

بررسی تطبیقی نظام حکمرانی مراتع در ایران قبل و بعد از مصوبه ملی شدن مراتع: کاربستی از قواعد حقوق مالکیت در مدل تحلیل نهادی الینور آسترم

محسن باقری نصرآبادی* - دانشجوی دوره دکتری معارف اسلامی و مدیریت دولتی (گرایش تصمیم‌گیری و خطامشی‌گذاری عمومی)، دانشگاه

امام صادق، عضو مرکز رشد دانشگاه امام صادق، تهران

علیرضا چیت‌سازیان - استادیار گروه مدیریت دولتی، دانشکده معارف اسلامی و مدیریت، دانشگاه امام صادق، تهران

وحید یآوری - استادیار گروه مدیریت دولتی، دانشکده معارف اسلامی و مدیریت، دانشگاه امام صادق، تهران

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۱۲/۰۲

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۷/۰۹

چکیده

مراتع، با وسعت بیش از ۸۰ میلیون هکتار، یکی از منابع بسیار ارزشمند در کشور است و بستر کسب و کارهای مختلفی است. آنچه در رونق بهره‌برداری پایدار از مراتع و صیانت و احیای آن نقش دارد نوع قواعد حکمرانی و بهره‌برداری است. تصویب قانون «ملی‌شدن جنگل‌ها و مراتع» در دهه ۱۳۴۰ نقطه عطفی بود که قواعد بهره‌برداری را متأثر کرد و آثار و پیامدهایی به‌جای گذاشت. در این مقاله با مقایسه تطبیقی قواعد در نظام حکمرانی مراتع به بررسی علت شکل‌گیری پیامدها پرداخته می‌شود.

روش مورد استفاده در این پژوهش تحلیل مضمون داده‌هایی است که در نتیجه مصاحبه‌ها و مطالعه اسناد و منابع مردم‌شناختی گردآوری شده است. رویکرد استفاده‌شده در این تحلیل مبتنی بر مدل مفهومی IAD است که در سه سطح قواعدی را که ناشی از شرایط فیزیکی و اجتماعی است تشریح می‌کند. پس از کدگذاری داده‌ها با استفاده از نرم‌افزار Maxqda، ۴۷۲ کد باز در ۱۵۷ مضمون پایه دسته‌بندی شده است. این مضامین در سه سطح «قواعد اساسی»، «قواعد انتخاب جمعی»، و «قواعد عملیاتی» به توصیفی از قواعد حکمرانی و اداره مراتع در نظام سنتی و نظام موجود مرتع‌داری پرداخته است.

در نتیجه مشخص شد که نقش مردم در نظام سنتی مراتع حیاتی بوده است. سیاست ملی‌شدن مراتع یکی از مداخله‌هایی بود که باعث تغییر قواعد در نظام مرتع‌داری شد و پیامدهای نامطلوبی به‌جا گذاشت. به‌نظر می‌رسد عمده آثار نامطلوب ناشی از سلب حق مالکیت و مدیریت بهره‌برداران بوده است. برای اصلاح و بهبود نظام مرتع‌داری ضروری است قواعد سطوح مختلف در نظام مرتع‌داری و در ادامه ساختار اجتماعی و اقتصادی تغییر کند که لازمه آن اصلاح قانون است.

کلیدواژه‌ها: تحلیل نهادی، حکمرانی، حق مالکیت، مراتع، منابع طبیعی، منابع مشترک.

مقدمه

یکی از ظرفیت‌های قابل توجه و حیاتی کشور منابع مشترک^۱ است. این منابع طبق تعریف عبارت است از منابعی که با استفاده عمومی از میزان آن کاسته می‌شود و دچار محدودیت است. لذا کاهش‌پذیر بوده و مصرف افراد سبب محرومیت دیگران از آن می‌شود و از سوی دیگر به‌سختی می‌توان انتفاع عموم را از آن محدود کرد (استرم و استرم،^۲ ۱۹۷۷: ۱۱). منابع مشترک شامل منابع طبیعی از جمله جنگل، آبیان دریایی، و مراتع است. ویژگی خاص این منابع سبب شده که حکمرانی بهره‌برداری صحیح از آن‌ها به‌عنوان چالشی جدی برای صاحب‌نظران اقتصادی مطرح شود (اولسون،^۳ ۱۹۶۵: ۸۱)؛ چالشی که از یک سو دچار مسئله سواری مجانی^۴ و فرصت‌طلبی برخی از بهره‌برداران است و از سوی دیگر انحصاری کردن^۵ آن‌ها نیز دشوار است. لذا، این پرسش مطرح می‌شود که چگونه می‌توان از یک سو ضمن بهره‌گیری اقتصادی و بهره‌ور از این گونه منابع نوعی انحصار، ویژه‌خواری، و بی‌عدالتی در استفاده از آن‌ها به‌وجود نیاید و از سوی دیگر، ضمن رعایت عدالت بین‌نسلی، این منابع به شکل پایدار تداوم یابد (استرم و همکاران، ۱۹۹۴).

در کشور ما در بین منابع مشترک مراتع دارای اهمیت و جایگاه ویژه‌ای است، زیرا به گزارش سازمان «جنگل‌ها، مراتع، و آب‌خیزداری»- که نهاد متصدی این بخش به‌شمار می‌آید- بیش از ۵۲ درصد از سطح کشور را مراتع تشکیل می‌دهند که وسعت قابل توجهی است و 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 (اسکندری و همکاران، ۱۳۸۷: ۲۱). به لحاظ اجتماعی، معیشت حدود ۹۱۶ هزار خانوار روستایی و عشایری به بهره‌برداری از مراتع وابسته است.^۶ به عبارت دیگر، مراتع بستر شکل‌گیری کسب و کارها و فعالیت‌های جوامع بومی است (پاپلی و لباف خانیکی، ۱۳۷۹: ۹).

با توجه به اهمیت ابعاد اقتصادی و اجتماعی مراتع در کشور، نظام حکمرانی این بخش از اهمیت بسیاری برخوردار است. به نحوی که می‌تواند برای سامان‌دادن به جامعه بهره‌برداران مراتع، رونق تولید و اشتغال؛ و پایایی مراتع به لحاظ اقلیمی تعیین‌کننده باشد. با توجه به اینکه قانون «ملی‌شدن جنگل‌ها و مراتع» در سال ۱۳۴۱ نظام حکمرانی در این بخش را دست‌خوش تغییرات جدی کرد و قواعد نهادی^۷ جدیدی ایجاد کرد، بررسی تطبیقی این دو نظام حکمرانی پیش و پس از ملی‌شدن بسیار حیاتی است. درواقع، مقایسه تطبیقی قواعد در این دو نظام در ریشه‌یابی مسائل و معضلات این بخش راهگشاست.

مبانی نظری

مراتع از گذشته در کشور به‌صورت 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 به‌صورت مرتع، جنگل، یا زمین زراعی، در اختیار اربابان هر منطقه بودند و با تنظیم‌گری‌های

1. Common Resources
2. Ostrom
3. Olson
4. The free riding problem
5. Excludability

۶. پایگاه اطلاع‌رسانی سازمان جنگل‌ها، مراتع، و آب‌خیزداری کشور، به‌روزرسانی ۱۳۹۷/۱۰/۱۵، <http://www.frw.org.ir>

7. Institutional rules

خاص خود به سامان آن منابع می‌پرداختند (لمتون^۱، ۱۳۳۹). تا قبل از ملی‌شدن جنگل‌ها و مراتع، ادارهٔ بیش از ۷۰ درصد منابع مرتعی با کمک چنین ساختاری بوده است. به این نحو که حق مالکیت عرفی آن در اختیار جوامع بومی بود و آن‌ها قواعد و نحوهٔ بهره‌برداری را تعیین می‌کردند (ازکیا و ایمانی، ۱۳۹۰: ۱۲).

فارغ از اینکه در این نهادها و خرده‌نظام‌های سنتی که در طول سالیان دراز شکل یافته بود معایب و کمبودهایی مشاهده شده است، عواید و منافع نیز برای کشور به همراه داشته است. از جمله اینکه به‌صورت غیرمتمرکز و غیردولتی به رونق آبادی خود، تأمین امنیت، و تنظیم‌گری می‌پرداختند. اما با ایجاد تغییرات اجتماعی از یک سو و میل حاکمیت در تغییر موازنهٔ قدرت توزیع‌شده در کشور از سوی دیگر حرکت به سمت تغییر در ترتیبات نهادی^۲ و حکمرانی زمین به‌طور عام و منابع مشترک مرتعی به تبع آن‌ها به‌وجود آمد. مجموع شرایط اقتصادی و سیاسی در طول زمان باعث شد که مدیریت و استفاده از این منابع مشترک از جمله مراتع از دسترسی و مالکیت مردم خارج شود و در اختیار ادارهٔ بخش دولتی قرار بگیرد و این حرکت از زمان پهلوی اول با توسعهٔ سلطهٔ دولت مدرن بر امور مختلف از جمله منابع طبیعی شدت یافت (آبراهامیان، ۱۳۹۰: ۱۲۸). با وجود آنکه قانون «ملی‌شدن جنگل‌ها و مراتع» در سال ۱۳۴۱ به‌عنوان نقطهٔ عطف جدی در حکمرانی مراتع در ظاهر به دنبال آن بوده که از تخریب منابع جلوگیری کند و زمینهٔ احیای آن‌ها را فراهم کند، متأسفانه این هدف در طول ۵۰ سال اخیر حاصل نشده است (اسکندری و همکاران، ۱۳۸۷: ۶۴).

