

تحولات مدیریت مرتع در ایران با تاکید بر قوانین و مقررات، و ممیزی مراتع در قلمرو بهره برداران مرتعی (بخش اول)

حجت اله خدری غریبوند* - استادیار گروه مهندسی طبیعت، دانشکده منابع طبیعی و علوم زمین، دانشگاه شهرکرد، شهرکرد، ایران.
پژمان طهماسبی کهیانی - دانشیار گروه مهندسی طبیعت، دانشکده منابع طبیعی و علوم زمین، دانشگاه شهرکرد، شهرکرد، ایران.
حسین بدری پور - معاون مدیرکل روابط عمومی و روابط بین الملل سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور، ایران.
علی اصغر نقی پور - استادیار گروه مهندسی طبیعت، دانشکده منابع طبیعی و علوم زمین، دانشگاه شهرکرد، شهرکرد، ایران.
عطاالله ابراهیمی - دانشیار گروه مهندسی طبیعت، دانشکده منابع طبیعی و علوم زمین، دانشگاه شهرکرد، شهرکرد، ایران.

تاریخ دریافت: ۰۸ مهر ۱۴۰۰

تاریخ پذیرش: ۰۶ آذر ۱۴۰۰

چکیده

مقدمه: درک عمیق روند تغییرات مدیریتی از سنتی به مدیریت مرسوم فعلی در زمینه مراتع می تواند در شناسایی بخش عمده ای از مشکلات و چالش های آن ها موثر باشد و به تدوین راهبردهای مناسب برای مدیریت پایدار مراتع کمک کند. این مقاله با مروری بر منابع در زمینه تحولات مدیریت مرتع در ایران، داده ها و اطلاعات دوره های تاریخی را تجزیه و تحلیل و ارزیابی می کند.

هدف پژوهش: ابتدا، تاریخچه ای از مدیریت سنتی مراتع ارائه می شود (۱). به دنبال آن، روند تاریخی تضعیف مدیریت سنتی مراتع تشریح می شود (۲). سپس مدیریت مرتع در دوره بعد از انقلاب اسلامی ایران (از سال ۱۳۵۷ به بعد) تبیین می شود (۳). در ادامه، به برخی از قوانین و مقررات در زمینه مدیریت مرتع اشاره می شود و ظهور چالش های جدید مورد بررسی قرار می گیرند (۴). در نهایت، ضمن مرور آمار سطح مراتع در دوره های مختلف تاریخی، براساس آخرین آمار ارائه شده گزارشی از میزان ممیزی مراتع ارائه می شود (۵).

روش شناسی تحقیق: مقاله، پس از ارائه مقدمه ای کوتاه، در راستای ارزیابی تاریخی تحولات مدیریت مرتع، براساس مطالعه مروری و بهره گیری از منابع و اسناد و مدارک، پنج محور اصلی را مورد بررسی قرار می دهد.

قلمرو جغرافیایی پژوهش: قلمرو جغرافیایی پژوهش حاضر ارزیابی تاریخی تحولات مدیریت مرتع، براساس مطالعه مروری و بهره گیری از منابع و اسناد و مدارک در مقیاس ایران می باشد.

یافته ها و بحث: نتایج جمع بندی و مرور منابع، نشان می دهد در طی دوره های تاریخی، مدیریت مراتع متأثر از عوامل مختلف دستخوش تغییرات عمده ای شده است.

نتایج: در راستای مدیریت جامع، یکپارچه و پایدار مراتع، توجه به دیدگاهی جامع که بتواند از همه پتانسیل های منطقه ای در راستای مدیریت پایدار مرتع بهره گیرد، ضروری است. در بخش دوم، در مقاله جداگانه ای، تحولات جمعیتی و معیشتی بهره برداران مرتعی در زمینه مدیریت مرتع در ایران مورد بررسی قرار می گیرند.

کلیدواژه ها: مدیریت سنتی، مدیریت پایدار مرتع، قوانین، سیاست گذاری.

مقدمه

مراعات وسیع‌ترین نظام کاربری اراضی در سطح زمین می‌باشند که عمدتاً در مناطق خشک و نیمه خشک قرار دارند. آمارهای ارایه شده حاکی از آن است که حدود ۳۵ میلیون کیلومترمربع از سطح زمین را مراعات پوشش می‌دهند (Seré et al., 2008). تعاریف متعددی در رابطه با مراعات وجود دارد، اما بیشتر آنها به نوع پوشش زمین (دارای پوشش گیاهان طبیعی قابل چرا)، و نوع کاربری زمین (جهت چرای دام و حیات وحش) تأکید دارند (Briske 2017). گیاهان غالب در مراعات عموماً مشتمل بر گندمیان، شبه گندمیان، پهن‌برگان علفی و گیاهان بوته‌ای می‌باشند که برای انواع دامها مناسبند (مصدقی، ۱۳۷۲). مراعات جهان خدمات تولیدکنندگی، تنظیم‌کنندگی، زیستگاهی و فرهنگی متعددی از جمله تولید ۵۰ درصد کل دام، ذخیره ۳۰ درصد از مخزن جهانی کربن و ۸ نقطه از ۲۵ نقطه داغ تنوع زیستی (از جمله تنوع بالایی از گونه‌های پستانداران بزرگ) را ارائه می‌دهند (Millennium Ecosystem Assessment. 2005).

رژیم بارندگی در ابعاد مختلف در مراعات متغیر است؛ تغییرپذیری بارندگی نیروی غالبی است که در مراعات خشک جهان حاکم است، در حالی که رژیم دما و خصوصیات خاک عمدتاً ثابت می‌مانند. مقدار بارش، فصل بارش، تعداد روزهای بارانی در یک دوره معین و شدت وقایع منفرد بارندگی با توپوگرافی، رژیم دما و چرای دام توأمان عوامل عمده موثر بر مراعات می‌باشند (مصدقی، ۱۳۷۲). در نهایت کمیت و کیفیت این عوامل و نوسانات و تغییرات آنها تولیدات مرتعی را تحت تأثیر قرار می‌دهند. شواهد حاکی از آن است که این تغییرات، نوسانات و دگرگونی‌ها مراعات را تحت تأثیر قرار داده و آن‌ها را آسیب‌پذیر کرده است. به‌طوری‌که منابع مرتعی اکثر کشورهای درحال توسعه -به‌ویژه مناطق خشک و نیمه‌خشک- از نظر سطح و بهره‌وری روند کاهشی داشته‌اند. درعین‌حال، رشد جمعیت، ضمن ایجاد تقاضای بیشتر برای غذا و منابع، افزایش تعداد دام‌ها و بر ظرفیت، و تغییر کاربری و کاهش سطح مراعات منجر به تخریب مراعات و به دنبال آن، تشدید آسیب‌پذیری معیشت بهره‌برداران مرتعی می‌گردد. این چالش‌ها ضرورت توسعه نظام بهره‌برداری که تعادل دام-مراعات و انسان را تضمین کند، ایجاد کرده است. به‌طوری‌که ایده و موضوع مدیریت پایدار مرتع به‌عنوان پاسخی به این دغدغه مورد توجه سیاست‌گذاران، محققان و بهره‌برداران مرتعی قرار گرفته است (Grice Khedrigaribvand et al., and Hodgkinson, 2002; Khedrigaribvand et al., 2015; Khedrigaribvand 2018; 2019; Khedrigaribvand et al., 2021).

در راستای مدیریت پایدار مراعات Grice and Hodgkinson (2002) اظهار داشتند برای دستیابی به مدیریت پایدار نظام‌های مرتعی، اکوسیستم‌های طبیعی و نظام‌های اجتماعی-اقتصادی باید در تعامل پایدار و در سلامت باشند. این بدان معناست؛ مدیریت پایدار تحقق نمی‌یابد مگر اینکه ضمن مدیریت پایدار اکوسیستم‌های مرتعی، وضعیت اجتماعی و اقتصادی بهره‌برداران مرتعی نیز در نظر گرفته شود. به‌طوری‌که در مطالعات اخیر، مدیریت پایدار مراعات به‌عنوان بهره‌وری بلندمدت مراعات و تضمین معیشت بهره‌برداران تعریف شده است (Khedrigaribvand et al., 2015). با این وجود، در صورت تخریب مراعات و آسیب‌پذیری معیشت، دستیابی به این هدف غیرممکن است؛ بنابراین، برای دستیابی به دیدگاهی جامع در زمینه‌ی مدیریت پایدار مراعات، جلوگیری از تخریب مراعات و حمایت از معیشت بهره‌برداران مرتعی باید مورد توجه قرار گیرد. اگرچه برخی از مطالعات تلاش کرده‌اند به این دغدغه پاسخ دهند، تحقیقات اندکی روند تاریخی مدیریت مراعات را مورد بررسی قرار داده‌اند. بی‌شک درک تاریخی از روند تغییرات مدیریتی از سنتی به مدیریت مرسوم فعلی در زمینه‌ی مدیریت مراعات می‌تواند مشکلات و چالش‌ها و اتخاذ راهبردهای پایدار در زمینه‌ی مدیریت مراعات را شناسایی کند.

