



کارایی دستورالعمل ممیزی مرتع در کاهش دام مازاد

علی محبی*

افزایش یافته و در تبصره ۱ ماده ۳ همین قانون، بهره‌برداری از مراتعی که دارای طرح مرتع‌داری نیستند نیز به اخذ مجوز (پروانه چرا) از منابع طبیعی منوط شد (فیاض، ۱۳۹۶). با نگاهی گذرا به تاریخچه قوانین منابع طبیعی (بی‌نام، ۱۳۸۴) ملاحظه می‌شود که با وجود کاستی‌ها، نقاط قوت بسیاری در متن قوانین نهفته است. این موضوع یادآور وجود الزامات قانونی است که در صورت اجرا می‌توان تا حدود زیادی از تخریب منابع طبیعی پیشگیری کرد (شکل ۱). مدیریت مراتع کشور بر مبنای پروانه‌های چرا نیز از این قاعده مستثنی نیست. مدیریت مرتع بر اساس پروانه‌های چرا با توجه به برخی مدارک موجود از سال ۱۳۲۰ شروع شد. پس از ملی شدن مراتع، دستورالعمل‌های مختلفی با مختصر تغییراتی در آنها، برای ممیزی و ساماندهی مراتع و صدور پروانه‌های چرا به‌نام مرتع‌داران ذی‌حق، تصویب و ابلاغ شد. در این راستا دستورالعمل‌های قبلی نیز باطل و از درجه اعتبار ساقط شدند. آخرین آنها دستورالعمل ابلاغی مورخه ۱۳۹۵/۶/۲ است که در سه فصل تنظیم و برای اجرا به استان‌ها ابلاغ شد (بی‌نام، ۱۳۹۵). در این دستورالعمل اشاره شده است که پروانه مرتع‌داری (پروانه جرای دام) به مجوزی گفته می‌شود که با در نظر گرفتن ظرفیت مرتع، فصل چرا، مدت و سابقه بهره‌برداری به‌نام اشخاص واجد شرایط (مرتع‌دار) برای تعلیف دام در یک دوره و با توجه به عرف محل در یک مرتع با محدوده

۱۲۰۲ شمسی، سال تشکیل وزارت فواید عامه در زمان حکومت فتحعلی‌شاه قاجار را می‌توان سرآغاز توجه دولت به منابع طبیعی دانست؛ اما شکل‌گیری ظاهری اداره‌ها برای مدیریت منابع طبیعی عملاً از سال‌های بعد آغاز شد. تاریخچه توجه قانونی دولت به جنگل‌ها و مراتع به اسفندماه سال ۱۳۰۲ برمی‌گردد که طی آن مصوبه شماره ۹۱۱۵ از تصویب هیئت وزیران گذشت و به‌موجب آن نظام‌نامه جنگلبانی ایران تنظیم شد. اولین مصوبه هیئت دولت برای حفاظت از جنگل‌های ایران در سال ۱۳۰۴ صورت گرفت. ۱۷ دی‌ماه سال ۱۳۲۱ نخستین قانون سازمان جنگلبانی ایران به تصویب مجلس شورای ملی رسید. همچنین در تیرماه سال ۱۳۳۸ قانون جنگل‌ها و مراتع مشتمل بر ۲۸ ماده و ۲۲ تبصره در مجلس تصویب شد (فیاض، ۱۳۹۷). سپس هیئت وزیران در جلسه مورخه ۱۳۴۱/۱۰/۲۷ قانون ملی شدن جنگل‌ها را به تصویب رساند. در سال ۱۳۴۶ وزارت منابع طبیعی تشکیل شد و در ۳۰ مرداد سال ۱۳۴۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور به تصویب رسید؛ ولی عمر وزارت منابع طبیعی به‌درازا نکشیده و با انحلال آن در تاریخ ۱۳۵۰/۱۱/۱۴ با وزارت کشاورزی وقت ادغام شد. بسیاری از قوانین موجود منابع طبیعی کشور با مختصر تغییراتی، یادگار آن دوره هستند. درباره مدیریت مراتع با پروانه‌های چرا نیز باید عنوان کرد که پس از ملی شدن جنگل‌ها و مراتع در سال ۱۳۴۱، به‌موجب تصویب‌نامه شماره ۶/۱۱۹۹۰ مورخه ۱۳۴۲/۷/۱۰ هیئت وزیران، دریافت پروانه چرا برای دامداران الزامی شد. همچنین به مدت یک‌سال فرصت داده شد تا این پروانه‌های چرا از سازمان جنگلبانی وقت دریافت شود. در این مرحله، هدف از صدور پروانه چرا، اعمال مالکیت دولت بر مراتع و جلوگیری از پرداخت حق علف‌چرا از سوی دامداران به افراد محلی و مالکان قبلی بوده است؛ ولی بعدها، علاوه بر اینکه پروانه‌های چرا از نظر محتوا تکامل بیشتری پیدا کردند، همین پروانه‌ها مبنای تهیه طرح‌های مرتع‌داری شدند (بی‌نام، ۱۳۸۴). در سال ۱۳۴۸ تعاریف طرح مرتع‌داری، واحد دامی و ظرفیت چرا به قوانین موجود



