



صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران

معاونت سیاسی

اداره پژوهش‌های سیاسی

**گزارش پژوهشی:**

**بررسی وضعیت زمین و نظام بهره برداری مناسب در ایران**



فرآورده‌های خبری و تولیدات پژوهشی در بخش‌های زیر قابل دسترس است:

- وب سایت خبرگزاری صداوسیما (سرویس پژوهش) <http://www.iribnews.ir>

**پژوهشگر: علی قنبری شیرسوار**

## فهرست مطالب

<u>صفحه</u>	<u>عنوان</u>
۲	* نکات برجسته .....
۲	* مقدمه و طرح مسئله .....
	* پایین بودن سرانه زمین و خرد و پراکنده بودن آن در ایران .....
	* قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی .....
۵	* عدم استقرار نظام بهره برداری مناسب در ایران .....
۷	* جمع بندی .....



- ❖ خرده مالکی و پراکندگی قطعات اراضی یکی از عناصر ساختار سنتی کشاورزی کشور است.
- ❖ نظام بهره‌برداری دهقانی یکی از نظام‌های بهره‌برداری سنتی است. این نظام عمدتاً واحدهای موسوم به خرد و دهقانی زیر ۱۰ هکتار را شامل می‌شود.
- ❖ آنچه مسلم است کشاورزی ایران با بافت سنتی و با واحدهای کوچک بهره‌برداری قادر به تأمین حداقل مواد غذایی مورد نیاز جامعه نخواهد بود و برای حصول به مازاد کشاورزی و قدم گذراندن در راه رشد و توسعه اقتصادی باید به فکر کشاورزی پیشرفته با تولید اقتصادی بود.
- ❖ بر اساس نتایج سرشماری عمومی کشاورزی، در سال ۱۳۹۳ اراضی کشاورزی ۱۶/۵ میلیون هکتار است که نسبت به سرشماری عمومی کشاورزی سال ۱۳۸۲، حدود ۱/۲ میلیون هکتار کاهش داشته است.
- ❖ اراضی کشاورزی در سال ۱۳۸۲ توسط ۳/۵ میلیون بهره‌بردار و در سال ۱۳۹۳ با ۳/۴ میلیون بهره‌بردار استفاده شده که کاهش ۱۲۲ هزار بهره‌بردار را نشان می‌دهد.
- ❖ کاهش سرانه اراضی به ازای هر بهره‌بردار نشان از تراکم زیاد نیروی کار در اراضی کشاورزی است.
- ❖ از جمله معایب خردی و پراکندگی اراضی کشاورزی می‌توان به کاهش کارایی تولید، اتلاف نیروی کار در رفت و آمدهای بین قطعات، ایجاد تنش‌های اجتماعی در مدیریت کشاورزی، افزایش هزینه استفاده از نیروی کار، عدم مدیریت بهینه منابع آب آبیاری و استفاده نامناسب از ماشین‌آلات اشاره کرد.
- ❖ در میان قوانین حاکم در کشور، قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی، اقتصادی (مصوب سال ۱۳۸۵) تنها قانونی است که به صورت خاص به موضوع جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی پرداخته است.
- ❖ براساس صورت‌بندی‌های انجام شده در حال حاضر نظام‌های بهره‌برداری از زمین شامل شرکت‌های تعاونی تولید روستایی، سهامی زراعی، کشت و صنعت‌های خصوصی و کشاورزی خانوادگی می‌باشند.

**\* مقدمه و طرح مسئله**

بدون شک کشاورزی مهم‌ترین و حیاتی‌ترین فعالیت بشر و ضامن پایداری و رشد متوازن جامعه است. با توجه به رشد روز افزون جمعیت و تقاضای مواد غذایی از یکسو و نگرش سیاسی و اقتصادی به بخش کشاورزی از سوی دیگر، ضرورت پرداختن به توسعه این بخش و به ویژه شناسایی نظام‌های بهره‌برداری کشاورزی بسیار مهم و حیاتی است. نظام‌های بهره‌برداری سازمان اقتصادی و اجتماعی مرکب از عناصر به هم پیوسته‌ای است که با هویت و مدیریتی واحد و در ارتباط متقابل با شرایط اجتماعی و طبیعی محیط خود، امکان تولید محصولات

