







تاریخ انتشار:

۱۴۰۲/۹/۲۹

شماره مسلسل: ۱۹۴۷۳

کد موضوعی: ۲۵۰



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

**عنوان گزارش:**

مصادیق و زمینه‌های شکل‌گیری فساد  
در موضوع تغییر کاربری اراضی کشاورزی (زراعی-باغی)

زیر نظر دبیرخانه دائمی مقابله با فقر، فساد و تبعیض

**نام دفتر:**

مطالعات زیربنایی (گروه کشاورزی و توسعه روستایی)

**تهیه و تدوین کنندگان:**

محسن بابایی، بهزاد دوستی سبزی

**مدیر مطالعه:**

حجت ورمزباری

**ناظر علمی:**

محمدحسن معادی رودسری

**اظهار نظر کنندگان:**

محمدتقی فیاضی (دفتر مطالعات زیربنایی)  
سکینه خانعلی پور واجارگاه (دفتر مطالعات حقوقی)

**تاریخ شروع:**

۱۴۰۲/۴/۲۴

**تاریخ خاتمه:**

۱۴۰۲/۸/۲۹

**ویراستار ادبی:**

زهره عطاردی

**صفحه آرا**

آذر مهمان نواز

**واژه‌های کلیدی:**

۱. فساد
۲. تغییر کاربری
۳. سوداگری زمین
۴. شفافیت



## فهرست مطالب

۶	چکیده
۷	خلاصه مدیریتی
۱۱	۱. مقدمه
۱۳	۲. ریشه‌های شکل‌گیری فساد در فرایند تغییر کاربری اراضی کشاورزی
۱۷	۳. جمع‌بندی و پیشنهادها
۲۰	منابع و مآخذ



## مصادیق وزمینه‌های شکل‌گیری فساد در موضوع تغییر کاربری اراضی کشاورزی (زراعی-باغی)

### چکیده



منفعت حاصل از تغییر کاربری زمین از کشاورزی به سایر کاربری‌ها سبب شده است تا افراد سودجو به صورت سازمان‌یافته به دنبال راهکارهای عمدتاً غیرقانونی برای تغییر کاربری اراضی کشاورزی باشند و در عین حال، گرایش قابل توجهی برای تغییر کاربری ایجاد شود. ۱. سودآوری بسیار بالا و فزاینده سرمایه‌گذاری غیرمولد در حوزه زمین، ۲. فراهم بودن زمینه تصمیم‌گیری سلیقه‌ای در مراجع تصمیم‌گیر در مورد تغییر کاربری اراضی کشاورزی از جمله کمیسیون تبصره «۱» ماده (۱) قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، ۳. مبسوط‌الید بودن قاضی در تفسیر عناصر جرم و انتخاب نوع مجازات تغییر کاربری غیرمجاز، ۴. نبود ضوابط جدی و صحیح برای الحاق اراضی کشاورزی به محدوده طرح‌های جامع، تفصیلی و هادی شهرها و روستاها، ۵. عدم شفافیت مناسب در فرایند بررسی و صدور مجوز تغییر کاربری اراضی کشاورزی و ۶. فراهم بودن امکان تقطیع و فروش اراضی زیر حدنصاب و بسیار خرد به اشخاص غیرکشاورز؛ از جمله مهم‌ترین عواملی هستند که زمینه ترجیح منافع عده‌ای خاص به منافع عمومی و شکل‌گیری فساد در حوزه تغییر کاربری اراضی کشاورزی را می‌توانند فراهم کنند. علاوه بر این، ماده (۴) «قانون مجازات استفاده‌کنندگان غیرمجاز از آب، برق، تلفن، فاضلاب و گاز»، برخلاف عنوان خود، اقدام به مشروع کردن ساخت‌وسازهای غیرمجاز، از طریق مجاز شمردن ارائه خدمات عمومی همچون آب و برق و گاز به واحدهای مذکور کرده است. برای رفع زمینه‌های ارتشا و فساد در حوزه تغییر کاربری اراضی کشاورزی، اتخاذ سیاست‌های مناسب از جمله در زمینه‌های ممنوعیت یا محدودیت شدید تغییر کاربری اراضی در زمین‌های کشاورزی درجه ۱، ۲، ۳ و ۴ براساس سازوکار دقیق، جذابیت‌زدایی از سرمایه‌گذاری غیرمولد در املاک و مستغلات واقع در مناطق روستایی و اراضی کشاورزی از طریق وضع مالیات مناسب، شفاف‌سازی و سیستمی کردن صدور مجوز درخواست‌های تغییر کاربری، ضابطه‌مندی و رفع تعارض منافع در الحاق اراضی کشاورزی به داخل محدوده شهرها و روستاها، ایجاد محدودیت برای نقل و انتقال اراضی زیر حدنصاب و متوقف کردن ارائه خدمات عمومی (اعم از موقت و دائم) به ساخت‌وسازهای غیرمجاز واقع در اراضی کشاورزی، راهگشا خواهد بود.



## ■ بیان مسئله

در جهان امروز فساد در تمامی اشکال آن به‌عنوان چالشی بزرگ برای جوامع درآمده است و اعتماد مردم به دولت‌ها را به‌عنوان یکی از ابعاد اساسی سرمایه اجتماعی تضعیف می‌کند. در این راستا، یکی از مهم‌ترین دغدغه‌ها، رفع مظاهر مختلف فساد از جمله فساد مالی و اداری است. فساد زمانی شکل می‌گیرد که متولیان بخش عمومی، از طریق تطمیع (اخذ رشوه) و یا حتی تهدید، به‌نحوی تصمیم‌گیری کنند که بدون توجه به منافع عمومی و ملی، صرفاً منافع عده‌ای خاص تأمین شود. دریافت منافع مالی قابل توجه، یکی از علل اساسی شکل‌گیری فساد بوده و معمولاً حوزه‌هایی با گردش مالی بالا به‌ویژه زمین، استعداد بیشتری در این رابطه دارند.

