

# استفاده از روش‌های مشارکتی در مدیریت بهینه مراتع کشور

## مطالعه موردی: کارگاه‌های آسیب‌شناسی دستورالعمل‌ها و شیوه‌های ممیزی مراتع و طرح‌های مرتعداری

**اصغر صالحی** عضو هیئت علمی بخش تحقیقات اقتصادی، اجتماعی و ترویج کشاورزی مرکز تحقیقات و آموزش کشاورزی و منابع طبیعی استان اصفهان، سازمان تحقیقات، آموزش و ترویج کشاورزی، اصفهان، ایران  
 رایانامه: a.salehi47@gmail.com



**زهرا جابراالانصار** کارشناس ارشد پژوهشی بخش تحقیقات منابع طبیعی مرکز تحقیقات و آموزش کشاورزی و منابع طبیعی استان اصفهان، سازمان تحقیقات، آموزش و ترویج کشاورزی، اصفهان، ایران



**مسعود برهانی** عضو هیئت علمی بخش تحقیقات منابع طبیعی مرکز تحقیقات و آموزش کشاورزی و منابع طبیعی استان اصفهان، سازمان تحقیقات، آموزش و ترویج کشاورزی، اصفهان، ایران



ویراستار ترویجی: مسعود پیروشعبانی

### چکیده

شامل نحوه مدیریت دولت، عدم توجه به تغییرات سریع سرزمین، رفتار بهره‌برداران، نظرات ناکارآمد کارشناسان تصمیم‌ساز، شیوه تعامل دولت با بهره‌برداران و حوزه قانون‌گذاری است.

### واژگان کلیدی

کارگاه‌های مشارکتی، آسیب‌شناسی، مراتع، قوانین

### مقدمه

دسترسی به مراتع با کیفیت در طول سال‌های گذشته کاهش یافته و درعین حال مناقشات اجتماعی و تداوم بیابانزایی، قابل مشاهده است. هیچ‌گونه راه حل پایدار و یکپارچه‌ای به منظور مقابله با بحران کنونی اندیشیده نشده است. اطلاعات در خصوص اینکه تا چه حد قوانین و مقررات موجود قابلیت اجرایی دارند و این قوانین تا چه حد بر دامداران و بهره‌برداران مراتع و فرآیند اجرایی شدن قوانین، تاثیر داشته‌اند، تنها به صورت پراکنده و در سطوح مختلف (ملی، استانی، سامان عرفی)، قابل دسترسی است. در هر حال در حال حاضر درک جامعی از ابعاد مربوطه و اثر متقابل عوامل، وجود ندارد. دامداری، شکل

بسیاری از کارشناسان در حوزه‌های مختلف، کاستی‌ها و خلاءهای قانونی را عامل تصرف اراضی مرتعی می‌دانند. از این رو نیاز بود در چارچوب علمی، کاستی‌ها و مشکلات قوانین و مقررات مراتع بررسی شود. بر این اساس روش تحقیق توصیفی با استفاده از کارگاه‌های مشارکتی شامل تکنیک‌های مختلف تسهیلگری انجام شد. هدف از برگزاری کارگاه‌های مشارکتی، شناخت قوانینی است که در ارتباط با دستورالعمل‌ها و شیوه‌های ممیزی مراتع، دچار کاستی و مشکل هستند. نظرات کارشناسان در ارتباط با قوانین بهره‌برداری از مراتع با استفاده از پرسشنامه و نظرخواهی از خبرگان به دفعات مکرر با توجه به بازخورد حاصل از آنها اخذ شد. نتایج، نشان داد که بسیاری از قوانین و مقررات پایه موجود مانند قانون جنگل‌ها و مراتع کشور و آیین‌نامه‌های اجرایی آن به صورت موجود یا با تغییرات اندک می‌توانند منشأ حل بسیاری از مشکلات و مسائل مربوط به تخریب مراتع باشند که نیاز به ضمانت اجرایی قوی دارند. عوامل مؤثر بر استمرار مشکلات اجرایی قوانین و مقررات و عدم رفع آنها به‌رغم توافق کلیه ذی‌ربطان و ذی‌نفعان

بیرونی مجموعه عوامل تاثیر گذار بر مراتع هستند که تا حد زیادی از کنترل بخش خارج هستند. عوامل بیرونی در قالب دو گروه فرصت‌ها و تهدیدها بررسی می‌شوند. از این تکنیک در آسیب‌شناسی مدیریت منابع طبیعی استفاده شده است. باقری (۱۳۷۳) فقدان سیستم مدیریت و بهره‌برداری مناسب از مراتع را باعث ادامه روند تخریب مراتع در حوزه آبخیز کبکان بیان نمود. از کیا و همکاران (۱۳۷۴) عدم استفاده از دستاوردهای تحقیقاتی، عدم نظارت بر اجرای طرح‌های مرتعداری، نداشتن دستورالعمل فنی جهت اندازه‌گیریهای لازم در مرتع، وجود دام مازاد، مشکلات حقوقی و اجتماعی، عدم توجه به رابطه بین دام و مرتع و انسان و عدم اجرای تعهدات توسط سازمان جنگل‌ها و مراتع را به عنوان نقاط ضعف طرح‌های مرتعداری برشمردند.



