



# تحلیلی بر دوره‌های مدیریت بر منابع طبیعی تجدیدشونده و تأکید بر قلمروی بهره‌برداری ایل قشقایی در استان فارس (بخش دوم)

نگهدار اسکندری<sup>\*۱</sup>

## خلاصه شیوه‌های مدیریتی مراتع در دوره‌های مختلف

مدیریت مراتع در طول سالیان متمادی، دستخوش تغییرات و تحولات زیادی شده که این تغییرات، پوشش گیاهی مراتع و تولید آن را تحت تأثیر قرار داده است. در یک تقسیم‌بندی کلی دو نوع مدیریت خصوصی و دولتی وجود دارد، تفاوت‌های این دو شیوه مدیریتی، منشأ بسیاری از تغییرات و تحولات است و در هدایت و تعیین خط‌مشی مدیریت بعدی نقش مهمی را ایفا می‌کند.

شیوه‌های مدیریت اعمال‌شده بر منابع طبیعی در دوره‌های مختلف بر مراتع استان فارس شامل موارد زیر است که در این نوشتار مورد بحث قرار خواهد گرفت:

- ۱) از اواخر حکومت قاجاریه تا سال ۱۳۴۱
- ۲) از سال ۱۳۴۱ تا سال ۱۳۵۷
- ۳) از سال ۱۳۵۷ تا سال ۱۳۶۲
- ۴) از سال ۱۳۶۲ تا سال ۱۳۶۹
- ۵) از سال ۱۳۶۹ تاکنون

در این تحقیق، دوره‌های یادشده با هدف بهره‌مندی از نتایج آن برای مدیریت آینده مراتع، بررسی و تحلیل شدند. نکته مهم این است که در دوره اول (قبل از ملی شدن جنگل‌ها و مراتع)، مالکیت و مدیریت بر مراتع به صورت کاملاً خصوصی و ملوک‌الطوایفی بود و دولت در تعیین

به دلیل مشکلات دسترسی به جاده و علوفه دستی، تناسب میان دام و ظرفیت مراتع و جمعیت کم بهره‌بردار، به شیوه متعادل بهره‌برداری می‌کردند. حتی دامداران ضعیف از نظر اقتصادی، در بهره‌برداری از مرتع مستقل از ایل و طایفه نبودند و سلسله‌مراتب مدیریتی را به طور کامل رعایت می‌کردند.

در دوره دوم (از ملی شدن مراتع تا پیروزی انقلاب اسلامی) مدیریت دوگانه و غیرپایدار حاکم بود. سیستم مدیریتی غیردولتی و سیستم مدیریتی دولتی مبتنی بر قانون و مقررات، حاکمیتی بر روند بهره‌برداری صحیح از مراتع و جنگل‌ها نداشت.

در دوره سوم «نظام بهره‌برداری ناساختمند از مراتع» یکی از بزرگ‌ترین مشکلات مرتع و مرتع‌داری کشور بود. این موضوع در استفاده بی‌رویه، تغییر کاربری، کاهش تعلق خاطر دامداران و نبود پایبندی به استفاده متعادل و عدم حفاظت از منابع موجود آشکار گردید و پیامد آن فرسایش و فقر پوشش گیاهی بود. این روند در دوره چهارم نیز ادامه پیدا کرد.

در دوره چهارم براساس دستورالعمل ارائه‌شده، به دام اصالت داده شد، ترکیب هیئت‌ممیزی، تقریباً غیرتخصصی بود و هرج و مرج در مدیریت مرتع و بی‌توجهی مرتع‌داران به اصول صحیح در استفاده از مرتع افزایش یافت.



مراتع اصفهان - خرداد سال ۱۳۸۵

حد و حدود و تقسیم، یا سیستم اجاره‌ای و خرید و فروش آن هیچ نقشی نداشت. دامداران متکی به مرتع، به مرتع اصالت داده شد. ترکیب هیئت‌ممیزی، تخصصی و قوانین



و دستورالعمل‌های متعددی صادر شد ولی همچنان بی‌نظمی در مدیریت مرتع قابل مشاهده است، این دوره نیز هنوز منجر به نظام بهره‌برداری متعادل و پایدار از مراتع نشده است. کلیدواژه: مدیریت، مالکیت، عشایر، مرتع

#### ۴- سال‌های ۱۳۶۲ تا ۱۳۶۹

پس از دوران بلاتکلیفی و بی‌ثباتی در سال‌های ۱۳۵۷ تا ۱۳۶۲، دولت برای اعمال حاکمیت و تعیین تکلیف بهره‌برداری از مراتع و جنگل‌های کشور، دستورالعمل ضوابط و شرایط بهره‌برداری صحیح را با هدف جرای دام، طی بخشنامه‌ای در تاریخ ۱۳۶۲/۴/۷ از طریق وزارت کشاورزی و عمران روستایی به ادارات کل منابع طبیعی استان‌ها ابلاغ کرد. دستورالعمل یادشده به استناد ماده ۲ لایحه قانون اصلاح لایحه قانونی واگذاری احیای اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۵۹/۱/۲۲ و ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی همین قانون و تبصره یک آن، همچنین تبصره یک ماده ۳ قانون حفاظت و

بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور در دو بخش، شامل تعاریف و ضوابط و شرایط جرای دام در مراتع و در ۲۴ بند ابلاغ شد. خصوصیات و ویژگی‌های این دستورالعمل شامل موارد زیر است:

- اصالت دادن به دام و دامدار

اصالت دادن به دام و دامدار، نگرش و بینش جدیدی را در تعیین صلاحیت دامداران به وجود آورد. دامدارانی که در عرصه حضور داشتند، صاحب پروانه چرا می‌شدند و کسانی که صاحب مرتع بودند و دامشان را به چوپان می‌سپردند، یا از دیگران حق علف‌چری دریافت می‌کردند، دامدار شناخته نمی‌شدند. این نگرش باعث

شد دامداران خرده‌پا، چوپانان و .... صاحب پروانه شوند.

- ترکیب هیئت‌ممیزی

براساس بند ۷ بخش دوم دستورالعمل، افرادی مرکب از (۱) نمایندگان ائمه جمعه، (۲) هیئت هفت نفره واگذاری زمین، (۳) جهاد سازندگی، (۴) اداره کل کشاورزی، (۵) سرچنگل‌داری کل (اداره کل منابع طبیعی) و (۶) مرکز عشایری ایران، هیئت‌ممیزی را تشکیل می‌دادند.

ترکیب هیئت‌ممیزی مراتع جدای از دیدگاه و تفکرات متفاوت به‌خاطر کثرت نمایندگان در عمل، کارایی مطلوبی نداشت، به‌طوری‌که پس از گذشت هشت ماه در تاریخ ۱۳۶۲/۱۲/۱۴، بند ۷ بخش دوم دستورالعمل، اصلاح و ترکیب نمایندگان از ۶ نفر به ۴ نفر متشکل از نمایندگان ادارات کل منابع طبیعی، اداره کل کشاورزی، هیئت‌های هفت نفره و جهاد سازندگی کاهش یافت. ضمن اینکه نمایندگان امور عشایر نیز، که ارتباط نزدیک‌تری با عشایر داشتند، حذف شدند. دوباره در تاریخ ۱۳۶۲/۵/۱۲ وزیر کشاورزی ترکیب سه نفره هیئت‌ممیزی را بلااشکال اعلام کرد. به‌رحال، چنین ترکیبی، که هر یک از اعضای آن دارای

تخصص‌ها و دیدگاه‌های متفاوتی نسبت به موضوع بودند، در بسیاری از موارد نه تنها به حل اختلافات موجود کمکی نمی‌کرد، بلکه موجب تشدید آن نیز می‌شد. در برخی از موارد به‌خاطر مسائل سیاسی، نمایندگان استانداری‌ها و فرمانداری‌ها نیز اظهارنظر می‌کردند.

- تجدیدنظر در آراء هیئت‌های ممیزی

با توجه به نظریه تاریخ ۱۳۶۲/۹/۱۷ دفتر حقوقی سازمان جنگل‌ها و مراتع، هیئت‌های ممیزی، مجاز به تجدیدنظر در آرای خود نبودند. درحالی‌که در تاریخ ۱۳۶۲/۳/۲۳ دفتر فنی مرتع سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور تجدیدنظر را بلااشکال اعلام می‌کند. اختلاف نظر یادشده حاکی از نبود وحدت رویه در مجموعه حقوقی و فنی سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور بوده است.

- همه‌جانبه و کامل نبودن دستورالعمل ممیزی و تناقضات

پس از ابلاغ دستورالعمل ممیزی در سال ۱۳۶۲، به‌دلیل همه‌جانبه و کامل نبودن دستورالعمل و ابهامات موجود، به‌طور مرتب از طریق دفتر فنی مرتع و دفتر حقوقی سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور بخشنامه‌های متعددی در ارتباط با ابهامات صادر می‌شد

که درنهایت در تاریخ ۱۳۶۲/۱/۲۴ دفتر فنی مرتع سازمان طی نامه میسوطی به برخی از ابهامات پاسخ داد و برای اصالت دادن به مرتع و مرتعدار گام برداشت و موارد در دستورالعمل بعدی (سال ۱۳۶۹) تکمیل شد.

مواردی مانند بازنشستگی و صدور پروانه چرا، سرباز و نحوه تعیین صلاحیت آن، امتیاز پروانه چرا یا حق انتفاع برای وارث منوط به دامدار بودن آنها، تعداد پروانه چرا برای یک نفر در یک فصل، ابطال پروانه‌های چرای قبل از انقلاب، صدور پروانه چرا برای بانوان، مرتع حریم روستا، حق انتقال امتیاز یا حق انتفاع، ممیزی مراتع

اوقافی، کارمند بودن و صدور پروانه، عدم الزام به حضور دامدار ولی ضروری بودن حضور دام در مرتع از ابهامات در ممیزی مرتع و تعیین صلاحیت دامدار بود.

براساس پرونده‌های بررسی‌شده در اداره کل منابع طبیعی (۲۰۰ پرونده)، ۵۵/۵ درصد از کل مراتع استان، قبل از انقلاب ممیزی و تعیین صلاحیت دامدار شده بود. بر همین اساس، طی سال‌های ۱۳۵۷ تا ۱۳۶۹ (که بیشترین ممیزی مراتع در این دوران، بین سال‌های ۱۳۶۲ تا ۱۳۶۹ بود)، ۵۸/۵ درصد از کل مراتع استان ممیزی و تعیین صلاحیت می‌شود که ۲۲/۵ درصد آن تجدید ممیزی بود. بنابراین، نزدیک به ۲۵ درصد از ممیزی‌های انجام‌شده قبل از انقلاب دوباره در این دوره بررسی می‌شوند و ۷۵ درصد آن ممیزی جدید بود. ذکر این نکته لازم است که ۷/۵ درصد از مراتع ممیزی‌شده در سال‌های ۱۳۵۷ تا ۱۳۶۹، دوباره بین سال‌های ۱۳۶۹ تا ۱۳۷۵ ممیزی می‌شوند.

