|  |  |
| --- | --- |
| Journal of**Improvement Management**Vol. 12, No. 4, Winter 2019(Serial 42) | D:\MADAD\بهبود\لوگو-لاتین.bmp |
|  |

**Analyzing Governance Mechanisms of Common Pool Resources and Advising Institutional Indications for Policy Making: Case Study on Pasture Medicinal Herbs of Iran**

**Alireza\_Chitsazian**1, **Mohsen\_Bagheri\_Nasrabadi**2[[1]](#footnote-1)★

1- Asistant Professor, Faculty of Islamic Teaching and Management, Imam Sadiq University, Tehran, Iran

2- Ph.D Student in Public Administration & Researcher in Roshd Center, Imam Sadiq University, Tehran, Iran

**Abstract**

One of the most valuable economic sources in the country is the pastures of the medicinal herbs. The problem of the traits of some harvesters and the growing extermination of pasture on the one hand and the marginalization of native villagers for pastures harvesting led to pay attention to "narrative of the mechanisms of governing the resources of the pastures medicinal plants" as the main issue of this article. In order to provide a precise narrative of the governance of “common pool” resources while reviewing the laws and regulations of this area, reviewing relevant documents, and interviews was conducted with 20 civil servants and harvesters in this section. As a result of the research, it became clear that in the current situation, the management of pasture resources is in the hands of the government and the procedure for assigning them to individuals for withdrawal takes place through the mechanism of the auction and receiving the property interest. Learning by successful patterns in governance of common pool resources with an emphasis on decentralized and native management of pastures in the world countries confirms the important role of redefining property rights for native harvesters and designing collective action rules tailored to the cultural context and biological features in Each region. Extraction of these resources by metacentric mechanisms, in addition to preventing rural migration, will lead to a full cycle of exploitation of the pasture, including the restoration, production and maintenance of them, without additional expenditure by native people.

**Keywords:** Governance of "Common Pool" Resources, Collective Action Mechanism, Property Rights, Pasture Medicinal Plants, Institutional Rules

|  |  |
| --- | --- |
| D:\MADAD\بهبود\لوگو نشريه بهبود مديريت.JPG**دوره 12، شماره 4****(پياپي: 42)****زمستان 1397** | **واكاوي سازوكارهاي حكمراني منابع مشاع و ارائه دلالت‌هايي نهادي براي خط‌مشي‌گذاري؛****مطالعه موردي استحصال گياهان دارويي مرتعي ايران** نوع مقاله: پژوهشی (تاریخ دریافت: 23/8/97 تاریخ پذیرش: 9/12/97)  |

|  |  |
| --- | --- |
| **عليرضا چيت‌سازيان** | عضو هيأت‌علمي دانشكده معارف اسلامي و مديريت دانشگاه امام صادق (ع) |
| **محسن باقري نصرآبادي**🕿 | دانشجوي دكتري معارف اسلامي و مديريت دولتي، عضو مركز رشد دانشگاه امام صادق (ع) |

**چكيده[[2]](#footnote-2)**

يكي از منابع ارزش‌آفرين اقتصادي كشور مراتع گياهان دارويي است. اين مزيت سبب شده كه برداشت از اين مراتع مورد توجه برداشت‌كنندگان و دست‌اندركاران دولتي قرار گيرد. مشكل سوداگري‌هاي برخي برداشت‌كنندگان و روند رو به اضمحلال مراتع از يك سو و در حاشيه قرار گرفتن اهالي بومي روستاها براي استحصال مراتع باعث شد كه «روايت سازوكارهاي حكمراني منابع مشاع در بخش گياهان دارويي مرتعي» به عنوان مسئله اصلي اين مقاله مورد توجه قرار گيرد. براي ارائه روايتي دقيق از سازوكارهاي حكمراني منابع مشاع مرتعي ضمن مرور قوانين و مقررات اين حوزه و بررسي اسناد مرتبط، با 20 نفر از دست‌اندركاران دولتي و برداشت‌كنندگان در اين بخش نيز مصاحبه شد. مشخص شد كه در وضع موجود، حكمراني منابع مرتعي با محوريت و تمركز دولتي صورت مي‌گيرد و رويه واگذاري آنها به افراد براي برداشت از طريق طرح مرتع‌داري، سازوكار مزايده و دريافت بهره مالكانه، پايداري اقتصادي و معيشتي را براي بهره‌برداران ايجاد نمي‌كند. درس‌آموزي از الگوهاي موفق در حكمراني منابع مشاع با تأكيد بر مديريت غيرمتمركز و مردمي مراتع در كشورهاي دنيا، مؤيد آن است كه بازتعريف حقوق مالكيت براي برداشت‌كنندگان بومي و طراحي قواعد كنش جمعي متناسب با بافت فرهنگي و ويژگي‌هاي زيست‌بوم هر منطقه، نقش مهمي در شكل‌گيري حكمراني صحيح منابع مشاع دارد. استحصال اين منابع از طريق سازوكارهاي مردمي و چندمركزي علاوه بر جلوگيري از مهاجرت روستايي سبب مي‌شود كه چرخه كامل بهره‌گيري از مرتع كه شامل احياء، توليد و نگهداشت آنها است نيز بدون هزينه دولتي و توسط خود مردم صورت گيرد.

**واژگان كليدي:** حكمراني منابع مشاع، سازوكار كنش جمعي، حقوق مالكيت، گياهان دارويي مرتعي، قواعد نهادي

**1- مقدمه**

توليد گياهان دارويي يكي از محورها و مزيت‌هاي اصلي كشور در توليد ثروت و كسب درآمدهاي ارزي است به نحوي كه روند صادرات اين محصول طي سال‌هاي گذشته افزايش يافته و طبق پيش‌بيني‌ها به 5/3 ميليارد دلار تا سال 1404 مي‌رسد [16]. حجم تجارت جهاني گياهان دارويي در سال‌هاي اخير از مرز 100 ميليارد دلار گذشته و بر اساس پيش‌بيني بانك جهاني تا سال2050 به 5000 ميليارد دلار خواهد رسيد. در اين ميان سهم ايران از بازار گياهان دارويي جهان بسيار محدود و بيشتر مربوط به فروش آنها به صورت خام و فرآوري نشده است. با اين حساب درصد پائيني از اقتصاد كشور به اين بخش ويژه و حياتي اختصاص يافته است. با توجه به مزيت رقابتي جدي اقليمي ايران و تنوع گونه‌هاي گياهان دارويي كه بسياري از آنها اختصاصي كشورمان است مي‌توان تحولي جدي در توليد و صادرات اين بخش ايجاد كرد [6].

به حسب نوع كاشتي كه منجر به توليد گياهان دارويي مي‌شود گياهان دارويي به سه دسته مرتعي، ديم و زراعي تقسيم مي‌شوند. گياهان دارويي مرتعي به صورت خودرو در مراتع رشد مي‌كنند و نياز به مراقبت و آبياري ندارند. در گياهان دارويي زراعي تمام مراحل كشت، مراقبت، آبياري و نهايتاً برداشت توسط انسان صورت مي‌گيرد. در گياهان دارويي ديم كاشت و مراقبت آن توسط انسان صورت مي‌گيرد اما اين مزارع نياز به آبياري توسط انسان ندارد و به صورت ديم و طبيعي سيراب مي‌شوند [3].

يكي از منابع اصلي تأمين گياهان دارويي، مراتع كشور است. گونه‌هاي مرتعي گياهان دارويي به صورت خودرو در مراتع رشد مي‌يابند. براي برخي از آنها امكان اهلي‌سازي و كاشت با مداخله انساني مقدور شده است. بسياري از گونه‌هاي مرتعي گياهان دارويي، موارد بومي و اختصاصي ايران هستند كه داراي ارزش اقتصادي قابل توجهي نيز مي‌باشند و نگاه‌هاي بسياري را هم به خود جلب كرده‌اند. سالانه پنج ميليون تن توليدات مرتعي اعم از گياهان دارويي و علوفه‌اي از عرصه‌هاي منابع طبيعي كشور برداشت مي‌شود كه از اين ميزان محصول حدود چهار هزار تن گياهان دارويي مرتعي به خارج از كشور صادر مي‌شود [7].

در تقسيم‌بندي كه استرم و استرم [27] از منبع و كالا ارائه مي‌دهند آنها به چهار دسته كالاهاي عوارضي[[3]](#footnote-3)، خصوصي[[4]](#footnote-4)، عمومي[[5]](#footnote-5) و مشاع[[6]](#footnote-6) تقسيم مي‌شوند. منابع و مواهب طبيعي مانند جنگل، آبزيان دريايي و مراتع نمونه‌هايي از منابع مشاع محسوب مي‌شوند. كالاهاي مشاع كاهش‌پذير بوده و مصرف افراد سبب محروميت ديگران مي‌گردد و از سوي ديگر به سختي مي‌توان انتفاع عموم از آن را محدود كرد (جدول 1).

ويژگي خاص اين نوع كالاها سبب شده كه حكمراني بهره‌گيري صحيح از آن به عنوان معمايي براي صاحب‌نظران اقتصاد مطرح مي‌شود [28]. معمايي كه از آن با عنوان سواري مجاني[[7]](#footnote-7) و انحصاري شدن[[8]](#footnote-8) ياد مي‌شود و به اين اشاره دارد كه چگونه مي‌توان ضمن بهره‌گيري اقتصادي و بهره‌ور از اين منابع، نوعي انحصار، ويژه‌خواري و بي‌عدالتي در استفاده از آنها به وجود نيايد. از سوي ديگر بايد ضمن رعايت عدالت بين‌نسلي، اين منابع به شكل پايدار باقي مانده و ضمن برداشت صيانتي امكان بهره‌گيري نسل‌هاي بعدي نيز حفظ شود.

|  |
| --- |
| **جدول 1) چهار نوع كالاي اساسي** |
|  | كاهش‌پذيري در كالاي استفاده‌شده |
| كم | زياد |
| سختي انحصاري نمودن و محدود كردن منتفعين بالقوه | كم | كالاهاي عوارضي | كالاهاي خصوصي |
| زياد | كالاهاي عمومي | منابع مشاع |
|  |

يكي از سازوكارهايي كه طي سده اخير در كشور براي سازماندهي بهره‌گيري از منابع مشاع تدوين شده ورود و نظارت مستقيم دولت در بهره‌گيري از منابع مشاع است به نحوي كه خود دولت مستقيماً اين منابع را استحصال و يا آنها را از طريق سازوكارهايي رسمي به بخش خصوصي واگذار مي‌كند.

