

نقش فرهنگ‌سازی اجرای قوانین کاربری اراضی در اقتصاد مقاومتی

امیر حسین فتحی زهرایی^۱

چکیده

مقاله حاضر با هدف بررسی نقش فرهنگ‌سازی اجرای قوانین کاربری اراضی در اقتصاد مقاومتی نگاشته شده است، در چند سال اخیر و با شدت یافتن تحریم‌های یک جانبه و غیرانسانی غرب علیه جمهوری اسلامی ایران با هدف متوقف کردن برنامه‌های صلح آمیز هسته‌ای ایران، واژه‌ی جدید «اقتصاد مقاومتی» به ادبیات اقتصادی کشور اضافه و به فراخور حال و روز اقتصاد کشورمان مورد بحث قرار گرفته است. بخش کشاورزی کشور با داشتن زیر بخش‌های چهارگانه زراعت، دامپروری، شیلات و جنگلداری یکی از مهمترین بخش‌های اقتصاد کشور ایران است. بخش کشاورزی با توجه به اهمیت اقتصادی، اجتماعی و امنیتی فراوانی که دارد؛ اما به اندازه لازم مورد توجه قرار نمی‌گیرد. کشاورزی در کشور ایران با داشتن ویژگی‌های بسیار از جمله چهار فصل بودن، توانایی زیادی برای تبدیل شدن به موتور محرکه اقتصاد در چارچوب اقتصاد مقاومتی و جایگزینی نفت را دارد. همه بخش‌های اقتصاد کشور در سال ۹۱ با تأثیر گرفتن از تحریم‌ها، رشد منفی را تجربه کرده‌اند در حالی که بخش کشاورزی رشد ۶/۳٪ را داشته است. نتایج این مطالعه نشان می‌دهند که سرمایه گذاری در بخش کشاورزی بر توسعه و رشد اقتصادی بسیار موثر است و تامین کننده زنجیره غذایی کشور است و توسعه این امر مستلزم احیای اراضی کشاورزی، حفظ و نگهداری و جلوگیری از تخریب و تغییر کاربردی اراضی است. اطلاع از نسبت کاربری‌ها در یک محیط طبیعی و نحوه تغییرات آن در گذر زمان یکی از مهمترین موارد در برنامه‌ریزی‌ها و تدوین قوانین جامع‌تر و فرهنگ‌سازی استفاده بهینه از اراضی کشاورزی در بین جامعه است. پیش بینی تغییرات آینده نیز برای استفاده در برنامه‌ریزی‌های طولانی تدوین قوانین موثر و اجرای آنها، تعامل با ادارات (شهرداری‌ها، منابع طبیعی، دهیاری‌های روستایی و ...)، به منظور کاهش بحران و یا جلوگیری از بحران دارای اهمیت است.

واژه‌های کلیدی: کاربری اراضی، تغییر کاربری اراضی، اقتصاد مقاومتی

^۱ کارشناس ارشد حقوق خصوصی، مشاور حقوقی سازمان جهاد کشاورزی استان قزوین

مقدمه

شهری از ۶ میلیون نفر (۲۸ درصد از جمعیت کل کشور) در دهه‌های گذشته به ۴۸ میلیون نفر (۷۰ درصد) افزایش یافته، به گونه‌ای که تعداد شهرها از ۵۰۰ شهر به حدود ۱۲۰۰ شهر افزایش یافته است. طی حدود ۱۶ سال گذشته قریب به یکصد هزار هکتار از اراضی کشاورزی کشور به صورت مجاز یا غیرمجاز تغییر کاربری داده شده و از چرخه تولید خارج شده است.

همچنین زندگی صنعتی و نیاز روز افزون به تولید کشاورزی از یک طرف و افزایش نیاز مسکن و تفریح از طرف دیگر موجبات فشار بر اراضی کشاورزی و تغییر کاربری آن به مناطق شهری، خدمات، ویلا و... را فراهم کرده است. در این بین عمده نیاز توسعه شهری و مناطق گردشگری کشور از اراضی کشاورزی تامین شده است که این هشدار جدی برای اقتصاد کشور و تامین امنیت غذایی در آینده خواهد بود.

با توجه به شرایط اقلیمی مناسب در کشور و از آنجایی که توسعه کشاورزی مهم ترین و محوری ترین بحث اقتصاد در کشور ماست می‌تواند کمک شایانی به اقتصاد کشور نماید. همچنین در چند سال اخیر که تحریم‌های ظالمانه غرب تا حد زیادی اقتصاد کشور را دچار آسیب کرده است، توسعه در امر کشاورزی و احیای اراضی لازم و ضروری است، از این رو سازمان امور اراضی کشور بر آن است تا با برنامه‌ریزی صحیح و مدیریت

زمین و خاک اساسی‌ترین عنصر حیات بشری و جایگاه تکوین و رشد گیاهان و بسیاری دیگر از خلقت‌های پروردگار متعال است. این موهبت الهی که به رسم امانت به انسان سپرده شده امروزه اصلی‌ترین رکن برای توسعه کشاورزی به شمار می‌رود. تردیدی نیست که در همه جوامع کوچک و بزرگ تامین امنیت غذایی نسل فعلی و آتی بشر مستلزم حفظ و پاس داشت اراضی موجود برای استفاده مستمر و موثر از آنها است. از این رو بهره‌برداری بهینه و حفاظت از آن به عنوان تضمین کننده تداوم حیات بشری، یکی از ماموریت‌های مهم انسان بر روی زمین است. بیشتر کشورهای توسعه یافته و پیشرو در عرصه کشاورزی، برنامه‌ریزی برای حفظ اراضی کشاورزی، جلوگیری از خرد شدن آنها برای اقتصادی بودن تولید و یکپارچه‌سازی آن، مدیریت

بهره‌وری و بهینه‌سازی نحوه استفاده از زمین را یکی از مهمترین وظایف حاکمیتی دولت‌ها دانسته و در رأس برنامه‌های خود قرار داده‌اند. کشور عزیزمان ایران با ۱۶۵ میلیون هکتار وسعت و بهره‌مندی از اقلیم‌های متعدد و به‌رغم محدودیت‌های منابع آب و خاک، یکی از قطب‌های کشاورزی در جهان است. در دهه‌های اخیر با توسعه کشور گرایش به شهرنشینی رشد قابل توجهی داشته و جمعیت

کارآمد، در جایگاه تحقق اهداف حاکمیتی که در حیطه وظایف، مأموریت‌ها و اختیارات این سازمان قرار دارد، اراضی کشور و به ویژه اراضی کشاورزی را ساماندهی و مدیریت کند، توسعه دهد و از آسیب‌های پیش‌رو جلوگیری کند. در جهت تحقق این مهم چشم‌انداز تدبیر در سازمان امور اراضی مشتمل بر اهداف، رویکردها، سیاستها، برنامه و طرح‌های اساسی سازمان تدوین شده است که در ادامه ارائه می‌شود.

طرح مسأله

موضوع تغییر کاربری اراضی کشاورزی که از دیرباز یکی از تهدیدهای بخش کشاورزی بوده است نیازمند اجرای تمهیدات اساسی و جدی در جهت منع تغییر کاربری اراضی کشاورزی است. این تغییر کاربری زمین‌های زراعی تهدید خاموشی برای بخش کشاورزی است و در آینده نزدیک، تامین امنیت غذایی و ضریب خودکفایی را به مخاطره می‌اندازد. در واقع 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 حفظ اراضی کشاورزی سوق داده است. در حالی که قوانین سختگیرانه و پیگیری‌های دقیقی در این زمینه صورت گرفته است، متأسفانه هنوز هم در استان‌های

