

دوره دهم - سال سوم
شماره چاپ: ۱۰۲۰
تاریخ چاپ: ۱۳۹۷/۵/۱۳
شماره ثبت: ۴۳۶

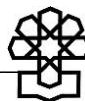
اظهارنظر کارشناسی درباره:
« لایحه تعیین تکلیف اموال بهکده رضوی »

کد موضوعی: ۲۵۰
شماره مسلسل: ۱۶۰۹۹
مهرماه ۱۳۹۷

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده.....
۲.....	مقدمه.....
۷.....	وضعیت موجود بهکده رضوی و روستاهای تابعه.....
۹.....	شرکت سهامی زراعی بهکده رضوی.....
۱۱.....	اهم نقاط قوت و فرصت‌های شرکت سهامی زراعی بهکده رضوی.....
۱۱.....	اهم تهدیدات و نقاط ضعف توسعه شرکت سهامی زراعی بهکده رضوی.....
۱۶.....	تحلیل لایحه تعیین تکلیف اموال بهکده رضوی.....
۲۷.....	نتیجه‌گیری.....
۳۱.....	پیشنهادهای اصلاحی.....
۳۲.....	منابع و مآخذ.....



اظهار نظر کارشناسی درباره:
« لایحه تعیین تکلیف اموال بهکده رضوی »

چکیده

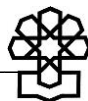
لایحه تعیین تکلیف اموال بهکده رضوی، عمدتاً با هدف تعیین تکلیف اموال و دارایی‌ها ارائه شده است. هرچند نیت طراحان محترم لایحه، رفع مشکل‌های نهادینه‌شده و انباشته در بهکده رضوی بوده است، ولی تحلیل مواد لایحه حاکی از چالش‌های جدی در متن مربوطه است. از جمله چالش‌های اساسی که باید رفع شوند، می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱. تعیین تکلیف نکردن دولت در خصوص مدیریت امور بهکده از طریق بخش غیردولتی صاحب صلاحیت و منع ورود آن به شرکت‌داری،
۲. نامعلوم بودن وسعت اراضی موضوع لایحه،
۳. تصریح نکردن لایحه بر حفظ حقوق جامعه محلی و ارتقای معیشت پایدار آنها،
۴. تثبیت نکردن حقوق بهره‌برداری بیش از ۵۵ ساله جامعه محلی بر ۳۵ هزار هکتار مرتع،
۵. فراهم بودن امکان تقطیع، تفکیک، تغییر کاربری و مدیریت غیرعلمی ۸۱۹ هکتار زمین کشاورزی به دلیل تصریح نکردن لایحه مبنی بر مدیریت یکپارچه و علمی اراضی براساس طرح جامع توسعه کشاورزی و روستایی،
۶. تقلیل شأن قانون در حد تعیین شکل حقوقی و نظام بهره‌برداری از اموال که به نوبه خود می‌تواند مانع از انطباق مجری با شرایط اجتماعی-اقتصادی در حال تغییر جامعه باشد،

۷. الزام نداشتن به مدیریت منابع طبیعی براساس طرح مدیریت پایدار منابع،
۸. تعیین نکردن ضوابط روشن برای تعیین سهم هر خانوار از اراضی مسکونی،
۹. پیش‌بینی نکردن سازوکار نظارتی و بازرسی مستقل، مستمر و قوی، به‌خصوص با توجه به تخلفات و بدهی انباشته شرکت.
- در نهایت، در صورت رفع ایرادهای جدی که در لایحه وجود دارد، تأیید کلیات لایحه قویاً توصیه می‌شود؛ به‌ویژه اینکه تداوم وضعیت محرومیت در بهکده با آرمان‌های مقدس نظام جمهوری اسلامی همخوانی ندارد و هرچه سریع‌تر موضوع بهکده که بعضاً ابعاد امنیتی پیدا می‌کند، باید به شکل پایدار حل و فصل شود.

مقدمه

نخستین سنگ بنای مجتمع بهکده که از روستاهای بهکده، دشت گرگان، دامدانی و سوکه تشکیل شده است، در سال ۱۳۴۲ برای تجمیع جذامیان شفایافته ایران با همکاری مستشاران آلمانی و فرانسوی گذاشته شد. بهکده جذامیان با تلاش جمعیت سابق کمک به جذامیان و با واگذاری حدود ۶۲ هزار هکتار از اراضی مرتعی خالصه دشت ترکمنان در شمال غرب شهرستان بجنورد به کمک مؤسسات داخلی و خارجی، با هدف تمرکز و نگهداری، درمان و توانبخشی مجذومان و افراد خانواده آنها شکل گرفت. در واقع، در سال‌های ۱۳۴۲-۱۳۴۰، جمعیت سابق مبارزه با جذام در این منطقه با توجه به وضعیت آب و هوای مطلوب برای کنترل و بهبود بیماری جذام، شناسایی و نقشه‌برداری محدوده را شروع و طی سال‌های ۱۳۴۸-۱۳۴۶ ساختمان‌های مسکونی، اداری، بیمارستانی و غیره

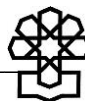


را احداث کرد. پس از آن بیماران مجذوم از سراسر کشور همچون استان‌های آذربایجان غربی و شرقی، کردستان، هرمزگان، خراسان و غیره به این مکان آورده شدند. جمعیت سابق کمک به جذامیان انجام کلیه امور مجتمع را بر عهده گرفت و به استناد مدارک و مستندات موجود در اداره امور اراضی شهرستان مانه و سملقان و دفاتر شرکت، املاک فعلی شرکت توسط جمعیت مذکور از اشخاص، خریداری شده و مقداری از اراضی نیز که در مالکیت رژیم پهلوی بود، به نفع جمعیت مذکور مصالحه شد. در سال ۱۳۵۰ جمعیت مذکور، مراتع سوخته را نیز خریداری نمود و به محدوده تحت تصرف خود اضافه کرد. پس از پیروزی انقلاب اسلامی به موجب تصویب‌نامه شماره ۲۵۶۶/۷ جلسه مورخ ۱۳۵۸/۴/۲۵ هیئت وزیران دولت موقت، جمعیت کمک به جذامیان منحل و کلیه امکانات و تأسیسات بهکده همراه با بودجه و کارکنان آن به وزارت بهداشتی و بهزیستی وقت منتقل شد. سپس در سال ۱۳۵۹ با تصویب شورای انقلاب، سازمان مبارزه با جذام در وزارت بهداشتی و بهزیستی تشکیل شد و اداره امور بهکده جذامیان رضوی از سال ۱۳۵۹ به این سازمان محول شد. با وجود تشکیل این سازمان، از آنجایی که وزارت بهداشتی و بهزیستی، رویکرد اقتصادی-اجتماعی نسبت به موضوع نمی‌توانست داشته باشد و اساساً مأموریت آن در حوزه بهداشت و درمان بود، لذا مشکلات بهکده رضوی در ابعاد اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی به شکل مناسبی مرتفع نشد و به دلیل برنامه‌ریزی نادرست و کنترل ضعیف، همزمان با کاهش تعداد دام آنها تا سال ۱۳۶۳ و ورود دام‌های عشایر و روستاهای اطراف، مراتع منطقه، مورد چرای سنگین قرار گرفت و وضعیت نامطلوبی پیدا کرد. لذا براساس لایحه پیشنهادی دولت، قانونی تحت عنوان قانون واگذاری واحدهای غیربهداشتی و درمانی بهکده رضوی به کمیته امداد امام خمینی (ره) و انتزاع آن از سازمان مبارزه با

جذام در قالب یک ماده واحده و تبصره در تاریخ ۱۳۶۳/۳/۳ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید.

با وجود تلاش‌ها و اقدامات مختلف، بنا به دلایلی از جمله نامشخص بودن مالکیت اراضی بهکده، نبود تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی راهبردی و بلندمدت برای منطقه، پیشرفت‌های اساسی در بهکده ایجاد نشد و مشکلات مردم به شکل مناسبی رفع نشد. کمیته امداد امام خمینی (ره) در سال ۱۳۸۰ پیش‌نویس لایحه اصلاح قانون واگذاری واحدهای غیر بهداشتی و درمانی بهکده رضوی را تهیه و تقدیم هیئت دولت کرد تا بتواند اراضی را به مالکیت خود درآورده و برنامه جدی برای آنجا اجرا کند. لایحه مذکور در جلسه مورخ ۱۳۸۱/۱۱/۶ هیئت وزیران تصویب شد و ۱۱ روز بعد تقدیم مجلس شد. بررسی لایحه عملاً در مجلس ششم انجام نشد.