شكل‌گيري اين نوع از حكمراني، ريشه در تاريخ داشته و تشديد ورود و نظارت مستقيم دولت نيز ريشه در تشكيل دولت مدرن در ايران دارد. مجموع شرايط اقتصادي و سياسي در طول زمان باعث شد كه مديريت و استفاده از اين منابع مشاع و از جمله مراتع، از دسترسي و مالكيت عمومي خارج و تحت اداره بخش دولتي قرار گيرد. شروع حركت ايجاد دولت مدرن از زمان پهلوي اول، چتر سلطه دولت بر امور مختلف از جمله منابع طبيعي را افزايش داد [1]. در حالي كه تا پيش از آن، مالكيت منابع در انحصار دولتي نبود و حتي كشاورزاني كه مالك زمين زراعي نبودند انتظار داشتند حق بهره‌برداري از آن زمين‌ها را طي دوره حيات براي خود حفظ و آن را به ورثه‌شان منتقل كنند [1]. با دولتي شدن منابع مشاع، كشاورزان و اهالي بومي روستاها دست‌شان از دخل و تصرف مستقيم در مراتع بومي كوتاه شد.

پس از وقوع انقلاب اسلامي با هدف جلوگيري از حركت‌هاي سودجويانه از منابع طبيعي، مسير اداره دولتي اين منابع همچنان ادامه يافت. در اين مسير دولتي شدن اداره جنگل مساوي با توزيع عادلانه تعبير و تفسير و بر آن پافشاري مي‌شد. در حالي كه به اذعان خبرگان، اين سازوكار در تحقق اين مهم چندان موفق نبوده است. از سوي ديگر اداره دولتي منابع مرتعي در بخش گياهان دارويي مسائل و چالش‌هايي را به همراه داشته و بهره‌گيري از سازوكارهايي همچون مزايده منجر به نوعي انحصار در برخي واگذاري‌ها گرديده است [8]. گسترش سيطره دولتي در اين بخش به تدريج مشاركت مردم اعم از اهالي روستاها و ساير بوميان در برداشت و احياء اين بخش را كم كرده است. اين معضل موجب شده روستائيان به سبب عدم امكان بهره‌گيري از مواهب الهي در منطقه زيست خود، دست به مهاجرت‌هاي گسترده به سمت شهرها بزنند و حتي برخي مواردي كه روستاها وابسته به مراتع گياهان دارويي بوده‌اند به كل از سكنه خالي شوند[[9]](#footnote-9).

هدف اين مقاله شناسايي وضعيت موجود حكمراني منابع مرتعي گياهان دارويي در كشور و ارائه دلالت‌هايي جهت بهبود سازوكارهاي موجود حكمراني منابع مشاع مرتعي از خلال درس‌آموزي از تجربه ساير كشورهاست. براي پاسخ به اين سؤالات در اين مقاله ابتدا به معرفي چارچوب (IAD) به عنوان چارچوب اصلي تحليل نهادي پرداخته مي‌شود. در ادامه با مرور تحقيقات مشابه در ساير كشورها، نمايي از وضعيت حكمراني منابع مشاع در ساير كشورها ارائه مي‌دهيم. در بخش بعد معرفي اجمالي روش‌شناسي مورد استفاده در پژوهش بيان و به تحليل داده‌هاي حاصل از مرور اسناد و متون مصاحبه‌ها و ترسيم الگوي حكمراني منابع مشاع مرتعي با توجه به قواعد نهادي و حقوق مالكيت پرداخته مي‌شود.

**2- تحليل نهادي[[10]](#footnote-10)؛ ابزاري براي فهم نظام حكمراني**

فهم پيش‌بيني، تنظيم و كنترل روابط ميان كنشگران در عرصه‌هاي مختلف، كاملاً تحت تأثير فهم ما از نهادهاي اجتماعي است. نهادهاي اجتماعي چه به عنوان نظامات و قواعد بيرون از افراد معنابخشي شده باشند و يا به عنوان عادات ذهني پايدار و شناخت‌هاي مشترك‌شده شناخته شوند يكي از عناصر كليدي مؤثر بر رفتار افراد در موقعيت‌هاي مختلف هستند. شايد بتوان در تعريفي ساده نهادها را به عنوان نرم‌افزار سازماندهي تعاملات انساني ترجمه نمود. در تعريفي كه الينور استرم ارائه مي‌دهد نهادها مجموعه‌اي از توصيه‌هايي هستند كه افراد براي ساماندهي تمام اشكال تعاملات تكراري و ساختاريافته در زندگي روزمره استفاده كرده و به كار گرفته‌اند [26]. بر اين اساس فهم محتواي نهادي، ابزار مناسبي براي پيش‌بيني و كنترل كنش افراد در نقش‌هاي مختلف اجتماعي است.

نظريه‌پردازان مختلفي در خصوص چيستي و ابعاد نهاد به بحث پرداخته‌اند كه يكي از آنها الينور استرم است. استرم [26] مبتني بر سال‌ها تحقيق در اين حوزه، الگوي جامعي را براي كالبدشكافي و فهم محتواي نهادها با عنوان چارچوب تحليل و توسعه نهادي[[11]](#footnote-11) (IAD) ارائه كرده است. وي در اين الگو تلاش داشته با در نظر گرفتن تنوع موقعيت‌ها و ناظر به مسئله منابع مشاع و قواعد شكل‌دهنده موقعيت‌هاي كنش در نهادها به بحث و نظريه‌پردازي در اين زمينه بپردازد. از آنجا كه مسئله مورد توجه استرم، حكمراني منابع مشاع و معماي سواري مجاني بوده با طرح اين موضوع در رساله دكتري خود تا پايان عمرش يعني 2009 عمده تحقيقات خود را در اين حوزه متمركز نمود. بحث‌ها و نوآوري‌هاي استرم مبناي تحليل در اين مقاله قرار گرفته است. اين الگو از نظر گستردگي و وسعت، الگوي كلان و گسترده‌اي محسوب مي‌شود و به اين دليل تمركز اين مقاله صرفاً بر روي قواعد و حقوق مالكيت است.

**2-1) چارچوب تحليل و توسعه نهادي (IAD)**

چارچوب تحليل و توسعه نهادي را مي‌توان به عنوان محصولي از نگاه نهادگرايي جديد دانست. اين مدل ضمن اينكه تلاش دارد تا برداشت از نهاد به عنوان يك موجوديت غامض و غيرقابل فهم را اصلاح نمايد از طريق پيوند فهم نهادي با تصميم و خط‌مشي، تحليل و طراحي‌اي براي مداخلات در شرايطي كه تنوعي از موقعيت‌هاي اقتصادي-سياسي حاكم است ارائه كند. اين چارچوب به منظور ارزشيابي اثربخشي خط‌مشي‌ها و همچنين طراحي خط‌مشي‌هاي جديد نيز به كار گرفته مي‌شود [28]. چارچوب مذكور همانند نقشه‌اي است كه در آن مجموعه‌اي از موقعيت‌ها، متغيرها و افراد را به سمت الگويي از تعاملات و پيامدها رهنمون مي‌سازد. در چارچوب تحليل نهادي نقطه تمركز، ناحيه كنش است كه شامل موقعيت‌ها و كنشگران است. در واقع از آنجا كه رويكرد نهادگراياني همچون كامونز [19] مبناي تحليل‌هاي استرم است «واحد تحليل مبادله» براي او مهم شده و با توسعه عينك نگاه خُرد به مبادله انساني، مجموع موقعيت و كنشگران فعال در آن موقعيت را به عنوان نقطه كانوني مدل معرفي نمايد. وي معتقد است ناحيه كنش در خلاء شكل نگرفته و مجموعه‌اي از متغيرهاي برون‌زا - شامل شرايط مادي و بيوفيزيكي، شرايط فرهنگي و نگرش‌هاي جامعه و قواعد رسمي و غيررسمي - بر هسته اصلي نهادها كه همان ناحيه كنش است اثر دارد و محقق نهادي براي فهم شكل‌گيري تعاملات در چارچوب نهادها بايستي آن متغيرهاي برون‌زا را به خوبي فهم نمايد. از سوي ديگر پويايي‌هاي درون ناحيه كنش منجر به شكل‌گيري تعاملاتي در بين كنشگران شده و اين تعاملات رهاوردهايي را براي آنها به همراه مي‌آورد. چارچوب ارائه‌شده توسط استرم در شكل 1 به تصوير كشيده شده است.

**شكل 1) چارچوب تحليل نهادي**

تعاملات

رهاوردها

معیارهای ارزیابی

شرایط مادی بیوفیزیکی

نگرش‌های جامعه

قواعد

موقعیت‌های کنش

بازیگران

در اين الگو هسته اصلي نهادها كه همان ناحيه كنش هستند تحت تأثير متغيرهاي برون‌زا تعريف مي‌شوند و تبعاً با تغيير و تحول در اين متغيرها مي‌توان سازوكارها و پويايي‌هاي دروني نهادها را بهبود داد. همانگونه كه توضيح داده شد سه عامل اصلي شامل قواعد نهادي، ماهيت جهان فيزيكي و شرايط اجتماعي بر ناحيه كنش اثرگذار هستند كه در ادامه به معرفي و تحليل آنها خواهيم پرداخت [21].

**2-1-1) قواعد نهادي[[12]](#footnote-12)**

قواعد نهادي شامل مجموع هنجارها، رويه‌ها و فرآيندهاي رسمي و غيررسمي است كه در سازمان يا عرصه مورد نظر حاكم است. قواعد نهادي در واقع زمينه‌اي است كه فعاليت‌ها و اقدامات در آن جاري و ساري است و بنابراين خود اين قواعد، جهت‌دهنده، هدايت‌كننده و سازنده است. فهم قواعد در عمل و اينكه چه افعالي (يا پيامدهايي) ضروري، ممنوع يا مجاز هستند بسيار لازم است. ده‌ها هزار قاعده جزئي در ساختاربخشي به يك ناحيه كنش پيچيده به كار رفته است. قواعد، محدوديت‌ساز هستند و تعيين مي‌كنند كه بازيگر براي كنش در يك موقعيت معين بايد به چه اصول و تنظيماتي پايبند باشد [26].

در چارچوب تحليل و توسعه نهادي، قواعد به عنوان مجموعه‌اي از دستورالعمل‌هاست كه موجب خلق يك موقعيت كنش انساني در بافت يك محيط زيستي مي‌گردد. در اين نگاه، قواعد نقشي مشابه ژن‌ها دارند. ژن‌ها تركيب مي‌شوند تا يك فنوتيپ بسازند و قواعد تركيب مي‌شوند تا ساختار يك موقعيت كنش را بازتوليد كنند. در اين فضا حقوق مالكيت بازيگران در موقعيت‌هاي گوناگون، نتيجه مجموعه‌اي زيرمبنايي از قواعد مورد استفاده در اين موقعيت است و اين قواعد هستند كه با ساخت حقوق مالكيت، كنش بازيگران يك عرصه نهادي را تنظيم مي‌نمايند [26]. بر اين اساس، گونه‌شناسي‌ها و طبقه‌بندي‌هاي متنوعي از قواعد ارائه شده‌اند كه در ادامه با توجه به هدف و سطح تمركز پژوهش به برخي از آنها مي‌پردازيم.

