



مدیریت مرتع در ایران «ضوابط ممیزی و بهره‌برداری از مراتع»

مهدی زهدی*

مقدمه

مردم و سازمان‌های دولتی است و اگر طبق تشریفات مقرر در قانون اساسی تصویب و امضا شده باشد، هیچ مرجعی حق الغای آن را ندارد و فقط قوه مقننه می‌تواند با وضع قانونی دیگر، به‌طور صریح یا ضمنی آن را نسخ کند، ولی اعتبار تصمیم‌های قوه مجریه محدود به مفاد قوانین است و در صورتی اعتبار دارد که مخالف مصوبات مجلس نباشد. در این صورت، نه تنها دادگاه‌ها باید از اجرای این‌گونه تصمیم‌ها خودداری کنند، بلکه هر ذی‌نفع نیز حق دارد از دیوان عدالت اداری، ابطال آنها را بخواهد. «تصویب‌نامه‌ها» و «آیین‌نامه‌های اداری»، قوه مجریه را پای‌بند نمی‌کند، زیرا مقام تصویب‌کننده یا مقام بالاتر می‌تواند با گرفتن تصمیم تازه‌ای آن را نسخ کند (کاتوزیان، ۱۳۷۰).

مراتع ایران، از یک سو به تناسب ویژگی‌های متنوع اکولوژیک و جغرافیایی، از اکوسیستم‌های مختلف تشکیل شده و از سوی دیگر، حضور بهره‌برداران با خصوصیات اجتماعی و فرهنگی متفاوت، مدیریت این اکوسیستم‌ها را با دشواری و پیچیدگی بسیار مواجه کرده است. به‌منظور مدیریت عرصه‌های مرتعی و براساس وظایف قانونی که بر عهده سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور (سازمان ج.ا.م.) به نمایندگی از سوی دولت گذاشته شده، در چند دهه گذشته مقررات مختلفی در قالب دستورالعمل، شیوه‌نامه و بخشنامه در ارتباط با حفاظت و بهره‌برداری از عرصه‌های مرتعی وضع شده است. دستورالعمل ممیزی مراتع، از اولین مقررات وضع شده برای نظام‌بخشی بهره‌برداری از مراتع، شناسایی بهره‌برداران عرفی و تعیین حدود و ظرفیت چرای سامان‌های عرفی بوده و از اهمیت و جایگاه ویژه‌ای در مرتع‌داری ایران برخوردار است.

ضوابط ممیزی و بهره‌برداری از مراتع:

پس از ملی شدن جنگل‌ها و مراتع در سال ۱۳۴۱، «ممیزی مراتع» یا به‌عبارت دیگر، «شناسایی بهره‌برداران ذی‌حق و

تنظیم «مقررات»، متناسب با شرایط اکولوژیک، ویژگی‌های اجتماعی و تعهدات بین‌المللی، از ملزومات اساسی به‌منظور اعمال مدیریت بهینه در مراتع است. ارزانی و همکاران (۱۳۹۵)، بیان می‌کنند مدیریت مرتع تنها به مدیریت چرای دام خلاصه نمی‌شود، بلکه بهره‌برداری از اکوسیستم‌های پیچیده مرتعی به‌منظور رفع نیازها و انتظارات جوامع انسانی از مهم‌ترین وظایف مرتع‌داری است. بنابراین با وجود چالش‌های متعدد، کسب مهارت‌های متنوع، مشارکت دست‌اندرکاران و اصلاح روش‌های مدیریتی ضروری است.

جعفری لنگرودی (۱۳۹۷)، در تعریف واژه «مقررات» بیان می‌کند: «الف) به معنی عام شامل قانون، تصویب‌نامه، آیین‌نامه، بخشنامه و هرچه که ضمانت اجرا داشته باشد. ب) به معنی خاص در مقابل قانون (به معنی اخص) استعمال می‌شود». در بند «ب» منظور تمامی موارد بند «الف» به‌جز قانون است، زیرا قوانین مسیر تصویب خاص خود را طی می‌کنند. همچنین می‌افزاید، آیین‌نامه اجرایی؛ آیین‌نامه‌ای است که برای اجرای یک قانون مقرر می‌شود. آیین‌نامه اجرایی را ممکن است مجلس یا دولت و یا سایر مقامات اداری در حدود صلاحیت‌شان تهیه و به معرض اجرا بگذارند.

با اینکه صلاحیت مجلس عام است، تعیین تمام جزئیات مربوط به اجرای قوانین و تنظیم امور اداری، مجلس را از انجام وظایف مهم‌تر باز می‌دارد، به همین دلیل در قالب قوانین، تنظیم آیین‌نامه‌های اجرایی به عهده هیئت وزیران یا یکی از وزرا واگذار می‌شود. آنچه مسلم است، «قانون» از لحاظ اعتبار و تشریفات صدور، با «مقررات اداری»، تفاوت بسیار دارد. «قانون»، ناشی از قوه مقننه است و شرایط تصویب آن را قانون اساسی معین می‌کند، ولی «تصویب‌نامه‌ها» و «آیین‌نامه‌های اداری»، از طرف قوه مجریه وضع می‌شود و نیازمند تشریفات خاصی نیست. «قانون»، حاکم بر تمام

* پژوهشگر منابع طبیعی و عضو پیشین شورای عالی جنگل، مرتع و آبخیزداری
پست الکترونیک: mezhodi@yahoo.com