مقابله با پدیده «فقر، فساد و تبعیض» یکی از مهم‌ترین مطالبات مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) بوده است که به‌ویژه از شروع دهه ۱۳۸۰ به‌شکل مضاعفی در کانون پیگیری‌ها قرار گرفت. بنابراین باید زمینه‌های شکل‌گیری فساد در بخش‌های مختلف، شناسایی و راهکارهای مناسبی برای رفع آنها ارائه شود. یکی از حوزه‌هایی که در آن، در موارد قابل توجهی، تصمیم‌گیری‌های نادرست منجر به غلبه منافع شخصی و گروهی بر مصالح جمعی کشور شده است؛ حوزه تغییر کاربری اراضی کشاورزی می‌باشد. نکته مهم آن است که تصمیمات مذکور بعضاً ناآگاهانه و حتی با دلایل ظاهری موجه اتخاذ شده‌اند، ولی پشتوانه اصلی آنها باز کردن مسیر کسب ثروت با آورده برای اقلیت زمین‌خوار بوده است.

## ■ یافته‌های کلیدی

به‌هر حال، تبدیل زمین کشاورزی به یک کالای سرمایه‌ای غیرمولد و نه یک منبع پایه تولید، یکی از مهم‌ترین موضوعاتی است که بحث فساد مالی و امکان ارائه رشوه را در این حوزه فراهم کرده است. در واقع، خرد شدن اراضی کشاورزی و نبود تناسب میان ارزش افزوده حاصل از فعالیت‌های زراعی و باغی با ارزش ایجاد شده از فروش و تغییر کاربری زمین سبب شده است تا زمینه فروش و یا تفکیک این زمین‌ها به روش‌های



غیرمتعارف و فسادزا فراهم شود. از طرفی قوانین مربوطه نیز دارای نواقص جدی بوده و بعضاً زمینه فساد را فراهم آورده‌اند. فساد در حوزه تغییر کاربری اراضی کشاورزی را می‌توان در دو حوزه کلی ۱. فرایند صدور مجوز تغییر کاربری به شکل رسمی و قانونی و ۲. نحوه مقابله و برخورد با تغییر کاربری غیرمجاز در مراجع اداری و قضایی ارزیابی کرد. در این دو حوزه، عوامل زیادی در بروز فساد در موضوع تغییر کاربری اراضی کشاورزی مؤثرند که نتیجه محتوم همه آنها زمینه‌سازی برای تخریب زمین کشاورزی به صورت غیر ضرور و گسترده است. از مهم‌ترین عوامل زمینه‌ساز و شکل دهنده فساد با هدف تغییر کاربری خارج از ضرورت اراضی کشاورزی، می‌توان به موارد زیر اشاره داشت:

■ **بورس‌بازی و سوداگری زمین** با محوریت برخی دفاتر مشاور املاک و مستغلات و سوداگران سازمان‌یافته و بعضاً نهادهای مدیریت محلی؛

■ **ضعف قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها - مصوب ۱۳۷۴/۰۳/۳۱**

**اصلاحات بعدی** در مواردی از جمله:

● عدم شفافیت کافی و فراهم بودن برخورد سلیقه‌ای در فرایند بررسی و صدور مجوزهای تغییر کاربری،

● فقدان احکام اثربخش برای حفاظت از اراضی کشاورزی حاصلخیز و مرغوب،

● تکیه بر عوارض صدور مجوز تغییر کاربری به عنوان منبع درآمدی برای نهادهای دولتی و غیردولتی.

■ **خلأ قانونی در تعیین ضوابط مناسب برای الحاق اراضی کشاورزی به حریم و محدوده شهرها، شهرک‌ها و روستاها؛**

■ **تصویب قوانین و مقررات موازی و متعارض با قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها - مصوب ۱۳۷۴/۰۳/۳۱** با اصلاحات بعدی از جمله:

● ماده (۴) **قانون مجازات استفاده‌کنندگان غیرمجاز از آب، برق، تلفن، فاضلاب و گاز -**

**مصوب ۱۳۹۶/۰۳/۱۰** مبنی بر مجاز شمردن برقراری انشعاب موقت به ساخت‌وسازهای غیرمجاز.

■ **پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی**

با توجه به بررسی صورت‌گرفته راهکارهایی که می‌توان از آنها در جهت از بین بردن و کاهش زمینه‌های فسادزاد در موضوع تغییر کاربری اراضی کشاورزی بهره گرفت، به شرح زیر است:



۱ بررسی و صدور مجوز در خواست‌های تغییر کاربری صرفاً از طریق سامانه پنجره واحد مدیریت زمین (وزارت جهاد کشاورزی با همکاری وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات)؛

۲ فراهم کردن دسترسی سازمان‌های مردم‌نهاد حامی اراضی کشاورزی و محیط زیست و نیز نهادهای نظارتی به سامانه پنجره واحد مدیریت زمین با هدف تحقق نظارت عمومی و شفافیت (وزارت جهاد کشاورزی با همکاری و اجا)؛

۳ تعیین سازوکاری مناسب برای حمایت‌های مالی و قضایی مکفی از کارکنان دستگاه‌های نظارتی به‌ویژه مأموران جهاد کشاورزی در برخورد با مرتکبان امر تغییر کاربری غیرمجاز (قوه قضائیه با همکاری وزارت جهاد کشاورزی)؛

۴ حذف زمینه تصمیم‌گیری سلیقه‌ای و ابتدای تصمیم‌گیری برای تغییر کاربری براساس درجه‌بندی اراضی (از طریق اصلاح [قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها - مصوب ۱۳۷۴/۰۳/۳۱ با اصلاحات بعدی](#))؛

