

## Research Paper

# Policy Agenda-Setting Process in Water Resources: A Multiple Streams Analysis of the 46,000-Hectare Water Transfer Project in Sistan, Iran



Farzaneh Aboutalebi Biouki<sup>1</sup> , \*Hojjat Mianabadi<sup>2</sup>

1. Master Student of public policy, Faculty of Law and Political Sciences, University of Tehran, Tehran, Iran.

2. Assistant Professor, Department of Water Engineering and Management, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran.

Use your device to scan and read the article online



**Citation:** Aboutalebi Biouki, F., Mianabadi, H. (2025). [Policy Agenda-Setting Process in Water Resources: A Multiple Streams Analysis of the 46,000-Hectare Water Transfer Project in Sistan, Iran (Persian)]. *Journal Strategic Studies of Public Policy*, 15(54), 34-69. <https://doi.org/10.22034/sspp.2025.2055717.3777>



<https://doi.org/10.22034/sspp.2025.2055717.3777>



**Received:** 11 Mar 2025

**Accepted:** 19 Apr 2025

**Available Online:** 20 Jun 2025

### Keywords:

Policy Agenda-Setting, Multiple Streams Framework, Kingdon, 46,000-Hectare project, Water Policy Making

## ABSTRACT

Sistan, located in southeastern Iran, is a critical region heavily dependent on the transboundary Helmand River Basin, facing severe water resource challenges. Natural and anthropogenic droughts have posed significant threats to vital water supply, compelling governments to adopt complex policy approaches. This study examines the policy agenda-setting process of the National Water Pipeline Project to Sistan (known as the 46,000-hectare project) through Kingdon's Multiple Streams Framework. Employing qualitative content analysis of official documents, governmental reports, and media content from 2011 to 2021, the research reveals that the coupling of three streams—problem (water scarcity and forced migration), political (security crises and government change), and policy (water transfer proposals)—opened a "window of opportunity" for the project's adoption. Notably, security crises in Sistan and Baluchestan Province acted as focusing events, reshaping decision-making priorities and accelerating the project's placement on the government's agenda. The study argues that in crisis conditions, the interplay of urgent factors (e.g., security threats) and institutional capacity can expedite emergency policy adoption while influencing long-term policy effectiveness. The research proposes a strategic model for water policy design in vulnerable regions, emphasizing the need to leverage crisis-driven opportunities while strengthening institutional capacities to ensure sustainable outcomes.

### \* Corresponding Author:

**Hojjat Mianabadi**

**Address:** Department of Agriculture, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran.

**E-mail:** hmianabadi@modares.ac.ir

## مقاله پژوهشی

# فرایند دستور کار گذاری در سیاست‌گذاری آب: تحلیل جریان‌های چندگانه در طرح ۴۶ هزار هکتاری دشت سیستان

فرزانه بوطالبی بیوکی<sup>۱</sup>؛ حجت‌میان‌آبادی<sup>۲</sup>

۱. دانشجوی کارشناسی ارشد، سیاست‌گذاری عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

۲. استادیار، گروه مهندسی و مدیریت آب، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران.

