاح قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها - مصوب ۱۳۶۷/۰۸/۲۹ با اصلاحات بعدی» تغییر پیدا کند.
ماده واحد				■	از طرفی به جهت عدم ارتباط موضوعی طرح با اساسنامه بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، طرح مصوب کمیسیون عمران با ماده (۱۲۷) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی که به مطابقت داشتن عنوان طرح با اصل موضوع تأکید دارد، مغایرت پیدا می‌کند.	متن ماده واحد مصوبه کمیسیون به شرح زیر اصلاح می‌شود: «ماده واحد - ماده واحد قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها - مصوب ۱۳۶۷/۰۸/۲۹ با اصلاحات بعدی، به شرح زیر اصلاح و سه تبصره به آن الحاق می‌شود:».



متن اصلاحی	اظهار نظر کارشناسی	ارجاع به کمیسیون	موافق به شرط اصلاح	مخالف	موافق	مصوبه کمیسیون
<p>تبصره «۱» - عبارت «و داخل محدوده طرح هادی روستاها» به بعد از عبارت «حریم استحفاظی آنها» در ماده واحده قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح های دولتی و شهری ها- مصوب ۱۳۶۷/۰۸/۲۹ با اصلاحات بعدی، الحاق می شود.</p>	<p>تقریباً مشابه متن ماده واحده قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح های دولتی و شهری ها- مصوب ۱۳۶۷/۰۸/۲۹ تنظیم شده است و این با اصول قانون نویسی و قانونگذاری تناقض دارد. در حالی که می توان با اصلاح قانون مذکور، روستاها را نیز مشمول آن ساخت.</p> <p>فر اهم ساختن زمینه تغییر کاربری غیر ضرور اراضی کشاورزی داخل روستاها برای ساخت مسکن، بدون توجه به درجه حاصلخیزی آنها، به مفهوم تضعیف زیرساخت های تولید در کشور است. به ویژه اینکه در حال حاضر بازار مسکن حالت سوداگرانه پیدا کرده و غالب مالکان زمین به دنبال تغییر کاربری اراضی خود به مسکونی هستند.</p> <p>اجازه غیر منطقی به تبدیل کاربری های خدمات عمومی از قبیل بهداشتی، آموزشی، ورزشی، فرهنگی، مذهبی و تفریحی به کاربری مسکونی در روستاها، قطعاً منجر به ایجاد اختلال در ارائه خدمات عمومی به ساکنان روستا خواهد شد و این به معنی کاهش زیست پذیری روستاهاست که در نتیجه آن نه تنها مهاجرت معکوس (از شهر به روستا) که مورد نظر طراحان است، اتفاق نمی افتد بلکه به روند فزاینده مهاجرت های روستا-شهری شدت خواهد بخشید.</p> <p>به دلیل مبهم بودن عبارت «اراضی و املاک شرعی و قانونی» و عدم تعیین حصر مصادیق آن، تبصره «۱» با جزء «۳» بند «۹» سیاست های کلی نظام قانونگذاری ابلاغی ۱۳۹۸/۰۷/۰۶ مغایرت دارد.</p>					تبصره «۱»



مصوبه کمیسیون	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
تبصره «۲»				■	عنوان «کمیسیون مغایرت‌های طرح‌های هادی روستایی» در حال حاضر محمل و پشتوانه قانونی ندارد و در هیچ قانونی به نحوه و سطح تشکیل، اعضا، حدود وظایف و اختیارات و ساز و کار تصمیم‌گیری و اتخاذ رأی در آنها اشاره نشده است. با توجه به متولی بودن بنیاد مسکن در امر تهیه طرح‌های هادی روستایی و همچنین حضور (دارای رأی) دو عضو بنیاد مسکن در کمیته تصویب‌کننده طرح‌های مذکور، واگذاری تصمیم‌گیری در خصوص تغییر کاربری اراضی و املاک موضوع این طرح به کمیته موضوع جز «۵» بند «الف» ماده (۲۶) قانون برنامه ششم توسعه بدون اصلاح ترکیب آن، می‌تواند سبب عدم حفاظت حداکثری اراضی کشاورزی شود. مبسوط‌الید نمودن و افزایش اختیارات و صلاحیت‌های بنیاد مسکن انقلاب اسلامی در تغییر کاربری اراضی کشاورزی داخل محدوده روستا حتی به بهانه ساخت مسکن، بدون اعلام ضوابط مشخص، می‌تواند سبب رشد تغییر کاربری شود. به دلیل عدم پیش‌بینی ضوابط لازم برای احراز تصرفات قانونی از مصادیق زمین‌خواری‌ها (تصرفات غیر قانونی)، این تبصره می‌تواند به مشروعبیت بخشیدن به تصرفات و مستحذات غیر مجاز مسکونی در اراضی با کاربری غیر مسکونی بینجامد. ضوابط کافی برای احراز افراد واجد صلاحیت دریافت مجوز تغییر کاربری به مسکونی جهت ساخت مسکن، پیش‌بینی نشده است که نتیجه آن گسترش پدیده خانه‌های دوم و خالی در روستاها می‌تواند باشد.	تبصره «۲» - متن زیر به عنوان تبصره «۵» به قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها الحاق می‌شود: «تبصره «۵» - در محدوده مصوب روستاها، پس از انقضا مهلت مقرر در ماده واحده و تبصره «۱» این قانون، در صورت احراز شرایط زیر به صورت توأمان، مرجع تصویب طرح هادی روستایی مجاز است با رعایت قوانین و مقررات مربوطه، بر اساس تقاضای مالک با درخواست تغییر کاربری زمین به مسکونی فقط برای یک‌بار و حداکثر تا ۲۰۰ متر مربع موافقت کند. الف) روستای مربوطه طی ۵ سال منتهی به این قانون دارای رشد مثبت جمعیت ساکن و یا شاغل در روستا باشد؛ ب) زمین مورد نظر جزو اراضی حاصلخیز زراعی-باغی (درجه ۱، ۲، ۳) نباشد، مگر آنکه روستا به تشخیص وزارت جهاد کشاورزی فاقد زمین غیر حاصلخیز باشد؛ پ) متقاضی، متأهل یا سرپرست خانوار باشد؛ ت- متقاضی، دارای حداقل ۵ سال سابقه سکونت در روستای مربوطه به تشخیص مراجع رسمی و ارائه تأییدیه از خانه بهداشت روستایی و شورای اسلامی روستا باشد؛ ث) فرم (ج) مسکن متقاضی سبز باشد. به منظور اجتناب از تحمیل بار مالی غیر ضرور برای توسعه شبکه‌های خدمات عمومی، وزارت راه و شهرسازی مکلف است با همکاری بنیاد مسکن انقلاب اسلامی ظرف حداکثر سه ماه، نسبت به تعیین حداکثر فاصله زمین مورد نظر از واحدهای مسکونی مجاور، اقدامات لازم را به عمل آورد.
تبصره «۳»				■	با توجه به اینکه، تاکنون تقریباً طرح هادی کلیه روستاهای بالای ۲۰ خانوار تهیه و ابلاغ شده است، لذا در اینجا تعیین تاریخ ابلاغ رسمی طرح هادی برای شروع مهلت ۱۸ ماهه جهت انعقاد قرارداد معامله با مالک مفهوم و موضوعیت پیدا نمی‌کند. مگر اینکه طرح‌های بازنگری مدنظر باشد.	تبصره «۳» - متن زیر به عنوان تبصره «۶» به قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها الحاق می‌شود: «تبصره «۶» - منظور از اعلام رسمی طرح در ماده واحده این قانون در خصوص روستاها، تاریخ تصویب یا بازنگری طرح هادی روستای مربوطه می‌باشد».