در پس تحولات تاریخی در زمینه‌ی مدیریت مراعات برخی کاستی‌ها، اشتباهات راهبردی، قوانین و سیاست‌گذاری‌های نادرست و مدیریت‌های غیراصولی قابل تبیین است که اخیراً مطالعاتی به آن‌ها پرداخته‌اند (زهدی، ۱۳۹۸: Khedrigaribvand 2018). مروری تاریخی بر مدیریت مراعات می‌تواند در گذر از بحران‌ها و چالش‌های مدیریت پایدار مراعات، چارچوب‌های سیاست‌گذاری قابل اجرا ارایه دهد. این مقاله، پس از ارایه مقدمه کوتاه، در راستای ارزیابی تاریخی تحولات مدیریت مرتع، پنج محور اصلی را مورد بررسی قرار می‌دهد. ابتدا ارزیابی مدیریت سنتی مراعات ارایه می‌شود (۱). به دنبال آن، روند تاریخی تضعیف مدیریت سنتی بهره‌برداری مراعات تشریح می‌شوند (۲). سپس دوره بعد از انقلاب اسلامی ایران (از سال ۱۳۵۷ به بعد) تبیین می‌شود (۳). در ادامه، سیاست‌ها و قوانین مدیریت اراضی و ظهور چالش‌های جدید مورد بررسی قرار می‌گیرند (۴). در نهایت، ضمن ارایه مروری بر آمار سطح مراعات در دوره‌های تاریخی براساس آخرین آمار میزان میزانی مراعات ارایه می‌شود (۵). در ادامه و به دنبال آن بخش دوم، در مقاله ای جداگانه، تغییرات جمعیتی و تحولات معیشتی بهره‌برداران مرتعی در ایران مورد بررسی قرار گیرند.

یافته‌ها و بحث

ارزیابی تاریخی تحولات مدیریت مرتع

- مدیریت سنتی مراتع

تاریخچه منابع طبیعی بر محور مدیریت مردم بومی و جوامع محلی به هزاره‌ها قبل که رابطه انسان و طبیعت شکل گرفت، برمی‌گردد. به تدریج با تحول تاریخی روابط اجتماعی، سازمان‌های اجتماعی قدرتمند، هویت و تولیدات جمعی، سازگاری حکمرانی و نظام‌های مدیریتی سازگار به شرایط اکولوژیک پیچیده در جنگل‌ها، مراتع، تالاب‌ها و مناطق ساحلی برای دستیابی به غذا، آب، فیبر و منابع حیات‌وحش توسعه پیدا کردند. در میان این منابع حیاتی، طی سالیان دراز مراتع غذای انسان و خوراک دام را در مناطق وسیعی از کره زمین تأمین کرده‌اند. مراتع در نظام مدیریت سنتی تحت رژیم‌های حقوق مالکیت عمومی مدیریت می‌شدند. در این ارتباط، نظام‌های مدیریت-اجتماع محور توسعه داده شده بود که روش‌های چرای و حفاظتی مطلوبی را تصدیق می‌کرد. در واقع، ترتیبات نهادی با سازمان‌دهی مطلوب و مؤثر، حقوق سنتی کارآمد و نظام تصدی اراضی در گذر زمان تکامل یافته بودند که بهره‌برداری پایدار از منابع مرتعی را تضمین می‌کرد (Khedrigharibvand 2018).

به‌طور کلی، مدیریت منابع در قالب نظام نهادی حقوق مالکیت اشتراکی (فعالیت‌های جمعی، حقوق مالکیت عرفی و بومی) گزینه‌های متناسب و مطلوبی برای پایداری اکولوژیکی مراتع به رسمیت شناخته شده بود. در چنین نظام‌های بهره‌برداری کلیه دامداران و بهره‌برداران مرتعی از مراتع با ظرافت، تعهد و مسئولیت‌پذیری بهره‌برداری می‌کردند بدون اینکه خسارتی به این منابع حیاتی وارد کنند. بهره‌برداران مرتعی بر این امر واقف بودند که در صورت عدم بهره‌برداری مطلوب از این منابع حیاتی، احتمال جریمه و یا حتی از دست دادن حق بهره‌برداری از مراتع برای دوره معین، وجود دارد. در این قالب، کلیه بهره‌برداران برای بهره‌برداری منطقی از منابعشان مسئولیت‌پذیر و پاسخگو بودند. به‌عنوان مثال، اگر یک بهره‌بردار با بی‌مبالاتی و عدم مسئولیت‌پذیری بهره‌برداری می‌کرد و به اصول تعیین و توصیه شده پای بند نبود ترتیبات نهادی جرایمی را در نظر می‌گرفت و حتی بهره‌برداری او را در دوره‌ای محدود می‌کرد. از آنجایی که بهره‌برداران خود را در این ترتیبات نهادی مؤثر، پاسخگو می‌دانستند سعی می‌کردند عقلانی و خردمندانه بهره‌برداری کنند. بنابراین، در دوره‌هایی از تحولات تاریخ رابطه انسان و طبیعت (مرتع) عقلانیت و خرد جمعی بن‌مایه مدیریت منابع مرتعی بود. لازم به ذکر این‌که در این دوره‌ها هرچند منابع به‌طور پایدار مدیریت و بهره‌برداری می‌شدند؛ با این‌وجود، توسعه اجتماعی و اقتصادی مغفول مانده بود حتی با ظهور نظریه توسعه و تا دهه‌ها بعد نیز توسعه اجتماعی و اقتصادی بهره‌برداران به‌عنوان یک دغدغه حل‌نشده و مغفول باقی‌مانده است.

- تضعیف مدیریت سنتی بهره‌برداری مراتع

در ایران، با پذیرش کورکورانه مدرنیزاسیون (اروپامداری)، رژیم پهلوی و دولت‌های سیاسی مرتبط از سال ۱۳۰۰ هجری شمسی نظام‌های متعارف و سازگار با طبیعت بهره‌برداری مرتع و نهادهای مرتبط با بهره‌برداری اراضی را تضعیف کرده بودند. در ارتباط با این امر، تشکیلات و ساختار اجتماعی سنتی ایلی تضعیف شدند؛ به‌عنوان مثال، با اجرای سیاست تخت قاپوی عشایر (اسکان اجباری) ضمن این‌که آن‌ها را در وضعیت اجتماعی و اقتصادی نامطلوبی قرار داد، تشدید بهره‌برداری نامطلوب منابع طبیعی و تخریب منابع مرتعی در نقاط اسکان را به دنبال داشت. دولت‌ها به‌ویژه در دوره رضاشاه (۱۳۰۰-۱۳۲۰) به اجبار اسلحه به دنبال اسکان اجباری بودند (Naghizadeh et al., 2013). در دوره‌های بعد، دولت‌های متوالی از طریق محدود کردن اراضی عشایر، به‌ویژه در زمان محمدرضاشاه (۱۳۲۰-۱۳۵۷) و بعدها در قالب اعمال سیاست‌ها و قوانین از جمله اصلاحات ارضی و ملی شدن جنگل‌ها و مراتع عشایر و بهره‌برداران مرتعی را محدودتر نمودند و بدون توجه به زمینه‌های اکولوژیکی که بر پایداری منابع مؤثر است، تغییرات عمده‌ای در ساختار اجتماعی آن‌ها به وجود آوردند (Naghizadeh et al., 2012). قوانین اصلاحات ارضی و ملی شدن منابع طبیعی در ایران در سال ۱۳۴۱ اجرا شد و از آن‌پس با ملی شدن منابع طبیعی، مالکیت کلیه منابع از جمله مراتع به دولت (دولت) واگذار شد. اگرچه قانون ملی شدن مراتع برای درهم شکستن انحصار گروه‌های خاص بر منابع محلی اجرا شد، اما به‌اشتباه تفسیر و به معنای ملی کردن مراتع تلقی شد (Khedrigharibvand 2018).

