



آسیب‌شناسی فرایند صدور مجوز پروانه چرای دام‌های اهلی در اکوسیستم‌های مرتعی (موردکاوی: استان اصفهان)

شیلا حجه‌فروش‌نیا^۱ و سیدجعفر سیداخلاقی^۲

مقدمه

برای فعالیت‌ها، همچنان مسائل و مشکلات عدیده‌ای در مسیر صدور مجوزهای مربوطه وجود دارد که منجر به طولانی شدن مسیر و نارضایتی متقاضیان شده است. از این رو، اتخاذ تدابیری برای بهبود و اصلاح فرایند صدور مجوز پروانه چرای دام (مرتعداری)، مسئله اساسی است که نیاز به آسیب‌شناسی و رفع موانع دارد.

نبود سیستم‌های یکپارچه، فرایندهای دستی و سخت‌گیرانه، به‌روزرسانی نشدن به‌موقع سیستم (DST systems, 2014)، حجم بالای مدارک و فرم‌های مبتنی بر کاغذ و نبود اطلاع‌رسانی دقیق به متقاضیان در طول فرایند (OECD, 2004) از جمله مشکلاتی است

فرایندها، ابزار تحقق استراتژی‌ها و اهداف سازمانی هستند. اگر فرایندها به‌درستی انجام شوند، بدیهی است سازمان به اهداف و چشم‌اندازهای خود دست خواهد یافت. بی‌تردید یکی از مهم‌ترین و مؤثرترین راهکارهای بهبود محیط کسب‌وکار، تسهیل و تسریع فرایند صدور مجوزها است.

یکی از استراتژی‌های وزارت جهاد کشاورزی با توجه به شرایط اقلیمی و نیاز روزافزون کشور، حمایت جدی از تولید و توسعه فعالیت‌ها در مناطق مختلف است. با وجود تمهیدات اندیشیده‌شده برای تسهیل فرایند بررسی و صدور مجوزهای تأسیس و بهره‌برداری



شکل ۱- مراتع قشلاقی نائین با پوشش غالب درمنه دشتی

۱- استادیار پژوهش، عضو هیئت‌علمی مؤسسه تحقیقات جنگلها و مراتع کشور، سازمان تحقیقات، آموزش و ترویج کشاورزی، تهران، ایران.
 ۲- استادیار پژوهش، عضو هیئت‌علمی مؤسسه تحقیقات جنگلها و مراتع کشور، سازمان تحقیقات، آموزش و ترویج کشاورزی، تهران، ایران.
 پست الکترونیک: sh.hajehforoshnia@areeo.ac.ir

که باید به آن اشاره کرد.

بر مبنای آسیب‌های برشمرده، راه‌حل‌های متنوعی برای ارتقای مدیریت در پیش گرفته شده است که می‌توان به برخی از موارد مهم آن به شرح زیر اشاره کرد:

اطلاع‌رسانی تمامی مراحل فرایند (LIHDFC, 2011)،

ساده‌سازی فرایند از طریق مستندسازی و کاهش زمان رسیدگی و آزادسازی وقت کارکنان برای تمرکز بر موارد پیچیده‌تر،

تضمین کیفیت و خدمات (LIHDFC, 2016)،

اولویت‌بندی اقدامات و به‌کارگیری همه عوامل برای رسیدگی منصفانه و سریع و امکان استفاده از فرایندهای جایگزین (به جای فرایندهای خودکار) در مواقع ضروری برای حفظ کارآمدی و جلوگیری از اتلاف وقت (DST systems, 2014)

و ارائه راهکارهای نوآورانه برای مدیریت عملیات کسب‌وکار با هدف بهینه‌سازی و کارایی عملکرد (عالی، ۱۳۹۵).

یکی از مهم‌ترین و مؤثرترین پیشنرها و راهکارهای بهبود فعالیت، تسهیل و تسریع فرایندهای مربوط به صدور مجوزهاست. در ایران، نظام پیچیده صدور مجوزها، هزینه‌های ناشی از بار مقرراتی را در فرایند راه‌اندازی، توسعه و بهره‌برداری فعالیت‌ها افزایش داده است (مظفری، ۱۳۹۷).

