



The Law of Leap in Housing Production: A Challenge to Governmental Real Estate Management and Autonomy of Will

Ghesmati Tabrizi. Ali^{1*} –Arabpanahan. Mohammad²

1: Assistant Professor of Private Law, University of Semnan, Semnan, Iran (Corresponding Author):
ali_ghesmati@semnan.ac.ir

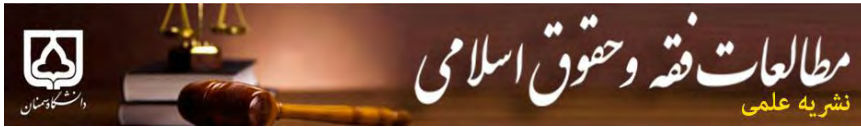
2: Master's Graduate in Private Law, University of Semnan, Semnan, Iran.

Abstract: The "Law of Leap in Housing Production" was enacted with the aim of providing housing for the low-income class, forming the basis of the "National Housing Movement" program. Under this initiative, applicants are granted government land through two lease contracts: a short-term contract allowing construction rights, and a long-term contract guaranteeing ownership title issuance by the government. Despite the ambitious goals of this law and the multitude of stakeholders involved, past experiences suggest that its implementation will significantly impact individual legal relationships. Disregarding the law's objectives and the contentious nature of its contracts, encroachment on government land under the guise of legal compliance poses challenges that undermine governmental real estate management. Conflicts with existing laws and procedures, excessive government intervention in contracts and private affairs, restrictions on freedom of choice, stringent applicant conditions, and imposed requirements on third parties, all present substantial legal hurdles for the government, applicants, and program participants.

Keywords: Law of Leap in Housing Production, Real estate properties, Acts of governance, Government, Autonomy of will.

- A. Ghesmati Tabrizi; M. Arabpanahan (2024). The Law of Leap in Housing Production: A Challenge to Governmental Real Estate Management and Autonomy of Will, *Islamic Law and Jurisprudence Studies*, 16(36), 163-194.

Doi: [10.22075/feqh.2024.34168.3926](https://doi.org/10.22075/feqh.2024.34168.3926)



فصلنامه مطالعات فقه و حقوق اسلامی

سال ۱۶- شماره ۳۶- پاییز ۱۴۰۳

صفحات ۱۶۳-۱۹۴ (مقاله پژوهشی)

تاریخ: وصول ۱۴۰۳/۰۱/۲۹- بازنگری ۱۴۰۳/۰۳/۰۴- پذیرش ۱۴۰۳/۰۳/۰۹

«قانون جهش تولید مسکن»، تضعیف مدیریت اموال غیر منقول دولتی و نقض حاکمیت اراده

علی قسمتی تبریزی^۱ / محمد عرب پناهان^۲

ali_ghesmati@semnan.ac.ir

۱: استادیار حقوق خصوصی، دانشگاه سمنان، سمنان، ایران (نویسنده مسئول)

۲: کارشناس ارشد حقوق خصوصی، دانشگاه سمنان، سمنان، ایران

چکیده: قانون جهش تولید مسکن، با هدف تأمین محل سکونت دهک های با درآمد پایین، تصویب شد و مبنای طرحی موسوم به «نهضت ملی مسکن» قرار گرفت. در این طرح، اراضی دولتی طی دو عقد اجاره (یکی کوتاه مدت، با شرط حقّ احداث اعیانی و دیگری بلند مدت، با شرط تعهد دولت به صدور مجوز تملک اعیانی)، در اختیار متقاضیان قرار می گیرد. با تصویر اهداف کمی بلندپروازانه این قانون، از طرفی اشخاص زیادی به شکل مستقیم و غیر مستقیم مخاطب یا مدعی برخورداری از مزایای آن هستند و از سوی دیگر، تجربیات مشابه قبلی نشان می دهد که اجرای چنین قوانینی تأثیر زیادی در مناسبات حقوقی اشخاص خواهد داشت. صرف نظر از غیر قابل دسترس بودن اهداف و ماهیت مناقشه برانگیز قراردادهای این طرح؛ دست اندازی به اراضی در اختیار دستگاه های اجرایی به دستاویز اجرای قانون، مشکلات زیادی پدید خواهد آورد که مستلزم تضعیف مدیریت بر اموال غیر منقول دولتی خواهد بود. همچنین تعارض با قوانین بالادستی و رویه های جاری در عرصه اموال غیر منقول دولتی، نقش پررنگ تصدی گرایانه دولت، دخالت دولت در قراردادها و روابط خصوصی اشخاص، تحدید آزادی اراده، اندراج شروط متعدد برای متقاضیان، تحمیل الزامات و ... چالش ها و موانع حقوقی متعددی پیش روی حاکمیت، متقاضیان و اشخاص دخیل در اجرای طرح قرار می دهد.

کلیدواژه: قانون جهش تولید مسکن، اموال غیر منقول، اعمال حاکمیتی، دولت، حاکمیت اراده.

علی قسمتی تبریزی و همکاران - سال شانزدهم - پاییز ۱۴۰۳ - شماره ۳۶

- قسمتی تبریزی، علی؛ عرب پناهان، محمد (۱۴۰۳) «قانون جهش تولید مسکن»، تضعیف مدیریت اموال غیر منقول دولتی و نقض حاکمیت اراده، مجله مطالعات فقه و حقوق اسلامی دانشگاه سمنان، شماره ۳۶، صفحات ۱۶۳-۱۹۴.

Doi: [10.22075/feqh.2024.34168.3926](https://doi.org/10.22075/feqh.2024.34168.3926)

مقدمه

قانون جهش تولید مسکن در آغاز مجلس یازدهم و با استقرار دولت سیزدهم که تحول تولید مسکن را وعده داده بودند و متعاقب ناکامی‌های گسترده و پیاپی قوانین قبلی در این خصوص و به رغم هشدارهای کارشناسان و مراجعی چون مرکز پژوهش‌های مجلس^۱ به اشکالات آن، در تاریخ ۱۴۰۰/۰۵/۱۷ به تصویب رسید و از اینرو، به نظر می‌رسد که جنبه سیاسی قانون، بر منطق حقوقی آن غلبه دارد.

هرچند قاعداً اجرای این قانون می‌بایست منتهی به تولید و عرضه یک محصول مورد نیاز جامعه شود، اما باید اذعان کرد که به رغم اهداف بلند پروازانه^۲ تاکنون اجرای موفق‌تری نداشته است و قطعاً در ادامه با چالش‌های اجرایی و حقوقی مواجه خواهد شد. همچنین افزون بر برخی ایرادات در تنظیم متن که زینده‌تر بود در هنگام تدوین طرح یا تصویب قانون به آن توجه می‌شد؛ به نظر می‌رسد این مقرر، در ساختار حقوقی موجود اختلال ایجاد می‌نماید و نظم قواعد حقوقی در حاکمیت دولت و اراده مخاطبین را مخدوش می‌کند.

از منظر حقوق عمومی، صرف‌نظر از موانع اجرایی (که بیم آن می‌رود این قانون را به مقررهای متروک یا ناکارآمد مبدل سازد)، این نگرانی وجود دارد که فشارهای سیاسی و تکلیف دولت به برنامه‌ریزی و اقدام برای ساخت چهار میلیون واحد مسکونی باعث شود سرمایه معتابه ملی در پروژه‌هایی صرف گردد که بخش قابل توجهی از آن، ناتمام می‌ماند و نتیجه‌اش تضییع حقوق و دارایی‌های دولت و اشخاص خواهد بود. همچنین اشتغال به امور تصدی‌گری، دولت را از وظایف اصلی حاکمیتی و نظارتی خود در عرصه مسکن باز می‌دارد. مضافاً بر این، بدعت قانونی مبنی بر فعال‌مایشاء

۱. گزارش‌های شماره ۱۷۱۶۸ مورخ ۱۳۹۹/۶/۲۵ و شماره ۱۷۳۶۴ مورخ ۱۳۹۹/۱۰/۲۹، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

۲. تکلیف دولت به تأمین سالانه یک میلیون واحد مسکونی، به وضوح مالايطاق و متعذر می‌نماید. همچنین مشخص نیست عرضه متوسط سالانه یک میلیون واحد، در چهار سال نخست چه مبنای منطقی دارد.

شدن وزارت راه و شهرسازی به دستاویز اجرای قانون، علاوه بر تضعیف مراجع حاکمیتی در مدیریت اموال غیر منقول دولتی، مشکلات متعددی را ایجاد می‌کند. از منظر حقوق خصوصی نیز علاوه بر شبهه غرری بودن معامله (به واسطه تردید در قیمت تمام شده، میزان آورده متقاضی، موعد تحویل، محل ساخت مجتمع و موقعیت دقیق واحد در طبقات، متراژ دقیق واحد، ساختار نقشه، مصالح مورد استفاده، میزان تسهیلات و اقساط بازپرداخت)؛ پیش‌بینی و تحمیل برخی شروط به متقاضیان، حاکمیت اراده و آزادی‌های اشخاص را به مخاطره می‌اندازد. همچنین مواردی مانند تکالیف این قانون در خصوص دست‌اندر کاران امر و نهادهای دولتی، عمومی و خصوصی و ابلاغ دستوری مبنی بر عدول از مقررات و ضوابط فنی به بهانه کاهش هزینه‌های ساخت، شایسته تأمل است.

هرچند این قانون از جنبه‌های مختلف، قابل نقد و بررسی است اما در این وجیزه، ملاحظه حقوقی قانون با محوریت تحدید حاکمیت دولت و نقض اراده آزاد اشخاص طرف قرارداد و سایر مخاطبین قانون، موضوع مطالعه است. لذا پس از نگاهی گذرا به مبنای قانونی التزام دولت به مداخله در تأمین مسکن شهروندان، جایگاه قانون جهش تولید مسکن در رابطه با قوانین بالادستی و حاکمیت دولت و همچنین تجاوز احتمالی این قانون و قراردادهایی که بر مبنای آن منعقد می‌شود نسبت به حقوق متقاضیان و سایر اشخاص ذیربط بررسی خواهد شد.

۱- الزام دولت به تأمین مسکن شهروندان

حق مسکن یکی از حقوق اساسی افراد جامعه است.^۱ گاه فرد به تنهایی قادر به تأمین نیاز مسکن خود نیست و اینجا است که اقدامات دولت ضرورت پیدا می‌کند و مناسبات دولت - شهروند، صبغه حمایت‌گرانه به خود می‌گیرد. در این راستا از قرن

۱. ماده ۲۵ اعلامیه جهانی حقوق بشر، تأمین مسکن را پیش‌نیاز زندگی شایسته می‌انگارد. اصل ۳۱ قانون اساسی نیز داشتن مسکن متناسب را حق هر فرد و خانواده ایرانی و دولت را در این زمینه موظف می‌داند.

