



قانون پروانه‌های چرا

محمد فیاض*

است: «به دلیل عدم واقع‌بینی در طراحی، هماهنگی و تفاهم بین تهیه‌کنندگان طرح، مجریان و نظارت مناسب و عدم توجه به اشکالات و رفع آنها، طرح‌های مرتع‌داری با موفقیت همراه نبوده است.»

در آئین‌نامه اجرایی قانون اصلاح تبصره ۱ ماده ۴۷ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، هیئت وزیران در جلسه تاریخ ۱۳۹۱/۱/۲۰ بنا به پیشنهاد وزارت جهاد کشاورزی و به استناد تبصره ۱ اصلاحی ماده ۴۷ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، مصوب ۱۳۸۰، آئین‌نامه اجرایی تبصره یادشده را به شرح زیر تصویب کرد:

ماده ۱- در این آئین‌نامه اصطلاحات زیر در معانی مشروح مربوطه به کار می‌روند:

الف - سازمان: سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور

ب - ممیزی مرتع: مجموعه اقدامات مربوط به تعیین محدوده عرفی، تعیین ظرفیت مرتع و شناسایی مرتع‌دار ذی صلاح برای اعطای پروانه چرا

پ - هیئت ممیزی مرتع: تعدادی از کارشناسان خبره و فنی که در هر استان توسط اداره کل منابع طبیعی و آبخیزداری سازمان تعیین می‌شوند و با ابلاغ و شرح وظایف مشخص وظیفه ممیزی مرتع را به عهده دارند.

ت - جنگل‌های شمال: جنگل‌های ناحیه خزری (هیرکانی) که به صورت نوار باریکی به طول ۸۰۰ کیلومتر و عرض ۲۰ تا ۷۰ کیلومتر از جلگه تا ارتفاع ۲۴۰۰ متری از سطح دریا، حداقل‌فاصل آستارا در غرب تا گلیداغی در شرق دامنه شمالی رشته کوه البرز را شامل می‌شود.

ث - مراتع بیلاقی شمال کشور: مراتع دامنه شمالی البرز حداقل‌فاصل آستارا تا گلیداغی از ارتفاع ۲۴۰۰ متر به بالا

ج - مجری طرح مرتع‌داری: دارنده پروانه چرا که با تودیع پروانه یادشده مجوز طرح مرتع‌داری دریافت می‌کند.

چ - مرتع‌دار: شخص حقیقی یا حقوقی دارنده پروانه چرا یا

۲۲ تیرماه سال ۱۳۳۸ در ماده ۱ و ۸ قانون مدیریت دولتی در مورد مراتع، حفظ و مراقبت از مراتع به عهده سازمان جنگلبانی ایران گذاشته می‌شود. در تبصره ماده ۱۹ این قانون از طرف سازمان جنگلبانی ایران آگهی می‌شود پس از دو سال از انتشار، چرانیدن بز در جنگل‌ها و مراتع ممنوع است. در سال ۱۳۳۹ آئین‌نامه اجرایی قانون تصویب شده و در فصل ششم ماده ۴۵ آن اعلام می‌شود برای راهنمایی صاحبان مراتع خصوصی در امر بهره‌برداری و اصلاح مراتع و از لحاظ حفظ و احیای آنها، مالکان و استفاده‌کنندگان باید دستورات فنی متخصصان و مأموران فنی سازمان را در موارد تناسب تعداد دام و انواع دام با ظرفیت مرتع، تاریخ ورود و خروج دام از مرتع، فصل، مدت و محل چرا رعایت کنند.

نخستین ضابطه قانونی بعد از ملی‌شدن جنگل‌ها و مراتع در مهرماه ۱۳۴۲ به تصویب می‌رسد که در آن چرانیدن دام بدون حق علف‌چر، نحوه صدور پروانه چرا، برخورد قانونی با دام‌مازاد بر ظرفیت و ... عنوان شده است.

در سال ۱۳۴۸ تعاریف طرح مرتع‌داری، واحد دامی و ظرفیت چرا که در قانون پیشین وجود نداشت، به آن اضافه شده و طرح مرتع‌داری به صورت زیر تعریف می‌شود: «طرح مرتع‌داری عبارت از طرحی است که برای بهره‌برداری از مراتع، مورد تصویب وزارت منابع طبیعی واقع می‌شود.» در تبصره ۱ ماده ۳ همین قانون، بهره‌برداری از مراتعی که دارای طرح مرتع‌داری نیستند منوط به اخذ مجوز (پروانه چرا) از منابع طبیعی است. از سال ۱۳۴۸ وزارت منابع طبیعی موظف به تهیه و اجرای طرح‌های مرتع‌داری می‌شود.