رئیس وقت کمیته امداد امام خمینی (ره)، به رئیس‌جمهور وقت در مورخ ۱۳۸۵/۵/۳ نامه‌ای در خصوص نحوه اداره و تعیین تکلیف بهکده رضوی نوشته و سه پیشنهاد مشخص ارائه می‌کند. نهایتاً طی سفر استانی هیئت دولت به استان خراسان شمالی پیشنهاد تقدیم مجدد لایحه اصلاح قانون واگذاری واحدهای غیربهداشتی و درمانی بهکده رضوی به کمیته امداد امام خمینی (ره) در جلسه مورخ ۱۳۸۵/۱۱/۵ در مرکز استان مطرح و به تصویب رسید و در تاریخ ۱۳۸۶/۶/۸ تقدیم مجلس شد. کلیات و جزئیات لایحه در جلسات کمیسیون اجتماعی مجلس اسلامی به‌عنوان کمیسیون اصلی بررسی و تصویب شد. ولی مصوبه کمیسیون عملاً در سال ۱۳۸۷ مجلس شورای اسلامی به دلیل مخالفت برخی از نمایندگان نتوانست موافقت نهایی مجلس را اخذ کند. در حقیقت مجلس، با ۹۲ رأی موافق، ۵۷ رأی مخالف و ۳۴ رأی ممتنع از ۱۹۶ نماینده حاضر، با کلیات لایحه «اصلاح



قانون واگذاری واحدهای غیربهداشتی و غیردرمانی بهکده رضوی به کمیته امداد امام خمینی (ره) و انتزاع آن از سازمان مبارزه با جذام» مخالفت کرد.

پس از این موضوع آقای انواری سرپرست وقت کمیته امداد امام خمینی (ره) در مورخ ۱۳۸۷/۲/۲۲ نامه‌ای به رئیس‌جمهور سابق نوشته و مسئولیت بهکده رضوی را پس از ۲۲ سال و صرف میلیاردها ریال اعتبارات برای امور زیربنایی، تولیدی، رفاهی و خدمت‌رسانی، از نهاد مربوطه سلب و آن را واگذار کرد. سرپرست کمیته امداد امام خمینی (ره) در این نامه ضمن اعلام مراتب آمادگی نداشتن برای اداره امور بهکده رضوی، درخواست‌های زیر را از دولت مطرح کرد:

۱. اداره امور بهکده جذامیان رضوی با کلیه اموال و تأسیسات غیرمنقول متعلق به دولت محترم و کارکنان شاغل غیرسازمانی این نهاد، به هریک از دستگاه‌ها و سازمان‌های مرتبط که مقتضی بدانند منتقل و احاله شود.

۲. هزینه‌های کمیته امداد از محل منابع و درآمدهای اختصاصی این نهاد در بهکده رضوی براساس بررسی و تشخیص کارشناسی، تعیین و نسبت به بازپرداخت آن به این نهاد اقدام لازم مبذول شود.

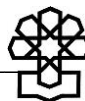
۳. لایحه لغو قانون واگذاری واحدهای غیربهداشتی و درمانی بهکده رضوی به کمیته امداد امام خمینی (ره) از سوی دولت تهیه و تقدیم مجلس شود و یا به هر ترتیب دیگری که مصلحت بدانند اقدام فوری و مساعد مبذول شود.

پس از واگذاری مسئولیت توسط کمیته امداد امام خمینی (ره)، موضوع تعیین تکلیف بهکده رضوی به وزارتخانه‌های رفاه و تأمین اجتماعی و دادگستری سپرده شد. در نهایت هیئت وزیران بنا به پیشنهاد مشترک این دو وزارتخانه، در تاریخ ۱۳۸۸/۸/۲۴ موافقت

خود را با تشکیل شرکت سهامی زراعی در بهکده رضوی با مشارکت دولت و ساکنان و واگذاری امور مدیریتی مجموعه به وزارت جهاد کشاورزی ظرف سه‌ماه اعلام کرد. واگذاری مجتمع بهکده رضوی به وزارت جهاد کشاورزی با هدف رفع مشکلات این مجتمع و بازگشت تولید و فعالیت، حداقل به روال سابق انجام شد. شرکت سهامی زراعی در آذرماه ۱۳۹۰ در دفتر مخصوص ثبت شرکت‌های سهامی زراعی در دفتر نظام‌های بهره‌برداری وزارت جهاد کشاورزی به ثبت رسید و تشکیل شد، به گونه‌ای که ۵۱ درصد از سهام به نام مردم و ۴۹ درصد نیز برای دولت و به نمایندگی به نام جهاد کشاورزی تعلق گرفت.

این شرکت پیرو مصوبه شماره ۲۰۷۴۴۷ مورخ ۱۳۸۸/۱۰/۲۲ هیئت وزیران و به‌منظور تحقق اهدافی از جمله افزایش عملکرد تولیدات کشاورزی و درآمد روستاییان، توسعه مکانیزاسیون، انجام عملیات عمرانی، تجهیز و نوسازی اراضی، اجرای شبکه‌های آبیاری، انجام عملیات حفاظتی، بازاریابی و بیمه محصولات کشاورزی و همکاری در اجرای برنامه‌های آموزشی و بهداشتی در تاریخ ۱۳۹۰/۹/۱۲ در دفتر ثبت شرکت‌های سهامی زراعی، موضوع ماده (۵) قانون تشکیل شرکت‌های سهامی زراعی به ثبت رسید و تشکیل شد.

هرچند مدیریت کلیه واحدهای غیربهداشتی بهکده رضوی بر عهده شرکت سهامی زراعی است، ولی این شرکت با گذشت هفت سال از ثبت رسمی، هنوز مالکیت رسمی بر دارایی‌ها و اموال مربوطه ندارد. شرکت سهامی زراعی بهکده رضوی به دلیل مالکیت نداشتن بر اراضی و اموال و دارایی‌های منقول و غیرمنقول، وثایق و تضامین لازم برای اخذ وام‌های بانکی را ندارد و این مشکل سبب می‌شود برخی از دستگاه‌های اجرایی همکاری لازم را به عمل نیاورده و امتیازات مربوطه را در اختیار شرکت قرار ندهند. در حقیقت شرکت مذکور بر بقایای مجتمع بهکده‌ای استقرار یافت که در سال ۱۳۴۲، با



هدف بهبود وضعیت جذامیان راه‌اندازی شده و در طول قریب به نیمقرن دستخوش تغییرات زیادی شده بود.

در حال حاضر، لایحه تعیین تکلیف اموال بهکده رضوی، عمدتاً با هدف تعیین تکلیف اموال و دارایی‌ها ارائه شده است. گزارش حاضر پس از مروری بر وضعیت موجود و چالش‌های بهکده رضوی، لایحه ارائه شده را بررسی کرده است. در تهیه این گزارش، اسناد رسمی کشور مانند سرشماری‌ها و قوانین و گزارش‌های مرتبط^۱ بررسی و تحلیل شدند و علاوه بر آن مشاهدات میدانی نیز از وضعیت روستاهای مربوطه و شرکت به‌عمل آمده و داده‌هایی از طریق مصاحبه با ذی‌نفعان مختلف گردآوری شده است.

وضعیت موجود بهکده رضوی و روستاهای تابعه

در اینجا ابتدا به‌صورت خلاصه، توضیحاتی درخصوص بهکده رضوی ارائه شده و سپس مباحث مربوط به شرکت سهامی زراعی بهکده رضوی مطرح می‌شود.

موقعیت جغرافیایی

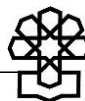
بهکده رضوی در ۱۳۰ کیلومتری شمال غربی شهرستان بجنورد و ۸۵ کیلومتری غرب شهرستان مانه و سملقان در حد فاصل رود اترک و انتهای جنگل گلستان بین مرز استان خراسان شمالی و استان گلستان و در موقعیت طول جغرافیایی ۱۳ درجه و ۵۶ دقیقه و عرض جغرافیایی ۳۴ درجه و ۳۷ دقیقه قرار گرفته است. بهکده رضوی تحت پوشش

۱. به‌ویژه گزارش تدوین سند راهبردی و برنامه اقدام شرکت سهامی زراعی بهکده رضوی که توسط دانشگاه تهران و در سال ۱۳۹۶ تهیه شده است.

دهستان جیرانسو و بخش مرکزی شهرستان آسخانه قرار دارد و دارای چهار روستا به نام‌های بهکده، سوجه، دشت گرگان و دامدانی است.

وضعیت جمعیت‌شناختی

براساس آمار سال ۱۳۹۰، دارای ۲۶۶ خانوار با جمعیتی بالغ بر ۹۳۱ نفر بوده که طبق سرشماری سال ۱۳۹۵ جمعیت آن به ۷۵۰ نفر رسیده است. در این بین روستای بهکده با ۵۲۶ نفر، پرجمعیت‌ترین روستای منطقه بهکده رضوی است و به‌تنهایی حدود ۷۵ درصد جمعیت منطقه را به خود اختصاص داده است. طبق آمار سرشماری سال ۱۳۹۵، بالغ بر ۱۶۶ نفر از جمعیت بهکده رضوی و سه روستای تابعه (دامدانی، دشت گرگان و سوجه)، در گروه سنی ۱۵-۲۹ سال قرار دارد. تعداد جمعیت ۵۴-۳۰ ساله نیز ۲۶۵ نفر است. این آمار سنگین بودن رسالت شرکت سهامی زراعی بهکده رضوی را در اتخاذ راهبردهای اشتغال‌زا و در عین حال تولیدگرا نشان می‌دهد، زیرا ۵۰۲ نفر معادل ۶۷ درصد جمعیت، در سن قانونی کار، یعنی بین ۱۵ و ۶۴ سال سن قرار دارند. از سوی دیگر ۱۹۳ نفر نیز کم‌تر از ۱۵ سال سن دارند و در سال‌های آتی به زمره متقاضیان کار خواهند پیوست و عرضه نیروی کار را افزایش خواهند داد. تنها ۱۲۶ نفر از روستاییان معادل ۱۷ درصد کل جمعیت، سالخورده و بازنشسته یا در معرض بازنشستگی قرار دارند. حدود ۸۱ درصد مردان بالای ۶ سال باسواد هستند که از بین آنها ۴۰ درصد تا مقطع نهضت سوادآموزی و ابتدایی، ۳۰ درصد تا مقطع راهنمایی و ۳۰ درصد تا مقطع دیپلم و بالاتر تحصیل کرده‌اند. در مورد زنان نیز ۶۲ درصد افراد بالای ۶ سال باسواد هستند که از بین آنها ۴۲ درصد تا مقطع نهضت و ابتدایی، ۳۰ درصد تا مقطع راهنمایی و ۲۸ درصد تا مقطع دیپلم و بالاتر تحصیل کرده‌اند.



