



Legal Status and Challenges of the Plan to Cease Forest Logging

Masoud Faryadi* 

Associate Professor, Department of Public
International Law, Faculty of Law and
Political Science, University of Mazandaran,
Babolsar, Iran

Received: 220/Jul/2024

1. Introduction

Iran's forests are at risk of destruction due to uncontrolled tree cutting. For this reason, after enacting several protective laws over the past century, the legislature ultimately decided to prohibit the harvesting of forest trees. The Plan to Cease Forest Logging (PCFL) was first introduced in Article 38 of Law on the Sixth Development Plan and more recently reiterated in Article 36 of Law on the Seventh Progress Plan. Under the PCFL, the logging of wood from natural forest trees is prohibited, and the wood industry must meet its needs through damaged trees and plantations. On the one hand, implementing PCFL helps protect the country's vulnerable forests and encourages

Accepted: 03/June/2025
ISSN:2345-6116

eISSN:2476-6216

* Corresponding Author: m.faryadi@umz.ac.ir

How to Cite: Farydai , M., "Legal Status and Challenges of the Plan to Cease Forest Logging", *The Quarterly Journal of Public Law Research*, Vol. 27, No. 89, (2026), 99 - 110 Doi: [10.22054/QJPL.2025.80987.3019](https://doi.org/10.22054/QJPL.2025.80987.3019)

industries to seek alternatives to cutting down natural trees. On the other hand, the legal system and the method of implementation face challenges that must be identified and solved. Since PCFL has not yet been examined from a legal perspective, a preliminary discussion is necessary to identify legal challenges and offer recommendations. In this respect, the present research aimed to examine the legal foundations of PCFL and to propose regulatory solutions aimed at protecting the nation's forests and promoting sustainable development.

2. Literature Review

Very few legal studies have examined the legal issues surrounding Iran's forests or the sustainable development of the wood industry. Likewise, the legal dimensions of PCFL have not yet been the subject of serious research. However, the article titled "Legal Gaps in the Development of Wood Farming in Iran" (Faryadi, 2023) is the only relevant research which explored the legal challenges related to halting tree-logging plans and supplying wood for industry.

3. Materials and Methods

The current study used the descriptive–analytical and legal pathology methods to examine the 2024 Law on the Seventh Progress Plan, along with other relevant laws and regulations. The analysis focused on the significance of PCFL, forest conservation, and the legislative and implementation challenges involved.

4. Results and Discussion

The analysis examined the advantages and challenges of Law on the Seventh Progress Plan and its approach to cease forest logging in light of the principle of sustainable development. It proposed the adoption

of a comprehensive and integrated legal framework to establish a new legal order for protecting the country's forests, the approval of detailed executive regulations to regulate the new forest management plan, and the sustainable supply of wood. It is essential for the Natural Resources and Watershed Management Organization, in collaboration with other relevant institutions, to prepare a draft executive bylaw for Article 36 of Law on the Seventh Progress Plan. This draft should be grounded in scientific studies and clearly outline institutional responsibilities, forest restoration and development measures, sustainable management of timber cultivation, and the mechanisms for meeting industrial wood demand. Once prepared, it should be submitted to the Council of Ministers for approval. However, before taking these steps, a long-term strategy for forest protection—one that simultaneously addresses the country's wood needs—is needed to establish a coherent framework for forest management. It is thus advisable to review Law on the Seventh Progress Plan alongside Law on the Protection and Exploitation of Forests and Rangelands, and to amend and update both laws in accordance with new requirements, particularly the cessation of forest logging and the future provision of the country's wood needs.

5. Conclusion

The study concludes that legal ambiguities, conflicts, and the lack of detailed regulations and long-term strategies for forest management pose serious obstacles to the effectiveness of this legal mechanism. If these legal challenges are not addressed in subsequent laws and regulations, and if the status and application of previous forest-related legislation remain unclear, Iran's forests will continue to face the threat of unauthorized cutting. Moreover, the implementation will encounter difficulties, and the wood industry will struggle to secure the wood it needs. Such conditions may create opportunities for

criminal activity and increase the likelihood of illegal logging for economic gain.

Keywords: Plan to Cease Forest Logging, Iran's Forests, Forest Law, Sustainable Management of Forests, Wood Farming



جایگاه حقوقی و چالش‌های طرح توقف بهره‌برداری از جنگل

دانشیار گروه حقوق عمومی و بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه
مازندران، بابلسر، ایران

مسعود فریادی * 

چکیده

طبق طرح توقف بهره‌برداری از جنگل که نهایتاً در ماده ۳۶ «قانون برنامه هفتم پیشرفت» مندرج شد، بهره‌برداری چوبی از درختان جنگلی کشور ممنوع می‌شود و صنایع چوبی باید نیاز خود به چوب خام را از محل درختان آسیب‌دیده و درختان دست‌کاشت تأمین کنند. اجرای این طرح از یکسو به حفاظت از جنگل‌های آسیب‌پذیر کشور کمک می‌کند، اما از سوی دیگر سازکار حقوقی و شیوه اجرای این طرح، چالش‌هایی پیش‌رو دارد که باید شناسایی و حل شوند. این مطالعه با روش توصیفی، تحلیلی و آسیب‌شناسی حقوقی به بررسی ضرورت تصویب طرح توقف بهره‌برداری از جنگل و چالش‌های حقوقی آن می‌پردازد و نتیجه می‌گیرد که ابهامات قانونی و نبود مقررات دقیق و راهبردهای بلندمدت برای مدیریت جنگل‌های کشور موانعی جدی در مسیر موفقیت این سازکار قانونی است. تصویب قانونی جامع و یکپارچه برای ایجاد نظم حقوقی جدید برای حفاظت از جنگل‌های کشور و تأمین پایدار چوب راهکار قابل تأملی است.

واژگان کلیدی: طرح تنفس جنگل، حقوق جنگل، مدیریت پایدار جنگل، مقررات جنگل، کشت چوب.

مقدمه

مدیریت جنگل‌های ایران با یک معضل پیچیده روبه‌رو است. از یکسو معیشت برخی افراد محلی و صنایع مرتبط با چوب و درخت به بهره‌برداری از جنگل‌های کشور وابسته است و ممنوعیت بهره‌برداری از این منابع طبیعی می‌تواند برخی چالش‌های اقتصادی و اجتماعی ایجاد کند. اما در مقابل، این جنگل‌ها در قرن گذشته دچار آسیب‌های سنگین و بعضاً جبران‌ناپذیری شده است. حجم گسترده‌ای از مساحت جنگل‌های ایران به دلایل مختلفی از جمله بهره‌برداری چوبی بی‌رویه، عدم کاشت دوباره نهال و احیای جنگل و تخریب زمین‌های جنگلی از بین رفته^۱ به نحوی که امکان بازسازی و احیای دوباره این جنگل‌ها ناممکن یا بسیار دشوار می‌نماید. با آنکه طبق اصول مدیریت پایدار جنگل، بهره‌برداری از جنگل‌ها همیشه باید به گونه‌ای پایدار صورت گیرد تا فرصت احیا و بازسازی آنها بطور طبیعی وجود داشته باشد،^۲ اما با این حال حجم بهره‌برداری‌های گسترده از جنگل‌های ایران به اندازه‌ای بی‌رویه و ناپایدار بوده که فرصت رشد دوباره و بازسازی را از این اکوسیستم‌های ارزشمند بازگرفته است. مسلماً چنانچه این روند بهره‌برداری ناپایدار از جنگل‌ها ادامه داشته باشد، در آینده نزدیک همین جنگل‌های باقیمانده نیز حتی با وجود حفاظت فیزیکی، ناتوان از بازسازی خود بوده و به تدریج از بین خواهد رفت.

این وضعیت نشان می‌دهد که بهره‌برداری از درختان جنگل دیگر به نفع محیط زیست کشور نیست و باید فرصت تنفسی برای بازیابی و احیای جنگل‌های کشور داد تا بتوانند دوباره رشد خود را آغاز کنند و پس از اتمام این فرصت، طرحی نو برای بهره‌برداری پایدار از جنگل‌ها به اجرا درآورد. در غیر این صورت با تداوم روند فزاینده بهره‌برداری، هم جنگل‌های کشور به زودی از دست خواهند رفت و هم اینکه خود صنایع بهره‌بردار دچار مشکل کمبود چوب خام خواهند شد.

۱. محسن نورزاد مقدم، تقی شامخی، اصغر فلاح و محمد عوافی همت، «استخراج مقوله‌های پایه برای سیاستگذاری جنگل‌های شمال ایران»، مجله جنگل ایران، سال دهم، شماره ۳، (۱۳۹۷)، ص ۳۷۵.

2. Montréal Process Working Group Montréal Process Criteria and Indicators for the Conservation and Sustainable Management of Temperate and Boreal Forests, 5th Edition, (2015), (Criteria 2 & 3).

طرح توقف بهره‌برداری از جنگل موسوم به طرح تنفس جنگل در آغاز در بند (ف) ماده ۳۸ «قانون برنامه ششم توسعه» (۱۳۹۵/۱۲/۱۴) به شکل محدودی متعین شد. طبق این بند هرگونه بهره‌برداری چوبی جدید از درختان جنگل‌های کشور از ابتدای سال چهارم اجرای قانون برنامه (سال ۱۳۹۹) ممنوع بوده و برداشت چوب از سال ۱۳۹۹ به بعد صرفاً از جنگل‌های دست‌کاشت و طرح‌های کشت چوب صورت خواهد گرفت. با پایان گرفتن دوره پنجاه ساله این قانون، این طرح دوباره در ماده ۳۶ «قانون برنامه هفتم پیشرفت» (۱۴۰۳/۳/۱) با برخی تغییرات و البته تفصیل کمتری مندرج شد. طبق این ماده، سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری مکلف به حفظ، احیا و توسعه جنگل در چارچوب طرح مدیریت پایدار جنگل و جنگلداری نوین گشته و طی بیانی کلی، هرگونه بهره‌برداری چوبی از جنگل و برداشت درختان جنگلی ممنوع شد.

در مورد طرح توقف بهره‌برداری از جنگل از همان ابتدای طرح این بحث در دهه ۹۰ نقدهایی مطرح می‌شد.^۱ از یکسو به دلیل شکننده بودن وضعیت کنونی جنگل‌های کشور؛ تداوم هرگونه بهره‌برداری، این جنگل‌ها را در مسیر نابودی جبران ناپذیر قرار می‌دهد و بنابراین تصویب طرحی برای متوقف ساختن بهره‌برداری از این حجم محدود باقیمانده از جنگل‌های کشور برای یک مدت مشخص مثلاً ده سال لازم است. اما در برابر، طرح تنفس جنگل با این ایراد روبه‌رو است که متوقف ساختن بهره‌برداری از جنگل‌ها هم برای صنایع و هم برای خود جنگل آسیب می‌زند.^۲ به عنوان مثال ممکن است به دلیل کمبود چوب خام، قطع غیرمجاز و قاچاق چوب و قیمت این ماده خام افزایش یابد.