## چکیده

سیستان، واقع در جنوب شرقی ایران، به‌عنوان یکی از مناطق کلیدی تحت تأثیر بحران منابع آب، به رودخانه فرامرزی هیرمند وابستگی شدیدی دارد. خشکسالی‌های طبیعی و انسان‌ساخت در این منطقه، تأمین آب بخش‌های مختلف را با چالش‌های جدی مواجه کرده است که این امر، دولت‌ها را به اتخاذ سیاست‌ها و طرح‌های مختلف در حوزه آب سوق داده است. پژوهش حاضر با هدف تحلیل فرآیند دستور کارگذاری طرح انتقال آب با لوله به دشت سیستان (معروف به طرح ۴۶ هزار هکتاری سیستان)، از چارچوب نظری جریان‌های چندگانه کینگدن بهره گرفته است. این مطالعه کیفی-کاربردی، با روش تحلیل محتوا، اسناد رسمی، گزارش‌های دولتی و محتوای رسانه‌ای طی دوره زمانی ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۰ را مورد بررسی قرار داده است. یافته‌ها نشان می‌دهند که پیوند سه جریان مسئله (کم‌آبی و مهاجرت اجباری ناشی از آن)، سیاستی (توسعه کشاورزی و طرح‌های انتقال آب) و سیاسی (تحولات امنیتی و تغییر دولت)، زمینه‌ساز ایجاد «پنجره فرصت» برای تصویب این طرح بوده است. این یافته‌ها، ضمن تأیید کارآمدی چارچوب کینگدن در تحلیل سیاست‌گذاری منابع آب، نشان داد وقوع بحران‌های امنیتی در استان سیستان و بلوچستان، به مثابه رویدادهای کانونی، فرآیند تصمیم‌گیری را تحت تأثیر قرار داده و اجرای طرح را در دستور کار دولت مطرح ساخت. این پژوهش استدلال می‌کند بحران‌های امنیتی در منطقه می‌توانند به مثابه محرکی برای اقدام فوری دولت با توجه رسیدگی به مسائل استان و بدون یادگیری از تجربه‌های متعدد سیاستی گذشته، ایفای نقش کنند. این پژوهش، ضمن ارائه الگویی برای تحلیل تعامل بین بحران‌ها و سیاست‌گذاری عمومی، تأکید می‌کند که طراحی سیاست‌های منابع آب در مناطق آسیب‌پذیر، نیازمند رویکردی استراتژیک است که هم‌زمان از فرصت‌های ناشی از بحران بهره‌برداری کند و هم ظرفیت‌های اجرایی و نهادی را برای مقابله با پیامدهای بلندمدت تقویت نماید.

تاریخ دریافت: ۲۱ اسفند ۱۴۰۳

تاریخ پذیرش: ۳۰ فروردین ۱۴۰۴

تاریخ انتشار: ۳۰ خرداد ۱۴۰۳

## کلیدواژه‌ها:

دستور کارگذاری  
سیاست، طرح ۴۶ هزار  
هکتاری، سیاست‌گذاری  
آب، جریان‌های  
چندگانه کینگدن.

## \* نویسنده مسئول:

حجت‌میان‌آبادی

نشانی: گروه مهندسی منابع آب، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران.

رایانامه: hmianabadi@modares.ac.ir

## ۱. مقدمه

بحران، دولت‌ها در ایران به اقدامات گوناگونی برای تأمین آب منطقه مبادرت ورزیده‌اند و سیاست‌های متنوعی برای حل مسائل سیستان وضع کرده‌اند.

یکی از اقداماتی که برای تأمین پایدار آب کشاورزی در اوایل دهه‌ی ۹۰ شمسی در دستور کار دولت قرار گرفت، «طرح انتقال آب کشاورزی با لوله به اراضی دشت سیستان» موسوم به طرح ۴۶ هزار هکتاری بود. این طرح با هدف تأمین آب به‌صورت پایدار و مطمئن برای بخشی از اراضی کشاورزی منطقه طراحی شد و مبلغ ۸۵۰ میلیون دلار برای آن تخصیص داده شد. علیرغم هزینه‌های هنگفت ارزی اختصاص داده شده و با وجود تلاش‌های انجام‌شده و اتمام فیزیکی طرح و سازه‌های مورد نیاز آن در اواخر دهه مذکور، بهره‌برداری و انتفاع از این طرح ملی به‌صورت مطلوب محقق نشده است؛ زیرا اقدامات بالادستی افغانستان بویژه احداث سد کمال‌خان و سازه‌های متعدد انحراف آب (ارفع<sup>۲</sup> و همکاران، ۲۰۲۵؛ قریشی<sup>۳</sup> و همکاران، ۲۰۲۴) شرایط آبی منطقه را شکننده‌تر کرده است.<sup>۴</sup>