کشاورزی خیز، نظیر شهرهای شمالی کشور، با پدیده زمین‌خواری مواجه هستیم و در واقع از دست دادن زمین‌های کشاورزی یعنی خداحافظی با تولید ملی. در اطراف شهرهای بزرگ و مناطق خوش آب و هوا و کشاورزی محور با مشکل تخریب و تغییر کاربری اراضی کشاورزی و ساخت و سازهای غیرمجاز مواجه هستیم، به طوری که این موضوع به یک بحران در کشور تبدیل شده و خسارت‌های جبران ناپذیری در زیرساخت‌های اصلی تولید بخش کشاورزی از جمله منابع پایه آب و خاک وارد کرده است. این در حالی است که رهبر معظم انقلاب در دیدار رئیس‌جمهور و اعضای هیئت دولت با هشدار و اظهار نگرانی از تبدیل و تغییر کاربری اراضی کشاورزی گفتند: نابودی زمین‌های کشاورزی یک خسارت غیرقابل جبران است و باید وزارت جهاد کشاورزی و سازمان حفاظت محیط زیست به طور جدی با این پدیده برخورد کنند. تداوم روند تصرف و تغییر کاربری اراضی زراعی سبب شده تا بخش قابل توجهی از محصولات کشاورزی کاهش یابد در حالی که دستیابی به خودکفایی، اقتصاد کشاورزی و افزایش ضریب امنیت غذایی کشور، مستلزم حفظ و احیای زمین‌های کشاورزی است. با توجه به چالش‌های موجود این سوال مطرح می‌شود که آیا فرهنگ‌سازی اجرای قوانین کاربری اراضی در اقتصاد مقاومتی موثر است؟ و آیا توسعه و احیای

فرهنگ‌سازی، به تبیین لایه‌های شش‌گانه فرهنگ شامل: باورها، ارزش‌ها و هنجارها (به عنوان هسته فرهنگ) و نمادها و اسطوره‌ها، آیین‌ها و آداب و رسوم، و فناوری‌ها، مهارت‌ها و نوآوری‌ها (به عنوان پوسته فرهنگ) می‌پردازد. (دهشیری، ۱۳۸۸)

اقتصاد مقاومتی

این واژه اولین بار در دیدار کارآفرینان با مقام معظم رهبری در شهریور سال ۱۳۸۹ مطرح گردید. در همین دیدار، رهبر معظم انقلاب «اقتصاد مقاومتی» را معنا و مفهومی از کارآفرینی معرفی و برای نیاز اساسی کشور به کارآفرینی نیز دو دلیل «فشار اقتصادی دشمنان» و «آمادگی کشور برای جهش» را معرفی نمودند. (کامرانی راد، ۱۳۹۳)^۱

برای مفهوم اقتصاد مقاومتی در همین مدت زمان کم، تعاریف متفاوتی ارائه شده که هر کدام از جنبه‌ای به این موضوع نگاه کرده‌اند. در این میان، تعریف جامع و کامل از اقتصاد مقاومتی را خود رهبر فرزانه انقلاب ارائه داده‌اند. ایشان در دیدار با دانشجویان فرمودند:

«اقتصاد مقاومتی یعنی آن اقتصادی که در شرایط فشار، در شرایط تحریم، در شرایط دشمنی‌ها و خصومت‌های شدید می‌تواند تعیین کننده رشد و شکوفایی کشور باشد. (بیانات مقام معظم رهبری در دیدار، ۱۳۸۹)

اراضی کشاورزی در تامین غذایی و رشد اقتصادی کشور کمک می‌کند؟ چه پیشنهادها و راهکارهایی به منظور تدوین بهتر قوانین در جهت حفظ اراضی و جلوگیری از تغییر کاربری اراضی کشاورزی می‌توان ارائه داد؟

تغییر کاربری اراضی

وفق ماده ۱۰ قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۱۳۸۵/۸/۱ هر گونه تغییر کاربری در قالب ایجاد بنا، برداشتن یا افزایش شن و ماسه و سایر اقداماتی که بنا به تشخیص وزارت جهاد کشاورزی تغییر کاربری محسوب می‌گردد، در تبصره آمده است «چنانچه به طور غیرمجاز و بدون اخذ مجوز جرم بوده و مأموران جهاد کشاورزی محل مکلفند نسبت به توقف عملیات اقدام و مراتب را به اداره متبوع جهت انعکاس به مراجع قضایی اعلام نمایند».

تعریف فرهنگ و فرهنگ‌سازی

فرهنگ مجموعه پیچیده‌ای است که شامل مجموعه علوم و دانش‌ها، اعتقادات، هنرها، افکار و عقاید، صنایع، تکنیک، اخلاق، قوانین و مقررات، سخن، عادات و رسوم و رفتار و ضوابطی است که انسان به‌عنوان عضو یک جامعه آن را از جامعه خود فرا می‌گیرد و در قبال آن تعهداتی به عهده دارد. فرهنگ و

^۱ <http://www.hawzah.net>

اقتصاد مقاومتی را می‌توان چهارگونه تعریف نمود:

اقتصاد ترمیمی: تعریف دوم از اقتصاد مقاومتی، عبارت از اقتصادی است که در پی "مقاوم‌سازی"، "آسیب‌زدایی"، "حلال‌گیری"، و "ترمیم" ساختارها و نهادهای فرسوده و ناکارآمد موجود اقتصادی است؛ یعنی اگر در رویکرد قبلی که بیان می‌شد که فلان نهاد نمی‌تواند انتظارات ما را برآورده کند، در رویکرد جدید، به دنبال آن هستیم که با بازتعریف سیاست‌های نهادهای موجود، کاری کنیم که انتظارات ما را برآورند.

اقتصاد دفاعی: تعریف سوم از اقتصاد مقاومتی، متوجه "هجمه‌شناسی"، "آفندشناسی" و "پدافندشناسی" ما در برابر آن هجمه است؛ یعنی ما باید ابتدا بررسی کنیم که دشمنان چگونه و با چه ابزارهایی موجب آسیب اقتصادی ما می‌شوند. بنابراین، وقتی به اقتصاد مقاومتی دست یافته‌ایم که ابزارها و شیوه‌های هجمه‌ی دشمن را پیشاپیش شناخته باشیم و بر اساس آن‌ها، استراتژی مقاومت خود را علیه آنان تدوین و اجرا کنیم. بدیهی است تا آفند دشمن شناخته نشود، مقاومت متناسب با آن نیز طراحی و اجرا نخواهد شد.

اقتصاد الگو: چهارمین تعریف نیز این است که اساساً اقتصاد مقاومتی یک رویکرد کوتاه مدت سلبی و اقدامی صرفاً پدافندی نیست؛

برخلاف سه تعریف قبلی، این رویکرد چشم اندازی کلان به اقتصاد دارد و یک اقدام بلندمدت را شامل می‌شود. این تعریف هم که به نظر می‌رسد دور از دیدگاه‌های رهبر معظم انقلاب نیست، رویکردی ایجابی و دوراندیشانه دارد. (تاج آبادی، ۱۳۹۱)^۱ در این رویکرد، ما در پی "اقتصاد ایده‌آلی" هستیم که هم اسلامی باشد و هم ما را به جایگاه اقتصاد اول منطقه برساند؛ اقتصادی که برای جهان اسلام، الهام بخش و کارآمد بوده، زمینه ساز تشکیل "تمدن بزرگ اسلامی" باشد. این نوع اقتصاد مشتمل بر اقتصاد کارآفرینی و ریسک‌پذیری و نوآوری است. مهم‌ترین مفهومی و منظومه‌ی فکری مقام معظم رهبری در اقتصاد مقاومتی، شامل حدود ده عنوان مطلب اقتصادی است که عبارتند از: اقتصاد دانش بنیان - اقتصاد مردمی - مقاوم سازی در برابر فشارها، تهدیدات - توان تحریم شکنی - برون‌گرایی و گسترش ارتباط جهانی و بین‌المللی - درون‌زا - کاهش اتکای بودجه و تراز تجاری به درآمدهای نفتی - پیشرو، فرصت ساز، مولد - مدیریت مصرف و بهره‌وری حداکثری - توزیع عادلانه درآمد و ثروت.

(کامرانی راد، ۱۳۹۳)^۲

ارکان اقتصاد مقاومتی

- مقاوم بودن اقتصاد

وظیفه‌ی همه‌ی ما این است که سعی کنیم کشور را مستحکم، غیرقابل نفوذ، غیرقابل تأثیر

^۲ <http://paydarymelli.ir/fa/news>

^۱ <http://atash61.parsiblog.com/Posts/۴۹>

نیاز اساسی کشور و دلایل آمادگی کشور برای جهش و فشار اقتصادی دشمنان را معرفی می‌نمایند.