شرکت سهامی زراعی بهکده رضوی

شرکت سهامی زراعی بهکده رضوی در شهرستان مانه و سملقان استان خراسان شمالی واقع بوده و چهار روستا را تحت پوشش دارد و در سال ۱۳۹۰ با ۳۹۶ نفر عضو تأسیس شد.

نیروی انسانی

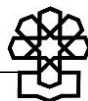
بررسی‌ها حاکی از آن است که در سال ۱۳۹۶، تعداد پرسنل دائم و قراردادی شرکت سهامی زراعی بهکده رضوی، برابر با ۹۳ نفر بوده است. از این میزان، ۵۸ نفر قبل از تشکیل شرکت سهامی زراعی استخدام شده‌اند و ۳۵ نفر نیز از تاریخ ۱۳۹۱/۷/۱ جذب شده‌اند. حدود ۵۲ نفر از شاغلان دارای سابقه بالای ۱۵ سال در شرکت هستند که از این میزان ۱۳ نفر سابقه بالای ۲۰ سال دارند و در معرض بازنشستگی قرار دارند.

دارایی‌های شرکت

در حین تشکیل تعداد کل اعضای شرکت، ۳۹۶ نفر بوده است. منابع آبی شرکت سهامی زراعی بهکده رضوی، شامل ۴ حلقه چاه، ۹ رشته قنات (۵ رشته قنات کشاورزی و ۴ رشته قنات جهت شرب دام سبک) و یک چشمه است. زمین کشاورزی قابل کاشت، حدود ۸۱۹ هکتار است که هر ساله با توجه به محدودیت آبی، تنها قسمتی از آن (۱۸۱-۱۶۸ هکتار معادل ۲۲-۲۰/۵ درصد اراضی) کشت و مابقی به صورت آیش رها می‌شود. وسعت اراضی آیش و دیم (جزء مستثنیات محدوده پلاک‌های منتهی به حوزه شرکت) ۱۲۵۲ هکتار است. اغلب اراضی دیم شرکت در منطقه تخت ایران و راه اینچه قرار دارند. بنا بر اظهارات روستاییان، حدود ۱۴ سال گذشته، وسعت باغات شرکت به ۴۵ هکتار می‌رسید که به دلیل رسیدگی و آبیاری نکردن به حدود ۱۶/۵ هکتار کاهش یافته است.

باغات شرکت در حال حاضر شامل ۸ هکتار باغ گیلاس، ۲ هکتار باغ زردآلو، ۵ هکتار باغ گردو، ۱/۵ هکتار باغ گلابی است. البته در سال ۱۳۹۵، حدود ۲ هکتار گل محمدی، ۳ هکتار انار و ۳ هکتار زیتون کشت شده بود که به دلیل سرمازدگی و رسیدگی نکردن از بین رفت.

همچنین ۵۰۰ هکتار زمینی که دولت به عنوان آورده خود در شرکت قرار بوده است به شرکت واگذار کند، عملاً انتقال نیافته است. علاوه بر این، امتیاز استفاده از پروانه چرای دام در سطح ۳۵۲۵۵ هکتار منابع ملی مجاور، رسماً به شرکت تعلق دارد. البته طبق ممیزی‌های مرتع که بنا به تقاضای شرکت کشت و صنعت کمیته امداد بهکده رضوی وقت در سال ۱۳۷۸ انجام شد، کل مراتع بهکده رضوی اعم از ییلاقی، میان بند و قشلاقی تحت عنوان مراتع عمومی بهکده رضوی در قالب قطعات (الف)، (ب) و (پ) با سطح مفید ۳۶۷۰۰ هکتار و به مدت ۲۹۰ روز با توجه به ظرفیت مرتع، ممیزی شده بود. بر این اساس تعداد دام مجاز برای چرا ۱۳۲۰۰ واحد دامی در هر یک از قطعات (الف) و (ب) و ۹۰۰۰ واحد دامی در قطعه (پ) تعیین شده بود. تعداد کل سهام شرکت، ۱۰۳۷۴۷ سهام به ارزش کل ۱۰۳۷۴۷۰۰۰۰۰۰ ریال و ارزش سهام دولت ۵۰۸۳۷۰۰۰۰۰۰ ریال بوده است. تعداد ۵۲۹۱۰ سهام به ارزش ۵۲۹۱۰۰۰۰۰۰۰ ریال به روستاییان تعلق داشت. بیشترین سهم از اراضی آبی زیرکشت را روستای بهکده (۲۵/۴ درصد) و بیشترین سهم از اراضی آبی آیش را روستای سوکه (۵۸ درصد) دارد. به طور کلی، بیشترین اراضی کشاورزی شرکت به ترتیب در روستای سوکه (۴۰۰ هکتار)، روستای بهکده (۱۰۰ هکتار) و دشت ناز (۷۰ هکتار) قرار دارد. بالغ بر ۱۳۶ هکتار معادل ۷۵ درصد از اراضی کشاورزی آبی شرکت نیز به ترتیب در روستاهای بهکده، سوکه، دشت ناز و دامدانی قرار گرفته است.



اهم نقاط قوت و فرصت‌های شرکت سهامی زراعی بهکده رضوی

به‌طور کلی، نزدیکی به مرز ترکمنستان، حق بهره‌برداری از مراتع وسیع، بارندگی‌های نسبتاً مناسب، سیلاب‌های قابل استحصال، چشم‌اندازها و جاذبه‌های طبیعت‌گردی، وجود تأسیساتی مانند کارگاه نجاری و کارگاه جوراب‌بافی و پتوبافی، انبارهای ذخیره محصولات کشاورزی راهبردی، واحدهای گاوداری و گوسفندداری، کشتارگاه و ایزوله بودن منطقه از نظر سرایت نکردن عوامل بیماری‌زای دامی به این منطقه، از جمله مهمترین نقاط قوت و فرصت‌های پیش‌روی بهکده ضوی است. مراتع وسیع زمینه تولید گوشت سالم و ارگانیک گوسفند در شرکت را فراهم کرده است، زیرا گوسفندان دوسوم خوراک خود را از مراتع تأمین می‌کنند. از نظر وسعت مراتع در اختیار، شرکت سهامی زراعی بهکده رضوی، در ایران موقعیت بی‌نظیری دارد. محصولات تولیدی شرکت شامل گوسفند، شیرگاو، گیلان، گردو، گلابی، زردآلو، گندم و پشم گوسفند است.

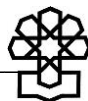
اهم تهدیدات و نقاط ضعف توسعه شرکت سهامی زراعی بهکده رضوی

با وجود نقاط قوت و فرصت‌هایی که شرکت سهامی زراعی بهکده رضوی دارد، بررسی‌ها حاکی از چالش‌های اساسی نیز است. ساکنان روستاهای بهکده رضوی تفاوت جدی با روستاهای دیگر کشور در زمینه همکاری با یکدیگر برای خود اشتغالی و راه‌اندازی کسب‌وکارهای مستقل دارند. منابع تولید به‌خصوص آب و زمین در طول سالیان مختلف (از بدو راه‌اندازی مجتمع) در اختیار دولت‌های مختلف بوده است و ساکنان محلی قدرت تصمیم‌گیری چندانی در خصوص مدیریت منابع و کسب‌وکارها نداشته‌اند. همچنین

روستاییان در سالیان فراوان، وابسته به پرداخت‌های کمیته امداد امام خمینی (ره) بودند و لذا توان ریسک‌پذیری آنها برای کارآفرینی مستقل، به‌طور نسبی پایین بوده است. در دوره مدیریت کمیته امداد امام خمینی (ره) بر بهکده رضوی (۱۳۶۳-۱۳۸۸)، در ۱۰ سال اول، مدیریت اراضی در اختیار بخش اقتصادی کمیته امداد امام خمینی (ره) بوده، ولی بعد از آن، مدیریت امور بهکده به بخش حمایتی این نهاد منتقل می‌شود. طبق اظهارات برخی از افراد، در این دوره روستاییان بعضاً با ارائه هرگونه درخواست می‌توانستند به راحتی از مدیر عامل منصوب کمیته امداد امام خمینی (ره) مساعده دریافت کنند و ارتباطات مستقیم مدیران عامل شرکت با دفتر کمیته امداد در مرکز کشور، زمینه دریافت حمایت‌های مستمر را فراهم می‌کرد. چنین سخاوتمندی و سرمایه‌گذاری نکردن مولد کافی و نبود توانمندسازی مناسب روستاییان، سبب وابستگی هر چه بیش‌تر و کاهش ریسک‌پذیری آنها برای راه‌اندازی کسب‌وکار مستقل شده است. شایان ذکر است که بخشی از سرمایه‌گذاری نکردن مولد و کافی در بهکده، به دلیل تثبیت نشدن مالکیت کمیته امداد امام خمینی (ره) بر اراضی بهکده بوده است. این تثبیت نشدن به همراه بدهی انباشته و هزینه‌های جاری روزافزون، از جمله عوامل اساسی واگذاری بهکده رضوی توسط کمیته امداد امام خمینی (ره)^۱ به شمار می‌رود.

