فصلنامه علمی _ترویجی اقتصاد و بانکداری اسلامی، شماره هفدهم، زمستان ۱۳۹۵- صفحات ۲۵۴-۲۳۹

بهره برداری از زمین در نظام اقتصاد اسلامی و عملکرد اقتصاد ایران

لطفعلی عاقلی[۱]

تاریخ دریافت: ۱۳۹۴/۱۰/۲۸ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۴/۱۲/۲۲

چکیده

زمین به مثابه موهبت الهی برای همه نسل ها و دوره ها است. در واقع تصور حیات بدون بهره برداری از زمین ممکن نیست. بهره برداری از زمین، ماهیت بین دوره ای و لذا بین نسلی دارد و چارچوب اقتصاد رفاه ایستا نمی تواند تمام ابعاد رفاهی آن را بیان کند. این مقاله با شیوه مروری و کتابخانه ای تنظیم شده است. نظریه های بهره برداری از زمین در قالب نظام های بهره برداری سرمایه داری، اشتراکی مورد بحث قرار گرفته و سپس اهمیت زمین وشیوه بهره برداری از آن از دیدگاه اقتصاد اسلامی مورد مطالعه واقع می شود. سپس قوانین موجود در خصوص زمین در ایران بیان شده و عملکرد اقتصاد معاصر ایران در بهره برداری از زمین به استناد آمار حداقلی پرونده های زمین خواری بررسی می شود. سپس راهکارهایی برای رفع زمین‌خواری (استثمار ظالمانه زمین) از جمله مساحی اراضی و پایش مستمر آنها، شفاف سازی اطلاعاتی در صدور مجوزهای بهره برداری و بهنگام سازی جرایم و مجازات های زمین خواری پیشنهاد می شود.

کلید واژه ها: زمین، زمین خواری، عدالت بین نسلی، انفال

طبقه بندی JEL: P48, Q24, K42

۱- عضو هیأت علمی دانشگاه تربیت مدرس aghelik@modares.ac.ir

[Downloaded from mieaoi.ir on 2024-03-29]

مقدمه

علم اقتصاد متعارف، به صورت تخصیص منابع کمیاب بین خواسته های نامحدود، تعریف شده است. از این تعریف پیداست که اگر منابع به وفور و فراوانی در دسترس بودند شاید اقتصاد مطرح نمی‌شد. لذا کمیابی قید اصلی در اقتصاد است که در ارزش، قیمت، هزینه و مطلوبیت خود را نشان می‌دهد. منابع خود به طبقات مختلفی از جمله منابع انسانی(جمعیت، نیروی کار ساده و ماهر، متخصصین و تکنسین ها و....)، منابع مالی(شامل پول و سرمایه و وام ها و کمک های مالی و..) و منابع طبیعی(شامل زمین، معادن، جنگل ها و مراتع، آب و هوا و..) تقسیم می شوند.

در این مقاله، تاکید ما بر زمین به عنوان محور سایر منابع طبیعی است. زمین به طور کلی یکی از مواهب طبیعی است که برای استفاده انسان ها خلق شده است و به دلیل همین ویژگی، بها یا قیمت مشخصی برای آنها در شرایط معمول در نظر گرفته می شود، مگر زمانی که مالکیت آنها دچار تغییر شود.

زمین از جنبه زراعت در گروه منابع نیمه تجدیدپذیر به شمار می‌آید. توان حاصلخیزی اراضی زراعی به شیوه های کشت، دوره های آیش، نوع خاک(ترکیب مواد آلی یا ارگانیک) و اقدامات حفاظتی، بستگی دارد. زمین با توجه به تغییر کاربری و سیلاب ها دچار استهلاک(به صورت فرسایش طبیعی و غیرطبیعی) می شود (عاقلی و صادقی، ۱۳۸۴).

زمین خواری پدیده رایج اقتصاد ایران در حوزه زمین می باشد که از افزایش شدید درآمدهای نفتی، تزریق آنها به اقتصاد و درنتیجه افزایش نقدینگی، جریان سفته بازی قدرتمند نهادها و اشخاص نوظهور و همکاری غیرمسولانه دولتی و محلی در صدور مجوزها در مراحل مختلف خرید، آماده سازی و ساخت بنا و فقدان نقشه های مناسب از اراضی نشأت می گیرد. مهمترین عارضه زمین خواری در بُعد اقتصادی- اجتماعی افزایش شدید نابرابری ثروت است که خود موجب افتادن اقشار کم درآمد در دام فقر می شود.

در این مقاله، برای مطالعه عدالت بین نسلی در بهره برداری از زمین ابتدا دربخش اول، مبانی نظری بهره برداری از زمین مورد بررسی قرار می گیرد. سپس در بخش دوم به اهمیت و جایگاه زمین در اقتصاد اسلامی پرداخته می شود. قوانین بهره برداری از زمین در ایران در بخش سوم مورد اشاره قرار می گیرد. در بخش چهارم، بهره برداری از زمین در ایران معاصر مورد بحث قرار می گیرد ودر زیر بخشهای آن پدیده زمین خواری به عنوان مانع عدالت بین نسلی مورد تجزیه و تحلیل واقع می شود. بخش آخر به جمع بندی و نتیجه گیری و توصیه راهکار برای رفع زمین خواری می پردازد.

[Downloaded from mieaoi.ir on 2024-03-29]

۱. مبانی نظری بهره برداری از زمین

شرایط بهره برداری از زمین در نظام های مختلف اقتصادی متفاوت است. رقابت بین نسل های مختلف‌موضوع کلیدی مدل های بهره برداری از اراضی است. در این مدل ها، رفتار نسل فعلی رفاه نسل بعدی را از طریق تغییر در موجودی طبیعی زمین و تخریب آن تحت الشعاع قرار می دهد.