تحقیق صفدری نهاد و همکاران (۱۳۹۳) با عنوان، توسعه کشاورزی و اقتصاد مقاومتی، جایگزین نفت، انجام شده است که در نتایج این تحقیق مشخص شد جامعه ایرانی در افق چشم‌انداز بیست ساله، کشور برتر منطقه بوده و دارای ویژگی‌هایی خواهد بود از جمله این که برخوردار از سلامت، رفاه، امنیت غذایی، به دور از فقر، تبعیض و بهره‌مندی از محیط زیست مطلوب و پایدار. کشاورزی ایران در مقایسه با رقبای منطقه‌ای خود، توانایی رساندن کشور به اهداف چشم‌انداز را دارا است. بخش کشاورزی با داشتن زیر بخش‌های چهارگانه زراعت، دامپروری، شیلات و جنگلداری یکی از مهم‌ترین بخش‌های اقتصاد کشور ایران است. بخش کشاورزی با توجه به اهمیت اقتصادی، اجتماعی و امنیتی فراوانی که دارد؛ اما به اندازه لازم مورد توجه قرار نمی‌گیرد. کشاورزی در کشور ایران با داشتن ویژگی‌های بسیار از جمله چهار فصل بودن، توانایی زیادی برای تبدیل شدن به موتور محرکه اقتصاد در چارچوب اقتصاد مقاومتی و جایگزینی نفت را دارد. همه بخش‌های اقتصاد کشور در سال ۹۱ با تأثیر گرفتن از تحریم‌ها، رشد منفی را تجربه کرده‌اند

از سوی دشمن، حفظ کنیم و این یکی از اقتضائات اقتصاد مقاومتی است که ما مطرح کردیم. در اقتصاد مقاومتی، یک رکن اساسی و مهم، مقاوم بودن اقتصاد است. اقتصاد باید مقاوم باشد؛ باید بتواند در مقابل آنچه که ممکن است در معرض توطئه‌ی دشمن قرار بگیرد، مقاومت کند. (تاج آبادی، ۱۳۹۱)

- استفاده از همه‌ی ظرفیت‌های دولتی و مردمی

مهمترین مساله در این مبحث مساعدت و همیاری به بخش خصوص است چرا که اقتصاد مقاومتی دارای شرایط و ارکانی است که یکی از راهکارهای محقق شدن آن تکیه به مردم است و باید سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی با تاکید و اهتمام و دقت و وسواس بیشتری پیگیری شود لذا در این راستا باید از طرق مختلف به بخش‌های خصوصی کمک کرد و از همه ظرفیت‌های دولتی و مردمی استفاده نمود. (مجله بین‌المللی اقتصاد مقاومتی، ۱۳۹۴)^۱

مروری بر منابع

مقاله جعفرزادگان و همکاران، (۱۳۹۴) با عنوان اقتصاد مقاومتی: مفهوم، ضرورت، واقعیت، نگاشته شده است در این مقاله ضمن بررسی دیدگاه‌های مقام معظم رهبری در خصوص اقتصاد مقاومتی معنا و مفهوم آن، کارآفرینی و توسعه بخش کشاورزی به عنوان

^۱ <http://journals.toroudshomal.com/>

در حالی که بخش کشاورزی رشد ۶/۳ را داشته است.

پژوهشی توسط آقای حسین فرهودی در سال ۱۳۹۲ با عنوان بررسی تغییر کاربری اراضی و اهمیت آن بر منابع آب با استفاده از تکنیک‌های RS و GIS؛ منطقه مورد مطالعه حوزه آبخیز شهر سورک واقع در استان مازندران، انجام گردیده است. نتایج این تحقیق نشان دهنده این بود که تغییر کاربری اراضی یکی از تغییرات مهم و اساسی در طبیعت، که نتیجه تعامل ناعادلانه بشر با طبیعت است. وقوع سیلاب‌های مخرب، آلودگی شهرهای بزرگ، از بین رفتن سطح وسیعی از جنگل‌ها، رشد بی‌رویه شهرها، فرسایش زمین‌های کشاورزی، گسترش بیابان‌ها، کاهش و آلودگی آب‌های زیر زمین غالباً ناشی از تبدیل غیر اصولی کاربری و پوشش اراضی و اعمال روش‌های غلط در بهره‌برداری از آنها می‌باشد. طبق بررسی‌های به عمل آمده در طی این ۲۴ سال شهر توسعه یافته، جنگل‌ها تخریب شده و اراضی شالیزار که نیاز آبی زیادی دارند افزایش پیدا کرده‌اند که این روند تاثیر بسزایی بر بیلان و کیفیت منابع آب می‌گذارد.

همچنین پژوهشی توسط میرعسگری و همکاران (۱۳۹۲) در رابطه با بررسی موانع و راهکارهای مدیریت یکپارچه‌سازی اراضی کشاورزی و فرهنگ استفاده بهینه از اراضی، از دیدگاه کشاورزان مطالعه موردی: شهرستان دره

شهر، صورت گرفته است. نتایج این پژوهش نشان داد که به جزء سطح تحصیلات بین یکپارچه‌سازی اراضی و بقیه متغیرها که شامل میزان مالکیت اراضی، کاهش هزینه و صرفه‌جویی نیروی کار، اعتماد کشاورزان به همدیگر، اعتماد کشاورزان به دولت، عوامل اقتصادی، عوامل اجتماعی و عوامل فرهنگی رابطه معنی‌داری در سطح ۱٪ وجود دارد. به منظور بررسی همگرایی متغیرهای مورد بررسی و همچنین پیدا نمودن مولفه‌های اصلی که سهم عمده‌ای از کل تغییرات کل را توجیه می‌کنند اقدام به انجام تجزیه به مولفه‌های اصلی شد. عوامل فرهنگی با ۶۷۸/۲۶ درصد و عامل قوانین و مقررات با ۹۲۵/۶ درصد واریانس مشترک به ترتیب بزرگترین و کوچکترین موانع یکپارچه‌سازی اراضی از دید کشاورزان می‌باشند. همچنین در بین راهکارها عامل اقتصادی با ۵۳/۴۲ درصد و عوامل فرهنگی با ۲۰۲/۸ درصد به ترتیب بیشترین و کمترین مقدار از واریانس مشترک را به خود اختصاص داده‌اند.

تاثیر بخش کشاورزی و عوامل تولیدات

کشاورزی بر اقتصاد کشور

اهمیت بخش کشاورزی در توسعه اقتصادی هر کشور - چه ثروتمند و چه فقیر - بیانگر این واقعیت است که کشاورزی به‌عنوان اولین بخش اقتصاد و عرضه کننده عوامل

۶. رونق مبادلات تجاری محصولات کشاورزی به عنوان موتور محرکه توسعه اقتصادی کشور. (نصیری، و همکاران، ۱۳۸۹)

- چالش‌های روبروی بخش کشاورزی

بخش کشاورزی اقتصاد ایران با چالش‌هایی روبرو است و با رفع این چالش‌ها می‌توان بهره‌وری در این بخش را افزایش داد و از منافع بخش کشاورزی در راستای بهبود اقتصاد کشور سود برد. عمده این چالش‌ها عبارتند از:

- تهدید جدی منابع پایه بخش کشاورزی شامل آب، خاک، جنگل‌ها و مراتع،
- اعتبارات و سرمایه‌گذاری اندک دولتی و خصوصی در بخش کشاورزی

- نیرو انسانی فاقد دانش کافی و مهارت در بخش کشاورزی

- واحدهای بهره‌برداری بخش کشاورزی عمدتاً در مقیاس‌های غیر اقتصادی و غیرفنی هستند

- تغییر کاربری منابع آب، خاک، جنگل و مراتع کشور و خروج از حیطه فعالیت‌های کشاورزی

- عملکرد در واحد پایین بخش کشاورزی در بیشتر محصولات تولیدی

- وابستگی برخی محصولات بخش کشاورزی به نهاده‌های واسطه‌ای و وارداتی

اساسی زندگی بشر و بخش‌های دیگر اقتصاد است و در توسعه همه‌جانبه کشورها نقش مهمی را ایفا می‌کند. در یک جمله کوتاه، کشاورزی را مادر تمام فعالیت‌ها و صنایع مورد نیاز ملت‌ها دانسته‌اند.