۱. سجاد محمودی، منصور زیبایی و درنا جهانگیرپور، «شبه‌سازی و ارزیابی راهبردهای مدیریت جنگل‌های شمال در شرایط عدم حتمیت: کاربرد روش برنامه‌ریزی پویا»، فصلنامه اقتصاد کشاورزی، جلد ۳۱، شماره ۲، (۱۳۹۸)، ص ۱۳۲. شیرزادی لسکوکلایه، سمیه، امیرنژاد، حمید و ساره حسینی، «بررسی پیامدهای اقتصادی و اجتماعی بهره‌برداری چوبی جنگل در استان مازندران»، مجله جنگل ایران، دوره ۱۲، شماره ۴، (۱۳۹۹)، ص ۴۹۲.

مازیار حیدری و بهروز کرمدوست مریان، «بررسی و سیاست‌گذاری برنامه تنفس یا بهره‌برداری جنگل‌های هیرکانی (مطالعه موردی: جنگل‌های حوزه سفارود)»، تحقیقات جنگل و صنوبر ایران، جلد ۲۴، شماره ۴، (۱۳۹۵)، ص ۷۲۵.

۲. حیدری و بهروز کرمدوست مریان، همان، ص ۷۲۸.

با این حال بیشتر این موافقت‌ها و مخالفت‌ها عموماً در فضای رسانه‌ای بیان شده و مطالعات علمی اندکی در خصوص نقد این طرح و شناخت نقاط قوت و ضعف آن منتشر شده است. حتی سازمان حفاظت محیط زیست و سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری نیز به عنوان متولیان اصلی این طرح، مطالعات و گزارش‌های قابل استنادی در خصوص معرفی و ارزیابی این طرح منتشر نکرده‌اند. با توجه به این خلاء پژوهشی، این سازکار مندرج در ماده ۳۶ «قانون برنامه هفتم پیشرفت» از دو بعد ضرورت حفاظت از جنگل‌ها و چالش‌های پیش‌روی آن نیازمند بررسی علمی بیشتری است. از یک سو این ضرورت وجود دارد که بهره‌برداری از جنگل‌های کشور تا یک بازه زمانی مقتضی متوقف شده و فرصت تجدید حیات به جنگل‌ها داده شود. اما اینکه این توقف تا چه اندازه می‌تواند به حفاظت از جنگل‌ها کمک کند و اینکه تا چه اندازه جنگل‌ها بتوانند بطور طبیعی بازسازی شوند نیاز به بررسی‌های بیشتر دارد. از سوی دیگر اجرای این سازکار قانونی و توقف ناگهانی بهره‌برداری از جنگل در عمل با چالش‌های مختلفی روبه‌رو است و احتمال دارد پیامدهای اقتصادی منفی برای صنایع چوبی در پی داشته باشد. حال این موضوع از ابعاد مختلف اقتصادی، مدیریتی، جنگل‌شناختی و حقوقی قابل بحث و بررسی است. این مطالعه از بعد حقوق محیط زیستی و به روش توصیفی، تحلیلی و آسیب‌شناسی حقوقی به بررسی این مسأله می‌پردازد که جایگاه و مبنای حقوقی طرح توقف بهره‌برداری از جنگل چیست و با چه چالش‌هایی روبه‌رو است؟ آیا قانونگذار در تصویب ماده ۳۶ «قانون برنامه هفتم پیشرفت» راهکار مناسبی برای حفظ جنگل‌ها توأم با تأمین نیازهای چوبی کشور تدارک دیده است یا نه؟ آیا دولت به لحاظ حقوقی می‌تواند به یکباره بهره‌برداری از درختان جنگلی را ممنوع کند؟ آیا قانونگذار در ماده ۳۶ «قانون برنامه هفتم پیشرفت» تدابیر مناسبی برای تأمین چوب مورد نیاز صنایع کشور اندیشیده است؟ تکلیف این ممنوعیت پس از پایان مدت اعتبار این قانون (سال ۱۴۰۷) چه خواهد بود؟ در این مطالعه طی دو گفتار به بررسی مبانی و ضرورت تصویب طرح توقف بهره‌برداری از جنگل‌ها مندرج در این ماده و نقاط قوت و چالش‌های این طرح پرداخته می‌شود. در پایان، این نتیجه حاصل می‌شود که توقف بهره‌برداری از جنگل‌ها ضرورتی است که دولت باید آن را به ناچار و حتی به

بهای برخی مشکلات اقتصادی کوتاه‌مدت اجرا کند. اما اجرای این طرح در کنار چالش‌های مختلف دیگر، با برخی چالش‌های مقررات‌گذاری و اجرایی روبه‌رو است که باید مد نظر قانونگذار و دولت قرار گیرد.

۱. لزوم توقف بهره‌برداری چوبی از جنگل و جایگاه حقوقی آن

با آنکه توقف بهره‌برداری از درختان جنگلی ممکن است برخی چالش‌های اقتصادی و اجتماعی برای اشخاص بهره‌بردار از جنگل‌ها ایجاد کند، اما ضرورت حفاظت از تنوع زیستی کشور، اصل توسعه پایدار و ضرورت قطع وابستگی به منابع طبیعی^۱ اقتضای آن را دارند تا هنگامی که وضعیت جنگل‌های کشور بطور طبیعی به حالت باثبات و قابل احیاء نرسیده، از بهره‌برداری این اکوسیستم‌ها جلوگیری کرد. از آنجا که ممنوعیت بهره‌برداری از جنگل به توجیهات حقوقی نیاز دارد، این ضرورت‌ها به لحاظ حقوق محیط زیستی می‌توانند مبنایی برای ممنوعیت بهره‌برداری از جنگل‌ها ایجاد کنند.

۱-۱. ضرورت حفظ منابع طبیعی کشور و توسعه پایدار

کمبود مساحت جنگل‌های کشور، حجم بالای تقاضا برای محصولات جنگلی و نابودی این اکوسیستم‌ها در اثر برداشت بی‌رویه و تخریب محیط زیست، کاهش و یا قطع وابستگی از این منابع را ضرورت بخشیده است. جنگل‌ها برای تداوم زندگی خود به مانند هر موجود زنده دیگری نیاز به استراحت، تجدید حیات و نوزایی دارند. با وجود تکلیف قانونی سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری مبنی بر حفاظت و احیای جنگل‌ها، بهره‌برداری مداوم و بی‌رویه از یکسو و بازسازی ناکافی از سوی دیگر، فرصت احیاء و نوزایی از جنگل‌های کشور را باز گرفته است. آن هم در شرایطی که سطح جنگل‌های کشور (۱۷۰۰ متر مربع) در مقایسه با سرانه جهانی جنگل (۶ هزار متر مربع) بسیار کم است^۲ و همین سطح محدود

1. Decoupling Natural Resource.

۲. گزارش‌های رسمی دولتی در خصوص آمار دقیق و به‌روز مساحت جنگل‌های کشور در دسترس نیست.

سایت دیده‌بان ایران، (۱۴۰۲/۱۱/۱۶)، معاون امور جنگل سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور: «سرانه جنگل در ایران یک سوم میانگین جهانی است»، در:

<<https://www.didbaniran.ir/fa/tiny/news-178079>> accessed 20 July 2024.

جنگل‌های کشور نیز در معرض تهدیدهای مختلفی مانند تخریب، تغییر کاربری و بهره‌برداری بی‌رویه قرار دارد. این در حالی است که شرایط اقلیمی و اکولوژیکی مناطق جنگلی و مسائل اقتصادی و اجتماعی مرتبط با این مناطق نیز پیچیده است. بهره‌برداری از جنگل‌ها هنگامی قابل توجیه است که اطمینان کافی در مورد کاشت چند نهال به ازای هر درختی که قطع شده و تضمین بالندگی آنها وجود داشته باشد. حال آنکه شرایطی مانند تغییرات اقلیمی، کمبود رطوبت و بارش^۱ و افزایش دما^۲ و افزایش بیماری‌های گیاهی در جنگل‌ها و نیز شرایط اقتصادی و اجتماعی مانند افزایش مهاجرت به استان‌های شمالی و افزایش فقر و بیکاری امکان تداوم و گسترش احیای جنگل‌های بهره‌برداری شده را با تردیدهای جدی روبه‌رو می‌سازد. بنابراین این ابهام‌ها حاکی از آن هستند که در تداوم بهره‌برداری از جنگل‌های کشور باید احتیاط کرد. بدون اتخاذ یک راهبرد موثر و قاطع برای حفظ جنگل‌ها مساحت این اکوسیستم‌ها افزایش نخواهد یافت، بلکه جنگل‌ها به دلیل ناتوانی در نوزایی و زایش درختان جدید در گذر زمان به تدریج دچار فرسایش، بیماری، آفت‌زدگی و مرگ خواهند شد.

در چنین وضعیتی تداوم بهره‌برداری از جنگل‌های کشور با اصل توسعه پایدار همساز نیست. بنا به این اصل، بهره‌برداری از جنگل‌ها با توان‌نوسازی و احیای طبیعی آنها باید همساز باشد.^۳ اما جنگل‌های ایران پس از حدود یک قرن بهره‌برداری بی‌رویه و افراطی، به دلیل داشتن مساحت کم، مدیریت نادرست طرح‌های بهره‌برداری، احیاء نشدن و تخریب گسترده زمین‌های جنگلی، دیگر توانایی طبیعی تولید چوب مورد نیاز کشور را در سطح گسترده ندارند. بنابراین به لحاظ اقتصادی نیز برنامه‌ریزی بلندمدت برای بهره‌برداری از

1. WMO (World Meteorological Organization), State of the Climate in Asia 2023, Switzerland, (2024) at 15, 16.

M. R. Mansouri Daneshvar et al., An Overview of Climate Change in Iran: Facts and Statistics, Environmental Systems Research, Vol. 8, No. 7, (2019), at 8.

۲. حسین یوسفی و همکاران، «بررسی تغییرات دمای ایران در اثر تغییر اقلیم»، فصلنامه مدیریت آب و آبیاری، دوره ۱۱، شماره ۲، (۱۴۰۰)، ص ۲۴۷.

3. United Nations, Rio Forest Principles, (Non-Legally Binding Authoritative Statement of Principles for a Global Consensus on the Management, Conservation and Sustainable Development of All Types of Forests), A/ CONF.151/26 (Vol. III), Rio de Janeiro, 3-14 June 1992.

چوب این درختان به صرفه به نظر نمی‌رسد و صنایع بهره‌بردار از چوب این درختان دیر یا زود دچار کمبود مواد اولیه خواهند شد. چرا که فعالیت‌های اقتصادی بر مبنای دسترسی بلندمدت و پایدار به منابع طبیعی برنامه‌ریزی و انجام می‌شوند و کاهش حجم جنگل‌ها ممکن است حتی بهره‌برداری بلندمدت از درختان جنگلی را بدون صرفه اقتصادی سازد و برای تداوم فعالیت‌های صنعتی وابسته به چوب درختان، به ناچار باید بر روی روش‌های جایگزین تأمین چوب خام سرمایه‌گذاری کرد. بنابراین یا این صنایع در آینده نزدیک ناچار به تعطیلی خواهند شد و یا اینکه برای تأمین چوب مورد نیاز خود باید تدابیری دیگری به جز بریدن درختان جنگلی اتخاذ کنند.

