

بازخوانی نظام مسائل حکمرانی مراتع در جمهوری اسلامی ایران در راستای تحقق سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

محسن باقری نصرآبادی^{۱*}، علیرضا چیت‌سازیان^۲، وحید یآوری^۳

چکیده

مشخصات نویسندگان

هدف: یکی از منابع طبیعی ارزشمند در کشور مراتع است که دارای کارکردهای اقتصادی و اجتماعی گسترده‌ای است. ارزش‌های زیست‌محیطی همچون حفظ آب و خاک، بستر رشد و پرورش گونه‌های گیاهی و جانوری از یک سو و ارزش‌های اقتصادی درخور توجهی است که سبب شکل‌گیری کسب و کارهای مختلفی در حوزه‌های دامداری، دیم‌کاری و استحصال گیاهان دارویی است. اداره این منابع و ثروت‌های طبیعی که از سالیان دراز در اختیار جوامع محلی روستایی و عشایری قرار داشته، در سده اخیر با تحولات نهادی صورت گرفته در اختیار دولت قرار گرفت که به اذعان متخصصان این حوزه سبب بروز بسیاری از مسائل و پیامدها شده است. این مقاله تلاش داشته تا در راستای تحقق اهداف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، به تحلیل و بازخوانی مسائل ایجادشده در این زمینه و ریشه‌های شکل‌گیری آن با استفاده از چارچوب نهادی اسکات بپردازد.

طراحی / روش‌شناسی / رویکرد: برای دستیابی به این هدف در چارچوب رویکرد کیفی از روش مصاحبه نیمه‌ساختاریافته، مشاهده مردم‌نگارانه و واکاوی اسناد مربوطه و داده‌ها با استفاده از تکنیک «تحلیل مضمون» استفاده شده است.

یافته‌های پژوهش: حکمرانی مراتع دچار پیچیدگی‌های جدی و دارای ابعاد متکثری است و در شناسایی ریشه این پیامدها نمی‌توان تنها به یک عامل پرداخت. مهمترین مسائل احصاء شده عبارتند از سلب حق مالکیت و مدیریت بهره‌برداران، ذهنیت تک‌بعدی کنش‌گران دولتی، زوال نهاد اجتماعی مرتعداری، عدم کفایت اقتصادی مرتعداری، تعارض میان دولت و بهره‌برداران، عدم قانون جامع و فراگیر و ناکارآمدی ساختارهای اداری.

محدودیت‌ها و پیامدها: باتوجه به پیچیدگی ابعاد حوزه حکمرانی مراتع، تلاش شد تا مهمترین مسائل در این بخش در این مقاله واکاوی شود. لازم است در پژوهش‌های آتی پیشنهادیه‌های سیاستی و الگوهای مطلوبی برای اصلاح مسائل این بخش ارائه شود.

پیامدهای عملی: راه‌حل اصلی برای رفع این معضلات در حکمرانی مراتع، اصلاح قانون منابع طبیعی و ساختارهای مربوطه و با محوریت واگذاری حق مدیریت مراتع به بهره‌برداران محلی و همچنین تسهیلگری برای شکل‌گیری تشکل‌های مردمی و سازوکارهای همیارانه است.

ابتکار یا ارزش مقاله: ابتکار این پژوهش استفاده از رویکرد نهادی برای دسته‌بندی مسائل این بخش است.

نوع مقاله: مقاله پژوهشی

کلمات کلیدی: حکمرانی مراتع، اقتصاد مردم‌بنیان، تحلیل نهادی، مرتع، رویکرد نهادی اسکات.

تاریخ دریافت مقاله: ۱۴۰۰/۰۵/۱۰ تاریخ پذیرش مقاله: ۱۴۰۰/۰۸/۰۱ تاریخ چاپ مقاله: ۱۴۰۰/۱۰/۰۱

منتشر شده توسط دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران



research paper

Reconsidering the rangeland governance issues in the Islamic Republic of Iran in order to implement the general policies of Article 44 of the Constitution

Mohsen Bagheri Nasrabadi¹, Alireza Chitsazian², Vahid Yavari³

Authors

1. Phd Candidate,
Department of Public
Administration, Faculty of
Islamic Studies and
Management, Imam
Sadiq University, Tehran,
Iran (*Corresponding
Author).

mo.bagheri@isu.ac.ir

2. Assistant Prof.,
Department of Public
Administration, Faculty of
Islamic Studies and
Management, Imam
Sadiq University, Tehran,
Iran.

chitsazian@isu.ac.ir

3. Assistant Prof.
Department of Public
Administration, Faculty of
Islamic Studies and
Management, Imam
Sadiq University, Tehran,
Iran.

v.yavari@isu.ac.ir

Abstract

Purpose: One of the valuable natural resources in the country is rangelands, which has extensive economic and social functions: Environmental values such as conservation of water and soil, the growth and breeding ground of plant and animal species on the one hand and significant economic values that lead to the formation of various businesses in the fields of animal husbandry, breeding and extraction of medicinal plants. Managing these natural resources and assets, which has been at local rural and nomadic community's disposal for hundreds of years, along with institutional changes that accrued in recent decades, handed over to the government. This shift has caused many problems and harmful consequences based on comments of experts in this field. This article analyzes and recovers the issues created in this field and the roots of its formation using Scott's institutional framework in order to achieve the goals of the general policies of Article 44 of the Constitution..

Design/ methodology/ approach: In the framework of the qualitative approach, the method of semi-structured interview, ethnographic observation and analysis of relevant documents has been used.

Research Findings: Rangeland governance has serious complexities and has many dimensions and in identifying the root of these consequences, one factor can not be addressed. The most important issues are the deprivation of management of exploiters and the conflict between government and exploiters.

Limitations & Consequences: Due to the complexity of the dimensions of rangeland governance, an attempt was made to explore the most important issues in this section in this article. In future research, it is necessary to provide policy proposals and desirable models to correct the problems of this section.

Practical Consequences: Finally, while summarizing the issues of rangeland governance system, the main solution to solve these problems is to revise the law of natural resources and related structures and transfer of management of rangeland to local farmers, as well as facilitating the formation of grassroots organizations and cooperative mechanisms.

Innovation or value of the Article: using Scott's institutional Approach for classification of issues.

Paper Type: Research

Key words: governance of rangeland, people based Economy, institutional Analysis. rangeland, Scott's institutional approach.

Received Date:2021-08-01

Acception Date: 2021-10-23

Publication Date:2021-12-22

Publisher: Iran – Tehran – Shahid Beheshti University – Faculty of Management & Accounting

jpap.sbu.ac.ir



مقدمه: جایگاه اقتصادی و اجتماعی مراتع در ایران

یکی از ظرفیت‌های درخور توجه و حیاتی کشور منابع مشترک^۱ است. این منابع بر طبق تعریف عبارت است از منابعی که با استفاده عمومی از میزان آن کاسته می‌شود و دچار محدودیت است. همان‌گونه که در جدول شماره ۱ مشاهده می‌شود، این منابع از نظر ویژگی‌های اقتصادی با سایر کالاها همچون کالاهای عمومی و یا کالاهای خصوصی متفاوت بوده و به همین سبب الگوی حکمرانی و اداره متفاوتی را طلب می‌کند. این کالاها کاهش‌پذیر بوده و مصرف افراد سبب محرومیت دیگران از آن می‌گردد و از سوی دیگر به‌سختی می‌توان انتفاع عموم را از آن محدود کرد (Ostrom, 1977). منابع مشترک شامل منابع طبیعی از جمله جنگل، آبریزان دریایی و مراتع است. اولسون^۲ (1965) ویژگی خاص این منابع در بهره‌برداری صحیح را چالشی جدی برای صاحب‌نظران اقتصادی می‌داند. چالشی که از یک سو دچار مسئله سواری مجانی^۳ و فرصت‌طلبی برخی از بهره‌برداران است و از سوی دیگر انحصاری کردن^۴ آن‌ها نیز دشوار است.

PAP

۱۲ (۴)

page-۷۲

جدول شماره ۱: چهار نوع کالای اساسی

کاهش‌پذیری در کالای استفاده‌شده			
زیاد	کم		
کالاهای خصوصی	کالاهای عوارضی	کم	سختی انحصاری نمودن و محدودکردن منتفعان بالقوه
منابع مشاع	کالاهای عمومی	زیاد	

در کشور ما در بین منابع مشترک، مراتع دارای اهمیت و جایگاه ویژه‌ای است؛ چرا که به گزارش سازمان «جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری» که نهاد متصدی این بخش به حساب می‌آید، بیش از ۵۲ درصد از سطح کشور را مراتع تشکیل می‌دهند که وسعت قابل توجهی است. سرانه مرتع در کشور ۱,۳۲ هکتار و سرانه جهانی آن ۸۲ هکتار است. بر طبق تعریف مرتع، زمینی است با پوشش گیاهان طبیعی خودرو که پوشش گیاهی آن غالباً علفی چندساله، بوته‌ای، بعضاً درختچه‌ای و به‌ندرت دارای درختان پراکنده است (Moradi, 2018). همچنین، دارای کارکردهای متعددی از قبیل تأمین گیاهان دارویی و صنعتی بومی و اختصاصی ایران، حفظ آب و خاک، حفظ ذخایر ژنتیک گیاهی و جانوری و در صورت فراهم‌بودن شرایط، یکی از منابع تأمین خوراک دام و وحوش است. بنابراین، حفظ، احیاء، توسعه و بهره‌برداری از مراتع علاوه‌بر مسئله تعلیف دام، از نظر زیست‌محیطی نیز دارای اهمیت است (Eskandari et al., 2007). به لحاظ اجتماعی، معیشت حدود ۹۱۶ هزار خانوار روستایی و عشایری به بهره‌برداری از مراتع وابسته است. با توجه به متوسط نفرات خانوار روستایی که بیش از پنج نفر است، جمعیت افراد روستایی و عشایری که زندگی و معیشت آن‌ها وابسته به مرتع است به پنج میلیون نفر می‌رسد^۵ (Papoli, 2000). در صورتی که محدودیت‌های بیشتری بر استفاده از مراتع اعمال شود، ضمن اینکه معیشت و کسب‌وکار جمعیت روستایی و عشایری بیش از پیش دچار بحران می‌شود، در تأمین کالاهای اساسی کشور که وابسته به امنیت غذایی مردم است بسیار آسیب‌پذیر خواهیم شد (EC Grace et al., 2015). همان‌طور که در شکل شماره ۱ مشخص است مراتع دارای