قبل از اجرای اصلاحات اراضی در سال ۱۳۴۱، نظام عشایری و نظام ارباب-رعیتی بر مراتع ایران غالب و حاکم بود. این دو نظام بهره‌برداری کاملاً از یکدیگر جدا نبودند و با رژیم‌های حقوق مالکیت قابل‌تشخیص بودند (Abolhassani et al., 2013). مراتع تحت مدیریت عشایر تحت رژیم مالکیت مشترک بودند درحالی‌که سیستم ارباب-رعیتی تحت رژیم مالکیت خصوصی بود. بهره‌برداری عشایری بر بیشتر مراتع ایران حاکم بود. جامعه عشایری متشکل از طوایف مختلف و شامل چندین شاخه بود (Khedrigharibvand 2018). مالکانی

که دارای اسناد رسمی بودند، بخش‌های دیگری از مراتع ایران را در اختیار داشتند. بیشتر سران قبایل در واقع زمین‌دارانی با مالکیت اراضی زیادی بودند. برخی از زمین‌داران مراتع خصوصی خود را برای مدت معین و مقدار محدودی از دام به افراد ایلات و عشایر در قالب قرارداد اجاره واگذار می‌کردند. به‌طور کلی نظام ارباب-رعیتی از نظر تصمیم‌گیرندگان از نظام عشایری جدا نبود (Abolhassani et al., 2013).
 بالاین‌وجود، از دیدگاه علمی نمی‌توان ادعا داشت پایداری این نظام‌های بهره‌برداری - به دلیل شرایط نامطلوب زندگی بهره‌برداران و عدم توسعه‌یافتگی و عقب‌ماندگی جوامع محلی - تأمین می‌شده است.

قبل از ملی شدن جنگل‌ها و مراتع و اصلاحات ارضی نهادهای سنتی تا حدی منابع اکولوژیکی را به نحو پایدار مدیریت می‌کردند. بالاین‌وجود بهره‌برداران هنوز در فقر و عدم توسعه اجتماعی و اقتصادی باقی‌مانده بودند. با پیشرفت و تغییرات جهانی، نهادهای سنتی در برابر تغییرات جهانی نتوانسته بودند سازگار شوند و عدم تطبیق فنی، آن‌ها را در معرض آسیب‌پذیری قرار داده بود. هرچند فروپاشی نهادهای سنتی ممکن است تا حدودی به کارکرد ضعیف آن‌ها در برابر رشد مداوم جمعیت و رشد اقتصادی نسبت داده شود؛ حتی اگر این باور در خوش‌بینانه‌ترین حالت صادق باشد، حداقل در آن زمان در خصوص ایران که اهداف سیاسی آن غالب بوده است این‌گونه نبود (2006; Abolhassani et al., 2013).

(Badripour et al., 2006). هرچند در بیشتر موارد، شواهدی وجود دارد که نشان می‌دهد نهادها و ساختارهای جدید جایگزین مناسبی برای نهادهای قبلی نبودند و ناکارآمد عمل کردند (Badripour et al., 2006).

نهادهای جایگزین ناکارآمد در مدیریت مراتع و تضعیف جامعه عشایری توسط حکومت وقت، وضعیت اجتماعی و اقتصادی و فرهنگی عشایر به‌عنوان قشر وابسته به مراتع را بیش از گذشته در هاله‌ای از ابهام قرار داده بود. اگر فرض شود ملی شدن جنگل‌ها و مراتع و اصلاحات ارضی از سیاست‌های مطلوب در زمان خود بودند اما رویکرد کلان حکومت پهلوی، توجه به جامعه عشایری وابسته به مراتع، و کمک به وضعیت اجتماعی و اقتصادی عشایر نبود. دکتر محمدحسین پاپلی یزدی در پیشگفتاری بر کتاب بختیاری‌ها عشایر کوه‌نشین ایرانی در پویه تاریخ تأکید می‌کند "با تشکیل حکومت پهلوی در ایران سرنوشت عشایر دچار دگرگونی گردید. از سال ۱۳۰۰ تا ۱۳۵۷ هیچ‌یک از جوامع سه‌گانه به‌اندازه جامعه عشایری دچار ضربات عمیق اجتماعی-اقتصادی و سیاسی نگردید. در طول بیش از نیم‌قرن عشایر به طرق مختلف نظامی سیاسی اقتصادی-اجتماعی و فرهنگی تحت فشار قرار داشتند و نهایتاً منجر به اضمحلال گسیختگی تشکیلات سیاسی و اجتماعی و اداری ایلات گردید. با فروپاشی نظام و تشکیلات ایلی، جامعه عشایری همچون بدنی بدون سلسله اعصاب فلج گردید. این فلج اعصاب بزرگ‌ترین ضربه را به عشایر وارد کرد و اگر ناهمگونی و ناهماهنگی دستگاه‌های دولتی با یکدیگر و تضاد درونی دستگاه‌ها نبود اثری از جامعه عشایری که بخش اعظم بهره‌برداران مرتعی بودند، باقی نمی‌ماند" (محسنیان، ۱۳۷۴).

- دوره بعد از انقلاب اسلامی ایران (از سال ۱۳۵۷ به بعد)

پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ که بزرگ‌ترین نمونه مشارکت فعال مردمی بود، پاسخی به تصمیمات سیاست‌گذاری در زمینه‌ی توسعه و «مدرنیته» بود که منجر به زوال نظام‌های اجتماعی سنتی و بومی گردید و ترتیبات نهادی جایگزین نیز نتوانستند پاسخگوی روند تغییرات و تحولات باشند. در نتیجه، در بسیاری موارد نظام‌های مدیریت ناعادلانه اراضی را تشدید کرد که اثرات آن نیز هنوز برجای باقی‌مانده است. با پیروزی انقلاب اسلامی خدمات‌رسانی به جامعه عشایری و به‌ویژه عشایر کوچ‌رو مورد توجه مقامات مختلف مملکت قرار گرفت؛ در این راستا سازمان عشایری کشور به وجود آمد. در ادامه، تغییرات بعد از انقلاب اسلامی سازمان عشایر زیر نظر جهاد سازندگی قرار گرفت و شورای عالی عشایری به ریاست نخست‌وزیر تشکیل گردید از آن به بعد، طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی هماهنگی بیشتری پیدا کردند (محسنیان، ۱۳۷۴).
 عشایر که در طول بیش از نیم‌قرن ستم‌دیده بودند احساس کردند به رسمیت شناخته شده‌اند. در این راستا، خدمات‌رسانی نهادها به جامعه عشایری تسریع گردید و این سرعت عمل باعث شد که بسیاری از طرح‌های انجام‌شده در طول ۳-۴ سال بعد از انقلاب بدون مطالعه قبلی و با شناخت دقیق مسائل و مشکلات این جامعه انجام گردید. نتیجه این که هرچند فعالیت‌های انجام‌شده با نیت خیرخواهی و کمک‌رسانی و برای بهبود و تغییر وضع موجود بود بالاین‌حال، موفقیت چندانی نداشتند و حتی در مواردی نتایج معکوس داشت (محسنیان ۱۳۷۴).

بالاین‌حال روند بهره‌برداری از مراتع به‌واسطه حمایت بدون نگرش جامع از عشایر و توسعه دامداری تشدید شد بدون اینکه تعادل متناسب و پایداری بین مرتع و دام و انسان ایجادشده باشد. در این دوره با حمایت از عشایر دامداران تراکم دام را در مراتع عمومی/ملی افزایش دادند تا ضمن چرای بی‌رویه، درآمد خود را از طریق فروش بیشتر محصولات دامی و لبنیات افزایش دهند، به‌طوری‌که پیامد این امر تشدید مشکلات

زیست‌محیطی ازجمله تخریب مراتع بود (Badripour et al., 2006). هم‌زمان با پایان جنگ ایران-عراق در سال ۱۳۶۷، دوره برنامه‌ریزی جدیدی آغاز شد که به دوره بازسازی یا دوران سازندگی شهرت یافت. دولت برنامه‌های توسعه پنج‌ساله را برای بازسازی اقتصاد در پرتو ثبات نسبی سیاسی و اقتصادی پس از جنگ تصویب کرد (Khedrigharibvand 2018).