در حال حاضر، شواهد میدانی حاکی از وضعیت نامطلوب در روستاهای تحت پوشش شرکت سهامی زراعی بهکده رضوی است. با وجود تخصیص اعتبارات مختلف، این شرکت بنا به دلایل مختلف نتوانسته است بهره‌وری تولیدات کشاورزی را به شکل پایدار ارتقا داده و معیشت مناسبی را برای روستاییان ایجاد کند. بنابر اظهارات برخی مطلعان کلیدی

۱. براساس گزارش‌های ارائه شده، جمع کل بدهی‌های شرکت تا پایان سال ۱۳۹۳ معادل ۱۹۲۳۲۰۲۵۰۰۰ ریال بوده است.

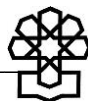


محلی، زمانی حدود ۳ هزار نفر جمعیت در بهکده ساکن بودند و چشم‌انداز بهکده رضوی در هنگام طراحی، ۵۰۰۰ نفر جمعیت بوده است؛ در حالی که جمعیت کل چهار روستای بهکده رضوی در سال ۱۳۹۵ به ۷۵۰ نفر کاهش یافته است و شرکت در حال حاضر حتی قادر به استفاده بهره‌ور و پشتیبانی از ۹۳ نفر نیروی کار موجود خود نیز نیست. بسیاری از کارگاه‌های موجود در بهکده رضوی تعطیل شده و سطح ارائه برخی از خدمات مانند دبیرستان و درمانگاه، به دلیل کاهش آستانه جمعیتی یا به صفر رسیده و یا کاهش یافته است. همچنین ساکنان سبد غذایی بسیار نامناسبی دارند؛ حتی دارو و نان خود را در بسیاری از موارد به صورت نسبه تهیه می‌کنند و قدرت پرداخت هزینه رفت‌وآمد فرزندان دانشجوی خود را ندارند.

هرچند تثبیت نشدن مالکیت، یکی از موانع اساسی توسعه روستای بهکده رضوی و روستاهای تابعه به شمار می‌رود، ولی بررسی‌های میدانی و شواهد حاکی از آن است که چالش‌های جدی دیگری نیز وجود دارند که در صورت توجه نکردن به آنها، صرف انتقال مالکیت، به تنهایی مشکل چندان‌ی را حل نخواهد کرد. شواهد حاکی از آن است که با وجود حمایت‌های مالی فراوان در سال‌های گذشته، این شرکت با چالش‌های جدی مواجه بوده و بنا بر اظهار مسئولان شرکت، در حال حاضر حدود ۷/۵ میلیارد تومان بدهی دارد. همان‌طور که گفته شد، این بدهی در سال ۱۳۹۳ (حدود سه سال پس از تشکیل شرکت)، حدود ۲ میلیارد تومان بوده است. این در حالی است که شرکت سهامی زراعی بهکده رضوی دارای امتیازات استثنایی، از جمله برخورداری از حق بهره‌برداری از حدود ۳۵۰۰۰ هکتار مرتع و مدیریت حدود ۸۱۹ هکتار زمین کشاورزی قابل کاشت است. بی‌شک بخشی از کاستی‌ها و چالش‌های کنونی شرکت، حاصل برخی رویکردهای

اشتباه گذشته و بخش دیگر، به دلیل ضعف‌های ساختاری و اساسی در شرکت است؛ ولی به هر حال به نظر می‌رسد، در صورت مدیریت صحیح، خیلی از مشکلات موجود می‌توانست برطرف شود. بالا بودن روحیه وابستگی به دولت و کارفرما و روحیه ریسک‌پذیری پایین، تضمین نشدن حقوق مالکیت و بهره‌برداری بلندمدت برای سرمایه‌گذاری مستقل، برخورد جدی نکردن با کارگران متخلف، محدودیت زمان نیروی کار کشاورزی به زمان فعالیت اداری، دلبستگی نداشتن مناسب روستاییان به شرکت، برپا نکردن نشست‌های مجمع عمومی به صورت مؤثر و مستمر، نگرش نامناسب روستاییان نسبت به برخی مدیران شرکت، بدهی‌های انباشته شرکت، درگیر بودن مدیریت شرکت با مسائل روزمره، پایین بودن تخصص و کارایی هیئت مدیره، انتصاب مدیر عامل توسط دولت و عدم وابستگی حقوق وی به رشد شرکت، نقش دولت در انتخاب یکی از اعضای هیئت مدیره، کم‌رنگ بودن ویژگی‌های مطلوب مدیریتی در شرکت، ضعف جدی در نظام بازرسی شرکت، کاهش میزان سرمایه اجتماعی، فقدان سازوکار ممیزی درخواست خرید کالا و مواد و استفاده از آنها، فقدان رهبر محلی آگاه و توانمند، تعدد قومیت‌ها و تعارض خواسته‌های اعضا، استفاده نامناسب از تجارب و دانش بومی، پایین بودن سطح مهارت نیروی کار و استفاده نکردن از کارشناسان ماهر، مدیریت نکردن بهینه باغات، فقدان الگوی کشت مناسب، مدیریت نکردن صحیح توزیع آب کشاورزی در سطح پهنه و فقدان رویکرد راهبردی مشخص متولیان از مهمترین تهدیدات و نقاط ضعف شرکت سهامی زراعی بهکده رضوی به شمار می‌روند.

در توضیح یکی از اساسی‌ترین مشکلات ساختاری شرکت باید اظهار داشت که بازرسان شرکت در بهکده رضوی سکونت ندارند و از سوی دیگر بومی بوده و لذا نظارت اثربخش و مستقل بر عملکرد هیئت مدیره و مدیرعامل به عمل نمی‌آورند. همچنین



بازرسان از اطلاعات و مهارت تخصصی به خصوص در زمینه حسابداری و مدیریت مالی برخوردار نیستند و این امر نیز سبب کاهش اثرگذاری آنها می‌شود. به‌طور کلی، ضعف در نظام بازرسی، زمینه مناسبی را برای عدم ارزیابی مناسب نیروی کار در شرکت فراهم کرده است. علاوه بر این، یکی دیگر از مشکلات جدی شرکت، ابهام در ماهیت سهام شرکت است. در هنگام تشکیل شرکت و در جلسات مربوطه، مقرر می‌شود که ۴۹ درصد از سهام شرکت متعلق به دولت باشد. این در حالی است که اصولاً مبنای سهم ۵۱ درصدی مردم و سهم ۴۹ درصدی دولت مشخص نیست.

از دیگر چالش‌های شرکت سهامی بهکده رضوی، تخریب بخش‌های قابل توجهی از مراتع این منطقه است. در منطقه بهکده با توجه به شدت فرسایش اراضی موجود، نوعی فرسایش به نام گالی در منطقه توسعه پیدا کرده است. از آنجایی که خاک منطقه از خاک‌های ریزدانه رسی و لومی تشکیل شده است، چنین تخریبی سبب فرسایش شدید در بسیاری از قسمت‌های بهکده شده و گالی‌های فراوانی نیز بر اثر این رخداد شکل گرفته است. این گالی‌ها نمود فرسایش خندقی در منطقه بوده که به‌صورت پیش‌روند و پس‌روند پیشرفت خواهند کرد و می‌توانند معضلات زیادی جهت توسعه و پیشرفت بهکده رضوی ایجاد کنند. در نتیجه کاهش پوشش گیاهی، خاک سطحی متراکم و بدون محافظ، توسط قطرات باران شسته شده و با حرکت حیوانات پایمال شده و ذرات ریز، روزنه خاک را مسدود کرده و در نتیجه، از نفوذ سریع آب جلوگیری می‌شود. در این حالت آب نمی‌تواند در خاک به‌طور کامل نفوذ کند، در نتیجه رواناب افزایش پیدا می‌کند و ذرات خاک را برداشته و باعث ایجاد شیارهایی در سطح زمین می‌شود. این روند با بارش‌های بعدی افزایش پیدا کرده و به مرور زمان تبدیل به خندق‌های بزرگی می‌شود که به آن گالی

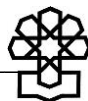
می‌گویند. با ایجاد گالی‌ها، خاک‌های منطقه در خندق‌ها تخریب و به اصطلاح خورده شده و روز به روز این نوع فرسایش شدیدتر و غیرقابل کنترل‌تر می‌شود. برخی از مراتع بهکده به‌خصوص اطراف سوچه تا دره انجیر و کردستانی و همچنین مراتع دامداری تا عرب باغی به‌علت فشار بیش از حد و چرای بیش از موعد و پس از آن، دچار تخریب شدید شده‌اند و با این وضعیت تبدیل به بیابان‌های کم‌بازده خواهند شد. حال پس از تحلیل اهم نقاط قوت و فرصت‌ها و نقاط ضعف و تهدیدات شرکت سهامی زراعی بهکده رضوی، لایحه که برای بهبود امور بهکده ارائه شده است، بررسی و تحلیل می‌شود.