شکل ۱- دام مازاد بر ظرفیت مراتع اصفهان

غالب بهره‌برداری از مراتع است؛ بنابراین دامداران، نقش آفرینان اصلی هستند که شرایط محیط‌زیستی و توسعه منطقه را مشخص می‌نمایند. درک مفاهیم قوانین و مقررات که بتواند اثرات منفی تخریب محیط زیست را خنثی نموده و باعث استفاده بهینه از مراتع محدود در راستای اهداف اقتصادی - اجتماعی شود، فقط از طریق درک عمیق و ادغام راهبردی بهره‌برداران با کارشناسان امکان پذیر است. بنابراین لازم است که آسیب‌پذیری قوانین و مقررات مراتع در برابر فشار بهره‌برداران بر روی آن، که به‌طور تنگاتنگی با آینده محیط زیست در هم آمیخته است، ارزیابی شود. در این ارزیابی، شناسایی عوامل کلیدی آسیب‌پذیری از اهمیت زیادی برخوردار است. چراکه می‌توانند به عنوان گزینه‌های ورودی جهت فعالیت‌های مبسوط‌تر مورد استفاده قرار گیرند.

مشارکت کارشناسان، محققان و مدیران در آسیب‌شناسی دستورالعمل‌ها و شیوه‌نامه‌های ممیزی مراتع و طرح‌های مرتعداری، فرصتی مهیا می‌سازد تا سیاست‌گذاران بتوانند با چالش‌های قوانین و اجرای آن به‌طور نظام‌مند و گام به گام تعامل کنند. راهکارهای ارائه‌شده مبتنی بر راهبردهای تطبیقی - عملی، باید متشکل از ایده‌ها و رویکردهایی باشد که با کاربرد آنها، جدایی تاریخی ایجاد شده بین محققان و بخش اجرا، جای خود را به وحدت و اشتراک منافع داده و مشارکت وسیع کارشناسان در طرح‌های مهندسی مرتع را به‌منظور بهره‌برداری و حفاظت مطلوب‌تر ترغیب کند. در تحقیق حاضر برای دستیابی به اهداف تعریف‌شده از روش کارگاهی به‌شیوه مشارکتی استفاده شد. تکنیک یا ماتریس SWOT ابزاری برای شناخت تهدیدها و فرصت‌های موجود در محیط خارجی یک سیستم و بازشناسی ضعف‌ها و قوت‌های داخلی آن به‌منظور سنجش وضعیت و تدوین راهبرد برای هدایت و کنترل آن سیستم است. به بیان دیگر عوامل درونی، مجموعه عواملی هستند که تا حد زیادی در کنترل سازمان هستند و نتیجه عملکرد آن به حساب می‌آیند. عوامل درونی در قالب دو گروه نقاط قوت و ضعف بررسی می‌شوند. عوامل

که برای مدیریت بهینه مراتع کشور تنظیم شده‌اند و از آنجایی که نظام اقتصادی دامپروری کشور بر وجود مراتع خوب استوار است، لزوم بهره‌گیری مطلوب و بهینه از این قوانین و رفع احتمالی آن و نقش‌آفرینی آسیب‌شناسی این قوانین و مقررات، امروزه بیش از پیش دارای اهمیت است. امروزه صرف داشتن قوانین، مشکلی را حل نمی‌کند. ضروری است قوانین با بکارگیری شیوه‌های نوین مدیریت و برنامه‌ریزی، توان استفاده بهینه از منابع را در قوانین خود تقویت بخشند و این موضوع زمانی اهمیت بیش تری پیدا می‌کند که فشار بر مراتع با تغییر کاربری اراضی و افزایش بهره‌برداری، افزایش یافته است. قوانین، زمانی می‌توانند در چنین شرایطی نقش‌آفرینی و کارکرد اقتصادی و اجتماعی موفق داشته باشند که در گام اول، عوامل تأثیرگذار پیرامون آن شناسایی و راهبرد متناسب با شرایط اقتصادی و فنی، تدوین و به کار گرفته شوند. بدین ترتیب ضرورت پرداختن به این تحقیق در دو سطح خرد و کلان مطرح است. در سطح خرد، شناخت علمی از وضعیت فعلی قوانین مراتع و آگاهی از کارکرد اقتصادی و اجتماعی قوانین در حوزه مراتع مشخص می‌شود و در سطح کلان، جوابی است علمی و منطقی به این سؤال مدیران و کارشناسان که چگونه در راستای تقویت و بهبود قوانین مورد نیاز، عمل نمایند.

اجرای قوانین و مقررات موجود در زمینه بهره‌برداری از عرصه‌های مرتعی با مشکلات زیادی دست به گریبان است. این مشکلات ناشی از عدم انطباق بعضی ضوابط اجرایی با مسائل اقتصادی و اجتماعی بهره‌برداران و مشارکت نه چندان مطلوب آنان در اجرای این قوانین و مقررات است. از طرفی اجرایی بودن دستورالعمل‌های اجرایی در بسیاری از موارد با تردیدهای جدی روبرو است که ناشی از عدم توجه به توان مالی، مسائل فرهنگی، نوع و تعداد بهره‌بردار و ویژگی‌های واحدهای بهره‌برداری است. یکی از ضرورت‌های اساسی توسعه در سطح ملی، اصلاح قوانین از ابعاد مختلف است، بنابراین می‌توان گفت که اصلاح قوانین و دستورالعمل‌های اجرایی یکی از مقدمات اساسی توسعه منابع طبیعی است و

## ◀ اهداف پژوهش

**هدف کلی:** تحلیل محیطی (SWOT) دستورالعمل‌ها و شیوه‌های ممیزی مراتع و طرح‌های مرتعداری به‌منظور ارائه راهکارهای کاربردی.