گذشته، در کشورهای مختلف، بسته به شرایط و امکانات، حاکمیت متکفل تأمین مسکن شده است.

سابقه اقدامات حمایتی دولت در این خصوص به اواخر قرن نوزدهم می‌رسد. فرانسه با قانون ۳۰ نوامبر ۱۸۹۴ در رابطه با «مسکن ارزان»^۱، از کشورهای پیشتاز در این خصوص است. اما شاید بتوان نقطه عطف، در تاریخ مسکن حمایتی را جنگ دوم جهانی دانست که به دلیل ویرانی و بی خانمانی آوارگان، او ضاع نابسامان اقتصادی و رشد جمعیت، کشورهای زیادی درگیر شدند. بعد از جنگ، مسکن اجتماعی به شکلی گسترده مورد توجه قرار گرفت و دولت‌ها در قالب خانه‌سازی یا توسعه زیرساخت‌ها، ایفای نقش کردند. توجه به خانوارهای کم‌درآمد و عرضه مسکن اجتماعی به شیوه‌های متفاوت از جمله اجاره ۹۹ ساله زمین یا ساخت مشترک توسط مقامات محلی و بخش خصوصی در کشورهایی مثل انگلستان، تلاشی در جهت کاهش سهم زمین در قیمت تمام شده مسکن است (فلاح و نصیری فیروز، ۱۳۹۲: ۲۲۵).

بحران مالی سال‌های اخیر از یک سو، و توجه بیشتر به نیاز اقلیت‌های آسیب‌پذیر از سوی دیگر، مطالبه مسکن اجتماعی را افزایش داده است و امروزه کمبود مسکن به‌طور کلی و نیاز به مسکن اجتماعی به صورت خاص، یکی از چالش‌های مهم در عموم کشورها است. در واقع، مسأله این است که آیا اساساً مداخله دولت و ساخت مسکن برای نیازمندان، امری حاکمیتی انگاشته می‌شود و در صورت شناسایی این تکلیف برای قوای عمومی، حد و مرز این دخالت تا کجا و به چه کیفیتی باید باشد؟ برای بررسی تحوّل حقوق ایران در این زمینه، ملاحظه سیر تدابیر قانونی در خصوص مسکن حمایتی بی‌فایده نیست. لذا با توجه به این که با وقوع انقلاب، تغییر محسوسی در سیاست‌های قانونگذاری در این عرصه رخ داد، موضوع طی دو بند مطالعه می‌شود:

1. Loi du 30 novembre 1894 relative aux habitations à bon marché (HBM)

۱-۱- تاریخچه قانونگذاری در زمینه مسکن حمایت شده قبل از انقلاب

در آغاز مشروطه، توجه قانونگذار بیشتر به حقوق مدنی و سیاسی معطوف بود و هنوز نظر مقنن به حقوق اجتماعی و حق داشتن مسکن مناسب جلب نشده بود (اطهاری، ۱۳۸۵: ۴۳). همچنین فعالیت های عمرانی پراکنده حکومت تا بعد از جنگ جهانی دوم، صبغه حمایتی نداشت و احتمالاً حاکمیت تنها بنای سازه هایی با استفاده عمومی (از قبیل کاروانسرا، مسجد، حمام، آب انبار) و نهایتاً ایجاد محدود زیرساخت های شهری و روستایی را وظیفه خود می دیده است. متقابلاً اموال غیر منقول دستخوش تغییر قیمت محسوسی نمی شد و مالکیت آن کمتر تغییر می کرد و به علل متعدد، نیازی به حمایت دولت برای ساخت مسکن وجود نداشت.

پس از این دوره نیز به رغم تدوین برنامه های عمرانی متعدد (تا قبل از برنامه سوم)، حتی فصل و اعتبار مشخصی برای ساخت مسکن در نظر گرفته نشد و اشاراتی که در برنامه اول و دوم عمرانی به ساخت خانه های ارزان شد عملاً در غیاب نهاد متوکی و مشخص نبودن جامعه هدف، منجر به فعالیت قابل توجهی نگردید (اطهاری، ۱۳۸۵: ۴۵).

از برنامه سوم عمرانی (۱۳۴۲ تا ۱۳۴۶) و همزمان با تشکیل وزارت عمران و آبادانی، به ساخت خانه ارزان قیمت برای افراد بی بضاعت توجه شد. همچنین در مواردی مثل قانون شهرداری «اتخاذ تدابیر برای ساختمان های ارزان قیمت برای افراد بی بضاعت ساکن شهر» از جمله وظایف شهرداری ها ذکر شد (بند ۲۱ ماده ۵۵ قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴).

متعاقباً در برنامه چهارم عمرانی (۱۳۴۷ تا ۱۳۵۱) سیاست های بخش مسکن در قالب ایجاد صندوق های پس انداز، بررسی سبک معماری و نوع مصالح، نظارت بر صدور پروانه های ساختمانی، تمهید خانه سازی به وسیله صاحبان صنایع، نو سازی محله های قدیمی در قالب طرح های جامع شهری و در نهایت تشویق آپارتمان سازی و احداث

مجتمع های مسکونی، دنبال شد. معه‌ذا به‌رغم اجرای نسبی اهداف برنامه، عدم تناسب و ناهماهنگی در اجرای برنامه، مانع حلّ قطعی مشکل مسکن گردید.

در برنامه پنجم عمرانی (۱۳۵۲ تا ۱۳۵۶) علاوه بر افزایش کمی تعداد واحدهای مسکونی به اهداف کیفی نیز توجه شد؛ به طوری که واحدهای مسکونی از لحاظ بهداشتی و اجتماعی بهبود یافته و تراکم افراد در واحدهای مسکونی کاهش یابد.^۱

۲-۱- قانون‌گذاری مسکن در خصوص حمایت شده پس از انقلاب

هرچند پس از انقلاب به دلایل نوپا بودن نظام و شروع جنگ، عملاً تدوین برنامه‌های توسعه به مدت ۱۱ سال به کنار نهاده شد؛ اما در این دوران بی‌برنامگی، موج عدالت‌خواهی و مطالبه رفع محرومیت باعث شد که در راستای حمایت از حق مسکن، برخی مقررات حمایتی تصویب شود.^۲

متعاقباً از سال ۱۳۶۸ با از سرگیری برنامه‌ریزی‌های میان مدت (در برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی)، دو دسته اهداف کمی و کیفی در قالب آماده‌سازی زمین و ساخت واحدهای مسکونی در سطحی گسترده و ایجاد شهرهای جدید، تغییر شیوه ساخت برای ایجاد مسکن بادوام و تولید مسکن با زیربنای کمتر و تکیه بر تولید و عرضه مسکن استیجاری مطرح شد (بند ۴-۶ ماده واحده قانون برنامه اول توسعه).

برنامه دوم توسعه (۱۳۷۴ تا ۱۳۷۸) در ارتباط با مسکن، سیاست پس‌انداز، انبوه‌سازی و کوچک‌سازی با تکیه بر رعایت استانداردهای مصرف انرژی را در پیش

۱. همچنین این دوره با تصویب برخی از قوانین (مانند قانون تشویق پس‌انداز مسکن و قانون تأمین اعتبارات مسکن و تشویق خانه‌سازی) و نهادسازی در این بخش همراه بود. در این خصوص می‌توان از تصویب قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و تعیین وظایف آن (۱۳۵۳) و تأسیس سازمان زمین شهری در سال ۱۳۵۴ نیز یاد کرد.

۲. از جمله فرمان تشکیل بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری و کیفیت عمران آن (۱۳۵۸)، لایحه قانونی راجع به تعیین حداکثر وام مسکن (۱۳۵۸)، قانون اراضی شهری (۱۳۶۰)، قانون تکمیل و نحوه استفاده شهرک‌ها و مجتمع‌های ساختمانی نیمه‌تمام متوقف (۱۳۶۱).

گرفت. دولت در این دوره با حمایت از اقتصاد آزاد سعی کرد دخالت گسترده خود را در بخش مسکن کاهش دهد و از مسکن حمایت شده، پشتیبانی کند.

در برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹ تا ۱۳۸۳)، محور اجرای اهداف کمی، کاهش تراکم خانوار در واحد مسکونی بود. در راستای تحقق اهداف کیفی نیز تدوین مقررات و ضوابط مربوط به رعایت استانداردهای مصرف انرژی در طراحی و ساخت ساختمان، مدنظر قرار گرفت (مستفاد از مواد ۱۳۸ و ۱۲۱).

پس از ناکامی در نیل به اهداف این سه برنامه، وزرات مسکن در بند «ج» ماده ۳۰ قانون برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴ تا ۱۳۸۸) مکلف شد طرح جامع مسکن را تهیه و به تصویب هیات وزیران برساند^۱. در این برنامه سعی شد معضلات قبلی در زمینه مسکن اقشار کم درآمد و آسیب پذیر با مشارکت خیرین و حمایت از سرمایه گذاران خارجی، یارانه کارمزد تسهیلات بانکی و پلکانی نمودن بازپرداخت تسهیلات بانکی و حمایت از تولید و عرضه مصالح ساختمانی، مرتفع گردد.^۲

متعاقباً قانونگذار به منظور تثبیت این رویکرد، قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن (۱۳۸۷/۲/۲۵) را تصویب نمود که به موجب آن، در قالب چهار برنامه «ساخت و عرضه مسکن اجاره‌ای، اجاره به شرط تملیک، واگذاری حق بهره‌برداری از

۱. طرح جامع مسکن با این رویکرد، برای اجرا در یک دوره ده ساله (۱۴۰۵-۱۳۹۶) تدوین و دو راهکار ارایه کرد: راهکار اول با واگذاری حق بهره‌برداری از زمین برای ساخت مسکن در شهرهای کوچک و متوسط به متقاضیان کم و میان درآمد فاقد مسکن؛ راهکار دوم با واگذاری حق بهره‌برداری از زمین برای ساخت مسکن اجاره‌ای در شهرهای بزرگ به تعاونی‌ها و کارفرمایان دولتی و غیردولتی در قالب مسکن اجتماعی به اقشار فاقد مسکن که قادر به تأمین هزینه ساخت نبودند.