از زمان اجرا و افتتاح این طرح ملی، مطالعات متعددی برای بررسی تاثیر آن انجام شده است. در میان پژوهش‌های انجام شده می‌توان به تأثیر طرح ۴۶ هزار هکتاری بر تغییرات مکانی- فضایی روستاهای مشمول طرح (نادریان فر، قنبری و بذرافشان، ۱۴۰۱)، رضایت‌مندی روستاییان در ارتباط با

منطقه سیستان، واقع در شمال استان سیستان و بلوچستان در جنوب شرقی ایران، یکی از مناطق کلیدی تحت تأثیر بحران منابع آب است که به‌طور مستقیم به آب‌های فرامرزی سرچشمه‌گرفته از کشور افغانستان وابسته است. افغانستان دارای پنج حوضه آبریز است که حوضه‌های فرامرزی آن مشترک با کشورهای همسایه، شامل ایران، پاکستان، چین، تاجیکستان، ازبکستان و ترکمنستان است (میان‌آبادی و همکاران، ۲۰۲۰: ۴). موقعیت بالادست افغانستان در حوضه‌های آبریز فرامرزی و استفاده از آب به عنوان سلاح و ابزار سیاسی و اقدامات عمده حکومت‌های این کشور برای مدیریت آب به منظور توسعه هیدرولیکی داخلی، نقش سیاست‌های آبی افغانستان را در سرنوشت مناطق پایین‌دست حوضه‌های آبریز و کشورهای همسایه، به‌ویژه ایران، برجسته کرده است (فیزی و اشمایر<sup>۱</sup>، ۲۰۲۳).

سیستان در پایین‌دست حوضه آبریز فرامرزی هیرمند قرار دارد و نیازهای آبی این منطقه برای زیست‌پذیری پایدار شامل بخش‌های محیط‌زیست (تغذیه تالاب‌های هامون)، شرب، کشاورزی و صنعت حیاتی است. براین اساس، حیات انسانی- طبیعی، منطقه سیستان به رودخانه‌های فرامرزی و تالاب بین‌المللی هامون وابسته است (سرگزی، ۱۴۰۰). با توجه به کاهش آورد رودخانه‌های مرزی به دلایل طبیعی و انسانی بویژه اقدامات بالادست در افغانستان، سیستان چالش‌ها و بحران‌های متعدد و مداوم را تجربه کرده و تأمین آب مصارف مختلف آن با چالش‌های جدی روبرو شده است. در پاسخ به این

2. Arfa

3. Ghoreishi

۴. تأمین آب طرح بر اساس ذخایر چاه نیمه‌های موجود در سیستان بوده است. مرکز پژوهش‌های مجلس در گزارش خود، آب موجود در ذخایر چاه نیمه‌ها را کمتر از ۱۰ درصد و شرایط را بیش از حد بحرانی بیان کرده است. بنگرید به «بررسی و تحلیل شاخص‌های کلان بخش آب در سه ماهه اول سال ۱۴۰۲» (گزارش فصلی ۱). قابل دسترس در: <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1782098>.

1. Faizee & Schmeier

قدرت تلقی می‌شود (اسمیت و لریمر، ۱۳۹۶: ۱۲۷). با توجه به اهمیت موضوع، پرسش اصلی پژوهش این است که طرح آبرسانی با لوله به دشت سیستان چگونه در دستورکار دولت یازدهم قرار گرفت؟ با توجه به قطعیت نسبی در عدم موفقیت در کوتاه‌مدت و میان‌مدت این طرح، چه شرایطی در منطقه حاکم بود که این طرح برای حاکمیت به‌عنوان یک اقدام ضروری تلقی شد؟

