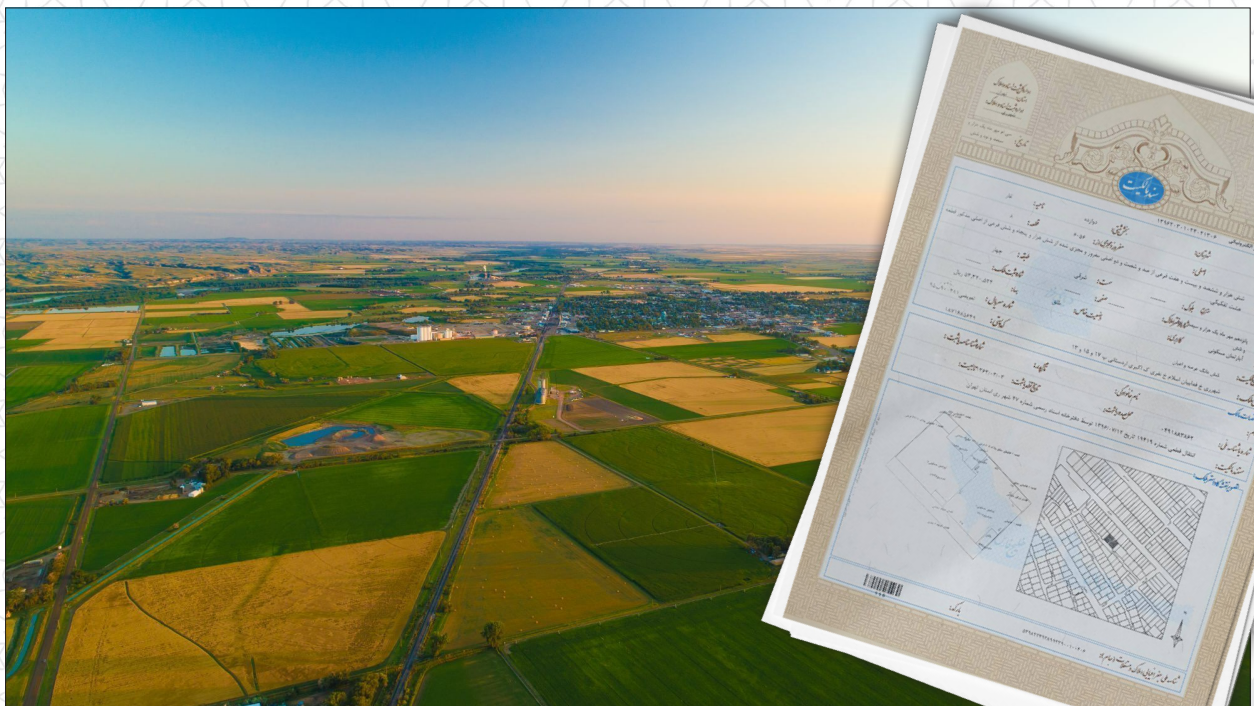


# ارزیابی برنامه صدور سند مالکیت به اراضی کشاورزی کمتر از حد نصاب فنی و اقتصادی





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۱۹۲۸۴  
کد موضوعی: ۲۵۰



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:  
۱۴۰۲/۷/۵

عنوان گزارش:  
ارزیابی برنامه صدور سند مالکیت به اراضی کشاورزی کمتر از حد نصاب فنی و اقتصادی

نام دفتر:  
مطالعات زیربنایی

مدیر مطالعه:  
حجت ورمزیاری

تهیه و تدوین کنندگان:  
حجت ورمزیاری، محسن بابایی (گروه کشاورزی و توسعه روستایی)

ناظر علمی:  
محمدحسن معادی رودسری

تاریخ شروع:  
۱۴۰۱/۱۱/۱۵

تاریخ خاتمه:  
۱۴۰۲/۵/۱۶

ویراستار ادبی:  
شیوا امین اسکندری

گرافیک و صفحه آرایی:  
آذر مهمان نواز



- واژه‌های کلیدی:
۱. خردی و پراکندگی اراضی
  ۲. سند مالکیت فیزیکی
  ۳. سیاست‌های کلی
  ۴. زمین‌خواری
  ۵. تغییر کاربری
  ۶. تجمیع و یکپارچه‌سازی



## فهرست مطالب

چکیده	۶
خلاصه مدیریتی	۷
۱. مقدمه	۱۰
۲. پیشینه	۱۲
۲-۱. سوابق تقنینی	۱۲
۳. ارزیابی برنامه صدور سند مالکیت برای اراضی کشاورزی کمتر از حد نصاب فنی و اقتصادی	۱۳
۳-۱. میزان مطابقت برنامه با اسناد بالادستی و قوانین مربوطه	۱۳
۳-۲. میزان تطابق برنامه با قوانین و مقررات مربوطه	۱۴
۳-۳. امکان‌پذیری از نظر اجرا	۲۰
۳-۴. پیامدهای موردانتظار	۲۲
۴. نتیجه‌گیری	۲۹
۵. پیشنهادها	۳۱
منابع و مأخذ	۳۳

## فهرست جدول و شکل‌ها

جدول ۱. مغایرت‌های صدور سند مالکیت رسمی به قطعات خرد اراضی کشاورزی با اسناد بالادستی و قوانین و مقررات مربوطه	۱۹
شکل ۱. اثرگذاری سنددار شدن قطعات کمتر از حد نصاب فنی و اقتصادی بر درخواست‌های تغییر کاربری	۲۲
شکل ۲. نقشه و تعداد قطعات متعلق به یک مالک در یک روستا	۲۴
شکل ۳. نتایج و پیامدهای صدور سند مالکیت به اراضی کشاورزی کمتر از حد نصاب فنی و اقتصادی	۲۵



## ارزیابی برنامه صدور سند مالکیت به اراضی کشاورزی کمتر از حد نصاب فنی و اقتصادی

چکیده



و حفظ کاربری اراضی کشاورزی، سبب تقویت انگیزه‌های بورس‌بازی و تقاضاهای سوداگریانه و تسهیل و تسریع فرایند خرید و فروش و تغییر کاربری غیرمجاز این اراضی خواهد شد و سد قانونی موجود در برابر تغییر کاربری مجاز اراضی مذکور را از بین خواهد برد. علاوه بر این، با توجه به تعدد زیاد قطعات هر مالک که بعضاً به ۵۴ قطعه پراکنده و حتی بیشتر نیز می‌رسد و نظر به رویه‌های اجرایی موجود و معرفی ملاک‌های پرابهام و تفسیرپذیر برای تشخیص زمان تفکیک و افزاز اراضی خرد در مصوبه قرارگاه مرکزی، هدف‌گذاری شتاب‌زده وزارت جهاد کشاورزی و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور برای اتمام سنددار شدن همه اراضی کشاورزی تا پایان دولت سیزدهم، مانع از تحقق کیفیت و دقت لازم در احراز مالکیت‌ها و ایجاد اختلاف‌های کاذب مالکیتی خواهد شد. از سوی دیگر، این برنامه به دلیل عدم اتخاذ راهبردهای مناسب، با هدف و روح قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی، اقتصادی و بند «۳» سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی مغایرت دارد. لذا پیشنهاد می‌شود مصوبات مربوطه نسخ و هرگونه اقدام در زمینه صدور سند مالکیت رسمی براساس موازین قانونی انجام شود.

قرارگاه مرکزی صدور اسناد و حفظ کاربری اراضی کشاورزی در تاریخ ۱۴۰۱/۰۶/۲۹، مصوبه‌ای مبنی بر صدور سند مالکیت تک‌برگ به قطعات زیر حد نصاب فنی و اقتصادی تصویب کرده است. در عمل نیز براساس مصوبه مذکور اقدام‌هایی برای صدور سند به اراضی خرد برداشته شده است. اگرچه تدقیق و تحدید حدود مالکیت‌های اراضی کشاورزی امری ضروری است و در صورت اجرای درست و مطابق با موازین قانونی، آثار مثبتی به‌ویژه از منظر دقیق‌تر شدن اطلاعات توصیفی و مکانی اراضی کشاورزی و تسریع و تسهیل اعمال سیاست‌های حمایتی و کنترلی به همراه دارد؛ ولی سازوکار تدقیق حدود و صدور سند مالکیت اراضی کشاورزی زیر حد نصاب و بالای حد نصاب باید متفاوت باشد. در مصوبه قرارگاه مذکور، ملاحظات و الزامات این موضوع نظیر تعبیه ابزارهای سلبی و ایجابی برای جمع‌بندی، یکجاسازی و یکپارچه‌سازی اراضی خرد پراکنده، اعتبارزادایی از اسناد و معاملات عادی، محدودیت‌گذاری منطقه‌ای در گزینه‌های نقل و انتقال اراضی خرد به‌ویژه ممنوعیت معاملات مشاعی که منجر به کاهش سطح اراضی به پایین‌تر از حد نصاب می‌شود، در نظر گرفته نشده است. صدور سند مالکیت رسمی به قطعات زیر حد نصاب طبق ضوابط مصوبه قرارگاه مرکزی صدور اسناد



### بیان مسئله

با توجه به تهدید زیربنای تولید داخلی از ناحیه خردی و پراکندگی اراضی کشاورزی، در سال ۱۳۸۵ «قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی، اقتصادی» به تصویب رسید. در قانون مذکور، صدور سند مالکیت تک‌برگ به قطعات خرد ممنوع و مشوق‌هایی برای تجمیع و یکپارچه‌سازی این قطعات در نظر گرفته شد. ولی با گذشت بیش از یک‌ونیم دهه، دولت‌های مختلف عملاً اقدام جدی و اثربخش در زمینه یکجاسازی و یکپارچه‌سازی اراضی کشاورزی انجام نداده‌اند؛ چه بسا در اثر تدابیر ناصحیح، روند خردی اراضی کشاورزی تشدید شده است. برخلاف ضرورت اتخاذ اقدام عاجل برای سازماندهی این وضعیت، قرارگاه مرکزی صدور اسناد و حفظ کاربری اراضی کشاورزی در دوازدهمین جلسه خود (مورخ ۱۴۰۱/۰۶/۲۹) بندی دال بر به رسمیت شناختن وضعیت خردی و پراکندگی اراضی کشاورزی مصوب کرده است. متن بند مذکور بدین شرح است: «با استناد به اصل عطف به ماسبق نشدن قوانین و مقررات، ملاک تشخیص اراضی کمتر از حد نصاب‌های قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی و اقتصادی، تاریخ ۱۳۸۵/۱۱/۲۱ [یعنی] تاریخ تصویب قانون فوق در مجمع تشخیص مصلحت نظام می‌باشد. مدیریت‌های جهاد کشاورزی شهرستان‌ها در زمان ارسال پرونده‌ها به ادارات ثبت اسناد و املاک و همچنین در زمان پاسخ به استعلامات دبیرخانه قانون تعیین تکلیف اراضی و ساختمان‌های فاقد سند رسمی، ملاک تشخیص قطعات کمتر از حد نصاب، تاریخ فوق‌الذکر می‌باشد و [اگر] قطعات با هر مساحتی قبل تاریخ فوق مفروز گردیده [باشد]، صدور سند شش دانگ بلامانع می‌باشد». قرارگاه مرکزی در مصوبه ۱۴۰۱/۰۸/۰۱، مواردی مانند «انجام معاملات رسمی»، «تقسیم‌نامه رسمی» و «سایر مدارک و مستندات» که کاشف از تفکیک و افراز قبل از تاریخ ۱۳۸۵/۱۱/۲۱ در طبیعت باشد» را به‌عنوان ملاک‌های تشخیص سال تفکیک و افراز اراضی تعیین کرده است. شایان ذکر است که با ادبیاتی متفاوت ولی با هدف مجاز شمردن صدور سند مالکیت مفروز به اراضی کشاورزی با هر مساحتی در لایحه برنامه هفتم توسعه [تبصره «۱» بند «ج» ماده (۳۳)] نیز حکمی درج شده است. همچنین وعده داده شده است که تا پایان دولت سیزدهم، کلیه اراضی کشاورزی از سند مالکیت تک‌برگ برخوردار شوند. هر چند مشخص شدن حدود مالکیت اراضی کشاورزی، ضرورتی انکارناپذیر است، ولی در خصوص موفقیت و پیامدهای اجرای برنامه صدور سند مالکیت تک‌برگ به اراضی کشاورزی با هر مساحتی تا پایان دولت سیزدهم، تردیدها و نگرانی‌های جدی وجود دارد.

گزارش حاضر به‌منظور ارزیابی برنامه مذکور و میزان هم‌راستایی با احکام اسناد بالادستی و قوانین مربوطه، از نظر امکان‌پذیری به‌لحاظ اجرا، تبعات احتمالی، میزان تحقق‌پذیری اهداف مورد نظر تدوین شده است.

### یافته‌های کلیدی

■ حدنگاری و سنددار شدن کلیه اراضی کشاورزی و همچنین اعتبارزدایی از اسناد و معاملات عادی اراضی مذکور از ضروریات است و در صورت عملیاتی‌سازی طبق موازین قانونی، تدقیق مالکیت‌ها و کاهش بستر زمین‌خواری و تغییر کاربری‌های اراضی کشاورزی را در پی دارد که به نوبه خود در تقویت هدفمند شدن اعمال سیاست‌های حمایتی و کنترلی مربوطه و هویت و رسمیت‌بخشی به دارایی‌های کشاورزان مؤثر است؛ با وجود این، در نظام تقنینی کشور، قانون جامع و مناسبی که با لحاظ تمامی ابعاد و جوانب موضوع و شرایط بخش کشاورزی، تثبیت مالکیت اراضی و املاک کشاورزی را به نحو مناسبی تقریر کند، وجود ندارد. لذا از این جهت با خلاء قانونی جدی مواجه هستیم.

■ بر اساس پشتوانه‌های قانونی و همچنین دلایل علمی و منطقی، نحوه صدور سند مالکیت به قطعات کشاورزی زیر حد نصاب فنی و اقتصادی در مقایسه با قطعات برخوردار از حد نصاب فنی و اقتصادی باید متفاوت باشد و بر مبنای رعایت یکسری



ملاحظات و الزامات صورت پذیرد؛ ولی اجرای برنامه صدور سند مالکیت تک‌برگ به اراضی کشاورزی با هر مساحتی مطابق با مصوبه قرارگاه فوق‌الاشاره و بدون پیش‌بینی الزامات و ملاحظات مورد نظر، به مفهوم **مشروعیت بخشی و تثبیت وضعیت خردی و پراکندگی اراضی کشاورزی است** و حتی به‌مثابه مشوقی پنهان برای خردتر شدن اراضی کشاورزی تعبیر می‌شود. این در شرایطی است که بند «۳» سیاست‌های کلی نظام در بخش «کشاورزی» بر «اصلاح ساختار و نظام بهره‌برداری بخش کشاورزی با تشویق کشاورزان به رعایت اندازه‌های فنی - اقتصادی واحدهای تولیدی متناسب» تصریح دارد.

■ نظر به اینکه: ۱. موضوع تشویق کشاورزان به رعایت اندازه‌های فنی - اقتصادی واحدهای تولیدی در سیاست‌های کلی نظام در بخش «کشاورزی» صراحتاً مورد تأکید قرار گرفته و این سیاست‌ها در تراز قانون اساسی هستند و رعایت آن در همه اعصار ضروری است؛ ۲. قبل از سال ۱۳۸۵، قوانینی نظیر قانون تشکیل شرکت‌های سهامی زراعی، قانون تعاونی نمودن تولید و یکپارچه شدن اراضی در حوزه عمل شرکت‌های تعاونی روستایی و قانون گسترش کشاورزی در قطب‌های کشاورزی به ترتیب در سال‌های ۱۳۴۶، ۱۳۴۹ و ۱۳۵۴ به تصویب رسیده‌اند که برخی از احکام این قوانین بر تکلیف وزارت جهاد کشاورزی برای فراهم کردن زمینه یکجاسازی و یکپارچه‌سازی اراضی کشاورزی و بعضاً موکول کردن صدور سند مالکیت به بعد از یکجاسازی و یکپارچه‌سازی اراضی تصریح دارند؛ بنابراین، منطق مصوبه قرارگاه مرکزی مبنی بر عطف به‌ماسبق نشدن ضوابط قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی برای اراضی تفکیک و افراز شده قبل از سال ۱۳۸۵ موضوعیت ندارد.

■ علاوه بر این، ملاک‌های تعیین شده برای تشخیص سال تفکیک و افراز اراضی، پرابهام و تفسیر پذیرند. به‌ویژه ملاکی که ارائه هر نوع مدرک برای اثبات انجام امر تفکیک و افراز در قبل از سال ۱۳۸۵ را مجاز شمرده است. وجود چنین ملاکی منجر به این می‌شود که در بررسی‌ها و اعلام نتایج، اعمال سلیقه رخ دهد و زمینه امضای طلایی برای پذیرش مدارک ناصحیح و نامعتبر ایجاد شود. در این حالت، عملاً ضوابط قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی برای عدم صدور سند مالکیت رسمی به اراضی خرد شده بعد از سال ۱۳۸۵ (موضوع ماده ۲ این قانون) نقض خواهد شد. از طرفی هرگونه اقدام برای نقض قوانین و مقررات جاری کشور، نوعی تخلف اداری محسوب شده و مستند به بند «۲» ماده (۸) قانون رسیدگی به تخلفات اداری از نظر حقوقی قابلیت پیگیری در مراجع قضایی را دارد.

■ در فضایی که: ۱. چندین میلیون قطعه کشاورزی در بیش از ۶۲ هزار آبادی دارای سکنه کشور پراکنده شده است، ۲. حداقل ۶۰ درصد اراضی کشاورزی کشور سند مالکیت تک‌برگ حدنگاری شده ندارند، ۳. ملاک‌های معرفی شده برای تشخیص سال تفکیک و افراز اراضی به شدت تفسیر پذیرند و ۴. نیروی انسانی متخصص کافی برای احراز دقیق مالکیت قطعات کوچک و پراکنده در بخش دولتی و خصوصی وجود ندارد، اجرای برنامه مذکور در بازه زمانی محدود با تداوم رویه‌های موجود قطعاً با خطاهای زیادی همراه خواهد بود و **سندهای صادر شده به مانند اطلاعات مالکیتی نادرست ناشی از اجرای حدنگاری اراضی کشاورزی در سال‌های گذشته، عملاً از دقت لازم برخوردار نخواهد بود.** در نتیجه اختلاف‌های مالکیتی بین مردم تشدید و پرونده‌های حقوقی زیادی در مراجع اداری و قضایی شکل خواهد گرفت که معایر سند تحول قضایی و سیاست‌های کلی قضایی (بند «۶») است.

■ انتظار می‌رود، با سنددار شدن قطعات خرد، با توجه به سود غیر قابل قیاس تغییر کاربری با کاربری زراعی - باغی در این قطعات، کالایی شدن زمین تشدید شود چراکه به افزایش بی‌رویه خرید و فروش زمین با هدف تغییر کاربری دامن خواهد زد.

■ **بر خلاف تصور برخی مسئولان، صرف سنددار شدن اراضی کشاورزی بدون اصلاح رویه‌های جاری در پایش اراضی کشاورزی و جذابیت‌زدایی از فعالیت‌های غیرمولد در بخش کشاورزی، ضمانت کافی در جلوگیری از ارتکاب امر خلاف قانون یعنی ساخت و ساز غیرمجاز در اراضی کشاورزی ایجاد نمی‌کند.** چه بسا به دلیل سنددار شدن قطعات خرد کشاورزی، زمینه افزایش کاذب درخواست‌ها برای تغییر کاربری مجاز این قطعات افزایش پیدا کند. برای نظارت بر تغییر کاربری‌ها، اثر بخش‌ترین نسخه، استفاده از فناوری‌های نوین مانند سنجش از راه دور و پهپاد به‌ویژه در کانون‌های تغییر کاربری است.

■ بر خلاف برخی انتظارات، سنددار شدن اراضی خرد کشاورزی که در مقایسه با اراضی بزرگ مقیاس، وسعت و ارزش ریالی به مراتب خیلی پایین‌تری دارند، اثر چندانی در تسهیل اخذ تسهیلات بانکی ندارد.



به طور کلی، برنامه صدور سند مالکیت تک برگ به قطعات کشاورزی زیر حد نصاب فنی و اقتصادی پیش از انجام عملیات تجمیع یا یکجاسازی (تعویض و جابه جایی قطعات خرد و پراکنده) و رساندن به حد نصاب مقرر در قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و بدون پیش بینی الزامات مورد نیاز به ویژه در بازه زمانی محدود، کشور را با هزینه های جبران ناپذیر مواجه می سازد. شاید تنها آورده ای که اجرای مصوبه قرارگاه مرکزی به شکل فعلی در صورت موفقیت، می تواند داشته باشد؛ فراهم کردن بستری است تا حاکمیت در جریان نقل و انتقالات صرفاً رسمی قرار گیرد و مشکل اصلی یعنی خردی، پراکندگی، تغییر کاربری و زمین خواری در عرصه های کشاورزی کماکان به قوت خود پابرجا خواهد بود.