تحلیل نهادی و سطوح قواعد

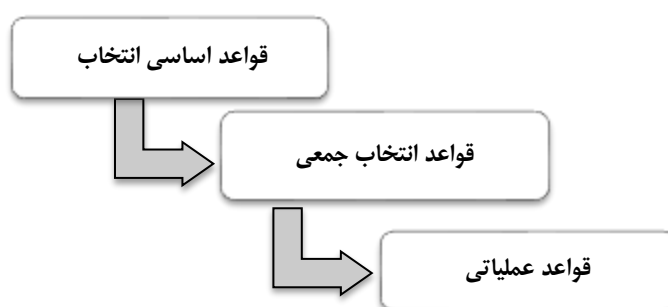
یکی از رویکردهای نوین و دقیق در تعریف و تحلیل حکمرانی تحلیل نهادی است. در این رویکرد پدیدهٔ مورد بررسی به‌عنوان یک نهاد اجتماعی مورد مذاقه قرار می‌گیرد. در رویکرد نهادی با تعاریف و جریان‌های مختلفی روبه‌رو هستیم. نهادهای اجتماعی- چه به‌عنوان نظامات و قواعد بیرون از افراد معنابخشی شده باشند چه به‌عنوان عادات ذهنی پایدار و شناخت‌های مشترک‌شده شناخته شوند- یکی از عناصر کلیدی مؤثر بر رفتار افراد در موقعیت‌های مختلف‌اند. شاید در تعریفی ساده بتوان نهادها را نرم‌افزار سازمان‌دهی تعاملات انسانی ترجمه کرد (کیسر^۳ و استرم، ۱۹۸۲). استرم مبتنی بر سال‌ها تحقیق در این حوزه الگوی جامعی برای کالبدشکافی و فهم محتوای نهادها با عنوان چارچوب تحلیل و توسعهٔ نهادی^۴ (IAD) ارائه کرده است. وی در این الگو تلاش کرده تا با در نظر گرفتن تنوع موقعیت‌ها و ناظر به مسئله منابع مشترک و قواعد شکل‌دهندهٔ موقعیت‌های کنش در نهادها به بحث و نظریه‌پردازی در این زمینه بپردازد (استرم، ۲۰۰۵).



شکل ۱. سطوح اثرگذاری شرایط مادی و اجتماعی بر قواعد در عمل (حسینی، ۱۳۹۳: ۷۵)

1. Lambton
2. Institutional Arrangement
3. Kiser
4. Institutional Analysis and Development

قواعد نهادی و به‌طور خاص قواعد شکل‌گیری کنش جمعی رکن مهم دیگری در حکمرانی منابع مشترک است. این قواعد مجموعه الزامات یا هنجارهایی است که یک کنش جمعی را بین مجموعه افراد سامان می‌دهد. یک تعریف برگزیده در خصوص کنش جمعی به این صورت است: «کنش‌هایی که توسط یک گروه از افراد برای رسیدن به منافع مشترک اتخاذ می‌شود (مارشال^۱، ۱۹۹۸). یک کنش جمعی مطلوب دربردارنده مجموعه‌ای از افراد است که منافع مشترک دارند و کنش‌های مشترک و داوطلبانه‌ای را برای نیل به منافع مشترک دنبال می‌کنند (مینزن دیک و همکاران^۲، ۲۰۰۴). همان‌طور که مشخص است، کنش جمعی برآیند اقدام یک گروه یا مجموعه‌ای از افراد است و این‌طور نیست که همه آن افراد لزوماً جهت‌گیری یکسانی در همه اقدامات داشته باشند. استرم در یک تقسیم‌بندی قواعد را در سه سطح انتخاب اساسی^۳، انتخاب جمعی^۴، و انتخاب عملیاتی^۵ ارائه می‌کند (استرم، ۱۳۹۴: ۳۴۴).



شکل ۲. سطوح قواعد نهادی (استرم، ۲۰۰۵: ۵۹)

در این دسته‌بندی لایه عملیاتی شامل انواع انتخاب‌های روزانه کنشگران اقتصادی و اجتماعی (چگونگی تولید، بهره‌برداری، مصرف، خرید، فروش، اجاره، و نظایر آن‌ها) است. درواقع، همان اقدامات و تصمیماتی است که بازیگرانی که در این سطح قرار دارند برای امور معمول خود رقم می‌زنند.

لایه انتخاب جمعی صرفاً شامل انواع قاعده‌گذاری‌ها در خصوص نحوه این انتخاب‌های روزانه است که در چارچوب این الگو و در صورت تحقق شرایطی مشخص باید بخشی از آن توسط همان کنشگران لایه عملیاتی و به‌صورت کاملاً محلی صورت پذیرد. عموماً در زمانی که انحصار در منافع بالقوه کالا دشوار باشد، تنها با کوچک‌تر کردن محیط فعالیت و به واسطه عنصری به نام ارتباطات متقابل یا «مذاکرات عادی و کم‌هزینه» میان بازیگران اجتماعی درگیر در محیط خواهیم توانست از بروز شکست در سیستم (مثلاً به واسطه سواری مجانی) جلوگیری کرد (استرم، ۲۰۰۷: ۲۳۹-۲۶۴).

لایه اساسی نیز که عموماً وظایف دولت‌ها و سازمان‌های ملی را پوشش می‌دهد شامل تعیین قواعدی است که با ایجاد الگوهای مناسبی از توزیع قدرت بستر ایجاد توزیع محلی حقوق لایه تصمیم جمعی را فراهم آورد. این حکمرانی محلی به معنای شکل‌گیری سازمانی ملی متشکل از همه قاعده‌پذیران نخواهد بود. بلکه بحث پیرامون آن است که به‌جای آنکه یک

1. Marshall
2. Meinzen-Dick et al.
3. constitutional choice
4. collective choice
5. operational
6. Cheap Talk

دولت مرکزی بخواهد مباحث مرتبط با تدارک همه کالاهای و خدمات غیرخصوصی را برعهده داشته باشد، نهادهایی کوچک و متشکل از بازیگران محلی به تولید قواعد مرتبط با تدارک این کالاها و خدمات بپردازند (برنان و بوکانان^۱، ۱۹۸۵).

حقوق مالکیت

علاوه بر دسته‌بندی ارائه‌شده در بالا، استرم از منظر دیگر به بحث حکمرانی می‌پردازد. درواقع، وی این گونه مطرح می‌کند که حکمرانی دو بال جدی دارد و، علاوه بر قواعد نهادی، حقوق مالکیت به همان اندازه حائز اهمیت است. قواعد بهره‌برداری از منابع مشاع ریشه در حقوق مالکیتی دارد که البته این حقوق مالکیت خود بر اساس قواعد تأسیسی و فراتأسیسی هر جامعه تعیین می‌شود. از این رو، شناخت این حقوق کمک می‌کند تا بتوانیم فهم بهتری از زمین بازی و تعامل‌هایی داشته باشیم که در ناحیه کنش صورت می‌گیرد. در تحلیلی که استرم درباره بررسی حقوق مالکیت منابع مشاع انجام داده با توجه به میزان اقتدار افراد در تعیین میزان بهره‌گیری خود و دیگران از منابع مشاع، پنج گونه حق مالکیت را پیشنهاد کرد (۲۰۰۳: ۲۴۹):

حق دسترسی^۲: حق ورود و لذت‌بردن بدون برداشت از آن منطقه

حق برداشت^۳: حق ورود همراه با امکان برداشت از منابع آن منطقه

حق مدیریت^۴: حق مدیریت و تنظیم فضای داخلی آن منطقه و مدیریت منابع

حق انحصار^۵: حق تعیین اینکه چه کسی دسترسی داشته باشد و چگونگی انتقال آن حق. به عبارتی تعیین می‌کند که چه کسی از حق مدیریت می‌تواند برخوردار باشد.