۲. در حقیقت مسکن مهر را باید پیش درآمد و برداشتی گزینشی از طرح جامع مسکن در واگذاری حق بهره‌برداری از زمین دانست. مستند قانونی مسکن مهر بند «د» تبصره ۶ قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کشور است که نقش دولت را در این خصوص پررنگ می‌نماید. مقنن در توجیه حکم مقرر در این بند به «تقویت نقش حاکمیتی دولت، در امر تأمین مسکن» تاکید می‌کند.

زمین به صورت اجاره ۹۹ ساله و تولید انبوه مسکن توسط بخش غیردولتی، زمین واگذار می‌گردد.

برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۰ تا ۱۳۹۴) در حالی با یک سال تاخیر کلید خورد که بسیاری از اهداف برنامه قبلی به شکل ناتمام به آن منتقل شد. بخش مسکن حمایتی در این برنامه با الهام از طرح جامع مسکن با محوریت تنظیم بازار، ایجاد مسکن امن، مناسب و بادوام و هماهنگی بین سیاست‌های آمایشی و مسکن تصویب شد؛ اما به دلایل مختلف توسط دولت به صورت کامل اجرایی نگردید.

قانونگذار در برنامه ششم توسعه (۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰) چهارچوب کار را بر قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن قرار داد و به ذکر مقادیر تکلیفی جدید و حداقلی بسنده نمود.^۱

با روی کار آمدن مجلس یازدهم و مطالبه‌گری از دولت، «طرح اقدام ملی مسکن» مطرح و مقرر شد سالانه ۴۰۰ هزار واحد مسکونی ساخته شود. در این طرح، واگذاری اراضی جهت ساخت به روش‌های اجاره ۹۹ ساله،^۲ فروش اقساطی، مشارکت با مالک جهت نوسازی، واگذاری عرصه به شکل گروهی به چند متقاضی و تفاهم با نهادهای عمومی و دولتی برای ساخت و ساز در اراضی خود پیش‌بینی شد. مع هذا این طرح، نظر مجلس را تأمین نکرد و در شهریور ۱۴۰۰ «قانون جهش تولید مسکن» با اهدافی به مراتب بالاتر، تصویب و در مقام اجرا به طرح «نهضت ملی مسکن» شهره شد. به دلیل این که برخی اقدامات اولیه طرح «اقدام ملی مسکن» در ثبت نام متقاضیان و تخصیص اراضی صورت گرفته بود، دولت سیزدهم ناچار شد به منظور جلوگیری از تشتت و

۱. مثلاً بند ۱ و ۲ بخش «ب» ماده ۵۹ دولت را موظف می‌کند تسهیلات لازم جهت ساخت یا خرید حداقل صد و پنجاه هزار واحد مسکونی اقشار کم‌درآمد شهری در بودجه‌های سنواتی تأمین نماید یا تسهیلات با نرخ ۵ درصد را جهت بهسازی و نوسازی سالانه حداقل دویست هزار واحد مسکونی روستایی اعطا کند.

۲. قالب اجاره ۹۹ ساله به این دلیل است که اراضی دولتی در شرایط عادی، قابل نقل و انتقال نیست. بنابراین با توجه به منع قانونی و برای ایجاد رغبت در سرمایه‌گذاری و ساخت، تمهید بهره‌برداری از اراضی به این صورت ناگزیر بود.

چندگانگی (با مصوبه شورای عالی مسکن) این طرح را با «نهضت ملی مسکن» تلفیق نماید.

۲- جایگاه قانون جهش تولید مسکن و قراردادهای ناشی از آن در نظام حقوقی

هر چند با دخالت فزاینده دولت در امور، نمی توان مرز دقیقی بین حقوق عمومی و خصوصی ترسیم نمود. اما به عنوان یک ملاک سنتی، مرسوم است که چنان چه سازمان ها و ادارات دولتی در مقام اعمال حاکمیت^۱ باشند موضوع را مرتبط با حقوق عمومی تصویر می کنند و اعمالی که در صلاحیت انحصاری سازمان دولتی نباشد و توسط سایر اشخاص جامعه و در روابط خصوصی آنها نیز قابل انجام باشد را در زمره حقوق خصوصی تلقی می کنند (کاتوزیان، ۱۳۷۶: ۸۶). به عبارتی، حقوق عمومی با اعمال حاکمیت و اقتدار دولت ملازم است اما اعمال تصدّی گرایانه^۲ (حتی اگر توسط دولت انجام شود) در حقوق خصوصی جای می گیرد.

به رغم این که قانون جهش تولید مسکن، در موارد متعدّدی صبغه حقوق خصوصی می گیرد، اما دولت به برکت با اموال و منابع عمومی در اختیار خود تلاش دارد مشوق-هایی ایجاد نماید تا اجرای قانون تسهیل شود. به عنوان مثال، عقد اجاره ۹۹ ساله اراضی مورد نیاز جهت ساخت مسکن توسط وزارت راه و شهرسازی که در ماده ۷ درج شده است، فی نفسه از اعمال انحصاری دولت و امری حاکمیتی نیست و هر مالکی نیز می تواند با اجاره، منفعت زمین خود را برای ساخت اعیان مسکونی تملیک نماید. همین طور

۱. با تکرار حکم مذکور در ماده ۱۳۵ قانون برنامه چهارم توسعه، مطابق ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری، امور حاکمیتی مواردی است «که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه گردیده و بهره مندی از این نوع خدمات موجب محدودیت برای استفاده دیگران نمی شود...».

۲. حسب ماده واحده قانون تعیین مرجع دعوای بین افراد و دولت (۱۳۰۹)، اعمال تصدّی «اعمالی است که دولت از نقطه نظر حقوقی مشابه اعمال افراد انجام می دهد، مانند خرید و فروش املاک، ... اجاره، ...».

اعطای تسهیلات ساخت مسکن، توسط اشخاص عادی یا بانک های خصوصی نیز قابل انجام است. معهدنا باید توجه داشت که هرچند نفس تأمین و عرضه مسکن، امری تصدی گرایانه است اما با نظر به پیش بینی نحوه تأمین عرصه، کیفیت قراردادهای واگذاری و مداخلات دولت، رنگ حاکمیتی به خود گرفته است.^۱ مضافاً بر این قانونگذار در ماده ۱۱ قانون مدیریت خدمات کشوری، سیاست گذاری، برنامه ریزی و نظارت در بخش های اقتصادی، اجتماعی و برقراری عدالت را از مصادیق امور حاکمیتی می شمارد.

در این خصوص متعاقباً این پرسش مطرح است که آیا قرارداد واگذاری منفعت و بهره برداری طولانی زمین توسط دولت را می توان الحاقی تلقی کرد؟

در قرارداد الحاقی «شروط و مفاد قرارداد توسط یک طرف از پیش، تهیه شده و طرف دیگر بدون مناقشه آن را می پذیرد» (Guillien et Vincent, 2005: 169, Malaurie et Aynès, 2020: n° 237). متعلق قرارداد نیز کالا یا خدمت ضروری است که عملاً یا به طور قانونی در انحصار عرضه کننده است یا رقابت در آن خیلی محدود است» (کاتوزیان، ۱۳۸۰: ۱۰۷/۱؛ قافی، ۱۳۸۳: ۶۴). همچنین موضوع یا متعلق قرارداد، مورد نیاز ضروری است و افراد در تدارک آن اضطراب دارند. شروط این قراردادها نیز عمدتاً به نفع موجب و مفاد توافق برای همگان یکسان است.

با ملاحظه قراردادهای موضوع قانون جهش تولید مسکن بر می آید که متقاضی مسکن ناگزیر است؛ بدین تعبیر که یا باید به قرارداد از پیش تنظیم شده اجاره ۹۹ ساله (با شرایط مقرر) ملحق شود یا از شمول حمایت این قانون صرف نظر کند. همچنین از طرفی در عصر حاضر، مسکن ملکی جزء ضروریات زندگی و از نیازهای اولیه محسوب می گردد و از سوی دیگر، چنان چه افراد از فرصتهایی که حکومت در قالب مسکن حمایتی بوجود آورده، بهره نبرند چه بسا تملک مسکن به طرق دیگر برای ذینفع متعذر باشد؛ لذا متقاضیان در تهیه مسکن و پذیرش قرارداد به نوعی مضطر هستند.

۱. برای ملاحظه نظر مخالف، رک: فلاح، پیشین، ص ۲۲۸.

در واقع، موضوع قرارداد، اجاره ۹۹ ساله زمین برای ساخت مسکن است و از دو جهت می‌توان این قرارداد را انحصار یا لاقفل شبه انحصار دانست، زیرا نه تنها زمین قابل عرضه‌ای که بخش غیردولتی بتواند به خیل عظیم متقاضیان واگذار نماید، بسیار محدود است بلکه اساساً بخش خصوصی حاضر نمی‌شود زمینی را به این مدت اجاره دهد تا طرف مقابل در آن اعیانی احداث کند. همچنین شاکله قرارداد نیز برای همگان یکسان است، استمرار لازم را دارد و دستخوش تغییرات زود هنگام نمی‌شود.

تنها موردی که تردید ایجاد می‌کند، محتوای قرارداد است که نه تنها غیرمنصفانه نیست بلکه دولت امتیازاتی (از قبیل اجاره بهای ناچیز، تسهیلات مالی و ...) به متقاضی واگذار می‌کند. آیا این امر باعث می‌شود که این قراردادها را الحاقی ندانست؟ پاسخ به نظر منفی است؛ زیرا در واقع، امتیازات اعطایی دولت، خصوصیتی برای قرارداد محسوب نمی‌شود و دولت در راستای تکالیف قانونی تأمین رفاه برای اقشار فاقد مسکن، به وظیفه خود عمل می‌نماید.^۱

۳- مغایرت با قوانین بالادستی و تضعیف مدیریت دولت در اموال غیر منقول

صرفنظر از محتوای کلی، طلیعه قانون و ماده ۱ آن در تعارض با قوانین بالادستی به نظر می‌رسد. بدین تعبیر که الزام دولت به عرضه مسکن، فی‌نفسه تکلیف به امر غیر حاکمیتی است و مقنن به بهانه مکلف نمودن دولت به تصدی‌گری در عرضه مسکن، نقش سیاست‌گذاری و مدیریت دولت بر اموال غیر منقول را تضعیف می‌کند. البته صلاحیت دولت، عام است و توسعه تکالیف آن (حتی در امور تصدی)، ایرادی ندارد اما تکلیف به نتایج دور از دسترس در این زمینه، نه تنها نقش حاکمیتی دولت را متاثر می‌کند بلکه با منظومه قانونگذاری نیز سازگار نیست، زیرا صرفنظر از این که دولت به کرات در قوانین (از جمله قوانین توسعه قبلی) مکلف شده، وظایف تصدی‌گری خود

۱. برای نظر مخالف، رک: فلاح: ۲۳۰-۲۳۲.

