فصل اول

# تبیین افق‌نمایی انقلاب اسلامی

شناخت مفهوم انقلاب اسلامی در موقعیت كنوني بسيار مهم است؛ زيرا به نظر می‌رسد با گذشت چندین دهه از این رویداد مبارک، گروه‌های گوناگوني که ممكن است در یک جبهه سیاسی نباشند، تلاش مي‌كنند با مصادره اين انقلاب، آن را به نسل‌های امروز و فردا معرفي كنند. البته اين امر با انقلاب متضاد است؛ زيرا در اين تعریف منفعت گروه سیاسی نيز دخيل است و به دوری يا جدایی از انقلاب اسلامی یا ضدیت کاذب با آن مي‌انجامد‎ كاذب به اين دليل كه آشنايي با مفهوم صحیح انقلاب اسلامی، قطعاً سبب دوری‌گزيني کمتري از آن خواهد شد.

بسیاری از منازعات سیاسی در اداره جامعه از آغاز انقلاب اسلامی تاکنون، به‌دليل فهم ناقص از تفکر محوری انقلاب اسلامی رخ داده است؛ زیرا در جریان‌های حاکم هر دوره، تفسیری متفاوت و گاه متضاد از اين رويداد بيان شده است. زماني که تفسیر مطبوع هر جریان از اداره جامعه ملاک عمل قرار بگيرد، اختلافات بيشتري بروز مي‌يابد و درک شاخص‌ها و اهداف غایی انقلاب با ابهام روبه‌رو می‌شود. براي رفع اين امر‏، در ادامه مفاهیم انقلاب اسلامی بيان مي‌شود.

مبنای انقلاب اسلامی و وسيله تحقق اهداف آن، تفکر محوری است كه سه ویژگی دارد. اين تفكر فارغ از جغرافیا و مکان‌ها[[1]](#footnote-1)، در تمام زمان‌ها اجرا مي‌شود[[2]](#footnote-2) و قابل‌ترجمه به تمام عرصه‌های اداره جامعه است.[[3]](#footnote-3) در تبیین اين مبنا، به ‌كمك سه جریان فکری، به نظریه‌پردازی و مدیریت تحولات اجتماعی پرداخته مي‌شود.[[4]](#footnote-4)

نخستین نظریه متعلق به جریانی است که در ادبیات جامعه‌شناسی و تاریخی معاصر از آن به‌عنوان جریان روشنفکری یاد می‌شود. جریان روشنفکری درمورد چگونگی اداره جامعه خود را صاحب‌سخن می‌داند. طبیعی است که نیروهای انقلاب، فعالان و کارشناسان عرصه الگوی پیشرفت اسلامی باید بر باطن نظریه جریان روشنفکری برای اداره جامعه مسلط بوده، و معایب آن را بدانند تا در هنگام بازخوانی انقلاب دچار اشتباه نشده و در تشخیص تفکر محوری انقلاب به انحراف کشیده نشوند. این جریان جهت تئوریزه‌نمودن مبنای خود سه اصل را به‌عنوان محور تفکر اصلاح هویت دینی بیان می‌کند. اولین اصل جریان روشنفکری لزوم پذیرش مفاهیم تمدن مدرن به‌عنوان یک اصل اجتناب‌ناپذیر در مسیر دستیابی به زندگی بهتر است.[[5]](#footnote-5)

براساس اصل اجتناب‌ناپذیر دوم‏، رسیدن به تمدن مدرن، سوق‌دادن جوامع به‌سوي مدرنیته و سعادت و رفاه آن‌ها، نیازمند مدرنیزاسیون است.[[6]](#footnote-6) مبتنی بر این اصول دوگانه، اصل سومی را ترسیم می‌کند. اصلی‌ترین لازمه برنامه‌ریزی علمی و دقیق برای دستیابی به فرایند مدرنیزاسیون، تغییر فرهنگ فعلی جوامع به محوریت مفاهیم مدرن است؛ زیرا اصلی‌ترین مانع پیاده‌سازی مفاهیم مدرن، وجود فرهنگ‌ فعلی جوامع است. فرهنگ‌های جوامع همواره مانعی بر سر راه برنامه‌ریزی برای رسیدن مدرنیته هستند.[[7]](#footnote-7) جریان روشنفکری با توجه به اصول سه‌گانه فوق، بر این نکته تأکید می‌کند که میانگین جامعه ایران دوستدار مدرنیته هستند و برای دستیابی به تمدن مدرن باید فرهنگ رایج جامعه اصلاح شود.

نظریه دوم اداره جامعه متعلق به جریانی است که از آن به‌عنوان جریان فهم سنتی از اسلام یاد می‌شود. این جریان در فهم اسلام به عنصر زمان و مکان توجه کمتری دارد. جریان فهم سنتی نیز سعی در مدیریت و تحلیل تحولات اجتماعی دارد. این جریان معتقد است که برای تحقق شاخص‌های هویت اسلامی باید تبلیغ هویت اسلامی را بسط داد. پاسخ این جریان به ناهماهنگی‌ها و نوسانات موجود در اداره جامعه اعم از حوزه فرهنگ، سیاست و اقتصاد عدم تبیین مفاهیم دینی در آن حوزه‌هاست.[[8]](#footnote-8)

پایه‌های اصلی اين جریان 3 بخش دارد. بخش اول در نقطه مقابل اصل اول جریان روشنفکری قرار دارد. براساس اصل نخست فهم سنتی از اسلام، دستيابي به زندگی بهتر نيازمند شاخص‌ها، ارزش‌های دینی و هویت اسلامی است. رعایت احکام اسلامی نيز تجویز این جریان برای نیل به سعادت است.[[9]](#footnote-9) اصل دوم ناظر بر فرایندهای جاری جامعه و معتقد به وجود دو فرایند در جریان تکامل جامعه است. یکی از این فرایندها با تکامل معنوی جامعه پيوند دارد و مسئول تبیین و اجراي آن بخش روحانیت است. حوزه‌های علمیه نيز نهاد پشتیبانی‌کننده آن هستند. فرايند دوم با توسعه مادی جامعه ارتباط دارد كه مسئول اجراي آن نظام علمی جامعه، با تكيه بر نهاد دانشگاه است.**[[10]](#footnote-10)** اصل سوم، از درون دو اصل فوق شكوفا می‌شود. براساس این اصل، جریان فهم سنتی در تحولات و حوادث جامعه كه مبتنی بر توسعه مادی است دخالت ندارد و سعی مي‌كند خط تبلیغ هویت اسلامی را حفظ كند؛**[[11]](#footnote-11)** بنابراین به‌دليل موضوعیت تکامل معنوی برای دین، و موضوعیت تبلیغ به‌عنوان مبنای جریان فهم سنتی، ضروري است در مقام استنباط، مناسک تکامل معنوی از متون دینی استخراج شود. به عبارت ديگر، استنباط به آیات و روایات باید بر مبناي احکام تکامل معنوی باشد. درنتیجه بيشتر درس‌های خارج از حوزه علمیه قم مربوط به مناسک تکامل معنوی است؛ از اين‌رو آنچه جریان فهم سنتی از اسلام بر مبناي اصول خود پیشنهاد می‌کند، تبلیغ هویت اسلامی و استنباط احکام تکامل معنوی از آیات و روایات است.[[12]](#footnote-12) این جریان ضعف‌های موجود در جامعه را ناشی از ضعف در محتوا و روش‌های تبلیغی می‌داند و فعالیت‌های کم و غیرمتمرکز خود را به‌عنوان سرمنشأ این ضعف معرفی می‌کند. درنتیجه به‌تازگي ایجاد حلقه‌های فکری و تأسیس کانون‌ها و مؤسسات جهت رفع معایب تبلیغ در دستور کار حوزه‌های علمیه و دانش‌آموختگان قرار گرفته است. همچنین تبلیغ اخلاق و عقاید در کنار احکام برجستگی بیشتری به خود گرفته است. بسط و گسترش فعالیت‌های تکریم اهل بیت علیهم‌السلام و همچنین حضور بیشتر این جریان در برنامه‌های تبلیغی، رسانه‌های جمعی و سعی در ورود به شبکه‌های اجتماعی، حاصل‌ فعالیت‌های اخیر این جریان است.

اما این نکته محل ابهام است که آیا با استفاده از این روش می‌توان به پیاده‌سازی اسلام حداکثری دست یافت؟ آیا می‌توان برخی از احکام اصلی و اساسی شریعت -که از قضا از پایه‌های بنیادین و عامل بقای آن هستند- را اجرایی نمود؟ به‌عنوان مثال آیا بر مبنای تبلیغ همه‌جانبه می‌توان قاعده نفی سبیل را اجرایی نمود؟ آیا می‌توان در برابر نفوذ [[13]](#footnote-13)که یکی از مصادیق بارز و کاربردی نفی سبیل است مقابله نمود؟ آیا با این مبنا می‌توان معادلات پولی و مالی و از مجرای آن، معادلات اقتصادی را ترمیم نمود؟ سؤالات و ابهاماتی از این دست جای تأمل داشته و باید معتقدین به این مبنا را در جهت پاسخ به آنها هوشیار سازد. بنابراین جریان فهم سنتی از اسلام راه‌حل تحقق اسلام را گسترش تبلیغ هویت اسلامی می‌داند و بر طبق این مبنا نیز وارد آسیب‌شناسیِ مشکلات موجود جامعه شده و سعی بر بازشناسی و مدیریت تحولات اجتماعی دارد.[[14]](#footnote-14)

سومین جریان، جريان موسوم به اسلام ناب یا گفتمان انقلاب اسلامی است. محور اصلی نظریه‌هاي اين جریان در اداره جامعه، توجه به عنصر زمان و مکان در استنباط از کتاب و سنت است. بر اين ‌اساس، مبنای جریان اسلام ناب برای تحقق اهداف انقلاب، «نظام‌سازی اسلامی» است.[[15]](#footnote-15) اين جریان مانند دو جريان ديگر، سه اصل اجتناب‌ناپذیر را بيان می‌کند. اصل نخست لزوم تحقق هویت اسلامی برای دستیابی به زندگی بهتر است. جریان اسلام ناب و فهم سنتی از اسلام در اصل اول مشترك هستند و هر دو در مقابل جریان روشنفکری قرار دارند.[[16]](#footnote-16)

براساس اصل دوم اسلام ناب، ضروري است تأثیرات توسعه مادی بر تکامل معنوی بررسی شود. به بيان ديگر، بررسی تأثیرات توسعه مادی بر تکامل معنوی امری اجتناب‌ناپذیر است.[[17]](#footnote-17) به باور اين جریان، فراهم‌كردن زمینه تکامل معنوی در صورت غفلت از توسعه مادی، امری دشوار به شمار مي‌آيد؛ زیرا برنامه‌ریزی برای توسعه مادی و رفاه روزافزون افراد، در برخي موارد به تضییع تکامل معنوی مي‌انجامد و مانند سدی بر راه تحقق تکامل معنوی قرار مي‌گيرد.

اصل سوم جريان فوق، اجتناب‌ناپذیری استنباط نظام‌هاي اجتماعی اسلام است. با توجه به تأثیر مستقیم و بسیار زياد توسعه مادی بر تکامل معنوی، غربی‌بودن الگوهای توسعه مادی در عصر كنوني و سیطره آن‌ها بر نظام برنامه‌ریزی ایران، ضروري است نظام‌هاي اجتماعی اسلام در عرصه توسعه مادی استخراج شوند تا تکامل معنوی آسيب نبيند و راه رسیدن به هدف مدنظر هموار شود؛ بنابراین باید نظام‌سازی اسلامی اصل و مبناي کارها قرار بگيرد و هويت نظام‌هاي اسلام برای بخش‌های مختلف جامعه اعم از اقتصاد، فرهنگ و سیاست مشخص شود.[[18]](#footnote-18)

پایه اصلی برنامه‌ریزی انقلاب اسلامی، «نظام‌سازی اسلامی»[[19]](#footnote-19) است؛ از اين‌رو براي تحقق اهداف و شاخص‌های هویت اسلامی باید شرایط اجراي اين مفهوم بررسی شود. از دیدگاه امام خامنه‌ای (مدظله) سکان‌دار اين انقلاب، «نظام‌سازی اسلامی» در پنج مرحله و با رفع موانع موجود محقق خواهد شد. اين مراحل عبارت‌اند از: انقلاب اسلامی، نظام اسلامی، دولت اسلامی، جامعه اسلامی و تمدن اسلامی.[[20]](#footnote-20)

## انقلاب اسلامی

در این مرحله ضروري است اختيارات لازم براي «نظام‌سازی اسلامی» در دسترس قرار بگيرد. با پیروزی انقلاب اسلامی فقهای شیعه- به زعامت امام خمینی که قائل به «نظام‌سازی اسلامی» بودند- اختیارات اجتماعی را در دست گرفتند.[[21]](#footnote-21)

## نظام اسلامی

مرحله نظام اسلامی یعنی تعیین، تعریف و شکل‌گیری هندسه اصلی حرکت به‌سوي تحقق اهداف اسلامی. گفتني است ساختارسازی و برنامه‌ریزی کلان، همچنين چگونگی هویت‌بخشیدن و تثبیت انقلاب، از مهم‌ترین مقوله‌ها در آغاز هر انقلاب به شمار مي‌آيد.[[22]](#footnote-22) اساس انقلاب اسلامی بر دو پایه نهاده شده است؛ ولایت‌فقیه و حضور مردم در تمامي صحنه‌ها.[[23]](#footnote-23) به بيان ديگر، تبیین «مردم‌سالاری دینی»[[24]](#footnote-24) معنای قانون اساسی ملت ایران است. تمام متغیرهای محوری انقلاب اسلامی برمبنای تعریف این دو پایه و نحوه ارتباط آن دو مشخص شده است. بايد توجه داشت که نظام‌سازی به معنای ایجاد یا تغییر ساختار در تمام ارکان اداره‌کننده جامعه نیست، بلکه آغازی در فرایند تحول ساختارهای نظام به‌ نفع شاخص‌های هویت اسلامی است؛ فرایندی که به‌مرور زمان دچار تغییرات گسترده‌تری خواهد شد و همه شئون جامعه را فراخواهد گرفت؛ بنابراين، نظام اسلامی مرحله نمونه‌سازی در بخشی از ساختارهای اداره‌کننده جامعه است كه برمبنای احکام و معادلات اسلامی قرار دارد؛ به‌گونه‌ای که مي‌توان ساختارهای تغییریافته را بخشی از الگوی نظام‌سازی همه‌جانبه برمبنای اسلام به شمار آورد.

## دولت اسلامی

پس از تشكيل نظام اسلامی، ضرورت تحقق تدريجي دولت اسلامی یا به عبارت ديگر، تشکیل منش و روش دولتمردان- یعنی ماها- به گونه اسلامی مطرح مي‌شود. بر اين ‌اساس، مسئولان و دولتمردان باید با ضوابط و شرایط مسئول دولت اسلامی سازگار شوند، یا افرادی با اين ويژگي مشغول به كار شوند. يا افرادي كه اين ويژگي‌ها را ندارند، خود را به سمت تكامل در اين جهت حرکت دهند و پیش ببرند.[[25]](#footnote-25)

## جامعه اسلامی

برمبناي اين مرحله، شاخص‌های هویت اسلامی در ساختارهای اداره کشور نهادینه شده است. بر اين ‌اساس ضروري است جامعه براساس شاخص‌های اجتماعی اسلام حركت كند. همچنين عمل به احکام اسلام نزد مردم، مطلوب و کارآمد باشد. تکمیل نظام‌سازی اسلامی در اين مرحله كه راه رسيدن به مرحله تمدن اسلامی را فراهم خواهد كرد، باید با توجه به تحولات جامعه و محوری‌ترین چالش انقلاب اسلامی انتخاب شود.[[26]](#footnote-26)

## تمدن نوین اسلامی

مرحله امت اسلامی یا تمدن نوین اسلامی زمانی محقق خواهد شد که کارآمدی الگوی پیشرفت اسلامی به عینیت رسیده باشد. یکی از مهم‌ترین وجوه این کارآمدی، تأثیر آن بر دیگر جوامع دنیا و ایجاد انگیزه براي بومی‌سازی و به‌کارگیری این الگوست. اين مرحله درحقیقت عینیت‌یافته «نظام‌سازی اسلامی» است. الگوي پيشرفت اسلامي مبتنی بر شاخص‌های هویت اسلامی است كه بر پایه فطرت انسان شکل گرفته‌اند؛ از اين‌رو در مرحله تمدن اسلامی، نظام فکری اهل‌بیت (علیهم‌السلام) در جهان مستضعفان و دنیای اسلام گسترش مي‌يابد. به همین دلیل نام دیگر اين مرحله، امت اسلامی است.[[27]](#footnote-27)

# تبیین مرحله دولت اسلامی (اسلامی‌شدن ساختارها)

مرحله سومی که رهبر معظم انقلاب برای دستیابی به انقلاب اسلامی، پس از تشکیل حکومت و تشکیل نظام اسلامی ترسیم می‌نمایند، دستیابی به دولت اسلامی است. تفاوت اين مرحله با نظام اسلامی در گسترش اجمالی و تفصیلی مفهوم نظام‌سازی است؛ به این معنا که در آغاز انقلاب، به‌دلیل محدودیت در ظرفیت‌ها و شرایط (تهدیدهای بالفعل و بالقوه یا تثبیت‌نشدن انقلاب اسلامی در فضای بین‌المللی)، همچنین با توجه به ظرفیت‌های محدود فکری، «نظام‌سازی اسلامی» در عمل به‌صورت اجمالی محقق شد. پس از تثبیت آن، ضروري بود اين مفهوم به بخش‌های مختلف جامعه بسط داده شود و بخش‌های محقق‌شده به‌طور تفصیلی شكل بگيرد.

دولت اسلامی يعني خلق ساختارهای ضروری برای ارتقاي سطح جامعه اسلامی در همه جوانب.[[28]](#footnote-28) به بيان دیگر، اگر در مرحله نظام اسلامی، ساختارها به‌صورت اجمالی برای تثبیت حرکت انقلاب شکل بگيرد، ضروري است با حرکت روبه‌رشد جامعه و تحولات آن قوانین متناسب با نیازها و امکانات جامعه تغییر يابد و سطح اسلامیت جامعه در ساختارها و برنامه‌های کلان جامعه آشكار شود. در معناي ديگر، دولت اسلامي يعني توانمندسازی ساختارهای متکفل اداره جامعه، متناسب با تحولات اجتماعی برمبنای اسلام صورت بگيرد. بايد توجه داشت که توانمندسازی ساختارها بدون در نظر گرفتن تحولات جامعه، به شکست توسعه ساختارها مي‌انجامد؛ از اين‌رو اکنون با فرض وجود تحولات در اداره جامعه، توجه به چگونگی توانمندسازی ساختارهای متکفل اداره جامعه موضوعي بسیار مهم است. در اين ميان، با شناخت و میزان تئوریزه‌شدن شاخص‌های هویت اسلامی در ساختارها، چگونگی توانمندسازی به دست مي‌آيد‌ و بدون تئوریزه‌سازی، ارتقاي ساختارها محقق نخواهد شد. براي مثال بسته نظام‌هاي اقتصادی اسلام هنوز به‌طور کامل قابل‌بررسی و انتشار نیست. نظام‌هاي علمی جامعه نیز با توجه به پیشرفت‌های اخیر، قابلیت انطباق با نظام‌سازی اسلامی را ندارند.

مرحله دولت اسلامی به مرحله «نظام‌سازی تفصیلی اسلامی» نیز تعبیر شده است. در حوزه‌هايي از اين مرحله که «نظام‌سازی اسلامی» صورت نگرفته است، باید شاخص‌های هویت اسلامی تبیین و محقق شود. همچنین در حوزه‌هایی که پيش‌تر نظام‌سازی شده است، باید این نظام‌ها تکمیل و ترمیم شود. براي مثال، بسیج در زمان امام خميني (رحمه‌الله) شکل گرفت كه وظيفه آن دفاع از کشور بود، اما پس از جنگ با تدبیر مقام معظم رهبری (مدظله) اين نهاد در دو مدل داخلی و خارجی تثبیت و تکمیل شد. در داخل کشور به‌دليل نیاز به فعالیت فرهنگی، بسیج پرچم‌دار این حرکت بزرگ بود كه با تغییر آرایش به انجام فعالیت‌های فرهنگی روي آورد و خدمات فراواني ارائه داد. خروجی فعلی آن، تشکیل حلقه‌های صالحان براي آموزش فرهنگی در خدمت همه اقشار است. در بُعد خارجی، با تشكيل بسیج مردمی در سایر کشورها، امام خامنه‌ای (مدظله) سپاه قدس انقلاب اسلامی را طراحی كردند که اکنون بخش زيادي از این نیروها برای حفظ امنیت در کشور فعاليت دارند.

با توجه به آنچه بیان شد موضوع اصلی در این مرحله، قدرت برنامه‌ریزی ساختارها براي تحقق تام انقلاب اسلامی است. بر اين اساس، عبور از مرحله دولت اسلامی به مرحله جامعه اسلامی مي‌انجامد.[[29]](#footnote-29) گفتني است دستيابي جامعه به سبک زندگی براساس اسلام زماني محقق خواهد شد كه تشكيل ساختارهای متکفل اداره جامعه براساس اسلام باشد. براي اين منظور بايد برنامه‌ریزی‌ قدرتمندي در ساختارها صورت بگيرد كه در اين صورت، انقلاب به اهداف خود نزدیک‌تر خواهد شد.

موضوع اصلی انقلاب اسلامي، اداره جامعه بر مبنای دین مبین اسلام است كه به ‌محقق‌شدن كامل انقلاب مي‌انجامد؛ بنابراین هرچقدر مبنای انقلاب یعنی شاخص‌های هویت اسلامی در جامعه ساختارمند شود، به همان میزان دولت اسلامی شکل مي‌گيرد. هنگامي که نظام‌سازی اسلامی در حوزه اقتصاد، علم و سایر حوزه‌ها محقق شود، برنامه‌ریزی همه‌جانبه برای شكل‌گيري «شاخص‌های هویت اسلامی» در همه بخش‌ها آغاز می‌شود. در حال حاضر، کشور متأثر از الگوهای توسعه غربی در حال برنامه‌ریزی است. در صورتی که در مرحله بعدی انقلاب، برنامه‌ریزی برای تحقق «شاخص‌های هویت اسلامی» در همه بخش‌ها و به شکل همه‌جانبه آغاز خواهد شد.

تحلیل وضعیت انقلاب اسلامی نشان مي‌دهد اکنون در ابتدای حیات مرحله دولت اسلامی قرار داریم. در این برهه، بخشی از برنامه‌ریزی‌های مبتنی بر اداره جامعه براساس شاخص‌های هویت اسلامی شکل گرفته و بخش دیگر متأثر از الگوی‌های توسعه غربی است. براي مثال شاخص‌های سیاسی، امنیتی- دفاعی و تاحدی فرهنگی براساس شاخص‌های اسلامی برنامه‌ریزی می‌شوند، اما شاخص‌های اقتصادی یا علمی براساس الگوهای توسعه شکل می‌گیرند.

با بررسی تاریخ انقلاب اسلامی درمي‌يابيم كه مرحله دولت اسلامی با آغاز زعامت اجتماعی امام خامنه‌ای (مدظله)، يعني ماه‌هاي پایانی رحلت امام خمینی (رحمه‌الله) و پایان جنگ تحمیلی آغاز شد. مقطع تغییرات قانون اساسی و تکمیل این قانون به تثبیت و مشخص‌شدن راه آینده انقلاب اسلامی انجاميد. این موضوع بسیار مهم، سرآغاز فصل جدیدی در جمهوری اسلامی با عنوان دولت اسلامی بود. رهبر معظم انقلاب با فعاليت منظم و دامنه‌دار در طول بیست سال نخست زعامت خود، این نکته را به تفاهم عمومی رساندند که ساختارهای کنونی نظام، کفایت لازم را برای اداره جامعه برمبنای دین ندارند و بايد کارآمدتر از گذشته شوند.[[30]](#footnote-30) به‌علاوه ساختارهای مبتنی بر توسعه، کارآمدی‌های لازم را ندارند و برای اداره جامعه مناسب نيستند؛[[31]](#footnote-31) بنابراین ايجاد الگویی برمبنای اسلام و زیست‌بوم جمهوری اسلامی ایران، تنها راه اداره جامعه است.[[32]](#footnote-32) از ديدگاه ايشان، کارآمدی نظام کارشناسی کشور براي تولید الگوی بومی و مبتنی بر نظام‌سازی اسلامی، مهم‌ترین اولویت کشور و حیاتی‌ترین موضوع برای انقلاب اسلامی در این برهه است و بر ديگر فعاليت‌ها اولویت دارد. در صورتي كه نظام کارشناسی کشور نتواند الگوی پیشرفت اسلامی را توليد كند و به نقد و حذف نظام‌هاي مبتنی بر توسعه بپردازد، انقلاب اسلامی هیچ‌گاه از مرحله دولت اسلامی عبور نمي‌كند و به مرحله جامعه اسلامی دست نمي‌یابد.