تحلیل لایحه تعیین تکلیف اموال بهکده رضوی

این لایحه در ۸ ماده ارائه شده است که مواد آن در ادامه به‌صورت جداگانه بررسی می‌شود.

ماده (۱)

تمام اموال منقول و غیرمنقول بهکده رضوی موضوع قانون واگذاری واحدهای غیربهداشتی و درمانی بهکده رضوی به کمیته امداد امام خمینی و انتزاع آن از سازمان مبارزه با جدام - مصوب ۱۳۶۳- مطابق محدوده مشخص شده بر روی نقشه پیوست، به جز واحدهای بهداشتی و درمانی (درمانگاه، تجهیزات و کلیه امکانات و امور مربوط به آنها) به همراه تمام اعتبارات، دیون و تعهدات آن با رعایت مفاد این قانون، به دولت جمهوری اسلامی ایران به نمایندگی وزارت جهادکشاورزی منتقل می‌گردد.



ماده (۲)

سازمان ثبت اسناد و املاک کشور موظف است نسبت به صدور اسناد مالکیت اموال غیرمنقول موضوع این قانون، به نام دولت جمهوری اسلامی ایران به نمایندگی وزارت جهاد کشاورزی اقدام نماید.

نظر کارشناسی: با وجود اینکه تصویب‌نامه شماره ۲۵۶۶/۷ جلسه مورخ ۱۳۵۸/۴/۲۵ هیئت وزیران دولت موقت، جمعیت کمک به جذامیان را منحل و کلیه امکانات و تأسیسات بهکده همراه با بودجه و کارکنان آن را به وزارت بهداری و بهزیستی وقت منتقل کرد، ولی بنا بر شواهد در دسترس، مالکیت اموال منقول و غیرمنقول و امکانات و تأسیسات، در عمل، به وزارت بهداری و بهزیستی وقت منتقل نشد. قانون «واگذاری واحدهای غیر بهداشتی و درمانی بهکده رضوی به کمیته امداد امام خمینی (ره) و انتزاع آن از سازمان مبارزه با جذام» نیز که در تاریخ ۱۳۶۳/۳/۳ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید، عملاً صراحتی بر انتقال مالکیت اموال مذکور به کمیته امداد امام خمینی (ره) ندارد؛ به‌ویژه اینکه قانونگذار در انتهای ماده‌واحد تصریح کرده است که «کمیته مذکور حق واگذاری اموال غیرمنقول را به غیر ندارد». این در حالی است که یکی از اساسی‌ترین حقوق ناشی از مالکیت، امکان انتقال آن به غیر است. لذا مواد (۱) و (۲) این لایحه درصدد رفع مشکل مالکیت اموال غیرمنقول بهکده رضوی و انتقال مالکیت آنها، مطابق محدوده مشخص شده بر روی نقشه پیوست، به وزارت جهاد کشاورزی (به نمایندگی از دولت) هستند.

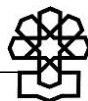
در این خصوص شایان ذکر است که اولاً نقشه‌های پیوست، در لایحه ارائه شده، شفافیت لازم را ندارند و مساحت اراضی و حدود اربعه آنها باید در این ماده قید شود. ثانیاً

ماده (۱) لایحه، نحوه تشخیص اموال غیرمنقول را نیز منوط به نقشه‌های پیوست کرده که صحیح نیست، زیرا نقشه‌های پیوست صرفاً محدوده اموال غیرمنقول را نشان می‌دهند. ثالثاً از آنجایی که وفق ماده (۷) قانون اساسنامه کمیته امداد امام خمینی (ره)، دارایی‌های این نهاد از اموال ولی فقیه محسوب می‌شوند و تبصره این ماده نیز هرگونه نقل و انتقال در دارایی‌ها و اموال و املاک و افزایش یا کاهش سرمایه را منوط به آیین‌نامه‌های مصوب هیئت امنای توسط رئیس کمیته امداد امام کرده است، لذا باید این ترتیب و ضرورت اخذ اذن مقام معظم رهبری برای انتقال اموال متعلق به کمیته امداد، در ماده (۱) یا (۲) لایحه تصریح شود. البته مشاهدات میدانی حاکی از آن است که اموال این نهاد عمدتاً شامل ماشین‌آلات و خودروهایی است که به دلیل استهلاک بالا، ارزش چندانی ندارد. رابعاً در ماده (۱) این لایحه تکلیف شده است که تمام اعتبارات، دیون و تعهدات به‌کده رضوی، به دولت جمهوری اسلامی ایران به نمایندگی وزارت جهاد کشاورزی منتقل شود. این در حالی است که به‌کده رضوی، یک مکان بوده و شخصیت حقوقی یا حقیقی نیست که بتواند اعتبارات، دیون و تعهدات داشته باشد. از سوی دیگر، همان‌طور که گفته شد، شرکت سهامی زراعی به‌کده، علاوه بر روستای به‌کده، سه روستای دیگر را نیز تحت پوشش خود داشته است.

ماده (۳)

وزارت جهاد کشاورزی می‌تواند اموال موضوع این قانون را در قالب شرکت سهامی زراعی که مطابق قوانین و مقررات مربوط تشکیل می‌شود، مورد بهره‌برداری قرار دهد.

نظر کارشناسی: این ماده به بیان نحوه مدیریت و بهره‌برداری از اموال (عمدتاً اراضی



و منابع آبی) پرداخته است. در این خصوص نکات زیر مطرح است:

۱. همان‌طور که پیش از این اشاره شد، حدود ۸۱۹ هکتار زمین کشاورزی قابل کاشت، در بهکده رضوی وجود دارد. این در حالی است که لایحه ارائه شده و به‌خصوص ماده (۳)، هیچ‌گونه قیدی مبنی بر حفظ کاربری کشاورزی اراضی مذکور و بهره‌برداری یکپارچه از آنها و جرم‌انگاری تخلفات مربوطه در حوزه زمین‌خواری و تغییر کاربری مطرح نکرده است. در این زمینه، مواد (۳) و (۱۲) قانون گسترش کشاورزی در قطب‌های کشاورزی می‌تواند با اصلاحاتی مورد استفاده قرار گیرد. از جمله اینکه بهره‌برداری از اراضی مذکور، باید منوط به تهیه طرح جامع توسعه کشاورزی و روستایی با محوریت تأمین معیشت پایدار برای روستاییان مربوطه و استقرار زنجیره ارزش صادرات‌گرا شود و هرگونه تفکیک و تقسیم اراضی کشاورزی و یا قابل کشاورزی اعم از دایر و بایر و تغییر نوع استفاده از اراضی کشاورزی به غیر کشاورزی (غیر از آنچه که در طرح جامع مربوطه ذکر شده است) ممنوع شود. البته هرچند در ماده (۳) لایحه، شکل بهره‌برداری از اموال، شرکت سهامی زراعی تعیین شده، ولی تکلیف الزام‌آوری وضع نشده است.

۲. قانون تشکیل شرکت‌های سهامی زراعی در ۲۸ ماده و ۱۰ تبصره به تصویب مجلس سنای وقت رسیده است. این قانون عمدتاً با هدف ساماندهی و یکپارچه‌سازی اراضی کشاورزانی تصویب شد که در نتیجه اصلاحات ارضی زمین دریافت کرده بودند. وفق ماده (۲) این قانون، سهام‌داران شرکت‌های سهامی زراعی به شرح زیر تعیین شده‌اند:

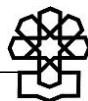
- زارعی که در اجرای قوانین و مقررات اصلاحات ارضی و قوانین تقسیم و فروش خالصات مالک یا مستأجر زمین شده یا بشوند؛
- خرده‌مالکانی که در اجرای قوانین و مقررات اصلاحات ارضی شق تقسیم را انتخاب

نموده‌اند در صورت تمایل آنها و با موافقت وزارت تعاون و امور روستاها؛

• کشاورزان و خرده‌مالکینی که مشمول هیچیک از مراحل قوانین و مقررات اصلاحات ارضی نبوده و هنگام تصویب قانون اصلاحی قانون اصلاحات ارضی (۱۳۴۰/۱۰/۱۹) شخصاً و مستقیماً به امر زراعت اشتغال داشته‌اند.

همان‌طور که ملاحظه می‌شود، تشکیل شرکت سهامی زراعی، طبق قانون مربوطه، ارتباط تنگاتنگی با اصلاحات ارضی دارد و صرفاً در مورد کشاورزان و افرادی مصداق دارد که یا براساس قانون اصلاحات ارضی زمین دریافت کرده‌اند و یا در اجرای قوانین و مقررات اصلاحات ارضی شق تقسیم را انتخاب کرده‌اند و یا هنگام تصویب قانون اصلاحی قانون اصلاحات ارضی (۱۳۴۰/۱۰/۱۹) شخصاً و مستقیماً به امر زراعت اشتغال داشته‌اند. در حالی که اراضی کشاورزی بهکده رضوی متعلق به دولت بوده و کشاورزان هیچ‌گونه مالکیتی بر اراضی ندارند. لذا در حال حاضر، مدیریت منابع آبی و خاکی و نیروی انسانی بهکده براساس الگوی سهامی زراعی و تبدیل روستاییان به سهام‌داران شرکت، موضوعیت ندارد. مضاف بر این، قانون تشکیل شرکت‌های سهامی زراعی دارای ایرادات جدی دیگری است که از جمله می‌توان به ضعف نظام بازرسی و نظارتی، ضعف در صلاحیت‌های تخصصی هیئت مدیره و مدیرعامل و غیرمشارکتی بودن فرایند تشکیل شرکت‌های سهامی زراعی اشاره کرد.