را به بخش خصوصی واگذار نماید و از پذیرش جدید چنین وظایفی منع شده، بلکه مطابق ماده ۱۴ قانون مدیریت خدمات کشوری، ملزم است امور زیربنایی را نیز با حمایت و نظارت دستگاه‌های اجرایی به بخش خصوصی واگذار کند. بنابراین به طریق اولویت نمی‌بایست دولت را در امور تصدّی‌گری جزئی مداخله داد.^۱ البته با بیان گذشته و با توجه به امکانات گسترده (به ویژه در اختیار داشتن اراضی)، دولت می‌تواند نقش مداخله‌جویانه خود را در خصوص واگذاری عرصه مورد نیاز و اجاره طولانی، حفظ کند؛ ولی تکلیف به عرضه و تأمین مسکن، مداخله مستقیم در امر تصدّی و سبب تضعیف نقش نظارتی دولت خواهد شد.

از سوی دیگر، ماده ۱۰ محمل دیگری برای دخالت دولت در امور اجرایی قانون و تضعیف مدیریت اموال غیر منقول است. این ماده، کلیه وزارتخانه‌ها، دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی را موظف نموده اراضی خود (به استثنای اراضی موضوع تبصره ۲ ماده ۹) که توسط وزارت راه و شهرسازی جهت ساخت مسکن، مکان‌یابی شده را رایگان به وزارت مذکور، تحویل و واگذار نمایند.^۲

شایان ذکر است که پهنه گسترده‌ای از اراضی ملی و دولتی قابل واگذاری به طرح‌های توسعه در زمینه تولید مسکن، عمران شهری، صنعتی، کشاورزی و خدماتی در اختیار وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی و راه و شهرسازی و مناطق آزاد تجاری و ویژه اقتصادی است و بقیه دستگاه‌ها صرفاً املاک غیر منقول را جهت انجام وظایف قانونی خود تحت بهره‌برداری دارند. بر همین اساس، تا سال ۱۳۸۰ اراضی مورد نیاز اجرای طرح‌های عمومی و عمرانی دولت در قالب قانون زمین شهری و فصل پنجم قانون

۱. این تصدّی‌گری در مواد متعدد قانون، از جمله در تبصره ۳ ماده ۵ (با امکان انتقال تضمینی واحدهای فاقد متقاضی به شرکت مدیریت دارایی مرکزی بازار سرمایه و با عرضه آن در بازار سرمایه) ملاحظه می‌شود؛ اما حسب تجربه، دخالت دولت در امور اجرایی و تصدّی موفقیت‌آمیز نیست.

۲. حسب تبصره ۱ این ماده «چنان چه دستگاه‌ها ... ظرف دو ماه ... نسبت به واگذاری و تحویل و تسلیم اسناد و مدارک اقدام نکنند ادارات ثبت اسناد و املاک به درخواست وزارت راه و شهرسازی ظرف یک ماه سند مالکیت به نام دولت با نمایندگی فوق‌الذکر صادر می‌نمایند.»

حفاظت جنگل‌ها و مراتع و لایحه قانونی نحوه احیاء واگذاری اراضی در حکومت اسلامی و آیین‌نامه اجرایی آن (مصوب ۱۳۵۹/۲/۳۱)، تخصیص می‌یافت و در ازای پرداخت بهای زمین، مالکیت آن منتقل می‌شد. با تصویب ماده ۶۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱۳۸۰) و آیین‌نامه مستندسازی، مقرر شد رفع نیاز طرح‌های عمومی و عمرانی کشور پس از بررسی کارشناسی کمیسیون مستندسازی اموال غیرمنقول (زیر نظر معاونت حقوقی رییس جمهور)، انجام و با تصویب هیات وزیران، اراضی ملی و دولتی مورد نیاز به‌طور «رایگان» در اختیار دستگاه مجری قرار گیرد.

با تصویب ماده ۶ قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن و ماده ۱۰ قانون جهش تولید مسکن این نظم حقوقی معقول، مشوّش شد. نحوه اعمال اختیارات وزارت راه نیز بعضاً ناهماهنگ بوده^۱ و این مرجع با تعطیل و ناقص کردن برخی از طرح‌های عمومی و عمرانی کشور، درصدد تغییر بهره‌بردار این اراضی دولتی برآمده است. به تعبیر دیگر، ماده ۱۰ موصوف با مطلق العنان کردن وزارت راه، ناقض حاکمیت دولت است و حکم آن با ماده ۶۹ قانون تنظیم که اختیار انحصاری تغییر بهره‌بردار اموال غیر منقول دولتی را در صلاحیت هیات وزیران دانسته، معارض است و توالی فاسد زیادی به دنبال خواهد داشت. زیرا اولاً، از دست رفتن املاک دولتی بدین صورت باعث آشفته‌گی و برهم خوردن برنامه‌ریزی‌ها در مدیریت اموال غیر منقول می‌شود. ثانیاً، به صرف مکان‌یابی و اعلام نیاز وزارت راه و شهرسازی، دستگاه دولتی، طوعاً یا کرهاً

۱. باید توجه داشت زیاده‌خواهی وزارت راه فراتر از قانون جهش تولید مسکن است. به‌طوری که در عمل با انعقاد تفاهم‌نامه با دستگاه‌های اجرایی، در خصوص اختصاص اراضی به کارکنان آنها توافق می‌کند. بدیهی است این امر، هیچ جایگاه قانونی ندارد، زیرا اراضی دستگاه‌های اجرایی، حسب ماده ۶۹ قانون تنظیم، در هر حال متعلق به دولت است و دستگاه‌ها اختیاری در تفاهم نسبت به اراضی تحت بهره‌برداری خود برای شمول قانون جهش تولید مسکن ندارند. تنها استثنای این امر ماده ۲۵ قانون مذکور است که حسب آن، وزارت راه مکلف است با همکاری وزارت دفاع، امکان اجرای این قانون را در پروژه‌های مسکن کارکنان و بازنشستگان نیروهای مسلح فراهم نماید و نیروهای مسلح می‌توانند با رعایت مقررات از اراضی مازاد بر نیاز خود، برای اجرای این ماده استفاده نمایند.

محکوم به واگذاری خواهد شد. ثالثاً، پس از انتقال اراضی به وزارت راه و شهرسازی چنانچه ادامه کار انجام نشود و اجرای قانون ابتر بماند (که بسیار محتمل است)، این اراضی که از ید نهاد دولتی، خارج و به وزارت راه و شهرسازی واگذار شده است، بلااستفاده خواهد ماند. تجربیات گذشته نشان می‌دهد که وزارت راه، با استناد غیرموجه به برخی اختیارات قانونی غیرمرتبط یا منسوخه (مانند ماده ۱۰ قانون زمین شهری)، این اراضی را به فروش رسانیده است و قطعاً این سوداگری به اقتصاد کشور و تعادل بازار لطمه وارد می‌کند.

از سوی دیگر، حسب فصل پنجم قانون محاسبات عمومی و ماده ۶۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و آیین‌نامه مستندسازی و مستنبط از ماده ۳۹ قانون مدیریت خدمات کشوری، مسئولیت نگهداری اموال غیرمنقول دولت به عهده بالاترین مقام دستگاه نهاده شده است و تا زمانی که این مسئولیت قانونی ساقط نشده باشد، دستگاه نمی‌تواند خود را از حفاظت اماکن تحت بهره‌برداری یا اجرای طرح‌های عمومی و عمرانی مصوب، معاف بداند و بدیهی است تعرض به این اراضی به صرف تشخیص کارشناس و تایید مدیران میانی وزارت راه، منافعی با این مقصود خواهد بود. شایان ذکر است در صورتی که الزاماً نیاز به اجرای طرح تولید مسکن در محدوده‌ای از عرصه اموال غیر منقول و یا طرح‌های مصوب دستگاه‌های اجرایی باشد، بدو باید با هماهنگی دستگاه و سازمان برنامه و بودجه، طرح مصوب سابق اصلاح گردد تا مسوولیت مقامات مربوط در حفظ املاک یا اجرای طرح‌های مصوب، منتفی و عرصه‌های مطروحه، آزاد و بلاعارض شوند. بدیهی است بدون رعایت این مهم، هر گونه تعرض به اراضی (علاوه بر توالی نامطلوب اجتماعی)، از منظر قانونی نیز محل ایراد و مصداق تعرض به اراضی دارای معارض است. اقدام مجریان این گونه درخواست‌های تغییر نمایندگی و صدور سند جدید بدون بررسی مستندات قانونی نیز در این صورت، می‌تواند مشمول تبصره ۷ ماده ۶۹ شمرده شود.

البته باید توجه کرد که اجرای ماده ۱۰ قانون یادشده، منوط به رعایت شرایطی است که معمولاً نادیده انگاشته می‌شود:

- حسب ماده ۱، بستر اجرای این قانون، «طرح جامع مسکن» قرار داده شده که گام نخست آن، مکان‌یابی بر اساس ماده ۶ «قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن» است.

- وفق ماده اخیر، مطالعه و مکان‌یابی جهت تأمین اراضی مورد نیاز در قالب طرح‌های توسعه شهری به صورت متصل (با اولویت توسعه درونی)، منفصل (ایجاد مجتمع مسکونی، شهرک و شهرهای جدید) و همچنین توسعه سکونت‌گاه‌های موجود باید با رعایت ضوابط و مقررات شهرسازی، صورت گیرد.

- بر این اساس، محدوده‌های مشمول قانون جهش تولید مسکن می‌بایست مسکونی شناخته شود و عرصه اماکن تحت بهره‌برداری که در طرح‌های توسعه شهری، کاربری دیگری دارند، قطعاً از موضوع ماده ۶ قانون ساماندهی و ماده ۱۰ قانون جهش تولید مسکن، خارج هستند.

متأسفانه در عمل مشاهده می‌شود که ادارات راه و شهرسازی، بدون توجه به این ضروریات، به دستاویز مازاد بودن اراضی برخی دستگاه‌های اجرایی، تقاضای تغییر سند آنها را نموده‌اند. حتی در مواردی با هماهنگی ادارات ثبت و بر خلاف حکم صریح تبصره ۲ ماده ۹ قانون جهش تولید مسکن، برخی اراضی که توان کشاورزی دارد (و حتی مستند به تبصره ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی قانون زمین شهری، از شمول زمین‌های دایر موضوع این قانون مستثنی هستند) را با تغییر اسناد مالکیت و تصمیم کمیسیون ماده ۵ قانون شورای عالی شهرسازی و معماری در خصوص تغییر کاربری، به سازمان‌های دیگر واگذار نموده‌اند. این چرخه ناسالم، زمینه‌ساز ورود دولت به عرصه سوداگری زمین و مسکن خواهد بود و حاکمیت را وارد گردونه‌ای می‌کند که آسیب آن به دشواری جبران می‌شود.