در گزارشی که با عنوان مروری بر تجارب سی ساله سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور در بخش مرتع توسط گروه کارشناسی در سال ۱۳۷۷ تدوین شد، در مورد طرح‌های مرتع‌داری این گونه مطرح شده

* استادیار پژوهش، مؤسسه تحقیقات جنگل‌ها و مراتع کشور، سازمان تحقیقات، آموزش و ترویج کشاورزی، تهران، ایران
پست الکترونیک: Fayaz1335@gmail.com

مجری طرح مرتع‌داری

ح - حقوق بهره‌برداران: حقوقی که به واسطه صدور پروانه چرا یا از طریق انعقاد قرارداد اجرای طرح‌های موضوع تبصره ۱ ماده ۳ قانون اصلاح قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، مصوب ۱۳۴۸ و اصلاحیه‌های بعدی آن برای اشخاص ایجاد می‌شود.

خ - پروانه چرا: مجوزی که با در نظر گرفتن ظرفیت چرای مراتع و تعداد واحد دامی در یک فصل چرا به نام مرتع‌دار در هر منطقه از کشور برای تعلیف دام صادر می‌شود.

د - ظرفیت چرا: حداکثر تعداد واحد دامی که در مرتع مشخص شده و در مدت معین می‌تواند بهره‌برداری شود؛ مشروط به آنکه به منابع پایه (آب، خاک و گیاه) لطمه‌ای وارد نشود.

ذ - ظرفیت مرتع: مجموعه‌ای از ظرفیت چرای دام اهلی و وحشی و کارکردهای مختلف محیط‌زیستی و اقتصادی مرتع ر - طرح مرتع‌داری: سندی مشتمل بر مجموعه فعالیت‌های مربوط به حفظ، احیا، اصلاح، توسعه و بهره‌برداری بهینه از مراتع است که در قالب برنامه زمانی و مکانی معین و نیز پیش‌بینی حجم عملیات و برآورد هزینه و درآمد، تهیه شده و به تأیید وزارت جهاد کشاورزی می‌رسد.

ز - مناطق بحرانی: مناطقی که با توجه به روند تخریبی منابع طبیعی، پایداری تولید در آن از دست رفته و استمرار بهره‌برداری موجب زیان‌های فراوان اقتصادی، اجتماعی و محیط‌زیستی به منابع پایه (آب، خاک و پوشش گیاهی) می‌شود.

ماده ۲ - هیئت‌های ممیزی مرتع موظفند نسبت به ممیزی مراتع مربوطه براساس شیوه‌نامه ابلاغی سازمان اقدام و نتیجه را جهت صدور پروانه چرا به اداره کل منابع طبیعی و آبخیزداری استان اعلام کنند.

ماده ۳ - صدور پروانه چرا در جنگل‌های شمال، ذخیره‌گاه‌ها و پارک‌های جنگلی، ایستگاه‌های تحقیقاتی، ایستگاه تولید بذر و نهال و جمع‌آوری بذرهای مرتعی، عرصه‌های دارای طرح مرتع‌داری و مناطق بحرانی ممنوع است.

ماده ۴ - صدور پروانه چرا یا اجرای طرح مرتع‌داری در مراتع بیلاقی شمال کشور صرفاً برای آن عده از مرتع‌داران مجاز است که دام آنها پس از اتمام مهلت چرا در مرتع (زمان مقرر در پروانه چرا یا طرح مرتع‌داری)، در عرصه‌های جنگلی اقامت نداشته یا تعلیف نکنند.

ماده ۵ - مرجع رسیدگی به اعتراض اشخاص به ممیزی

مرتع پیش از صدور پروانه چرا، اداره کل منابع طبیعی استان و بعد از صدور پروانه چرا، سازمان است.

ماده ۶ - صاحب یا صاحبان پروانه چرا می‌توانند پس از اخذ مجوز کتبی از واحدهای استانی سازمان، ضمن ابطال پروانه چرای متعلق به خود تمامی اختیارات و مسئولیت‌های ناشی از آن را با رعایت موارد زیر انتقال دهند:

الف - انتقال فقط به یکی از فرزندان یا همسر
ب - اولویت انتقال در مراتع مشاعی به ترتیب با مرتع‌داران همان مرتع و مرتع‌داران مراتع هم‌جوار و سایر افراد حقیقی و حقوقی

پ - اولویت انتقال در مراتع انفرادی یا مفروض به مرتع‌داران مراتع هم‌جوار

ماده ۷ - ارزش ریالی یک واحد دامی برای محاسبه عوارض سالانه و جرایم ناشی از دام مازاد بر ظرفیت چرا یا چرای غیرمجاز دام در مرتع به صورت سالانه توسط وزارت جهاد کشاورزی تعیین و اعلام می‌شود.
ماده ۸ - در صورت تحقق یکی از موارد زیر پروانه چرا ابطال می‌شود:

الف - اجازه استفاده از پروانه چرا به غیر، بدون اخذ مجوز کتبی از سازمان یا واحدهای استانی

