

خلأهای حقوقی در حمایت از کشت چوب در ایران

مسعود فریادی*

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۵/۲۴	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۱۰/۲۹	شماره صفحه: ۳۵۵-۳۸۲
-------------------	--------------------------	-------------------------	---------------------

یکی از مهمترین راهبردهای تأمین چوب مورد نیاز کشور و حفاظت از جنگل‌ها به‌طور همزمان، کشت چوب در زمین‌های مناسب است. نظر به اهمیت این راهکار قانونگذار دولت را مکلف به توسعه کشت چوب کرده است، اما این تدابیر برای تنظیم و توسعه تأمین چوب و حفظ جنگل‌ها کافی نیست و خلأهای حقوقی در این باره وجود دارد. اول اینکه ورود نهادینه دولت به این فعالیت لوازم اداری، حقوقی و مالی خاص خود را لازم دارد و دوم اینکه به منظور کاهش تصدیگری دولت و تقویت مشارکت بخش خصوصی، سازوکارهای حمایتی خاصی برای کشت چوب لازم است که این دورکن لازم برای توسعه کشت در قوانین و مقررات ایران پیش‌بینی نشده است. در این مقاله با روش تحلیلی-آسیب‌شناختی مسئله خلأهای حقوقی در حمایت از کشت چوب به عنوان راهکاری برای حفظ جنگل‌های کشور بررسی می‌شود. در نهایت این نتیجه به دست می‌آید که با آنکه بستر حقوقی اولیه برای توسعه کشت چوب فراهم است، اما سازوکارهای حقوقی برای حمایت از توسعه مطلوب این فعالیت فراهم نیست. بنابراین پیشنهاد می‌شود ضمن مشخص شدن ساختار اداری لازم برای مدیریت مراحل مختلف کشت چوب، دستورالعمل جامعی برای تنظیم و تشویق این فعالیت و حمایت از بخش خصوصی در این زمینه تصویب شود.

کلیدواژه‌ها: کشت چوب؛ تنظیم بازار چوب؛ حقوق حفاظت از جنگل‌ها؛ تأمین چوب؛ مدیریت چوب

* استادیار گروه حقوق دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه مازندران، مازندران، ایران؛

Email: m.faryadi@umz.ac.ir

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی‌ام، شماره یکصد و سی‌زدهم، بهار ۱۴۰۲

doi: 10.22034/MR-2108-4768

مقدمه

برای تأمین چوب مورد نیاز جامعه سه راهکار عمده وجود دارد: راهکار نخست قطع درختان جنگلی است که با آنکه ساده‌ترین و کم‌هزینه‌ترین روش برای تأمین چوب به نظر می‌رسد، اما نابودی جنگل‌ها و تنوع زیستی را در پی دارد. حال آنکه تخریب جنگل‌های جهان علاوه بر تشدید تهدیدهای محیط زیستی، آینده بازار چوب را نیز با ابهام روبه‌رو کرده است. چرا که در بسیاری از مناطق جهان مانند ایران زمین‌های جنگلی کاهش یافته و تداوم تأمین چوب از جنگل امکان‌پذیر نبوده و یا به صرفه نیست. راهکار دوم واردات چوب از کشورهای دیگر است که آن نیز مشکلات خاص خود را دارد. از جمله اینکه برخی از کشورهای صادرکننده چوب به منظور حفاظت از جنگل‌های خود و تأمین بازار داخلی، صادرات چوب به دیگر کشورها را کاهش داده یا خواهند داد و احتمال دارد صادرات چوب همواره پایدار و پررونق نباشد. در دهه اخیر نیز بحران‌های مالی در جهان باعث شدند تا تولید چوب توسط کشورهای اصلی صادرکننده کاهش یابد (Brack, 2018: 9). واردات چوب از دیگر کشورها ممکن است منجر به ورود آفات و بیماری‌های گیاهی شود (فراشانی و همکاران، ۱۳۹۸: ۷؛ علیزاده علی‌آبادی، ۱۳۸۸: ۱۷). همچنین نوسان‌های ارزی، نوسان قیمت چوب، تشریفات گمرکی (آرین و همکاران، ۱۳۹۶: ۱۶۲) و مشکلات تبادل مالی در کشوری مانند ایران می‌تواند واردات چوب را دشوار کند. در نتیجه با توجه به اینکه در سال‌های آینده نیاز جهانی برای مصرف چوب افزایش خواهد یافت (Brack, 2018: 20) و براساس پیش‌بینی‌ها تا سال ۲۰۵۰ چهار برابر خواهد شد (World Bank, 2016: 10)، تأمین پایدار نیازهای بازار یک مسئله اساسی در امنیت چوب است که اتخاذ روش‌های پایدارتری را برای تأمین آن ایجاب می‌کند.

در ایران نیز با آنکه تقاضا برای چوب افزایش یافته است، اما صنایع چوبی به دلیل کاهش بهره‌برداری از جنگل‌ها با مشکل کمبود چوب روبه‌رو بوده (بهمنی و همکاران، ۱۳۹۰: ۲۹؛ خسروی و همکاران، ۱۳۹۷: ۲) و بدیهی است که جنگل‌های آسیب‌پذیر کشور توان برآورده کردن نیازهای چوبی بازار را به‌طور مستمر نخواهند داشت (عزیزی، ۱۳۹۶: ۸۱). با توجه به تهدیدهای مختلفی که علیه سلامت و پایداری جنگل‌های کشور وجود دارد (شامخی و میرمحمدی، ۱۳۹۱: ۹-۱۲؛ مدیررحمتی، ۱۳۹۵: ۱۴)، بند «ف» ماده (۳۸) قانون برنامه ششم توسعه (۱۳۹۵/۱۲/۱۴) برداشت چوب از درختان جنگلی را ممنوع کرد و فقط بهره‌برداری از درخت‌کاری و جنگل‌کاری‌های دست‌کاشت را به منظور کشت چوب مجاز کرد. بنابراین آینده تأمین چوب به دلیل کاهش سطح جنگل‌ها و محدودیت بهره‌برداری از آنها و نیز مشکلات مالی در تبادل ارزی برای واردات در حاله‌ای از ابهام قرار دارد و بعید نیست که تأمین مستمر چوب به عنوان یک ماده خام مهم در آینده با مشکل روبه‌رو شود و اگر روش‌های مناسبی برای تأمین چوب مورد نیاز بازار پیش‌بینی نشود، احتمال دارد بهره‌برداری از جنگل‌های محدود کشور چه به صورت قانونی و چه غیرمجاز دوباره آغاز و جنگل‌های کشور برای همیشه نابود شود. از این‌رو اتخاذ تدابیر مقتضی برای تضمین تأمین پایدار چوب هم از لحاظ حفاظت از جنگل‌ها و هم از لحاظ اقتصاد چوب ضروری است. به این ترتیب راهکار سوم تأمین چوب، کشت آن به‌طور صنعتی است. کشت چوب یک راهکار اساسی برای حفظ جنگل‌ها و تأمین نیازهای بازار چوب است که به جای استفاده از درختان جنگلی، درختان به منظور استفاده از چوب آن کاشت، داشت و برداشت می‌شوند. منظور از کشت چوب لزوماً کاشت درختان میوه نیست؛ بلکه کاشت و برداشت درختانی است که بتواند نیاز به بهره‌برداری از درختان جنگلی را کاهش

دهد. با توجه به هدف تجاری کشت چوب، معمولاً گونه‌های درختی تندرشد مانند صنوبر کشت می‌شوند که هم سریع‌تر رشد کرده و هم اینکه بازدهی بیشتری نسبت به درختان جنگلی از لحاظ استحصال چوب داشته باشند (Wallin, 2020: 55) تا به این ترتیب بازگشت سرمایه نیز برای کشاورز سریع‌تر انجام شود.