اهمیت بخش کشاورزی با افزایش بهره‌برداری بهینه عوامل تولید در هر جامعه‌ای مشخص‌تر و آشکارتر خواهد شد و در این صورت کشاورزی قادر خواهد بود که با تحصیل مازاد و جانبی گوناگون به اهداف توسعه و رشد اقتصادی دست پیدا کند. البته فیزیوکرات‌ها معتقد بودند که بخش کشاورزی هم خودش و هم بخش‌های دیگر جامعه را تغذیه می‌کند. آدام اسمیت نیز می‌گوید: کشاورزی و تغذیه شرط حیاتی رشد هر اقتصاد است. (نصیری و همکاران، ۱۳۸۹)

به‌طور خلاصه کشاورزی می‌تواند نقش خود را به اشکال زیر ایفا نماید:

۱. عرضه نیروی کار و سرمایه مازاد
۲. تامین مواد غذایی و مواد خام صنعتی
۳. گسترش صادرات غیر نفتی و تامین ارز خارجی
۴. تهیه بازار برای کالاهای صنعتی سبک بالادستی و پایین‌دستی
۵. تشویق سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های تولیدی جانبی و صنایع تبدیلی و تکمیلی

تاکید شود که طبق بررسی‌های میدانی و تجربی، عامل اصلی ساخت و سازها و تغییر کاربری‌های غیر مجاز نقص قانون است. چنانچه در ماده ۱ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۱۳۷۴/۳/۳۱ آمده است؛ «به منظور حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و تداوم بهره‌وری آن‌ها از تاریخ تصویب این قانون تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرک‌ها جز در موارد ضروری ممنوع می‌باشد».

به عبارت دیگر این قوانین با وجود نواقصی که در آن‌ها دیده می‌شود و ما آن را بررسی و در کانون توجه قرار داده و مسیرهای سوء استفاده از آن را مورد بررسی قرار داده‌ایم لیکن قوانین متعدد و آیین‌نامه‌های اجرایی مرتبط با آن‌ها در مجموع چنان از احکام چندلایه برای جلوگیری از ساخت و سازها و تغییرات کاربری برخوردارند که اگر اراده‌ای در اجرا وجود داشته باشد، فرایند ناهنجاری که تغییر کاربری و ساخت و ساز غیرمجاز در ابعاد گسترده بوجود آورده را می‌تواند با استفاده از مفاد و تبصره‌های قوانین موجود نیز به آسانی سد نماید. دادستان کل کشور یعنی عالی‌ترین مرجع ناظر قانون نیز همین نکته را تایید می‌کند و در مصاحبه‌ای که در ارتباط با ساخت و سازهای غیر مجاز و تغییر کاربری‌های گسترده در گردنه‌ی حیران (در جاده‌ی بین آستارا-اردبیل) روی داده، گفته

- کمبود آمارهای کافی و لازم بخش کشاورزی برای برنامه‌ریزی مناسب و بهره‌برداری مطلوب

- ضایعات فراوان محصولات بخش کشاورزی در بعضی محصولات و تا حدود ۳۰ درصد

- پرداخت یارانه نقدی ماهانه به کشاورزان و کاهش انگیزه تولید

البته موضوع یارانه به عنوان چالش بخش کشاورزی اقتصاد ایران، نیازمند انجام پژوهش‌های تکمیلی است. با توجه به اینکه اکثر کشاورزان کشور دهک‌های پایین جامعه را تشکیل می‌دهند و پرداخت یارانه نقدی (بنا به برخی ادعاها معادل ۵۰ درصد درآمد ماهیانه دهک‌های پایین جامعه است) بخش مهمی از درآمد این خانوارها را تشکیل می‌دهد، بنابراین عدم تعهد به کشاورزی به عنوان معضل جدیدی برای این بخش رخ نمایانده است. برای رفع این مشکل، به جای پرداخت یارانه نقدی، پیشنهاد می‌شود که یارانه سبز و کالایی به بخش کشاورزی و افراد مولد جامعه پرداخت شود.

ساخت و ساز و تغییرات کاربری زمین

همان‌گونه که اشاره شد تغییر کاربری منابع آب، خاک، جنگل و مراتع کشور یکی از چالش‌های مهم روبروی بخش کشاورزی است، با وجود قوانین نسبتاً مناسب در زمینه حفظ کاربری زمین باز تخلفات تغییر کاربری اراضی اتفاق می‌افتد. اما پیش از هر چیز باید

ناظر غیر دولتی می‌تواند به نحو مناسب‌تری فراهم شود.

- ساخت و ساز و تغییر کاربری غیر مجاز (محدوده‌ی روستا)

یکی از قلمروهای مدیریت فضا در ایران، محدوده‌ای است که طبق تعریف طرح هادی روستایی، «محدوده روستا» نامیده می‌شود. در این محدوده که توسط طرح هادی تعیین می‌شود، دهیار همانند شهردار ناظر بر کنترل ساخت و سازها و تغییرات کاربری زمین را به عهده دارد. نهاد دهیاری طبق ماده ۱۹۴ قانون برنامه پنجم، «مدیر ارشد روستا» لقب گرفته و در همین قانون و آیین نامه‌ی مربوط، دهیار علاوه بر اختیارات مندرج در قوانین موجود، از اختیارات جدیدی نیز بهره‌مند شده است که این اختیارات به هیچ وجه به نفع حفظ منابع طبیعی ارزشمند کشور ارزیابی نمی‌شود. از جمله در ماده ۲ آیین نامه اجرایی ماده ۱۹۴ قانون برنامه پنجم برای دهیار روستا علاوه بر اختیارات در قوانین موجود، اختیارات فوق‌العاده‌ای نیز افزوده شده است: «ماده ۲- به منظور پیگیری و نظارت بر انجام فعالیت‌های توسعه و عمران در محدوده روستا، دهیار به عنوان مدیر ارشد روستا تعیین و علاوه بر وظایف مقرر در مقررات مربوط از قبیل ماده واحده قانون تأسیس دهیاری‌های خودکفا در روستاهای

است که: «... درباره‌ی مبارزه با زمین‌خواری، چه در رابطه با حفظ اراضی، منابع طبیعی و جنگل‌ها، تغییر کاربری غیرقانونی و ...، قانون داریم. گیر ما، گیر کمبود قانون نیست»^۱. اگر گیر ما کمبود قانون نیست، پس چیست؟ پیداست که پاسخ آن به طور عمده همان‌طور که گفته شد، «نقض» قانون توسط برخی از مجریان است که به ویژه در دهه‌ی اخیر با مسامحه و خلاف‌هایی گسترده روبرو بوده است.

با این حال بی‌تردید این تخلفات در پوشش قوانین موجود و در شکاف‌های بین آن‌هاست که انجام گرفته و می‌گیرد. بنابراین در این بررسی ما بیشتر به ضوابط و مقررات و قوانینی می‌پردازیم که منشاء تخلفات را معرفی می‌کند. برای این که این بررسی از تقسیم‌بندی مناسبی برخوردار شود، بحث در همان قلمروهای سه گانه‌ی مدیریت فضا مورد بررسی قرار گرفته است تا نشان دهد که در هر قلمرو مدیریتی چگونه متخلفین با استفاده از اقدامات شبه قانونی و برخی از معدود ضوابط و مقررات موجود می‌توانند تخلف خود را انجام دهند. اگر این مسیرها و درزها و شکاف‌های معدود قانونی و شبه قانونی شناخته شوند، امکان جلوگیری از این فرایندهای مخرب در اجرا و به ویژه با نظارت نهادهای

^۱ <http://www.khabaronline.ir>

و روستا، دهیار متصدی نظارت بر ساخت و ساز در درون محدوده‌ی روستاست، همین اختیارات در بسیاری موارد ضمن تداخل وظایف با دیگر قوانین و اختیارات دستگاه‌های اجرایی دیگر، سبب ساز اقدامات غیر موجهی در خصوص ساخت و ساز و تغییر کاربری‌ها در درون محدوده‌ی بافت روستاها شده است که با هدف روح قانون همسو نیست. به عنوان مثال دخالت وسیع آن در ماده ۱۲ آیین‌نامه‌ی ماده ۱۹۴ قانون برنامه پنجم در موضوعی که مهاجرت معکوس از شهر به روستا نامیده شده است یکی از همین عوامل سبب ساز است.

در بسیاری موارد اختیارات ویژه دهیار با توجه به سطح توانایی تخصصی نهاد مذکور می‌تواند حامل اشتباهات جبران‌ناپذیری دست کم در مقیاس محلی باشد و این اشتباهات چنان چه همه گیر و گسترده در دهیاری‌ها صورت گیرد، می‌تواند عوارض عمومی و بی‌شماری به دنبال داشته باشد.