- عدم انتقال محدوده ممیزی‌شده روی نقشه مقیاس‌دار

**اصالت دادن به دام و دامدار**  
**اصالت دادن به دام و دامدار، نگرش و بینش جدیدی را در تعیین صلاحیت دامداران به وجود آورد. دامدارانی که در عرصه حضور داشتند، صاحب پروانه چرا می‌شدند و کسانی که صاحب مرتع بودند و دامشان را به چوپان می‌سپردند، یا از دیگران حق علف‌چری دریافت می‌کردند، دامدار شناخته نمی‌شدند. این نگرش باعث شد دامداران خرده‌پا، چوپانان و .... صاحب پروانه شوند.**

محدوده‌های ممیزی شده روی نقشه مقیاس‌دار منتقل نشده، از این رو تعیین مساحت دقیق هر مرتع و رعایت بعضی از اصول فنی مانند تعیین ظرفیت و وضعیت و گرایش مشخص نشده بود.

– عدم رعایت زمان دقیق استفاده از مراتع قشلاق متأسفانه در همه پروانه‌های چرای صادر شده بین سال‌های ۱۳۶۲ تا ۱۳۶۹، ۱۵ اسفند ماه به‌عنوان تاریخ خروج دام از مرتع در قشلاق ذکر شده است و مدت زمان کوچ را، بین پانزدهم اسفند و یکم خرداد (زمان مناسب ورود دام و بیلاق)، که دو ماه و نیم برآورد می‌شود، در نظر گرفتند که با شرایط اقلیمی مناطق قشلاقی و مشکلات به‌وجود آمده در میان‌بندها، همچنین عرف و سنت‌های گذشته مغایرت داشت.

بحران دوره گذشته در این دوره نیز، ادامه پیدا کرد و مشکلات متعددی را در مدیریت مرتع به وجود آورد. هدف سیستم مدیریت دولتی، تقسیم عادلانه مرتع بین دامداران بیشتر خرده‌پا بود که این کار منجر به ابطال پروانه چرای قبل از انقلاب شد و پروانه‌های جدید عکس‌دار برای دامداران جدید صادر شد.

بی‌اعتبار شدن اسناد پروانه چرا و حتی عرف‌های دست‌نویسی، همان گونه که در دوره دوم (سال‌های ۱۳۴۱ تا ۱۳۵۷) و پیش‌ازین، توضیح داده شد، ادامه داشت و مدیریتی که از زمان گذشته شکل گرفته بود، حذف شد. این موضوع باعث افزایش چند مدیر به جای یک مدیر با دیدگاه‌ها و انگیزه‌های متفاوت شد، مدیریتی که از نظر زمان چرا، شدت بهره‌برداری، تعداد دام، رعایت حدود عرف‌ها و سیستم کوچ مشکلات جدیدی را در میان بهره‌برداران به وجود آورد و منجر به چرای زودرس، افزایش تعداد دام، به‌هم‌خوردن نظم کوچ و غیره شد. از سال ۱۳۶۲ تا ۱۳۶۴ توجه مسئولان به اجرای پروژه‌های وسیع احیا و اصلاح معطوف شد، در همین سال مسئولیت مراتع عشایری استان از نظر احیا و اصلاح به جهاد سازندگی واگذار شد، بدون اینکه در قوانین مسئولیت را به عهده داشته باشد. از سال ۱۳۶۴، کارشناسان با درک اهمیت مسائل اجتماعی و روابط پیچیده آن و مسائل عرفی و ضرورت مشارکت مردم در امر مدیریت، بار دیگر تهیه طرح مرتع‌داری و واگذاری ۳۰ ساله مراتع را به مرتع‌داران ذی‌حق مطرح کردند.

– سازمان‌ها و نهادهایی که در مدیریت مرتع و چالش‌ها نقش داشتند. سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور، که از سال ۱۳۵۰ تشکیل شد، مسئولیت حفاظت، احیا و توسعه و بهره‌برداری را به عهده داشت. این سازمان، پس از پیروزی انقلاب اسلامی تا چند سال، برنامه خاص و مشخصی در زمینه مراتع و جنگل‌ها نداشت و حضور دیگر سازمان‌ها و نهادها در مدیریت مرتع به مشکلات موجود می‌افزود:

الف- سازمان امور عشایری

این سازمان، همان سازمان دامداران متحرک بود که در کارهای عمرانی عشایر و بعضی از سیاست‌گذاری‌های عشایری مسئولیت داشت، ولی نقش عمده‌ای در مسائل مدیریت مراتع ایفا نمی‌کرد. هرچند در اساسنامه آن (بند «و» و بند «ه» ماده ۵ فصل دوم) به نظارت بر نحوه چرای دام در مراتع عشایری از نظر رعایت ضوابط فنی و علمی مرتع‌داری برای حفظ مراتع کشور و احداث آبشخور

اشاره می‌کند.

ب- جهاد سازندگی

با عنایت به آیین‌نامه هماهنگی و تشکیل وظایف وزارتخانه‌های کشاورزی و جهاد سازندگی (مصوب ۱۳۶۳/۰۷/۰۸ هیئت وزیران) و براساس ماده ۴ آن، تهیه و اجرای طرح‌های احیای حفاظت و بهره‌وری از مراتع مناطق عشایری به جهاد سازندگی واگذار شد. این نهاد بدون اینکه مسئولیتی از حیث قانونی داشته باشد، در عمل در سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌های مدیریتی مراتع عشایر وارد شد. در استان فارس، علاوه بر جهاد سازندگی استان (واحد مراتع)، جهاد سازندگی عشایر فارس نیز در احیا و اصلاح و بعضی از کارهای سازه‌ای و مطالعاتی مراتع عشایر وارد عمل شد. در حقیقت دو واحد از جهاد سازندگی در استان و شهرستان‌ها با مدیریت متفاوت در مراتع عشایری مسئولیت داشتند.

ج- هیئت‌های واگذاری زمین (موضوع ماده ۵ لایحه قانونی اصلاح لایحه قانونی واگذاری و احیای اراضی در حکومت جمهوری اسلامی (مصوب ۱۳۵۹/۱/۲۶ شورای انقلاب)

این نهاد پس از انقلاب اسلامی و برای تأمین اراضی زراعی و قابل کشاورزی برای افراد کم‌زمین و بی‌زمین روستایی از طریق واگذاری اراضی موات و مراتع (ماده یک لایحه قانونی یادشده) و تقسیم اراضی بزرگ‌مالکان تشکیل شد. از چالش‌های موجود، دیدگاه متفاوت بین تعریف اراضی موات و مرتع، مراتع حریم، حریم روستا، واگذاری مراتع بدون توجه به عرف بهره‌برداری و تعلیف دام بود. متأسفانه این موضوع (موات و مرتع) پس از ادغام سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور در جهاد سازندگی (سال ۶۹)، در استان فارس با مشکلات بیشتری روبه‌رو شد. به‌طوری‌که از سال ۱۳۷۲، مدیریت امور اراضی که خود را جایگزین هیئت‌های واگذاری می‌دانست، شروع به اعلام موات کردن بعضی از مراتع عشایری و روستایی کرد که تبعاتی را به دنبال داشت و باعث بی‌ثباتی در مدیریت منابع طبیعی شد. در نهایت با تنظیم و ابلاغ توافق‌نامه بین سازمان جنگل‌ها و مراتع و سازمان امور اراضی، کلیه امور مربوط به شناسایی، تشخیص، ممیزی و تملک اراضی و امور مربوط به شناسایی حریم روستا، مرتع حریم و مراتع روستایی به سازمان جنگل‌ها و مراتع محول شد (اسکندری شیری، ۱۴۰۰).

د- سازمان اوقاف

با تصویب ماده واحده قانون ابطال اسناد فروش رقبات آب و اراضی موقوفی در سال ۱۳۶۳ و آیین‌نامه اجرایی آن، بار دیگر مسئله مدیریت مراتع اوقافی، که پس از اصلاحات اراضی به استناد قوانین حفاظت و بهره‌برداری جزو منابع ملی محسوب می‌شد، مطرح و مورد بحث و کشمکش قرار گرفت. براساس ماده واحده قانون ابطال اسناد فروش رقبات، آب و اراضی موقوفه (مصوب ۱۳۶۳/۱/۲۸)، اسناد کلیه موقوفاتی که به مالکیت در آمده است، باطل و از درجه اعتبار



ساقط شد و به استناد ماده ۱۰ آیین‌نامه اجرایی آن (مصوب ۱۳۶۳/۹/۷ هیئت وزیران) موقوفاتی که در اجرای ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع (مصوب ۱۳۴۶) به‌عنوان مرتع ملی اعلام و به ملکیت دولت در آمده بود، باید در اختیار سازمان اوقاف و متولیان مربوطه قرار گیرد. سازمان اوقاف به دامداران مراتع اوقافی به‌عنوان یک مستأجر نگاه می‌کند، بدون اینکه مستأجر را در احیا و اصلاح، یا مدیریت صحیح علمی راهنمایی و ارشاد کند، درحالی‌که سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور به‌عنوان متولی انفال و منابع ملی درصدد ایجاد اطمینان خاطر بهره‌بردار و ملزم کردن آنها به احیا و اصلاح و مدیریت صحیح بود. متولیان اراضی وقفی و سازمان اوقاف با استناد به ماده ۱۰ آیین‌نامه اجرایی، خواستار تحویل مراتع و معرفی دامداران به اوقاف و متولیان آن بودند که خود معضلاتی را به دنبال داشت. با پیگیری مستمر اداره کل منابع طبیعی استان فارس و سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور و قانون الحاق دو تبصره به ماده واحده قانون ابطال اسناد فروش رقبات آب و اراضی موقوفه (مصوب ۱۳۸۰/۱۲/۱۹)، اراضی و املاک سازمان جنگل‌ها و مراتع و اراضی منابع ملی که مشمول قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب سال ۱۳۴۶ و اصلاحات بعدی آن و قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی مصوب ۱۳۷۱ بود، موقوفه تلقی نشد و در عمل ماده ۱۰ آیین‌نامه قانون یادشده نسخ شد.

و- سازمان حفاظت محیط‌زیست

این سازمان نیز در مناطق امن که بخشی از مناطق حفاظت‌شده است، چرای دام را ممنوع می‌دانست و در منطقه حفاظت‌شده براساس پروانه چرای دام را کنترل می‌کرد. این موضوع پس از انقلاب کم‌رنگ و نظارت آن بر محدوده‌های یادشده در استان دستخوش تغییرات زیادی شد. حضور نماینده محیط‌زیست در ممیزی مناطق حفاظت‌شده در سال ۱۳۶۶، به‌صورت بخشنامه در ارتباط با ضوابط تعلیف احشام در مناطق حفاظت‌شده و پناهگاه‌های حیات‌وحش نیز به ادارات کل ارسال می‌شود.

