



موسسه عالی آموزش و پرورش مدیریت و برنامه‌ریزی
مدیریت آموزش و پژوهش
سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان تهران

پایان نامه کارشناسی ارشد رشته مدیریت دولتی

عنوان :

ارزیابی خط مشی لایحه قانون اصلاح لایحه

قانونی واگذاری و احیای اراضی مصوب ۵۹/۲/۳۱ شورای انقلاب

استاد راهنما:

آقای دکتر اصغر عالم تبریز

استاد مشاور:

آقای دکتر اکبر عالم تبریز

پژوهشگر:

محمدرضا ابراهیمی

سال تحصیلی ۸۴-۸۵

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

« بسمه تعالی »

روزگاری شد که در میخانه خدمت می کنم
در لباس فقر کار اهل دولت می کنم

تقدیم به:

همسر مهربان و فداکارم که در طول زندگی صبورانه

سختی های زیادی را در جهت موفقیت اینجانب تحمل

نموده و مشوق و پشتیبان من در ادامه تحصیل و

ارتقای سطح علمی این پژوهش بوده است.

زمین را بگسترده پروردگار
همه‌گونه میوه به بارش نشست
حبوبات رویند از خاک آن
کدامین نعم را ز یکتا خدا
که مردم در آن بگیرند قرار
در آن نخل خرما با پوشش است
که دارند از برگ و ریحان نشان
دروغین بخوانید آیا شما

آیه ۱۰ تا ۱۴ سوره الرحمن

« بسمه تعالی »

تقدیر و تشکر

● بعد از حمد خداوند که سپاس را بهای نعماتش، پناهگاه بلایایش، وسیله بهشت جاویدانش و موجب فراوانی احسانش قرارداد است.

● درود و سلام بر پیامبر خاتم که رسول رحمت است و رهبر تمام رهبران ملت و مشعل فروزان امت.

● خیز تا خرقة صوفی بخرابات بریم شطح و طامات به بازار خرافات بریم

● آنچه که مرا به این کار واداشت تشویق همکاران عزیزم و توصیه های استاد گرامی جناب آقای دکتر اصغر عالم تبریز و همراهی ایشان و جناب آقای دکتر اکبر عالم تبریز بود که به ترتیب به عنوان استاد راهنما و استاد مشاور و جناب آقای دکتر طلایی و دکتر مهدوی استادان محترم ارزیاب و داور اینجانب را یاری نمودند و لازم است از آنها تشکر و قدردانی نمایم.

● اگر در خلال این نوشتار لفظ مردد یا معنی مکرری آمده عذر من در این باره این است که در محضر عالمان و فرهیختگان اهل علم و قلم قرار گرفته ام.

● از خداوند بزرگ طلب توفیق و برکناری از لغزش و از او می خواهم مرا یاری کند

تا از خطای فکر پیش از خطای زبان و لغزش سخن بیش از لغزش قدم ایمن دارد.



موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی

مدیریت آموزش و پژوهش

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان تهران

پایان نامه کارشناسی ارشد مدیریت دولتی

موضوع:

ارزیابی خط‌مشی لایحه قانون اصلاح لایحه

قانونی واگذاری و احیای اراضی مصوب ۵۹/۲/۳۱ شورای انقلاب

استاد راهنما: جناب آقای دکتر اصغر عالم تبریز

امضا

استاد مشاور: جناب آقای دکتر اکبر عالم تبریز

امضا

پژوهشگر: محمدرضا ابراهیمی

تاریخ دفاع: ۸۵/۹/۲۶

فهرست مطالب

صفحه

عنوان

«فصل یکم»

مقدمه پژوهش

مقدمه	۱
بیان مسئله	۱
اهمیت و ضرورت	۲
اهداف تحقیق	۴
شاخصهای ارزیابی	۴
سوالات پژوهش	۵
تعریف، مفاهیم و اصطلاحات	۵
تعریف عملیاتی	۱۰

«فصل دوم»

مروری بر پیشینه پژوهش

مقدمه	۱۲
بخش اول - تاریخچه منابع طبیعی ایران	۱۲
۱- تأسیس اولین اداره جنگل بانی در ایران	۱۴
۲- نظام جدید جنگل بانی ایران	۱۶
۳- نخستین اقدامات بنگاه جنگل	۱۸
۴- تشکیل سازمان جنگل بانی ایران	۱۸
۵- تأسیس وزارت منابع طبیعی	۱۹
۶- انحلال وزارت منابع طبیعی	۲۰
۷- تحولات پس از پیروزی انقلاب اسلامی	۲۰

بخش دوم - اهمیت منابع طبیعی

مقدمه:	۲۱
۱- چشم انداز و سیاست های کلی نظام	۲۲
۲- چشم انداز آماری به منابع طبیعی ایران	۲۳
۳- اثرات اقتصادی، اجتماعی منابع طبیعی	۲۴
۴- اثرات مستقیم	۲۵

۲۵	۱- ۴ تولید چوب
۲۵	۲- ۴ تولید علوفه
۲۶	۳- ۴ ذخیره سازی و ارزش آب
۲۶	۵- اثرات غیرمستقیم
۲۶	۱- ۵ نتایج اقتصادی
۲۷	۲- ۵ نتایج اجتماعی
۲۷	۳- ۵ اثرات زیست محیطی
۲۷	۶- سیمای جنگلهای ایران
۲۸	۷- وضعیت جنگلهای موجود کشور
۲۸	۸- سیمای مراتع کشور
۳۰	۹- سیمای مناطق بیابانی و کویری
۳۱	۱- ۹ سیمای مناطق بیابانی کشور
۳۱	۲- ۹ پوشش گیاهی مناطق بیابانی ایران
۳۲	۳- ۹ وضعیت موجود مناطق بیابانی و کویری
۳۲	۱۰- سیمای آبخیزداری کشور:
۳۵	وضعیت حوزه های آبخیز

بخش سوم - تاریخچه قوانین و مقررات

۳۹	۱۱- مقدمه:
۳۹	۱- اولین مصوبات برای حفاظت از جنگلهای
۴۰	۲- آغاز تدوین قانون جدید
۴۰	۳- نخستین قانون جنگلهای
۴۱	۴- قانون جنگل و تشکیل سازمان جنگل بانی ایران
۴۲	۵- قانون ملی شدن جنگلهای کشور

بخش چهارم - قوانین و مقررات واگذاری زمین بعد از پیروزی انقلاب اسلامی

۴۳	۱- پیشینه موضوع
۴۸	۲- اراضی منابع ملی و دولتی
۵۱	۳- زمین و نقش اقتصادی آن
۵۵	۴- تاریخچه واگذاری زمین
۵۷	۵- تاریخچه دفتر واگذاری زمین
۵۹	۱- ۵ اهداف دفتر واگذاری زمین
۵۹	۲- ۵ وظایف دفتر واگذاری زمین
۵۹	۳- ۵ شرح وظایف گروه شناسایی و مکان یابی

- ۴- ۵- شرح وظایف گروه واگذاری اراضی ۵۹
- ۵- ۵- وظایف گروه نظارت ۶۰
- ۶- برنامه ریزی برای کاربردی شدن تغییرات ایجاد شده ۶۰
- ۷- مشارکت و توانمندسازی ۶۰
- ۸- رویکرد بر کار تیمی و پرهیز از کار انفرادی ۶۱
- ۹- طراحی و چشم انداز ۶۱

بخش پنجم - بررسی تحقیقات انجام شده

- مقدمه ۶۳
- تحقیقات انجام شده در زمینه بهره‌برداری از اراضی ۶۳
- نتیجه‌گیری ۶۷

«فصل سوم»

روش پژوهش

- مقدمه ۶۹
- جامعه آماری ۶۹
- توصیف ابزار پژوهش ۶۹
- متغیرهای تحقیق ۷۰
- اعتبار و روایی ابزار پژوهش ۷۰
- روش تحلیل داده‌ها ۷۱

«فصل چهارم»

یافته‌های پژوهش

- مقدمه ۷۳
- توصیف و تحلیل داده‌ها ۷۳
- ۱- پراکنش و توزیع اراضی واگذاری به تفکیک استان و نوع طرحها چگونه بوده است؟ ۷۴
- ۲- متوسط زمان برای رسیدگی به درخواست واگذاری چگونه بوده است؟ ۸۴
- ۳- متوسط زمان اجرای طرحها چند سال بوده و مطابقت آن با طرح مصوب و زمانبندی اجرا چگونه بوده است؟ ۹۱
- ۴- تفکیک طرحها از نظر اجرا و بهره‌برداری (استمرار تولید - تغییر کاربری - رکود) چگونه بوده است؟ ۹۸
- ۵- میزان تحقق اشتغال با توجه به اهداف تعیین شده چگونه بوده است؟ ۱۱۲

«فصل پنجم»

بحث و تفسیر

۱۲۲	.....	مقدمه
۱۲۲	.....	خلاصه پژوهش
۱۲۳	.....	نتیجه گیری‌ها
۱۲۶	.....	محدودیت های پژوهش
۱۲۷	.....	پیشنهادات محقق
۱۳۰	.....	پیشنهادات مبتنی بر تجربه پژوهشگر
۱۳۱	.....	توصیه به محققان آینده
۱۳۲	.....	منابع
۱۳۴	.....	ضمائم پیوست‌ها
۱۳۵	.....	فهرست پیوست‌ها
۳۷۵	.....	فهرست نمودارها
۳۸۶	.....	فهرست جداول

فهرست پیوستها

شماره پیوست	عنوان	شماره صفحه
۱	مواد ۳۱-۳۲ آیین‌نامه اجرایی لایحه قانونی اصلاح واگذاری و احیای اراضی مصوب ۵۹/۲/۳۱	۱۳۶
۲	دستورالعمل ضوابط و شرایط حق بهره‌برداری از اراضی منابع ملی و دولتی مصوب سالهای ۵۸، ۷، ۷۳، ۷۹	۱۳۸
۳	دستورالعمل نحوه واگذاری اراضی طرحهای مرتبط با جهاد سازندگی	۲۰۸
۴	دستورالعمل نحوه واگذاری اراضی بیابانی	۲۱۳
۵	دستورالعمل ضوابط و شرایط تخفیف	۲۳۸
۶	دستورالعمل ضوابط و شرایط واگذاری اراضی به بنیاد مسکن انقلاب اسلامی جهت اجرای طرحهای مسکن روستایی	۲۴۷
۷	روش اجرایی مواد ۳۱-۳۲	۲۱۵
۸	روش اجرایی ماده ۸۴ قانون وصول برخی از درآمدهای دولت	۲۷۸
۹	روش اجرایی نظارت بر واگذاریهای مواد ۳۱-۳۲	۲۹۸
۱۰	روش اجرایی خروج دام از جنگل	۳۱۲
۱۱	روش اجرایی ماده ۶۴ مکرر قانون حفاظت	۳۳۶
۱۲	روش اجرایی تبصره ۱ ماده ۴۷ قانون اصلاح بخشی از مقررات مالی دولت	۳۷۱

فهرست نمودارها

شماره پیوست	عنوان	شماره صفحه
۱	تشکیلات منابع طبیعی در حکومت قاجار، پهلوی، جمهوری اسلامی ایران	۳۷۶
۲	تشکیلات منابع طبیعی در وزارت کشاورزی	۳۷۷
۳	تشکیلات منابع طبیعی در وزارت جهاد سازندگی	۳۷۸
۴-۵-۶	تشکیلات منابع طبیعی در وزارت جهاد کشاورزی	۳۷۹
۵	جایگاه دفتر واگذاری اراضی در تشکیلات سازمان جنگلها، مراتع و آبخیزداری کشور	۳۸۱
۶	نمودار واگذاری‌ها از سال ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۳	۳۸۳
۷	نمودار واگذاری اراضی به ترتیب سالها به تفکیک مواد ۳۱-۳۲	۳۸۴
۸	نمودار واگذاری انتقال قطعی به تفکیک استان	۳۸۵

فهرست جداول

شماره جدول	عنوان	شماره صفحه
۱ و ۲	عناوین فهرست قوانین و مقررات تصویب شده	۳۸۰
۳	جدول آموزش کارکنان	۳۸۹
۴	مساحت اراضی واگذاری به تفکیک استانهای کشور	۳۹۳
۵	مدت زمان واگذاری (تصویب کمیسیون تا تنظیم قرارداد اجاره)	۳۹۵
۶	جدول روند واگذاری درخواست تا تنظیم سند در دفترخانه	۳۹۴
۷	میزان واگذاری به ترتیب استانها	۳۹

چکیده

بعد از هر انقلابی خصوصیات انقلابی به نحوی متفاوت و متمایز از ارزشها و روشهای قبلی به وجود می‌آید. ایجاد تحول و تطور در تمامی ارکان و شئون سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی جامعه امری بدیهی و اجتناب‌ناپذیر است. باتوجه به اعتقادات دینی و باورهای فرهنگی، اهمیت و نقش زمین در زیرساخت‌های کشور بعنوان یکی از عوامل تولید از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است. تصویب لایحه قانونی اصلاح لایحه واگذاری و احیای اراضی مصوب ۵۹/۲/۳۱ توسط شورای انقلاب از شیوه‌های مهم ختم‌شده‌ی گذاری است که نحوه و طرق بهره‌برداری از اراضی منابع ملی و دولتی توسط ختم‌شده‌ی گذار مشخص شده است. در این تحقیق بررسی می‌شود آئین‌نامه اجرایی یادشده فوق تا چه میزانی عملیاتی شده است؟ و چه میزان زمین از اراضی منابع ملی و دولتی برای کمک به توسعه و ایجاد موسسات دامداری، پرورش طیور و آبزیان و واحدهای وابسته و تامین اراضی مورد نیاز وزارت‌خانه‌ها، سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی و موسسات عام‌المنفعه و همچنین اراضی مورد نیاز برای فعالیت‌های غیرکشاورزی (صنعت و خدمات) واگذار شده است. محدوده این تحقیق، ۳۱ اداره کل منابع طبیعی کشور (استان مازندران دارای دو اداره کل است، در غرب به مرکزیت ساری و دیگری در شرق به مرکزیت نوشهر)، با این احتساب که آمار ادارات کل خراسان شمالی و جنوبی هم تحت عنوان خراسان مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است. با بیش از ۶۵ هزار بنگاه تولیدی و اقتصادی و با واگذاری بیش از ۲۲۰۰ هزار هکتار از اراضی منابع ملی و دولتی با پراکنش بیشترین و کمترین واگذاری در استان‌های خوزستان و اداره کل منابع طبیعی منطقه نوشهر می‌باشد که با استفاده از اطلاعات و جمع‌آوری آمار از پرونده‌های واگذاری در بخش‌های مختلف (صنعت، خدمات، کشاورزی و طرح‌های عمومی و عمرانی) تجزیه و تحلیل نموده و با شناخت میزان اراضی منابع ملی و دولتی واگذار شده در اجرای لایحه قانونی اصلاح لایحه واگذاری و یا احیاء اراضی و مواد ۳۱ و ۳۷ قانون حفاظت و بهره‌برداری از اراضی یاد شده تا پایان سال ۱۳۸۳ و با بررسی شیوه‌های اجرایی و مدت زمان اجرای طرح و چالش‌های آن در مورد نحوه بهره‌برداری از اراضی، مورد ارزیابی قرار گرفته و نتایج حاصل از این تحقیق می‌تواند در جهت سیاست‌گذاری، تدوین روش‌های اجرایی و بازنگری در شیوه‌های معمول، تاثیر و نقش زمین در تولید و در جهت اجرایی‌تر شدن واگذاری زمین برای فعالیت‌های مختلف کشاورزی و غیرکشاورزی مورد استفاده قرار گیرد.

فصل یکم

مقدمه پژوهش

- مقدمه
- بیان مسئله
- اهمیت و ضرورت پژوهش
- اهداف تحقیق
- سوالات پژوهش
- تعریف واژه ها، اصطلاحات و تعاریف عملیاتی

فصل یکم

مقدمه پژوهش

مقدمه

حیطه فعالیتهای آیین نامه اجرایی لایحه قانونی اصلاح واگذاری و احیای اراضی و شاید بتوان مواد ۳۱ و ۳۲ آیین نامه مذکور را مهمترین کوششهای خط مشی گذاری بعد از پیروزی انقلاب اسلامی در خصوص بسترسازی فعالیتهای اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در بخش های صنعت، خدمات و فعالیتهای کشاورزی و تامین اراضی برای طرحهای عمومی و عمرانی و نیاز اختصاصی دستگاههای اجرایی و موسسات دولتی و امور خیریه و عام المنفعه دانست.

در این تحقیق با ارزیابی از خط مشی تدوین شده نحوه اجرای خط مشی، شرایط لازم برای اجرای خط مشی و چالشهای موجود، ارزیابی خط مشی در عمل، بازخورد و نحوه بهره برداری از وضعیت طرحها، دستاوردهای آن در ایجاد فرصت های شغلی و نقش آن در تولید و میزان مطابقت طرحها با اهداف اولیه مورد بررسی قرار می گیرد. در این فصل باتوجه به عنوان پژوهش با بیان مسئله، اهمیت و ضرورت پژوهش، اهداف پژوهش و اهم سئوالات پژوهش پرداخته شده است.

بیان مسئله

بدون تردید بعد از هر انقلابی خصوصیات انقلابی به نحوی متفاوت و متمایز از ارزشهای قبلی است. ایجاد تحول و تطور در تمامی ارکان و شئون سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی در آن جامعه امری بدیهی و اجتناب ناپذیر است و مسئله زمین و شیوه های بهره برداری از آن یکی از ارکان مهم تحولات محسوب می گردد. لذا انقلاب اسلامی نیز از این امر مستثنی نبوده و با توجه به شرایط سیاسی و اجتماعی و اهمیت منابع طبیعی در فرآیند توسعه اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی و شناخت روابط به معنای ارتباط موثر انسان با آب و خاک به منظور تولیدات گیاهی و حیوانی با حفظ ژنتیک و یا اصلاح آن با رعایت حفظ تعادل در اکوسیستم همیشه بعنوان یک ضرورت در حیات بشر مطرح بوده است و در نظامات اجتماعی جهان نیز از اهمیت خاصی برخوردار است و هر حکومتی در تدوین خط مشی از نظامات اعتقادی، دینی و جهانی ویژه ای پیروی می کند. که پس از یک سلسله تحولات اعتقادات و باورها نهایتاً با تصویب قوانینی منجر به یک خط مشی می گردد.

افزایش جمعیت جهان، جمعیت دنیا در سال ۱۸۰۰ میلادی یک میلیارد نفر و در سال ۱۹۰۰ به ۱/۵ میلیارد نفر رسید. در سال ۱۹۷۰ این رقم به ۳/۵ میلیارد و تا سال ۲۰۰۵ به ۶/۵ میلیارد نفر و برای دهه‌های اخیر تا ۷ میلیارد نفر پیش‌بینی می‌گردد.

در ایران، با توجه به افزایش جمعیت کشور به میزان ۱/۵ میلیون نفر در سال (متوسط از سالهای بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، در سالهای اخیر مورد کنترل قرار گرفته است). و اگر رشد کنونی کشور به همین شکل افزایش یابد می‌طلبد تا حمایت‌های کافی و لازم برای فعالیتهای کشاورزی، دامپروری آبزیان، جنگلداری و متناسب با آن، فعالیتهای صنعتی و خدماتی جهت رونق اشتغال و قطع وابستگی با تبدیل مواد غذایی که از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است صورت پذیرد و در فرآوری مواد غذایی و صنایع مربوط به آن با تکنولوژی روز و با بهره‌گیری از توان فنی سازمانهای بین‌المللی و با تفکر و اندیشه نو مسایل اجتماعی را در جهت بهره‌برداری از منابع طبیعی تجدید شونده با رعایت اصل حفظ اکوسیستم پرداخته شود.

با توجه به اینکه زمین بعنوان یکی از عوامل تولید (زمین، کار، سرمایه، مدیریت) و بسترساز فعالیتهای اقتصادی است، چند سالی است که بحث واگذاری اراضی ملی و دولتی در سازمان جنگلها، مراتع و آبخیزداری و سایر سازمانهای بیرونی مطرح است که آیا واگذاری اراضی یادشده توانسته است رسالت خود را انجام دهد و سعی بر این است که همبستگی و ارتباط موجود بین واگذاری زمین در اجرای طرحها، شناخت میزان اراضی واگذارشده و پراکنش آن در سطح کشور، بررسی شیوه‌های اجرایی قانون، مدت زمان برای واگذاری اراضی، مدت زمان اجرای طرح و بهره‌برداری از طرحها، بررسی طرحهای فعال و دریافت نتایج در زمینه واگذاری را روشن نماید.

اهمیت و ضرورت پژوهش

زمین بعنوان یکی از اجزای مهم تولید (نیروی کار، زمین، سرمایه، تکنولوژی، مدیریت) تلقی می‌گردد و هرگونه فعالیت اقتصادی و تولیدی الزاماً بر روی زمین اتفاق می‌افتد بعنوان مهمترین رکن از ارکان تولید محسوب می‌شود. بنابراین تناسب، استعداد و نوع کاربری اراضی و نوع طرح دارای اهمیت ویژه‌ای است و با توجه به محدودیت اراضی مستعد و دارای قابلیت بهره‌برداری و پراکنش محل اجرای طرحها در سطح کشور در توسعه تاثیر گذار است.

امروزه تولید ناخالص ملی G.N.P نشان دهنده رشد اقتصادی کشور است که رشد و نمو آن

موجب اعتلای اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی و سیاسی نیز می‌گردد. کشورهای که از درآمد ناخالص ملی بالاتری برخوردارند از استقلال بیشتری نیز بهره‌مندند به ویژه کشورهایی که سمت و سوی تولید آنها به تولیدات مواد غذایی و اهمیت غذایی سوق پیدا می‌کند.

واگذاری اراضی مستعد به بخش کشاورزی، صنعت، خدمات و طرحهای عمومی و عمرانی، یکی از راههایی است که می‌تواند در بحران اقتصادی و ایجاد درآمد و بالابردن تولید ناخالص ملی و تامین نیازهای اساسی جامعه در جهت استقلال کشور فراهم آورد. رونق گرفتن و فعال شدن بخشهای تولیدی و اقتصادی می‌تواند قسمت اعظمی از جمعیت کشور را به اشتغال وادارد چراکه ایجاد اشتغال و منبع درآمد برای جمعیت فعال کشور به یکی از راههای کشاورزی، صنعت و خدمات و یا فعالیت در بخشهای عمرانی دولت امکان‌پذیر است.

اصولاً به طور اصولی جوامع در حال توسعه با مشکل بیکاری، اشتغال، تامین مایحتاج اولیه بخصوص معضل بیکاری در قشر جوان مواجه است. امروزه یکی از مواردی که در جامعه صنعتی مطرح است، اشتغال نیروهای فعال در بخش صنعت و خدمات است چراکه دولت‌ها توانسته‌اند با واگذاری زمین در چند سال گذشته این شرایط را در جامعه فراهم نمایند.

بعد از پیروزی انقلاب اسلامی کلیه سیاست‌های کشور حول محور استقلال و خودکفایی بویژه در بخش کشاورزی استقرار گردید و این خط‌مشی‌گذاری مجریان طرحهای کشاورزی، خدمات و صنعت را بر آن داشت تا به اراضی منابع ملی و دولتی روی آورند که البته در مناطق مختلف به این امر اهتمام ورزیده شد.

باتوجه به تقاضای مردم و سیاست خط‌مشی‌گذاران بعد از یک سلسله قانونگذاری (در پنج نوبت از پیروزی انقلاب تا ۵۹/۲/۳۱) درنهایت در ۵۹/۲/۳۱ شورای انقلاب با تصویب آیین‌نامه اجرایی لایحه قانونی اصلاح لایحه واگذاری و احیای اراضی موجب گردید که قوه مجریه بتواند در اجرای قانون یادشده اراضی منابع ملی و دولتی مستعد را متناسب با طرح در اختیار مجریان طرحها موضوع لایحه یادشده قرار دهد. هم‌اکنون این قانون با اصلاحات مختلف اجرا می‌شود و وزارت جهاد کشاورزی به عنوان مجری آن مسئولیت واگذاری اراضی منابع ملی و دولتی را عهده‌دار است. بدین جهت لازم است که نتایج واگذاری اراضی منابع ملی و دولتی و موفقیت‌های آن مورد بررسی قرار گیرد.

اهداف تحقیق

هر کشوری برای حفظ استقلال، آزادی، آسایش و رفاه شهروندان و احاد مردم کشور خود و تامین رفاه مادی و معنوی باید قدرت ملی خود را افزایش دهد. این امر حاصل تلاش های متعددی است که در میان آنها وجود منابع طبیعی غنی با رعایت اصول بهره برداری صحیح از این منابع بالاترین اولویت را دارد. با توجه به اینکه در اجرای آیین نامه اجرایی لایحه قانونی اصلاح لایحه واگذاری و احیای اراضی به بیش از ۵۶ هزار واحد تولیدی و با بیش از ۲۲۰۰ هزار هکتار از اراضی منابع ملی و دولتی برای طرحهای کشاورزی و غیرکشاورزی واگذار گردیده است. لزوم رسیدن به اهداف ذیل از ضروریات تحقیق است.

- ۱- میزان اراضی واگذاری در استانها چه میزان و توزیع آن چگونه بوده است.
- ۲- متوسط زمان برای واگذاری طرحها
- ۳- متوسط زمان اجرای طرحها
- ۴- تفکیک طرحها از نظر اجرا و بهره برداری (استمرار تولید، تغییر کاربری، رکود) چگونه بوده است.

شاخصهای ارزیابی

- ۱- مساحت واگذاری اراضی منابع ملی و دولتی برای اجرای طرحهای مواد (۳۱-۳۲) آیین نامه اجرایی لایحه قانونی اصلاح لایحه واگذاری و احیای اراضی.
- ۲- مدت زمان واگذاری اراضی از زمان تقاضا تا زمان تصویب توسط کمیسیون و عقد قرارداد اجاره در دفاتر اسناد رسمی و تحویل اراضی به مجریان طرحها مواد (۳۱-۳۲) آیین نامه اجرایی لایحه قانونی اصلاح لایحه واگذاری و احیای اراضی.
- ۳- مدت زمان اجرای طرح از زمان عقد قرارداد اجاره تا زمان بهره برداری و انتقال سند قطعی در اجرای مواد (۳۱-۳۲) آیین نامه اجرایی لایحه قانونی اصلاح لایحه واگذاری و احیای اراضی.
- ۴- میزان اشتغال تحقق یافته در طرحهای مواد (۳۱-۳۲) آیین نامه اجرایی لایحه قانونی اصلاح لایحه واگذاری و احیای اراضی.

سوالات پژوهش

اهم سئوالات این تحقیق به شرح زیر است:

الف: پراکنش و توزیع اراضی واگذاری به تفکیک استان و نوع طرح چگونه بوده است؟

ب: متوسط زمان برای رسیدگی به درخواست واگذاری چگونه بوده است؟

ج: متوسط زمان اجرای طرحها چند سال بوده و مطابقت آن با طرح مصوب وزمانبندی اجرای چگونه بوده است؟

د: تفکیک طرحها از نظر اجرا و بهره برداری (استمرار تولید، تغییر کاربری، رکود) چگونه بوده است؟

ه: میزان تحقق اشتغال با توجه به اهداف تعیین شده چگونه بوده است؟

تعاریف، مفاهیم و اصطلاحات

تعاریف، مفاهیم و اصطلاحات بکار گرفته شده در این پژوهش عبارتند از:

جنگلها و بیشه های طبیعی: مجتمعی متشکل از عرصه و هوایی و مرکب از موجودات از منشاء نباتی (مانند درخت، درختچه، نهال، علف و خزه) و حیوانی صرف نظر از درجه تکامل به نحوی که دست بشر در ایجاد و تکامل آن دخیل نبوده است. (مجموعه قوانین منابع طبیعی، ۱۳۸۰، ص ۳۱۱)

مراتع: زمین هایی است اعم از کوه و دامنه یا زمین مسطح که در فصل چرای پوششی از نباتات علوفه ای خودرو بوده و با توجه به سابقه چرای عرفاً مرتع شناخته شود. اراضی آیش گرچه پوشش نباتات و علوفه ای داشته باشند مشمول تعریف مرتع نیستند. چنانچه مرتع دارای درختان جنگلی خودرو باشد مرتع مشجر نامیده می شود. (همان، ۱۳۸۰، ص ۳۱۱)

نهالستانها: ایستگاههایی است که از بودجه عمومی و عمرانی دولت برای تولید نهال جهت گسترش فضای سبز ایجاد میگردد. (مجموعه قوانین و مقررات، ۱۳۷۱، ص ۲۰)

جنگل دست کاشت عمومی: عبارتست از یک مجموعه جنگلی از درختان دست کاشت براساس طرح مصوب در محدوده معین به منظور توسعه فضای سبز ایجاد گردیده و در جهت تأمین هدفهای زیست محیطی، تفریحی، جلب توریسم و اقتصادی و زیست محیطی اداره و مورد استفاده عمومی قرار میگیرد. (ابراهیمی، ۱۳۸۰، ج ۴، ص ۱۵۷)

پارک جنگلی: عبارتست از یک مجموعه جنگل طبیعی با محدوده معین که در جهت تأمین

هدفهای تفریحی، جلب توریسم با حفظ محیط طبیعی اداره و مورد استفاده عموم قرار می‌گیرد.
(ابراهیمی، ۱۳۸۰، ج ۴، ص ۱۵۷)

حریم قانونی تأسیسات دولتی: عبارتست از مقدار زمینی در مجاورت تأسیسات دولتی که محدوده میزان آن بر اساس قوانین و مقررات و یا استعلام از دستگاههای ذیربط مشخص می‌گردد. (ابراهیمی، ۱۳۸۰، ج ۴، ص ۱۵۷)

راههای مسیر کوچ ایل نشینها: عبارتست از راه عبور احشام عشایر کوچ رو که طبق عرف همه ساله در فصول معینی به منظور رفت و آمد مورد استفاده قرار می‌گیرد. (مجموعه قوانین و مقررات، ۱۳۷۱، ص ۲۰)

اراضی موات: زمین هایی است که سابقه احیاء و بهره‌برداری ندارد و به صورت طبیعی باقی مانده است. (مجموعه قوانین و مقررات، ۱۳۷۱، ص ۲۰)

اراضی دولتی: اعم از اراضی ثبت شده و ثبت نشده ای است که به نحوی از انحاء به دولت منتقل شده و یا تعلق دارد که شامل اراضی موات، خالصه، بایر، اصلاحات اراضی، مجهول المالك و اراضی متعلق به دولت بوده که در اختیار اشخاص حقیقی و حقوقی و مؤسسات دولتی قرار دارد و به علت عدم استفاده و یا عدم اجراء مفاد قرارداد برگردانده شده است. (مجموعه قوانین و مقررات، ۱۳۷۱، ص ۲۱)

اراضی دایر: زمین هایی است که احیاء شده و مستمراً مورد بهره‌برداری قرار دارد. (مجموعه قوانین و مقررات، ۱۳۷۱، ص ۶۱)

طرحهای جنگلداری: طرح جنگلداری طرحی است که در آن مقدار و محل و موقع برداشت و نحوه بهره‌برداری و عملیات و عمرانی که در داخل جنگل یا جنگل های مربوطه باید به عمل آید درج شده و به تصویب سازمان جنگلبانی ایران رسیده باشد و در این آیین نامه هر جا ذکرى از طرح می شود منظور طرح جنگلداری است. (مجموعه قوانین و مقررات جهاد سازندگی، ۱۳۷۶، ص ۲۰۱)

جنگل: عبارت از منطقه‌ای است پوشیده از درختان خود رو به منظور تولید چوب، حفاظت از خاک در مقابل خطرات ناشی از عوامل محیطی، بهبود محیط زیست به خصوص در زمینه تعدیل آب و هوا و ذخیره آب، همچنین تمیز ساختن و جایگزین نمودن هوا و آب و کم نمودن سروصدا و بالاخره محدوده ایست جهت تمدد اعصاب. (مجموعه قوانین و مقررات جهاد سازندگی، ۱۳۷۶، ص ۲۰۲)

اکو سیستم : مفهوم اکوسیستم به عنوان مجموعه ای از گیاهان و جانورانی که با یکدیگر و با محیط فیزیکی اطراف در کنش متقابلند، معرفی و مورد شناسایی قرار می‌گیرد. اگر در عنصری از اکوسیستم تغییری بوجود آید، احتمالاً کلیه عناصر دیگر نیز به درجاتی تحت تأثیر قرار خواهند گرفت. اکو سیستم از نظر معنی و مفهوم حالت ارتجاعی دارد و آن بر روی کنش و ارتقاء متقابل تأکید شده است. (منابع طبیعی ایران، ۱۳۸۳، ص ۴۰)

اراضی جنگلی:

الف : زمین هایی که در آنها آثار و شواهد وجود جنگل از قبیل نهال، پاجوش، بوته، کنده درختان جنگلی وجود داشته باشد مشروط بر آنکه در تاریخ ملی شدن جنگلها (۱۳۴۱/۱۰/۲۷) تحت کشت یا آیش نبوده و تعداد کنده در هر هکتار از بیست و یا تعداد نهال یا بوته جنگلی در هر هکتار جداگانه یا مجموعاً از یک صد عدد و با مجموع تعداد نهال و بوته و کنده در هر هکتار از یک صد عدد تجاوز ننماید. (مجموعه قوانین و مقررات، ۱۳۷۱، ص ۱۹۹)

ب : زمین هایی که در آنها درختان خودروی جنگلی به طور پراکنده وجود داشته باشد و حجم درختان موجود در شمال از حوزه آستارا تا حوضه گلیداغی در هر هکتار کمتر از پنجاه متر مکعب و در سایر مناطق ایران کمتر از بیست متر مکعب باشد مشروطه بر آنکه در تاریخ ملی شدن جنگل ها تحت کشت یا آیش نبوده باشد. (مجموعه قوانین و مقررات، ۱۳۷۱، ص ۲۰)

اراضی مستحذثه : زمینی است که در نتیجه خشک افتادن آب دریاها، دریاچه ها و تغییر بستر رودخانه ها یا خشک شدن تالاب ها ایجاد شده باشد. (مجموعه قوانین و مقررات، ۱۳۷۱، ص ۲۰)

اراضی ساحلی : زمین هایی است که در مجاورت حریم دریا و دریاچه و یا اراضی مستحذثه قرار دارد و با توجه به تعریف انواع اراضی مذکور در این قانون بر حسب مورد در حکم یکی از آنها محسوب خواهد شد. (مجموعه قوانین و مقررات، ۱۳۷۱، ص ۲۰)

مراتع مصنوعی: عبارت از اراضی است که هر سال یا هر چند سال یکبار تجدید کشت شده از آن بهره برداری بعمل می‌آید. مراتع مصنوعی ممکن است به صورت چراگاه و یا به شکل کشت کار مورد بهره برداری واقع شود. در هر دو حال می‌توان این‌گونه اراضی را مراتع مصنوعی نامید. (مجموعه قوانین و مقررات، ۱۳۷۱، ص ۲۰۰)

باغ : به محلی گفته می‌شود که حدود آن به نحوی از انحاء مشخص و معین شده و در هر

هکتار بیش از یکصد اصله درخت مثمر یا پنجاه اصله درخت زیتون یا نخل یا گردو و یا یک هزار نهال یا درخت غیر مثمر دست کاشت یا بوته چای داشته باشد. (مجموعه قوانین و مقررات، ۱۳۷۱، ص ۲۰۰)

F.A.O: مخفف سازمان خواربار کشاورزی است Agricultural organization

طرح مصوب: طرحی است که در چارچوب طرح اجرایی تهیه شده و از نظر فنی توسط سازمان جنگلها و مراتع کشور یا دستگاه اجرائی ذیربط مورد بررسی و تأیید قرار می‌گیرد.
آبخیزداری: عبارتست از فرآیند تنظیم و اجرای اقداماتی به منظور کنترل حوزه آبخیز برای فراهم آوردن تسهیلات و خدمات بدون آسیب رساندن به منابع خاک و آب.

حوزه آبخیز: قسمتی از زمین است که آب باران در آن قسمت جمع شده و در نتیجه یک آبراهه را بوجود می‌آورد، بنابراین یک رودخانه بزرگ از صدها یا هزارها آبراهه و یا حوزه آبخیز کوچک بوجود آمده است. (منابع طبیعی ایران، ۱۳۸۳، ص ۸۵)

ژئولوژیکی: بررسی ویژگیهای خاص زمین را از لحاظ سیستم زمین شناسی ژئولوژی می‌گویند. (همان منبع)

ژئومورفولوژی: از سه واژه ge به معنای زمین، morphe به معنای شکل و Logos به معنی دانش یا شناخت تشکیل شده است و به مطالعه علمی ویژگیهای هندسی سطح زمین می‌پردازد. (همان منبع)

اکولوژی: بررسی روابط مابین انسان، محیط زیست و موجودات زنده از لحاظ زیستی، تغذیه ای و روابط فیما بین می‌پردازد. (همان منبع)

ایستگاههای هیدرومتری: ایستگاهی است که در آن اسباب و ادوات مرتبط با ثبت پارامترهایی نظیر دبی آب، دبی رسوب در آن نصب شده است. این دستگاه می‌تواند مجهز به ادوات مختلفی نظیر اشل، سیمنوگراف، مولینه، میکرومولینه باشد. (همان منبع)

هرزآب: این واژه ترجمه واژه Run-Off می‌باشد و آن بخش از بارشی است که در سطح زمین جاری می‌گردد. (همان منبع)

دبی: حاصل ضرب سرعت جریان سیال (آب) در مقطع عبوری می‌باشد. (همان منبع)

عملیات بیومکانیکی: به عملیاتی مانند سکوبندی، تراس بندی، بانکت بندی که تلفیقی از عملیات مکانیکی و بیولوژیکی می‌باشد و در جهت رسیدن به اهداف این دو عملیات می‌باشد. (همان منبع)

عملیات مکانیکی : به سری عملیاتی مانند بندهای خشکه چین، بندهای گابیونی، بندهای سنگی و ملاتی و... که در جهت حفظ آب و رطوبت جلوگیری از فرسایش و رسوب، تثبیت آبراهه در... انجام می شود. (همان منبع)

بیولوژیکی : به سری عملیات مانند بذرکاری، بوته کاری، علوفه کاری، کپه کاری،... که در جهت جلوگیری از نابودی مراتع و جلوگیری از ایجاد فرسایش، جلوگیری از بروز رواناب و... در حوزه های آبخیز انجام می شود. (همان منبع)

تفکیک: جدا کردن بخش یا بخشهایی (قطعه یا قطعاتی) از مجموع یک عرصه به قطعات کوچکتر را اصطلاحاً تفکیک می نامند، مانند مالک یک قطعه زمین ده هزار متری بوده و قصد دارد آن را به ده قطعه هزار متری تبدیل نماید و برای هر یک سند جداگانه بگیرد.

افراز : چنانچه چند نفر بطور مشاع مالک یک ملک با سهام مساوی و یا متفاوت باشند و هر یک قصد جدا نمودن سهم خود را از ملک مشاع داشته باشند این عمل را در اصطلاح افرازی نامند.

مراتع عمومی از حریم روستاها : به تشخیص هیأت هفت نفره جهت تعلیف احشام روستایی ضروری است. (مجموعه قوانین و مقررات، ۱۳۷۱، ص ۸۶ و ۸۷)

بی زمین : عبارت است از کسی که هیچ گونه زمین زراعی نداشته باشد. (همان منبع)

کم زمین : عبارت است از کسی که کمتر از عرف محل زمین داشته باشد. (همان منبع)

عرف محل : میزان زمینی که درآمد حاصل از آن برای تأمین زندگی و معاش یک خانواده کافی باشد. (همان منبع)

بیابان زایی : به معنی تخریب سرزمین در مناطق خشک، نیمه خشک و خشک نیمه مرطوب ناشی از عوامل مختلف از جمله تغییرات آب و هوا و فعالیتهایی انسانی می باشد. (دفتر بیابان زدایی، سیمای مناطق بیابانی، ص ۱۱)

اراضی بیابانی : اراضی خشک، نیمه خشک و نیمه مرطوبی است که فاقد پوشش گیاهی پایا بوده و یا پوشش گیاهی طبیعی دائمی آن به میزانی است که بهره برداری از آن در شرایط طبیعی مقرون به صرفه و صلاح نباشد. (دفتر بیابان زدایی، سیمای مناطق بیابانی، ص ۱۰)

خوش نشین (خوش نشینان): کسانی هستند که درده ساکن بوده و شخصاً حاضر برای کشاورزی بر روی اراضی مستعد و هر سال در یک جا می باشند. (مجموعه قوانین و مقررات، ۱۳۷۱، ص ۸۷)

فرابخشی: مجموعه فرآیند یا تصمیم گیری های است که اثر بخشی آن با دیدگاه ملی در خارج از وزارتخانه طراحی و تدوین می گردد.

میان بخشی: مجموعه فرآیند یا تصمیم گیری هایی که اثر بخشی آن در سطح وزارتخانه طراحی می شود.

بین بخشی: مجموعه فرآیند یا تصمیمی است که برای هماهنگی بیشتر در سطح سازمان صورت می پذیرد.

اراضی مستعد: اراضی است که بر اصول متداول فنی مهندسی و ویژگیهای زیست محیطی مطالعه و با هدف توسعه پایدار برای فعالیتهای تولیدی اختصاص می یابد.

تعریف عملیاتی

پراکنش: هدف از پراکنش چه تعداد طرح، در چه مساحتی به هر یک از مواد ۳۱، ۳۲ اختصاص یافته و پراکندگی تعداد طرحها در سطح کشور برای هر استان چه تعدادی است.

متوسط زمان: چه مدت زمانی از بدو درخواست زمین از طرف اشخاص حقیقی و حقوقی تا زمان عقد قرارداد اجاره را به خود اختصاص داده است.

استمرار در تولید: بعد از عقد قرارداد اجاره، اجرای طرح و بهره برداری از آن بطور پیوسته استمرار دارد.

تغییر کاربری: باتوجه به اینکه زمان واگذاری زمین برای یک طرح معین و مصوب واگذار شده آیا همان طرح اجرا شده یا اینکه بنابه دلایلی نوع فعالیت بر روی عرصه عوض شده است.

رکود: بعد از واگذاری و عقد قرارداد اجاره و بهره برداری از طرح و یا اینکه بعد از عقد قرارداد بر روی اراضی واگذاری فعالیت نمی شود.

میزان تحقق اشتغال: عوامل متعددی در اشتغال تاثیر دارد تعداد نفراتی که در طرح مشغول کار هستند مدنظر است.

تفکیک طرحها: هدف نوع طرحها است. چه تعداد خدماتی چه تعداد تولیدی و... (از تولیدی چه مقدار کشاورزی و از بخش کشاورزی چه مقدار دامداری و... صنعت و خدمات هم به همین شیوه است).

زمان اجرای: طرح بعد از عقد قرارداد در لایه های زمانی معین تا بهره برداری.

فصل دوم

مروری بر پیشینه پژوهش

فصل دوم

مروری بر پیشینه پژوهش

مقدمه

بررسی علل و اهداف ایجاد تشکیلات، مقایسه اشکال مختلف آن در زمان و مکان و شناخت عوامل موفقیت و شکست در رسیدن به اهداف و بطور کلی بررسی مسیری طی شده تشکیلات و علل تحول آن موجب کاهش اشتباهات و افزایش موفقیت‌ها می‌شود و مسئولین را در رابطه با سیاست‌گزارها، برنامه ریزیها و سازماندهای جدید جهت رسیدن به اهداف در آینده کمک می‌نماید.

در این فصل با نگرشی به تاریخچه منابع طبیعی، تاسیس اولین اداره جنگل‌بانی در ایران، نظام جدید جنگل‌بانی، نخستین اقدامات بنگاه جنگل، تشکیل سازمان جنگل‌بانی ایران و بالاخره تشکیل و انحلال وزارت منابع طبیعی و تحولات و تغییرات بعد از پیروزی انقلاب اسلامی ایران آشنا می‌شویم.

بخش اول: تاریخچه منابع طبیعی

هر چند که سابقه قانونگذاری به شیوه فعلی و سابقه تشکیلاتی که مجری باشد از زمان مشروطیت شروع شده و عمر کوتاهی دارد. (حدود ۹۰ سال) ولی جنگلها و مراتع قبل از این دوره نیز روابطی جهت اداره و بهره برداری داشته اند که این ضوابط و مقررات در چارچوب ضوابط و تشکیلات زمینه ای قرار می گیرد. در قبل از اسلام جنگلها و چراگاهها در نهادهای مذهبی و رسمی جایگاه ارزشمندی داشته اند به طوری که در قدیمی ترین بخش اوستا از میترا (مهر) به عنوان دارنده چراگاههای پهناور یاد شده است و یا در بخش دیگری از اوستا آمده است: «اهورا مزدا، در آغاز آفرینش گیتی، به دستگیری اردیبهشت گیاه را برویانید و چراگاهها را بگسترانید.» در عصر تشکلهای اولیه به ویژه در عهد هخامنشیان، جنگل بخصوص در موقعیت اقتصادی و نظامی و لحاظ استفاده در مصارف مختلف نوعی مقررات متناسب با آن زمان را داشت، بطوری که خشایارشا در سفر تاریخی خود به آسیای صغیر حفاظت جنگلهای سرو یک منطقه را به گارد شاهنشاهی خود محول کرد و یا در دوره ساسانیان روزی را به نام روز درختکاری جشن

می‌گرفتند که تا به امروز این سنت مثبت ادامه دارد.