1. Common Resources

2. Olson

3. The free riding problem

4. Excludability



شکل ۱- ارکان اجتماعی، اقتصادی و اکولوژیک در نظام مرتع‌داری (Eskandari et al., 2007)

در ایران از گذشته مراتع به صورت سنتی توسط جوامع بومی و محلی اداره می‌شده است. به این صورت که با شکل‌گیری نظام‌های اجتماعی - اقلیمی، اهالی بومی هر منطقه با سازوکارهای خاص خود به بهره‌برداری و احیای منابع می‌پرداختند. بسیاری از زمین‌ها، خواه به صورت مرتع، جنگل و یا زمین زراعی در اختیار خان‌ها و اربابان هر منطقه بوده و با تنظیم‌گری‌های خاص خود به سامان آن منابع می‌پرداختند. در برخی موارد خراج یا مالیاتی را نیز به حاکمان دولتی پرداخت می‌کردند (Lambton, 1998). تصمیمات مربوط به مراتع و حل‌وفصل اختلافات مربوط به آن به عهده کدخدایان بوده است. قبل از ملی‌شدن جنگل‌ها و مراتع، مدیریت بیش از ۷۰ درصد منابع مرتعی با کمک چنین ساختاری بوده است (Eskandari et al., 2007). مراتع کشور تا قبل از ملی‌شدن جنگل‌ها و مراتع در سال ۱۳۴۱ مانند سایر اراضی به صورت غیردولتی و غیرمتمرکز اداره می‌شد؛ به این نحو که حق مالکیت عرفی آن در اختیار جوامع بومی بوده و آن‌ها قواعد و نحوه بهره‌برداری را تعیین می‌کردند (Azkia, 2012). فارغ از اینکه در این نهادها و خرده‌نظام‌های سنتی که در طول سالیان دراز شکل یافته بود معایب و کمبودهایی مشاهده شده است، اما عواید و منافعی را نیز برای کشور به همراه داشته است. از جمله اینکه به صورت غیرمتمرکز و غیردولتی به رونق آبادی خود، تأمین امنیت و تنظیم‌گری می‌پرداختند (Safinejad, 2004). اما با ایجاد تغییرات فرهنگی از یک سو و میل حاکمیت در تغییر موازنه قدرت توزیع شده در کشور از سوی دیگر، حرکت به سمت تغییر در ترتیبات نهادی^۱ و حکمرانی زمین به طور عام و منابع مشترک مرتعی به تبع آن‌ها به وجود آمد. زمینه‌های نهادی تغییر در نظام حکمرانی مراتع از اوایل سده اخیر ایجاد شد. تا اینکه در سال ۱۳۴۱ در کنار قانون اصلاحات اراضی، قانون ملی‌شدن جنگل‌ها و مراتع نیز به تصویب دولت رسید. این قانون تغییرات جدی را در زمینه شیوه تعامل انسانی و اجتماعی با منابع طبیعی رقم زد. مدتی بعد آیین‌نامه اجرایی و سازمانی مربوط به آن مصوب شد.^۲ با تصویب و اجرای قانون «ملی‌شدن جنگل‌ها و مراتع»، مدیریت و استفاده از منابع مشترک از جمله مراتع از دسترسی و مالکیت عمومی خارج شد و در اختیار اداره بخش دولتی قرار گرفت (Abrahamian, 2008). این تغییر، مسائل و پیامدهای مختلفی را به همراه داشت.

^۱. Institutional Arrangement

^۲. پایگاه اطلاع‌رسانی سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور، به‌روزرسانی ۹۷/۱۰/۱۵، <http://www.frw.org.ir>

به گزارش میردیلیمی و مرادی میزان تخریب کمی مراتع یا کاهش سطح آن‌ها در طی ۴۰ سال از سال ۱۳۳۵ تا ۱۳۷۵، ۹ درصد اعلام شده است. سطح مراتع ایران از ۱۰۰ به ۸۴ میلیون هکتار در سال ۱۳۸۴ کاهش یافته است. همچنین، بر اساس ارزیابی پنج ساله از سال ۱۳۸۵ تا ۱۳۸۹، ۰٫۷ درصد از سطح مراتع نیمه‌متراکم کاسته شده است و ۰٫۳ درصد بر سطح مراتع کم تراکم افزوده شده است (Mirdeilami et al., 2016). همچنین، بر طبق نظرسنجی‌های انجام‌شده، از زمان ملی‌شدن جنگل‌ها و مراتع، میزان علوفه اختصاص‌یافته برای تغذیه دام سال به سال کاهش یافته است. همچنین، میزان درآمد نسبی حاصل از مرتع و مرتع‌داری در انتهای فصل بهره‌برداری در گذشته و قبل از ملی‌شدن بسیار زیاد بوده است؛ درحالی‌که این میزان سال به سال کمتر شده است (Mirdeilami et al., 2016). در بخش تحلیل داده‌ها و یافته‌ها این پیامدها بررسی می‌شود. همان‌طور که در این مقدمه اشاره شده است، تاکنون خبرگان مختلفی به بررسی مسائل بخش مراتع پرداخته‌اند. اما کمتر از منظر اجتماعی و قواعد حکمرانی به مسائل این بخش پرداخته شده است. آنچه که تمایزبخش پژوهش حاضر با این تحقیقات است، اول تأکید بر رویکرد نهادی در مطالعات حکمرانی مراتع است که از این منظر به واکاوی مسائل شناختی، هنجاری و تنظیمی پرداخته می‌شود. به لحاظ روشی از رویکرد مردم‌نگارانه در قالب مشاهده‌های میدانی استفاده شده و مؤید مصاحبه‌های خبرگانی قرار گرفته است. از جمله جدی‌ترین پژوهش‌های اجتماعی در حوزه مراتع مربوط به دکتر ازکیا (2018) است که ذیل مؤسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی به بررسی بررسی ابعاد اجتماعی، اقتصادی و فنی طرح‌های مرتع‌داری در استان‌های فارس و کهگیلویه و بویر احمد پرداخته شده است. در این پژوهش اشاره شده است که در طرح‌های مرتع‌داری به ابعاد اجتماعی و معیشتی توجهی نشده است. همچنین، هرچه تعداد اعضاء در طرح‌های مرتع‌داری کمتر باشد، از توفیق بیشتری برخوردار است. در پژوهشی دیگر با عنوان «سیاست‌های مرتع‌داری در ایران» (Eskandari et al., 2007) تحولات سیاست‌های مرتع‌داری در ایران از قبل از ملی‌شدن جنگل‌ها و مراتع تا دهه‌های اخیر مورد بررسی و نقد قرار گرفته و تأکید شده که ابعاد اجتماعی در این سیاست‌ها مورد اهتمام بیشتری قرار گیرد. در کتاب نظام‌های مدیریت مراتع ایران (Mirdeilami et al., 2016)، نویسندگان بی‌توجهی به ابعاد قانونی، بی‌نظمی، تعارض ساختارهای سازمانی و مغفول ماندن ارزش‌های اصلی مراتع را از جمله مسائل نظام مدیریت مراتع برشمرده که منجر به فرسایش خاک و آب شده است. در مقاله‌ای با عنوان بررسی اثربخشی قوانین و مقررات مرتع‌داری در ایران (Zohdi & Arzani, 2019)، نویسندگان سیاست‌ها و قوانین را ارزیابی کرده و بیان کردند که قوانین موجود نتوانسته مانع تخریب مراتع، حفاظت و ارتقای وضعیت آن شود و این‌ها تا حد زیادی موجب برهم‌خوردن نظام‌های مدیریت مراتع در گذشته شده و سیستم مدیریتی مناسبی نیز جایگزین آن نشده است.

مبانی نظری

نظام حکمرانی

حکمرانی، چارچوبی است مشتمل بر معیارها و استانداردها، رویه‌ها و اصول حکومت‌داری که دولت‌ها از طریق آن امور عمومی را به انجام می‌رسانند و منابع عمومی را اداره می‌کنند (Zarei, 2017). حکمرانی به تمام فرآیندهای اداره اموری اطلاق می‌شود که از سوی دولت، بازار و شبکه یا از طریق خانواده، قبیله، سازمان رسمی و غیررسمی، قوانین، هنجارها، قدرت یا زبان اعمال می‌شود. لین^۱ در تعبیری دیگر اشاره می‌کند که حکمرانی شامل بازیگران - خواه افراد بین‌المللی، اداره‌های دولتی یا خصوصی جوامع، گروه‌های سیاسی و اجتماعی، اشخاص حقیقی است - که هدایت شده یا جهت داده شده‌اند تا بتوانند اهدافی را که معین و مشخص است محقق کنند (Lynn, 2010). حکمرانی دربرگیرنده علوم و دانش‌هایی است که تأمین‌کننده بنیان‌های نظری و گزاره‌های دانشی ناظر به چپستی حکمرانی است (MirAhmadi et al., 2918). از این‌رو،

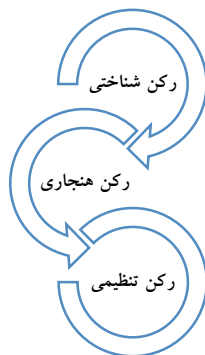
1. Lynn

به صورت بین‌رشته‌ای و در ارتباط با علوم تخصصی مختلف مطرح می‌شود. یکی از ورودهای جدی به حکمرانی، از منظر تحلیل نهادی است. این منظر نهادی به بررسی هنجارها و قواعدی که شکل‌دهنده موقعیت‌های کنش است می‌پردازد. با توجه به موضوع این مقاله که دارای ابعاد نهادی جدی است، در ادامه به این رویکرد حکمرانی پرداخته می‌شود.

