



DOI: 10.22034/mral.2024.2019353.1563

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۳/۲۹

تاریخ ارسال: ۱۴۰۲/۱۰/۱۱

واکوی چالش‌های اداری استفاده از شرکت‌های دانش بنیان در طرح کاداستر جامع

محسن عسگری^۱

حسین حبیبی تبار^۲

محمود قیوم زاده^۳

چکیده

در راستای حمایت از حقوق مالکیت نیاز است که ضمن حدنگاری مساحت کل کشور، اسناد را بر اساس آن صادر کرد. در ایران، اجرای حدنگاری جامع با موفقیت کامل همراه نبوده است. اخیراً شرکت‌های دانش بنیان اعلام داشته‌اند که با فناوری مخابراتی، قادر به اجرای کامل این طرح در مدت زمانی کوتاه با هزینه نسبتاً اندک هستند و سازمان ملی نقشه برداری هم توانایی آن‌ها را تأیید کرده است.

هدف این پژوهش که به روش تحلیلی و توصیفی انجام شده، آن است که چالش‌های اداری استفاده از شرکت‌های دانش بنیان را در این مسیر بررسی کند. تبعیت نکردن سازمان‌های نظامی و امنیتی از مصوبات هیئت دولت و اختلاف در طبقه بندی اطلاعات جغرافیایی اماکن نظامی، اختلاف در مرجع صدور مجوز نصب «بی.تی.اس» در انفال و تأکید قوه قضاییه بر حاکمیتی بودن حدنگاری از جمله چالش‌های اداری این حوزه است. برای رفع این موارد بدون نیاز به تغییر قوانین موضوعه ضمن تفسیر این قوانین توسط مجلس شورای اسلامی و تهیه آیین نامه اجرایی واگذاری کاداستر به بخش خصوصی که ضمن هماهنگی بین سران سه قوه و با مشورت با مقام معظم رهبری ممکن است، برای ورود شرکت‌های دانش بنیان به این عرصه می‌توان اقدام کرد.

واژگان کلیدی: شرکت‌های دانش بنیان، کاداستر، تجهیزات مخابراتی، چالش‌های اداری.

۱. دانشجوی دکتری، حقوق خصوصی، واحد ساوه، دانشگاه آزاد اسلامی، ساوه، ایران. ma@gmail.com

۲. دانشیار، گروه فقه و مبانی حقوق اسلامی، واحد ساوه، دانشگاه آزاد اسلامی، ساوه، ایران. yoonatanss@gmail.com

۳. استاد، گروه معارف و حقوق، واحد ساوه، دانشگاه آزاد اسلامی، ساوه، ایران. maarefteacher@yahoo.com

مقدمه

رمز موفقیت کشورهای پیشرفته، حمایت قاطع از تولید علم و کاربردی کردن آن است که در نهایت به ایجاد انحصار در تکنولوژی‌های خاص می‌انجامد و موجب برتری دولت‌ها خواهد شد. به شرکت‌هایی که بر پایه تازه‌های علمی، موفق به راه‌اندازی کسب‌وکار می‌گردند، «دانش‌بنیان» گفته می‌شود که نیازمند حمایتند. جدا از مسائل استراتژیک کشور، توسعه این شرکت‌ها موجب اشتغال‌زایی، رفع وابستگی به خارج و افزایش تولید ناخالص ملی می‌گردد. البته از نحوه حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان کشور همواره انتقاد شده است.

در چند سال اخیر، چند شرکت دانش‌بنیان ضمن اعلام آمادگی برای حدنگاری کامل کشور در مدت‌زمانی کوتاه بر پایه هوش مصنوعی، خواهان حمایت دولت شدند. این شرکت‌ها اعلام کردند که هزینه کل حدنگاری با این روش تنها ده درصد بودجه سالانه اختصاص یافته به این مهم است که در ده سال، دستاورد جزئی داشته است. با این حال، به دلایل اداری، این پیشنهاد در مرحله اجرا ناکام ماند که احتمالاً تعارض منافع موجب بروز چنین مشکلاتی شده است.

قاضی نوری و همکاران (۱۳۹۵)، رفتار و عملکرد شرکت‌های دانش‌بنیان ایرانی را با رویکرد تکنوسومی بررسی کردند.^۱ محمدی و خردمندی (۱۳۹۹)، علل ناکامی طرح کاداستر در کشور را از دیدگاه حقوق اداری واکاوی کردند.^۲ اشراقی و همکاران (۱۴۰۰)، اثر سیاست‌های حمایتی را بر گذار شرکت‌های دانش‌بنیان به مرحله رشد کاویدند.^۳ عسگری و همکاران (۱۴۰۱)، چالش‌های اداری حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان و راهکارهای اصلاح آن را بررسی کردند.^۴

۱. قاضی نوری، سید سروش، جهانیار بامداد صوفی و نیلوفر ردایی، «بررسی رفتار و عملکرد شرکت‌های دانش‌بنیان ایرانی با رویکرد تکنوسومی»، فصل‌نامه مدیریت توسعه فناوری، دوره چهارم، ۱۳۹۵، صص ۳۲-۹.

۲. محمدی، شیوا و سعید خردمندی، «واکاوی علل عدم موفقیت طرح کاداستر در کشور از دیدگاه حقوق اداری»، فصل‌نامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری، دوره دوم، ۱۳۹۹، صص ۱۱۱-۱۳۶.

۳. اشراقی، علی‌رضا، سید ایمان میرعمادی و محمد وصال، «ارزیابی اثر سیاست‌های حمایتی بر گذار شرکت‌های دانش‌بنیان به مرحله رشد»، سیاست‌نامه علم و فناوری، دوره چهاردهم، ۱۴۰۰، صص ۳۷-۵۳.

۴. عسگری، محسن، حسین حبیبی‌تبار و محمود قیوم‌زاده، «واکاوی چالش‌های اداری حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان و راهکارهای اصلاح آن»، فصل‌نامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری، دوره چهارم، ۱۴۰۱، صص ۱۳-۳۹.

تاکنون در خصوص مسائل اداری مرتبط با حضور شرکت‌های دانش‌بنیان در طرح کاداستر، تحقیقی انجام نشده و این پژوهش به نوع خود دارای نوآوری است. در عین حال، با توجه به این‌که طرح کاداستر در اجرا شکست خورده است (در ادامه، توضیحات کافی در این خصوص ارائه شده است) و برای مقابله با زمین‌خواری، کاداستر، یک ضرورت محسوب می‌گردد، انجام این پژوهش از دیدگاه نظری و کاربردی ضرورت دارد.

سؤال پژوهش این است که چالش‌های اداری شرکت‌های دانش‌بنیان در ورود به طرح کاداستر چیست؟ به نظر می‌رسد برخی تفاسیر مختلف در خصوص قوانین حدنگاری و مسائل اجرایی مرتبط با آن که اجرای حدنگاری را امری حاکمیتی می‌داند و دخالت بخش خصوصی را در آن نمی‌پذیرد، چالش اداری اصلی ورود شرکت‌های دانش‌بنیان به این عرصه است.

در این پژوهش، ابتدا شرکت‌های دانش‌بنیان و حدنگاری تعریف می‌شود. سپس حضور در بخش خصوصی در حدنگاری، واکاوی و در انتها، الگوی رفع این چالش بررسی می‌گردد.

گفتار اول. شرکت‌های دانش‌بنیان

در خصوص حمایت از خلق آثار بدیع، نظریات مختلفی وجود دارد. برخی معتقدند که دولت باید از هر طرح نوآورانه‌ای حمایت کند.^۱ در مقابل، برخی دیگر با این استدلال که هر طرح بدیع قابلیت تجاری‌سازی ندارد، دولت را تنها ملزم به حمایت از طرح‌های مفید می‌دانند.^۲ عقیده دوم، طرفداران بیش‌تری دارد؛ چون تنها درصد اندکی از طرح‌های بدیع به سوددهی تجاری می‌رسند.^۳ به هر حال، در ایران، دولت از شرکت‌هایی که ایده جدید با قابلیت تجاری‌سازی داشته باشند، حمایت می‌کند و در شمول شرکت‌های دانش‌بنیان قرار خواهند گرفت. در این گفتار در مورد شرکت‌های دانش‌بنیان و موقعیت آن‌ها در کشور بیش‌تر بحث می‌شود.

1. Esmaeeli Ranjbar, Khaterreh and Soleimani, Ameneh, "Presenting a Model for the use of Internet of Things in the Iranian Knowledge-based Companies", Journal of Information Technology Management, 2021, p. 21.

2. Guaragna, M. B., *Stimulating Innovation in Brazil: A Study of Intellectual Property Law, Biotechnology and Open Scientific Innovation* (Doctoral dissertation, Queen Mary University of London), 2017, p. 25.