۵ اصلاح مواد (۱) و (۴) [قانون مجازات استفاده‌کنندگان غیرمجاز آب، برق، تلفن، فاضلاب و گاز](#) و جرم‌انگاری برای نهادهای دولتی و غیردولتی صادرکننده انشعاب به ساخت‌وسازهای غیرمجاز در اراضی کشاورزی؛

۶ اتخاذ تدابیر مناسب برای رفع هرگونه زمینه سوءاستفاده از قدرت و اختیارات توسط شورای اسلامی شهرها و روستاها، شهرداری‌ها، بخش‌داری‌ها و دهیاری‌ها در تسهیل امر تغییر کاربری‌های غیرمجاز اراضی کشاورزی (وزارت کشور)؛

۷ تدوین ضوابط روشن و مناسب برای الحاق اراضی کشاورزی به محدوده شهرها و روستاها و رویکرد حفاظت حداکثری از اراضی حاصلخیز کشاورزی و هدایت جهت توسعه روستاها و شهرها به سمت اراضی غیر حاصلخیز (وزارت جهاد کشاورزی با



همکاری وزارتین کشور و راه و شهرسازی و ارائه آن به هیئت وزیران جهت تصویب و تقدیم نهایی به مجلس شورای اسلامی؛

**۸** علامت‌گذاری و تعیین حدود اربعه ساخت‌وسازهای غیرمجاز در کانون‌های بحرانی تغییر کاربری کشور و نصب اخطار در محل مبنی بر قلع‌وقمع هرگونه ساخت‌وساز جدید و اقدام برای اجرای [قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها](#) در خصوص واحدهای غیرمجاز مربوطه (وزارت جهاد کشاورزی با همکاری وزارت کشور)؛

**۹** جرم‌انگاری دریافت هرگونه وجه یا بخشی از زمین به عنوان عوارض، هبه یا تحت هر عنوان دیگر در موافقت با الحاق اراضی به داخل محدوده شهرها و روستاها (از طریق اصلاح [قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها](#))؛

**۱۰** ساماندهی مالیات‌های حوزه املاک مشتمل بر مالیات بر خانه‌های خالی و دوم، اراضی کشاورزی بایر، عایدی سرما به و املاک مسکونی گران‌قیمت (از جمله از طریق اصلاح ماده (۵۴ مکرر) [قانون مالیات‌های مستقیم](#))؛

**۱۱** ایجاد محدودیت برای نقل و انتقال اراضی زیر حدنصاب فنی و اقتصادی و هرگونه معامله‌ای که نتیجه آن کاهش وسعت زمین به زیر حدنصاب مذکور شود (از طریق [اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها](#)).

## ۱. مقدمه

یکی از مهم‌ترین موضوعاتی که همواره مورد تأکید مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) قرار گرفته مقابله با پدیده «فقر، فساد و تبعیض» بوده است. این امر به‌ویژه از شروع دهه ۱۳۸۰ به‌شکل مضاعفی در کانون پیگیری‌ها قرار گرفت و معظم‌له، مبارزه همه‌جانبه با ظلم و فساد را از ضرورت‌های اساسی برای تحقق عدالت اجتماعی برشمردند.<sup>۱</sup> ایشان همچنین در دیدار با فرماندهان و کارکنان نیروی هوایی ارتش (۱۳۹۶/۱۱/۱۹) [۱]، تعبیر «اژدهای هفت‌سر» را برای فساد به‌کار برده و فرموده‌اند: «فساد مثل اژدهای هفت‌سر افسانه‌هاست؛ در افسانه‌ها، یک سر اژدهای هفت‌سر را که می‌زنی، با شش سر دیگر حرکت می‌کند؛ از بین بردنش آسان نیست. برخورد و زورآزمایی با آن کسانی که در درون جامعه منتفع از فسادند کار بسیار سختی است... ولی از آن کارهای سختی است که حتماً باید انجام بگیرد». فساد به‌نوعی هنجارشکنی و تخطی از هنجارهای اخلاقی و قانونی در عملکرد اداری و سازمانی تلقی می‌شود که تابعی از هنجارهای مورد قبول در هر جامعه و فرهنگ است [۲]. معمولاً ابتدای تصمیم‌گیری دستگاه‌های دولتی و عمومی بر منافع عده‌ای خاص به‌جای مصالح عمومی، به‌مثابه فساد تلقی می‌شود و دریافت رشوه در این فرایند نقش اساسی دارد.

یکی از حوزه‌هایی که در آن، در موارد قابل توجهی، تصمیم‌گیری‌های نادرست و عدم اتخاذ تدابیر اجرایی و قضایی مناسب، منجر به غلبه منافع شخصی و گروهی بر مصالح جمعی کشور شده است؛ حوزه تغییر کاربری اراضی کشاورزی می‌باشد و این امر سبب شده تا سرمایه بین‌نسلی زمین به‌شدت و سرعت در معرض تغییر کاربری قرار گیرد. به‌گونه‌ای که در حال حاضر، تغییر بی‌رویه کاربری اراضی کشاورزی به سایر کاربری‌ها به‌ویژه کاربری مسکونی به یکی از چالش‌های اساسی بخش کشاورزی کشور تبدیل شده است. الحاق اراضی کشاورزی به محدوده روستا و شهر و همچنین ساخت‌وسازهای غیرمجاز در اراضی کشاورزی واقع در خارج از محدوده شهرها و روستاها، سالیانه بخشی از اراضی کشاورزی را از چرخه تولید خارج می‌کند. طبق آمارنامه تخصصی سازمان امور اراضی در زمینه موارد شناسایی شده، طی سال‌های ۱۳۷۴

۱. عدالت، عدالت اجتماعی، برداشتن فاصله‌های زیاد بین قشرهای مختلف مردم. در این زمینه البته کم‌کاری داریم، عقب‌ماندگی داریم، کاری که باید در این زمینه انجام بگیرد آنچنان که شایسته و بایسته و لازم بوده انجام نگرفته؛ باید به جد دنبال این باشیم... [عدالت اجتماعی] یکی از پایه‌های اصلی نظام جمهوری اسلامی است. البته راهش مبارزه با ظلم و مبارزه با فساد است.



