



صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران

معاونت سیاسی

اداره پژوهش‌های سیاسی

**مصاحبه پژوهشی:**

**بررسی تغییرات کاربری و سیاست‌های زمین داری**



فرآورده‌های خبری و تولیدات پژوهشی در بخش‌های زیر قابل دسترس است:

– وب سایت خبرگزاری صدا و سیما (سرویس پژوهش) <http://www.iribnews.ir>

**پژوهشگر: علی قنبری شیرسوار**

## فهرست مطالب

<u>صفحه</u>	<u>عنوان</u>
۲	* نکات برجسته .....
۲	* مقدمه .....
۴	* بخش اول: تغییرات کاربری و سیاست‌ها در کشورهای مختلف .....
۶	* بخش دوم: تغییرات کاربری و سیاست‌ها در ایران .....
۱۱	* کلام آخر .....



بسمتعالی

- ❖ خردی و پراکندگی اراضی، در بسیاری از مناطق جهان به ویژه در قاره آسیا ملاحظه می‌شود و یک واقعیت عمومی است.
- ❖ در ایران میانگین سطح بهره‌برداری ۴,۹ هکتار است که تقریباً نصف میانگین جهانی (۸/۷ هکتار) است. ۸۶ درصد بهره‌برداران ۳۷ درصد اراضی را دارند.
- ❖ خردی و پراکندگی زمین‌ها موجب عدم امکان سرمایه‌گذاری مناسب و استفاده بهینه از: ماشین‌آلات، فناوری‌ها و مکانیزاسیون شده و احتمال تغییر کاربری اراضی را بیشتر کرده است.
- ❖ برای مواجهه با پدیده خرد شدن و پراکندگی اراضی، سیاست‌های مختلف و نهادسازی‌هایی در نیم قرن اخیر پیگیری شده است که عبارتند از: شرکت‌های سهامی‌زراعی، تعاونی کردن تولید، کشت و صنعت‌ها، واحدهای تولیدی مشاع، قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی (۱۳۸۵ و اصلاح ۱۳۹۵)، قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها (۱۳۷۴) و اصلاح (۱۳۸۵)، قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی (۱۳۸۹)، قانون شرکت شهرک‌های کشاورزی (۱۳۹۰)، حدنگاری، اجرای طرح‌های یکپارچه‌سازی اراضی کشاورزی، و ...
- ❖ در ایران تغییر کاربری اراضی زراعی و باغی به موجب قانون، ممنوع است و حفظ کاربری به عنوان منبع تولید ملی مورد توجه حاکمیت است.
- ❖ روند تغییر کاربری اراضی با افزایش جمعیت و گسترش شهرنشینی شتاب گرفت و قانون نیز آن را به رسمیت شناخت.
- ❖ در ایران سازمان‌های مرتبط با زمین‌داری متعدد هستند؛ وزارت جهاد کشاورزی (سازمان امور اراضی کشور، سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری)، وزارت راه و شهرسازی (سازمان ملی زمین)، وزارت نیرو، وزارت صنعت، معدن و تجارت، سازمان حفاظت محیط زیست، بنیادها، خصولتی‌ها، اوقاف، آستان قدس رضوی، بخش خصوصی، قوه قضائیه (دادگاه‌ها و سازمان ثبت اسناد کشور)، ستاد کل نیروهای مسلح، دفاتر اسناد رسمی و ... می‌باشند.
- ❖ زمین مکانی است که فعالیت‌های انسانی بر روی آن انجام می‌گیرد، استفاده از این منابع «کاربری» نامیده می‌شود که بسته به اهدافی همچون تولید غذا، تأمین سرپناه، تفریح و ... وضعیت مختلفی ارائه می‌شود.
- ❖ چارچوب قانونی، زیرساخت‌های فیزیکی و اطلاعاتی برای مدیریت زمین، بانک اطلاعات زمین و سهولت دسترسی به آن، سازوکارهای معاملات، ترتیبات نهادی، نظام پایش و نظارت، منابع مالی مورد نیاز، کارکنان مجرب و آموزش دیده، مهم‌ترین عناصر ضروری مدیریت زمین می‌باشند.

**\* مقدمه**

براساس سرشماری عمومی کشاورزی سال ۱۳۹۳، تعداد ۴۰۱۵۹۱۷ بهره‌بردار در عرصه‌ای به وسعت ۱۶/۶ میلیون هکتار فعالیت می‌کنند. میانگین سطح بهره‌برداری ۴,۹ هکتار است که تقریباً نصف میانگین جهانی (۸/۷ هکتار) است. ۸۶ درصد

بهره‌برداران ۳۷ درصد اراضی را در اختیار دارند. در طول چهار دهه گذشته میزان خرده مالکی در اراضی زیر ۱۰ هکتار، بیشتر شده است. خردی و پراکندگی موجب عدم امکان سرمایه‌گذاری مناسب و استفاده بهینه از: ماشین‌آلات، فناوری‌ها و مکانیزاسیون شده و احتمال تغییر کاربری اراضی را بیشتر کرده است.