وجود دستگاه‌های متعدد با قوانین مختلف برای مدیریت بر مراتع و جنگل‌ها و برخی دخالت‌ها و اعمال نظرها، همچنین زیاده‌طلبی سودجویانی که درصدد بودند از خلأ ایجادشده حداکثر استفاده را ببرند، موجب شد، سطوح وسیعی از مراتع تحت عناوین و بهانه‌های مختلف تخریب و تصرف شود. بخشی از این تخریب‌ها و تصرفات در مناطق نیمه‌استپی استان در محدوده میان‌بندها، ایل‌راه‌ها و مسیرهای کوچ دامداران متحرک و بیشتر به‌صورت دیم‌کاری روی داد. اگر مسئله حریم روستا و مراتع حریم و اختلافات عشایر با روستاییان در این مورد و تغییر مالکیت‌ها و مدیریت‌ها را به این موارد اضافه کنیم (بیشتر روستاها در مناطق عشایری استان فارس قبل از انقلاب در مالکیت، یا مدیریت خوانین و مالکان عشایر و روستا بود و اختلاف بین روستاییان و عشایر از این طریق حل می‌شد)، حذف منطقه اکولوژیک میان‌بند، ایل‌راه‌ها و مسیر کوچ از نتایج تغییر مدیریت‌ها بود، مسئله‌ای که پایه‌گذار مشکلی شد که هم‌اکنون، یکی از معضلات

بسیار مهم دامداران متحرک و عشایری است و بی‌شک در مدیریت کلان مراتع و جنگل‌ها تأثیر بسیار زیادی دارد.

این تصرفات و به دنبال آن، تصویب کمیسیون ماده واحده موضوع اراضی اختلافی ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری در سال ۱۳۶۷ و واگذاری‌های اراضی، ذهنیتی در عشایر و دامداران به وجود آورد که کسانی که اراضی منابع ملی را تصرف و تخریب می‌کنند، درنهایت صاحب زمین و سند می‌شوند، این موضوع منجر به بی‌علاقگی عشایر و دامداران به حفظ مرتع، احیا و اصلاح آن شد. در بعضی از موارد نیز بهره‌برداران مرتعی اقدام به تبدیل و تصرف اراضی می‌کردند و همه این موارد به بی‌ثباتی مدیریت بر مراتع و جنگل‌های استان کمک کرد.

### دستورالعمل ممیزی ابلاغ‌شده در سال ۱۳۶۹

پس از گذشت هفت سال از دستورالعمل ابلاغی سال ۱۳۶۲، دوباره در تاریخ ۱۳۶۹/۳/۸، دستورالعمل جدید ضوابط و شرایط بهره‌برداری صحیح از مراتع از طریق وزارت کشاورزی در ۳ فصل و ۶۴ بند به ادارات کل منابع طبیعی سراسر کشور ابلاغ شد که دارای ویژگی‌های زیر بود:

۱- اصالت دادن به مرتع و مرتع‌دار به جای دام و دامدار  
 ۲- ترکیب هیئت‌های ممیزی از ۴ نفر به ۳ نفر کاهش یافت که هر سه نفر آن از اداره کل منابع طبیعی بودند، به‌جز در مناطق عشایری که یک نماینده از ادارات عشایری نیز، باید در هیئت شرکت می‌کرد، مسئولیت و مدیریت این گروه به عهده نماینده مدیرکل منابع طبیعی استان بود.

۳- کامل بودن نسبی دستورالعمل جدید نسبت به دستورالعمل قبلی: در این دستورالعمل، شرایط تعیین صلاحیت دامدار، حقوق عرفی افراد، وارث، انتقال مرتع، تجدیدنظر در هیئت‌ممیزی براساس اصول و ضوابط قابل قبول (بند ۴۹ دستورالعمل)، تأکید بر حقوق عرفی افراد قبل از قانون حفاظت و بهره‌برداری، داشتن سوابق عرفی، شرایط ابطال پروانه، رعایت ابعاد فنی مانند مساحت مرتع، ظرفیت مرتع و غیره به‌صورت واضح و روشن بیان شد و بسیاری از ابهامات و تناقضات موجود در دستورالعمل سال ۶۲، برطرف شد.

پس از ابلاغ دستورالعمل ممیزی، ممیزی مراتع استان دوباره، شروع شد، با توجه به بررسی ۲۰۰ پرونده ممیزی مراتع در سال ۱۳۷۵، ۵۵/۵ درصد از کل تعداد مراتع استان، قبل از انقلاب ممیزی و تعیین صلاحیت شده بود.

براساس همین بررسی‌ها، ۵۸/۵ درصد از آنها بین سال‌های ۵۷ تا ۶۹ و ۳۵ درصد بین سال‌های ۶۹ تا ۷۵ ممیزی شد. آنچه مسلم است تعدادی از مراتع که بعد از انقلاب (سال‌های ۷۵ تا ۶۹) ممیزی و تعیین صلاحیت شد، تجدیدنظر در ممیزی بود.

۳۹/۵ درصد (نزدیک به ۴۰ درصد از کل مراتع) دوباره بین سال‌های ۵۷ تا ۶۹ و ۶۹ تا ۷۵ بررسی شد که سهم سال‌های ۶۹-۵۷، ۲۵/۵ درصد و سهم سال‌های ۷۵-۶۹، ۲۲/۵ درصد بود. ۱۰ درصد از کل مراتع در هر سه دوره ممیزی شدند. همچنین، ۷۱ درصد از مراتع ممیزی‌شده قبل از انقلاب، دوباره بعد از انقلاب ممیزی شد، سهم



مرتع استان کردستان - سال ۱۳۸۵



مرتع فریدون شهر اصفهان - اردیبهشت سال ۱۳۸۹



## جمع‌بندی

سال‌های ۶۹-۵۷، ۴۰/۵ درصد بود. دستورالعمل سال ۱۳۶۹ در سال ۱۳۸۱ و سپس ۱۳۹۵ و ۱۳۹۹ دوباره تکمیل و اصلاح شد.

۱. علی‌رغم چند دوره ممیزی، متأسفانه کل مراتع استان به‌صورت کامل ممیزی نشد.
۲. تجدید ممیزی‌های متعدد نشان‌دهنده مشکلات در سامان‌های عرفی بهره‌برداران است و این مشکلات هنوز به قوت خود باقی است و هنوز تا بهره‌برداری متعادل و حق انتفاع پایدار و با ثبات در بسیاری از مراتع استان فاصله داریم.
۳. دوره‌های متعدد مدیریت اعمال‌شده در مراتع نه تنها منجر به حل مشکل کامل مدیریت و حق انتفاع مراتع نشد، بلکه منجر به تنش‌های اجتماعی نیز شد. براساس مطالعات انجام‌شده توسط دانشکده منابع طبیعی کرج و جهاد سازندگی استان فارس در سطح ۱۱۳۰ خانوار عشایر ماهور ممسنی درمورد شکایت ارائه‌شده دامداران به ادارات منابع طبیعی، ۷۹ درصد از شکایت‌ها مربوط به دامداران دارای پروانه و ۲۱ درصد مربوط به دامداران فاقد پروانه چرا است (مهرابی، ۱۳۶۹). قابل توجه اینکه ۷۵ درصد شکایت‌ها از سوی خانوارهایی ارائه شده است که دارای پروانه چرا می‌باشند و ۷۱ درصد از شکایت‌ها نیز مربوط به افرادی است که رابطه عشیره‌ای دارند.
- بررسی و مطالعه انجام‌شده در منطقه اقلید (۳۷۰ هزار هکتار) در سطح ۳۰۰۳ خانوار عشایری نیز نشان می‌دهد، ۶۷ درصد از اختلافات بررسی‌شده در پرونده‌ها مربوط به اختلاف عشایر با روستاییان و ۳۲/۳ درصد مربوط به اختلاف عشایر با عشایر بود (نجفی، ۱۳۶۹).
- ۵- سال‌های ۱۳۶۹ تاکنون
- طی سال‌های ۱۳۶۹ تاکنون، اتفاقات مهمی در منابع طبیعی در ارتباط با عرصه‌های مرتعی و چراگاه‌های دامداران عشایری و غیرعشایری رخ داد که بر مدیریت مراتع و حفظ و احیای آن تأثیرگذار بود. در اینجا، بخش مهمی از این اتفاقات تأثیرگذار به اختصار بررسی می‌شود.
- تا اینجا، نقش هیئت‌های واگذاری زمین، اوقاف، دستورالعمل‌های ممیزی مراتع و حوادث پیش‌آمده مطرح شد که بی‌تأثیر بر روند مدیریت مراتع نبوده و تا دهه هفتاد و هشتاد ادامه داشته است، موضوعات زیر نیز در این روند تأثیرگذار بوده‌اند.

## الف- طرح طوبی (اواسط دهه هفتاد)

هدف از اجرای طرح طوبی در دو بند الف و ب در اصلاحیه دستورالعمل طرح طوبی بیان شده بود. در بند «الف» توسعه باغ‌ها و کشت گونه‌های چوب‌ده در سطح یک میلیون هکتار و ساماندهی بهره‌برداران عرفی منابع طبیعی در رابطه با سیاست تعادل دام و مرتع با تبدیل اراضی مازاد به کشت گونه‌های باغی و چوب‌ده بیان شده بود. اراضی موردنیاز از اراضی جنگلی قابل کشت گونه‌های چوب‌ده یا گونه‌های باغی سازگار با انبوهی کمتر از پنج درصد تاج‌پوشش

درختی و درختچه‌ای متصل به مستثنیات حاشیه روستا در استان‌های خارج از شمال کشور و اراضی قابل کشت گونه باغی یا چوب‌ده در محدوده مراتع دارای طرح مصوب مرتع‌داری یا دارای پروانه چرا (مشروط بر اجرای طرح تعادل دام و مرتع) در استان‌های شمالی کشور در نظر گرفته شده بود. در بند «ب» کلیه اراضی در اختیار دولت (موضوع آیین‌نامه اجرایی ماده ۲ لایحه قانونی اصلاح لایحه قانونی واگذاری و احیای اراضی مصوب ۱۳۵۹/۲/۲۱ شورای انقلاب) که بیشتر اراضی مرتعی است، اراضی که در اجرای طرح تعادل دام و مرتع، موضوع ماده ۱۰۸ قانون پنج‌ساله سوم توسعه آزاد می‌شوند (اولویت با بهره‌برداران، مرتع‌داران همراه با اصلاح یا ابطال پروانه چرا) و اراضی مستثنیات اشخاص حقیقی و حقوقی مطرح شده بود.

متأسفانه در مدت اجرای طرح طوبی، اهداف آن محقق نشد و به هرج و مرج در واگذاری اراضی ملی و منابع طبیعی، بی‌نظمی در بهره‌برداری، کاهش تمایل دامداران مرتعی و صاحبان عرف به حفاظت و مدیریت و ورود افراد غیربومی به عرصه منتهی شد.

ب- ماده ۱۰۸ قانون برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹/۱/۱۷) تفهیم‌شده در ماده ۲۰ قانون برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴-۱۳۸۸)

در بند «ب» این ماده با هدف آزادسازی عرصه‌های منابع طبیعی و اعمال مدیریت بهره‌برداری بهینه، دولت مکلف شد به عشایر و دامداران دارای پروانه بهره‌برداری یا بهره‌برداران عرفی و تشکل‌های اقتصادی آنها از اراضی مرتعی قابل احیای تحت تصرف خود یا اراضی زیست آنها در بیلاق و قشلاق برای کشاورزی و از عرصه‌های مرتعی برای اجرای طرح‌های مرتع‌داری و تولید علوفه با قید اولویت واگذار کند تا معیشت آنها در حد بالای فقر تأمین شود. در ماده ۶ و ۷ آیین‌نامه اجرایی آن (مصوب ۱۳۷۹/۹/۲۷) میزان واگذاری اراضی به هر یک از مرتع‌داران و بهره‌برداران عرفی در صورت اصلاح، یا ابطال پروانه و تبدیل دامداری سنتی به صنعتی، حداکثر تا سه برابر عرف محل در نظر گرفته شد و به دامداران عشایری فقط در قالب طرح اسکان عشایر، زمین کشاورزی واگذار می‌شد و واگذاری قطعی اراضی (انتقال سند) به دامداران و بهره‌برداران عرفی و عشایری به‌صورت رایگان بود.

