

## Pathology of the process of issuing and renewing livestock grazing license

S.J. Seyedaghlaghi<sup>1\*</sup>, M. Yousefian<sup>2</sup>, D. Darvishi<sup>3</sup> and D. Ghorbanian<sup>4</sup>

1\*-Corresponding author, Assistant Professor of Research Institute of Forests and Rangelands, Agriculture Research, Education and Extension Organization (AREEO), Tehran, I.R. Iran, Email: sjsa47@gmail.com

2-Research Assistant Professor, Forests and Rangelands Research Department, Mazandaran Agricultural and Natural Resources Research and Education Center, Agricultural Research, Education and Extension Organization (AREEO), Sari, Iran.

3-Research Assistant Professor, Forests and Rangelands Research Department, Kerman Agricultural and Natural Resources Research and Education Center, Agricultural Research, Education and Extension Organization (AREEO), Kerman, Iran.

4-Faculty member of Semnan Agricultural and Natural Resources Research and Education Center, Agricultural Research, Education and Extension Organization (AREEO), semnan, Iran

Received: 12/04/2022

Accepted: 10/14/2023

### Abstract

#### Background and objectives

According to the law on the protection and exploitation of forests and pastures, any exploitation of natural resources by natural or legal persons must be done with the approval and permission of the country's natural resources and watershed management organization. Issuing grazing and grazing permits is one of the most important permits in the natural resources sector, which has its own implementation process. The evidence shows that there are various issues and problems in the process of issuing this license, and it is necessary to conduct a pathological scientific investigation to improve and correct the said process. The aim of the current research is to identify and categorize the existing damages in the process of issuing and renewing livestock grazing permits in pastures.

#### Methodology

This research is qualitative in nature and the technique of interviewing with focus groups has been used, in this research 96 beneficiaries and 31 experts from 6 provinces of Kerman, Isfahan, Hamadan, Kurdistan, Mazandaran and Semnan were purposefully selected and their opinions about the process and issues of livestock grazing licensing were analyzed using questionnaires and interviews, and the results were collected and analyzed using the content analysis technique.

#### Results

The results of this survey led to the identification and confirmation of 30 types of damage and problems in the process of issuing and renewing livestock grazing licenses in the form of three main categories (systemic, legal, and structural-executive), which in the branch of systemic problems, the component of multiple systems and the lack of a system integrated and intelligent, in the branch of legal obstacles, the component of time-consuming investigation of legal violations of applicants for grazing license renewal, division of grazing license among the children after the death of the owner of the grazing license, and in the branch of structural problems, the component of the weakness of monitoring and monitoring systems, lack of update of livestock and pasture statistical information, the low motivation of audit experts of natural resources departments and the lack of provincial credits have played the biggest role in the

process of issuing grazing permits. Based on the results of this study, the issuing process in the investigated provinces takes 15 steps and 73 days, and the process of renewing the license is done in 8 days.

### **Conclusion**

In a general formulation and based on the findings and considering the problems that were stated before, in order to improve the process of issuing and renewing the Kera license, there is a need to take measures, for this purpose, it is necessary to create an integrated system, optimize the notification system, and automatically renew. Grazing license should be prioritized for responsible livestock farmers, updating information on livestock, pastures and determining the exact boundary of pastures and correcting or removing disturbing rules and instructions.

**Keywords:** Exploitation, grazing license, licensing time, natural resources.

## آسیب‌شناسی فرایند صدور و تمدید پروانه چرای دام

سیدجعفر سیداخلاقی<sup>۱\*</sup>، مائده یوسفیان<sup>۲</sup>، داود درویشی<sup>۳</sup> و داریوش قربانیان<sup>۴</sup>

۱- نویسنده مسئول، استادیار، مؤسسه تحقیقات جنگلها و مراتع کشور، سازمان تحقیقات، آموزش و ترویج کشاورزی، تهران، ایران.  
پست‌الکترونیک: sjsa47@gmail.com

۲- استادیار، مرکز تحقیقات و آموزش کشاورزی و منابع طبیعی استان مازندران، سازمان تحقیقات، آموزش و ترویج کشاورزی، ساری، ایران

۳- استادیار، مرکز تحقیقات و آموزش کشاورزی و منابع طبیعی استان کرمان، سازمان تحقیقات، آموزش و ترویج کشاورزی، کرمان، ایران

۴- مربی پژوهشی، مرکز تحقیقات و آموزش کشاورزی و منابع طبیعی استان سمنان، سازمان تحقیقات، آموزش و ترویج کشاورزی، یزد، ایران

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۹/۱۳

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۷/۲۲

### چکیده

سابقه و هدف

براساس قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، هرگونه بهره‌برداری از منابع طبیعی توسط اشخاص حقیقی یا حقوقی باید با تصویب و مجوز سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور انجام شود. صدور پروانه مرتع‌داری و چرای دام از مهمترین مجوزها در بخش منابع طبیعی است که فرایند اجرایی خاص خود را دارد. شواهد نشان می‌دهد مسائل و مشکلات مختلفی در مسیر صدور این مجوز وجود دارد، به طوری که برای بهبود و اصلاح فرایند مذکور، باید بررسی علمی آسیب‌شناسانه انجام شود. هدف این پژوهش، شناسایی و دسته‌بندی آسیب‌های موجود در فرایند صدور و تمدید پروانه چرای دام در مرتع است.

مواد و روش‌ها

این پژوهش از نظر ماهیت، کیفی بوده و در آن از فن مصاحبه با گروه‌های کانونی استفاده شده است. در این پژوهش ۹۶ بهره‌بردار و ۳۱ کارشناس از ۶ استان کرمان، اصفهان، همدان، کردستان، مازندران و سمنان به‌طور هدفمند انتخاب و نظرات آنها پیرامون فرایند و مسائل صدور مجوز چرای دام با استفاده از پرسش‌نامه و مصاحبه، جمع‌آوری و نتایج با بهره‌گیری از تکنیک تحلیل محتوا تجزیه و تحلیل شد.

نتایج

نتایج این بررسی منجر به شناسایی و تأیید ۳۰ نوع آسیب و مشکل در فرایند صدور و تمدید پروانه چرای دام در قالب سه دسته اصلی (سامانه‌ای، قانونی و ساختاری-اجرایی) گردید که در شاخه مشکلات سامانه‌ای، مؤلفه تعدد سامانه‌ها و فقدان یک سامانه یکپارچه و هوشمند، در شاخه موانع قانونی، مؤلفه زمان‌بر بودن بررسی تخلفات قانونی متقاضیان برای تمدید پروانه چرای دام، تقسیم پروانه چرای بین فرزندان بعد از فوت صاحب پروانه چرای دام و در شاخه مشکلات ساختاری، مؤلفه ضعف سیستم‌های نظارت و پایش، بروز نبودن اطلاعات آماری دام و مرتع، انگیزه پایین کارشناسان ممیزی ادارات منابع طبیعی و کمبود اعتبارات استانی، بیشترین نقش را در فرایند صدور مجوز چرای دام داشته است. براساس نتایج این مطالعه، فرایند صدور در استانهای مورد بررسی طی ۱۵ گام و ۷۳ روز و فرایند تمدید پروانه چرای دام در ۸ روز انجام می‌شود.