۳. معصومی، عاطفه و عمار فیضی، «مدل‌های فرهنگ سازمانی و شرکت‌های دانش‌بنیان»، فصل‌نامه علمی-تخصصی رویکردهای پژوهشی نوین در مدیریت و حسابداری، دوره پنجم، ۱۴۰۰، ص ۶۵.

بند اول. حمایت قانونی

مصالح سیاسی، اقتصادی، علمی و استراتژیکی چنین ایجاب کرده است که دولت از شرکت‌های دانش بنیان حمایت‌های لازم را به عمل آورد. یکی از آفت‌های این عرصه، اشخاصی هستند که از قبال ادعاهای نوآورانه، قصد دریافت امتیاز دارند. بنابراین، نیاز است که ابتدا از جنبه نوآورانه و ضرورت طرح اطمینان حاصل شود. سپس با اعطای امتیازات مالی بر نحوه صحیح استفاده از آن نظارت گردد.^۱ با این حال، انتقاد اصلی وارد بر اقدامات اداری این حوزه، تأمین نشدن بازاری امن برای این شرکت‌هاست. با وجود تصویب قانون حمایت از طرح‌های دانش بنیان در سال ۱۳۹۴ و سپس آیین‌نامه اجرایی آن، هیچ تدبیری برای خرید محصولات این شرکت‌ها اندیشیده نشده است. این در حالی است که به عقیده اکثریت خبرگان اقتصادی، عنصر اصلی موفقیت هر کسب‌وکار، برخورداری از بازار امن و مناسب بوده و این مهم حتی از تأمین سرمایه اولیه آن نیز مهم‌تر است. بنابراین، مهم‌ترین جنبه حمایت از شرکت‌های دانش بنیان می‌بایست خرید تضمینی محصولات آن باشد. با این حال، این مهم به این دلیل‌ها محقق نشده است:

۱. در هیچ یک از منابع حقوقی، ارگان‌های دولتی ملزم به خرید محصولات دانش بنیان نشده‌اند و این مهم تنها در حد توصیه‌های اداری باقی مانده است.
۲. اطمینان به کیفیت محصولات دانش بنیان اندک است و اکثریت ارگان‌های دولتی به دلایل مختلف، تصمیم به واردات کالای مشابه دارند. این مهم در بخش پنل‌های خورشیدی مشهود است.
۳. در خصوص قیاس کیفیت این محصولات با نمونه‌های مشابه خارجی فرهنگ سازی نشده است.
۴. بیش‌تر شرکت‌های دانش بنیان از نوع کوچک و متوسطند که به دلیل تولید در تعداد اندک، دچار افزایش هزینه تولید می‌شوند و برای خریدار جذابیتی ندارد.

پیش‌بینی شده است که اگر حمایت از شرکت‌های دانش بنیان به جای اعطای تسهیلات و دیگر موارد مالی مختصر، به خرید تضمینی محصولات آن‌ها منتهی شود، می‌تواند محرکی برای تولید بیش‌تر این محصولات باشد.

۱. طیبی ابوالحسنی، سید امیرحسین و زینب زین الدینی، شرکت‌های دانش بنیان، تهران: نورا، چاپ اول، ۱۳۹۶، ص ۲۱۱.

بند دوم. مشکلات اداری

به موجب ماده ششم قانون حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان، «کلیه دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی مجازند بخشی از مبلغ قراردادهای خرید کالا یا خدمات با مبدأ خارجی را جهت نیل به خودکفایی در همان زمینه از طریق انجام فعالیت‌های تحقیق و توسعه فناوری ضمن عقد قرارداد با شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان به انجام رسانند».

در این ماده مهم حقوقی، عبارت «مجازند» بیش‌تر به چشم می‌خورد. بنابراین، ارگان‌های دولتی تنها مجاز به عقد قراردادند و الزامی برای خرید محصولات دانش‌بنیان ندارند. با توجه به دولتی بودن اقتصاد کشور و دخالت گسترده دولت در آن، معمولاً کسب‌وکارهایی که طرف مقابل ارگان دولتی قرار دارند، توان پیشرفت و توسعه را دارند، در حالی که بخش اعظم بخش خصوصی در کشور، توانایی لازم برای رقابت با ارگان‌های دولتی را ندارند. بنابراین، الزام به خرید محصولات دانش‌بنیان توسط ارگان‌های دولتی، یک ضرورت برای رفع چالش‌های اداری این حوزه محسوب می‌گردد.

از طرف دیگر، شایسته‌سالاری در خصوص مسائل امنیتی در ایران اجرایی نشده است. طبیعتاً دسترسی به اطلاعات حیاتی کشور می‌بایست محدود باشد و این مهم، لازمه اقتدار و امنیت کشور است. با این حال، انحصار در این مسائل به سازمان‌های دولتی، جز افزایش بار مالی اجرایی و رشد فساد هیچ دستاوردی نداشته است.^۱ در اکثریت کشورهای جهان، بخش خصوصی در مسائل امنیتی حضوری فعال دارد. البته پیش از حضور در خصوص شرایط خاص آن‌ها شایسته‌سالاری اعمال می‌شود که آیین‌نامه این مهم نیز موجود است.^۲ در ایران، آیین‌نامه اجرایی شایسته‌سالاری بخش خصوصی به درستی مشخص نیست. از این رو، ورود به مسائل امنیتی مستلزم تأیید مقاماتی است که اختیارات زیادی در این خصوص دارند. در طرح دولت سیزدهم موسوم به «تسهیل کسب‌وکار»، این موانع تا حدودی مرتفع شد، ولی باز هم سپردن پروژه‌های مهم که به تأییدهای امنیتی نیاز دارد، به سختی انجام می‌شود. این مسئله، ورود شرکت‌های دانش‌بنیان را به مسائل امنیتی و نظامی محدود کرده است که هرگز مطلوب نیست.

۱. موسی‌زاده، رضا، حقوق اداری ۱ و ۲ (کلیات و ایران)، تهران: میزان، چاپ اول، ۱۳۹۸، ص ۷۷.

2. Guo, M., *Intellectual Property Strategy and Ecosystem Evolution* (Doctoral dissertation, University of Cambridge), 2021, p. 11.

چالش اداری دیگر در مورد شرکت‌های دانش‌بنیان، وضعیت اداره شرکت‌های «استارت‌آپ»^۱ است. در حال حاضر، خصوصی‌سازی اشتباه شرکت‌های «شتاب‌دهنده»، بیش‌تر موجب سرقت طرح‌ها، هدر رفتن وقت شرکت‌های دانش‌بنیان و در نهایت، بروز اختلاف میان شریکان خواهد شد. بنابراین، حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان تنها به پارک علم و فناوری محدود شده است که حاضر به ورود به ریسک‌های مالی نیست.^۲

مسئله مهم دیگر در خصوص شرکت‌های دانش‌بنیان، ضعف ارتباط استادان فنی دانشگاهی با صنعت است که معمولاً داور چنین طرح‌هایی هم هستند. بارها مشاهده شده است که از نظر فنی، امکان اجرای یک فعالیت وجود داشته و با وجود اقلان علمی با مخالفت داورانی مواجه شده است که تنها سواد علمی دارند و با عرصه صنعت ارتباطی ندارند. این مسئله به سبب فاصله زیاد بین نظریه و عمل در کشور رخ می‌دهد. پیشنهاد شده است که در هیئت داوران، فعالان صنعتی نیز حضور یابند و در صورت لزوم، کمک‌های مشورتی علمی برای چارچوب‌بندی علمی اختراعات فراهم شود.^۳ نتیجه بحث این است که مشکلات اداری مرتبط با حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان در دو عامل مهم «قوانین موضوعه» و «مقررات متناقض» ریشه دارد که ضمن همکاری قوای مجریه و مقننه قابل حل خواهد بود.

بند سوم. حیطه فعالیت

حیطه فعالیت شرکت‌های دانش‌بنیان بسیار گسترده است، طرح‌هایی مانند انرژی خورشیدی، انتقال آب، تصفیه آب، تولید نرم‌افزار و تجهیزات مخابراتی. در این پژوهش، طرح کاداستر بررسی می‌شود. در گفتار بعدی به تفصیل در این خصوص بحث گردیده است، اما برای تشریح موضوع این بند، به ذکر این نکته اکتفا می‌کنیم که کاداستر یا حدنگاری به معنای تعیین حدود اربعه زمین‌هاست، به نحوی که با مختصات جغرافیایی قابل شناسایی باشد. در راستای انتقادهای گسترده به نوع مدیریت دولتی که بازدهی آن بسیار اندک است، سازمان ثبت و اسناد کشور که

1. Start Up

۲. عسگری و همکاران، پیشین، ص ۱۶.

۳. خدمت‌گزار، محسن، فلسفه مالکیت فکری، تهران: میزان، چاپ دوم، ۱۳۹۱، ص ۱۲۲.