هدف از آزادسازی عرصه‌های منابع طبیعی در این قانون با اقتباس از آیین‌نامه اجرایی آن، به‌دست‌آوردن اراضی بزرگ با مقیاس اقتصادی برای تولید انبوه براساس مطالعه و دارای استعداد تولید اقتصادی محصولات کشاورزی و دامی برای نیروهای متخصص، جوانان روستایی فاقد شغل،



هلالي آبگير و توسعه پوشش گياهي - سيستان و بلوچستان - سال ۱۳۹۴

اولويت خواهند داشت. در آيين نامه اجرائي اين ماده، که در تاريخ ۱۳۸۰/۸/۲۷ به تصويب هيئت وزيران رسيد، در ارتباط با ساماندهي عشاير در دو برنامه و مديريت هماهنگ دام و مرتع جزييات و نحوه اجرائي آن مطلبي ارائه نشد و در عمل اين ماده قانوني مسکوت ماند.

#### د- ماده ۱۰۴ قانون برنامه سوم (۱۳۷۹/۱/۱۷)

متن ماده ۱۰۴ برنامه سوم به شرح زير است:  
براي حفاظت از محيط زيست و بهره گيري پايدار از منابع طبيعي کشور، اجرائي موارد زير الزامي است: بهره برداري از منابع طبيعي کشور بايد براساس توان بالقوه منابع انجام شود. بدین منظور دولت موظف است، ضمن حفظ روند رشد توليدات و بهره برداري پايدار از منابع، با اجرائي طرح هايي از قبيل «تعادل دام و مرتع»، «خروج دام از جنگل»، «تأمین علوفه دام و سوخت جنگل نشينان، عشاير و روستاييان»، «حفظ و حراست از منابع پايه و ذخاير ژنتيکي» و «هماهنگي در مديريت يکپارچه منابع پايه و نهادينه کردن مشارکت مردم در برنامه ريزي، تصميم گيري و اجرائي» ترتيبی اتخاذ کند که تعادل محيط زيست نیز حفظ شود. در اين ماده، موضوع تعادل دام و مرتع مطرح و طرحي به همین نام توسط سازمان جنگل ها و مراتع با همکاري معاونت امور دام، سازمان امور عشاير، معاونت ترويج و مشارکت هاي مردمی، معاون زراعت، مؤسسه تحقيقات جنگل ها و مراتع (ناظر طرح) تهيه شد و به تصويب رسيد، اين طرح تا سه سال با داشتن موافقت نامه ملي و ساختار اجرائي ادامه پيدا کرد، ولي بعد از سه سال اعتبار ملي و استاني حذف و طرح در عمل متوقف شد.

بي زمين و کم زمين داراي مدرک تحصيلي ديپلم و پايين تر (پس از طی دوره هاي آموزشي و کسب مهارت) بود.

قانون گذار بر اين باور بود که با مطالعه و استعداديابي، بخشي از اراضي مرتعي پس از واگذاري حداکثر تا سه برابر عرف محل به دامداران (عشاير و غيرعشاير)، اراضي مستعد بزرگ مقیاس اقتصادي را براي اهداف کشاورزي به دست مي آورد، آنها را براي توليد محصولات کشاورزي و دامی بين افراد يادشده توزيع مي کند و مابقي اراضي غيرمستعد کشاورزي را نیز با تهيه طرح مرتع داري به دامداران عرفي واگذار مي کند، ولي اين باور در عمل، به جز در بعضي استان ها و با سطح کم در کل کشور محقق نشد و سازمان جنگل ها و مراتع در بعضي از استان ها، اراضي مستعد را در قالب طرح مرتع داري به دامداران واگذار کرد.

#### ج- ماده ۱۰۹ قانون برنامه سوم (۱۳۷۹/۱/۱۷)

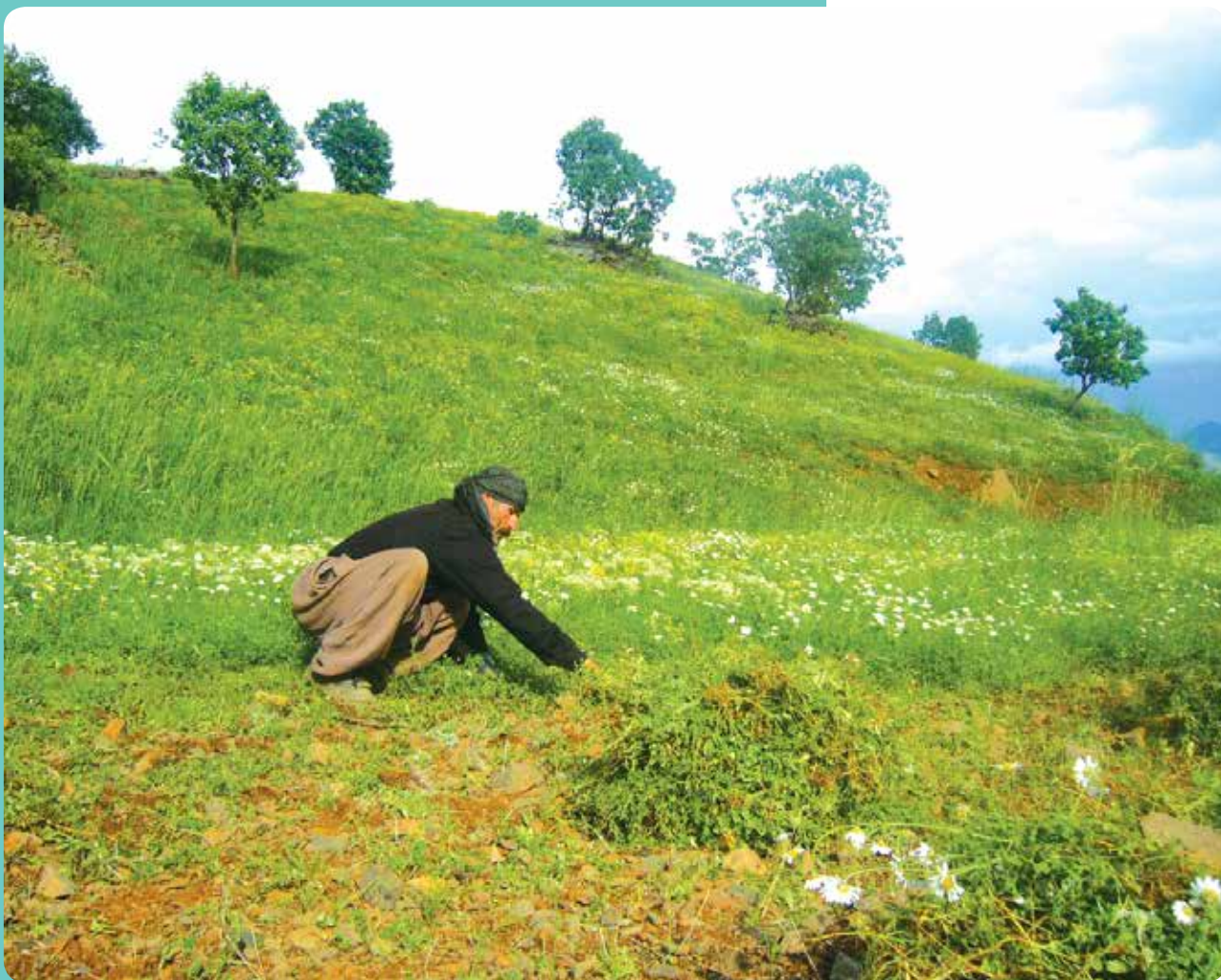
مديريت هماهنگ دام و مرتع و ساماندهي جامعه عشايري، در بند «ج» ماده يادشده، مطرح شد و در بند «ز» آن نیز، دولت مکلف شد، از آغاز برنامه سوم، عشاير سيار کشور را طی دو برنامه پنج ساله از نظر اقتصادي و معيشتي و اشتغال با حفظ توانمندی هاي توليد، مسکن، ايجاد امکانات زيربنايي و خدمات رساني، رفاه عمومي و اجتماعي سامان دهی کند. سهم تحقق اهداف برنامه سوم حداقل چهل درصد (۴۰ درصد) و سرعت اجرائي آن متناسب با تغيير کاربري و واگذاري مرتع خواهد بود که در امر واگذاري عرصه هاي مرتعي به دليل داشتن پروانه بهره برداري يا عرف بهره برداري



ارسنجان فارس- اردیبهشت سال ۱۳۸۶



اصفهان- اردیبهشت سال ۱۳۸۹



استان کردستان- درو علوفه مرتع- خرداد سال ۱۳۸۵



برای طرح یادشده و اجرای آن، ۲۶۵ منطقه الگویی با ۲۳۳۶ سامان عرفی و ۵۴ هزار بهره‌بردار در نظر گرفته شده بود. طرح از سال ۱۳۷۷ تا سال ۱۳۸۰ با برگزاری بیش از صد جلسه کارشناسی، تهیه و تصویب شد و پس از گذشت سه سال (۸۱-۸۳)، که اجرای آن نیز نتایج خوب و قابل قبولی را به دنبال داشت، متوقف شد.