### نتیجه‌گیری

در یک جمع‌بندی کلی و بر مبنای یافته‌ها و با توجه به مشکلاتی که پیش از این بیان شد، به منظور بهبود فرایند صدور و تمدید پروانه چرا نیاز به انجام اقداماتی است، به این منظور لازم است موضوع ایجاد سامانه‌ای یکپارچه، بهینه‌سازی سیستم اطلاع‌رسانی، تمدید خودکار پروانه چرا برای دامداران خوش حساب، به‌روزرسانی اطلاعات دام، مرتع و تعیین مرز دقیق مراتع و اصلاح و یا حذف قوانین و دستورالعمل‌های مزاحم در اولویت قرار گیرد.

واژه‌های کلیدی: بهره‌برداری، پروانه مرتع‌داری، زمان صدور مجوز، منابع طبیعی.

### مقدمه

یکی از مؤثرترین راهکارهای بهبود و اثربخشی روند فعالیت‌ها در سازمان‌ها، تسهیل و تسریع فرایند صدور مجوزهاست. بی‌تردید فرایند صدور مجوزها یکی از مهمترین شاخص‌های تأثیرگذار در بهبود فعالیتهاست که باید مدیران و مسئولان توجه ویژه‌ای بدان داشته باشند. چالش عمده محیط کسب‌وکار در ایران، طولانی بودن فرایند اخذ مجوز و بالا بودن تعداد مراحل لازم برای صدور آن است که عمدتاً ناشی از ضرورت استعلام از دستگاه‌ها یا واحدهای دیگر دستگاه‌ها می‌باشد. براساس گزارش بانک جهانی شروع یک کسب‌وکار در ایران ۷۲/۵ روز طول می‌کشد و به دلیل دخالت و نقش‌آفرینی عوامل متعدد در موضوع سرمایه‌گذاری، ایران از رتبه مناسبی در شاخص شروع کسب‌وکار برخوردار نیست. برپایه همین گزارش، در سال ۲۰۱۹ وضعیت ایران در میان کشورهای مختلف بسیار نامطلوب است (Najjar, 2023). یکی از اساسی‌ترین موانع و مشکلات بر سر راه فضای کسب‌وکار را بروکراسی اداری، موازی‌کاری دستگاه‌های اجرایی و طولانی بودن روند صدور مجوزهای بخش کشاورزی معرفی می‌نماید. در ایران نیز نظام پیچیده صدور مجوزها، هزینه‌های کسب‌وکار ناشی از بار مقرراتی را افزایش داده است (Mozafari, 2017). در ارزیابی فرایندهای مختلف، از جمله در سیستم‌های پرداخت خسارت‌های بیمه و ... آسیب‌ها و موانع مختلفی شناسایی شده است. از جمله این موانع، باید به طولانی بودن زمان فرایند رسیدگی، شفاف نبودن روند بررسی‌ها، عدم وجود سیستم‌های یکپارچه و فرایندهای دستی و سخت‌گیرانه و

به‌روزرسانی نشدن به موقع سیستم (DST.systems, 2014)، حجم بالای مدارک و فرم‌های مبتنی بر کاغذ و عدم اطلاع‌رسانی دقیق به متقاضیان در طول فرایند (OECD, 2004) اشاره کرد. بر اساس تعریف ویکی‌پدیا، فرایند، فراروند یا فرایند در علوم مختلف معانی مختلفی دارد و در کسب‌وکارها و سازمان‌ها به مجموعه‌ای از اعمال ساختاریافته و ایجادکننده یک خدمت یا محصول گفته می‌شود. از سویی، آسیب‌شناسی در سازمان عبارت است از کسب شناخت و بازبینی جامع، نظام‌مند و منظم از فعالیت‌ها و فرایندهای سازمان و شناخت تنگناها و مشکلات سازمان، تا از این رهگذر با ارائه راهکارهایی، از حاد شدن مشکلات و کاهش بهره‌وری سازمانی جلوگیری به عمل آید و در جهت ارتقای اثربخشی سازمانی گام مؤثری برداشته شود. به این ترتیب هدف از مطالعات آسیب‌شناسی، شناسایی نقاط قوت و ضعف سازمان، شناسایی زمینه‌هایی که نیاز به بهبود دارد و ارائه راهکارهایی برای بهبود و ارتقای سازمان است. در واقع آسیب‌شناسی، فرایندی نظام‌مند از جمع‌آوری داده‌ها به منظور تعامل اثربخش و سودمند در راستای حل مشکلات، چالش‌ها، فشارها و محدودیت‌های محیطی در سازمان است (Rajai pour et al., 2018). آسیب‌شناسی سازمانی، به عنوان نقطه آغاز و حساس‌ترین جزء استقرار فراگرد بهبود سازمان تعریف می‌شود و فرایندی برای ارزیابی سیستماتیک و نظام‌مند وضعیت جاری سازمان و یافتن راه‌حلهایی برای مشکلات آن و پیش‌نیازی برای تلاش‌های سازمانی در جهت توسعه و افزایش اثربخشی سازمان محسوب می‌گردد.

هیچیک از انواع بهره‌برداری از مراتع استان سمنان مدیریت چرا رعایت نمی‌شود. به نظر می‌رسد که تحولات اقتصادی و اجتماعی مانند افزایش قیمت کالاهای اساسی زندگی، گرانی علوفه و گاه و جو، نبود فرصت‌های شغلی دیگر و عدم پیگیری فعالیت‌های دیگر در کنار دامداری، افزایش انتظارات و یویایی نیازها و تغییرات طبیعی مانند خشکسالی یا ترسالی می‌توانند حتی بر رفتار و انگیزه‌های بهره‌برداران مراتع واگذار شده و نیز در میزان و نوع بهره‌برداری و ارتکاب تخلفات آنها مؤثر واقع شود (Karami & Rahimi sureh, 2012).