حق انتقال و واگذاری^۶: امکان فروش یا واگذاری انحصار را در اختیار دارد و معین می‌کند چه کسی باید از حق

انحصار برخوردار باشد.



شکل ۳. انواع پنج‌گانه حقوق مالکیت (استرم، ۲۰۰۳: ۲۵۰)

پیامدهای ملی‌شدن مراتع

قواعد به‌کارگرفته‌شده در نظام ملی‌شدن مراتع آثار و پیامدهای خود را در طول این سال‌ها نشان داده است. در پژوهشی که میردیلمی و مرادی انجام داده‌اند این پیامدها در بخش فنی و پوشش گیاهی، اقتصادی، و اجتماعی بررسی شده است. به لحاظ پوشش گیاهی، میزان تخریب کمی مراتع یا کاهش سطح آن‌ها طی چهل سال از سال ۱۳۳۵ تا ۱۳۷۵، ۹ درصد

1. Brennan and Buchanan
2. Access
3. Withdrawal
4. Management
5. Exclusion
6. Alienation

اعلام شده است. همچنین، در گزارشی دیگر سطح مراتع ایران از ۱۰۰ به ۸۴ میلیون هکتار در سال ۱۳۸۴ کاهش یافته است (۱۳۹۷: ۴۰۸).

در بخش اقتصادی، طبق نظرسنجی‌های صورت گرفته در میان بهره‌برداران علوفه دستی اختصاص داده شده برای تغذیه دام در گذشته بسیار کم بوده و تولید علوفه در مراتع در گذشته کافی بوده است. در حالی که از زمان ملی شدن جنگل‌ها و مراتع میزان علوفه اختصاص یافته 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 ملی شدن بسیار زیاد بوده. در حالی که این میزان سال به سال کمتر شده است (میردیلمی و مرادی، ۱۳۹۷: ۴۱۰).

از کیا (۱۳۷۴) در پژوهشی دیگر مسائلی از جمله «تعدد نهادهای تصمیم‌گیر در این بخش»، «سلب حق مدیریت از بهره‌برداران»، «ضعف سازوکارهای اجتماعی»، «حاکمیت ساختارهای دولتی»، و «عدم کفایت اقتصادی مرتع‌داری برای بهره‌برداران» را به‌عنوان مسائل این بخش اضافه می‌کند.

ذکر این نکته لازم است که همه آثار و پیامدهای نامطلوبی که در نظام حکمرانی مراتع نام برده شده و قابل مشاهده است لزوماً متأثر از مداخله‌های سیاسی از جمله «ملی شدن جنگل‌ها و مراتع» نیست. در این میان نقش تغییرات اجتماعی و فرهنگی و تحولات علمی و فناورانه قابل ردیابی است. ولی در هر حال نقش این مداخله سیاسی در دهه ۱۳۴۰ شمسی بسیار جدی و حائز اهمیت است.

روش پژوهش

رویکرد پژوهش

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. از این رو، با داده‌هایی سروکار دارد که واقعیت مورد مطالعه را به صورت کلامی، تصویری، یا امثال آن نمایان و تحلیل می‌کند (خنیفر و مسلمی، ۱۳۹۷: ۱۵). مسیر پژوهش کیفی نه در مسیری تعریف شده، بلکه با رفت و برگشت‌های مکرر در تعیین دقیق نقطه مسئله و گردآوری و تحلیل داده‌هاست (فلیک^۱، ۱۹۹۸: ۴۳).

همان طور که بیان شد، مسئله این پژوهش متمرکز بر بررسی ابعاد و تأثیرات قانون بحث‌انگیز ملی شدن جنگل‌ها و مراتع در سال ۱۳۴۱ است. برای بررسی قواعد و پیامدهای این قانون انجام‌دادن مصاحبه و برقرار کردن 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 (کرسول، ۱۳۹۴: ۹۹). بیش از ۲۰ مصاحبه با مسئولان اجرایی، خبرگان، و استادان مرتبط با بخش حکمرانی مراتع صورت گرفته است. تعدادی از مصاحبه‌ها در سفر به شهرستان سمیرم و در ارتباطات با بهره‌برداران مراتع در این منطقه انجام شده است. 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.

مصاحبه نیمه ساختاریافته

از مصاحبه «نیمه ساختاریافته» به عنوان تکنیک پژوهش استفاده شده است. مصاحبه از نظر میزان ساختاریافتگی به سه دسته عمده تقسیم می‌شود: «ساختاریافته»، «نیمه ساختاریافته»، و «باز یا بدون ساختار». در مصاحبه نیمه ساختاریافته، سوالات مصاحبه از قبل مشخص شده و از همه پاسخ دهندگان پرسش‌های مشابه پرسیده می‌شود. اما آن‌ها آزادند که پاسخ خود را به هر طریقی ارائه دهند. البته در راهنمای مصاحبه جزئیات مصاحبه، شیوه بیان، و ترتیب آن‌ها ذکر نمی‌شود. این موارد در طی فرایند مصاحبه تعیین می‌شود (دلاور، ۱۳۸۳: ۱۵۷). در جدول ۱ لیست مصاحبه‌شوندگان درج شده است.

جدول ۱. افراد مصاحبه‌شونده

مصاحبه‌شونده	سمت	مصاحبه‌شونده	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 رضایور	عضو باشگاه کشاورزان جوان
۶ دکتر سیفی	دانشکده جغرافیای دانشگاه تهران	۱۳ بهره‌برداران در شهرستان سمیرم	آقایان قره‌قانی، فردافشار، قبادیان، فرهادی و ...

تحلیل مضمون

تحلیل مضمون^۱ فرایندی برای تحلیل داده‌های کیفی است. این روش صرفاً یک روش کیفی همانند دیگر روش‌ها نیست؛ بلکه فرایندی است که می‌تواند در بیشتر تحقیقات کیفی به کار رود (بویاتزیس^۲، ۱۹۹۸: ۴). به طور کلی، تحلیل هر متن شامل چند فعالیت است (ریان و راسل^۳، ۲۰۰۳: ۸۵): 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. مضامین به سه دسته تقسیم می‌شوند: «فراگیر»، «سازمان‌دهنده»، و «پایه»؛ هر یک از مضامین دارای جایگاه خاصی در تحلیل داده‌هاست.

روایی و پایایی یافته‌ها

برای رسیدن به روایتی قابل اتکا در پاسخ به مسئله این مقاله، از فرایند کثرت‌گرایی^۴ استفاده شده است. به عبارتی، سعی شده است از زوایای مختلف به این مسئله نگریسته شود تا همه ابعاد این ماجرا کشف شود. کثرت‌گرایی هم با استفاده از مصاحبه‌های متعدد با ذی‌نفعان مختلف که ابعاد مختلف موضوع را پوشش می‌دهند صورت گرفته هم در شیوه به کار

1. Thematic Analysis
2. Boyatzis
3. Ryan and Russell
4. Triangulation

گرفته شده است که به معنای ترکیب داده‌ها و سبک‌های پژوهشی است (نیومن^۱، ۱۳۸۹: ۳۱۲). همچنین، در این پژوهش به ارائه شرحی منصفانه، صادقانه، و متعادل از زندگی اجتماعی در حوزه مسئله مورد نظر که گویای اصالت و روایی اصل کار است پرداخته شده است. به عبارت دیگر، شرحی تفصیلی از چگونگی درک و احساس کنشگران در این بخش ارائه شده است.

بحث و یافته‌ها

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 فرایند کدگذاری ۴۷۲ کد باز در ۱۵۷ مضمون پایه دسته‌بندی شده است.

برای تحلیل داده‌ها در این بخش، نخست به بیان روایتی اجمالی از نهاد اداره مراتع تا قبل از ملی‌شدن جنگل‌ها و مراتع و همچنین بعد از تصویب این قانون پرداخته شده است. برخی از کدهای مهم که حاوی بخش‌هایی از مصاحبه‌ها و مؤید روایت نویسنده است بدون تغییر با فونت کوچک‌تر در متن اضافه شده است. در نهایت، در قالب یک جدول به صورت تطبیقی به بررسی قواعد حاکم بر اداره مراتع در قبل و بعد از این اصلاحات اساسی پرداخته می‌شود. در ادامه به بحث و تحلیل داده‌ها مطابق با چارچوب تحلیل و توسعه نهادی پرداخته می‌شود.

تحلیل نهادی نظام حکمرانی مراتع طبق مدل IAD

طبق چارچوبی که استرم به تبیین آن پرداخته است، دو رکن «شرایط مادی و فیزیکی» و «شرایط اجتماعی جامعه» بر «قواعد در عمل» مؤثر است و به نوعی شکل‌دهنده و سازنده قواعد مورد استفاده است. این دو مورد معرف عقبه شکل‌گیری قواعد است. «قواعد در عمل» در دسته‌بندی دیگری که استرم انجام داده به سه دسته قواعد اساسی، انتخاب جمعی، و عملیاتی تقسیم شده که در جای خود توضیح داده شده است.