لازم به ذکر است در زمینه‌ی عشایر، درحالی‌که دولت‌های پس از انقلاب شجاعت و وطن‌پرستی و نقش سازنده آن‌ها را در انقلاب و نظام تولید و کمک به اقتصاد کشور می‌ستودند، اسکان و یکجانشینی به‌عنوان تغییر و تحولی جدید در برنامه‌ریزی‌ها مدنظر قرار گرفت (Naghizadeh et al., 2012). اغلب مطالعات اهداف اجتماعی و اقتصادی و بهبود وضعیت معیشت بهره‌برداران و جوامع محلی را در اجرای اصلاحات ارضی، ملی شدن جنگل و مراتع و ازجمله اسکان و یکجانشینی عشایر را برجسته کرده‌اند منتها در عمل آن‌چه مدنظر بود، تحقق نیافت. به‌عنوان مثال، درزمینه‌ی اسکان و یکجانشینی عشایر، در سال ۱۳۷۱، رئیس شورای عالی امور عشایر-در زمان ریاست جمهوری هاشمی رفسنجانی- ایده خود را برای اسکان عشایر اعلام کرد. وی دستور تدوین برنامه ۲۰ ساله اسکان عشایر را صادر کرد و اعتبارات قابل توجهی را از طریق برنامه‌های پنج‌ساله توسعه به این منظور اختصاص داد. در نهایت، اسکان عشایر همراه با تغییرات و سایر چالش‌ها (تغییرات جهانی) جوامع عشایر را مجبور به ترک اقدامات حفاظتی مبتنی بر منابع اکولوژیک کرد. بخش زیادی از عشایر شیوه دامداری وابسته به مراتع به طریق سنتی را رها کردند و تغییرات قابل توجهی در ساختار فرهنگی و اجتماعی عشایر ایجاد شد (CENESTA, 2003; 2004). هرچند با اسکان عشایر، تا حد زیادی از دامداری عشایری بزرگ کاسته شد. بااین‌حال تعداد بهره‌برداران مرتعی در مناطق اسکان‌یافته عشایر در بیلاق و یا قشلاق را نتوانست کاهش دهد. لذا مشکلات مدیریت مراتع همچنان باقی ماند و حتی تخریب مراتع نیز تشدید شد. از طرف دیگر، هر چند سال‌های اولیه پس از تدوین و اجرای سیاست‌ها و قوانین مربوط به اصلاحات ارضی و ملی شدن جنگل‌ها و مراتع انگیزه‌های مدیریت صحیح و استفاده پایدار از اراضی را کاهش داده بود در دهه‌های بعد و حتی در دوره انقلاب اسلامی در مواردی مراتع ملی به به سایر کاربری‌ها ازجمله مناطق حفاظت‌شده اختصاص یافتند که با توجه به محدود شدن اراضی تحت چرای دامداران تخریب مراتع را در مناطق مجاور تشدید کرد. به‌طوری‌که آمارها نشان می‌دهد، مراتع درجه عالی، در سال ۱۳۷۴ به ۹/۳ میلیون هکتار کاهش یافت که کمتر از نصف میزان آن در سال ۱۳۴۱ بود (جدول ۱). نتیجه این که طی شش دهه، سیاست‌های ناپایدار دولت‌ها به نفع نظام‌های تولید بازار محور ناقص‌الخلقه (بدون تأمین زیرساخت‌های لازم و رفع موانع ساختاری و نهادی) و بدون حمایت‌های مناسب و کافی از جامعه عشایری و توسعه زیرساخت‌های لازم برای توسعه این جامعه عمل کرده است. به‌طوری‌که رقابت برای تولیدات بومی و مدیریت بازار و بازاریابی به‌عنوان عوامل تأثیرگذار اهمیت کمتری داده شدند و به‌جای بهینه‌سازی استفاده پایدار از اراضی، بر تسکین جوامع محلی و نتایج کوتاه‌مدت تأکید شده است.

قوانین و مقررات مدیریت اراضی و ظهور چالش‌های جدید

- برخی از قوانین و مقررات موثر بر تحولات مدیریت مراتع

۱) قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع (مصوب ۱۳۴۱)

از تاریخ تصویب قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع، عرصه و اعیانی کلیه جنگل‌ها، مراتع و بیشه‌های طبیعی و اراضی جنگلی کشور جزء اموال عمومی محسوب و متعلق به دولت قلمداد شدند ولو اینکه قبل از این تاریخ افراد آن را متصرف کرده و سند مالکیت گرفته باشند. ماده ۴ قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع در مورد مالکیت مراتع مشجر و غیر مشجر است که سند مالکیت داشتند و بعد از تصویب این قانون کلیه اسناد ابطال می‌شد و به مالکیت دولت تعلق می‌گرفت. ماده ۷ این قانون، در مورد جنگل‌ها و مراتع مشمول این قانون که بهره‌برداری از آنها طبق اسناد رسمی به هر عنوان به شخص واگذار شده، اسناد مزبور از تاریخ تصویب این قانون ملغی است و بهره‌برداران در صورت تمایل به بهره‌برداری باید مراتب را به سازمان جنگل‌ها و مراتع گزارش و ترتیبات لازم اتخاذ شود. ماده ۸ این قانون، در مورد مصارف روستائیان و حق بهره‌برداری از اراضی همجوار که طبق ماده ۱ این قانون ملی اعلام شده است، سازمان باید بدون دریافت بهره مالکانه اجازه بهره‌برداری دهد.

۲) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع (مصوب ۱۳۴۶)، با اصلاحیه‌های اول (۱۳۴۸)، دوم (۱۳۴۹) و سوم (۱۳۵۴)

این قانون کامل‌ترین قانون منابع طبیعی کشور بوده است و با وجود معارضات بسیار هنوز به عنوان قانون مادر شناخته شده می‌شود. به موجب ماده ۲ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، مسئولیت حفظ، احیاء، اصلاح، توسعه، بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع ملی شده متعلق به دولت، بر عهده سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور می‌باشد. از محتوای این ماده قانونی چنین بر می‌آید که هرگونه بهره‌برداری

از مراتع و جنگل‌های کشور تحت هر عنوانی مشروط به اخذ مجوز از این سازمان می‌باشد (حجازی و همکاران، ۱۳۹۴). تبصره ۱ ماده ۳ این قانون در ارتباط با مرتعداری و تعیین تکلیف مدیریت مراتع کشور، صدور پروانه چرای دام و اجرای طرح‌های مرتعداری است. در این راستا، از جمله راهکارهایی که در طول برنامه‌های ۵ ساله توسعه کشور برای بهبود وضعیت مراتع مورد توجه قرار گرفته، واگذاری حق بهره‌برداری از مراتع به بهره‌برداران عرفی در قالب اجرای طرح‌های مرتعداری است (محسنی، ۱۳۹۹). تبصره ۷ ماده ۳ این قانون، بهره‌برداری در قالب طرح و به صورت انبوه از فراورده‌های مرتعی و جنگلی که فهرست آنها از طرف سازمان جنگل‌ها و مراتع تهیه و منتشر می‌شود را مستلزم اخذ مجوز دانسته و بیان داشته است که اولویت بهره‌برداری با دارندگان پروانه چرای دام خواهد بود.

۳) قانون صندوق عمران مراتع (مصوب ۱۳۴۹)

قانون صندوق عمران مراتع دارای ۱۲ ماده و ۵ تبصره است و به منظور کاهش فشار بر مراتع، اصلاح مراتع و افزایش تولید علوفه مراتع وضع شد اما با گذشت زمان اقدامات آن متمرکز بر واردات علوفه شد. از ماده ۱ این قانون چنین بر می‌آید که به منظور کمک به عمران و اصلاح مراتع، تدارک و تولید خوراک دام و تأمین تسهیلات لازم برای اجرای طرح مرتعداری موسسه ای به نام صندوق عمران مراتع تشکیل گردید که وظیفه آن سرمایه گذاری از طریق اعطای وام و تسهیلات است.

۴) قانون تجدید تشکیلات و تعیین وظایف سازمانهای وزارت کشاورزی و منابع طبیعی و انحلال وزارت منابع طبیعی (مصوب ۱۳۵۰) به موجب این قانون، وزارت منابع طبیعی منحل و کلیه تشکیلات، وظایف، اختیارات، دارایی‌ها، واحد‌های وابسته و صندوق عمران مراتع از تاریخ تصویب این قانون به وزارت کشاورزی منتقل شد. براین اساس، سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور با هدف حفظ، احیاء، توسعه و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع در زیرمجموعه وزارت کشاورزی شروع به کار کرد و رییس سازمان سمت معاونت وزارت کشاورزی را عهده دار است.