در هر حال دهیار موظف است طبق مصوبه‌ی طرح هادی و به ویژه نقشه‌ی کاربری زمین این طرح در محدوده‌ی روستا، مدیر و ناظر اجرای آن باشد. اما بینیم چه اتفاقی می‌افتد که در درون این محدوده هم ساخت و ساز و هم تغییرات کاربری غیر مجاز روی می‌دهد.

کشور مصوب ۱۳۷۷ و ماده ۶۹ قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحات بعدی آن و ماده (۱۰) اساسنامه تشکیلات و سازمان دهیاری‌ها موضوع تصویب نامه شماره ۵۶۰۲۰/ت/۲۳۶۷۴ هـ مورخ ۱۳۸۰/۱۲/۸، وظایف زیر را نیز بر عهده دارد:

الف- تسهیل اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های دولت در روستا.

ب- پیگیری و هماهنگی فعالیت‌های کشاورزی و اصول کشاورزی آن و حفاظت از محیط زیست و نگهداری اراضی کشاورزی در روستاها

ج- گزارش وضعیت اقتصادی، در چارچوب دستورالعمل ابلاغی وزارت کشور.

د- شناسایی ظرفیت‌ها و قابلیت‌های سرمایه‌گذاری و توسعه اقتصاد کشاورزی

ه- بهره‌برداری و نگهداری از اراضی کشاورزی، در صورت موافقت دستگاه‌های اجرایی ذیربط.

ز- ترویج الگوی معماری اسلامی- ایرانی در روستاها در چارچوب ماده ۱۶۹ قانون.

چنان که پیداست، دهیار هر روستا علاوه بر داشتن اختیارات برشمرده در قوانین موجود که بیشتر تصویب شده است، در آیین‌نامه این قانون نیز اختیارات وسیعی برای آن به عنوان مدیر ارشد روستا تعیین شده است. با توجه به این که طبق قانون تعریف محدوده و حریم شهر

تبصره‌های ماده ۱۰۰ قانون شهرداری و ساخت و سازهای غیر مجاز

دفاتر اسناد رسمی نیز بر طبق تبصره ۸ ماده ۱۰۰ شهرداری، باید وضعیت تخلف ساختمانی یا عدم تخلف را در سند قطعی و یا رهنی صادره ذکر نمایند تا خریداران از آن مطلع شوند. طبق تبصره ۸ ماده ۱۰۰ دفاتر اسناد رسمی مکلفند قبل از انجام معامله قطعی در مورد ساختمان‌های ناتمام گواهی عدم خلاف تا تاریخ انجام معامله را که توسط شهرداری صادر شده باشد ملاحظه و مراتب را در سند قید نمایند. در مورد ساختمان‌هایی که قبل از تصویب قانون ۶ تبصره الحاقی به ماده صد قانون شهرداری‌ها (۱۳۵۵/۱۱/۲۴) معامله انجام گرفته و از ید مالک اولیه خارج شده باشد، در صورتیکه مورد معامله کل پلاک را شامل نگردد، گواهی عدم خلاف یا برگ پایان کار ساختمانی الزامی نبوده و بابت و تصریح آن در سند انجام معامله، بلا مانع می‌باشد. در مورد ساختمان‌هایی که قبل از تاریخ تصویب نقشه جامع شهر ایجاد شده، در صورتی که اضافه‌بناء جدیدی حادث نگردیده باشد و مدارک و اسناد نشان دهنده ایجاد بنا قبل از سال تصویب طرح جامع شهر باشد یا ثبت و تصریح مراتب فوق سند مالکیت انجام معامله بلا مانع می‌باشد».

همچنین در همین رابطه بر اساس قانون اصلاح ماده ۱۰۱ قانون شهرداری، در سال ۱۳۹۰ به ادارات ثبت اسناد و املاک توصیه شده

است که: «حسب مورد، دادگاه‌ها موظفند در موقع دریافت تقاضای تفکیک یا افراز اراضی واقع در محدوده و حریم شهرها، از سوی مالکین، عمل تفکیک یا افراز را بر اساس نقشه‌ای انجام دهند که قبلاً به تأیید شهرداری مربوط رسیده باشد. نقشه‌ای که مالک برای تفکیک زمین خود تهیه نموده و جهت تصویب در قبال رسید، تسلیم شهرداری می‌نماید، باید پس از کسر سطوح معابر و قدرالسهم شهرداری مربوط به خدمات عمومی از کل زمین، از طرف شهرداری حداکثر ظرف سه ماه تأیید و کتباً به مالک ابلاغ شود. بعد از انقضای مهلت مقرر و عدم تعیین تکلیف از سوی شهرداری، مالک می‌تواند خود تقاضای تفکیک یا افراز را به دادگاه تسلیم نماید. دادگاه با رعایت حداکثر نصاب‌های مقرر در خصوص معابر، شوارع و سرانه‌های عمومی با اخذ نظر کمیسیون ماده (۵)، به موضوع رسیدگی و اتخاذ تصمیم می‌نماید. در صورت عدم ارسال پاسخ در مدت فوق، دادگاه با ملاحظه طرح جامع و تفصیلی در چهارچوب سایر ضوابط و مقررات، به موضوع رسیدگی و رأی مقتضی صادر می‌نماید».

چنان که پیداست قانون شهرداری تا اینجا هر گونه مسیر تخلف در محدوده و حریم شهر را بسته است و وقوع تخلف تنها باید به طور آشکار از جانب تخلف مجریان و یا چشم پوشی عمدی یا غیر عمدی آنان صورت گیرد.

زمین‌های کشاورزی داخل محدوده‌ی شهرها که در نقشه‌های کاربری طرح جامع شهر، تصویب می‌شود، نظارت دارد و اعمال نظر می‌کند لیکن بر زمین‌های کشاورزی در محدوده‌های روستایی طرح هادی که اهمیت مهمتری برای کشت و کشاورزی دارد بر طبق این تبصره ی قانونی از خود سلب اختیار کرده و آن را به بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و دهیار سپرده است. این تبصره‌ی قانونی به ویژه در اراضی شمال کشور یعنی در استان‌های گیلان و مازندران (که سکونت به صورت نقطه‌ای و خانه باغ در سطح تمام پهنه‌ی روستا پراکنده شده و سطح محدوده‌های روستا در طرح هادی برای یک روستا گاه به اندازه‌ی وسعت یک شهر ۵۰ هزار نفری تعیین می‌شود)، سبب شده تا سطح وسیعی از زمین‌های کشاورزی علاوه بر بافت کالبدی روستا در درون محدوده‌ی طرح هادی قرار گیرد و در نتیجه امکان تخلفات وسیع تغییر کاربری و ساخت و ساز غیر مجاز را در این منطقه‌ی پر ارزش از نظر کشاورزی و جنگل به آسانی میسر نماید. لازم است یادآوری شود که در نقشه‌ی کاربری زمین در درون محدوده‌های طرح هادی در این منطقه از کشور که بهترین زمین‌های کشاورزی همراه با منابع آب مکفی وجود دارد، ظاهراً برای پوشش دادن مراکز محلات پراکنده‌ی بافت کالبدی در سطح روستا، بخش بزرگی از زمین‌های کشاورزی نیز در درون بافت روستا قرار داده می‌شود. در واقع

اما در قانون علاوه بر ارجاع به کمیسیون ماده ۵ (که در صفحات بعد بدان پرداخته می‌شود)، تبصره‌های الحاقی جدیدی در سال ۱۳۸۵ گنجانده شده که راه تخلفات شبه قانونی را باز می‌گذاشت.

تبصره‌ی ۵ ماده ۱ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، یک عامل مهم تغییر کاربری مهمترین قانونی که در ایران تدوین شده تا جلوی تغییرات کاربری زمین‌های کشاورزی را بگیرد، قانونی است تحت عنوان «قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها» که در سال ۱۳۷۴ در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسیده است. این قانون در دولت نهم (سال ۱۳۸۵) هم اصلاح و هم مفادی به آن الحاق شد. یکی از مفاد الحاقی که بدان افزوده شد و در قانون سال ۱۳۷۴ وجود نداشت، تبصره ۵ ماده ۱ این قانون است. در این تبصره آمده است: «اراضی داخل محدوده‌ی قانونی روستاهای دارای طرح هادی مصوب، مشمول ضوابط طرح هادی بوده و از کلیه‌ی ضوابط مقرر در این قانون مستثنی می‌باشد.