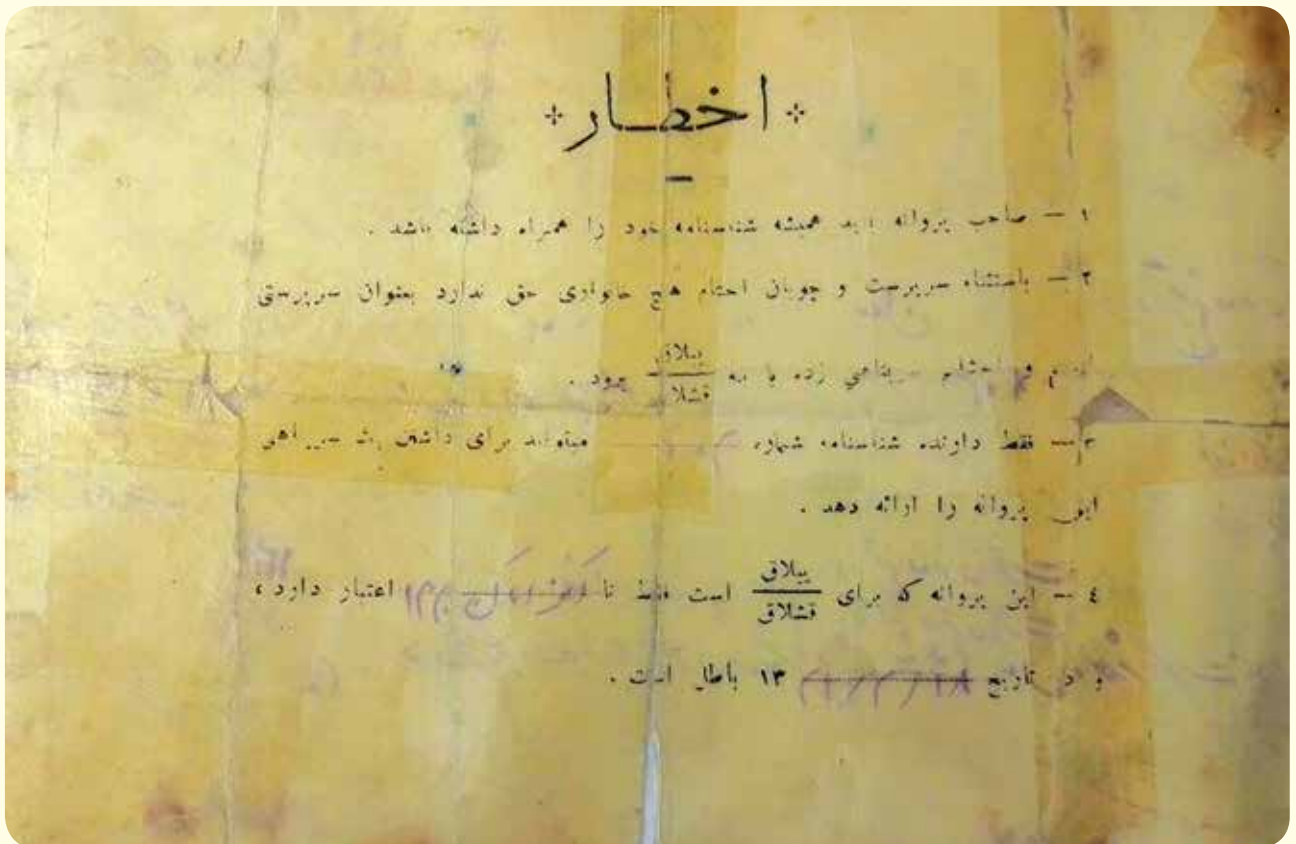
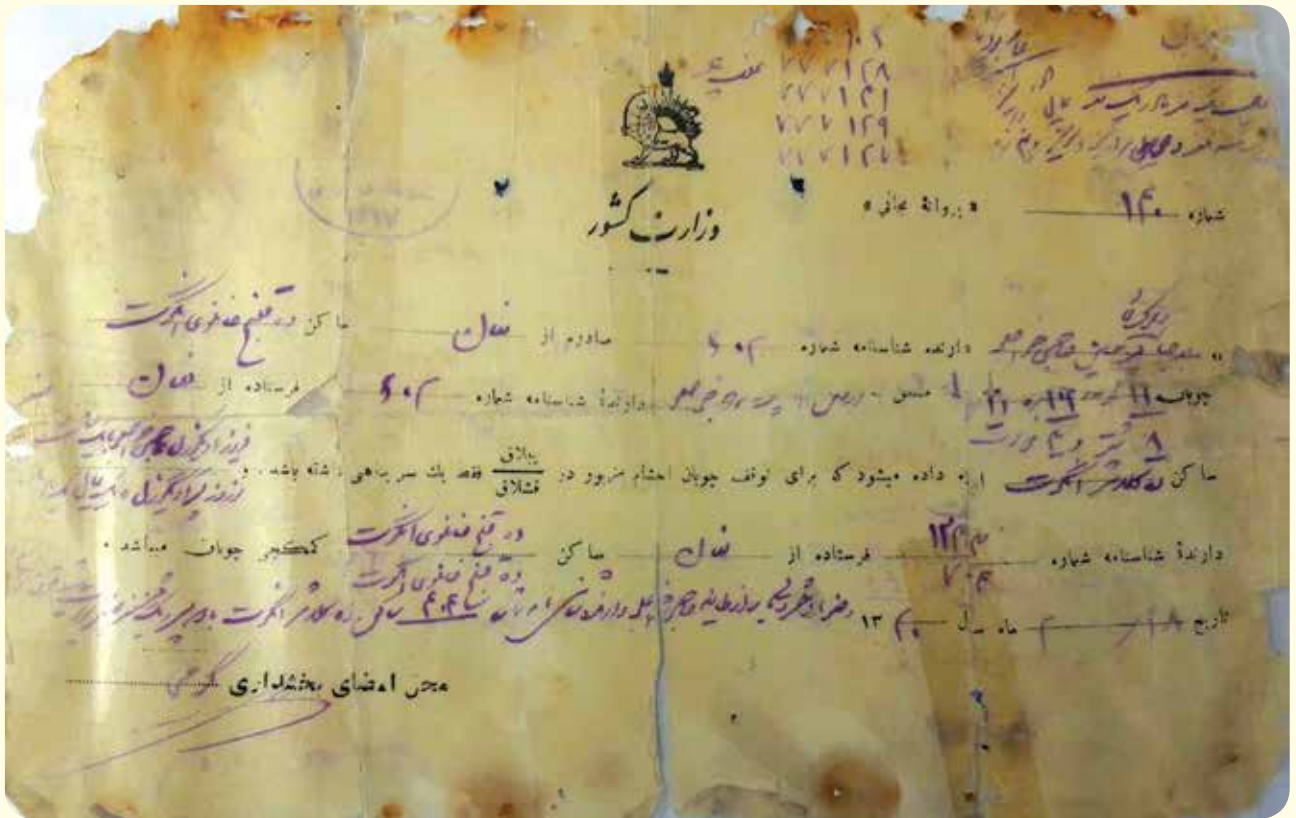
تعیین ظرفیت چرای مراتع»، از نخستین اقداماتی بود که باید انجام می‌شد. مبنای قانونی ممیزی مراتع، تبصره یک ماده ۳ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع (مصوب ۱۳۴۶/۰۵/۳۰) است. طبق این تبصره، استفاده از مراتعی که برای آنها طرح مرتعداری تهیه و تصویب نشده است، برای تعلیف دام، مستلزم اخذ پروانه چرای از وزارت منابع طبیعی و رعایت ضوابط و شرایطی بوده که توسط وزارت مزبور آگهی می‌شود. در واقع، براساس این قانون، سازمان ج.م.آ موظف به تهیه دستورالعمل ممیزی مراتع و آگهی کردن آن برای آگاهی عمومی می‌شود. بر همین اساس، طبق آگهی «شماره ۱/۰۶۰۶/۶/۹۸۲۱/ج-۹ مورخ ۱۳۴۸/۰۶/۰۹»، اولین ضوابط و شرایط چرای دام در مراتع، تصویب و ابلاغ شد. البته براساس سوابق موجود، قبل از این تاریخ نیز در مواردی مصوبه‌هایی برای مدیریت چرای دام در مراتع توسط دولت وضع شده که از آن جمله می‌توان به تصویب‌نامه اداره کل فلاح و وزارت مالیه به شماره (۸۸۳۳) ۱۳-۶-۱۶ که در سال ۱۳۱۶ در هیئت وزیران مصوب شد، اشاره نمود (شکل ۱). تصویب‌نامه یادشده، شامل ۶ بند است و هدف از آن، بهبود وضعیت مراتع جهت تعلیف احشام بیان شده است. طبق بند یک این تصویب‌نامه، بازرسی و اداره فنی مراتع، به اداره کل فلاح سپرده شده است. در همین سال‌ها، دولت (وزارت کشور) پروانه‌هایی را برای بهره‌برداری از مراتع توسط استانداری‌ها یا بخشدارها صادر می‌کرده که نمونه‌ای از آن در شکل ۲ آمده است.

تصویب‌نامه هیئت وزیران در مورخ ۱۳۴۲/۰۷/۱۰ در خصوص چرانیدن دام در منابع طبیعی نیز یکی دیگر از مقررات موجود در مورد نحوه اداره و بهره‌برداری از مراتع بوده است (زهدی، ۱۳۹۸). طبق این تصویب‌نامه، افراد موظف بودند برای بهره‌برداری از مراتع از سازمان جنگلبانی، پروانه چرای دریافت کنند.