کشاورزی را فراهم می‌سازد.<sup>۱</sup> خرده مالکی و پراکندگی قطعات اراضی یکی از عناصر ساختار سنتی کشاورزی کشور است. چنین آرایشی از اراضی کشاورزی، تنها متعلق به کشور ایران نیست؛ بلکه در نظام زمین‌داری اغلب کشورها با نسبت‌های کم و بیش متفاوت وجود دارد و امروزه، به یکی از موانع اصلی توسعه کشاورزی تبدیل شده است. نظام بهره‌برداری دهقانی یکی از نظام‌های بهره‌برداری سنتی است. این نظام عمدتاً واحدهای موسوم به خرد و دهقانی زیر ۱۰ هکتار را شامل می‌شود. هر واحد بهره‌برداری معمولاً شامل یک خانوار بهره‌بردار است به طوری که تعداد واحدهای بهره‌برداری دهقانی تقریباً با تعداد خانوارهای بهره‌بردار عضو واحد برابر است. در واحدهای بهره‌برداری کشاورزی سنتی انواع فعالیت‌های کشاورزی اعم از زراعت، دامداری، باغبانی و فعالیت‌های صنعتی وابسته به کشاورزی صورت می‌گیرد. در واحدهای بهره‌برداری دهقانی امروزی هم که بازمانده نظام کشاورزی سنتی است هدف تولید به ویژه در تولیدات زراعی و دامی مصرف و فروش و در تولیدات باغی فروش و مصرف است. آنچه مسلم است کشاورزی ایران با بافت سنتی و با واحدهای کوچک بهره‌برداری قادر به تأمین حداقل مواد غذایی مورد نیاز جامعه نخواهد بود، و برای حصول به مازاد کشاورزی و قدم گذراندن در راه رشد و توسعه اقتصادی باید به فکر کشاورزی پیشرفته با تولید اقتصادی بود. این هدف جز با تشکیل واحدهای بزرگ تولیدی و واحدهای تولیدی در مقیاس اقتصادی، قابل دستیابی نخواهد بود. به منظور اصلاح ساختار نظام بهره‌برداری موجود، نظام‌های تعاونی تولید روستایی می‌تواند پاسخی مناسب برای حل برخی مشکلات فعلی کشاورزان خرده مالک باشد. پژوهشگران، کارشناسان و سیاستگذاران کشاورزی با توجه به تحولات به وجود آمده در نظام بهره‌برداری از زمین، در مجموع به این نتیجه رسیده‌اند که پدیده پراکندگی و خردی زمین‌های زیرکشت یکی از مسائل و معضلات اساسی کشاورزی ایران است.

### **\* پایین بودن سرانه زمین و خرد و پراکنده بودن آن در ایران**

بر اساس نتایج سرشماری عمومی کشاورزی، در سال ۱۳۹۳ اراضی کشاورزی ۱۶/۵ میلیون هکتار است که نسبت به سرشماری عمومی کشاورزی سال ۱۳۸۲، حدود ۱/۲ میلیون هکتار کاهش داشته است. همچنین اراضی کشاورزی در سال ۱۳۸۲ توسط ۳/۵ میلیون بهره‌بردار و در سال ۱۳۹۳ با ۳/۴ میلیون بهره‌بردار استفاده شده که کاهش ۱۲۲ هزار بهره‌بردار را نشان می‌دهد. عدم تناسب بین کاهش اراضی با تعداد بهره‌بردار باعث شده که سرانه اراضی کشاورزی از ۵/۱ در سال ۱۳۸۲ به ۴/۹ هکتار به ازای هر بهره‌بردار در سال ۱۳۹۳ کاهش یابد. در سال ۱۳۹۳، حدود ۷۴/۸ درصد از کل بهره‌برداران کشورهای کم‌تر از ۵ هکتار زمین در اختیار داشته‌اند در صورتی که اراضی کمتر از ۵ هکتار حدود ۱۹/۱ درصد از کل اراضی کشور را به خود اختصاص داده است. این مطالب بیان کننده خرد بودن اراضی و درگیر شدن تعداد زیادی از بهره‌برداران کشاورزی در زمین‌های کوچک کشاورزی است. کاهش سرانه اراضی به ازای هر بهره‌بردار نشان از تراکم زیاد نیروی کار در اراضی کشاورزی است که با افزایش

<sup>۱</sup> - جلال زاده، محمد، شعبانعلی فمی، حسین. ۱۸۳۱، نظام بهره‌برداری خردو دهقانی، چالش‌ها و راهکارها، وزارت جهاد کشاورزی معاونت ترویج و نظام بهره‌برداری.