پیداست که این تبصره، هر گونه دخالت جهاد کشاورزی یعنی متولی اصلی کشاورزی در کشور را به طور قاطع و صریح از نظارت بر زمین‌های کشاورزی در داخل محدوده‌ی طرح هادی در روستا منع می‌کند. طنز قضیه در این است که جهاد کشاورزی طبق قانون بر

کاربری طرح هادی باشند لیکن با توجه به این که در تبصره‌ی ۵ ماده ۱ قانون حفظ کاربری، جهاد کشاورزی از نظارت بر زمین‌های کشاورزی این محدوده عملاً سلب اختیار شده دهیار و بنیاد در تحلیل نهایی و احتمالاً در بسیاری موارد با ارجح شمردن منافع محلی بر منافع ملی و منطقه‌ای، تصمیم خود را بدون نظارت جهاد کشاورزی هر طور بخواهند می‌توانند عملی کنند. به عنوان مثال در خبرهای مربوط به تغییرات وسیع کاربری در گردنه‌ی حیران آشکار شد که ساخت و سازهای غیر مجاز و تغییر کاربری با استفاده از همین تبصره و با آوردن زمین‌های بیشتری از زمین کشاورزی و منابع طبیعی به درون محدوده‌ی طرح هادی، بعد از خارج کردن آن از نظارت جهاد کشاورزی، راه این تخلفات را گشوده‌اند.

فرهنگ‌سازی به منظور ممانعت از تغییر کاربری

انتخاب روشی مناسب برای بهبود وضع اراضی کشاورزی الزامیست تا با مدد گرفتن از آن بتوان از منابع موجود در بخش کشاورزی استفاده بهینه کرد. تغییر کاربری اراضی به خصوص زمین‌های کشاورزی به این معناست که کار در آن زمین دیگر برای سرمایه‌گذار کشاورزی صرفه اقتصادی ندارد؛ از همین رو باید به دنبال راه‌هایی بود که ارزش اقتصادی

با این عمل، بخشی از زمین‌های کشاورزی روستا از نظارت قانون حفظ کاربری اراضی خارج شده و در اختیار مدیر ارشد روستا و بنیاد مسکن قرار گرفته و از نظارت جهاد کشاورزی و قانون حفظ کاربری اراضی خارج می‌شود.

این نکته نیز قابل یادآوری است که اگر در درون بافت کالبدی روستا که در طرح هادی محدوده‌ی روستا نامیده می‌شود، زمین کشاورزی و باغ وجود داشته باشد و در نقشه‌ی کاربری طرح هادی نیز به صورت کاربری کشاورزی تعیین و ثبت شده باشد، این کاربری به لحاظ عرف قانون نمی‌تواند به کاربری دیگر اختصاص یابد مگر آن که ضرورتی برای تغییر کاربری و ساخت و ساز روی آن وجود داشته باشد. همین زمین‌ها هستند که خارج از نظارت قانون حفظ کاربری یکی از مفرهای ساخت و سازهای غیرمجاز و تغییر کاربری زمین را در سال‌های اخیر به خود اختصاص داده است. بنابراین تاکید بر این نکته ضرورت دارد که واقع شدن زمین کشاورزی و یا باغ در درون محدوده‌ی طرح هادی به معنی این نیست که دهیار و بنیاد مسکن هرگاه که بخواهند می‌توانند به تغییر کاربری اراضی کشاورزی حتی اگر قانون آن را خارج از نظارت جهاد کشاورزی قرار داده باشد، پردازند. با توجه به تثبیت این کاربری‌ها در نقشه‌ی کاربری مصوب طرح هادی، دهیار و بنیاد مسکن علی‌الاصول باید حافظ کاربری تثبیت شده در نقشه‌ی

کشاورزی و بهره‌وری در این بخش افزایش یابد.

باید تغییر کاربری اراضی کنترل شود، اگر در اراضی کشاورزی یکپارچه‌سازی و نوسازی انجام شود، دیگر نیازی به تغییر کاربری وجود ندارد و در این شرایط ضمن حفظ سرمایه‌گذاری، نحوه کشت و زرع نیز سامان یافته و هزینه‌ها کاهش می‌یابد. زمانی که بحث خرده مالکی پیش می‌آید به موجب قانون ارث، باید زمین‌ها به مالکان آن واگذار شود و همین موضوع موجب تغییر کاربری اراضی می‌شود. برای اجرای قانون ارث و از بین رفتن خرده مالکی و توجیه داشتن سرمایه‌گذاری باید از علوم و فنون روز استفاده شود، یکی از علوم این است که زمین را در ماهیت فعالیت حفظ شده و مالکیت و مدیریت را تقسیم شود. در واقع باید گفت تغییر کاربری اراضی به معنای متوقف کردن یک فعالیت اقتصادی است، تغییر کاربری اراضی عمدتاً به قصد خدمات است و قصد تولید در آن وجود ندارد و تغییر کاربری هر زمینی به معنای از بین رفتن اشتغال و سرمایه‌گذاری به شمار می‌رود. لذا مدیریت‌های ادارات امور اراضی موظفند کشاورزان را در غالب یکپارچه‌سازی اراضی راهنمایی و مدیریت کنند یکپارچه‌سازی اراضی در قالب طرح تجهیز و نوسازی اراضی به معنای تجمیع قطعه‌های پراکنده هر واحد بهره‌برداری در قالب یک تا حداکثر سه قطعه به عنوان راهکاری

شناخته شده برای رفع مشکل پراکندگی اراضی می‌تواند گره‌گشایی کند.

- آگاه‌سازی مردم از قانون از قلع و قمع بناها تاثیرگذارتر خواهد بود

در جریان پروسه مبارزه با زمین‌خواری و تغییر کاربری‌های غیرمجاز نباید صرفاً به گشت‌ها اکتفا کرد چرا که فرهنگ‌سازی و آگاه‌سازی مردم از قانون از قلع و قمع بناها تاثیرگذارتر و کم هزینه‌تر خواهد بود. و باید جریان حفاظت از اراضی هرگز به مرحله تخریب بنا برسد در صورت تخریب بنا دیگر زمین ارزشمند سابق احیا نخواهد شد و این مساله می‌تواند ضرر و زیان‌های متعددی را متوجه بیت‌المال کند. همچنین در خصوص تشکیل گشت‌های مشترک نیروی انتظامی و دستگاه‌های مختلف باید گفت این گشت‌ها می‌توانند در اجرای قانون و پیشگیری از بروز تخلفات بسیار مفید باشند، چنانکه نمونه گشت مشترک نیروی انتظامی و اداره برق در نگرهبانی از تجهیزات برقی سطح شهر یک نمونه موفق از این همکاری‌هایی از این دست است. در صورتی که مانور مشترکی میان اکیپ‌های حفاظت از اراضی و نیروی انتظامی برگزار شود و با رسانه‌ای شدن آن، افکار عمومی متوجه خواهند شد که چنین گشتی تشکیل شده است، بنابراین مردم خود را بیشتر ملزم به رعایت قوانین مربوط به اراضی خواهند دانست.

کاهش تصدی‌گری دولت در این بخش، نیازمند اقدامات تشویقی و تولیدی هستیم و تنها با ایجاد انگیزه می‌توان به تقویت یکی از پایه‌های اقتصاد مقاومتی پرداخت.

۲- توسعه کشاورزی و کاهش وابستگی به نفت: ویژگی دیگر اقتصاد مقاومتی، «کاهش وابستگی به نفت» مد نظر است. نیاز به توضیح ندارد که توجه به بخش کشاورزی در اقتصاد، موجبات کاهش وابستگی به نفت را در پی خواهد داشت. از دو جنبه می‌توان این موضوع را بحث کرد. جنبه اول اینکه با تقویت و توسعه بخش کشاورزی، به صورت خودکار و پی در پی سیاست جایگزینی واردات پیگیری خواهد شد و از جنبه دیگر، با تقویت این بخش نه تنها با رسیدن به خودکفایی در برآوردن نیازهای داخلی، نیاز به واردات کالاهای کشاورزی و مواد غذایی کاسته و حذف خواهد شد، حتی می‌توان به عنوان یک درآمد ارزی برای کشور به آن نگاه کرد. صادرات کشاورزی با توجه به مزیت‌های فراوان جغرافیایی و تنوع محصول کشور، می‌تواند به عنوان ابزاری برای توسعه سیاست صادرات غیرنفتی باشد. به عبارت دیگر، با اهمیت دادن به بخش کشاورزی و نگاه توسعه‌ای به آن، نه تنها وابستگی کشور به نفت کم خواهد شد، بلکه می‌توان از این بخش برای تأمین ارز کشور بهره برد.