## ◀ اهداف اختصاصی

- شناخت نگرش و دیدگاه‌های کارشناسان و مدیران نسبت به مقوله قوانین مرتع؛
  - بررسی تنگناها و مشکلات دستورالعمل‌ها و شیوه‌های ممیزی مراتع و طرح‌های مرتعداری؛
  - اولویت‌بندی مسایل و مشکلات دستورالعمل‌ها و شیوه‌های ممیزی مراتع و طرح‌های مرتعداری؛
  - تحلیل محیطی SWOT دستورالعمل‌ها و شیوه‌های ممیزی مراتع و طرح‌های مرتعداری به‌منظور اتخاذ راهبرد مناسب؛
  - ارتقای دانش و اطلاعات مدیران عامل در خصوص تحلیل SWOT.
- اساساً تحقیق حاضر جهت پاسخ به این پرسش‌ها انجام شد:
۱. آسیب‌پذیری کنونی قوانین و مقررات مراتع با توجه به فشار بیش از حد به مراتع چگونه است؟
  ۲. جنبه‌های مرتبط و حیطه‌های موضوعی متأثر از قوانین و مقررات کدامند؟
  ۳. تأثیرات منفی این شرایط بر روی مراتع و محیط زیست چگونه با قوانین و مقررات، قابل پیشگیری است؟
- در انجام این پروژه، تمرکز این کارگاه بر تهیه یک مجموعه جامع و کامل از اقدامات نبوده است، بلکه بیشتر بر ارائه ایده‌های عملیاتی برای تصمیم‌گیران حفاظت از مراتع خواهد بود. بنابراین، مسئولان، یک شالوده میان‌بخشی و یک نقشه راه برای تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی در اختیار خواهند داشت. این برنامه راهبردی نتیجه یک فرآیند مشارکتی چند مرحله‌ای متمرکز با کارشناسان استان‌های مختلف، مدیران، محققان مرتع و جامعه مدنی بود.

## ◀ ضرورت و اهمیت

قوانین و مقررات مراتع، ابزار مدیریت ارزشمندی هستند

بر وجود انسان و معنا و مفهومی که انسان در نظر دارد، تأکید بر رابطه متقابل میان محقق و مورد تحقیق از ویژگی‌های این تحقیق می‌باشد. در انجام تحقیق حاضر سعی بر آن گردید که اصول، باز بودن، تعامل ارتباطی میان تسهیلگر و تحلیلگر و انعطاف‌پذیری فعالیت‌ها مورد توجه و دقت نظر قرار گیرد.

در مرحله بعد، از روش کارگاه‌های مشارکتی با بهره‌گیری از روش سوات (SWOT) استفاده شد. تکنیک یا ماتریس سوات (SWOT)، ابزاری برای شناخت تهدیدها و فرصت‌های موجود در محیط خارجی یک سیستم و بازشناسی ضعف‌ها و قوت‌های داخلی آن به‌منظور سنجش وضعیت و تدوین راهبرد برای هدایت و کنترل آن سیستم است. به‌طور اجمالی می‌توان گفت، این تکنیک، ابزاری برای تحلیل وضعیت موجود و سپس تدوین راهبرد است و این امور از طریق:

- ۱- بازشناسی و طبقه‌بندی قوت‌ها و ضعف‌های درونی سیستم (تحلیل درونی)؛
  - ۲- بازشناسی و طبقه‌بندی فرصت‌ها و تهدیدهای موجود در محیط خارج سیستم (تحلیل خارجی)؛
  - ۳- تکمیل ماتریس سوات؛ و تدوین راهبردهای گوناگون برای هدایت سیستم در آینده؛
- صورت می‌گیرد. توانایی اصلی این تکنیک ارتباط نظام‌مند بین عناصر مورد بررسی در این تکنیک یعنی نقاط قوت، ضعف، فرصت و تهدید است. جامعه آماری تحقیق حاضر شامل مدیران، کارشناسان ادارات کل منابع طبیعی و آبخیزداری استان‌ها، سازمان‌های مردم‌نهاد و محققان آشنا با قوانین و مقررات جنگل‌ها و مراتع کشور بودند.

### ◀ یافته‌ها

با توجه به اهداف آموزشی- پژوهشی این کارگاه، سعی شد از روش‌ها و تکنیک‌های مختلف تسهیلگری مانند تحلیل نهادی، ایفای نقش، طوفان مغزی، مصاحبه نیمه‌ساختار یافته و کارگروه تخصصی استفاده شود تا مفاهیم و تکنیک‌های تسهیلگری به‌طور عملی در امر مدیریت راهبردی مراتع

تا زمانی که موانع توسعه در این قوانین، شناسایی و برطرف نشود، کلیت منابع طبیعی و به دنبال آن زیر بخش دامپروری نیز به شکوفایی نخواهند رسید و تمام اینها در گرو همکاری و تعامل نهادها و سازمان‌های دخیل در بخش منابع طبیعی و از بین بردن موانع و عوامل بازدارنده اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، فنی، قانونی تأثیرگذار در فعالیت‌های دامپروری است. در این میان با توجه به تجارب و دستاوردهای تحقیقاتی زیاد، با صلاحیت‌ترین افرادی که می‌توانند در این خصوص قضاوت و داوری نمایند، خود کارشناسان دست‌اندرکار آن هستند. آگاهی و تسلط مدیران و کارشناسان از قوانین مورد نیاز به روش‌های تسهیلگری و تجزیه و تحلیل محیطی، این قدرت و توانمندی را به آنها خواهد داد که ضمن شناخت درست، از آسیب‌ها و مسائل و مشکلات سازمانی در تعامل با محیط بیرون نیز موفقیت‌آمیز عمل کنند. این امر در دنیای کنونی، سرمایه‌ای بزرگ برای تمام سازمان‌ها از جمله سازمان جنگل‌ها و مراتع است و می‌تواند موفقیت سازمان را در مقابله با مشکلات اقتصادی و اجتماعی تا حد زیادی تضمین کند.