گفتني است الگوی اسلامی-ایرانی پیشرفت، راهنماي رسیدن به مرحله جامعه اسلامي است. درواقع اين الگو، به‌معنای بسط تئوری ولایت‌فقیه و ادامه نظام‌سازی در دفاع مقدس است. از سوی دیگر، تولید و پیاده‌سازی الگوی اسلامی- ایرانی پیشرفت به معنای آماده‌كردن زیرساخت‌های لازم برای خلق جامعه‌ای کارآمد و مبتنی بر شاخص‌های انسانی در تمام عالم است.

مرحله جامعه اسلامی با تحقق توانمندی ساختارها برای اداره کشور آغاز خواهد شد و زمینه رسیدن به اهداف غایی انقلاب اسلامی را فراهم خواهد کرد. بر اين ‌اساس باید دغدغه‌های رهبر معظم انقلاب اسلامی در زمینه نظام‌سازی اسلامی مدنظر قرار بگيرد. همچنين تفاوت دو مفهوم محوری توسعه و پیشرفت آشكار، و شاخص‌های پیشرفت اسلامی در جامعه عملیاتی شده باشد.

## **موانع تشکیل دولت اسلامی**

از ديدگاه رهبر انقلاب «برای ایجاد تمدن اسلامی (مانند هر تمدن دیگر) دو عنصر اساسی لازم است: یکی تولید فکر، یکی پرورش انسان».[[33]](#footnote-33) تشکیل دولت اسلامی به‌عنوان یکی از حلقه‌هاي تشکیل تمدن اسلامی نیز از همین قاعده پیروی می‌کند. تلقی دیگر ایشان «واژه‌سازی و نهادسازی» است: «یکی از چیزهایی که در هر حرکت عمومی و در هر نهضت لازم است، این است که براساس تفکرات و مبانی پایه‌ای این نهضت و این جریان، هم بایستی واژه‌سازی بشود، هم بایستی نهادسازی بشود... وقتی یک انقلاب و یک حرکت تحقق پیدا می‌کند، بایستی دستگاه‌های مجری خود را (آن مجموعه‌هایی که آن هدف‌ها را باید دنبال کنند) به وجود بیاورد. یکی از کارها این است که دستگاه‌های موجود جامعه را متحول کند. یکی دیگر این است که دستگاه متناسب با خواست خود را به وجود بیاورد. هر دو سخت است. هر دو جزء کارهای دشوار است».[[34]](#footnote-34)

بنابراین باید مطالباتی مانند الگوی اسلامی- ایرانی پیشرفت، نهضت نرم‌افزاری و تحول و ارتقای علوم انسانی را در راستای عنصر اول، یعنی تولید فکر دانست؛ مقوله‌هايي که سال‌هاست مورد اهتمام و پیگیری رهبری هستند. همچنين مطالباتی از قبيل تحول بنیادین نظام آموزشی، تحول حوزه‌های علمیه، اسلامی‌شدن دانشگاه‌ها، نخبه‌پروری، مهندسی فرهنگی و پیوست‌نگاری فرهنگی را در راستای عنصر تربیت نیروی انسانی لازم برای تشکیل دولت اسلامی برشمرد؛ بنابراين مهم‌ترین مانع تشکیل دولت اسلامی، معطل‌ماندن یا رهاشدن هریک از مطالبات فوق است.

## مدیریت تحولات

با توجه به آنچه بيان شد، تحقق مرحله دولت اسلامی نيازمند وجود نقشه راه بدیهی و حیاتی است كه اين نقشه برای نظام‌‌سازی، الگوی اسلامی-ایرانی پیشرفت است. اكنون بايد توجه داشت كه نقطه آغازین این نظام‌سازی اسلامی کجاست. به عبارت ديگر، موضوع محوری براي ورود به نظام‌سازی اسلامی چیست؟ در پاسخ به این پرسش مسئله‌ای با عنوان مدیریت تحولات به معنی حفظ و ارتقای عوامل بقا در تحولات اجتماعی مطرح می‌شود. بر اين ‌اساس نظام اسلامی بايد بتواند تحولات اجتماعی جامعه را با مفاهیم و شاخص‌های خود مدیریت کند، اما این موضوع نيازمند داشتن ویژگی‌های خاصی است تا توانایی نگرش‌سازی و جهت‌دادن به خیزش‌های مردمی را داشته باشد. نخستين ویژگی این موضوع ‌انکار ناپذیر ئبودن آن است؛ به این معنی که پرداختن به آن از ديدگاه عموم جامعه پذيرفته باشد. دومین ویژگی این موضوع جهت‌ساز، قابل‌بیان بودن در زمينه حرکت انقلاب اسلامی است. سومین ویژگی توانایی ایجاد مشارکت اجتماعی پيرامون خود است. موضوع مورد نظر ما با سه ویژگی، توانایی ایجاد عزم عمومی و تغییر جهت ساختارهای نظام به‌سوي مطلوب است.

# اهمیت و جایگاه گزارش راهبردی در فضای تصمیم‌سازی

با انتخاب موضوع جهت‌ساز برای حرکت به‌سوي مطلوب، مقوله بعد تفاهم با مسئولان و ساختارهای اجرایی کشور برای سوق‌دادن آن‌ها به این سمت است. هدف گزارش راهبردی ابزار ما، ایجاد این تفاهم است. اين گزارش به‌دنبال بهینه‌سازی تصمیم‌های مسئولان و هم‌جهت کردن آن‌ها با خود است. به این صورت که مخاطب و جهت ذهنی او شناخته مي‌شود و این جهت ذهنی با مبانی و سطح فکری خود بازتعریف مي‌شود تا بتواند پایه‌های ذهنی طرف مقابل را با شیبی به پایه‌های ذهنی خود نزدیک کند. نتیجه مهم این پیوند شكل‌گيري فضای ذهنی مناسب براي تصمیم‌گیری و دید مناسب مجری از پايان تصمیم است.

# محرومیت‌زدایی؛ یکی از آرمان‌ها و موضوعات جهت‌ساز انقلاب اسلامی

محرومیت‌زدایی به‌عنوان یکی از دغدغه‌های اصلی انقلاب اسلامی، از آغاز شکل‌گیری انقلاب مدنظر بوده است. با توجه به اينكه وجود فقر و محرومیت در کشور ‌انکارناپذير است، ضرورت پرداختن به آن جزء اولویت‌های جامعه محسوب مي‌شود. حرکت در جهت محرومیت‌زدایی هم‌جهت با مسیر حرکت انقلاب است و مشارکت اجتماعی در این مسیر به وجود آمده است؛ بنابراين سه ویژگی موضوعات جهت‌ساز در محرومیت‌زدایی بيان مي‌شود.

بخش عمده‌ای از فقرا و محرومان كه عمدتاً شامل کشاورزان خرده‌پا، کارگران کشاورزی و دیگر تهیدستان هستند، در نواحی روستایی زندگی می‌کنند؛ بنابراین توجه به روستاها در کانون برنامه‌ها و طرح‌های فقرزدایی و رفع محرومیت قرار دارد؛ زيرا شغل بیشتر این افراد کشاورزی است و لزوم گذران زندگی آن‌ها در روستا به‌واسطه بهره‌مندی از زمین مرغوب و مناسب کشت است، اما در بيشتر روستاهای کشور این زمین مناسب کشت کافی نيست و سبب مهاجرت نیروی کار از روستاها به شهرها مي‌شود. همچنین عواملی مانند به‌صرفه نبودن کشاورزی در زمین‌های کوچک‌تر از حد مجاز، درآمد کم‌ حاصل از کشاورزی، افزایش قیمت زمین در اثر تغییر کاربری و... روستاييان را به کارهای غیرکشاورزی وادار كرده است. درنتیجه این اتفاقات، کشور ما با کاهش تولید و به ‌خطر ‌افتادن امنیت غذایی مواجه مي‌شود که لزوم مدیریت صحیح در این عرصه را می‌طلبد.

**فصل دوم**

# معرفی تفصیلی موضوع

## مقدمه

براساس نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال 1395، جمعیت روستاهای ایران 20 میلیون و 730 هزار نفر معادل 26 درصد کل جمعیت کشور است. نرخ بیکاری اين مناطق نیز 3/9 درصد و نرخ مشارکت نیروی کار (نسبت جمعیت فعال به جمعیت در سن کار) 1/40 درصد است. در اين ميان، اشتغال كم با توسعه اندک فعالیت‌های کشاورزی در روستاها ارتباط دارد؛ زیرا هرساله از جمعیت شاغل در این بخش کاسته، و به بخش‌های صنعت و خدمات افزوده می‌شود. اضافه‌شدن جمعیت شاغل روستایی به جمعیت شهری، مشکلات شهرنشینی مانند کمبود مسکن و آلودگی‌ها را در دهه‌های اخیر تشدید كرده است. همچنين روند خالی‌شدن روستاها در دهه‌های اخیر را تسریع بخشيده و نسبت شهرنشینی در سال 1395 به 74 درصد رسیده است.[[35]](#footnote-35)

آنچه در معیشت و اقتصاد خانوار روستایی نقش بسزایی دارد، کشاورزی است كه عمده فعالیت روستاییان محسوب مي‌شود. امروزه تغییرات اجتماعی، اقتصادی و محیطی بر رابطه توسعه روستایی و توسعه کشاورزی تأثیر زيادي دارد و بر منابع کشاورزی به‌ویژه منابع محدود کشاورزی سنتی فشار زيادي وارد كرده است. محدودبودن این منابع، نحوه بهره‌برداری و مدیریت آن را به‌شكلي مطلوب ساماندهی مي‌كند. از جمله مسائل مهم این حوزه و از موانع اصلی افزایش تولید، زیر کشت نرفتن زمین‌های مستعد است كه تقاضاي افزون برای تغییر کاربری و شکل پراکندگی زمین‌های کشاورزی است. در این میان، ناهماهنگی و اختلال دستگاه‌ها و قوانین رسیدگی به تخلفات اراضی با روند کندي مواجه، و مدت‌زمان برگشتن این زمین‌ها به چرخه تولید طولانی‌تر شده است. تلاش برای حفظ منابع کشورمان که از تغییر اقلیم و کمبود منابع آب تأثیر مي‌پذيرد، ضرورتی حیاتی برای همه و در درجه نخست برای مردم روستایی است. منابع فوق با افزایش نیاز به تولیدات کشاورزی، مسکن و ویلاسازی با خطر مواجه شده است؛ به‌طوری‌که عمده نیاز توسعه شهری و مناطق گردشگری کشور از اراضی کشاورزی تأمین گشته است که این هشداری جدی برای تأمین امنیت غذایی در آینده خواهد بود.[[36]](#footnote-36)

## اهمیت اراضی

زمین و خاک مهم‌ترين عنصر حیات بشری و رکن توسعه کشاورزی است. بي‌شك براي تأمین امنیت غذایی نسل فعلی و آتی ضروري است اراضی موجود برای استفاده مستمر و مؤثر از آن‌ها حفظ شود. اين امر یکی از عوامل اصلی تولید محصولات کشاورزی است. بخشی از محیط‌زیست کشور به زمین و خاک، يعني پایه اشتغال مولد در بخش کشاورزی وابسته است. یکی از مهم‌ترین وظایف حاکمیتی دولت‌ها در بیشتر کشورهای توسعه‌یافته و پیش‌رو در عرصه کشاورزی، برنامه‌ریزی برای حفظ اراضی کشاورزی، جلوگیری از خردشدن آن‌ها به‌منظور اقتصادی‌بودن تولید و یکپارچه‌سازی آن، مدیریت بهره‌وری و بهینه‌سازی نحوه استفاده از زمین است. در طول تاریخ، انسان بیشتر نیازمندی‌های خود را از زمین تأمین کرده است كه ویژگی‌هایی آن دليل تمايز از ديگر كالاهاست:

* از نظر مقدار محدود است؛
* از نظر فیزیکی از بین نمی‌رود؛ هرچند شکل ظاهری آن ممکن است تغییر یابد؛
* قابل جابه‌جایی نیست؛
* در بیشتر کشورها برای سرمایه‌گذاری به كار مي‌رود؛
* کالایی است که هیچ‌کس بدون آن نمی‌تواند زندگی کند؛ چون هر فعالیتی به فضا نیاز دارد.

کشور ما یکی از قطب‌های کشاورزی در جهان به‌شمار مي‌آيد كه دليل آن، داشتن 165 میلیون هکتار وسعت و اقلیم‌های متعدد، به‌رغم محدودیت‌های منابع آب و خاک است. از مجموع اين مساحت، حدود 23 میلیون هکتار (14 درصد) مستعد فعالیت‌های کشاورزی است.[[37]](#footnote-37) هم‌اکنون حدود 7/18 میلیون هکتار در چرخه تولید محصولات کشاورزی قرار دارد و سالانه به‌طور متوسط 6/14 میلیون هکتار از اراضی کشاورزی در کشور به زیر کشت می‌رود.[[38]](#footnote-38) این اراضی مستعد فعالیت کشاورزی به دلایلي از جمله انتظار براي تغییر کاربری، به‌صرفه نبودن کشاورزی، ساخت و سازهای غیرمجاز و... به‌صورت بایر رها شده‌اند. با خارج‌شدن اراضی کشاورزی از چرخه تولید، مقدار تولید محصولات و اشتغال کاهش می‌یابد. بي‌توجهي به کشاورزی و مسائل مربوط به آن به‌عنوان اشتغال پایه در روستا، به مهاجرت روستاییان به شهرها، حاشیه‌نشینی، مشکلات اجتماعی و انواع شغل‌های کاذب مي‌انجامد.

## تاریخچه

تغییرات اراضی در ایران، با اولین قانون مربوط به اراضی در سال 1340 به نام اصلاحات اراضی در 38 ماده و نوزده تبصره شكل گرفت. مرحله اول این قانون با هدف تغییرات اساسی در میزان و نحوه مالکیت اراضی، به‌ویژه اراضی کشاورزی (تغییر در شیوه مالکیت زمین‌ها، خارج‌کردن از دست مالکان بزرگ و تقسیم مجدد ميان کشاورزان) تصویب شد. پیش از اصلاحات ارضی، نیمی از زمین‌های کشاورزی در دست مالکان بزرگ و کمتر از 20 درصد آن‌ها در اختیار کشاورزان بود؛ از اين‌رو هر مالک می‌توانست تا ۴۰۰ هکتار زمین آبی[[39]](#footnote-39) یا ۸۰۰ هکتار زمین دیم[[40]](#footnote-40) را برای خود نگاه دارد. مرحله دوم در سال 1343 برای تعیین تکلیف املاکی که مشمول مقررات مرحله اول نشده بود، اجرا شد. با توجه به قوانین، تلاش دولت برای تقسیم و محدودکردن قدرت مالکان آشکار شد. درنتيجه کشاورزان بهره چنداني نبردند. زمین‌های واگذارشده به کشاورزان، به‌دلیل محدودیت مساحتی آن نه‌تنها نیاز مازاد بر مصرف را تولید نمی‌کرد، بلکه زندگی کشاورزان را نیز به‌زحمت تأمین مي‌نمود. در مرحله سوم این قانون در سال 1348، نقص‌های موجود در دو مرحله اول و مناسبات ارباب‌رعیتی به‌کلی برداشته شد. مسئله دیگر توسعه تولید بود. در اين زمينه، ایجاد مؤسساتی از جمله شرکت تعاون روستایی، واحدهای کشت و صنعت، شرکت سهامی زراعی و بانک تعاون کشاورزی در دستور کار دولت قرار گرفت كه ضروري بود دهقانان عضو آن‌ها مي‌شدند و از امکانات و خدمات اين مؤسسات بهره‌مند مي‌شدند، اما نتیجه مورد نظر حاصل نشد. دولت در تعیین قیمت زمین مداخله ‌‌نكرد، درنتيجه بسیاری از مالکان زمین را به قیمتی بالاتر از قيمت قانوني فروختند. همچنين بسیاری از مالکان بانفوذ، اراضی مرغوب را برای خود نگه داشتند و اراضی نامرغوب را در اختیار زارعان قرار دادند.[[41]](#footnote-41)

اصلاحات ارضی با سه هدف سیاسی، اقتصادی و اجتماعی آغاز شد که مهم‌ترین آن اهداف سیاسی بود. پيش از اين، اساس نظام بهره‌برداری از زمین، ارباب‌رعیتی بود؛ يعني روستاییان تاحدی از محصولات بهره‌مند می‌شدند، اما زمین به مالکان تعلق داشت. در اين ميان، حکومت پهلوی درصدد بود با این اصلاحات، بيشتر در روستاها نفوذ يابد و قدرت مالکان را از بین ببرد. درنتيجه بخش زیادی از روستاییان، فارغ از نتایج منفی این نحوه تقسیم‌بندی، زمین‌دار شدند. این اتفاق به اقتصاد کشاورزی و خودکفایی کشور در تولید محصولات غذایی آسيب رساند؛ بنابراين نه‌تنها تولیدات کشاورزی و زندگی روستاییان بهبود نیافت، بلکه بخش زیادی از کشاورزان راهی شهرها شدند؛ زيرا به‌دلیل کارگر فصلی‌بودن و تعلق‌نگرفتن زمین به آن‌ها از كار بركنار، و زمین‌های زراعی نيز خرد شدند. علاوه بر اين، اختلاف زیاد قیمت دستمزد در مناطق روستایی و شهری به جابه‌جایی و مهاجرت بخش عظیمی از نیروی کار روستاها به شهرها انجاميد.[[42]](#footnote-42)

با توجه به آنچه بيان شد، نتايج اصلاحات ارضی پيش از انقلاب عبارت است از:

* فروپاشی نظام ارباب‌رعیتی در روستاها و جایگزینی دولت به‌جای آن‌ها؛
* کاهش حضور و نفوذ مالکان در پایگاه‌های قدرت در کشور؛
* شکل‌گیری بهره‌برداری زراعی، مانند بهره‌برداری از طریق واحدهای بزرگ کشاورزی، شرکت‌های سهامی زراعی، کشت و صنعت؛
* مهاجرت تعداد زیادی از دهقانان به‌دلیل رقابت برای کار در روستاها و بهره‌گیری از ابزارهای مکانیزه در کشاورزی با ایجاد شرکت‌های کشت و صنعت؛
* خالی‌شدن روستاها از نیروی کار، مهاجرت گسترده به شهرها، حاشیه‌نشینی و ایجاد مسائل اجتماعی در شهرها؛
* تبدیل‌شدن مزارع بزرگ به قطعات کوچک و به‌صرفه نبودن کشاورزی در این زمین‌ها؛
* از بین رفتن مدیریت زمین و کشاورزی، و ایجاد تغییر در نوع محصولات کشتی.

# سنجش موضوع با توجه به اسناد، سیاست‌ها، رویه‌ها و دستورالعمل‌ها

در این بخش، بررسی سیر تاریخی تحولات اراضی در ایران صورت مي‌گيرد و از سازمان‌های مؤثر و متولی در اراضی کشاورزی شروع مي‌شود. در ادامه به قوانین مصوب بعد از پیروزی انقلاب اسلامی پرداخته و در بخش سوم، اختلال قوانین و دستگاه‌ها بررسی مي‌شود.

## متولی اراضی

در سال 1340، شورای عالی اصلاحات ارضی ایران براساس ماده ۷ قانون اصلاحی قانون اصلاحات ارضی تشکیل شد تا بر اجرای درست وظایف پیش‌بینی‌شده در قوانین اصلاحات ارضی نظارت كند. در آبان ماه 1346، قانون تشکیل وزارت اصلاحات ارضی و تعاون روستایی شامل چهار ماده و نه تبصره تصویب شد. در اين وزارتخانه تمام وظايف و اختیارات وزارت و وزیر کشاورزی، همچنين مقررات مربوط به امور اصلاحات ارضی مدنظر قرار گرفت. تشكيل اين سازمان بدين‌‌منظور بود تا قوانین و مقررات اصلاحات ارضی اجرا شود، شرکت‌ها و اتحادیه‌های تعاونی روستایی گسترش يابد و شرکت‌های سهامی زراعی تشکیل شود.

در سال 1348 مرحله سوم قانون اصلاحات ارضی اجرا شد و توسعه تولید و ایجاد مؤسساتی برای ارائه خدمات بهتر به کشاورزان و دهقانان به‌شكلي ويژه مدنظر قرار گرفت. در سال 1349، برمبناي قانون تشکیل وزارت تعاون و امور روستاها به‌جای وزارت اصلاحات ارضی و تعاون روستایی مشتمل بر دو ماده، سازمان اصلاحات ارضی زیرمجموعه وزارت جدید قرار گرفت. در شهریورماه 1358، قانون نحوه احیا و واگذاری اراضی کشاورزی در شورای انقلاب با هدف رفع نیاز و خودکفایی جامعه تصويب شد. آنچه در اين قانون مدنظر قرار گرفت، تشویق به کار و کوشش و حمایت از آن، همکاری افراد در زمینه فعالیت‌های کشاورزی و جلوگیری از معطل‌ماندن بی‌مورد منابع آب و خاک بود.

به‌دنبال اين قانون، ستاد مرکزی هیئت‌های هفت‌نفره واگذاری زمین با هدف واگذاری اراضی موات[[43]](#footnote-43) و منابع ملی به روستايیان و کشاورزان در سراسر کشور تأسیس شد. در ۲۱ تیر ۱۳۶۳، شورای نگهبان جمهوری اسلامی ایران اجرای قوانین اصلاحات ارضی را مخالف با شریعت اسلام دانست و روند اين اصلاحات را به‌طورکلی متوقف كرد. در خرداد ۱۳۷۰، مجمع تشخیص مصلحت نظام ادامه روند اصلاحات ارضی را قانونی اعلام كرد تا باقیمانده اين اصلاحات، يعني تعیین تکلیف متصرفان اراضی خالصه،[[44]](#footnote-44) اراضی بایر باقیمانده مرحله اول و عرصه اعیانی‌های موضوع ماده 5 قانون درباره الحاق 8 ماده به آیین‌نامه اصلاحات ارضی[[45]](#footnote-45) صورت بگيرد. از این تاریخ، بار ديگر تشکیلات اصلاحات ارضی در وزارت کشاورزی ساماندهی شد. در بهمن‌ماه 1371، سازمان امور اراضی کشور به‌دنبال ادغام تشکیلات سازمان اصلاحات ارضی و ستاد مرکزی هیئت‌های هفت‌نفره تأسیس شد. سپس به‌عنوان سازمانی مستقل و وابسته به وزارت کشاورزی (پس از ادغام وزارت جهاد کشاورزی) با وظایف گوناگون و مأموریت‌های حاکمیتی فعالیت خود را آغاز كرد. مأموریت اصلی اين سازمان حفظ کاربری، یکپارچگی، ساماندهی و توسعه اراضی است كه به‌منظور مدیریت بر اراضی کشاورزی و واگذاری اراضی برای طرح‌های کشاورزی و غیرکشاورزی صورت مي‌گيرد.

## جايگاه اراضی در قوانین و سیاست‌ها

در این بخش، بررسی قوانین مربوط به اراضی کشاورزی با قانون نحوه واگذاری و احیاي اراضی شروع می‌شود. همچنين روند واگذاری، نظارت، آمار و مشکلات این حوزه مدنظر قرار مي‌گيرد و در ادامه، قانون حفظ کاربری اراضی کشاورزی و عوامل تشدید تغییر کاربری بررسی مي‌شود. از بزرگ‌ترین خلأهای قانونی بخش اراضی، بي‌توجهي به قانون ارث است که سبب خردشدن اراضی کشاورزی و خارج‌شدن آن‌ها از چرخه تولید می‌شود.

### نحوه واگذاری و احیاي اراضی

اولین قانون اراضی پس از انقلاب، نحوه واگذاری و احیاي اراضی بود که در شهریور سال 58 تصویب شد. این قانون در 26 ماده و 10 تبصره به تعریف اراضی، اراضی دایر[[46]](#footnote-46) و شرایط حاکم بر آن پرداخت. همچنين در آن به نحوه بهره‌برداری از منابع طبیعی ملی، چگونگی واگذاری اراضی برای فعالیت‌های مختلف در وزارت کشاورزی و قوانین مشتمل بر اراضی متفرقه توجه شد. در اسفند همان سال، لایحه اصلاح این قانون به تصویب رسيد. بر اين اساس، اراضی منابع طبیعی[[47]](#footnote-47) و اراضی زیر کشت كه در مصادره نهادهای دولتی بود، در اختیار بنیاد مستضعفان با هدف کارهای عام‌المنفعه قرار گرفت. در بند ج این لایحه اراضی بزرگ زمین‌داران به دو قسمت تقسیم مي‌شود:

1. زمین‌های بایري[[48]](#footnote-48) که به علل مختلف توسط مالکان بایر نگاه داشته شده است. اين زمين‌ها با توجه به نیاز جامعه، خودکفایی مملکت و بر اين مبنا که تنها مالکیت از آن‌هاست، بدون کشت مانده‌اند و دهقانان و داوطلبان مي‌توانند به كشت در آن‌ها بپردازند.

