

Challenges to Farmers' Participation in Water Resources Policy-Making in Iran; A Policy Cycle Analysis

S. Ebrahimi Varzaneh¹, A. M. Akhondali^{2*}, and
A. Khoramian³

Abstract

This study aims to identify the position and barriers to participation of farmers and their related organizations in the management of water resources in Iran. The research adopts a qualitative content analysis approach. The study population included 13 official documents, laws, regulations, and national programs from 1989 to 2024, approved by Iran's policymaking institutions that directly address farmers' participation in water resources management. The theoretical framework of the study is the policy cycle model, which analyzes the policymaking process in four stages: problem identification, formulation, implementation, and evaluation. The findings revealed that although national laws and policies have repeatedly emphasized the necessity of farmers' participation and the establishment of their organizations, such participation has been primarily defined as means for broader economic and technical objectives rather than as an independent and fundamental goal. In the problem identification stage, the neglect of stakeholder participation principles and during the formulation and implementation stages, contradictions and inconsistencies among laws, centralization of authority, and limited delegation of power to farmers' organizations have created a disconnect between farmers and policymakers. Moreover, the absence of clear and structured programs, lack of stable financial resources, and weakness in independent monitoring and evaluation mechanisms have been among the major challenges in achieving effective participation. Overall, these factors have led to the failure and discontinuity of the policy cycle and to a top-down, one-dimensional policymaking process in water resource management, reducing farmers' participation to a merely symbolic level.

Keywords: Policy-Making, Water Policy, Farmers, Policy Cycle Model, Participation.

Received: July 24, 2025

Accepted: October 22, 2025

چالش‌های مشارکت کشاورزان در سیاست‌گذاری منابع آب ایران؛ تحلیلی بر چرخه سیاست

ساناز ابراهیمی ورزنه^۱، علی محمد آخوندعلی^{۲*}، امین
خرمیان^۳

چکیده

این مطالعه با هدف شناسایی جایگاه و موانع مشارکت کشاورزان و تشکلهای وابسته به آن‌ها در مدیریت منابع آب ایران انجام شده است. روش پژوهش تحلیل محتوای کیفی است و جامعه مورد بررسی شامل ۱۳ سند رسمی از قوانین، مقررات و برنامه‌های مصوب نهادهای سیاست‌گذار ایران است که به طور مستقیم به مشارکت کشاورزان در مدیریت منابع آب پرداخته‌اند. بازه زمانی اسناد مورد مطالعه از سال ۱۳۶۸ تا ۱۴۰۳ است. چهارچوب نظری پژوهش، مدل چرخه سیاست است که فرایند سیاست‌گذاری را در چهار مرحله: شناخت مسئله، تدوین، اجرا و ارزیابی مورد تحلیل قرار می‌دهد. یافته‌ها نشان می‌دهد که هرچند در قوانین و سیاست‌ها به طور مکرر بر لزوم مشارکت کشاورزان و ایجاد تشکلهای تأکید شده است، اما این مشارکت عمدتاً در راستای تحقق اهداف کلان اقتصادی و فنی تعریف شده است و کمتر به عنوان یک هدف مستقل و بنیادی مورد توجه قرار گرفته است. بی‌توجهی به اصول مشارکت ذی‌نفعان و کشاورزان در مرحله‌ی صورت‌بندی مسئله، تعارض و تضاد بین قوانین، تمرکزگرایی و محدودیت در واگذاری اختیارات به تشکلهای در مرحله‌ی تدوین و اجرا، موجب انشقاق بین کشاورز و سیاست‌گذار شده است. همچنین، نبود برنامه‌های مدون و شفاف، عدم تخصیص پایدار منابع مالی و ضعف در نظام پایش و ارزیابی مستقل بر اجرای قوانین، از مهم‌ترین چالش‌های تحقق مشارکت موثر کشاورزان بوده است. در مجموع، این عوامل منجر به شکست و ناپوستگی چرخه سیاست و تک محوری شدن سیاست‌گذاری در مدیریت منابع آب شده است و مشارکت کشاورزان را در سطحی نمادین محدود کرده است.

کلمات کلیدی: سیاست‌گذاری، قوانین آب، کشاورزان، مدل چرخه سیاست، مشارکت.

تاریخ دریافت مقاله: ۱۴۰۴/۵/۲

تاریخ پذیرش مقاله: ۱۴۰۴/۷/۳۰

1- Ph.D. Student in Water Resources Engineering, Department of Hydrology and Water Resources, Faculty of Water and Environmental Engineering, Shahid Chamran University of Ahvaz, Ahvaz, Iran. E-mail: sanaaz.ebrahimi@gmail.com

2- Professor, Department of Hydrology and Water Resources, Faculty of Water and Environmental Engineering, Shahid Chamran University of Ahvaz, Ahvaz, Iran. E-mail: aliakh@scu.ac.ir

3- Assistant Professor, Department of Hydrology and Water Resources, Faculty of Water and Environmental Engineering, Shahid Chamran University of Ahvaz, Ahvaz, Iran. E-mail: a.khoramian@scu.ac.ir

*- Corresponding Author

Doi: [10.22034/iwrr.2025.536891.2926](https://doi.org/10.22034/iwrr.2025.536891.2926)

۱- دانشجوی دکتری مهندسی آب- منابع آب، گروه هیدرولوژی و منابع آب، دانشکده مهندسی آب و محیط زیست، دانشگاه شهید چمران اهواز، اهواز، ایران.

۲- استاد گروه هیدرولوژی و منابع آب، دانشکده مهندسی آب و محیط زیست، دانشگاه شهید چمران اهواز، اهواز، ایران.

۳- استادیار گروه هیدرولوژی و منابع آب، دانشکده مهندسی آب و محیط زیست، دانشگاه شهید چمران اهواز، اهواز، ایران.

*- نویسنده مسئول

بحث و مناظره (Discussion) در مورد این مقاله تا پایان زمستان ۱۴۰۴ امکان‌پذیر است.

مشارکت ذینفعان در سطوح مختلف حکمرانی و مدیریت منابع آب، به عنوان یکی از مؤلفه‌های اصلی در تحقق مدیریت پایدار منابع آب شناخته شده است. افزایش تقاضای آب به دلیل رشد جمعیت و فشار بر منابع محدود، ضرورت حرکت به سمت رویکردهای مشارکتی را بیش از گذشته برجسته کرده است (Pahl-Wostle et al., 2007). در همین راستا الگوهای مدیریت آب در کشورهای مختلف، دستخوش تحولات اساسی شده است؛ به عنوان مثال، در آلمان، مدیریت آب در دهه‌های اخیر برای تحقق دستورالعمل چارچوب آب اتحادیه اروپا^۱ به سمت رویکردهای فراگیرتر و مشارکتی حرکت کرده است (Konrad et al., 2008; Neef, 2008). در انگلستان پس از یک دهه خصوصی‌سازی در صنعت آب، ساختارهای جدید به سمت بازسازی با رویکرد مشارکتی و نظارت عمومی از طریق شرکت‌های تعاونی حرکت کرده است (Bakker, 2003). در هلند نیز، بر اساس بررسی اسناد سی ساله در سیاست ملی، مدیریت آب از یک رویکرد فن‌سالارانه^۲ به مدل‌های یکپارچه و مشارکتی تغییر یافته است (Brugge et al., 2005). این رویکردها ساختارهای بالا به پایین را به چالش کشیده و بازیگران جدیدی را با وظایف نوین وارد میدان کرده است (Hering and Ingold, 2012). در حقیقت، توزیع برنامه و قدرت به گونه‌ای است که ذینفعان در بخش‌ها و سطوح مختلف امکان مشارکت دارند، این موضوع به طور ویژه در کشور سوئیس وجود دارد، جایی که فضای فدرالیستی قدرت ویژه‌ای به بخش‌های محلی می‌دهد (Hooghe and Marks, 2003).

سیاست‌گذاری آب و کشاورزی در ایران یک رویکرد بالا به پایین دارد، به صورتی که بر مبنای دریچه نگاه سیاست‌گذار، مسائل و مشکلات مرتبط به کشاورزان مورد بررسی قرار می‌گیرد و متناسب با آن سیاست‌ها تدوین می‌شود. اجرای این سیاست‌ها در سطوح منطقه‌ای و محلی، توسط کشاورزان در شرایطی صورت می‌پذیرد که عمدتاً خودشان در فرایند تصمیم‌گیری‌ها مشارکتی ندارند (Ghorbanian Kerdabadi et al., 2020). ایران با بیش از ۸۸ میلیون نفر جمعیت و ۱۴/۲ میلیون هکتار زمین زیر کشت، با تنش شدید آبی مواجه است. بخش کشاورزی بیش از ۸۷ درصد از آب را مصرف می‌کند و مجموع برداشت از منابع آب تجدیدپذیر بیش از ۸۰ درصد است (Bayat-Afshari et al., 2025). این آمار نشان‌دهنده ضرورت مشارکت کشاورزان در پایداری منابع آب است. مطالعات نشان داده است عدم مشارکت اجتماعی در تصمیم‌گیری‌ها، حتی اگر دولت به صورت متمرکز و با اقتدار نسبت به اجرای سیاست‌ها عمل کند، خطر شکست در اجرای

سیاست‌گذاری‌ها را افزایش می‌دهد (Hope Loughlin, 1996; and Chikulo, 2000). به طور مثال، در کشور چین، مدل اقتدارگرایانه حکمرانی محیط‌زیستی با رویکرد کنترل اداری از بالا به پایین، به دلیل عدم مشارکت عمومی ذینفعان، در اجرای مقررات زیست‌محیطی با شکست روبرو شده است (Chu et al., 2022).

اگرچه در سال‌های اخیر، سیاست‌گذاران در ایران به دنبال راهی برای برون‌رفت از مشکلات مدیریت منابع آب و کشاورزی، در پی بهره‌مندی از مشارکت کشاورزان و ایجاد تشکل‌های بهره‌برداران نظیر تشکل‌های آب‌بران بوده‌اند، با این حال، این رویکرد مشارکتی، تاکنون به طور نظام‌مند اجرایی نشده و تنها در معدودی از موارد با موفقیت همراه بوده است (Iranian water policy institute, 2015). به طور مثال در پژوهشی توسط (Ghorbanian et al., 2020) سند توسعه مدیریت مشارکتی آب، مصوب وزارتخانه‌های نیرو و جهاد کشاورزی در سال ۱۳۹۸، مورد بررسی قرار گرفت. نتایج تحلیل محتوای این سند حاکی از جهت‌گیری متضاد برخی سیاست‌ها مانند تأکید همزمان به حداکثر بهره‌برداری اقتصادی از آب به واسطه حضور جمعی و از طرف دیگر دستیابی به پایداری آب است. همچنین، نقش و سهم دولت در ساختار اجرایی غالب بوده که با رویکرد مشارکتی ناسازگار است. پژوهش دیگری که ساختار مصوبه کارگروه سازگاری با کم‌آبی را ارزیابی می‌کند، اصلی‌ترین مؤلفه مغفول را حضور ذینفعان می‌داند و تبیین راهکار جلب مشارکت و همکاری آن‌ها را مبهم بیان می‌کند (Fasihi Harandi, 2019). در یک پژوهش مروری بر اساس منابع کتابخانه‌ای، موانع و عوامل موثر بر مدیریت مشارکتی آب معرفی شده است. بر اساس تحلیل محتوای کیفی، مؤلفه‌هایی مانند عدم وجود اراده ملی در نهادهای تصمیم‌گیر برای سازماندهی تشکل‌ها، عدم حمایت اقتصادی و فنی از تشکل‌ها، ضعف در هماهنگی بین نهادهای تصمیم‌ساز و تمرکز بر رویکرد فن‌سالارانه در بخش آب، از اصلی‌ترین موانع موفقیت در مدیریت مشارکتی عنوان شده است (Farhoudi and Ghorbanian Kerdabadi, 2025).