نهادی اداری و قضایی است، در بیش از یک دهه نتوانسته است که کل کشور را حدنگاری کند. اخیراً چند شرکت دانش‌بنیان با همکاری یکدیگر بیان کرده‌اند که قادرند اولاً بدون نیاز به نقشه برداری و تنها با استفاده از نقشه‌های ماهواره‌ای و تجهیزات مخابراتی، نقشه کاملی از کشور تهیه و به کمک هوش مصنوعی، تمامی موقعیت‌های کاربردی را شناسایی کنند. سپس با تعیین مختصات جغرافیایی تمامی نقاط، در زمانی کوتاه، تمامی مساحت کشور حدنگاری شود. این طرح توسط مرکز مالکیت معنوی قوه قضاییه به رسمیت شناخته شد و امکان‌سنجی آن توسط سازمان‌های ذی‌ربط و استادان برجسته علوم مخابراتی، رایانه و جغرافیا تأیید گردید. با این حال، دو سال تلاش کنسرسیوم این شرکت‌ها برای دریافت پروژه حدنگاری کل کشور شکست خورد.

آن‌چه از ادعای این شرکت‌ها برمی‌آید، آن‌ها قادر به کاداستر جامع هستند که در ادبیات اداری قوه قضاییه مهجور مانده است. این نوع کاداستر، ابعاد مختلف حدنگاری را در بر گرفته و بدون تفکیک کاربری، قادر به تعیین مختصات نقاط مورد نظر است. چون این مهم با نرم‌افزارهای رایانه‌ای انجام و سپس با نقشه‌های ماهواره‌ای تطبیق داده می‌شود، احتمال خطا در آن بسیار اندک است و برخلاف نقشه برداری‌های عادی، نقاط داخل کشور را به درستی مشخص می‌کند. برای نمونه، نقشه برداری به سبب وابستگی به فاصله از یک نقطه مبدأ موجب بروز خطا می‌گردد که نمونه بارز آن، اشتباه در تعیین خطوط مرزی ایران و افغانستان بود و موجب از دست رفت هزاران هکتار از اراضی کشور به نفع طرف افغانستانی شد. خطاناپذیری تکنولوژی جدید توسط استادان برجسته به اثبات رسیده است.

گفتار دوم. کاداستر

«کاداستر»^۱ واژه‌ای لاتین و به معنای تعیین حدود مساحت اراضی با مشخصات جغرافیایی است که معادل فارسی آن، «حدنگاری» است. در این خصوص، قانون موضوعه و سپس آیین‌نامه اجرای آن وضع گردیده که چارچوب حقوقی مشخصی به آن بخشیده است. در این گفتار در خصوص این سازوکار جغرافیایی و حقوقی بحث می‌شود.

1. Cadaster

بند اول. قانون حدنگاری

قانون برنامه پنجم پنج‌ساله توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹/۱۱/۱۴ در قسمت «ح» بند ۲ در ماده ۲۱۱ در فصل هشتم به موضوع کاداستر اشاره کرده است. به موجب این ماده حقوقی، «به منظور افزایش سرعت و کارایی در ارائه خدمات حقوقی و قضایی قوه قضاییه مکلف است اقدامات زیر را برای توسعه فن‌آوری اطلاعات و ارتباطات انجام دهد:

سازمان ثبت اسناد و املاک کشور مکلف است به منظور ارتقای ضریب امنیت و اسناد مالکیت، کاهش پرونده‌های مرتبط با اسناد در محاکم قضایی، روبه‌رو نمودن اقلام اطلاعاتی سند و اجرایی نمودن ثبت نوین و استفاده از فن‌آوری اطلاعات نسبت به تعویض اسناد مالکیت اقدام کند».

در تبصره بند اخیر نیز آمده است: «وزارت خانه‌های جهاد کشاورزی و مسکن و شهرسازی و سازمان اوقاف و امور خیریه مکلفند در طول برنامه پنجم، ضمن شناسایی و ارائه مستندات کلیه اراضی ملکی و تحت تولیت خویش، با سازمان ثبت اسناد و املاک کشور برای تهیه نقشه املاک مذکور بر اساس استاندارد حدنگاری (کاداستر) همکاری نمایند».

در بند «م» ماده ۲۱۱ هم اشاره شده که «سازمان ثبت اسناد و املاک کشور مکلف است در راستای توسعه سامانه یکپارچه ثبت اسناد و املاک و راه‌اندازی مرکز ملی داده‌های ثبتی، نسبت به الکترونیکی کردن کلیه مراحل ثبت معاملات تا پایان سال دوم برنامه اقدام کند، به نحوی که امکان پاسخ‌آنی و الکترونیک به استعلامات ثبتی و ثبت‌آنی معاملات با به‌کارگیری امضای الکترونیکی مطمئن فراهم شود».

پشتوانه اجرای کاداستر جامع، کارآ، پویا و نزدیک شدن به تجربه جهانی در خصوص اجرای کاداستر و بهره‌مندی آن‌ها از مزایای ارزشمند اجرای کاداستر در تمام ابعاد، قانونی کامل، شفاف و به دور از کلی‌گویی و برای تمام انواع کاداستر است.^۱ با دقت نظر در قوانین و مواد تصویب شده در بندهای یادشده در خصوص کاداستر، آن‌چه به ذهن می‌رسد، افزایش آگاهی و شناخت دولت‌مردان، قانون‌گذاران از نقشه کاداستر و اهمیت اجرای آن در مقایسه با قوانین مصوب سابق است. با وجود تمام مقررات پراکنده و تنگناهای قانونی و پیش‌بینی نشدن قانون مناسب و شفاف در مورد طرح

۱. امیدوار، کمال، مقدمه‌ای بر حدنگاری، یزد: دانشگاه یزد، چاپ اول، ۱۳۹۶، ص ۲۲.

جامع نقشه ثبتی کاداستر، قانون‌گذاری در خصوص طرح کاداستر امری اساسی و ضروری است. در نهایت، قانون جامع حدنگاری (کاداستر) در ۱۲ بهمن ۱۳۹۳ به تصویب نمایندگان مجلس شورای اسلامی و آیین‌نامه اجرایی آن در ۱۳۹۵ به تصویب قوه قضاییه رسید.

بند دوم. اجرای حدنگاری

کاداستر در ایران علاوه بر بحث قانون‌گذاری با مشکلات اجرایی و سوء مدیریت مواجه بود که در قیاس با روند رو به رشد و جهانی آن، حرکتی بسیار کند داشت و با مشکلات بی‌شماری همراه است. اداره کاداستر به عنوان زیرمجموعه سازمان ثبت اسناد و املاک کشور در سال ۱۳۶۸ توسط نمایندگان مجلس تصویب شده و فعالیت خود را از سال ۱۳۶۹ آغاز کرده است. اجرای طرح مقدماتی تهیه نقشه کاداستر با اختصاص اعتبارات مربوط در ۱۳۶۸/۰۹/۲۲ به تصویب رسید و به سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، مجوز تربیت افراد متخصص در علوم کاداستر (ثبتي. نقشه‌برداری) را داد. با اغماض در بحث خلأهای قانونی و نبود قانون جامع و کامل در موضوع کاداستر و وجود مقررات و مواد قانونی پراکنده، در نظام حقوقی ایران در بخش اجرایی و مدیریتی نیز به دلایل مختلف، ناموفق عمل شده است.^۱

برنامه اجرایی کردن طرح کاداستر در یک دوره بیست‌ساله از سال ۶۹ تا سال ۸۹ شروع شد و می‌بایست طرح جامع کاداستر شهری در سال ۱۳۸۹ محقق می‌گردید و از اطلاعات سرزمینی و بانک اطلاعاتی آن در راه توسعه پایدار و تصمیم‌گیری مدیریتی و اقتصادی به عنوان اطلاعات پایه‌ای استفاده می‌شد. با این حال، در عمل با مشکلات فراوان قانونی، مدیریتی و مالی روبه‌رو بود و دست‌خوش تنگناهای قانونی و موانع دیگری شد. از جمله مشکلات اساسی که اجرای کاداستر با آن مواجه است، می‌توان به این موارد اشاره کرد: نبود قانون جامع کاداستری که در آن، عملیات اجرایی کاداستر به طور کامل، دقیق، جزئی و شفاف تبیین شده باشد. تبیین نشدن جریان ثبت نوین و سازوکارهای آن و مشخص نبودن متولی اصلی اجرای کاداستر نیز مانع مهمی در این راه است.

از چالش‌های نظام حقوقی نوشته آن است که اگر جزئیات یک سازوکار به درستی مشخص نشود، دو حالت ایجاد می‌شود. یا به سبب سکوت قانون، اجرای آن کاملاً متوقف می‌گردد یا زمینه بروز فساد

۱. ایلاتی، فرشید، «ضرورت ایجاد کاداستر جامع و چندمنظوره توسط دولت»، مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه علم و صنعت ایران، دوره یازدهم، ۱۳۹۲، ص ۳.