با ظهور اسلام جایگاه منابع طبیعی ارتقاء یافت و منابع طبیعی (جنگل و مرتع) از انفال محسوب شده و بهره برداری از آن را در چارچوب مقررات با رعایت برقراری توازن (موزون) دانسته است و در سوره انفال (آیه ۱) آن را متعلق به خدا و رسول خدا دانسته و در ارتباط با آنچه در زمین رویانیده شده آمده است: فانبئنا فیها حبا (پس رویانیدیم در آن دانه) فاکهه و ابا (میوه و چمنی مراتع) <<سوره عبس آیات ۲۷ و ۳۱>>، انبتنا فیها من کل شیء موزون (رویاندیم در آن از همه چیزی بصورت موزون و هماهنگ) <<سوره حجر آیه ۱۹>> لذا به برقراری و استمرار توازن و هماهنگی نیز توجه شده است که مطمئناً برای حفظ این توازن و هماهنگی قوانین و مقررات و تشکیلاتی برای اجرای و قوانین و نظارت بر آن نیاز است. با توجه به مطالب مذکور اداره امور جنگلها، مراتع در عصر تیول و خالصه را به سه بخش می‌توان تقسیم نمود:

الف: بخش عشایری

ب: بخش مالکی

ج: بخش خالصه یا دیوانی به عنوان مدیریت دولتی

بخش عشایری تا زمان ملی شدن جنگلها و مراتع (۱۳۴۱) ادامه داشت. اداره مراتع و بهره‌برداری از آن بر اساس عرف و عادت محلی صورت می‌گرفت. ولی در مراتع خالصه، دولت حق مراتع یا حق علفچر یا مال الاجاره وصول می‌کرد. گاهی این اجاره‌ها توسط مالکان، مستاجرها و خانها به دامداران دیگر واگذار می‌شد و آنها علاوه بر حقوق دولتی عوایدی برای خودشان تعیین و وصول می‌کردند. در بخش دولتی که مراتع و جنگلها متعلق به دولت تحت نظام خالصه اداره می‌شد و از زمان نادر شاه افشار ثبت املاک خالصه در دفاتر معمول شد. نادرشاه بسیاری از موقوفات را ضبط کرد و جز خالصه ثبت نمود و در زمان محمدشاه قاجار روستاهایی خریداری شد و به خالصجات اضافه گردید که املاک مصادره‌ای را هم شامل می‌شد. در زمان ناصرالدین شاه نیز املاکی از طریق ضبط و مصادره به جبران مالیات یا جهات دیگر تحصیل گردید و به خالصجات اضافه شد و لذا در آستانه انقلاب مشروطیت خالصجات عبارت بود از:

- رقبات نادری، شامل خالصجات پیشین و املاک و موقوفاتی که نادرشاه ضبط کرده بود.
- رقبات ناصری، خالصجات ناصرالدین شاهی که اغلب از طریق املاک حاصل شده بود. این املاک از

لحاظ مدیریت دولتی این املاک، به خالصجات انتقالی، خالصجات تیولی، خالصجات دیوانی تقسیم می‌شد. خالصجات دیوانی تحت اداره کل دولت قرار داشت و غیرقابل واگذاری بود. از مراتع تحت عنوان مال الاجاره و یا حق المراتع عوایدی به عنوان عواید خالصه دریافت می‌شد ولی در مورد جنگلها تا سال ۱۲۸۴ شمسی هیچ نوع توجه و حرکتی مشاهده نمی‌شود. اولین امتیاز در مورد بهره برداری از جنگلهای ایران به (بارون جولیس روتیر) تبعه دولت انگلیس داده شد: در ۲۵ ماه ژوئیه ۱۸۷۲ میلادی مطابق با ۱۸ جمادی الثانی ۱۲۸۹ هجری قمری بحکم این قرارنامه به اصحاب این امتیاز حق مخصوص و امتیاز انحصاری و قطعی می‌دهد که در مدت طول این امتیاز در جنگلهای ایران کار کنند و این جنگلها را بکار اندازند و از آنها بهره‌برداری نمایند. این نوع کارکردن و تحصیل منافع کمپانی در جنگلهای ایران به هر ترکیبی که باشد و بر هر نوع زمینی که تا امضای این قرارنامه زراعت نشده باشد جایز و مصون خواهد بود. درجایی که کمپانی درختان آنجا را بریده باشد، هر نوع زمینی که دولت بخواهد بفروشد، کمپانی قبل از هرکس حق خواهد داشت که اراضی را به قیمت متداوله از دولت بخرد و دولت ایران از منافع خالص این جنگلها صدی پانزده حق خواهد داشت.

یکی از ادارات وزارت فواید عامه، در سال ۱۳۲۵ هجری قمری (اولین کابینه پس از اعلام مشروطیت و در زمان سلطنت محمدعلیشاه قاجار) اداره شوسه و راه آهن و جنگلها بود و در سال ۱۲۹۹ وزارت فلاحت سازمانی ابتدایی را در جنگل های شمال تشکیل داد.

وظیفه این سازمان عبارت بود از:

- نقشه برداری از جنگلها.
- تفکیک جنگلهای خالصه از املاک شخصی.
- تعیین جنگلهای دیگر و قابل استفاده از جنگلهای مخروبه و بوته زار. (جوانشیر، ۱۳۷۸،

ص ۱۶۵ تا ۱۶۸)

۱ - تاسیس اولین اداره جنگلبانی در ایران

در سال ۱۲۹۹ شمسی وزارت فلاحت و تجارت اداره ای هر چند ابتدایی در جنگلهای شمال کشور به منظور نقشه برداری از جنگل ها، تفکیک جنگلهای خصوصی از دولتی و تعیین جنگلهای بکر و صنعتی از جنگلهای مخروبه و بوته زار به وجود آمد. این اداره در ابتدا مقرر و یا

جایگاه ثابتی نداشت، ولی از سال ۱۳۰۲ در بابل که در آن زمان مشه‌دسر نامیده می شد مستقر گردید و اداره آن به « هانس شریکر» اتریشی که دارای سه کارمند بود سپرده شد.

در این زمان شرکتها و بازرگانان خارجی روسی، انگلیسی، فرانسوی و سوئدی همچنان مشغول برداشت از درختان پرارزش ایران چون شمشاد، گردو، پلت، بلوط و ملچ آزاد بودند.

باتوجه به علاقمندی هانس شریکر و علی‌رغم وجودمشکلات فراوان وی توانست گزارش های مفیدی را به مرکز ارسال نماید که در اسفند ماه سال ۱۳۰۲ به موجب تصویب نامه شماره ۹۱۵۵ هیات وزیران نظام نامه جنگل های ایران تنظیم شد و بنا به تصویب نامه ۱۲۱۴۴ آذرماه ۱۳۰۲ صدور مجوز بیش از دویست هزار فوت چوب شمشاد به خارج از کشور صادر شد. در سال ۱۳۰۲ با سر و سامان گرفتن وضع مالی دولت اداره جنگلانی یک تبعه آلمانی به نام « فندم هاگن» را به عنوان متخصص جنگل برای مدت سه سال استخدام کرد. او توانست با درخواست اعتبار افراد بیشتر برای مدیریت جنگلهای شمال برنامه ریزی جدید را طراحی نماید و در سال ۱۳۰۳ با جلب نظر دولت عده ای را به نام مستحفظ و قراول جنگل استخدام و به شمال اعزام نماید. این مستخدمین به اقتباس از سازمان جنگل بانی آلمان لباس و علائم مخصوصی داشتند.

استخدام فندم هاگن پس از اتمام مدت سه سال تمدید گردید و تا اواسط سال ۱۳۰۷ به کار خود ادامه داد. اما با کاهش بودجه جنگلانی در زمان سرلشکر عبدالله طهماسبی که تصدی وزارت فلاح و تجارت و فواید عامه را به عهده داشت. عملاً نتیجه ای از تصویب نامه مذکور حاصل نشد و جنگل بانی تا اواسط سال ۱۳۰۷ که تاریخ اتمام خدمت « فندم هاگن» بود نتوانست توسعه بیشتری یابد.

در سال ۱۳۰۵ « سرکارات» رئیس جنگلانی گیلان در گذشت و به جای او « احمد آوا» از تهران به سمت رئیس جنگل بانی و شیلات تعیین و به رشت اعزام شد و پس از رفتن « فندم هاگن» هانس شریکر کارشناس اتریشی به ریاست فنی جنگلهای شمال انتخاب گردید و مرکز کار شریکر از بابلسر به شیرگاه که در آن زمان «خوارخون» نامیده می شد منتقل گردید. در اواخر سال ۱۳۰۷ به دستور رضا شاه آقای خلیل قاضی تهرانی به منظور آموزش و تعلیم دیگر ماموران برای اداره جنگل و حراست از جنگلها به کجور اعزام شد و ایشان تا سال ۱۳۱۰ در این

سمت انجام وظیفه می‌کرد. (جوانشیر، ۱۳۷۸ ص ۱۶۶ تا ۱۶۸)

۲- نظام جدید جنگل بانی

در سال ۱۳۰۹ وزارت تجارت و فواید به وزارت اقتصاد ملی و وزارت راه تقسیم شد. در اواخر همین سال « لوئی نیکه » مستشار فرانسوی به عنوان کارشناس جنگل به استخدام اداره فلاحت که تحت نظر وزارت راه بود درآمد.

در سال ۱۳۱۰ بر مبنای پیشنهاد لوئی نیکه کارشناس فرانسوی « میرمنصورخمسسه » و هانس شریکر از سمت های خود برکنار و نظام جدید برای جنگل بانی پیشنهاد شد و نظام جدید به صورت ذیل شکل گرفت :

۱-رییس جنگلبانی مرکز.

۲-رییس جنگلبانی گیلان.

۳-رییس جنگلبانی مازندران و گرگان.

در سال ۱۳۱۳ جنگل بانی برای جلوگیری از تهیه غیر اصولی زغال از جنگلها اقداماتی را به عمل آورد که در نتیجه آن منافع سوداگران و مدعیان جنگل ها که افراد متنفذ و صاحب نام بودند را به خطر انداخت، این افراد با استفاده از نفوذ خود جریانی علیه این سازمان نوپا به وجود آوردند و آن را منحل کردند. نیازمند در همین ارتباط در مقاله ای چنین نوشته شده است:

« تا سال ۱۳۱۳ اقدامات مؤثری توسط پاسبانان جنگلها بمنظور حفظ آنها از تخریب متنفذین محلی به عمل

آمد فی المثل مقررات مربوط به احداث کوره زغال در جنگلهایی که درختان صنعتی دارند به موقع اجراء

گذاشتند. در نتیجه چون مضیقه کمیابی زغال را در شهرها بخصوص تهران پیش آمد، بهترین وسیله اقدام

علیه سازمان جنگلبانی را به دست مخالفین داد، و آنها با تحریکات محلی و ارسال شکایاتی به دربار

توانستند نظر رضاشاه را برای انحلال سازمان مزبور جلب کنند بنا به دستور ایشان سازمان جنگلبانی منحل

و اعتبار آن در بودجه عمومی کشور منظور شده بود حذف گشت.» (نیازمند، ۱۳۳۵، ص ۲)

این یکی از حوادث تأسف بار تاریخ جنگلبانی ایران است که چگونه افراد سودجو فتنه گری کرده و تیشه به ریشه منافع ملی و حیات یک ملت زدند و جنگل های کشور را به کام آتش فرو بردند و تأسف بارتر آن که مسئولان وقت چگونه به قوانین بی اعتنا بودند و حرمتی برای سازمانهای خود قائل نبودند.

در سال ۱۳۱۴ موافقت شد که اداره کشاورزی گیلان و آستارا از بودجه دفع آفات نباتی،

سازمان کوچکی برای استخدام مأمور جهت نظارت در قطع اشجار ترتیب دهد و در اجرای این تصمیم ۲۴ نفر به نام پاسبان جنگل استخدام شدند. در این زمان چون بر تعداد ساختمانها در شهرستانها و تهران افزوده می شد و طبعاً میزان احتیاج به چوب افزایش پیدا کرده بود اقداماتی بعمل آوردند تا از درخت های افتاده جنگلهای گیلان و آستارا استفاده شود.

در سال ۱۳۱۶ آقای مهندس کریم ساعی واحدی به نام دایره جنگل با یک کارمند در اداره کل فلاحت پی ریزی کرد و در سال ۱۳۱۷ دایره جنگل رسماً در اداره کل فلاحت مرکز به ریاست ایشان شکل گرفت. وی از بدو تصدی دایره جنگل به فکر تشکیل یک نظام جدید برای اداره جنگلبانی کشور بود که در اثر پشتکار و فعالیت او مسئولان اداره کل فلاحت به موضوع جنگلها توجه بیشتری کردند و در نتیجه در سال ۱۳۱۹ اداره جنگلبانی به ریاست آقای کریم ساعی بوجود آمد.

به منظور تأسیس سازمان بزرگ برای اداره جنگلهای کشور گزارشی مبنی بر لزوم ایجاد تشکیلات جنگلبانی تهیه و بوسیله رئیس کل کشاورزی وقت بنام آقای «رام» به اطلاع رضاخان پهلوی رسید و مقرر شد که این سازمان درمحل کوچکی آزمایش گردد، اگر نتیجه مثبت بود در تمامی شمال کشور تعمیم داده شود.

در این زمان آقای غلامعلی بنان همکاری خود را با آقای ساعی شروع کرد و ناحیه کجور (بین دره چالوس و رودخانه گلندره و ده المده در دامنه شمالی البرز) به عنوان محل اجرای طرح پیشنهادی انتخاب شد.

آقای غلامرضا بنان در کتاب تاریخچه جنگلبانی ایران توصیف می کند که چگونه بهنگام بازدید رضاخان پهلوی از شمال، در نوشهر پیاده شده و بطرف چالوس حرکت کرد و هنگامی که به خزانه جنگلی چالوس رسید از رئیس املاک آقای سروان صادقی می پرسد. اینجا برای چه ایجاد شده است، او پاسخ می دهد این یک خزانه و نهالستان جنگلی است که از طرف اداره کل کشاورزی بوسیله یکی از مهندسان اداره جنگل بانی احداث گردیده، اما چون رضاشاه مایل نبود کسی در املاک اختصاصی او دخالت کند دستور تخریب نهالستان را می دهد. در نیمه دوم سال ۱۳۲۰ اداره کل کشاورزی به وزارت کشاورزی و در سال ۱۳۲۱ اداره جنگل بانی به اداره کل جنگل بانی تبدیل شد و به موجب تصویب نامه شماره ۲۰۵۲۳ مورخ ۱۳۲۷/۱۲/۲۴ هیأت دولت بنگاه جنگلها بوجود آمد. (جوانشیر، ۱۳۷۸، ص ۱۶۸ تا ۱۷۰)

۳- نخستین اقدامات بنگاه جنگل

وزارت کشاورزی در هفتم اردیبهشت ماه سال ۱۳۳۷ اختیارات قانونی خود را در مورد جنگلها به هیأت مدیره بنگاه جنگل تفویض کرد و ضمن انجام امور مربوط، صدور چوب از کشور را نیز به هیأت مدیره بنگاه واگذار کرد.

سازماندهی بنگاه و تصویب اختیارات مالی و امور آیین‌نامه‌ای تا مرداد سال ۱۳۲۸ به طول انجامید و بنگاه توانست با مشورت و نظر کارشناسان خارجی که مشغول تهیه طرح و برنامه هفت ساله کشور بودند تعدادی از کارمندان عالی‌رتبه وزارت کشاورزی را به بنگاه جنگلها منتقل کند. آموزش و تربیت کارکنان یکی از اهداف مهم بود که با تاسیس کلاس جنگلبانی و تعلیم و تربیت در سال ۱۳۲۹ به موفقیت‌های قابل توجهی دست یافتند.

در بنگاه جنگلها و سازمان جنگلبانی از بدو تاسیس تاکنون کارشناسان خارجی زیادی مشغول به کار بوده اند که بعضی از آنها در پیشبرد هدفهای فنی و اجرایی موثر بوده اند، ولی متأسفانه تعدادی نیز هدفی جز شناسایی منابع چوب و صدور آن از ایران از طریق شرکتهای وابسته نداشته‌اند، اما در این میان خدمات آقای شریکر به جنگل بانی ایران بسیار صادقانه و در خور سپاس است. او در سال ۱۳۲۲ در ایران درگذشت.

کارشناسان آمریکایی در سالهای بعد بتدریج جایگزین کارشناسان انگلیسی، آلمانی، روسی و فرانسوی شدند و در بنگاه جنگلها با سمتهای مشاور عالی همکاری می‌کردند. در سال ۱۳۲۹ آیین‌نامه متحدالشکلی برای ماموران جنگلبانی تصویب شد و کلیه کارمندان مشمول آیین‌نامه مربوط، موظف به استفاده از این لباس در ساعات کار دولتی گردیدند که یکی از کارهای مهم بنگاه در جهت نیل به حفظ و پاسداری از منابع طبیعی کشور تلقی می‌گردد.

در سال ۱۳۳۰ بنا به تصویب هیأت مدیره بنگاه شورای عالی جنگل به منظور استفاده از توان فنی مهندسان مجرب و تهیه طرحهای مفید، اصلاح قوانین و مقررات و آیین‌نامه‌های مربوط بوجود آمد. (جوانشیر، ۱۳۷۸، ص ۱۷۰ تا ۱۷۵)

۴- تشکیل سازمان جنگلبانی ایران

نخستین قانون جنگلها در ۱۷ دیماه سال ۱۳۲۱ به تصویب مجلس شورای ملی رسید که برای تدوین قانون جدید جنگلها از سال ۱۳۳۱ جلساتی مرکب از رئیس بنگاه، نمایندگان وزارت

دادگستری، اداره کل ثبت، اداره کل خالصه، وزارت دارایی و تعدادی از مشاوران و معاونین بنگاه تشکیل و تبادل نظر می‌گردید.

در سال ۱۳۳۸ با فوت آقای کریم ساعی در یک سانحه هوایی تغییرات مدیریتی زیادی رخ داد، بالاخره در تیرماه سال ۱۳۳۸ قانون جنگلها و مراتع به تصویب مجلس و در ۱۸ شهریور ماه سال ۱۳۳۸ به امضای محمدرضا پهلوی رسید که مشتمل بر ۲۸ ماده و ۲۲ تبصره بود و آیین‌نامه آن در سال ۱۳۳۹ به تصویب هیات وزیران رسید.

در سال ۱۳۴۱ هیأت وزیران قانون ملی شدن جنگل های کشور را تصویب نمود و آیین نامه اجرایی آن شامل سه فصل و ۲۵ ماده تبصره در سال ۱۳۴۲ از تصویب دولت گذشت. (جوانشیر، ۱۳۷۸، ص ۱۶۰)

۵ - تاسیس وزارت منابع طبیعی

در سال ۱۳۴۶ قانون تاسیس وزارت منابع طبیعی از تصویب مجلسین گذشت و سازمان جنگلها و مراتع با چند تشکیلات دیگر به وزارت منابع طبیعی تبدیل شد و تشکیلات آن در اردیبهشت ماه سال ۱۳۴۷ به تصویب رسید. بدین ترتیب وزارت منابع طبیعی دارای تشکیلات وسیعی در مرکز شد و در ۹ استان اداره کل و تعدادی سرپرستی تأسیس گردید که عمده ترین وظیفه آن عبارت بود از:

« حفظ و حراست از جنگلها، احیاء جنگلها و مراتع مخروبه، حفظ حمایت و تکثیر حیوانات وحش و

پرندهگان شکاری و نظایر اینها »

در سال ۱۳۴۶ قوانین دیگری هم تصویب شد از جمله قانون مستحده ساحلی را می‌توان نام برد، اما آنچه در این سال قابل ذکر است تصویب قانون حفاظت و بهره برداری از جنگلها و مراتع شامل شش فصل، ۶۷ ماده ۵۰ تبصره که در ماده ۳۱ قانون یاد شده و تبصره‌های آن نحوه واگذاری اراضی منابع ملی برای تبدیل به مزرعه و باغ و مراتع و جنگلهای مصنوعی و علوفه کاری و مؤسسات دامپروری و صنایع مربوط و ایجاد مراکز و تأسیسات تولید و پرورش انواع ماهی و سایر آبزیان و همچنین استقرار کارخانجات، اکتشافات و بهره برداری معادن، ایجاد شهرک و احداث مسکن، تاسیس مدارس و مجتمع های آموزشی و بهداشتی، درمانی و تأسیسات ورزشی و جهانگردی و همچنین سایر مصارف عامی که با مباشرت دولت انجام می‌شود با رعایت قیودی از آن را قابل انجام دانسته است. (جوانشیر-کریم- سال ۱۳۷۸ ص ۲۰۹)

۶- انحلال وزارت منابع طبیعی

وزارت منابع طبیعی بعد از چهار سال فعالیت در اجرای قانون جدید تشکیلات و تعیین وظایف سازمانهای وابسته به وزارت کشاورزی و منابع طبیعی در تاریخ ۵۰/۱۱/۱۴ منحل گردید و در وزارت کشاورزی ادغام شد و مجدداً بصورت یک سازمان مستقل که ریاست آن عهده دار مقام معاونت وزیر کشاورزی را نیز داشت، درآمد.

پس از انحلال وزارت منابع طبیعی و تشکیلات جدید ستادی سازمان جنگلها و مراتع در اردیبهشت ماه سال ۱۳۵۱ به تصویب رسید. (جوانشیر، ۱۳۷۸، ص ۲۳۰).

۷- تحولات پس از پیروزی انقلاب اسلامی

بعد از پیروزی انقلاب اسلامی با تصویب قانون تشکیلات وزارت جهادسازندگی در ۱۳۶۲/۹/۸ بخشی از وظایف به وزارت جهاد سازندگی منتقل شد و تشکیلات سازمان جنگلها و مراتع با همان کیفیت تشکیلاتی در استانها از سال ۱۳۶۶ عنوان سرچنگداریکل به ادارات کل منابع طبیعی تغییر یافت و با تصویب قانون تفکیک وظایف بین وزارت خانه های جهاد سازندگی و کشاورزی مصوب ۱۳۶۹/۶/۱۱ بر عهده وزارت کشاورزی و پس از آن امور مربوط به حفظ، احیاء، توسعه و بهره برداری از جنگلها و مراتع به عهده جهادسازندگی گذاشته شد. با توجه به انتقال وظایف سازمان جنگلها و مراتع از وزارت کشاورزی به وزارت جهاد سازندگی با حفظ ساختار تشکیلاتی رئیس سازمان جنگلها بعنوان معاون وزیر و رییس سازمان و بعد از تصویب لایحه ادغام وزارتین جهاد سازندگی و کشاورزی و تشکیل وزارت جهادکشاورزی بخشی از وظایف به تشکیلات سازمان جنگلها الحاق و سازمان تحت عنوان سازمان جنگلها، مراتع و آبخیزداری کشور و رئیس آن بعنوان معاون وزیر و رئیس سازمان تصدی امور را دارا است. (جوانشیر، ۱۳۷۸، ص ۱۸۲).

به منظور اطلاع از جایگاه سازمان جنگلها، مراتع و آبخیزداری در تشکیلات حکومت قاجار، حکومت پهلوی و جمهوری اسلامی ایران به نمودار (۱) و در تشکیلات وزارت کشاورزی، به نمودار (۲) و تشکیلات سازمان جنگلها و مراتع کشور وابسته به وزارت جهاد سازندگی به نمودار (۳) و جایگاه تشکیلاتی سازمان جنگلها، مراتع و آبخیزداری کشور در جهاد کشاورزی به نمودارهای (۴) و (۵) و (۶) پیوست رجوع شود.

بخش دوم- اهمیت منابع طبیعی

مقدمه

بدون تردید منابع طبیعی تجدید شونده و تاثیر آن در سیر تحولات اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جوامع مختلف جهان پیوسته نقش اساسی و سازنده را دارا بوده است.

تا قبل از صنعتی شدن جهان عرصه های منابع طبیعی عمده ترین منابع تولید و تامین خوراک و انرژی برای جوامع بشر بوده است. همزمان با تحولات صنعتی این منابع بعنوان پشتوانه ای غنی به منظور تولید بیشتر و توسعه به خدمت گرفته شد و در اغلب موارد مورد بهره برداری، تعرض، تبدیل و تخریب قرار گرفته و بعضاً به شدت آسیب دید، اما در عصر حاضر طرح مسایلی چون از بین رفتن لایه اوزن، گرم شدن تدریجی هوای کره زمین، افزایش گازکربنیک، مشکلاتی ناشی از بیابانزائی و نیز لزوم بقاء حیاتی حاکی از آن است که اهمیت این منابع را نباید تنها در ایجاد امکاناتی به منظور توسعه و رفاه جستجو کرد، بلکه بقاء و حیات در کره زمین به آن وابسته است. (علوی، ۱۳۷۸ ص ۲۸)

در کشور ما نیز منابع طبیعی تجدید شونده پیوسته به منزله زیربنای توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نقش اساسی را داشته است، اگر چه در این رهگذر هیچگاه قدر و منزلت آن مورد توجه نبوده است. واقعیت آن است که در کشور ما جنگلها و مراتع در طی سالیان طولانی تنها بعنوان منبع تولید علوفه، چوب و تأمین اراضی مورد نیاز برای توسعه زیر ساخت (کشاورزی، صنعتی، شهرسازی، خدماتی و...) مورد توجه قرار گرفته است. هر چند که این امور به لحاظ عوامل تولید مواد غذایی، ایجاد اشتغال، ایجاد منابع، تولید و ارز از اهمیت بسیار بالایی برخوردار است، اما مهمترین و ارزشمندترین اثر جنگلها و مراتع و بخصوص پوشش گیاهی را می باید در ایجاد شرایط مناسب زیست محیطی و تعادل اکولوژیکی بین انسان، آب، خاک و گیاه و در حقیقت ایجاد مبانی لازم بمنظور توسعه پایدار دانست.

امروز در کشور ما منابع طبیعی تجدید شونده به سبب اثرات مستقیم و غیرمستقیم خود مهمترین عامل در امر توسعه است و استفاده مطلوب از آن می تواند ضامن ماندگاری و توسعه پایدار باشد و عدم توجه به آن می تواند متضمن مسایلی باشد که مجموعه برنامه های توسعه

اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی کشور را با مخاطره جدی روبرو سازد.

تحولات اخیر جوامع بشری از نظر رشد جمعیت، علوم و تکنولوژی و مسایل زیست محیطی اهمیت منابع طبیعی را دو چندان نموده است. رشد بی رویه و شتابان جمعیت بویژه در کشورهای جهان سوم مسئله تأمین غذا و امنیت غذایی را به یکی از مسایل بحرانی و انسانی تبدیل نموده است، به نحوی که روزانه هزاران نفر در کشورهای مختلف در اثر گرسنگی جان خود را از دست می‌دهند و مقوله تأمین غذا به یک اهرم سیاسی و اعمال فشار در تعاملات بین المللی تبدیل شده است. از سوی دیگر توجه به بخش کشاورزی و زیست محیطی در جهان امروز به عنوان یکی از کارآمدترین رویکردها جهت مقابله با فقر جوامع در جهان سوم معرفی شده است.

در زمینه صنایع وابسته به بخش کشاورزی بویژه در کشورهای در حال توسعه به دلایل وجود تکنولوژی قابل حصول تر، تکمیل زنجیره‌های تولید محصولات و ایجاد ارزش افزایش، اشتغال از طریق صنایع پیشین و پسین کشاورزی و همچنین فراهم نمودن زمینه فرآوری محصولات و حصول درآمدهای ارزی، کشاورزی راز اهمیت ویژه ای برخوردار نموده است. (سند چشم‌انداز، ۱۳۸۲، ص ۸)

فراهم نمودن زمینه های رشد سالیانه ۶/۵ درصد در بخش کشاورزی با رویکردهایی از قبیل تأمین امنیت غذایی، خودکفایی در تولید محصولات اساسی و توسعه صادرات محصولات کشاورزی حفاظت از منابع طبیعی از مسئولیتهای مهم بخش کشاورزی و منابع طبیعی در تحقق اهداف توسعه کشور پیش بینی شده است.

۱- چشم انداز و سیاستهای کلی نظام

از ویژگیهای برنامه چهارم توسعه، تلاش در تعریف این برنامه در چارچوب رویکرد بلندمدت چشم انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ می‌باشد که توسط مقام معظم رهبری به دولت ابلاغ شده است. این سند بالادست برنامه حاوی نکاتی است که ابعاد اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جامعه ایران اسلامی را در افق ۱۴۰۴ ترسیم می‌نماید.

بر اساس سند چشم انداز، وظیفه بسیار سنگین امنیت غذایی، بر عهده بخش کشاورزی و منابع طبیعی گذاشته شده است. همچنین ویژگی دیگر برنامه چهارم، استخراج سیاستهای کلی حاکم بر برنامه چهارم توسعه از ناحیه سند چشم انداز است که در قسمت دوم آن به بخش

کشاورزی و منابع طبیعی علاوه بر رسالتهای متعددی که براساس سیاستهای کلی نظام طی برنامه چهارم بر عهده دارد تامین غذا، احیاء در قسمت امور اجتماعی، سیاسی، رفاهی و امنیتی و فراهم نمودن زمینه های لازم برای تحقق رقابت پذیری کالاها... و توسعه صادرات غیر نفتی و همچنین ایجاد ساز و کارهای مناسب برای رشد بهره وری عوامل تولید و وظیفه بسیار اساسی در تامین امنیت غذایی کشور با تکیه بر تولید از منابع داخلی و تاکید بر خودکفایی در تولید محصولات اساسی کشاورزی امور اقتصادی به عهده این بخش گذاشته شده است، و همچنین ارتقاء سطح درآمد و زندگی روستاییان و کشاورزان در همین قسمت از دیگر مسئولیت های بر شمرده شده بخش کشاورزی و منابع طبیعی در برنامه چهارم توسعه بر اساس سیاستهای کلی نظام گذاشته شده است. زندگی روستاییان و کشاورزان در همین قسمت از دیگر مسئولیتها بر شمرده شده بخش کشاورزی و منابع طبیعی در برنامه چهارم توسعه براساس سیاستهای کلی نظام می باشد. (سند چشم انداز، ۱۳۸۲، ص ۹)

۲- چشم انداز آماری به منابع طبیعی ایران

از میزان ۱۶۴ میلیون هکتار عرصه کشور، ۱۳۶/۴ میلیون هکتار (۸۳/۲ درصد) آن را منابع طبیعی تجدید شونده و ۲۷/۶ میلیون هکتار اراضی کشاورزی (۱۶/۱) درصد اراضی کشور، مناطق مسکونی و سایر... تشکیل می دهد. طبقه بندی منابع طبیعی تجدید شونده به شرح ذیل تقسیم بندی شده اند:

۱- مساحتی در حدود ۱۲/۴ میلیون هکتار (۷/۶٪) سطح کشور را جنگلها می پوشانند

۲- مراتع بامساحتی حدود ۹۰ میلیون هکتار (۵۴/۹) درصد مساحت کشور را تحت پوشش

قرار دارد.

۳- مساحتی حدود ۳۴ میلیون هکتار (۲۰/۷) درصد مساحت کشور در قلمرو و سیطره اراضی

بیایانی و کویر قرار دارد. (پیک سبز، ۱۳۸۰، ص ۱۰)

بدون تردید منابع طبیعی تجدید شونده و وضعیت آن در سیر تحولات اقتصادی، اجتماعی جوامع مختلف جهان پیوسته نقش اساسی و سازنده داشته است.

تا قبل از صنعتی شدن جهان عمده ترین منابع تولید، خوراک و انرژی از منابع طبیعی تأمین می‌شد. همزمان با تحولات صنعتی این منابع بعنوان پشتوانه ای غنی و در اغلب موارد بطور بی‌رویه برای توسعه و تولید بیشتر بکار گرفته شده است، اما در عصر حاضر طرح مسایلی چون از بین رفتن لایه اوزن، گرم شدن تدریجی هوای کره زمین، افزایش گازکربنیک، مسایلی ناشی از بیابانزایی و نیز لزوم بقای تنوع حیاتی حاکی از آن است که اهمیت این منابع را نباید تنها در ایجاد امکاناتی به منظور توسعه و رفاه جستجو کرد، بلکه بقا و حیات کره زیست به آن وابسته است در کشور ما نیز منابع طبیعی تجدید شونده پیوسته به منزله زیربنای توسعه اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی نقش اساسی را داشته است، اگر چه در این رهگذر هیچگاه قدر و منزلت آن مورد توجه قرار نگرفته است. واقعیت آن است که در کشور ما جنگلها و مراتع در طی سالیان طولانی تنها بعنوان منبع تولید علوفه و چوب و تأمین اراضی موردنیاز برای توسعه امور (کشاورزی، صنعتی، شهرسازی، خدمات و نیاز طرحهای عمومی و عمرانی) تلقی شده است.

هر چند که این امور به لحاظ عوامل تولید مواد غذایی، ایجاد اشتغال، ایجاد منابع تولید از اهمیت بسیار بالایی برخوردار است، اما مهمترین و ارزشمندترین اثر جنگلها و مراتع و بخصوص پوشش گیاه را می‌باید در ایجاد شرایط مناسب زیست محیطی و تعادل اکولوژیکی بین انسان، آب، خاک و گیاه و در حقیقت ایجاد مبانی لازم بمنظور توسعه پایدار دانست. در حقیقت امروز در کشور ما منابع طبیعی تجدید شونده به سبب اثرات مستقیم و غیرمستقیم خود مهمترین عامل در امر توسعه و استفاده مطلوب از آن می‌تواند ضامن ماندگاری و توسعه پایدار باشد و عدم توجه به آن می‌تواند بالقوه متضمن مسایلی باشد که مجموعه برنامه های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور را با مخاطره جدی روبرو سازد.

تا چندین دهه پیش ارزش منابع طبیعی تجدید شونده (جنگلها و مراتع) با معیار منافع آنی و سهل الوصول آن سنجیده می‌شد، در صورتی که در دهه اخیر با بروز مشکلات و معضلاتی درباره وضعیت محیط زیست مانند نازک شدن لایه اوزن، گرم شدن کره زمین و... بطور اخص،

به مخاطره افتادن شرایط زیست محیطی و بهم خوردن تعادل اکولوژیک، تغییراتی در معیارهای ارزش گذاری منابع طبیعی تجدید شونده بوجود آمده و به همین دلیل است که در سالهای اخیر توجه ویژه ای در سطح جهانی به مسئله حفاظت از منابع طبیعی بخصوص پوشش گیاهی معطوف گردیده که نمود بخشی از آن را در برگزاری کنفرانس سران کشورهای جهان در ریودوژانیرو (برزیل)، به منظور بررسی مسایل زمین، تدوین کنوانسیون جهانی تنوع حیاتی، تدوین کنوانسیون بیابان زدائی برنامه جهانی جنگل و... را می توان نام برد. (پیک سبز، ۱۳۸۰، ص ۱۱ تا ۱۷)

به هر حال صرفنظر از ارزش متعالی منابع طبیعی و تأثیرات آن در توسعه پایدار اکولوژیکی کشور، ارزش جنگلها و مراتع و منابع ملی حاصل از آنها را می توان در دو بخش مستقیم و غیر مستقیم به شرح ذیل برشمرد:

۴ - اثرات مستقیم

۴-۱ تولید چوب

الف - جنگلها: جنگلها، بعنوان بخشی از منابع طبیعی تجدید شونده در رشد اقتصادی کشور نقش ارزنده ای را ایفا می کند و با توجه به خصایص و پتانسیل های زیست محیطی و اقتصادی متعدد آن از جمله تولید چوب اهمیت خاصی دارد، تولید چوب از طریق مدیریت علمی و در قالب طرحهای جنگلداری یا شناسایی استعدادها و پتانسیل های موجود صورت می گیرد. در سال ۱۳۸۲ معادل ۶٪ از جنگلهای دارای طرح بهره برداری برداشت شده است.

ب: زراعت چوب در اراضی منابع ملی، دولتی و غیردولتی: ضمن ایجاد فرصتهای شغلی مناسب برای فارغ التحصیلان دانشگاهی در رشته جنگل و صنایع چوب و ... موجب استفاده بهتر از آب، خاک، و مشارکت مردم در توسعه و افزایش تولید و نهایتاً کاهش برداشت و حفظ حیات از جنگلها خواهد شد. مضافاً اینکه نیازهای داخل با توجه به روند روبه رشد مصرف و حمایت منطقی از صاحبان صنایع به عمل خواهد آمد.

۴-۲ تولید علوفه

الف: در مراتع: تولید علوفه یکی از ویژگیهای اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی مراتع

است و محققان ۲۵٪ ارزش مراتع را مربوط به تولید علوفه (اقتصادی) و ۷۵٪ آن را مربوط به ارزشهای زیست محیطی می دانند. میزان علوفه تولیدی خشک مراتع را ۱۰/۷ میلیون تن سال برآورد می کنند که نقش مؤثری در تأمین نیازهای پروتئینی جامعه را دارد.

ب : اراضی منابع ملی: (کمیسیون ماده ۳۱) به منظور افزایش تولید و تأمین نیاز دامداری های صنعتی و همچنین کاهش فشار چرا بر مراتع با هدف حفظ آب، خاک اراضی مستعد منابع طبیعی شناسایی و به متقاضیان طرحهای علوفه کاری واگذار می شود. با توجه به واگذاری حدود ۴۰۰ هزار هکتار معادل ۱۰۰ هزار تن علوفه خشک از مزارع مذکور تولید می شود.

۳-۴ ذخیره سازی و ارزش آب

آبخیزداری : شیوه نوین حفاظت آب و خاک بادها و پخش سیلابها است که کنترل سیلابهای مخرب و فرسایش خاک، باعث نفوذ آب به داخل سفره های زیرزمینی و موجب تولید آب بیشتر قنوات، چشمه ها، چاه ها و جلوگیری در رسوب گذاری پشت سدها شده و زمینه های رونق فعالیت های اقتصادی بخش کشاورزی که تأمین کنترل نیازهای کشور می باشد را فراهم می کند. با توجه به اینکه کشور ایران در منطقه خشک و نیمه خشک جهان قرار دارد چنانچه بتوان نزولات جوی که سالانه ۴۰۰ میلیارد مترمکعب برآورد می گردد، ذخیره نمود باعث تحول اساسی در کلیه بخشهای اقتصادی خواهد شد و دغدغه ها و نگرانیهای آتی در مورد کمبود آب را کاهش داد. (منابع طبیعی ایران، ۱۳۸۳، ص ۱۰۰)

۵- اثرات غیرمستقیم

۱-۵ نتایج اقتصادی

- الف:** حفاظت از تأسیسات اقتصادی نظیر تأسیسات نفت، گاز، پتروشیمی، خطوط مواصلاتی، راه آهن، فرودگاهها، مراکز صنعتی، نظامی، کشاورزی و منابع آبی.
- ب-** بیابانزدایی و جلوگیری از بیابانی شدن عرصه های منابع طبیعی به بیابان.
- ج-** جلوگیری از فرسایش آبی، بادی، تثبیت شنهای روان و منابع خاک.
- د-** تولید علوفه زیراشکوب.
- ه-** تولید چوب سوخت روستاییان.

و - پایداری نسبی منابع آب در مناطق بیابانی.

۲ - ۵ نتایج اجتماعی

الف: ایجاد اشتغال و به کارگیری ساکنین مناطق بیابانی در طرحها و پروژه های بیابانزدایی.

ب: جلوگیری از مهاجرت و تثبیت جوامع تولیدکننده روستایی در مراکز تولید کشاورزی و دامداری.

ج- کاهش ناهنجاریهای اجتماعی نظیر گرسنگی و فقر و درنهایت استحکام ساختار خانواده.

۳ - ۵ اثرات زیست محیطی:

الف- تعادل در اکوسیستم های حیاتی مناطق بیابانی.

ب- ایجاد شرایط مناسب زیست محیطی برای انسانها و سایر موجودات زنده.

ج- کاهش آلودگیهای زیست محیطی (آب، هوا، خاک).

د- کاهش اثرات نامطلوب بلایای طبیعی نظیر طوفانها و سیلابهای ویرانگر.

ه- ترکیب کربن و جذب گاز کربنیک و تولید اکسیژن و کاهش اثرات گلخانه ای توسط

پوشش گیاهی احیا شده. (منابع طبیعی ایران، ۱۳۸۲، ص ۱۰۴ تا ۱۱۳)

۶- سیمای جنگل های ایران

سطح کل جنگلها ایران ۱۲/۴ میلیون هکتار می باشد که حدود ۷/۶٪ از سطح کشور را تحت پوشش قرار می دهند که با توجه به جمعیت کشور در حال حاضر سهم هر ایرانی از جنگل ۰/۱۹ هکتار می باشد. بدیهی است این رقم با توجه به سرانه جهانی جنگل که ۰/۸ هکتار می باشد بسیار پایین و حاکی از فقر و کمبود شدید کشور ما در این زمینه است. لازم به یادآوری است که ایران در بین ۵۶ کشور دارای جنگل در جهان مقام **چهل و پنجم** را دارا می باشد. جنگل های ایران را می توان از نظر نواحی رویشی به پنج ناحیه به شرح زیر:

الف) - **ناحیه هیرکانی**: (خزری) نوار سبز شمال کشور را تشکیل می دهد.

ب) - **ناحیه ایران تورانی**: بطور عمده در مرکز ایران پراکنده شده اند.

ج) - **ناحیه زاگرس**: عمدتاً جنگل های بلوط غرب کشور را تشکیل می دهند.

د- ناحیه خلیج فارس و منطقه دریای عمان: در نوار ساحلی جنوب پراکنده می‌باشد.
ه- ناحیه ارسباران: متشکل از گونه های نادر و منحصر بفرد می‌باشد و در حوزه اردبیل و تبریز واقع شده اند. (سند توسعه ملی، ۱۳۸۳، ص ۳۷)

۷- وضعیت جنگلهای موجود کشور

کشور ما از نظر شرایط آب و هوایی و اقلیم در منطقه خشک و نیمه خشک قرار گرفته، بدین لحاظ از حیث دارا بودن اراضی جنگلی و تولید چوب فقیر بوده و در مقام چهل و پنجم جهان قرار دارد. در مجموع سطح جنگل و اراضی جنگلی بالغ بر ۱۲/۴ میلیون هکتار معادل ۷/۶ درصد مساحت کشور می‌باشد (منابع طبیعی ایران دیروز، امروز، فردا- س.ج.م. و آبخیزداری) و بر اساس مناطق رویشی به شرح زیر تقسیم بندی شده است.

۱- جنگلهای مرطوب واقع در ناحیه رویشی هیرکانی. (خزری) (با حدود ۱/۹ میلیون هکتار)

۲- جنگلهای نیمه مرطوب واقع در ناحیه ارسباران. (با حدود ۱۵۰ هزار هکتار)

۳- جنگلهای نیمه خشک واقع در ناحیه زاگرس. (بالغ بر ۵ میلیون هکتار)

۴- جنگلهای ناحیه خلیج فارس و منطقه دریای عمان. (بالغ بر ۱/۹ میلیون هکتار)

۵- جنگلهای ناحیه رویشی ایران و تورانی. (با بیش از ۴/۲ میلیون هکتار)

(منابع طبیعی ایران، ۱۳۸۳، ص ۵۲)

۸- سیمای مراتع کشور

مراتع کشور با مساحتی قریب به ۹۰ میلیون هکتار ۵۴/۹ درصد کشور را تشکیل می‌دهد که از نظر کیفی به صورت زیر قابل طبقه بندی است:

الف - مراتع علفی بیلاقی: معادل ۱۴ ملیون هکتار با تولید متوسط ۲۹۰ کیلوگرم علوفه قابل برداشت در هکتار.

ب - مراتع ضعیف بوته زارها: حدود ۶۰ ملیون هکتار و با تولید متوسط ۹۲ کیلوگرم علوفه قابل برداشت در هکتار.

ج - مراتع خیلی ضعیف در حاشیه کویر: بالغ بر ۶ ملیون هکتار با تولید متوسط ۲۵

کیلوگرم علوفه قابل برداشت در هکتار.

مراتع کشور نقش اساسی خود را در حفظ آب و خاک، حفظ ذخایر ژنتیکی اعم از جانوری و گیاهی، حفظ محیط زیست، تنظیم گردش آب در طبیعت و از همه مهمتر حفظ شرایط زیست محیطی، اجتماعی و اقتصادی انسان را ایفا می‌کند. نقشی که این منابع در تولید آب و حفظ خاک در بستر اولیه آن ایفا می‌کند بسیار با اهمیت بوده و عامل مهمی در جهت حفظ حیات و تنوع زیستی و امور کشاورزی و غیر کشاورزی می‌باشد.

در کنار این مواهب عظیم خدادادی که کمتر مورد محاسبه اقتصادی واقع شده است، بیشتر به تولید علوفه و سایر محصولات فرعی و شیرابه ای با کاربردهای صنعتی و دارویی و... که خود به تنهایی اقلام بزرگی را شامل می‌گردد مشهور شده است و ضرورت توجه و عنایت لازم بیش از حد در این بخش را می‌طلبد.

موفقیتها و موانع در این مسیر برای هر دوره برنامه ریزی مورد توجه بوده و راهکارهای مناسب اتخاذ شده است، اما طبیعی است که این موفقیت ها در گرو موفقیت جامع برنامه های توسعه فرهنگی، اقتصادی، اجتماعی و سیاسی دولت جمهوری اسلامی در سایر بخشها و متأثر از آن است.

پایداری اکوسیستمهای مرتعی را می‌توان در ارتباط صحیح و منطقی بین عوامل زنده، نقش انسان را به عنوان مدیر سیستم در تنظیم و ایجاد ارتباط موزون و تعادل اکولوژیکی آن بارز و تعیین کننده دانست. در دهه های گذشته به علت روند افزایش جمعیت و عدم توسعه یافتگی، وابستگی جمعیت به مراتع کشور بیشتر شده است. این جمعیت عظیم وابسته که هیچگونه تناسبی با ظرفیت و توان طبیعی محیط ندارد از راههای مختلف در جهت بر هم زدن نظم و ارتباط و تخریب سرزمین اقدام نموده اند که تخریب سرزمین اثرات نامطلوبی را بر سایر بخشهای اقتصادی کشور بر جای می‌گذارد. در این رهگذر بیشترین صدمات متوجه انسان به عنوان جزو اصلی اکوسیستم خواهد شد.