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

- پیگیری برای لغو بند «۴» صورت جلسه مورخ ۱۴۰۱/۰۶/۲۹ و بند «۱۲» صورت جلسه مورخ ۱۴۰۱/۰۸/۰۱ قرارگاه مرکزی صدور اسناد و حفظ کاربری اراضی کشاورزی از طریق دیوان عدالت اداری (مجمع تشخیص مصلحت نظام، کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست و کمیسیون اصل نودم قانون اساسی)؛
- پیگیری ابطال اسناد صادر شده برای قطعات کمتر از حد نصاب فنی و اقتصادی برخلاف ضوابط ماده (۲) قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی، اقتصادی، ماده (۶) قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و ساختمان های فاقد سند رسمی و ماده (۱۲) قانون گسترش کشاورزی در قطب های کشاورزی (کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست و کمیسیون اصل نودم قانون اساسی)؛
- موکول شدن صدور سند مالکیت تک برگ به بعد از انجام عملیات تعویض، جابه جایی و یکجاسازی برای قطعات خرد پراکنده به منظور کاهش زمان و هزینه سنددار شدن اراضی کشاورزی؛ این اقدام به هزینه آنچنانی زیرساختی نیاز ندارد و عمدتاً نیازمند اقدامات تسهیلگری اجتماعی از سوی وزارت جهاد کشاورزی جهت ترغیب کشاورزان به این امر است. البته لازم است در صورت کاهش کیفیت یا کمیت اراضی مالکان در اثر اجرای عملیات تعویض و یکجاسازی، مابه التفاوت میزان ارزش زمین قبل با زمین جدید به عنوان غرامت پرداخت شود (سازمان ثبت اسناد و املاک و وزارت جهاد کشاورزی)؛
- تبدیل رویکرد تقاضامحوری به رویکرد عرضه محوری و الزام آور در صدور سند مالکیت تک برگ به اراضی کشاورزی بر خوردار از حد نصاب فنی و اقتصادی (سازمان ثبت اسناد و املاک و وزارت جهاد کشاورزی)؛
- مردمی سازی فرایند حدنگاری و صدور سند مالکیت از طریق فراهم سازی الزام آور زمینه برداشت اطلاعات مالکیتی قطعات کمتر از حد نصاب فنی و اقتصادی توسط مالکین (به صورت خوداظهاری) و بارگزاری در بانک جامع کاداستر (حدنگار) پس از تأیید و تشکیل کمیته ای صرفاً برای رفع موارد اختلافی بین افراد، به منظور افزایش دقت و کاهش زمان حدنگاری و صدور سند (سازمان ثبت اسناد و املاک و وزارت جهاد کشاورزی)؛
- محدودسازی دسترسی مالکان قطعات کمتر از حد نصاب فنی و اقتصادی به بانک جامع کاداستر (حدنگار) پس از تأیید اطلاعات مالکیتی آنها (سازمان ثبت اسناد و املاک)؛
- ابطال اسناد عادی و ممنوعیت نقل و انتقال و معاملات غیررسمی (عادی) (مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس شورای اسلامی)؛
- ممنوعیت معاملات مشاع قطعات در صورتی که منجر به تخطی از حد نصاب شود (مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس شورای اسلامی)؛
- ایجاد محدودیت برای نقل و انتقال و معاملات رسمی قطعات کمتر از حد نصاب فنی و اقتصادی (مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس شورای اسلامی)؛
- اعلام بر خط و شفاف آمار و اطلاعات مکانی و توصیفی اراضی و املاک کشاورزی ثبت شده در بانک جامع کاداستر (حدنگار) و سامانه الکترونیکی املاک به دستگاه های نظارتی و وزارت جهاد کشاورزی با رعایت الزامات مرتبط جهت نظارت بر رعایت قوانین بالادستی در صدور اسناد (سازمان ثبت اسناد و املاک)؛
- پیش بینی ابزارهای تشویقی مناسب مانند معافیت های مالیاتی در صدور سند مالکیت تک برگ به قطعاتی که از طریق عملیات تجمیع، تعویض و جابه جایی به حد نصاب فنی و اقتصادی برسند (سازمان ثبت اسناد و املاک)؛



## ۱. مقدمه

یکی از چالش‌های اساسی بخش کشاورزی در ایران، تقطیع، خردی و پراکندگی اراضی کشاورزی و حاکمیت نظام کشت و کار انفرادی است که مانعی برای گذر از کشاورزی سنتی به کشاورزی نوین و پایدار تلقی می‌شود. مطابق با آخرین سرشماری عمومی کشاورزی در سال ۱۳۹۳، نزدیک به ۷۵ درصد بهره‌برداران اراضی کشاورزی، در قطعاتی به مساحت‌های کمتر از ۵ هکتار [۱] و معمولاً به صورت انفرادی فعالیت می‌کنند. به بیانی دیگر، متوسط مالکیت هر یک از بهره‌برداران مذکور، حدود ۱/۳ هکتار است و نکته جالب توجه اینکه مالکیت هر مالک عمدتاً در یک قطعه متمرکز نبوده و در قطعات پراکنده و دور از هم توزیع شده است. این در حالی است که مطالعه هوگلاند<sup>۱</sup> (۱۹۸۲) نشان داده است هر زارع ایرانی در صورتی کشاورز حرفه‌ای محسوب می‌شود که به طور متوسط حدود ۷ هکتار زمین داشته باشد. به عقیده وی در این صورت است که از کشاورزی می‌توان انتظار ایجاد درآمد آبرومندانه و رضایت‌بخش داشت [۲]. با توجه به هزینه‌های بالایی که امروزه تولید محصولات کشاورزی و همچنین تأمین نیازهای معیشتی کشاورزان در بردارد، به نظر نمی‌رسد این میزان به خصوص در مورد مزارع تولیدکننده محصولات اساسی کاهش یافته باشد (اگر افزایش نیافته باشد). افزایش هزینه تولید، اتلاف زمان در رفت و آمدها و سرکشی به قطعات، اتلاف منابع آبی و خاکی، هدررفت مقداری از اراضی از طریق ایجاد مرز بین قطعات، تشدید اختلاف و مشاجره بین اشخاص در مورد مرز بین قطعات، محدودیت شدید در استفاده از ماشین‌آلات [۳]، سلب امکان بکارگیری فناوری‌های نوین در مبارزه با آفات، بیماری‌ها و بلایای طبیعی و همچنین نوسانات بازار و از همه مهمتر تقویت انگیزه و امکان تغییر کاربری، از جمله آسیب‌هایی است که در اثر خردی و پراکندگی قطعات کشاورزی حاصل می‌آید. در این راستا، یکی از راهکارهای اصلی مقابله با گسترش هر چه بیشتر تقطیع، خردی و پراکندگی اراضی کشاورزی، تجمع<sup>۲</sup> و یکپارچه‌سازی<sup>۳</sup> اراضی مذکور است که در اسناد بالادستی خصوصاً سیاست‌های کلی نظام در بخش «کشاورزی» و قوانین و مقررات متعدد بدان تصریح و تأکید شده است. علاوه بر راهکار ایجاد یابی یادشده، منع صدور سند مالکیت به اراضی کشاورزی زیر حد نصاب فنی و اقتصادی به عنوان یک راهکار سلبی از سال ۱۳۸۵ پیگیری می‌شود.

با وجود این، از ابتدای دولت سیزدهم، برنامه‌ای توسط وزارت جهاد کشاورزی و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور به صورت ویژه در دستور کار قرار گرفت که طی آن صدور سند مالکیت تک‌برگ به اراضی کشاورزی زیر حد نصاب فنی و اقتصادی تفکیک و افراز شده در قبل از سال ۱۳۸۵ مجاز شمرده شد. این برنامه بحث‌های جدی را در خصوص آثار آن بر تشدید تغییر کاربری و تثبیت خردی و پراکندگی اراضی کشاورزی برانگیخت. برنامه مذکور در دوره وزیر سابق جهاد کشاورزی، با جدیت و شتاب خاصی پیگیری شد و بر اساس مصاحبه‌هایی که از ایشان در خبرگزاری‌ها و سایت‌های رسمی منتشر شده است، وعده داده شد که تا پایان دولت سیزدهم، کلیه اراضی کشاورزی فارغ از هر مساحتی از سند مالکیت رسمی و تک‌برگ برخوردار خواهند شد.<sup>۴</sup> در همین راستا، در بهمن ماه سال ۱۴۰۰ قرارگاهی به نام «قرارگاه مرکزی صدور اسناد و حفظ کاربری اراضی کشاورزی»<sup>۵</sup> در مجموعه وزارت جهاد کشاورزی ایجاد شد و اولین جلسه آن در تاریخ ۱۴۰۰/۱۱/۰۵ به ریاست وزیر جهاد کشاورزی و با حضور دستگاه‌هایی نظیر سازمان امور اراضی، سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و سازمان نقشه‌برداری کشور برگزار شد. در دوازدهمین جلسه قرارگاه مذکور در تاریخ ۱۴۰۰/۰۶/۲۹، بندی به شرح زیر به تصویب رسیده است: «۴- با استناد به اصل عطف به ماسبق نشدن قوانین و مقررات، ملاک تشخیص اراضی کمتر از حد نصاب‌های قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی و اقتصادی تاریخ ۱۳۸۵/۱۱/۲۱ [یعنی] تاریخ تصویب قانون فوق در مجمع تشخیص مصلحت نظام است. مدیریت‌های جهاد کشاورزی شهرستان‌ها در زمان ارسال پرونده‌ها به ادارات ثبت اسناد و املاک و همچنین در زمان پاسخ به استعلامات دبیرخانه قانون تعیین تکلیف اراضی و ساختمان‌های فاقد سند رسمی، ملاک تشخیص قطعات کمتر از حد نصاب، تاریخ فوق‌الذکر است و [اگر] قطعات با هر مساحتی قبل تاریخ فوق مفروز گردیده [باشد]، صدور سند شش‌دانگ [برای آن قطعات] بلامانع می‌باشد» [۶].

1. Hooglund, Eric J. (Eric James)

۲. اقدامات ثبتی جهت صدور سند واحد برای اراضی متصل به هم [۴].

۳. فرایندی از اصلاح زمین که با عملیاتی نظیر تسطیح، رفع موانع و مرزبندی‌های اختصاصی مالکان و در صورت لزوم احداث جاده‌های بین مزارع و تأسیس شبکه‌های آبیاری و زهکشی، به ایجاد یک واحد کشاورزی و مدیریت واحد بر منابع تولید با حداقل نصاب‌های فنی و اقتصادی منجر می‌شود [۴].

۴. وزیر جهاد کشاورزی در سفر به استان آذربایجان غربی در مورخ ۱۴۰۰/۱۱/۲۵ اذعان داشتند: تنها چهار درصد از اراضی کشاورزی کشور سنددار هستند که در تلاش هستیم تا پایان دولت سیزدهم جشن سنددار شدن تمامی اراضی کشاورزی کشور برگزار شود [۵].

۵. در حال حاضر عنوان این قرارگاه به «مرکز صدور اسناد، حفظ کاربری و یکپارچگی اراضی کشاورزی» تغییر نام یافته است.

بر اساس مصوبه مذکور، مدیریت‌های جهاد کشاورزی شهرستان‌ها مرجع تشخیص سال تفکیک و افراز اراضی کشاورزی تعیین شدند. قرارگاه فوق‌الاشاره در شانزدهمین جلسه در مورخ ۱۴۰۱/۰۸/۰۱ در بند «۱۲»، معیارهایی برای تشخیص سال تفکیک و افراز اراضی کمتر از حد نصاب فنی و اقتصادی جهت صدور سند مالکیت معرفی کرده است. متن بند یادشده بدین شرح است: «ملاک تشخیص اراضی تفکیک و افراز شده قبل از تاریخ ۱۳۸۵/۱۱/۲۱ موضوع بند «۴» مصوبات دوازدهمین قرارگاه ملی صدور اسناد و حفظ کاربری اراضی کشاورزی: ۱. معاملات رسمی، ۲. تقسیم‌نامه رسمی، ۳. تصاویر ماهواره‌ای<sup>۱</sup> IRS پوششی کشور، ۴. تصاویر گوگل، ۵. مجوز رسمی احداث بنا، ۶. مکاتبات و مجوزهای صادره توسط دستگاه‌های دولتی و ۷. سایر مدارک و مستندات که کاشف از تفکیک و افراز قبل از تاریخ فوق در طبیعت باشد، تعیین [می‌شود] و مدیریت‌های جهاد کشاورزی شهرستان‌ها در زمان تشخیص و اعلام پاسخ مراجع ثبتی از مدارک و مستندات فوق که موجبات احراز تفکیک و افراز می‌گردد استفاده نمایند. رؤسای سازمان جهاد کشاورزی استان‌ها موظف به نظارت بر اقدام فوق در سطح استان می‌باشند» [۷].

علاوه بر مصوبات قرارگاه مرکزی صدور اسناد و حفظ کاربری اراضی کشاورزی، در آخرین لحظات نهایی‌سازی لایحه برنامه هفتم توسعه نیز بندی مشابه با مصوبات این قرارگاه آمده است که صدور سند مالکیت مفروز به کلیه اراضی کشاورزی با هر مساحتی را مجاز تلقی می‌کند. بند مربوطه که در تبصره «۱» بند «چ» ماده (۳۳) لایحه مذکور آمده بدین شرح است: «سازمان ثبت اسناد و املاک کشور مکلف است، در اجرای قانون جامع حدنگار برای کلیه قطعات اراضی کشاورزی که منشأ تصرفات قانونی داشته باشد و با تأیید وزارت جهاد کشاورزی دارای کاربری کشاورزی باشد و متقاضی اخذ سند مالکیت، مالک هیچ‌یک از اراضی کشاورزی مجاور نباشد، با هر مساحتی سند مفروزی حدنگار [با] قید کاربری کشاورزی صادر کند. پس از صدور سند مالکیت حدنگاری موضوع این تبصره، هر گونه افراز، تقسیم و تفکیک اراضی مذکور، مشمول قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی، اقتصادی مصوب ۱۳۸۵/۱۱/۲۱ مجمع تشخیص مصلحت نظام می‌شود و تنظیم سند معاملات رسمی در خصوص اراضی با کاربری کشاورزی منوط به اخذ تأییدیه از وزارت جهاد کشاورزی مبنی بر حفظ کاربری کشاورزی است» [۸].

شایان ذکر است که تثبیت مالکیت اموال و دارایی‌های اشخاص حقیقی و حقوقی به‌ویژه اراضی کشاورزی و ثبت رسمی معاملات اراضی مذکور، یکی از الزامات و ضروریات حکمرانی زمین است. ایجاد بستر زمین‌خواری، فرار مالیاتی، خردی و تغییر کاربری اراضی زراعی و باغی و ایجاد محدودیت برای اعمال حاکمیت و سیاستگذاری در زمینه اراضی و املاک به‌ویژه با توجه به نبود بانک اطلاعاتی جامع و دقیق از وضعیت (نوع کاربری و میزان) اراضی و املاک، از جمله مهم‌ترین معضلات و آسیب‌هایی است که به عدم تثبیت مالکیت اموال و دارایی‌ها و معتبر بودن اسناد و معاملات عادی این اموال، ارتباط داده می‌شود [۹]. مقام معظم رهبری نیز اخیراً در دیدار با رئیس، مسئولان و جمعی از کارکنان قوه قضاییه در تاریخ ۱۴۰۲/۰۴/۰۶ معتبر بودن معاملات عادی و غیررسمی در اموال غیرمنقول را از جمله منشأهای اصلی فساد خصوصاً زمین‌خواری بر شمرده و بر لزوم سلب اعتبار از اینگونه معاملات تأکید فرمودند [۱۰]. بنابراین یقیناً ثبت رسمی اطلاعات توصیفی و مکانی اراضی و املاک کشاورزی یا به عبارتی بهتر سنددار شدن اراضی کشاورزی اصل صحیح و امر ضروری است، ولی آنچه که در این بین اهمیت وافر پیدا می‌کند، سازوکار تثبیت مالکیت اراضی کشاورزی و اعتبارزدایی از معاملات غیررسمی این اراضی است. چراکه به جهت شرایط خاص حاکم بر بخش کشاورزی به‌ویژه خردی و پراکندگی قطعات کشاورزی و در پی آن سودآوری پایین حفظ کاربری زراعی-باغی در مقایسه با سود سرشار و بادآورده تغییر کاربری این قطعات و از همه مهم‌تر تأثیرپذیری شدید این وضعیت از صدور سند مالکیت رسمی به قطعات مذکور، نمی‌توان به زمین کشاورزی نگاهی به‌مانند ساختمان، هتل و یا هر سازه دیگر داشت. لذا قطعاً هر گونه اقدامی در صورت عدم توجه مناسب به ظرافت‌های لازم و واقعیات موجود می‌تواند اصل این هدف را تحت‌الشعاع قرار دهد.

از این رو در خصوص مفاد مصوبات قرارگاه مرکزی مبنی بر تثبیت مالکیت قطعات کشاورزی کمتر از حد نصاب‌های فنی و اقتصادی مقرر در قانون مربوط و اساساً تصمیم وزارت جهاد کشاورزی و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور به صدور سند مالکیت تک‌برگ به اراضی کشاورزی با هر مساحتی در بازه زمانی خیلی محدود (تا پایان دولت سیزدهم)، نگرانی‌ها، ابهام‌ها و سؤال‌هایی به‌ویژه از سوی دلسوزان، نخبگان و کارشناسان بخش کشاورزی مطرح شده است و نیاز است این موضوع به‌طور دقیق‌تر بررسی و تحلیل شود؛ به‌ویژه اینکه به گفته رئیس سازمان امور اراضی کشور، در طول ۹ دهه گذشته (ابتدای سال ۱۳۱۰ تا پایان سال ۱۴۰۰)، حداکثر عملکرد دولت‌های مختلف در زمینه صدور سند مالکیت رسمی تک‌برگ، حدود ۵ درصد اراضی کشاورزی نبوده است [۱۱]. دلایل

۱. نام ماهواره سنجش از دور هند، Indian Remote Sensing است.



مختلفی برای عدم موفقیت قابل انتظار در سنددار شدن اراضی کشاورزی وجود دارد که پیچیدگی‌های فرایند احراز و تدقیق مالکیت‌ها، یکی از دلایل اصلی آن بوده است. چالشی که کماکان به قوت خود باقی است و این امر تردیدهای جدی در خصوص اتمام صدور سند مالکیت تک‌برگ به مابقی اراضی کشاورزی تا پایان دولت سیزدهم را افزون می‌سازد.

بنابراین در عین حالی که تعیین و تدقیق وضعیت مالکیت‌ها در اراضی کشاورزی و منابع طبیعی و اجرای ۱۰۰ درصدی حدنگار اراضی امر لازم و مهمی است؛ ولی شتاب غیرمنطقی در صدور سند تک‌برگ به اراضی کشاورزی با هر مساحتی و عدم تغییر در رویه‌های موجود، می‌تواند تبعات جبران‌ناپذیر برای بخش کشاورزی به‌طور خاص و کشور به‌طور عام داشته باشد. لذا گزارش حاضر به ارزیابی برنامه وزارت جهاد کشاورزی و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور برای صدور سند به اراضی کشاورزی زیر حد نصاب فنی و اقتصادی از جنبه‌های مختلف پرداخته است. در این راستا، سعی می‌شود به سؤال‌های زیر پاسخ داده شود:

- برنامه صدور سند مالکیت فیزیکی به اراضی کشاورزی خرد، تا چه حدی با احکام اسناد بالادستی و قوانین موضوعه همخوانی و هم‌راستایی دارد؟
- با توجه به ظرفیت‌ها، امکانات و شرایط حاکم بر بخش کشاورزی، صدور سند مالکیت تک‌برگ به تمامی اراضی کشاورزی در بازه زمانی محدود تقریباً ۲/۵ ساله (تا پایان دولت سیزدهم) تا چه حدی امکان‌پذیر است؟
- صدور سند مالکیت به اراضی کشاورزی خرد، چه تبعاتی دارد و آیا این برنامه می‌تواند بر اساس ادعاهای مطرح‌سبب کنترل تغییر کاربری و تسهیل یکپارچه‌سازی اراضی کشاورزی شود؟
- آیا بهترین راهکار تدقیق وضعیت مالکیت‌های اراضی کشاورزی، جمع‌آوری اطلاعات بهره‌برداران و تسهیل تأمین مالی کشاورزان، سنددار شدن فیزیکی اراضی کشاورزی با هر مساحتی است؟

## ۲. پیشینه

### ۲-۱. سوابق تقنینی

در روستاها و شهرهای مشمول، مصوب ۱۳۷۲/۰۷/۱۱؛ ۷. قانون برنامه پنجساله دوم توسعه، مصوب ۱۳۷۳/۰۹/۲۰ [تبصره «۷۲»]؛ ۸. قانون جلوگیری از خردشدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی - اقتصادی، مصوب ۱۳۸۵/۱۱/۲۱ [مواد ۲، ۳، ۴ و ۵]؛ ۹. قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و ساختمان‌های فاقد سند رسمی، مصوب ۱۳۹۰/۰۹/۲۰ [مواد ۱، ۶ و ۸] و ۱۰. قانون جامع کاداستر (حدنگار) کشور، مصوب ۱۳۹۳/۱۱/۱۲ [مواد ۳، ۹، ۱۱، ۱۲، ۱۳ و ۱۴]، از جمله قوانینی است که در هر کدام، ضوابط و فرایندهای مشابه و بعضاً متفاوت یا متناقض با یکدیگر و به‌صورت پراکنده و غیرمنسجم در نحوه سنددار شدن اراضی کشاورزی تنظیم شده است. البته در سال‌های ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶ به ترتیب مستند به بند «ه» تبصره «۱۸» و بند «ب» تبصره «۱۸» قوانین بودجه سال‌های مذکور، آیین‌نامه‌ای تحت عنوان «آیین‌نامه اجرایی صدور اسناد مالکیت اراضی کشاورزی» به تصویب رسید که واجد اشکالات متعددی بود. نهایتاً با توجه به عدم تکرار یا

نزدیک به یک قرن است که موضوع تثبیت مالکیت اراضی و املاک کشور در نظام قانونگذاری و اجرایی مطرح شده است.<sup>۱</sup> اراضی کشاورزی نیز از جمله اموال و دارایی‌های غیرمنقولی است که به‌منظور تدقیق و تثبیت حدود مالکیت آنها احکام گوناگونی به‌طور پراکنده در قوانین متعدد - که بعضاً منسوخ شده‌اند - تعبیه شده است که حداقل به ۱۰ قانون می‌رسد. ۱. قانون ثبت اسناد و املاک، مصوب ۱۳۱۰/۱۲/۲۶ [مواد ۲۲، ۴۷، ۱۴۷ و ۱۴۸]؛ ۲. قانون اصلاحات ارضی، مصوب ۱۳۴۱/۱۱/۰۶ با اصلاحات بعدی [مواد ۲، ۱۲، ۱۴، ۲۵، ۲۹ و ۳۱]؛ ۳. قانون تشکیل شرکت‌های سهامی زراعی، مصوب ۱۳۴۶/۱۰/۲۷ [ماده ۱]؛ ۴. قانون تعاونی نمودن تولید و یکپارچه شدن اراضی در حوزه عمل شرکت‌های تعاونی روستایی، مصوب ۱۳۴۹/۱۲/۲۴ [مواد ۱ و ۲]؛ ۵. قانون گسترش کشاورزی در قطب‌های کشاورزی، مصوب ۱۳۵۴/۰۳/۰۵ [مواد ۳ و ۱۲]؛ ۶. قانون صدور اسناد مالکیت اراضی مشمول اصلاحات ارضی

۱. شروع قانونگذاری در زمینه تثبیت مالکیت‌ها، به تصویب «قانون ثبت اسناد» در دور دوم مجلس شورای ملی و در تاریخ ۱۲۹۰/۰۲/۱۹ برمی‌گردد. البته در این قانون به موضوع ثبت رسمی املاک اشاره‌ای نشده است [۱۲]. این قانون بعد از حدود ۱۲ سال و در پی تصویب «قانون نسخ قانون ثبت اسناد مورخه ۱۳۲۹ - مصوب ۱۳۰۲/۰۱/۲۸» مورد نسخ واقع شد. چند روز قبل از نسخ قانون مذکور، قانونی تحت عنوان «قانون ثبت اسناد و املاک» با ۱۲۶ ماده در مورخ ۱۳۰۲/۰۱/۲۱ به تصویب کمیسیون قوانین عدلیه مجلس شورای ملی رسید. قانون مذکور با وجود اصلاحات چندباره، نهایتاً پس از تصویب قانون دیگری با ۲۵۶ ماده تحت همین عنوان یعنی «قانون ثبت اسناد و املاک» در مورخ ۱۳۰۸/۱۱/۲۱ نسخ گردید. این قانون نیز پس از حدود دو سال و با تصویب «قانون ثبت اسناد و املاک» در کمیسیون قوانین عدلیه مجلس شورای ملی در مورخ ۱۳۱۰/۱۲/۲۶ مورد نسخ واقع شد. قانون اخیرالذکر که در ابتدای تصویب مشتمل بر ۱۴۲ ماده بود، پس از اصلاحات متعددی طی سال‌های بعد از تصویب در حال حاضر دارای ۱۵۶ ماده است.