Motamedi و همکاران (۲۰۲۰) نشان دادند که ارتباطی بین پروانه‌های بهره‌برداری و شاخص‌های مهم مدیریت چرا و تعادل دام در مراتع وجود ندارد. همچنین، این نتیجه درباره هر نوع پروانه بهره‌برداری صادق است. این موضوع نشان‌دهنده این است که اساساً پروانه‌های بهره‌برداری نمی‌توانند نقشی در مدیریت چرا داشته باشند، تنها به عنوان مجوزی ساده به مالکیت مراتع و حدود و ثغور مراتع را مشخص می‌کنند (Motamedi et al., 2020).

مدیریت مرتع براساس پروانه‌های چرا با هدف اعمال مالکیت دولت و حذف پرداخت علف‌چرا از سوی دامداران به مالکان قبلی از سال ۱۳۲۰ شروع شده و بعد از ملی شدن قانون جنگلها و مراتع با مصوبه هیئت وزیران، دریافت پروانه چرا از سوی بهره‌برداران ذیحق الزامی شده است. در حال حاضر نیز شناسنامه مرتع مبنایی برای مدیریت مراتعی است که بدون طرح مرتع‌داری هستند می‌باشد (Hajehforosh Nia & Seyed Akhlaghi, 2022).

در سال ۱۳۳۹ آئین‌نامه اجرایی قانون تصویب شده و در فصل ششم ماده ۴۵ آن اعلام می‌شود که برای راهنمایی صاحبان مراتع خصوصی در موضوع 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 ملی

آسیب‌شناسان از رویه‌های خاصی به منظور جمع‌آوری اطلاعات حیاتی استفاده می‌کنند، یکی از این راه‌ها، استفاده از تحقیقات زمینه‌ای از طریق مصاحبه با استفاده از رویکردهای کیفی مانند گراند تئوری است (Atafar et al., 2006). مراتع بزرگ‌ترین اکوسیستم طبیعی کره زمین هستند که از دیرباز برای چرای حیوانات اهلی مورد استفاده بشر بوده است (Harrington et al., 1984). دیدگاه بشر نسبت به این بخش از منابع طبیعی از هزاران سال پیش تاکنون تغییر چندانی نکرده است و کماکان در ادبیات حقوقی بسیاری از کشورها، مرتع به عنوان منبع تأمین علوفه دام محسوب می‌شود. این در حالی است که در کشورهای توسعه‌یافته، نوع رویکرد به عرصه‌های مرتعی از استفاده صرف چرایی به مفهومی تحت عنوان استفاده چندمنظوره تغییر پیدا کرده که مبنای آن خدمات گسترده اکوسیستم مرتعی مانند تأمین آب، تولید اکسیژن، حفظ منابع ارزشمند ژنتیکی و غیره می‌باشد (Arzani et al., 2015). در کنار وضع قوانین متناسب با دیدگاه بهره‌برداری پایدار از مراتع، بهبود روش‌های اجرای قوانین نیز می‌تواند به میزان زیادی، کارایی آنها را افزایش دهد. به اعتقاد بسیاری از صاحب‌نظران، تشکیلات متولی حفظ و نظارت بر بهره‌برداری از مراتع در تحقق اهدافشان چندان که انتظار می‌رود موفق نبوده‌اند. این موضوع می‌تواند ناشی از عوامل متعددی باشد که بعضی ساختاری و تشکیلاتی و بعضی دیگر به دلیل ضعف در نظارت و اجرا است (Ansari et al., 2016). امروزه تحقیقات نشان داده است که موفقیت در کاهش تخلفات منابع طبیعی با شرایط اقتصادی روستاها ارتباط نزدیکی دارد، به طوری که با بهبود شرایط اقتصادی و اجتماعی بهره‌برداران، بروز تخلفات به شکل معنی‌داری کاهش می‌یابد. این موضوع را می‌توان این گونه تفسیر کرد که کاهش رفاه اقتصادی و اجتماعی بهره‌برداران، موجب وابستگی بیشتر آنها به مراتع و جنگل‌ها می‌شود (Tahmasabi et al., 2011).

Karimian (۲۰۱۱)، عوامل اقتصادی را از دلایل اصلی عدم رعایت مدیریت چرا در مراتع می‌داند و بیان می‌کند در

قالب نحوه ممیزی و صدور پروانه چرا و تهیه و تصویب طرح‌های مرتع‌داری در حال حاضر در بسیاری از عرصه‌های مرتعی اعمال می‌گردد و با توجه به ضروریات و مقتضیات حاکم بر این عرصه‌ها در مقاطعی از زمان، اصلاح و به‌روزرسانی می‌گردد. این اقدامات توانسته است در مواردی موفق و موجب حفظ و احیای مراتع گردد، اما به اعتقاد بسیاری از کارشناسان و صاحب‌نظران، شرایط طبیعی، اقتصادی-اجتماعی و مدیریتی موجب عدم موفقیت کامل اجرای این برنامه‌ها شده است و اجرای قوانین را در این بخش با دشواری مواجه کرده است. از سویی، قوانین و دستورالعمل‌های موجود در موارد زیادی نتوانسته‌اند به هدف اصلی که حفاظت عرصه‌های آسیب‌پذیر و حفظ تولید در کنار حفظ منابع پایه است بینجامد، از این‌رو یکی از راهبردهای وزارت جهاد کشاورزی با توجه به شرایط اقلیمی و نیاز روزافزون کشور، حمایت جدی از تولید و توسعه فعالیت‌ها در مناطق مختلف کشور است. با وجود تمهیدات انجام شده در جهت تسهیل فرایند بررسی و صدور مجوزهای بهره‌برداری برای فعالیت‌ها، همچنان مسائل و مشکلات عدیده‌ای در مسیر صدور مجوزهای مربوطه وجود دارد که منجر به طولانی شدن مسیر، تضعیف کارایی سیستم و عدم رضایت بهره‌برداران و متقاضیان شده است. از این‌رو، اتخاذ تدابیری برای بهبود و اصلاح فرایند صدور مجوزها، مسئله اساسی است که نیاز به آسیب‌شناسی و رفع موانع دارد. صدور پروانه مرتع‌داری و چرای دام از مهمترین مجوزها در بخش منابع طبیعی است که فرایند اجرایی خاص خود را دارد. شواهد نشان می‌دهد که مسائل و مشکلات مختلفی در مسیر صدور این مجوزها وجود دارد که منجر به بروز مشکلاتی شده است. از این‌رو، موضوع این فرایند نیاز به آسیب‌شناسی و رفع موانع دارد. نظر به اینکه، تاکنون مطالعه‌ای جدی در این زمینه انجام نشده است، بنابراین ضرورت ایجاب می‌کند بررسی علمی سیستماتیک با مشارکت خبرگان موضوعی و بهره‌برداران خبره در این حوزه انجام شود.