**ر- قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (مصوب ۱۳۸۰)**  
یکی از مواردی که مدیریت مرتع را در عرصه با چالش مواجه می‌کرد، واگذاری اراضی برای طرح‌های توسعه‌ای کشاورزی و غیرکشاورزی بود. در سال ۱۳۸۰ تبصره‌ای به ماده ۴۷ قانون تنظیم بخشی از مقررات دولتی در ارتباط با «مدرک معارض بودن پروانه چرای دام در واگذاری اراضی و رعایت حقوق دارندگان پروانه چرا براساس آیین‌نامه اجرایی هیئت وزیران» و «دریافت یک در هزار ارزش متوسط یک واحد دامی در سال جهت صدور یا تجدید پروانه چرا دریافت و به حساب در آمد عمومی واریز گردد»، اضافه شد. در این تبصره همچنین، جرم بودن دام‌ها بر ظرفیت مرتع و چرای دام بدون پروانه چرا و پرداخت جریمه معادل ۲۰ درصد ارزش یک واحد دامی نیز در نظر گرفته شد و آیین‌نامه اجرایی آن به تصویب هیئت وزیران رسید. پس از آن دوباره در سال ۱۳۸۷ (۱۳۸۷/۱۲/۲۶) تبصره یادشده در بالا، توسط مجلس اصلاح و مدرک معارض بودن پروانه چرا حذف و اعتبار پروانه چرای دام در مرتع را به استمرار شغل دامداری و عدم واگذاری امتیاز پروانه چرا بدون مجوز قانونی به غیر توسط دارندگان پروانه چرا منوط کرد. در آیین‌نامه اجرایی اصلاحیه (مصوب ۱۳۹۱/۱۲/۹)، واگذاری اراضی مرتعی دارای پروانه چرا یا طرح مرتعداری پس از تشخیص و موافقت سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری و پرداخت حقوق عرفی (طرح‌های دولتی و غیردولتی) امکان‌پذیر بود که در این رابطه دستگاه متولی مکلف به تدوین شیوه‌نامه و دستورالعمل در این زمینه بود. تبصره ماده ۴۷ قانون تنظیم و آیین‌نامه اجرایی آن منجر به تعدیل در واگذاری بی‌حساب و کتاب اراضی مرتعی شد. با عنایت به اینکه شورای نگهبان بخشی از ماده ۴۴ مکرر قانون حفاظت و بهره‌برداری را در ارتباط با ضبط و فروش دام بدون پروانه چرای دام یا مازاد بر ظرفیت مرتع به نفع دولت مخالف شرع دانسته بود (نظریه مشورتی اداره حقوقی قوه قضاییه به شماره ۷/۱۵۸۳ به تاریخ ۱۳۶۷/۵/۲)، تبصره ماده ۴۷ به نوعی جایگزین قانون یادشده شد که در برخورد قانونی با متخلفان مؤثر واقع شد.

**ز- ماده ۹۶ قانون برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۳/۶/۱۱)**  
در بند «ب» این ماده قانونی، کاهش پنجاه درصد دام مازاد از مراتع برای تعادل بین دام و مرتع، همچنین لغو و اصلاح پروانه چراهای مربوطه تصویب شد، ولی هیچگونه برنامه مشخص و آیین‌نامه اجرایی با ساز و کار مشخص تدوین نشد و اجرای آن در عمل مسکوت ماند.

**س- ماده ۷۰ قانون برنامه چهارم توسعه**  
این ماده قانونی، دولت را مکلف کرد، از سال اول برنامه چهارم برای

پایداری منابع طبیعی و تنظیم مدیریت چرای مراتع و حفظ ذخایر ژنتیکی دام‌ها (دام عشایر) ترتیبی اتخاذ کند که اجرای طرح‌های مرتعداری و مدیریت مراتع از طریق عشایر ذی‌حق انجام شود و در همین رابطه، واگذاری اراضی مستعد قلمروی عشایر به خانوارهای کوچنده در چهارچوب طرح ساماندهی اسکان عشایر با حفظ حقوق آنها انجام شود. آیین‌نامه اجرایی آن در سال ۱۳۸۴ (۱۳۸۴/۳/۱۱) به تصویب هیئت وزیران رسید. استان فارس، دشت بکان، شهرستان اقلید برای کانون توسعه ۵۲۰ خانوار عشایری در نظر گرفته شد و به گروه‌های ۱۰ نفره عشایر، ۹۰ هکتار اراضی آبی کشاورزی در نظر گرفته شد و براساس آیین‌نامه اجرایی آن، عشایر دریافت‌کننده اراضی متعهد خواهند بود، حداکثر ظرف یک سال پس از شروع بهره‌برداری در چهارچوب تبصره‌های ماده ۶ آیین‌نامه اجرایی آن طبق تأیید مرجع واگذارکننده نسبت به تحویل اراضی مرتعی واقع در قطب مخالف اسکان، اقدام و از کوچ به قطب مخالف اسکان خودداری کنند. همچنین، عشایری که در مناطق تعیین شده ساکن می‌شوند، موظفند طبق ضوابط سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری نسبت به معرفی بهره‌بردار جایگزین در قطب مخالف اسکان خود به سازمان یادشده اقدام کنند و سازمان موظف است ظرف یک سال پس از شروع بهره‌برداری از اراضی کشاورزی و معرفی بهره‌بردار جایگزین در مراتع قطب مخالف توسط عشایر، نسبت به صدور اسناد قطعی به نام عشایر ذی‌نفع و ابطال پروانه بهره‌برداری در قطب مخالف اسکان به‌طور هم‌زمان اقدام کند.

برای چهار تیره عشایر، منازل مسکونی و خدمات رفاهی احداث و ارائه شد ولی اسکان کامل در عمل، اتفاق نیفتاد و واگذاری مراتع قطب مخالف (قشلاق) نیز با رضایت دامداران انجام نشد، ضمن اینکه آب به میزان اراضی واگذار شده، به‌خصوص در خشک‌سالی‌ها در دسترس نبود. اختلافات بین عشایر و دستگاه دولتی متولی اسکان و واگذاری اراضی ادامه دارد. ضمن اینکه آن بخش از قانون نیز که به اجرای طرح‌های مرتعداری و مدیریت مراتع از طریق عشایر ذی‌حق اشاره داشت، عملی نشد. تهیه و اجرای طرح مرتعداری و مدیریت مراتع و کوچ از طریق سازمان جنگل‌ها و مراتع و واحدهای استانی انجام شد.

**ش- ماده ۱۴ قانون افزایش بهره‌وری کشاورزی و منابع طبیعی (مصوب ۱۳۸۹/۴/۲۳)**

این ماده قانونی با هدف حفظ و توسعه پایدار محیط‌زیستی (اکولوژیکی) عرصه‌های طبیعی و ایجاد تعادل جمعیت دام موجود در مراتع کشور، دولت را مکلف کرد، با انجام مطالعه، ارتقای علمی و تقویت تسهیلات، به گونه‌ای اقدام کند که با استفاده از نیروی انسانی متخصص، توان و سرمایه‌های بخش‌های غیردولتی، ظرف ده سال: الف- شاخص رشد کیفیت و کمیت علوفه و سایر تولیدات مراتع، ضریب تنوع گیاهی، تثبیت خاک و ترسیب کربن و سایر معیارهای محیط‌زیستی (اکولوژیکی) سرزمین، به‌طور متوسط سالانه تا دو درصد (۲ درصد) افزایش یابد. ب- با انجام اقداماتی نظیر اصلاح نژاد، بهبود مدیریت و اصلاح الگوهای پرورش دام، ضمن کاهش



مرتع گلپایگان اصفهان - تیرماه سال ۱۳۸۴

و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، سند مالکیت عرصه‌ها را به نمایندگی از سوی دولت، اخذ و ضمن اعمال مدیریت کارآمد، نسبت به حفاظت و بهره‌برداری از عرصه و اعیانی منابع ملی و اراضی یادشده بدون پرداخت هزینه‌های دادرسی در دعاوی مربوطه اقدام کند و اشخاص ذی‌نفع، که پیش‌ازاین به اعتراض آنها درمورد اراضی ملی رسیدگی نشده بود، ظرف یک سال پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون، به دبیرخانه کمیسیون ماده واحده تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری (مصوب ۱۳۶۷/۶/۲۹) اعتراض کنند و پس از مهلت یادشده به شعبات رسیدگی ویژه که توسط رئیس قوه قضاییه در استان‌ها تعیین می‌شود، مراجعه کنند. در سال ۱۳۹۴ یک تبصره به استناد ماده ۵۴ قانون رفع موانع تولید به ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری کشاورزی و منابع طبیعی اضافه شد و وزارت جهاد کشاورزی مکلف شد، با همکاری سازمان ثبت اسناد و املاک کشور نسبت به رفع تداخلات ناشی از اجرای قوانین و مقررات موازی در اراضی ملی، دولتی و مستثنیات اشخاص، اقدام و پس از رفع موارد اختلافی، اسناد مالکیت و صدور اسناد اراضی کشاورزی را اصلاح کند. این تبصره قانونی دارای آیین‌نامه و شیوه‌نامه اجرایی برای رفع تداخل اراضی خالصجات، مراحل سه‌گانه اصلاحات اراضی مقررات ملی شدن جنگل‌ها و مراتع، موات، کشت موقت، اراضی شهری، اراضی مستحدثه و ساحلی که منجر به تشخیص

جمعیت دامی وابسته به مرتع (بز، گوسفند و گاو بومی) به میزان سه میلیون واحد دامی در سال تا حد تعادل، جمعیت دام جایگزین (گاو آمیخته و گاو اصیل، گاو میش و گوسفند پرواری صنعتی و نیمه‌صنعتی) تا سه و یک‌دهم (۳/۱) میلیون واحد دامی در سال افزایش یابد. ج- میزان خوراک تولیدی از منابع زراعی شامل انواع بقولات (لگوم‌ها)، علوفه‌های سیلویی، جو و ذرت به میزان سه و یک‌دهم (۳/۱) میلیون تن افزایش و برداشت علوفه مجاز از مراتع کشور به میزان نیم (۰/۵) میلیون تن در سال افزایش یابد. این ماده قانونی فاقد آیین‌نامه اجرایی و تدوین جزییات بود، البته دستورالعملی توسط سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور با اقتباس از طرح تعادل دام و مرتع تهیه شد که در عمل، اجرا نشد و مسکوت ماند.

### ح- قانون رفع موانع تولید و رفع اختلاف اراضی (مصوب ۱۳۹۴/۲/۱)

در ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری کشاورزی و منابع طبیعی، وزارت جهاد کشاورزی مکلف شد با همکاری سازمان ثبت اسناد و املاک کشور در اجرای قوانین و مقررات مربوط با تهیه حدنگاری (کاداستر) و نقشه‌های موردنیاز، نسبت به تثبیت مالکیت دولت بر منابع ملی و اراضی موات و دولتی و با رعایت حریم روستاها و همراه با رفع تداخلات ناشی از اجرای مقررات موازی اقدام و حداکثر تا پایان برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی

تاکنون، وجود بعضی از تشکیلات تصمیم‌گیرنده موازی در منابع طبیعی (اوقاف، مدیریت امور اراضی، امور عشایر، محیط‌زیست و غیره) به بی‌ثباتی مدیریت در منابع طبیعی کمک کرد.

۲. افزایش تعداد دام و دامدار، تخریب و تصرف منابع طبیعی در میان‌بندها، ایل‌راه‌ها، رقابت در بهره‌برداری و چرای زودرس، عدم تعادل دام و مرتع را به دنبال داشت که از عوامل فقر پوشش گیاهی و تخریب مراتع است.