۵) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۵۸)

طبق اصل ۴۵ قانون اساسی، انفال و ثروت‌های عمومی از قبیل زمین‌های موات یا رها شده، معادن، دریاها و دریاچه‌ها، دره‌ها و کوه‌ها و مراتعی که حریم نیست، ارث بدون وارث و اموال عمومی که از غاصبین مسترد می‌شود، در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آن‌ها عمل نماید. اصل ۵۰ این قانون بیان‌گر حفاظت از محیط زیست برای نسل‌های بعد بوده و که آن را وظیفه عمومی قلمداد کرده است.

۶) قانون واگذاری و احیاء اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۵۸)

به منظور رفع نیاز و خودکفایی جامعه و به منظور تشویق و حمایت از کار و تلاش و همکاری افراد در زمینه فعالیت‌های کشاورزی و جلوگیری از معطل ماندن بی‌مورد منابع آب و خاک، مقرراتی در زمینه نحوه زمین‌داری و ترتیب واگذاری و احیاء و بهره‌برداری از اراضی به تصویب رسید. طبق ماده ۱۳ این قانون اراضی قابل واگذاری مقدماً به طور موقت اجاره داده می‌شوند و سپس به مدت متناسب با تصویب هیأت وزیران و با رعایت حق تقدم با اجرای طرح در اختیار متقاضی قرار می‌گیرند.

۷) قانون مجازات اسلامی (مصوب ۱۳۷۵)

ماده ۶۹۰ قانون مجازات اسلامی موضوع تخریب و تصرف غیرقانونی مراتع (و سایر انواع اراضی ذکر شده قانون) می‌باشد. طبق این ماده قانونی اگر اشخاصی به منظور تصرف یا ذیحق معرفی کردن خود یا دیگری مبادرت به تصرف یا تخریب اراضی (ازجمله جنگل‌ها و مراتع و ...) نمایند یا بدون مجوز از مراجع ذیصلاح مبادرت به عملیاتی نمایند که موجب تخریب گردد یا اقدام به هر گونه تجاوز و تصرف عدوانی یا ایجاد مزاحمت یا ممانعت از حق نماید به مجازات یک ماه تا یک سال حبس محکوم می‌شود. طبق این ماده قانونی رسیدگی به جرائم خارج از نوبت به عمل می‌آید و مقام قضایی دستور متوقف ماندن عملیات متجاوز را تا صدور حکم قطعی (برحسب مورد جرم) می‌دهد.

۸) قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع ماده ۵۶ قانون جنگل ها و مراتع (مصوب ۱۳۶۷)
طبق قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع ماده ۵۶ قانون جنگل ها و مراتع، تشخیص منابع ملی و مستثنیات ماده ۲ قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع بر عهده سازمان جنگل‌ها و مراتع است. علاوه براین، رسیدگی به اعتراض اشخاص نسبت به اجرای مقررات قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع بر عهده سازمان جنگل‌ها و مراتع می‌باشد. این قانون از آن جهت اهمیت دارد که به واسطه آن پرونده‌های زیادی در ادارات منابع طبیعی تشکیل گردید و بخش‌های بسیار زیادی از مراتع کسر و تغییر کاربری شد.

۹) قانون وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی (مصوب ۱۳۷۵)
ماده ۶۸ مکرر و ماده ۶۹ به موضوع مراتع و بهره‌برداری مربوط می‌شود و بیانگر این است بهره‌بردار در اماکنی است که بهره‌برداری به صورت مشاع است. این ماده قانونی با تصویب این قانون، زمینه تشدید تخریب بسیاری از مراتع را فراهم کرد.

۱۰) آیین نامه اجرای تبصره ۴ ماده ۳ قانون الحاقی حفاظت و بهره‌برداری از مراتع کشور (مصوب ۱۳۷۴)
آیین نامه اجرای تبصره ۴ ماده ۳ قانون الحاقی حفاظت و بهره‌برداری از مراتع کشور مربوط به رعایت حقوق مرتعداران توسط بهره‌برداران است که نه تنها اجرایی نشد بلکه به یکی از معضلات مبدل شد. طبق این ماده قانونی بهره‌برداری از منابع ملی مذکور در ماده ۲ این قانون طبق طرحی خواهد بود که سازمان جنگل‌ها و مراتع به تصویب برساند و موظف به تنظیم پروانه بهره‌برداری است. تبصره ۴ این ماده قانونی اختصاص به بهره‌برداری از بوته‌ها جنگلی و قطع درختان دارد و بهره‌برداری از آن را بدون تحصیل پروانه جرم دانسته است.

۱۱) قانون تمدید زمان اجرای ماده ۳۴ قانون حفاظت و بهره‌برداری (مصوب ۱۳۷۹)
به موجب قانون تمدید زمان اجرای ماده ۳۴ قانون حفاظت و بهره‌برداری، مدت اجرای ماده ۳۴ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع به منظور رسیدگی و تعیین تکلیف پرونده‌هایی که بر اساس تبصره ۲ این قانون به کمیسیون ماده ۳۴ تحویل گردیده اند تا پایان سال ۱۳۸۲ تمدید شد. با تصویب این قانون، این قانون بخش زیادی از مراتع کشور که تغییر کاربری داده شده بودند شکل قانونی به خود گرفت و از شمول اراضی ملی خارج شد و به متصرفین در ازای دریافت وجه زمین انتقال داده می‌شد.

۱۲) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی (مصوب ۱۳۸۹)
قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی دارای ۳۵ ماده و ۳۶ تبصره است. علیرغم موارد مناسب و مرتبطی که در این قانون در خصوص منابع طبیعی وضع شده، به دلایل مختلف بخش زیادی از آن هنوز قابلیت اجرا پیدا نکرده است. یکی از موارد بسیار مهم این قانون، ماده ۱۴ است که می‌تواند ظرفیت‌های زیادی برای مراتع کشور ایجاد کند. طبق این قانون به منظور حفظ و توسعه اکولوژیکی عرصه‌های طبیعی و تعادل دام و ظرفیت چرا، دولت مکلف است با انجام مطالعات به گونه‌ای اقدام نماید که به مدت ۱۰ سال شاخص رشد و کیفیت مراتع و تثبیت خاک به طور متوسط ۲ درصد افزایش یابد. علاوه براین، با طرح‌های بهبود و اصلاح الگوی پرورش دام و مدیریت کوچ را اصلاح نماید.

- ظهور چالش‌های جدید

مجموعه قوانین و مقررات، سیاست‌ها، و اقدامات صورت گرفته از اصلاحات ارضی، ملی شدن جنگل‌ها و مراتع تا اسکان عشایر و سایر اقدامات که با نیت خیر و کمک‌رسانی نه‌تنها وضعیت مراتع را بهبود نداده است بلکه روند تخریب مراتع را تشدید کرده است. علاوه براین، مسائل مربوط به تعداد بهره‌بردار، تعداد دام‌ها، حقوق مالکیت و تغییر کاربری اراضی، تغییر اقلیم، خشکسالی و آسیب‌پذیری معیشت همچنان به‌عنوان مشکلات و مسائل حاد در زمینه‌ی مدیریت مراتع باقی‌مانده است. نتیجه این امر، انباشتگی مشکلات و مسائل متعدد در حوزه مدیریت مراتع، تغییر پوشش گیاهی و گرایش منفی مراتع و در نهایت تغییر ترکیب گله به نحوی بوده است که به تغییر شیوه معیشت از کوچندگی سازگار با شرایط اقلیمی مختلف و حتی رهم‌گردانی و نیمه‌کوچندگی، به اسکان و دامداری پرواربندی و حتی صنعتی منجر شده است. از طرفی، تولیدات گوشت به‌جای انواع دام‌های تولیدکننده لبنیات و سایر محصولات سالم و طبیعی غالبیت پیدا کرده است. در واقع، هرچند اصلاحات ارضی و ملی شدن جنگل‌ها و مراتع در نظریه -و حتی شاید نیت- سیاست‌ها و قوانین مطلوب و متناسب با شرایط زمان بودند منتها اجرای نادرست و یا

ناقص، عدم توسعه زیرساخت‌های لازم و یا عدم پیش‌بینی زیرساخت‌ها و ساختارهای مناسب، مطلوبیت و جنبه‌های مثبت آن‌ها را تحت تأثیر قرار داد. به‌طوری‌که در ادامه تشدید شرایط نامطلوب مدیریت اراضی و تغییر مداوم قوانین و مقررات، این سیاست‌ها و قوانین را در اذهان نامطلوب جلوه داده است. نتیجه این‌که در دهه‌های اخیر تخریب مراتع و آسیب‌پذیری معیشت‌ها به‌عنوان دو چالش عمده برای دستیابی به مدیریت پایدار مراتع به رسمیت شناخته شده است (Khedrigharibvand et al., 2015; Khedrigharibvand 2018). علاوه بر این، این چالش‌ها به تغییرات ساختار سیستم مالکیت (حقوق مالکیت)، تغییر اقلیم، زوال پوشش گیاهی، چرای شدید و کاهش تنوع زیستی نسبت داده شده‌اند.

