

تحلیل سیاست‌ها و رهیافت‌های حفاظت
از اراضی کشاورزی
«با تأکید بر قانون حفظ کاربری اراضی زراعی
و باغ‌ها و اصلاحیه آن»

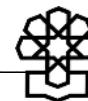
معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی
دفتر: مطالعات زیربنایی

کد موضوعی: ۲۵۰
شماره مسلسل: ۱۴۰۳۶
آذرماه ۱۳۹۳

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۲.....	زمین کشاورزی
۳.....	زمین کشاورزی در قوانین ایران
۴.....	کارکردهای اراضی کشاورزی
۵.....	دیدگاه‌های حفظ اراضی کشاورزی
۵.....	رویکردهای سیاستگذاری در حفظ اراضی کشاورزی
۶.....	قوانین جلوگیری از تغییر کاربری اراضی کشاورزی در ایران
۲۰.....	تهدیدات تشدیدکننده تغییر کاربری اراضی کشاورزی در ایران
۲۳.....	آسیب‌شناسی اجرای قانون و بررسی علل عدم موفقیت آن
۲۴.....	تجارب و رهیافت‌های جهانی حفاظت از اراضی کشاورزی
۴۴.....	نتیجه‌گیری
۴۹.....	پیشنهادها
۵۱.....	منابع و مأخذ



تحلیل سیاست‌ها و رهیافت‌های حفاظت از اراضی کشاورزی «با تأکید بر قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و اصلاحیه آن»

چکیده

اراضی کشاورزی، منابع طبیعی ارزشمند و تجدیدناپذیرند که کارکردهای مختلف اقتصادی و محیط زیستی دارند. تغییر کاربری هر هکتار زمین کشاورزی، به مفهوم وابستگی به واردات خارجی و تهدید امنیت غذایی است و این موضوع، حتی کشورهای مبتنی بر اقتصاد بازار مانند انگلیس را به سمت اولویت‌دهی به حفظ اراضی کشاورزی سوق داده است. به نظر می‌رسد در ایران، به اندازه کافی، اراضی کشاورزی مرغوب در اثر اجرای پروژه‌های عمرانی و توسعه‌ای از جمله شهرک‌های صنعتی، گسترش شهرها و تبدیل روستاها به شهرها، به راحتی از بین رفته‌اند و اکنون وقت آن رسیده است همانند خیلی از کشورهای دیگر، حفظ این اراضی، مبنای کار و برنامه‌ریزی برای دستگاه‌های مختلف در تدوین و اجرای پروژه‌های عمرانی قرار گیرد. قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی مصوب سال ۱۳۷۴ و اصلاحیه آن، بدون در نظر گرفتن جامع عوامل مؤثر بر تغییر کاربری اراضی کشاورزی و مسائل فرابخشی حفاظت از این اراضی، به خصوص بدون آینده‌نگری و پیش‌بینی مسائل ناشی از گسترش بی‌رویه شهرنشینی و توسعه صنعتی، تصویب شده‌اند. در کشورهای موفق از نظر حفظ کاربری اراضی، درخصوص اراضی کشاورزی با اهمیت و خاص، مابه‌التفاوت ارزش اراضی با کاربری کشاورزی و غیرکشاورزی، به‌عنوان حقوق توسعه به کشاورز پرداخت می‌شود و حق تغییر کاربری از این طریق خریداری یا منتقل می‌شود و به این ترتیب، از تغییر کاربری جلوگیری می‌گردد، ولی در ایران مجموعه سیاست‌ها به سمتی است که کشاورز را به تغییر کاربری اراضی کشاورزی تحریک و یا تشویق می‌کند. به‌عنوان مثال طبق قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، ۸۰ درصد این مابه‌التفاوت از متقاضی تغییر کاربری، به‌عنوان عوارض دریافت می‌شود و این خود، سبب رقابت بین دستگاه‌ها جهت جذب منابع حاصل از تغییر کاربری و در نتیجه، تشدید آن می‌گردد. مطالعه حاضر، پس از بررسی سابقه قوانین مرتبط با حفظ اراضی کشاورزی، تهدیدات و عوامل مؤثر بر تغییر کاربری اراضی را تبیین و سپس بر مبنای آن و با توجه به آخرین رویکردهای جهانی حفاظت از اراضی کشاورزی، پیشنهادها را لازم‌الارائه کرده است.

مقدمه

حفظ اراضی کشاورزی، یکی از مباحث مطرح در چارچوب توسعه پایدار است. اراضی کشاورزی نمی‌توانند ایجاد شوند و هیچ روش عملیاتی برای بازگرداندن اراضی کشاورزی تغییر کاربری یافته وجود ندارد. آمارها نشان‌دهنده آن است که ایالت ایلینویز آمریکا، از سال ۱۹۵۰ تاکنون، ۳/۶ میلیون ایکر^۱ اراضی کشاورزی خود را از دست داده است که متوسط سالیانه، تقریباً برابر با ۷۷۰۰۰ ایکر می‌شود.

رشد اقتصادی سریع و شهرنشینی حاصل از آن، رشد در بخش مسکن، رشد شبکه‌های ملی آزادراه‌ها و تقاضا برای زمین به واسطه پروژه‌های زیرساختی عمده، عواملی هستند که سبب تخریب و تهدید هرچه بیشتر اراضی کشاورزی می‌شوند. چنانچه صرفاً منافع اقتصادی کوتاه و میان‌مدت مدنظر باشد، اهمیت راهبردی اراضی کشاورزی مورد غفلت واقع خواهد شد. رشد تقاضا برای اراضی، به همراه فقدان برنامه‌های آمایش سرزمین که کاربری اراضی را به‌خوبی تعیین کرده باشند، سبب شکل‌گیری بازارهای احتکارگونه زمین و اشتیاق سیری‌ناپذیر برای تبدیل اراضی کشاورزی به اراضی شهری شده است. فقدان شفافیت در فرآیند تبدیل اراضی، پیچیدگی‌های مستندسازی و غیره، سبب اختلال در عرضه و افزایش قیمت اراضی می‌شود. رشد شهرنشینی، قیمت اراضی کشاورزی و در نهایت، تغییر کاربری آنها را افزایش می‌دهد. از آثار تغییر کاربری و پوشش اراضی می‌توان به کاهش تولیدات کشاورزی، تهدید امنیت غذایی، از بین رفتن تنوع زیستی، تغییر اقلیمی و گرم شدن زمین و آلودگی آب، خاک و هوا اشاره کرد. شواهد حاکی از آن است که در کشور، برخلاف اقدامات فراوان انجام شده، روند تغییر کاربری به‌طور مؤثر، کنترل نشده است. مطالعه حاضر، پس از بررسی سابقه قوانین مرتبط با حفظ اراضی کشاورزی، تهدیدات و عوامل مؤثر بر تغییر کاربری اراضی و نیز میزان کارآمدی قوانین موجود حفظ کاربری زراعی - باغی را تبیین و سپس برمبنای آن و با توجه به آخرین رویکردهای جهانی حفاظت از اراضی کشاورزی، پیشنهادهای لازم را ارائه کرده است.

زمین کشاورزی

به‌طور کلی، زمین کشاورزی، زمین روستایی است که در وضعیت فعلی برای کشاورزی استفاده می‌شود و یا قابلیت آن را دارد. هدف سوم برنامه آمایش ایالت اورگان آمریکا، زمین کشاورزی را عمدتاً بر مبنای بهره‌وری خاک تعریف می‌کند که براساس نظام طبقه‌بندی قابلیت خاک (متعلق به دفتر خدمات

۱. هر ایکر ۴۰۴۶ مترمربع است.



حفاظت از منابع طبیعی آمریکا^۱ اندازه‌گیری می‌شود. زمین کشاورزی در اورگان غربی شامل خاک‌های طبقه ۴-۱ و در اورگان شرقی خاک‌های طبقه ۶-۱ و سایر اراضی مناسب کشاورزی است،^۲ زیرا کیفیت اراضی از مکانی به مکان دیگر متغیر است.

طبقه‌بندی اراضی کشاورزی^۳ در انگلیس، روشی را برای ارزیابی کیفیت اراضی کشاورزی ارائه می‌کند تا انتخاب‌های آگاهانه‌ای در خصوص کاربری آن در آینده در چارچوب نظام برنامه‌ریزی صورت بگیرد و پایداری اراضی ارتقا یابد. سیستم طبقه‌بندی اراضی کشاورزی انگلیس، اراضی را به پنج درجه تقسیم کرده است، به نحوی که خود اراضی درجه سه، به دو درجه ۳-۱ و ۳-۲ تقسیم شده‌اند. بهترین و مستعدترین اراضی برای کشاورزی، زمین‌های درجه ۱، ۲ و ۳-۱ هستند. این اراضی، بیشترین انعطاف‌پذیری و بهره‌وری و کارایی را در واکنش به نهاده‌ها دارند و به بهترین نحو، می‌توانند محصولات آینده انگلیس را برای مصارف غذایی و غیرغذایی مانند زیست‌توده، فیبر و گیاهان دارویی تأمین کنند. برآوردها حاکی از آن هستند که اراضی درجه ۱ و ۲، حدود ۲۱ درصد از کل اراضی کشاورزی انگلیس را به خود اختصاص می‌دهند- زیرگروه ۳-۱ هم سهم مشابهی را دارد.^۴ طبق تعریف **بانک جهانی** نیز اراضی کشاورزی شامل اراضی تحت کشت محصولات یک‌ساله، دائمی و مراتع دائمی می‌شود.^۵

زمین کشاورزی در قوانین ایران

بند «۹» ماده (۱) قانون اصلاحات ارضی، مصوب ۱۳۳۸/۱۲/۲۴، زمین کشاورزی را زمینی تعریف کرده است که بتوان آن را برای یک یا چند نوع از امور کشاورزی مورد استفاده قرار داد. از سوی دیگر، طبق بند «ت» ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاح قانون حفظ کاربری، اراضی زراعی و باغ‌ها، عبارت از اراضی تحت کشت، آیش و باغات شامل آبی و دیم اعم از دایر و بایر هستند که سابقه بهره‌برداری داشته باشند. این بند، اراضی تحت فعالیت‌های موضوع تبصره «۴» قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها را هم در حکم اراضی زراعی و باغ‌ها محسوب کرده است. این فعالیت‌ها شامل گلخانه‌ها، دامداری‌ها، مرغداری‌ها، پرورش ماهی و سایر تولیدات کشاورزی و کارگاه‌های صنایع تکمیلی و غذایی می‌شود.

1. U.S. Natural Resources Conservation Service
2. <http://www.oregon.gov/LCD/pages/farmproprog.aspx>
3. Agricultural Land Classification (ALC)
4. See the publication Agricultural Land Classification: protecting the best and most versatile agricultural land, on the Natural England website
5. <http://data.worldbank.org/indicator/AG.LND.AGRI.ZS>

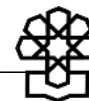
کارکردهای اراضی کشاورزی

۱. تأمین غذای موردنیاز برای مصرف داخلی و خارجی،
 ۲. تأمین مواد خام صنایع غذایی و سایر صنایع از قبیل کاغذ، دارو، روغن‌ها، افزودنی‌های سوختی، پلیمرها، رزین‌ها و سایر کالاها،
 ۳. جذب آب باران، کمک به جایگزینی آب‌های زیرزمینی و کاهش سیلاب‌ها،
 ۴. تأمین سکونتگاه حیات وحش،
 ۵. عرضه زیست‌توده برای منابع انرژی تجدیدپذیر مانند اتانول،
 ۶. عرضه فرصت‌های تفریحی در حومه شهر،
 ۷. ارتقای کیفیت و یکپارچگی زیست‌شناختی نواحی شکننده طبیعی از طریق عمل به‌عنوان بافر (ذخیره) بین شهرها و نواحی طبیعی،
 ۸. تأمین فضاهای باز که سبب ارتقای کیفیت زندگی در نواحی در حال توسعه می‌شود؛
 ۹. اشتغال‌زایی برای کشاورزی و افراد فعال در صنایع مرتبط،
 ۱۰. عمل کردن به عنوان منبع درآمدهای مالیاتی و تأمین ثبات اقتصادی.^۱
 ۱۱. به طور کلی، ارزش‌های اراضی کشاورزی، فراتر از توان آنها برای تولید غذا، فیبر و چوب است و ارزش‌های غیرکالایی را نیز شامل می‌شوند. از آن جمله می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:
 - کنترل آثار منفی رشد بدون برنامه‌ریزی مناسب،
 - کنترل سیلاب،
 - بهبود کیفیت آب،
 - حفظ توان تغذیه مجدد^۲ آب‌های زیرزمینی،
 - کاهش آلودگی هوا، ازن و کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای،
 - فراهم کردن ذخیره حفاظتی یا مجموعه‌ای از اراضی در حومه شهر برای گذران اوقات فراغت عموم مردم،^۳
 - کاهش ترافیک،
 - کاهش بار مالی خدمات عمومی.
- این ارزش‌های مهم محیط زیستی که با اراضی کشاورزی گره خورده‌اند، به‌طور منسجم در بازارهای زمین ارائه و قیمتگذاری نمی‌شوند. در نتیجه، حمایت بخش عمومی، از طریق وضع قوانین و

1. <http://www.agr.state.il.us/Environment/LandWater/farmlandprot.html>

2. Groundwater recharge

3. Greenways



برنامه‌های حفاظت از اراضی کشاورزی در سطوح محلی، ایالتی و فدرال ضروری است. حفاظت از اراضی کشاورزی، موضوع و فرآیند پیچیده‌ای است (دپارتمان کشاورزی آمریکا،^۱ دسترسی در ۲۰۱۴).

دیدگاه‌های حفظ اراضی کشاورزی

دیدگاه‌های مختلفی در خصوص اهمیت حفظ اراضی کشاورزی باکیفیت وجود دارد. برخی بر این عقیده هستند که با توجه به قیمت پایین محصولات کشاورزی و مازاد کشاورزی، واردات ارزان محصولات کشاورزی امکان‌پذیر است. این افراد، با توجه به بدبینی کلی نسبت به بخش کشاورزی، معتقدند که حفظ کاربری اراضی کشاورزی دیگر موضوع بااهمیتی نیست. این در حالی است که گروه دیگر معتقدند که صیانت از اراضی کشاورزی، با توجه به ضرورت حفظ قابلیت‌های تولید و نقش بخش کشاورزی در اقتصاد، باید یک اولویت ملی و محلی تلقی شود (کالدول،^۲ ۱۹۹۵). علاوه بر آن، می‌تواند دو رویکرد کلی را در سیاستگذاری برای حفظ اراضی کشاورزی مطرح کرد.

رویکردهای سیاستگذاری در حفظ اراضی کشاورزی

در رویکرد اول، اراضی کشاورزی با توجه به سیاست‌ها و برنامه‌های هر یک از دستگاه‌های بخشی و بدون در نظر داشتن چشم‌انداز حفظ اراضی کشاورزی، برای کاربری‌های مختلف غیرکشاورزی تخصیص داده می‌شوند و تلاش بر آن است که حداقل محدودیت در استفاده از اراضی کشاورزی برای دستگاه‌های اجرایی ایجاد شود. ولی در رویکرد دوم، با توجه به انبوه اراضی از دست رفته و ضرورت تأمین امنیت غذایی، محور برنامه‌ریزی‌ها، حفظ اراضی کشاورزی در نظر گرفته می‌شود و برنامه‌ها و پروژه‌های دستگاه‌های اجرایی، با این چشم‌انداز و با حداقل دست‌اندازی در اراضی کشاورزی تدوین و اجرایی می‌شوند. در رویکرد دوم، این موضوع به خوبی به رسمیت شناخته می‌شود که تغییر کاربری هر یک هکتار زمین کشاورزی، به مفهوم وابستگی مستقیم و بلافاصله به واردات خارجی و تهدید امنیت غذایی است. ناگفته پیداست که دیدگاه اول در خصوص اهمیت اراضی کشاورزی با رویکرد اول در خصوص سیاستگذاری برای حفظ اراضی کشاورزی و دیدگاه دوم با رویکرد دوم، همخوانی دارد. حال پس از تبیین دیدگاه‌ها و رویکردهای کلی حفظ اراضی کشاورزی، اهم قوانین مرتبط با جلوگیری از تغییر کاربری اراضی کشاورزی و مدیریت ساخت‌وساز در کشور، مورد بحث قرار می‌گیرد. این امر، زمینه را برای شناسایی رویکردهای کلی قوانین مذکور، فراهم می‌کند. از آنجایی که قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، اصلی‌ترین قانون است، لذا به صورت مجزا بررسی می‌شود.

1. Agricultural Land Preservation in the United States: Fundamental Approaches and Resources / What the Public Values About Agricultural Land

2. Caldwell

قوانین جلوگیری از تغییر کاربری اراضی کشاورزی در ایران

۱. قانون اصلاحات ارضی

یکی از قوانینی که جلوگیری از تغییر کاربری و تفکیک را در نظر گرفت، قانون اصلاحات ارضی مصوب سال ۱۳۴۰ است. طبق ماده (۱۹) این قانون، زارعی که قصد فروش زمین خود را داشت، صرفاً می‌توانست این معامله را با زارع صاحب نسق دیگر انجام دهد. البته تبصره «۷۲» برنامه پنج‌ساله دوم، این محدودیت را به‌عنوان مانعی بوروکراتیک بر مسیر سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی و تولید تلقی و آن را حذف کرد. ولی به‌دلیل تبعات این امر در خرد شدن بیشتر قطعات، در ۱۳۸۵/۸/۱۳ ابلاغیه‌ای از سوی سازمان امور اراضی کشور، مبنی بر اینکه مدت اجرای قانون برنامه پنج‌ساله دوم به اتمام رسیده و لذا تبصره «۲» ماده (۱۹) قانون اصلاحات ارضی لازم‌الاجرا می‌باشد، به ادارات تابعه اعلام گردید.

۲. قانون گسترش کشاورزی در قطب‌های کشاورزی

ماده (۱۲) قانون گسترش کشاورزی در قطب‌های کشاورزی مصوب ۱۳۵۴/۳/۵ تبدیل نوع استفاده از اراضی کشاورزی محدوده قطب‌ها جز آنچه در طرح جامع مربوط ذکر شده به غیر کشاورزی را ممنوع اعلام کرده است. البته این قانون، تفکیک و تبدیل نوع استفاده از زمین بر اساس طرح‌های جامع توسعه شهری و صنعتی و معدنی و طرح‌های دیگر که ضروری تشخیص داده می‌شوند را پس از تصویب هیئت وزیران بلامانع دانسته است. این ماده، وزارت کشاورزی و منابع طبیعی وقت را مکلف کرد در صورت تبدیل نوع استفاده یا بدون استفاده نگهداشتن اراضی در قطب‌ها، بدون تحصیل مجوز نسبت به خلع ید از متخلف با رعایت ماده (۱۳) این قانون اقدام نماید و این اراضی و مستحدثاتی را که باقی خواهد ماند را از طریق اجاره بلندمدت با نظر هیئت مذکور در ماده (۸) این قانون در اختیار اشخاص و مؤسسات مجاور و یا غیرمجاور که اجرای طرح جامع را تعهد نمایند قرار دهد.

از سوی دیگر طبق ماده (۱۳) این قانون، وزارت کشاورزی و منابع طبیعی مجاز شد به‌وسیله گارد منابع طبیعی یا سایر مأموران انتظامی، از اقدامات تبدیل نوع بهره‌برداری از زمین از کشاورزی به غیر کشاورزی در محدوده مناطق طرح و قطب‌های کشاورزی موضوع ماده (۱۲) قانون جلوگیری به عمل آورد و نسبت به قلع و امحای مستحدثاتی که به این ترتیب به‌وجود می‌آید و به تشخیص وزیر کشاورزی و منابع طبیعی محل اجرای طرح جامع کشاورزی می‌باشد اقدام کند. مأموران انتظامی نیز مکلف شدند طبق درخواست کتبی مأموران کشاورزی که به‌وسیله وزیر کشاورزی و منابع طبیعی تعیین و کتباً معرفی می‌شوند اقدام نمایند. البته علاوه بر تفکیک و تبدیل نوع استفاده از زمین بر اساس طرح‌های جامع توسعه شهری و صنعتی و معدنی و طرح‌های دیگر به شرط تصویب هیئت وزیران، ایجاد منازل مسکونی و مستحدثات زراعی در حد معقول و متعارف و تفکیک اراضی مورد نیاز



خدمات عمومی و زیربنایی و عمرانی دولت با اجازه وزارت کشاورزی و منابع طبیعی نیز در این قانون مجاز دانسته شده است. باید اظهار داشت که ضوابط این قانون در خصوص حفظ کاربری کشاورزی، محدود به منطقه طرح و قطب کشاورزی بوده است. از سوی دیگر نیز در قانون مذکور، رویکرد حفظ اراضی مرغوب کشاورزی و تدوین و مکان‌یابی طرح‌های صنعتی، توسعه شهری و... بر اساس ضوابط آمایش سرزمین و جلوگیری از تغییر کاربری وجود ندارد.

۳. لایحه قانونی مجازات اخلاف در امر کشاورزی و دامداری

لایحه قانونی مجازات اخلاف در امر کشاورزی و دامداری مصوب ۱۳۵۸/۹/۱۹ به منظور حفظ نظم و نسق زراعت و جلوگیری از خلال در کاشت و داشت و برداشت محصولات کشاورزی و دامی و در نتیجه ممانعت از تعطیلی یا توقف کشاورزی کشور، در پنج ماده تصویب شد. چنانچه زمین‌خواری به مفهوم تصرف اراضی اعم از دولتی و غیردولتی از سوی اشخاص حقیقی و حقوقی و دارا شدن ناعادلانه، رانته و غیرقانونی زمین تلقی شود، می‌توان گفت این قانون یکی از بارزترین قوانین مربوط به زمین‌خواری است. طبق ماده (۱) این قانون، متصرفان اراضی مزروعی و باغات و قلمستان‌ها و اراضی و مراتع ملی شده و جنگل‌های ملی و مانند آنها و منابع آب و مؤسسات کشاورزی و تأسیسات دامداری و واحدهای کشت و صنعت واقع در محدوده و یا خارج از محدوده شهرها و روستاها، به حبس جنحه‌ای از سه ماه تا یک سال محکوم می‌شوند و به‌علاوه دادگاه می‌تواند مرتکب را به اقامت اجباری از سه ماه تا یک سال در یکی از نقاطی که وزارت دادگستری تعیین خواهد نمود، محکوم نماید.