از مشکلات موجود، تنوع قوانین زمین و ضعف و عدم شفافیت آنها است. سهم وسیعی از قانون‌گذاری مدون در یکصد سال اخیر مربوط به کشاورزی و به‌خصوص اراضی است. قوانین تصویبی درخصوص اراضی با توجه به مقتضیات زمانی و مکانی همواره در حال تغییر و تحول و تکامل بوده است. بررسی اجماعی قوانین مربوط به اراضی، بیانگر آن است که قانون‌گذار همواره درصدد تثبیت مالکیت‌ها و تلاش در بهره‌گیری صحیح از زمین در توسعه اقتصادی است. قوانین متأثر از درک صحیح نیازمندی‌های اجتماعی و شناخت اوضاع و احوال حاکم است.

سیر تحول مالکیت زمین، نظام‌های زمین‌داری و مناسبات ارضی در ایران از دیرباز با فراز و نشیب همراه بود. نابسامانی‌های اجتماعی، بروز تنش‌ها، جنگ و یا رانت، نقش بارزی در ارزش‌گذاری و سیاست‌های ناظر بر زمین داشته‌اند. وجود اقلیم‌های متنوع و شیوه‌های معیشت مبتنی بر زمین، سبب گردیده تا طیف متنوعی از قوانین، مقررات، دستورالعمل‌ها و یا رفتارهای مبتنی بر آداب و سنن در مورد زمین و مناسبات ارضی شکل گیرد. این مضامین در گذر زمان دستخوش تغییر و تحولات گردیده و به اشکال مختلف، قوانین و مقررات و سیاست‌های زمین‌داری را تحت تأثیر قرار داده‌اند.

برای مواجهه با پدیده خرد شدن و پراکندگی اراضی، سیاست‌های مختلف و نهادسازی‌هایی در نیم قرن اخیر پیگیری شده است که عبارتند از؛ شرکت‌های سهامی‌زراعی، تعاونی کردن تولید، کشت و صنعت‌ها، واحدهای تولیدی مشاع، قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی (۱۳۸۵ و اصلاح ۱۳۹۵)، قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها (۱۳۷۴ و اصلاح ۱۳۸۵)، قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی (۱۳۸۹)، قانون شرکت شهرک‌های کشاورزی (۱۳۹۰)، حدنگاری، اجرای طرح‌های یکپارچه‌سازی اراضی کشاورزی، و...

بعضی از بارزترین وجوه ناظر بر قوانین مرتبط با اراضی عبارتند از:

تعدد قوانین و مقررات و مسائل مترتب بر اجرا و نظارت آنها

وجود مغایرت‌های قانونی

بخشی‌نگری در مورد مقررات مربوطه

تعدد دستگاه‌های اجرایی متصدی یا متولی با تفاوت دیدگاه‌ها

ابهام در تعاریف و مفاهیم موجود درباره زمین

مضامین حقوقی از جمله یکپارچه‌سازی، تعاونی کردن تولید و بهره‌برداری

مقررات ناظر بر کاربری‌های خدماتی و تولیدی، صنعتی، معدنی، زیربنایی و ارتباطات.

این مجموعه از تغییر و تحولات و به تبع آن تنوع در اشکال کار سبب شده تا موضوع زمین از نظر حقوقی با حجم عظیمی از قوانین و مقررات روبرو شود. وجود قوانین و مقررات مختلف در سایر بخش‌ها مانند آب، مالکیت، اقتصاد و... به این موضوع دامنه وسیع‌تری بخشیده و بر آن تأثیر گذاشته و قوانین و سیاست‌های مرتبط را تحت تأثیر قرار داده است. در همین راستا با توجه به اهمیت بخش کشاورزی در سال جهش تولید، و با توجه به اهمیت استفاده از ماشین آلات، فن آوری و مکانیزاسیون شدن کشاورزی، برای بررسی و تحلیل بیشتر تغییرات کاربری و سیاست‌های زمین داری، مصاحبه-ای با آقای دکتر مجتبی پالوچ، معاون موسسه پژوهش‌های برنامه ریزی، اقتصاد کشاورزی و توسعه روستایی وزارت جهاد کشاورزی انجام شده که مهمترین بخش‌های آن در این پژوهش ارائه می‌شود.

### **\*بخش اول: تغییرات کاربری و سیاست‌ها در کشورهای مختلف**

#### **❖ اراضی در سایر کشورها:**

خردی و پراکندگی اراضی، در بسیاری از مناطق جهان به ویژه در قاره آسیا ملاحظه می‌شود و یک واقعیت عمومی است. براساس گزارش فائو ۷۵ درصد مزارع جهان دارای مساحت کمتر از ۲ هکتار هستند، ۲۵ درصد مساحت ۱ تا ۲ هکتار، ۲۰ درصد مساحت ۱ تا ۵ هکتار و ۶ درصد کل اراضی کشاورزی دنیا نیز دارای مساحت بیش از ۵ هکتار هستند. برآوردهای فائو نشان می‌دهد که بیش از ۴۰۰ میلیون مزرعه در دنیا کمتر از یک هکتار و بیش از ۴۷۵ میلیون مزرعه نیز کمتر از دو هکتار مساحت دارند. بخش قابل توجهی از مزارع خرد در کشورهای آسیایی از جمله چین و هند قرار دارند. در نقطه مقابل در آمریکای لاتین و حوزه کارائیب، اروپا، شمال آمریکا و استرالیا نسبت به سایر مناطق جهان تعداد مزارع خرد کمتر و اندازه زمین‌های کشاورزی نسبتاً بزرگ‌تر است.