### ◀ روش تحقیق

به‌منظور بررسی آسیب‌شناسی دستورالعمل‌ها و شیوه‌نامه‌های ممیزی مراتع و طرح‌های مرتعداری در مرحله نخست از روش‌های اسنادی و کتابخانه‌ای و مصاحبه استفاده شد. در روش اسنادی و کتابخانه‌ای متون نظری و یافته‌های تجربی مرتبط با موضوع به‌منظور شناسایی روش‌ها و متغیرهای مؤثر مورد مطالعه قرار گرفتند. عملیات میدانی این بررسی با استفاده از کارگاه آموزشی - مشارکتی پیگیری شد و به لحاظ روش‌شناسی تحقیق از پارادایم تحقیقات کیفی استفاده شد. روش تحقیق کیفی برای درک و تبیین پدیده‌های پیچیده اجتماعی به کار می‌رود و از داده‌های کیفی مانند داده‌های حاصله از مصاحبه، مشاهده مشارکتی، مستندات استفاده می‌کند. در این روش به دیدگاه‌های افراد مورد تحقیق، اهمیت خاصی می‌دهد توجه عمده به پدیده‌های اجتماعی و فرهنگی، تأکید



ادامه شکل ۲- برگزاری کارگاه‌های آسیب‌شناسی قوانین و مقررات بهره‌برداری از مراتع

در خلال کارگاه بیش از یکصد ایده جمع آوری شد. بعد از آن ایده‌ها طبقه‌بندی شده و به‌منظور نظرسنجی و امتیازدهی در مورد قابلیت پاسخ به پرسش مشترک و اجرایی بودن هر یک از اقدامات، در قالب یک فرم ارزیابی به شرکت‌کنندگان کارگاه ارسال شد. سپس، مناسب‌ترین و واقع‌بینانه‌ترین اقدامات استخراج شده از فرم‌های ارزیابی، مورد بحث با کارشناسان قرار گرفت و با در نظر گرفتن تجربیات و تخصص‌های مختلف، در قالب بسته‌های اقدامات برنامه راهبردی تدوین شد. در نهایت، پیش‌نویس برنامه راهبردی در کارگاه دوم در شهر اصفهان در اختیار شرکت‌کنندگان کارگاه، قرار گرفت و به‌منظور دریافت نظرات و بازخورد آنها و همچنین اخذ تأیید نهایی، نتایج برای آنان ارائه شد. بر اساس کارگاه‌های مرحله اول و دوم و همچنین نظرات اخذ شده از خبرگان بخش مرتع کشور، عوامل درونی (نقاط قوت و ضعف) و عوامل بیرونی (نقاط فرصت و تهدید) تبیین شد.

آموزش داده شود. مأموریت، چشم انداز و راهبرد مفاهیمی بودند که در ابتدای این کارگاه‌ها در قالب تکنیک‌های بحث گروهی و طوفان مغزی به آنها پرداخته شد و سپس با تشکیل کارگروه‌های تخصصی مسائل و مشکلات، تهدیدها، فرصت‌ها، نقاط قوت، نقاط ضعف، راهکارها، راهبردهای سازمانی و غیره مورد بحث و بررسی قرار گرفت. در اردیبهشت ماه ۱۳۹۶ کارگاه مشارکتی با حضور چهل نفر شرکت‌کننده از استان‌های مختلف در سطوح کارشناس، مدیر، محقق و سازمان‌های مردم‌نهاد برگزار و پرسش‌های مشترک زیر با اتفاق نظر کارشناسان تدوین شد.

◀ با توجه به وضعیت اعمال قانون بهره‌برداری از مراتع، آن را چگونه ارزیابی می‌کنید؟  
 ▶ چه عواملی برای رفع استمرار مشکلات اجرایی قوانین و مقررات مراتع دخیل هستند؟



شکل ۲- برگزاری کارگاه‌های آسیب‌شناسی قوانین و مقررات بهره‌برداری از مراتع

گفتنی است قوانین و مقررات بهره‌برداری از مراتع، تأثیر فراوانی بر مراتع و نحوه بهره‌برداری از آن داشته و از سوی دیگر این قوانین، پایه و اساس سیاست‌های حاکم بر نوع مدیریت و تشکیلات دولتی مربوطه بوده است. بنابراین با برگزاری کارگاه‌های آسیب‌شناسی و بررسی روند نظارت بر اجرای قوانین می‌توان به نتایج کاربردی دست یافت.

نقاط قوت حاصل از این کارگاه مشارکتی در زمینه قوانین و مقررات شامل:

- ◀ رسیدگی خارج از نوبت به دعاوی منابع طبیعی (ماده ۵۳ قانون حفاظت و بهره‌برداری از منابع طبیعی)؛
  - ◀ ذی‌حق شناختن بهره‌برداران در واگذاری اراضی، به رسمیت شناختن سامان‌های عرفی در واگذاری،
  - ◀ پیش‌بینی نحوه برخورد و مجازات متخلفین و ممنوعیت واگذاری انفال به افراد.
- از جمله نقاط ضعف حاصل از این کارگاه مشارکتی در زمینه قوانین و مقررات می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:
- ◀ کمبود نیروی انسانی برای اجرای دستورالعمل ممیزی مراتع؛
  - ◀ عدم آموزش اعضای هیأت ممیزی مراتع؛
  - ◀ قابلیت تغییر شیوه‌نامه ممیزی مرتع؛
  - ◀ کمبود اعتبار سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور برای اجرای دستورالعمل‌ها؛
  - ◀ عدم اطلاع کافی بهره‌برداران از شیوه‌نامه و
  - ◀ مدیریت ضعیف بعضی از استان‌ها در اجرای دستورالعمل.