الی ۱۴۰۰، بالغ بر ۴۱۲,۷۸۴ مورد مشتمل بر ۷۳,۷۸۰ هکتار از اراضی زراعی و باغی، دچار تغییر کاربری غیرمجاز شده‌اند. یعنی در طول ۲۵ سال، کشور روزانه نزدیک به ۴۵ مورد و برای مساحتی حدود ۷/۷ هکتار زمین شاهد تغییر کاربری غیرمجاز بوده است. هرچند ردپای فساد را در همه موارد تغییر کاربری نمی‌توان یافت، ولی با توجه به گردش مالی بالای این حوزه، فساد ناشی از ارتشا، یکی از دلایل اصلی گسترش این پدیده شوم به‌شمار می‌رود.

### ۱-۱. مصادیق فساد در صدور مجوز تغییر کاربری

صدور مجوزهای تغییر کاربری باریشه فساد می‌تواند از طرق زیر اتفاق بیفتد:

- ارائه مجوزهای غیرآمایشی و خارج از ضرورت برای تغییر کاربری اراضی کشاورزی به فعالیت‌های غیرکشاورزی، توسط کمیسیون تبصره «۱» ماده (۱) قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها؛
- الحاق غیرضرور اراضی کشاورزی به محدوده‌های شهری و روستایی توسط مراجع تصویب‌کننده طرح‌های جامع (شورای عالی شهرسازی و معماری ایران) و تفصیلی شهری (کمیسیون ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران) و طرح‌های هادی روستایی (کمیسیون جزء «۵» بند «الف» ماده (۲۶) قانون برنامه ششم توسعه).

### ۲-۱. مصادیق فساد در نحوه مقابله و برخورد با تغییر کاربری‌های غیرمجاز

- چشم‌پوشی از ارائه گزارش به‌موقع تغییر کاربری‌های غیرمجاز به مراجع اداری و قضایی؛
  - تخصیص مجازات‌های حداقلی و غیربازدارنده برای متخلفان تغییر کاربری غیرمجاز توسط مراجع تصمیم‌گیر.
- البته فساد در تغییر کاربری اراضی کشاورزی به‌خصوص از طریق دریافت رشوه برای موافقت یا مخالفت با تغییر کاربری‌ها به‌صورت مجاز و همچنین عدم مقابله با تغییر کاربری‌های غیرمجاز، در همه نقاط کشور و در تمامی مراجع تصمیم‌گیر، به یک میزان مصداق ندارد و ممکن است در منطقه‌ای به‌هیچ‌وجه مصداق عینی نداشته باشد. ولی آنچه که مشهود است این است که وجود برخی ضعف‌ها و خلأهای قانونی، اجرایی و نظارتی، زمینه شکل‌گیری و احتمال بروز فساد در حوزه تغییر کاربری اراضی کشاورزی را فراهم می‌سازند. حال در ادامه، به عوامل مؤثر و ریشه‌های شکل‌گیری مصادیق مذکور پرداخته شده است.

## ۲. ریشه‌های شکل‌گیری فساد در فرایند تغییر کاربری اراضی کشاورزی

به‌طور کلی زمینه‌های شکل‌گیری فساد در موضوع تغییر کاربری اراضی کشاورزی در دو محور قابل بررسی است؛ نخست منفعتی است که این موضوع برای سودجویان زمین دارد و آنها را وامی‌دارد به هر ابزاری برای رسیدن به هدف خود (تغییر کاربری) تلاش کنند و دوم ضعف‌ها و نواقص قوانین و مقررات مربوطه است. در ادامه به این موضوعات با تفصیل بیشتری پرداخته شده است.

### ۲-۱. جذابیت سرمایه‌گذاری غیر مولد در زمین و سود بادآورده حاصل از تغییر کاربری اراضی کشاورزی

عواملی همچون خردی و پراکندگی اراضی زراعی، پایین بودن سطح نفوذ دانش و نوآوری، تکمیل نشدن زنجیره ارزش محصولات کشاورزی در سطوح محلی و ضعف نظام بازاریابی به‌روز و کارآمد، سودآوری فعالیت‌های کشاورزی را تحت‌الشعاع قرار داده است. هم‌راستا با این موضوع، سود بادآورده حاصل از تغییر کاربری اراضی کشاورزی به سایر کاربری‌ها (از جمله مسکونی) به موتور محرکه‌ای تبدیل شده است تا برخی افراد با استفاده از ابزارهایی همچون رشوه به‌دنبال رسیدن به مقاصد خود در این زمینه باشند. از طرف دیگر، حقوق پایین کارکنان، شرایط را برای همراهی برخی افراد با سوداگران زمین مهیا کرده است. این افراد، به‌دلیل اشراف به رویه‌ها و فرایندهای قانونی تغییر کاربری اراضی کشاورزی، نقش تعیین‌کننده‌ای را در تغییر یا کنترل و حفظ کاربری اراضی مذکور دارند.

### ۲-۲. اعمال نفوذ مقامات محلی در فرایند تغییر کاربری اراضی کشاورزی

نقش‌آفرینی برخی از اعضای شوراهای اسلامی شهرها و روستاها و شهرداری‌ها، بخشداری‌ها و دهیاری‌ها با سوءاستفاده از قدرت و اختیار خود، از جمله موارد فسادزا در زمینه تغییر کاربری غیرمجاز اراضی کشاورزی است. ذی‌نفع بودن افراد مذکور و منافع مالی احتمالی می‌تواند سبب تسهیل‌گری فرایند تغییر کاربری توسط ایشان از طریق نفوذ در کمیسیون‌های پیش‌بینی شده در قوانین مربوطه و یا سوءاستفاده از قدرت به‌خصوص در سایه ناآگاهی اشخاص متقاضی و نبود نظارت‌های میدانی شود.