در آن فراهم خواهد شد. در این نظام‌های حقوقی از جمله ایران نیاز است که جزئیات دقیق اجرایی به درستی مشخص گردد.

بند سوم. چالش قضایی

کاداستر دارای اقسامی است که کاداستر چندمنظوره، بیش از دیگر اقسام آن کاربرد دارد. کاداستر چندمنظوره، یک سامانه پایه‌ای و دربردارنده مجموعه اطلاعات حقوقی، مالی، داده مکانی و اطلاعاتی مربوط به کاربری، موقعیت، خاک و خاک‌شناسی و مسائل کاربردی با هدف تأمین خدمات در جهت استفاده بهینه از اراضی است که دیگر انواع کاداستر می‌توانند به آن تکیه کنند و علاوه بر حوزه مالی و ملکی به دیگر امور مانند برنامه‌های اقتصادی، عمرانی و اجتماعی مرتبط با زمین، خدمات ارائه دهد.^۱ ضرورت توجه به اجرایی کردن کاداستر چندمنظوره به حدی است که بدون آن، هر نوع برنامه‌ریزی در زمینه پروژه‌های عمرانی، اقتصادی و اجتماعی در مقیاس‌های مختلف شهری، منطقه‌ای یا ملی به نتایج مطلوب نخواهند رسید یا شکست می‌خورند.

از بعد قانون‌گذاری، تصویب قانون جامع کاداستر در خصوص کاداستر و اجرای آن، تحول مثبتی در حوزه حقوق ثبت ایران محسوب می‌شود، اما تمرکز اصلی اداره ثبت اسناد و املاک به عنوان متولی اجرای کاداستر، صرفاً بر کاداستر ثبتی و حقوقی سبب غفلت نسبت به انواع دیگر کاداستر یعنی کاداستر کشاورزی، سیاسی و اقتصادی شده است. به طور کلی، نهادهای زیرمجموعه قوه قضاییه نظیر سازمان بازرسی کل کشور، سازمان ثبت و اسناد کشور و چند نهاد دیگر، از نهادهای اداری قوه قضاییه محسوب می‌شوند که فعالیت آن‌ها شبه قضایی تلقی می‌گردد. در واقع، آن‌ها بخش‌های اداری و اجرایی قوه قضاییه هستند که برای تسلط قوه قضاییه بر آن‌ها و حفظ استقلال از قوه مجریه به این شکل اداره می‌شوند. به همین دلیل، از نظر اکثریت مدیران، قدرت اجرایی این نهادها ضعیف ارزیابی می‌شود.^۲ نتیجه بحث این است که سازمان ثبت و اسناد کشور، قوه اجرایی لازم را برای حدنگاری کل کشور ندارد.

۱. پورکمال، محمد، مقدمه‌ای بر شناخت کاداستر و کاربردهای آن، تهران: مرکز اطلاعات جغرافیایی شهر تهران، چاپ اول، ۱۳۷۷، ص ۱۲۴.

۲. ابادری، منصور، مجموعه کامل بخش‌نامه‌های ثبتی، تهران: خط سوم، چاپ اول، ۱۳۹۲، ص ۸۱.

بند چهارم. نیاز به تجهیزات مخابراتی

در انگلستان و بسیاری از کشورهای دیگر میان زمین خصوصی و دولتی تفاوتی وجود ندارد. کشور استرالیا بیش از دو قرن تجربه و تخصص در مطالعات کاداستری در قطعات مرزها دارد و یکی از مراکز حیاتی مطالعاتی و تحقیقات کاداستری در دنیاست و در دهه ۱۹۸۰ نیز پایگاه داده‌های رقومی کاداستر را تشکیل داده است. پایه و اساس کاداستر در کشورهای اروپای غربی بر اصل کاداستر فرانسه بنا شده است و مشترکات و متشابهات زیادی میان کاداسترهای کشورها وجود دارد. ویژگی‌های بارز و مشترک در همه این کشورها، پوشش کامل قانون‌مندی بر کل اراضی کشور و به‌هنگام شدن داده‌های جمع‌آوری شده و رکوردهاست. امروزه از نقشه‌های کاداستری علاوه بر کاربرد مالیاتی، برای مقاصد دیگری مانند نقشه‌های شهرداری و شهرها، پروژه‌های عمرانی و سیستم‌های کلی اطلاعات زمین استفاده می‌گردد.^۱ کاداستر در کشورهای حوزه اسکاندیناوی مانند دانمارک، فنلاند، نروژ و سوئد به صورت سامانه ثبت مالکیت با نام است و کاداستر به تدریج از یک رکورد مالیاتی ساده با نقشه‌های ساده به یک کاداستر جامع با کیفیت بالا و قابل اعتماد تبدیل شده است. اطلاعات مربوط به زمین گردآوری و تبدیل شده‌اند و در یک اداره دولتی مرکزی در کپنهاک نگهداری می‌شوند و به صورت هماهنگ با سیستم‌های ثبت زمین (ثبت مالکیت با نام) به صورت مکمل عمل می‌کنند.^۲ در این کشورها، کل مساحت کشور با یک نقشه کاداستر جامع زیر نظر سامانه قرار گرفته است. در میان این کشورها، سیستم کشور دانمارک شبیه به کشورهای اروپای غربی است. در کشور فنلاند برای رکوردهای شهری و غیر شهری، نقشه‌های بزرگ‌مقیاس تهیه شده است. پایگاه داده‌های اموال غیر منقول،^۳ مسئول صدور گواهی‌نامه‌های مشتمل بر تغییرات طبیعی و حقوقی در زمین است که با کمک این پایگاه، این تغییرات همواره به‌روز می‌شوند و از دوباره‌کاری و موازی‌کاری جلوگیری می‌کنند و مرجع مراوده با دیگر مقامات مسئول با استفاده از اطلاعات مربوط به اموال غیر منقول است.^۴

1. Parsova, V., Gurskiene, V., & Kaing, M., *Real property cadastre in Baltic countries*, BOVA University Network, 2012, p. 15.

2. Khalaj, M., & Lashkari, E. *Multipurpose cadastre, essential for Urban development plans in Iran*. *International journal of humanities and social sciences*, 2010, 4(6), p. 825.

3. CFD

4. Khalaj & Lashkari, op.cit., p. 826.

در تمامی این کشورها، سازمان نقشه‌برداری به کمک اطلاعات نقطه مبدأ که مبحثی تخصصی جغرافیایی است، به کاداستر اقدام می‌کند که عملی نسبتاً زمان‌بر محسوب می‌گردد. از روش جدید مخابراتی و ماهواره‌ای برای نخستین بار در برزیل استفاده شد که نسبتاً موفق ارزیابی گردید و البته به دلیل اعمال نفوذ مقامات به صورت کامل موفق نشد.^۱

شرکت‌های دانش بنیان در ایران، این روش را تکمیل کرده‌اند و با استفاده از زمان ارسال و دریافت مکالمات که با استفاده از ورودی و خروجی «بی.تی.اس»^۲ انجام شده است و سپس تطبیق دادن آن با نقشه‌های مخابراتی، ضمن به صفر رساندن احتمال خطا، سرعت انجام حدنگاری را تا ده‌ها برابر افزایش داده‌اند که این مهم به تأیید سازمان ملی نقشه‌برداری هم رسیده است.

گفتار سوم. حضور بخش خصوصی در حدنگاری

در دو گفتار پیشین، جزئیات مرتبط با شرکت‌های دانش بنیان و کاداستر بیان شد. در این قسمت به مشکلات حضور بخش خصوصی در حدنگاری اشاره و برای رفع مشکلات اداری این حوزه هم پیشنهادهایی بیان می‌شود.

بند اول. مسائل امنیتی

در ساختار اساسی ایران، نیروهای مسلح تحت فرماندهی مستقیم مقام معظم رهبری قرار دارند و وزیر دفاع، نماینده آن‌ها در هیئت دولت محسوب می‌گردد. وزارت اطلاعات نیز جای سازمان اطلاعات را پر کرده است که در تصمیم‌گیری‌های اجرایی، حضور مستقیم دارد. بنابراین، توجه به مسائل امنیتی در حقوق اداری ایران از اهمیت بسزایی برخوردار است. ارتش جمهوری اسلامی ایران و سپاه پاسداران ضمن استناد به «قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه و سزی دولتی، مصوب ۱۳۵۳» و «قانون فروش و انتقال پادگان‌ها و سایر اماکن نیروهای مسلح به خارج از حریم شهرها، مصوب ۱۳۸۸»، دسترسی بخش خصوصی را به اطلاعات جغرافیایی اماکن نظامی نمی‌پذیرند. با این حال، مطابق مصوبه هیئت دولت در تاریخ ۱۳۹۳/۰۳/۰۱ که به پیشنهاد وزارت دفاع تشکیل

1. Esmaeeli Ranjbar and Soleimani, op.cit., p. 15.

2. BTS

شد، اطلاعات جغرافیایی اماکن نظامی در شمول اسناد محرمانه و بسیار محرمانه قرار دارد و اطلاع بخش خصوصی قابل اعتماد از آن ممکن است.^۱ دو نهاد نظامی یادشده که تحت فرماندهی دولت قرار ندارند، هرگز اجازه دریافت اطلاعات جغرافیایی این اماکن را به بخش خصوصی نمی‌دهند. از طرف دیگر، وزارت اطلاعات جزء چند ارگانی است که هنوز به سامانه ملی مجوزها متصل نشده و با وجود پی‌گیری‌های فراوان، به این امر تن نداده است. بنابراین، در روش سنتی استعلامات، مانع از دسترسی بخش خصوصی به اطلاعات استراتژیک کشور می‌گردد.