۳. اصولاً در ماده (۳) لایحه مشخص نشده است که سهام‌داران شرکت مذکور چه افرادی خواهند بود و این امر عملاً زمینه حذف مجذومان شفا یافته در آینده توسط مجری را می‌تواند فراهم کند. ضمن اینکه سابق بر این و در سال‌های دور، برخی از مسئولان اجرایی بهکده، طرحی مبنی بر تملک اراضی، کوچ دادن مجذومان شفا یافته از بهکده رضوی در ازای پرداخت مبلغ مشخص و اداره اراضی به صورت کاملاً تجاری داشته‌اند. هرچند نیت طراحان



محترم لایحه خیر بوده است، ولی قانونگذار باید با شفافیت تمام، زمینه سوءاستفاده‌های احتمالی در آینده و تضييع حقوق جامعه محلی را از بین ببرد. علاوه بر این، مشخص نیست که سهم دولت و بخش غیردولتی از شرکت سهامی چقدر خواهد بود؟

۴. ماده (۳) لایحه، هیچ تصریحی بر حفظ حقوق جامعه محلی و ارتقای معیشت پایدار آنها و تشکیل شرکت با مشارکت و انتفاع مستقیم و غیرمستقیم روستاییان بهکده رضوی و سه روستای تابعه نکرده است. علاوه بر این، در راستای سیاست‌های اصل چهل و چهارم قانون اساسی، ضوابط مشخصی در راستای جلوگیری از تصدیگری دولت در لایحه آورده شود.

۵. تصریح شکل حقوقی و نظام بهره‌برداری از اموال در قانون می‌تواند اجرا را با مشکل مواجه کند، زیرا در قانون تجارت، هفت قالب حقوقی برای شرکت‌داری تعیین شده و نظام‌های بهره‌برداری کشاورزی مختلفی اعم از شرکت‌های تعاونی تولید و سهامی زراعی وجود دارد که کارآمدی آنها بسته به شرایط زمانی می‌تواند تغییر کند و دست مجری برای انتخاب آنها با توجه به شرایط اجتماعی، اقتصادی، محیطی و بوم‌شناختی باید باز باشد.

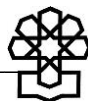
۶. همان‌طور که قبلاً اشاره شد، شرکت سهامی زراعی، در منطقه بهکده رضوی براساس مصوبه هیئت وزیران در آذرماه ۱۳۹۰ در دفتر مخصوص ثبت شرکت‌های سهامی زراعی در دفتر نظام‌های بهره‌برداری وزارت جهاد کشاورزی به ثبت رسیده و تشکیل شده است. شواهد میدانی و گزارش‌های مربوطه حاکی از چالش‌های جدی در مدیریت این شرکت است. با وجود اینکه شرکت‌های سهامی زراعی یکی از تجاری‌ترین و بهره‌ورترین شرکت‌های کشاورزی باید باشند، ولی بنا به دلایلی از جمله ضعف ساختاری، مدیریت مناسبی الزاماً در آنها دیده نمی‌شود. برای مثال در حال حاضر شرکت سهامی زراعی بهکده رضوی، توسط هیئت مدیره‌ای اداره می‌شود که به مانند شوراهای اسلامی، عمدتاً

بر اساس ملاحظات فامیلی و قومیتی انتخاب شده‌اند و تجربه و تخصص چندانی در حوزه شرکت‌داری ندارند و این امر یکی از دلایل عدم برخورد جدی با کارگران متخلف و مدیریت کارآمد منابع به‌شمار می‌رود. بدهی‌های این شرکت طبق اعلام مسئولان به ۷/۵ میلیارد تومان افزایش یافته است. حقیقت آن است که ساکنان به‌کده رضوی با توجه به غلبه رویکردهای حمایتی در طول سالیان متمادی، به تنهایی توان تخصصی اداره امور شرکت را ندارند و باید به دنبال نسخه‌هایی بود که در کوتاه‌مدت و دوره گذار، مدیریت را به نوعی از مالکیت تفکیک کرده و در عین حال منافع جامعه محلی را تضمین کند. از سوی دیگر، ساکنان به‌خصوص جوانان مستعد را شناسایی کرده و در دوره گذار مهارت‌های حرفه‌ای مدیریت کسب‌وکار در حوزه‌هایی مانند مدیریت مالی، مدیریت بازاریابی، مدیریت منابع انسانی، حسابداری و غیره را در ایشان تقویت کرد تا بتوانند رأساً مدیریت دارایی‌های به‌کده را بر عهده گیرند.

ماده (۴)

پروانه بهره‌برداری مراتع و منابع طبیعی در اختیار شرکت یادشده و حق امتیاز مربوط به چاه‌های آب و اسناد اراضی واگذاری دولت به‌عنوان وثیقه معتبر در اخذ تسهیلات و اعتبارات از بانک‌ها و مؤسسات دولتی و غیردولتی تلقی شده و مؤسسات و بانک‌های مذکور موظف به همکاری می‌باشند.

نظر کارشناسی: باید قبل از این حکم، ابتدا مشخص شود که شرکت مربوطه چه میزان از مرتع و منابع طبیعی را در اختیار دارد؟ از آنجایی که یکی از فرصت‌های مهم به‌کده رضوی، تولید گوشت گوسفندی ارگانیک از طریق تغذیه دام در مراتع و صادرات



آن به بازارهای هدف جهانی است و یکی از منابع اصلی معیشت روستاییان، گوسفندداری است؛ لذا در این لایحه، باید حق بهره‌برداری مجذومان شفاف‌یافته و اهالی روستاهای مربوطه، براساس طرح مصوب مدیریت پایدار منابع طبیعی و همراه با مدیریت علمی دانش‌آموختگان مجرب، تثبیت و تضمین شود.

ماده (۵)

چنانچه بخشی از اراضی و اموال غیرمنقول موضوع این قانون در حکم وقف تشخیص داده شود، وزارت جهاد کشاورزی مکلف است معوض آن را با رعایت اصل هم‌ارزشی به سازمان اوقاف و امور خیریه واگذار کند.

نظر کارشناسی: ماده مذکور از دو جهت واجد ایراد است. نخست، عبارت «در حکم وقف» مبهم است و ممکن است برداشت‌های مختلفی از آن به عمل آید. این در حالی است که سابقاً در تبصره «۱» ماده (۱) قانون اجازه فروش املاک زراعتی و قنوات موقوفه مصوب (۱۳۲۰) این عبارت تعریف شده بود. تبصره مذکور مقرر می‌داشت: «رقباتی که بر حسب نذر یا ثلث یا حبس منافع آنها به‌طور دائم برای مصارف عامه تخصیص داده شده است در حکم وقف است».

البته قانون اجازه فروش املاک زراعتی و قنوات موقوفه در حال حاضر نسخ‌شده است، اما می‌توان برای تعریف عبارت «در حکم وقف» از آن استفاده و تعریف مذکور را جایگزین عبارت کلی در حکم وقف کرد. در تبصره «۲» ماده واحده قانون واگذاری واحدهای غیربهداشتی و درمانی به‌کده رضوی به کمیته امداد امام خمینی (ره) مصوب (۱۳۶۳) بدون ورود به تعریف اصطلاحات مرتبط با وقف، اینچنین مقرر کرده است: «در صورت

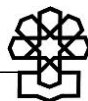
موقوفه بودن بعضی از اموال بر طبق موازین وقف عمل می‌گردد». هرچند عبارات قانون فعلی در این باب، بسیار کلی و شاید جهت احتراز از مواجهه با ایراد شرعی و قانونی به نظر برسد، ولی همین عبارات نسبت به عبارت «در حکم وقف» وجهه‌تر به نظر می‌رسد.

دوم، ماده (۵) مقرر کرده است که معوض موقوفات احتمالی با رعایت «اصل هم‌ارزشی» به سازمان اوقاف و امور خیریه واگذار شود. این در حالی است که واگذاری املاک و اراضی موقوفه مطابق مقررات فقهی و شرعی صرفاً در فرض «تبدیل به احسن» نمودن آنها تجویز شده است. لذا چنانچه قصد در اختیار گرفتن اراضی و املاک موقوفه و ارائه معوض وجود داشته باشد، بنا به رعایت مقررات شرعی در این باب، باید معوض زمین یا ملک مذکور در قالب تبدیل به احسن واگذار شود و نه «با رعایت اصل هم‌ارزشی».

البته هیئت وزیران در مصوبه خود به تاریخ ۱۳۸۸/۸/۲۴ تحت عنوان «اجازه تشکیل شرکت سهامی زراعی در بهکده رضوی و واگذاری امور مدیریتی و اجرایی بهکده به مرجع مذکور» نیز به این امر توجه داشته است و در بند «۲» تصویب‌نامه فوق مقرر کرده است که «*اراضی موقوفه موجود در بهکده رضوی در قبال زمین معوض به صورت تبدیل به احسن واگذار شود.*» لذا در لایحه فعلی نیز باید این موضوع رعایت شود.