۳. «ناساختمندی نظام بهره‌برداری از مراتع» در شرایط فعلی یکی از بزرگ‌ترین مشکلات مرتع و مرتع‌داری کشور است. این موضوع در استفاده بی‌رویه، تغییر کاربری، بی‌علاقگی مرتع‌داران به استفاده متعادل از مرتع و حفاظت آن، فرسایش، فقر پوشش گیاهی و عدم اصلاح و احیای مراتع نمایان شده است. نظام بهره‌برداری از مراتع (چراگاه) بر سه پایه خرده‌نظام اکولوژیکی، اجتماعی و اقتصادی استوار بود:

الف - خرده‌نظام اجتماعی شامل دو ساخت قدرت (مدیریت) و اجتماع (تشکل) بود که اولی سلسله‌مراتب مدیریت ایلی در عشایر شامل ایل‌خان، کلانتر، کدخدا، ریش‌سفید و بزرگ خانواده بود و دومی تشکل‌های ایلاتی بود که در ایلات و طوایف مختلف نام‌های متفاوتی داشت. به‌عنوان مثال، در ایل قشقایی ایل، طایفه، تیره، بنکو و خانوار، در ایل بختیاری ایل، طایفه، تیره، تش و اولاد، در بویراحمد ایل، طایفه، تیره و تخمه و در شاهسون ایل، طایفه، تیره، کبک، اولاد و خانوار بود (از اشاره به سایر موارد صرف‌نظر می‌شود). رئیس ایل را ایل‌خان، رئیس طایفه را کلانتر، رئیس تیره را کدخدا و رئیس بنکو را ریش‌سفید می‌نامیدند. تصمیم‌های مدیریتی مراتع از حیث چرای دام، زمان کوچ، محل‌های چرا، افراد صاحب صلاحیت دامداری، تقسیم‌بندی مراتع، میزان مراتع و دام و حل‌وفصل اختلافات مرتعی به عهده کدخدایان بود. البته در بعضی موارد مهم و حساس کلانتران طایفه، به‌طور مستقیم یا با مأموریت دادن به فردی مصلح و مسلط اختلافات را حل‌وفصل می‌کردند که نمونه‌های زیادی توسط نویسندگان دیده شده است. به جرأت می‌توان گفت، بیش از ۷۰ درصد مدیریت مراتع، پیش از ملی شدن در قلمروی این ساختار بود و حتی گاهی کدخدایان روستاها در مسیر کوچ نیز توسط همین ساختار انتخاب می‌شدند. در حال حاضر این خرده‌نظام دچار تغییرات زیادی شده است.

ب - خرده‌نظام اکولوژیکی مانند یک صندلی سه پایه براساس بیلاق، قشلاق و میان‌بند استوار بود و زمان بهره‌برداری و استفاده از مراتع، توسط کدخدایان در این سه چراگاه تعیین می‌شد. در بقیه تقسیم‌بندی نوع مرتع نیز زمان مناسب ورود و خروج و بهره‌برداری از مراتع تا حدودی رعایت می‌شد. جمعیت بهره‌بردار و تعداد دام متناسب با ظرفیت مرتع از مزایای آن بود. بی‌شک، در صورت ادامه ساختار مدیریت گذشته، افزایش دام و دامدار می‌توانست مشکل‌آفرین باشد و به نظر می‌رسد بدون احیای مراتع و افزایش تولید مراتع و تأمین علوفه مکمل، تغییر شیوه معیشت و اشتغال جدید ساختار بیان‌شده قادر به ادامه مدیریت در گذر زمان نبود. در دی ماه سال ۱۳۳۹ و قبل از ملی شدن جنگل‌ها و مراتع، دولت در آیین‌نامه اجرایی به استفاده‌کنندگان و مالکان هشدار می‌دهد، تناسب دام و انواع آن را با ظرفیت مرتع و تاریخ ورود و خروج رعایت کنند. این موضوع نشان‌دهنده این است که در بعضی مناطق، مالکان و استفاده‌کنندگان مراتع، ظرفیت چرای مرتع را رعایت نمی‌کردند و توجهی به اهمیت آن



مراتع پلور استان مازندران - خرداد سال ۱۳۸۷

متفاوت نوع و ماهیت آن عرصه است، بود. این ماده قانونی از آن نظر مورد بحث قرار گرفت که پس از کمیسیون ماده واحده که نزدیک به یک میلیون هکتار از اراضی ملی و بیشتر مرتعی را در تملک اشخاص قرار دارد (نزدیک به سی سال) در مدت کوتاه چندساله، بیش از ۵۰۰ هزار هکتار از اراضی ملی و مرتعی را در تملک اشخاص قرار داد که هم موجب اختلاف و چالش کارشناسی در سازمان جنگل‌ها و سازمان امور اراضی و هم متزلزل شدن ثبات مدیریتی در عرصه‌های مرتعی شده است.

### نتیجه‌گیری نهایی

۱. علی‌رغم ملی شدن جنگل‌ها و مراتع کشور در سال ۱۳۴۱ و به هم ریختن ساختار مدیریتی گذشته، تلاش‌های بسیار زیادی از آن زمان تاکنون برای ایجاد یک مدیریت مناسب در قالب قوانین و مقررات و دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های متعددی از طریق تشکیلات دولتی ارائه و اعمال شد، ولی متأسفانه به‌صورت کامل منجر به ایجاد مدیریت باثبات در مراتع نشد، تجدید ممیزی‌های متعدد، ناپایداری آن، واگذاری‌های اراضی مرتعی، تنش‌های اجتماعی و اختلافات در بهره‌برداری از مراتع از جمله پیامدهای آن بوده است.

دستورالعمل‌های متفاوت با نگرش‌های متفاوت، به‌علاوه بی‌ثباتی تشکیلات دولتی اداره‌کننده منابع طبیعی که از سال ۱۳۱۷ با ایجاد اولین هسته تشکیلاتی جنگلبانی شکل گرفت



نداشتند. هم‌اکنون، با تغییرات و دگرگونی اساسی به‌خصوص در مراتع میان‌بند، این خرده‌نظام نیز از هماهنگی مناسبی برخوردار نیست.

ج - خرده‌نظام اقتصادی، دامداری و معیشت خانوار (چوپان)، تولید گوشت، شیر، پشم و محصولات لبنی، فروش و مدیریت گله نیز دارای چهارچوبی در رابطه با نظام بهره‌برداری از مراتع بود، ولی دستخوش تغییرات شد.

۴. نیازهای توسعه‌ای، توسعه کشاورزی با افزایش مصرف آب از سفره‌های آب زیرزمینی و آبخوان‌ها، افزایش سطح زیر کشت، توسعه دیم‌زارها، توسعه روستاها و راه‌های ارتباطی، افزایش جمعیت انسانی و بهره‌بردار، افزایش نیاز غذایی و افزایش دام و دامدار از علل بی‌نظمی در نظام بهره‌برداری از مراتع کشور است. نظام بهره‌برداری گذشته و ساختار مدیریتی آن با توجه به دلایل یادشده و در صورت بقای آن تاکنون، قادر به مدیریت مناسب و ساخت‌مند از منابع طبیعی کشور نبود.

۵. تدوین قوانین متعدد و اجرانشدن دقیق و به موقع آن، همچنین بعضی قوانین بی‌ثبات‌کننده مدیریت منابع طبیعی و مراتع (مانند واگذاری اراضی در محدوده‌های عرفی) به ناپایداری احیا، اصلاح، توسعه و بهره‌برداری مراتع کشور کمک کرده است.

### طرح‌های مرتع‌داری، سیاست اصلی در مدیریت مرتع

سیاست اصلی سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور در مدیریت مرتع، تهیه و اجرای طرح‌های مرتع‌داری بوده است. این سیاست، هم‌اکنون نیز اعمال می‌شود، از این رو، طرح‌های مرتع‌داری به لحاظ ضرورت، اهمیت و پیوستگی مطالب در بندی جداگانه از دوره‌های مدیریتی در ادامه شرح داده می‌شوند.

تا قبل از تصویب قانون تشکیل وزارت منابع طبیعی (آذر ماه سال ۱۳۴۶) و تصویب قانون حفاظت و بهره‌برداری (سی‌ام مرداد ماه سال ۱۳۴۶)، واژه مرتع‌داری در هیچ‌یک از کتب و نشریات فنی، یا قانونی دیده نمی‌شود. در سال ۱۳۴۸ تعاریف طرح مرتع‌داری، واحد دامی و ظرفیت چرا، که در قانون قبلی وجود نداشت، به آن اضافه می‌شود و طرح مرتع‌داری به صورت زیر تعریف می‌شود:

«طرح مرتع‌داری عبارت از طرحی است که به منظور بهره‌برداری از مراتع، مورد تصویب وزارت منابع طبیعی واقع می‌شود». در تبصره ۱ ماده ۳ همین قانون، بهره‌برداری از مراتعی که دارای طرح مرتع‌داری نیستند، منوط به اخذ مجوز (پروانه چرا) از منابع طبیعی دانسته شده است. اولین طرح مرتع‌داری در سال ۱۳۴۶ توسط دانشجویان رشته مرتع مدرسه عالی طبیعی گرگان که در مرکز همدان آسرد تحصیل کردند، تهیه شد، پس از آن، تهیه و اجرای طرح‌های مرتع‌داری از سال ۱۳۴۸ در وظایف قانونی وزارت منابع طبیعی قرار می‌گیرد.

هرچند به استناد تبصره ذیل ماده سه قانون حفاظت و بهره‌برداری، اولویت مدیریت مرتع با طرح مرتع‌داری است، ولی به دلیل تمیزی نشدن مرتع و مشخص نبودن حدود عرفی افراد بهره‌بردار، در عمل، تهیه و اجرای طرح مرتع‌داری منوط به شناسایی دقیق دامدار و حد و حدود عرفی بهره‌برداری از مراتع شد.

بعد از تشکیل وزارت منابع طبیعی و ایجاد دفتر فنی مرتع در سال ۱۳۴۸، در برنامه عمرانی برای این دفتر، طرحی به نام طرح مرتع‌داری و تولید علوفه با کد اعتباری خاص به‌عنوان اولین طرح مستقل برای مدیریت مرتع دیده شد.

در سال ۱۳۴۶ با ورود آقای دکتر گودوین از دانشگاه یوتا، به‌عنوان کارشناس مرتع به ایران، مدیریت مرتع به دروس موجود در دانشگاه‌ها اضافه شد. در سال تحصیلی ۴۸-۱۳۴۷، مرتع‌داری خصوصی که همان طرح مرتع‌داری بود، توسط ایشان ترجمه و وارد قانون شد.

کلاس آموزش تهیه طرح‌های مرتع‌داری با هدف آموزش عملی تهیه طرح، اندازه‌گیری و ارزیابی مرتع در مرکز آموزش ایستگاه همدان آسرد تشکیل شد، و به دلیل استقرار مرکز در مسیر جاده فیروزکوه-تهران، اولین طرح مرتع‌داری در سطح ۲۰۰۰ هکتار در سال ۱۳۴۶ توسط دانشجویان رشته مرتع مدرسه عالی منابع طبیعی گرگان با همکاری کارشناسان سازمان ملل تهیه شد، اما متأسفانه به مرحله اجرا نرسید!

در سال ۱۳۴۷، دومین طرح مرتع‌داری، به نام خلشکوه گیلان توسط دانشجویان و محصلان رشته مرتع مدرسه منابع طبیعی گرگان، به‌عنوان کار پایان دوره، تدوین شد. در این منطقه اختلاف شدیدی بین روستاییان در بهره‌برداری از مرتع وجود داشت، این موضوع مورد توجه مقامات وزارت منابع طبیعی نیز قرار گرفت. بنابراین، مقرر شد طرح مرتع‌داری خلشکوه توسط دکتر گودوین و مهندس سراج به‌عنوان همکار و مترجم دانشجویان رشته مرتع تهیه شود. مساحت این طرح ۲۷۶۹۵ هکتار بود که توسط شورای عالی جنگل و مرتع تصویب شد، مقدمات اجرای آن نیز به عهده آقای حسن معین‌الدین با همکاری آقایان بوری‌نظر داشلی‌برون و فتح‌اله ابراهیمی و یک گروه کارآموز از دانشکده منابع طبیعی بود. این طرح تا حد علامت‌گذاری، پایه‌کوبی و تفکیک پارسل‌ها پیش رفت ولی اجرای آن عملی نشد!