۴. آیین‌نامه اجرایی قانون واگذاری زمین‌های دایر و بایر که بعد از انقلاب به صورت کشت

موقت در اختیار کشاورزان قرار گرفته است

بند «الف» ماده (۱۰) این آیین‌نامه که بنا به پیشنهاد مشترک ستاد مرکزی هیئت‌های واگذاری و وزارت کشاورزی وقت در جلسه مورخ ۱۳۶۵/۱۱/۲۹ به تصویب هیئت وزیران رسید، هرگونه تبدیل اراضی واگذار شده، به کاربری‌های غیرکشاورزی و تفکیک، بجز موارد استثنایی به تشخیص و موافقت وزارت کشاورزی ممنوع گردید.

۵. قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت

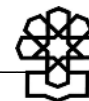
طبق ماده (۱۱۰) این قانون، وزارت جهاد کشاورزی موظف شد اراضی واگذار شده توسط هیئت‌های واگذاری زمین را بدون استثنا و بدون هیچ پیش‌شرطی به کشاورزان متقاضی خرید، با حفظ کاربری کشاورزی، با حداکثر قیمت منطقه‌ای زمان واگذاری به صورت نقد یا اقساط بفروشد و درآمد حاصله را به حساب درآمد عمومی (نزد خزانه‌داری) کل واریز نماید.

۶. آیین‌نامه اجرایی اصلاح قانون حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها

تبصره «۳» ماده (۴) آیین‌نامه اجرایی اصلاح قانون حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها، مصوب ۱۳۸۸/۵/۱۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام، شهرداری را موظف کرده است که «در صورت اهمال در نگهداری درختان مشمول قانون، با اخذ مجوز از دادستان، رأساً نسبت به آبیاری و نگهداری آنها اقدام و هزینه‌های متعلقه را با پانزده درصد (۱۵ درصد) اضافی به‌عنوان کارمزد از مالک دریافت نماید. لکن در صورت اعلام مالک مبنی بر عدم توانایی در نگهداری درختان، شهرداری مجاز است در خصوص حفظ و نگهداری درختان به مالک مساعدت نموده و تنها هزینه‌های مترقبه را از وی دریافت نماید. در صورت استنکاف مالک یا متصدی از پرداخت هزینه‌های فوق‌الذکر، اداره اجرای احکام ثبت محل با دستور دادستان مکلف است نسبت به وصول و واريز آن به حساب شهرداری طبق اجرای اسناد لازم‌الاجرا اقدام نماید».

ماده (۷) این آیین‌نامه، کمیسیون سه نفره‌ای را مرکب از یکی از اعضای شورای اسلامی شهر به انتخاب شورا، یک نفر به انتخاب شهردار و مدیرعامل سازمان پارک‌ها و فضای سبز یا مسئول فضای سبز شهرداری، مسئول نظارت بر حسن اجرای قانون حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها و آیین‌نامه اجرایی آن و تشخیص باغات نموده است. همان‌طور که مشخص است، این ترکیب ضرورتاً دغدغه‌های حفظ اراضی کشاورزی، به‌ویژه باغات در شهرها را نمی‌تواند ضرورتاً داشته باشد و افرادی از سازمان‌های مردم‌نهاد حامی محیط زیست و جهاد کشاورزی و سازمان حفاظت از محیط زیست نیز باید در این کمیسیون عضویت داشته باشند. همچنین ماده (۱۲)، شورای اسلامی شهر را موظف کرده است که به منظور حفظ، نگهداری و احیای باغات و زمین‌های مشجر و باغات خصوصی، دستورالعمل‌های تشویقی برای ساخت‌وساز محدود در این املاک را در چارچوب قوانین و ضوابط شورای عالی شهرسازی و معماری ایران تهیه و تصویب نماید. این امر، به‌نوبه خود در عمل، می‌تواند زمینه را برای تغییر کاربری اراضی مرغوب کشاورزی واقع در محدوده شهرها و فضای سبز شهری، فراهم نماید که نمونه آن مجوز ایجاد برج‌باغ‌ها است که به‌شدت، بر تغییر کاربری اراضی شهری و افت کیفیت زندگی در کلان‌شهرها اثرگذار بوده است.

ماده (۱۳) آیین‌نامه نیز وزارت مسکن و شهرسازی و شهرداری‌ها را موظف کرده است، در جهت حفظ باغات مخصوصاً در شهرهایی که سرانه فضای سبز آنها کمتر از استاندارد است، در مطالعات طرح جامع شهرها حتی‌الامکان باغات را در کاربری فضای سبز پیش‌بینی نمایند. ازسوی دیگر، تبصره «۱» ماده (۱۳)، شهرداری‌ها و شوراهای اسلامی شهر را موظف نموده است تا شرایطی فراهم نمایند که با خرید باغات محدوده شهر، بوستان‌های شهری در آنها احداث و در اختیار عموم قرار گیرد. همچنین بر اساس تبصره «۲» این ماده، شهرداری‌ها موظفند برای حفظ باغات بزرگ شهری، حتی‌الامکان



حمایت‌های لازم را از مالکان آنها به عمل آورند. تبصره «۳» نیز شهرداری‌ها را موظف کرده است در شهرهایی که سرانه فضای سبز آنها کمتر از استاندارد است، برنامه پنج‌ساله ادواری برای حفظ و گسترش فضای سبز شهر را تهیه و به تصویب شورای اسلامی شهر برسانند.

۷. قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی

ماده (۸) این قانون، به‌منظور حفاظت از منابع ملی شده و اراضی دولتی واقع در حریم شهرها، شهرک‌ها و شهرهای جدید (از مبدأ شروع حریم) و جلوگیری از تجاوز به این عرصه‌ها و توسعه فضای سبز، دولت را مکلف کرده است با حفظ مالکیت دولت، حق بهره‌برداری و یا حق انتفاع از عرصه‌های مستعد مذکور را در قالب طرح‌های مصوب در اختیار متقاضیان واجد شرایط قرار دهد. تبصره «۲» این ماده هم، هرگونه واگذاری جزئی و یا کلی و یا تغییر کاربری غیرمجاز و یا تغییر طرح مصوب (کلی و یا جزئی) و یا عدم پرداخت به‌موقع وجه حق بهره‌برداری و یا حق انتفاع سالیانه ازسوی مجری طرح را موجب فسخ یک طرفه قرارداد بهره‌برداری طرح ازسوی وزارت جهاد کشاورزی دانسته است.

۸. قانون برنامه پنجم توسعه

قانون برنامه پنجم توسعه، بحث جامع و مستقیم چندانی در زمینه جلوگیری از تغییر کاربری اراضی کشاورزی ندارد. براساس ماده (۱۷۰) قانون برنامه پنجم توسعه، وزارت مسکن و شهرسازی موظف شده است به‌منظور تحقق توسعه پایدار در مناطق شهری و روستایی، تعاملات اقتصادی، اجتماعی و کالبدی فی‌مابین شهرهای با جمعیت بیش از یکصد هزار نفر یا روستاهای واقع در حریم آنها را از طریق تهیه و اجرای طرح‌های مجموعه شهری، جامع و تفصیلی شهری با رویکرد اولویت توسعه درونی شهرها، بهره‌گیری از ظرفیت‌های توسعه روستاهای مستعد، صیانت از اراضی کشاورزی و باغ‌های واقع در داخل و حاشیه شهرها و روستاها ساماندهی نماید. همچنین بند «ح» ماده (۱۴۳) بر صدور سند مالکیت کلیه اراضی کشاورزی توسط سازمان ثبت اسناد و املاک کشور تا پایان برنامه تصریح کرده است که می‌تواند در صورت برنامه‌ریزی در حفظ کاربری، مؤثر باشد. ازسوی دیگر، بند «ل» ماده (۱۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه بر اقدام قانونی در جهت ایجاد شرکت شهرک‌های کشاورزی با اصلاح اساسنامه یکی از شرکت‌های مادر تخصصی موجود در چارچوب سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی به منظور هدایت، راهبری و احداث و توسعه زیرساخت‌های مجتمع‌های کشاورزی، دامی و شیلاتی تأکید کرده است.

۹. قانون اصلاح قانون راجع به تأسیس شرکت شهرک‌های صنعتی ایران

طبق ماده واحده قانون «اصلاح قانون راجع به تأسیس شرکت شهرک‌های صنعتی ایران» مصوب ۱۳۷۶/۰۳/۱۱، «تعیین محل شهرک (در منطقه تصویب شده توسط مجمع) و طراحی نقشه شهرک

برای نیازهای گوناگون براساس ضوابط اعلام شده توسط وزارت مسکن و شهرسازی انجام خواهد شد و در هر حال شهرک‌های صنعتی از حریم قانون و استحفاظی شهرها و قانون شهرداری‌ها مستثنا بوده و واگذاری اراضی به متقاضیان و حدود و شرایط و نحوه عمل در این خصوص، در اختیار مسئولان شهرک صنعتی است که براساس آیین‌نامه اجرایی این قانون عمل خواهد کرد.»

۱۰. قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها

ارتباط قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها با تغییر کاربری را از منظر نظارت بر ساخت‌وساز می‌توان مورد بررسی قرار داد. طبق ماده (۲) این قانون، نظارت بر احداث هرگونه ساختمان و تأسیسات که به موجب طرح‌ها و ضوابط مصوب در داخل حریم شهر مجاز شناخته شده و حفاظت از حریم به‌استثنای شهرک‌های صنعتی (که در هر حال از محدوده قانونی و حریم شهرها و قانون شهرداری‌ها مستثنا می‌باشند) به‌عهده شهرداری مربوط می‌باشد. هرگونه ساخت‌وساز غیرمجاز در این حریم تخلف محسوب و با متخلفان طبق مقررات رفتار خواهد شد. ماده (۳)، کنترل و نظارت بر احداث هرگونه ساخت‌وساز در داخل محدوده روستا را برعهده دهیاری‌ها قرار داده است.

تبصره «۱» ماده (۳)، روستاهای واقع در حریم شهرها را دارای محدوده و حریم مستقل دانسته است و شهرداری شهر مجاور را از دخالت در ساخت‌وساز و سایر امور روستا منع کرده است. طبق تبصره «۴» ماده (۳) نیز درآمد ناشی از ساخت‌وسازها و عوارض روستایی که در حریم شهرها قرار می‌گیرند، اعم از روستاهای دارای طرح هادی و فاقد طرح هادی، به حساب دهیاری‌های روستا به‌منظور توسعه و عمران و آریز می‌گردد.

۱۱. قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران

در حال حاضر، کاربری اراضی شهری در قالب طرح‌های جامعی تعیین می‌شوند که به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران می‌رسند. طبق ماده (۲) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، طرح‌های جامع شهری، شامل منطقه‌بندی - نحوه استفاده از زمین - تعیین مناطق صنعتی - بازرگانی - اداری - مسکونی - تأسیسات عمومی - فضای سبز و سایر نیازمندی‌های عمومی شهر می‌شوند. در چارچوب طرح جامع، تصمیم‌گیری درخصوص اعطای مجوز تغییر کاربری در محدوده شهرها برعهده کمیسیون ماده واحده قانون اصلاح ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران است. براساس این ماده واحده، تغییرات نقشه‌های تفصیلی اگر براساس طرح جامع شهری مؤثر باشد باید به تأیید مرجع تصویب‌کننده طرح جامع (شورای عالی شهرسازی و معماری ایران یا مرجع تعیین‌شده از طرف شورای عالی) برسد.



۱۲. قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و اصلاحیه آن

قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در هشت ماده و هفت تبصره در جلسه ۱۳۷۴/۶/۳۱ در مجلس شورای اسلامی تصویب شد و در تاریخ ۱۳۷۴/۴/۷ به تأیید شورای نگهبان رسید. ماده (۱)، تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرک‌ها را جز در موارد ضروری، ممنوع اعلام کرد. تشخیص موارد ضروری تغییر کاربری را نیز برعهده کمیسیون مرکب از نمایندگان وزارتخانه‌های کشاورزی، مسکن و شهرسازی، جهاد سازندگی و سازمان حفاظت محیط زیست و استانداری گذارد. مقرر شد، این کمیسیون در هر استان زیر نظر وزارت کشاورزی وقت تشکیل شود. تبصره «۲» ماده (۱) نیز وزارت کشاورزی را به‌عنوان مرجع تشخیص اراضی زراعی و باغ‌ها در خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرک‌ها تعیین کرد. ماده (۲) این قانون مقرر کرد، هشتاد درصد (۸۰٪) قیمت روز اراضی و باغ‌هایی که طبق مقررات این قانون مجوز تغییر کاربری می‌گیرند - با احتساب ارزش زمین پس از تغییر کاربری - بابت عوارض از مالکان، وصول و به خزانه‌داری کل کشور واریز گردد. ماده (۷) قانون، وزارت کشاورزی را مسئول اجرای این قانون دانسته است و آن را مکلف به تهیه آیین‌نامه اجرایی ظرف مدت سه ماه و تصویب آن در هیئت وزیران نموده است. ولی عملاً چنین اتفاقی نیافتاد تا اینکه قانون فوق در جلسه علنی روز دوشنبه مورخ ۱۳۸۵/۸/۱ اصلاح شد و هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۶/۳/۲ آیین‌نامه قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها را به تصویب رساند. اخیراً نیز اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار گرفته است. حال در ادامه، برای اینکه دیدگاه جامعی نسبت به ویژگی‌های هر یک از این قوانین ایجاد شود، بر اساس معیارهای مشخص، با یکدیگر مقایسه می‌شوند.

۱۲-۱. مرجع تصمیم‌گیری

تبصره «۱» ماده (۱) قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب سال ۱۳۷۴، تصمیم‌گیری درخصوص صدور مجوز تغییر کاربری را برعهده کمیسیون مرکب از نمایندگان وزارتخانه‌های کشاورزی، مسکن و شهرسازی، جهاد سازندگی و سازمان حفاظت محیط زیست و استانداری گذارده است. البته تبصره «۱» ماده (۲) قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب سال ۱۳۸۵، مدیر امور اراضی را به جای نماینده جهاد سازندگی به ترکیب کمیسیون افزوده و سازمان جهاد کشاورزی را به‌عنوان رئیس کمیسیون در نظر گرفته است. همچنین به نماینده دستگاه اجرایی ذی‌ربط اجازه داده است که بدون حق رأی در جلسات کمیسیون شرکت کند. دبیرخانه کمیسیون مذکور نیز سازمان‌های جهاد کشاورزی استان‌ها تعیین شد.

تبصره «۷» این ماده، تجدیدنظر در تصمیم کمیسیون تبصره «۱» را در مواردی که مجوز تغییر کاربری صادر شده است، با تشخیص و پیشنهاد وزارت جهاد کشاورزی، بر عهده کمیسیون به ریاست

وزیر جهاد کشاورزی یا نماینده تام‌الاختیار وی و با عضویت معاونان ذی‌ربط وزارتخانه‌های مسکن و شهرسازی، کشور و سازمان حفاظت محیط زیست گذارده است.

طرح اصلاح مصوب ۱۳۹۱/۱۲/۱۲ نیز همان کمیسیون تبصره «۱» ماده (۱) را به‌عنوان مرجع تصمیم‌گیر معرفی نموده و تغییری در وضعیت کمیسیون ایجاد نکرده است. طرح اصلاحی، امکان تجدیدنظر را نیز در صورت تقاضای ذی‌نفع یا مراجع نظارتی یا وزارت جهاد کشاورزی، در نظر گرفته است و آن را به کمیسیونی به ریاست وزیر جهاد کشاورزی یا نماینده تام‌الاختیار وی (رئیس سازمان امور اراضی کشور) و عضویت معاونان ذی‌ربط وزارتخانه‌های راه و شهرسازی، کشور و سازمان حفاظت محیط زیست و سازمان منابع طبیعی سپرده است.

۱۲-۲. شمولیت

ماده (۱) قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، کلیه اراضی زراعی و باغ‌ها در خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرک‌ها را مشمول خود کرده است و تغییر کاربری در آن اراضی را نیازمند اخذ مجوز دانسته است. تبصره «۲» ماده (۱)، تغییر کاربری اراضی زراعی - باغی در روستاها را طبق ضوابط وزارت کشاورزی مجاز دانسته است. ولی تبصره «۵» ماده (۲) قانون اصلاح، اراضی داخل محدوده قانونی روستاهای دارای طرح هادی مصوب را مشمول ضوابط طرح هادی دانسته و از کلیه ضوابط مقرر در این قانون مستثنا کرده است. این امر، زمینه تغییر کاربری اراضی کشاورزی مرغوب داخل محدوده روستا را فراهم کرده است، به‌ویژه اینکه ابعاد تعیین محدوده، چندان مشخص نیست. تبصره «۵» ماده (۱) طرح اصلاحی، اراضی زراعی-باغی داخل محدوده روستا را که در طرح هادی، کاربری آنها زراعی - باغی تعیین شده است را مشمول احکام قانون دانسته است. این امر هرچند یک گام رو به جلو است، ولی تهیه‌کننده طرح هادی، می‌تواند کاربری اراضی مرغوب کشاورزی را غیر کشاورزی تعیین کند. تبصره «۶» ماده (۱) طرح اصلاحی، به طور کلی، همه اراضی زراعی و باغ‌ها در داخل و خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرک‌ها و روستاها را مدنظر قرار داده است و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و وزارت راه و شهرسازی را موظف به اخذ مجوز از کمیسیون مربوطه برای تغییر کاربری اراضی زراعی و باغات کرده است. هرچند عدم تعیین سازوکار استاندارد و مشخص برای تشخیص کاربری اراضی زراعی و باغی و کلاس‌بندی آن و نیز عدم کارآیی لازم در کمیسیون‌های مربوطه، می‌تواند در اثربخشی این طرح در حفظ کاربری کشاورزی تردید ایجاد کند.

۱۲-۳. مرجع تشخیص

مرجع تشخیص اراضی زراعی و باغی در قانون، وزارت کشاورزی و در اصلاحیه آن، وزارت جهاد کشاورزی دانسته شده است. در طرح اصلاحی موضع جدیدی در این زمینه اتخاذ نشده است. تبصره «۲» ماده (۱) قانون حفظ کاربری، بدون ذکر کلیات تشخیص اراضی زراعی و باغی و ضوابط تغییر



کاربری، این امر را به وزارت کشاورزی وقت سپرده است. در حالی که برای نمونه، باید در قانون تصریح شود که اراضی با کیفیت و کلاس ۱ به‌ویژه در مقیاس بالا، از دامنه تغییر کاربری به‌طور کلی خارج شوند و تغییر کاربری به اراضی با مرغوبیت پایین هدایت شود.

۴-۱۲. الزام سایر دستگاه‌ها

مطابق تبصره «۳» ماده (۱) قانون ۱۳۷۴، ادارات ثبت اسناد و املاک و دفاتر اسناد رسمی مکلفند در موارد تفکیک اراضی زراعی و باغ‌ها و تغییر کاربری آنها در خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرک‌ها، از وزارت کشاورزی استعلام و نظر وزارت مذکور را اعمال نمایند.

تبصره «۲» ماده (۲) قانون اصلاح ۱۳۸۵ نیز مراجع قضایی و اداری را موظف به استعلام نظر سازمان جهاد کشاورزی ذی‌ربط و مراجع اداری را موظف به رعایت نظر سازمان مورد اشاره در زمینه تشخیص اراضی زراعی و باغ‌ها کرده است. این تبصره، نظر سازمان جهاد کشاورزی استان را برای مراجع قضایی به منزله نظر کارشناس رسمی دادگستری تلقی نموده است. تبصره «۳» این ماده نیز ادارات ثبت اسناد و املاک و دفاتر اسناد رسمی و سایر هیئت‌ها و مراجع مربوط را مکلف کرده است در موارد تفکیک، افراز و تقسیم اراضی زراعی و باغ‌ها و تغییر کاربری آنها در خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرک‌ها، از سازمان‌های جهاد کشاورزی، وزارت جهاد کشاورزی استعلام نموده و نظر وزارت مذکور را اعمال نمایند.

ازسوی دیگر، ماده (۸) قانون اصلاح، صدور هرگونه مجوز یا پروانه ساخت و تأمین و واگذاری خدمات و تأسیسات زیربنایی مانند آب، برق، گاز و تلفن ازسوی دستگاه‌های ذی‌ربط در اراضی زراعی و باغ‌ها موضوع ماده (۱) این قانون توسط وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی، مسکن و شهرسازی، استانداری‌ها، شهرداری‌ها و سایر مراجع ذی‌ربط را صرفاً پس از تأیید کمیسیون موضوع تبصره «۱» ماده (۱) این قانون مبنی بر ضرورت تغییر کاربری، مجاز دانسته است. متخلف از این ماده برابر مقررات ماده (۳) این قانون مجازات خواهد شد.

تبصره «۳» ماده (۱) طرح اصلاحی، ادارات ثبت اسناد و املاک و دفاتر اسناد رسمی و سایر هیئت‌ها و مراجع مربوط را مکلف کرده است هنگام صدور و انتقال سند، افراز و تفکیک و تقسیم اراضی زراعی و باغ‌ها در خارج از محدوده شهرها و شهرک‌ها، از مدیریت جهاد کشاورزی شهرستان محل وقوع ملک استعلام و نظر مدیریت مذکور را ملاک عمل قرار دهند. تخلف از این تبصره مشمول مجازات ماده (۳) قانون دانسته شده است. همچنین ماده (۹ مکرر)، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، صداوسیما جمهوری اسلامی ایران و سایر مراجع ذی‌ربط را موظف کرده است که قبل از درج هرگونه آگهی تبلیغاتی در ارتباط با تفکیک و افراز و تقسیم و فروش اراضی زراعی و باغ‌ها، از طریق فروشنده یا متقاضی، نظر سازمان جهاد کشاورزی استان را مبنی بر بلامانع بودن انتشار آگهی استعلام کنند.

سازمان جهاد کشاورزی مکلف است حداکثر ظرف ۲۰ روز به استعلام مذکور پاسخ دهد. تخلف از مفاد این ماده نیز مشمول مجازات مقرر در تبصره «۲» ماده (۳) این قانون شده است. در این زمینه باید اظهار داشت که حالت بهینه توجه به صدور مجوز تغییر کاربری که منجر به اختلال در کسب‌وکار هم نشود، ثبت کلیه اطلاعات مربوطه در سامانه و اخذ استعلام کد رهگیری از طریق آن است.