کشت چوب از این جهت یک راهبرد ضروری است که همزمان باعث کاهش نیاز به قطع درختان جنگلی، کاهش برداشت غیرمجاز چوب جنگلی، تأمین چوب مورد نیاز صنایع چوبی، جلوگیری از خروج ارز از کشور برای واردات، استفاده از آب‌های بازیافتی برای آبیاری، ایجاد مشاغل و فرصت‌های اقتصادی جدید، جذب دی‌اکسیدکربن، حفظ خاک، کاهش انتشار گردوغبار، استفاده از زمین‌های بدون استفاده و نامناسب برای کشاورزی و گسترش فضای سبز می‌شود و از این لحاظ می‌توان آن را یکی از مصادیق اقتصاد سبز تلقی کرد. همچنین چوب یک منبع تجدیدپذیر بوده (Merz, 2016: 3) و نسبت به فلزات و مواد پلاستیکی که بازیافت آنها دشوار است، قابلیت تجزیه و بازیافت سریع‌تری داشته و باعث آلودگی محیط زیست نمی‌شود (Taylor and Warnken, 2008: 21,37).

با این حال کشت چوب افزون بر ابعاد فنی و اقتصادی، ابعاد حقوقی متعددی نیز دارد که برای تنظیم و توسعه بهتر این فعالیت باید مورد توجه قرار گیرند، مانند اینکه چه کسی مدیریت کشت چوب و تنظیم بازار چوب را برعهده دارد؟ چه مقرراتی در این زمینه حاکم است؟ چه سازوکارهایی برای تأمین منابع اولیه مانند زمین و آب مناسب و حمایت مالی و فنی از کشت چوب وجود دارد؟ آیا امکان خرید تضمینی چوب از کشاورزان وجود دارد یا خیر؟ آیا کشت چوب ممکن است خسارت‌های اقتصادی و محیط زیستی در پی داشته باشد؟ این پرسش‌ها به نحو مطلوبی مورد بررسی علمی واقع نشده و با توجه به اینکه یکی از دلایل

اصلی توسعه نیافتن مطلوب کشت چوب در کشور نبود سازوکارهای حقوقی، حمایتی و تنظیمی است، بنابراین به منظور تنظیم، حمایت و پیشگیری از بروز خسارت‌های اقتصادی و محیط‌زیستی، کلیه مراحل کشت چوب باید تابع ضوابط مشخصی باشد تا ضمن تسهیل این فعالیت، به تخریب خاک، کاهش منابع آبی، بروز مشکل در تأمین چوب و زیان‌های اقتصادی به کشاورز چوب و دیگر اشخاص منجر نشود. همچنین مقررات حمایتی خاصی لازم است تا این اطمینان حاصل شود که درختان کاشته شده به باروری رسیده و بازگشت سرمایه اولیه و سود امکان‌پذیر است. حال مسئله این است که آیا چنین مقرراتی در حقوق ایران برای تنظیم کشت چوب تصویب شده است یا خلأها و چالش‌هایی در این زمینه وجود دارد؟ این مقاله با استفاده از روش تحلیلی و آسیب‌شناختی حقوقی به شناسایی خلأهای حقوقی حمایت از کشت چوب در قوانین و مقررات ایران می‌پردازد. با توجه به ضرورت تنظیم و نهادینه کردن کشت چوب در کشور و اینکه این موضوع تاکنون در ادبیات حقوقی ایران مورد بحث قرار نگرفته است، پژوهش حاضر در دو قسمت به بررسی خلأهای حقوقی حمایت از کشت چوب شامل سازوکارهای قانونی و نهادی، ابزارهای حمایتی و چالش‌های پیش‌روی این فعالیت پرداخته و راهکارهایی برای حل این چالش‌ها پیشنهاد می‌کند.

۱. ایجاد بستر حقوقی برای کشت چوب

کشت چوب به عنوان یک فعالیت اقتصادی باید تا حد ممکن با سازوکارهای بازار و با کمترین مداخله دولت انجام شود. بنابراین نظر به اهمیت حفاظت از جنگل‌ها به عنوان یک منفعت عمومی و مشکلات موجود در تأمین مستمر چوب، یک چارچوب حقوقی - حمایتی اولیه ضرورت دارد، چارچوبی که ضمن پیشگیری

از تصدی بیش از حد دولت در کشت چوب، زمینه لازم برای تنظیم و حمایت از این فعالیت را ایجاد کند. برای تأمین این چارچوب حمایتی، تصویب مقررات مقتضی و ایجاد نهادهای اداری صلاحیت‌دار لازم است.

۱-۱. قوانین و مقررات ناظر بر کشت چوب

در حقوق ایران مصوبه جامع و یا حداقلی مشخصی برای تنظیم کشت چوب وجود ندارد که دلیل آن را می‌توان در نبود یک نظام حقوقی جامع برای تنظیم فعالیت‌های کشاورزی و حفاظت از جنگل جستجو کرد. فقط در دهه اخیر قانونگذار در چند مصوبه قانونی، دولت را مکلف به توسعه کشت چوب کرده و به این ترتیب بستر قانونی اولیه برای حمایت از این فعالیت را فراهم کرده است. با این حال این مواد قانونی برای تنظیم همه ابعاد کشت چوب کافی نیستند و نظم مورد نیاز برای توسعه این فعالیت را ایجاد نمی‌کنند. برای نخستین بار کشت چوب در بند «۷» «مصوبه هیئت وزیران راجع به سیاست‌های دولت در مورد صیانت از جنگل‌های شمال کشور» (۱۳۸۰/۴/۲۴) تصریح شد. هیئت وزیران نیز از سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور خواست تا تدابیر لازم برای تولید چوب صنعتی به عنوان یک طرح با دو منظور تأمین چوب مورد نیاز صنایع و همچنین ایجاد اشتغال را اتخاذ کند. در راستای اجرای این مصوبه هیئت وزیران مصوبه دیگری با عنوان «برنامه جامع صیانت از جنگل‌های شمال کشور» (۱۳۸۲/۶/۲۴) تصویب کرد. به موجب بند «۳» ماده (۱۳) این مصوبه سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور مکلف شد تا زمینه اجرای کشت چوب در مناطق مستعد خارج از جنگل، از طریق جلب مشارکت بخش غیردولتی (به ویژه صاحبان صنایع) را فراهم آورد. همچنین ماده «۸» «قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی» (۱۳۸۹/۴/۲۳) دولت را مکلف کرد تا به منظور حفاظت از منابع ملی شده و اراضی دولتی واقع در

حریم شهرها، جلوگیری از تجاوز به این عرصه‌ها و توسعه فضای سبز اعم از کشت چوب با حفظ مالکیت دولت، حق بهره‌برداری و یا حق انتفاع از عرصه‌های مستعد مذکور را در قالب طرح‌های مصوب در اختیار متقاضیان واجد شرایط قرار دهد.

کشت چوب به تدریج در قوانین برنامه توسعه نیز مورد توجه واقع شد و بند «د» ماده (۶۹) «قانون برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه» (۱۳۸۳/۶/۱۱) دولت را مکلف به توسعه کشت چوب به میزان حداقل یکصد هزار هکتار کرد. بند «ب» ماده (۱۴۸) «قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه» (۱۳۸۹/۱۰/۱۵) نیز دولت را مکلف کرد جهت اصلاح الگوی بهره‌برداری از جنگل‌ها، مراتع و آب و خاک، کشت چوب را توسعه دهد. بند «ف» ماده (۳۸) قانون برنامه ششم توسعه هرگونه بهره‌برداری از درختان جنگل را ممنوع کرده و فقط بهره‌برداری از درختان دست‌کاشت را با مجوز سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور مجاز دانست. تبصره جزء «۳» این بند دولت را مکلف می‌کند تا تسهیلات لازم را جهت توسعه زراعت چوب و واردات مواد اولیه صنایع مرتبط با چوب در اختیار صاحبان صنایع و کشاورزان طرف قرارداد آنان قرار دهد. براساس گزارش سازمان برنامه و بودجه در خصوص اجرای قانون برنامه ششم توسعه؛ سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری موفقیت مطلوب را در این زمینه کسب نکرده است. چراکه کشت چوب در سال ۱۳۹۷ در سطح ۳/۲ هزار هکتار انجام شده که در مقایسه با سال ۱۳۹۶ (۳/۴ هزار هکتار) ۵/۹ درصد کاهش داشته است و فقط ۲۶ درصد اهداف این تبصره محقق شده و موانع آن بسترسازی نامناسب و اعتباری عنوان شده است (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۹۸: ۸۲-۸۳). در این سال واردات مواد اولیه چوبی نیز به دلیل موانع قرنطینه‌ای و نبود زیرساخت‌های لازم گمرکی انجام نشده است (همان: ۷۷). افزون بر مواد فوق، در بند «۱۰۵» «سند ملی آمایش سرزمین در افق ۱۴۲۴» (۱۳۹۹/۱۲/۱۱) مصوب