وضعیت فعلی فرایند صدور مجوزهای قانونی در سازمان‌ها و مراجع مختلف کشور متفاوت است. در برخی حوزه‌ها مانند صنعت، معدن و تجارت، شفاف‌سازی بهتر و بیشتری انجام شده است، برخی حوزه‌ها نیز مانند حوزه کشاورزی و منابع طبیعی، نیازمند اقدامات جدی‌تری هستند.

هدف از پژوهش پیش‌رو، بررسی وضع موجود فرایند صدور مجوزها، آسیب‌شناسی و شناسایی موانع موجود بر سر راه آن، بررسی شرایط بهینه صدور مجوزها و ترسیم وضع مطلوب در امور مرتبط با مراعات است که بر مبنای آن، راهکاری لازم برای تسهیل و کاهش مدت

زمان صدور مجوز پروانه چرای دام ارائه شده است.

روش تحقیق

برای انجام طرح بررسی و بهینه‌سازی صدور مجوز پروانه مرتع‌داری (چرای دام) در استان اصفهان، از روش تحقیق کیفی گروه کانونی (Focus Group) استفاده شده است. جمع‌بندی اطلاعات حاصل از مصاحبه با متقاضیان پروانه چرا در استان اصفهان پیرامون مشکلات و موانع موجود در فرایند اخذ مجوزها به شرح زیر است (شکل ۲).

این تحقیق از نوع تحلیلی و توصیفی است و از روش‌های پیمایشی و اسنادی در جمع‌آوری داده‌ها استفاده شده است. برای جمع‌آوری اطلاعات با افرادی که مجوز پروانه چرا دریافت کرده بودند و نیز، کارشناسان اداره کل منابع طبیعی استان اصفهان، مصاحبه شد.

نتایج

نتایج نشان داد، تعدد سامانه‌ها، نبود یک سامانه یکپارچه و هوشمند (سماک و سامط و ...)، نبود یک وحدت رویه و پلتفرم مشترک برای پیاده‌سازی فرایندها در استان‌ها (سلیقه‌ای)، فیزیکی بودن بخش زیادی از فرایندها (نظام سنتی)، رعایت نکردن نکات و توصیه‌های فنی مندرج در قرارداد، نبود تعریف مناسب از واحد مکانی محدوده در کتابچه‌های طرح (سامان عرفی، محدوده بهره‌بردار عرفی شهرستان)، نبود شفافیت در ارائه مجوزهای بهره‌برداری و حاکم بودن روابط بر ضوابط، نبود سیستم پایش و نظارت جامع و دارای بازخورد، کمبود نیروی انسانی کافی در ادارات منابع طبیعی برای نظارت، توان مالی و اقتصادی اندک بهره‌برداران برای تهیه طرح، نبود سازوکار مالی برای بازنگری طرح‌های بهره‌برداری، زیاد بودن نرخ بهره مالکانه، بالا بودن هزینه تهیه طرح توسط مشاورین، نبود حمایت بیمه‌ای و وجود موانع و مشکلات در پرداخت تسهیلات بانکی به بهره‌برداران برای اجرای طرح‌ها از مهم‌ترین موانع و مشکلات در مسیر صدور مجوز پروانه چراست، که به نوعی با تحقیقات مبنی بر طولانی بودن زمان فرایند رسیدگی (LIHDFC, 2016)، شفاف نبودن روند بررسی‌ها، نبود سیستم‌های یکپارچه، فرایندهای دستی و سخت‌گیرانه، به‌روزرسانی نشدن به‌موقع سیستم، حجم بالای مدارک و فرم‌های مبتنی بر کاغذ و نتایج پژوهش (OECD, 2004) مبنی بر نبود اطلاع‌رسانی دقیق به متقاضیان در طول فرایند منطبق و هم‌سوست. ایجاد و استقرار سیستم و سامانه یکپارچه و قابل پایش به‌صورت برخط