شدن 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 ... بیان شده است. در تبصره ۱ ماده ۳ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، مصوب سال ۱۳۴۶، بهره‌برداری از مراتعی که دارای طرح مرتع‌داری نیستند منوط به اخذ مجوز (پروانه چرا) از منابع طبیعی است. پروانه چرای دام مجوزی است که با در نظر گرفتن ظرفیت چرا، فصل چرا، مدت و سابقه بهره‌برداری بنام اشخاص دارای شرایط (مرتع‌دار) برای تعلیف دام در یک دوره و با توجه به عرف محل در یک مرتع با محدوده مشخص توسط اداره کل (هیئت ممیزی) پس از اتمام ممیزی مرتع صادر می‌گردد (Fayaz, 2016).

Mohebi و Hosseini tavasol (۲۰۲۲) معتقد است با وجود اینکه منابع طبیعی کشور از مسائل اقتصادی اجتماعی زیادی رنج می‌برد، متأسفانه پژوهش‌های چندانی در این زمینه انجام نشده است و هنوز مطالعه دقیقی از میزان اثربخشی و کارآمدی پروانه‌های چرا در بهبود وضعیت مراتع و معیشت دامداران گزارش نشده است. ایشان مهمترین دلایل مربوط به عدم کارایی و اثربخشی پروانه‌های چرا را در قدیمی‌بودن تاریخ پروانه‌های چرا، ثابت بودن اطلاعات و عدم بروزرسانی پروانه‌ها، برآوردها و ارزیابی‌های غیرعلمی در تعیین ظرفیت مراتع، یکسان نبودن میزان رضایت دامداران از عملکرد هیئت ممیزی در مناطق مختلف، به‌ویژه در زمینه کیفیت اطلاع‌رسانی، سوگیری‌های سیاسی در صدور پروانه‌ها، تعارض عرف با پروانه چرا و عدم توافق بین وراث بعد از فوت صاحبان پروانه چرا برشمرده است؛ بنابراین عملاً پروانه‌های چرا در ایجاد تعادل بین دام و مرتع به‌ویژه در مراتع عشایری مناطق مورد بررسی، کارایی لازم و کافی را نداشته است (Mohebi & Hosseini tavasol, 2022).

بر این اساس و با گذشت نزدیک به نیم قرن از تصویب قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، فرایندهای قانونی مربوط به بهره‌برداری از عرصه‌های طبیعی تا حدودی ضابطه‌مند شده است. این ضوابط در

## مواد و روش‌ها

این پژوهش از نوع پژوهش‌های کاربردی بوده و از لحاظ روش، کیفی است و از شیوه مصاحبه متمرکز یا گروه کانونی Focused Group Discussion (F.G.D) با تکیه بر مصاحبه برای گردآوری داده‌ها استفاده شده است. جامعه آماری طرح، پروژه مجوز پروانه چرای دام شامل کلیه تقاضاهای ثبت شده در «سامانه پنجره واحد» در سال ۱۳۹۸ بود. روش نمونه‌گیری بر اساس خصلت تحقیقات کیفی، «هدفمند و نظری» است. بدین ترتیب که تعداد نمونه‌ها بعکس شیوه کمی از قبل تعیین شده نبوده بلکه تعداد آنها پس از اتمام جمع‌آوری داده مشخص می‌شوند. مصاحبه‌ها به شیوه مصاحبه عمیق «نیمه ساختار یافته»، با طرح سئوالاتی باز پیرامون شاخص‌هایی از فرایند و مراحل صدور مجوز پروانه چرا شروع و ثبت و ضبط اطلاعات افراد تا زمان اشباع نظری (Theoretical Saturation) ادامه یافت. این مرحله زمانی بود که با ادامه روند جلسات و مصاحبه‌ها، مطالب جدیدی حاصل نشد، با این رویکرد و به‌منظور دستیابی به نظرات کارشناسان و مرتع‌داران ۶ استان با ۱۲۷ نفر در قالب ۲ گروه ۹۶ و ۳۱ نفره، پیرامون مجوز چرای دام مصاحبه کانونی انجام شد (جدول ۱). برای تجزیه و تحلیل داده‌ها از شیوه تحلیل محتوایی استفاده شد. به این ترتیب که پس از انجام مصاحبه، داده‌های کیفی کدگذاری باز، طبقه‌بندی و سازماندهی شد. همچنین برای ترسیم نمودار صدور مجوز پروانه چرا در دو وضعیت موجود و مطلوب از نرم‌افزار visio pro 2019 استفاده شد. در نهایت نتایج حاصل از تحقیق برای ارائه راهکارهایی برای رفع تنگناهای پیش‌روی صدور مجوز و تمدید مجوز بهره‌برداری از مراتع مورد استفاده قرار گرفت و موارد پیشنهادی برای اصلاحات احتمالی در شیوه‌نامه صدور مجوز و تمدید مجوز بهره‌برداری از مراتع ارائه گردید.

## نتایج

### مشخصات متقاضیان پروانه چرا

براساس گزارش‌ها و مستندات سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور تا پایان سال ۱۳۹۹ به میزان ۳۲۰ هزار پروانه چرای دام صادر شده است که بنابر عللی که بیشتر به

عدم دسترسی و سواد کم بهره‌برداران معطوف است، تنها بخش اندکی از آنان موفق به ثبت تقاضا در سامانه پنجره واحد دولت شده و بیشتر فرایند دریافت مجوز را از طریق مراجعه حضوری به ادارات منابع طبیعی شهرستان‌ها پیگیری کرده‌اند. براساس اطلاعات حاصل از «سامانه پنجره واحد» ۲۱۸۵۷ تقاضا در سال ۱۳۹۸ ثبت شده است که تا زمان استخراج داده‌ها در مهرماه سال ۱۳۹۹، تعداد ۱۶۱۳۴ درخواست خاتمه پیدا کرده و ۵۰۵۳ درخواست نیز در حال بررسی، گزارش شده است (جدول ۲).