بهره برداری از زمین به عوامل مختلفی از جمله دوره بهره برداری، هزینه های اولیه تسطیح و آماده سازی زمین، تقاضای زمین بر حسب انواع کاربری ها، نرخ بهره و رژیم بهره برداری (برنامه ریزی دولتی یا سازوکار بازار) بستگی دارد(FAO & JRC, 2012).

مسئله مهم در بهره برداری از زمین این است که آیا بهره برداری در حال حاضر باید صورت گیرد یا به سال های آینده موکول شود؟ اگر در زمان حال، زمین به مقدار بیشتری بهره برداری شود باید رانت حاصل از آن در دوره بعد مورد توجه قرار گیرد. استفاده کارآمد از زمین معادل با کسب بیشترین رانت از آن است(McDonald, 2012). لذا شرط کارایی دقیقاً معادل با حداکثر رانت می باشد.

در مورد کیفیت زمین و شیوه بهره برداری وضعیت های مختلفی می توان تصور کرد(ابراهیمی و سوری، ۱۳۸۵):

زمین های همگن: نوع استفاده از زمین(کاربری زمین) باید تغییر داده شود تا بیشترین رانت حاصل شود. می توان نشان داد که مقدار رانت تحت تاثیر سایر نهاده ها(نیروی کار و سرمایه و...) است. چنانچه دستمزدها افزایش یابد، رانت زمین کاهش خواهد یافت.

نوع توابع تولید نیز بر رانت زمین موثر است. اگر دستمزدها را ثابت بگیریم، و تولید نهایی محصول اول نسبت به محصول دوم بیشتر باشد، رانت بیشتری ایجاد خواهد کرد. لذا در این حالت شرط بهره برداری بهینه از زمین، آن است که تولید نهایی با دستمزد برابر بوده و در عین حال باید ازکاربری های مختلف زمین، استفاده بعمل آید که رانت بیشتری داشته باشد.

زمین های ناهمگن: اختلاف در مرغوبیت و موقعیت مکانی عامل ناهمگنی است. با توجه به شرایط هر زمین باید نوع استفاده طوری معین شود که بیشترین رانت به دست آید. در صورتی که دلیل ناهمگنی، مرغوبیت زمین ها باشد، در این صورت زمینی که مرغوبیت بیشتری دارد منجر به تولید نهایی در سطح بالاتری شده و «رانت ریکاردویی» را افزایش می دهد. بالعکس زمین های نامرغوب رانت کمتری خواهند داشت و در زمین های حاشیه ای(دارای مرغوبیت بسیار پایین)، رانت زمین صفر خواهد بود. اگر تفاوت زمین ها به علت موقعیت مکانی باشد، با افزایش فاصله از مرکز و در اثر افزایش هزینه حمل و نقل، مقدار رانت کاهش می یابد و یک رابطه منفی بین فاصله و رانت از مرکز(بازار اصلی) به وجود می آید(von Thunen, 1842).

[Downloaded from mieaoi.ir on 2024-03-29]

اگر دو فعالیت اقتصادی رقیب را با توجه به زمین مشخص در نظر بگیریم، مسئله بهره برداری و استفاده کارا از زمین تابع نوع مالکیت می باشد. اگر مالکیت زمین خصوصی و بهره برداری نیز خصوصی باشد، زمین تا جایی مورد بهره برداری قرار می گیرد که تولید نهایی نیروی کار با دستمزد برابر باشد.

اگر قرارداد مزارعه را در نظر بگیریم، و مالک زمین در قبال دریافت اجاره، زمین را برای کشت محصول به زارع بسپارد و نسبتی از محصول را به مالک بپردازد، برای حداکثر شدن رانت بایستی دستمزد با حاصلضرب سهم زارع در تولید نهایی نیروی کار برابر باشد. به بیان دیگر رانت در این حالت کمتر خواهد شد و در صورتی که مالکیت آزاد باشد، ضمن افزایش اشتغال، میزان رانت نیز کمتر خواهد شد.

در حالت حدی دیگر چنانچه مالکیت دولتی باشد و دولت به عنوان یک کارگزار اقتصادی به دنبال افزایش رفاه اجتماعی باشد، بایستی تولید نهایی نیروی کار با دستمزد برابر باشد(شرطی که برای مالکیت و بهره برداری خصوصی نیز حاصل شد).

در کارکرد نظام های اقتصادی در بهره برداری از زمین باید گفت که در اقتصادکلاسیک، عرضه زمین نسبت به قیمت کاملاً بی کشش است و از این رو اجاره زمین، معادل رانت اقتصادی است، اما در کوتاه مدت، شبه رانت(Quasi-Rent) دریافت می کند(صادقی، ۱۳۷۵، صص۴۹۱-۴۹۰). در این نظام، مالکیت زمین در دست بخش خصوصی است و لذا بهره برداری به شکل های مختلف از جمله بهره برداری خصوصی، اشتراکی و دسترسی آزاد وجود دارد. در این حالت، میزان بهره برداری و قیمت توسط بازار تعیین می شود و قاعده حداکثر سازی سود به استفاده بی رویه از زمین و تخریب آن منجر شده و عدالت بین نسلی را به خطر می اندازد. این نظام به دنبال تصحیح اشکالات سیستمی خود از مالیات ها، یارانه ها و بهره برداری دولتی کمک گرفته است. در نظام بهره برداری اشتراکی، دخالت دولت در زمین داری مانع تکاثر ثروت در دست بخش خصوصی می شود. این نظام قرار بود اختلاف طبقاتی را از بین ببرد و عدالت دورن نسلی را برقرار نماید اما به دلیل کارایی پایین و بهره وری ضعیف، موجب اتلاف منابع شد.