رویکرد تحلیل نهادی اسکات

برای دسته‌بندی مسائل حکمرانی مراتع از رویکرد تحلیل نهادی استفاده می‌شود. دغدغه اصلی در رویکرد نهادی این است که چگونه و چرا افراد، قواعد، اصول، سنت‌ها و باورها و سایر متغیرهای زمینه‌ای اجتماعی که رفتار آن‌ها را شکل می‌دهد می‌پذیرند (Hosseini et al., 2017). در رویکرد نهادی برای تحلیل مسائل، مدل‌های مختلفی وجود دارد که یکی از آن‌ها مدل اسکات است. اسکات برای تبیین مسائل از سه رکن شناختی، هنجاری و تنظیمی استفاده می‌کند که مبتنی بر نگاه جامعه‌شناختی است. طبیعی است که این نگاه و چهارچوب نیز در بردارنده برخی محدودیت‌هاست و مسائل را از یک منظر خاص بررسی می‌کند. از این‌رو، در دسته‌بندی مسائل به ناچار همه موارد در این دسته‌بندی مفروض گنجانده شد. در ادامه این دسته‌بندی تشریح شده است (Scott, 2014).

- رکن شناختی: این رکن بیانگر ذهنیت، جنبه‌های شناختی و دانشی افراد و جامعه است. شناخت سبب شکل‌گیری انگیزه‌ها می‌شود.
- رکن هنجاری: پس از شکل‌گیری شناخت و دانش، هنجارها شکل می‌گیرد. آن‌ها به مثابه محدودیت‌هایی است که در افراد و جامعه نهادینه می‌شود و تعاملات را شکل می‌دهد.
- رکن تنظیمی: شامل قوانین، آیین‌نامه‌ها و رویه‌هایی است که جنبه رسمی یافته است و معمولاً از جانب دولت که بیشترین اقتدار را داراست وضع می‌شود.



شکل ۲- چارچوب نهادی
اسکات برای تبیین مسائل

سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی

پس از تحولات مختلف در خط‌مشی‌های اجرایی کشور، سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (2005) در خرداد ۱۳۸۴ از سوی رهبر انقلاب اسلامی به سران قوای سه‌گانه و رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام ابلاغ شد. ابلاغ این سیاست‌های راهبردی و بسیار مهم بر اساس بند یک اصل ۱۱۰ قانون اساسی که تعیین سیاست‌های کلی نظام را پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام در حیطه اختیارات و وظایف رهبر انقلاب قرار داده، صورت گرفته است. اصل ۴۴ قانون اساسی که سیاست‌های کلی آن در ابلاغیه مشخص شده، نظام اقتصادی ایران را به سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی متکی می‌سازد و حدود هر بخش را مشخص می‌کند.

این سیاست‌های کلان به‌منظور شتاب‌بخشیدن به رشد اقتصاد ملی، گسترش مالکیت در سطح عمومی و تأمین عدالت اجتماعی، افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی و رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی و کاستن از بار مالی و مدیریتی دولتی در تصدی فعالیت‌های اقتصادی صورت گرفته است. همان‌طور که در اصل ۴۵ قانون اساسی بیان شده است، منابع طبیعی و از جمله مراتع در دسته انفال قرار می‌گیرد. برخلاف آنچه که برخی به اشتباه تصور می‌کنند، آنچه که به‌عنوان انفال در اختیار امام یا ولی فقیه قرار می‌گیرد به معنای مالکیت شخصی ایشان نیست؛ بلکه این اختیار را دارد که بنا به مصالح کشور این منابع را به‌کار گیرد یا آن را برای بهره‌برداری به مردم واگذار کند. سیاست‌های اصل ۴۴ نیز به‌خوبی این موضوع را روشن می‌سازد که در نظام سیاسی و اداری کشور، امکان واگذاری سازوکار اداره و حتی مالکیت منابع دولتی به بخش مردمی کاملاً امکان‌پذیر است. لذا، در خصوص مراتع نیز امکان واگذاری سازوکار اداره و حتی مالکیت مراتع با در نظر گرفتن مجموع ملاحظات اجتماعی و اقتصادی آن منتفی نیست. هر ساله دولت هزینه درخور توجهی را برای احیاء و حفاظت از مراتع در اختیار سازمان‌های مربوطه قرار می‌دهد. با ورود جوامع محلی و مردم در قالب تشکل‌های اجتماعی و سایر سازوکارهای غیردولتی برای مدیریت و سرمایه‌گذاری در بخش منابع طبیعی و از جمله مراتع، از مجموع هزینه‌های مالی و انسانی دولت کاسته می‌شود.

روش‌شناسی

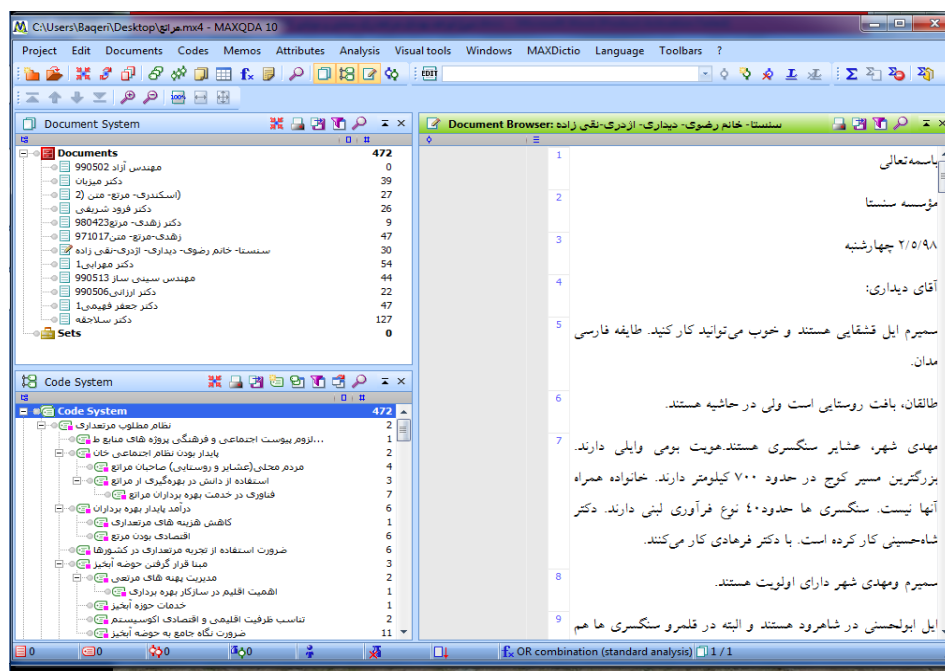
رویکردی که برای پژوهش مورد نظر انتخاب شده، از نوع کیفی است. پژوهش کیفی یک نگرش و شیوه‌ای ذهنی و سیستماتیک برای توصیف عمیق تجربیات زندگی و درک و تفسیر معنای آن‌ها با استفاده از روش‌های متنوع است (Khanifar, 2018). مسیر پژوهش کیفی نه در مسیری تعریف شده، بلکه با رفت و برگشت‌های مکرر در تعیین دقیق نقطه مسئله و گردآوری و تحلیل داده‌هاست (Flick, 1998). برای بررسی مسائل در نظام حکمرانی مراتع و پیامدهای قانون ملی شدن مراتع، انجام مصاحبه و ارتباط نزدیک با بهره‌برداران مراتع و درک واقعیت ضرورت داشت که این روش‌ها در رویکرد کیفی جای می‌گیرد. این هدف از طریق گردآوری داده تفصیلی و عمیق از مآخذ اطلاعاتی چندگانه (مستندات، مصاحبه‌ها و گزارش‌ها) و ارائه توصیفی از مضمون‌های مبتنی بر مورد صورت می‌گیرد (Creswell, 2015). بیش از ۲۰ مصاحبه نیمه‌ساختاریافته با مسئولان اجرایی، خبرگان و اساتید مرتبط با بخش حکمرانی مراتع صورت گرفته است. در مصاحبه نیمه‌ساختاریافته، سؤالات مصاحبه از قبل مشخص شده و از تمام پاسخ‌دهندگان پرسش‌های مشابه پرسیده می‌شود، اما آن‌ها آزادند که پاسخ خود را به هر طریقی ارائه دهند (Delavar, 2004). علاوه بر آن، از قوانین متعدد در حوزه مراتع از جمله قانون سال ۱۳۴۱ و قانون «حفاظت از جنگل‌ها و مراتع» مصوب سال ۱۳۴۶ استفاده شده است. در جدول زیر لیست افرادی که با آن‌ها مصاحبه صورت گرفته آمده است.

جدول ۲- افراد مصاحبه‌شونده

مصاحبه‌شوندگان	سمت	مصاحبه‌شوندگان	سمت
۱ مهندس نگهدار اسکندری	رئیس سابق دفتر فنی مرتع و مشاور سازمان امور عشایری	۸ دکتر سلاجقه، دکتر شریفی	رئیس‌ان سابق سازمان ج.م.آ
۲ دکتر میزبان	مرکز تحقیقات سازمان امور عشایری	۹ آقای رضایی	مسئول بخش تعاونی‌های منابع طبیعی در سازمان ج.م.آ
۳ دکتر زهدی، دکتر بدری‌پور	اعضای شورای جنگل و مرتع	۱۰ دکتر مهرابی، دکتر ارزانی	هیئت علمی دانشکده کشاورزی و منابع طبیعی دانشگاه تهران
۴ مهندس اجلالی، خانم مهدوی، دکتر متولی	کارشناس دفتر فنی مرتع در سازمان ج.م.آ	۱۱ مهندس سینی‌ساز، مهندس پویان‌مهر	عضو اندیشکده ایتان
۵ دکتر فهیمی	اهل ایل شاهسون - کارشناس جهاد کشاورزی	۱۲ مهندس رضاپور	عضو باشگاه کشاورزان جوان
۶ دکتر سیفی	دانشکده جغرافیا دانشگاه تهران	۱۳ بهره‌برداران در شهرستان سمیرم	آقایان قره‌قانی، فرداشار، قبادیان، فرهادی و ...