در يك تقسيم‌بندي، قواعد به دو دسته قواعد رسمي كه به صورت قانوني و ساختاري شكل‌يافته و قواعد غيررسمي كه شامل سيستم ارزشي، نمادها، الگوهاي شناختي و هنجارهاي رفتاري است تقسيم مي‌شوند [22].

در يك تقسيم‌بندي ديگر اما قواعد در سه سطح انتخاب تأسيسي، انتخاب جمعي و عملياتي قابل بررسي هستند [2]:

- قواعد عملياتي: اين قواعد مستقيماً بر تصميمات روزانه‌اي كه بازيگران در هر مجموعه‌اي مي‌گيرند تأثير مي‌گذارد. اين قواعد ممكن است نسبتاً به سرعت تغيير كنند.

- قواعد انتخاب جمعي: اين قواعد بر فعاليت‌هاي عملياتي و نتايج از طريق اثرشان بر تعيين اينكه چه كسي شايسته بازيگر بودن است و چه قواعد به خصوصي براي تغيير قواعد عملياتي استفاده مي‌شوند تأثير مي‌گذارند.

- قواعد انتخاب تأسيسي: اين قواعد بر فعاليت‌هاي انتخاب جمعي از طريق تعيين اينكه چه كسي شايسته بازيگر بودن است و چه قواعدي براي شكل دادن به مجموعه قواعد انتخاب جمعي استفاده مي‌شود اثرگذار هستند (شكل 2).

**شكل 2) قواعد انتخاب تأسيسي، جمعي و عملياتي**

اين طبقه‌بندي از قواعد، رابطه توليد قواعد با يكديگر را نشان مي‌دهد. به اين معنا كه قواعد انتخاب تأسيسي منجر به شكل‌گيري قواعد انتخاب جمعي شده و آنها نيز منجر به شكل‌گيري قواعد عملياتي مي‌گردند.

**2-1-2) انواع حقوق مالكيت**

قواعد بهره‌برداري از منابع مشاع، ريشه در حقوق مالكيتي دارد كه البته اين حقوق ماليكت خود بر اساس قواعد تأسيسي و فراتأسيسي هر جامعه تعيين مي‌شود. شناخت اين حقوق كمك مي‌كند تا بتوان فهم بهتري از زمين بازي و تعامل‌هايي داشته باشيم كه در ناحيه كنش صورت مي‌گيرد. در تحليلي كه استرم در مورد بررسي حقوق مالكيت منابع مشاع انجام داده [25] با توجه به ميزان اقتدار افراد در تعيين ميزان بهره‌گيري خود و ديگران از منابع مشاع، پنج گونه حق مالكيت را پيشنهاد نموده است:

⮨ حق دسترسي[[13]](#footnote-13): حق ورود و لذت بردن بدون برداشت از منطقه

⮨ حق برداشت[[14]](#footnote-14): حق ورود همراه با امكان برداشت از منابع منطقه

⮨ حق مديريت[[15]](#footnote-15): حق مديريت و تنظيم فضاي داخلي منطقه و مديريت منابع

⮨ حق انحصار[[16]](#footnote-16): حق تعيين اينكه چه كسي دسترسي داشته باشد و چگونگي انتقال آن حق (به عبارتي تعيين مي‌كند كه چه كسي مي‌تواند از حق مديريت برخوردار باشد)

⮨ حق انتقال و واگذاري[[17]](#footnote-17): امكان فروش و يا واگذاري انحصار را در اختيار دارد و معين مي‌كند چه كسي بايد از حق انحصار برخوردار باشد.

**3- شكل‌گيري مشاركت و كنش جمعي در حكمراني منابع مشاع**

همانگونه كه توضيح داده شد الگوي حكمراني منابع مشاع يكي از معماهايي است كه حاكميت‌ها با آن مواجه هستند. از يك سو دولت‌گرايي به عنوان يك راهكار اطمينان‌بخش مطرح شده و از سوي ديگر تكيه به الگوي بازارمحور بودن حكمراني اين منابع از سوي جريان اصلي دانش اقتصاد مطرح گرديده است. البته همانطور كه توضيح داده شد عدم بهره‌وري حكمراني دولت‌ها بر منابع مشاع و شكل‌گيري نوعي ويژه‌خواري در واگذاري‌ها، عملاً اين سازوكار را ناكارآمد نموده است.

طراحي سازوكارهاي كنش جمعي در ادامه مسير تمركززدايي از مديريت دولتي و جلب مشاركت عموم مردم ضروري است. مارشال كنش جمعي را به عنوان اقدامي توسط يك گروه به طور مستقيم يا از طريق يك سازمان براي جلب منافع مشترك افراد تعريف كرده است [23]. مينزن آن را به عنوان يك اقدام مشترك افراد براي هدفي مشترك جهت دستيابي به پيامدهايي كه وابسته به افراد است تعريف مي‌كند [24]. طبق اين تعاريف يك سري ويژگي‌هايي در هر كنش جمعي مشترك است كه شامل اين موارد هستند: درگير شدن گروهي از مردم، منافع مشترك و نيز اقدام داوطلبانه و مشترك براي اقناع آن منافع مشترك [30]. كنش جمعي در فرم‌ها و حوزه‌هاي مختلف شامل توسعه نهادها، بسيج منابع، فعاليت‌هاي هماهنگ و اشتراك اطلاعات، توصيف و طراحي مي‌شود و در صورتي كه به خوبي طراحي شود ارزش افزوده قابل توجهي را ايجاد مي‌كند [29]. در ادامه، تجربه پژوهش‌هايي كه به بررسي مشاركت در حكمراني منابع مشاع پرداخته‌اند بررسي شده است.

**3-1) سير تحولات در حكمراني مراتع**

مراتع كشور تا قبل از ملي شدن جنگل‌ها و مراتع، مانند ساير اراضي به صورت غيردولتي توسط عشاير، خان‌ها و كدخدايان روستاها اداره مي‌شد. از مراتع به طور سنتي استفاده‌هاي مختلفي از جمله براي چراي دام و برداشت گياهان دارويي به منظور مصارف طبي صورت مي‌گرفته است. در سال 1338 نگاشتي قانوني مشتمل بر 28 ماده و 22 تبصره در حوزه منابع جنگلي و مرتعي به تصويب هيأت وزيران رژيم پهلوي رسيد و مدتي بعد آئين‌نامه اجرايي سازمان مربوطه مصوب شد. اولين ضابطه قانوني بعد از ملي شدن جنگل‌ها و مراتع - كه در حقيقت مادر مصوبات اصلي در عرصه مرتع بوده است - در مهر سال 1342 به تصويب مي‌رسد و در آن الزام بهره‌برداران مراتع به دريافت پروانه بهره‌برداري از سازمان جنگل‌باني ظرف مدت يك سال مطرح مي‌گردد [4].

قانون تأسيس وزارت منابع طبيعي در سال 1346 به تصويب رسيد و در ادامه آن در سال 1348 مؤسسه تحقيقات منابع طبيعي به منظور تحقيق و مطالعه و تمركز بر تحقيقات مربوط به منابع طبيعي ايجاد شد. همچنين صندوق عمران مراتع براي كمك به عمران و اصلاح مراتع، تسهيل اسكان تدريجي عشاير و تأمين تسهيلات اجراي طرح‌هاي مرتع‌داري در سال 1349 تأسيس شد. نهايتاً در سال 1351 تشكيلات ستادي سازمان جنگل‌ها و مراتع كشور به تصويب سازمان امور اداري و استخدامي كشور رسيد.

ساختار و تشكيلاتي كه تا پيش از پيروزي انقلاب اسلامي شكل گرفته بود بدون تغيير خاصي پس از آن باقي ماند و با هدف جلوگيري از حركت‌هاي سودجويانه از منابع طبيعي، مسير حكمراني دولتي بر منابع مشاع ادامه يافت. در اين مسير دولتي شدن اداره جنگل مساوي با توزيع عادلانه تعبير و تفسير و بر آن پافشاري مي‌شد. در سال 1366 عنوان سرجنگل‌داري كل در استان‌ها به اداره كل منابع طبيعي تغيير يافت. در سال 1369 سازمان جنگل‌ها و مراتع ذيل مجموعه وزارت جهاد سازندگي قرار گرفت و رئيس سازمان به عنوان معاونت وزارت جهاد سازندگي تعيين شد تا اينكه در سال 1379 وزارتخانه‌هاي جهاد سازندگي و كشاورزي ادغام و وزارت جهاد كشاورزي تشكيل شد. به اين ترتيب رئيس سازمان جنگل‌ها و مراتع كشور در پست سازماني به عنوان معاون وزير جهاد كشاورزي تعريف شد[[18]](#footnote-18).

در مجموع با توجه به سياست‌هاي حكمراني مرتع كه از قبل از انقلاب آغاز و تا پس از آن ادامه داشت افزايش تعداد بهره‌برداران از مراتع براي برداشت محصولات مختلف، چراي دام و البته ورود و استفاده غيراصولي از مراتع سبب شد كه سازمان‌هاي مربوطه از جمله سازمان «جنگل‌ها، مراتع و آبخيزداري» نظارت و كنترل بهره‌برداري از مرتع را تشديد و طرح‌هاي مختلفي را به منظور كاهش روند بهره‌برداري از مراتع كشور اجرا كند. به برخي از اين طرح‌ها و اثرات ناشي از آنها در ادامه اشاره مي‌شود:

⮘ طرح مرتع‌داري: اين طرح از دهه هفتاد در كشور اجرا شده است. البته قبل از انقلاب نيز به صورت محدود اجرا شده ولي از سال1370 و با ادغام سازمان جنگل‌ها و مراتع در جهاد سازندگي سابق با شتاب بيشتري دنبال گرديد. طرح‌هاي تهيه‌شده پس از تصويب توسط ادارات كل منابع طبيعي استان‌ها، ضمن ثبت در دفاتر اسناد رسمي براي يك دوره 15ساله به مجريان واگذار مي‌گردد. در اين طرح افراد داراي حق بهره‌برداري در مراتع مربوطه، تعيين و ضمناً ظرفيت و محدوديت‌هاي مرتع براي بهره‌برداري در قالب كسب‌وكار گياهان دارويي، چراي دام (همراه با تعيين زمان ورود و خروج دام) و ساير بهره‌برداري‌ها تعيين مي‌شود. دارنده پروانه مرتع‌داري موظف مي‌شود كه موارد ذكرشده در طرح را رعايت كند و در صورت عدم رعايت، اداره كل منابع طبيعي مي‌تواند با متخلف برخورد نمايند. از جمله مشكلات اين طرح عدم هماهنگي بين مجريان طرح، نارسايي‌هاي قواعد حقوقي، تعدد مجريان و عدم شناخت اهداف طرح است [4].