۲. اهمیت و جایگاه زمین در اقتصاد اسلامی

مالک اصلی و حقیقی زمین و منابع موجود زیر زمینی آن خداست(آیه ۲ سوره ابراهیم، آیه ۱۲ سوره انعام، آیه ۱۷ سوره مائده، آیه ۶ سوره طه، ۲ سوره فرقان) اما این منابع به صورت امانت الهی در اختیار انسان قرار گرفته است. لذا حقوق انسان در برخورداری و تملک منابع طبیعی محدود به حدود الهی و اهداف مقرره است. از این رو، مالکیت انسان بر منابع طبیعی، نسبی است. در نظام

[Downloaded from mieaoi.ir on 2024-03-29]

اقتصادی اسلام، حق مالکیت به امانتداری انسان از جانب خداوند وابسته است (صادقی، ۱۳۷۵). به همین دلیل، مالکیت منابع نباید منجر به زیان رساندن به سایرین و یا زیان‌پذیری از دیگران گردد. قاعده فقهی"لا ضرر" در اسلام ناظر براین ادعاست. همچنین در اسلام، مالکیت فردی منوط به دوره حیات انسان است و پس از مرگ، فرد اختیاری در خصوص اموال، دارایی ها و منابع ندارد(مطهری، ۱۳۶۸). اما از طریق قانون ارث، دارایی های به ارث مانده، مطابق طبقات ارث توزیع پذیر هستند.

زمین با معادل عربی "ارض" ۴۴۶ بار در قرآن تکرار شده است. در آیات متعدد از زمین برای تفکر در آفرینش جهان، برای اسکان، برای هشدار در زمینه افساد فی الارض و برای زراعت و موارد دیگر(آیات ۶۴و ۴۴ سوره هود، ۳۴ سوره لقمان، ۱۰ و ۷۳ سوره اعراف، ۹۷ سوره نساء، ۱ و ۳ و ۶ سوره انعام، ۵ سوره آل عمران، ۲ سوره توبه، ۱۱ سوره بقره، ۳ و ۶ و ۱۴سوره یونس، ۱۳ سوره رعد، و...) یاد شده است.

نظام اقتصادی اسلام با جایز شمردن حقوق مالکیت فردی در کنار مالکیت دولتی و عمومی، بهره برداری از زمین را مجاز دانسته است. زمین های موجود در نظام اسلامی به چند دسته تقسیم می شوند(فراهانی فرد، ۱۳۸۵):

۱) زمین‌های مفتوح العنوه: این زمین‌ها در اثر جهاد مسلمین(با جنگ) و دعوت غیر مسلمانان به دین اسلام(بدون جنگ) به حوزه تصرفات اسلام درآمده است. مالکیت این زمین ها اگر قبلاً آباد بوده باشند، به عهده دولت اسلامی است. مالکیت اراضی برای افرادی که با مسلمانان قرارداد صلح امضا کرده اند، بر اساس نوع قرارداد تعیین می شود؛ یعنی ممکن است در مالکیت کافران باقی مانده و آنان مکلف به پرداخت جزیه باشند یا به مالکیت امت اسلامی برسد. در مورد زمین های متروکه و مخروبه، باز مالکیت دولتی جاری است.

۲) زمین‌های موات: زمین هایی که بر اثر خشکی و بی آبی و یا دلایل طبیعی و غیر طبیعی دیگر، آماده بهره‌برداری نیست. اما اگر زمین‌ها هنگام فتح مسلمین، موات بوده باشند، غالباً انفال محسوب می شوند. بهره‌برداری از زمین در اسلام در قالب دو نهاد تحجیر و احیا تعبیه شده است. مفهوم تحجیر بر حسب زمانها و مکانها و عادات مختلف است و به هر اقدامی که بیانگر قصد احیا در زمین موات و معادن و ملحقات زمین موات باشد (سنگ‌چینی، پی‌کنی، گود برداری، نصب میله و سیم کشی و...) اتلاق می شود. نیت و قصد احیاگر و گستره احیا در تحقّق تحجیر، از شروط اصلی است(مثل تحجیر کل زمین یا حفر یک قنات و تحجیر اطراف آن)[خمینی (ره)،۱۳۰۹ ه.ق، ج ۲، ص ۲۰۴]. در قالب احیاء، هر کسی که به احیای زمین های موات اقدام کند، مالک آن محسوب می‌شود [نجفی(ره)، ۱۴۰۴ه.ق، ج ۳۸، ص۹]. به بیان دیگر، عملیّات آماده‌سازی زمین موات برای

[Downloaded from mieaoi.ir on 2024-03-29]

بهره‌برداری، «احیاء» گفته می‌شود. این اقدام ممکن است به انحصار بهره برداری منجر شود. لذا لازم است احیا با جواز دولتی صورت گیرد و احیاکننده فقط حق استفاده نسبت به زمین احیا شده دارد و مالکیت می تواند دولتی بماند. بر پایه قاعده سَبْق، اولویت بهره‌بردن از آن‌ها، از آنِ کسی است که بر دیگران پیشی گرفته باشد.

۳. قوانین بهره برداری از زمین در ایران

در ایران، قوانین بهره برداری از زمین در حوزه های مختلف اراضی تدوین شده است که در ادامه به هر یک از این قوانین اشاره می شود.

الف: اراضی غیر شهری

در رابطه با اراضی غیر زمین شهری، برخی مواد قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۱۳۷۴/۳/۳۱ در زیر آمده است:

ماده ۱ - به منظور حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها و تداوم و بهره‌وری آن‌ها از تاریخ تصویب این قانون تغییر کاربری اراضی زراعی و باغها درخارج از محدوده قانونی شهرها و شهرک‌ها جز در موارد ضروری ممنوع می‌باشد. مطابق تبصره ۲ این ماده، مرجع تشخیص اراضی زراعی و باغ‌ها در خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرک‌ها وزارت کشاورزی است.