به منظور بررسی بیشتر و تفصیلی تر احکام قانونی مرتبط با تثبیت مالکیت اراضی کشاورزی به ویژه اراضی زیر حد نصاب فنی و اقتصادی و همچنین تطابق مصوبه قرارگاه مرکزی صدور اسناد و حفظ کاربری اراضی کشاورزی با این احکام قانونی، این موضوع در ادامه و در بخش مجزایی مورد تحلیل قرار می گیرد.

تنفیذ بند مربوط به سند مالکیت در قانون بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور، آیین نامه جدیدی نیز به تصویب نرسید. بنابراین می توان بیان داشت در خصوص صدور سند مالکیت رسمی به اراضی کشاورزی، قانون مشخص و متقنی که به طور جامع و منطقی تمامی جوانب موضوع به ویژه از منظر حقوقی، اجتماعی و اقتصادی را پوشش دهد، وجود ندارد و کشور در این زمینه با خلاء قانونی جدی مواجه است.

### ۳. ارزیابی برنامه صدور سند مالکیت برای اراضی کشاورزی کمتر از حد نصاب فنی و اقتصادی

بر تولید از منابع داخلی و نیل به خود کفایی در محصولات اساسی<sup>۱</sup> است. علاوه بر این، بند «۱۳» اصل سوم<sup>۱</sup> و بند «۹» اصل چهارم و سوم<sup>۲</sup> قانون اساسی و بند «۳۲» سیاست های کلی نظام در دوره چشم انداز<sup>۳</sup> بر تأمین امنیت غذایی کشور با تأکید بر خود کفایی در محصولات اساسی کشاورزی تصریح دارند. بدیهی است که یکی از مهم ترین و اساسی ترین الزامات خود کفایی و اقتدار غذایی پایدار، حفظ کاربری و یکپارچگی اراضی کشاورزی است.

#### ۲-۱-۳. راهبردهای بلندمدت توسعه بخش کشاورزی از منظر آمایش سرزمین

همچنین در بند «۶» راهبردهای بلندمدت توسعه بخش کشاورزی از منظر آمایش سرزمین (مصوب ۱۳۹۱/۱۱/۱۶ معاون برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور) به لزوم «اصلاح ساختار و پایداری نظام بهره برداری و تولید کشاورزی و منابع طبیعی و ساماندهی واحدهای خرده دهقانی با تأکید بر یکپارچه سازی اراضی و بهینه سازی واحدهای بهره برداری از نظر مقیاس فنی و اقتصادی» تأکید جدی شده است [۱۶].

بنابراین حاکمیت، خردی و پراکندگی اراضی کشاورزی را یکی از معضلات اصلی بخش کشاورزی و سد راه تحقق اهداف خود کفایی و امنیت و اقتدار غذایی می داند و تأکید کرده است که دولت ها باید به سمت یکپارچه کردن این اراضی حرکت کنند. این در حالی است که با توجه به مطالب بیان شده در قسمت های پیشین گزارش، مصوبه قرارگاه مرکزی صدور اسناد و حفظ کاربری اراضی کشاورزی، با مجاز شمردن صدور سند مالکیت به اراضی کشاورزی که قبل از سال ۱۳۸۵ خرد شده است و با ذکر معیارهای تفسیر پذیر که عملاً سال مینارا خدشه دار خواهد کرد، به نوعی به دنبال تثبیت وضعیت خردی و پراکندگی اراضی است. نتیجتاً برخی از مالکان با دریافت سند تک برگ فیزیکی، تمایل چندانی برای یکپارچه سازی اراضی خرد تحت مالکیت خود نخواهند داشت. بنابراین این مصوبه با اسناد و سیاست های

#### ۱-۳-۳. میزان مطابقت برنامه با اسناد بالادستی و قوانین مربوطه

قرارگاه مرکزی صدور اسناد و حفظ کاربری اراضی کشاورزی با استناد به اصل عطف به ماسبق نشدن قوانین و مقررات، صدور سند به اراضی کشاورزی کمتر از حد نصاب فنی و اقتصادی که قبل از سال ۱۳۸۵ تفکیک و افراز شده اند را مجاز تلقی کرده است. نظر به اینکه از دیرباز به ویژه از دهه ۱۳۴۰ که قانون اصلاحات اراضی اجرا شد، خردی و پراکندگی اراضی یکی از معضلات اصلی بخش کشاورزی بوده و در این راستا قوانین و مقررات متعددی برای مدیریت زمین به تصویب رسیده است، در ادامه به منظور بررسی ادعای یاد شده و اینکه اساساً برنامه صدور سند مالکیت تک برگ به اراضی کشاورزی کمتر از حد نصاب فنی و اقتصادی قبل از تجمیع و یکپارچه سازی و رساندن به حد نصاب مذکور، تا چه حدی از منطوق و پشتوانه قانونی و علمی برخوردار است، سیاست های بالادستی و احکام قانونی ناظر بر تجمیع و یکپارچه سازی قطعات خرد و پراکنده و همچنین صدور سند مالکیت رسمی به اینگونه قطعات، مورد بررسی قرار می گیرد...

#### ۱-۱-۳. سیاست های کلی نظام در بخش کشاورزی

در حال حاضر، مهم ترین سند بالادستی در حوزه کشاورزی، «سیاست های کلی نظام در بخش کشاورزی» است که مقام معظم رهبری در ۹ بند و در تاریخ ۱۳۹۱/۰۹/۲۹ ابلاغ فرموده اند. بند «۳» سیاست های کلی مذکور، به موضوع «اصلاح ساختار و نظام بهره برداری بخش کشاورزی با تشویق کشاورزان به رعایت اندازه های فنی - اقتصادی واحدهای تولیدی متناسب با نوع فعالیت و شرایط مختلف اجتماعی، اقتصادی و اقلیمی کشور و تأکید بر جهت گیری حمایتی دولت از این سیاست ها به ویژه در واگذاری منابع آب و خاک» پرداخته است [۱۳] یعنی یکی از سیاست های کلان کشور در بخش کشاورزی، یکپارچه ساختن اراضی کشاورزی خرد و پراکنده است. دلیل مطرح شدن این سیاست نیز در بند «۲» سیاست های کلی بخش کشاورزی بیان شده است و آن «تأمین امنیت غذایی با تکیه

۱. تأمین خود کفایی در علوم و فنون صنعت و کشاورزی و امور نظامی و مانند اینها [۱۴].

۲. تأکید بر افزایش تولیدات کشاورزی، دامی و صنعتی که نیازهای عمومی را تأمین کند و کشور را به مرحله خود کفایی برساند و از وابستگی برهاند [۱۴].

۳. تأمین امنیت غذایی کشور با تأکید بر خود کفایی نسبی در تولید محصولات کشاورزی [۱۵].



زارعین داوطلب عضو شرکت‌های تعاونی روستایی در جهت امکان حداکثر بهره‌برداری از منابع آب و خاک کشور...» هدف اصلی قانونگذار بوده است. در این راستا، در ماده (۶) قانون مذکور، وزارت جهاد کشاورزی مکلف به اجرای موارد زیر شد:

- ۱- تهیه نقشه جامع و یکپارچه شدن اراضی به تعداد قطعات مناسب در محدوده ثبتی روستا و یا روستاها و مزارع مورد عمل شرکت و اراضی سایر کشاورزان توسط وزارت جهاد کشاورزی،
- ۲- تعیین حدود و ثغور قطعات سابق و فعلی در نقشه و ارسال آن به اداره ثبت محل همراه با موافقت کلیه مالکین،
- ۳- صدور سند مالکیت توسط واحد ثبتی با تطبیق نقشه ترسیمی با وضع موجود محل سوابق ثبتی و احراز موافقت مالکین نسبت به تأیید نقشه مزبور بدون دریافت هرگونه هزینه (مالیات، عوارض، حقوق دولتی و غیره).

در ادامه این ماده آمده است که هزینه‌های دولت برای اجرای قانون از طریق کاهش هزینه‌های آن در امر تولید و افزایش تولید ناشی از یکپارچه‌سازی اراضی قابل جبران است. متن ایراد شده به‌وضوح، گویای این نکته است که قانون مذکور، صدور سند مالکیت به اراضی از سوی سازمان ثبت اسناد و املاک را به‌بعد از تعیین تکلیف اراضی و یکپارچگی آنها موقوف کرده است [۱۸]. با وجود چنین تکلیفی، دولت‌های مختلف اقدام‌های مناسبی در این زمینه انجام ندادند.

### ۲-۲-۳. قانون گسترش کشاورزی در قطب‌های کشاورزی - مصوب ۱۳۵۴/۰۳/۰۵ با اصلاحات بعدی

چهار سال از تصویب قانون تعاونی نمودن تولید و یکپارچه شدن اراضی در حوزه عمل شرکت‌های تعاونی روستایی نگذشته بود که قانون دیگری با عنوان «قانون گسترش کشاورزی در قطب‌های کشاورزی» در سال ۱۳۵۴ به تصویب رسید. در این قانون، ۲۰ منطقه به‌عنوان قطب‌های کشاورزی تعیین و مقرر شد «طرح‌های جامع توسعه کشاورزی و دامپروری» پس از تصویب وزارت کشاورزی و منابع طبیعی سابق در این قطب‌ها اجرایی شود. در ماده (۵) قانون موصوف، تصریح شد که به‌منظور امکان‌پذیر کردن تهیه و اجرای طرح‌های جامع توسعه کشاورزی و دامپروری در قطب‌های کشاورزی، وزارت کشاورزی و منابع طبیعی سابق با رعایت مسیر شبکه آبیاری و زهکشی نسبت به تهیه نقشه‌های جابه‌جا و یکپارچه کردن و قطع‌بندی محدوده‌های جدید مالکیت‌های اراضی زراعتی به‌منظور رفع پراکندگی و اصلاح شکل نامنظم و تبدیل آنها به واحدهای بهره‌برداری اقتصادی اقدام کند [۱۹]. بنابراین اجرای طرح‌های جامع توسعه کشاورزی و دامپروری به یکجاسازی و یکپارچه‌سازی قطعات خرد و پراکنده منوط شود. البته عدم موفقیت مناسب وزارت کشاورزی و منابع طبیعی سابق در تهیه نقشه‌های جامع و یکپارچه‌سازی قطعات کشاورزی، سبب شد اهداف قانونگذار در ماده (۵) به‌شکل مناسبی تحقق نیابد.

علاوه‌براین، ماده (۱۲) قانون مذکور صراحتاً بر ممنوعیت صدور سند

بالادستی یادشده مبنی بر یکپارچه‌سازی اراضی خرد و کوچک مقیاس در راستای تحقق خودکفایی و تأمین و تقویت امنیت غذایی، مغایرت آشکار دارد (جدول ۱). این در حالی است که قوانین و مقررات باید ترجمان عملیاتی سیاست‌های کلی و اسناد بالادستی باشند نه اینکه ضابطه و رویه‌ای برخلاف این اسناد وضع شود.

### ۲-۳. میزان تطابق برنامه با قوانین و مقررات مربوطه

علاوه‌بر اسناد بالادستی یادشده در بند قبلی، نظر به اینکه از دیرباز خردی و پراکندگی اراضی یکی از معضلات اصلی بخش کشاورزی بوده است، در طول دهه‌های گذشته به‌ویژه با تشدید این معضل در اثر اجرای قانون اصلاحات اراضی در دهه ۱۳۴۰، قوانین و مقررات متعددی در راستای تجمیع و یکپارچه‌سازی اراضی خرد پراکنده به تصویب رسیده است. به‌عبارتی سیاستگذاران و قانونگذاران با پی بردن به اشتباه تقطیع اراضی کشاورزی به قطعات غیراقتصادی و با نگاه به آینده جهت یکپارچه‌سازی اراضی خرد، با تصویب قوانین و مقررات مختلف سعی کرده‌اند، مانع مشروعیت بخشیدن به خردی و پراکندگی اراضی شوند و اراضی خرد را به‌سمت یکپارچه شدن سوق دهند تا کشت و کار در اراضی کشاورزی از توجیه اقتصادی کافی برخوردار باشد؛ هرچند در عمل، برنامه اقدام جدی و مناسب از سوی مسئولان اجرایی برای این موضوع اتخاذ و عملیاتی نشده است. در ادامه به برخی از مهم‌ترین قوانین و مقررات مربوطه به‌ترتیب تاریخ تصویب اشاره می‌شود.

### ۱-۲-۳. قانون تشکیل شرکت‌های سهامی زراعی - مصوب ۱۳۴۶/۱۰/۲۷ با اصلاحات بعدی

یکی از تدابیری که برای جلوگیری از خرد شدن اراضی پیش‌بینی شد، تشکیل شرکت‌هایی تحت عنوان «شرکت‌های سهامی زراعی» است که قانون آن در دی‌ماه ۱۳۴۶ به تصویب رسید و در چندین نوبت با اصلاحاتی مواجه شد. براساس ماده (۱) قانون یادشده، «فراهم نمودن امکانات همه‌جانبه برای به‌کار بردن ماشین‌آلات کشاورزی در امر تولید محصولات کشاورزی»، «حداکثر استفاده از نیروی اضافی انسانی موجود در روستاها در قطب‌های کشاورزی و صنعتی» و «جلوگیری از خرد شدن و تقسیم اراضی مزروعی به قطعات غیراقتصادی» به‌عنوان اهداف قانونگذار برای تشکیل شرکت‌های سهامی زراعی در روستاها تعیین شد تا از این طریق، اراضی کشاورزی به‌شکل یکپارچه مورد کشت قرار گیرند [۱۷]. تشکیل شرکت‌های مذکور تا حدودی توانست از تقطیع و خردتر شدن اراضی کشاورزی جلوگیری کند؛ هرچند انتقادهایی نیز نسبت به اساسنامه و عملکرد این شرکت‌ها از جمله از نظر عدم جلب مشارکت مردم مطرح است.

### ۲-۲-۳. قانون تعاونی نمودن تولید و یکپارچه شدن اراضی در حوزه عمل شرکت‌های تعاونی روستایی - مصوب ۱۳۴۹/۱۲/۲۴ با اصلاحات بعدی

براساس ماده (۱) این قانون، «یکپارچه کردن قطعات اراضی مزروعی

الف) اجرای عملیات زیربنایی آب و خاک (تجهیز و نوسازی اراضی، احداث شبکه‌های فرعی آبیاری و زهکشی، سامانه‌های نوین آبیاری و جاده‌های دسترسی بین مزارع)،  
ب) توسعه و نوسازی باغات،  
ج) ماشین‌آلات بخش کشاورزی،  
د) پارانه نهاده‌های تولید،

ه) اعطای تسهیلات حمایتی ارزان قیمت به میزان قیمت کارشناسی روز اراضی از طریق بانک‌های عامل،  
و) تأمین تاصد درصد اعتبار مورد نیاز اجرای عملیات آب و خاک و توسعه روش‌های نوین آبیاری و زیرساخت‌ها برای مالکان اراضی که طبق حد نصاب‌های تعیین شده به تشکیل شرکت‌های کشت و صنعت، تعاونی تولید و سهامی زراعی اقدام کنند.

همچنین در ماده (۱۰) آیین‌نامه اجرایی مذکور، «سازمان برنامه و بودجه کشور براساس ماده (۳) قانون موظف است به منظور تحقق مفاد ماده (۹) این آیین‌نامه، اعتبارات لازم را در بودجه‌های سنواتی دستگاه‌های مربوط پیش‌بینی و تأمین نماید» [۲۱].

علاوه بر این، در مواد (۴) و (۵) قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی و اقتصادی، در راستای اجرای عملیات تجمیع و یکپارچه‌سازی قطعات خرد و پراکنده و سپس صدور سند مالکیت رسمی به این قطعات، تکالیفی برعهده سازمان ثبت اسناد و املاک کشور گذارده شده است. به این صورت که در ماده (۴)، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور مکلف شده است برای اراضی کمتر از حد نصاب فنی، اقتصادی که در اثر عمل تجمیع قطعات مجاور به صورت واحد درآمده باشد، «به درخواست مالک یا مالکین، با ترسیم نقشه تجمیعی و با تنظیم صورت‌جلسه تجمیع حدود که به تأیید مالک یا مالکین رسیده است، با رعایت مقررات ثبت از نظر حفظ حقوق اشخاص، بدون اخذ هرگونه وجهی (مالیات، عوارض و حقوق دولتی) سند مالکیت صادر نماید». همچنین در ماده (۵) به سازمان ثبت اسناد و املاک کشور تکلیف شده است که «نقشه یکپارچه شده اراضی خرد مالکین را که به صورت پراکنده مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرد پس از معاوضه و یا خرید و فروش توسط مالکین، ترسیم و صورت‌مجلس حاوی حدود و ثغور و مساحت و سهام مالکین قطعه مزبور را با تأیید آنها و نماینده وزارت جهاد کشاورزی تنظیم کند و بدون پرداخت مالیات و هزینه‌های ثبتی و حقوق دولتی توسط مالکین، طبق صورت‌مجلس تنظیمی و با رعایت مقررات ثبتی از جهت حفظ حقوق اشخاص سند مالکیت صادر نماید» [۲۰]. بنابراین همان‌گونه که مبرهن است قانونگذار بر تقدم تجمیع و یکپارچه‌سازی قطعات خرد و پراکنده بر صدور سند مالکیت رسمی به این قطعات اصرار و تأکید داشته است.

مضاف بر این، برخی اعتقاد دارند، دلیل افزایش خردی و پراکندگی اراضی کشاورزی به‌ویژه بعد از سال ۱۳۸۵، ایجاد محدودیت در

تفکیک و تقسیم اراضی کشاورزی و یا قابل کشاورزی به قطعات کوچکتر از ۲۰ هکتار که قبل از تهیه طرح‌های جامع بهره‌وری از سرزمین شامل کلیه اراضی دایر و بایر خارج محدوده مصوب شهرها است، تأکید کرده است. به‌منظور روشن‌تر شدن این موضوع، در فراز انتهایی همین ماده چنین آمده است: «سازمان ثبت اسناد و املاک مکلف است در اجرای این ماده از تفکیک اراضی که منجر به کوچکتر شدن از ۲۰ هکتار شود خودداری نماید». بنابراین صدور سند برای اراضی زیر ۲۰ هکتار در قطب‌های کشاورزی، اقدام غیرقانونی و برخلاف ماده (۱۲) قانون گسترش کشاورزی در قطب‌های کشاورزی است. البته یک استثنایی در نظر گرفته شده است به این شکل که «تفکیک و تبدیل نوع استفاده از زمین بر اساس طرح‌های جامع توسعه شهری و صنعتی و معدنی و طرح‌های دیگر که در اثر تحولات اقتصادی و اجتماعی کشور لازم باشد پس از تصویب مقامات مربوط به پیشنهاد مشترک وزارت جهاد کشاورزی و وزارت راه و شهرسازی و وزارت کشور به تصویب هیئت وزیران می‌رسد» بلامانع دانسته شده است [۱۹].

#### ۲-۳-۴. قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی و اقتصادی - مصوب ۱۳۸۵/۱۱/۲۱ با اصلاحات بعدی

قانون دیگری که به‌طور خاص ضوابطی را برای مدیریت قطعات خرد و پراکنده کشاورزی تعیین کرده است، «قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی، اقتصادی» است که در ۱۳ فروردین ماه ۱۳۸۳ در مجلس شورای اسلامی مصوب شد و با توجه به ایراد شورای محترم نگهبان و اصرار مجلس بر تصویب متن مصوب، قانون مذکور در تاریخ ۱۳۸۵/۱۱/۲۱ با اصلاحاتی به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسید. در ماده (۲) این قانون، تفکیک و افراز اراضی کشاورزی به قطعات کمتر از نصاب تعیین شده ممنوع اعلام شده است و سازمان ثبت اسناد و املاک از ارائه هرگونه خدمات ثبتی از قبیل صدور سند مالکیت تفکیکی یا افرازی نیز منع شده است. البته قانونگذار برای این‌گونه اراضی امکان صدور سند به صورت مشاعی را بلامانع دانسته است. از طرفی در ماده (۳) قانون مذکور، وزارت جهاد کشاورزی و سایر دستگاه‌های ذی‌ربط موظف شده‌اند به منظور «تشویق مالکان اراضی کشاورزی (که میزان مالکیت آنان کمتر از حد نصاب فنی، اقتصادی می‌باشد) به تجمیع و یکپارچه‌سازی آن اراضی به مساحت‌های در حد نصاب‌های تعیین شده و بالاتر»، امتیازات و تسهیلات ویژه مالی، اعتباری، حقوقی، بازرگانی، فنی و ساخت زیربناهای تولیدی در نظر بگیرند [۲۰]. در ماده (۹) آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور (مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۰۸ هیئت وزیران)، مشوق‌های مورد نظر با تفصیل بیشتری قید شده است. در این ماده، وزارت جهاد کشاورزی موظف شده متقاضیان تجمیع و یکپارچه‌سازی اراضی کشاورزی را در اولویت پرداخت یارانه‌های حمایتی، تسهیلات و امتیازات از جمله موارد زیر قرار دهد:



صدور سند مالکیت رسمی به اراضی کمتر از حد نصاب فنی و اقتصادی در اثر اجرای قانون مذکور است. در این خصوص لازم به توضیح است که اساساً در این سال‌ها تکالیف قانونی مربوط به تجمیع و یکپارچه‌سازی اراضی خرد و پراکنده به‌ویژه ماده (۳) قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی و اقتصادی و مواد (۹) و (۱۰) آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور، به‌نحو مناسبی اجرا نشده است. شاهد این مدعا، تصویب آیین‌نامه اجرایی قانون جلوگیری از خرد شدن، حدود ۱۰ سال بعد از تصویب قانون مذکور است. به عبارتی از تاریخ تصویب قانون در مجمع تشخیص مصلحت نظام (۲۱ بهمن ماه ۱۳۸۵) تا تاریخ تصویب آیین‌نامه اجرایی آن (۸ اسفند ماه ۱۳۹۵) در هیئت وزیران، اقدام خاصی برای تجمیع و یکپارچه‌سازی قطعات خرد و پراکنده اراضی انجام نشد. بعد از تصویب آیین‌نامه اجرایی مورد اشاره نیز اقدام‌های منسجم و به‌هم‌پیوسته در خصوص یکجاسازی و یکپارچه‌سازی اراضی کشاورزی و استقرار نظام بهره‌برداری مناسب و زنجیره ارزش پایدار انجام نشده است. در قوانین بودجه سال‌های گذشته نیز برنامه و طرح مشخصی درباره تجمیع و یکپارچه‌سازی اراضی کشاورزی مشاهده نمی‌شود. ضمن اینکه تحقق هدف یکپارچه‌سازی قطعات خرد و پراکنده، نیاز به وجود سندی مدون درباره یکپارچه‌سازی اراضی کشاورزی دارد و اقدام‌های موردی و مقطعی کشور را در رسیدن به هدف اصلی کمک نمی‌کند. نبود چنین سند جامعی، شاهد دیگر برای مدعای فقدان اهتمام جدی برای اجرای تکالیف قانونی مربوط به یکجاسازی و یکپارچه‌سازی اراضی کشاورزی است.

