



دستور جلسه شماره (۱)

عنوان: پیگیری نحوه رفع موانع قانون و مقررات مرتبط با قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ ها

مرجع طرح موضوع: شورای گفت و گوی دولت و بخش خصوصی استان های خراسان رضوی و خراسان جنوبی

زمان برگزاری جلسه: ۱۴۰۱/۰۶/۲۲

تعداد صفحات دستور جلسه: ۴ صفحه

## شرح موضوع:

بخش کشاورزی در کشورهای در حال توسعه موتور اصلی رشد و توسعه اقتصادی است. این بخش به علت ارتباطات گسترده ای که با سایر بخش های اقتصادی دارد می تواند با رشد خود زمینه تولید ثروت، ایجاد بازار و ارز آوری و رشد صنعت را فراهم نماید. بنابراین کشورهای در حال توسعه برای برون رفت از بحران های اقتصادی باید بخش کشاورزی را از ارکان اصلی توسعه اقتصادی به شمار آورند و به دلیل نقش به سزایی که این بخش در تامین غذا، رفاه جامعه، تولید ناخالص ملی (GNP) و در نهایت رشد اقتصاد ملی ایفا می کند، آن را سرلوحه برنامه های اقتصادی خود قرار دهند.

در این دستور جلسه در دو بخش مجزا به بررسی مشکلات ایجاد شده بخش کشاورزی که توسط شورای گفت و گوی دولت و بخش خصوصی استان های خراسان رضوی و خراسان جنوبی ارائه شده است می پردازیم.

## الف) بررسی مشکلات ناشی از اجرای قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ ها برای صنایع تولیدی استان خراسان رضوی

حراست و حفاظت از ذخایر زیست محیطی و تولید غذای سالم و ارگانیک برای تحقق امنیت غذایی، از موضوعات مهمی است که در برنامه های توسعه ایران همواره مورد توجه قرار گرفته است. وجود دستگاه های دولتی و متولی متعدد، چالش های حقوقی برای تکمیل و تحقق اهداف توسعه و رشد اقتصادی طی سالیان اخیر موجب شده است، تا قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی در اجرا با چالش هایی روبرو باشد. این قانون علیرغم اصلاح در سال های قبل، باز هم نیازمند اصلاح و تغییر اساسی می باشد.

مطابق قانون، مرجع تشخیص اراضی زراعی و باغ ها، وزارت جهاد کشاورزی است و مراجع قضایی و اداری موظف به رعایت نظر سازمان مذکور خواهند بود. ادامه تغییر کاربری های گسترده، سبب تخریب خاک ها و نابودی بخش بزرگی از زمین های کشاورزی شده و از دیدگاه امنیت غذایی، خودکفایی و اشتغال پایدار جامعه روستایی، پیامدهای اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی بسیار حائز اهمیت است. فشار صنعت، گردشگری، بحران کم آبی و کاهش حاصلخیزی خاک ها و بهره وری بخش کشاورزی، تغییر سبک زندگی روستاییان، ضعف قوانین بازدارنده و فساد اداری، حفاظت از اراضی کشاورزی را دشوارتر می کند. مشکلات اقتصادی مردم، درآمد کم، نداشتن پشتوانه مالی، به صرفه نبودن فعالیت های کشاورزی، افزایش هزینه های کشاورزی، افزایش کاذب قیمت زمین، مسکن، افزایش هزینه های زندگی و مشکلات مربوط به فروش محصولات از عوامل مهم اقتصادی تغییر کاربری است. گسترش شهرنشینی و فشار توسعه، بهره برداری بی رویه، تغییرات نادرست کاربری اراضی و دست اندازی بشر به عرصه های کشاورزی، روز به روز باعث برهم زدن تعادل های زیست می گردد.

حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی، امروزه تبدیل به مقوله ای پیچیده با تداخل صلاحیتی و کاری چندین دستگاه دولتی شده است که هر یک قسمتی از کار را از دیدگاه خود و بعضاً دیدگاه درآمدی نگاه می کنند که نه تنها برای حفظ کاربری اراضی ناب کشاورزی مفید نیست، بلکه منجر به افزایش اختلافات اجرایی و صدور مجوز و پیگیری های قضایی نیز می شود. قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی، مجدداً نیازمند بازنگری و اصلاحی اساسی است تا سایر قوانین معارض و در سایه را نیز نسخ و یا در خود ادغام نماید و تبدیل به یک قانون جامع با اختیارات واحد و متمرکز در یک سازمان شود.

مشکلات:



### ۱) عدم تامین زیرساخت های آب، برق و گاز

یکی از مشکلات تولید کنندگان عمدتاً خرد و متوسط در رابطه با واگذاری هرگونه انشعابات ( آب، برق و گاز)، به استناد بند «ی» تبصره ۱۵ قانون بودجه سال ۱۴۰۱ مصوب مورخ ۲۹ / ۱۲ / ۱۴۰۰ مجلس شورای اسلامی است. در این بند آمده است؛ براساس ماده (۴) قانون مجازات استفاده کنندگان غیرمجاز از آب، برق و تلفن، فاضلاب و گاز مصوب ۱۳۹۶ / ۳ / ۱۰ دستگاه های مسؤول موضوع این قانون می توانند، در سال ۱۴۰۱ نسبت به برقراری انشعاب های غیر دائم خدمات عمومی موضوع این قانون مطابق با تعرفه مربوط فقط در محدوده شهرها و روستاها، تا تعیین تکلیف قانونی از سوی مراجع ذی صلاح اقدام نمایند و با توجه به ماده ۸ الحاقی قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ ها<sup>۱</sup>، ارائه هرگونه خدمات در خارج از محدوده شهرها و روستاها پس از تأیید کمیسیون موضوع تبصره ماده ۱ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ ها<sup>۲</sup> مبتنی بر تشخیص ضرورت تغییر کاربری و اجرای طرح و پیشرفت فیزیکی قابل قبول امکان پذیر خواهد بود، لذا عملاً برای واحدهای خارج از محدوده هر گونه تخصیص خدمات منوط به طی فرایند تبصره یک ماده یک قانون حفظ کاربری اراضی است.

### ۲) شمول قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ ها برای کلیه زمین های قابل کشت و غیر قابل کشت

به استناد ماده ۱ این قانون به منظور حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ ها و تداوم و بهره وری آنها از تاریخ تصویب این قانون (۱۳۷۴) تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ ها در خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرک ها جز در موارد ضروری ممنوع می باشد. در حالی که قانون بر حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی تأکید دارد در حال حاضر قاعده شمول این قانون کلیه زمین ها اعم از قابل کشت یا غیر قابل کشت را در بر گرفته است.

### ۳) مشکلات مربوط به ماده ۲ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ ها

به موجب ماده ۲ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ ها در مواردی که به اراضی زراعی و باغ ها طبق مقررات این قانون مجوز تغییر کاربری داده می شود هشتاد درصد (۸۰٪) قیمت روز اراضی و باغ های مذکور با احتساب ارزش زمین پس از تغییر کاربری بابت عوارض از مالکین وصول و به خزانه داری کل کشور واریز می گردد که با توجه به افزایش قیمت زمین این عوارض غیرمنطقی و اجرای هر طرحی را از توجیه خارج می سازد.

### ۴) عدم توجه به اقلیم های متفاوت در استان های کشور

قانون حفظ کاربری اراضی بدون توجه به شرایط محیطی و اقلیمی استانها به صورت یکسان و یکنواخت در همه استان ها دیده شده است، در حالی که اقلیم های متفاوت استانی مانع تصمیم گیری منطقی و کارشناسی می شود.

### پیشنهادات

۱. با توجه به اینکه قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ ها بدون در نظر گرفتن اقلیم های متفاوت استان ها و شرایط زمین های زراعی به صورت یکسان و یکنواخت در همه استان ها دیده شده است، در حالی که اقلیم های متفاوت استانی مانع تصمیم گیری منطقی و کارشناسی می شود، لذا موضوع منطقه ای شدن قانون با توجه به نظر مشترک متولیان امر و بخش خصوصی کشاورزی پیگیری شود.