الف) ضوابط ممیزی و بهره‌برداری از مراتع، سال ۱۳۴۸
پس از ملی شدن جنگل‌ها و مراتع در سال ۱۳۴۱ و تصویب قانون حفاظت و بهره‌برداری در سال ۱۳۴۶، اولین ضوابط چرای دام در شهریور ۱۳۴۸ طی آگهی شماره ۱/۰۶۰۶/۶/۹۸۲۱/ج-۹ تصویب و اجرایی شد. این ضوابط دارای ۹ بند بود که در ابتدای آن بیان شده است: «وزارت منابع طبیعی در اجرای تبصره یک ماده ۳ قانون اصلاح قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور، تا تهیه و اجرای طرح‌های مرتعداری در هر یک از مراتع کشور، ضوابط و شرایط زیر را برای صدور پروانه چرای دام در منابع ملی شده، اعلام می‌دارد». در واقع، برای بهره‌برداری از مراتع، شرط اصلی، تهیه طرح‌های مرتعداری بوده است، ولی با توجه به پیش‌بینی قانون‌گذار در خصوص روند طولانی تهیه طرح‌های مرتعداری برای تمام مراتع، صدور پروانه چرای، براساس ضوابط اعلامی را شرط لازم و ضروری برای بهره‌برداری از مراتع ملی شده، اعلام می‌کند. طبق این دستورالعمل، رسیدگی‌های مقدماتی به منظور تشخیص صلاحیت



شکل ۱- تصویب‌نامه اداره کل فلاح و وزارت مالیه برای چرای احشام در مراتع در سال ۱۳۱۶



شکل ۲- پروانه جاری صادره در سال ۱۳۲۰ (عکس از آقای مهندس ابوالحسن نیا)

استحقاق دامداران به‌وسیله هیئت‌هایی که در فصل‌های مناسب سال از طرف وزارت منابع طبیعی مأمور می‌شوند، در محل وقوع مراتع انجام و تاریخ و مسیر حرکت هیئت‌ها به‌موقع از طرف سرپرستی‌های منابع طبیعی اعلام می‌شود. گنجایش مرتع، تعداد دام و سوابق و مدارک دامداری و چرای دام به‌وسیله هیئت‌های اعزامی در محل مورد رسیدگی قرار می‌گیرد و نتیجه رسیدگی صورت‌مجلس شده و نسخه‌ای از صورت‌مجلس به دامدار یا نماینده او تسلیم می‌شود. دامدار گیرنده صورت‌مجلس یا نماینده وی می‌تواند ظرف سه ماه پس از وصول آن به سرپرستی منابع طبیعی محل مراجعه کند و با ارائه صورت‌مجلس و مدارک لازم تقاضای صدور پروانه کند. در صورت عدم مراجعه، درخواست متقاضیان دیگر مورد اقدام قرار می‌گیرد. براساس این ضوابط، پروانه چرا برای یک فصل و یک مرتع صادر و تا لغو نشود برای فصل‌های مشابه در سال‌های بعد معتبر خواهد بود. نام تمام دامداران یک مرتع، با ذکر تعداد و نوع دام هر یک در پروانه قید شده و پروانه به تعداد مورد احتیاج در نسخه‌های متعدد صادر می‌شود. ملاک

۲ آیین‌نامه اجرایی همین قانون و تبصره یک آن، ضوابط و شرایط ذیل جهت چرای دام در مراتع تعیین می‌شود». نکته جالب توجه در ارتباط با ضوابط مذکور، این است که به‌جای آنکه مبنای قانونی تدوین آن، تبصره یک ماده ۳ قانون حفاظت و بهره‌برداری باشد، ماده دو قانون واگذاری و احیای اراضی مصوب سال ۱۳۵۹، مستند قانونی آن اعلام شده است. در این راستا، ظاهراً نگاه تدوین‌کنندگان ضوابط فوق‌الذکر به مرتع، در قالب تفکر حاکم بر قانون واگذاری اراضی شکل گرفته است. همچنین براساس بند ۳ بخش دوم ضوابط سال ۱۳۶۲، تعیین مراتع حریم، بر عهده نماینده هیئت هفت نفره واگذاری زمین در هیئت ممیزی مراتع است. در بند ۷ بخش دوم ضوابط سال ۱۳۶۲، مسئولیت ممیزی مراتع و صدور پروانه چرای دام در مراتع عمومی، به عهده هیئتی مرکب از نمایندگان ائمه جمعه و جماعات، هیئت هفت نفره واگذاری زمین، جهاد سازندگی، اداره کل

پس از انقلاب اسلامی، این ضوابط در پنج مقطع در سال‌های ۱۳۶۲، ۱۳۶۹، ۱۳۸۱، ۱۳۹۵ و ۱۳۹۹ مورد بازنگری و تجدید نظر قرار گرفت.

صدور پروانه چرا در مرحله اول وجود دام و اثبات تعلق آن به دامدار است. محل چرای دام با توجه به سابقه چرای دام و صلاحیت دامدار تعیین می‌شود و شرکت‌های سهامی دامداری و دامدارانی که پیشه اصلی آنها دامداری باشد، نسبت به دیگران حق تقدم دارند (بی‌نام، ۱۳۵۶). در ضوابط سال ۱۳۴۸، در بند ۸، شرایط ابطال پروانه به سادگی تشریح شده و به نظر می‌رسد امکان برخورد با دامدارانی که از مقررات پروانه چرا تخلف می‌کردند، کاملاً شفاف و قاطع بوده است. پس از انقلاب اسلامی، این ضوابط در پنج مقطع در سال‌های ۱۳۶۲، ۱۳۶۹، ۱۳۸۱، ۱۳۹۵ و ۱۳۹۹ مورد بازنگری و تجدیدنظر قرار گرفت.

کشاورزی، سرچنگل‌داری کل و مرکز عشایری ایران گذاشته می‌شود. همچنین طبق بند ۴ همین ضوابط، تشخیص دامدار ذی‌صلاح جهت استفاده از مراتع حریم، بر عهده شورای اسلامی محل بوده است. پس از گذشت هشت ماه از ابلاغ ضوابط سال ۱۳۶۲، وزیر وقت وزارت کشاورزی و عمران روستایی (دکتر عباسعلی زالی)، طی نامه شماره ۳۲۴۰۰ مورخ ۱۳۶۲/۱۲/۱۴، اعلام می‌دارد «به علت اشتغال بیش از حد بعضی از نهادهای انقلاب اسلامی و ارگان‌های دولتی و نداشتن پرسنل کافی؛ تشکیل هیئت مندرج در بند هفت بخش دوم ضوابط و شرایط بهره‌برداری صحیح از مرتع، به تعویق افتاده است و بعضی از سرچنگل‌داری‌های کل حتی تاکنون نتوانسته‌اند اقدام به تشکیل هیئت کند و به‌منظور تسریع در امر ممیزی مراتع و صدور پروانه جدید چرای دام، بند هفت بخش دوم ضوابط و شرایط ابلاغی بدین شرح اصلاح می‌شود: ممیزی مراتع و صدور پروانه چرای دام در مراتع، به عهده هیئتی مرکب از نمایندگان سرچنگل‌داری کل، اداره کل کشاورزی، هیئت‌های هفت نفره واگذاری زمین، جهاد سازندگی (به‌عنوان عضو اصلی) خواهد بود. شرکت نمایندگان ائمه جمعه و جماعات چنانچه میسر باشد، بسیار مناسب بوده ولیکن چنانچه بنا به دلایل فوق مقدور نباشد، اشکالی ندارد». ظاهراً مشکلات ممیزی مراتع براساس ضوابط ابلاغی سال ۱۳۶۲ در سال‌های بعد نیز ادامه