### ۲-۳. قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و ساختمان‌های فاقد سند رسمی - مصوب ۱۳۹۰/۰۹/۲۰ با اصلاحات بعدی

علاوه بر قوانین یادشده که مشخصاً در خصوص اراضی کشاورزی احکامی دارند، قانون دیگری تحت عنوان «قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و ساختمان‌های فاقد سند رسمی» در مورخ ۱۳۹۰/۰۹/۲۰ به تصویب رسید که در ماده (۶) این قانون، صراحتاً قید شده که تفکیک و افراز اراضی کشاورزی و باغات و صدور سند مالکیت برای آنها صرفاً با رعایت قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی، اقتصادی مصوب ۱۳۸۵/۱۱/۲۱ مجمع تشخیص مصلحت نظام مجاز است [۲۲]. البته اخیراً مباحثی در خصوص اصلاح قانون مذکور مطرح است که در صورت تصویب در مجلس شورای اسلامی، ضوابط قانون جلوگیری از خرد شدن در نحوه صدور سند به اراضی کشاورزی خرد، ملغی‌الاثراً خواهد شد و این موضوع اختلال جدی در امر تجمیع و یکپارچه‌سازی اراضی خرد و پراکنده را در پی خواهد

داشت.

یکی از مواردی که سازمان ثبت اسناد و املاک کشور به‌استناد آن، صدور سند مالکیت تک‌برگ به اراضی خرد را قانونی برمی‌شمرد، تبصره «۲» ماده (۶) قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و ساختمان‌های فاقد سند رسمی است. متن تبصره یادشده بدین شرح است: «تفکیک و افراز نسق‌های زراعی و باغات مشمول قانون مربوط به اصلاحات ارضی مصوب ۱۳۳۹/۲/۲۶ و اصلاحات بعدی آن و اراضی مشمول قانون واگذاری زمین‌های بایر و دایر که بعد از انقلاب به‌صورت کشت موقت در اختیار کشاورزان قرار گرفته است مصوب ۱۳۵۶/۰۸/۰۸ و اصلاحات بعدی آن فقط به میزان نسق اولیه یا سند بیع شرط، مجاز است و صدور سند تفکیکی برای صاحب نسق اولیه یا سند بیع شرط یا خریداران از آنها به میزان نسق اولیه یا سند بیع شرط، بلامانع می‌باشد». همان‌گونه که از متن تبصره برمی‌آید قانونگذار صدور سند تفکیکی را صرفاً برای صاحب‌نسقان اولیه آن‌هم فقط به میزان نسق اولیه یا سند بیع شرط بلامانع دانسته است نه تمامی اراضی کشاورزی. به عبارتی این ضابطه در مورد اراضی که صاحب‌نسقان اولیه آنها در قید حیات نیستند و یا مساحت زمین فعلی کمتر از میزان نسق اولیه است، صدق نمی‌کند. قطعاً از سال ۱۳۴۱ که قانون اصلاحات ارضی اجرا شد تا به امروز، نسق‌ها چندین بار خرد شده‌اند و به‌ندرت زمینی می‌توان یافت که بعد از شش دهه همچنان میزان نسق اولیه در آن حفظ شده باشد. لذا استناد سازمان ثبت اسناد و املاک کشور به تبصره (۲) ماده (۶) قانون فوق‌الاشاره برای موجه جلوه دادن صدور سند مالکیت به کلیه اراضی خرد پذیرفتنی نیست.

بنابراین می‌توان اذعان داشت که اقدام‌های انجام‌یافته برای صدور سند مالکیت فیزیکی به اراضی کشاورزی با هر مساحتی، با قوانین و مقررات مربوطه همخوانی ندارد که این عدم تطابق را به شرح زیر می‌توان جمع‌بندی کرد:

#### ■ عدم موضوعیت اصل عطف به‌ماسبق نشدن

بنابراین با توجه به مطالب پیش‌گفته، در خصوص اینکه قرارگاه مرکزی صدور اسناد و حفظ کاربری اراضی کشاورزی با استناد به اصل عطف به‌ماسبق نشدن قوانین و مقررات، صدور سند به اراضی کشاورزی کمتر از حد نصاب فنی و اقتصادی که قبل از سال ۱۳۸۵<sup>۲</sup> تفکیک و افراز شده‌اند را مجاز تلقی کرده است، می‌توان بیان داشت، همان‌گونه که ذکر شد، از دی ماه ۱۳۴۶ تا زمان تصویب قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی و اقتصادی یعنی بهمن ماه سال ۱۳۸۵، حداقل سه قانون به تصویب رسیده است که جملگی بر یکجاسازی و یکپارچه‌سازی قطعات خرد و پراکنده و بعضاً حتی

۱. ماده (۶) تفکیک و افراز اراضی کشاورزی و باغات و صدور سند مالکیت برای آنها با رعایت قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی، اقتصادی مصوب ۱۳۸۵/۱۱/۲۱ مجمع تشخیص مصلحت نظام بلامانع است.

۲. تاریخ تصویب قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی و اقتصادی در مجمع تشخیص مصلحت نظام (یعنی ۱۳۸۵/۱۱/۲۱).



ماهواره‌های IRS پوششی کشور، «مجوز رسمی احداث بنا»، «مکاتبات و مجوزهای صادره توسط دستگاه‌های دولتی» و «سایر مدارک و مستنداتی که کاشف از تفکیک و افراز قبل از تاریخ ۱۳۸۵/۱۱/۲۱ در طبیعت باشد» را ملاک تشخیص سال تفکیک و افراز اراضی اینکه قبل از تاریخ ۱۳۸۵/۱۱/۲۱ بوده یا بعد از آن، تعیین کرده است. از جمله ایرادهایی که به ملاک‌های معرفی شده می‌توان وارد دانست به شرح زیر است:

❶ مشخص نشده است از این هفت ملاک معرفی شده، آیا باید همه ملاک‌ها مورد تأیید قرار گیرد یا اگر یکی از آنها نیز مورد تأیید باشد، کفایت می‌کند؟!

❷ بر خورداری زمین مورد نظر از مجوز رسمی احداث بنا، ملاک دیگر تشخیص سال افراز اراضی تعیین شده است. سؤال و ابهام اساسی آن است که زمین فاقد سند مالکیت رسمی، چگونه می‌تواند مجوز رسمی احداث بنا داشته باشد که به استناد آن، مدیریت جهاد کشاورزی شهرستان تاریخ تفکیک و افراز را تشخیص دهد؟! به ویژه اینکه غالب اراضی کشاورزی، خارج از محدوده روستاها و شهرها واقع شده‌اند و طبق ماده (۴) قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن به شرکت‌های تعاونی مسکن و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی - مصوب ۱۳۸۱/۰۵/۰۶ با اصلاحات بعدی، صدور مجوز برای احداث بنای مسکونی در اراضی کشاورزی خارج از محدوده و حریم شهرها و روستاها معمولاً ممنوع است، به جز در مواردی که متقاضی از کمیسیون تبصره «۱» ماده (۱) موضوع قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب سال ۱۳۷۴، مجوز اخذ کرده باشد. البته ورود به فرایند بررسی درخواست‌های تغییر کاربری از طریق این کمیسیون، منوط به سند مالکیت داشتن زمین مورد نظر است. بنابراین تعیین «مجوز رسمی احداث بنا» به عنوان یکی از ملاک‌های تشخیص سال تفکیک و افراز محل ابهام و اشکال است و می‌تواند سبب مشروعیت بخشی به مستحذات غیر مجاز در اراضی کشاورزی شود.

❸ ارائه «مکاتبات و مجوزهای صادره توسط دستگاه‌های دولتی»، ملاک دیگری است که برای تشخیص سال تفکیک و افراز اراضی تعیین شده است. در خصوص ملاک یادشده نیز ابهام‌هایی وجود دارد که از جمله می‌توان به ابهام در زمینه نوع و موضوع مکاتبه اشاره کرد.

❹ مبهم‌ترین و تفسیرپذیرترین ملاک معرفی شده، ملاکی است که ارائه هر گونه مدارک و مستنداتی که به نوعی کاشف از تفکیک و افراز قبل از تاریخ ۱۳۸۵/۱۱/۲۱ در طبیعت باشد را مجاز شمرده است. این معیار، نوعی حق برای افراد ایجاد می‌کند که هر نوع مدرکی اعم از رسمی و غیررسمی را ارائه دهند و خواستار بررسی و تأیید آن باشند؛ حتی هر گونه دست‌نوشته‌ای که اعتبار آن چندان قابل ارزیابی نیست، ولی به نوعی بر تفکیک و افراز زمین در قبل از سال ۱۳۸۵ دلالت می‌کند. در این حالت، قضاوت‌های متناقض در پذیرش مدارک و مستندات بین مدیریت‌های جهاد کشاورزی شهرستان‌ها دور از انتظار نیست.

موکول کردن صدور سند مالکیت رسمی به بعد از یکپارچه‌سازی دلالت و تأکید دارند. بنابراین ضوابط قوانین و مقررات مصوب قبل از تاریخ ۱۳۸۵/۱۲/۲۱ بر نحوه مدیریت اراضی خرد و پراکنده و نحوه صدور سند مالکیت رسمی ساری و جاری است و نمی‌توان نادیده انگاشت.

ضمن اینکه بند «۳» سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی که سال ۱۳۹۱ ابلاغ شده است، بر لزوم تجمیع و یکپارچگی اراضی کشاورزی که در سال‌های مختلف، چه قبل از سال ۱۳۸۵ و چه بعد از آن خرد شده است، تأکید دارد و اتخاذ هر گونه برنامه مغایر با آنها غیرقانونی است. این سیاست‌ها در تراز قانون اساسی بوده و در همه اعصار لازم‌الاجراست. لذا اصل عطف به ماسبق در مورد آنها موضوعیت ندارد.

همچنین گفتمانی است درست است که در قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات فنی و اقتصادی مصوب سال ۱۳۸۵، صراحتاً به اصل عطف به ماسبق اشاره نشده است؛ ولی با نگاهی به ماده (۱) قانون مذکور می‌توان متوجه شد که قانونگذار با تصویب این قانون به دنبال تحقق سه هدف اصلی ۱. «ارتقای بهره‌وری عوامل تولید»، ۲. «تخصیص بهینه منابع» و ۳. «جلوگیری از تفکیک و افراز و خرد شدن اراضی کشاورزی» بوده است. سازوکار تحقق اهداف مذکور هم در سایر مواد بیان شده است. در همین راستا قانونگذار در مواد (۲) و (۳)، به ترتیب، ارائه هر گونه خدمات ثبتی به اراضی کشاورزی تفکیک و افراز شده به قطعات کمتر از نصاب تعیین شده را ممنوع اعلام کرده و وزارت جهاد کشاورزی را مکلف به ارائه بسته‌های تشویقی به مالکین اراضی کشاورزی خرد جهت تجمیع و یکپارچه‌سازی آنها برای رسیدن به حدنصاب‌های تعیین شده کرده است. همچنین مستند به ماده (۴) این قانون، صدور سند مالکیت رسمی، منوط به انجام عمل تجمیع قطعات مجاور کمتر از حد فنی و اقتصادی شده است. به عبارت دیگر، صدور سند مالکیت رسمی به عنوان مشوق و ضمانت اجرایی برای یکجاسازی و یکپارچه‌سازی اراضی تلقی شده است.

بنابراین می‌شود گفت، در اینجا روح قانون، ناظر بر حرکت به سمت بهره‌وری بیشتر اراضی کشاورزی، ممنوعیت صدور سند به اراضی کمتر از حد نصاب فنی و اقتصادی و تشویق مالکان این اراضی به تجمیع و یکپارچه‌سازی، برای تمامی اراضی تفکیک و مفروض شده قبل و بعد از سال ۱۳۸۵ دلالت دارد نه فقط اراضی تفکیک و مفروض بعد از سال ۱۳۸۵.

## ■ دور زدن حکم ممنوعیت صدور سند مفروض به قطعات کمتر از حد نصاب فنی و اقتصادی

همچنین با توجه به ایرادها و ابهام‌هایی که در مورد ملاک‌های تعیین شده برای تشخیص سال تفکیک و افراز زمین - اینکه قبل از سال ۱۳۸۵ بوده است یا بعد از آن - جهت تأیید یا رد امکان صدور سند مالکیت رسمی، مطرح می‌شود، نقض احکام قانونی مصوب سال ۱۳۸۵ و بعد از آن نیز محتمل است. توضیح اینکه، قرارگاه مرکزی صدور اسناد و حفظ کاربری اراضی کشاورزی در بند «۱۲» مصوبه ۱۴۰۱/۰۸/۰۱ «انجام معاملات رسمی»، «تقسیم‌نامه رسمی»، «تصاویر گوگل»، «تصاویر



دیم ۴/۱ هکتار است [۲۴]. آمار مذکور به خوبی گواهی می‌دهد که به اراضی زراعی و باغی زیر حد نصاب‌های تعیین شده، برخلاف قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی و اقتصادی سند مالکیت صادر شده است. این موضوع در استان یزد که با ۵۹/۵ درصد دومین استان از نظر اراضی کشاورزی دارای سند مالکیت حدنگاری شده است نیز مصداق دارد. در این استان به ۲۹,۰۶۴ قطعه برابر با ۴۷,۳۵۲ هکتار زمین کشاورزی سند مالکیت صادر شده است [۲۳] که متوسط مساحت قطعات سنددار شده، ۱/۶۲ هکتار می‌شود. در حالی که حد نصاب‌های فنی و اقتصادی مصوب برای اراضی زراعی و باغی به تفکیک آبی و دیم این استان به ترتیب برابر است با ۴/۸؛ ۳۰؛ ۲/۷ و ۶/۵ هکتار. مقایسه متوسط مساحت اراضی سنددار شده (۱/۶۲ هکتار) با متوسط حد نصاب فنی و اقتصادی اراضی کشاورزی در استان یزد (۱۱ هکتار) حکایت‌گر صدور سند به قطعات کمتر از حد نصاب است. شایان ذکر است ۳۴ درصد اسناد مالکیت صادر شده برای اراضی کشاورزی استان یزد در قبل از شروع سال ۱۴۰۰ بوده است [۲۴]. بنابراین سؤال این است که چرا با وجود اینکه قبل از سال ۱۴۰۰ بحث عطف به ماسبق نشدن قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی و اقتصادی مطرح نبود و مصوبه‌ای در این خصوص ابلاغ نشده بود، به اراضی زیر حد نصاب فنی و اقتصادی سند صادر شده است؟! به طور کلی مغایرت‌های مستقیم و غیرمستقیم تصمیم به صدور سند مالکیت رسمی به قطعات خرد کشاورزی با اسناد بالادستی و قوانین و مقررات مربوطه را می‌توان در قالب جدول ۱ نمایش داد:

بنابراین با ابهام‌های مطرح شده در نوع و فرایند بررسی مدارک، محول کردن بدون ضابطه مناسب تشخیص سال تفکیک و افراز اراضی کشاورزی به مدیریت‌های جهاد کشاورزی شهرستان‌ها، به فراهم شدن برخورد‌ها و قضاوت‌های سلیقه‌ای و امضاهای طلایی منجر می‌شود و چه بسا ممکن است حقوق برخی از صاحبان اصلی اراضی تضییع شود. این امر علاوه بر اینکه با عدالت همخوانی ندارد و می‌تواند به برخی از تصرفات غیرقانونی رسمیت بخشد، موجب دور زدن ضوابط قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی و اقتصادی و قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتي اراضی و ساختمان‌های فاقد سند رسمی می‌شود. کما اینکه در برخی مناطق مشاهده شده است که مصوبه قرارگاه مرکزی صدور اسناد و حفظ کاربری اراضی کشاورزی به درستی اجرا نمی‌شود و برای اراضی کمتر از حد نصاب فنی و اقتصادی که بعد از سال ۱۳۸۵ مفروز شده‌اند نیز سند مالکیت رسمی صادر می‌شود. بررسی آمار ارائه شده از سوی سازمان ثبت اسناد و املاک کشور از میزان اراضی کشاورزی سنددار شده تا اول خرداد ماه ۱۴۰۲ گواهی بر این مدعا است. برای نمونه طبق آمار اعلام شده، در استان مازندران به ۳۰,۰۹۷ قطعه معادل ۴۶,۴۹۵ هکتار سند مالکیت حدنگاری صادر شده که حدود ۲۴ درصد آن (۱۱,۱۰۶ هکتار) در قبل از سال ۱۴۰۰ و ۷۶ درصد طی سال‌های ۱۴۰۰، ۱۴۰۱ و دومایه ۱۴۰۲ بوده است [۲۳]. بر اساس محاسبات، متوسط مساحت قطعاتی که در استان مازندران سنددار شده‌اند ۱/۵۵ هکتار است. این در حالی است که براساس جدول حد نصاب فنی و اقتصادی مصوب هیئت وزیران، متوسط حد نصاب تعیین شده در استان مازندران برای اراضی زراعی آبی، ۳/۲۵ هکتار؛ اراضی زراعی دیم، ۵/۶ هکتار؛ اراضی باغی آبی ۲/۵ هکتار و اراضی باغی

جدول ۱. مغایرت‌های صدور سند مالکیت رسمی به قطعات خرد اراضی کشاورزی با اسناد بالادستی و قوانین و مقررات مربوطه

مغایرت‌های مستقیم			
ردیف	عنوان اسناد بالادستی / قوانین و مقررات مربوطه	ماده / بند	موضوع
۱	سیاست‌های کلی نظام در بخش «کشاورزی» - ابلاغی ۱۳۹۱/۰۹/۲۹	بند «۳»	اصلاح ساختار و نظام بهره‌برداری بخش کشاورزی با تشویق کشاورزان به رعایت اندازه‌های فنی - اقتصادی واحدهای تولیدی
۲	راهبردهای بلندمدت توسعه بخش کشاورزی از منظر آمایش سرزمین - مصوب ۱۳۹۱/۱۱/۱۶	بند «۶»	ساماندهی واحدهای خرده دهقانی با تأکید بر یکپارچه‌سازی اراضی و بهینه‌سازی واحدهای بهره‌برداری از نظر مقیاس فنی و اقتصادی
۳	قانون تشکیل شرکت‌های سهامی زراعی - مصوب ۱۳۴۶/۱۰/۲۷ با اصلاحات بعدی	ماده (۱)	تشکیل شرکت‌های سهامی زراعی به منظور جلوگیری از خردشدن و تقسیم اراضی مزروعی به قطعات غیر اقتصادی
۴	قانون تعاونی نمودن تولید و یکپارچه شدن اراضی در حوزه عمل شرکت‌های تعاونی روستایی - مصوب ۱۳۴۹/۱۲/۲۴ با اصلاحات بعدی	ماده (۱)	یکپارچه کردن قطعات اراضی مزروعی زارعان داوطلب عضو شرکت‌های تعاونی روستایی
۵	یکپارچه‌سازی اراضی کشاورزی و سپس صدور سند مالکیت به مالکان	ماده (۲)	
۶	قانون گسترش کشاورزی در قطب‌های کشاورزی - مصوب ۱۳۵۴/۰۳/۰۵ با اصلاحات بعدی	ماده (۳)	یکپارچه کردن و قطعه‌بندی محدوده‌های جدید مالکیت‌های اراضی زراعتی به منظور رفع پراکندگی و اصلاح شکل نامنظم و تبدیل آنها به واحدهای بهره‌برداری اقتصادی
۷	ممنوعیت تفکیک و تقسیم اراضی کشاورزی و یا قابل کشاورزی اعم از دایر و بایر خارج محدوده مصوب شهرها به قطعات کوچکتر از ۲۰ هکتار	ماده (۱۲)	
۸	قانون جلوگیری از خردشدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی و اقتصادی - مصوب ۱۳۸۵/۱۱/۲۱ با اصلاحات بعدی	ماده (۲)	ممنوعیت تفکیک و افزاز اراضی کشاورزی به قطعات کمتر از نصاب تعیین شده و منع ارائه هرگونه خدمات ثبتی از قبیل صدور سند مالکیت تفکیکی یا افزازی به این اراضی
۹	تشویق مالکان اراضی کشاورزی (که میزان مالکیت آنان کمتر از حد نصاب فنی، اقتصادی است) به تجمیع و یکپارچه‌سازی آن اراضی به مساحت‌های در حد نصاب‌های تعیین شده و بالاتر	مواد (۴) و (۵)	
۱۰	قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و ساختمان‌های فاقد سند رسمی - مصوب ۱۳۹۰/۰۹/۲۰ با اصلاحات بعدی	ماده (۶)	الزام به رعایت قانون جلوگیری از خردشدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی، اقتصادی در تفکیک و افزاز اراضی کشاورزی و باغات و صدور سند مالکیت برای آنها
مغایرت‌های غیر مستقیم			
۱۱	قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران - مصوب آذرماه ۱۳۵۸ با اصلاحات بعدی	بند «۱۳» اصل سوم	تأکید بر افزایش تولیدات کشاورزی، دامی و صنعتی، رسیدن به مرحله خودکفایی و رهایی از وابستگی
۱۲	تأمین خودکفایی در علوم و فنون صنعت و کشاورزی و امور نظامی و مانند اینها	بند «۹» اصل چهل و سوم	
۱۳	سیاست‌های کلی نظام در دوره چشم‌انداز - ابلاغی ۱۳۸۲/۰۸/۱۲	بند «۳۲»	تأمین امنیت غذایی کشور با تأکید بر خودکفایی نسبی در تولید محصولات کشاورزی
۱۴	سیاست‌های کلی نظام در بخش «کشاورزی» - ابلاغی ۱۳۹۱/۰۹/۲۹	بند «۲»	تأمین امنیت غذایی با تکیه بر تولید از منابع داخلی و نیل به خودکفایی در محصولات اساسی

مأخذ: نگارندگان.



شایان ذکر است که اقدام مغایر با اسناد بالادستی و قوانین و مقررات مربوطه از سوی کارکنان در صدور سند مالکیت رسمی به هر مساحتی از اراضی کشاورزی، از نظر حقوقی نیز قابلیت پیگیری دارد. توضیح اینکه در ماده (۹۶) قانون مدیریت خدمات کشوری - مصوب ۱۳۸۶/۰۷/۰۸ با اصلاحات بعدی، کارمندان دستگاه‌های اجرایی در صورتی که حکم یا امر مقام مافوق را برخلاف قوانین و مقررات اداری تشخیص دهند، «مکلفند کتباً مغایرت دستور را با قوانین و مقررات به مقام مافوق اطلاع دهند. در صورتی که بعد از این اطلاع، مقام مافوق کتباً اجرا دستور خود را تأیید کرد، کارمندان مکلف به اجرا دستور صادره خواهند بود و از این حیث، مسئولیتی متوجه کارمندان نخواهد بود و پاسخگویی با مقام دستور دهنده می‌باشد» [۲۵]. بنابراین کارمندان یا مدیران تنها در صورتی با حکم تخلف اداری مواجه نمی‌شوند که دستور مغایر با قوانین

و مقررات را به مقام مافوق اطلاع دهند. در صورت عدم اطلاع و اجرای دستور خلاف قوانین و مقررات مربوطه، دچار نوعی تخلف اداری شده و تخلف آنها مطابق با بند «۲» ماده (۸) قانون رسیدگی به تخلفات اداری - مصوب ۱۳۷۲/۰۹/۰۷ با اصلاحات بعدی قابل رسیدگی در «هیئت رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان» موضوع ماده (۱) قانون مذکور است. لازم به توضیح است که در بند «۱۳» ماده (۸) قانون یادشده «سرپیچی از اجرای دستورهای مقام‌های بالاتر در حدود وظایف اداری» از مصادیق تخلفات اداری دانسته شده است [۲۶]؛ ولی باید توجه داشت که براساس فراز انتهای همین بند و همچنین ماده (۹۶) قانون مدیریت خدمات کشوری، اجرای احکام و اوامر مافوق صرفاً در حدود قوانین و مقررات و وظایف اداری، الزامی دانسته شده است. بنابراین صرف دستور مقام مافوق نمی‌تواند رافع مسئولیت مدیران و کارکنان در ارتکاب به امر خلاف قوانین و مقررات جاری کشور باشد.