در مدیریت سنتی، در راستای مقابله با چالش‌ها و مشکلات، بهره‌برداران علاوه بر این‌که بهره‌برداری پایدار از منابع علوفه‌ای و دام‌گذاری صحیح در مرتع و مدیریت پایدار منابع آب و دسترسی به منابع سوخت را در نظر می‌گرفتند می‌بایست در راستای حذف و یا رفع عوامل استرس‌زای احتمالی همچون خشکسالی، هجوم گونه‌های وحشی و نوسانات بازار مقابله کنند و تصمیماتی در شرایط عدم قطعیت و نااطمینانی اتخاذ کنند. در نتیجه، هرچند در نظام سنتی آسیب‌پذیری معیشت و عدم توسعه‌یافتگی جوامع محلی بارز بود ولی تعادل بین دام، مرتع و انسان به نحوی بود که به‌واسطه ترتیبات نهادی قوی بوده که سده‌ها مدیریت پایدار بر منابع طبیعی خصوصاً مراتع داشته است. باین‌وجود ویژگی‌های ذاتی مراتع (ذاتاً آسیب‌پذیرند) و ظهور مشکلات و چالش‌های جدید که عمده‌تأ ناشی از توسعه نامتوازن، تغییر اقلیم و مدیریت نادرست برخاسته از آزمون‌وخطا، دستور و کنترل و از بالا به پایین بوده است تخریب مراتع و آسیب‌پذیری معیشتی بهره‌برداران مرتعی را تشدید کرده است که بیشترین نگرانی را در مراتع تحت استرس و آسیب‌پذیر خشک و نیمه‌خشک ایجاد کرده است.

مروری بر آمار سطح مراتع در دوره‌های تاریخی

براساس آخرین گزارش دفتر فنی سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری، مراتع حدود ۸۴/۸ میلیون هکتار یا ۵۲ درصد از کل مساحت کشور (۱۶۴۸۱۹۵ کیلومترمربع) را پوشش می‌دهند. از این مقدار، ۸/۵ درصد مراتع متراکم، ۲۵/۳ درصد مراتع نیمه متراکم و ۶۶/۲ درصد مراتع کم تراکم می‌باشند. جدول ۱، سطح و شرایط مراتع در دوره‌های مختلف تا دوره اخیر را نشان می‌دهد. گوسفند و بز رایج‌ترین دام می‌باشند. گاو، گاو میش، شتر، الاغ و قاطر نیز نگهداری می‌شوند. براساس سرشماری سال ۱۳۸۵، تعداد واحد دام‌های وابسته به مراتع کشور حدود ۸۳ میلیون واحد دامی بوده است. باین‌حال، مراتع می‌توانند نیازهای ۳۷ میلیون واحد دامی را برای یک دوره ۷ ماهه برآورده کنند. براین اساس حدود ۴۶ میلیون واحد دامی مازاد بر ظرفیت مراتع وجود دارد. بر اساس اطلاعات منتشرشده توسط دفتر امور مرتع-سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور- اندازه واحد اقتصادی بهره‌برداری مرتع ۵۳۶ هکتار با ۲۳۰ واحد دامی گزارش شده است (Badripour et al., 2006). براساس سرشماری سال ۱۳۸۵، مراتع تنها نیاز ۱۸۰۰۰۰ خانوار را برآورده می‌کردند، درحالی‌که در آن دوره ۹۱۶۰۰۰ خانوار از منابع مرتعی بهره‌برداری می‌کردند و معیشت آن‌ها از طریق دام و مرتع تأمین می‌شد، در دوره زمانی مذکور بیش از ۵/۷ برابر ظرفیت مراتع دام مازاد وجود داشته است (Badripour et al., 2006).

جدول ۱. سطح و شرایط مراتع در دوره‌های مختلف

سال	وضعیت	سطح (هکتار)	درصد (%)	کل	منبع
۱۳۴۱	خوب	۱۹	۱۹	۱۰۰	نیک‌نام (۱۳۴۱): تصدیق شده توسط (Badripour et al., 2006)
	متوسط	۲۵	۲۵		
	خیلی ضعیف-ضعیف	۵۶	۵۶		
۱۳۷۴	خوب	۳/۹	۳/۱۰	۹۰	دفترفنی مرتع (۱۳۷۴): تصدیق شده توسط Badripour et al., 2006
	متوسط	۳/۳۷	۴۵/۴۱		
	خیلی ضعیف-ضعیف	۴/۴۳	۲۵/۴۸		
۱۳۸۴	متراکم	۳۴/۶	۶۴/۷	۸۶/۱	Badripour et al., (2006)
	نیمه‌متراکم	۷۰/۲۰	۹/۲۴		
	کم تراکم	۰۵/۵۶	۴۶/۶۷		
	سه استان شمالی	۳	-		
۱۴۰۰	متراکم	۷/۲۱	۸/۵	۸۴/۸	سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری (۱۴۰۰)
	نیمه‌متراکم	۲۱/۴۵	۲۵/۳		
	کم تراکم	۵۶/۱۴	۶۶/۲		

نکته: مراتع متراکم= مراتعی که درصد پوشش تاجی آن‌ها بیشتر از ۵۰ درصد است. مراتع نیمه متراکم= مراتعی که درصد پوشش تاجی آن‌ها ۲۵ تا ۵۰ درصد است. مراتع کم‌تراکم= مراتعی که درصد پوشش تاجی آن‌ها ۵ تا ۲۵ درصد است. وضعیت مرتع در سال ۱۳۸۴ به‌صورت ۵۰٪، ۲۵-۵۰٪ و ۵-۲۵٪ گزارش‌شده که با طبقات خوب، متوسط و ضعیف تا خیلی ضعیف جایگزین شده است. سطح برحسب میلیون هکتار محاسبه شده است.

ممیزی مراتع ایران

تعیین دامدار ذی‌حق مراتع، محدوده سامان عرفی، مساحت و ظرفیت مرتع، تاریخ ورود و خروج دام به مرتع و مدت چرای دام طبق قانون از وظایف اکیپ‌های ممیزی مراتع می‌باشد که پس از انجام و طی مراحل آن، پروانه چرا به‌نام بهره‌بردار ذی‌حق صادر می‌گردد. تا قبل از سال ۱۳۶۹، حدود ۱۱ میلیون هکتار از سطح مراتع کشور ممیزی شده بود. بر اساس آخرین گزارش دفتر امور مراتع سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور (۱۴۰۰)، حدود ۸۰ میلیون هکتار از عرصه مراتع کشور ممیزی شده و در این سطح ۸۶۶ هزار خانوار بهره‌بردار با ۳۴ میلیون واحد دامی مجاز و ۷۳ میلیون واحد دامی موجود شناسایی شده است (جدول ۲). به عبارت دیگر میانگین سهم دام مجاز هر خانوار مرتعدار ۴۰ واحد دامی و سرانه مرتع آنها نیز ۹۲ هکتار می‌باشد.