قطع وابستگی به چوب درختان جنگلی می‌تواند زمینه را برای حفظ جنگل‌ها و تشویق بخش خصوصی به ابداع راهکارهای جایگزین فراهم کند. بدین ترتیب که دولت و بازار مجبور می‌شوند تا راهکارهای جایگزینی برای تأمین منابع مورد نیاز بیابند. از طریق این جستجو روش‌های جدید تولیدی و فناوری‌های نوینی توسعه می‌یابند و این نوآوری منشا توسعه اقتصادی می‌شود.^۱ از این لحاظ ممنوعیت بهره‌برداری از جنگل‌های کشور می‌تواند به جای ایجاد مشکلات اقتصادی، در صورت تأمین شرایط لازم، زمینه را برای توسعه صنایع جدید و تنوع اقتصادی فراهم کند. بنابراین لازم است تا نهادهای ذیربط مانند وزارتخانه جهاد کشاورزی و صنعت، معدن و تجارت؛ ابعاد اقتصادی مختلف میزان به صرفه بودن تداوم بهره‌برداری از درختان جنگلی و یا تأمین چوب از راهکارهایی غیر از بریدن این درختان را مورد بررسی و مطالعه کافی قرار دهند. حفظ جنگل‌های کشور به دلایل اکولوژیکی، اجتماعی و حتی اقتصادی منافع بیشتری نسبت به بریدن درختان و تغییر کاربری زمین‌های جنگلی برای کشور دارد. حتی در بهترین حالت درختان جنگلی کشور در حال حاضر به دلیل محدودیت‌های قانونی در قطع این درختان، فقط حجم اندکی از نیازهای صنایع چوب کشور را تأمین می‌کنند و بنابراین قطع وابستگی تدریجی بازار از

1. M. Fischer-Kowalski et al., "Decoupling Natural Resource Use and Environmental Impacts from Economic Growth", A Report of the Working Group on Decoupling to the International Resource Panel, UNEP, Kenya, (2011), at 35.

چوب این درختان دشوار نیست و با راهکارهای دیگر می‌توان این حجم اندک را هم تأمین کرد.

۲-۱. مبنای حقوقی توقف بهره‌برداری از جنگل

با توجه به دلایل مذکور توقف بهره‌برداری از جنگل‌ها ولو برای مدت محدود و دادن فرصت دوباره برای احیای آنها ضروری است و این ممنوعیت باید جایگاه حقوقی داشته باشد. به لحاظ حقوقی از آنجا که جنگل‌ها طبق «تصویب‌نامه قانون ملی شدن جنگل‌های کشور» (۱۳۴۱/۱۰/۲۷) ملی شده و طبق اصل ۴۵ قانون اساسی جزء انفال تلقی شده‌اند، تنظیم شرایط بهره‌برداری از این اکوسیستم‌ها بر عهده دولت قرار دارد و دولت می‌تواند محدودیت‌هایی در این زمینه اعمال کند. اعمال محدودیت در بهره‌برداری از جنگل‌ها نوعی از اعمال حاکمیت دولت و مثالی از ابزارهای دستور و کنترلی دولت‌ها است^۱ که در حقوق ایران نیز بنا به بند (ط) ماده ۸ «قانون مدیریت خدمات کشوری» (۱۳۸۶/۷/۸) بطور یکجانبه و برای تحقق منافع عمومی انجام می‌شود. همچنین دولت بنا به اصل ۵۰ قانون اساسی و قوانین عادی دیگر، وظیفه حفاظت محیط زیست از جمله جنگل‌ها را بر عهده دارد و بنا به اصل استمرار خدمات عمومی، باید استمرار محیط زیست سالم را برای مردم تضمین و تأمین کند.

تداوم تخریب جنگل‌های کشور و ناکارآمدی «قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع» (۱۳۴۶/۴/۲۰) در حفاظت از این اکوسیستم‌ها، هیأت وزیران را مجاب کرد تا «برنامه بهینه‌سازی پایش، حفظ، بهره‌برداری و مدیریت جنگل‌های کشور» (۱۳۹۲/۹/۲۷) را تصویب کند. طبق این مصوبه، سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری موظف شد اجرای طرح‌های جنگلداری در شمال کشور را به نحوی برنامه‌ریزی و مدیریت نماید که چوب حاصل از بهره‌برداری جنگل صرفاً از درختان آسیب دیده و عملیات پرورشی تأمین شود (ماده ۶). در این راستا سازمان حفاظت محیط زیست در سال ۱۳۹۵ خواستار توقف

۱. مکس کروت، تحلیل سیاست جنگل، مترجمان: بهمن ستوده فومنی و مهدی کلاهی (تهران: انتشارات تحقیقات آموزش کشاورزی، ۱۴۰۰) ص ۳۲۲-۳۳۳.

بهره‌برداری از جنگل‌های کشور شد و پیشنهادهای خود را به هیأت وزیران ارسال کرد.^۱ برنامه اولیه این سازمان که به طرح تنفس جنگل مشهور شد این بود که تا چند سال معین بهره‌برداری چوبی از درختان جنگلی ممنوع شود تا در این فرصت جنگل‌ها بازسازی شوند. طی این مدت میزان توانایی جنگل‌ها برای بازسازی و احیای خود مورد ارزیابی واقع می‌شود تا با توجه به این ارزیابی‌ها، برنامه‌های دقیق‌تری برای حفاظت و بهره‌برداری از این جنگل‌ها تصویب شود. اما لازم بود تا این محدودیت در سندی با ضمانت اجرای بالاتری از مصوبه هیأت وزیران جایگاه حقوقی پیدا کند که در این راستا قانونگذار ابتدا با تصویب بند (ف) ماده ۳۸ «قانون برنامه توسعه ششم» و سپس با تصویب ماده ۳۶ «قانون برنامه هفتم پیشرفت»، هرگونه بهره‌برداری چوبی از جنگل‌ها را ممنوع کرد. این ماده سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری را به حفظ، احیا و توسعه جنگل در چارچوب طرح مدیریت پایدار جنگل و جنگلداری نوین مکلف ساخت. با توجه به شیوه بیان این ماده و جایگاه بیان آن می‌توان گفت که وظیفه اصلی این سازمان در زمینه جنگل‌ها پیش از هر چیزی حفظ، احیا و توسعه جنگل (امر حاکمیتی) است که بر بهره‌برداری از جنگل (امر تصدی‌گری) اولویت دارد. بنا به این تفسیر، این سازمان در زمینه جنگل‌ها از یک سازمان بهره‌بردار به یک سازمان حفاظت‌کننده و توسعه‌دهنده تبدیل می‌شود و بر این اساس رویکردهای مدیریتی این سازمان باید بر مبنای حفاظت تغییر یابد.

۲. چالش‌های حقوقی توقف بهره‌برداری از جنگل

با آنکه ممنوعیت بهره‌برداری چوبی از جنگل مندرج در ماده ۳۶ «قانون برنامه هفتم پیشرفت» برای حفاظت، بازسازی و توسعه جنگل‌ها ضروری است، اما این ابتکار قانونی با برخی چالش‌ها روبه‌رو بوده و از همان آغاز مطرح شدن این پیشنهاد در دهه ۹۰ مخالفت‌هایی نیز نسبت به آن ابراز شده است. به عنوان مثال انجمن صنفی کارفرمایان صنایع چوب ایران در سال ۱۳۹۵ به دلایلی مانند دخالت عواملی غیر از برداشت صنعتی چوب در

۱. سازمان حفاظت محیط زیست، نامه شماره ۱۱۳۷۲ مورخه ۱۳۹۵/۳/۲۲ رئیس سازمان حفاظت محیط زیست به معاون اول رئیس جمهور در خصوص پیش‌نویس لایحه استراحت جنگل، (۱۳۹۵).

تخریب جنگل‌ها، نبود طرح‌های جنگلداری برای تعدادی از جنگل‌های کشور، ضعف راهکارهای جایگزین تأمین چوب و نیز احتمال بیکاری فعالان واحدهای صنعتی چوبی با این طرح مخالفت کرده بود.^۱ البته بدیهی است که گروه‌های مختلف هر کدام از دیدگاه خاص خود، موضوع توقف بهره‌برداری چوبی از درختان را ارزیابی می‌کنند. با این حال تاکنون مطالعات علمی دقیقی در مورد مزایا، معایب و چالش‌های اجرای این طرح از زوایای مختلف مدیریت جنگل، صنعتی، اقتصادی و حقوقی منتشر نشده است تا بر مبنای آن بتوان این طرح را ارزشیابی کرد. در اینجا مهمترین مشکلات سازکار توقف بهره‌برداری از جنگل شناسایی و بررسی می‌شوند.

۲-۱. ابهام در تعاریف

ماده ۳۶ عبارت‌های مهم را تعریف نکرده و مبهم باقی گذاشته است. البته قانونگذار نمی‌توانسته است تکلیف همه مسائل تفصیلی این ماده را در یک قانون فرابخشی برنامه توسعه مشخص کند اما می‌توانست با ذکر چارچوب‌های کلی، هیأت وزیران را به تصویب آیین‌نامه اجرایی برای تشریح مفاد و تفصیل سازکارهای اجرای این ماده مکلف کند. این ابهام‌ها عبارتند از:

۲-۱-۱. مفهوم جنگل

منظور قانونگذار از جنگل مشخص نیست. آخرین تعریف قانونی راجع به جنگل به «قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع» سال ۱۳۴۶ بر می‌گردد. تعریف دقیق این عبارت به این دلیل مهم است که در فرایند اجرایی در شناسایی مناطق جنگلی اختلاف نظر و ابهام‌های زیادی رخ می‌دهد و چه بسا برخی از مناطقی که واقعا واجد عنوان جنگل هستند، به دلیل اختلاف در تعریف، جزء مناطق مرتعی یا جنگل مخروطیه و یا جنگل‌های غیردولتی شناسایی می‌شوند. همین ابهام زمینه را برای سوءبرداشت و تجویز بهره‌برداری از این مناطق فراهم می‌کند.

۱. انجمن صنفی کارفرمایان صنایع چوب ایران، (۱۳۹۵/۴/۲۶)، «نقدی بر لایحه استراحت جنگل‌های شمال کشور»، شماره نامه: (۰۰۹۵۱۹).