ب) ضوابط ممیزی و بهره‌برداری از مراتع، سال ۱۳۶۲ ضوابط تهیه شده در سال ۱۳۶۲، با عنوان «ضوابط و شرایط بهره‌برداری صحیح به‌منظور چرای دام از مراتع کشور»، طی نامه شماره ۶۵۵۶/۱۰۰/۱۰ مورخ ۱۳۶۲/۰۴/۰۷ وزیر وقت کشاورزی و عمران روستایی (محمد سلامتی)، ابلاغ شد. این ضوابط در کل ۲۴ بند، یک تبصره و ۱۱ زیربند دارد که در دو بخش تنظیم شده است. بخش اول با عنوان تعاریف، دارای ۶ بند است که بند ششم ۴ زیربند دارد. در این بخش، مراتع حریم، مراتع عمومی، پروانه چرا، فصل چرا، منطقه قرق و دامدار (دامدار عشایری، دامدار متحرک، دامدار ساکن و روستایی دامدار)، تعریف شده است. بخش دوم با عنوان ضوابط و شرایط چرای دام در مراتع شامل ۱۸ بند، یک تبصره و ۷ زیربند است. در مقدمه ضوابط سال ۱۳۶۲ آمده است «به استناد ماده ۲ لایحه قانونی اصلاح لایحه قانونی واگذاری و احیای اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۹/۰۱/۲۶ و ماده

یافت تا جایی که در تاریخ ۱۲ مرداد ۱۳۶۶، وزیر کشاورزی و عمران روستایی دوباره نامه‌ای به رئیس سازمان جنگل‌ها و مراتع می‌نویسد و در بخشی از آن بیان می‌کند: «براساس گزارشات واصله از برخی استان‌ها، نمایندگان تعیین شده در دستورالعمل ممیزی، از شرکت در هیئت‌های ممیزی خودداری نموده و سبب رکود فعالیت هیئت ممیزی استان‌ها می‌شوند. با توجه به اینکه ممیزی و شناسایی دامداران ذی‌حق از اصول اولیه و اساسی در اجرای تهیه طرح‌های مرتع‌داری و واگذاری آن به مرتع‌داران است، ضرورت دارد این امر هر چه سریع‌تر با توجه به مقررات مربوطه صورت پذیرد. علی‌هذا بدین‌وسیله به جنابعالی اختیار داده می‌شود در استان‌هایی که امکان شرکت کلیه اعضای چهار عضو اصلی تعیین شده در ترکیب هیئت ممیزی میسر نمی‌شود، دستور لازم صادر تا هیئت ممیزی با اکثریت اعضا (۳ عضو اصلی) تشکیل و به کار خود ادامه دهند. بدیهی است وجود نماینده سرچنگل‌داری کل در ترکیب تمامی هیئت و نماینده هیئت‌های واگذاری زمین در مراتعی که موضوع مراتع حریم روستا وجود دارد، الزامی است.» با توجه به جو حاکم در دهه ۱۳۶۰ و ترکیب هیئت ممیزی، تعداد زیادی از افرادی که قبل از این زمان به‌عنوان چوپان برای دامداران دارای پروانه کار می‌کردند، در همان مراتع به‌عنوان دامدار ذی‌حق، پروانه چرا دریافت کردند و به یکباره تعداد دام و دامدار در سطح مراتع، افزایش یافت. براساس مفاد بند ۱۱ ضوابط فوق، موضوع انتقال حق دریافت پروانه چرا به وراثت دامدار، از این تاریخ، وارد مقررات ممیزی مراتع شد. همچنین با توجه شرایط توضیح داده شده در بند ۱۷ و ۱۸ درمورد ابطال پروانه، به نظر می‌رسد قاطعیت لازم برای برخورد با تخلف از مقررات پروانه در این ضوابط نسبت به مقررات سال ۱۳۴۸ کم‌رنگ شده است. موضوع مراتع حریم روستا و صدور پروانه چرا در مراتع روستایی به نام شورای اسلامی روستاها، از این سال به بعد در ضوابط وارد و در ضوابط سال ۱۳۶۸ نیز تکرار شد. ایجاد این نابسامانی و برهم خوردن تعادل دام و مرتع در مدت زمانی کوتاه و اعتراض کارشناسان مطلع و آگاه، موجب شد در سال ۱۳۶۹ نسبت به تجدیدنظر در ضوابط فوق اقدام شود.

ج) ضوابط ممیزی و بهره‌برداری از مراتع، سال ۱۳۶۹ ضوابط سال ۱۳۶۹ نیز با همان عنوان ضوابط سال ۱۳۶۲ در سه فصل با ۶۵ بند و ۹ زیربند و ۲ تبصره، تهیه و با رفع برخی از اشکالات موجود در ضوابط ابلاغی سال ۱۳۶۲، ابلاغ شد. فصل اول این ضوابط با عنوان تعاریف، دارای ۱۴ بند و فصل دوم با عنوان «ضوابط و شرایط چرای دام

در مرتع و صدور پروانه مرتع‌داری»، با ۴۹ بند و ۲ تبصره و فصل سوم، بدون عنوان با ۲ بند تدوین شده است. بخش زیادی از ممیزی‌های انجام شده تا آن تاریخ، براساس این ضوابط، تجدید ممیزی شد. همچنین حجم ممیزی مراتع بعد از سال ۱۳۶۹، افزایش یافت. نکته قابل توجه در خصوص ضوابط سال ۱۳۶۹ این است که در مقدمه این ضوابط، بیان شده: «به استناد تبصره یک ماده ۳ قانون اصلاح حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور و ماده یک و دو لایحه قانون اصلاح لایحه قانونی واگذاری و احیای اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۹/۰۱/۲۶ شورای انقلاب و ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی همین قانون، ضوابط و شرایط بهره‌برداری صحیح از مراتع به‌منظور چرای دام، تهیه و طی نامه شماره ۱۹۷۱/۱۰۰/۴۲ در مورخ ۱۳۶۹/۰۳/۲۹ ابلاغ و جایگزین ضوابط تدوین شده در سال ۱۳۶۲ شد». همان‌طور که ملاحظه می‌شود، در این ضوابط برخلاف ضوابط سال ۱۳۶۲، در درجه اول به تبصره یک ماده ۳ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع اشاره شده است.

برخی از تغییرات ایجاد شده در دستورالعمل سال ۱۳۶۹ نسبت به ضوابط ۱۳۶۲، عبارت است از: در بند ۳ و ۴، «حریم روستا» و «مرتع حریم»، تعریف و این دو از یکدیگر تفکیک شده‌اند. در بخش تعاریف، «واحد دامی»، معادل یک رأس گوسفند بدون ذکر وزن در نظر گرفته شده و هر رأس بز نیز یک واحد دامی تعیین شده است. ضمن آنکه در این دستورالعمل، بره و بزغاله‌های با سن کمتر از شش ماه، معادل ۰/۶ واحد دامی منظور شده ولی در دستورالعمل سال ۱۳۸۱، بره و بزغاله‌ها از شش ماهگی به بعد، به‌عنوان واحد دامی محسوب شده‌اند. این نکته بسیار مهم است؛ زیرا در بسیاری از مراتع، بره‌ها و بزغاله‌ها، بخشی از علوفه سالانه را تغذیه می‌کنند و عموماً تعداد آنها به اندازه دام‌های بالغ است. معمولاً اسفند ماه، زمان زایش در مراتع است و به همین سبب، در بهار، بره‌ها و بزغاله‌ها برای چرای گیاهان تازه یک‌ساله، به مرتع برده می‌شوند. حتی در بسیاری از مراتع بیلاقی، دامداران بخشی از مرتع را به چرای بره‌ها و بزغاله‌ها اختصاص می‌دهند و اصطلاحاً به این بخش از مراتع، بره‌چر می‌گویند. زیرا معتقدند با توجه به ترکیب گیاهی این مراتع، پروراندی بره‌ها با سرعت بیشتری انجام می‌شود. بنابراین عدم محاسبه علوفه مصرفی بره‌ها و بزغاله‌ها به هنگام محاسبه ظرفیت چرا، موجب فشار بر مراتع شده و سبب خواهد شد میزان بهره‌برداری از مراتع، بیش از حد مجاز توصیه شده برای رویشگاه باشد.