اگرچه مطالعات بسیاری به موضوع مدیریت مشارکتی آب در ایران پرداخته‌اند اما عمده تمرکز به صورت منطقه‌ای و یا بررسی یک سند یا مورد خاص بوده است، اما پژوهش حاضر به صورت نوآورانه، اسناد، قوانین و مقررات مرتبط با موضوع را گردآوری و با تحلیل بیش از سه دهه اسناد مصوب، به تحلیل سیستماتیک جایگاه مشارکت کشاورزان در سیاست‌گذاری منابع آب کشور می‌پردازد. چارچوب تحلیلی این مطالعه، مدل چرخه سیاست است که روند تدوین تا اجرای سیاست‌های مشارکتی در حوزه آب و کشاورزی را در نظر می‌گیرد. مدل چرخه سیاست اولین بار توسط هارولد لاسول^۳ به منظور ارزیابی سیاست‌ها مورد استفاده قرار گرفت و پس از آن

توسط بسیاری از دیگر محققان به کار برده شده است (Lasswell, 2003; Schütze et al., 2022; Makris, 1956).

این پژوهش تلاش می‌کند به این پرسش پاسخ دهد که چرا علی‌رغم چندین دهه قانون‌گذاری و تصویب مصوبات متعدد در راستای افزایش مشارکت کشاورزان، تحقق این هدف در عمل همچنان با چالش‌های جدی روبه‌رو است؟ هدف آن است که شکاف‌ها و نقاط ضعف در مراحل مختلف سیاست‌گذاری، به ویژه در نحوه طراحی و پیش‌بینی جایگاه و نقش کشاورزان در اسناد رسمی کشور شناسایی شود. بدین منظور، با تحلیل محتوای کیفی اسناد و قوانین مرتبط با موضوع مدیریت مشارکتی و تشکلهای بهره‌برداران در طی دهه‌های گذشته، سیر تحول سیاست‌ها مورد بازخوانی و تجزیه و تحلیل قرار گرفت.

۲- چهارچوب نظری

سیاست مجموعه‌ای هدفمند و نسبتاً ثابت از اقدامات و یا پرهیز آگاهانه از اقدام است که به واسطه نهادهای دارای اختیار قانونی، برای حل یک مسئله‌ی عمومی شکل می‌گیرد. تمرکز این تعریف بر اقداماتی است که به طور واقعی انجام می‌شود، نه آنچه به عنوان یک پیشنهاد یا یک تصمیم اخذ شده معرفی می‌شود. تفاوت معنادار بین تصمیم و سیاست در همین مفهوم است که تصمیم‌سازی یک رویکرد موقتی و مقطعی برای اخذ یک انتخاب از میان گزینه‌های مطرح شده است. قابل ذکر است که سیاست در طول زمان شکل می‌گیرد و یک رویداد لحظه‌ای نیست (Anderson, 2014).

سیاست‌گذاری پدیده‌ای چندوجهی و مرحله‌ای است که به صورت تعاملی توسط شبکه سیاست‌گذاران، شامل کنشگران دولتی و غیردولتی برای جامعه تعریف می‌شود. منظور از روند سیاست‌گذاری، بررسی پیشنهادهای و برنامه‌های مختلف در ارتباط با حل یک موضوع، ارائه یک انتخاب برای تصویب و سپس اجرای آن طرح است. نظارت بر اجرای طرح و بهبود و تعدیل آن آخرین مرحله از روند سیاست‌گذاری شناخته می‌شود (Howlett et al., 2009). سیاست‌گذاری را می‌توان زیربنای تصمیمات بعدی دانست و در برخی موارد، یک سیاست می‌تواند توسط نهاد قانون‌گذار مورد تصویب قرار بگیرد و وارد اسناد قانونی کشور شود (Attar and Khaje Naieni, 2015).

سیاست‌گذاران و مجریان مهم‌ترین ذی‌نفعان در یک چرخه سیاست هستند. در حقیقت سیاست‌گذاران چهارچوبی برای تصمیم‌سازی هستند که اجرای آن سیاست را به مجریان واگذار می‌کنند. بخش اجرایی نماینده انجام وظایف از طرف سیاست‌گذاران است (Miller, 2005). در پژوهش حاضر، تحلیل علت شکاف میان سیاست‌های تدوین شده و نتایج حاصل از اجرای این سیاست‌ها، به

ویژه بررسی نقش نهادهای تصمیم‌گیر در مقابل ذینفعان محلی و کشاورزان، با تمرکز بر بررسی روند سیاست‌گذاری و بر پایه‌ی مدل چرخه سیاست قابل سنجش است.

۲-۱- مدل چرخه سیاست

مدل ساختاری چرخه سیاست کمتر در پژوهش‌های مرتبط با تحلیل سیاست‌های حوزه آب و کشاورزی مورد استفاده قرار گرفته است. فرایند سیاست‌گذاری در مفهوم سنتی خود که در دهه ۱۹۵۰ معرفی شد، شامل چهار بخش بوده است: ۱- شناسایی مشکل، ۲- تدوین سیاست، ۳- اجرای سیاست و ۴- ارزیابی سیاست (Howard, 2005). اما این مدل به دلیل عدم امکان تفکیک مشخص بین مراحل، تاکنون بارها توسعه و تطبیق داده شده است. در مدل فرایندی مراحل شامل: ۱- شناخت مسئله، ۲- طرح مسئله و تدوین راه‌حل‌ها، ۳- قانونی کردن و مشروعیت بخشیدن به سیاست، ۴- ابلاغ و اجرا و ۵- ارزیابی سیاست عنوان شده است (Alvani and Sharifzadeh, 2011). برخی محققان برآنند که مدل توسعه یافته چرخه سیاست باید شامل ۵ مرحله ذیل باشد، ۱- تنظیم دستور کار، ۲- شناسایی راه‌حل‌ها و تدوین سیاست، ۳- تصمیم‌گیری در مرحله سیاست‌گذاری عمومی، ۴- اجرای سیاست، ۵- ارزیابی سیاست اجرا شده (Villa Alvarez et al., 2022; Howlett and Ramesh, 2003). در تمام تعاریف مطرح شده می‌توان گفت چهار مرحله اصلی، یعنی شناخت مسئله، تدوین سیاست، اجرای سیاست و ارزیابی سیاست، به طور مشترک دیده می‌شود و برای درک فرایند سیاست‌گذاری ضروری است (Savard, 2012). شناخت مسئله و تنظیم دستورکار، به عنوان اولین مرحله در چرخه سیاست، به فرایندی اشاره دارد که یک شرایط اجتماعی به یک مشکل عمومی تبدیل شده است و متعلق به حوزه خصوصی کوچک و مشخصی نیست بلکه به عنوان کانون بحث و مشاجره در رسانه‌ها و سیاست قرار گرفته است (Garraud, 2004).

مرحله نخست از چرخه سیاست برآمده از جامعه است و بازیگران و نهادهای ذینفع بر اساس باورهای خود، می‌توانند نقشی کلیدی در شناسایی و تعریف مسائل و یا موضوعاتی ایفا کنند که نیازمند اقدام از طرف دولت هستند. قابل ذکر است که یک موضوع متمرکز و طرح شده در جامعه، به تنهایی و بدون حمایت ائتلاف‌های قدرتمندی که برای اقدام در مورد آن موضوع فشار می‌آورند، نمی‌تواند مؤثر واقع شود. این حمایتگران به عنوان جریان‌سازهای سیاست، با استفاده از شبکه‌های گسترده‌تری که می‌سازند، می‌توانند منجر به اقدام و ایجاد دستورکار سیاستی در مورد یک موضوع شوند. اثرگذاران در مسیر سیاست‌گذاری می‌توانند از طیف گسترده‌ای از

شبکه‌ها مانند وزارتخانه‌های دولتی، احزاب سیاسی، جامعه مدنی، بخش خصوصی و یا جامعه تحقیقاتی باشند. در نهایت ترتیبات نهادی و سیاسی در یک کشور مشخص می‌کند که چه موضوعی به عنوان اولویت در نظر گرفته شود و برای رسیدگی به آن اقداماتی صورت گیرد (Resnick et al., 2015).

تدوین سیاست به عنوان دومین مرحله در این چرخه، شامل شناسایی و ارزیابی راه حل‌های احتمالی برای مشکلات مطرح شده، تعیین مزیت‌ها و معایب مرتبط با هر گزینه و تصمیم‌گیری در مورد پذیرش یا رد آن است. در این مرحله با توجه به اینکه محرک اصلی برای ایجاد سیاست چه بوده است، دو بازخورد کلی شکل می‌گیرد؛ ۱- مسائل بیرونی و بحران‌ها و یا ۲- ادراک درونی و اراده‌ی سیستم سیاست‌گذار، منجر به اقدام شده است. در شرایط بحرانی سیستم به صورت فوری عکس‌العمل می‌دهد و فرصت زیادی برای شناخت و مطالعه مسئله وجود ندارد، در حالی که در رویکرد انتخابی، زمان و فضای بیشتری برای تجزیه و تحلیل متفکرانه گزینه‌های سیاستی وجود دارد (Hirschman, 1981). دولت‌ها معمولاً در این مرحله به طراحی ابزارهای سیاستی می‌پردازند، این ابزارها در چند دسته کلی قرار می‌گیرند، مثلاً ابزارهای قانونی شامل قوانین و مقررات و استانداردها، ابزارهای اقتصادی و مالی شامل مالیات‌ها و یارانه‌ها، ابزارهای آموزشی مانند آگاهی‌رسانی‌های عمومی و ابزارهای سازمانی مانند ایجاد نهادهای دولتی به منظور ارائه خدمات مشخص (Capano and Howlett, 2020). مطالعات جدید اشاره می‌کنند که تعاریف سنتی و رایج که عمدتاً بر هماهنگی و عدم تناقض بین اهداف و ابزارهای سیاستی متمرکز هستند، در دنیای پیچیده امروزی ناکافی هستند و تدوین سیاست را یک فرایند پویا و مستمر بازتعریف می‌کنند، تدوین سیاست دیگر یک فعالیت فنی-سیاسی نیست که توسط گروه کوچکی انجام شود بلکه یک فرایند مشورتی است که نیازمند مشارکت گسترده است و ارزیابی پیامدها پیش از تصویب باید بررسی شود (Koura et al., 2024).

سومین مرحله مربوط به روند اجرای سیاست است. در مرحله تدوین، سیاست‌ها از طریق دستورالعمل‌های مصوب به نهادهای اجرایی واگذار می‌شوند و سپس در مرحله اجرا قرار می‌گیرند، به صورت کلی بین نیت^۴ یک سیاست تعیین شده و نتیجه آن همواره شکاف وجود دارد (Megie, 2004). این اختلاف ناشی از اثرات نقش‌هایی است که بازیگران در این مرحله ایفا می‌کنند، به ویژه مدیران و کارمندان دولت که مستقیماً وظیفه اجرا به عهده آن‌هاست. گاهی بین ادراکات و اهداف و ارزش‌های شخصی مدیران و کارمندان و اهداف سیاست‌گذار انشقاق وجود دارد (Brooks, 1995). اهداف سیاستی به منظور ارائه نتایج پایدار، لازم است در بخش‌های مختلف منسجم باشند، به این معنی که اهداف با یکدیگر همسو باشند و

بتوان بدون تناقضات قابل توجه به آن‌ها دست یافت (Schaub et al., 2022). نکته قابل توجه دیگر این است که تغییر سیاست به ندرت به صورت جامع و به عنوان یک پیامد کلی شکل می‌گیرد (Howlett and Rayner, 2007)، بلکه تغییرات کوچک در فرایندهای سیاست‌گذاری در مراحل طراحی، پذیرش و اجرا در گذر زمان می‌تواند منجر به یک تغییر کلی در سیاست شود (Hall, 1993). بنابراین با نگاهی به تمام عناصر چرخه سیاست، درک دقیق‌تری از چرایی و چگونگی تغییرات کوچکی که می‌تواند منجر به نتایج بزرگتری شود، امکان‌پذیر می‌شود.