ب - تغییر کاربری تمام یا بخشی از محدوده پروانه چرا بدون اخذ مجوز قانونی

پ - عدم اجرای مفاد مندرج در پروانه چرا
ت - عدم پرداخت عوارض قانونی سالانه یا شرایط مندرج در پروانه مرتع‌داری (پروانه چرا)

ث - انصراف از شغل مرتع‌داری

ج - ترک مرتع‌داری به مدت دو سال متوالی بدون اخذ مجوز کتبی از سازمان

چ - هرگونه جعل در پروانه چرا به تشخیص مراجع صالح

ح - واقع شدن محدوده پروانه چرا در محدوده شهرها که طرح جامع یا تفصیلی جدید آنها به تصویب مراجع قانونی ذی‌ربط رسیده باشد؛ به شرط رعایت و پرداخت حقوق عرفی مرتع‌دار در مرتع توسط دستگاه متولی

خ - انعقاد قرارداد اجرای طرح‌های موضوع تبصره ۱ ماده ۳ قانون اصلاح قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، مصوب ۱۳۴۸ و اصلاحیه‌های بعدی آن

د - هرگونه واگذاری محدوده پروانه چرا با رعایت



قوانین و مقررات مربوطه

ذ- در مواردی که دامدار حقوق مابه‌ازای خود را در قبال خروج دام از جنگل و مرتع دریافت کرده باشد. تبصره ۱- اعمال مقررات مذکور در این ماده مانع از پیگیری و تعقیب متخلف یا متخلفان از طریق مراجع قضایی و اخذ خسارت وارده نمی‌شود.

تبصره ۲- پس از ابطال پروانه چرا، مرتع مربوطه بلامعارض تلقی شده و صرفاً با تدوین طرح مرتع‌داری و طی

مراحل قانونی مربوطه قابل بهره‌برداری مجدد است. ماده ۹- پس از تشخیص و موافقت سازمان با واگذاری اراضی محدوده پروانه چرا یا طرح مرتع‌داری، حقوق عرفی صاحبان پروانه چرا یا مجریان طرح‌های مرتع‌داری که با رعایت مفاد قانون و این آئین‌نامه و ماده ۳ قانون اصلاح قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، مصوب ۱۳۴۸ و اصلاحات بعدی آن واجد شرایط تشخیص داده شده‌اند توسط سازمان محاسبه و ضمن اصلاح یا ابطال



شکل‌های ۱ و ۲- وجود برف روی قله کوه و شروع دوره رویش پوشش گیاهی، نمونه‌ای از چرای زود هنگام در مراتع



شکل ۳- چرای دام بیش از ظرفیت مرتع



شکل ۴- تغییر کاربری مرتع به کشاورزی



پروانه چرا یا طرح مرتع‌داری، توسط متقاضی اجرای طرح یا پروژه پرداخت می‌شود.

تبصره ۱- اجرای هرگونه طرح اعم از دولتی و غیردولتی در محدوده پروانه چرا و طرح‌های موضوع تبصره ۱ ماده ۳ قانون اصلاح قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، مصوب ۱۳۴۸ و اصلاحات بعدی آن منوط به رعایت حقوق بهره‌برداران خواهد بود.

تبصره ۲- نحوه محاسبه حقوق بهره‌برداران به شکل زیر خواهد بود:

$$X = (A \times B \times C \times D \times E \times K) + G$$

X = حقوق بهره‌برداران (به ریال)

A = تعداد دام مجاز مندرج در پروانه چرا یا طرح‌های موضوع ماده ۳ قانون اصلاح قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، مصوب ۱۳۴۸ و اصلاحات بعدی آن

B = علوفه مورد نیاز یک واحد دامی در روز (برابر با ۱/۷ کیلوگرم علوفه مرتعی).

C = قیمت یک کیلوگرم علوفه خشک مرتعی (به ریال) که هر ساله توسط سازمان تعیین می‌شود.

D = تعداد روزهای قابل بهره‌برداری و تعلیف دام در مدت حداکثر ۱۵ سال و درخصوص طرح‌های موضوع تبصره ۱ ماده ۳ قانون اصلاح قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، مصوب ۱۳۴۸ و اصلاحات بعدی آن تعداد روزهای قابل بهره‌برداری و تعلیف دام در مدت قرارداد.

E = نسبت دام مجاز حذف شده به کل دام مجاز مندرج در پروانه چرا یا طرح‌های موضوع ماده ۳ قانون اصلاح قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، مصوب ۱۳۴۸ و اصلاحات بعدی آن

K = ضریبی است که با توجه به سابقه بهره‌برداری، کیفیت و موقعیت مکانی مرتع و ارزش منطقه‌ای، محصولات فرعی شامل گیاهان دارویی و صنعتی، حفاظت خاک و آب، تنوع زیستی و تعدد بهره‌بردار از ۰/۵ تا ۳ براساس شیوه‌نامه ابلاغی سازمان تعیین می‌شود.