بنابراین در راستای برنامه ریزی برای آینده بهترین چاره‌ای جز حفظ و بهره برداری اصولی از عرصه های مرتعی کشور وجود ندارد. متأسفانه دیدگاه حاکم بر مدیریت مراتع، براساس تولید علوفه و بهره برداری از آن استوار بوده است. (منبع طبیعی ایران، ۱۳۸۳، ص ۶۹ تا ۷۶)

طبق ارزیابی سال ۱۹۸۴ UNDP (برنامه توسعه ملل متحد)^۱ چهار و نیم میلیارد هکتار زمین یعنی معادل ۳۵ درصد از کل سطح خشکی کره زمین در معرض خطر بیابان زایی قرار دارد. حدود یک پنجم افراد بشر معاش خود را از این زمینها تأمین می‌کنند و در حال حاضر سه چهارم کل این زمینها دچار کاهش تولید و روند تخریب شده اند و یک سوم کل آنها بیش از ۲۵٪ نیروی باروری خود را ازدست داده اند. آنچه در ورای این ارقام جلوه می‌کند آن است که رابطه مردم و زمینی که زندگی آنها را تأمین می‌کند در حال انحطاط است.

کشور ما نیز از این پدیده (بیابانزایی) مستثنی نبوده و دچار این بحران گردیده است. علل عمده این روند در کشور ناشی از تخریب جنگلها و مراتع، تخریب اراضی کشاورزی و برداشت بی رویه آب از سفره های آب، شور شدن اراضی است.

اراضی بیابانی بعنوان یک پدیده ملموس در کنار اراضی مولد و آباد از گذشته های دور وجود داشته و مردم ساکن و همجوار آن راز و رمز چگونگی زیستن با آن را از تاریخ آموخته اند و از توانمندی های آن بهره برداری نموده اند تا زمانی که بین میزان تولید مناطق بیابانی و نیاز جمعیتها تعادلی برقرار بوده است و تا زمانی که حایل محسوسی چون اراضی کشاورزی و یا مرتعی بین سکونت گاهها و بیابان وجود داشته، انسان از بیابان احساس خطر نموده است، اما با کاهش فاصله و افزایش بهره برداری کم وجود بیابان به صورتی دیگر در اذهان انسانها نقش بسته است. به هر صورت کاهش توان تولید اراضی و افزایش سطح بیابانها در کشور یکی از معضلات مهم در کشور است. در حال حاضر حدود ۳۴ میلیون هکتار از اراضی بیابانی و کویری وجود دارد که از این مساحت حدود ۱۲ میلیون هکتار را شنزارهای فعال و نیمه فعال تشکیل می‌دهند. جابجائی این شنزارها در اثر طوفانهای ادواری لطمات شدیدی به مراکز زیستی و اقتصادی مملکت وارد می‌نماید. جای تأسف است که در اثر بهره برداری بی رویه و غیر اصولی از منابع پایه موجود سالانه در حدود ۱٪ به سمت بیابانی شدن سوق داده می‌شود.

بیابانهای کشور از نظر منشاء و مبداء پیدایش به دو گروه عمده تقسیم می‌گردد:

الف: بیابانهای طبیعی یا تاریخی: بیابانهای طبیعی، آن دسته از اراضی بیابانی هستند که

¹ - U.N.D.P: United Nations Development Programme

در اثر شرایط جغرافیایی خاص (محدودیت ریزشهای جوی، تغییرات شدید و دراز مدت اقلیمی وجود لایه های ضخیم گچ و نمک و سایر شرایط ژئولوژیکی بوجود آمده اند).

ب: بیابانها با منشاء انسانی: بیابانهای با منشاء انسانی، سرزمین بیابانی یا شبه بیابانی هستند که در اثر دخالتهای انسانی و عمدتاً بهره‌برداری بی رویه بوجود می‌آیند که تحت عنوان پدیده بیابانزایی یا تخریب اراضی در مناطق خشک، نیمه خشک تا خشک نیمه مرطوب مطرح می‌گردد. (سند توسعه ملی منابع طبیعی، ۱۳۸۳، ص ۵۶ تا ۶۰)

۱ - ۹ سیمای مناطق بیابانی کشور

کشور ایران با مساحتی در حدود ۱۶۵ میلیون هکتار در نیمکره شمالی و بر روی کمر بند خشک جهان واقع شده است. عوامل متعددی در شکل‌گیری بیابانهای طبیعی ایران دخیل می‌باشد که از آن جمله می‌توان به عوامل زمین‌شناسی و ژئومورفولوژی، اقلیم و آب و هوا، منابع اراضی (خاک)، اکولوژی و پوشش گیاهی و منابع آب اشاره نمود. با افزایش جمعیت نیز اراضی حساس در مناطق خشک و فراخشک تحت اثر عوامل بیابانزایی قرار گرفته است.

اینک محدوده ای قریب به ۳۴ میلیون هکتار از مناطق مرکزی، جنوبی و جنوب شرقی کشور تحت سیطره بیابانها قرار دارند. علاوه بر این ۱۶ میلیون هکتار از اراضی مرتعی تخریب شده کشور نیز روند بیابانزایی را پیش گرفته است که می‌بایستی با اجرای برنامه‌های احیایی و اصلاحی و پیشگیرنده این روند را متوقف نمود. (سند توسعه ملی منابع طبیعی، ۱۳۸۳، ص ۶۰)

۲ - ۹ پوشش گیاهی مناطق بیابانی ایران

کشور ایران با توجه به تنوع آب وهوایی دارای رویشگاه گیاهی گوناگون است. جغرافیای گیاهی ایران شامل سه ناحیه رویشی بزرگ اروپا، سیبری، ایران- تورانی، صحاری- سندی تقسیم شده و بر اساس اسناد موجود بیش از ۸۰۰۰ گونه گیاهی در این نواحی رویشی تاکنون شناسایی شده است. (سند توسعه ملی منابع طبیعی در برنامه چهارم توسعه کشور، ۱۳۸۳، ص ۲۱).

بیابانهای ایران در دو ناحیه رویشی (ایران- تورانی و صحاری، سندی) پراکنده اند و عمدتاً در ناحیه رویشی ایران تورانی قرار دارند. ناحیه ایران، تورانی از بخش آسیایی ترکیه شروع شده و تا نواحی مرکزی ایران و آسیای مرکزی ادامه می‌یابد. بیشتر بیابانهای ایران از جمله دشت کویر و کویرلوت و نواحی وسیعی از جنوب خراسان از طرف زاهدان و شمال خاش، ناحیه بزرگ

هامون و جازموریان، بخشهایی از استانهای کرمان، اصفهان و یزد در این ناحیه قرار می‌گیرد. از مشخصات عمده این ناحیه رویشی میزان بارندگی، وجود دورانهای طولانی یخبندان، تنوع شکل زمین عوارض توپوگرافیک بسیار می‌باشد. (سند توسعه ملی، ۱۳۸۰، ص ۶۰ و ۶۱)

۳-۹ وضعیت موجود مناطق کویری و بیابانی

اراضی کویری و بیابانی با مساحت ۳۴ میلیون هکتار معادل ۲۰/۷ درصد کل اراضی کشور است. طبقه‌بندی این اراضی به شرح زیر می‌باشد:

کویر	۱۰ میلیون هکتار
بیابان	۲۴ میلیون هکتار
شنزار	۱۲ میلیون هکتار
تپه های ماسه ای	۵ میلیون هکتار
شنزار(ماسه زار)	۷ میلیون هکتار

اراضی بیابانی به شدت تخریب یافته ۱۲ میلیون هکتار که بخشی از آن شوره

زارها را تشکیل می‌دهند. (سند توسعه ملی، منابع طبیعی ۱۳۸۳، ص ۶۰ و ۶۱)

۱۰- سیمای آبخیزداری کشور

یکی از مهمترین خسارتهایی که به منابع طبیعی وارد می‌شود از ناحیه فرسایش خاک است. آبخیزداری یکی از بهترین روشهای جلوگیری از فرسایش خاک و امروزه آبخیزداری یکی از شیوه های نوین استحصال آب، مهار و پخش سیلاب ها است که باعث کنترل سیلاب های مخرب و نفوذ آب به داخل سفره های آب زیرزمینی می‌شود. راهبرد اساسی کنترل سیل، به تغذیه سفره های آب کمک می‌کند و موجب می‌شود که قنات ها، چشمه ها و چاه ها با تولید آب بیشتر بتوانند زمین های کشاورزی بیشتری را به زیر کشت برده و در تولید محصولات غذایی بیشتر، نقش مهمی را ایفاء می‌کند.

این شیوه به ویژه در مناطق خشک، نیمه خشک و حواشی کویر که معمولاً هر از گاهی با جاری شدن سیلاب های مخرب با دبی لحظه ای بالا مواجه هستند، بسیار موثر و راهگشا است. مهار و کنترل سیلاب ها منجر به تجمع و انباشته شدن رسوبات بسیار ارزشمندی است که

حاصل فرسایش خاکهای مفید و حاصلخیز مراتع و کشتزارها است و می توان با برداشت این رسوبات و اصلاح آن کشتزارهای جدید ایجاد کرد.

آبخیزداری علاوه بر مهار و کنترل سیلاب ها، نقش بسیار موثری برای افزایش تولید غذا دارد. امروز با کمک آبخیزداری می توان با همان منابع محدود و با مدیریت درست، بهینه و بازنگری در شیوه های پیشین و جایگزینی با راههای نو به تولید مواد غذایی بیشتر و بهتری همت گماشت. آبخیزداری مدیریت جامع و پایدار بر حوضه های آبخیز است.

از دیگر راهکارهای حفظ بستر تولید مواد غذایی، نگهداری و حفاظت از خاک حاصلخیز سطح مراتع و کشتزارهاست که با احداث سازه ها اعم از بندهای رسوب گیر، بندهای خاکی، خاکریزهای کوتاه (بانکت ها) و ... انجام می شود.

در اکثر این سازه ها قدرت حمل رسوب، توسط آب، کاهش چشمگیر یافته در نتیجه آن قدرت تخریب سیلاب نیز کم شده و کمتر می تواند بستر و کناره های آن را که در اکثر مواقع چیزی جز مزارع و کشتزارها نمی باشد، تخریب کند و این مساله کمک می کند تا منابع محدود خاک بسیار با ارزش که طی صدها سال برای بستر تولیدات کشاورزی آماده شده است حفظ و حراست شود.

کارشناسان آبخیزداری معتقد هستند، کارکرد دیگر ایجاد این گونه سازه ها کنترل روان آبها و به دنبال آن نفوذ آب به داخل سفره های آب زیرزمینی است. نقش بعدی این سازه ها به آرامش و تعادل رساندن حوضه های آبخیز و آبراهه ها از نظر سیل خیزی است که در نتیجه کاهش دادن اوج سیلاب و به تاخیر انداختن زمان تمرکز سیلاب، توسط این سازه ها انجام می شود. به تاخیر افتادن زمان تمرکز سیلاب، یعنی آب دیرتر از دسترس خارج می شود که نتیجه مهم و اساسی آن، تعدیل سالهای خشکسالی و ترسالی است که نقش بسزایی در متعادل کردن تولید مواد غذایی برای این سالها دارد، چرا که تولید بیش از نیاز مواد غذایی در سالهای پربابی، به دلیل مجهز نبودن خیلی از کشورها برای حفاظت و نگهداری از مواد غذایی باعث از بین رفتن آنها شده و کاهش تولید در سالهای کم آبی و افزایش قیمت و از دسترس قشر زیادی از افراد جامعه خارج می شود. این خود یکی از راه های افزایش فاصله بین اقشار جامعه از نظر میزان برخورداری از تغذیه و یا عدم تغذیه توسط مواد غذایی است و روشن است که این اتفاق باعث اختلافات فرهنگی، آموزشی، اجتماعی و ... بین قشرهای مختلف جامعه می شود. آبخیزداری برای

حفظ و نگهداری از مراتع و جنگلها با اعمالی چون قرق مراتع، احیاء و بازکاشت مراتع، کاشت جنگل های مصنوعی و... به میدان آمده و باعث شده که روند تخریبی مراتع و جنگل زدایی کند شود و برای رسیدن به توسعه پایدار کمک شایانی کند. آبخیزداری راهکارهایی گسترده تر و جزیی تر برای حفاظت و استفاده بهینه و درست از منابع اصلی و پایه تولید است.

آب و خاک از پرارزش ترین سرمایه های ملی و زیربنایی برای همه فعالیت های عمرانی و کشاورزی هستند و آبخیزداری با مدیریت منابع آب و خاک، اولین قدم در احیای منابع طبیعی است و در چند سال اخیر به این بخش توجه خوبی شده است که البته به دلیل وسعت آبخیزهای کشور و اقلیم خاص ایران این بخش نیاز به توجه بیشتر مسئولان و دولتمردان را دارد

در طول چهاردهه فعالیت آبخیزداری در کشور ۱۲/۵ میلیون هکتار از عرصه های آبخیز کشور زیر پوشش عملیات آبخیزداری قرار گرفته است. این فعالیتها بیشتر در زمینه های عملیات مکانیکی، بیولوژیکی، مدیریتی و بیومکانیکی صورت گرفته است. در مورد حوزه آبخیز پشت سدها نیز وضعیت به همین گونه است. وسعت حوزه آبخیز پشت سدهای کشور حدود ۳۵/۵ میلیون هکتار است که تنها در ده درصد از این عرصه ها عملیات آبخیزداری انجام شده است و اگر با روند فعلی به اجرای این طرح ها پرداخته شود، سالیان سال طول می کشد تا روند هجوم رسوب به پشت سدها کنترل شود.

سالانه تعدادی سد با هزینه های بسیار بالا توسط وزارت نیرو در کشور ساخته می شود اما عملیات آبخیزداری آن همزمان با ساخت سد انجام نمی شود. این در حالی است که همگام با مطالعات احداث سد، مطالعات مربوط به عملیات آبخیزداری حوزه بالای سد نیز باید انجام شود تا این سرمایه گذاری سنگین در کوتاه مدت از بین نرود و سدها به آبشار تبدیل نشوند. بهره برداری از سد منجیل از ۳۰ سال پیش آغاز شده و با وجود عمر مفید ۸۰ ساله ای که از ابتدا برای آن پیش بینی شده بود، این سد در حال حاضر پر از رسوب است و به دلیل پرشدن سد به ناچار با صرف هزینه ۱۶۴ میلیون دلاری در نظر است سدی در بالادست این سد ساخته شود.

به هر حال سالانه حجم بسیار زیادی از سدهای کشور به دلیل انجام نشدن عملیات آبخیزداری از رسوبات پر می شود. این رسوبات معضلات زیست محیطی فراوانی به همراه دارد به طوری که اکسیژن آب را کاهش می دهد و زندگی آبزیان و شبکه آبیاری را به مخاطره

می‌اندازد و در شبکه آبیاری کشاورزی نیز اختلالات فراوانی ایجاد می‌کند. سالانه حدود ۵۰۰ میلیون مترمکعب در شبکه های آبیاری رسوب گذاری می‌شود که خود موجب سیل شده و هزینه های سنگینی را در بر خواهد داشت. این در حالی است که در مجموع و در حوزه هایی که عملیات آبخیزداری صورت گرفته، سالانه حدود ۲۰ میلیون مترمکعب رسوب در ورودی سدها کنترل شده است. (منابع طبیعی ایران، ۱۳۸۳، ص ۱۱۶ تا ۱۲۵)

می‌توان گفت وضعیت اقلیمی ایران به گونه ای است که همواره با دو پدیده سیل و خشکسالی مواجه است. در خشکسالی، سیل وجود دارد و در سالهای پر آب نیز بعضی نقاط کشور با خشکسالی روبه رو هستند و آبخیزداری یکی از موثرترین و ارزان ترین گزینه‌ها برای مهار سیل و خشکسالی است. آبخیزداری بستر توسعه پایدار است و پرداختن به آن علاوه بر حفظ و حراست از منابع پایه به افزایش تولید مواد غذایی نیز منجر می‌شود.

پرداختن به آبخیزداری اثرات بسیار مثبتی را در زمینه های اقتصادی، اجتماعی، زیست محیطی و حفظ منابع پایه به همراه دارد که به برخی از آنها اشاره شد. نتایج اقدامات انجام شده در عرصه های مختلف باعث شده است تا هم اکنون مسئولان، خط مشی گذاران و برنامه ریزان به آبخیزداری به عنوان یک ضرورت اجتناب ناپذیر نگاه کنند. به همین جهت علاوه بر پروژه های بین المللی و ملی که در دست اجراء است، در برنامه بلند مدت ایران ۱۴۰۰ نیز آبخیزداری دارای جایگاه شده است که نشان دهنده اهمیت موضوع برای خطمشی گذاران و برنامه ریزان است. در برنامه ایران ۱۴۰۰ برای آبخیزداری اهداف کیفی بلندمدت، خط مشی های بلند مدت و سیاست های اجرایی لحاظ شده است. (مجله جنگل و مرتع، ۱۳۷۱، شماره ۱۶)

وضعیت حوزه های آبخیز کشور

از نظر طبیعی کشور ایران به ۶ کلان حوزه و ۳۰ حوزه آبخیز اصلی (سفیدرود، کرخه، کارون، اترک) و ۱۸۰۱ حوزه آبخیز فرعی (کرج، الموت رود، طالقان رود...) تقسیم شده است. از مجموع ۱۶۴ میلیون هکتار مساحت حوزه های آبخیز کشور، حدود ۹۵-۹۰ میلیون هکتار آن مربوط به مناطق کوهستانی و شیبدار و حدود ۷۴-۶۹ میلیون هکتار آن مربوط به مناطق کم شیب و دشتهای می‌باشد. آخرین برآوردها در ارتباط با شاخص های مورد نظر از دیدگاه آبخیزداری به شرح ذیل می‌باشد:

حدود ۹۱ میلیون هکتار از عرصه های حوزه های آبخیز (۵۵/۵ درصد از سطح کشور) سیل خیز

می‌باشند. به عبارتی این عرصه‌ها در تولید هرز آبهای سطحی سریع نقش دارند. به طوری که این عرصه‌ها سالانه بیش از ۲۲ میلیارد متر مکعب هرز آب مستقیم و سریع تولید می‌نمایند که این خود در تشدید فرسایش و ایجاد اکثر سیلابهای مخرب مؤثر است.

ویژگیهای طبیعی عرصه‌های فوق‌الذکر متفاوت بوده و براین اساس دارای شدت سیل‌خیزی متفاوتی می‌باشند. به طوری که ۵۴ درصد این سطح دارای شدت سیل‌خیزی کم، ۱۱ درصد متوسط، ۳۳ درصد زیاد، ۲ درصد دارای شدت سیل‌خیزی خیلی زیاد می‌باشد. به عبارت دیگر، در شرایط موجود حدود ۴۲ میلیون هکتار از سطح کشور (حدوداً معادل ۴۶ درصد) دارای شدت سیل‌خیزی متوسط خیلی زیاد است.

در ارتباط با سطح مناطق سیل‌گیر و ارزش مناطقی که در معرض خطر سیل قرار دارند (تأسیسات، شهرها، روستاها، زمینهای کشاورزی و...) اطلاعات و آمار دقیقی در دسترس نیست. ولی بطور کلی در وضعیت موجود حدود ۲۵۵ شهر، (معادل ۴۱/۵ درصد کل شهرهای کشور)، ۸۶۵۰ پارچه آبادی (معادل ۱۲/۷ درصد آبادیهای کشور)، یک میلیون هکتار از اراضی زراعی (باغات، اراضی آبی و دیم واقع در دشتهای و حاشیه رودخانه‌ها)، ۲۰ هزار. رشته قنات و بخش قابل توجهی از جاده‌ها و راههای ارتباطی در معرض خطر سیل‌گیری است.

فرسایش آبی در سطح کشور طی سه دهه اخیر روند افزایشی داشته است. طی این مدت از یک سو میزان فرسایش در واحد سطح افزایش یافته (افزایش شدت فرسایش) و از سوی دیگر وسعت مناطق دارای فرسایش آبی گسترش یافته و موجب افزایش میزان فرسایش خاک در سطح کشور شده است. در شرایط فعلی فرسایش در سطح معادل ۱۲۵ میلیون هکتار (۷۶/۲ درصد از کل کشور) خارج از حد طبیعی آن می‌باشد که طی سه دهه اخیر میزان رسوبدهی حوزه‌های آبخیز بدلیل تشدید فرسایش خاک و افزایش سیل‌خیزی روند افزایش داشته است. اندازه‌گیری‌های ایستگاه‌های هیدرومتری و همچنین نتایج عمق یابی مخازن تعدادی از سدهای بزرگ و مهم کشور میزان رسوبدهی حوزه‌های آبخیز سدهای موجود و در حال احداث (۳۵/۵ میلیون هکتار) معادل ۲۳۶ میلیون مترمکعب در سال برآورد شده است. این میزان رسوب ورودی به مخازن سدها به معنای آن است که سالانه ۵ سد با ذخیره ۵۰ میلیون متر مکعب از حیث انتقاع خارج می‌شود. با استناد به مقادیر مذکور برآورد می‌شود میزان فرسایش خاک در سطح ۱۳۵ میلیون هکتار از حوزه‌های

آبخیز کشور بطور متوسط حدود ۳۰ تن در هکتار در سال بوده و میزان متوسط سالانه روسوب معادل ۱۰ تن در هکتار در سال می‌باشد.

کشور ایران با توجه به شرایط اقلیمی خاص خود دارای مشکلات و معضلات عدیده ای از جمله کم آبی می‌باشد و از طرف دیگر باتشدید روند فرسایش، میزان نفوذپذیری خاک بطور تصاعدی کاهش یافته و میزان هرز آبهای سطحی سریع و مخرب افزایش می‌یابد. در وضع موجود با توجه به افزایش سطحی مناطق سیل‌خیز و میزان فرسایش حاکم بر عرصه‌ها، سالانه حدود ۶ میلیارد مترمکعب بر حجم هرز آبهای مستقیم اضافه می‌گردد. غالباً غیر قابل استفاده بوده و از دسترس خارج می‌شود و در نتیجه سبب تشدید مشکل کم آبی می‌گردد. در صورت کنترل این هرزآبها، می‌توان انتظار داشت که پس از نفوذ و تقویت دبی پایه رودخانه و منابع آب زیرزمینی، با بهره برداری از حداقل ۳۰ درصد آن بتوان ۱۸۰ هزار هکتار اراضی زراعی را آبیاری نمود.

برآوردها حاکی از آن است که با کنترل فرسایش و کنترل سیل‌خیزی عرصه‌ها می‌توان حدود ۲۲ میلیارد مترمکعب از جریانات سطحی و سیلابی را کنترل و متعادل نمود و یا در جهت توسعه اراضی کشاورزی و آبیاری بکار برد.

اقدامات آبخیزداری در کنترل رسوب، هرز آب و افزایش تولید محصول باعث می‌شود تا :

- در هر هکتار حدود ۳۰۴ مترمکعب رسوب دهی را کاهش می‌دهد،
- در روی دامنه‌های شیبدار باعث کنترل و یا نفوذ حدود ۱۲۰ تا ۱۵۰ مترمکعب هرز آبهای سطحی می‌شود،
- باتوجه به انواع سیستم‌های پخش سیلاب می‌توان به طور متوسط ۱۰۰ مترمکعب سیلاب را در هر هکتار از این عرصه‌ها کنترل نمود،
- از طریق اقدامات مکانیکی آبخیزداری در داخل آبراهه‌ها حدود ۶۰ تا ۵۰ مترمکعب هرز آب سطحی کنترل می‌گردد،
- عملیات آبخیزداری در دیمزارها شیبدار (تاشیب ۱۲٪) باعث افزایش تولید معادل میزان ۱۰۰ کیلوگرم غله در هکتار می‌گردد،
- ترکیب عملیات مکانیکی، بیومکانیکی و بیولوژیکی آبخیزداری باعث افزایش تولید علوفه

مراتع به میزان ۱۰۰ تا ۱۵۰ کیلوگرم در هکتار می‌گردد،

● به ازای هر ۱۵۰ هزار هکتار فعالیتهای آبخیزداری می‌توان خطر سیل گیری یک شهر، ۲۰

روستا و ۲ هزار هکتار اراضی زراعی و بخش قابل توجهی از جاده ها و راههای ارتباطی و سایر

تأسیسات زیربنایی را ۳۰ تا ۵۰ درصد کاهش داد. (سند توسعه ملی، ۱۳۸۳، ص ۷۳)

بخش سوم: تاریخچه قوانین و مقررات

مقدمه

بدون تردید امروزه وجود قانون در هر جامعه و لزوم احترام همگانی و رعایت دقیق آن امری مسلم و بدیهی است که نیاز به اثبات ندارد. دستگاههای اجرایی نیز به عنوان اهرم‌های اعمال حاکمیت و ایجاد نظم و انضباط اداری برای ارائه خدمات عمومی و اختصاصی از این قاعده مستثنی نبوده و بطور کلی داشتن قوانین و مقررات به منظور سعی و تلاش، انعطاف پذیری، پویایی به عنوان یک فرهنگ باید در جامعه باور شود و همواره سعی گردد در واگذاری ماموریت‌های حساس بزرگ و خوداتکایی جامعه و کارگزاران از دست مایه ارزشمند قانونی بهره گرفت. بدون شک توجه اساسی به منابع طبیعی و ثروتهای عمومی نیز از این قاعده اصلی مجزا نمی باشد.

۱- اولین مصوبات برای حفاظت از جنگلها

شاید بتوان گفت اولین توجه قانونی به منابع طبیعی کشور را مصوبه شماره ۹۱۱۵ هیات دولت در سال ۱۳۰۲ است که به همراه آن نظامنامه جنگلبانی ایران تنظیم شد. قبل از این مصوبه، تصویب‌نامه شماره ۱۲۱۴۴ درباره اجازه صدور چوب شمشاد در همان سال تصویب شد که به موجب آن اجازه بیشتر از هزار فوت چوب شمشاد برای صدور به خارج از کشور داده می‌شد.

در سال ۱۳۰۴ هیات دولت برای حراست از جنگلها در جلسه ۸ اوت ۱۳۰۳ با پیشنهاد شماره ۸۴۵۱ وزارت فلاح و تجارت و فواید جنگلها را مورد بررسی قرار داد و با تصویب قانون جنگلها از مجلس شورای ملی مقرر نمود: (جوانشیر، ۱۳۷۸ ص ۱۸۷)

● جنگلها یکی از ثروتهای ملی بوده و باید تحت اداره دولت باشد کلیه جنگلها متعلق به دولت است،

● دولت باید نظارت در تمام جنگلها اعم از دولتی و اربابی داشته باشد،

● برداشت از جنگلها باید با نظارت فنی و با مزایده صورت گیرد،

● حفاظت از درختان صنعتی،

- قطع درختان صنعتی حتی در جنگلهای اربابی بدون اجازه ممنوع است،
- قطع درختان غیرصنعتی در جنگلهای اربابی نیاز به مجوز ندارد،
- صدور چوبهای صنعتی و مواد جنگلی به خارج در صورتی که تعرفه گمرکی پیش بینی نشده باشد بسته به نظر هیات وزیران است.

۲- آغاز تدوین قانون جدید

برای تهیه قانون جدید از سال ۱۳۳۱ جلساتی مرکب از مهندس بنان، نمایندگان وزارت دادگستری، اداره کل ثبت، اداره کل خالصجات وزارت دارایی، مشاور حقوقی بنگاه جنگل، معاون اداره آمار و ممیزی جنگل تشکیل و جلسات هر هفته دوبار برای تبادل نظر درخصوص قانون مزبور صورت می‌گرفت. با توجه به تغییرات پی در پی در مدیریت بنگاه جنگل در سالهای مذکور و تشکیل شورای عالی مرتع و کمیته اصلاح مراتع و تهیه نبات علوفه ای در سال ۱۳۳۲ طبق دستور وزیر وقت کشاورزی به منظور اصلاح مراتع جنگلی و غیر جنگلی با دو کمیته بنام اصلاح مراتع شروع به کار نموده که وظیفه کمیته جنبه فنی و اجرایی داشت و کلیه پروژه ها و اقدامات اصلاحی باید پس از تصویب شورای عالی بوسیله کمیته به مورد اجرا در می‌آمد. در این سالها، تشکیل اداره کل مرتع، تأسیس کمیته حفاظت و اصلاح خاک نیز مطرح می‌شود. (جوانشیر، ۱۳۷۸، ص ۱۸۴)

۳- نخستین قانون جنگلها

در هفدهم دیماه سال ۱۳۲۱ نخستین قانون سازمان جنگل بانی ایران شامل هجده ماده و پنج تبصره به تصویب مجلس شورای ملی رسید که اهم مواد آن عبارت بود از :

- تکلیف قانونی برای جنگلهای خصوصی و عمومی،
- نحوه تبدیل جنگلها به زمین زراعتی،
- نحوه قطع درختان در محاط و خانه روستاییان،
- نحوه تعیین جریمه برای متخلفان،
- درصورت ایجاد آتش سوزی عمدی و غیرعمدی و نحوه محکومیت،
- نحوه بهره برداری از محصولات جنگلی و کت زدن درختان،
- ممنوعیت چرای دام در جنگلها،
- ضابط دادگستری شدن ماموران جنگلبانی،

- ممنوع شدن ماموران جنگلبانی و اقوام درجه اول آنان در معاملات منابع طبیعی،
- ایجاد یک مقررات کیفری مستقل در این قانون برای مجرمان.

باتوجه به محدودیت های بوجود آمده که عمده مباحث آن نقش بازدارنده ویا محدود کننده داشت، مثل بسیاری از قوانین کشور به علت کارشکنی افراد ذی نفوذ ویا نفوذ که عمدتاً مالکان جنگلهای خصوصی نیز بودند، اثر چندانی درحفظ جنگلها نداشت واز طرف دیگر این قانون دارای نواقصی بود. از جمله جریمه ناچیز قطع درختان، عدم توجه به چکشهای نشانه گذاری^(۱) که درقانون مذکور به آن توجه نشده است. ناگفته نماند درقانون جنگلها ومراتع کشور مصوب ۱۳۳۸ وقوانین بعدی علایم چکشهای جنگلبانی به عنوان علامت رسمی دولتی شناخته شد وجعل آن چون جعل اسکناس دارای جزای کیفری است.

درتاریخ ۱۳۲۷/۱۲/۲۴ هیأت وزیران بنا به پیشنهاد ۱۴ اسفند ماه سال ۱۳۲۷ وزارت کشاورزی وموافقت نامه شماره ۶۸۳۴۴۱ مورخ ۱۳۲۷/۱۲/۴ وزارت دارایی مستند به ماده (۴) قانون متمم بودجه سال ۱۳۲۱ به تصویب می رساند که شامل کلیات، وظایف، سرمایه، هیأتمدیره، هیأت بازرسی واموراستخدامی می شود و یکی از نکات برجسته آن را می توان عدم امکان تشکیل سازمان جنگلبانی درکل کشور دانست که در سال ۱۳۳۵ بنگاه جنگل حفاظت از جنگلها را به عهده فرماندهان سپاه ولشکرها محول وبرای حفاظت از بخشی از جنگلهای زاگرس از اواسط سال ۱۳۳۵ مواد ۴و ۱۰ و قانون جنگل را دراین مناطق قابل اجرا و بریدن درختان را برای ذغال، هیزم و تبدیل به زمین زراعی ممنوع می کند. (جوانشیر، ۱۳۷۸، ص ۱۹۰ تا ۱۹۲)

۴- قانون جنگل وتشکیل سازمان جنگلبانی ایران

در تیرماه سال ۱۳۳۸ قانون جنگلها ومراتع به تصویب مجلس رسید که در تاریخ ۱۸ شهریورماه سال ۱۳۳۸ با امضای محمد رضا پهلوی مورد تایید قرار می گیرد. قانون یاد شده مشتمل بر ۲۸ ماده و ۲۲ تبصره و آیین نامه اجرایی آن سوم دیمه سال ۱۳۳۹ به تصویب هیأت وزیران می رسد.

به موجب تصویب نامه شماره ۲۸۵۰۰ مورخ ۱۳۳۸/۱۱/۲۱ هیأت وزیران بنگاه جنگل ها به

۱- برای تشخیص درختان وچوبهای مجاز از غیر مجاز چکشهایی وجود دارد که روی آن به صورت برجسته شکل مثلث، مربع، دایره تعبیه گردیده است که با ضربه زدن به درخت آن علامت حک می گردد.

سازمان جنگل بانی ایران تبدیل و در ماده ۱۲ قانون یادشده چنین آمده است :

«اختیاراتی که ضمن تصویب نامه شماره های ۷۹۹۶ مورخ ۱۳۳۷/۵/۷ و ۱۱۷۸۱ مورخ ۳۵/۹/۱۳ و ۳۸/۴/۱ به بنگاه جنگلها داده شده بود عیناً به سازمان جنگل بانی ایران منتقل می گردد و از این تاریخ تصویب نامه های شماره ۲۰۵۲۳ مورخ ۱۳۲۷/۲/۲۴ و موضوع تأسیس بنگاه جنگلها و شماره ۷۴۷۹ مورخ ۳۸/۵/۱۷ در مورد آیین نامه جنگلها و سایر تصویب نامه هایی که با مفاد این تصویب نامه مغایر باشد ملغی است» و در ماده چهار آمده است:

«از تاریخ تصویب این قانون نحوه بهره برداری از جنگلها چه متعلق به دولت و چه متعلق به افراد باشد باید طبق اصول علمی و فنی که توسط سازمان جنگل بانی ایران اعلام خواهد شد نظارت و مراقبت شود و حسن اجرای مقررات مزبور به عهده سازمان جنگل بانی خواهد بود.» بعد از تأسیس سازمان جنگل بانی ایران بود که شورای عالی جنگل به یک نهاد قانونی تبدیل شد. (جوانشیر، ۱۳۷۸، ص ۱۹۵)

۵- قانون ملی شدن جنگلهای کشور

در بیست و هفتم دیماه سال ۱۳۴۱ هیأت وزیران قانون ملی شدن جنگلهای کشور را به تصویب رساند و در پی آن ششم مهرماه سال ۱۳۴۲ آیین نامه اجرایی آن به تصویب رسید. در همین سال به منظور کمک به عمران و اصلاح مراتع، تهیه، تدارک، تولید و توزیع علوفه برای خوراک دام و فراهم آوردن موجبات تلفیق زراعت و دامپروری، تسهیل در اسکان تدریجی عشایر و تأمین تسهیلات لازم برای اجرای طرحهای مرتعداری شاهد تشکیل صندوق عمران مراتع هستیم قانون یادشده در دوازده ماده و ۵ تبصره در تاریخ ۱۳۴۲/۲/۱۶ به تصویب رسید. (جوانشیر، ۱۳۷۸، ص ۱۹۶)

تا قبل از پیروزی انقلاب اسلامی و حتی بعد از پیروزی انقلاب اسلامی قوانین و مقررات کشور به تصویب رسیده است که در صورت نیاز به پیوستهای جداول ۱ و ۲ مراجعه شود.

۱- پیشینه موضوع

هر چند که سابقه قانونگذاری به شیوه فعلی که دارای سابقه تشکیلات قانونگذاری باشد از زمان مشروعیت شروع شده و عمری به قدمت ۹۰ ساله دارد. ولی جنگها، مراتع قبل از این دوران هم دارای ضوابط و شرایطی بوده است. قبل از اسلام جنگها و چراگاهها در نهادهای مذهبی، قومی و قبیله‌ای جایگاه خاصی داشته و بعد از ظهور اسلام این جایگاه باتوجه به تاکید ویژه دین مبین اسلام مقام والا و ویژه ای یافت، بطور کلی اداره امور جنگها را به چهار دوره تقسیم نموده‌اند که عبارتند از:

الف) دوره خالصجات

ج) دوره مالکین

ب) دوره عشایری

د) دوره خالصه یا دیوانی به عنوان مدیریت دولتی

تا قبل از سالهای ۱۲۸۴ هیچ گونه حرکتی از موضوع جنگها و مراتع مشاهده نمی شود و قبل از آن جنگها و مراتع تحت عنوان خالصجات دیوانی تحت اداره کل دولت قرار داشت و غیرقابل واگذاری بود و تحت عنوان اجاره یا حق علفچر عوایدی به عنوان عواید خالصه دریافت می شد.

تا سال ۱۳۳۵ در بنگاه جنگل اصولاً واگذاری اراضی مطرح نبوده ولی در سال ۱۳۳۵ از آقای ژانتی که فردی انگلیسی بود دعوت می شود تا طرحی در خصوص واگذاری اراضی تهیه نماید. بنا به بعضی از قرائن و شواهد این طرح مسکوت ماند تا اینکه موضوع با تصویب قانون ملی شدن جنگها در سال ۱۳۴۲ مجدداً مطرح گردید. (سیاست‌ها، خطمشی‌ها، ۱۳۸۲، ص ۵)

با تصویب قانون حفاظت و بهره برداری از جنگها و مراتع در سال ۱۳۴۶ یک فصل از قانون شامل ۱۰ ماده و ۲۸ تبصره به نحوه واگذاری اراضی پرداخته است.

پس از پیروزی انقلاب اسلامی مسئله زمین بیش از هر زمان دیگری در سطح کشور مطرح شد. علاوه بر تصرفات خود سرانه اراضی مالکان و صاحبان نسق‌های زراعی اقدام به تصرف اراضی منابع ملی و دولتی نیز کردند در بعضی از نقاط کشور علاوه بر تصرفات روستاییان گروههای سیاسی خصوصاً نیروهای درحال گسترش چپ وارد میدان شده و بلافاصله مسئله

زمین را در راس کار خود قرار دادند. اقدامات گروهها باعث برخوردهایی میان زارعین و مالکین را پدید آورد و موجب ضرب، جرح، قتل، خونریزی و خرمن سوزی گردید.

بطور کلی اعتراضات، درگیری ها و... برحسب اوضاع و احوال، سیاستگذاران و دست‌اندرکاران انقلاب (خط مشی گذاران) را بر آن داشت تا اقداماتی در جهت حاکمیت بر نظام اراضی و کشاورزی مملکت در چارچوب اصول انقلاب، شرعی و قانونی بردارند که منجر به تصویب قوانین و مقررات خاصی نیز گردید از جمله آن :

- مصادره اراضی مالکان فراری.
 - مصادره اراضی بهره برداری های بزرگ یا حتی متوسط که به دلایل گوناگون میان مالکان و زارعان آنها اختلاف و خصومت وجود داشت.
 - تصرف اراضی جنگلی و مراتع ملی شده.
 - انحلال شرکتهای سهامی زراعی و تعاونیهای تولید کشاورزی بوسیله سهامداران و باز پس گرفتن اراضی متعلق به خودشان.
 - خودداری از باز پرداخت دیون دهقانان بابت اقساط اصلاحات ارضی و اقساط وام به شرکتهای تعاونی، بانکها و رباخواران.
- در چنین شرایطی که هرج و مرج کامل بر نظام ارضی و کشاورزی مملکت حاکم بود، دستگاه مسئولی که بتواند با اقدام انقلابی و در چارچوب اصول انقلابی، شرعی و قانونی به مسایل رسیدگی نماید، وجود نداشت. البته دولت وقت در زمینه قانونگذاری و اجرای اقدامات زیر را انجام داد:

۱- تدوین لایحه قانونی تاسیس شورای کشاورزی مصوب ۵۸/۱/۱۴ شورای انقلاب و نیز تهیه لایحه قانونی آیین نامه شوراهای کشاورزی کشور مصوب ۱۳۵۸/۲/۲۳.

۲- سرکوب شورشها و ناآرامیهای روستایی مانند درهم کوبیدن قیام مسلحانه گنبد و ترکمن صحرا.

۳- تهیه لایحه قانونی متجاوزین و غاصبین اراضی کشاورزی مصوب ۵۸/۵/۲ شورای انقلاب^۱.

۴- لایحه قانونی ترتیب رسیدگی به اختلافات و دعاوی مربوط به اراضی گنبد و دشت گرگان

۱- در تاریخ ۵۸/۱/۱۴ نیز شورای انقلاب قانونی تحت همین عنوان تصویب کرد که براساس تبصره ۷ لایحه قانونی مصوب ۵۸/۵/۲ مزبور، این قانون لغو گردید.

مصوب ۱۳۵۸/۶/۲۵.

۵- قانون نحوه واگذاری و احیای اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸/۶/۲۵.^۲

۶- لایحه قانونی مجازات اخلاص در امر کشاورزی و دامداری مصوب ۱۳۵۸/۹/۱۷ شورای انقلاب.^۳

۷- لایحه قانونی راجع به متجاوزین به اموال عمومی مردم اعم از اشخاص حقیقی و حقوقی مصوب ۱۳۵۸/۹/۲۲ شورای انقلاب.

دولت وقت با تصویب قوانین یاد شده اهداف زیر را دنبال می کرد:

الف- نفی هرگونه مصادره اراضی و حمایت از مالکیت اراضی و لزوم برقراری نظم و امنیت در مناطق روستایی به منظور جلوگیری از کاهش تولیدات کشاورزی،

ب- متشکل کردن مالکین و بهره برداریهای تجاری در شوراها و کشاورزی،

ج- تثبیت مالکیت اراضی دایر و بهره برداریهای تجاری سوق دادن امر تقسیم زمین به

سمت اراضی موات و منابع طبیعی و اراضی مصادره شده و وابستگان فراری رژیم سابق.

از لحاظ فقهی و حقوقی نیز در این دوران (اوایل سال ۵۸ تا اواخر آن سال) بر مبنای مشروعیت مالکیت

و عمل به احکام اولیه استوار بود. از همان ابتدای کار در برخی از بهره برداریهای بزرگ کارگران کشاورزی دست به شورش و تخریب زده (دشت مغان) و یا اراضی را مصادره و تقسیم کرده بودند،

مالکین اراضی از آیات عظام استفتاء نموده که آنان نیز تجاوز به اموال و املاک را تحریم کردند.

در مواردی نیز فضلا و مدرسین حوزه های علمیه طی اعلامیه های سرگشاده هرج و مرج در

روستاها و تخریب اموال و تجاوز به حریم مالکیت اراضی را تقبیح نموده و آن را غیراسلامی و

خلاف موازین شرع اعلام داشتند^۴ (عموزاده، ۱۳۷۸، ص ۱۶۸ تا ۱۷۵)

بنابراین ملاحظه می شود که در این اوضاع و احوال گروههای درگیر به خوبی درصدد حفظ

منافع خود بودند. دهقانان، کشاورزان، خوش نشینان کم زمین و بی زمین هم با ارسال طومارها

- این لایحه در تاریخ ۱۳۵۸/۹/۲۴ مجدداً توسط شورای انقلاب اصلاح شد.

- این اولین قانون بود که درخصوص حل و فصل مشکلات ارضی موجود در سطح کشور، به تصویب رسید ولیکن زمینه اجرای آن فراهم نگردید و بعداً توسط شورای انقلاب ۴ بار مورد اصلاح و تجدید نظر قرار گرفت.

- لایحه قانونی راجع به رفع ابهام قوانین مربوط به مجازات اخلاص در امر کشاورزی و دامداری که ناظر بر دو قانون فوق‌الاشاره می باشد.

- نامه سرگشاده جامعه مدرسین حوزه علمیه قم، روزنامه کیهان، ۱۳۵۹/۶/۱۹- فتوی حضرت آیت ا... العظمی گلپایگانی در تحریم غصب املاک و اراضی امت، ۱۳۵۹/۷/۲

و انجام راهپیمایی‌ها و تظاهرات خیابانی خواستار واگذاری زمین شدند.^۱

به هر صورت اعتراضات و اجتماعات در اشکال گوناگون ادامه داشت تا اینکه در اواخر سال ۱۳۵۸ مسئولان و خط مشی گذاران جمهوری اسلامی را به فکر چاره ای اساسی برای حل قطعی مشکل زمین انداخت.^۲

باتوجه به ضرورتها، حساسیت‌ها، گرایشهای فکری و مذهبی و انتظارات جامعه از انقلاب اسلامی و احساس نیاز به قانون جامع درخصوص واگذاری اراضی از طرف دولت نوپای بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، با تصویب آیین‌نامه اجرایی لایحه قانونی اصلاح لایحه و واگذاری و احیای اراضی در ۵۹/۲/۳۱ شورای انقلاب اراضی قابل واگذاری را به چهار دسته به شرح ذیل تقسیم کرد:

الف- اراضی موات ومراتع.

ب- اراضی مصادره شده.

ج- اراضی بایر که قبلاً دایر بوده و برحسب ملاکهای رژیم قبلی ملک اشخاص و یامؤسسات شمرده شده است.

د- اراضی دایر.

در مبحث دوم، این قانون (آیین‌نامه اجرایی لایحه قانونی اصلاح لایحه واگذاری و احیای اراضی مصوب شورای انقلاب)

کلیه اراضی که در اختیار دولت جمهوری اسلامی ایران می باشد و نیز اراضی منابع طبیعی با رعایت کلیه ضوابط مربوط را قابل واگذاری به واجدین شرایط دانست مگر در موارد زیر که واگذاری آنها مطلقاً ممنوع است :

الف : جنگلها و بیشه های طبیعی،

ب : مراتع عمومی از حریم روستاها که تعلیف احشام ضروری است،

ج : نهالستانهای عمومی،

د : پارکهای جنگی و جنگلهای دست کاشت،

هـ : حریم قانونی تاسیسات دولتی،

و: راههای مسیر کوچ ایل نشینها و حریم مربوط به آنها.