در بند ۱۰ فصل اول، در تعریف «مرتع‌دار»، محدودیت شغل به دامداری و کشاورزی حذف شده است. همچنین در بند ۱۰ فصل دوم، ترکیب هیئت‌های ممیزی، تغییر کرده و به سه نفر تقلیل یافته و تخصصی شده است. از نکات دیگر، محدود کردن اختیارات هیئت‌ها، وجود مرجعی بالاتر از هیئت برای رسیدگی به اعتراضات، رسمیت دادن به ارث ضمن جلوگیری از خرد شدن مرتع، ممنوعیت از تکرار ممیزی و اجازه نقل‌وانتقال با موافقت سازمان و درنهایت،

ضوابط ابطال است. این ضوابط، نسبت به ضوابط سال ۱۳۶۲ نقاط قوتی دارد. همچنین ضوابط سال ۱۳۶۹، مرتع‌داران بزرگ را متعهد به تهیه طرح نموده و در نهایت حفاظت و حراست از مرتع را بر عهده مرتع‌داران گذاشته است. از سوی دیگر، سوابق و مدارک قبلی، مورد احترام قرار گرفته و عرف بهره‌برداری در آن به رسمیت شناخته شده است.



۷ تبصره است. همچنین با ابلاغ این دستورالعمل، کلیه ضوابط قبلی، ابطال و ممیزی‌های بعدی بر پایه آن انجام شده است. از نظر کارشناسان، دستورالعمل سال ۱۳۸۱ با وجود اشکالات جزئی، نسبت به دستورالعمل‌های قبلی و حتی نسبت به دستورالعمل بعدی که در سال ۱۳۹۵ ابلاغ شد، کامل‌تر بوده و بهترین ضوابط را برای ممیزی مراتع داشته است (شکل ۳).

د) ضوابط ممیزی و بهره‌برداری از مراتع، سال ۱۳۸۱ پس از گذشت ۱۲ سال، در تاریخ اول دی ماه سال ۱۳۸۱، ضوابط ممیزی مرتع مورد بازنگری قرار گرفت و با عنوان «دستورالعمل ضوابط و شرایط بهره‌برداری صحیح از مراتع به منظور چرای دام (دستورالعمل ممیزی مراتع)» به شماره ۹۵۹۰/۴۱ برای اجرا ابلاغ شد. دستورالعمل سال ۱۳۸۱ به جزئیات متعددی پرداخت و بسیاری از اشکالات ضوابط قبلی در آن برطرف شد. این دستورالعمل در ۱۹ صفحه، با ۷۴ بند و ۵۱ تبصره در سه فصل تنظیم شده بود. فصل اول آن با عنوان تعاریف، دارای ۱۳ بند و یک تبصره؛ فصل دوم با عنوان شرایط عمومی، دارای ۵۳ بند و ۴۳ تبصره و فصل سوم با عنوان شرایط و موارد ابطال یا لغو پروانه مرتع‌داری، دارای ۸ بند

ه) ضوابط ممیزی و بهره‌برداری از مراتع، سال ۱۳۹۵ با توجه به نیازی که برای بازنگری و به‌روزرسانی دستورالعمل ممیزی مراتع احساس می‌شد، مجدداً در سال ۱۳۹۵ دستورالعمل ممیزی مراتع با اعمال تغییراتی، ابلاغ شد و عنوان آن به «شیوه‌نامه فنی و اجرایی ضوابط و شرایط بهره‌برداری از مراتع کشور» تغییر نمود. شیوه‌نامه مذکور، دارای سه فصل، ۹۳ بند و ۶۷ تبصره است. در این شیوه‌نامه، فصل اول با عنوان تعاریف، دارای ۲۴ بند و ۲ تبصره است که در آن برخی از عبارات و واژه‌ها تعریف شده است. فصل دوم که به پنج قسمت تقسیم شده، در مجموع ۵۳ بند و ۶۲ تبصره دارد و فصل سوم با عنوان شرایط ابطال پروانه چرای دام، دارای ۱۶ بند و ۳ تبصره است. بخش‌های فصل دوم عبارتند از: شرایط عمومی با



شکل ۳- حضور مأموران منابع طبیعی به منظور کنترل چرای دام براساس پروانه‌های چرای صادره (عکس از مهندس عزیزاده، کارشناس اداره کل منابع طبیعی استان تهران)

۲۲ بند و ۱۸ تبصره، صدور آگهی، تشکیل هیئت و نحوه اقدام ممیزی با ۴ بند و ۸ تبصره، ممیزی مرتع با ۱۵ بند و ۴ تبصره، رسیدگی به اعتراضات قبل از صدور پروانه چرای دام، نحوه صدور و رسیدگی به اعتراضات پس از صدور پروانه چرای دام، با ۸ بند و ۱۷ تبصره و وظایف و اختیارات صاحب پروانه چرای دام با ۴ بند و ۴ تبصره. در مقررات وضع شده توسط دستگاه‌های اجرایی، تعریف واژه‌ها و عبارت‌های به‌کاررفته در متن، نقش تعیین‌کننده در کاربرد و اثربخشی آن دارد. زیرا مفهوم و دامنه هدف آن عبارت یا موضوع را تعیین می‌کند. در شیوه‌نامه ابلاغی سال ۱۳۹۵، برخی از واژه‌ها، نادرست تعریف شده که می‌تواند در هنگام اجرا، موجب بروز مشکلاتی در عرصه‌های مرتعی و حتی جنگلی شود. برخی از اشکالات مهم در شیوه‌نامه سال ۱۳۹۵ به شرح زیر است:

۱) در بند ۴ تعاریف، مراتع شمال کشور «مراتع دامنه شمالی البرز حد فاصل آستارا تا گلیداغی از ارتفاع ۲۴۰۰ متر به بالا» تعریف شده است که نادرست است. حد ارتفاعی مرز جنگل و مرتع در شمال در نقاط مختلف بسته به شرایط توپوگرافی و عمق دره‌ها متفاوت است و ذکر ارتفاع ۲۴۰۰ متر باعث می‌شود در بسیاری از نقاط بخش‌هایی از جنگل‌ها، جزو مراتع محسوب شده و برعکس در برخی نقاط مراتع پایین‌تر از این حد، از تعریف مرتع خارج شود. به همین ترتیب جنگل‌های شمال کشور در بند ۵ ناصحیح تعریف شده است.

۲) در بند ۶ در تعریف جنگل دست‌کاشت آمده «جنگلی است که منشأ طبیعی نداشته و به دست انسان ایجاد شده باشد»، با این تعریف، بخش‌هایی از داخل جنگل‌های شمال و خارج از شمال کشور (جنگل‌های طبیعی) که به‌منظور احیای جنگل، جنگل‌کاری شده است نیز به‌عنوان جنگل دست‌کاشت محسوب خواهد شد.