G = ارزش اعیانی و مستحدثات و تأسیساتی که برای پروانه چرا ایجاد شده است و براساس توافق طرفین یا توسط کارشناس رسمی دادگستری محاسبه می‌شود.

تبصره ۳- در هر واگذاری در مراتع مشاعی حداقل یک بهره‌بردار با اولویت بهره‌بردار دارای کمترین دام مجاز حذف و پروانه وی باطل می‌شود. ماده ۱۰- سازمان مکلف است در اجرای این آیین‌نامه شیوه‌نامه‌های فنی و اجرایی لازم را تهیه و برای اجرا به واحدهای استانی و ستادی ابلاغ کند. ماده ۱۱- تصویب‌نامه شماره ۲۳۶۳۹/ت/۲۶۹۴۵-ه مورخ ۱۳۸۲/۸/۱۴ لغو می‌شود.

چالش‌های قانون پروانه‌های چرا

باوجود پیش‌بینی راه‌حل‌های قانونی برای احتمالات مختلفی که ممکن است مدیران مرتع با آن مواجه شوند، چرا آنچه در پروانه‌های چرا پیش‌بینی شده اجرا نمی‌شود (شکل‌های ۱، ۲، ۳ و ۴).

چرا پروانه کسانی که به مدت دو سال ترک دامداری کرده‌اند نه‌تنها باطل نشده بلکه برخلاف قانون آن را به غیر اجاره می‌دهند؟ مناطقی که پایداری آنها به دلیل تخریب از بین رفته و در قانون، پروانه چرا در آنها ممنوع است، چگونه است که همچنان چرای دام و روند زوال آنها ادامه دارد؟ چرا ارزیابی و تحلیل جامعی از مسائل متعددی که زمینه‌ساز زوال اکوسیستم‌های مرتعی است، وجود ندارد؟ کنترل، ارزیابی و پایش از ضروری‌ترین نیازهای مدیریت مراتع کشور است. تا زمانی که این مهم مورد توجه قرار نگیرد، نظرات از طرح مسائل تکنیکی و بیان مسائل بر پایه برداشتهای کارشناسی مبتنی بر تجارب پراکنده فراتر نمی‌رود. آنچه نیاز است، دستیابی به تحلیل درست مسائل مراتع کشور است؛ تحلیلی که در آن جایگاه مراتع در نظام توسعه کشور به‌خوبی و به‌صورتی شفاف بیان شده باشد؛ تحلیلی که به این سؤالات پاسخ بدهد: نظام ارزش‌گذاری مراتع، کدام یک از تولیدات مرتع را به رسمیت می‌شناسد؟ کارکرد هر یک از تولیدات در توسعه و پایداری و به تعبیری در پیشرفت چگونه باید دیده شود؟ چه نگرشی نسبت به مردمی که بهره‌بردار مرتع هستند در این تحلیل وجود دارد؟ مردمی که بهره‌بردار مستقیم مراتع نیستند ولی خرابی یا آبادانی مراتع به‌طور غیرمستقیم اثرات جدی بر زندگی آنها دارد، چه جایگاهی دارند؟ پیامد تخریب مراتع پیدایش کانون‌های تولید ریزگرد و همچنین مستعد شدن آن برای بروز سیلاب‌های مخرب است، از طرفی مراتع در زمره انفال است که به‌نوعی تمام جامعه نسبت به آن حقوقی دارند، بخش بزرگی از جامعه نقشی در تخریب مراتع ندارند، تضییع حقوق آنان چگونه باید دیده شود؟ هزینه‌هایی که تخریب‌کنندگان مراتع متوجه جامعه می‌کنند نسبت به درآمدی که از مراتع کسب می‌کنند، چقدر است؟ به‌نظر می‌رسد نسبت به مراتع، عرصه‌ای که بیش از نیمی از وسعت کشور پهناور ایران را دربر می‌گیرد، کمترین توجه در نهاد مسئول مراتع یعنی سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور وجود دارد.

پاسخ به سؤالات مذکور که پیش‌نیاز آن در اختیار داشتن اطلاعات حاصل از یک نظام مستمر کنترل، پایش و ارزیابی است، از سازمان یادشده انتظار واقع‌بینانه‌ای نیست. باوجود این‌که کشور از نظر نیروی متخصص به‌مراتب توانمندتر از گذشته بوده و اطلاعات پایه و شناخت از مراتع به‌مراتب بیش از گذشته است، حتماً این توانایی برای تبدیل مراتع از عرصه‌ای که پیامدهای ناشی از تخریب آن باعث نگرانی است، به یکی از منابع و ارکان توسعه کشور، وجود دارد.