شکل ۱- کنترل قاچاق موسیر و تره کوهی در مراتع دشت لاله وازگون شهرستان کوهرنگ، ۱۳۹۶/۵/۲۷

در صورت اجرای دقیق قوانین موجود تا حدود زیادی می‌توان از حضور دام‌های غیرمجاز و در نتیجه فشار زیاد بر مراتع، کاست. مثال بارز آن کنترل مدیریت کوچ در مراتع سمیرم، شهرضا و فریدن اصفهان در چند سال اخیر است. برخی از کارشناسان به بهانه افزایش احتمالی تعداد دام در مراتع ناشی از فعالیت مجدد ترک دامداری‌کنندگان، از اجرای بند ۲ و ۳ فصل سوم شیوه‌نامه مذکور امتناع می‌کنند؛ ولی چنانچه قدرت کاذب پروانه‌های چرا در به رسمیت شناختن آنها به‌عنوان سند دولتی، گرفته شده و به‌عبارتی پروانه برای دام باشد و این امر به باور بهره‌برداران برسد، انگیزه تلاش برای حفظ حقوق عرفی و امید به استفاده از مزایای اجرای طرح‌های ملی و غیرملی احتمالی آتی در مراتع در بین ترک دامداری‌کنندگان کاهش خواهد یافت. به‌علاوه اینکه بازگشت به دامداری برای چنین افرادی که بیشتر شهرنشین شده و به مشاغل دیگری پرداخته‌اند، به‌راحتی میسر نخواهد شد. موضوع مهم دیگر کاهش تدریجی فشار دام بر مراتع است. بدین ترتیب که با الزام بهره‌برداران به معرفی قرق‌بانان و حمایت قانونی از آنها در گام نخست از ورود دام‌های غیرخودی (غریبه) به مرتع جلوگیری می‌شود (شکل ۲). به‌دنبال آن نیز با اعمال قوانین مذکور برای دامداران خودی، تا حد زیادی می‌توان در کنترل ورود دام‌های مازاد به مراتع، موفق عمل کرد.



شکل ۲- کنترل مشارکتی کوچ زودهنگام عشایر در مراتع چشمه‌دیمه استان چهارمحال و بختیاری توسط عشایر منطقه و ماموران دولتی (سال ۱۳۹۶)

منابع

- بهزاد، ت.، ۱۳۸۱. مدیریت چرا و چگونگی کوچ با نگرش جلوگیری از چرای زودهنگام. سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور، دفتر امور مراتع، ۹۶ صفحه.
- بی‌نام، ۱۳۸۴. مجموعه قوانین و مقررات جنگل‌ها و مراتع کشور. مهندسين مشاور پایداری طبیعت و منابع، طرح، دستورالعمل اصلاح مراتع با استفاده از روش‌های مدیریت چرا و قرق. ۵۵ صفحه.
- بی‌نام، ۱۳۹۵. شیوه‌نامه فنی و اجرایی ضوابط و شرایط بهره‌برداری از مراتع کشور. سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور، دفتر امور مراتع، ۱۸ صفحه.
- فیاض، م.، ۱۳۹۶. قانون پروانه‌های چرا. نشریه طبیعت ایران، ۲ (۶): ۱۰-۶.