جدول ۲. آمار سطح مراتع، جنگل‌ها و مناطق بیابانی ممیزی شده و جزییات مرتبط

مساحت مراتع (بر اساس آمار دفتر مهندسی و مطالعات)		۸۴,۸۱۴,۹۹۰
سطح مرتع ممیزی شده	تعداد سامان عرفی	۳۶,۱۷۶
	مساحت (هکتار)	۷۹,۷۴۴,۹۸۷
	تعداد پروانه چرا (فقره)	۳۱۷,۸۲۳
	تعداد دامدار (خانوار)	۸۶۶,۸۴۳
	تعداد واحد دامی	۷۳,۳۹۶,۴۰۲
کل سطوح ممیزی شده (شامل مرتع، جنگل و بیابان)	تعداد واحد دامی (دام مجاز)	۳۴,۳۹۰,۹۷۷
	تعداد سامان عرفی	۴۱,۲۲۹
	مساحت (هکتار)	۴۴۸,۴۴۱,۹۵
	تعداد پروانه چرا (فقره)	۲۵۴,۹۸۸
	تعداد دامدار (خانوار)	۹۷۹,۶۷۵
سطح مراتعی که تا کنون ممیزی نشده (هکتار)	تعداد واحد دامی (دام موجود)	۸۳,۳۳۰,۹۸۱
	تعداد واحد دامی (دام مجاز)	۴۱,۹۶۴,۷۵۴
سطح مراتعی که قبل از سال ۶۹ ممیزی شده (هکتار)		۵,۲۵۶,۹۴۶
سطح مراتعی که تا کنون ممیزی نشده (هکتار)		۱۱,۰۹۴,۷۷۶

منبع: آمار دفتر امور مراتع سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور-۱۴۰۰

نتیجه‌گیری

تاریخچه منابع طبیعی بر محور مدیریت مردم بومی و جوامع محلی به هزاره‌ها قبل که رابطه انسان و طبیعت شکل گرفت، برمی‌گردد. در نظام سنتی بهره‌برداری از مراتع، نظام‌های مدیریت-اجتماع محور توسعه داده شده بود که روش‌های چرای و حفاظتی مطلوبی را تصدیق می‌کرد. در واقع، ترتیبات نهادی با سازمان‌دهی مطلوب و مؤثر، حقوق سنتی کارآمد و نظام تصدی اراضی در گذر زمان تکامل یافته بودند که بهره‌برداری پایدار از منابع مرتعی را تضمین می‌کرد. در واقع، مدیریت منابع در قالب نظام نهادی حقوق مالکیت اشتراکی گزینه‌های متناسب و مطلوبی برای پایداری اکولوژیکی مراتع به رسمیت شناخته شده بود. در چنین نظام‌های بهره‌برداری کلیه دامداران و بهره‌برداران مرتعی از مراتع با تعهد و مسئولیت‌پذیری بهره‌برداری می‌کردند بدون این که خسارتی به این منابع حیاتی وارد کنند. این روال تا ظهور دولت‌ها و تنظیم قوانین و چارچوب‌های جدید اداری ادامه داشت؛ اما پس از ظهور مدیریت مبتنی بر قوانین و قواعد جدید و تطبیق با شرایط و تحولات جهانی روند تا حدود زیادی تغییر پیدا کرد.

در ایران، رژیم پهلوی و دولت‌های سیاسی مرتبط از سال ۱۳۰۰ هجری شمسی نظام‌های متعارف و سازگار با طبیعت بهره‌برداری مرتع و نهادهای مرتبط با بهره‌برداری اراضی را تضعیف کردند. اجرای سیاست تخت قاپوی عشایر (اسکان اجباری) ضمن این که آن‌ها را در وضعیت اجتماعی و اقتصادی نامطلوبی قرارداد، تشدید بهره‌برداری نامطلوب منابع طبیعی و تخریب منابع مرتعی در نقاط اسکان را به دنبال داشت. دولت‌ها به‌ویژه در دوره رضاشاه به اجبار اسلحه به دنبال اسکان اجباری بودند. در دوره محمدرضا شاه دولت‌ها از طریق محدود کردن اراضی عشایر- و بعدها در قالب اعمال سیاست‌ها و قوانین از جمله اصلاحات ارضی و ملی شدن جنگل‌ها و مراتع به محدودیت عشایر و بهره‌برداران مرتعی ادامه دادند و بدون توجه به زمینه‌های اکولوژیکی که در پایداری منابع مؤثر است تغییرات عمده‌ای در ساختار اجتماعی آن‌ها به وجود آوردند. نهادها و ساختارهای جدید جایگزینی مناسب برای نهادهای قبلی نبودند و ناکارآمد عمل کردند. نهادهای جایگزین ناکارآمد و تضعیف جامعه عشایری توسط دولت‌های وقت، وضعیت اجتماعی و اقتصادی و فرهنگی عشایر به عنوان قشر وابسته به مراتع را بیش از گذشته در هاله‌ای از ابهام قرار داده بود.

در ادامه، بعد از انقلاب اسلامی سازمان عشایر زیر نظر جهاد سازندگی قرار گرفت و شورای عالی عشایری به ریاست نخست‌وزیر تشکیل شد. از آن به بعد طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی هماهنگی بیشتری پیدا کردند. با این حال روند بهره‌برداری از مراتع به واسطه حمایت بدون نگرش جامع و چندبعدی از عشایر و توسعه دامداری تشدید شد بدون این که تعادل متناسب و پایداری بین مرتع و دام و انسان ایجاد شده باشد. بعد از

جنگ تحمیلی - در دوران سازندگی - اسکان عشایر همراه با تغییرات و سایر چالش‌ها (تغییرات جهانی) زمینه‌ای را فراهم کرد تا جوامع عشایر اقدامات حفاظتی مبتنی بر منابع اکولوژیک را ترک کنند. بخش زیادی از عشایر شیوه دامداری وابسته به مراتع به طریق سنتی را رها کردند و به دنبال آن، تغییرات قابل توجهی در ساختار فرهنگی و اجتماعی عشایر ایجاد شد. هرچند با توسعه اسکان عشایر تا حد زیادی از دامداری عشایری مبتنی بر گله‌داری بزرگ کاسته شد با این حال نتوانست تعداد بهره‌برداران مرتعی در مناطق اسکان‌یافته عشایر در بیلاق و یا قشلاق را کاهش دهد، لذا مشکلات مدیریت مرتع همچنان باقی ماند و حتی تخریب مراتع نیز تشدید شد.

هرچند سال‌های اولیه پس از تدوین و اجرای سیاست‌ها و قوانین مربوط به اصلاحات ارضی و ملی شدن جنگل‌ها و مراتع انگیزه‌های مدیریت صحیح و استفاده پایدار از اراضی کاهش یافته بود در دهه‌های بعد و حتی در دوره انقلاب اسلامی در مواردی مراتع ملی به سایر کاربری‌ها از جمله مناطق حفاظت‌شده اختصاص یافتند که با توجه به محدود شدن اراضی تحت چرای دام، تخریب مراتع را در مناطق مجاور تشدید کرد. نتیجه این که طی شش دهه، سیاست‌های ناپایدار دولت‌ها به نفع نظام‌های تولید جدید بدون تأمین زیرساخت‌های لازم و رفع موانع ساختاری و نهادی و بدون حمایت‌های مناسب و کافی از جامعه عشایری و توسعه زیرساخت‌های لازم برای توسعه این جامعه عمل کرده است. به‌طوری که رقابت برای تولیدات بومی و مدیریت بازار و بازاریابی به‌عنوان عوامل تأثیرگذار اهمیت کمتری داده شدند و به‌جای بهینه‌سازی استفاده پایدار از اراضی، بر تسکین جوامع محلی و نتایج کوتاه‌مدت تأکید شده است.

مجموعه سیاست‌ها، قوانین و مقررات و اقدامات صورت گرفته از اصلاحات ارضی، ملی شدن جنگل‌ها و مراتع تا اسکان عشایر و سایر اقدامات که با نیت خیر و کمک‌رسانی انجام شده، نه‌تنها وضعیت مراتع را بهبود ن داده است بلکه روند تخریب مراتع را تشدید کرده است. علاوه بر این، مسائل افزایش جمعیت در قالب تعداد بهره‌بردار، تعداد دام مازاد، حقوق مالکیت و تغییر کاربری اراضی، تغییر اقلیم، آسیب‌پذیری معیشت همچنان به‌عنوان مشکلات و مسائل حاد در زمینه‌ی مدیریت مراتع باقی‌مانده است. نتیجه این امر، انباشتگی مشکلات و مسائل متعدد در حوزه مدیریت مراتع، تغییر پوشش گیاهی و گرایش منفی مراتع بوده است. با این حال، با توجه به تأثیر قوانین، سیاست‌ها و اقدامات صورت گرفته تاکنون در زمینه‌ی مدیریت مراتع ضرورت دارد مطالعات جامعی جنبه‌های مختلف آن‌ها را مورد مذاقه و بررسی قرار دهند. مطالعه در زمینه‌ی فرصت‌ها و چالش‌های این سیاست‌ها و قوانین و اقدامات اعم از اصلاحات ارضی و ملی شدن جنگل‌ها و مراتع و همچنین اثرات سیاست‌ها و قوانین دوره‌های بعد از انقلاب اسلامی جمله اسکان عشایر و سایر اقدامات حمایتی و تأمینی ضمن این که سهم آن‌ها را در مهار یا تشدید تخریب مراتع و آسیب‌پذیری معیشت بهره‌برداران را تعیین می‌کند به تحقق راهکارها و راهبردهای مدیریت و معیشت پایدار مراتع نیز کمک خواهد کرد.