۱- ر.ک. عموزاده، محمدتقی، تشریح و تعیین قوانین و مقررات اراضی خارج از محدوده قانونی شهرها، پیام زمینی سال ۲ شماره ۴ ص ۲۱
- پس از برکناری دولت موقت و انتقال قدرت به شورای انقلاب، این شورا در اطلاعیه شماره ۲ خود حل مشکل زمین را وظیفه خود دانست
(کیهان ۵۸/۸/۱۶)

با توجه به تبصره ۱ ماده ۲ این قانون، ستاد مرکزی هیئت‌های هفت نفره در تهران اعلام موجودیت و به موجب ماده ۹ هیئت‌ها ۷ نفره استان نیز براساس ماده ۱۰ از مبحث سوم موضوع تشکیلات و وظایف هیئت‌ها شکل گرفت. (مجموعه قوانین و مقررات، ۱۳۷۶، ص ۲۹۱ و ۲۹۲)

با وجود آنکه شورای انقلاب سه مرتبه لایحه قانونی پیش گفته را اصلاح کرد، مع الوصف در عمل اجرا نگردید. موافقت‌ها و مخالفتها در خصوص اجرای مفاد آن ادامه داشت و با توجه به مخالفت‌های شدیدی که علیه قسمت‌هایی از این قانون و دست‌اندرکاران و مجریان آن بوجود آمده بود به رغم نظر آیات ثلاثه (شهید بهشتی، شهید مطهری، آیت الله منتظری) مبنی بر ادامه و استمرار در ادامه و اجرای این قانون بالاخره با فشار و تبلیغات مخالفین و مصلحت‌اندیشی و شرایط زمان خصوصاً جنگ تحمیلی باعث شد تا امام خمینی(ره) در تاریخ ۵۹/۸/۲۱ طی فرمانی دستور توقف بندهای «ج» و «د» یعنی اراضی بایر و دایر را صادر نمایند تا مجلس به این امر رسیدگی کند. (عموزاده، ۱۳۷۸، ص ۱۷۹-۱۸۱).

علی‌ایحال به لحاظ توصیفی که گذشت فعالیت در اراضی منابع ملی و دولتی قابل واگذاری به کشاورزان کم‌زمین، خوش‌نشینان، افراد بیکار با رعایت اولویتهای مندرج در بند الف از ماده ۲۳ مبحث پنجم توسط هیئت‌های هفت نفره (موضوع ماده ۱۰) با اولویت بندی بین متقاضیان، تخصیص حد نصاب، تعیین عرف محل و ... واگذار گردد و از طرف دیگر به منظور بهره‌گیری از توان اقتصادی مالی و سرمایه‌گذاری و ایجاد مزارع مکانیزه و تامین اراضی مورد احتیاج برای ایجاد مؤسسات دامداری، پرورش طیور، آبزیان و واحدهای وابسته و اراضی مورد احتیاج وزارتخانه‌ها، سازمانها، شرکتهای دولتی، موسسات خیریه و عام‌المنفعه و همچنین اراضی مورد نیاز برای مصارف غیرکشاورزی و مواد ۳۱ و ۳۲ آیین‌نامه اجرایی لایحه قانونی اصلاح لایحه واگذاری و احیاء اراضی مصوب ۵۹/۲/۳۱ شورای انقلاب، وزارت کشاورزی و عمران روستایی وقت را مجاز دانست تا طرحهای اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی و دستگاههای اجرایی را راساً براساس طرح مصوب، زمین متناسب با طرح از اراضی منابع ملی و دولتی از طریق اجاره و بدون رعایت حد نصاب و قیود مقرر در ماده ۲۳ آیین‌نامه از اراضی منابع ملی و دولتی واگذار نماید.

بدین ترتیب با تصویب آیین نامه اجرایی لایحه قانونی اصلاح لایحه واگذاری و احیاء اراضی مصوب ۵۹/۲/۳۱ و نظر به اختیارات موضوع مواد ۳۱ و ۳۲ خط مشی گزاران و برنامه‌ریزان را بر آن داشت تا با توجه به شناخت جامعه مشکلات و محدودیت های موجود و منابع در دسترس و تسهیل در بررسی طرحها و جذب سرمایه گزاران و ایجاد فرصت های شغلی طی دستورالعملی ضوابط و شرایط اجرایی مواد ۳۱ و ۳۲ آیین نامه را به موجب اختیارات وزارت کشاورزی وقت به استانهای کشور تفویض گردد. براساس این دستور العمل فعالیتهای موضوع ماده ۳۱ و ۳۲ تا زمان تفکیک وظایف بین وزارتین جهاد و کشاورزی در ۶۹/۶/۱۱ ادامه داشت و با توجه به تفکیک وظایف کلیه امور مربوط به زراعت، آب و خاک و داخل مزرعه (و هیئت‌های ۷ نفره) برعهده وزارت کشاورزی و امور مربوطه به حفظ احیا و گسترش بهره برداری از منابع طبیعی (جنگل، مرتع، آبخیزداری) کلیه امور دام و طیور و عمران روستایی، بهسازی، صنایع روستایی و آبرسانی روستاها برعهده جهاد سازندگی قرار گرفت.

پس از تصویب قانون، تفکیک وظایف بین وزارتخانه های یاد شده در ۶۹/۴/۱۱ توسط مجلس شورای اسلامی و انتزاع امور مربوط به حفظ احیاء و گسترش و بهره برداری از منابع طبیعی از وزارت کشاورزی والحاق آن به وزارت جهادسازندگی، دستورالعمل ضوابط و شرایط حق بهره برداری از اراضی منابع ملی و دولتی را تصویب و به استانداران، روسای سازمانهای جهادسازندگی و ادارات کل منابع طبیعی ابلاغ نمود.

با توجه به وجود اختلاف بین وزارتین جهاد و کشاورزی و برداشت تفسیری از مفاد قانون تفکیک وظایف بین وزارتین و شدت اختلاف در وظایف اجرایی مواد ۳۱ و ۳۲ آیین نامه با تفاهم وزرای محترم وقت جهادسازندگی و کشاورزی و میانجی‌گری معاون محترم حقوقی و امور مجلس ریاست جمهوری و تا تعیین تکلیف و اعلام نظر مجلس شورای اسلامی این وظایف بعهده استانداران و با عضویت رؤسای جهاد سازندگی و کشاورزی به عنوان اعضای کمیسیون گذاشته شد و عملاً دستورالعملهای یادشده به اجرا در نیامد.

بعد از قانون استفساریه قانون تفکیک وظایف مصوب ۱۳۷۲/۶/۳۰ مسئولیت واگذاری اراضی دولتی و ملی در مواد ۳۱ و ۳۲ آیین نامه اجرایی لایحه قانونی اصلاح لایحه واگذاری و

احیاء اراضی را به عهده وزارت جهاد سازندگی تشخیص دادند.

پس از اعلام نظر مجلس شورای اسلامی و با توجه به اختیارات جهاد سازندگی در اراضی منابع ملی و دولتی و به منظور بررسی طرحهای موضوع مواد ۳۱ و ۳۲ با نظر خواهی از استانهای کشور اقدام به تدوین دستور العملی در جهت واگذاری اراضی نمود که این دستورالعملها تا سال ۱۳۷۹ اجرا می‌شد. در سال ۱۳۷۹ دستور العمل اصلاحی ضوابط و شرایط حق بهره‌برداری از اراضی منابع ملی و دولتی شامل ۶ فصل ۴۳ ماده ۳۵ تبصره به تصویب وزارت جهاد سازندگی رسید و طی شماره ۲۰۸۵۷ و مورخ ۷۹/۶/۱۳ به استانداران، رؤسای جهاد سازندگی و مدیران کل منابع طبیعی استانها ابلاغ گردید، که در فصل اول کلیات و تعاریف و در فصل دوم ضوابط و شرایط واگذاری بهره‌برداری موضوع ماده ۳۱، اعضای کمیسیون و ... و در فصل سوم ضوابط و شرایط حق بهره‌برداری موضوع ماده ۳۲، اعضای کمیسیون و ... و فصل چهارم نحوه نظارت بر اجرای طرحها، فصل پنجم نحوه واگذاری و نحوه انتقال قطعی اراضی واگذاری مواد ۳۱ و ۳۲ و فصل ششم نحوه واگذاری اراضی برای مصارف زراعت از طریق هیئت‌های هفت نفره پرداخته است. (دفتر واگذاری اراضی، ۱۳۸۱، ص ۲۰)

به غیر از دستور العمل‌های یادشده اقدام به تهیه دستور العمل‌های دیگری از جمله نحوه تامین اراضی منابع ملی و دولتی برای مصارف طرحهای مرتبط با وظایف جهاد سازندگی، دستورالعمل تشخیص و نحوه واگذاری اراضی بیابانی و کویری، دستور العمل ضوابط و شرایط اعمال تخفیف در اجرای ماده ۸۴ قانون وصول برخی از درآمدهای دولت مرتبط با (۳۱ و ۳۲) و دستور العمل اجرایی طرح طوبی و نحوه واگذاری زمین به بنیاد مسکن انقلاب اسلامی برای ایجاد مسکن روستایی شده است که در صورت نیاز به پیوستهای (۲، ۳، ۴، ۵ و ۶) مراجعه شود.

از بارزترین و یا شاخصه‌های مهم آن تجمیع ضوابط و شرایط حق بهره‌برداری در یک مجموعه مدون است که حسب اختیارات مواد ۳۱ و ۳۲ تصمیم‌گیری برای امر واگذاری به کارگزاران استانی واگذار شده تا با توجه به استعداد و توانائی بالقوه مناطق و توسعه‌های منطقه‌ای سرمایه‌گذاران را هدایت نمایند و با استعدادهای منطقه، شیوه پراکنش در سرمایه‌گذاری، تاکید بر طرح مصوب، تامین اراضی مناسب با طرح و تاکید بر تجمیع فعالیتهای همگن و همسان براساس استعدادهای بالفعل و بالقوه توجه به امر نظارت بر اراضی واگذاری به مجریان و

مستاجران و تعیین شیوه های اجاره برای طرحها از نقاط بارز دستور العمل یاد شده است. در این دستور العمل به شیوه و نحوه انتقال قطعی اراضی منابع ملی و دولتی در اجرای ماده ۸۴ قانون وصول برخی از درآمدهای دولت مصوب ۷۳/۱۲/۲۸ پرداخته شده است.

با توجه به این که در اجرای مواد ۳۱ و ۳۲، لایحه مذکور شرایط لازم را برای تامین اراضی موردنیاز جهت کمک وزارتخانه ها، سازمانها، شرکتهای دولتی و موسسات خیریه و عام المنفعه و همچنین اراضی موردنیاز برای مصارف غیرکشاورزی به عنوان یکی از عوامل تولید فراهم نمود. با تصویب ماده ۶۹ قانون اصلاح بخشی از مقررات مالی دولت در مورخ ۸۰/۱۱/۲۷ توسط مجلس شورای اسلامی به موجب تبصره های یک و پنج ماده یاد شده اراضی منابع ملی و دولتی و منابع طبیعی که حسب اختیارات قانونی دستگاهها برای واگذاری برای مصارف عمومی و یا اختصاصی اشخاص غیردولتی در اختیار آنها می باشد و تاکنون واگذار نشده از جمله اراضی در اختیار وزارت جهاد کشاورزی موضوع مواد ۳۱ و ۳۲ لایحه قانونی اصلاح لایحه واگذاری و احیاء اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران مصوب ۵۹/۲/۳۱ و اراضی موضوع قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶/۶/۲ تابع مقررات مربوط است و چنانچه دستگاههای اجرایی، نیروهای مسلح و سازمانهایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام یا تصریح یا تابع قوانین و مقررات خاص است برای نیازهای عمومی و عمرانی و یا عوض آن نیاز به این اراضی داشته باشد در حدی که به تصویب هیات وزیران برسد با رعایت این ماده قانونی در صورت بلاعوض در اختیار قرار می گیرد و حق استفاده اراضی برای نهادها و مؤسسات عمومی و غیردولتی و مؤسسات خیریه و عام المنفعه با تصویب هیات وزیران امکان پذیر است و پس از رفع نیاز زمین موردنظر به دولت اعاده خواهد شد.

با تصویب قانون یاد شده بخشی از ضوابط و مقررات موضوع ماده ۳۲ حسب ماده ۱۱۱ موقوف الاجراء گردیده است و این بخش از نیازهای عمومی و عمرانی، نهادها و مؤسسات عمومی و غیردولتی و خیریه و عام المنفعه با تصویب هیات محترم وزیران و از طرف دبیرخانه مرکزی مستندسازی مستقر در معاونت حقوقی و امور مجلس ریاست محترم جمهوری تمثیت می گردد.

در اجرای لایحه قانونی اصلاح لایحه واگذاری و احیاء اراضی، قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگلها و مراتع کشور، قانون برنامه های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و نظر به رسالتها و مأموریت های سازمانی و لزوم تأمین اراضی مستعد و مناسب برای اجرای طرحهای عمومی و عمرانی جهت توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور که به وسیله وزارتخانه و سازمانهای دولتی و با مشارکت اشخاص حقیقی و حقوقی مورد تقاضا بوده است، به عنوان وظیفه ای فرابخشی، میان بخشی و بین بخشی دنبال نموده که ضمن توجه لازم به مسایل حقوقی، عرفی، زیست محیطی با هدف حفظ، احیاء، توسعه و بهره برداری بهینه از عرصه و با توجه به قابلیت ها و استعدادها اراضی و با هدف توسعه پایدار و بر اساس خصوصیات ماهوی طرحها اقدامات قانونی معمول گردیده است.

بر پایه سیاستها، خط مشی ها و برنامه ریزی های بعمل آمده در جهت حفظ، احیاء، توسعه و بهره برداری و به منظور بهره برداری بهینه از اراضی و کمک به توسعه و ایجاد مؤسسات دامداری، پرورش طیور، آبزیان و واحدهای وابسته اعم از گیاهی و حیوانی، زراعت و باغداری، جنگلکاری، دامداری و زنبور عسل و اراضی مورد نیاز برای مصارف غیر کشاورزی، براساس طرحهای مصوب سازمانهای مربوط متناسب با طرح، در کمیسیونهای مربوط مورد بررسی و اقدام قرار می گیرد و در خصوص اراضی مورد احتیاج وزارتخانه ها، سازمانها، شرکتهای دولتی و مؤسسات خیریه و عام المنفعه با تصویب ماده ۶۹ قانون اصلاح مقررات مالی دولت سال ۱۳۸۰ پس از تصویب هیأت وزیران قابل واگذاری است.

زمین و یا عرصه های منابع طبیعی در دوران تمام حکومتها و اعصار به منزله زیر بنای حکومت ها بوده است و برای کلیه فعالیتهای اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نقش مؤثر دارد و منابع طبیعی بعنوان بستریات و توسعه پایدار در تمام جوامع بشری از اهمیت خاصی برخوردار بوده است. مارکس سه دسته از عوامل تولید، فقط کار را عامل ایجاد ارزش می شناسد و چنین می اندیشد که زمین در صورتی دارای ارزش است که بر روی آن کار انجام شود و در اقتصاد مدرن زمین را علاوه بر آن که خود دارای ارزش است امکان استفاده آن در پروژه تولید را فراهم می آورد. علاوه بر خصوصیات زیست محیطی و اکولوژیکی عرصه مسایل اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و

فرهنگی نیز در بهره برداری از سرزمین برای فعالیتهای تولیدی، موثر است.

در تعریفی که در قرن نوزدهم و حتی اوایل قرن بیستم از عوامل تولید به عمل می‌آید، عوامل تولید را به سه دسته تقسیم می‌کند.

- نیروی کار

- زمین

- سرمایه

ریکاردو در قرن هجدهم، زمین را تنها عامل تولید می‌شناسد، آدام اسمیت این تعریف را گسترش می‌دهد و برای عوامل تولید سه عامل فوق‌الاشاره را ذکر می‌نماید. مارکس از سه دسته عامل فوق‌تنها کار را عامل ایجاد ارزش می‌شناسد و چنین می‌اندیشد که زمین در صورتی دارای ارزش است که بر روی آن کاری شده باشد و ارزش ناشی از کاری است که بر روی زمین یا در اطراف آن انجام شده باشد.

امروزه ارزش زمین دارای مبانی جدیدی شده است که از اقتصاد مدرن ناشی می‌شوند. زمین علاوه بر آنکه خود دارای ارزش طبیعی است امکان استفاده آن در پروسه تولید فراهم می‌آورد، از لحاظ صرفاً اقتصادی دارای ارزش است که ناشی از اجراء و اعمال سایر عوامل مؤثر در تولیداتی است که در اطراف و اکناف آن بوجود می‌آیند، گسترش می‌یابند و یا در برنامه ریزی قرار می‌گیرند. زمین اگر چه به عنوان تنها عامل تولید ثابتی که امکان حمل و نقل و صادرات و واردات آن وجود ندارد، به حساب می‌آید، ولی وجود و یا عدم سایر عوامل تولیدی مانند امکان حمل و نقل، صادرات و واردات است که زمین را دارای ارزش می‌سازد. پس علاوه بر خصوصیات اکولوژیکی که زمین را قابل استفاده برای پروسه های تولید طبیعی می‌کند (کشاورزی، دامداری و ...) سایر خصوصیات اجتماعی و اقتصادی است که آن را برای پروسه های تولید صنعتی و یا مسکونی قابل ارزش می‌سازد. لیکن با پیشرفت صنعتی امروزی و گسترش آلودگی ها و کمبود چشم اندازهای طبیعی (شهرهای بتون آرمه و فولاد و...) زمین روز بروز نقش جدیدی را در ارائه خدمات زیست محیطی بدست می‌آورد. تاچندی پیش جنگها و مراتع طبیعی به صورتی بسیار طبیعی آباد می‌شدند، اما امروز در بیشتر مراتع، عمل «آباد کردن» تخریب نامیده می‌شود.

بنابر آنچه ذکر شد، زمین در حال حاضر علاوه بر محمل تولیدی بودن که نقش همیشگی آن

محسوب می شود (مگر آنکه روزی فرا رسد که دیگر تولید بنا نباشد در روی کره خاکی صورت پذیرد!!!) تنها عامل تولیدی است که بدون آن انجام هیچ کاری امکان پذیر نیست. اگر قبول کنیم که ارزش، حاصل کار باشد، کار باید در جایی و بر روی چیزی صورت پذیرد که در هر دو حال زمین عامل اجتناب ناپذیر محسوب می گردد.

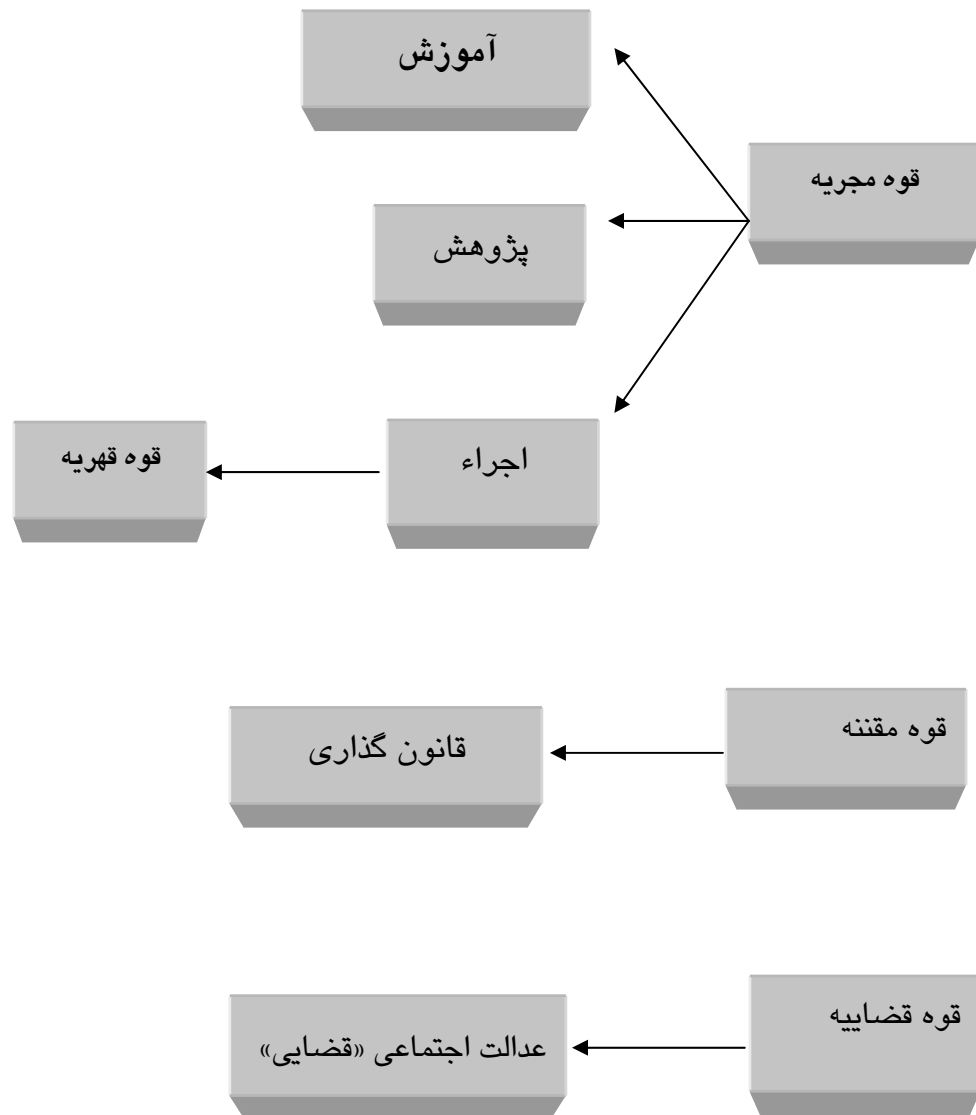
اگر نقش زمین را در تولیدات طبیعی در نظر بگیریم، خصوصیات اکولوژیکی آن بارز است و اگر نقش زمین را در تولیدات صنعتی در نظر بگیریم، خصوصیات زمین را در ارتباط با سایر عوامل تولید بیشتر نمایان می شود، در هر صورت آنچه دارای اهمیت است این است که ارزش زمین در ارتباط با تولید معنی پیدا می کند، یعنی این که زمین دارای ارزش است و یا ارزش پیدا می کند که بتواند منشأ اثر تولید باشد؟

زمین در ایران، از آنجا که مالکیت دولتی بر زمین نقش بسیار بارزی پیدا می کند و می توان گفت کارکرد زمینهای دارای خصوصیات بارز طبیعی (جنگلهای، مراتع، آبهای جاری و ساکن طبیعی و...) به دولت تعلق دارد، در نتیجه نقش دولت در احیاء اراضی از نقطه نظر روانشناسی می تواند دارای آنچنان اهمیتی باشد که نقش مالکیت را که در حال حاضر در ایران از لحاظ زیر ساختهای اجتماعی، صنعتی، توانسته است دوران خیز را در بسیاری از زمینه ها فراهم سازد و یا حتی پشت سر گذارد، ولی از لحاظ تملک بر زمین هنوز روانشناسی قرون وسطایی فئودالی آسیایی حتی در بخش صنعتی حاکمیت دارد. اگر میزان تقاضای زمین برای ایجاد کارخانجات را با دقت بررسی کنیم، می بینیم میزان مورد لزوم صنعت مورد نظر است و کم نیستند «تولید کنندگانی» که اهمیت زمین را بیشتر از تولید می دانند بنابراین دولت به عنوان بزرگترین مالک در ایران می تواند عمده ترین نقش را در تصحیح این تفکر بر عهده گیرد و در چارچوب برنامه های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی زمینه های تفکر را اصلاح و قوانین مربوطه را تصویب نماید.

بر مبنای چنین تفکری مهم این است که مالکیت متعلق به چه ارگان و یا چه کسی است و زمین به عنوان یک عامل تولید در چه وجهی به بهترین شکل آن به کار گرفته شده است، هیچگاه در تولید ملی این سؤال مطرح نمی شود که زمین متعلق به چه کسی است، بلکه این سؤال مطرح است که چگونه کار، سرمایه، زمین و تکنولوژی بکار گرفته می شوند که رشد تولید ناخالص ملی بیشتر باشد. (ارسطو مقاله نظری. سال ۱۳۸۴).

برای اینکه به یک چنین فلسفه ای دست یابیم، لازم است تمام عناصر برای چنین تفکری

هماهنگ شوند، یعنی آنکه :



از عوامل تولید، زمین عاملی است که بدون آن توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی امکان پذیر نیست و دولت به عنوان بزرگترین مالک سرزمین پهناور ایران می تواند عمده ترین نقش در بهره برداری اصولی از منابع طبیعی را داشته باشد و حال به عنوان یکی از عوامل تولید (نیروی کار، زمین، سرمایه، فن آوری و تکنولوژی) این سؤال مطرح می شود که نقش زمین در تولید ناخالص ملی در کجا قرار دارد و چگونه برای آن اهمیت قایل هستیم. (ارسطو، ۱۳۸۴، ص ۱ تا ۱۲)

بهره برداری از منابع طبیعی (سرزمین) باید با محوریت حفظ، احیاء، اصلاح، توسعه و

بهره‌برداری صورت گیرد و رعایت اصل تعادل و حفظ اکوسیستم با تعیین کاربری و قابلیت سنجی که از اصول اساسی و پایدار منابع طبیعی است.

۴- تاریخچه واگذاری زمین

هر چند که سابقه قانونگزاری به شیوه فعلی و سابقه تشکیلاتی که مجری قانون باشد از زمان مشروطیت شروع شده و عمر کوتاهی دارد (حدود ۹۰ سال)، ولی جنگها و مراتع قبل از این دوره نیز روابطی جهت اداره و بهره‌برداری داشته‌اند که این ضوابط و مقررات در چارچوب ضوابط و تشکیلات زمینه‌ای قرار می‌گیرد. در قبل از اسلام جنگها و چراگاهها در نهادهای مذهبی و رسمی جایگاه ارزشمندی داشته‌اند به طوری که در قدیمی‌ترین بخش اوستا از میترا (مهر) به عنوان دارنده چراگاههای پهناور یاد شده است و یا در بخش دیگری از اوستا آمده است « اهورا مزدا، در آغاز آفرینش گیتی، به دستگیری اردیبهشت گیاه را برویانید و چراگاهها را بگسترانید.»

در عصر تشکلهای اولیه به ویژه در عهد هخامنشیان، جنگل بخصوص در موقعیت اقتصادی و نظامی و بلاحاظ استفاده در مصارف مختلف نوعی مقررات متناسب با آن زمان را داشت، به طوری که خشایارشا در سفر تاریخی خود به آسیای صغیر حفاظت جنگلهای سرو یک منطقه را به گارد شاهنشاهی خود محول کرد و یا در دوره ساسانیان روزی را به نام روز درختکاری جشن می‌گرفتند که تا به امروز این سنت مثبت ادامه دارد.

با ظهور اسلام جایگاه منابع طبیعی ارتقا یافت و منابع طبیعی (جنگل و مرتع) از انفال محسوب شده و بهره‌برداری از آن را در چارچوب مقررات با رعایت برقراری توازن (موزون) دانسته است. در سوره انفال، آن را متعلق به خدا و رسول خدا دانسته و در ارتباط با آنچه در زمین رویانیده شده آمده است: فانبتنا فیها حبا (سوره عبس-آیه ۲۷): پس رویانیدیم در آن دانه فاکهه و ابا (سوره عبس-آیه ۳۱): میوه و چمنی (مراتع) وانبتنا فیها من کل شیء موزون (سوره حجر-آیه ۱۹): رویانیدیم در آن از همه چیزی بصورت موزون و هماهنگ لذا به برقراری و استمرار توازن و هماهنگی نیز توجه شده است که مطمئناً برای حفظ این توازن و هماهنگی قوانین و مقررات و تشکیلاتی برای اجرای و قوانین و نظارت بر آن نیاز است. با توجه به مطالب مذکور اداره امور

جنگلها، مراتع به شرح زیر مورد بررسی قرار می‌گیرد.

بخش عشایری، بخش مالکی، بخش خالصه یا دیوانی به عنوان مدیریت دولتی در بخش عشایری، که تا زمان ملی شدن جنگلها و مراتع (۱۳۴۱) ادامه داشت اداره مراتع و بهره برداری از آن براساس عرف و عادت محلی صورت می‌گرفت ولی در مراتع خالصه دولت حق مراتع یا حق علفچر یا مال الاجاره وصول می‌کرد. گاهی این اجاره‌ها توسط مالکان، مستاجرها و خان‌ها به دامداران دیگر واگذار می‌شد و آنها علاوه بر حقوق دولتی عوایدی برای خودشان تعیین و وصول می‌کردند. در بخش دولتی، که مراتع و جنگلها متعلق به دولت تحت نظام خالصه اداره می‌شد و از زمان نادر شاه افشار ثبت املاک خالصه در دفاتر دولتی معمول شد. نادرشاه بسیاری از موقوفات را ضبط کرد و جز خالصه قلمداد نمود و در زمان محمدشاه قاجار روستاهایی خریداری شد و به خالصجات اضافه گردید که املاک مصادره‌ای را هم شامل می‌شد. در زمان ناصرالدین شاه نیز املاکی از طریق ضبط و مصادره به جبران مالیات یا جهات دیگر تحصیل گردید و به خالصجات اضافه شد و لذا در آستانه انقلاب مشروطیت خالصجات عبارت بود از:

۱- رقبات نادری، شامل خالصجات پیشین و املاک و موقوفاتی که نادرشاه ضبط کرده بود.

۲- رقبات ناصری، خالصجات ناصرالدین شاهی که اغلب از طریق املاک حاصل شده بود.

از لحاظ مدیریت، امور خالصجات انتقالی، خالصجات تیولی، خالصجات دیوانی تقسیم می‌شد. خالصجات دیوانی تحت اداره کل دولت قرار داشت و غیرقابل واگذاری بود. از مراتع تحت عنوان مال الاجاره و یا حق المراتع عوایدی به عنوان عواید خالصه دریافت می‌شد ولی در مورد جنگلها تا سال ۱۲۸۴ شمسی هیچ نوع توجه و حرکتی مشاهده نمی‌شود. (عموزاده، ۱۳۷۸، ص ۵۱ تا ۶۰)

با توجه به اهمیت منابع طبیعی در فرآیند توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی کشور و شناخت روابط به معنای ارتباط مؤثر انسان با آب و خاک به منظور تولیدات گیاهی و حیوانی با حفظ ژنتیک و یا اصلاح آن با رعایت و حفظ تعادل در اکوسیستم همیشه بعنوان یک ضرورت در حیات بشر مطرح بوده و در نظامات اجتماعی جهان از اهمیت خاصی برخوردار است و هر حکومتی در ساماندهی این بخش از نظامات اعتقادی، دینی و جهانی ویژه‌ای پیروی می‌کند. تا سال ۱۳۳۵ در بنگاه جنگل بیان مسئله واگذاری اراضی برای توسعه زراعت، باغداری، علوفه کاری و یا حتی دامداری امکان پذیر نبود. ولی در ۱۵ آذرماه سال ۱۳۵۵ برای اولین بار

عده‌ای از کارشناسان فائو و برخی از شخصیت‌های وابسته به وزارت کشاورزی و بنگاه جنگل دعوت بعمل آمد تا امکان استفاده از اراضی جنگلی یا میان بند برای توسعه پاره‌ای از زارعت‌ها که مدت‌ها بود مورد تقاضای برخی از مالکان بزرگ و نمایندگان مجلس وقت بود مورد بررسی قرار گیرد که آقای ژانتی از کارشناسان فائو مأمور تهیه این طرح گردید.

بنا به پاره‌ای از دلایل از جمله عدم تخصیص اعتبار، طرح مسکوت ماند تا اینکه طرح یادشده (تهیه شده سال ۱۳۳۵) در سال ۱۳۴۲ مجدداً مطرح گردید.

تصویب قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع در سال ۱۳۴۶ و تخصیص ۱۰ ماده ۲۸ تبصره به نحوه واگذاری اراضی به سازمانها، مؤسسات دولتی و امور خیریه، وزارتخانه‌ها و اشخاص حقوقی و ... برای فعالیتهای تولیدی، اقتصادی و خدماتی با داشتن قدرت اجرایی بیشتر (بدلیل تشکیل وزارت منابع طبیعی) با هدف، اقتصادی نمودن اراضی، حفاظت از جنگل‌های انبوه، ایجاد کمربند حفاظتی برای جنگل، تعیین مرز دائمی جنگل‌ها، بهره‌برداری بهینه از اراضی، ایجاد اشتغال برای جنگل‌نشینان پرداخت و برای اجرای هدف فوق اداره کل اراضی مستحدث ساحلی و جنگلی ایجاد گردید که این اداره کل شامل ادارات ممیزی، واگذاری و امور قراردادهای زیرنظر معاون فنی وزارت منابع طبیعی انجام وظیفه می نمود. (سیاست‌ها، خط‌مشی، اهداف، ۱۳۸۲، ص ۶)

۵- تاریخچه دفتر واگذاری زمین

پس از انحلال وزارت منابع طبیعی و تغییرات دیگر در عناوین و جایگاهها اواخر سال ۱۳۵۱ تشکیلات دفتر واگذاری اراضی با ۲ اداره و ۲۱ پست به تصویب سازمان امور اداری و استخدامی وقت رسید.

در سال ۱۳۵۶ مدیریت واگذاری اراضی و اداره امور قراردادهای زیرنظر معاونت امور اراضی در وزارت کشاورزی قرار گرفت و بعد از مدتی تشکیلات اصلاحات اراضی، مدیریت واگذاری اراضی و اداره امور قراردادهای در دفتری تحت عنوان دفتر امور اراضی در وزارت کشاورزی وقت تجمیع گردید.

با توجه به تصویب آیین‌نامه اجرایی لایحه قانونی اصلاح لایحه واگذاری و احیای اراضی

مصوب ۵۹/۲/۳۱ شورای انقلاب عملاً قانون حفاظت و بهره برداری مصوب سال ۱۳۴۶ قابلیت اجرایی خود را از دست داد و در بعضی موارد فسخ ضمنی گردید.

با تصویب آیین نامه فوق عملاً فعالیتها را به سه بخش فعالیتهای زراعی، دامداری و علوفه کاری و واحدهای وابسته، فعالیتهای غیرکشاورزی (خدمات، صنعت و طرحهای عمومی و عمرانی) تقسیم شد که فعالیتهای زراعی در اراضی منابع ملی و دولتی با مسئولیت های هیأت هفت نفره فعالیتهای موضوع مواد ۳۱ و ۳۲ آیین نامه اجرایی براساس طرحهای مصوب سازمانهای مربوط به وسیله وزارت کشاورزی از زمینهای ملی و دولتی اختصاص و متناسب با طرح رأساً بصورت اجاره واگذار و بر اجرای طرحهای مذکور نظارت می شد. تقسیم بندی فوق تا تصویب قانون تفکیک وزارت بین وزارتین جهادکشاورزی وقت در هیئت های هفت نفره و دفتر امور اراضی وزارت کشاورزی وقت وجود داشت. بعد از تصویب قانون تفکیک وظایف در ۶۹/۶/۱۱ و قانون استفساریه مورخ ۷۲/۶/۳۰ مجلس شورای اسلامی فعالیتهای مربوط به کلیه امور زراعت، آب و خاک و داخل مزرعه و هیئت های هفت نفره برعهده وزارت کشاورزی و مسئولیت واگذاری اراضی منابع ملی و دولتی مذکور در مواد ۳۱ و ۳۲ آیین نامه اجرایی لایحه قانونی اصلاح لایحه واگذاری و احیای اراضی مصوب ۵۹/۱/۲۶ شورای انقلاب را به عهده وزارت جهادسازندگی گذاشته شد. بعد از قانون تفکیک وظایف واحدی در وزارت جهادسازندگی وقت تحت عنوان امور زمین تشکیل شد که بعد از تصویب قانون استفساریه توسط مجلس شورای اسلامی معاونت امور اراضی پس از پانزده سال در سازمان جنگلها، مراتع و آبخیزداری کشور شروع به فعالیت نمود که به تبع آن معاونت های حفاظت و امور اراضی در استانها نیز شکل گرفت.

با تصویب قانون تفکیک وظایف در سال ۱۳۷۱ دفتر واگذاری اراضی مجدداً بعد از سالها در سازمان جنگلها، مراتع و آبخیزداری کشور شروع به فعالیت نمود. با شروع کار دفتر واگذاری اراضی در مجموعه سازمان جنگلها، مراتع و آبخیزداری کشور و با توجه به مسئولیتهای و وظایف و سیاستهای اجرایی و شاخصها، معیارها و مشخص نمودن اولویتهای در تأمین و اختصاص اراضی برای فعالیتهای تولیدی، خدماتی، اشخاص حقیقی و حقوقی، طرحهای عمومی و عمرانی دولت اقدام به تهیه، تصویب و ابلاغ دستورالعملها، ضوابط و شرایط، روشهای اجرایی اقدام گردید. (به منظور اطلاع بیشتر نگاه کنید به:

جایگاه دفتر واگذاری اراضی سازمان در تشکیلات سازمان جنگلها، مراتع و آبخیزداری، نمودار (۶))

۱-۵- اهداف دفتر واگذاری:

تامین اراضی مستعد و فراهم نمودن بستر تولید به منظور توسعه و ایجاد موسسات دامداری، پرورش طیور و آبزیان، زراعت و باغداری، جنگلداری و مصارف غیرکشاورزی. دفتر واگذاری اراضی مسئول تعیین سیاست‌ها، خط‌مشی‌ها و برنامه‌ریزی درجهت ایجاد توسعه و بهره‌برداری بهینه از اراضی، منابع ملی و دولتی و برای کمک به توسعه طرح‌های منابع طبیعی، طرح‌های کشاورزی و غیرکشاورزی با رعایت حفظ محیط طبیعی و ضوابط زیست محیطی با رعایت اصول فنی و حفظ محیط طبیعی فراهم می‌نماید. (تشکیلات روشها، ۱۳۸۱، ص ۱۵)

۲-۵- وظایف دفتر واگذاری اراضی

شناسایی اراضی مستعد، تهیه معیارها و استانداردها و شاخص‌ها برای اولویت‌بندی و تامین اراضی مستعد برای اشخاص حقیقی و حقوقی و طرح‌های عمومی و عمرانی، ارزیابی طرح‌های پیشنهادی، تشخیص و تعیین مشخصات کمی و کیفی اراضی جنگلی و غیرجنگلی، مراتع غیرمستحدث، اراضی مستحدث ساحلی، تدوین مفاد قرارداد اجاره بهره‌برداری از اراضی منابع ملی و دولتی، نظارت بر اجرای طرح‌ها، بررسی اثرات اقتصادی و اجتماعی طرح‌ها، سیاست‌گذاری و خط‌مشی‌های اجرایی، تهیه و تدوین پیشنهادات و لوایح و مقررات مورد نیاز با هماهنگی سایر دفاتر ذیربط جهت دستیابی به اهداف سازمان. (تشکیلات و روشها، ۱۳۸۱، ص ۱۸)

۳-۵- وظایف گروه شناسایی و مکان‌یابی

تشکیل کمیته‌های تعیین کاربری اراضی، تعیین شاخص برای طرح‌های مختلف، هماهنگی با سایر واحدهای ذیربط، تعیین کاربری اراضی، پیشنهاد ایجاد سایت‌ها و مجتمع‌ها و معرفی آن، توجه کمیته‌های فنی به ارزش اقتصادی جنگل، مرتع و حقوق ارتقایی اشخاص حقیقی و حقوقی و هدایت طرح‌ها به نقاط کمتر توسعه یافته (تشکیلات و روشها، ۱۳۸۱، ص ۱۹ و ۲۰)

۴-۵- وظایف گروه واگذاری اراضی

تهیه معیارها، شاخصها و اولویت در واگذاری اراضی به اشخاص حقیقی و حقوقی، همکاری در تدوین سیاست‌ها، خط‌مشی‌ها با دستورالعمل‌های اجرایی، تدوین مفاد قراردادهای واگذاری، رایانه‌ای نمودن، پیاده نمودن اراضی بر روی نقشه‌های اجرای قانون، پیشنهاد اعتبارات مورد

نیاز، بهره‌برداری از قوانین و مقررات در جهت اجرای طرحهای اساسی سازمان، اصلاح و بهبود روشهای اجرایی و ارایه گزارش عملکرد می‌باشد. (تشکیلات و روشها، ۱۳۸۱ ص ۲۰ و ۲۱)

۵-۵- وظایف گروه نظارت

تهیه معیارها، شاخص‌ها برای امر نظارت، کنترل و ارزیابی از عملکرد و انجام تعهدات بر مبنای طرحهای مصوب و زمانبندی اجرا، اثرات اقتصادی و اجتماعی طرحهای اشخاص حقیقی و حقوقی، تلاش در جهت استانداردسازی و یکسان‌سازی ضوابط و دستورالعمل‌های اجرایی، آموزش به مجریان، مستاجران و کارگزاران گروه، تهیه و تنظیم لوایح، قوانین و مقررات در چارچوب اختیارات، تحلیل از گزارشات ناظر یا ناظرین طرحها و تلاش در جهت استیفای مال‌الاجاره‌های معوقه می‌باشد. (تشکیلات و روشها، ۱۳۸۱، ص ۲۲)

۶- برنامه ریزی برای کاربردی شدن تغییرات ایجادشده

بعد از سال ۱۳۷۳ و استقرار دفتر واگذاری اراضی در سازمان جنگلها، مراتع و آبخیزداری، مسئولین وقت بر آن شدند برای نظامند نمودن هر یک از فعالیتهای اجرایی و رفع نواقص و مشکلات و با بهره‌گیری از اصول و ارزشهای علم رفتاری در سازمانها و برای اثر بخشی فردی و سازمانی دستورالعمل‌های اجرایی را برای هر وظیفه مشخص و مناسب با شرایط مکانی و زمانی و حسب قوانین و مقررات جاری تدوین نمایند و به نحوی برنامه ریزی شود تا کارآیی کارشناسان، کارکنان و مدیران و سازمان در قالب برنامه ای مدون با جهت گیری علمی باشد. همانگونه که تحول نوعی استراتژی بهسازی سازمان است و این موضوع در دهه ۱۹۵۰ و اول دهه ۱۹۶۰ مطرح گردیده اساس آن بر پیشنهاد و آگاهیهای گروهی استوار است. (ص ۱۸۳) که این سیاست گذاری از سالهای ۷۹ به بعد بُعد تازه ای به خود گرفت. (داشگرزاده، ۱۳۷۵، ص ۳۸-۴۲)

۷- مشارکت و توانمند سازی

تحول سازمان از سازمان و افرادی که در آن کار می‌کنند صحبت می‌کند و تغییرات برنامه ریزی شده منجر به ترغیب افراد، گروهها، سازمانها و کارکرد بهتر آنها می‌شود. در این دوران با فعالیتهای سخت و مجدانه کلیه همکاران و دست اندرکاران و با رویکردی اصولی و

هدف مدار و با اعتقادی راسخ با برگزاری کلاسهای آموزشی و توجیهی برای رؤسای ادارات و گذاری، کارشناسان، رؤسا و معاونین ادارات منابع طبیعی شهرستانها و برگزاری سمینار، گردهمایی ملی و منطقه ای، استانی و شهرستانی و مرور بر قوانین، مقررات و تبیین دستورالعملها و روشهای اجرایی، زمینه مشارکت همه دست اندرکاران صف و ستاد فراهم و موجب شد تا اهداف و برنامه ها بطور گسترده و فراگیر در سراسر کشور گسترش یابد. این اقدام باعث مشارکت افراد و علاقه در اجرای قوانین و مقررات، بهبود عملکرد، ارائه راه حل برای رفع مشکلات، کاهش مقاومت در برابر تغییر، تعهد بیشتر نسبت به انجام به موقع مأموریتهای سازمان گردید. (جدول شماره ۳ پیوست)

۸- تاکید بر کار تیمی و پرهیز از کار انفرادی

با اعتقاد بر این که تیم ها می توانند مبانی کار سازمان را هدفمند و مؤثرتر مود اقدام قرار دهند و اگر بخواهیم تیم ها مؤثر و مفید و کارآمد باشند باید آنها را مدیریت کرد. (قراچه داغی، ۱۳۸۳، ص ۴۰) با این اعتقاد و بعد از سالهای ۱۳۷۸ برای بهره گیری از حداکثر توان، تفکر، تخصص، اخلاق با پرهیز از کار انفرادی، اقدام به تشکیل تیم های کارشناسی شد و کلیه کارشناسان دفتر را متناسب با ویژگیهای لازم مورد توجه قرار داد علاوه بر انجام وظایف مربوط به کمیته های فنی و تخصصی امور محوله را انجام با برگزاری جلسات هفته ای ضمن ارائه گزارش ماموریت های استانها، موانع و مشکلات را طبقه بندی، تحلیل و پیشنهادات مربوطه را در چارچوب قوانین و مقررات و با استفاده از تکنیک های حقوقی و تخصصی مطرح و شرایط حل مسئله به صورت گروهی فراهم شده و در موارد مشابه مربوط به سایر نقاط نیز استناد و بهره برداری گردید.