مشخص توسط اداره کل (هیئت ممیزی) پس از اتمام ممیزی مرتع صادر می‌شود (بهزاد، ۱۳۸۱). همچنین در مرتعی که فاقد طرح مرتع‌داری مصوب هستند، این مجوز مبنای مدیریت صحیح این مراتع محسوب می‌شود. فصل سوم شیوه‌نامه مذکور، شرایط ابطال پروانه‌های چرا را بیان کرده است. در بند ۲، ۳ و ۶ آن، به ترتیب ابطال پروانه چرای اجاره دادن یا واگذار کردن، ترک دامداری به مدت ۲ سال متوالی و نپرداختن حق علف‌چر برای ۳ سال متوالی یا ۵ سال متناوب به‌صراحت عنوان شده است. با وجود این مصوبات، در بسیاری از مراتع دامداران بدون پروانه در عرصه حضور دارند. در مقابل، تعداد پروانه‌داران بدون دامی که سال‌های زیادی است ترک دامداری کرده‌اند نیز کم نیست. تبانی‌های بهره‌برداران در استفاده از پروانه پروانه‌داران بدون دام، برای حضور دام غیرمجاز یا پوشش دام مازاد نیز به‌وفور به چشم می‌خورد. تعدادی از دامداران سال‌ها نسبت به پرداخت حق علف‌چر اقدام نکرده‌اند ولی همچنان صاحب پروانه‌اند. یا اینکه تعداد و ترکیب دام‌ها با گذشت زمان دچار تغییر و دگرگونی شده ولی همان ترکیب زمان ممیزی مراتع در متن پروانه‌های تاریخ قدیمی (که تعدادشان هم کم نیست) قید شده است. در برخی از مناطق در زمان ممیزی مرتع به دلیل عدم اطلاع بهره‌برداران از فلسفه صدور پروانه‌ها و ترس از پرداخت مالیات بیشتر به دولت، تعداد دام خود را کمتر از تعداد واقعی اقرار کرده‌اند. تغییرات پوشش گیاهی ناشی از تغییرات آب‌وهوایی نیز در پروانه‌ها نادیده گرفته شده و تأکید شیوه‌نامه بر صدور پروانه برای یک‌بار (بند ۴ شرایط عمومی از فصل دوم) با این واقعیت سازگاری ندارد. در راستای حل نارسایی اخیر، تبصره ۱ بند ۳۱ بخش ممیزی مرتع از فصل دوم شیوه‌نامه، به ادارات کل اجازه داده است در صورت ضرورت، هر ساله قبل از حضور دام، زمان و ظرفیت چرا را تعیین و برای رعایت به مرتع‌داران، به‌طور کتبی اعلام کنند. با توجه به گزارش نیک‌نژاد در همایش ملی مرتع‌داری اردیبهشت ماه ۱۳۹۷ در کلاک کرج، مبنی بر وجود ۲۳۰ نفر کارشناس مرتع در سطح کل استان‌ها، تعیین ظرفیت سالانه مراتع با این تعداد کارشناس بعید به نظر می‌رسد.

چه باید کرد؟

با وجود نارسایی‌های گفته شده، هنوز تبصره و بندهایی وجود دارد که می‌توان با استناد به آنها از حضور دام مازاد و غیرمجاز در عرصه‌های مرتعی پیشگیری کرد. نمونه آن اجرای بندهای بیان شده (۲، ۳ و ۶) است. نظر به ترک دامداری از سوی بسیاری از پروانه‌داران، همچنین حضور بسیاری از دامداران بدون پروانه که به اشکال مختلف، دام غیرمجاز به عرصه‌های مرتعی وارد می‌کنند،