شکل ۲- گام‌های اجرایی‌سازی پروژه آسیب‌شناسی فرایند

(آنلاین)، ایجاد سازوکاری برای یکپارچگی، جامعیت و الکترونیکی کردن فرایند از طریق یک سامانه مشخص برای تسهیل در کار، انجام نظارت در محل و سرکشی‌های سرزده در مراحل مختلف، افزایش نیروهای نظارتی (جذب نیروهای فصلی) و اختصاص اولویت به بومیان استان برای بهره‌برداری می‌تواند از راهکارهای رفع موانع باشد. بررسی‌ها نشان داد، میانگین زمان موردنیاز برای دریافت مجوز صدور چرا در وضعیت مطلوب و موردانتظار در فرایند بهره‌برداری با کتابچه طرح تا ۱۰ ماه و و در فرایند بهره‌برداری بدون کتابچه طرح تا ۳۶ روز قابل تعدیل و بهینه‌سازی است. این زمان برای دریافت مجوز حمل محصول در استان و خارج از آن و صادرات به ترتیب تا ۱۰ و ۱۵ روز قابل انجام است. این در حالی است که فرایند صدور مجوز در استان اصفهان، ۱۲۰ روز برآورد شده است. یکی از مهم‌ترین موارد شناخته‌شده در آسیب‌شناسی فرایند، وجود نقص و اشکال در برخی قوانین و مقررات و ایجاد زمینه تخلف است،

از جمله این موارد می‌توان به مقررات مربوط به خرید و فروش پروانه چرای دام اشاره کرد که ممنوع است.

بحث

بی‌تردید تولید و سرمایه‌گذاری، نقش بسیار مهمی را در افزایش درآمد ملی، ایجاد اشتغال پایدار و خلق ارزش‌افزوده در بخش‌های مختلف اقتصادی ایفا می‌کند. این موضوع، ارتباط مستقیمی با فضای کسب‌وکار دارد، در این میان، فرایند صدور مجوز سرمایه‌گذاری یکی از اساسی‌ترین شاخص‌های تأثیرگذار در بهبود این فضا است که مدیران و مسئولان ذی‌ربط باید توجه ویژه‌ای بدان داشته باشند. براساس قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، هرگونه بهره‌برداری از منابع طبیعی توسط اشخاص حقیقی یا حقوقی باید با تصویب و کسب مجوز از سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور انجام شود. پروانه مرتع‌داری از مهم‌ترین مجوزها در بخش منابع طبیعی است که فرایند اجرایی خاص

جدول ۱- مشکلات و راهکارهای صدور مجوز چرای دام

گروه موانع	عنوان مشکلات به ترتیب اهمیت	راهکارهای رفع مشکلات
قانونی و حقوقی	حضور نداشتن به‌موقع مأمورین در مراتع، نبود رسیدگی و هماهنگی بین دستگاه‌ها	حضور به‌موقع مأمورین در مراتع
	نبود قانون و جریمه در ارتباط با عبور افراد غیربومی در مراتع و چرای دامشان	وضع جریمه
	نبود هماهنگی بین دادگستری و متخلفین	هماهنگی بین دستگاه‌ها
	ضروری نبودن فرایند تکرار تمدید سالانه مجوز چرای دام به شکل کنونی از نظر متقاضیان	با تقویت نظارت‌ها، چنانچه مشکل و تخلفی وجود ندارد، پروانه چرا اتوماتیک تمدید شود و فقط دامدار وجه مشخص را برای هر دام طبق قانون واریز کند.
	مشکلات مرتبط با انتقال پروانه به بازماندگان و انحصار وراثت و پیچیدگی آن که اغلب منجر به طولانی شدن فرایند می‌شود (گسترش وکالت‌ها در این حوزه)	قبل از شروع فرایند، متقاضی توجیه شود که چه اقداماتی باید انجام دهد تا پیش از آغاز مدارک آماده باشد.
	اجاره پروانه چرا به غیر	نظارت و پایش دقیق‌تر
سامانه‌ای (ثبت الکترونیکی)	نبود سیستم نظارت و پایش و به‌روزر نبودن اطلاعات دام، دامدار و مرتع (پیش‌ازاین قرقبان و دشت‌بان وجود داشت)	دام، دامدار و مرتع (پیش‌ازاین قرقبان و دشت‌بان وجود داشت) بازنگری در شیوه‌نامه فنی و اجرایی- شناسه‌دار کردن سامان‌های عرفی مراتع از طریق اختصاص کدملی- به‌روزرسانی اطلاعات دامداران (با و بدون مجوز، ترک محل گفته‌ها)
	طولانی شدن صدور پروانه	کوتاه کردن فرایند
	ناآگاهی نسبت به ثبت مراحل در سامانه و انجام آن توسط شرکت‌ها	شرکت‌ها هزینه زیادی را برای ثبت دریافت می‌کنند، اطلاع‌رسانی به بهره‌بردار و راهنمایی او، کمک بسیاری خواهد کرد.
	فیزیکی بودن بخش زیادی از فرایندها	سرمایه‌گذاری بیشتر در حوزه مدیریت زمان و هزینه، نوبت‌دهی الکترونیکی
	ناتوانی اغلب متقاضیان در کار با سامانه (ورود، ثبت و بارگذاری اسناد) به دلیل بی‌سوادی و سن بالا	تقویت سیستم‌های آموزشی و مشاوره‌ای سازمان و استان‌ها، تدوین دستورالعمل‌های شفاف و ساده
مسائل مربوط به کافی‌نت‌ها در نواحی روستایی و عشایری، سرعت اینترنت، شلوغی و ازدحام به دلیل حضور هم‌زمان تعداد زیادی از دامداران در کافی‌نت در یک محدوده زمانی کوتاه، عدم دسترسی آسان به کافی‌نت و نیاز به رفت‌وآمد مکرر در مسیرهای طولانی	افزایش مهلت و زمان ثبت درخواست‌ها در سامانه و سرعت عمل بیشتر تسهیل‌کنندگان	