شورای عالی آمایش سرزمین، دولت مکلف است که نسبت به ساماندهی تأمین چوب صنایع از طریق کشت فراسرزمینی و تغییر الگوی کشت اراضی کم‌بازده زراعی آبی به کشت چوب اقدام کند که در راستای اجرایی کردن این تکلیف، تاکنون تدابیر خاصی اتخاذ نشده است. به لحاظ حقوق اداری، دولت برای اجرای مؤثر این تکالیف قانونی نیازمند مقررات و سازوکارهای متناسب است که تاکنون نه نهاد متصدی اجرای این مواد و نه سازوکارهای اجرایی آن با جزئیات و تفصیل لازم پیش‌بینی نشده است. بنابراین نه شیوه عملکرد دولت در مدیریت کشت چوب و نه سازوکارهای حمایتی لازم مشخص نیست و این خلأ حقوقی باعث می‌شود تا ابعاد مختلف حقوقی و اجرایی کشت چوب محل ابهام باقی مانده و مدیریت این امر در دایره صلاحیت تشخیصی دولت قرار گیرد، یعنی نحوه مدیریت دستگاه ذی‌ربط در این زمینه به صلاحدید مقام مربوطه بستگی دارد.

۲-۱. نهادهای تنظیم‌گر کشت چوب

یکی از مسائل اساسی در کشت چوب نهادینه‌سازی و ایجاد ساختار اداری باید مشخص شود مسئول تأمین چوب مورد نیاز بازار کیست، چه نهادی مسئول مدیریت کشت چوب است و این نهاد در زمینه کشت چوب چه وظایفی را باید بر عهده بگیرد؟. وجود یک نهاد اداری در مدیریت این کالا از چند لحاظ ضروری است: نخست اینکه به منظور برنامه‌ریزی بهتر در ابتدا باید نیاز کشور مشخص شود، اینکه صنایع چوبی و دیگر مصارف آن در کشور به چه میزانی است و به چه نوع چوب‌هایی نیاز دارند و از چه طریقی می‌توان این نیازها را تأمین کرد. مداخله دولت در بازار چوب و کشت آن از لحاظ اقتصادی با توجه به مشکلات ناشی از این مداخله باید کاملاً به‌طور محدود صورت گیرد. در این راستا ماده (۱۵) «قانون مدیریت خدمات کشوری» (۱۳۸۶/۷/۸) نیز دولت را مکلف می‌کند تا امور تصدی‌های اقتصادی را به بخش غیردولتی واگذار

کند. اما نظر به اهمیت حفظ جنگل‌ها و ضرورت حمایت از کشت چوب و فعالان این حوزه که با مشکلات متعددی روبه‌رو هستند، دولت و مؤسسات صنفی ذی‌ربط باید یک مداخله حداقلی حمایتی در تنظیم بازار چوب و پیش‌بینی بهتر شرایط آینده آن از روش‌های مقتضی داشته باشند؛ مانند نیازسنجی و شناسایی میزان عرضه و تقاضا، تنظیم قیمت، تسهیل دسترسی به انواع چوب، پیش‌بینی نوسان‌های تولید، تنظیم کشت و واردات به منظور پیشگیری از تولید بیش از حد نیاز بازار و یا کاهش سطح عرضه به نسبت تقاضای چوب و زیان مالی به کشاورزان، آمارگیری از درختان مجاز برای قطع شدن، برآورد توانایی برداشت از فعالیت‌های کشت چوب و ثبت تعداد درختان کاشته شده.

در نظام اداری ایران نهاد و مسئول اصلی مدیریت چوب و کشت آن چندان مشخص نیست و ماده (۳۸) قانون برنامه ششم هم بدون تصریح وزارت متصدی، فقط دولت را مکلف به توسعه کشت چوب کرده است. به نظر می‌رسد تأمین و مدیریت چوب به‌طور همزمان در صلاحیت دو وزارتخانه جهاد کشاورزی (سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری) و وزارت صنعت، معدن و تجارت قرار دارد. از یک‌سو مدیریت زمین‌های کشور موسوم به منابع طبیعی و جنگل‌ها برعهده سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری قرار دارد و با توجه به وظایف این سازمان در امر مدیریت حفاظت و بهره‌برداری جنگل‌های کشور، نهاد صلاحیت‌دار در مدیریت چوب به نظر می‌رسد. اما مشکل اینجاست که سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری مسئول مدیریت حفظ و بهره‌برداری از جنگل‌هاست نه تأمین چوب و هیچ ماده قانون صریحی این سازمان را مکلف به مدیریت چوب نکرده است. به ویژه آنکه با توجه به وضعیت نامطلوب جنگل‌ها و محدودیت در بهره‌برداری از درختان جنگل، عملاً وظیفه این سازمان در بهره‌برداری از درختان جنگل به موجب بند «ف» ماده (۳۸) «قانون برنامه ششم

توسعه» تا حدود زیادی محدود شده است. حتی اگر سازمان فوق را مسئول مدیریت چوب بدانیم، به عنوان یک نهاد حاکمیتی فقط باید نظارت کرده و از ورود به امور تصدیگری و تولیدی خودداری کند و اجازه دهد تا بخش خصوصی تحت نظارت این سازمان وارد این حوزه اقتصادی شود.

از سوی دیگر وزارت صنعت، معدن و تجارت نیز مدیریت امور صنایع و تأمین کالاها را برعهده دارد و از این چشم‌انداز تولید، فراوری و فروش چوب به عنوان یک کالا باید برعهده این وزارتخانه باشد. اما کشت چوب در اصل یک فعالیت کشاورزی است و به تبع از مرحله کاشت تا برداشت باید زیر نظر یکی از معاونت‌های ذی‌ربط وزارت جهاد کشاورزی انجام شود. به هر حال به نظر می‌رسد بحث مدیریت کاشت درخت در عمل برعهده وزارت جهاد کشاورزی و مدیریت فراوری و فروش آن برعهده وزارت صنعت خواهد بود که این امر مسئله هماهنگی سازمانی میان این دو نهاد را پیش خواهد کشید. با این حال هنوز در ساختار اداری هیچ‌کدام تشکیلات اداری خاصی برای مدیریت کشت چوب ایجاد نشده است. واقعیت این است در عمل وظیفه مدیریت کشت چوب و مدیریت بازار چوب جدا از هم نیست و در نتیجه مدیریت و تنظیم کشت چوب یک وظیفه فرابخشی و چندبعدی فنی، اقتصادی، اجتماعی، محیط زیستی و حقوقی است؛ به نحوی که همزمان با وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی، نیرو، صنعت، معدن و تجارت و سازمان حفاظت محیط زیست به طور اصلی، و وزارت کشور و راه و شهرسازی (از لحاظ انتخاب زمین مورد نیاز برای کشت چوب) هم به طور فرعی ارتباط دارد. از این لحاظ تأسیس یک شورا یا کارگروه هماهنگی اداری برای تنظیم مدیریت کشت چوب ضروری به نظر می‌رسد. البته در خصوص نحوه تأسیس و فعالیت کمیسیون ملی صنوبر در سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری اطلاعاتی در دست نیست.