محققان در این پژوهش این ضرورت را احساس کردند که برای درک عمیق مسائل نظام حکمرانی مراتع، از نزدیک با بهره‌برداران در تعامل باشند و این موضوع را به‌خوبی درک کنند. از این رو، مراتع شهرستان سمیرم در جنوب استان اصفهان که یکی از شاخص‌ترین مناطق دربردارنده عرصه‌های طبیعی و همچنین پذیرای بهره‌برداران عشایری و روستایی است انتخاب و بررسی شد. قسمتی از مشاهده‌ها ناظر به نحوه تعامل بهره‌برداران و مسائل پیش‌روی آن‌ها در این متن اشاره شده است. برای تحلیل داده‌ها از فرآیند تحلیل مضمون^۱ که برای تحلیل داده‌های کیفی است استفاده شده و مضامین به سه دسته پایه^۲، سازمان‌دهنده^۳ و فراگیر^۴ تقسیم می‌شود. این روش صرفاً یک روش کیفی همانند دیگر روش‌ها نیست؛ بلکه فرآیندی است که می‌تواند در اکثر تحقیقات کیفی به‌کار رود (Boyatzis, 1998). به‌طور کلی، تحلیل هر متن شامل چند فعالیت است (Ryan et al., 2003): ۱- کشف مضامین خرد؛ ۲- غربال کردن مجموعه مضامین به تعداد کمتر که قابل مدیریت باشند؛ ۳- ساخت سلسله‌مراتبی از مضامین؛ ۴- اتصال برقرار کردن بین کدها از طریق طراحی یک مدل تئوریک. در این پژوهش داده‌ها با استفاده از نرم‌افزار MAXQDA کدگذاری و قواعد مرتبط با حکمرانی مراتع در سه سطح عملیاتی، انتخاب جمعی و اساسی مقوله‌بندی و مستخرج شده است. در فرآیند کدگذاری ۴۷۲ کدباز در ۱۵۷ مضمون پایه دسته‌بندی شده است. با توجه به اینکه از روش تحلیل مضمون قیاسی که مبتنی بر یک نظریه یا مدل خاصی است استفاده شده است، سه رکن مدل اسکات یعنی رکن شناختی، رکن تنظیمی و رکن هنجاری به‌عنوان مضامین فراگیر انتخاب شده است. در شکل زیر قسمتی از مضامین نمایش داده شده است.

1. Thematic Analysis
2. Basic
3. Organizing
4. Global



شکل ۳. تصویر کدها در نرم‌افزار MAXQDA

روایی و پایایی یافته‌ها

برای رسیدن به روایتی قابل اتکا در پاسخ به مسئله این مقاله، از فرآیند کثرت‌گرایی یا سه‌سویه‌سازی^۱ استفاده شده است. به عبارتی سعی شده است از زوایای مختلف به این حوزه نگریسته شود تا همه ابعاد و مسائل آن کشف شود. کثرت‌گرایی هم با استفاده از مصاحبه‌های متعدد با ذینفعان مختلف که ابعاد مختلف موضوع را پوشش می‌دهند صورت گرفته و هم در شیوه به کار گرفته شده است که به معنای ترکیب داده‌ها و سبک‌های پژوهشی است (Newman, 2010). به این منظور علاوه بر مصاحبه با خبرگان این بخش، مشاهده‌های مردم‌نگارانه با بهره‌برداران مراتع در شهرستان سمیرم صورت گرفته است. به این نحو که در سبکی همدلانه و از منظر بهره‌برداران مراتع که مهم‌ترین ذینفع این بخش محسوب می‌شوند، مسائل بررسی و واکاوی شده است. در بعد سوم تکنیک کثرت‌گرایی، به ماده‌های قانونی مربوطه اشاره شده و تعارض، ناکارآمدی یا معطل ماندن آن نشان داده شده است.

تحلیل داده‌ها و یافته‌ها

قبل از اجرای قانون «ملی‌شدن جنگل‌ها و مراتع» نظام بهره‌برداری مراتع مبتنی بر نظام‌های اجتماعی، اقتصادی و اکولوژیک در قالبی ساختاریافته و پایدار صورت می‌گرفت. البته نظام بهره‌برداری سابق نیز به برخی مشکلات و آسیب‌ها دچار بود، اما چارچوب کلی نظام بهره‌برداری که دربرگیرنده ارکان انسانی و طبیعی است از انسجام درونی برخوردار بود، تا اینکه با اجرای قانون ملی‌شدن شاکله این نظام بهره‌برداری از هم پاشید و جایگزین مناسبی برای آن ارائه نشد. در ادامه به‌طور دقیق‌تر این پیامدها و ریشه‌های شکل‌گیری آن با استخراج کدهایی از مصاحبه‌ها بررسی می‌شود. آنچه به‌عنوان مسائل در این قسمت بیان شده برخی ریشه و علت‌العلل شکل‌گیری مسائل دیگری است. هر پیامد نیز ممکن است در مرحله‌ای دیگر عامل شکل‌گیری پیامدهای بعدی باشد. همان‌طور که بیان شد، برای دسته‌بندی مسائل از مدل سه رکنی اسکات استفاده می‌شود. همچنین، از بخش‌هایی از مصاحبه‌ها یا مشاهده‌های صورت‌گرفته استفاده شده که با فونت کوچک متمایز شده است.

¹. Triangulation

مسائل رکن شناختی

شناخت ذهنی افراد و گروه‌ها پایه‌ای‌ترین بخشی است که هنجارها بر اساس آن شکل می‌گیرد. بخشی از مسائل در نظام حکمرانی مراتع مربوط به نارسایی‌های دانشی و شناختی افراد است که در ادامه تشریح می‌شود.

ذهنیت دور از واقعیت کنشگران دولتی

خاصیت نظام حکمرانی دولتی و متمرکز تصمیم‌گیری‌های فراگیر، از بالا به پایین و به دور از اقتضانات اقلیمی و اجتماعی است. چنین نظام تصمیم‌گیری نمی‌تواند به سرعت واقعیات کف میدان را فهم کرده و تصمیمات دقیقی را اتخاذ کند. به‌عنوان مثال، تصمیم‌گیری در خصوص آزادسازی یا قرق‌کردن مرتع، ظرفیت دامی مجاز یا تعیین تقویم چرا از جمله مواردی است که نیازمند تصمیم‌گیری و اقدام در سطح محلی است که با مشارکت و اقدام مردم مهیا می‌شود. متأسفانه با توجه به نسخه‌های کلی که برای مراتع کشور تهیه می‌شود اقتضانات اقلیم‌ها و مناطق مختلف در نظر گرفته نشده و خسارت‌های زیادی به‌بار می‌آید.

طرح‌واره ذهنی خطمشی‌گذاران و مسئولان دولتی

یکی از انگاره‌های ذهنی که در طول سالیان متمادی به‌تدریج و به‌صورت نرم شکل گرفته این است که یا باید مرتع را از همه آسیب‌ها حفظ کرد؛ یا اینکه اگر به بهره‌برداری در قالب طرح‌های مختلف بپردازیم دیر یا زود با نابودی مرتع مواجه‌ایم. این در حالی است که حضور با برنامه دام در مرتع می‌تواند در احیای پوشش گیاهی نقش مؤثری داشته باشد و تجربه‌های بین‌المللی این موضوع را ثابت کرده است^۱. آنچه حیاتی است عبور از این دوگانه ذهنی غلط و رسیدن به مسیر سومی است که هم منابع عمومی حفظ شده و هم بهره‌برداری کارآمد و مناسب صورت بگیرد. برخی از مرتع‌داران ما تغییر شغل داده‌اند که ممیزین ما اطلاع ندارند. الان یکی از معضلات ما آتش‌سوزی در مرتع است که می‌گویند چون ترسالی بوده و پوشش گیاهی زیاد شده این اتفاق می‌افتد. اگر دام زیاد باشد که نباید این پوشش گیاهی باقی بماند. پس علت چیست. مگر شما نمی‌گویید که دو سه برابر ظرفیت دام در مرتع وجود دارد؟! (Arzani, 2020). از دیگر ذهنیت‌های غلط مغالطه لزوم ادامه داشتن جامعه و سبک زندگی عشایری است که برخی آن را اضافه یا ناکارآمد می‌دانند؛ درحالی‌که این جامعه دارای کارکردهای اثرگذار اجتماعی و اقتصادی است که فقط با باقی‌ماندن عشایر حفظ می‌شود. اثرات بابرکت جامعه عشایری تنها محدود به ابعاد اقتصادی نیست و سایر جنبه‌های امنیتی و فرهنگی را نیز دربر می‌گیرد.

نادیده گرفتن مردم

متأسفانه در نظام فعلی حکمرانی مراتع که از دهه ۴۰ شکل گرفته است مردم از جایگاه جدی برخوردار نیستند. به لحاظ شناختی در تصمیم‌گیری‌ها امکان ورود ندارند و در بعد مدیریتی در قانون، حق انتخابی به آن‌ها واگذار نشده است. حق تصمیم‌گیری در مورد مسائل، متمرکز در بخش حاکمیتی است و حتی موارد جزئی که بخش محلی از کم و کیف آن باخبر است در اختیار مردم نیست. این در حالی است سابقه و پشتوانه مرتع‌داری در کشور با نقش‌آفرینی بهره‌برداران محلی گره خورده است.

^۱ آلن سیوری، برنامه TED

هر کسی بخواهد در این زمینه‌ها وارد بشود اولین کار این است که خود روستاییان و عشایر ما را بشناسید. این‌ها چه کسانی بوده‌اند؟ چه کاری انجام می‌دهند و این اشکالاتی که ما می‌گیریم به‌عنوان کارشناس به این روستاییان قسمت عمده‌اش غیرقابل قبول است. صد سال است این بلا سر ما آمده است. بعد آمده‌اید از یک زاویه‌ای وارد قضیه شده‌اید که این هم باز مستلزم دقت بیشتری است (Mehrabi, 2018). گذشته از وضعیتی که در اثر ملی‌شدن مراتع ایجاد شد، در نظام اداری موجود کشور اعتمادی به دانش و توانمندی بهره‌برداران وجود ندارد. معمولاً تصویری که در خصوص این قشر وجود دارد این است که ناآشنا به شرایط طبیعی هستند و منصفانه از مراتع استفاده نمی‌کنند. این بی‌اعتمادی سبب می‌شود که به‌تبع آن امکان و حق تصمیم‌گیری و مشارکت واقعی به آن‌ها سپرده نشود.