2. درباره زمین‌های آباد و مزروعی تحت تصرف مالكان بايد توجه داشت كه اگر اين افراد شخصاً به امر کشاورزی اشتغال داشته باشند، به‌اندازه خرده‌مالکان آن محل، زمین دريافت مي‌كنند. تعیین حدود خرده‌مالکان به عهده هیئت واگذارکننده است که اين روند نمونه‌ای از خردشدن اراضی به قطعات کوچک‌تر محسوب مي‌شود. این امور توسط هیئتي هفت‌نفره متشکل از دو نماینده وزارت کشاورزی، یک نماینده وزارت کشور یا استانداری محل، یک نماینده جهاد سازندگی، یک نماینده دادگستری و دو نماینده شورای ده انجام مي‌شود و دیگران حق دخالت در آن ندارند.

در اردیبهشت‌ماه 1359، آیین‌نامه اجرایی لایحه فوق در شش مبحث تصویب ‌شد. آنچه پس از معرفی اراضی مختلف در اين لايحه مدنظر قرار گرفت، انواع اراضی قابل‌واگذاری، تشکیلات و وظایف هیئت‌ها، نحوه و ضوابط واگذاری اراضی، افراد در اولویت واگذاری و مواد متفرقه قانونی مربوط به واگذاری اراضی بود. به‌طورکلی مهم‌ترين قوانین و مقررات بالادستی، همچنين ملاک عمل به طرح‌های توسعه برای واگذاری اراضی ملی و دولتی (کشاورزی و غیرکشاورزی) عبارت است از:

* اصلاح لایحه قانونی احیاي اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران؛
* اصلاح لایحه قانونی واگذاری و احیاي اراضی؛
* قانون اصلاح ماده 33 حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع (تصویب: تیرماه 1382، اجرا: تیرماه 1386)؛
* قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی (مصوبه تیرماه 1389).

مبانی قانونی و ساختار نظارت بر طرح‌های واگذاری زمین به این صورت است که سه مرجع کمیسیون طرح‌های کشاورزی (ماده 31)، کمیسیون طرح‌های غیرکشاورزی (ماده 32) و هیئت‌های هفت‌نفره زمین، مراجع ذی‌صلاح برای واگذاری زمین و دبیرخانه مرکزی هیئت‌های نظارت (مستقر در سازمان امور اراضی کشور)، هیئت نظارت استان (مستقر در سازمان‌های جهاد کشاورزی) و عوامل نظارتی شهرستان مراجع نظارتی واگذاری اراضی محسوب مي‌شوند.

جدول‌های زیر نشان‌دهنده سطح کل اراضی واگذار‌شده و میزان نظارت بر آن‌ها طی سال‌های 1359-1395، همچنين میزان لغو قرارداد و خلع ید اين اراضی در سال‌های 1385-1395 است.[[49]](#footnote-49) با توجه به جدول 2-1، میزان واگذاری به طرح‌های کشاورزی در سال 1395 در مقايسه با سال 1391 یک‌پنجم کاهش یافته که نشان‌دهنده اولویت‌نداشتن کشاورزی برای زمین‌های مستعد است.

جدول 1. میزان واگذاری اراضی به طرح‌های کشاورزی و غیرکشاورزی طی سال‌های 1359-1395 (واحد: هکتار)

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| عناوین فعالیت‌ها | دوره زمانی | | | | | | جمع |
| 90-59 | 91 | 92 | 93 | 94 | 95 |
| واگذاری به طرح‌های کشاورزی | 1989.882 | 55.968 | 19.301 | 16.083 | 10.474 | 10.776 | 2.102.484 |
| واگذاری به طرح‌های غیرکشاورزی | 927.694 | 10.070 | 4961 | 7899 | 10.715 | 8500 | 969.840 |

جدول 2-2 بيانگر عملکرد هیئت نظارت بر اراضی از سال 1359، و جدول 2-3 نشان‌دهنده نظارت بر اراضی واگذارشده از سال 1385 (بعد از تصویب اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی) است.

جدول 2. میزان نظارت بر اراضی واگذارشده طی سال‌های 1359-1395 (واحد: مورد)

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| عناوین فعالیت‌ها | دوره زمانی | | | | | | جمع |
| 90-59 | 91 | 92 | 93 | 94 | 95 |
| نظارت بر اراضی واگذارشده | 228.558 | 43.829 | 33.705 | 37.104 | 42.962 | 40.678 | 426.836 |

جدول 3. میزان لغو قرارداد و خلع ید اراضی واگذارشده طی سال‌های 1385-1395 (واحد: مورد/ هکتار)

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| عناوین فعالیت‌ها | واحد | دوره زمانی | | | | | | جمع |
| 90-85 | 91 | 92 | 93 | 94 | 95 |
| لغو قرارداد | مورد | 3656 | 778 | 468 | 327 | 252 | 276 | 5757 |
| هکتار | 77.373 | 11.757 | 4428 | 2180 | 2120 | 1591 | 99.449 |
| خلع ید | مورد | 1298 | 414 | 575 | 285 | 582 | 523 | 3677 |
| هکتار | 23.679 | 2841 | 4501 | 3307 | 16.688 | 3350 | 54.366 |

برخي مشکلات هیئت نظارت بر واگذاری اراضی عبارت است از:

* نبود امکانات، تجهیزات و نیروی انسانی؛
* قطعی‌نبودن آرای هیئت نظارت در مراجع قضایی؛
* همکاری‌نكردن و ناهماهنگی دستگاه‌های صادرکننده موافقت اصولی و پروانه تأسیس؛
* کمبود اعتبارات مورد نیاز براي خلع ید اراضی از مجریان متخلف؛
* طولانی‌شدن فرایند بررسی اصلاحیه آیین‌نامه اجرایی ماده 33 قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع.

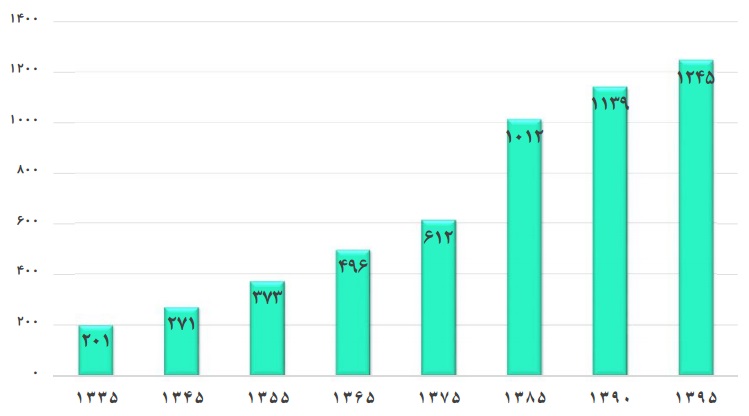
### حفظ کاربری اراضی کشاورزی

هرساله کاربری بخشی از بهترین اراضی کشاورزی کشور به دلایل متعدد تغییر مي‌يابد و به مصارف غیرکشاورزی مي‌رسد. در طول شصت سال گذشته حدود 1 ‌میلیون هکتار از مساحت اراضی کشاورزی کشور به دلایل مختلفي از قبيل تغییر کاربری‌های مجاز و غیرمجاز، توسعه و گسترش شهرها و روستاها، اجرای طرح‌های عمرانی حاشیه شهرها و... از چرخه تولید کشاورزی خارج شد. بخش زيادي از این تغییر کاربری‌ها در حاشیه و حریم شهرها، و روستاهای کوچک و بزرگ صورت گرفت. خروج این اراضی از مسیر تولید آسيب‌هاي جبران‌ناپذیری به وجود آورد، اما این روند تغییر کاربری تا سال 1374 بدون هیچ قانون یا نظارتی در حال انجام بود. در خردادماه اين سال، قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها با هشت ماده در مجلس شورای اسلامی تصویب شد تا ضمن ضابطه‌مندکردن تغییر کاربری اراضی کشاورزی، مجازاتی برای برخورد با متخلفان صورت بگيرد. این قانون بازدارندگی و جامعیت لازم را نداشت؛ از اين‌رو طرح اصلاح آن در سال 1385 به تصویب رسيد. در این قانون تشدید مجازات متخلفان از قبیل جریمه سنگین قلع و قمع ساخت و ساز پیش‌بینی شده است، اما به‌رغم آثار مثبت، به‌دلیل نداشتن بازوی میدانی مناسب و کافی جامع‌الاطراف نيست و نمی‌توان بسیاری از عوامل مؤثر در تشدید تغییر کاربری‌ها را با اين قانون کنترل کرد. در ادامه مهم‌ترین عوامل تشدید تغییر کاربری زمین‌های کشاورزی بيان مي‌شود:

* **تبدیل بی‌رویه روستاها به شهر، گسترش شهرها و توسعه شهرنشینی**

در دهه‌های اخیر، شهرنشینی از 28 درصد در سال 1300 به بیش از 70 درصد رسيد. تعداد کلان‌شهرها نيز از یک مورد در سال 1335 به هشت کلان‌شهر افزایش یافت. گفتني است 70 درصد شهرهای کشور روی اراضی کشاورزی ایجاد شده‌اند. طی 5 دهه اخیر در اطراف شهرها، کاربری صدها هزار هکتار اراضی کشاورزی تغییر یافت كه متأثر از گسترش شهرها و طرح‌های مرتبط توسعه بود. همچنين اين اراضي به شهرها الحاق، یا برای ایجاد شهرک‌های مسکونی و صنعتی، و طرح‌های عمرانی از چرخه تولید خارج شد. اين رويداد بسياري از روستاییان را به شهرها و پرداختن به شغل‌های کاذب سوق داد. با کاهش تبدیل روستا به شهر و اصلاح قانون تقسیمات کشوری در دولت دهم، روستاهایي با جمعیت بیش از 3500 نفر و مراکز بخش، به‌عنوان شهر شناخته شدند. در این فرایند مساحت زیادی از اراضی کشاورزی، به‌ویژه باغ‌ها در محدوده شهرهای جدید قرار گرفت و از شمول قانون حفظ کاربری خارج شد.

نمودار زیر نشان‌دهنده تعداد شهرها از سال 1335 تا 1395 است. در سال 1395، شهر به هریک از نقاط جغرافیایی گفته مي‌شد که دارای شهرداری بود. تعداد شهرها از 201 شهر در سال 1335 به 1245 شهر در سال 1395 رسید كه طي سال‌های 1375 تا 1385 بیشترین میزان 400 شهر بود.



نمودار 1. تعداد شهرهای کشور در سال‌هاي 1335-1395

* **گسترش نامتناسب حریم شهرها در اراضی کشاورزی**

زمین‌های حاشیه شهرهای جدید به‌منظور الحاق به شهر ارزش يافتند و تفکیک شدند، اما بایر ماندند و از چرخه کشاورزی خارج شدند. ذكر اين نكته ضروري است كه مساحت حریم شهرها بايد حداکثر 3 تا 5 برابر محدوده شهر باشد؛[[50]](#footnote-50) درحالي‌كه حریم صدها شهر کوچک و بزرگ کشور بیشتر از این میزان و در موارد زیادی بیش از 10 برابر است؛ از این‌رو 3 تا 4 میلیون هکتار از اراضی کشاورزی کشور (زراعت و باغ) یعنی حدود 19 درصد در داخل حریم شهرها قرار دارد. گفتني است به‌دنبال افزایش کاذب قیمت اراضی زراعی و باغی واقع در حریم شهرها، تولید و تمایل به تغییر کاربری غیراقتصادی می‌شود.

جدول 4. محدوده و نسبت حریم برخی از شهرهای کشور[[51]](#footnote-51)

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| استان | شهر | محدوده (هکتار) | حریم (هکتار) | نسبت حریم به محدوده |
| قزوین | معلم گلایه | 130 | 8573 | 9/66 |
| تهران | آبسرد | 6/250 | 9066 | 36 |
| سمنان | آرادان | 523 | 5326 | 2/11 |
| البرز | کوهسار | 496 | 5979 | 1/13 |
| آذربایجان شرقی | وایقان | 3/172 | 7814 | 4/46 |
| اردبیل | نیر | 644 | 8591 | 3/14 |
| اصفهان | زیباشهر | 310 | 7576 | 4/25 |
| گلستان | اینچه‌برون | 5/118 | 1616 | 6/14 |

شهرداری‌ها به‌رغم وظیفه قانونی نگاهي درآمدی به حریم شهرها دارند؛ از اين‌رو نه‌تنها با ساخت و سازهای غیرمجاز مخالفت نمي‌كنند، بلکه با اخذ جریمه به صدور مجوز تغییر کاربری مي‌پردازند. در جدول 5 روند کاهش اراضی کشاورزی به ازای هر فرد از سال 1372 تا سال 1393 آمده است. در جدول 6 نيز نمونه‌اي از شهرهایی که حریم آن‌ها بیش‌ازحد قانونی است مشاهده مي‌شود.

جدول 5. تغییرات سرانه اراضی کشاورزی در ایران[[52]](#footnote-52) در سال‌هاي 1372-1393

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| سال | میزان کل جمعیت کشور (میلیون نفر) | میزان کل اراضی کشاورزی (هکتار) | سرانه اراضی کشاورزی  (مترمربع) | درصد تغییرات |
| 1372 | 57 | 15.458.510 | 2700 | - |
| 1382 | 68 | 17.665.198 | 2580 | 4/4- |
| 1393 | 79 | 16.476.609 | 2083 | 19/2- |

* **کم‌توجهی به حفظ اراضی کشاورزی در طرح‌های هادی روستایی**

در بيشتر موارد، به طرح‌های هادی روستایی كه به‌منظور حفظ زمین‌های کشاورزی اجرا مي‌شود، توجهي نشده و محدوده روستا بیش از نیاز واقعی و جمعیت‌پذیری روستا تعیین شده است. اراضی داخل طرح‌هاي فوق از شمول قانون حفظ کاربری مستثنا نيست و زیر نظر دهیاری اداره می‌شود. این امر به‌خصوص در شمال کشور و مناطق خوش آب و هوا، کاربری‌ها را به‌سوي ویلاسازی شهرنشینان تغییر داده است. در جدول زیر، سه استان شمالی کشور بررسی شده‌اند. در هر استان اراضی واقع‌شده در طرح هادی به تفکیک نشان داده شده است. این اراضی از شمولیت قانون حفظ کاربری خارج شده و هرلحظه ممكن است برای تغییر آن‌ها تصمیم‌گيري شود؛ براي مثال در استان گیلان حدود 80 درصد زمین‌ها را شامل می‌شود.

جدول 6. وضعیت قرارگرفتن اراضی زراعی و باغی در طرح هادی روستایی سه استان شمالی کشور[[53]](#footnote-53) (هکتار)

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| استان | اراضی زراعی در طرح هادی | اراضی باغی در طرح هادی | اراضی کشاورزی در طرح هادی | مجموع کل اراضی در طرح هادی | درصد اراضی در طرح هادی نسبت به کل اراضی کشاورزی |
| مازندران | 62.650 | 62.850 | 89.500 | 250.000 | 18/47 |
| گیلان | 56.700 | 24.300 | 81.000 | 224.000 | 96/79 |
| گلستان | 26.880 | 11.520 | 38.400 | 107.000 | 79/15 |
| مجموع | 146.230 | 62.670 | 208.900 | 581.000 | --- |

* **ناهماهنگی دستگاه‌ها در ارائه خدمات، صدور مجوزهای غیرقانونی ساخت و ساز و متناسب‌نبودن جرائم و مجازات با منافع ناشی از تغییر کاربری**

در صورت تغییر کاربری، مالکان زمین‌های کشاورزی به ساخت و ساز در این مكان‌ها اقدام می‌کنند؛ زيرا اين زمين‌ها باارزش شده‌اند و کشاورزی در آن‌ها به‌صرفه نيست. در صورت کشف موضوع، در کمیسیون ماده 100 قانون شهرداری‌ها، تنها جریمه مشخص‌شده پرداخته مي‌شود و قلع و قمع بنای احداثی صورت نمي‌گيرد. در اين ميان، بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری و تغییرات آن‌ها در هر استان، در کمیسیونی به ریاست استاندار (و در غیاب وی معاون عمرانی استانداری) صورت مي‌گيرد. در اين كميسيون، شهردار، نمایندگان وزارت مسکن و شهرسازی، وزارت جهاد کشاورزی، سازمان میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع‌دستی، همچنین رئیس شورای اسلامی شهر ذی‌ربط و نماینده سازمان نظام‌مهندسی استان (با تخصص معماری یا شهرسازی بدون حق رأی)[[54]](#footnote-54) حضور دارند. در اين فرايند، قوه قضاییه و سازمان امور اراضی کشور نقشي ندارند و حل و فصل شکایات و دعاوی مربوط به اراضی و تغییر کاربری‌ها در استانداری صورت می‌پذیرد، اما بررسی این شکایات و طی‌شدن روند قانونی آن‌ها معمولاً طولانی مي‌شود و بهره‌برداری بنا صورت مي‌گيرد.

در ادامه این ناهماهنگی‌ها، مجلس شورای اسلامی قانون مجازات متخلفان در استفاده از آب، برق، تلفن، فاضلاب و گاز را در سال 1396 تصویب کرد. در ماده 4 این قانون دستگاه‌های مسئول مجازند انشعاب‌های غیردائم خدمات عمومی را تا تعیین تکلیف قانونی از سوی مراجع ذی‌صلاح صورت دهند. بدیهی است تصویب این ماده، سبب گسترش ساخت و سازهای غیرمجاز و تشویق به اين كار، رسمیت‌دادن به سکونتگاه‌های غیررسمی خارج از شهر و روستا و تخریب اراضی کشاورزی می‌شود.

* **معافیت‌های مالی عوارض برخی از تغییر کاربری‌ها در اراضی کشاورزی**

براساس تبصره 1 ماده 1 و 2 قانون حفظ کاربری اراضی کشاورزی و باغ‌ها، ساخت و ساز در زمین‌های کشاورزی و باغی تا 500 مترمربع معاف از پرداخت عوارض است؛ از اين‌رو صاحبان زمین‌های بزرگ کشاورزی این زمین‌ها را به قطعات بیش از 500 متری تقسيم، و آن‌ها را به افراد سودجو واگذار می‌کنند. سودجويان نیز با درخواست تغییر کاربری به کمیسیون تبصره 1 و استفاده از نفوذ مالی و فردی، مجوز تغییر کاربری را از این کمیسیون دریافت می‌کنند. همچنين به استناد تبصره 1 ماده 2، ویلاسازی بدون پرداخت عوارض در این زمین‌ها صورت مي‌گيرد. افزون بر آنچه بيان شد، تغییر حقابه کشاورزی به سایر مصارف و بروز خشک‌سالی‌های اخیر، و عدم تناسب امکانات و ساختار دستگاه‌های مسئول برای مقابله با تغییر کاربری اراضی از ديگر عوامل تشدید تغییر کاربری زمین‌های کشاورزی به شمار مي‌آيد.

در جدول زیر میزان شناسایی تغییر کاربری‌های غیرمجاز طی سال‌های 1374 تا 1395 نشان داده شده است. دلايل این روند افزایشی اشتیاق مالکان زمین‌ها برای تغییر کاربری، راه‌اندازی گشت‌های ویژه حفظ کاربری و افزایش نسبی ضریب حفاظتی اراضی است.

جدول 7. میزان شناسایی تغییر کاربری غیرمجاز طی سال‌های 1374-1395 (واحد: مورد/ هکتار) [[55]](#footnote-55)

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| عناوین فعالیت‌ها | واحد | دوره زمانی | | | | | | جمع |
| 90-74 | 91 | 92 | 93 | 94 | 95 |
| شناسایی تغییر کاربری غیرمجاز | مورد | 69.320 | 8827 | 10.599 | 14.441 | 30.236 | 32.422 | 165.845 |
| هکتار | 30.488 | 2628 | 3193 | 7843 | 6760 | 3787 | 54.699 |

در نمودار زیر تغییر کاربری اراضی طی سال‌های 1385 تا 1396 نشان داده شده که بیانگر عملکرد بازوی میدانی سازمان است. اين تغییرات مجاز در یک بازه و کمتر از ده هزار مورد بوده، اما روند شناسایی تغییر کاربری‌های غیرمجاز از سال 1390 افزایش يافته است. اين روند در سال 1395 بيشتر از 30 هزار مورد بود كه پس از آن كاهش يافت.

نمودار 2. روند تغییرات کاربری اراضی در کشور (مورد)

## اختلال قوانین و دستگاه‌ها

از جمله دستاوردهای رفع تداخلات اراضی مي‌توان به موارد زير اشاره كرد:

تعیین حقوق متقابل دولت و مردم، تثبیت مالکیت اشخاص بر مستثنیات، تثبیت مالکیت دولت بر اراضی ملی، کاهش پرونده‌های قضایی حوزه زمین، صدور اسناد مالکیت اراضی کشاورزی و کاهش دغدغه کشاورزان و بهبود تولید کشاورزی.

نخستين تداخلات اراضی در زمان اجرای قانون ملی‌شدن جنگل‌ها صورت گرفت. بخشی از اراضی که مرحله اول قانون اصلاحات ارضی در سال‌های 1339 و 1340 درمورد آن‌ها اجرا شده بود، به‌عنوان اراضی ملی شناخته شدند. این مسئله به بروز تداخلات مستثنیات و اراضی دولتی با اراضی ملی انجاميد و سبب افزایش اختلافات ملکی، اقامه دعوا از سوی دولت علیه اشخاص و خلع ید افراد از اراضی کشاورزی شد.

مرحله اول قانون اصلاحات اراضی در سال 1340 و پيش از قانون ملی‌شدن جنگل‌ها ابلاغ و اجرا شد. مطابق اين قانون، تمام مالکیت‌های اشخاص در بیش از شش‌دانگ یک قریه از سوی دولت خریداری و ميان زارعان تقسیم شد. در روستاهای مشمول مرحله اول، قسمتی از اراضی با عنوان اراضی بایر مرحله اول به مالکیت دولت درآمد كه در صورت تصرف آن‌ها از سوی اشخاص باید در اجرای مقررات مربوطه تعیین تکلیف مي‌شد. در اجرای قانون ملی‌شدن می‌بایست خانه‌های روستایی، اماکن عمومی، معابر، اراضی زارعان صاحب نسق، باغ‌ها، اراضی خرده‌مالکان و همچنین مستثنیات مالکان و اراضی مکانیزه آن‌ها به‌عنوان مستثنیات قانون ملی‌شدن لحاظ می‌شد که در برخی مناطق این موضوع و این اراضی ملی تشخیص داده شد.

به استناد بند 2 ماده 4 قانون ملی‌شدن اراضی[[56]](#footnote-56)، مرحله اول قانون اصلاحات ارضی مشمول ملي‌شدن نبود، اما به‌رغم تصریح قانون، با تشخیص ملی‌بودن این اراضی، تداخل اراضی و بروز تعارض به وجود آمد.

به حکم قانون در هر پلاک و قریه دولت تنها می‌تواند یک‌بار روی اراضی اعمال قانون کند، اما اجرای چند قانون در یک عرصه (قانون اصلاحات ارضی، قانون ملی‌شدن جنگل‌ها، قانون اراضی بایر و...) به هم‌پوشانی و بروز تداخلات ناشی از قوانین موازی مي‌انجامد. علاوه بر این، تداخلات اراضی طی 5 دهه گذشته با عوارض زیر همراه بوده است:

* تزلزل سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی به‌دلیل ثابت‌نبودن مالکیت اشخاص و دولت؛
* عدم صدور اسناد مالکیت سطح وسیعی از اراضی کشاورزی به جهت داشتن تداخل؛
* بروز اختلافات حقوقی زیاد ميان دولت و مردم و افزایش پرونده‌های ملکی در محاکم قضایی؛
* عدم امکان اجرای قانون حدنگار و صدور اسناد کاداستری به‌دلیل اختلاف در مرجع مالکیت.

در سال 1367، قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی، موضوع اجرای ماده 56 قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع تصویب شد. براساس ماده واحده اين قانون، زارعان صاحب اراضی نسقی و مالکان و صاحبان باغ‌ها و تأسیسات در خارج از محدوده قانونی شهرها و حریم روستاها در صورت اعتراض می‌توانند به هیئتی مراجعه كنند كه مرکب از مسئول اداره کشاورزی، مسئول اداره جنگلداری، عضو جهاد سازندگی، عضو هیئت واگذاری زمین، قاضی دادگستری و دو نفر از اعضاي شورای اسلامی روستا یا عشایر محل مربوط است. همچنين سازمان‌ها و مؤسسات دولتی که به اجرای ماده 56 قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور مصوب 1346 و اصلاحیه‌های بعدی آن اعتراض داشته باشند، مي‌توانند به اين هيئت رجوع كنند. این هیئت در هر شهرستان زیر نظر وزارت کشاورزی و با حضور حداقل 5 نفر از 7 نفر رسمیت يافته است و بايد پس از اعلام نظر کارشناسی رأی قاضی اجرا شود.