ماده ۲ - در مواردی که به اراضی زراعی و باغها طبق مقررات این قانون مجوز تغییر کاربری داده می‌شود ۸۰ درصد قیمت روز اراضی وباغ‌های مذکور با احتساب ارزش زمین پس از تغییر کاربری بابت عوارض از مالکین وصول و به خزانه‌داری کل کشور واریز می‌گردد. نحوه تقویم ارزش‌اراضی موضوع این قانون توسط وزارت امور اقتصاد و دارائی تعیین خواهد شد. همچنین در تبصره ۱ این ماده تغییر کاربری زمین زراعی و باغ برای سکونت شخصی مالکین کم بضاعت در مساحت کوچک طبق ضوابط و تعاریف وزارت‌کشاورزی خواهد بود. در تبصره ۲ نیز وزارت مسکن و شهرسازی مکلف شده است جهات توسعه شهرها و شهرک‌ها (متصل یا منفصل) را حتی‌المقدور در خارج از اراضی زراعی و باغها طراحی و از اراضی غیر زراعی و غیر قابل کشاورزی استفاده نماید و تغییر کاربری اراضی زراعی و باغهای موجود داخل محدوده قانونی شهرهارا به حداقل ممکن برساند.

ماده ۳ - مالکین یا متصرفین اراضی زراعی و باغ‌های موضوع این قانون که اراضی زراعی و باغها را به طور غیر مجاز تغییر کاربری دهند علاوه بر الزام به‌پرداخت عوارض موضوع ماده ۲ به پرداخت جزای نقدی تا سه برابر بهای اراضی و باغها به قیمت روز زمین با کاربری جدید محکوم خواهند شد و درصورت تکرار جرم علاوه بر مجازات مذکور به حبس از یک ماه تا شش ماه محکوم خواهند شد. مطابق تبصره ۱ این ماده، سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و نهادهای

[Downloaded from mieaoi.ir on 2024-03-29]

عمومی و شرکت‌ها و مؤسسات دولتی نیز مشمول مقررات این قانون می‌باشند.

ماده ۴ - دولت مکلف است همه ساله اعتباری معادل ۸۰ درصد از درآمدهای موضوع این قانون را در بودجه سالیانه وزارت کشاورزی‌منظور نماید تا وزارت مزبور طبق ضوابط قانونی مربوطه به مصرف امور زیربنائی کشاورزی شامل تسطیح اراضی، احداث کانال، آبیاری، زه‌کشی، سدهاو بندهای خاکی تأمین آب و احیاء اراضی موات و بایر برساند و ۲۰ درصد باقیمانده از درآمد موضوع این قانون به منظور مطالعه و آماده سازی‌زمین‌های غیر قابل کشت و زرع برای توسعه شهرها و ایجاد شهرک‌ها در اختیار وزارت مسکن و شهرسازی قرار می‌گیرد.

قانون گزار در تدوین این قانون، تغییر غیر مجاز کاربری های اراضی و باغات را ممنوع دانسته و برای موارد گریزناپذیر، از جمله اراضی کم وسعت با تایید وزارت کشاورزی، کاربری ها قابل تغییر می باشند. همچنین در ماده ۴ دولت موظف به سرمایه گذاری در زمینه های تسطیح اراضی، احداث کانال، آبیاری، زه‌کشی، سدهاو بندهای خاکی تأمین آب و احیاء اراضی موات و بایر شده است که اینگونه سرمایه گذاری ها می تواند ضمن بهره برداری نسل حاضر از اراضی و باغات، اراضی بارور و حاصلخیز را برای نسل های بعدی نیز تضمین نماید.

ب: زمین شهری

در رابطه با زمین های شهری، قانون زمین شهری به منظور تنظیم و تنسیق امور مربوط به زمین و ازدیاد عرضه و تعدیل و تثبیت قیمت آن به عنوان یکی از عوامل عمده تولید و تأمین رفاه‌عمومی و اجتماعی و ایجاد موجبات حفظ و بهره‌برداری هر چه صحیح‌تر و وسیع‌تر از اراضی و همچنین فراهم نمودن زمینه لازم جهت اجرای اصل۳۱ و نیل به اهداف مندرج در اصول ۴۳ و ۴۵ و ۴۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برای تأمین مسکن و تأسیسات عمومی در تاریخ ۱۳۶۶/۶/۲۲ به تصویب رسیده است. طبق ماده ۲ این قانون اراضی شهری شامل زمینهای واقع در محدوده قانونی و حریم استحفاظی شهرها و شهرکها می باشد و مطابق ماده ۳، اراضی موات شهری، زمینهای فاقد سابقه عمران و احیاء است. ماده ۴ اراضی بایر شهری را زمینهایی تعریف کرده که سابقه عمران و احیاء داشته و به تدریج به حالت موات برگشته اعم از آنکه صاحب مشخصی داشته ویا نداشته باشد. بر اساس ماده ۵ نیز اراضی دایر زمینهایی است که آن را احیاء و آباد نموده و در حال حاضر دایر و مورد بهره‌برداری مالک است. اراضی کشاورزی یا آیش اعم از محصور یا غیر محصور زمینهای دایر مشمول این‌قانون می‌باشد. در ماده ۶ این قانون کلیه زمینهای موات شهری متعلق به دولت‌جمهوری اسلامی و طبق ماده ۸ ،کلیه اراضی بایر شهری(بدون صاحب مشخص) در اختیار ولی فقیه می‌باشد.

[Downloaded from mieaoi.ir on 2024-03-29]

تبصره ۷ بند د ج ماده ۹ عنوان می دارد که دولت و شهرداریها می‌توانند برای اجرای طرحهای دولتی و تأسیسات عمومی زیر بنایی خود زمین مورد نیاز را در شهرها و شهرکهای‌سراسر کشور با رعایت کلیه ضوابط و تبصره‌های این ماده تملک نمایند و بر اساس ماده ۱۲، تشخیص عمران و احیاء و تأسیسات متناسب و تعیین نوع زمین دایر و تمیز بایر از موات به عهده وزارت مسکن و شهرسازی است. مطابق ماده ۱۳، هر گونه دخل و تصرف و تجاوز به اراضی شهری متعلق یا منتقل شده به دولت و شهرداریها و یا احداث هر گونه بنا بدون پروانه مجاز ویا هر گونه نقل و انتقال به موجب اسناد عادی یا رسمی و تفکیک و افراز اراضی مزبور و یا هر گونه عملی بر خلاف این قانون جرم شناخته می‌شود.