۲-۱-۲. بهره‌برداری چوبی

طبق ماده ۳۶ هر گونه بهره‌برداری چوبی از درختان ممنوع شد. اما مشخص نیست که منظور از بهره‌برداری چوبی چیست و آیا شامل هر نوع بریدن درختان برای هر هدفی می‌شود و یا منظور فقط بریدن درختان برای تهیه چوب در طرح‌های بهره‌برداری است. به عنوان مثال آیا بریدن درخت برای تهیه هیزم یا چوب یا غذا برای دام برای مصارف روستاییان و یا اجرای طرح‌های عمرانی مانند سدسازی و راهسازی هم شامل این ممنوعیت می‌شود یا خیر؟ همچنین ضمانت اجرا و مجازات تخلف از این ماده مشخص نیست. با توجه به سکوت این قانون، به نظر می‌رسد اقدام به بریدن درخت جنگلی مشمول مجازات ماده ۴۲ «قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع» باشد که مجازات جریمه نقدی را برای بریدن و ریشه کن کردن و سوزانیدن نهال و درخت بدون کسب اجازه از سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری تعیین کرده است.

۲-۱-۳. طرح مدیریت پایدار جنگل و جنگلداری نوین

طبق ماده ۳۶، سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری مکلف است حفظ، احیا و توسعه جنگل را در چارچوب «طرح مدیریت پایدار جنگل و جنگلداری نوین» انجام دهد. به نظر می‌رسد این طرح جایگزین طرح‌های جنگلداری مرسوم خواهد شد که قدمت آن به «تصویبنامه قانونی حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع» برمی‌گردد. اما این ماده، توضیحی در خصوص این طرح جدید نداده و در نتیجه مشخص نیست که جایگاه حقوقی این طرح چیست و چه زمانی تهیه و تصویب خواهد شد؟ آیا این طرح‌ها دوباره اجازه بهره‌برداری از درختان جنگل را خواهد داد یا اینکه همچنان بهره‌برداری را ممنوع خواهند ساخت؟ آیا این طرح همه انواع جنگل‌های کشور را در بر می‌گیرد و یا برای هر جنگلی بطور جداگانه تصویب خواهد شد؟ تا تصویب این طرح، تکلیف حفاظت و بهره‌برداری از درختان جنگل چیست؟ به هر حال عبارت‌های مدیریت پایدار و جنگلداری نوین بسیار موسع و تأویل‌پذیر هستند که دست وزارت جهاد کشاورزی را در تنظیم این طرح بیش از حد باز می‌گذارد. بهتر بود قانونگذار هنگامی که در این ماده عبارت جدید "طرح مدیریت پایدار جنگل و

جنگلداری نوین" را به کار می‌برد، حداقل برخی از مفاد مهم و اصول کلی حاکم بر این طرح را مشخص می‌کرد تا این سازمان بتواند در آن چارچوب این طرح را تهیه کند. نهایت اینکه قانونگذار تعیین تکلیف امر را به صلاحیت تشخیصی سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری سپرده است و آینده اجرای طرح توقف بهره‌برداری از جنگل به تصویب این طرح بستگی دارد.

در هر حال گرایش قانونگذار در این ماده از مدیریت سنتی جنگل به مدیریت نوین تحول مثبتی است. چرا که در مدیریت سنتی جنگل اساساً بهره‌برداری اقتصادی از جنگل بر مبنای برنامه‌ریزی‌های بلندمدت و با تصور وجود قطعیت و حتمیت در شرایط اکولوژیکی جنگل و ثبات در حجم قابل برداشت از درختان جنگل‌ها انجام می‌شود.^۱ اما شرایط پیچیده اکولوژیکی، اقتصادی و اجتماعی جنگل نشان می‌دهد که مدیریت بسیاری از امور جنگل همواره با تغییرات زیاد و نبود قطعیت مانند متغیر بودن شرایط اقتصاد و نوسان‌های بازار چوب، افزایش یا کاهش تعداد دام در جنگل، میزان بهره‌برداری ساکنان محلی از درختان جنگل و کیفیت متغیر جنگل‌ها در برابر تغییرات اقلیمی، بارش و سرایت بیماری‌های جنگلی همراه است.

کاهش کیفی و کمی جنگل‌های کشور در دهه‌های گذشته به خوبی ناکارآمدی روش - های مدیریت سنتی جنگل را نشان می‌دهد. اما در مدیریت نوین جنگل هرگونه طرحی برای مدیریت جنگل باید با لحاظ داشتن نوسان‌ها و تغییرات زیاد در وضعیت اکولوژیکی (مانند قابلیت رویش و نوزایی درختان جدید، وضعیت کیفی درختان)، اقتصادی (قیمت داخلی و جهانی چوب و میزان تقاضا برای چوب) و اجتماعی (معیشت‌های وابسته به بهره - برداری از جنگل) این اکوسیستم‌ها صورت گیرد.

۱. محمودی و همکاران، همان، صص ۲-۳.

بیت الله محمودی، «تحلیلی انتقادی بر گفتمان‌های مدیریتی جنگل‌های شمال ایران»، فصلنامه سیاستگذاری عمومی، دوره ۸، شماره ۴، (۱۴۰۱)، ص ۱۲۵.

۲-۲. چالش‌های مربوط به راهکارهای جایگزین تأمین چوب

یکی از مسائل اساسی در حفاظت از جنگل‌ها این است که اگر بهره‌برداری از چوب درختان جنگلی محدود یا ممنوع شود، آنگاه چگونه چوب مورد نیاز صنایع کشور به طرّقی غیر از بریدن درختان جنگلی باید تأمین گردد؟ ماده ۳۶ در این زمینه بهره‌برداری از درختان آسیب‌دیده و یا کشت چوب را تجویز کرده است که این راهکار هر چند که بهتر از بریدن درختان است، اما چالش‌های خود را دارد:

۲-۲-۱. بهره‌برداری از درختان آسیب‌دیده

تبصره ۱ ماده ۳۶ اجازه بهره‌برداری از درختان آسیب‌دیده یعنی ریشه‌کن، شکسته، افتاده و آفت‌زده غیر قابل احیای جنگل‌ها را داده است که صرفاً توسط سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری و با تأیید رئیس سازمان مزبور انجام می‌گیرد. با آنکه اجازه قانونگذار مبنی بر بهره‌برداری از درختان آسیب‌دیده می‌تواند بخشی از نیازهای چوبی کشور را تأمین کند و در هر حال بهتر از بریدن درختان سالم است، اما محدود ساختن بهره‌برداری از درختان به درختان آسیب‌دیده نیز از رویکرد مدیریت پایدار جنگل قابل انتقاد است:

نخست اینکه تعریف دقیق و عینی از درختان آسیب‌دیده وجود ندارد و بنابراین مجری بهره‌بردار بنا به تشخیص خود ممکن است هر درختی را آسیب‌دیده تلقی کرده و اقدام به برداشت آن کند. بنابراین لازم است تا دستورالعمل‌های فنی خاصی برای تعریف دقیق‌تر این نوع درختان تصویب و اجرا شود.

دوم اینکه تعداد درختان آسیب‌دیده محدود بوده و فقط می‌تواند بخش بسیار اندکی از نیازهای چوبی کشور را تأمین کند. همچنین در بسیاری از موارد، چوب درختان شکسته یا خشکیده و یا آفت‌زده برای صنایع قابل استفاده نیستند و یا ارزش چندانی ندارند. این قبیل چوب‌ها برای مصارف درجه دو مانند تهیه زغال می‌توانند کاربرد داشته باشند. از این لحاظ تکیه بلندمدت بازار چوب بر بهره‌برداری از این نوع درختان نمی‌تواند به صرفه باشد. سوم اینکه درختان آسیب‌دیده اعم از ریشه‌کن، شکسته، افتاده، خشک سرپا و آفت‌زده ارزش‌های اکولوژیکی مهمی در جنگل مانند تأمین غذا برای دیگر درختان و گونه‌های

گیاهی دارند. چرا که درختان خشک شده یا افتاده، پس از پوسیدن تدریجی در خاک جنگل منبع غذایی مهمی برای دیگر گیاهان تأمین می‌کنند. بنابراین برداشت این درختان منجر به فقیر شدن خاک جنگل و کاهش رشد درختان می‌شود و می‌تواند به سلامت دیگر درختان و به پویایی و پایداری جنگل آسیب بزند. البته این نگرانی وجود دارد که درختان افتاده و خشک شده در جنگل ممکن است در معرض آتش‌سوزی یا سرایت آفت‌ها قرار گیرند که این دو مشکل تهدیدی جدی برای حیات جنگل به‌شمار می‌آیند. همچنین از آنجا که قرار بود توقف بهره‌برداری چوبی از درختان جنگل تدریجی باشد، بنابراین محدود کردن این بهره‌برداری به چوب درختان آسیب دیده بطور موقت به‌عنوان راهکاری ناگزیر تا حدودی قابل توجیه است. بنابراین برداشت این نوع درختان از جنگل باید طبق دستورالعمل‌های فنی خاصی صورت گیرد.

چهارم اینکه طبق این تبصره برداشت این گونه درختان توسط خود سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری انجام می‌شود. این امر از این نظر قابل توجیه است که این سازمان به‌عنوان نهاد تخصصی حافظ جنگل‌ها می‌تواند این درختان را به روش اصولی، مسئولانه و همساز با وضعیت جنگل‌ها برداشت کند، نه مانند شرکت‌های بهره‌بردار که تکلیفی برای بهره‌برداری پایدار و مسئولانه ندارند. اما این تبصره اجازه بهره‌برداری را به سازمانی می‌دهد که اصولاً به‌عنوان یک نهاد حاکمیتی می‌بایست به حفظ جنگل بپردازد نه بهره‌برداری. طبیعتاً اعطای امر تصدی‌گری به این سازمان از رویکرد پرهیز از ورود دولت به امور اقتصادی نیز قابل نقد است.

۲-۲-۲. کشت چوب و درختکاری

کشت چوب و درختکاری صنعتی و اقتصادی یکی از مهمترین راهکارهای تأمین چوب خام است. در این راستا تبصره ۲ ماده ۳۶ سازکار مشارکتی جدیدی در زمینه کشت چوب ایجاد کرد، بدین ترتیب که سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری باید طرح‌های کشت چوب را با جذب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و انعقاد قرارداد در زمین‌های مناسب و

عرصه‌های جنگلی بدون پوشش و مخروبه و همچنین بهره‌برداری از درختکاری‌ها و جنگل‌های دست‌کاشت اجرا کند. در این زمینه چند چالش جدی وجود دارد:^۱

الف- کشت صنعتی چوب در عمل با چالش‌های مختلفی مانند کمبود زمین مناسب و آب کافی، سودآوری دیر هنگام نسبت به دیگر فعالیت‌های کشاورزی و نبود ثبات اقتصادی در فروش چوب روبه‌رو است. ارزش اقتصادی زیاد زمین و تغییر مستمر کاربری‌ها هم از موانع دیگر کشت چوب است.^۲

ب- به دلیل بی‌میلی بخش خصوصی به کشت چوب در حجمی که بتواند نیازهای چوبی کشور را تأمین کند، خود دولت ناچار است دست به کشت چوب بزند. در حالیکه این اقدام جزء امور تصدی‌گری محسوب شده و دولت طبق «قانون مدیریت خدمات کشوری» و «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی» (۱۳۸۶/۱۱/۸) تا حد امکان باید از تصدی این امور پرهیز کرده و به بخش غیردولتی بسپارد. بنابراین بدون وجود یک بستر حمایتی و تشویقی لازم، بخش خصوصی تمایلی به اجرای طرح‌های کشت چوب نخواهد داشت. از سوی دیگر مشارکت یا مداخله دولت در کشت چوب و به‌طور کلی بازار چوب، پیامدهایی مانند افزایش تصدی‌گری دولت یا حمایت‌های تبعیض‌آمیز در برخی از موسسات خصوصی در پی خواهد داشت.