بهره‌وری اراضی منافات دارد. مهمترین اثر خرد بودن اراضی، عدم صرفه تولید در واحد مقیاس است که سرمایه-گذاری‌های کشاورزی را توجیه ناپذیر می‌سازد<sup>۱</sup>.

جدول ۱- مقایسه اراضی و سهم بهره برداران در سرشماری کشاورزی سال‌های ۱۳۸۲ و ۱۳۹۳

سرشماری عمومی کشاورزی سال ۱۳۸۲	سرشماری عمومی کشاورزی سال ۱۳۹۳	
۱۷۶۶۵	۱۶۴۷۷	اراضی کشاورزی (هزار هکتار)
۳۴۸۱	۳۳۵۹	تعداد بهره بردار (هزار هکتار)
۵/۱	۴/۹	سهم هر بهره بردار (هکتار)

از جمله معایب خردی و پراکندگی اراضی کشاورزی می‌توان به کاهش کارایی تولید، اتلاف نیروی کار در رفت و آمدهای بین قطعات، ایجاد تنش‌های اجتماعی در مدیریت کشاورزی، افزایش هزینه استفاده از نیروی کار، عدم مدیریت بهینه منابع آب آبیاری و استفاده نامناسب از ماشین آلات اشاره کرد.

### \* قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی

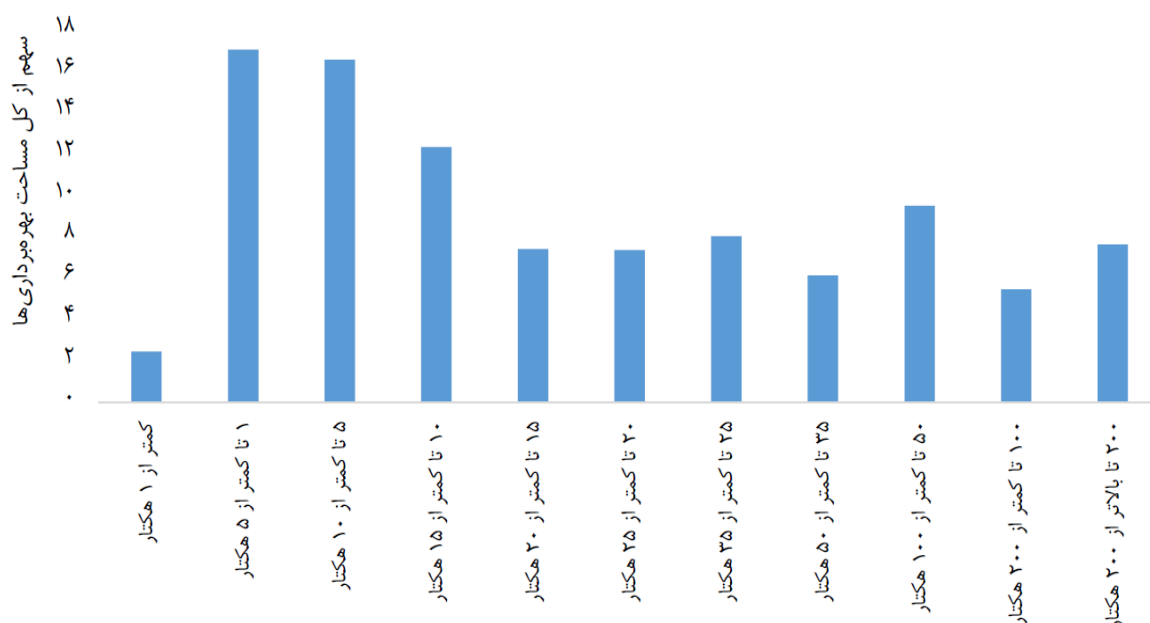
در میان قوانین حاکم در کشور، قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی، اقتصادی (مصوب سال ۱۳۸۵) تنها قانونی است که به صورت خاص به موضوع جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی پرداخته است. یکی از اهداف اصلی مقنن از وضع قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی، ارتقای بهره‌وری از عوامل تولید از طریق تعیین حدنصاب فنی و اقتصادی، برای تفکیک یا افزای اراضی زراعی و باغ‌ها است. با این وجود کاهش بهره‌وری از اراضی کشاورزی لزوماً با خرد شدن اسناد مالکیت اراضی همراه نبوده بلکه به دلیل فقدان روحیه مشارکت در بین مالکین اراضی کشاورزی و بهره‌برداری از آنها به صورت مفروز الرعیه، هر عاملی که منجر به افزایش تعداد بهره‌برداران شود، میزان بهره‌وری را نیز کاهش می‌دهد. به عنوان نمونه، گزارش اخیر اداره ساماندهی، مهندسی و حدنگاری استان زنجان نشان می‌دهد بعد از اجرای قانون کاداستر و نقشه‌های مربوط به تحدید حدود مالکیت‌ها مشخص شد در منطقه مورد مطالعه از سال ۱۳۸۲ تا سال ۱۳۹۸ از میزان اراضی ۵ تا کمتر از ۲۰ هکتار ۳۶ درصد و از میزان اراضی ۲۰ تا کمتر از ۵۰ هکتار ۲۸ درصد کاسته شده است. ضمن آنکه در همین زمان اراضی بالای ۵۰ هکتار در استان از ۲۵ درصد در سال ۱۳۸۲ به حدود صفر درصد در سال ۱۳۹۸ رسیده است. در نقطه مقابل مساحت اراضی بین ۱ تا کمتر از ۵ هکتار حدود ۴۱ درصد و کمتر از ۱ هکتار به میزان ۲۵ درصد افزایش یافته است<sup>۲</sup>. طبق نتایج سرشماری کشاورزی سال ۱۳۸۲ و ۱۳۹۳، مشخص است که در این مدت حدود ۲۲۳ هزار هکتار از زمین‌های کشاورزی که مساحت آنها کمتر از ۵ هکتار بوده است به واسطه عوامل مذکور از چرخه تولید خارج شده‌اند و همچنین برابر آمار اعلام شده از سوی سازمان ثبت اسناد