مفاد این قانون بیانگر آن است که زمین شهری بایر یا موات متعلق به دولت و یا مقام ولی فقیه بوده و دولت و شهرداری ها می توانند این زمین ها را برای اجرای طرح های دولتی به بهره برداری برسانند. نکته مهم در باره زمین‌های شهری، سلطه دولت بر این زمین هاست که می تواند زمین های در دسترس افراد و بخش خصوصی جهت احداث مسکن را کاهش دهد و زمینه را برای تراکم شهری و یا شکل‌گیری بازار سیاه زمین و زمین خواری فراهم نماید.

۴. بهره برداری از زمین در ایران معاصر و پدیده زمین خواری

پس از انجام اصلاحات اراضی در سال های دهه ۱۳۴۰شمسی مناسبات تاریخی زمین داری در ایران متحول گردید(ازکیا، ۱۳۹۳). همزمان و به دنبال تغییرات گسترده در مناسبات اقتصادی جهانی و گذر از اقتصاد کشاورزی به توسعه صنعتی و در قالب "سرمایه داری وابسته"، اقتصاد ایران شاهد گسترش صنایع در حاشیه شهرها، گسترش فعالیت های خدماتی و تجاری، مهاجرت گسترده روستائیان به شهرها، توسعه بخش ساختمان و مسکن و... بوده است.

از سوی دیگر، وقوع بیماری هلندی به دلیل افزایش شدید قیمتهای در سالهای پایانی دهه ۲۰۰۰ میلادی باعث گسترش بیش از حد بخشهای غیرقابل مبادله در ایران(بخش های زمین، مسکن و عمران شهری) شده است. در گذر تاریخی، بخش ساختمان از سال های دهه ۱۳۵۰ به دلیل بیماری هلندی از زمرهٔ بخش های تورم زای اقتصاد کشور بوده است(منوچهری و شمس، ۱۳۹۲).

تحولات مذکور، تقاضا برای زمین را به طور روزافزون افزایش می دهد. این افزایش از یک سو و افزایش شتابان نقدینگی از سوی دیگر موجب افزایش فزاینده قیمت زمین شده است. علاوه بر تقاضای فراوان زمین توسط بخش های اقتصادی، افزایش قیمت آن نیز باعث افزایش انگیزه برای فعالیت های رانت جویی در بخش زمین و مسکن می باشد. افزایش قیمت زمین برای دارندگان آن

[Downloaded from mieaoi.ir on 2024-03-29]

در حاشیهٔ شهرها خود یک منبع درآمد قابل توجه محسوب می گردد، اما برای سایر خانوارها که به صورت افزایش هزینه های مسکن متبلور می‌گردد، باعث افزایش قابل توجه هزینه‌های زندگی است و از این جهت عامل نابرابری در توزیع ثروت است.

از طرف دیگر، عوامل نهادی از جمله فقدان مساحی و نقشه‌برداری دقیق در برنامه‌های توسعه شهری، ثبت و مستندسازی مالکیت‌های زمین در کنار ضعف تاریخی نهاد مالکیت در کشور از مشکلات اصلی مدیریت زمین و عرصه‌های شهری بوده و زمینه ساز زمین خواری شده است.

۴-۱- مفهوم زمین خواری

زمین‌خواری، پدیده ای است که با استفاده از ابزارها و روش‌های قانونی و البته اعمال موارد خلاف قانون، فرد یا افرادی سعی در تحصیل نامشروع زمین می‌کند و با استفاده از وسیله ابزارهای غیر قانونی، دچار جرم زمین‌خواری و تحصیل اراضی ملی، موات و دولتی می‌شوند (پروین، ۱۳۹۴). زمین‌خواری یک عنوان مجرمانه نبوده اما با در نظر داشتن ماده ۶۹۰ قانون تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده، وصف مجرمانه آن می‌تواند مشمول عناوین مجرمانه قانونی متعددی از جمله تصرف در اراضی مزروعی اعم از کشت یا آیش جنگل‌ها، مراتع ملی‌شده، کوهستان‌ها، باغ‌ها، چشمه‌سارها، پارک‌های ملی، تاسیسات کشاورزی و دامداری، اراضی موات، اراضی بایر و سایر اراضی و املاک متعلق به دولت شود. در زمین خواری، علاوه بر اینکه جرم تصاحب و دست درازی به مالکیت عمومی و دولتی رخ می‌دهد در کنار آن جرم دیگری نیز به عنوان تخریب محیط زیست نیز اتفاق می افتد(پروین، ۱۳۹۴). این موضوع با عدالت بین نسلی کاملاً در تعارض است.

در ماده ۶۹۰ قانون تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده این مجازات بسیار ناچیز بوده و یک ماه تا یک سال حبس را برای مجرم در نظر گرفته که به دلیل کوتاهی دوره و کم بودن مجازات، بازدارندگی لازم را ندارد. مصادیق مجرمانه زمین‌خواری شامل جعل اسناد مالکیت، با استفاده از قولنامه‌ها وکالتنامه‌های مجعول و استفاده از اسناد فاقد اعتبار و فروش اراضی ملی و دولتی یا مال غیر می باشد.

۴-۲- شیوه‌های زمین خواری:

تعداد پرونده‌های زمین‌خواری آن قدر افزایش یافته که «هر نوع زمین‌خواری با هر نوع نسخه‌ای باورپذیر است[۱]». در ادامه بر اساس گزارش های ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی می توان به شیوه های زمین خواری زیر اشاره کرد:

۱) زمین‌خواران بیشتر زمین‌های عمومی موات را مورد تعرض قرار می‌دهند یعنی گاه آن را

۱- تابناک. آمار باورنکردنی از گزارش مردمی درباره زمین‌خواری. ۱۲ شهریور، ۱۳۹۴(https://www.tabnak.ir/fa/news/528862)

[Downloaded from mieaoi.ir on 2024-03-29]

ابتدا با کاشت چند درخت به باغ تبدیل کرده و برای آن سند می‌گیرند. سپس آن را تغییر کاربری داده، قطعه‌قطعه کرده و تحت‌عنوان کاربری مسکونی می‌فروشند.