### ۲-۳. ضعف‌ها و خلأهای قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها

در رابطه با اراضی کشاورزی، قوانین و مقررات متعدد و متنوعی توسط مراجع مختلف به تصویب رسیده



است که مهم‌ترین قانون مربوطه «[قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها - مصوب ۱۳۷۴/۰۳/۳۱](#) با [اصلاحات بعدی](#)» نام دارد. قانون مذکور از جهات مختلف دارای ضعف‌های بسیاری است؛ ولی با توجه به موضوع گزارش، در اینجا صرفاً به مواردی اشاره می‌شود که زمینه شکل‌گیری فساد را در موضوع تغییر کاربری اراضی کشاورزی فراهم کرده است [۳].

یکی از اشکالات فوق‌الاشاره که به شکل‌گیری فساد در حوزه تغییر کاربری اراضی کشاورزی کمک کرده است، رانت‌زا و سلیقه‌ای بودن فرایند بررسی تقاضاهای واصل شده به دبیرخانه کمیسیون تبصره «۱» ماده (۱) قانون مذکور و اعلام تصمیمات مربوطه است. بدین صورت که براساس تبصره «۱» ماده (۱) قانون یاد شده، تشخیص موارد خاص و ضروری تغییر کاربری اراضی کشاورزی به فعالیت‌های غیر کشاورزی، در هر استان، برعهده کمیسیونی مرکب از رئیس سازمان جهاد کشاورزی، مدیر امور اراضی، رئیس سازمان راه و شهرسازی، مدیر کل حفاظت محیط زیست و یک نفر نماینده استاندار گذاشته شده است.

این درحالی است که در قانون موصوف، به‌دلیل اینکه ۱. معیارهای موافقت یا مخالفت با درخواست‌های تغییر کاربری اراضی شفاف بیان نشده است و ۲. فرایند بررسی تقاضاها و تصمیم‌گیری‌ها از شفافیت مناسبی برخوردار نمی‌باشد و عموماً به‌جز اعضای کمیسیون، سایر افراد به‌خصوص ابزارهای نظارت مردمی، به‌درستی از رد یا تأیید تقاضاها و پرونده‌های تغییر کاربری (به‌خصوص موارد وسیع) مطلع نمی‌شوند، زمینه امضای طلایی و تصمیم‌گیری سلیقه‌ای برای کمیسیون تبصره «۱» ماده (۱) فراهم است. البته عدم جرم‌انگاری بازدارنده برای اعضای کمیسیون در صورت صدور مجوز غیر کارشناسی و خارج از ضوابط قانونی در تشدید بروز فساد مزید بر علت شده است.

ضمن اینکه تعیین این کمیسیون به‌عنوان مرجع تشخیص ضرورت و موافقت با تغییر کاربری اراضی کشاورزی به‌نوعی منطقی نمی‌باشد؛ درواقع تشخیص اینکه یک زمین تا چه اندازه قابلیت کشاورزی دارد، یک امر تخصصی بوده و صرفاً در صلاحیت دستگاه تخصصی مربوطه یعنی وزارت جهاد کشاورزی است و نیازی به تشکیل کمیسیون بین‌دستگاهی وجود ندارد. وقتی کیفیت زمین، به‌صورت صریح ملاک تصمیم‌گیری برای تغییر کاربری تلقی شود، زمینه امضای طلایی و برخورد سلیقه‌ای برچیده خواهد شد. علاوه‌براین، در اصلاحیه [قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها](#) در سال ۱۳۸۵ تبصره‌ای تحت عنوان تبصره «۵» به ماده (۱) قانون مذکور الحاق شد. طبق این تبصره، اراضی داخل محدوده قانونی روستاهای دارای طرح هادی مصوب، مشمول ضوابط طرح هادی بوده و از کلیه ضوابط مقرر در [قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها](#) مستثنا می‌باشند. این تبصره علاوه‌بر اینکه با اهداف و روح قانون مغایرت دارد، زمینه‌ساز تغییر کاربری سطح وسیعی از زمین‌های کشاورزی حاشیه روستاها شده است. به‌این‌شکل که چون اراضی داخل محدوده روستاها از ضوابط تغییر کاربری مستثنا شده‌اند، بعضی از مالکان اراضی مجاور

محدوده طرح هادی، تمایل پیدا می‌کنند به هر طریقی اراضی خود را به داخل محدوده روستاها الحاق کنند و سپس باروند بسیار روان‌تر، به خرد کردن و تغییر کاربری این اراضی مشغول شوند. یکی دیگر از عواملی که در شکل‌گیری فساد در موضوع تغییر کاربری اهمیت دارد، تفسیر پذیر بودن مصادیق تغییر کاربری غیرمجاز و نوع مجازات تعیین شده برای آن و همچنین اختیار مرجع قضایی برای تشخیص و اثبات وقوع جرم در **قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها** است که سبب شده دست مرجع قضایی برای تعیین مجازات‌های حداقلی و غیربازدارنده باز باشد. برای نمونه در ماده (۳) برای جرم تغییر کاربری غیرمجاز در مرتبه اول، قلع‌وقمع بنا و پرداخت جزای نقدی از یک تا سه برابر بهای اراضی و برای تکرار جرم حداکثر جزای نقدی و حبس از یک تا ۶ ماه در نظر گرفته است. در حالی که کمتر موردی می‌توان سراغ گرفت که حکم به حبس حتی به میزان یک ماه هم صادر شده باشد. حتی در برخی موارد قضات به دلیل اختیاری که در تشخیص عنصر روانی یا معنوی جرم دارند، بعضاً احکامی صادر می‌کنند که از بازدارندگی مناسبی برخوردار نبوده و چه بسا به جری‌تر شدن متخلفان منتج می‌شود. جاهل به موضوع بودن و سوءنیت نداشتن مرتکب به امر تغییر کاربری غیرمجاز، از پر تکرارترین توجیهاتی است که توسط برخی قضات در احکام صادره مبنی بر براءت و یا اکتفا به جریمه حداقلی، مشاهده می‌شود. نمونه مشابه این موضوع موردی است که طی آن فردی در خارج از بافت روستا، بدون مجوز اقدام به ساخت ویلا شخصی کرده و در زمان دفاع از عمل غیرقانونی خود در دادگاه، توصیه پزشک مبنی بر سکونت در مناطق خوش آب‌وهوا و دوری از استرس و آلودگی شهری را مستمسکی برای موجه جلوه دادن اقدام خود قرار داده است. مرجع قضایی مربوطه نیز مجبور بودن فرد خاطی را دال بر عدم سوءنیت دانسته و کمترین میزان مجازات را برای فرد خاطی تعیین کرده است.