### جدول ۱- حجم نمونه جامعه آماری طرح

Table 1- sample size of the statistical population of the plan

Provinces	Grazing permit	
	stockholders	experts
Kerman	27	5
Semnan	15	6
Kurdistan	12	3
Mazandaran	15	6
Esfahan	15	6

### جدول ۲- وضعیت درخواست‌های ثبت شده در سامانه پنجره واحد (۱۳۹۸)

Table 2- The status of requests registered in the single window system (2018)

Status of requests	number	Percentage of total
Terminated	16134	73/82
Doing	5053	23/12
overdue	483	2/21
Suspended	157	0.72
Blocked	31	0/14
Total	21857	100

### فرایند صدور پروانه چرای دام

براساس مصاحبه‌های انجام شده و جمع‌بندی نظرات بهره‌برداران و کارشناسان، مراحل و زمان انجام فرایند بررسی شد (جدول ۳). همانگونه که در جدول نمایان است، فرایند صدور طی ۱۵ گام و در استانهای مورد

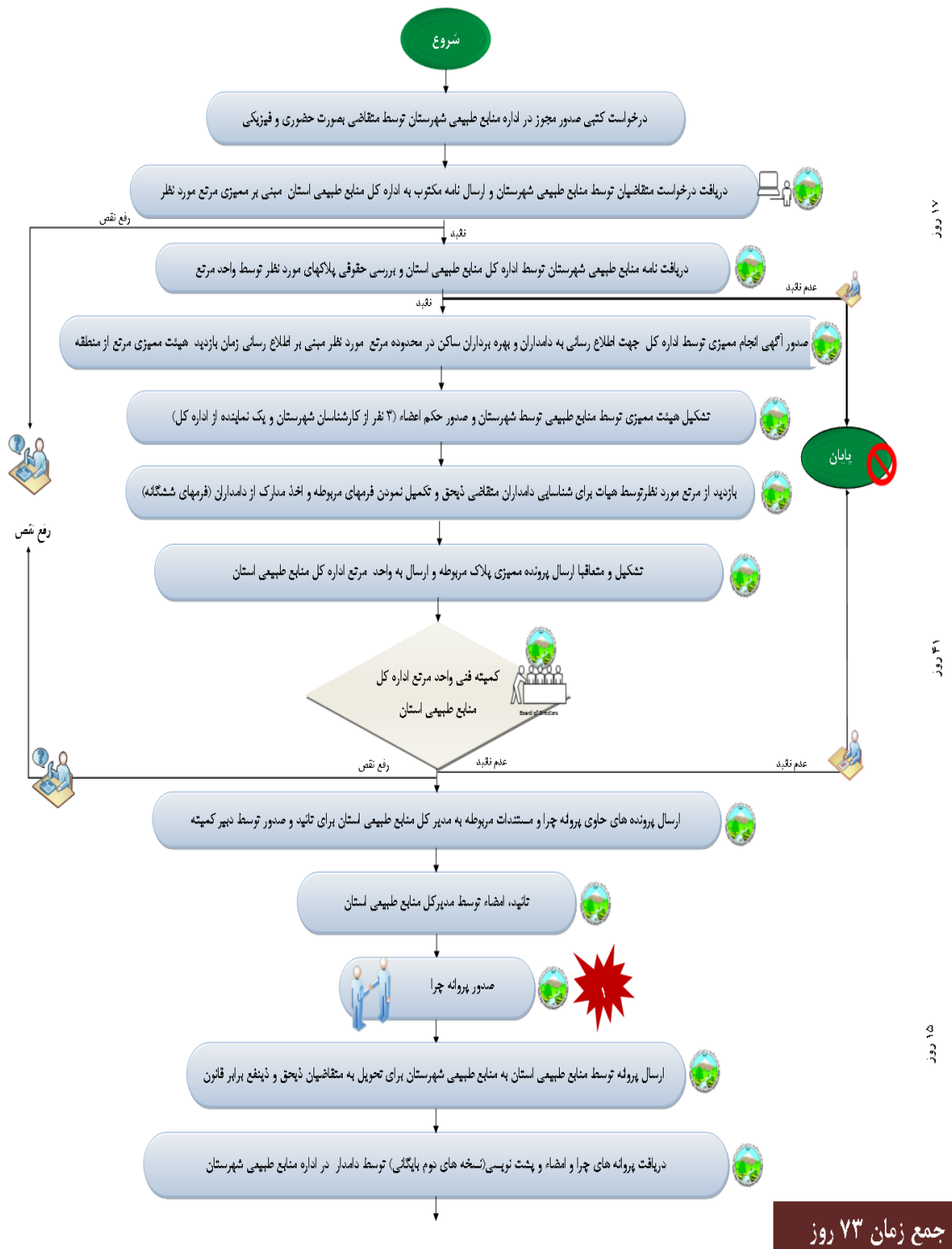
بررسی به‌طور متوسط، در حدود ۷۳ روز به طول می‌انجامد. از دیدگاه مرتع‌داران، این مدت با توجه به اینکه بیشتر بهره‌برداران با فاصله زیاد از مراکز اداری در شهرستان و مرکز استان زندگی می‌کنند، کاری دشوار است. همچنین فرایند تمدید پروانه چرا در ۹ روز انجام می‌شود.

جدول ۳- فرایند صدور مجوز و تمدید پروانه چرای دام

Table 3- The process of issuing and renewing livestock grazing permits

time spent (days)	sequence and steps to get the license	License
8	1- A written request of the natural resources department of the city from the pasture department of the general administration regarding the audit announcement of the desired pasture	<b>Issuing</b>
3	2- Checking the license plates announced by the pasture department	
2	3- Issuance of advertisement by the General Administration	
2	4- Formation of the city audit board and a representative from the general administration	
	5- Visiting the desired pasture, identifying the eligible ranchers and completing the relevant forms and obtaining documents from the ranchers.	
	6- Preparation of the birth certificate of the pasture	
28	-7- Forming the relevant license plate audit file and sending the file to the ranch office	
	8- Examining the requests and forms of the visited areas while studying the file and completing the documents and making a decision	
	9- If the case has problems, refer to the city to fix the problems	
	10- If there are no problems, send to the management	
	11- Confirmation and signing of the file by the general manager and referral to the ranch office	
	12- Sending the audit file (including signed grazing permits and other documents) of the pasture to the city	
30	13- Presenting grazing permits to the rancher	
	14- Signing on the back of grazing permits (the second archived copies) and handing them over to the city administration	
	15- Sending the complete pasture audit file (archival copies signed by the rancher) to the pasture department	
73	The total number of days spent in the current state (from the beginning to the end of the process)	<b>Extension</b>
2	1- Registration of the applicant in the window system of the Ministry of Jihad and Agriculture (registration of individual and pasture information)	
2	2- Receiving and controlling the information of the applicant by the natural resources department of the city	
2	3- Expert examination of the applicant's request regarding the authentication of the grazing land owner and the authenticity of the grazing land permit and...	
2	4- In case of approval, notification to the applicant to pay the fees based on the number of animals	
8	5- Issuance of a one-year grazing license renewal permit with the signature of the head of the city's natural resources and watershed management department.	
8	The total number of days spent in the current state (from the beginning to the end of the process)	





شکل ۱- نقشه وضع موجود فرایند صدور مجوز پروانه چرا

Figure 1- Map of the current status of the grazing permit licensing process



شکل ۲- نقشه وضع موجود فرایند صدور مجوز تمدید پروانه چرا

Figure 2- Map of the current status of the licensing process for grazing license renewal