### ۳-۳-۳. امکان‌پذیری از نظر اجرا

قطعاً حصول موفقیت در اجرای هر برنامه یا سیاستی بدون ارزیابی و شناخت دقیق و درست از شرایط، محدودیت‌ها و ظرفیت‌ها میسر نمی‌شود. برنامه صدور سند مالکیت تک برگ به اراضی کشاورزی با هر مساحتی نیز از این قاعده مستثنی نیست. از این رو در پاسخ به سؤال مربوط به امکان‌پذیری صدور سند مالکیت تک برگ به اراضی کشاورزی با هر مساحتی در بازه زمانی محدود نکات زیر قابل طرح است:

#### ۱-۳-۳. پیچیدگی‌های فرایند احراز مالکیت‌ها

همانگونه که در پیشینه تقنینی بیان شد، سنددار شدن اراضی و املاک از همان ابتدای قانونگذاری در مجلس شورای ملی مفتوح است. تا قبل از تصویب قانون ثبت اسناد و املاک در اسفندماه ۱۳۱۰، صدور اسناد مالکیت برای اراضی و املاک شکل اختیاری داشت ولی پس از تصویب این قانون که به «قانون ثبت اجباری» نیز معروف است، سنددار شدن اراضی و املاک اجباری شد. در طول این سال‌ها قوانین مختلفی به تصویب رسیده است که طبق آن دولت مکلف به اتمام سنددار کردن اراضی کشاورزی شده است. برای نمونه «قانون جامع کاداستر (حدنگار) کشور» می‌توان اشاره داشت که در تاریخ ۱۳۹۳/۱۱/۱۲ به تصویب رسید. براساس ماده (۳) این قانون، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور مکلف شد ظرف مدت پنج سال (یعنی از شروع سال ۱۳۹۴ تا پایان سال ۱۳۹۸)، «حدنگاری اراضی را به نحوی به انجام برساند که موقعیت و حدود کلیه املاک و اراضی داخل محدوده مرزهای جغرافیایی کشور اعم از دولتی و غیردولتی و همچنین موقعیت و حدود کلیه کوه‌ها، مراتع، جنگل‌ها، دریاها، دریاچه‌ها، تالاب‌ها، اراضی مستحدث ساحلی، مسیل‌های دایر و متروکه و جزایر کشور، مشخص و تثبیت شود و امکان بهره‌برداری از نقشه‌ها و سایر اطلاعات توصیفی و ثبتی کلیه املاک و اراضی کشور، به صورت نقشه و اسناد مالکیت حدنگار در نظام

جامع میسر گردد، به گونه‌ای که هیچ نقطه‌ای از کشور بدون نقشه و اسناد مالکیت حدنگار نباشد» [۲۴]. ولی هنوز غالب اراضی کشاورزی فاقد سند مالکیت حدنگاری شده و تک برگ هستند. براساس آخرین آمار و اطلاعات، از ۱۶،۹۳۷،۲۱۶ هکتار اراضی کشاورزی<sup>۱</sup> برای ۶،۴۱۹،۶۵۱ هکتار (۳۷/۹ درصد) برابر با ۵۰۶،۲۰۸ قطعه سند مالکیت حدنگار صادر شده است [۲۷]. این در حالی است که طبق گفته‌های رئیس سازمان امور اراضی کشور، تا قبل از سال ۱۴۰۱، فقط ۵ درصد اراضی کشاورزی دارای سند مالکیت رسمی حدنگاری شده بوده‌اند [۱۱]. در هر صورت، چنانچه آمار ۳۸ درصد اراضی سنددار شده مبنای قرار گرفته شود؛ حدود ۶۲ درصد اراضی کشاورزی فاقد سند مالکیتی هستند که طبق وعده‌ها باید در عرض حدود دو سال ونیم (پایان نیمه اول سال ۱۴۰۴) سنددار شوند.

از جمله دلایلی که برای به سرانجام نرسیدن اهداف قانونگذار در اتمام صدور سند برای اراضی کشاورزی بر شمرده می‌شود، فرایند سخت و پیچیده احراز مالکیت بر اراضی کشاورزی است. برای مثال برخی از اراضی به دلایلی مانند فوت مالک و نبود ورثه یا مهاجرت ورثه از روستا و عدم پیگیری برای تثبیت مالکیت، رها شده‌اند و به نوعی مجهول‌المالک قلمداد می‌شوند. در این بین افرادی هستند که با جعل اسناد و مدارک، ادعای مالکیت بر این گونه اراضی را دارند. لذا احراز دقیق مالک واقعی این گونه اراضی با مشکلات جدی مواجه است. در برخی از موارد نیز به دلیل وجود اختلاف بین وراثت، دسترسی به همه وراثت به طور هم‌زمان برای تعیین تکلیف مالکیت زمین مشکل است. از سوی دیگر بخشی از اراضی کشاورزی با مالکیت خصوصی در تداخل با اراضی ملی و دولتی قرار دارند. برای رفع اختلاف‌ها و تداخلات مالکیتی بین اراضی مذکور، مستند به ماده (۵۴) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب سال ۱۳۹۴، در هر استان کمیسیونی موسوم به

۱. در خصوص مساحت اراضی کشاورزی اختلاف نظرهایی بین مراجع مختلف وجود دارد. مرکز آمار ایران در آخرین سرشماری عمومی کشاورزی در سال ۱۳۹۳، میزان مساحت اراضی کشاورزی را ۱۶،۴۷۶،۶۰۷ هکتار تعیین کرده است ولی وزارت جهاد کشاورزی همواره بر عدد ۱۸،۷۰۰،۰۰۰ هکتار تأکید می‌کند. به نظر می‌رسد تا زمانی که حدنگاری کلیه اراضی کشاورزی به انجام نرسد، آمار دقیقی از میزان اراضی کشاورزی نمی‌توان ارائه داد.

باشد با استفاده از همین ظرفیت‌ها و منابع ناکافی و بارویکرد صدور سند برای هر قطعه، کلیه قطعات اراضی کشاورزی در بازه زمانی دوونیم ساله سنددار شوند، قطعاً اختلاف‌های مالکیتی تشدید و پرونده‌های زیادی در شعب دادگاه‌ها تشکیل خواهد شد.

### ۳-۳-۳. تصمیم‌گیری سلیقه‌ای

بررسی برخی مستندات حاکی از آن است که رویکرد اجتناب از صدور سند مالکیت رسمی به اراضی کمتر از حد نصاب فنی و اقتصادی، مورد تأکید دوره‌های قبلی در وزارت جهاد کشاورزی بوده است و مصوبه قرارگاه مرکزی صدور اسناد و حفظ کاربری اراضی کشاورزی و تصمیم به سنددار شدن اراضی خرد کشاورزی، نشان‌دهنده غلبه تصمیم‌گیری سلیقه‌ای در مباحث بنیادینی است که سیاست‌های کلی و قانونگذار تعیین تکلیف کرده‌اند. شاهد این مدعا، نامه‌ای است که وزیر وقت جهاد کشاورزی، در اردیبهشت ماه ۱۳۹۸ به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال کرده است.<sup>۱</sup> در این نامه، وزیر وقت ضمن اینکه خرد شدن اراضی کشاورزی را یکی از موانع مهم توسعه پایدار و امنیت غذایی برشمرده و تولید در اراضی زیر ۵ هکتار را مقرون به صرفه ندانسته است، به خرد شدن اراضی کشاورزی در اثر صدور سند مشاعی به هر مساحتی تأکید کرده است. در این نامه به استناد آمار سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، در طی یک دوره پنج‌ونیم ساله از ابتدای سال ۱۳۹۳ تا پایان شهر یور ماه ۱۳۹۷، به دلیل صدور اسناد مشاعی در هر مساحتی، ۲۷۴،۰۰۰ نقل و انتقال مشاعی صورت گرفته و این اقدام منتهی به خرد شدن بیشتر اراضی مذکور شده است. همچنین در این نامه تصریح شده که تداوم صدور سند مشاعی به هر مساحتی به افزایش تعداد بهره‌برداران منجر شده و عملاً اجرای ماده (۳) قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی و اقتصادی را که به تجمع و یکپارچه‌سازی اراضی تأکید دارد، با مشکل جدی مواجه کرده است. لذا وزیر وقت جهاد کشاورزی در نامه مذکور، امکان نقل و انتقال جزئی از سهام برای مالکان مشاعی را از مجمع تشخیص مصلحت نظام استفسار کرده است که مجمع در نظر کارشناسی استفساریه، در مورخ ۱۳۹۸/۰۳/۲۸ بر بلامانع بودن نقل و انتقال اسناد اراضی کشاورزی و نسق‌های زراعی مشمول قانون اصلاحات ارضی، صرفاً به صورت یکجا تصریح کرده است. همچنین نقل و انتقال مشاعی بخشی از یک سند را مشروط به رعایت حد نصاب فنی و اقتصادی، بلامانع دانسته است. بنابراین در دوره‌های قبلی، توجه اساسی به حد نصاب در صدور سند تک‌برگ مورد مطالبه وزارت جهاد کشاورزی و مجمع تشخیص مصلحت نظام قرار داشته است.

علاوه بر نکات مربوط به امکان‌پذیری برنامه صدور سند رسمی و تک‌برگ برای کلیه قطعات کشاورزی، به نظر می‌رسد، برنامه مذکور، تبعات غیرقابل‌جبرانی برای بخش کشاورزی و کشور در پی داشته باشد که در ادامه مورد اشاره قرار می‌گیرد.

«کمیسیون رفع تداخلات» شکل گرفته است [۲۸]. طبق آمار ارائه شده از سوی سازمان امور اراضی، حدود ۱۶/۲ میلیون هکتار از اراضی کشاورزی دارای تداخل با اراضی منابع طبیعی است که تا پایان سال ۱۴۰۱، تقریباً ۴۰ درصد (۶/۷ میلیون هکتار) رفع تداخل شده است. به بیانی دیگر پیش‌زمینه سنددار شدن اراضی داخل تداخل، رفع تداخل توسط کمیسیون مربوطه است که براساس نتایج مطالعاتی از جمله دنکوب و همکاران (۱۴۰۰) [۲۹] و نظر خانی و همکاران (۱۴۰۱) [۳۰] اشکال‌های متعددی متوجه فرایند رفع تداخلات است. به‌ویژه اینکه سازمان امور اراضی برخلاف سازمان منابع طبیعی و آب‌خیزداری کشور، نقشه پایه‌ای و دقیق برای تعیین مرز اراضی کشاورزی در اختیار ندارد. لذا فرایند انجام رفع تداخلات و تدقیق مالکیت اراضی مستثنیات با اراضی ملی و دولتی، فرایندی زمان‌بر است که نیاز به دقت بیشتر دارد. **از این جهت، شتاب‌زدگی غیرمنطقی در رفع تداخلات و به تبع آن سنددار شدن اراضی کشاورزی، می‌تواند به تضییع حقوق مالکیت افراد و حتی دولت منتج شود.**

همچنین عملکرد وزارت جهاد کشاورزی در انجام کاداستر اراضی کشاورزی مطلوب نبوده و نارضایتی‌هایی به همراه داشته است. بنابراین، در ابتدا باید چرایی روند بسیار کند سنددار شدن اراضی کشاورزی، آسیب‌شناسی و تحلیل شود و پس از شناسایی علت‌ها و معلول‌ها، نقشه راه مدونی برای سنددار کردن تمام اراضی کشاورزی کشور با رعایت حد فنی و اقتصادی ترسیم شود تا وعده‌ها شکل واقع‌گرایانه‌ای به خود گیرد.

همان‌گونه که بیان شد، وجود چنین پیچیدگی‌هایی در احراز دقیق مالکیت‌ها سبب شد صدور سند برای اراضی کشاورزی نرخ بسیار پایینی داشته باشد. ولی به نظر می‌رسد وزارت جهاد کشاورزی و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور بدون توجه به چنین پیچیدگی‌ها و معضلاتی اصرار بر اتمام صدور سند به همه اراضی کشاورزی تا پایان دولت سیزدهم (نیمه اول سال ۱۴۰۴) دارد که به عدم رعایت کیفیت و دقت لازم منجر خواهد شد.

### ۳-۳-۲. فقدان نیروی انسانی متخصص کافی برای تدقیق مالکیت‌ها

یکی دیگر از مواردی که می‌تواند سنددار شدن تمامی اراضی کشاورزی در مدت زمان کوتاه را با تردید مواجه کند، فقدان نیروی تخصصی کافی در وزارت جهاد کشاورزی، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و بخش خصوصی برای بررسی دقیق وضعیت مالکیت‌های کلیه اراضی کشاورزی در بازه زمانی بسیار کوتاه است. معضلی که یکی از موانع اجرای کامل قانون جامع کاداستر (حدنگاری) در اراضی کشاورزی نیز بوده است. در سال‌های گذشته انجام عملیات حدنگاری از طریق برون‌سپاری به بخش خصوصی و ارائه فراخوان یا برگزاری مناقصه بین شرکت‌های خصوصی انجام شده است. شرکت‌های خصوصی نقشه‌بردار نیز عموماً دقت کافی در تعیین حدود مرزهای قطعات اراضی و جاده و مرز مراتع و بررسی و تشخیص صاحبان اصلی زمین نداشته‌اند. بنابراین اگر قرار

۱. نامه مورد اشاره به شماره ۰۲۰/۲۰۴۰ در تاریخ ۱۳۹۸/۰۲/۱۹ از سوی محمود حجتی (وزیر جهاد کشاورزی در دولت دوازدهم) به رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال شده است.



### ۳-۴. پیامدهای مورد انتظار ۳-۴-۱. گسترش پدیده تغییر کاربری

صدور سند برای اراضی کشاورزی خرد در فضای کنونی می‌تواند تبعات زیان‌باری بر بخش کشاورزی داشته باشد. به بیانی روشن‌تر، در فضایی که ۱. زمین، تبدیل به کالایی سرمایه‌ای شده و انگیزه‌های بورس‌بازی و سوداگری برای زمین حاکم است؛ ۲. بخشی از جمعیت روستایی و نیروی کار بخش کشاورزی به دلیل پریسک بودن فعالیت در بخش کشاورزی و سودآوری پایین، در حال کاهش است و اغلب کشاورزان به‌ویژه صاحبان قطعات خرد به دنبال تغییر کاربری و رها کردن اراضی خود و مهاجرت به شهرها هستند؛ ۳. اراضی کشاورزی به صورت مستمر و شبانه‌روزی مورد رصد و پایش قرار نمی‌گیرند و ۴. نحوه برخورد با متخلفان و وقوع تغییر کاربری‌های غیرمجاز به‌ویژه جرائم و مجازات در نظر گرفته شده، از بازدارندگی و ضمانت اجرایی مناسبی برخوردار نیست؛ اعطای سند به اراضی خرد و بسیار خرد به تسهیل جریان غالب تقطیع و در ادامه تغییر کاربری اراضی کشاورزی و تشدید پدیده زمین‌خواری منتج می‌شود. به‌ویژه اینکه طبق آمارهای غیررسمی و مشاهدات میدانی، بیشترین میزان تغییر کاربری‌های غیرمجاز، در قطعات خرد و کوچک مقیاس کشاورزی که صرفه اقتصادی آن‌چنانی ندارند، صورت می‌گیرد.

به عبارتی، برخلاف انتظار برخی افراد، سنددار شدن اراضی خرد کشاورزی تأثیر مثبتی بر کنترل عوامل مؤثر بر بروز تغییر کاربری در اراضی مذکور را ندارد. حتی در برخی موارد عوامل دخیل در تغییر کاربری را تقویت می‌کند. سنددار شدن زمین کشاورزی خرد، نه تنها آن را از کالای سرمایه‌ای بودن خارج نمی‌کند، بلکه امکان خرید و فروش زمین کشاورزی به‌عنوان کالای سرمایه‌ای را تشدید می‌سازد. سودآوری پایین قطعات خرد کشاورزی به‌ویژه اراضی زراعی و عدم پیش‌بینی سازوکاری برای تأمین نیاز به تفریح و پوشش اوقات فراغت شهروندیان، از دیگر عوامل مؤثر افزایش پدیده تغییر کاربری در اراضی خرد کشاورزی است. سؤال قابل طرح این است که صرف سنددار شدن این

قطعات به‌خصوص به‌صورت فیزیکی، چگونه می‌تواند به افزایش سودآوری تولید در قطعات مذکور منجر شود؟! و یا مانع ویلاسازی‌های غیرمجاز در اراضی کشاورزی به‌منظور تأمین نیازهای تفریحی و اوقات فراغت شهروندیان شود؟!

دامن زدن به تغییر کاربری از طریق سنددار شدن قطعات خرد کشاورزی، از جهت دیگر قابل بررسی است و آن اینکه مطابق با ماده (۲) قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها - مصوب ۱۳۷۴/۰۳/۳۱ با اصلاحات بعدی، یکی از شروط موافقت با درخواست‌های تغییر کاربری توسط کمیسیون تبصره «۱» ماده (۱) موضوع این قانون، مالکیت متقاضی تغییر کاربری، بر زمین مورد تقاضا و ارائه سند مالکیت رسمی است [۳۱]. تاکنون نبود سند مالکیت بیشتر متقاضیان، خود عاملی برای رد بخشی از تقاضاهای تغییر کاربری اراضی کشاورزی بوده است. حال اگر همه قطعات خرد کشاورزی صاحب سند مالکیتی شوند، این موضوع در فضایی که: ۱. ضابطه مناسبی برای موافقت با تغییر کاربری اراضی کشاورزی وجود ندارد، ۲. فشارهای زیادی از سوی برخی مقامات و مسئولان به کمیسیون‌های تبصره «۱» ماده (۱) برای موافقت با درخواست‌های تغییر کاربری وجود دارد، ۳. اخذ عوارض از این طریق به محملی برای درآمدزایی سازمان‌ها تبدیل شده است و ۴. تغییر کاربری اراضی کشاورزی خرد بسیار بالاتری از حفظ کاربری کشاورزی اراضی مذکور دارد، می‌تواند به افزایش روند موافقت با درخواست‌های تغییر کاربری منجر شود. به عبارتی اگر صدور سند به اراضی کشاورزی حالت عرضه‌محور پیدا کند و تبدیل به جریان اصلی در روستاها شود، احتمال شکل‌گیری تقاضای کاذب برای تغییر کاربری رسمی اراضی کشاورزی خصوصاً در قطعات خرد تشدید می‌شود. شایان ذکر است که ۱/۷ میلیون هکتار از اراضی زراعی و باغی کشور زیر دو هکتار مساحت دارند [۱] که با سنددار شدن، بیش از پیش در معرض تغییر کاربری قرار می‌گیرند. بنابراین اثرگذاری صدور سند به قطعات خرد کشاورزی در افزایش تغییر کاربری این قطعات را می‌توان به‌شکل زیر ترسیم کرد.

شکل ۱. اثرگذاری سنددار شدن قطعات کمتر از حد نصاب فنی و اقتصادی بر درخواست‌های تغییر کاربری



مأخذ: نگارندگان.

۱. ماده (۲) - در مواردی که به اراضی زراعی و باغ‌ها طبق مقررات این قانون مجوز تغییر کاربری داده می‌شود هشتاد درصد (۸۰٪) قیمت روز اراضی و باغ‌های مذکور با احتساب ارزش زمین پس از تغییر کاربری بابت عوارض از مالکین وصول و به خزانه‌داری کل کشور واریز می‌گردد.

ورثه بعد از اخذ سند مالکیت به اسم خود، رو به اقدام‌های انفرادی برای دریافت سند تک برگ کنند در نتیجه در بهترین حالت زمین از حالت کشت یکپارچه خارج و به صورت انفرادی مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرد. حالت بدبینانه آن نیز این است که مالک، زمین خود را بدون کشت رها کند یا به فردی که پول بیشتری پرداخت می‌کند - هر چند که صلاحیت کار کشاورزی هم نداشته باشد - بفروشد. نتیجه اجرای کاداستر در استان زنجان شهادی بر مدعای گفته شده است که چگونه پس از صدور سند مالکیت حدنگار به اراضی کشاورزی، برخی از کشاورزان شروع به فروش اراضی خود و مهاجرت از روستا به شهر کردند.

### ۳-۴-۴. کاهش بهبود بهره‌وری اراضی خرد کشاورزی

مضاف بر موارد یادشده، تثبیت وضعیت خردی و پراکندگی اراضی کشاورزی از طریق صدور سند مالکیت رسمی منجر به تداوم کشاورزی سنتی شده و سدی برای افزایش بهره‌وری اراضی کشاورزی به‌ویژه اراضی زراعی محسوب می‌شود. چنانچه وضعیت خردی اراضی به شکل فعلی تثبیت شود، قطعاً سودآوری مالکان این گونه اراضی نیز کماکان پایین خواهد ماند. در چنین شرایطی، گذر از کشاورزی سنتی به کشاورزی نوین و سودآور میسر نخواهد بود و سودآورترین گزینه، تغییر کاربری خواهد بود.

### ۳-۴-۴. تحمیل بار مالی غیر ضرور برای کشور

از دیگر تبعاتی که می‌توان در اثر سنددار شدن کلیه اراضی کشاورزی با هر مساحتی تا پایان دولت سیزدهم متصور شد، تحمیل بار مالی بالا و غیر ضرور است. طبق اظهارات برخی از مسئولان، در کشور حدود ۱۰۰,۰۰۰ هکتار اراضی تثبیت و یا ده‌ها میلیون قطعه کشاورزی وجود دارد که در حدود ۶۲,۰۰۰ آبادی یا روستا پراکنده شده‌اند. به‌طور نمونه براساس نقشه‌های حدنگاری که از استان زنجان تهیه شده، فردی در یک روستا دارای ۵۴ قطعه زراعی جداگانه و پراکنده از هم است که مساحت کوچک‌ترین قطعه ۳۰۰ متر مربع و بزرگ‌ترین آن ۲/۶ هکتار است (شکل ۱). نکته جالب توجه‌تر اینکه از ۵۴ قطعه مساحت تنها یک قطعه بالای ۲ هکتار است و مابقی قطعات زیر ۲ هکتار مساحت دارند. حال این سؤال مطرح می‌شود که برداشت اطلاعات مورد نیاز تمامی این ۵۴ قطعه و صدور سند مالکیت مفروز برای هر کدام از آنها رأساً توسط حاکمیت، تا چه حد امکان‌پذیر کرده و چه هزینه‌ای در بر خواهد داشت؟! از طرفی در مقیاس ملی، آمار و اطلاعات نشان می‌دهد در حال حاضر حدود ۷۵ درصد بهره‌برداران، اراضی با مساحت کمتر از ۵ هکتار دارند که از این میزان، زمین ۷۰ درصد آنها کمتر از ۲ هکتار است [۱]. به عبارتی در حال حاضر کشور با تعدد بسیار زیاد بهره‌بردار یا مالک یا متصرف مواجه است که صدور سند مالکیت رسمی برای هر یک از این بهره‌برداران و قطعات در بازه زمانی کوتاه‌مدت را بسیار زمان‌بر و پرهزینه می‌کند. در حالی که اگر ابتدا قطعات خرد و پراکنده، تجمیع و یکپارچه شوند، تعداد بهره‌برداران و قطعات کشاورزی کاهش و به تبع آن مدت زمان و هزینه صدور سند مالکیت برای این قطعات کمتر خواهد شد.