⮘ طرح تعديل مرتع: طبق مصوبات قانوني، صرفاً كساني امكان بهره‌برداري از مراتع را دارند كه داراي پروانه چراي دام يا طرح مرتع‌داري باشند. پس از مدتي علاوه بر اينكه پروانه‌هاي متعددي براي چراي دام صادر شد صاحبان پروانه‌ها نيز مازاد بر ظرفيت مرتع، دام وارد عرصه‌هاي مرتعي مي‌كردند. طبق يكي از برنامه‌هاي الزامي سازمان جنگل‌ها و مراتع، دام‌هاي مازاد بايد از مراتع خارج و قسمتي از نيازهاي غذايي كشور از طريق توليد دام به روش پرواربندي تأمين شود. اما مشكل اين طرح آن است كه توليد دام در قالب پرواربندي با اين محدوديت مواجه است كه بسياري از نهاده‌هاي اصلي دامپروري، وارداتي است و كشور در اين زمينه وابستگي شديد دارد [4].

⮘ واگذاري برخي مراتع در قالب مزايده: در حال حاضر برخي از مراتع كه داراي ظرفيت توليد و برداشت گياهان دارويي هستند در قالب مزايده به بهره‌بردارن داوطلب واگذار مي‌شود. اين بهره‌برداران كه معمولاً غيربومي هستند موظفند صرفاً در بازه زماني معيني به برداشت محصولات گياهان دارويي و صنعتي همچون باريجه، آنغوزه، آويشن و ... بپردازند. از اشكالات اين طرح آن است كه بهره‌برداران به دليل هزينه‌هاي گزافي كه در قالب مزايده يا بهره مالكانه پرداخته كرده‌اند حداكثر فشار را بر مراتع براي برداشت بيشتر وارد و موجب نابودي مراتع مي‌شوند.

سازوكاري كه در كشور طي سده اخير براي سازماندهي بهره‌گيري از منابع طبيعي به كار گرفته شده، ورود و نظارت تدريجي، فراگير و مستقيم دولت در بهره‌گيري از منابع مشاع است در حالي كه پيش از آن بسياري از زمين‌ها، خواه به صورت مرتع، جنگل و يا زمين زراعي در اختيار اربابان هر منطقه بوده و با تنظيم‌گري‌هاي خاص خود به سامان آن منابع مي‌پرداختند. آنها در نهادي به اسمي «ارباب-رعيت» ضمن اينكه از منافع موهبات خدادادي برخوردار مي‌شدند با كمك عشاير، كشاورزان و اهالي بومي در حفظ و احياء منابع نيز كوشا بودند. در برخي موارد خراج يا مالياتي را نيز به حاكمان دولتي پرداخت مي‌كردند. تصميمات مديريت مراتع و حل و فصل اختلافات مربوط به آن نيز بر عهده كدخدايان بوده است. قبل از ملي شدن جنگل‌ها و مراتع، مديريت بيش از 70% منابع مرتعي بر اساس چنين ساختاري بوده است [4]. با از بين رفتن خرده‌نظام‌هاي اجتماعي و اقتصادي ناظر به حكمراني سنتي مراتع و جايگزين شدن تدريجي نظام‌هاي جديد مرتع‌داري، اكنون ناكارآمدي سياست‌هاي جديد مشخص شده است. در صورتي كه نظام كارآمدي با محوريت جوامع بومي و محلي شكل نگيرد حيات مراتع بيش از پيش دچار بحران خواهد شد. براي آشنايي بيشتر با تجربيات جهاني، به مرور و بررسي برخي نظام‌هاي مديريتي مي‌پردازيم.

**3-2) مرور پژوهش‌هاي گذشته: بازخواني تجربيات مشاركت در حكمراني منابع مشاع**

براي بررسي وضعيت موجود يكي از گام‌هاي اساسي اين پژوهش، مرور تجربيات مشابه ساير كشورها در زمينه حكمراني منابع مشاع مرتعي و جنگلي است تا شناخت لازم براي مقايسه عناصر اصلي ايجاد شود.

• شوراي منطقه‌اي كمان در هند و نپال

شوراي كمان[[19]](#footnote-19) در 1931 با مشاركت جوامع و دولت به منظور حفظ و نگهداري منابع تشكيل شد. در اين چارچوب روستائيان اختيار داشتند كه قواعد خاصي را براي استفاده روزانه خود وضع كنند. مديريت اين روستائيان بر جنگل‌ها تحت ساختاري شورايي شكل يافت. قريب 3000 شورا به طور رسمي حدود يك‌چهارم جنگل‌ها را در كمان، مديريت و كنترل مي‌كردند. اين شوراها همچنين وظيفه داشتند چارچوبي را براي مديريت جنگل تهيه كنند و ساكنان بومي هر منطقه مي‌توانستند شوراي مورد نظر خود را انتخاب كنند. آنها در يك فرآيند مردم‌سالار بين 5 تا 9 نفر به اضافه رهبر شورا را انتخاب مي‌كردند [17].

• مديريت مشترك جنگل در هند[[20]](#footnote-20)

مديريت مشترك جنگل با هدف مديريت بهتر جنگل‌ها از طريق همكاري بين دپارتمان جنگل و جوامع روستايي، تغيير مهمي در راهبرد محافظت محيطي در هند بوده است [17]. سازوكار اوليه براي تمركززدايي، كميته‌هاي حفاظت جنگل در سطح روستا است. اعضاء اين كميته‌ها در هند محصولات جنگلي غير از چوب را به دست مي‌آورند. بيش از 53000 كميته حفاظت از جنگل در هند وجود دارد كه تقريباً 18% جنگل‌ها را حفاظت مي‌كنند. نمي‌توان ارزيابي دقيقي از اين موضوع داشت كه چه ميزان از پيشرفت در اين بخش مربوط به اين سازوكار است هر چند كه برخي دسترسي‌ها براي روستائيان بهبود يافته و از كنترل شديد دولت بر برداشت آنها نيز كاسته شده است.

• انجمن جنگل‌باني در نپال

تا سال 1999 حدود 8500 گروه محلي كاربر جنگل (شامل يك ميليون خانواده) شكل گرفت. اين جمعيت 10% كل جنگل‌هاي نپال را پوشش مي‌دادند. ماهيت حقوق مالكيت اين گروه‌ها، به شكل متصرف[[21]](#footnote-21) بوده يعني آنها قادرند از محصولات استفاده كنند آنها را در بازار خريد و فروش كنند نحوه استفاده را مديريت كنند و قواعد سطح كنش جمعي را نيز ايجاد كنند.

• پارك‌ها و برنامه مردمي جنگل در نپال

تجربه ديگر در مورد كشور نپال اما در ارتباط با مناطق حفاظت‌شده، پارك‌هاي طبيعي و برنامه‌هاي مردمي است كه با سه هدف دنبال مي‌شده است: تلاش براي توسعه استفاده از منابع پارك توسط مالكاني كه در مجاورت آن هستند؛ طراحي سازوكارهاي جبران‌كننده براي جوامع محلي كه پيشتر به آن منابع جنگلي تكيه داشته‌اند و همچنين تلاش جهت خلق مشوق‌هايي كه جمعيت‌هاي محلي را براي تغيير اقدامات خود در مناطق حفاظت‌شده ترغيب كند [17]. آنچه در اين ميان حائز اهميت بوده توليد منافع ارزشمند براي جوامع روستايي‌اي است كه در حاشيه جنگل قرار دارند.

• الگوي كشور آلباني

بر مبناي تحليل عميق الگوها و كاربرد‌هاي محلي، يك كنش جمعي روستامحور در آلباني شكل يافته كه قالب‌هاي مختلفي را متناسب با استفاده‌هاي مالكيت عمومي و خصوصي شكل داده است. قالب‌هاي تخصيص‌يافته، طيفي از دسترسي آزاد تا انحصار در استخراج، مديريت و حق انتقال را به افراد مي‌دهد. اين تخصيص‌ها بين افراد يا ساختارهاي جمعي مانند خانواده، طايفه، روستا و ... توزيع مي‌شود. به اين ترتيب سرزمين را مي‌توان به پنج ناحيه از حيث نفوذ و مديريت تقسيم كرد كه سه مورد اول تحت نفوذ و سيطره روستا هستند و مرزهاي مديريت جمعي را ايجاد مي‌كنند [18]:

▪ ناحيه اول: زمين اصلي خانه‌ها به علاوه باغ‌ها و زمين‌هاي كشاورزي خصوصي است كه متعلق به هر خانواده است.

▪ ناحيه دوم: منطقه مجاور روستا كه شامل دسترسي‌هاي عمومي است اما حقوق استفاده از آن به طوايف مختلف يا حتي خانواده‌هاي مختلف طوايف در روستا واگذار و بين آنها تقسيم شده است. جمع‌آوري علوفه، هيزم، زغال و بلوط از اين مناطق به طور مستقيم در اختيار طوايف خان‌ها قرار گرفته و حق فروش آن را نيز دارند اما مراتع و جمع‌آوري گياهان دارويي و معطر آنها در اختيار همه روستائيان است.

▪ ناحيه سوم: نواحي نزديك به روستا با دسترسي عمومي و استفاده براي همه ساكنان آن. در اين ناحيه همه روستائيان اجازه دارند از هيزم، زغال و بلوط و همچنين مراتع و گياهان دارويي برداشت كنند.

▪ نواحي چهار و پنج: نواحي دوردست از روستا كه به طور مستقيم توسط روستائيان استفاده و مديريت نشده است.