قانون گذار در تبصره ۲ ماده ۱۰، از این هم فراتر می‌رود و مقرر می‌کند زمین‌هایی که وفق ماده ۱۲ «قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی» یا قوانین بودجه سنواتی با تصویب هیات وزیران قابل فروش باشد، باید به جهت عدم شمول آن برای احداث مسکن، قبل از طرح در هیات وزرا به تایید وزارت راه و شهرسازی برسد. توضیح این که حسب ماده ۱۲ قانون یادشده، وزرات جهاد کشاورزی مکلف است به منظور حمایت از توسعه سرمایه گذاری بخش کشاورزی، صندوقی بدین نام تشکیل دهد که یکی از منابع تأمین مالی این صندوق، فروش اموال و امکانات مازاد این وزارتخانه است. حال با قانون جهش تولید مسکن، عملاً منبع مالی «صندوق توسعه بخش کشاورزی» از محل فروش املاک مازاد وزارت جهاد کشاورزی در خطر کاهش است. به عبارتی به بهانه تولید مسکن به بخش تولید کشاورزی ضربه وارد می‌آید. نتیجه ناخواسته مقررّه فوق، این است که تشخیص یک کارشناس وزارت مذکور بر تصمیم هیات وزرا، مقدم و مرجح شود. شایان ذکر است مبالغ واریزی دولت به «صندوق توسعه بخش کشاورزی» که در قالب تسهیلات به فعالان این حوزه پرداخت می‌گردد، جزو اموال و درآمدهای دولت باقی می‌ماند؛ در حالی که با واگذاری این اراضی به متقاضیان توسط وزارت راه، درآمد عمومی دولت کاهش می‌یابد بدون این که طریق جبران آن معلوم باشد.

در ماده ۹، سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور مکلف شده، اراضی ملی مورد نیاز وزارت راه و شهرسازی در حریم و خارج از حریم شهرها را تحویل وزارت مذکور نماید. عبارت «تحویل وزارت راه و شهرسازی نماید» که در چند جای این قانون تکرار شده، در ادبیات حقوقی نامأنوس است و معلوم نیست منظور مقنن به تصرف در آوردن اراضی بوده یا این که هدف انتقال سند مالکیت با نمایندگی وزارت راه و شهرسازی است. چنان چه منظور قانونگذار انتقال نمایندگی جهت واگذاری مالکیت اراضی به مالکین اعیانی احداثی باشد، وفق تبصره ۲ ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری بخش

کشاورزی و منابع طبیعی (مصوب ۸۹/۴/۲۳)، انتقال ممنوع است^۱ و به طریق اولی واگذاری آن جهت ساخت مسکن نیز ممتنع خواهد بود. لذا این امر، مانع جدی در انتقال مالکیت عرصه به مالکین اعیانی ایجاد خواهد کرد و هرگونه تلاش بعدی قانونگذار (شبه آن چه در مسکن مهر رخ داد) جهت انتقال مالکیت عرصه واحدهای احداثی به متقاضیان، در واقع استفاده از ابزار قانون برای دور زدن قانونی است که روح آن حفظ و حراست از کشاورزی و منابع طبیعی است.^۲

صرفنظر از این که تملک و تخصیص اراضی که سرمایه ملی و متعلق به همه نسل‌ها است به این شیوه و تحت عناوینی چون حمایت از اقشار فاقد مسکن محل اشکال است، اینگونه دست اندازی‌های بی‌ضابطه به منابع طبیعی و املاک دستگاه‌های دولتی، قطعاً باعث اختلال در امور جاری و برنامه‌های آتی خواهد شد.^۳

در اجرای این نظام ناهماهنگ مدیریت اموال غیرمنقول دولت، در ماده ۱۱ قانون مذکور، سازمان ملی زمین و مسکن مکلف است زمین‌های مستعد توسعه شهری را

۱. «با تصویب این قانون، انتقال قطعی مالکیت دولت در اراضی ملی، دولتی و موات ممنوع ... لکن صدور سند مالکیت اعیانی احداثی پیش‌بینی شده در طرح مصوب و پس از اجرا کامل طرح، بلامانع بوده و بهره‌برداری از اراضی مذکور به صورت اجاره، حق بهره‌برداری و یا حق انتفاع در قالب طرح مصوب، مجاز می‌باشد».

۲. توضیح این که دولت با تقدیم لایحه‌ای، خواستار انتقال قطعی مالکیت اراضی مجموعه‌های مسکن مهر به مالکان اعیانی بود تا به مدد الحاق تبصره‌ای به ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی به هدف خود نایل شود. این لایحه تصویب نشد و متعاقباً دولت در اجرای ماده ۶۸ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، منظور خود را در بند «ب» تبصره ۸ قوانین بودجه ۱۳۹۸ تا ۱۴۰۰ و تبصره ۱۱ قانون بودجه ۱۴۰۱ تأمین کرد. لذا در حال حاضر، منعی در خصوص واگذاری عرصه مسکن مهر به متقاضیان وجود ندارد با این شرط که اولاً همه مالکین با هم تقاضای خرید قدرالسهم عرصه را بنمایند؛ ثانیاً قیمت کارشناسی اعلام شده را بپذیرند. لازم به ذکر است با توجه قیمت بالای کارشناسی (که به شکل فاحشی از قیمت عادلانه بیشتر است)، معمولاً واگذاری عرصه اتفاق نمی‌افتد.

۳. البته مکلف نمودن دستگاه‌های دولتی به واگذاری رایگان اراضی خود مسبوق به سابقه است، به عنوان مثال در مواد ۴ و ۶ قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن، وزارتخانه‌ها، موسسات و شرکت‌های دولتی، مکلف به واگذاری رایگان اراضی خود به بنیاد مسکن و وزارت راه و شهرسازی شده‌اند.

شناسایی و مقدمات الحاق آن به شهرها را فراهم نماید. باید توجه داشت که این سازمان، یک شرکت دولتی و وابسته به وزارت راه و شهرسازی است که بخشی از امور تصدّی-گری این وزارتخانه را انجام می‌دهد. مراجعه به وظایف مندرج در اساسنامه این سازمان صراحتاً چنین تکلیفی را مشخص نمی‌کند، اما آن چه نظام قانونگذاری و اجرایی کشور از آن رنج می‌برد وضع وظایف مشابه، به شکل موازی و جزیره‌ای و تعدد متولیان است که باعث می‌شود امور به نحو مطلوب، سامان نیابد. به عبارت دیگر، در حکم ماده فوق در خصوص گسترش شهرها، شورای عالی آمایش سرزمین و نهادهای وابسته به آن، سازمان محیط زیست، وزارت خانه‌های نیرو، نفت و ارتباطات و ... نادیده گرفته شده‌اند که این امر باعث بروز نابسامانی می‌شود و تعارضات فراوانی به وجود خواهد آورد.

۴- تجاوز به حقوق متقاضیان و اشخاص ثالث

با توجه به تعدد و تنوع قراردادهای نهضت ملی مسکن، طرفین این قراردادها را می‌توان به اصلی و (مسامحتاً) اشخاص ثالث دسته‌بندی کرد. در واقع، طرفین اصلی قرارداد، وزارت راه (به نمایندگی از دولت) و متقاضی واجد شرایط است؛ اما برای این که قراردادهای نهضت ملی مسکن به سرمنزل مقصود خود که همانا اجاره عرصه دولتی و ساخت اعیانی و سکنی گزیدن متقاضی در آن است، منتهی شود؛ علاوه بر توافق وزارت راه و متقاضیان، قراردادهای فرعی دیگری نیز باید با اشخاص خارج از این گردونه منعقد شود. این اشخاص شامل برخی دستگاه‌های دولتی و عمومی، بانک‌ها و موسسات

۱. به موجب ماده ۷ این قانون «وزارت راه و شهرسازی موظف است برای اجرای برنامه‌های حمایتی نسبت به واگذاری اراضی مورد نیاز مسکن به صورت عقد اجاره ۹۹ ساله اقدام نماید ...». در این راستا وزارت راه به نمایندگی از دولت، موجر عرصه قرارداد «نهضت ملی مسکن» است. همچنین وزارت راه، متکفل بسترسازی ثبت نام، احراز شرایط متقاضیان، تخصیص زمین، انعقاد اجاره کوتاه مدت عرصه جهت ساخت با متقاضیان و پیمانکاران و انعقاد اجاره بلندمدت عرصه با بهره‌برداران و تعهد به انعقاد عقد رهن با وثیقه‌گذاری عرصه با بانک‌ها در دوره ساخت، تعهد به صدور مجوز و معرفی متقاضیانی که به تعهدات خود عمل کرده‌اند به ادارات ثبت جهت صدور سند مالکیت اعیانی است. متقابلاً متقاضی نهضت ملی مسکن، ملزم به رعایت شیوه‌نامه‌های اجرایی، واریز و سپرده-گذاری آورده نقدی در مواعید مقرر و انعقاد قرارداد با وزارت راه، سازندگان، بانک‌ها و پرداخت اقساط اجاره عرصه به دولت و ایفای تعهدات مالی بابت ساخت اعیان به بانک‌ها خواهد بود.

اعتباری ارائه دهندۀ تسهیلات ساخت، سازندگان اعیانی، تأمین کنندگان مصالح، عرضه کنندگان خدمات مهندسی و احیاناً شرکت‌های تعاونی مسکن هستند که توسط متقاضیان موجودیت می‌یابند، می‌شود.

۴-۱- نقض حاکمیت اراده و تعرض به حقوق طرف قرارداد

هرچند در روابط متقابل بین اشخاص، اصولاً هیچ‌کس نمی‌تواند تعهدی بر دیگری تحمیل کند؛ اما دولت‌ها می‌توانند به دلیل برخی مصالح، با وضع قوانین در گسترۀ اعمال حاکمیت خود، بر اصل حاکمیت اراده تخصیص وارد آورند. باید توجه داشت از طرفی، مصالح موردنظر دولت، نسبی و متغیر هستند و چه بسا اجرای آن (به‌رغم محاسن احتمالی) توالی فاسدی نیز ایجاد نماید که از تاثیر لازم می‌کاهد. همچنین از سوی دیگر، مصالح مورد نظر نباید مغایر استقلال اشخاص و نظم عمومی خانوادگی باشند (کاتوزیان، ۱۳۸۰: ۱/۱۷۵).