#### **❖ موضوعات مورد توجه در کشورهای مختلف در خصوص قوانین مربوط به اراضی:**

در اتحادیه اروپا سیاست زمین اهمیت دارد و آن را چنین تعریف می‌کنند: بیانیه‌ای رسمی دولتی حاکی از مقاصد و برنامه‌های دولت درباره حفاظت، استفاده و تخصیص زمین. سیاست کشورهایی مثل فرانسه، انگلیس، ایتالیا و استرالیا یک پارچه شدن اراضی است. با داشتن نقشه کاداستر، سخت‌گیری و نظارت شدید اعمال می‌شود و تغییر کاربری اراضی بسیار

مشکل و هزینه‌بر است، مالیات سنگین وضع شده و دولت سهم زیادی از تغییر کاربری را می‌گیرد و این تغییر برای مالکین و خریداران غیر اقتصادی می‌شود.

در اتحادیه اروپا؛ مدیریت بازار، سیاست‌های ساختاری، ارتقای تولید، تولید محصولات غیربازاری یا مورد نیاز، وضع مقررات برای حفظ درآمد منطقی در فعالیت‌های کشاورزی در مناطق کم حاصلخیز، منع تبدیل اراضی زراعی به جنگلی در مستغلات کشاورزی، کمک به کشاورزان برای جنگل‌کاری و حفظ مناطق حساس زیست محیطی، حفاظت از طبیعت چشم اندازها، کمک به برنامه عدم کاشت، ساخت صرفاً سازه‌های کشاورزی در مناطق با کاربری کشاورزی، توجهات خاص به مستأجر و امنیت اجاره (حداقل ۹ سال) و حق اجاره مجدد و توجه به ضرورت رعایت حفظ کیفیت زمین، آزادی دامپروری در اراضی زراعی، تخصیص مجدد اراضی، شکل‌گیری قطعات بزرگ‌تر در کنار سازه‌های زراعی، جاده، تهیه و توزیع برق، آب، زهکشی، آبیاری از جمله مهمترین موضوعات مورد توجه است.

### ❖ قوانین زمین کشاورزی در جهان:

موضوعات سیاسی، اجتماعی یا جغرافیایی در تدوین قوانین مدنظر بوده و اثرگذار است. اجرای شیوه‌های مختلفی از مقررات زمین کشاورزی، روش‌های مختلفی از قوانین و مقررات در موضوعات مشابه مانند: مالکیت زمین، توسعه زمین و اجاره‌داری وجود دارد. تضمین استفاده بهینه و آگاهانه از زمین کشاورزی، صیانت و حفظ حاصلخیزی و ویژگی طبیعی برای نسل‌های بعدی همواره مدنظر است. در کشورهایی که زمین نسبتاً کمیاب بوده و تحت فشار توسعه هستند، برنامه‌های حفاظت از اراضی کشاورزی شدیدتر می‌باشد. در کشورهای غربی اراضی مورد توجه ویژه می‌باشد. در جهان غرب در اغلب موارد طراحی فیزیکی و مقررات منطقه‌بندی به حفاظت زمین برای کاربردهای کشاورزی کمک می‌کنند. در برخی از این کشورها علاوه بر کنترل مالکیت یا اندازه، زمین کشاورزی عملاً تحت زراعت باشد. دولت در برابر ضرورت‌های ناشی از تغییرات در کاربری زمین‌های اطراف حمایت‌های لازم را از کشاورز به عمل می‌آورد.

### ❖ ابعاد نظام زمین‌داری در جهان:

مساحت اراضی مورد استفاده برای فعالیت‌های کشاورزی در اکثر کشورهای OECD<sup>۱</sup>، به ویژه در اروپای غربی، در دوره زمانی ۲۰۰۲ تا ۲۰۱۴ به طور مداوم کاهش یافته است. اندازه زمین، جلوگیری از خرد شدن، یکپارچه سازی، جلوگیری از تغییر کاربری، اقتصادی بودن مزرعه، نظام بهره برداری خانوادگی، جانشینی و جوانگرایی، ارث، اجاره داری، ایجاد تشکیلات مشخص برای یکپارچه سازی، انواع حمایت‌ها، کنترل قیمت زمین، صلاحیت‌های فنی کشاورز، شفاف سازی و توسعه بازار زمین از جمله محورهای مهم در نظام زمین‌داری می‌باشند.