ماده (۶)

وزارت جهادکشاورزی موظف است ظرف یک سال با همکاری استانداری مربوط، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، نسبت به واگذاری و صدور اسناد مالکیت عرصه و اعیان اراضی در اختیار ساکنین بهکده که از ابتدای تشکیل بهکده تا ۱۳۹۰/۱۲/۲۹ (زمان تشکیل شرکت) در بهکده سکونت داشته و دارند و فهرست آنان



به تأیید وزارتخانه‌های اطلاعات و جهاد کشاورزی رسیده است به ترتیب زیر اقدام کند:

الف) حداکثر ۴۰۰ متر مربع عرصه برای هر خانوار اصلی (شامل مجذومین و فرزندان ساکن بهکده آنها و ساکنین روستاهای داخل بهکده) به صورت بلاعوض.

ب) واگذاری مازاد بر ۴۰۰ مترمربع در قالب اجاره به شرط تملیک (چنانچه عرصه مورد استفاده بیش تر از مساحت یادشده باشد).

پ) اعیانی حادثاتی توسط ساکنین به هر میزان.

نظر کارشناسی: در این ماده باید تصریح شود که منظور از اراضی، اراضی مسکونی است. زیرا در حال حاضر، اراضی مسکونی در اختیار ساکنان است و عدم قید «مسکونی» می‌تواند زمینه تقطیع اراضی کشاورزی و حتی زمین‌خواری را فراهم کند. از سوی دیگر، اولویت باید به مجذومان شفایافته‌ای تعلق گیرد که ساکن بهکده بوده و هستند.

بند «الف» ماده (۶) مقرر کرده است که حداکثر ۴۰۰ متر مربع عرصه، به صورت بلاعوض در اختیار هر خانوار اصلی (شامل مجذومین و فرزندان ساکن بهکده آنها و ساکنین روستاهای داخل بهکده) قرار گیرد. تعیین نکردن دقیق متراژ یا تعیین نکردن ضوابط مشخص برای تعیین سهم هر خانوار (مثلاً اندازه یا بعد خانوار) و نامشخص بودن مرجع تعیین، می‌تواند سبب تخلفات و برخوردهای سلیقه‌ای در اجرا شود؛ به‌ویژه اینکه بحث‌های طایفه‌ای و فامیلی در بهکده پررنگ است و چه بسا به ناحق به برخی خانوارها زمین مسکونی بیش تر و به برخی دیگر، زمین کم تر اعطا شود. لذا لازم است نحوه و ضابطه واگذاری اراضی به ساکنان به صورت دقیق مشخص شود تا از سوءاستفاده‌های احتمالی جلوگیری شود. برای مثال می‌توان براساس تعداد افراد خانوار و توان مالی آنها و سایر عوامل مهم انسانی ضابطه را شفاف و جزئی کرد. در حقیقت، موکول کردن امر به آیین‌نامه

اجرای مذکور در این لایحه نیز صحیح نیست و لازم است قانونگذار تعریف مشخصی از آن برای جلوگیری از اعمال نظرات شخصی ارائه دهد.

از سوی دیگر، منظور از عبارت «عرضه مورد استفاده» در بند «ب» مشخص نیست. نهایتاً اینکه بند «پ» می‌تواند ظاهر فیزیکی روستا را به دلیل ساخت‌وساز نامنظم با مشکل مواجه کند و لذا مفاد بند «پ» ماده (۶) لایحه نیز باید با رعایت اصول شهرسازی و مسکن باشد.

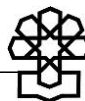
ماده (۷)

آیین‌نامه اجرایی این قانون مشتمل بر نحوه تشخیص اراضی در حکم وقف، چگونگی توزیع سهام بین اعضای شرکت سهامی زراعی و سایر امور شرکت یادشده، ارائه خدمات مورد نیاز به ساکنین بهکده و همچنین ترتیبات لازم جهت تسهیل در اجرای قانون، ظرف سه‌ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن آن توسط وزارت جهادکشاورزی و با همکاری وزارتخانه‌های اطلاعات، کشور و راه و شهرسازی تهیه و برای تصویب به هیئت وزیران ارائه می‌شود.

نظر کارشناسی: در صورتی که براساس ادله کارشناسی ارائه شده در خصوص ماده

(۳) لایحه، قانونگذار محترم در قانون صرفاً به تعیین کلیات و جهت‌گیری‌های اساسی

نظام بهره‌برداری بسنده کرده و اجازه تعیین شکل حقوقی آن (اعم از سهامی خاص، با مسئولیت محدود، سهامی زراعی، تعاونی تولید و غیره) را با توجه به شرایط اقتصادی-اجتماعی در حال تغییر به مجری دهد، امر تعیین تکلیف چگونگی توزیع سهام بین اعضای شرکت سهامی زراعی بلاموضوع می‌شود. در صورتی هم که اصرار بر تعیین دقیق نوع نظام بهره‌برداری در قانون باشد، باید کلیات و ضوابط توزیع سهام بین اعضای شرکت سهامی زراعی توسط قانونگذار تعیین شود.



ولی در هر صورت، مباحث اساسی از جمله، تعداد سهام روستاییان و دولت باید در قانون مشخص شود. از سوی دیگر، عبارت «سایر امور شرکت یادشده» خیلی کلی بوده و می‌تواند اختیارات فراتر از قانون را به مجری اعطا کند. به‌طور کلی، واگذاری برخی از مسائل مطرح در ماده (۷) لایحه به آیین‌نامه مصوب هیئت وزیران نظیر اطلاق عبارت‌های «و سایر امور شرکت یادشده» و «ارائه خدمات مورد نیاز به ساکنان بهکده» که می‌تواند مشتمل بر موضوعات دارای ماهیت تقنینی باشند، مغایر با اصل هشتادوپنجم قانون اساسی به‌ظن می‌رسد.

ماده (۸)

قانون واگذاری واحدهای غیربهداشتی و درمانی بهکده رضوی به کمیته امداد امام خمینی (ره) و انتزاع آن از سازمان مبارزه با جذام - مصوب ۱۳۶۳ - لغو می‌گردد.

نظر کارشناسی: بهتر است به جای واژه لغو از کلمه «نسخ» استفاده شود.

نتیجه‌گیری

شواهد حاکی از آن است که با حمایت‌های مالی فراوان در سال‌های گذشته، این شرکت با چالش‌های جدی مواجه بوده و بنا بر اظهار مسئولان شرکت، در حال حاضر حدود ۷/۵ میلیارد تومان بدهی دارد. همان‌طور که گفته شد، این بدهی در سال ۱۳۹۳ (حدود سه سال پس از تشکیل شرکت)، حدود ۲ میلیارد تومان بوده است. این در حالی است که شرکت سهامی زراعی بهکده رضوی دارای امتیازات استثنایی، از جمله برخورداری از حق بهره‌برداری از حدود ۳۵۰۰۰ هکتار مرتع و مدیریت حدود ۸۱۹ هکتار زمین کشاورزی

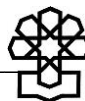
قابل کاشت است. با وجود اینکه شرکت‌های سهامی زراعی یکی از تجاری‌ترین و بهره‌ورترین شرکت‌های کشاورزی باید باشند، ولی بنا به دلایلی از جمله ضعف ساختاری، مدیریت مناسبی الزاماً در آنها دیده نمی‌شود. برای مثال در حال حاضر شرکت سهامی زراعی بهکده رضوی، توسط هیئت مدیره‌ای اداره می‌شود که به مانند شوراهای اسلامی روستا، عمدتاً براساس ملاحظات فامیلی و قومیتی انتخاب شده‌اند و تجربه و تخصص چندانی در حوزه شرکت‌داری ندارند و این امر یکی از دلایل عدم برخورد جدی با کارگران متخلف و مدیریت کارآمد منابع به شمار می‌رود.

طبق سرشماری ۱۳۹۵، تعداد ۵۰۲ نفر معادل ۶۷ درصد جمعیت ساکن در این بهکده، در سن قانونی کار، یعنی بین ۱۵ و ۶۴ سال سن قرار دارند. این آمار، ضرورت اتخاذ سیاست‌های مناسب‌تر را ایجاب می‌کند؛ به‌ویژه با توجه به اینکه بر خلاف سایر روستاهای کشور، در روستاهای بهکده، روستاییان هیچ‌گونه مالکیتی بر اراضی نداشته و مدیریت همه اموال در اختیار شرکت و دولت بوده است. جالب اینکه شرکت سهامی زراعی بهکده در حال حاضر، قادر به تأمین اشتغال برای ۸۰ نفر پرسنل خود هم نیست.