نگاه تک‌بعدی کنشگران

یکی از مسائلی که در نظام حکمرانی مراتع وجود دارد این است که هر یک از بازیگران این بخش اعم از سازمان‌های دولتی و حاکمیتی و همچنین بازیگران غیردولتی یعنی بهره‌برداران مردمی و تشکل‌ها، هر یک از منظر خود و به‌صورت یک‌سویه به مراتع و شرایط آن می‌نگرند. به‌طور خاص بهره‌برداران از منظر خود به دنبال آن هستند که با توجه به وضعیت معیشتی خود با افزایش تعداد دام، به استفاده حداکثری از مراتع بپردازند. از این منظر آن‌ها به دنبال حفظ مرتع نیستند و بهبود معیشت خود را در نظر دارند. البته این یک‌سویه‌نگری در شرایطی است که مدیریت مرتع و حفظ هویت آن به‌طور کامل در اختیار بهره‌برداران نیست و از این‌رو دارای احساس تعلق نسبت به آن نیستند. مرتع‌داران، سازمان‌های متولی امر را به‌عنوان کسانی که قرار است خدمت خاصی را به آن‌ها ارائه کنند در نظر ندارند و این تعارض زیادی را ایجاد می‌کند. در سوی دیگر، «سازمان جنگل‌ها، مراتع و آب‌خیزداری» به‌عنوان سازمان متولی در این بخش، وظیفه خود را صیانت و حفاظت تعریف کرده و با محدود کردن بهره‌برداری از مراتع در قالب قرق کردن و کاهش بازه بهره‌برداری، بر وظیفه سازمانی خود تأکید می‌کنند.

مسائل رکن هنجاری

در این قسمت مسائل نظام حکمرانی منابع طبیعی کشور که مربوط به رکن هنجاری است تشریح می‌شود. این رکن به نوعی برای افراد محدودیت‌ساز است و تعیین می‌کند که چگونه در موقعیت‌های مختلف باید تعامل کنند.

زوال نهاد اجتماعی مرتع‌داری

از جمله پیامدهای ملی‌شدن مراتع از بین رفتن نهاد اجتماعی مرتع‌داری است. البته این پیامد خود به نوعی ریشه در شکل‌گیری برخی مسائل دیگر است. این نهاد اجتماعی که شکل‌گیری آن حاصل تعامل بلندمدت انسان با طبیعت بوده است از یک سو موجب پایداری مراتع و از سوی دیگر موجب دوام جامعه عشایری و روستایی حاضر در مرتع بوده است. در این قسمت به‌صورت گذرا به این موارد اشاره می‌شود.

زوال سازوکارهای اجتماعی مرتع‌داری و تعامل پایدار انسان با طبیعت

بهره‌برداران عشایری و روستایی در طول صدها و بلکه هزاران سال به‌خوبی در تعامل با طبیعت و شرایط فیزیکی خود آموخته‌اند که چگونه بهره‌برداری پایدار از طبیعت به‌عمل آورند. این طبیعت تبدیل به نهادی شد که دارای مؤلفه‌ها، قواعد و آثار منحصربه‌فردی است. یکی از پیامدهای نظام جدید حکمرانی مراتع از دهه ۴۰ تاکنون این بوده است که رابطه حقیقی بهره‌بردار با مرتع خلط شده و تبدیل به یک تعامل تصنعی و سودجویانه شده است. نهادی که در آن بهره‌بردار ضمن استفاده پایدار از مرتع، بهترین حامی آن بود تبدیل شده است به موقعیتی که بهره‌برداران به‌خاطر نابه‌سامانی تعلق خاطری به مرتع ندارند و به دنبال بهره‌برداری بیشتر هستند. در نتیجه، مراتع نیز بر اثر این بهره‌برداری‌های بدون برنامه و عدم حفاظت و احیاء

در حال نابودی است. این تعامل دوسریاخت جز با اصلاح «نهاد بهره‌برداری» به سامان نمی‌رسد. هرچند دولت در این چند دهه تلاش کرده با طرح‌ها و عناوین مختلف این رابطه را اصلاح کند، سامان آن جز با اصلاح نهاد به سرانجام نمی‌رسد.

ضعف در شکل‌گیری کنش جمعی

همان‌طور که قبلاً بیان شد، با ازبین‌رفتن نظام اجتماعی مرتع‌داری پس از ملی‌شدن مراتع به تدریج سلسله‌مراتب ایلی از هم پاشید و درحال حاضر تنها اسمی از آن باقی مانده است. هر خانواده تنها می‌داند که بر فرض متعلق به ایل قشقایی و فلان تیره بوده است و از ایل خان و کلاتر خبری نیست؛ چرا که کارکردها و اختیارات این جایگاه‌ها سلب شده است. با ازبین‌رفتن نظام اجتماعی و سیاسی عشایر، نظام اقتصادی آن نیز دچار چالش شد. در نظام سنتی نظام اقتصادی به صورت جمعی بود و خانواده‌ها در قالب مال با همدیگر تعامل داشته و کنش جمعی شکل می‌دادند، اما اکنون بین خانواده‌ها تعامل اقتصادی خاصی برقرار نیست و واحدهای اردویی - مکانی مثل «مال^۱» فاقد کارکرد است. ناگفته نماند که برخی نهادهای اجتماعی مرتع‌داری که شامل سازوکارهای مختلف همبازی و کنش جمعی است در برخی از نقاط کشور قابل ردیابی است و البته دارای کارکردهای پیچیده و متنوع نظامات ایلی و عشایری نیست. در خصوص ابعاد هنجاری کارشناسان و مدیران دولتی بین «سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری»، «سازمان امور عشایر ایران»، «سازمان حفاظت محیط‌زیست» و واحدهای متصدی تولید در وزارت جهاد کشاورزی اختلاف دیدگاه وجود دارد. هر یک از این سازمان‌ها خود را مسئول دفاع از وظایف و مأموریتی می‌داند که به صورت ساختاری در آن سازمان تعریف شده است. این رویه به‌عنوان یک هنجار نهادینه شده است. سازمان امور عشایر خود را متولی خدمت‌رسانی و سامان‌دهی عشایر می‌داند و درصدد ارتقای جایگاه این جامعه طبق سیاست‌های خود است. سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری به دنبال حفظ و صیانت و احیای منابع طبیعی و از جمله مراتع است. سازمان حفاظت محیط‌زیست به‌طور کامل یک سازمان حفاظتی و نظارتی است. وزارت جهاد کشاورزی نیز به دنبال افزایش خدمت‌رسانی برای تولید بیشتر است و مأموریت آن حتی با سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری متفاوت است. لذا، با توجه به اینکه مأموریت این سازمان‌ها متفاوت است، از انگاره‌های ذهنی و انگیزشی و هنجاری متفاوتی نیز برخوردارند. این معضل، زمینه شکل‌گیری کنش جمعی بین سازمان‌های متولی این حوزه را بسیار دشوار کرده است. علاوه بر آنکه ایجاد یک کنش جمعی و هماهنگی بین سازمان‌های حاکمیتی و مردم، چالش و دشواری بیشتری را ایجاد می‌کند.

عدم کفایت اقتصادی مرتع‌داری برای خانوارهای روستایی و عشایری

بسیار دیده شده است که مرتع‌دار برای جبران هزینه‌های زندگی خود دام‌مازاد را روانه مرتع می‌کند یا اینکه در برداشت گیاهان دارویی، فشار زیادی را بر گیاهان وارد می‌نمایند که موجب خسارات جبران‌ناپذیر بر مرتع می‌شود. بسیاری از بهره‌برداران هنوز وابستگی زیاد به استفاده از دام برای درآمدزایی دارند و از سایر ظرفیت‌های مراتع برای کسب درآمد استفاده نمی‌کنند، درحالی‌که اگر از ظرفیت‌های مرتع به صورت جامع استفاده شود به لحاظ اقتصادی شرایط بهتری برای بهره‌بردار فراهم می‌شود و از سوی دیگر فشار زیادی بر یک بخش مرتع وارد نمی‌شود. در ادامه به قسمتی از مصاحبه و همچنین یکی از مشاهده‌های میدانی اشاره می‌شود.

^۱ «مال» نوع ساختار تعاونی بوده که بر اساس آن خانوارهای ضعیف که دارای نیروی کار بوده در کنار خانوارهای صاحب سرمایه (تعداد دام زیاد) قرار می‌گرفته و به این ترتیب از مزیت‌های یکدیگر بهره می‌برده‌اند.

سازمان به این نتیجه رسیده که اگر در عرصه‌ای ما یک بهره‌بردار داریم دیگر نمی‌تواند آن عرصه بابت یک کار دیگر به یک بهره‌بردار دیگر واگذار بشود. یعنی اگر یک عرصه یک پتانسیل دارد این پتانسیل همه‌اش بایستی توسط مجری مرتع (مجری طراحی مرتع‌داری) بهره‌برداری بشود که کارش اقتصادی بشود، چون مرتع‌داری فقط دامداری نیست. در مرتع‌داری یعنی یک مدیر مرتع باید بتواند از تمام پتانسیل‌های مرتع برای بهره‌برداری اقتصادی و تولید پایدار و معیشت پایدار استفاده بکند (Zohdi, 2018).

مسائل رکن تنظیمی

تصویب و اجرای قانون «ملی‌شدن جنگل‌ها و مراتع» در دهه ۴۰ شمسی به‌عنوان یک نقطه‌عطف جدی در حکمرانی مراتع در ظاهر به دنبال آن بوده که از تخریب منابع جلوگیری کرده و زمینه احیای آن‌ها را فراهم کند که این هدف تاکنون حاصل نشده است. علی‌رغم تطوری که در طرح‌های مختلف مرتع‌داری شکل گرفته همچنان این طرح‌ها با موفقیت پایین روبه‌رو است (Eskandari et al., 2007). متأسفانه نه‌تنها مسئله حفاظت و احیای مراتع محقق نشد، بلکه با تغییرات در نظام حکمرانی منابع طبیعی از دهه ۴۰ شمسی، مسائل دیگری بر این بخش عارض شده است که پیچیدگی حکمرانی در این بخش را بیشتر کرده است. در ادامه به این موارد اشاره می‌شود.