۱۲-۵. کنترل توسعه شهری و صنعتی

تبصره «۲» ماده (۲) قانون مصوب سال ۱۳۷۴، وزارت مسکن و شهرسازی را مکلف کرده است، جهات توسعه شهرها و شهرک‌ها (متصل یا منفصل) را حتی‌المقدور در خارج از اراضی زراعی و باغ‌ها طراحی و از اراضی غیرزراعی و غیرقابل کشاورزی استفاده کند و تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌های موجود داخل محدوده قانونی شهرها را به حداقل ممکن برساند. همان‌طور که مشخص است، هرچند قانون به‌دنبال سازگاری بیشتر بین سیاست‌های توسعه صنعتی و شهری بوده است، ولی ضمانت اجرایی خاصی در این زمینه اندیشیده نشده است و حالت کلی و غیرقابل ارزیابی دارد. بحث جدیدی درخصوص این امر در قانون اصلاحی و طرح اصلاحی ۱۳۹۱ وجود ندارد.

۱۲-۶. مصارف درآمدهای حاصله

طبق ماده (۴) قانون، هشتاد درصد (۸۰٪) از درآمدهای موضوع این قانون باید به وزارت کشاورزی تعلق گیرد تا با استفاده از آن، وزارت مزبور طبق ضوابط قانونی مربوطه به مصرف امور زیربنایی کشاورزی شامل تسطیح اراضی، احداث کانال، آبیاری، زهکشی، سدها و بندهای خاکی تأمین آب و احیای اراضی موات و بایر برساند. بیست درصد (۲۰٪) باقیمانده از درآمد موضوع این قانون نیز باید به‌منظور مطالعه و آماده‌سازی زمین‌های غیرقابل کشت و زرع، برای توسعه شهرها و ایجاد شهرک‌ها در اختیار وزارت مسکن و شهرسازی قرار گیرد. ولی ماده (۵) قانون اصلاح، هزینه‌های دادرسی و اجرای این قانون را به مصارف ۸۰ درصدی درآمدها افزوده است و علاوه بر آن، مطالعه و آماده‌سازی زمین‌های غیرقابل کشت و زرع برای توسعه روستاها را نیز در کنار توسعه شهرها افزوده است. طرح اصلاحی ۱۳۹۱، بحث جدیدی را در این خصوص مطرح نکرده است.

۱۲-۷. تسهیل فضای کسب‌وکار

طبق تبصره «۴» ماده (۲) قانون اصلاح مصوب سال ۱۳۸۵، احداث گلخانه‌ها، دامداری‌ها، مرغداری‌ها، پرورش ماهی و سایر تولیدات کشاورزی و کارگاه‌های صنایع تکمیلی و غذایی در روستاها تغییر کاربری محسوب نمی‌شود. موارد مذکور از شمول ماده (۱) قانون حفظ کاربری، مستثناست و با رعایت ضوابط زیست‌محیطی با موافقت سازمان‌های جهاد کشاورزی استان‌ها بلامانع می‌باشد. تبصره «۱» ماده (۲) طرح اصلاحی، مواردی مانند تغییر کاربری برای احداث تأسیسات مورد نیاز برای آبیاری تحت فشار،



سرچاهی و موتورخانه، مکانیزاسیون، پرورش آبزیان، تولیدات گلخانه‌ای، پرورش قارچ، دامداری‌ها، حصارکشی حفاظتی و همچنین احداث خانه کارگری را منوط به اخذ مجوز از کمیسیون تبصره «۱» ماده (۱) قانون کرده است که در سطح استان تشکیل می‌شود. البته بند «۳» تبصره «۲» ماده (۲) طرح اصلاحی، احداث تأسیسات کشاورزی با مساحت کمتر از ۳۰ مترمربع را معاف از اخذ مجوز از کمیسیون تبصره «۱» ماده (۱) دانسته و مجوز مدیریت جهاد کشاورزی شهرستان را مکفی تلقی کرده است.

لازم به ذکر است که هرچند مستثنا کردن این فعالیت‌های به‌هم‌پیوسته با تولید محصول خام کشاورزی، از شمول تغییر کاربری یک گام رو به جلو است، ولی منوط کردن آن به اخذ مجوز از کمیسیون تبصره «۱» که در سطح استان تشکیل می‌شود، لزومی ندارد و سبب طولانی شدن فرآیند کاغذبازی می‌شود. راهکار اساسی در این زمینه، تعیین استانداردها و اعطای مجوز به صورت شهرستانی و انجام نظارت قوی در عمل است، وگرنه اعطای مجوز در سطح استان، لزوماً نمی‌تواند مانع از عدم تغییر کاربری و تخلف در این زمینه شود. مضاف بر اینکه، کشاورز یک بار برای احداث گلخانه‌ها، دامداری‌ها، مرغداری‌ها، پرورش ماهی، کارگاه‌های صنایع تکمیلی، تأسیسات مورد نیاز برای آبیاری تحت فشار مجوز می‌گیرد و در آنجا می‌توان استانداردها را تعیین کرد تا فضای کسب‌وکار کشاورزی دچار مشکل نشود. ازسوی دیگر، عدم تصریح بر تدوین استاندارد شفاف و مناسب برای احداث تأسیسات و خانه کارگری، زمینه را برای برخوردهای سلیقه‌ای فراهم کرده است.

۸-۱۲. جرائم

• قانون ۱۳۷۴

طبق ماده (۳) قانون حفظ کاربری سال ۱۳۷۴، برای مالکان و متصرفان متخلف، ۸۰ درصد قیمت روز اراضی مذکور با احتساب ارزش زمین پس از تغییر کاربری به همراه پرداخت جزای نقدی تا سه برابر بهای اراضی به قیمت روز زمین با کاربری جدید و در صورت تکرار جرم، علاوه بر مجازات مذکور، حبس از یک ماه تا شش ماه در نظر گرفته شده است. توقیف عملیات و صدور حکم قطعی نیز به مراجع قضایی واگذار شده است. تبصره «۲» این ماده، کارکنان متخلف دولت و شهرداری‌ها و نهادها (به تشخیص دادگاه صالحه) را به جزای نقدی تا سه برابر بهای اراضی به قیمت روز زمین با کاربری جدید و در صورت تکرار علاوه بر جریمه مذکور به انفصال دائم از خدمات دولتی و شهرداری‌ها و سردفتران متخلف را نیز به شش ماه تا دو سال تعلیق از خدمت محکوم نموده است.

• قانون اصلاحی

طبق ماده (۴) قانون اصلاحی (ماده (۳) قانون)، مالکان و متصرفان متخلف به قلع و قمع بنا، پرداخت جزای نقدی از یک تا سه برابر بهای اراضی به قیمت روز زمین با کاربری جدید موردنظر متخلف و در

صورت تکرار جرم به حداکثر جزای نقدی و حبس از یک ماه تا شش ماه محکوم شده‌اند. قانون اصلاحی، تبصره «۲» ماده (۳) قانون را اصلاح نموده و در خصوص کارکنان دولت و شهرداری‌ها و نهادهای متخلف، ابطال مجوز صادره، جزای نقدی از یک تا سه برابر بهای اراضی به قیمت روز زمین با کاربری جدید موردنظر متخلف و در صورت تکرار علاوه بر جریمه مذکور، انفصال دائم از خدمات دولتی و شهرداری‌ها را مدنظر قرار داده است. این تبصره، سردفتران متخلف را نیز به شش ماه تا دو سال تعلیق از خدمت و در صورت تکرار به شش ماه حبس و محرومیت از سردفتری محکوم نموده است. همچنین صدور هرگونه مجوز یا پروانه ساخت و تأمین و واگذاری خدمات و تأسیسات زیربنایی، بدون اخذ تأیید از کمیسیون موضوع تبصره «۱» ماده (۱) توسط دستگاه‌های ذی‌ربط خدمات‌رسان، مجازات برابر مقررات ماده (۳) را برای آنها دربرخواهد داشت.

طبق ماده (۱۰) قانون اصلاحی و ماده (۱۲) آیین‌نامه اجرایی آن، مأموران جهاد کشاورزی محل مکلفند نسبت به توقف اقدامات تغییر کاربری غیرمجاز در قالب ایجاد بنا، برداشتن یا افزایش شن و ماسه و غیره و دادن اخطار کتبی اقدام و مراتب را به اداره متبوع جهت انعکاس به مراجع قضایی اعلام نمایند. نیروی انتظامی موظف است، در صورت ادامه عملیات غیرمجاز توسط مرتکب با وجود اعلام جهاد کشاورزی، بنا به درخواست جهاد کشاورزی از ادامه عملیات مرتکب جلوگیری نماید. مأموران جهاد کشاورزی موظفند با حضور نماینده دادسرا و در نقاطی که دادسرا نباشد با حضور نماینده دادگاه محل، ضمن تنظیم صورت‌مجلس رأساً نسبت به قلع و قمع بنا و مستحذات اقدام و وضعیت زمین را به حالت اولیه اعاده نمایند.

• طرح اصلاحی

طبق ماده (۳)، کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی از جمله مالکان، متصرفان و مباشران آنان که اراضی زراعی و باغ‌های موضوع قانون را به صورت غیرمجاز یا بدون اخذ مجوز از کمیسیون تبصره «۱» ماده (۱)، تغییر کاربری دهند، به قلع و قمع بنا و اعاده زمین به وضع اولیه توسط متخلف و با هزینه وی و یا به پرداخت ۵ برابر عوارض موضوع ماده (۲) این قانون و تعدیل آن بر مبنای نرخ تورم سالیانه در زمان اجرای حکم محکوم می‌شوند. یگان حفاظت و مأموران جهاد کشاورزی که در اجرای این قانون ضابط قضایی دادگستری تلقی می‌شوند، موظفند عملیات را متوقف و پرونده متخلفان را به مراجع قضایی ارسال کنند تا پرونده را خارج از نوبت رسیدگی نمایند. جرم مذکور از جرائم غیرقابل گذشت تلقی شده است. تبصره «۱» این ماده، کلیه دستگاه‌های موضوع ماده (۵) قانون خدمات کشوری را نیز مشمول مقررات این قانون تلقی کرده است. تبصره «۳» نیز تصریح کرده است که چنانچه در جریان رسیدگی در دادسرا و قبل از صدور کیفرخواست اراضی زراعی و باغ‌های تغییر کاربری یافته از سوی متخلفان به حالت اولیه اعاده گردد، با درخواست رئیس سازمان جهاد کشاورزی استان، رسیدگی



متوقف و قرار موقوفی تعقیب صادر می‌شود و تنها هزینه پیگیری‌های انجام شده تا آن زمان، از متخلف دریافت می‌گردد.

براساس ماده (۷) طرح اصلاحی، هرگونه تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در قالب ایجاد بنا، برداشتن یا افزودن شن و ماسه یا سایر مواد معدنی، دیوارکشی و خشکاندن باغ‌ها و سایر اقداماتی که بنا به تشخیص وزارت جهاد کشاورزی تغییر کاربری محسوب می‌گردد، چنانچه بدون اخذ مجوز از کمیسیون موضوع تبصره «۱» ماده (۲) این قانون صورت پذیرد، جرم محسوب و با متخلفان مطابق ماده (۳) این قانون برخورد می‌شود. وزارت جهاد کشاورزی نیز مکلف شده است که حداکثر ظرف سه ماه از لازم‌الاجرا شدن این قانون، سایر مصادیق تغییر کاربری را تعیین و اعلام نماید. مصادیق اعلام شده، برای کلیه مراجع قضایی و اداری ملاک عمل خواهد بود. این امر در واقع، می‌تواند از تغییر کاربری در حین تخلف جلوگیری کند. از سوی دیگر، تبصره «۴» ماده (۱) طرح اصلاحی نیز برای متصدیانی که برای قطعات کمتر از حد نصاب‌های تعیین شده، صدور و اصلاح و انتقال اسناد مشاعی اراضی زراعی و باغ‌ها را انجام می‌دهند، مجازات شش ماه تا دو سال انفصال یا تعلیق از خدمت و در صورت تکرار به انفصال دائم و محرومیت از سردفتری از سوی مراجع قانونی ذی‌ربط در نظر گرفته است.

جدول مقایسه قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و اصلاحیه‌های آن

قانون معیار	قانون ۱۳۷۴	قانون اصلاح ۱۳۸۵ و آیین‌نامه آن	طرح اصلاحی ۱۳۹۱
مرجع تصمیم‌گیر	کمیسیون ماده (۱) در سطح استان (مرکب از نمایندگان وزارتخانه‌های کشاورزی، مسکن و شهرسازی، جهاد سازندگی و سازمان حفاظت محیط زیست و استانداری)	کمیسیون ماده (۲) (مرکب از رئیس سازمان جهاد کشاورزی، مدیر امور اراضی، رئیس سازمان مسکن و شهرسازی، مدیرکل حفاظت محیط زیست آن استان و یک نفر نماینده استاندار به ریاست سازمان جهاد کشاورزی؛ امکان حضور نماینده دستگاه اجرایی ذی‌ربط بدون حق رأی در جلسات کمیسیون) و تجدیدنظر توسط کمیسیون تبصره «۷» ماده (۲) به ریاست وزیر جهاد کشاورزی یا نماینده تام‌الاختیار وی و با عضویت معاونان ذی‌ربط وزارتخانه‌های مسکن و شهرسازی، کشور و سازمان حفاظت محیط زیست	کمیسیون تبصره «۱» ماده (۱) و تجدیدنظر توسط کمیسیونی به ریاست وزیر جهاد کشاورزی یا نماینده تام‌الاختیار وی (رئیس سازمان امور اراضی کشور) و عضویت معاونان ذی‌ربط وزارتخانه‌های راه و شهرسازی، کشور و سازمان حفاظت محیط زیست و سازمان منابع طبیعی
شمولیت	اراضی زراعی و باغ‌ها در خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرک‌ها	اراضی زراعی و باغ‌ها در خارج از محدوده قانونی شهرها، شهرک‌ها و روستاها	اراضی زراعی و باغ‌ها در داخل و خارج از محدوده قانونی شهرها، شهرک‌ها و روستاها
مرجع تشخیص	وزارت کشاورزی	وزارت جهاد کشاورزی	••

قانون معیار	قانون ۱۳۷۴	قانون اصلاح ۱۳۸۵ و آیین‌نامه آن	طرح اصلاحی ۱۳۹۱
عدم نیاز به پرداخت عوارض	تغییر کاربری زمین زراعی و باغ برای سکونت شخصی مالکین کم‌بضاعت در مساحت کوچک، طبق ضوابط و تعاریف وزارت کشاورزی و همچنین سایر نیازهای بخش کشاورزی و دامی	تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها برای سکونت شخصی صاحبان زمین تا پانصد مترمربع فقط برای یکبار و احداث دامداری‌ها، مرغداری‌ها، پرورش آبزیان، تولیدات گلخانه‌ای و همچنین واحدهای صنایع تبدیلی و تکمیلی بخش کشاورزی و صنایع دستی (تبصره «۱» ماده (۳) و اراضی زراعی و باغ‌های موردنیاز طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مصوب مجلس شورای اسلامی (ملی - استانی) و طرح‌های خدمات عمومی موردنیاز مردم (تبصره «۱» ماده (۳))	احداث دامداری، مرغداری، پرورش آبزیان و سایر تأسیسات و واحدهای صنایع تبدیلی و تکمیلی مرتبط با کشاورزی؛ احداث خانه کارگری و انباری توسط کشاورزان و مالکان در مزارع و باغات (با رعایت شرایط)؛ تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌های داخل محدوده روستاهای دارای طرح هادی مصوب؛ تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌های مورد نیاز طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (ملی - استانی) وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی
مصارف درآمدی قانون	هشتاد درصد (۸۰٪) از درآمدهای موضوع این قانون صرف امور زیربنایی کشاورزی و ۲۰ درصد باقیمانده آن برای مطالعه و آماده‌سازی زمین‌های غیرقابل کشت و زرع، برای توسعه شهرها و روستاها و ایجاد شهرک‌ها	۸۰ درصد از درآمدهای موضوع این قانون صرف امور زیربنایی کشاورزی و هزینه‌های دادرسی و اجرای این قانون و ۲۰ درصد باقیمانده آن برای مطالعه و آماده‌سازی زمین‌های غیرقابل کشت و زرع، برای توسعه شهرها و روستاها و ایجاد شهرک‌ها	..
کنترل توسعه شهری و صنعتی	هدایت جهات توسعه شهرها و شهرک‌ها در خارج از اراضی زراعی و باغ‌ها و به حداقل رساندن تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌های موجود داخل محدوده قانونی شهرها
تسهیل فعالیت کشاورزی	--	اخذ موافقت سازمان جهاد کشاورزی استان از نظر تغییر کاربری برای احداث گلخانه‌ها، دامداری‌ها، مرغداری‌ها، پرورش ماهی و سایر تولیدات کشاورزی و کارگاه‌های صنایع تکمیلی و غذایی	اخذ مجوز برای احداث تأسیسات مورد نیاز برای آبیاری تحت فشار، سرچاهی و موتورخانه، مکانیزاسیون، حصارکشی حفاظتی و احداث خانه کارگری از کمیسیون استانی
جرایم مالکان و متصرفان متخلف	پرداخت جزای نقدی تا ۳/۸ برابر بهای اراضی به قیمت روز زمین با کاربری جدید؛ در صورت تکرار جرم علاوه بر مجازات مذکور، حبس از یک ماه تا شش ماه؛ توقیف عملیات و صدور حکم قطعی بر عهده مراجع قضایی	قلع و قمع بنا، پرداخت جزای نقدی از یک تا سه برابر بهای اراضی به قیمت روز زمین با کاربری جدید موردنظر متخلف؛ تکرار جرم به حداکثر جزای نقدی و حبس از یک ماه تا شش ماه	قلع و قمع بنا و اعاده زمین به وضع اولیه توسط متخلف و با هزینه وی و یا به پرداخت ۵ برابر عوارض موضوع ماده (۲) این قانون و تعدیل آن بر مبنای نرخ تورم سالیانه در زمان اجرای حکم



قانون معیار	قانون ۱۳۷۴	قانون اصلاح ۱۳۸۵ و آیین‌نامه آن	طرح اصلاحی ۱۳۹۱
جرایم کارکنان متخلف دولت و شهرداری‌ها و نهادهای	جرای نقدی تا سه برابر بهای اراضی به قیمت روز زمین با کاربری جدید و در صورت تکرار علاوه بر جریمه مذکور به انفصال دائم از خدمات دولتی و شهرداری‌ها	ابطال مجوز صادره، جرای نقدی از یک تا سه برابر بهای اراضی به قیمت روز زمین با کاربری جدید موردنظر متخلف؛ در صورت تکرار علاوه بر جریمه مذکور به انفصال دائم از خدمات دولتی و شهرداری‌ها	کلیه دستگاه‌های موضوع ماده (۵) قانون خدمات کشوری را نیز مشمول مقررات این قانون تلقی کرده است. برای متصدیانی که برای قطعات کمتر از حد نصاب‌های تعیین شده، صدور و اصلاح و انتقال اسناد مشاعی اراضی زراعی و باغ‌ها را انجام می‌دهند، مجازات شش ماه تا دو سال انفصال یا تعلیق از خدمت و در صورت تکرار به انفصال دائم و محرومیت از سردفتری ازسوی مراجع قانونی ذی‌ربط در نظر گرفته است
جرایم سردفتران متخلف	شش ماه تا دو سال تعلیق از خدمت	شش ماه تا دو سال تعلیق از خدمت و در صورت تکرار به شش ماه حبس و محرومیت از سردفتری	••
جرایم دستگاه‌های متخلف	--	برابر مقررات ماده (۳)	••
توجه به توقف عملیات در حین تخلف	--	بلی (ماده ۱۰)	بلی (ماده ۷)
نحوه اقدام اجرایی	توقیف عملیات و صدور حکم قطعی به مراجع قضائی واگذار شده است.	مأموران جهاد کشاورزی محل مکلفند نسبت به توقف عملیات اقدام و مراتب را به اداره متبوع جهت انعکاس به مراجع قضائی اعلام نمایند.	یگان حفاظت و مأموران جهاد کشاورزی به عنوان ضابط قضایی دادگستری، موظفند عملیات تغییر کاربری را متوقف و پرونده متخلفان را به مراجع قضایی ارسال کنند تا پرونده را خارج از نوبت رسیدگی شود. جرم مذکور از جرایم غیرقابل گذشت است.
الزام دیگر سازمان‌ها	بلی	بلی	بلی

توجه: •• به مفهوم آن است که قانون یا طرح اصلاحی موضع جدیدی را نسبت به قانون در خصوص معیار مدنظر مطرح نکرده است، ولی -- به مفهوم عدم توجه به معیار در قانون است.

حال پس از بررسی پیشینه قوانین مرتبط با اراضی کشاورزی، عوامل تشدیدکننده تغییر کاربری
اراضی کشاورزی در ایران تحلیل می‌شوند.

تهدیدات تشدیدکننده تغییر کاربری اراضی کشاورزی در ایران

۱. سیاست‌ها و ضوابط توسعه صنعتی و غیرکشاورزی کشور

یکی از تهدیدات بیرونی تغییر کاربری اراضی کشاورزی، تصمیمات مربوط به توسعه شهرک‌های صنعتی و به‌طور کلی اجرای طرح‌ها و برنامه‌های توسعه بخش‌های غیرکشاورزی است که در موارد زیادی، سبب تغییر کاربری اراضی کشاورزی مرغوب می‌شود. در بسیاری از کشورهای صنعتی، اراضی کشاورزی مرغوب و بکر حتی در نواحی شهری، تحت سیاست‌های حفاظتی خاص قرار می‌گیرند. این در حالی است که در ایران، اراضی آبی یکپارچه و بسیار مرغوبی در اثر سیاست‌های اشتباه و یکجانبه‌گرایانه توسعه شهری و صنعتی از بین رفته‌اند. در حال حاضر، تصریح قانونی برای هدایت سیاست‌های توسعه شهری و صنعتی در راستای حفظ اراضی مرغوب کشاورزی وجود ندارد و قوانین بخشی نیز اصولاً چنین امری را مدنظر قرار نداده‌اند. هرچند تبصره «۲» ماده (۲) قانون حفظ کاربری مصوب سال ۱۳۷۴، وزارت مسکن و شهرسازی را مکلف کرده است، جهات توسعه شهرها و شهرک‌ها (متصل یا منفصل) را حتی‌المقدور در خارج از اراضی زراعی و باغ‌ها طراحی و از اراضی غیرزراعی و غیرقابل کشاورزی استفاده کند و تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌های موجود داخل محدوده قانونی شهرها را به حداقل ممکن برساند، ولی ضمانت اجرایی خاصی در این زمینه اندیشیده نشده است و حالت کلی و غیرقابل ارزیابی دارد.