جدول 2 جزئيات مدل‌هاي فوق را در سه محور اصلي سياست‌هاي بالادستي، كنش جمعي و حقوق مالكيت به همراه پيامدهاي نهايي آنها بررسي كرده است.

|  |
| --- |
| **جدول 2) تنوع نهادي در تمركززدايي، حقوق مالكيت و پيامدهاي آن [17]** |
| محورهاي مورد مقايسه | الگوي مديريت جنگل آلباني | پارك‌ها و برنامه مردمي نپال | جامعه جنگل‌باني نپال | مديريت مشترك جنگل هند | انجمن جنگل كمان (منطقه‌اي در هند) |
| ماهيت سياست‌هاي بالادستي درباره تمركززدايي (سطح تأسيسي) | منفعت بازيگران دولتي در تمركززدايي | فشارهاي زياد اعطاءكنندگان براي تهيه برنامه، نبود رقابت بين‌بخشي | فشارهاي زياد اعطاءكنندگان، منفعت بازيگران دولتي در تمركززدايي | فشارهاي زياد اعطاءكنندگان، منفعت بازيگران دولتي در تمركززدايي | بدون فشار اعطاءكنندگان، منافع زياد بازيگران دولت در تمركززدايي |
| ماهيت سطح مياني؛ كنش جمعي و روابط آن با سياست‌هاي بالادستي | سطح بالاي بسيج محلي | فقدان كنش جمعي در سطح محلي، ارتباط كم با سطح بالاي سياست‌ها | فشار اعطاءكنندگان و كنش جمعي محدود بوميان موجب تلفيق منافع دولتي، ظهور برخي جريان‌ها عليه تمركززدايي | فشار اعطاءكنندگان موجب تلفيق برخي منافع دولتي و حكومتي، سطح پائين كنش جمعي بوميان موجب تلفيق منافع برخي بازيگران دولتي | سطح بالاي بسيج محلي، تنش با دپارتمان درآمد ارضي در دولت |
| انواع حقوق | حق برداشت | واگذاري به گروه‌هاي محلي طبق اولويت‌بندي | واگذار به گروه‌هاي محلي، محدوديت بسيار | واگذاري به گروه‌هاي محلي، نااطميناني‌هاي آينده | واگذار به گروه‌هاي محلي، وجود برخي محدوديت‌ها | واگذاري به گروه‌هاي محلي، وجود برخي محدوديت‌ها |

|  |
| --- |
| **ادامه جدول 2) تنوع نهادي در تمركززدايي، حقوق مالكيت و پيامدهاي آن [17]** |
| محورهاي مورد مقايسه | الگوي مديريت جنگل آلباني | پارك‌ها و برنامه مردمي نپال | جامعه جنگل‌باني نپال | مديريت مشترك جنگل هند | انجمن جنگل كمان (منطقه‌اي در هند) |
| انواع حقوق | حق مديريت | واگذاري به گروه‌هاي محلي طبق اولويت‌بندي | عدم دسترسي اين حق براي گروه‌هاي محلي | واگذاري به گروه‌هاي محلي، وجود برخي محدوديت‌ها | واگذاري به گروه‌هاي محلي، محدوديت‌هاي معنادار در اجرا، مداخله فعال دپارتمان جنگل | واگذاري به گروه‌هاي محلي، وجود برخي محدوديت‌ها، نظارت محدود دپارتمان جنگل |
| حق انحصار | واگذاري به گروه‌هاي محلي طبق اولويت‌بندي | عدم دسترسي اين حق براي گروه‌هاي محلي | واگذاري به گروه‌هاي محلي، وجود برخي محدوديت‌ها | واگذاري به گروه‌هاي محلي، وجود برخي محدوديت‌ها | واگذاري به گروه‌هاي محلي |
| حق انتقال | حق محدود براي گروه‌هاي محلي | عدم دسترسي اين حق براي گروه‌هاي محلي | حق محدود براي گروه‌هاي محلي | حق محدود براي گروه‌هاي محلي | عدم دسترسي اين حق براي گروه‌هاي محلي |
| پيامدها، مشاركت و الگوهاي تمركززدايي در استفاده از منابع | سطح بالاي تمركززدايي و مشاركت طبق طيف‌بندي | تقريباً فقدان تمركززدايي، مشاركت محدود، نهادينه‌سازي محدود و الگوي استفاده محلي به مانند قبل | سطح بالاي تمركززدايي و مشاركت، اين تمركززدايي استفاده از منابع را محدود و در برخي موارد موقعيت منبع را ارتقاء مي‌دهد | سطح متوسط تمركززدايي و مشاركت، اين تمركززدايي استفاده از منابع را محدود و در برخي موارد موقعيت منبع را ارتقاء مي‌دهد | سطح بالاي تمركززدايي و مشاركت، اين تمركززدايي استفاده از منابع را محدود و موقعيت منبع را ارتقاء مي‌دهد |

**4- روش‌شناسي پژوهش**

روش‌شناسي پژوهش ارائه روندي است كه محقق از فرآيند شكل‌گيري مسئله تا رسيدن به پاسخ طي كرده است. در اين قسمت ضمن بيان روايت مسير پژوهش به معرفي اجمالي راهبرد و ابزارهاي تحليل و گردآوري داده‌ها پرداخته مي‌شود.

**4-1) رويكرد پژوهش**

رويكردي كه براي مسئله مدنظر انتخاب شده از نوع كيفي بوده است. مسير پژوهش كيفي نه در مسيري تعريف‌شده بلكه با رفت و برگشت‌هاي مارپيچي در تعيين دقيق مسئله و گردآوري و تحليل داده‌ها است. البته اين امر از جمله نقاط قوت چنين پژوهش‌هايي است چرا كه پژوهشگر وادار مي‌شود تا بر كليت فرآيند پژوهش و گام‌هاي آن دقت و تأمل لازم را داشته باشد [20].

**4-2) راهبرد پژوهش**

مسئله اين پژوهش متمركز بر يك مطالعه موردي بحث‌انگيز است كه در ادامه آن يك بافت يا محيط خاص بررسي شده است. مي‌توان گفت كه راهبرد پژوهش، مطالعه موردي است. در اين راهبرد پژوهشگر از طريق گردآوري داده‌هاي تفصيلي و عميق از مآخذ اطلاعاتي چندگانه (مشاهدات، مستندات، مصاحبه‌ها و گزارش‌ها) به بررسي يك يا چند مورد محدود مي‌پردازد و توصيفي از مضمون‌هاي مبتني بر مورد ارائه مي‌دهد [13].

براي رسيدن به روايتي قابل اتكاء، از فرآيند كثرت‌گرايي[[22]](#footnote-22) يا سه‌سويي‌سازي استفاده شده است. به عبارتي سعي شده از زواياي مختلف به اين مسئله نگريسته شود تا همه ابعاد آن ديده شود. كثرت‌گرايي هم با انتخاب مشاهده‌گران مختلفي كه ابعاد متنوع موضوع را پوشش مي‌دهند و هم در شيوه مطالعه، به كار گرفته شده كه به معناي تركيب داده‌ها و سبك‌هاي پژوهشي است [15]. همچنين در اين پژوهش به ارائه شرحي منصفانه، صادقانه و متعادل از زندگي اجتماعي در حوزه مسئله مورد نظر كه گوياي اصالت و روايي اصل كار است پرداخته شده و شرحي تفصيلي از چگونگي درك و احساس كنشگران در اين بخش ارائه شده است [15].

**4-3) فنون گردآوري داده‌ها**

پژوهشگر سعي كرده علاوه بر حضور در ناحيه كنش مورد نظر و ارتباط با كنشگران آن، از منابع دست اول در اين زمينه استفاده كند: قوانين ناظر به حفاظت از جنگل‌ها و مراتع، مستند ويژه جشنواره گياهان دارويي، سند ملي و نقشه راه گياهان دارويي و طب سنتي، پايان‌نامه‌ها، مقالات پژوهشي و گزارش‌هاي رسمي. به علاوه از حدود 20 مصاحبه نيمه‌ساختاريافته نيز براي شناخت وضع موجود استفاده شده است. بنابراين ابزار جمع‌آوري داده در اين پژوهش را مي‌توان مطالعه كتابخانه‌اي، تحليل اسناد و مصاحبه كيفي دانست. براي تحليل داده‌ها از چهارچوب نهادي IAD استفاده شده و روايت‌هاي ناظر به تحليل وضع موجود ارائه شده‌اند. در نهايت نيز با استفاده از تجربيات كشورهاي ديگر، دلالت‌هايي براي خط‌مشي‌گذاري منابع مرتعي پيشنهاد شده است.

**5- تجزيه و تحليل داده‌ها**

**5-1) روايت وضع موجود حكمراني گياهان دارويي مرتعي در ايران**

اين بخش روايتي است از بررسي مستندات و مصاحبه‌هاي صورت‌گرفته كه سعي شده با ارائه طبقه‌بندي، انسجام روايت حفظ شود. مسائل و وضعيت‌ها در ذيل هر عنوان تفكيك شده‌اند تا امكان بررسي و شناخت بهتر حاصل شده و مفهوم‌سازي صورت گيرد. به اين معنا كه با تفسير و تحليل سازه‌ها يا داده‌هاي خامي كه از مصاحبه‌ها يا مستندات به دست آمده، مفاهيم نظري حاصل مي‌‌شود. با توجه به اينكه روايت‌هاي مفهومي، حاصل داده‌هاي متعددي هستند امكان اينكه براي همه آنها ارجاع صورت گيرد وجود نداشته و تنها براي برخي موارد ارجاعات ذكر شده است.

**5-1-1) حقوق مالكيت در بخش گياهان دارويي مرتعي**

**5-1-1-1) حق دسترسي (براي بازديدكننده)**

حق دسترسي در مراتع گياهان دارويي به معناي ورود به اين مراتع براي همه افراد آزاد است و از اين بابت محدوديتي وجود ندارد مگر آنكه زمينه از بين رفتن اين مراتع را فراهم كند.

**5-1-1-2) حق برداشت (براي كاربر مقتدر)**

طبق تبصره 7 ماده 2 قانون حفاظت و بهره‌برداري از جنگل‌ها و مراتع مصوب سال 1346، «بهره‌برداري در قالب طرح و به صورت انبوه از فرآورده‌هاي فرعي جنگلي و مرتعي ملي‌شده از قبيل باريجه، كتيرا، آنغوزه و سقز مستلزم اخذ مجوز لازم از وزارت كشاورزي است و اولويت بهره‌برداري با رعايت اصول فني با دارندگان پروانه چراي دام و بهره‌برداران جنگلي و مرتعي در هر منطقه خواهد بود». از سوي ديگر، اصل 48 قانون اساسي عدالت منطقه‌اي را در بهره‌برداري از منابع طبيعي مدنظر قرار داده و تأكيد كرده «در بهره‏برداري از منابع طبيعي و استفاده از درآمدهاي ملي در سطح استان‌ها و توزيع فعاليت‌هاي اقتصادي ميان استان‌ها و مناطق مختلف كشور، بايد تبعيض در كار نباشد. به طوري كه هر منطقه فراخور نيازها و استعداد رشد خود، سرمايه و امكانات لازم را در دسترس داشته باشد». اين دو قانون براي برداشت و بهره‌برداري اولويت را در اختيار افراد بومي قرار مي‌دهد و بر اساس اصل 48 بايستي براي هر منطقه امكان بهره‌گيري از منابع خود را ايجاد نمود. البته اين حق منحصر به افراد بومي نبوده ليكن حق اولويت با آنها است.

طبق تبصره يك ماده 25 قانون حفاظت و بهره‌برداري از جنگل‌ها و مراتع كه واگذاري حق استفاده از پروانه مرتع به ديگري و يا دريافت وجه مالي به عنوان واگذاري پروانه را ممنوع و مستوجب مجازات دانسته است بنابراين استفاده از اين مراتع بايد صرفاً مورد استفاده ذيحقان اصلي قرار گيرد.

**5-1-1-3) حق مديريت (براي مدعي مقتدر)**

بر اساس قوانين، حق مديريت اين منابع بر عهده دولت (از طريق سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخيزداري) است و اين سازمان موظف به حفظ و حراست از آنها مي‌باشد. در ماده 22 قانون حفاظت و بهره‌برداري از جنگل‌ها و مراتع به شرايط حفظ و حراست از جنگل‌ها و مراتع پرداخته شده و تمامي وظايف مربوط به آن را بر عهده سازماني به نام گارد مسلح جنگل در سازمان جنگل‌باني قرار داده است.