مؤلفه‌های هر یک از این ارکان با ویژگی‌هایی که در آن قرار دارد ممکن است قبل از ملی‌شدن جنگل‌ها و مراتع یا بعد از آن جریان داشته باشد. این طور نیست که این ویژگی‌ها را بتوان به طور کامل به دوره خاصی نسبت داد. همان‌طور که هنوز با وجود شکل‌گیری ابزارها و فناوری‌های جدید برخی نظامات سنتی مرتع‌داری در جریان است. حال به توضیح دو رکن ابتدایی در قواعد بهره‌برداری مراتع کشور پرداخته می‌شود.

شرایط مادی و اجتماعی در نظام مرتع‌داری

در خصوص شرایط فیزیکی مهم‌ترین مؤلفه مؤثر در سبک کوچندگی اقلیم‌های سردسیر و گرمسیر است که پوشش گیاهی خاصی را شکل داده و همین امر زمینه‌ساز کوچ مرتع‌داران برای بهره‌مندی حداکثری از مراتع است. این ویژگی اقلیمی باعث شد که مزیت اقتصادی بهره‌برداران به طور خاص برای چرای دام وابسته به کوچ در منطقه بیلاقی و قشلاق باشد.

کیفیت پوشش گیاهی مؤلفه دیگری است که جزو ویژگی‌های فیزیکی است و بر قواعدی که در سطح بعدی مورد استفاده قرار می‌گیرد به شدت مؤثر است. اینکه مرتعی از پوشش گیاهی غنی یا ضعیف برخوردار باشد با توجه به مزیت اقتصادی متفاوتی که ایجاد می‌کند در انگیزه‌های بهره‌برداران مؤثر واقع شده و نظام بهره‌برداری خاصی ایجاد کرده است. مثلاً، در مناطق شرقی کشور، که پوشش گیاهی ضعیفی وجود دارد، از مراتع به صورت مشترک استفاده می‌شود و افراز

خاصی وجود ندارد. اما مراتع شمالی کشور، که بسیار غنی است، به صورت افزایش یافته مورد استفاده قرار می‌گیرد. در این خصوص رئیس سابق سازمان جنگل‌ها این گونه اشاره می‌کند:

«بحث مرتع یعنی پوشش گیاهی به صورت عام؛ یعنی چه مرتع باشد چه جنگل باشد. به طور کلی، پوشش گیاهی طبیعی یا آب و خاک و هوا و پوشش گیاهی این‌ها چهار عنصر اصلی منابع طبیعی هستند و انسان هم به عنوان بهره‌بردار این وسط نقشی دارد و با سایر مخلوقات خداوند که حیوان باشند یا کل موجودات زنده در تعامل با یکدیگر هستند» (سلاجقه، ۱۳۹۹).

منابع آبی ویژگی مهم دیگری است که بر قواعد استفاده از مراتع و کسب‌وکارهای آن مؤثر است. می‌توان گفت بدون دسترسی به آب مناسب حتی در صورتی که بهترین مراتع در اختیار باشد امکان ادامه کار برای مرتع‌داران دشوار خواهد بود. دامداری، پرورش آبزیان، گردشگری، و باغداری از جمله مواردی است که به آب قابل توجهی نیاز دارد. البته کشاورزی به صورت دیم بدون نیاز به آب یا حداقل آن برای ادامه کار کافی است. برخی افراد برای اینکه مزیت مراتع را از دست ندهند در شرایطی که امکان حفر چاه ندارند از تانکرهای آب‌رسان در مراتع استفاده می‌کنند. برخی از مرتع‌داران از سهمیه چاه‌های آب به صورت اشتراکی استحصال می‌کنند. در هر حال، مسئله منیع آب به اندازه پوشش گیاهی در مرتع حائز اهمیت است و قواعد در عمل خاصی را شکل می‌دهد.

در خصوص ویژگی‌های فیزیکی، علاوه بر مواردی که توضیح داده شد، موارد دیگری از جمله ایل‌راه‌ها، وضعیت دسترسی به مراتع، استفاده از ابزارهای جدید مثل تلفن همراه، و اینترنت در تغییر قواعد مؤثر است. ورود فناوری‌های جدید برخی از قواعد همیاری را تغییر داده است و ضرورت به‌کاربردن برخی قواعد سنتی چندان احساس نمی‌شود (فرهادی، ۱۳۸۶: ۱۵۴). مثلاً، با توجه به دسترسی راحت مرتع‌داران به شهر و روستا، دیگر نیازی به مبادله کالا به کالا و نظام پیلهوری احساس نمی‌شود. در این خصوص یکی از خبرگان بیان کرد:

«وقتی که ایل‌راه بود عشایر لازم نبود دام‌ها را داشته باشند. دام آن‌ها هم از کیفیت بهتری برخوردار بود. چون علوفه دستی نمی‌دادند و از همین علوفه‌های ایل‌راه استفاده می‌کردند. اما حالا هزینه حمل و نقل دام زیاد شده و مجبورند تعداد دام را زیاد کنند. از مسیر طبیعی خودش خارج شده است. روش بهره‌وری از مراتع را باید اصلاح کرد» (فهیمی، ۱۳۹۹).

ویژگی‌ها و شرایط اجتماعی و فرهنگی از یک سو بر قواعد در عمل مؤثر است و از سوی دیگر قوانین و سیاست‌های کلان نیز این شرایط اجتماعی را تا حدی تحت تأثیر قرار می‌دهد. این ویژگی‌ها، که شامل هنجارها، تعاملات، و سبک زندگی است، به تدریج در طول سال‌ها شکل می‌گیرد. در واقع، مردم هر جامعه‌ای با توجه به شرایط اقلیمی و فیزیکی که در آن قرار دارند می‌آموزند که چگونه با یکدیگر و با محیط پیرامونی خود در تعامل باشند و زندگی پایداری را به لحاظ اجتماعی و اقتصادی شکل دهند.

ویژگی‌های اجتماعی جامعه مرتع‌داران که شامل عشایر و اهالی روستایی هستند ناظر به سبک زندگی و تغییرات جدیدی است که در طول ۵۰ سال گذشته ایجاد شده است. لزوماً این تغییرات اجتماعی متأثر از ملی‌شدن جنگل‌ها و مراتع نیست و عوامل دیگری از جمله ایجاد فناوری‌های جدید در آن مؤثر است. جامعه عشایری و کوچنده در طول هزاران سال بنا به اقتضای کوچندگی شرایط زندگی بسیار سخت و در عین حال متوازی را همراه با چادرنشینی پشت سر گذاشته است. جامعه روستایی نیز که قسمتی از بهره‌برداری خود را از مراتع در حریم روستاها انجام داده است در سبک زندگی بی‌آلایشی امرار معاش کرده است. تغییرات سال‌های اخیر متأثر از سبک زندگی شهری و ترویج آن در رسانه‌ها باعث شد که جامعه مرتع‌داران اعم از روستایی و عشایری به سبک گذشته خود باقی نمانند. به حدی که بیشتر نسل جوان این جامعه روستا و مرتع آبا و اجدادی خود را ترک کرده و به شهرها روی آورده‌اند. حتی افرادی که کسب و کار

مرتج‌داری را به خاطر شرایط اقتصادی ادامه می‌دهند ترجیح می‌دهند در حاشیه شهرها مستقر باشند تا امکانات بهتری برای خانواده خود فراهم کنند و دسترسی رفاهی بهتری در اختیار داشته باشند. به همین منوال، نظام تعاملاتی در عشایر از ساختار طایفه‌ای به خانواده‌های کوچک محدود شده است. حتی برخی وجود جامعه عشایری در شرایط فعلی را غیرضروری می‌دانند. این در حالی است که با از بین رفتن نظام سنتی مرتج‌داری، که همان ساختار عشایری است، نظام جدیدی شکل نگرفته است. در این خصوص مشاور سازمان امور عشایر بیان کرد:

«البته بعضی‌ها هم می‌گویند چرا سه جامعه (شهری، روستایی، و عشایری) باید داشته باشیم؟! اما به نظر بگذارید باشند. بالاخره تولیدکننده است و با توجه به آمار حدود بیست و چهار و پنج درصد گوشت قرمز را این‌ها تأمین می‌کنند. آن نظام بهره‌برداری از بین رفت و ما نتوانستیم یک نظام جدید را جای‌گزین کنیم» (اسکندری، ۱۳۹۷).