ماده ۱ قانون جهش تولید مسکن، متقاضیان واجد شرایط را به قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن و آیین‌نامه‌های مربوطه^۱ احاله می‌دهد. در این راستا و حسب دستورالعمل مصوب ثبت نام متقاضیان، شروطی مانند تأهل یا سرپرستی (برای زنان)، تعدد اولاد و ... برای بهره‌مندی از امتیازات «نهیضت ملی مسکن»، تعیین شده است که علاوه بر این که بیم آن می‌رود باعث بروز ازدواج یا طلاق‌های صوری گردد، آزادی‌های خصوصی را نیز به مخاطره می‌افکند. لذا هرچند مذکور افتاد که این قانون، مبنای قراردادی الحاقی با متقاضیان است؛ اما در صورتی که مداخلات

۱. آیین‌نامه اجرایی قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن، تصویب و در تاریخ ۱۳۸۸/۲/۷ ابلاغ شد. متعاقباً دستورالعمل ثبت نام در سامانه طرح نهیضت ملی مسکن، شرایطی را برای ثبت نام مقرر کرده است که با آیین‌نامه و قانون انطباق ندارد. اما ظاهراً مجریان با رویکردی التقاطی با تدوین این دستورالعمل، دست به توسعه و تضییق قانون زده‌اند.

غیرمستقیم و الزامات قانونگذار یا مجریان، وارد حقوق شخصیت و احوال خصوصی افراد شود، قابل انتقاد خواهد بود.

متقاضی در هنگام قرارداد باید واجد برخی شرایط باشد و در غیر این صورت، حسب مورد با ضمانت اجرای بطلان یا فسخ قرارداد مواجه خواهد شد. به عنوان مثال، افراد مجرد در صورتی می‌توانند به عنوان متقاضی ثبت نام کنند که طی تعهد رسمی، ملتزم شوند تا هنگام امضاء قرارداد واگذاری واحد مسکونی، عقدنامه رسمی ازدواج دائم ارائه نماید؛ در غیر این صورت، نام‌نویسی ایشان، ملغی و واحد ثبت نامی به متقاضی واجد شرایط دیگر واگذار می‌گردد و صرفاً عین وجوه پرداخت شده مشارک‌الیه، مسترد می‌شود و متقاضی، حق مطالبه هرگونه وجه مازاد از قبیل سود، منفعت، به روزآوری، خسارت و امثال آن را از خود سلب و ساقط می‌نماید.^۱ ظاهراً در نظر تدوین کنندگان تعهدنامه، این ضمانت اجرا دلالت بر بطلان قرارداد دارد و گویی عدم تأهل بعدی، کاشف از فقدان اهلیت تمتع در دریافت مسکن حمایتی انگاشته می‌شود. همچنین حسب تبصره ۲ دستورالعمل ثبت نام مجردین^۲ چنان چه از تاریخ تنظیم قرارداد واگذاری تا زمان تحویل واحد مسکونی، اعتبار عقدنامه زوجین به علت فسخ عقد یا طلاق زایل گردد، قرارداد واگذاری توسط وزارت راه و شهرسازی قابل فسخ خواهد بود و وزارتخانه می‌تواند بعد از فسخ قرارداد، وجوه دریافتی را مسترد و واحد موردنظر را به شخص دیگری واگذار نماید و متقاضی، حق هیچگونه اعتراضی نخواهد داشت.

۱. زمان بر بودن فرآیند ثبت نام، شناسایی و احراز شرایط متقاضیان، زمان ساخت، تکمیل و واگذاری واحدهای مسکونی و انتقاد از این که الزام به شرط تأهل، خیل عظیمی از متقاضیان را از بدو امر از این چرخه کنار می‌گذارد، مجریان را بر آن داشت تا به‌رغم صراحت ماده ۱ قانون جهش تولید مسکن، شرط تعلیقی برای متقاضی قائل شوند و از مجردین نیز (با اخذ تعهد) ثبت نام کنند.

۲. در ابتدای این دستورالعمل، متقاضی اولیه صرفاً می‌بایست مجرد (۲۳ تا ۴۵ سال) باشد اما در انتها مرد مجرد بالای ۴۵ سال و زن مجرد ۳۵ سال به بالا و نیز بیماران خاص، از شرط تأهل مستثنی شده‌اند که این امر با ماده ۱ قانون جهش تولید مسکن (احاله شده به آیین‌نامه اجرایی قانون ساماندهی) در تعارض است، زیرا در آنجا صرفاً زن مجرد بالای ۳۵ سال و خودسرپرست، واجد شرایط شناخته شده است. همچنین در آیین‌نامه بیماران خاص، از شرط تأهل مستثنی نشده‌اند.

بدیهی است علاوه بر تعدّر استرداد «عین» وجوهی که متقاضی پرداخت نموده، تحمیل چنین الزاماتی مسیر تقلّب به قانون را باز می‌کند و با اراده آزاد اشخاص نیز سازگار نیست. الزام به تعهد همسرگزینی یا حفظ رابطه زناشویی برای داشتن سرپناه در قبال کسی که شایسته حمایت تشخیص داده شده است با حاکمیت اراده سازگار به نظر نمی‌رسد.

فارغ از ضعف نگارش حقوقی، این تعهدنامه خالی از ایراد ماهوی نیست و نفس الزام به این تعهد، برخلاف قانون است. در واقع، ماده ۱ قانون صرفاً تعیین متقاضیان واجد شرایط را به قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن و آیین‌نامه‌های مربوطه، واگذار می‌کند. صرفنظر از این که دستورالعمل یادشده مورد اشاره مقنن نبوده است؛ اصولاً آیین‌نامه نمی‌تواند قانون‌ناظر به خود را نقض نماید و مقامات دولتی نیز نمی‌توانند بدون مستند قانونی، در قبال شهروندان (حتی با تحمیل تعهد رسمی) محدودیت و محرومیت قائل شوند یا برای آنان جریمه مالی در نظر بگیرند.

مصادیق این تعهد نیز با قانون مغایرت بین دارد.^۱ از یک سو، باید توجه کرد هنگامی که اصولاً فروش عرصه مشاعی ممنوع است تعهد به پرداخت بهای قدرالسهم زمین معنایی ندارد. همچنین تلقی تخفیف در صدور پروانه یا خدمات نظام مهندسی به عنوان یارانه، محل ایراد است؛ زیرا یارانه را به عنوان کمک مالی دولت به خانوار، بنگاه اقتصادی یا به یک کالا یا خدمت جهت کاهش قیمت یا افزایش رفاه عمومی تعریف می‌کنند (خلعتبری، ۱۳۷۱: ۱۰۳۵)؛ در حالی که صدور پروانه، مربوط به درآمد شهرداری (موسسه عمومی غیردولتی) است و خدمات فنی نیز توسط اشخاص غیردولتی

۱. حسب یکی از بندهای این تعهد موهوم، چنانچه به دلیل عدم وجود متقاضی جایگزین، واحد مسکونی به متقاضی متخلف، واگذار گردد، مشارالیه مکلف است، قیمت کارشناسی روز واحد را (شامل بهای قدرالسهم زمین و هزینه احداث واحد) به مأخذ زمان انعقاد قرارداد واگذاری و کل یارانه‌های پرداختی (تخفیف هزینه صدور پروانه، نظام مهندسی، انشعابات و ...) را پرداخت نماید.

ارایه می‌شود و در تعریف یارانه نمی‌گنجد. به علاوه، بسیار بعید است چنین وجوه مسترد شده‌ای به ارائه دهندگان تخفیف باز گردد و نتیجتاً درآمدی بدون حق برای وزارت راه و شهرسازی خواهد بود.

همچنین مشارکت اجباری متقاضیانی که شناختی نسبت به یکدیگر ندارند در ساخت اعیانی روی عرصه مشاعی با هدف عقد شرکت منافات دارد؛ زیرا چند متقاضی با قراردادی بین خود و وزارت راه ملتزم می‌شوند در عرصه دولتی، اقدام به ساخت اعیانی کنند و تعهدات مشترکی را در قبال دولت می‌پذیرند. بنابراین چه بسا افراد به خاطر این که مشمول مسکن حمایتی شوند، تن به چنین امری دهند^۱ و در این صورت، احتمال بروز اختلافات پس از آن زیاد است و متقابلاً بار مضاعفی به نظام قضایی وارد خواهد کرد.

۲-۴- تحمیل هزینه و دخالت در عملکرد نهادهای دولتی و عمومی

ماده ۱۴ این قانون جهت هزینه صدور، تمدید پروانه و گواهی پایان کار ساختمان در کلیه برنامه‌های حمایتی وزارت راه و شهرسازی سی درصد تخفیف قائل شده است. نظر به این که مرجع صدور پروانه عمدتاً شهرداری‌ها یا دهیاری‌ها هستند، دو نکته حائز اهمیت است:

نخست آن که قانون‌گذار، الزام به این تخفیف را در کلیه برنامه‌های حمایتی وزارت راه در نظر گرفته است و مشخص نیست منظور از کلیه برنامه‌های حمایتی، ناظر به قانون جهش تولید مسکن است یا این که به قوانین قبلی و بعدی نیز تسری پیدا می‌کند؟ چنانچه پاسخ مثبت باشد آیا احکام حمایتی مندرج در مقررات دیگر را می‌بایست منسوخ، تلقی کرد؟ به عنوان مثال، وقتی بر اساس جزء ۲ بند «ج» ماده ۸۰ قانون پنج ساله ششم توسعه، نیازمندان تحت پوشش کمیته امداد و بهزیستی برای یک‌بار از پرداخت هزینه صدور

۱. مستفاد از ماده ۲۳، سه روش مشارکتی، انبوه‌سازی و انفرادی برای ساخت در نظر گرفته شده که در عمل شیوه مشارکتی با اقبال بیشتری مواجه است. البته متقاضی برای بهره‌مندی از تسهیلات این قانون در عمل چاره‌ای جز پذیرش مشارکت با سایر شرکای تحمیلی ندارد.