طبق تبصره 7 ماده 2 قانون حفاظت و بهره‌برداري از جنگل‌ها و مراتع مصوب سال 1346، در ازاء مديريت و صيانت از مراتع اين سازمان بهره مالكانه دريافت مي‌نمايد. بر اساس اين قانون بهره مالكانه فرآورده‌هاي يادشده با توجه به نرخي كه سالانه به وسيله وزارت مذكور (سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخيزداري) اعلام مي‌گردد از متقاضي دريافت و به حساب خاصي در خزانه‌داري كل واريز مي‌شود.

**5-1-1-4) حق انحصار (براي متصرف)**

قانون حفاظت و بهره‌برداري از جنگل‌ها و مراتع مصوب سال 1346 به اين موضوع اشاره دارد. در اين قانون تعاريفي از جنگل و مرتع و اراضي جنگلي مطرح شده است. طبق ماده 2 قانون مذكور، «حفظ و احياء و اصلاح و توسعه و بهره‌برداري از جنگل‌ها و مراتع و بيشه‌هاي طبيعي و اراضي جنگلي، ملي شده و متعلق به دولت و بر عهده سازمان جنگل‌باني ايران است». همانطور كه مشخص است اين قانون حقوق مختلف ناظر به برداشت، مديريت و ساير موارد مربوطه و جايگاه‌هاي مختلف را مشخص كرده است. در اين قانون جايگاه‌هاي مختلف بهره‌بردار، مديريت واگذاري و نظارت مراتع و حدود انحصار بازيگران مشخص شده است.

**5-1-1-5) حق انتقال (براي مالك كل)**

در اصل 45 قانون اساسي اينگونه بيان شده است: «انفال و ثروت‌هاي عمومي از قبيل زمين‌هاي موات يا رهاشده، معادن، درياها، درياچه‌ها، رودخانه‏ها و ساير آب‌هاي عمومي، كوه‏ها، دره‏ها‏، جنگل‌ها، نيزارها، بيشه‌هاي طبيعي و مراتعي كه حريم نيست ... در اختيار حكومت اسلامي است تا طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل نمايد. تفصيل و ترتيب استفاده از هر يك را قانون معين مي‌كند». بنابراين موارد اشاره‌شده در اختيار حاكم اسلامي است كه بر اساس مصالح، نحوه بكارگيري آنها را مشخص كند. البته حاكم نيز اين اختيار را به دستگاه‌هاي قانوني واگذار كرده تا اين منابع با توجه به روال‌هاي قانوني، مورد استفاده و بهره‌برداري قرار گيرند.

**5-2) قواعد نهادي**

در اين قسمت به تفكيك هر يك از سه سطح انتخاب تأسيسي، انتخاب جمعي و عملياتي، قواعد بخش اداره منابع مرتعي تشريح مي‌شود. به سبب اينكه قبلاً و در بخش حقوق مالكيت، قوانين پشتيبان اين قواعد ذكر شد در اينجا تنها به ذكر قواعد مربوطه اكتفاء مي‌شود.

**5-2-1) سطح عملياتي**

در سطح عملياتي براي بخش مراتع گياهان دارويي، قوانيني در خصوص نحوه حفاظت، احياء و بهره‌برداري از مراتع تصويب شده است.

⮈ قاعده اولويت بهره‌برداري از منابع جنگلي و مرتعي: «بهره‌برداري مستلزم اخذ مجوز لازم از وزارت كشاورزي است و اولويت بهره‌برداري با رعايت اصول فني با دارندگان پروانه چراي دام و بهره‌برداران جنگلي و مرتعي در هر منطقه خواهد بود. بهره مالكانه فرآورده‌هاي يادشده با توجه به نرخي كه سالانه به وسيله وزارت مذكور اعلام مي‌گردد از متقاضي دريافت و به حساب خاصي در خزانه‌داري كل واريز مي‌شود». طبق اين قاعده افراد محلي به عنوان يكي از بازيگران در مديريت و انحصار مراتع نقشي ندارند و كليه اين حقوق براي دولت است. واگذاري حق استفاده از پروانه مرتع به ديگري و يا دريافت وجه مالي به عنوان واگذاري پروانه نيز ممنوع و محكوم به مجازات است.

⮈ قاعده حفظ و حراست از جنگل و مرتع: تمامي وظايف مربوط به حفظ و حراست از جنگل‌ها و مراتع بر عهده سازمان جنگل‌ها و مراتع است. امكانات مادي و لجستيكي مربوط به حفظ نيز از محل اجراي قوانين جنگل‌ها و مراتع تأمين مي‌شود.

⮈ قاعده طرح بهره‌برداري: هر ساله طرح بهره‌برداري از مناطق در اداره كل منابع طبيعي و آبخيزداري هر استان تدوين مي‌شود. اين طرح تعيين مي‌كند كه امكان و ميزان برداشت از مراتع هر منطقه چگونه است. طرح‌هاي بهره‌برداري را اداره كل استان با همكاري هسته فني كه مسئول اين كار است تدوين مي‌كنند اما مطالعه اين مراتع توسط بخش خصوصي صورت مي‌گيرد. از حيث قواعد رسمي در اين بخش، به منظور بهره‌برداري تنها مي‌توان مراتع را در اختيار مرتع‌داران و افراد محلي قرار داد.

⮈ قاعده نظارت دولت بر شيوه استحصال از مراتع: در خصوص شيوه برداشت از گياهان مرتعي قواعد خاصي وجود دارد كه بايد با نظارت ناظر و كارشناس اداره منابع طبيعي صورت گيرد. اگر مرتع‌دار يا برداشت‌كننده بيش از اندازه مجاز از مرتع برداشت كند و به اين ترتيب به مرتع آسيب بزند مورد مجازات و جريمه قانوني قرار مي‌گيرد. هر چند در اين فرآيند نظارت كارشناسان منابع طبيعي وجود دارد اما اين نظارت‌ها به نحوي نيست كه ضامن بقاء و پايداري مرتع باشد.

⮈ قاعده بهره مالكانه: برداشت‌كننده موظف است در عوض برداشت از مرتع مبلغي را تحت عنوان بهره مالكانه به حساب دولت واريز كند. اين نرخ معادل 15% ارزش محصولي است كه برداشت مي‌شود. طبق قانون اين مبلغ بايد به منظور صيانت و احياء مراتع مورد استفاده قرار گيرد.

⮈ قاعده واگذاري برداشت مراتع در قالب مزايده: فرآيند واگذاري مراتع در قالب مزايده صورت مي‌گيرد. به اين نحو كه براي مراتعي كه جزء طرح‌هاي بهره‌برداري قرار گرفته افرادي كه بيشترين قيمت را اعلام كنند در مزايده برنده شده و مرتع براي برداشت در اختيارشان قرار مي‌گيرد. اين فرآيند اگر در شرايط عدم تقارن اطلاعاتي صورت گيرد تنها كساني كه از قدرت مالي بهتر و بيشتري برخوردار هستند امكان برنده شدن در اين مزايده‌ها را دارند.

⮈ قاعده اولويت در برداشت: دولت به طور معمول برداشت را در اختيار افراد با تجربه‌‌اي كه داراي تخصص ضمني هستند قرار مي‌دهد. البته در روستاها فرهنگ ريش‌سفيدي و شناخت مبتني بر اعتماد هم در اولويت واگذاري مؤثر است. يعني ترجيح بر اين است كه اين مراتع در اختيار افراد شناخته‌شده و داراي سابقه قرار گيرد و نه كساني كه تازه با كار برداشت از مرتع آشنا شده‌اند.

**5-2-2) سطح انتخاب جمعي**

در سطح انتخاب جمعي سازوكارها به خوبي تعريف نشده و اين خلاء عامل ايجاد برخي مشكلات يا تصميم‌گيري‌هاي مقطعي و ناقص بوده است. در برخي موارد محدود، رفع مسائل به شكل‌گيري شورا منوط و وظايفي براي آنها در نظر گرفته شده تا آن مسائل در يك سازوكار انتخاب جمعي مرتفع و به نتيجه برسند.

⮈ قاعده حفظ و صيانت مراتع به طور جمعي: برداشت از مراتع بايد به صورت صيانتي صورت گيرد. براي اين مهم مقرر شده كه پس از برداشت از يك مرتع مشخص در يك سال، آن مرتع چند سال به حالت استراحت باقي مانده تا خود را بازيابي كند. نهادهاي مربوط به اين حوزه همچون سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخيزداري؛ ستاد توسعه علوم و فناوري گياهان دارويي و نيز سازمان محيط زيست به طور سالانه جلسات مشتركي را براي ارزيابي وضعيت مراتع كشور و احياء اين منابع برگزار مي‌كنند. هر كدام از اين نهادها با عنوان بازيگران مختلف در اين موقعيت كنش داراي كنشگري و اختيارات قانوني خاصي هستند كه وابسته به ديگري است. به عنوان مثال سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخيزداري در حوزه واگذاري مراتع داراي نفوذ و اختيار است اما درخصوص اصول فني برداشت از مراتع ستاد توسعه علوم و فناوري گياهان دارويي از اثرگذاري فني و علمي بيشتري برخوردار است.

⮈ شوراهاي محلي: در موارد محدودي تصميم‌گيري در خصوص شيوه واگذاري مراتع به شوراهاي روستايي واگذار شده است. اين شوراها تصميم مي‌گيرند كه مراتع را چگونه و به چه كساني واگذار كنند. البته به دليل هزينه‌هاي بسيار بالاي واگذاري مراتع كه معمولاً در قالب مزايده صورت مي‌گيرد اين منابع معمولاً در اختيار اهالي خود روستاها قرار نمي‌گيرد و آنها همچنان محروم باقي مي‌مانند.

5-2-3) سطح انتخاب تأسيسي

⮈ قاعده تعيين ثروت‌هاي عمومي و اختيارات حكومت اسلامي: قانون اساسي جمهوري اسلامي بالاترين سطح اسناد قانوني كشور است. دو اصل به طور خاص مرتبط با مالكيت و تصدي و برداشت از مراتع است كه در سطح تأسيسي تبيين مي‌شود. به دليل حساسيت جملات عين اصول بيان مي‌شود. در اصل 45 اينگونه بيان شده است: «انفال و ثروت‌هاي عمومي از قبيل زمين‌هاي موات يا رهاشده، معادن، درياها، درياچه‌ها، رودخانه‏ها و ساير آب‌هاي عمومي، كوه‏ها، دره‏ها‏، جنگل‌ها، نيزارها، بيشه‌هاي طبيعي و مراتعي كه حريم نيست ... در اختيار حكومت اسلامي است تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل نمايد. تفصيل و ترتيب استفاده از هر يك را قانون معين مي‌كند» [10]. اين اصل حق مالكيت مراتع را در اختيار حكومت اسلامي دانسته ولي در مورد برداشت از آنها مسكوت است.