<sup>۱</sup> ماده ۸: صدور هرگونه مجوز یا پروانه ساخت و تأمین و واگذاری خدمات و تأسیسات زیربنایی مانند آب، برق، گاز و تلفن از سوی دستگاههای ذی ربط در اراضی زراعی و باغها موضوع ماده (۱) این قانون توسط وزارتخانه های جهاد کشاورزی، راه و شهرسازی، استانداریها، شهرداریها و سایر مراجع ذی ربط صرفاً پس از تأیید کمیسیون موضوع تبصره (۱) ماده (۱) این قانون مبنی بر ضرورت تغییر کاربری مجاز خواهد بود. متخلف از این ماده برابر مقررات ماده (۳) این قانون مجازات خواهد شد.

<sup>۲</sup> تبصره ۱ ماده ۱: تشخیص موارد ضروری تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ ها در هر استان به عهده کمیسینی 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 می باشد که به ریاست سازمان جهاد کشاورزی تشکیل می گردد. نماینده دستگاه اجرایی ذی ربط می تواند بدون حق رأی در جلسات کمیسیون شرکت نماید. سازمان جهاد کشاورزی موظف است حداکثر ظرف مدت دو ماه از تاریخ دریافت تقاضا یا استعلام مطابق نظر کمیسیون نسبت به صدور پاسخ اقدام نماید. دبیرخانه کمیسیون فوق در سازمانهای جهاد کشاورزی استانها زیر نظر رئیس سازمان مذکور تشکیل می گردد و عهده دار وظیفه دریافت تقاضا، تشکیل و تکمیل پرونده، بررسی کارشناسی اولیه، مطرح نمودن درخواستها به نوبت در کمیسیون و نگهداری سوابق و مصوبات می باشد.



۲. باتوجه به اینکه به موجب ماده ۲ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ ها در مواردی که به اراضی زراعی و باغ ها طبق مقررات این قانون مجوز تغییر کاربری داده می شود، بنا به تکلیف قانون می بایست هشتاد درصد (۸۰٪) قیمت روز اراضی و باغ های مذکور با احتساب ارزش زمین پس از تغییر کاربری بابت عوارض از مالکین وصول و به خزانه داری کل کشور واریز گردد که با توجه به افزایش قیمت زمین این عوارض عموماً برخی فعالیت های تولیدی را غیر اقتصادی می نماید لذا پیشنهاد می شود:

- مبلغ ۸۰ درصد قبل از تغییر کاربری به جای بعد از تغییر کاربری از متقاضیان سرمایه گذاری محاسبه و اخذ گردد.  
- با توجه به ضرورت تقویت صنایع تبدیلی کشاورزی و کسب و کارهایی که مزیت های استانی و منطقه ای دارند و بعضاً حمایت برای ایجاد و تکثیر آن در توسعه استان ها و اشتغال و بهبود سرانه های درآمدی مردم قابل توجه است و یا اراضی برای استفاده شخصی یا حوزه گردشگری بهره برداری می شود یا مربوط به صنایع تبدیلی است، برحسب نوع و ماهیت سرمایه گذاری و تاثیرات آن در شاخص های توسعه استان ها و وابستگی به بخش کشاورزی و... ضرایب متفاوتی تعیین و اعمال شود.

۳. نظر به اینکه به موجب ماده ۱۲ آیین نامه اجرایی قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ ها<sup>۳</sup>، بازدیدهای دوره ای از اراضی صورت می گیرد و هر جا مواردی از تغییر کاربری باشد، موضوع به دستگاه قضایی اطلاع داده می شود، بنابراین مسیر پیگیری ها طولانی شده و در نهایت، موضوع به اخذ همان ۸۰ درصد عوارض ختم می گردد. لذا پیشنهاد می شود ابتدا قابلیت کشت زمین را تشخیص داده و اگر زمین قابلیت کشت و تغییر کاربری غیرمجاز داشت، موضوع به دستگاه قضایی منعکس گردد.

#### ب) بررسی موانع توسعه صنعت زرشک بدلیل ناشی از نحوه اعمال مقررات حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها در استان خراسان جنوبی

کشاورزی یکی از بخش های مهم اقتصادی کشور را تشکیل می دهد در این بین وجود برخی محصولات منحصر به فرد که فقط در ایران تولید می شود اهمیت این بخش را دو چندان نموده است، یکی از این محصولات زرشک بی دانه می باشد که محصول انحصاری خراسان جنوبی است.

زرشک تنها محصول تولیدی در ایران و جهان است که ۹۸٪ آن با کیفیت مناسب در استان خراسان جنوبی تولید می شود. این درختچه به خشکی و کم آبی بسیار مقاوم بوده و همچنین تا حدودی به شوری نیز مقاومت دارد و در مقابل آفات و امراض نیز نیازی به مبارزه شیمیایی ندارد.

با توجه به دلایلی که ذکر شد این محصول در حال افزایش سطح زیر کشت و تولید در واحد سطح می باشد و در بسیاری از روستاهای استان خراسان جنوبی ۱۰۰٪ سطح زیر کشت را به خود اختصاص داده است. این بدین معناست که طرح یک روستا یک محصول محقق شده است.<sup>۴</sup>

بهبود وضعیت تولید زرشک نقش مهمی را در اقتصاد و درآمد مالی روستائیان این منطقه ایفا می کند اما به دلیل عدم بهره وری کافی و بالا بودن میزان ضایعات این محصول، درآمد ناشی از آن همواره در سطح پایینی قرار داشته و آنچنان که باید، نتوانسته است هزینه های زندگی خانواده های روستایی دست اندرکار تولید زرشک را تأمین کند.

#### مشکلات

#### ۱) مشکلات مرتبط با تبصره ۱ ماده ۱ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ ها

قبلاً در بحث واگذاری زمین جهت مجوز احداث گلخانه ها، دامداری های، بارگاه ها و ... براساس تبصره ۴ ماده ۱ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی<sup>۵</sup> اقدام می شد که نیاز به ارائه سند محضری نداشت و با قولنامه و اخذ تعهد محضری از متقاضی قابل انجام بود، اما در حال حاضر با توجه به

<sup>۳</sup> به منظور اجرای قانون و جلوگیری از هرگونه عملیات تغییر کاربری غیرمجاز متخلف در اراضی زراعی و باغ ها، مأموران جهادکشاورزی مکلفند ضمن بازدید از اراضی زراعی و باغ ها در صورت مشاهده هرگونه جرم ضمن توقف عملیات با رعایت ماده (۱۰) قانون، نسبت به تنظیم صورت جلسه اقدام نمایند.

<sup>۴</sup> صندوق کارآفرینی امید کشور با هدف بهبود محیط کسب و کار و افزایش مهارت ها و جلوگیری از مهاجرت به شهر این طرح را ارائه داده و از نظر مالی حامی کشاورزان و افراد بومی روستاها در جهت توسعه محصول منحصر به فرد منطقه آنان می باشد. این طرح در روستاهای مختلف ایران اجرایی شده است.

<sup>۵</sup> احداث گلخانه ها، دامداریها، مرغداریها، پرورش ماهی و سایر تولیدات کشاورزی و کارگاههای صنایع تکمیلی و غذایی در روستاها بهینه کردن تولیدات بخش کشاورزی بوده و تغییر کاربری محسوب نمی شود. موارد مذکور از شمول این ماده مستثنی بوده و با رعایت ضوابط زیست محیطی با موافقت سازمان های جهاد کشاورزی استانها بلامانع می باشد



ابلاغیه وزیر محترم جهاد کشاورزی ( دستورالعمل شماره ۲۶۲۱۳ مورخ ۱۳۹۹/۱۰/۲۹ ) این موارد حتما باید در کمیسیون تبصره ۱ ماده ۱ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ ها مطرح شود که نیازمند ارائه مدرک مالکیت معتبر ( اعم از حکم دادگاه، گواهی ثبتی یا سند مالکیت ) می باشد، اما با توجه به اینکه در استان خراسان جنوبی بحث خرده مالکی مطرح و اکثر اراضی کشاورزی فاقد سند رسمی و محضری می باشد بحث صدور مجوز گلخانه ها، بارگاه های زرشک، انبار، قسمت های اداری و خانه کارگری را که نیازمند تغییر کاربری است با چالش جدی مواجه نموده است.