فرصت‌ها شامل موارد زیر بود:

- ◀ ممنوعیت واگذاری انفال به اشخاص؛
- ◀ به رسمیت شناختن سازمان جنگل‌ها و مراتع به عنوان ضابط دادگستری؛

◀ محول کردن حق واگذاری به سازمان جنگل‌ها و مراتع؛  
 ◀ تعریف حدود تعهدات سازمان جنگل‌ها و مراتع و بهره‌برداران در واگذاری طرح‌های مرتعداری به عنوان بستر قانونی نظارت؛

تهدیدها شامل موارد زیر بودند:

- ◀ به‌روز نبودن قوانین؛
  - ◀ تعارض قوانین و نبود نظام پایش و نظارت کارآمد برای مراتع واگذار شده.
- پورسید (۱۳۹۳) وضع قوانین متعدد، اصلاحات مکرر قوانین و استفساریه‌ها، کمبود قوانین جامع و فقدان ضمانت اجرایی را از جمله مهم‌ترین چالش‌های موجود در زمینه قوانین و مقررات بهره‌برداری از مراتع معرفی کرده است. صالحی (۱۳۹۶) بیان نمود که پراکندگی قوانین و فقدان سازمان یافتگی باعث شده در مواردی وجود قانون با نبود آن برابر باشد.
- نتایج حاصل از برگزاری کارگاه‌ها نشان می‌دهد که بسیاری از قوانین و مقررات پایه موجود مانند قانون جنگل‌ها و مراتع کشور و آیین‌نامه‌های اجرایی آن به شرط وجود ضمانت اجرایی به صورت موجود یا با تغییرات اندک می‌توانند منشاء حل بسیاری از مشکلات و مسائل مربوط به تخریب مراتع باشند. به‌طور مثال در برخی موارد که فعالیت‌های سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی در تعارض با منابع طبیعی است، گاهی مقاومت‌هایی در برابر ضوابط و معیارهای سازمان‌های متصدی حمایت از منابع طبیعی صورت می‌گیرد. در برخی موارد نیز قانونگذار وظیفه حفاظت از منابع مرتعی را بر عهده بیش از یک ارگان نهاده است که این امر موجب موازی‌کاری و صرف هزینه‌های بی‌مورد می‌شود.

یافته‌های کارگاه‌های مشارکتی نشان داد:

- ۱- تدوین و تحلیل محیطی، ضرورتی مهم برای بهبود قوانین و مقررات مراتع است.
- ۲- شرکت‌کنندگان در کارگروه تحلیل محیطی در ابتدا، دیدگاه واحدی نسبت به نقاط قوت، ضعف، فرصت‌ها و تهدیدهای قوانین و مقررات مراتع نداشتند و اما در انتهای جلسه به دیدگاه تقریباً واحدی رسیدند.
- ۳- اعضای شرکت‌کننده در کارگروه به فعالیت‌های گروهی و مشارکتی علاقمندی نشان دادند.

۴- نوسانات و تغییر در سیاست‌های مرتبط با بهره‌برداری از مراتع، در اجرای قوانین و مقررات مراتع تأثیرگذار است.  
۵- کارشناسان و مدیران از قدرت تعیین و تشخیص درون و بیرون قوانین و مقررات مراتع برخوردار هستند.

جدول ۲: ماتریس ارزیابی عوامل داخلی (نقاط ضعف)

امتیاز	رتبه	ضریب اهمیت	نقاط ضعف
۰/۸۱۶	۴	۰/۲۰۴	کمبود نیروی انسانی برای اجرای دستورالعمل
۰/۴۵۹	۳	۰/۱۵۳	عدم آموزش اعضای هیأت ممیزی
۰/۲۱۴	۲	۰/۱۰۷	عدم اطلاع کافی بهره برداران از شیوه نامه
۰/۰۸۶	۲	۰/۰۴۳	کمبود اعتبار سازمان برای اجرای دستورالعمل
۰/۴۲	۴	۰/۱۰۵	مدیریت ضعیف بعضی از استان‌ها در اجرای دستورالعمل
۰/۳۶۶	۳	۰/۱۲۲	تفسیر بعضی از بندها به اشخاص محول شده است
۰/۲۵۵	۳	۰/۰۸۵	مغایرت تبصره ۴ بند ۴۹ با تبصره ۳ بند ۴۹
۰/۱۹	۲	۰/۰۹۵	فقدان تبصره الزام ابلاغ تصمیمات کمیسیون بند ۴۹ به استان‌ها
۰/۰۴۵	۱	۰/۰۴۵	ابهام در بند ۲۳ (تنسيق مرتع): باید توافقی همه گیر باشد تا درگیر مسائل داخلی بهره برداران نشویم
۰/۰۴۱	۱	۰/۰۴۱	بندهای ۳۳ (مراتع روستایی)، ۴۸ (بحث وراثت)، ۵۱ (انتقال حقوق عرفی) نیاز به تکمیل دارد.
---	---	۱	جمع

نقاط ضعف مطرح شده از سوی اعضای کارگروه، ابعاد و زوایای مختلف قوانین و مقررات حاکم بر مراتع را نشان می‌دهد. به همین منظور پیشنهاد آنها در این خصوص تشکیل کارگروه تخصصی «قوانین و مقررات مراتع» در سازمان جنگل‌ها و مراتع و پیگیری مصوبات آن از ابعاد قانونی، اقتصادی و سایر ابعاد است.