نظام انگیزشی مهم‌ترین عاملی است که نموده‌های اجتماعی این جامعه را معلول خود کرده است. انگیزه‌هاست که تعیین می‌کند تعاملات افراد با یکدیگر به صورت طایفه‌ای باشد یا انفرادی. انگیزه‌ها شکل‌دهنده قواعد بهره‌برداری است و حتی نوع نظام‌های همپاری را تعیین می‌کند. ویژگی‌های اجتماعی شامل مؤلفه‌های دیگری نیز از جمله نظام دانشی، عرف، نظام تعاون و همپاری است که هر یک از این موارد به صورت مبسوط قابل بحث و بررسی است.

قواعد بهره‌برداری مرتج قبل و بعد از قانون ملی شدن آن

نظام مرتج‌داری در ایران از گذشته به طور عمده در اختیار عشایر بوده و اداره می‌شده است. البته بخشی از آن نیز که در حریم روستاها قرار داشته در اختیار اهالی روستاها بوده و بخشی از سال از این مراتع استفاده می‌کرده‌اند. آن طور که صفی‌نژاد تصریح کرده است، در جامعه عشایری فرهنگ نگهداری دام، تخصص در امور دامی، شیوه‌های کوچ، ساخت سنتی اجتماعی و رده‌های قدرت، شیوه‌های بهره‌گیری از مرتج همه نشئت گرفته از مرتج و دام است (صفی‌نژاد، ۱۳۸۳: ۵۳). در این نظام بهره‌برداری، قواعدی در ساختار ایلی شکل یافته که رئیس مرکز تحقیقات سازمان امور عشایر به آن اشاره می‌کند:

«یک ساختار اجتماعی - سیاسی ایلی داریم که همان ایل، طایفه، تیره، و غیره است. یک سری واحدهای اردویی - مکانی داریم، مانند مال، وارگه، و یرد. بین نظام رده‌های ایلی با واحدهای اردویی - مکانی، مثل یرد، تفاوت وجود دارد. مدیریت مرتج در واحد سیاسی و بهره‌برداری از مرتج در قالب واحدهای اردویی - مکانی انجام می‌گیرد. در گذشته همه در یک نظام ایلی هم ایل و هم تبار بودند؛ ولی افرادی بودند که در آن سازمان در واحدهای اردویی - مکانی مشترک قرار می‌گرفتند و بدون اینکه مرتج داشته باشند، طی قواعدی از مرتج آن کس که مرتج دارد استفاده می‌کردند» (میزبان، ۱۳۹۹).

سرپرست و فرمانروای ایل را در ایران «ایلخان» یا «خان» می‌نامیدند. اگر ایل کوچک و کم‌قدرت بود، سرپرست آن را «خان» و اگر پهنه ایل وسیع، پُرجمعیت، و دارای قدرت و سیاست فوق‌العاده‌ای بود «ایلخان» می‌گفتند که قدرت و تصمیمات او را می‌توان با قدرت و تصمیمات پادشاه یک کشور مقایسه کرد. در ایل تصمیمات به صورت شورایی اتخاذ می‌شد و با مسئولیت خان این تصمیمات به اجرا درمی‌آمد. همه اراضی، املاک، و مراتع عشایری ایل جز تیول خان به‌شمار می‌آمد که بخشی از آن را در اختیار رده‌های پایین‌تر ایل و افراد تابعه قرار می‌داد؛ در مقابل حق چرا و مالیات‌های زراعی دریافت می‌کرد. خان وظیفه تأمین امنیت افراد و اموال را به عهده داشت. او با حکومت مرکزی نیز روابط داشت و سالیانه مالیاتی پرداخت می‌کرد و، در صورت رضایت حکومت مرکزی، حکم خانی و سرپرستی برای او صادر و ابلاغ می‌شد (صفی‌نژاد، ۱۳۸۳: ۶۷-۶۸).

در نظام سنتی بهره‌برداری مراتع اگر طبق برآوردی که خبرگان محلی قبل از کوچ از محل مرتع در مورد کم و کیف علوفه ارزیابی می‌کنند، مرتع ظرفیت و گنجایش تعداد کمتری دام را داشته باشد، شورای سرپرستان خانوارهای ایل جلسه‌ی مشورتی تشکیل می‌دهند و دام‌مازاد را از کوچ خارج می‌کنند و بقیه را همراه خویشاوندان خود به چرا می‌فرستند.

آن‌طور که شهبازی اشاره می‌کند، در زمانی که جنگل‌ها و مراتع در ملکیت خصوصی قرار داشت نحوه‌ی صیانت به این نحو بوده که افراد و نمایندگان طوایف در دفترخانه‌ی رسمی حاضر می‌شدند و با تعهد به پرداخت وجه التزامی سنگین متعهد به صیانت از منابع طبیعی و جلوگیری از تخریب آن می‌شدند (شهبازی، ۱۳۸۷: ۵۹). با این سازوکار ساده در یک سازمان تخصصی محدود و کارآمد، دولت می‌توانست عشایر را ملزم به رعایت صیانت از مراتع کند.

با تصویب قانون ملی‌شدن جنگل‌ها و مراتع، علاوه بر اراضی موات و فاقد هرگونه مالک خصوصی، کلیه‌ی مراتع متعلق به عشایر و دامداران صاحب نسق (بهره‌برداران عرفی یا عشایر ذی‌حق) و حتی بخش مهمی از اراضی سنددار که به هر دلیل مشمول قانون تقسیم اراضی نشد متعلق به دولت اعلام شد و از این طریق تصرف و تملک آن به دست زراندوزان و دیوان‌سالاران ممکن شد (شهبازی، ۱۳۸۷: ۲۴). ابطال اسناد مالکیت مراتع و بی‌اعتبارساختن بنچاق‌ها که بسیاری از آن‌ها موجود است در واقع حذف مدیریتی بود که در طی سالیان دراز شکل گرفته بود. با ایجاد رویه‌ی جدید صدور مجوز چرای دام در عرصه‌ی مراتع، به تدریج بر تعداد دامدارانی که دیگر خود را مقید به هیچ ضابطه‌ای نمی‌دیدند افزوده شد.

جدول مقایسه‌ی سطوح قواعد بهره‌برداری مراتع

یکی از قواعد بسیار اساسی در بهره‌برداری مراتع «حق مالکیت» است. این حق تعیین می‌کند که بهره‌بردار چه نسبتی با مراتع دارد و چه میزان از حق بهره‌برداری، مدیریت، و حتی انتقال و فروش را در اختیار دارد. همان‌طور که در ابتدای این بخش توضیح داده شد، قواعد بهره‌برداری تا پیش از ملی‌شدن مراتع به این نحو بود که بهره‌برداران علاوه بر حق دسترسی و استفاده از مراتع این اختیار را داشتند که «سامان عرفی» یا همان مرتع اختصاصی متعلق به خود را به دیگری واگذار کنند یا به فروش بگذارند و حتی پس از فوتشان به ارث می‌رسد. البته همه‌ی مراتع حالت خصوصی نداشت و از برخی به صورت مشاعی استفاده می‌شد که قواعد دیگری بر آن‌ها حاکم بود.

پس از ملی‌شدن مراتع طبق ماده‌ی یک «مصوبه‌ی ملی‌شدن جنگل‌ها و مراتع»، عرصه و اعیان مراتع جزو اموال عمومی محسوب شد و در اختیار و متعلق به دولت است. تنها حق بهره‌برداری برای مرتع‌داران باقی ماند و در خصوص انتقال و واگذاری اختیاری ندارند. به لحاظ قانونی مطابق با ماده‌ی ۳۷ «قانون حفاظت و بهره‌برداری مراتع» هر نوع واگذاری مرتع یا اجاره‌دادن آن غیرقانونی است. به دنبال تغییر در نظام مالکیت مراتع، رده‌های ساختاری عشایری روبه‌زوال رفت و مراتع که تا پیش از آن با زمامداری ایل‌ها پابرجا مانده بود ناگه بدون پشتوانه در اختیار افرادی برای صرف بهره‌برداری قرار گرفت. این سطح از قواعد در دسته حق انحصار و انتقال جای می‌گیرد و مربوط به بالاترین سطوح تصمیم‌گیری است.

یکی از سازوکارها در واگذاری مراتع پیش از ملی‌شدن اقطاع بوده است. پادشاهان با این سازوکار، عرصه‌های مرتعی را به خان‌های مناطق مختلف واگذار می‌کردند. در حال حاضر، بهره‌برداران برای دریافت مجوز بهره‌برداری باید در قالب پروانه‌ی چرا یا طرح مرتع‌داری از طریق سازمان جنگل‌ها، مراتع، و آبخیزداری یا شعب آن در سراسر کشور اقدام کنند.