با این حال با توجه به ماهیت تجاری کشت چوب، ضرورت دارد تصدیگری دولت در این امر کاهش یافته و با تقویت مشارکت بخش خصوصی و مؤسسات صنفی چوب، تأمین چوب کشور بر عهده این بخش قرار گیرد. حد مطلوب مداخله دولت در این زمینه فقط باید ترویج، تسهیل، تنظیم‌گری و نظارت با همکاری مؤسسات صنفی باشد و در این راستا مواد (۵ و ۶) «قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی» تا حدودی زمینه برای افزایش مشارکت مؤسسات صنفی در چنین اموری را فراهم کرده و به بهره‌برداران بخش کشاورزی و منابع طبیعی اجازه می‌دهد تا اقدام به تأسیس تشکل‌های صنفی و اتحادیه‌ها در زیربخش‌های مختلف کشاورزی و منابع طبیعی کنند. دولت نیز باید وظایف تصدیگری خود در خصوص مواردی مانند خریدهای تضمینی، تهیه و توزیع کلیه نهاده‌های تولید، اقدامات اجرایی خرید، انبارداری و توزیع اقلام مورد نیاز تنظیم بازار، صنایع تبدیلی و تکمیلی را به این تشکل‌ها واگذار کند. براساس این دو ماده متصدیان چوب می‌توانند اقدام به تأسیس تشکل صنفی و اتحادیه کشت چوب کرده و امور اجرایی این حوزه را مدیریت کنند. یکی از وظایف این واحدها تنظیم حوزه صنفی مربوطه است. با این حال باید آیین‌نامه اجرایی برای تشریح جزئیات این مواد تصویب می‌شد تا تشکیلات، وظایف و فرایند کار این تشکل‌ها و نیز شرح وظایف واگذار شده به آنها توسط وزارت جهاد کشاورزی مشخص شود. در حال حاضر کشت چوب اتحادیه صنفی خاصی در قالب مؤسسه غیردولتی عهده‌دار وظایف عمومی برای تنظیم امور فنی و صنفی این حرفه و کمک به وزارت جهاد کشاورزی ندارد و انجمن‌های مرتبط مانند انجمن صنفی کارفرمایان صنایع چوب و کاغذ ایران که به استناد ماده (۱۳۱) «قانون کار» (۱۳۶۹/۸/۲۹) با اصلاحات بعدی تشکیل شده، جایگاه حقوقی مؤسسات صنفی مانند نظام مهندسی که از اختیارات تنظیمی در صنف خود بهره‌مند هستند را ندارند.

مشارکت بخش خصوصی در توسعه کشت چوب با مشکلات مختلفی روبه‌رو است از جمله کمبود اطلاعات و انگیزه کم، نبود دانش فنی و امکانات مالی و دشواری در تأمین منابع اولیه برای ورود جدی به کشت چوب (وطنی و دوانلو، ۱۳۸۷: ۳۶۱). بنابراین با توجه به این مشکل و نیز فشار ناشی از کاهش شدید جنگل‌ها، مشکلات ارزی و مبادله با کشورهای دیگر و نیاز به تأمین چوب برای بازار مصرفی، دولت ناچار به ورود به عرصه تأمین چوب و اطمینان از تأمین مستمر نیازهای چوب کشور خواهد شد. اما به جای مداخله مستقیم دولت، اتخاذ سازوکارهای حمایتی مناسب و ارائه تسهیلات لازم می‌تواند فضا را برای مشارکت بخش خصوصی در این فعالیت آماده کند.

۲. سازوکارهای حمایتی

ضرورت حفظ جنگل و انتخاب راهکارهای جایگزین برای تأمین چوب از یک‌سو و چالش‌های پیش‌روی کشت چوب از سوی دیگر اتخاذ سازوکارهای مناسب ساماندهی و حمایتی را ایجاب می‌کند. از این چشم‌انداز کاشت چوب نه فقط به عنوان یک فعالیت اقتصادی، بلکه باید به عنوان یک منفعت عمومی تلقی شود که حتی اگر بخش خصوصی نیز به انجام آن تمایل نداشته باشد، خود دولت باید به منظور تأمین خدمات و منافع عمومی نسبت به انجام آن اقدام کند. به ویژه اینکه بخش خصوصی برای صرفه اقتصادی ناچار به کشت فقط برخی از گونه‌های تندرشد است (حسین‌زاده و همکاران، ۱۳۹۵: ۱۵۲، ۱۴۲). بنابراین ضروری است تا دولت به منظور تأمین امنیت چوب در دهه‌های آینده از هم‌اکنون شخصاً یا با مشارکت بخش خصوصی اقدام به کاشت انواع درختان دیررشد در سطح وسیع کند. بر این اساس از آنجاکه کاشت چوب علاوه بر سود اقتصادی برای

سرمایه‌گذار آن، منافع اکولوژیکی و اجتماعی متعددی دارد که جامعه نیز از آن بهره‌مند می‌شود، دولت به نمایندگی از منافع عمومی باید از فعالیت‌های کاشت چوب حمایت‌های لازم را به عمل بیاورد. با توجه به اینکه ممکن است ممنوعیت قطع درختان جنگل برای حفاظت از جنگل‌ها طبق بند «ف» ماده (۳۸) «قانون برنامه ششم توسعه» تأمین چوب مورد نیاز برای صنایع را دچار اختلال جدی کند، بنابراین طبق اصل استمرار خدمات عمومی، دولت باید تدابیر لازم را جهت تسهیل و حمایت از تأمین چوب به عنوان یکی از کالاهای ضروری و مورد نیاز جامعه از روش‌های مختلف با همکاری انجمن‌ها مدنی و صنایع خصوصی اتخاذ و به اجرا درآورد.

در نظام حقوقی برخی کشورها نمونه‌هایی از این حمایت‌ها می‌توان ملاحظه کرد مانند مشوق‌هایی که ماده (۳۸) کد جنگل فلیپین ارائه می‌دهد از جمله معافیت متصدیان کشت چوب از پرداخت اجاره‌بهای زمین زیر کشت به مدت پنج سال (بند بی)؛ تخفیف در قیمت نهال و نیز مشاوره تخصصی رایگان برای متصدیان خصوصی کشت چوب (بند دی) و ممنوعیت اعمال تغییر در حدود و ثغور زمین‌های زیر کشت چوب (بند جی). در ایران نیز اصلی‌ترین راهکار لازم با توجه به بستر قانونی در «قانون برنامه ششم توسعه»؛ تصویب دستورالعمل یا آیین‌نامه‌ای برای تنظیم تمام ابعاد اداری، فنی، حقوقی و اقتصادی کشت چوب است تا در آن تکالیف نهادهای دولتی ذی‌ربط و تشکل‌ها و شرکت‌های چوبی، نحوه تأمین منابع اولیه، نحوه انعقاد قراردادها و اعطای مشوق‌ها و حمایت‌ها مشخص شود. اقدامات لازم برای تسهیل و حمایت از کشت چوب را در سه مرحله کاشت، داشت و برداشت می‌توان به عمل آورد.

۱-۲. تأمین منابع اولیه

دسترسی به منابع اولیه یعنی زمین، نهال مناسب و آب از ضروریات اصلی کشت چوب است که در این زمینه حداقل دو چالش اصلی وجود دارد: نخست اینکه به دلیل شرایط اقلیمی و نیز بهره‌برداری‌های غیرمعقول از آب و زمین، مساحت زمین‌های مناسب برای کشاورزی، از جمله کشت چوب در ایران بسیار محدود بوده و درصد بسیار ناچیزی از سرزمین کشور را تشکیل می‌دهد (Mesgaran et al. 2017: 2) و در نتیجه سطح خاک مناسب برای کشت چوب در کشور بسیار محدود است. این مسئله مطرح است که با توجه به کمبود منابع آب و خاک مناسب برای کشاورزی و مشکلات عدیده در تأمین فراورده‌های کشاورزی راهبردی در ایران، آیا مصرف آب، خاک، انرژی و نیروی انسانی برای کشت چوب از لحاظ اقتصادی و محیط زیستی عقلانی به نظر می‌رسد؟ در چنین شرایطی آیا بهتر نیست که منابع آب و خاک برای کشت فراورده‌های کشاورزی اساسی‌تر اختصاص داده شده و نیاز بازار چوب از طریق کشت فراسرزمینی یا واردات از دیگر کشورها تأمین شود؟ طبیعتاً با توجه به کمبود منابع زمین و آب، واردات چوب به جای کشت چوب در کشور منطقی‌تر است، ولی در بررسی منافع کاشت چوب نباید صرفاً سود اقتصادی حاصل از آن را محاسبه کرد، بلکه این عمل منافع اکولوژیکی و اجتماعی بسیار بیشتری از منافع اقتصادی دارد که پیش از این اشاره شد. علاوه بر آن به دلیل اهمیت راهبردی چوب و به ویژه با توجه به مشکلات ارزی و تبادلات مالی موجود بهتر است بخشی از چوب در درون کشور با توسل به راهکارهای کشاورزی پایدار و استفاده از آب بازیافتی تولید شود.