پس از این قانون، در تیرماه سال 1389 قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی در مجلس شورای اسلامی تصويب شد. با توجه به ماده 9 این قانون، وزارت جهاد کشاورزی مکلف است‌ مالکیت دولت بر منابع ملی و اراضی موات و دولتی را حداکثر تا پایان برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه تثبيت كند و براي اين كار بايد به رعایت حریم روستاها و رفع تداخلات ناشی از اجرای مقررات موازی بپردازد.

در اجرای این ماده دستورالعمل بروز تداخلات اراضی ملی و مستثنیات کشاورزان[[57]](#footnote-57) ابلاغ شد. پس از رفع ایرادات سازمان بازرسی کل کشور، تدوین دستورالعمل رفع تداخلات اراضی[[58]](#footnote-58) با هدف رسیدگی سريع به مشکلات کشاورزان و روستاییان، احقاق حقوق متقابل مردم و دولت و رفع مشکلات ناشی از اجرای مقررات موازی صورت گرفت. اين دستور با امضای وزیر محترم جهاد کشاورزی برای اجرا به سازمان‌های جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری، امور اراضی کشور و جهاد کشاورزی استان‌ها ابلاغ شد. اهمیت موضوع و پیگیری سازمان امور اراضی کشور و وزارت جهاد کشاورزی برای حل مشکلات و رفع موانع اجرایی و خلأهای قانونی این موضوع، رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور[[59]](#footnote-59) در ماده 54 قانون مصوب اردیبهشت‌ماه 1394 مجلس شورای اسلامی صورت گرفت. در اين ميان، وزارت جهاد کشاورزی مکلف شد با همکاری سازمان ثبت‌اسناد و املاک کشور، تداخلات ناشی از اجرای قوانین و مقررات موازی را در اراضی ملی، دولتی و مستثنیات اشخاص رفع كند و سپس به اصلاح اسناد مالکیت و صدور اسناد اراضی کشاورزی بپردازد.

|  |  |
| --- | --- |
| قوانین مرتبط با مستثنیات | قوانین مرتبط با ملی‌شدن |
|  |  |

شکل 1. قوانین و مقررات موازی در اراضی ملی، دولتی و مستثنیات اشخاص

**فصل سوم**

**مقدمه**

در فصل پیشین، وضعیت اراضی کشاورزی در کشور، مبانی این حوزه، بازتاب قوانین و مقررات کشور در بخش اراضی و اولویت‌بندی‌های برنامه‌ریزی بيان شد. مهم‌ترین منابع براي جمع‌آوری داده‌های پژوهش، مصاحبه با خبرگان این حوزه در سطح کشور بود. بررسي‌ها نشان مي‌دهد یکی از چالش‌های اطلاعات حوزه اراضی کشاورزی، پراکندگی داده‌ها و بخشی‌نگری مفرط تصمیم‌سازان، مسئولان و کارشناسان این حوزه- چه در سطوح پژوهشی و چه در سطوح اجرایی- است؛ از این‌رو با پیمایشي میدانی، بیش از 50 کارشناس این حوزه شناسایی شدند. پس از آمایش اطلاعاتی و ساختاری کارشناسان، مصاحبه‌های خبرگانی با 11 نفر از افراد مذكور به‌صورت باز یا نیمه‌ساختاریافته صورت گرفت. در اين ميان، به‌منظور جهت‌دهی مناسب پیشرفت پژوهش، مبانی حوزه اراضی کشاورزی- چه به‌صورت پژوهشی و چه در سطح ملی- با محوریت بهره‌برداری درست از اراضی کشور مطالعه شد.[[60]](#footnote-60) همچنین در اين پژوهش لزوم فهم عمیق فرایندهای حوزه اراضی کشاورزی، قوانین بالادستی، میان‌دستی و ساختاری حوزه اراضی، و حوزه‌های مرتبط با آن مدنظر قرار گرفت. پس از تکمیل و جمع‌بندی مصاحبه‌های میدانی و مطالعات مفهومی، ساختارهای حوزه اراضی و حوزه‌های پیرامونی آن در سطوح وزارتخانه‌ای و سازمانی پیمایش شد تا مطالعات و مصاحبه‌ها با فرایندهای اجرایی و عملیاتی تطبیق داده شود. درمجموع در این بخش از پژوهش با حدود 75 نفر-ساعت مصاحبه خبرگانی و مطالعه بیش از 150 سند مفهومی، پژوهشی و تقنینی در حوزه اراضی کشاورزی و حوزه‌های مرتبط بود.

با توجه به حجم فعالیت، تنوع استخراج داده‌ها و دقت در تحلیل آن‌ها مي‌توان بسته دانشی این حوزه را منحصربه‌فردترین بسته‌های دانشی دانست كه به كمك آن چالش‌ها و فرایندهای حوزه اراضی کشاورزی و مسائل مرتبط با آن آنالیز مي‌شود و براي عمق‌بخشی به پژوهش‌های مرتبط با حوزه اراضی کشاورزی كاربرد دارد. با توجه به حجم مناسب پژوهش و مطالعه میدانی در این حوزه، داده‌های به‌دست‌آمده کدگذاری شد و پس از تحلیل کیفی طبقه‌بندی آن‌ها صورت گرفت. درنهایت بسته چالش‌های اصلی این حوزه به دست آمد.

جدول ‏1. چالش‌های اراضی کشاورزی

|  |  |
| --- | --- |
| خردشدن اراضی کشاورزی | تغییر مالک اصلی و قانون وراثت  تعارض‌هاي فرهنگی و اجتماعی در تجمیع زمین‌های کشاورزی  سنددارنبودن زمین‌های کشاورزی  مقرون‌به‌صرفه‌نبودن کشاورزی  وقفی‌بودن زمین و اراضی کشاورزی و چالش در یکپارچه‌کردن آن‌ها |
| تعدی طرح‌های توسعه روستایی به اراضی کشاورزی | افزایش محدوده طرح هادی روستایی و خارج‌شدن اراضی شمولیت قانون حفظ کاربری و سازمان اراضی  افزايش انگیزه‌های فردی (دهیار و ساکنان و...) با تهیه طرح‌های توسعه (افزايش قیمت زمین و...)  ضعف رعایت قانون در تعریف محدوده‌های کالبدی روستا و افزایش بی‌رویه محدوده |
| تعدی سکونتگاه‌های شهری به اراضی کشاورزی | افزایش بی‌رویه محدوده‌های شهری و شهرنشینی  تبدیل‌شدن بی‌رویه روستاها به شهرها  رعایت‌نكردن قانون تعریف محدوده و حریم شهر و روستا  ضعف در آمایش زمین‌ها و اراضی کشاورزی |
| تغییر کاربری براساس انگیزه‌های غیرکشاورزی | افزایش قیمت زمین در صورت تغییر کاربری  تبدیل زمین‌های کشاورزی به مرتع با چرای دام در زمین‌های کشاورزی  هجوم قشر خوش‌نشین و ویلاسازی در زمین‌های کشاورزی  طرح‌های توسعه گردشگری و بوم‌گردی  تبدیل زمین‌های کشاورزی به زمین‌های ملی در تعارض‌هاي سازمان اراضی و سازمان منابع طبیعی  ‌حمایت غيرقانونی از زمین‌های کشاورزی |

# چالش‌های اصلی اراضی کشاورزی

در این بخش چهار چالش مهم حوزه اراضی کشاورزی و عوامل شكل‌گيري آن‌ها آمده است. گفتني است هریک از این عوامل به‌دلیل ضعف در حوزه‌های پنج‌گانه زیر به وجود آمده‌اند. بدون فهم اينكه هریک از عوامل در چه حوزه‌ای قرار می‌گیرند نمی‌توان به عملیاتی‌کردن آن‌ها پرداخت.

حوزه ساختاری: ساختار متولی عوامل اين حوزه در حاکمیت وجود ندارد و وجود ساختاری برای رفع آن عامل ضروری است.

حوزه تقنینی: عوامل این پژوهش قانونی ندارد. اگر قانوني وجود داشته باشد‏، تبیین یا تعریف حدود اختیارات وظایف دستگاه‌ها دچار ضعف است. حوزه تقنین بیشتر حوزه‌های فرادستگاهی را شامل مي‌شود، اما رویه‌ها و دستورالعمل‌های درون دستگاهی در آن دسته‌بندی نشده است.

حوزه برنامه‌ریزی: عوامل مربوط به اين حوزه‏، علی‌رغم داشتن ساختار متولی و قانون، برنامه‌ریزی دقیقی برای اجراي آن‌ها ارائه نشده است. این برنامه‌ریزی می‌تواند شامل رویه‌ها، دستورالعمل‌ها، آيین‌نامه‌ها و شرح وظایف درون دستگاهی باشد. درواقع در این حوزه بیشتر چالش‌های درون ‌دستگاه متولی مشخص مي‌شود.

حوزه مدیریتی: در اين حوزه‏، دستگاه متولی عوامل با وجود ساختار، قانون و برنامه‌ریزی مناسب، در حسن اجرای قوانین و برنامه‌ها، نظارت کافی، تفاهم با دستگاه‌های هم‌ارز یا زیردست ضعيف هستند؛ به‌گونه‌ای که ساختار متولی را براي اجرا دچار چالش مي‌كنند.

حوزه اجرایی: اين حوزه شامل تمامی عواملی است که با ضعف در نیروی انسانی و متخصص، ضعف آموزشی، ضعف رسانه‌ای و ضعف عملیاتی ارتباط دارد.

## خردشدن اراضی کشاورزی

مهم‌ترین چالش اراضی کشاورزی کشور خردشدن آن‌ها به قطعات کوچک‌تر و خارج‌شدن از چرخه کشاورزی و اقتصادی است. این رويداد با اجرایی‌شدن قانون اصلاحات ارضی در سال 1340 شروع شد. به‌دنبال اين امر‏، بسیاری از زمین‌های بزرگ به قطعات کوچک‌تر تقسیم، و عملاً از چرخه تولید اقتصادی خارج شدند. در ادامه به برخی از مهم‌ترین اين چالش‌ها اشاره مي‌شود:

### تغییر مالک اصلی و مسائل قانون وراثت

تغییر مالک زمین‌های کشاورزی به‌واسطه فوت شخص و تقسیم آن ميان ورثه متوفی‏ بیشترین نقش را در تقسیم اراضی دارد. ضعف قانون در این بخش کاملاً مشهود است و با نگاه تک‌بعدی سعی دارد ورثه را به حق خود برساند. این اتفاق به زمین‌های کشاورزی كه از چرخه تولید و تضعیف بخش کشاورزی خارج می‌شود توجهی نمی‌کند.

### مقرون‌به‌صرفه‌نبودن کشاورزی

هزینه بالای کشاورزی و كاهش درآمد حاصل از آن‏، از عواملي است که سبب مي‌شود کشاورزان قسمتی از زمین‌های خود را به کارهای غیرکشاورزی اختصاص دهند یا آن‌ها را برای ساخت و ساز به فروش برسانند. از سوی ديگر، قانون، دولت و ورزات جهاد کشاورزی را موظف کرده است که از کشاورزان و بخش تولید کشاورزی حمایت کند‎؛ بنابراين ساختار و قانون برای مقرون‌به‌صرفه کردن کشاورزی فراهم است كه با مدیریت و برنامه‌ریزی صحیح مي‌توان آن را حل كرد.

### وجود تعارض‌هاي فرهنگی و اجتماعی در تجمیع زمین‌های کشاورزی

نياز است بسیاری از اراضی کشاورزی که پيش از اين‏ به دلایل مختلف تفکیک و کوچک شده‌اند، بار ديگر تجمیع شوند و به چرخه تولید بازمي‌گردند. این تقسیم‌بندی‌ها تعداد مالکان را افزايش داده است كه بيشتر به‌دليل جو حاکم بر روستا و مسائل فرهنگی و اجتماعی محل زندگی از قبیل آبا و اجدادی‌بودن زمین (ناپسندبودن فروش زمین)، درنظرگرفتن قومیت‌ها و...، حاضر به فروش یا تجمیع زمین خود نیستند. برای حل این معضل، مشوق‌هایی در قانون وجود دارد که خرده‌مالکان منطقه را به تجمیع اراضی خود ترغیب مي‌کند. براي اين منظور سازمان‌های مربوط نيز برنامه‌ریزی خود را ارائه داده‌اند. در اين ميان‏، مدیریت نامناسب و کمبود تجهیزات و نیروی انسانی سبب وقفه در حل این عامل است که در حوزه مدیریتی و اجرایی دسته‌بندی می‌شود.

### سنددارنبودن زمین‌های کشاورزی

سندنداشتن زمین‌های کشاورزی دو تأثیر مخرب بر اراضی کشاورزی دارد. نخست اينكه مالک مي‌تواند آن را تغيير دهد. دوم اينكه کشاورز در مدعی‌بودن برای کشاورزی و استفاده از تسهیلات برای توسعه اين صنعت نقشي ندارد. از نظر قانوني‏ این وظیفه و مشخص‌شدن متولي آن بر عهده سازمان ثبت‌اسناد است؛ از اين‌رو می‌توان این عامل را در حوزه‌های مدیریتی و اجرایی قرار داد.

### وقفی‌بودن اراضی کشاورزی‏ و چالش در یکپارچه‌کردن آن‌ها

زمین‌هایی كه از سوي مالک آن‌ها وقف شده و در اختیار سازمان اوقاف درآمده‌ است‏، از تعارض‌هاي یکپارچه‌کردن اراضی کشاورزی به شمار مي‌آيند. برای یکپارچه‌کردن این اراضی با زمین‌های غیروقفی مجاور‏، ضروري است ميان سازمان‌های مربوط تعامل و همکاری صورت بگيرد. این قبیل زمین‌ها در قانون مدنظر قرار نگرفته است‎؛ از اين‌رو می‌توان اين عامل را در حوزه تقنینی قرار داد.

## تعدی طرح‌های توسعه روستایی به اراضی کشاورزی (طرح هادی و...)

از دیگر چالش‌های اراضی کشاورزی طرح‌های توسعه روستایی است که با ورود به روستا به‌دنبال عمران و بهبود فضای آنجا هستند، اما این امر سبب تغییر در متولی و گاهی تغییر کاربری اراضی کشاورزی می‌شود.

### افزایش محدوده طرح هادی روستایی و خارج‌شدن اراضی شمولیت از قانون حفظ کاربری و سازمان اراضی

با ورود طرح هادی به روستا، زمین‌های داخل آن از تمام ضوابط مقرر در قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مستثنا مي‌شوند و تحت شمول ضوابط طرح هادی مصوب قرار مي‌گيرند. اشاره قانون به این موضوع نقص و خلأ قانون را نشان مي‌دهد و سبب مي‌شود این عامل در حوزه تقنینی قرار بگيرد.

### افزايش انگیزه‌های فردی (دهیار و ساکنان و...) با تهیه طرح‌های توسعه (افزايش قیمت زمین و...)

تصویب و اجرای طرح هادی در روستا قوانین حاکم بر اراضی آنجا را تغییر مي‌دهد. در ميان این تغییرات قانونی، اختیار عمل بيشتر دهيار برای تصمیم‌گیری درمورد اراضی کشاورزی اعم از نوع کاربری آن‌ها، بیشترین تأثیر را بر این زمین‌ها دارد. این اختیارات ممکن است دهيار را با ديدگاهي غیرمسئولانه و اولويت‌قراردادن نظرات و منافع شخصی مواجه کند. در اين میان‏، برخی ساکنان برای ارزشمندشدن زمین‌های خود و سودجویی بیشتر، به‌دنبال بهره‌برداری غیرکشاورزی از این اراضی هستند. البته نظارت بر عملکرد دهیاری‌ها توانسته است این موارد را تا حدودی کنترل كند. این عامل را می‌توان در حوزه‌های مدیریتی و اجرایی قرار داد.

### ضعف رعایت قانون در تعریف محدوده‌های کالبدی روستا و افزایش بی‌رویه محدوده

قانون برای این عامل تعریف مشخصی را ارائه داده و محدوده و حریم روستا را مشخص کرده است. در اين ميان برخي عوامل سبب عدم رعایت صحیح قانون شده است. از جمله سوء‌مدیریت مسئولان مربوط‏، وجود انگیزه‌های شخصی و مالی و نداشتن برنامه‌ریزی مشخصي که تعرضي به خارج از محدوده روستا صورت نگیرد‏. بايد توجه داشت حوزه‌های مشخص‌شده برای این عامل مدیریتی و اجرایی هستند.

## تعدی سکونتگاه‌های شهری به اراضی کشاورزی

زمین‌های کشاورزی حاشیه شهرها معمولاً جزء اراضی مرغوب کشاورزی هستند، اما ساخت و سازهای بی‌رویه در این زمین‌ها و تبدیل آن‌ها به مسکن و شهرک‏، یکی از چالش‌های این حوزه است.

### افزایش بی‌رویه محدوده‌های شهری و شهرنشینی

قانون برای محدوده و حریم شهرها تعریف مشخصی را ارائه داده و افزایش بیش‌ازاندازه آن را ممنوع کرده است، اما در برخی شهرها با حریم‌های غیرمتعارفی حتي در اراضی کشاورزی آن مناطق روبه‌رو مي‌شويم‌. مدیریت نادرست این مناطق کشاورزی را از بين برده است. با توجه به آنچه بيان شد‏ این عامل در حوزه مدیریتی قرار می‌گیرد.

### رعایت‌نكردن قانون تعریف محدوده و حریم شهر و روستا

این عامل نشان‌دهنده تخلف از قوانین متولیان این بخش است كه درنتیجه آن زمین‌های مرغوب کشاورزی در حریم شهر و روستا قرار مي‌گيرند و ساخت ساز بر روی آن‌ها صورت مي‌گيرد. از سوي ديگر‏، نبود نظارت کافی در این حوزه آزادی عمل متخلفان را بیشتر كرده است. با توجه به آنچه بيان شد‏، این عامل در حوزه‌های مدیریت و اجرایی قرار مي‌گيرد.

### تبدیل‌شدن بی‌رویه روستاها به شهرها

تبدیل روستا به شهر‏، قوانین و متولیان ناظر را تغییر مي‌دهد. این عامل که توسعه را از کشاورزی برتر كرده، اراضی کشاورزی بسیاری را در راه مسیر تغییر کاربری قرار داده است. در اين ميان، توجه صرف به بُعد جمعیتی این موضوع نشان‌دهنده ضعف قانون است. با توجه به آنچه بيان شد‏، این عامل در حوزه تقنینی قرار می‌گیرد.

### ضعف در آمایش زمین‌ها و اراضی کشاورزی

مهم‌ترین موضوع در حوزه اراضی کشاورزی، نوع کاربری، نوع کشت و... است که در نقشه جامع اراضی ديده مي‌شود. از نظر قانوني سازمان اسناد و املاک عهده‌دار تهیه این نقشه است تا حدود و موقعیت اراضی کشور را مشخص كند. با توجه به آنچه بيان شد‏، این عامل در حوزه‌های مدیریتی و اجرایی قرار می‌گیرد.

## تغییر کاربری براساس انگیزه‌های غیرکشاورزی

تغییر کاربری از دیگر چالش‌های بخش اراضی کشاورزی محسوب مي‌شود که بسیاری از این زمین‌ها را به‌ويژه در مناطق خوش آب و هوا به ویلا تبدیل کرده است. بايد توجه داشت اولویت اول بهره‌برداری از این اراضی در بخش کشاورزی است که متأسفانه مدنظر قرار نگرفته است. در ادامه انگیزه‌ها و عوامل این چالش بيان مي‌شود.

### افزایش قیمت زمین‌های کشاورزی در صورت تغییر کاربری

تغییر کاربری از کشاورزی به مسکونی و افزایش قیمت زمين‏ سبب ترغیب مالکان زمین‌ها شده است. اين مسئله در قانون تغییر کاربری زمین زراعی، با تشخیص کمسیون مربوط امکان‌پذیر مي‌‌شود. پس از موافقت این کمیسیون، 80 درصد از قیمت روز زمین با کاربری جدید، به‌عنوان عوارض از مالک گرفته می‌شود؛ از اين‌رو روند قانونی تغییر کاربری براي دستيابي به منافع شخصی و مالی طی نمی‌شود و بيشتر تغییر کاربری زمین‌ها به‌صورت غیرمجاز رخ مي‌دهد. مدیریت غلط این بخش و کمبود تجهیزات و نیروی انسانی برای نظارت بر این اراضی اقدامات غیرقانونی را تداوم بخشيده است. بر اين ‌اساس می‌توان این عامل را در حوزه‌های مدیریتی و اجرایی قرار داد.

### تبدیل‌شدن زمین‌های کشاورزی به مراتعي براي چرای دام

پيامد ورود دام‌ها به زمین‌های کشاورزی، چرای محصولات و از بین رفتن نهال‌هاست. این اقدام از نظر قانوني خلاف قانون است و مجازات دارد. با محدودکردن ورود دام‌ها به مراتع، مرحله بعدی برای چرا، استفاده از اراضی کشاورزی آن مناطق است؛ از اين‌رو می‌توان این عامل را در حوزه‌های مدیریتی و اجرایی قرار داد.

### ویلاسازی و هجوم قشر خوش‌نشین در زمین‌های کشاورزی

براساس قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، ویلاسازی در این زمین‌ها ممنوع است و متخلفان اين كار مجازات مي‌شوند، با وجود اين، بیشتر ویلاها دور از نظارت سازمان‌ها ساخته و تکمیل می‌شود. برخی افراد نيز به‌دنبال چندمتولی‌بودن اراضی کشاورزی و سوء‌مدیریت در این حوزه، به ساخت و ساز در اين زمین‌ها مي‌پردازند. این عامل در حوزه‌های مدیریتی و اجرایی جاي دارد.

### طرح‌های توسعه گردشگری و بوم‌گردی

دستورالعمل ضوابط ساخت و بهره‌برداری از اقامتگاه‌های بوم‌گردی، ساخت اقامتگاه‌ها را در اراضی داراي کاربری کشاورزی ممنوع كرده است؛ از اين‌رو بايد مدیریت صحيح و اجرای درست برنامه‌ها در اين حوزه صورت بگيرد. اين طرح در حوزه‌های مدیریتی و اجرایی قرار می‌گیرد.

### تبدیل زمین‌های کشاورزی به زمین‌های ملی به‌دنبال تعارض‌هاي سازمان اراضی و سازمان منابع طبیعی

قانون ملی‌شدن جنگل‌ها برخی زمین‌های کشاورزی را به اراضی ملی مبدل نمود و آن‌ها را از دست کشاورزان خارج كرد، اما براساس قوانین متعدد این مسئله اصلاح شد. حوزه‌هایی که برای اصلاح این عامل مدنظر قرار دار مدیریتی و اجرایی است.

### حمایت غيرقانوني از زمین‌های کشاورزی

برخی قوانین، حامي اراضی کشاورزی نيست، بلکه مسيري براي تغییر کاربری زمین‌های کشاورزی از سوي سودجویان محسوب مي‌شود تا زمین خود را از کاربری کشاورزی خارج کنند. براي اين منظور نیاز است قوانین جدید وضع شود و بهره‌برداری زمین‌های موجود با برنامه‌ریزی صورت بگيرد؛ از اين‌رو این عامل در حوزه‌های تقنینی و برنامه‌ریزی قرار می‌گیرد.

# تبیین عملیاتی چالش‌های اراضی کشاورزی

بررسی عملكرد اين چالش‌ها و تأثیر آن‌ها بر حوزه روستا‏، نيازمند سنجش اين عوامل در فضای میدانی و عملی است. از آنجا كه امکان مصاحبه باز با روستاییان وجود نداشت‏، مخاطبان اين پژوهش از میان متولیان حوزه روستا انتخاب شدند. اين افراد مسئولان دهستان‌هایی هستند که برای محرومیت‌زدایی از روستاهای کشور خدمت و جهاد مي‌كنند. جامعه آماری پژوهش‏، 114 دهستان و 3455 روستای زیرمجموعه این دهستان‌ها از تمامی استان‌های کشور است. مصاحبه‌ای ساختاریافته در قالب پرسشنامه[[61]](#footnote-61) تهیه شد تا سنجش چالش‌های فوق صورت بگيرد. در جدول 3-1 چالش‌ها و عوامل هریک از آن‌ها آمده است.