مصوبه کمیسیون	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
تبصره «۴»		■			تبصره «۵» به جهت اعتبار بخشی و پذیرش اسناد و معاملات عادی، با دستور مورخ ۱۴۰۲/۴/۶ مقام معظم رهبری، مصوبه مجلس پیرامون «طرح الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیر منقول»، مواد (۲۲)، (۴۷) و (۴۸) قانون ثبت اسناد و املاک - مصوب ۱۳۱۰/۱۲/۲۶ با اصلاحات بعدی و آرای ۲۷۴۸ مورخ ۱۴۰۱/۱۲/۲ رأی شماره ۲۶۸۸ مورخ ۱۴۰۰/۱۰/۰۷ و رأی وحدت رویه شماره ۹۶ مورخ ۱۳۷۳/۸/۲۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مغایرت دارد.	حذف تبصره «۴» از مصوبه کمیسیون توصیه می‌شود.
تبصره «۵»		■			با توجه به اهمیت حفظ کاربری اراضی کشاورزی واقع در خارج از محدوده روستاها و ممانعت از تغییر کاربری غیر ضرور این اراضی به بهانه ساخت مسکن و همچنین لزوم مقابله با زمین خواری‌ها و انگیزه‌های سوداگرانه، حکم این تبصره مثبت ارزیابی شده و تصویب آن ضرورت دارد.	تبصره «۵» - متن زیر به عنوان تبصره «۷» به قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها الحاق می‌شود: «تبصره «۷» - اراضی مشمول قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن به شرکت‌های تعاونی مسکن و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی مصوب ۱۳۸۱/۰۵/۰۶ از شمول این قانون مستثنا می‌باشد».
			بند الحاقی		به منظور کنترل فضای بورس بازی و جذابیت زدایی از سرمایه‌گذاری‌های غیر مولد در حوزه زمین با توجه به تأکید جدی مقام معظم رهبری در بند «۲» سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه، اخذ مالیات از اشخاصی که با وجود داشتن مجوز تغییر کاربری به مسکن، ولی از اقدام به ساخت مسکن خودداری می‌کنند تا به تشدید تلاطم بازار عرضه مسکن و افزایش قیمت زمین خود کمک کنند، ضروری است.	تبصره «۶» - متن زیر به عنوان تبصره «۸» به قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها الحاق می‌شود: «تبصره «۸» - در محدوده مصوب روستاها، در صورت عدم اقدام به ساخت بنا توسط دارنده مجوز تغییر کاربری پس از گذشت یک سال از تاریخ صدور مجوز موضوع این قانون، مالک زمین مشمول پرداخت سالیانه مالیات به نرخ پنجاه درصد (۵۰٪) ارزش روز زمین می‌شود.

## منابع و مأخذ

۱. مرکز آمار ایران، ۱۳۹۶. نتایج تفصیلی سرشماری عمومی نفوس و مسکن ۱۳۹۵.
۲. مرکز آمار ایران، ۱۳۹۶. پیش‌بینی جمعیت به تفکیک استان، مناطق شهری و روستایی و برحسب جنس از سال ۱۳۹۶ تا ۱۴۱۵.
3. United Nations. (2019). World Urbanization Prospects, the 2018 Revision. New York.

گزیده سیاستی - مدیریتی

مصوبه کمیسیون عمران در خصوص طرح الحاق ۷ تبصره به اساسنامه بنیاد مسکن، به دلیل نقص در شرایط تشخیص متقاضیان واجد صلاحیت، مجاز شمردن پذیرش اسناد عادی، نداشتن ضمانت اجرای مناسب برای جلوگیری از سوداگری زمین و در نتیجه تشدید تغییر کاربری غیر ضرور اراضی کشاورزی، نیاز به بازنگری و اصلاح دارد.