در سال ۱۳۴۸، دفتر فنی مرتع با استخدام ۵ نفر فوق‌لیسانس و ۵ نفر دیپلم، همراه با ۳ نفر از فارغ‌التحصیلان رشته مرتع، هسته مرکزی تهیه طرح مرتع‌داری را در تهران تشکیل داد. پس از آموزش کوتاه‌مدت توسط آقای دکتر گودوین در مورد اندازه‌گیری و ارزیابی مرتع به روش ۶ فاکتوری، که هنوز هم رایج است (در آن زمان به روش گودوین معروف بود)، گروه‌های تهیه طرح مرتع‌داری شکل گرفت و مقدمات طرح مرتع‌داری شروع شد. در همان سال، با تغییر مدیریت دفتر فنی مرتع، تهیه طرح‌ها سرعت و شدت بیشتری به خود گرفت. دفتر فنی مرتع با تشکیل سه تیم تهیه طرح، طرح‌های زیر را تهیه کرد:

- طرح مرتع‌داری زرنده ساوه به مساحت ۱۹۱۰۲۶ هکتار،
- طرح مرتع‌داری کردستان در سطح ۸۶۰۰۰ هکتار،
- طرح مرتع‌داری کرمان در سطح ۲۵۰۰۰۰ هکتار،
- طرح مرتع‌داری سبزوار در سطح ۸۲۰۰۰ هکتار،
- طرح مرتع‌داری دشت بکان فارس در سطح ۵۰۰۰۰۰ هکتار،
- طرح مرتع‌داری گرمسار در سطح ۱۷۶۰۰۰ هکتار و
- طرح مرتع‌داری مغان و سبلان در سطح ۹۲۰۰۰ هکتار.



مراغ استان لرستان - اردیبهشت سال ۱۳۸۶

اسماعیل بهره‌مند در مدیریت دفتر فنی مرتع و تجربه ایشان در طرح‌های جنگلداری و اجرای آنها، هرچند طرح‌های جدیدی مانند ارسباران در آذربایجان، تاولی و اوج‌قوئی در گرگان، و شمشگیر در کردستان و ... هنوز ادامه داشت، حرکت جدیدی در تهیه طرح‌های مرتعداری شکل گرفت، به‌نحوی که با بررسی تحلیلی مشخص شد، طرح‌های مرتعداری براساس آموزش داده‌شده با عنوان تهیه طرح‌های مرتعداری خصوصی، برای بهره‌برداران عرفی تهیه و اجرای آن با تأکید بر همکاری با بهره‌برداران مدنظر بود. بنابراین، در این رابطه، اقدام به تهیه قرارداد اجرای طرح‌های مرتعداری شد و آقای بهره‌مند زحمات زیادی را متحمل شد تا در طرح‌های مرتعداری، مانند طرح‌های جنگلداری، قرارداد واگذاری با بهره‌بردار تنظیم و باعث تضمین شغل و ادامه بهره‌برداری شود. اولین فرم قرارداد که در حقیقت همین فرم قرارداد فعلی است، با همکاری واحد حقوقی وزارت کشاورزی تدوین و مدت اجرای آن ۱۵ سال تعیین شد. دوره‌های آموزشی متعدد در تهران، گرگان، فارس و آخرین آن روزهای قبل از شروع انقلاب و تغییرات دولت در زمان رژیم گذشته در ارومیه تشکیل شد، گروه‌های تهیه طرح‌ها در همه استان‌ها شکل

تهیه این گونه طرح‌ها تا اوایل سال ۱۳۵۴ ادامه داشت. هر چند موازین علمی در تدوین این طرح‌ها رعایت شده بود، اما به دلایل زیرهیچ‌یک از این طرح‌ها اجرا نشد:

- ۱- وسعت طرح‌ها و بی‌توجهی به سامان‌های عرفی افراد و ساختار اجتماعی آنها،
- ۲- وجود بهره‌برداران متعدد با ریشه‌های قومی و قبیله‌ای متفاوت،
- ۳- عدم احساس مالکیت و تعلق خاطر مرتعداران به طرح‌ها،
- ۴- برنامه‌ریزی طرح با پیش‌فرض فعالیت‌های جمعی و گروهی،
- ۵- تفاهم نداشتن دامداران در ایجاد شرکت‌های سهامی دامداری در مناطقی مانند کرمانشاه، کردستان و آذربایجان،
- ۶- اختلافات بین عشایر از یک سو و عشایر و روستا از سوی دیگر،
- ۷- عدم تفاهم بین مأموران دولتی و دامداران (نقش اول واحدهای دولتی در اجرای طرح که تقریباً شکل مجری طرح را به خود می‌گرفت)،
- ۸- مواجهه با مشکلات مالی و اجتماعی و ۹- اجرا نشدن قانون ملی شدن در بعضی از این مناطق.

پس از انحلال وزارت منابع طبیعی و تشکیل وزارت کشاورزی و منابع طبیعی و تغییر مدیریت دفتر فنی مرتع، از سال ۱۳۵۴، تهیه طرح مرتعداری شکل دیگری به خود گرفت. با حضور آقای مهندس



گرفت و طرح‌های زیادی تهیه شد. شورای عالی جنگل و مرتع تصویب آنها را به دفتر فنی مرتع تفویض کرد و در تهران کارشناسان مسئول دفتر، طرح‌ها را تصویب می‌کردند. در سال ۱۳۵۶، هیئت وزیران تصویب‌نامه‌ای را تأیید کرد که به ازای هر هکتار، ۵۰ ریال برای تهیه طرح از مجریان طرح‌های مرتعداری دریافت شود. این دوره شاید شکوفاترین دوره تهیه و اجرای طرح‌های مرتعداری باشد، که در آن فرهنگ تهیه طرح‌های مرتعداری به سرعت در ایران شکل گرفت، طرح مرتعداری تهیه و اجرای آن با همکاری ادارات کل منابع طبیعی شروع شد. پس از انعقاد قرارداد بین ادارات کل و مجریان طرح در دفاتر اسناد رسمی، یک ناظر فنی نیز از طرف ادارات کل برای نظارت مستمر بر اجرای آن منصوب می‌شد (مدت اجرای قرارداد طرح، ۱۵ سال بوده است). مجری طرح می‌توانست از سازمان‌های وام‌دهنده مانند صندوق عمران مراتع، بانک کشاورزی و بانک تعاونی کشاورزی وام دریافت کند. تهیه این گونه طرح‌ها کم‌وبیش با استقبال مواجه شد به گونه‌ای که از سال ۱۳۵۵ تا اوایل سال ۱۳۵۷، تعداد ۴۰۷ طرح مرتعداری تهیه شد. از این تعداد ۸۷ فقره (۲۱/۳۸ درصد) به مرحله تصویب رسید و تعداد ۳۰ فقره (۷/۳۸ درصد) به مرحله اجرا درآمد.

این وضعیت نشان می‌دهد، مشکلاتی که پیش‌ازین در رابطه با تهیه طرح‌های مرتعداری بزرگ، عنوان شده بود، در اینجا نیز صادق است. سطح مراتعی که طبق این آمار تا پایان سال ۱۳۵۷ در کل کشور زیر پوشش طرح‌های مرتعداری قرار گرفت، ۳/۵ میلیون هکتار بود. با توجه به هزینه پرداخت تهیه طرح از طرف مرتعداران تا پایان همان سال، مبلغ ۱۷/۶۱۸/۱۶۰ ریال اعتبار از طرف دامداران برای تهیه طرح پرداخت شد. سهم استان فارس در این ۴۰۷ فقره طرح مرتعداری، ۳۰ فقره به مساحت ۲۹۴۷۵۸ هکتار بود که شامل ۳ طرح مصوب و ۲ طرح آماده به اجرا بود.

تهیه و اجرای طرح‌های مرتعداری کوچک نیز علی‌رغم اینکه در یک دوره ۳ ساله در سطوح قابل‌توجهی تهیه می‌شد، ولی در اجرای آن موفقیت کامل به دست نیامد. حدود ۷/۳۸ درصد از این طرح‌ها به مرحله اجرا درآمد که آن هم از کارایی مناسبی برخوردار نبود. بنابراین، می‌توان این‌گونه نتیجه گرفت که تهیه و اجرای طرح مرتعداری، که به‌عنوان یک سیاست اصلی و اصولی برای مدیریت بر مراتع دولتی کشور طراحی شده بود، بنا به دلایل مختلفی با موفقیت همراه نبود، بخشی از این دلایل در عدم توفیق طرح‌های مرتعداری بزرگ عنوان شد و بخشی دیگر نیز شامل مواردی از جمله بی‌توجهی به مسائل اقتصادی، اجتماعی، آموزشی، عدم واقع‌بینی در طراحی، هماهنگی و تفاهم مناسب بین تهیه‌کنندگان، مجریان و نظارت مناسب و بی‌توجهی به اشکالات و رفع آنهاست.

## تهیه و اجرای طرح‌های مرتعداری در برنامه‌های اول و دوم توسعه

طی سال‌های ۱۳۵۸ تا ۱۳۶۲، تهیه طرح‌های مرتعداری تقریباً متوقف شد، به نحوی که کمترین آمار تهیه طرح مربوط به سال‌های ۱۳۶۲ و ۱۳۶۳ است (در سال ۱۳۶۳ هیچ طرحی تهیه نشد) و مدیرکل دفتر فنی مرتع تهیه طرح‌های مرتعداری را از برنامه دفتر حذف کرد.

در اوایل سال ۱۳۶۴ دفتر فنی مرتع جزوه تهیه شده توسط آقای مهندس بهمن باباخانلو با عنوان «روش مشارکت مردم در عملیات اصلاح و احیای مراتع»، را منتشر کرد، این اثر، آغازی دوباره برای پیگیری تهیه، اجرا و واگذاری طرح‌های مرتعداری با نگرش مشارکت مردم در امر احیا و اصلاح مراتع بود.

باباخانلو، مهم‌ترین عامل تخریب و انهدام مراتع کشور را نداشتن انگیزه لازم و نبود اطمینان به استمرار و تضمین استفاده از مرتعی می‌دانست که در اختیار دامداران بود. از سال ۱۳۶۵، دوباره طرح‌های مرتعداری به‌عنوان اصلی‌ترین برنامه اجرایی سازمان شکل گرفتند. در همین سال، با تغییراتی که در قرارداد طرح‌های مرتعداری ایجاد شد (با هدف افزایش تضمین و تعلق خاطر بهره‌بردار)، مدت قرارداد اجرای طرح‌های مرتعداری از ۱۵ سال به ۳۰ سال افزایش یافت. این روند در برنامه‌های اول

**از سال ۱۳۶۵، دوباره طرح‌های مرتعداری به‌عنوان اصلی‌ترین برنامه اجرایی سازمان شکل گرفتند. در همین سال، با تغییراتی که در قرارداد طرح‌های مرتعداری ایجاد شد (با هدف افزایش تضمین و تعلق خاطر بهره‌بردار)، مدت قرارداد اجرای طرح‌های مرتعداری از ۱۵ سال به ۳۰ سال افزایش یافت.**

اقتصادی-اجتماعی جمهوری اسلامی به‌صورت یک استراتژی معرفی و مقرر شد، طی برنامه اول، ۹/۶ میلیون هکتار از مراتع، تحت پوشش طرح‌های مرتعداری قرار گیرند، ولی به سبب مشکلات موجود در برنامه اول این رقم حاصل نشد.