اسناد به دلیل بی‌سوادی و سن بالا در شاخه موانع قانونی، مؤلفه زمان بر بودن بررسی تخلفات قانونی متقاضیان برای تمدید پروانه چرا، تقسیم پروانه چرا بین فرزندان بعد از فوت صاحب پروانه چرا، زمینه‌ای برای غیراقتصادی کردن مرتعداری و تخریب و در شاخه مشکلات ساختاری، مؤلفه ضعف سیستم‌های نظارت و پایش، بروز نبودن اطلاعات و آمار دام و مرتع، انگیزه پایین کارشناسان ممیزی ادارات منابع طبیعی و کمبود اعتبارات استانی بیشترین نقش و سهم را در آسیب‌شناسی فرایند صدور مجوز چرا داشته است. گزاره‌ها و مؤلفه‌های احصاء شده از موانع و مشکلات موجود در فرایند صدور پروانه چرای دام به روش کدگذاری باز به شرح زیر تأیید و معرفی می‌شوند.

موانع و مشکلات کلیدی در فرایند صدور و تمدید پروانه چرا بر اساس مطالعات میدانی و تجزیه و تحلیل نظرات گروه‌های کانونی به روش کیفی و تحلیل محتوا، گزاره‌ها و مؤلفه‌های اثرگذار بر فرایند صدور و تمدید مجوز پروانه چرای دام در مرتع در سه مفهوم و دسته اصلی، شامل مشکلات سامانه‌ای و بن‌سازه‌ای (پلتفرم)، قانونی و ساختاری- اجرایی جمع‌بندی و طبقه‌بندی شد. از دیدگاه کارشناسان و بهره‌برداران، در حال حاضر تعداد ۳۰ آسیب در مسیر فرایند صدور و تمدید پروانه چرای دام وجود دارد (جدول ۴). در شاخه مشکلات سامانه‌ای، مؤلفه تعدد سامانه‌ها و فقدان یک سامانه یکپارچه و هوشمند، دستی بودن بخش زیادی از فرایند، طولانی شدن زمان فرایند، عدم توانایی بیشتر متقاضیان در ورود و بارگذاری

جدول ۴- گزاره‌ها و مؤلفه‌های احصاء شده از موانع و مشکلات موجود در فرایند صدور مجوز به روش کدگذاری باز

**Table 4- The table of propositions and calculated components of obstacles and problems in the process of licensing by open coding method**

category	concept
Systemic and structural problems	The lack of an integrated and intelligent support system, the rule of the arbitrary system of issuing the process in the provinces
	The physicality of a large part of the processes (traditional and manual system), lengthening the processing time
	The lack of familiarity of most of the ranchers and herders in the field of entering, registering and uploading documents in the system due to illiteracy and old age
	Lack of accurate and timely information to the beneficiaries in order to follow up on the issuance or renewal of the grazing license
	It is not possible to modify and edit the information after signing the permission to renew the license
	Lack of easy access to Internet cafes and the need for frequent long commutes
	Problems related to internet cafes in rural and nomadic areas: low internet speed, crowding and overcrowding due to the simultaneous visit of a large number of livestock farmers in a short period of time .
Legal problems	There is no item of having a history of violations in the system (only the item of renewal or non-renewal of the license, why did it come in previous years)
	Issuance of numerous regulations that have caused confusion for executives and users
	The process of repeating the annual renewal of livestock grazing license in its current form is a redundant and pointless work for the applicants
	Prolonging the processing time (investigating legal violations by applicants takes time (
	Dividing the grazing permit among the children after the death of the grazing permit holder is a ground for uneconomical grazing and destruction.
	Problems related to the transfer of the license to the survivors and the monopoly of inheritance and its complexity, which often lead to the prolongation of the process (expansion of attorneys in this field(
	The low motivation of the holders of the Chara license to register the request for the renewal of the Chara license as a result of the non-renewal of the licenses in the past years, which itself has caused the accumulation of the sums required for license renewal.
	Accumulated debt of cattle breeders and pastoralists from previous years (in addition to the penalty, it is calculated at the daily rate(
	The death of the main rancher and the lack of familiarity of the heirs with the steps and process of transfers
	Giving livestock grazing license to non-native people
Structural and operational problems	Unauthorized sale and purchase of livestock grazing license and lease of grazing license to others
	Lack of a comprehensive monitoring and feedback system
	Old audits have unreliable figures and statistics. The areas are old and in some cases it is more than twice less and more.
	Social problems such as the lack of understanding between the users and. the border dispute of some pastures and the dispute regarding the customary and legal boundaries of the systems and the boundaries of the pastures.
	The high ownership interest and the inability of most ranchers to pay
	Lack of human resources and subject matter experts in natural resources departments to carry out promotional activities and as a result, low technical knowledge of ranchers and pastoralists in the field of proper utilization of pastures and compliance with grazing rules.
	Lack of a clear and precise strategy (lack of systematic view of experts, etc(.
	Low motivation of experts, sometimes, observing financial behaviors and asking for unusual payments in expert visits and delay in delivery of ready-to-deliver grazing permits.
	The low sensitivity of natural resources departments towards excess livestock, compliance with the time of entry and exit of livestock in the pasture, use of pastures and grazing outside the season when issuing permits, and lack of strictness for violators.
	Lack of provincial credits
Weak influence and authority of natural resources among other institutions, which is sometimes a serious obstacle to action	Lack of allocation and lack of facilities and support equipment (including cars, weak computer and network systems(
	Incomplete supervision, monitoring and evaluation
	Weak influence and authority of natural resources among other institutions, which is sometimes a serious obstacle to action