پروانه ساختمانی، عوارض شهرداری و دهیاری، هزینه انشعابات آب، فاضلاب، برق و گاز معاف هستند، آیا با تصویب ماده ۱۴ قانون حاضر این معافیت لغو و تنها شامل تخفیف سی درصدی خواهند شد؟ به ویژه با توجه به این که حسب تبصره ماده ۱۵ این اқشار از پرداخت هزینه خدمات مهندسی معاف شده‌اند، لذا این گمانه پررنگ تر می‌شود که قانونگذار با التفات به این اқشار، چنین معافیتی برای آنان در هزینه پروانه ساختمانی و پایان کار در نظر نگرفته است. همچنین این ماده در تعارض آشکار با ماده ۱۶ قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن است که حسب آن «کلیه طرح های تولید مسکن ویژه گروه های کم درآمد و تولید مسکن در بافت های فرسوده شهرها مشمول تخفیف حداقل پنج درصد هزینه های ساخت و تراکم ساخت و تقسیط بدون کارمزد باقیمانده می باشد»^۱

دوم این که قانونگذار با تصویب این ماده نه تنها، موجب می شود درآمد خدمات عمومی شهرداری ها و دهیاری ها کاهش یابد و توسعه خدمات به مردم شهر یا روستا، کند و مختل شود بلکه باعث دخالت در مصوبات شوراها در خصوص وضع تعرفه این خدمات شده و پیش بینی منابع درآمدی آنها را به هم می ریزد که این امر با روح قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور که تصمیم سازی محلی توسط نمایندگان منتخب مردم است، تعارض دارد.

متقابلاً ماده ۱۶ قانون، وزارتخانه های نفت، نیرو و ارتباطات را مکلف کرده جهت خدماتی که موظف به ارائه آنها هستند صرفاً حق انشعاب دریافت کنند! این ماده بدون این که طریقه جبران هزینه ایجاد زیرساخت ها را در نظر بگیرد^۲، هزینه های عمومی را

۱. توجه به ماده ۲۲ این قانون روشن می سازد که مقنن به قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن، التفات داشته ولی تنها به حذف محدودیت زمانی در چهارچوب برنامه های پنج ساله اکتفا کرده و متعرض سایر مواد این قانون نشده است.

۲. هر چند ماده ۳ با بیانی کلی، در موارد مصرف «صندوق ملی مسکن»، از «هزینه های تأمین و انتقال زیرساخت» نیز یاد کرده است، اما تجربه موارد مشابه قبلی نیز نشان می دهد که این هزینه ها عمدتاً بدون تدارک باقی می مانند.

افزایش می‌دهد و مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی به نظر می‌رسد. به عنوان نمونه، حق انشعاب برق صرفاً ناظر به بخش معمول خط انتقال است و ارتباطی به تجهیزات تابلو، کنتور برق، لوازم حفاظتی، عقبه و زیرساخت اصلی نیرورسانی آن ندارد. مبالغ کلانی صرف ایجاد خطوط انتقال برق، پست‌های توزیع و بسترسازی آنها می‌شود و با این مقررّه شرکت‌های توزیع نیروی برق حتی حق دریافت وجهی بابت کنتور ندارند. لذا نهاد خدمت‌رسان هزینه‌هایی صرف می‌کند که عمدتاً چشم‌اندازی برای جبران آن متصور نخواهد بود. از سوی دیگر، در راستای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، بخش توزیع و دسترسی وزارتخانه‌های نیرو و ارتباطات و فناوری اطلاعات به بخش خصوصی ذیل شرکت‌های توزیع برق، مخابرات ایران و شرکت آبفا واگذار گردیده و بخش دولتی این وزارتخانه‌ها، نه دخل و تصرفی در آن دارند و نه برخوردار از توانایی فنی و لجستیکی واگذاری این خدمات هستند. اما ظاهراً قانونگذار بدین موضوع چندان اشرافی ندارد و تجربه نیز نشان داده که نهایتاً هزینه ایجاد زیرساخت‌ها به این شرکت‌های خصوصی با هزاران سهامدار تحمیل می‌شود. بدین مفهوم که ماده مذکور، هزینه‌ای را به وزارتخانه‌هایی بار می‌کند که نهایتاً انجام آن جزء وظایف ذاتی شرکت‌های خدمات‌رسان است. وقتی طریق جبران این هزینه‌ها پیش‌بینی نگردد شرکت‌های خصوصی ناچارند از منابع خود هزینه‌هایی را صرف نمایند که از طرفی دولت آنها را تأمین نمی‌نماید و از طرف دیگر، قانون اجازه دریافت آن را از مشترکین و بهره‌برداران نمی‌دهد و النهایه (همانند پروژه‌های مسکن مهر) این امر باعث زیان در این شرکت‌های سهامی عام خواهد شد.

۳-۴- تأثیر قانون و ابلاغ‌های دستوری بر حقوق اشخاص ثالث

قانون جهش تولید مسکن، در کنار الزاماتی که به اشخاص و دستگاه‌های دولتی و عمومی تحمیل کرده است، تکالیفی را نیز متوجه اشخاص خصوصی می‌کند. در این

میان، تسهیلات تکلیفی به عهده بانک‌های خصوصی^۱ (که شرکت تجاری هستند)، بدون توجه به ملائت متقاضیان و اخذ تضمین مناسب باعث تنازع میان بانک‌ها و مردم و وصول نشدن تسهیلات اعطایی و تضعیف منابع مالی این شرکت‌ها خواهد شد.^۲ اما متأسفانه در اجرای قانون، برخی تصمیمات مراجع اداری نیز که به بهانه تسهیل و تسریع «نهضت ملی مسکن» اتخاذ شده است، تبعات نامطلوبی بر منافع اقتصادی اشخاص ثالث و آرمان قانونگذار دارد. در واقع فراتر از آن چه در ماده ۱۴ در قبال شهرداری‌ها و دهیاری‌ها تصریح شده، ابلاغ‌های دستوری در خصوص این قانون با تحمیل تخفیف‌های غیرمتعارف خدمات مهندسی ساختمان^۳ است.

از طرفی نکته درخور توجه، اصرار قانون به دخالت دستگاه‌های حاکمیتی به امور تصدی‌گری است که با سیاست کلی در تضاد است. در حال حاضر، کلیه خدمات

۱. تبصره ۷ ماده ۳ که انحصار افتتاح کلیه حساب‌های صندوق ملی مسکن را به بانک مسکن اعطا نموده، نیز نوعی رانت برای این بانک دولتی ایجاد می‌کند. زیرا مطابق ماده ۴ قانون جهش تولید مسکن، بانک‌ها و موسسات اعتباری مکلفند حداقل ۲۰ درصد از تسهیلات پرداختی نظام بانکی را به نرخ مصوب شورای پول و اعتبار به بخش مسکن اختصاص دهند. لذا از آنجا که تکلیف و حق می‌بایست با یکدیگر ملازمه داشته باشد تکلیف بانک‌ها و موسسات اعتباری (به ویژه بانک‌های خصوصی) بدون در نظر گرفتن امتیازات جایگزین (از جمله در اختیار داشتن منابع مالی صندوق ملی مسکن) با اصول اقتصادی سازگار نیست و به منابع مالی این بنگاه‌های تجاری، خسارت وارد می‌کند.

۲. معمولاً در طرح‌هایی که بانک‌ها و مؤسسات اعتباری مکلف به اعطای تسهیلات با بهره پایین و شرایط بازپرداخت مناسب می‌شوند دولت برای جبران تعهدات تحمیلی، تکالیفی بر عهده می‌گیرد از جمله اینکه مابه‌التفاوت نرخ بهره وام با نرخ رسمی را خودش پردازد. البته دولت در عمل به دلایلی چون کمبود منابع مالی از ایفای این تعهدات امتناع می‌ورزد و بانک‌ها نیز به انحاء مختلف از اعطای این گونه تسهیلات طفره می‌روند که این امر، منجر به سرگردانی، ایذاء و نارضایتی متقاضیان می‌شود.

۳. در ماده ۱۴ صدور، تمدید پروانه و گواهی پایان کار با تخفیف ۳۰ درصدی مقرر شده، اما آنچه به طور غیرقانونی در خصوص نرخ خدمات فنی در برخی استان‌ها در هیات ۳ نفره موضوع بند ۱-۴ ماده ۱ مبحث دوم مقررات ملی ساختمان، تصویب و اجرایی شده، تخفیف ۷۰ درصدی خدمات مهندسی است!

مهندسی مرتبط با ساختمان^۱ توسط اشخاصی که با برگزاری آزمون توسط وزارت راه و شهرسازی، واجد صلاحیت شناخته شده‌اند و به سازمان‌های نظام مهندسی استانی معرفی می‌گردند، انجام می‌شود. این سازمان‌ها که متکفل ارائه خدمات عمومی هستند پس از برگزاری دوره‌ها و آزمون، پروانه اشتغال صادر می‌کنند. در ادامه، تمام مسیر ارتقا پایه، دانش افزایی، ارجاع امور نظارتی یا معرفی مهندسین و ... توسط سازمان‌های نظام مهندسی استانی زیر نظر وزارت راه و وفق قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان (۱۳۷۴/۱۲/۲۲) انجام می‌گیرد. به عبارت دیگر، تمامی امور تصدی‌گرایانه توسط سازمان‌های نظام مهندسی انجام می‌پذیرد و دولت در این رابطه نظارت دارد. اما بر خلاف رویه موجود در ماده ۱۵ وزارت راه و شهرسازی ملزم به اعمال سیاست‌های تشویقی و معرفی مهندسین شده است!

از سوی دیگر، پرسش این است که وقتی در تبصره ماده ۱۵ تنها اقشار مددجو، معلول، ایثارگر و رزمنده معسر برای یک واحد مسکونی از پرداخت هزینه خدمات مهندسی معاف هستند و به علاوه حسب ذیل تبصره، این هزینه‌ها از محل منابع صندوق ملی مسکن، تأمین و در وجه سازمان نظام مهندسی ساختمان واریز می‌گردد، دیگر چه نیازی است که جهت اقبال به ارائه خدمات مهندسی، مشوق در نظر گرفته شود؟ لذا این گمانه تقویت می‌شود که قانونگذار واقف است که تمام یا بخشی از این هزینه‌ها از محل صندوق تدارک نمی‌شود و به ناچار می‌بایست به طریقی مهندسین بدین امر ترغیب گردند.^۲

تجربه گذشته در پروژه‌هایی چون مسکن مهر، نشان می‌دهد که تنها روش تشویقی این است که متراژ و تعداد کار خدمات مهندسی ارائه شده در این پروژه‌ها از ظرفیت

۱. مستبطن از ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان (۱۳۷۵/۱۱/۱۷).