## ۲-۴-۳. مشروعیت بخشی، تشویق و تشدید خردی و پراکندگی اراضی

براساس ماده (۲) قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی و اقتصادی مصوب سال ۱۳۸۵، تفکیک و افراز کلیه اراضی کشاورزی به قطعات کمتر از حد نصاب فنی و اقتصادی ممنوع است. ضمن اینکه در ادامه همین ماده، ارائه هر گونه خدمات ثبتی از قبیل صدور سند مالکیت تفکیکی یا افرازی برای اراضی کمتر از حد نصاب ممنوع شده است. با توجه به مفاد ماده مذکور می‌توان این گونه پنداشت که تقطیع و افراز اراضی کشاورزی به مساحت‌های کمتر از حد نصاب فنی و اقتصادی، بدون اجازه قانونی تخلف محسوب می‌شود و افرادی که به این امر مبادرت ورزند، متخلف هستند. حال اگر تصمیم بر این باشد که به مالکان اراضی که بدون توجه به مرق قانون، اقدام به تقطیع اراضی خود کرده‌اند، سند مالکیت رسمی اعطا شود، به‌ویژه اینکه اغلب ملاک‌های معرفی شده برای تشخیص سال تفکیک و افراز اراضی، مبهم و تفسیرپذیر هستند، چندین پیام به جامعه القا خواهد کرد:

**نخست اینکه** عموم جامعه به‌ویژه متخلفان به این نتیجه می‌رسند که حاکمیت بعد از چندین سال، با کاهش متوسط اراضی و تقطیع بیشتر که برخلاف قانون اتفاق افتاده، کنار آمده است و نوعی امید کاذب ایجاد می‌شود که چنانچه پس از این تخلفی در تفکیک و افراز و تقطیع اراضی کشاورزی رخ دهد، حاکمیت مجدداً قانونی تصویب خواهد کرد و به تخلفات مشروعیت می‌بخشد. **لذا مشروعیت بخشی به تخلف خردی اراضی قطعاً موجب تداوم تخلفات در این زمینه خواهد شد.**

**از طرف دیگر**، به یک چشم انگاشته شدن متخلفان از قانون با تابعان قانون، انگیزه سایر افراد برای تبعیت از قانون را دچار خدشه خواهد کرد. **سوم اینکه** با تثبیت مالکیت اراضی کشاورزی خرد، انگیزه مالکان این اراضی برای تجمیع و یکپارچه‌سازی کاهش پیدا می‌کند و مشکل خردی اراضی نه تنها مرتفع نمی‌شود بلکه تثبیت و در ادامه تشدید می‌شود. نمونه دیگری که برای تشدید وضعیت تقطیع و خردی اراضی در اثر سنددار شدن قابل طرح است اینکه در حال حاضر بعضاً بین وراثت از این نظر که چه کسی زمین را به بهره‌برداری برساند و چگونه حق سایر ورثه را پرداخت کند، توافقاتی حاصل شده است. برای مثال در برخی موارد، در صورت فوت مالک زمین زراعی یا باغی، با توجه به اینکه وراثت عموماً به شهرها مهاجرت کرده و با رغبتی به کار کشاورزی ندارند، به صورت معمول و عرفی، اراضی متوفی براساس توافقات صورت گرفته، یا توسط یکی از وراثت مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرد و سهم سایر ورثه پرداخت می‌شود یا اینکه زمین به صورت یکجا به یکی از کشاورزان همان روستا یا روستاهای همجوار اجاره داده می‌شود. در چنین حالتی کمتر اتفاق می‌افتد که زمین بعد از فوت مالک اصلی تقطیع شود. ولی اگر فضا و جریان صدور سند مالکیت رسمی به همه اراضی کشاورزی با هر مساحتی در کشور غلبه پیدا کند، در این صورت، چه بسا هر کدام از

۱. در خصوص تعداد کل قطعات کشاورزی (اعم از بالا و زیر حد نصاب فنی و اقتصادی) به جهت اینکه هنوز کاداستر اراضی به اتمام نرسیده است، آمار دقیق و رسمی وجود ندارد ولی بر اساس برخی برآوردهای غیر رسمی از ۱۶ میلیون تا بیش از دو برابر این عدد مطرح می‌شود.  
۲. براساس اطلاعات مرکز آمار ایران و سرشماری نفوس و مسکن سال ۱۳۹۵ کل کشور و همچنین بر طبق آمار ارائه شده از معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم ریاست جمهوری در سال ۱۴۰۰، تعداد کل آبادی‌های کشور برابر با عدد ۹۷,۵۳۸ آبادی بوده است که از این تعداد، ۶۲,۲۸۴ آبادی دارای سکنه در کشور شناسایی شده است [۲۲].

شکل ۲. نقشه و تعداد قطعات متعلق به یک مالک در یک روستا

شماره قطعه	مساحت (هکتار)	شماره قطعه	مساحت (هکتار)
۱	۰/۰۳	۲۸	۰/۳۹
۲	۰/۰۳	۲۹	۰/۳۹
۳	۰/۰۳	۳۰	۰/۴۲
۴	۰/۰۳	۳۱	۰/۴۳
۵	۰/۰۵	۳۲	۰/۴۳
۶	۰/۰۶	۳۳	۰/۴۵
۷	۰/۰۶	۳۴	۰/۴۵
۸	۰/۰۷	۳۵	۰/۴۶
۹	۰/۰۷	۳۶	۰/۴۷
۱۰	۰/۰۷	۳۷	۰/۴۹
۱۱	۰/۱	۳۸	۰/۵
۱۲	۰/۱	۳۹	۰/۵۹
۱۳	۰/۱۲	۴۰	۰/۶۴
۱۴	۰/۱۳	۴۱	۰/۶۹
۱۵	۱۵	۴۲	۰/۷۴
۱۶	۰/۱۸	۴۳	۰/۷۸
۱۷	۰/۱۸	۴۴	۰/۷۹
۱۸	۰/۲	۴۵	۰/۸۴
۱۹	۰/۲	۴۶	۰/۹
۲۰	۰/۲۱	۴۷	۰/۹۱
۲۱	۰/۲۳	۴۸	۰/۹۲
۲۲	۰/۲۴	۴۹	۰/۹۹
۲۳	۰/۲۸	۵۰	۱
۲۴	۰/۲۸	۵۱	۱/۱۶
۲۵	۰/۳	۵۲	۱/۱۷
۲۶	۰/۳۲	۵۳	۱/۵۱
۲۷	۰/۳۲	۵۴	۲/۶



مأخذ: سازمان امور اراضی، نقشه کاداستریکی از روستاهای استان زنجان [۱۷]

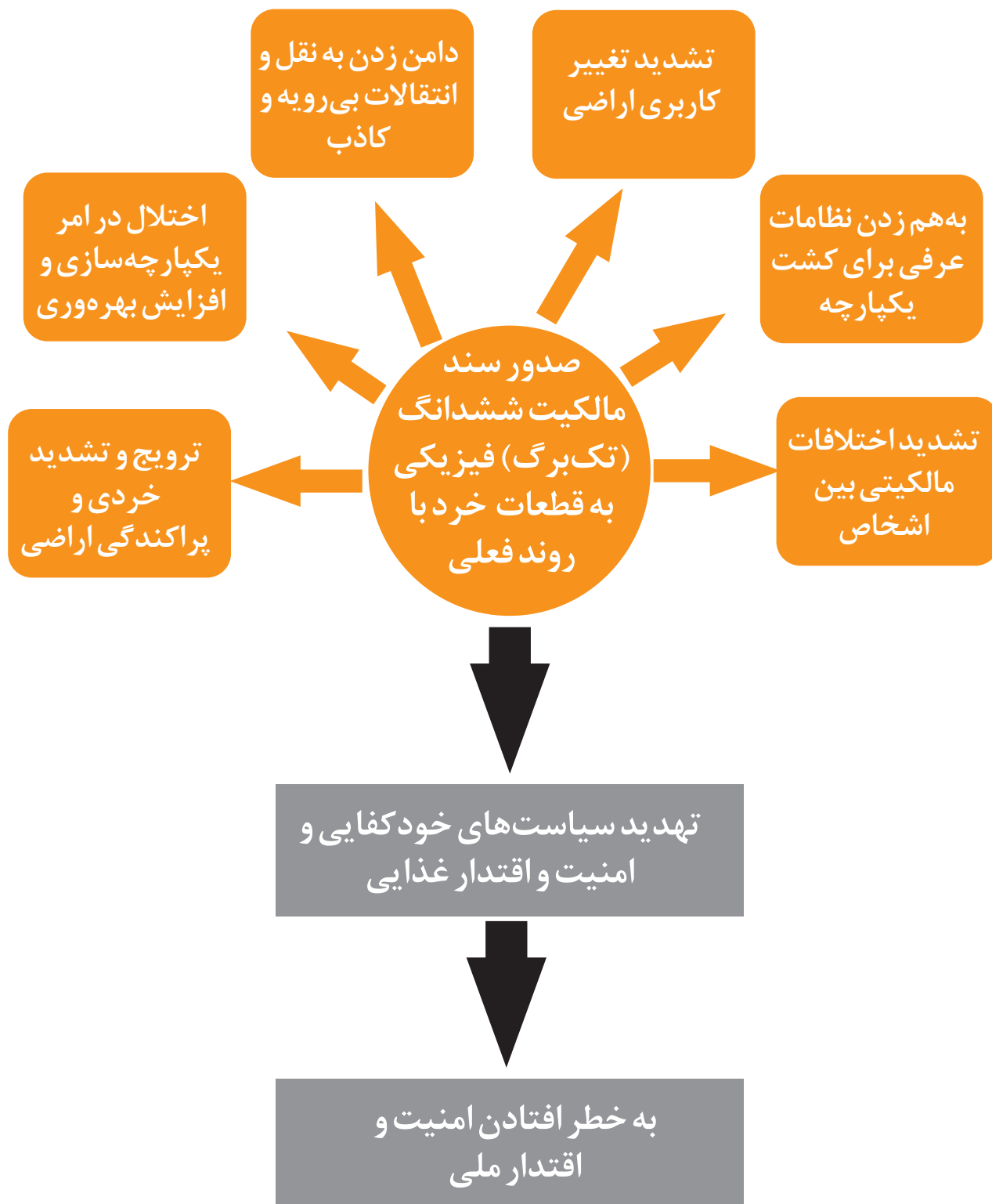
مشاعی صورت گرفته که خریدی بیشتر اراضی دارای سند مشاعی را به همراه داشته است. به عبارتی اجرای سیاست صدور سند مشاعی به هر مساحتی برای جلوگیری از خریدی و تغییر کاربری، بعضاً جوابگو نبوده و چه بسا به افزایش نقل و انتقالات و نهایتاً خریدی و تغییر کاربری اراضی دارای سند مشاع انجامیده است. به طور کلی به رغم اینکه تدقیق و تحدید حدود اراضی کشاورزی و شناسنامه‌دار شدن این اراضی از الزامات است ولی تصمیم به صدور سند مالکیت فیزیکی به اراضی کشاورزی کمتر از حد نصاب فنی و اقتصادی بدون رعایت الزامات مربوطه از جمله لغو اعتبار اسناد عادی، ممانعت از معاملات عادی مشاعی و محدودیت نقل و انتقال قطعات خرید و قرار دادن این سند در اختیار مالکان، دارای نتایج و پیامدهای نامطلوبی است که می‌توان در قالب شکل زیر خلاصه کرد:

### ۴-۳-۵. دامن زدن به نقل و انتقالات بی‌رویه اراضی کشاورزی

یکی دیگر از آسیب‌هایی که سنددار شدن قطعات خرد کشاورزی می‌تواند بر بخش کشاورزی وارد سازد، افزایش نقل و انتقالات بی‌رویه این قطعات به‌ویژه فروش به شهروندان غیر کشاورز است. زیرا در صورت سنددار شدن اراضی کشاورزی، معامله بین فروشندگان و خریداران اراضی مذکور با آسودگی خاطر بیشتری انجام خواهد شد و واهمه‌ای از این جهت نخواهد بود که در آینده فرد دیگری مدعی مالکیت بر اراضی مورد معامله شود. موضوعی که مشابه آن برای اراضی دارای اسناد مشاعی اتفاق افتاده است. همان‌گونه که در بخش مربوطه تشریح نامه وزیر وقت جهاد کشاورزی به مجمع تشخیص مصلحت نظام اشاره شد، در اثر صدور اسناد مشاعی در هر مساحتی، طی پنج سال ۲۷۴,۰۰۰ نقل و انتقال



شکل ۳. نتایج و پیامدهای صدور سند مالکیت به اراضی کشاورزی کمتر از حد نصاب فنی و اقتصادی





### ۵-۳. ارزیابی احتمال تحقق اهداف مورد نظر

موافقان و طرفداران برنامه صدور سند به اراضی کشاورزی با هر مساحتی، اهدافی مانند: ۱. رفع مشکل تأمین مالی کشاورزان از طریق تسهیل امکان اخذ تسهیلات بانکی با توثیق سند زمین، ۲. مشخص شدن آمار و اطلاعات میزان اراضی کشاورزی و نوع و میزان کشت، ۳. تسهیل و تسریع در انجام امر یکپارچه‌سازی، ۴. فراهم شدن امکان نظارت بر تغییر کاربری اراضی کشاورزی و ۵. رفع اختلاف‌های مالکیتی را از جمله مواردی می‌دانند که در صورت سنددار شدن اراضی کشاورزی قابل دستیابی است. در راستای پاسخ به سؤال چهارم و در خصوص اینکه صدور سند به هر مساحتی از اراضی کشاورزی تا چه حدی می‌تواند تحقق هر یک از اهداف مذکور را تضمین کند، نکاتی در ادامه ذکر می‌شود.

### ۵-۳. اثرات در نظام تأمین مالی

در خصوص اثر سنددار شدن اراضی کشاورزی بر تسهیل اخذ وام‌های بانکی چند نکته حائز اهمیت است. نکته اول اینکه پذیرش سند زمین کشاورزی به عنوان وثیقه از طرف بانک‌ها، برای اراضی بزرگ مقیاس می‌تواند محتمل باشد؛ ولی برای اراضی کشاورزی خرد و کوچک مقیاس که در مقایسه با اراضی بزرگ مقیاس، وسعت و ارزش ریالی به مراتب خیلی پایین‌تری دارند، دور از انتظار است. اگر هم قرار باشد به تناسب ارزش زمین، تسهیلات اعطا شود، قطعاً میزان تسهیلات در نظر گرفته شده برای اراضی خرد، با توجه به شرایط تورمی حاکم بر کشور، کفاف نیازهای مالی مالکان این اراضی را نخواهد داد. لذا نمی‌توان امیدوار بود که با سنددار شدن اراضی کشاورزی خصوصاً اراضی خرد، مشکل وثیقه کشاورزان برای تأمین مالی یا سرمایه‌گذاری جدید حل شود. نکته دوم اینکه در حال حاضر و براساس تجارب کشورهای موفق در زمینه تأمین مالی کشاورزی، روش‌های مؤثرتری مانند «نظام قبض انبار»، «سرمایه‌گذاری مخاطره‌پذیر»<sup>۱</sup> و «کشاورزی اجتماع‌پشتیبان»<sup>۲</sup>، برای تأمین مالی کشاورزان معرفی شده است. وزارت جهاد کشاورزی می‌تواند با تعبیه ساز و کارهای مناسب و با همکاری نهادهای مربوطه، زمینه عملیاتی‌سازی روش‌های مذکور را فراهم سازد. در صورت عملیاتی شدن روش‌های نوین مذکور، استفاده از سند مالکیت زمین به عنوان تضمین دریافت تسهیلات بانکی، موضوعیتی نخواهد داشت.

### ۲-۵-۳. جمع‌آوری آمار و اطلاعات اراضی و بهره‌برداران

یکی دیگر از اهدافی که وزارت جهاد کشاورزی از صدور سند برای اراضی کشاورزی دنبال می‌کند، به دست آوردن آمار و اطلاعات از وضعیت

اراضی کشاورزی است. در این خصوص باید گفت، مستند به ماده (۲۲) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی - مصوب ۱۳۸۹/۰۴/۲۳ با اصلاحات بعدی، وزارت جهاد کشاورزی موظف شده است حداکثر ظرف دو سال (یعنی تا پایان تیرماه ۱۳۹۱) نسبت به ایجاد پایگاه اطلاعاتی تولیدکنندگان بخش کشاورزی و تشویق آنان به ثبت اطلاعات فعالیت‌های تولیدی خویش در آن (بند «الف») و ایجاد پایگاه اطلاعات جامع کشاورزی بر پایه فناوری اطلاعات (IT) (بند «ب»)، اقدام کرده و در دسترس عموم قرار دهد [۳۴]. طبق ماده قانونی مذکور، موضوع جمع‌آوری و ثبت اطلاعات بهره‌برداران کشاورزی جزء تکالیف وزارت جهاد کشاورزی بوده است و به هیچ وجه انجام این تکلیف، به صدور سند تک‌برگ برای اراضی کشاورزی زیر حد نصاب فنی گره نخورده است. به بیانی روشن‌تر، گره زدن جمع‌آوری آمار و اطلاعات اراضی و بهره‌برداران کشاورزی به سنددار شدن اراضی کشاورزی، می‌تواند به مفهوم نفی غرض و شانه خالی کردن از انجام تکلیف قانونی یادشده تلقی شود.

از طرفی، فرض شود که با سنددار شدن اراضی، اطلاعات مالکیتی و وضعیت نوع کشت و میزان تولید و غیره جمع‌آوری شود. چگونه می‌توان با آمار و اطلاعات یک سال که در سند مالکیت فرد درج خواهد شد، برنامه‌ریزی بلندمدت برای تولید انجام داد؟! چرا که هر سال یا هر فصل نوع و میزان تولید محصولات تغییر پیدا می‌کند و ثابت باقی نمی‌ماند. برای مثال ممکن است یک کشاورز در سال جاری در زمین خود گندم کشت کند و در سال بعد به جای گندم محصول دیگری مانند جو یا نخود کشت کند یا بخشی از زمین یا کل آن را به آیش گذارد. آیا با سندی که برای یکبار صادر شده است، می‌توان متوجه این تغییرات شد و براساس آن برنامه‌ریزی تولید انجام داد؟! برای برنامه‌ریزی باید به صورت مستمر وضعیت کشت اراضی پایش و کنترل شود که مناسب‌ترین روش استفاده از فناوری‌های سنجش از دور و پهپاد است. از این طریق، به راحتی و مستمراً هم وضعیت تولیدات کشاورزی سنجش می‌شود و هم وضعیت تغییر کاربری‌ها مورد رصد قرار می‌گیرد.

علاوه بر این، در حال حاضر بخشی از اطلاعات اراضی کشاورزی و بهره‌برداران، در سامانه‌هایی نظیر «سامانه جامع پهنه‌بندی و مدیریت داده‌های کشاورزی» و «سامانه سیستم یکپارچه‌سازی اطلاعات کشاورزی (سیاک)» ثبت شده است. می‌توان با تجمیع، راستی‌آزمایی و به‌روزرسانی اطلاعات موجود در سامانه‌های مذکور، به بخشی از هدف مورد نظر دست یافت.

1. Warehouse Receipt System (WRS)  
2. Venture Capital (VC)  
3. Community Support Agriculture (CSA)

یادشده تلقی شود.

از طرفی، فرض شود که با سنددار شدن اراضی، اطلاعات مالکیتی و وضعیت نوع کشت و میزان تولید و غیره جمع آوری شود. چگونه می توان با آمار و اطلاعات یک سال که در سند مالکیت فرد درج خواهد شد، برنامه ریزی بلندمدت برای تولید انجام داد؟! چرا که هر سال یا هر فصل نوع و میزان تولید محصولات تغییر پیدا می کند و ثابت باقی نمی ماند. برای مثال ممکن است یک کشاورز در سال جاری در زمین خود گندم کشت کند و در سال بعد به جای گندم محصول دیگری مانند جو یا نخود کشت کند یا بخشی از زمین یا کل آن را به آیش گذارد. آیا با سندی که برای یکبار صادر شده است، می توان متوجه این تغییرات شد و بر اساس آن برنامه ریزی تولید انجام داد؟! برای برنامه ریزی باید به صورت مستمر وضعیت کشت اراضی پایش و کنترل شود که مناسب ترین روش استفاده از فناوری های سنسجش از دور و پهپاد است. از این طریق، به راحتی و مستمراً هم وضعیت تولیدات کشاورزی سنسجش می شود و هم وضعیت تغییر کاربری ها مورد رصد قرار می گیرد.

علاوه بر این، در حال حاضر بخشی از اطلاعات اراضی کشاورزی و بهره برداران، در سامانه هایی نظیر «سامانه جامع بهینه بندی و مدیریت داده های کشاورزی» و «سامانه سیستم یکپارچه سازی اطلاعات کشاورزی (سیاک)» ثبت شده است. می توان با تجمیع، راستی آزمایی و به روز رسانی اطلاعات موجود در سامانه های مذکور، به بخشی از هدف مورد نظر دست یافت.