## ۲-۴. عدم ضابطه‌گذاری برای جلوگیری از تملک اراضی کشاورزی با هدف تغییر کاربری

تا قبل از تصویب تبصره «۷۲» **قانون برنامه دوم توسعه** [۴]، بر اساس ماده (۱۹) **قانون اصلاحات ارضی - مصوب ۱۳۴۱/۱۱/۰۶ هیئت وزیران با اصلاحات بعدی** [۵]، با هدف جلوگیری از تقاضاهای سوداگران، هر گونه معامله نسبت به اراضی که منجر به تجزیه آن اراضی به قطعات کوچک‌تر از حداقل مساحت مربوطه برای هر منطقه شود، ممنوع و باطل بود. در ادامه ماده مذکور نیز به نوعی فروش زمین کشاورزی به غیر کشاورز محدود شده بود. ولی پس از تصویب **قانون برنامه دوم توسعه**، در تبصره «۷۲» این قانون کلیه محدودیت‌های موجود در ماده (۱۹) **قانون اصلاحات ارضی** لغو شد.<sup>۱</sup> این موضوع سبب تشدید نگاه

۱. تبصره «۷۲» - دولت موظف است در طول برنامه دوم تکلیف مالکیت افراد صاحب نسق یا ورثه آنها را نسبت به اراضی نسقی کشاورزان بر اساس قوانین موضوعه کشور قطعی کند و کلیه محدودیت‌های موجود در ماده (۱۹) قانون اصلاحی قانون اصلاحات ارضی مصوب دی‌ماه ۱۳۴۰ و ماده واحده قانون نحوه انتقال اراضی واگذاری به زارعین مشمول قوانین و مقررات اصلاحات ارضی مصوب ۱۳۵۱، ۹، ۳۰ با حفظ کاربری کشاورزی آنها لغو می‌شود.



کالای سرمایه‌ای با هدف سرمایه‌گذاری غیرمولد به زمین کشاورزی شد. در نتیجه زمینه تقطیع و تفکیک و افراز غیرقانونی اراضی کشاورزی به قصد فروش و تغییر کاربری به‌ویژه برای سودجویان و سوداگران زمین فراهم‌تر شد.

## ۵-۲. ضابطه‌گذاری نامناسب در الحاق اراضی کشاورزی به محدوده شهرها و روستاها

تلاش برای الحاق اراضی کشاورزی به محدوده طرح‌های تفصیلی و هادی یکی از روش‌هایی است که بعضاً سودجویان و بورس‌بازان زمین برای قانونی کردن تغییر کاربری اراضی کشاورزی دنبال می‌کنند. در چنین مواردی، در الحاق اراضی به محدوده‌های شهری و روستایی، به توان اکولوژیکی و کیفیت و حاصلخیزی زمین توجهی صورت نمی‌گیرد و در برخی موارد، رانت و نفوذ افراد سودجو در دستگاه‌های اجرایی مربوطه، نقش تعیین‌کننده‌ای در میزان و چگونگی الحاق اراضی دارد. از طرفی و همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، براساس تبصره «۵» ماده (۱) **قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها**، اراضی داخل محدوده قانونی روستاهای دارای طرح هادی مصوب، مشمول ضوابط طرح هادی بوده و از کلیه ضوابط مقرر در قانون مذکور مستثناست. این موضوع نیز انگیزه‌ها را برای الحاق اراضی به محدوده طرح هادی روستاها دوچندان می‌کند.

علاوه بر این، برای الحاق اراضی مجاور بافت روستا، چنانچه زمین مدنظر از نظر استعلامات مربوطه از جمله از ادارات حفاظت محیط زیست، منابع طبیعی، جهاد کشاورزی، آب، برق و گاز، مشکل خاصی نداشته باشد، مالک این اراضی می‌تواند در ازای پرداخت مبلغی، زمین مدنظر را در فرایند بازنگری طرح هادی به بافت روستا الحاق کند. اینکه رویه استعلام گرفتن از هر یک از ادارات ذکر شده در این ارتباط چقدر شفاف است و نقش امضاهای طلایی در این بین به چه صورتی است مشخص نیست؛ ولی با دقت در این موضوع که زمین داخل بافت روستا با زمین خارج از بافت به لحاظ ارزش اقتصادی تفاوت فاحشی دارد، وجود فساد اداری در جهت وارد کردن اراضی به داخل محدوده طرح هادی امری محتمل است. این امر از آنجائیکه می‌شود که در قوانین و مقررات موجود، تصریح مناسبی برای هدایت حداکثری جهت توسعه روستاها و شهرها به سمت اراضی غیر حاصلخیز و منوط کردن افزایش محدوده‌های شهری و روستایی به رشد واقعی جمعیت ساکن و شاغل نشده است.