۹- طراحی برای بهبود کار آینده

ضرورت مشخص کردن فعالیتهای، فرآیند اقدامات، تعریف رابطه منطقی و علمی بین آنها طراحی ساختار وضعیت جدید نسبت به وضعیت سابق منطبق با قوانین و مقررات باعث گردید، بهبود سیستم و اصلاح روشهای انجام کار به عنوان یکی از ضروریات برنامه جامع تحول که به

مقدار زیادی باعث شناخت و کشف عناصر متشکله هر کار از طریق تجزیه و تحلیل و تعیین توالی مراحل انجام کار که باعث بالا بردن کارآیی نیروی انسانی و استفاده بهینه از منابع و مالملاً موجب تسهیل در کار و رضایت ارباب رجوع می شود به همین جهت اقدام به تدوین روشهای اجرایی به شرح زیر گردید:

- ۱- روش اجرایی مواد ۳۱-۳۲ آیین نامه اجرایی.
 - ۲- روش اجرایی نظارت بر اجرای طرحهای موضوع مواد ۳۱-۳۲.
 - ۳- روش اجرایی ماده ۸۴ قانون وصول برخی از درآمدهای دولت.
 - ۴- روش اجرایی استفاده از اختیارات قانونی واگذاری اراضی درساماندهی و خروج دام از جنگل.
 - ۵- روش اجرایی ماده ۶۴ مکرر قانون حفاظت و بهره برداری در توسعه طرحهای منابع طبیعی.
 - ۶- روش اجرایی تبصره ۱ ماده ۴۷ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت در آزادسازی و ایجاد تعادل در مراتع.
- لازم به ذکر است که هر یک از روشهای مذکور در پیوستهای ۸،۷، ۹، ۱۰، ۱۱، ۱۲ آمده است..

بخش پنجم- بررسی تحقیقات انجام شده

مقدمه

به منظور دست یافتن به پژوهشهای انجام شده پیرامون موضوع این پژوهش از مجموعه اطلاعاتی پایههای اطلاعاتی علمی مرکز اطلاعات و مدارک علمی ایران وابسته به وزارت علوم (پژوهشکده) بعمل آمده تا جهت غنی نمودن این پژوهش مورد استفاده قرار گیرد، ولی متأسفانه مطالبی که بتواند درجهت پربارتر نمودن موضوع کمک کند به دست نیامد. آنچه در این بخش (پژوهش) مورد استفاده و توجه قرار گرفته است خلاصه‌ای از تحقیقات محققانی است که در ارتباط با حفظ یکپارچگی، حفاظت از آب و خاک، بهره‌برداری بهینه از سرزمین و روشهای مدرن بهره‌برداری که به نوعی با این پژوهش مرتبط می‌گردد، تهیه که خلاصه آن شامل مقدمه، فرضیه و یافته‌ها می‌باشد.

تحقیقات انجام شده در زمینه بهره‌برداری از اراضی

در تحقیقی که توسط گروهی از محققین درباره مسایل مربوط به واحدهای اقتصادی بعمل آمده به دوره‌های متفاوتی تقسیم نموده اند. شیوه‌های بهره‌برداری را نیز با معرفی نظام‌های بهره‌برداری ارباب رعیتی، بنه، صحرا و نظام اجاره‌ای، مکانیزه دولتی و غیره تقسیم کرده اند که در دسته بندی آن به چند مورد اشاره می‌شود.

رادمرد، رضا

«بررسی تحولات اقتصادی نظامهای بهره‌برداری در بخش کشاورزی پس از انقلاب اسلامی» به راهنمایی: هوشنگ ساعدلو. به زبان فارسی؛ چکیده به زبان فارسی، انگلیسی، عربی
پایان نامه (کارشناسی ارشد -- دانشگاه امام صادق(ع)، دانشکده معارف اسلامی و اقتصاد،

۱۳۷۵، تاریخ دفاع: ۱۳۷۵

کلیدواژه‌ها: بخش کشاورزی / Agricultural sector / توسعه اقتصادی Economic

Iran / بهره‌برداری / Farm land Utilization / زمین کشاورزی

چکیده: به جهت اهمیت بخش کشاورزی در توسعه اقتصادی ایران، در این پایان نامه

تحولات نظامهای بهره برداری اراضی کشاورزی در ۶۰ سال اخیر، مورد بررسی قرار گرفته است. در بخش اول انواع مالکیت اراضی کشاورزی قبل از اصلاحات ارضی که به صورتهای مشاع، مالکیت بزرگ شخصی، دهقانی، سلطنتی، خالصه و موقوفه بوده است معرفی شده و نظامهای بهره برداری آن دوره یعنی نظامهای ارباب رعیتی، بنه، صحرا، نظام اجاره ای، مکانیزه، دولتی و نظام بهره برداری خانوادگی تشریح شده است. در بخش دوم مالکیت و نظامهای بهره برداری اراضی مزروعی بعد از اصلاحات ارضی و مراحل اصلاحات ارضی و چگونگی فرار مالکان بزرگ از شمول قانون اصلاحات ارضی بر املاک آنها، مورد بررسی قرار گرفته است. نقاط قوت و ضعف شهرکهای تعاونی تولید روستایی و شرکتهای سهامی زراعی و کشت و صنعتها در این پایان نامه مورد ارزیابی قرار گرفته است. در بخش سوم مسایل بعد از انقلاب در باره چگونگی برخورد با نظامهای بهره برداری سابق و مالکیتهای اراضی مزروعی به تفصیل آمده است. در بخش چهارم، علل تقطیع اراضی ریشه یابی شده و به مزایا و معایب آن توجه شده است.

اکبری فرد، حسین

«تحلیل اقتصادی یکپارچگی اراضی کشاورزی/ حسین اکبری فرد»؛ به راهنمایی: مصطفی

عمادزاده.

پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه اصفهان، اصفهان، ۱۳۷۱.

کلیدواژه‌ها: لنجان، فلاورجان ۱۳۶۸-۱۳۶۹ ۱۳۶۵-۱۳۶۶، افزایش تولید، زمین‌های

کشاورزی تولید Production، یکپارچه‌سازی.

چکیده: یکی از مشکلات عمده بخش کشاورزی کشور پراکندگی و قطعه قطعه بودن زمین‌های حاصلخیز می‌باشد. کوچک بودن قطعات و پراکندگی آن عموماً موجب می‌گردد که جامعه نتواند از زمین‌های حاصلخیز خود استفاده مطلوبی بنماید. از آنجا که زمین‌های حاصلخیز محدودند و از آنجا که رشد جمعیت و در نتیجه تقاضا برای مواد غذایی با رشد روزافزونی در حال افزایش است. هدف اساسی کنونی، عبارتست از استفاده هر چه مطلوبتر از زمینهای حاصلخیز موجود، یعنی تجمع قطعات و یکپارچگی کشت.

یکپارچگی اراضی در کشور ما، از یک طرف در مصارف آب صرفه‌جوئی می‌نماید و از

طرف دیگر سایر هزینه‌های تولید از جمله هزینه نیروی کار را در واحد سطح کاهش می‌دهد و در مجموع یکپارچگی هزینه تولید را در واحد سطح تقلیل می‌دهد. مزیت عمده دیگر یکپارچگی افزایش تولید در واحد سطح می‌باشد. چرا که صرفه‌جویی‌های ناشی از مقیاس و استفاده کارآتر از عوامل تولید سبب می‌شود که بازده زمین در واحد تولید افزایش یابد. یکپارچگی موجب می‌شود تا سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی در تاسیسات و تجهیزات و در آموزش و تحقیقات به صورت سریعتر و مؤثرتری مورد استفاده قرار گیرد. به عنوان مثال ارتقا سطح تکنولوژی، هنگامی که زمین‌ها یکپارچه و وسیعترند امکان تحقق و اشاعه بیشتری را پیدا می‌کند. الگوی این تحقیق براساس مطالعات مربوط به کارآیی عوامل تولید در مزارع یکپارچه شهرستان لنجان و فلاورجان در سال زراعی ۱۳۶۸-۶۹ نسبت به مزارع پراکنده در همین شهرستان‌ها در سالهای ۱۳۶۵-۶۶ صورت پذیرفته است. با تخمین تابع تولید، محاسبه کشش تولیدی نهاده‌های مورد استفاده و خطوط مرزی، مقادیر بهینه استفاده از عوامل تولید بدست آمده و با مقادیر موجود در اراضی پراکنده مورد مقایسه قرار گرفته است. باتوجه به این که عوامل تولید در سطح مزارع اثرات انعکاسی و متقابل روی یکدیگر دارند و به صورت حاصلضرب عمل می‌نماید، از توابع نهایی شده و تابع تولید لگاریتمی موسوم به تز اترلاگ استفاده شده است. از آنجا که زارعین در طول یکسال زراعی محصولات چندگانه‌ای کشت می‌کنند، به جای تخمین تابع فیزیکی تولید، از تخمین تابع ارزشی تولید ذیل استفاده گردید.

$$Y = A + B_1 \ln X_1 + B_2 \ln X_2 + B_3 \ln X_1 \cdot \ln X_2 + B_4 (\ln X_1)^2 + 5 (\ln X_2)^2$$
 در تابع فوق Y متغیر وابسته به X_1, X_2 متغیرهای مستقل و پارامترهای A, B_1, \dots, B_5 مقادیر ثابت‌اند، که از تخمین تابع بدست می‌آید جزء $(B_3 \ln X_1 \cdot \ln X_2)$ اثر متقابل دو نهاده به یکدیگر است و موجب می‌گردد کشش تولیدی هر نهاده نه تنها از مقدار مصرف آن نهاده بلکه از مقدار مصرف سایر نهاده‌ها تاثیر بپذیرد. نتایج حاصل از این تحقیق نشان می‌دهد که در صورت یکپارچه شدن اراضی، از یک طرف در مصرف عوامل تولید از جمله: نیروی کار، آب، سرمایه و سایر نهاده‌های صرفه‌جویی قابل توجهی حاصل می‌شود و از طرف دیگر مقدار تولید بدست آمده باتوجه به عوامل بکار رفته قابل توجهی افزایش نشان می‌دهد. چنانچه بتوان زمین‌های زراعی کشور را یکپارچه نمود، می‌توان امیدوار بود که بازده کشاورزی بطور روزافزون در حال افزایش باشد.

استانداری همدان (دولتی)

کلیدواژه‌ها: تاثیرپذیری / Influential ، ارزشیابی / Evaluation ، تبدیل اثر اجتماعی Social effect / اثر اقتصادی / Economic effect ، اراضی کشاورزی مرتع Pasture .

چکیده: موقعیت خاص جغرافیایی استان همدان که آنرا در مرز کشت دیم و آبی قرار داده، وضعیت توپوگرافی استان همدان که باعث حساسیت زیاد اکولوژیکی گردیده، از سوی دیگر افزایش انفجار آمیز جمعیت کشور که استان همدان استثنا نیست و لزوم تغذیه این جمعیت بهره‌برداری بیشتر از منابع موجود بوده است که در بسیاری از موارد به واسطه شتاب در افزایش بهره‌برداری این امر به طور منطقی صورت نگرفته و تبدیل مراتع به مزارع کشاورزی کم بازده از جمله این موارد است. این کار از دو جنبه هم از نظر اقتصادی در بسیاری موارد مقرون به صرفه نیست و از جنبه دیگر مسایل تشدید فرسایش و حساسیت خاک را و تبعات دیگری را در پی داشته است. اگر چه جسته و گریخته اطلاعاتی از میزان تبدیل مراتع به زمینهای کم بازده ارائه شده لیکن در این طرح نظر به اینکه سعی در شناخت ابعاد واقعی تر موضوع، پراکندگی مکانی و جغرافیایی آن و علل و پیامدهای اقتصادی مشهود و عوارض مشهود این تغییرات است لذا موضوع به صورت عمیق تر با استفاده از اطلاعات موجود اطلاعاتی که از طریق پرسشنامه در روستاهای نمونه که به روش نمونه‌گیری جغرافیایی به نسبت حجم جمعیت و مساحت انجام می‌شود. نتیجه اقتصادی و اثرات روی قابلیت خاک با تکیه بر اطلاعات حاصل از مصاحبه‌ها و پرسشنامه ها تعیین می گردد و با مقایسه روی نقشه های قابلیت اراضی-شیب و اقلیم استان تطبیق و بررسی می شود و پراکندگی تحولات در محیطهای متفاوت طبیعی بیان و نهایتا نتیجه‌گیریهای ممکن صورت می گیرد.

عموزاده مهدیرجی، محمدتقی

«استثنائات قاعده تسلیط در مالکیت اراضی دایرو بایر کشاورزی» راهنمائی: مصطفی

محقق داماد.

پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران، مجتمع آموزش عالی قم، ۱۳۷۷-۱۳۷۸.

کلیدواژه‌ها: مالکیت زمین / Land ownership ، کشاورزی / Agriculture ، تسلیط (حقوق) / Absolute legal power to property ، مالکیت خصوصی / Private ownership .

چکیده : در فصل اول، کلیات موضوع را در دو مبحث، مالکیت، اشکال و حدود آن (مبحث اول) تاریخچه، اقسام و تعاریف زمین (مبحث دوم) مورد مطالعه قرار داده است. فصل دوم، به محدودیتهای وارد بر اصل مالکیت خصوصی زمین اختصاصی یافته که مسایل مربوط به اراضی دایر (مبحث اول) و اراضی بایر و مسلوب المنفعه (مبحث دوم) مورد مطالعه قرار گرفته است. ضمناً در هر مبحث نیز قوانین و مقررات قبل انقلاب و بعد از انقلاب و بعد از انقلاب از یکدیگر تفکیک گردیده و هر یک جداگانه مورد تجزیه و تحلیل قرار داده شد. سرانجام در فصل سوم، محدودیتهای ناظر به آثار مالکیت خصوصی بیان گردیده است که شرایط نقل و انتقال، یکپارچه سازی و نظامهای بهره‌برداری در (مبحث اول) و ممنوعیت تبدیل، تغییر کاربری و تجزیه و تفکیک اراضی زراعی و باغهدار (مبحث دوم) مورد بررسی قرار گرفته است.

نتیجه‌گیری

به جهت بهره‌برداری از سرزمین اعم از اراضی منابع ملی و دولتی و مالکیت اشخاص حقیقی و حقوقی و بهره‌برداری صحیح از اراضی در تحقیقی که تعدادی از محققان بعمل آورده‌اند تمامی آنان نقش اراضی را در توسعه اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی و تاثیر آن در درآمد ناخالص ملی موثر دانسته‌اند به همین جهت مباحث مالکیت و زمین و بهره‌برداری از آن از اهمیت خاصی برخوردار است.

یکی از مشکلات عمده ما در بخش کشاورزی پراکندگی و قطعه قطعه بودن اراضی و کوچک بودن قطعات است که این امر می‌تواند در بهره‌برداری از اراضی منابع ملی و دولتی مورد توجه قرار گیرد و سیاست‌های اجرایی مناسب و قابل دست‌رسی و با اعمال حاکمیت در اراضی منابع ملی و دولتی فراهم آورد.

فصل سوم

- مقدمه
- جامعه آماری
- توصیف ابزار پژوهش
- متغیرهای تحقیق
- اعتبار و روایی ابزار پژوهش
- روش تحلیل داده‌ها

فصل سوم روش پژوهش

مقدمه

روش تحقیق در یک پژوهش علمی، روش کشف مسایلی است که اصلی ترین نقش را در چنین پژوهشی دارد و حتی مهمتر از موضوعی که کشف شده است، محسوب می‌گردد. (نادری و سیف نراقی ۱۳۵۷، ص ۴) در این فصل روش و نوع تحقیق، متغیرها، جامعه آماری، حجم نمونه، ابزار اندازه گیری، روش گردآوری داده ها، اعتبار و روایی پرسشنامه و بالاخره روش تجزیه و تحلیل داده ها مورد بررسی قرار می‌گیرد.

جامعه آماری

جامعه آماری عبارتست از مجموعه ای از افراد یا واحدها که دارای حداقل یک صفت مشترک باشند. تعریف جامعه آماری باید جامع و مانع باشد، یعنی این تعریف باید چنان تبیین شود که از نقطه نظر زمانی و مکانی همه واحدهای مورد مطالعه را در بر گیرد. در ضمن با توجه به آن، از شمول واحدهایی که نباید به مطالعه آن پرداخته شود جلوگیری به عمل آید (سرمد و همکاران ۱۳۸۰) در این تحقیق جامعه آماری شامل کلیه طرحهایی می باشند که از طریق سازمان جنگلها، مراتع و آبخیزداری ادارات کل منابع طبیعی استانها به وزارتخانه و سازمانها و شرکتهای دولتی و مؤسسات خیریه و عام المنفعه و هم چنین اراضی موردنیاز برای مصارف کشاورزی و غیرکشاورزی اشخاص حقیقی و حقوقی واگذار شده است. در این تحقیق طرحهای واگذار شده از سال ۱۳۵۸ به بعد مدنظر است. که در مجموع شامل ۵۹ هزار واحد تولیدی، خدماتی، صنعتی و کشاورزی که در اجرای ماده ۳۱ و ۳۲ با ضوابط و مقررات و خط مشی های تدوینی زمین دریافت کرده اند و طرحهای موردنظر با توجه به استعدادهای بالقوه و نوع کاربری متناسب با نوع طرح و براساس اهمیت و حساسیت آن برای کشور، استان و منطقه در حال اجراست.

توصیف ابزار پژوهش

معمولاً روشهای پژوهش را می توان با توجه به ملاکهای گوناگون تقسیم بندی کرد. تحقیق حاضر از لحاظ نحوه گردآوری داده ها از نوع تحقیقات توصیفی است. از بین روشهای تحقیق توصیفی نیز این تحقیق از روش توصیفی بهره برده است. این تحقیق از این جهت کاربردی است که با شناسایی وضعیت واگذاری طرحها و نیز توزیع آن بین کاربردهای مختلف و نیز نواحی مختلف از اطلاعات حاصله می توان در جهت برنامه ریزی بهتر سود جست. از آنجایی که در این تحقیق تنها به بررسی متغیرها براساس هدف تحقیق پرداخته شده است، و از اسناد و مدارک استفاده می شود اکتشافی است. برای جمع آوری اطلاعات در این تحقیق در ابتدا، بررسی جامعی در اسناد، مدارک، منابع کتابخانه ای نظیر کتابها، گزارش طرحها و پروژه ها و مجلات علمی و پژوهشی صورت گرفت و در مرحله آخر برای بدست آوردن اطلاعات موردنیاز اسناد و مدارک و آمارهای موجود مورد بررسی قرار گرفتند.

متغیرهای تحقیق

متغیر کمیتی است که می تواند از واحدی به واحد دیگر یا از یک شرایط مشاهده به شرایط دیگر مقادیر مختلفی را اختیار کند. به بیان دقیق تر، متغیر نمادی است که اعداد یا ارزشها به آن متناسب می شوند. (سرمد و همکاران، ۱۳۸۰، ص ۱۰)

تحقیق حاضر دارای چندین متغیر پژوهشی می باشد که از طریق اسناد و مدارک مورد بررسی قرار گرفتند که عبارتند از: محل اجرای طرح (استان، شهرستان)، نوع طرح (کشاورزی، غیرکشاورزی)، زمان درخواست، زمان واگذاری، میانگین زمان رسیدگی به درخواست، میانگین زمان اجرای طرحها، میزان اشتغال، تعداد طرحهای راکد، تعداد طرحهای تغییر کاربری داده شده، میزان واگذاری زمین (به تفکیک استانها)، میزان واگذاری زمین (براساس مواد ۳۱ و ۳۲ و بقیه مواد)، میزان زمین واگذاری براساس طرح طوبی.

لازم به ذکر است اطلاعات مربوط به سالهای بعد از پیروزی انقلاب و تا پایان ۱۳۸۳ می باشد.

اعتبار و روایی ابزار پژوهش

روایی: به این سوال اشاره دارد که ابزار تحقیق تا چه حد می تواند خصیصه مورد نظر را بسنجد. جهت تعیین روایی اندازه گیری روشهای متعددی وجود دارد که عبارتند از: روایی محتوایی، روایی ملاکی، روایی سازه، اعتبار عاملی (سرمد و همکاران، ۱۳۸۰، ص ۱۳)

اعتبار: منظور از اعتبار، آزمون ثبات اندازه گیری در زمانهای مختلف است. در آزمونهایی که اعتبار ضریب بالایی دارد، خطاهای اندازه گیری به حداقل کاهش می یابد.

نمره آزمونهایی معتبر صرفنظر از آنچه که اندازه می گیرند، به تکرار آزمایشی، در دفعات مختلف با هم قابل مقایسه اند. آزمونی را که فاقد اعتبار است می توان به یک خط کش لاستیکی قابل ارتجاع تشبیه کرد که طول معینی را که در زمانهای مختلف با آن اندازه می گیرند در اندازه های متفاوت نشان می دهد.

با توجه به اینکه اسناد و مدارک و آمارهای موجود مستند و معتبر می باشد بنابراین به سنجش روایی و اعتبار نیازی نداریم.

روش تحلیل داده ها

تجزیه و تحلیل اطلاعات این تحقیق از طریق آمار توصیفی انجام شده است که شامل فراوانی، درصد، درصد تجمعی، شاخصهای مرکزی همچون میانگین و شاخصهای پراکندگی همچون واریانس استفاده می شود.

فصل چهارم

یافته های پژوهش

فصل چهارم

یافته‌های پژوهش

مقدمه

کوششهای فراوان و تلاشهای زیادی معطوف بر آن است که نتایج حاصله از تلاشهای گسترده مواد ۳۱-۳۲ آیین‌نامه اجرایی لایحه قانونی اصلاح لایحه واگذاری و احیای اراضی مصوب ۵۹/۲/۳۱ و نحوه بهره‌برداری از اراضی ملی و دولتی و دستیابی به خط‌مشی یادشده با رعایت مسایل حفظ، احیا، توسعه، بهره‌برداری از اراضی منابع ملی با حفظ محیط طبیعی و مسایل زیست محیطی یک ضرورت در جهت بهره‌برداری بهینه از سرزمین مطرح است. در این فصل با یافته‌های پژوهش و توصیف داده‌ها و در جهت دستیابی به سوالات مطرح شده و پاسخ آن با تحلیل آماری و نمودارها می‌پردازیم.

توصیف و تحلیل داده‌ها

با بررسی‌های انجام شده و آنچه که در فصل اول، دوم، سوم گذشت در خصوص سوالات پژوهش به بررسی عناصر تشکیل دهنده موضوعات و ویژگیهای آن و نحوه عملکرد و نحوه نگرش بر فعالیت‌ها توضیح داده شد و پیرامون هر یک از سوالات به ترتیب واگذاری، نظارت اشتغال یا فرصتهای شغلی و انتقال قطعی اراضی پرداخته شده است که سوالات پژوهش عبارتند از:

- الف: پراکنش و توزیع اراضی واگذاری به تفکیک استان و نوع طرحها چگونه بوده است؟
- ب: متوسط زمان برای رسیدگی به درخواست واگذاری چگونه بوده است؟
- ج: متوسط زمان اجرای طرحها چندسال بوده است و مطابقت آن با طرح مصوب و زمانبندی اجرا چگونه بوده است؟
- د: تفکیک طرحها از نظر اجرا و بهره‌برداری (استمرار تولید، تغییر کاربری، رکود) چگونه بوده است؟

- ه: میزان تحقق اشتغال با توجه به اهداف تعیین شده چگونه بوده است؟
- در فعالیتهای اقتصادی زمین به عنوان یکی از عوامل مؤثر تولید به شمار می‌رود و با

تصویب قانون ملی شدن و با اختصاص یک فصل و ده ماده و ۲۸ تبصره از قانون تصویبی دریاچه ای برای شروع فعالیت در اراضی منابع ملی و دولتی بوجود آمد و با تصویب لایحه قانونی اصلاح لایحه واگذاری و احیای اراضی بعنوان مهمترین خط مشی دولتی در جهت امر تولید به تصویب کارگزاران و خط مشی گذاران رسیده مورد بررسی قرار دهد.

سؤال اول

پراکنش و توزیع اراضی واگذاری به تفکیک استان و نوع طرحها چگونه بوده است؟

قانون حفاظت و بهره برداری از جنگلها و مراتع مصوب ۱۳۴۶/۵/۳۰ با اصلاحات بعدی یک فصل آن مربوط به واگذاری اراضی منابع ملی است که از ماده ۳۱ شروع تا ماده ۴۱ شامل ۱۰ ماده و ۲۷ تبصره می باشد و به موجب آن اراضی منابع ملی برای ایجاد مزرعه، باغ، مؤسسات دامپروری، صنایع، استقرار کارخانجات، مجتمع های آموزشی و مراکز بهداشتی و درمانی از طریق اجاره در اختیار افراد حقوقی گذاشته می شود و اراضی مورد نیاز وزارت جنگ، دانشگاهها، بانک توسعه کشاورزی و برای وظایف اصلی سایر وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی و شهرداریها و مؤسسات عام المنفعه تا ۲۰ هکتار با تصویب هیئت وزیران بصورت مجاناً بهره برداری از اراضی ملی را برای انتفاع واگذار می گردید.

بعد از پیروزی انقلاب اسلامی با تصویب آیین نامه اجرایی لایحه قانونی اصلاح لایحه واگذاری و احیای اراضی توسط شورای انقلاب در مورخ ۵۹/۲/۳۱ مشتمل بر ۳۳ ماده و ۲۲ تبصره و ۶ بخش می باشد. اراضی منابع ملی و دولتی مورد نیاز برای زراعت (بموجب ماده ۲) و برای ایجاد مؤسسات دامداری، پرورش طیور، آبزیان و واحدهای وابسته، طرحهای اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی (ماده ۳۱) و اراضی مورد احتیاج وزارتخانه ها، سازمانها و شرکتهای دولتی و مؤسسات خیریه و عام المنفعه و مصارف غیرکشاورزی (ماده ۳۲) بصورت اجاره و در قالب طرح مصوب دستگاههای مربوط مورد بررسی و برابر دستورالعمل ضوابط و شرایط واگذاری حق بهره برداری از اراضی منابع ملی و دولتی بجز مواردی که به موجب ماده ۳۳ آیین نامه اجرایی در ماده ۳۱ قانون حفاظت و بهره برداری فسخ ضمنی شده است، تأمین می گردد.

با تصویب ماده ۶۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت در سال ۱۳۸۰ اراضی

موردنیاز وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی و نیروهای مسلح برای اجرای طرحهای عمومی و عمرانی و یا عوض آن اراضی منابع ملی و دولتی در حدی که به تصویب هیأت وزیران می‌رسد بصورت بلاعوض در اختیار آنها قرار می‌گیرد.

● مواد ۳۱-۳۲ آیین نامه اجرایی لایحه قانونی اصلاح لایحه واگذاری و احیای اراضی :
 به موجب دستورالعمل ضوابط و شرایط حق بهره برداری از اراضی منابع ملی و دولتی بعد از پیروزی انقلاب و با اصلاحات بعدی آن در سالهای ۷۰-۷۳-۷۹ مجری در سالهای بعد از انقلاب بوده است. همانگونه که در جدول شماره ۱ مشخص شده است میزان ۲۲۷/۷۶۰۳ هکتار از اراضی منابع ملی و دولتی به اشخاص حقیقی و حقوقی، دستگاههای دولتی و سازمانها و مؤسسات برای طرحهای عمومی و عمرانی واگذار گردیده است.

جدول ۱. آمار واگذاری اراضی تا پایان سال ۸۳

مساحت به هکتار	نوع فعالیت
۳۲۴۶۳	ماده ۳۱ قانون حفاظت
۶۴۳۳۶	ماده ۳۷ قانون حفاظت
۳۱۵۳۲	ماده ۳ قانون حفاظت و بهره برداری
۱۰۱۵۷	ماده ۳۴ قانون حفاظت و بهره برداری
۵۵۲۱۲۱	ماده ۳۱ آیین نامه اجرایی
۸۴۴۳۵۵	ماده ۳۲ آیین نامه اجرایی
۱۴۹۱۲۶	ماده ۲۹- طرحهای مرتبط با جهاد سازندگی (۳۲)
۵۹۳۵۱۴	مدیریت امور اراضی
۲۲۷۷۶۰۳	جمع

منبع: آمار جمع‌آوری شده از استانها- دفتر واگذاری اراضی سازمان جنگلها مراتع و آبخیزداری

باتوجه به آمار مندرج در جدول یادشده واگذاری اراضی در اجرای مواد ۳۱-۳۷ قانون حفاظت که عمده فعالیت‌های واگذاری اراضی را بخود اختصاص می‌دهد، عملاً در همه استانها نقش

مؤثری را ایفاد نکرده است و یا شاید می‌توان به عنوان یک نقص در جمع‌آوری و مستندکردن آمار و اطلاعات و فعالیتها بدلیل نابسامانی در شکل‌گیری و مدیریت واحد در بحث مدیریت بر سرزمین تلقی نمود، ولی آنچه که مقصود این تحقیق است فعالیت‌های واگذاری اراضی در اجرای لایحه قانونی اصلاح لایحه واگذاری و احیاء اراضی است که به موجب نمودار (شماره ۱) به ترتیب در سالهای ۶۶، ۷۴ و ۷۹ بیشترین میزان واگذاری را نشان می‌دهد که یکی از عمده‌ترین دلایل آن رشد اقتصادی و گسترش پروژه‌های عمومی و عمرانی دولت در بخش دولتی و طرحهای شاخص در اقتصاد کشور را می‌توان موردتوجه قرار داد.

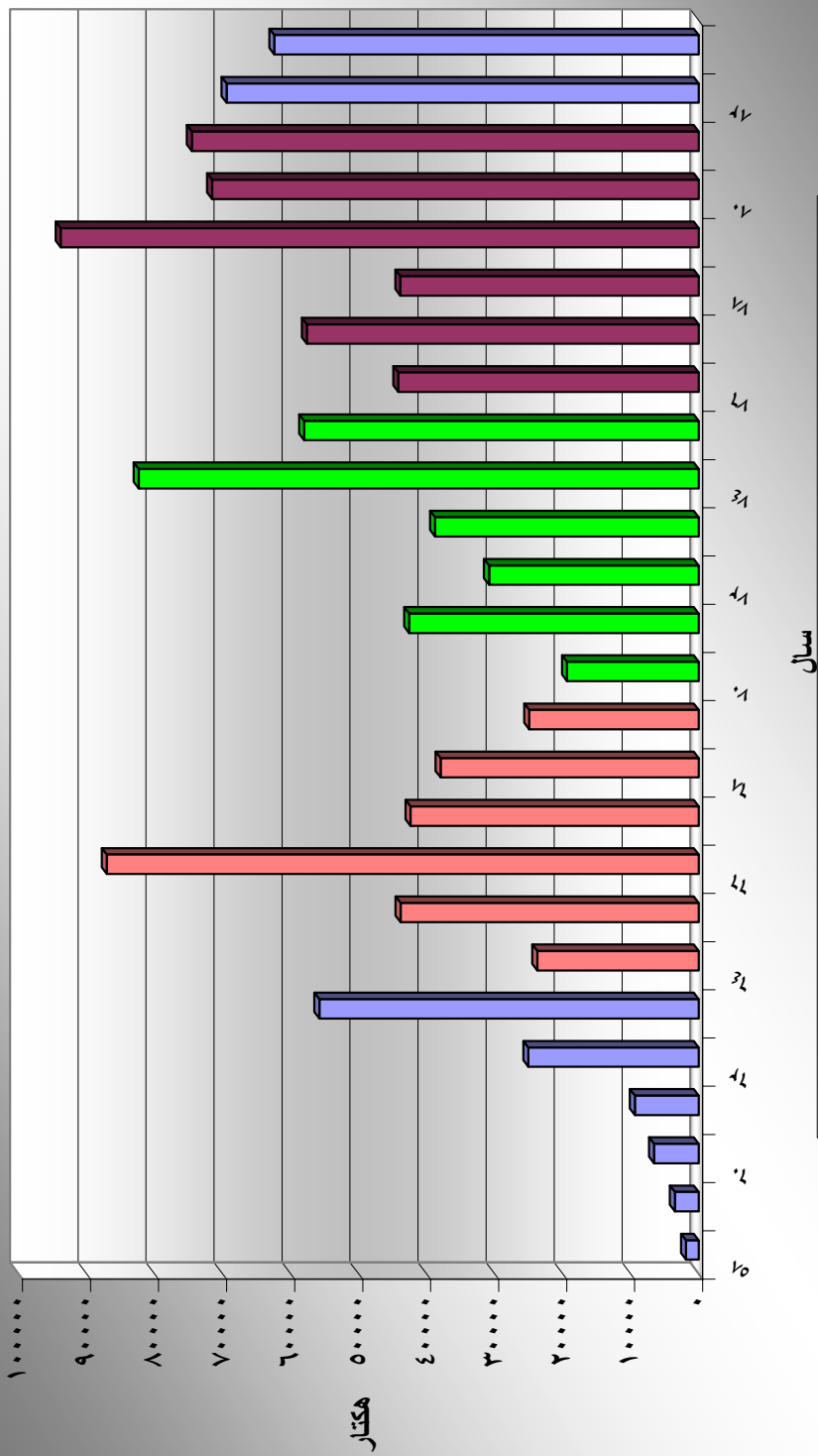
● در نمودار ۱ ملاحظه می‌شود بعد از سالهای ۱۳۵۸ سیر صعودی تدریجی را طی نموده و در سالهای برنامه رشد متوازن و هماهنگ با برنامه را داشته است.

جدول (پیوست شماره ۴) مساحت واگذاری اراضی استانهای کشور را نشان می‌دهد، با این توضیح که فعالیت‌های استانهای خراسان شمالی و مرکزی و جنوبی تحت عنوان خراسان جمع‌آوری اطلاعات صورت گرفته و به لحاظ تقسیمات کشور در سال ۱۳۸۳ به تفکیک دیده شده است.

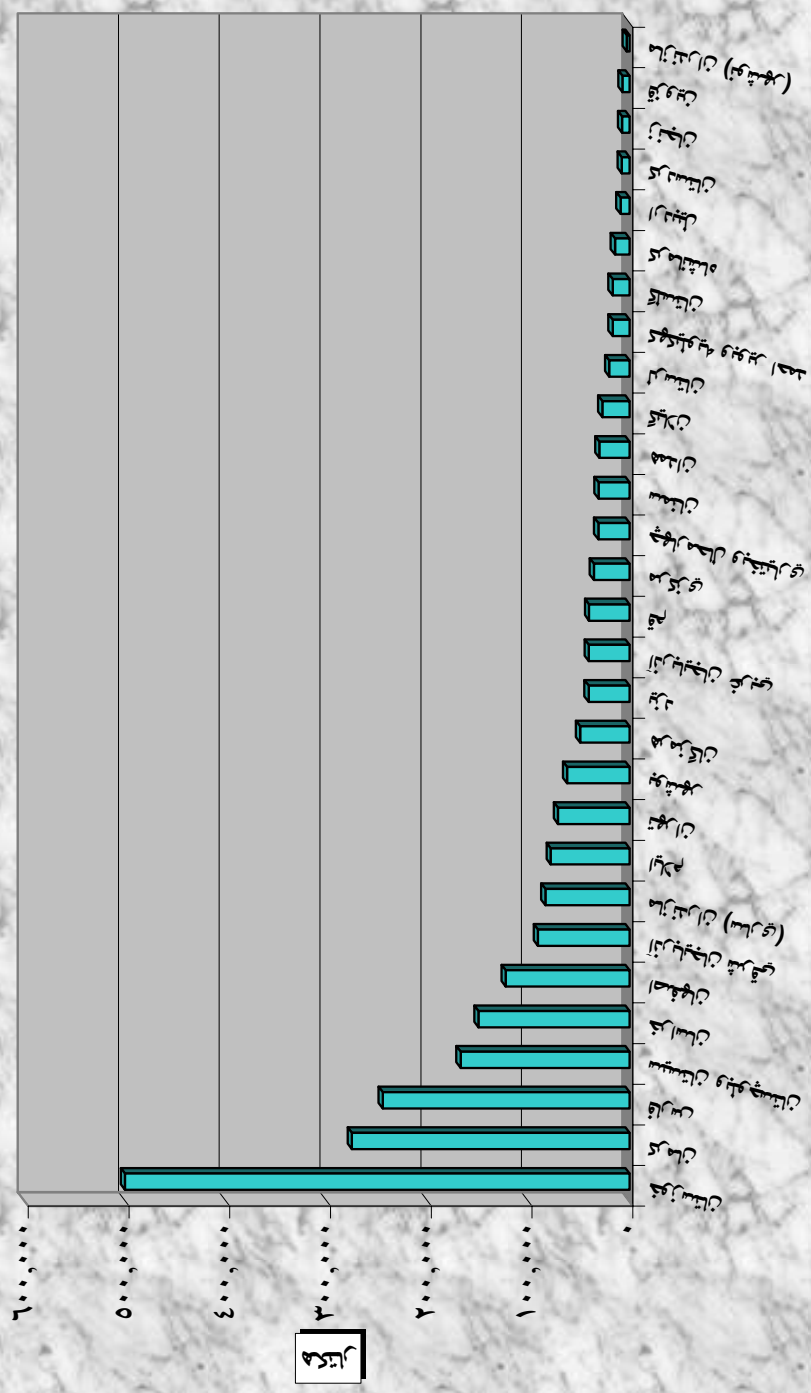
● **نمودار ۲ نشان دهنده واگذاری اراضی به ترتیب استانهای کشور می‌باشد که در این نمودار استانهای خوزستان، کرمان و فارس به ترتیب بیشترین واگذاری و استانهای مازندران (نوشهر)، قزوین و زنجان کمترین واگذاریها را داشته‌اند.**

● **نمودار ۳ میزان واگذاری اراضی از سال ۱۳۵۸ تا سال ۱۳۸۳ در اجرای مواد ۳۱-۳۲ به تفکیک موادآیین‌نامه اجرایی لایحه قانونی اصلاح لایحه واگذاری را نشان می‌دهد.**

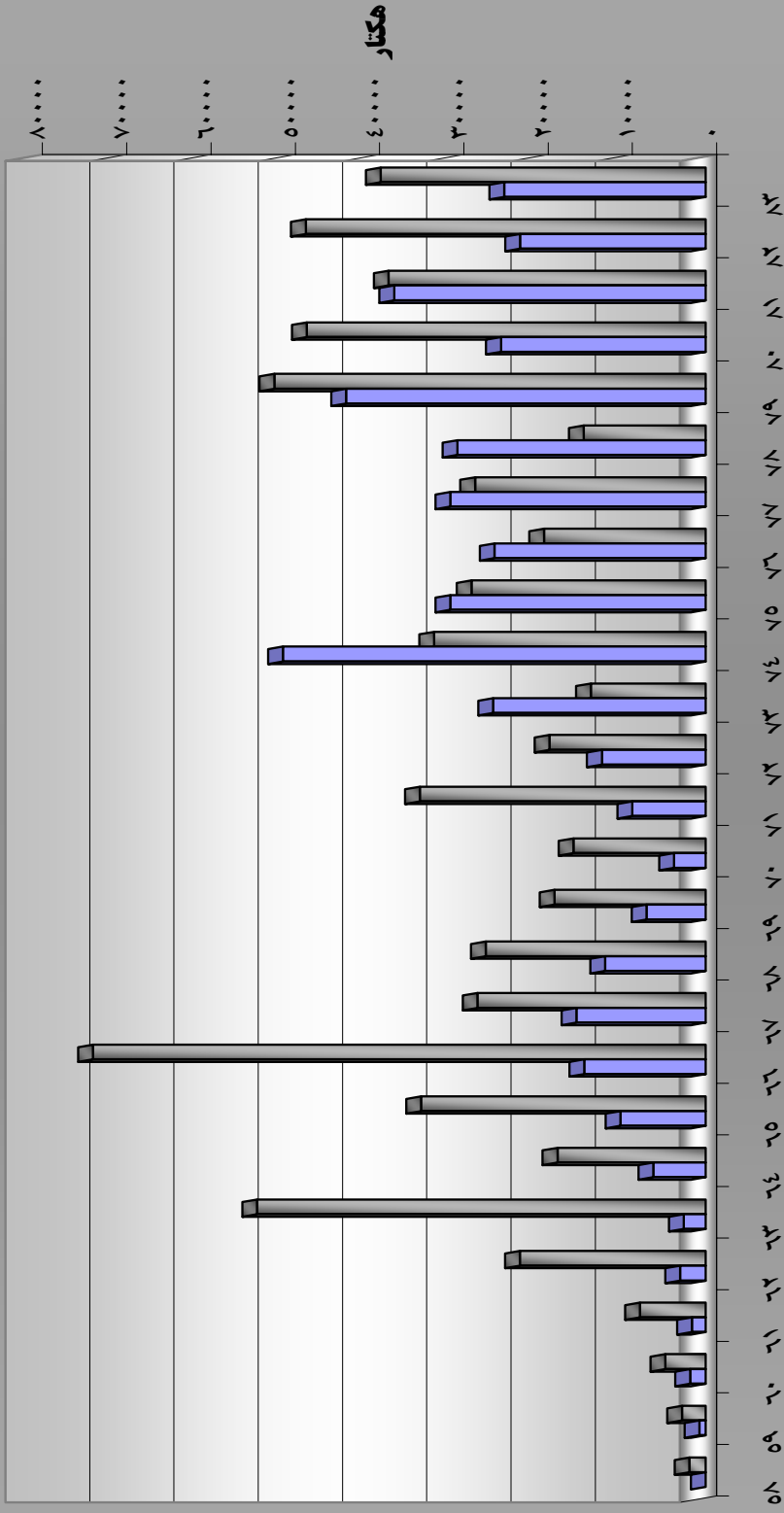
نمودار ۱: آمار واگذاری اراضی ملی ودوتی طی سالهای ۱۳۵۸ لغایت پایان ۱۳۸۳



نمودار ۲: واگذاری اراضی منابع ملی از سال ۱۳۵۸ تا پایان ۱۳۸۳

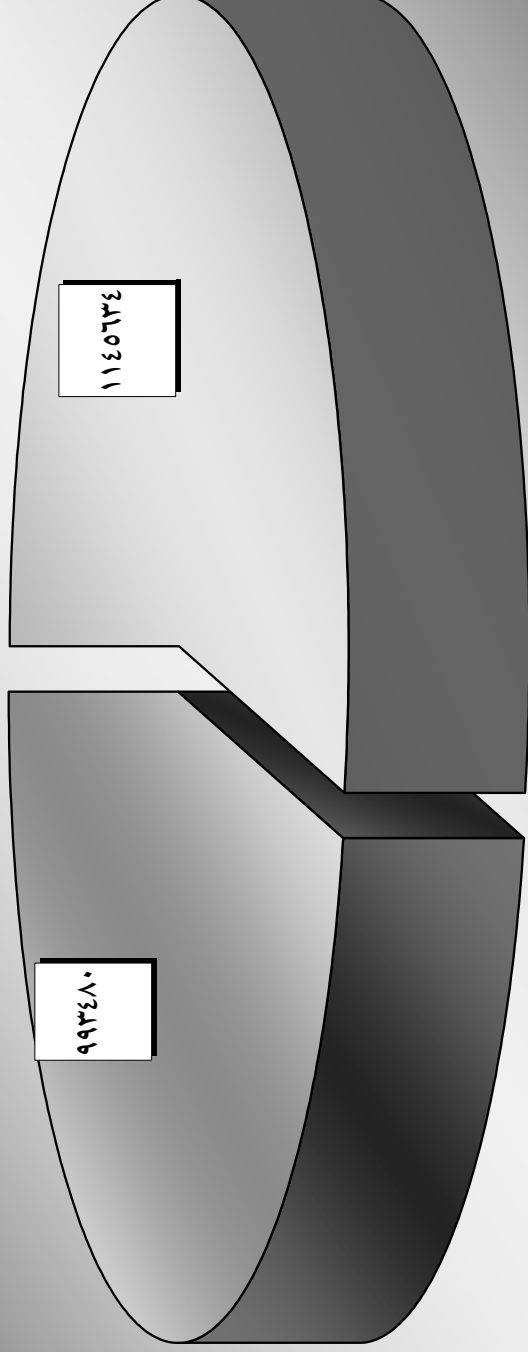


ماده ۳۱ ■ ماده ۳۲ ■



نمودار ۳: مقایسه اراضی ملی واکذار شده از سال ۱۳۵۸ لغایت پایان سال ۱۳۸۳ به تفکیک مواد

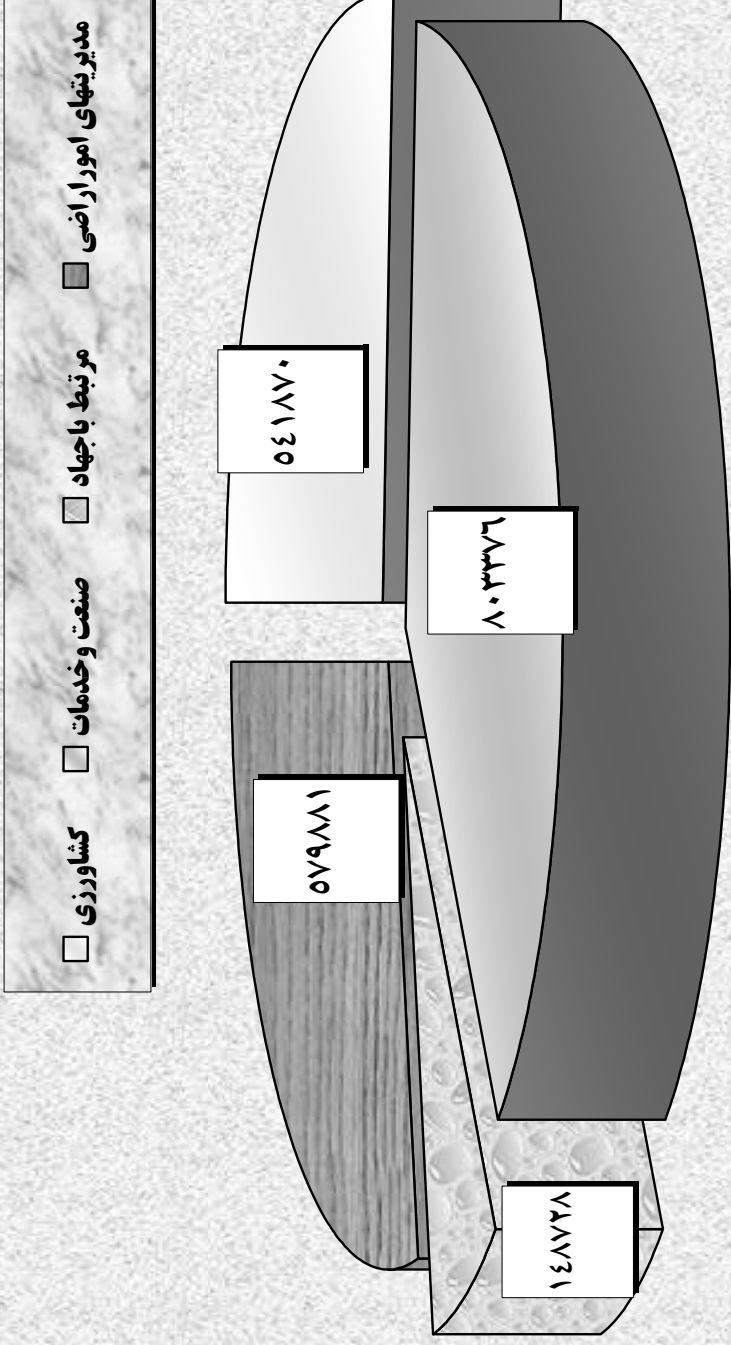
نمودار ۴: واگذاری اراضی ملی از ابتدا تا پایان سال ۱۳۸۳ به تفکیک کشاورزی و غیر کشاورزی



کشاورزی

غیر کشاورزی

نمودار ۵: مقایسه و گذاری اراضی ملی از ابتدایان سال ۱۳۸۳



کشاورزی

صنعت و خدمات

مرتبط با جهاد

مدیریتی امور اراضی

● **نمودار پیوست (۷) درصد واگذاریهای انجام شده از سال ۱۳۸۰ تا پایان سال ۱۳۸۳ را نشان می‌دهد.**

توضیح: « برای سالهای قبل از ۸۰ در این مورد خاص آمار و اطلاعاتی ثبت نشده است.