اگر به تجربه دیگر کشورها در این خصوص توجه گردد، در صورت نظارت امنیتی و همکاری مختصر نماینده این ارگان‌ها، نقشه‌برداری از اماکن نظامی توسط بخش خصوصی نمی‌تواند خطرساز باشد. از این رو، به نظر می‌رسد که به سبب تناقض در موارد بیان‌شده، حضور بخش خصوصی در حدنگاری متوقف شده است. در این خصوص نیاز است که هماهنگی در سطح عالی انجام پذیرد.

بند دوم. مسائل قضایی

مطابق آخرین اظهار نظر قوه قضاییه و رئیس سازمان ثبت و اسناد، ضمن تفسیر موسع از قانون حدنگاری مصوب ۱۳۹۳ و آیین‌نامه اجرایی آن مصوب ۱۳۹۵، اجرای حدنگاری، امری حاکمیتی است که قابل تفویض نیست. این در حالی است که مطابق نظر اکثریت حقوق دانان اداری که در خصوص کاداستر اظهار نظر کرده‌اند، در دو منبع یادشده، عبارت «متولی» و نه «مجری» ذکر شده که به معنای امکان استفاده سازمان ثبت و اسناد از بخش خصوصی است.^۲ این اظهار نظر تنها به حقوق دانان محدود است و قوای مجریه و مقننه در این خصوص اظهار نظری نکرده‌اند و قوه قضاییه نیز سازمان ثبت و اسناد را تنها نهاد رسمی حدنگاری می‌داند.

اصل ۷۳ قانون اساسی بیان می‌دارد که «شرح و تفسیر قوانین عادی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است. مفاد این اصل، مانع از تفسیری که دادرسان در مقام تمیز حق از قوانین می‌کنند، نیست.» بنابراین، مجلس شورای اسلامی می‌بایست ضمن ورود به موضوع، در این خصوص، نظر نهایی دهد.

۱. حنیفی، مهران و بهنام حبیبی درگاه، حقوق کاداستر (ثبت نوین)، تهران: گنج دانش، چاپ اول، ۱۳۹۳، ص ۲۲.

۲. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران: سمت، چاپ اول، ۱۳۹۷، ص ۵۵.

بند سوم. تعارض مقررات

مطابق آیین‌نامه داخلی وزارت کشور، مرزهای کشور به موجب اسناد موثق حاکمیتی و تأیید سازمان نقشه‌برداری تعیین می‌شوند. عرف موجود در وزارت خارجه، توافق‌نامه‌های دوجانبه و بین‌المللی را برای تعیین حدود به رسمیت شناخته و این مهم موجب گردیده است که در تعیین برخی نقاط مرزی، اختلاف ایجاد شود.^۱ از دست رفتن بخشی از نقاط کشور در مناطق شرقی و غربی، نتیجه این تعارض قوانین است. سازمان و ثبت و اسناد تاکنون به جز برخی موارد جزئی، به حدنگاری مرزی ورود نکرده و درگیر این تعارض‌ها نشده است، اما احتمالاً تابع نظر وزارت کشور خواهد بود. بنابراین، به فرض حضور بخش خصوصی در جریان حدنگاری مرزی، در خصوص تبعیت از حدود تعیینی قانونی، دچار سردرگمی خواهد بود و مرجعی برای حل این اختلاف وجود ندارد و هیئت دولت نیز تاکنون در این خصوص اظهار نظری نکرده است. این روش دانش‌بنیانی برای حدنگاری، کاملاً دقیق و با ذکر تمامی جزئیات است. بنابراین، تمامی نقاط مرزی باید به تأیید مقامات مسئول برسد و در این خصوص، اختلاف نظری وجود نداشته باشد. در غیر این صورت، مستوجب مسئولیت‌های سنگین کیفی برای شرکت پیمانکار خواهد بود.

وزارت محترم ارتباطات، نصب «بی.تی.اس» در ده کیلومتری مرز را به دریافت مجوز از وزارت خارجه و در حدود انفال را به دریافت مجوز از وزارت کشور وابسته دانسته است. در مرزها، این مشکل تا حد زیادی برطرف شده است و وزارت خارجه در این خصوص همکاری مناسبی دارد، ولی وزارت کشور اظهار داشته است که صلاحیت صدور مجوز «بی.تی.اس» در انفال بر عهده خود قوه قضاییه است.^۲ در این وضعیت، شرکت‌های مخابراتی برای ارتباطات در داخل برخی زمین‌های بلااستفاده هم‌چون دشت کویر و دشت لوت، از تجهیزات ماهواره‌ای استفاده کرده‌اند که از نظر فنی، قادر به اجرای کاداستر مورد نظر شرکت‌های دانش بنیان نیست. اگر وضعیت دریافت مجوز نصب «بی.تی.اس» در مناطق انفال مشخص شود، می‌توان با نصب دستگاه و تأمین امنیت آن توسط نیروی انتظامی، حدنگاری این مناطق را نیز انجام داد. درگاه ملی مجوزها نیز به این مسئله توجهی نداشته و نیاز است که وزارت خانه‌های کشور و ارتباطات با تنظیم تفاهم‌نامه‌ای در این خصوص و در صورت

۱. برنج‌کار، حمید، «ارزیابی اقتصادی طرح کاداستر در کشور»، همایش نقشه‌برداری، تهران، ۱۳۷۸، ص ۴۳.

۲. برومند شیرازی، جلیل، «سیر تاریخی کاداستر در ایران: ثبت املاک ایرانی گذشته حال آینده»، شهر قانون، دوره پنجم، ۱۳۹۲، ص ۵۴.

لزوم طرح موضوع در هیئت دولت، برای اجرای این کار هماهنگی کنند. اگر وضعیت به این صورت باقی بماند، به سبب این‌که بخش زیادی از خاک کشور توسط بیابان پوشیده شده است و در زمره انفال قرار دارد، امکان حدنگاری شرکت‌های دانش‌بنیان وجود نخواهد داشت.

بند چهارم. شناسایی توانایی

مطابق آخرین اظهار نظر سازمان ملی نقشه‌برداری که در جریان داوری طرح دانش‌بنیان کاداستر مطرح شده است، این روش، توانایی لازم را برای کاداستر جامع کشور دارد. با این حال، سازمان ثبت و اسناد حسب تفسیر موسع آیین‌نامه اجرایی کاداستر مصوب ۱۳۹۵، بخش خصوصی توانا را در صورت تغییر قانون، مجاز به ورود به این عرصه دانسته و وجود سرمایه مالی، انسانی و فنی را لازمه چنین اقدامی شمرده است. بنابراین، مطابق نظر سازمان اسناد و املاک کشور، حتی به فرض تغییر قانون، حضور شرکت‌های کوچک و متوسط در این پروژه منتفی است.^۱ این در حالی است که مطابق قانون حمایت شرکت‌های دانش‌بنیان، در صورت توانایی یک شرکت در اجرای یک پروژه، میزان سرمایه و اندازه آن در دریافت مجوز اهمیتی ندارد و دولت می‌بایست از آن حمایت کند. حتی به فرض رفع خلأ قانونی و موافقت سازمان ثبت با حضور بخش خصوصی در حدنگاری، این سازمان به عنوان کارفرما، توانایی شرکت‌های پیمانکار را در نظر می‌گیرد و مانع از حضور شرکت‌های کوچک و متوسط می‌گردد و نیاز است که در این خصوص نیز آیین‌نامه اجرایی تنظیم شود.

گفتار چهارم. الگوی پیشنهادی رفع چالش‌های اداری

به مهم‌ترین مشکلات اداری حضور شرکت‌های دانش‌بنیان در جریان حدنگاری اشاره شد. در این قسمت، حسب الگوبرداری از نظام حقوقی و اداری دیگر کشورهای موفق در این عرصه، امکان اجرای آن در کشور واکاوی می‌شود.

بند اول. حذف تناقض‌های اداری

از دیدگاه حقوق اداری، نهاد مافوق، حق حل تعارض و هماهنگی بین نهادهای زیرمجموعه خود را

۱. سعدآبادی، علی اصغر، فهیمه آزموده و کیارش فرتاش، «اقدام پژوهی رویداد استراتژی (شتاب) خاتون: بررسی نقش‌های دوگانه خانوادگی و اجتماعی زنان»، سیاست‌نامه علم و فناوری، دوره سوم، ۱۴۰۰، ص ۷.