مبلغ بسیار زیاد است	دریافت هزینه تمديد پروانه چرا براساس تعداد دام در هر سال	حالی و پشتیبانی
عدم دریافت رشوه	بعضی از کارشناسان منابع طبیعی و نماینده حقوقی آنها از متقاضیان درخواست رشوه می‌کنند و در صورت پرداخت نکردن رشوه، پرونده‌ها بررسی نمی‌شوند.	
اتخاذ تدابیر جدید برای تأمین مالی و تسهیلات بانکی کم‌بهره	بالا بودن بهره مالکانه و ناتوانی مالی بیشتر دامداران برای پرداخت	
تشویق مرتع‌داران به دریافت پوشش بیمه	نبود بیمه مرتع و دام	
اجرای برنامه‌های آموزشی و ترویجی	نبود تخصیص و کمبود امکانات و تجهیزات پشتیبانی (ازجمله خودرو، ضعیف بودن سیستم‌های کامپیوتری، فناوری و شبکه‌ای)	سایر موانع
واگذاری به افراد بومی برای حفظ و صیانت از مراتع	واگذاری مراتع به افراد غیردامدار	
عدم اجازه ورود معادن و کارخانجات به مراتع	نابودی مراتع توسط معدن‌داران و واگذاری مساحت زیادی از مراتع به کارخانه‌های سیمان	
واگذاری پروانه چرای دام به مرتع‌داران بومی	واگذاری پروانه چرای دام به بهره‌برداران غیربومی و فراری دادن افراد بومی	
	مشکل نگهداری بین چرای تابستانه و زمستانه و چرای زمستانه تا تابستانه	
قابل حمل بودن پروانه چرا	غیرقابل حمل بودن پروانه چرا	
	نارضایتی به دلیل تداخل مستثنیات در مراتع	
حمایت از دامدار و روستایی	نبود حمایت از دامداران، روستاییان و تولیدکنندگان	
توجه ادارات منابع طبیعی به ساخت‌وسازها	بی‌توجهی ادارات منابع طبیعی به ساخت‌وسازها، نبود رسیدگی شوراها، پارتی‌بازی، حمایت نکردن روستاها از بالادست با توجه به اهمیت روستا در تأمین مواد غذایی کشور	
بررسی وضعیت مراتع و کمبدهای آن	رسیدگی نکردن کارشناسان به مراتع کم‌آب و تأسیس نکردن آبخشور	



شکل ۳- چرای دام در منطقه قرق در فریدونشهر اصفهان



شکل ۴- عملیات ممیزی مرتع

برون‌سپاری برخی مراحل و وظایف از طریق فراهم‌سازی شرایط برای ورود فارغ‌التحصیلان در قالب شرکت‌ها، انجمن‌ها و تعاونی‌های صنفی، تخصیص و تجهیز فیزیکی و ریالی بیشتر ادارات کل استان‌ها در بخش پشتیبانی و ترابری، ایجاد انگیزه برای کارشناسان و اعمال نظارت‌های قانونی بیشتر، مقابله جدی با تخلفات و اتخاذ تدابیر جدید برای تأمین مالی و تسهیلات بانکی کم‌بهره.