سلب حقوق بهره‌برداران

یکی از مهم‌ترین ریشه‌های از بین رفتن نظام سابق بهره‌برداری از مراتع و شکل‌گیری پیامدهای ناگوار آن، سلب حق مردم در مالکیت و زمامداری مراتع است. بعد شناختی این مهم که نادیده‌انگاشتن مردم و اعتماد نکردن به آن‌هاست در بخش قبلی تبیین شد. در واقع، تا پیش از آن جامعه عشایری و روستایی خود مسئولیت اداره و تصدی مراتع را به عهده داشته و حق تصمیم‌گیری در این خصوص را در اختیار داشتند. اینکه با اجرای قانون ملی‌شدن جنگل‌ها و مراتع حق مدیریت از آن‌ها سلب شد و تنها بهره‌برداری آن هم با اعمال محدودیت‌های دولتی برای آن‌ها باقی ماند. این مسئله که ناشی از اجرای قانون ناصحیح ملی‌شدن بود، پیامدهایی را به‌جا گذاشت. در این خصوص ماده یکم و دوم قانون ملی‌شدن جنگل‌ها و مراتع مصوب سال ۱۳۴۱ در هیئت وزیران گویای این داستان است:

ماده یکم: از تاریخ تصویب این تصویب‌نامه قانونی عرصه و اعیانی همه جنگل‌ها و مراتع و بیشه‌های طبیعی و اراضی جنگلی کشور جزو اموال عمومی محسوب و متعلق به دولت است، ولو اینکه قبل از این تاریخ افراد آن را متصرف شده و سند مالکیت گرفته باشند.

ماده دوم: حفظ و احیاء و توسعه منابع فوق و بهره‌برداری از آن‌ها به عهده سازمان جنگلبانی ایران است.

تعارض میان دولت و بهره‌برداران

یکی از پیامدهای ملی‌شدن منابع طبیعی کشور و خارج‌شدن اختیار و حق اداره جنگل‌ها و مراتع از دست مردم، شکل‌گیری بسیاری از تعارضات در مقابله با این قانون است که متأسفانه تاکنون ادامه یافته است. بهره‌برداران سابق هر یک به‌گونه‌ای سعی کردند که ناعادلانه‌بودن این قانون را به گوش مسئولان اجرایی برسانند و منابع خود را بازستانند. از این‌رو، میان دولت و بهره‌برداران عشایری و روستایی تعارضی تمام‌نشده‌ی شکل گرفته است. در این خصوص یکی از خبرگان که دارای سابقه عشایری است این‌گونه بیان می‌کند:

از روزی که گفتند مرتع ملی است شروع کردند به شخم‌زدن. چون فقط برای زمین کشاورزی سند داده شد. در شیب ۶۰ درجه هم شخم زدند. گفتند جنگل ملی است. شروع کردند به قطع درخت. گفتند که آب ملی است. قنات را مردم رها کردند و دیگر احیاء نشد (Fahimi, 2020).

عدم جامعیت قانون

متأسفانه قانون «ملی شدن جنگل‌ها و مراتع» بدون مطالعه ابعاد اجتماعی و اقتصادی ایران در رژیم پهلوی به تصویب رسید و جوانب مختلف در آن سنجیده نشد. پس از آن، «قانون حفاظت از جنگل‌ها و مراتع» در سال ۴۶ به تصویب مجلس شورای ملی رسید. در سال‌های پس از انقلاب علی‌رغم اینکه لویحی به مجلس ارسال شد، اما متأسفانه قانون جامع و مانعی در مجلس در این رابطه به تصویب نرسید. سوءاستفاده از خلأهای قانونی سبب شد که برخی منابع به جای اینکه در اختیار صاحبان اصلی خودش قرار بگیرد توسط عده‌ای دیگر تصاحب شود. این خلأ قانونی به دلیل نداشتن سیاستی مشخص تا چندین سال ادامه داشته است. رئیس وقت سازمان جنگل‌ها و مراتع در این باره این‌گونه توضیح می‌دهد: من ضعف اصلی را شدیداً در قانون می‌بینم. الان مطول‌ترین یا قطورترین قانون در کشور برای منابع طبیعی است. جالب اینجاست که متناقض‌ترین قوانین و ناسخ و منسوخ‌ترین قوانین هم در این بحث است. در نتیجه، در این قسمت من می‌گویم، اگر قانون اصلاح بشود و تنفیح قانون صورت بگیرد، تناقض‌ها حل می‌شود (Salajeqe, 2020). برای تصویب قانون جدید و جامع منابع طبیعی در کشور تلاش‌هایی صورت گرفته که متأسفانه به نتیجه خاصی نرسیده است.

سهم‌خواهی محلی و شخصی در تنظیم قانون

یکی از مسائل بغرنج در حوزه قانون‌گذاری اولویت‌یافتن منافع بخش محلی به‌جای منافع ملی در مجلس است. در واقع، به‌جای اینکه اولویت‌های ملی برای احیاء و حفاظت از مراتع مورد توجه قرار بگیرد، طرح‌های قانونی دست‌خوش سهم‌خواهی‌های زودگذر و محلی می‌شود. این موضوع تا حدی جدی است که در طول چندین سال لایحه جامع «منابع طبیعی و آبخیزداری» که به مجلس فرستاده شده به دلیل منافع محلی معطل مانده است. در این خصوص رئیس سابق سازمان ج.م.آ توضیح می‌دهد:

مجلس ما طوری است که نمایندگان با منافع شهرستانی بالا می‌آیند و به دنبال منابع شخصی و یا محلی هستند. این بحث بود که قانون جامعی برای منابع طبیعی باشد. بیست سال پیش نسخه اولیه آن آماده شد. بعد از آن هر دفعه در رفت و برگشت بین کمیسیون و دولت است و همین‌طور مانده است. تنها چیزی که از آن بیرون آمد یک قانون بهره‌وری راجع به چرا است. مسئولان منابع طبیعی دیدند که منافع شخصی و مافیایی که وجود دارد باعث می‌شود که آن منافع کلان ملی دیده نشود و خلاصه قضیه بدتر می‌شود. لذا، از خیر تصویب آن قانون جامع گذشتند (Sharifi, 2020). درهم‌تنیدگی منافع بین نمایندگان مجلس و مسئولان دولتی مربوطه عاملی است که در انحراف قوانین و لوایح مؤثر است. به‌نحوی که با وارد شدن یک منفعت محلی یا شخصی، به جای آنکه منفعت یک لایحه یا قانون جنبه ملی داشته باشد، سمت و سوی محلی پیدا می‌کند. در این خصوص یکی از کارشناسان آبخیزداری و منابع طبیعی این‌گونه اظهار داشت:

فرآیندهای طولانی و پیچیده اداری

با اجرای قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع بهره‌برداران مکلف شدند برای بهره‌برداری از منابعی که قبلاً خود مالک آن‌ها بودند از بخش دولتی مجوزهای قانونی را دریافت کنند. از این‌رو، فرآیندهای پیچیده‌ای از تشریفات اداری به‌وجود آمد و ضمن اینکه دردسرهای بسیاری را برای خود دولت ایجاد کرد، مردم را نیز دچار سردرگمی کرد. این پیچیدگی آثار خود را در بهره‌برداری از مراتع نیز به سرعت نشان داد. اولین نسخه و روش بهره‌برداری از مراتع مربوط به «پروانه بهره‌برداری» است. صدور پروانه برخی ناهنجاری‌های اداری را نیز به همراه داشته است.

نسخه جدیدتری که بعد از دریافت پروانه برای بهره‌برداران متقاضی صادر می‌شود «طرح مرتع‌داری» است که در آن وضعیت نوع بهره‌برداری و زمان آن مشخص می‌شود. تدوین طرح مرتع‌داری و دریافت مجوز بهره‌برداری در قالب طرح با فرآیندهای طولانی اداری همراه است. ضرورت فرآیند دریافت پروانه چرا و طرح مرتع‌داری در ماده ۳ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع این‌گونه تعیین شده است:

ماده ۳: بهره‌برداری از منابع مذکور در ماده ۳ توسط اشخاص حقیقی یا حقوقی در هر مورد طبق طرحی به عمل خواهد آمد که به تصویب وزارت منابع طبیعی رسیده باشد و وزارت منابع طبیعی با رعایت مفاد طرح‌های مصوب قرارداد لازم را تنظیم و پروانه بهره‌برداری صادر خواهد نمود. ...

تبصره ۱: استفاده از مراتعی که برای آن‌ها طرح مرتع‌داری تهیه و تصویب نشده است برای تعلیف دام مستلزم اخذ پروانه چرا از وزارت منابع طبیعی و رعایت ضوابط و شرایطی است که به‌وسیله وزارت مزبور آگهی خواهد شد.

علاوه بر همه این تمهیدات در نهایت این طرح‌ها نیز با اشکالاتی همراه است و جوانب مختلف در آن دیده نمی‌شود.

عدم در نظر گرفتن اقتضائات اقلیمی و اجتماعی در ساختار اداری و قانونی

یکی از محدودیت‌های اداری تعیین تقویم چرایی بدون در نظر گرفتن اقتضائات اقلیمی‌های مختلف است. به عبارت دیگر، سازمان جنگل‌ها و مراتع نسخه واحدی را در خصوص زمان بیلاق و قشلاق برای کل کشور آماده می‌کند. در حالی که شرایط اقلیمی در نقاط مختلف ایران متفاوت است و این موضوع در فرآیندهای غیرمنعطف اداری معمولاً در نظر گرفته نمی‌شود. این در حالی است که شرایط اقلیمی کشور در مراتع مختلف بسیار متفاوت است. ممکن است در جایی با عبور سریع فصل سرما بازه رویش گیاهی سریع‌تر اتفاق بیفتد؛ اما در اقلیم دیگر پوشش گیاهی نیازمند فرصت بیشتری برای رشد باشد. این اقتضائات، جزئیاتی است که نظام بوروکراسی کشور به لحاظ ساختاری نمی‌تواند به آن توجه کند و در توان آن نیست.