<sup>۱</sup> - سرشماری عمومی کشاورزی، ۱۳۹۳ و ۱۳۸۳

<sup>۲</sup> - نامجویان، ش.، ورمزیار، ج. و توکلی، ح. 1398. گزارشی تحلیلی از موانع اجرای قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی و اقتصادی. مرکز ملی مطالعات راهبردی کشاورزی و آب اتاق ایران.



و املاک کشور، تنها از سال ۱۳۹۲ که سامانه الکترونیک ثبت راه اندازی شده است تا پایان شهریورماه سال ۱۳۹۷ قریب به ۲۷۴ هزار مورد نقل و انتقال مشاعی اراضی زراعی و باغ‌ها در این سامانه به ثبت رسیده است که منجر به خرد شدن اراضی کشاورزی شده است.



شکل ۱ - سهم از کل مساحت بهره برداری‌ها بر حسب وسعت اراضی در سال ۱۳۹۳

### \* عدم استقرار نظام بهره برداری مناسب در ایران

براساس صورت بندی‌های انجام شده در حال حاضر نظام‌های بهره برداری از زمین شامل شرکت‌های تعاونی تولید روستایی، سهامی زراعی، کشت و صنعت‌های خصوصی و کشاورزی خانوادگی می‌باشد که به اختصار وضعیت آنها به شرح زیر ارائه خواهد شد.

#### شرکت تعاونی تولید روستایی<sup>۱</sup>:

شرکت تعاونی تولید روستایی نوعی نظام بهره برداری کشاورزی است که مبتنی بر کار جمعی و گروهی که توسط صاحبان اراضی با حفظ مالکیت فردی براساس قانون تعاونی نمودن تولید و یکپارچه شدن اراضی مصوب ۱۳۴۹ و اصلاحیه ۱۳۹۳ مجلس شورای اسلامی جهت دستیابی به بهره برداری از منابع آب و خاک کشور و افزایش تولید و درآمد روستاییان و سایر اهداف مصرح در قانون مذکور تشکیل می‌شوند. این برنامه که براساس قانون مذکور و آیین نامه اجرایی آن اجرا می‌شود، متضمن کلیه طرح‌های مورد نظر در شرکت‌های تعاونی تولید روستایی با اهداف بهره برداری مناسب از (آب و خاک، ماشین آلات، نیروی انسانی و منابع مالی)، ارتقا و تنوع بخشی به فعالیت‌های تولیدی، فنی و بازرگانی مشترک، افزایش درآمد کشاورزان، ارتقای سطح دانش اعضا و ارکان و نیز اعمال مدیریت یکپارچه، واحد و مشارکتی بر عملیات شرکت‌های مذکور است. در حال حاضر در نتیجه تشکیل ۱۴۳۷ شرکت