## بحث

یکی از مهمترین راهکارهای بهبود و کارآمدی محیط‌های سازمانی، تسهیل و تسریع فرایندها و روش‌ها در حوزه مربوط به صدور مجوزهاست. به استناد قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع (۱۳۴۶)، هرگونه بهره‌برداری از منابع طبیعی توسط اشخاص حقیقی یا حقوقی باید با تصویب و مجوز سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور انجام شود. صدور پروانه چرای دام در مراتع از مهمترین مجوزها در بخش منابع طبیعی است که فرایند اجرایی خاص خود را دارد. شواهد نشان می‌دهد که مسائل و مشکلات مختلفی در مسیر صدور این مجوز وجود دارد که منجر به بروز مشکلات و عدم رضایت بهره‌برداران و نهایتاً آسیب به مراتع شده است. از این رو، اتخاذ تدابیری برای بهبود امور و اصلاح این فرایند، یک مسئله اساسی است که نیاز به آسیب‌شناسی و راهکار دارد. در این پژوهش، این مسئله آسیب‌شناسی شد و نهایتاً ۳۰ آسیب به عنوان مشکلات و آسیب‌های مطرح در فرایند صدور و تمدید پروانه چرای دام در قالب سه دسته اصلی (سامانه‌ای، قانونی و ساختاری) شناسایی و تأیید گردید. در شاخه آسیب‌های سامانه‌ای، فرایند موجود صدور و تمدید پروانه چرای دام، مؤلفه تعدد سامانه‌ها، فقدان یک سامانه یکپارچه و هوشمند ملی، فقدان یک پلتفرم مشترک برای پیاده‌سازی و اجرای فرایندها در مراکز استانی، دستی بودن بخش زیادی از فرایند، طولانی شدن زمان فرایند، عدم توانایی بیشتر متقاضیان در ورود و بارگذاری اسناد به دلیل بی‌سوادی و سن بالا مورد تأیید قرار گرفت که به نوعی با تحقیقات طولانی بودن زمان فرایند رسیدگی، شفاف نبودن روند بررسی‌ها، عدم وجود سیستم‌های یکپارچه و فرایندهای دستی و سخت‌گیرانه، مطالعات DST.systems (۲۰۱۴) و LIHDFC (۲۰۱۱) در مورد به‌روزرسانی نشدن به موقع سیستم، حجم بالای مدارک و فرم‌های مبتنی بر کاغذ، نتایج پژوهش OECD (۲۰۰۴) مبنی بر عدم اطلاع‌رسانی دقیق به متقاضیان در طول فرایند و نتایج بررسی‌های Karimi و

همکاران (۲۰۱۳) در ارتباط با تأثیر محدودیت‌های فنی مانند عدم بسترسازی و اطلاع‌رسانی فرایند، منطبق و همراستا است. در شاخه آسیب‌های قانونی، مؤلفه طولانی بودن زمان انجام فرایند رسیدگی به تخلفات مرتع‌دار، غیراقتصادی شدن مرتع پس از تقسیم پروانه چرا بین وراث بعد از فوت صاحب پروانه چرا که خود زمینه را برای تخریب بیشتر فراهم می‌کند، خرید و فروش و اجاره غیرقانونی پروانه چرای دام به افراد غیردامدار و غیربومی، عدم به‌روزرسانی اطلاعات مربوط به ممیزی‌های قدیمی به‌ویژه مساحت مراتع و تعداد دام مجاز بیشترین نقش را در فرایند صدور و تمدید پروانه چرا داشته است. این نتایج با تحقیقات Mohebi و Hosseini tavasol (۲۰۲۲) هم راستا است.

در شاخه آسیب‌های ساختاری، مؤلفه دانش فنی اندک مرتع‌داران در زمینه بهره‌برداری صحیح از مرتع و رعایت ضوابط چرا، ضعف سیستم‌های پایش و ارزیابی ناقص ادارات ستادی و ضعف نفوذ و اقتدار منابع طبیعی در بین سایر دستگاه‌ها، انگیزه پایین کارشناسان ممیزی ادارات منابع طبیعی، عدم رسیدگی به گزارش‌های تخلف، سوگیری سیاسی در صدور پروانه چرا، کمبود اعتبارات استانی، عدم به‌روزرسانی اطلاعات مربوط به ممیزی‌های قدیمی به‌ویژه مساحت مراتع و تعداد دام مجاز، کمبود نیروی انسانی و متخصص موضوعی در ادارات کل و شهرستانی منابع طبیعی، کمبود اعتبارات، حساسیت کم ادارات منابع طبیعی نسبت به دام مازاد، عدم کنترل زمان ورود و خروج دام در مرتع و عدم سخت‌گیری برای افراد متخلف، احصاء و تأیید شد. نتایج این بخش از بررسی‌های ما با مطالعات Sajadi و همکاران (۲۰۲۱) در ارتباط با تأثیرات آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های وزارت متبوع، تفویض اختیار از سوی مدیران، نظارت بر روند برنامه‌ریزی از طریق سازمان‌های کنترلی، گسترش روابط درون و برون دانشگاهی، استفاده از ظرفیت افراد با تحصیلات مرتبط و توجه به خلاقیت کارکنان در اجرای فرایندها، تحقیقات Asadi Sirchi (۲۰۱۵) مبنی بر ضرورت همکاری دولت و مسئولان برای تأمین منابع کافی

و پاداش هدفمند برای ایجاد انگیزه در کارکنان در مورد تأثیر مشوق‌های مادی و غیرمادی برای تشویق رفتارهای شایسته کارکنان در ارتقاء رفتارهای شهروندی و تعهد سازمانی، نتایج Nowrozi fard و Zamani (۲۰۱۶) در رابطه با نقش مدیریت سنتی، مشکلات سخت‌افزاری، عدم درک راهبردی، ضعف نیروی انسانی، چالش‌های مشارکت، ضعف مدیریت و ساختار، مشکل مالی، آموزش بهینه، نبود یک راهبرد شفاف و دقیق و نداشتن دیدگاه سیستماتیک کارشناسان در تضعیف سازمان‌ها Karimi و همکاران (۲۰۱۳) مبنی بر تأثیر محدودیت‌های فنی مانند عدم بسترسازی و اطلاع‌رسانی، کمبود منابع شامل بودجه و فضای فیزیکی محدود و فقدان برخی از تجهیزات بر اجرای صحیح فرایندها (Mohebi and Hosseini tavasol, 2022) قدیمی بودن پروانه‌ها، عدم به‌روزرسانی آنها، ضعف اطلاع‌رسانی توسط هیئت‌های ممیزی، برآوردهای غیرعلمی از ظرفیت پوشش گیاهی و ... منطبق است.