از سوی دیگر، همان‌طور که گفته شد، طبق ماده واحده قانون «اصلاح قانون راجع به تأسیس شرکت شهرک‌های صنعتی ایران» مصوب ۱۳۷۶/۰۳/۱۱، تعیین محل شهرک (در منطقه تصویب شده توسط مجمع) و طراحی نقشه شهرک برای نیازهای گوناگون بر اساس ضوابط اعلام شده توسط وزارت مسکن و شهرسازی انجام می‌شود. همچنین طبق بند «الف» ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی ماده (۱۱۱) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، شهرک صنعتی دارای محدوده و مساحت معین است که کاربری زمین آن، در مراجع قانونی شهرسازی تصویب می‌شود.

۲. رشد جمعیت شهرنشین

آمار حاکی از آن است که سهم نواحی روستایی از جمعیت کشور، طی دوره ۱۲۸۰-۱۳۸۵، از ۱۳۷۹ به ۳۲ درصد رسیده است. همچنین در مدت زمان قریب به یک قرن اخیر، تعداد شهرها، رشد ۹۱۶ درصدی را تجربه نموده و از ۱۰۰ مرکز به ۱۰۱۶ مرکز افزایش یافته است. این رشد برای دوره پس از انقلاب اسلامی (۱۳۵۵-۱۳۸۵)، ۱۷۲ درصد بوده که غالباً در نتیجه تبدیل سکونتگاه‌های روستایی به شهری پدید آمده است. براساس برآوردی که اخیراً انجام شده است، نسبت روستانشینی ایران از ۳۱/۴ درصد در سال ۱۳۸۵،



به ۲۲/۵ درصد در سال ۱۴۱۰ خواهد رسید. یکی از عوامل رشد شهرنشینی، کاهش آستانه جمعیتی تبدیل روستا به شهر است. با توجه به اینکه اراضی داخل محدوده شهرها، از شمول قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی خارج می‌شوند، لذا این امر بستر مهمی را برای تغییر کاربری ایجاد می‌کند. به‌ویژه اینکه مطالعات حاکی از آن است که با تبدیل روستا به شهر، اصولاً دغدغه خاصی نسبت به حفظ کاربری اراضی کشاورزی در تهیه و اجرای طرح‌های کالبدی شهری وجود ندارد. برای نمونه، نتایج بررسی و مقایسه کاربری‌های اصلی شهر ایلام توسط حسین‌زاده دلیر و ملکی (۱۳۸۶) نشان داد که کاربری‌های فضای سبز، مسکونی، بهداشتی - درمانی و ورزشی هم از نظر سرانه (به ازای هر نفر) شهری و هم از نظر سطح (مساحت) کاربری در وضعیت نامطلوب و نامتناسبی قرار داشته و از سوی دیگر کاربری‌های تجاری، آموزشی، فرهنگی - مذهبی و حمل‌ونقل شهری از این نظر در جایگاه مطلوب و مناسبی قرار گرفته‌اند. این امر نشان‌دهنده عدم تعادل و ناهماهنگی بین کاربری‌های شهری و عدم دقت نظر کافی برنامه‌ریزان شهری در زمان تهیه کاربری‌های شهری در نادیده گرفتن ارتباط بین جمعیت شهری و سطوح مورد نیاز کاربری‌هاست. از سوی دیگر، رشد شهرنشینی و تمرکز جمعیت در کلان‌شهرها، عوارض و بیماری‌های ناشی از زندگی صنعتی را دامن می‌زند و در نتیجه، تقاضای جمعیت شهرنشین برای تفریح در خارج از شهر و خرید زمین در روستاها و حاشیه شهر و تبدیل آنها به باغ‌ویلا افزایش می‌یابد.

۳. تکیه بر عوارض صدور مجوز تغییر کاربری به‌عنوان منبع درآمدی اجرای قانون

حفظ کاربری اراضی کشاورزی رسالت بسیار مهمی است که با امنیت غذایی و ملی ارتباط تنگاتنگی دارد. این امر نیازمند صرف هزینه در مواقع ضروری برای حفظ قدرت رقابتی اراضی مذکور است. پیوند زدن درآمد اجرای قانون حفظ کاربری به عوارض حاصل از صدور مجوز برای تغییر کاربری، نفی غرض تلقی می‌شود و خود، یکی از عوامل اساسی تغییر کاربری به‌شمار می‌رود.

۴. عدم تعریف نظام جامع درآمد پایدار برای نهادهای عمومی غیردولتی

در حال حاضر، به‌دلیل اینکه نظام و الگوی مناسبی برای درآمدزایی پایدار برای نهادهایی به‌ویژه شهرداری تعریف نشده است، لذا در بسیاری از موارد این نهاد جهت کسب درآمد و سود سرشار، به پدیده تغییر کاربری دامن می‌زند.

۵. فراهم بودن برخورد سلیقه‌ای در تشخیص و اعطای مجوز تغییر کاربری

قوانین حفظ کاربری اراضی زراعی - باغی، ضوابط کلی و روشنی را در تشخیص کاربری اراضی و شرایط صدور مجوز، ذکر نکرده‌اند و آن را به‌طور موردی برعهده جهاد کشاورزی و کمیسیون‌های مربوطه گذارده‌اند. این امر زمینه را برای تغییر کاربری، بیش از پیش فراهم می‌کند.

۶. ساختار حقوقی تصمیم‌گیر برای تغییر کاربری

شواهد حاکی از آن است که وجود کمیسیون‌ها خیلی مؤثر نبوده است. ترکیب کمیسیون ماده واحده قانون اصلاح ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و نیز کمیسیون ماده (۱) قانون حفظ کاربری اراضی زراعی - باغی به گونه‌ای است که ضرورتاً دغدغه حفظ اراضی کشاورزی و امنیت غذایی در برابر درآمدهای سرشار کاربری‌های تجاری، مسکونی و صنعتی چندان مورد توجه قرار نمی‌گیرد و جلسات در بسیاری از موارد، به صورت یک‌طرفه تحت تأثیر نظر موافق یا مخالف شخص حقوقی خاصی قرار دارد. حضور دادستانی و سازمان بازرسی و نیز سازمان‌های مردم‌نهاد (سمن‌های) محیط زیستی در جلسات این کمیسیون‌ها، می‌تواند نقش مهمی را در بهبود نظارت بر صدور مجوز ایفا نماید.

۷. عدم شفافیت و یکپارچگی کافی در فرآیند بررسی و صدور مجوز

عدم شفافیت فرآیند بررسی و صدور مجوز تغییر کاربری و ساخت‌وساز و عدم گردش آزاد اطلاعات در این خصوص، سبب ایجاد بستر مناسب‌تر برای تخلفات و زمین‌خواری می‌شود. در حال حاضر، سازمان‌های مردم‌نهاد دسترسی مناسب و مستمری به اطلاعات فرآیندهای مذکور ندارند و این امر سبب کم‌رنگ شدن نظارت عمومی بر تغییر کاربری می‌شود. بدیهی است چنانچه تقاضای تغییر کاربری، از ابتدا در معرض اطلاع نهادهای ناظر قرار گیرد، فضای ناامنی برای متخلفان ایجاد می‌شود. همچنین سامانه جامعی برای مدیریت واحد و یکپارچه صدور مجوزهای ساخت‌وساز در کشور وجود ندارد، به گونه‌ای که زمینه برای تفسیر به رأی توسط دستگاه‌ها و نهادهای مختلف را از بین ببرد.

۸. فقدان سازوکار پایش اراضی کشاورزی و ارزشگذاری خسارت ناشی از تغییر کاربری

در حال حاضر، ابزار و سازوکار شناسایی تخلفات و گزارش و پیگیری تغییر کاربری اراضی کشور در سطح روستا و شهر دچار کاستی‌های جدی است. آمار به‌روز، جامع و قابل اطمینانی در خصوص تغییر کاربری اراضی تولید و منتشر نمی‌شود. همچنین خسارت‌های محیط زیستی ناشی از تغییر کاربری اراضی و نقش آن در تهدید امنیت غذایی، به صورت علمی و فراگیر در کشور ارزشگذاری نمی‌شود. در حالی که یکی از الزامات برانگیختن حساسیت عمومی در جامعه و به‌ویژه در نزد سیاستگذاران، ارزشگذاری و بیان تهدیدات به شکل علمی و کمی است.

۹. توجه ناکافی به اصل مالکیت و جبران عدم‌النفع کشاورزان

حفظ کاربری اراضی کشاورزی بر اساس مصالح جامعه و امنیت غذایی، در بسیاری از موارد، سبب عدم‌النفع یا عدم تقویت منفعت مالکان اراضی و کشاورزان می‌شود. قوانین موجود، از جمله قانون حفظ



کاربری اراضی زراعی و باغی، بدون توجه به این مقوله، اغلب به صورت سلبی به محدود کردن اختیارات کشاورز پرداخته‌اند. باید توجه داشت که یک کشاورز، نیاز طبیعی به ساخت مسکن برای فرزندان خود دارد و اگر این نیاز در قانون به صورت نهادینه شده و با اعطای معوض یا تسهیلات لازم، حداقل در اراضی مرغوب کشاورزی در نظر گرفته نشود، عملاً تغییر کاربری اراضی متوقف یا کند خواهد شد.

آسیب‌شناسی اجرای قانون و بررسی علل عدم موفقیت آن

عملکرد اجرای قانون نشان می‌دهد که علی‌رغم سابقه بیست‌ساله تدوین قانون از سال ۱۳۷۴ و اصلاحیه‌های متعدد بعدی موفقیت چندانی در حفظ اراضی کشاورزی حاصل نشده و هرازچندگاهی، تغییرات فاحشی در الگوی بهره‌برداری از اراضی مرغوب حاشیه شهرها و تبدیل آن به کاربری‌های ناپایا و مخرب محیط زیست اتفاق افتاده است. از دلایل مهم این موضوع، علاوه بر آنچه که در مبحث قبل با عنوان تهدیدات تشدیدکننده تغییرات کاربری نام برده شد، در پیامی است که وضعیت حقوقی موجود به مخاطب اعم از مالک زمین، بهره‌بردار کشاورزی و یا سرمایه‌گذار بالقوه در بخش کشاورزی القا می‌کند و آن عبارت از ریسک بالا، عدم توجه لازم به حقوق مالکانه، کم بازدهی فعالیت در بخش کشاورزی در مقایسه با فعالیت‌های شهری است که نتیجه آن واسطه‌گری، عدم امکان خرید و فروش و کاهش قدرت نقدشوندگی است که در مجموع ذی‌نفع را در تقابل با قانون قرار داده است. از سوی دیگر تبعیض آشکار در برخورد قانون در اراضی شهری در مقایسه با اراضی کشاورزی و روستایی و تفاوت قیمت فاحش سود اقتصادی بین این دو کاربری، عملاً شرایط را به ضرر پایداری در حفظ اراضی کشاورزی و تولید محصولات کشاورزی سوق داده است. در بسیاری از موارد، توقف و انسداد قیمت در کاربری کشاورزی و آزادی نسبی همراه با تشویق کاربری‌های شهری و حاشیه شهری مشاهده می‌شود. نکته دیگر نگاه علی‌السویه و یکسان قانون در مناطق مختلف کشور است که اجرای آن را با مشکل مواجه می‌سازد. بدیهی است که در کشوری به گستردگی و تنوع اقلیمی ایران، نمی‌توان یک نسخه واحد برای همه اراضی کشاورزی صادر کرد. غفلت از این نکته بدیهی اگرچه ممکن است به دلیل فقدان زیرساخت‌هایی مثل کاداستر و یا برنامه‌های آمایشی باشد، اما به همان اندازه اجرای دقیق و متعادل قانون را در مناطق مختلف دچار مشکل می‌کند. اهمیت این موضوع از آنجاست که سیاست‌های اشتغال و سکونت در مناطق مختلف کشور ممکن است از صفر تا صد با یکدیگر متفاوت باشد. برای نمونه، سیاست عدم توسعه اراضی اطراف تهران و بازدارندگی ۱۰۰ درصد آن که حتی منجر به قلع و قمع بنا می‌گردد، در سایر مناطق مانند مناطق مرزی و استان‌های حاشیه‌ای که دچار مهاجرت و پدیده کاهش جمعیت هستند، ممکن است به صورت معکوس یعنی تشویق سکونت و اشتغال اعمال گردد. به‌طور کلی، تجربه حدود بیست‌ساله اجرای قانون نشان می‌دهد که افزایش بازدارندگی و تشدید

مجازات‌ها جوابگو نبوده و تنها به تبعیض بین فعالیت‌های شهری و روستایی به زیان تولید واقعی انجامیده است. این امر در حالی است که وضعیت فعلی کشور و نگاه به قابلیت‌های درونی کشور ایجاب می‌کند که نه تنها مشوق‌ها در حد و متناسب با عوامل بازدارنده باشد، بلکه برای جبران عقب‌ماندگی‌ها در مناطق روستایی، مشوق‌ها و تسهیلاتی در جهت تحریک بخش واقعی اقتصاد و رونق کسب‌وکار در بخش کشاورزی به کار گرفته شود.

بدیهی است که اهمیت این هدف در حدی است که توجیه‌کننده مقدمات و پیش‌نیازهای لازم برای تحقق کامل قانون نیز باشد. از جمله این پیش‌نیازها علاوه بر آنچه که نوعاً تحت عنوان برنامه آمایش مناطق و استعدادسنجی اراضی کشاورزی گفته شده، نیاز به نهادهای واسطه‌ای نیز وجود دارد. نقش این نهادها، اولاً رونق بازار و ثانیاً ثبت و تضمین حقوق مالکانه افراد می‌باشد.

حال پس از تبیین چالش‌های اساسی حفظ کاربری اراضی کشاورزی، تجارب مختلف در کشورهای دیگر، درخصوص حفاظت از اراضی کشاورزی بررسی می‌شوند تا دیدگاه مناسبی نسبت به رهنمودهای متنوع برای حفظ اراضی مذکور پدید آید. بررسی‌ها حاکی از آن است که رهیافت‌های متفاوتی برای حفظ اراضی کشاورزی در کشورها وجود دارد که در ادامه به آن می‌پردازیم.

تجارب و رهیافت‌های جهانی حفاظت از اراضی کشاورزی

در کشورهایمانند آمریکا و کانادا، این رهیافت‌ها در بین استان‌ها یا ایالت‌ها نیز متفاوت است. کروشلنیک و بل (۱۹۸۹) بانک‌های زمین کشاورزی تحت مدیریت بخش عمومی را برای تأمین حفاظت فوری از مناطق مهم و کم‌نظیر، پیشنهاد کرده‌اند که با تهدیدات شدید و آبی مواجه هستند. همچنین ایشان اظهار داشته‌اند که در بلندمدت، راهبردهای جدید باید شامل سیاست‌های استانی یا ملی باشد که رشد شهری، صنعتی و سکونتگاهی را به خارج از مناطق مهم کشاورزی هدایت می‌کند تا فشار بر اراضی باقیمانده کشاورزی کاهش یابد. فرایمن (۲۰۰۰) درخصوص آندونزی پیشنهاد کرده است که سیاست‌های خرید زمین و سیستم مالیات بر زمین، باید در راستای کاهش اقدامات تجارت زمین احتکارگونه اصلاح شود تا در نهایت، بازار زمین بتواند به صورت مؤثر کارکرد خود را ایفا کند.

ازسوی دیگر، تقویت ظرفیت نظام حراست از اراضی کشاورزی در برابر تخریب اراضی و بلایای طبیعی، مطمئناً نابودی اراضی کشاورزی را کاهش خواهد داد. در این راستا، اراضی حاشیه‌ای باید از طریق جنگل‌کاری مجدد و احیای مراتع، بهبود یابند و الگوهای غیرفشرده در آنها به کار گرفته شود. نواحی مستعد فرسایش، باید از طریق تراس‌بندی، کنتوربندی، کاشت درخت و سایر شیوه‌ها پایدار گردند. برنامه مناسبی برای اصلاح نواحی مستعد شوری باید در نظر گرفته شود و یا به مدت زمان کافی، برنامه آیش در آنها اجرایی گردد. زیرساخت‌های آبیاری و زهکشی باید مجدداً احیا و نگهداری



شوند. همه این موارد نیازمند سرمایه‌گذاری‌های کلان است. علاوه بر این، به موازات بهبود نظام حراست از اراضی کشاورزی، کاربری‌های غیرکشاورزی باید به‌منظور حفظ اراضی کشاورزی راهبردی، فشرده و مترکم شوند.

به‌طور کلی، پرداخت هزینه برای خدمات محیط زیستی، خرید یا انتقال حقوق توسعه، مشوق‌های مالیاتی، برنامه‌ریزی و منطقه‌بندی جامع، شفاف‌سازی فرآیندها و استفاده از ظرفیت سازمان‌های مردم‌نهاد به‌عنوان رهیافت‌ها و ابزارهای پایه‌ای در حفظ کاربری اراضی کشاورزی مورد استفاده قرار گرفته‌اند.

۱. پرداخت هزینه برای خدمات محیط زیستی

برای جلوگیری از تخریب اراضی توسط کشاورزان، کمک کردن به آنها باید جایگزین جریمه آنها از طریق ممانعت از دستیابی ایشان به منابع شود. اقدامات تنبیهی و جریمه‌ای، می‌تواند یک نوشدارو در مدت زمان بسیار کوتاه باشد و شرایط افزایش‌دهنده تخریب را برطرف نمی‌کنند (پرپینستراب و راجول، ۱۹۹۴). امروزه کشاورزی دارای نقش‌های چندگانه، به‌ویژه در تولید کالاهای عمومی است و این ویژگی آن را نسبت به سایر بخش‌های اقتصادی متمایز ساخته است. کشاورزان با حفظ باغات و اراضی کشاورزی، ضمن تأمین محصول غذایی جامعه، خدمات محیط زیستی مانند تصفیه هوا، تعدیل دما و... ارائه می‌دهند. البته به‌دلیل عدم رغبت افراد جامعه برای پرداخت هزینه تولید کالاهای عمومی، این نقش بخش کشاورزی در حال تضعیف است. بانک جهانی (۲۰۰۷) نیز تصریح کرده است که کشاورزان در ازای تأمین این خدمات، هیچ پاداشی دریافت نمی‌کنند و بنابراین خدمات مذکور به میزان ناکافی تولید می‌گردند. طبق آمار فائو (۲۰۰۱)، به‌طور متوسط طی دهه ۱۹۹۰، سالیانه ۱۵ میلیون هکتار از جنگل‌ها، به‌طور عمدی در نواحی گرمسیری، نابود شد.^۱ یکی از دلایل مهم این رویداد ناگوار، این بود که بهره‌برداران زمین نوعاً هیچ نوع پرداخت جبرانی به‌ازای خدمات محیط زیستی که برای دیگران فراهم می‌کردند، دریافت نمی‌نمودند (پاگیولا و همکاران، ۲۰۰۵).

اگر جامعه خواستار التزام کشاورزان نسبت به عملیات مدیریت منابع طبیعی است که دارای منافع خارج از مزرعه هستند، باید به کشاورزان غرامت دهد. توسعه راهبردهای شغلی برای مدیریت اراضی خصوصی - که متکی بر جریان‌های درآمدی هستند که حفاظت و مشوق‌های اقتصادی را با یکدیگر همسو می‌سازند - فرصت رقابت را برای کاربری‌های حفاظتی زمین با کاربری‌های جایگزین، فراهم می‌کند (گلدستین و همکاران، ۲۰۰۶). در بین راهکارهای مختلف حفاظت، رهیافت پرداخت

۱. هرچند پرداخت هزینه برای خدمات محیط زیستی (پی.ای.اس) اغلب در رابطه با حفاظت از جنگل‌ها به کار می‌رود، ولی باید اظهار داشت که این رهیافت در اصل می‌تواند در مورد حفاظت، احیا یا ایجاد هرگونه کاربری زمین که منافع بیرونی تولید می‌کند، از قبیل بسیاری از کاربری‌های کشاورزی، استفاده شود (انجل و همکاران، ۲۰۰۸).

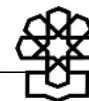
2. Goldstein, et al.

هزینه برای خدمات محیط زیستی (PES)^۱ به‌عنوان سازوکاری برای تبدیل ارزش‌های بیرونی و غیربازاری محیط زیست به مشوق‌های مالی واقعی برای فعالان محلی به‌منظور فراهم‌سازی چنین خدماتی، به‌طور فزاینده‌ای در کشورهای در حال توسعه و توسعه‌یافته به کار گرفته شده و در سال‌های اخیر توجه عمده‌ای را به خود جلب کرده است (انجل و همکاران، ۲۰۰۸). بنابراین رهیافت در حال ظهور پرداخت هزینه برای خدمات محیط زیستی یا پی.ای.اس، در پی رفع مشکل حفاظت است. پرداخت هزینه برای خدمات محیط زیستی، یک رهیافت بازارمحور با هدف حفاظت است که مبتنی بر دو اصل همزاد می‌باشد؛ کسانی که از خدمات محیط زیستی بهره‌مند می‌شوند (مانند استفاده‌کنندگان از آب تمیز) باید در قبال آنها هزینه پرداخت کنند و کسانی که این خدمات را تولید می‌کنند باید در ازای تأمین آنها، مورد تشویق قرار گیرند (بانک جهانی، ۲۰۰۷). این رهیافت، مزیت دیگری نیز در رابطه با تأمین منبع درآمدی اضافه، برای بهره‌برداران فقیر زمین داشته و به ایشان کمک می‌کند تا معیشت خود را بهبود بخشند. کشورهای مختلفی تاکنون چنین نظام‌های پرداختی را تجربه کرده‌اند که بسیاری از آنها با کمک بانک جهانی همراه بوده است. برنامه‌های پی.ای.اس، اسلحه سحرآمیزی برای کاهش فقر نیستند، ولی در صورت اندیشیدن صحیح در طراحی برنامه و مساعد بودن شرایط محلی، هم‌افزایی‌های مهمی می‌تواند وجود داشته باشد (پاگیولا و همکاران، ۲۰۰۵). البته پرداخت هزینه برای خدمات محیط زیستی لزوماً از طریق بودجه دولتی صورت نمی‌گیرد، بلکه در بسیاری از موارد، دولت می‌تواند از طریق سیاست‌گذاری و توسعه ابزارهایی مانند گردشگری پایدار کشاورزی، کارکردهای محیط زیستی نظام‌های کشاورزی را به رسمیت بشناسد و هزینه آن را از طریق گردشگران کشاورزی تأمین نماید.