چالش دوم اینکه منابع آب و بسیاری از زمین‌های کشور در اختیار دولت قرار دارد و عملاً کشت چوب محدود به زمین‌های خصوصی است، مگر اینکه دولت

منابع آب و زمین مورد نیاز را در اختیار متصدیان این فعالیت قرار دهد. در این راستا دولت می‌تواند با برنامه‌ریزی و حمایت‌های منطقی تعادل لازم میان حفاظت از منابع جنگلی، آب و خاک و تأمین نیاز چوب کشور را برقرار کند. این حمایت‌های اولیه عبارتند از:

۱-۱-۲. تأمین زمین مورد نیاز

مهمترین عامل تسهیل‌کننده برای کشت چوب، انتخاب و تأمین زمین مناسب برای کاشت و داشت درخت است. مسئله اول اینکه کشت درخت باید با ویژگی‌های طبیعی و اکولوژیکی منطقه همساز بوده و در مناطقی انجام شود که منجر به کاهش شدید منابع آبی و خسارت به درختان بومی منطقه به ویژه جنگل‌ها و یا انتشار آفات و بیماری‌های گیاهی نشود. انواع زمین‌ها قابلیت‌های متفاوتی از لحاظ جنس خاک، توپوگرافی زمین و اقلیم برای کشت انواع درخت دارند و هر درختی نوع خاصی از خاک را می‌پسندد (Forest Foundation Philippines, 2018: 8). بنابراین به منظور بهره‌وری هر چه بیشتر در کشت چوب باید زمین و خاک مناسب برای درخت انتخاب شود و این امر ممکن نیست مگر با آموزش تخصصی کشاورز، اطلاع‌رسانی و تهیه و انتشار نقشه خاک‌های مناسب برای کشت چوب در کشور.

مسئله دوم این است که به دلیل کمبود یا گران بودن زمین‌های مناسب برای کاشت درخت، خرد بودن زمین‌های کشاورزی و نبود زمین‌های یکپارچه که امکان اجرای طرح‌های بزرگ را محدود می‌کند، رسمی نبودن سند مالکیت زمین کشاورزی و اختصاص بسیاری از زمین‌های کشاورزی برای دیگر انواع محصولات کشاورزی؛ تأمین زمین برای کشت چوب بسیار دشوار است. بسیاری از زمین‌های مناسب نیز تحت تملک اشخاص بوده و اجاره زمین برای کشت چوب نیز به دلیل دیربازده بودن آن به لحاظ اقتصادی سودمند نیست. بسیاری از زمین‌های

بایر نیز عموماً در اختیار وزارت جهاد کشاورزی یا دیگر دستگاه‌ها قرار داشته و اینکه میزان قابلیت آنها برای کشت چوب مشخص نیست. بنابراین عملاً دولت با در اختیار داشتن منابع زمین و آب مناسب می‌تواند رقیب جدی برای بخش خصوصی در کاشت چوب باشد. راهکار نخست این است که وزارت جهاد کشاورزی که بسیاری از زمین‌های کشور را با عنوان منابع طبیعی در اختیار دارد، زمین‌های مناسب برای کشت چوب را شناسایی کرده و از راه‌هایی مانند اجاره بلندمدت برای این فعالیت اختصاص دهد. در این زمینه ماده (۸) «قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی» جواز قانونی این امر را فراهم کرده و به وزارت جهاد کشاورزی اجازه می‌دهد تا بتواند زمین‌های عمومی مورد نیاز برای فعالیت‌هایی مانند کشت چوب را در قالب طرح‌های مصوب در اختیار متقاضیان واجد شرایط قرار دهد. تبصره‌های این ماده و آیین‌نامه اجرایی آن نیز تا حدودی شرایط این واگذاری را به تفصیل بیان کرده‌اند. به منظور اطمینان از تغییر نیافتن کاربری این زمین‌ها و عمل به تعهدات توسط شخص متقاضی تبصره «۲» مقرر می‌کند که هرگونه واگذاری جزئی و یا کلی و یا تغییر کاربری غیرمجاز و یا تغییر طرح مصوب توسط مجری طرح، موجب فسخ یک‌طرفه قرارداد بهره‌برداری توسط وزارت جهاد کشاورزی می‌شود. البته چنانچه قرارداد فسخ شود، تکلیف درختان کاشته شده در این زمین‌ها مشخص نشده، ولی احتمالاً باید قلع و قمع شوند.

با این حال در مورد کیفیت و کمیت زمین‌هایی که به موجب این دو قانون قابل واگذاری به متقاضیان اجرای طرح‌های کاشت درخت و اگذار می‌شوند تصریحی وجود ندارد و باید اطلاعات لازم در خصوص مرغوبیت و کیفیت زمین در اختیار متقاضیان قرار می‌گرفت و قواعدی در خصوص رقابت منصفانه میان متقاضیان در انعقاد این قراردادها پیش‌بینی می‌شد. با توجه به کمبود زمین‌های مرغوب،

احتمال دارد وزارت جهاد کشاورزی نتواند زمین‌های مناسبی را برای اجرای چنین طرح‌هایی در اختیار متقاضیان کشت چوب قرار دهد. افزون بر مشکل کمبود زمین مناسب، شناسایی و اعلام زمین‌های مناسب برای کشت چوب نیز به دلیل نهادینه نشدن پایش و آمایش سرزمین برای شناسایی زمین‌های مناسب برای انواع فعالیت‌های کشاورزی دشوار است. چراکه با وجود تکلیف وزارت جهاد کشاورزی در ماده (۶) «قانون حفاظت خاک» (۱۳۹۸/۳/۴) هنوز نقشه زمین‌های مناسب برای انواع فعالیت‌های کشاورزی تهیه نشده و پتانسیل‌های آبی و خاکی کشور برای کشت چوب شناسایی نشده‌اند (ثاقب طالبی، ۱۳۸۷: ۸). در نتیجه انتخاب نوع فعالیت کشاورزی مناسب برای یک زمین از نظم و دست‌ورالعمل خاصی پیروی نمی‌کند و کشاورزان مجازند تا هرگونه درختی را در هر نوع زمینی بکارند. تخصصی و همساز نشدن کشت درختان با توجه به نوع زمین و خاک باعث می‌شود تا امکان انتخاب زمین برای کشت چوب نیز دشوار و زمین‌هایی انتخاب شود که بازدهی مناسبی برای کاشت درخت نداشته و زیان‌ده هستند. شناسایی زمین‌های مناسب برای کشت چوب در مناطق مختلف کشور، بیش از هر چیز مستلزم تهیه طرح آمایش سرزمین برای این فعالیت است و باید وزارت جهاد کشاورزی با همکاری شورای عالی آمایش سرزمین به آمایش زمین‌های کشور از لحاظ میزان تناسب آن برای انواع فعالیت‌های کشاورزی و تهیه و انتشار نقشه خاک‌های کشور اقدام کند تا امکان شناسایی زمین‌های مناسب برای کشت چوب نیز فراهم شود.

راهکار دوم این است که مؤسسات عمومی مانند ادارات، اماکن نظامی و دانشگاهی بخشی از زمین‌های خالی و بدون استفاده خود را برای کشت چوب اختصاص دهند که هم جنبه درآمدزایی و توسعه فضای سبز برای این دستگاه‌ها

دارد و هم بخشی از نیازهای چوبی کشور را تأمین می‌کند. بخش زیادی از زمین‌های کشور در اختیار دستگاه‌های دولتی است که بسیاری از آنها به صورت غیرمولد و با کاربری نامتناسب هستند. به همین دلیل اخیراً مولدسازی استفاده بهینه از زمین‌های دولتی مورد توجه واقع شده و تلاش می‌شود تا با برنامه‌های متناسب از طریق فروش یا اجاره بلندمدت این زمین‌ها با رعایت کاربری متناسب به اشخاص متقاضی واگذار شود (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۰: ۷). با این حال برای تشویق این مؤسسات به استفاده از زمین‌های خود برای کشت چوب سازوکار قانونی خاصی وجود ندارد، ولی ممنوع هم نیست. اما به منظور هماهنگی بیشتر لازم است تا طی دستورالعمل‌های خاصی، این مؤسسات به کشت چوب مثلاً از طریق قرارداد برون‌سپاری تشویق شوند.