### ۵-۳-۵. اثرات در یکجاسازی و یکپارچه سازی

برخی اعتقاد دارند که برای تحقق امر تجمیع و یکپارچه سازی اراضی خرد و پراکنده، در ابتدا باید این اراضی سنددار شوند.<sup>۴</sup> دیدگاه دومی نیز وجود دارد که یکپارچه سازی قطعات خرد و پراکنده را مقدم بر صدور سند به این اراضی می داند. به منظور تشخیص اینکه کدام دیدگاه منطقی تر است، از چند منظر می توان مورد بررسی قرار داد. یکی از منظر اراده قانونگذار است. توضیح اینکه با نگاهی به برخی از قوانین مربوطه می توان پی برد که اراده قانونگذار بر تجمیع و یکپارچه سازی قطعات خرد و پراکنده و رساندن مساحت این قطعات به بالای حد نصاب فنی و اقتصادی و سپس صدور سند به این قطعات است. برای مثال در ماده (۶) قانون تعاونی نمودن تولید و یکپارچه شدن اراضی در حوزه عمل شرکت های تعاونی روستایی - مصوب ۱۳۴۹/۱۲/۲۴ با اصلاحات بعدی، وزارت جهاد کشاورزی مکلف شده است در ابتدا نقشه جامع و یکپارچه شدن اراضی را به تعداد قطعات مناسب تهیه و سپس حدود و ثغور قطعات سابق و فعلی را در نقشه نمودار و همراه با موافقت کلیه مالکان، به اداره ثبت محل ارسال دارد. در ادامه واحد ثبتی نیز مکلف

### ۳-۵-۳. اثرات در نظام تأمین مالی

در خصوص اثر سنددار شدن اراضی کشاورزی بر تسهیل اخذ وام های بانکی چند نکته حائز اهمیت است. نکته اول اینکه پذیرش سند زمین کشاورزی به عنوان وثیقه از طرف بانک ها، برای اراضی بزرگ مقیاس می تواند محتمل باشد؛ ولی برای اراضی کشاورزی خرد و کوچک مقیاس که در مقایسه با اراضی بزرگ مقیاس، وسعت و ارزش ریالی به مراتب خیلی پایین تری دارند، دور از انتظار است. اگر هم قرار باشد به تناسب ارزش زمین، تسهیلات اعطا شود، قطعاً میزان تسهیلات در نظر گرفته شده برای اراضی خرد، با توجه به شرایط تورمی حاکم بر کشور، کفاف نیازهای مالی مالکان این اراضی را نخواهد داد. لذا نمی توان امیدوار بود که با سنددار شدن اراضی کشاورزی خصوصاً اراضی خرد، مشکل وثیقه کشاورزان برای تأمین مالی یا سرمایه گذاری جدید حل شود. نکته دوم اینکه در حال حاضر و بر اساس تجارب کشورهای موفق در زمینه تأمین مالی کشاورزی، روش های مؤثرتری مانند «نظام قبض انبار»، «سرمایه گذاری مخاطره پذیر»<sup>۲</sup> و «کشاورزی اجتماع پشتیبان»<sup>۳</sup>، برای تأمین مالی کشاورزان معرفی شده است. وزارت جهاد کشاورزی می تواند با تعبیه ساز و کارهای مناسب و با همکاری نهادهای مربوطه، زمینه عملیاتی سازی روش های مذکور را فراهم سازد. در صورت عملیاتی شدن روش های نوین مذکور، استفاده از سند مالکیت زمین به عنوان تضمین دریافت تسهیلات بانکی، موضوعیتی نخواهد داشت.

### ۳-۵-۴. جمع آوری آمار و اطلاعات اراضی و بهره برداران

یکی دیگر از اهدافی که وزارت جهاد کشاورزی از صدور سند برای اراضی کشاورزی دنبال می کند، به دست آوردن آمار و اطلاعات از وضعیت اراضی کشاورزی است. در این خصوص باید گفت، مستند به ماده (۲۲) قانون افزایش بهره وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی - مصوب ۱۳۸۹/۰۴/۲۳ با اصلاحات بعدی، وزارت جهاد کشاورزی موظف شده است حداکثر ظرف دو سال (یعنی تا پایان تیرماه ۱۳۹۱) نسبت به ایجاد پایگاه اطلاعاتی تولیدکنندگان بخش کشاورزی و تشویق آنان به ثبت اطلاعات فعالیت های تولیدی خویش در آن (بند «الف») و ایجاد پایگاه اطلاعات جامع کشاورزی بر پایه فناوری اطلاعات (IT) (بند «ب»)، اقدام کرده و در دسترس عموم قرار دهد [۱۸]. طبق ماده قانونی مذکور، موضوع جمع آوری و ثبت اطلاعات بهره برداران کشاورزی جزء تکالیف وزارت جهاد کشاورزی بوده است و به هیچ وجه انجام این تکلیف، به صدور سند تک برگ برای اراضی کشاورزی زیر حد نصاب فنی گره نخورده است. به بیانی روشن تر، گره زدن جمع آوری آمار و اطلاعات اراضی و بهره برداران کشاورزی به سنددار شدن اراضی کشاورزی، می تواند به مفهوم نفی غرض و شانه خالی کردن از انجام تکالیف قانونی

1. Warehouse Receipt System (WRS)
2. Venture Capital (VC)
3. Community Support Agriculture (CSA)

۴. متن صحبت وزیر جهاد کشاورزی: بعد از سنددار کردن اراضی کشاورزی باید به سمت یکپارچه سازی آن برویم و حتی مشوق های لازم به کشاورزان داده شود که اراضی خود را سنددار کنند [۱۶].



غیرمجاز اراضی تحت مالکیت خود تقلیل پیدا خواهد کرد و از سوی دیگر مراجع صدور مجوز تغییر کاربری و ثبت معاملات از طریق مخالفت با درخواست‌های تغییر کاربری و عدم ثبت معاملات خارج از ضوابط تعیین شده، می‌توانند بر روند تغییر کاربری‌ها نظارت و به استمرار کاربری کشاورزی اراضی کمک کنند.<sup>۱</sup>

در اینجا، سؤال اصلی آن است که دولت چگونه می‌خواهد بر رعایت این محدودیت‌ها توسط مالکان نظارت کند؟ برای مثال، اگر مالکی بعد از اخذ سند مالکیت برای زمین خود، بدون اینکه درخواست رسمی برای تغییر کاربری به مراجع صدور مجوز تقدیم کند، به تغییر کاربری زمین خود و احداث ویلا در آن زمین اقدام کند؛ در این شرایط دولت چگونه می‌تواند متوجه اقدام خلاف قانون فرد شود؟! به عبارتی اگر چه با وضع محدودیت‌های گفته شده تا حدودی می‌توان از طریق مخالفت با درخواست‌های رسمی برای تغییر کاربری یا عدم ثبت معاملات خارج از ضوابط تعیین شده، به استمرار تولید در اراضی کشاورزی کمک کرد، ولی این روش در مورد تغییر کاربری‌های غیرمجاز مصداق ندارد. اساساً بیشتر ساخت‌وسازهای غیرمجاز در اراضی کشاورزی (فارغ از اینکه دارای سند مالکیت است یا خیر) بدون ابراد ارائه تقاضا برای مجوز ساخته شده‌اند؛ یعنی مالک زمین لزومی ندیده است که برای ساخت‌وساز غیرمجاز به جهاد کشاورزی مراجعه و درخواست تغییر کاربری از کشاورزی به ویلا ثبت کند. حال اگر اراضی کشاورزی مالکان سنددار شود، تفاوتی در ارتکاب امر خلاف قانون یعنی ساخت‌وساز غیرمجاز در این اراضی ایجاد نمی‌شود.

علاوه بر این، در خصوص قید کاربری کشاورزی در سند مالکیت اراضی خرد کشاورزی که در لایحه برنامه هفتم توسعه نیز مطرح شده است، این سؤال پیش می‌آید که اگر داخل یک زمین کشاورزی مثلاً ۵۰۰۰ مترمربعی، یک بنای مسکونی ۶۰۰ مترمربعی احداث شده باشد، چگونه در سند مالکیت این اراضی، کاربری صرفاً کشاورزی قید خواهد شد و تکلیف مستحذات با کاربری غیر کشاورزی داخل زمین چه می‌شود؟! بنابراین این ادعا و پیش‌فرض که با سنددار شدن زمین امکان کنترل و نظارت بر همه تغییر کاربری‌های اراضی فراهم می‌شود، ادعا و پیش‌فرض قابل تحقق نمی‌تواند باشد. در بهترین حالت، سنددار شدن اراضی کشاورزی، حاکمیت را در جریان نقل و انتقالات رسمی قرار می‌دهد و مشکل اصلی که تغییر کاربری اراضی کشاورزی خصوصاً تغییر کاربری‌های غیرمجاز است کماکان به قوت خود باقی خواهد ماند. در واقع، ثبت اطلاعات مالکیت‌ها و بهره‌برداری‌ها اصل صحیحی است، ولی نباید از طریق صدور سند فیزیکی شش‌دانگ به اراضی خرد آن هم در بازه زمانی غیر قابل تحقق انجام شود. به‌ویژه اینکه در فضای سوداگری زمین، سنددار شدن زمین به تنهایی ضامن حفظ کاربری‌ها نخواهد بود.

شده است «حسب مراجعه نماینده وزارت جهاد کشاورزی با تطبیق نقشه ترسیمی با وضع موجود محل سوابق ثبتی و احراز موافقت مالکان نسبت به تأیید نقشه مزبور اقدام و بر مبنای آن و با رعایت مقررات ثبت از جهت حفظ حقوق اشخاص بدون دریافت هرگونه هزینه (مالیات، عوارض، حقوق دولتی و غیره) نسبت به صدور سند مالکیت اقدام نماید». نمونه دیگر، قانون جلوگیری از خرد اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات فنی و اقتصادی مصوب سال ۱۳۸۵ است. در این قانون نیز بر اساس ماده (۴)، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور مکلف شده است در صورتی که مالک یا مالکان اراضی کمتر از حد نصاب فنی و اقتصادی اقدام به تجمیع قطعات مجاور کرده و زمین را به صورت یک قطعه واحد در آورند، «به درخواست مالک یا مالکان، با ترسیم نقشه تجمیعی و با تنظیم صورتجلسه تجمیع حدود که به تأیید مالک یا مالکان رسیده است، با رعایت مقررات ثبت از نظر حفظ حقوق اشخاص، بدون اخذ هرگونه وجهی (اعم از مالیات، عوارض و حقوق دولتی) سند مالکیت صادر نماید».

به عبارت دیگر، قانونگذار صدور سند مالکیت رسمی را مشوقی برای تجمیع و یکپارچه‌سازی قطعات خرد و پراکنده تلقی کرده است؛ تا از این طریق مالکان این‌گونه قطعات برای بهره‌مندی از مزایای سنددار شدن، اقدام به یکجاسازی و یکپارچه‌سازی قطعات خرد و پراکنده تحت مالکیت خود کنند. در صورتی که بدون توجه به متن قانون به تمامی قطعات خرد و پراکنده، سند مالکیت رسمی صادر شود، به احتمال زیاد انگیزه و تمایل مالکان برای یکجاسازی و یکپارچه‌سازی این قطعات کاهش پیدا خواهد کرد. لذا انتظار از اینکه مالکان بعد از سنددار شدن، به سمت یکجاسازی و یکپارچه‌سازی بروند، انتظار قابل تحقق و بجایی نمی‌تواند باشد.

ضمناً همان‌گونه که پیش‌تر بیان شد، مدت‌زمان و هزینه صدور سند مالکیت شش‌دانگ به اراضی کشاورزی یکپارچه‌شده، به مراتب کمتر از قطعات خرد و پراکنده است.

#### ۴-۵-۶. اثرات در نظارت بر تغییر کاربری

یکی دیگر از مواردی که طرفداران صدور سند تک‌برگ به اراضی کشاورزی با هر مساحتی از آن دفاع می‌کنند، امکان پذیر شدن نظارت بر تغییر کاربری اراضی کشاورزی از طریق سنددار شدن این اراضی است. به عبارتی عقیده بر این است که اگر اراضی کشاورزی، دارای سند مالکیت رسمی شوند و در این سند قید «صرفاً کاربری کشاورزی» درج شود - مشابه آنچه که در تبصره «۱» بند «ج» ماده (۳۳) لایحه برنامه هفتم توسعه قید شده است - و برای نقل و انتقالات این اراضی هم محدودیت‌هایی نظیر ممنوعیت فروش زمین به غیر کشاورز و ابطال اسناد و معاملات عادی در نظر گرفته شود؛ از یک سو انگیزه مالکان و حتی خریداران زمین‌های کشاورزی برای اقدام به تغییر کاربری مجاز و

۱. رئیس سازمان امور اراضی: «هر چه زودتر سند مالکیت اراضی کشاورزی را با قید کاربری کشاورزی برای کشاورزان صادر کنیم. با سنددار کردن زمین‌های کشاورزی، درصد تغییر کاربری بسیار کاهش پیدا خواهد کرد و شناسایی زمین‌ها برای ما راحت‌تر خواهد شد. این سند مالکیت باعث می‌شود تا هرگونه نقل و انتقالی مورد رصد سامانه امور اراضی کشور قرار گیرد» [۳۴].

### ۷-۵-۳. اثرات در اختلاف‌های مالکیتی

از بین رفتن اختلاف‌های مالکیتی بین اشخاص، یکی دیگر از اهدافی است که طرفداران صدور سند به اراضی کشاورزی با هر مساحتی امیدوار به تحقق آن هستند. در این خصوص باید گفت که در حال حاضر در عمده روستاهای کشور بین کشاورزان، اختلاف اساسی در مورد موضوع مالکیت زمین و حدود اراضی وجود ندارد و به نوعی ثبات نسبی برقرار شده است. لذا مشکل و مطالبه جدی از این منظر وجود ندارد که بر اساس آن سنددار کردن فیزیکی تمامی اراضی کشاورزی با هر مساحتی به خصوص در بازه زمانی محدود (تا پایان دولت سیزدهم)، به عنوان اولویت و محور برنامه‌های وزارت جهاد کشاورزی و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور مطرح باشد. از طرفی در وضعیت کنونی بعضاً یکی از وراث چندین سال قبل و در ازای دریافت وجهی، سهم الارث خود را به ورثه دیگر فروخته است؛ بدون

اینکه این معامله در جایی ثبت رسمی شود و یا حتی برگه‌ای بین طرفین معامله ردوبدل شود. به عبارتی در مورد مالکیت‌ها نوعی ثبات نسبی برقرار شده است. برنامه صدور سند مالکیت رسمی و فیزیکی به تمامی قطعات کشاورزی فارغ از هر مساحتی، با توجه به افزایش فزاینده قیمت زمین در حال حاضر، می‌تواند ثبات نسبی موجود در مورد مالکیت‌ها را دچار خدشه کند و به تشدید اختلاف‌های مالکیتی به‌ویژه بین وراث و از بین رفتن توافقات غیررسمی و عرفی منتج شود. بنابراین اگرچه تدقیق مالکیت افراد بر اراضی کشاورزی باید به سرانجام مشخص و متقنی برسد؛ ولی شرطی که وجود و روند فعلی در صدور سند مالکیت به اراضی کشاورزی با هر مساحتی، برخلاف انتظار سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، در موارد زیادی می‌تواند به جای رفع اختلاف‌های مالکیتی به تشدید آن دامن زند و باید تدبیری برای این موضوع اندیشیده شود.

### ۴. نتیجه‌گیری

طی دهه‌های گذشته، با اجرای برخی سیاست‌های ناصواب از جمله اصلاحات اراضی دهه ۱۳۴۰ و نبود برنامه‌ای جدی برای یکجاسازی و یکپارچه‌سازی اراضی خرد و پراکنده، اراضی کشاورزی به سمت خردی و پراکندگی بیشتر پیش رفته‌اند و سودآوری پایین فعالیت در این گونه اراضی، سبب رها شدن و تغییر کاربری آنها شده است. برخلاف انتظاری که می‌رفت، به نظر می‌رسد بعضی از تدابیر اندیشیده شده در مجموعه وزارت جهاد کشاورزی و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور به‌ویژه صدور سند مالکیت رسمی و تک‌برگ به اراضی کشاورزی با هر مساحتی و در بازه زمانی محدود (تا پایان دولت سیزدهم) در قالب مصوبه ۲۹ شهریور ماه ۱۴۰۱ قرارگاه مرکزی صدور اسناد و حفظ کاربری اراضی کشاورزی و همچنین حکم پیشنهادی در تبصره «۱» بند «ج» ماده (۳۳) لایحه برنامه هفتم توسعه، می‌تواند به تشدید هر چه بیشتر وضعیت خردی و پراکندگی و تغییر کاربری اراضی کشاورزی بیانجامد. به‌طور کلی مباحث حاصل از ارزیابی صدور سند مالکیت تک‌برگ به‌شکل فیزیکی به قطعات کشاورزی خرد و بسیار خرد، حاوی نتایج زیر است.

#### ۱-۴. احتمال افزایش پرونده‌های دادگاهی

فرایند احراز دقیق مالکیت‌ها با توجه به تعدد قوانین و مقررات در این حوزه، تعدد نقل و انتقالات و نبود مستندات معتبر مالکیتی، تعداد بالای پلاک‌های ثبتی و قطعات کشاورزی (حدود ۳۵ میلیون قطعه)، مشکل بودن دسترسی به مالکان اصلی اراضی با توجه به مهاجرت از روستا و یا فوت، فقدان نیروی انسانی متخصص کافی در بخش‌های دولتی و خصوصی برای تدقیق و احراز مالکیت‌ها و مواردی از این قبیل، با پیچیدگی‌های بسیاری همراه است. در نتیجه امکان اجرای برنامه صدور

سند مالکیت رسمی به همه اراضی کشاورزی در بازه زمانی تقریباً دوونیم ساله، تا حدود زیادی محل تردید است. به‌ویژه اینکه برداشت اطلاعات میدانی و بررسی آنها به‌منظور صدور سند مالکیت رسمی، با روش‌های موجود، زمان و هزینه زیادی می‌طلبد. با این تفاسیر، برخلاف ادعای برخی از افراد، اجرای برنامه صدور سند به اراضی کشاورزی با هر مساحتی در بازه زمانی محدود، با توجه به مشکلات موجود در فرایند احراز دقیق مالکیت‌ها، به جای اینکه به حل اختلاف‌های مالکیتی کمک کند، به تشدید اختلاف‌های مالکیتی منجر خواهد شد و در پی آن، پرونده‌های حقوقی زیادی در مراجع اداری و قضایی برای حل و فصل اختلاف‌ها شکل خواهد گرفت. این امر مغایر با سند تحول قضایی و سیاست‌های کلی نظام در بخش قضایی است. به این صورت که در سند تحول قضایی، «کثرت و افزایش پرونده‌های ورودی به قوه قضائیه» اولین عامل اثرگذار بر اطلاع در فرایند رسیدگی به پرونده‌ها بر شمرده شده است و در همین راستا در بند «۶» سیاست‌های کلی قضایی، «کاستن مراحل دادرسی به‌منظور دستیابی به قطعیت احکام در زمان مناسب» مورد تأکید قرار گرفته است.

#### ۲-۴. مانعی در برابر حفظ کاربری و تشویق تجمیع و یکپارچگی

در فضای کنونی حاکم بر بخش کشاورزی، زمین تبدیل به کالایی سرمایه‌ای شده است و کشت و کار در اراضی کشاورزی به‌ویژه اراضی خرد زراعی، سودآوری پایینی دارد و در عوض تغییر کاربری کماکان سود سرشاری را نصیب مالکان و خریداران می‌کند. در چنین فضایی صدور سند مالکیت تک‌برگ به اراضی خرد و بسیار خرد کشاورزی نه تنها



کردن تولید و یکپارچه شدن اراضی در حوزه عمل شرکت‌های تعاونی روستایی مصوب سال ۱۳۴۹ با اصلاحات بعدی و مواد (۴) و (۵) قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی و اقتصادی مصوب سال ۱۳۸۵ با اصلاحات بعدی، انجام یکپارچه‌سازی قطعات خرد مقدم بر صدور سند مالکیت رسمی به این قطعات دانسته شده است.

### ۳-۴. تخطی از قوانین بالادستی و سیاست‌های کلی نظام و ارتکاب تخلفات اداری

علاوه بر این، ادعای مطرح شده در مصوبه قرارگاه مرکزی صدور سند و حفظ کاربری اراضی کشاورزی، مبنی بر عطف به‌ماسبق نشدن ضوابط قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی و اقتصادی مصوب سال ۱۳۸۵، به جهت اینکه: ۱. قبل از قانون یادشده، تکالیف قانونی زیادی بر تجمیع و یکپارچه‌سازی اراضی خرد و پراکنده کشاورزی در سال‌های ۱۳۴۶ (قانون تشکیل شرکت‌های سهامی زراعی)، ۱۳۴۹ (قانون تعاونی نمودن تولید و یکپارچه شدن اراضی در حوزه عمل شرکت‌های تعاونی روستایی) و ۱۳۵۰ (قانون گسترش کشاورزی در قطب‌های کشاورزی) به تصویب رسیده است و ۲. بند «۳» سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی مبنی بر «اصلاح ساختار و پایداری نظام بهره‌برداری با تأکید بر یکجاسازی و یکپارچه‌سازی اراضی و بهینه‌سازی واحدهای بهره‌برداری از نظر حدود فنی و اقتصادی» در تراز قانون اساسی بوده و در همه اعصار لازم‌الاجراست، موضوعیت پیدا نمی‌کند.

۳. ضمن اینکه اغلب ملاک‌های معرفی شده برای تشخیص سال تفکیک و افراز اراضی کشاورزی از سوی مدیریت جهاد کشاورزی شهرستان‌ها، مبهم و تفسیرپذیرند و زمینه سلیقه‌ای شدن قضاوت‌ها و امضاهای طلایی برای موافقت با درخواست‌های اخذ سند مالکیت برای اراضی تفکیک و افراز شده را فراهم می‌کند که در این حالت، عملاً ضوابط قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی برای عدم صدور سند مالکیت رسمی به اراضی خرد تفکیک و افراز شده بعد از سال ۱۳۸۵، دور زده خواهد شد. به‌ویژه اینکه براساس مصوبه قرارگاه مرکزی صدور اسناد و حفظ کاربری اراضی کشاورزی، بررسی هرگونه مدارک و مستندات برای تشخیص سال تفکیک و افراز اراضی فارغ از معتبر بودن، مجاز شمرده است. موضوعی که طبق یافته‌های این گزارش در عمل نیز اتفاق افتاده و در برخی استان‌ها و شهرستان‌ها، به اراضی خرد تفکیک و افراز شده بعد از سال ۱۳۸۵، سند مالکیت رسمی صادر شده است. مضاف بر این، ارائه «مجوز رسمی احداث بنا» یکی از ملاک‌های تشخیص سال تفکیک و افراز اراضی تعیین شده است، در حالی که صدور مجوز رسمی برای احداث بنا در اراضی فاقد سند مالکیت رسمی در خارج از محدوده روستاها و حریم شهرها دور از انتظار است. بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که شتاب‌زدگی غیرمنطقی برای سنددار شدن

نمی‌تواند عوامل مؤثر بر تغییر کاربری‌های غیرمجاز خصوصاً سوداگری زمین را کنترل کند؛ چه‌بسا به‌دلیل سنددار شدن اراضی کشاورزی، سند قانونی موجود در برابر تغییر کاربری این اراضی از میان برداشته می‌شود و نوعی تقاضای کاذب برای تغییر کاربری‌های مجاز شکل می‌گیرد، زیرا براساس ماده (۲) قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی، شرط ارائه تقاضا برای تغییر کاربری اراضی کشاورزی، داشتن سند مالکیت رسمی برای زمین موردنظر است. قطعاً با صدور سند مالکیت رسمی به تمامی اراضی کشاورزی، انگیزه برای تقاضای تغییر کاربری اراضی مذکور افزایش خواهد یافت. از طرفی با توجه به عدم تعیین ضوابط مناسب و شفاف برای تشخیص ضرورت تغییر کاربری در قانون موصوف، امکان اتخاذ تصمیمات سلیقه‌ای در مورد تشخیص ضرورت تغییر کاربری وجود دارد و نظر به سودآوری بالای سوداگری زمین و فشار بالا برای موافقت با تغییر کاربری در سطوح محلی و استانی، افزایش تغییر کاربری اراضی کشاورزی نتیجه قابل پیش‌بینی صدور سند برای اراضی کوچک‌مقیاس خواهد بود.