۲. شفاف‌سازی فرآیند تغییر کاربری

در غیاب یک برنامه ساختاری، مالکان و خریداران اراضی، مایل به احتکار زمین با توجه به شکل شهری آینده آن، کاربری‌های احتمالی قطعه خاصی از زمین و نهایتاً قیمت آن هستند. بنابراین برخورداری از فرآیندهای شفاف و ساده تبدیل کاربری کشاورزی به سایر کاربری‌ها ضروری است که ملاحظات محیط زیستی و کالاهای عمومی را هم مدنظر قرار دهد. قوانین و مقررات در راستای موارد ذیل می‌توانند تغییر یابند:

- ایجاد پنجره واحد برای درخواست تغییر کاربری، اخذ اطلاعات به‌روز و ارائه اطلاعات شفاف؛
- ارائه فهرست کامل از اسناد ضروری نشان‌دهنده ماهیت و مکان قطعه زمین مدنظر که باید به همراه درخواست ارسال شود؛



• شفاف‌سازی فرآیند تغییر کاربری از جمله ارائه تقاضا و بررسی آن.

۳. توسعه تراست منطقه‌ای اراضی کشاورزی

تراست‌های اراضی کشاورزی، معمولاً سازمان‌های غیردولتی هستند که طیفی از فعالیت‌های حفاظت از اراضی از جمله حفاظت از اراضی کشاورزی در برابر توسعه (تغییر کاربری) را انجام می‌دهند. این سازمان‌های غیردولتی نقش اساسی در حفاظت از اراضی کشاورزی آمریکا، از طریق تأمین منابع مالی برای اراضی و خرید اراضی کشاورزی و حقوق حفاظت از آنها - شیوه‌هایی که در سند زمین ثبت می‌شوند و زمین را محدود به کاربری کشاورزی می‌کنند - دارند. آنها همچنین فعالیت‌های پایش و آموزش عموم افراد جامعه را انجام می‌دهند و اغلب، متکی بر شراکت چندین آژانس و سازمان برای حفاظت از اراضی هستند. تراست‌های غیردولتی اراضی معمولاً سرمایه‌های خصوصی را تأمین می‌کنند که در صورت ترکیب با منابع مالی دولتی، حفاظت از اراضی کشاورزی را ارتقا می‌بخشد.

نمونه‌های چنین رهیافت‌هایی در بریتیش کلمبیا و آمریکای شمالی دیده می‌شود، جایی که تراست‌های زمین و دولت‌های محلی در خرید اراضی آسیب‌پذیر به لحاظ محیط زیستی برای پارک مشارکت می‌کنند و این اراضی اغلب به‌عنوان پارک‌های منطقه‌ای یا محلی توسط دولت محلی نگهداری می‌شوند. در کانادا سازمان‌های غیردولتی بر پایبندی مالک اراضی یا مستأجر نسبت به مفاد حقوق حفاظت از اراضی کشاورزی نظارت می‌کنند. در مقیاس کلان‌تر، ایالت میشیگان منابع مالی لازم را برای صندوق غیردولتی حفاظت فراهم کرده است تا برنامه خرید حقوق حفاظت از اراضی را مدیریت و اجرا نماید.

۳-۱. تراست منطقه‌ای اراضی کالیفرنیا شمالی

این تراست به‌دنبال تشویق مالکان اراضی برای حفاظت داوطلبانه از اراضی کشاورزی و منابع طبیعی است. بخش مهمی از اقدامات این تراست، عبارت از خرید املاک با ارزش‌های حفاظتی بالا، مذاکره در خصوص برنامه‌های خرید حقوق حفاظت از اراضی و تسهیل تبادل اراضی است. کارکنان این تراست، فعالیت‌های پایش و ارزیابی را هم انجام می‌دهند. مدل‌های زیادی برای تراست‌های منطقه‌ای اراضی کشاورزی وجود دارد و فعالیت‌های آنها می‌تواند شامل موارد ذیل باشد:

- خرید اراضی کشاورزی و اجاره بلندمدت آنها به کشاورزان،

- خرید اراضی کشاورزی و کاهش ارزش بازاری آن از طریق ثبت حقوق حفاظت از اراضی

کشاورزی^۱ و سایر موارد در سند آنها (برای نمونه ذکر این عبارت در سند که زمین مربوطه براساس ۶۰ درصد قیمت بازار خرید و فروش می‌شود)،

- ثبت حقوق حفاظت از اراضی کشاورزی،

- حفظ حقوق حفاظت از اراضی کشاورزی به‌عنوان بخش سوم، به نحوی که مسئولیت پایش را بر عهده داشته باشد،

- ارائه برنامه‌های خدمات کاربری اراضی جایگزین که کالاها و خدمات بوم‌شناختی اراضی کشاورزان را جبران کنند یا پرداخت هزینه برای کشت محصولات مناسب حیات وحش توسط کشاورزان،

- انجام فعالیت‌های حفاظت از اراضی کشاورزی و آموزش عموم جامعه.

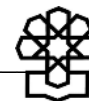
اساس فعالیت بسیاری از تراست‌های اراضی کشاورزی، خرید حقوق حفاظت از اراضی کشاورزی یا حقوق توسعه است. خرید حقوق توسعه، خسارت کشاورز به دلیل چشم‌پوشی وی از تغییر کاربری زمین کشاورزی را جبران می‌کند.

۴. رشد هوشمند در بریتیش کلمبیای کانادا

فرآیند تبدیل اراضی کشاورزی باید منجر به تکامل فرم شهری برنامه‌ریزی شده‌ای شود که کیفیت زندگی بالایی را نهایتاً ایجاد نماید. فرآیند تبدیل باید تضمین کند که برنامه‌ریزی شهری (تراکم، پراکندگی، تحرک و چرخش، شبکه‌های زیرساختی و بهره‌وری اقتصادی) و ملاحظات محیط زیستی در اعطای مجوز تغییر کاربری اراضی کشاورزی مدنظر قرار می‌گیرند. فرآیند چنین تصمیم‌گیری براساس برنامه‌های ساختاری و آمایش سرزمین و در غیاب چنین برنامه‌هایی، بر اساس خطوط راهنمای روشن برنامه‌ریزی شکل می‌گیرد. هدف چنین چیدمانی، مبتنی کردن توسعه بر برنامه‌هاست. یکی از رهیافت‌های مناسب برای ساماندهی به توسعه شهری، رشد هوشمند است که در عین طراحی شهر منظم و مناسب، اراضی کشاورزی اطراف را از خطر تجاوز حفظ می‌کند (مرکز رشد هوشمند بریتیش کلمبیا، دسترسی در ۲۰۱۴).

برنامه‌ریزی کاربری اراضی برای رشد هوشمند، راهبردهای کلیدی را تلفیق می‌کند تا یکپارچگی ذخایر اراضی کشاورزی را حفظ کند و جوامع و سکونتگاه‌های منظم را ایجاد کند. این برنامه‌ریزی رشد شهری را به خارج از اراضی کشاورزی هدایت می‌کند. شهرداری‌ها می‌توانند از طریق برنامه‌ریزی جامع، راهبردی و بلندمدت نواحی شهری، رشد شهری را به نواحی مناسبی هدایت کنند که کیفیت زندگی را در محیط زیست ساخته شده ارتقا خواهد داد و همزمان یکپارچگی اراضی کشاورزی اطراف را حفظ خواهد کرد.

در این راستا، ۱۰ اصل رشد هوشمند، چارچوبی را برای برنامه‌ریزی جوامع و سکونتگاه‌های مناسب و حفظ اراضی کشاورزی فراهم می‌کند:



- کاربری‌های ترکیبی اراضی،
- طراحی منظم و مرتب،
- تأمین گزینه‌های مختلف برای حمل‌ونقل،
- ایجاد گزینه‌های متنوع و قابل حصول برای شهروندان در زمینه مسکن،
- تشویق رشد در فضاها و جوامع موجود،
- حفظ فضاهای باز، زیبایی طبیعی و نواحی حساس از نظر محیط زیستی،
- حفاظت و ارتقای اراضی کشاورزی،
- استفاده از زیرساخت‌های هوشمندتر و ارزان‌تر و ساختمان‌های سبز،
- توسعه هویت همسایگی منحصر به فرد،
- تقویت شهروندی مسئولانه.

رشد هوشمند در واقع از زمین و زیرساخت‌ها به صورت کارآتری استفاده می‌کند و از هدررفت منابع ملی جلوگیری می‌کند و در عین حال، از تجاوز شهری به اراضی کشاورزی جلوگیری می‌کند.

۵. حفظ کاربری اراضی کشاورزی در برنامه‌ریزی توسعه شهری در انتاریوی کانادا

استان انتاریوی^۱ کانادا، رهیافت‌های موفق را در سطح محلی در شهرستان هورن^۲ برای حفظ اراضی کشاورزی اتخاذ کرده است. هدف اصلی این رهیافت‌ها، نه تنها حراست از اراضی کشاورزی، بلکه کمینه‌سازی وضع ضوابطی بوده است که ممکن است سبب تحدید و ایجاد مشکل برای بخش کشاورزی شوند. مؤلفه کلیدی رهیافت‌های مذکور، توجه به حفظ کاربری اراضی کشاورزی در برنامه‌ریزی توسعه شهری و توسعه اقتصادی بوده است. در این راستا، رهیافت کشاورزی‌گرای آمایش سرزمین بسیار مهم است. یکی از اجزای این رهیافت، حفاظت واقعی از اراضی کشاورزی است، در حالی که در کنار آن باید برنامه و پروژه‌هایی را برای افزایش سوددهی کشاورزی (از جمله از طریق توسعه زیرساخت‌های بازار و فرآوری محصولات) تدارک دید (کالدول، ۱۹۹۵).

۶. حفاظت از اراضی کشاورزی در آمریکا

مطالعه ملی اراضی کشاورزی آمریکا در سال ۱۹۸۰-۱۹۸۱ نشان داد که سالیانه میلیون‌ها ایکر از اراضی کشاورزی در حال تغییر کاربری هستند. گزارش کنگره در سال ۱۹۸۱ در خصوص شهرهای متراکم و راهبردهای ذخیره‌سازی انرژی، بر ضرورت اجرای برنامه‌ها و سیاست‌های حفاظت از اراضی کشاورزی و توقف رشد نامنظم و نامرتب شهری تأکید کرد. این گزارش نشان داد که اغلب رشد نامنظم

1. Ontario

2. Huron

شهری، نتیجه برنامه‌هایی بوده است که توسط دولت فدرال تأمین مالی شده‌اند. با توجه به رشد نامنظم و نامرتب شهری در آمریکا و در نتیجه، تغییر کاربری اراضی کشاورزی، کنگره این کشور، قانون کشاورزی و غذا را در سال ۱۹۸۱ تصویب کرد که شامل **قانون سیاست حفاظت از اراضی کشاورزی** بود. برنامه‌های بخش عمومی برای حفاظت از اراضی کشاورزی می‌تواند هر دوی مالکان اراضی و عموم جامعه را منتفع کنند. به‌طور کلی، هدف قانون سیاست حفاظت از اراضی کشاورزی، کمیته‌سازی اثر برنامه‌های فدرال بر تبدیل غیرضروری و برگشت‌ناپذیر اراضی کشاورزی به کاربری‌های غیرکشاورزی بوده است. برنامه‌های حفاظت از اراضی کشاورزی، می‌توانند برخاسته از ضرورت حفظ تولیدات کشاورزی در راستای امنیت ملی غذایی یا بر پایه مسائل محلی باشند. آژانس‌های فدرال هر دو سال یکبار ملزم به توسعه و بررسی سیاست‌ها و رویه‌های خود برای اجرای قانون سیاست حفاظت از اراضی کشاورزی هستند. اراضی مخاطب قانون مذکور، شامل اراضی کشاورزی با کیفیت بالا، اراضی کشاورزی منحصر به فرد و اراضی دارای اهمیت ملی یا محلی می‌شوند. در این راستا، ویژگی‌های ذیل می‌توانند در اولویت‌بندی قطعات زمین انتخابی برای حفاظت مورد توجه قرار گیرند (دپارتمان کشاورزی آمریکا،^۱ دسترسی در ۲۰۱۴):

۱. کیفیت و بهره‌وری خاک،
 ۲. شیوه‌های کشاورزی، از جمله به‌کارگیری عملیات حفاظتی،
 ۳. کیفیت منحصربه‌فرد یا حساس اراضی،
 ۴. اندازه حیاتی قطعه برای تولید کشاورزی پایا،
 ۵. نزدیکی به سایر اراضی حفاظت شده،
 ۶. اهمیت برای کشاورزی محلی و اهمیت اقتصادی.
- به‌طور کلی، سیاست‌های مختلفی در کشور آمریکا برای حفاظت از اراضی کشاورزی اجرا می‌شود که در ذیل مورد بحث قرار می‌گیرند.

۱-۶. خرید حقوق حفاظت از اراضی کشاورزی^۲

برنامه حفاظت از اراضی کشاورزی^۳ اعتبارات انطباقی را برای کمک به خرید **حقوق توسعه** می‌پردازد تا اراضی کشاورزی مولد (اعم از زراعی، باغی و چراگاه‌ها) حفظ شوند. حقوق توسعه، حقوقی است که مالک زمین کشاورزی، می‌تواند آن را در صورت تغییر کاربری به کاربری‌های مسکونی، تجاری یا صنعتی کسب کند. این حقوق، نسبتی از ارزش کل زمین است و از طریق تعیین تفاوت قیمت ارزش عادلانه بازار زمین

1. Agricultural Land Preservation in the United States: Fundamental Approaches and Resources / Common Factors in Land Preservation Programs

2. Purchase of Agricultural Conservation Easements (PACE)

3. Farm and Ranch Lands Protection Program (FRPP)



بدون قید محدودیت انحصاری برای کشاورزی و ارزش آن پس از قید استفاده انحصاری برای کشاورزی محاسبه می‌شود. برای نمونه اگر قیمت یک هکتار زمین در صورت فروش برای کاربری مسکونی، ۵۰ میلیون تومان باشد، ولی در صورت محدود کردن کاربری زمین به کشاورزی، قیمت آن ۲۰ میلیون تومان شود، حقوق توسعه این یک هکتار، ۳۰ میلیون تومان خواهد بود.

دپارتمان کشاورزی آمریکا، طرح جدیدی را برای تأمین حداکثر ۵۰ درصد از هزینه خرید حقوق حفاظت از اراضی کشاورزی راه‌اندازی می‌کند. از طریق برنامه خرید حقوق حفاظت از اراضی کشاورزی، دولت، اعتبار خرید حقوق حفاظت از مالکان اراضی علاقمند را برای دولت‌های محلی یا سازمان‌های غیرانتفاعی فراهم می‌کند. اراضی که حقوق حفاظت از کاربری کشاورزی آنها خریداری می‌شود، نمی‌توانند برای اهدافی استفاده شوند که آن را از کاربری کشاورزی خارج کند. مشکل اصلی پرداخت حقوق حفاظت از اراضی کشاورزی، هزینه آن برای نهادهای محلی است. همچنین مشارکت، داوطلبانه است و ثبت‌نام در این برنامه، کاملاً بستگی به تمایل مالکان اراضی دارد (الیسا، ۲۰۰۴).

۲-۶. خرید حقوق توسعه^۱

برنامه خرید حقوق توسعه، تکنیک داوطلبانه و جبرانی برای حفاظت از اراضی کشاورزی به‌شمار می‌رود. برنامه‌های خرید حقوق توسعه به مالکان اراضی کشاورزی هزینه می‌پردازند تا به‌طور دائمی توسعه اراضی (تغییر کاربری) آنها را محدود کنند. این برنامه‌ها، دارایی‌های منقول را در اختیار کشاورزانی قرار می‌دهند که اغلب از نظر زمین غنی هستند، ولی نقدینگی پایینی دارند. برنامه‌های خرید حقوق توسعه، برخی از مواقع، به‌عنوان «خرید حقوق حفاظت از اراضی کشاورزی» هم شناخته می‌شوند. در سال ۱۹۹۷، ۲۰ ایالت آمریکا، اشکالی از برنامه خرید حقوق توسعه را چه در سطح ایالتی چه در سطح محلی اجرا کردند.

البته حقوق حفاظت، می‌تواند در هر زمانی فارغ از برنامه خرید حقوق توسعه خریداری شود، ولی برنامه‌های خرید حقوق توسعه، رهیافت برنامه‌ریزی شده‌تری را برای حفاظت از اراضی کشاورزی، در عین پرداخت مشوق‌هایی برای مالکان اراضی فراهم می‌کند تا کاربری کشاورزی اراضی خود را حفظ کنند. تأمین حفاظت دائم یا بلندمدت از اراضی کشاورزی، بزرگ‌ترین مزیت برنامه‌های خرید حقوق توسعه است. هرچند، این برنامه‌ها پرهزینه هستند و باید اعتبارات آنها بالاتر از سطح ایالتی تأمین گردد.

۳-۶. انتقال حقوق توسعه^۲

انتقال حقوق توسعه، نوعی تکنیک منطقه‌بندی محسوب می‌شود که برای حفاظت دائم از اراضی کشاورزی و سایر منابع طبیعی و فرهنگی، از طریق انتقال توسعه‌ای (تغییر کاربری) که قرار است در

1. Purchase of Development Rights (PDR) program

2. Transfer of Development Rights (TDR)

این اراضی اتفاق بیافتد به نواحی طراحی شده برای رشد و توسعه، به کار می‌رود. به عبارت دیگر، در این سیاست، اراضی معوض به مالکان اراضی کشاورزی مرغوب داده می‌شود تا نیازهای غیرکشاورزی مانند ساخت مسکن و... خود را در آنها برنامه‌ریزی کنند. زمانی که انتقال حقوق توسعه با منطقه‌بندی اراضی برای کشاورزی ترکیب می‌شود، برای کشاورزان و مالکان سایر اراضی این گزینه را فراهم می‌کند که از طریق تفکیک و فروش انتقال حقوق توسعه، بتوانند ارزش مالی ملک خود را حفظ و کسب کنند. در سال ۱۹۹۷، ۱۴ ایالت آمریکا قانونی داشتند که استفاده از برنامه‌های انتقال حقوق توسعه را به منظور حفاظت از اراضی کشاورزی امکان‌پذیر می‌کرد. برنامه‌های انتقال حقوق توسعه، انتقال حقوق توسعه را از یک قطعه زمین (قطعه ارسال‌کننده) به قطعه دیگر (قطعه زمین دریافت‌کننده) امکان‌پذیر می‌کنند. بنابراین قطعه زمین ارسال‌کننده به صورت دائم، از طریق پرداخت حقوق حفاظت از اراضی، حفاظت می‌شود. برنامه‌های انتقال حقوق توسعه، معمولاً پیچیده و نیازمند کارکنان برنامه‌ریزی حرفه‌ای و منابع است. این برنامه‌ها همچنین نیازمند آموزش عمومی هستند تا میزان پذیرش آنها افزایش یابد. برنامه‌های مذکور به وجود بازار قوی برای توسعه اراضی بستگی دارند. هرچند، برنامه‌های انتقال حقوق اراضی از اراضی کشاورزی از طریق سازماندهی به رشد، به صورت دائمی محافظت می‌کنند.

جوامع می‌توانند از برنامه‌های انتقال حقوق اراضی منتفع شوند، زیرا هزینه آنها از طریق بازار خصوصی پرداخت می‌شود و رشد تجاری و مسکونی را در نواحی نزدیک به خدمات عمومی ارتقا می‌دهد. بزرگ‌ترین امتیازات برنامه انتقال حقوق اراضی، حفاظت دائمی، مشارکت داوطلبانه، هدایت توسعه (مسکونی و تجاری) به مکان‌های مرجح و پرداخت‌های نقدی به کشاورزان است. هرچند، این برنامه‌ها می‌توانند کاملاً پیچیده باشند و در دسترس بودن قطعات مناسبی از اراضی که حقوق توسعه را دریافت کنند، پیش شرط است.

۴-۶. منطقه‌بندی اراضی کشاورزی^۱

دادگاه‌های آمریکا از دهه ۱۹۲۰، منطقه‌بندی را به رسمیت شناختند. منطقه‌بندی برای حفاظت از کشاورزی^۲ از موجود بودن اراضی کشاورزی برای انجام کشاورزی و بنابراین از پایه کشاورزی جامعه، از طریق محدود کردن توسعه غیرکشاورزی و کاربری‌های غیرکشاورزی در نواحی مدنظر حفاظت می‌کند. منطقه‌بندی برای حفاظت از کشاورزی در ایالت پنسیلوانیا برای اولین بار در سال ۱۹۷۳ به کار گرفته شد و تا سال ۱۹۹۳، ۷۲۵۰۰۰ ایکر از اراضی کشاورزی (معادل ۱۰ درصد اراضی کشاورزی این ایالت) تحت پوشش این برنامه قرار گرفتند. امروزه برخی شهرداری‌ها در پنسیلوانیا، نزدیک چهار دهه است

1. Agricultural Land Zoning
2. Agricultural Protection Zoning (APZ)



که این برنامه را اجرا کرده‌اند. در سال ۱۹۹۷، ۲۴ ایالت آمریکا، از ضوابط محلی برای حفاظت از اراضی کشاورزی از طریق قوانین منطقه‌بندی استفاده می‌کردند. از سایر کاربری‌ها در این نواحی جلوگیری می‌شود.