ناکارآمدی ساختارهای اداری؛ تعارض ساختاری، تعارض منافع

«سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری» به‌عنوان مهم‌ترین متولی منابع طبیعی کشور وظیفه صیانت و حفاظت از این منابع را عهده‌دار است که بیش از نیمی از اراضی کشور اعم از جنگل، مرتع و بیابان است. این ثروت عظیم نیازمند مدیریتی بهینه و کارآمد است تا هم به‌صورت پایدار استفاده شود و هم برای نسل‌های آینده ذخیره و احیاء شود. از این‌رو، انتظار است که این سازمان از اقتدار لازم برخوردار باشد تا امکان انجام اقدامات لازم را در عرصه‌های طبیعی داشته باشد. متأسفانه، به اذعان مسئولان مربوطه، سازمان جنگل‌ها و مراتع از کارآمدی درخور آن برخوردار نیست.

ناکارآمدی و تعارض در ساختار سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری

برخی ناهماهنگی‌ها و تعارضات ساختاری در خصوص نحوه اداره منابع طبیعی در داخل ساختار سازمان جنگل‌ها و مراتع است؛ به نحوی که برخی از امور مربوط به مراتع در اداره‌های مختلف ذیل این سازمان جایابی شده است. این تعارضات بر اثر ساختارهای دولتی مراتع در کشور ایجاد شده است، در حالی که تا پیش از ایجاد ساختارهای اداری، متولی اصلی اداره مراتع خود بهره‌برداران محلی بودند و ذینفع دیگری در میان نبوده است.

دفاتر مختلفی می‌گویند که مسئولیت بهره‌برداری گیاهان دارویی با ماست. قبلاً دفتری در سازمان به نام دفتر بهره‌برداری از محصولات فرعی جنگلی و مرتعی بوده است و طرح‌های مربوط به گیاهان دارویی در آنجا بررسی می‌شده است. تغییر مرتع‌داری هم در دفتر مدیریت مرتع انجام می‌شده است. بعد از مدتی این محصولات فرعی در دفتر جنگل‌های خارج از شمال قرار گرفت (Zohdi, 2020).

تعارض در ساختار وزارت جهاد کشاورزی

از سوی دیگر، این سازمان در ذیل وزارت جهاد کشاورزی و در کنار سایر سازمان‌های زیرمجموعه این وزارتخانه قرار گرفته است. وظیفه تشکیلات جهاد کشاورزی خدمات‌رسانی و تصدی‌گری است که به دنبال افزایش پهنه‌های کشاورزی است. از سوی دیگر، وظیفه سازمان جنگل‌ها و مراتع صیانتی است و در عین حال به مدیریت بهره‌برداری‌ها می‌پردازد. این دو وظیفه که به نوعی در «تعارض ساختاری» با یکدیگر قرار دارند ذیل یک وزارتخانه قرار گرفته‌اند. این تعارضات سبب شده که سازمان جنگل‌ها و مراتع از کارآمدی بالایی برخوردار نباشد.

متأسفانه در داخل مجموعه وزارت جهاد کشاورزی که سازمان جنگل‌ها و مراتع نیز ذیل آن است تعارض منافع وجود دارد. اگر به‌جای گونه‌هایی که آن‌ها معرفی می‌کنند چیز دیگری بکاربرد شاید اجازه ندهند. علت این است که ممکن است با کشت آن گونه خاص دایره اختیار آن از منابع طبیعی به جهاد کشاورزی منتقل می‌شود. لذا، سازمان جنگل‌ها و مراتع برای اینکه این اختیار را از دست ندهد اجازه کشت گونه‌های دیگر را نمی‌دهد (Sinisaz, 2020).

تعارض منافع بین وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مختلف

ناهماهنگی‌های سازمانی گاه به خاطر «تعارض منافع» بروز می‌یابد. این تعارض فقط در ارتباط با تشکیلات جهاد کشاورزی نیست، بلکه در ارتباط با سازمان‌هایی از جمله «سازمان حفاظت محیط‌زیست»، وزارت نیرو و سازمان اوقاف تداخلات و ناهماهنگی مشاهده می‌شود. این مسئله از آن جهت است که عرصه‌های مرتعی به خاطر مزایای طبیعی از جمله پوشش گیاهی و تأمین آب کشور فرصتی را برای افراد و سازمان‌ها ایجاد می‌کنند و منافع اقتصادی را به همراه دارد. در این خصوص دکتر فرود شریفی بیان کرد:

الان محیط‌زیست از یک طرف، سازمان منابع طبیعی، مسکن و شهرسازی، وزارت صنعت، سازمان امور اراضی، وزارت نیرو، اوقاف هر کدام مدعی هستند که اراضی برای ماست. اوقاف که می‌گویند تمام اراضی کشور وقف شده است! این مشکلاتی است که وجود دارد. یک تفکر متفاوتی باید وارد شود و تحلیل و حل‌وفصل کند که هم عزم و اراده و هم دل و جرئت نیاز دارد (Sharifi, 2020).

تعارض اسناد رسمی و غیررسمی

یکی از مسائلی که به علت تمایز ساختارهای سنتی مرتع‌داری و ساختارهای جدید ایجاد شده است تعارض در اسناد رسمی و غیررسمی است. در نظام سنتی تا پیش از ملی‌شدن جنگل‌ها و مراتع ثبت اسناد معاملات بر اساس سندهای دست‌نوشته یا به اصطلاح «ملابنویس» صورت می‌گرفت. اما در نظام جدید سند مالکیت صادر نشده است. در خصوص زمین‌های زراعی و مستثنیات هم اسناد رسمی برای افراد صادر شده است. در حال حاضر، جعل سندهای غیررسمی بعضاً مورد سوءاستفاده قرار می‌گیرد. لازم است که تدبیری برای وحدت رویه در اسناد صورت بگیرد. یکی از خبرگان در خصوص این موضوع بیان کرد:

تا وقتی که این اسناد با اسناد رسمی تلاقی و تعارض پیدا می‌کند این مشکلات را داریم. بحث سندهای عادی یک از مسائل پیچیده در دستگاه قضایی است که باید برای آن یک‌بار برای همیشه تعیین تکلیف شود. یعنی حالت رسمی پیدا کند تا دیگر دچار تلاقی نشود. تکلیف این اسناد باید مشخص شود و از تاریخ مشخصی دیگر اسناد عادی قابل قبول در محاکم قضایی نباشد (Sinisaz, 2020).

تغییر کاربری و تخریب مراتع

یکی از سوءاستفاده‌هایی که از مراتع صورت می‌گیرد تغییر کاربری اراضی است. از مراتع، جنگل‌ها و به‌طور کلی مناطق خوش آب‌وهوا برخلاف قانون و برخلاف کاربری واقعی اراضی برای ویلاسازی یا کشاورزی استفاده می‌کنند. این تغییرات در شرایطی است که زمامدار محلی بالاسر عرصه‌ها طبیعی قرار ندارد تا به‌سرعت به تخلیفات رسیدگی کند. درحالی‌که در نظام سابق مرتع‌داری مالکان خرد یا بزرگ مالکان به‌شدت از عرصه مراقبت می‌کردند. متأسفانه این سوءاستفاده از مراتع به‌جای اینکه مدعایی برای واگذاری زمامداری مراتع به صاحبان واقعی آن باشد، بهانه‌ای برای عدم واگذاری آن شده است. در ادامه به یک نمونه از مشاهدات اشاره می‌شود.

PAP

۱۲ (۴)

page-۸۶

مشاهده شماره ۱- تخریب مراتع

در منطقه «چشمه قنبر» در شهرستان سمیرم مشاهده شد که یک سامان عرفی به مساحت ۲۱۵ هکتار که با وجود داشتن طرح مرتع‌داری که در اختیار یک خانوار بزرگ قرار داشت، دو بار مورد تعرض قرار گرفت. در یک بازه ۶ هکتار از زمین توسط یک فرد سودجو شخم زده شد و برای کاشت مورد استفاده قرار گرفت. با شکایت مرتع‌دار در مراجع قضایی در دفعه اول حکم به نفع وی صادر شد. اما متأسفانه در دادگاه تجدید نظر در نهایت حکم به نفع فرد سودجو صادر شد و زمین را جزو مستثنیات محسوب کرده و از سامان عرفی مرتع‌دار کاستند. در یک بازه دیگر اداره منابع طبیعی به اشتباه ۸ هکتار مرتع را به زمین‌های کشاورزی که در همان منطقه قرار داشت افزود. متأسفانه در این مورد هم مرتع‌دار نتوانست در برابر اداره منابع طبیعی حق خود را بازپس بگیرد. این موارد گوشه‌ای از تخریب‌هایی است که در مراتع اتفاق می‌افتد و مرتع‌داران از آن‌رو که مالک عرصه نیستند نمی‌توانند از قلمروی خود دفاع کنند.

حذف ایل‌راه

ایل‌راه‌ها مسیرهایی بود که عشایر برای حرکت از بیلاق به قشلاق یا برعکس از آن استفاده می‌کردند. در این مسیر که حدود دوماه طول می‌کشیده از علوفه آن برای دام استفاده می‌کردند و به‌تدریج از منطقه گرمسیر به سردسیر یا برعکس منتقل می‌شدند. اما با ملی‌شدن مراتع ایل‌راه‌ها که حریم عشایر محسوب می‌شده از دست آن‌ها خارج شد. با وجود اینکه در قانون نیز ممنوعیت تغییر کاربری ایل‌راه‌ها تصریح شده است، اما متأسفانه در خیلی از نقاط کشور این مسیرها دچار تغییر کاربری شده و نظام کوچ را دچار اختلال کرده است. در قانون برنامه چهارم توسعه ذیل ماده ۲ «آیین‌نامه اجرایی اصلاح قانون واگذاری و احیای همه اراضی در جمهوری اسلامی» مصوب ۵۹/۱/۳۱ به‌صراحت به ممنوعیت واگذاری ایل‌راه‌های عشایری اشاره شده است.