دارد. این ضرورت باعث شده است حتی حکومت‌های غیر مردم‌سالار، توسط نهادهای خود به هر نحو ممکن در هیئت دولت حضور داشته باشند. برای مثال، در زمان رژیم طاغوت پیش از انقلاب، وزارت دربار وجود داشت تا در جریان هماهنگی بین نهادهای مختلف، دربار نیز نقش داشته باشد. نیروهای نظامی نیز با وجود تبعیت از شخص نخست مملکت همواره توسط وزارت دفاع در هیئت دولت، نماینده دارند.^۱

هماهنگی بین وزیران ضمن طرح مسئله در هیئت دولت نیز ممکن است و در صورت نیاز، رئیس‌جمهوری می‌تواند در این خصوص لایحه‌ای تنظیم کند یا موضوع را در نشست سران سه قوه طرح کند.^۲ چون در خصوص صدور مجوز نصب «بی.تی.اس»، قانون مدوئی وجود ندارد و قوه قضاییه تنها به زمین‌خواری‌های با متراژ هکتاری ورود می‌کند، حل اختلاف بین وزارت خانه‌های کشور و ارتباطات با طرح در هیئت دولت ممکن است. در عین حال، «بی.تی.اس»، هیچ‌گاه مساحتی بیش از ۲۰۰ مترمربع را اشغال نمی‌کند.^۳ پس تصرف این مقدار زمین در زمین‌های انفالی که هزاران هکتار وسعت دارد، مصداق زمین‌خواری نیست و با هماهنگی اجرایی مرتفع خواهد شد.

در خصوص مسائل امنیتی نیز این تناقض وجود دارد که وزارت دفاع، نماینده نیروهای مسلح در دولت محسوب می‌گردد، ولی باز هم مصوبات دولت برای نیروهای مسلح لازم‌الاجرا تلقی نمی‌شود. این در حالی است که تنها فرماندهی سازمانی این نیروها، خارج از اختیارات هیئت دولت است، ولی از لحاظ اداری، این سازمان‌ها می‌بایست از هیئت دولت تبعیت کنند. از این رو، دو رویکرد پیشنهاد می‌شود: نخست این‌که ضمن درخواست رئیس‌جمهوری از مقام معظم رهبری، ایشان ضمن دستوری صریح، قوای مسلح را از نظر اداری، تابع نظر هیئت دولت سازد. هم‌چنین ضمن ارجاع مسئله نقشه‌برداری از یادگان‌ها، دستور صریح مقام معظم رهبری در خصوص مخالفت نداشتن با این موضوع به صراحت بیان گردد. در این صورت، می‌توان نیروهای مسلح را ملزم به همکاری با پیمانکار حدنگاری کرد.

۱. موسی‌زاده، پیشین، ص ۱۱۰.

۲. عربی، افسانه، محمودرضا چراغ‌علی، محمدشریف شریف‌زاده و محمدباقر گرجی، «شناسایی و ارزیابی شاخص‌های تجاری‌سازی دانش با رویکرد بین‌الملل در شرکت‌های دانش‌بنیان شهر تهران»، مدیریت کسب و کار، دوره سیزدهم، ۱۴۰۰، ص ۴۳۵.

3. Janke, T., True Tracks: Indigenous cultural and intellectual property principles for putting self-determination into practice, 2019, p. 85.

در کشور ترکیه که در زمینه کاداستر، موفقیت خوبی داشته است، با این شرط با حضور بخش خصوصی در حدنگاری موافقت گردید که واحد حراست این شرکت‌ها توسط سازمان اطلاعات این کشور اداره و حقوق آن‌ها توسط شرکت پرداخت شود.^۱ در کم و کیف این موضوع، بحث فراوان است، اما این نکته قابل توجه است که ترکیه بر خلاف ایران، صورت مسئله را پاک نکرد و سازمان اطلاعات ترکیه ضمن قرار دادن یک شرط، اختیارات زیادی به بخش خصوصی این کشور در خصوص حدنگاری اعطا کرد. همین‌الگو در ایران نیز قابلیت اجرایی دارد.

بند دوم. تصریح در آیین‌نامه‌ها

قانون کاداستر مصوب سال ۱۳۹۳ از قوانین موضوعه محسوب می‌گردد. با این حال، آیین‌نامه اجرایی آن در شمول قوانین اجرایی قرار دارد. اکنون اختلاف بین قوای مجریه و قضاییه در خصوص حاکمیتی بودن حدنگاری است. در خصوص حل این مشکل، دو راه حل پیشنهاد می‌شود.

نخست این‌که هیئت دولت ضمن اصلاح آیین‌نامه اجرایی، به صراحت، حضور بخش خصوصی را در حدنگاری ممکن بداند. افزون بر آن، ریاست مجلس شورای اسلامی حسب اختیارات خود در اظهار نظر نسبت به تفسیر قانون عادی، درباره «حاکمیتی بودن حدنگاری» نظر دهد. در این صورت، این اختلاف برای همیشه حل خواهد شد. می‌بایست این نکته را هم بیان کرد که قوه قضاییه با وجود تولی نظارت بر قانون، در فرآیند تقنینی و تفسیر قانون نقش بسیار کم‌رنگی دارد. بنابراین، تفسیر قوانین عادی که توسط مجلس شورای اسلامی ارائه بود، بر نظر قوه قضاییه برتری خواهد داشت. اگر نظر قوه مقننه نیز اعمال شود، می‌توان به استناد آن، آیین‌نامه مصوب سال ۱۳۹۵ را تغییر داد و سازمان ثبت اسناد را تنها متولی نظارت بر حدنگاری خواند. به این صورت، شرکت‌های پیمانکار دارای صلاحیت، قادر به حضور در این پروژه خواهند بود.^۲

در خصوص صلاحیت پیمانکاری می‌بایست حسب تفسیر موسع قوانین موضوعه، آیین‌نامه‌ای تدوین کرد و پس از تصویب مراحل اداری به مرحله اجرا فرستاد. هرچند برخی قوانین پیمانکاری

1. Karabin, M., Kitsakis, D., Koeva, M., Navratil, G., Paasch, J. M., Paulsson, J. & Liseč, A., **Layer approach to ownership in 3D cadastre in the case of underground tunnels**. Land use policy, 104464, 2020, p. 15.

۲. بیرانوند، مریم و اصغر فلاح، «جایگاه کاداستر در حفاظت از منابع طبیعی و محیط زیست»، همایش ملی پژوهش‌های محیط زیست، همدان، دانشگاه شهید مفتح، ۱۳۹۲، ص ۳۳.

در خصوص اندازه شرکت، بحثی به میان نیاورده‌اند، اما حضور شخصیت حقوقی را مستلزم تأسیس شرکت مسئولیت محدود یا سهامی خاص کرده‌اند که در مسیر اجرا، خود سازمان ثبت اسناد رسمی، حداقل سرمایه این شرکت‌ها را مشخص می‌کند. بنابراین، عملاً با تعیین سقف سرمایه می‌توان شرکت‌های کوچک و متوسط را از دور رقابت حذف کرد.^۱ این اقدام چالش برانگیز در جریان واگذاری معادن مشهود است. به نظر می‌رسد ضمن اصلاح آیین‌نامه اجرای حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان توسط خود هیئت دولت می‌توان توانایی فنی لازم برای حضور شرکت‌های دانش‌بنیان در مناقصات را کافی دانست و به استناد تبعیت اداری قوه قضاییه از قوه مجریه، محدودیت سرمایه در این خصوص را حذف کرد.^۲

در امریکا حتی شخصیت حقیقی دارای گواهی‌نامه ثبت اختراع، مجاز به شرکت در فعالیت‌های کسب‌وکار مرتبط است.^۳ از این رو، به نظر می‌رسد تعیین محدودیت سرمایه برای پیمانکارانی که از نظر فنی، توانایی لازم برای انجام کسب‌وکار را دارند، نوعی مانع‌تراشی در مسیر فعالیت این شرکت‌هاست.

بند سوم. همکاری قوه قضاییه

به نظر می‌رسد برای اعمال تولی (نه انحصار اجرایی) سازمان ثبت و اسناد کشور بر مسئله حدنگاری، نیازی به تغییر قوانین موضوعه نباشد و با وضع آیین‌نامه یا نظر تفسیری در این خصوص می‌توان این مهم را به مرحله اجرا وارد کرد و قوه قضاییه نیز ملزم به تبعیت از آن است. قوه قضاییه به لحاظ اهمیت امر قضا به استقلال از قوه مجریه نیاز دارد. با این حال، از نظر اداری، تابع قوه مجریه

۱. خیاطیان یزدی، محمدصادق، مهدی الیاسی و سید حبیب‌الله طباطباییان، «الگوی پایداری شرکت‌های دانش‌بنیان در ایران»، سیاست‌نامه علم و فناوری، دوره دوم، ۱۳۹۵، ص ۵۱.