منابع

- زه‌دی مهدی. ۱۳۹۸. مدیریت مرتع در ایران، قوانین. نشریه طبیعت. دوره ۴، شماره ۶، شماره پیاپی ۱۹. ص ۱۹-۲۳
- حجازی، ا. مهاجری، ا. جانانه ک، ۱۳۹۴، بررسی حقوق زیست محیطی ذخایر منابع طبیعی، همایش ملی حقوق بین الملل در آیین علوم روز محسنیان سید محسن. ۱۳۷۴. بختیاری‌ها عشایر کوه‌نشین ایرانی در پویه تاریخ. موسسه چاپ و انتشارات آستان قدس رضوی. ۲۰۴ ص.
- محسنی حسن، ۱۳۹۹، مبانی ارزش تشخیص منابع طبیعی در اسقرار مالکیت دولت بر جنگل و مرتع جایگاه رأی وحدت رویه شماره ۶۸۱ مورخ ۱۳۸۴/۷/۲۶ دیوان عالی کشور، مجله منابع طبیعی ایران، دوره ۷۳، شماره ۳، صفحات ۵۹۹-۶۱۲
- مصادقی، منصور. ۱۳۷۲. مرتع‌داری در ایران. بنیاد فرهنگی رضوی. چاپ اول. ۲۱۸ ص.
- Abolhassani, L. Oesten, G. Rajmis, S., and Azadi, H. (2013). Attitudes of rangeland holders towards sustainable range management in Iran: a case study of the Semnan rangelands. *The Rangeland Journal*, 35, 435-443.
- Badripour, H., Eskandari, N., and Rezaei, S. A. (2006). Rangelands of Iran, an overview. *Ministry of Jihad-e-Agriculture, Forest, Range and Watershed Management Organization, Technical Office of Rangeland: Tehran, Iran.*
- Briske, D. D. (2017). Rangeland Systems: Foundation for a Conceptual Framework. In: *Rangeland Systems*. (Eds. D. D. Briske), pp.1-21. (Springer International Publishing: Switzerland).
- Centre for Sustainable Development (CENESTA). (2003). Reviving nomadic pastoralism in Iran. Facilitating sustainability of biodiversity and livelihoods— A learning by doing project.
- Centre for Sustainable Development (CENESTA). (2004). The role of local institutions in reducing vulnerability to recurrent natural disasters and in sustainable livelihoods development. Case study: The role of Qashqai nomadic communities in reducing vulnerability to recurrent drought and sustainable livelihoods development in Iran.
- Grice, A. C., and Hodgkinson, K. C. (Eds.). (2002). *Global rangelands: progress and prospects*. CABI.

- Khedrigharibvand Hojatollah, Azadi Hossein, Ebrahimi Ataollah, Tahmasebi Pejman and Witlox Frank. 2021. A historical and statistical review on rangelands and pastoralists in the context of Iran. The 1st International and the 8th National Conference on Rangeland Management in Iran.
- Khedrigharibvand, H. (2018). *Sustainable rangeland management in Iran: towards a policy-oriented decision-support model* (Doctoral dissertation, Ghent University).
- Khedrigharibvand, H. Azadi, H., & Witlox, F. (2015). Exploring appropriate livelihood alternatives for sustainable rangeland management. *The Rangeland Journal*, 37(4), 345-356.
- Millennium Ecosystem Assessment. (2005). Ecosystems and human well-being: Current state and trends. Chapter 22: Dryland systems (pp. 623–662). Washington, DC: Island Press
- Naghizadeh, N., Abbas, D., and Farvar, T. (2012). In: Kothari, A. with Corrigan, C., Jonas, H., Neumann, A., and Shrumm, H. (eds). *Recognising and Supporting Territories and Areas Conserved By Indigenous Peoples and Local Communities: Global Overview and National Case Studies*. Secretariat of the Convention on Biological Diversity, Montreal, Canada. Technical Series No. 64.
- Seré C., Ayantunde A., Duncan A., Freeman A., Herrero M., Tarawali S. and Wright I. (2008). Livestock production and poverty alleviation – challenges and opportunities in arid and semi-arid tropical rangeland based systems. The XXI International Grassland Congress / VIII International Rangeland Congress took place in Hohhot, China from June 29 through July 5, 8 p.

How to Cite:

Khedrigharibvand, Hojatollah, Tahmasebi Kohyani, Pejman, Badripour, Hossein, Naghipour, Aliasghar, Ebrahimi, Ataollah. (2022). Rangeland management developments in Iran with emphasizing on laws and regulations, and rangeland survey in the territory of rangeland users. *Studies of Nomads Area Plannig*, 1(2), 63-74.

ارجاع به این مقاله:

خدیری‌غریب‌وند، حجت‌اله، طهماسبی‌کهیانی، پژمان، بدری‌پور، حسین، نقی‌پور، علی‌اصغر و ابراهیمی، عطاالله. (۱۴۰۰). تحولات مدیریت مرتع در ایران با تاکید بر قوانین و مقررات، و ممیزی مراتع در قلمرو بهره‌برداران مرتعی. *مطالعات برنامه‌ریزی قلمرو کوچ‌نشینان*، ۱(۲)، ۶۳-۷۴.

Review Article

Rangeland management developments in Iran with emphasizing on laws and regulations, and rangeland survey in the territory of rangeland users

Hojatollah Khedriharibovand * - Assistant Professor, Department of Natural Engineering, Faculty of Natural Resources and Earth Sciences, Shahrekord University, Shahrekord, Iran.

Pejman Tahmasebi-Kahiani-Associate Professor, Department of Natural Engineering, Faculty of Natural Resources and Earth Sciences, Shahrekord University, Shahrekord, Iran.

Hossein Badripour - Deputy Director General of Public Relations and International Relations of the Natural Resources and Watershed Management Organization, Iran.

Ali Asghar Naghipour - Assistant Professor, Department of Natural Engineering, Faculty of Natural Resources and Earth Sciences, Shahrekord University, Shahrekord, Iran.

Ataollah Ebrahimi - Associate Professor, Department of Natural Engineering, Faculty of Natural Resources and Earth Sciences, Shahrekord University, Shahrekord, Iran.

Receive Date: 30 September 2021

Accept Date: 27 November 2021

ABSTRACT

Introduction A deep understanding of the process of managerial change from traditional to the current conventional management in the field of rangeland is effective in identifying most of their problems and challenges and, thus, help to develop appropriate strategies for sustainable rangeland management.

Purpose of the research: After a brief introduction, in line with rangeland management developments, five main aims are examined. First, a history of traditional rangeland management is presented (1). Following this, the historical trend of weakening the traditional rangeland management is described (2). Then, rangeland management in the period after the Islamic Revolution of Iran (from 1978 onwards) is explained (3). In the following, laws and regulations in the context of rangeland management are mentioned and the emergence of new challenges is examined (4). Finally, while reviewing rangeland statistics in different historical periods, based on the latest statistics, a report on rangeland survey is presented (5).

Methodology Based on a review study and use of sources and documents, and by reviewing historical sources in the field of rangeland management, the paper evaluates the data and information of historical periods.

Geographical area of research The geographical scope of the present study is the historical evaluation of rangeland management developments, based on a review study and the use of sources and documents on an Iranian scale.

Results and discussion The results of summarizing and reviewing the sources show that during the developments of historical periods, rangeland management has undergone major changes due to various factors.

Conclusion In the direction of an integrated management, it is necessary to pay attention to a comprehensive perspective that can use all the potentials of a region for sustainable rangeland management. In the second part, in an other paper, demographic changes and livelihood developments of rangeland users in the context of rangeland management Iran are examined.

KEYWORDS: Traditional management, sustainable rangeland management, laws and regulations, policy making.