منطقه‌بندی برای حفاظت از کشاورزی، می‌تواند از اراضی کشاورزی و مرتعی از جمله اراضی مرغوب و خاک‌های مهم ایالت‌ها، برای مدت زمان قابل توجهی حفاظت نماید. هرچند، چون منطقه‌بندی می‌تواند تغییر یابد و از آنجایی که عدم انجام اقدامات حفاظتی بسیار راحت‌تر از انجام آن است، امنیت حفاظت ناشی از آن از امنیت حفاظت ناشی از حقوق حفاظت از اراضی کشاورزی کمتر است. رهیافت‌های اصلی منطقه‌بندی برای اراضی کشاورزی شامل منطقه‌بندی منحصراً برای کشاورزی،^۱ منطقه‌بندی اراضی بزرگ،^۲ تخصیص مبتنی بر سطح^۳ و ترکیبی از این رهیافت‌ها می‌شود. حال در ادامه، شکل اول آن در ایالت اورگان آمریکا تشریح می‌شود.

۱-۴-۶. منطقه‌بندی اراضی منحصراً برای کشاورزی^۴

ایالت اورگان به مدت بیش از سه دهه است که سیاست مناسبی را برای حفاظت از اراضی کشاورزی اتخاذ کرده است. این سیاست، توسط مجلس ایالت اورگان در سال ۱۹۷۳ تصویب شد. این سیاست، به دنبال «حفاظت از همه اراضی کشاورزی در حال کاهش» است. ابزار اصلی اجرای سیاست مذکور، برنامه آمایش در سطح ایالت است. کمیسیون توسعه و حفاظت از اراضی اورگان، استانداردهایی را در این زمینه وضع می‌کند. سپس شهرها و شهرستان‌ها، استانداردهای مذکور را در طرح‌های جامع محلی و احکام مربوط به آمایش سرزمین رعایت می‌کنند. در چارچوب این نظام، همه شهرستان‌های ایالت اورگان، برنامه‌ریزی و منطقه‌بندی را برای حفاظت از اراضی کشاورزی پذیرفته‌اند. تأکید عمده برنامه آمایش سرزمین اورگان، ناظر بر حفظ کشاورزی تجاری است. یکی از اجزای برنامه آمایش ایالت اورگان، منطقه‌بندی اراضی منحصراً برای کشاورزی است. هدف آن، محدود کردن هر نوع توسعه و عملیات عمرانی است که با عملیات کشاورزی تضاد پیدا می‌کند. این منطقه‌بندی، مانع از تقسیم اراضی کشاورزی به قطعات کوچک و نامناسب برای کشاورزی تجاری می‌شود. اراضی واقع در این مناطق، خودبه‌خود شایسته پرداخت مالیات املاک کمتری هستند، زیرا از نوع اراضی کشاورزی به شمار می‌روند. همه ۳۶ شهرستان ایالت اورگان، منطقه‌بندی اراضی منحصراً برای کشاورزی را در اراضی کشاورزی خود به‌کار برده‌اند. اهمیت بخش کشاورزی در اقتصاد این ایالت در حال رشد بوده است، چرا که در دوره ۱۹۹۵-۲۰۰۵، فروش ناخالص محصولات کشاورزی آن، ۳۵ درصد (حدود ۱۰ درصد پس از تعدیل براساس نرخ تورم) افزایش یافته است. کشاورزی در ایالت اورگان، یک بخش

1. Exclusive Agricultural Zoning
2. Large Lot Zoning
3. Area Based Allocation
4. Zone it Exclusive Farm Use (EFU)

تجاری محسوب می‌شود و از نظر ارزش صادرات، مقام سوم را دارد.^۱

۲-۴-۶. مؤلفه‌های اصلی منطقه‌بندی اراضی منحصراً برای کشاورزی در اورگان

این نوع منطقه‌بندی، توسط شهرستان‌ها در خصوص اراضی به‌کار برده می‌شوند که برای کاربری کشاورزی در نظر گرفته شده‌اند. منطقه‌بندی اراضی منحصراً برای کشاورزی شامل موارد ذیل است:

۱. فهرست کردن کاربری‌های مجاز کشاورزی و غیرکشاورزی مشروط، شامل استانداردهای ارزشیابی آنها،

۲. حداقل اندازه قطعات و استانداردهای تفکیک در خصوص کاربری‌های کشاورزی و غیرکشاورزی،

۳. سایر استانداردهای بعدی برای توسعه،

۴. تهیه نقشه برای اراضی منطقه‌بندی شده منحصراً برای کشاورزی.

این منطقه‌بندی برای ۱۶/۱ میلیون ایکر از اراضی کشاورزی ایالت اورگان آمریکا به کار رفته است. البته بخش اندکی از این سطح، برای کاربری ترکیبی کشاورزی - جنگلداری منطقه‌بندی شده است. منطقه‌بندی اراضی منحصراً برای کشاورزی قادر به حفاظت از نواحی وسیعی از اراضی کشاورزی و جلوگیری از تغییر کاربری آنها بوده است. سرشماری اخیر کشاورزی آمریکا نشان داد که ایالت اورگان با نرخ بالاتری از سایر ایالت‌های آمریکا توانسته است مزارع بزرگ و متوسط خود را حفظ کند. در دوره ۱۹۷۸-۲۰۰۲، نرخ نابودی مزارع بزرگ (بالاتر از ۵۵۰ ایکر) در اورگان، پایین‌تر از نصف این میزان در سطح ملی بوده است و در عین حال نرخ نابودی مزارع متوسط (۴۹۹-۵۰ ایکر) تقریباً یک‌چهارم نرخ ملی بوده است. اثر منطقه‌بندی اراضی منحصراً برای کشاورزی را می‌توان در روندهای اخیر در شکل‌گیری کشاورزی سالم‌تر دید. افزاز، زمین‌خواری و عملیات متضاد با کشاورزی، از طریق منطقه‌بندی محدود شده است و کشاورزان با اعتماد و امنیت بیشتری نسبت به حفظ اراضی در آینده، اقدام به سرمایه‌گذاری می‌کنند.

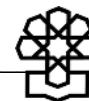
قوانین مربوط به منطقه‌بندی اراضی منحصراً برای کشاورزی، امکان توسعه چندین نوع از مسکن‌های جدید را فراهم می‌کند. انواع اصلی، شامل جایگزینی خانه‌های جدید با خانه‌های قدیمی، خانه‌های غیرکشاورزی در بخش‌های کمتر حاصلخیز اراضی کشاورزی و خانه‌های مزرعه برای مالکان و گردانندگان مزارع تجاری است. هم‌اکنون ۷ روش مختلف برای تأیید خانه‌ها وجود دارد که از جمله آن می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

۱. به عنوان خانه اصلی برای مدیر مزرعه،

۲. به عنوان خانه فرعی برای خویشاوندان کشاورز که در مزرعه زندگی کرده و در عملیات کشاورزی

به وی کمک خواهند کرد،

1. <http://www.oregon.gov/LCD/pages/farmprotprog.aspx>



۳. به عنوان خانه غیر کشاورزی،

۴. برای جایگزینی با خانه موجود.

۳-۴-۶. سایر کاربری‌های مجاز در منطقه‌بندی اراضی منحصراً برای کشاورزی

رایج‌ترین کاربری‌های غیر کشاورزی مورد تأیید، شامل «فعالیت‌های تجاری مرتبط با کشاورزی» مانند غربال و تمیز کردن بذور، فروش کود و فرآوری، «کسب و کارهای خانگی با کمتر از پنج نفر کارگر»، «امکانات ضروری برای خدمات عمومی» مانند تصفیه فاضلاب و ایستگاه‌های فرعی برق هستند. به‌طور کلی، روش منطقه‌بندی برای اراضی کشاورزی، دارای مزایا و معایب ذیل است:

۳-۴-۴. مزایای «منطقه‌بندی برای اراضی کشاورزی»

- می‌تواند برای حفاظت سریع از قطعات بزرگ و فراوانی از اراضی کشاورزی استفاده شود.
- از قطعات بزرگ اراضی با هزینه کمتری محافظت می‌کند.
- تعارض را بین کشاورزان و همسایگان غیر کشاورزی از طریق محدود کردن کاربری‌های غیر کشاورزی در محدوده منطقه‌بندی شده کاهش می‌دهد.
- می‌تواند نسبتاً به‌سادگی اجرا شود.
- می‌تواند به راحتی با سایر ابزارهای حفاظتی مانند انتقال حقوق توسعه و خرید حقوق حفاظت ترکیب شود.
- قابل درک برای عموم جامعه است.
- انعطاف پذیر است.

۳-۴-۵. معایب «منطقه‌بندی برای اراضی کشاورزی»

- به راحتی از طریق تغییر ضوابط منطقه‌بندی، می‌تواند خنثی و متوقف شود. منطقه‌بندی، به ندرت پایدار می‌ماند. تغییرات و منطقه‌بندی مجدد، به صورت منظم انجام می‌شود.
- بسته به موقعیت، منطقه‌بندی برای اراضی کشاورزی، می‌تواند به‌طور بالقوه ارزش اراضی را کاهش دهد. هرچند می‌تواند ارزش آنها را افزایش هم دهد.

۳-۵-۶. بخش‌های کشاورزی^۱

بخش‌های کشاورزی، برنامه‌های داوطلبانه‌ای هستند که نواحی خاص را منحصراً برای کاربری کشاورزی در نظر می‌گیرند. در ازای ثبت نام در این برنامه، کشاورزان منافع را دریافت می‌کنند که از یک ایالت به ایالت دیگر، متفاوت است. تا سال ۱۹۹۷، ۱۶ ایالت قوانین بخش‌های کشاورزی را به تصویب رسانده بودند. برنامه‌های مربوط به بخش‌های کشاورزی، روشی را برای جامعه و کشاورزی ارائه می‌کند تا در حفاظت از اراضی کشاورزی همکاری کنند. کشاورزان می‌توانند بسته‌ای از منافع را شامل

مواردی از قبیل مشوق‌های مالیاتی، تسهیم هزینه عملیات کشاورزی مورد تأیید و ... دریافت کنند.

۶-۶. مشوق‌های مالیاتی کشاورزی^۱

تخفیف‌های مالیاتی در سراسر آمریکا، برای فراهم کردن مشوق‌های مالی در راستای تشویق کشاورزان و مالکان اراضی کشاورزی به‌طور وسیعی استفاده می‌شوند.

۶-۷. رشد سبزتر: حفاظت از طریق طراحی

این ابزار کمک به شهرداری‌ها و توسعه‌گران می‌کند تا کسب‌وکارها و خانه‌های جدید را در عین حفاظت از منابع طبیعی و فرهنگی مهم از جمله اراضی کشاورزی احداث کنند.

۶-۸. پاکیزه و سبز

در بسیاری از شهرستان‌های آمریکا، برنامه «پاکیزه و سبز»، مالیات املاک کمتری را برای اراضی قادر به تولید چوب، اراضی کشاورزی و اراضی فضای باز که برای بازدید و استفاده عموم محدودیت ندارند، وضع می‌کند. این برنامه، کشاورزان را از طریق مشوق‌های مالیاتی تشویق می‌کند تا کشاورزی را در اراضی خود تداوم بخشند، ولی از فروش اراضی برای کاربری‌های غیرکشاورزی ممانعت به عمل نمی‌آورد. این برنامه، داوطلبانه است و سطح یکپارچه ۱۰ ایکری، حداقل وسعت اراضی در نظر گرفته شده برای بهره‌مندی از مزایای آن است.

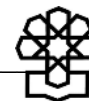
۶-۹. نواحی ایمن کشاورزی^۲

مالکان اراضی می‌توانند از دولت‌های محلی درخواست کنند که یک ناحیه ایمن کشاورزی برای آنها مستقر کند. در قالب این ناحیه، کشاورزان برای دریافت حفاظت ویژه از قوانین و ضوابط اراضی دست و پاگیر که می‌توانند به صورت غیرمنطقی سبب محدودیت فعالیت‌های کشاورزی شوند، ثبت‌نام می‌کنند. این ثبت‌نام، مالکان اراضی را ملزم به حفظ کاربری کشاورزی مزارع خود نمی‌کند و توسعه را محدود نمی‌کند.

۶-۱۰. قوانین حقوق مزرعه^۳

همه ایالت‌ها در آمریکا قوانینی را در این زمینه تصویب کرده‌اند. این قوانین موقعیت قانونی کشاورزان را در دفاع از حقوق خود بهبود می‌بخشد و از کشاورزان در برابر کنترل‌های غیرمنطقی بر عملیات کشاورزی حمایت می‌کند. چنین قوانینی، احساس امنیت بیشتری را برای خانوارهای کشاورزی فراهم می‌کند و این تضمین را ایجاد می‌کند که کشاورزی، فعالیت باارزش و مورد پذیرش در جامعه آنها به حساب می‌آید. ضعف این قوانین، عدم ارائه مشوق‌های کافی برای جلوگیری از تبدیل اراضی کشاورزی

1. Agricultural Tax Incentives
2. Agricultural Security Area (ASA)
3. Right-to-Farm Laws



به کاربری‌های تجاری و مسکونی است.

۱۱-۶. احیای اراضی کشاورزی توسط پروژه‌های عمرانی غیرکشاورزی در ایلینویز^۱

براساس قانون حفاظت از اراضی کشاورزی ۱۹۸۲ آمریکا، آژانس‌های دولتی ایالت ایلینویز، باید سیاست‌ها و توافقات کاری را در راستای حفاظت از کاربری اراضی کشاورزی با دپارتمان کشاورزی این ایالت تصویب کنند. این اسناد، آژانس‌های مذکور را در اقدامات خود برای کمینه‌سازی تغییر کاربری اراضی کشاورزی و سایر آثار منفی برنامه‌ها و فعالیت‌های خود بر کشاورزی، راهنمایی می‌کند. دپارتمان کشاورزی، برنامه‌های ساخت‌وساز و دیگر پروژه‌های عمرانی را که از سوی آژانس‌های مربوطه جهت تعیین میزان مطابقت آنها با سیاست‌ها و توافقات کاری ارسال می‌شوند بررسی می‌کند. کارکنان دپارتمان کشاورزی، درخصوص پروژه‌های خدمات عمومی مانند راه‌اندازی خطوط گاز و آب، اطمینان حاصل می‌کنند که پروژه‌های مذکور پس از خاتمه عملیات، دارای استانداردهای ساخت و ترمیم به‌گونه‌ای باشند که ناحیه مربوط به اجرای پروژه مذکور، در وضعیت مناسبی تحویل داده شود.

در ایالت ایلینویز، دپارتمان کشاورزی، تقاضاهای مربوط به اخذ مجوز عملیات استخراج معدن را بررسی می‌کند تا مطمئن شود که آنها برنامه‌های کافی برای احیای اراضی کشاورزی دارند. کارکنان دپارتمان، بازرسی‌های میدانی از محل معدن به‌عمل می‌آورند تا کیفیت و برنامه زمان‌بندی عملیات احیای اراضی را پیش کنند. از طریق بررسی نمونه‌هایی از محصولات کشاورزی اراضی که استخراج معدن در آنها صورت گرفته است، میزان انطباق سطوح عملکرد اراضی اندازه‌گیری شده و با سطوح پیش از عملیات معدن مقایسه می‌شود.

۱۲-۶. سیستم ارزشیابی اراضی و ارزیابی مکان

سیستم ارزشیابی اراضی و ارزیابی مکان (LESA) در سال ۱۹۸۱ توسط دفتر خدمات حفاظت از خاک آمریکا راه‌اندازی شد تا مناسب بودن اراضی برای کشاورزی در برابر سایر کاربری‌ها را به‌صورت عینی رتبه‌بندی نماید. این سیستم، به طور مؤثری، قابلیت قطعات را برای فاکتورهای کشاورزی، اجتماعی و اقتصادی رتبه‌بندی می‌کند. این سیستم از دو بخش ارزشیابی اراضی و ارزیابی مکان تشکیل شده است و می‌تواند به‌عنوان قسمتی از برنامه حفاظت کشاورزی مورد استفاده قرار گیرد. بخش ارزشیابی اراضی، معمولاً توسط دفتر خدمات حفاظت از خاک فدرال و حوزه‌های محلی حفاظت از آب و خاک طراحی می‌شود. مؤلفه ارزشیابی اراضی توسط کمیته محلی مرکب از یک نفر حامی منابع طبیعی در سطح حوزه، نماینده ترویج تعاونی، مدیران حوزه‌های محلی حفاظت از آب و خاک، کشاورزان، برنامه‌ریزان، مأموران محلی کشاورزی و سایر افرادی که در خصوص اراضی ناحیه مد نظر شناخت دارند، انجام می‌شود. مؤلفه ارزیابی مکان، معمولاً توسط مأموران محلی یا کمیته مربوطه

1. <http://www.agr.state.il.us/Environment/LandWater/farmlandprot.html>

محل‌ی طراحی می‌شود. فاکتورهای ارزیابی مکان شامل اندازه قطعه، سرمایه‌گذاری در مزرعه، ویژگی‌های بیرونی زمین مانند کاربری‌های نزدیک زمین، منطقه‌بندی و سایر اقدامات حفاظت از اراضی کشاورزی است. سیستم ارزشیابی اراضی و ارزیابی مکان، در انتخاب اراضی برای برنامه‌های خرید حقوق توسعه، انتخاب اراضی برای حفاظت، تعیین مکان‌های مناسب برای توسعه زیرساخت‌ها، ارزیابی آثار محیط زیستی و تعیین خطوط راهنما برای تعیین نوع کاربری مجاز غیرکشاورزی مؤثر است (الیسا، ۲۰۰۴).

۱۳-۶. مرکز اطلاعات اراضی کشاورزی آمریکا

مرکز اطلاعات اراضی کشاورزی آمریکا^۱ در واقع، مرکز تبادل داده‌ها^۲ در خصوص حفاظت از اراضی کشاورزی و نظارت بر این امر است. این مرکز، حاصل اقدام مشترک دفتر خدمات حفاظت از منابع طبیعی دپارتمان کشاورزی آمریکا^۳ و تراست اراضی کشاورزی آمریکا^۴ است. مشروعیت و قدرت این مرکز، برخاسته از قانون فدرال سیاست حفاظت از اراضی کشاورزی^۵ است. مرکز اطلاعات اراضی کشاورزی آمریکا، مرکز یادگیری و کسب اطلاعات برای افراد فعال در زمینه حفظ اراضی کشاورزی^۶ (اعم از زراعی، باغی و چراگاه‌ها) است. این مرکز در واقع، پروژه تراست اراضی کشاورزی آمریکا است که با حمایت دفتر خدمات حفاظت از منابع طبیعی دپارتمان کشاورزی آمریکا مدیریت می‌شود.

۱-۱۳-۶. تاریخچه

مرکز اطلاعات اراضی کشاورزی آمریکا براساس نخستین قانون آمریکا برای مواجهه با تبدیل اراضی کشاورزی بهره‌ور به اراضی غیرکشاورزی، یعنی «قانون فدرال سیاست حفاظت از اراضی کشاورزی» تشکیل شد. هدف قانون فدرال سیاست حفاظت از اراضی کشاورزی، کمینه‌سازی نقش برنامه‌های فدرال در تبدیل غیرضروری اراضی کشاورزی به کاربری‌های غیرکشاورزی است. این قانون، دبیرخانه کشاورزی را هدایت می‌کند تا «... یک یا چند مرکز اطلاعات اراضی کشاورزی ایجاد کند تا به‌عنوان نقاط انباشت و نشر اطلاعات مربوط به مسائل، سیاست‌ها، برنامه‌ها، اصول فنی و اقدامات نوآورانه و پیشنهادهای دولت‌های محلی و ایالتی در زمینه اراضی کشاورزی اقدام نمایند». تراست اراضی کشاورزی آمریکا و دفتر حفاظت از منابع طبیعی دپارتمان کشاورزی این کشور، از سال ۱۹۹۴ برای تحقق این امر با یکدیگر همکاری داشته‌اند. مرکز اطلاعات اراضی کشاورزی آمریکا، عضو مرکز اطلاعات شبکه‌ای کشاورزی^۷ متشکل از کتابخانه ملی کشاورزی، کتابخانه‌های دانشگاه‌های ایالتی و دیگر

1. Farmland Information Center (FIC)
2. Clearinghouse
3. USDA Natural Resources Conservation Service (NRCS)
4. American Farmland Trust (AFT)
5. Federal Farmland Protection Policy Act (FPPA)
6. Farm and ranch land
7. Agriculture Network Information Center (AgNIC)



سازمان‌های ارائه‌کننده دستیابی برخط به اطلاعات کشاورزی است.

این مرکز فهرست جامعی از نهادهای حفاظت از اراضی کشاورزی^۱ را دارد. این فهرست جامع، همه برنامه‌های دولتی ایالتی و محلی را ارائه می‌کند که حقوق حفاظت از اراضی کشاورزی را از مالکان اراضی خریداری می‌کنند. فهرست مذکور، همچنین تراست‌های اراضی را شامل می‌شود که به حفظ کاربری اراضی کشاورزی تمایل دارند. مالکان اراضی کشاورزی که تمایل دارند کاربری اراضی کشاورزی خود را برای همیشه حفظ کنند، می‌توانند از این فهرست جامع برای تعیین شریک خود (خریدار حقوق حفاظت) استفاده نمایند. کشاورزانی که در جستجوی زمین هستند، می‌توانند نهادهای حفاظت از اراضی کشاورزی را پیدا کنند که به کشاورزان، زمین اجاره می‌دهند، لیست اراضی کشاورزی برای فروش را نگهداری می‌کنند و یا سایر انواع کمک را ارائه می‌کنند.

۲-۱۳-۶. کارکردهای مرکز

این مرکز، به درخواست اطلاعات از طریق تلفن، پست الکترونیکی و یا پست پاسخ می‌دهد. گروهی که در این مرکز کار می‌کنند، تجربه انباشته بیش از ۵۰ سال در حفاظت از اراضی را دارند. مرکز مذکور، اطلاعات قابل اتکا و دقیقی را فراهم می‌کند و محتوای آموزشی برای آموزش ناظران را تولید می‌کند. مرکز اطلاعات اراضی کشاورزی آمریکا، منابع داده‌ای کلیدی را تجزیه و تحلیل می‌کند و فعالیت حفاظت از اراضی کشاورزی در سراسر کشور آمریکا را ردیابی و پیگیری می‌نماید که از این جمله می‌توان به پیمایش سالیانه برنامه‌های خرید حقوق حفاظت از اراضی کشاورزی اشاره کرد. کارکنان دفتر پاسخگویی، به سیاستگذاران در راستای تعیین مدل‌های کاربردی و نحوه استفاده از آنها کمک می‌کنند. وبسایت مرکز، مجموعه جامعی از منابع اطلاعاتی را درخصوص حفاظت از اراضی کشاورزی، عملیات حفاظتی در مزرعه و پایایی کشاورزی ارائه می‌کند. همچنین این وبسایت به‌صورت برخط، حقیقت‌نامه‌ها، مقالات و گزارش‌ها؛ قوانین فدرال، ایالتی و محلی و نسخه‌های به‌روز شده؛ اسناد نمونه؛ آمارها و منابع چندرسانه‌ای را ارائه می‌کند.