پ- راهکار تبصره ۲ ماده ۳۶ مبنی بر تأمین زمین مناسب برای اجرای طرح‌های کشت چوب در «عرصه‌های جنگلی فاقد پوشش و مخروبه» توسط بخش خصوصی می‌تواند مانع احیای جنگل‌های طبیعی شود. چرا که اولاً تعریف قانونی دقیقی از عبارت عرصه‌های جنگلی بدون پوشش و مخروبه وجود ندارد و این ابهام می‌تواند منجر به واگذاری زمین‌های جنگلی طبیعی برای اجرای این طرح‌ها شود. دوم اینکه این عرصه‌ها برخلاف تصور قانونگذار چنانچه دچار تخریب جدی مانند تغییر کاربری نشده باشند، همچنان

۱. برای مطالعه بیشتر ر.ک. فریادی. مسعود. ۱۴۰۲. «خلاءهای حقوقی در حمایت از کشت چوب در ایران»، فصلنامه مجلس و راهبرد، سال ۳۰، شماره ۱۱۳.

۲. محسن نورزاد مقدم، تقی شامخی، اصغر فلاح و محمد عوافی همت، «استخراج مقوله‌های پایه برای سیاستگذاری جنگل‌های شمال ایران»، مجله جنگل ایران، سال دهم، شماره ۳، (۱۳۹۷)، ص ۳۸۳.

امکان بازسازی و تبدیل به جنگل‌های طبیعی را دارند. وظیفه اولیه سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری احیای جنگل‌های مخروبه است نه واگذاری آنها و از این منظر، این تبصره مغایر با ماده ۵۰ «قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع» به نظر می‌رسد.^۱ چرا که تبدیل این زمین‌ها به مزارع کشت چوب و طبیعتا پس از آن به دیگر انواع مزارع، عملاً همین زمین‌های محدود باقیمانده برای احیای جنگل‌های طبیعی کشور را هم کاهش می‌دهد. سوم اینکه بخش خصوصی صرفاً برای کسب سود فعالیت می‌کند و از این جهت تعهد جدی نسبت به حفاظت از این زمین‌های واگذار شده ندارد. حال آنکه هیچ سازکار نظارتی مقتضی برای تضمین استفاده پایدار از این زمین‌ها وجود ندارد و تکلیف این زمین‌ها پس از اتمام طرح‌های کشت چوب یا ورشکست شدن شرکت خصوصی طرف قرارداد و یا هرگونه امتناع آن از ادامه طرح مشخص نیست.

ت- تجاری‌سازی و اجازه بهره‌برداری از جنگل‌های دست‌کاشت، به دلیل کمبود فضای سبز و پوشش گیاهی در کشور و نیاز حیاتی به این فضاها، به معنای اجازه تخریب بیشتر پوشش گیاهی ناچیز کشور، تخریب خاک و انتشار گرد و غبار است. پوشش گیاهی کشور در سطح مطلوبی نیست و این میزان باقیمانده از جنگل‌های دست‌کاشت نیز باید برای حفظ فضای سبز، ایجاد مناطق حائل پیرامون شهرها و مراکز صنعتی، کاهش انتشار گرد و غبار، حفظ پوشش خاک و آبخیزداری مورد حفاظت قرار گیرند. بنابراین قطع درختان در جنگل‌ها یا بوستان‌های دست‌کاشت باید به‌عنوان واپسین راهکار پیش‌رو باشد و تلاش شود تا نیازهای چوبی کشور تا حد امکان از راهکارهای جایگزین تأمین شود.

۳-۲. مشکلات واردات چوب

واردات چوب به دلیل آسیب کمتر نسبت به کشت چوب و یا بهره‌برداری از چوب جنگل‌های دست‌کاشت، یکی از اصلی‌ترین راهکارهای تأمین چوب مورد نیاز برای بازار است. با این حال این راهکار نیز با مشکلات مختلفی روبه‌رو است از جمله دشواری‌های

۱. طبق ماده ۵۰ (اصلاحی ۱۳۹۶) به منظور احیای جنگل‌های سوخته و مخروبه، سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری مکلف است با انتشار آگهی و نصب تابلو حدود آنها را تعیین و قرق اعلام کند و تا مدتی که این سازمان مقتضی بداند هرگونه دخل و تصرف ممنوع است و مجازات خواهد داشت.

موجود در مبادلات مالی و بانکی بین ایران و دیگر کشورها برای خرید چوب، مشکلات گمرکی مانند تعرفه‌های واردات و تأخیر در ترخیص الوار، نوسان قیمت‌های بین‌المللی و احتمال آلودگی چوب‌های وارداتی به آفات گیاهی. هر چند که با انجام اصلاحات لازم در بخش اقتصادی و بانکی، کاهش تعرفه گمرکی واردات چوب و نیز تقویت و تجهیز نظام قرنطینه واردات چوب در مراکز گمرکی کشور می‌توان این مشکلات را تا حد زیادی کاهش داد.

۲-۴. افزایش احتمال قطع غیرمجاز درختان جنگل

تعطیلی طرح‌های جنگلداری و بهره‌برداری ممکن است به افزایش تقاضا برای چوب‌های جنگلی و در نتیجه افزایش قیمت و گسترش بازار غیرمجاز چوب، افزایش بریدن غیرمجاز درختان و قاچاق چوب منجر شود که سرانجام به تخریب بیشتر جنگل‌های کشور می‌انجامد. بنابراین یکی از لوازم اجرای طرح توقف بهره‌برداری از جنگل، افزایش سطح همکاری در جوامع محلی، نهادهای ساز و نظارت موثر بر بازار چوب و حمل و نقل الوار، تقویت پایش جنگلی و افزایش واحدهای جنگلبانی در مناطق جنگلی است.

۲-۵. چالش‌های اجتماعی

برای اجرای موثر طرح توقف بهره‌برداری از جنگل، جوامع محلی و گروه‌های مختلف مردمی و بخش خصوصی باید در پیشگیری از برداشت غیرمجاز درختان، حفاظت از جنگل‌ها و توسعه طرح‌های کشت چوب همکاری موثری داشته باشند. جوامع محلی و نهادهای مردم نهاد نقش موثری در مقابله با بریدن غیرمجاز درختان و قاچاق چوب دارند.^۱ اما قوانین ناظر بر جنگل‌ها در ایران، اهمیت تسهیل مشارکت مردمی و جوامع محلی در حفاظت از جنگل‌ها را نادیده گرفته‌اند^۲ و این تأکید بر دولت‌محوری را می‌توان یکی از

۱. حسن فرامرزی، سعید شعبانی و سید محسن حسینی، «ارزیابی مدیریت مشارکتی در حفاظت از ذخیره‌گاه‌های زیستکره (مطالعه موردی: پارک ملی گلستان)»، مجله جنگل ایران، سال ۱۵، شماره ۴، (۱۴۰۲)، صص ۴۵۳، ۴۵۴.

2. Pezhman Roudgarmi & Mohammad Taghi Amoozadeh Mahdiraji, "Current Challenges of Laws for Preservation of Forest and Rangeland, Iran", Land Use Policy, No. 99, 105002, (2020) at 7.

عوامل اصلی حفاظت نامطلوب از جنگل‌های کشور دانست. ماده ۳۶ «قانون برنامه هفتم پیشرفت» نیز هیچ راهکاری برای استفاده از مشارکت‌های مردمی به‌ویژه شرکت‌های صنعتی چوب و کاغذ، مصرف‌کنندگان کالاهای چوبی و جوامع محلی ساکن در مناطق جنگلی ارائه نداده و تکلیف اجرا را صرفاً بر دوش دولت نهاده است. این امر بدون مشارکت گروه‌های ذینفع تحقق اهداف طرح توقف را پرچالش خواهد ساخت.

همچنین این ماده فقط ناظر بر ممنوعیت بهره‌برداری چوبی از طریق بریدن درختان برای طرح‌های بهره‌برداری بوده و هیچ تدبیری برای حل دیگر مشکلات جنگل‌ها مانند نیاز جنگل‌نشینان به چوب و هیزم و ایجاد چراگاه برای دام‌های محلی در جنگل به کار نبسته است. چرا که بخشی از درختان جنگلی به‌طور موردی و برای مقاصد غیر از بهره‌برداری تجاری و صرفاً برای رفع نیازهای مردم ساکن در جنگل بریده می‌شوند که قانونگذار بدان توجهی ندارد. بنابراین این ماده در بهترین حالت تلاش دارد فقط یکی از مشکلات جنگل‌های کشور را حل کند و بقیه مشکلات همچنان به قوت خود باقی هستند.

۶-۲. چالش‌های اقتصادی

ممنوعیت بهره‌برداری چوبی که مبتنی بر ابزار دستور و کنترل دولتی است، می‌تواند چالش‌هایی مانند تعطیلی واحدهای صنعتی بهره‌بردار از جنگل و مشکلات اقتصادی ناشی از آن، آشوب در بازار کالاهای چوبی و برداشت غیرمجاز از درختان جنگلی ایجاد کند. چالش دیگر این است که اتکای سیستم تأمین چوب و هیزم بر بهره‌برداری از درختان آسیب دیده، یک راهکار پایدار و به لحاظ اقتصادی به‌صرفه برای تأمین مستمر نیازهای بازار به چوب نیست و نمی‌تواند پاسخگوی نیازهای فزاینده کشور به چوب درختان باشد. تعطیلی واحدهای بهره‌بردار از درختان جنگلی نیز چالش دیگر است که مورد انتقاد فعالان اقتصادی واقع می‌شود.