بر اساس نظر کارشناسان خبره حاضر در کارگاه مشارکتی ضریب اهمیت و رتبه هر یک از نقاط قوت، ضعف، فرصت‌ها و تهدیدها مشخص گردید و در جداول زیر ارائه شده است.

جدول ۱: ارزیابی عوامل داخلی (نقاط قوت)

امتیاز	رتبه	ضریب اهمیت	نقاط قوت
۰/۵۰۴	۴	۰/۱۲۶	پروانه چرا به عنوان حق انتفاع
۰/۵۴۸	۴	۰/۱۳۷	جلوگیری از تجاوز به مرتع
۰/۳۱۸	۳	۰/۱۰۶	تعیین حدود و حقوق ذینفعان
۰/۱۵	۲	۰/۰۷۵	ساماندهی زمان چرا (مدیریت بهره برداری و ظرفیت مراتع)
۰/۲۷	۳	۰/۰۹	ابطال کلیه پروانه‌های چرای دام با تهیه و واگذاری طرح‌های مرتعداری
۰/۳۶۶	۳	۰/۱۲۲	تعیین تکلیف مراتع مرزی و تصمیمات سیاسی
۰/۵۴	۴	۰/۱۳۵	قابل انتقال بودن حق انتفاع مشترک
۰/۲۲۵	۳	۰/۰۷۵	مکمل بودن دستورالعمل سال ۹۵ نسبت به دستورالعمل‌های قبلی (به‌روزرسانی)
۰/۰۹	۱	۰/۰۹	مشارکت مرتعداران در ممیزی
۰/۰۹	۲	۰/۰۴۵	قابلیت رسیدگی به شکایات (بندهای ۴۲ و ۴۹) اعتراضات
--	---	۱	جمع

نگاهی به نقاط قوت طرح شده از سوی اعضای کارگروه، بیانگر نگاه مثبت و توجه آنها به عامل انسانی در تحقق مشارکت در مدیریت بهینه مراتع است؛ به طوری که اغلب نقاط قوت مطرح شده از سوی کارگروه به طور مستقیم و یا غیرمستقیم در ارتباط با عامل انسانی است و

جدول ۳: ماتریس ارزیابی عوامل خارجی (فرصت‌ها)

امتیاز	رتبه	ضریب اهمیت	نقاط قوت
۰/۴۲	۴	۰/۱۰۵	ممنوعیت واگذاری انفال به اشخاص
۰/۳۷۲	۴	۰/۰۹۳	به رسمیت شناختن سازمان جنگل‌ها و مراتع به عنوان ضابط دادگستری
۰/۳۷۲	۴	۰/۰۹۳	محول کردن حق واگذاری به سازمان جنگل‌ها و مراتع
۰/۵۵۲	۴	۰/۱۳۸	تعریف حدود تعهدات سازمان جنگل‌ها و مراتع و بهره‌برداران در واگذاری طرح‌های مرتعداری
۰/۵۵۲	۳	۰/۱۸۴	وجود ابزار قانونی کافی برای سلب حق بهره‌برداری از افراد مختلف
۰/۰۷۶	۱	۰/۰۷۶	وجود زمینه فرهنگی لازم در بهره‌برداران برای اجرای قوانین
۰/۲۱۴	۲	۰/۱۰۷	حمایت دستگاه‌های مختلف از اجرای قوانین و مقررات مراتع
۰/۱۹	۲	۰/۰۹۵	امکان استفاده از نیروهای مدیریتی باتجربه و باکفایت
۰/۳۲۷	۳	۰/۱۰۹	ممیزی، یک عمل حاکمیتی است نه تصمیم‌گیری
---	---	۱	جمع

فرصت‌های طرح شده از سوی اعضای کار گروه فرصت‌ها نشانگر وجود فرصت‌های بسیار مناسب برای بهبود اجرا و اصلاح قوانین و مقررات مراتع است. به طوری که موارد طرح شده نشان می‌دهد فرصت‌های مطرح شده، متنوع و به حوزه‌های مختلف ساختاری، قانونی و غیره مربوط می‌شود.

جدول ۴: ماتریس ارزیابی عوامل خارجی (تهدیدها)

امتیاز	رتبه	ضریب اهمیت	نقاط قوت
۰/۴۸۸	۴	۰/۱۲۲	به روز نبودن قوانین
۰/۳۲۴	۴	۰/۰۸۱	تعارض قوانین
۰/۳۴	۴	۰/۰۸۵	نبود نظام پایش و نظارت کارآمد برای مراتع واگذار شده
۰/۱۱۴	۲	۰/۰۵۷	تعدد تصمیم‌سازان و مداخله در اجرای قوانین
۰/۲۹۷	۳	۰/۰۹۹	عوامل اجتماعی مؤثر در تشدید تخریب مراتع
۰/۲۶۷	۳	۰/۰۸۹	نقصان در اطلاعات به هنگام و دقیق و آمایش سرزمین
۰/۳۵۴	۳	۰/۱۱۸	مشکلات موجود در روند قضایی بعد از اعمال قانون
۰/۴۸۴	۴	۰/۱۲۱	تداخل و تعارض وظایف مراجع دولتی در خصوص قوانین و مقررات مراتع
۰/۴۵۶	۴	۰/۱۱۴	نگاه افراطی به اشتغالزایی در مراتع
۰/۴۵۶	۴	۰/۱۱۴	توجه به توسعه در کشور تنها از منظر توسعه صنایع مختلف و بی‌بهره ماندن بخش منابع طبیعی
		۱	جمع