● همانگونه که در جدول شماره ۲ مشخص شده است میزان واگذاری اراضی به تفکیک طرحها را نشان می‌دهد که عبارتند از:

جدول ۲. آمار واگذاری به تفکیک طرحها مواد ۳۱-۳۲»

ردیف	نوع طرح	درصد	ردیف	نوع طرح	درصد
۱	دامداری دام - طیور و آبزیان	۵	۸	شهرکهای صنعتی	۴,۵
۲	مرغداری	۶,۲۵	۹	طرحهای تولیدی و صنعتی	۲۶,۵
۳	پرورش آبزیان	۴,۷۵	۱۰	طرحهای خدماتی	۱۰
۴	علوفه کاری	۵,۷۵	۱۱	طرحهای آموزشی	۱,۷۵
۵	طرح طوبی	۳	۱۲	دفاعی و پشتیبانی	۴
۶	زراعت	۱۱,۷۵	۱۳	مسکن و مسکن روستایی	۱۱,۷۵
۷	سایر طرحها	۵	۱۴	جمع	۱۰۰

منبع: آمار جمع‌آوری شده از ادارات کل گزارش دفتر واگذاری اراضی سازمان جنگلها مراتع و آبخیزداری

جدول پیوست شماره ۵ نشان دهنده مدت زمان تصویب کمیسیون تا تنظیم قرارداد اجاره در دفتر خانه اسناد رسمی می باشد که در این جدول کمترین زمان را اداره کل منابع طبیعی استانهای لرستان و اردبیل و بیشترین زمان را اداره کل منابع طبیعی استانهای آذربایجان غربی و شرقی به خود اختصاص داده است، و اداره کل منابع طبیعی استان گلستان اطلاعات در این زمینه نداده است.

جدول پیوست (۶) و (نمودار ۸) میزان واگذاری اراضی در اجرای آیین نامه اجرایی لایحه قانونی اصلاح لایحه واگذاری و احیاء اراضی به ترتیب استانهای کشور را نشان می‌دهد.

نمودار (۴) نشان دهنده میزان واگذاری به بخش کشاورزی (دام، طیور، شیلات، آبزیان و واحدهای وابسته) و صنعت و خدمات و طرحهای عمومی و عمرانی تخصیص یافته به اشخاص

حقیقی و حقوقی در اجرای مواد ۳۱ و ۳۲ می‌باشد که بیش از ۵۷ درصد واگذاریها به بخش کشاورزی و ۴۳ درصد به بخش صنعت و خدمات و طرحهای عمومی و عمرانی اختصاص یافته است.

نمودار (۵) بیانگر میزان واگذاری اراضی به مدیریتهای امور اراضی برای زراعت و باغبانی و طرحهای مرتبط با جهاد سازندگی وقت، صنعت و خدمات و کشاورزی موضوع مواد ۳۱ و ۳۲ را نشان می‌دهد.

در جدول ۳ واگذاری اراضی و متوسط آن در برنامه های اول، دوم، سوم و مقدار متوسط و میانگین سالانه نشان داده شده است.

جدول ۳. آمار واگذاری اراضی در طول برنامه ها اول، دوم، سوم

هکتار	۲۴۷۱۱۱ ۴۵۱۱۸۷ ۵۸۶۳۷۰	پنجساله اول پنجساله دوم پنجساله سوم	واگذاریهای طی برنامه
۱۲۸۴۶۶۸		جمع	
۹۹۲۹۳۴		واگذاری های قبل از برنامه	
۲۲۷۷۶۰۲		جمع کل	
هکتار	۲۴۷۱۱۱	پنجساله اول	
هکتار	۴۵۱۱۸۷	پنجساله دوم	
هکتار	۵۸۶۳۷۰	پنجساله سوم	
۱۲۸۴۶۶۸		جمع	

منبع: آمار جمع آوری شده دفتر واگذاری سال ۱۳۸۳

متوسط زمان برای رسیدگی به درخواست واگذاری چگونه بوده است؟

بهبود سیستم ها و اصلاح روشهای انجام کار به عنوان یکی از ضروریات برنامه جامع تحول اداری می تواند به مقدار زیادی باعث شناخت و کشف عناصر تشکیل دهنده هر کار از طریق تجزیه و تحلیل و توالی مراحل انجام کار شود و بالابردن کارائی نیروی انسانی و استفاده بهینه از منابع و مالاً تسهیل در امور و رضایت ارباب رجوع موثر است (زاهدی- ۱۳۷۹)

وجود فرهنگ بوروکراتیک یا دیوان سالار برای محیطی مناسب است که از ثبات نسبی برخوردار باشد در چنین سازمانی فرهنگی حاکم است که برای انجام کارها از روش مشخص و ثابت استفاده شود و کارها براساس رویه ای با ثبات ایجاد هماهنگی و اشتراک مساعی بین اعضاء انجام می شود موقعیت سازمان در گروه یکپارچگی و کارایی بالاست.

رعایت اصول اخلاقی و حفظ ارزشهای آن به صورت یکی از مهمترین پدیده ها در بیشتر سازمانها مورد توجه قرار می گیرد. اصول اخلاقی به صورت بخشی از سیاست های رسمی و متفاوت است. رفتار قانونی ریشه در مجموعه ای از اصول و مقررات دارد که نوع عمل افراد را مشخص می کند و عموماً مورد قبول جامعه است. بسیاری از افراد معتقدند اگر کسی قانون را نقص نکند در آن صورت اصول اخلاقی را رعایت کرده است. مسئولیت اجتماعی در گستره همین مطالب قرار می گیرد و تعهدات مدیران را در تصمیم گیری و اقدام بدین جهت هدایت می کند تا به گونه ای عمل نماید تاخیر و صلاح جامعه سازمان فراهم شود.

با این اعتقاد و در جهت اصلاح و بهبود روشهای اجرایی و به منظور استفاده بهینه از اختیارات قانونی روسای ادارات منابع طبیعی شهرستانها و حداکثر بهره برداری از امکانات، تجهیزات و نیروی انسانی کارآمد در اجرای طرحها و عملکرد مجریان طرحهای موضوع مواد ۳۱ و ۳۲ و اعمال مدیریت صحیح و اصولی در بهره برداری از اراضی منابع ملی و دولتی با تدوین روش اجرایی مواد ۳۱ و ۳۲ و تصویب آن در کمیسیون سیستمها و روشهای سازمان جنگلها، مراتع و آبخیزداری کشور و ابلاغ آن طی نامه شماره ۳۱۸۶/۲۱ - ۷۸/۱۱/۴ به همراه فرمهای مربوط به همه روشهای نادرست و چندگانه موجود در کشور پایان داده و با ایجاد روش واحد موجبات ترفیع و امکان مهندسی مجدد در روش اجرایی موجود را فراهم آورد که هم اکنون روش

یاد شده بعد از اجرای یک دوره پنج ساله در حال بازنگری و بازسازی مجدد قرار دارد. (برای اطلاع بیشتر از شروع و پایان کار و اطلاع از مفاد فرمهای مربوط به پیوستهای شماره یک مراجعه شود).

به موجب دستورالعملهای ضوابط و شرایط حق بهره برداری که بعد از پیروزی انقلاب اسلامی از طرف خط مشی گذاران و برنامه ریزان جهت اجرای مواد ۳۱ و ۳۲ و در پی درخواست مجریان طرحها قبل و بعد از ابلاغ روشهای اجرایی (پیوست شماره ۷) مورد بررسی و همانگونه که در جدول ۴ مشخص شده است نشان دهنده زمان استعلام ها و زمان درخواست تا تصویب کمیسیون می باشد.

با توجه به جدول یاد شده بیشترین زمان را درخواست تا تصویب کمیسیون و عامل مدت استعلام از سایر ادارات زیربط به خودش اختصاص داده و عامل مدت انتظار تا تصویب کمیسیون هم مدت زمان معقولی به نظر نمی رسد.

در نمودار ۶ مدت زمان درخواست تا تصویب کمیسیون، مدت زمان استعلام و مدت انتظار تا تصویب کمیسیون نشان داده شده که بیشترین زمان را اداره کل منابع طبیعی منطقه نوشهر و استان گیلان و کمترین زمان را اداره کل منابع طبیعی استان کرمانشاه و سیستان و بلوچستان به خود اختصاص داده اند. (نمودار ۷)

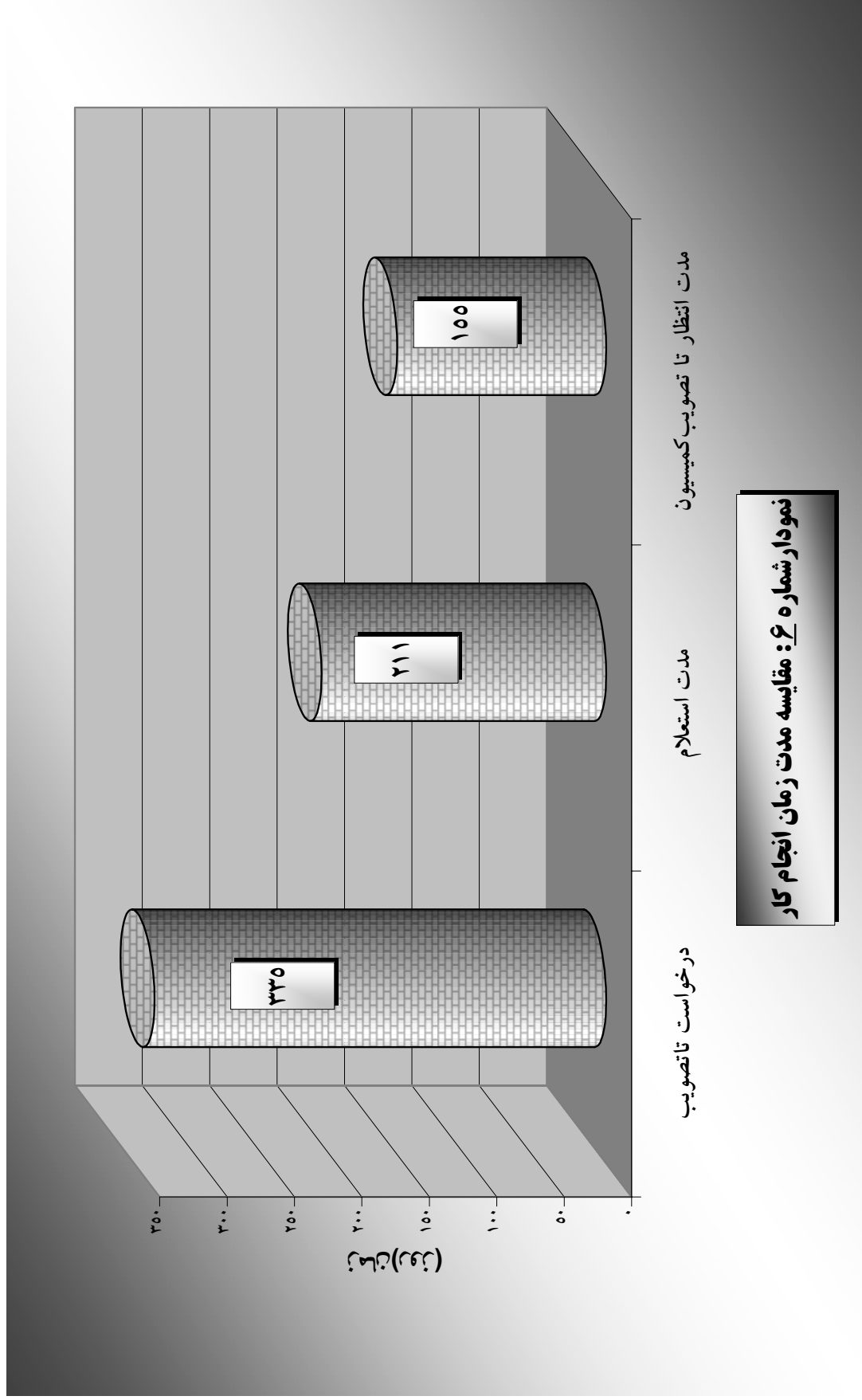
جدول ۴ متوسط زمان، برای زمان استعلام در کشور ۲۰۳ روز و برای مدت زمان از زمان درخواست تا تصویب کمیسیون در کل کشور ۳۳۵ روز به خود اختصاص داده است که با توجه به روش اجرایی ماده ۳۱ و ۳۲، زمان قابل تامل می باشد.

جدول ۴. مدت زمان درخواست تا تصویب کمیسیون

ردیف	موضوع	به روز	به ماه	به سال	درصد
۱	مدت زمان درخواست تا تصویب کمیسیون ۳۱ -	۲۰۳	۶/۸	۰/۵۶	%۵۶/۶
۲	انتظار تا تشکیل کمیسیون ۳۱-۳۲	۱۳۲	۵/۲	۰/۳۷	%۴۳/۴
۳	جمع کل	۳۳۵	۱۲	۱	۱۰۰

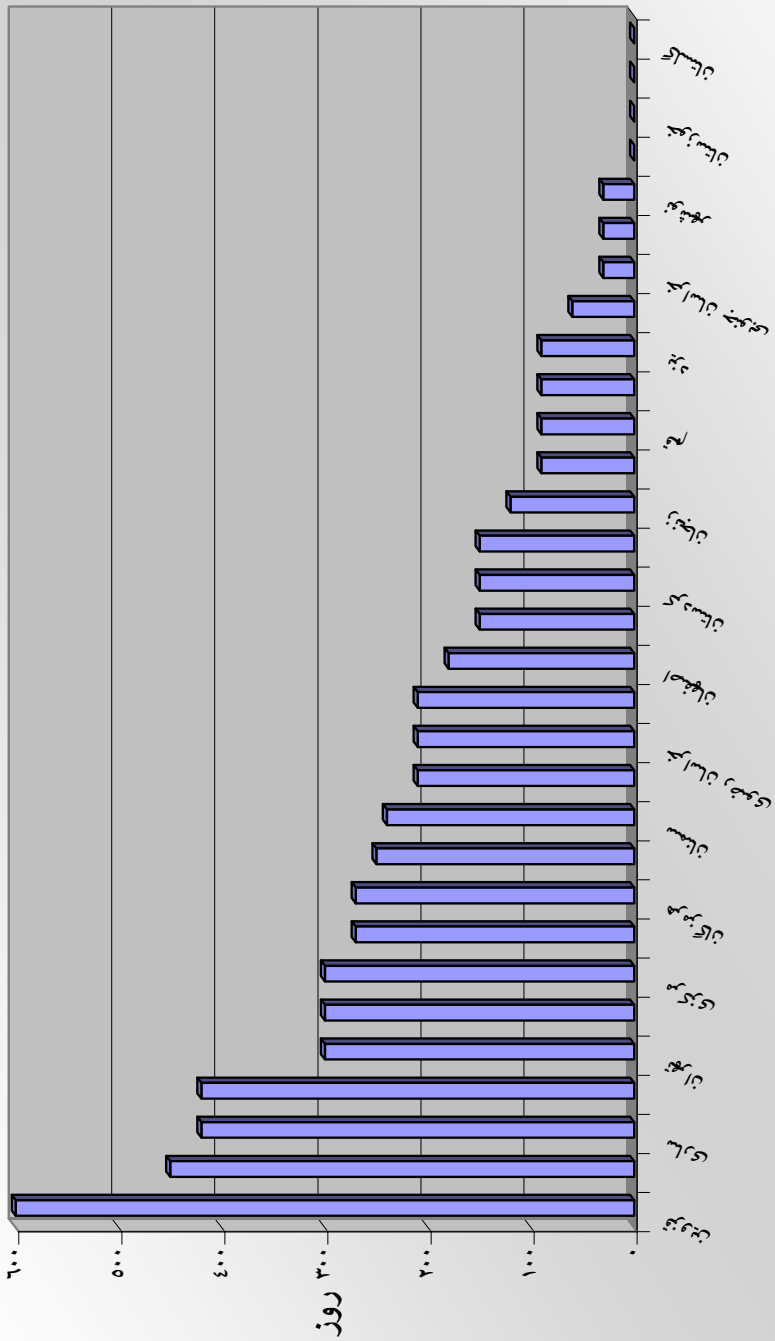
مقایسه زمان استعلام ادارات کل نسبت به یکدیگر به ترتیب زمان برحسب روز با نمودار ۸ نشان داده شده است.

در نمودار ۹ مقایسه زمان انتظار تا تصویب کمیسیون مربوط نسبت به یکدیگر به ترتیب زمان آورده شده است.



نمودار شماره ۶: مقایسه مدت زمان انجام کار

نمودار ۸: مدت زمان استعلام



متوسط زمان اجرای طرحها چند سال بوده و مطابقت آن با طرح مصوب و زمانبندی اجرا چگونه بوده است؟

با تصویب قانون الحاق دو تبصره به ماده ۳۲ آیین نامه اجرایی لایحه اصلاح لایحه قانونی واگذاری و احیای اراضی (۶۸/۱۰/۸ مجلس شورای اسلامی) واگذاری اراضی بصورت اجاره انجام می گرفت. با تصویب قانون مذکور اجازه فروش عرصه و اعیانی کارگاههای صنعتی و تولیدی که به بهره برداری رسیده است به قیمت روز داده شد و متعاقب آن در قانون بودجه سال ۷۳ و پس از آن به موجب ماده ۸۴ قانون وصول برخی از درآمدهای دولت مصوب ۷۳/۱۲/۲۸ موضوع انتقال قطعی اراضی منابع ملی و دولتی که در اجرای مواد ۳۱ و ۳۲ آیین نامه اجرایی لایحه قانونی اصلاح لایحه واگذاری و احیای اراضی واگذار شده و به بهره برداری رسیده اند با قیمت روز و با اعمال حداکثر ۵۰٪ تخفیف به تصویب رسید.

نحوه قیمت گذاری اراضی مذکور به موجب دستورالعمل ضوابط و شرایط واگذاری حق بهره برداری از اراضی منابع ملی و دولتی توسط کارشناس رسمی دادگستری و یا هیئتی مرکب از کارشناس خبره سازمان جهاد کشاورزی، کارشناس خبره اداره کل منابع طبیعی و کارشناس رسمی و یا خبره معرفی شده از طرف دادگستری با در نظر گرفتن ارزش افزوده ناشی از سرمایه گذاری مجری طرح انجام می پذیرد. اعمال تخفیف اراضی برابر دستورالعمل تخفیف به جزء استانهای شمالی، تهران و مراکز استانهای قزوین، قم، زنجان، همدان، مرکزی، اصفهان، فارس، کرمان، یزد، خوزستان، کرمانشاه، آذربایجان شرقی و غربی، خراسان، سمنان در سایر نقاط با توجه به شرایط عرضه و تقاضا و کشش پذیری اقتصاد منطقه و توان مالی مجریان طرحها و میزان اشتغالزایی، عام المنفعه بودن و وضعیت اجرای طرح حداکثر به میزان ۳۰٪ توسط کمیسیونی مرکب از: رئیس سازمان جهادکشاورزی، مدیرکل منابع طبیعی و معاون حفاظت و امور اراضی اداره کل منابع طبیعی تعیین می گردد و اعمال تخفیف بیش از ۳۰٪ و سایر مناطق مستثنی شده تا سقف ۵۰٪ بعهده ریاست سازمان جنگلها، مراتع و آبخیزداری می باشد.

همانگونه که در جدول ۵ مشخص شده است بعد از سال ۱۳۷۳ براساس تکالیف بودجه ای میزان اراضی که شرایط احراز انتقال قطعی را پیدا می کردند، به صاحبان و مجریان طرحهای مواد ۳۱-۳۲ انتقال قطعی داده شده که نشان دهنده میزان انتقال قطعی برای هر یک از مواد یاد

شده می باشد.

جدول شماره ۵. مساحت اراضی واگذاری قطعی

ردیف	ماده		سال		
	۳۲	۳۱	مبلغ	مساحت	
۱	-	۹۵۸۸	-	۲۴۰۳	۱۳۷۳
۲	-	۴۴۰۵	-	۲۲۲۴	۱۳۷۴
۳	-	۴۴۱۷	-	۶۱۳	۱۳۷۵
۴	-	۷۶۸	-	۵۱۴	۱۳۷۶
۵	-	۳۳۴۲	-	۲۲۸۰	۱۳۷۷
۶	۱۸۴۰۲	۱۰۳۷۵	۴۷۰۵	۱۳۱۹	۱۳۷۸
۷	۲۲۷۷۵	۱۳۴۰۰	۹۲۹۳	۶۱۵۰	۱۳۷۹
۸	۳۶۷۶۲	۱۱۳۹۳	۸۰۱۶	۶۴۲۵	۱۳۸۰
۹	۲۷۹۹۲	۱۱۰۸۰	۱۵۶۸۸	۱۹۲۵	۱۳۸۱
۱۰	۳۰۹۴۳	۱۴۷۷۳	۹۹۷۸	۱۷۸۹	۱۳۸۲
۱۱	۳۴۲۲۲	۱۳۱۱۶	۱۱۲۰۷	۳۴۲۳	۱۳۸۳
	۱۷۱۰۹۶	۹۶۶۵۷	۵۸۸۸۵	۲۹۰۶۵	جمع

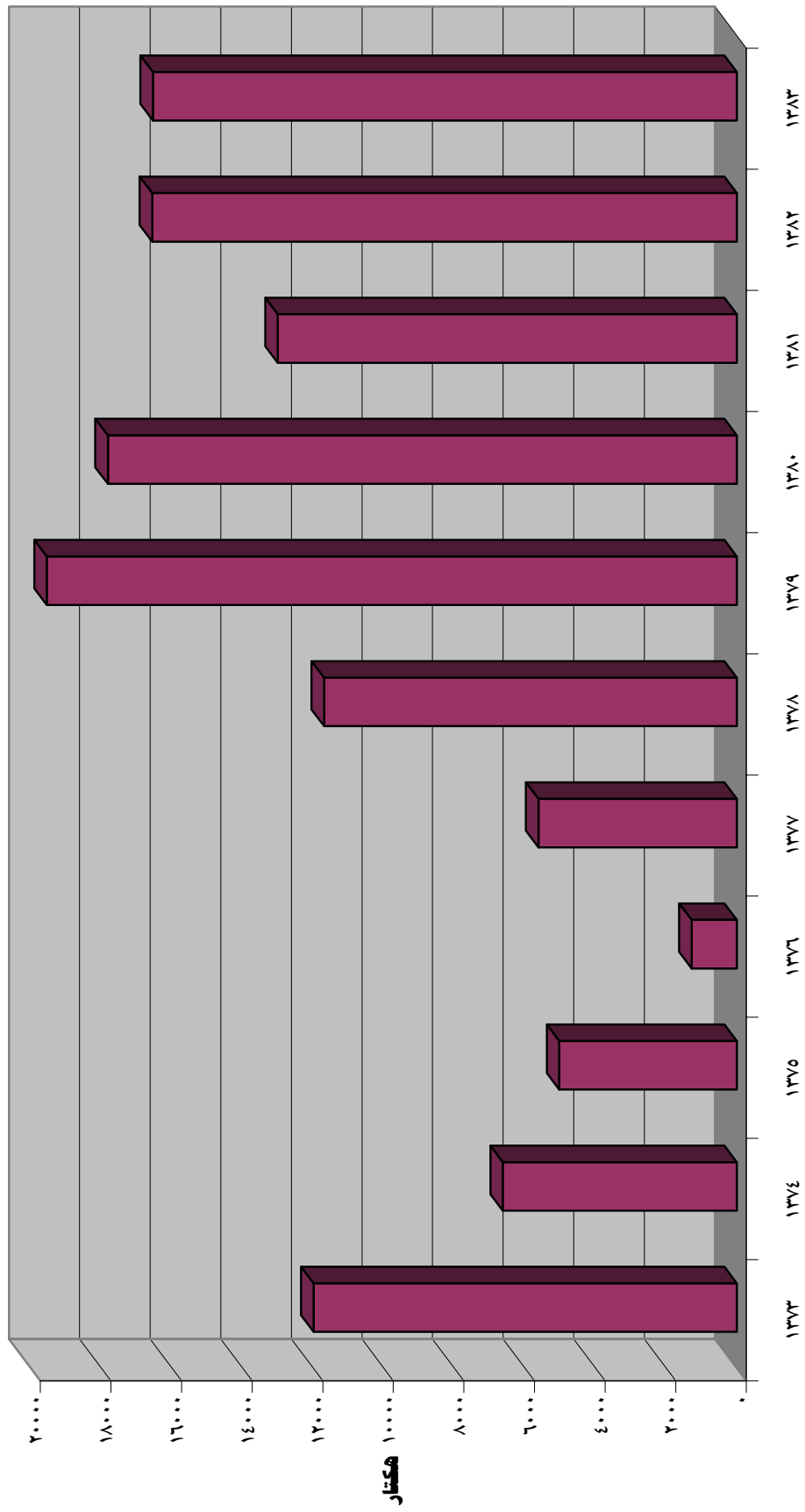
همانگونه که در نمودار ۱۰ مشخص شده است روند واگذاری اراضی قطعی به ترتیب از سال ۷۳ تا ۸۳ آورده شده و نمودار پیوست (شماره ۹) روند واگذاری اراضی به صورت قطعی به تفکیک استانها نشان می دهد و بالاخره نمودار ۱۱ به تفکیک مواد از یکدیگر نشان داده شده است. متوسط زمان از تصویب تا قرارداد اجاره در کل کشور ۲۶۲ روز و متوسط زمان برای قرارداد اجاره تا تحویل ۱۷۲ روز از درخواست تا انجام اقدامات انتقال قطعی زمین مورد اجاره بوده است.

مقایسه زمان درخواست تا واگذاری قطعی، در نمودار ۱۲ نشان داده شده که در این نمودار کمترین زمان مربوط به اداره کل منابع طبیعی کهگیلویه و بویر احمد و بیشترین زمان

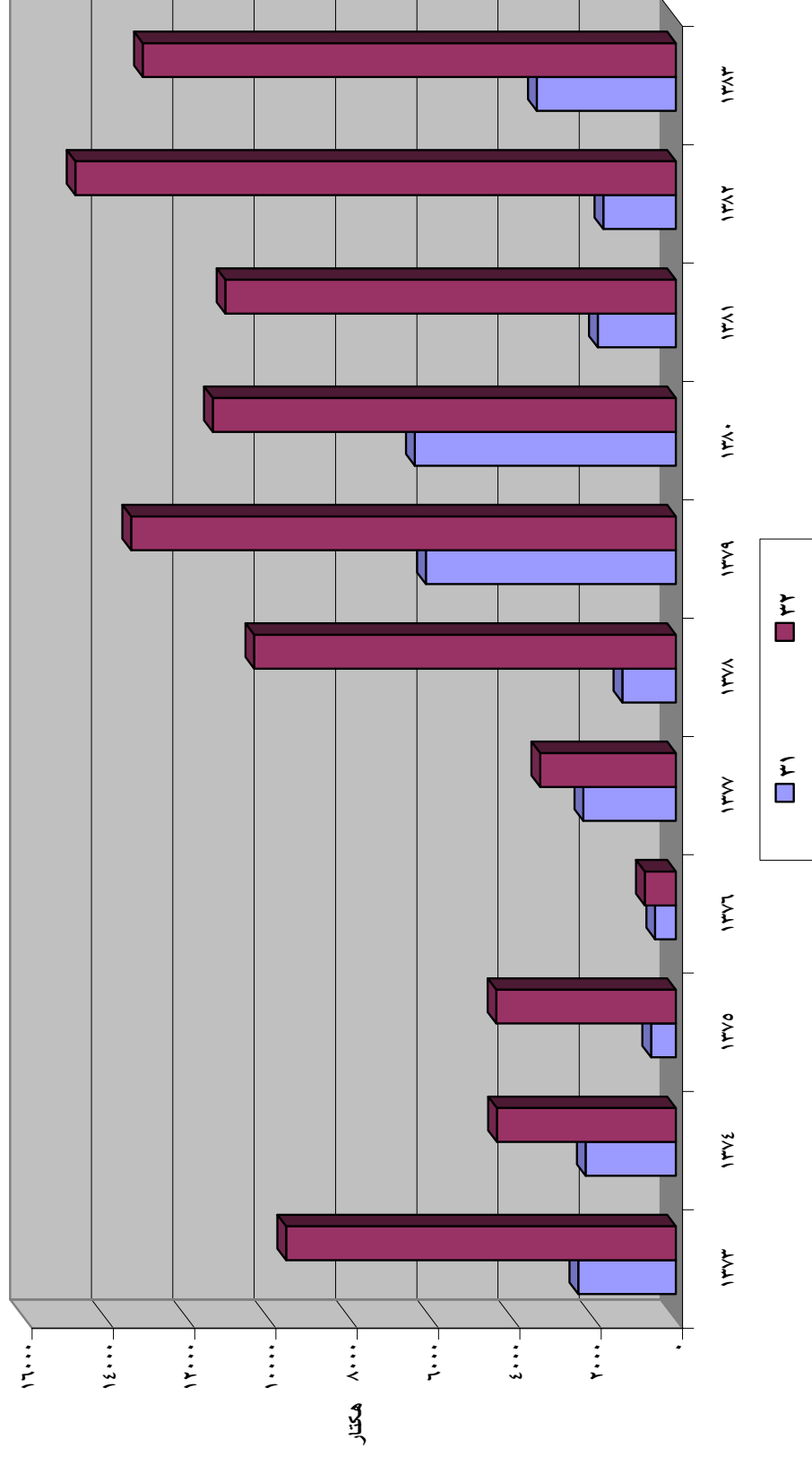
مربوط به اداره کل منابع طبیعی همدان و کرمان است.

در نمودار ۱۳ مقایسه زمان اجرای طرحها در استانها آورده شده که در این مقایسه اداره کل منابع طبیعی استان سیستان و بلوچستان و اردبیل کمترین زمان و بیشترین زمان مربوط به اداره کل منابع طبیعی استان هرمزگان و کرمانشاه می باشد.

با توجه به بررسی های به عمل آمده بطور متوسط برای اجرای طرحهای مواد ۳۱ و ۳۲ پنج سال زمان را به خود اختصاص داده است که این زمان برای طرحهای موضوع ماده ۳۱ بدلیل زود بازده بودن زمان کمتری را به خود اختصاص می دهد. با توجه به پیچیده بودن، امکان تفکیک زمان برای هر یک از فعالیتها امکان پذیر نگردید.

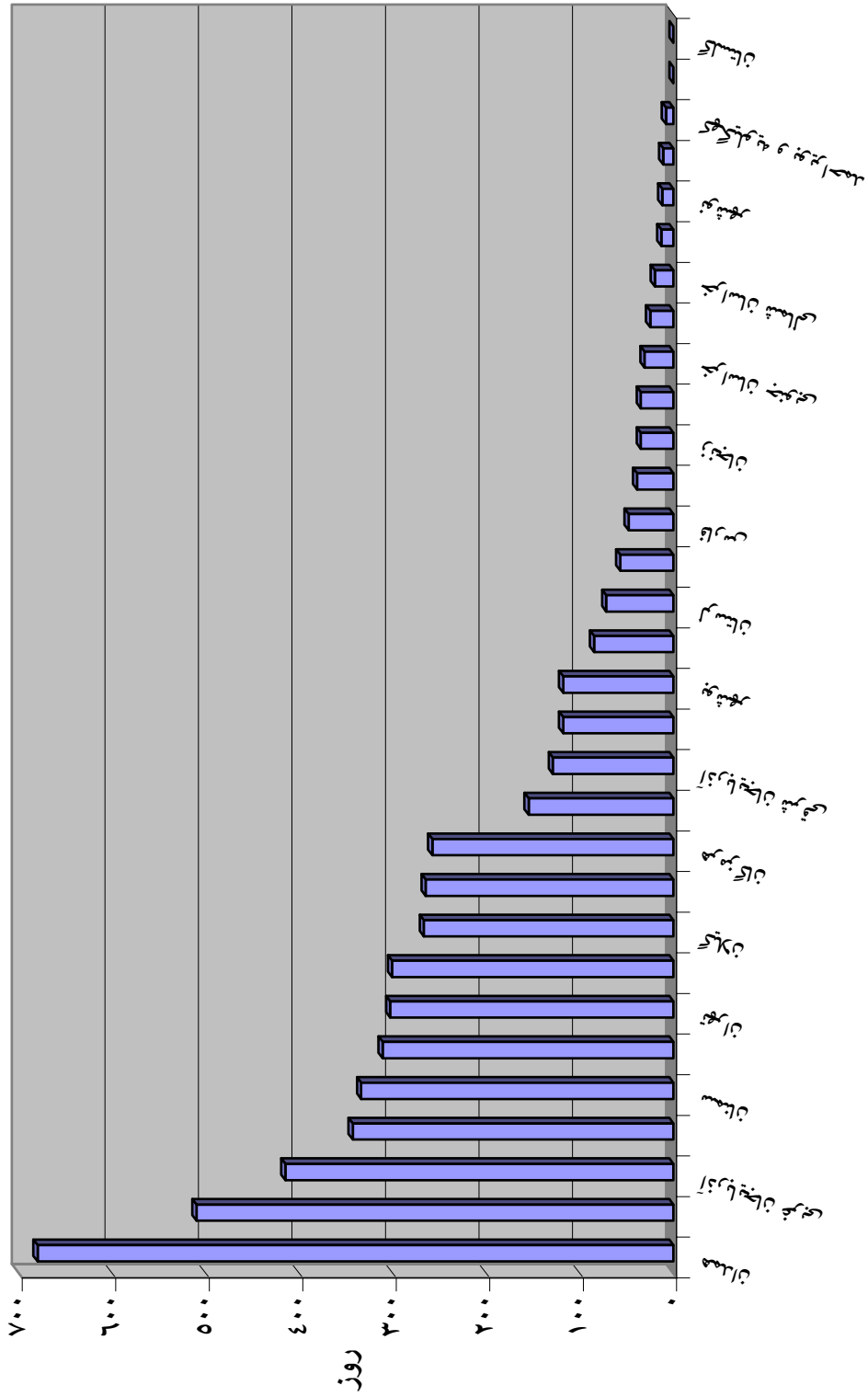


نمودار ۱۰: میزان انتقال قطعی اراضی منابع ملی و دولتی (۱۳۷۳ - ۱۳۸۳)



نمودار ۱۱: واگذاری قطعی اراضی منابع ملی و دولتی از سال ۱۳۷۳ لغایت پایان سال ۱۳۸۳ به تفکیک مواد ۳۱ و ۳۲

نمودار ۱۲: مدت زمان درخواست تا انتقال قطعی



تفکیک طرحها از نظر اجراء و بهره برداری (استمرار تولید، تغییر کاربری، رکود) چگونه بوده است؟

با توجه به اهمیت نظارت بر اجرای طرحهای واگذاری، در موارد ۳۳ و ۳۲ قانون حفاظت و بهره برداری و تبصره های آن به امر نظارت پرداخته شده است در ماده ۳۳ به موضوع نظارت و ترکیب هیأت نظارت سه نفری در استان اشاره شده و در ماده ۳۲ نحوه رسیدگی به اعتراضات می باشد. شایان ذکر است در ماده ۳۳ مجری طرح باید حداقل ۶۰٪ عملیات طرح را طبق طرح در نیمه اول مدت قرارداد انجام داده یا حداقل ۸۰٪ عملیات طرح را تا انقضای مهلت قرارداد انجام داده باشد.

بعد از پیروزی انقلاب اسلامی و با تصویب آیین نامه اجرایی لایحه قانونی اصلاح لایحه واگذاری و احیای اراضی وظیفه نظارت بر اجرای طرحهای واگذاری موضوع مواد ۳۱ و ۳۲ آیین نامه مذکور به وزیر کشاورزی محول شد که پس از تفکیک وظایف وزارتین جهاد سازندگی و کشاورزی و به موجب دستورالعمل ضوابط و شرایط واگذاری حق بهره برداری از اراضی منابع ملی و دولتی وزیر جهاد سازندگی موضوع نحوه اعمال نظارت را براساس ماده ۳۲ قانون حفاظت و بهره برداری ابلاغ نمود و در دستورالعمل اصلاحی ابلاغی مورخ ۷۹/۶/۱۳ وزیر جهاد سازندگی یک فصل از دستورالعمل مذکور به امر نظارت اختصاص یافته که به موجب آن کمیسیونی مرکب از رئیس سازمان جهاد کشاورزی، مدیرکل منابع طبیعی، رئیس اداره حقوقی سازمان جهاد، رئیس اداره حقوقی اداره کل منابع طبیعی و کارشناس مرتبط با طرح با حکم رئیس سازمان جهاد تعیین و گزارش نحوه اجرای طرحهای مذکور توسط اداره کل منابع طبیعی هر شش ماه یکبار تهیه و به کمیسیون مذکور ارائه می دهد و تصمیمات کمیسیون فوق قطعی و لازم الاجرا می باشد.

ایجاد ثبات و تحقق منطقی فعالیتهای اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی کارآفرینی و... توجیه فنی و اقتصادی و ایجاد انضباط در فعالیتهای تولیدی و اقتصادی از ضروریات امر واگذاری اراضی است. در ابتدا به تاریخچه شکل گیری نظارت و اهمیت دادن آن در دفتر واگذاری اراضی و سپس به وضعیت موجود و رویکردها در امر نظارت می پردازیم.

کلیه واگذاریهای موضوع ماده ۳۱ قانون حفاظت به موجب ماده ۳۳ قانون حفاظت و به ترتیبی که در ماده ۳۲ همان قانون تعریف شده مورد ارزیابی و... و نحوه برخورد با مجریان و

متخلفان و ... قرار می‌گرفت. بعد از پیروزی انقلاب اسلامی با تصویب آیین نامه اجرایی لایحه قانون اصلاح لایحه واگذاری و احیای اراضی در ماده ۳۱ قانون آمده است بر اجرای طرحهای مذکور نظارت می نماید که تا قبل از دستورالعمل ضوابط و شرایط حق بهره برداری سالهای قبل از ۷۰ و ۷۳ با توجه به اختیارات وزیر جهاد سازندگی در ماده شش دستورالعمل تاکید می نماید. به ترتیبی که در ماده ۳۳ قانون حفاظت آمده است در خصوص واگذاریها نظارت شود. بعد از سال ۷۷ و با توجه به سیکل و ترتیب تعریف شده در ماده ۳۲ قانون حفاظت و بهره‌برداری و مشکلات تشکیل کمیسیون ماده ۳۳ نظارت لازم بود تا راهکار قانونی با توجه به اختیارات موضوع ماده ۳۱ و ۳۲ آیین نامه اجرایی لایحه قانونی اصلاح لایحه واگذاری و احیای اراضی و با اصلاح دستورالعمل و ضوابط و شرایط حق بهره برداری (رجوع شود به فصل ۴ دستورالعمل و تنظیم روش اجرایی آیین نامه نظارت بر اجرای طرحهای موضوع ماده ۳۱ و ۳۲) به روند اجرایی نظارت نظم و نسق داده شود.

بعد از استقرار و تجدید حیات دوباره دفتر واگذاری اراضی در سازمان جنگلها، مراتع و آبخیزداری نسبت به بازسازی و نوسازی تشکیلاتی پرداخت، تا این که بعد از اصلاح دستورالعمل ضوابط و شرایط حق بهره برداری در سال ۱۳۷۷ و به دنبال آن تصویب دستورالعمل اصلاحی در سال ۱۳۷۹ و ابلاغ آن، شیوه و روند نظارت بر اجرای طرح با توجه به شرایط و مقتضیات زمانی به عنوان اولویت در دستور کار قرار گرفت و از این اختیارات به عنوان یک فرصت بهره گرفته و ضمن نظارت مستمر و ارزیابی از عملکرد مجریان و مستاجران کمیسیون های مواد ۳۱ و ۳۲ به شرح جدول ۶ سیر تکاملی و تصاعدی خود را دنبال می نماید.

جدول ۶. نمایش وضعیت نظارت بر اجرای طرحها

عنوان	تعداد جلسات کمیسیون نظارتی	تعداد طرحهای بازدید شده	مساحت طرحهای بازدید شده (هکتار)	تعداد پرونده های مطرح شده (فقره)	تعداد اخطار (فقره)	تعداد طرحهای فسخ شده	مساحت طرحهای فسخ شده
جمع	۱۱۶۲	۱۰۶۳۱۵	۱۳۵۶۹۸۰	۸۰۴۵	۵۴۱۰۰	۴۰۰۹	۱۴۵۳۱۱
میانگین ۷۶-۸۳	۲۳۲	۲۱۲۶۳	۲۷۱۲۹۶	۱۶۰۹	۱۰۸۲۰	۸۰۲	۲۹۰۶۲

در برنامه های زمانی مشخص از این اختیارات قانونی به عنوان یکی از عوامل مؤثر و کارآمد در جهت بالابردن توان اقتصادی طرحهای مدیریت منابع طبیعی و همچنین کاهش تخریب

و عوامل تخریب و تهدید منابع طبیعی و افزایش پتانسیل های موجود با اولویت مدیریت و مشارکت بخش غیردولتی به منظور بهره برداری بهینه از سرمایه های آب و خاک کشور با هدف:

- ۱- مدیریت در حفاظت از آب و خاک.
- ۲- بهره برداری بهینه از اراضی مستعد در چارچوب برنامه های توسعه.
- ۳- حفاظت و تعیین اولویتهای حفاظتی در عرصه های ناپایدار.
- ۴- جلوگیری از آسیب پذیری در مناطق بیابانی و نیمه بیابانی.
- ۵- ساماندهی و بهره برداران عرفی و قانونی از منابع طبیعی.
- ۶- ایجاد تعادل دام و مرتع (با اجرای تبصره ذیل ماده ۴۷ قانون اصلاح).
- ۷- ایجاد فرصت های شغلی از طریق اجرای طرحهای اقتصادی.
- ۸- افزایش تولید و توان اقتصادی در چارچوب برنامه های توسعه.
- ۹- تصحیح و بهسازی و اصلاح طرح در صورت وجود یا بروز مشکلات.
- ۱۰- استفاده بهینه در جهت بهره ور نمودن واحدهای تولیدی، خدماتی، صنعتی.
- ۱۱- اعمال حاکمیت و نظارت دولت در جهت تحقق مطلوب اهداف برنامه.
- ۱۲- ساماندهی و استفاده مطلوب از عوامل تولید (زمین، کار، سرمایه، تکنولوژی، نیروی انسانی و...).
- ۱۳- ایجاد ثبات در تحقق درآمدهای تکلیفی در بودجه های سنواتی از طریق وصول به موقع مال الاجاره اراضی.

- ۱۴- اجرای ۲۵ درصد فضای سبز به منظور ایجاد تعادل در محیط طبیعی.
- ۱۵- افزایش کارآمدی در جهت اجرای فنی، اقتصادی، نیاز بازار و اجرای مطلوب فعالیت.
- ۱۶- شناسایی، مشکلات، معضلات، مجریان طرحها و پیش بینی رفع موانع و مشکلات در قوانین و مقررات اجرایی.

باتوجه به مسایل یاد شده فوق از سال ۱۳۷۹ به بعد به موضوع نظارت اهمیت بیشتری داده شده و آمار مندرج در جدول نشان دهنده طرحهای بازدید شده به تعداد و مساحت، وضعیت طرحها از نظر بهره برداری (در حال بهره برداری، در حال اجرا، متوقف) و طرحهایی که منجر به فسخ قرارداد اجاره شده اند را نشان می دهد.