توجه به این نکته می‌تواند رهگشا باشد در کشورهایی که پوشش جنگلی قابل برداشت وجود ندارد مانند برخی کشورهای خاورمیانه، نیازهای بازار به چوب و کالاهای چوبی یا از طریق کشت چوب تأمین می‌شود و یا از طریق واردات چوب خام یا کالاهای چوبی. لزوماً در همه کشورها صنایع چوبی و کاغذی احداث نشده‌اند و برخی کشورها بدون نیاز

به توسعه این صنایع، نیازهای خود را از کشورهای دارای پوشش جنگلی تأمین می‌کنند. حال اگر به فرض، کشور ایران نیز مانند این کشورها کلاً پوشش جنگلی نداشت، آنگاه نیاز صنایع خود به چوب و کاغذ را چگونه باید تأمین می‌کرد؟ یا اینکه در فرض محتمل نابودی کامل جنگل‌های کشور در اثر بهره‌برداری بی‌رویه در سال‌های آینده نزدیک، این صنایع نیازهای خود به چوب خام را چگونه تأمین خواهند کرد؟ بدیهی است که برای تأمین مواد اولیه این صنایع؛ یا باید کشت چوب را گسترش داد یا اقدام به واردات چوب و کاغذ کرد و یا اینکه اساساً بدون نیاز به گسترش صنایع چوبی، اجازه واردات کالاهای چوبی را هم مانند کالاهای الکتریکی داد. بنابراین حال که به دلیل مراقبت ناکافی و بهره‌برداری ناپایدار، جنگل‌های محدود و شکننده کشور وضعیت نگران‌کننده‌ای یافته و تداوم حیات آنها با چالش‌های جدی روبه‌رو است، آیا نمی‌توان تصور کرد که اساساً کشور پوشش جنگلی قابل برداشت نداشته و به ناچار نیاز به مواد چوبی باید از روش‌های دیگری تأمین شود؟

پاسخ به این پرسش‌ها دشوار نیست. چرا که همانند کشورهای بدون پوشش جنگلی قابل برداشت، می‌توان کالاهای چوبی یا مواد خام مورد نیاز این صنایع را با روش‌های مختلفی مانند مانند واردات یا کشت چوب فراهم کرد. اما مشکل واقعی در اینجا شیوه مدیریت ناپایدار جنگل و چوب، نادیده گرفتن ارزش‌های اکولوژیک بلندمدت کشور و مسئولیت‌ناپذیری بهره‌برداران و مصرف‌کنندگان نسبت به ضرورت حفظ جنگل‌های کشور است. بهره‌برداری ارزان قیمت از چوب‌های جنگلی طی دهه‌های متمادی بدون نگرش بلندمدت به آینده جنگل‌های کشور مانع توسعه روش‌های پایدار تأمین چوب شده است. بنابراین طبیعی است که اینک ترک وابستگی از چوب‌های ارزان و به جای آن پرداخت هزینه‌های بیشتر برای تأمین چوب مورد نیاز خود از طرح‌های کشت یا واردات چوب دشوار و هزینه‌بر می‌نماید.^۱

۱. ایلنا (۱۴۰۱/۱۱/۱۲)، مصاحبه با رییس سازمان منابع طبیعی کشور: «مخالفت افراد صاحب نفوذ با ارائه طرح مدیریت پایدار جنگل‌ها»، واقع در:

<<https://www.ilna.ir/fa/tiny/news-1325599>> accessed 20 July 2024.

باید توجه داشت که دولت تکلیفی برای تأمین چوب خام برای واحدهای صنعتی ندارد و خود آنها باید به عنوان موسسه اقتصادی خصوصی مواد مورد نیاز خود را تأمین کنند و نهایتاً دولت در این زمینه باید نقش تنظیم‌گری و تسهیل‌گری را ایفا کند. هرچند که توقف بهره‌برداری از درختان جنگل یک ضرورت قابل دفاع است، اما باید توجه داشت که مقررات‌گذاری محیط زیستی سختگیرانه چنانچه بدون توجه به مسائل اقتصادی و اجتماعی صورت گیرد، موفقیت لازم را در پی نخواهد داشت و حتی شاید تأثیر معکوس داشته باشد. به عنوان مثال ممنوعیت بهره‌برداری از جنگل بدون پیش‌بینی راهکارهای جایگزین کسب درآمد یا تأمین مواد اولیه از جنگل، منجر به قطع غیر مجاز و قاچاق چوب و مخالفت یا عدم همکاری جوامع محلی خواهد شد. در این زمینه نیز ماده ۳۶، اساساً تدبیری برای حل مشکل تعطیلی واحدهای صنعتی چوبی وابسته به جنگل و بیکار شدن متصدیان طرح‌های بهره‌برداری و کارگران آنها به کار نبسته است. شاید کاهش تعداد صنایع عمده بهره‌بردار از چوب درختان جنگلی و یا احتمالاً توقف فعالیت آنها دلیل این امر باشد. به هر حال دولت می‌تواند این صنایع باقیمانده را به تأمین مواد خام مورد نیاز خود با استفاده از راهکارهای جایگزین تشویق کند و در نهایت این خود صنایع چوبی هستند که اگر تمایل به ادامه فعالیت دارند باید نیازهای چوبی خود را از محل واردات یا کشت چوب تأمین کنند.

۷-۲. چالش‌های اداری و مالی

اجرای موثر طرح توقف بهره‌برداری از جنگل مستلزم آمادگی وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی و صنعت، معدن و تجارت از لحاظ امکانات اداری، نیروی انسانی و مالی است. اما کمبود نیروی انسانی متخصص، نبود آمار و اطلاعات دقیق^۱، بودجه ناکافی برای توسعه کشت چوب و نبود فناوری‌های مناسب برای پایش و نظارت، از چالش‌های اصلی برای اجرای این طرح است و ماده ۳۶ و به‌طور کلی دیگر قوانین ناظر بر جنگل نیز راهکارهای موثری برای تقویت مالی و اداری مدیریت امور جنگل و چوب ارائه نداده‌اند. چالش اداری

۱. نورزاد مقدم و همکاران، همان، ص ۳۸۱.

اصلی در این زمینه اختلاف این دو وزارتخانه در مسأله صلاحیت مدیریت کشت یا تأمین چوب است. از یک سو تأمین چوب برای صنایع یک امر صنعتی و تجاری است که باید در وزارت صنعت، معدن و تجارت مدیریت شود. از سوی دیگر نیز کشت چوب امری کشاورزی است که وزارت جهاد کشاورزی باید آن را مدیریت کند. در هر حال «قانون برنامه هفتم پیشرفت» در ماده ۳۶، مسئولیت مدیریت کشت چوب را بر عهده وزارت جهاد کشاورزی نهاده ولی بهتر است این دو وزارتخانه در این زمینه هماهنگی و همکاری بیشتری داشته باشند تا مدیریت کشت چوب و تأمین چوب مورد نیاز صنایع به نحو مطلوبی مدیریت شود. به عنوان مثال ایجاد یک سازکار اداری مانند شورای هماهنگی میان‌سازمانی برای هماهنگی ساختن سازمان‌های ذیربط مانند وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی، صنعت، معدن و تجارت، نیرو، راه و شهرسازی، اقتصاد و امور دارایی (سازمان گمرک) کشور (امور شهرداری‌ها) و سازمان حفاظت محیط زیست در زمینه مدیریت چوب محل تأمل است. به هر حال هنگامی که در تاریخ اداری ایران شوراها و کارگروه‌هایی برای کالاهایی مانند آرد و نان^۱ و زعفران^۲ تشکیل شده‌اند، بنابراین به لحاظ نظری می‌توان کارگروهی هم برای هماهنگی امور چوب ایجاد کرد.

اجرای طرح توقف بهره‌برداری از جنگل مستلزم راهکارهای فنی مختلفی است از جمله: گردآوری اطلاعات، افزایش پایش و شیوه‌های مختلف نظارت مانند پایش ماهواره‌ای و سنجش از دور، نظارت از طریق ریزپرنده‌ها و حسگرها، افزایش حضور نیروهای حفاظتی در جنگل و همچنین کنترل بازار چوب از طریق برچسب‌زنی چوب و الزام واحدهای صنعتی چوبی به شفافیت در ارائه اطلاعات مربوط به چوب‌های مورد استفاده. طبیعتاً کاربست این راهکارها و تأمین این فناوری‌ها نیاز به منابع مالی، فنی و استخدام نیروهای متخصص دارد. نبود آمار و اطلاعات دقیق در مورد میزان نیاز صنایع کشور به چوب و حجم تولید چوب در طرح‌های کشت چوب هم از دیگر موانع است. همچنین همکاری دیگر وزارتخانه‌ها مانند علوم، تحقیقات و فناوری و ارتباطات و فناوری

۱. لایحه قانونی تشکیل شورای آرد و نان (۱۳۵۹/۱/۱۶).

۲. آیین‌نامه تشکیل کارگروه ملی زعفران (۱۳۸۳/۱۰/۳۰).

اطلاعات در توسعه فناوری‌های نوین پایش وضعیت جنگل و چوب ضروری است که چارچوب اداری خاصی در این زمینه وجود ندارد.

۸-۲. نبود تسهیلات و حمایت‌ها

اجرای طرح قطع وابستگی از چوب درختان جنگلی و تأمین چوب مورد نیاز به روش‌های دیگر در مراحل اولیه خود نیازمند حمایت‌ها و تسهیلاتی مانند تسهیل صدور مجوز و اعطای وام برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و واردات مواد اولیه صنایع چوبی برای صاحبان صنایع و کشاورزان است. هر چند که ارائه تسهیلات و حمایت‌های دولتی هم ممکن است زمینه مداخله دولت در اقتصاد، رانت‌جویی و تبعیض را ایجاد کند. با این حال ماده ۳۶ «قانون برنامه هفتم پیشرفت» هیچ سازکار حمایتی خاصی در این زمینه پیش‌بینی نکرده است. البته بند (ف) ماده ۳۸ «قانون برنامه ششم توسعه» دولت را به اختصاص ردیف اعتباری مستقلی در بودجه‌های سنواتی برای ارتقای پوشش کامل و مؤثر حفاظت از جنگل‌های کشور و استقرار مدیریت پایدار جنگل مکلف کرده بود. هر چند که اعتبار مناسبی هم برای انجام این موضوع اختصاص نیافت.^۱

۹-۲. ضعف در بسترسازی اجرایی قانون

الزام دولت به توسعه کشت چوب با هدف کاهش وابستگی به درختان جنگلی از «قانون برنامه چهارم توسعه» (ماده ۶۹)، «قانون برنامه پنجم توسعه» (ماده ۱۴۸) و «قانون برنامه ششم توسعه» (ماده ۳۸) آغاز شد. در ماده ۴ «برنامه بهینه‌سازی پایش، حفظ، بهره‌برداری و مدیریت جنگل‌های کشور» وزارت جهاد کشاورزی موظف شده بود تا برنامه ملی جنگل‌های کشور را با تأکید بر اصل حفاظت و توسعه پایدار ظرف یک سال تهیه و به هیأت وزیران ارائه کند. طبق ماده ۶ این مصوبه نیز سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری موظف بوده است تا اجرای طرح‌های جنگلداری در شمال کشور را به نحوی برنامه‌ریزی

۱. سازمان برنامه و بودجه، «گزارش عملکرد قانون برنامه ششم توسعه در سال ۱۳۹۷»، جلد دوم: حوزه بخشی (۱)، انتشارات سازمان برنامه و بودجه کشور، ۹۸/۰۰/۳۳، (۱۳۹۸)، ص ۲۴.

و مدیریت کند که چوب جنگلی مورد نیاز صرفاً از درختان آسیب دیده و عملیات پرورشی تأمین شود.