مؤلفه‌های مؤثر بر استمرار مشکلات اجرایی قوانین و مقررات و رفع نشدن آن به‌رغم توافق کلیه ذی‌ربطان و ذی‌نفعان، به شرح زیر دسته‌بندی شد:

(۱) مؤلفه نحوه مدیریت دولت شامل عوامل زیر:

- ❖ فقدان نگرش سیستمی در بین مدیران؛
- ❖ مشخص نبودن برنامه توسعه منطقه‌ای؛
- ❖ مدیریت بالا به پایین؛
- ❖ عدم هماهنگی در اجرای طرح‌های سازه‌ای بین ارگان‌های مختلف؛
- ❖ عدم اطلاع دستگاه‌های اجرایی از ارزش‌های مراتع؛
- ❖ توجه ناکافی به وظایفی که در قانون تکلیف شده است؛



۶) مؤلفه حوزه قانونگذاران شامل عوامل زیر:

- ◀ ضعف قوانین در پاسخگویی به بهره‌برداران و نیازهای اجتماعی و اقتصادی آنان؛
  - ◀ ضعف قوانین در خصوص جرایم محیط زیستی؛
  - ◀ عدم آگاهی قانون‌گذاران از مشکلات و پیچیدگی‌های محلی؛
  - ◀ مشکلات قوانین مرتبط با زمینه‌های سرمایه‌گذاری؛
- در این زمینه انصاری و همکاران (۱۳۸۷) تصمیم‌گیری‌های یک سوپیه، ضعف در اجرای قوانین، کمبود نیرو و امکانات برای کنترل چرای دام و بی‌توجهی مأموران را در این زمینه معرفی کرده‌اند.
- موضوعات مرتبط با آسیب‌پذیری قوانین و مقررات مراتع در سه بخش بازنگری دستورالعمل‌ها، مدیریت و کاهش سطح آسیب‌پذیری قرار می‌گیرند (شکل ۱).
- در بسته اقدامات «بازنگری دستورالعمل‌ها و شیوه‌نامه‌های ممیزی مراتع»، فرمول تعداد دام مجاز با در نظر گرفتن جلوگیری از تخریب مراتع مورد مذاکره قرار گرفت. بازنویسی حقوق مراتع و ایجاد برنامه جبران خسارت دام مازاد می‌تواند به عنوان یک ابزار کوتاه‌مدت برای مقابله با مشکلات فعلی مراتع باشد. در این زمینه زهدی و همکاران (۱۳۹۷) از طریق بررسی دیدگاه متخصصان و کارشناسان مرتع بیان نمودند که قوانین و مقررات موجود نتوانسته مانع تخریب مراتع، حفاظت و ارتقای وضعیت آن شود و این قوانین تا حد زیادی موجب برهم خوردن نظام‌های مدیریت مراتع در گذشته شده و نظام (سیستم) مدیریتی مناسبی نیز جایگزین آن نشده است. به علاوه اینکه بخش زیادی از پاسخگویان معتقد بودند که قوانین و مقررات فوق نیاز به بازنگری و به‌روزرسانی دارند.
- مدیریت در مقیاس‌های منطقه‌ای و ادارات منابع طبیعی می‌تواند از طریق تنوع درآمد و افزایش ارزش افزوده به بخش دام، از شدت تخریب جلوگیری نماید. در کاهش سطح آسیب‌پذیری جوامع محلی بهره‌بردار می‌توان با نظارت بر روابط اجتماعی افراد و همچنین جلوگیری از تخریب، میزان خسارت به منابع انسانی و طبیعت را کاهش داد.

۲) مؤلفه عدم توجه به تغییرات سریع سرزمین شامل

- عوامل زیر:
- ◀ کنترل ناکافی در خصوص تعداد دام مجاز در طرح‌های مرتعداری؛
- ◀ افزایش جمعیت؛
- ◀ خشکسالی و بحران کمبود آب؛

۳) مؤلفه رفتار بهره‌برداران شامل عوامل زیر:

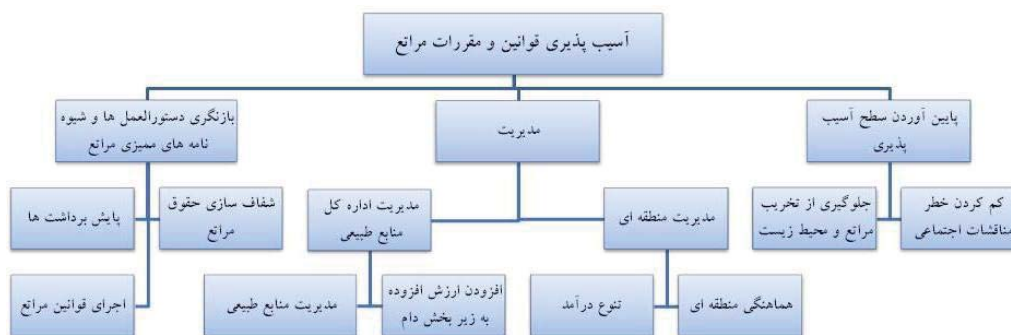
- ◀ بهره‌برداری بیش از ظرفیت مراتع (تعداد دام زیاد، بهره‌برداری غیراصولی و بدون برنامه)؛
- ◀ تجاوز به محدوده مراتع؛
- ◀ ساخت و ساز سکونتگاه‌های شهری و روستایی در محدوده مراتع؛
- ◀ تداخل مرز مراتع با کاربری‌های دیگر؛
- ◀ اشتغال ناپایدار بهره‌برداران و فقر اجتماعی؛
- ◀ از بین رفتن نظام‌های عرفی سنتی؛
- ◀ مشاع بودن پروانه‌های چرا در طرح‌های مرتعداری؛
- ◀ چرای دام روستاییان هم‌جوار، قبل از ورود دام از مراتع عشایری؛
- ◀ چرای دام عشایر در سایر مراتع عشایری؛
- ◀ وجود افراد دارای پروانه بدون دام؛