۳- توسعه کشاورزی و تنوع اقتصادی شاخص دیگری از اقتصاد مقاومتی است، مفهوم ساده‌تر

سازمان‌های جهاد کشاورزی مدیریت امور اراضی، منابع طبیعی و... موظفند از طریق رسانه‌ها جمعی و تابلوهای تبلیغاتی در حواشی روستاها و اراضی کشاورزی به هر شکل ممکن مردم را به استفاده درست از اراضی به منظور تولید در بخش کشاورزی تشویق و ترغیب کرده و آگاهی‌های لازم در رابطه با قوانین مربوط به تغییر کاربری اراضی را به مردم ارائه دهند.

نتیجه

نظر به اینکه توجه به اقتصاد مقاومتی برای شرایط امروز ایران امری ضروری است، از این رو باید به پایه‌های این اقتصاد توجه ویژه‌ای شود. تعریفی که این نوشتار از اقتصاد مقاومتی دارد این است که، اقتصاد مقاومتی اقتصادی است که حتی در شرایط فشار و تحریم، موجبات رشد و شکوفایی را برای ملت فراهم سازد. با عنایت به این ضرورت و این تعریف، توسعه بخش کشاورزی به عنوان محور اقتصاد مقاومتی قابل تعریف است.

۱- توسعه کشاورزی و مردمی کردن اقتصاد: با توجه به شاخص‌هایی موجود اقتصاد مقاومتی، اولاً بخش کشاورزی به دلیل مالکیت مردم و بخش خصوصی بر عمده زمین‌های کشاورزی، یکی از این شاخصه‌های اقتصاد مقاومتی یعنی «مردمی کردن اقتصاد» را خود به خود دارا است. به عبارت دیگر، برای واگذاری امور به مردم و

برشمرد حفاظت از اراضی کشاورزی و جلوگیری از تغییر کاربری اراضی کشاورزی است که بر عهده جهاد کشاورزی، منابع طبیعی و امور اراضی کشور است که در این رابطه تدوین و اجرای قوانین موثرتر و فرهنگ‌سازی اجرای قوانین بسیار مفید است لذا بیان مواردی راجع به چگونگی جلوگیری از تخریب و تغییر کاربردی اراضی ضرورت دارد که بدین شرح ارائه می‌گردد.

محدوده‌ی روستا در طرح هادی، محدوده و حریم شهرها و سرانجام فضای بین این دو قلمرو به عنوان قلمرو سوم معرفی شدند. در این قلمروها برخی قوانین ناظر به ویژه قوانینی که در یک دهه‌ی اخیر وضع شده‌اند به ساخت و سازهای و تغییر کاربری‌های غیر مجاز فرصت تخلف بیشتری داده است. مضاف بر این، تعدد مراکز صدور پروانه‌ی ساختمانی و مجوزهای ساخت و ساز و تغییر کاربری که در برخی موارد از هیچ‌گونه صلاحیت تخصصی نیز برخوردار نیستند، به تخریب وسیع و گسترده‌ی منابع طبیعی و ارزشمند کشور منجر شده و برنامه‌ریزی فضایی کشور را دستخوش نابسامانی کرده است. بررسی‌های نظری و میدانی نشان داد که در بسیاری موارد عملکرد مدیران محلی بر پایه‌ی منافع محلی بوده و در اقدامات اجرایی خود در مدیریت فضا همواره منافع محلی بر منافع ملی و منطقه‌ای ترجیح داده شده است. همچنین

این موضوع این است که همه تخم‌مرغ‌ها را درون یک سبد نگذاریم. به این معنا که برای درآمدهای کشور یک سبدی تعریف کنیم که در آن نفت و فروش مواد خام معدنی به لحاظ وزنی درصد کمتری داشته و فروش بخش‌ها و صنایعی که دارای ارزش افزوده هستند، وزن بیشتری به خود بگیرند. تا به امروز به این صورت بوده است که به دلیل درآمدهای سرشار نفتی، کشور ما نیاز به متنوع‌سازی سبد درآمدی خود را احساس نکرده است. اما با احساس ضرورت برای اقتصاد مقاومتی، نیاز به متنوع‌سازی اقتصاد، بیش از پیش احساس خواهد شد. به‌طور قطع می‌توان از بخش کشاورزی کشور به‌عنوان یکی از بخش‌هایی که دارای ظرفیت بالایی برای نیل به این هدف است، نام برد. توسعه کشاورزی؛ افزایش تولیدات کشاورزی را در پی خواهد داشت که این خود منجر به افزایش صادرات غیرنفتی و کاهش واردات می‌شود. نتیجه این موضوع نیز افزایش تولید ملی است که با تعریف شکوفایی اقتصادی در اقتصاد مقاومتی همخوانی و هماهنگی دارد. همچنین یکی از شاخص‌های رفاه جامعه را با تولید ملی آن جامعه می‌توان مرتبط دانست که با رفاه و تولید جامعه رابطه مستقیمی دارند. در نتیجه افزایش تولید، رفاه مردم نیز افزایش خواهد یافت.

۴- ممانعت از تغییر کاربردی اراضی، شاخص دیگری که برای توسعه کشاورزی می‌توان

مدیریت فضا و گزارش مکتوب زمان‌بندی شده و مستمر به مراجع تصمیم‌گیری در کمیسیون‌های مرتبط با نظارت، به ویژه کمک نماید تا تخلف در همان مرحله‌ی پیش کارگاهی متوقف شود.

- بررسی‌ها نشان داده است که یکی از مهمترین کاستی‌های کمبود زمین مسکونی و فضا در خصوص ساخت و سازها و تغییرات کاربری زمین در سه قلمرو مدیریتی (به ویژه در خصوص ساخت و سازها و تغییرات کاربری زمین، خارج از مجوزهای تحت نظارت قانون)، فقدان داده‌ها و اطلاعات مستند و قابل اتکا مثل بسیاری دیگر از حوزه‌های اقتصادی و اجتماعی به معضلی بزرگ تبدیل شده است. تشکیل یک بانک داده در چارچوب همان فرایند پایش و ارزیابی، بسیار ضروری است. در این زمینه کمک سازمان امور اراضی استان‌ها، معاونت امور عمرانی استانداری‌ها و سازمان راه و شهرسازی و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی بسیار کار ساز خواهد بود. یادآوری این نکته مهم است که هنوز هیچ‌کدام از نهادهای مسئول در این زمینه آمار دقیقی از ساخت و سازها و میزان تغییرات کاربری غیر مجاز زمین کشاورزی و یا جنگل در استان و کشور ندارند و اغلب با ارائه‌ی آمارهای بسیار متفاوت، هم پژوهشگران و هم مقامات

تفکری بر گروهی از مدیران محلی و منطقه‌ای حاکم شده است که در آن با تأسی به سیاست‌های توسعه‌ی اقتصادی و اشتغال‌زایی به تصریحی پوشیده و یا آشکار از اقداماتی حمایت می‌کنند که در تحلیل نهایی بر حفاظت از منابع طبیعی و آثار ارزشمند فرهنگی کشور، ارجحیت تام دارد.

با عنایت به پژوهش حاضر می‌توان دست کم به چند پیشنهاد مشخص برای بهبود قوانین معنونه در قلمروهای مدیریتی سازمان جهاد کشاورزی، امور اراضی و منابع طبیعی ارائه داد:

- در محدوده‌ی روستاهای کشور، توسعه و عمران روستایی با جمعیت و اهمیت قابل توجه، از فقدان یک نهاد متولی پاسخگو و متخصص رنج می‌برد و به نظر می‌رسد لازم است برای جبران این نقیصه «وزارت توسعه و عمران روستایی» در کشور تشکیل شود.
- تهیه و تصویب طرح‌های هادی روستایی زیر نظر نهاد شورای برنامه‌ریزی و توسعه‌ی استان‌ها قرار گیرد.
- فرایند ساخت و ساز و تغییر کاربری غیر مجاز همیشه مراحل پیش کارگاهی، کارگاهی و پس کارگاهی را طی می‌کند. باید یک نهاد پایش و ارزیابی زیر نظر شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها به وجود آید که با ثبت منظم و مستمر ساخت و سازها و تغییر کاربری در سه قلمرو

غیردولتی در چارچوب قانون در عرصه‌ی عمومی فعال و آزاد باشند. چیزی که می‌توانیم آن را «نظارت بر نظارت» بنامیم. به نظر می‌رسد که تنها «نظارت بر نظارت» است که امکان کاهش سوء استفاده از برخی مفاد قانونی و شبه قانونی را فراهم می‌کند.