جدول ۷. وضعیت طرحها از نظر اجرا، بهره برداری، عدم اجرا

۱۳۸۳	۱۳۸۲	۱۳۸۱	۱۳۸۰	۱۳۷۹	سال	
					وضعیت طرحها	
۲۰۵۸۳	۱۵۴۳۴	۲۰۲۴۴	۲۷۸۱۷	۲۲۲۳۴	تعداد	طرحهای بازدید شده
۲۵۳۸۱۹	۳۸۸۰۹۹	۲۲۲۵۸۳	۲۶۵۹۸۷	۲۲۶۴۹۲	مساحت (هکتار)	
۱۰۶۱۵	۷۷۷۲	۸۶۰۷	۸۹۴۹	۸۴۱۹	در حال بهره برداری	وضعیت طرح
۵۴۰۰	۴۶۰۱	۶۹۹۷	۶۶۹۸	۵۷۵۰	در حال اجرا	
۳۶۷۱	۲۲۱۳	۳۹۳۱	۴۵۵۰	۶۵۵۸	متوقف شده	
۱۳۵۵	۹۳۳	۵۸۹	۵۰۶	۶۲۶	تعداد	طرحهای فسخ شده
۳۰۹۱۵	۱۲۰۰۵	۵۷۲۵	۲۸۵۳۷	۶۸۱۲۹	مساحت (هکتار)	

باتوجه به جدول ۷ و همانگونه که در نمودار ۱۴ مشخص شده است عملکرد کمیسیون نظارتی از سال ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۳ از نظر تعداد جلسات کمیسیون، تعداد طرحهای بازدید شده، مساحت طرحهای، تعداد پروندهها (طرحها)، تعداد اخطارها، تعداد طرحها و مساحت طرحهای فسخ شده آورده شده است.

نمودار ۱۵ نشان دهنده مساحت طرحهای بازدید شده (به هکتار) و تعداد طرحهای بازدید شده می باشد که از نظر مساحت سال ۱۳۸۲ و از نظر تعداد سال ۱۳۸۰ بیشترین سطح و بیشترین تعداد را به ترتیب به خود اختصاص داده اند.

نمودار ۱۶ نشان دهنده طرحهای متوقف شده و در حال اجرا و بهره برداری می باشد که بیشترین تعداد طرحهای به بهره برداری رسیده مربوط به سال ۱۳۸۳ و بیشترین طرحهای متوقف شده مربوط به سال ۱۳۷۹ و در حال اجرا مربوط به سال ۱۳۸۱ می باشد.

در نمودار ۱۷ تعداد طرحهای فسخ شده و مساحت طرحهای فسخ شده آورده شده که از نظر مساحت سال ۱۳۷۹ و از نظر تعداد مربوط به سال ۱۳۸۲ می باشد.

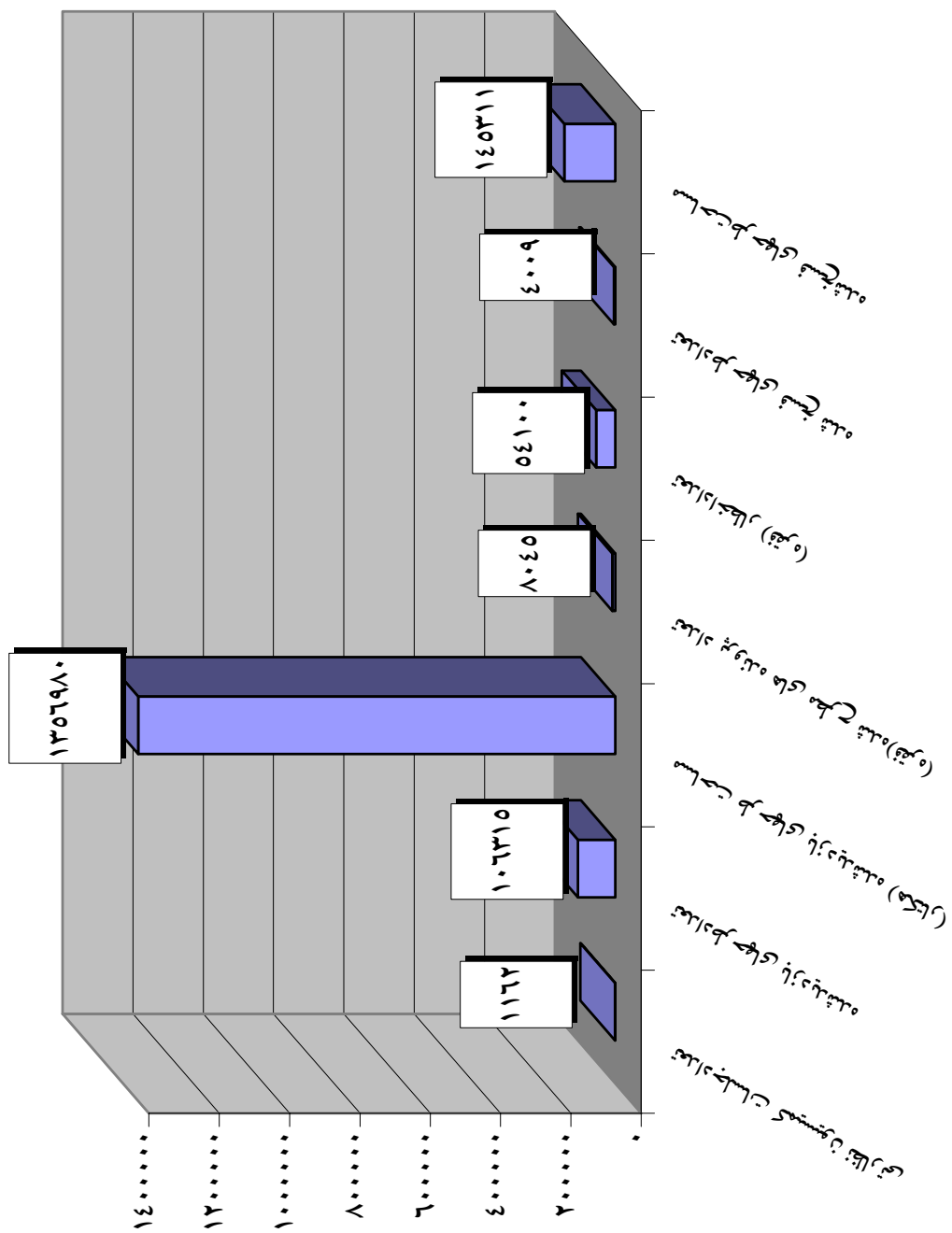
همانگونه که در نمودار ۱۸ مشخص شده است بیشترین تعداد طرحهای بازدید شده مربوط به استان سیستان و بلوچستان، فارس و کمترین تعداد مربوط به آذربایجان شرقی و همدان است و نمودار ۱۹ نشان دهنده وضعیت طرحها از نظر مساحت است که استان اصفهان و سیستان و بلوچستان و کمترین آن مربوط به استان گیلان و مازندران می باشد.

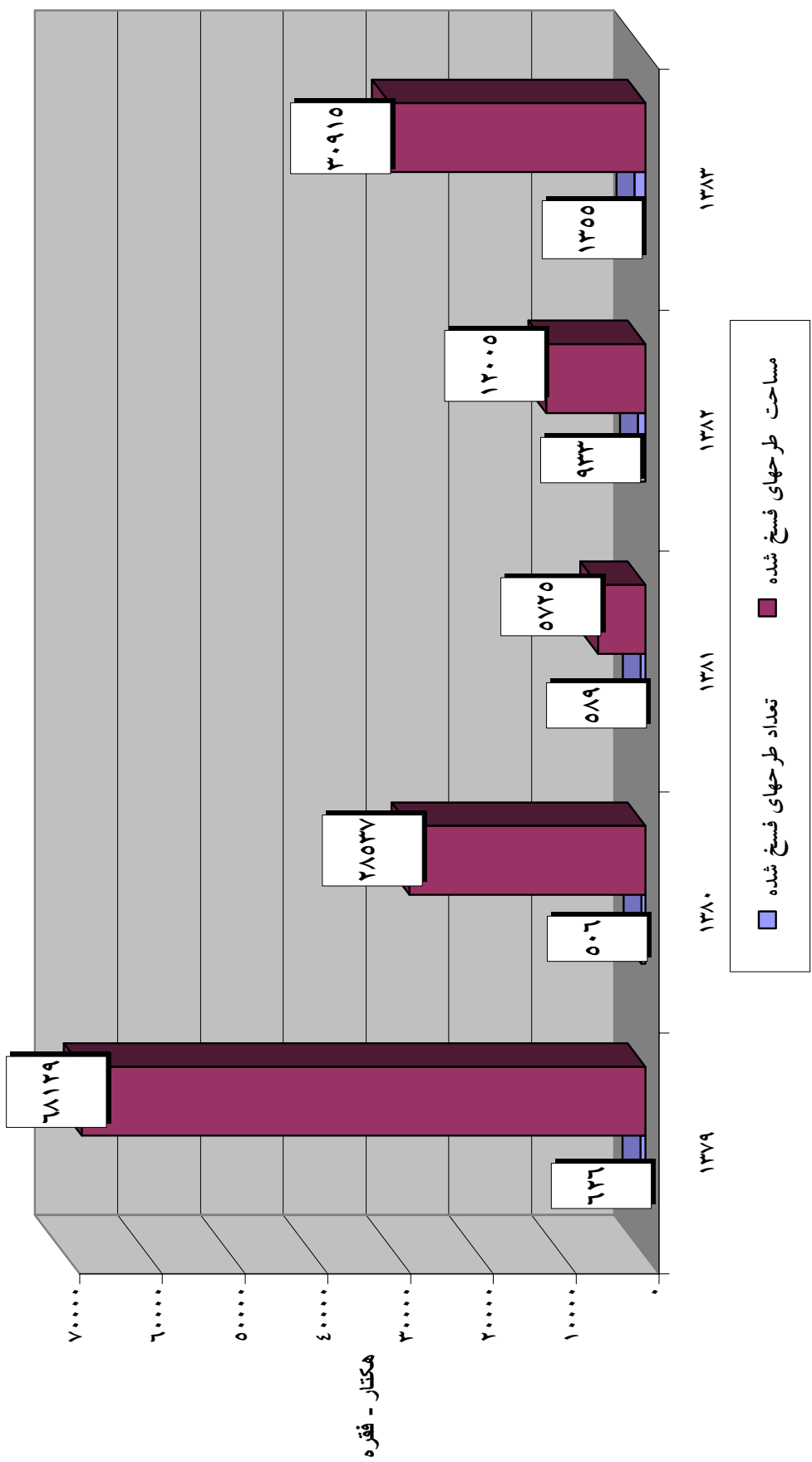
نمودار ۲۰ طرحهای درحال بهره برداری رانشان می‌دهد که استانهای فارس و سیستان و بلوچستان بیشترین تعداد طرحها و لرستان و مازندران (ساری) کمترین طرحهای درحال اجرا را به خود اختصاص داده‌اند.

طرحهای در حال اجرا با نمودار ۲۱ نشان داده شده که استانهای فارس و سیستان و بلوچستان بیشترین لرستان و مازندران کمترین تعداد را به خود اختصاص داده‌اند.

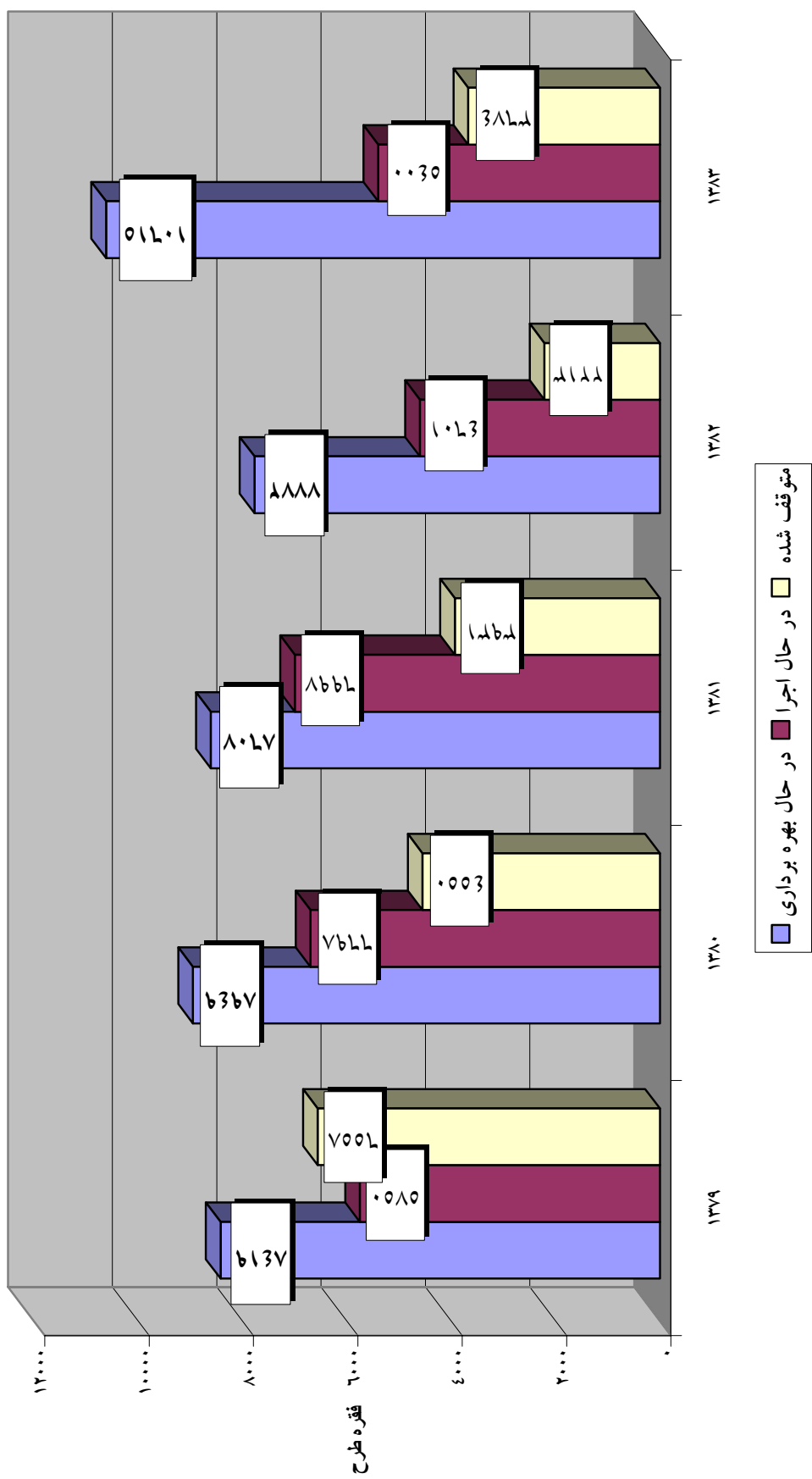
در نمودار ۲۲ طرحهای متوقف شده نمایش داده شده که استانهای فارس و لرستان بیشترین طرحهای متوقف شده و مازندران (منطقه نوشهر) و استان تهران کمترین واحدا را به خود اختصاص داده‌اند.

نمودار ۱۴: عملکرد کمیسیونهای نظارتی (۷۹ - ۸۳)

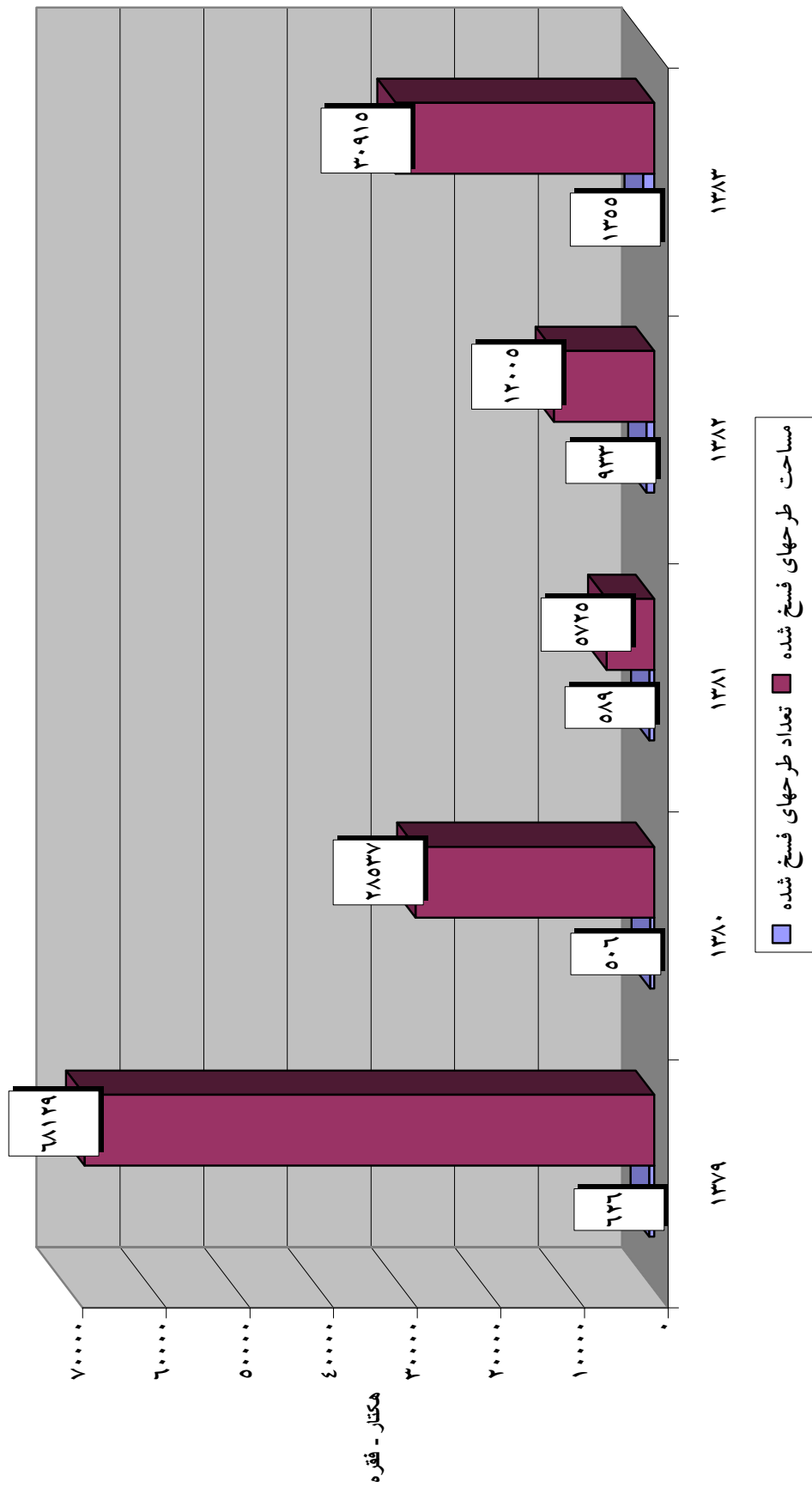




نمودار ۱۵ : مساحت و تعداد طرح‌های فسخ شده (۲۹ تاپایان ۸۳)

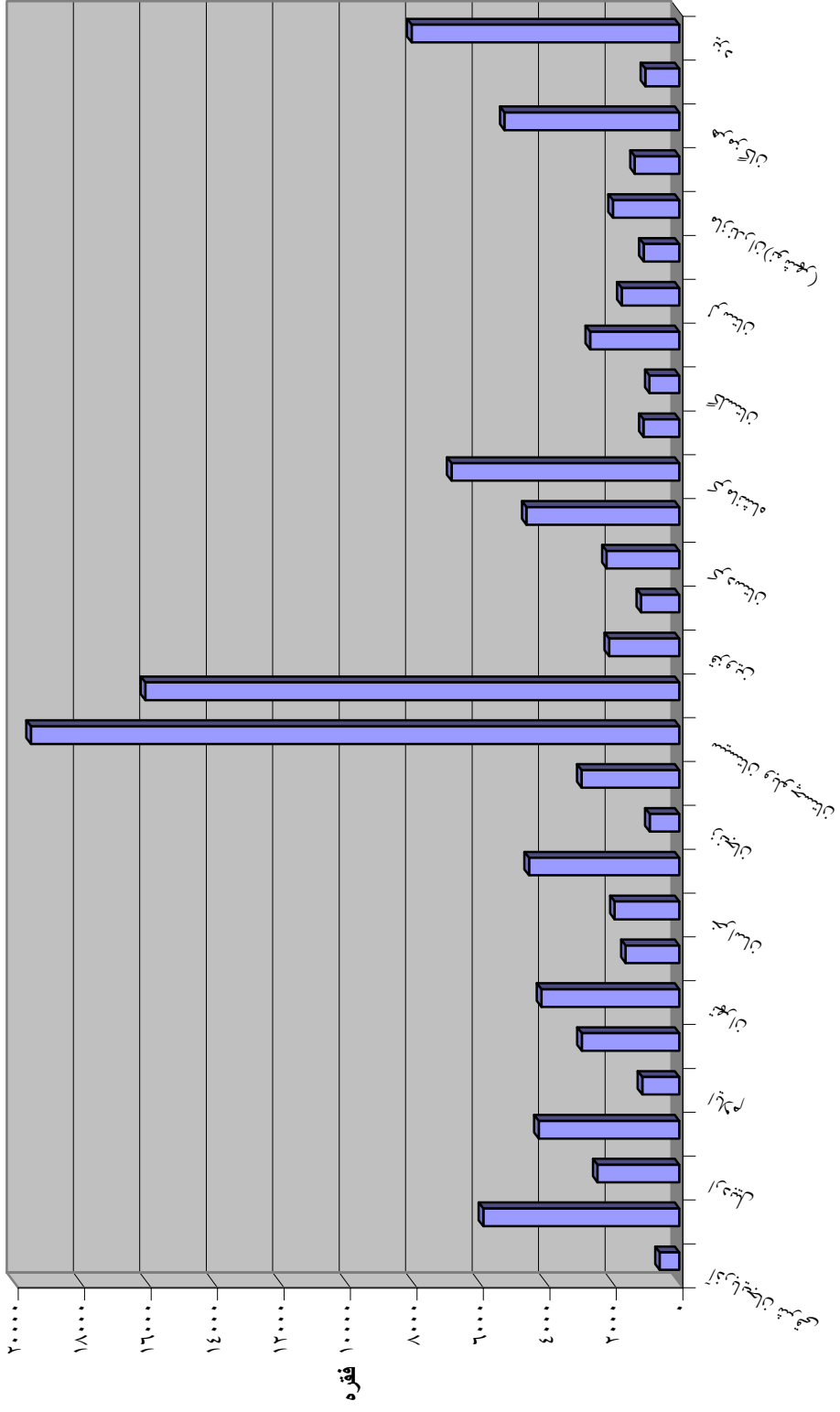


نمودار ۱۶: طرحهای متوقف شده - در حال اجرا و بهره برداری (سال ۷۹ تا پایان ۸۳)

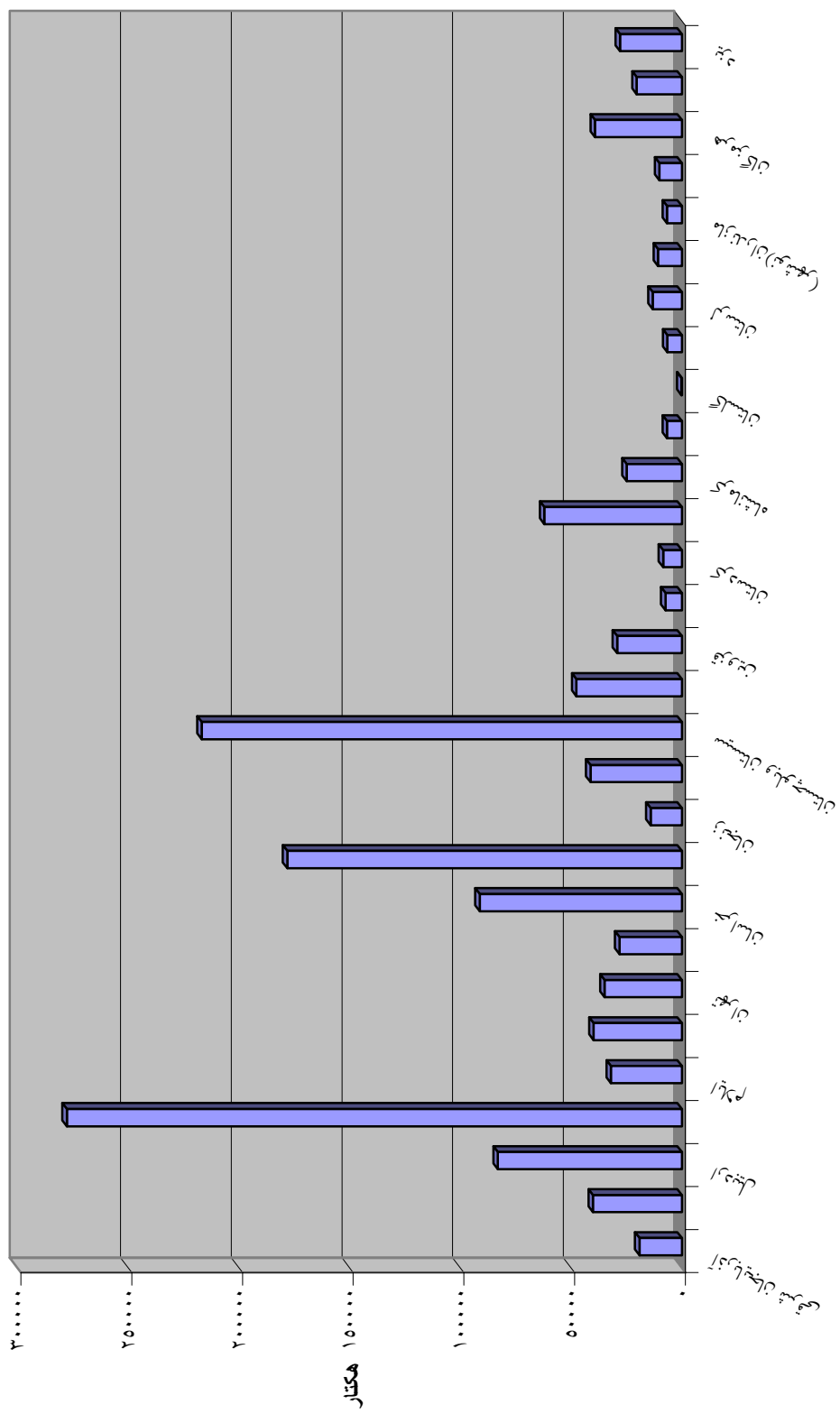


نمودار ۱۷: مساحت و تعداد طرحهای فسخ شده (۷۹ تا پایان ۸۳)

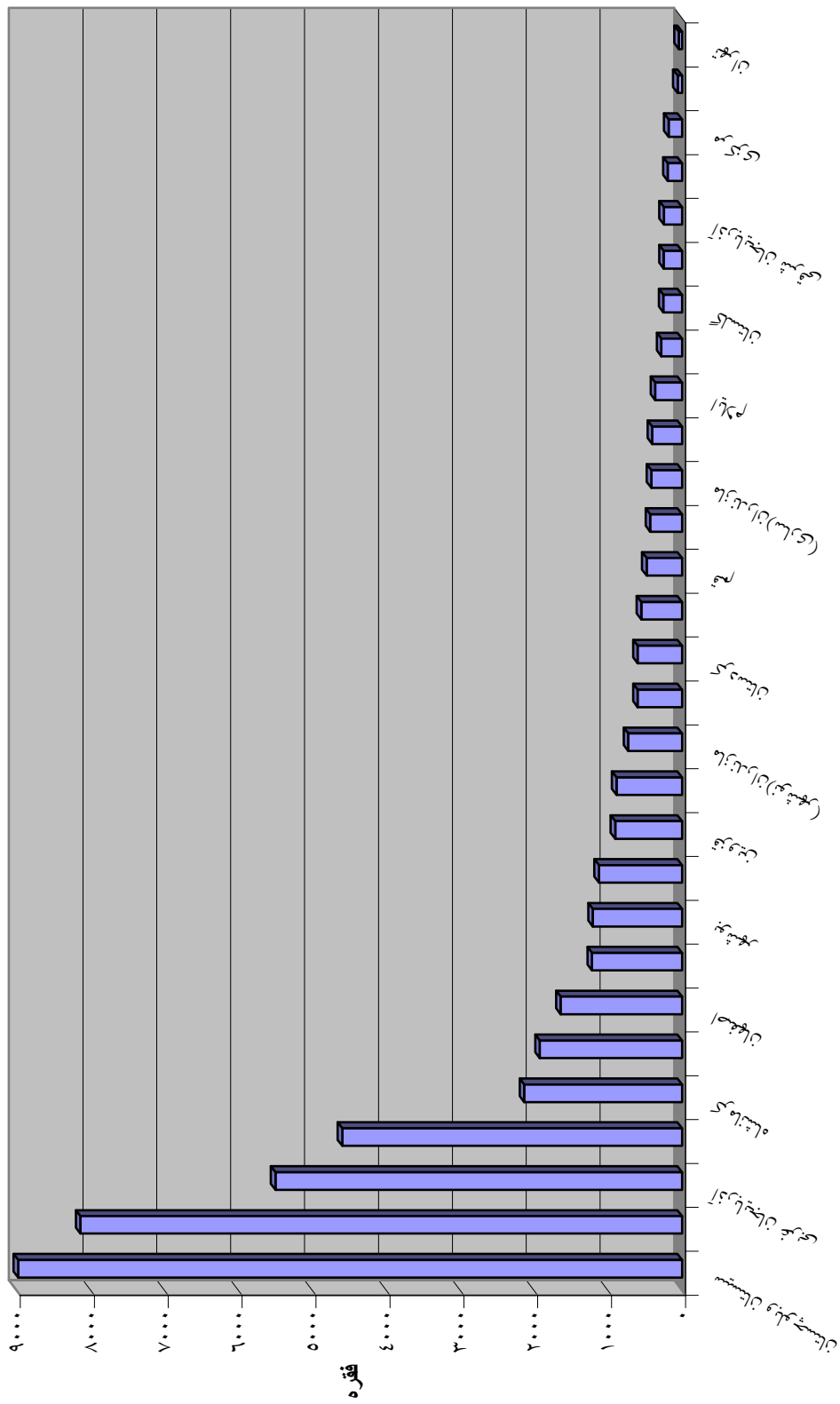
نمودار ۱۸: طرحهای باز دیده از نظر تعداد



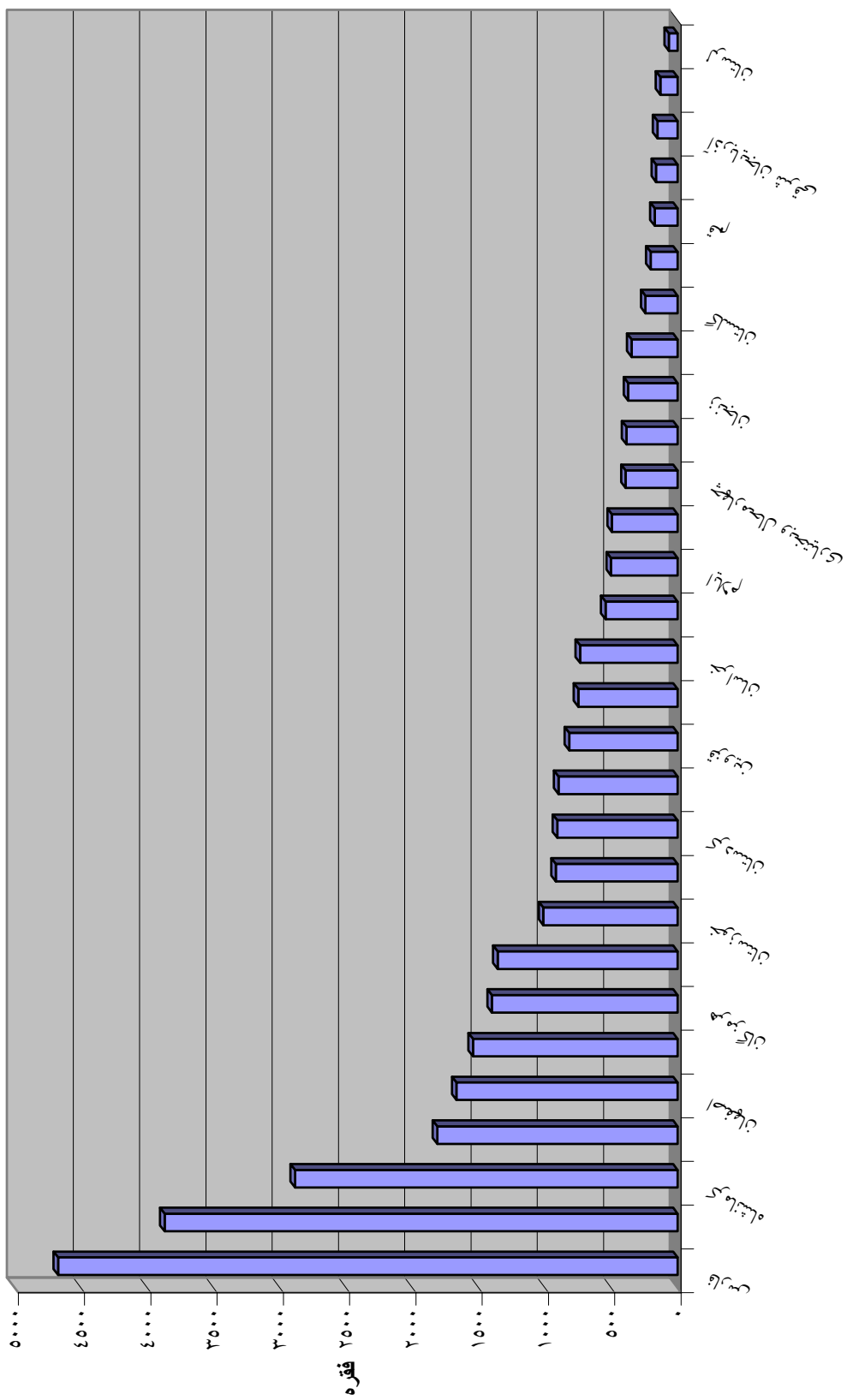
نمودار ۱۹: وضعیت طرح‌های باز دیدشده از نظر مساحت



نمودار ۲۰: طرح‌های در حال بهره‌برداری



نمودار ۲۱: طرح‌های در حال اجرای استانها



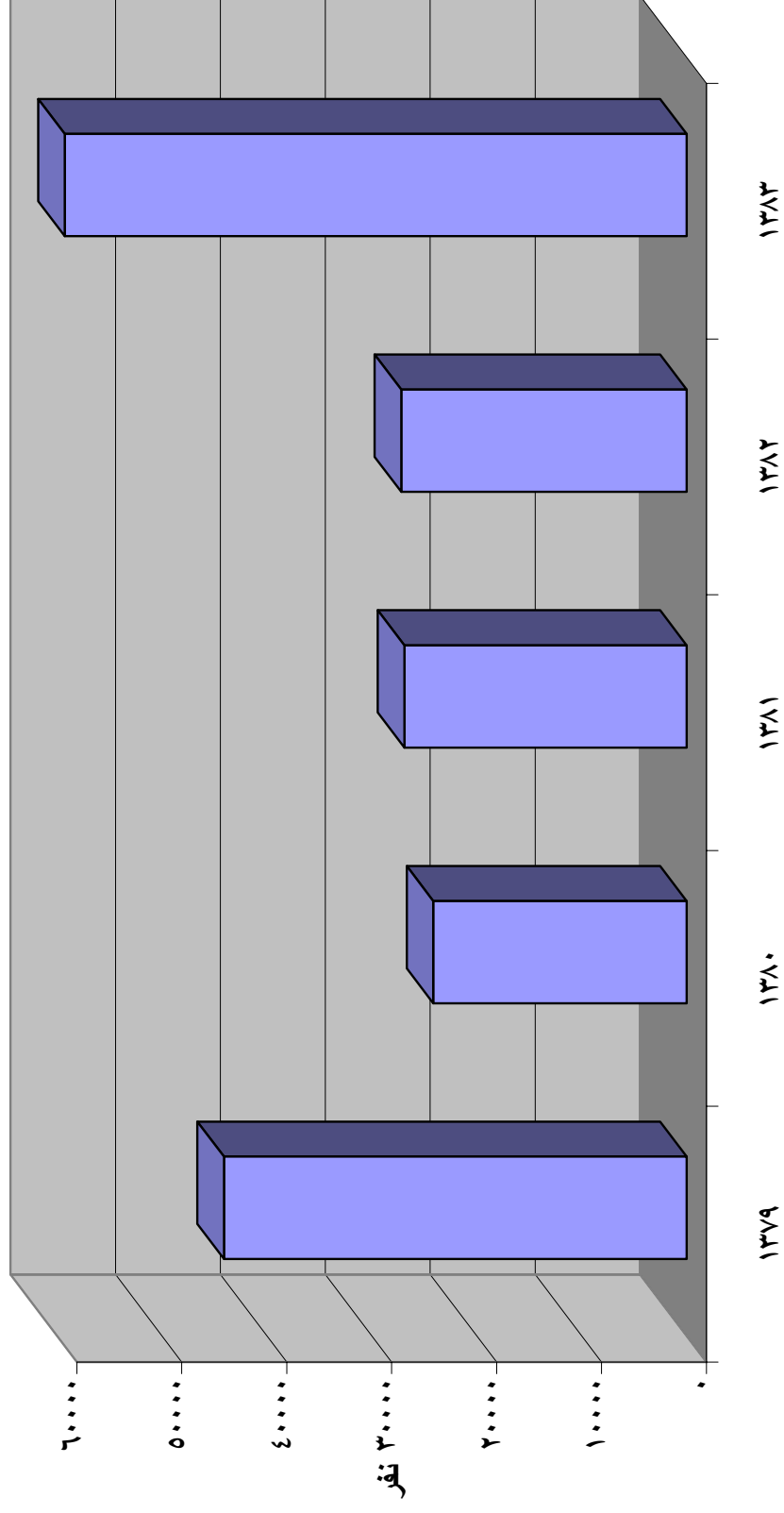
میزان تحقق اشتغال با توجه به اهداف تعیین شده چگونه بوده است؟

در برنامه های پنجساله اول، دوم، سوم و چهارم موضوع ایجاد اشتغال جزء اهداف کلان برنامه ها بوده و بخشی از برنامه ها به موضوع ایجاد زمینه های مناسب جهت اشتغال در کشور پرداخته است که با سرمایه گذاری در بخش تولید می توان به آن رسید. یکی از منابع مورد نیاز زمین می باشد، بدین منظور تمهیدات و تسهیلات لازم جهت واگذاری اراضی منابع ملی و دولتی پیش بینی شده است. از جمله در ماده ۱۰۸ قانون برنامه پنجساله سوم و تنفیذ آن در برنامه پنجساله چهارم به منظور استفاده از نیروهای متخصص و کارآفرینان بخش آب و کشاورزی با اولویت ساکنان روستاها، دولت مجاز شد اراضی با مقیاس اقتصادی را در عرصه های منابع طبیعی که قابل احیا و بهره برداری برای کشاورزی می باشند را با شرایط مناسب در اختیار آنان قرار دهد و حمایت های لازم را از قبیل ایجاد زیربناها و پرداخت تسهیلات به عمل آورد.

با توجه به اینکه قبل از ۱۳۷۹ برآورد میزان اشتغال در طرحها مورد توجه نبوده است، از عملکرد ایجاد فرصت های شغلی در طرح های موضوع مواد ۳۱-۳۲ گزارشی تهیه نشده است، ولی بعد از سال ۱۳۷۹ تا سال ۱۳۸۳ این موضوع در گزارشات مورد توجه قرار گرفته که در جدول ۸ میزان اشتغال در طرح های ۳۱-۳۲ طوبی نشان داده شده است.

جدول ۸. میزان اشتغالزائی در طرحها

جمع	۱۳۸۳	۱۳۸۲	۱۳۸۱	۱۳۸۰	۱۳۷۹	سال نوع فعالیت
۵۸۲۷۶	۲۹۶۲۳	۳۰۳	۱۳۴۴۴	۵۰۱۲	۹۸۹۴	طرح طوبی
۱۷۵۳۱	۱۳۱۳	۱۹۱۲	۱۷۹۰	۳۶۷۹	۸۸۳۷	ماده ۳۱
۱۰۵۷۴۰	۲۸۳۱۰	۲۴۹۷۴	۱۱۶۵۴	۱۵۴۳۸	۲۵۳۶۴	ماده ۳۲
۱۸۱۵۴۷	۵۹۲۴۶	۲۷۱۸۹	۲۶۸۸۸	۲۴۱۲۹	۴۴۰۹۵	جمع



نمودار ۲۳: میزان اشتغالزایی طرحها (۲۱-۳۲ و طوبی) به تفکیک سال

جدول ۹. وضعیت شاغلان در طرحهای مواد ۳۱ و ۳۲ و مساحت اراضی

جمع	۱۳۸۳		۱۳۸۲		۱۳۸۱		۱۳۸۰		۱۳۷۹		سال	نوع فعالیت
	تعداد شاغلین	مساحت	تعداد شاغلین	مساحت	تعداد شاغلین	مساحت	تعداد شاغلین	مساحت	تعداد شاغلین	مساحت		
۷۰۱۴۹	۵۸۲۷۶	۲۸۲۲	۲۹۶۲۳	۳۳۵۶	۳۰۳	۱۴۵۷۶	۱۳۴۴۴	۲۳۴۰۲	۵۰۱۲	۲۵۹۹۳	۹۸۹۴	طوبی
۱۰۱۵۲۰	۱۷۵۳۱	۱۰۲۵۱	۱۳۱۳	۱۲۱۶۰	۱۹۱۲	۱۲۱۵۹	۱۷۹۰	۲۴۲۸۰	۳۶۷۹	۴۲۶۷۰	۸۸۳۷	ماده ۳۱
۲۲۲۱۷۰	۱۰۵۷۴۰	۳۸۱۵۶	۲۸۳۱۰	۴۷۴۳۰	۲۴۹۷۴	۳۷۶۰۹	۱۱۶۵۴	۴۷۳۰۲	۱۵۴۳۸	۵۱۶۷۳	۲۵۳۶۴	ماده ۳۲
۳۹۳۸۳۹	۱۸۱۵۴۷	۵۱۲۲۹	۵۹۲۴۶	۶۲۹۴۶	۲۷۱۸۹	۶۴۳۴۴	۲۶۸۸۸	۹۴۹۸۴	۲۴۱۲۹	۱۲۰۳۳۶	۴۴۰۹۵	جمع

همانگونه که در جدول ۹ مشخص شده است، تعداد شاغلان در طرحهای موضوع مواد ۳۱ و ۳۲ از سالهای ۱۳۷۹ تا سال ۱۳۸۳ ذکر شده و در نمودار ۲۳ مقایسه مواد آورده شده که بیشترین تعداد را ماده ۳۲ و کمترین تعداد را ماده ۳۱ به خود اختصاص داده است.

جدول ۱۰. آمار تعداد شاغلان و مساحت اراضی واگذار شده مواد ۳۱-۳۲

مساحت به هکتار	تعداد شاغلین	مقدار ماده
۱۰۱۵۲۰	۱۷۵۳۱	ماده ۳۱
۲۲۲۱۷۰	۱۰۵۷۴۰	ماده ۳۲
۳۲۳۶۹۰	۱۲۳۲۷۱	جمع

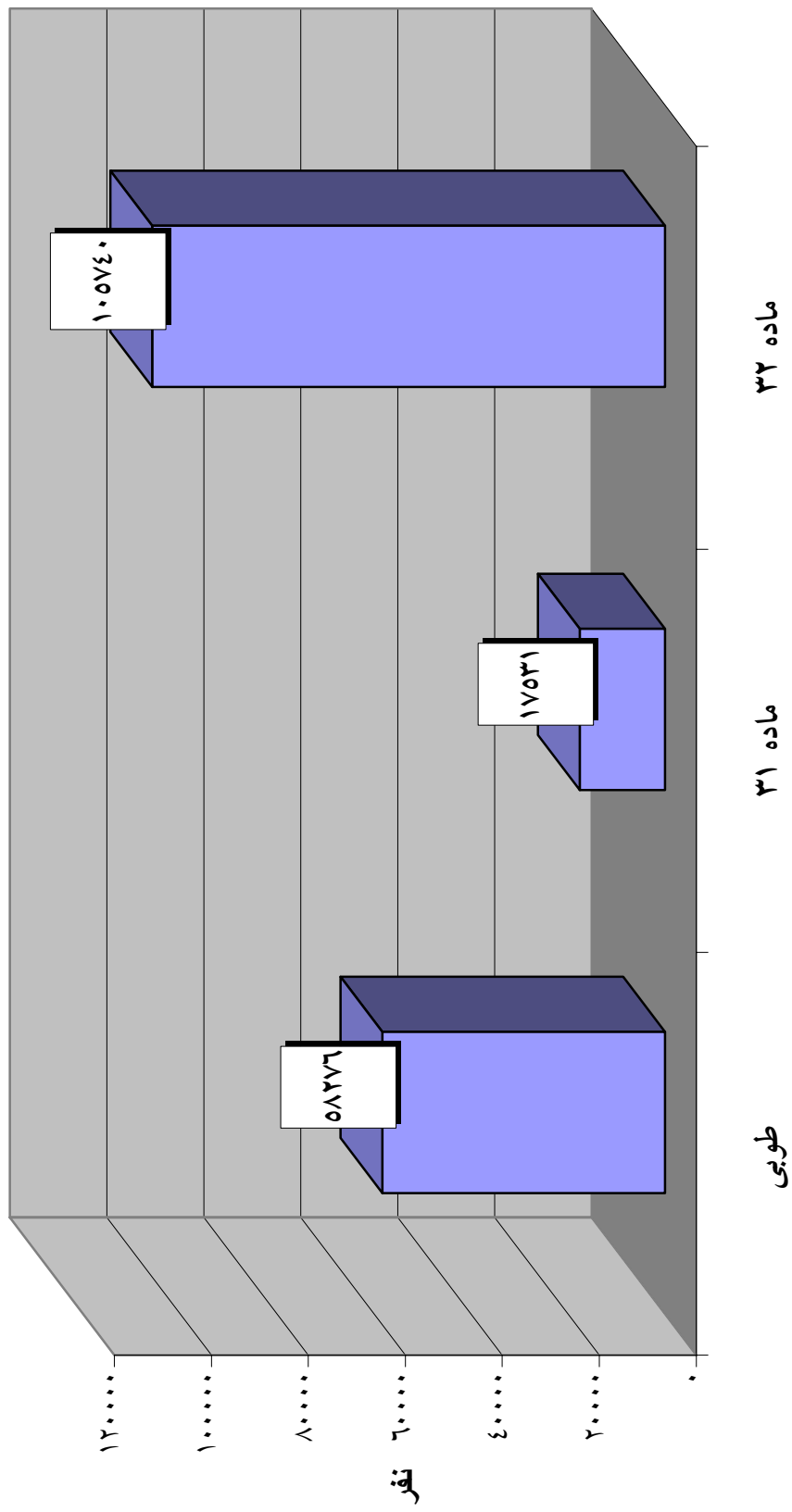
باتوجه به جدول ۱۰ و برحسب تعداد شاغلین و مساحت اراضی واگذاری در ماده ۳۱ برای هر نفر ۵/۸ هکتار زمین اختصاص یافته و برحسب تعداد شاغلین و مساحت اراضی واگذاری در ماده ۳۲ برای هر نفر ۲ هکتار زمین اختصاص یافته است، و در یک نتیجه کلی برای هر نفر در مواد (۳۱ و ۳۲) ۲/۶ هکتار زمین اختصاص یافته است. باتوجه به میزان اراضی واگذاری تا پایان سال ۱۳۸۳ (۲۲۷۷۶۰۳ هکتار) می توان گفت بیش از ۸۷۶۰۰۰ نفر اشتغال ایجاد شده است.