جدول 2. چالش‌ها و عوامل آن‌ها

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **-نماد چالش** | **چالش‌های اصلی** | **نماد عامل** | **عوامل** |
| F1 | **خردشدن اراضی کشاورزی** | f1 | تغییر مالک اصلی و مسائل قانون وراثت |
| f2 | مقرون‌به‌صرفه‌نبودن کشاورزی |
| f3 | تعارض‌هاي فرهنگی و اجتماعی در تجمیع زمین‌های کشاورزی |
| f4 | سنددارنبودن زمین‌های کشاورزی |
| f5 | وقفی‌بودن زمین و اراضی کشاورزی، و چالش در یکپارچه‌کردن آن‌ها |
| F2 | **تعدی طرح‌های توسعه روستایی به اراضی کشاورزی (طرح هادی و...)** | f6 | افزایش محدوده طرح هادی روستایی و خارج‌شدن اراضی شمولیت قانون حفظ کاربری و سازمان اراضی |
| f7 | افزايش انگیزه‌های فردی (دهیار، ساکنان و...) با تهیه طرح‌های توسعه (افزايش قیمت زمین و...) |
| f8 | ضعف رعایت قانون در تعریف محدوده‌های کالبدی روستا و افزایش بی‌رویه محدوده |
| F3 | **تعدی سکونتگاه‌های شهری به اراضی کشاورزی** | f9 | افزایش بی‌رویه محدوده‌های شهری و شهرنشینی |
| f10 | رعایت‌نكردن قانون تعریف محدوده، و حریم شهر و روستا |
| f11 | تبدیل‌شدن بی‌رویه روستاها به شهرها |
| f12 | ضعف در آمایش زمین‌ها و اراضی کشاورزی |
| F4 | **تغییر کاربری براساس انگیزه‌های غیرکشاورزی** | f13 | افزایش قیمت زمین‌های کشاورزی در صورت تغییر کاربری |
| f14 | تبدیل‌شدن زمین‌های کشاورزی به مرتع براي چرای دام در زمین‌های کشاورزی |
| f15 | ویلاسازی و هجوم قشر خوش‌نشین در زمین‌های کشاورزی |
| f16 | طرح‌های توسعه گردشگری و بوم‌گردی |
| f17 | تبدیل زمین‌های کشاورزی به زمین‌های ملی به‌دنبال تعارض‌هاي سازمان اراضی و سازمان منابع طبیعی |
| f18 | ‌حمایت غيرقانونی و غيرحقوقی از زمین‌های کشاورزی |

## روایی و پایایی پرسشنامه

پرسشنامه پژوهش حاضر را خبرگان موضوع ارزیابی و تأیید كردند. روش پژوهش نيز روایی محتوایی است. پایایی پرسشنامه با روش آلفای کرو‌ن‌باخ، و به کمک نرم‌افزار SPSS به دست آمد. میزان اين روش 812/0 است كه پایایی مقبولي محسوب مي‌شود. افزون بر اين، نرمال‌بودن پرسشنامه به كمك آزمون‌های کشیدگی و چولگی بررسی شد. بازه تمامی مقادیر این آزمون، 2+ و 2- است که نرمال‌بودن پرسشنامه را نشان می‌دهد.

## تحلیل چالش‌ها و عوامل

با توجه به اطلاعات دريافتي و مبتنی بر روش سلسله‌مراتبی AHP در بخش اول، اهمیت هریک از چالش‌ها به دست آمد. خروجی این مدل كه با نرم‌افزار Expert choice مشخص شد‏‏، در شکل 1 آمده است.



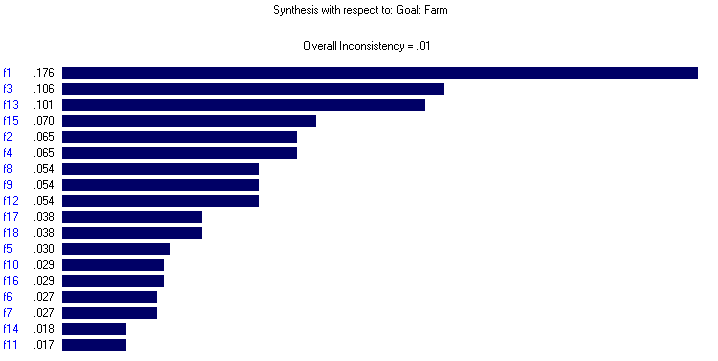
شکل 1. اهمیت چالش‌ها

در جدول 3. چالش‌ها به‌ترتیب امتیاز مقایسه دوبه‌دویی رتبه‌بندی شده‌اند كه خردشدن اراضی کشاورزی بالاترین امتیاز را دارد.

جدول 3. اهمیت چالش‌ها

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| نماد | چالش | امتیاز مقایسه دوبه‌دویی |
| F1 | خردشدن اراضی کشاورزی | 455/0 |
| F4 | تغییر کاربری براساس انگیزه‌های غیرکشاورزی | 263/0 |
| F2 | تعدی طرح‌های توسعه روستایی به اراضی کشاورزی (طرح هادی و...) | 141/0 |
| F3 | تعدی سکونتگاه‌های شهری به اراضی کشاورزی | 141/0 |

مرحله بعد در تحلیل پرسشنامه بررسی عوامل این چالش‌هاست که پاسخ‌دهندگان با توجه به مقایسه دوبه‌دویی صورت داده‌اند. در شکل 1-2، ترتیب اهمیت هریک از عوامل با استفاده از نرم‌افزار **Expert choice** نشان داده شده است.



شکل 2. ترتیب اهمیت عوامل

در جدول 1-4، عوامل فوق براساس امتیاز آن‌ها در شکل پيشين رتبه‌بندی شده‌اند تا ترتیب اهمیتشان مشخص شود. بايد توجه داشت كه مهم‌ترین چالش اراضی کشاورزی‏ خردشدن زمین به‌دلیل تغییر مالک اصلی است.

جدول 4. ترتیب اهمیت عوامل

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| نماد | عوامل | میانگین میزان اهمیت عامل |
| f1 | تغییر مالک اصلی و مسائل قانون وراثت | 176/0 |
| f3 | تعارض‌هاي فرهنگی و اجتماعی در تجمیع زمین‌های کشاورزی | 106/0 |
| f13 | افزایش قیمت زمین‌های کشاورزی در صورت تغییر کاربری | 101/0 |
| f15 | ویلاسازی و هجوم قشر خوش‌نشین در زمین‌های کشاورزی | 070. |
| f2 | مقرون‌به‌صرفه‌نبودن کشاورزی | 065/0 |
| f4 | سنددارنبودن زمین‌های کشاورزی | 065/0 |
| f8 | ضعف رعایت قانون در تعریف محدوده‌های کالبدی روستا و افزایش بی‌رویه محدوده | 054/0 |
| f9 | افزایش بی‌رویه محدوده‌های شهری و شهرنشینی | 054/0 |
| f12 | ضعف در آمایش زمین‌ها و اراضی کشاورزی | 054/0 |
| f17 | تبدیل زمین‌های کشاورزی به زمین‌های ملی به‌دنبال تعارض‌هاي سازمان اراضی و سازمان منابع طبیعی | 038/0 |
| f18 | حمایت غيرقانونی و غيرحقوقی از زمین‌های کشاورزی | 038/0 |
| f5 | وقفی‌بودن زمین و اراضی کشاورزی، و چالش در یکپارچه‌کردن آن‌ها | 03/0 |
| f10 | رعایت‌نكردن قانون تعریف محدوده و حریم شهر و روستا | 029/0 |
| f16 | طرح‌های توسعه گردشگری و بوم‌گردی | 029/0 |
| f6 | افزایش محدوده طرح هادی روستایی و خارج‌شدن اراضی شمولیت قانون حفظ کاربری و سازمان اراضی | 027/0 |
| f7 | افزايش انگیزه‌های فردی (دهیار، ساكنان و...) با تهیه طرح‌های توسعه (افزايش قیمت زمین و...) | 027/0 |
| f14 | تبدیل‌شدن زمین‌های کشاورزی به مرتع براي چرای دام در زمین‌های کشاورزی | 018/0 |
| f11 | تبدیل‌شدن بی‌رویه روستاها به شهرها | 017/0 |

مرحله بعد در تحلیل پرسشنامه، امتیاز‌دهي مخاطبان براساس دهستان مدنظر آنان است. این روند با طیف لیکرت انجام شد. از آنجا كه پرسشنامه پژوهش حاضر نرمال است، در این بخش از میانگین داده برای مشخص‌كردن وزن هریک از عوامل استفاده مي‌شود.

جدول 5. بررسی چالش‌ها و عوامل براساس میانگین امتیازات طیف لیکرت

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **نماد چالش** | **چالش‌های اصلی** | **نماد عامل** | **عوامل** | **میانگین طیف لیکرت** |
| F1 | **خردشدن اراضی کشاورزی** | f1 | تغییر مالک اصلی و مسائل قانون وراثت | 07/4 |
| f2 | مقرون‌به‌صرفه‌نبودن کشاورزی | 38/3 |
| f3 | تعارض‌هاي فرهنگی و اجتماعی در تجمیع زمین‌های کشاورزی | 58/3 |
| f4 | سنددارنبودن زمین‌های کشاورزی | 47/3 |
| f5 | وقفی‌بودن زمین و اراضی کشاورزی، و چالش در یکپارچه‌کردن آن‌ها | 59/2 |
| F2 | **تعدی طرح‌های توسعه روستایی به اراضی کشاورزی (طرح هادی و...)** | f6 | افزایش محدوده طرح هادی روستایی و خارج شدن اراضی شمولیت قانون حفظ کاربری و سازمان اراضی | 2.98 |
| f7 | افزايش انگیزه‌های فردی (دهیار، ساكنان و...) با تهیه طرح‌های توسعه (افزايش قیمت زمین و...) | 58/2 |
| f8 | ضعف رعایت قانون در تعریف محدوده‌های کالبدی روستا و افزایش بی‌رویه محدوده | 23/3 |
| F3 | **تعدی سکونتگاه‌های شهری به اراضی کشاورزی** | f9 | افزایش بی‌رویه محدوده‌های شهری و شهرنشینی | 4/3 |
| f10 | رعایت‌نكردن قانون تعریف محدوده و حریم شهر و روستا | 1/3 |
| f11 | تبدیل‌شدن بی‌رویه روستاها به شهرها | 12/3 |
| f12 | ضعف در آمایش زمین‌ها و اراضی کشاورزی | 64/3 |
| F4 | **تغییر کاربری براساس انگیزه‌های غیرکشاورزی** | f13 | افزایش قیمت زمین‌های کشاورزی در صورت تغییر کاربری | 87/3 |
| f14 | تبدیل‌شدن زمین‌های کشاورزی به مرتع براي چرای دام در زمین‌های کشاورزی | 98/2 |
| f15 | ویلاسازی و هجوم قشر خوش‌نشین در زمین‌های کشاورزی | 27/3 |
| f16 | طرح‌های توسعه گردشگری و بوم‌گردی | 79/2 |
| f17 | تبدیل زمین‌های کشاورزی به زمین‌های ملی به‌دنبال تعارض‌هاي سازمان اراضی و سازمان منابع طبیعی | 31/3 |
| f18 | حمایت غيرقانونی و غيرحقوقی از زمین‌های کشاورزی | 24/3 |

با توجه به جدول فوق‏، تمامی عوامل بالاتر از درجه متوسط در طیف لیکرت هستند؛ به اين معني كه چالش‌ها و عوامل با ‌دقت و به‌درستي انتخاب شده‌اند. در مرحله پاياني مقایسه، امتیاز به‌دست‌آمده از مقایسه دو‌به‌دویی در امتیاز گرفته‌شده از طیف لیکرت ضرب می‌شود تا اهمیت فعلی هریک از عوامل در فضای میدانی مشخص شود.

جدول 6. اهمیت عوامل در فضای میدانی

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| نماد | عوامل | امتیاز AHP | میانگین لیکرت | امتیاز نهایی |
| f1 | تغییر مالک اصلی و مسائل قانون وراثت | 176/0 | 07/4 | 716/0 |
| f2 | مقرون‌به‌صرفه‌نبودن کشاورزی | 065/0 | 38/3 | 219/0 |
| f3 | تعارض‌هاي فرهنگی و اجتماعی در تجمیع زمین‌های کشاورزی | 106/0 | 58/3 | 379/0 |
| f4 | سنددارنبودن زمین‌های کشاورزی | 065/0 | 47/3 | 225/0 |
| f5 | وقفی‌بودن زمین و اراضی کشاورزی، و چالش در یکپارچه‌کردن آن‌ها | 03/0 | 59/2 | 077/0 |
| f6 | افزایش محدوده طرح هادی روستایی و خارج‌شدن اراضی شمولیت قانون حفظ کاربری و سازمان اراضی | 027/0 | 98/2 | 08/0 |
| f7 | افزايش انگیزه‌های فردی (دهیار، ساكنان و...) با تهیه طرح‌های توسعه (افزايش قیمت زمین و...) | 027/0 | 85/2 | 069/0 |
| f8 | ضعف رعایت قانون در تعریف محدوده‌های کالبدی روستا و افزایش بی‌رویه محدوده | 054/0 | 3.23 | 0.174 |
| f9 | افزایش بی‌رویه محدوده‌های شهری و شهرنشینی | 054/0 | 4/3 | 183/0 |
| f10 | رعایت‌نكردن قانون تعریف محدوده، و حریم شهر و روستا | 029/0 | 1/3 | 089/0 |
| f11 | تبدیل‌شدن بی‌رویه روستاها به شهرها | 017/0 | 12/3 | 053/0 |
| f12 | ضعف در آمایش زمین‌ها و اراضی کشاورزی | 054/0 | 64/3 | 196/0 |
| f13 | افزایش قیمت زمین‌های کشاورزی در صورت تغییر کاربری | 101/0 | 87/3 | 39/0 |
| f14 | تبدیل‌شدن زمین‌های کشاورزی به مرتع براي چرای دام در زمین‌های کشاورزی | 018/0 | 98/2 | 053/0 |
| f15 | ویلاسازی و هجوم قشر خوش‌نشین در زمین‌های کشاورزی | 070/0 | 27/3 | 228/0 |
| f16 | طرح‌های توسعه گردشگری و بوم‌گردی | 029/0 | 79/2 | 106/0 |
| f17 | تبدیل زمین‌های کشاورزی به زمین‌های ملی به‌دنبال تعارض‌هاي سازمان اراضی و سازمان منابع طبیعی | 038/0 | 31/3 | 125/0 |
| f18 | ‌حمایت غيرقانونی و غيرحقوقی از زمین‌های کشاورزی | 038/0 | 24/3 | 123/0 |

با نگاهي به جدول فوق درمي‌يابيم كه «خردشدن اراضی کشاورزی» و «تغییر کاربری براساس انگیزه‌های غیرکشاورزی» دو چالش مهم بخش اراضی کشاورزی به شمار مي‌آيند. منشأ اصلی اين چالش‌ها خلأ قانونی و تعدد متولیان این حوزه است. در چالش خردشدن اراضی، تغییر مالک اصلی و مسائل قانون وراثت مهم‌ترین عامل محسوب مي‌شود. در اين ميان، به قانونی نياز است تا مانع خردشدن اراضی شود. سنددارنبودن زمین‌ها و مقرون‌به‌صرفه‌نبودن کشاورزی از عوامل تأثیرگذار بر استفاده‌های غیرکشاورزی و تقسیم زمین‌های کشاورزی به قطعات کوچک‌تر است. تعارض‌هاي فرهنگی و اجتماعی نيز عاملي ديگر در تجمیع‌نشدن این زمین‌هاست.

در چالش تغییر کاربری اراضی کشاورزی، افزایش قیمت این زمین‌ها در صورت تغییر کاربری مهم‌ترین عامل است. خلأ قانونی برای جلوگیری از برخی تغییر کاربری‌ها، درآمدزایی برای برخی اشخاص و ارگان‌ها‏، نگاه قشر خوش‌نشین به این اراضی خوش آب و هوا و درنهايت تبدیل اين نواحي به محل سکونت‏، کاربری‌هاي مذكور را تغییر داده است. در اين ميان، نظارت ناکافی، تعدد متولی این اراضی و نداشتن بازوی میدانی مناسب برای جلوگیری از تغییر کاربری‌ها سرعت رسیدگی به تخلفات را کاهش داده است.

دیدگاه مشترک سازمان‌های متکفل موضوع با متولیان میدانی در مهم‌ترین چالش‌ها و عوامل بخش اراضی کشاورزی نشان‌دهنده تأثیر زياد اين عوامل بر اراضی کشاورزی است. البته برخی عوامل مانند «ضعف در آمایش زمین‌ها و اراضی کشاورزی» براي کارشناسان اهمیت زيادي دارد، اما از ديدگاه متولیان روستا مهم تلقي نمي‌شود. به اعتقاد کارشناسان و خبرگان این حوزه‏، اراضی کشاورزی نيازمند نقشه‌اي جامع است تا مدیریت واحدی در این زمینه صورت بگيرد و بهره بيشتري از این منابع برده شود. این نقشه، مقدار اراضی قابل‌کشت، نحوه کشت و آبیاری، ظرفیت زمین برای برداشت و... را مشخص، و همه اقدامات حوزه اراضی را ممكن مي‌كند؛ از این‌رو موضوع آمایش اراضی از منظر خبرگی باید از مهم‌ترین‌ها عوامل تلقي شود. نقشه فوق باید برای تمامی استان‌ها و براساس بوم آن‌ها تهیه، و بر روند آن نظارت شود. همکاری سازمان‌هاي ديگر با متولی این موضوع در اجرای کار، و آموزش و فرهنگ‌سازی برای استفاده درست از اراضی، دستيابي به نتيجه را تسريع مي‌كند؛ از اين‌رو مي‌توان از افزايش تغییر کاربری‌ها و خردشدن زمین‌های کشاورزی جلوگیری کرد.

تأثیرگذاري عواملی از قبيل رعایت‌نكردن قانون تعریف محدوده و حریم شهر و روستا، و تبدیل‌شدن بی‌رویه روستاها به شهرها در از بین رفتن اراضی کشاورزی نشان می‌دهد این موضوعات در کف میدان اهمیت چنداني ندارد؛ البته عوامل مذكور اراضی کشاورزی بسیاری را شامل مي‌شود كه با بروز همه این اراضی برای خارج شدن از کاربری کشاورزی راه چندانی نخواهند داشت. طرح‌های توسعه روستایی نيز شامل زمین‌های بسیاری است. تهیه و اجراي اين زمين‌ها بر عهده افرادي است كه نگاهي عمرانی به اراضی دارند، اما به کاربری آن‌ها اهميتي نمي‌دهند. عواملي از قبيل خلأ قانونی، وجود چندین متولی برای اراضی و استقبال روستاییان بدون آگاهی از پیامدهای بعدی این تغییرات، مانع شكل‌گيري اين عوامل مي‌شود.

نمودار 1. امتیاز نهایی عوامل

# نمایه چالش‌های اراضی کشاورزی

در این بخش امتیازات نهایی هریک از چالش‌ها به دست آمده است؛ از اين‌رو و با توجه به توضیحات آغاز فصل، نمایه‌های چالش‌های اراضی کشاورزی ارائه می‌شود. براي اين منظور ساختارهای متولی و نظام قوانین مرتبط با هر عامل مدنظر قرار مي‌گيرد. حوزه‌های هر عامل نیز در جدول آمده است تا بتوان منشأ شكل‌گيري هر عامل را شناسایی کرد. ستون «نسبت با قرارگاه» در جدول، ارتباط عامل را با قرارگاه پیشرفت و آبادانی نشان می‌دهد؛ زیرا مخاطبان میدانی این گزارش از مسئولان دهستان‌های این قرارگاه انتخاب شدند. ستون مذكور می‌تواند در تعیین خط‌مشی‌های این قرارگاه تأثیرگذار باشد. نمایه زير، خروجی نهایی فصل سوم است که مي‌تواند در ارائه راه‌حل‌های عملیاتی برای هر عامل به ‌كار رود.

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **چالش‌های اصلی** | **امتیاز چالش** | **عوامل** | **امتیاز نهایی** | **حوزه** | **نسبت با قرارگاه** | **نظام ساختارها** | **نظام قوانین** |
| **خرد شدن اراضی کشاورزی** | 455/0 | تغییر مالک اصلی و مسائل قانون وراثت | 716/0 | تقنینی | فرهنگی-اشتغال | سازمان ثبت‌اسناد و املاک کشور- سازمان امور اراضی کشور | مواد 7 و 14‎ قانون تصدیق انحصار وراثت؛ ماده 2 قانون جلوگیری از خرد‌شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی اقتصادی |
| مقرون‌به‌صرفه‌نبودن کشاورزی | 219/0 | مدیریتی- برنامه‌ریزی | اشتغال | وزارت جهاد کشاورزی | مواد 1 و 2 قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی |
| تعارض‌هاي فرهنگی و اجتماعی در تجمیع زمین‌های کشاورزی | 379/0 | مدیریتی-اجرایی | فرهنگی | سازمان ثبت‌اسناد و املاک کشور؛ سازمان امور اراضی کشور | مواد 3 و 4 و 5 قانون جلوگیری از خردشدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی اقتصادی‎؛ مواد 3 و 4 و 5 و 6 و 7 آیین‌نامه اجرایی قانون جلوگیری از خردشدن اراضی کشاورزی |
| سنددارنبودن زمین‌های کشاورزی | 225/0 | مدیریتی-اجرایی | - | سازمان ثبت‌اسناد و املاک کشور؛ شورای سیاست‌گذاری و هماهنگی اجرای طرح کاداستر؛ کمیته فنی ملی حدنگاری اراضی کشاورزی | ماده 2 قانون جامع حدنگار (کاداستر) کشور؛ قانون صدور اسناد مالکیت اراضی مشمول اصلاحات ارضی ماده واحده؛ بند ح ماده 143 برنامه پنجم توسعه |
| وقفی‌بودن زمین و اراضی کشاورزی، و چالش در یکپارچه‌کردن آن‌ها | 077/0 | تقنینی | فرهنگی | سازمان اوقاف و امور خیریه؛ سازمان امور اراضی کشور | - |
| **تعدی طرح‌های توسعه روستایی به اراضی کشاورزی (طرح هادی و...)** | 141/0 | افزایش محدوده طرح هادی روستایی و خارج‌شدن اراضی شمولیت قانون حفظ کاربری و سازمان اراضی | 08/0 | تقنینی | زیرساخت | بنیاد مسکن انقلاب اسلامی؛ سازمان امور اراضی کشور؛ سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور | قانون اصلاح؛ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها (ماده 1 تبصره 5) |
| افزايش انگیزه‌های فردی (دهیار، ساکنان و...) با تهیه طرح‌های توسعه (افزايش قیمت زمین و...) | 069/0 | مدیریتی-اجرایی | زیرساخت-اشتغال | سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور | قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک، و نحوه تعیین آن‌ها، ماده 3 و تبصره 4 این ماده؛ بند ۴۱ ماده ۱۰ اساسنامه دهیاری‌ها |
| ضعف رعایت قانون در تعریف محدوده‌های کالبدی روستا و افزایش بی‌رویه محدوده | 174/0 | مدیریتی-اجرایی | زیرساخت | بنیاد مسکن انقلاب اسلامی؛ سازمان جهاد کشاورزی | ماده 7 قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک، و نحوه تعیین آن‌ها |
| **تعدی سکونتگاه‌های شهری به اراضی کشاورزی** | 141/0 | افزایش بی‌رویه محدوده‌های شهری و شهرنشینی | 183/0 | مدیریتی | زیرساخت | سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور؛ سازمان امور اراضی کشور | مواد 1 و 2 و 5 و 6 قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک، و نحوه تعیین آن‌ها |
| رعایت‌نكردن قانون تعریف محدوده و حریم شهر و روستا | 089/0 | مدیریتی-اجرایی | زیرساخت | سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور؛ سازمان امور اراضی کشور | قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک، و نحوه تعیین آن‌ها |
| تبدیل‌شدن بی‌رویه روستاها به شهرها | 053/0 | تقنینی | زیرساخت-اشتغال | وزارت کشور | تبصره 5 ماده 4 قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری |
| ضعف در آمایش زمین‌ها و اراضی کشاورزی | 196/0 | برنامه‌ریزی | زیرساخت-اشتغال | سازمان ثبت‌اسناد و املاک کشور؛ شورای سیاست‌گذاری و هماهنگی اجرای طرح کاداستر؛ کمیته فنی ملی حدنگاری اراضی کشاورزی | ماده 3 قانون جامع حدنگار (کاداستر) کشور |
| **تغییر کاربری براساس انگیزه‌های غیرکشاورزی** | 263/0 | افزایش قیمت زمین‌های کشاورزی در صورت تغییر کاربری | 39/0 | مدیریتی-اجرایی | زیرساخت-اشتغال | سازمان امور اراضی کشور | مواد 2 و 3 قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها |
| تبدیل‌شدن زمین‌های کشاورزی به مرتع براي چرای دام در زمین‌های کشاورزی | 053/0 | مدیریتی-اجرایی | اشتغال | سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور؛ سازمان امور اراضی کشور | ماده 684 قانون مجازات اسلامی |
| ویلاسازی و هجوم قشر خوش‌نشین در زمین‌های کشاورزی | 228/0 | مدیریتی-اجرایی | فرهنگی-اشتغال | سازمان امور اراضی کشور؛ سازمان حفاظت محیط‌زیست | مواد 1 و 2 و 3 و 8 و 10 قانون اصلاح حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها |
| طرح‌های توسعه گردشگری و بوم‌گردی | 106/0 | مدیریتی-اجرایی | زیرساخت-اشتغال | سازمان میراث فرهنگی،‌ صنایع‌دستی و گردشگری؛ سازمان امور اراضی کشور | دستورالعمل ضوابط ساخت و بهره‌برداری از اقامتگاه‌های بوم‌گردی |
| تبدیل زمین‌های کشاورزی به زمین‌های ملی در تعارضات سازمان اراضی و سازمان منابع طبیعی | 125/0 | مدیریتی -اجرایی | زیرساخت | سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور؛ سازمان امور اراضی کشور؛ سازمان ثبت‌اسناد و املاک کشور | ماده 4 بند 2 قانون ملی‌شدن جنگل‌های کشور  مواد 2 و 56 قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع؛ |
| ‌حمایت غيرقانونی و غيرحقوقی از زمین‌های کشاورزی | 123/0 | تقنینی –برنامه‌ریزی | اشتغال | سازمان امور اراضی کشور | ماده 100 قانون شهرداری‌ها  ماده 4 قانون مجازات مصرف‌كنندگان غیرمجاز آب، برق، تلفن، فاضلاب و گاز  تبصره 1 ماده 2 اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها |

**فصل چهارم**

**مقدمه**

در فصل گذشته چالش‌های بخش اراضی کشاورزی و عوامل هریک از آن‌ها بررسی شد. همچنين این چالش‌ها در حوزه‌های مربوط به خود قرار گرفت و نظام ساختارها و قوانین مربوط به هر چالش و عامل مشخص شد. در این فصل به بررسي دقيق‌تر اين عامل‌ها پرداخته مي‌شود تا تأثیر هريك از آن‌ها بر اراضی کشاورزی مشخص شود. بدين‌ترتيب با شناخت و انتخاب برخي از تأثیرگذارترین اين مقوله‌ها، راه‌حلي مناسب براي عوامل مذكور به دست مي‌آيد. پس از اين به همکاری و تعامل ساختار و سازمان‌های متولی موضوع نياز است تا بهترین نتیجه دريافت شود.