### ❖ حق مالکیت در جهان غرب

مالکیت اغلب یک حق دولتی است و دولت اقداماتی در جهت قانونمند ساختن مالکیت شخصی انجام می‌دهد. در آمریکا، کانادا، هلند و دانمارک، اگر حسب ضرورت زمینی برای هدف عمومی اختصاص یابد به مالک زمین جبران قیمت و خسارت پرداخت می‌شود. در آلمان، سلب مالکیت شخصی با پرداخت غرامت صورت می‌گیرد. در نروژ دولت یا شهرداری می‌تواند زمین را خریداری و به کشاورزان واگذار کنند. در نروژ سوء استفاده از زمین موجب مصادره آن می‌شود.

<sup>۱</sup> - سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (Organisation for Economic Co-operation and Development یا OECD) سازمانی است بین‌المللی، دارای ۳۵ عضو، که اعضای آن متعهد به اصول دموکراسی و اقتصاد آزاد هستند. این سازمان به تعبیری عمده‌ترین سازمان بین‌المللی تصمیم‌گیرنده اقتصادی است. مقر اصلی این سازمان در شهر پاریس است.

## ❖ حق شفعه<sup>۱</sup> در جهان غرب

در برخی کشورها حق شفعه برای دولت، سازمان شبه دولتی و حتی افراد شخصی در خرید زمین کشاورزی است. در آلمان شرکت‌هایی که حق شفعه دارند در مواردی زمین را به کشاورزانی می‌دهند که نیازمند اصلاح ساختار کشاورزی هستند. در فرانسه SAFER ها دارای اختیار قانونی برای خرید زمین کشاورزی و کنترل بازار زمین هستند. در ایتالیا همسایه‌های زمین، دارای حق شفعه هستند. در هلند و بلژیک مستأجران دارای حق شفعه هستند.

## ❖ قوانین ارث

ارث در این کشورها مورد توجه خاص قرار دارد. در برخی از کشورها قوانین وراثت از تقسیم نامطلوب ملک زراعی جلوگیری می‌کند. در آلمان، حفظ اراضی حایز اهمیت است و مزرعه به یک وارث می‌رسد. در فرانسه، به یک وارثی اراضی تعلق می‌گیرد که ایشان مشغول فعالیت‌های زراعی بوده است. در ایتالیا، زراعت خانوادگی مورد حمایت است.

در مطالعه کشورهای مختلف از لحاظ جلوگیری از خردشدن زمین سه گروه را می‌توان از یکدیگر تمیز داد:

گروه اول: کشورهایی که قوانین و آئین نامه‌های محکم و بازدارنده‌ای داشته و سابقه طولانی در این زمینه دارند مانند کشورهای آلمان، هلند، دانمارک و انگلیس.

گروه دوم: کشورهایی که در دو دهه اخیر به فکر ساماندهی اراضی کشاورزی افتاده‌اند مانند کشورهای فرانسه، ایتالیا، اسپانیا، یونان و ترکیه.

گروه سوم: کشورهایی که فعلاً به موضوع ورود نکرده و محدودیتی اعمال نکردند.

## \*بخش دوم: تغییرات کاربری و سیاست‌ها در ایران

### ❖ اهمیت زمین

زمین ثروت بین نسلی است. اساس بهره‌برداری از زمین در ایران بر مالکیت شخصی استوار است و از این منظر هر نوع تغییر و تبدیل قانونی شناخته می‌شود؛ بنابراین از سویی مالکیت شخصی به رسمیت شناخته شده و استفاده و بهره‌برداری برای مالک آن امکان پذیر است و از سویی نیاز حاکمیت به تامین امنیت غذایی به عنوان کالای عمومی، ایجاب می‌کند که با وجود مالکیت خصوصی محدودیت بر مالکیت اعمال نماید و مالک، سیاست حاکمیت را اعمال و اجرا کند. تغییر کاربری اراضی زراعی و باغی را به موجب قانون، ممنوع است و حفظ کاربری به عنوان منبع تولید ملی مورد توجه حاکمیت است، هر چند این دو مسئله با هم در تضاد هستند و اساس این تعارض و عدم هم‌راستایی، تضاد منفعت شخصی با منافع ملی است. این تضاد منجر به تغییر کاربری اراضی و به یکی از مهم‌ترین مشکلات کشور تبدیل شده است. نبود یک سیستم جامعیت لازم که بتواند تعادل لازم بین فعالیت مختلف و رابطه مبادله را حفظ کند موجب شد منافع شخصی در اولویت قرار گیرد و زمینه برای کسب منفعت به قیمت نادیده گرفتن و کم‌توجهی به منافع ملی در سطوح حاکمیتی و مردمی موجب خسارت سنگین شود.

<sup>۱</sup> - حق شفعه در علم حقوق ایران و همچنین در فقه به این معنی است که هر گاه اموال غیرمنقول قابل تقسیمی بین دو نفر به صورت مشاع مشترک باشد و یکی از دو شریک سهم خود را به شخص سومی به قصد بیع بفروشد، در این حالت برای شریک دیگر حق شفعه به وجود می‌آید به این ترتیب که شریک می‌تواند مبلغی را که شخص سوم به شریک خود داده را به وی بدهد و سهم و حق وی را تملک کند. به کسی که صاحب این حق است شفیع گفته می‌شود.