راهکار سوم استفاده از زمین‌های عمومی بدون استفاده است که بهره‌برداری خاصی از آنها صورت نمی‌گیرد مانند حاشیه رودخانه‌ها و آب دره‌ها، فضاهای آزاد در اماکن عمومی مانند آرامگاه‌ها، پیاده‌روها، میادین، حاشیه زمین‌های دولتی، حاشیه راه‌های روستایی و جاده‌های بین‌شهری. در چنین زمین‌هایی شهرداری‌ها، دهیاری‌ها، وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی و راه و شهرسازی می‌توانند خود یا از طریق قرارداد برون‌سپاری امکان کشت چوب را فراهم آورند. یکی از مناطق مناسب برای کشت چوب، زمین‌های حاشیه‌ای رودخانه‌ها و تالاب‌هاست که قابلیت بهره‌برداری برای کشت چوب را دارند. کشت چوب در این مناطق هم نیاز آبی درخت را برآورده کرده و هم می‌تواند از فرسایش خاک و شدت سیلاب‌های احتمالی بکاهد. اما این کشت باید به نوعی انجام شود که در مواقع بروز سیل، منجر به قطع درختان، مسدود کردن مسیر رود و تشدید سیل نشود. ظاهراً با توجه به همین نکته هم «آیین‌نامه مربوط به بستر و حریم

رودخانه‌ها، انهار، مسیل‌ها، مرداب‌ها، برکه‌های طبیعی و شبکه‌های آبرسانی، آبیاری و زهکشی» (۱۳۷۹/۸/۱۱ با اصلاحات بعدی) کشت درخت در حریم و بستر رودخانه‌ها را محدود کرده و در ماده (۶) عنوان می‌کند که پس از تعیین بستر و حریم رودخانه و برکه طبیعی در صورتی که شرکت آب منطقه‌ای قلع و قمع اعیانی اعم از درختان و غیر آن واقع در بستر و حریم را برای استفاده از امور مربوط به آب و برق لازم بداند، براساس مقررات مربوط اقدام خواهد کرد. در ماده (۷) نیز با هدف بهره‌برداری بهینه از آب، ایجاد اعیانی و کاشت نهال و درخت در بستر رودخانه ممنوع شده است. با این حال به نظر می‌رسد به دلیل اهمیت کشت چوب، استفاده از آب رودخانه‌ها و تثبیت سواحل آنها، امکان کشت چوب در مناطقی از سواحل رود که وزارت نیرو مجاز بداند و موجب تشدید وضعیت سیل نشود منعی نداشته باشد. چالش عملی این است که متولی رودخانه‌ها و سواحل آن وزارت نیرو، متولی تالاب‌ها سازمان حفاظت محیط زیست و متولی سواحل تالاب‌ها وزارت جهاد کشاورزی است و به‌طور قطع بدون همکاری اداری سازنده میان این چند نهاد، امکان بهره‌برداری مناسب از این مناطق برای کشت چوب میسر نخواهد بود.

از فضاهای سبز و خالی شهری و روستایی مانند بوستان‌ها، پیرامون خیابان‌ها و زمین‌های بایر در شهر نیز می‌توان برای کشت چوب استفاده کرد که در این صورت همکاری شهرداری یا دهیاری برای تأمین زمین ضرورت دارد. کشت چوب در این مناطق به رشد فضای سبز و فضاهای باز، استفاده بهتر از زمین‌های بایر، تأمین نیازهای چوب، افزایش درآمد شهرداری و جلوگیری از گسترش بی‌رویه ساخت‌وسازهای شهری کمک می‌کند. در مورد کشاورزی شهری و کشت چوب در محدوده‌های شهری و روستایی منع یا چالش حقوقی خاصی وجود ندارد و شهرداری

یا دهیاری می‌توانند با برنامه‌ریزی فضایی مناسب در مناطق خالی یا مناطقی که طرح شهری وجود ندارد اقدام به کشت چوب‌کنند و یا کاربری‌های خاصی را به عنوان مناطق مناسب برای کشت چوب در طرح‌های شهری پیشنهاد دهند.

۲-۱-۲. تأمین نهال

انتخاب گونه‌های درختی مناسب با محیط زیست منطقه و دسترسی به نهال مناسب برای کاشت درختان تندرشد و دارای بازدهی اقتصادی یکی از ضروریات توسعه کشت چوب است. اما از آنجاکه ممکن است نهال این درختان در بازار کافی نبوده و یا اینکه برخی گونه‌های درختی جزء گونه‌های مهاجم و نامتناسب با محیط زیست طبیعی یک منطقه باشد، به منظور انتخاب گونه‌های درختی مناسب و تسهیل دسترسی به بذر و نهال درختان برای کشت چوب، وزارت جهاد کشاورزی باید با همکاری مؤسسات ذی‌ربط، بذر و نهال را تهیه کرده و اطلاعات فنی کشت این گونه‌ها را در اختیار متصدیان کشت چوب قرار دهد. چراکه براساس بند «۹» ماده (۱۷) «قانون تجدید تشکیلات و تعیین وظایف سازمان‌های وزارت کشاورزی و منابع طبیعی و انحلال وزارت منابع طبیعی» (۱۳۵۰/۱۱/۱۲) یکی از وظایف این وزارتخانه اصلاح و تهیه و تکثیر انواع نهال و بذر مرغوب و متناسب با شرایط اقلیمی و کشاورزی مناطق مختلف کشور است. همچنین مطابق ماده (۲۰) قانون تشکیل سازمان تحقیقات کشاورزی و منابع طبیعی (۱۳۵۳/۴/۹) این وزارتخانه مجاز است با تصویب هیئت وزیران ورود هر نوع نهال و بذر به کشور را کنترل کند. همچنین طبق ماده (۱) «تصویب‌نامه در خصوص بخشی از وظایف حاکمیتی وزارت جهاد کشاورزی» (۱۴۰۰/۲/۱) تعیین خط‌مشی و ضوابط مناسب در جهت تولید، تکثیر، توزیع و خرید و فروش نهاده از وظایف حاکمیتی این وزارت است. در خصوص استفاده از گونه‌های درختی اصلاح شده و تغییر یافته ژنتیکی برای کشت

چوب استانداردهای خاصی وجود ندارد، ولی تولید این گونه‌ها باید با رعایت مفاد «قانون ایمنی زیستی» (۱۳۸۸/۵/۷) انجام شود.

۳-۱-۲. تأمین آب

کمبود آب از دیگر چالش‌های اصلی کشت چوب است و بدون اطمینان از تأمین مستمر آب لازم برای کاشت و داشت درخت، نمی‌توان وارد این فعالیت شد. چراکه به دلیل دیربازده بودن این فعالیت چنانچه درختان کاشته شده در اثر کمبود آب خشک شوند، خسارت زیادی به کشاورز وارد خواهد شد و سازوکاری هم برای جبران آن وجود ندارد. توزیع آب به موجب «قانون توزیع عادلانه آب» (۱۳۶۱/۱۲/۱۶) برعهده وزارت نیرو است ولی هیچ تضمین حقوقی قوی برای استمرار تأمین آب برای فعالیت کشاورزی، به ویژه در مواقع خشکسالی وجود ندارد و از ظاهر این قانون چنین برمی‌آید که وزارت نیرو فقط در صورت وجود آب کافی موظف به توزیع آن است. با آنکه به دلیل نوسان‌های بارشی، تضمین توزیع آب برای فعالیت‌های کشاورزی دشوار است، ولی وزارتخانه‌های نیرو و جهاد کشاورزی می‌توانند این مشکل را با ارائه تسهیلات و خدمات فنی و مشاوره‌ای لازم برای اصلاح الگوهای آبیاری و استفاده از آبهای بازیافتی و غیرمتعارف تا حدودی حل کنند.