۳-۱۳-۶. ارباب رجوع مرکز

مرکز اطلاعات اراضی کشاورزی آمریکا، برای مالکان کشاورزی، شهروندان مرتبط، برنامه‌ریزان، کارکنان محلی، کارکنان ایالتی، ائتلاف‌های اراضی و سیاستگذاران، خدمات لازم را ارائه می‌کند. دفتر پاسخ‌دهی مرکز، مالکان اراضی را در خصوص گزینه‌های حفاظت از اراضی و برنامه‌های حفاظتی برای ارتقای نظارت در مزرعه مطلع می‌کند. مرکز مذکور، به جوامع محلی و ایالت‌های آمریکا کمک می‌کند تا به‌منظور کاهش تبدیل اراضی کشاورزی، حفاظت و صیانت دائمی از اراضی و حمایت از کسب‌وکارهای کشاورزی، سیاست‌ها و برنامه‌های جدیدی تدوین نمایند و یا سیاست‌ها و برنامه‌های موجود را ارتقا
بخشند.

۷. حفاظت از اراضی کشاورزی در انگلیس

در انگلیس، چنانچه فردی قصد ایجاد تغییر در کاربری زمین کشاورزی یا ابنیه موجود را داشته باشد،^۱ باید درخواست اخذ مجوز خود را به دولت محلی یا نهاد برنامه‌ریزی پارک ملی ارسال کند. آنها برنامه متقاضی را از لحاظ مطابقت با برنامه‌های توسعه محلی، زیرساخت‌های موجود و مواد و مصالح مناسب ناحیه بررسی می‌کنند. این امر، برای اخذ اعتبارات ضروری است. البته اخذ مجوز در موارد ذیل ضرورتی ندارد:

- عملیات کشاورزی،
- استفاده از ابنیه موجود در زمین کشاورزی برای مقاصد کشاورزی،
- تغییر در داخل ابنیه یا تغییرات کوچک در بیرون ابنیه - مانند نصب جعبه هشدار،
- تغییرات مربوط به حقوق توسعه مجاز.

شهروندان همیشه باید پیش از شروع عملیات مدنظر خود، موضوع را با نهاد برنامه‌ریزی محلی مربوطه بررسی کنند و در غیر این صورت، با ریسک توقف فعالیت‌های جدید یا تخریب ساختمان‌های جدید روبرو خواهند شد.

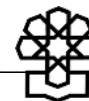
۷-۱. توسعه (تغییر کاربری) مجاز

دستورالعمل برنامه‌ریزی شهر و کشور (توسعه مجاز کلی) سال ۱۹۹۵،^۲ مجوز کلی توسعه تحت عنوان «حقوق توسعه مجاز» را برای انواع خاصی از توسعه جزئی فراهم می‌کند. انواع توسعه مجاز که اغلب به سود کشاورزان است شامل موارد ذیل می‌شود:

- استفاده موقت از زمین،
 - ابنیه کشاورزی پایین‌تر از یک اندازه خاص،
 - ابنیه جنگل‌داری،
 - مکان‌های استقرار واگن و ساختمان‌های مرتبط در برخی فضاها.
- حقوق توسعه مجاز، برای ایجاد و بنا کردن (در بهره‌برداری‌های ۵ هکتاری و بالاتر)، گسترش یا تغییر دادن یک بنا و نیز برای عملیات حفاری و مهندسی است که منطقیاً برای کشاورزی ضروری هستند - هرچند فرد ممکن است کماکان نیازمند تأییدیه برای جزئیات خاصی از موارد فوق باشد. به هر حال برای اغلب انواع دیگر توسعه (احداث ابنیه در زمین) و تغییر کاربری، افراد ملزم به اخذ مجوز برنامه‌ریزی هستند و نیز حتی برای استفاده از حقوق توسعه مجاز کشاورزی بهتر است که موضوع با

1. Planning applications for new buildings on agricultural land or change of use for existing farmland or buildings

2. The Town & Country Planning (General Permitted Development) Order 1995.



نهاد برنامه‌ریزی محلی بررسی شود.^۱ چنانچه نهاد برنامه‌ریزی محلی به هنگام بررسی تقاضای فرد برای اعطای مجوز توسعه یا تغییر کاربری، احتمال آسیب به گونه‌های حفاظت شده را دهد، باید این موضوع را از طریق افراد صاحب صلاحیت و مورد تأیید بررسی کند. در این موارد، تأییدیه نهاد عمومی حفاظت از محیط زیست انگلیس^۲ می‌تواند ضروری باشد.

در موارد توسعه خاص مانند راه‌اندازی واحدهای بزرگ برای پرورش متراکم طیور و خوک و نیز توسعه در مکان‌های شکننده مانند چشم‌اندازهای طبیعی زیبا، انجام ارزیابی اثر محیط زیستی اجباری است. ارزیابی اثر محیط زیستی رویه رسمی است که با استفاده از آن، نهاد برنامه‌ریزی محلی یا نهاد عمومی حفاظت از محیط زیست انگلیس (در موارد مربوط به اراضی کشت‌نشده و نیمه‌طبیعی یا تجدید ساختار پروژه اراضی روستایی) آثار احتمالی پروژه توسعه‌ای مدنظر بر محیط زیست را پیش از اعطای مجوز، ارزیابی می‌کند. در انگلیس، ثبت اراضی روستایی^۳ که متعلق به آژانس پرداخت هزینه روستایی^۴ است، نقشه‌های دقیق و به‌روز همه اراضی کشاورزی را نگهداری می‌کند. «رهیافت همه مزرعه» در انگلیس کمک می‌کند تا کشاورز وقت کمتری را برای تکمیل فرم‌ها و دستیابی به راهنمایی‌ها و توصیه‌های به‌روز اختصاص دهد و تعداد بازرسی‌های ضروری را کاهش می‌دهد.

۸. اختاریه حفاظت از خاک در استرالیا

در استرالیا کنترل‌های اساسی مربوط به تخریب زمین، در قانون حفاظت از خاک و زمین ۱۹۴۵ مشاهده می‌شود. این قانون توسط کمیسیونر حفاظت از خاک و زمین در دپارتمان کشاورزی اجرا می‌شود. اختار حفاظت از خاک، دستور اجباری است که کمیسیونر حفاظت از خاک و زمین می‌تواند بر علیه هر فردی که سبب تخریب زمین می‌شود یا می‌تواند بشود صادر کند. اختاریه می‌تواند یک فرد را ملزم به اتخاذ گام‌هایی به‌منظور مقابله با ریسک‌های تخریب زمین کند یا فعالیت‌هایی را متوقف نماید که می‌توانند منجر به تخریب زمین گردند. اختاریه می‌تواند برای مالک یا هر کس دیگری صادر گردد که از نظر کمیسیونر به روشی عمل می‌کند که احتمالاً سبب تخریب زمین خواهد شد. همچنین اختاریه می‌تواند برای دولت‌های ملی یا محلی و کارکنان آنها صادر شود. اختاریه، فرد را ملزم می‌کند تا گام‌هایی را برای کنترل تخریب زمین مثلاً توقف از بین بردن پوشش گیاهی زمین بردارد. همچنین اختاریه می‌تواند برای جلوگیری از فعالیت‌هایی در نواحی شهری صادر شود که احتمالاً سبب تخریب زمین می‌شوند، هرچند تمرکز قانون حفاظت از خاک و زمین، بر اراضی کشاورزی و مراتع است.

1. For more information, [download Communities and Local Government information on permitted development rights for agriculture and forestry from the Agricultural Document Library \(ADLib\) website \(PDF, 46K\)](#)

2. Natural England

3. Rural Land Register (RLR)

4. Rural Payment Agency

۸-۱. جریمه عدم اجرای اخطاریه

بی‌توجهی به اخطاریه، قانون‌شکنی و جرم محسوب می‌شود. حداکثر جریمه، ۳۰۰۰ دلار (یا ۱۵۰۰۰ دلار برای یک شرکت) است. علاوه بر این، زمانی که یک فرد، به اخطاریه بی‌توجهی کند، کمیسیونر قانوناً حق دارد که وارد زمین مربوطه شود و هرگونه اقدامی را که فرد در اخطاریه به آن ملزم شده بود، اجرا کند. هر هزینه‌ای که برای کمیسیونر مترتب می‌شود، می‌تواند از طریق اقدام دادگاه برگردانده شود (دفتر دفاع از محیط زیست، دسترسی در ۲۰۱۴). همچنین بی‌توجهی به طرح تفصیلی شهر در توسعه اراضی، جرم محسوب می‌شود و حداکثر جریمه آن، ۵۰۰۰۰ دلار (یا ۲۵۰۰۰۰ دلار برای شرکت) است.

۹. جریمه تغییر کاربری غیرمجاز اراضی کشاورزی در ایالت کارناتاکی هند

قانون درآمد اراضی کارناتاکی ۱۹۹۶، جریمه سنگینی را برای تغییر کاربری غیرمجاز اراضی کشاورزی در نظر گرفته است. در صورت تغییر کاربری و اقدامات غیرمجاز، اخطاریه‌ای برای متخلف، مبنی بر اینکه از اراضی مذکور برای کاربری اصلی استفاده نماید، هرگونه بنای ساخته شده در زمین را حذف کند، گودبرداری‌ها را پر کند و اقدامات ضروری برای بازگرداندن اراضی به حالت اولیه خود را در مدت زمان معین اتخاذ نماید، صادر می‌شود. همچنین ممکن است جریمه هزار روپیه‌ای برای متخلف در نظر گرفته شود و به‌ازای هر روز تداوم تخلف، ۲۵ روپیه هم اخذ شود. در صورت بی‌توجهی فرد به ضوابط اعلامی، کمیسیونر می‌تواند رأساً فرد متخلف را خلع ید و ساختمان مربوطه را ضبط و یا از بین ببرد. هرگونه هزینه ناشی از این امر، باید بازگردانده شود. وی همچنین می‌تواند تغییر کاربری اراضی کشاورزی را با مقادیر معین، جریمه کند. این جریمه بسته به ناحیه و کاربری مربوطه متفاوت خواهد بود.

همچنین هرگونه تخلف از ضوابط اعلامی از سوی کمیسیونر برای تغییر کاربری، مثلاً استفاده از زمینی که مجوز مسکونی به آن داده شده است برای کاربری صنعتی، می‌تواند جریمه‌های مشابهی را دربرداشته باشد. در واقع، استفاده از زمین فقط برای کاربری مجاز است که در مجوز مورد تصریح قرار گرفته است و در صورت تخلف از شرایط تعیین شده، مجوز لغو می‌شود. کمیسیونر تنها در صورتی می‌تواند مجوز تغییر کاربری اراضی کشاورزی را صادر کند که پیش از آن، مجوزهای ضروری از سوی نهادهای صاحب صلاحیت را مانند محیط زیست و... دریافت کرده باشد. در صورتی که فرد بدون مجوز، کاربری اراضی کشاورزی را تغییر دهد، وی به حداکثر یک سال زندان یا جریمه‌ای که نباید کمتر از ۱۰ درصد ارزش بازاری زمین مذکور باشد و یا هردو، محکوم می‌گردد. فرد متخلف علاوه بر محکوم شدن به زندان یا جریمه یا هردو، مسئول اعاده زمین به کاربری کشاورزی با هزینه خود است.



۹-۱. قدرت تصرف اراضی که کشت نمی‌شوند

چنانچه مأمور درآمد، از هر طریقی متوجه شود که بیش از یک سال از آخرین کشت زمین می‌گذرد و یا دلایلی داشته باشد که این موضوع را استنباط کند و زمین برای تولید کشاورزی مناسب باشد یا قابلیت آن را داشته باشد، می‌تواند اخطاریه‌ای به مالک زمین مذکور بفرستد و وی را ملزم به کشت زمین در مدت زمان مشخص نماید. اگر مأمور درآمد قانع شود که فرد مذکور، اقدام به کشت زمین در مدت زمان مشخص نکرده است، وی باید به تحصیل‌دار مربوطه موضوع را گزارش کند. تحصیل‌دار براساس گزارش مأمور درآمد باید زمین مذکور را تصرف کند. تحصیل‌دار می‌تواند زمین متصرفه را از طریق اجاره دو تا ده ساله در اختیار هر فرد یا نهاد دولتی برای کشت قرار دهد.

۱۰. تقویت و سازماندهی بازارهای اجاره و خرید و فروش زمین

علاوه بر موارد فوق، بازارهای کارآمد اجاره و خرید و فروش زمین نیز نقش مهمی در بهره‌برداری مناسب‌تر از زمین و جلوگیری از تعطیلی بدون توجیه اراضی دارد. در کشورهای توسعه‌یافته، حدود ۵۰ درصد از کشتزارها، با قراردادهای پیشرفته، اجاره داده می‌شوند (بانک جهانی، ۲۰۰۷). اجاره اراضی در چین نیز موجب افزایش بهره‌وری شده است. درآمد خالص قطعه زمین‌های اجاره‌شده، حدود ۶۰ درصد افزایش یافت که مؤید این مطلب است که با انتقال زمین از افراد با توانایی اندک یا علاقه کم نسبت به کشاورزی، به زارعان بهتر، می‌توان رفاه روستایی را بهبود بخشید. درآمد خالص اجاره‌کنندگان و مالکان به‌صورت بسیار منصفانه افزایش یافت.

البته حقوق مالکیت تضمین نشده و نامطمئن، می‌تواند سطح فعالیت در بازارهای اجاره زمین را کاهش دهد و همزمان منجر به بخش‌بندی بازار، از طریق محدود کردن معاملات به چرخه بسته‌ای از خویشاوندانی شود که ضمانت‌های اجرایی اجتماعی، قابل کاربرد برای بازگرداندن زمین هستند. در جمهوری دومینیکن، چنین بخش‌بندی، به‌واسطه محدود کردن فرصت‌های شناسایی اجاره‌کاران مناسب، فعالیت اجاره‌کاری را دچار کاهش بیشتری کرده است. شبیه‌سازی‌ها نشان می‌دهد که بهبود امنیت اجاره‌کاری، می‌تواند ۶۳۰ درصد، سطح اجاره شده توسط فقرا را افزایش دهد و بنابراین اثر قابل توجهی بر کاهش فقر دارد (ماکورز و همکاران، ۲۰۰۴).

ازسوی دیگر، بازارهای فروش برای به‌دست آوردن زمین، انگیزه‌های سرمایه‌گذاری را افزایش می‌دهند. البته فروش اراضی لزوماً آنها را به بهره‌ورترین تولیدکنندگان منتقل نمی‌کند و به طور تاریخی، غالب فروش اراضی، در اثر تنگدستی اتفاق افتاده است. مالیات بر زمین می‌تواند موجب مهار تقاضای سوداگرانه و تشویق به استفاده بهتر از اراضی شود و در همین حال، درآمدی را در اختیار

دولت‌های محلی، برای انجام وظایفشان قرار دهد (بیرد و اسلاک، ۲۰۰۴). به‌طور کلی یکی از نقش‌هایی که بازارهای اجاره و فروش زمین می‌توانند ایفا کنند، تسهیل و تسریع یکپارچه‌سازی زمین است. بانک جهانی (۲۰۰۷) نیز در آخرین گزارش خود در خصوص کشاورزی جهان تأکید کرده است، در جاهایی که یکپارچه‌سازی، از راه بازار اجاره‌ای زمین رخ داده، موقعیت‌های برنده - برنده می‌توانند به‌وجود آیند.

نتیجه‌گیری

تغییر کاربری هر هکتار زمین کشاورزی، به مفهوم وابستگی به واردات خارجی و تهدید امنیت غذایی است. با توجه به روند سریع تغییر کاربری اراضی کشاورزی به‌ویژه در شمال کشور، تحقق اهداف تعیین شده برای تولیدات کشاورزی و امنیت غذایی کشور در افق ۱۴۰۴ دشوار می‌نماید. علاوه بر این، با تغییر کاربری اراضی کشاورزی به کاربری‌های صنعتی، مسکونی و تجاری، بسیاری از خدمات محیط زیستی نظام‌های کشاورزی از قبیل تولید اکسیژن و غیره نیز دیگر، عرضه نمی‌شوند، لذا باید دستگاه‌ها در استفاده از اراضی کشاورزی چه در محدوده شهر و چه در خارج از آن با محدودیت‌های جدی مواجه شوند و سیاست ویژه‌ای در خصوص اراضی کشاورزی بکر و مرغوب تدوین شود. به نظر می‌رسد در کشور، به اندازه کافی، اراضی کشاورزی مرغوب در اثر اجرای پروژه‌های عمرانی و توسعه‌ای، به‌راحتی از بین رفته‌اند و اکنون وقت آن رسیده است همانند خیلی از کشورهای دیگر، حفظ این اراضی، مبنای کار و برنامه‌ریزی دستگاه‌های مختلف در تدوین و اجرای پروژه‌ها قرار گیرد. محققان بر این عقیده هستند که رشد شهری، صنعتی و سکونتگاهی باید به خارج از مناطق مهم کشاورزی، هدایت شود تا فشار بر اراضی باقیمانده کشاورزی کاهش یابد. هرگز نباید شهرک‌های صنعتی در بهترین اراضی کشاورزی تأسیس شوند و یا اجازه تغییر کاربری صدها هکتار اراضی کشاورزی صادر شود که به آب مناسب هم دسترسی دارند.

قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی مصوب سال ۱۳۷۴ و اصلاحیه آن، بدون در نظر گرفتن جامع عوامل مؤثر بر تغییر کاربری اراضی کشاورزی و مسائل فرابخشی حفاظت از این اراضی، به‌خصوص بدون آینده‌نگری و پیش‌بینی مسائل ناشی از گسترش بی‌رویه شهرنشینی و توسعه صنعتی، تصویب شده است. قانون مذکور، توجهی به اراضی کشاورزی واقع در محدوده شهرها، شهرک‌ها و روستاها ندارد. طرح‌های جامع و تفصیلی شهری و طرح‌های هادی، فاقد هرگونه الزامی نسبت به حفظ کاربری اراضی کشاورزی، به‌ویژه اراضی مرغوب هستند. قوانین مذکور بدون توجه به اصل مالکیت و اختیار مالک در خصوص تعیین کاربری ملک خود، اغلب در جهت مجازات بر آمده‌اند و برخلاف عنوان



خود بیشتر، جنبه سلبی داشته و به برخورد با متخلفان بدون پیشگیری از آن و بدون تدوین راهکارهای ایجابی و تشویقی پرداخته‌اند.

در کشورهای موفق از نظر حفظ کاربری اراضی، مابه‌التفاوت ارزش اراضی با کاربری کشاورزی و غیرکشاورزی، به عنوان حقوق توسعه به کشاورز پرداخت می‌شود و حق تغییر کاربری از این طریق خریداری یا منتقل می‌شود و از تغییر کاربری جلوگیری می‌گردد، ولی در ایران به صورت کاملاً برعکس، طبق قانون حفظ کاربری اراضی زراعی - باغی ۱۳۷۴ و اصلاحیه آن، ۸۰ درصد این مابه‌التفاوت از فردی که می‌خواهد تغییر کاربری دهد، به عنوان عوارض دریافت می‌شود و این خود، سبب رقابت بین دستگاه‌ها جهت جذب منابع حاصل از تغییر کاربری و در نتیجه، تشدید آن می‌گردد. به طور کلی تداوم تغییر کاربری در دهه‌های اخیر حاکی از عدم توفیق جدی این قانون است. مطمئناً تدوین یک قانون جامع و مناسب در خصوص حفاظت از اراضی کشاورزی، نیازمند شناخت دقیق عوامل اثرگذار بر تغییر کاربری در کشور است که در این گزارش، به آنها پرداخته شد.

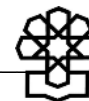
به‌طور خلاصه، سیاست‌ها و ضوابط نامناسب توسعه صنعتی و غیرکشاورزی کشور، تکیه بر عوارض صدور مجوز تغییر کاربری به عنوان منبع درآمدی اجرای قانون حفظ کاربری، عدم تعریف نظام جامع درآمد پایدار برای نهادهای عمومی غیردولتی، ساختار حقوقی ناکارآمد تصمیم‌گیر برای تغییر کاربری، فراهم بودن برخورد سلیقه‌ای در تشخیص و اعطای مجوز تغییر کاربری، عدم شفافیت و یکپارچگی کافی در فرآیند بررسی و صدور مجوز تغییر کاربری، فقدان سازوکار پایش اراضی کشاورزی و ارزشگذاری خسارت ناشی از تغییر کاربری، توجه ناکافی به اصل مالکیت و جبران عدم‌النفع کشاورزان، عدم به رسمیت شناختن نیازهای توسعه‌ای کشاورزان در زمینه مسکونی و تأمین مناسب آن و رشد جمعیت شهرنشین از جمله عواملی هستند که تغییر کاربری اراضی کشاورزی ایران را تشدید می‌کنند. اگر نظام‌های کشاورزی نتوانند به‌موقع نیاز روزافزون شهروندان به تفریح در حومه شهر را به رسمیت شناخته و با همکاری نهادهای مرتبط، این تهدید را به فرصت تبدیل کنند، تغییر کاربری اراضی کشاورزی بیش از پیش به وقوع خواهد پیوست. باید از طریق تنوع‌بخشی مزرعه و توسعه گردشگری پایدار کشاورزی، در جامعه اینچنین فرهنگ‌سازی کرد که شهروندان برای تأمین نیاز مداوم خود به فضاهای مطمئن و ایمن تفریحی در خارج از شهر به‌ویژه در کلان‌شهرها، مجبور به خرید اراضی و تملک آنها نیستند، بلکه می‌توانند از طریق خدماتی که توسط کشاورزان ارائه می‌شود، بدون صرف هزینه‌های بالا برای تملک و نگهداری واحد کشاورزی، این نیاز خود را تأمین نمایند. گردشگری کشاورزی راهبردی است که بسیاری از کشورها اعم از هند، چین، مالزی، نپال، فیلیپین، قبرس، استرالیا، آمریکا، انگلیس، اتریش و... به‌خوبی از آن در مسیر توسعه کشاورزی و فقرزدایی بهره

می‌گیرند. تجربه نیز نشان داده است اتخاذ قوانین و مقررات سختگیرانه و راهکارهای سلبی صرف، ناتوان از حفظ کاربری اراضی کشاورزی است. لازمه حفظ اراضی کشاورزی، افزایش سوددهی آنها و رضایت شغلی کشاورزان است. گردشگری پایدار کشاورزی، ضمن تأمین نیاز غیرقابل اجتناب شهروندان شهرهای در حال رشد به محیط‌های تفریحی در حومه شهر و فضاهای روستایی - کشاورزی، فرصت شغلی و درآمدی جدیدی را برای کشاورزان ایجاد می‌کند.