۲. بابایی فارسانی، میثم، صادق حسنی مقدم و فرهاد فرهادی، «تعامل فرهنگ یادگیری سازمانی با ظرفیت جذب، نوآوری باز و رهبری توان‌مندساز در شرکت‌های دانش‌بنیان: تحلیل یک مدل میانجی تعدیل‌شده»، فصل‌نامه مدیریت دانش سازمانی، دوره چهارم، ۱۴۰۰، ص ۱۹۹.

3. Zhang, J., Gu, Z., Jang, J., Wu, H., Stoecklin, M. P., Huang, H., & Molloy, I., "Protecting intellectual property of deep neural networks with watermarking", In Proceedings of the 2018 on Asia Conference on Computer and Communications Security, 2018, p. 160.

است و وزارت دادگستری، مسئول این هماهنگی‌ها محسوب می‌گردد.^۱ سازمان ثبت و اسناد کشور جزء سازمان‌های اجرایی و اداری (و نه قضاییه و شبه قضاییه) قوه قضاییه است. پس می‌بایست در خصوص پیمانکاری شرکت‌های دانش‌بنیان در مسئله حدنگاری، تابع نظر دولت باشد. در صورت نیاز می‌توان مسئله را در جلسه سران سه قوه طرح کرد و مانع از آن شد که تنها به سبب ناهماهنگی اداری، چنین مسائل اجرایی معوق بماند.

وضع آیین‌نامه‌های اجرایی از اختیارات قوه مجریه محسوب می‌گردد. با این حال، قوه قضاییه در مسائل اداری و اجرایی خود، حق صدور بخش‌نامه را دارد. پس می‌بایست آیین‌نامه اجرایی و اگذاری حدنگاری به بخش خصوصی در جلسه سران سه قوه مطرح و پس از بررسی جزئیات، سازوکار آن به تفصیل تشریح گردد. برای هماهنگی این موضوع در مورد نیروهای مسلح نیز می‌توان مسئله را از طریق مقام معظم رهبری پی‌گیری کرد. با وضع این آیین‌نامه که بتواند از بسیاری از مشکلات اداری یادشده به صراحت بحث کند، چنین مشکلاتی را می‌توان به سهولت برطرف کرد.

ریشه اصلی بروز چنین مشکلاتی، سپردن حدنگاری به سازمان اداری زیر نظر قوه قضاییه است، در حالی که در بیش‌تر کشورها، سازمان‌های ملی نقشه‌برداری که جزئی از قوه مجریه محسوب می‌شوند، متولی اجراییند.^۲ در مرحله عالی‌تر اگر ضمن تغییر قوانین موضوعه، چنین اختیاراتی به قوه مجریه منتقل گردد، تا حد زیادی از مشکلات اداری یادشده کاسته خواهد شد. در نهایت، در خصوص نصب «بی.تی.اس» که مساحت بسیار مختصری از زمین‌های انفال را اشغال می‌کند، می‌توان استثنایی بر زمین‌خواری قرار داد. وزارت کشور نیز که اداره نیروی انتظامی را بر عهده دارد، می‌تواند این نهاد را مسئول تأمین امنیت از این تجهیزات کند.

۱. جلیلی، معصومه، «مفهوم کاداستر در حقوق ثبت و مطالعه و بررسی تطبیقی آثار آن در برخی از کشورها»، ماه‌نامه کانون، دوره چهل و ششم، ۱۳۸۲، ص ۴۴.

2. Konieczna, J., & Trystuła, A. Problems of the real estate cadastre against the background of economic, political, legal and technological transformations. Geomatics and Environmental Engineering, 7, 2013, p. 22.

نتیجه‌گیری

سؤال پژوهش این بود که چالش‌های اداری شرکت‌های دانش‌بنیان در ورود به طرح کاداستر چیست؟ چنین برداشت شد که برخی تفاسیر مختلف در خصوص قوانین حدنگاری و مسائل اجرایی مرتبط با آن که اجرای حدنگاری را امری حاکمیتی می‌داند و دخالت بخش خصوصی را در آن نمی‌پذیرد، چالش اداری اصلی ورود شرکت‌های دانش‌بنیان به این عرصه است.

شرکت‌های دانش‌بنیان، مدعی انجام کاداستر جامع مبتنی بر تجهیزات مخابراتی ارسال و دریافت داده در زمان کوتاه با هزینه یک‌دهم بودجه سالانه کاداستر هستند. از نظر فنی، این شرکت‌ها توانایی انجام این کار مهم را دارند که به تأیید سازمان ملی نقشه‌برداری هم رسیده است.

با این حال، در مسیر اجرای این کار مهم، موانعی وجود دارد که عبارتند از:

۱. قوه قضاییه حسب تفسیر موسع قانون موضوعه و آیین‌نامه اجرایی کاداستر، اجرای آن را امری حاکمیتی می‌شمارد. در عین حال، به فرض استفاده از بخش خصوصی، توانایی مالی خاصی برای آن در نظر دارد.

۲. سازمان‌های نظامی و امنیتی که پاسخ استعلامات لازم را جدا از سامانه‌های رسمی اعلام می‌دارند، با نشر اطلاعات ارضی اماکن مهم و استراتژیک به شدت مخالفند و از مصوبه هیئت دولت در خصوص خیلی محرمانه بودن این اطلاعات اطاعت نمی‌کنند و آن را سرّی می‌دانند.

۳. به موجب آیین‌نامه داخلی وزارت ارتباطات، نصب «بی.تی.اس» در نزدیکی مناطق متروکه مستلزم کسب اجازه از وزارت کشور است. با این حال، آیین‌نامه داخلی وزارت کشور، این کار را به سبب محسوب شدن جزء زمین‌خواری، مستلزم کسب اجازه از قوه قضاییه می‌داند. این در حالی است که به دلیل مساحت کم اشغال شده، این مسئله اصلاً قابلیت بحث به عنوان زمین‌خواری را ندارد.

پیشنهاد می‌گردد هماهنگی اجرایی در سطح هیئت دولت، هماهنگی کلی در سطح سران سه قوه و هماهنگی کلان و جامع ضمن مشورت با مقام معظم رهبری انجام شود و افزون بر تفسیر قوانین عادی، آیین‌نامه‌ای برای واگذاری حدنگاری به بخش خصوصی دانش‌بنیان تهیه گردد.

فهرست منابع

فارسی

الف) کتاب

۱. اباذری، منصور، مجموعه کامل بخش نامه‌های ثبتی، تهران: خط سوم، چاپ اول، ۱۳۹۲.
۲. امیدوار، کمال، مقدمه‌ای بر حدنگاری، یزد: دانشگاه یزد، چاپ اول، ۱۳۹۶.
۳. پورکمال، محمد، مقدمه‌ای بر شناخت کاداستر و کاربردهای آن، تهران: مرکز اطلاعات جغرافیایی شهر تهران، چاپ اول، ۱۳۷۷.
۴. حنیفی، مهران و بهنام حبیبی درگاه، حقوق کاداستر (ثبت نوین)، تهران: گنج دانش، چاپ اول، ۱۳۹۳.
۵. خدمت‌گزار، محسن، فلسفه مالکیت فکری، تهران: میزان، چاپ دوم، ۱۳۹۱.
۶. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران: سمت، چاپ اول، ۱۳۹۷.
۷. طبیبی ابوالحسنی، سید امیرحسین و زینب زین‌الدینی، شرکت‌های دانش بنیان، تهران: نورا، چاپ اول، ۱۳۹۶.
۸. موسی‌زاده، رضا، حقوق اداری ۱ و ۲ (کلیات و ایران)، تهران: میزان، چاپ اول، ۱۳۹۸.

ب) مقاله

۱. اشراقی، علی‌رضا، سید ایمان میرعمادی و محمد وصال، «ارزیابی اثر سیاست‌های حمایتی بر گذار شرکت‌های دانش بنیان به مرحله رشد»، سیاست‌نامه علم و فناوری، دوره چهاردهم، ۱۴۰۰، صص ۳۷-۵۳.
۲. ایلاتی، فرشید، «ضرورت ایجاد کاداستر جامع و چندمنظوره توسط دولت»، مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه علم و صنعت ایران، دوره یازدهم، ۱۳۹۲، صص ۱-۱۰.
۳. بابایی فارسانی، میثم، صادق حسنی‌مقدم و فرهاد فرهادی، «تعامل فرهنگ یادگیری سازمانی با ظرفیت جذب، نوآوری باز و رهبری توان‌مندساز در شرکت‌های دانش بنیان: تحلیل یک مدل میانجی تعدیل‌شده»، فصل‌نامه مدیریت دانش سازمانی، دوره چهارم، ۱۴۰۰، صص ۱۹۷-۲۲۸.
۴. برنج‌کار، حمید، «ارزیابی اقتصادی طرح کاداستر در کشور»، همایش نقشه‌برداری، تهران، ۱۳۷۸.