در سطح بعدی، که جایگاه شکل‌گیری کنش جمعی بین کنشگران مختلف است، سامان‌دهی برخی از امور انجام می‌شده است. مثلاً، در نظام سنتی مرتع‌داری میانجیگری بین بهره‌برداران و رفع اختلافات توسط خان یا یکی از رده‌های ایلی صورت می‌گرفته است. در حالی که در نظام موجود و پس از ملی‌شدن مراتع رفع دعاوی در سازوکار رسمی قضایی صورت می‌گیرد و کارکرد میانجیگری در ساختار ایلی و مردمی تضعیف شده است. در این سطح کارکردهای دیگری

توسط زمامداران محلی صورت می‌گرفته که از جمله آن تأمین نهاده‌ها، مواد غذایی، و ملزومات مورد نیاز عشایر و سایر بهره‌برداران بوده است. این کارکرد در نظام موجود مرتع‌داری به صورت متمرکز توسط «سازمان امور عشایر» انجام می‌شود. تعاونی‌های منابع طبیعی نیز در انجام‌دادن برخی از خدمات نقش ایفا می‌کنند. البته آن‌ها نیز کاملاً مستقل و خودجوش نیستند و حدی از حمایت دولتی در آن وجود دارد.

تفاوت دیگر قواعد در دو نظام حکمرانی متمرکز سطوح تصمیم‌گیری است. در نظام سنتی قواعد و تصمیم‌گیری‌ها در سلسله‌مراتب ایلی صورت می‌گرفته و حدی از اختیار برای هر سطح برقرار بوده است. در نظام موجود تصمیمات در سطح بالای حاکمیتی متمرکز است و فقط برخی تصمیم‌گیری‌ها و قاعده‌گذاری‌های جزئی به بخش محلی روستایی و عشایری واگذار شده که قابل اعتنا نیست.

در سطح عملیاتی تنوعی از قواعد ریز و درشت وجود دارد که احصا کردن همه آن‌ها مقدور نیست و فقط به شرح مختصر مهم‌ترین موارد اشاره می‌شود. عمده قواعدی که در این سطح قرار می‌گیرد در دسته «حق مدیریت» و «حق برداشت» جای می‌گیرد. از جمله قواعد در این سطح آن است که در سلسله‌مراتب ایلی هر بهره‌بردار در «سامان عرفی» خود به بهره‌برداری و مدیریت مراتع خود اشتغال داشته است. هر یک از بهره‌برداران عشایری یا روستایی موظف بوده که درصدی از سود حاصل از تولیدات خود را به خان تقدیم کند و در مقابل خان به‌عنوان یک زمامدار محلی خدمات خاصی را عرضه می‌کرده است. در نظام موجود بهره‌برداران موظف‌اند به صورت رسمی و قانونی در قالب پروانه یا طرح مرتع‌داری مجوز بهره‌برداری را کسب کنند و حق بهره‌مالکانه را پرداخت کنند. البته، اجاره‌دادن مراتع یکی از معضلات شایعی است که به صورت غیررسمی صورت می‌گیرد و در تخریب مراتع مؤثر است.

عملیات مدیریت مراتع شامل حفاظت، احیا، و تعیین تقویم چرا از جمله اقداماتی است که در نظام سنتی بر عهده و در اختیار زمامداران محلی و عشایری قرار داشته است. آن‌ها پیش از حرکت به سمت ییلاق و قشلاق، پیش‌قراولان خود را به مقصد اعزام می‌کردند تا ارزیابی دقیقی از ظرفیت مراتع به دست آورند و دام‌مازاد را وارد منطقه جدید نکنند. با این کار، به صورت خودجوش در حفاظت از مراتع کوشا بودند. در نظام فعلی مرتع‌داری این اقدامات توسط دولت به صورت متمرکز صورت می‌گیرد. بدیهی است در این رویه دقت نظرهای اجتماعی و اقلیمی مربوط به هر منطقه صورت نمی‌گیرد و مراتع و معیشت بهره‌برداران دست‌خوش نابسامانی قرار می‌گیرد.

از سوی دیگر، بدنه اجرایی در سازمان جنگل‌ها، مراتع، و آب‌خیزداری توان نظارت و پاسبانی بر مراتع را به طور کامل در اختیار ندارند و با مخاطراتی از جمله آتش‌سوزی و تخریب عرصه‌ها روبه‌رو می‌شوند. در حالی که در نظام سنتی مرتع‌داری ضمن آنکه خان‌ها در تعیین مرز بین هر سامان عرفی مربوط به هر بهره‌بردار نقش داشتند، پاسبانی کامل را در هر منطقه انجام می‌دادند و با خاطیان به شدت برخورد می‌کردند.

یکی دیگر از قواعدی که در نظام سنتی حاکم بوده بهره‌برداری از مراتع به صورت جمعی و گاه فردی است. در حالی که در شرایط فعلی با از بین رفتن بافت اجتماعی عشایری بسیاری از مرتع‌داران تمایل دارند که به صورت فردی با افزایش بهره‌برداری در سامان عرفی خود اقدام کنند.

همان‌طور که بیان شد، یکی از علت‌های ایجاد تمایزات قواعد پس از ملی‌شدن مراتع مربوط به شکل‌گیری دانش و فناوری‌های جدید است. مثلاً، در گذشته حرکت کردن در میان بندها به صورت پیاده یا با کمک احشام بوده است. در حالی که در شرایط فعلی تردد با کمک وسایل نقلیه صورت می‌گیرد. ضمن اینکه متأسفانه بسیاری از ایل‌راه‌ها دچار تغییر کاربری شده و امکان تردد در آن وجود ندارد.

همچنین، در نظام موجود استفاده از دانش رسمی برای احیا و بهره‌برداری در کنار دانش ضمنی و تجربی که در گذشته وجود داشته از جمله تحولات جدیدی است که قواعد خاصی را ایجاد کرده و ساختارهای خاصی برای آن شکل گرفته است. این مؤلفه در فرایند احیای مراتع، بذریاشی، قرق کردن، تولید محصولات دامی، بازاریابی محصولات عشایری، و بسیاری موارد دیگر بروز یافته است.

در ادامه در جدول ۲ قواعد در سطوح اساسی، انتخاب جمعی و عملیاتی در دو نظام مرتع‌داری قبل و پس از ملی‌شدن مراتع مقایسه شده است. این قواعد و مؤلفه‌ها با توجه به مصاحبه‌ها، مشاهدات و اسناد استخراج شده است. البته قواعد قابل مقایسه بین دو نظام مرتع‌داری بسیار متعدد است و تنها محدود به این موارد نیست.

جدول ۲. سطوح قواعد در عمل بهره‌برداری مراتع

سطوح قواعد	نظام سنتی مرتع‌داری	نظام دولتی مرتع‌داری
سطح اساسی	نظام مالکیت و زمامداری ایلخانی	حکمرانی و مالکیت دولتی مبتنی بر قانون ملی‌شدن جنگل‌ها و مراتع
	نظام حفاظت و بهره‌برداری ایلی و خصوصی	نظام حفاظت دولتی و بهره‌برداری خصوصی و مشاعی
	اقطاع مراتع توسط خان	واگذاری حق استحصال توسط دولت
سطح کنش جمعی	حل مسائل به صورت میانجیگری و ریش‌سفیدی	مراجعه به شعب قضایی
	تأمین نهاده‌ها توسط خان	تهیه نهاده‌ها توسط شرکت تعاونی
سطح عملیاتی	تصمیم‌گیری در ساختار نظام ایلی	تمرکز تصمیم‌گیری در دولت و تصمیمات حداقلی توسط شوراهای روستایی و عشایری
	تحویل درصدی از سود حاصل از دام‌داری و کشاورزی به خان	واریز حق بهره‌مالکانه و تمدید پروانه و طرح مرتع‌داری به خزانه دولت
سطح عملیاتی	حق بهره‌برداری برای کسانی که دارای پروانه و طرح مرتع‌داری‌اند یا مرتع را اجاره کرده‌اند.	حق بهره‌برداری و انحصار برای کسانی که دارای یرد یا عرف‌اند.
	پاسبانی و حفاظت از مراتع توسط دامداران	پاسبانی و حفاظت از مراتع و شیوه بهره‌برداری توسط یگان حفاظت منابع طبیعی
	تعیین زمان کوچ توسط پیش‌قراولانی که خان تعیین می‌کرد.	تعیین زمان آزادسازی مرتع برای ییلاق و قشلاق توسط سازمان ج.وم.
	ظرفیت مرتع توسط پیش‌قراولان خان	تعیین ظرفیت واحد دامی مجاز در مرتع توسط سازمان ج.وم.
	تعیین حدود واگذاری توسط خان	تعیین ممیزی و ابعاد طرح مرتع‌داری در دفاتر فنی سازمان ج.وم.
	نظارت بر استفاده بهینه مرتع توسط کلانتر	ابطال پروانه در صورت عدم استفاده توسط سازمان ج.وم.
	مجازات خاطیان توسط کلانتر	تعیین جریمه برای بهره‌برداران خاطی توسط شعب قضایی
	حرکت در میان‌بند و استفاده از مراتع سرحد در بازه ۴۵ روزه	عدم استفاده از میان‌بند به‌علت تغییر کاربری این مراتع
	بهره‌برداری مراتع به‌صورت مشترک یا خصوصی	واگذاری مراتع به‌صورت مشاعی و افزاز به‌صورت غیررسمی
	قرق کردن مبتنی دانش ضمنی و عرفی	قرق کردن به‌صورت اجباری توسط سازمان ج.وم.
	تولید و مصرف به‌صورت جمعی در واحد اجتماعی «مال»	تولید و مصرف به‌صورت خصوصی - تفکیک غیررسمی مراتع مشاعی
	بذریاشی توسط خود مردم به‌صورت خودجوش	کاشت نهال، بذریاشی، و کپه‌کاری با مشارکت سازمان جنگل‌ها و مردم
به‌کارگیری دانش بومی و عرفی در سطح بسیار عمیق	به‌کارگیری دانش عرفی در کنار آموزش‌های رسمی	