با توجه به فصل گذشته، دو چالش مهم خردشدن اراضی کشاورزی و تغییر کاربری براساس انگیزه‌های غیرکاربری بیشترین امتیاز را به دست آوردند. در بررسی عوامل نيز مشاهده شد که مهم‌ترین آن‌ها در تحلیل‌ها‏، به این دو چالش مربوط است. از هجده عامل بررسی‌شده در فصل گذشته، شش عامل با بیشترین امتیاز انتخاب شد که چهار عامل به خردشدن اراضی کشاورزی و دو عامل نيز به تغییر کاربری براساس انگیزه‌های غیر کشاورزی مربوط است‎؛ البته عامل «ضعف در آمایش زمین‌ها و اراضی کشاورزی» در چالش «تعدی سکونتگاه‌های شهری به اراضی کشاورزی» به‌عنوان یکی از عوامل مهم از ديدگاه خبرگان و کارشناسان این حوزه انتخاب و بررسی شد. در ادامه به ارائه راه‌حل براي این عوامل پرداخته مي‌شود.

# بررسی و ارائه راه‌حل

## خردشدن اراضی

خردشدن اراضي به دلايل گوناگوني انجام مي‌شود:

## تغییر مالک اصلی و قانون وراثت

یکی از چالش‌های بزرگ کشاورزی در ایران که مانع تغییر روش کشاورزی و مدیریت صحیح آن برای رسیدن به استانداردهای کمی و کیفی جهانی مي‌شود، پراکندگی و کوچک‌شدن اراضی کشاورزی است. اين پديده با پیامدهاي منفی اقتصادی و سیاسی همراه است‎ از قبيل نداشتن مدیریت و برنامه‌ریزی غلط برای کاهش مصرف آب و انرژی و استفاده بهینه از خاک، نیروی انسانی و ماشین‌آلات که درنهايت به افزایش هزینه تولید و جلوگیری از تولید محصول با کیفیت مطلوب و استاندارد منجر مي‌شود. از سوي ديگر، با خردشدن اراضی کشاورزی، تفکیک آن‌ها به قطعات کوچک‌تر و مالکان بیشتر براي اين اراضي، هرگونه تصمیم‌گیری درمورد نحوه کشت، انتخاب محصول، آبیاری و غیره دشوار خواهد شد؛ زيرا تعداد تصمیم‌گیرندگان بیشتر مي‌شود و تجمیع نظرات به دشواري صورت مي‌گيرد. خطر تغییر کاربری نيز افزايش مي‌يابد. در اين ميان ضروري است قانون ارث به‌عنوان تنها قانونی که سبب تفکیک زمین‌ها می‌شود، به نحوی اصلاح گردد که هر قطعه زمین کشاورزی بعد از فوت مالک آن، به همان میزان باقی بماند و ميان ورثه تقسیم نشود؛ زيرا در شرایط صدور گواهی انحصار وراثت عنوان می‌شود که «وراث متوفی و اشخاص ذی‌نفع (هر شخصی که منفعتی در اموال متوفی دارد) می‌توانند از شورای حل اختلاف تقاضای صدور گواهی انحصار وراثت نمایند. نکته قابل‌توجه اینکه چنانچه وراث یا اشخاص ذی‌نفع متعدد باشند، نیازی به درخواست همگی آن‌ها نیست و اقدام یک نفر از افراد مذکور برای امضا ارائه دادخواست کافی است»؛ از اين‌رو با استناد به همین بند می‌توان اراضی کشاورزی متوفی را ميان ورثه تقسیم کرد.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **حوزه** | **راهبرد پیشنهادی** | **دستگاه مسئول** | **دستگاه همکار** | **ساختار همکار در قرارگاه پیشرفت و آبادانی** | **نظام قوانین** |
| تقنینی | - اصلاح قانون ارث به اين صورت باشد كه زمین‌های کشاورزی، واحدي تفکیک‌ناپذیر در نظر گرفته شوند.  - در صورت رضايت‌داشتن از شرع روند انحصار ورثه، اراضی کشاورزی در اختیار وزارت جهاد قرار بگيرد یا اين نهاد به‌عنوان همکار براي تصمیم‌گیری درمورد اراضی کشاورزی انتخاب شود (در صورت انتخاب، وزارت جهاد دستورالعمل انحصار وراثت اراضی کشاورزی را تدوین مي‌کند). | - شورای حل اختلاف - وزارت دادگستری | - سازمان امور اراضی کشور  - سازمان ثبت‌اسناد و املاک کشور | - معاونت فرهنگی  - معاونت اشتغال | **قانون جلوگیری از خردشدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی-اقتصادی**  ماده 2: تفکیک و افراز اراضی مذکور به قطعات کمتر از نصاب تعیین‌شده ممنوع است. ارائه هرگونه خدمات ثبتی از قبیل صدور سند مالکیت تفکیکی یا افرازی مجاز نخواهد بود. برای این‌گونه اراضی در صورت تقاضا، سند مشاعی صادر، و نقل و انتقال اسناد به‌طور مشاعی بلامانع است. |

### مقرون‌به‌صرفه ‌نبودن کشاورزی

به‌دنبال اين عامل، جمعیت جوان از تولید دور مي‌شوند و میانگین سنی کشاورزان افزایش مي‌یابد كه اين امر تهدیدی برای امنیت غذایی کشور و کاهش تولید محسوب مي‌شود. در اين شرايط، دولت و نهادهای متولی با فراهم‌کردن زمینه کاهش هزینه تولید، بازاریابی بین‌المللی، صنایع تبدیلی و بازار مطمئن فروش سبب مي‌شوند كه کشاورز برای تأمین معیشت خود مجبور به خردکردن زمین کشاورزی نشود. هنگامي که هزینه تولید با نرخ خریداری‌شده محصول از کشاورز هم‌خوانی نداشته باشد، کشاورز براي ايجاد فرصت‌های اشتغال جدید، معمولاً اراضی کشاورزی خود را تفکیک، و آن‌ها را به گلخانه، مرغداری، دامداری یا ویلای مسکونی تبدیل می‌کند. در اين ميان، ضروري است قانون براي افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، متولی این بخش (وزارت جهاد کشاورزی) را به انجام برخي فعاليت‌ها موظف كند كه اين امر ممكن است با توجه به اقلیم هر منطقه متفاوت باشد، اما می‌توان به مواردي از قبيل در اختیار گذاشتن بذر و کود با قیمت پایین یا رایگان، در اختیار گذاشتن ماشین‌آلات و تجهیزات در مراحل کاشت و برداشت محصول برای بهره‌وری بیشتر محصولات، خرید تضمینی محصولات با توجه به تورم یا فراهم‌کردن بازار فروش این محصولات با قیمت‌های روز، سم‌پاشی، آموزش کشاورزان و... اشاره كرد.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **حوزه** | **راهبرد پیشنهادی** | **دستگاه مسئول** | **دستگاه همکار** | **ساختار همکار در قرارگاه پیشرفت و آبادانی** | **نظام قوانین** |
| مدیریتی | حمایت‌های مالی از کشاورزان (خرید ابزارآلات و نهاده‌ها) به‌ كمك وام‌های کم‌بهره برای جبران قیمت زياد آن‌ها | معاونت امور زراعت | بانک‌ها و صندوق‌های عامل | معاونت اشتغال | **قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی**  ماده 1: دولت مکلف است در راستای تحقق سند چشم‌انداز بیست‌ساله کشور، سیاست‌های کلی نظام و قانون سیاست‌های اجرایی اصل (44) قانون اساسی و به‌موجب این قانون، زمینه‌ها، برنامه‌ها، تسهیلات و امکانات ارتقاء بهره‌وری و اصلاح الگوهای تولید و مصرف در بخش کشاورزی و منابع طبیعی را فراهم و به مرحله اجرا درآورد.  ماده 2: به‌منظور:  الف) ارائه مشاوره فنی، اجرایی، ترویجی و مدیریتی برای بهبود شرایط و افزایش کمی و کیفی محصولات، اصلاح و بهبود شیوه‌های مصرف عوامل تولید و نهاده‌ها در محصولات و تولیدات کشاورزی و منابع طبیعی؛  ب) انجام فعالیت‌های مهندسی و تأمین زمینه‌های افزایش ارزش‌افزوده و ارتقاء بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی؛  ج) تشخیص و درمان آفات و بیماری‌های گیاهی و دامی.  سازمان‌های نظام‌مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی و نظام دامپزشکی جمهوری اسلامی ایران موظف‌اند حسب مورد و متناسب با استعدادها و شرایط بخش کشاورزی و منابع طبیعی هر منطقه و در قالب سیاست‌ها و ضوابط حاکمیتی اعلامی از سوی وزارت جهاد کشاورزی و سازمان‌های حاکمیتی تابعه آن، مجوز تأسیس درمانگاه‌ها (کلینیک‌ها)، مجتمع‌های درمانی (پلی کلینیک‌ها)، آزمایشگاه‌ها، داروخانه‌ها، بیمارستان‌های دامی، مراکز تلقیح مصنوعی و مایه‌کوبی و شرکت‌های مهندسی و خدمات مشاوره فنی ـ اجرایی ـ مدیریتی ـ مالی و بیمه ـ اقتصادی ـ بازرگانی و کشاورزی را صادر و نظارت نمایند.  نظارت بر انطباق عملکرد مراکز فوق‌الذکر بر سیاست‌های حاکمیتی اعلامی، بر عهده وزارت جهاد کشاورزی و سازمان‌ها و مؤسسات حاکمیتی تحت پوشش این وزارتخانه (حسب مورد) است. |
| حمايت‌ دولت با در اختیار گذاشتن تجهیزات، همچنين آموزش‌های مناسب برای بهره‌وری بیشتر بخش کشاورزی | معاونت توسعه مدیریت و منابع | - فنی و حرفه‌ای  - آموزش و پرورش |
| برنامه‌ریزی | تنظیم بازار مناسب میان هزینه تولید و نرخ تعیین‌شده برای فروش محصولات کشاورزی | -معاونت برنامه‌ریزی و اقتصادی  -معاونت توسعه بازرگانی و صنایع کشاورزی | شرکت مادر تخصصی بازرگانی ایران |

### وجود تعارض‌هاي فرهنگی و اجتماعی در تجمیع زمین‌های کشاورزی

یکپارچه‌نبودن زمین‌های کشاورزی در سطح کشور، استفاده مناسب از عوامل تولید و دستیابی به توسعه پایدار کشاورزی و روستایی را بسيار دشوار كرده است. راهبردهای اساسی و مهم براي دستيابي به توسعه پایدار کشاورزی و روستایی عبارت‌اند از: بهره‌برداری صحيح از عوامل تولید برای بالفعل‌كردن امکانات بالقوه، اجرای کامل قانون یکپارچه‌سازی اراضی، تعاونی‌کردن تولید یا تجمیع اراضی خرد و پراکنده، ایجاد قطعات اراضی مناسب برای تولید و تجمیع سرمایه‌های پراکنده انسانی و مادی کشاورزان.

بايد توجه داشت كه مشارکت کشاورزان در یکپارچه‌سازی اراضی زراعی می‌تواند بستر رسيدن به اهداف راهبردی مذکور را فراهم كند، اما معمولاً مسائل فرهنگی اجتماعی محل زندگی و جو حاکم بر روستا از مانع از این امر شده است. در بیشتر روستاها ارزش معنوی زمین بیشتر اهمیت دارد. به همین دلیل كشاورزان براي فروش یا تجمیع آن اقدامي نمي‌كنند، اما اين چالش بايد رفع شود كه در ابتدا به فرهنگ‌سازی صحیح نياز دارد. بدين‌صورت كه سازمان‌های متولی موضوع می‌توانند با ساخت برنامه‌های آموزشی در این زمینه و پخش آن‌ها از شبکه‌های استانی یا به ‌كمك افراد امين آن روستاها مانند امام جماعت و... این تعارض‌ها را به حداقل برسانند. آموزش‌های مناسب و آگاهي‌دادن درمورد منافع تجمیع اراضی کشاورزی و ارائه بسته‌های حمایتی، گام‌های بعدی رفع این معضل هستند.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **حوزه** | **راهبرد پیشنهادی** | **دستگاه مسئول** | **دستگاه همکار** | **ساختار همکار در قرارگاه پیشرفت و آبادانی** | **نظام قوانین** |
| مدیریتی | - فرهنگ‌سازی در روستاها به‌ كمك رسانه‌ها و آگاه‌کردن روستاييان از اهمیت زمین‌های کشاورزی | سازمان امور اراضی کشور | - سازمان ثبت‌اسناد و املاک کشور  - صدا و سیما | - معاونت روابط عمومی و رسانه  - معاونت فرهنگی | **قانون جلوگیری از خردشدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی-اقتصادی**  ماده 3: دولت و سایر دستگاه‌های ذی‌ربط موظف‌اند به‌منظور تشویق مالکین اراضی کشاورزی (که میزان مالکیت آنان کمتر از حدنصاب فنی، اقتصادی است) به تجمیع و یکپارچه‌سازی آن اراضی به مساحت‌های در حد نصاب‌های تعیین‌شده و بالاتر، نسبت به اعطاء امتیازات و تسهیلات ویژه از قبیل: مالی، اعتباری، حقوقی، بازرگانی، فنی و ساخت زیربناهای تولیدی و پرداخت یارانه‌های حمایتی مورد نیاز اقدام نماید.  ماده 4: سازمان ثبت‌اسناد و املاک کشور مکلف است برای اراضی بهره‌برداران کشاورزی (مالک یا مالکین اراضی کمتر از حدنصاب فنی، اقتصادی) که در اثر عمل تجمیع قطعات مجاور به‌صورت واحد درآمده، به درخواست مالک یا مالکین، با ترسیم نقشه تجمیعی و با تنظیم صورت‌جلسه تجمیع حدود که به تأیید مالک یا مالکین رسیده است، با رعایت مقررات ثبت از نظر حفظ حقوق اشخاص، بدون اخذ هرگونه وجهی (مالیات، عوارض و حقوق دولتی) سند مالکیت صادر نماید.  ماده 5: سازمان ثبت‌اسناد و املاک کشور مکلف است نقشه یکپارچه‌شده اراضی خرده مالکین را که به‌صورت پراکنده مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرد، پس از معاوضه و یا خرید و فروش توسط مالکین، ترسیم و صورت‌مجلس حاوی حدود و ثغور و مساحت و سهام مالکین قطعه مزبور را با تأیید آن‌ها و نماینده وزارت جهاد کشاورزی تنظیم کند و بدون پرداخت مالیات و هزینه‌های ثبتی و حقوق دولتی توسط مالکین، طبق صورت‌مجلس تنظیمی و با رعایت مقررات ثبتی از جهت حفظ حقوق اشخاص سند مالکیت صادر نماید.  **آیین‌نامه اجرایی قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی**  ماده 9: وزارت جهاد کشاورزی موظف است با هماهنگی سازمان ثبت‌اسناد و املاک کشور با اطلاع‌رسانی از طریق رسانه‌های عمومی و نشر آگهی در روزنامه‌های کثیرالانتشار، زمینه اجرای صحیح و مطلوب قانون و این آیین‌نامه را فراهم نماید. |
| اجرایی | - واگذاری زمین‌های کشاورزی خرد به شرکت‌های سهامی کشاورزی برای بهره‌برداری یکپارچه از آن‌ها  - ارائه بسته‌هاي حمایتی دولت | معاونت توسعه، مدیریت و منابع |

### سنددارنبودن زمین‌های کشاورزی

نقشه کاداستر نوعی نقشه‌برداری ثبتی است که ارزش حقوقی دارد و مي‌توان براساس مرزهای آن، برای بهره‌برداران و کشاورزان سند مالکیت صادر کرد. همچنين پایش اراضی کشاورزی را از نظر چگونگی کشت، تولید، تغییر کاربری و سطح اراضی پایه‌ریزی و اجرا نمود. با توجه به آنچه در فصل گذشته بيان شد، بی‌سندماندن زمین‌های کشاورزی سبب شده است که مالک این زمین‌ها بتواند آن‌ها را تفکیک كند، اما کشاورز نتواند از مزایای سند مانند گرفتن تسهیلات برای کشاورزی سودي ببرد. شايان ذكر است كه پرداخت همه هزینه‌های کشاورزی برای بيشتر کشاورزان دشوار است‎؛ از اين‌رو این شغل در رده مشاغلی که صرفه اقتصادی ندارند قرار مي‌گيرد که تبعات آن كاربردهاي غیرکشاورزی از همه زمين‌ها یا بخشی از آن‌هاست.

از سوي ديگر، سنددارشدن زمین‌های کشاورزی انگیزه کشاورزان را برای سرمایه‌گذاری در این زمین‌ها افزایش می‌دهد. سازمان ثبت‌اسناد مطابق قانون و براساس نقشه كاداستر این زمین‌ها را سنددار کرده، اما اجرای این اقدام را به‌كندي صورت داده است. دليل اين امر کمبود تجهیزات و نیروی انسانی است که براي رفع آن مي‌توان به منطقه‌بندی کشور برای حدنگاری اراضی، تجهیز تیم‌های کاداستر و اعزام آن‌ها به مناطق مشخص‌شده، سرعت تعیین حدود اراضی کشاورزی کشور و صدور اسناد پرداخت.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **حوزه** | **راهبرد پیشنهادی** | **دستگاه مسئول** | **دستگاه همکار** | **ساختار همکار در قرارگاه پیشرفت و آبادانی** | **نظام قوانین** |
| مدیریتی | - ایجاد تفاهم‌نامه برای تطبیق نقشه‌ها ميان سازمان جهاد کشاورزی و دادگستری یا ميان سازمان‌های مربوط | سازمان ثبت‌اسناد و املاک کشور | - شورای سیاست‌گذاری و هماهنگی اجرای طرح کاداستر  - کمیته فنی ملی حدنگاری اراضی کشاورزی  - وزارتخانه‌های راه و شهرسازی و جهاد کشاورزی | معاونت اشتغال و زیرساخت | **قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و ساختمان‌های فاقد سند رسمی**  ماده 6: تفکـیک و افراز اراضی کشاورزی و باغات و صـدور سند مالکیت برای آن‌ها با رعایت قانون جلوگیری از خردشدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی، اقتصادی مصوب ۲۱/۱۱/۱۳۸۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام بلامانع است.  ماده 8: درصورتی‌که سند مورد تقاضا، اراضی کشاورزی و نسق زراعی و باغ باشد، هیئت باید با توجه به محل وقوع اراضی حسب مورد، نظر وزارتخانه‌های راه و شهرسازی یا جهاد کشاورزی را استعلام نماید. مراجع مذکور مکلف‌اند ظرف دو ماه از تاریخ ابلاغ با رعایت قانون ملی‌کردن جنگل‌ها مصوب ۲۷/۱۰/۱۳۴۱ و اصلاحات بعدی آن، قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۲۳/۴/۱۳۸۹، قانون حفظ و گسترش فضای سبز و جلوگیری از قطع بی‌رویه درخت مصوب ۱۱/۵/۱۳۵۲ و اصلاحات بعدی آن، قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۳۱/۳/۱۳۷۴ و اصلاح بعدی آن، قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن به شرکت‌های تعاونی مسکن و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی مصوب ۶/۵/۱۳۸۱ و قانون جلوگیری از خردشدن اراضی کشـاورزی و ایجاد قطـعات مناسـب فنی، اقـتصادی مصـوب ۲۱/۱۱/۱۳۸۵ مجمـع تشخـیص مصلحت نظام و با رعایت ماده (۶) این قـانون اعلام نظـر نمایند. در صورت عدم ارسال پاسخ در مهلت مذکور یا ارسال پاسخ خلاف واقع، متخلف به انفصال موقت از خدمت دولتی به مدت سه ماه تا یک سال توسط هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری محکوم می‌شود. در صورت تکرار، متخلف یا متخلفین به انفصال دائم از خدمات دولتی محکوم می‌گردند.  **قانون جامع حدنگار (کاداستر) کشور**  ماده 2: سازمان ثبت‌اسناد و املاک کشور متولی اجرای حدنگاری، صدور اسناد مالکیت حدنگار، ایجاد و بهره‌برداری نظام جامع و سایر تکالیف مندرج در این قانون است.  **قانون صدور اسناد مالکیت اراضی مشمول اصلاحات ارضی**  ماده واحده: از تاریخ تصویب این قانون سازمان ثبت‌اسناد مکلف است نسبت به صدور اسناد مالکیت اراضی مشمول اصلاحات ارضی در شهرها و روستاهای مشمول اقدام نماید.  **بند ح ماده 143 برنامه پنجم توسعه**  صدور سند مالکیت کلیه اراضی کشاورزی توسط سازمان ثبت‌اسناد و املاک کشور تا پایان برنامه |
| اجرایی | - استفاده از نیروی انسانی و تجهیزات بیشتر و مدیریت صحیح آن‌ها برای افزايش سرعت انجام کار  - استفاده از نیروهای مردمی (بسیج و...) برای تهیه نقشه‌ها  - فراهم‌کردن تجهیزات برای سازمان اسناد | سازمان ثبت‌اسناد و املاک کشور | - سازمان جغرافیای نیروهای مسلح  - معاونت امور صنایع وزارت صمت  - سازمان هوافضای نیروهای مسلح |

## تغییر کاربری براساس انگیزه‌های غیرکشاورزی

### افزایش قیمت زمین‌های کشاورزی در صورت تغییر کاربری

یکی از عوامل تأثيرگذار در قیمت زمین، رونق بازار مسکن و سرعت ساخت و ساز است. هر زمان که رکود در بازار مسکن حاکم بوده، نرخ زمین تغییر نکرده است، اما با رونق‌یافتن بازار مسکن، قیمت زمین افزايش يافته است؛ زيرا مسکن و زمین، بخشی امن و کم‌خطر برای سرمایه‌گذاری خانوارها به شمار مي‌آيد. از دیگر عوامل افزایش قیمت زمین در ايران میزان نقدینگی و تورم بالاست؛ زيرا زمین به‌عنوان کالایي غیرمنقول که قابل واردکردن نیست، همواره شاخص تورم را بالا نگهداشته و همراه‌شدن حجم تقاضای مردم برای خرید زمین به افزايش این تورم دامن زده است. عامل ديگر به اراضی کشاورزی مربوط است. بدين‌صورت كه افزایش قیمت در این زمین‌ها ناشی از تغییر کاربری از کشاورزی به مسکونی یا غیر است که از عوامل ترغیب‌کننده صاحبان این اراضی و کشاورزان برای تغییر کاربری محسوب مي‌شود. هنگامي كه درآمدهای حاصل از فعالیت‌های غیرکشاورزی چندین برابر فعالیت کشاورزی، و فعالیت بدنی آن‌ها نيز بسیار کمتر از كشاورزي باشد، کشاورزان ترغيب مي‌شوند تا کاربری زمین‌های خود را تغییر دهند. از آنجا كه قانون برای تغییر کاربری‌های مجاز، جزاي زيادي در نظر گرفته است، این امر معمولاً به‌صورت غیرمجاز و دور از نظارت نهادهای مربوط صورت می‌گیرد كه دليل آن مدیریت ضعیف زمین در ایران است.