۱ - حقوقی اصفهانی، مرتضی. ۱۳۹۱. شرکت‌های تعاونی تولید روستایی الگویی فراگیر در نظام بهره برداری کشاورزی ایران. نشر سمر با همکاری جامعه مشاوران ایران.

تعاونی تولید، ۳۳۸۰۰۰۰ هکتار از اراضی کشاورزی با بالغ بر ۴۱۹۰۰۰ بهره بردار تحت پوشش این شرکت‌ها قرار دارد و ۶۷ اتحادیه شرکت‌های تعاونی تولید روستایی نیز تشکیل شده است.

### شرکت سهامی زراعی<sup>۱</sup>:

شرکت سهامی زراعی یک نوع از الگوهای نظام بهره برداری کشاورزی نوین است که به استناد ماده (۵) قانون تشکیل شرکت‌های سهامی زراعی مصوب ۱۳۵۲/۲/۳ مجلس و تصویب نامه و اساسنامه مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۷ هیئت وزیران پس از ثبت در دفتر نظام بهره‌برداری سازمان مرکزی تعاون روستایی ایران به رسمیت شناخته می‌شود. این شرکت‌ها نوعی از نظام بهره برداری هستند که برنامه‌ریزی اجرایی کلیه فعالیت‌های آن تحت مدیریت یکپارچه و متمرکز انجام می‌شود و تصمیم‌سازی‌های کلیدی در آن تحت فرآیندهای جمعی و متناسب با قواعد و ضوابط حقوقی و قانونی حاکم بر آن شکل می‌گیرد. در حال حاضر در ۳۱ استان کشور، تعداد ۳۳ شرکت سهامی زراعی در عرصه‌ای نزدیک به ۹۰۰۰۰ هکتار و با بیش از ۸۰۰۰ نفر سهامدار تشکیل و توسط دفتر نظام بهره برداری به ثبت رسیده است. در شرکت سهامی زراعی موجود تعداد ۶۵۰ نفر به طور مستقیم و ۲۵۰۰ نفر به طور غیرمستقیم مشغول به کار می‌باشند.

### شرکت کشت و صنعت خصوصی:

شرکت‌های کشت و صنعت یکی از انواع نظام‌های بهره برداری کشاورزی تجاری است که با فراهم آوردن امکانات و تاسیسات و بهره برداری مناسب از منابع آب و خاک نسبت به تولید، نگهداری و فرآوری محصولات کشاورزی و همچنین بازاریابی، توزیع و فروش آن در قالب سازمان و مدیریت واحد اقدام می‌نماید. اولین شرکت‌های کشت و صنعت بر اساس " قانون تأسیس شرکت‌های بهره برداری در اراضی زیر سدها " مصوب سال ۱۳۴۷ در اراضی آبخور سد دز راه اندازی شد.

**وضع موجود:** ارائه آمار از وضعیت موجود کشت و صنعت‌ها به دلیل تعدد مراجع صدور مجوزهای کشت و صنعت و پراکندگی آمار مشکل بوده و به همین دلیل نیز شناسایی و احصاء کشت و صنعت‌هایی که از نظر فنی ماهیت مناسب کشت و صنعت را داشته باشند (وجود اراضی کافی و واحدهای فرآوری) یکی از ضرورت‌ها می‌باشد ولی با توجه به آخرین آمار اخذ شده از مراجع مختلف وضعیت کشت و صنعت‌ها به شرح زیر می‌باشد:

۱- ۱۶ کشت و صنعت دولتی که قبلاً تأسیس شده‌اند با وسعت ۲۰۳ هزار هکتار که اکثر آنها به بخش خصوصی واگذار شده و یا در حال واگذاری هستند.