۵. برومند شیرازی، جلیل، «سیر تاریخی کاداستر در ایران؛ ثبت املاک ایرانی گذشته حال آینده»، شهر قانون، دوره پنجم، ۱۳۹۲، صص ۵۲-۵۸.
۶. بیرانوند، مریم و اصغر فلاح، «جایگاه کاداستر در حفاظت از منابع طبیعی و محیط زیست»، همایش ملی پژوهش‌های محیط زیست، همدان، دانشگاه شهید مفتاح، ۱۳۹۲.
۷. جلیلی، معصومه، «مفهوم کاداستر در حقوق ثبت و مطالعه و بررسی تطبیقی آثار آن در برخی از کشورها»، ماه‌نامه کانون، دوره چهل و ششم، ۱۳۸۲، صص ۴۱-۶۸.
۸. خیاطیان یزدی، محمدصادق، مهدی الیاسی و سید حبیب‌الله طباطباییان، «الگوی پایداری شرکت‌های دانش‌بنیان در ایران»، سیاست‌نامه علم و فناوری، دوره دوم، ۱۳۹۵، صص ۴۹-۶۲.
۹. سعدآبادی، علی‌اصغر، فهیمه آزموده و کیارش فرتاش، «اقدام پژوهی رویداد استارت‌آپی (شتاب) خاتون: بررسی نقش‌های دوگانه خانوادگی و اجتماعی زنان»، سیاست‌نامه علم و فناوری، دوره سوم، ۱۴۰۰، صص ۱۵-۱.
۱۰. عربی، افسانه، محمودرضا چراغ‌علی، محمدشریف شریف‌زاده و محمدباقر گرجی، «شناسایی و ارزیابی شاخص‌های تجاری‌سازی دانش با رویکرد بین‌الملل در شرکت‌های دانش‌بنیان شهر تهران»، مدیریت کسب و کار، دوره سیزدهم، ۱۴۰۰، صص ۴۳۲-۴۴۸.
۱۱. عسگری، محسن، حسین حبیبی‌تبار و محمود قیوم‌زاده، «واکاوی چالش‌های اداری حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان و راهکارهای اصلاح آن»، فصل‌نامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری، دوره چهارم، ۱۴۰۱، صص ۱۳-۳۹.
۱۲. قاضی نوری، سید سروش، جهانیار بامداد صوفی و نیلوفر ردایی، «بررسی رفتار و عملکرد شرکت‌های دانش‌بنیان ایرانی با رویکرد تکسونومی»، فصل‌نامه مدیریت توسعه فناوری، دوره چهارم، ۱۳۹۵، صص ۹-۳۲.
۱۳. محمدی، شیوا و سعید خردمندی، «واکاوی علل عدم موفقیت طرح کاداستر در کشور از دیدگاه حقوق اداری»، فصل‌نامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری، دوره دوم، ۱۳۹۹، صص ۱۱۱-۱۳۶.
۱۴. معصومی، عاطفه و عمار فیضی، «مدل‌های فرهنگ سازمانی و شرکت‌های دانش‌بنیان»، فصل‌نامه علمی-تخصصی رویکردهای پژوهشی نوین در مدیریت و حسابداری، دوره پنجم، ۱۴۰۰، صص ۶۴-۸۵.

ج) قانون و مقررات

۱. آیین‌نامه اجرایی قانون جامع حدنگار (کاداستر) کشور، ۱۳۹۵.
۲. آیین‌نامه حدود و وظایف و تشکیلات تهیه نقشه املاک به صورت کاداستر و مقررات اجرایی آن موضوع تبصره ۳ ماده ۱۵۶ قانون ثبت اسناد و املاک، ۱۳۷۹.
۳. آیین‌نامه اجرایی قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان و تجاری‌سازی نوآوری‌ها و اختراعات، مصوب ۱۳۹۱.
۴. آیین‌نامه تأسیس و راه‌اندازی پارک‌های علم و فناوری، مصوب ۱۳۹۵.
۵. قانون اساسی ایران، مصوب ۱۳۵۸، بازنگری شده در سال ۱۳۶۸.
۶. قانون برنامه پنجم پنج‌ساله توسعه جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۰-۱۳۹۴.
۷. قانون تجارت، مصوب ۱۳۱۱ با آخرین اصلاحات.
۸. قانون ثبت اسناد و املاک کشور، ۱۳۱۰.
۹. قانون جامع حدنگار (کاداستر)، ۱۳۹۳.
۱۰. قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان و تجاری‌سازی نوآوری‌ها و اختراعات، مصوب ۱۳۸۹.
۱۱. قانون حمایت حقوق مؤلفان و مصنفان و هنرمندان، مصوب ۱۳۴۸.
۱۲. قانون سازمان نقشه‌برداری، ۱۳۴۵.
۱۳. قانون فروش و انتقال پادگان‌ها و سایر اماکن نیروهای مسلح به خارج از حریم شهرها، مصوب ۱۳۸۸.
۱۴. قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه و سری دولتی، مصوب ۱۳۵۳.
۱۵. قانون مدنی ایران، مصوب ۱۳۱۱.

2. Latin source

A) Book

1. Guaragna, M. B., **Stimulating Innovation in Brazil: A Study of Intellectual Property Law, Biotechnology and Open Scientific Innovation** (Doctoral dissertation, Queen Mary University of London), 2017.
2. Guo, M., **Intellectual Property Strategy and Ecosystem Evolution** (Doctoral dissertation, University of Cambridge), 2021.
3. Janke, T., True Tracks: **Indigenous cultural and intellectual property principles for putting self-determination into practice**, 2019.
4. Karabin, M., Kitsakis, D., Koeva, M., Navratil, G., Paasch, J. M., Paulsson, J. & Lisec, A., **Layer approach to ownership in 3D cadastre in the case of underground tunnels, Land use policy**, 104464.2020 .
5. Parsova, V., Gurskiene, V., & Kaing, M., **Real property cadastre in Baltic countries**, BOVA University Network, 2012 .

B) Article

1. Esmaceli Ranjbar, Khatereh and Soleimani, Ameneh, “**Presenting a Model for the use of Internet of Things in the Iranian Knowledge . based Companies**”, Journal of Information Technology Management, 2021.
2. Khalaj, M., & Lashkari, E., “**Multipurpose cadastre, essential for Urban development plans in Iran**”, International journal of humanities and social sciences, 2010, 4(6), 824–828.
3. Konieczna, J., & Trystuła, A., “**Problems of the real estate cadastre against the background of economic, political, legal and technological transformations**”, Geomatics and Environmental Engineering, 7. 2013.
4. Zhang, J., Gu, Z., Jang, J., Wu, H., Stoecklin, M. P., Huang, H., & Molloy, I., “**Protecting intellectual property of deep neural networks with watermarking**”, In Proceedings of the 2018 on Asia Conference on Computer and Communications Security 2018 , 159 .172 .

Analyzing the administrative challenges of using knowledge-based companies in comprehensive cadaster

Mohsen Asgari¹

Hossein Habibi Tabar²

Mahmood GhayoomZadeh³

Abstract

In line with the protection of property rights, it is necessary to issue documents based on the demarcation of the entire country. In our country, the implementation of comprehensive demarcation has not been successful. Recently, knowledge-based companies have announced that with telecommunication technology, they are able to fully implement the aforementioned plan in a short period of time and at a relatively low cost, and their ability has been confirmed by the National Mapping Organization. This research was conducted in an analytical-descriptive method and its purpose is to investigate the administrative challenges of using knowledge-based companies in the mentioned direction. It was concluded that the non-compliance of the military and security organizations with the approvals of the government board and the difference in the classification of the geographical information of military places, the difference in the issuing authority for the installation of "BTS" in Anfal and the emphasis of the judiciary on the sovereignty of the demarcation; It is among the administrative challenges of this field. In order to resolve these issues without the need to change the relevant laws, it is possible to interpret these laws by the Islamic Council and prepare the executive regulations for the transfer of cadastre to the private sector, which is possible with the coordination between the heads of the three powers and in consultation with the Supreme Leader. The entry of knowledge-based companies into this field.

Keywords: Knowledge-based companies, Cadastre, Telecommunication equipment, Administrative challenges.

1. PhD Student, Private Law, Saveh Branch, Islamic Azad University, Saveh, Iran. ma@gmail.com

2. Associate Professor, Department of Jurisprudence and Fundamentals of Islamic Law, Saveh Branch, Islamic Azad University, Saveh, Iran. yoonatanss@gmail.com

3. Professor, Department of Education and Law, Saveh Branch, Islamic Azad University, Saveh, Iran maarefteacher@yahoo.com