نخستين راهبرد پیشنهادی برای حل این مشکل حمایت از کشاورزان و کشاورزی است. به اين صورت كه کشاورزی با ماشین‌آلات و تجهیزات جدید و بهره‌وری بالای محصولات، جایگزین کشاورزی طاقت‌فرسا با درآمد کم شود. گام‌هاي ديگر براي جلوگيري از اين امر، فرهنگ‌سازی برای کشاورزان و بيان اهميت و جايگاه زمین و کشاورزی است كه رسانه و برنامه‌های آموزشی بیشترین تأثیر را در این حوزه دارند. در كنار این اقدامات، نظارت‌های بیشتر و برخوردهای مؤثر قانونی با متخلفان، از ديگر راهكارهاي مبارزه با تغيير اراضي است که به گشت‌ها نظارتی بیشتري نیاز دارد.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **حوزه** | **راهبرد پیشنهادی** | **دستگاه مسئول** | **دستگاه همکار** | **ساختار همکار در قرارگاه پیشرفت و آبادانی** | **نظام قوانین** |
| مدیریتی | - فرهنگ‌سازی در روستاها به‌ كمك رسانه‌ها و آگاه‌کردن آن‌ها از اهمیت زمین‌های کشاورزی  -بازتعریف دستورالعمل‌های تشویقی و تنبیهی به‌منظور بازدارندگی | سازمان امور اراضی کشور | - سازمان ثبت‌اسناد و املاک کشور  - صدا و سیما | - معاونت زیرساخت  - معاونت اشتغال  - معاونت روابط عمومی و رسانه  - معاونت فرهنگی | **قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها**  ماده 2: در مواردی که به اراضی زارعی و باغ‌ها طبق مقررات این قانون مجوز تغییر کاربری داده می‌شود هشتاد درصد (80%) قیمت روز اراضی و باغ‌های مذکور با احتساب ارزش زمین پس از تغییر کاربری بابت عوارض از مالکین وصول و به خزانه‌داری کل کشور واریز می‌گردد.  ماده 3: کلیه مالکان یا متصرفان اراضی زارعی و باغ‌های موضوع این قانون که به‌صورت غیرمجاز و بدون اخذ مجوز از کمیسیون موضوع تبصره (1) ماده (1)  این قانون اقدام به تغییر کاربری نمایند، علاوه بر قلع و قمع پرداخت جزای نقدی از یک تا سه برابر بهای اراضی زراعی و باغ‌ها به قیمت روز زمین با کاربری جدید که مورد نظر متخلف بوده است و در صورت تکرار جرم به حداکثر جزای نقدی و حبس از یک ماه تا شش ماه محکوم خواهند شد. |
| اجرایی | - نظارت‌ بیشتر (تیم‌های نظارتی گشت‌زنی) بر اراضی کشاورزی | سازمان امور اراضی کشور | - سازمان حفاظت محیط‌زیست  - سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور |

### ویلاسازی در زمین‌های کشاورزی و هجوم قشر خوش‌نشین

آپارتمان‌نشینی و زندگی در کلان‌شهرها عده‌ای را بر آن داشته است تا برای فرار از این شرایط، به داشتن مسکن دوم در مناطق خوش آب و هوا بينديشند. درنتيجه در این مناطق که بيشتر شامل زمین‌های کشاورزی است، ساخت و ساز ويلاها صورت مي‌گيرد. افزون بر اینکه نظارت کافی بر این زمین‌ها وجود ندارد، قیمت آن‌ها افزایش مي‌يابد و سود مالي برای مالک آن به همراه دارد. اين پديده نمونه بارز تغییر کاربری این اراضي است؛ بنابراين حفظ این زمين‌ها به فرهنگ‌سازی و نظارت بیشتر نيازمند است. افزون بر اين مي‌توان برای اين افراد كه اغلب به‌طور دائم در این مناطق سکونت ندارند زمین‌هایی از مناطق خوش آب و هوا را براي ویلاسازی در نظر گرفت و درنتيجه از تغییر کاربری‌ها جلوگیری کرد.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **حوزه** | **راهبرد پیشنهادی** | **دستگاه مسئول** | **دستگاه همکار** | **ساختار همکار در قرارگاه پیشرفت و آبادانی** | **نظام قوانین** |
| مدیریتی | - اختصاص زمین‌هایی براي ساخت و ساز و هدایت ویلاسازان به مناطقي بدون ارزش کشاورزی منابع آبی  - تدوین دستورالعمل بازدارنده تنبیهی برای سازمان‌های مسئول جلوگیری از تخریب اراضی کشاورزی | سازمان امور اراضی کشور | سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور | معاونت فرهنگی- معاونت اشتغال | **قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها**  ماده 1: به‌منظور حفظ کاربری اراضی زارعی و باغ‌ها و تداوم و بهره‌وری آن‌ها از تاریخ تصویب این قانون، تغییر کاربری اراضی زارعی و باغ‌ها در خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرک‌ها جز در موارد ضروری ممنوع است.  ماده 2: در مواردی که به اراضی زارعی و باغ‌ها طبق مقررات این قانون مجوز تغییر کاربری داده می‌شود، هشتاد درصد (80%) قیمت روز اراضی و باغ‌های مذکور با احتساب ارزش زمین پس از تغییر کاربری بابت عوارض از مالکین وصول و به خزانه‌داری کل کشور واریز می‌گردد.  ماده 3: کلیه مالکان یا متصرفان اراضی زارعی و باغ‌های موضوع این قانون که به‌صورت غیرمجاز و بدون اخذ مجوز از کمیسیون موضوع تبصره (1) ماده (1)  این قانون اقدام به تغییر کاربری نمایند، علاوه بر قلع و قمع پرداخت جزای نقدی از یک تا سه برابر بهای اراضی زراعی و باغ‌ها به قیمت روز زمین با کاربری جدید که مورد نظر متخلف بوده است و در صورت تکرار جرم به حداکثر جزای نقدی و حبس از یک ماه تا شش ماه محکوم خواهند شد.  ماده 8: صدور هرگونه مجوز یا پروانه ساخت و تأمین و واگذاری خدمات و تأسیسات زیربنایی مانند آب، برق، گاز و تلفن از سوی دستگاه‌های ذی‌ربط در اراضی زارعی و باغ‌ها موضوع ماده (1) این قانون توسط وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی، مسکن و شهرسازی، استانداری‌ها و شهرداری‌ها و سایر مراجع ذی‌ربط صرفاً پس از تأیید کمیسیون تبصره (1) ماده (1) این قانون مبنی بر ضرورت تغییر کاربری مجاز خواهد بود متخلف از این ماده برابر مقررات ماده (3) این قانون مجازات خواهد شد.  ماده 10: هرگونه تغییر کاربری در قالب ایجاد بنا، برداشتن یا افزایش شن و ماسه و سایر اقداماتی که بنا به تشخیص وزارت جهاد کشاورزی تغییر کاربری محسوب می‌گردد، چنانچه به‌طور غیرمجاز و بدون اخذ مجوز از کمیسیون موضوع تبصره (1) ماده (1) این قانون صورت پذیرد، جرم بوده و مأموران جهاد کشاورزی محل مکلف‌اند نسبت به توقف عملیات اقدام و مراتب را به اداره متبوع جهت انعکاس به مراجع قضایی اعلام نمایند. |
| اجرایی | - مجازات متخلفان و نظارت بیشتر بر اراضی کشاورزی با افزایش محیط‌بانان و یگان‌های حفاظت از اراضی و منابع طبیعی  - استفاده از ظرفیت جوامع محلی برای حفاظت از اراضی و منابع طبیعی | سازمان امور اراضی کشور | - سازمان حفاظت محیط‌زیست  – سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور |

## تعدی سکونتگاه‌های شهری به اراضی کشاورزی

### ضعف در آمایش زمین‌ها و اراضی کشاورزی

امروزه رشد جمعیت، گسترش فعالیت‌های انسان در طبیعت، کاربری‌های نامناسب اراضی و بهره‌برداری بی‌رویه و غیراصولی از منابع آب، خاک و پوشش گیاهی عرصه‌های وسیعی از کشور را در معرض بیابان‌زایی و تخریب اراضی قرار داده است؛ از اين‌رو عواملی مانند از بین رفتن پوشش گیاهی، فرسایش و کاهش حاصلخیزی خاک، کاهش تولید، بیکاری و پیامدهای منفی اقتصادی-اجتماعی پديدار شده است؛ بنابراين مقابله با این وضعیت به برنامه جامع استفاده از سرزمین نیازمند است که براساس آن کاربری‌ها در چارچوبي مشخص به‌صورت منطقی و متناسب با توان محیط انتخاب شوند. یکی از اين عوامل ارزیابی توان بالقوه منابع طبیعی به‌عنوان بستر فعالیت‌ها براي برنامه‌ریزی‌های گوناگون است. ارزیابی توان محیط يعني برآورد سطح بهره‌وري ممکن انسان از سرزمین برای کاربری‌های مختلف. آمایش سرزمین نيز به معناي تنظیم روابط ميان انسان، سرزمین و فعالیت‌های انسانی برای استفاده مناسب و پایدار از تمام امکانات انسانی و فضایی سرزمین براي بهبود وضعیت مادی و معنوی در طول زمان است. در اين پديده می‌توان استعداد و قابلیت زمین‌ها را برای کشاورزی، توسعه، مرتع‌داری، توریسم، جنگل‌داری و... شناخت. در ابعاد جزئي‌تر نيز می‌توان نوع گونه‌های گیاهی را که باید در هر واحد زیست‌محیطی کشت شود، انتخاب کرد و براي نوع تأسیسات و مشخصات فنی برنامه‌ریزی نمود. از آنجا كه تکلیف بسیاری از اراضی ما هنوز تعیین نشده است، تغییر کاربری و استفاده‌های غیرکشاورزی از این زمین‌ها به‌راحتی انجام مي‌شود. گفتني است نقشه‌برداری اراضی کشور بر عهده سازمان ثبت‌اسناد کشور است که در حال حاضر اين روند به‌كندي صورت مي‌گيرد.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **حوزه** | **راهبرد پیشنهادی** | **دستگاه مسئول** | **دستگاه همکار** | **ساختار همکار در قرارگاه پیشرفت و آبادانی** | **نظام قوانین** |
| مدیریتی | تحقق آمایش روستایی | سازمان برنامه و بودجه | شورای سیاست‌گذاری و هماهنگی اجرای طرح کاداستر  – کمیته فنی ملی حدنگاری اراضی کشاورزی | معاونت زیرساخت- معاونت اشتغال | **قانون جامع حدنگار (کاداستر) کشور**  ماده 3: سازمان مکلف است ظرف مدت پنج سال از تاریخ لازم‌الاجراشدن این قانون حدنگاری را به نحوی به انجام برساند که موقعیت و حدود کلیه املاک و اراضی داخل محدوده مرزهای جغرافیایی کشور اعم از دولتی و غیردولتی و همچنین موقعیت و حدود کلیه کوه‌ها، مراتع، جنگل‌ها، دریاها، دریاچه‌ها، تالاب‌ها، اراضی مستحدث ساحلی، مسیل‌های دایر و متروکه و جزایر کشور، مشخص و تثبیت شود و امکان بهره‌برداری از نقشه‌ها و سایر اطلاعات توصیفی و ثبتی کلیه املاک و اراضی کشور، به‌صورت نقشه و اسناد مالکیت حدنگار در نظام جامع میسر گردد؛ به‌گونه‌ای که هیچ نقطه‌ای از کشور بدون نقشه و اسناد مالکیت حدنگار نباشد. |
| اجرایی | استفاده از نقشه‌برداری سایر سازمان‌ها و همکاری با آن‌ها براي تسریع کار  - تحقق قانون جامع حدنگار | سازمان ثبت‌اسناد و املاک کشور | سازمان جغرافیای نیروهای مسلح  – سازمان هوافضای نیروهای مسلح |

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **عامل** | **حوزه** | **راهبرد پیشنهادی** | **دستگاه مسئول** | **دستگاه همکار** | **ساختار همکار در قرارگاه پیشرفت و آبادانی** | **نظام قوانین** |
| **تغییر مالک اصلی و قانون وراثت** | تقنینی | - اصلاح قانون ارث به اين صورت باشد كه زمین‌های کشاورزی، واحدي تفکیک‌ناپذیر در نظر گرفته شوند.  - در صورت رضايت‌داشتن از شرع، روند انحصار ورثه اراضی کشاورزی در اختیار وزارت جهاد قرار بگيرد یا اين نهاد به‌عنوان همکار براي تصمیم‌گیری درمورد اراضی کشاورزی انتخاب شود (در صورت انتخاب، وزارت جهاد دستورالعمل انحصار وراثت اراضی کشاورزی را تدوین مي‌کند). | - شورای حل اختلاف  - وزارت دادگستری | - سازمان امور اراضی کشور  - سازمان ثبت‌اسناد و املاک کشور | - معاونت فرهنگی  - معاونت اشتغال | ماده 2 قانون جلوگیری از خردشدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی، اقتصادی |
| **مقرون‌به‌صرفه نبودن کشاورزی** | مدیریتی | حمایت‌های مالی از کشاورزان (خرید ابزارآلات و نهاده‌ها) به‌ كمك وام‌های کم‌بهره برای جبران قیمت زياد آن‌ها | معاونت امور زراعت | بانک‌ها و صندوق‌های عامل | معاونت اشتغال | مواد 1 و 2 قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی |
| حمایت‌ دولت با در اختیار گذاشتن تجهیزات، همچنين آموزش‌های مناسب برای بهره‌وری بیشتر بخش کشاورزی | معاونت توسعه مدیریت و منابع | - فنی و حرفه‌ای  - آموزش و پرورش |
| برنامه‌ریزی | تنظیم بازار مناسب میان هزینه تولید و نرخ تعیین‌شده برای فروش محصولات کشاورزی | - معاونت برنامه‌ریزی و اقتصادی  - معاونت توسعه بازرگانی و صنایع کشاورزی | شرکت مادر تخصصی بازرگانی ایران |
| **وجود تعارضات فرهنگی و اجتماعی در تجمیع زمین‌های کشاورزی** | مدیریتی | - فرهنگ‌سازی در روستاها به ‌كمك رسانه‌ها و آگاه‌کردن روستاييان از اهمیت زمین‌های کشاورزی | سازمان امور اراضی کشور | - سازمان ثبت‌اسناد و املاک کشور  - صدا و سیما | - معاونت روابط عمومی و رسانه  - معاونت فرهنگی | - مواد 3 و 4 و 5 قانون جلوگیری از خردشدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی، اقتصادی  - ماده 9 آیین‌نامه اجرایی قانون جلوگیری از خردشدن اراضی کشاورزی |
| اجرایی | - واگذاری زمین‌های کشاورزی خرد به شرکت‌های سهامی کشاورزی برای بهره‌برداری یکپارچه از آن‌ها  - ارائه بسته‌های حمایتی دولت | معاونت توسعه مدیریت و منابع |
| **سنددار نبودن زمین‌های کشاورزی** | مدیریتی | - ایجاد تفاهم‌نامه برای تطبیق نقشه‌ها ميان سازمان جهاد کشاورزی و دادگستری یا ميان سازمان‌های مربوط | سازمان ثبت‌اسناد و املاک کشور | - شورای سیاست‌گذاری و هماهنگی اجرای طرح کاداستر  - کمیته فنی ملی حدنگاری اراضی کشاورزی  - وزارتخانه‌های راه و شهرسازی و جهاد کشاورزی | معاونت اشتغال و زیرساخت | - مواد 6 و 8 قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و ساختمان‌های فاقد سند رسمی  - ماده 2 قانون جامع حدنگار (کاداستر) کشور  - ماده واحده قانون صدور اسناد مالکیت اراضی مشمول اصلاحات ارضی  - بند ح ماده 143 برنامه پنجم توسعه |
| اجرایی | - استفاده از نیروی انسانی و تجهیزات بیشتر و مدیریت صحیح آن‌ها برای افزايش سرعت انجام کار  - استفاده از نیروهای مردمی (بسیج و...) برای تهیه نقشه‌ها  - فراهم‌کردن تجهیزات برای سازمان اسناد | سازمان ثبت‌اسناد و املاک کشور | - سازمان جغرافیای نیروهای مسلح  - معاونت امور صنایع وزارت صمت  - سازمان هوافضای نیروهای مسلح |
| **افزایش قیمت زمین‌های کشاورزی در صورت تغییر کاربری** | مدیریتی | - فرهنگ‌سازی در روستاها از طریق رسانه‌ها و آگاه کردن آن‌ها درمورد اهمیت زمین‌های کشاورزی  - بازتعریف دستورالعمل‌های تشویقی و تنبیهی به غرض بازدارندگی | سازمان امور اراضی کشور | - سازمان ثبت‌اسناد و املاک کشور  - صدا و سیما | - معاونت زیرساخت  - معاونت اشتغال  - معاونت روابط عمومی و رسانه  - معاونت فرهنگی | مواد 2 و 3 قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها |
| اجرایی | - نظارت‌های بیشتر (تیم‌های نظارتی گشت‌زنی) بر اراضی کشاورزی | سازمان امور اراضی کشور | - سازمان حفاظت محیط‌زیست  - سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور |
| **هجوم قشر خوش‌نشین و ویلا سازی در زمین‌های کشاورزی** | مدیریتی | - اختصاص زمین‌هایی براي ساخت و ساز و هدایت ویلاسازان به مناطقي بدون ارزش کشاورزی منابع آبی  - تدوین دستورالعمل بازدارنده تنبیهی برای سازمان‌های مسئول جلوگیری از تخریب اراضی کشاورزی | سازمان امور اراضی کشور | سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور | - معاونت فرهنگی  - معاونت اشتغال | مواد 1 و 2 و 3 و 8 و 10 قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها |
| اجرایی | - مجازات متخلفان و نظارت بیشتر بر اراضی کشاورزی با افزایش محیط‌بانان و یگان‌های حفاظت از اراضی و منابع طبیعی  - استفاده از ظرفیت جوامع محلی برای حفاظت از اراضی و منابع طبیعی | سازمان امور اراضی کشور | - سازمان حفاظت محیط‌زیست  - سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور |
| **ضعف در آمایش زمین‌ها و اراضی کشاورزی** | مدیریتی | تحقق آمایش روستایی | سازمان برنامه و بودجه | - شورای سیاست‌گذاری و هماهنگی اجرای طرح کاداستر  - کمیته فنی ملی حدنگاری اراضی کشاورزی | - معاونت زیرساخت  - معاونت اشتغال | ماده 3 قانون جامع حدنگار (کاداستر) کشور |
| اجرایی | - استفاده از نقشه‌برداری سایر سازمان‌ها و همکاری با آن‌ها براي تسریع کار  - تحقق قانون جامع حدنگار | سازمان ثبت‌اسناد و املاک کشور | - سازمان جغرافیای نیروهای مسلح  - سازمان هوافضای نیروهای مسلح |

**فصل پنجم**

# مقدمه

در فصل گذشته بررسی عوامل منتخب در بخش اراضی کشاورزی صورت گرفت و راه‌حل‌هایی براي هر عامل ارائه شد. هريك از این راه‌حل‌ها متناسب با حوزه‌ خاستگاه عامل انتخاب شد و دستگاه‌های متولی و همکار در هر مورد مشخص گرديد. در این فصل، راه‌حل اصلی براي رفع چالش‌های اراضی کشاورزی ارائه می‌شود تا به‌کمک آن گامی عینی و دقیق در راستاي اهداف مدنظر برداشته شود.

# انتخاب راه‌حل محوری

هدف اصلی پژوهش‌هاي مسئله‌محور رفع نیازهای برآورده‌نشده ‌است كه شاید ‌دليل آن نبود ساختار و قوانین یا نقص در آن‌ها باشد. همچنين مي‌توان آن را ناشي از كارايي نامناسب در حوزه‌های مدیریت، برنامه‌ریزی و اجرا در رفع چالش مورد نظر دانست. به‌منظور ارائه راه‌حلی جامع که بيشتر چالش‌ها و راه‌حل‌های بیان‌شده در فصل‌های سوم و چهارم را دربربگيرد و با حصول آن بخش بزرگی از چالش رفع شود، جدول نمایه در اين دو فصل بررسی مي‌شود تا به‌کمک آن، فراوانی حوزه‌های چالش‌ها و راه‌حل‌ها، كثرت قوانین مرتبط و سازمان‌ها متولی موضوع مشخص شود.

## فراوانی حوزه‌های مرتبط با عوامل منتخب در چالش‌های اراضی کشاورزی

با توجه به نمودار 1، بیشترین فراوانی در حوزه بررسی عامل‌های ایجاد چالش، به حوزه مدیریتی (41 درصد) و کمترین فراوانی به حوزه ساختاری (صفر درصد) مربوط است؛ يعني بخش اراضی کشاورزی در حالت فعلی به ساختاري جدید نیاز ندارد و بیشتر مشکلات این بخش ناشی از سوءمدیریت‌هاست. به نظر می‌رسد مدیران فعلی کارآمدي لازم را ندارند و براي تغيير در این بخش نمي‌توانند به پیشبرد اهداف بپردازند. رتبه دوم فراوانی به بخش اجرایی مربوط است (35 درصد) که اختلاف زیادی با حوزه مدیریت ندارد. مرحله اجرا معمولاً آخرین مرحله برای تحقق تصمیم مدیران است كه تحت نظارت آن‌ها انجام می‌شود؛ البته بايد توجه داشت كه ضعف مدیریت بر این حوزه تأثیرگذار است.

رتبه سوم فراوانی در این بخش به حوزه تقنین تعلق دارد که نشان می‌دهد دليل 17 درصد از چالش‌های بخش اراضی کشاورزی‏ نبود قوانين مناسب یا ضعف در اين قوانين است. بعد از حوزه ساختاری، کمترین فراوانی به حوزه برنامه‌ریزی با 7 درصد مربوط است. با توجه به اين حوزه، برنامه‌ریزی برای اراضی کشاورزی در وضعیت مطلوبی قرار دارد و تلاش برای اجرایی‌کردن این برنامه‌ها می‌تواند راهگشای برخی عوامل موجود باشد.

نمودار ‏1. فراوانی حوزه‌های مرتبط با عوامل منتخب در چالش‌ها

قوانین مرتبط با عوامل ايجاد چالش به دو دسته کلی تقسیم‌ مي‌ِشوند كه عبارت‌اند از:

* قوانین بالادستی شامل سیاست‌های کلی نظام، برنامه‌های پنج‌ساله توسعه کشور، قانون اساسی و...؛
* قوانین موضوعی و اقدامی شامل آيین‌نامه‌ها، رویه‌ها و ...

در نمودار 2، فراوانی قوانین مربوط به عوامل فصل سوم آمده است. بر اين اساس، نسبت قوانین موضوعی و اقدامی از اسناد بالادستی حدود دو برابر بیشتر است. با تأمل در این موضوع می‌توان دریافت که قوانین موضوعی در بخش اراضی، نقش بیشتری در ایجاد یا رفع چالش‌ها و عوامل موجود دارند. از سوي دیگر فراوانی بخش چالش‌ها در حوزه‌های مدیریتی و اجرایی قرار دارد که آن‌ها نيز بیشترین تأثیر را از قوانین موضوعی مي‌پذيرند؛ از اين‌رو می‌توان گفت حوزه‌های مدیریتی و اجرایی در بخش اراضی کشاورزی، ارتباط بیشتری با قوانین موضوعی و اقدامی دارد؛ بنابراين افزون بر لزوم تفكري اساسي براي مدیریت و اجرا در این بخش می‌توان با بازنگری یا اصلاح قوانین موضوعی، شاهد کم‌رنگ‌شدن یا حذف تأثير برخی عوامل شد.

نمودار 2. فراوانی قوانین مرتبط با عوامل منتخب در چالش‌ها

## فراوانی حوزه‌های مرتبط با راه‌حل‌های ارائه‌شده در اراضی کشاورزی

در فصل گذشته راه‌حل‌هايي برای برخي عوامل منتخب كه امتیاز بالایي داشتند ارائه شد. با بررسی حوزه‌های این عوامل نمودار 3 به دست آمد که بیشترین فراوانی آن با بخش مدیریتی و اجرایی ارتباط دارد. همچنان در این بخش، ساختارهای کفایت حل چالش‌های مطرح‌شده بيان شده است. تغییرات محسوس این قسمت‏، فراوانی حوزه‌ها در چالش‌ها، کاهش اثر تقنین از 17 به 8 درصد و افزایش حداقل فراوانی در بخش مدیریت و اجراست؛ البته درصد كم تقنین نشان‌دهنده بی‌اهمیت‌بودن آن نیست. با توجه به فصل‌هاي پيشين، راه‌حل مهم‌ترین عامل بخش اراضی کشاورزی که بیشترین امتیاز را دارد، در اصلاح قوانین نهفته است، اما درصد كم در بخش برنامه‌ریزی مانند بخش قبل نشان‌دهنده برنامه‌ریزی مناسب در این بخش است که اگر به مرحله اجرا برسد، می‌تواند به رفع عوامل منجر شود.