۳) در بند ۱۰ تعاریف، تعریف واحد دامی همچون دستورالعمل سال ۱۳۸۱، «یک واحد دامی معادل یک رأس گوسفند زنده» در نظر گرفته شده است. این در حالی است که بیش از ۲۷ نژاد گوسفندی در مراتع کشور پراکنش دارد که دارای اندازه جثه و وزن متفاوت هستند. در این ارتباط، واحد دامی، معادل یک رأس گوسفند بالغ (۳-۴ ساله) غیرآبستن و خشک (غیرشیرده) با میانگین وزن ۵۰ کیلوگرم تعریف می‌شود که لازم است به هنگام محاسبه ظرفیت چرا و برنامه‌ریزی خوراک‌دهی دام در مرتع، ضریب تبدیل هر نژاد دامی و رده‌های مختلف دام چراکننده در مرتع، نسبت به آن تعیین شود (ارزانی و همکاران، ۱۳۸۶). از طرف دیگر، در شیوه‌نامه سال ۱۳۹۵ و دستورالعمل سال ۱۳۸۱، بره‌ها و بزغاله‌های با سن کمتر از ۶ ماه، جزو ظرفیت چرا مراتع، به حساب نیامده‌اند. درحالی‌که در ضوابط سال ۱۳۶۹، بره‌ها و بزغاله‌های با سن کمتر از ۶ ماه، معادل ۰/۶ واحد دامی در نظر گرفته شده است. البته این موضوع نیز خالی از اشکال نیست و لازم است که معادل واحد دامی بره‌ها نیز نسبت به واحد دامی، بیان شود و چون وزن بره‌های نژادهای مختلف گوسفندی یکسان نیست، ذکر مقدار ۰/۶، صحیح نیست.

۴) در بند ۱۸ تعاریف، در تعریف سامان عرفی، محدوده سامان عرفی به عرصه‌های منابع طبیعی تعمیم یافته است که موجب خواهد شد،

تمام عرصه‌های ملی‌شده از جمله اکوسیستم‌های جنگلی جزو مراتع به حساب آیند. با توجه به تعریف مرتع در همین بخش، درست آن بود به‌جای عبارت «عرصه‌های منابع طبیعی»، واژه «مرتع» درج شود.

۵) در بند ۱۹ در تعریف مرتع‌دار عشایری، علاوه بر پروانه چرا و طرح مرتع‌داری، به سایر مدارک مثبتی برای بهره‌برداری در این متن اشاره شده است. با توجه به آنکه براساس همین شیوه‌نامه و تبصره یک ماده ۳ قانون حفاظت و بهره‌برداری، تنها مجوز بهره‌برداری از مراتع، پروانه چرا و طرح مرتع‌داری است؛ عبارت «مدارک مثبتی بهره‌برداری از مرتع»، باید از داخل این متن حذف می‌شد، زیرا محدوده مجوزهای قانونی را باز می‌گذارد و صحیح نیست.

۶) در تبصره دو بند ۱۳ فصل دوم (شرایط عمومی)، آمده «کلیه مراتعی که در ناحیه جنگل‌های شمال کشور ... پس از بلاعارض شدن در اختیار اداره کل جهت مدیریت موردنظر قرار می‌گیرد». با توجه به آنکه این تبصره در ذیل بند ۱۳ آمده، در این بند مدیریت موردنظر را تهیه طرح مرتع‌داری برای مناطق بلاعارض براساس ضوابط ابلاغی دفتر امور مراتع اعلام کرده است. این موضوع می‌تواند به این شکل تعبیر شود که در عرصه‌های جنگلی شمال، پس از ابطال پروانه‌های دامداری و بلاعارض شدن عرصه، باید طرح مرتع‌داری تهیه شود که با سیاست‌های کلان سازمان در مدیریت جنگل‌ها تعارض دارد.

شیوه‌نامه ابلاغی در سال ۱۳۹۵ علاوه بر موارد یادشده اشکالات شکلی، ویراستاری، حقوقی و ماهوی دیگری هم داشت که بخشی از این اشکالات در شیوه‌نامه ابلاغی سال ۱۳۹۹ برطرف شد.

ط) ضوابط ممیزی و بهره‌برداری از مراتع، سال ۱۳۹۹ با دستور رئیس وقت سازمان ج.م.ا در سال ۱۳۹۹، اصلاح شیوه‌نامه ابلاغی در سال ۱۳۹۵ در دستور کار دفتر امور مراتع قرار گرفت. درنهایت در تاریخ ۱۳۹۹/۵/۱۱ طی ابلاغیه شماره ۹۹/۱/۱۳۲۶۱ این شیوه‌نامه با عنوان «اصلاحیه شیوه‌نامه فنی و اجرایی بهره‌برداری از مراتع کشور» ابلاغ شد.

در مقدمه این ابلاغیه آمده است: «این شیوه‌نامه به استناد تبصره ۱ ماده ۳ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور مصوب ۱۳۴۶/۵/۲۵ و اصلاحات بعدی آن و قانون اصلاح تبصره یک ماده ۴۷ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۷/۱۲/۱۴ مجلس شورای اسلامی و ماده ۱۰ آیین‌نامه اجرایی مصوب ۱۳۹۱/۱/۲۰ هیئت وزیران، تدوین و به شرح ذیل جهت اجرا ابلاغ می‌شود». در این شیوه‌نامه قانون اصلاح تبصره یک ماده ۴۷ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و آیین‌نامه اجرایی اشاره شده هیئت وزیران نیز به استناد فرادستی شیوه‌نامه اضافه شده است. زیرا شیوه‌نامه محاسبه حقوق عرفی بهره‌برداران که تا قبل از این ابلاغیه به‌عنوان یک شیوه‌نامه مستقل ابلاغ شده بود، در فصل پنجم ابلاغیه مذکور با عنوان محاسبه حقوق بهره‌برداران منظور شده است. این ابلاغیه به امضا و تأیید شش نفر از مدیران و مسئولین

می‌کند، در بند ۴۸ فصل دوم شیوه‌نامه اصلاحی مطرح و تا حد زیادی در این شیوه‌نامه مشکلات دستورالعمل‌های قبلی در خصوص بحث ارت در حقوق مرتجع‌داری مرتفع شده است.