۲) گاهی زمین‌های احیا نشده برخی افراد زمین‌خوار از سوی سازمان مربوط غیرقانونی شناخته شد و تصمیم به فروش آن گرفته می شود. اما خریدار بعدی با خرید بخشی از آن زمین احیا شده(مثلاً ۱۰ درصد)، همه زمین احیا نشده را ثبت سند می‌کند. در این روش با خرید سندهای باطل شده، زمین خواری تحقق می یابد، یعنی نیمی از این سندها معتبر و بخش وسیعی از آن نامعتبر است.

۳) گاهی اوقات هم زمین‌خواری از راه «صلح حقوق» صورت می‌گیرد. به این ترتیب که زمین‌خواران در روستاها زمین تهیه می‌کنند، اما اطراف آن زمین‌ها را که متعلق به خودشان نیست و به دولت یا سازمان‌های دیگر ارتباط دارد تصرف می‌کنند. در واقع، سند زمین‌هایی که این افراد می‌خرند، حدی است، یعنی محدوده زمین در سند براساس متراژ تعیین نشده، بلکه در سند ثبت شده که از این حد تا آن حد یا از این کوه به آن کوه. لذا با ادعای فرد، سرانجام وی با دستگاه دولتی بر سر مقدار بسیار بیشتری زمین، به نسبت زمین واقعا خریداری‌شده، صلح می‌کند.

۴) گاهی، برخی افراد به کاشت گیاهان دارویی و درختان گوناگون مشغول می‌شوند و آب‌های سطحی را با بهانه عملیات آبخیزداری جمع‌آوری می‌کنند و به این بهانه زمین‌ها را تصاحب می‌کنند. در این حالت، زمین خواری از یک تخلف قبلی شروع می شود.

۴-۳- آمار زمین‌خواری در کشور

آمار رسمی و منسجم از آمار زمین خواری ها در کشور در دست نیست. تعداد پرونده‌های زمین خواری در قالب زمین‌خواری، کوه‌خواری و روستاسازی در حال افزایش است. بر اساس گزارشات مردمی به سامانه ۱۳۱، تصرف در اراضی ملی، مناطق حفاظت‌شده و حتی اراضی کشاورزی، تغییر کاربری اراضی، ویلاسازی، روستاسازی از جمله تخلفات اصلی در حوزه زمین است، گزارش هفتگی بیش از ۳۰۰۰ مورد زمین خواری [صرفنظر از اغراق در آمار] ، گویای روند تصرف غیر قانونی زمین در کشور است.

برابر گزارش رسمی دادسرای عمومی و انقلاب تهران (اطلاعیه ۸۶ /۶۳۴/ر/۲۰ مورخ ۸۶/۹/۱۸)، عملکرد دادسرای ویژه حفظ حقوق بیت المال در اراضی و منابع طبیعی در رسیدگی تخصصی و خارج از نوبت به پرونده های موضوع زمین خواری نشان می دهد که مجموعاً ۳۷۴۵ هکتار زمین[1] به ارزش تقریبی ۱۳۸۱ میلیارد تومان(در حوزه قضایی تهران و صرفاً در محدوده دادسرای ناحیه ۳ ویژه مبارزه با زمین خواری) از متصرفین غیرقانونی رفع تصرف شده است.

۱- دقیقاً ۳۷/۴۵۲/۰۶۳ متر مربع به ارزش ۱/۳۸۱/۱۵۳/۱۱۰/۵۰۰ تومان

[Downloaded from mieaoi.ir on 2024-03-29]

همچنین مطابق با گزارش رسمی روابط عمومی و ارتباطات دادگستری کل استان تهران، رفع تصرف قطعی اراضی در حوزه های کرج (۲۵۰ هکتار)، اشتهارد(۴/۷ هکتار)، دماوند(حدود ۳۳۲ هکتار)، لواسانات و رود بار قصران(حدود ۱۸ هکتار)، رودهن(۴/۲ هکتار)، فیروزکوه(حدود ۲۰ هکتار)، نشان دهنده حجم عظیم زمین خواری در شهرستان های اطراف تهران و کرج می‌باشد که از میل شدید برای استثمار ظالمانه زمین حکایت دارند. در ادامه، شواهد موجود از گزارش های نظارتی قوه قضاییه و سایر نهاد های قاتونی مسئول پیگیری زمین خواری در کشور(سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری، سازمان مسکن و زمین شهری، اداره محیط زیست، کمیسیون اصل ۹۰، سازمان امور اراضی کشاورزی) جمع آوری شده است:

اراضی حفاظت شده سازمان محیط زیست:

استان فارس: با بیشترین آمار زمین‌خواری (۵۶ هکتار از اراضی پارک ملی بمو، ۲۹ هکتار از اراضی محدوده دریاچه بختگان و ۱۸ هکتار در محدوده بهرام گور، ۱۸ هکتار در دشت ارژن، ۵۲ هکتار درمیان جنگل فسا،۲ هکتار در آبشار مارگون، ۹۵ هکتار در هَرمد لارستان، ۱۷ هکتار در مَله گاله و دریاچه پریشان، ، ۸ هکتار در بهشت گمشده)

استان اصفهان (۲۶۰واگذار هکتار از پناهگاه حیات وحش کلاه قاضی در اصفهان تحت عنوان مسکن مهر، تصرف قانونی۵۵۶ هکتار در مناطقی چون پناهگاه حیات وحش قمیشلو و کلاه غازی و نیز مناطق حفاظت شده قمصر، بَرزک و موته).