ریشه این مشکلات به محیط مرتبط می‌شود. شرایط طبیعی کشور چنین اقتضا کرد که دو سوم جمعیت در یک سوم اراضی (شمال، غرب و شمال غرب) استقرار یابند. این الگو در کنار نبود آمایش و ضوابط اجرایی حفاظت از اراضی، فشار بر این منابع را تشدید کرد، جمعیت فزونی یافت و روستاها بزرگ‌تر شدند، خدمات و صنعت گسترش یافت بر تعداد شهر و نفوس اثر گذاشت و اراضی مرغوب زیادی بی‌محابا و بدون توجه به نسل آینده از عرصه کشاورزی خارج شد. عدم وجود سیاست شفاف برای استقرار متوازن جمعیت در پهنه سرزمین همچنان به گسترش شهرها و بلعیدن اراضی دامن می‌زند و این عرصه‌ها را از حیطه فعالیت‌های تولیدی خارج می‌نماید. با وجود محدودیت اراضی، زمین با کاربری مسکونی و سازه‌های ارزش مضاعف پیدا می‌کند، مالکیت بر زمین، ثروت اندوزی و دارایی محسوب شده و برای تصاحب زمین و تغییر کاربری اقدام می‌شود.

هر چند نقشه مناسبی از اراضی کشاورزی وجود ندارد با وجود تکالیف قانونی کاداستر تهیه نشده و یا سطح کمی به سرانجام رسید. با وجود محدودیت منابع آب و خاک، تغییر کاربری و واگذاری اراضی برای کاربری‌های صنعتی و خدماتی به سهولت انجام می‌گیرد. بسیاری از پروژه‌های به ظاهر توسعه‌ای با هدف تصاحب زمین و بهره‌برداری رانتی مورد استفاده قرار می‌گیرد. شهر و روستا در اراضی مرغوب توسعه می‌یابند و نظم دیوانی کشور در واگذاری اراضی برای این‌گونه طرح‌ها و پروژه‌ها سیاست اقتضایی زمانی را مد نظر دارد. سیاست حل مشکل مسکن به زمین کشاورزی احاله شده و راه حل در اینجا جستجو می‌شود.

### ❖ کاربری زمین و تعریف آن

زمین یک کالای تجدیدنپذیر و از نظر تجارت جهانی، غیرقابل مبادله است و به همین دلیل حفظ و نگهداری آن سرلوحه برنامه‌های توسعه کشورها است. در ایران نیز حفاظت از زمین (از نظر کاربری و کیفیت خاک) از محورهای سیاست‌گذاری برنامه‌های توسعه بوده است. ارزش زمین و قیمت آن برای تعیین ارزش زمین کشاورزی متغیرهای متفاوتی از جمله تولید کشاورزی، متغیرهای توصیف‌گر بازار، متغیرهای کلان اقتصادی شاخص‌های فشار شهری در نظر گرفته و براساس آن ارزش زمین تعیین می‌شود.

زمین از نظر ارزش و نقش اجتماعی در آسایش، امنیت، رفاه و کیفیت زندگی انسان از اهمیت بسزایی برخوردار است. زمین مکانی است که فعالیت‌های انسانی بر روی آن انجام می‌گیرد، استفاده از این منابع «کاربری» نامیده می‌شود که بسته به اهدافی همچون تولید غذا، تأمین سرپناه، تفریح و ... وضعیت مختلفی ارائه می‌شود. کاربری زمین تحت تأثیر نیازهای اساسی و ویژگی‌های محیطی شکل می‌گیرد. کاربری؛ تشریح این مسئله است که چگونه مردم از زمین برای فعالیت‌های اجتماعی و اقتصادی بهره‌برداری می‌کنند.

### ❖ تغییر کاربری اراضی و عوامل موثر بر آن

روند تغییر کاربری اراضی با افزایش جمعیت و گسترش شهرنشینی شتاب گرفت و قانون نیز آن را به رسمیت شناخت. سال ۱۳۶۵ تمام تغییرات کاربری قانونی شد و قانون سال ۱۳۷۴، تغییرات کاربری قبل از سال ۱۳۷۰ را محترم شمرد. این قانون در سال ۱۳۸۵ با تغییرات اساسی شرایط و تمهیدات بهتری برای تبدیل و تغییر کاربری اراضی فراهم نمود. در آبانماه سال، ۱۳۸۵ قانون اصلاح «قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی مصوب ۱۳۷۴/۳/۳۱» به تصویب رسید و مبنای عمل واقع می‌شود. در ماده ۵ این قانون، ۸۰ درصد درآمدهای موضوع اجرای این قانون در اختیار وزارت جهاد کشاورزی و ۲۰ درصد در اختیار وزارت مسکن و شهرسازی قرار می‌گیرد، از سویی تکالیف بودجه‌ای به نحوی انشا می‌شود



که از محل درآمد دستگاهها بتوانند اهدافی را به‌ویژه در حوزه اعتبارات جاری و پرسنلی محقق کنند، بنابراین دستگاهها تشویق شده‌اند تا برای حصول درآمد بیشتر و تامین بودجه‌ای که قانون بودجه تعیین کرد، با سهولت بیشتری به این تغییر و تبدیل رضایت دهند.