نتیجه‌گیری

رویکرد غالب در حکمرانی مراتع کشور تصدی و دخالت دولت در همه شئون مدیریت و بهره‌برداری مراتع است؛ به‌گونه‌ای که مردم، که همان بهره‌برداران محلی و عشایرند، از کمترین اختیار برای تصمیم‌گیری و مدیریت برخوردارند. به‌نظر می‌رسد رویکرد مطلوب برای بهره‌برداری مراتع استفاده از ظرفیت بدنه مردم و جامعه در این بخش است (شهبازی، ۱۳۸۷). هرچند رویکرد مردمی در حکمرانی مراتع به قانون تبدیل نشده تا مسیر برای اقدام مؤثر فراهم شود، در سیاست‌های بالادستی نظام جمهوری اسلامی مورد توجه قرار گرفته است. «سیاست‌های کلی منابع طبیعی» پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام در سال ۱۳۷۹ از سوی رهبر معظم انقلاب مصوب و ابلاغ شد. این سیاست‌ها در چهار بند به‌طور جداگانه مسیر حکمرانی در بخش منابع طبیعی را مشخص کرده است. به‌طور خاص بند اول این سند که موضوع مشارکت مردم را مطرح کرده به شرح زیر است:

«ایجاد عزم ملی بر احیای منابع طبیعی تجدیدشونده و توسعه پوشش گیاهی برای حفاظت و افزایش بهره‌وری مناسب و سرعت‌بخشیدن به روند تولید این منابع و ارتقا بخشیدن به فرهنگ عمومی و جلب مشارکت مردم در این زمینه.»

این سیاست‌ها به‌طور خاص موضوع نظام حکمرانی و بهره‌برداری مؤثر منابع طبیعی را با مشارکت مردم و تقویت آموزش در این بخش مدنظر قرار داده است. با ورود بخش مردمی در قالب بخش تعاونی، خصوصی، و سایر سازوکارهای غیردولتی برای مدیریت و سرمایه‌گذاری در بخش منابع مشترک مرتعی، از مجموع هزینه‌های مالی و انسانی دولت برای حفاظت و احیای مراتع کاسته می‌شود. برای تحقق این مهم ضروری است از سازوکارهای بومی و مردم‌نهاد که متناسب با نهاد اجتماعی و اقلیمی کشور است استفاده شود (فرهادی، ۱۳۹۳). طراحی چنین سازوکار یا نهادی نیازمند تحقیق، تدقیق، و بهره‌گیری از آموزه‌های دینی، تمدنی، و جهانی است (فراهانی‌فرد، ۱۳۸۵).

بدون شک، لازمه این تغییرات در نظام مرتع‌داری کشور و تقویت انگیزه درونی بهره‌برداران برای حفاظت، احیا، و بهره‌برداری پایدار از مراتع انجام‌دادن اصلاحات جدی در «مصوبه ملی شدن جنگل‌ها و مراتع» و اصلاح قانون منابع طبیعی کشور است. آنچه شایسته است محور این قانون قرار بگیرد واگذاری حق انتخاب و مدیریت به بهره‌برداران یعنی جامعه عشایری و روستایی است و تا حد ممکن از تصدی و تصمیم‌گیری دولت به‌خصوص در سطح عملیاتی کاسته شود (مرادی و میردیلیمی، ۱۳۹۷). با توجه به سطوح سه‌گانه قواعد، پیشنهاد می‌شود مطابق جدول ۳ حق قاعده‌گذاری و مدیریت به‌طور متناسب به دولت، بهره‌بردار، یا به‌صورت اشتراکی به هر دو واگذار شود.

جدول ۳. سطوح قواعد و نسبت حق و تکلیف برای بازیگران

مشارکت دولت و بهره‌بردار	در اختیار بهره‌برداران	در اختیار دولت
		تعیین نحوه انحصار و مالکیت مرتع
		تعیین قواعد جرایم بازدارنده تغییر کاربری
		قاعده تعیین کاربری اراضی: مراتع، اراضی کشاورزی، و صنعتی
	تعیین نحوه واگذاری عرصه‌های مرتعی	
	تعیین مالیات یا بهره مالکانه عرصه‌های مرتعی	
	قواعد ایجاد تشکل‌ها و همیاری‌ها	قواعد سطح
	قواعد حمایتی و انگیزشی مرتع‌داری	انتخاب جمعی
	ممیزی مراتع	
	نحوه تأمین نهاده‌های انسانی و دامی	
	نحوه شکل‌دادن به کسب‌وکارهای مرتع‌داری	نظارت بر عدم تغییر کاربری
	حفاظت و احیای مرتع	
	تعیین تقویم چرا	قواعد سطح
	تعیین ظرفیت بهره‌برداری مرتع	عملیاتی
	تعیین نحوه کوچ و اسکان	
	حفاظت از تمامیت مرتع در برابر تخریب و تصرف	

همان‌طور که در جدول ۳ مشخص شده، مطلوب است که در اصلاح قانون منابع طبیعی کشور مجموعه قاعده‌گذاری و مسئولیت‌ها در سطح عملیاتی حتی‌الامکان در اختیار مردم، که همان جامعه عشایری و روستایی‌اند، قرار بگیرد. بدیهی است که این مهم نیازمند ملاحظات و دقت‌نظری است که باید در سیاست‌های نظارتی و مالیاتی مدنظر قرار بگیرد.