استان البرز(۱۶هکتار از اراضی با پنج هکتار متعلق به منطقه البرز مرکزی)

استان بوشهر (۳۲هکتار از اراضی پارک ملی نایبند)

اراضی تحت پوشش سازمان امور اراضی:

براساس برآوردهای سازمان امور اراضی(وزارت جهادکشاورزی)، حدود ۸۰ درصد تغییرکاربری‌های غیرمجاز و درخواست‌های تغییر کاربری مجاز، در حریم شهرها یا مجاورت حریم‌ها واقع شده است. تطبیق عکس‌های ماهواره‌ای نشان می‌دهد، در اطراف شش کلانشهر اصلی کشور مساحتی قریب به ۲۰۰ هزار هکتار از زمین‌های کشاورزی (مزرعه و باغ) تغییر کاربری یافته و به شهرها یا طرح‌های غیرکشاورزی الحاق شده است. از زمان تصویب اولین قانون حفظ کاربری اراضی در سال ۱۳۷۴ و در دوره زمانی ۱۳۷۴-۱۳۹۲ ، ۳۷ هزار و ۲۹۴ هکتار تغییر کاربری غیرمجاز (سوءاستفاده از زمین‌های کشاورزی برای کاربردهای غیرکشاورزی) شناسایی شده است. مطابق آمار احصا شده ۴۰ درصد از مجموع تغییر کاربری‌های غیرمجاز در استان‌های اصفهان، تهران، خراسان رضوی، گیلان،

[Downloaded from mieaoi.ir on 2024-03-29]

گلستان و مازندران به‌وقوع پیوسته است.

موارد عمده زمین خواری:

زمین‌خواری زمین‌های فرودگاه مهرآباد: در شهریور ماه سال ۱۳۹۳ اعلام شد که بخشی از فرودگاه مهرآباد، سازمان هواپیمایی، صنایع وابسته به وزارت دفاع و سازمان نقشه‌برداری و زمین‌شناسی به میزان ۶۳۰ هکتارمورد تعرض قرار گرفته و برای این زمین‌ها سندهایی نیز دریافت شده بود.

پدیده شاندیز: تغییر کاربری غیرقانونی بیش از ۴۰ هکتار زمین کشاورزی در حریم شهر شاندیز توسط پدیده شاندیز

۱. پرونده باغشهرهای شیراز: تصاحب زمین ۱۰۰۰ هکتاری زمین بین شیراز و سپیدان توسط مؤسسه خیریه ارمغان قلات عنوان فعالیت کشاورزی و مرتع از اداره منابع طبیعی
۲. تصرف زمینی با بیش از ۵۰۰ هکتارتحت عنوان احداث شهرک امیرالمؤمنین با قصد ویلاسازی
۱. مجوز ساخت و ساز برای دانشگاه علم‌وصنعت در در نزدیکی دریاچه سد لتیان در دولت قبل
۲. تفکیک باغ ۱۳۰ هکتاری در دماوند از سوی یکی از تعاونی‌های وابسته به یکی از بنیادها
۳. خرید اراضی مزرعه محمودیه در اطراف دماوند و نام‌گذاری تقسیمات کشوری به‌عنوان روستا و سپس ویلاسازی، شهرک های نگین، هزاردشت، محمودیه
۴. طرح گردشگری تله‌کابین در حوالی فیروزکوه: تصرف اراضی تا زمین‌های جنگلی
۵. شهرک فرودگاهی بدون مجوز در قم
۶. گسترش و تبدیل اراضی روستای زیارت (استان گرگان) تا سطح حداقل ۷۰۰ هکتار و ساخت حدود ۵۰۰۰ ساختمان
۷. ساخت‌وسازهای غیرمجاز روستای توشان گرگان.
۸. ساخت‌وسازهای غیرمجاز در کلاردشت، جلگه نوشهر و نور، محمودآباد و...
۹. ساخت‌وسازهای غیر مجاز دراطراف تهران(پردیس)، لواسانات، دماوند، شهریار، شمال ایران، غرب استان البرز و به‌طورکلی در مناطق خوش‌آب‌وهوای اطراف همه کلان‌شهرهای کشور
۱۰. زمین خواری در گردنه حیران: در زمینهای کشاورزی گردنه حیران برای سه روستای حیران وسطی، حیران علیا و حیران سفلی با حدود ۲۰ خانوار، ۱۷۰ هکتار طرح هادی در نظر گرفته شده و۳۰۰ بنا داخل ۱۷۰ هکتار و ۲۰۰ بنا خارج از آن ساخت شده است.
۱۱. میزان تصرفات غیر قانونی در اراضی در سال ۱۳۹۳ در ۳۱ استان: ۴۲ هزار و ۴۶۶ هکتار اراضی

[Downloaded from mieaoi.ir on 2024-03-29]

نتیجه گیری

اگر از زمین های موجود به طور صحیح بهره برداری شود و بر بهـره بـرداری درسـت نظـارت کـافی بعمل آید، معضل زمین خواری که متضاد با عدالت بین نسلی است، شکل نخواهد گرفت. زمین های زراعی و شهری، متعلق به دوره ای خاص از تاریخ نمی باشد و اسـتفاده از ایـن زمـین هـا بایـد بـه گونه ای باشد که نسل های آینده نیز از آن بهره مند شوند. نگاهی به قوانین موجود در مورد زمـین در کشور نشان دهنده آن است که قانون گزار به عمومی بودن این منابع و تعلق آنها به همه نسل ها توجه داشته است. ممنوعیت بهره برداری غیر مجاز از اراضی شهری و غیر شهری گویـای ایـن نظـر مثبت قانون‌گزار به حفاظت از خاک و زمین است.

متولی برخورد با پدیده زمین‌خواری مشخص نیست و ضمنا قـوانین موجـود از صـراحت لازم و ابزارهای قانونی و قدرت لازم برای برخورد با این پدیده برخوردار نیست؛ به‌طوری‌کـه هنـوز تعریـف مشخصی از زمین‌خواری وجود ندارد و ضعف قوانین موجود، امکان دور زدن قوانین را برای متخلفان فراهم کرده است. همچنین برخی اختیارات دهداری‌ها یا شـوراهای روسـتاها بـه‌طـور غیرمسـتقیم امکان گسترش زمین‌خواری را فراهم کرده است.