همچنین صدور سند مالکیت رسمی به اراضی خرد، به مفهوم تثبیت و تشویق خردی و پراکندگی اراضی و مشروعیت‌بخشی به تخلفاتی است که به تقطیع و خردتر شدن اراضی کشاورزی منجر شده است. حتی می‌تواند برخلاف انتظار طرفداران صدور سند به اراضی کشاورزی با هر مساحتی که سنددار شدن را عامل تسریع یکپارچه‌سازی قلمداد می‌کنند، به سدی در برابر یکجاسازی و یکپارچه‌سازی قطعات خرد و پراکنده تبدیل شود و قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی و اقتصادی را بی‌اثر سازد. زیرا تاکنون که طبق قانون مذکور، صدور سند مالکیت رسمی مشوقی برای یکجاسازی و یکپارچه‌سازی قطعات مذکور بوده است، بخش بسیار کمی از این قطعات، بنا به دلایلی از جمله عدم اعطای مشوق‌های لازم تجمیع و یکپارچه شده‌اند. حال اگر قرار باشد بدون تجمیع و یکپارچه‌سازی، سند مالکیت شش‌دانگ و تک‌برگ برای تک‌تک قطعات صادر شود، هیچ تضمینی وجود ندارد که مالکان این قطعات بعد از دریافت سند، به سمت تجمیع و یکپارچه‌سازی و استمرار تولید محصولات کشاورزی در این اراضی گام بردارند. چه‌بسا در صورت سنددار شدن اراضی کشاورزی، نقل‌وانتقالات بی‌رویه و کاذب این اراضی به‌ویژه اراضی خرد که صرفه مقیاس‌چندانی برای استمرار تولید محصولات اساسی در این‌گونه اراضی متصور نیست، رو به فزونی گذارد. سابقه افزایش شدید نقل‌وانتقالات بعد از صدور اسناد مشاعی در هر مساحتی مؤید همین مطلب است. همان‌گونه که پیش‌تر بیان شد، طبق آمار سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، طی بازه زمانی حدوداً پنج‌ساله (۱۳۹۷-۱۳۹۳) بعد از صدور اسناد مشاعی در هر مساحتی، ۲۷۴،۰۰۰ نقل‌وانتقال مشاعی صورت گرفت. عمده خرید و فروش این‌گونه اراضی خرد و بسیار خرد نیز با هدف تغییر کاربری و احداث باغ‌ویلا انجام می‌شود. گفتنی است براساس قوانین مربوطه به‌ویژه ماده (۶) قانون تعاونی

اراضی کشاورزی در بازه زمانی محدود (تقریباً دوونیم ساله)، کاملاً در جهت عکس اسناد بالادستی مربوطه خصوصاً بند «۳» سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی و تکالیف قانونی ناظر بر جمع و یکپارچه سازی اراضی خرد و پراکنده است. همچنین با توجه به رابطه تنگاتنگ خردی، پراکندگی و تغییر کاربری اراضی کشاورزی با تحقق هدف «خودکفایی پایدار و امنیت و اقتدار غذایی»، برنامه صدور سند به اراضی کشاورزی با هر مساحتی با بند «۱۳» اصل سوم و بند «۹» اصل چهل و سوم قانون اساسی، بند «۳۲» سیاست‌های کلی نظام در دوره چشم‌انداز و بند «۲» سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی، منافات پیدا می‌کند. علاوه بر این، از آنجایی که مستند به بند «۲» ماده (۸) قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب سال ۱۳۷۲ با اصلاحات بعدی، نقض قوانین و مقررات مربوطه نوعی تخلف اداری محسوب می‌شود، اقدام کارکنان مربوطه برای تداوم اجرای برنامه صدور سند به اراضی کشاورزی با هر مساحتی، قابلیت پیگیری توسط مراجع قضایی و نظارتی را دارد.

#### ۴-۴. عدم تحقق اهداف مورد انتظار

موافقان و طرفداران صدور سند به اراضی کشاورزی با هر مساحتی، تسهیل امکان اخذ تسهیلات بانکی برای کشاورزان با توثیق سند زمین و امکان پذیر شدن برنامه ریزی برای تولید را از جمله نتایج مثبت اجرای برنامه مذکور قلمداد می‌کنند. این در حالی است که بررسی‌ها

نشان می‌دهد، اولاً پذیرش سند زمین کشاورزی به‌عنوان وثیقه از طرف بانک‌ها، برای اراضی خرد یا کوچک مقیاس که وسعت و ارزش ریالی به‌مراتب خیلی پایین‌تری دارند، دور از انتظار است. ثانیاً مطابق با ماده (۲۲) قانون افزایش بهره‌وری در بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب سال ۱۳۸۹ با اصلاحات بعدی، به جمع‌آوری اطلاعات بهره‌برداران از طریق بهره‌مندی از ابزارهای مبتنی بر فناوری اطلاعات (IT) تأکید شده است نه صدور سند به اراضی کشاورزی. ضمن اینکه با توجه به تحمیل هزینه‌های زیاد به کشور برای صدور سند مالکیت رسمی به تمامی قطعات اراضی کشاورزی در بازه زمانی محدود، این سؤال مطرح می‌شود که آیا بهترین و مقرون‌به‌صرفه‌ترین روش تولید اطلاعات مورد نیاز بخش کشاورزی، صدور سند شش‌دانگ است یا بهره‌گیری از نسخه‌های دقیق‌تر و باصرفه‌تر نظیر فناوری‌های سنسور از دور و پهپاد؟!

به‌طور کلی، اگر هدف سیاستگذار و قانونگذار، جلوگیری از تقطیع و خردی بیشتر این اراضی است، باید مبتنی بر واقعیات و ظرفیت‌های فنی و تخصصی موجود و فضای حاکم بر بخش کشاورزی، راهبردی انتخاب شود که کم‌هزینه‌ترین، سهل‌انجام‌ترین و مطمئن‌ترین باشد نه اینکه با اقدامات غیر کارشناسی شده و ضرب‌الاجلی نظیر برنامه‌سنددار کردن همه اراضی کشاورزی با هر مساحتی، کشور را در حال و آینده با هزینه‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و محیط زیستی مستقیم و غیرمستقیم زیادی مواجه سازد.

#### ۵. پیشنهادها

با توجه به مطالبی که در نقد برنامه صدور سند مالکیت تک‌برگ به اراضی کشاورزی با هر مساحتی به‌ویژه اراضی کمتر از حد نصاب فنی و اقتصادی بیان شد، پیشنهادهای نظارتی و سیاستی زیر مطرح هستند:

**۱- لغو کلیه مصوبات تجویز صدور سند به قطعات کمتر از حد نصاب فنی و اقتصادی:** با توجه به ایرادهای حقوقی و فنی یادشده برای بند «۴» صورتجلسه مورخ ۱۴۰۱/۰۶/۲۹ و بند «۱۲» صورتجلسه مورخ ۱۴۰۱/۰۸/۰۱ قرارگاه مرکزی صدور اسناد و حفظ کاربری اراضی کشاورزی، ضرورت دارد بندهای مذکور از طریق وزارت جهاد کشاورزی و در غیر این صورت با پیگیری در دیوان عدالت اداری ابطال شود. با این تفاسیر عدم تصویب تبصره «۱» بند «چ» ماده (۳۳) لایحه برنامه هفتم توسعه نیز مورد توصیه است.

**۲- پیگیری ابطال اسناد صادر شده برای قطعات کمتر از حد نصاب فنی و اقتصادی بر خلاف موازین قانونی:** به منظور تقویت سرمایه اجتماعی در بحث مقابله با تخلفات صورت گرفته در صدور اسناد

تک‌برگی بر خلاف ضوابط قانونی به‌ویژه ماده (۲) قانون جلوگیری از خردشدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی، اقتصادی، ماده (۶) قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و ساختمان‌های فاقد سند رسمی و ماده (۱۲) قانون گسترش کشاورزی در قطب‌های کشاورزی، پیگیری کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست و کمیسیون اصل نودم قانون اساسی برای ابطال اسناد صادر شده مربوطه ضرورت دارد.

**۳- عرضه‌محور ساختن صدور سند مالکیت تک‌برگ به قطعات دارای حد نصاب فنی و اقتصادی:** با توجه به اینکه یکی از دلایل پایین بودن میزان آمار اراضی کشاورزی سنددار شده، رویکرد تقاضامحوری در صدور سند مالکیت بوده است؛ لذا به‌منظور تسریع، این امر می‌تواند از این بعد حالت عرضه‌محور پیدا کند. یعنی دولت به‌شکل الزام‌آور و با مشارکت فعالانه کشاورزان و ظرف بازه زمانی مشخص، حدود مالکیت اراضی کشاورزی بر خوردار از حدنصاب فنی و اقتصادی را مشخص و در



کمترین زمان سند مالکیت اراضی مذکور را صادر نماید.

**۴- تثبیت اطلاعات مالکیتی قطعات خرد در بانک جامع کاداستر (حدنگار) و محدودسازی دسترسی مالکان به این سامانه:** با توجه به مضرات و آسیب‌های صدور و اعطای سند فیزیکی به مالکان قطعات خرد، توصیه می‌شود صرفاً اطلاعات مالکیتی قطعات مذکور با همکاری و مشارکت مستقیم خود مالکان یا متصرفان برداشت شده و در بانک جامع حدنگار ثبت شود. سپس در صورتی که مالکان اقدام به تجمیع یا یکجاسازی (از طریق تعویض و جابه‌جایی) قطعات و رساندن مساحت قطعات به حد نصاب فنی و اقتصادی نمودند، سند تک برگ صادر و اطلاعات مالکیتی به سامانه دفتر الکترونیک املاک منتقل شود. همچنین ضرورت دارد دسترسی مالکان این قطعات به اطلاعات مربوطه در بانک جامع حدنگار محدود شود؛ چراکه در غیر این صورت کارکرد سند فیزیکی و چه بسا بالاتر از آن را برای شکل‌گیری سوداگری زمین ایفا خواهد کرد. ضمناً سازمان ثبت اسناد و املاک کشور باید آمار و اطلاعات اراضی و املاک کشاورزی سنددار شده را به صورت برخط و شفاف با رعایت ملاحظات مربوطه، به وزارت جهاد کشاورزی و سازمان‌های نظارتی جهت کنترل رعایت ضوابط و قوانین بالادستی مربوطه در اسناد صادر شده اعلام کند.

**۵- مردمی‌سازی فرایند ثبت اطلاعات مالکیتی:** به منظور تسریع و کاهش تعارض در برداشت و ثبت اطلاعات مالکیتی کشاورزان و زمینه‌سازی برای یکپارچه‌سازی اراضی کشاورزی، باید تدابیر مناسب به‌ویژه براساس ماده (۶) قانون تعاونی نمودن تولید و یکپارچه شدن اراضی در حوزه عمل شرکت‌های تعاونی روستایی و مواد (۴) و (۵) قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی، اقتصادی اتخاذ شود. در این راستا ابتدا مالکان و متصرفان قانونی اراضی باید مکلف شوند اطلاعات قطعات تحت مالکیت خود را در سامانه‌ای ثبت کنند و اشخاصی که داوطلبانه به تجمیع و یکپارچه‌سازی اراضی خود اقدام می‌کنند، از مشوق‌های موضوع قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی، اقتصادی برخوردار شوند.

**۶- تمرکز بر انجام عملیات تجمیع و یکجاسازی قطعات خرد پراکنده و رساندن به حد نصاب و سپس صدور سند تک‌برگ:** با توجه به اینکه طرح‌ریزی برای تعویض، جابه‌جایی و یکجاسازی قطعات خرد پراکنده برخلاف عملیات یکپارچه‌سازی به هزینه زیرساختی آنچنانی نیاز ندارد و صرفاً با اقدامات تسهیلگری اجتماعی توسط وزارت جهاد کشاورزی جهت ترغیب کشاورزان به این امر امکان‌پذیر است، پیشنهاد می‌شود پیرو اقدام سازمان ثبت اسناد و املاک کشور برای صدور سند مالکیت به اراضی بالای حد نصاب فنی و اقتصادی، وزارت جهاد کشاورزی با مشارکت تشکلهای مربوطه و مروجان بخش خصوصی و شرکت‌های مشاوره، زمینه تسریع در عملیات تعویض و یکجاسازی قطعات کمتر از حد نصاب فنی و اقتصادی که به صورت پراکنده مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرند را فراهم نماید. البته لازم است

در صورت کاهش کیفیت یا کمیت اراضی مالکان در اثر اجرای عملیات تعویض و یکجاسازی، مابه‌التفاوت میزان ارزش زمین قبل با زمین جدید به‌عنوان غرامت به مالکان زمین پرداخت شود.

**۷- لغو اعتبار اسناد و معاملات عادی و مشاعی:** نظر به آسیب‌های فراوان معتبر بودن اسناد و معاملات عادی یا غیر رسمی نظیر قولنامه، مبیعه‌نامه و ... به‌ویژه زمین‌خواری و تغییر کاربری اراضی کشاورزی و همچنین تأکید مقام معظم رهبری بر این امر، ضرورت دارد با مداخله مجمع تشخیص مصلحت نظام و همچنین هماهنگی قوه قضائیه، زمینه لغو اعتبار اسناد و معاملات عادی اراضی و املاک خصوصاً اراضی کشاورزی فراهم شود. در این بین با توجه به اینکه نقل و انتقال مشاعی اراضی نیز غالباً با تقطیع و خریدی بیشتر اراضی همراه بوده است، ضرورت دارد اینگونه معاملات نیز در خصوص اراضی که منجر به تقلیل مساحت آنها به زیر حد نصاب شود، باطل اعلام گردد.

**۸- ایجاد محدودیت برای نقل و انتقال اراضی کشاورزی کمتر از حد نصاب فنی و اقتصادی:** اگرچه اختیار انجام معامله در هر زمان و مکانی یکی از حقوق حقوق مالکیت و قاعده اصل تسلیط است، ولی با توجه به اینکه فضای بورس بازی و انگیزه‌های سوداگرایانه در نقل و انتقالات قطعات خرد و بسیار خرد کشاورزی بسیار پررنگ است و از طرفی اهمیت این قطعات در تأمین امنیت غذایی قابل اغماض نیست، ضرورت دارد یکسری اولویتهای برای امکان خرید و فروش قطعات مذکور توسط قانونگذار تعیین شود. شایان ذکر است که قطعات خرد و بسیار خرد نامزد اصلی تغییر کاربری و زمین‌خواری هستند و خرید این قطعات توسط اشخاص غیر کشاورز معمولاً با هدف تغییر کاربری انجام می‌شود و انجام کار کشاورزی برای شخصی که شغل وی کشاورزی نیست در این اراضی معمولاً از صرفه اقتصادی برخوردار نیست. لذا باید از این طریق احتمال خرید و تملک اراضی کشاورزی مذکور توسط سودجویان کاهش و زمینه برای حضور افراد صاحب صلاحیت که صرفاً با انگیزه تداوم کار کشاورزی اقدام به خرید و تملک زمین کشاورزی می‌کنند، فراهم یابد.

۱. کشاورز مجاور (دارای مرز مشترک)، ۲. شرکت‌های تعاونی روستایی، تعاونی تولید روستایی، سهامی زراعی و کشت و صنعت فعال شهرستان مربوطه به تشخیص وزارت جهاد کشاورزی و ۳. مالکان اراضی کشاورزی که حداقل در پنج سال گذشته به صورت مستمر ساکن همان روستا بوده‌اند، از جمله اولویتهایی است که می‌تواند تعیین شود.

**۹- استفاده از فناوری‌های نوین سنجش از دور و پهپاد برای نظارت بر تغییر کاربری‌ها.**

**۱۰- اجرای کامل ماده (۲۲) قانون افزایش بهره‌وری در بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب سال ۱۳۸۹ با اصلاحات بعدی.**

**۱۱- اجرای تکالیف ناظر بر یکجاسازی و یکپارچه‌سازی اراضی کشاورزی کمتر از حد نصاب فنی و اقتصادی:** در این راستا فراهم‌سازی زمینه اجرای اقدام‌های زیر ضروری است:

**۱۱-۱- تشکیل کارگروه ملی تجمیع و یکپارچه‌سازی اراضی کشاورزی با**



هیئت وزیران مبنی بر اعطای مشوق‌هایی به کشاورزان به منظور تجمیع و یکپارچه‌سازی قطعات خرد و پراکنده به کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست و الزام سازمان برنامه و بودجه برای پیش‌بینی ردیف اعتباری در لوایح بودجه سنواتی و تخصیص آن.

محوریت وزارت جهاد کشاورزی و عضویت دستگاه‌های اجرایی مرتبط. ملزم شدن وزارت جهاد کشاورزی به تدوین و ارائه برنامه اقدام زمان‌بندی شده و هدف‌گذاری شده برای عملیاتی‌سازی ماده (۹) آیین‌نامه اجرایی قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی و اقتصادی - مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۵

## منابع و مآخذ

۱. مرکز آمار ایران، سرشماری عمومی کشاورزی در سال ۱۳۹۳.
۲. هوگلاند، اریک ج، ۱۹۸۲. زمین و انقلاب در ایران ۱۳۶۰ - ۱۳۴۰، ترجمه: فیروزه مهاجر، انتشارات: شیرازه.
۳. بخشوده، محمد و نجفی، بهاء‌الدین. ۱۳۷۰. هزینه‌های پراکندگی اراضی کشاورزی در استان فارس. مجله علوم کشاورزی ایران. پردیس کشاورزی و منابع طبیعی دانشگاه تهران. ۲۲ (۱ و ۲). ص ۲۱-۳۱.
۴. آیین‌نامه اجرایی قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی و اقتصادی، مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۵ هیئت وزیران.
5. [https://laoi.ir/pagetheme140103/fa/0/dorsaetoolsenews/2925G0/tool\\_dorsaetoolsenews\\_sample\\_theme140103\\_block919](https://laoi.ir/pagetheme140103/fa/0/dorsaetoolsenews/2925G0/tool_dorsaetoolsenews_sample_theme140103_block919) همه-اراضی-کشاورزی-کشور-تا-پایان-دولت-سیزدهم-سنددار/
۶. قرارگاه مرکزی صدور اسناد و حفظ کاربری اراضی کشاورزی کشور. صورت‌جلسه مورخ ۱۴۰۱/۰۶/۲۹.
۷. قرارگاه مرکزی صدور اسناد و حفظ کاربری اراضی کشاورزی کشور. صورت‌جلسه مورخ ۱۴۰۱/۰۸/۰۱.
۸. لایحه برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
۹. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. ۱۴۰۱. اظهار نظر کارشناسی در خصوص مصوبه مجلس شورای اسلامی پیرامون طرح الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیر منقول. شماره مسلسل: ۱۷۴۰۳-۷.
۱۰. بیانات مقام معظم رهبری در دیدار با رئیس و مسئولان قوه قضائیه؛ ۱۴۰۲/۰۴/۰۶.
11. <https://www.irna.ir/news/۱۲۰۷۵۶۴/۸۵۰۰۷۵۶۴-۱۲-درصدی-صدور-اسناد-مالکیت-اراضی-کشاورزی>
۱۲. مرادوند، کریم. ۱۴۰۰. بررسی و تحلیل حقوقی مشکلات ناشی از صدور سند مالکیت با مذاقه در ماده ۱۴۷ اصلاحی قانون ثبت. ۳ (۳). ص ۶۱۵-۶۴۰.
۱۳. سیاست‌های کلی نظام در بخش «کشاورزی»، ابلاغی ۱۳۹۱/۰۹/۲۹.
۱۴. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مصوب آذر ماه ۱۳۵۸ با اصلاحات بعدی.
۱۵. سیاست‌های کلی نظام در دوره چشم‌انداز، ابلاغی ۱۳۸۲/۰۸/۱۲.
۱۶. راهبردهای بلندمدت توسعه بخش کشاورزی از منظر آمایش سرزمین، مصوب ۱۳۹۱/۱۱/۱۶.
۱۷. قانون تشکیل شرکت‌های سهامی زراعی، مصوب ۱۳۴۶/۱۰/۲۷ با اصلاحات بعدی.
۱۸. قانون تعاونی نمودن تولید و یکپارچه شدن اراضی در حوزه عمل شرکت‌های تعاونی روستایی - مصوب ۱۳۴۹/۱۲/۲۴ با اصلاحات بعدی.
۱۹. قانون گسترش کشاورزی در قطب‌های کشاورزی، مصوب ۱۳۵۴/۰۳/۰۵ با اصلاحات بعدی.
۲۰. قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی و اقتصادی، مصوب ۱۳۸۵/۱۱/۲۱ با اصلاحات بعدی.
۲۱. آیین‌نامه اجرایی قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی و اقتصادی - مصوب ۱۳۸۵ - مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۸.
۲۲. قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و ساختمان‌های فاقد سند رسمی، مصوب ۱۳۹۰/۰۹/۲۰ با اصلاحات بعدی.
۲۳. سازمان امور اراضی، ۱۴۰۲. گزارش صدور اسناد تک‌برگی اراضی کشاورزی.
۲۴. تصویب نامه در خصوص حدنصاب فنی و اقتصادی اراضی کشاورزی (زراعی و باغی) موضوع ماده (۱) قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی، اقتصادی مصوب ۱۳۸۵ مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۰۸ هیئت وزیران.
۲۵. قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب ۱۳۸۶/۰۷/۰۸ با اصلاحات بعدی.



۲۶. قانون رسیدگی به تخلفات اداری، مصوب ۱۳۷۲/۰۹/۰۷ با اصلاحات بعدی.
۲۷. قانون جامع کاداستر (حدنگار) کشور، مصوب ۱۳۹۳/۱۱/۱۲ با اصلاحات بعدی.
۲۸. قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، مصوب ۱۳۹۴/۰۲/۰۱.
۲۹. دنکوب، ابوالفضل؛ غلامعلی‌زاده، محمد؛ اسمعیلی، حمیدرضا و نظرخانی، غلام‌عباس، ۱۴۰۰. آثار حقوقی و اقتصادی تصمیمات کمیسیون رفع تداخلات قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، دانشنامه حقوق اقتصادی، سال ۲۷، ش ۱۹، ۲۳۷-۲۵۷.
۳۰. نظرخانی، غلام‌عباس، دنکوب، ابوالفضل، غلامعلی‌زاده، محمد، اسمعیلی، حمیدرضا. ۱۴۰۱. آیین‌نامه رسیدگی کمیسیون رفع تداخلات ماده (۵۴) قانون رفع موانع تولید و آثار قضایی ناشی از تصمیمات کمیسیون، ماهنامه جامعه‌شناسی سیاسی ایران ۵(۸)، ۱۸۳۹-۱۸۳۵.
۳۱. قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، مصوب ۱۳۷۴/۰۳/۳۱ با اصلاحات بعدی.
۳۲. مرکز آمار ایران، سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۹۵ کل کشور.
۳۳. سازمان امور اراضی، ۱۴۰۰. نقشه کاداستر استان زنجان.
۳۴. قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، مصوب ۱۳۸۹/۰۴/۲۳ با اصلاحات بعدی.
35. <https://www.snn.ir/fa/news/1057155/کاهش-تغییر-کاربری-زمین‌های-کشاورزی-با-سنددار-کردن-آنها-پایش-هوشمند-زمین‌ها-در-دستور-کار-است>





مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: [mrc@majles.ir](mailto:mrc@majles.ir)

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