• یکی دیگر از ابزارهای مهم نظارت و کنترل منابع طبیعی و ارزشمند کشور، تهیه نقشه‌ی کاربری زمین‌های کشاورزی و جنگل در مقیاس بزرگ است. وزارت جهاد کشاورزی پس از رویدادهای مخرب یک دهه‌ی اخیر و تخریب گسترده‌ی زمین‌های کشاورزی و جنگل، تهیه‌ی نقشه‌ی کاداستر کشاورزی با مقیاس ۱:۲۰۰۰ برای یک دوره‌ی پنجساله در دستور کار خود قرار داده است. اگر چه این کار با تاخیر دست کم بیست ساله انجام گرفته لیکن بسیار مغتنم است. تجربه نشان داده است که فقط زمین‌های کشاورزی و پهنه‌های جنگلی کنونی نیستند که باید حفاظت شوند بلکه خاک‌های ارزشمندی که هم اکنون به دلایل گوناگون و از جمله فقدان آب کشاورزی و یا دوری از سکونتگاه‌های کنونی به زیر کشت نرفته‌اند و یا با ترفندهایی از کاربری دایره‌به‌بایر تبدیل شده‌اند نیز باید در زمره‌ی زمین‌های مورد حفاظت باشند. این امر مستلزم این است که نقشه‌های کلاس خاک

مسئول و تصمیم‌گیر در این زمینه را دچار ابهام و سردرگمی کرده‌اند.

• مراکز متعدد صدور پروانه در قلمروهای سه‌گانه‌ی مدیریتی در هر استان ساماندهی شوند و ضمن سپردن این مهم به یک نهاد مسئول و متخصص، نهادهایی مثل سازمان نظام مهندسی و مراکز مرتبط با امر محیط زیست، مداخلات کالبدی و منابع ارزشمند طبیعی نیز دست کم در آن نماینده‌ی ناظر داشته باشند.

• اگر چه قوانین موجود مرتبط با فضا در صیانت از منابع طبیعی و تمدنی و فرهنگی از مضمون و محتوای مناسبی برخوردارند لیکن برخی نواقص و خلاءهای قانونی برای سوء استفاده از قانون نیز در آن‌ها دیده می‌شود که در بررسی حاضر به برخی از مهمترین آن اشاره شده است. تغییر و یا اصلاح این قوانین و ضوابط و مقررات می‌تواند به نظارت و کنترل ساخت و ساز و تغییر کاربری‌های غیر مجاز و مدیریت فضا در این قلمروها کمک نماید.

• در همین بررسی مشخص شد که با وجود نهادهای نظارتی در سه قوه‌ی مقننه، مجریه و قضائیه، «نقض قانون» در ابعاد گسترده اتفاق افتاده و بعد از این نیز می‌تواند اتفاق بیفتد. یکی از ابزارهای قابل توجه و بسیار موثر این است که نهادهای نظارتی

که برای دشت‌ها تهیه شده‌اند، برای تمام دشت‌ها و پهنه‌های با قابلیت کشت تهیه و تکمیل شوند و نقشه‌های کلاس خاک نیز علاوه بر نقشه‌های کاداستر کشاورزی، مبنایی برای تشخیص اراضی کشاورزی در قانون باشند.

منابع مورد استفاده

۱. تاج آبادی، حسین (۱۳۹۱) اقتصاد مقاومتی.
۲. جعفرزادگان، امیر، (۱۳۹۴)، اقتصاد مقاومتی: مفهوم، ضرورت، واقعیت، دانشگاه علامه طباطبائی.
۳. دهشیری، محمدرضا (۱۳۸۸)، رسانه و فرهنگ‌سازی، فصلنامه تحقیقات فرهنگی، دوره دوم، شماره ۸.
۴. صفدری نهاد، محمود و همکاران (۱۳۹۳)، توسعه بخش کشاورزی و اقتصاد مقاومتی، جایگزین نفت، مجله علوم اقتصادی، دوره ۲، شماره ۶.
۵. فرهودی، محمدحسین، و همکاران (۱۳۹۲)، بررسی تغییر کاربری اراضی و اهمیت آن بر منابع آب با استفاده از تکنیک‌های RS و GIS؛ منطقه مورد مطالعه حوزه آبخیز شهر سورک واقع در استان مازندران، دانشکده آخیزداری ساری.
۶. قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۱۳۸۵/۸/۱.
۷. قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها مصوب ۱۳۷۴/۳/۳۱.
۸. کامرانی راد، سید امیرحسین، (۱۳۹۳) بیانات مقام معظم رهبری در دیدار جمعی از کارآفرینان سراسر کشور، ۱۳۸۹/۶/۱۶.
۹. کامرانی راد، سید امیرحسین، (۱۳۹۳)، بیانات مقام معظم رهبری در دیدار جمعی از کارآفرینان سراسر کشور، ۱۳۸۹/۶/۱۶.
۱۰. کامرانی راد، سید امیرحسین، (۱۳۹۳)، بیانات مقام معظم رهبری در دیدار جمعی از پژوهشگران و مسئولان شرکت‌های دانش‌بنیان، ۱۳۹۱/۵/۸.
۱۱. کامرانی راد، سید امیر حسین (۱۳۹۳) تعریفی جامع و کامل از اقتصاد مقاومتی، سایت راسخون.
۱۲. مجله بین‌المللی اقتصاد مقاومتی، ۱۳۹۴.
۱۳. منابع اینترنتی.
۱۴. میرعگسری، علی و همکاران (۱۳۹۲) بررسی موانع و راهکارهای مدیریت یکپارچه‌سازی اراضی کشاورزی و فرهنگ استفاده بهینه از اراضی کشاورزی از دیدگاه کشاورزان مطالعه موردی:

شهرستان دره شهر، همایش ملی الکترونیکی کشاورزی و منابع طبیعی پایدار، موسسه آموزش عالی مهر اروند.

۱۵. نصیری، صمدی، محسن و وهب میرباقری (۱۳۸۹). «بررسی سناریوهای تحقق اهداف بخش کشاورزی در برنامه پنجم توسعه». دفتر مطالعات زیربنایی (گروه کشاورزی)، گزارش ۱۰۳۴۳، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

۱۶. نصیری، مهران و سلیمانی، الهام (۱۳۸۹). «بررسی لایحه پنجم توسعه (۱۰) فصل پنجم - اقتصادی: آب و کشاورزی». دفتر مطالعات زیربنایی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

17. <http://atash61.parsiblog.com/Posts>

18. <http://journals.toroudshomal.com>

پژوهش‌نامه کشاورزی و منابع طبیعی

Role of Culture building for Enforcement of Land Application Laws, in Resistive Economy

A. Fathi Zahrae

Abstract

The present paper investigates the role of culture building for enforcement of land applications laws in resistive economy. Within the last few years, due to the intensity of unilateral and inhumane sanctions imposed on Islamic Republic of Iran, to hinder Iran's peaceful nuclear programs, a new term has been initiated and entered into our national economic literature, which was based on the contemporary status of our country. The agricultural sector of our country consisting of the three subcategories of agronomy, animal husbandry, fishery and forestation, is a major sector of our national economy. This sector does not receive an attention enough for its significant role in our security, society and economy. Iran, having the privilege of its four different seasons, has potentials for becoming an economic engine drive of a resistive economy that can serve as an alternate for an oil-based economy. All national economic sectors have experienced a negative growth since 2012 due to the impacts of the sanctions. While, the agricultural sector shows a growth of 6.3%. The study results reveal that agricultural investments can effectively result in economic development and growth and supply food chain. To develop this sector, it is required to restore and maintain agricultural lands while it is essential to prevent changing their applications. It is also important to know how to determine the application ratios of a natural environment and how to change such ratios as the time passes when defining and planning for comprehensive laws and for building a culture that promotes proper utilization of agricultural lands in the society. It is also important to expect the future changes when making long term plans and legislate effective laws and enforce such laws, and establish a proper interaction with the pertinent institutes and organizations (municipalities, natural resources department, village councils, etc.), in order to decrease or prevent crisis.

Key words: Land Application, Land Application Change, Resistive Economy