⮈ قاعده رعايت عدالت منطقه‌اي در توزيع درآمدهاي عمومي: اصل 48 قانون اساسي عدالت منطقه‌اي را در توزيع درآمدهاي عمومي مدنظر قرار داده است: «در بهره‏برداري از منابع طبيعي و استفاده از درآمدهاي ملي در سطح استان‌ها و توزيع فعاليت‌هاي اقتصادي ميان استان‌ها و مناطق مختلف كشور، بايد تبعيض در كار نباشد به طوري كه هر منطقه فراخور نيازها و استعداد رشد خود، سرمايه و امكانات لازم را در دسترس داشته باشد» [10]. بر اساس اين قاعده، بايستي امكان برداشت از منابع مرتعي، متناسب با ظرفيت هر منطقه براي آن فراهم شود.

⮈ قاعده اختيار تمام دولت در واگذاري حق استحصال: همانطور كه توضيح داده شد طبق ماده يكم قانون «ملي شدن جنگل‌ها و مراتع» مصوب سال 1341، كليه جنگل‌ها و مراتع از تاريخ تصويب اين قانون جزء اموال عمومي محسوب و متعلق به دولت است اما جهت استحصال «سازمان جنگل‌باني مجاز است بهره‌برداري از منابع فوق را رأساً عهده‌دار و يا با انعقاد قراردادهاي لازم به اشخاص واگذار كند» [11]. اولين قانوني كه به طور رسمي موضوع ملي شدن يا به تعبير دقيق‌تر دولتي شدن جنگل‌ها و مراتع را مطرح مي‌كند مربوط به اين سند است. همچنين تمام حقوق پنج‌گانه به دولت واگذار شده و تنها برخي حقوق برداشت قابل انتقال به ديگران خواهد بود.

⮈ قاعده حفظ، احياء و بهره‌برداري از مراتع: طبق قانون حفاظت و بهره‌برداري از جنگل‌ها و مراتع مصوب 1346 «حفظ و احياء و اصلاح و توسعه و بهره‌برداري از جنگل‌ها و مراتع و بيشه‌هاي طبيعي و اراضي جنگلي ملي‌شده متعلق به دولت و بر عهده سازمان جنگل‌باني ايران است» [12]. طبق اين قاعده دولت خود مستقيماً مسئول حفظ، احياء و اصلاح جنگل‌ها و مراتع است و مسئوليتي در اين خصوص بر عهده مردم و نهادهاي مردمي قرار داده نشده است.

**6- بحث و نتيجه‌گيري**

در شكل‌گيري ناحيه كنش استحصال محصولات مرتعي، اين مجموعه قوانين و آئين‌نامه‌ها هستند كه زمين بازي را تعريف مي‌كنند. بر اين اساس اما در سطوح انتخاب تأسيسي، انتخاب جمعي و عملياتي و نيز حقوق پنج‌گانه، فرصت كنشگري در اختيار مردم و اهالي روستاها قرار نگرفته و تقريباً همه حقوق براي دولت تنظيم شده است. هر چند دولتي شدن با هدف جلوگيري از سودجويي، زمين‌خواري و يكه‌تازي برخي افراد سودجو بوده اما سازوكار دولتي كردن راه‌حل بهينه‌اي نيست. در اين سال‌ها نه تنها سودجويي فرصت‌طلبان پايان نيافته بلكه حيات مراتع نيز با چالش‌هايي جدي مواجه شده است. در توزيع حقوق مالكيت و مشاركت دادن افراد حتي با گسترش طرح‌هاي مرتع‌داري بلندمدت (تا30 سال) نيز احساس امنيت پايدار از لحاظ شغلي و اقتصادي چندان براي بهره‌بردار حاصل نمي‌شود. تا زماني كه افراد حقوق مالكيت را به صورت حداكثري در اختيار نداشته باشند انگيزش لازم براي ورود و بهره‌برداري ايجاد نمي‌شود. قوانين تأسيسي و متناظر آن قواعد در سطوح كنش جمعي و عملياتي نيازمند اصلاح و بازنگري جدي هستند. در جدول 3 بر اساس بررسي اسناد بالادستي، مصاحبه‌ها و مشاهده‌هاي ميداني صورت‌گرفته وضعيت سه ركن حقوق مالكيت، تمركززدايي و كنش جمعي به تفكيك ارائه شده است.

|  |
| --- |
| **جدول 3) وضعيت مالكيت و كنش جمعي در بخش مراتع گياهان دارويي در ايران** |
| محورهاي مورد ارزيابي | مراتع گياهان دارويي |
| ماهيت سياست‌هاي بالادستي درباره تمركززدايي (سطح تأسيسي) | واگذاري كامل مالكيت به دولت طبق قانون اساسي، منافع زياد بازيگران دولتي در تمركز براي مديريت و انحصار اين حوزه، رقابت بين نهاد‌هاي دولتي |
| ماهيت سطح مياني، كنش جمعي و روابط آن با سياست‌هاي بالادستي | ضعف كنش جمعي در سطح محلي و فقدان صنف يا نهاد جمعي مؤثر، ارتباط ضعيف كنش‌هاي جمعي با سطح بالاي سياست‌ها |
| انواع حقوق | حق برداشت | واگذاري به مرتع‌داران يا شوراهاي روستاها، عمدتاً استفاده از مزايده براي واگذاري مراتع |
| حق مديريت | عدم دسترسي اين حق براي گروه‌هاي محلي، مديريت مطلق سازمان متولي (سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخيزداري) |
| حق انحصار | انحصار كامل دولتي، نظارت مجلس |
| حق انتقال | در اختيار حاكميت اسلامي، عدم امكان انتقال مالكيت |
| پيامدها، مشاركت و الگوهاي تمركززدايي در استفاده از منابع | تمركزگرايي شديد، مشاركت محدود در برداشت، تمركزگرايي عامل بي عدالتي در مالكيت و برداشت، رو به نابودي رفتن مراتع |
|  |

سازوكاري كه در اين سال‌ها عملاً در ايران حكمراني اين منابع را پيش برده در كشاكش بين حاكميت دولتي و حاكميت بازاري بوده است. به اين معنا كه حقوق برداشت و استحصال در يد قدرت دولت بوده و هر ساله از طريق سازوكار بازاري مزايده در ميان چند برداشت‌كننده محدود واگذاري انجام شده است. يكي از اشكالات اين سازوكار توزيع نامناسب درآمد و سود بين كارفرما و كارگر است. بر خلاف روشي كه در برداشت از مراتع غالب است و كارفرما يا صاحب سرمايه كارگراني را براي برداشت از مراتع اجير مي‌كنند اين سبك از حيث نظام توزيعي اسلامي، ناعادلانه است چرا كه كارگر مالك محصول خويش است و نبايد تنها با پرداخت اجرت به او در حقش اجحاف كرد [5]. از اين رو روندي كه بهره‌برداران براي برداشت از مراتع اجرا مي‌كنند و در آن كارگران را اجير مي‌كنند خلاف مصلحت است.

بر اساس مطالعاتي كه مرور شد فارغ از رويكرد دولت‌محور يا بازارمحور، رويكرد سومي نياز است تا با استفاده از آن راهكاري نو براي خروج از معماي منابع مشاع داشته باشيم. راهكاري كه بتواند جانب عدالت را رعايت كند و بهره‌وري را نيز افزايش دهد. تجربه الگوهاي اين حوزه نشان مي‌دهد كه طراحي و راه‌اندازي سيستم‌هاي چندمركزي با مديريت مستقل و خودسازمان‌يافته براي پايداري در استفاده از اين منابع ضروري است [2]. تجربيات كشورهاي مختلفي كه اين مسير را پيموده‌اند گواهي بر اين مدعاست كه بايد زمينه‌هاي نهادي بازگرداندن حقوق مالكيت اين منابع به صاحبان اصلي خود يعني آحاد مردم فراهم شود. بر اين اساس در ادامه پيشنهاداتي براي بهبود فضاي حكمراني اين حوزه در كشور بر اساس اصل واگذاري و افزايش مشاركت مردمي ارائه مي‌شود.

طبق نظر برخي پژوهشگران، مراتع جزء انفال به حساب مي‌آيند و در اختيار امام معصوم و نائب امام است. بنابر روش اقطاع كه در سيره پيامبر و ائمه بوده آنها مي‌توانند انفال و از جمله مراتع را به كساني كه توانايي بهره‌برداري و آباد كردن آن را دارند واگذار كنند. برخي نيز مراتع را جزء مباحات عامه محسوب مي‌كنند يعني استفاده از آن عمومي و براي همه آزاد است مگر اينكه استفاده نامناسب باعث تخريب اين منابع عمومي شود [7]. در هر كدام از دو حالت ذكرشده، در شرايطي كه استفاده نادرست و افراطي از اين منابع موجب نابودي آنها شود ورود و مداخله حاكم اسلامي الزامي است. فارغ از اينكه مالكيت اين منابع به عنوان انفال در اختيار امام معصوم است اما امكان و اجازه براي استفاده از آن در زمان غيبت به ولي فقيه واگذار شده است. ولي‌فقيه بنا به جايگاهي كه دارد از اين حق برخوردار است كه اين مراتع را براي بهره‌برداري و احياء به ديگران واگذار كند [8].

حاكم نظام اسلامي براي رعايت مصالح نظام مسلمين و طبق اصول ذيل، استفاده از اين منابع را به دولت اسلامي واگذار كرده است [14]:

⯎ توزيع منابع از جمله منابع مشاع مرتعي به نحوي باشد كه موجب فراگير شدن عدالت شود و رضايت تعداد بيشتري از افراد جامعه حاصل شود.

⯎ منافع نسل‌هاي آينده در نظر گرفته شود.

⯎ بهره‌برداري بهينه همراه با كارايي از منابع صورت گيرد به نحوي كه ضامن بقاء اين منابع نيز باشد.

بر اساس تجربه موفق ساير كشورها، آنچه به عنوان انگيزاننده اوليه براي تحول در بخش مديريت مراتع لازم است واگذاري حقوق بيان‌شده شامل حق برداشت، مديريت و انحصار به مردم و شوراهاي محلي است تا خودشان مستقيماً اين بخش را سامان دهند و نهادهاي دولتي بايد تنها خط‌مشي‌هاي كلي اين بخش را تنظيم كنند [17]. به اين ترتيب به ميزاني كه فرد يا نهاد از موقعيت اثرگذاري و تكليف بيشتري در ناحيه كنش برخوردار است درجه حق او نيز بالاتر است. از سوي ديگر تعيين اينكه امكان برداشت از مراتع در چه مناطقي فراهم و يا طرح برداشت براي چه مناطقي آزاد است ارائه اطلاعات به شفاف و بدون ايجاد سوء‌استفاده اطلاعاتي براي افرادي خاص ضروري است. همچنين تعيين دقيق اين امر كه مردم محلي و بومي و افراد غيربومي هر كدام به چه شكل امكان برداشت از مراتع را دارند نيازمند بازنگري است.