منابع

۱. از کیا، مصطفی و ایمانی، علی، ۱۳۹۰، تحلیل نظری نظام‌های بهره‌برداری از مراتع، نشریه توسعه محلی، سال سوم، شماره ۲، صص ۱-۲۸
۲. از کیا، مصطفی، ۱۳۷۴، طرح بررسی ابعاد اجتماعی و اقتصادی و فنی طرح‌های مرتعداری در استان‌های فارس و کهگیلویه و بویر احمد، دانشگاه تهران، گروه عشایری، مؤسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی.
۳. استرم، الینور، ۱۳۹۴، فهم تنوع نهادی، ترجمه سیدجمال‌الدین محسنی زنوزی، تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق
۴. اسکندری، نگهدار؛ علیزاده، عسگر و مهدوی، فاطمه، ۱۳۸۷، سیاست‌های مرتعداری در ایران، تهران: نشر پونه.
۵. آبراهامیان، پرواند. ۱۳۹۰، تاریخ ایران مدرن، تهران: نشر نی.
۶. پاپلی یزدی، محمدحسین و لباف خانیکی، مجید، ۱۳۷۹، مرتع؛ نظام‌های بهره‌برداری مرتع، تحقیقات جغرافیایی، سال ۱۵، شماره ۲، صص ۷-۴۰.
۷. حسینی، سیدجعفر، ۱۳۹۳، بررسی جازچوب حقوق مالکیت از منظر اقتصاد نهادی در صنعت نفت ایران، مشهد: دانشگاه فردوسی.
۸. خنیفر، حسین و مسلمی، ناهید، ۱۳۹۷، اصول و مبانی روش‌های پژوهش کیفی، تهران: نگاه دانش.
۹. دلاور، علی، ۱۳۸۳، مبانی نظری و عملی پژوهش، تهران: رشد.
۱۰. زهدی، مهدی؛ ارزانی، حسین؛ جوادی، سیداکبر؛ جلیلی، عادل و خورشیدی، غلامحسین، ۲۰۱۹، بررسی اثربخشی قوانین و مقررات مرتعداری در ایران، تحقیقات مرتع و بیابان ایران، سال ۲۵، شماره ۴، صص ۸۹۸-۹۱۰.
۱۱. سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب سال ۱۳۸۴، ابلاغ‌شده توسط مقام معظم رهبری، <https://farsi.khamenei.ir/news-content?id=165>
۱۲. سیاست‌های کلی منابع طبیعی مصوب ۱۳۷۹، ابلاغ‌شده توسط مقام معظم رهبری، <https://farsi.khamenei.ir/news-content?id=29284>
۱۳. شهبازی، عبدالله، ۱۳۸۷، زمین و انباشت ثروت؛ تکوین الیگارشسی جدید در ایران امروز. نسخه الکترونیکی.
۱۴. صفی‌نژاد، جواد، ۱۳۶۸، ساخت سنتی در عشایر ایران، نامه علوم اجتماعی، سال ۳، شماره ۱، صص ۶۷-۹۸.
۱۵. صفی‌نژاد، جواد، ۱۳۸۳، ساختار اجتماعی عشایر ایران، مطالعات ملی، سال ۱۷، شماره ۱، صص ۴۳-۸۴.
۱۶. فراهانی‌فرد، سعید، ۱۳۸۵، اندیشه بهره‌برداری از منابع طبیعی در نظام اقتصادی اسلام، اقتصاد اسلامی، سال ۲۱، شماره ۶، صص ۱۱-۴۴.
۱۷. فرهادی، مرتضی، ۱۳۸۶، واره؛ درآمدی به مردم‌شناسی و جامعه‌شناسی تعاون، تهران: شرکت سهامی انتشار.
۱۸. فرهادی، مرتضی، ۱۳۹۳، مردم‌نگاری دانش‌ها و فناوری‌های سنتی؛ مردم‌نگاران ایران، دانش‌های بومی ایران، سال ۲، صص ۱-۴۹.
۱۹. قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، مصوب سال ۱۳۴۶.
۲۰. قانون ملی‌شدن جنگل‌ها و مراتع کشور، مصوب سال ۱۳۴۱.
۲۱. کرسول، جان، ۱۳۹۴، پویا کیفیت و طرح پژوهش؛ انتخاب از میان پنج رویکرد (روایت پژوهی، پدیدارشناسی، نظریه داده‌بنیاد، قوم‌نگاری، مطالعه موردی)، ترجمه حسن دانایی‌فرد و حسین کاظمی، تهران: انتشارات صفار.
۲۲. لمتون، آ.ک.س.، ۱۳۳۹، مالک و زارع در ایران، ترجمه منوچهر امیری، تهران: مرکز انتشارات علمی و فرهنگی.
۲۳. مرادی، عزت‌اله و میردیلیمی، سیده‌زهرا، ۱۳۹۷، نظام‌های مدیریت مراتع ایران، اصفهان: جهاد دانشگاهی.
۲۴. میردیلیمی، سیده‌زهرا و مرادی، عزت‌اله، ۱۳۹۷، ارزیابی کارآمدی نظام مرتعداری ایران در نیم قرن گذشته، نشریه علمی- پژوهشی مرتع، سال ۴، شماره ۱، صص ۴۰۵-۴۲۱.
۲۵. نیومن، ویلیام لارنس، ۱۳۸۹، شیوه‌های پژوهش اجتماعی: رویکردهای کمی و کیفی، ترجمه حسن دانایی‌فرد و سیدحسین کاظمی، تهران: مهربان نشر.
26. Abrahamian, Ervand, 2008, *A history of modern Iran*, Translated by Mohammad Ibrahim Fattahi. Tehran: Nashr-e Ney.
27. Azkia, M. and Imani, A., 2012, Theoretical analysis of land exploitation systems with an emphasis on pastures. *Journal of Community Development*, 3(2), 1-28

28. Azkia, M., 2004, *A study of the social, economic and technical dimensions of rangeland management projects in Fars, Kohgiluyeh and Boyer-Ahmad provinces*, University of Tehran, Nomadic Department, Institute of Social Studies and Research.
29. Boyatzis, Richard E., 1998, *Transforming qualitative information: Thematic analysis & code development*. Thousand Oaks: Sage Publication.
30. Brennan, Geoffrey and Buchanan, James M., 1985, *The reason of rules. Constitutional political economy*. In *The Collected Works of James M. Buchanan* (Indianapolis, IN: Liberty Fund).
31. Creswell, John W., 2015, *Qualitative inquiry and research design: choosing among five approaches*, 2nd ed, Tehran: Saffar.
32. Delavar, Ali, 2004, *Theoretical and practical foundations of research*. Tehran: Roshd.
33. Eskandari, Keeper; Alizadeh, Asgar and Mahdavi, Fatemeh, 2007, *Rangeland policies in Iran*. Tehran: Pooneh Publishing.
34. Farhadi. M., 2001, *An old traditional women -specific cooperative in Iran. An introduction to anthropology and sociology of cooperation* Tehran: entesharco.
35. Flick, Uwe, 1998, *An introduction to qualitative research*. Thousand Oaks, CA: sage.
36. General policies of Article 44 of the Constitution approved in 2005, the Expediency Council.
37. General policies of natural resources approved in 2000, Expediency Council.
38. K. & Lincoln, Y. S.; Ryan, G. W. and Bernard, H. R., 2000, *Data Management and Analysis Methods*, In Denzin, N. (Eds.), *Handbook of qualitative research*, Sage Publications.
39. Khanifar, Hossein and Muslimi, Nahid, 2018, *Principles and foundations of qualitative research methods*. Tehran: Negah Danesh.
40. Kiser, Larry and Ostrom, E., 1982, *Strategies of Political Action, chapter The Three Worlds of Action*, Sage, Beverly Hills.
41. Lambton, A.K., 1998, *Landlord and peasant in Persia: a study of land tenure and land revenue administration*. Translated by M. Amiri. Tehran: elmifarhangi.
42. Law on Nationalization of Forests and Rangelands, approved in 1962.
43. Law on protection and exploitation of forests and rangelands approved in 1967.
44. Marshall, G., 1998, *A dictionary of sociology*. Oxford University Press, New York.
45. Meinzen-Dick, Ruth; DiGregorio, Monica and McCarthy, Nancy, 2004, *Methods for studying collective action in rural development. Agricultural systems*, 82 (3), 197-214.
46. Mirdeilami, Z. and Moradi, E., 2018, *Evaluating the efficiency of rangeland management system over the past half century. Jurnal of Rangeland*, 11(4), 405-421.
47. Olson, Mancur, 1965, *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
48. 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.
49. Ostrom, E., 2005, *Understanding institutional diversity*. England: Princeton University Press.
50. Ostrom, Elinor, 2003, *How types of goods and property rights jointly affect collective action*. In *Journal of theoretical politics*, 15 (3), 239-270.
51. Ostrom, Elinor, 2007, *Challenges and Growth: the Development of the Interdisciplinary Field of Institutional Analysis*, *Journal of Institutional Economics*, Vol. 3, PP. 239-264.
52. Ostrom, Elinor; Gardner, Roy; Walker, James and Walker, Jimmy, 1994, *Rules, games, and common-pool resources*. Michigan: University of Michigan Press.
53. Papoli Yazdi M. and Labaf Khaniki M., 2000, *The Pasture: Exploitation Systems*. *Geographical Research*, 15(2), 7-40.
54. Ryan, Gery W. and Russell, Bernard, H., 2003, *Techniques to identify themes*. *Field methods*, 15 (1), 85-109.
55. Safinejad, J., 1989, *Traditional construction in Iranian nomads*, *Journal of social science letter*, 3(1), 67-98.
56. Safinejad, J., 2004, *Social structure among nomads in iran*, *Natural studies*, 1(17), 43-84.
57. Shahbazi, Abdullah, 2008, *Land and accumulation of wealth; The emergence of a new oligarchy in Iran today*.
58. Strom, Eleanor, 2015, *Understanding Institutional Diversity, translated by Seyed Jamaluddin Mohseni Zanozi*. Tehran: Imam Sadegh University Press.

59. Van Laerhoven, Frank and Ostrom, Elinor, 2007, Traditions and Trends in the Study of the Commons. *International Journal of the Commons*, 1(1), 3-28.
60. W. Lawrence Neuman, 2010, *Social Research Methods: Quantitative & Approaches*. Translated by Hasan Danaeefard, Seyed Hosain Kazemi. Tehran: Mehrban Nashr.
61. Zohdi, M.; Arzani, H.; Javadi, S.A.; Jalili, A. and Khorshidi, GH., 2019, Investigating the Effectiveness of Range management Laws and regulations in Iran. *Iranian Journal of Rangeland and Desert Research*, 25(4), 898-910.