در جمع‌بندی کلی و بر مبنای یافته‌ها و با توجه به مشکلاتی که پیش از این بیان شد، به منظور بهبود فرایند صدور و تمدید پروانه چرا نیاز به انجام اقداماتی است، از این‌رو توصیه می‌شود:

ایجاد و استقرار سیستم و سامانه‌ای یکپارچه، آسان و سهل‌الوصول به صورت برخط (آنلاین)؛

عزم جدی دولت برای تخصیص بودجه، نیروی متخصص و امکانات بیشتر در حوزه ممیزی مراتع؛

احراز صلاحیت مرتع‌داران و دامداران (اهلیت‌سنجی)؛  
بهینه‌سازی سیستم اطلاع‌رسانی در تمامی مراحل فرایند با استفاده از ظرفیت شبکه‌های ارتباطی موجود؛

افزایش مهلت و زمان ثبت درخواست‌ها در سامانه و سرعت عمل بیشتر تسهیل‌کنندگان از طریق ارتقاء اشراف اطلاعاتی و عملیاتی کارگزاری‌ها، کافی‌نت‌ها و دفاتر پیشخوان دولت؛

تمدید خودکار پروانه چرا برای دامداران خوش‌حساب و ثبت سامانه‌ای تخلفات؛

ساده‌سازی فرایند از طریق مستندسازی و کاهش زمان

رسیدگی؛

برگزاری کارگاه‌های آموزشی دانش‌افزایی برای دامداران و صاحبان پروانه چرا؛

به‌روزرسانی اطلاعات دام، مرتع و تعیین مرز دقیق مراتع؛

بازنگری در شیوه‌نامه فنی و اجرایی و طراحی و تنظیم نقشه راه فرایند؛

اصلاح و یا حذف قوانین و دستورالعمل‌های مزاحم؛

برون‌سپاری برخی مراحل وظایف از طریق فراهم‌سازی شرایط برای ورود فارغ‌التحصیلان در قالب شرکت، انجمن‌ها و تعاونی‌های صنفی؛

ایجاد انگیزه برای کارشناسان و اعمال نظارت‌های قانونی بیشتر بر کارکرد کارشناسان؛

مقابله جدی با تخلفات از طریق هوشمندسازی ارزیابی کارمندان ادارت زیربسط و سامانه؛

اولویت دادن به طرح‌های جامع مرتع‌داری به جای مجوزهای فعلی؛

طرح‌های مرتع‌داری حاوی یک نوع شبه مالکیت است و انگیزه‌های حفاظت و پایداری مرتع را ارتقاء می‌بخشد.

### منابع مورد استفاده

- Ansari, N., Seyed Akhali, S.J., and Fayaz, M., 2016. The role of legal and organizational factors, resource management and social groups in the destruction of renewable natural resources. *Journal of Rangeland*, 1(4): 438- 423. (In Persian with English summary)
- Arzani, H., Burhani, M., and Chare Saz, N., 2015. *World pastures, developments, and future prospects*. Pune Publishing House, 365p. (In Persian with English summary)
- Asadi Sirchi, M., 2015. *Motivating the employees of an organization*. international conference on Humanities, psychology and social science. Tehran. Iran, 18 November: 8p. . (In Persian with English summary)
- Atafar, A., Analoui, S. and Ghobadipour, M., 2006. *Organizational Patnology with Applied Approach to Problems Solving and Growth in the Organization*. Daneshpazhooohan Scholar Institute, 214p. (In Persian with English summary)
- DST systems, 2014. Web-page Retrieved from

- investment permits in the executive bodies of Ardabil province, General Administration of Economic Affairs and Finance of Ardabil Province Ardabil, Iran, 265p. (In Persian with English summary).
- Motamedi, J., Jalili, A., Arzani, H. and Khodaqoli, M., 2020. The causes of the destruction of pastures in the country and solutions to overcome the situation. *Iranian Journal of Nature*, 5(4): 21-44. (In Persian with English summary).
  - Najjar, Z. 2023. Political research paper. Islamic Council Research Center, 106p. (In Persian with English summary).
  - Nowrozi fard, M. and Zamani, A., 2016. Effective management through recognizing the challenges and capabilities of the organization's human resources. *Innovation in Science & Technology*. 15 December: 395-415. (In Persian with English summary)
  - OECD. 2004. Insurance Committee. OECD Guidelines for Good Practice for Insurance Claim Management. Retrieved from <https://www.oecd.org/pensions/insurance/33964905.pdf> available in 1/15/2020.
  - OECD. 2005. SME and Entrepreneurship Outlook, Organization for Economic Co-operation and Development Publishing. France, Paris: 2005.
  - Rajaeepour, S., and Naderi, N., 2009. Models and Instrument of organizational diagnosis. Isfahan: Kankash publisher. (In Persian with English summary)
  - Sajadi, S.H., Nazari, M., Mounesan, L., Rajabi, F., and Ghadirian, L., 2021. Identifying Effective Strategies for More Delegation of Authority to Managers: A Case Study. *Depiction of Health*, 11(4): 305-315. (In Persian with English summary). Doi: 10.34172/doh.2020.39
  - Tahmasabi, P. Tavakli, R. Active, M. Eidi, M. and Yar Ali, N. 2013 Investigating the effectiveness of educational and extension courses on reducing violations related to natural resources and the factors affecting it (case study of Ardal and Kiar cities in Chaharmahal and Bakhtiari province), *Iranian Forestry Journal of the Iranian Forestry Association*, 3: 263-253. (In Persian with English summary).
  - <https://www.dstsystems.com/-/media/Files/pdfs/BP-WP-ClaimsHandlingChecklist.ashx> available in 12/11/2018.
  - Fayaz, M., 2016. The problem of surplus livestock in rangelands; Concept and roots. *Journal of Iran nature*, 1(1): 10-6. (In Persian with English summary)
  - Hajehforosh Nia, Sh., and Seyed Akhlaghi, S. J., 2022. Pathology of the licensing process for livestock grazing permits Domesticated in grassland ecosystems (case study: Isfahan province). *Iran Nature*, 3(7):23-27. (In Persian with English summary). DOI:10.22092/IRN.2022.127153
  - Harrington, G.N., Wilson, A.D., and Young, M.D., 1984. Management of Australia's Rangelands. Commonwealth Scientific and Industrial Research Organization, 347 p.
  - Karami, H. and Rahimi sureh, p., 2012. Examining the results of the assigned rangeland projects in Lorestan province. *Journal of Village and Development*, 15(2): 17-36. (In Persian with English summary). DOI: 10.30490/RVT.2018.59121
  - Karimi, S., Gholipour, K., Kordi, A., Bahmanziari, N, and Shokri, A., 2013. Impact of Hospitals Accreditation on Service Delivery from the Perspective Views of Experts: A Qualitative Study. *Journal of Payavard Salamat*, 7 (4): 337-353. (In Persian with English summary). URL: <http://payavard.tums.ac.ir/article-1-5128-fa.html>
  - Karimian, A.A., 2011. The effect of different methods of exploitation on the condition of pastures. *Journal of Rural Research Quarterly*, 2(2): 95-110. (In Persian with English summary)
  - LIHDFC, 2011. Standard Life Insurance Company and Housing Development Finance Corporation,. Web page Retrieved from <https://www.hdfclife.com/documents> available in 12/11/2018.
  - Mohebi, A., and Hosseini tavasol, M., 2021. Getting to know the basic theory and its application in rangeland management. *Tehran Academic Jihad Organization*, 142 p. (In Persian with English summary)
  - Mozafari, H., 2017. Guide to the process of issuing