۲- بیش از ۹۰۰۰ شرکت کشت و صنعت در سامانه سازمان ثبت شرکت‌ها به ثبت رسیده است که به جهت مبانی و کارکرد و نظام حقوقی کشت و صنعت‌ها که مبتنی بر سیاست‌های این وزارتخانه می‌باشد تطابق لازم را نداشته بلکه صرفاً با عنوان کشت و صنعت به ثبت رسیده‌اند که نیاز است این آمار مورد شناسایی و پایش قرار گیرد.

<sup>۱</sup> - شرکت‌های سهامی زراعی. ۱۳۷۲. معاونت امور واحدهای تولیدی و کشت و صنعت ها. وزارت کشاورزی.

۳- از زمان ابلاغ دستور وزیر محترم جهاد کشاورزی در سال ۹۵ مبنی بر صدور مجوز شرکت‌های کشت و صنعت خصوصی توسط سازمان مرکزی تعاون روستایی تاکنون، مجوز ۴ شرکت کشت و صنعت خصوصی با مساحت ۲۷۶۸ هکتار و اشتغال‌زایی ۱۰۶۰ نفر، نیز توسط سازمان صادر شده است که هنوز وارد مرحله بهره‌برداری کامل نشده‌اند.

### نظام کشاورزی خانوادگی:

کشاورزی خانوادگی به عنوان الگوی غالب نظام بهره‌برداری در کشور محسوب می‌شود به طوری که اعضای خانواده تحت مدیریت سرپرست خانوار در اراضی در اختیار یا مالکیت آنها به فعالیت‌های مختلف زراعی، دامداری، باغداری و ... اشتغال دارند. وضعیت واحدهای بهره‌برداری کشاورزی ایران براساس سرشماری عمومی کشاورزی از سال ۱۳۷۲ تا ۱۳۹۳ نشان می‌دهد مطابق نتایج سرشماری‌های مذکور تعداد واحدهای بهره‌برداری زیر ۲ هکتار از ۴۵.۹۶ درصد به ۵۲ درصد در سال ۱۳۹۳ افزایش پیدا کرده است همچنین طبق سرشماری سال ۹۳، واحدهای بهره‌برداری زیر ۱۰ هکتار ۸۷ درصد می‌باشند؛ در واقع اعداد فوق‌گویی افزایش روند خرد شدن اراضی طی سال‌های گذشته است.

نظام کشاورزی خانوادگی با محدودیت‌های زیادی روبرو که مهمترین آنها شامل:

- خرد و کوچک بودن اراضی (۸۷ درصد زیر ۱۰ هکتار)
- بالا بودن تعدد قطعات و غیرهندسی بودن اراضی
- پایین بودن بهره‌وری آب و خاک و عوامل تولید
- چالش مدیریت، بهره‌برداری و نگهداری از شبکه‌های آبیاری
- بالا بودن سن بهره‌برداران و کم سواد و بی‌سواد کشاورزان
- محدودیت به‌کارگیری مکانیزاسیون با توجه به تعدد و اندازه قطعات زراعی
- بالا بودن هزینه تولید و رقابتی نبودن محصولات کشاورزی
- درآمد پایین کشاورزان.

### \* جمع‌بندی

کشاورزی یک سیستم بسیار پیچیده تولیدی است. در فرآیند تولید رابطه انسان با سایر عوامل، ابعاد نظام بهره‌برداری را مشخص می‌سازد. نظام‌های بهره‌برداری دارای اجزای متنوعی هستند که با هم در تعامل هستند. مهمترین این عناصر عبارتند از سازمان، مدیریت، اطلاعات، تکنولوژی، فضا، سطح توسعه، اعضا و عملکرد که آن را از انواع دیگر نظام‌های بهره‌برداری متمایز می‌کند. ساختار واحدهای کشاورزی در کشور از نظر اندازه، ترکیب کشت و وضعیت حقوقی به اشکال متنوعی وجود دارد. اکثر بهره‌برداران کوچک و دهقانی هستند در مقابل واحدهای دولتی بیشتر متوجه گروه دوم است. این وضعیت چالشی عمده در بهره‌برداری از منابع تولید کشاورزی



به حساب می‌آید. هر نوع اقدامی در جهت تغییر نظام‌های بهره‌برداری در کشاورزی بدون مطالعه عوامل تأثیرگذار و زمینه‌های اجتماعی، تاریخی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی و حتی روانشناختی امید به موفقیت را کم می‌کند.