کشت درختان با نیاز آبی کمتر در مناطق کم‌آب می‌تواند ضمن تأمین فضای سبز، در مصرف منابع آب صرفه‌جویی کند. از این رو لازم است تا شهرداری‌ها و ادارات دولتی برای توسعه فضای سبز از درختانی استفاده کنند که نیاز آبی کمتری داشته و بتوان از چوب آنها استفاده کرد. در این راستا ماده (۴) «تصویب‌نامه هیئت وزیران در خصوص تشکیل کارگروه ملی سازگاری با کم‌آبی» (۱۳۹۶/۱۲/۶) همه دستگاه‌های اجرایی را مکلف می‌کند تا با هدف آزادسازی منابع آب در اختیار فضای سبز و خدمات شهری به‌گونه‌ای برنامه‌ریزی کنند که تا پایان سال ۱۳۹۷ حداقل ۳۰ درصد

آب مصرفی فضای سبز و خدمات شهری در شهرها نسبت به سال ۱۳۹۶ با روش‌های مختلف از جمله انتخاب گونه‌های گیاهی متناسب با شرایط اقلیمی و کم‌آبر برای فضای سبز کاهش یابد. البته با توجه به کمبود آب در کشور، اولویت‌بندی خاصی در توزیع آب میان انواع محصولات کشاورزی راهبردی و غیرراهبردی وجود ندارد. بند «الف» ماده (۱) تصویب‌نامه فوق اولویت مصارف آب را به این شرح تعیین کرده است: شرب و بهداشت، صنعت، کشاورزی، فضای سبز و محیط زیست. بنابراین در شرایط کم‌آبی، تأمین آب مورد نیاز برای کشت چوب چنانچه به عنوان فعالیت کشاورزی در نظر گرفته شود، در اولویت سوم و چنانچه به عنوان فضای سبز تلقی شود، در اولویت چهارم قرار خواهد داشت. اما این منطقی نیست که همه محصولات کشاورزی در دسترسی به آب در یک رده قرار گیرند و لازم است تا محصولات مهمتر که یکی از آنها می‌تواند درخت باشد، در اولویت دریافت آب قرار گیرند.

۲-۲. خدمات مشاوره‌ای و فنی

بهره‌وری در کشت چوب با استفاده از دانش فنی در انتخاب زمین، خاک و گونه درختی مناسب برای کاشت، نحوه نگهداری و فروش محصول ارتقا می‌یابد. بنابراین وزارت جهاد کشاورزی که متصدی آموزش و ترویج کشاورزی است و مؤسسات صنفی ذی‌ربط باید دانش فنی و رهنمودهای لازم برای کشت چوب را در اختیار کشاورزان قرار داده و مراکز مشاوره تخصصی و خدماتی ویژه‌ای برای حمایت و مشاوره در خصوص تأمین زمین، نهال و آب مورد نیاز، انتخاب گونه‌های درختی و منطقه مناسب و شیوه آبیاری درختان ایجاد کنند. همچنین وزارت صنعت، معدن و تجارت نیز می‌تواند خدمات لازم را در خصوص نگهداری، فراوری و فروش چوب ارائه دهد.

۳-۲. حمایت‌های اقتصادی

داشتن صرفه اقتصادی و امکان فروش چوب به قیمت مناسب و بازگشت سرمایه یکی از دغدغه‌های اصلی کشاورزان چوب است، چرا که به دلیل دیربازده بودن کشت چوب و نوسان قیمت‌ها، کشاورز تضمینی برای فروش آن به قیمت مناسب ندارد. کشت چوب به دلیل توسعه نیافتن و نهادینه نشدن با انبوهی از مشکلات روبه‌رو است مانند: نبود اعتبارات و مشکل تأمین منابع مالی اولیه برای آغاز فعالیت (ثاقب طالبی، ۱۳۸۷: ۸)، نوسان در هزینه‌های کشت چوب و تضمین سود دهی اقتصادی (Azizi, 2008: 325)، بالا بودن دوره برگشت سرمایه که ممکن است تا ۱۰ سال هم طول بکشد، نبود پیش‌درآمد برای متصدی کشت چوب تا هنگام فروش چوب‌ها، نبود تضمین مناسب برای فروش چوب تولیدی و نبود پوشش بیمه فروش این محصولات. بدیهی است بدون ایجاد سازوکارهای حمایتی مقتضی، کشت چوب با بودن این چالش‌ها توسعه مطلوبی نخواهد یافت. چالش دیگر این است که به منظور بازگشت سریع سرمایه، معمولاً گونه‌های درختی تندرشد خاصی کشت می‌شود. این روش نمی‌تواند همه نیازهای چوبی بازار را رفع کند، چرا که چوب درختان دیگری هم به دلیل مصارف متنوع در بازار مورد نیاز است (Elias and Boucher, 2014: 4) که اغلب دیررشد بوده و کشت چوب آنها در کوتاه‌مدت صرفه اقتصادی ندارد مانند بلوط و گردو. بنابراین کشت چوب به این شیوه همه نیازهای بازار به چوب را برطرف نمی‌کند و بازار نمی‌تواند بر این شیوه تأمین تکیه کند مگر آنکه مزایای اقتصادی ویژه‌ای برای کشت درختان دیررشد در نظر گرفته شود و یا اینکه جایگزین‌های دیگری برای چوب این درختان پیدا شود. با آنکه در نظر اول منافع کاشت چوب برای کشاورز زودبازده نیست و به لحاظ اقتصادی ممکن است سود چندانی عاید سرمایه‌گذار نکند، اما عملی است که باید

منافع بلندمدت آن را بیشتر مدنظر قرار داد. زیرا چنانچه کاشت چوب به طور مستمر توسعه یابد، در سال‌های آینده نیاز صنایع کشور به چوب تأمین خواهد شد و در واقع کاشت چوب منفعتی برای آینده نسل حاضر و نسل‌های دیگر است. بنابراین به منظور ایجاد چارچوب‌ها و بستر مناسب برای کشت چوب، سازوکارهای حمایتی خاصی برای کاهش این مشکلات باید ایجاد شوند، وگرنه بخش غیردولتی نخواهد توانست تأمین مستمر چوب کشور را تضمین کند. خرید تضمینی از متصدی کشت چوب یکی از راهکارهای مناسب است. چنین راهکاری برای حمایت از محصولات کشاورزی در «قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی» (۱۳۶۸/۶/۲۱) با اصلاحات بعدی پیش‌بینی شده که به منظور حمایت از تولید محصولات اساسی کشاورزی و ایجاد تعادل در نظام تولید و جلوگیری از ضایعات محصولات کشاورزی و زیان کشاورزان، دولت را موظف می‌کند تا همه‌ساله خرید محصولات اساسی کشاورزی را تضمین کرده و حداقل قیمت خرید تضمینی را اعلام و نسبت به خرید آنها اقدام کند. در این راستا به عنوان مثال بند «۳» «تصویب‌نامه هیئت وزیران در خصوص خرید گندم مازاد بر نیاز کشاورزان» (۱۳۹۸/۲/۴) به بانک مرکزی اجازه می‌دهد تا مبالغی را برای خرید گندم داخلی در اختیار شرکت مادر تخصصی بازرگانی دولتی ایران قرار دهد. با این حال در این قانون، چوب جزء این محصولات اساسی تلقی نشده و مشمول خرید تضمینی توسط دولت نیست. با آنکه بند «الف» ماده (۳۲) «قانون برنامه ششم توسعه» به دولت اجازه داده تا به منظور کاهش التهابات بازار کالاهای اساسی کشاورزی و تأمین ذخایر محصولات راهبردی اقدام به پیش‌خرید این محصولات کند، اما مشخص نیست که چوب از نظر دولت یک محصول راهبردی است یا خیر. با این حال چوب از لحاظ اهمیت اقتصادی یک کالای راهبردی تلقی می‌شود

(حسین‌زاده و همکاران، ۱۳۹۵: ۱۴۲) و باید که چوب حاصل از طرح‌های کشت چوب به عنوان محصول اساسی در این قانون درج و دولت ملزم به خرید تضمینی آن با قیمت مناسب شود. البته با آنکه قیمت‌گذاری توسط دولت هم چالش‌هایی مانند پیش‌بینی ناپذیری کامل بازار چوب (عزیزی، ۱۳۹۶: ۷۴) یا مشکلات ناشی از مداخله دولت در بازار را دارد، اما به هر حال چنانچه تسهیلات مالی مشابه برای خرید چوب از متصدیان کشت چوب پیش‌بینی نشود، این فعالیت‌ها توسعه چشمگیری نخواهد داشت. در واقع در اینجا ضرورت حفاظت از جنگل‌ها و تأمین چوب به روشی پایدار و ضعف بخش خصوصی در مدیریت پایدار چوب، دخالت سازنده دولت در تأمین و عرضه چوب را توجیه می‌کند.