تغییر کاربری کشاورزی به دلایل امنیت غذایی و اقتصاد سبز از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. عوامل جمعیتی، اقتصادی، فناوری، فرهنگی و اجتماعی، سیاستی، نهادی و زیست محیطی بر تغییر کاربری مؤثر است. در کنار قانون ارث، شروع خرد شدن اراضی به اصلاحات ارضی باز می‌گردد. از نظر فنی، اجرای تناوب زراعی، موقعیت طبیعی زمین و توپوگرافی آن: ارتفاع، شیب، خاک، حاصلخیزی، دوری و نزدیکی به روستا و منبع آب، مشکلات اقتصادی کشاورزان، خرید و فروش قطعات مشاعی و ... عوامل دیگری هستند که موجب خردی و پراکندگی شده‌اند. در یک طبقه بندی دیگر عوامل مختلف مؤثر بر تغییر کاربری اراضی کشاورزی عبارتند از:

فوت مالک و قانون ارث	
نداشتن صرفه اقتصادی، واردات بی‌رویه، بی‌ثباتی بازار و سودآوری بیشتر در سایر فعالیت‌ها	عوامل مؤثر بر تغییر کاربری اراضی کشاورزی
درآمد پایین فعالیت‌های کشاورزی در مقایسه با فروش زمین و نداشتن پشتوانه مالی و پس‌انداز	
تغییر کاربری برای دستیابی به سطح درآمدی مطلوب و تأمین مخارج زندگی	
وابستگی به عوامل جوی، ریسک بالا و نوسانات قیمتی و عدم اطمینان در درآمدی	
تجمل‌گرایی و تمایل به زندگی در شهر و تغییرات جمعیتی توسعه شهری و نیاز به مسکن و افزایش وام	
مهاجرت روستاییان و خروج نیروی کار کشاورزی و بروز بازارهای غیررسمی زمین	
جاذبه‌های توریستی مناطق کشاورزی و حمایت از طرح‌های گردشگری	
سیاست‌های نادرست دولت و تعدد قوانین نبود قانونی کارآمد و نداشتن بیمه درآمدی	
بیکاری و اشتغال فصلی	
ضعف نهادهای اجرایی	
ضعف فناوری و مدیریت مزرعه	

### ❖ مدیریت زمین

مدیریت زمین باید ذینفعان مختلف و منافع آن‌ها، سیاست‌ها، گروه‌های سیاسی، مرزهای جغرافیایی، پیامدهای اقتصادی و غیره را مدنظر داشته باشد. مدیریت زمین تحت تأثیر، چارچوب‌های سیاستی مربوط به زمین و زیرساخت‌های اطلاعاتی مربوطه است. برخی از مشخصه‌های مدیریت زمین عبارتند از:

مدیریت زمین پیچیده و میان رشته‌ای است.

زمین محدود بوده و باید به عنوان یک دارایی کمیاب محسوب شود.

هدف مدیریت زمین نیل به توسعه پایدار است و تحقق این هدف به توسعه نهادی نیاز دارد.

در مدیریت و سیاست‌گذاری حفظ کاربری، ایجاد امنیت درآمدی و حفظ شاخص‌های نسبی رفاه برای مالک مهم است. در فضای عدم اطمینان و کاهش سطح درآمدی و سطح رفاه نمی‌توان انتظار حفظ کاربری را داشت. کشاورز به دنبال حداکثر کردن سود است. کسب سود نسبی همانند سایر فعالیت‌های اقتصادی می‌تواند عامل کنترل‌کننده‌ای در کنار سایر عوامل باشد و وجود قانون مطلوب و جامع و اجرای کامل و نظارت می‌تواند بازدارنده باشد.

### ❖ سیستم‌های مدیریت زمین و تطبیق چارچوب آن با وضعیت کشور ایران

در یک طبقه بندی، سیستم مدیریت زمین شامل: زمین‌داری، ارزش زمین، کاربری زمین و توسعه زمین می‌باشد. براساس این چهار زیرسیستم اصلی، مدیریت زمین و قوانین و مقررات حاکم، می‌توان سازمان‌های دست‌اندرکار مدیریت زمین را برشمرد:

#### ➤ زمین‌داری

زمین‌داری، به عنوان نهاد، بخش مهمی از ساختارهای اجتماعی، سیاسی و اقتصادی است. زمین‌داری چندبعدی است و جنبه‌های اجتماعی، فنی، اقتصادی، سازمانی، حقوقی و سیاسی مغفول را وارد بازی می‌کند. قوانین زمین‌داری تعیین می‌کنند که چگونه حقوق مالکیت زمین باید در درون جوامع جاری شود. سیستم زمین‌داری تعیین می‌کند که چه کسانی می‌توانند چه منابعی را برای چه مدت و تحت چه شرایطی مورد استفاده قرار دهند.