از سوی دیگر، در حال حاضر، اراضی کشاورزی فراوانی به دلیل مهاجرت به شهر و سایر دلایل، به حالت تعطیل یا نیمه‌تعطیل درآمده‌اند و مالکان یا ورثه آنها به هر دلیلی تمایل چندانی به فروش یا اجاره آنها ندارند. از سوی دیگر، جمعیت کثیر دانش‌آموختگان بیکار وجود دارد که در حالت بدبینانه، حداقل درصدی از آنها علاقه و استعداد و توان انجام فعالیت کشاورزی دانش‌بنیان را دارند، ولی به عوامل پایه تولید کشاورزی (آب، زمین و سرمایه مادی) دسترسی ندارند. همچنین سرمایه‌گذاران علاقمند به بخش کشاورزی نیز اطلاع کامل و به‌روزی از اراضی قابل سرمایه‌گذاری ندارند. بنابراین، فقدان بانک اطلاعاتی در خصوص اراضی کشاورزی، سرمایه‌گذاران، خریداران، فروشندگان، اجاره‌کاران و اجاره‌دهندگان و شرایط مربوطه سبب شده است زمینه برای انتقال اراضی کشاورزی به افراد کارآمدتر از بین برود. در این خصوص، طرحی تحت عنوان بازسازی و احیای اراضی کشاورزی تعطیل و نیمه‌تعطیل در کشور باید انجام شود. ابتدا باید اراضی کشاورزی تعطیل یا نیمه‌تعطیل در کشور شناسایی و برآورد و سپس برای بهره‌برداری مناسب از آنها برنامه‌ریزی شود. در این برنامه‌ریزی، استقرار زنجیره ارزش در قالب کشاورزی قراردادی یا خوشه کشاورزی باید جایگاه اساسی داشته باشد. همچنین بازارهای اجاره کارآمد در موفقیت این طرح می‌تواند بسیار مؤثر باشد. تضمین حقوق مالکیت کشاورزان بر اراضی خود، زمینه‌ساز کارکرد مؤثر بازارهای اجاره اراضی (به‌ویژه اجاره‌های بلندمدت) به شمار می‌رود.

به‌طور کلی، بهره‌گیری از تجارب موفق جهانی می‌تواند در راستای تدوین قانون جامع حفاظت از اراضی کشاورزی مؤثر باشد. پرداخت هزینه برای خدمات محیط زیستی، خرید حقوق حفاظت از اراضی کشاورزی، خرید یا انتقال حقوق توسعه، مشوق‌های مالیاتی، برنامه‌ریزی و منطقه‌بندی جامع، شفاف‌سازی فرآیندها و استفاده از ظرفیت سازمان‌های مردم‌نهاد و فشرده‌سازی کاربری‌های غیرکشاورزی، از جمله رهیافت‌ها و ابزارهایی هستند که کشورهای مختلف از آنها در راستای حفظ کاربری اراضی کشاورزی خود استفاده کرده‌اند.

حفظ اراضی مرغوب کشاورزی، ملاک مهمی در جانمایی فعالیت‌های غیرکشاورزی در کشورهای صنعتی به شمار می‌رود. حتی در کشوری مانند انگلیس که در بازارهای جهانی حضور دارد و برای واردات مواد غذایی محدودیت و نگرانی چندانی ندارد، رویکرد دولت، صراحتاً حفظ اراضی کشاورزی



مرغوب با هدف تأمین مطمئن محصولات آینده انگلیس در زمینه مصارف غذایی و غیرغذایی اعلام شده است. اهمیت حفظ این اراضی در حدی است که تعیین کاربری اراضی در نظام برنامه‌ریزی، مبتنی بر طبقه‌بندی اراضی کشاورزی^۱ در این کشور می‌باشد. در نتیجه، کاربری‌های صنعتی و خدماتی، تنها در اراضی نامناسب برای کشاورزی تعریف می‌شود. در این کشور، شهروندان همیشه باید پیش از شروع عملیات مدنظر خود، موضوع را با نهاد برنامه‌ریزی محلی مربوطه چک بکنند و در غیر این صورت، با خطر توقف فعالیت‌های جدید یا تخریب ساختمان‌های جدید روبرو خواهند بود. این در حالی است که در ایران، اغلب به منظور کسب منابع درآمدی، متخلف را جریمه و سپس مجوز را صادر می‌کنند.

همچنین کمیسیون توسعه و حفاظت از اراضی ایالت اورگان آمریکا، استانداردهایی را در زمینه تعیین کاربری وضع می‌کند. سپس شهرها و شهرستان‌ها، استانداردهای مذکور را در طرح‌های جامع محلی و احکام مربوط به آمایش سرزمین رعایت می‌کنند. در چارچوب این نظام، همه شهرستان‌های ایالت اورگان، برنامه‌ریزی و منطقه‌بندی را برای حفاظت از اراضی کشاورزی پذیرفته‌اند. تأکید عمده برنامه آمایش سرزمین اورگان، ناظر بر حفظ کشاورزی تجاری است. یکی از اجزای برنامه آمایش ایالت اورگان، منطقه‌بندی اراضی منحصراً برای کشاورزی است. این منطقه‌بندی، مانع از تقسیم اراضی کشاورزی به قطعات کوچک و نامناسب برای کشاورزی تجاری می‌شود.

کارکنان دپارتمان کشاورزی در ایلینویز آمریکا نیز در خصوص پروژه‌های خدمات عمومی مانند راه‌اندازی خطوط گاز و آب، اطمینان حاصل می‌کنند که اراضی ناحیه مربوطه، پس از خاتمه عملیات مربوطه، در وضعیت مناسبی تحویل داده می‌شود و پروژه‌ها سبب حداقل تخریب منابع پایه تولید می‌گردند. در این ایالت، دپارتمان کشاورزی، تقاضاهای مربوط به اخذ مجوز عملیات استخراج معدن را بررسی می‌کند تا مطمئن شود که آنها برنامه‌های کافی برای احیای اراضی کشاورزی دارند. در انگلیس، در موارد توسعه و تغییر کاربری خاص مانند راه‌اندازی واحدهای بزرگ برای پرورش متراکم طیور و خوک و نیز توسعه در مکان‌های شکننده مانند چشم‌اندازهای طبیعی زیبا، انجام ارزیابی اثر محیط زیستی اجباری است تا آثار احتمالی پروژه توسعه‌ای مدنظر بر محیط زیست، پیش از اعطای مجوز ارزیابی شود.

اخطار حفاظت از خاک در استرالیا، دستور اجباری است که برای پیشگیری و توقف عملیات تخریب زمین بر علیه افراد، دولت ملی یا محلی و کارکنان آنها صادر می‌شود و بی‌توجهی به آن، جریمه در بردارد. اخطاریه می‌تواند یک فرد را ملزم به اتخاذ گام‌هایی به‌منظور مقابله با ریسک‌های تخریب زمین کند. جریمه تغییر کاربری غیرمجاز اراضی کشاورزی در ایالت کارناتا کای هند به نحوی است که فرد متخلف علاوه بر پرداخت جریمه مشخص، به‌ازای هر روز تداوم تخلف، ۲۵ روپیه هم

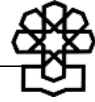
1. Agricultural Land Classification (ALC)

جریمه می‌شود. در هر صورت، فرد متخلف مسئول اعاده زمین به کاربری کشاورزی با هزینه خود است. همچنین کمیسیونر تنها در صورتی می‌تواند مجوز تغییر کاربری اراضی کشاورزی را صادر کند که پیش از آن، مجوزهای ضروری از سوی نهادهای صاحب صلاحیت را مانند محیط زیست و... دریافت کرده باشد. این امر سبب کاهش امکان تغییر کاربری و شکل‌گیری نظارت بهتر بر امر صدور مجوز تغییر کاربری می‌شود. از سوی دیگر، استفاده از زمین فقط برای کاربری مجاز است که در مجوز مورد تصریح قرار گرفته است و در صورت تخلف از شرایط تعیین شده، مجوز لغو می‌شود.

همچنین در راستای استفاده بهینه از اراضی کشاورزی و جلوگیری از معطل نگه داشتن اراضی قابل کشت، مأمور درآمد در هند در صورتی که متوجه شود، بیش از یک سال از آخرین کشت زمین می‌گذرد، می‌تواند اخطاریه‌ای به مالک زمین مذکور بفرستد و وی را ملزم به کشت زمین در مدت زمان مشخص نماید. چنانچه مالک اقدام به کشت زمین در مدت زمان مشخص نکند، مأمور درآمد باید موضوع را به تحصیل‌دار مربوطه گزارش کند. تحصیل‌دار باید زمین مذکور را تصرف کند. وی می‌تواند زمین متصرفه را از طریق اجاره دو تا ده ساله در اختیار هر فرد یا نهاد دولتی برای کشت قرار دهد.

کوتاه سخن آنکه چنانچه برنامه اقدام سریع و جامع درخصوص اراضی کشاورزی مرغوب کشور به‌ویژه اراضی شمال تدوین و اجرایی نشود، پس از چند سال این اراضی، وضعیت بحرانی همانند دریاچه ارومیه را پیدا خواهند کرد. شرایط مذکور دولت را مجبور به پرداخت هزینه‌های هنگفت (از جمله برای واردات محصولات اساسی) و چند برابر بیش از اعتباراتی خواهد کرد که در حال حاضر با سرمایه‌گذاری آن، می‌تواند به بهبود بهره‌وری و قدرت رقابتی اراضی، ارتقای معیشت کشاورزان و در نتیجه حفاظت اراضی کمک کند. البته تفاوت مهمی درخصوص بحران دریاچه ارومیه و بحران اراضی کشاورزی مرغوب وجود دارد و آن اینکه، دریاچه ارومیه ممکن است احیا شود، ولی اراضی مرغوب کشاورزی، بازگشت‌پذیر و تجدیدپذیر نیستند. چگونه می‌توان جایگزینی برای اراضی کشاورزی مرغوب مانند دشت قزوین پیدا کرد که مورد تجاوز شهرک‌های صنعتی قرار گرفته‌اند و یا آنها را احیا نمود؟

گفتنی است که در حال حاضر، دولت به‌دنبال توسعه شهرک‌های کشاورزی با مقیاس‌های وسیع است. بدیهی است که اگر اراضی مرغوب با دسترسی به آب وجود داشته باشد، تاکنون بخش خصوصی اقدام به بهره‌برداری از آنها کرده است. بنابراین بخش عمده شهرک‌های مذکور، در اراضی باید مستقر شوند که کیفیت مشابه اراضی کلاس یک با دسترسی به آب مناسب را ندارند، لذا منطقی است که بخشی از اعتبارات این شهرک‌های کشاورزی، صرف توسعه شهرک‌ها یا قطب‌های تولید در اراضی مرغوب کشاورزی و استقرار خوشه صادراتی در آنها شود. در نهایت، پیشنهادهای ذیل به‌منظور تدوین بسته جامع قانونی در زمینه حفاظت از اراضی کشاورزی ارائه می‌شود.



۱. حذف اتکای اجرای قانون به منابع مالی ناشی از عوارض تغییر کاربری،
۲. اصلاح ساختار کمیسیون‌های تبصره «۱» ماده (۱) و کمیسیون ماده (۵) و افزودن اساتید دانشگاه، نماینده دادستان و نمایندگان سازمان‌های مردم‌نهاد حفظ محیط زیست به ترکیب آنها،
۳. استقرار نظام ارزیابی اراضی کشاورزی و تهیه نقشه‌های مربوطه در مقیاس مدیریت‌پذیر و منع هرگونه تغییر کاربری در اراضی ویژه کشاورزی (کلاس ۱ و ۲)،
۴. خودداری از قائم به فرد کردن تصمیم‌گیری در خصوص اعطای مجوز تغییر کاربری: از آنجایی که فشار برای تغییر کاربری از سوی مقامات تصمیم‌گیر و پرنفوذ معمولاً بالاست، لذا ضمن خارج کردن مطلق اراضی مرغوب از شمول تغییر کاربری، باید از هرگونه سپردن تصمیم‌گیری کلان به یک فرد خودداری کرد،
۵. کنترل تبدیل مداوم روستاها به شهر و ایجاد سقف در تغییر کاربری اراضی روستاهایی که به شهر تبدیل می‌شوند و قابلیت مناسبی برای کشاورزی دارند،
۶. نگاه یکپارچه به کشاورزی و تعیین کاربری اراضی شهری: کاربری زمین‌های محدود شهری، باید به‌گونه‌ای با نیازهای نامحدود شهرنشینان تطبیق داده شود که ضمن حفاظت از منابع طبیعی و کشاورزی و پایداری، عدالت و آسایش عموم شهروندان هم فراهم گردد،
۷. شمول قانون تغییر کاربری اراضی کشاورزی بر محدوده و حریم شهر و اصلاح ضوابط تهیه طرح‌های تفصیلی،
۸. اصلاح ماده واحده قانون «اصلاح قانون راجع به تأسیس شرکت شهرک‌های صنعتی ایران» و تعیین محل شهرک براساس ضوابط اعلام شده توسط وزارت جهاد کشاورزی به جای وزارت مسکن (راه) و شهرسازی،
۹. پاسخ منطقی و نهادینه شده به تقاضای جمعیت روزافزون شهرنشین، به‌ویژه در کلان‌شهرها برای تفریح در حومه شهر از طریق توسعه گردشگری پایدار کشاورزی،
۱۰. شفاف‌سازی فرآیند درخواست و صدور مجوز تغییر کاربری با هدف ارتقای نظارت عمومی: کلیه دستگاه‌های نظارتی و سازمان‌های مردم‌نهاد حامی اراضی کشاورزی باید به این سامانه دسترسی داشته باشند،
۱۱. راه‌اندازی پنجره واحد برای ارائه درخواست تغییر کاربری و استعلام دستگاه‌ها در خصوص صدور یا عدم صدور مجوز،
۱۲. ظرفیت‌سازی در دستگاه قضایی برای پیگیری پرونده‌های تخلفات مربوط به اراضی،
۱۳. صدور اخطاریه برای مالکانی که بدون توجیه، بیش از یک سال از آخرین کشت زمین آنها می‌گذرد و الزام به کشت،

۱۴. اختصاص بخشی از درآمد جریمه تخلفات تغییر کاربری اراضی به نهادهای عمومی محلی مانند دهیاری و شهرداری، در راستای ارتقای انگیزه‌های آنان در گزارش و جلوگیری از تخلف،
۱۵. توسعه ائتلاف‌ها و تشکل‌های منطقه‌ای اراضی کشاورزی به منظور ۱. خرید اراضی کشاورزی و اجاره بلندمدت آنها به کشاورزان بهره‌ور و علاقمند، ۲. خرید اراضی کشاورزی و کاهش ارزش بازاری آن از طریق خرید و ثبت حقوق حفاظت از اراضی کشاورزی^۱ و سایر موارد در سند آنها، ۳. انجام فعالیت‌های حفاظت از اراضی کشاورزی و آموزش عموم جامعه،
۱۶. تشویق آبادگران اراضی کمتر بهره‌ور: باید برای کسانی که اراضی بایر را دایر می‌کنند، مشوق‌های مناسبی قرار داده شود و به‌خصوص در زمینه اجازه احداث انبار و محل سکونت در اراضی، در حد لازم، مجوزهای مربوطه به سهولت صادر شود. همچنین زمینه برای ورود بخش خصوصی در این فعالیت‌ها و رونق کسب‌وکارهای مرتبط باید تسهیل شود،
۱۷. نگاه ویژه به بهره‌برداری یکپارچه و بهره‌ور از اراضی مرغوب: تشکیل قطب‌های کشاورزی در این اراضی و اعمال مدیریت دانش‌بنیان از طریق استقرار خوشه‌های محصول محور صادراتی، گام اساسی در این زمینه به شمار می‌رود. به‌منظور تضمین حفظ کاربری اراضی در اراضی ویژه که در معرض خطر هستند و قطب در آنها مستقر می‌شود، حقوق توسعه باید چه به صورت نقدی، معوض و یا از طریق انجام سرمایه‌گذاری و کمک‌های اعتباری، خریداری یا منتقل شوند. قانون قطب‌های کشاورزی باید در این زمینه به‌روزرسانی شود. همچنین در راستای تأمین بار مالی، باید بخشی از سرمایه‌گذاری‌های شهرک‌های کشاورزی به این قطب‌ها منتقل گردد،
۱۸. تسهیل صدور مجوز برای فعالیت‌های به‌هم‌پیوسته با تولید محصول خام: باید استاندارد تأسیسات مورد نیاز برای آبیاری تحت فشار، سرچاهی و موتورخانه، مکانیزاسیون، پرورش آبزیان، تولیدات گلخانه‌ای، پرورش قارچ، دامداری‌ها، مرغداری‌ها، کارگاه‌های صنایع تکمیلی و غذایی، گردشگری پایدار کشاورزی، حصارکشی حفاظتی و احداث خانه کارگری تدوین شود و مجوز آن به صورت شهرستانی، به هنگام اعطای سایر مجوزهای مربوطه صادر شود. ولی در عین حال نظارت قوی و ضمانت اجرایی، در خصوص رعایت استاندارد اعمال گردد،
۱۹. بهبود بازار خرید و فروش و اجاره اراضی کشاورزی از طریق راه‌اندازی سامانه الکترونیکی مبادلات اراضی کشاورزی با هدف تحقق مدیریت دانش‌بنیان و بهره‌ور: باید سازوکاری وجود داشته باشد که اجاره‌کاران با عملکرد بهینه را شناسایی و معرفی و امتیازدهی کند. یعنی اجاره‌کارانی که پایبند به تعهدات خود بوده و بهره‌برداری پایدار انجام داده‌اند، در یک سامانه ملی ثبت شوند و برعکس،
۲۰. اعطای تسهیلات برای خرید زمین کشاورزی به افراد صاحب صلاحیت (با اولویت افراد بومی)،



۲۱. کاداستر و سنددار کردن اراضی کشاورزی،
۲۲. راه‌اندازی نظام پایش و ارزیابی اراضی (با هدف انتشار اطلاعات تغییر کاربری اراضی کشاورزی و منابع طبیعی، اطلاعات مبادلات اراضی کشاورزی و نقش بازارهای خرید و فروش و اجاره و مزارعه کاری اراضی در بهبود بهره‌وری تولید)،
۲۳. عینی کردن هزینه‌های ناشی از تغییر کاربری اراضی کشاورزی از طریق ارزشگذاری کمی خسارت‌های اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی تغییر کاربری،
۲۴. به رسمیت شناختن خدمات محیط زیستی نظام‌های کشاورزی برای افزایش قدرت رقابتی آن در برابر کاربری‌های دیگر از طریق خرید یا انتقال حقوق توسعه و نیز توسعه گردشگری پایدار کشاورزی،
۲۵. تعیین ردیف اعتباری مستقل در قوانین بودجه سنواتی، برای تأمین اعتبارات اجرای قانون حفاظت از اراضی کشاورزی.

منابع و مأخذ

1. Caldwell, W. (1995). Rural planning and agricultural land preservation: the experience of Huron County, Ontario. *Great Lakes Geographer*, 2, 21-34.
2. Curran, Deborah and Stobbe, Tracy. 2010. Local Government Policy Options to Protect Agricultural Land and Improve the Viability of Farming in Metro Vancouver.
3. Elisa Paster. 2004. Preservation of Agricultural Lands Through Land Use Planning Tools and Techniques, *Natural Resources Journal* 44: 283-318.
- Stonehouse, d. peter and bohl, martin. 1990. Land degradation issues in Canada. Canadian public policy.
4. Environmental Defender's Office WA (Inc). Factsheet 32. Land degradation
5. Firman, Tommy. 2000. Rural to urban land conversion in Indonesia during boom and bust periods. *Land Use Policy* 17, 13-20.
6. Government of Jammu and Kashmir, Department of Law, Justice and Parliamentary Affairs. Civil Secretariat Jammu. The Jammu and kashmir prohibition on conversion of agricultural land for non-agricultural purposes bill, 2010.
7. <http://www.farmlandinfo.org/about>
8. Krushelnicki, Bruce W. and Bell, Stephen J. 1989. Monitoring the loss of agricultural land, Identifying the urban price shadow in the Niagara Region, Canada. *LAND USE POLICY*.
9. Li, Xiubin. Driving Forces of Arable Land Conversion in China. International Institute for Applied Systems Analysis, A-2361 Laxenburg, Austria.
10. Per Pinstруп-Andersen And Rajul Pandya-Lorch. 1994. Poverty, Agricultural Intensification, and the Environment. *The Pakistan Development Review* 33 : 4 Part I (Winter 1994).
11. Primer: Simplification of legal and procedural framework for conversion of agricultural land to non-agricultural purposes. Optional Reform under JNNURM.
12. Smartgrowth BC. Protecting Agricultural Land in British Columbia, a citizen's guide.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۴۰۳۶

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: تحلیل سیاست‌ها و رهیافت‌های حفاظت از اراضی کشاورزی «با تأکید بر قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و اصلاحیه آن»

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه کشاورزی (توسعه روستایی))

تهیه و تدوین کنندگان: حجت ورمزیاری، محسن صمدی

ناظر علمی: محمدرضا محمدخانی

متقاضی: دفتر مطالعات زیربنایی

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. اراضی کشاورزی

۲. حفاظت

۳. جامع‌نگری



تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۹/۱۸