۳. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

با توجه به اهمیت تأمین پایدار چوب کشور و حفاظت از جنگل‌ها، تسهیل و توسعه کشت چوب به عنوان یک راهبرد اساسی برای تأمین این دو هدف، سازوکارهای تنظیمی و حمایتی خاصی را نیاز دارد و این فعالیت نه فقط به عنوان یک فعالیت اقتصادی، بلکه باید به عنوان راهکاری اساسی در سیاست‌های تقنینی و اجرایی حفاظت از جنگل‌های کشور و کاهش گازهای گلخانه‌ای ادغام شود. با آنکه توسعه کشت چوب در چند قانون مورد تأکید قانونگذار قرار گرفته و دولت مکلف به توسعه این فعالیت شده است، اما این مصوبات هنوز ساختار و بستر حقوقی مناسبی برای تنظیم و توسعه این فعالیت ایجاد نکرده و عملاً حمایت‌های نهادینه و خاصی ارائه نمی‌دهد. در نتیجه کشت چوب به لحاظ حقوقی با دو دسته خلأ نهادی و حمایتی روبه‌رو است: از یک سو نهاد اصلی مدیریت چوب از کاشت تا برداشت و فروش مشخص نبوده و سازوکارهای اداری اختصاصی برای مدیریت این کالا مانند ارائه

مشاوره و تسهیلات کشت و فروش وجود ندارد. همچنین مؤسسات صنفی خاصی هم برای تنظیم بهتر امور چوب و ایجاد همکاری میان دولت و بخش خصوصی شکل نگرفته‌اند و بخش خصوصی نیز عملاً نقش خاصی در مدیریت امور چوب ندارد. از سوی دیگر سازوکارهای حمایتی مناسبی برای تأمین منابع اولیه، مشاوره فنی و تضمین فروش چوب‌ها به ویژه برای حمایت از بخش خصوصی ایجاد نشده است. این خلأهای حقوقی می‌توانند مانع توسعه کشت چوب شده و در نتیجه به دلیل کمبود چوب مورد نیاز، زمینه قطع بیشتر درختان جنگل برای تأمین چوب فراهم شود. به این ترتیب با توجه به نقش تنظیمی و نظارتی دولت از یک سو و دولتی بودن منابع آب و بسیاری از زمین‌های کشور، راهکارهایی پیشنهادی می‌شود:

- آیین‌نامه خاصی توسط هیئت وزیران برای تنظیم مسائل مربوط به کشت چوب از مطالعه و برنامه‌ریزی تا کشت و برداشت چوب، شیوه‌ارائه تسهیلات برای تأمین منابع اولیه، اعطای حمایت‌های مالی و فنی و تنظیم بازار چوب تصویب شود،
- صلاحیت‌های اداری و وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی و صنعت، معدن و تجارت در مدیریت چوب مشخص شود،

- به منظور هماهنگی‌های لازم میان نهادهای ذی‌ربط در مدیریت و تنظیم کشت چوب، کمیسیونی اداری با مشارکت دستگاه‌های دولتی و مؤسسات صنفی و بخش خصوصی ایجاد شود،
- تنظیم امور اجرایی کشت چوب به مؤسسات صنفی تخصصی که باید در زمینه مدیریت چوب تأسیس گردند واگذار شود،

- شیوه‌اعطای حمایت‌های مالی و فنی لازم برای توسعه کشت چوب مانند مشوق‌ها و تسهیلات مالی و فنی، ارائه خدمات اداری و تسهیل دسترسی به منابع اولیه مانند زمین و آب برای بخش خصوصی در این آیین‌نامه تنظیم شود.

منابع و مأخذ

۱. آرین، امین و همکاران (۱۳۹۶). «بررسی چالش‌های موجود در واردات چوب با استفاده از روش تحلیل سلسله‌مراتبی دلفی فازی»، مجله صنایع چوب و کاغذ/ایران، سال هشتم، ش ۲.
۲. بهمنی، علی‌اکبر و همکاران (۱۳۹۰). «شناسایی و ارزیابی چالش‌های فراروی صنایع چوب و کاغذ کشور»، مجله صنایع چوب و کاغذ/ایران، سال ۲، ش ۲.
۳. ناقب طالبی، خسرو (۱۳۸۷). «برنامه راهبردی جنگل‌های کشور»، وزارت جهاد کشاورزی.
۴. حسین‌زاده، امید و همکاران (۱۳۹۵). «تحلیل ضریب تجمع زنجیره ارزش فراوری چوب صنوبر در ایران»، مجله صنایع چوب و کاغذ/ایران، سال هفتم، ش ۱.
۵. خسروی، شیدا و همکاران (۱۳۹۷). «آینده تجارت و صنعت تولیدات چوبی در ایران»، مجله صنایع چوب و کاغذ/ایران، سال ۹، ش ۱.
۶. سازمان برنامه و بودجه (۱۳۹۸). «گزارش عملکرد قانون برنامه ششم توسعه در سال ۱۳۹۷، جلد دوم، حوزه بخشی (۱)»، شماره مسلسل ۹۸/۰۰/۳۳، انتشارات سازمان برنامه و بودجه کشور.
۷. شامخی، تقی و سیدمحمد میرمحمدی (۱۳۹۱). «چالش‌های جنگل‌ها و مراتع ایران و پیشنهادهایی برای رفع مشکلات»، معاونت پژوهش‌های اقتصادی مرکز تحقیقات استراتژیک، گزارش راهبردی ۱۵۰، کدگزارش ۱۲-۹۱-۸-۰۴.
۸. عزیزی، مجید (۱۳۹۶). «بازار و مدیریت چوب»، تهران، نشر سازمان انتشارات جهاد دانشگاهی.
۹. علیزاده علی‌آبادی، علی (۱۳۸۸). «بررسی وضعیت واردات چوب و راهکارهای تسهیل آن در ایران»، مجله تحقیقات حمایت و حفاظت جنگل‌ها و مراتع/ایران، جلد ۷، ش ۱.
۱۰. فراشیانی، محمدابراهیم و همکاران (۱۳۹۸). «واردات چوب و آفات قرنطینه در ایران: چالش‌ها و راهکارها»، طبیعت/ایران، جلد ۴، ش ۶.
۱۱. مدیر رحمتی، علیرضا (۱۳۹۵). «توسعه زراعت چوب ضرورتی اجتناب‌ناپذیر و حیاتی برای

کشور»، طبیعت/ایران، سال اول، ش ۱.

۱۲. مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۴۰۰). «ایجاد درآمد پایدار از محل مولدسازی زمین‌های

دولتی؛ بررسی تجربه کشورهای منتخب»، شماره گزارش ۲۳۰۱۷۵۲۶.

۱۳. وطنی، لیلا و مهدی دوانلو (۱۳۸۷). «بررسی مشکلات و موانع مشارکت مردمی در اجرای

طرح زراعت چوب»، دومین همایش ملی صنوبر و اهمیت آن در زراعت چوب، تهران، مؤسسه

تحقیقات جنگل‌ها و مراتع.

14. Azizi, Majid (2008). "A Model of Supplying Poplar Wood for Iranian Paper and Wood Factories", *Journal of Forestry Research*, 19 (4).

15. Brack, Duncan (2018). "Sustainable Consumption and Production of Forest Products", Background Analytical Study 4, USA: UN Forum on Forests.

16. Elias, Pipa and Doug Boucher (2014). *Planting for the Future: How Demand for Wood Products Could Be Friendly to Tropical Forests*, Union of Concern Scientists.

17. Forest Foundation Philippines (2018). "Sustainable Tree Farming: A Guidebook", Philippines, Forest Foundation Philippines.

18. Merz, Markus (2016). *Scarce Natural Resources, Recycling, Innovation and Growth*, Germany, Springer.

19. Mesgaran, Mohsen B. Kaveh Madani, Hossein Hashemi and Pooya Azadi (2017). "Iran's Land Suitability for Agriculture", *Scientific Reports*, Vol. 7.

20. Taylor, J. and M. Warnken (2008). "Wood Recovery and Recycling: A Source Book for Australia", *Forest and Wood Products Australia*, No. PNA017-0708.

21. Wallin, Craig (2020). *Growing Trees for Profit*, 2nd ed., Independently Published.

22. World Bank (2016). "World Bank Group Forest Action Plan FY16-20", USA, World Bank.