لایحه تعیین تکلیف اموال بهکده رضوی، عمدتاً با هدف تعیین تکلیف اموال و دارایی‌ها ارائه شده است. هرچند نیت طراحان محترم لایحه، رفع مشکلات نهادینه شده و انباشته در بهکده رضوی بوده است، ولی تحلیل مواد لایحه حاکی از چالش‌های جدی در متن مربوطه است که در اینجا به‌صورت مختصر اشاره شده است:

۱. تصریح نشدن تعیین روستاییان، به‌خصوص مجذومین شفایافته به‌عنوان سهام‌داران شرکت سهامی زراعی در لایحه،

۲. تثبیت نشدن حقوق بهره‌برداری بیش از ۵۵ ساله جامعه محلی بر ۳۵ هزار هکتار



مرتع، به‌عنوان یکی از اصلی‌ترین منابع معیشت مردم،

۳. تعیین تکلیف نشدن دولت درخصوص مدیریت امور بهکده از طریق بخش غیردولتی و عدم ورود آن به شرکت‌داری،

۴. نامتناسب بودن نظام بهره‌برداری سهامی زراعی با وضعیت بهکده رضوی براساس قانون تشکیل شرکت‌های سهامی زراعی،

۵. پیش‌بینی نکردن ساختار بازرسی و مدیریتی مناسب در قانون و مقررات مربوط به شرکت‌های سهامی زراعی،

۶. نامعلوم بودن میزان اراضی موضوع لایحه، به‌ویژه اینکه نقشه‌های پیوست وضوح مناسبی ندارند،

۷. تصریح نکردن لایحه بر حفظ حقوق جامعه محلی و ارتقای معیشت پایدار آنها و الزام نسبت به تشکیل شرکت با مشارکت و انتفاع مستقیم و غیرمستقیم روستاییان بهکده رضوی و سه روستای تابعه،

۸. فراهم بودن امکان تقطیع، تفکیک، تغییر کاربری و مدیریت غیرعلمی ۸۱۹ هکتار زمین کشاورزی به‌دلیل عدم تصریح لایحه مبنی بر مدیریت یکپارچه و علمی اراضی براساس طرح جامع توسعه کشاورزی و روستایی،

۹. تقلیل شأن قانون در حد تعیین شکل حقوقی و نظام بهره‌برداری از اموال که به نوبه خود می‌تواند مانع از انطباق مجری با شرایط اجتماعی-اقتصادی در حال تغییر جامعه باشد،

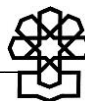
۱۰. ملزم نبودن به مدیریت منابع طبیعی براساس طرح مدیریت پایدار منابع،

۱۱. تعیین نکردن ضوابط روشن برای تعیین سهم هر خانوار از اراضی مسکونی،

۱۲. پیش‌بینی نکردن سازوکار نظارتی و بازرسی مستقل، مستمر و قوی، به‌خصوص

با توجه به تخلفات و بدهی انباشته شرکت.

حقیقت آن است که ساکنان بهکده رضوی با توجه به غلبه رویکردهای حمایتی در طول سالیان متمادی، به تنهایی توان تخصصی اداره امور شرکت را ندارند و باید به دنبال نسخه‌هایی بود که در کوتاه‌مدت و دوره گذار، مدیریت را به نوعی از مالکیت تفکیک کرده و در عین حال منافع جامعه محلی را تضمین کند. از سوی دیگر، ساکنان به‌خصوص جوانان مستعد را شناسایی کرده و در دوره گذار مهارت‌های حرفه‌ای مدیریت کسب‌وکار در حوزه‌هایی مانند مدیریت مالی، مدیریت بازاریابی، مدیریت منابع انسانی، حسابداری و غیره را در ایشان تقویت کرد تا بتوانند رأساً مدیریت دارایی‌های بهکده را بر عهده گیرند. در هر صورت، از آنجایی که موضوع بهکده رضوی و معیشت ساکنان آن به معضل پیچیده‌ای در دهه‌های گذشته تبدیل شده است، ساماندهی به مدیریت مجموعه مربوطه از اهمیت اساسی برخوردار است؛ به‌ویژه اینکه مشکلات منطقه بعضاً ابعاد امنیتی می‌تواند پیدا کند. یکی از اساسی‌ترین الزامات رفع مشکلات بهکده رضوی، تعیین و تثبیت مالکیت بر اموال منقول و غیرمنقول است، زیرا بدون تأمین حقوق مالکیت، سرمایه‌گذاری محقق نخواهد شد. از سوی دیگر در حال حاضر به دلیل فقدان اسناد مالکیت، شرکت سهامی زراعی بهکده رضوی قادر به استفاده از اراضی وسیع در اختیار به‌عنوان وثیقه و تضامین بانکی برای اخذ تسهیلات بانکی نیست. لذا در صورت رفع ایرادهای جدی که در لایحه وجود دارد، تأیید کلیات لایحه قویاً توصیه می‌شود. پیشنهادهای اصلاحی زیر می‌تواند در تقویت لایحه و رفع چالش‌های آن مؤثر باشد.



پیشنهادهای اصلاحی

- لایحه باید مدیریت مراتع را منوط به طرح مدیریت پایدار منابع طبیعی کند که ظرف چهار ماه از ابلاغ این قانون به تصویب وزارت جهاد کشاورزی برسد و با به‌کارگیری متخصصان مربوطه و مشارکت جامعه محلی اجرا شود. همچنین حق بهره‌برداری جامعه محلی از مراتع ۳۵ هزار هکتاری باید در لایحه و در چارچوب طرح مدیریت پایدار منابع طبیعی تثبیت شود.
- از عملکرد مالی و فنی شرکت سهامی زراعی بهکده رضوی باید توسط کارشناسان خبره، حسابرسی و بازرسی به‌عمل آید تا شرکت، به بلوغ لازم برسد. همچنین باید با توجه به بدهی ۷/۵ میلیارد تومانی و روزافزون شرکت با تخلفات احتمالی برخورد لازم به‌عمل آید.
- تضامینی برای بهره‌مندی عادلانه روستاییان از عوائد مدیریت یکپارچه اراضی کشاورزی و منابع طبیعی و توانمندسازی ایشان، براساس طرح جامع توسعه کشاورزی و روستایی ایجاد شود.
- مهارت‌های مناسب مدیریت کسب‌وکار در حوزه‌هایی مانند مدیریت مالی، مدیریت بازاریابی، مدیریت منابع انسانی، حسابداری و غیره باید در جوانان مستعد تقویت شود.
- بهره‌برداری از اراضی کشاورزی، باید منوط به تهیه طرح جامع توسعه کشاورزی و روستایی با محوریت تأمین معیشت پایدار برای روستاییان مربوطه و استقرار زنجیره ارزش صادرات‌گرا شود و هرگونه تفکیک و تقسیم اراضی کشاورزی و یا قابل کشاورزی اعم از دایر و بایر و تغییر نوع استفاده از اراضی کشاورزی به غیر کشاورزی (غیر از آنچه که در طرح جامع مربوطه ذکر شده است) ممنوع شود.

- سازوکار تضمین حقوق و انتفاع روستاییان به خصوص مجذومین شفاف‌یافته و خانواده‌های ایشان به صورت شفاف مطرح شود.
- دولت از شرکت‌داری منع شده و موظف شود که مدیریت امور به‌کده را از طریق بخش غیردولتی صاحب صلاحیت و مشارکت جامعه محلی انجام دهد.
- میزان اراضی موضوع لایحه به صورت شفاف تعیین شود.
- اختیار تعیین شکل حقوقی و نظام بهره‌برداری از اموال که تابعی از شرایط اجتماعی-اقتصادی در حال تغییر جامعه است، به وزارت جهاد کشاورزی واگذار شود.
- ضوابط روشن برای تعیین سهم هر خانوار از اراضی مسکونی وضع شود.

منابع و مأخذ

۱. تصویب‌نامه شماره ۲۵۶۶/۷ جلسه مورخ ۱۳۵۸/۴/۲۵ هیئت وزیران دولت موقت در خصوص انحلال جمعیت کمک به جذامیان و انتقال کلیه امکانات و تأسیسات به‌کده همراه با بودجه و کارکنان آن به وزارت بهداشتی و بهزیستی.
۲. سازمان تعاون روستایی ایران. گزارش تدوین سند راهبردی و برنامه اقدام شرکت سهامی زراعی به‌کده رضوی، ۱۳۹۶.
۳. قانون تشکیل شرکت‌های سهامی زراعی.
۴. قانون واگذاری واحدهای غیربهداشتی و درمانی به‌کده رضوی به کمیته امداد امام خمینی (ره) و انتزاع آن از سازمان مبارزه با جذام.
۵. لایحه اصلاح قانون واگذاری واحدهای غیربهداشتی و درمانی به‌کده رضوی به کمیته امداد امام خمینی (ره).
۶. مصوبه شماره ۲۰۷۴۴۷ مورخ ۱۳۸۸/۱۰/۲۲ هیئت وزیران در خصوص تشکیل شرکت سهامی زراعی به‌کده رضوی.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۶۰۹۹

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره: « لایحه تعیین تکلیف اموال بهکده رضوی »

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه توسعه روستایی و کشاورزی)

تهیه و تدوین: حجت ورمزیاری

مدیر مطالعه: —

ناظران علمی: حسین افشین، محمدتقی فیاضی

همکار: محمد شکوری

همکاران خارج از مرکز: —

اظهارنظر کنندگان خارج از مرکز: —

واژه‌های کلیدی:

۱. بهکده رضوی

۲. توانمندسازی

۳. فقرزدایی



تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۷/۷/۱۰

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۷/۷/۱۶

تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۷/۱۸