تصویب بند (ف) ماده ۳۸ «قانون برنامه ششم توسعه» در سال ۱۳۹۵ و سپس ماده ۳۶ «قانون برنامه هفتم پیشرفت» در سال ۱۴۰۳ بر اساس همین پیش‌زمینه‌ها صورت گرفت با این تصور که سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری طی دوره اجرای سه برنامه توسعه چهارم، پنجم و ششم توسعه، بسترهای توسعه کشت چوب را فراهم کرده و اقدام به تهیه برنامه ملی جنگل‌های کشور و نیز مدیریت طرح‌های جنگلداری با هدف قطع وابستگی از درختان جنگلی خواهد کرد. اما تاکنون این برنامه ملی هنوز به تصویب نرسیده و قطع وابستگی طرح‌های جنگلداری از درختان سالم جنگلی مشکلات جدی دارد. همچنین با وجود آغاز طرح‌های کشت چوب، هنوز این طرح‌ها نتوانسته‌اند نیازهای چوبی کشور را به طور کامل رفع کنند. به هر حال وزارت جهاد کشاورزی فرصت زمانی مناسبی از زمان تصویب «قانون برنامه چهارم توسعه» در اختیار داشت تا با برنامه‌ریزی بهتر، طرح‌های کشت چوب را توسعه داده و با کاهش تدریجی بهره‌برداری از چوب درختان سالم جنگلی، امروزه زمینه را برای اجرای طرح تنفس جنگل هموار کند.

۱۰-۲. بلاتکلیفی در بازسازی و احیای جنگل

طرح توقف بهره‌برداری از جنگل برای حفظ جنگل‌های کشور فقط بر محدودیت و ممنوعیت بهره‌برداری چوبی تمرکز کرده است. در حالیکه بریدن درختان جنگل فقط یکی از روش‌های تخریب جنگل‌ها را تشکیل می‌دهد و بنابراین ممنوعیت کامل قطع این درختان، با آنکه راهکار مهمی برای حفاظت از جنگل‌ها است، اما لزوماً تداوم زندگی و افزایش سطح این اکوسیستم‌ها را تضمین نمی‌کند. چرا که «قانون برنامه هفتم پیشرفت» راهکارهای خاصی برای حفاظت از جنگل در برابر دیگر عوامل مخرب مانند فراگیری بیماری و آفت جنگلی، چرای دام، سکونت افراد در جنگل و تغییر کاربری زمین‌های جنگلی ندارد. به منظور تحقق اهداف این طرح، برنامه‌های متعددی باید برای احیای جنگل‌های نابود شده به اجرا درآید. چرا که حفظ جنگل بدون احیا و بازگرداندن آن به حالت اولیه ممکن نیست. در این راستا طبق ماده ۳۶ این قانون، سازمان منابع طبیعی و

آبخیزداری از این به بعد وظیفه احیا و توسعه جنگل‌ها را بر عهده دارد و طبق قوانین پیشین هم همین وظیفه را داشته است. به نظر می‌رسد قانونگذار صریحا از این سازمان می‌خواهد که رویکرد و عملکرد خود را بر اساس حفظ، احیا و توسعه جنگل‌ها تنظیم کند. هرچند که اولاً الزامات قانونی برای احیای جنگل به اندازه کافی روشن و موثر نیست. دوم اینکه سطح کنونی جنگل‌های طبیعی کشور نشان می‌دهد که در عمل به ازای برداشت‌های بسیار گسترده‌ای که طی دهه‌های مدید از جنگل‌های کشور صورت گرفته، مجریان بهره‌برداری در بازسازی جنگل‌های بهره‌برداری شده مسئولانه عمل نکرده‌اند و در نتیجه به ازای درختان جنگلی زیادی که بریده شدند، لاقلاً به همان میزان دوباره نهالکاری و احیای درختان صورت نگرفت و یا اگر صورت گرفت، در اثر مراقبت ناکافی نابود شدند.

۱۱-۲. موقتی بودن قانون

اساس طرح توقف بر این پایه است که هرگونه بهره‌برداری چوبی از درختان جنگل‌های کشور تا مدت مشخصی ممنوع شود و نیازهای صنایع کشور به چوب از روش‌های جایگزین مانند برداشت درختان آسیب‌دیده تأمین گردد. به دلیل محدود بودن دوره زمانی اجرای این قانون به پنج سال، تکلیف اجرای این ماده پس از پایان مدت اعتبار این قانون (۱۴۰۷) معلوم نبوده و مشخص نیست که این دوره تنفس و ممنوعیت بهره‌برداری چوبی از جنگل چند سال ادامه خواهد داشت. همین امر و نیز نبود راهبردی دقیق برای مدیریت جنگل‌های کشور، برنامه‌ریزی برای آینده را هم برای وزارت جهاد کشاورزی و دیگر دستگاه‌های ذیربط و هم اشخاص بهره‌بردار دشوار و مبهم می‌سازد. در نهایت با پایان دوره پنج‌ساله قانون برنامه توسعه، دوباره باید طرح جدیدی تصویب شده و تکلیف جواز یا ممنوعیت بهره‌برداری از جنگل دوباره تعیین شود.

بسیاری از مقررات محیط زیستی مانند مدیریت جنگل‌ها نیاز به ثبات حقوقی دارند و نباید در قوانین موقت توسعه که اجرای آنها به دلیل حجم زیاد مواد پیچیده بوده و همیشه بعد از پنج سال توقف می‌یابد مندرج شوند. بخشی از مشکل مدیریت جنگل به این برمی‌گردد که اساساً دولت هیچ راهبرد بلندمدتی برای مدیریت جنگل‌های کشور ندارد و با تأسی از تحولات یا تلاطمات اقتصادی، اجتماعی و سیاسی تصمیمات خود را تغییر

می‌دهد^۱ و تصویب برنامه‌های مقطعی در قوانین پنجساله نمی‌تواند کمکی به آینده پایدار جنگل‌های کشور کند. حال آنکه آخرین قانون جامع در زمینه جنگل‌ها، «قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع» در سال ۱۳۴۶ تصویب و هر چند در برخی برهه‌های زمانی اصلاح شد اما پاسخگوی مشکلات عدیده و چندبعدی مدیریت جنگل در شرایط کنونی کشور نیست. بنابراین بهتر است قانونگذار با اتخاذ راهبردهای بلندمدت، قانونی جدید و جامع برای حفاظت از جنگل‌ها تصویب کند.

نتیجه‌گیری

طرح موسوم به توقف بهره‌برداری از جنگل مندرج در ماده ۳۶ «قانون برنامه هفتم پیشرفت» یک تحول مثبت در قطع وابستگی اقتصادی از منابع طبیعی کشور است و اجرای درست آن می‌تواند یکی از مشکلات جنگل‌ها یعنی بریدن درختان را کاهش دهد. همچنین این طرح برای تأمین چوب مورد نیاز کشور بهره‌برداری از درختکاری و جنگلکاری‌های دست‌کاشت به‌منظور کشت چوب را پیشنهاد کرده است که در صورت اجرای مطلوب، می‌تواند بخشی از نیازهای اقتصادی کشور به چوب را تأمین کند.

ماده ۳۶ دو چالش مهم دارد که انتظار می‌رود در اصلاحات این قانون یا دیگر قوانین و مقررات مربوط به جنگل‌ها رفع شوند. نخست اینکه برخی عبارت‌ها و مفاهیم مندرج در این طرح مبهم بوده و تأویل‌پذیر است که می‌تواند مشکلاتی برای مجریان ایجاد کند. قانونگذار در این ماده تکلیف بسیاری از امور حفاظت و بهره‌برداری از جنگل را در اختیار دولت (و عملاً سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری) گذاشته است و تا زمان تصویب شدن تصویب طرح مدیریت پایدار جنگل و جنگلداری نوین، تکلیف مدیریت جنگل‌های کشور روشن نیست. دوم اینکه قابلیت تحقق‌پذیری برخی از اهداف و سازکارهای مندرج در این ماده محل ابهام است و مشکلات حقوقی، مالی و اداری مختلفی در اجرای کامل این ماده وجود دارد. به دلیل ضعف سازکاری، نهادی و ضمانت اجرایی در این ماده و نیز

۱. احمد بیرانوند و همکاران، «بررسی سیاست‌های برنامه‌های توسعه جمهوری اسلامی ایران در زمینه جنگل و مرتع»، فصلنامه سیاستگذاری عمومی، دوره ۶، شماره ۱، (۱۳۹۹)، ص ۱۷۶.

قوانین مرتبط با جنگل‌های کشور و همچنین تعارض مشکلات اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی با حفاظت از جنگل‌ها و منع بهره‌برداری از آنها، تحقق اهداف این طرح با چالش جدی روبه‌رو است. اما این چالش‌ها مشکلات بغرنج و لاینحلی نیستند و با تصویب مقررات اجرایی مناسب، برنامه‌ریزی درست و پیگیری اداری مسئولانه و مشارکت دادن بخش خصوصی، می‌توان آنها را کاهش داد و بخشی از چوب مورد نیاز کشور را در داخل تولید کرد و بخش باقیمانده را از محل واردات تأمین نمود.

بنابراین در شرایط کنونی حاکم بر جنگل‌های در معرض آسیب کشور، بهترین راهبرد برای حفظ این جنگل‌ها توقف بهره‌برداری چوبی و غیرچوبی از جنگل‌ها و تشویق بهره‌برداران و صنایع وابسته به چوب جنگلی به تأمین چوب با روش‌های دیگر مانند واردات و کشت چوب است. چنانچه این راهکارها هم موثر نباشند، دولت می‌تواند گزینه تعطیل کردن این صنایع و پرداخت بیمه بیکاری یا خسارت به صاحبان و کارگران این واحدها و ایجاد مشاغل جایگزین مانند اشتغال به طرح‌های کشت چوب را بررسی کند. چرا که اولاً منافع اقتصادی برای محدود صنایع چوبی وابسته به چوب‌های جنگلی کشور در هر حال محدود بوده و دولت می‌تواند با اختصاص مبالغی برای حمایت یا جبران خسارت، این واحدها را تعطیل کرده و از ایجاد مشاغل جایگزین برای کارگران این واحدها مثلاً کشت چوب حمایت کند. پرداخت خسارت تعطیلی این واحدها در مقایسه با خسارت‌های ناشی از تخریب جنگل‌های کشور نمی‌تواند برای دولت چندان سنگین و سرسام‌آور باشد. دوم اینکه با توجه به ارزش خدمات اکوسیستمی جنگل‌های شکننده کشور؛ منافع اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی حفظ این جنگل‌ها می‌تواند از منافع حاصل برای این تعداد انگشت‌شمار واحدهای بهره‌بردار چوبی بسیار بیشتر باشد. البته بررسی جنبه‌های اقتصادی این پیشنهاد به خصوص میزان مبالغ مورد نیاز برای تعطیلی این واحدها، مبالغ لازم برای کشت چوب و منافع اقتصادی حاصل از حفظ جنگل‌ها مستلزم ارزیابی و مطالعات تخصصی اقتصاد منابع طبیعی است.