نمودار 3. فراوانی حوزه‌های مرتبط با راه‌حل‌های ارائه‌شده

نمودار فراوانی قوانین حوزه راه‌حل‌ها تفاوت چشمگیری با حوزه چالش‌ها ندارد. در اینجا می‌توان با تمرکز بیشتر بر قوانین موضوعی بخش زیادی از کار را ادامه داد.

نمودار 4. فراوانی قوانین مرتبط با راه‌حل‌های ارائه‌شده

## مقایسه فراوانی عوامل و راه‌حل‌های پیشنهادی

در جدول 1، فراوانی عوامل ایجاد چالش و راه‌حل‌های ارائه‌شده با هم مقایسه شده‌اند كه نتايج آن در ادامه بيان مي‌شود:

فراوانی در بخش چالش‌ها و عوامل به‌ترتیب به حوزه‌های مدیریتی و اجرایی اختصاص دارد. سازمان‌های اثرگذار هردو بخش نيز امور اراضی و ثبت‌اسناد هستند. جداکردن سهم تأثير قوانین بر موضوع و میزان ايجاد منع حل چالش و عامل نشان مي‌دهد كه هر دو سازمان در درجه اول برای اجرای برنامه‌های خود با مشکلات متعددی روبه‌رو هستند؛ از قبيل کمبود نیروی انسانی و تجهیزات، کم‌بودن سهم سازمان مورد نظر در بودجه کشور برای تأمین امکانات اجرایی خود، یا نداشتن قدرت تفاهم با سازمان‌های تأثیرگذار برای همکاری در حل مشکلات. در درجه دوم عملکرد مدیریت این سازمان‌ها مدنظر است‎. به اين معني که با وجود امکانات و تجهیزات فعلی چه میزان از چالش‌ها و عوامل ایجادشده منطقی به نظر می‌رسد.

با مقایسه بخش فراوانی قوانین مشخص شد كه هر دو بخش تقریباً تأثیر یکسانی از قوانین موضوعی خود می‌پذیرند که اين امر از قوانین و اسناد بالادستی آن‌ها حدود دو برابر بیشتر است؛ یعنی در اين بخش‌ها می‌توان آیین‌نامه‌ها، رویه‌ها و ديگر عوامل سازمان‌های مربوط را- اگر بدون اشکال، و تنها در مرحله اجرا مانده‌ باشند- اجرا كرد. اگر هم اين مراكز نیاز به اصلاح دارند، زمينه اين امر فراهم شود تا درصد زيادي از موانع قانونی برطرف گردد.

جدول 1. مقایسه فراوانی عوامل ایجاد چالش و راه‌حل‌های پیشنهادی

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **فراوانی** | **عوامل ایجاد چالش** | **راه‌حل‌های پیشنهادی** |
| **فراوانی حوزه بررسی** |  |  |
| **فراوانی قوانین مرتبط** |  |  |
| **فراوانی دستگاه متولی و مرتبط** | 1. سازمان امور اراضی کشور  2. سازمان ثبت‌اسناد و املاک کشور  3. سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور | 1. سازمان امور اراضی کشور  2. وزارت جهاد کشاورزی  3. سازمان ثبت‌اسناد و املاک کشور |

## جمع‌بندی و انتخاب راه‌حل محوری

با بررسی میزان فراوانی حوزه‌ها مشخص شد كه بیشترین راه‌حل‌های پیشنهادی در حوزه‌های مدیریتی و اجرایی قرار دارد. ضروري است در انتخاب راه‌حل محوری به این نکته توجه شود که کدام راه‌حل نقش پایه‌ای دارد؛ به‌طوري‌كه بتوان سایر راه‌حل‌ها را در دنباله آن پیگیری كرد. با تأملي در فصل گذشته می‌توان **تحقق آمایش روستایی** را به‌عنوان راه‌حل محوری انتخاب کرد؛ زيرا براساس آن و خواسته قانون از سازمان «موقعیت و حدود کلیه املاک و اراضی داخل محدوده مرزهای جغرافیایی کشور اعم از دولتی و غیردولتی و همچنین موقعیت و حدود کلیه کوه‌ها، مراتع، جنگل‌ها، دریاها، دریاچه‌ها، تالاب‌ها، اراضی مستحدث ساحلی، مسیل‌های دایر و متروکه و جزایر کشور، مشخص و تثبیت می‌شود و امکان بهره‌برداری از نقشه‌ها و سایر اطلاعات توصیفی و ثبتی کلیه املاک و اراضی کشور، به‌صورت نقشه و اسناد مالکیت حدنگار در نظام جامع میسر می‌گردد». همچنين با آماده‌شدن و قابل‌بهره‌برداری بودن این نقشه‌ها می‌توان برای رفع عوامل زیادی از بخش اراضی کشاورزی اقدام كرد؛ زيرا عامل تحقق بیشتر اين عوامل نبود این نقشه‌هاست؛ بنابراين با توجه به اینکه بیشتر عوامل از آمایش روستایی تأثير مي‌پذيرند و از بستر مدیریت و اجرا مي‌گذرند، می‌توان تحقق آمایش روستایی را راه‌حل محوری این بخش دانست.

# 5-5. ابعاد تعریف پروژه برای راه‌حل محوری

در تعریف پروژه، توجه به پنج بعد اصلی ضروري است. هریک از اين ابعاد برای عملیات‌سازی و تحقق عینی راه‌حل كاربرد دارند و مسیر را برای پیشبرد بهتر راه‌حل هموارتر مي‌كنند؛ از اين‌رو آفت پژوهش‌های حاضر در کشور تعریف‌نكردن این ابعاد است. بسیاری از پژوهش‌ها و حتی طراح‌های رسمی کشور در تعریف دقیق این پنج بعد ضعیف عمل مي‌كنند و دستگاه مسئول را در اجراي بهتر پیشنهاد‌های پژوهشی ابتر می‌گذارند.

## نظام اطلاعات

نخستين بعد در تعریف پروژه پیشنهادی، نظام اطلاعات است كه حول راه‌حل محوری قرار دارد. اين نظام به معنای مبانی نظری و مفاهیمی است که درمورد راه‌حل پیشنهادی وجود دارد یا باید براي آن ساخته شود؛ زيرا اگر نظریه پشتیبان و مفاهیم مورد نظر به‌طور دقیق و شفاف بیان نشوند، ممکن است پروژه به معضلاتي از قبیل سلیقه‌نگری و بخشی‌نگر دچار شود و مقصود مورد نظر تحقق نيابد‌. در مفاهیم و نظریه پشتیبان باید نسبت راه‌حل عنوان‌شده با مسیر و جهت حرکت کلان جامعه سنجیده، و از منحرف‌شدن آن جلوگیری شود.

## ساختارهای متکفل

مهم‌ترين بخش در تعریف پروژه، تعریف دستگاه‌های متکفل اجرای پروژه است. با توجه به فصل اول، دولت اسلامی در مسیر نظام‌سازی اسلامی (مبنای فکری انقلاب اسلامی) سومین مرحله محسوب مي‌شود که در حال حاضر انقلاب به این مرحله رسیده است. در مرحله دولت اسلامی مهم‌ترين مفهوم، ايجاد ساختارهای مناسب با دولت اسلامی برای گزارش راهبردی حاضر است. ‌ترمیم و بهینه‌سازی ساختارهای نظام برای دستیابی به اهداف مورد نظر، از حل چالش‌های هر موضوعی مهم‌تر است؛ بنابراين، تعریف دقیق دستگاه‌های متولی در تعریف پروژه‌های عملیاتی بسیار اهمیت دارد.

## قوانین حاکم

سومین بعد بررسی و تعریف پروژه، قوانین حاکم و مرتبط با موضوع مدنظر است. بي‌توجهي به قوانین حمایت‌کننده و قوانین مانع، بیش از بیش از تحقق پروژه‌ها جلوگيري مي‌كند. از سوی دیگر توجه‌نكردن به نظام قوانین در پروژه‌ها سبب ضعف در مطالبه‌گری احسن می‌شود؛ زيرا تمام ساختارها و دستگاه‌های مسئول در کشور باید مبتنی بر قانون فعاليت کنند؛ بنابراين فهم قوانین و نظام قوانین مرتبط در پروژه تعریف‌شده، مسیر عملیات‌سازی آن را هموارتر مي‌كند.

## بودجه مورد نیاز

بعد چهارم در تعریف پروژه، بودجه مورد نیاز برای تحقق پروژه است. هرچقدر تعیین بودجه مورد نیاز برای تحقق پروژه دقیق باشد، مي‌توان برنامه تحقق پروژه را شفاف‌تر تعریف کرد. از سوي دیگر دستگاه‌های اجرايی کشور مبتنی بر بودجه‌های سالانه عمل مي‌كنند؛ يعني هرچقدر بودجه سالیانه برای آن‌ها تعریف شود، به همان میزان برنامه‌های آن‌ها عملیاتی مي‌شود. به عبارت دیگر، جهت‌دهي ساختارها و هدايت آن‌ها در راستای برنامه‌های کلان، به ‌كمك بودجه صورت مي‌گيرد؛ از اين‌رو تعریف‌نكردن بودجه منجر به انحراف و مسکوت‌ماندن پروژه مي‌شود.

## نظام کارشناسان

آخرین بعد از ابعاد تعریف پروژه، نظام کارشناسان است. بی‌شک نظر کارشناسی در تعریف و تحقق پروژه امري بدیهی است و نبود متخصص و کارشناس، قطعاً سبب انحراف و ناتمام‌ماندن پروژه خواهد شد. در نظام کارشناسان توجه به دو بخش ضروري است:

* **کارشناسان حقیقی:** افرادی که نسبت حقوقی با ساختارهای متولی ندارند و پروژه را مبتنی بر مفاهیم نظری و ديدگاه‌هاي پشتیبان تعریف مي‌كنند. در گزارش راهبردی، نظام اطلاعات و ديدگاه‌هاي پشتیبان اهمیت زیادی دارد (با توجه به آنچه در بخش نظام اطلاعات گفته شد)؛ بنابراين کارشناسان حقیقی جایگاه ویژه‌ای در این گزارش دارند.
* **کارشناسان حقوقی:** افراد، نهادها یا بخش‌هایی که با دستگاه‌های متولی نسبت حقوقی دارند و در پروژه مورد نظر کار تخصصی انجام می‌دهند یا در آن حوزه صاحب‌نظر هستند. اين کارشناسان به‌دليل داشتن نسبت حقوقی با دستگاه‌های متولی، ساختارها را به‌خوبی درك مي‌كنند و می‌توانند در قوانین حاکم و تعریف دستگاه‌های متکفل جايگاه مهمي داشته باشند.

1. . جلسه دوم هم‌اندیشی اول، 03/12/1391 [↑](#footnote-ref-1)
2. . جلسه سوم رویش کاشان، 29/01/1392 [↑](#footnote-ref-2)
3. . جلسه دوم هم‌اندیشی اول، 03/12/1391 [↑](#footnote-ref-3)
4. . جلسه ششم هم‌اندیشی پنجم، 15/12/1392 [↑](#footnote-ref-4)
5. . جلسه دوم رویش کاشان، 29/01/1392 [↑](#footnote-ref-5)
6. . جلسه سوم کانون اندیشه سمنان، 30/05/1392 [↑](#footnote-ref-6)
7. . جلسه دوم رویش کاشان، 29/01/1392 [↑](#footnote-ref-7)
8. . جلسه چهارم کانون اندیشه سمنان، 30/05/1392 [↑](#footnote-ref-8)
9. . جلسه چهارم کانون اندیشه سمنان، 30/05/1392 [↑](#footnote-ref-9)
10. . جلسه سوم هم‌اندیشی اول، 03/12/1391 [↑](#footnote-ref-10)
11. . جلسه سوم هم‌اندیشی اول، 03/12/1391؛ جلسه هفتم هم‌اندیشی پنجم، 15/12/1392 [↑](#footnote-ref-11)
12. . جلسه چهارم کانون اندیشه سمنان، 30/05/1392 [↑](#footnote-ref-12)
13. **.** آقایان! این نفوذ مسئله‌ مهمی است. نفوذ مسئله‌ مهمی است بنده هم که این را عرض می‌کنم نه به خاطر این است که حالا یک احتمالی به ذهنم می‌آید که ممکن است نفوذ کنند؛ نه، ما از خیلی چیزها مطلعیم؛ از خیلی حوادثی که دارد در کشور رخ می‌دهد که غالباً عموم مردم یا حتی خیلی از خواص مطلع نمی‌شوند ما مطلع می‌شویم. من از روی اطلاع دارم عرض می‌کنم که برنامه‌ نفوذ در کشور یک برنامه‌ جدی استکبار است، برنامه‌ جدی آمریکایی‌هاست؛ دارند دنبال می‌کنند که نفوذ کنند.

    بیانات امام خامنه‌ای در دیدار اعضای مجلس خبرگان رهبری 20/12/1394 [↑](#footnote-ref-13)
14. **.** جلسه هفتم هم‌اندیشی پنجم، 15/12/1392 [↑](#footnote-ref-14)
15. . جلسه سوم رویش کاشان، 29/01/1392 [↑](#footnote-ref-15)
16. . جلسه چهارم کانون اندیشه سمنان، 30/05/1392 [↑](#footnote-ref-16)
17. . جلسه سوم رویش کاشان، 29/01/1392 [↑](#footnote-ref-17)
18. . جلسه سوم رویش کاشان، 29/01/1392 [↑](#footnote-ref-18)
19. . بیانات امام خامنه‌ای در دیدار از حرم رضوی، 01/01/1395 و دیدار با اعضای مجلس خبرگان رهبری، 12/05/1392 [↑](#footnote-ref-19)
20. . بیانات امام خامنه‌ای در دیدار با دانشجویان کرمانشاه، 24/07/1390 [↑](#footnote-ref-20)
21. . برای اینکه این کار تحقق پیدا کند، در درجه اول ما یک حرکت انقلابی لازم داشتیم. برای اینکه بنای ضایع و پوسیده و کج و بدبينان رژیم‌های استبدادی را از بین ببریم. این کار را ملت با کمال قدرت و با موفقیت کامل انجام داد.

    بیانات رهبر معظم انقلاب در خطبه‌های نماز جمعه، 28/05/1384 [↑](#footnote-ref-21)
22. . انقلاب که تحقق پیدا کرد، بلافاصله بعد از آن، تحقق نظام اسلامی است. نظام اسلامی یعنی طرح مهندسی و شکل کلی اسلامی را در جایی پیاده‌کردن. مثل اینکه وقتی در کشور ما نظام سلطنتی استبدادی فردی موروثی اشرافی وابسته برداشته شد، به‌جای آن، نظام دینی تقوایی مردمی گزینشی جایگزین می‌شود. با همین شکل کلی که قانون اساسی برایش معین کرده، تحقق پیدا می‌کند؛ یعنی نظام اسلامی.

    بیانات رهبر معظم انقلاب در جمع مسئولان و کارگزاران نظام جمهوری اسلامی ایران، 12/09/1379 [↑](#footnote-ref-22)
23. . [بیانات رهبر معظم انقلاب اسلامی در سالگرد ارتحال حضرت امام خمینی(ره](http://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=3126))، 14/03/1383 [↑](#footnote-ref-23)
24. . [بیانات اولین دیدار با نمایندگان مجلس هشتم، 21/03/1387‌](http://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=4029)  [↑](#footnote-ref-24)
25. . [بیانات رهبر معظم انقلاب اسلامی در دیدار با کارگزاران نظام](http://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=10881)، 21/09/1380 [↑](#footnote-ref-25)
26. . اگر دولت به معنای واقعی کلمه اسلامی شد، آنگاه کشور به معنای واقعی کلمه اسلامی خواهد شد، عدالت مستقر خواهد شد، تبعیض از بین خواهد رفت، فقر به‌تدریج ریشه‌کن می‌شود، عزت حقیقی برای مردم به وجود می‌آید، جایگاهش در روابط بین‌الملل ارتقا پیدا می‌کند، این می‌شود کشور اسلامی.

    بیانات رهبر معظم انقلاب در جمع مسئولان و کارگزاران نظام جمهوری اسلامی ایران، 12/09/1379 [↑](#footnote-ref-26)
27. . اگر توانستیم این مرحله را (مرحله جامعه اسلامی) به‌سلامت طی کنیم- که از همت مردان و زنان مؤمن، این چیزها اصلاً بعید نیست- آن‌وقت مرحله بعدی، ایجاد دنیای اسلام است. ببینید فرایند تحقق نظام اسلامی، همین‌طور قدم‌به‌قدم به نتایج نهایی خود نزدیک می‌شود. نمی‌شود توقع داشت که من و شما خود را اصلاح نکنیم، اما دنیا را اصلاح کرده باشیم یا کشور اسلامی شود. نه ما باید به خود بپردازیم؛ پس یکی از چیزهایی که ما لازم داریم، استقامت و پایداری است. استقامت، یعنی مسیر و جهت‌گیری را گم نکنیم و مرتب خطاها را اصلاح کنیم و از اینکه به ما بگویند خطا کرده‌اید، بدمان نیاید.

    [بیانات رهبر معظم انقلاب اسلامی در دیدار با کارگزاران نظام](http://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=10881)، 21/09/1380 [↑](#footnote-ref-27)
28. . بیانات رهبر معظم انقلاب در دیدار با رئیس و اعضای مجلس خبرگان رهبری، 20/12/1394 [↑](#footnote-ref-28)
29. . بیانات رهبر معظم انقلاب اسلامی در دیدار با اعضای شورای عالی مرکز الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت، 06/02/1395 [↑](#footnote-ref-29)
30. . [بیانات رهبر معظم انقلاب در دیدار با دانشجویان کرمانشاه](http://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=17597)، 24/07/1390 [↑](#footnote-ref-30)
31. . [بیانات رهبر معظم انقلاب در دیدار با جمعی از دانشجویان استان کرمان](http://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=3290)، 19/02/1384 [↑](#footnote-ref-31)
32. . برگزاری نخستین نشست اندیشه‌های راهبردی با موضوع «الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت»، 10/09/1389 [↑](#footnote-ref-32)
33. . بیانات رهبر معظم انقلاب در جمع استادان، فضلا و طلاب حوزه علمیه قم در مدرسه فیضیه، 14/07/1379 [↑](#footnote-ref-33)
34. . دیدار با بسیجیان استان کرمانشاه، 22/07/1390 [↑](#footnote-ref-34)
35. . مرکز آمار ایران [↑](#footnote-ref-35)
36. . معاونت بهره‌برداری وزارت جهاد کشاورزی [↑](#footnote-ref-36)
37. . سرشماری مرکز آمار سال 1393 [↑](#footnote-ref-37)
38. . آمارنامه کشاورزی 94-95 [↑](#footnote-ref-38)
39. . زمینی که زراعت آن از آب دائمی رود، استخر، قنات، چشمه، چاه و امثال آن آبیاری می‌شود. [↑](#footnote-ref-39)
40. . زمینی که زراعت آن از آب باران یا سیلاب تأمین می‌شود. [↑](#footnote-ref-40)
41. . علیرضا ازغندی، 1384، تاریخ تحولات سیاسی اجتماعی ایران؛ 1320-1357، چاپ سوم، تهران: سمت. [↑](#footnote-ref-41)
42. . خسرو خسروی، جامعه‌شناسی روستایی ایران. [↑](#footnote-ref-42)
43. . زمین‌هایی که سابقه احیا و بهره‌برداری ندارند و به‌صورت طبیعی باقی مانده‌اند. [↑](#footnote-ref-43)
44. . زمین‌ها، مراتع و املاک دولتی و حکومتی [↑](#footnote-ref-44)
45. . سازمان اصلاحات ارضی کل کشور مکلف است عرصه اعیان اشخاص را در املاکی که طبق قوانین اصلاحات ارضی به دولت منتقل شده در صورتی که فاقد زارع بوده و در مقررات موجود برای آنها تعیین تکلیف نشده باشد به نرخ عادله روز ارزیابی و به صاحبان اعیان طبق گواهی اداره ثبت محل بفروشد. وجوه حاصله از این محل به حساب اعتبارات خرید املاک در بانک کشاورزی ایران منظور و به‌وسیله سازمان اصلاحات ارضی به مصرف خرید املاک خواهد رسید. در انجام این معاملات مادام که بهای عرصه کلاً پرداخت نشده باشد عرصه و اعیان در رهن بانک کشاورزی به نمایندگی از وزارت کشاورزی خواهد بود. [↑](#footnote-ref-45)
46. . **زمین‌هایی که آن را احیا و آباد کرده‌اند و در حال حاضر دایر و همواره مورد بهره‌برداری است.** [↑](#footnote-ref-46)
47. . **اراضی تحت پوشش جنگل‌های طبیعی و در دست کاشت و مراتع و بیشه‌های طبیعی، نهالستان‌های دولتی و زمین‌هایی که به نحوی در رژیم سابق ملی اعلام شد‌ند.** [↑](#footnote-ref-47)
48. . **زمین‌هایی که سابقه احیا دارند، ولی به‌دليل اعراض یا عدم بهره‌برداری بدون عذر موجه مدت ۵ سال متوالی متروک مانده‌اند یا خواهند ماند.** [↑](#footnote-ref-48)
49. . آمارنامه تخصصی اراضی کشاورزی [↑](#footnote-ref-49)
50. . دستورالعمل اجرایی قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک [↑](#footnote-ref-50)
51. . روابط عمومی سازمان امور اراضی کشور [↑](#footnote-ref-51)
52. . مرکز آمار ایران [↑](#footnote-ref-52)
53. . جهاد کشاورزی استان گیلان 1393 [↑](#footnote-ref-53)
54. . قانون اصلاح ماده 5 قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران [↑](#footnote-ref-54)
55. . آمارنامه تخصصی اراضی کشاورزی [↑](#footnote-ref-55)
56. . درمورد مراتع غیرمشجر به شكل زیر رفتار می‌شود:

    الف) نسبت به مراتع غیرمشجر که به نام مرتع، اسناد مالکیت دارند، چنانچه با توجه به قانون اصلاحات ارضی مصوب سال 1340 مراتع مزبور ضمن املاک زائد بر حدنصاب به دولت انتقال یافته یا در آتیه انتقال یابد، مرتع مزبور در اختیار سازمان اصلاحات ارضی باقی می‌ماند که طبق آیین‌نامه مربوط آن را در اختیار کشاورزان یا شرکت‌های تعاونی محلی یا اتحادیه‌های شرکت‌های تعاونی بگذارد. قیمت مراتع غیرمشجری که به‌موجب این بند در آتیه به دولت منتقل می‌شود، ده برابر عایدی علف چراي یک‌ساله آن که در تصویب‌نامه شماره 2432/12 مورخ 13/9/1339 مبلغ آن تعیین شده پرداخت می‌شود.

    ب) مراتع غیرمشجری که با توجه به قانون اصلاحات ارضی مصوب سال 1340 در سهم اشخاص قرار گرفته و همچنین مراتع غیرمشجری که در تاریخ تصویب این قانون یا بعداً به‌موجب اسناد مالکیت یا آرای قطعی محاکم قضایی یا هیئت‌های رسیدگی به املاک واگذاری در محدوده املاک مزروعی قرار گرفته یا بگیرند مشمول مقررات این قانون نخواهد بود.

    تبصره: سازمان جنگلبانی می‌تواند به هر خانواده جنگل‌نشین تا چهار سر دام بزرگ یا معادل آن دام کوچک بدون دریافت حق‌التألیف با توجه به ظرفیت چرا به مدت و در نقاط و طبق شرایطی که مقتضی بداند در مراتع اجازه چرا بدهد هر دام بزرگ معادل سه دام کوچک محسوب می‌شود. [↑](#footnote-ref-56)
57. . شماره 45957/020 مورخ 11/11/1389 [↑](#footnote-ref-57)
58. . شماره 6999/020 مورخ 13/03/1393 [↑](#footnote-ref-58)
59. . وزارت جهاد کشاورزی مکلف است با همکاری سازمان ثبت‌اسناد و املاک کشور، تداخلات ناشی از اجرای قوانین و مقررات موازی در اراضی ملی، دولتی و مستثنیات اشخاص را رفع كند. سپس به اصلاح اسناد مالکیت و صدور اسناد اراضی کشاورزی بپردازد.

    آیین‌نامه اجرایی این تبصره و چگونگی دریافت هزینه و قیمت اراضی رفع تداخل شده و مصرف آن برای حفاظت، پایش و سنددار کردن اراضی کشاورزی، با پیشنهاد وزارت جهاد کشاورزی و با همکاری وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان ثبت‌اسناد و املاک کشور سه ماه پس از ابلاغ قانون به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد. [↑](#footnote-ref-59)
60. . براي آشنایی با منابع مورد مطالعه در این حوزه‏، به ارجاعات فصل پیشین و جدول‌هاي نظام کارشناسان مراجعه كنيد. [↑](#footnote-ref-60)
61. . فایل پرسشنامه در پیوست آمده است. [↑](#footnote-ref-61)