نتیجه‌گیری

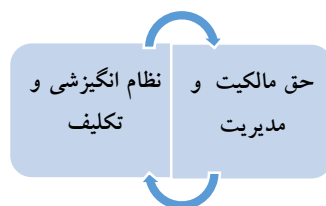
همان‌طور که در این پژوهش تشریح شد، مسائل و معضلات در نظام حکمرانی مراتع گسترده و دربردارنده ابعاد اقتصادی، اجتماعی و اقلیمی است. مهم‌ترین بخش این مسائل که بر اثر تحلیل مضامین مستخرج از مصاحبه‌ها و همچنین مشاهده‌ها به‌دست آمده است در قالب جدول زیر مبتنی بر مدل سه‌رکنی اسکات دسته‌بندی شده است. بیشترین بخش مسائل ناظر به رکن تنظیمی است که ابعاد قانونی و ساختار حاکمیتی و اداری را دربر می‌گیرد.

جدول ۳- دسته‌بندی مسائل نظام حکمرانی مراتع

مسائل حکمرانی مراتع در کشور	ارکان مسائل	
ذهنیت بازیگران دولتی	رکن شناختی	۱
نگاه تک‌بعدی بازیگران		۲
زوال نهاد اجتماعی مرتع‌داری	رکن هنجاری	۳
عدم کفایت اقتصادی مرتع‌داری		۴
سلب حقوق بهره‌برداران	رکن تنظیمی	۵
تعارض میان دولت و بهره‌برداران		۶
عدم قانون‌گذاری صحیح		۷
مشکلات در فرآیندهای اداری		۸
ناکارآمدی ساختارهای اداری		۹
نادیده گرفته‌شدن مناسبات قانونی زیرساخت‌ها		۱۰

اما با گذر از گستره مسائل می‌توان علت‌العلل یا ریشه شکل‌گیری مسائل را یافت. ریشه شکل‌گیری مسائل در این حوزه سلب مالکیت مراتع و خلع ید بهره‌برداران محلی است که در ماده اول قانون ملی‌شدن به آن پرداخته شده است. در واقع، این عامل ریشه عمده مسائلی است که در این بخش با آن مواجه هستیم. این ماده از قانون ملی‌شدن از یک طرف مسئولیت دولت را بسیار سنگین کرده؛ به نحوی که دولت توان مالی و نیروی انسانی به قدر کافی در اختیار ندارد تا بتواند این گستره وسیع را مدیریت و نظارت کند. از سوی دیگر، بخش مردمی که قبلاً حاکم بر مراتع بودند، اراده خود را نافذ بر این عرصه‌ها نمی‌دانند. در نتیجه، از انگیزه کافی برای اداره مراتع که شامل فرآیند احیاء، حفاظت و بهره‌برداری است برخوردار نیستند. مجموعه تطورات نهادی که در این ۶۰ سال اخیر پس از ملی‌شدن از سوی دستگاه متولی منابع طبیعی برای احیای عرصه‌ها و جلوگیری از روند تخریب‌ها انجام داده و بی‌نتیجه مانده است، بر اثر بی‌توجهی به این رکن کلیدی است. نظام مالکیت و نظام انگیزش دو روی یک سکه است که پیامد آن خود را در ارتباط مراتع نشان می‌دهد. به نسبتی که سازمان‌های حاکمیتی مسئولیت بیشتری را به افراد واگذار کنند، به‌طور طبیعی، این انتظار است که از حقوق بیشتری نیز برخوردار باشند. در چنین شرایطی با در نظر گرفتن ملاحظات اجرایی و نهادی، مالکیت و اداره امور مراتع در جایگاه واقعی و در اختیار کنشگران اصلی قرار می‌گیرد. علاوه بر آن، سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی و از جمله سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی نیز مؤید این ادعاست.

شکل ۴- نسبت حق و تکلیف در حکمرانی



با ورود بخش مردمی در قالب تشکل‌ها و سایر سازوکارهای همیارانه برای مدیریت و سرمایه‌گذاری در بخش منابع طبیعی و از جمله مراتع، از مجموع هزینه‌های مالی و انسانی دولت کاسته می‌شود. ضروری است که از سازوکارهای بومی و مردم‌نهاد که متناسب با نهاد اجتماعی و اقلیمی کشور است استفاده شود. طراحی چنین سازوکار یا نهادی نیازمند تحقیق، تدقیق و بهره‌گیری از آموزه‌های دینی، تمدنی و جهانی است که فراتر از هدف اولیه این مقاله است.

References

1. Abrahamian, Ervand. 2008. A history of modern Iran. Translated by Mohammad Ibrahim Fattahi. Tehran: Nashr-e Ney. (in Persian)
2. Arzani, Hossein, (2020). Interview
3. Azkia, M., Imani, A., 2012, Theoretical analysis of land exploitation systems with an emphasis on pastures. *Journal of Community Development*, 3(2), 1-28. (in Persian)
4. Boyatzis, Richard E., 1998, *Transforming qualitative information: Thematic analysis & code development*. Thousand Oaks: Sage Publication.
5. Creswell, John W. (2015). *Qualitative inquiry and research design : choosing among five approaches*, 2nd ed ,Tehran: Saffar. (in Persian)
6. Delavar, Ali ,2004, *Theoretical and practical foundations of research*. Tehran: Roshd.
7. EC Grace, KC Hudkinson, (2015). *World Rangelands, Developments and Future Perspectives*, Pooneh Publishing: Translated by Hossein Arzani, Massoud Borhani, Neda Chare Saz. (in Persian)
8. Eskandari, Negahdar; Alizadeh, Asgar; Mahdavi, Fatemeh ,2007, *Rangeland policies in Iran*. Tehran: Pooneh Publishing. (in Persian)
9. Fahimi, Jafar, (2020). Interview
10. Flick, Uwe, 1998, *An introduction to qualitative research*. Thousand Oaks, CA: sage
11. *Global Rangelands, Progress and Perspects*, 2016, EC Grace, KC Hudkinson, Pooneh Publishing: Translated by Hossein Arzani, Masoud Borhani, Neda Chare Saz. (in Persian)
12. *Information base of the Forests, Rangelands and Watershed Management Organization of the country*, updated 10/15/97, <http://www.frw.org.ir>.
13. Khanifar, Hossein; Muslimi, Nahid. 2018, *Principles and foundations of qualitative research methods*. Tehran: Negah Danesh. (in Persian)
14. Khodadad Hosseini, Seyed Hamid; Mohtaram, Amir; Elahi, Sha'ban; Ghazi Nouri, Seyed Sepehr (2017). *Institutional Analysis of Government Interventions in the Development of Information Technology at the National Level*, *Journal of Public Administration Perspective*, No. 29, 15-45
15. Lambton, A.K., 1998, *Landlord and peasant in Persia: a study of land tenure and land revenue administration*. Translated by M. Amiri. Tehran: elmifarhangi . (in Persian)
16. *Law of the Fourth Economic, Social and Cultural Development Plan of the Islamic Republic of Iran*, approved in 2004(in Persian)
17. *Law on Nationalization of Forests and Rangelands*, approved in 1962 . (in Persian)
18. *Law on protection and exploitation of forests and rangelands* approved in 1967.
19. Lynn, Laurence E. (2010): *What endures? Public governance and the cycle of reform*. In : *The New Public Governance?: Routledge*, pp. 121-140.
20. Mehrabi, Aliakbar, (2018). Interview
21. Mir Ahmadi, Mansour, Mir Ahmadi, Ali. (2018). *The place of political knowledge and management in the sciences of governance*. *Journal of Public Administration Perspective*. Year 9, No. 2, 67-86, (in Persian)
22. Mirdeilami Z, Moradi E., (2018), *Evaluating the efficiency of rangeland management system over the past half century*. *Jurnal of Rangeland*, 11(4), 405-421. (in Persian)

23. Moradi, Ezzatullah; Mirdilmi, Seyedeh Zahra (2018): Iranian Rangeland Management Systems. Isfahan: Isfahan University Jihad. (in Persian)
24. Newman, William Lawrence, 2010, Social Research Methods: Quantitative and Qualitative Approaches, translated by Hassan Danaeifard and Seyed Hossein Kazemi. (in Persian)
25. Olson, Mancur, 1965, The Logic of Collective Action. Cambridge: Harvard University Press
26. Ostrom, E, 2015, Understanding Institutional Diversity, translated by Seyed Jamaluddin Mohseni Zanozi, Imam Sadegh University Press, Tehran. (in Persian)
27. Ostrom, E., and Ostrom, V., 1977, "Public Goods and Public Choices. In Alternatives for Delivering Public Services, ed. E. S. Savas, 7-49. Boulder, Colo.: Westview Press
28. Public Policies of Article 44 of the Constitution, Expediency Council
29. Ryan, Gery W.; Bernard, H. Russell , 2003, Techniques to identify themes. Field methods 15 (1), 85-109
30. Safinejad, j., 2004, Social structure among nomads in iran, Natural studies. 1(17), 43-84. (in Persian)
31. Salajeqe, Ali. (2020). Interview
32. Scott, W. Richard (2014): Institutions & Organizations; Ideas, Interests, Identities. USA: Sage Publications.
33. Sharifi, Forud. (2020). Interview
34. Sinisaz, Hamid. (2020). Interview
35. Zarei, Mohammad Hossein; Hasanvand, Mohammad; Salmani Sibani, Marzieh, (2017), The concept of regulatory governance Public Law Researches 1 (1), p. 124-147. (in Persian)
36. Zohdi, mehdi, (2018)· Interview
37. Zohdi, Mehdi; Arzani, Hossein; Javadi, Seyed Akbar; Jalili, Adel; Khorshidi, Gholam Hossein. (2018). Investigating the effectiveness of rangeland management laws and regulations in Iran. Iranian Range and Desert Research, 25 (4), 898-910