در طول برنامه اول، در مجموع، معادل ۶۳۷۴۲۶۶ هکتار از مراتع، دارای طرح مرتعداری شدند، سهم استان فارس ۴۸۵۳۰۷ هکتار بود. در برنامه دوم نیز با اهداف عنوان‌شده قبلی، تهیه طرح‌های مرتعداری و اجرای آن جزو اولویت‌های مهم سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور در نظر گرفته شد. براساس برنامه مصوب، مقرر شد ۲۴۸۰۰۰۰ هکتار طرح در سال ۱۳۷۳ و ۹۸۶۰۰۰۰ هکتار در سال‌های ۱۳۷۴ تا ۱۳۷۶ تهیه شود (در مجموع ۱۲۳۴۰۰۰۰ هکتار). در ابتدای برنامه دوم با توجه به اینکه برای سطوح زیادی، طرح مرتعداری در کل کشور تهیه شده بود و این طرح به‌عنوان یکی از طرح‌های محوری سازمان مورد توجه مسئولان مربوطه قرار داشت، دفتر فنی مرتع تصمیم گرفت طرح‌های انجام‌شده در دو استان کشور (فارس و کهگیلویه و بویراحمد) را ارزیابی، بررسی و تجزیه و تحلیل کند.

شایان ذکر است در برنامه‌های سوم، چهارم و پنجم توسعه به ترتیب جهت ۱/۱۰، ۴/۸ و ۱/۵ میلیون هکتار مراتع، طرح مرتعداری تهیه شد.

اولین قرارداد بررسی طرح‌های مرتعداری در سال ۱۳۷۳ میان مؤسسه

مطالعات و تحقیقات اجتماعی دانشگاه تهران و مدیریت کل دفتر فنی مرتع سازمان به شماره ۶/۹/۱۰۰/۴۲ به تاریخ ۱۳۷۳/۶/۹ منعقد و مقرر شد، ابعاد اجتماعی، اقتصادی و فنی طرح‌های مرتعداری در دو استان فارس و کهگیلویه و بویراحمد، بررسی و ارزیابی شود.

مطالعات یادشده در ۹ جلد به انضمام یک جلد سنتز ارائه شد. نکات قابل توجه این مطالعه را می‌توان به صورت زیر بیان کرد: ۱- افزایش علوفه در طرح‌های مرتعداری اجراشده، بهبود کیفیت پوشش گیاهی، وضعیت و گرایش مرتع در طرح‌های اجراشده، ۲- نقش مدیریت به‌ویژه مدیریت چرا و اهمیت آن در احیای مراتع و نقش کمتر عملیات احیا و اصلاح در بهبود وضعیت مراتع،

۳- درصد پیشرفت فیزیکی کمتر از ۵۰ درصد و عملیات احیایی و اصلاحی فقط در ۱۳ طرح (در استان‌های فارس و کهگیلویه و بویراحمد)،

۴- مرتعداران به دنبال تثبیت مالکیت خود هستند و طرح را یکی از راه‌های مناسب برای ارزش نهادن به حقوق عرفی می‌دانند،

۵- دستاوردهای نظرسنجی از مرتعداران بیان‌کننده این واقعیت است که ضمن اظهار رضایت مرتعداران از اعمال این سیاست به‌ویژه از نظر ویژگی تقویت و تثبیت نسبی حقوق آبا و اجدادیشان، به‌طور اجماع خواستار مشارکت بیشتر در تمامی فرایندها، مطالعه، طراحی، تهیه و تدوین طرح و به‌ویژه اجرای آن هستند.

۶- توان مالی عمده مرتعداران برای تقبل هزینه‌های جاری و سرمایه‌ای برای اجرای کامل طرح‌ها تا حدودی ضعیف شناسایی شد و نیاز به استمرار حمایت مالی دولتی دارند.

نتایج این مطالعه نشان داد، باید به دنبال حفظ یکپارچگی و یکپارچه‌سازی طرح‌های مرتعداری بود و از تقسیم شدن و خرد شدن به‌شدت جلوگیری کرد و سه الگوی زیر را ارائه کردند:

الف- الگوی طرح‌های مرتعداری انفرادی،  
ب- الگوی طرح‌های مرتعداری تعاونی برای مراتع عمومی و عشایری  
ج- الگوی طرح‌های مرتعداری شرکت تعاونی و سهامی مرتعداری زراعی برای مراتع روستا.

طرح‌های مرتعداری با مدیریت انفرادی و خانوادگی دارای کمترین مشکل است و مطلوب‌ترین آن، ۱ تا ۳ خانوار در نظر گرفته شد و بیشترین مشکلات اجرایی طرح‌ها و مدیریت در طرح‌های مشاعی به چشم می‌خورد. با توجه به اینکه طرح‌های مرتعداری انفرادی از موفقیت بیشتری برخوردار بود، اندازه مناسب مساحت مرتع برای آنها (اندازه مطلوب اقتصادی برای یک خانوار) ۵۳۶ هکتار و میزان واحد دامی (حدافل) موردنیاز یک خانوار ۵ نفره را ۲۹۹ واحد دامی (در نقطه سر به سر) در نظر گرفته بودند.

در ۱۳۷۸ (علیزاده، ع و همکاران) در مطالعه نتایج حاصل از ارزیابی طرح‌های مرتعداری کشور، ۱۶/۴ میلیون هکتار طرح مرتعداری در حالات مختلف (تهیه‌شده، تصویب‌شده، واگذارشده و طرح‌های در دست اجرا) را پس از تهیه دستورالعمل و تصویب آن توسط شورای عالی جنگل، مرتع و خاک، بررسی و نتایج آن را اعلام کرد. از علل عدم واگذاری طرح‌های تهیه‌شده می‌توان به ناهماهنگی مجریان برای عقد

قرارداد (۶۰ درصد)، مشکلات حقوقی و قانونی هنگام تهیه طرح (۲۵ درصد)، اجرا نشدن طرح‌های واگذارشده به دلیل بی‌علاقگی مجریان به اجرای طرح (۳۰ درصد)، ناهماهنگی بین مجریان، تعدد آنها، اختلاف با مرتع همجوار، ناآشنایی مجریان با اهداف طرح و مشکلات حقوقی (۲۳ درصد) و ناتوانی مالی مجریان (۳۴ درصد) اشاره کرد، ناهماهنگی بین مجریان و نبود تمایل به ادامه کار (۳۳ درصد)، ناتوانی مالی که منجر به تکمیل نشدن پروژه‌های طرح شده (۲۶ درصد) و مواردی مانند ناهماهنگی بین افراد، عدم تطبیق برنامه‌های پیشنهادی با شرایط منطقه و... نیز از علل توقف طرح‌های در حال اجراست. ضمن اینکه مدیریت چرای دام (زمان ورود دام به مرتع، مدت بهره‌برداری و رعایت ظرفیت مجاز مراتع) از عوامل ضعف کلیه طرح‌های مرتعداری در دست اجرا بیان شده است، نتایج این بررسی همچنین نشان داد، ۱۰ درصد از طرح‌های مرتعداری اجراشده در شرایط عالی و ۴۶ درصد در شرایط خوب و مابقی در شرایط متوسط و ضعیف قرار دارند.

بررسی‌های انجام‌شده در سال ۱۳۸۵ (اسکندری و همکاران، ۱۳۸۷) در ۲۰ استان کشور نشان داد، ۲۲ درصد از طرح‌های مرتعداری انفرادی، ۲۲ درصد بین ۵ تا ۲۰ خانوار، ۲۲ درصد بین ۵ تا ۲۰ خانوار و ۳۴ درصد بیش از ۲۰ خانوار است که تعدد جمعیت بهره‌برداری در اجرای طرح را نشان می‌دهد. هم‌اکنون، متوسط سطح طرح مرتعداری، ۲۲۰۰ هکتار با ۲۴ بهره‌بردار است که تعدد بهره‌بردار در طرح‌های مرتعداری از عوامل ناکارآمدی طرح در اجراست.

## منابع

ازکیا، م.، ۱۳۷۴. مطالعه بررسی ابعاد اقتصادی، اجتماعی و فنی طرح‌های مرتعداری در استان فارس و کهگیلویه و بویراحمد. دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه تهران، تهران، ۱۰ جلد.

اسکندری‌شیری، ن.، ۱۴۰۰. بررسی مفاهیم مرتع حریم، حریم روستا، محدوده روستا، مراتع روستایی و عشایری. نشریه طبیعت ایران، ۶(۵): ۲۶-۱۹.

اسکندری، ن.، علیزاده، ع. و مهدوی، ف.، ۱۳۸۷. سیاست‌های مرتعداری در ایران. نشر پونه، تهران، ۱۹۰ صفحه.

بی‌نام، ۱۳۸۰. مجموعه قوانین منابع طبیعی. دفتر حقوقی و بازرسی سازمان جنگل‌ها و مراتع، تهران، ۸۲۷ صفحه. پیمان، ح.ا.، ۱۳۴۷. توصیف و تحلیلی از ساختار اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ایل قشقایی. دانشکده بهداشت و انستیتو تحقیق، تهران، ۶۰۰ صفحه.

بی‌نام، ۱۳۶۲. ضوابط و شرایط بهره‌برداری صحیح از مراتع به منظور چرای دام و وزارت کشاورزی و عمران روستایی ۵ صفحه.

بی‌نام، ۱۳۶۹. ضوابط و شرایط بهره‌برداری صحیح از مراتع به منظور چرای دام سازمان جنگل‌ها، مراتع و ابخیزداری کشور ۱۲ صفحه.

مهرابی، ع.ا.، ۱۳۶۹. اسکان عشایر و مسئله مراتع. سمینار استراتژی توسعه زندگی عشایری، اسفند ماه، شیراز ۷۱۲ صفحه.

نجفی، ب.ا.، ۱۳۶۹. عشایر و مسئله بهره‌برداری نامطلوب از مراتع، مطالعه موردی در استان فارس سمینار استراتژی توسعه زندگی عشایر، اسفند ماه، شیراز، ۷۱۲ صفحه.

یوسفی، ح.، سعیدی‌زاده، ر.، میر، ز. و فدایی‌مقدم، ع.، ۱۳۹۵. مجموعه قوانین و مقررات منابع طبیعی. شاپورخواست خرم‌آباد، لرستان، ۷۳۰ صفحه.

علیزاده، ع.، مقیمی، ج.، بیگدلی، م. و اسکندری، ن.، ۱۳۷۸. نتایج حاصل از ارزیابی طرح مرتعداری کشور. دفتر فنی مرتع سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور، تهران، ۹۰ صفحه.