۴) مؤلفه نظرات ناکارآمد کارشناسان تصمیم‌ساز

- شامل عوامل زیر:
- ◀ عدم آشنایی کامل کارشناسان با وظایف قانونی‌شان؛
- ◀ اجرایی نبودن بعضی از پیشنهادها کارشناسان؛

۵) مؤلفه شیوه تعامل دولت با بهره‌برداران شامل

- عوامل زیر:
- ◀ فقدان تشکل‌های جوامع محلی؛
- ◀ عدم مشارکت بهره‌برداران در تصمیم‌سازی؛
- ◀ گردشگری ناپایدار؛



شکل ۳- حیطه‌های موضوعی مرتبط با آسیب‌پذیری قوانین و مقررات مراعات

لازم در بهره‌برداران برای اجرای قوانین، تعیین حد و حدود فعالیت‌ها و استفاده از نیروهای باتجربه و متخصص از طریق حضور سازمان‌های مردم‌نهاد متخصص در این زمینه تبدیل به نقاط قوت شده و محقق می‌شوند.

### منابع

انصاری، ن، اخلاقی شال، ج، قاسمی، م، ۱۳۸۷. عوامل اجتماعی - اقتصادی مؤثر در تخریب منابع طبیعی کشور و سهم آنها در تخریب. فصلنامه علمی - پژوهشی تحقیقات مرتع و بیابان ایران، ۱۵: ۴، ۵۲۴-۵۰۸

باقری، م، ۱۳۷۳. بررسی نظام بهره‌برداری از مراعات حوزه کبکان استان کهگیلویه و بویراحمد. پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده منابع طبیعی دانشگاه تهران.

زه‌دی، م، ارزانی، ح، جوادی، س.ا، جلیلی، ع، خورشیدی، غ.ج، ۱۳۹۷. بررسی اثربخشی قوانین و مقررات مرتع‌داری در ایران. تحقیقات مرتع و بیابان ایران، ۲۵ (۴): ۸۷۱-۸۸۰.

پورسید، ب، ۱۳۹۳. مروری بر چالش‌های نظام قانون‌گذاری ایران. جامعه‌خبری تحلیلی الف. <http://old.alef.ir/vdcgzw9x-3ak9x34.rpra.html?223606>

صالحی، ا، ۱۳۹۶. بررسی تطبیقی نقش بهره‌برداران در مدیریت حریم و بستر رودخانه‌های فصلی و دائمی استان خوزستان. برنامه‌ریزی فضایی (جغرافیا)، ۴ (۱۹): ۷۵-۸۶.

ازکیا، م. و همکاران. ۱۳۷۴. بررسی و ارزیابی ابعاد اجتماعی، اقتصادی و فنی طرح‌های مرتعداری از دو استان فارس و کهگیلویه و بویراحمد. موسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی دانشگاه تهران.

از آنجا که عامل انسانی از جمله عوامل بسیار مهم در تحقق کارگاه‌های مشارکتی در زمینه بهره‌برداری از مراعات است به نظر می‌رسد با تقویت این عامل از طریق برگزاری کلاس‌های ترویجی توسط محققان و متخصصان منابع طبیعی بتوان به اهداف مورد نظر دست یافت. این کلاس‌های آموزشی باید برای کارشناسان و بهره‌برداران در عرصه برگزار شود و ضمن آشنایی بهره‌برداران با قوانین موجود به صورت عملی، عواقب و مشکلات ناشی از عدم رعایت قوانین و مقررات برای آنها بازگو شود. از سوی دیگر با برگزاری کارگاه‌های تخصصی برای کارشناسان منابع طبیعی و سایر دستگاه‌های اجرایی مرتبط، ضمن استفاده از نظرات و ایده‌های مفید می‌توان در آنها برای ابراز نظر در زمینه بهبود قوانین و مقررات به‌ویژه برای ممیزی مراعات، انگیزه لازم را ایجاد کرد. به طور کلی ارتباطات متقابل بین تحقیقات منابع طبیعی، متصدیان حفاظت از منابع طبیعی و بهره‌برداران می‌تواند راهگشای بسیاری از مشکلات باشد. با همکاری و هماهنگی سازمان‌های درگیر و متصدیان حفظ منابع طبیعی و بهره‌برداران می‌توان موارد مربوط به تعارض قوانین، عدم نظارت بر اجرای قوانین و دیدگاه‌های غیرتخصصی به مقوله بهره‌برداری را شناسایی و در راستای اصلاح آنها گام برداشت. از سوی دیگر با ورود سازمان‌های مردم‌نهاد به عرصه ارتباط بین سیاست‌گذاران، مجریان، محققان و بهره‌برداران مراعات تسهیل شده و جنبه‌های مشارکتی افراد تقویت می‌شود. بسیاری از فرصت‌های مطرح شده در این کارگاه‌های آسیب‌شناسی از جمله وجود زمینه فرهنگی