در ایران سازمان‌های مرتبط با زمین‌داری متعدد هستند؛ وزارت جهاد کشاورزی (سازمان امور اراضی کشور، سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری)، وزارت راه و شهرسازی (سازمان ملی زمین)، وزارت نیرو، وزارت صنعت، معدن و تجارت، سازمان حفاظت محیط زیست، بنیادها، خصولتی‌ها، اوقاف، آستان قدس رضوی، بخش خصوصی، قوه قضائیه (دادگاه‌ها و سازمان ثبت اسناد کشور)، ستاد کل نیروهای مسلح، دفاتر اسناد رسمی و ... می‌باشند.

#### ➤ ارزش زمین

وظایف این زیرسیستم؛ برآورد ارزش زمین و نظم بخشی به دریافت مالیات در نقل و انتقالات، خرید و فروش، مدیریت و داوری ارزش‌گذاری زمین و حل اختلافات است. هدف از چنین وظایفی؛ حفاظت از زمین به عنوان موهبت بین نسلی و صیانت از فعالیت‌های اجتماعی - اقتصادی و حفظ تعادل اقتصادی جامعه است. مواد تشکیل دهنده ارزش زمین عبارت‌اند از: سودمندی،

**کمیابی و مطلوبیت** که برای ارزشمندی زمین همه این عوامل باید در نظر گرفته شوند. سازمان‌های مرتبط با ارزش زمین عبارتند: وزارت امور اقتصادی و دارایی، وزارت راه و شهرسازی، شهرداری‌ها، بازار، بانک‌ها و مؤسسات مالی و ...

### ➤ کاربری زمین

وظایف این زیرسیستم: اجرا و رعایت مقررات کاربری اراضی و پایش آن و همچنین مدیریت و داوری تعارضات کاربری اراضی است. کاربری زمین توسط: وزارت جهاد کشاورزی، وزارت راه و شهرسازی، وزارت صنعت، معدن و تجارت، وزارت نیرو و ... تعیین می‌شود.

### ➤ توسعه زمین

توسعه زمین در واقع، تغییر کاربری اراضی براساس قوانین و مقررات و مجوزهای صادره از مراجع ذیصلاح و در پاسخ به ضرورت‌های توسعه اجتماعی و اقتصادی است. توسعه زمین در ایران توسط: سازمان برنامه و بودجه، وزارت کشور و استانداری‌ها، شهرداری‌ها، وزارت جهاد کشاورزی، وزارت راه و شهرسازی، وزارت نیرو، وزارت صنعت، معدن و تجارت، سازمان حفاظت محیط زیست و ... سیاست‌گذاری می‌شوند. همچنین مجلس، دولت و سازمان‌های مسئول سیاست‌گذاری و تنظیم مقررات هر یک به نوبه خود به تصویب و تنظیم قوانین و مقررات در این زمینه‌ها می‌پردازند که بر پیچیدگی امور بیش از پیش می‌افزاید.

هیچ یک از سازمان‌های اصلی موظف اعم از: سازمان امور اراضی کشور، سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور، سازمان ملی زمین و واحد مربوطه در وزارت نیرو دارای هر چهار سیستم زمین‌داری، ارزش زمین، کاربری اراضی و توسعه زمین نیستند.

### ❖ عناصر ضروری مدیریت زمین

چارچوب قانونی، زیرساخت‌های فیزیکی و اطلاعاتی برای مدیریت زمین، بانک اطلاعات زمین و سهولت دسترسی به آن، سازوکارهای معاملات، ترتیبات نهادی، نظام پایش و نظارت، منابع مالی مورد نیاز، کارکنان مجرب و آموزش دیده، مهم‌ترین عناصر ضروری مدیریت زمین می‌باشند.

موارد اصلی چارچوب‌های قانونی: قوانین و مقررات مربوط به؛ زمین و ملک، ثبت اسناد، حل و فصل دعاوی، نقشه‌های کاداستر و سیاست‌های زمین است.

**سیاست زمین:** سیاست زمین بخشی از سیاست‌های ملی در توسعه اهدافی مثل توسعه اقتصادی، عدالت اجتماعی، برابری، ثبات سیاسی، مسائل مرتبط با امنیت اجاره، بازارهای کارآمد زمین، مالیات ملک، کنترل کاربری زمین، مدیریت زیست محیطی و غیره است. سیاست زمین به نوعی نظام‌نامه دولت درباره زمین در کل کشور و حاکم بر همه سازمان‌هاست و نتایج حاصل اجرای آن؛ افزایش امنیت زمین‌داری، تقویت ثبات اجتماعی و اقتصادی است.

تعیین ارزش‌ها، اهداف و چارچوب قانونی در رابطه با مدیریت زمین به عنوان یک مقوله قانونی، اقتصادی و فیزیکی و تشریح زیرساخت‌های مناسب اداره امور زمین، مواردی است که معمولاً در سیاست زمین ذکر می‌شوند.