نمودار ۲۴ تعداد شاغلین به تفکیک مواد ۳۱ و ۳۲ و طرح طوبی در نمودار ۲۴ نشان داده شده که بیشترین تعداد را ماده ۳۲ و کمترین ماده ۳۱ و در نمودار ۲۵ به تفکیک مواد و برحسب

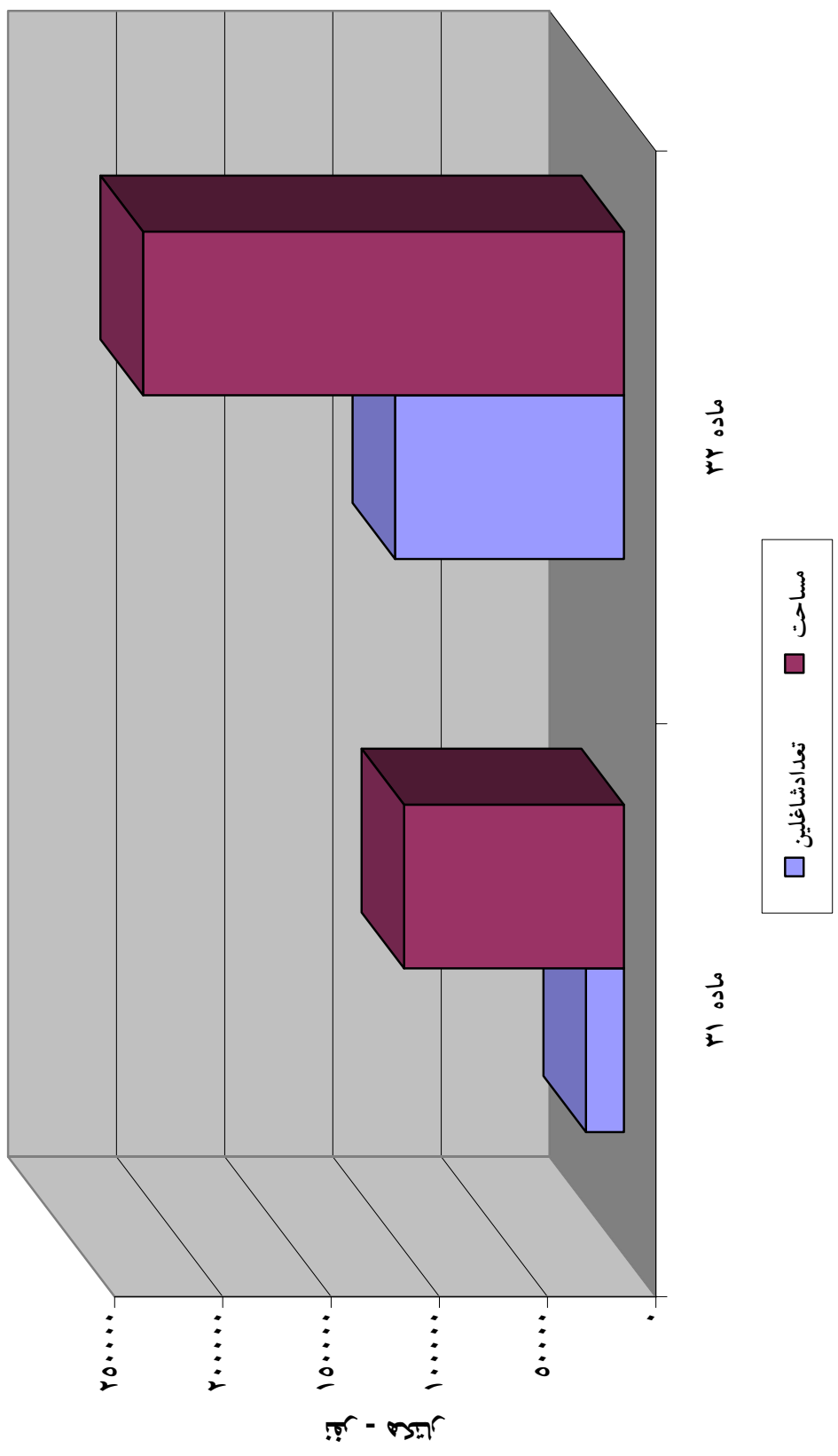
مساحت آورده شده که بیشترین مساحت و بیشترین شاغلین راماده ۳۲ و کمترین مساحت و تعداد شاغلین راماده ۳۱ به خود اختصاص داده است.

همان گونه که در نمودار ۲۶ مشاهده می‌شود میزان اشتغال‌زایی طرحها موضوع ماده ۳۱ به ترتیب بیشترین آن را سیستان و بلوچستان و فارس و همدان و تهران کمترین تعداد را به خود اختصاص داده است.

در نمودار ۲۷ میزان اشتغال‌زایی در طرحهای موضوع ماده ۳۲ نشان داده که استانهای قزوین و یزد بیشترین و کمترین آن ایلام و تهران را به خود اختصاص داده است. و بالاخره با ملاحظه نمودار ۲۸ میزان اشتغال‌زایی طرح طوبی، استانهای اصفهان و قزوین بیشترین و استان مازندران (ساری) و تهران کمترین تعداد را به خود اختصاص داده است.

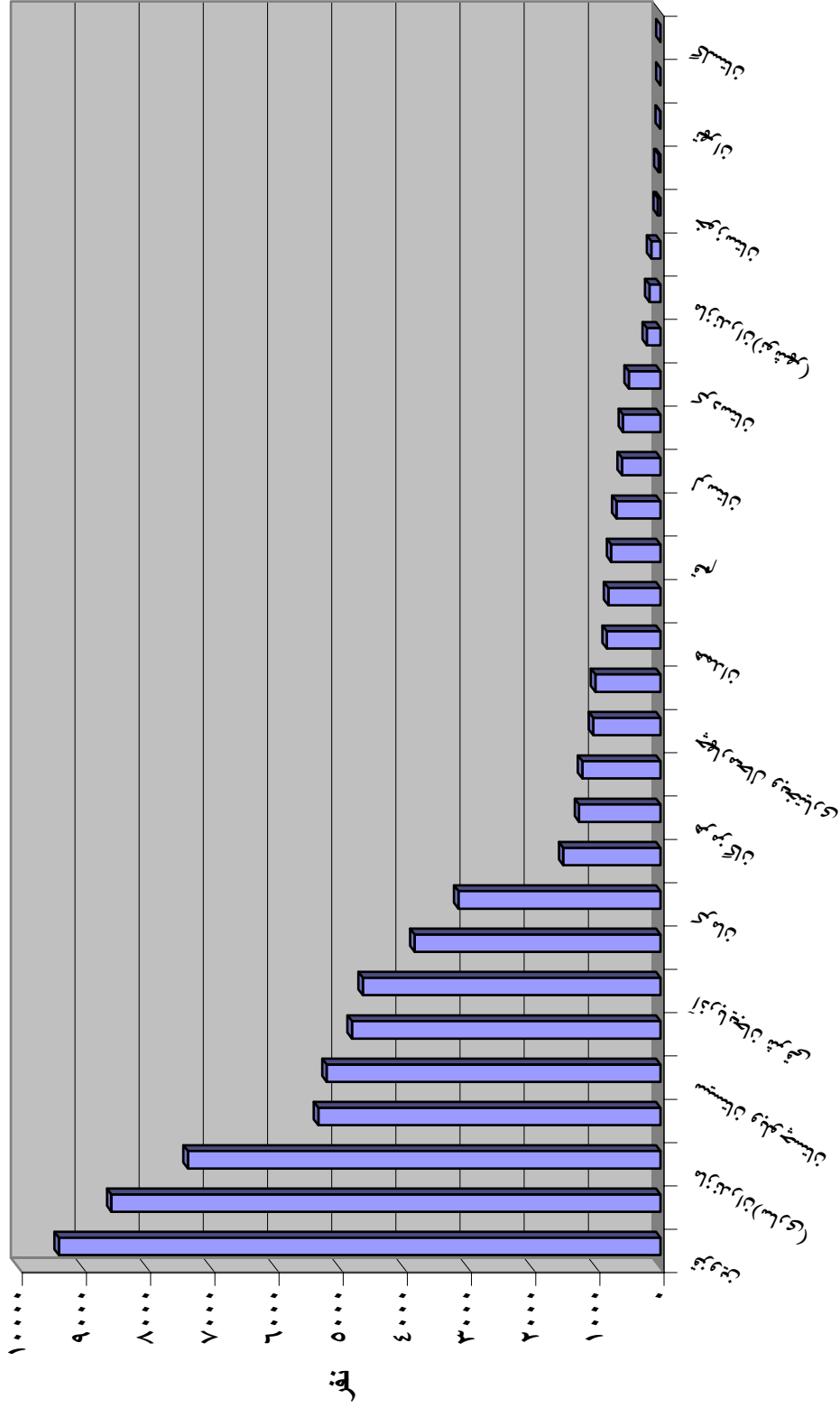


نمودار ۲۴: تعداد شاغلین به تفکیک مواد

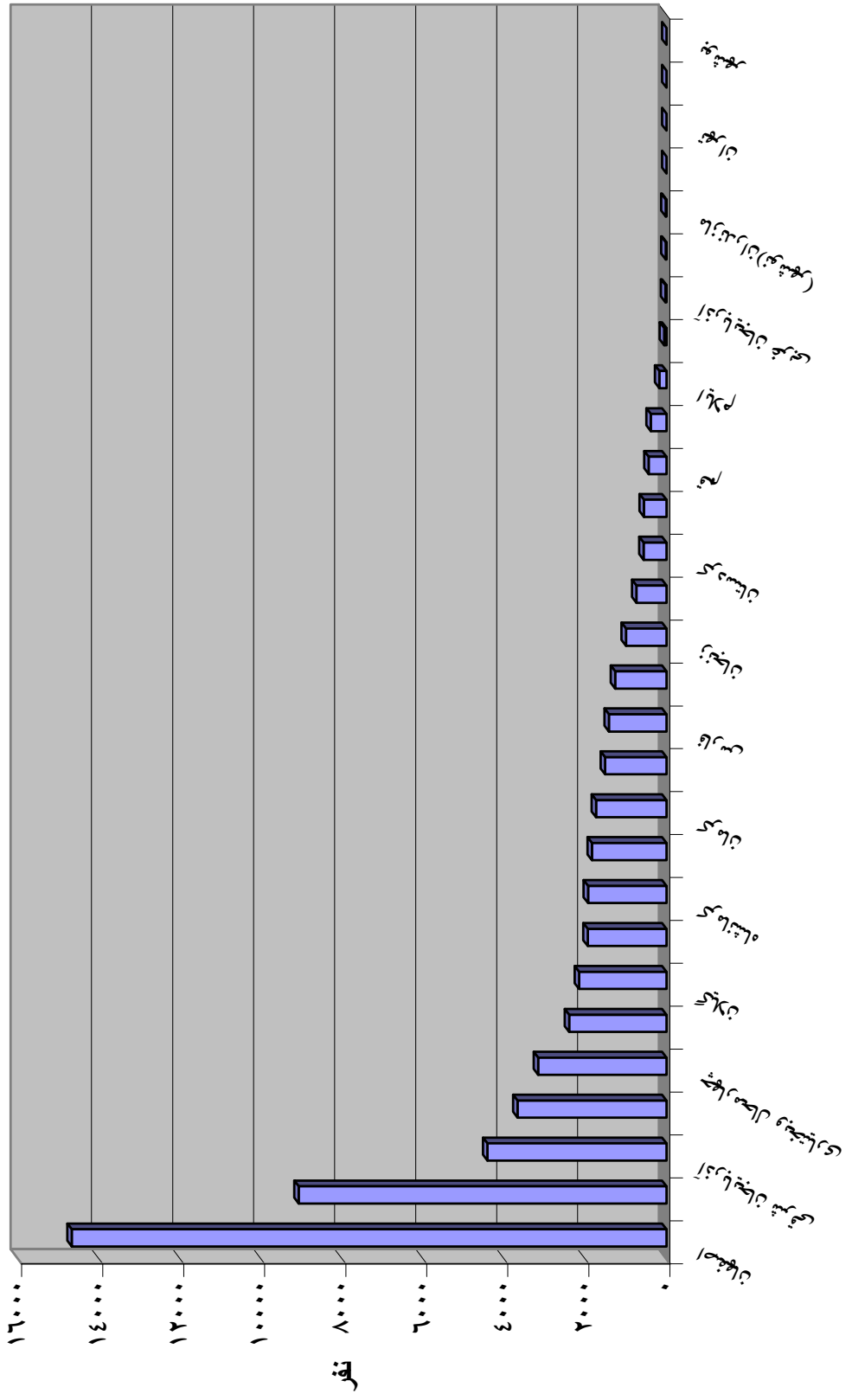


نمودار ۲۵: تعداد شاغلین طرحها به تفکیک مواد و بر حسب مساحت

نمودار ۲۷: میزان اشتغالزایی طرح‌های موضوع ماده ۳۲ (۱۳۷۹ - ۱۳۸۳) به ترتیب استانها



نمودار ۲۸: میزان اشتغالزایی طرحهای طوبی (۱۳۷۹-۱۳۸۳) به ترتیب استانها



فصل پنجم

بحث و تفسیر

- مقدمه
- خلاصه پژوهش
- نتیجه‌گیری‌ها
- محدودیت‌های پژوهش
- پیشنهادات
- سایر پیشنهادات مبتنی بر تجربه پژوهشگر
- توصیه به محققین آینده

فصل پنجم بحث و تفسیر

مقدمه

باتوجه به پرسش‌های مطرح شده در ابتدای تحقیق و برای دستیابی و نتیجه‌گیری از بررسی نتایج حاصل از اجرای لایحه قانونی اصلاح لایحه و واگذاری و احیای اراضی و اجرای مواد ۳۱ و ۳۲ آیین‌نامه مذکور و باتوجه به نظام پیچیده مالکیت و واگذاری اراضی منابع ملی و دولتی مورد بررسی و با ارائه پیشنهادات درخصوص مسایل مربوط به سوالات پژوهش و پیشنهاد کلی با استفاده از تجربه سالهای خدمت در این بخش، نتایج حاصل از پژوهش و... ارائه می‌گردد.

خلاصه پژوهش

درحقیقت نظام پیش برنده نظام اجرایی به ساختار سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و اعتقادی متکی و استوار است.

ساختار نظام باید به گونه‌ای باشد که برای بهره‌برداری از منابع بویژه سرزمین با ایجاد فرصت‌های شغلی توسط تولیدکنندگان و کارآفرینان شرایط لازم را برای استعدادهای بالقوه و بالفعل فراهم آورد.

فایده تولید و بهره‌برداری از منابع بویژه سرزمین و ضرورت آن به قدمت عمر بشر است. انسان از همان زمان که ضرورت زندگی را احساس کرده است پی به فعالیت، تلاش برده و مشغول برنامه‌ریزی شده است که با گذشت زمان و افزایش جمعیت از کشاورزی بدوی به کشاورزی سنتی و سپس به کشاورزی صنعتی و در آینده‌ای نه چندان دور به کشاورزی پیشرفته و فراصنعتی روی خواهد آورد و فعالیت‌های صنعتی، خدماتی از دیرباز در کنش و واکنش با یکدیگر بوده‌اند. صرف‌نظر از قدمت سال‌های قبل از سال ۱۳۴۱ با تصویب قانون حفاظت و بهره‌برداری در سال ۱۳۴۱، ماده ۱۰ و ۲۱ تبصره از ماده ۳۱ تا ۴۱ قانون یاد شده به بحث واگذاری زمین پرداخته شده است. این قانون تا قبل از پیروزی انقلاب اسلامی جاری و به آن عمل

شده است. پس از پیروزی انقلاب اسلامی و با تصویب آیین‌نامه اجرایی لایحه قانونی اصلاح لایحه واگذاری و احیاء اراضی مصوب ۵۹/۲/۳۱ به نحوه واگذاری منابع ملی و دولتی برای فعالیت‌های مختلف پرداخته است. باتوجه به بررسی‌های بعمل آمده در فصل دوم این پژوهش نه تنها قانون بلکه تشکیلات اجرایی هم دست خوش حوادث زیادی بوده است.

در این پژوهش با جمع‌آوری آمار و اطلاعات تا پایان سال ۸۳ بالغ بر ۲۲۷۰ هزار هکتار از اراضی منابع ملی و دولتی به بخش صنعت، خدمات و کشاورزی واگذار شده است که بیشترین سهم واگذاری یعنی حدود ۵۷ درصد را بخش کشاورزی به خود اختصاص داده است.

نتیجه گیری‌ها

الف) - بررسی نتایج حاصل از اجرای آیین‌نامه اجرایی لایحه قانونی اصلاح لایحه واگذاری و احیاء اراضی

اجرای آیین‌نامه اجرایی لایحه قانونی اصلاح لایحه واگذاری و احیاء اراضی با اهداف اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، فرهنگی و بنا به ضرورت‌های بعد از پیروزی انقلاب اسلامی و استقرار نظام جمهوری اسلامی از طرف خط مشی گذاران تدوین گردید، پس از به اجرا درآمدن آن پیامدهای گوناگونی را در پی داشته است و با اثرات اقتصادی در جامعه روستایی و نیمه روستایی و شهری در اقتصاد کشاورزی به طور اعم، صنعت و خدمات تحولی در پیشرفت‌های اقتصادی بعد از انقلاب را بر جای گذاشته است که هدف عمده را می‌توان موارد ذیل را نام برد:

- ۱- بهره برداری بهینه از عوامل تولید (زمین، کار، سرمایه، نیروی انسانی، تکنولوژی و ...)
- ۲- حفاظت آب و خاک (توسعه پایدار با مدیریت صحیح بهره برداری از اراضی).
- ۳- بهره برداری از اراضی مستعد.
- ۴- تعیین اولویت‌های حفاظتی در عرصه های ناپایدار.
- ۵- جلوگیری در آسیب پذیری مناطق بیابانی و نیمه بیابانی.
- ۶- ساماندهی بهره برداران عرفی و قانونی از منابع طبیعی.
- ۷- تعادل دام و مرتع.
- ۸- ایجاد فرصت‌های شغلی از طریق اجرای طرح‌های واگذاری زمین.
- ۹- افزایش تولید (کمیت و کیفیت محصولات در بخش کشاورزی، صنعت و ارائه خدمات در بخش خدمات).

فرض ما بر این است که منابع طبیعی بستری است برای رسیدن به توسعه پایدار و در امر تولید باید اهمیت خاصی را به منابع طبیعی کشور داد، ولی آنچه ملاحظه شد قبل از تصویب بعضی از قوانین و مقررات مانند ماده ۱۰۴ قانون برنامه سوم توسعه و تنفیذ آن در ماده ۷۱ قانون برنامه چهارم توسعه آن بخش از اراضی که در امر تولید از حالت طبیعی خارج می‌گردد طبعاً به اکوسیستم منطقه اولین اثر را خواهد گذاشت. لذا باید با برآورد میزان تأثیر نسبت به محیط طبیعی و برای احیای اکوسیستم، با ایجاد فضای سبز، جلوگیری از روان آبهای تأثیرگذار در منطقه با ایجاد بندهای مصنوعی و سیستم تزریق بعنوان یکی از عوامل اثرگذار ارزیابی و به عددهای کمی تبدیل و ارزش منابع طبیعی بعنوان یکی از عوامل هزینه‌های طرح اعم از عمومی و عمرانی و فعالیتهای اشخاص حقیقی و حقوقی لحاظ گردد. و سهم منابع طبیعی در تولید، اشتغال، سرمایه‌گذاری مشخص و به همین میزان در احیاء و بازسازی آن متعهد گردند.

یکی از پیامدهای بهره‌برداری از اراضی منابع ملی و دولتی دچار تغییرات کمی و کیفی شدن آن است که باید مسئولان و دست‌اندرکاران با تعیین خط‌مشی بعنوان یک وظیفه، ارزیابی اقتصادی و اجتماعی و آثار طبقات تبدیل اراضی (قوت و ضعف)، عدم فعالیت در بخشی از اراضی واگذاری، عدم تجانس بخشی و یا بعضی از فعالیت‌ها در مناطق بدلیل عدم آمایش سرزمین و یا آمایش منطقه‌ای و بخشی بررسی و دلایل اینکه از فرصتهای در اختیار گذاشته شده بهره مناسب و کافی نبرده‌اند، مشخص و تصمیم لازم اتخاذ گردد.

ضرورتاً عوامل تولید به صورت مجموعه‌ای از اقدامات تخصصی و تکمیلی بوده و اثرات آن در هماهنگی، همگنی، همگرایی، همسو بودن، و... بیش از پیش محرز و باید در بلندمدت و میان‌مدت مورد ارزیابی قرار گیرد. بطورکلی اجرای هر قانون اثراتی به جا می‌گذارد که می‌توان آن را به چهار بخش تقسیم نمود:

۱- اثرات اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی.

۲- راههای ممکن برای اجرای قانون.

۳- اثرات بر جای مانده در اجرای قانون در جامعه.

۴- بررسی قوانین و مقررات و کم و کاستیها (نقاط قوت و ضعف)

تا قبل از تصویب آیین‌نامه اجرایی لایحه قانونی اصلاح لایحه واگذاری و احیای اراضی

برای رفع نیاز فعالیتهای صنعتی و خدماتی بیشتر نیازها از اراضی کشاورزی و یا مستثنیات مالکینی که مالکیت آنها مورد تأیید بوده تأمین می‌شده است، ولی بعد از تصویب آیین نامه اجرایی لایحه قانونی اصلاح لایحه واگذاری و احیای اراضی از اراضی منابع ملی تأمین شده و یکی از اثرات مهم آن عدم تبدیل اراضی مزروعی و افزایش سطح زیر کشت با واگذاری سطوح قابل ملاحظه ای از اراضی منابع ملی به اراضی سطح زیرکشت برای تولید محصولات استراتژیک، توانسته است گام مهمی را در جهت قطع وابستگی بردارد و بطور بنیادی در جهت کاهش مهاجرت روستاییان با تأمین اراضی مورد نیاز مسکن روستایی، ایجاد زمینه های کار در بخش کشاورزی، صنایع روستایی و صنایع بزرگ صنعتی فراهم نماید و مشکلات و معضلات را کاهش دهد.

(ب) - بررسی نتایج حاصل از اجرای مواد ۳۱ و ۳۲ آیین نامه

بعد از پیروزی انقلاب اسلامی جامعه ایران تحولات زیادی را پشت سر گذاشته است. اتخاذ سیاست های دولت در زمینه های جلب مشارکت سرمایه گذاری مردم در افزایش تولید، اشتغال و ... از جنبه های مهم آن است. هر چند که بعد از تصویب این قانون تاکنون بطور جدی ارزیابی اقتصادی، اجتماعی، صورت نگرفته است ولی در بین صاحب نظران، منتقدین، مسئولین و... از جهات مختلف بحث های متعدد وجود دارد.

• از جمله در مورد کارآیی، کمک به تولید، ایجاد اشتغال، کاهش تبدیل اراضی زراعی و باغی و... که اظهار نظر در این مورد و ارزیابی چنین پدیده ای نیاز به مطالعات و بررسی و جامع دارد.

با توجه به آمار عملکرد کمیسیونهای مواد ۳۱ و ۳۲ و نتایج حاصل از آن که در فصل سوم توضیح داده شد با وجود مشکلات و کم و کاستیهای فراوان در نهایت عملکرد اجرایی آیین نامه اجرایی لایحه قانونی اصلاح لایحه واگذاری و احیای اراضی را می توان مثبت ارزیابی نمود در ادامه موقعیتهای و همچنین نارساییها و مشکلات حاصل از اجرای این قانون به عنوان جمع بندی در پایان ارائه می‌گردد.

سازمان جنگلها، مراتع و آبخیزداری تاکنون با واگذاری اراضی منابع ملی و دولتی جهت اجرای طرحهای کشاورزی (دام، طیور، شیلات آبزیان، زراعت، باغبانی و...) صنعت، خدمات برای بسیاری از تولید کنندگان یکی از عوامل مهم و مؤثر تولید را فراهم نموده است، ولی به منظور ارائه خدمات بیشتر به صورت سیستماتیک و مدون و برنامه ریزی شده و باید شناسائی،

استعدادیابی، تعیین کاربری و تخصیص برای هر یک فعالیت‌های اقتصادی، فرهنگی، عمرانی و... داده شود. علی‌رغم این دیدگاه حدود چند دهه گذشته موضوع آمایش سرزمین در برنامه ریزی های کلان و سیاست‌های اجرایی به بحث گذاشته شده و توجه مقام معظم رهبری هم در برنامه چشم انداز ۲۰ ساله نظام تاکید فرموده‌اند، ولی تاکنون این امر مهم که می‌تواند در بهره برداری بهینه از سرزمین که به استناد کلام الهی بعنوان مهدومحل آسایش و آرامش، جایگاه فعالیت و معاش انسانهاست را فراهم نماید، توجه قابل ذکری نشده است.

محدودیت‌های پژوهش

محدودیت های پژوهش رامی‌توان به دودسته تقسیم کرد:

الف: محدودیت های قابل کنترل

ب: محدودیت های غیرقابل کنترل

محدودیت‌های قابل کنترل می‌توانند در سرعت تصمیم گیری تاثیرگذارند. در این پژوهش محدودیت‌های غیرقابل کنترل بوده و بیشتر عوامل قابل کنترل بوده که موارد محدودیت های پژوهش بدین قرارند:

- عدم دسترسی به یک کار تحقیقاتی منظم و منسجم در خصوص موضوع پژوهش.
- بکربودن وعدم شناخت موضوع در امر پژوهش.
- عدم دسترسی به بعضی اطلاعات باهدفهای پژوهش.
- مبانیت بین آمارهای موردنظر واطلاعات موجود.
- گستردگی دامنه اطلاعات تحقیق در خصوص واحدهای تولیدی (پرونده) وتحولات زمانی
- طبقه‌بندی نبودن اطلاعات پرونده های واگذاری وعدم دسترسی فوری به یک سند رسمی.
- نبودن فهرست کاملی از جزییات مجریان و مستاجران.
- نداشتن استانداردهای لازم برای تامین اراضی مورد نیاز متناسب با طرح.

پیشنهادات محقق

مسئلاً تاکنون پایان نامه ها و تحقیق های زیادی را دانشجویان با همکاری و همفکری استادان بزرگوار تهیه نموده اند و راه حل هایی نیز ارائه نموده اند و عموماً این راه حل ها و پیشنهادات پیوسته مسکوت مانده است. این تحقیق مشکلات و محدودیت های خاص خود را داشته است، اما مسائلی را که به عنوان پیشنهاد ارائه گردیده برگرفته از محیط سازمان و یافته های تحقق است که بدین قرارند:

۱- پراکنش و توزیع اراضی واگذاری به تفکیک استان و نوع طرح چگونه بوده است؟

بر حسب آمار جمع آوری شده بالغ بر ۲/۲۷۷ هزار هکتار از اراضی منابع ملی و دولتی برای اجرای مواد ۳۱-۳۲ (طرح های عمومی و عمرانی، صنعت، خدمات و کشاورزی) تا پایان سال ۱۳۸۳ واگذار شده که بیش از ۵۷ درصد از اراضی واگذاری به بخش کشاورزی اختصاص یافته است، بیشترین میزان را استان های خوزستان، کرمان و فارس و کمترین میزان را ادارات کل منابع طبیعی استان مازندران (منطقه نوشهر) و قزوین را به خود اختصاص داده اند.

● **پیشنهاد می گردد:** برای توزیع مناسب فعالیت های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با هدف کارآمد نمودن فعالیت ها در اراضی منابع ملی و دولتی با استفاده از مطالعات انجام شده و با الهام از چشم انداز در افق ۱۴۰۰ در بهره برداری مطلوب از سرزمین های در چارچوب سیاست های حاکمیتی نظام و با هدف اقتصادی نمودن اراضی، با محوریت حفظ، احیا، اصلاح و توسعه و بهره برداری و با رعایت اصل تعامل در محیط طبیعی و حفظ اکوسیستم با تعیین کاربری و قابلیت سنجی که از اصول توسعه پایدار است بهره گرفت.

۲- متوسط زمان برای رسیدگی به درخواست ها چگونه بوده است؟

با توجه به یافته های تحقیق در فرضیه دوم و نظر به جمع آوری آمار و اطلاعات بدست آمده بالغ بر ۶۰۸۳۴ طرح با متوسط استانی ۱۹۶۲ پرونده فقط برای فعالیت های موضوع ماده ۳۱ و ۳۲ وجود

دارد که حسب بررسی‌های بعمل آمده بطور میانگین از زمان درخواست تا تصویب در کمیسیون (۳۱-۳۲) ۳۳۰ روز به خود اختصاص داده که در این میان بیشترین زمان را مدت زمان استعلام از سایر دستگاههای مرتبط با طرح به خود اختصاص داده است.

● **پیشنهاد می‌گردد:** استانهای کشور با توجه چشم اندازهای استانی و سیاستهای منطقه‌ای، کمیسیون و یا کمیته ای را مامور شناسایی، استعدادیابی و مکان‌یابی نمایند تا با تعیین کاربری اراضی محل استقرار فعالیت‌ها را مشخص نمایند و مجریان را به آن منطقه اعزام دارند و به نوعی باشد که همه مسایل اداری حل شده باشد و نیاز به طی همه این زمانها نباشد.

۳- متوسط زمان اجرای طرحها چند سال بوده و مطابقت آن با طرح مصوب و زمان بندی اجرا چگونه بوده است؟

با توجه به یافته‌های تحقیق در سؤال سوم متوسط زمان اجرای طرحها از زمان درخواست تا زمان انتقال قطعی و انتقال مالکیت اراضی و بهره برداری از آنها زمانی معادل (۳۰) ماه را به خود اختصاص داده که با کم کردن زمان درخواست تا تصویب کمیسیون و تنظیم قرارداد اجاره با مجری طرح حدود ۱۷ ماه بطور متوسط برای اجرای طرحها و بهره برداری از آن زمان را به خود اختصاص داده که زمان مناسب و معقولی است ولی برای طرحهای موضوع ماده ۳۱ می‌تواند زمان کمتری را به خود اختصاص دهد.

جدول ۱. مدت زمان انجام کار (به روز - به ماه - به سال)

ردیف	موضوع	به روز	به ماه	به سال	درصد
۱	درخواست تا بهره برداری طرح	۸۹۶	۳۰	۲/۵	۱۰۰
۲	مدت زمان استعلام	۴۲۶	۱۴/۲	۱/۷	—
۳	درخواست تا تصویب کمیسیون	۳۳۰	۱۱	۰/۹	٪۳۶
۴	مدت انتظار در دبیرخانه ۳۱-۳۲	۹۶	۳/۱۲	۰/۳	—
۵	تصویب کمیسیون تا عقد قرارداد اجاره	۲۶۲	۸/۱۷	۰/۷	٪۲۸
۶	درخواست تا انتقال قطعی	۱۳۲	۴/۱۴	۰/۴	٪۱۶
۷	زمان واگذاری اجاره تا انتقال قطعی	۱۷۲	۵/۱۷	۰/۵	٪۲۰

میانگین هر طرح از زمان واگذاری تا بهره برداری در طرحهای موضوع مواد ۳۱-۳۲ سی (۳۰) ماه معادل دو و نیم سال (۲/۵) را به خود اختصاص داده است. بیشترین زمان را مدت زمان استعلام با ۴۲۶ روز معادل ۱۴/۲ ماه و ۱/۷ سال را به خود اختصاص داده است.

کمترین زمان را درخواست واگذاری قطعی تا انتقال قطعی ۱۷۲ روز معادل ۵ ماه و ۱۷ روز را به خود اختصاص داده است.

پیشنهاد می‌گردد: با بازنگری و تدوین سیاست‌های اجرایی منطقه‌ای در محدوده و پهنه جغرافیایی استان با تهیه طرحهای توسعه‌ای متناسب با استعدادهای بالقوه و بالفعل و با بهره‌گیری از الزامات آمایش سرزمین (شناسایی اراضی مستعد، منابع تامین اعتبار و...) می‌توان زمان واگذاری زمین، مدت زمان اجرای طرح و... کوتاه نمود.

۴- تفکیک طرحها از نظر اجراء و بهره برداری (استمرار تولید، تغییر کاربری رکود) چگونه بوده است؟

با توجه به یافته های تحقیق در پرسش سوم و نظر به اینکه عمده بحث نظارت از سال ۷۹ شروع شده و از همان سال هم آمار نظارت بر اجرای طرحها تهیه شده است که سال ۱۳۸۲ بیشترین و سال ۱۳۷۹ کمترین عملکرد را داشته است و ۲۰ هزار طرح متوقف نیمه تعطیل و طرح تغییر بهره برداری شده است.

پیشنهاد می‌گردد: قبل از واگذاری اراضی و تصویب طرح، واگذاری به اشخاص حقیقی و حقوقی براساس نیازها و تواناییهای فنی و تخصصی صورت پذیرد و با آموزش های تخصصی و نظارت مستمر در اجرای طرحها موثر است.

۵- میزان تحقیق اشتغال با توجه به اهداف تعیین شده چگونه بوده است؟

مشخص کردن میزان اشتغال در طرحهای مواد (۳۱-۳۲) از سالهای ۷۹ به بعد در دستورکار قرار گرفت و با آماري که از سالهای ۷۹ به بعد بدست آمده است فرصتهای مناسبی را بوجود آورده است که در این پژوهش برای فعالیت موضوع ماده (۳۱) برای هر نفر ۵/۸ هکتار و برای فعالیتهای موضوع ماده (۳۲) ۲ نفر در هر هکتار بوده است.

پیشنهاد می‌گردد: باتوجه به اینکه زمین به عنوان یکی از عوامل مهم و موثر وابسته برای تولید محسوب می‌گردد، لذا باید کلیه عوامل تولید (زمین، سرمایه، مدیریت، کار و...) و نقش و سهم هر کدام از عوامل و نقش آن در اشتغال معین و بر مبنای آن وظیفه قانونی برای مجریان قانون تعیین گردد.

پیشنهادات مبتنی بر تجربه پژوهشگر

با توجه به اینکه کشورها در منطقه خشک و کم آب قرار دارد و تهیه مواد غذایی و ایجاد امنیت غذایی و اشتغال از اهمیت خاصی برخوردار است، باید از روشهای فعلی به روشهای نوین و فرا صنعتی در طرحهای ماده ۳۱ روی آورد و در بخش صنعت و خدمات عدد بدست آمده عدد معقول و کارآمد است.

به حداکثر رساندن بهره‌وری و توانایی نیروی انسانی و استفاده از امکانات، تجهیزات، قانون و مقررات و سرزمین و شکل دهی به نظام اقتصادی در تولید، باتوجه به شاخص های کمی و کیفی مربوط به ارتقای بهره برداری از منابع تولید بویژه عرصه های منابع ملی از اعمال وظایف حاکمیت است. یافته های تحقیق و تجربیات بدست آمده از اجرای سیاست های خط مشی گذاران برای برنامه ریزی کوتاه مدت، میان مدت و بلندمدت به شرح ذیل پیشنهاد می نماید :

- ۱- تشکیل شورای سیاست گذاری برای بهره برداری از سرزمین (کوتاه مدت).
- ۲- پیگیری در جهت به سرانجام رساندن آمایش سرزمین (بلندمدت).
- ۳- تشکیل کمیته های شناسایی، استعدادیابی و قابلیت سنجی منطقه ای (کوتاه مدت).
- ۴- ایجاد هماهنگی با دستگاههای ذیربط در اجرای طرحها برای نظارت بر عملکرد (میان مدت).
- ۵- توانمندسازی و اصلاح قوانین و مقررات در امر نظارت (بلندمدت).
- ۶- ایجاد مدیریت و رویه واحد در حدود اختیارات جهاد کشاورزی برای بهره برداری بهینه از سرزمین (کوتاه مدت).
- ۷- تدوین قانون جامع بهره برداری از اراضی منابع ملی و دولتی (بلندمدت).
- ۸- استانداردسازی و تعیین سطوح مناسب برای صنعت، خدمات، کشاورزی (میان مدت)
- ۹- مکانیزه نمودن پرونده های واگذاری اراضی استانها تحت نرم افزار یکسان (کوتاه مدت)

برای انجام یک پژوهش، تحقیق یا پروژه مطالعاتی، معتقدم که اولین قدم باانتخاب عنوان، ورود به بحث شروع می‌شود و رسیدن به اهداف از پیش تعیین شده باهمکاری داوطلبانه آغاز و مواجه شدن با ابعادگسترده موضوع به کندی و سهل انگاری مواجه می‌شود. یک پژوهش مانند بررسی وضعیت طرحهای مواد (۳۱و۳۲) آیین نامه اجرایی لایحه قانونی اصلاح لایحه واگذاری و احیای اراضی که زمینه سازفعالیت‌های صنعت، کشاورزی وخدمات و طرحهای عمومی و عمرانی می‌باشد نقش موثری در سرمایه گذاری ودر اجرای اهداف برنامه های توسعه اقتصادی اجتماعی فرهنگی بلندمدت، میان مدت و کوتاه مدت را ایفاد می نماید.

پیشنهاد می نماید: موضوعات جزئی تری برای بررسی انتخاب شود تا ضمن رسیدن به یک نتیجه مطلوب، آنی و کوتاه مدت، در جمع آوری اطلاعات نیز با سهل انگاری و بی توجهی مواجه نشود. زمان از مهم ترین عامل پژوهش محسوب می‌شود.

عناوین مورد نظر را در یک محدوده زمانی معین، یکی از موضوعات معین، محدوده و منطقه مشخص و... انتخاب نمایند. بطور مثال :

● بررسی اثرات اقتصادی - اجتماعی طرحهای موضوع ماده ۳۱ یا ۳۲ در استان شهرستان.....

● اثرات خط مشی لایحه قانونی اصلاح لایحه واگذاری و احیای اراضی در استان..... شهرستان.....

● بررسی اثرات طرحهای موضوع مواد ۳۱ یا ۳۲ در محیط طبیعی در استان..... شهرستان.....

● واگذاری اراضی و اثرات آن بر تولیدات دامی و غیره در استان..... شهرستان.....

● نقش آمایش سرزمین در واگذاری اراضی و بهره برداری بهینه از آن در استان..... شهرستان..... منطقه.....

منابع

- آنترن، (۱۳۷۸). چارلز جی. دایره‌المعارف جامع علوم کشاورزی (جلد اول)، ترجمه دکتر سید احمد علوی، تهران: سازمان تحقیقات و آموزش کشاورزی.
- جوانشیر- کریم- ۱۳۷۸. تاریخ علوم منابع طبیعی ایران، وزارت کشاورزی سازمان تحقیقات، آموزش و ترویج کشاورزی
- ارسطو، سعید (۱۳۷۴)، «زمین و نقش اقتصادی آن»، بی‌جا، بی‌نا
- مجموعه قوانین و مقررات منابع طبیعی تصویب نامه بنگاه جنگل، اداره کل امور حقوقی، ۱۳۷۶، مجموعه قوانین و مقررات جهاد سازندگی- معاونت حقوق و امور مجلس
- خبرنامه پیک سبز: ویژه‌نامه بیابان زدایی، (۱۳۷۸). شماره ۲۹
- دانشگرزاده، خدابخش، (۱۳۷۵). بهبود روشها و حیطه عملکرد، تهران: مرکز سابق آموزش مدیریت دولتی.
- دراکر، پیتر، (۱۳۷۸). چالش‌های مدیریت در سده ۲۱، ترجمه عبدالرضا رضایی.
- دفتر طرح و برنامه و آمار، (۱۳۸۳). سند توسعه ملی منابع طبیعی، در برنامه چهارم توسعه کشور. سازمان جنگلها، مراتع و آبخیزداری.
- دفتر بیابان‌زدایی، ۱۳۸۰، سیمای مناطق بیابانی ایران. سازمان جنگلها، مراتع و آبخیزداری
- دفتر تشکیلات و روشها سازمان جنگلها و مراتع و آبخیزداری، ۱۳۸۲- شرح وظایف دفاقر. سازمان جنگلها، مراتع و آبخیزداری.
- دفتر فنی حفاظت و حمایت، (۱۳۸۲). برنامه جامع حفاظت و حمایت از منابع طبیعی کشور. سازمان جنگلها، مراتع و آبخیزداری.
- دفتر فنی جنگلداری، (۱۳۷۲). دستورالعمل تهیه طرحهای جنگلداری در جنگلهای شمال کشور. سازمان جنگلها، مراتع و آبخیزداری.
- دفتر فنی جنگلداری، (۱۳۷۹)، سازمان کار مناسب در طرحهای جنگلداری. سازمان جنگلها، مراتع و آبخیزداری.
- دفتر فنی جنگلداری، (۱۳۸۱). شرح خدمات تهیه طرحهای جنگلداری جنگلهای شمال کشور. سازمان جنگلها، مراتع و آبخیزداری.
- دفتر فنی جنگلهای خارج از شمال، (۱۳۸۲) شرح خدمات تهیه طرح اجرائی مدیریت منابع جنگلی. سازمان جنگلها،

مراتع و آبخیزداری.

دفتر فنی جنگلهای خارج از شمال، (۱۳۸۱) شرح خدمات طرح مدیریت منابع، سازمان جنگلهای، مراتع و آبخیزداری.

دفتر فنی مرتع، (۱۳۸۱) شرح خدمات تهیه طرحهای مرتعداری. سازمان جنگلهای، مراتع و آبخیزداری.

دفتر فنی مرتع، (۱۳۸۰). فرمهای نظارتی عملکرد پروژه های بخش مرتع، دستورالعمل تکمیلی. سازمان جنگلهای، مراتع

و آبخیزداری.

دفتر فنی مرتع، (۱۳۷۱). مجله جنگل و مرتع، شماره ۱۶ گزارش تحلیلی طرح مرتعداری و تولید علوفه.

راولی، جنیفر، (۱۳۷۹). سیستمها و فنون اطلاعات (مدیریت استراتژیک، راهبردی)، ترجمه محمدرضا بهرنگی،

زاهدی شمس السادات، (۱۳۷۹). تجزیه و تحلیل و طراحی سیستمها.

سند چشم انداز جمهوری اسلامی ایران، (۱۳۸۳) سیاستهای کلی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی در افق ۱۴۰۴ هجری

شمسی طرح و برنامه سازمان جنگلهای و آبخیزداری کشور

سبحانی، هوشنگ، (۱۳۸۱). بررسی علل و عوامل تخریب جنگلهای منطقه زاگرس، کرج: دانشکده منابع طبیعی-

دانشگاه تهران.

سیاستها، خطمشیها، اهداف و عملکرد، (۱۳۸۳). دفتر واگذاری اراضی سازمان جنگلهای، مراتع آبخیزداری کشور.

شرح وظایف دفتر واگذاری اراضی، (۱۳۸۱). سازمان جنگلهای، مراتع و آبخیزداری کشور- دفتر تشکیلات و روشها

کاوی، استفن، (۱۳۸۳). انسانهای موثر مدیریت و رهبری مبتنی بر اصول- ترجمه مهدی قراچه داغی، چاپخانه

آسمان.

سند چشم انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی، (۱۳۸۲). سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور.

مجموعه قوانین و مقررات منابع طبیعی کشور، (۱۳۸۰). سازمان جنگلهای، مراتع و آبخیزداری کشور- دفتر حقوقی و

بازرسی.

مجموعه بخشنامهها و دستورالعملهای اجرایی در ارتباط با اراضی منابع ملی و دولتی، (۱۳۸۰). اهتمام محمدرضا

ابراهیمی؛ محمد تفکری و مسعود محبی، تهران: سازمان جنگلهای، مراتع و آبخیزداری.

منابع طبیعی ایران: (دیروز، امروز، فردا)، (۱۳۸۳). وزارت جهاد کشاورزی، سازمان جنگلهای، مراتع و آبخیزداری

کشور.

قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، (۱۳۷۹). سازمان سابق برنامه و

بودجه، معاونت امور اداری.

عموزاده محمدتقی، (۱۳۷۷-۱۳۷۸). استثنائات قائده تسلیط در مالکیت اراضی دایر و بایر کشاورزی پایان‌نامه منتشر
نشده کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران، مجتمع آموزش عالی قم.