۲. ماده ۳ به تدارک هزینه تخفیف دستگاه‌های دولتی و موسسات عمومی غیردولتی از منابع «صندوق ملی مسکن» تصریح می‌کند؛ اما به‌رغم تمثیلی بودن مصارف صندوق، تصریحی به جبران هزینه تخفیف بخش خصوصی ندارد. این بی‌توجهی، علاوه بر اینکه از اعتماد عمومی به حاکمیت می‌کاهد باعث عدم تمایل بخش خصوصی در ارائه خدمات مهندسی مرتبط با ساختمان می‌شود یا با کاهش انگیزه، در نهایت به افت کیفیت سازه‌ها منجر خواهد شد.

اشتغال و تعداد کار سالانه مهندسين كسر نگردد. اما تالی فاسد چنین مشوق هایی، افت قابل توجه کیفیت خدمات ارایه شده، خواهد بود^۱ لذا نهایتاً مصرف کننده واحد مسكونی با کیفیت پائین (اعم از کسانی که معاف از پرداخت هزینه خدمات بوده یا نبوده اند و کسانی که مشمول قانون جهش تولید مسکن نبوده اما از قضا مهندس ناظری داشته اند که همزمان با نظارت سازه آنان، چندین پروژه خارج از ظرفیت در طرح مسکن حمایتی داشته است)، متضرر می شود و به بهانه حمایت از برخی اقشار، هزینه های مضاعفی به همان قشر و سایرین تحمیل می گردد.

از سوی دیگر، نتیجه ناخواسته این تدابیر موردی، مقطعی و بعضاً سلیقه ای، بروز خسارات مالی و جانی و دعاوی متعدد احتمالی مسئولیت مدنی است. اما هرچند، قانونگذار و به تبع او مجریان و کارگزاران دولتی سبب مؤثر وقوع خسارت انگاشته می شوند اما عواقب این دخالت های ناروا، دامان سازندگان، مهندسان و بهره برداران را می گیرد. در واقع به عنوان یک قاعده، گسترش دخالت دولت در جامعه با مسئولیت مدنی این نهاد رابطه ای معکوس دارد. به بیان دیگر، هنگامی که دولت نقش عمده ای در تمشیت امور جامعه برای خود تصویر کند، اساساً مسئولیت مدنی کمتری را پذیرا خواهد شد (یزدانی، ۱۳۹۰: ۳۳۷).

۱. وفق بند ۵-۳-۱ ماده ۵ میحث دوم مقررات ملی ساختمان، حداکثر تعداد کار همزمان یک مهندس طراح (شخص حقیقی) در یک سال شمسی ۸ پروژه است. همچنین مطابق بند ۱۴-۳-۲ میحث مذکور، شخص حقیقی که خدمات نظارتی انجام می دهد، تنها مجاز است ۸ پروژه همزمان را در یک مقطع زمانی (به طور متوسط دو ساله) نظارت نماید. اما مشوق (عملی) ماده ۱۵ باعث خواهد شد، در ازای هر پروژه ساختمانی که مهندسين قبول نمایند ۳۰ درصد سهمیه تعداد کار برای ظرفیت اشتغال آنان لحاظ گردد. یعنی یک مهندس با استفاده از این به اصطلاح «مشوق» می تواند به جای ارایه خدمات به ۸ ساختمان به بیش از ۲۶ پروژه نهضت ملی مسکن، خدمات ارایه نماید که اساساً تکلیفی مالا یطاق است و از لحاظ فنی امکان ارایه خدمات و نظارت مطلوب در آن وجود ندارد.

چنان چه به قانون جهش تولید مسکن توجه شود، بر می آید که دولت نقش عمده‌ای در تصدّی‌گری برای خود قائل شده و روشن است که با توجه به این گستره وسیع فعالیت، کمترین مسوولیت را متوجّه خود خواهد ساخت. متقابلاً از آنجا که باور حقوقی و وجدان اجتماعی، خواستار مطالبه غرامت است، بدیهی است در چنین نظم خودساخته‌ای این مسوولیت به سایر اشخاص (مثل سازندگان، مهندسين و ...)، منتقل یا تحمیل می‌شود یا حداقل نقش آنان را به‌طور ملموسی پررنگ‌تر می‌نماید.

نتیجه‌گیری

قانون جهش تولید مسکن، تجربه‌ی جدیدی در این عرصه نیست. قانونگذار نیز تلاش دارد از خطاهای گذشته عبرت گیرد و انتظار می‌رود در صورت اهتمام بر اجرای طرح «نهضت ملی مسکن» مشکلات رهاشدگی ساختمان‌ها کمتر از قوانین مشابه سابق باشد. با وجود این، همچنان نمی‌توان از ایرادات حقوقی پیش روی این طرح چشم پوشید. با توجه تجربیات گذشته و نگاه اجمالی به قانون جهش تولید مسکن، می‌توان دریافت که موانع متعددی در اجرای آن وجود دارد که قانونگذار را از نیل به اهداف خود باز می‌دارد. از طرفی تعارض، تراحم یا تداخل با سایر قوانین چالشی است که نظم حقوقی موجود را بر هم می‌زند و از سوی دیگر، با تدابیر این قانون، دخالت دولت در امور تصدّی افزایش می‌یابد. همچنین وقتی دولت خود دخیل در اجرای قوانین شود، نقش نظارتی او تحت الشعاع قرار می‌گیرد.

چنان چه در مقام مقایسه، «طرح نهضت ملی مسکن» با طرحی همسنگ آن موسوم به «مسکن مهر» مقایسه شود؛ به نظر می‌رسد یکی از مهم‌ترین ایرادات آن، دست‌اندازی به اموال غیرمنقول دولت تحت عنوان «اراضی مکان‌یابی شده» است که علاوه بر مداخله در بازار و امور تصدّی‌گرایانه و تضعیف نقش حاکمیتی، دولت را در مدیریت اموال غیرمنقول خود با چالش مواجه خواهد ساخت.

اعطای اختیارات گسترده به وزارت راه و شهرسازی در تشخیص، تعیین و واگذاری اراضی دولتی جهت اجاره طولانی مدت به متقاضیان ساختمان‌سازی، به رغم حکم ماده

۶۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، برنامه‌ریزی آتی دستگاه‌های دولتی برای این اراضی را مختل می‌کند و تجربیات گذشته نیز نشان می‌دهد این وزارت با فروش این املاک و سوداگری، به اقتصاد آزاد و تعادل بازار لطمه وارد می‌نماید. علاوه بر چالش‌های حقوقی ناشی از شبهه غرری بودن معامله، دخالت دولت و تحمیل شرایط در قراردادهای خصوصی مشهود است. در این خصوص می‌توان از تعدی به اراده آزاد اشخاص با سوق دادن متقاضیان به ازدواج یا طلاق صوری یا زاد و ولد به طمع دریافت واحد مسکونی، الزام به مشارکت بین چند متقاضی در عرصه مشاعی، یاد کرد.

متقابلاً الزام بانک‌ها به اعطای تسهیلات به میزان و نرخ دستوری؛ تکلیف به عدول از مقررات ملی ساختمان با ابلاغ دستورالعمل‌های فراقانونی نیز به اراده و حقوق اشخاص ثالث درگیر با اجرای این قانون خدشه وارد می‌کند. همچنین تحمیل تخفیف‌های نامتعارف برای خدمات نهادهای عمومی غیردولتی و نیز ایجاد بار مالی برای دولت، کاهش منابع درآمدی و افزایش هزینه دستگاه‌های دولتی و اشخاص را به دنبال خواهد داشت. نتیجه تحمیل چنین هزینه‌هایی به ارایه دهندگان خدمات فنی و مهندسی نیز افت کیفیت ساخت، خسارات مالی و جانی و النهایه ناکام ماندن قانون خواهد بود. این در حالی است که کمترین مسؤولیت مدنی متوجه حاکمیت و کارگزاران دولتی می‌شود و ناگزیر مشابه تجربیات سابق، این مسؤولیت به سایرین منتقل می‌شود. لذا به نظر می‌رسد تا هنگامی که رویکرد مداخله جویانه و تصدّی‌گرایانه دولت به نقش ارشادی و نظارتی تغییر نیابد، اهداف مورد نظر در مقوله مسکن حمایتی، دور از دسترس خواهد بود.

منابع

- اطهاری، کمال (۱۳۸۵)، **عدالت رسمی و عدالت عینی در قانون‌گذاری بخش مسکن**، مجلس و پژوهش، ۵۱، ۴۱-۵۶.

«قانون جهش تولید مسکن»، تضعیف مدیریت اموال غیر منقول دولتی و... ————— ۱۹۳

- خلعتبری، فیروزه (۱۳۷۱)، مجموعه مفاهیم پولی، بانکی و بین‌المللی، تهران: شباویز.
- فلاح، محمدرضا؛ نصیری فیروز، ناصر (۱۳۹۲)، ماهیت حقوقی قراردادهای واگذاری مسکن مهر، مجله حقوقی دادگستری، ۸۱، ۲۵۷-۲۲۳.
- قافی، حسین (۱۳۸۳)، ماهیت و میزان اعتبار قرارداد الحاقی، فقه و حقوق، ۲، ۶۶-۸۱.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۶)، مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، چ ۲۲، تهران: شرکت سهامی انتشار.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۰)، قواعد عمومی قراردادها، ج ۱، چ ۵، تهران: شرکت سهامی انتشار.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح دو فوریتی جهش تولید و تأمین مسکن»، گزارش شماره: ۱۷۱۶۸، تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۶/۲۵.
- یزدانی، هومن (۱۳۹۰)، مسئولیت مدنی دولت: برآیند تقابل دولت و جامعه مدنی، فصلنامه حقوق، ۳، ۳۳۵-۳۵۴.
- Guillion, Raymond et Vincent, Jean (2005), **Lexique des termes juridiques**, Paris, Dalloz.
- Malaurie, Philippe, Aynès, Laurent et Stoffel- munck, Philippe (2020), **Droit des obligations**, Paris, LGDJ.

قوانین و اسناد

- قانون افزایش بهره‌برداری بخش کشاورزی و منابع طبیعی (۱۳۸۹)
- قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی (۱۳۷۹)
- قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱۳۸۰)
- قانون جهش تولید مسکن (۱۴۰۰)
- قانون ساماندهی و حمایت از تولید مسکن (۱۳۸۷)
- قانون محاسبات عمومی (۱۳۶۶)
- قانون مدیریت خدمات کشوری (۱۳۸۶)
- قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان (۱۳۷۴)
- وزارت راه و شهرسازی، طرح جامع مسکن (۱۴۰۵-۱۳۹۶) سند تلفیق: شناخت وضع موجود، چشم-انداز آینده، سند راهبردی و اجرایی، ۱۳۹۶.



پرویشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی