

شکل‌گیری نهادهای مدیریت آب؛ طراحی یا بریکولاژ؟

سروش طالبی اسکندری



انستیتو ملی تحقیقات آب ایران
معاونت ملی تحقیقات و فناوری





چاپ اول | زمستان ۱۴۰۲

شکل‌گیری نهادهای مدیریت آب؛ طراحی یا بریکولاژ؟

سروش طالبی اسکندری





انديشكده تدبير آب ايران
اينجی بزرگه، سنج، ستان و كشوروي ايران

انديشكده تدبير آب ايران

آدرس دفتر: تهران، خيابان فتحی شقایق، بين
خيابان چهلستون و سيد جمال الدين اسد آبادی
پلاک ۴۵، طبقه ۴

آدرس تارنما: <http://iwpri.ir>

آدرس پست الكترونيکی: info@iwpri.ir

شماره تماس: ۸۸۷۰۲۸۰۵ - ۸۸۷۰۲۰۱۳ - ۰۲۱



شکل‌گیری نهادهای مدیریت آب؛ طراحی یا بریکولاژ؟

پدیدآورنده: سروش طالبی اسکندری

تهیه‌کننده: اندیشکده تدبیر آب

طراح جلد و صفحه‌آرایی: حامد خاکپور

نوبت چاپ: اول - زمستان ۱۴۰۲

شمارگان: ۱۰

فهرست مطالب

۱-مقدمه.....	۸
۲- مرور ادبیات.....	۱۴
۱-۲- استراتژی سازمان‌ها و مساله طراحی و پیاده‌سازی.....	۱۵
۲-۲- سیاست‌گذاری و مساله طراحی و پیاده‌سازی.....	۲۰
۱-۲-۲- مرحله شکل‌گیری سیاست و نقدها به جدا دیدن آن.....	۲۴
۲-۲-۲- مرحله پیاده‌سازی سیاست و نقدها به جدا دیدن آن.....	۲۶
۳-۲- نهادگرایی و مساله طراحی و پیاده‌سازی.....	۳۴
۱-۳-۲- جریان اصلی نهادگرایی و اصول طراحی نهادی.....	۳۵
۲-۳-۲- نهادگرایی انتقادی.....	۳۸
۳-۳-۲- بریکولاز نهادی.....	۴۱
۴-۳-۲- مقایسه اصول طراحی نهادی استروم و بریکولاز نهادی کلیور.....	۴۴
۳- تجربه برنامه‌ریزی در قانون مدیریت پایدار آب زیرزمینی کالیفرنیا.....	۵۰
۱-۳- سابقه مدیریت آب زیرزمینی کالیفرنیا.....	۵۱
۲-۳- معرفی سیگما.....	۵۳
۱-۲-۳- اختیارات و تعهدات GSA.....	۵۴
۳-۳- مشارکت در سیگما.....	۵۷
۱-۳-۳- سیگما و محرومان.....	۵۸
۲-۳-۳- سازوکارهای منتج به طرد.....	۵۹
۱-۲-۳-۳- تنظیمات سیگما.....	۶۰
۲-۲-۳-۳- زمینه ساختاری بی عدالتی در کالیفرنیا.....	۶۱
۳-۲-۳-۳- استراتژی‌های کسب قدرت تصمیم‌گیری.....	۶۲

۶۴-۳-۴ نتایج..... ۶۴

۶۶-۴-۴ تجربه اجرای برنامه مدیریت مشارکتی در شبکه آبیاری تازه آباد..... ۶۶

۶۸-۱-۴-۴ سابقه بهره‌برداری زمین و آب در ترکمن صحرا..... ۶۸

۷۲-۲-۴-۴ تاریخچه تأسیس شبکه تازه‌آباد و تعاونی پیوند..... ۷۲

۷۴-۳-۴-۴ پروژه "استقرار سیستم مدیریت مشارکتی آب در استان گلستان"..... ۷۴

۷۶-۴-۴-۴ تغییر و تحولات تازه‌آباد در زمان اجرای پروژه مدیریت مشارکتی..... ۷۶

۷۷-۱-۴-۴-۴ ساختارسازی مشارکت..... ۷۷

۷۹-۲-۴-۴-۴ فعالیتهای آموزشی و ترویجی..... ۷۹

۸۰-۳-۴-۴-۴ تدوین و اجرای برنامه آبیاری..... ۸۰

۸۳-۴-۴-۴-۴ حفاظت و نگهداری از سازه‌های شبکه آبیاری..... ۸۳

۸۴-۵-۴-۴-۴ تازه‌آباد یک دهه پس از طراحی مدیریت مشارکتی..... ۸۴

۹۰-۱-۵-۴-۴ ساختار مدیریت و بهره‌برداری آب..... ۹۰

۹۳-۲-۵-۴-۴ دانش حاصل از آموزش و ترویج..... ۹۳

۹۴-۳-۵-۴-۴ برنامه آبیاری..... ۹۴

۹۶-۴-۵-۴-۴ احساس مسئولیت و سازوکار حفاظت و نگهداری..... ۹۶

۹۷-۶-۴-۴ نتایج..... ۹۷

۹۷-۱-۶-۴-۴ اعتبار مدیریت مشارکتی و نحوه هزینه‌کرد آن..... ۹۷

۱۰۱-۲-۶-۴-۴ تمایز بازنمایی‌ها از پروژه مدیریت مشارکتی..... ۱۰۱

۱۰۵-۳-۶-۴-۴ تمایل به منجمد کردن زمان..... ۱۰۵

۱۰۸-۵- جمع‌بندی..... ۱۰۸

۱۲۲-۶- منابع..... ۱۲۲



مقدمه

● مقدمه

در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، سیاست‌های آب در سراسر جهان با نقش قوی دولت مرکزی و مقررات مرکزی تعیین می‌شد (pahl-wostl, 2015). مشخصه این سازوکار رویکردی دستور و کنترلی و سلسله‌مراتبی بود و دولت نقش تعیین و اجرای سیاست‌های آبی را در اختیار گرفته بود. در قالب سازمان و سازماندهی دولتی، دو مرحله برنامه‌ریزی (یا طراحی) و پیاده‌سازی (یا اجرا) تفکیک می‌شوند و نقش‌های متولی و سازوکارهای هر یک از این دو مرحله معین می‌شوند. بنابراین وقتی نقش مسئولیت و تولی‌گری به دولت سپرده شد، نظام برنامه‌ریزی (شامل مراحل تفکیک شده برنامه‌ریزی و اجرا) سازوکار محوری و تعیین‌کننده نظام حکمرانی خواهد بود. در یک مرحله آنچه باید انجام شود در قالب برنامه تعیین می‌شود و نقشه راه، اهداف معین و دقیق، جزئیات اقدامات به همراه زمان‌بندی و بودجه‌بندی و نقش‌ها و مسئولیت‌ها مشخص می‌شود. انتظار این است که در مرحله پیاده‌سازی این برنامه محقق شود و در نهایت نظارت و ارزیابی نیز بر مبنای آن صورت گیرد. نمونه‌ای از این برنامه‌ریزی را می‌توان در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه (یا برنامه‌های عمرانی) ایران نیز مشاهده کرد. در بخش آب برنامه‌های عمرانی پیش از انقلاب و دو برنامه توسعه پس از انقلاب متمرکز بر اقدامات سازه‌ای و عرضه‌محور بوده است. اما از برنامه سوم به تدریج اهداف غیر سازه‌ای و دغدغه‌های حفاظت نیز در برنامه‌ها گنجانده شد. اما در عمل عموماً تناسبی میان برنامه‌های طراحی شده مدیریت آب با اقتضائات پیاده‌سازی و نتایج به دست آمده از اجرا دیده نمی‌شود. به ویژه اهداف و برنامه‌های حفاظتی در دو دهه اخیر، پیشرفت و دستاورد چندانی در اجرا نداشته است. اگر هدف‌گذاری برای ساخت تعدادی سد در برنامه‌های اول تا چهارم توسعه موجب تمرکز بودجه و عملیات دولت برای احداث آنها می‌شد، اما وضعیت کنونی در زمینه‌هایی همچون تعادل میان برداشت و تغذیه آبخوان‌ها، اعمال ارزش اقتصادی واقعی آب، تقویت مبانی حقوق آب و ... شباهتی با اهداف در نظر گرفته شده در برنامه‌های سال‌های اخیر ندارد. از آن شدیدتر، برنامه‌ریزی‌های جزئی‌تر برای مثال در طرح احیاء و تعادل بخشی آب‌های زیرزمینی در رسیدن به اهداف خود و حتی پیشبرد گام‌های اجرایی در نظر گرفته شده، توفیق چندانی نداشته‌اند.

در عرصه مدیریت آب جهانی، از اواخر دهه ۱۹۸۰ از یک سو فقدان کارایی و اثربخشی و از سوی دیگر رانت‌جویی توسط نخبگان قدرتمند و رفتار غیر عادلانه به عنوان دلایلی برای شکست در ارائه خدمات کافی و رسیدگی به مشکلات فزاینده تشخیص داده شد (pahl-wostl, 2015). دستگاه عریض و طویل دولت برای اینکه بتواند اهداف در نظر گرفته شده را برآورده کند چابک نیست و در نتیجه اگر چه ادعاهای بزرگی در ابتدا طرح می‌شود، ولی نتیجه ناامید کننده است. همچنین حکمرانی آب عرصه تعارض منافع و ارزش‌ها و مطالبات است. دولت در این بین بازیگری بی‌طرف نیست و انحصار در تصمیم‌گیری منتج به نادیده گرفتن سیستماتیک برخی از طرفین تعارض خواهد بود. بنابراین حضور دولت در راس تصمیم‌گیری معادل با بی‌عدالتی در حق گروهی از طرفین و منافع و رانت‌های ویژه برای گروه‌هایی دیگر خواهد بود. ضعف‌های دولت در بهبود وضعیت

حکمرانی آب، رویکردهایی مبنی بر تمرکززدایی را مطرح کرده است. در راستای تمرکززدایی از دولت، به تدریج شیوه‌های دیگری از حکمرانی بر مبنای آزادسازی اقتصاد و سپردن امور مربوط به خدمات آبی (به ویژه آب شرب و فاضلاب) به بازار برای جبران مشکلات قبلی گسترش پیدا کرد (pahl-wostl, 2015). از اواخر دهه ۱۹۹۰ و ۲۰۰۰ نیز با مشخص شدن شکست بازارها در راستای ارتقای عدالت و بهبود پایداری محیط‌زیست، رویکردهای مشارکتی مطرح شد (همان). نقش‌های مرکزی به گروه‌های اجتماعی و تشکلهای بهره‌داران آب واگذار شد، تغییری که به ویژه در مدیریت آبیاری قابل توجه بود. اما در عمل طی دهه‌های اخیر آنچه مدیریت آب و حکمرانی آب را شکل می‌دهد تلفیقی از سازوکارهای مختلف دولت‌محور، بازارمحور و شبکه‌های اجتماعی است.

با این تغییر و تحولات، در کشورهای مختلف، با قوت و ضعف، انحصار دولت و رویکرد بالا به پایین آن شکسته شده است. اما همچنان سازوکارهای طراحی و برنامه‌ریزی در مدیریت آب مشهود است. در ایران نیز در بسیاری از اصلاحات سال‌های اخیر با جلب مشارکت متخصصان دانشگاهی (همچون برنامه احیای دریاچه ارومیه در دولت یازدهم و دوازدهم و برنامه سازگاری با تغییر اقلیم) یا با مشارکت کلیه ذی‌نفعان (همچون طرح تالاب‌ها در سازمان محیط‌زیست و پروژه‌های توسعه‌ای محلی) برنامه‌ریزی صورت گرفته است. ویژگی هریک از این موارد ارائه برنامه‌ای جامع، دقیق و جزئی برای مدون کردن مجموعه اقدامات مورد نظر طی بازه زمانی میان‌مدت (۵ ساله) یا بلندمدت (۱۰ یا ۲۰ ساله) است. در هریک از این برنامه‌ها وظیفه ذی‌نفعان مختلف در آن تعیین شده و برنامه تبدیل به نهاد تعیین‌کننده فرایند اجرا گردیده است. اما این اسناد برنامه نیز اغلب پس از تهیه بایگانی شده یا در اجرا، مسیری متفاوت از برنامه طی شده است. در این موارد نیز تهیه‌کنندگان برنامه، کم‌کاری دولت و سایر ذی‌نفعان و عدم تعهد و همراهی در اجرا یا تخصیص کم بودجه را به عنوان دلیل شکست عنوان می‌کنند (ستاد اجرای دریاچه ارومیه، ۱۳۹۴). اما به نظر می‌رسد در بسیاری از موارد واقعا نمی‌توان دولت را در دستیابی به اهداف غیر مصمم دانست (برای مثال احیای دریاچه ارومیه در دولت یازدهم و دوازدهم). در مواردی نیز خود ذی‌نفعان غیر دولتی منابع و اختیاراتی را برای پیشبرد بخشی از اقدامات داشته‌اند تا حداقل به برخی از اهداف مورد نظر برنامه دست پیدا کنند (برای مثال تجاری که برنامه‌ریزی محلی برای بهره‌برداری از يك آبخوان یا منبع آب سطحی صورت گرفته است). اما در این موارد نیز برنامه‌ریزی‌ها عموماً منتج به دستاورد هدف‌گذاری شده نبوده است.

آنچه تاکنون زیر ذره‌بین نقد بوده، حضور انحصاری دولت در تصمیم‌گیری و عدم مراجعه به ذی‌نفعان است. نقد و مطالبه‌ای که نتیجه‌اش گسترده‌تر شدن میزهای تصمیم‌گیری و دعوت از متخصصان و نمایندگان بیشتر به این جلسات بوده است. همچنین بسیاری از پژوهش‌های با رویکرد انتقادی، نشان داده‌اند کوچک تا آن اندازه که ادعا می‌شد زیبا نیست و تلفیقی از روش‌های بالا به پایین و پایین به بالا ضرورت دارد. اما این پژوهش قصد دارد بر فرایندها و شیوه‌هایی (چه در انحصار دولت یا بدون آن) نور بتابد که همچنان رویکردهای انحصارگرایانه در آن بازتولید می‌شود. در پیچه‌ای که این پژوهش به آن خیره می‌شود فرایند برنامه‌ریزی است. فرایندی که در آن

تصور می‌شود (چه به صورت ضمنی یا آشکار) ساخته شدن حکمرانی حاصل گرد هم آمدن نخبگان (به معنی افرادی با دسترسی بالا به قدرت) و تصمیم‌گیری و اجماع آنها برای تعیین وظایف دیگران است. تصمیم‌گیری از اجرای تصمیم دو مرحله منفک شده فرض می‌شود و انتظار می‌رود که عموم جامعه تصمیمات گروهی محدود (نمایندگان خودشان، متخصصان، متولیان دولتی و...) را اجرایی کنند. طبق این تعریف از برنامه‌ریزی، اگر چه تا حدودی می‌توانیم مشارکت افراد بیشتری را در فرایند تصمیم‌گیری مشاهده کنیم، اما همچنان حکمرانی در معرض خطر نگاه عقل کل گرایانه و نخبگی باقی می‌ماند؛ این بار طراحی‌ها و برنامه‌ریزی‌های نخبگان به جای صرفاً دولتی‌ها.

برنامه‌ریزی سازوکاری است که در آن سیاست‌زدایی از مساله دنبال می‌شود. به گونه‌ای که گویی این امکان وجود دارد که واقعیت مساله شناخته شود، سپس از میان گزینه‌های مختلف اقدام، مناسب‌ترین آنها که منافع جمعی را به همراه دارد انتخاب شود. اختلاف و تعارض جای خود را به توافق و هماهنگی می‌دهد. اما همانطور که بسیاری از دموکرات‌های رادیکال اصرار دارند، مخالفت جوهره اصلی یک حوزه دموکراتیک با عملکرد سالم است (Mouffe, 2005; Rancière, 1999; Swyngedouw, 2011; Žižek, 1999)، همه فضاها کاملاً درگیر روابط قدرت هستند که از تعاملات عملکردهای هژمونیک و ضد هژمونیک ناشی می‌شود. بنابراین حوزه‌ای خنثی از قدرت و سیاست غیرممکن است. در جایی که روابط قدرت انکار می‌شود و فضایی صلح‌آمیز که همه در آن راضی هستند تصویر می‌شود، تضاد زیربنایی مشروعیت‌زدایی می‌شود. چرا که فضایی برای اعتراف به حضور آن وجود ندارد و اپوزیسیون وضع موجود نیز آن قدر ضعیف است که امکان ابراز وجود ندارد. در این فضای آنتاگونیستی، دانش نیز نمی‌تواند ادعای عینیت و عدم جانبداری کند. همان‌طور که Mouffe (۲۰۰۵) به ما یادآوری می‌کند، همیشه یک مسیر اقدام جایگزین وجود دارد که می‌توان اتخاذ کرد. نظمی که اکنون وجود ندارد نه به خاطر "عقلانی‌ترین" و "درست‌ترین" بلکه تحت تاثیر عوامل پیش‌آمدی شکل گرفته است. به طور مشابه، Brand و Gaffikin (۲۰۰۷) این موضع را با بیان این نکته خلاصه می‌کنند که در این فضایی منازعه‌آمیز دانش همیشه جزئی و گاه جانبدارانه است و دانش مترقی‌ای که در جستجوی آن هستیم فرایندی بی‌پایان است و نه دانشی که دربرگیرنده همه چیز باشد. با این حال همواره به متولیان دانش و تصمیمات سیاستی صفت بی‌طرف بودن اعطا می‌شود و سطحی از اقتدار و مشروعیت را برایشان فراهم می‌کند. دانش‌های خاصی در نهادهای برنامه‌ریزی دارای امتیاز هستند، زیرا با قوانین تولید دانش "واقعی" مطابقت دارند (Foucault, 1972, 1980). در مقابل کسانی که خارج از این حیطه به اعتراض و مطالبه دست می‌زنند ایدئولوژیک یا مغرضانه تلقی می‌شوند. با این حال لازم به تاکید مجدد است که علی‌رغم اهمیت ظاهر و ادعای عینی بودن، افراد درگیر در فرایند تصمیم‌گیری هرگز نمی‌توانند در نقش خود بی‌طرف باشند (Bond, 2018). در فرایند برنامه‌ریزی نیز اگر این گونه برداشت شود که فرد مدافع یک موضع، ایدئولوژیک، یا ذهنی یا پرشور یا برخلاف جریان اصلی یا دیدگاه هژمونیک باشد، اعتبار فرد در این فرایند کاهش می‌یابد. به همین جهت مخالفان نظم موجود باید با منابعی کمتر به سختی تلاش کنند تا عینیت استدلال‌های خود را برای

مقابله با "واقعیت‌های" متخصصان اثبات کنند، در غیر این صورت بلافاصله به عنوان ایدئولوژیک، احساسی یا طرفدار یک موقعیت مشروعیت‌زدایی خواهند شد. در چنین فرایندی که دانش امری عینی و نه وضع شده پنداشته می‌شود، هژمونی گروه‌های قدرت در برابر منتقدان وضع موجود حفظ می‌شود و برنامه‌ریزی حذف گروه‌ها و ایده‌های آلترناتیو را تسهیل می‌کند.

این پژوهش دو سوال اصلی خواهد داشت که حول مسائلی هستند که انتظار می‌رفت با دور شدن دولت از انحصارگری در مدیریت آب رفع شده باشند و اکنون باید دید این انتظار تا چه میزان محقق شده است. سوال اول این است که فرایندهای برنامه‌ریزی در شیوه‌های کنونی‌اش (با مشارکت طیفی گسترده‌تر) چقدر توانسته است پاسخگوی مساله شکاف میان هدف برنامه با اجرا در واقعیت باشد. بیشتر برنامه‌ها با اجرا فاصله داشتند و آسیب‌شناسی صورت گرفته ناکارآمدی و کندی دولت را عامل آن می‌دانست. اکنون باید دید که در مسیر اجرایی شدن برنامه، چه اتفاقی برای اهداف آن روی می‌دهد؟ سوال دوم این است که برنامه‌ریزی‌هایی که اکنون تحت عنوان "مشارکتی" صورت می‌گیرد چقدر انحصار نخبگان را می‌شکند و به معنای واقعی کلمه تصمیم‌گیری را دموکراتیک می‌کند؟ بدین معنی که آیا حضور نخبگان در فرایند تصمیم‌گیری به شنیده شدن صداهای ضعیف‌تر جامعه کمکی کرده است یا فرصتی فراهم کرده تا گروهی از نخبگان مسیری را برای حکمرانی تعیین کنند و بدین نحو بر زندگی سایرین تاثیر بگذارند؟ بنابراین پژوهش به دنبال بررسی این موضوع است که برنامه‌ریزی با شیوه‌های جدیدش چقدر به "کارآمدتر شدن" و "دموکراتیک‌تر شدن" می‌انجامد؟

در بخش مرور ادبیات، پاسخ‌هایی که رویکردهای مختلف در سه حوزه نظری مدیریت، سیاستگذاری و نهادگرایی به سوال فوق داده‌اند بررسی می‌شود. در فصل بعد، تجربه برنامه‌ریزی در "قانون مدیریت پایدار آب زیرزمینی در کالیفرنیا" مورد مطالعه قرار می‌گیرند. فصل سوم تجربه برنامه‌ریزی و پیاده‌سازی مدیریت مشارکتی در شبکه آبیاری تازه‌آباد را بررسی می‌کند و در نهایت نتایج و جمع‌بندی پژوهش ارائه می‌شود.

۲

مرور ادبیات

● ۱-۲ - استراتژی سازمان‌ها و مساله طراحی و پیاده‌سازی

سازمان‌ها منابع محدودی در اختیار دارند، در محیطی پویا و پراز عدم قطعیت فعالیت می‌کنند، در حال رقابت با سازمان‌هایی مشابه هستند و در عین حال علاوه بر حل و فصل مسائل روزمره، تمایل دارند که به اهدافی در بلندمدت دست پیدا کنند. استراتژی تلاشی برای یکپارچه‌سازی فعالیت‌های سازمانی برای مواجهه با موانع و چالش‌ها و جهت‌دستیابی به اهداف است. در گذشته نگاهی هنجاری بر استراتژی غالب بود و تدوین استراتژی را بر مبنای جمع‌آوری داده‌ها و اطلاعات و آنالیزهای دقیق، وظیفه مدیریت ارشد سازمان می‌دانست. الگوی رایج در این دوره خلق، گسترش و پیاده‌سازی استراتژی‌ها برای یافتن مسیر سازمان‌را از راس سازمان به پایین‌ترین سطح در نظر می‌گرفت (Ansoff؛ ۱۹۶۵؛ Porter؛ ۱۹۸۰). اما تعریف استراتژی به عنوان "الگوهای در جریان تصمیم‌ها" و توجه به فرایند شکل‌گیری استراتژی از اوایل دهه ۱۹۷۰ مورد توجه قرار گرفت (Mintzberg، ۱۹۷۸، ۱۹۷۲؛ Mintzberg and Waters، ۱۹۸۴، ۱۹۸۲؛ Brunet et al.، ۱۹۸۶). این رویکرد بر خلاف تصور سنتی، به دنبال شناخت ریزبینانه از شیوه‌ای بود که در واقع سازمان‌ها انجام داده‌اند؛ به عبارت دیگر، نحوه شکل‌گیری و اجرای استراتژی. بدین نحو در رویکرد جدید استراتژی بیش از آنکه به عنوان تصمیم دیده شود، از خلال پراکتیس‌ها بررسی می‌شود (Carter, et. Al، ۲۰۰۸).

این تعریف و نگاه جدید به استراتژی فرصتی را فراهم کرد تا به این سوال پاسخ داده شود که آیا الگوی استراتژی (عملکرد محقق شده) در سازمان همیشه باید حاصل یک برنامه از قبل باشد؟ آیا چون الگویی وجود دارد الزاما باید برنامه‌ای پشت آن بوده باشد؟ به عبارت دیگر آیا استراتژی‌ها همیشه باید عامدانه (و با یک برنامه قبلی) به وجود آیند؟ یا این که استراتژی‌هایی هم هستند که بدون یک برنامه قبلی ظهور می‌کنند؟ Mintzberg و Waters (۱۹۸۵) در مقاله مهم خود برای پاسخ به این سوالات جمع‌بندی‌ای از حدود یک دهه تلاش‌های نظری حول این مساله درباره استراتژی را ارائه دادند. بررسی آنها در چندین سازمان و مصاحبه با مدیران آنها نشان داد که آنچه سازمان‌ها عموماً انجام داده‌اند منطبق بر مقاصد استراتژیک اولیه‌شان نبوده است؛ اگر چه که کاملاً نیز منفک از آن نبوده است. بدین نحو درک رایج از مدیریت تا آن زمان به عنوان برنامه‌ریزی^۱، سازمان‌دهی^۲، هماهنگی^۳، فرماندهی^۴ و کنترل، که همگی به نوعی بر احاطه مدیر بر سازمان تاکید دارد را به زیر سوال بردند. مینتزبرگ و واترز معتقدند "همه ما به خوبی به اهمیت یادگیری در مدیریت واقفیم ولی باز هم مسخ افسانه‌ای به نام کنترل هستیم؛ همان گونه که ترجیح می‌دهیم درباره استراتژی هم بیاندیشیم". در ادبیات مدیریت به خصوص در ادبیات حوزه برنامه‌ریزی استراتژیک این لغات چنان برای مدت‌های طولانی و با تاکید بسیار تکرار شده است که مدیران ارشد گمان می‌کنند وظیفه آنها صرفاً فرموله کردن استراتژی و وظیفه دیگران صرفاً اجرا کردن این

۱. planning.

۲. organizing.

۳. coordinating.

۴. commanding.

استراتژی است. در واقع طبق این تعریف، مدیریت ارشد صرفاً فکر می‌کند و دیگران (طبق آن چه به آنها ابلاغ شده است) عمل می‌کنند. اما در این تعریف جای "یادگیری" کجاست؟ آیا با این تعریف غیر از این است که هیچ کس دیگری نمی‌تواند در خلق استراتژی سهیم باشد؟ آیا این موضوع که "پس از فرموله کردن استراتژی دیگر قرار نیست تا مدیریت ارشد سازمان کاری با آن داشته باشد" به این معنا نیست که مدیر ارشد نیز از یادگیری منع شده است؟ سوال دو محقق فوق این است که "بدون شک دشوار است سازمانی را تصور کنیم که در آن مدیریت به دنبال اعمال هیچ کنترلی بر فرایند استراتژی خود نباشد. اما آیا تصور سازمانی که در آن هیچ یادگیری‌ای توسط افراد صورت نمی‌گیرد به همان اندازه دشوار و دور از ذهن نیست؟"

بدین نحو دو شکل استراتژی عامدانه و خودظهوری که مینتزرگ و واترز آنها را دو سر طیف شیوه‌های شکل‌گیری استراتژی در سازمان‌ها می‌دانند، مشخص می‌شود. استراتژی عامدانه در مورد "کنترل کردن" است و استراتژی خودظهوری نیز در مورد "یادگیری" است. در استراتژی خودظهوری هر کسی چه نامش تدوین‌کننده استراتژی باشد و چه نامش پیاده‌کننده آن، می‌تواند عمل به عمل و حتی شاید تصمیم به تصمیم، آنچه را در مسیر خود می‌آموزد، به عنوان استراتژی قلمداد کند. گاهی اوقات، چنین استراتژی‌ای می‌تواند حتی بدون اینکه افراد متوجه آن شوند، شکل گیرد (اگر چه ممکن است پس از شکل‌گیری، افراد سازمان وجود چنین استراتژی‌ای را تشخیص دهند). اما در استراتژی عامدانه، تصمیم بر مبنای قصدی از پیش معین و بر اساس یک نظم سلسله‌مراتبی گرفته و سپس اجرایی می‌شود. مینتزرگ و واترز شروط زیر را برای تعریف استراتژی تماماً عامدانه قائل هستند:

اولاً باید از قبل هدف‌گذاری مشخص و دقیقی در سازمان انجام شده باشد و این هدف‌گذاری با جزئیات نسبتاً روشنی به طور علنی اعلان شده باشد. تا قبل از هر گونه ورود سازمان به حیطه عمل، درباره آنچه مورد نظر سازمان بوده است هیچ تردیدی وجود نداشته باشد. ثانیاً از آن جا که سازمان به معنای یک عمل جمعی است برای حصول اطمینان کامل از این که این هدف‌گذاری مربوط به کل سازمان بوده است باید اطمینان حاصل شود که این هدف‌گذاری، در نظر تقریباً تمام بازیگران سازمان مشترک بوده باشد. چه آنهایی که در تدوین هدف‌گذاری سهیم بوده‌اند و چه آنهایی که این هدف‌گذاری را از رهبران خود، احتمالاً از طریق ابزارهای کنترلی سازمانی، پذیرا شده‌اند. شرط سوم این است که این هدف‌گذاری جمعی باید در ساحت عمل، عیناً همان‌طوری که منظور بوده است تحقق یافته باشد. اما تحقق این شرط در واقع بیانگر این است که هیچ نیروی خارجی (نیروی بازار، نیروی تکنولوژیک، نیروی اساسی و ...) نتوانسته باشد در آن دخالت کرده باشد. به بیان دیگر، محیط یا باید کاملاً قابل پیش‌بینی بوده باشد یا کاملاً ملایم و بی‌خطر بوده باشد یا این که کاملاً تحت کنترل سازمان بوده باشد. البته سه شرط فوق مانند دیوار بلند بالایی هستند که بعید است هیچ استراتژی‌ای بتواند از آنها عبور کند. نتیجه اینکه بسیار نامحتمل است که استراتژی تماماً عامدانه‌ای را بتوان در سازمان‌ها یافت. با این وجود، برخی استراتژی‌ها، گاه در برخی ابعاد، به این تعریف نسبتاً نزدیک می‌شوند.

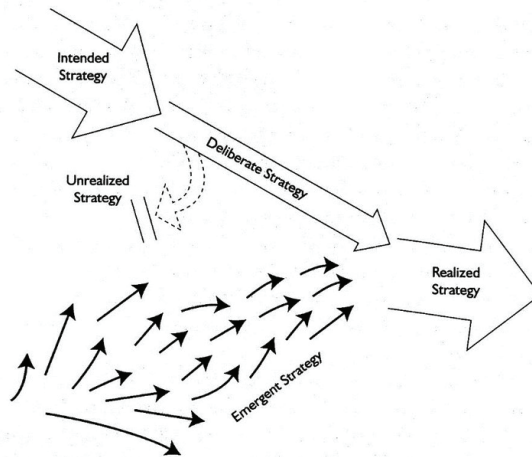
در این مقاله استراتژی تماماً خودظهوری را نیز این گونه تعریف می‌کنند:

"در چنین استراتژی‌ای باید وجود یک نظم (یعنی وجود یک نوع ثبات در رفتار سازمان، در طول زمان) مشهود باشد. البته با این شرط که این سازگاری، از قبل در سازمان هدف‌گذاری نشده باشد. عدم مشاهده سازگاری در رفتار سازمان به این معناست که یا به طور کلی هیچ استراتژی‌ای، چه استراتژی از پیش هدف‌گذاری شده و چه استراتژی خودظهور، در سازمان وجود نداشته است یا اینکه استراتژی از پیش هدف‌گذاری شده‌ای در سازمان وجود داشته است اما هیچ بخشی از آن تحقق نیافته است. اما دشوار بتوان عمل و فعالیت‌های سازمان را در غیاب کامل یک هدف و نیت قبلی تصور نمود. حتی اگر در رهبری سازمان نیز این هدف و نیت قبلی وجود نداشته باشد، بالاخره در گوشه‌ای از سازمان احتمالاً چنین هدف و نیتی وجود داشته است. بنابراین انتظار داریم که استراتژی تماماً خودظهور نیز همچون استراتژی تماماً عامدانه بسیار نادر و کمیاب باشد. اما مجدداً در پژوهش‌های قبلی ما مواردی وجود داشته‌اند که به این استراتژی تماماً خودظهور تقریباً نزدیک شده‌اند، مانند موردی که در آن محیط، مستقیماً یک الگوی عملی و رفتاری خاص را به سازمان تحمیل می‌کند."

در استراتژی‌های عامدانه، اجزای محتوا یا برنامه به شکلی صریح بیان می‌شود و محیط خارجی تنها یک ورودی جزئی برای فرایند تدوین استراتژی در نظر گرفته می‌شود (Mintzberg et al, ۱۹۹۸). برخلاف استراتژی‌های عامدانه، استراتژی‌های خودظهور به عنوان اقداماتی در نظر گرفته می‌شوند که در درون یک سازمان به منظور انطباق با الگوهای محیطی آشفته ظاهر می‌شوند (Brown and Eisenhardt, ۱۹۹۸) و پاسخی است که به سطح بالایی از انعطاف‌پذیری نیاز دارند (Andrews, ۱۹۸۰).

برخلاف سلسله مراتب سنتی از بالا به پایین که در اکثر مدل‌های تصمیم‌گیری رایج است، استراتژی‌های خودظهور توسط افرادی که رده‌های پایین‌تر یک سازمان را در اختیار دارند، توسعه می‌یابند، زیرا آنها تماس مستقیم با مشتریان دارند (Mckeown, ۲۰۱۲)، و بنابراین بازتاب‌دهنده نیازها و فشار بازار هستند؛ این شیوه استراتژی سازمان را به جای شرکت‌محور بودن، مشتری‌محور می‌کند (Johnston and Bate, ۲۰۱۳). مدیران ارشد رهنمودها و مرزهای رفتاری کلی را تعریف می‌کنند و استراتژی‌های خودظهور معمولاً در این مرزها تکامل می‌یابند (Soliman et al, ۲۰۱۹).

به عقیده مینتزبرگ و واترز آن چه معمولاً در عمل دیده می‌شود، جایی در میان دو سرطیف است و می‌توان آن را در شکلی مشابه شکل ۱ نشان داد. قبل از عمل سازمان، استراتژی‌ها به شکل برنامه‌هایی از پیش هدف‌گذاری شده هستند که استراتژی‌های هدفمند نامیده می‌شوند. پس از عمل سازمان نیز استراتژی‌ها به شکل الگوهای تحقق یافته هستند که استراتژی‌های تحقق یافته نامیده می‌شوند. همچنین آن بخش از برنامه‌های از پیش هدف‌گذاری شده که در عمل سازمان نیز تحقق یابند استراتژی‌های عامدانه نامیده شده و آن بخش از برنامه‌های از پیش هدف‌گذاری شده که در عمل سازمان مشاهده نشود استراتژی‌های تحقق نیافته نامیده می‌شوند. همچنین هنگامی که الگویی در عمل سازمان مشاهده شود که از پیش هدف‌گذاری نشده بوده است استراتژی خودظهور نامیده می‌شود.



شکل ۲ شکل‌گیری استراتژی، استراتژی‌های عامدانه و خودظهور

یک استراتژی تماماً خودظهور به ندرت یافت می‌شود. چرا که شکل‌گیری آن به معنای عدم وجود کنترل از سوی سازمان است، که دور از ذهن است. اما استراتژی تماماً عامدانه نیز، هر چند که نسخه تجویزی بخش اعظم ادبیات مدیریت استراتژیک بوده است، به همان اندازه نایاب است. چرا که به معنای فرایندی است که در آن هیچ یادگیری‌ای صورت نمی‌گیرد، که مجدداً دور از ذهن است. استراتژی نشان داده که کم‌دوام و نتیجه فرایندهای آزمون و خطای متعدد در زندگی روزمره سازمانی است. بنابراین، استراتژی نمی‌تواند به طور کامل توسط سطوح بالای سازمان کنترل شود (Westerlund and Sjöstrand, ۱۹۷۹). استراتژی‌های دنیای واقعی در میان این دو سرطیف جای می‌گیرند. در این میان مینتزبرگ و واترز هشت "گونه ایده‌آل" استراتژی را که در میان دو سراین طیف جای می‌گیرند و فرایند شکل‌گیری استراتژی در تمام سازمان‌ها تقریباً مشابه یکی از این هشت گونه ایده‌آل است، معرفی می‌کنند.

استراتژی برنامه‌ریزی شده^۵ که ریشه در برنامه‌های رسمی دارند. در این استراتژی‌ها یک هدف‌گذاری دقیق توسط رهبری مرکزی سازمان فرموله شده و به همگان اعلام می‌شود و سپس با پشتیبانی ابزارهای کنترل رسمی، این نکته تضمین می‌شود که کار اجرای استراتژی در محیط سازمان (که در اینجا ملایم، قابل کنترل یا قابل پیش‌بینی است) بدون هیچ اتفاق غیر مترقبه‌ای پیش خواهد رفت. این گونه استراتژی‌ها تا حد زیادی به استراتژی عامدانه نزدیک هستند.

استراتژی کارآفرینانه^۶ که به صورت یک چشم‌انداز، در ذهن رهبر سازمان متمرکز شده است. در این استراتژی‌ها، هدف‌گذاری وجود دارد اما به شکل چشم‌انداز فردی و اعلام نشده شخص رهبر بوده و بنابراین

۵. Planned strategies.

۶. Entrepreneurial strategies.

دارای قابلیت انطباق سریع با فرصت‌های جدید محیطی است چرا که شخص رهبر می‌تواند در صورت مشاهده یک فرصت جدید محیطی، بی‌دغدغه و بدون نیاز به هماهنگی با دیگر واحدها، هدف‌گذاری قبلی خود را به سرعت تغییر دهد. سازمان‌هایی که چنین استراتژی‌ای در آنها پیاده می‌شود، تحت کنترل فردی رهبر خود بوده و خود را در محیط، در یک موقعیت کم‌رقابت قرار می‌دهند. در اینجا، استراتژی‌ها نسبتاً عامدانه‌اند اما گاهی نیز ممکن است خودظهور باشند.

استراتژی‌های ایدئولوژیک^۷ که ریشه در باورهای مشترک سازمان دارند. در این استراتژی‌ها، هدف‌گذاری به صورت یک چشم‌انداز جمعی که تمامی افراد سازمان در آن مشترک هستند وجود داشته و علاوه بر این که الهام‌بخش است تا حدی نیز تغییرناپذیر بوده و از طریق تلقین یا اجتماعی‌سازی (و به شکلی هنجاری) کنترل می‌شود. در اینجا سازمان اغلب در برابر محیط، پیش‌دستانه عمل می‌کند و استراتژی‌ها نسبتاً عامدانه‌اند.

استراتژی‌های چتری^۸ که ریشه در حدود و مرزها دارند. رهبری سازمان در فعالیت‌های سازمان، کنترل نصفه و نیمه‌ای دارد و برای سازمان حد و مرزهای استراتژیک تعیین می‌کند به طوری که دیگر افراد سازمان، در محدوده این مرزها، به فشارهای داخلی و فشارهای محیط پیرامونی، که پیچیده و شاید هم پیش‌بینی ناشدنی است پاسخ می‌دهند. استراتژی‌ها در این حالت کمی عامدانه، کمی خودظهور و در یک کلام به طور عامدانه‌ای خودظهور هستند.

استراتژی‌های فرایندی^۹ که ریشه در فرایندها دارند. رهبری سازمان، جنبه‌های فرایندی استراتژی (نظیر استخدام، ساختار و ...) را در کنترل دارد اما جنبه‌های محتوایی را به دیگران واگذار می‌کند. در این جا هم استراتژی‌ها تا حدی عامدانه، تا حدی خودظهور و مجدداً در یک کلام به طور عامدانه‌ای خودظهور هستند.

استراتژی‌های منفصل^{۱۰} که ریشه در بخش‌های جزیره‌ای سازمان دارند. در این استراتژی‌ها، افرادی که با سایر قسمت‌های سازمان پیوند سستی دارند، الگوهای خاصی را برای رفتار بخش خود ایجاد می‌کنند. البته این الگوها، یا در غیاب یک هدف‌گذاری متمرکز و مشترک در سازمان یا در تضاد مستقیم با هدف‌گذاری موجود در سازمان توانسته‌اند شکل بگیرند. در اینجا استراتژی‌ها، از منظر سازمانی، خودظهور هستند (چه این استراتژی‌ها از منظر افراد به وجود آورنده آنها عامدانه بوده باشد یا نبوده باشد).

استراتژی‌های تفاهمی (اجماعی)^{۱۱} که ریشه در تفاهم و اجماع دارند. در این استراتژی‌ها، افراد از طریق تعامل رودررو و در غیاب یک هدف‌گذاری متمرکز و مشترک در سازمان به تدریج به سمت الگوهای خاصی همگرا می‌شوند و سپس این الگوها در سرتاسر سازمان گسترده می‌شوند. در اینجا استراتژی‌ها نسبتاً خودظهور هستند.

Ideological strategies .۷

Umbrella strategies .۸

Process strategies .۹

Unconnected strategies .۱۰

Consensus strategies .۱۱

استراتژی‌های تحمیلی^{۱۲}: ریشه در محیط پیرامون سازمان دارند. در این استراتژی‌ها، محیط الگوهای رفتاری خاصی را یا از طریق تحمیل مستقیم یا از طریق قبضه کردن یا محدود کردن انتخاب‌های پیش‌روی سازمان، به سازمان تحمیل و دیکته می‌کند. در اینجا استراتژی‌ها تقریباً خودظهور هستند، اگر چه ممکن است که سازمان در فرایند "درونی کردن" این استراتژی‌های تحمیلی درون خود، آنها را به استراتژی‌هایی عامدانه تبدیل کند.

● ۲-۲- سیاست‌گذاری و مساله طراحی و پیاده‌سازی

مینتزبرگ به همراه جورگنسن در مقاله دیگری (Mintzberg and Jorgensen, ۱۹۸۷) تفکیک عامدانه و خودظهور را برای سیاست‌ها در سطح عمومی نیز تعمیم داد و ادعا کرد که استراتژی‌های خودظهور پیامدهای مهمی برای بخش عمومی نیز خواهد داشت. در این مقاله نیز سیاست به مثابه الگوی در عمل دیده شد و مدلی بسیار منطقی که مدت‌ها قبل در هر دو مورد سیاست و استراتژی رایج بود نقد شد. مدلی که ترجیحاً تحلیلی است، فرموله می‌شود، تصریح می‌شود و سپس به طور رسمی اجرا می‌شود. در این مدل‌ها شناخت مقدم بر عمل است و استراتژی یا سیاست ابتدا درک می‌شود، یا حداقل انتخاب می‌شود و سپس اجرا آغاز می‌گردد. به لحاظ سازمانی نیز تفکیک بین «سیاست» و «اداره» در تقسیم کار بین سیاستمداران منتخب و کارمندان دولتی منصوب شده رسمیت می‌یابد. ماهیت فرایند قانون‌گذاری در بخش عمومی و تفکیک قوای مقننه و مجریه نیز باعث نهادینه شدن بیشتر این موضوع می‌شود. اما به ویژه در بخش عمومی، رویکرد جایگزین بازگشت به توصیفاتی بوده است که بر فرایندهای افزایشی و سیاسی شکل‌گیری سیاست یا استراتژی تأکید می‌کنند.

نویسندگان این مقاله باز هم تأکید می‌کنند که ما قصد نداریم منحصرأدیدگاه افراطی از استراتژی‌سازی خودظهور را ترویج کنیم، زیرا در واقع این دیدگاه نادرست است. یعنی هیچ سیستمی نمی‌تواند پیوسته به شکل کاملاً خودظهور عمل کند. بلکه این به معنای کنار گذاشتن کنترل مرکزی است، نه فکر آگاهانه. "سیستم باید امکان یادگیری فعال و همچنین کنترل آگاهانه را فراهم کند. در بررسی دولت (یا هر نوع سیستم سازماندهی شده دیگری)، انتظار داریم بسته به شرایط موجود، طیف وسیعی از رفتارهای سیاست‌گذاری را پیدا کنیم". هنگامی که موقعیت‌های غیرمنتظره‌ای پیش می‌آید (مانند آغاز جنگ در نقطه‌ای از جهان)، استراتژی اضطراری با توجه به نیاز به انطباق و یادگیری در اولویت قرار می‌گیرد. زمان‌هایی که همه چیز را می‌شد از یک مرکز کنترل کرد (حتی اگر واقعاً زمانی وجود داشته است) مدت‌هاست گذشته است. اما از آنجایی که بخش عمومی برای خنثی کردن فرایندهای خودظهور سیاست‌گذاری سازماندهی شده است، امروزه ظرفیت سازمان‌های دولتی برای سازگاری و یادگیری را سرکوب می‌کند. شاید هیچ کس نتواند اساساً اهمیت استراتژی نوظهور در بخش عمومی را انکار کند. اما این مانع از کار خود سیستم برای سرکوب چنین فرایندهایی نمی‌شود. سیستم حکومتی اغلب می‌خواهد این توهم را داشته باشد که مشکلات پیچیده با یک تحلیل دقیق و سریع حل شده است. تصور این است که این تحلیل گران «بهترین و باهوش‌ترین» هستند؛ با این حال، آنچه اغلب آنها فاقد آن هستند بینش

است: نه اطلاعاتی که از خواندن گزارش‌ها، مطالعه آمار و چکیده‌های دست دوم حاصل می‌شود، بلکه خردی که از زندگی و تجربه دست اول یک موقعیت پیچیده به دست می‌آید.

اما جدا از بینش‌هایی که مینتزیگ با خود از حوزه مدیریت و سازمان به دولت و بخش عمومی آورد، درون رشته سیاست‌گذاری نیز هم‌زمان بحث داغی حول موضوع نحوه "طراحی" و "پیاده‌سازی" سیاست شروع شده بود. حوزه تحلیل سیاست از زمان پیدایش آن در دهه ۱۹۵۰ به شدت با دیدگاهی مرتبط بوده است که فرآیند سیاست را از طریق دنباله‌ای از مراحل یا فازهای مجزا در حال تکامل می‌داند (Jann & Wegrich, ۲۰۰۷). برای مثال طبق مدل تجویزی و هنجاری Lasswell (۱۹۵۶) تمایز بین تعیین دستور کار، تدوین سیاست، تصمیم‌گیری، اجرا و ارزیابی (در نهایت خاتمه فرایند سیاست‌گذاری) به روشی مرسوم برای توصیف زمان‌بندی یک فرآیند سیاست مطرح شد. توالی خطی مراحل مختلف او مانند یک مدل حل مسئله طراحی شده بود و با سایر مدل‌های منطقی تجویزی برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری که در تئوری سازمان و مدیریت دولتی توسعه یافته‌اند، مطابقت داشت. مراحل سیاست‌گذاری در شروع به نحوی تکاملی در یک نظم منطقی (زمانی) تصور می‌شود؛ ابتدا مشکلات تعریف شده و در دستور کار قرار می‌گیرند، سیاست‌ها تدوین، اتخاذ و اجرا می‌شوند و در نهایت این سیاست‌ها بر اساس اثربخشی و کارایی آن‌ها ارزیابی می‌شوند و خاتمه داده می‌شوند یا دوباره شروع می‌شوند. دیدگاه مرحله‌ای لاسول بعدتر در ترکیب با مدل ورودی-خروجی Easton (۱۹۶۵)، به مدلی چرخه‌ای - به نام چرخه سیاست - تبدیل شد که ارزیابی سیاست تبدیل به ورودی جدیدی برای سیاست‌گذاری می‌شود.

در حالی که مطالعات تجربی تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی در سازمان‌ها، همچون نظریه رفتاری تصمیم‌گیری (Simon, ۱۹۴۷)، نشان می‌دادند که تصمیم‌گیری در دنیای واقعی معمولاً از توالی مراحل گسسته پیروی نمی‌کند، چشم‌انداز مرحله‌ای همچنان به عنوان یک نوع ایده‌آل از برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری عقلانی اهمیت دارد. بر اساس چنین مدلی، هرگونه تصمیم‌گیری باید مبتنی بر تحلیل همه جانبه چالش‌ها و اهداف و به دنبال آن جمع‌آوری و تجزیه و تحلیل فراگیر اطلاعات و جستجوی بهترین جایگزین‌ها برای دستیابی به اهداف باشد. این کار شامل تجزیه و تحلیل هزینه‌ها و مزایای گزینه‌های مختلف و انتخاب نهایی مسیر اقدام است. اقدامات انجام می‌شوند و نتایج در قیاس با اهداف ارزیابی و در صورت نیاز مجدداً تنظیم می‌شوند. یکی از دلایل اصلی موفقیت و دوام گونه‌شناسی مرحله‌ای، جذابیت آن به عنوان یک مدل هنجاری برای سیاست‌گذاری از نوع ایده‌آل، عقلانی و مبتنی بر شواهد است. چارچوب چرخه سیاست نقش یک الگوی پایه‌ای را بازی می‌کند که امکان نظام‌بندی و مقایسه بحث‌ها، رویکردها و مدل‌های متنوع این حوزه و ارزیابی سهم هر یک از اجزا در رویکردهای مربوط به رشته سیاست‌گذاری را ممکن می‌کند. بعلاوه، این مفهوم با درک اولیه‌ای از دموکراسی که سیاستمداران منتخب تصمیماتی را اتخاذ می‌کنند و سپس بخش عمومی بی‌طرف آنها را اجرایی می‌کند، مطابقت دارد. بنابراین، مدل عقلانی تا حدودی همخوانی ضمنی با دوگانگی سنتی پالیتیکس و اداره را نشان می‌دهد، که تا پس از جنگ جهانی دوم در تئوری مدیریت دولتی بسیار قدرتمند بود.

بهره‌گیری غیر انتقادی از مدل چرخه‌ای یا مرحله‌ای سیاست، طراحی و پیاده‌سازی سیاست رادو وظیفه متفاوت و به لحاظ زمانی در امتداد هم می‌داند که معمولاً توسط گروه‌های متفاوتی انجام می‌شوند. اما منفک و سلسله‌مراتبی دیدن تصمیم‌گیری و اجرا، هم در مطالعاتی که سیاست‌گذاری را به عنوان یک کل در نظر می‌گیرد زیر سوال رفته و هم در مطالعاتی که حوزه پژوهش‌شان صرفاً متمرکز بر شکل‌گیری یا اجرای سیاست بوده است. بنابراین در این مطالعات هم می‌توان ایرادات فرایندی یا مرحله‌ای دیدن سیاست‌گذاری را مشاهده کرد و هم می‌توان نقدهایی به تفکیک بخش‌هایی جداگانه تحت عنوان شکل‌گیری یا پیاده‌سازی سیاست را دید.

انتقادات به مدل چرخه‌ای سیاست

در حالی که مطالعات تجربی متعدد و بحث‌های نظری مربوط به مراحل تفکیک‌شده چرخه سیاست به طور قابل ملاحظه‌ای به درک بهتر پیش‌نیازها، عناصر و پیامدهای سیاست‌گذاری کمک کرده‌اند، این مطالعات همچنین موجب انتقاد فزاینده‌ای شده‌اند که این چارچوب را به چالش می‌کشد. چارچوب چرخه‌ای سیاست مرتباً از نظر ساختار نظری و همچنین از نظر اعتبار تجربی آن مورد انتقاد قرار گرفته است. بنابراین ما با وضعیتی تقریباً متناقض روبرو هستیم: از یک سو، تحقیقات سیاستی همچنان بر مراحل یا چشم‌انداز چرخه‌ای سیاست تکیه می‌کند یا به یکی از مراحل و پرسش‌های پژوهشی آن مرتبط است؛ از سوی دیگر، خود مفهوم چشم‌انداز مرحله‌ای با انواع انتقادات، از جمله انتقاد به وضعیت تئوریک چرخه سیاست به عنوان یک چارچوب، مدل یا ابتکار، بی‌اعتبار شده است (Jann & Wegrich, 2007).

نقد به چرخه سیاست‌گذاری اساساً متمایز کردن تحلیلی فرآیند سیاست‌گذاری را به مراحل و توالی‌های منفک زیر سؤال می‌برد. تحقیقات اجرایی نقش مهمی در زمینه‌سازی برای این نقد داشته است؛ مطالعات اجرایی نشان داد که جدایی واضح بین شکل‌گیری سیاست و اجرا به ندرت منعکس‌کننده سیاست‌گذاری در دنیای واقعی است؛ هم از نظر هر گونه ترتیب سلسله‌مراتبی یا زمانی (اول شکل‌گیری، سپس اجرا)، و هم از نظر متمایز دیدن بازیگران درگیر. به همین جهت از دهه‌های گذشته درباره معایب به کارگرفتن غیر انتقادی مدل مرحله‌ای سیاست‌گذاری هشدار داده شده است (Sabatier, 1999). نگاه‌های سیاسی که مدل مرحله‌ای سیاست‌گذاری را زیر سؤال می‌برند معتقدند تعیین گزینه‌های سیاست و انتخاب ابزارهای سیاست به طور منظم از فرآیند تعیین دستور کار پیروی نمی‌کند و به طور منظم به اجرا منتهی نمی‌شود. در عوض، انتخاب گزینه‌ها ممکن است قبل یا در طول فرآیند تعیین دستور کار اتفاق بیفتد و اجرا اغلب شامل بازنویسی طراحی سیاست نیز می‌شود.

تحت شرایط دنیای واقعی، سیاست‌ها، اغلب سوژه ارزیابی‌های جامعی نیستند که منجر به خاتمه یا تدوین مجدد یک سیاست شود. فرآیندهای سیاست به ندرت شروع و پایان مشخصی دارند. در عین حال، سیاست‌ها همواره مورد بازنگری، کنترل و اصلاح قرار می‌گیرند و گاهی حتی فسخ می‌شوند. سیاست‌ها اغلب به طور مجدد فرمول‌بندی، اجرا، ارزیابی و سازگار می‌شوند. اما این فرآیندها در الگویی از توالی‌های واضح تکامل نمی‌یابند؛ در عوض، مراحل به طور مداوم در یک فرآیند مداوم درهم می‌شوند و درگیر می‌شوند. علاوه بر این،

سیاست‌ها در خلأ توسعه نمی‌یابند، بلکه در فضای سیاست شلوغی اتخاذ می‌شوند که فرصت کمی برای نوآوری در سیاست‌ها باقی می‌گذارد (Hogwood and Peters ۱۹۸۳). به جای اینکه سیاست‌ها در یک زمان معین آغاز و در زمانی دیگر پایان پیدا کنند، سیاست‌های جدید (تنها) سیاست‌های قدیمی‌تر را اصلاح، تغییر یا تکمیل می‌کنند، یا - به احتمال زیاد - با آنها رقابت می‌کنند و حتی با یکدیگر در تضاد قرار می‌گیرند. Hogwood and Peters (۱۹۸۳) مفهوم جانشینی سیاست‌ها را پیشنهاد کردند تا تأکید کنند که سیاست‌های جدید در یک محیط متراکم از سیاست‌های موجود توسعه می‌یابند. بنابراین، سیاست‌های قبلی بخش مرکزی محیط سیستمی سیاست‌گذاری را تشکیل می‌دهند؛ اغلب سیاست‌های دیگر به عنوان موانع کلیدی برای اتخاذ و اجرای یک اقدام خاص عمل می‌کنند. در عین حال، سیاست‌ها عوارض جانبی ایجاد می‌کنند و علت مسائل سیاستی بعدی - در سراسر بخش‌ها (مانند ساخت راه‌ها که منجر به مشکلات زیست‌محیطی می‌شود) و همچنین در داخل بخش‌ها (مانند یارانه برای محصولات کشاورزی منجر به تولید بیش از حد) - هستند و از این رو، خود سیاست‌ها عامل بروز مساله جدید و به دنبال آن طرح سیاست‌های جدید می‌شوند (Wildavsky, ۱۹۷۹).

به لحاظ سیاسی نیز چرخه سیاست‌گذاری مبتنی بر یک دیدگاه ضمنی بالا به پایین است و در این رویکرد، سیاست‌گذاری به عنوان یک هدایت سلسله مراتبی توسط نهادهای رده بالا تنظیم می‌شود. افراد درگیر در طراحی سیاست جایگاه ویژه‌ای نسبت به مجریان آن دارند. رویکرد بالا به پایین انگیزه‌ای برای رسمی‌سازی به همراه دارد و تمرکز همیشه بر برنامه‌ها و تصمیمات دقیق و تصویب و اجرای رسمی این برنامه‌ها خواهد بود. اثر متقابل بین برنامه‌ها، قواعد و هنجارهای متنوع و اجرا و ارزیابی موازی آنها در تحلیل سیاست مورد توجه قرار نمی‌گیرد. علاوه بر این، با اتخاذ دیدگاه چرخه سیاست‌گذاری، عناصری از فرآیند سیاست‌گذاری که با فعالیت‌های حل مسئله مرتبط نیستند، به طور سیستماتیک نادیده گرفته می‌شوند. برای مثال فعالیت‌های نمادین یا آیینی و فعالیت‌های صرفاً مربوط به حفظ قدرت (Edelman, ۱۹۷۱) در مدل مرحله‌ای دیده نمی‌شود. در نهایت، چارچوب چرخه سیاست، نقش دانش، ایده‌ها و یادگیری را در فرآیند سیاست به عنوان متغیرهای مستقل تأثیرگذار که بر تمام مراحل فرآیند سیاست‌گذاری (و نه تنها در مرحله ارزیابی) تأثیر می‌گذارند، نادیده می‌گیرد.

به طور کلی، چارچوب چرخه به یک جهان‌بینی بیش از حد ساده شده و غیر واقعی منجر می‌شود. طبق این چارچوب سیاست‌گذاری بیش از حد ساده است؛ کل فرآیند به شروع و ادامه برنامه‌ها خلاصه می‌شود. نقش سیاست‌های قبلی در شکل‌دهی سیاست‌گذاری و همچنین تعامل بین چرخه‌ها، مراحل و بازیگران مختلف به طور سیستماتیک در نظر گرفته نمی‌شود. اما برخلاف این ساده‌سازی، یکی از ویژگی‌های اصلی فرآیند سیاست‌گذاری در جوامع مدرن، تعامل بین فعالیت‌های مرتبط با سیاست در سطوح مختلف (محلی، منطقه‌ای، ملی، بین‌المللی و فراملی) و عرصه‌ها (دولتی، پارلمانی، اداری، جوامع علمی و همانند آنها) در حکمرانی است. سیاست‌ها دائماً مورد بحث، اجرا، اعمال و ارزیابی هستند. برای مثال، سیاست‌گذاری زیست‌محیطی بدون اذعان به اثر متقابل بین ابتکارات سطوح مختلف دولت و بدون به حساب آوردن تأثیر فعالیت‌ها در سایر حوزه‌های سیاست (مانند حمل و نقل، انرژی یا سیاست اقتصادی گسترده‌تر) به درستی درک نمی‌شود. حتی

فرض وجود زیرسیستم‌های سیاست‌گذاری کاملاً تعریف شده و تفکیک شده نیز غیر واقعی به نظر می‌رسد. به همین جهت نقد بنیادی ساباتیر و دیگران باعث توسعه رویکردهای جایگزین در کنار چرخه سیاست‌گذاری شده است. چارچوب ائتلاف حامیان، چارچوب چند جریانی، رویکرد انتخاب عقلانی نهادی، مدل‌های اشاعه سیاست و نظریه تعادل نقطه‌گذاری شده به عنوان چارچوب‌های جایگزین در نظر گرفته می‌شوند (Sabatier, ۱۹۹۹).

۲-۲-۱- مرحله شکل‌گیری سیاست و نقدها به جدا دیدن آن

در این مرحله از چرخه سیاست‌گذاری، مسائل، پیشنهادهای و خواسته‌های بیان شده به برنامه‌های دولتی تبدیل می‌شود. فرمول‌بندی و پذیرش سیاست شامل تعریف اهداف -آنچه باید با سیاست‌گذاری به دست آید- و تعیین گزینه‌های مختلف اقدام است. مباحث نظری حول طراحی سیاست را می‌توان طیفی از رویکردهایی ابزاری تا سیاسی دید. تنظیمات بروکراتیک این امکان را فراهم می‌کند که تخصص فنی و علمی در فرآیند طراحی اعمال شود، اما این به بهای از دست دادن مشروعیت دموکراتیک خواهد بود. برخی از محققان فعالیت فرمول‌بندی یا طراحی سیاست را به عنوان یک تلاش فنی می‌بینند که باعث می‌شود سیاست‌ها را به عنوان "بیشتر" یا "کمتر" طراحی شده یا "خوب" یا "ضعیف" طراحی شده توصیف کنند (به عنوان مثال، Ingraham, ۱۹۸۷; Linder and Peters, ۱۹۸۵). به عنوان مثال، این محققان یک سیاست را به خوبی طراحی شده توصیف می‌کنند اگر تجزیه و تحلیل دقیقی از روابط ابزار و هدف قبل از تصویب آن انجام شده باشد (Ingraham, ۱۹۸۷). برای دیگران، طراحی سیاست بنا به تعریف شامل انواع خاصی از وظایف تجزیه و تحلیل نیست. این محققان تمایل دارند طراحی سیاست را به عنوان یک فرآیند سیاسی که مقدم بر هر انتخاب سیاست است درک کنند (Bobrow and Dryzek, ۱۹۸۷; Kingdon, ۱۹۹۵; Schneider and Ingram, ۱۹۹۷; Stone, ۲۰۰۱). آنها انتظار دارند در نتیجه فرآیند رقابتی طراحی کردن سیاست‌ها، به جای امید به سیاستی عقلانی، باید انتظار عدم انسجام یا سازگاری را داشت. بنابراین این دورویکرده به طراحی سیاست را می‌توان در ادبیات سیاست‌گذاری دنبال کرد.

زمانی که برای اولین بارها به مفهوم‌سازی و صورت‌بندی طراحی سیاست توجه می‌شد، تجزیه و تحلیل سیاست بخشی از یک ائتلاف اصلاحی برای توسعه ابزارها و روش‌هایی به منظور شناسایی سیاست‌های مؤثر و مقرون به صرفه بود (Wittrock et. Al, ۱۹۹۱). دولت‌های غربی با توجه به اطمینان گسترده به ضرورت و امکان برنامه‌ریزی بلندمدت به شدت پذیرای این ایده‌ها بودند و تلاش برای برنامه‌ریزی بلندمدت از آمریکا آغاز شد و سپس در اروپا رواج پیدا کرد. در میان بخش‌هایی از جامعه تحقیقات سیاست‌گذاری و بازیگران دولتی، این شیوه به عنوان مبنایی برای برنامه‌ریزی منطقی و در نتیجه تصمیم‌گیری تلقی شد. ایجاد اهداف به وضوح تعریف شده، خروجی‌های مورد انتظار در بودجه، و استفاده از تجزیه و تحلیل هزینه-فایده در برنامه‌های سیاسی به عنوان

ابزاری برای تسهیل تعریف اولویت‌های سیاسی بلندمدت در نظر گرفته شد.

از همان ابتدا، این مفاهیم تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی سیاسی به دلیل جاه‌طلبی و تکنوکراتیک بودن به شدت در حیطه علوم سیاسی مورد انتقاد قرار گرفتند (Wildavsky, ۱۹۶۹). به‌ویژه دانشمندان علوم سیاسی از ابتدا استدلال کردند (Lindblom, ۱۹۶۸; Wildavsky, ۱۹۷۹) که تصمیم‌گیری نه تنها شامل جمع‌آوری و پردازش اطلاعات (تجزیه و تحلیل) می‌شود، بلکه مهم‌تر از همه شامل حل تعارض درون و بین بازیگران دولتی و خصوصی و بخش‌های دولتی (تعامل) است. از نظر الگوهای تعامل بین بخشی، Mayntz و Scharpf (۱۹۷۵) استدلال کردند که این تعامل‌ها معمولاً از نوع هماهنگی منفی (بر اساس مشارکت متوالی بخش‌های مختلف پس از تدوین درفت برنامه سیاستی) به جای تلاش‌های بلندپروازانه و پیچیده برای هماهنگی مثبت (ادغام راه‌حل‌های پیشنهادی سیاست به عنوان بخشی از تهیه نسخه اولیه سیاست) پیروی می‌کنند، بنابراین منجر به فرآیند معمولی سیاست‌گذاری واکنشی می‌شود. بنابراین، هدف تحلیل سیاستی مبتنی بر علوم سیاسی، توجه و توصیه به ترتیبیاتی نهادی بود که از سیاست‌گذاری فعال‌تر حمایت کند.

در حالی که مطالعات قدیمی‌تر به نقش حیاتی بوروکراسی وزرا و کارمندان ارشد دولتی در تدوین سیاست اشاره می‌کردند (Dogan, ۱۹۷۵; Heclo and Wildavsky, ۱۹۷۴)، دولت‌ها و کارمندان دولتی رده بالا هنگام تدوین سیاست‌ها به طور جدی از جامعه گسترده‌تر جدا نیستند؛ در عوض، آنها دائماً با بازیگران اجتماعی در تعامل هستند و الگوهای نسبتاً پایداری از روابط (شبکه‌های سیاست) را شکل می‌دهند. در حالی که تصمیم‌نهایی در مورد یک سیاست مشخص در حوزه نهادهای مسئول (عمدتاً کابینه، وزرا، پارلمان) باقی می‌ماند، این تصمیم با یک فرآیند کم و بیش غیررسمی از شکل‌گیری سیاست‌های مذاکره با ادارات وزارت (و واحدها در داخل ادارات)، گروه‌های ذینفع سازمان‌دهی شده و بسته به نظام سیاسی، اعضای مجلس و دستیارانشان به عنوان بازیگران اصلی انجام می‌شود. Sidney (۲۰۱۷) تأکید می‌کند که توجه بیشتر به فرمول‌بندی سیاست خارج از بوروکراسی و در سطح ملی، می‌تواند نظریات و دانش اساسی ما را از کارکرد فرمول‌بندی گسترش دهد. چنین کاری مبتنی بر تحقیقاتی است که سیاست‌گذاری را در خارج از ادارات دولتی دنبال می‌کند. منحصر به فرد بودن این سبک پژوهش در تمرکز بر سطح خرد سیاست‌های عمومی آشکار می‌شود؛ یعنی گزینه‌های سیاستی خاصی که در نظر گرفته می‌شوند، چطور از نظر ابزارهای سیاستی متفاوت می‌شوند و چگونه ممکن است در رویه یا در سطح کلان، تفاوت‌هایی که کوچک به نظر می‌رسد، در واقع پیامدهای مهمی برای حل مشکلات و برای تخصیص و اعمال قدرت داشته باشد. این شیوه توجه به طراحی سیاست اساساً به ما یادآوری می‌کند که دموکراسی در جزئیات است.

مطالعات متعدد سیاستی به طور متقاعدکننده‌ای استدلال کرده‌اند که فرآیندها در مراحل مقدماتی تصمیم‌گیری به شدت بر نتیجه نهایی تأثیر می‌گذارد و اغلب موثرتر از فرآیندهای نهایی در عرصه پارلمانی است (Kenis and Schneider, ۱۹۹۱). این یافته‌ها در برابر مدل عقلانی تصمیم‌گیری هستند. به جای انتخاب عقلانی از میان سیاست‌های جایگزین، تصمیم‌گیری از چانه‌زنی بین بازیگران مختلف در یک زیرسیستم سیاست منتج

می‌شود - نتیجه‌ای که توسط مجموعه و منابع قدرت منافع (ذاتی و نهادی) بازیگران درگیر و فرایندهای تنظیم متقابل حزبی تعیین می‌شود.

از دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰، نظریه‌های پیچیده‌تری در مورد شبکه‌های سیاست برجسته شدند که آنها نیز به بررسی نقش قدرت علاقه داشتند (Heclo, ۱۹۷۸; Marin and Mayntz, ۱۹۹۱). شبکه‌های سیاست عموماً با روابط غیر سلسله‌مراتبی و افقی بین بازیگران داخل شبکه مشخص می‌شوند. یک زیرسیستم سیاست اغلب از شبکه‌های مختلف تشکیل می‌شود و این شبکه (یا ائتلاف‌های مدافع) برای تسلط در حوزه سیاست مربوطه رقابت می‌کند. علی‌رغم سطح قابل توجهی از خودگردانی در شبکه‌های سیاست‌گذاری، دولت‌ها همچنان نقش مهمی در تأثیرگذاری بر مجموعه بازیگران در این شبکه‌ها ایفا می‌کنند؛ برای مثال با تغییر مجموعه وزارتخانه‌ها، ایجاد وزارتخانه‌های جدید یا تأسیس/الغای آژانس‌ها. درجه بالایی از تعارض در دسترسی به این شبکه‌های سیاستی قابل انتظار است. در حالی که این نقاط دسترسی برای بازیگران اجتماعی که به دنبال تأثیرگذاری بر تدوین سیاست هستند، اهمیت حیاتی دارند، روابط برقرار شده با گروه‌های ذینفع در همان زمان، پایه قدرت بخش‌ها را در روابط و درگیری‌های بین‌بخشی فراهم می‌کند. هرگونه توزیع مجدد ساختارهای سازمانی و ترتیبات نهادی به نفع برخی و تبعیض علیه برخی دیگر خواهد بود و بنابراین به موضوعی مورد مناقشه تبدیل خواهد شد. به طور کلی تدوین سیاست، حداقل در دموکراسی‌های غربی، به عنوان یک فرآیند اجتماعی پیچیده پیش می‌رود که در آن بازیگران دولتی نقش مهمی دارند، اما لزوماً تعیین‌کننده نیستند (Jann & Wegerich, ۲۰۰۷).

مورد توجه قرار دادن طراحی سیاست صرفاً به عنوان یک مرحله از مراحل سیاست‌گذاری نبوده است و برخی با تمرکز بر طراحی سیاست آن را به دید یک کارکرد بررسی کرده‌اند. با چنین رویکردی، احتمالاً سابقه تجربی عرصه‌های سیاستی خاص به نحو گسترده‌تری بررسی می‌شود. اشنایدر و اینگرام با چارچوب یکپارچه خود که طراحی‌های سیاست را در مرکز خود قرار می‌دهد، از مدل مراحل خارج می‌شوند و با گروه رو به رشدی از محققان، نظریه‌ای از سیاست عمومی ارائه می‌کنند که مستقیماً به این سؤال می‌پردازد که چه کسی، چه چیزی را، در چه زمانی و چگونه از دولت به دست می‌آورد (Schneider & Ingram, ۲۰۰۵)؟ اما منتقدان ادعا می‌کنند که این مدل فاقد مکانیسم روشنی برای تغییر سیاست است که بتوان آن را در کیس‌های مختلف آزمایش کرد (deLeon, ۲۰۰۵).

۲-۲-۲- مرحله پیاده‌سازی سیاست و نقدها به جدا دیدن آن

تصمیم‌گیری در مورد یک اقدام خاص و اتخاذ یک برنامه تضمین نمی‌کند که اقدام دقیقاً از اهداف و خواسته‌های سیاست‌گذاران پیروی کند. مرحله اجرا یا اعمال یک سیاست توسط نهادها و سازمان‌های مسئول که اغلب، اما نه همیشه، در بخش عمومی هستند، پیاده‌سازی نامیده می‌شود. پیاده‌سازی سیاست به طور کلی به این

صورت تعریف می‌شود: «آنچه بین ایجاد یک قصد آشکار از سوی دولت برای انجام کاری، یا توقف انجام کاری و تأثیر نهایی در دنیای عمل، اتفاق می‌افتد» (O'Toole, ۲۰۰۰). این مرحله بسیار مهم است؛ زیرا اقدامات سیاسی و اداری در خط مقدم به سختی با اهداف، برنامه‌ها، قوانین و موارد مشابه قابل کنترل کامل خواهند بود (Hogwood and Gunn, ۱۹۸۴). بنابراین، سیاست‌ها و اهداف آنها اغلب تغییر یا حتی تحریف می‌شود؛ اجرای آن به تعویق می‌افتد یا حتی به طور کلی متوقف می‌شود. تا دهه ۱۹۷۰ پیاده‌سازی به عنوان مرحله‌ای مجزا مورد توجه قرار نگرفته بود. فرض اساسی این بود که دولت‌ها قوانینی را تصویب می‌کنند و اینجاست که کار اصلی سیاست‌گذاری به پایان می‌رسد. اما مواجهه با شکست سیاست‌ها لزوم پرداختن نظری به این حوزه را نشان داد. Pressman and Wildavsky (۱۹۷۳) اولین کسانی بودند که به این موضوع توجه کردند و پس از آن تحقیقات پیاده‌سازی در دهه ۱۹۷۰ و اوایل دهه ۱۹۸۰ در مرکز حوزه تحقیقات سیاست‌گذاری توسعه یافت. مطالعات مربوط به پیاده‌سازی سیاست را می‌توان در دو سیر طیف رویکردهای بالا به پایین و پایین به بالا قرار داد. این تفکیک در امتداد ابزاری یا سیاسی دیدن شکل‌گیری سیاست است.

رویکرد بالا به پایین در پیاده‌سازی سیاست

در ابتدا، اجرا از منظری مورد توجه قرار گرفت که بعدها رویکرد بالا به پایین نامیده شد. مدل‌های بالا به پایین تأکید اصلی خود را بر توانایی تصمیم‌گیرندگان در تولید اهداف سیاستی صریح و کنترل در مرحله اجرای گذارند. مطالعات پیاده‌سازی با این رویکرد مسیر سلسله‌مراتبی و سیر زمانی یک سیاست خاص را دنبال می‌کردند و به دنبال ارزیابی میزان دستیابی به اهداف و مقاصد تعریف‌شده مرکزی در حین اجرا بودند. اکثر مطالعات بر روی عواملی متمرکز شده‌اند که منجر به انحراف از این اهداف می‌شود. مشکلات هماهنگی درون سازمانی و بین سازمانی و تعامل سازمان‌های درگیر با گروه هدف به عنوان بارزترین متغیرهای به شماره آمده برای شکست‌های پیاده‌سازی رتبه‌بندی شدند.

نظریه‌های بالا به پایین با این فرض آغاز می‌شود که اجرای سیاست‌ها با تصمیم‌گیری‌های دولت مرکزی آغاز می‌شود. Parsons (۱۹۹۵) اشاره می‌کند که این مطالعات بر اساس "مدل جعبه سیاه" از فرایند سیاست‌گذاری الهام گرفته از تجزیه و تحلیل سیستم است. آنها یک رابطه علی و معلولی مستقیم بین سیاست‌ها و نتایج مشاهده شده در نظر گرفتند و تمایل داشتند که تأثیر مجریان بر ارائه سیاست را نادیده بگیرند. بالا به پایین‌ها اساساً از روشی تجویزی پیروی می‌کنند که سیاست را به عنوان ورودی و اجرا را به عنوان عوامل خروجی تفسیر می‌کند. DeLeon (۲۰۰۱) به دلیل تأکید رویکرد بالا به پایین بر تصمیمات سیاست‌گذاران مرکزی، آنها را "پدیده حاکم بر نخبگان" توصیف می‌کند. در ادامه برخی از شاخص‌ترین ایده‌های مطرح شده در رویکرد بالا به پایین بیان می‌شود.

Pressman و Wildavsky (۱۹۸۴) با مدلی منطقی از این فرض شروع کردند که اهداف سیاست توسط سیاست‌گذاران مرکزی تعیین می‌شود. بر این مبنا، تحقیق در زمینه پیاده‌سازی وظیفه تجزیه و تحلیل مشکلات

دستیابی به این اهداف را بر عهده داشت. آنها پیاده‌سازی را "تعاملی بین تعیین اهداف و اقداماتی که برای دستیابی به آنها انجام می‌شود" می‌دانستند. بنابراین اجرای این امر مستلزم استقرار رویه‌های بروکراسی مناسب برای اطمینان از اجرای هرچه دقیق سیاست‌ها بود. برای این منظور، سازمان‌های مجری باید منابع کافی در اختیار داشته باشند و لازم است که یک سیستم از مسئولیت‌های مشخص و کنترل سلسله مراتبی برای نظارت بر اقدامات مجریان وجود داشته باشد.

دانشمندان آمریکایی Van Meter و Van Horn (۱۹۷۵) الگوی نظری مفصل‌تری ارائه دادند. نقطه شروع آنها، اما بسیار شبیه به نقطه Pressman و Wildavsky بود. آنها دغدغه مطالعه این موضوع را داشتند که آیا نتایج اجرا با اهداف تعیین شده در تصمیمات اولیه سیاست مطابقت دارد یا خیر. مدل آنها شامل شش متغیر است که رابطه بین سیاست و عملکرد را شکل می‌دهد. در حالی که بسیاری از این عوامل با ظرفیت‌های سازمانی و کنترل سلسله مراتبی ارتباط داشتند، دو متغیر را که کمی از "جریان اصلی" بالا به پایین خارج شدند، برجسته کردند: آنها استدلال کردند که شدت تغییر سیاست تأثیر مهمی بر احتمال موثر بودن دارد و درجه اجماع در مورد اهداف مهم است. از این رو، تغییر سیاست جدی، تنها در صورتی امکان‌پذیر بود که اجماع درباره هدف در میان بازیگران زیاد باشد.

کتاب Bardach (۱۹۷۷)، با نام بازی پیاده‌سازی، استعاره‌ای کلاسیک از روند پیاده‌سازی ارائه داد. وی خصوصیت‌های سیاسی فرایند پیاده‌سازی را در نظر گرفت و بنابراین ایده استفاده از ابزارهای نظریه بازی برای توضیح پیاده‌سازی را استفاده کرد. بنابراین بارداج ایده‌هایی ارائه داد که پژوهشگران از پایین به بالا را نیز تحت تأثیر قرار می‌دهد. با این حال، دغدغه وی با مشاوره دادن به سیاست‌گذاران در مورد چگونگی بهبود اجرا، وی را به عضوی از اردوگاه بالا به پایین تبدیل می‌کند. توصیه اصلی وی توجه به روند "نوشتن سناریو" بود، به این معنی که اگر سیاست‌گذاران موفق به ساخت متفکرانه بازی‌های پیاده‌سازی شوند، اجرای موفقیت‌آمیز امکان‌پذیر است. Sabatier و Mazmanian (۱۹۷۹) تجزیه و تحلیل خود را با تصمیم سیاستی که توسط نمایندگان دولت اتخاذ شده آغاز کردند. بنابراین آنها تفکیک روشنی بین شکل‌گیری سیاست و پیاده‌سازی سیاست را در نظر گرفتند. مدل آنها شش معیار را برای پیاده‌سازی موثر ذکر کرده است:

اهداف سیاست روشن و سازگار است،

بر اساس یک نظریه علمی معتبر است،

روند پیاده‌سازی به طور مناسب ساختار یافته است،

مقامات اجرایی رسمی به اهداف برنامه متعهد هستند،

گروه‌های ذینفع و حاکمان (مجریه و قانون‌گذار) حمایت می‌کنند و

هیچ تغییر مضر در شرایط چارچوب اقتصادی اجتماعی وجود ندارد.

اگرچه Sabatier and Mazmanian (۱۹۷۹) معتقد بودند که دستیابی به کنترل کامل سلسله مراتبی بر روند پیاده‌سازی در واقعیت دشوار است و شرایط نامساعد می‌تواند موجب شکست پیاده‌سازی شود، آنها

اظهار داشتند که سیاست‌گذاران می‌توانند با استفاده از طراحی برنامه و ساختار هوشمندانه فرایند پیاده‌سازی، پیاده‌سازی مطمئنی داشته باشند.

رویکردهای پایین به بالا:

از اواسط دهه ۱۹۷۰، مطالعات پیاده‌سازی مبتنی بر دیدگاه بالا به پایین به طور فزاینده‌ای در زمینه‌های تحلیلی و همچنین از نظر دلالت‌های هنجاری آن‌ها به چالش کشیده شده است (Hill and Hupe, ۲۰۰۲). شواهد تجربی نشان می‌دهد پیاده‌سازی به عنوان یک زنجیره سلسله مراتبی اقدام که مستقیماً از تصمیم در مرکز به اجرا در برخی آژانس‌های مربوطه منتهی می‌شود، توضیح مناسبی نیست و این ضعف‌ها، در مقابل زمینه را برای ارائه مفهومی رقابتی از اجرا فراهم می‌کند. بر این اساس نظریه‌های پایین به بالا به عنوان پاسخی انتقادی نسبت به مکتب بالا به پایین ظاهر شدند و این جهت‌گیری‌های تحلیلی جدید در ادبیات اجرایی و سیاست‌گذاری گسترده‌تری پذیرفته شدند. به‌ویژه الگوی تقابل و مواجهه با خواسته‌های متنوع و اغلب متناقض مربوط به سیاست‌ها، موضوعی تکرارشونده در این خط از تحقیقات است. چندین مطالعه نشان داد که نتایج سیاسی همیشه به طور کافی با اهداف اصلی سیاست ارتباط برقرار نمی‌کنند و بنابراین پیوند علی فرض شده زیر سوال است. نظریه‌پردازان پیشنهاد کردند اتفاقات را در سطحی که عملاً سیاست برای اجرا محول شده، مطالعه کنند و علل واقعی تأثیرگذار بر اجرا روی زمین را تحلیل کنند. مطالعات متعلق به این رشته تحقیق معمولاً از "پایین" با شناسایی شبکه‌های بازیگران درگیر در ارائه سیاست‌های واقعی آغاز می‌شود. آنها این ایده را که سیاست‌ها در سطح مرکزی تعریف شده‌اند و مجریان باید تا حد ممکن منظم به این اهداف پایبند باشند، رد کردند. در عوض، اختیار داشتن در مرحله تحویل سیاست به عنوان یک عامل سودمند است زیرا بوروکرات‌های محلی نسبت به سیاست‌گذاران مرکزی به مشکلات واقعی بسیار نزدیک بودند.

Lipsky (۱۹۷۱، ۱۹۸۰) رفتار کارکنان خدمات عمومی (به عنوان مثال، معلمان، مددکاران اجتماعی، افسران پلیس، پزشکان) را تجزیه و تحلیل کرد، که وی آنها را "بوروکرات‌های کف خیابان" نامید. لیپسکی در مقاله اصلی خود، که در سال ۱۹۷۱ منتشر شد، استدلال کرد که تحلیل گران سیاست باید تعاملات مستقیم بین کارگران اجتماعی و شهروندان را در نظر بگیرند. Hudson (۱۹۸۹) استدلال می‌کند که قدرتی که بوروکرات‌های کف خیابان در اختیار دارند فراتر از کنترل کردن رفتار شهروندان است. بوروکرات‌های کف خیابان استقلال زیادی از سازمان‌های خود دارند. بنابراین منبع اصلی قدرت خودمختار آنها از اختیار قابل توجهی که در اختیار دارند ناشی می‌شود.

به گفته Hill and Hupe (۲۰۰۲)، لیپسکی، نشان داد که سیاست‌گذاری در کف خیابان شیوه‌هایی را ایجاد می‌کند که کارگران اجتماعی را قادر می‌سازد تا با مشکلات پیش آمده در کارهای روزمره کنار بیایند. اهمیت کار لیپسکی این است که رویکرد وی به عنوان توجیهی برای استراتژی‌های روش‌شناختی که بر بازیگران در کف خیابان متمرکز است، مورد استفاده قرار گرفت. از طرف دیگر، این نشان داد که رویکردهای بالا به پایین

در نظر نمی‌گیرند که سلسله مراتب فرماندهی و اهداف سیاست کاملاً مشخص برای تضمین پیاده‌سازی موفق کافی نیست.

به تدریج تمرکز بر سیاست‌های واحدی که به عنوان ورودی‌های فرایند پیاده‌سازی در نظر گرفته می‌شوند با دیدگاهی تکمیل‌شد (اگر جایگزین نشده باشد) که سیاست را نتیجه پیاده‌سازی ناشی از تعامل بازیگران مختلف و برنامه‌های مختلف می‌داندست. (Elmore ۸۰/۱۹۷۹) با دغدغه‌ای که درباره چگونگی مطالعه اجرا داشت، مفهوم نگاشت به عقب (backward mapping) را برای یک استراتژی تحقیق متناظر پیشنهاد کرد. این استراتژی تحقیق در آخرین مرحله ممکن، زمانی که "اقدامات اداری با انتخاب‌های خصوصی تلاقی می‌کنند"، آغاز می‌شود (همان). المور به جای این که تصور کند سیاست‌گذاران به طور موثر اجرا را کنترل می‌کنند، با مفهوم نقشه‌برداری رو به عقب، پیشنهاد کرد که تجزیه و تحلیل باید با مساله خاص سیاستی آغاز شود و سپس اقدامات آژانس‌های محلی برای حل این مساله بررسی شود.

با پیشرفت نظریات رویکرد پایین به بالا و به رسمیت شناختن گسترده پیوندها و شبکه‌ها بین بازیگران متنوع (دولتی و اجتماعی) در یک حوزه سیاستی خاص، که از مرز پیاده‌سازی/تدوین سیاست عبور می‌کند، زمینه برای کنار گذاشتن نهایی فهم سلسله مراتبی از تعامل دولت/جامعه فراهم شد. دانشمند سوئدی Hjern (۱۹۸۱)، یک روش تجربی شبکه‌ای برای مطالعه پیاده‌سازی توسعه داد. از نظری، شناخت خصوصیت‌های چند بازیگری و بین سازمانی ارائه سیاست، برای محققان ضروری است. بنابراین، پیشنهاد کرد که تجزیه و تحلیل پیاده‌سازی باید با شناسایی شبکه‌های بازیگران از همه دستگاه‌های مربوطه که در زمینه اجرا همکاری می‌کنند، آغاز شود و سپس روش آنها برای حل مسائلشان بررسی شود. در مجموع، تحقیقات پیاده‌سازی و به ویژه رویکرد پایین به بالا، نقش عمده‌ای در دور شدن حرکت سیاست‌های تحقیقاتی از تلاش‌های دولت‌محور، که عمدتاً به ارتقای داخلی ظرفیت‌های اداری و دولتی و تنظیم برنامه‌ریزی و اجرای برنامه‌ها علاقه داشت، ایفا کرد.

تقابل و تعامل رویکردهای بالا به پایین و پایین به بالا

ویژگی‌های متعددی از تئوری بالا به پایین و پایین به بالا وجود دارد که این دو مکتب فکری را در نظریه پیاده‌سازی از هم جدا می‌کند: استراتژی‌های تحقیقاتی رقابتی، اهداف متضاد تجزیه و تحلیل، مدل‌های مختلف روند سیاست، درک ناسازگار از روند پیاده‌سازی و مدل‌های متعارض دموکراسی برای مشخص کردن تقابل میان این دو رویکرد استفاده شده‌اند.

بالا به پایین‌ها معمولاً از تصمیم‌گیری که در "بالای" سیستم سیاسی گرفته می‌شود شروع می‌کنند و به سمت مجریان "پایین" می‌روند. در مقابل، پایین به بالاها شروع به شناسایی بازیگران درگیر در ارائه سیاست‌های مشخص در "پایین" سیستم سیاسی-اداری می‌کنند. سپس تجزیه و تحلیل "به سمت بالا" و "جوانب" حرکت می‌کند تا شبکه‌های بازیگران پیاده‌سازی و استراتژی‌های حل مسئله آنها را شناسایی کند.

هدف از پژوهشگران بالا به پایین از تجزیه و تحلیل، دستیابی به یک نظریه کلی در زمینه پیاده‌سازی است. این نظریه باید به اندازه کافی موجز باشد تا بتواند پیش‌بینی کند که آیا یک قانون خاص به طور موثر اجرا می‌شود یا نه. علاوه بر این، این تئوری باید محققان را قادر به ارائه توصیه‌هایی برای سیاست‌گذاران با هدف بهبود پیاده‌سازی کند. در مقابل، هدف از مطالعات پایین به بالا توصیف و توضیح دقیق تجربی از تعاملات و استراتژی‌های حل مسئله بازیگران درگیر در ارائه سیاست است. همان‌طور که (Sabatier, ۱۹۸۶b) به طور انتقادی نشان می‌دهد، بسیاری از مطالعات پایین به بالا، فراتر از ارائه گزارش‌های توصیفی در دسترس مجریان نیست. با این حال، برخی از آنها در واقع سعی کردند از حوزه توصیف فراتر روند. این امر منجر به مدل‌های اکتشافی کاملاً پیچیده‌ای از ساختارهای شبکه یا "ساختارهای پیاده‌سازی" که پیاده‌سازی در آنها صورت می‌گیرد، می‌شود.

دو مکتب فکری متکی به مدل‌های متضاد روند سیاست هستند. بالا به پایین‌ها فرض می‌کند که چرخه سیاست به چندین مرحله کاملاً قابل تفکیک تقسیم شود. بنابراین تجزیه و تحلیل بالا به پایین روی کل روند سیاست‌گذاری متمرکز نیست، بلکه فقط در مورد "آنچه پس از تصویب یک پیش‌نویس" اتفاق می‌افتد تمرکز دارد (Bardach, ۱۹۷۷). در مقابل، رویکردهای پایین به بالا استدلال می‌کنند که اجرای سیاست را نمی‌توان از تدوین سیاست جدا کرد. طبق این مدل تلفیقی، سیاست‌گذاری در کل روند سیاست ادامه دارد. از این رو، محققان پایین به بالا فقط به یک مرحله خاص از چرخه سیاست توجه نمی‌کنند. در عوض، آنها به کل روند چگونگی تعریف، شکل‌دهی، اجرا و احتمالاً بازتعریف سیاست‌ها علاقه‌مند هستند.

دو رویکرد حاوی دیدگاه‌های کاملاً متفاوتی در مورد ویژگی‌های فرآیند پیاده‌سازی هستند. بالا به پایین‌ها پیاده‌سازی را "اجرای یک تصمیم اساسی سیاستی" می‌دانند (Mazmanian and Sabatier, ۱۹۸۳). از این نظر، پیاده‌سازی یک فرایند غیرسیاسی و اداری است. در نهایت قدرت به عهده تصمیم‌گیرندگان مرکزی است، که اهداف مشخص سیاست را معین می‌کنند و قادر به هدایت سلسله مراتبی روند پیاده‌سازی این اهداف هستند. پژوهشگران پایین به بالا ایده هدایت سلسله مراتبی را رد می‌کنند. از نظر آنها فرمول‌بندی حکم‌ها با اهداف بدون ابهام سیاستی و کنترل روند اجرا از بالا به پایین غیرممکن است. در عوض، این مدل پیشنهاد می‌کند که مجریان همیشه اختیار زیادی دارند. به جای اینکه یک روند غیرسیاسی پیروی از دستورات "از بالا" را در نظر بگیریم، پایین به بالاها معتقدند که فرایند اجرا کاملاً سیاسی است و حتی سیاست‌ها در این سطح به میزان تعیین‌کننده‌ای شکل می‌گیرند. از این رو، سیاست‌ها چندان با احکامی که از دولت‌ها و پارلمان‌ها صادر می‌شود تعیین نمی‌شود، بلکه با تصمیمات سیاسی عمده‌تر خودمختار بازیگرانی که مستقیماً در اجرای سیاست‌ها مشارکت دارند، تعیین می‌شوند. بنابراین تمرکز بر حل غیرمتمرکز مساله توسط بازیگران محلی است تا هدایت سلسله مراتبی.

سرانجام، دو رویکرد مبتنی بر مدل‌های اساساً متفاوت دموکراسی است. رویکردهای بالا به پایین ریشه در برداشت‌های سنتی و نخبه‌گرایانه از دموکراسی نمایندگی دارد. از این نظر، نمایندگان منتخب تنها بازیگران یک جامعه هستند که برای تصمیم‌گیری‌های کاملاً الزام‌آور از طرف کل شهروندان مشروعیت دارند. بنابراین اطمینان از انجام هرچه دقیق‌تر این تصمیمات مسئله حاکمیت دموکراتیک مناسب است. به عبارت دیگر، هرگونه انحراف

از اهداف سیاست تعریف شده مرکزی، نقض معیارهای دموکراتیک تلقی می‌شود. رویکردهای پایین به بالا این مدل دموکراسی را به رقابت می‌کشند. آنها تأکید می‌کنند که بروکرات‌های محلی، گروه‌های هدف تحت تأثیر و بازیگران خصوصی نیز نگرانی‌های حقوقی دارند که باید مورد توجه قرار گیرند. از نظر آنها، الگوی نخبه‌گرایی این نگرانی‌ها را نادیده می‌گیرد و در نتیجه منجر به تصمیم‌گیری‌های نامشروع می‌شود. بنابراین انحراف از اهداف سیاست تعریف شده مرکزی، مغایر اصول دموکراتیک نیست. از این زاویه، حکومتداری دموکراتیک مشروع فقط در یک مدل مشارکتی از دموکراسی که شامل کسانی باشد که تحت تأثیر یک تصمیم خاص (بازیگران سطح پایین اداری، گروه‌های علاقه‌مند، بازیگران خصوصی و غیره) در شکل‌گیری سیاست‌ها، امکان‌پذیر است.

نظریه‌های ترکیبی

پژوهشگران رشته سیاست‌گذاری به تدریج به این نتیجه رسیدند که هر دو طرف رویکردهای بالا به پایین و پایین به بالا در مواضع خود اغراق کرده و بدین ترتیب روند پیچیده پیاده‌سازی را بیش از حد ساده می‌کنند (Parsons, ۱۹۹۵). همانطور که Sabatier (۱۹۸۶a) یادآوری می‌کند، بالا به پایین‌ها بر توانایی سیاست‌گذاران مرکزی در صدور اهداف سیاست و پایین به بالاها بر میزان اختیار بروکرات‌های محلی اغراق می‌کنند. همان‌طور که پژوهشگران شواهد تجربی بیشتری را ارائه می‌دهند که نشان‌دهنده ارتباط دو رویکرد است، توافق در مورد مدل‌های نظری قابل قبول پیاده‌سازی که به فرمان مرکزی و خودمختاری محلی توجه دارند، آسان‌تر شد (به عنوان مثال، O'Toole ۲۰۰۰ را ببینید). این مسیری است که "نظریه‌های ترکیبی" از این دو رویکرد را ایجاد کرده است. نظریه‌های ترکیبی سعی می‌کنند با ترکیب عناصر مدل‌های نظری بالا به پایین و پایین به بالا بر شکاف‌ها بین دو رویکرد غلبه کنند.

المور، که قبلاً به عنوان عضوی از اردوگاه پایین به بالا مورد بحث قرار گرفته بود، در کارهای بعدی خود (۱۹۸۵) مفهوم "نقشه‌برداری رو به عقب" را با ایده "نقشه‌برداری رو به جلو" ترکیب کرد. وی استدلال کرد که موفقیت برنامه به هر دو عنصر وابسته است (Sabatier, ۱۹۸۶a). بنابراین سیاست‌گذاران باید با در نظر گرفتن ابزارهای سیاست‌گذاری و منابع موجود برای تغییر سیاست (نقشه‌برداری رو به جلو) شروع کنند. علاوه بر این، آنها باید ساختار انگیزشی مجریان و گروه‌های هدف را شناسایی کنند (نقشه‌برداری رو به عقب).

Sabatier (۱۹۸۶a) با بازگشت از نظرات قبلی خود همراه با Mazmanian، گزارشی از یک رویکرد نظری متفاوت را برای اجرای سیاست ارائه داد. وی در مقاله اصلی خود در مورد تحقیقات پیاده‌سازی، استدلال کرد که عدم تمایز بین شکل‌گیری سیاست و پیاده‌سازی سیاست، مطالعه تغییر سیاست و تحقیقات ارزیابی را بی‌صلاحیت می‌کند. وی یک "چارچوب ائتلاف حمایت" را مطرح کرد که در کار بعدی خود با همکاری Jenkins-Smith (۱۹۹۳) بیشتر توسعه داد. هدف چارچوب ائتلاف حمایت، تبیین تجربی تغییر سیاست به طور کلی بود. این مفهوم شباهت زیادی به رویکرد پایین به بالا دارد زیرا تجزیه و تحلیل از یک مسئله سیاستی

آغاز می‌شود و در بازسازی استراتژی‌های بازیگران مربوطه برای حل این مساله پیش می‌رود. علاوه بر این، بر نقش یادگیری سیاست تأکید می‌کند و اهمیت شرایط اجتماعی و اقتصادی بیرونی را که ممکن است بر سیاستگذاری تأثیر بگذارد، تشخیص می‌دهد. با این حال، به نظر می‌رسد رویکرد ائتلاف حمایت از بافت اجتماعی و تاریخی که در آن تغییر رخ می‌دهد غفلت می‌کند. این مسئله توسط تحلیل‌گران گفتمان، که معتقدند گفتمان‌ها برداشت بازیگران را شکل می‌دهند و بنابراین می‌تواند تفسیر نخبگان سیاسی از وقایع اجتماعی را تحت تأثیر قرار دهد، برطرف می‌شود.

Wildavsky، دیگر نماینده برجسته مکتب بالا به پایین، به همراه Majone مدلی مشابه چارچوب ائتلاف حمایت ارائه کرد. بحث اصلی او این بود که پیاده‌سازی یک فرایند تکاملی است که در آن برنامه‌ها به طور مداوم تغییر شکل داده و دوباره تعریف می‌شوند. بنابراین مفهوم، از ورودی‌های سیاستی که توسط سیاست‌گذاران مرکزی تعریف شده آغاز شد (Majone and Wildavsky, ۱۹۷۸). در عین حال، این ایده را نیز پذیرفت که این ورودی‌ها در طول اجرای آنها تقریباً به طور اجتناب‌ناپذیری تغییر خواهند کرد. بنابراین فرایندهای یادگیری افزایشی در قلب این رویکرد قرار داشتند.

Winter (۱۹۹۰) به غلبه بر تفکیک شکل‌گیری و اجرای سیاست کمک کرد. وی که همچنان مدل "راکد" روند سیاست را پذیرفته است، به تأثیر روند تدوین سیاست در اجرای آن اشاره می‌کند. با این حال، برخلاف افراد بالا به پایین، به خود طراحی سیاست علاقه‌ای ندارد اما به چگونگی تأثیر ویژگی‌های روند تدوین سیاست (مانند سطح درگیری یا سطح توجه طرفداران) بر اجرای می‌پردازد.

Goggin و دیگران (۱۹۹۰) مانند بالا به پایین‌ها، همچنان چشم‌انداز یک تصمیم‌سیاستی را که توسط بازیگران سطح پایین اجرا می‌شود، می‌پذیرند. هدف آنها از توسعه نظریه عمومی اجرا بر اساس روش‌های دقیق نیز مدیون دیدگاه از بالا به پایین است. با این حال، تصور آنها از روند اجرا، این واقعیت را پذیرفت که مجریان در نوع خود بازیگران سیاسی هستند و نتیجه این تلاش مستلزم فرایندهای پیچیده مذاکره بین مجریان و مقامات مرکزی است. با استفاده از موردکاوی تجربی اجرای برنامه‌های فدرال توسط مقامات ایالتی در آمریکا، یک مدل ارتباطی از اجرای بین دولتی را ایجاد کردند.

Scharpf (۱۹۷۸) یکی از اولین نویسندگانی بود که سعی در تطبیق ایده "هدایت سیاسی دولت‌های مرکزی" با این استدلال پژوهشگران پایین به بالا داشت که "تبدیل اهداف سیاست به عمل" بستگی به تعامل بسیاری از بازیگران با منافع و استراتژی‌های جداگانه دارد. وی با معرفی مفهوم شبکه‌های سیاست برای تحقیقات پیاده‌سازی، پیشنهاد کرد که به فرایندهای هماهنگی و همکاری میان بازیگران جداگانه اما وابسته به یکدیگر اهمیت بیشتری داده شود. مفهوم شبکه‌های سیاست بعداً به یک رویکرد اصلی برای مطالعه تغییر سیاست به عنوان یک کل تبدیل شد.

بحث دیگر تأکید بر عاملی است که تقریباً به طور کامل توسط پژوهشگران بالا به پایین و پایین به بالا نادیده گرفته شد: نوع سیاستی که قرار است اجرایی شود. Lowi (۱۹۷۲) و Ripley و Franklin (۱۹۸۲) بین سیاست‌های

توزیعی، نظارتی و بازتوزیعی تمایز قائل می‌شوند، با این استدلال که هریک از این انواع سیاست شامل گروه‌های مختلفی از ذینفعان و همچنین انواع مختلف و سطوح درگیری در پیاده‌سازی است. Windhoff-Héritier (۱۹۸۰) استدلال مشابهی ارائه می‌دهد. او بین سیاست‌های توزیعی و بازتوزیعی تفاوت قائل می‌شود. این تمایز شامل سیاست تنظیم‌گری است که بسته به اینکه یک برنامه تنظیم‌گری برندگان و بازندگان قابل شناسایی مشخص را درگیر کند یا نه، می‌تواند در هر دو دسته قرار گیرد. کتاب او نشان می‌دهد که سیاست‌های توزیعی ممکن است در هر ساختار پیاده‌سازی اجرا شود، در حالی که سیاست‌های بازتوزیعی برای اجرای موثر به یک ساختار اجرای سلسله مراتبی نیاز دارند.

به طور خلاصه، رویکردهایی که تحت عنوان "نظریه‌های ترکیبی" ارائه شد، دو نوآوری مهم را در تئوری پیاده‌سازی به ارمغان آورد. در ابتدا، آنها سعی کردند بر نقاط ضعف مفهومی بحث قطبی میان پژوهشگران پایین به بالا و بالا به پایین غلبه کنند. جدا از جنبه‌های هنجاری بحث، آنها در عوض بر استدلال‌های تجربی در مورد مفهوم‌سازی مناسب فرآیندهای اجرا متمرکز شدند و استدلال‌های افراطی هر دو طرف را به طور عملی ترکیب کردند و آنها را به مدل‌هایی تبدیل کردند که هم از فرمان مرکزی و هم از خودمختاری محلی استقبال می‌کنند. دوم، برخی از نظریه پردازان ترکیبی به عوامل مهمی اشاره کردند که تاکنون توجه چندانی به آنها نشده بود.

آنچه توسط طرفداران ترکیب رویکردهای بالا به پایین و پایین به بالا نادیده گرفته می‌شود، دیدگاه‌های متفاوت بنیادی دو طرف در مورد مفهوم‌سازی مناسب روند سیاست‌گذاری و تخصیص مشروعیت به قدرت، برای تعیین خروجی‌های سیاستی در پرتو دموکراتیک است. اگرچه شاید تلفیق برخی از بینش‌های هر دو مدل ممکن باشد، Parsons نیز می‌پذیرد که برخی از تفاوت‌ها به قدری اساسی است که تلاش برای جستجوی ترکیبی جامع از هر دو رویکرد مانند تلاش برای ترکیب "پارادایم‌های بی ربط" است (Parsons ۱۹۹۵).

● ۲-۳- نهادگرایی و مساله طراحی و پیاده‌سازی

انسان‌ها گونه‌ای اجتماعی هستند و جوامع با قواعد و ضوابطی که بر رفتار تاثیر می‌گذارند، سازمان یافته و تحت کنترل قرار می‌گیرند و از آن طریق رفتار دیگران را درک می‌کنند. همه جوامع بشری دارای "سازمان‌ها" و "نهادهای" هستند. این دو اصطلاح معمولاً به صورت نادقیق و به جای یکدیگر استفاده می‌شوند، زیرا با هم همپوشانی دارند. اما به طور مشخص از اصطلاح "سازمان" برای اشاره به گروه‌هایی از افراد با اهداف مشترک و سطحی از الگوهای رسمی تعامل که بر اساس "نقش‌ها" تعریف شده‌اند، استفاده می‌شود. در مقابل نهاد به ترتیبات اجتماعی-قواعد و هنجارها- اطلاق می‌شود که رفتار را شکل می‌دهد و تنظیم می‌کند و استمرار می‌بخشد؛ یعنی دارای درجه‌ای از دوام و هدف است که فراتر از زندگی و اهداف فردی است. اقتصاددانان نهادی از نهادهای به عنوان "قواعد بازی در جامعه" یاد می‌کنند (North, ۱۹۹۰, Ostrom, ۱۹۹۰). قواعد توسط افراد مختلف تفسیر و عمل می‌شود و بنابراین پویا هستند و با گذر زمان از طریق مذاکره، نقض یا عدم به کارگیری، ظهور

می‌کنند، تکامل می‌یابند یا نابود می‌شوند. نمونه‌هایی از نهادها شامل حقوق مالکیت، سازوکارهای بازار، ازدواج و مدار آبیاری است. نهادها قواعد را درونی، طبقه‌بندی یا ارزش گذاری می‌کنند. در نتیجه مبنایی برای پیش‌بینی و قضاوت رفتار دیگران ایجاد می‌کنند. زیرا آنها در درجات مختلف تعیین می‌کنند که چه مواردی مجاز است و چه مواردی یا در چه شرایطی مجاز نیست. نتیجه این کارکرد این است که نهاد هم شکل‌هایی از رفتار را فعال می‌کند و هم برخی رفتارها را محدود می‌کند. برای مثال نهاد حقوق مالکیت و قرارداد، امکان ایجاد بازار آب را فراهم می‌کند و از سوی دیگر مانع تعدی به حقوق آب دیگران می‌شود. همچنین نهادها قواعد و هنجارهایی را فراهم می‌کنند تا افراد با استفاده از آنها سازمان‌ها را تشکیل دهند و با یکدیگر همکاری کنند، فعالیت‌های خود را هماهنگ کنند و منابع را برای انجام کارهایی که به تنهایی قادر به انجامش نبودند، بسیج کنند.

از نگاهی نهادگرایانه، سیاست‌گذاری برای بهره‌برداری منابع مشترک، معادل با ایجاد ترتیبات نهادی‌ای است که بتواند رفتار کنشگران را در راستای پایداری منابع تنظیم کند. بر این اساس مشکلات زمانی بروز پیدا خواهد کرد که ترتیبات نهادی برای مدیریت جمعی سیستم آب نتواند خواسته‌ها را برآورده کند. راهکار نیز متمرکز بر ایجاد، اصلاح یا تقویت ترتیبات نهادی برای دستیابی به اهداف است. این نهادها در مقیاس‌های مختلف از نهادهای محلی بهره‌برداری آب و تولید غذا تا نهادهای مقیاس‌های ملی و بین‌المللی عمل می‌کنند. آنچه در نهایت نشان‌دهنده وضعیت پایداری بهره‌برداری آب خواهد بود، برآیند اثر نهادهای مختلف بر رفتار بهره‌برداران، مخصوصاً کشاورزان است. تصمیم‌گیری برای میزان برداشت آب و انتخاب کشت، تغییر ساختار سازمانی بر اساس مرزهای حوضه آبریز، تصویب قوانین جدید بهره‌برداری آب یا دادن نقش بیشتر به سازمان‌های محلی و تمرکززدایی، اشکالی از تغییر چیدمان نهادی برای رسیدن به این هدف است.

۲-۳-۱- جریان اصلی نهادگرایی و اصول طراحی نهادی

یکی از دغدغه‌های مهم نهادگرایان در ارتباط با شکل‌گیری نهادهایی بوده است که بهره‌برداری از منابع مشترک (CPR)^{۱۳} را تنظیم می‌کنند. Ostrom (۱۹۹۰) منبع مشترک را این‌گونه تعریف می‌کند: "یک سیستم منابع طبیعی یا ساخته دست بشر که به اندازه‌ای بزرگ است که منع کردن ذی‌نفعان از دستیابی به سود بهره‌برداری آن پرهزینه (و نه غیرممکن) شود." تصاحب یک واحد منبع توسط یک فرد یا گروه، در دسترس بودن آن را برای دیگران کاهش می‌دهد (Becker and Ostrom, ۱۹۹۵; Ostrom, ۱۹۹۰). مثال‌هایی از منابع مشترک شامل کانال‌های آبیاری، نهرها، دریاچه‌ها، مناطق ماهیگیری، مناطق چرای دام، آب‌های زیرزمینی و جنگل‌ها است. در تمامی این منابع محتمل است که گروهی معین از مردم حقوق مالکیت مشترک بر آن را ادعا کنند. اصطلاح رژیم مالکیت مشترک^{۱۴} به یک ترتیب اجتماعی خاص اشاره دارد که حفظ، نگهداری و مصرف یک منبع مشترک را تنظیم می‌کند (Ostrom, ۲۰۰۳). با این حال منابع مشترک لزوماً با رژیم‌های مالکیت مشترک

۱۳. common-pool resource.

۱۴. common property regime.

اداره نمی‌شوند و ممکن است متعلق به دولت‌های ملی، منطقه‌ای یا محلی، گروه‌های اشتراکی، اشخاص خصوصی یا شرکت‌ها باشند.

مشکلات ازدحام، بهره‌برداری بیش از حد، آلودگی و تخریب بالقوه منابع مشترک زمانی به وجود می‌آید که بسیاری از افراد از سیستم منابع بدون به‌کارگیری سازوکارهای کنترلی و/یا اعمال آنها بهره‌برداری می‌کنند؛ چنین مشکلاتی معمولاً به عنوان تراژدی منابع مشترک نامیده می‌شود (Hardin, ۱۹۶۸). اما استروم نگاهی کاملاً بدبینانه به بهره‌برداری از منابع مشترک ندارد و معتقد است که در شرایطی ممکن است بهره‌برداران برای حفظ پایداری منبع همکاری و هماهنگی داشته باشند. استروم و کسانی که مسیر او را ادامه داده‌اند در مطالعات موردی متعددی نشان می‌دهند که منابعی به عنوان دارایی مشترک وجود دارند که جوامع بهره‌بردار توانسته‌اند به طور پایدار آنها را مدیریت کنند. جوامع از طریق نهادها، طراحی و اجرای عمومی قواعد دسترسی و توزیع، اطمینان از عدم وقوع تراژدی منابع مشترک را ایجاد می‌کنند. نهادها ترتیباتی از قواعد یا تنظیماتی هستند که به طور مکرر برای شکل دادن به اقدامات فردی استفاده می‌شوند: «نهادها محدودیت‌ها یا فرصت‌هایی انسان‌ساز هستند که انتخاب‌های فردی در درون آنها رخ می‌دهند و پیامدهای این انتخاب‌ها را شکل می‌دهند» (McGinnis, ۲۰۱۱). Ostrom (۱۹۹۰) و Becker and Ostrom (۱۹۹۵) (که آنها را متعلق به گروهی تحت عنوان نهادگرایان جریان اصلی می‌نامیم) استدلال می‌کنند که نهادها زمانی برای حفظ منبع قوی هستند که هم نهادها و هم سیستم‌های منابع برای مدت زمان طولانی دوام بیاورند و با اصول طراحی زیر مشخص شوند:

مرزها بطور روشنی تعریف شوند (ممانعت موثر از ورود شرکاء یا بهره‌برداران نامشروع خارجی) وجود قواعد مربوط به تخصیص، تملک و تامین منابع مشترک که با شرایط محلی سازگار شده‌اند تنظیمات و هماهنگی‌های لازم جهت تحقق انتخاب جمعی که اجازه می‌دهد تا اکثر بهره‌برداران منابع در فرآیند تصمیم‌گیری شرکت نمایند

پایش و نظارت موثر توسط ناظرانی که عضوی از بهره‌برداران یا پاسخگو به آنها هستند قرار دادن یک معیار تدریجی تحریم و جریمه برای بهره‌برداران منابع که قوانین جامعه را نقض کرده‌اند سازوکارهای حل تعارضات و مناقشات که ارزان و با قابلیت دسترسی آسان باشند اختیار جامعه برای تعیین قواعد و به رسمیت شناخته شدن آن توسط مقامات سطح بالاتر در مورد منابع مشترک بزرگتر، می‌بایست با استفاده از سیستم مدیریت منابع مشترک کوچک محلی در سطح پایه، سازماندهی در قالب لایه‌های متعددی از نهادهای تو در تو صورت پذیرد در سطح محلی برای دستیابی به اهداف مدیریت پایدار منابع، نهادها (یکپیکندی قواعد) طراحی، مذاکره، تغییر و اجرا (تولید) می‌شود. تمرکز در درجه اول بر نهادهای رسمی و عمومی است، اما هنجارها نیز نقش دارند؛ زیرا به عنوان مفاهیمی از اقدامات یا نتایج مقتضی در موقعیت‌های خاص دیده می‌شوند. تمرکز این محققان عمدتاً بر تعاملات بین افراد و نهادهای سطح جامعه به عنوان "عرصه عمل" است. متغیرهای بیوفیزیکی و ویژگی‌ها و

قواعد جامعه به عنوان «متغیرهای برونزا» در نظر گرفته می‌شوند که به طور مؤثری خارج از نهاد محلی هستند. ایده کلیدی استروم و سایر نهادگرایان جریان اصلی، مشخص کردن «اصول طراحی» است؛ طبق این رویکرد نهادها زمانی از عهده مدیریت پایدار منابع مشترک بر می‌آیند که اغلب اصول طراحی نهادی را داشته باشند. این اصول شرایطی هستند که برای عملکرد نهادهای قوی و بادوام برای مدیریت منابع مشترک مرکزیت دارند (Blaikie, 2006; Wong, 2009; Ostrom, 2009; Cox et al., 2010). اصول طراحی نهادی تجسم‌کننده این ایده است که نهادها را می‌توان عامدانه طراحی کرد و آنها را ساخت. ادبیات مطالعه موردی که به طور تجربی از رویکرد اصول طراحی حمایت می‌کند، تمایل دارد بر رسمی شدن ترتیبات نهادی، تعیین مرزهای روشن استفاده از منابع و صلاحیت قضایی، مشخص کردن ترتیبات تصمیم‌گیری فراگیر، تدوین قواعد و مقررات و اعمال دقیق آنها و تحریم‌های جدی سواری‌های مجانی تأکید کند. به طور کلی تأکید زیادی بر شفافیت، اصل نمایندگی بهره‌برداران و ابداع مکانیسم‌های کارآمد برای حل تعارض و تخصیص منابع وجود دارد. عقیده این است که ایجاد نهادهای جدید و رفع کمبودهای ترتیبات بومی از طریق طراحی دقیق امکان‌پذیر است (Wade, 1988b; Ostrom, 1990, 1992, 2005; Ostrom, 1980; Bromley and Cernea, 1989).

اخیراً برخی از پژوهشگران این رویکرد پذیرفته‌اند که اصول طراحی را نمی‌توان به عنوان نوش‌دارو یا برنامه کار برای ساختن نهاد در نظر گرفت. در عوض، چنین اصولی به عنوان شاخص‌های بالقوه، مجموعه‌ای از مسائلی که باید در نظر گرفته شوند یا سؤالاتی که هنگام تلاش برای ایجاد نهادهای قوی‌تر و پایدارتر پدید می‌آیند، ارائه می‌شوند (Rudd, 2004; Ostrom, 2007, 2008; Ostrom et al., 2007; Cinner, et al., 2011; Heikkila, et al., 2011).

نهادگرایی جریان اصلی به شدت تحت تأثیر مفروضات انتخاب عقلانی در مورد رفتار انسانی است، که در آن افراد به طور هدفمند در راستای منافع خود ("تخصیص بهینه منابع") عمل می‌کنند. همانطور که استروم می‌گوید، قواعد نهادی اغلب به طور خودآگاه توسط افراد ساخته می‌شوند تا ساختار موقعیت‌های تکراری را که در تلاش برای بهبود با آن مواجه می‌شوند، تغییر دهند (Ostrom, 2005). با این حال، در این رویکرد، عقلانیت افراد، «محدود» در نظر گرفته می‌شود و استراتژی آنها به دلیل توانایی‌شان برای به دست آوردن و پردازش اطلاعات لازم، به ویژه در مورد قابل اعتماد بودن دیگران، محدود است. این محدودیت نقش نهادهای "درست طراحی شده" را ضروری می‌کند؛ به طوری که در آنها عملکرد قواعد به افراد این اطمینان را می‌دهد که دیگران از منابع طبیعی با روش‌های مورد توافق استفاده می‌کنند و در غیر این صورت جریمه خواهند شد. سپس افراد اگر مطمئن شوند که دیگران نیز از قواعد پیروی می‌کنند، همکاری خواهند کرد. به این ترتیب نهادها به کاهش هزینه‌های مبادله در تعاملات محاسبه‌پذیر و تکرار شونده بین افراد کمک می‌کنند.

نقطه قوت کلی این مکتب فکری این است که به لحاظ نظری و تجربی نشان می‌دهد که مدیریت منابع مشترک از طریق کنش جمعی امکان‌پذیر است؛ شرایط خاصی وجود دارد که می‌تواند این امر را تسهیل کند؛ و اینکه مردم منابع را از طریق شیوه‌های مختلف نهادی اداره می‌کنند. با این حال، مکتب منابع مشترک نیز به دلیل تمرکز

محدود آن بر نهادهای محلی و شرح عموماً غیرسیاسی و غیرتاریخی آن از تعاملات اجتماعی و محیطی مورد انتقاد قرار گرفته است (Robbins, ۲۰۰۴; Chhotray, ۲۰۰۷). تجدیدنظریهایی از درون پارادایم نهادگرایی جریان اصلی شروع به در نظر گرفتن پیچیدگی‌های زمینه (Acheson, ۲۰۰۶; Berkes, ۲۰۰۷)، پالیتیکس‌های ناسازگار (Poteete, ۲۰۰۹) و تعامل غیرقابل پیش‌بینی بین فرایندهای اجتماعی و اکولوژیک (McGinnis, ۲۰۱۰) که همگی اینها بر طراحی نهادی تأثیر می‌گذارد، آغاز شده است. با این حال، علی‌رغم این کوشش‌ها و تلاش‌های مرتبط برای اصلاح اصول نظری «انتخاب عمومی» که زیربنای تحلیل نهادی جریان اصلی است (Vatn, ۲۰۰۹; Aligica and Boettke, ۲۰۱۱)، مفروضات اصلی این مکتب فکری دست نخورده باقی مانده است.

۲-۳-۲. نهادگرایی انتقادی

با وجود استقبالی که از رویکردهای جریان اصلی نهادگرایی در حوزه منابع طبیعی و محیط‌زیست صورت گرفت، گروهی از محققان نقدهایی اساسی به آن وارد کردند. کار این افراد به طور انتقادی بر شیوه‌هایی که در آنها، ترتیبات نهادی در زمینه گسترده‌تری شکل می‌گیرد و بر توسعه درک اجتماعی بیشتر از رفتار انسانی در نهادها متمرکز است. Cleaver (۲۰۱۷) رویکردهای متفاوتی را که در رشته‌های مختلف همچون نظریه اجتماعی، اکولوژی سیاسی، مردم‌نگاری، تکثرگرایی حقوقی و تاریخ مطرح شده‌اند و فروض اصلی و هستی‌شناسانه پارادایم نهادگرایی جریان اصلی را زیر سوال می‌برد ذیل مکتب نهادگرایی انتقادی دسته‌بندی می‌کند (Agrawal, ۲۰۰۵; Mosse, ۲۰۰۸; Mumby and Putnam, ۱۹۹۲; Scott, ۲۰۰۶; Mehta et al, ۲۰۰۱).

نهادگرایان انتقادی نگاه بسیار متمرکز نهادگرایی جریان اصلی و انتزاع موجود در تدوین اصول طراحی را زیر سوال می‌برند. این افراد بر غیرقابل مقایسه بودن زمینه‌های مختلف «آشفته»، ارتباط متقابل عوامل جهانی و محلی و تأثیر تغییرات اجتماعی و اقتصادی در طول زمان تأکید می‌کنند (Mehta et al, ۲۰۰۱; Steins, ۲۰۰۱). آنها به شیوه‌های گوناگون از مطالعات عمیق مردم‌نگاری، در گستره وسیع‌تر اقتصاد سیاسی و دوره طولانی تاریخ برای تعیین شکل‌گیری، عملکرد و نتایج نهادها استفاده می‌کنند (Ribot, ۲۰۰۱; Johnson, ۲۰۰۴; Peters, ۲۰۰۴; Agrawal, ۲۰۰۵; Mosse, ۲۰۰۶; Fontein, ۲۰۰۸).

از منظر منتقدان، مفاهیم تکاملی زیربنای نهادگرایی جریان اصلی بیش از حد ساده شده و بیش از حد ایستا هستند (Rocheleau, ۲۰۰۱). تفکر نهادی جریان اصلی، استحکام نهادی را با ساختارهای رسمی ترسیم شده و با نقشی که «صناعت»^{۱۵} در تنظیم‌گری تعاملات تکرارشونده ایفا می‌کند، برابر می‌داند و این نهادها قرار است کمبودهای ترتیبات «سنتی» یا «غیررسمی» را برطرف کنند (Ostrom, ۲۰۰۰). در عوض نهادگرایان انتقادی معتقدند که نهادها ممکن است به صورت منقطع، از طریق روابط غیررسمی در کنار ساختارهای رسمی، عمل

کنند و پایدار و تقریباً مؤثر باشند (Berry, ۱۹۹۴; Chase Smith, et al, ۲۰۰۱; Benjaminsen and Lund, ۲۰۰۲; Berry, ۲۰۰۵). ترتیبات نهادی تا حدی در پرکتیس‌ها، هنجارها و روابط زندگی روزمره شکل می‌گیرد، ممکن است پس و پیش داشته باشد و ممکن است متناوب و قوی باشد. این رویکرد، نهادها را به عنوان قواعد و تنظیمات و فرآیندهایی پویا در نظر می‌گیرد که در آن گروه‌های ذینفع مختلف با یکدیگر ملاقات، مقابله و مذاکره می‌کنند تا ایده‌ها و علایق خود را در طراحی سازمانی، فنی و هنجاری سیستم لحاظ کنند (Boelens, ۲۰۱۵; Gelles, ۱۹۹۴).

دسته‌بندی‌های دوگانه نهادها (به عنوان رسمی یا غیررسمی، مدرن یا سنتی، دولتی یا جامعه‌ای، عمومی یا خصوصی) بیش از آنکه نشان دهنده ماهیت‌هایی متمایز باشد، ابزارهای بلاغی در گفتمان سیاسی بازیگران است (Bierschenk and de Sardan, ۲۰۰۳). ترتیبات و تنظیمات مختلفی که تلاش می‌شود به یکی از این دوگانه‌ها مربوط دانسته شود، در عمل حاصل رسوب‌گذاری پرکتیس‌های مختلف در دوره‌های متفاوت هستند. بنابراین ما با اختلاط نهادی مواجه هستیم؛ برای مثال زمانی که نهادهای "غیررسمی" یا عرفی از بوروکراسی‌های دولتی تقلید می‌کنند (مثلاً با تصویب قوانین اساسی "رسمی") یا زمانی که ترتیبات نهادی "رسمی"، مبهم هستند؛ چراکه با روابط و پرکتیس‌های اجتماعی، همچون حمایت، به کار انداخته شده‌اند (Benjaminsen and Lund, ۲۰۰۲; Lund, ۲۰۰۹; Lesorogol, ۲۰۱۰). مطالعات انجام شده در آمریکای لاتین، آفریقا و آسیا، نشان‌دهنده تحول پویای نهادها (شامل تعارض و سازش) است که زمانی رخ می‌دهد که دولت‌های در حال مدرن‌سازی تلاش کرده‌اند سیاست‌ها، قوانین و ساختارهای سازمانی استاندارد را در موقعیت‌هایی که ایده‌های بسیار متفاوتی درباره توزیع و تصمیم‌گیری عادلانه و ایجاد هنجارها و ترتیبات از قبل موجود برای مدیریت منابع وجود داشته، اعمال کنند (Sikor et al, ۲۰۰۹; Lesorogol, ۲۰۱۰; Van Koppen et al, ۲۰۰۷).

نقطه شروع رویکردهای نهادگرایی انتقادی عموماً با تمرکز گسترده بر تعاملات بین جهان‌های طبیعی و اجتماعی است و نه همچون نهادگرایی جریان اصلی - مرتبط با پیش‌بینی و بهبود نتایج فرآیندهای نهادی خاص. این تمایزی که در دورویکرد وجود دارد، مسیرهای متفاوت دیگری برای ماهیت نهادها و نتایجشان به وجود می‌آورد. در نظریه نهادی جریان اصلی، ماهیت نهادها به سمت رسمی و کارکردی گرایش دارد؛ آنها برای رفع معضل خاص مدیریت منابع ساخته شده‌اند؛ اثربخشی معادل است با وضوح هدف، شفافیت، پاسخگویی عمومی و قاعده‌مند بودن. با این حال، نهادگرایان انتقادی پیشنهاد می‌کنند که نهادهایی که منابع طبیعی را مدیریت می‌کنند، به ندرت به طور صریح برای چنین اهدافی طراحی می‌شوند و چندکارکردی بودنشان، آنها را مبهم، پویا و تنها تا حدی در معرض ساخت عاقلانه قرار می‌دهد. در اینجا نهادها هم رسمی و هم غیررسمی دیده می‌شوند؛ آنها در عملکرد اغلب چند منظوره، غیرمستمر و نیمه شفاف هستند. دسترسی به منابع طبیعی ممکن است با طیف وسیعی از نهادها میانجی‌گری شود. این نهادها شامل ترتیبات طراحی شده با درجات مختلف عمومیت و رسمیت (کمیت‌ها، انجمن‌ها و گروه‌های بهره‌بردار)، تعاملات نهادینه شده در روابط خویشاوندی و شبکه‌های اجتماعی، روابط حمایتی و رفتار متقابل و در مجموعه‌ای از هنجارها و پرکتیس‌هایی است که عمیقاً در عادات

و روال‌های زندگی روزمره نهفته است.

نهادگرایان انتقادی مدل "رقیق" کنش عقلانی محدود (که در نهادگرایی جریان اصلی در نظر گرفته می‌شود و در آن رفتار یا استراتژیک است یا آموخته شده و منافع مشترک در تخصیص منابع به عنوان اساس کنش جمعی دیده می‌شود) را رد می‌کنند. در عوض، آن‌ها تأثیرات شکل‌دهنده رفتار انسان را متنوع‌تر و پیچیده‌تر می‌بینند و مدل "فربه‌تری" از عاملیت انسانی را اتخاذ می‌کنند. برای آن‌ها، انتخاب‌های معیشتی استراتژیک (در مورد بهره‌برداری از منابع) به شدت تحت تأثیر نگرانی‌های اجتماعی (مانند نیاز به زندگی در صلح با همسایگان)، ترجیحات روان‌شناختی (مثلاً برای همکاری فراتر از رویارویی) و ایده‌های شکل گرفته از نظر فرهنگی و تاریخی در مورد "روش صحیح انجام کارها" است. افرادی با هویت‌ها و وابستگی‌های پیچیده، ممکن است در تعدادی از شبکه‌ها یا جوامع دارای هم‌پوشانی اما پراکنده در مکان‌های مختلف فعالیت کنند. در این مدل افراد می‌توانند به طور هدفمند اقدامات خود را در ارتباط با جمع برنامه‌ریزی کنند، اما این احتمالاً از طریق عقلانیت‌های "عاطفی"، "اخلاقی" یا "اجتماعی" در کنار عقلانیت‌های اقتصادی شکل می‌گیرد (Boelens & Scott, ۱۹۸۵, ۲۰۰۸). کنش‌ها و ترجیحات نیز توسط عوامل ناخودآگاه، با پرکنیس‌های روزمره معمول و ایدئولوژی‌های نهفته، شکل می‌گیرند. توجه به این جنبه‌ها موجب می‌شود که بی‌عدالتی‌ها، نابرابری‌ها و تبعیض‌های متداول در زندگی اجتماعی، که در هر شکلی از مدیریت و دسترسی به منابع طبیعی وجود دارد - ولی جریان اصلی نهادگرایی نسبت به آن غفلت می‌کند - مورد تمرکز نهادگرایی انتقادی قرار گیرد. برای نهادگرایان انتقادی، عملکرد قدرت و الگوی نابرابری به این معنی است که برخی از افراد بیشتر از دیگران قادر به شکل دادن قواعد جمعی و بهره‌مندی از نتایج هستند.

از منظر نهادگرایی انتقادی، نهادها به جای طراحی یا حتی ساخته شدن، آگاهانه و ناآگاهانه از منابع اجتماعی، فرهنگی و سیاسی‌ای که در دسترس مردم است، بر اساس منطق سازگاری پویا با هم وصله می‌شوند (Chase Smith et al., ۲۰۰۱). به این ترتیب، نهادها "چیزها" نیستند، بلکه نتایج کارهایی هستند که مردم انجام می‌دهند؛ آنها باید به طور مداوم توسط مردم بازتولید یا باز اجرا شوند تا وجود داشته باشند (Rocheleau, ۲۰۰۱). کنار هم قرار دادن "تمرکزی کاملاً بسترمند" با "آگاهی از نیروهای ساختاری گسترده‌ای که شکل‌دهنده نهادها هستند"، روشن می‌کند که هیچ عاملی (یا گروهی از عوامل) برای توضیح موفقیت نهادها کافی نیست. در عوض، فرایندهای نهادی پویا هستند، از طریق اشکال بسیار متفاوت در بسترهای مختلف انجام می‌شوند و تا حدی از طراحی فرار می‌کنند (Cleaver and Franks, ۲۰۰۵).

به طور کلی در توصیف دو مکتب فکری جریان اصلی نهادگرایی و نهادگرایی انتقادی، می‌توان نهادگرایی جریان اصلی را به عنوان روشن، هنجاری و ابزاری و نهادگرایی انتقادی را به عنوان ارائه‌کننده بینشی در مورد پیچیدگی، مذاکره‌پذیری و مبهم بودن دید. اجزای اصلی این دو مکتب فکری در جدول زیر مشخص شده‌اند.

ویژگی ها	جریان اصلی نهادگرایی	نهادگرایی انتقادی
ماهیت نهادها	نهادهای رسمی / عمومی در لایه‌های تودرتو با پیوندهای عمودی و افقی	مرزها و مقیاس‌های محو، آمیختگی منطقیها و اشکال نهادی (مانند رسمی / غیررسمی).
تشکیل نهادها	نهادهایی که از طریق صنعت شکل گرفته‌اند؛ اصول طراحی مشخصه نهادهای قوی است	نهادها با پراگماتیسم، بداهه‌نوازی و انطباق ترتیبات قبلی به هم وصله می‌شوند
ماهیت تصمیم‌گیری	تصمیم‌گیری و مذاکرات عمدتاً در مجامع عمومی انجام می‌شود	تصمیم‌گیری و مذاکرات در زندگی روزمره قرار گرفته است که تاریخ و سیاست آن را شکل می‌دهد
الگوهای عاملیت	الگوهای «عقلانیت محدود» از عاملیت که استراتژیک و هدفمند است (افراد تصاحب‌کنندگان منابع هستند)	عاملیت رابطه‌ای است و آگاهانه و غیرآگاهانه اعمال می‌شود (افراد با هویت‌ها و احساسات پیچیده اجتماعی هستند)
عوامل شکل‌دهنده رفتار افراد در نهادها	اطلاعات، مشوق‌ها، قواعد، تحریم‌ها و تعاملات مکرر	ساختارهای اجتماعی و پویایی قدرت، روابط، هنجارها، خلایق فردی.
پیامدها	نهادها را می‌توان برای تولید نتایج مدیریت منابع کارآمد ایجاد کرد.	نهادها به «تناسب اجتماعی» تکامل می‌یابند: عملکرد ممکن است منجر به دسترسی به یا محرومیت از منابع شود.

جدول مقایسه جریان اصلی نهادگرایی و نهادگرایی انتقادی (Clever, ۲۰۱۷)

۲-۳-۳- بریکولاژ نهادی

کلیور به عنوان یکی از محققین اصلی جریان نهادگرایی انتقادی، رویکرد جدیدی برای نشان دادن نحوه ساخته شدن نهادها در مقابل رویکرد انتخاب عقلانی و مفروضات کارکردی طراحی نهادی جریان اصلی ارائه می‌دهد. هدف کلیور نشان دادن درک بهتر پیچیدگی اجتماعی و فرهنگی مطابق با شیوه‌ای است که مردم منابع طبیعی را درک، استفاده و مدیریت می‌کنند. از نظر کلیور، نهادهایی با نقش‌ها، قواعد و مسیرهای پاسخگویی مشخص، لزوماً به ترتیبات حکمرانی بهتر منجر نمی‌شوند. در عوض، او با رویکردی برآمده از علوم اجتماعی انتقادی، به جنبه‌هایی متمایز از پیچیدگی نهادها مانند "درهم تنیده شده با زندگی اجتماعی روزمره"، "شکل‌گیری تاریخی آنها"، "تأثیر متقابل بین سنتی و مدرن یا ترتیبات رسمی و غیررسمی"، "فازی بودن قواعد، مرزها و فرایندها" و "هویت‌های اجتماعی پیچیده مردم و ترتیبات نابرابر قدرت" که ترتیبات و نتایج مدیریت منابع را شکل می‌دهند، می‌پردازد.

وعده چنین رویکردی ارائه راه‌هایی برای هدایت جریان اصلی نهادگرایی و تفکر سیاست برای پرداختن کامل‌تر به مسائل قدرت و نابرابری و درک این است که چرا نهادهای طراحی شده به روش‌های غیرمنتظره‌ای عمل

می‌کنند. به عبارت دیگر نهادهایی که آنها را ساده فرض کرده‌ایم، به همان روشی که نظریه‌پردازی شده‌اند عمل نمی‌کنند یا موفق نمی‌شوند. چنین اصلاحی به نگرانی‌های خود استروم در مورد استفاده از اصول طراحی به عنوان شیوه‌هایی به مثابه نوش دارو برای نهادهای بهتر پاسخ می‌دهد؛ شیوه‌هایی که به طور بی‌رویه به عنوان طرح نهایی (بلو پرینت) برای موفقیت در مناطقی استفاده می‌شود که هرگز قرار نبود از آنها استفاده شود. در مقابل کلیور بر اساس کار اولیه انسان‌شناسی کلود لوی استروس (بریکولاژ فکری به عنوان اکتفا به آنچه در دست است) و نظریه‌پردازی مری داگلاس تحت تأثیر دورکیم (روش‌هایی که شناخت و کنش انسانی نهادینه می‌شوند) ایده بریکلاژ نهادی را ارائه می‌دهد و بدین شکل آن را تعریف می‌کند:

"فرآیندی که در آن افراد آگاهانه و ناآگاهانه از فرمول‌های اجتماعی موجود (سبک‌های تفکر، مدل‌های علت و معلولی، هنجارهای اجتماعی و نقش‌ها و روابط اجتماعی) استفاده می‌کنند تا نهادها را در واکنش به شرایط در حال تغییر وصله یا کنار هم بگذارند."

اصلی‌ترین وظیفه‌ای که کلیور دنبال می‌کند آشکار ساختن اهمیت فرآیندهای همپوشانی متعدد و پرکتیس‌های زندگی اجتماعی و لایه‌های معنایی‌ای است که ترتیبات نهادی در آن شکل می‌گیرد. برخلاف مدیریت مشارکتی تطبیقی مبتنی بر سیستم، سیستم‌های اجتماعی-اکولوژیکی یا نظریه تاب‌آوری، این رویکرد نهادها را «ناگزیر از نظر عملکرد و تأثیر ناهموار و جفت‌وجورهای (assemblages) اغلب فازی از پرکتیس‌های معنادار می‌داند، که همپوشانی دارند و اهداف متعددی را برآورده می‌کنند». بنابراین، پیامدها متغیر و بحث‌برانگیز هستند و همیشه مطابق با شیوه‌ای که نتایج مدیریت منابع طبیعی ارزیابی می‌کنند، موفق نیستند (چیزی که فعالان مدیریت منابع طبیعی و حامیان سیاست علاقه‌ای به پذیرشش ندارند و از این امر متحیر خواهند شد).

کلیور بر ضرورت بررسی دقیق چگونگی ایجاد هنجارهای اجتماعی، نهادی و فرهنگی اشاره می‌کند و با تکیه بر ادبیات نهادی، از اهمیت پرکتیس در شکل‌دهی به بهره‌برداری منابع پشتیبانی می‌کند. مطالعات موردی او نشان می‌دهد که قواعد مدیریت آب مبتنی بر اصول تجربی و ضرورت‌های روزمره بوده است. در چنین مواردی، نمی‌توان مدیریت رودخانه را تنها از طریق شوراهای کمیته‌های تنظیم‌گری معمول (نهادهایی رسمی با هدفی معین) تبیین کرد و در عوض نهادها باید عمدتاً بر اساس ضروریات زندگی روزمره و اقتضائات معیشت درک شود. عواملی که این نهادها را برای مدیریت رودخانه شکل داده‌اند، قویاً با تاریخ سیاسی رویدادهای محلی و تجارب مردم از درگیری‌های ناشی از آن تعیین می‌شوند. یکی از فرضیه‌های اصلی کلیور این است که گذشته، ترتیبات نهادی کنونی را شکل می‌دهد و عامل تعیین‌کننده اصلی در توسعه هنجارهای معاصر است؛ بنابراین دیدگاه تاریخی به ویژه برای مدیریت آب ضروری است. ترجیح رویکرد بریکلاژ عمدتاً به دلیل پیچیدگی مدیریت منابع طبیعی و این واقعیت است که نهادها از طریق تعاملات زندگی روزمره شکل می‌گیرند و بازتولید می‌شوند. نقش زیاد تعاملات روزمره، مشکلات بزرگی برای تحلیل نظری و تجربی نهادی‌ای که از آن انتظار می‌رود با گنجاندن متغیرهای اجتماعی، فرهنگی و موارد منحصر به فرد بتوانند به طراحی بهینه برای نهادهای مدیریت منابع برسند، به وجود می‌آورد. در عوض کلیور استدلال می‌کند که هیچ طرح بهینه‌ای برای نهادها وجود ندارد،

بلکه باید به دنبال فرآیندی پیچیده‌تر و سازگارتر از شکل‌گیری نهادی بود. این فرآیند تطبیقی حتی ممکن است از عناصری با منشاهای مختلف یا از منشاهایی که مستقیماً به منابع و نهادهای حول آنها مرتبط نیستند، تشکیل شود. به عنوان مثال، کلیور استدلال می‌کند، رویه‌ای برای مدیریت رایج دام‌ها می‌تواند در مدیریت یک آبخوان مشترک (که ممکن است دور از مزارع تغذیه دام قرار داشته باشد) استفاده شود.

بنابراین، تشکیل نهادها به عنوان یک فرآیند یکپارچه اجتماعی، به جای یک فعالیت اداری آگاهانه و شفاف، دوباره مفهوم‌سازی می‌شود (Cleaver, Franks, ۲۰۰۵). مطالعات موردی مختلفی که کلیور انجام می‌دهد، همگی مبهم بودن مرزها، کاربرد انعطاف‌پذیر قواعد محلی، هنجارها و مجازات‌ها و شکل دادن به کنش فردی و جمعی را در چارچوب‌های معنایی گسترده‌تر نشان می‌دهند. وجه اشتراک این مطالعات، حکم‌شدگی در زندگی روزمره و وجود جهان‌بینی گسترده‌تر است که به نهادها اجازه می‌دهد تا پذیرفتنی شوند.

کلیور ادعا می‌کند که نهادها تا حدی از طراحی گریزان هستند: نه درک اخلاقی-بوم‌شناختی به تنهایی، و نه ترکیب آنها با عقلانیت‌های نهادی دیگر، نمی‌تواند به طور کامل یا قابل اطمینانی توضیح‌دهنده چیزی باشد که یک طرح نهادی اثربخش را تشکیل می‌دهد. در واقع، نتایج نشان می‌دهد که هیچ تضمینی وجود ندارد که ترتیبات طراحی شده، هر مبنایی که داشته باشد، مطابق با هدف عمل کنند. در عوض، بر اساس شواهد، نهادها در زمینه‌های مختلف به طور مداوم از طریق ترکیب‌های مختلف تجمیع، تغییر و مفصل‌بندی اصلاح می‌شوند که منجر به کثرت نتایج ممکن می‌شود. کلیور مداخلات دولتی یا سازمان‌های توسعه‌ای را کنار نمی‌گذارد. بلکه معتقد است دگرگونی و تغییر باید همیشه از طریق بریکولاژ امکان‌پذیر باشد. با این وجود، تسهیل این فرآیند از طریق مداخلات طراحی شده، نیازمند رویکردی انعطاف‌پذیر و دائماً سازگار است که از مقیاس‌ها عبور می‌کند و توانایی نشان دادن به کارگیری قدرت مرئی و نامرئی را دارد. دیدگاه بریکولاژ نهادی مرکزیت روابط متقابل قدرت را هم در عملکرد و هم نتایج فرآیندهای نهادی نشان می‌دهد و بنابراین فراتر از رویکردهای تکنیکی بیش از حد ابزاری به مدیریت منابع طبیعی است که ناگزیر از شکست هستند.

کلیور پیشنهاد می‌کند که ممکن است جایی برای ترتیبات طراحی شده قواعد، تنظیم‌گری‌ها و اصول کلی درون مفهوم بریکولاژ نهادی وجود داشته باشد. پذیرش چنین نقشی، ما را با سوالاتی راهبردی مواجه می‌کند: "چگونه می‌توانیم استحکام نهادی را مجدداً مفهوم‌سازی کنیم، به گونه‌ای که به جای تداوم شکل‌های نهادی خاص، سرسختی عناصر یا منطق‌های خاصی را که زیربنای سازمان اجتماعی است به تصویر بکشیم؟" کلیور پیشنهاد می‌کند که ما نباید نهادها را فقط به عنوان نتیجه‌ی "چند اصل روشن درک کنیم، بلکه باید با تابش نوری به مکان‌های سایه‌دار برای روشن کردن فرآیندهایی که از طریق آنها نتایج نهادی شکل می‌گیرد" نهادها را دریابیم. امید این است که سیاست مدیریت منابع طبیعی با چنین نوری وفق پیدا کند. البته باید توجه داشت که کلیور همان‌طور که اصول طراحی را مورد نقد قرار داده است، بیش از آنکه به دنبال پاسخ دادن باشد، چالش‌ها و سوالات را ارائه می‌کند. در نهایت پیشنهادی که او ارائه می‌دهد سراسر است و جزئی نیست. او به جای ارائه اصول معینی برای جهت‌گیری سیاست‌گذاری، ایده‌هایی برای درک نهادهای رسمی و غیررسمی ارائه می‌دهد؛ این درک به بهبود

سیاست کمک خواهد کرد. او تاکید دارد که اگر بتوانیم نهادها را در چارچوب حکمرانی گسترده‌تری قرار دهیم، به موجب آن تمرکز بر "فرایندها و پراکنش‌های تشکیل‌دهنده بریکولاژ نهادی به ما کمک می‌کند تا راه‌هایی را که در آن کنشگران، این گونه ترتیبات حکمرانی را بازتولید و پیکربندی مجدد می‌کنند" درک کنیم. بدین ترتیب سیاست‌گذاری‌ها نیز بهبود زیادی پیدا می‌کند. این چرخش اجتماعی-فرهنگی به دامنه متغیر و آشفته پراکنش اجتماعی تا حد زیادی مفیدتر از رویکرد طراحی جریان اصلی رایج و مسلط است و ممکن است آن را بیشتر به چالش بکشد.

در نهایت، با توجه به اینکه نهادها صلب نیستند و زمینه‌های اجتماعی-سیاسی و محیطی آنها ایستا نیستند (بلکه عدم قطعیت دارند) ما ملزم هستیم که عدم قطعیت را به عنوان عنصر مهم دیگری برای تحلیل نهادی در نظر بگیریم (Cleaver, ۲۰۱۸). عدم قطعیت، به نوبه خود، افراد را برای توسعه استراتژی‌های مشارکتی و/یا استفاده از مجموعه‌های نهادی مختلف (مثلاً خرید قانونی و نهادی که Zwarteveen & Bennett (۲۰۰۵) پیشنهاد می‌کنند) تحریک می‌کند. به عبارت دیگر، هنجارها، قواعد، شیوه‌ها و سازمان‌های آب به طور مداوم در حال بازسازی هستند. حتی کارها، سازمان‌ها و مجموعه‌های هنجاری که توسط مهندسان و دولت هدایت می‌شود، به طور مداوم در مطالعات موردی "محلی" می‌شوند (Stuiver et al, ۲۰۰۴). آنها در زمینه‌های محلی معنا پیدا می‌کنند، زیرا مکان‌های مختلف معنای خاص خود را به چارچوب نهادی رسمی و طراحی‌های مهندسان می‌دهند (Boelens, ۲۰۱۵).

۲-۳-۴- مقایسه اصول طراحی نهادی استروم و بریکولاژ نهادی کلیور

برای شناخت مفاهیم و رویکردی که استروم در اصول طراحی و کلیور در بریکولاژ نهادی توسعه داده است، خوب است که این دو را در کنار یکدیگر قرار دهیم. از منظر استروم نقش نهادها ارائه اطلاعات و اطمینان در مورد رفتار دیگران، ارائه انگیزه‌هایی برای رفتار به نفع جمع و نظارت و جریمه رفتار فرصت طلبانه است. همه این عوامل به تصمیم‌گیری و انتخاب فردی کمک می‌کند. در این مدل نهادها قابل طراحی هستند؛ در واقع، آنها می‌توانند توسط خود بهره‌برداران منبع ساخته شوند. علاوه بر این رویکردهای جریان اصلی نشان می‌دهند که مدیریت منابع را می‌توان از طریق اصلاح سیاست، ظرفیت‌سازی و به ویژه با طراحی مجدد نهادهای سطح جامعه به منظور ایجاد مشوق‌هایی برای همکاری تقویت کرد (Varughese and Ostrom, ۲۰۰۱; Heikkilä et al, ۲۰۱۱). ویژگی‌های مشترک ترتیبات قوی و بادوام به عنوان "اصول طراحی" شناسایی می‌شوند که به ویژگی‌های مطلوب جامعه مدیریت منابع و مکانیسم‌های حکمرانی مربوط می‌شوند. این رویکرد در سیاست‌گذاری دارای امتیازهای برجسته‌ای است. تا حدی به این دلیل که پلی بین ایده‌های اقتصادی نئولیبرالی و مطلوبیت مدیریت غیرمتمرکز محلی و مالکیت ایجاد می‌کند و پیشنهادها سیاستی سراسری در اختیار نهادهای توسعه‌ای قرار می‌دهد. تمرکز بر طراحی ترتیبات نهادی صحیح برای پیشبرد حکمرانی خوب و توسعه به شدت بر رویکردهای

سیاستی مربوط به مدیریت منابع طبیعی در سطح محلی تاثیر می‌گذارد. نهادهایی که به خوبی طراحی شده‌اند برای تنظیم حقوق زمین، جلوگیری از تخریب و کاهش منابع (جنگل‌ها، شیلات، مراتع، حیات وحش، آب)، مدیریت منابع مشترک و ایجاد معیشت پایدار نقش حیاتی دارند.

در مقابل، نهادگرایان انتقادی از جمله کلیور انتخاب منطقی و مفروضات عملکردی نهادگرایی جریان اصلی را زیر سوال می‌برند. آنها تمایل دارند بر پیچیدگی نهادهای درهم‌تنیده در زندگی اجتماعی روزمره، شکل‌گیری تاریخی آنها و تعامل بین ترتیبات اصطلاحاً سنتی و مدرن، رسمی و غیررسمی تأکید کنند (Mosse, ۱۹۹۷; Lund, ۲۰۰۶). در این دیدگاه، قواعد، مرزها و فرایندها "فازی" هستند؛ هویت اجتماعی پیچیده مردم و روابط نابرابر قدرت، ترتیبات و نتایج مدیریت منابع را شکل می‌دهد. برای مثال عموماً با موقعیت‌هایی مواجه هستیم که در آن مرزها (روستا، نهاد مدیریت و منابع طبیعی) بر هم منطبق نیستند و محدوده‌ای معین و ثابت را در بر نمی‌گیرند. برخی از متفکرانی که این رویکرد را اتخاذ می‌کنند، بر راه‌هایی تأکید می‌کنند که تصمیم‌گیری در سطح محلی با فرایندهای ملی و جهانی درهم آمیخته می‌شود. این ویژگی‌ها همزمان نقطه مثبت و منفی کار نهادگرایان انتقادی است. دیدگاه‌های این گروه، اگرچه در ادبیات آکادمیک در حال رشد هستند، اغلب فاقد مقبولیت در سیاست‌گذاری هستند، تا حدی به این دلیل که در ارائه جهت روشن برای سیاست‌گذاران ناکام هستند.

استروم و جریان اصلی نهادگرایی مبتنی بر بازار آزاد به دنبال ارائه الگویی برای "حکمرانی خوب" است؛ در این راستا نهادها کانال‌هایی هستند که از طریق آنها کنش فردی و جمعی شکل می‌گیرد، سرمایه اجتماعی ساخته می‌شود و ضعف‌های تدارکات دولتی یا بازار برطرف می‌شود (Merrey et al, ۲۰۰۷; Osei-Kufuor, ۲۰۱۰). نهادهای محلی قوی پایه‌ای برای حکمرانی خوب و دموکراسی تلقی می‌شوند و فضاهایی را فراهم می‌کنند که مردم نیازهای خود را از طریق آن بیان می‌کنند و نمایندگان یا ارائه‌دهندگان خدمات را پاسخگو کنند (Houtzager and Lavalle, ۲۰۰۹). اجماع سیاست بین‌المللی کنونی در این زمینه فرض می‌کند که نهادهایی با نقش‌ها، قواعد و خطوط پاسخگویی شفاف به شکل‌دهی ترتیبات حکمرانی مطلوب از شفافیت، پاسخ‌گویی و پیروی دقیق از اصول کمک خواهند کرد (McGranahan and Satterthwaite, ۲۰۰۶). اما در مقابل استدلال کلیور این است که این نتایج مطلوب به هیچ وجه تضمین نشده است و اگر هدف ما دستیابی به آن از طریق مداخلات توسعه است، باید دلیل این امر را درک کنیم.

بنابراین در این دو رویکرد امیدها و انتظارات درباره کنش جمعی متمایز است. در بخش زیادی از ادبیات جریان اصلی در مورد مدیریت منابع طبیعی مبتنی بر جامعه، کنش جمعی، نتیجه مطلوبی دانسته می‌شود که به وسیله آن افراد با عقلانیت محدود، برای منافع متقابل همکاری می‌کنند. بر خلاف این رویکرد سراسر خوشبینانه، ادبیات علوم سیاسی، کنش جمعی را ذاتاً سیاسی می‌داند. مردم در جنبش‌های اجتماعی برای مقاومت در برابر اقدامات ظالمانه دولت و برای پیشبرد تغییرات مترقی به هم می‌پیوندند (Hickey and Mohan, ۲۰۰۴; Pearce, ۲۰۰۴). این رویکردها در تاکیدش بر مزایای مشارکت فعال در تصمیم‌گیری (به عنوان بهره‌برداران منابع یا شهروندان) به عنوان فرآیندی که از طریق آن افراد می‌توانند به صورت فردی و جمعی زندگی خود را بهبود

بخشند، هم‌پوشانی دارند. نهادگرایی انتقادی علاقه‌مند است که به این جنبه‌های سیاسی کنش جمعی بپردازد. همچنین در تمرکز بر مظاهر عمومی / سیاسی کنش جمعی، کلیور بر فعالیت‌های متقابل نهادهای شده زندگی اجتماعی (مانند مراسم و سنت‌هایی همچون عروسی‌ها، تشییع جنازه، مراسم دعای باران و ...) و نقش آنها در شکل‌گیری نهادها سروکار دارند. او معتقد است این جنس از کنش‌های جمعی به عنوان عرصه‌هایی که در آن اقتدار ادعا یا به چالش کشیده می‌شود، هویت‌های مشترک شکل می‌گیرد و تثبیت می‌شود، هنجارها بازتولید یا مذاکره می‌شوند، مهم هستند (Jones, 2009).

بر خلاف استروم که از طراحی مناسب نهادهای مشارکتی محلی برای حکمرانی خوب منابع طبیعی حمایت می‌کند، ادبیات قابل توجهی وجود دارد که رویکردهای مشارکتی را در توسعه و مدیریت جامعه‌محور به ویژه منابع طبیعی نقد می‌کند. در این بحث استدلال می‌شود که هزینه‌ها و مزایای چنین مشارکت عمومی‌ای به طور مساوی توزیع نمی‌شود و علاوه بر این، برخی افراد شکل دادن به قواعد مشارکتی را دشوارتر از دیگران می‌دانند. رویکردهای مشارکتی می‌تواند با تعصبات در سطح محلی، در حین ادعای هنجارهای "زندگی برای همه"، برخی از صداها یا ایده‌های متعصبانه در مورد فقرای نالایق، جادوگران، جنسیت فرودست، طبقه، گروه‌های قومی یا مذاهب پس‌بزند (Joshi et al, 2003; Beall, 2005). در همین راستا، بریکولاژ نهادی در مورد فرض اینکه حکمرانی محلی منجر به حکمرانی "خوب" می‌شود محتاط‌تر است و به محدودیت‌های تمرکززدایی، باز کردن اسطوره‌های بیش از حد عاشقانه جامعه و تأثیرات برابری ترتیبات نهادی محلی می‌پردازد (Cleaver et al, 2005; Osei-Kufuor, 2010; Wong, 2010; Cleaver, 2017). چنین پرسش‌هایی با دیدگاه‌های انتقادی عدالت اجتماعی سازگار است، که دغدغه‌های سیاست‌های جریان اصلی را در مورد برابری فرصت‌ها در تولید معیشت بسیار محدود می‌دانند. طرفداران عدالت اجتماعی انتقادی روش‌هایی را تحلیل می‌کنند که قدرت از طریق روابط اجتماعی نتایج نابرابر به بار می‌آورد و اینکه چگونه می‌توان این موضوع را از طریق توزیع مجدد گسترده‌تر منابع و نه صرفاً تغییر طراحی مجدد نهادهای محلی، مورد بررسی قرار داد.

تفاوت‌های قبلی بین دو رویکرد نشان می‌دهد که یک محور تمایز حول علاقه به مقیاس‌های متفاوت برای مدیریت منابع است. با اینکه استروم به متغیرهای خارجی و مقیاس کلان نیز می‌پردازد اما تمرکز تحلیلی‌اش بر مقیاس خرد است. بحث در مورد نظریه هاردین در مورد تراژدی منابع مشترک و استروم در مورد اصول طراحی برای مدیریت منابع مشترک عمدتاً بر جنبه‌هایی از ویژگی‌های داخلی و هنجارهای مورد استفاده برای بهره‌برداری و مدیریت متمرکز بود. تصور می‌شود که کنش جمعی در سطح محلی محتمل‌تر است (کوچک زیباست)؛ جایی که بهره‌برداران نسبتاً همگن هنجارها، دانش و علاقه به منبع را به اشتراک می‌گذارند. مفروضاتی همچون ایده‌های مربوط به ناکارآمدی دولت، کارآمدی دانش و کنش محلی و نیاز به تنظیم‌گری رفتار فردی در رویکرد آنها وجود دارد که ترکیبشان، تمرکز بر مقیاس محلی را جذاب می‌کند. پرداختن استروم به سطوح کلان‌تر نیز از دریچه سطح خردی است که نهادهای تودرتو را شکل می‌دهد. اما کلیور معتقد است که بهره‌برداری و مدیریت منابع مشترک به طور فزاینده‌ای تحت تأثیر نهادهای خارجی، همچون مقررات جنگل و آب قرار می‌گیرد. فرآیند

بریکولاژ نهادی و پویایی سیستم‌های تصدی منابع برای توصیف و توضیح تئوری فرآیند تعاملات بین نهادهای مدیریت منابع محلی یا سنتی و مداخلات خارجی توسط دولت و نهادها و سازمان‌های بین‌المللی استفاده شده است. کلیور معتقد است تحلیل نهادی باید بتواند ترتیبات محلی را در چارچوب‌های گسترده‌تری از حکمرانی قرار دهد. او با ارجاع به (Peters, ۲۰۰۴) نیاز به تعادل تمرکز بر پیچیدگی‌های محلی را در حین شناسایی و ردیابی آن فرایندها در مقیاس‌های بزرگتر (مانند کالایی‌سازی، تعدیل ساختاری، آزادسازی بازار و جهانی‌سازی) که محدودکننده فرصت مذاکره برای افرادی خاص است، مطرح می‌کند.

محدود کردن تحلیل حول منبع مشترک و نهادهایی که مستقیماً بهره‌برداری از آن را تنظیم می‌کنند موجب شده است که نهادگرایی جریان اصلی در یک زمان بر روی تنها یک منبع طبیعی تمرکز کند، اما به موقعیت‌های منابع متعدد و متقابل وابسته نپردازد. مفهوم بریکولاژ نهادی برای مفهوم‌سازی پرکتیس‌های مختلف ترکیب هنجارها و فرم‌های سازمانی بومی و خارجی برای مدیریت منابع استفاده می‌شود. این در تضاد با رویکرد استروم برای شناسایی معیارهای طراحی به منظور ارزیابی توانایی نهادهای محلی برای بهره‌برداری و مدیریت منابع آب و پوشش گیاهی جنگلی است؛ زیرا تاریخچه مداخلات خارجی بخشی ضروری از نهادسازی است. علاوه بر این، مدل منابع مشترک استروم عمدتاً بر روی یک منبع طبیعی در یک زمان تمرکز می‌کند و به موقعیت‌های منابع متعدد و متقابل وابسته نمی‌پردازد (برای مثال مدیریت هم‌زمان آب، جنگل، مراتع و ...).

بخشی از تفاوت رویکرد میان استروم و کلیور در ارتباط با ارجحیت دادن به مقیاس محلی را باید حول میزان سیاسی دیدن و نگاهی رومانتیک یا خوش‌بینانه به جوامع محلی دید. در رویکرد استروم اولاً، اغلب ادعا می‌شود که جوامع می‌توانند به طور مؤثر منابع طبیعی را مدیریت کنند، زیرا آنها در بهترین موقعیت برای نظارت بر استفاده از منابع هستند و بنابراین با مشکلات "دسترسی باز" استفاده بیش از حد مقابله می‌کنند. استدلال می‌شود که آنها در بهره‌برداری و تخصیص کارآمد منابع مزیت دارند و می‌توانند از دانش محلی خود در مورد منابع، شرایط محیطی و فناوری استفاده کنند (Cinner et al, ۲۰۱۱; Ostrom, ۲۰۰۸). ثانیاً، تصور می‌شود که مدیریت جامعه طرفدار فقر است. ادعاها این است که نهادهای محلی می‌توانند مکانی را برای افراد به حاشیه رانده شده در تصمیم‌گیری مشخص کنند، هنجارهای جامعه اغلب شامل حق زندگی برای همه است و فعالیت‌های کارگر محور مدیریت منابع ممکن است منافع اقتصادی ایجاد کند. ثالثاً، مدیریت جامعه به عنوان کمک به چرخه فضیلت‌مند "حکمرانی خوب" در نظر گرفته می‌شود، بنابراین شکست دولت را کاهش می‌دهد. بر اساس این دیدگاه، از طریق مشارکت است که مردم نیازهای خود را بیان می‌کنند و ارائه‌دهندگان خدمات را برای پاسخگویی و به چالش کشیدن اقدامات فاسد فرا می‌خوانند. چهارم، فرض بر این است که سنت‌های محلی همکاری، بلوک‌های سازنده مدیریت منابع خوب را فراهم می‌کنند، اما اغلب به دلیل غیررسمی بودن و عدم شفافیت در مشوق‌های حقوق و ساختارهای قدرت، استحکام ندارند. رویکردهای سیاستی برای اصلاح این "کسری نهادی" شامل رسمی‌سازی و وضع قوانین حقوق مالکیت و ترتیبات حکمرانی است.

اما مطالعات موردی کلیور نشان می‌دهد این مجموعه از مفروضات مرتبط لزوماً در عمل رخ نمی‌دهد و ممکن

است تأکیدات مربوط به سیاست گمراه کننده باشد. رویکردهای اجرای مدیریت منابع در سطح محلی تمایل به نادیده گرفتن تعاملات پیچیده و متغیر بین اعضای جامعه، دولت و ارائه‌دهندگان خدمات، برای دست کم گرفتن ماهیت پویای حکمرانی نهادی در سیستم‌های اجتماعی-اقتصادی دارد (Cleveringa et al, ۲۰۰۹). بسیاری از طرح‌های مدیریت منابع طبیعی مبتنی بر جامعه با شکست مواجه می‌شوند، زیرا تمایل به تقویت ساختارهای قدرت محلی، تحمیل دیدگاه‌های غیر محلی در مورد پایداری و نادیده گرفتن پیچیدگی‌های نحوه عملکرد جوامع واقعی دارند (Fleuret, ۱۹۸۵; Blaikie, ۲۰۰۶). کلیور کاردانی تمام و کمال جامعه محلی را یکی از اسطوره‌های رایج مدیریت جامعه می‌داند. در صورتی که در بسیاری از موارد سازمان‌های محلی بدون حمایت اهداکننده‌ها کارآمدی چندانی ندارند یا کسب قدرت و اختیار بیشتر آنها موجب تعمیق نابرابری‌ها می‌شود. موضوع دیگری که مورد توجه استروم و کلیور قرار گرفته است (و به طور معمول در رویکردهای پوزیتیویستی کمتر بدان پرداخته می‌شود) پیوند مادی و اجتماعی است. تحلیل نهادی مورد نظر استروم به خوبی روشی را که ویژگی‌های فیزیکی منابع طبیعی بر ترتیبات نهادی تأثیر می‌گذارد، به رسمیت می‌شناسد. در چارچوب تحلیل و توسعه نهادی (IAD^۶) استروم، در ذیل متغیرهای بیرونی به شرایط مادی / فیزیکی و تأثیر آن بر بهره‌برداری از منبع می‌پردازد. اما در رویکردهای انتقادی، پرداختن به نحوه ساختن و ساخته شدن جامعه و آب توسط یکدیگر محوری‌تر و پیچیده‌تر است. نهادها اساساً ترتیبات اجتماعی هستند، اما روش‌هایی را شکل می‌دهند که افراد از طریق آن به صورت فیزیکی مدیریت می‌کنند و به منابع مادی دسترسی پیدا می‌کنند. منابعی که باید از طریق نهادها مدیریت شوند دارای ویژگی‌ها و مظاهر مادی متفاوتی هستند. آبی که زیرزمین است، با آبی که جریان دارد چیزهای متفاوتی هستند و هر کدام نیز در بسترها و اقلیم‌ها متفاوت شرایط کاملاً متمایزی دارند. فراتر از آن، آب ویژگی‌هایی متمایزکننده از هریک از منابع طبیعی دیگر دارد. ویژگی‌های فیزیکی منبع، ترتیبات ساخت بشر (نهادها و زیرساخت‌ها) را شکل می‌دهد و همچنین می‌تواند توسط آنها شکل بگیرد. یک مثال خوب از این موضوع توسط یک سیستم آبیاری ثقلی ارائه می‌شود که در آن زیرساخت‌های فیزیکی (دریچه‌ها، کانال‌ها) و نهادها (شامل قواعد مربوط به باز کردن دریچه، دوره آبیاری، نگهداری) پاسخی به و همچنین متأثر از، حجم و جریان‌های فصلی آب است. چنین ترتیبات مادی، همچون نابرابری‌های بین کشاورزان پرآب در بالادست و کشاورزان فقیر در انتهای شبکه آبیاری، ممکن است نابرابری‌های اجتماعی- فضایی را تقویت یا اصلاح کند (Merrey et al, ۲۰۰۷). همچنین ماهیت مادی و موقعیت مکانی منبع و مدیریت آن با به کارگیری زیرساخت و فناوری بر حقوق دسترسی، ادعای مالکیت و پتانسیل کالاسازی تأثیر می‌گذارد. بنابراین مردم ممکن است برای زمینی که توسعه داده‌اند ادعای مالکیت فردی داشته باشند یا با استناد به موقعیت جغرافیایی سکونت خود مطالبه آب داشته باشند. به همین ترتیب، سرمایه‌گذاری‌ها در ایجاد و حفظ زیرساخت‌ها، که اغلب از طریق ترتیبات نهادی سازمان‌دهی می‌شوند، شکلی مادی از ایجاد یا تثبیت حقوق مالکیت هستند (Fleuret, ۱۹۸۵ و Mollinga, ۲۰۱۱).

تجربه
برنامه ریزی
در قانون
مدیریت پایدار
آب زیرزمینی
کالیفرنیا

قانون مدیریت پایداری آب‌های زیرزمینی (سیگما^{۱۷}) یکی از گسترده‌ترین و مهمترین اقدامات مربوط به تعادل بخشی آب‌های زیرزمینی در سراسر جهان است. این قانون مدیریت آب‌های زیرزمینی را مبتنی بر تعداد زیادی از برنامه‌های مدیریتی که در حوضه‌های آب زیرزمینی محلی تهیه می‌شود، پیگیری می‌کند. سیگما در سال ۲۰۱۴ تصویب شد و تاکنون تشکیل آژانس‌های متولی و تدوین برنامه‌های پایداری صورت گرفته است. در نتیجه اجرای سیگما در مراحل اولیه خود است و با توجه به تدریجی بودن تغییرات و بلندمدت بودن تاثیرات هیدرولوژیک و اجتماعی، همچنان امکان ارزیابی اثرات اجرای سیگما امکان‌پذیر نیست. با این حال به منظور تحلیل و بررسی دقیق‌تر فرایندهای برنامه‌ریزی، تمرکز بر نحوه طراحی برنامه‌ها و نقش گروه‌های مختلف می‌تواند به شناخت جنبه‌های سیاسی و اجتماعی برنامه‌ریزی کمک کند. به همین جهت در این بخش تمرکز بر طراحی برنامه‌های ذیل سیگما محدود شده است. همان‌گونه که تجارب آب زیرزمینی در اغلب مناطق جهان نشان می‌دهد، مساله آب زیرزمینی در درجه اول با برداشت‌های بیش از میزان تغذیه بروز پیدا می‌کند، و به ویژه در شرایط حاد آبخوان، اصلی‌ترین راهکار تعادل بخشی، کاهش برداشت و مصرف آب زیرزمینی است. این راهکار ممکن است در نگاه اول ساده باشد ولی بلافاصله جنبه‌های پیچیده آن بروز می‌کند. زیرا باید پاسخ داد که چه کسی کم مصرف کند؟ فرایند تصمیم‌گیری کاهش مصرف چگونه باشد؟ هزینه‌ها و منافع چگونه توزیع شود؟ گروه‌های مختلف بهره‌بردار بسته به موقعیت و منافع خود پاسخ‌های متفاوتی به این سوال می‌دهند. ممکن است مبنای پاسخ اولویت‌های نوع مصرف (مانند بخش شرب)، سابقه بهره‌برداری، تعهدات و اسناد مالکیت آب سطحی و زیرزمینی، محرومیت یا جنبه‌هایی دیگر باشد. برنامه‌ها و برنامه‌ریزی قرار است برای این سوالات پاسخ داشته باشد. اما اکنون سوالی که پیش می‌آید این است که برنامه‌ها و برنامه‌ریزی چه فرایندی را طی می‌کند و به چه نحو، چه پاسخی به این سوالات می‌دهد؟ اگر چه عموماً مشارکت و توافق در فرایندهای برنامه‌ریزی مطرح می‌شود، آن‌چه در این فرایند قابل توجه خواهد بود نحوی اعمال قدرت و روابط فرادستی و فرودستی است.

● ۳-۱ - سابقه مدیریت آب زیرزمینی کالیفرنیا

آب‌های زیرزمینی سالانه بین یک سوم تا دو سوم آب شیرین در کالیفرنیا را تامین می‌کند (DWR, ۲۰۱۳). این نوسان زیاد ناشی از شرایط آب و هوایی و الگوهای مصرف آب است. به طوری که در سال‌های خشک سهم آب زیرزمینی افزایش می‌یابد و با منابع کاهش یافته از آب سطحی جایگزین می‌شود. در برخی از مناطق خشک‌تر کالیفرنیا که آب سطحی وجود ندارد، تمامی آب مورد نیاز از منابع زیرزمینی تامین می‌شود. با وجود این نقش اساسی، سیاست و قوانین آب کالیفرنیا به ویژه در سطح ایالتی تا حد زیادی بر روی آب‌های سطحی متمرکز بوده است. طبق قوانین کالیفرنیا آب‌های زیرزمینی و سطحی، حتی اگر اساساً یک منبع باشند و مدیریت هر

یک در گرو مدیریت دیگری باشد، به طور جداگانه مقررات گذاری می‌شوند. در سال ۱۹۱۴، کالیفرنیا آب‌های سطحی را مشمول مقررات ایالتی و فرآیند صدور مجوز می‌کند، در حالی که برداشت آب‌های زیرزمینی را از نظارت در سطح ایالت مستثنی می‌کند تا به صورت محلی و حل و فصل اختلافات محلی بر مبنای فرآیندهای دادگاه مدیریت شود. طبق این قوانین، تنظیم‌گری آب‌های زیرزمینی تقریباً منحصر به صلاحدید دولت‌های محلی یا دادگاه‌ها بود و دولت ایالتی از ورود به حوزه نظارتی خودداری می‌کرد. برخی از دولت‌های محلی، به ویژه در مناطق شهری جنوبی کالیفرنیا، طرح‌های نظارتی قوی‌ای وضع کردند و در برخی از حوضه‌ها، دادگاه‌ها حقوق آب‌های زیرزمینی را به صورت موردی مورد قضاوت قرار دادند. به گونه‌ای که در صورت شکایت مالکان زمین‌هایی که روی سفره آب زیرزمینی مشترک از یکدیگر شکایت می‌کردند، دادگاه درباره حقوق برداشت قضاوت می‌کند. مجزا بودن سازوکار مدیریت آب سطحی و زیرزمینی با تثبیت محتاطانه حقوق آب سطحی و آزادی عمل و عدم محدودیت پمپاژ آب زیرزمینی، همکاری بین بهره‌برداری از این دو منبع را مشکل‌ساز کرد و حکمرانی آب‌های زیرزمینی را نیز به ترکیبی پیچیده از نهادهای محلی، با پشتیبانی محدود دولتی تبدیل کرد (Lubell et al., ۲۰۲۰). این رویکرد تکه‌تکه منجر به مجموعه‌ای پیچیده از نهادهای مدیریت مستقل آب زیرزمینی و توافق‌نامه‌هایی شده است که با مذاکره یا طرح دعوی حل و فصل شده و برخی از آنها اختیاراتی برای تنظیم‌گری پمپاژ آب زیرزمینی می‌دهد. در فرآیند قانون‌گذاری، احکام شهرستانی، طرح‌های مدیریت داوطلبانه آب‌های زیرزمینی و حوضه‌های قضاوت شده، این نهادها به همراه خود ناحیه‌های مشخصی را ایجاد کرده‌اند. قضاوت مورد به مورد منجر به مجموعه‌ای از تنظیم‌گری‌های قانونی در سراسر ایالت شد که عده‌ای آن را نمونه موفق ساختارهای حکومتی چندمرکزی و گروهی دیگر سیاست مقطعی تحقیرآمیز می‌دانند (Sizek, ۲۰۱۸). بدین نحو طی چندین دهه تعهد کالیفرنیا مبتنی بر کنترل محلی آب زیرزمینی و مقررات ایالتی برای آب‌های سطحی تثبیت شد و ایالت را از تغییر مسیر در مورد آب‌های زیرزمینی بازداشت. اگرچه طی سال‌های بعد در سایر ایالت‌هایی غربی آب زیرزمینی به کنترل دولتی درآمد، ولی این اتفاق در کالیفرنیا رخ نداد. این شیوه حکمرانی در تبدیل به شعاری شده است که «آب‌های زیرزمینی به صورت محلی به بهترین شکل مدیریت می‌شوند». در چنین شرایطی در اغلب بخش‌های کالیفرنیا، حتی در وضعیت اضافه برداشت شدید، مقررات استفاده از آب‌های زیرزمینی حداقلی باقی ماند. با وجود الزام قانون ایالت کالیفرنیا به ضرورت استفاده معقول از آب، این ایالت فرآیند مجوزدهی برای تنظیم‌گری بهره‌برداری از آب‌های زیرزمینی ندارد. به همین دلیل قانون به دولت اجازه اندازه‌گیری و تنظیم حجم آب برداشت شده زیرزمینی را نمی‌دهد و مالکان زمین‌های مستقر بر آبخوارها همچنان دسترسی نامحدود به آب زیرزمینی داشته‌اند (Müller & Boutié, ۲۰۲۲). برای دهه‌ها در طول خشکسالی‌های دوره‌ای کالیفرنیا، برداشت آب به طور مستمر بیش از تغذیه مدیریت شده و طبیعی بود و افت تراز آبخوار را به همراه داشت. تأثیرات این پدیده شامل نفوذ آب شور، فرونشست، کاهش جریان آب سطحی، تخریب کیفیت آب، افزایش هزینه‌های استخراج، خشک شدن چاه‌های کم‌عمق‌تر و از دست رفتن دائمی ذخیره آب بود.

علی‌رغم این پیامدهای قابل مشاهده، افت آبخوار تا مدت‌ها جدی گرفته نشد تا اینکه نهایتاً داده‌های ماهواره‌ای

گریس وخامت آبخوان های کالیفرنیا را بیش از پیش نشان داد. با وجود عیان شدن مساله، تثبیت و رسوب پیدا کردن چند دهه سازوکارهای حکمرانی و شکل گرفتن منافع و نهادهای قدرتمند و وابستگی به مسیر، تغییر و تحول بنیادی در آن را بسیار مشکل می کرد. اما خشکسالی تاریخی کالیفرنیا (۲۰۱۲ تا ۲۰۱۶) و تاثیر آن بر برداشت آب سطحی و زیرزمینی و افت تراز آبخوان ها، معلق ماندن دعاوی قانون اعتماد عمومی، نظریات حقوقی در حال تکامل در مورد صلاحیت ایالت در مدیریت آب های زیرزمینی و مذاکرات به روزرسانی طرح آب کالیفرنیا^۸، پویایی سیاسی را تغییر داد و در نهایت امکان تصویب سیگما را فراهم کرد (Leahy, ۲۰۱۵). به نحوی که اینرسی سیاسی در مدیریت آب های زیرزمینی ایالت کالیفرنیا مختل شد. در خشکسالی های قبلی نیز با شروع برنامه های نظارتی و مدیریت داوطلبانه، جریان به سمت مدیریت جامع و ادار می شد، اما در سال ۲۰۱۴ یک ائتلاف بی سابقه، سازش و در نهایت پیروزی را به همراه داشت و در کالیفرنیا نیز به عنوان آخرین ایالت، مقررات ایالتی آب زیرزمینی ارائه شد (همان). با این حال نباید انتظار داشت که تغییراتی رادیکال در قانون رخ داده باشد. این موضوع را می توان در مذاکرات دو ساله جمعی ۸۰ نفره از ذی نفعان متخصص آب های زیرزمینی برای به روزرسانی طرح آب کالیفرنیا در سال ۲۰۱۳ که بر سیگما تاثیر زیادی داشت مشاهده کرد. این جمع به نتیجه رسیدند که توصیه های دست بالا احتمالاً با مخالفت منافع قدرتمند و پرنفوذ مواجه می شود. بنابراین، توصیه های آنها برای به روزرسانی طرح آب محدود به چیزی شد که احتمال می دادند ظرفیت پذیرش خواهد داشت (Beutler, ۲۰۱۳). سیگما نیز صراحتاً حقوق آب کالیفرنیا یا قوانین حاکم بر آنها را تغییر نمی دهد. تثبیت حقوق آب از طریق انباشته شدن احکام دادگاه ها و سوابق قانونی در طول قرن گذشته به این معنی بود که هرگونه تغییر در این حقوق نیازمند فرایندهای قانونی گسترده است. علاوه بر این، اگر سیگما بر حقوق آب تاثیر می گذاشت، قدرت سیاسی دارندگان حقوق آب احتمالاً مانع از تصویب آن می شد. با این وجود، سیگما نحوه رسیدگی به آب های زیرزمینی و سطحی را تغییر داد.

● ۳-۲- معرفی سیگما

در سال ۲۰۱۴، در پایان سومین سال از خشکسالی پنج ساله، مجلس قانون گذار کالیفرنیا سیگما را تصویب کرد و فرماندار جری براون آن را امضا کرد. سیگما شامل سه قانون است و طبق آن منابع آب زیرزمینی که بیشتر تحت مالکیت صاحب زمین بود، به مثابه منبع مشترک نیز مورد توجه قرار گرفت. مطابق با سیگما دپارتمان منابع آب کالیفرنیا ملزم شد تا ۵۱۵ حوضه آب زیرزمینی ایالت را اولویت بندی کند و یک جدول زمانی برای توسعه آژانس های پایداری آب زیرزمینی (GSA) و برنامه های پایداری آب زیرزمینی (GSP) در حوضه های با اولویت بالا و متوسط تعیین کند. طبق اولویت بندی حوضه ها در سال ۲۰۱۵، ۱۲۷ حوضه با اولویت بالا و متوسط شناسایی شدند. اگرچه ۱۲۷ حوضه از ۵۱۵ ممکن است درصد کمی به نظر برسد، اما این ۱۲۷ حوضه تقریباً ۸۸٪ از جمعیت و ۹۶٪ از آب های زیرزمینی در کالیفرنیا را شامل می شوند (DWR, ۲۰۱۴). اگرچه

دولت سایر حوضه‌های با اولویت کم را تشویق می‌کند تا GSP تشکیل دهند، اما توسعه آنها تحت سیگما ضروری نیست.

بر اساس سیگما، در حوضه‌های آب زیرزمینی با اولویت بالا و متوسط آژانس‌های محلی می‌توانند تا ۳۰ ژوئن ۲۰۱۷ آژانس‌های پایداری آب‌های زیرزمینی (GSA) را تشکیل دهند. هر سازمان عمومی محلی که مسئولیت‌های تأمین آب، مدیریت آب، یا استفاده از زمین در حوضه آب زیرزمینی را دارد برای تأسیس GSA واجد شرایط است. تقریباً ۲۳۰۰ آژانس محلی عمومی در سراسر کالیفرنیا مشغول به فعالیت در این حوضه‌های مورد نظر سیگما هستند (Nelson, ۲۰۱۲). سیگما به هر آژانس واجد شرایط اجازه می‌دهد تا مستقل خود را GSA تک آژانسی اعلام کند یا به سایر آژانس‌های واجد شرایط بپیوندد تا GSAهای چند سازمانی را تشکیل دهد. طبق سیگما باید با همه بازیگران مشورت شود، اما همه در ساختارهای تصمیم‌گیری گنجانده نمی‌شوند (Conrad et al, ۲۰۱۸). GSAهای چند سازمانی می‌توانند تصمیم بگیرند که انجمن‌های خصوصی و اعضای از عموم مردم را به عنوان شرکای رای دهنده بگنجانند (Milman et al, ۲۰۱۸). به دلیل تشکیل بیش از یک GSA در برخی از حوضه‌ها، در مجموع ۲۶۴ آژانس در سرتاسر کالیفرنیا ایجاد شد. این GSAها بسته به شرایط حوضه خود تا ژانویه ۲۰۲۰ یا ۲۰۲۲ فرصت داشتند تا برنامه‌های پایداری آب زیرزمینی (GSP) را توسعه دهند. سیگما به یک یا چند GSA اجازه می‌دهد تا یک حوضه آب زیرزمینی را از طریق یک GSP واحد یا GSPهای جداگانه اما هماهنگ در همان حوضه مدیریت کند. پس از ارائه برنامه، GSAها بیست سال فرصت خواهند داشت تا آنها را اجرا کنند و به پایداری دست یابند و برنامه‌های خود را هر پنج سال یکبار با تغییر دانش به روز کنند. تعریف پایداری در سیگما اجتناب از موارد اساسی و غیرمنطقی از شش نتیجه نامطلوب کاهش طولانی‌مدت سطح آب زیرزمینی، کاهش ذخیره آب زیرزمینی، فرونشست زمین، نفوذ آب دریا، کاهش کیفیت آب و کاهش آب‌های سطحی به هم پیوسته تعریف می‌شود. مصادیق اثرات قابل توجه و غیرمنطقی برای هر یک از این شش مورد به نظر GSA بستگی دارد، اما باید منافع همه مصارف و بهره‌برداران سودمند از آب‌های زیرزمینی در منطقه را در نظر بگیرد.

۳-۲-۱- اختیارات و تعهدات GSA

تجزیه و تحلیل قانون نشان می‌دهد GSAها اختیار و آزادی عمل زیادی برای تعیین ابزارهای مورد استفاده در دستیابی به مدیریت پایدار دارند (Green Nylen et al, ۲۰۱۷). این آژانس‌ها برای مدیریت آب‌های زیرزمینی محلی برای دستیابی به اهداف پایداری، از جمله ثبت چاه، اندازه‌گیری سر چاه، نظارت، گزارش، تخصیص تولید آب زیرزمینی، ارزیابی هزینه‌ها، تعیین اقدامات الزامی و در صورت امکان و نیاز، تغذیه آب‌های زیرزمینی، مدیریت پیوسته، تغییرات در کاربری زمین، کاهش پمپاژ یا ترکیبی از موارد فوق قدرت به دست می‌آورند. این قانون همچنین به GSAها اختیارات مضاعفی برای تنظیم‌گری برداشت آب‌های زیرزمینی می‌دهد. GSAها

ممکن است قواعد، تنظیم‌گری‌ها، احکام و قطعنامه‌هایی را اتخاذ کنند که از طریق مواردی همچون الزامات فاصله بین چاه‌ها، نیاز به گردش چاه‌های در حال کار، تعلیق یا محدود کردن استخراج از چاه‌ها یا چاه‌های جدید موجود یا پیشنهادی، موجب استقرار تخصیص برداشت آب زیرزمینی یا اجازه انتقال این تخصیص‌ها در محدوده فعالیت آژانس بشود.

قدرت تعیین هزینه‌ها و محدود کردن پمپاژ، قبل از تصویب سیگما در اختیار بسیاری از آژانس‌های محلی نبود و شرایط جدید را می‌توان اختیاری مهم در سطح محلی در نظر گرفت. اما با این حال نباید انتظار داشت که این اختیارات تغییرات شدیدی ایجاد کند. GSA ها ممکن است هزینه‌هایی را بر بهره‌برداران آب زیرزمینی تحمیل کنند، اما فقط برای تأمین هزینه‌های یک برنامه پایداری آب زیرزمینی و نه به عنوان ابزاری کنترل‌کننده بر میزان برداشت (Nelson & Perrone, ۲۰۱۶). همچنین GSA ها احتمالاً مکانیسم‌هایی را برای مدیریت مشترک آب‌های سطحی و زیرزمینی ایجاد خواهند کرد، البته از طریق مکانیسم‌های تشویقی یا داوطلبانه، و نه از طریق مقررات (Dennis et al., ۲۰۲۰). از نظر قانونی، با استناد به سیگما، آژانس‌ها ممکن است محدودیت‌هایی را برای برداشت آب‌های زیرزمینی در نظر بگیرند، که به طور صریح یا ضمنی موجب تغییر دسترسی به برداشت آب زیرزمینی تخصیص یافته به بهره‌برداران می‌شود. اما GSA ها صلاحیت تغییر حقوق آب را ندارند (Szeptycki et al., ۲۰۱۷) و سیگما به صراحت بیان می‌کند که حقوق مالکیت را تغییر نمی‌دهد. حتی طبق قانون سیگما GSA تنها در صورت موافقت مالکان می‌تواند تراز آب زیرزمینی چاه‌های خصوصی و میزان پمپاژ آن‌ها را اندازه‌گیری کند (Water Education Foundation, ۲۰۱۵). این دوگانگی محدوده خاکستری قانونی‌ای ایجاد می‌کند که در آن ممکن است بهره‌برداران آب‌های زیرزمینی GSP ها را به عنوان تضعیف حقوق آب خود تفسیر کنند، که می‌تواند منجر به اختلافات و دعاوی طولانی شود (Hammond & Wagner & Niles, ۲۰۲۰).

سیگما در قبال اختیارات قابل توجهی که به GSA ها می‌دهد، آن‌ها را مقید به ملاحظات رویه‌ای می‌کند. اختیاراتی که GSA ها کسب می‌کنند ریسک زیادی برای سایر آژانس‌ها، مالکان زمین، جوامع، مشاغل، منافع زیست‌محیطی و دیگرانی که به آب‌های زیرزمینی متکی هستند که سیگما در مجموع آن‌ها را «بهره‌برداران سودمند» می‌نامد ایجاد می‌کند. به همین جهت آژانسی که تصمیم بگیرد به SGA تبدیل شود باید مرزهای مورد نظر خودش برای مدیریت آب زیرزمینی (که لزوماً منطبق با مرز حوضه آبریز نیست)، اختیارات مورد نظر، تخصص و منابع موجود خود را برای برآورده کردن انتظارات سیگما با سایر ذی‌نفعان به مذاکره بگذارد. برای این موضوع نیز رویه‌ای در سیگما در نظر گرفته شده که شامل تهیه گزارش‌های فنی، اعلام عمومی و برگزاری سه جلسه استماع عمومی است. GSA ها همچنین باید نمایندگی منافی مشخص را در ساختارهای تصمیم‌گیری خود یا از طریق فرآیندهای مشارکت بگنجانند. سیگما ۱۱ دسته از منافع یا بهره‌برداران (با نام بهره‌برداران یا بهره‌برداری‌های مفید) از جمله جوامع کم‌درآمد (موسوم به جوامع محروم یا DAC)، سیستم‌های آب عمومی، مالکان چاه‌های خانگی و بهره‌برداری‌های زیست‌محیطی از آب زیرزمینی را فهرست می‌کند که باید در سیگما

درگیر شوند. GSAها باید مشارکت فعال عناصر اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی جمعیت ساکن در حوضه آب زیرزمینی را هم قبل از توسعه یک GSP و هم در طول اجرای آن تقویت کند (Conrad et al., ۲۰۱۶).

با وجود تاکید سیگما بر مدیریت محلی و سپردن امور اجرایی بر عهده GSAها، اما سیگما نشان‌دهنده ظهور نقش‌هایی جدید دولت ایالتی برای مکانیزم‌های کنترلی و اجباری برای برداشت آب زیرزمینی است که پیش از آن سابقه نداشته است. سیگما سیستم گذشته را که در آن تنظیم‌گری‌های آب‌های زیرزمینی به صلاح‌دید دولت‌های محلی اتفاق می‌افتد، با رژیم جایگزین می‌کند که در آن حکمرانی محلی هم مورد نیاز است و هم توسط قوانین ایالتی حمایت می‌شود و هم در مواردی که GSPها توانایی کافی ندارند یا از مسیر پایداری منحرف می‌شوند با نظارت مستقیم دولت ایالتی متوقف می‌شود (Kiparsky et al., ۲۰۱۷). سیگما نمونه‌ای از یک سیستم چند سطحی است که باید یک دستور در سراسر ایالت را با نظارتی سیاستی از سوی آژانس‌های دولتی و اجرای سیاست در سطح محلی توسط مجموعه متنوعی از حوضه‌ها و آژانس‌های محلی، شکل دهد. این ترتیب چند سطحی حداقل سه نقش مهم را برای دولت ایالتی برجسته می‌کند. اول، دولت باید منابع مالی، انسانی، اطلاعاتی و حمایت حقوقی و قضایی را در سطح محلی برای کاهش هزینه‌های مبادله فراهم کند (Clark & Whitford, ۲۰۱۱). دوم، دولت باید به نحوی نظارت داشته باشد تا اطمینان حاصل شود که نهادهای محلی برخی از استانداردهای اساسی همچون لحاظ منافع جوامع محروم و تعریف مناسب پایداری را رعایت می‌کنند (Gunningham, ۲۰۰۹). سوم، باید به طور جمعی و در طول زمان، نحوه تنظیم منابع و نظارت بر پاسخ به درس‌ها و تجارب اجرای سیگما در حوضه‌های مختلف آموخته شود (Heikkila and Gerlak, ۲۰۱۳). این نقش‌ها تنش کلاسیک بین تمرکز و تمرکززدایی یا تعیین اهداف و استانداردهای سراسری توسط مقامات مرکزی و اجازه تدوین قواعد توسط بازیگران محلی را نشان می‌دهد.

نقش کنترلی و نظارتی دولت در قبال GSAهایی که در امور محوله ناتوان هستند، از زمان تشکیل آژانس تا اجرای برنامه‌ها قابل بررسی است. اگر محدوده‌ای از یک بخش (County) نتواند به دلایل مختلف، آژانس مدیریت پایدار آب زیرزمینی داشته باشد (به اصطلاح «مناطق مدیریت نشده»)، مسئولیت مدیریت پایدار به حاکمیت آن بخش واگذار می‌شود، مگر اینکه صراحتاً خود بخش اعلام کند که چنین مسئولیتی را نمی‌پذیرد که در این صورت مسئولیت به سطح ایالتی واگذار می‌گردد. در این شرایط نهاد ایالتی پا پیش گذاشته و در مسیری بالا به پایین، اهداف کلان مدیریت آب زیرزمینی را به اجرا می‌گذارد. به دلیل اینکه سازمان‌های محلی از خارج شدن امور مربوط به مدیریت آب زیرزمینی از اختیار خود و انتقال آن به دولت نگران هستند، در اغلب حوضه‌ها GSAها توسط سازمان‌های محلی تشکیل شد. پس از تهیه GSP نیز سازمان‌های دولتی اجرای برنامه و دستیابی به هدف پایداری را بررسی می‌کنند و ممکن است اقدامات اصلاحی را در رابطه با هر دو توصیه کنند. ارزیابی فنی نهایی GSP با دپارتمان منابع آب است و تعیین می‌کند که طرح اجرا، بازنگری یا رد شود (Müller & Boutie, ۲۰۲۲). در صورتی که GSP تصویب نشده باشد، ناکافی باشد، یا اجرا نشود، ممکن است دولتی

ایالتی به نحوی وارد عمل شود و یک GSP تهیه یا اجرا کند. سیگما همچنین یک پشتوانه نظارت در سطح دولتی را تعیین می کند تا در صورت ناتوانی یا عدم تمایل سازمان های محلی به انجام مسئولیت های خود مداخله دولتی صورت گیرد و اجبار و جریمه ها برای اطمینان از دستیابی به اهداف قانون اعمال شود. در فرایندهای سیگما دولت ایالتی پتانسیلی برای حمایت از گروه های محروم در برابر سازمان های ثروتمند در نظر گرفته می شود و مدافعان عدالت زیست محیطی اغلب از سازمان های دولتی درخواست می کنند تا در صورتی که احساس کنند از فرایندهای محلی حذف شده اند و حساسیت هایشان لحاظ نمی شود، سختگیری استانداردهای ارزیابی GSA و GSP را افزایش دهند (Lubell et al., ۲۰۲۰). با این حال سیگما همچنان در ابتدای راه خود است و این که آیا در حوضه هایی که از دستورالعمل های اساسی کجروی می کند، دولت ظرفیت و اراده سیاسی برای اجرای مناسب سیگما را دارد یا خیر، یک سوال باز باقی می ماند (Müller & Boutié, ۲۰۲۲).

● ۳-۳- مشارکت در سیگما

نوآوری ها و ویژگی های برجسته سیگما را می توان ذیل سه موضوع بیان کرد. در حله اول سیگما تضمین کرد که برخلاف گذشته که برداشت آب زیرزمینی در کشاورزی تقریباً بدون محدودیت صورت می گرفت، کنترل هایی بر برداشت برای حوضه های با اولویت متوسط و بالا اعمال شود. اگرچه سیگما حقوق مالکیت را تغییر نمی دهد، اما اختیاراتی را به GSA ها برای اعمال هزینه ها، محدود کردن برداشت و نیاز به اندازه گیری در برخی موارد اعطا می کند. نکته دوم تلفیقی از مدیریت محلی آب به عنوان سنتی در مدیریت آب زیرزمینی کالیفرنیا به همراه کنترل ایالتی برای تضمین پایداری آب زیرزمینی است. سومین مورد این است که سیگما صراحتاً به شکلی جدی توصیه می کند که مشارکت ذینفعان باید جز مهمی از مدیریت پایدار آب های زیرزمینی باشد و توضیحی در مورد چگونگی در نظر گرفتن منافع (ذینفعان) به ویژه جوامع کم صدا و ضعیف همچون بهره برداران آب زیرزمینی برای مصارف خانگی در روستاها و شهرهای کوچک، کشاورزی های کوچک و محیط زیست در توسعه، بهره برداری و اجرای GSP ارائه می دهد (Langridge & Ansell, ۲۰۱۸). اما مساله قابل بررسی این است که این توصیه ها و الزامات چگونه در بستر مدیریت آب کالیفرنیا ترجمه می شود و با چه مقاومت ها و انحراف هایی که بعضاً از سوی سیگما قصد نشده است، مواجه می شود. مبتنی بر سنت مدیریت محلی آب زیرزمینی در کالیفرنیا، سیگما وظیفه تنظیم گری برای دستیابی به پایداری آبخوان را به کنشگران سطح محلی سپرد. زیرا احتمالاً به دلیل ترس از درگیر شدن در دعاوی پرهزینه و طولانی با صنایع کشاورزی خصوصی، دولت ایالتی کالیفرنیا از حکمراندن یا محدود کردن بهره برداری از آب های زیرزمینی اجتناب می کند (Müller & Boutié, ۲۰۲۲). قانون گذاران با قرار دادن بهره برداران در قلب نهاد جدید سعی کردند از رویارویی مستقیم و دعاوی احتمالی با بهره برداران پرهیز کنند. اما ایجاد نهادهای خودتنظیم گر در دامنه های پرتعارض بهره برداری از آب های زیرزمینی، به معنای از بین رفتن تعارض و جنبه های سیاسی حکمرانی آب زیرزمینی نبود؛ بلکه

کنشگران محلی را به کانون مبارزات و استراتژی‌های سیاسی کشاند. رویکردی انتقادی نشان می‌دهد که توصیه‌های سیگما برای مشارکت همه گروه‌ها - که دائماً در ادبیات نظری و تجربی هم تکرار می‌شوند - به نحوی درگیر پیچیدگی‌ها و اعمال قدرت‌هایی شده که مسیرهایی همراه با طرد و بی‌عدالتی را ایجاد می‌کند.

۳-۳-۱ - سیگما و محرومان

هدف سیگما این است که بهره‌برداران به صورت داوطلبانه پایداری وضعیت آبخوان‌ها را محقق کنند. بنابراین آن چه هدف اصلی سیگما است پایداری یا به عبارت دیگر تعادل بخشی به آبخوان است. برای رسیدن به این هدف، قواعد و قوانین رویه‌ای در سیگما به شکلی صریح عدالت زیست‌محیطی را ترویج نمی‌کند و قانون حقوق بشر کالیفرنیا برای آب را که در سال ۲۰۱۲ تصویب شد، تداعی نمی‌کند (Dobbin, ۲۰۲۱). جدا از اینکه تحت سیگما، آبخوان‌های کالیفرنیا به تعادل برسند یا خیر، سرنوشت جوامع محروم نیز در مسیر پایداری سیگما مبهم باقی می‌ماند. برای بررسی نحوه اثرات سیگما بر تولید و بازتولید محرومیت، لازم است ابتدا درک مناسب‌تری از شرایط بهره‌برداری آب زیرزمینی قبل از تصویب آن داشته باشیم.

طبق قوانین آب کالیفرنیا، یک جامعه محروم (DAC)، گروهی از افراد هستند که درآمد متوسط سالانه خانوار کمتر از ۸۰ درصد درآمد متوسط سالانه خانوار در سراسر کالیفرنیا (حدود ۶۰ هزار دلار) داشته باشد. وضعیت افت آب‌های زیرزمینی این جوامع را بیش از گروه‌های دارای سرمایه‌های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی در معرض ریسک قرار می‌دهد. در سال ۲۰۱۷، نزدیک به ۶۰۰ هزار کالیفرنایی با سیستم‌های آب عمومی دارای نقض بهداشت اولیه (طبق معیارهای قانون آب آشامیدنی ایمن) خدمات دریافت کردند و تا دو میلیون دیگر به چاه‌های خصوصی غیرقانونی وابسته هستند که کیفیت آب آنها نامعلوم ولی با احتمال بالا در معرض خطر آلودگی زیادی است (Reisman, ۲۰۱۹). تحقیقات نشان می‌دهد که جوامع محروم و لاتین تبار به طور نامتناسبی در برابر نیترات (Balazs et al., ۲۰۱۱) و آلودگی آرسنیک (Balazs et al., ۲۰۱۲) و کمبود آب در طول خشکسالی آسیب پذیر هستند (Pauloo et al., ۲۰۱۹). قطعی آب در خانه‌ها، مسائل بهداشتی، نداشتن باغ، خرید آب آشامیدنی، دوش گرفتن در تریلرها، آبرسانی از طریق برنامه‌ای دولتی، از دست رفتن شان افراد و هزینه حفر چاه‌های جدید پیامد این موضوع در چنین مناطقی بوده است (Bernacchi et al., ۲۰۲۰). به طور کلی این چالش‌ها به شدت بر روی جوامع رنگین‌پوست روستایی کم‌درآمد (که بسیاری از DACها را تشکیل می‌دهند)، به ویژه در دره سان خواکین، بزرگترین منطقه تولیدکننده کشاورزی ایالت، تاثیرگذار است و بحران آب آشامیدنی کالیفرنیا را به یک مسئله مهم عدالت زیست‌محیطی تبدیل می‌کند (Pannu, ۲۰۱۲; Müller و Boutie, ۲۰۲۲) نشان می‌دهند در دره کویاما علاوه بر آلودگی‌های آرسنیک، سرب و نیترات و شکستگی و بلااستفاده بودن تصفیه‌خانه، هزینه‌های بالای تامین آب (ماهانه ۱۸۰ دلار) موجب ناتوانی از پرداخت آب‌بها و قطع دسترسی بسیاری از ساکنان به آب لوله‌کشی شده بود. چنین نابرابری‌هایی مستقیماً با چالش‌های طولانی

مدت مدیریت آب زیرزمینی در ایالت مرتبط است.

با وجود اینکه سیگما از منافع جوامع محروم نام می برد، اما این گروه در عمل از بسیاری از رویه ها و منافع حذف شده اند. با وجود اهمیت موضوع آب شرب وابسته به آبخوان ها، تنها ۵۶ درصد از GSP ها حداقل آستانه ها را برای ویژگی های کیفی آب زیرزمینی مورد استفاده در بخش شرب تعیین کرده اند (Dobbin et al., ۲۰۲۰). در نتیجه سیگما به عنوان یکی دیگر از چالش های آب آشامیدنی روستایی تبدیل شده و به جای یک مزیت بالقوه، اغلب تهدیدی برای تامین آب آشامیدنی سالم و مقرون به صرفه در نظر گرفته می شد (Dobbin, ۲۰۲۰). زیرا سازمان های تامین کننده آب شرب ممکن است متحمل هزینه هایی شوند و اگر سرمایه گذاری های آنها برای مشارکت در سیگما به منافع ملموسی منجر نشود، در واقع سیگما تامین آب روستایی را گران تر از آنچه که بود نیز خواهد کرد.

وضعیت برای کشاورزی بهره برداران کوچک و مستقل نیز مشابه وضعیت شرب جوامع محروم، در معرض چشم اندازی مبهم یا تیره قرار داد. اگر GSA ها تلاش هماهنگی برای حمایت از مشارکت بهره برداران مستقل از آب های زیرزمینی انجام ندهند، روند نهادی احتمالاً بحث های حکمرانی را به منافع گروه های نمایندگی محدود می کند و در بخش کشاورزی به نظر می رسد کشاورزان کوچک را حذف می کند. در نتیجه سیگما و GSA ها نتایج یا چشم انداز امیدبخشی برای این گروه ها فراهم نکردند. در ادامه سازوکارهایی که به طرد و خارج شدن جوامع محروم از فرایندهای تصمیم گیری منتج شده است، بررسی می شود.

۳-۳-۲- سازوکارهای منتج به طرد

دوگانه کنترل مرکزی و محلی وضعیتی پر تنش را در مدیریت آب های زیرزمینی ایجاد کرد و همین موضوع خود محرکی مهم برای تمایل به مشارکت بود تا پای کنترل دولت بر برداشت آب زیرزمینی باز نشود. اولاً، این تصور مشترک وجود داشت که مقررات عمومی که به شکلی از بالا به پایین اجرا می شوند، ویژگی های خاص محلی را تشخیص نمی دهند. ثانیاً کشاورزان متعقد هستند که بخش کشاورزی به طور مداوم با فشارهای تنظیم گری بیشتری مواجه است و سیگما ممکن است جدیدترین مورد در رشته تنظیم گری های زیست محیطی باشد (Leach et al., ۲۰۲۱). در نتیجه، کشاورزان در درجه اول برای بقای منافع خود، و نه به جهت تمایل به ارزش های پایداری مورد نظر سیگما، انگیزه داشتند تا در تشکیل GSA ها مشارکت کنند. از سوی دیگر بسیاری از آژانس های واجد شرایط تصمیم گرفتند به تنهایی برای تشکیل GSA های مستقل اقدام کنند تا از پیچیدگی های هماهنگی و تقسیم قدرت پرهیز کنند. به همین جهت در ۱۲۷ حوضه، GSA ۲۶۴ تشکیل شد که ۱۹۰ مورد آنها تک آژانسی بوده است. چنین تصمیمی نیز یک استراتژی برای حفظ استقلال محلی یا تجلی "محلی گرایی دفاعی" در مواجهه با اقتدار دولتی جدید یا عدم اعتماد به سازمان های همسایه است (Barron & Frug, ۲۰۰۵ و Lubell et al., ۲۰۲۰).

اگر چه سیگما منطبق بر پارادایمی است که الینور استروم برای بهره‌برداری جوامع از منابع مشترک مفید می‌داند، اما طبق نظر وی انگیزه مشارکت برای کنار زدن دولت و جلوگیری از ورود آن در تنظیم‌گری محلی، به دنبال خود کاهش کنش جمعی بلندپروازانه را به همراه خواهد داشت (Ostrom, ۱۹۹۰). از سوی دیگر در بستر کالیفرنیا، سیگما فضایی را فراهم می‌کند که کشاورزان خرد و از لحاظ تاریخی محروم که وابسته به آب‌های زیرزمینی هستند، در سازمان‌هایی که ظاهر برای محافظت از آنها توسعه یافته‌اند، نمایندگی نابرابری داشته باشند (Leach et al., ۲۰۲۱). این در حالی است که انگیزه‌های مشارکت این گروه اتفاقاً برای بقا است. بهره‌برداران با منابع کمتر ممکن است کمتر نگران مداخله دولت باشند (Niles et al., ۲۰۱۳) و با توجه به اینکه در برابر تغییرات سطح آب زیرزمینی آسیب‌پذیرتر هستند، انگیزه بیشتری برای تنظیم آب‌های زیرزمینی دارند (Shah et al., ۲۰۰۷).

بنابراین با وجود انگیزه مشارکت برای حفظ منافع، گروه‌های مختلف فرصت برابری برای مشارکت ندارند. چشم‌انداز مشارکت ۱۱ گروه "بهره‌بردار مفید" ذکر شده در سیگما، به ویژه برای جوامع کوچک و کم‌درآمد نامشخص است. اکنون که مراحل تشکیل GSA و تدوین برنامه‌ها به پایان رسیده، می‌توان شواهدی زیادی از شیوه‌هایی را دید که بهره‌برداران پر قدرت به بهای حذف دیگران موقعیت دست بالایی پیدا کرده‌اند و سیگما را مطابق با منافع خود پیش می‌برند. چنین وضعیتی جدید یا دور از ذهن نبوده است؛ چرا که سابقه برنامه‌های مدیریت آبخیز در کالیفرنیا در گذشته نیز نشان می‌دهد گروه‌های ذینفع ضعیف، اغلب به حاشیه رانده شده و مشارکت آنها با مشکل مواجه شده است (Balazs & Lubell, ۲۰۱۴). با مرور مطالعات انتقادی درباره سیگما، سازوکارهای به حاشیه رفتن را می‌توان هم درون تنظیمات ذیل سیگما، هم مولفه‌های ساختاری و فرهنگی ریشه‌دارتر در کالیفرنیا و هم در استراتژی بازیگران قوی و سازوکارهای برنامه‌ریزی و برگزاری جلسات بی‌گیری کرد. البته این سه شیوه مستقل از یکدیگر نیستند و کاملاً در تعامل و تکامل هم عمل می‌کنند.

• ۳-۳-۱- تنظیمات سیگما

سیگما در چارچوب قوانین آب زیرزمینی کالیفرنیا عمل می‌کند و هیچ تغییر زیربنایی در حقوق آب زیرزمینی ایجاد نمی‌کند (Harter, ۲۰۱۵). تجربه مدیریت و بهره‌برداری چندین دهه‌ای نشان‌دهنده این است که در تنظیمات حکمرانی، آب زیرزمینی منبعی مشترک که برای منافع بلندمدت بهره‌برداران مدیریت شود، تلقی نشده است. رویکرد قانون آب کالیفرنیا نیز نه تنها نمی‌تواند استفاده از آب‌های زیرزمینی را محدود کند، بلکه از حقوق بهره‌برداران آب زیرزمینی حمایت می‌کند و حتی ممکن است گفته شود که برداشت آب‌های زیرزمینی را تشویق می‌کند (Blomquist, ۲۰۱۶). اگر از اقداماتی مانند کاهش پمپاژ آب زیرزمینی، تداخل با حقوق مالکیت تلقی شود، احتمالاً مشکلات پیگیری آن تصمیمات تشدید شده و در برابر دعاوی قضایی آسیب‌پذیر خواهد بود (همان). بنابراین به لحاظ وضعیت کنونی حقوق آب نیز بهره‌برداران قبلی که بیشترین سهم را در تخلیه آب زیرزمینی داشته‌اند در معرض ریسک بالایی قرار نمی‌گیرند و نسل‌های آینده بازنده این تنظیمات خواهند بود.

همچنین طبق شرایطی که سیگما تعیین کرده است، تنها آژانس‌های عمومی می‌توانند به GSA تبدیل شوند یا در تشکیل مشارکت داشته باشند. این قید به همراه خود مشارکت را به بخشی از ذی‌نفعان محدود می‌کند و وضعیتی از عدم توازن را بین آنها ایجاد می‌کند. زیرا بهره‌برداران مستقل آب زیرزمینی، مانند جوامع محروم، کشاورزان کوچک و پمپ‌های خصوصی، که دسترسی ایشان تنها به منابع زیرزمینی بود و قواعد باید در محوریت توجه سیگما قرار می‌گرفتند - وابستگی به هیچ‌یک از سازمان‌های عمومی محلی نداشتند. در عوض کشاورزان نواحی آبی و سیستم‌های آبیاری که حقوق آب سطحی نیز داشتند، برای بهره‌برداری از این منابع از گذشته در سازمان‌های عمومی حضور داشتند و اکنون اختیار نمایندگی رسمی یا تشکیل GSA مستقل را پیدا کردند. این دو گروه در ارتباط با مساله آب زیرزمینی از گذشته نیز با یکدیگر در تعارض بوده‌اند؛ زیرا کشاورزان بهره‌بردار از آب سطحی مساله افت آبخوان را ناشی از بهره‌برداری کشاورزانی که منحصر از آب زیرزمینی برداشت می‌کنند (اصطلاحاً نواحی سفید) می‌دانستند و در مقابل خودشان متهم بودند که در خشکسالی‌ها با کاهش آب سطحی اختصاص یافته، آب زیرزمینی زیادی را تخلیه می‌کنند. در چنین بستری سیگما موقعیت برتری به کشاورزان نواحی آبی و سیستم‌های آبیاری داد. به طوری که مشارکت بهره‌برداران مستقل آب‌های زیرزمینی به دو گزینه محدود شد. یا تشکیل یک آژانس عمومی جدید و تبدیل رسمی به GSA، یا عضویت در هیات تصمیم‌گیری یک GSA موجود. هزینه‌های مبادله بالا برای پیگیری هر دو طرح موجب شد گروه‌های کمی در دستیابی به هر یک از این استراتژی‌ها موفق باشند. به طوری که هیچ موردی از تشکیل GSA توسط آژانسی تازه تأسیس وجود نداشته است و تنها ۱۲٪ از GSAها نماینده‌ای از بهره‌برداران مستقل آب زیرزمینی در هیات‌مدیره خود داشته‌اند (Mendez-Barrientos et al., ۲۰۱۹). بهره‌برداران مستقل برای پیوستن به یک مشارکت و به دست آوردن حق رای نیز متحمل هزینه‌هایی می‌شدند که عموماً از توان آنها خارج بود. زیرا در برخی از GSAها سازمان‌های عمومی و گاهی بهره‌برداران مستقل برای دستیابی به نمایندگی رسمی، باید عضویت با "برجسب قیمت" را به دست می‌آوردند (Leach et al., ۲۰۲۱). برای نمونه در یک مورد یک ناحیه آب آشامیدنی، برای صرفه‌جویی ۸ هزار دلاری نقشی بدون حق رای در GSA را انتخاب کرد (Dobbin, ۲۰۲۰). این محدودیت‌ها به‌طور نامتناسبی بر نمایندگی کشاورزان کوچک و جوامع محروم تأثیر گذاشت و نشان‌دهنده این است که سیگما چه عمده‌ای غیر عمدی، مشارکت سازمان‌های عمومی را در شبکه‌های هیدرو اجتماعی موجود ممکن می‌سازد (Wester, ۲۰۰۸)، در حالی که بهره‌برداران مستقل آب زیرزمینی را خارج از هیات تصمیم‌گیری و عمدتاً بدون نمایندگی نگه می‌دارد. در مقابل، شبکه‌های آبیاری و نواحی آب می‌توانند با اتکا به عضویت جمعی و بودجه عملیاتی خود منابع مالی مناسب برای مشارکت رسمی در GSAها را داشته باشند. بنابراین، شرکت در سیگما برای ذینفعانی که منابع کمتری داشتند، با مانع همراه شد (Leach et al., ۲۰۲۱).

• ۳-۳-۲- زمینه ساختاری بی‌عدالتی در کالیفرنیا

برخی دیگر از محدودیت‌ها به طور مستقیم ارتباط چندانی به خود سیگما پیدا نمی‌کند، بلکه نشان‌دهنده

زمینه‌های ساختاری به وجودآورنده تبعیض در بستر کالیفرنیا است. برای تدوین برنامه و بحث‌های حول آن GSA ها جلسات متعدد و طولانی مدتی تشکیل می‌دادند. به دلیل هزینه‌ها، محدودیت زمانی و چالش حمل و نقل شرکت در این جلسات برای کشاورزانی که کارکنان و نمایندگانی نداشتند نسبت به سازمان‌های بزرگ کشاورزی بسیار دشوار بود. این مساله برای کشاورزانی که مزارعشان در حوضه‌هایی با چند GSA واقع شده بود یا در حوضه‌های متفاوتی زمین داشتند، مضاعف می‌شد. در عوض سازمان‌های عمومی و گروه‌های مزرعه‌ای سازمان‌یافته (مانند مقامات شهرستان و شهر، نمایندگان نواحی آب و سیستم‌های آبیاری و کارکنان اداره مزرعه) نمایندگان و کارکنانی در اختیار داشتند که برای حضور در جلسات به آنها دستمزد پرداخت می‌کردند. همچنین بسیاری از کشاورزان کوچک و بهره‌برداران مستقل، از جوامع مهاجر هستند و منبع آب آنها تنها چاه‌های آب کم عمق است. علاوه بر محدودیت‌هایی که پیشتر گفته شد، برای برخی از این گروه کشاورزان مهاجر در مقیاس کوچک، موانع زبان، فرهنگ و مالکیت زمین ممکن است مانع دسترسی به شبکه‌های اجتماعی سازمان‌های عمومی شود که مشارکت در فرآیندهای سیگما را تسهیل می‌کنند. کشاورزان مهاجر و پناهندگانی مانند لاتین تبارها و آسیایی تبارها عمدتاً مستاجر هستند و با اجاره کوتاه‌مدت زمین کار می‌کنند. از آنجایی که مالکیت زمین برای دسترسی به وام‌ها کلیدی است، این کشاورزان دسترسی محدودی به منابع مالی برای حفر چاه‌های جدید در هنگام کاهش سطح آب زیرزمینی دارند. به این ترتیب، آنها به ویژه در برابر تغییرات در سطح آب‌های زیرزمینی آسیب‌پذیر هستند (Leach et al., ۲۰۲۱).

• ۳-۳-۲-۳- استراتژی‌های کسب قدرت تصمیم‌گیری

دسته سوم عوامل منتج به کاهش مشارکت گروه‌های ضعیف، برآمده از استراتژی‌هایی است که ذی‌نفعان پر قدرت برای کنترل بر جلسات اتخاذ کرده‌اند. برای ذی‌نفعان عدالت زیست محیطی، سیگما به دلیل شمولیت گسترده خود در استفاده از زمین و نیروی کار گرفته تا آب آشامیدنی سالم و زیرساخت‌های عمومی یک قانون مطلوب بود. در مقابل، GSA ها معمولاً بر دامنه بسیار محدودی تمرکز و مطالبه می‌کردند. این وضعیت به نحوی پیش رفت که دیگر غیر عادی نبود رهبران GSA، هدف خود را تعادل ورودی‌ها و خروجی‌های آب، با لحاظ جبران تمام کسری آب سطحی و سپس تقسیم آب باقیمانده میان سایرین اعلام کنند (Dobbin, ۲۰۲۱). این رویکرد عمداً اولویت اصلی عدالت زیست محیطی شامل کیفیت آب آشامیدنی و کاهش کم عمق‌ترین و در نتیجه آسیب‌پذیرترین مصرف‌کنندگان آب زیرزمینی، به ویژه برای چاه‌های خانگی، را کنار گذاشت. اعتراض بی‌وقفه به این محرومیت‌ها به رویه‌ای ثابت اولیه برای ساکنان و سازمان‌دهندگان در جلسات تبدیل شد (همان). به طور کلی، GSA ها به دنبال محدود کردن آنچه مرتبط با توسعه بخشیدن به GSP در نظر گرفته می‌شود و در نهایت، آنچه که یک GSP می‌تواند انجام دهد، بوده‌اند. GSA ها بی‌پروا "یک شیوه بودن برای جهان" را دنبال کرده‌اند. در مقابل، ذی‌نفعان عدالت زیست محیطی برای آنکه سیگما اشکال متعددی از دانش و تخصص را در دستیابی به یک "کثرت" در خود جای دهد، مبارزه

کرده‌اند (Singh, ۲۰۱۷). با وجود دانش ذی‌نفعان ضعیف و اولویت حفظ آبخوان برای آنها، تفاوت‌های هستی‌شناختی آنها با متخصصان، امکان ابراز نظر آنها را با چالش مواجه می‌کرد.

یکی از استراتژی‌های کنترل بر جلسات، ماهیت بسیار فنی‌ای است که جلسات پیدا کردند و امکان مشارکت عموم را از بین می‌برد (Dobbin, ۲۰۲۰). این موضوع موجب می‌شود که ذی‌نفعان کوچک‌تر و ناآماده حتی با داشتن جایگاهی در هیأت تصمیم‌گیری، تحت تأثیر یا حتی تحت کنترل اعضای با منابع بهتر قرار بگیرند (Leach et al, ۲۰۲۱). سطح تجربه، تخصص فنی، پشتیبانی مالی، زمان در دسترس و استخدام مشاور برای کار روی مسائل فنی GSA برای مناطق بزرگ آبیاری بسیار بیشتر از کشاورزان کوچک است. جلسات کمتر شبیه به تالارهای گفتگو و همکاری آزاد و بیشتر شبیه فضاهای بیش از حد رسمی بوده است. بدین ترتیب مهندسان و وکلا، صدای اصلی جلسات بوده‌اند و این گفتمان‌های تخصصی، مشارکت و تاثیرگذاری دیگران را محدود کرده‌اند (Yates et al, ۲۰۱۷). در عوض کشاورزان مستقل دچار نگرانی از نداشتن تخصص فنی کافی، ناراحتی از بی‌اثر بودن و خودسانسوری شدند (Dobbin, ۲۰۲۰). سیاست‌های زمان صحنه تعارض میان اولویت‌هایی متفاوت است و شیوه اداره زمان و زمان‌مندی، استراتژی‌ای برای کنش یا انفعال خواهد بود (Becker et al, ۲۰۲۱). زمان پارامتری تعیین‌کننده و با اثراتی غیر قابل برگشت بر وضعیت آبخوان است. سیگما این فرصت را فراهم می‌کند تا بهره‌برداران آب زیرزمینی مصارف خود را برای پایداری شدن تراز ایستابی آبخوان تا سال ۲۰۴۰، به شکل تدریجی کاهش دهند (Müller & Boutié, ۲۰۲۲). از یک سو، برای شرکت‌های بزرگ کشاورزی زمان فرصتی است که بتوان در کوتاه‌ترین زمان با استخراج منابع طبیعی بیشترین سود را کسب کرد. از سوی دیگر برای ساکنان مناطق مستقر بر آبخوان‌ها نگاه به زمان، منطقی بلندمدت برای امکان زیست در منطقه خود و حفظ سرمایه‌ها و منافع محلی است. حتی چند سال تأخیر در کم کردن برداشت از آب زیرزمینی یا نرخ کاهش برداشت از آن، سود کلانی برای برخی از بازیگران منطقه و نزدیک شدن به زیست‌ناپذیری سرزمین برای دیگران را ایجاد می‌کند. به همین جهت شرکت‌های بزرگ به دنبال استراتژی‌هایی برای به تعویق انداختن کاهش مصارف هستند. برای مثال در مواردی این شرکت‌ها با استخدام مشاور تلاش کرده‌اند بهانه‌هایی پیدا کنند و ادعای دپارتمان آب کالیفرنیا برای میزان نرخ کاهش حجم آبخوان را زیر سوال ببرند (EKI, ۲۰۱۷). در این موارد از پول نه برای دستیابی به ائتلاف و نفوذ سیاسی، بلکه برای خریدن زمان استفاده می‌شود. ضرورت مطالعات بیشتر، به کار گرفتن متخصصان بیشتر و خرید تجهیزات اندازه‌گیری دقیق‌تر و گران‌تر شیوه‌هایی برای به تعویق انداختن بوده است. رفت و برگشت‌ها با دولت برای اصلاح و بازبینی GSP‌ها یا طرح دعوی در دادگاه و نهایتاً نحوه پیاده‌سازی GSP نیز می‌تواند ابزارهایی برای به تعویق انداختن باشد. زیرا بار نرفتن در برابر اضافه برداشت و اغراق کردن درباره اثر بخشی راهکارهایی تخیلی مثل بارورسازی ابرها و تغذیه مصنوعی شیوه دیگری برای به تعویق انداختن کاهش مصارف است. این خطر کاملاً محتمل است که کل فرآیند برنامه‌ریزی برای نحوه تعادل بخشی تا زمانی که سفره‌های زیرزمینی به طور غیر قابل جبرانی تخلیه شوند به طول بیانجامد (Müller & Boutié, ۲۰۲۲).

● ۳-۴- نتایج

در نتیجه بستر موجود و سازوکارها و استراتژی‌های اتخاذ شده، با وجود تمایل جوامع محروم به مشارکت، اما بررسی آماری نشان می‌دهد این گروه‌ها در بین بازیگران واجد شرایط و غیر واجد شرایط کمترین نمایندگی را در منصب‌های GSA ها دارند و در نتیجه بسیاری از این جوامع با اجرای سیگما به حاشیه رفته‌اند (Dobbin, ۲۰۲۱). حتی فراتر از این در حوضه‌های که جوامع محروم به طور رسمی نمایندگی می‌شوند، نمی‌توان دستیابی به عدالت رویه‌ای را تضمین شده دانست، چه رسد به احتمال عدالت توزیعی در نتایج مدیریت آینده. در شرایطی که جوامع محروم و بازیگران ضعیف بر موانع غلبه کردند و موفق به شرکت در سیگما شدند، باز هم معمولاً فاقد نفوذ و قدرت لازم برای شکل‌دهی معنادار سیاست‌گذاری یا حتی گفتمان در این فضاها بودند و تک رای آنها تعیین‌کننده نیست. بسیاری از کسانی که بدون حق رای شرکت کردند، به سرعت به این نکته اشاره کردند که در تصمیم‌گیری‌های نهایی حرف معنادار و تاثیرگذاری ندارند. این شرایط مربوط به کسانی می‌شود که دارای نقش‌های مشورتی یا ذینفع اختصاصی بودند که اغلب اشاره می‌کردند که "صدا دارند اما رأی ندارند" و نقش آنها "صرفاً مشورتی است و نه تصمیم‌گیری" (Müller & Boutié, ۲۰۲۲). به طوری که بسیاری از این افراد حتی شرکت کردن در جلسات را بی‌فایده دانستند و زیر سوال بردند. به نظر آنها، تا حد زیادی بعید به نظر می‌رسد که سیگما از برنامه‌ریزی آب زیرزمینی برای حفاظت از منابع آب استفاده کند. به تدریج جوامع محروم به این برداشت رسیدند که تصمیم‌گیری واقعی مدیریت آب ممکن است در جایی متفاوت از جلسات عمومی، و توسط شرکت‌های بزرگ اتفاق بیفتد. این نگرانی‌ها حتی درباره داده‌ها و اطلاعاتی که برای توسعه GSP ها استفاده می‌شد، گسترش یافت. این داده‌ها برای بسیاری نامشخص، خارج از دسترس یا حتی مشکوک بود. همه بحث‌ها باید تسلیم هژمونی گفتمان علمی می‌شد؛ اما برخی اشاره می‌کردند که داده‌ها و مدل‌ها می‌توانند هر چیزی بگویند (Dobbin, ۲۰۲۰).

این یافته‌ها بر این واقعیت تأکید می‌کنند که ترتیبات سازمانی، پویایی قدرت و مشارکت همچنان به تلاش‌های حفاظت از منابع آب حتی در این مقیاس‌های جدید شکل می‌دهند (Ivey et al. 2006; Patrick et al., 2008). در نتیجه، سیگما به جهات مختلف، به جای معکوس کردن، انحصاری شدن آب‌های زیرزمینی را افزایش داده است (Dobbin, ۲۰۲۱). پژوهش Bernacchi et al., ۲۰۲۰ نشان می‌دهد که نه تنها GSA ها از منافع جوامع عدالت زیست‌محیطی و محروم نمایندگی نمی‌کنند بلکه در رسانه‌ها نیز غایب هستند و گفتمان صنعت کشاورزی، سیاستمداران و مدیران آب و نمایندگی از منافع اقتصادی عمده آنها در رسانه‌ها و روایت عمومی غالب شده است. در نتیجه این گونه به نظر می‌رسد که جوامع محروم نه در تصمیم‌گیری نقشی دارند و نه نقش نداشتن آنها تبدیل به مساله شده است. با این حال در مورد مدیریت آب زیرزمینی نیز می‌توان در مقابل اعمال قدرت‌های صورت گرفته در دسترسی و کنترل بر منابع آب، مقاومت‌هایی را نیز از سوی جامعه مشاهده کرد. در مواردی افرادی که صرفاً نقش مشورتی داشتند توانستند با فائق آمدن بر پیچیدگی‌های فنی و علمی آب زیرزمینی،

ادعاهای شرکت‌های بزرگ و مشاوران آنها را به چالش بکشند (Müller & Boutié, ۲۰۲۲). ساکنین محلی زبان علم را برای به چالش کشیدن استراتژی‌های انکار شرکت‌های کشاورزی و صحبت کردن با بهره‌برداران غیرمنطقی آب به کار گرفتند. از آنجایی که شرکت‌های کشاورزی از پذیرش اضافه برداشت خودداری می‌کردند و عمداً تظاهر به جهل می‌کردند، چالش حکمرانی مؤثر آب‌های زیرزمینی، نه دستیابی به درک مشترک از مدل، بلکه به راه انداختن یک مبارزه موفقیت‌آمیز برای محدود کردن کسانی بود که بیشترین برداشت را داشتند. موضوع دانش نبود، بلکه قدرت دستیابی به استفاده معقول بود. شرکت‌ها به کارشناسان ماهر پول می‌دادند تا شک و تردید ایجاد کنند، در حالی که شهروندان بدون مزد باید مهارت‌های پیچیده‌ای را کسب کنند تا تلاش‌های آنها را از بین ببرند. اعضای کمیته مشورتی با مواجهه با جزئیات فنی و جرات زیر سوال بردن شرکت‌های مشاوره با حقوق بالا، توانستند استراتژی‌های شرکت‌ها را روشن کنند. کمیته مشورتی با بررسی مداوم، بازجویی و نظارت، به طور موثر تلاش‌های بهره‌برداران بزرگ آب را برای نامرئی نگه داشتن شیوه‌های خود به چالش کشید (همان).

تجربه اجرای
برنامه
مدیریت
مشارکتی در
شبکه آبیاری
تازه آباد

در دو دهه اخیر مدیریت مشارکتی به عنوان راهکاری کلیدی در گفتمان مدیریت آب مطرح بوده است. اگر چه این اصطلاح توسط افراد مختلف و در زمان‌های مختلف با معانی‌ای متفاوت به کار برده می‌شود، اما یکی از اصلی‌ترین برداشت‌ها از مشارکت، به ویژه در گفتمان دولتی، سپردن امور مربوط به بهره‌برداری آب در شبکه‌های آبیاری به خود کشاورزان بوده است. این رویکرد با ارتباطی نه چندان واضح به مسائل کلانی همچون بحران آب، بهره‌وری آب، بهره‌وری در استفاده از زیرساخت‌های آب و کشاورزی و عدالت آب مربوط دانسته می‌شود.

در همین راستا پروژه "استقرار سیستم مدیریت مشارکتی آب در تعاونی پیوند" در تعامل سازمان‌های دولتی استان گلستان و جایکا (آژانس همکاری بین‌المللی ژاپن)^{۱۹} از سال ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۲ اجرایی شد. تعاونی پیوند سازمان متولی بهره‌برداری از شبکه آبیاری تازه‌آباد است که در شهرستان آق‌قلا از استان گلستان قرار دارد. فعالیت این شبکه آبیاری از سال ۱۳۷۶ آغاز شد و با پمپاژ آب از رودخانه گرگان‌رود، آب مورد نیاز برای حدود ۳۰۰۰ هکتار اراضی در ۷ روستای محدوده که پیشتر عمدتاً دیم بودند، فراهم شد. اما به فاصله چند سال پس از بهره‌برداری شبکه، به منظور بهبود عملکرد آن، این منطقه برای اجرای پروژه استقرار سیستم مدیریت مشارکتی انتخاب شد. از ابتدای شروع پروژه مدیریت مشارکتی تاکنون، نام تازه‌آباد در عرصه دولتی و دانشگاهی مدیریت آب و کشاورزی به عنوان تجربه‌ای موفق دائماً تکرار می‌شود. تجربه این پروژه، به عنوان الگویی مطلوب برای مدیریت منابع آب شناخته می‌شود و مبنای پروژه‌های دیگر در داخل و خارج از کشور و تهیه دستورالعمل توسعه مدیریت مشارکتی آب (مصوب سال ۱۳۹۸ وزارت نیرو) قرار گرفت. تجربه‌ای که تبدیل به الگو و پایلوت برای سایر مناطق کشور شده است، باید دائماً در معرض تجزیه و تحلیل باشد تا درس‌های جدیدی از آن گرفت. اما با وجود انجام پژوهش‌های مستندسازی و ارزیابی این پروژه، روایتی که همواره از تازه‌آباد ارائه شده وضعیتی یکدست و بدون تغییر در ۱۰ سال گذشته را تصویر می‌کند. در حالی که انتظار می‌رود وضعیت منابع آب و رفتار جامعه پویا باشد و دائماً شکل‌هایی جدیدی به خود بگیرد و به تبع آن سازوکارهای حکمرانی آب نیز در حال تحول باشد. بنابراین با این سوال مواجه هستیم که آیا واقعا الگویی که در تازه‌آباد طراحی شد همچون گذشته به کار خود ادامه می‌دهد؟ و چه عوامل و شرایطی استمرار یا تغییر را در این مورد ایجاد کرده است.

این گزارش بر مبنای دو هفته کار میدانی در بهار ۱۴۰۱، مصاحبه با کشاورزان و عوامل اجرایی و همچنین مطالعات اسنادی و داده‌های کمی منابع آب تهیه شده است. تمامی افرادی که در جمع‌آوری اطلاعات مشارکت داشته‌اند از افرادی ساکن در منطقه بوده‌اند که به طور مستقیم در نقش مجری، نمایندگان و افراد پیشرو و عموم کشاورزان بهره‌بردار در پروژه مدیریت مشارکتی تازه‌آباد حضور داشته‌اند. اگر چه مدت زمان محدود از حضور در میدان باعث می‌شود که نتوان این کار را مردم‌نگاری دانست، اما تلاش شده است از ابزارها و بینش‌های مردم‌نگارانه در جمع‌آوری اطلاعات و نگارش گزارش استفاده شود.

در ادامه این فصل مختصری از سابقه بهره‌برداری زمین و آب در ترکمن صحرا گرفته می‌شود، سپس به تاریخچه احداث شبکه تازه‌آباد پرداخته می‌شود. پس از آن پروژه مدیریت مشارکتی معرفی شده و نهادهایی که به موجب

آن در زمان اجرای پروژه شکل گرفت معرفی می‌شود. سپس به زمان حال می‌آییم تا وضعیت کنونی شبکه تازه‌آباد و سرنوشت پروژه مدیریت مشارکتی بررسی شود و در انتها نیز نتایج و جمع‌بندی از پژوهش ارائه می‌شود.

۴-۱- سابقه بهره‌برداری زمین و آب در ترکمن صحرا

در روزهایی که نوشته "زن زندگی آزادی" بر دیوارهای شهر به چشم آشنا می‌آمد سنگ‌نوشته‌ای در کنار قله چین کلاغ در کوه‌های شمال تهران توجهم را جلب کرد
"شعار خلق ترکمن، زمین برابری آزادی"

صحرای ترکمن چه جغرافیایی است و چه بر مردم ترکمن گذشته که تاریخ معاصر آن با مساله زمین گره خورده است؟ چرا پس از انقلاب ۵۷ که برای اقوام گوشه و کنار ایران حق اختیار در تعیین سرنوشت بر مبنای هویت‌های قومی و مذهبی پررنگ شده بود، زمین محور مبارزه در ترکمن صحرا بود و اکنون نیز پس از ۴۴ سال همچنان زمین در شعار ترکمن نمود دارد؟ برای پاسخ به این سوال "مساله زمین در ترکمن صحرا" را جستجو کردم و گوگل کتاب "مساله زمین در صحرای ترکمن" نوشته دکتر منصور گرگانی در سال ۱۳۵۸ را معرفی کرد. پیدا کردن فایل کتاب در اینترنت هم چندان دشوار نبود. روایت این کتاب برای شناخت مساله آب و کشاورزی ترکمن صحرا مفید است.

تا یک قرن پیش زمین ترکمن صحرا در تصرف مالکانه مردم ترکمن بود و طوایف نسبت به آن مالکیت جمعی و مشاع داشتند که به آن یورت گفته می‌شد (گرگانی، ۱۳۵۸). زمین‌های گسترده و جمعیت کم موجب می‌شد هر قبیله در هر جا که ساکن شد در زمین پیرامون خود همچون یورت شخصی یا موروثی‌اش عمل کند (المبتون، ۱۳۴۵). زمین‌های آباد شده دستارومی نامیده می‌شد و طبق عرف محل کسی نمی‌توانست این زمین‌ها را تصاحب کند (گرگانی، ۱۳۵۸).

طوایفی از ترکمن‌ها کشاورز (چمور) و گروهی دیگر دامداران کوچرو (چاروا) بوده‌اند (رابینو، ۱۳۹۰). علاوه بر دام‌های خود ترکمن‌ها، دامداران سمنان و شاهرود و استرآباد نیز چهارپایان خود را در ازای مزد به ترکمن‌ها می‌دادند تا در اراضی‌شان چرا کنند (المبتون، ۱۳۴۵). تا دوره قاجار ترکمن صحرا و مناطق اطرافش همواره محل تاخت و تاز ترکمن‌ها بود. به همین جهت قدرت مرکزی بر طوایف مختلف ترکمن کنترل نداشت و نظارت و اخذ مالیات از طوایف ترکمن (به ویژه دامداران) متزلزل بود.

زمین ترکمن صحرا برای کشاورزی بسیار حاصلخیز است. با این حال نوع معیشت ترکمن‌ها و شرایط سیاسی و اجتماعی حاکم بر ترکمن صحرا موجب شده بود که زمین عمدتاً برای دامداری به کار گرفته شود. چنین وضعیتی را می‌توان در مناطق عشایری دشت خوزستان و مغان نیز مشاهده کرد. با این تفاوت که در ترکمن صحرا با اینکه منابع آب سطحی قابل توجهی وجود ندارد، ولی به دلیل خاک مناسب و بارندگی کافی و نظم زمانی آن در فصول مختلف، بهره‌وری کشاورزی (به ویژه دیم) بالا است. اما توسعه کشاورزی در خوزستان و مغان

نیازمند سرمایه‌گذاری‌های گسترده در سدسازی، کانال‌کشی، اصلاح خاک و زهکشی بود. این ویژگی‌ها در ترکمن‌صحرا، فرصت افزایش تولید غذا را برای جمعیت در حال رشد کشور، بدون سرمایه‌گذاری قابل توجه فراهم می‌کرد. از سویی دیگر با برقراری نظم و امنیت و یک‌جانشین کردن عشایر و سرکوب یاغی‌گری و راهزنی در زمان رضاشاه، و تسلط روسیه بر قبایل ترکمن در شمال اترک، شرایط یک‌جانشینی و بهره‌برداری کشاورزی در ترکمن‌صحرا بیش از قبل فراهم شد. مجموعه این عوامل اقتصاد زمین را در ترکمن‌صحرا تغییر می‌داد.

سال ۱۳۱۲ نقطه عطفی در مالکیت زمین ترکمن‌صحرا است و از این زمان تا حدود پنج دهه بعد، تعارضات و کش و قوس برای حفظ مالکیت بر زمین و منافع آن وجود داشت. در این سال قانون راجع به فروش خالصجات و قرضه‌های فلاحی و صنعتی تصویب شد تا دولت بتواند اراضی خود را بفروشد. در این زمان استرآباد دارای ۱۳۰ رقبه خالصه بود، که هیچ کدام از آنها در ترکمن‌صحرا قرار نداشت (گرگانی، ۱۳۵۸). با این حال این اراضی با تقلب برای فروش عرضه شد و در معاملاتی صوری و بدون حضور خریداری دیگر، رضاشاه تمامی اراضی ترکمن‌صحرا را تملک کرد. اداره املاک اختصاصی نیز که برای امور اراضی رضاشاه تشکیل شده بود، پس از تصرف اقدام به ثبت آنها می‌کرد (همان). برای اسکان طوایف کوچنده ترکمن و بهره‌برداری از اراضی نیز نظام مالک و زارعی ایجاد شد که ترکمن‌ها به آن بیغار (بیگاری) می‌گویند و پیش از آن وجود نداشت. علاوه بر کشاورزان، دامداران هم موظف بودند مبالغی تحت عنوان "علف‌چر" به مامورین املاک پهلوی بپردازند (گرگانی، ۱۳۵۸). مالکیت پهلوی (و وابستگانش) بر این اراضی بسته به قدرت آنها در اداره کشور تا دهه‌های بعد در نوسان بود. به گونه‌ای که زمین بین دربار پهلوی، ترکمن‌ها، دولت، موقوفه، فرماندهان نظامی و سایر متنفذین و نهایتاً افراد غیر بومی جابه‌جا می‌شد (گرگانی، ۱۳۵۸). در عین حال با افزایش جمعیت روستائیشینان در صحرا، نیاز کشور به غذا و امکانات مکانیزاسیون کشاورزی جذابیت زمین در حال افزایش بود و دائماً اراضی بیشتری به زیرکشت می‌رفت.

پس از برکناری و تبعید رضاشاه در سال ۱۳۲۰ تا ۱۳۳۲، ترکمن‌ها مجدداً تا حدود زیادی تسلط خود بر زمین را به دست آوردند. با انتفاع از کشت و کار درآمد مناسبی به این منطقه سرازیر می‌شد. این درآمد همراه با مکانیزه شدن کشاورزی و سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی از جمله آب بود. به گونه‌ای که کشت در ترکمن‌صحرا زودتر از سایر مناطق کشور مکانیزه می‌شد (گرگانی، ۱۳۵۸). به ویژه در دولت دکتر مصدق ترکمن‌ها آزادی عملی زیادی کسب کرده بودند. طی این دوره شرکت‌های تعاونی (ملی^۲) در صحرا تأسیس شد. یکی از موفق‌ترین این شرکت‌ها، شرکت تعاونی ملی "چین سیبلی داز" بود (چین سیبلی روستایی است که اکنون نیز بخشی از اراضی اش درون شبکه آبیاری تازه‌آباد قرار دارد). این شرکت طبق یک قرارداد به ثبت نرسیده موجودیت خود را مطابق عرف صحرا اعلام کرد. مدیران شرکت که منتخب سهامداران بودند علاوه بر خریداری تراکتور، گاوآهن و دیسک، موتور پمپ نیز تهیه کردند و بر رودخانه گرگان‌رود نصب کردند. بدین نحو با تمهیدات شرکت برای هر سهم ۲ هکتار زمین و در مجموع ۲۵۴ هکتار از اراضی تأمین آب صورت گرفت. تجربه مشابهی نیز در اراضی

۲. تحت تأثیر جنبش ملی شدن نفت، ترکمن‌ها نام ملی را در کنار این تعاونی‌ها استفاده می‌کردند.

روستای انبار آلوم وجود داشت و شرکت تعاونی ملی "ستون" خدمات مختلفی از جمله تامین آب از رودخانه گرگان‌رود، نهرکشی و تقسیم آب را ارائه می‌کرد^{۲۱}. در سایر روستاهای حاشیه گرگان‌رود نیز شرکت‌های مشابهی تاسیس شدند و تحول عظیمی در زندگی روستاییان به وجود آوردند (گرگانی، ۱۳۵۸). پس از کودتای ۲۸ مرداد با ورود بنیاد پهلوی، مالکیت بسیاری از اراضی و سرمایه‌گذاری‌های صورت گرفته ترکمن‌ها منحل شدند. به گونه‌ای که ۸۰ درصد از زمین‌های ترکمن‌صحرای توسط املاک پهلوی تملک و به فروش رسید (گرگانی، ۱۳۵۸). در سال ۱۳۴۰ و در زمانی که بسیاری از اعضای فرماندهان و افسران نظامی (در کنار سایر متنفذان) در ترکمن‌صحرای صاحب زمین شده بودند، محمدرضا شاه تصمیم گرفت گارد سلطنتی را نیز صاحب زمین کند. نکته جالب توجه این است که در حوزه کشاورزی ایران این سال را به عنوان شروع اصلاحات ارضی و تاسیس شرکت‌های تعاونی روستایی می‌شناسیم. اما در ترکمن‌صحرای زمین‌هایی در نزدیکی گرگان‌رود و در محدوده انبار آلوم انتخاب شد تا به تملک گارد سلطنتی در بیاید. روستای انبار آلوم یکی روستاهای استرادی بود و دادگاه خرده مالکان ترکمن را مالک شناخته بود^{۲۲}. ولی انتخاب این منطقه به دلیل موقعیت مناسب برای کشاورزی و بهره‌برداری از آب گرگان‌رود بوده است. این اراضی شامل ۲۴۰۰ هکتار زمین‌های شرکت‌های تعاونی ملی متعلق به بیش از ۱۸۰ خانوار (که آبرسانی به آنها صورت گرفته بود)، زمین‌های دارای کشت مکانیزه توسط افراد محلی، اراضی دیم زارعان خرده‌پا و زمین‌های مرتعی اهالی انبار آلوم، آقدگیش، چین سیبلی و حبیب ایشان بود اما در ازای تصرف این اراضی هیچ پولی برای جبران خسارت پرداخت نشد. علاوه بر آن اولویت اختصاص آب رودخانه گرگان‌رود به اراضی گارد سلطنتی رسید و برنامه‌ریزی برای ساخت سد وشمگیر در بالادست این اراضی نیز صورت گرفت. مطالعات سد وشمگیر از سال ۱۳۴۳ شروع شد و کار احداث آن نیز از سال ۱۳۴۵ تا ۱۳۴۹ انجام گرفت. موتورپمپ‌های گارد سلطنتی آب گرگان‌رود را به کانال‌های شرکت می‌ریخت و در بین اراضی آن توزیع می‌شد. پس از انقلاب ۱۳۵۷، این اراضی در اختیار ارتش قرار گرفت و اکنون با نام مزرعه نمونه اتکا شناخته می‌شود. واگذاری اراضی ترکمن‌صحرای به متنفذین حکومتی همراه با استقرار مردم غیر ترکمنی بود که بعضاً به دلیل خشکسالی کشاورزی مناطق خودشان با مشکل مواجه شده بود.

یکی از شکایات زارعان ترکمن در ارتباط با مزرعه گارد سلطنتی^{۲۳}:

امضاکنندگان زیر سال‌های متماد است که با تشکیل شرکت‌های تعاونی ملی موفق شده‌ایم کنار رودخانه گرگان (انبار آلوم) با سرمایه‌های ناچیز خود موتورپمپ نصب نموده و با خاک‌ریزی‌های بلند، آب را به نقاط مرتفع سوار نماییم و اراضی آبائی و اجدادی خود را قابل کشت کنیم و از حداقل وسایل معیشت برخوردار شویم. اینک اداره املاک و مستغلات پهلوی، تصمیم دارد شش‌دانگ قریه انبار آلوم را با عرصه موتورپمپ‌ها، خانه‌ها، تاسیسات،

۲۱. اراضی انبار آلوم در سال‌های بعد مورد غصب گارد شاهنشاهی قرار گرفت و اکنون نیز با نام مزرعه نمونه در اختیار سازمان تعاونی مصرف کادر نیروهای مسلح (اتکا) قرار دارد.

۲۲. دادنامه شماره ۵۵ هیات نخستین و ۳۲۷ هیات تجدیدنظر املاک و اگذاری؛ به نقل از گرگانی، ۱۳۵۸.

۲۳. از تگراف ۷۵۵-۱۲/۱۰/۱۳۴۰ مردم ترکمن به علی امینی نخست‌وزیر وقت

از قبیل موتورخانه‌ها، مجاری احداثی، خاکریزی، خاکبرداری‌ها و سرمایه‌گذاری‌هایی که برای تسطیح آن شده است و متعلق به شرکت‌های تعاون ملی ماست به افسران گارد سلطنتی انتقال دهد و به دینطریق تمام زحمات ده ساله ما را از بین ببرد و گندم‌های سبز شده ما را دگرگون و تخریب سازد. معلوم نیست چرا در این موقع که به امر اعلیحضرت، دولت مشغول تشکیل شرکت‌های روستایی است و برنامه اصلاحات ارضی را اجرا می‌کند، می‌خواهند شرکت‌های تعاون ملی ما را که بدون کوچکترین کمک از دولت تشکیل شده و با موفقیت به تولید کشور کمک می‌کند، بی‌زمین نمایند؟ ما چه گناهی جز زراعت کردن مرتکب شده‌ایم؟ ما امضاکنندگان زیر که همه سهامداران این شرکت‌ها هستیم از آن جناب استدعا داریم هر چه زودتر مقرر فرمائید از زمین‌های کشت شده ما دست بردارند. اجازه ندهند از هستی ساقط شویم. (امضا ۲۵۰ نفر از افراد خانوارهای سهامی در شرکت‌های تعاون ملی انبار اولوم)

در چنین بستری، تحولات انقلاب سال ۱۳۵۷ در ترکمن صحرا بیش از هر چیز متمرکز بر مساله زمین و مالکیت آن بود. کانون فرهنگی و سیاسی مردم ترکمن (که با عنوان ستاد مرکزی شوراهای ترکمن صحرا نیز شناخته می‌شد)، بلافاصله پس از انقلاب در گنبدکاووس تأسیس شد و به بسیج ترکمن‌ها پرداخت. این سازمان به همراه فداییان خلق دو شورش مسلحانه را در ترکمن صحرا علیه قوای دولتی به راه انداختند. مرحله اول در ۶ فروردین ۱۳۵۸ در تلاش برای مطالبه اصلاحات ارضی محلی آغاز شد، اما به زودی با میانجی‌گری دولت موقت، آتش‌بس برقرار شد. مرحله دوم نیز در بهمن ۱۳۵۹ بین دو طرف شروع شد، اما با مداخله سپاه و ربایش ۴ نفر از رهبران این گروه (با وعده مذاکره) و قتل آنها سرکوب شد.

پس از این وقایع و با دور جدید اصلاحات ارضی برای واگذاری زمین به افراد بی‌زمین و کم‌زمین (معمولاً تا سقف ۷ هکتار) مساله زمین دیگر بروز جدی در تحولات ترکمن صحرا نداشت. اما می‌توان رد پای آن را در مساله آب دنبال کرد. تحولات این چند دهه در بخش کشاورزی با تغییرات کاربری زمین از مرتع به دیم و از دیم به آبی همراه بود. با افزایش سطح زیرکشت اراضی و ارتقای جذابیت کشاورزی، تقاضای آب نیز بیش از پیش شد. در حالی که ترکمن صحرا منابع آب سطحی و زیرزمینی قابل توجهی ندارد. همچنین در وضعیت بی‌ثباتی مالکیت و حقوق حول زمین و آب، می‌توان به درکی مناسب‌تر از شیوه بازتخصیص در سال‌های اخیر رسید. بنابراین مساله امروز آب در ترکمن صحرا به نوعی در ادامه مساله زمین و با چند دهه تأخیر پس از آن است. مالکیت زمین و آب در ترکمن صحرا، شدیدتر از سایر نقاط ایران، امری متزلزل بوده است. بر این بستر اگر چه تا حدودی مساله زمین پس از انقلاب ۵۷ تعیین تکلیف شد ولی حال مساله جدیدی پیش می‌آید که کدام یک از زمین‌های گسترده صحرا از منابع محدود آب سهم دارند؟ از سوی دیگر عدم سابقه کشاورزی و آبیاری گسترده در ترکمن صحرا، موجب محدود بودن نهادهای پیچیده و کارآمد و حتی زیرساخت‌های فیزیکی بهره‌برداری آب همچون بند و نهر بوده است. نظام حقوق آب سنتی در سایر مناطق حاصل سالیان تعامل و تقابل بهره‌برداران مختلف بوده است. رودخانه گرگان‌رود به دلیل عمق زیاد آن نسبت به اراضی اطرافش، شرایط راحتی برای برداشت آب به

وسیله نهر نداشته است. ورود تکنولوژی موتورپمپ در دهه ۱۳۳۰ راهکاری برای رفع این چالش بود. پایین‌دست گرگان‌رود (محدوده آق‌قلا و مکانی که اکنون تعاونی پیوند نیز در آن واقع است) اولین مناطقی بودند که با نصب موتورپمپ، بهره‌برداری آبی را در ترکمن صحرا آغاز کردند و وجود سد و شمشگیر نیز جریان دائمی و بهره‌برداری از آب را تسهیل می‌کرد. این تکنولوژی‌ها به همراه سازوکارهای جدیدتر ذخیره و برداشت آب، هجوم گسترده برای بهره‌برداری آب را ایجاد کرد. به گونه‌ای که در زمانی کوتاه از گنبدکاووس تا دریا در حاشیه گرگان‌رود همه اراضی تبدیل به پنبه‌زار شد. اما فقدان سابقه نهادی و تزلزل در حقوق زمین و آب، جامعه ترکمن را برای تطبیق با شرایط جدید و تعیین حقوق آبی که محدود بود، ضعیف می‌کرد. در این شرایط قدرت دولتی در مقررات‌گذاری، سازه‌های تامین و توزیع آب و قدرت کشاورزان بالادست رودخانه، تعیین‌کننده امکان دسترسی به آب شد.

● ۴-۲- تاریخچه تاسیس شبکه تازه‌آباد و تعاونی پیوند

نقل قولی از خاطرات یک کشاورز از زمان ساخت شبکه آبیاری و زهکشی پیوند:

گفتم چرا در قراردادهای [ای احداث شبکه] هیأت‌مدیره را نمی‌آوردید؟ ما بدانیم در قراردادهای چه می‌گذرد. ما هم بیاییم پای کار باشیم و بعداً هم تحویل هیأت‌مدیره بدهید. گفت شما این قدر سواد ندارید که بیایید به این جلسه. گفتم ما بی سواد هم که باشیم به ضررمان متوجه هستیم. درست است که شاید سودش را نیبینم ولی به ضررمان متوجه هستیم. ولی ما راه ندادند. ایراد گرفتیم که لوله‌ای که زیر پیل گذاشتید قطرش کم است. پرسیدم مگر قرار است اینجا برای هر لوله پمپ بگذارید که آب با فشار رد بشود. آخرش مجبور شدیم یک کانال کنارش بزنیم تا آب رد بشود. پلش هم جوری ساخته شد که کف کامیون‌ها گیر می‌کند. این خیانت نیست؟ این عدم مشارکت هیأت‌مدیره نیست؟

در سال‌های اول پس از انقلاب، سرمایه‌گذاری چندانی در بخش آب و کشاورزی از سوی دولت صورت نگرفت و همچنان در اراضی محدوده مورد مطالعه، بهره‌برداری از آب با موتورپمپ‌های انفرادی صورت می‌گرفت و در ازای آن آب‌بها پرداخت می‌شد. پس از جنگ مجدداً طرح‌های شبکه آبیاری و زهکشی مورد توجه دولت قرار گرفت. تجربه بهره‌وری پایین سرمایه‌گذاری در طرح‌های شبکه آبیاری و زهکشی پیش از انقلاب و مشکلات بهره‌برداری و نگهداری از شبکه‌های آبیاری و زهکشی موجب شد دولت جلب مشارکت و سرمایه‌گذاری مستقیم بهره‌برداران در قالب استفاده از تسهیلات بانکی را در دستور کار وزارت نیرو و کشاورزی قرار دهد (خدری و دیگران، ۱۳۹۴). در راستای اجرای این هدف موضوع مشارکت مالی و سرمایه‌گذاری بهره‌برداران در طرح‌های آبیاری و زهکشی اولین بار در برنامه دوم توسعه مطرح و در برنامه سوم و چهارم نیز تکرار شد.

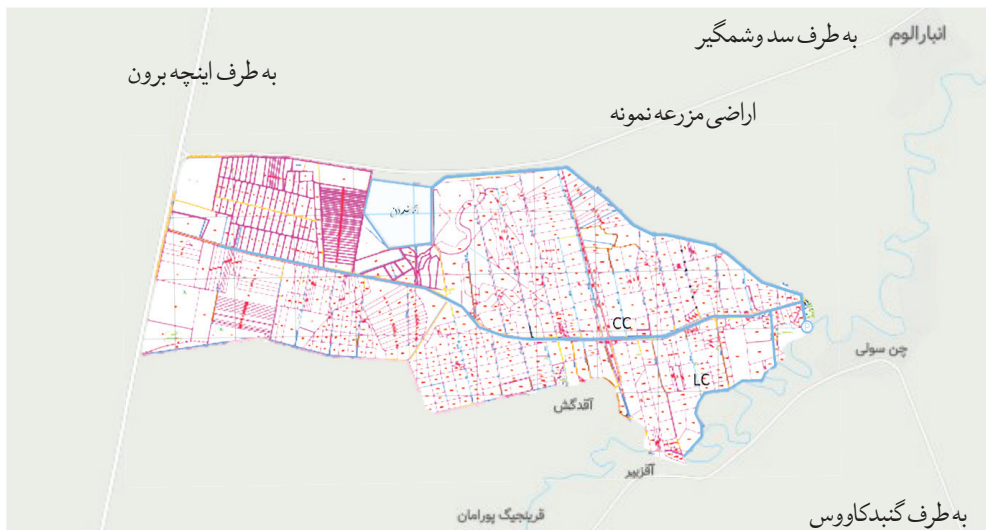
فعالیت تعاونی پیوند، احداث پمپاژ بر روی رودخانه گرگان‌رود و ساخت شبکه آبیاری و زهکشی با نام تازه‌آباد (روستای محل پمپاژ آب از گرگان‌رود) نیز در قالب مشارکت طرح شده در برنامه دوم توسعه در سال ۱۳۷۶ آغاز

شد. شرکت آب منطقه‌ای مازندران مجوز برداشت سالانه شش میلیون مترمکعب آب از رودخانه گرگان‌رود را برای آبیاری ۳۰۰۰ هکتار اراضی کشاورزان این منطقه صادر کرد و ایستگاه پمپاژ اصلی با ظرفیت اسمی ۲۴۰۰ لیتر در ثانیه با سرمایه‌گذاری سازمان (جهاد) کشاورزی احداث شد. این شبکه در اراضی هفت روستای تازه‌آباد، قرنچیک پورامان، آق‌دگش، چین‌سیلی، سقریلقی، آق‌زیرو و سلاق یلقلی قرار گرفته است. از این بین تنها اهالی روستای تازه‌آباد بلوچ و سایر روستاها ترکمن‌نشین هستند.

تکمیل کانال‌های شبکه آبیاری در سطح اراضی ۲۵۰۰ هکتار تا سال ۱۳۹۲ و با منابع مالی دولتی و خودیاری کشاورزان اجرایی شد. طبق قانون برنامه قرار بر تامین ۷۰ درصد هزینه‌ها از سوی دولت و ۳۰ درصد از سوی کشاورزان بود (اما در عمل سهم آورده دولت همواره بیش از این مقدار بوده است). سهم تعیین شده برای کشاورزان از طریق وام بانک کشاورزی تامین شد و کشاورزان تا ۵ سال اقساط آن را پرداخت کردند. در همین زمان تسطیح اراضی نیز صورت گرفت تا آب به صورت ثقلی و با راندمان بالا به همه اراضی برسد. طی سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۴ نیز یک واحد آب‌بندان به ظرفیت ۲ میلیون مترمکعب با سرمایه‌گذاری جهاد کشاورزی و تعاونی پیوند در شمال شبکه احداث شد تا در زمان‌هایی که آب در رودخانه گرگان‌رود جاری است ولی تعاونی پیوند نیازی به آن ندارد، آب در آب‌بندان ذخیره شود. در سال‌های بعد دولت ژاپن برای ساخت پست برق و ایستگاه پمپاژ از آب‌بندان سرمایه‌گذاری کرد و با منابع مالی دولت ایران اراضی پایاب آن مجهز به آبیاری بارانی شد. از آب‌بندان امکان بهره‌برداری دو منظوره برای پرورش ماهی و آبیاری حدود ۷۰۰ هکتار از اراضی انتهایی شبکه وجود دارد. تشکیل تعاونی پیوند، به منظور تشکل‌سازی برای مشارکت کشاورزان در احداث شبکه صورت گرفت و پس از بهره‌برداری نیز کشاورزان با شرکت در مجمع عمومی و انتخاب اعضای هیات‌مدیره و مدیرعامل (غیرمستقیم)، در امور شبکه آبیاری مشارکت می‌کردند. در زمان احداث اگر چه در مواردی که پیشبرد کار به گیر و مشکل برمی‌خورد به مردم و نمایندگان آنها مراجعه می‌شد (مثلاً مراجعه به آخوند منطقه برای ارائه راه‌های شرعی دریافت وام) ولی به طور کلی آنها جایگاهی در تصمیم‌گیری‌های احداث شبکه نداشتند و این کار امری "تخصصی" و خارج از توان و دانش کشاورزان دانسته می‌شد. اما به تدریج پس از تکمیل شبکه وظیفه بهره‌برداری از آن به خود کشاورزان سپرده شد. بهره‌برداری، حفاظت و لایروبی کانال اصلی بر عهده تعاونی پیوند بوده و مدیرعامل وظایف اجرایی به ویژه مدیریت توزیع آب را بر عهده داشت. در کانال‌های درون مزارعه نیز کشاورزان وظیفه توزیع آب میان خود یا نهرکشی را بر عهده داشتند.

از ابتدای تاسیس تعاونی پیوند مساله کمبود آب و از آن مهم‌تر نوسانش در سال‌های مختلف، چالش نحوه توزیع آن را به وجود می‌آورد. به طور کلی کشت غالب در منطقه گندم، جو و کلزا است. کشاورزان محدودی در شرایط دسترسی به آب در تابستان، محصولات تابستانه به ویژه پنبه نیز کشت می‌کردند. با توجه به بارش نسبتاً منظم منطقه برای کشت دیم و همچنین محدودیت آب، معمولاً بخشی از اراضی امکان آبیاری پیدا می‌کرد که به آنها نیز عمدتاً یک یا نهایتاً دو نوبت آب داده می‌شد. بنابراین تعیین اینکه در هر سال چه کسی می‌تواند از آب بهره‌برداری کند مساله‌ای جدی بوده است. به ویژه در سال‌های کم بارش از طرفی محدودیت آب رودخانه ایجاد

می‌شود و از طرف دیگر برداشت محصول قابل انتظار مستلزم آبیاری است. شبکه تازه‌آباد نسبت به هر میزان آبی که در گرگان‌رود جریان داشته باشد انعطاف‌پذیر است و متناسب با آن تعدادی پمپ روشن و به تعداد پمپ‌ها دریچه‌های کانال‌های درجه ۲ باز می‌شود. در سال‌های ابتدایی تأسیس تعاونی پیوند تلاش بر این بوده تا به نحوی نوبت‌بندی صورت گیرد که بسته به توزیع آب در سال قبل، آبیاری سال جدید از ابتدا یا انتهای کانال شروع شود. همچنین کانال‌هایی که در سال قبل آب دریافت می‌کردند در سال جدید در اولویت دوم قرار می‌گرفتند. با این حال به دلیل نزدیکی اراضی بالادست به رودخانه، تاخیر در تکمیل شبکه در پایین‌دست و شور بودن اراضی قبل از اصلاح خاک، صاحبان اراضی بالادست شبکه خودشان را نسبت به اولویت دریافت آب محق‌تر می‌دانستند.



● ۴-۳ پروژه "استقرار سیستم مدیریت مشارکتی آب در استان گلستان"

گزارش خبرگزاری فارس به تاریخ ۱۳۸۶/۸/۱۱ از اجرای طرح "مدیریت آبیاری زمین‌های کشاورزی گلستان" با همکاری جایکا در آینده نزدیک

نماینده سازمان جهاد کشاورزی استان گلستان در گروه اعزامی آژانس همکاری بین‌المللی ژاپن (جایکا): طرح مشارکتی مدیریت آب نخستین بار در کشور از سال آینده با همکاری کشاورزان به صورت آزمایشی در گرگان اجرا خواهد شد. با افزایش امکانات استفاده مفید از آب، تولید کشاورزی و درآمد کشاورزان منطقه افزایش می‌یابد. در سفر این هیأت حاصلخیزی، املاح، شوری و نوع خاک اراضی همچنین امکانات و تجهیزات این منطقه بررسی شد. گروه کارشناسی این طرح تابستان سال آینده برای اجرای این طرح پنج ساله وارد استان می‌شوند. هیأت کارشناسان کشاورزی ژاپن، در سفر دو روزه به استان گلستان، از منطقه تازه‌آباد شهرستان آق‌قلا به عنوان

منطقه پایلوت پروژه، بازدید کرده و وضعیت آب و خاک منطقه و تاسیسات آبیاری از نزدیک مورد بررسی قرار گرفته است. این هیات پس از این بازدید و با استفاده از مطالعات توسعه آژانس همکاری‌های بین‌المللی ژاپن (جایکا) در حدود ۸۰ کشور جهان، ارایه کمک‌های فنی و علمی در زمینه‌های کشاورزی، صنعت، خدمات و نیز آموزش و تحقیقات توسعه را دنبال می‌کند. با اجرای موفقیت‌آمیز طرح مدیریت آبیاری با مشارکت کشاورزان، این طرح در سطح ۴۲ شرکت تعاونی تولید کشاورزی استان گلستان با ۹۰ هزار وسعت گسترش پیدا می‌کند.

احداث شبکه آبیاری تازه‌آباد مبتنی بر طرح توسعه برآمده از مطالعاتی با عنوان "توسعه کشاورزی و آبیاری زهکشی دشت گرگان" بود که طی دی ماه ۱۳۸۱ تا بهمن ماه ۱۳۸۲ جایکا با هدف بهره‌برداری بهینه از منابع آب و جلوگیری از شوری اراضی انجام داد. در طرح توسعه شبکه تازه‌آباد تقویت زراعت، آبیاری و زهکشی و تعاونی تولید روستایی لحاظ گردیده بود و دولت ایران مبتنی بر آن سازه‌های شبکه آبیاری و زهکشی را اجرا کرد (سدنی، ۱۳۹۸). با این حال در بخش ارائه رهنمودهای زراعی به کشاورزان و تقویت تشکل‌های کشاورزان (به ویژه از منظر کارکرد مدیریت آب) به قدر کافی کار نشد و این امر منجر به عدم کارایی کامل سازه‌ها شد (همان). محدود بودن سوابق نهادی مربوط به کشاورزی اهمیت سازوکارهای آموزشی و ترویجی برای ارتقای بهره‌وری کشاورزی را دو چندان می‌کرد.

پس از چند سال از شروع بهره‌برداری شبکه تازه‌آباد، ضعف‌هایی در بهره‌برداری از آن همچون تخریب کانال‌ها و بی‌عدالتی در توزیع آب نمایان شد. این مشکلات در کنار پایین بودن بهره‌وری آب و کشاورزی و به تبع آن درآمد کم کشاورزان به عنوان مسائلی تشخیص داده می‌شد که مدیریت آب و کشاورزی عامل آنها را عدم مشارکت و احساس مالکیت بهره‌برداران می‌دانستند (قزل و دیگران، ۱۳۹۲). در همین راستا دولت ایران درخواست همکاری‌های فنی از ژاپن در قالب اجرای پروژه کرد. طبق تجارب و شناختی که جایکا پیشتر در مطالعاتش به دست آورده بود قرارداد مطالعات توسعه با هدف استقرار سیستم مدیریت آب با مشارکت کشاورزان و ایجاد سازوکار ترویج آن به سایر مناطق، با نام پروژه "استقرار سیستم مدیریت مشارکتی آب در استان گلستان" در منطقه تازه‌آباد (شهرستان آق‌قلا) بین دو دولت منعقد شد. انتخاب شبکه تازه‌آباد به عنوان پایلوت اجرای پروژه (از میان ۶ شبکه آبیاری کاندیدا شده) بر اساس ۹ شاخص به ویژه وضعیت منابع و زیرساخت‌های شبکه آبیاری و زهکشی و برآورد متولیان پروژه از روحیه مشارکت بهره‌برداران بوده است (قزل و دیگران، ۱۳۹۲). اجرای پروژه مدیریت مشارکتی از سال ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۲ طول کشید و در سه سال بعد نیز تحت عنوان دوره پایداری ادامه یافت. اهداف کلی قید شده در صورت مذاکرات تعریف پروژه حول دو محور ارتقای بهره‌وری آب و فراهم‌آوری دانش و تجارب برای نشر و ترویج در سایر مناطق استان و کشور بوده است. انتظار این بوده که با افزایش راندمان، سطح زیرکشت آبی و میزان تولید و به تبع آن درآمد کشاورزان افزوده شود و سپس سازوکارهایی برای تکرار این تجربه در سایر مناطق به دست آید. اگر چه در صورت مذاکرات پروژه تاکید بر ارتقای بهره‌وری و ارائه مدلی برای تکثیر تجربه تازه‌آباد در سایر مناطق است، اما گزارش نهایی پروژه نشان می‌دهد موضوع عدالت در توزیع آب و

حفاظت و نگهداری خود کشاورزان از تاسیسات شبکه آبیاری نیز به اهداف محوری پروژه افزوده شده است. مدیریت مشارکتی نیز چتری است که اهداف مختلف از مسیر تحقق آن حاصل خواهد شد. در این راستا پروژه به دنبال "سازماندهی سیستم مدیریت مشارکتی آب جهت ترویج الگو در شبکه تازه‌آباد توسط سازمان جهاد کشاورزی استان گلستان" بوده است. منظور از مدیریت مشارکتی آب این است که کشاورزان مستقلاً راجع به مسائل و موضوعات مدیریت آب و مسائل مرتبط بحث و تبادل نظر نموده و در حد توان خود اقدام به انجام بهبودها (چرخه کایزن) نمایند.

● ۴-۴ تغییر و تحولات تازه‌آباد در زمان اجرای پروژه مدیریت مشارکتی

روایت یکی از اعضای هیات مدیره تعاونی پیوند در باره پروژه مدیریت مشارکتی بزرگترین شانس که ما داشتیم در رابطه با سیستم مدیریت مشارکتی آب بود که با ژاپنی‌ها کار کردیم. آژانس همکاری‌های بین‌المللی ایران و ژاپن. از سال ۸۷ کار ما شروع شد تا سال ۹۲ هم ادامه پیدا کرد. ۳ سال هم دوره پایداری‌اش بود. یعنی این‌ها کاری کردند که ما بتوانیم کارهای خودمان را خودمان بگردانیم. در مورد کارهایی که مربوط به آب باشد، یا آبرسانی باشد. هر کاری که قبلاً دولت انجام می‌داد سعی کردیم خودمان انجام بدهیم و تا حالا هم روی پیمان ایستاده‌ایم.

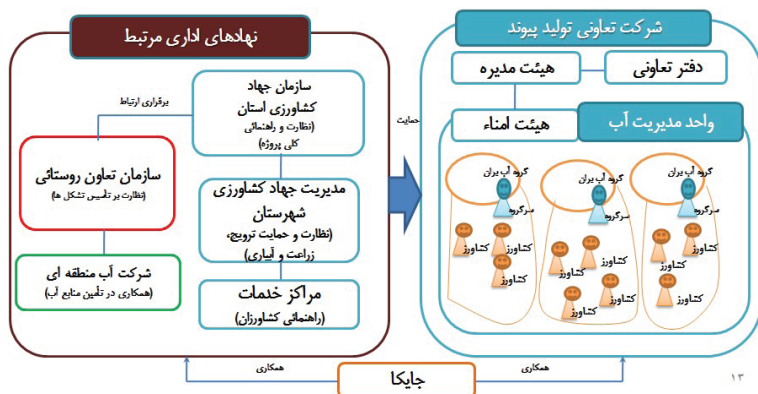
فعالیت‌هایی را که در پروژه مدیریت مشارکتی تازه‌آباد برای دستیابی به اهداف ذکر شده صورت گرفت می‌توان ذیل چهار مورد ساختارسازی، فعالیت‌های آموزشی و ترویجی، تدوین برنامه آبیاری و برنامه بهره‌برداری و نگهداری از سازه‌ها دسته‌بندی کرد. این ساختارها و سازوکارها نهادهایی بوده که برای دستیابی به اهداف پروژه مستقر شده‌اند. بررسی فعالیت‌های صورت گرفته در پروژه مشارکتی کمک خواهد کرد تا بتوانیم بررسی کنیم این نهادها در گذر زمان چگونه متحول شده است و این تحولات نشان چگونه به اهداف مورد نظرش مرتبط شده است؟ پروژه مدیریت مشارکتی برای امور مختلف بهره‌برداری از شبکه تازه‌آباد روتین‌ها و دستورالعمل‌ها و مراحل را تعیین کرد تا فعالیت‌ها مطابق با آن انجام شود و حتی در سایر مناطق نیز از آن ایده گرفته شود. با این حال یکی از تاکیدات پروژه، چرخه کایزن برای ارزیابی و بهبود دائمی فرایندها بوده است. چرخه کایزن بدین نحو است که پس از انجام فعالیت‌های مرتبط با مدیریت مشارکتی آب، باید نتایج یا پیامدهای آن مورد بررسی و ارزیابی قرار گیرد، مسائل و مشکلات آن مشخص و بهبود داده شود. بدین شکل برای تعیین نحوه انجام فعالیت‌های مشارکتی پایانی وجود ندارد و همواره با بهبود بخشیدن و رفع مشکلات، در صدد ارتقا وضعیت هستند. تاکید بر چرخه‌ای بودن کایزن از آنجاست که طبق این الگو چهار بخش تدوین برنامه فعالیت‌ها یا برنامه‌ریزی، اجرای برنامه یا انجام کار طبق برنامه، تجزیه و تحلیل نتایج و مشکلات اجرا و تأمل در راهکارها و انعکاس این راهکارها در فعالیت بعدی به صورت توانمند و مستمر انجام می‌شود. در ادامه چهار فعالیت اصلی پروژه مدیریت مشارکتی بررسی می‌شود.

۴-۴-۱- ساختارسازی مشارکت

برخی از ساختارهای تشکیل شده مرتبط با سازمان پیشبرد پروژه و برخی دیگر مرتبط با سازمان بهره‌برداری مشارکتی از شبکه بوده است. کمیته راهبری، گروه تسهیلگر و کمیته تازه‌آباد سازمان‌های مربوط به پروژه بوده‌اند که به ترتیب در سطح ملی، استانی و محلی فعالیت می‌کردند و هر کدام با تشکیل جلسات دوره‌ای، نتایج فعالیت‌های پروژه را مورد بررسی قرار می‌دادند. کمیته راهبری متشکل از طرف ایرانی شامل مدیرانی از وزارت جهاد کشاورزی و نماینده‌ای از وزارت نیرو و طرف ژاپنی شامل مشاور ارشد پروژه، نماینده جایکا در ایران و متخصص جایکا در وزارت جهاد کشاورزی بوده است. وظایف این کمیته شامل (۱) تصویب برنامه عملیات و طرح سالانه پروژه تحت چارچوب صورت مذاکرات، (۲) بازنگری پیشرفت کلی فعالیت‌های پروژه و همچنین، تحقق طرح سالانه فوق‌الذکر و صورت مذاکرات، (۳) بررسی و تبادل نظر در مورد مسائل مهم مربوط به پروژه و برآمده از گروه تسهیلگر و توصیه نمودن اقدامات مناسب و (۴) بحث و گفتگو در مورد سایر مسائل مرتبط با اجرای بدون مشکل پروژه بوده است. اعضای گروه تسهیلگر شامل مدیرانی از سازمان جهاد کشاورزی استان گلستان و نماینده‌ای از شرکت آب منطقه‌ای استان گلستان و تیم پروژه جایکا بوده است. وظایف این گروه پشتیبانی از فعالیت‌های پروژه تحت چارچوب صورت مذاکرات، بازنگری پیشرفت کلی فعالیت‌های پروژه و همچنین، تحقق طرح سالانه و صورت مذاکرات و بحث و گفتگو در مورد سایر مسائل مرتبط با اجرای بدون مشکل پروژه بوده است. در کمیته تازه‌آباد مدیر جهاد کشاورزی آق‌قلا، مدیر مرکز خدمات انبارآلوم و بخشدار و شمشگیر در کنار مدیرعامل و نمایندگان کشاورزان تعاونی پیوند حضور داشتند. وظایف این کمیته نیز اطلاع‌رسانی در مورد فعالیت‌های پروژه به کشاورزان و بررسی و ارزیابی مضمون فعالیت‌های پروژه، بررسی پیرامون راهکارهای بهبود و ... بوده است.

امایکی از ابتکارهای اصلی مدیریت مشارکتی شبکه تازه‌آباد ساختارسازی برای بهره‌برداری از شبکه و مدیریت آب و تعیین مقررات برای شرح وظایف آنها بوده است. در این راستا ۳۶ گروه آب‌بران در سطح کانال‌های درجه ۲ در منطقه تشکیل شده است. به طور معمول این گروه‌ها ۱۰ تا ۱۵ نفر عضو داشتند و وظیفه‌شان توزیع آب و نگهداری کانال‌های درجه ۲ بود. این گروه‌ها بین خود اقدام به انتخاب سرگروه نموده‌اند که وظیفه‌اش اطلاع‌رسانی در خصوص موارد مختلف از جمله: تمیزکاری کانال‌ها قبل از آبیاری، نوبت‌بندی آب در زمان آبیاری و گزارش انجام آبیاری به واحد مدیریت آب بوده است. از اجماع سرگروه‌ها (به همراه مسئول اجرایی)، واحد مدیریت آب تأسیس شده و این واحد فعالیت‌های مرتبط با مدیریت آب را انجام می‌دهد. در واقع واحد مدیریت آب بروز اصلی تصمیم‌گیری مشارکتی مدیریت آب بوده است. به گونه‌ای که این واحد بر اساس نظرات و خواسته‌های مطرح شده از سوی کشاورزان عضو گروه‌ها جلساتی (به نام مجمع بخشی) تشکیل می‌داد و در آن به بحث و مشورت درباره جنبه‌های مختلف مدیریت آب همچون تعیین آب‌بها، اصلاح مقررات، برنامه‌ریزی توزیع آب و ... پرداخته می‌شد. همچنین نظرات و مسائل و مشکلات برخاسته از دل گروه‌ها نیز در اینجا به بحث

و بررسی گذاشته می‌شد و نهایتاً بحث‌ها و تصمیمات از طریق سرگروه‌ها به اطلاع عموم کشاورزان می‌رسید. از بین ۳۶ سرگروه، ۵ نفر (به همراه مسئول اجرایی) به عنوان اعضای هیات‌امنا انتخاب می‌شدند تا موضوعات فعالیت‌های روزمره واحد با سرعت عمل و چابکی بیشتری به بحث و بررسی شود. هیات‌امنا متعلق به تعاونی محسوب می‌شد و از جمله فعالیت‌هایش کمک به تدوین برنامه آبیاری و نگهداری سازه‌ها، برنامه‌ریزی آموزشی برای کشاورزان و... بود. اما هیات‌امنا به تنهایی حق تصمیم‌گیری نداشته و موارد پیشنهادی خود را جهت تأیید و تصویب به مجمع بخشی و هیات‌مدیره عرضه می‌کرد تا اعتبار اجرایی پیدا کند. در نهایت در ساختار جدید شخصی تحت عنوان مسئول اجرایی وظیفه پیشبرد فعالیت‌های اجرایی واحد مدیریت آب را به طور تخصصی بر عهده می‌گرفت. از فعالیت‌های عمده این فرد می‌توان به انجام امور اجرائی مربوط به مدیریت آب، پیشبرد جلسات هیات‌امنا طبق دستورکار، اطلاع‌رسانی موارد مختلف به کشاورزان و بالاخره کارهای مختلف در جهت اجرای خط‌مشی آبیاری اشاره نمود. جزئیات این ساختار در شکل ۱ نشان داده شده است.



شکل ۱: نمودار ذی‌نفعان الگوی مدیریت مشارکتی آب

این ساختار جدید بدون تداخل با ساختارهای قبلی نبود. تعاونی پیوند از ابتدا در راستای توسعه و بهره‌برداری از شبکه آبیاری و زهکشی تأسیس شد و فعالیت‌های مختلف حول مدیریت آب را توسط هیات‌مدیره و مدیرعامل و میراب‌های شرکت انجام می‌داد. بنابراین فعالیت‌هایی که برای آنها در پروژه مدیریت مشارکتی ساختار جدیدی ایجاد شد، پیشتر نیز توسط هیات‌مدیره و مدیرعامل انجام می‌شد؛ اگر چه با سازوکاری نسبتاً متفاوت. به طور مشخص تناظر زیادی بین فعالیت‌های مجمع بخشی با مجمع عمومی تعاونی، هیات‌امنا با هیات‌مدیره تعاونی و مسئول اجرایی با مدیرعامل وجود داشت. به لحاظ ساختاری الگوی مشارکتی جدید به معنای انتقال مدیریت آبیاری از دولت به کشاورزان نبود؛ بلکه به معنای ایجاد ساختار جدیدی برای مدیریت و انتقال آن از واحدهای تعاونی به واحد مدیریت آب بود. می‌توان نتیجه گرفت که ساختار جدید دو کارکرد متمایز نسبت به قبل داشته است. اولاً قرار بر این بوده که دموکراتیک، مشارکتی و پویاتر باشند. هیات‌مدیره و مدیرعامل تعاونی نیز نهادهایی

انتخابی به صورت مستقیم و غیر مستقیم توسط کشاورزان بوده است. ولی بنا بر این بوده که ساختار جدید بیشتر در معرض دید و در تعامل نزدیک تری با کشاورزان باشد. ثانیاً ساختار جدید هویت خود را از پروژه می گرفت و قابل انتظار است که اهتمام بیشتری برای تلاش در راستای اهداف آن داشته باشد. به طوری که اکنون نیز می توان علاقه به پروژه را در مدیر اجرایی آن زمان نسبت به مدیرعامل مشاهده کرد. در شرح وظایف در نظر گرفته شده برای تعاونی (که در گزارش پروژه (قزل و دیگران، ۱۳۹۲) ذکر شده)، موقعیت هیات مدیره در تصمیم گیری ها تضعیف شده است. به گونه ای که سه مورد وظیفه در نظر گرفته شده برای تعاونی شامل همکاری در جهت تأسیس واحد مدیریت آب و گروه های آب بران تحت حمایت دستگاه اداری، همکاری در انجام فعالیت های واحد مدیریت آب و حمایت مالی از فعالیت های واحد مدیریت آب است. این تغییرات ساختاری ظرفیت بالایی برای ایجاد تعارض میان ساختارهای جدید و ساختارهای قدیمی فراهم می کند. این موضوع مورد توجه پروژه نیز بوده است و ایده پردازی هایی برای تعدیل آن شده است. در گزارش پروژه سازوکارهایی برای این مساله در نظر گرفته شده است: "در مواردی که تشکل جدیدی به نام واحد مدیریت آب تأسیس شده و فعالیت می کند، تشريك اطلاعات و در میان گذاشتن موارد مختلف و تلاش برای تشکیل توافق با تشکل موجود (تعاونی) از اهمیت بسیار زیادی برخوردار است. در تعاونی پیوند بمنظور در میان گذاشتن اطلاعات و تشکیل توافق بر سر مسائل مهم و حیاتی، اقدام به برگزاری جلسات مشترك با هیات مدیره تعاونی شده است. بدین ترتیب، هنگامی که دستگاه اداری به عنوان طرف سوم یا فردی از بیرون با تعاونی ارتباط برقرار نموده و این تشکل تأسیس می شود، مسئول مربوطه در دستگاه اداری باید توجه کافی به امر ایجاد هماهنگی با تشکل های موجود را بنماید. چرا که حمایت و پشتیبانی یا ممانعت و جلوگیری از فعالیت های این تشکل جدید از نوع ارتباط ایجاد شده با تشکل موجود تأثیر زیادی می گیرد."

۴-۴-۲- فعالیت های آموزشی و ترویجی

بخش مهم دیگری از فعالیت های انجام شده در سطح منطقه برای دستیابی به اهداف پروژه مشارکتی، آموزش و ترویج بوده است. مخاطب این آموزش ها در مواردی عموم بهره برداران و در مواردی سازمان متولی مدیریت مشارکتی بوده اند. آگاهی از زمان مناسب و میزان مناسب آبیاری (از طریق اندازه گیری دبی آب کانال ها، آنالیز رطوبت خاک و جمع آوری و ساماندهی اطلاعات مربوط به انجام آبیاری در شبکه)، معرفی و به کارگیری فنون آبیاری صرفه جو محور (مانند آبیاری جوی پشته یا نشتی و نواری) و ترویج فنون زراعی (حفاظت خاک، تغذیه گیاه، مبارزه با آفات و ...) از جمله مواردی بوده که در مرحله اول کشاورزان درون پایلوت پروژه و سپس همه کشاورزان شبکه تازه آباد آموزش می دیدند. بدین منظور شیوه های آموزشی نیز تا جای ممکن متنوع و مشارکتی بوده تا بیشترین اثر را داشته باشد. برای نمونه در مواردی کشاورزان نمونه و گروه های الگو و روش های کارآمد آنها شناسایی می شد و با برپایی کلاس های آموزشی که مربیان آن را خود کشاورزان تشکیل می دادند یا بازدید

میدانی از روش آموزش کشاورز به کشاورز استفاده می‌شد. همچنین مزارع نمایشی برای معرفی تکنیک‌ها و نتایج به کشاورزان و مزارع آزمایشی برای آزمایش ژنوتیپ‌های مختلف متحمل به شوری گندم و ... احداث شد. فعالیت‌های آموزشی محملی بوده است که از طریق آن نیازهای کشاورزان شبکه شناسایی شود و متقابلاً آموزش‌ها و اقدامات بعدی براساس نیازهای شناسایی شده صورت گیرد. یکی از استراتژی‌های اصلی در زمینه آموزش و ترویج به کشاورزان، ارتقا و بهبود روش‌های موجود و مرسوم در منطقه (مثلاً با کوتاه کردن طول کرت و فارو) بوده است تا بتوان با کمترین مداخله و هزینه، بهره‌وری را افزایش داد. تاثیری که این آموزش‌ها بر کشاورزان داشت، علاوه بر یادگیری روش‌های ارتقا رانده‌مان در مزرعه، پررنگ‌تر شدن موضوع آب و اهمیت بهره‌وری مصرف آن در کشاورزی و حتی سایر بخش‌های زندگی بود.

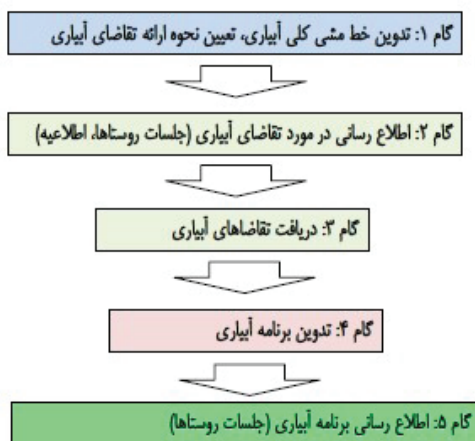
در زمینه آموزش و توانمندسازی سرگروه‌ها و مسئولین اجرایی نیز پروژه فعالیت‌هایی انجام داده است. سرگروه‌های آب‌بران نقش اساسی را در برقراری ارتباط با کشاورزان دارند و به همین جهت لازم است که توانمندی لازم برای این ارتباط را داشته باشند. بنابراین بخشی از مخاطبین آموزش‌ها این افراد بوده‌اند. با این حال آن‌گونه که در گزارش پروژه اشاره شده است، تمامی سرگروه‌ها به مقصود اصلی مدیریت مشارکتی آب پی نبرده‌اند تا بتوان انتظار داشت که با آغاز فعالیت‌ها همکاری‌شان را به طور فعالانه جلب کرد. بر این اساس از ابتدا کلیه سرگروه‌ها و گروه‌ها به فعالیت گرفته نشدند و کار با گروه‌هایی که فعال‌تر از بقیه بودند شروع شد. ابتدا برای توانمندسازی این گروه‌ها برنامه‌ریزی و اقدام صورت گرفت و سپس به سایر سرگروه‌ها تعمیم داده شد. بنابراین در راستای پیشبرد مدیریت مشارکتی آب، برای برانگیختن حس استقلال کشاورزان، در ابتدا گروه‌های فعال به عنوان الگو تعیین شدند و از طریق این گروه‌ها نتایج فعالیت‌های صورت گرفته در جهت افزایش کارایی مصرف آب به نمایش درآمد.

مسئول اجرایی نیز سمت مهمی است که مجری تصمیمات مدیریت مشارکتی خواهد بود. به همین جهت آموزش و توانمندسازی وی مورد توجه پروژه قرار داشته است. کارشناسان دستگاه اداری طی دو مرحله پیش از شروع کار و پس از شروع به کار، آموزش‌های لازم را به فرد انتخاب شده به سمت مسئول اجرایی می‌دادند. پیش از شروع فعالیت مواردی همچون مقررات واحد مدیریت آب، وظایف مسئول اجرایی، نحوه اداره جلسات مختلف و ... به وی آموزش داده می‌شود و پس از آن مواردی چون تهیه برنامه زمانبندی فعالیت‌های واحد مدیریت آب، تمهیدات برگزاری جلسات هیئت‌امنا، اداره (تسهیلگری) جلسات، اجرای مصوبات، تهیه خط‌مشی آبیاری یا برنامه آبیاری و ... از خلال انجام عملی این فعالیت‌ها به وی آموزش داده می‌شود. در پروژه، فیلمی آموزشی درباره اهمیت بحث پیرامون نحوه پیشبرد یا اداره جلسات، اهمیت احترام به نظرات یکدیگر در جهت تشکیل توافق، اهمیت نتیجه‌گیری و انجام فعالیت‌های عملی و ... تهیه شد و برای آموزش اعضا هیات‌امنا و مسئول اجرایی مورد استفاده قرار گرفت.

۴-۴-۳- تدوین و اجرای برنامه آبیاری

برآیند فعالیت‌های صورت گرفته حول مدیریت مشارکتی آب، از جمله ساختارسازی مشارکت و فعالیت‌های آموزشی و ترویجی، خود را در سازوکار بهره‌برداری آب و حفاظت و نگهداری شبکه آبیاری نشان می‌دهد. پروژه مشارکتی سازوکارهایی را برای دستیابی به این اهداف توسعه داده است که تا جای ممکن مشارکتی و در جهت ارتقای بهره‌وری باشد.

برنامه آبیاری شیوه‌ها و فعالیت‌هایی درباره روش آبیاری، مقدار آب آبیاری، نوبت آبیاری و زمان انجام آبیاری است و بین کشاورزان و تعاونی تدوین می‌گردد تا توزیع آب بین بهره‌برداران بر اساس آن صورت گیرد. در منطقه‌ای همچون شبکه تازه‌آباد که بخش اصلی نیاز آبی گیاه از بارندگی تامین می‌شود، برنامه آبیاری فعالیتی در جهت جلوگیری از کاهش عملکرد ناشی از آبیاری بیش از نیاز یا عدم تامین نیاز آبی گیاه در زمان مناسب است. این برنامه هر سال پیش از آبیاری تهیه شده و حین آبیاری، طبق تغییرات تقاضای آبیاری و وضعیت پیشرفت کار، در هر زمان که لازم باشد اصلاح می‌شود. تدوین و اجرای برنامه آبیاری عموماً اصلی‌ترین فعالیت شبکه آبیاری و در عین حال پر تعارض‌ترین و اجتماعی‌ترین و سیاسی‌ترین کار است. به همین جهت برنامه آبیاری صرفاً موضوعی فنی نیست و طراحی و پیاده‌سازی آن کاملاً در معرض مسائل اجتماعی است و مشارکت کشاورزان اهمیتی جدی خواهد داشت. اگر چه پیش از پروژه مشارکتی برنامه مدونی برای نحوه ارائه برنامه آبیاری در شبکه وجود نداشته است، اما حداقل بر اساس آنچه اکنون کشاورزان بیان می‌کنند این موضوع همراه با بی‌عدالتی جدی و مستمر نبوده و مدیرعامل تعاونی پیوند در آن زمان نیز قائل به توزیع متوازن آب میان ابتدا و انتهای شبکه و شروع آبیاری از محل اتمام آبیاری دور قبل بوده است. پروژه مدیریت مشارکتی مرحله‌ای را برای تدوین برنامه آبیاری و اجرای آن را مطابق با شکل ۲ تعیین کرده است.



طرح ۲-۴ گام‌های تدوین برنامه آبیاری

شکل ۲ گام‌های تدوین برنامه آبیاری

گام اول تدوین خط‌مشی کلی آبیاری و تعیین نحوه ارائه تقاضای آبیاری بوده است. در این گام مسئول اجرایی، هیات امنا و مجمع بخشی رویکرد اساسی یا خط‌مشی کلی را در هر سال مشخص می‌کرد. برای این منظور باید به سؤالاتی از این دست پاسخ داد: "آبیاری طبق نوبت از بالادست شبکه شروع شود یا از پائین دست؟" تخصیص آب آب‌بندان و آب رودخانه به مناطق مختلف شبکه به چه نحو باشد؟ "این موضوع ابتکاری در راستای توزیع عادلانه آب میان بالادست و پایین دست شبکه است تا هر سال توزیع آب از بالادست آغاز نشود. پس از تعیین خط‌مشی کلی آبیاری، زمان توزیع فرم تقاضای آبیاری، زمان عقد قرارداد، نحوه ارائه تقاضای آبیاری، میزان آب‌بها و... تعیین و در هیات‌مدیره به تصویب نهایی می‌رسید. برای طی شدن مراحل قانونی و تسهیل تصویب، هیات‌مدیره در جلسه هیات‌امنا و مجمع بخشی شرکت می‌کرد.

گام دو اطلاع‌رسانی به کشاورزان در مورد خط‌مشی کلی آبیاری و نحوه ارائه تقاضای آبیاری (آب‌بها، مهلت تسلیم تقاضا، محل تسلیم تقاضا) است. این کار از طریق برگزاری جلسات در هر روستا، توزیع مصوبه بین همه کشاورزان از طریق سرگروه‌ها و انتشار اطلاعیه و نصب آن در اماکن عمومی روستا همچون مسجد صورت می‌گرفت.

پس از اطلاع‌رسانی، در گام سوم تقاضاهای آبیاری کشاورزان دریافت می‌شد. کار دریافت و پذیرش تقاضای آبیاری توسط مسئول اجرایی و با همکاری دفتر تعاونی و مرکز خدمات صورت می‌گرفت. در شبکه تازه‌آباد شرایط آب و هوایی موجب بی‌نظمی و عدم قطعیت در انجام این گام می‌شود. زیرا نیاز به آبیاری تابع نحوه توزیع بارندگی در مراحل رشد گیاه است و میزان آب قابل تحویل نیز متناسب با موجودی آب سد و برنامه رهاسازی‌اش خواهد بود. به همین جهت اگر چه تمایل به دریافت تقاضاها حدود ۱ تا ۲ ماه قبل از زمان آبیاری بوده، اما این هدف عموماً محقق نمی‌شود.

در گام چهارم برنامه آبیاری بر اساس خط‌مشی کلی آبیاری، وضعیت تقاضاهای آبیاری، نقشه‌های آبیاری صرفه‌جو محور (نقشه‌های آبیاری نواری و جوی پشته) تدوین می‌شد. کار تدوین برنامه آبیاری بطور عمده توسط مسئول اجرایی صورت می‌گرفت؛ اما برای محاسبه میزان نیاز آبی هر محصول، میزان اتلاف آب در زمان انتقال، توزیع و حین آبیاری و زمان‌بندی و نوبت‌بندی مناسب مرکز خدمات، مدیریت جهاد کشاورزی شهرستان و سازمان جهاد کشاورزی استان حمایت‌های فنی لازم را انجام می‌دادند. از آنجا که کشاورزان در زمان نیاز به آبیاری برای ارائه تقاضا مراجعه می‌کنند و تهیه برنامه آبیاری نیازمند زمانی بیشتر است، بخشی از اطلاعات مورد نیاز برنامه آبیاری با گشت‌زنی و بررسی وضعیت آماده‌سازی کانال‌های درجه ۳ و نوارهای آبیاری و پیش‌بینی تقاضای آبیاری فراهم می‌شود. با این حال برنامه آبیاری پویا است و بسته به شرایط بازنگری می‌شود. برای تهیه این برنامه با مشارکت کشاورزان شناخت وضعیت در حوزه‌های سازه‌های آبیاری، وضعیت آب و خاک، اطلاعات هواشناسی (اقلیمی) و اطلاعات زراعت و الگوی کشت در سال‌های قبل صورت می‌گرفت. پس از این، روش‌های آبیاری و برنامه آبیاری مشخص و اجرای آبیاری بر اساس نوبت‌بندی در نظر گرفته شده تعیین می‌شد.

در نهایت در گام پنجم برنامه آبیاری تدوین شده، در جلسات روستا مستقیماً به اطلاع سرگروه‌ها رسانده می‌شد. سپس سرگروه‌ها اقدام به هماهنگی نوبت‌بندی در گروه‌ها می‌کردند. چنانچه در این موقع نیز تقاضای جدیدی برای آبیاری مطرح می‌شد، در پذیرش آن انعطاف به خرج داده و برنامه طبق تقاضاهای جدید مورد بازنگری قرار می‌گرفت. از آنجا که عدم انجام مقدمات آبیاری از جمله تمیزکاری کانال‌ها موجب می‌شود که افراد نتوانند آبیاری کنند لذا هنگام اطلاع‌رسانی در مورد برنامه آبیاری از سرگروه‌ها خواسته می‌شد تا نسبت به آماده‌سازی سازه‌های محدوده خود اقدام کنند.

پس از تهیه برنامه آبیاری و با نزدیک شدن به زمان آبیاری، گام‌های اجرای آبیاری انجام می‌شود. این گام‌ها نیز شامل برگزاری جلسه توجیهی آبیاری (اطلاع‌رسانی در مورد مقدمات آبیاری)، انجام مقدمات آبیاری، اندازه‌گیری و آنالیز میزان شوری آب گرگانرود و آب‌بندان، بررسی و تعیین تاریخ شروع آبیاری، اطلاع‌رسانی به کشاورزان در مورد تاریخ شروع آبیاری، حصول اطمینان از وضعیت عبور آب حین آبیاری، گزارش نتایج انجام آبیاری و مدیریت اطلاعات پیشرفت آبیاری و اطلاع‌رسانی نوبت‌بندی آبیاری بوده است. در ارتباط با برنامه آبیاری نیز تلاش شده است که تا جای ممکن نمایندگان کشاورزان برای بهبود وضعیت توزیع آب مشارکت داشته باشند. به گفته یکی از مسئولینی که در آن زمان در مدیریت مشارکتی فعالیت داشته است:

روی زمان و میزان آبیاری با خود کشاورزان کار کرده بودیم و از تجربه خودشان استفاده می‌کردیم و در اختیار خودشان می‌گذاشتیم و در سطح مزرعه انجام می‌دادیم. بر اساس تجربه خودشان و کاری که ما در عرض ۵ سال با آنها انجام دادیم یک آبیاری در بهمن و اسفند نیاز بود. یک یا دو بار هم بعد از فرودین در زمان یک ساقه تکمیل می‌شود و به خوشه می‌رود و بعد خوشه تکمیل می‌شود برای دانه‌ها. اگر آن زمان آب بود اکثراً آبیاری می‌کردند. اگر شبکه اجازه می‌داد تا انتهای شبکه هم آب می‌دادند. بعد خود کشاورزان تصمیم‌گیری کردند که الان از چه منطقه‌ای شروع کنند و بعد آبیاری بعدی را از کجا. برای اینکه آب عادلانه توزیع شود. و همه بتوانند بر اثر ظرفیت پمپ‌ها آبیاری کنند. اگر یک پمپ روشن بود می‌گفتند برای اینکه آب یک پمپ به انتهای شبکه برسد ۲۴ تا ۴۸ ساعت طول می‌کشد. پس آب را هدر ندهیم و یک مسیر دیگر را آب بدهیم.

۴-۴-۴. حفاظت و نگهداری از سازه‌های شبکه آبیاری

حفاظت و تعمیر سازه‌های آبیاری یکی از انگیزه‌های مهم برای جلب مشارکت بهره‌برداران است. سازه‌های آبیاری به بازرسی‌های روتین و نگهداری و تمیزکاری و همچنین تعمیرات جزئی و کلی نیاز دارند. ادعای پروژه مدیریت مشارکتی این است که برخی از کانال‌ها و دریاچه‌های شبکه تازه‌آباد به دلیل عدم نگهداری مناسب آسیب دیده بودند که این مساله ناشی از کمبود بودجه تعاونی و ضعف در مدیریت نگهداری بوده است. راهکار پروژه برای مواجهه با این مساله، تدوین برنامه مدیریت نگهداری و جلب مشارکت بهره‌برداران در حفاظت از شبکه و تقسیم کار میان تعاونی و کشاورزان بود. در این برنامه متناسب با سازه‌های موجود در شبکه تازه‌آباد و

ضرورت‌های نگهداری آنها، هر یک سازه‌های مورد نظر، متولیان نگهداری، شیوه‌های بازرسی و سایر موارد فنی در مورد آنها مشخص می‌شود تا کار نگهداری طبق برنامه صورت پذیرد.

سازه‌های آبیاری شبکه تازه‌آباد شامل ایستگاه پمپاژ، حوضچه رسوب‌گیر، کانال‌های اصلی آبیاری، کانال‌های فرعی آبیاری، دریچه‌های آبگیری و ... است. تا پیش از پروژه، به غیر از کانال‌های درجه ۳، نگهداری کلیه سازه‌ها بر عهده تعاونی بود. اما بدلیل فراهم نشدن منابع مالی، انجام دوره‌ای نگهداری و تعمیرات با مشکل همراه بوده است که بر عملکرد شبکه تاثیر می‌گذاشت. مدیریت نگهداری در ایستگاه پمپاژ، پمپ‌ها، تجهیزات الکتریکی، حوضچه رسوب‌گیر و آب‌بندان و کانال‌های اصلی نیازمند هزینه بالا، تخصص و ماشین‌آلات است که عموماً از عهده کشاورزان بر نمی‌آید. اما کار اصلی در نگهداری کانال‌های فرعی تمیزکاری است که به صورت دستی قابل انجام است. در نتیجه در پروژه مدیریت مشارکتی، تعاونی با منابع مالی محدود خود بر نگهداری از سازه‌های بزرگ تمرکز می‌کرد و لایروبی و نگهداری از کانال‌های فرعی بر عهده کشاورزان قرار می‌گرفت. سپردن کار نگهداری کانال‌های درجه دو به کشاورزان هم موجب صرفه‌جویی تعاونی می‌شود و هم خود کشاورزان می‌توانند بازرسی دقیق‌تری انجام داده و تمیزکاری و مرمت‌های ساده این کانال‌ها را انجام دهند. همچنین با ایجاد حساسیت و نظارت کشاورزان نسبت به حفاظت از زیرساخت‌های شبکه، مشکلات و تخریب‌هایی همچون ریختن زباله، دخت و تصرف در کانال‌ها، دزدی دریچه‌ها و سازه‌های اندازه‌گیری آب و ... تا حد زیادی کنترل می‌شد. همچون سایر حوزه‌های فعالیت شبکه تازه‌آباد، در پروژه مدیریت مشارکتی برای مدیریت سازه‌ها به طور کلی و مدیریت کانال‌های درجه ۲ نیز دستورالعمل مشخص و مرحله‌بندی شده‌ای تنظیم شده تا نگهداری و حفاظت سازه‌ها طبق آن انجام شود. مدیریت کلی سازه‌ها شامل شش مرحله بررسی وضع موجود سازه‌ها شامل جمع‌آوری و ساماندهی کلیه نقشه‌ها، لیست‌ها و سایر اطلاعات، تهیه پیش‌نویس برنامه نگهداری سازه‌ها، تشریح و تصویب پیش‌نویس برنامه، معاینه فنی سازه‌ها، اجرای مدیریت نگهداری سازه‌ها و انجام بازرنگری در برنامه بر اساس وضعیت انجام نگهداری سازه‌ها است. این امور عمدتاً در تعامل مسئول اجرایی، هیات امنا، سازمان جهاد کشاورزی و مدیریت جهاد کشاورزی و شهرستان انجام می‌شود و در موارد اجرایی (گام پنجم) تعاونی نیز مسئولیت‌هایی را بر عهده می‌گیرد. همچنین دستورالعمل مدیریت کانال‌های درجه دو نیز شامل چهار مرحله بازرسی سازه‌ها پیش از انجام آبیاری، انجام مقدمات آبیاری و تمیزکاری کانال‌ها، گشت‌زنی در منطقه و بازرسی سازه‌ها حین آبیاری و بازرسی سازه‌ها پس از آبیاری و انجام تعمیرات است که همگی بر عهده سرگروه‌ها قرار دارد.

● ۴-۵- تازه‌آباد یک دهه پس از طراحی مدیریت مشارکتی

اردیبهشت به میانه می‌رسید و گندم‌ها کم‌کم از سبزی به زردی متمایل می‌شدند. به لطف بارندگی مداوم اواخر

بهمن، ساقه‌ها رشد خوبی کرده بودند و حالا گندم‌ها به اندازه کافی بلند بودند. ولی بهار از باران خبری نبود و زمانی که گیاه برای تشکیل دانه و رشد آن به آب نیاز داشت، صحرا خشک بود. کشاورزان تازه‌آباد امسال هم مثل سال قبل باید دلشان را به هکتاری ۵۰۰ کیلو تا نهایتاً یک تن گندم خشک می‌کردند.

در روستای قرنجیک پورامان سراغ کشاورزی را گرفتیم که از جزئیات کارهای پروژه مدیریت مشارکتی و حال و روز الان تعاونی خبر داشته باشد و احمد [اسم تغییر پیدا کرده] را معرفی کردند. خانه‌شان را پیدا کردم. درش باز بود و با سلام بلندی وارد حیاط شدم. مادر و خواهر احمد بر روی سکو جلوی خانه نشسته بودند و از پشم شتر نخ می‌ریسیدند و با آن آویزهای زینتی می‌بافتند. رویرویشان طویله بزرگی بود که سه چهار شتر و گاو و ده بیست گوسفند درونش بود. طرف دیگر حیاط هم انبار تراکتور و ادوات کشاورزی مختلف بود. سراغ احمد را گرفتیم و گفتند منتظر بمانم که الان دیگر از صحرا برمی‌گردد. ۲۷ امین روز رمضان بود و به عقیده ترکمن‌ها همان شب به احتمالی زیاد شب قدر است و در قرنجیک پورامان تا صبح برای دید و بازدید به خانه یکدیگر می‌رفتند. برای همین امروز باید زودتر می‌آمد تا برای دید و بازدیدهای شبانه شب قدر آماده شود. یک ساعت مانده به غروب، احمد رسید. صندوق عقب پژو را تا خرخره پر از گندم‌های سبز درو شده کرده بود تا شکم دام‌هایش را سیر کند. دروی گندم سبز چندان مرسوم نیست. ولی احمد همه و قتش صرف رسیدگی به زمین‌های خودش و بیش از ۱۰۰ هکتاری که هر سال اجاره می‌کند، صرف می‌شود و فرصت چرا بردن گله را ندارد. وضع مالی و تعداد دام‌هایش هم طوری نیست که بخواهد چوپان بگیرد یا علوفه بخرد. از آن گذشته، گندم امسال هم محصولی نیست که دل خوش به برداشتش باشد؛ چه بهتر که خوراک دام شود تا کمتر غصه بی‌برکتی‌اش را بخورد.

در تمام طول صحبت صدای احمد همراه با غمی بود که تمامی نداشت. او تصویر جوانی پرتلاش و سختکوش است که برای ارتقا وضعیت مالی‌اش به زحمت خود و کار کشاورزی دل بسته است. در زمان پروژه مدیریت مشارکتی هم انگیزه بالایی برای همکاری پیدا کرده بود و در نقش سرگروه آب‌بران یک درجه دائماً در جلسات مجمع بخشی شرکت می‌کرد و برای آینده‌ای بهتر هم‌فکری می‌کردند. ولی چند سال قبل با بدقولی تعاونی در تامین آب برای پنبه‌هایش ضرر هنگفتی کرد. الان دیگر هیچ دل خوشی از تعاونی و هیچ‌امیدی به تامین آب و مدیریت مشارکتی آن ندارد.

در سال‌های پس از جنگ که ساخت شبکه‌های آبیاری و زهکشی و همچنین سدها در کشور شتاب زیادی گرفت، این وضعیت در استان گلستان شدیدتر از سایر استان‌ها بود. به نحوی که سطح اراضی آبی این استان از سال ۱۳۷۵ طی یک دوره ۱۰ ساله، تقریباً ۴ برابر رشد داشته است (قزل و دیگران، ۱۳۹۲). بخشی از این توسعه حاصل برنامه‌ریزی و سرمایه‌گذاری دولت در ساخت سدها و شبکه‌های آبیاری و بخشی دیگر حاصل سرمایه‌گذاری‌های خصوصی بوده است. علاوه بر سدهای بزرگ، چندین سد کوچک و تعداد بسیار زیادی آب‌بندان در سرشاخه‌های گرگان‌رود و حاشیه آن ساخته شده است. همچنین علاوه بر برداشت مستقیم از آب‌های سطحی، حفر چاه‌های متعدد نیز بر مصارف آب و به کاهش جریان گرگان‌رود تاثیرگذار است. در جدول

۱ اطلاعات اصلی‌ترین سدهای ساخته شده بر روی گرگان‌رود و سرشاخه‌های آن دیده می‌شود.

ردیف	نام سد	سال شروع بهره‌برداری	حجم مخزن مفید (میلیون متر مکعب)	حجم قابل تنظیم (میلیون متر مکعب)
۱	وشمگیر	۱۳۴۹	۴۵	۱۷۵ (در سال‌های ابتدایی بهره‌برداری)
۲	گلستان	۱۳۷۹	۵۲	۱۱۵
۳	بوستان	۱۳۸۴	۴۴	۴۱
۴	نگارستان (کبودال)	۱۳۹۳	۲۴	۵۷
۵	نرماب چهل‌چای	در حال اجرا	۱۲۵	۲۰۴

جدول ۱ سدهای حوضه گرگان‌رود

در نتیجه توسعه کشاورزی آبی و ساخت سدها، بهره‌برداری آب از پایین‌دست به بالادست گرگان‌رود منتقل شده است. جدول ۲ ورودی آب به سدهای مهم حوضه گرگان‌رود را نشان می‌دهد. از سال ۱۳۸۶ ورودی آب به سد وشمگیر نوسان‌های زیادی داشته است. به گونه‌ای که در سال‌های با بارش کمتر از نرمال، بخش زیادی از جریان آب در سدهای تازه ساخته شده بالادست به تله می‌افتاد و تنها در سیلاب‌ها حجم آب قابل توجه به سد وشمگیر وارد می‌شد. آب‌بندان‌های متعدد نیز محلی برای ذخیره آب‌های جریان یافته در گرگان‌رود است. علاوه بر جریان‌های محدود بین حوضه‌ای، در سایر موارد با فشار بهره‌برداران قدرتمند پایین‌دست آب محدودی از سدهای بوستان و گلستان، به سمت بهره‌برداران سد وشمگیر رهاسازی می‌شود. طی این دوره در سال‌های ۹۰-۹۱ و ۹۱-۹۲ و ۹۷-۹۸ حجم آب زیادی به سد وشمگیر وارد شده است (بیش از ۴۰۰ میلیون متر مکعب) و در سال‌های ۸۸-۸۹ و ۹۸-۹۹ نیز آب ورودی متناسب با نرمال بلندمدت (حدود ۲۳۰ میلیون متر مکعب) بوده است. در سایر سال‌ها آب ورودی بسیار محدود (کمتر از ۸۴ میلیون متر مکعب است. ورودی‌های آب در این حدود تماماً به کانال‌های آب‌بر مزرعه نمونه اتکا و روستاهای حاشیه مخزن سد می‌شود و در این اراضی بهره‌برداری می‌گردد. مخصوصاً اولویت اول آب سد برای مزرعه نمونه است که علاوه بر چاه‌هایش، آب مستقیماً از سد به کانال‌هایش وارد می‌شود و به آبیاری محصولات پاییزه و صیفی یا ذخیره در آب‌بندان می‌رسد. زهکش این اراضی نیز به رودخانه وارد می‌شود و زه آب محدود و بی‌کیفیتی را در رودخانه ایجاد می‌کند که بعضاً مورد استفاده کشاورزان شبکه تازه‌آباد قرار می‌گیرد؛ البته با مخلوط کردن با آب شیرین یا به بهای از بین رفتن خاک در چند سال بعد. وضعیت مطلوب مزرعه نمونه در دریافت آب از سد باعث شده که تعاونی تازه‌آباد نیز در سال‌های گذشته تمایل داشته باشد که مسئولین این شرکت و ادارات دولتی را راضی کند تا کانال مزرعه نمونه تا

ابتدای کانال تازه آباد ادامه پیدا کند و به جای پمپاژ مستقیم از رودخانه، از این کانال آب دریافت کنند. این ایده برای مقابله با برداشت‌هایی است که کشاورزان در مسیر سد وشمگیر تا ایستگاه پمپاژ تازه آباد انجام می‌دهند. درد وضعیت محدود شدن ورودی آب به سد وشمگیر و اختصاص آن به مزرعه نمونه و روستاهای حاشیه سد، تنها در موارد بسیار نادر، حجم آب محدودی از سد وشمگیر به بستر رودخانه گرگان رود وارد می‌شود و آن هم پیش از رسیدن به ایستگاه پمپاژ تعاونی پیوند، توسط بهره‌برداران منفرد روستاهای مسیر برداشت می‌شود. این وضعیتی است که روستاییان محدوده تعاونی پیوند آن را این گونه توصیف می‌کنند که "از گرگان رود تنها سیل و ویرانی‌اش برای ما باقی مانده است". جریان آب رودخانه زرین گل که به محل پمپاژ تازه آباد می‌رسد نیز وضعیت مشابهی دارد و اکنون با ساخت سد نگارستان، آب‌بندان‌ها و بهره‌برداری‌های متعدد، در موارد محدود آب به تازه آباد می‌رسد.

جدول ۲ میزان بارندگی سالانه و حجم ورودی آب سالانه به سدهای اصلی حوضه گرگان رود (میلیون متر مکعب)

سال آبی	بارندگی حوضه	سد وشمگیر	گلستان	بوستان	نگارستان (کبودال)
۷۸-۷۹	۴۱۸	۳۴۸	۸۱		
۷۹-۸۰	۲۱۵	۲۳۰	۱۹۴		
۸۰-۸۱	۲۸۷	۲۲۵	۱۴۷		
۸۱-۸۲	۳۲۰	۳۶۷	۲۳۸		
۸۲-۸۳	۴۵۰	۳۰۴	۲۰۱		
۸۳-۸۴	۵۰۰	۶۱۵	۳۷۱		
۸۴-۸۵	۳۱۶	۳۰۷	۲۰۴	۲۴	
۸۵-۸۶	۳۱۲	۲۴۸	۲۰۰	۶۵	
۸۶-۸۷	۱۹۵	۸۲	۱۰۳	۲۰	
۸۷-۸۸	۲۷۴	۶۷	۸۸	۲۵	
۸۸-۸۹	۳۴۹	۲۳۱	۱۶۱	۴۰	
۸۹-۹۰	۱۹۲	۴۸	۶۹	۲۲	
۹۰-۹۱	۳۷۱	۴۸۹	۲۷۶	۷۰	
۹۱-۹۲	۴۲۱	۴۲۷	۲۵۰	۵۳	
۹۲-۹۳	۱۹۱	۵۶	۸۰	۳۳	

سال آبی	بارندگی حوضه	سد و شمشگیر	گلستان	بوستان	نگارستان (کبودال)
۹۴-۹۳	۱۰۶	۳۱	۵۵	۳۰	۷
۹۵-۹۴	۴۱۱	۸۴	۸۶	۳۹	۱۲
۹۶-۹۵	۲۹۳	۵۳	۶۸	۲۷	۵
۹۷-۹۶	۲۱۹	۳۵	۴۱	۲۰	۷
۹۸-۹۷	۶۴۲	۵۷۹	۵۱۲	۹۸	۳۰
۹۹-۹۸	۳۶۳	۲۲۷	۱۷۹	۴۷	۱۴
۱۴۰۰-۹۹	۲۱۰	۳۸	۵۴	۲۲	۱۳
۱۴۰۱-۱۴۰۰	۲۸۰	۲۵	۴۷	۲۱	۱۶

هم زمان با حضورم در منطقه، بین اهالی دو روستای یورمه سالیانی ترکمن نشین و اتحاد سیستانی نشین، در حاشیه سد و شمشگیر بر سر آب محدود رها شده از سد گلستان به سمت سد و شمشگیر درگیری شد. بی‌بی‌سی بلافاصله همراه با انتشار ویدئویی از درگیری، خبرش را گزارش کرد تا موجب امنیتی‌تر شدن آن شود. "امروز همراه با این ویدئو خبرهای غیررسمی از درگیری اهالی دو روستا در منطقه آق‌قلا و در نزدیکی سد و شمشگیر منتشر شد که حاکی از زخمی شدن چندین نفر در نتیجه درگیری مسلحانه اهالی دو روستا بود. رسانه‌های ایران از قول اکبر سجادی، فرمانده انتظامی شهرستان آق‌قلا اعلام کرده‌اند: عصر پنج‌شنبه با گزارش شهروندان به مرکز فوریت‌های پلیسی ۱۱۰ مبنی بر درگیری بین اهالی دو روستا در حومه این شهرستان، بلافاصله ماموران در محل حاضر و مشاهده شد که در نتیجه این اختلافات و نزاع دسته جمعی به وجود آمده تعدادی از طرفین هم مجروح شده‌اند. سه منبع محلی در گفتگو با بی‌بی‌سی فارسی گفتند این درگیری به دلیل اختلاف بر سر آب کشاورزی بوده و بعد از نزاع چند جوان از اهالی دو روستا، درگیری گسترش یافته و در نتیجه تیراندازی با تفنگ شکاری، چندین نفر زخمی شده‌اند. فرمانده انتظامی آق‌قلا هم انتقال زخمی‌ها به بیمارستان و بازداشت چند نفر را تایید کرده است. منابع محلی که بی‌بی‌سی فارسی توانسته با آنها صحبت کند می‌گویند: "این درگیری بین اهالی روستای اتحاد و یلمه سالیان اتفاق افتاده است. حدود ۲ سال است که بر سر حق‌آبه بین اهالی این دو روستا اختلاف وجود داشته اما تا حالا درگیر نشده بودند. روستای اتحاد سال قبل از زمین‌ها و آب منطقه برای کشاورزی استفاده کرده است. امسال اهالی یلمه سالیان خواستار زراعت و استفاده از آب شدند که باعث این درگیری شده است."

با وجود حضور پر تعداد سمندها و پتوهای سفید در مسیرهای اطراف سد و شمشگیر در روزهای بعد، این اتفاق محدودیت خاصی برای رفت و آمد به وجود نیاورد. ولی تلاش‌هایم برای صحبت با مدیرعامل تعاونی پیوند که

ساکن یلمه سالیان است بی نتیجه ماند. روز اول پس از دیگری موبایلش خاموش بود، روز دوم جواب نمی داد و نهایتاً روز سوم گفت ما را برای خروج از روستا منع کرده اند و به همین دلیل چند روزی تعاونی پیوند نمی آیم.



شکل ۳ پمپاژ جریان موقت رها شده در گرگان رود و آبیاری مزارع (روستای اتحاد)

باز خورد گرفتن از نحوه تاثیرات پروژه مدیریت مشارکتی در بهره برداری از آب شبکه تازه آباد متأثر از در اختیار داشتن آب است و از این منظر تنها در سال های ۹۰-۹۱ و ۹۱-۹۲ (هم زمان با اجرای پروژه) و سال های ۹۷-۹۸ و ۹۸-۹۹ ارزیابی مدیریت مشارکتی امکان پذیر است. این در حالی است که کشاورزان شبکه تازه آباد در زمین هایشان عموماً محصولات پاییزه (گندم، جو و کلزا) کشت می کنند و در سال های پر بارش معمولاً نیاز و انگیزه ای به آبیاری کاهش پیدا می کند. اما مهم تر از این، سیل بزرگ گرگان رود در اواخر سال ۹۷ و اوایل ۹۸ موجب زیر آب رفتن بسیاری از اماکن و اراضی کشاورزی شهرستان آق قلا شد و ایستگاه پمپاژ شبکه آبیاری تازه آباد نیز از این رخداد مصون نبود. ورود آب و رسوب به ایستگاه پمپاژ موجب تخریب پمپ ها شد و زمان زیادی که صرف تعمیر آنها شد امکان بهره برداری آب گرگان رود برای شبکه تازه آباد در این دو سال را از بین برد. نهایتاً کار تعمیر با تامین مالی جایکا (دولت ژاپن) صورت گرفت. در نتیجه این وضعیت، بهره برداری از آب در شبکه تازه آباد تنها به صورت بسیار محدود و در شرایط ورود جریان های سیلابی و موقت در مواقع بارندگی های شدید و مستمر از رودخانه زرین گل است. این رودخانه پس از سد وشمگیر به گرگان رود می پیوندد و سد نگارستان نیز در سال ۱۳۹۳ بر روی آن احداث شده است.

شروع پروژه مدیریت مشارکتی هم زمان با تغییرات رژیم آب دهی رودخانه گرگان رود بوده است. در چنین شرایطی شاید چندان عجیب نباشد که وضعیت خشکی سال های بعد در نظر گرفته نشود. به همین جهت اساساً طراحی پروژه برای شرایط وجود آب بوده است. با این حال همچنان بررسی اینکه چه اتفاقی برای نهادهای طراحی شده رخ داد، مهم است. عدم قطعیت و نوسانات جریان های آبی یکی از جنبه های جدانشدنی از هیدرولوژی است و حکمرانی آب باید بتواند خود را با آن تطبیق دهد. از طرف دیگر مخاطبان پروژه مدیریت مشارکتی و نهادهای مناسبانشان با قطع جریان آب از بین نرفته است. مطالعه ما نشان می دهد پروژه مدیریت مشارکتی چه اثراتی بر

این جامعه گذاشته است.

پیشتر گفته شد که هدف پروژه مدیریت مشارکتی ارتقای بهره‌وری آب از طریق جلب مشارکت بهره‌برداران و فراهم‌آوری دانش و تجارب برای نشر و ترویج در سایر مناطق بوده است. در این راستا چهار شکل از فعالیت و نهادسازی شامل ساختارسازی، آموزش و ترویج، برنامه‌آیاری و حفاظت و نگهداری از شبکه‌آیاری شناسایی شد. اکنون می‌توان بررسی کرد که این فعالیت‌ها از زمان پایان پروژه تاکنون چه مسیری را طی کرده‌اند؟ در بخش بعدی وضعیت این چهار نهاد بررسی می‌شود.

۴-۵-۱- ساختار مدیریت و بهره‌برداری آب

بر خلاف ادعایی که عموماً در ارتباط با مدیریت مشارکتی مطرح می‌شود، در مورد تازه‌آباد انتقال مدیریت آیاری از دولت به کشاورزان صورت نگرفت؛ بلکه دموکراتیک‌تر کردن ساختارها و نهادها برای انجام وظایفی که پیشتر در اختیار مدیریت تعاونی پیوند بود (که آن هم نهادهای غیر دولتی است)، در نظر گرفته شد. به نحوی که سه رکن ساختاری مدیریت مشارکتی شامل سرگروه‌ها، هیات‌امنا و مسئول اجرایی در ساختار جدید به وجود آمدند که وظایف آنها کاملاً در ارتباط با بهره‌برداری از آب بود. پس از چند سال عدم تخصیص آب کافی به شبکه تازه‌آباد، جایگاه این نهادها نیز متزلزل شد. اما در زمانی که هنوز کشاورزان تازه‌آباد امیدوار به اتمام خشکسالی و دریافت آب بودند (سال ۱۳۹۶)، مدیران تعاونی بر خلاف نظر سرگروه‌ها و هیات‌امنا، تصمیم به انحلال این سه نهاد گرفتند تا درباره مسائل مختلف به صورت متمرکز در هیات‌مدیره تصمیم‌گیری شود. اگر چه زمینه این تصمیم کاهش کار این ساختار به دلیل کمبود آب بود، اما بیش از آن ناشی از پیچیدگی‌های تصمیم‌گیری در جمع‌های بزرگتری از کشاورزان و تنوع ساختارها بوده است. مرور رویدادهای این دوره نشان می‌دهد وضعیت دسترسی به آب به طور کاملاً متفاوت از پنج سال اجرای پروژه و سه سال دوره پایداری آن نبود و همچنان امیدواری به دریافت آب برای سال‌های بعد زیاد بود. برای مثال در همین زمان مدیران تعاونی در حال جلب رضایت دولت برای تحویل گان بومدار برای تغییر شیوه آیاری شبکه بوده‌اند. مسأله نارضایتی از چالش‌های مشارکت در گفته یکی از مدیران تعاونی پیوند بارز است:

"در یک شرکت هیات‌امنا بود و هیات‌مدیره هم بود. مسئول اجرایی بود و مدیرعامل هم بود. نمی‌شد. هیات‌مدیره بالاسر هیات‌امنا است. از نظر مالی قیمت آب را هیات‌امنا تعیین می‌کرد و می‌خواست پول آب را مدیر اجرایی بگیرد. اگر نظراتش با هیات‌مدیره متفاوت بود اختلاف می‌شد. دو تا حساب که نمی‌شد. هیات‌امنا می‌خواست یک حساب جدا داشته باشد."

بنابراین یکی از اصلی‌ترین نهادهایی که در پروژه مدیریت مشارکتی مستقر شده بود، در فاصله کوتاهی پس از اتمام پروژه از بین رفت. هم‌زمان انگیزه‌های کشاورزان برای مشارکت در مجمع عمومی، کاندیداتوری در هیات‌مدیره و انتخابات آن نیز کاهش پیدا کرد. به طوری که بر خلاف یک دهه قبل که اکثر اعضای تعاونی در جلسات مجمع

شرکت می کردند، در سال های اخیر مجموع با جمع بسیار محدودی تشکیل شده است. تا جایی که اخیرا با تغییر قاعده، به جای انتخاب اعضای هیات مدیره با رای اکثریت اعضا، تنها نمایندگان درجه ها در انتخابات هیات مدیره رای می دهند تا بدین شکل امکان برگزاری انتخابات فراهم شود. با این حال برگزاری رای گیری نیز طی سال های اخیر به دلیل به حد نصاب نرسیدن تعداد کاندیدا به تاخیر می افتد. اکنون اغلب کشاورزان تازه آباد اطلاعی نسبت به زمان مجمع و دستور کارهای آن یا اعضای هیات مدیره و تصمیماتش ندارند و ممکن است طی چندین سال هیچ سر و کاری با آنها نداشته باشند. یکی از کشاورزانی که به نسبت انگیزه بیشتری برای تغییرات در تعاونی پیوند دارد می گوید: "من به مدیر عامل گفتم که شما یک کانال واتس اپ زدید که فقط مدیران می توانند پیام بدهند. این به چه درد ما می خورد؟ همه را عضو کرده ولی فقط مدیران می توانند پیام بدهند. من گفتم اگر اعضای ربط حرف زدند پاکش بکن. ولی شاید یک نفر حرف خوبی زد و چیزی به فکرش رسید که به درد همه بخورد. چیز مفیدی توش باشد. جوابشان هیچ بود. یک سال است که این را تشکیل داده اند."

بر خلاف کشاورزان تازه آباد که آب دغدغه اصلی شان است و کارکرد تعاونی را تامین و توزیع آب و تامین کود می دانند، اما در وضعیت فعلی مدیران تعاونی به فعالیت های دیگری که در راستای فعالیت اقتصادی و درآمدزایی برای هزینه های شرکت شامل مدیر عامل، نگهبان و قبوض است سوق پیدا کرده اند. تعاونی نقش واسط بین دولت و کشاورزان را دارد و بسیاری از خدمات و نهاده ها در اختیارش قرار می گیرد تا به کشاورزان بدهد و در قبال آن کارمزد دریافت کند. همچنین در سال های اخیر مدیران تعاونی کسب و کارهای جدیدی که متفاوت از زمینه فعالیت های گذشته بوده را پیش گرفته اند.

تعاونی پیوند صاحب ۱۰ هکتار زمین (در بخش های شور و کم ارزش شبکه) است که آن را به زیر کشت اکالیپتوس برده است. همچنین ماشین آلات کشاورزی شرکت برای استفاده کشاورزان اجاره داده می شود. اما درآمدهای این فعالیت نیز با کاهش کشت تابستانه (و عدم استفاده از چایر ذرت و خشک کن) و کاهش درآمد کشاورزان، محدود شده است. یکی دیگر از تجهیزاتی که تعاونی پیوند از محل اجاره آن درآمد کسب می کند سیستم های آبیاری جدید گان بومدار است که اخیرا با هزینه دولت خریداری و در اختیار تعاونی قرار داده شده است. اما در این سال ها که آبیاری مزارع در مقیاس وسیع انجام نشده است، این تجهیزات بلا استفاده باقی مانده و به صورت محدود به کشاورزانی که چاه داشته باشند اجاره داده می شود. با این حال اکثر اراضی مشروب از چاه دارای سیستم های آبیاری بارانی و قطره ای هستند و به همین جهت گان بومدار در اراضی محدودی در این منطقه قابلیت استفاده دارد. نحوه بهره برداری از تجهیزات در اختیار شرکت همچون گان بومدار مشابه بدهی های مدیران تعاونی، از سوی بسیاری از کشاورزان مبهم و زیر سوال است. بخش دیگری از فعالیت تعاونی پیوند تامین کود و بذر برای اعضا است. اما این شرکت به اندازه ای که سهمیه به آن تعلق گرفته، نهاده دریافت نمی کند. در نتیجه هم بخشی از درآمدش را از دست می دهد و هم کشاورزان شبکه تازه آباد ناچارند نهاده های مورد نیاز خود را از مراکز دیگری تامین کنند.

آب بندان شبکه آبیاری تازه آباد نیز فرصت دیگری بوده که برای درآمدزایی شرکت از آن استفاده شود. تا پیش از

سال ۱۳۹۷ که طرح آبیاری بارانی در اراضی آبخور از آب‌بندان اجرایی نشده بود، آب‌بندان برای پرورش ماهی اجاره داده می‌شد. با این حال در شرایط وجود آب اولویت اول کاربری آب‌بندان برای آبیاری کشاورزی است و در صورتی که این هدف تامین شود می‌توان برای پرورش ماهی نیز از آن استفاده کرد. آخرین آبیگری آب‌بندان در زمستان ۱۳۹۷ بود و در این سال و سال بعد از آب‌بندان استفاده شد. اتفاقاتی که طی این مدت در بهره‌برداری از آب‌بندان صورت گرفت نشان دهنده تعارض‌ها و اولویت‌های متفاوت در بهره‌برداری از آب است. صحبت‌های یکی از کشاورزان متضرر از این بابت روایتی از اتفاق صورت گرفته را نشان می‌دهد:

"قبلا جلسه‌ها را می‌رفتم. ولی الان سه سال است که سرد شده‌ام. ۱۵ هکتار پنبه کاشتم خیلی ضرر کردم. آب بهم ندادن. همان اول برای کشت آب شیرین رد می‌شد آبیاری کردم برای پنبه. به شرکت گفتم این را می‌کارم، از رودخانه یا آب‌بندان به من آب می‌دهید؟ گفتند کاریت نباشد و بکار. آب‌بندان پر است. قرارداد هم بستم و همه چیزش هست. پول را هم کامل قبلش دادم که دبه در نیاورند. چون شرکت کلا خوابیده بود. الان هم خوابیده است. کاشتم زمانی که یک وجب شد خواستم آب بدهم. هی گفتن امروز فردا. آب‌بندان هم پر بود. اون موقع فقط من کاشته بودم. نزدیک شرکت پیوند هم عده‌ای کاشته بودن. امروز و فردا کردن و گفتم من با شما قرارداد دارم و ازتون شکایت می‌کنم. آب‌بندان را برای ماهی اجاره داده بودند. گفتم آب لازم دارم. گفتند نه ما اجاره داده‌ایم. رفتم پیش کسی که اجاره کرده بود. گفت من شما را نمی‌شناسم. توی کانال زهکش از موقع سیل آب شور بود و من آب شور به زمین دادم. خلاصه زمینم نابود شد. چون آبش خیلی شور بود. پنبه را برداشت کردم ولی الان ۳ سال است که پشت سر هم گندم و جو می‌کارم و برداشت نمی‌کنم. از آن زمان هم نه در رودخانه آب هست و نه در آب‌بندان و سد. بارانی که زمین را بشورد هم نیامده. به زمین‌هایی که نزدیک پمپاژ بود قراردادی آب دادند. فاصله‌ای که از پمپاژ تا زمین من آب طی می‌کند ۲۶ ساعت است. چون باید مدت زیادی پمپاژ روشن باشد برای همین به من ندادن."



شکل ۴ آب‌بندان خالی

در سال بعد تعاونی پیوند تصمیم گرفت برای اینکه بیش از گذشته از درآمدهای پرورش ماهی منتفع شود، به جای اجاره، خودش از آن بهره‌برداری کند. اما مشکلات به وجود آمده در بهره‌برداری و نداشتن دانش پرورش ماهی موجب از بین رفتن ماهی‌ها و ضرر بزرگ شرکت شد. آب باقیمانده در آب‌بندان نیز با پمپ‌های شخصی در اراضی اطرافش مورد استفاده قرار گرفت. جدیدترین فعالیت شرکت کارگاه تولید ذغال است که با وام دولتی (با کارمزد ۵ درصد) احداث شده اما به دلیل عدم تامین نقدینگی لازم تاکنون به بهره‌برداری نرسیده است. این کارگاه خاک اره را که از چوب‌بری‌های استان تامین می‌شود تبدیل به ذغال می‌کند. پیشنهاد دهنده این سرمایه‌گذاری وعده تامین ارزان خاک اره و فروش ذغال تولیدی را متعهد شده است و در این کسب و کار نیز خود عوامل شرکت تجربه و دانشی ندارند. کاهش ارتباط کشاورزان با تعاونی پیوند موجب شده که فعالیت‌ها و رویدادهای درون تعاونی پیوند، مانند احداث کارخانه ذغال، بدون اطلاعشان باشد.

فعالیت‌هایی که در بالا ذکر شد مشغولیت‌های مدیران تعاونی در درآمدهای تعاونی پیوند است. اما مستقل از فعالیت‌های ذیل تعاونی، افراد شهرت‌یافته در پروژه مدیریت مشارکتی (هم از میان کشاورزان و هم در بخش دولتی) طی سال‌های اخیر محل رجوع برای شرکت در همایش‌ها و برگزاری کارگاه‌های مدیریت مشارکتی در اغلب استان‌های ایران و تعدادی کشور دیگر بوده‌اند. بازدیدهای زیادی نیز از شرکت انجام می‌شود و در این محل تجارب مدیریت مشارکتی از مسئولین تعاونی پیوند آموخته می‌شود. همچنین شرکت آب منطقه‌ای گلستان از محل تسهیلات بانک توسعه اسلامی پروژه استقرار سیستم مدیریت مشارکتی آب را در محدوده سد و شبکه آبیاری و زهکشی زرین گل با الگوگیری از تجربه تازه‌آباد تعریف کرده است که اگر چه انجام آن به یک شرکت مهندسی مشاور ملی سپرده شده ولی افراد حاضر در پروژه مدیریت مشارکتی تازه‌آباد، در این پروژه نیز همکاری داشته‌اند. علاوه بر این، برای الگوسازی تجربه تازه‌آباد در سال ۱۳۹۸ دستورالعمل توسعه مدیریت مشارکتی آب ابلاغ شد. برای تهیه این دستورالعمل نه تنها از تجربه مدیریت مشارکتی تازه‌آباد استفاده شد بلکه در تهیه و تدوین آن نیز افراد حاضر در تازه‌آباد همکاری داشتند.

۴-۵-۲- دانش حاصل از آموزش و ترویج

با انحلال فعالیت هیات‌امنا، سرگروه‌ها و مدیر اجرایی در تغییرات ساختاری سال‌های اخیر، عملاً دانشی که در ارتباط با نحوه فعالیت این نهادها شکل گرفته بود تقریباً بلااستفاده شد. همچنین با از بین رفتن تعاملات رسمی، یادگیری‌ای که از فضای تعاملی میان کشاورزان به وجود می‌آمد کاهش پیدا کرد. اما مخاطب بخش دیگری از آموزش و ترویج کشاورزان شبکه تازه‌آباد بودند که می‌توان نحوه به کارگیری آن را ارزیابی کرد. همان طور که گفته شد تمرکز آموزش‌ها بر ترویج روش‌های محلی و استفاده از دانش و تجربه کشاورزان پیشرو در ارتقا بهره‌وری آب بوده است. به همین جهت روش‌های آبیاری‌ای مورد توجه قرار گرفت که وضع موجود آبیاری غرقابی را حفظ ولی آن را بهبود می‌دهد. اما پس از اتمام پروژه مدیریت مشارکتی، با پیگیری‌های تعاونی پیوند، دولت

دستگاه‌های گان بومدار را در اختیار شبکه تازه‌آباد قرار داد تا شیوه آبیاری مطابق با آن تغییر پیدا کند. گان بومدار قرقره‌ای متحرک است که به پمپاژ متصل است و آب را از منبع (مثلا کانال) پمپ کرده و آب‌پاش به شیوه بارانی آب را در سطح مزرعه پخش می‌کند. درخواست مدیران تعاونی و تامین اعتبار دولت برای خرید گان بومدار، با رویکرد و فلسفه‌ای که در پروژه مدیریت مشارکتی پیگیری می‌شد کاملاً متفاوت است و این اتفاق در فاصله بسیار کوتاهی پس از اتمام پروژه مدیریت مشارکتی رخ داده است. مطابق با ارزش‌هایی که در پروژه مدیریت مشارکتی ترویج می‌شد، قرار بر این بوده که خود کشاورزان بر اساس شناخت محلی و تجربه‌شان به این نتیجه برسند که چه شیوه و سازوکاری برایشان خوب است و نه اینکه دولت یا مدیران تعاونی چنین تصمیمی بگیرند. همچنین اکنون در صورتی که با فراهم شدن آب در کانال، این تجهیزات به کار گرفته شود، سازوکارها و دانش قبلی آبیاری غرقابی و همچنین سرمایه‌گذاری‌هایی که برای تسطیح صورت گرفته، بدون استفاده باقی می‌ماند.



شکل ۵ نمونه‌ای از سیستم آبیاری گان بومدار

۴-۵-۳- برنامه آبیاری

در سال‌های پایانی فعالیت هیأت‌امنا همچنان ایده‌هایی برای بهره‌برداری عادلانه‌تر و بهره‌ورانه‌تر از آب محدود بوده است. برای مثال ایده‌ای مطرح و بررسی شد که با بستن دریچه‌های کانال درجه دو، جریان‌های محدود آب ناشی از سیلاب در کانال اصلی ذخیره شود تا بتوان با آن حدود ۱۰۰ هکتار از اراضی را آبیاری کرد. اما با انحلال این ساختار، دغدغه‌ها نسبت به عدالت در توزیع آب نیز کاهش پیدا کرد. باید توجه داشت که اگر چه میزان آب قابل استحصال برای شبکه تازه‌آباد به شدت کاهش یافته است اما در سال‌های خشک اخیر نیز از جریان‌های سیلابی ورودی به محدوده پمپاژ تازه‌آباد به طور متوسط در حدود ۱۰۰ هکتار از اراضی با پمپاژ از رودخانه برای کشت گندم یا پنبه آبیاری می‌شوند. همچنین با اینکه در زمان خرید گان‌های بومدار

تصمیم بر تغییر در شیوه آبیاری شبکه تازه آباد بوده است اما با توجه به عدم تامین آب کافی، توزیع آب کانال همچنان به روش ثقلی انجام می شود.

غیر قابل پیش بینی بودن جریان آب در رودخانه و وابستگی آن به سیلاب موجب می شود که برنامه ریزی برای توزیع آب از قبل ممکن نباشد. در این وضعیت تامین آب، امکان دریافت آب شبکه را تنها برای افرادی که امتیازهای ویژه ای در اختیار دارند محیا کرده است. این امتیاز در اختیار صاحبان اراضی نزدیک ایستگاه پمپاژ، کشاورزان دارای ماشین آلات و افراد دارای ارتباطات نزدیک با تعاونی پیوند است. به دلیل نامشخص بودن جریان آب، قرارداد برای دریافت آب از قبل بین کشاورزان و شرکت منعقد نمی شود. در زمان بارندگی و جریان یافتن آب در گرگان رود، متقاضیان دریافت آب بلافاصله اقدام به عقد قرارداد می کنند و آب بها برایش تعیین می شود. در سال ۱۴۰۱ برای هر هکتار آبیاری گندم کشاورزان ۵۰۰ هزار تومان و برای پنبه ۸۰۰ هزار تومان آب بها تعیین شد و تعاونی پیوند نیز به ازای هر هکتار ۱۵۰ هزار تومان به مدیریت سد پرداخت کرده است (حتی در حالی که آب تنظیم شده و رها شده از سد نبوده است). برای کشت پنبه که نیازمند حداقل دو بار آبیاری است، در زمان کشت آب از رودخانه برداشت می شود، به این امید که بعداً نیز آبی موجود باشد. اما در این شرایط ممکن است کشاورز مجبور به آبیاری با زه آب جاری در رودخانه نیز بشود و به این امید باشد که آب شیرین به زودی جریان پیدا کند تا با آبیاری مجدد خاک شویی انجام دهد.

در این شرایط تنها کشاورزانی امکان آبیاری دارند که در بالادست کانال بوده اند (از ۲۰ کیلومتر طول کانال، تنها کشاورزان ۶ کیلومتر اول متقاضی آب بوده اند). اما از این بین نیز کشاورزانی متقاضی می شوند که نهاده و ماشین آلات مورد نیاز را در اختیار داشته باشد تا بلافاصله بتوانند از جریان آب استفاده کنند. در مواردی این کشاورزان برای بهره برداری از آب در بستر رودخانه گرگان رود تغییراتی ایجاد می کنند و با بستن بندی خاکی با استفاده از لودر در جلوی پمپاژها، آب جریان یافته را سد می کنند تا به طور کامل بتوانند آن را به زمین هایشان پمپ کنند. همه این موارد نیازمند داشتن سرمایه های کافی و تعامل مناسب با تعاونی پیوند برای تطبیق با خواسته ها و پذیرش آنها است. در مقابل گروه محدودی از کشاورزان که فرصت آبیاری زمین های خود را به دست می آورند، عموم کشاورزان اطلاعاتی از اراضی آبیاری شده (هر چند محدود) در شبکه ندارند. عدالت در دسترسی به آب در ارتباط با منابع ذخیره شده در آب بندان و بهره برداری از آب زیرزمینی هم بحث برانگیز است. همان گونه که در بخش قبلی توضیح داده شد، انگیزه ها و منافع تعاونی پیوند در بهره برداری از آب بندان ممکن است در تعارض با منافع گروه هایی از کشاورزان باشد. چاه های حفر شده در این منطقه نیز مربوط به دهه ۱۳۸۰ بوده و افرادی امکان حفر پیدا کرده اند که زمین هایی بیشتر از ۱۰ هکتار، سرمایه کافی برای حفر چاه و تعامل و ارتباط مناسبی با ادارات مربوطه برای مطلع شدن از امکان دریافت پروانه و فرایندهای اداری آن داشته باشند. این در حالی است که اکنون با استفاده از آب چاه، پس از آبیاری گندم، شالی کاری می کنند و درآمد به مراتب بیشتری نسبت به کشاورزان دیم کار به دست می آورند. وضعیت تصاحب آب توسط یکی از اعضای هیات مدیره تعاونی چالش ها و منافع بهره برداری فعلی از آب را نشان می دهد"

"من امسال ۲۰۰ هکتار کشت کردم. هم اجاره کردم و هم مال خودم است. آب خیلی خیلی کمی دادم. کلاً ۲۰ هکتارش را آب دادم. جلوش سد بستم. چکه چکه آب پشتش را جمع کردم. ۲ هکتار ۲ هکتار آب دادم. الان ۴ هکتار پنبه کاشتم و با هزار مشکل آبش دادم. یک بارانی بارید و لودر شخصی گرفتیم و جلوی آب را گرفتیم تا پمپاژ روشن بشود. ۲۴ ساعت روشن بشود که ۳، ۴ هکتار آب بدهیم. اگر یک کم باران می‌آمد نهایت استفاده را می‌کردیم... اگر خدا لطف کند و باران بیارد همان جلوی چکه‌های آب را می‌گیریم. اگر سمت پمپ شرکت بیاید با آن آب می‌دهم. ولی اگر جلوتر بیاید خودم پمپ دارم و برمی‌دارم. جلوش را می‌بندم. نمی‌گذارم برود و برمی‌دارم. بعضی‌ها الان بی‌خیال شده‌اند. چون می‌گویند رودخانه آب نیست و دنبالش هم نمی‌روند. اگر آب باشد غوغا می‌شود. ولی آب نیست و کسی هم نمی‌رود. ولی من زحمت می‌کشم جلوش را می‌بندم و به هر صورت با هزار زحمت و گرفتاری بالاخره یک نانی برای زندگی خودم..."

۴-۵-۴. احساس مسئولیت و سازوکار حفاظت و نگهداری

تامین نشدن آب و کاهش احساس تعلق کشاورزان به شبکه آبیاری موجب بی‌تفاوتی به حفاظت از سازه‌ها نیز شده است. کانال‌ها یا دریاچه‌ها تخریب یا مفقود شده است. همچنین کانال‌ها محلی برای ریختن زباله شده است. در مسیر راه‌ها نیز در مواردی کانال با خاک پر شده تا امکان عبور ماشین از روی آن فراهم شود. یکی از کشاورزان وضعیت کنونی کانال‌ها را این گونه توصیف می‌کند: "متأسفانه بعضی‌ها پیدا شده‌اند کل دریاچه و نبشی‌اش را که اصلاً ارزشش را ندارد کوبیده‌اند و ورق پوسیده را برداشته‌اند. این نشان می‌دهد دولت عاجز بوده که به مردم بفهماند این کانال‌ها و این هزینه‌ها برای خود شما است. زمانی که ژاپنی‌ها بودند دائم در حال گشت بودیم. بعید بود آن زمان دزدی بشود. ممکن است صفحه روی دریاچه را بردارند. الان بیشتر شده. زباله می‌ریزند. من بهشون گفتم از لحاظ دین اسلام هم این کار گناه است. حتی آخوند و مدرس روستا هم زباله می‌ریزد." کاهش حساسیت در نگهداری از شبکه را در مدیریت تعاونی نیز می‌توان مشاهده کرد. در سیل گلستان در شرایطی که حرکت سیلاب از سمت گنبد کاووس به آق‌قلا کاملاً محرز بود، اما اقدامی برای جابه‌جایی پمپاژها صورت نگرفت تا آب وارد ایستگاه پمپاژ شود و به پمپ‌ها آسیب نزنند. به گفته یکی از کشاورزان "در سیل اخیر به مدیرعامل زنگ زدم و گفتم که من با خانواده به اندازه کافی وسیله داریم. بیایم پمپ‌ها را از آب بکشم بالا که سیل آسیبی نزنند و جای خشک بگذارم؟ گفت به رئیس هیأت‌مدیره زنگ بزن. گفتن همانا و کسی اصلاً من را تحویل هم نگرفت. همه‌اش رفت زیر آب." چنین دغدغه‌هایی برای نگهداری از شبکه به صورت فردی قابل مشاهده است و اکنون دیگر فرهنگی که میان اغلب افراد عمومیت داشته باشد نیست. برای مثال تجربه یکی از کشاورزان در شرایطی که دزدی و از بین رفتن زیرساخت‌ها را دیده است، جالب است: "یک پارشال فروم را من به خانه‌ام آورده‌ام و به شرکت هم گفتم که جایش امن است و هر وقت خواستید بگویید که بیاورم شرکت."

● ۴-۶- نتایج

شبکه آبیاری تازهآباد پس از اجرای پروژه مدیریت مشارکتی را می‌توان از منظر مسیرها و مناسباتی مورد توجه قرار داد که در پروژه مدیریت مشارکتی قصد شده نبود ولی رخ داد و وضعیت امروز تازهآباد را توصیف می‌کند. اگر چه این پروژه، حداقل به دلیل عدم جریان یافتن آب، منافع چندانی برای کشاورزان و بهره‌وری آب نداشت، ولی با این حال آثار عمیقی بر این منطقه بر جا گذاشت که شایسته توجه و آموزنده است. با کاهش جریان گرگان‌رود، تازهآباد درگیر بستری جدید شد و به همین جهت بروز اتفاقاتی خارج از پیش‌بینی بیش از پیش قابل انتظار است. در بخش‌های قبلی فعالیت‌های پروژه مدیریت مشارکتی را در قالب نهادهایی که طراحی و پیاده‌سازی شده بود مورد بررسی قرار دادیم و نشان دادیم تحت تاثیر شرایط جدید، خیلی زود این نهادها تقریباً به طور کامل به نحوی دچار دخل و تصرف شد که یا از بین رفت یا بی‌اثر شد. در بخش نتایج نشان می‌دهیم که چرا با وجود ناتوانی مدیریت مشارکتی برای تطبیق با شرایط جدید، نام "مدیریت مشارکتی تازهآباد" همانند گذشته زنده است و به نحوی غیر انتقادی مورد توجه قرار می‌گیرد و الگوسازی می‌شود. برای رسیدن به این پاسخ، این بخش را با پرداختن به سه عنوان اعتبار کسب شده در پروژه مدیریت مشارکتی و نحوه خرج کردن آن، بازنمایی‌ها از این پروژه و تمایل به منجمد کردن گذشته ادامه می‌دهیم.

● ۴-۶-۱- اعتبار مدیریت مشارکتی و نحوه هزینه کرد آن

مواجهه‌هایم با طرح شدن نام مدیریت مشارکتی تازهآباد در میان مدیرانی خارج از استان گلستان آشنایی من با نام مدیریت مشارکتی تازهآباد مربوط به سال ۱۳۹۶ بود. در این زمان تصمیم به همکاری فعال مؤسسه تحقیقات، آموزش و ترویج کشاورزی (وابسته به وزارت جهاد کشاورزی) در احیای دریاچه ارومیه گرفته شده بود و جلساتی برای نحوه مشارکت این مؤسسه در احیای دریاچه ارومیه برگزار می‌شد. در این جلسات دائماً به تجربه تازهآباد و امکان استفاده از آن برای احیای دریاچه ارومیه اشاره می‌شد. در این زمان منتقدان ستاد احیا معتقد بودند برنامه احیای دریاچه ارومیه به اندازه کافی مشارکتی نیست و از سویی دیگر تجربه تازهآباد نام مشارکتی بودن را با خود حمل می‌کرد. بنابراین بدون اینکه واضح شود که چه درسی از تازهآباد قرار است به کاهش تبخیر و تعرق آب در بخش کشاورزی منتج شود، این الگوگیری جذاب شده بود.

چند روز پس از بازگشتم از کار میدانی در ترکمن صحرا، یکی از دوستانم که در ساختار جدید احیای زاینده‌رود نقشی کلیدی بر عهده گرفته بود از تصمیم استانداری برای هماهنگی بازدید گروهی از کشاورزان از تازهآباد برای آشنایی با مدیریت مشارکتی مطلعم کرد. من در پژوهش‌های قبلی‌ام گفته‌ام که آن چه را در جنبش کشاورزان اصفهان اتفاق می‌افتد مصداقی از مشارکت می‌دانم و در عین حال سرانجام تجربه مدیریت مشارکتی تازهآباد برایم خوشایند نبود. بنابراین بازدید کشاورزانی که "مشارکت نابلد" تصور می‌شدند از الگویی که قرار بود "مدیریت

مشارکتی موفق "نامیده شود برایم عجیب بود. بدون شک تعامل کشاورزان مناطق مختلف و آشنایی با تجارب یکدیگر می‌تواند به درکشان از موقعیت خود و راه‌های بهبود کمک کند. ولی تصورم این بود آنچه از معماری بازدید استانداری اصفهان بیرون می‌آید مواجهه‌ای غیر انتقادی با تجربه تازه‌آباد خواهد بود و احتمالاً آنها را -البته نه به اندازه مدیران دولتی- مجذوب انشای مشارکتی می‌کند که نخبگان تازه‌آبادی برایشان می‌خوانند، بدون اینکه روی زمین کشاورزان مشارکتی برای حقوق آب خود داشته باشند.

تجربه استقرار مدیریت مشارکتی در تازه‌آباد، تلاشی از بالا برای ساختن الگویی بود که در آن بتوان بهره‌برداران را در فعالیت‌ها و هزینه‌های بهره‌برداری از شبکه آبیاری و زهکشی مشارکت داد. بنابراین لازم بود که فرایند و دستاوردهای پروژه تبدیل به ویرینی شود تا دیگران را نیز برای به کارگیری آن جلب کند. همچنین حضور تیمی شناخته شده از متخصصان ژاپنی و حمایت مالی دولت ژاپن موجب شاخص‌تر شدن این پروژه می‌شد. این ویژگی‌ها توجه ویژه‌ای را به تازه‌آباد و افرادی که در پروژه مدیریت مشارکتی شهرت یافته‌اند، جلب کرد. شبکه آبیاری تازه‌آباد، تعاونی پیوند و افراد شاخص پروژه مدیریت مشارکتی اعتبار زیادی در میان مسئولین دولتی وزارت جهاد کشاورزی و نیرو، متخصصان بخش آب همچون شرکت‌های مهندسی مشاور و در فضای آکادمیک کسب کردند. طی یک دهه گذشته نام تازه‌آباد دائماً در جلسات، همایش‌ها، کارگاه‌ها و پژوهش‌ها تکرار می‌شود و به افراد منتسب به پروژه فرصت‌هایی برای بروز و به تعاونی پیوند منابع مالی اختصاص می‌دهد. دولت ژاپن و جایکا نیز تمایل دارد ارتباط خود را با این پروژه به طور کامل قطع نکند و همچنان کمک هزینه‌هایی برای مسائل زیرساختی شبکه تازه‌آباد پرداخت می‌کند.

حضور نام تازه‌آباد در اسناد و دستورالعمل‌های رسمی نیز به باز شدن پای مدیران دولتی استان‌ها به تازه‌آباد موثر بود. در ۴۶امین جلسه شورای هماهنگی معاونین وزارتخانه‌های نیرو و جهاد کشاورزی در سال ۱۳۹۳ مصوب شد که از تجربه اجرای پروژه الگویی استقرار مدیریت مشارکتی آب در شبکه آبیاری تازه‌آباد، دستورالعمل توسعه مدیریت مشارکتی منابع آب زیرزمینی تهیه شود. بر مبنای روش‌شناسی به کار رفته در این تجربه در سال ۱۳۹۴ این دستورالعمل تهیه و به عنوان دستورالعمل شماره یک طرح احیا و تعادل بخشی منابع آب زیرزمینی از سوی وزیر نیرو و برای اجرا به شرکت‌های آب منطقه‌ای ابلاغ شد. با درس گرفتن از تجربیات گذشته و با توجه به گزارش‌ها و بازخوردهای دریافتی از استان‌ها، شورای هماهنگی معاونین وزارتخانه‌های نیرو و جهاد کشاورزی در جلسه ۶۹ام در سال ۱۳۹۵ مقرر نمود به منظور شفاف‌سازی فرایندهای پیش‌بینی شده در دستورالعمل یاد شده، این دستورالعمل توسط دو وزارتخانه به گونه‌ای اصلاح و ارتقا یابد که راهنمای نحوه به کارگیری الگوی مدیریت مشارکتی آب در سطح شبکه‌های آبیاری و نیز دشت‌های بهره‌مند از منابع آب زیرزمینی بوده و شامل دو شرح خدمات مبسوط جداگانه برای منابع آب سطحی و زیرزمینی باشد. بر این اساس نهایتاً در سال ۱۳۹۸ دستورالعمل توسعه مدیریت مشارکتی آب از سوی وزیر نیرو و وزیر جهاد کشاورزی تصویب شد. اعتباری که تازه‌آباد، پیوند و متولیان پروژه مدیریت مشارکتی کسب کردند، طی سال‌های اخیر مواهب قابل

توجهی نیز برای آنها داشته است. این پروژه موقعیتی ایجاد کرد تا کشاورزان یا مسئولین دولتی محلی به یک باره برند متخصصان میدانی مدیریت مشارکتی را در سطح ملی و حتی فراتر از کشور پیدا کنند و مورد رجوع قرار گیرند. همچنین این اعتبار کمک می‌کند تا فرصت اعمال قدرت درون شبکه آبیاری در قیاس با سایر کشاورزان به دست بیاید و از منابع عمومی آن بهره بیشتری کسب شود و امکان بیشتری نیز برای دریافت حمایت‌های دولتی فراهم باشد. بنابراین علاوه بر اعتبار اجتماعی کسب شده از پروژه مدیریت مشارکتی برای افراد شاخص پروژه، در مواردی این اعتبار منافع اقتصادی نیز فراهم می‌کند.

به طور کلی شبکه آبیاری و زهکشی فضایی است که فرصت‌هایی را فراهم می‌کند تا افراد به واسطه قدرت و دسترسی‌هایشان از منابع به نفع خود استفاده‌هایی داشته باشند که عموماً به معنای محروم شدن دیگران از این منافع است. این موضوع در هر شبکه آبیاری‌ای وجود دارد و در تازه‌آباد نیز از ابتدا تاکنون وجود داشته است. اما موضوع مهم این است که چگونه افراد قدرتمند و با دسترسی‌های بیشتر فرصت پیدا می‌کنند که در پروژه‌هایی همچون مدیریت مشارکتی - نیز نقش پررنگ‌تری پیدا کنند و پس از آن نیز شهرت، اعتبار و دانش حاصل از پروژه، موجب افزایش دسترسی‌های آنها شود. در تازه‌آباد نیز می‌توان سیر پیشرفت این افراد را مورد توجه قرار داد. عضویت در هیات‌مدیره و بهره‌مندی از فرصت‌های آن یکی از نمودهای جایگاهشان در مناسبات اجتماعی شبکه آبیاری تازه‌آباد است. فرصت‌هایی که در تعاونی برای اعضایش فراهم می‌کند مواردی همچون امکان بهره‌برداری از آب، تجهیزات و ماشین‌آلات و وام و تصفیه حساب آن است و حاشیه‌های مالی نیز ممکن است در قراردادهای تعاونی با دولت وجود داشته باشد که اعضای هیات‌مدیره فرصت‌هایی برای بهره‌مندی از آنها خواهند داشت. بسیاری از فرصت‌های "قانونی" برای بهره‌مندی از امتیازات و تسهیلات دولتی نیز نیازمند اعتباری است که افراد متولی پروژه مدیریت مشارکتی از آن بهره‌مند شده‌اند. همچنین خود تعاونی پیوند واسطه‌ای است که تسهیلات موجود دولتی را به اطلاع کشاورزان برساند و در نتیجه این رانت اطلاعاتی برای مدیران آن فراهم است. برای مثال برای اعطای تراکتور با قیمت یارانه‌ای و در گذشته نیز برای حفر چاه، تعاونی پیوند به تعداد سهمیه‌های داده شده افراد دارای صلاحیت را معرفی کرده است. خود شرکت نیز امکاناتی دارد که این مدیران امتیاز بهره‌مندی از آن را دارند. البته این اعتبارات محدود به کشاورزان نمی‌شود و مسئولین دولتی حاضر در پروژه مدیریت مشارکتی موقعیت مشابهی درون سازمان خود کسب کرده‌اند. انتخاب تنها یک کشاورز در کنار مدیران دولتی برای سفر به ژاپن یا به دست آوردن نقش مشاور و مربی در پروژه‌ها و کارگاه‌های آموزش مدیریت مشارکتی نمونه‌هایی از این موارد است.

تجربه سال‌های اخیر تعاونی پیوند نشان می‌دهد اعتبارات کسب شده از سوی افراد و رقابت بر سر استفاده از این اعتبارات موجب رقابت و اختلاف میان افراد شد و همکاری را تضعیف کرد. در نتیجه از سوی پروژه مدیریت مشارکتی به دو قطبی میان کشاورزان شاخص در پروژه با سایرین دامن زد و از سوی دیگر میان خود افراد شاخص پروژه نیز شکاف و اختلاف به وجود آمد. بنابراین دانش (و اعتبار حاصل از آن) نقشی خنثی در قدرت و عاملی صرفاً برای بهبود عملکرد آبیاری بازی نکرد، بلکه به کمک منافع شخصی برخی از افراد آمد و

اختلاف بین اعضا به وجود آورد. در نتیجه این رقابت‌ها، ساختارهای طراحی شده در پروژه مثل هیات‌امنا نیز به همراه افراد فعال در آن حذف شدند. توصیف یکی از افراد حذف شده از مسئولیت‌های شبکه تازه‌آباد می‌تواند چنین تصویری را شفاف کند.

"احمدی [اسم تغییر پیدا کرده] تمامیت‌خواه است. در ظاهر بحث مشارکت را خیلی خوب توضیح می‌دهد. ولی هیچ وقت منافع فردی‌اش را رها نمی‌کند. از جمع برای منافع شخصی‌اش استفاده می‌کند. کار جمع را به مرور دچار مشکل می‌کند. بهترین سرگروه‌های آب‌بران و هیات‌امنا را با شگردهای مختلف و حتی پاپوش گذاشتن از دور خارج کرد. هر کی را که ظرفیت کار بالایی داشت برای اینکه تنها خودش بماند بیرون کرد. قبلاً از تاجیکستان چندین بار اینجا آمده بودن. با آنها خیلی خوب کار می‌کردیم. ولی بعداً که می‌آمدند دیگر از ما دعوت نمی‌شد. هیچ چیزی هم که نباشد ما در ۱۰۵ جلسه آب‌بران شرکت داشتیم. ما دعوت نمی‌شدیم و از قضیه خبر نداشتیم. از بعضی جاها می‌آمدند برای بازدید خبردار نمی‌شدیم. یکی دو ماه بعد از اینکه می‌آمدند و می‌رفتند خبردار می‌شدیم. در صورتی که در بیشتر موارد یکی از اعضای سخنرانی من بودم. در کنار بعضی از مهندسین. عملاً آژانس که رفت ما هم کنار کشیدیم. ولی آقای قزل (از مدیران جهاد کشاورزی استان گلستان) مدیریت بسیار خود ساخته و علاقه‌مند به مشارکت بود و تا آخرین روزهای بازنشستگی از وجودش استفاده می‌کردیم. وزارت نیرو و یک آیین‌نامه‌ای برای تعمیم دادن مدیریت برای کل کشور نوشته بودند. آقای قزل به ما گفتن رفتیم در آنجا و گفتن این را بخوانید و نظر بدهید. نظر خودمان را به آن اضافه کردیم. واقعا هم خوب نوشته بودند و نظر آن چنانی نتوانستیم اضافه کنیم. چون واقعا عالی بود. امضا کردیم و تشویق و تمجید کردیم از آیین‌نامه‌ای که نوشته بودند. آخرین باری که در این مورد زحمت کشیدیم و به مرکز نامه نوشتیم همان بود. بعد از آن کلاً از مرحله پرت شدیم."

اما همان‌طور که گفته شد کسب اعتبار و امتیازهای ناشی از آن محدود به افراد نبوده و تعاونی پیوند و شبکه آبیاری تازه‌آباد نیز اعتباری قابل توجه و موقعیتی ممتاز کسب کرده‌اند. به نحوی که به گفته یکی از اعضای هیات‌مدیره شرکت، "تعاونی پیوند بیشترین سرمایه را در بین تمامی تعاونی‌های تولید استان گلستان دارد". در شرایطی که تازه‌آباد محل مراجعه مستمر مدیران دولتی است، مسئولین تعاونی پیوند نیز آداب این میزبانی را به خوبی یاد گرفته‌اند. توضیح مناسبی از آنچه در پروژه مدیریت مشارکتی آموخته شده ارائه و نیازها و درخواست‌ها مطرح می‌شود. این شرایط موقعیتی متمایز در بهرهمندی از حمایت‌های دولتی را به وجود آورده است. خرید و اهدای سیستم‌های آبیاری گان بومدار در کنار مجهز کردن ۶۰۰ هکتار از اراضی به آبیاری بارانی - از مهمترین مصادیق برای نشان دادن این تمایز است. در شرایطی که گان بومدار قرار است به ارتقای راندمان آبیاری در واحد مزرعه کمک کند، انتخاب شبکه آبیاری‌ای با دسترسی بسیار محدود به آب در مقایسه با سایر شبکه‌های آبیاری و تعاونی‌های استان گلستان، انتخابی عجیب و بحث‌برانگیز است. مخصوصاً که با وجود بال و پر دادن به تجربه مدیریت مشارکتی، رویه طی شده برای انتخاب سیستم آبیاری و عملکرد این سیستم آبیاری، تناسبی با ساختارها و آموزش‌های پروژه مدیریت مشارکتی ندارد. علاوه بر دولت، و در شرایط بی‌پولی دولت، استفاده

از بودجه دولت ژاپن برای رفع هزینه‌های شبکه آبیاری تازه آباد-همچون تعمیر پمپ‌ها- مزیت قابل توجهی در مقایسه با سایر موارد مشابه است. این امتیازها تا زمانی برقرار می‌ماند که تازه آباد همچنان به عنوان الگویی موفق از مدیریت مشارکتی معرفی شود.

۴-۶-۲- تمایز بازنمایی‌ها از پروژه مدیریت مشارکتی

حال و هوای مواجهه با میدان

من با این سوال وارد میدان شده بودم که چرا حرف‌ها درباره تازه آباد تکرار می‌شود و چطور ممکن است بویایی شرایط، داستان‌های جدیدی از تازه آباد دربر نداشته باشد؟ طبق معمول اولین روزهای حضور در میدان، گنجی و حیرت افزون می‌شد. در گفتگوهای میدان برای من همیشه خوشایند است که طرف مقابلم فضای گفتگو را دست بگیرد و نهایتاً من بر اساس مساله و سوالات تحقیق، با اشاره‌ها یا سوالاتی محدود به سمت و سوی گفتگو جهت دهم. ولی در تازه آباد چند روز که می‌گذرد متوجه می‌شوم که با دو گروه طرف هستم که در هر دو مورد به ناچار باید مداخله‌ام را در گفتگوها بیشتر کنم. دائماً وسط حرف‌ها بپریم که پرسش‌منظوران از این کلمه، از این جمله، یا این خاطره چیست یا چه مصداق‌هایی برای ادعاهایتان دارید؟

از یک سو با گروهی طرف بودم که دائماً این سوال را در ذهنم ایجاد می‌کرد که مگر همه جا تازه آباد را با نام مدیریت مشارکتی نمی‌شناسند؟ پس چرا خودشان در توصیف تاریخی که بر تازه آباد گذشته، چندان به این نام نمی‌پردازند؟ گویی مساله چیز دیگری است و من اصرار دارم به حاشیه‌ها بپردازم. به تدریج یاد می‌گیرم که درباره چیزی که می‌خواهم بدانم بهتر است به جای "مدیریت مشارکتی"، پرسش‌زایی‌ها کی و برای چه آمدند و چه کار می‌کردند؟ در سویی دیگر کسانی بودند که برای توصیف وضع موجود، به خطابه و سخنرانی‌آشنایی که در متون مشارکت می‌توان آنها را دید می‌پرداختند و هنجارها و توصیه‌های مدیریت مشارکتی را معرفی می‌کردند. برای گروه اول من دانشجویی بودم که قرار است گزارشی تحویل دهد و شاید دستش یا حرفش به جایی برسد. سفره دل گشوده می‌شد و از مشکلات می‌گفتند. برای گروه دوم گویی من دانشجو اینجا هم باید ساکت بر سر کلاس درس بنشینم تا از محضر استاد، آموزش بگیرم. مدیر دولتی نیستم که منابع و اعتباراتی در اختیارم باشد؛ پس نهایتاً نقشم می‌تواند این باشد که در مشارکت برای تولید علم، تجربه موفق تازه آباد را در رساله و مقاله‌ام مستند و بازگو کنم.

یک هفته‌ای از حضورم در تازه آباد گذشته بود که با یکی از اعضای هیات‌مدیره همراه می‌شوم تا من را به خانه آقای اکبری [اسم تغییر پیدا کرده] عضو مشهورتر هیات‌مدیره و از افراد شاخص در پروژه مدیریت مشارکتی ببرد. آقای اکبری لطف می‌کند و وارد خانه بزرگ و مبله‌اش که بی‌شبهات به خانه‌های سایر کشاورزان تازه آباد است، می‌شویم. من و آقای اکبری بر روی مبل روبه‌روی هم می‌نشینیم و عضو دیگر هیات‌مدیره در کنارش بر روی صندلی می‌نشیند. عضو دیگر در حین گفتگوی ما که نزدیک دو ساعت طول می‌کشد، معمولاً ساکت

است و در موارد محدودی هم که برای تایید حرف‌های آقای اکبری ورود می‌کند، معمولاً به وسط صحبتش پریده می‌شود و حرف نیمه تمام می‌ماند. جایی آقای اکبری صراحتاً از او می‌خواهد که "تو صبر کن" یعنی ساکت! من خودم می‌گویم.

پس از توصیفی نسبتاً مفصل آقای اکبری درباره پروژه مدیریت مشارکتی، دلخوری‌ها از عدم حمایت دولت و دخالت کردن‌های بی‌جا مطرح می‌شود. برای من واضح نیست که انتظاری که از حمایت وجود دارد و مصادیقی که از دخالت وجود دارد چیست؟ می‌پرسم چه مواردی از دخالت در کار شما هست؟ در پاسخ می‌گوید "یکی را به شما گفتم. مورد‌ها که یکی و دو تا نیست. خیلی زیاد است. اگر قرار باشد من یکی یکی دخالت‌ها و شرارت‌ها را توضیح بدهم که ۴، ۵ روز باید بنشینم صحبت کنم. وقتی من یک چیز را می‌گویم شما باید بقیه‌اش را بگیری. خلاصه مختصر مفید. قرار بر این نیست که همه مسائل را من توضیح بدهم. مساله دخالت که من یک نمونه‌اش را گفتم در مورد هیات مدیره و مدیرعامل، بقیه‌اش را خودت بگیر. قرار بر این نیست که من یکی یکی همه چیز را زوم کنم و توضیح بدهم (در حالی که با خنده به چهره عضو دیگر نگاه می‌کند تا از او تایید بگیرد)". ولی موضوع تغییر مدیرعامل که آقای اکبری به عنوان نمونه‌ای از دخالت‌های دولت مطرح می‌شود در جلسات قبلی از سایر اعضای هیات مدیره پرسیده شده بود و همگی معتقد بودند انتخاب مدیرعامل بر عهده خودمان است و کسی ما را تحت فشار نمی‌گذارد.

همان‌طور که پیشتر بیان شد بازنمایی شبکه آبیاری تازه‌آباد از بیرون، سازوکارهایی است که طبق آن کشاورزان با حساسیت و احساس مسئولیت نسبت به شبکه آبیاری خود، به صورت مشارکتی آب را مدیریت می‌کنند. چنین تصویری دائماً در سخنرانی‌ها، اخبار، گزارش‌ها و مقالات تکرار می‌شود. اما بر خلاف این روایت یکدست از بیرون شبکه آبیاری تازه‌آباد، شکاف شدیدی میان بازنمایی‌ها درون خود منطقه از پروژه مدیریت مشارکتی وجود دارد. این شکاف هم از توصیف گذشته تازه‌آباد و مدیریت مشارکتی و هم درباره امروز آن به چشم می‌خورد. اینجا نیز می‌توان افراد حاضر در پروژه مدیریت مشارکتی، مخصوصاً آن گروهی که همچنان فرصت انتساب خود به پروژه را دارند، با سایر کشاورزان را منفک و گفتمان این دو را با یکدیگر مقایسه کرد.

دسته اول معتقدند پروژه مدیریت مشارکتی نقطه عطف مهمی در تاریخ تازه‌آباد بوده است. به گونه‌ای که مدیریت ناعادلانه و همراه با هرج و مرج گذشته تبدیل به شرایط منظمی شد که برای اقدامات مختلف سازوکار مشارکتی طراحی شده است. فرهنگ آبیاری و نحوه منافع افراد در بالادست و پایین دست شبکه بدون مقاومت جدی به کلی عوض شد و همه توجه شدند که همکاری به نفعشان است و پایبند تصمیماتی بودند که خودشان گرفته‌اند. به گفته یکی از این افراد "قبل از مدیریت مشارکتی خود تعاونی پیوند مدیریت آب را انجام می‌داد. درون شرکت هم مدیرعامل همه کاره بود و نوبت‌ها را می‌گفت. ولی نه از روی نظم و نظام و رعایت حق و حقوق. به هر کسی می‌خواست آب می‌داد و به هر کسی نمی‌خواست آب نمی‌داد. به یک نفر یک قیمت میداد و به دیگر قیمت دیگه. شبکه رسیدگی نمی‌شد و دریچه‌ها دچار مشکل بود. کانال‌ها و شبکه‌های آبرسانی دچار مشکل بود و پر

آشغال بود". با حضور ژاپنی‌ها و اجازه مشارکت و اظهار نظر به کشاورزان، آنها به حقوق خودشان آشنا شده‌اند و آموخته‌اند که چگونه خودشان باید خودشان زیرساخت شبکه را مال خود بدانند و چگونه به بهترین نحو همراه با بهره‌وری و عدالت از آن استفاده کنند. یکی از متولیان پروژه می‌گوید "از وقتی که سیستم مدیریت مشارکتی آب در شرکت ما راه‌اندازی شد خیلی از چیزها را ما یاد گرفتیم. من در رابطه با موضوعات اجتماعی خیلی دردها دارم که شما می‌توانید این‌ها را درک کنید و می‌توانید در آینده از آن جلوگیری کنید. وقتی ژاپنی‌ها آمدند بزرگترین کاری که برای عضو شرکت انجام دادند این بود که ماها را گفتند شما حق اظهار نظر دارید. می‌توانید در رابطه با کارهایی که می‌خواهیم انجام بدهیم نظر بدهید. یعنی اینها آمدند ما را مشارکت دادند در کارهایی که مربوط به خود ما بود. اینها ما را در تصمیم‌گیری‌ها شریک کردند. همین باعث شد که ما به خودمان بیاییم. ببینیم که ما هم دیدیم آدم هستیم که می‌توانیم یک کارهایی را انجام بدهیم. یعنی به این باور رسیدیم که ما هم می‌توانیم کار انجام بدهیم و فقط دولت نیست که کار انجام می‌دهد. چه خوب بود در کشور ما تصمیم‌گیری همیشه از پایین به بالا بود. ولی متأسفانه همیشه از بالا به پایین است و همیشه مشکلاتی را برای کشاورزان و بهره‌برداران به وجود می‌آورد. ولی متأسفانه همیشه پایین‌دستی‌ها را ارزش کمتری برایشان قائل هستند. اگر ارزش بیشتری برای این مسائل قائل می‌شدند چنین وضعی نداشتیم".

جنبه دیگری که از توصیف گذشته می‌توان در میان کشاورزان تازه‌آباد، علی‌الخصوص افراد شاخص در پروژه مدیریت مشارکتی مشاهده کرد، تلاش برای نشان دادن ارتباط و نزدیکی با تیمی ژاپنی است. توصیف‌های فراوانی وجود دارد که توصیف‌کننده میزبان ژاپنی‌ها بوده، برایشان غذا می‌برده، سفر می‌رفتند و اکنون نیز همچنان با یکدیگر تعامل و مکاتبه دارند. به گفته یکی از این افراد "ژاپنی‌ها تیمشان ۵ نفر بود. خانه من می‌آمدند. وقتی این‌ها می‌خواستند از ایران - بروند من گریه کردم. ادب یاد گرفتم. شخصیت یاد گرفتم. با اخلاقشان بعضی چیزها را به ما توجیه می‌کردند. می‌گویم کافر هستند. ولی خدا شاهد است از مسلمان هم بهتر هستند. انسان تمام معنا. خیلی چیز یاد گرفتم. حرف کارگر را می‌شنیدند. می‌گفتند شاید این کارگر یک چیزهای خوبی به ذهنش بیاید و یاد بگیرم. اینجا کی به صحبت‌های کارگر گوش می‌کند. یک چیز دیگر بودند. با شترهای من این ور آن ور می‌رفتند. مختموقلی با هم می‌رفتیم. گوسفند می‌گرفتیم قربانی می‌کردیم. من اسم ژاپن را می‌برم تتم می‌لرزد."

در توصیف این گروه از تازه‌آباد، عموماً زمان اجرای پروژه مدیریت مشارکتی بدون انقطاع به زمان حال می‌رسد. حتی عموماً اشاره به وضعیت کم‌آبی در حاشیه باقی می‌ماند و موضوع محوری‌ای در توصیف شبکه آبیاری تازه‌آباد نیست. همچنان شبکه آبیاری تازه‌آباد معادل است با نهادهایی که در پروژه مدیریت مشارکتی طراحی شده بود و کشاورزانی که اکنون بهره‌برداری مشارکتی از آب را آموخته‌اند. مساله و چالش اصلی از نظر اعضای هیات‌مدیره دولتی‌هایی هستند که حمایت نمی‌کنند، چون تازه‌آباد بزرگ و مطرح شده حسادت می‌کنند و به دلیل این حسادت و ناآگاهی از اهمیت مشارکت در کارها دخالت می‌کنند. اگر چه به نظر می‌رسد انتظار "کاری به کار ما نداشته باشند" با "از ما حمایت نکنند" تعارضاتی با هم دارند، ولی مکرراً این دو گزاره در پی یکدیگر

می‌آید. به گفته یکی از اعضای هیات‌مدیره "همه کارها و زیرساخت‌های ما فراهم بود تا اینکه ... من نمی‌دانم چه مشکلی ما داریم وقتی شما رشد می‌کنید ترقی می‌کنید به تعالی می‌رسید چه ضرری به من دارد؟ شما ضرری به من می‌رسانید؟ سود می‌رسانید. ولی متأسفانه همین کشاورزان ما وقتی می‌آمدند در یک مجموعه‌ای در یک جلسه‌ای صحبت می‌کردند، کارشناسان احساس می‌کردند همه چیز از دستشان رفته است. کارمندان و کارشناسان جهاد وقتی بچه‌های شرکت پیوند را می‌دیدند می‌گفتند حالا نمی‌گذارند ما حرف بزنیم؟! یعنی احساس حقارت می‌کردند اینها. سازمان تعاون روستایی هیچ کاری ندارد. فقط دخالت در کار. در صورتی که اینها نظارت کنند و ما را هدایت کنند. نه اینکه دخالت کنند. دخالت‌های بیجا. در صورتی که من باشم می‌گویم آفرین باریکلا درود بر شما واقعا کارتان خوب است. چی نیاز دارید؟ چی نیاز ندارید؟ من با چشمم این چیزها را دیدم. دیگر چطور می‌توانیم کار کنیم؟ من الان هم می‌توانم کار کنم. به شرطی که اینها دخالت نکنند. اصلا ما به اینها احتیاج و نیازی به اینها نداریم. تا کوچکترین کاری می‌کنیم دخالت می‌کنند."

بر خلاف دسته اول، برای عموم کشاورزان، پروژه مدیریت مشارکتی نقطه عطف مهمی نیست. تازه‌آباد اکنون درگیر شرایط خاص و جدیدی شده که عامل آن بی‌آبی است. بر خلاف ادعای هرج و مرج و بی‌عدالتی پیش از پروژه مدیریت مشارکتی، دوران ایده‌آل فعالیت تازه‌آباد را مربوط به زمان مدیریت محمد سید در تعاونی پیوند می‌دانند که از سال ۸۳ تا ۹۵ با جان و دل برای توزیع آب زحمت می‌کشید و با چانه‌زنی مدیران سد و شمشگیر را راضی به رهاسازی آب می‌کرد. مطلوبیت این دوره زمان بیش از آنکه مربوط به تغییر و تحولاتی در مدیریت شبکه باشد، حاصل وضعیت مناسب جریان آب گرگانرود بوده است. در نگاه کشاورزان مدت‌زمان فعالیت محمد سید که از ۵ سال قبل از شروع مدیریت مشارکتی تا زمان طی شدن ۳ سال دوره پایداری آن طول کشید به دوره‌هایی مجزا شامل قبل و بعد از پروژه مدیریت مشارکتی تفکیک نمی‌شود. در عوض پس از این زمان است که بی‌آبی همراه با پارتی بازی و بی‌نظمی آغاز می‌شود. بر خلاف گروه اول که همواره در تلاش هستند تا تازه‌آباد را تحت عنوان الگویی موفق بازنمایی کنند، از نگاه عموم کشاورزان شبکه آبیاری تازه‌آباد و تعاونی پیوند مرده است. قطع شدن ارتباط با شرکت که نموده‌های آن بی‌اطلاعی از مصوبات مجامع قبلی، زمان مجمع، سازکار جدید انتخابات هیات‌مدیره و اسامی اعضای هیات‌مدیره - و حتی بعضا مدیرعامل - و همچنین به حد نصاب نرسیدن تعداد کاندیدای انتخابات هیات‌مدیره است این موضوع را نشان می‌دهد.

توصیف کشاورزان از زمان پروژه مدیریت مشارکتی و فعالیت‌های ژاپنی‌ها نیز عموماً به موضوعات مختلفی غیر از مشارکت اشاره دارد. چیزی که اکنون از ژاپنی‌ها بازنمایی می‌شود این است که "خیلی کار می‌کردند، وقت‌شناس بودند، خانم ژاپنی چکمه‌پوش به صحرا و درون جوب‌ها می‌رفت، تا ۱۲ شب پای پارشال فروم بود، غذایشان سرد می‌شد ولی دست از کار نمی‌کشیدند، تشویق کردند که انار که درختی جنگلی است و سازگاری با آب و هوای اینجا دارد و همچنین زیتون بکارید، سرگروه آب‌بران تشکیل دادند و تعیین کردند که آب از کجا بیاید و چطور تقسیم بشود، برای صرفه‌جویی سرمایه‌گذاری کردند، بحث آبیاری و سم را

مدیریت کردند و حتی به جای من خودش سمپاشی می کرد، می گفتند زمین باید تسطیح شود، گفتند که الگوی کشت را باید یکنواخت بکارید و یک جاکشتی کنید، کلاس های توجیهی و عملی گذاشتند و گفتند که چگونه از آب به صورت بهینه استفاده شود". اشاره به این اقدامات همواره به این جمله ختم می شود که "برنامه شان خیلی خوب بود، به شرط اینکه آب باشد". در پاسخ به این سوال که این پیشنهادها از کجا آمده بود، پاسخ داده می شود که "خودشان می گفتند".

علاوه بر فعالیت هایی از جنس مدیریتی و آموزشی، بسیاری از تغییرات سال های اخیر در زیرساخت شبکه آبیاری نیز از سوی کشاورزان به هزینه کرد ژاپنی ها منتسب می شود. مواردی همچون "میلاردی خرج کردند غرب آب بندان برای اینکه لوله کشی بکنند، برق رسانی تا حدود ۷، ۸ کیلومتر از مزارعی که در مسیرشان بودند انجام دادند، ۲۰ تا گان گرفتند، زمین را تسطیح کردند، پمپاژ آب بندان را آنها تقبل کردند و حتی جریان سیل ۹۷ آنها برای تعمیر پمپ ها کمک کردند چون خودشان را متعلق به اینجا می دانستند." در حالی که بسیاری از این هزینه کردها را دولت ایران انجام داده است.

۴-۶-۳- تمایل به منجمد کردن زمان

بخش هایی از نتیجه گیری و پیشنهادهای مقاله "بررسی امکان پذیری حکمروایی خوب در فرآیند مدیریت مشارکتی آب در شهرستان آق قلا" (تار محمدی قورچی و دیگران، ۱۳۹۹) این تحقیق با هدف بررسی امکان پذیری مؤلفه های حکمروایی خوب در فرآیند مدیریت مشارکتی آب انجام شد و اطلاعات لازم را از ۱۹۲ نفر از کشاورزانی که در فرآیند مدیریت مشارکتی آب در اراضی تحت پوشش تعاونی پیوند شهرستان آق قلا مشارکت کرده بودند، مورد استفاده قرار داد. از طریق بررسی پیشینه تحقیق و همچنین مصاحبه با کارشناسان پروژه مورد نظر، شاخص های مناسب در قالب پنج مؤلفه اصلی حکمروایی خوب تدوین و امکان پذیری اجرای آنها در فرآیند بهره برداری مشارکتی آب بررسی شد. نتایج بررسی وضعیت تحقق مؤلفه های حکمروایی خوب در فرآیند مدیریت مشارکتی آب نشان داد که بیشتر پاسخگویان اعتقاد داشتند که مؤلفه های حکمروایی خوب در فرآیند مدیریت مشارکتی آب در منطقه مورد مطالعه در سطح قابل قبولی مورد توجه قرار گرفته است. در این بین مواردی مانند توزیع عادلانه آب، افزایش آگاهی بخشی در زمینه مسائل و مشکلات آب، شفاف بودن اطلاعات در زمینه آب و همچنین توسعه زیرساختهای آبیاری در فرآیند مدیریت مشارکتی آب در منطقه مورد مطالعه بیشتر مورد توجه قرار گرفته است. در این راستا انجام نظارت های دقیق میدانی توسط اعضای گروه های آبران جهت اطلاع از نحوه توزیع آب و اتخاذ راهکارهای انگیزشی و تشویق کننده جهت جلوگیری از تضاد آب و حفظ مشارکت در گروه های آبران پیشنهاد می شود. به علاوه تدوین قانون مورد توافق کلیه اعضای تعاونی جهت پرداخت آب بها در راستای شفافیت و انصاف در توزیع آب هم توصیه می شود. همچنین برگزاری جلسات توجیهی جهت آشنایی کشاورزان در خصوص تعمیر و بازسازی کانال ها و دریچه ها

و توجیه نوع فعالیت آنها و اجرای کارگاه‌های آموزشی طبق تجارت آموخته شده پیشنهاد می‌شود. همچنین نتایج آزمون تک نمونه‌ای هم نشان داد که فرآیند مدیریت مشارکتی آب در منطقه مورد مطالعه از نظر توجه به هر پنج مؤلفه حکمروایی خوب یعنی مشارکت مردمی و توافق جمعی، مسئولیت‌پذیری و قانون محوری، پاسخگویی و شفافیت، انصاف و کارایی و اثربخشی موفق بوده است.... می‌توان نتیجه گرفت که انجام گروهی کارهای مدیریت آب نقش کلیدی در حکمروایی خوب آب دارد.

بخش‌هایی از نتایج و بحث مقاله "ارزیابی ظرفیت نهادی در مدیریت مشارکتی آب، مورد مطالعه تعاونی پیوند شهرستان آق‌قلا" (تبریزی و دیگران، ۱۳۹۹)

در منطقه مورد مطالعه، کلیه مراحل توزیع تا مصرف آب با مشارکت گروه‌های آب‌بران تصمیم‌گیری و از حبابه موجود به صورت برابر استفاده می‌شود. در خصوص مؤلفه سوم که تامین منابع است، گویه توسعه فضای ساختمانی و زیرساخت فیزیکی مورد نیاز در دو حالت میزان اهمیت و وضعیت موجود در پروژه در اولویت اول است. این به این علت است که کلیه زیرساخت‌های فیزیکی تعاونی در اختیار گروه‌های آب‌بران است. در خصوص مؤلفه چهارم به نام ظرفیت مدیریتی، نتایج اولویت‌بندی نشان داد، گویه توان اجرای بدون تاخیر به موقع تصمیمات و ابتکارات در اولویت اول بوده و در حالت وضع موجود گویه در دسترس بودن مدیران برای مخاطبان، دارای رتبه اول است. طبق اطلاعات میدانی کلیه مدیران تعاونی به راحتی در دسترس هستند اما زمان تصمیم‌گیری به علت فرآیند طولانی تشکیل جلسات زمان‌بر بوده است.

ر بخش‌های قبلی نشان داده شد که پروژه مدیریت مشارکتی چگونه برای افراد کلیدی در این پروژه و خود تعاونی پیوند و شبکه آبیاری تازه‌آباد اعتبار ایجاد کرد و منافع این اعتبار چگونه توزیع شده است. نحوه بهره‌مندی از این اعتبار و منافع نیز علت تمایز در بازنمایی افراد از گذشته و امروز تازه‌آباد را مشخص می‌کند. اکنون می‌توان مجدداً به سوال طرح شده در مقدمه بازگشت که "چرا از پروژه مدیریت مشارکتی و شبکه آبیاری تازه‌آباد که زمانی در بوق و کرنا بود حرف جدیدی نمی‌شنویم؟" پاسخ این پژوهش به سوال بالا این است که در فضای مدیریت آب کشور تازه‌آباد تاکنون توسط کسانی بازنمایی شده است که تمایل دارند تازه‌آباد در زمان پروژه مدیریت مشارکتی منجمد شود و ثابت باقی بماند. زیرا این زمان و معرفی خود با ارجاع به آن برای ایشان منافعی به همراه دارد. شرایط تازه‌آباد کاملاً متفاوت از گذشته است، ولی سخنگویان آن در فضای رسمی و آکادمیک تمایل ندارند از وضعیت جدید حرف بزنند. متولیان و کسانی که پروژه مدیریت مشارکتی از آنها برند ساخته است دوست دارند زمان بایستند تا این موقعیت برایشان حفظ شود. ولی گذر زمان شرایط و مسائل جدیدی را ایجاد کرده است که در بیرون از تازه‌آباد دیده نشده است. در سطح کلان ملی نیز مسئولین و سازمان‌هایی که متولی تعریف و اجرای پروژه مدیریت مشارکتی تازه‌آباد بودند و وعده الگوگیری از آن برای حل مسائل آب در سایر مناطق را می‌دادند، تمایلی ندارند که از شکست‌ها و انحراف‌ها صحبت کنند. ممکن است به اندازه قبل نام "مدیریت مشارکتی تازه‌آباد" بر سر زبان‌ها نباشد، ولی تمایلی به توصیف وضعیت جدید آن هم نیست.

در این روایت حتی تازه‌آباد پیش از پروژه مدیریت مشارکتی نیز به عنوان معکوس و دیگری وضعیت پس از پروژه بازنمایی می‌شود. گویی در تاریخ بهره‌برداری آب و کشاورزی منطقه تا پیش از شروع پروژه مدیریت مشارکتی، لزوم مواردی همچون مشارکت، بهره‌وری و احساس مالکیت شبکه هیچ‌گاه موضوعیت و مورد توجه نبوده است. بنابراین تاریخ شامل دو دوره مجزا با روایتی یکدست و همگن از آن، یکی پیش از مستقر کردن مدیریت مشارکتی و یکی پس از آن می‌شود. گویی پروژه به همراهش چیزهایی آورده که از قبلش نبوده و پس از آن نیز قرار است نهادهای ساخته شده تا ابد مستمر باشد.

این نتیجه نشان می‌دهد چگونه پایلوت‌سازی و تبدیل شدن آن به best practice، مناسباتی از قدرت را ایجاد، تقویت و حفظ کرد تا در نتیجه آن افراد منتفع به دنبال منجمد کردن زمان و نقش‌ها باشند. افراد شاخص پروژه (هم در دولت و هم نماینده بهره‌برداران) تمایل دارند وضعیت موجود را بر اساس الگوی طراحی شده مدیریت مشارکتی آبیاری و نه شرایط موجود نمایش دهند. پروژه مشارکتی به جای آن که به انطباق‌پذیری با شرایط، ارتقای مشارکت و دموکراسی کمک کند، مانع آن شد. اکنون با تغییرات ساختار (حذف نهاد مشارکتی هیات‌امنا از سوی هیات‌مدیره و انتخاب اعضای هیات‌مدیره توسط نمایندگان دریچه‌ها و نه عموم کشاورزان)، تغییر زیرساخت آبیاری (بر مبنای گان بومدار) و تعارضات و اختلافات بین گروهی، دستیابی به اهداف پروژه مدیریت مشارکتی، حتی با فرض تامین منابع آب، دور از انتظار است. دیگر عموم کشاورزان نیستند که در شبکه آبیاری و تعاونی هویت دارند، بلکه شرکت باید با اسم و ویتیرینی درخشان موقعیتی برای افرادی محدود فراهم کند. برنامه‌ریزی و مداخله از بیرون برای طراحی نهادها در تازه‌آباد همراه با صلب شدن و منجمد شدن بود که برای افرادی خاص قدرتی ایجاد کرد و نهایتاً در عمل مشارکت و دموکراسی تضعیف شد. این نتیجه به هیچ وجه معادل با تجویز برای ممنوعیت مداخله از بیرون نیست. بلکه توجه را به این جلب می‌کند که نمی‌توان نهادها را در جایی مستقر کرد و به امید کارکرد مناسبش تا ابد بود. هر مداخله‌ای نیازمند توجه به تاریخی که اکنونش را ایجاد کرده و همچنین در نظر داشتن و آمادگی برای سمت و سوهای قصدنشده آن در آینده است. این نتیجه اگر چه ممکن است ناامیدکننده و بیش از حد پیچیده کننده باشد، ولی شاید بتواند جلوی ضررهای امیدواری ساده‌انگارانه از طراحی نهادی را کاهش دهد.

۵

جمع بندی

برنامه داشتن و برنامه ریزی کردن به ظاهر از اصول بدیهی در زندگی شخصی و اجتماعی ماست. بی برنامه‌گی صفتی منفی برای فرد یا سازمانی است که بی هدف و باری به هر جهت عمل می‌کند. با این حال این گزارش در تلاش بود تا برنامه ریزی را مساله ساز کند و شرایطی را نشان دهند که برنامه ریزی تبدیل به چالش‌ها و تبعاتی می‌شود که در نگاه اول دور از ذهن می‌نمود. به طور ویژه نسبت پویایی‌های قدرت در مواجهه با برنامه ریزی مورد بررسی قرار گرفت. برای این هدف برنامه ریزی در پیوند با مفاهیمی که معمولاً به آن مرتبط می‌شود بررسی شد. این مفاهیم دایره نسبتاً گسترده‌ای از استراتژی، سیاست‌گذاری، توسعه نهادی، طراحی، پیاده‌سازی، مشارکت و اقدامات حول پایداری منابع آب را در برمی‌گیرد. این گزارش شامل سه بخش اصلی است. در ابتدا بر ادبیات نظری متمرکز شد و نگاه به برنامه ریزی و پیاده‌سازی برنامه‌ها در سه حوزه نظری مدیریت و استراتژی، سیاست‌گذاری و نهادگرایی بررسی شد. سپس با تمرکز بر طراحی برنامه‌ها، تجربه سیگما در کالیفرنیا تجزیه و تحلیل شد و در فصل بعد پیاده‌سازی و نتایج برنامه در مورد پروژه مدیریت مشارکتی تازه‌آباد مطرح گردید.

در ادبیات استراتژی، سیاست‌گذاری و نهادگرایی دیدگاه‌هایی که نگاهی مبتنی بر امکان‌پذیری طراحی و تنظیم کنش‌ها و پرکنش‌های کنشگران درگیر در دستیابی به یک هدف جمعی را داشتند در مقابل دیدگاه‌هایی که نقش پیش‌آمدها و توزیع عاملیت به سطوح پایین‌تر و ناهمسان‌ها را پررنگ می‌بینند قرار داده شد. دسته اول نظریاتی هستند که معمولاً جنبه‌ای هنجاری دارند و نظریه را برای پیاده‌سازی اهداف تعیین شده به کار می‌گیرند. در این رویکرد رسیدن به هدف نیازمند در اختیار داشتن دستورالعمل‌هایی تا حدودی شفاف و کامل است. اما گروه دوم بر پیچیدگی‌های دنیای اجتماعی و نقش قدرتی که در سطوح مختلف توزیع یافته است، تاکید دارند و در چنین فضایی از ارائه نظریات هنجاری فراتر رفته و فرافرایبی پرهیز دارند.

آنچه را که موجب تمایز میان دورویکرد فوق‌شده است باید در لایه‌های زیرین هستی‌شناسی و معرفت‌شناسی‌های متمایز آنها بررسی کرد. در گروه اول از این نظریات، انسان موجودی عقلانی است که بر اساس طراحی الگوهای بهینه مبتنی بر افزایش سود می‌توان همراهی آن را جلب کرد. برای مثال اتکای تفکر مالکیت مشترک در جریان اصلی نهادگرایی بر انتخاب عقلانی، نظریه بازی و روانشناسی تکاملی، به خوبی در فضای فکری که به پوزیتیویسم، فردگرایی روش‌شناختی و مدل‌سازی رسمی اهمیت می‌دهد، تناسب دارد (Johnson, ۲۰۰۴). اما نگاه به عقلانیت در دسته دوم متکثرتر است و به عقلانیت اقتصادی خلاصه نمی‌شود؛ انسان برای تصمیم‌گیری هم‌زمان خودآگاه و ناخودآگاه عمل می‌کند و جذابیت اقتصادی، جنبه‌های روان‌شناختی، عرف‌ها و ملاحظات جامعه و روابط قدرتی پیچیده در مقیاس‌های محلی تا بین‌المللی بر آن تاثیر می‌گذارد.

ظهور رویکردهای مبتنی بر استراتژی خود ظهور، پیاده‌سازی پایین به بالای سیاست‌گذاری (و همچنین مخالفت با مدل‌های چرخه‌ای سیاست) و نهادگرایی انتقادی پس از به کارگیری معرفت‌شناسی و روش‌شناسی‌ای بوده است که علاقه‌مند بود شکل‌گیری هر یک از این حوزه‌ها را در عمل و از طریق پرکنش‌های اجتماعی ببیند. در واقع به جای تمایل به توسعه مدل‌هایی که توضیح‌دهنده روابط در همه جا و همه زمان‌ها باشد، مطالعه آن‌چه بر روی زمین و در عمل اتفاق می‌افتد، مورد توجه قرار می‌گیرد. اگر استراتژی، سیاست یا نهاد به جای شی یا اصول

و دسته‌بندی معین، پراکنش‌هایی هستند که مردم انجام می‌دهند، بنابراین ثبت آن‌ها در عکس‌برداری‌های تحلیلی فوری بسیار دشوار است. این پراکنش‌ها روابط قدرتی را در بردارند که در هر بستری به نحوی و ویژه عمل می‌کند و به همین جهت روش‌هایی که ترتیبات نهادی در موارد مختلف کار می‌کند ناهموار و پیچیده است و نمی‌توان قواعدی پایه‌ای را برای معرفی‌شان به آنها تحمیل کرد.

البته استروم و همکارانش نیز تلاش می‌کنند تا جنبه‌های پویای نهادها را از طریق ردیابی «قواعد در حال استفاده» ثبت کنند. علاقه آنها به روش‌هایی است که قواعد جمعی در واقع اعمال می‌شوند و در عمل تطبیق داده می‌شوند. با این حال، ثبت یا رمزگذاری این موارد بسیار دشوارتر از قواعدی است که به طور رسمی بیان شده است و این نیازمند تعهد مضاعفی به "حضور در میدان" برای شناخت منطق این قواعد است. با این حال رویکردهای دسته دوم نیز ویژگی‌هایی دارند که جذابیتشان را کم می‌کند. وقتی نهادگرایان انتقادی تمرکز را برای دربرگرفتن روابط و پراکنش‌های اجتماعی (که برخی از آنها ضمنی و غیرآگاهانه هستند) عمیق‌تر می‌کنند و در عین حال آن را به گونه‌ای گسترش می‌دهند که روندهای اجتماعی گسترده‌تری را در بر بگیرد، خطر از دست دادن قدرت توضیح‌دهنده در عمق و وسعت توصیف وجود دارد. به لحاظ اجرایی نیز ثبت "نهادها در حرکت" در واقع یک تلاش دشوار است که مستلزم مطالعات بلندمدت چند بعدی است و این موارد به ندرت مورد علاقه آژانس‌های تامین مالی قرار می‌گیرند (Berry, ۱۹۹۴). تحلیل‌های پیچیدگی که در رویکردهای انتقادی مورد توجه است، برای کسانی که به مداخلات توسعه مرتبط هستند جذابیت بسیار کمتری دارد. تأکید بر «آشفته‌گی» در شکل‌دهی استراتژی، سیاست و نهاد، راهی برای بررسی پیچیدگی ارائه می‌دهد، اما بدون متصل کردن آن در دستورالعمل‌های عملی، اغلب برای سیاست‌گذاران ناخوانا باقی می‌ماند (Mosse, ۲۰۰۶; Blaikie, ۲۰۰۶). در عوض رویکردهای طراحی محور به خاطر ساده‌سازی‌شان جذاب و مخصوصاً مورد پسند سیاست‌گذاران هستند. اتخاذ یک رویکرد طراحی محور ظاهراً راه‌حلی عملی برای معمای تضمین بهره‌برداری کارآمد و پایدار از منابع طبیعی بدون مداخله بیش از حد دولت ارائه می‌دهد (Asian Development Bank, ۲۰۰۹). ولی منتقدان پیشنهاد می‌کنند که این وضوح تنها از طریق ساده‌سازی بیش از حد به دست می‌آید، با این فرض که طراحی سازمانی با یک لوح سفید شروع می‌شود و در محدوده‌های واضح رخ می‌دهد. در واقع، برخی پیشنهاد می‌کنند که انتزاعات و ساده‌سازی‌های لازم برای تدوین سیاست، چنین سیاستی را در سطح واقعیت آشفته اجتماعی غیرقابل اجرا می‌کند (Lewis, ۲۰۰۹). ساده‌سازی‌های مد نظر رویکردهای پوزیتیویستی در عمل محقق نمی‌شود. برنامه‌ریزی استراتژیک، راهنماهای طراحی سیاست و اصول طراحی برای نهادهای قوی و بادوام به طور مکرر در ادبیات تکرار و تشریح شده و به عنوان راهنمایی برای اقدام، مستقیماً به اسناد سیاست‌گذاری و شرح خدمات پروژه ترجمه شده است (Cleaver and Franks, ۲۰۰۸). خود استروم نسبت به استفاده از اصول به عنوان طرح نهایی (بلوپرینت) برای طراحی سازمانی هشدار داده است؛ ضمن این هشدار، او هم در مورد سودمندی این گونه الگوبرداری بازاندیشی می‌کند و هم به طور محتاطانه‌ای آنها را به جای الگو، به عنوان "سوالات طراحی" فرمول‌بندی مجدد می‌کند (Ostrom, ۲۰۰۵).

۲۰۰۸ and ۲۰۱۰). با این حال، وضوح در سیاستگذاری مطلوب دانسته می‌شود؛ و این به انتخاب بین گزینه‌ها، کاهش عدم اطمینان و حفظ تمرکز بر مداخلات و نتایج خاص کمک می‌کند.

حال باید دید اگر بخواهیم مسیری را بین نیاز به تحلیل‌های پیچیده با دیدگاه عدالت اجتماعی از یک سو (ارزش‌های مهم برای پژوهشگران انتقادی و تفسیری) و نیاز به خوانایی و ارائه جهت‌گیری سیاست‌گذاری از سوی دیگر (هدف پژوهشگران پوزیتیویست) هدایت کنیم، تحلیل ما از نهادها چگونه خواهد بود؟ به دنبال دسته‌بندی بوراوی از تولید دانش جامعه‌شناختی، ممکن است تعریف پروژه‌ای که دانش عمومی بازاندیشانه‌ای را درباره نهادها و مدیریت منابع طبیعی ایجاد کند، مفید باشد (Burawoy, ۲۰۰۵, ۲۰۰۶, Cleaver, ۲۰۱۷). چنین دانشی می‌تواند دیدگاه‌های ابزاری مورد علاقه سیاست‌گذاران را با بازاندیشی انتقادی مفاهیم و تأثیرات زیربنایی آن‌ها که مورد علاقه دانشجویان علوم اجتماعی است، وارد تعامل سازنده کند. این شامل بررسی موشکافانه مدل‌های بدیهی رفتار انسانی و توضیح تعاملات افراد/نهادها/طبیعت در سطوح مختلف تحلیل می‌شود (Franks and Cleaver, ۲۰۰۹). چنین دانش عمومی بازاندیشانه‌ای شاید بتواند به نحو مفیدی به درک بهتر عملکرد و تأثیرات نهادها کمک کند و راه را برای مدیریت مؤثرتر اجتماعی منابع طبیعی نشان دهد. این پژوهش نیز به دنبال این بود تا ابزاری را که در مدیریت آب کاملاً طبیعی پنداشته شده، به نحوی انتقادی و بازاندیشانه مساله‌ساز کند. نه برای اینکه توصیه به کنار گذاشتن برنامه‌ریزی شود؛ بلکه برای اینکه تصور نشود این انتخاب بدون مناقشه و بدون برنده و بازنده خواهد بود.

مطالعه این ادبیات به لحاظ هستی‌شناسی، معرفت‌شناسی و متدولوژیک بینش‌های مهمی برای پژوهش‌ها و سیاست‌گذاری‌های حوزه مدیریت مشارکتی منابع طبیعی خواهد داشت. هدف از این مطالعه دستیابی به چارچوب مشخصی برای پژوهش نبوده است؛ بلکه قرار است توجه را به مسائلی که عموماً جزئی و حاشیه‌ای دانسته می‌شود جلب کند و ابزاری مفهومی برای دیدن و توصیف کردن ارائه دهد. این بررسی‌ها نشان‌دهنده ضرورت تأکید بر رویکردهایی همچون خودظهور بودن استراتژی، پیاده‌سازی پایین به بالای سیاست و بریکولاژ نهادی در مقابل برنامه‌ریزی است. اصرار به برنامه‌ریزی تلاش برای اعمال ارزش‌ها و پرکتیس‌های نخبگی همچون علم، قانون و فرایندهای رسمی و اداری به بهای ندیدن پرکتیس‌هایی از جنس مقاومت‌ها و ابتکارات عموم مردم است. این صدهای دیگری می‌تواند در جهت نوآوری و عدالت باشد و ندیدن آنها مجدداً رویکرد تمرکزگرایی را بازتولید می‌کند. در صورتی که این دیدگاه نخبگانی نه منطقی، عادلانه و نوآورانه است و نه حتی امکان‌پذیر. زیرا به دنبال محدود کردن دیدگاه‌ها و منافع درگیر تصمیم‌گیری است و فرض اشتباهی مبنی بر احاطه مدیر بر سازمان، سیاستگذار بر جامعه و نخبگان بر عموم مردم دارد که بر اساس آن به اجراپذیری خوش‌باورانه برنامه‌ها امیدوار می‌شود. اما دنیای واقعی دائماً به ما نشان می‌دهد که استراتژی‌ها، سیاست‌ها و طراحی‌های نهادی مطابق با آنچه در نظر بوده، اجرایی نمی‌شود. این تصور که دنیای ما صرفاً با برنامه‌ها ساخته می‌شود یا بهتر است ساخته شود زیر سوال می‌رود. با این حال برنامه‌ریزی و طراحی نهادی تا حدود زیادی اجتناب‌ناپذیر است. زیرا از یک سو در جهان امروز ما برخی از وظایف اجتماعی به یک مدیریت مرکزی واگذار شده است

(همچون دولت، سازمان یا گروه نمایندگان) و از سوی دیگر هماهنگی و انسجام برای اقدامات و نظارت‌پذیر کردن آنها مستلزم سطحی از تدقیق و معین و مدون کردن گام‌های پیش‌رو است.

بنابراین هم‌زمان نه می‌توان برنامه‌ریزی را نادیده گرفت و نه می‌توان وقوع رویدادها و نهادهای اجتماعی را به آن محدود کرد. دنیای واقعی حتی در تخصصی‌ترین حوزه‌ها حاصل کنش و پرکنش‌های شبکه‌های بسیار گسترده‌ای از انسان‌ها و حتی ناهم‌انسان‌ها است. بر خلاف تمایل نخبگان به برتری دادن به طراحی در برابر بریکولاژی‌هایی از پرکنش‌ها و قواعد و نهادهای متعدد، به صورت پیشینی هیچ کدام بر دیگری ارجحیت ندارند. فرایند برنامه‌ریزی دست بالایی را به نخبگان می‌دهد و به دنبال تصویب برنامه‌ها نیز موقعیت‌های ممتاز و رانت‌های برنامه شروع می‌شود. در مقابلش مقاومت‌ها در برابر برنامه‌ها هم شکل می‌گیرد. کار پژوهشی نیازمند توانایی‌هایی برای دنبال کردن مجموعه این اعمال قدرت‌ها و مقاومت‌ها است. اتفاقاً به جای آنکه پژوهش با تمرکز بر فرایند برنامه‌ریزی و اجرای برنامه‌ها شروع شود و از زاویه نگاه نخبگان دنیا را ببیند، همان‌طور که مطالعات فمینیستی یا مطالعات فرودستان به ما می‌گوید، ترجیح بر شروع پژوهش با دیدگاه مردمی است که برنامه‌ها به آنها تحمیل می‌شود و در موقعیت فرودستی قرار دارند (Haraway, ۱۹۸۸).

الزامات متدولوژیک این رویکرد، قرار گرفتن در موقعیت‌هایی است که سیاست‌ها یا نهادها در واقع شکل می‌گیرند و عمل می‌کنند. این کار مستلزم حرکت و دنبال کردن است و نباید تنها به شیوه‌های خاصی از پرکنش (همچون جلسات) یا گروه خاصی از افراد (همچون مسئولین) محدود ماند. رویکردی تفسیری از پژوهش نیاز است تا به جای تحمیل قواعد و مدل‌هایی به رفتار اجتماعی و ایجاد نهادها، بتواند معانی رفتار را از خلال پرکنش‌های زندگی روزمره استخراج کرد. چنین استراتژی پژوهشی کمک می‌کند تا به منافع و نقش‌ها توجه کرد و با رویکرد انتقادی بی‌عدالتی‌ها و طردها را رویت‌پذیر کرد.

برای ردگیری مفاهیم مورد علاقه این پژوهش در تجارب واقعی، دو نمونه مهم از برنامه‌ریزی یکی در سطح ایران و دیگری در سطح جهان مورد بررسی قرار گرفت. رویکرد تطبیقی برای پرداختن به موضوع این پژوهش کمک می‌کند تا اهمیت بستر را در متمایز شدن مسیرها نشان داد. به نحوی که بتوان با اشتراک‌ها و از آن مهمتر سازوکارهای متمایز فرایندهای برنامه‌ریزی در بسترهای سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، تاریخی و فرهنگی مختلف آشنا شد. این انتخاب متدولوژیک، دو کلیشه رایج و ذات‌گرایانه را در رویکردهای پژوهشی و سیاست‌گذاری زیر سوال می‌برد. اول کلیشه‌ای که به دنبال تعمیم‌بخشی و ارائه چارچوب‌های جهان‌شمول است و با ایده‌ای همچون "در همه جای دنیا و همه زمان‌ها این گونه بوده" مطرح می‌شود و کلیشه دیگری که کاملاً در سر دیگر طیف قرار دارد و خاص دانستن افراطی‌ای به همراه دارد و معتقد است "اینجا ایران است" و نمی‌توان شرایط آن را وارد گفتگو با شرایط جایی دیگر کرد. تجربه سیگما می‌تواند کمک کند تا برای کسانی که مسائل و تبعات برنامه‌ریزی را ناشی از خصلت‌های ذاتی "ایرانی بودن" می‌دانند، نمونه‌هایی از جهان "توسعه یافته" آورد. حکمرانی آب به ویژه آب زیرزمینی، صحنه‌ای از تعارض‌های خاموش یا آشکار شده است. گروه‌های مختلف منافع دارند که این منافع در تضاد با هم قرار می‌گیرد و برآیند اعمال نیروها موضوع افراد مختلف را در دسترسی

به آب تعیین می‌کند. بر این اساس حقوق آب و سایر نهادهای تنظیم‌گر روابط میان انسان‌ها و انسان با محیط اهمیتی بسیار زیاد دارد. این نهادها در طول تاریخ و به شکلی تدریجی شکل می‌گیرند و تغییر و تحول پیدا می‌کنند. با این حال، در سیر تحول و تطور نهادهای آب هر محدوده جغرافیایی، با مقاطعی مواجه هستیم که تحت فشار عواملی (همچون دولت یا اضطرار طبیعت) زمان‌های مهم و تعیین‌کننده‌ای هستند که اولویت و سرعت تحول نهادها بیش از پیش می‌شود. سیگما و سال‌های ابتدایی اجرای آن یکی از این مقاطعی است که مساله آب زیرزمینی کالیفرنیا را در سطح جامعه اولویت‌دار کرد و جلسات بسیاری برای طراحی نهادها صورت پذیرفت.

تجربه سیگما نشان می‌دهد که برنامه‌ها در مسیر طراحی شان چگونه در معرض تسخیر توسط گروه‌هایی بوده‌اند که بیشترین قدرت را داشته و اعمال کردند. برنامه‌ای که نتیجه این فرایند می‌شود، مصوب می‌شود، الزام قانونی پیدا می‌کند، اجرایش هنجار می‌شود و عمل نکردن به آن کجروی و تخلف و مستحق جریمه در نظر گرفته می‌شود، به تثبیت و تقویت موقعیت بازیگران قدرت‌مند و قدرتی که در زمان برنامه‌ریزی اعمال کردند، کمک می‌کند. فرایند برنامه‌ریزی که جلسات در آن نقشی پررنگ دارند، معماری‌ای دارد که به شیوه‌های خاصی از پرکتیس‌های اجتماعی امکان ظهور و بروز و پذیرش می‌دهد و شیوه‌هایی دیگر را حذف می‌کند و کنار می‌گذارد. برای دستیابی به صندلی تصمیم‌گیری هزینه‌هایی باید پرداخت شود که همه از آن برخوردار نیستند و برای ادعای پذیرفتنی کردن نیاز به زبان و ادبیاتی تخصصی است که عموم از آن بهره‌ای ندارند و اینجا هم پول می‌تواند آن را به خدمت گیرد. زبانی تخصصی که اتفاقاً ممکن است گاهی نه برای دستیابی به حقیقت، که برای افزودن جهل به کار برده شود. در نتیجه این معماری ممکن است گروه‌هایی را که منابع کافی برای مواجهه با هزینه‌های مبادلاتی آن ندارند، به حاشیه ببرد. حتی ممکن است صندلی‌ای برای نشستن و تریبونی برای صحبت کردن فراهم شود، ولی این امکانات همیشه برای دستیابی به قدرت و تاثیر بر تصمیم‌گیری کافی نیست.

این چالش و ناکامی توجه ما را به اهمیت توجه به بستر و زمینه‌های ساختاری تبعیض، برای مداخلات نهادی جلب می‌کند. توسعه نهادهای مشارکتی با تشکیل جلسات و دعوت ذی‌نفعان ممکن است به دموکراتیک و عادلانه شدن کمک کند؛ اما در مواجهه با نابرابری‌های ساختاری کافی نیست و حتی ممکن است به تقویت شکل‌هایی از بی‌عدالتی که وعده رفع آن را می‌داد، منجر شود. کمک به توسعه حکمرانی مشارکتی مستلزم سازماندهی و غلبه بر موانع سیاسی نقش‌آفرینی جوامع ضعیف است. با این حال باید در نظر داشت که شکل رایج از مشارکت، که نمود آن برگزاری جلساتی با حضور نمایندگان ذی‌نفعان است، مانند برنامه‌ریزی و برنامه‌ها، همواره محدودیت‌هایی را برای سوژگی و عاملیت گروه‌هایی از جامعه ایجاد می‌کند. گرایش حکمرانی مشارکتی به سمت همکاری توسط نخبگان و تداوم نابرابری‌های ریشه‌دار (Brisbois et al., 2019)، یک مانع مهم برای پیشبرد دسترسی‌های فقرا به آب از طریق برنامه‌ریزی و مدیریت است (Dobbin, 2020). در مقابل تلاش برای حل و فصل مسائل با برگزاری جلسات و شکل دادن فرایند برنامه‌ریزی، پرداختن به نابرابری‌های بنیادی پیش‌نیازی برای برنامه‌های حفاظتی و پایداری منابع آب است.

مطالعه سیگما نشان‌دهنده فعال شدن مسیرهای پیش‌بینی نشده سلطه و مقاومت در بستر مدیریت آب زیرزمینی کالیفرنیا است. همان‌طور که Müller و Boutié (۲۰۲۲) با مطالعه فرایند برنامه‌ریزی سیگما در دره کوایما کالیفرنیا نتیجه گرفتند، حکمرانی آب‌های زیرزمینی این منطقه معضلات ساختاری حکمرانی زیست‌محیطی نئولیبرال را گرد هم می‌آورد: یک دولت ضعیف، شرکت‌های قدرتمند، جمعیتی که به مشارکت فراخوانده شده‌اند، اما نه برای تصمیم‌گیری و یک منبع حیاتی محدود. نتایج مطالعه و تجزیه و تحلیل سیگما نشان داد که سازوکارهای مشارکت عمومی نیز خود عامل ایجاد محرومیت شد (Dobbin, ۲۰۲۱). سیگما نه توسط جوامع محروم ایجاد شده است و نه برای آنها، بلکه در جهت منافع کشاورزی و کنترل محلی آنها شکل گرفته است. سیگما دامنه آزادی زیادی برای سازوکار تعادل بخشی آبخوان به سطح محلی داد و این آزادی عمل تا حد زیادی توسط شرکت‌های بزرگ کشاورزی تسخیر شد. با این حال این شرکت‌ها همچنان از فرصت‌هایی فراسیگما برای دور زدن، کم اثر کردن و تعلیق آن استفاده کردند. بنابراین سیگما زمینه‌ای برای ظهور مسیرهای پیش‌بینی نشده فراهم کرد.

از سویی دیگر، جوامع محروم نیز شکل‌هایی از مقاومت را در برابر تسلط شرکت‌های بزرگ به کار گرفتند و آنها نیز بر ظهور نهادها و سازوکارهای جدید تاثیر گذاشتند. محلی‌گرایی استراتژی‌ای بود که شرکت‌های بزرگ به سیگما تحمیل کردند تا کنترل بر آب زیرزمینی از دست آنها خارج نشود. با این حال همین موضوع فرصت‌هایی برای در جریان قرار گرفتن و تاثیرگذاری عموم مردم برای به چالش کشیدن کجروی از تعادل بخشی آبخوان یا ندیدن حقوق آنها فراهم کرد. انتقال کنترل به سطح محلی، فرآیندهای متعدد سازمان‌دهی سیاسی و جامعه‌سازی را به حرکت درآورد که به طور خلاصه دامنه محدود قانون را به چالش کشید (Dobbin, ۲۰۲۱) و Müller & Boutié (۲۰۲۲). قبل از سیگما، نهادهای اندکی بر آب زیرزمینی کنترل داشتند و این منابع تنظیم‌گری چندانی نداشت. غیبت این نهادها در واقع یک حضور بود؛ حضوری برای امکان تخلیه آب زیرزمینی برای سودآوری صاحبان زمین‌های بزرگ واقع بر این آبخوان‌ها. اما ایجاد محدودیت‌ها فرصتی جدید بود تا سکوت و آرامش ظاهری شکسته شود تا وضعیت ناپایدار موجود به مساله کشیده شود. ناپایداری‌ها، تعارض‌ها، تبعیض‌ها و تفاوت‌ها از زیر زمین به رو آمد تا کشمکش‌هایی که در سکوت و بی‌خبری جریان داشت به عرصه عمومی کشیده شود. روایت‌های متضاد درباره گذشته و آینده آب زیرزمینی کالیفرنیا امکان ظهور و تقابل پیدا کردند. برای اولین بار، سیگما فضایی سیاسی را در کالیفرنیا ایجاد کرد که در آن شرکت‌ها دیگر به عنوان قدرت‌های نامرئی تلقی نمی‌شدند، بلکه مدیران آن‌ها به "دشمنانی" تبدیل شدند که می‌توان با ارزش‌ها و استراتژی‌های آنها مبارزه کرد (Müller & Boutié, ۲۰۲۲). بنابراین اگر چه سیگما عرصه‌ای از اعمال قدرت شرکت‌های بزرگ بود، باید آن را به خاطر فرصتی که برای آشکار شدن تعارضات پنهان و پرداخته شدن به آن فراهم کرد، ارزشمند دانست.

اگرچه در سیستم‌هایی با سطح قابل توجهی از تمرکززدایی تصمیم‌گیری، مفاهیم "برنامه‌ریزی" مشکلات مفهومی اساسی‌ای دارد، با این حال این موضوع بدین معنی نیست که پژوهشگرانی همچون مینتزرگ، ساباتیرو و کلیور

(که رویکردهایی مقابل برنامه‌ریزی را مطرح کردند) معتقد به هیچ شکلی از مداخله برنامه‌ریزی شده و تلاش برای طراحی نباشد. بلکه نوآوری نظری آنها به منظور پرهیز از ساده‌انگاری از مسیر خطی و پیش‌بینی‌پذیری از برنامه‌ریزی و پیاده‌سازی بوده است. آنچه استراتژی، سیاست یا نهاد را شکل می‌دهد کنش‌ها و پرکتیس‌هایی بسیار پراکنده و بر مبنای ارزش‌ها و منافع بسیار متکثر است و قصد به برنامه‌ریزی باید با لحاظ چنین محیطی پویا و با عدم قطعیت باشد.

در شرایط وجود تبعیض‌های ساختاری و عدم توازن قدرت کنشگران مختلف از یک سو و سپردن تصمیم‌گیری به سطح محلی غیر دولتی از سوی دیگر، فضا برای اعمال قدرت‌های محلی بیش از پیش فراهم می‌شود. همان‌طور که Roberts et al. (۲۰۲۱) بیان می‌کند قدرت گروه‌های ذینفع برای جلوگیری از تغییر در فضای سیاسی و حقوقی به سادگی قابل پیش‌بینی نیست و باید به مسیری که طی می‌شود و عملکرد ایالت، GSA ها و سایر نهادها و ذینفعان نگر نیست که چگونه در این مسیر قدم می‌گذارند. در چنین شرایطی اهمیت مداخله‌های دولت و سایر نهادهای فرامحلی (همچون سمن‌ها، دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی، رسانه و انجمن‌های اجتماعی و تخصصی) برای نظارت و کنترل به جهت کمک به صدادار شدن جامعه و دموکراتیک‌تر شدن فرایند ضرورت دارد. به ویژه در زمانی که پای مصارف آب شرب در میان باشد، نقش اساسی‌تری دولت برای حمایت از سیستم‌های آب آشامیدنی کوچک و روستایی از طریق اقداماتی همچون افزایش منابع/حمایت‌ها، مقررات سخت‌گیرانه‌تر و اجرای کامل تعهدات ضروری است (Dobbin, ۲۰۲۰). به این ترتیب، یافته‌ها از نقش مهمی برای مداخله دولت در حکمرانی‌های چندمرکزی حمایت می‌کنند (Bednar et al., ۲۰۱۹)، به ویژه برای حفاظت از برابری و اهداف خیر عمومی (Patrick, ۲۰۰۹; Lukasiewicz and Baldwin, ۲۰۱۷). طرفداران عدالت زیست‌محیطی و ذی‌نفعان جامعه روستایی که در سیگما شرکت می‌کنند نیز خواستار چنین کاربرد مثبتی از قدرت در قالب هدایت دولتی هستند (Morrison et al., ۲۰۱۹). با این حال، چنین نتیجه‌ای تناقض‌های بالقوه با منطق پایه‌ای رویکرد حکمرانی مشارکتی، تمرکززدایی، کنترل محلی و سپردن امور به خود ذی‌نفعان سطح خرد دارد.

در نهایت اهمیت سیگما نه به خاطر کشف فرمول تعادل بخشی آبخوان‌ها، بلکه به دلیل پررنگ کردن موضوع آب زیرزمینی و جلب توجه‌ها به آن و به وجود آوردن زمینه برای پرداختن به خود این منبع و تعارضات حول آن است. جنبه مثبت سیگما در ارائه راهکار آب زیرزمینی یکبار برای همیشه و شاید برای همه مناطق نیست. بلکه اثرش بر روی سطح آوردن روابط قدرتی است که پیشتر در زیر زمین دفن و پنهان شده بود. به نظر می‌رسد با این توصیف نباید انتظار داشت که سیگما مسیری مشخص (مثلاً مطابق با برنامه‌های تدوین شده) را طی کند. بلکه سیگما تازه شروع شده و میدان ارزشمندی برای پژوهش‌های مربوط به پایداری و عدالت است. مطالعه سیگما نشان داد که سازوکار قدرت در بستریک فرایند برنامه‌ریزی برای مدیریت منابع آب زیرزمینی کالیفرنیا چطور عمل می‌کند و دستخوش چه رویدادهای و نتایج برنامه‌ریزی نشده‌ای شده است. حکمرانی آب زیرزمینی پیش از سیگما، حین تهیه برنامه‌ها و احتمالاً پس از آن محصولی از بریکولاژ شدن قواعدی نهادی مختلف در کنار

نهادهای برآمده از طراحی بوده است. اینک باید دید در بستر کالیفرنیا نهادهای مربوط به تعادل بخشی آبخوان‌ها چقدر پویا و با بریکولاژ یا به صورت رسمی و برنامه‌ریزی شده شکل می‌گیرند و زندگی می‌کنند. اگر چه نمی‌توان ادعای تعمیم این نتایج به سایر بسترها داشت، اما این تجربه به بسط بینش و ارائه ابزارهای مفهومی‌ای کمک می‌کند که قابل گفتگو با سایر بسترها و سازوکارهای دیگر "برنامه" و "برنامه‌ریزی" است.

از سویی دیگر در تجربه تازه‌آباد با شکل‌های دیگری از جریان قدرت و سیاستی که برآمده از برنامه‌ریزی است، مواجه هستیم که به درک ما از مشارکت و ارائه راه‌هایی برای برون‌رفت از چالش‌های کنونی آن کمک می‌کند. طی سال‌های اخیر به دلیل ساخت سدها و آب‌بندان‌های جدید، توسعه سطح زیرکشت آبی در بالادست و خشکسالی، آب‌چندانی برای تعاونی پیوند فراهم نشده است. تجربه مدیریت مشارکتی نیز که به منظور بهبود امور اجرایی توزیع آب بین کشاورزان (و نه مشارکت به معنای کسب قدرت در برابر دولت و بهره‌برداران بالادست، برای سهم از آب مورد تعارض) انجام شده بود، نتوانست شرایط آبی را بهبود دهد. با فراهم نشدن آب، از نظر عموم کشاورزان تعاونی پیوند و شبکه آبیاری تازه‌آباد تمام شده است. با این حال مدیران تعاونی پیوند به واسطه اعتبار پروژه مشارکتی، توانسته‌اند فعالیت‌هایشان را در زمینه ارائه مشاوره و برگزاری کارگاه مدیریت مشارکتی در شهرها و کشورهای مختلف، دریافت وام، راه‌اندازی کسب‌وکارهای جدید، دریافت حمایت‌های بلاعوض دولتی و تامین تجهیزات آبیاری (با وجود اولویت نداشتن این منطقه) و استمرار ارتباط با جایکا ادامه دهند؛ بدون اینکه منافعی برای سهامداران باشد. این جریان به نحوی متمایز از سیگما، سیاست‌های زمان و زمان‌مندی را پررنگ می‌کند (Becker et al., ۲۰۲۱). به نحوی که در سیگما شرکت‌های بزرگ کشاورزی به دنبال به تعویق انداختن مداخله برای حفظ منافع خود به بهای نابودی آبخوان بودند ولی در تازه‌آباد افراد مشهور پروژه مدیریت مشارکتی، تمایل به انجماد و ثابت ماندن زمان در گذشته بودند تا از شهرت کسب شده همچنان بهره ببرند.

وضعیت بهره‌برداری آب در بالادست رودخانه گرگان‌رود و محروم شدن روستاهای پایین‌دست از حقوق آب خود، اهمیت دستیابی به معنایی موسع‌تر از واژه‌هایی همچون مشارکت و یادگیری را حول موضوعات حقوق آب و تخصیص آب رودخانه نشان می‌دهد. در شرایطی که حقوق آب دستخوش تغییر و تحولاتی شامل بیش‌بارگذاری بر حوضه‌های آبریز و کاهش آب تجدیدپذیر شده است، مشارکت باید بتواند از حذف سیستماتیک گروه‌هایی از انسان‌ها و طبیعت برای مطالبه حق آب و امکان دسترسی به آن جلوگیری کند. مسأله‌ای که این مشارکت باید بتواند به آن پاسخ دهد متفاوت از هدفی است که برای واگذار کردن فعالیت‌های بهره‌برداری، توزیع آب و نگهداری شبکه به کشاورزان مورد نظر بود. مهم‌تر از اینکه فعالیت‌های اجرایی دست چه کسی باشد (دولت یا خود مردم)، این است که چقدر گروه‌های مختلف در تصمیم‌گیری صدا دارند تا از حقوق خود دفاع کنند. چنین مشارکتی به دنبال اعمال قدرت پایین‌دستی‌ها و بهره‌برداران ضعیف، برای سهم شدن در منافع آب رودخانه است. یکی از نتایج چنین مشارکتی قدرتمند شدن عموم در برابر نخبگان و فرادستان است. تعریفی که نشان می‌دهد پروژه مدیریت مشارکتی تازه‌آباد در تحقق آن ناکام بوده است. اولاً این پروژه اگر چه به دنبال ارتقا عاملیت عموم کشاورزان و توجه به ارزش دانش و نظرات و خواسته‌های آنها بود، اما پس از چند سال، فرصتی

برای بهره‌مندی عده‌ای محدود فراهم کرد. از سوی دیگر تغییر و تحولات در تازه‌آباد ظرفیتی برای مطالبه‌گری آب در برابر بالادست فراهم نکرده است. در وضعیت بی‌قدرتی بهره‌برداران پایین‌دست، حقوق آب آنها فراموش شده و بازتخصیص آب به بالادست با سرعتی بسیار شدید رخ داده است و منابع آب قابل تنظیم سد و شمشگیر نیز عموماً به بهره‌برداری مزرعه نمونه اتکا یا روستاهای بالادست تازه‌آباد می‌رسد. این وضعیت اهمیت آگاهی کشاورزان از حقوقشان را علاوه بر دانستن تکنیک‌های آبیاری روشن می‌کند. اصطلاح "حقابه" دائماً در صحبت کشاورزان تازه‌آباد تکرار می‌شود. با این عبارت که "تازه‌آباد حقابه‌ای ندارد". اما مشخص است که این جمله تکرار حرف مسئولان اداری بخش آب به مسئولین تعاونی بوده است. بدون اینکه رویکردی انتقادی نسبت به آن وجود داشته باشد یا مشخص شود که این "حقابه‌ای" که نداریم، اساساً معنی‌اش - حتی با استناد به قانون و نه نگاهی تکررگرایانه به آن - چه هست و چرا نداریم؟ "حقابه‌ای ندارید" دولتی‌ها یعنی موظف نیستیم به شما آبی تحویل بدهیم. این عدم ضرورت، فشاری به مدیریت آب برای توازن میان مصرف آب در بالادست و پایین‌دست به وجود نمی‌آورد. در شرایط آشنا نبودن جامعه با حقوق آب خود و عدم پیگیری ساختارهای موجود برای این امر، مطالبه آب برای شبکه تازه‌آباد صرفاً یک درخواست اداری مسئولین تعاونی از مدیران سد است، و نه مطالبه و جنبشی برای توزیع عادلانه آب.

حتی در چنین شرایطی، ساخت سد جدید نرماب چهل‌چای با ظرفیت تنظیم اسمی ۲۰۴ میلیون مترمکعب، بدون اینکه از منظر کمبود آب پایین‌دست، مخالفتی جدی در برداشته باشد یا حتی توجهی به آن جلب شود، در حال تکمیل است. اگر چه ساخت سدهای جدید پس از سیل‌های استان گلستان، به ویژه در اسفند ۹۷، با گفتمان محافظت از استان در برابر خسارت‌های سیل سرعت پیدا کرد، اما علاوه بر تأثیرات منفی بر پایین‌دست گرگان‌رود در خشکسالی، عملکرد سدها در زمان سیلاب‌های بزرگ نیز لزوماً مفید نبوده است. به گونه‌ای که ذخیره آب سدها در سال‌های کم‌بارش موجب قطع جریان به سمت پایین‌دست بوده و در زمان سیلاب‌های بزرگ نیز این سدها ظرفیت مهار آب را نداشته‌اند. اما به دلیل قطع جریان مستمر در بستر رودخانه در اغلب مواقع سال و تغییر در کاربری حریم و بستر، این بار جوامع بیش از قبل در معرض خسارت سیلاب‌ها قرار می‌گیرند. سدهای جدیدی که در استان گلستان ساخته شده هم بالای خشکسالی را برای پایین‌دست مضاعف کرده و هم بالای سیلاب را.

بنابراین هر دو مورد سیگما و تازه‌آباد انحراف برنامه‌ریزی و مشارکت جلسه‌ای را از اهداف مورد نظر اولیه نشان می‌دهند. در هر دو مورد می‌توان سازوکارهای سیاست‌های زمان و سیاست‌های فضا و مقیاس را که به کنترل و تسخیر نهادهای عمومی و به طور کلی شکل گرفتن نهادها می‌انجامد، مشاهده کرد. البته این سازوکارها با وجود شباهت‌هایش در کسب قدرت بیشتر برای افراد و سازمان‌های صاحب نفوذ قبلی، در دو بستر مختلف و شیوه‌هایی متمایز روی می‌دهند.

اینجا مجدداً می‌توان به هدف و متدولوژی این پژوهش بازگشت. همان‌طور که در بخش ادبیات نظری گفته شده، در دو مطالعه موردی نیز هدف تجویز توصیه و رویکردی ساده برای مداخلات سیاستی و نهادی نیست. در

مقابل، اتفاقاً هدف رویکردی مقابل ساده‌سازی صورت گرفته در مدل برنامه‌ریزی بوده است. اگر برنامه‌ریزی به دنبال ساده‌سازی جهان است، گذار از آن پیچیده‌سازی را می‌ستاید. ضرورت پیچیده‌سازی از آنجائشی می‌شود که واقعیت پیچیده است، و واقعیت پیچیده است زیرا اولاً قدرت در مقیاس‌های بسیار خرد تا بسیار کلان نقش بازی می‌کند و دائماً تغییر شکل می‌دهد و بازتولید می‌شود و ثانیاً انسان‌ها و ناانسان‌ها و مسائلشان تاریخی دارند که لایه‌های زیرین امروزشان برآمده از این تاریخ و استمرارها و پیش‌آمدهای آن است. در چنین بستری، مداخلات ما نتایجی به همراه دارند که کاملاً «قصده نشده» و دور از ذهن هستند. پژوهش‌ها و اقدامات ما باید ظرفیت دیدن این پیچیدگی‌ها را داشته باشد. ساده‌سازی و توصیف جهان در مدل‌هایی جهان‌شمول، رسیدن به سطحی از انتزاع است که جزئیات را پنهان می‌کند؛ جزئیاتی که شیطان در آن خفته است و جزئیاتی که طرد و تبعیض را طبیعی و پذیرفتنی جلوه می‌دهد. پژوهش انتقادی به جای تمایل برای ارائه تجویزهایی به منظور ساختن جهان، باید در پس و پشت مفاهیم، چارچوب‌ها و نظریات، دائماً شکل‌های مختلف قدرت را رویت‌پذیر کند. کار ما تقدس‌زدایی از دانشی است که بر واقعیت اجتماعی تحمیل می‌شود تا با تقلیل آن به روابطی ساده، بی‌عدالتی‌ها را پنهان کند و با برتری دادن به همین دانش، تصمیم‌گیری و ساختن جهان را به انحصار نخبگان در آورد. در جهانی که دولت‌ها و شرکت‌ها خود را مکلف به ساخت‌وساز دائمی برای ما می‌دانند، بهتر نیست کار ما در پژوهش، حداقل بخشی از ما، به جای ارائه راهکار مداخله برآمده از مدل‌هایمان، تخریب جهان‌های مفهومی‌ای باشد که نحوه عملکرد قدرت را نامرئی کرده است؟ آیا تنها روش به کارگیری نظریه، تطبیق واقعیت اجتماعی با آن و جای‌گذاری داده‌های حداقلی گردآوری‌شده در چارچوب‌های نظریه، برای ادعای بازنمایی واقعیت است؟ یا به شکلی متفاوت، نظریه می‌تواند ابزاری باشد تا زبان و جهان مفهومی ما را برای گشودگی در برابر واقعیت و پیچیدگی‌هایش وسعت بخشد؟ بنابراین مجدداً باید گفت که انتقاد از برنامه‌ریزی به معنی تجویز کنار گذاشتن آن نیست، بلکه به معنی بدیهی پنداشتن آن برای نامرئی کردن بی‌عدالتی است.

ممکن است این انتظار وجود داشته باشد که فرآیند رسمی، که در آن چارچوب نهادی روشن و به خوبی تثبیت شده است، مکانی باشد که در آن کثرگرایی امکان بروز بیشتری دارد. به طوری که طرفین حق اظهار و شنیده شدن در یک زمین بی‌طرف را دارند. با این حال، اتفاقاً با برتری دادن به شکل‌هایی از دانش و پرکنیس در چنین جلساتی، حذف و طرد به صورت زیرپوستی عمل می‌کند. رقابت بین منافع مختلف، نمونه‌ای از رژیم‌های برنامه‌ریزی که بر جلسات عمومی متکی هستند و فرآیندهای رسمی را در این مورد مشخص می‌کند، آنتاگونیسم زیربنایی را از بین نمی‌برد، بلکه آن را در داخل آن فضا خاموش می‌کند و آن را مجبور به ورود به فضاهای غیررسمی می‌کند. همانطور که McClymont (۲۰۱۱) پیشنهاد می‌کند، "حذف یک دیدگاه آن را حذف نمی‌کند، بلکه آن را از عرصه بحث حذف می‌کند".

در یک فضای منازعه‌آمیز هر دانشی و هر تصمیمی در فرایند برنامه‌ریزی، جانبدارانه است و در خدمت نیروهایی از میدان عمل می‌کند. تلاش برنامه‌ریزی برای اینکه بگوید به راهکارهایی صلح‌آمیز و بدون تعارضی می‌رسد که همه در آن پیروز خواهند بود، اتفاقاً در جهت خاموش کردن نیروهایی خواهد بود که در فرایند برنامه‌ریزی و

خلق دانش هژمونی نداشته‌اند. روابط قدرت آنچه را که مشروع تلقی می‌شود یا نمی‌شود شکل می‌دهد. این روابط فراتر از چارچوب‌های برنامه‌ریزی (به‌ویژه در قالب شیوه‌های هژمونیک) و عواملی که در درون آن‌ها فعالیت می‌کنند، ماهیت منازعه را شکل می‌دهند. علاوه بر این، وضعیت هژمونیک رویه‌های تئولیرالی که به نوبه‌ی خود به نوعی واقع‌گرایی عمل‌گرا و مدیریت فنی امتیاز می‌دهد، فضا را برای بیان یک سیاست مشورتی می‌بندد. درون چارچوب برنامه‌ریزی نیز، سیاست، قانون، رویه‌های اداری و علم مدرن، آنچه را که می‌تواند یا نمی‌تواند در انتخاب برنامه‌ها در نظر گرفت، شکل می‌دهد و تصمیم‌گیرندگان را راهنمایی می‌کند. بنابراین جلسات برنامه‌ریزی معماری خاصی دارد که از پیش برخی از امور مجاز یا غیرمجاز می‌شوند. این معماری همواره راهنمای خاصی برای تعیین دستور کار و نتایج جلسات خواهد بود و گفتمان‌های خاصی را منعکس می‌کند. نحوه برگزاری جلسات، تنظیم دستور کارها و شرکت در کارگروه‌ها، مکان‌های برگزاری، فرصت‌ها و شیوه‌های بحث درون جلسات و انتخاب بازدیدها بر نتایج تاثیرگذار است. حتی زمانی که جلسات برای عموم آزاد است این معماری جلسات در جهت حمایت از شکل‌های خاصی از خروجی است.

بنابراین همان‌طور که Ploger (۲۰۰۴) می‌گوید اغلب خود شیوه‌های درون سیستم‌های برنامه‌ریزی هستند که پتانسیل دموکراتیک یک تکثرگرایی درون فضای منازعه‌آمیز را محدود می‌کنند. اکنون سوالی که پیش می‌آید این است که چگونه می‌توان هم‌زمان قدرت تخریب نزاع را کاهش داد و در دام تبعیض و طرد ناشی از برنامه‌ریزی هم نیافتاد و به گسترش دموکراسی کمک کرد؟ Mouffe (۲۰۰۰ و ۲۰۱۳) در عین اینکه می‌گوید که ما باید بر خصلت آنتاگونیستی امر سیاسی تاکید بگذاریم، از آگونیسم برای دستیابی به دموکراسی دفاع می‌کند. آگون نوعی جدل است، البته نه چیزی مثل یک "جنگ"، بلکه همچون نوعی "ستیز رقابتی" جدلی توأم با نقش‌ها و بدون تخریب. به بیان Mouffe (۱۹۹۹)، دیگر نباید به "دیگری" به عنوان دشمنی نگریست که باید نابودش کرد، بلکه او را باید همچون یک "رقیب" در نظر گرفت. رام کردن آنتاگونیسم (دشمن) از رابطه‌ای که ممکن است منجر به خشونت و/یا ازکار افتادگی شود به آگونیسم (خصم/دشمنان دوست). اگر هدف در محیط پر تعارض، تبدیل آنتاگونیسم بین دشمنان به بحث آگونیستی بین خصم‌ها یا دشمنان دوست باشد، باید به این توجه کرد که چگونه شیوه‌های هژمونیک ماهیت منازعه را شکل می‌دهند. در جایی که پلورالیسم آگونیستیک در زمینه برنامه‌ریزی به کار می‌رود، بسیار مهم است که به استدلال‌های موفه درباره نقش گفتمان و هژمونی نزدیک بمانیم - حوزه‌ای که به نظر می‌رسد با ظهور برنامه‌ریزی آگونیستی در تئوری برنامه‌ریزی نادیده گرفته می‌شود (Fouge re and Bond, ۲۰۱۸).

در شرایط کنونی، که در آن فرآیندهای پساسیاسی به طور سیستماتیک پیش آمده‌ها و امکانات را برای آلترناتیوها محدود می‌کند، نیاز به عقب‌راندن در برابر گرایش‌های فنی-مدیریتی برنامه‌ریزی معاصر وجود دارد. اکتیویسم در اینجا نقش مهمی می‌تواند داشته باشد، هم در تصمیمات و هم در برجسته کردن جهان‌بینی‌ها و گفتمان‌های جایگزین در انظار عمومی و ایجاد فرصت‌هایی برای گشودن راه‌های جدید و درج تخیلات جایگزین. اگرچه اکتیویسم ممکن است تأثیرات فوری بر یک تصمیم نداشته باشد، اما همچنان در درازمدت برای جلب حمایت

عمومی در ایجاد امکان تغییر در فرایندهای تصمیم‌گیری و ارزش‌های زیربنای تصمیم‌ها بسیار مهم است. اکتیویسم به‌عنوان کنش سیاسی خارج از فرآیند رسمی به پاسخی انتقادی تبدیل می‌شود؛ فضای رسمی‌ای که در آن صداهای مخالف فعالان قبلاً از آن حذف شده بودند (Ganesh and Zoller, ۲۰۱۲). اکتیویسم، محدودیت‌های مشارکت رسمی را به چالش می‌کشد، دستور کار را برای بحث باز می‌کند و رویکرد پساسیاسی موجود در فرایندهای تصمیم‌گیری زیست‌محیطی را مختل می‌کند و یک بار دیگر فرایندهای پساسیاسی را دوباره سیاسی می‌کند. چنین اکتیویسم آنتاگونیستی می‌تواند راهی برای جامعه برای آماده‌شدن برای گفتگو باشد و پیش‌آمدها یا تخیل‌هایی را برای انجمن‌های سیاسی و رقابت ایجاد کند که ممکن بود در غیر این صورت رخ ندهد (Fung, ۲۰۰۵; Ganesh and Zoller, ۲۰۱۲).

در نهایت، همان‌گونه که این پژوهش به دنبال وارونه کردن تصویر رایج از تازه‌آباد و منظری انتقادی از سیگما بود، خودش نیز برای به سوال کشیده شدن و نقد ادعاهایش گشوده است. مخصوصاً که سیگما و تازه‌آباد هر دو همچون سایر محدوده‌های طبیعی و جوامع انسانی در حال پویایی و تغییر و تحول هستند و آینده آنها می‌تواند تفسیر این پژوهش را تقویت یا زیر سوال ببرد. در موقعیتی که امکان بهره‌برداری از آب در صورت جریان قابل توجه در گرگان‌رود و امکان آبیاری در تازه‌آباد فراهم شود (که در وضعیت موجود به نظر می‌رسد تنها در هنگام سیلاب‌های بزرگ ممکن می‌شود)، می‌توان به شناخت بیشتر و جدیدتری از تازه‌آباد دست پیدا کرد. اگر چه تغییرات ساختار و حذف هیات‌امنا، تغییر آبیاری به گان بومدار و عدم شفافیت و اختلافات ایجاد شده چیزهایی نیست که اگر آب بیاید هم به قبل برگردد ولی همچنان سوال قابل طرح این است که آیا این ادعا درست است که در چنین شرایطی به سرعت زیرساخت شبکه آماده می‌شود و کشاورزان با دانش به دست آمده، همچون سال‌های اجرای پروژه مدیریت مشارکتی، آب را عادلانه و بهره‌ور مدیریت می‌کنند؟ یا تعاونی و شبکه آبیاری واقعاً مرده است و از یک مرده نمی‌توان انتظار برگشت به گذشته‌اش را داشت؟ در مورد سیگما نیز با ورود جدی‌تر به اجرا و مداخلات واقعی برای کاهش میزان مصارف و تعادل بخشی آبخوان، احتمالاً شکل‌های جدید و شاید جدی‌تری از سیاست‌ورزی کنشگران قابل مشاهده خواهد بود. در اینجا نیز تغییر و تحول برنامه‌ها در اجرا و سازوکارهای بریکولاژی یا طراحی شده نهادها موضوعات جالبی برای پژوهش خواهد بود.

٦

منابع

- Acheson, J. (2006) 'Institutional Failure in Resource Management', *Annual Review of Anthropology* 35, pp. 117–34.
- Agrawal, A. (2005) *Environmentality: Technologies of Government and the Making of Subjects*. Durham, NC, Duke University Press.
- Aligica, P. D. and Boettke, P. (2011) 'The Two Social Philosophies of Ostrom's Institutionalism', *Policy Studies Journal*, 39, 1, pp. 29–49.
- Andrews, K. R. (1980). *The Concept of Corporate Strategy*, rev. edn. Homewood, IL: Irwin.
- Ansoff, H. I. (1965). *Corporate Strategy*. New York: McGraw-Hill.
- Asian Development Bank (2009) *Kiribati's Political Economy and Capacity Development*. Mandaluyong City, Philippines, ADB.
- Balazs, C. L., & Lubell, M. (2014). Social learning in an environmental justice context: A case study of integrated regional water management. *Water Policy*, 16(S2), 97-120.
- Balazs, C. L., Morello-Frosch, R., Hubbard, A. E., & Ray, I. (2012). Environmental justice implications of arsenic contamination in California's San Joaquin Valley: a cross-sectional, cluster-design examining exposure and compliance in community drinking water systems. *Environmental Health*, 11(1), 1-12.
- Balazs, C., Morello-Frosch, R., Hubbard, A., & Ray, I. (2011). Social disparities in nitrate-contaminated drinking water in California's San Joaquin Valley. *Environmental health perspectives*, 119(9), 1272-1278.
- Bardach, E. (1977). *The Implementation Game. What Happens After a Bill Becomes a Law*. Cambridge: MIT Press.
- Barron, D. J., & Frug, G. E. (2005). Defensive localism: A view of the field from the field. *JL & Pol.*, 21, 261.
- Beall, J. (2005) 'Decentralizing Government and Decentering Gender: Lessons from Local Government Reform in South Africa', *Politics and Society* 33, 2, pp. 253–76.
- Becker, C. D., & Ostrom, E. (1995). Human ecology and resource sustainability: the importance of institutional diversity. *Annual review of ecology and system-*

atics, 113-133.

Becker, T., Brauner, C. & Esposito, F. (2021). Chronopolitics: Time of politics, politics of time, politicized time. Conference, German Historical Institute, London.

Bednar, D., Henstra, D., & McBean, G. (2019). The governance of climate change adaptation: are networks to blame for the implementation deficit?. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 21(6), 702-717.

Benjaminsen, T. and Lund, C. E. (2002) 'Formalisation and Informalisation of Land and Water Rights in Africa: An Introduction', *European Journal of Development Research*, 14, 2, pp. 1–10.

Berkes, F. (2007) 'Community-Based Conservation in a Globalized World', *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 104, 39, pp. 15188–93.

Bernacchi, L. A., Fernandez-Bou, A. S., Viers, J. H., Valero-Fandino, J., & Medellín-Azuara, J. (2020). A glass half empty: Limited voices, limited groundwater security for California. *Science of the Total Environment*, 738, 139529.

Berry, S. (1994) 'Resource Access and Management as Historical Processes: Conceptual and Methodological Issues', in C. Lund and H. Marcussen (eds) *Access, Control and Management of Natural Resources in Sub-Saharan Africa: Methodological Considerations*, Occasional Paper 13, Roskilde University, Roskilde, pp. 24–45.

Berry, S. (2005) 'Poverty Counts: Living with Poverty and Poverty Measures', paper presented at the International Conference on the Many Dimensions of Poverty, Carlton Hotel, Brasilia, Brazil, 29–31 August.

Beutler, L. 2013. Personal accounts based on interviews with group members prior to development of the California Water Plan Update Process Guide, Vol. 4, 2015.

Bierschenk, T. and de Sardan, J.-P.-O. (2003) 'Powers in the Village: Rural Benin between Democratisation and Decentralisation', *Africa*, 73, 2, pp. 145–73.

Blaikie, P. (2006) 'Is Small Really Beautiful? Community-Based Natural Re-

source Management in Malawi and Botswana', *World Development*, 34, 11, pp. 1942–57.

Blomquist, B. (2016). Implementing California's sustainable groundwater management act (SGMA). In Ostrom Workshop Colloquium, Indiana University.

Bobrow, D.B. and Dryzek, J.S. (1987) *Policy analysis by design*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.

Boelens, R. (2008) *The Rules of the Game and the Game of the Rules: Normalization and Resistance in Andean Water Control*, Wageningen University, Wageningen.

Boelens, R. (2015) 'Water, Power and Identity. The Cultural Politics of Water in the Andes', London and Washington DC: Routledge/Earthscan.

Bovaird, T. (2008). Emergent strategic management and planning mechanisms in complex adaptive systems: the case of the UK Best Value initiative. *Public management review*, 10(3), 319-340.

Brand, R., & Gaffikin, F. (2007). Collaborative planning in an uncollaborative world. *Planning theory*, 6(3), 282-313.

Brisbois, M. C., Morris, M., & de Loë, R. (2019). Augmenting the IAD framework to reveal power in collaborative governance—An illustrative application to resource industry dominated processes. *World Development*, 120, 159-168.

Brown, S. L., Brown, S. I., Brown, S. L., & Eisenhardt, K. M. (1998). *Competing on the edge: Strategy as structured chaos*. Harvard Business Press.

Brunet, J. P., Mintzberg, H., and Waters, J. A. (1986). 'Does Planning Impede Strategic Thinking? Tracking the Strategies of Air Canada from 1939 to 1976', in R. B. Lamb (ed.), *Advances in Strategic Management*, Vol. 4. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Burawoy, M. (2005) 'For Public Sociology', *American Sociological Review*, 70, pp. 4–28.

Burawoy, M. (2006) 'Open the Social Sciences: To Whom and For What?' Address to the Portuguese Sociological Association, 30 March, http://sociology.berkeley.edu/faculty/burawoy/burawoy_pdfburawoy-open_thesocialsciences.

pdf.

California Department of Water Resources. (2018). California water plan update 2018.

Carter, C., S. R. Clegg, and M. Kornberger. 2008. "Strategy as Practice." *Strategic organization* 6 (1):83–99.

Chase Smith, R., Pinedo, D., Summers, P. M. and Almeyda, A. (2001) 'Tropical Rhythms and Collective Action: Community-Based Fisheries Management in the Face of Amazonian Unpredictability', *IDS Bulletin*, 32, 4, pp. 36–46.

Chhotray, V. (2007) 'The "Anti-Politics Machine" in India: Depoliticisation Through Local Institution Building for Participatory Watershed Development', *Journal of Development Studies*, 43, 6, pp. 1037–56.

Cinner, J. E., Basurto, X., Fidelman, P., Kuange, J., Lahari, R. and Mukminin, A. (2011) 'Institutional Designs of Customary Fisheries Management Arrangements in Indonesia, Papua New Guinea, and Mexico', *Marine Policy*, in press, corrected proof.

Clark, B. Y., & Whitford, A. B. (2011). Does more federal environmental funding increase or decrease states' efforts?. *Journal of Policy Analysis and Management*, 30(1), 136-152.

Cleaver, F. (2017). *Development through bricolage: rethinking institutions for natural resource management*. Routledge.

Cleaver, F., Franks, T., Boesten, J., & Kiire, A. (2005). *Water governance and poverty: What works for the poor*.

Cleveringa, R., Kay, M., & Cohen, A. (2009). *Synthesis of strategic approaches: enhancing pro-poor investments in water and rural livelihoods*. International Fund for Agricultural Development (IFAD), Rome.

Conrad, E., Martinez, J., Moran, T., DuPaw, M., Ceppos, D., & Blomquist, W. (2016). To consolidate or coordinate? Status of the formation of groundwater sustainability agencies in California.

Conrad, E., Moran, T., DuPraw, M., Ceppos, D., Martinez, J., & Blomquist, W. (2018). Diverse stakeholders create collaborative, multilevel basin governance

- for groundwater sustainability. *California Agriculture*, 72(1), 44-53.
- Cox, M., Arnold, G. and Villamayor Tomás, S. (2010) 'A Review of Design Principles for Community-Based Natural Resource Management', *Ecology and Society*, 15, 4, pp. 38–60.
- deLeon, P. (2001). A Democratic Approach to Policy Implementation. Paper prepared for presentation at the Annual Meeting of the American Political Science Association, August 31, San Francisco.
- DeLeon, P. (2005). Social construction for public policy.
- Dennis, E. M., Blomquist, W., Milman, A., & Moran, T. (2020). Path dependence, evolution of a mandate and the road to statewide sustainable groundwater management. *Society & Natural Resources*, 33(12), 1542-1554.
- Department of Water Resources, State of California (2013) Water Action Plan, Update 2013. Volume 1 – The Strategic Plan, Chapter 3: California Water Today. Sacramento, CA: California Department of Water Resources
- Department of Water Resources, State of California (2014) California Groundwater Elevation Monitoring: Basin Prioritization. Sacramento, CA: California Department of Water Resources
- Dobbin, K. B. (2020). "Good luck fixing the problem": Small low-income community participation in collaborative groundwater governance and implications for drinking water source protection. *Society & Natural Resources*, 33(12), 1468-1485.
- Dobbin, K. B. (2021). Environmental justice organizing as commoning practice in groundwater reform: Linking movement and management in the quest for more just and sustainable rural futures. *Elem Sci Anth*, 9(1), 00173.
- Dobbin, K. B., & Lubell, M. (2021). Collaborative governance and environmental justice: Disadvantaged community representation in California sustainable groundwater management. *Policy Studies Journal*, 49(2), 562-590.
- Dobbin, K., Boštic, D., Kuo, M., & Mendoza, J. (2020). SGMA and the Human Right to Water.
- Dogan, M. (1975). The Mandarins of Western Europe. The Political Role of Top

- Civil Servants. New York: Sage.
- Easton, D. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. New York/London: John Wiley.
- Easton, David 1965: *A Systems Analysis of Political Life*, New York.
- Edelman, M. (1971). *Politics as Symbolic Action*. Chicago: Markham.
- EKI Environment and Water, Inc. (EKI). (2017). Preliminary findings from review of the USGS Study of the Cuyama Valley Groundwater Basin. Report. Burlingame, California. EKI.
- Elmore, R.F. (1979/1980). Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions. *Political Science Quarterly*, 94, 601–616.
- Elmore, R.F. (1985). Forward and Backward Mapping. In K. Hanf and T.A.J. Toonen (eds), *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*, pp. 33–70. Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- Fleuret, P. (1985) 'The Social Organization of Water Control in the Taita Hills, Kenya', *American Ethnologist*, 12, 1, pp. 103–18.
- Fontein, J. (2008) 'The Power of Water: Landscape, Water and the State in Southern and Eastern Africa – an Introduction', *Journal of Southern African Studies*, 34, 4, pp. 737–56.
- Foucault, M. (1972). *Archaeology of Knowledge*.
- Foucault, M. (1980). *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings, 1972-1977*.
- Fougère, L., & Bond, S. (2018). Legitimising activism in democracy: A place for antagonism in environmental governance. *Planning Theory*, 17(2), 143-169.
- Franks, T. and Cleaver, F. (2009) 'Analysing Water Governance: A Tool for Sustainability', *Engineering Sustainability*, 162, 4, pp. 207–14.
- Ganesh, S., & Zoller, H. M. (2012). Dialogue, activism, and democratic social change. *Communication Theory*, 22(1), 66-91.
- Gelles, P. (1994) 'Channels of Power, Fields of Contention: The Politics of Irrigation and Land Recovery in an Andean Peasant Community', in: *Irrigation at High Altitudes: The Social Organization of Water Control Systems in the Andes*,

- W. P. Mitchell and D. W. Guillet (eds), pp233–74, The American Anthropological Association, Washington D.C.
- Goggin, M.L., Bowman, A.O.M., Lester, J.P., O'Toole, L.J. Jr. (1990). *Implementation Theory and Practice. Toward a Third Generation*. New York: Harper Collins.
- Green Nylen, N., Kiparsky, M., Archer, K., Schnier, K., & Doremus, H. (2017). Trading sustainably: Critical considerations for local groundwater markets under the Sustainable Groundwater Management Act.
- Gunningham, N. (2009). The new collaborative environmental governance: The localization of regulation. *Journal of Law and Society*, 36(1), 145-166.
- Hammond Wagner, C. R., & Niles, M. T. (2020). What is fair in groundwater allocation? Distributive and procedural fairness perceptions of California's sustainable groundwater management act. *Society & Natural Resources*, 33(12), 1508-1529.
- Haraway, D. (1988). Situated knowledges: The science question in feminism and the privilege of partial perspective. *Feminist studies*, 14(3), 575-599.
- Hardin, G. (1968). The tragedy of the commons: the population problem has no technical solution; it requires a fundamental extension in morality. *science*, 162(3859), 1243-1248.
- Harter, T. (2015). California's agricultural regions gear up to actively manage groundwater use and protection. *California Agriculture*, 69(3), 193-201.
- Heclo, H., (1978). Issue networks and the executive establishment. In A. King (ed.), *The New American Political System*, pp. 87–124. Washington, D.C.: American Enterprise Institute.
- Heclo, H., and Wildavsky, A. (1974). *The Private Government of Public Money: Community and Policy Inside British Politics*. London: Macmillan.
- Heikkila, T., & Gerlak, A. K. (2013). Building a conceptual approach to collective learning: Lessons for public policy scholars. *Policy Studies Journal*, 41(3), 484-512.
- Heikkila, T., Schlager, E. and Davis, M. W. (2011) 'The Role of Cross-Scale Insti-

- tutional Linkages in Common Pool Resource Management: Assessing Interstate River Compact', *Policy Studies Journal*, 39, 1, pp. 121–45.
- Hickey, S., & Mohan, S. (2004). Relocating participation within a radical politics of development: critical modernism and citizenship. In *Participation: From Tyranny to Transformation? Exploring New Approaches to Participation in Development*. Zed Books.
- Hill, M., and Hupe, P. (2002). *Implementing Public Policy. Governance in Theory and in Practice*. London: Sage.
- Hjern, B. and Porter, D.O. (1981). Implementation Structures. *A New Unit of Administrative Analysis. Organization Studies*, 2, 211–227.
- Hogwood, B., and Peters, G.B. (1983). *Policy Dynamics*. Brighton: Wheatsheaf.
- Hogwood, B.W., and Gunn, L.A. (1984). *Policy-analysis for the real world*. Oxford: Oxford University Press.
- Houtzager, P. and Lavallo, A. (2009) 'Participatory Governance and the Challenge of Assumed Representation in Brazil', IDS Working Paper, 321.
- Hudson, B. (1989). Michael Lipsky and Street Level Bureaucracy. A Neglected Perspective. In L. Barton (ed), *Disability and Dependency*, pp. 42–45. London: Falmer Press. [Reprinted in M. Hill (ed) (1993), *The Policy Process. A Reader*, pp. 393–403. New York: Harvester Wheatsheaf.]
- Ingraham, Patricia. 1987. "Toward a More Systematic Consideration of Policy Design." *Policy Studies Journal* 15:611–628.
- Ivey, J. L., De Loë, R., Kreutzwiser, R., & Ferreyra, C. (2006). An institutional perspective on local capacity for source water protection. *Geoforum*, 37(6), 944–957.
- Jann, W., & Wegrich, K. (2007). Theories of the policy cycle. *Handbook of public policy analysis: Theory, politics, and methods*, 125, 43–62.
- Jarzabkowski, P., and A. P. Spee. 2009. "Strategy-as-Practice: A Review and Future Directions for the Field." *International Journal of Management Reviews* 11 (1):69–95.
- Johnson, C. (2004) 'Uncommon Ground: The "Poverty of History" in Common

Property Discourse', *Development and Change*, 35, 3, pp. 407–33.

Johnston, R. E., & Bate, J. D. (2013). The power of strategy innovation: a new way of linking creativity and strategic planning to discover great business opportunities. Amacom.

Jones, B. (2009) *Beyond the State in Rural Uganda: Development in Rural Uganda*, Edinburgh, Edinburgh University Press.

Joshi, D., Lloyd, M. and Fawcett, B. (2003) 'Voices from the Village: An Alternative Paper for the Alternative Water Forum,' paper presented at the Alternative Water Forum, Bradford Centre for International Development, University of Bradford, May 1–2.

Kenis, P., and Schneider, V. (1991). Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox. In B. Marin and R. Mayntz (eds), *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, pp. 25–62. Boulder/Colorado, Frankfurt: Campus Verlag/Westview Press.

Kingdon, J.W. (1995). *Agenda, Alternatives, and Public Policies*. 2nd Edition. New York: HarperCollins College Publishers.

Kiparsky, M., Milman, A., Owen, D., & Fisher, A. T. (2017). The importance of institutional design for distributed local-level governance of groundwater: The case of California's sustainable groundwater management act. *Water*, 9(10), 755.

Langridge, R., & Ansell, C. (2018). Comparative Analysis of Institutions to Govern the Groundwater Commons in California. *Water Alternatives*, 11(3).

Lasswell, H.D. (1956). *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. College Park: University of Maryland Press.

Leach, W. D., An, B. Y., & Tang, S. Y. (2021). Evaluating California's Sustainable Groundwater Management Act: The first five years of governance and planning. *JAWRA Journal of the American Water Resources Association*, 57(6), 972-989.

Leahy, T. C. (2015). Desperate times call for sensible measures: The making of the California Sustainable Groundwater Management Act. *Golden Gate U. Env'tl. LJ*, 9, 5.

Lesorogol, C. K. (2010) 'The Impact of Privatization on Land Inheritance among

- Samburu Pastoralists in Kenya', *Development and Change*, 41, 6, pp. 1091–116.
- Lewis, D. (2009) 'International Development and the "Perpetual Present": Anthropological Approaches to the Re-Historicization of Policy', *European Journal of Development Research*, 21, 1, pp. 32–46.
- Lindblom C.E. (1968). *The Policy-Making Process*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, (1st ed.).
- Linder, Stephen H. and B. Guy Peters. 1985. "From Social Theory to Policy Design." *Journal of Public Policy* 4:237–259.
- Lipsky, M. (1971). *Street Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform*. *Urban Affairs Quarterly*, 6, 391–409.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy. The Dilemmas of Individuals in the Public Service*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lowi, T.J. (1972). *Four Systems of Policy, Politics and Choice*. *Public Administration Review*, 32, 298–310.
- Lubell, M., Blomquist, W., & Beutler, L. (2020). Sustainable groundwater management in California: A grand experiment in environmental governance. *Society & Natural Resources*, 33(12), 1447-1467.
- Lukasiewicz, A., & Baldwin, C. (2017). Voice, power, and history: ensuring social justice for all stakeholders in water decision-making. *Local Environment*, 22(9), 1042-1060.
- Lund, C. (2006) 'Twilight Institutions: Public Authority and Local Politics in Africa', *Development and Change*, 37, 4, pp. 685–705.
- Lund, C. (2009) 'Recategorizing "Public" and "Private" Property in Ghana', *Development and Change*, 40, 1, pp. 131–48.
- Majone, G., and Wildavsky, A. (1978). Implementation as Evolution. In H. Freeman (ed). *Policy Studies Review Annual*, pp. 103–117. Beverly Hills: Sage.
- Marin, B. (1990). Generalized Political Exchange. Preliminary Considerations. In B. Marin (ed.), *Generalized Policy Exchange*, pp. 27–66. Boulder, CO: Westview Press.
- Marin, B., and Mayntz, R. (eds) (1991): *Policy Networks. Empirical Evidence*

and Theoretical Considerations. Frankfurt, M./Boulder, CO: Campus and Westview.

Mayntz, R., and Scharpf, F.W. (1975). Policy-Making in the German Federal Bureaucracy. Amsterdam: Elsevier.

Mazmanian, D. and Sabatier, P. (1983). Implementation and Public Policy. Glenview: Scott.

McClymont, K. (2011). Revitalising the political: Development control and aganism in planning practice. *Planning Theory*, 10(3), 239-256.

McGinnis, M. D. (2010) 'Building a Program for Institutional Analysis of Social-Ecological Systems: A Review of Revisions to the SES Framework', working paper, Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University.

McGinnis, M. D. (2011) 'An Introduction to IAD and the Language of the Ostrom Workshop: A Simple Guide to a Complex Framework', *Policy Studies Journal*, 39, 1, pp. 169–83.

McGranahan, G. and Satterthwaite, D. (2006) 'Governance and Getting the Private Sector to Provide Better Water and Sanitation Services to the Urban Poor', IIED Human Settlements working paper.

Mckeown, M. 2012. *The Strategy Book*. London: FT Prentice Hall.

Mehta, L., Leach, M. and Scoones, I. (2001) 'Editorial: Environmental Governance in an Uncertain World', *IDS Bulletin*, 32, 4, pp. 1–9.

Meinzen-Dick, R. (2007) 'Beyond Panaceas in Water Institutions', *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 104, 39, pp. 15200–205.

Méndez-Barrientos, L. E., Bostic, D., & Lubell, M. (2019). Implementing SGMA: Results from a stakeholder survey. Center for Environmental Policy and Behavior, University of California Davis, Davis, California, United States of America.

Merrey, D. J., Meinzen-Dick, R., Mollinga, P. and Karar, E. (2007) 'Policy and Institutional Reform: The Art of the Possible', in D. Molden (ed.) *Water for Food, Water for Life: A Comprehensive Assessment of Water Management in Agriculture*, London, Earthscan, pp. 193–231.

- Milman, A., Galindo, L., Blomquist, W., & Conrad, E. (2018). Establishment of agencies for local groundwater governance under California's Sustainable Groundwater Management Act. *Water alternatives*, 11(3).
- Mintzberg, H. (1972). 'Research on Strategy-making', in Proceedings of Division of Business Policy and Planning. Academy of Management National Meeting.
- Mintzberg, H. (1978). 'Patterns in Strategy Formation', *Management Science*, 24(9): 934–48.
- Mintzberg, H. and Waters, J. A. (1982). 'Tracking Strategy in an Entrepreneurial Firm', *Academy of Management Journal*, 25(3): 465–99.
- Mintzberg, H. and Waters, J. A. (1984). 'Researching the Formation of Strategies: The History of Canadian Lady, 1939–1976', in R. Lamb (ed.), *Competitive Strategic Management*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Mintzberg, H. and Waters, J. A. (1985). 'Of Strategies, Deliberate and Emergent', *Strategic Management Journal*, 6(3): 257–72.
- Mintzberg, H., & Jorgensen, J. (1987). Emergent strategy for public policy. *Canadian Public Administration= Administration Publique du Canada*, 30(2), 214–229.
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B., and Lampel, J. (1998). *Strategy Safari*. New York: Free Press.
- Mintzberg, H., B. Ahlstrand, and J. Lampel. 1998. *Strategy Safari*. New York: Free Press.
- Mollinga, P. (2011) 'The Material Conditions of a Polarized Discourse: Clamours and Silences in Critical Analysis of Agricultural Water Use in India', *Journal of Agrarian Change*, 10, 3, pp. 414–36.
- Morrison, T. H., Adger, W. N., Brown, K., Lemos, M. C., Huitema, D., & Hughes, T. P. (2017). Mitigation and adaptation in polycentric systems: sources of power in the pursuit of collective goals. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 8(5), e479.
- Mosse, D. (1997) 'The Symbolic Making of a Common Property Resource: History, Ecology and Locality in a Tank-Irrigated Landscape in South India', *Devel-*

opment and Change, 28, 3, pp. 467–504.

Mosse, D. (2006) ‘Collective Action, Common Property, and Social Capital in South India: An Anthropological Commentary’, *Economic Development and Cultural Change*, 54, 3, pp. 695–724.

Mosse, D. (2008) ‘Values in International Development Organisations: Negotiating Non-Negotiables’, *Development in Practice* 18, 1, pp. 5–16.

Mouffe, C. (1999). *Deliberative democracy or agonistic pluralism?*. *Social research*, 745-758.

Mouffe C (2000) *The Democratic Paradox*. London: Verso.

Mouffe C (2005) *On the Political*. Abingdon: Routledge.

Mouffe C (2013) *Agonistics: Thinking the World Politically*. London: Verso.

Müller, B., & Boutié, E. (2022). Whose limit? Water and democracy in a green Californian Desert. *Journal of Political Ecology*, 29(1).

Mumby, D. K. and Putnam, L. (1992) ‘The Politics of Emotion: A Feminist Reading of “Bounded Rationality” ’, *Academy of Management Review*, 17, pp. 465–86.

Nelson, R. L., & Perrone, D. (2016). Local groundwater withdrawal permitting laws in the south-western US: California in comparative context. *Groundwater*, 54(6), 747-753.

Nelson, Rebecca L. (2012) “Assessing Local Planning to Control Groundwater Depletion: California as a Microcosm of Global Issues.” *Water Resources Research*. Volume 48: W01502. 10.1029/2011WR010927

Niles, M. T., Lubell, M., & Haden, V. R. (2013). Perceptions and responses to climate policy risks among California farmers. *Global Environmental Change*, 23(6), 1752-1760.

North, D. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.

O’Toole, L.J. Jr. (2000). Research on Policy Implementation. Assessment and Prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10, 263–288.

Osei-Kufuor, P. (2010) ‘Does Institutionalising Decentralisation Work? Rethink-

ing Agency, Institutions and Authority in Local Governance: A Case Study of Ntonaboma in Kwahu-North District, Ghana', unpublished PhD thesis, University of Bradford.

Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The evolution of institutions for collective action*. New York: Cambridge University Press, 280 pp.

Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge university press.

Ostrom, E. (2000) 'Collective Action and the Evolution of Social Norms', *Journal of Economic Perspectives*, 14, 3, pp. 137–58.

Ostrom, E. (2003). How types of goods and property rights jointly affect collective action. *Journal of Theoretical Politics* 15 (3): 239-270.

Ostrom, E. (2007) 'A Diagnostic Approach for Going Beyond Panaceas', *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 104, 39, pp. 15181–7.

Ostrom, E. (2008) 'Design Principles of Robust Property-Rights Institutions: What Have We Learned?' paper presented at Land Policies and Property Rights, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA, June 2–3.

Ostrom, E. (2009) 'Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems', Nobel Lecture, 8 December.

Ostrom, E. (2010) 'Nested Externalities and Polycentric Institutions: Must We Wait for Global Solutions to Climate Change Before Taking Actions at Other Scales?' *Economic Theory*, pp. 1–17.

Ostrom, E., Janssen, M. and Anderies, J. (2007) 'Going Beyond Panaceas', *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 104, 39, pp. 15176–8.

Pahl-Woßl, C., 2015. *Water governance in the face of global change* (p. 25). Switzerland: Springer.

Pannu, C. (2012). Drinking water and exclusion: A case study from California's Central Valley. *Calif. L. Rev.*, 100, 223.

Parsons, W. (1995). *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of*

Policy Analysis. London: Edward Elgar.

Patrick, R. J. (2009). Source water protection in a landscape of 'New Era' deregulation. *The Canadian Geographer/Le Géographe canadien*, 53(2), 208-221.

Patrick, R., Kreutzwiser, R., & De Loë, R. (2008). Factors facilitating and constraining source water protection in the Okanagan Valley, British Columbia. *Canadian Water Resources Journal*, 33(1), 39-54.

Pauloo, R. A., Escrivá-Bou, A., Dahlke, H., Fencel, A., Guillon, H., & Fogg, G. E. (2020). Domestic well vulnerability to drought duration and unsustainable groundwater management in California's Central Valley. *Environmental Research Letters*, 15(4), 044010.

Pearce, J. (2004). Collective action or public participation? Complementary or contradictory democratisation strategies in Latin America?. *Bulletin of Latin American Research*, 23(4), 483-504.

Peters, P. E. (2004) 'Inequality and Social Conflict Over Land in Africa', *Journal of Agrarian Change*, 4, 3, pp. 269-314.

Porter, M. E. (1980). *Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors*. New York: Free Press.

Poteete, A. R. (2009) 'Defining Political Community and Rights to Natural Resources in Botswana', *Development and Change*, 40, 2, pp. 281-305.

Pressman, J.L., and Wildavsky, A. (1984). *Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. (1st ed. 1973), Berkeley: University of California Press.

Rancière, J. (1999). *Disagreement: Politics and Philosophy*, trans. J. Rose (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1999).

Reisman, E. (2019). The great almond debate: A subtle double movement in California water. *Geoforum*, 104, 137-146.

Ribot, J. (2001) 'Integral Local Development: "Accommodating Multiple Interests" through Entrustment and Accountable Representation', *International Journal of Agricultural Resources, Governance and Ecology*, 1, 3.

Ripley, R.B. and Franklin, G.A. (1982). *Bureaucracy and Policy Implementation*.

Homewood: Dorsey Press.

Robbins, P. (2004) *Political Ecology: A Critical Introduction*, Oxford, Blackwell.

Roberts, M., Milman, A., & Blomquist, W. (2021). The sustainable groundwater management act (SGMA): California's prescription for common challenges of groundwater governance. *Water resilience: management and governance in times of change*, 41-63.

Rocheleau, D. (2001) 'Complex Communities and Relational Webs Uncertainty, Surprise and Transformation in Machakos', *IDS Bulletin*, 32, 4, pp. 78-87.

Rudd, M. A. (2004) 'An Institutional Framework for Designing and Monitoring Ecosystem-Based Fisheries Management Policy Experiments', *Ecological Economics*, 48, 1, pp. 109-24.

Sabatier, P.A. (1986a). Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research. A Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*, 6, 21-48.

Sabatier, P.A. (1986b). What Can We Learn from Implementation Research? In F.-X. Kaufmann, G. Majone, and V. Ostrom (eds), *Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector. The Bielefeld Interdisciplinary Project*, pp. 313-326. Berlin: de Gruyter.

Sabatier, P.A., (1999): The Need for Better Theories. In P.A. Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*, pp. 3-17. Boulder, CO: Westview.

Sabatier, P.A., and Jenkins-Smith, H.C. (1993). *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview.

Sabatier, P.A., and Mazmanian, D. (1979). The Conditions of Effective Implementation. *Policy Analysis*, 5, 481-504.

Samar Soliman, John Anchor & David Taylor (2019) The international strategies of universities: deliberate or emergent?, *Studies in Higher Education*, 44:8, 1413-1424.

Scharpf, F.W. (1978). Interorganizational Policy Studies. Issues, Concepts and Perspectives. In K. I. Hanf and F.W. Scharpf (eds.), *Interorganizational Policy Making. Limits to Coordination and Central Control*, pp. 345-370. London: Sage.

- Schlager, E. (1999). A Comparison of Frameworks, Theories, and Models of Policy Processes. In P.A. Sabatier
- Schneider, Anne Larason and Helen Ingram (1997). Policy Design for Democracy. Lawrence: University of Kansas Press.
- Schneider, Anne Larason, and Helen Ingram (2005). Deserving and Entitled: Social Construction and Public Policy. Albany: SUNY Press.
- Schuurman, N., Berube, M., & Crooks, V. A. (2010). Measuring potential spatial access to primary health care physicians using a modified gravity model. The Canadian Geographer/Le Geographe Canadien, 54(1), 29-45.
- Scott W. R. (2008), Institutions and Organisations: Ideas and Interests, London, Sage Publications.
- Shah, T., Burke, J., Villholth, K. G., Angelica, M., Custodio, E., Daibes, F., ... & Wang, J. (2007). Groundwater: a global assessment of scale and significance.
- Sidney, M. S. (2017). Policy formulation: design and tools. In Handbook of public policy analysis (pp. 105-114). Routledge.
- Sikor, T., Stahl, J. and Dorondel, S. (2009) 'Negotiating Post-Socialist Property and State: Struggles over Forests in Albania and Romania', Development and Change, 40, 1, pp. 171-93.
- Simon, H.A. (1947). Administrative Behavior. A Study of decision-making Processes in administrative Organizations. New York: Macmillan.
- Singh, N. (2017). Becoming a commoner: The commons as sites for affective socio-nature encounters and co-becomings. ephemera: theory & politics in organization, 17(4).
- Sizek, J. (2018). California's groundwater regime: the Cadiz case. Resources, 7(1), 7.
- Soliman, S., Anchor, J., & Taylor, D. (2019). The international strategies of universities: deliberate or emergent?. Studies in Higher Education, 44(8), 1413-1424.
- Steins, N. A. (2001) 'New Directions in Natural Resource Management: The Offer of Actor-Network Theory', IDS Bulletin, 32, 4, pp. 18-25.
- Stone, Deborah. 2001. Policy Paradox: The Art of Political Decision Making.

New York: W.W. Norton.

Stuiver, M., Leeuwis, C., & van der Ploeg, J. D. (2004). The power of experience: farmers' knowledge and sustainable innovations in agriculture. In *Seeds of Transition: Essays on novelty production, niches and regimes in agriculture* (pp. 93-118). Van Gorcum.

Swyngedouw, E. (2011). Interrogating post-democratization: Reclaiming egalitarian political spaces. *Political geography*, 30(7), 370-380.

Szeptycki, L., Conrad, E., Blomquist, W., & Martinez, J. (2017). A flexible framework or rigid doctrine: Assessing the legacy of the 2000 Mojave decision for resolving disputes over groundwater in California. *Stan. Envtl. LJ*, 37, 185.

Van Koppen, B., Giordano, M. and Butterworth, J. (eds) (2007) *Community-Based Water Law and Water Resource Management Reform in Developing Countries*, Wallingford, CABI.

Varughese, G. and Ostrom, E. (2001) 'The Contested Role of Heterogeneity in Collective Action: Some Evidence from Community Forestry in Nepal', *World Development*, 29, 5, pp. 747-65.

Vatn, A. (2009) 'Cooperative Behavior and Institutions', *Journal of Socio-Economics*, 38, 1, pp. 188-96.

Wade, R. (1988b) *Village Republics: Economic Conditions for Collective Action in South India*, Cambridge, Cambridge University Press.

Water Education Foundation. (2015). *The 2014 Sustainable Groundwater Management Act: A Handbook to Understanding and Implementing the Law*.

Wester, P. (2008). *Shedding the waters: Institutional change and water control in the Lerma-Chapala basin, Mexico*. Wageningen University and Research.

Westerlund, G., & Sjöstrand, S. E. (1979). *Organizational myths*. London; New York: Harper & Row.

Wildavsky, A. (1969). Rescuing Policy Analysis for PPBS. *Public Administration Review*, 29(2), 189-202.

Wildavsky, A. (1979). *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*. Boston, MA: Little Brown.

Windhoff-Héritier, A. (1980). Politikimplementation. Ziel und Wirklichkeit politischer Entscheidungen. Königstein/ Ts.: Anton Hain.

Winter, S. (1990). Integrating Implementation Research. In D.J. Palumbo and D.J. Calista (eds), Implementation and the Policy Process. Opening up the Black Box, pp. 19–38. New York: Greenwood Press.

Wittrock, Björn, Wagner, Peter, and Wollmann, Hellmut (1991). Social science and the modern state. In Peter Wagner, C. Weiss, C. Hirschon, Björn Wittrock, and Hellmut Wollmann (eds.), Social Sciences and Modern State. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 28–85.

Wong, S. (2009) 'Lessons from a Participatory Transboundary Water Governance Project in West Africa', Participatory Learning and Action, vol. 60 – Community Based Adaptation to Climate Change, International Institute for Environment and Development, Chapter 7, pp. 99–106.

Wong, s. (2010) 'Elite Capture or Capture Elites? Lessons from the "Counter-Elite" and "Co-opt-Elite" Approaches in Bangladesh and Ghana', UNU-WIDER, 82.

Yates, J. S., Harris, L. M., & Wilson, N. J. (2017). Multiple ontologies of water: Politics, conflict and implications for governance. Environment and Planning D: Society and Space, 35(5), 797-815.

Žižek, S. (1999). The ticklish subject: The absent centre of political ontology. Verso.

Zwarteveen, M. and Bennett, V. (2005) 'The Connection between Gender and Water Management', in V. Bennett, S. Davila-Poblete and M. N. Rico (eds) Opposing Currents: The Politics of Water and Gender in Latin America, Pittsburgh, University of Pittsburgh.

تار محمدی قورچی، زهرا، عبداللهزاده، غلامحسین، شریفزاده، محمدشریف، قزل، عبدالوهاب (۱۳۹۹). بررسی امکانپذیری حکمروایی خوب در فرآیند مدیریت مشارکتی آب در شهرستان آق قلا، مجله پژوهش آب در کشاورزی، ۳۴(۲)، ۲۸۷–۳۰۰.

تبریزی، لیلا، عبداللهزاده، غلامحسین، شریفزاده، محمدشریف، قزل، عبدالوهاب (۱۴۰۰). ارزیابی ظرفیت نهادی در مدیریت مشارکتی آب، مورد مطالعه تعاونی پیوند شهرستان آق قلا، فصلنامه تعاون و کشاورزی، ۳۶(۹)، ۲۷۵–۳۰۰.

حدری، فرهاد، سروستانی، مسلم، کردانی، محمد، اسدی، علی، و باقری، هوشنگ. (۱۳۹۴). آب، جامعه و فرهنگ: راهبردها و نتایج توسعه طرحهای منابع آب با محوریت موضوع مشارکت مردمی. کنگره ملی آبیاری و زهکشی ایران.

راینو، یاسنت‌لویی (۱۳۴۳). مازندران و استرآباد؛ مترجم غلامعلی وحید مازندرانی، نشر بنگاه ترجمه و نشر کتاب؛ تهران.

ستاد احیای دریاچه ارومیه (۱۳۹۴). طرح احیای دریاچه ارومیه، نگاهی بر راهکارهای مصوب، وضعیت اجرایی و پیشرفت پروژهها (نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی)، جلد ۲.
سدنی، محمد (۱۳۹۸). آسیب‌شناسی تشکلهای آب‌بران (مطالعه موردی: منطقه تازه‌آباد، شهرستان آق‌قلا). پایان‌نامه کارشناسی ارشد دانشگاه علوم کشاورزی و منابع طبیعی گرگان.

عبدالله‌زاده، غلامحسین، جهانگیر، لیلا، محبوبی، محمدرضا، قزل، عبدالوهاب (۱۳۹۷). تاثیر الگوی مدیریت مشارکتی در بهره‌برداری بهینه آب در شهرستان آق‌قلا، مجله پژوهش آب در کشاورزی، ۳۲(۱)، ۱۳۱-۱۴۵.
قزل، عبدالوهاب، کاظمی‌نژاد، رحمت‌اله، قناد، احمد، زمانی، سید محسن، کیا، الحسینی، سید محسن، تاکائیشی، هیروئوکی، آرائیشی، ماکی (۱۳۹۲). مجموعه آموزشی الگوی مدیریت مشارکتی آب (پروژه استقرار سیستم مدیریت مشارکتی آب در استان گلستان)

گرگانی، منصور (۱۳۵۸). مسئله زمین در صحرای ترکمن، نشر بی‌نام، بی‌جا.

لمبتون، ا، ک، اس، ۱۳۴۵، مالک و زارع در ایران، ترجمه منوچهر امیری، بنگاه ترجمه و نشر کتاب، تهران.
محمودی، سمیه، محبوبی، محمدرضا، قزل، عبدالوهاب (۱۳۹۷). اثربخشی ترویج فنون زراعی در تعاونی تولید روستایی پیوند استان گلستان با استفاده از الگوی ارزشیابی آزمایش اجتماعی، فصلنامه تعاون و کشاورزی، ۷(۲۸)، ۲۵-۵۱.

وزارت نیرو، (۱۳۹۸). بخشنامه دستورالعمل توسعه مدیریت مشارکتی آب.

چندین دهه از آغاز حیات رویکردهایی می‌گذرد که تلاش داشته‌اند تا سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری‌های آب و کشاورزی را از انحصار دولت خارج کنند و نقش‌هایی به جامعه در تصمیم‌گیری بدهند. طی این مدت حداقل در تئوری، رویکردهای مشارکتی برای خود جایی در کنار برنامه‌ریزی دولتی باز کرده‌اند. ولی به نظر می‌رسد جریان متاخری که جای رویه قدیم برنامه‌ریزی دولتی را گرفته است همچنان در اسارت رویه‌های نخبه‌گرا قرار دارد. به طوری که تحقق وعده‌ها درباره امکان سخن دادن به گروه‌های حاشیه‌ای و لحاظ شدن منافع آنها، جای تردید بسیار دارد.

گزارش "شکل‌گیری نهادهای برنامه‌ریزی یا بریکولاژ" رویکردی سیاسی به معنایی آنتاگونیستی در مواجهه با آب و بهره‌برداری از آن دارد. این رویکرد در مقابل نگرشی غالب در برنامه‌ریزی است که چه در شکل دولتی و چه مشارکتی‌اش به دنبال سیاست‌زدایی و تخصصی‌سازی تصمیم‌گیری است. در بستری آنتاگونیستی، چنین برنامه‌ریزی‌ای با وجود اضافه شدن اصطلاح مشارکتی به آن، در عمل چیزها را به گونه‌ای تغییر می‌دهد که هیچ چیز تغییر نکند! این گزارش می‌خواهد بر روش‌ها و رویکردهایی نخبه‌گرا که طی سالیان اخیر همواره ستایش شده‌اند ولی مجدداً با به حاشیه راندن فرودستان، ارجحیت را به فرادستان داده‌اند نور بتاباند. مفهوم بریکولاژ نهادی می‌تواند ظرفیتی برای دیده شدن نقش گروه‌های حاشیه‌ای در شکل‌گیری نهادهای فراهم آورد.