## ۲) مشکلات مربوط به صدور مجوز احداث اتاق کارگری و نگهبانی

بر اساس بند ۸ بخشنامه شماره ۴۵۱۰۸۱ مورخ ۱۴۰۰/۰۱/۳۰ سازمان امور اراضی کشور، صدور هر گونه مجوز اتاق کارگری و و نگهبانی بر روی استخر های ذخیره آب کشاورزی، بارگاه های زرشک و ... ممنوع است که این امر مشکلاتی را به خصوص برای کشاورزانی که محل زندگی آن ها از مزارع دور می باشد ایجاد کرده است.

## ۳) مشکلات مربوط به افزایش سطح زیر کشت جهت صدور مجوز احداث بارگاه ( زرشک و عناب )

بر اساس بخشنامه شماره ۴۵۱۰۸۱ مورخ ۱۴۰۰/۰۱/۳۰ حداقل سطح زیر کشت جهت احداث بارگاه ( در بحث زرشک ) ۵۰۰۰ متر مربع می باشد که با توجه به این که به طور مثال بیشتر کشاورزان استان خراسان جنوبی خرده مالک می باشند در مواردی محصول زرشک در درختان پراکنده و باغات مختلف کشت شده است که عملا اجرای این بخشنامه غیر ممکن می شود.

## پیشنهادات

از آنجا که نبود بارگاه بهداشتی مناسب به منظور خشک کردن محصول زرشک موجب افزایش بار میکروبی و کاهش کیفیت آن به عنوان یکی از محصولات مهم صادراتی کشور می گردد پیشنهاد می شود:

۱. امکان صدور مجوز ساخت بنا بر روی ساختمان بارگاه های زرشک و عناب به منظور حفاظت و افزایش امنیت در برابر سرقت محصول و جلوگیری از زیان کشاورز و کاهش هزینه رسیدگی به باغات با توجه به حضور خانواده کشاورز در مزرعه و همچنین عدم نیاز به تغییر کاربری اراضی جهت ساخت خانه کارگری یا مسکونی.
۲. کاهش حداقل متراژ مورد نیاز جهت دریافت مجوز بارگاه زرشک از ۵۰۰۰ متر مربع به حداقل ۲۵۰۰ متر مربع.
۳. با توجه به اینکه بسیاری از کشاورزان استان خرده مالک می باشند در مواردی که محصول زرشک کشاورز در درختان پراکنده و در باغات مختلف کشت شده است و یا محصول زرشک در باغی که دارای محصولات مختلف می باشد، تعداد درختان زرشک متناسب با حداقل سطح تعیین شده جهت صدور مجوز بارگاه زرشک، ملاک عمل قرار گیرد.
۴. با توجه به اینکه در استان خراسان جنوبی بحث خرده مالکی مطرح و اکثر اراضی کشاورزی فاقد سند رسمی و محضری می باشد بحث صدور مجوز گلخانه ها، بارگاه های زرشک، انبار، قسمت های اداری و خانه کارگری را که نیازمند تغییر کاربری است با چالش جدی مواجه نموده است. لذا پیشنهاد می گردد با توجه به شرایط استان، مستثنی شدن خراسان جنوبی از موضوع ابلاغیه شماره ۲۶۲۱۳ مورخ ۱۳۹۹/۱۰/۲۹ وزارت جهاد کشاورزی مورد بررسی قرار گیرد. (درخواست استان: صدور مجوز همانند گذشته بر اساس تبصره ۴ ماده یک قانون حفظ کاربری اراضی و باغی)

با عنایت به مطالب فوق شورای گفت و گوی دولت و بخش خصوصی استان های خراسان رضوی و خراسان جنوبی از دبیرخانه شورای گفت و گوی دولت و بخش خصوصی ملی درخواست نموده اند مشکلات ذکر شده در دستور رسیدگی قرار گیرد.