بحث و جمع‌بندی

سیاست‌ها، برنامه‌ها و اقدامات اجرایی، زمانی می‌تواند اثربخشی مثبت برای اهداف از پیش تعیین شده داشته باشند که در طول زمان، تکامل یافته و به‌درستی و با توجه به ضرورت‌های موجود، به‌روزرسانی شوند. از سال ۱۳۴۸ که اولین دستورالعمل برای ممیزی مراتع تدوین و ابلاغ شد، بیش از ۵۰ سال می‌گذرد. در این پنج دهه، مقررات فوق تاثیر زیادی بر نحوه مدیریت مراتع داشته و پنج بار تغییر کرده و مورد تجدیدنظر قرار گرفته است. در خصوص اولین تغییر که در سال ۱۳۶۲ انجام شد، اکثر کارشناسان معتقدند این تغییر، نه به دلیل ضرورت‌های فنی، بلکه به سبب شرایط خاص آن سال‌ها بود. با توجه به مشکلات عدیده‌ای که دستورالعمل سال ۱۳۶۲ ایجاد کرد، پس از هفت سال (در سال ۱۳۶۹) مورد بازنگری قرار گرفت و بخش زیادی از مراتع براساس دستورالعمل فوق، ممیزی یا تجدید ممیزی شدند. با توجه به حضور تیم کارشناسی قوی در دفتر فنی مرتع و برخی از ادارات کل، دستورالعمل در سال ۱۳۸۱ مورد تجدیدنظر قرار گرفت، به شکلی که نسبت به دستورالعمل‌های قبلی تحول قابل توجهی پیدا کرد و بسیاری از مشکلات ضوابط سال‌های ۱۳۶۲ و ۱۳۶۹ برطرف شد. در این رابطه معین‌الدین (۱۳۷۷) بیان می‌کند، «ضوابط ممیزی و بهره‌برداری مصوب در سال ۱۳۶۲، با توجه به ترکیب هیئت ممیزی و تعریف دامدار، مرتع حریم و مرتع عمومی، سبب دگرگونی‌های بسیار در مراتع شد. اختلافات بین عشایر و روستاییان را افزایش داد و موجب ورود افراد بسیاری که فاقد سابقه عرفی دامداری بودند، به‌عنوان مرتع‌داران دارای پروانه به مراتع شد. این اقدامات، به‌طور ناگهانی جمعیت بهره‌برداران دارای پروانه چرا در مراتع را افزایش داد و به همین نسبت جمعیت دام چراکننده در مراتع افزایش چشمگیری پیدا کرد. این مشکلات، دفتر امور مراتع را به این امر واداشت که در ضوابط و دستورالعمل فوق تجدیدنظر به‌عمل آورد و متعاقب آن در سال ۱۳۶۹ این ضوابط تجدیدنظر و مصوب شد».

در نظام سنتی (عرفی) ایران، مراتع به سه صورت شورایی، مشاعی و افزازی مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرد. در مراتع شورایی، پروانه چرا به نام شورای اسلامی روستا صادر شده و ساکنین روستا براساس فهرست درج شده در پروانه مرتع‌داری از مراتع حریم روستا بهره‌برداری می‌کنند. مراتع با مالکیت مشاعی، واحدهای اجتماعی با اعضای معین، مرز مشخص، بهره‌برداری مشترک، تعامل بین اعضا و وجود فرهنگ استفاده مشترک بین اعضا هستند. در این گونه مراتع یورت‌های جداگانه و خاصی برای هر واحد بهره‌برداری وجود ندارد و گله به‌صورت مشترک چرا داده می‌شود. در بهره‌برداری مشاعی، نگهداری مرتع در برابر معترضان آسان‌تر است. درحالی‌که وضعیت مرتع در مراتع مفروز بهتر از دیگر حالت‌هاست. در مدیریت افزازی به دلیل نبود رقابت و تعداد بهره‌بردار کمتر، مدیریت بهتری در مرتع

اعمال می‌شود. سیاست سازمان ج.م.آ در مراتع روستایی، واگذاری پروانه چرا به شورای روستاها است، اما نتایج تحقیق نشان داده است که این نوع مدیریت، مشکلات خاص خود را دارد و با توجه به ضعف عملکرد شوراهای روستایی در رابطه با مدیریت مرتع و تعداد زیاد بهره‌بردار، این سیاست راه به جایی نبرده و تخریب مراتع روستایی را شدت بخشیده و این نوع مدیریت برای مراتع نامناسب است (سادات حسینی و همکاران، ۱۳۸۹).

دستورالعمل ممیزی مراتع، مهم‌ترین و شاید تنها مقررات قابل استناد و کاربردی سازمان ج.م.آ باشد که می‌توان توسط آن جمعیت بهره‌برداران و دام‌چراکننده از مراتع را مدیریت کرد. همچنین با توجه به آنکه دستورالعمل فوق مبنای قانونی دارد (تبصره یک ماده سه قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع)، در محاکم قضایی و دعاوی حقوقی مربوط به مسائل مرتع و مرتع‌داری، مورد استناد قرار می‌گیرد. بنابراین از جنبه‌های مختلف از اهمیت بسیار بالایی برخوردار بوده و در صورتی که با دقت و متناسب با شرایط روز تهیه شود، می‌تواند بخش زیادی از مشکلات موجود را در رابطه با فشار چرای دام و تعدد بهره‌برداران در مراتع برطرف کند. لذا انتظار می‌رفت با توجه به گذشت ۱۴ سال از تدوین و ابلاغ دستورالعمل سال ۱۳۸۱ و تجربیات ارزنده‌ای که بخش‌های اجرایی سازمان در خصوص ممیزی مراتع کسب کرده بودند، اشکالات موجود در نسخه‌های قبلی برطرف شده و راه برای برقراری تعادل دام و مرتع و کاهش فشار بر مراتع هموار شود. درحالی‌که شیوه‌نامه ابلاغی در شهریور سال ۱۳۹۵ و به دنبال آن شیوه‌نامه اصلاحی ابلاغ شده در مرداد ۱۳۹۹ با اشکالات ریز و درشتی که دارند، نتوانستند انتظارات کارشناسان را مرتفع ساخته و اشکالات دستورالعمل‌های قبلی را پوشش دهند. در برخی موارد به نظر می‌رسد محتوای شیوه‌نامه گاهی با سیاست‌های کلان سازمان تعارض دارد که از آن جمله می‌توان به موضوع خروج دام از جنگل‌ها و عدم چرای دام در اکوسیستم‌های جنگلی اشاره کرد. سال‌هاست، متخصصان جنگل بیان می‌کنند حضور دام در جنگل‌ها، یکی از مهم‌ترین عوامل تخریب بوده و مانع پایداری اکوسیستم‌های جنگلی و زادآوری درختان می‌شود. با ورود تعریف مراتع مشجر از زمان مصوبه ملی شدن (در سال ۱۳۴۱) و درج آن در قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع و بعدها مد نظر قراردادن آن در ضوابط بهره‌برداری و چرای دام، زمینه به رسمیت شناختن حضور دام و صدور پروانه چرا در جنگل‌ها فراهم شد. این موضوع در ضوابط سال ۱۳۹۵ و شیوه‌نامه اصلاحی مرداد ۱۳۹۹ نیز تکرار شده و ظاهراً هنوز بخش مرتع سازمان در رابطه با حضور دام در جنگل‌ها با متخصصان جنگل همسویی فکری کافی را ندارد.

مرتع روستایی بیش از ۵۰ درصد از سطح مراتع کشور را شامل می‌شوند و براساس ضوابط بهره‌برداری از مراتع (از سال ۱۳۶۹ به بعد)، پروانه چرا در روستاهای دارای شورای اسلامی، به نام شورا صادر می‌شود. تجربه چند دهه اخیر مؤید آن است که شوراها نتوانسته‌اند به وظایف خود در ارتباط با بهره‌برداری صحیح و حفاظت از مراتع اطراف روستا عمل کنند و در حال حاضر، عموماً

جدول ۱- اطلاعات ممیزی مراتع تا پایان شهریور ۱۳۹۶ (زهدی، ۱۳۹۷)

سطح مراتع ممیزی شده تا قبل از ۱۳۶۹ (هکتار)	سطح مراتعی ممیزی نشده (هکتار)	نسبت دام موجود به مجاز	تعداد واحد دامی		تعداد دامدار	تعداد پروانه صادره	تعداد سامان عرفی	مساحت مراتع ممیزی شده (هکتار)
			مجاز	موجود				
۱۲,۱۲۹,۳۳۷	۸,۴۶۰,۰۰۰	۲/۰۵	۳۸,۳۵۲,۶۰۵	۷۸,۸۰۸,۷۴۵	۹۰۴,۴۸۰	۳۰۲,۵۶۰	۳۷,۴۸۲	۹۰,۳۳۱,۳۹۸