همانطور كه آگروال [17] اشاره مي‌كند وقتي كاربران محلي كنترل و نظارتي بر انتخاب‌هاي سطح تأسيسي و جمعي مرتبط با طراحي قواعد و مديريت منابع مشاع ندارند تأثير تمركززدايي نيز محدود خواهد بود. براي ايجاد اثر، دولت‌ها نياز دارند اجازه دهند كه كاربران محلي و نماينده‌هاي آنها حداقل حقوق مديريت منابع و تصميم‌گيري درباره استفاده منابع و انحصار آن را دارا باشند و هم‌زمان اصلاحات تمركززدايي و آرايش حكمراني متناسب آن نيز تدبير شود [17]. به عبارت ديگر، نقشي كه هم‌اكنون در قسمت واگذاري مراتع بر عهده سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخيزداري است به صورت مستقيم يا غيرمستقيم و در قالب شوراها به مردم واگذار شود. به اين وسيله شوراها توانمند مي‌شوند و مي‌توانند از اين فرصت براي پيشرفت و ارتقاء روستاها استفاده كنند. در جدول 4 رئوس حقوق و اصلاحات مورد نياز در لايه كنش جمعي پيشنهاد شده است.

استفاده از ظرفيت تشكل‌هاي تخصصي مردم‌نهاد براي آموزش و ايجاد توانمندي در بدنه مردمي و نهادي روستاها و مناطق كمتر توسعه‌يافته امري بسيار راهبردي است. اين تشكل‌ها بدون ورود به مرحله تصدي‌گري در اين مناطق وظيفه دارند هميار مردم، شوراها و ساير نهادها براي ارتقاء نگرش، مهارت و ساير توانمندي‌ها به صورت تخصصي در بخش گياهان دارويي مرتعي باشند. نهادهاي مذكور هم مي‌توانند در شكل‌گيري كنش جمعي به خصوص در مناطقي كه مراتع به صورت خرده‌پا تقسيم شده مؤثر باشند. در اين خصوص تجربه بنه‌ها كه از سابق در فضاي روستايي كشور ما ريشه‌دار بوده گوياي اين موضوع است. بنه، نهادي براي همياري در حوزه‌هاي كشاورزي، دامداري و ... بوده كه با الگويي بومي به رفع مسائل اهالي هر منطقه كمك مي‌كرده است [9].

|  |
| --- |
| جدول 4) پيشنهادات پژوهش در محورهاي ميزان حقوق مالكيت، تمركززدايي و كنش جمعي |
| محورهاي مورد مقايسه | دلالت‌هاي نهادي پيشنهادي نسبت به مراتع |
| ماهيت سياست‌هاي بالادستي درباره تمركززدايي (سطح تأسيسي) | حاكم اسلامي در نقش خط‌مشي‌گذار و تسهيلگر، ايجاد منافع بازيگران دولتي در تمركززدايي، حذف مجادله و رقابت بين بخش‌هاي دولتي |
| ماهيت سطح مياني، كنش جمعي و روابط آن با سياست‌هاي بالادستي | تشكيل نهادهاي كنش جمعي در سطح محلي مانند اصناف يا شوراها با شايستگي‌هاي اثرگذاري |
| انواع حقوق | حق برداشت | لحاظ اولويت واگذاري به ترتيب مرتع‌داران روستايي، نهادهاي مردمي (شورا و تعاوني) و افراد متخصص غيربومي |
| حق مديريت | در اختيار كامل شوراهاي محلي، اصناف و نهادهاي مردمي |
| حق انحصار | در اختيار نهادهاي دولتي با نظارت و مشاركت شوراهاي محلي |
| حق انتقال | در اختيار حكومت اسلامي با نظارت مجلس |
| پيامدها، مشاركت و الگوهاي تمركززدايي در استفاده از منابع | مشاركت فراگير در برداشت و استحصال، تسهيل عدالت توزيعي در مالكيت و برداشت، بهبود روند احياء و نگهداشت مراتع |

**منابع References**

[1] آبراهاميان، يرواند. (1390). **تاريخ ايران مدرن.** تهران: *نشر ني.*

[2] استرم، الينور. (1394). **فهم تنوع نهادي.** تهران: *انتشارات دانشگاه امام صادق*

[3] پروري‌نژادي، قاسم. (1396). **توسعه كشت گياهان دارويي گامي در جهت تحقق اقتصاد مقاومتي، توليد و اشتغال.** http://www.irna.ir/fa/News/ به تاريخ 20/10/96.

[4] اسكندري، نگهدار؛ عليزاده، عسگر و مهدوي، فاطمه. (1387). سياست‌هاي مرتع‌داري در ايران. تهران: *انتشارات پونه.*

[5] سرآباداني تفرشي, حسين و پيغامي, عادل. (1396). **تبيين مفهومي نظريه عدالت اجتماعي در انديشه شهيد صدر.** *نقد و نظر،* 86 ، 6-35.

[6] شوراي عالي انقلاب فرهنگي. (1392). **سند ملي گياهان دارويي و طب سنتي.**

[7] غيبي، فريبرز (رئيس مركز جنگل‌هاي خارج از شمال سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخيزداري). http://frw.org.ir به تاريخ 5/12/96.

[8] فراهاني‌فرد، سعيد. (1385). **بهره‌برداري از منابع طبيعي در نظام اقتصادي اسلام.** *اقتصاد اسلامي،* 21(6)، 11-44.

[9] فرهادي، مرتضي. (1373). **فرهنگ ياريگري در ايران (درآمدي بر مردم‌شناسي و جامعه‌شناسي تعاو**ن، جلد اول). *مركز نشر دانشگاهي.*

[10] قانون اساسي جمهوري اسلامي ايران.

[11] قانون ملي شدن جنگل‌ها و مراتع كشور، مصوب سال 1341.

[12] قانون حفاظت و بهره‌برداري از جنگل‌ها و مراتع، مصوب سال 1346.

[13] كرسول، جان. (1394). **پويش كيفي و طرح پژوهش؛ انتخاب از ميان پنج رويكرد (روايت‌پژوهي، پديدارشناسي، نظريه داده‌بنياد، قوم‌نگاري، مطالعه موردي).** ترجمه دانايي‌فرد، حسن و كاظمي، حسين. تهران: *انتشارات صفار.*

[14] ملايي, روح‌الله و رجايي, سيد محمدكاظم. (1394). **اصول حاكم بر اختيارات حاكم اسلامي در توزيع منابع طبيعي.** *معرفت،* 218(24)، 47-62.

[15] نيومن، ويليام لارنس. (1389). **شيوه‌هاي پژوهش اجتماعي: رويكردهاي كمّي و كيفي.** ترجمه دانايي‌فرد، حسن و كاظمي، سيد حسين. *مهربان نشر.*

[16] يوسفي آذر، پيمان (مشاور وزير كشاورزي). نشست پويش ملي گياهان دارويي. https://www.ilnanews.com/ به تاريخ 21/9/96.

[17] Agrawal, A., & Ostrom, E. (2001). **Collective Action, Property Rights, and Decentralization in Resource Use in India and Nepal.** *Sage Publications.*

[18] Bernard, C., Crouteix, O. A., Lerin, F., & Lopez, R. (2014). **Forests and Pastures’ Devolution Process in Albania: A Sustainable Management of Mediterranean Commons?** Montpellier (France): *Ciheam-Iamm.*

[19] Roger, J. (1934). **Institutional Economics.** New York: *The Macmillan Company.*

[20] Flick, U. (1998). **An introduction to qualitative research.** Thousand Oaks, CA: *Sage.*

[21] Kiser, L., & Ostrom, E. (1982). **The Three Worlds of Action: A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches.** In Strategies of Political Inquiry, ed. Elinor Ostrom, 179-222. Beverly Hills, CA: *Sage.*

[22] Knoepfel, P., Corinne, L., Frédéric V. & Hill, M. (2007). **Public policy analysis.** *Policy press.*

[23] Marshall, G. (1998). **A dictionary of sociology.** *Oxford University Press,* NewYork

[24] Meinzen-Dick, R., Di Gregorio, M., & McCarthy, N. (2004). **Methods for studying collective action in rural development.** *Agric Syst,* 82(3), 197-214.

[25] Ostrom, E. (2003). **How types of goods and property rights jointly affect collective action.** *Journal of theoretical politics,* 15(3), 239-270.

[26] Ostrom, E. (2005). **Understanding institutional diversity.** *Princeton University Press.*

[27] Ostrom, E., & 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] Olson, M. (1965). **The Logic of Collective Action.** *Harvard University Press.*

[29] Poteete, A., & Ostrom, E. (2003). **In pursuit of comparable concepts and data about collective action. CAPRi working paper.** Washington DC: *International Food Policy Research Institute.* Available at: http://www.capri.cgiar.org/pdf/capriwp29.pdf.

[30] Vanni, F. ( 2014). **Agriculture and Public Goods,** 147, *Springer Science.*

1. ★ Corresponding Author: mbagherinasr@gmail.com [↑](#footnote-ref-1)
2. 🕿 مسئول مكاتبات: mbagherinasr@gmail.com [↑](#footnote-ref-2)
3. - Toll goods [↑](#footnote-ref-3)
4. - Private goods [↑](#footnote-ref-4)
5. - Public goods [↑](#footnote-ref-5)
6. - Common pool goods [↑](#footnote-ref-6)
7. - The free riding problem [↑](#footnote-ref-7)
8. - Excludability [↑](#footnote-ref-8)
9. - مصاحبه با دكتر محسن ابراهيم­پور، عضو هيأت‌علمي پژوهشكده اقتصاد كشاورزي [↑](#footnote-ref-9)
10. - Institutional Analysis [↑](#footnote-ref-10)
11. - Institutional Analysis and Development [↑](#footnote-ref-11)
12. - Institutional Rules [↑](#footnote-ref-12)
13. - Access [↑](#footnote-ref-13)
14. - Withdrawal [↑](#footnote-ref-14)
15. - Management [↑](#footnote-ref-15)
16. - Exclusion [↑](#footnote-ref-16)
17. - Alienation [↑](#footnote-ref-17)
18. - پايگاه اطلاع‌رساني سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخيزداري كشور (به‌روزرساني 15/10/97): http://www.frw.org.ir [↑](#footnote-ref-18)
19. - Kumaon in India [↑](#footnote-ref-19)
20. - Joint Forest Management in India [↑](#footnote-ref-20)
21. - proprietor [↑](#footnote-ref-21)
22. - Triangulation [↑](#footnote-ref-22)