**علاوه بر موارد اشاره شده، خلأهای زیر نیز در شکل‌گیری فساد در موضوع تغییر کاربری اراضی کشاورزی مؤثر هستند:**

■ **عدم تعریف نظام جامع در آمد پایدار برای نهادهای دولتی و غیردولتی به‌ویژه شهرداری و اتکا به تغییر کاربری اراضی کشاورزی به‌عنوان منبع درآمدی؛**



■ کمبود نیروی انسانی متخصص از نظر حقوقی در جهاد کشاورزی شهرستان‌ها برای حضور مؤثر در دادگاه‌ها؛

■ تصویب قوانین و مقررات موازی و متعارض با حفظ کاربری اراضی کشاورزی از جمله تصویب قانون مجازات استفاده‌کنندگان غیرمجاز از آب، برق، تلفن، فاضلاب و گاز (مواد ۱ و ۴).

### ۳. جمع‌بندی و پیشنهادها



زمین از مواهب کمیاب به‌شمار می‌رود و به همین دلیل بر سر استفاده از آن برای فعالیت‌های مختلف مانند زراعت و باغداری، مرتع و جنگل، صنعت و معدن و سکونت‌گزیدن رقابت وجود دارد. در این رقابت، کاربری‌هایی از زمین که منفعت بیشتری را عرضه می‌کنند از جذابیت بالاتری برخوردار شده‌اند. رشد افسار گسیخته شهرها، شکل‌گیری خانه‌های دوم و باغ‌ویلاها، فشار تغییر کاربری را به سمت زمین‌های کشاورزی کشانده است. امروزه سودآوری پایین بخش کشاورزی نسبت به سایر فعالیت‌های اقتصادی و روند خرد شدن قطعات اراضی و همچنین سود سرشار و بادآورده حاصل از تغییر کاربری زمین از کشاورزی به سایر کاربری‌ها از جمله مسکونی سبب شده است تا افراد سودجو و بورس‌بازان زمین به دنبال راهکارهای قانونی و غیرقانونی برای تغییر کاربری اراضی کشاورزی به ویژه اراضی پیرامون شهرها و روستاها باشند. هرچند ردپای فساد را در همه موارد تغییر کاربری نمی‌توان یافت، ولی فساد ناشی از ارتشا با توجه به گردش مالی بالای این حوزه، یکی از دلایل اصلی گسترش این پدیده شوم به‌شمار می‌رود. نواقص قانونی به‌ویژه مواردی همچون فراهم بودن اخذ تصمیمات سلیقه‌ای در مراجع بررسی تقاضاهای تغییر کاربری به دلیل نبود معیارها و ضوابط مشخص برای تشخیص ضرورت‌های تغییر کاربری، فقدان فرایند شفاف رسیدگی به تقاضاهای مربوطه و همچنین عدم دسترسی سازمان‌های مردم‌نهاد حوزه کشاورزی و محیط زیست به این فرایندها، نبود ضوابط شفاف و مشخص برای الحاق اراضی کشاورزی به محدوده شهرها و روستاها و تغییر کاربری اراضی مذکور به شکل غیراصولی و گسترده با توجه به مستثنا بودن اراضی کشاورزی داخل طرح‌های جامع و تفصیلی شهری و طرح‌های هادی روستایی از موازین قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، از جمله مهم‌ترین مواردی هستند که زمینه فسادزا بودن تغییر کاربری اراضی کشاورزی را فراهم کرده است. علاوه بر این، مواد قانونی همچون ماده (۴) قانون مجازات استفاده‌کنندگان غیرمجاز از آب، برق، تلفن، فاضلاب و گاز (مصوب ۱۳۹۶/۰۳/۱۰) مبنی بر مجاز شمردن برقراری انشعاب موقت به ساخت و سازهای غیرمجاز، ارائه خدمات عمومی مذکور را برای واحدهای غیرمجاز امکان‌پذیر ساخته‌اند.



با توجه به موارد اشاره شده، راهکارهای این گزارش در جهت مقابله با فساد در موضوع تغییر کاربری اراضی کشاورزی به شرح موارد زیر است:

**۱ حذف هرگونه رانت و امضای طلایی از طریق ابتدای بررسی و تصمیم‌گیری در مورد درخواست‌های تغییر کاربری براساس قابلیت‌ها و درجه‌بندی اراضی کشاورزی؛** در این رابطه ضرورت دارد وزارت جهاد کشاورزی با همکاری دستگاه‌های مربوطه نقشه‌های مربوط به قابلیت‌ها و تناسب اراضی کشاورزی را ظرف بازه زمانی مشخص تهیه و به صورت شفاف و قابل دسترس در سامانه پنجره واحد زمین بارگذاری کند تا از این طریق فعالان اقتصادی و متقاضیان سرمایه‌گذاری از ابتدا پهنه‌های مناسب سرمایه‌گذاری خود را شناسایی و مبتنی بر آن نوع و مکان راه‌اندازی فعالیت اقتصادی را انتخاب و درخواست کنند. ضمن اینکه ضرورت دارد هرگونه تغییر کاربری اراضی درجه ۱، ۲، ۳ و ۴ مطلقاً ممنوع اعلام شود؛ به استثنای مناطقی که فاقد اراضی با قابلیت پایین کشاورزی هستند و به شرط تبعیت از طرح‌های آمایش سرزمین و وجود نیاز اضطراری؛

**۲ الزام وزارت جهاد کشاورزی نسبت به تدوین ضوابط واضح و مناسب برای الحاق اراضی کشاورزی به محدوده شهرها و روستاها** با رویکرد حفاظت حداکثری از اراضی حاصلخیز کشاورزی و هدایت جهت توسعه روستاها و شهرها به سمت اراضی غیر حاصلخیز، با همکاری وزارت کشور و وزارت راه و شهرسازی؛

**۳ ممنوعیت و جرم‌انگاری دریافت هرگونه وجه یا بخشی از زمین به عنوان عوارض، هبه و تحت هر عنوان دیگر در موافقت با الحاق اراضی به داخل محدوده روستاها؛**

**۴ ایجاد محدودیت برای نقل و انتقال اراضی زیر حدنصاب فنی و اقتصادی و هرگونه معامله‌ای که نتیجه آن تجزیه اراضی کشاورزی به زیر حدنصاب فنی و اقتصادی است؛** گفتنی است که برای تحقق چهار مورد یاد شده، لازم است وزارت جهاد کشاورزی لایحه‌ای به منظور اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها - مصوب ۱۳۷۴/۰۳/۳۱ با اصلاحات بعدی، تنظیم و جهت بررسی و تصویب به مجلس شورای اسلامی ارائه کند.