با توجه به محتوای قوانین مرتبط با زمین و نظرات مختلف بهره برداری از آنها، راهکارهای زیـر را می توان برای تحقق عدالت بین نسلی و کاهش زمین خواری ارائه داد:

أ. سنجش و پایش زمین ها از طریق ترسیم و نقشه برداری(طرح کاداستر) به صورت مسـتمر و سالانه و بررسی تغییرات وسعت اراضی به تفکیک کاربری های مختلف

ب. ارزیابی وضعیت بهره برداری از زمین هـای موجـود در قالـب پروانـه هـا و مجوزهـای بهـره برداری و ساخت و سازی از حیث رعایت کاربری اعلام شده

ج. شفاف سازی فرآیند اعطای مجوزهای بهره برداری از زمین

د. الزام بهره برداران به واریز بخشی از رانت/ اجاره زمین ها به بـه صـندوق حفاظـت از منـابع طبیعی

ه. هماهنگ سازی مسئولیت های نهادهای مختلف در مبارزه با پدیده زمین خـواری(سـازمان جنگل ها و مراتع، سازمان حفاظت از محیط زیست، سازمان زمـین شـهری، کمیسـیون اصـل نـود، ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی، قوه قضاییه، نیروی انتظامی، سازمان امور اراضی و...)

و. بهنگام سازی مبلغ جریمه‌ها و تشدید مجازات بهره برداری غیر مجاز از زمین ها

ز. تشویق نهاد وقف برای موقوفه سازی اراضی بزرگ

[Downloaded from mieaoi.ir on 2024-03-29]

منابع و مآخذ

۱. ابراهیمی محسن، علی سوری(۱۳۸۵). اقتصاد منابع طبیعی و محیط زیست. همدان، نشر نور علم، چاپ دوم.

۲. ازکیا مصطفی (۱۳۹۳) جامعه شناسی توسعه و توسعه نیافتگی روستایی ایران، ناشر: اطلاعات، ۳۲۴ ص.

۳. پایگاه اطلاع رسانی مجتمع قضایی امور اقتصادی (قسط) به نشانی : http://www.ghest.net/

۴. پروین، خیرالله(۱۳۹۴). بررسی عوامل ایجاد زمین‌خواری و مقابله با آن: نقض نسل سوم حقوق شهروندی(باشگاه اقتصاددانان). روزنامه دنیای اقتصاد، شماره ۳۶۰۴، ۱۳۹۴/۰۷/۲۲.

۵. خمینی، سید روح اللّه موسوی(۱۳۰۹ ه.ق.) تحریر الوسیلهٔ، ۴ جلد، ترجمه اسلامی، علی، دفتر انتشارات اسلامی وابسته به جامعه مدرسین حوزه علمیه قم، قم،1382.

۶. دادسرای عمومی و انقلاب تهران. عملکرد دادسرای ویژه حفظ حقوق بیت المال در اراضی و منابع طبیعی. اطلاعیه شماره ۸۶ /۶۳۴/ر/۲۰ مورخ ۸۶/۹/۱۸.

۷. صادقی، حسین[مترجم] (۱۳۷۵). مباحثی در اقتصاد خرد، نگرش اسلامی به قلم سیزده اندیشمند و اقتصاددان مسلمان، تهران، انتشارات پژوهشکده اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس، چاپ اول.

۸. عاقلی، لطفعلی و صادقی، حسین(۱۳۸۴). آثار اقتصادی فرسایش خاک در ایران، . مجله پژوهشهای اقتصادی ایران، شماره ۱۵، صص ۸۷-۹۹.

۹. فراهانی فرد، سعید(۱۳۸۵). بهره برداری از منابع طبیعی در نظام اقتصادی اسلام. فصلنامه اقتصاد اسلامی. سال ۶، شماره ۲۱، صص ۴۴-۱۳.

۱۰. مطهری(۱۳۶۸). نظری به نظام اقتصادی اسلام، تهران، انتشارات صدرا

۱۱. منوچهری‌راد،رضا و شمس قارنه،ناصر(۱۳۹۲)؛ بیماری هلندی در اقتصاد ایران، تهران: انتشارات دنیای اقتصاد.

۱۲. نجفی، محمد حسن(۱۴۰۴ ه ق.). جواهر الکلام فی شرح شرائع الإسلام، ۴۳ جلد، دار إحیاء التراث العربی، بیروت – لبنان.

13. FAO & JRC. 2012. Global forest land-use change 1990–2005, by E.J. Lindquist , R. D'Annunzio, A. Gerrand, K. MacDicken, F. Achard, R.

[Downloaded from mieaoi.ir on 2024-03-29]

Beuchle, A. Brink, H.D. Eva, P. Mayaux, J. San-Miguel-Ayanz & H-J. Stibig. FAO Forestry Paper No. 169. Food and Agriculture Organization of the United Nations and European Commission Joint Research Centre. Rome, FAO.

14. McDonald, John F. 2012. A Model of Mixed Land Use in Urban Areas, Theoretical Economics Letters, 2: 94-100.
15. von Thunen, O. H. 1842. Studies on the impact to exert the grain prices, the
16. wealth of zones and the taxes on agriculture, Rostock : Leopold, XV, 391p.

Internet Websites

قانون حفاظت و بهره‌برداري از جنگلها و مراتع ۱۳٤٦/٥/۲٥ مندرج در سايت:
http://tarh.majlis.ir

قانون حفظ كاربري اراضي زراعي و باغها ۱۳۷٤/۳/۳۱ مندرج در سايت:
http://tarh.majlis.ir

قانون زمين شهري ۱۳٦٦/٦/۲۲ مندرج در سايت:
http://tarh.majlis.ir

[Downloaded from mieaoi.ir on 2024-03-29]