### ❖ زیرساخت‌های اطلاعاتی و بانک اطلاعات مدیریت زمین

این مقوله شامل: زیرساخت‌های اطلاعاتی، داده‌های فضایی و دیگر اطلاعات مورد نیاز، سیستم کاداستر، نظام پردازش و اصلاح اطلاعات، ثبت اطلاعات زمین، بانک اطلاعاتی و نظام اطلاع رسانی است. فرایندها و سازوکارهای تسهیل کننده

معاملات زمین شامل؛ نظام ارزش گذاری زمین، بازارهای زمین و املاک و قوانین و مقررات حاکم بر نقل و انتقال زمین، نظام مالیات بر زمین و املاک، فرایند و منابع تأمین مالی و اعتباری و بانک اطلاعات زمین و نظام اطلاع رسانی است. کیفیت نامناسب داده‌ها، اطلاعات ناکافی ملک و مشکل تعیین مالکین مشروع در برخی موارد، موانع به ثبت رساندن حقوق مالکیت و از جمله نبود نقشه کاداستر، نبود بانک ملی اطلاعات مدیریت زمین و فقدان استانداردهای فنی و توانایی به اشتراک گذاری اطلاعات از جمله مشکلات زیرساخت‌های اطلاعاتی و بانک اطلاعات می‌باشند.

### ❖ چارچوب‌های قانونی:

رویکرد مدیریتی در اداره امور زمین در ایران مبتنی بر نظام بالا به پایین (دستور و کنترل) است. در هر مورد، تعداد بسیار زیادی قانون وجود دارد. تنها در بخش کشاورزی بیش از ۱۰۰ قانون زمین وجود دارد. به نوعی می‌توان گفت که سیاست زمین در ایران شفافیت لازم را ندارد. مضافاً اینکه سیاست‌ها نیازمند اراده و خواست سیاسی، برنامه‌ریزی و سرمایه گذاری بلندمدت است که در این مورد هم مشکل وجود دارد. به طور کلی، اشخاص درباره حقوق مالکیت اطلاعات کافی ندارند. نبود سیاست شفاف در ارتباط با زمین و چندپارگی مسئولیت‌ها و اختیارات دولتی، به ویژه در زمینه نظارت، یک مسئله اساسی است و درک عمومی از حقوق و مسئولیت‌ها در زمینه صیانت از زمین در جامعه چندان قوی نیست.

### \* کلام آخر

نظام زمین داری مشتمل بر آن دسته از ترتیبات حقوقی و قراردادی یا عرفی بر قواعد و رویه‌های ناظر بر حقوق، تکالیف، آزادی‌ها و محدودیت‌های افراد و گروه‌ها در مورد استفاده و کنترل آب و زمین است که به موجب آن کشاورزان به امکانات تولیدی در روی زمین دست می‌یابند. مدیریت زمین باید به اراضی به عنوان سیستمی با وظایف و کارکرد زیستی و عرصه‌ای برای تامین نیاز حیاتی و تولید غذا نگاه کند.

در تغییر کاربری اراضی، منافع و در مواردی سودجویی‌های فردی با منافع عمومی در تعارض است؛ دولت‌ها برای تأمین منافع عمومی و عدم اجازه فروش اراضی برای تأمین مواد غذایی ناچار به مداخله هستند.

حل تعارض بین حق مالکیت خصوصی و حفظ اراضی به عنوان ثروت ملی اهمیت زیادی دارد، هزینه تغییر کاربری برای مالک و خریدار باید چنان باشد که انگیزه تغییر نداشته باشد و در صورت الزام به تغییر کاربری، سهم قابل توجهی از منافع در اختیار دولت قرار گیرد تا صرف زیر ساخت‌ها شود و از سویی در اقتصاد کشور تعادل لازم وجود داشته باشد تا مالک احساس غبن نکند.

رفع نواقص برخی قوانین در مورد، سوءاستفاده از اراضی می‌تواند تا اقدامات مبنایی‌تر و تحقق سیاست‌های ترغیبی شدت بحران زمین‌خواری را کاهش دهد، در این راستا می‌توان به موارد زیر اشاره کرد.

نقشه کاداستر، ایجاد بانک اطلاعات و صدور شناسنامه برای اراضی، اساس حفاظت و بهره‌برداری و کاربری و رصد و پایش است. اخذ مالیات بر ثروت‌های ناشی از تغییرات کاربری حایز اهمیت است.

منابع آب بخشی از نظام زمین‌داری به حساب می‌آید، آب در نظام زمین‌داری از آن روی اهمیت می‌یابد که کشور ما از نظر جغرافیایی در مناطق خشک و نیمه‌خشک جهان قرار دارد؛ به همین دلیل تغییر نظام مالکیت زمین بدون اصلاح نظام آبیاری و دسترسی به منابع آب نمی‌تواند در توسعه بخش کشاورزی تأثیر چشمگیری داشته باشد. اطمینان خاطر نسبت

به آینده و امنیت ارضی برای سرمایه‌گذاری در تولیدات بیولوژیک و فعالیت‌هایی که در بلندمدت ثمر دهند از ضرورت توجه به اراضی است. کشاورز در صورت داشتن مالکیت در مزرعه سرمایه‌گذاری می‌کند.