در پایان می‌توان نتیجه گرفت که اولاً برای شناخت بهتر کارآمدی، مزایا، معایب و چالش‌های اجرایی این طرح، پژوهش‌ها و ارزیابی‌های حقوقی، اقتصادی، جنگل‌شناختی

و فنی بیشتر و دقیق‌تری باید انجام شود. وزارت جهاد کشاورزی و دیگر نهادهای مرتبط با مسأله جنگل و صنایع چوبی پیش از تصویب هر طرحی در این زمینه، باید به لحاظ علمی ثابت کنند که آیا تداوم برداشت از درختان جنگل با روش‌های بهره‌برداری کنونی و با توجه به وضعیت شکننده جنگل‌ها و به‌طور کلی محیط زیست کشور به لحاظ اقتصادی قابل توجیه است یا نه؟

دوم اینکه لازم است تا سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری با همکاری دیگر نهادهای مرتبط بر مبنای این پژوهش‌ها پیش‌نویس آیین‌نامه اجرایی ماده ۳۶ «قانون برنامه هفتم پیشرفت» مشتمل بر تشریح وظایف نهادهای مسئول، احیا و توسعه جنگل‌ها، مدیریت پایدار کشت چوب و تأمین نیازهای چوبی صنایع را تهیه کرده و برای تصویب به هیأت وزیران تقدیم کند. اما پیش از آن راهبردی بلندمدت برای حفاظت از جنگل‌ها در کنار تأمین چوب مورد نیاز کشور لازم است تا چارچوب‌های کلان مدیریت جنگل‌های کشور را مشخص کند.

سوم اینکه سازوکار حقوقی جدید ایجاد شده در ماده ۳۶ این قانون فقط ناظر بر یک مسأله از ده‌ها مسأله جنگل‌های کشور بوده، نظم حقوقی مشخصی در زمینه مدیریت این جنگل‌ها ایجاد نمی‌کند و تعارضاتی با «قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع» در زمینه بهره‌برداری از جنگل دارد. بنابراین بهتر است این دو قانون در کنار هم مورد بررسی قرار گرفته و با توجه به مقتضیات جدید و به‌ویژه توقف بهره‌برداری از جنگل و تأمین نیازهای چوبی کشور، در آینده اصلاح و به‌روزرسانی شوند.

تعارض منافع

تعارض منافع وجود ندارد.

ORCID

Masoud Faryadi



<https://orcid.org/0000-0002-7799-1303>

منابع

فارسی

کتاب

- کروت، مکس، تحلیل سیاست جنگل، ترجمه بهمن ستوده فومنی و مهدی کلاهی (تهران: انتشارات تحقیقات آموزش کشاورزی، ۱۴۰۰).

مقاله‌ها

- بیرانوند، احمد و همکاران، «بررسی سیاست‌های برنامه‌های توسعه جمهوری اسلامی ایران در زمینه جنگل و مرتع»، فصلنامه سیاستگذاری عمومی، دوره ۶، شماره ۱، (۱۳۹۹).
- حیدری، مازیار و کرمدوست مریان، بهروز، «بررسی و سیاست‌گذاری برنامه تنفس یا بهره‌برداری جنگل‌های هیرکانی (مطالعه موردی: جنگل‌های حوزه شفارود)»، تحقیقات جنگل و صنوبر ایران، جلد ۲۴، شماره ۴، (۱۳۹۵).
- شیرزدای لسکو کلاهی، سمیه، امیرنژاد، حمید و ساره حسینی، «بررسی پیامدهای اقتصادی و اجتماعی بهره‌برداری چوبی جنگل در استان مازندران»، مجله جنگل ایران، دوره ۱۲، شماره ۴، (۱۳۹۹).
- فرامرزی، حسن، شعبانی، سعید و سید محسن حسینی، «ارزیابی مدیریت مشارکتی در حفاظت از ذخیره‌گاه‌های زیستکره (مطالعه موردی: پارک ملی گلستان)»، مجله جنگل ایران، سال ۱۵، شماره ۴، (۱۴۰۲).
- محمودی، بیت‌الله، «تحلیلی انتقادی بر گفتمان‌های مدیریتی جنگل‌های شمال ایران»، فصلنامه سیاستگذاری عمومی، دوره ۸، شماره ۴، (۱۴۰۱).
- محمودی، سجاد، زیبایی، منصور و درنا جهانگیرپور، «شبیه‌سازی و ارزیابی راهبردهای مدیریت جنگل‌های شمال در شرایط عدم حتمیت: کاربرد روش برنامه‌ریزی پویا»، فصلنامه اقتصاد کشاورزی، جلد ۳۱، شماره ۲، (۱۳۹۸).

- نورزاد مقدم، محسن، شامخی، تقی، فلاح، اصغر و محمد عوافی همت، «استخراج مقوله‌های پایه برای سیاستگذاری جنگل‌های شمال ایران»، مجله جنگل ایران، سال دهم، شماره ۳، (۱۳۹۷).
- یوسفی، حسین و همکاران، «بررسی تغییرات دمای ایران در اثر تغییر اقلیم»، فصلنامه مدیریت آب و آبیاری، دوره ۱۱، شماره ۲، (۱۴۰۰).

نامه‌ها

- انجمن صنفی کارفرمایان صنایع چوب ایران، (۱۳۹۵/۴/۲۶)، «نقدی بر لایحه استراحت جنگل‌های شمال کشور». شماره نامه: (۰۰۹۵۱۹).
- سازمان برنامه و بودجه، «گزارش عملکرد قانون برنامه ششم توسعه در سال ۱۳۹۷»، جلد دوم: حوزه بخشی (۱)، انتشارات سازمان برنامه و بودجه کشور، ۹۸/۰۰/۳۳، (۱۳۹۸).
- سازمان حفاظت محیط زیست، نامه شماره ۱۱۳۷۲ مورخه ۱۳۹۵/۳/۲۲ رییس سازمان حفاظت محیط زیست به معاون اول رییس جمهور در خصوص پیش نویس لایحه استراحت جنگل، (۱۳۹۵).

References

Articles

- Fischer-Kowalski, M et al., “Decoupling Natural Resource Use and Environmental Impacts from Economic Growth”, A Report of the Working Group on Decoupling to the International Resource Panel, UNEP, Kenya, (2011).
- Mansouri Daneshvar, M. R et al., “An Overview of Climate Change in Iran: Facts and Statistics”, Environmental Systems Research, Vol. 8, No. 7, (2019).
- Roudgarmi, Pezhman & Mohammad Taghi Amoozadeh Mahdiraji, “Current Challenges of Laws for Preservation of Forest and Rangeland, Iran”, Land Use Policy, No. 99, 105002, (2020).

Documents

- Montréal Process Working Group Montréal Process Criteria and Indicators for the Conservation and Sustainable Management of Temperate and Boreal Forests, 5th Edition, (2015).
- United Nations, Rio Forest Principles, (Non-Legally Binding Authoritative Statement of Principles for a Global Consensus on the Management, Conservation and Sustainable Development of All Types of Forests), A/ CONF.151/26 (Vol. III), Rio de Janeiro, 3-14 June 1992.
- WMO (World Meteorological Organization), State of the Climate in Asia 2023, Switzerland, (2024).

In Persian

Book

- Krut, Max, *Forest Policy Analysis*, Translators: Bahman Sotoudeh Foumani and Mehdi Kolahi (Tehran: Agricultural Education Research Publications, (2021). [In Persian]

Articles

- Beiranvand, Ahmad et al., “A Review of the Policies of the Islamic Republic of Iran’s Development Programs in the Field of Forests and Rangelands”, *Public Policy Making Quarterly*, Vol. 6, No. 1, (2020). [In Persian]
- Environmental Protection Organization, Letter No. 11372 dated 22/03/2016 from the Head of the Environmental Protection Organization to the First Vice President regarding the Draft Forest Rest Bill, (2019). [In Persian]
- Faramarzi, Hassan, Shabani, Saeed & Hosseini, Seyed Mohsen, “Evaluation of Participatory Management in the Protection of Biosphere Reserves (Case Study: Golestan National Park)”, *Iranian Forest Journal*, Vol, 15, No. 4, (2023). [In Persian]

- Heydari, Maziar & Karamdoost Maryan, Behrouz, "Investigation and Policy-Making of the Interruption or Exploitation Program of Hyrcani Forests (Case Study: Forests of Shafarud Basin)", Iranian Forest and Poplar Research, Vol. 24, No. 4, (2016). [In Persian]
- ILNA (12/11/1401), Interview with the Head of the Natural Resources Organization of the Country: "Influential People Oppose the Presentation of a Sustainable Forest Management Plan", at: <<https://www.ilna.ir/fa/tiny/news-1325599>> accessed 20 July 2024. [In Persian]
- Iran Watchdog Website, (16/11/1402), Deputy Director of Forest Affairs of the Natural Resources and Watershed Management Organization of the Country: "The Per Capita Forest Area in Iran is One-third the Global Average", at: <<https://www.didbaniran.ir/fa/tiny/news-178079>> accessed 20 July 2024. [In Persian]
- Ranian Wood Industry Employers' Association, (26/04/2016), "Criticism of the Forest Rest Bill in the North of the Country", Letter Number (009519). [In Persian]
- Mahmoudi, Baitollah, "A Critical Analysis of Management Discourses in Northern Iranian Forests", Public Policy making Quarterly, Vol. 8, No. 4, (2021). [In Persian]
- Mahmoudi, Sajjad, Zibiyeh, Mansour & Jahangirpour Dorna, "Simulation and Evaluation of Northern Forest Management Strategies under Uncertainty: Application of Dynamic Programming Method", Quarterly Journal of Agricultural Economics, Vol. 31, No. 2, (2019). [In Persian]
- Noorzad Moghadam, Mohsen, Shamekhi, Taghi, Fallah, Asghar & Awatfi Hemmat, Mohammad, "Extraction of Basic Categories for Policy-Making of Northern Iranian Forests", Iranian Forest Journal, Year 10, No. 3, (2018). [In Persian]
- Planning and Budget Organization, "Report on the Performance of the Sixth Development Plan Law in 2018", Volume 2: Sectoral Area (1), Publications of the Planning and Budget Organization, 33/00/98, (2019). [In Persian]
- Shirzade Leskokalayeh, Somayeh, Amirnezhad, Hamid & Hosseini, Sarah, "Investigation of the Economic and Social Consequences of Forest Timber Exploitation in Mazandaran Province", Iranian Forest Journal, Vol. 12, No. 4, (2019). [In Persian]

- Yousefi, Hossein et al., "Investigation of Temperature Changes in Iran Due to Climate Change", Quarterly Journal of Water and Irrigation Management, Vol. 11, No. 2, (2021). [In Persian]

استناد به این مقاله: فریادی، مسعود، «جایگاه حقوقی و چالش‌های طرح توقف بهره‌برداری از جنگل»، پژوهش حقوق عمومی، دوره ۲۷، شماره ۸۹ (۱۴۰۴)، ۷۳-۱۳۶.

Doi: 10.22054/QJPL.2025.80987.3019



The Quarterly Journal of Public Law Research is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International License