**۵ ساماندهی مالیات‌های حوزه املاک مشتمل بر مالیات بر خانه‌های خالی و دوم، اراضی**

کشاورزی بایر، عایدی سرمایه و املاک مسکونی گران قیمت مستقر در داخل و خارج از محدوده روستاها (به خصوص از طریق اصلاح ماده (۵۴ مکرر) قانون مالیات‌های مستقیم - مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۰۳ با اصلاحات بعدی)؛

۶ الزام وزارت جهاد کشاورزی به تدوین و ابلاغ بخشنامه‌ای به کمیسیون‌های استانی<sup>۱</sup> موضوع تبصره «۱» ماده (۱) مبنی بر بررسی و صدور مجوز در خواست‌های تغییر کاربری صرفاً از طریق سامانه پنجره واحد مدیریت زمین و برخورد قضایی با اعطای هر گونه مجوز خارج از سامانه؛

۷ اصلاح قانون مجازات استفاده‌کنندگان غیر مجاز از آب، برق، تلفن، فاضلاب و گاز - مصوب ۱۳۹۶/۰۳/۱۰ با اصلاحات بعدی [۶] با تأکید بر محورهای زیر:

- اصلاح مواد (۱)، (۴) قانون؛
- جرم‌انگاری برای نهادهای دولتی و غیردولتی صادرکننده انشعاب به ساخت‌وسازهای غیر مجاز در اراضی کشاورزی.

۸ الزام وزارت جهاد کشاورزی به فراهم‌سازی دسترسی سازمان‌های مردم‌نهاد حامی اراضی کشاورزی و محیط زیست و نیز نهادهای نظارتی به سامانه پنجره واحد مدیریت زمین به منظور استفاده از ظرفیت سوت‌زنی و در نظر گرفتن مبلغی به‌عنوان حق‌الکشف به کاشفان و گزارش‌دهندگان جرم تغییر کاربری غیر مجاز اراضی کشاورزی، با همکاری قوه قضائیه؛

۹ حمایت‌های مالی و قضایی مناسب از کارکنان دستگاه‌های نظارتی به‌ویژه مأموران جهاد کشاورزی در برخورد با مرتکبان امر تغییر کاربری غیر مجاز؛

۱۰ الزام وزارت کشور به اتخاذ تدابیر مناسب برای رفع هر گونه زمینه سوءاستفاده از قدرت و اختیارات توسط شورای اسلامی شهرها و روستاها، شهرداری‌ها و دهیاری‌ها در تسهیل امر تغییر کاربری‌های غیر مجاز اراضی کشاورزی؛

۱۱ الزام وزارت جهاد کشاورزی به علامت‌گذاری و تعیین حدود اربعه ساخت‌وسازهای غیر مجاز در

۱. در بلندمدت پیشنهاد می‌شود تا کمیسیون‌های استانی از محوریت تصمیم‌گیری در ارتباط با ضرورت تغییر کاربری اراضی حذف شوند و این مهم به وزارت جهاد کشاورزی واگذار شود.



کانون‌های بحرانی تغییر کاربری کشور و نصب اخطار در محل مبنی بر قلع و قمع هرگونه ساخت‌وساز جدید و اقدام برای اجرای قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در خصوص واحدهای غیرمجاز مربوطه؛

۱۲ رصد تغییر کاربری‌ها با استفاده از فناوری‌های نوین و جلوگیری از ساخت‌وسازهای غیرمجاز در مراحل ابتدایی ساخت (وزارت جهاد کشاورزی با همکاری وزارت کشور).

## منابع و مآخذ



۱. بیانات مقام معظم رهبری در دیدار با فرماندهان و کارکنان نیروی هوایی ارتش، مورخ ۱۳۹۶/۱۱/۱۹.
۲. رفیعی، مهرا و محمداسماعیل رستمی نیا. (۱۳۹۶). فساد اداری و عوامل مؤثر بر بروز آن (مطالعه موردی: پژوهشگاه ملی مهندسی ژنتیک و زیست‌فناوری)، پژوهش‌های کاربردی در مدیریت و حسابداری، شماره ۷، صص ۴۱-۳۲.
۳. قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، مصوب ۱۳۷۴/۰۳/۳۱ با اصلاحات بعدی.
۴. قانون برنامه پنج‌ساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۷۳/۰۹/۲۰ با اصلاحات بعدی.
۵. قانون اصلاحات اراضی، مصوب ۱۳۴۱/۱۱/۰۶ هیئت وزیران با اصلاحات بعدی.
۶. قانون مجازات استفاده‌کنندگان غیرمجاز از آب، برق، تلفن، فاضلاب و گاز، مصوب ۱۳۹۶/۰۳/۱۰ با اصلاحات بعدی.



### گزیده سیاستی

جذابیت‌زدایی از سرمایه‌گذاری غیرمولد در املاک و مستغلات واقع در مناطق روستایی و اراضی کشاورزی از طریق وضع مالیات مناسب، محدودسازی نقل و انتقال اراضی کمتر از حدنصاب و متوقف کردن ارائه خدمات عمومی به ساخت‌وسازهای غیرمجاز، از ضروریات حیاتی مقابله با فساد و تبعیض در تغییر کاربری اراضی کشاورزی است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۳۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: [mrc@majles.ir](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [rc@majles.ir](http://rc@majles.ir)