مؤسسه تحقیقات جنگلها و مراتع کشور قرار گرفت. طرح تحقیقاتی ملی با عنوان «بررسی نحوه اعمال قانون بهره‌برداری از مراتع و ارائه روش‌های مناسب حذف دام مازاد از عرصه مراتع» که از سال ۱۳۹۶ تصویب و در حال اجراست به مقررات مرتبط با چرای دام از جمله دستورالعمل ممیزی مراتع پرداخته است. به‌منظور بررسی شیوه‌نامه فنی و اجرایی ضوابط و شرایط بهره‌برداری از مراتع مصوب سال ۱۳۹۵، در قالب این طرح در مهرماه سال ۱۳۹۷ کارگاه هم‌اندیشی با حضور مدیرکل، معاونین و کارشناسان دفتر امور مراتع و تعدادی از کارشناسان مرتع ادارات کل و محققان مؤسسه تحقیقات جنگلها و مراتع و مجریان استانی طرح تحقیقاتی فوق در اصفهان برگزار شد. در کارگاه یادشده پس از بحث و بررسی و تبادل نظر مقرر شد بندهای ۶، ۳۴، ۳۹، ۴۰ و ۵۱ شیوه‌نامه براساس پیشنهادات جمع‌بندی شده اصلاح شود و در رابطه با بندهای ۳۳، ۴۵ و ۴۸ بررسی‌های بیشتر انجام تا در جلسه مشورتی بعدی تصمیم‌گیری شود. همچنین در این جلسه دو پیشنهاد برای اضافه شدن به بخش تعاریف، پیشنهاد اصلاحاتی در بندهای ۲، ۱۰، ۱۴، ۲۰، ۳۰، ۳۳، ۳۴، ۴۲، ۴۵، ۴۸، ۴۹ و ۵۱ فصل دوم داده شده است (برهانی، ۱۳۹۹).

منابع

- ارزانی، ح.، نیکخواه، ع. و آذرینوند، ح.، ۱۳۸۶. اندازه واحد دامی چراکننده در مراتع کشور. سازمان پژوهش‌های علمی صنعتی با همکاری معاونت پژوهشی دانشگاه تهران، تهران، ۱۵۰ صفحه.
- بی‌نام، ۱۳۵۶. مجموعه قوانین و مقررات سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور. وزارت کشاورزی و منابع طبیعی، تهران، ۱۸۲ صفحه.
- بی‌نام، ۱۳۷۱. مجموعه قوانین و مقررات سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور. دفتر حقوقی سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور، وزارت جهاد سازندگی، تهران، ۸۲۸ صفحه.
- بی‌نام، ۱۳۸۵. نقشه‌های کاربری اراضی و پوشش گیاهی دفتر مهندسی و مطالعات سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور.
- بی‌نام، ۱۳۹۶. اطلاعات ممیزی مراتع. دفتر امور مراتع سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور.
- جعفری لنگرودی، م. ج.، ۱۳۹۷. ترمینولوژی حقوق. انتشارات گنج دانش، تهران، ۸۴۴ صفحه.
- زهدی، م.، ۱۳۹۸. مدیریت مرتع در ایران (قوانین). طبیعت ایران، ۲۳-۱۹-۱۹-۲۳. کاتوزیان، ن.، ۱۳۷۰. مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران. انتشارات مدرس، تهران، ۸۴۴ صفحه.
- زهدی مهدی؛ ۱۳۹۷؛ واکاوی مدیریت مرتع و ارائه الگوی راهبردی و اثربخش مرتعداری (مطالعه موردی حوزه آبخیز سد طالقان)؛ رساله دکتری در رشته علوم مرتع؛ دانشگاه آزاد واحد علوم و تحقیقات، ۴۷۰ صفحه
- معین‌الدین، ح.، ۱۳۷۷. مرتع و قانون (بخش دوم). جنگل و مرتع، ۳۸: ۱۹-۱۱.

مراتع روستایی از تخریب‌شده‌ترین مراتع کشور به حساب می‌آیند. از طرف دیگر، شوراها در موارد زیادی مبادرت به اجاره دادن مراتع به سایر دامداران می‌کنند. بنابراین در سطح کلان موضوع، باید در رابطه با ضوابط بهره‌برداری در مراتع روستایی به‌طور جدی چاره‌اندیشی شود.

بخش‌های مختلف ضوابط بهره‌برداری از مراتع، به شکلی تعریف شده که امکان ورود فارغ‌التحصیلان مرتعداری، یا افرادی که قصد سرمایه‌گذاری در مراتع را داشته باشند، به‌عنوان بهره‌بردار تقریباً غیرممکن کرده است. بنابراین باید شرایط برای ورود فارغ‌التحصیلان در قالب شرکت، یا تعاونی فراهم شود. در مقابل در شیوه‌نامه اصلاحی ابلاغ شده در مرداد ۱۳۹۹، صدور پروانه چرا برای دامداران با ۱۰ و بیشتر از ۱۰ واحد دامی به رسمیت شناخته شده است که در مغایرت با سیاست سازمان برای کاهش جمعیت دامداران خرده‌پا است.

براساس اطلاعات اخذ شده از دفتر امور مراتع، تا پایان شهریور سال ۱۳۹۶، آمار مراتع ممیزی شده، به شرح جدول ۱ است. اطلاعات جدول ذیل، مؤید آن است که تاکنون ۸/۴۶ میلیون هکتار (حدود ۱۰ درصد) از سطح مراتع، ممیزی نشده و تعداد کل پروانه چرای صادره، ۳۰۲۵۶۰ فقره بوده که به ۹۰۴۴۸۰ خانوار دامدار داده شده است. مبنای ۹۰۴ هزار خانوار که همواره توسط دفتر امور مراتع و سازمان ج.م.آ در موارد مختلف اعلام می‌شود، تعداد خانوارها براساس پروانه‌های چرای صادره است.

سطح مراتع، براساس آخرین اطلاعات نقشه کاربری اراضی و پوشش گیاهی (بی‌نام، ۱۳۸۵)، ۸۴/۸ میلیون هکتار برآورد شده است و طبق جدول ۱ سطح کل مراتع ممیزی شده، بیش از ۹۰ میلیون هکتار است. این اختلاف سطح، دلایل مختلفی دارد. سطح مراتع ممیزی شده از سال ۱۳۴۸ به بعد به سبب تغییر کاربری وسیع در چهار دهه گذشته کاهش یافته است. به‌علاوه مساحت اعلام شده در شناسنامه ممیزی سامان‌های عرفی، عموماً بر مبنای سطح اراضی ملی پلاک، یا برآورد نه‌چندان دقیق هیئت‌های ممیزی است و معمولاً سطح اعلام شده برای مراتع در ممیزی‌ها با سطح واقعی مراتع که پس از رقوم‌سازی مرز سامان‌ها دقیق می‌شود، تفاوت دارد. همچنین برخی از مراتع، در قالب تجدید ممیزی، بیش از یک‌بار ممیزی شده‌اند.

با توجه به مشکلاتی که در ارتباط با موضوع ممیزی مراتع و صدور پروانه چرا احساس می‌شود، از سال ۱۳۹۶، بررسی نحوه اعمال قانون در ارتباط با بهره‌برداری از مراتع و ارائه روش‌های مناسب حذف دام مازاد، در دستور کار بخش تحقیقات مرتع