منابع

مظفری، ه.، ۱۳۹۷. راهنمای فرایند صدور مجوز سرمایه‌گذاری در دستگاه‌های اجرایی استان اردبیل. نشر فروغ، اداره کل امور اقتصادی و دارایی استان اردبیل، معاونت اقتصادی، ۴۸ صفحه

عالی، س.، ۱۳۹۵ (ترجمه). از مقررات‌گذاری دست‌وپاگیر به سوی مقررات‌گذاری هوشمند، ساده‌سازی اداری در کشورهای حوزه سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، ۳۰ صفحه.

OECD Insurance Committee, 2004. OECD Guidelines for Good Practice for Insurance Claim Management. Available at: <https://www.oecd.org/pensions/insurance/33964905.pdf> (1/15/2020)

DST systems, 2014. Available at: <https://www.dst-systems.com/-/media/Files/pdfs/BP-WP-ClaimsHandlingCheck-list.ashx> (12/11/2018)

LIHDFC, 2011. Available at: <https://www.hdfclife.com/documents> (12/11/2018)

خود را دارد. شواهد نشان می‌دهد، مسائل و مشکلات مختلفی از جمله مشکلات سامانه‌ای، مشکلات قانونی و حقوقی، مشکلات رفتاری و موانع مالی در مسیر صدور این مجوزها وجود دارد که منجر به طولانی شدن مسیر و نارضایتی متقاضیان می‌شود. از این رو، اتخاذ تدابیری برای بهبود امور و اصلاح فرایند صدور مجوزها، مسئله اساسی است که نیاز به آسیب‌شناسی و رفع موانع دارد. این پروژه بر مبنای آسیب‌های برشمرده، راه‌حل‌های متنوعی را برای ارتقای مدیریت فرایند صدور مجوز پروانه چرای دام در پیش گرفته است که می‌توان به برخی از موارد مهم آن به شرح زیر اشاره کرد:

ایجاد و استقرار سیستم و سامانه‌ای یکپارچه، آسان و سهل‌الوصول به صورت برخط (آنلاین) که اجرای فرایند در آن جریان یابد، نوبت‌دهی الکترونیکی، ساده‌سازی فرایند از طریق مستندسازی و کاهش زمان رسیدگی، تقویت سیستم‌های آموزشی، توانمندسازی و مشاوره، بهینه‌سازی سیستم اطلاع‌رسانی در همه مراحل فرایند با استفاده از ظرفیت شبکه‌های ارتباطی موجود (دهیاری‌ها، شوراهای اتحادیه‌های صنفی و...)، افزایش مهلت و زمان ثبت درخواست‌ها در سامانه و سرعت عمل بیشتر تسهیل‌کنندگان از طریق افزایش تسلط اطلاعاتی و عملیاتی کارگزاری‌ها، کافی‌نت‌ها و دفاتر پیشخوان دولت، تمدید خودکار پروانه چرای دامداران خوش‌حساب، ثبت سامانه‌ای تخلفات، تضمین کیفیت ارائه خدمات به متقاضیان، اولویت‌بندی اقدامات و به‌کارگیری همه عوامل برای رسیدگی منصفانه و سریع با ارائه راهکارهای نوآورانه، تدبیر سازوکاری برای عدم تقطیع و تقسیم مراتع به دلیل ارتخ، به‌روزرسانی ممیزی‌ها و مساحت‌ها با استفاده از نرم‌افزارها، بازنگری در شیوه‌نامه فنی و اجرایی و طراحی و تنظیم نقشه راه فرایند، اصلاح، یا حذف قوانین و دستورالعمل‌های مزاحم،