شکل ۱، مدل گرافیکی چهاربخشی از چرخه سیاست را نشان می‌دهد. از آنجا که در تمام تعاریف، ۴ مرحله مشترک و اصلی به عنوان پایه و ستون این مدل، معرفی شده است، این پژوهش در تلاش است که موضوع ایجاد تشکلهای و نقش کشاورزان در قوانین مرتبط با مدیریت مشارکتی را بررسی کند و نشان دهد که آیا اسناد و قوانین بالادستی، مراحل اصلی چرخه سیاست را طی کرده‌اند یا در برخی حلقه‌ها گسست در سیاست‌گذاری رخ داده است. با توجه به اینکه کانون اصلی مطالعه پیش‌رو، جایگاه کشاورزان و تشکلهای مرتبط به آن‌ها در سیاست‌گذاری منابع آب است، مفهوم مدیریت مشارکتی به عنوان زیربنای تکمیلی چهارچوب نظری در نظر گرفته می‌شود. مقصود از مدیریت مشارکتی در سیاست‌گذاری منابع آب، مشارکت فعال ذینفعان، با تمرکز بر کشاورزان، در فرایند سیاست‌گذاری است. این مشارکت در مراحل مختلف سیاست‌گذاری، از جمله تدوین، اجرا و ارزیابی برنامه‌های مرتبط با مدیریت منابع آب تعریف می‌شود. این بدان معناست که این امکان باید برای بازیگران ذینفع ایجاد شود که به طور مستقیم بر فرایندهای سیاست‌گذاری تأثیر بگذارند. هدف اصلی این رویکرد، بهبود کیفیت تصمیم‌گیری بر اساس دانش محلی و افزایش مقبولیت و پذیرش عمومی سیاست‌هاست. مدیریت مشارکتی بر همکاری بین دولت و ذینفعان و شفافیت در فرایندهای تصمیم‌گیری تأکید دارد (Pahl-Wostl, 2002; Van Ast and Boot, 2003). نمونه‌ای از این نوع سیاست‌گذاری مشارکتی در بریتانیا، مذاکرات بین دولت، اتحادیه‌های کارگران و سازمان‌های کارفرمایی در موضوع شرایط کار جمعی است (Ham and Hill, 1993). شورای عالی کار در کشور ایران نیز مثالی از این مدیریت مشارکتی است که با حضور نماینده دولت، کارگران و کارفرمایان، با در نظر گرفتن منافع سه جانبه به تنظیم سیاست‌های مرتبط با حقوق کار می‌پردازد.

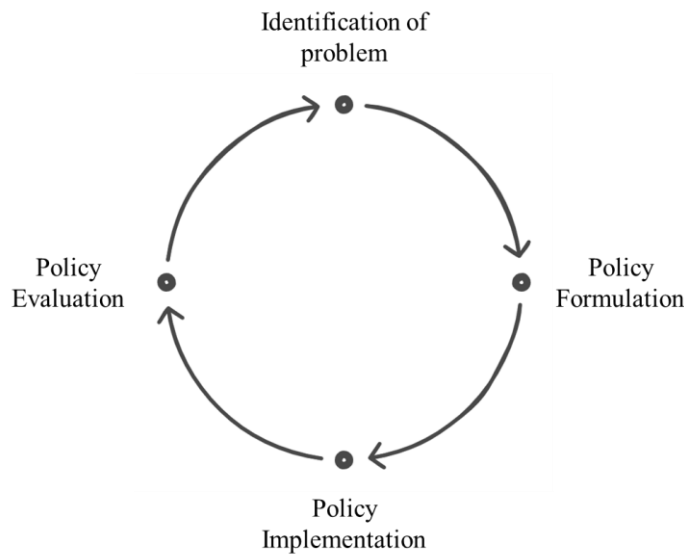


Fig. 1- The classic 4-step policy cycle
 شکل ۱- مدل گرافیکی چرخه سیاست چهارعنصری (Savard, 2012)

۳- روش تحقیق

پژوهش حاضر به صورت کاربردی، با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و از منظر روش‌شناسی، مبتنی بر روش تحلیل محتوای کیفی، انجام گرفته است. در این روش، طبقه‌بندی نظام‌مند داده‌های متنی، از طریق شناسایی مضامین و الگوها، منجر به استخراج مفاهیم آشکار و پنهان و تحلیل عمیق محتوای متون و اسناد می‌شود. تحلیل محتوای کیفی، این امکان را فراهم می‌سازد که یک واقعیت اجتماعی بر اساس تفسیر ذهنی پژوهشگران، اما در چارچوبی علمی و نظام‌مند تحلیل شود (Zhang and Wildemuth, 2009). این روش، به ویژه در پژوهش‌هایی که با هدف مطالعه و بررسی اسناد و متون سیاستی انجام می‌شود، به صورت متداول مورد استفاده قرار می‌گیرد.

داده‌های این پژوهش، از نوع کیفی و متنی هستند و شامل محتوای اسناد، قوانین و مقررات رسمی است که در حیطه نقش مشارکتی کشاورزان در مدیریت منابع آب ایران، به تصویب نهادهای سیاست‌گذار در جمهوری اسلامی ایران رسیده‌اند. این داده‌ها شامل ۱۵ سند کلیدی از سیاست‌های کلی نظام، قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی، قوانین برنامه توسعه و مقررات مصوب توسط هیئت وزیران است که در این پژوهش به عنوان نمونه انتخاب شده است. کلیه اسناد مورد مطالعه در جدول ۲ قابل ملاحظه است. از آنجا که این اسناد بازتابی از نگاه سیاست‌گذاران کشور است و در مواردی به عنوان سیاست‌های کلی حاکم بر فرایند سیاست‌گذاری مدیریت مشارکتی در حوزه کشاورزی و آب تلقی می‌شوند، به عنوان منابع اصلی تحلیل انتخاب شده‌اند.

بازه زمانی مورد تمرکز در این مطالعه، دوره پس از انقلاب اسلامی ایران تا سال ۱۴۰۳ را در بر می‌گیرد. روش گردآوری داده‌ها از طریق جستجوی اسنادی و کتابخانه‌ای صورت گرفت. با استفاده از کلیدواژه‌های «مشارکت»، «مدیریت مشارکتی»، «مشارکت محلی»، «مشارکت مردم»، «تشکل‌ها»، «اتحادیه‌های کشاورزی» و «تعاونی‌های کشاورزی» جستجوی هدفمند در متن اسناد و قوانین صورت گرفت. در این روش گردآوری هیچ‌گونه نمونه‌گیری تصادفی یا احتمالی انجام نشده است، بلکه تمامی اسناد مرتبط با کلیدواژه‌ها به عنوان جامعه کامل مورد بررسی قرار گرفتند. سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران که زیر نظر معاونت حقوقی ریاست جمهوری، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات فعالیت می‌کند و سایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، به منظور مرجع دریافت اسناد و قوانین مورد استفاده قرار گرفته است.

تحلیل داده‌ها با رویکرد تحلیل محتوای کیفی هدایت شده^۵ و به صورت قیاسی انجام شده است، در رویکرد قیاسی، کدگذاری‌ها بر اساس چارچوب نظری مشخصی (در این پژوهش مدل چرخه سیاست) تعریف می‌شوند، شاخص‌ها و شواهدی که از نظریه حمایت می‌کنند و مرتبط با هر مؤلفه از نظریه باشد، استخراج می‌شوند (Fife et al., 2024). فرایند تحلیل محتوا به صورت گام به گام به شرح زیر بوده است: ۱- مطالعه و مرور اولیه اسناد و منابع گردآوری شده با هدف درک کلی محتوا و شناسایی مفاهیم مرتبط با موضوع مشارکت کشاورزان، ۲- کدگذاری و نام‌گذاری مفاهیم و واژگان کلیدی مستخرج از متون بررسی شده (مقوله‌های فرعی)، ۳-

مقوله‌های فرعی در قالب مقوله‌های اصلی طبقه‌بندی شدند، به گونه‌ای که مفاهیم مشترک از سایر کدها را نمایندگی کنند. مقوله‌های اصلی بر اساس دسته‌بندی‌های از پیش تعیین شده در چارچوب نظری پژوهش (مدل چرخه سیاست شامل چهار مرحله: شناخت مسئله، تدوین سیاست، اجرای سیاست، و ارزیابی سیاست) تطبیق داده شدند (جدول ۱). رویکرد قیاسی، تضمین کرد که

کدگذاری‌ها با مؤلفه‌های نظری هم‌خوانی داشته باشند. ۴- تفسیر و تحلیل نهایی کدهای استخراج شده و روابط بین آن‌ها، در مجموع ۱۴۴ کد توصیفی غیرتکراری از کلیه اسناد مورد بررسی استخراج شد. پس از دسته‌بندی نهایی ۱۱ مقوله اصلی شناسایی و استخراج شد که بر اساس قالب چهارچوب نظری در ۴ دسته نهایی معرفی شد.

Table 1- Criteria for Identifying Codes in Different Policy Cycle Stages
جدول ۱- معیارهای شناسایی کدها در مراحل مختلف چرخه سیاست

Policy Cycle Stage	Criteria for Code Identification
Problem Identification	Strategic and overarching policies; Stated goals and necessities; Priorities; Challenges mentioned in the legal text
Policy Formulation	Designed solutions; Policy instruments; Legal obligation; Defined ownership and authority
Policy Implementation	Executive programs; Budget allocation; Human resources provision; Incentive measure
Policy Evaluation	Performance reports; Monitoring system; Independent oversight

مورد بررسی قرار می‌گیرد. نتایج حاصل از تحلیل محتوای کیفی اسناد در جدول ۳ به صورت خلاصه و طبقه‌بندی شده ارائه شده است.

در تمام مراحل کدگذاری و تحلیل به طور مداوم تلاش شده است که به تعاریف و مؤلفه‌های چارچوب نظری رجوع شود و از انحراف از مسیر اصلی تحقیق جلوگیری شود. کدهایی که به بیان مشکلات، چالش‌ها و اهداف کلان اشاره داشتند ذیل مرحله «شناخت مسئله» قرار گرفتند. مفاهیمی که به طراحی راهکارها و ابزارهای سیاستی، تعیین تکالیف قانونی، نقش نهادها و نحوه‌ی مدیریت و مالکیت پرداخته بودند در مرحله «تدوین سیاست» جای گرفتند. مواردی مانند شیوه‌های اجرایی، واگذاری وظایف و مشارکت تشکلهای اجرا در دسته «اجرای سیاست» کدگذاری شدند. در نهایت بندهایی که به پایش، نظارت و ارزیابی و سنجه‌های کمی و کیفی نتایج سیاست‌ها اشاره داشتند ذیل مرحله «ارزیابی» قرار گرفتند. فرایند کدگذاری با چندین مرحله بازبینی و بازخوانی انجام شد تا از دقت و انسجام نتایج اطمینان حاصل شود و در نهایت با اتکا بر این چارچوب نظری که به ثبات در تحلیل نتایج کمک می‌کند، شکاف‌ها، نقاط ضعف و جایگاه مشارکت کشاورزان در سیاست‌های مصوب شناسایی شد.

۴-۱- مروری بر اسناد مرتبط با نقش و مشارکت کشاورزان در مدیریت منابع آب

شکل ۲ روند سلسله‌مراتبی سیاست‌گذاری آب در ایران را نشان می‌دهد. فرادست‌ترین سندی که بر اساس آن بتوان به سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری در بخش آب نسبت داد، قانون اساسی کشور است، اصل‌های ۴۴ (خصوصی سازی)، ۴۵ (اختیارات حکومت در منابع طبیعی و آب) از جمله مهم‌ترین اصول تعیین‌کننده سیاست‌های کلان آبی در کشور به شمار می‌روند (Rostamabadi et al., 2014).

۴- یافته‌های پژوهش

نتایج و یافته‌های این پژوهش در چهار بخش تشریح می‌شوند. در بخش نخست مروری تاریخی بر اسناد و قوانین مرتبط با موضوع مشارکت کشاورزان در مدیریت منابع آب انجام شده است. سپس چهار مرحله چرخه سیاست‌گذاری بر اساس تحلیل محتوای اسناد ذکر شده، شامل شناخت مسئله، تدوین و اجرا و در نهایت ارزیابی،

پس از آن سیاست‌های کلی حوزه‌های فرابخشی ابلاغی رهبر معظم انقلاب مشتمل بر آب و محیط‌زیست و کشاورزی از جمله مهم‌ترین سیاست‌های کلی نظام در بخش‌های ذکر شده است. در ادبیات حقوقی، قوانین عادی، قوانینی هستند که توسط قوه مقننه (مجلس شورای اسلامی) به تصویب می‌رسند. این قوانین در سلسله مراتب حقوقی جایگاهی پایین‌تر از قانون اساسی دارند و برای کلیه افراد جامعه لازم‌الاجرا هستند (Jafari Langroudi, 2023). همچنین، سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه با دوره‌های پنج ساله نیز از جهت مشخص نمودن راستای حرکت توسعه‌ای کشور از اهمیت بالایی برخوردار هستند. آخرین قانون برنامه توسعه منتشر شده،

پایین تری نسبت به قوانین عادی دارند. در درجه‌های بعد شوراها و کمیسیون‌های سطح کلان کشور مانند شورای عالی آب و یا کمیسیون آب کشاورزی و منابع طبیعی، کارگروه‌های ستادی آب کشاورزی، کارگروه ملی سازگاری با کم آبی و غیره که به نوعی جزئی از بدنه دولت در نظر گرفته می‌شوند مسئولیت تدوین دستورالعمل‌ها را برعهده دارند که در نهایت با تصویب هیات دولت، الزام به اجرا دارند.

برنامه هفتم است که به اهمیت حضور کشاورزان و تشکل‌های بهره‌برداران در مدیریت منابع آب اشاره کرده است. با توجه به اینکه قوهی مقننه کلیات قوانین و چارچوب قواعد را تنظیم می‌کند و برخی قواعد بدون جزییات فنی و تخصصی قابل اجرا نیست، دولت به عنوان مجری قانون، به تصویب مقررات (آیین‌نامه‌ها) با هدف تنظیم جزییات اجرایی، می‌پردازد. هیئت وزیران به عنوان بزرگترین مرجع وضع آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های دولتی در این عرصه نقش ایفا می‌کند (Tabatabaei, 2008). در منابع حقوقی مقررات جایگاه

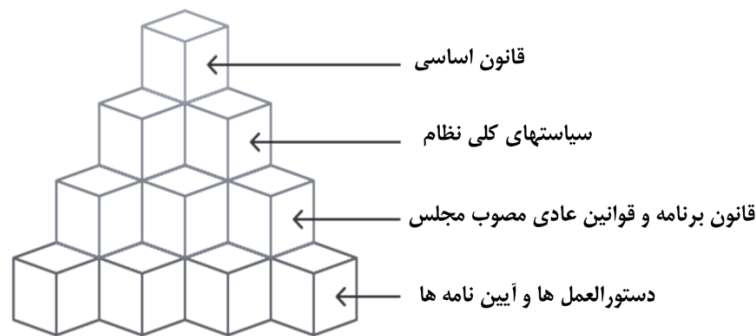


Fig. 2- Institutional hierarchy for water policy in Iran
شکل ۲- سلسله‌مراتب نهادی سیاست‌گذاری آب در ایران

سوی وزارت جهاد کشاورزی، بهره‌برداران کشاورزی و منابع طبیعی مجاز به تأسیس تشکل‌های صنفی و اتحادیه‌های مرتبط منطقه‌ای و یا کشوری و ثبت آن در مراجع ذی‌صلاح هستند. سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی بار دیگر به لزوم و اهمیت این موضوع اشاره کرده است، به منظور نوسازی نظام تولید کشاورزی بر مبنای دانش نوین و بومی‌سازی فناوری‌های روز، توسعه و تقویت تعاونی‌ها و سایر تشکل‌های اقتصادی، اجتماعی، صنفی و تخصصی با مشارکت آحاد جامعه اقدام شود. در برنامه‌های توسعه این مسئله بارها عنوان شده است به همین دلیل در این بخش صرفاً دو برنامه توسعه‌ی ششم و هفتم مورد اشاره قرار گرفته‌اند. برنامه ششم توسعه (۱۴۰۰-۱۳۹۶) بخش ۷ کشاورزی ماده ۳۱ در جدول ۵ بیان می‌کند که دولت موظف است در راستای راهبرد ارتقای بهره‌وری آب و خاک و کشاورزی و مدیریت تقاضا به ایجاد و ساماندهی تشکل‌های آب‌بران اقدام کند. به طوری که تعداد تشکل‌ها از ۱۸۰ در سال اول به ۳۷۵ در سال پنجم رسیده باشد. برنامه هفتم پیشرفت (۱۴۰۷-۱۴۰۳) نیز در بخش منابع آب‌های سطحی و زیرزمینی بند ۴۰، بیان می‌کند که وزارت نیرو با هماهنگی وزارت کشاورزی، مکلف است ظرف مدت یکسال، نسبت به استقرار مدیریت مشارکتی آب با ایجاد یا تقویت تشکل‌های بهره‌برداران در هریک از آبخوان‌های کشور اقدام نماید. نظارت بر عملکرد این

بعد از انقلاب اسلامی در برنامه اول توسعه مصوب سال ۱۳۶۸، دولت در نظر داشت با هدف جلب مشارکت کشاورزان و مصرف‌کنندگان آب در بهره‌برداری و نگهداری از شبکه‌های آبیاری و زهکشی قدم بردارد. به همین منظور با توافق وزارتخانه‌های نیرو و کشاورزی و سازمان برنامه و بودجه، شرکت‌های بهره‌بردار از شبکه‌های آبیاری تشکیل شد. در سال ۱۳۷۵، ماده ۵ آیین‌نامه اجرایی بهینه‌سازی مصرف آب کشاورزی مصوب هیئت وزیران، وزارت کشاورزی را مکلف می‌کند که ظرف حداکثر دو سال، نسبت به ایجاد و سازماندهی تشکل‌های کشاورزی برای تحویل حجمی، اقدام نماید. مجدداً در همان سال، بند ب ماده ۴ آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۱ قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی اشاره می‌کند که به منظور افزایش بهره‌وری آبیاری و مصرف بهینه آب کشاورزی، وزارت جهاد کشاورزی موظف است جهت ایجاد تشکل‌های آب‌بران متناسب با شرایط منطقه، نسبت به توانمندسازی ذینفعان و دست‌اندرکاران اقدام کند. همچنین در بند ه از همین آیین‌نامه اشاره می‌شود که به منظور ارتقاء نقش کشاورزان در مدیریت مصرف آب کشاورزی، وزارت جهاد کشاورزی موظف به ارائه خدمات آموزشی و ترویجی موردنیاز به تشکل‌های آب‌بران است. همچنین، ماده ۵ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی، مصوب ۱۳۸۹، بیان می‌کند که در قالب سیاست‌های حاکمیتی ابلاغی از

تشکل‌ها بر عهده‌ی وزارت نیرو است. جدول ۲ عناوین و موضوعات مرتبط با ایجاد تشکل‌های بهره‌برداران در اسناد بالادستی را به طور خلاصه نشان می‌دهد.

Table 2- Documents, laws, and regulations related to farmers' participation (1989-2024)
جدول ۲- اسناد، قوانین و مقررات مرتبط با مشارکت کشاورزان (۱۳۶۸-۱۴۰۳)

سال	نوع قانون	عنوان	ماده	موضوع	مرجع تصویب
۱۳۶۸	سیاست‌های کلی	برنامه اول توسعه	ماده ۴ و بند ۱۴ و ۲۵	ایجاد تشکل‌های حقه‌بران و ایجاد تعاونی‌های کشاورزی	مجلس شورای اسلامی
۱۳۷۴	قانون	برنامه دوم توسعه	ماده واحده تبصره ۴۲ و ۷۳	مشارکت در بازسازی پس از جنگ تشکیل شورای عالی کشاورزی	مجلس شورای اسلامی
۱۳۷۵	مقرره	آیین‌نامه اجرایی بهینه‌سازی مصرف آب کشاورزی	ماده ۵	سازماندهی تشکل‌های کشاورزی	هیئت وزیران
۱۳۷۹	مقرره	آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۱ قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی	ماده ۴ بند ب	توانمندی ذی‌نفعان و ظرفیت‌سازی جهادی ایجاد تشکل‌های آب‌بران	هیئت وزیران
۱۳۷۹	سیاست‌های کلی	سیاست‌های کلی نظام در بخش آب	ماده ۴	ارائه خدمات ترویجی و آموزشی به تشکل‌های آب‌بران تقویت نقش مردم در استحصال و بهره‌برداری	ابلاغیه رهبر معظم انقلاب
۱۳۷۹	قانون	برنامه سوم توسعه	ماده ۱۰۷ و ماده ۱۰۹	مشارکت حقه‌داران، ایجاد تشکل‌های بهره‌برداران حمایت از تعاونی‌های تولید کشاورزی با اولویت تعاونی‌های ایثارگران	مجلس شورای اسلامی
۱۳۸۳	قانون	برنامه چهارم توسعه	ماده ۱۷	آگاهی‌سازی و مشارکت مردم در جهت استقرار نظام بهره‌برداری	مجلس شورای اسلامی
۱۳۸۹	قانون	قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی	ماده ۵	بهره‌برداران بخش کشاورزی و منابع طبیعی مجاز به تأسیس تشکل‌های صنفی و اتحادیه	مجلس شورای اسلامی
۱۳۹۰	قانون	برنامه پنجم توسعه	ماده ۱۴۲ و ماده ۱۴۳	بهره‌برداری شبکه‌های آبرسانی توسط تعاونی برون‌سپاری تصدی‌گری دولتی در کشاورزی به بخش خصوصی و تعاونی و تشکل‌های کشاورزی	مجلس شورای اسلامی
۱۳۹۱	سیاست‌های کلی	سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی	ماده ۴	توسعه و تقویت تشکل‌های صنفی و تعاونی‌ها	ابلاغیه رهبر معظم انقلاب
۱۳۹۵	قانون	برنامه ششم توسعه	ماده ۳۱ بند ر	اعطای کمک‌های فنی- اعتباری به تشکل‌های فراگیر کشاورزی و روستایی	مجلس شورای اسلامی
۱۳۹۵	مقرره	اصلاحیه آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۱ قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی	ماده ۷ بند ب	ایجاد کارگروه استانی آب کشاورزی با نماینده منتخب تشکل‌های آب‌بران	هیئت وزیران
۱۴۰۳	قانون	برنامه هفتم پیشرفت	ماده ۴۰ بند ت	استقرار مدیریت مشارکتی و تقویت تشکل‌های بهره‌برداران	مجلس شورای اسلامی

۴-۲- تحلیل چرخه سیاست‌گذاری مرحله اول: شناخت مسئله

یک سند بالادستی و یا یک تکلیف قانونی باشد. به بیان ساده‌تر در بررسی یک ماده قانونی باید بتوان به این پرسش پاسخ داد که مسئله اساسی این ماده قانونی چه بوده است؟ یا چه ابعاد توصیفی در شناخت این مسئله، منجر به ایجاد یک تکلیف قانونی شده است (Ashtarian, 2023). تحلیل محتوای اسناد در کدهای شناسایی شده با چارچوب شناخت مسئله نشان می‌دهد که چالش‌هایی چون

اولین گام در چرخه سیاست‌گذاری، شناخت مسئله است. با تعریف دقیق مسئله می‌توان اطمینان داشت که سیاست‌های اتخاذ شده به علل اصلی مسئله پاسخ می‌دهد (Anderson, 2014). مسئله‌شناسی در یک سیاست می‌تواند مبتنی بر تحلیل و تجزیه

کاهش بهره‌وری، مصرف بی‌رویه‌ی منابع آب سطحی و زیرزمینی، ناکارآمدی در ایجاد امنیت غذایی و یا ضعف زنجیره ارزش تولیدات کشاورزی شناسایی شده است. اهداف کلان سیاستی به منظور پاسخ به این چالش‌ها، بر مفاهیمی چون اقتصاد مقاومتی، خودکفایی غذایی، افزایش بهره‌وری، نقش محوری آب و کشاورزی در توسعه اقتصادی کشور و اشتغال مولد در حوزه کشاورزی تمرکز داشته است. در این صورت‌بندی، مشارکت کشاورزان نه به عنوان یک هدف نهایی و اجتماعی، بلکه به عنوان ابزاری در جهت تحقق اهداف کلان فنی و یا اقتصادی مطرح شده است. در اکثر اسناد بررسی شده ابتدا مسئله‌ای فنی یا اقتصادی مانند کاهش بهره‌وری و یا اجرای سیاست‌های صرفه‌جویی طرح شده، سپس به عنوان راه حل، مشارکت کشاورزان یا ایجاد تشکلهای بهره‌برداران و تعاونی‌های کشاورزی پیشنهاد شده است. به طور مثال در ماده ۴۰ برنامه هفتم پیشرفت، استقرار مدیریت مشارکتی آب با هدف حفظ منابع آبی، تعادل بخشی و جلوگیری از اضافه برداشت از منابع آب، پیشنهاد شده است و یا در ماده ۳۱ برنامه ششم توسعه، اعطای کمک‌های فنی و اعتباری به تشکلهای کشاورزی را به منظور حصول اهداف سیاست‌های اقتصاد مقاومتی و نیل به خودکفایی، مطرح کرده است. اگرچه پژوهش‌ها نشان داده‌اند که اجرای سیاست‌های مرتبط با گسترش مشارکت کشاورزان و تشویق بخش عمومی و خصوصی در راستای افزایش سرمایه‌گذاری در بهبود سیستم‌های آبیاری، منجر به افزایش بهره‌وری و خودکفایی در محصولات اساسی شده است (Kumar and Chahal, 2018)؛ اما ایده اصلی استقرار مشارکت کشاورزان در مدیریت منابع آب، در نظر گرفتن دیدگاه‌ها و منافع ذینفعان در شناخت یا صورت‌بندی اولیه مسئله است، نه اینکه رویکردهای مشارکتی صرفاً وسیله‌ای برای کاهش هزینه‌های تحقق و مشروعیت‌بخشی به سیاست‌های از پیش تعیین شده باشند. در حقیقت مصوبات نشان می‌دهد که درست بعد از انقلاب اسلامی نیاز به حضور و مشارکت کشاورزان در مدیریت آب دیده شده است، اما گزارشات حکایت از اجرای ناموفق این سیاست‌ها در گذر زمان داشته است و همچنان ذینفعان محلی و کشاورزان به صورت پایدار و قانونی در مدیریت و سیاست‌گذاری نقش قابل توجهی ندارند (Iranian water policy institute, 2015). یکی از مهم‌ترین نیازها و مطالبات کشاورزان، توجه به مسائل مرتبط با اقتصاد و معیشت است، قیمت پایین محصولات و یا نبود حمایت‌های مالی چالش‌هایی را در این زمینه ایجاد می‌کند (Mousavi et al., 2019). به طور مثال در ماده ۱۴۲ برنامه پنجم توسعه، به منظور تقویت بازارهای محلی و منطقه‌ای و توجه به ارزش آب، امکان مشارکت در سرمایه‌گذاری و مالکیت و مدیریت شبکه‌های آبرسانی را برای نهادهای عمومی غیردولتی قائل

می‌شود، اما بر اساس ماده‌ی ۲۷ و ۲۸ قانون توزیع عادلانه آب، پروانه مصرف آب مختص به زمین و مواردی است که برای آن صادر شده و هیچ کس حق ندارد آبی که اجازه مصرف آن را دارد، به مصرفی به جز آنچه که در پروانه قید شده است برساند و حق انتقال پروانه صادره را به دیگری، بدون اجازه وزارت نیرو نخواهد داشت مگر به تبع زمین برای همان مصرف. این قانون به طور صریح امکان مشارکت نهادهای عمومی و غیردولتی در بازار آب یا واگذاری مدیریت بهره‌برداری را محدود کرده است. در واقع موضوع ارزش اقتصادی آب یا واگذاری مدیریت بهره‌برداری، به درستی در نظر سیاست‌گذار شناخته شده است و تلاش شده است که نظام بهره‌برداری را به سمت مدیریت مشارکتی سوق دهد، اما این تضاد قانونی نشان‌دهنده غفلت سیاست‌گذاران از تعریف مسائل با در نظر گرفتن دیدگاه‌های ذی‌نفعان است و در نهایت مانع از اثربخشی این سیاست شده است. این تعارض‌ها اگرچه در حقیقت به مراحل تدوین و طراحی سیاست مربوط می‌شود اما از منظر شناخت مسئله به خوبی روشن می‌کند که صورت‌بندی مسئله در اسناد ناقص بوده است و ابعاد نهادی و حقوقی آن به درستی درک نشده است. در حقیقت افرادی که در سطوح بالای تصمیم‌گیری هستند، نمی‌توانند بدون داشتن درکی از آنچه واقعاً در خط مقدم یا نزدیک به آن رخ می‌دهد، موفق شوند. این موضوع اساس مکتب فکری «از پایین به بالا» در زمینه‌ی اجرای سیاست است و ایده مرتبط با «بروکرات‌های کف خیابان»^۶ را منعکس می‌کند، افرادی که قدرت اختیاری آن‌ها می‌تواند نقش اساسی در تعیین موفقیت یا شکست یک سیاست را داشته باشد (Lipsky, 1980). به عنوان مثال با هدف برنامه‌ریزی توسعه منابع آب در کورارو^۷، کشور اتیوپی، یک کارگاه مشارکتی، با حضور ذینفعان برگزار شد، هدف این کارگاه یادگیری از ذینفعان و شناخت ترجیحات و درک مسائل آن‌ها بود، نتایج نشان داد که این کارگاه زیربنای تدوین یک دستورالعمل موفق‌تر شده است و نسبت به یک رویکرد دستوری یکسان برای همه‌ی ذینفعان، مورد پذیرش بهتری قرار گرفته است (Alfredo et al., 2016). از آنجا که در اسناد مورد بررسی، سازوکار مشخصی برای اخذ نظر، مشاوره یا بازخورد از کشاورزان در فرایند تعریف و صورت‌بندی مسئله پیش‌بینی نشده است، می‌توان گفت این وضعیت در تضاد با منطق مشارکت ذی‌نفعان در مرحله شناخت مسئله قرار دارد. بنابراین، از همان گام نخست چرخه سیاست، پیوند میان مرحله شناخت مسئله و مشارکت واقعی کشاورزان شکل نگرفته است.

۴-۳- تحلیل چرخه سیاست‌گذاری مرحله دوم و سوم: تدوین و اجرا

پس از صورت‌بندی یک مسئله، نوبت به شرح راه‌حل‌ها و اقدام‌هایی برای حل مسئله می‌رسد. نظامی هماهنگ از اولویت‌ها، تخصیص منابع مالی یا فنی و انسانی و زمان‌بندی مناسب برای تدوین نظریه‌های سیاستی باید در نظر گرفته شود. اگرچه در اکثر قوانین بررسی شده، موضوع مشارکت کشاورزان مستقیماً به عنوان بخشی از صورت‌بندی مسئله در نظر گرفته نشده است، اما از آن به عنوان راهکار یا ابزاری برای اجرای سایر سیاست‌ها مورد تأکید قرار گرفته است. در واقع، مشارکت کشاورزان نه به عنوان جزئی از تعریف و شناخت از مسئله، بلکه به عنوان راه حل تلقی شده است. تنها در سیاست‌های کلی نظام موضوع مشارکت آحاد مردم مستقیماً صورت مسئله بوده است که این موضوع از آرمان‌های انقلاب اسلامی است و جهت حرکت را در تدوین سیاست‌ها مشخص می‌کند.

بر اساس تحلیل محتوای اسناد و قوانین مذکور در بازه زمانی بیش از سه دهه، مفاهیم و کدهای مربوط به «ایجاد تشکلهای مرتبط با کشاورزان»، دست‌کم ۹ مرتبه تکرار شده است. در اولین قانون برنامه توسعه مصوب سال ۱۳۶۸ موضوع ایجاد تشکلهای حقیقه‌بران ذکر شده است و در ماده ۴۰ آخرین برنامه توسعه مصوب سال ۱۴۰۳ استقرار مدیریت مشارکتی با تمرکز بر ایجاد تشکلهای بهره‌برداران یادآوری شده است. تحلیل محتوای کدهای باز در چارچوب مراحل چرخه سیاست‌گذاری، منجر به شکل‌گیری مقوله‌های اصلی «تمرکزگرایی» در تدوین سیاست‌ها و «تضاد و تناقض» بین مصوبات، شده است. به طور مثال در بند ب ماده ۱۴۲ قانون برنامه پنجم توسعه، اشاره می‌کند سرمایه‌گذاری و مالکیت، مدیریت و بهره‌برداری سدها و شبکه‌های آبرسانی با حفظ کلیه حقوق حقیقه‌بران، توسط بنگاه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی و بخش‌های تعاونی و خصوصی مجاز است. این درحالی‌ست که بر اساس قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مصوب سال ۱۳۶۸، بند ج ماده ۳، سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در فعالیت‌های مرتبط با سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی، منحصراً در اختیار دولت است. تنها خرید خدمات مالی، فنی و مهندسی و مدیریتی در این بخش، به شرط حفظ مالکیت ۱۰۰ درصد دولت، مجاز است. این یک تناقض آشکار در متن قانون-گذاری است.

اگرچه مفاهیمی چون مدیریت مشارکتی و یا «واگذاری وظایف به تشکلهای» در متن اسناد رسمی وارد شده است، اما همچنان نشانه‌های تمرکزگرایی در پوشش مشارکت دیده می‌شود. به طور مثال، بند ب ماده ۱۴۳ قانون برنامه پنجم توسعه، تحویل حجمی آب از طریق مشارکت بخش‌های غیردولتی و تشکلهای کشاورزی را تنها در صورتی مجاز اعلام می‌کند که با الگوی کشت مصوب توسط وزارت جهاد کشاورزی منطبق باشد. این در حالی است که

کشاورزان درباره‌ی نوع محصول و الگوی کشت مصوب، امکان مداخله در تصمیم‌گیری ندارند. همچنین، قابل ذکر است کلیه اختیارات مرتبط با تخصیص حجم آب تحویلی بر اساس قانون توزیع عادلانه آب، در اختیار وزارت نیرو است. این مسئله در مورد واگذاری وظایف تصدی‌گری دولت در جلوگیری از برداشت غیرمجاز آب و مسدودسازی چاه‌های غیرمجاز، به تشکلهای کشاورزی نیز دیده می‌شود. در حقیقت در اجرای سیاست، ابزارهای اجباری به جای ابزارهای مشارکتی منظور شده است و اجرای این اجبار به تشکلهای واگذار شده است. این تناقضات نشان از مینا قرار دادن نظریه‌های متضاد در تدوین سیاست است.

در بررسی تدوین سیاست، به نظر می‌رسد ایجاد تشکلهای بهره‌برداران برای نهاد سیاست‌گذار اهمیت داشته است؛ اما طراحی ساختار سازمانی و عملکردی این تشکلهای مشخص نشده است. کد دسته‌بندی شده‌ی «واگذاری اختیارات محدود» در بررسی اسناد نشان می‌دهد اگرچه نهاد سیاست‌گذار تلاش‌هایی در جهت واگذاری مسئولیت به بخش غیردولتی و کشاورزان داشته است، اما این امر همراه با محدودیت صورت گرفته است. به طور مثال در ماده ۷ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی مصوب سال ۱۳۸۹، عنوان می‌کند که نماینده‌ی تشکلهای حسب مورد، در جلساتی که به منظور تصمیم‌گیری و یا بررسی مسائل حوزه وظایف و اختیارات مرتبط با آنان تشکیل می‌شود، به عنوان ناظر شرکت خواهند داشت، همچنین بار دیگر در ماده اصلاحی آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۱ قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی در سال ۱۳۹۵ عنوان شده است که کارگروه ستادی آب کشاورزی استان به منظور هماهنگی برنامه‌ها در جهت افزایش بهره‌وری و ساماندهی بهره‌برداران، با ترکیب زیر فعالیت می‌کند: استاندار یا معاون عمرانی استانداری به عنوان رییس کارگروه، رئیس سازمان جهاد کشاورزی استان به عنوان دبیر کارگروه، مدیرکل سازمان حفاظت محیط زیست استان، مدیرعامل شرکت آب منطقه‌ای استان و نماینده منتخب تشکلهای آبرسان با معرفی رییس سازمان جهاد کشاورزی است. ملاحظه می‌شود که تمام اعضا، زیرمجموعه بخش دولتی هستند و نماینده تشکلهای آبرسان نیز با معرفی یک نهاد دولتی دیگر یعنی سازمان جهاد کشاورزی امکان حضور در کارگروه را دارد. در حقیقت حضور ذینفعان و نمایندگان آن‌ها ممکن شده است، اما صرفاً به صورت ناظر و فاقد حق رأی امکان‌پذیر شده است. این محدودسازی اختیارات و نبود حق رأی یا حق تصمیم‌سازی برای نماینده تشکلهای کشاورزان، نشان‌دهنده مشارکت نمادین است. مشارکت مستقیم کشاورز و یا نمایندگان آن‌ها در سطح محلی و ملی میتواند به دولت کمک کند که از دیدگاه‌ها و نیازهای واقعی کشاورزان

مطلع شود. در حقیقت این مشارکت به دولت کمک می‌کند تا اهداف خود را به خوبی پیاده‌سازی کند و شفافیت این موضوع از آن جهت اهمیت دارد که تشکل‌های مردمی به دنبال غصب جایگاه و نقش دولت نیستند (Sigalla et al., 2021).

طراحی سیاست نیازمند حضور و همکاری مستمر با طیفی از ذینفعان و بازیگران محلی در سطوح پایینی اجراست، در حقیقت بازیگران باید به صورت افقی و عمودی در یک فرایند همکاری و مشاوره مشترک به هم متصل شوند، زیرا بدون این همکاری، درگیری‌های مداوم بر سر مشروعیت سیاست و اجرای آن توسط سازمان‌ها ادامه خواهد داشت، مشارکت می‌تواند کیفیت و پذیرش تصمیمات سیاسی را بهبود بخشد (Ansell et al., 2017; Newig et al., 2023). از منظر نظری، وجود تناقض‌های قانونی و واگذاری اختیارات محدود به تشکل‌های کشاورزی، بیانگر ضعف در مرحله تدوین سیاست است. در حالی که سیاست‌ها بدون هماهنگی افقی بین نهادهای ذی‌ربط شکل گرفته‌اند، اصل انسجام در تدوین سیاست‌گذاری مشارکتی رعایت نشده است و بنابراین پیوند نهادی بین مرحله‌ی تدوین سیاست و مشارکت واقعی ذینفعان به صورت کارکردی، برقرار نشده است.

در مرحله سوم مرتبط با اجرای سیاست، بررسی قوانین و آیین‌نامه‌ها نشان می‌دهد، مقوله اصلی «ابهام و عدم شفافیت» در تحلیل محتوای متن قوانین شناسایی شده است. عباراتی مانند توانمندسازی ذینفعان، ظرفیت‌سازی جهت ایجاد تشکل‌ها، تقویت تشکل‌ها و یا ارتقاء نقش کشاورزان اگرچه در ظاهر نشان از حرکت به سمت مشارکت دارد اما در حقیقت عباراتی گنگ و مبهم هستند که معنای شفافیت ندارند. این مسئله باعث ابهام در عملکرد می‌شود به طوری که نه سیاست‌گذار و نه مجری دقیقاً نمی‌دانند با چه تعریفی، چه شاخص عملکردی و یا سازوکار اجرایی روبه‌رو هستند. بررسی اسناد قانونی در کد دست‌بندی شده «تعارض نهادی» نشان می‌دهد که در بند ۴-۱۴ قانون برنامه اول، تبصره ۷۳ ماده واحده قانون برنامه دوم توسعه و بند ۴۰ ماده ۴۰ برنامه هفتم پیشرفت، به واگذاری مدیریت، نگهداری و تعمیرات و بهره‌برداری از شبکه‌های آبیاری به تشکل‌های کشاورزان و بخش غیردولتی تأکید شده است. قابل ذکر است خدمات مدیریت، بهره‌برداری و نگهداری از شبکه‌ها تا سال ۱۳۷۲ بر عهده شرکت‌های آب منطقه‌ای، به عنوان دستگاه اجرایی بود، اما پس از تاسیس شرکت‌های بهره‌برداری از شبکه‌ها که ماهیتی نیمه‌دولتی داشتند، وظایف ذکر شده به شرکت‌های بهره‌برداری واگذار شد. در راستای تحقق سیاست‌های خصوصی‌سازی مربوط به اصل ۴۴ قانون اساسی، شرکت مدیریت منابع آب ایران موظف شد صد درصد سهام شرکت‌های بهره‌برداری از شبکه‌ها را به بخش خصوصی واگذار کند به نظر می‌رسد در

واقعیت همان شرکت‌های زیرمجموعه و وابسته به وزارت نیرو، صاحب سهام واگذاری شده‌اند و بخش خصوصی جدیدی وارد عرصه نشده است (Namdar and Parvaresh Rizi, 2021). این ساختار موجب ایجاد همپوشانی نقش‌ها و تعارض نهادی شده است، وزارت نیرو به عنوان نهاد سیاست‌گذار در تأسیس شرکت‌های بهره‌برداری از شبکه‌ها، از طریق شرکت‌های زیرمجموعه خود، به نوعی همزمان نقش کارگزار و کارفرما را ایفا می‌کند. این همپوشانی و تضاد نقش‌ها، موجب شده نقش تشکل‌های کشاورزی در مشارکت مدیریت و بهره‌برداری از آبیاری، در عمل به حاشیه رانده شود. شرکت‌های بهره‌برداری و کارکنان دولتی که از نظر قانونی، اختیارات و مدیریت شبکه آبیاری را باید به کشاورزان ذینفع واگذار کنند، به دلیل نگرانی از دست دادن شغل و یا جایگاه شغلی و موقعیتشان، عملاً انگیزه‌ای برای حمایت از واگذاری اختیارات و مدیریت به تشکل‌های کشاورزی ندارند و این مسئله به مقاومت پنهان در برابر توسعه مدیریت مشارکتی آبیاری می‌شود (Garces-Restrepo et al., 2007). یک مطالعه موردی به منظور مدیریت تعارض منافع در رویکردهای مشارکتی برای مدیریت منابع آب در دریاچه انتاریو^۸ انجام شده است. نتایج نشان داد که این رویکرد زمانی موفق شد که ذینفعان متوجه شدند که از همکاری در این طرح چیزی برای به دست آوردن دارند، اما جایی که ذینفعان هر تغییری را به عنوان یک ضرر تلقی می‌کردند این پروژه با شکست مواجه شده بود (Furber et al., 2016).

با عنایت به تکرار مکرر تقویت مشارکت و ایجاد تشکل‌های کشاورزی در اسناد مورد بررسی، تخصیص منابع مالی به منظور عملیاتی شدن مصوبات را یک رکن اساسی باید در نظر گرفت. بررسی قانون بودجه در سالهای گذشته نشان می‌دهد ردیف بودجه‌ی اعتباری ثابت و مستقل برای توسعه تشکل‌های کشاورزی در نظر گرفته نشده است، اگرچه به طور پراکنده در برخی سال‌ها این اعتبار در قانون بودجه لحاظ شده است مثلاً ماده ۲۱ قانون بودجه سال ۱۳۹۲ و یا تبصره ۱۱ ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۳ که به طور مستقیم به تخصیص اعتبار در جهت توسعه‌ی تشکل‌های کشاورزی و آبران پرداخته است، اما این جریان پایدار نبوده است. عدم ثبات در حمایت‌های مالی، از موانع جدی در شکل‌گیری مدیریت مشارکتی در منابع آب محسوب می‌شود. بنابراین می‌توان انتظار داشت با تجمیع چالش‌های ذکر شده، موضوع مشارکت کشاورزان در مرحله‌ی اجرا بیشتر به صورت نمادین و صوری بر روی کاغذ باقی بماند و در عمل توان ایفای نقش و مسئولیت‌های واگذار شده در اجرا از آن‌ها سلب شود.

۴-۴- تحلیل چرخه سیاست‌گذاری مرحله چهارم:

ارزیابی

ارزیابی سیاست به مجموعه‌ای از روش‌های تحلیلی و تحقیقی گفته می‌شود که با هدف پایش اثربخشی مداخلات سیاستی، در مراحل پیش، حین و پس از اجرا، انجام می‌گیرد. هدف نهایی این فرایند، تعیین میزان کارایی سیاست‌ها در بهبود وضعیت ذی‌نفعان و گروه‌های هدف است (Treasury, 2007). سیاستمداران معمولاً برای نتایج اقدامات سیاسی خود پاسخگو شناخته نمی‌شوند، یکی از پیامدهای این وضعیت افزایش جذابیت ناشی از چشم‌انداز حاصل از نتایج کوتاه مدت می‌شود. نگرانی اصلی اینجاست که سیاست‌گذاران بیشتر برای تصویب قوانین اعتبار کسب می‌کنند و گویا مشکلات اجرایی مرتبط به بخش دیگری است که ارتباطی با سیاست‌گذاری ندارد (Weaver, 2010). به نظر می‌رسد که اراده سیاسی لازم برای هدایت سیاست‌گذاری در بلندمدت، معمولاً با گذشت زمان از بین می‌رود (Norris and McCrae, 2013). بنابراین اهمیت ارزیابی و پایش، در پاسخ به این پرسش است که آیا اهداف تعریف شده در یک سیاست، محقق شده است یا خیر؟

تحلیل محتوای اسناد بررسی شده در مقوله اصلی «نظارت و پایش» نشان می‌دهد در مرحله چهارم که ارزیابی سیاست‌های مشارکتی مدنظر است، سامانه نظارتی پیش‌بینی شده عمدتاً دولتی و درون ساختار اجرایی است. به طور مثال، بند ه ماده ۴ از آیین‌نامه اجرایی تشکیل وزارت جهاد کشاورزی، این وزارت‌خانه را مسئول نظارت و پایش مستمر از بهبود بهره‌وری از منابع آب و خاک، به دنبال مشارکت کشاورزان می‌داند. در قانون دوم برنامه توسعه نیز نقش نظارتی به شورای عالی کشاورزی واگذار شده است. در برنامه هفتم پیشرفت، اشاره شده که وزارت نیرو مکلف است گزارش عملکرد تشکلهای بهره‌برداران را هر شش ماه یکبار به کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط‌زیست و معاونت نظارت مجلس ارسال نماید. این در حالی است که در کلیه اسناد مطالعه شده، متولی ایجاد تشکلهای کشاورزی، وزارت جهاد کشاورزی بوده است، اگرچه در برنامه هفتم پیشرفت این مسئولیت، با هماهنگی جهاد کشاورزی به وزارت نیرو واگذار شده است. هم‌پوشانی وظایف و نبود یکپارچگی در روند قانون‌گذاری، منجر به سردرگمی و خلأ یک نظام ارزیابی و پایش مستقل می‌شود. زمانی که نهاد نظارتی و نهاد اجرایی یکی هستند و به نوعی مسئولیت دوگانه بر عهده دارند، این خطر وجود دارد که گزارش‌های ارزیابی عملکرد را به نفع خود تغییر دهند (Ding et al., 2019).

بر اساس گزارش منتشر شده در سال ۱۴۰۰ از عملکرد وزارت نیرو در دولت یازدهم و گزارش عملکرد دولت (شماره ۵)، در بخش

کشاورزی و منابع طبیعی (Islamic Parliament Research Center of Iran, 2017) زیرساخت‌های نهادی لازم جهت ایجاد و توسعه نهادها و تشکلهای مردمی با هدف حفاظت از منابع آب هنوز فراهم نشده است. با این حال تا پایان سال ۱۳۹۶ در بخش کشاورزی، تشکیل ۵۰۳ تشکل آب‌بران به عنوان شاخص کمی تحقق احکام قانون برنامه ششم توسعه گزارش شده است. اگرچه در ظاهر این تعداد، نشانگر تحقق کمی اهداف مصوب در قانون برنامه ششم است، اما ارزیابی سیاست صرفاً بر اساس تعداد تشکل، بدون سنجش کیفی عملکرد و میزان اثربخشی و مشارکت واقعی کشاورزان، نمی‌تواند معیار مناسبی برای ارزیابی تحقق مدیریت مشارکتی باشد.

با توجه به نتایج به‌دست آمده از تحلیل محتوای اسناد مورد بررسی در چهار مرحله چرخه سیاست که خلاصه‌ی آن در جدول ۳ نشان داده شده است، می‌توان گفت که مدیریت مشارکتی و اهمیت حضور کشاورزان در ساختار سیاست‌گذاری، در سطح گفت‌وگوهای پیشرفت‌هایی داشته است؛ اما در عمل و اجرا به دلیل تمرکزگرایی، واگذاری‌های محدود اختیارات، تناقض‌های قانونی، نبود حمایت‌های مالی و عدم نظارت مستقل و پایش یکپارچه روند اجرا، همچنان مشارکت کشاورزان به شکل واقعی تحقق نیافته است. گویا کشاورزان صرفاً مخاطب سیاست‌هایی هستند که به طور مستقیم در زندگیشان اثرگذار است، نه یک بازیگر فعال و دارای اختیارات حقوقی در تعیین سیاست‌های مرتبط با خودشان. در این وضعیت، مشارکت کشاورزان در مدیریت منابع آب کشور، فاقد اثربخشی موثر باقی می‌ماند و امکان افزایش نارضایتی به ویژه در شرایط کم‌آبی را تشدید می‌بخشد.

Table 3- Results of the policy cycle analysis for rules related to farmers' participation

جدول ۳- تحلیل چرخه سیاست در اسناد بالادستی مرتبط با مشارکت کشاورزان

مرحله چرخه سیاست	کدهای دسته‌بندی شده (مقوله اصلی)	کدهای اولیه (مقوله فرعی)
شناخت مسئله	صورت‌بندی فنی و اقتصادی	افزایش مشارکت با هدف: ایجاد رشد اقتصادی از مسیر کشاورزی، توسعه آب‌محور، افزایش بهره‌وری، سیاست‌های صرفه‌جویی‌نگر، اقتصاد مقاومتی، امنیت غذایی، اشتغال مولد
تدوین سیاست	نظریه‌های سیاستی متضاد	توسعه پایدار، حفاظت منابع آب، افزایش تولید، خودکفایی غذایی، رشد تولید محصولات استراتژیک
اجرای سیاست	ایجاد تشکلهای	سازماندهی تشکلهای آب‌بران، سازماندهی تعاونی‌های تولیدی کشاورزی، ایجاد تشکلهای بهره‌بردارى آب و خاک، استقرار نظام بهره‌بردارى
ارزیابی سیاست	تمرکزگرایی	مدیریت و مالکیت انحصاری دولت در شبکه‌های بزرگ آبرسانی، تصویب الگوی کشت توسط وزارت جهاد کشاورزی، ابزارهای اجباری به جای مشارکتی، فقدان حق رای برای نماینده تشکلهای، واگذاری وظایف و اختیارات به صورت محدود و مشروط، قیمت‌گذاری دولتی تعرفه آب، تخصیص انحصاری آب توسط وزارت نیرو
اجرای سیاست	تناقض قانونی	مصوبات متناقض در دوره‌های زمانی، واگذاری مدیریت و بهره‌بردارى شبکه‌ها بدون وجود ساختار حقوقی مناسب
ارزیابی سیاست	خدمات ترویجی و آموزشی	ارتقاء نقش کشاورزان از طریق آموزش، خدمات ترویجی جهاد کشاورزی به تشکلهای آب‌بران، آگاه‌سازی عمومی
ارزیابی سیاست	ابهام و عدم شفافیت در مفاهیم اجرایی	توانمندسازی، ظرفیت‌سازی، تقویت تشکلهای، توسعه تعاونی‌ها بدون شاخص‌های کمی و کیفی
ارزیابی سیاست	تعارض نهادی	عدم خصوصی‌سازی کامل شبکه‌های بهره‌بردارى از آبیاری، همپوشانی وظایف تشکلهای و نهادهای اجرایی دولت، عدم تعیین متولی اصلی اجرای سیاست
ارزیابی سیاست	ضعف در تأمین منابع مالی	نبود ردیف بودجه پایدار و مستقل برای تشکلهای کشاورزی
ارزیابی سیاست	فقدان نظارت مستقل	نظارت مستقیم توسط دستگاه‌های مجری مانند وزارت نیرو و جهاد کشاورزی یا شورای عالی کشاورزی، انتقال نظارت بین نهادی، نبود سیستم یکپارچه پایش
ارزیابی سیاست	نبود شاخص‌های ارزیابی	فقدان شاخص‌های ارزیابی، سنجش عملکرد بر مبنای تعداد تشکلهای

۵- نتیجه‌گیری

در حالی که نیازهای واقعی کشاورزان و مشکلات آن‌ها در فرایند تعریف مسئله نادیده گرفته شده است. در مرحله تدوین سیاست، تمرکز بر نهادهای دولتی، ناهماهنگی بین مخاطبان اصلی سیاست‌ها و قانون‌گذار، زمینه‌ای برای ایجاد تعارض منافع و تضعیف شفافیت و پاسخگویی شده است. در مرحله اجرا، بودجه و برنامه‌های مالی جهت اجرای سیاست‌گذاری‌ها نامشخص است و ابزارهای اجباری جایگزین ابزارهای مشارکتی شده‌اند. در مرحله ارزیابی، به دلیل فقدان سامانه‌ی ارزیابی و پایش یکپارچه، امکان یادگیری و اصلاح سیاست‌ها فراهم نشده است. این امر نشان می‌دهد که منطق نظری چرخه سیاست، یعنی پیوند میان شناخت، تدوین، اجرا و ارزیابی به درستی در نظر گرفته نشده است و همین

این پژوهش با رویکردی کیفی و با بهره‌گیری از مدل چرخه سیاست‌گذاری، روند شکل‌گیری و اجرای سیاست‌های مرتبط با مشارکت کشاورزان در مدیریت منابع آب در ایران را تحلیل کرد. اگرچه در اسناد بالادستی و قوانین کشور بر اهمیت حضور و مشارکت کشاورزان، به عنوان بزرگترین ذینفعان در مصرف آب، تأکید مکرر شده است، نتایج نشان داد که در عمل، این مشارکت صرفاً نمادین و فاقد اختیارات حقوقی است. در مرحله نخست چرخه سیاست‌گذاری (شناخت مسئله)، سیاست‌ها عمدتاً با رویکرد فنی و اقتصادی همچون افزایش بهره‌وری و امنیت غذایی تعریف شده‌اند،

گسست ساختاری، به شکست سیاست‌های مشارکتی در بخش آب منجر شده است. در نهایت به منظور تحقق مشارکت واقعی کشاورزان در مدیریت منابع آب پیشنهادات زیر ارائه می‌شود:

- با توجه به جایگاه منحصر به فرد قوانین برنامه توسعه که در مرتبه‌ای میانی، بین سیاست‌های کلی نظام و قوانین عادی قرار دارند و با هدف عملیاتی‌سازی راهبردهای کلان تدوین و تنظیم می‌شوند، ضروری است در برنامه‌های توسعه پنج‌ساله آتی، موضوع مشارکت کشاورزان از قالب احکام کلی و فاقد زمان‌بندی مشخص خارج شده و بر اساس ظرفیت‌های مالی و انسانی کشور، همراه با برنامه‌ریزی مدون و در چارچوب زمانی مشخص، ماهیتی مبتنی بر اقدام و عمل داشته باشد؛

- در تدوین اسناد و قوانین لازم است از عبارات شفاف و دقیق استفاده شود، به گونه‌ای که تکالیف و مسئولیت‌های هر دستگاه ذی‌ربط به طور مشخص تعریف شود. استفاده کلی و مبهم از عبارت‌هایی نظیر «دولت مکلف است..» بهتر است به حداقل برسد و در مقابل، متولی اصلی و دستگاه‌های همکار با وظایف مشخص و قابل سنجش تعیین شوند؛

- به منظور اجرای بند ت ماده ۴۰ قانون برنامه هفتم پیشرفت، ضروری است جایگاه کشاورزان و تشکل‌های آنان در شورای عالی آب و کشاورزی تقویت شود، به این معنا که اختیارات مشخص به آن‌ها واگذار شود و نمایندگان این تشکل‌ها که از طریق فرایند رأی‌گیری داخلی انتخاب می‌شوند، دارای حق رأی در شورا باشند. ذینفعان و کشاورزان باید در قالب نهادهای رسمی و قانونی به طور مستمر و ساختاریافته در فرایندهای تصمیم‌گیری حضور داشته باشند، نه آنکه صرفاً در شرایط بحرانی نظیر خشکسالی و برای اتخاذ تصمیمات موردی به نهادهای سیاست‌گذار دعوت شوند؛

- سرمایه‌گذاری در ایجاد مراکز سوادآموزی و ارتقای دانش کشاورزان به منظور تقویت توانمندی آن‌ها در پیگیری تعهدات دولتی ضروری است. همچنین، راه‌اندازی و استقرار سامانه‌ای مستقل به منظور پایش و ارزیابی که دارای اختیارات حقوقی جهت پیگیری مطالبات کشاورزان از دستگاه‌های اجرایی نظیر وزارت نیرو و جهاد کشاورزی باشد، باید در دستور کار قرار گیرد. تحقق این امر در گام نخست مستلزم افزایش شفافیت در ارائه گزارش‌های آماری و انتشار اطلاعات به روز درباره میزان تخصیص، تحویل و مصرف آب، به همراه وضعیت ذخایر سدها توسط وزارت نیرو است که می‌تواند گامی مؤثر در راستای ایجاد اعتماد متقابل و تقویت پاسخگویی و مواجهه با تعارض منافع باشد.

این پیشنهادات می‌تواند مسیر مطالعات آتی را نیز روشن کند، به ویژه بررسی تأثیر روابط قدرت بر برنامه‌های مدیریت منابع آب و امکان تصرف فرایند مشارکتی توسط ذینفعان پرنفوذ و نیز شناسایی راهکارهای جلوگیری از چنین پدیده‌ای، بسیار حائز اهمیت است. چنین درکی در تضمین موفقیت‌آمیز بودن رویکردهای مشارکتی در راستای رعایت اصول عدالت و انصاف و پایداری ضروری به نظر می‌رسد.

پی‌نوشت‌ها

- 1- European Union, Water Framework Directive (EU WFD)
- 2- Technocratic
- 3- Harold Lasswell
- 4- Policy's Intent
- 5- Directed Qualitative Content Analysis
- 6- Street Level Bureaucrats
- 7- Koraro, Ethiopia
- 8- Lake Ontario

- Alfredo K, Montalto F, Bartrand T, Wolde-Georgis T, and Lall U (2016) Using a participatory stakeholder process to plan water development in Koraro, Ethiopia. *Water* 8(7):275
- Alvani S and Sharifzadeh F (2011) The public policymaking process. Allame Tabatabaee University Press (In Persian)
- Anderson JE (2014) Public policymaking: An introduction. Cengage Learning, 1-34p
- Ansell C, Sørensen E, and Torfing J (2017) Improving policy implementation through collaborative policymaking. *Policy & Politics* 45(3):467-486
- Ashtarian K (2023) Handbook of government planning and public policy. Mizan, 34p (In Persian)
- Attar S and KhajeNaieni A (2015) The analysis of affecting factors in inefficiency of Iran's policy making system. *Iranian Journal of Public Policy* 1(1):1-20 (In Persian)
- Bakker K (2003) From public to private to... mutual? Restructuring water supply governance in England and Wales. *Geoforum* 34(3):359-374
- Bayat-Afshary N, Danesh-Yazdi M, and Shakeri F (2025) Machine learning projections of Iran's water scarcity response to climate-land use synergies. *Journal of Hydrology: Regional Studies* 61:102638
- Brooks S (1998) Public policy in Canada: An introduction. Oxford University Press, 78p
- Brugge R, Rotmans J, and Loorbach D (2005) The transition in Dutch water management. *Regional Environmental Change* 5:164-176
- Capano G and Howlett M (2020) The knowns and unknowns of policy instrument analysis: Policy tools and the current research agenda on policy mixes. *SAGE Open* 10(1)
- Chu Z, Bian C, and Yang J (2022) How can public participation improve environmental governance in China? A policy simulation approach with multi-player evolutionary game. *Environmental Impact Assessment Review* 95:106782
- Ding L, Ren X, Gu R, and Che Y (2019) Implementation of the "sponge city" development plan in China: An evaluation of public willingness to pay for the life-cycle maintenance of its facilities. *Cities* 93:13-30
- Farhoudi J and GhorbanianKerdabadi M (2025) Presenting effective mechanisms for water users' participation in agricultural water management. *Iranian Journal of Soil and Water Research* 56(1):207-228 (In Persian)
- Fasihi Harandi M (2019) An appraisal of Iran's water shortage adaptation act. *Journal of Iran-Water Resources Research* 14(4):257-262 (In Persian)
- Fife ST and Gossner JD (2024) Deductive qualitative analysis: Evaluating, expanding, and refining theory. *International Journal of Qualitative Methods* 23
- Furber A, Medema W, Adamowski JF, Clamen M, and Vijay M (2016) Conflict management in participatory approaches to water management: A case study of Lake Ontario and the St. Lawrence River regulation. *Water* 8:280
- Garces-Restrepo C, Vermillion DL, Munoz G, and FAO (2007) Irrigation management transfer: Worldwide efforts and results. Rome: FAO, 19p
- Garraud P (2004) Agenda/emergence, dictionnaire de spolitiques publiques. Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 49-56p
- GhorbanianKerdabadi M, Liaghat A, and Malmir M (2020) Investigating and analysis the causes of failure of participatory water management policies in Iran. *Iranian Journal of Public Policy* 6(3):169-190 (In Persian)
- Hall PA (1993) Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics* 25:275-296
- Ham C and Hill MJ (1993) The policy process in the modern capitalist state. Wheatsheaf Books
- Hering J and Ingold K (2012) Water resources management: What should be integrated? *Science (New York, N.Y.)* 336:1234-1235
- Hirschman AO (1981) *Essays in trespassing: Economics to politics and beyond*. Cambridge University Press, 142-166p
- Hoghughi Esfahani M (2013) The water resources utilization system in Iran's agriculture. Samar and Iranian Society of Consulting Engineers, 397p (In Persian)
- Hooghe L and Gary M (2003) Unraveling the central state, but how? Types of multilevel governance. *American Political Science Review* 97(02)
- Hope K and Chikulo B (2000) Decentralization, the new public management, and the changing role of the public sector in Africa. *Public Management* 2:25-42
- Howard C (2005) The policy cycle: A model of post-Machiavellian policy making? *Australian Journal of Public Administration* 64:3-13
- Howlett M and Ramesh M (2003) *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems*. Oxford University Press, 13p
- Howlett M and Rayner J (2007) Design principles for policy mixes: Cohesion and coherence in 'New governance arrangements. *Policy and Society* 26(4):1-18
- Howlett M, Ramesh M, and Perl A (2009) *Studying public policy, policy cycles and policy subsystems*. Oxford University Press, Toronto
- Iranian Water Policy Research Institute (2015) Preliminary assessment of water governance in Iran. 102p (In Persian)
- Islamic Parliament Research Center of The Islamic Republic of Iran (2017) Performance review of the ministry of energy in the 11th government. 12p (In Persian)
- Islamic Parliament Research Center of The Islamic Republic of Iran (2021) Performance review of

- government (Part 5). Agricultural and Natural Resources Sector, 36p (In Persian)
- JafariLangroudi MJ (2023) Legal terminology. Ganj Danesh (In Persian)
- Konrad K, Truffer B, and Voß JP (2008) Multi-regime dynamics in the analysis of sectoral transformation potentials: Evidence from German utility sectors. *Journal of Cleaner Production* 16(11):1190–1202
- Koura A, Boudhar A, and Oudgou M (2024) Navigating complexity: Unveiling the concept of policy coherence. *International Journal of Interdisciplinary Organizational Studies* 1:19(2)
- Kumar S and Chahal VP (2018) Doubling farmers' income: Possible way out. *Indian Farming* 68(01):95-96
- Lasswell H (1956) The decision processes. Seven categories of functional analysis, University of Maryland Press, College Park, 3-15p
- Lipsky M (2010) Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service. Russell Sage Foundation
- Loughlin M (1996) Understanding central-local government relations. *Public Policy Adm* 11:48–65
- Makris M (2003) The theory of incentives: The principal-agent model. *The Economic Journal* 113:394-395
- Megie A (2004) Implementation, dictionary of public policies. Press of the National Foundation of Political Sciences, 283-289p
- Miller G (2005) The political evolution of PA models. *Annual Review of Political Science* 8(1):203–225
- Mousavi M and Mohammadzadeh S (2019) Empowering farmers to transition subsistence to market-oriented agriculture. *Journal of Studies in Entrepreneurship and Sustainable Agriculture Development* 6(3):1-22 (In Persian)
- Namdar P and ParvareshRizi A (2021) Analysis of the privatization of irrigation projects in view point of legislation and policy. *Irrigation and Drainage Structures Engineering Research* 22(82):65-88 (In Persian)
- Neef A (2008) Lost in translation: The participatory imperative and local water governance in North Thailand and Southwest Germany. *Water Alternatives* 1(1)
- Newiga J, Jager NW, Challies E, and Kochskamper E (2023) Does stakeholder participation improve environmental governance? Evidence from a meta-analysis of 305 case studies. *Global Environmental Change* 82:102705
- Norris E and McCrae J (2013) Policy that Sticks: Preparing to govern for lasting change. Institute for Government
- Pahl-Wostl C (2002) Participative and stakeholder-based policy design, evaluation and modeling processes. *Integrated Assessment* 3(1):3-14
- Pahl-Wostl C, Craps M, Dewulf A, Mostert E, Tàbara JD, and Taillieu T (2007) Social learning and water resources management. *Ecology and Society* 12(2)
- Resnick D, Babu S, Haggblade S, Hendriks S, and Mather D (2015) Conceptualizing drivers of policy change in agriculture, nutrition, and food security: The Kaleidoscope Model. International Food Policy Research Institute (IFPRI)
- Rostamabadi E and jalali S (2014) Water resources management in the new legal order. Amirkabir University Press, 214p (In Persian)
- Savard JF and Banville R (2012) Policy cycles. *Encyclopedic Dictionary of Public Administration*, 1-3p
- Schaub S, Vogeler C and Metz F (2022) Designing policy mixes for the sustainable management of water resources. *Journal of Environmental Policy & Planning* 24(5):463–471
- Schütze N, Thiel A, and Villamayor-Tomas S (2022) Coordination across the policy cycle: Uncovering the political economy of river basin management in Spain. *Environmental Science & Policy* 135:182–190
- Sigalla O, Tumbo M, and Joseph J (2021) Multi-Stakeholder platform in water resources management: A critical analysis of stakeholders' participation for sustainable water resources. *Sustainability* 13:9260
- Tabatabaei M (2008) Administrative law. Samt (In Persian)
- Treasury HMS (2007) The magenta book: Guidance notes for policy evaluation and analysis. HM Treasury Magenta Book Background Papers, 1-9p
- VanAst JA and Boot SP (2003) Participation in European water policy. *Physics and Chemistry of the Earth, Parts A/B/C* 28(12):555–562
- Villa Alvarez DP, Auricchio V, and Mortati M (2022) Mapping design activities and methods of public sector innovation units through the policy cycle model. *Policy Sciences* 55(1):89–136
- Weaver K (2010) But will it work? Implementation analysis to improve government performance. *Issues on Governance Studies* 32:1-17
- Zhang Y and Wildemuth BM (2009) Qualitative analysis of content. Applications of social research methods to questions in information and library science, Libraries Unlimited, 319-323p