برای تبیین مرحله دستورکار در سیاست‌گذاری، تلاش‌های نظری گسترده‌ای مانند نظریه نخبه‌محور مثلث آهنین، چارچوب ائتلاف‌های ذی نفوذ<sup>۸</sup> (ساباتیر<sup>۹</sup> و جنکینز اسمیت<sup>۱۰</sup>، ۱۹۸۸)، چارچوب تعادل گسسته<sup>۱۱</sup> (باومگارتنر<sup>۱۲</sup> و جونز<sup>۱۳</sup>، ۱۹۹۳) و چارچوب جریان‌های چندگانه<sup>۱۴</sup> (کینگدان، ۲۰۱۱) صورت گرفته است. چارچوب جریان‌های چندگانه توسط جان کینگدان<sup>۱۵</sup> طرح شده است و مانند چارچوب‌های ائتلاف ذی نفوذ و تعادل گسسته، نقش بازیگران درون و بیرون از حکومت را برای فهم فرایند سیاست‌گذاری حائز اهمیت می‌داند. با این حال، کینگدان «رویکرد متفاوتی در بررسی دستورکار اتخاذ کرده و توانسته است اجزای سازنده‌ای که برای شکل‌گیری سیاست و وقوع تغییر سیاست‌ها ضروری است را تشخیص دهد» (اسمیت و لریمر، ۱۳۹۶: ۱۵۷) و آنها را به صورت سه‌گانه جریان مسئله<sup>۱۶</sup>

شاخص‌های فنی-اجرایی و اجتماعی طرح ۴۶ هزار هکتاری (نادریان فر، قنبری و بذرافشان، ۱۴۰۱)، کشاورزی در سیستان و طرح آبرسانی با لوله با رویکرد آینده‌نگر (سرگزی، میان‌آبادی و سروری‌نژاد، ۱۴۰۰)، شرایط اجتماعی و اقلیمی برای اجرای طرح (وجاهت و صراف، ۱۳۹۹) اشاره کرد. با این حال، تا کنون مطالعه و تحلیل سیاست‌ها و طرح‌های آبی در منطقه سیستان از منظر سیاست‌گذاری به ندرت مورد توجه قرار گرفته است. بر این اساس، این مطالعه قصد دارد با توجه به اهمیت سیاست‌گذاری آب در منطقه استراتژیک سیستان، طرح ۴۶ هزار هکتاری را به‌مثابه یک اقدام دولتی درک کند و از منظر دستورکارگذاری سیاستی مطالعه کند.

فرایندهای متعددی برای سیاست‌گذاری معرفی شده‌اند که در قالب مدل‌های مختلفی از جمله فرایند سیاست‌گذاری کلاسیک تشریح شده‌اند. فرایند سیاست‌گذاری کلاسیک عبارت است از (۱) در دستورکار گذاشتن مسئله، (۲) شکل‌گیری راه‌حل‌ها و صورت‌بندی سیاست<sup>۵</sup>، (۳) اتخاذ سیاست و (۴) اجرای سیاست (کینگدان<sup>۶</sup>، ۲۰۱۱: ۳). در این میان، مرحله دستورکارگذاری به عنوان اولین و مهم‌ترین مرحله فرایند سیاست‌گذاری، مشخص می‌کند که کدام مسائل و راه‌حل‌ها توجه دولت و تصمیم‌گیران را به دست می‌آورند یا از دست می‌دهند (بیرکلند<sup>۷</sup>، ۲۰۰۷: ۶۳). ضرورت مطالعه این مرحله در این است که می‌تواند به عنوان مطالعه قدرت سیاسی درک شود؛ زیرا تصمیمات و اقدامات دولت‌ها در پاسخ به مسائل، تحت تأثیر قدرت سیاسی قرار دارند. در این فرایند، نفوذ به دستورکار حکومت به‌منظور تعیین فهرست مسائل و راه‌حل‌ها، به‌عنوان ابزاری از اعمال

8. Advocacy Coalition Framework
9. Sabatier
10. Jenkins-Smith
11. Punctuated Equilibrium Framework
12. Baumgartner
13. Jones
14. Multiple Streams Framework
15. John Kingdon
16. Problem Stream

5. Policy
6. Kingdon
7. Birkland

را مورد توجه قرار دهد (عطارزاده، ۱۳۹۸: ۲۲۱). بر این اساس، این مقاله با استفاده از چارچوب جریان‌های چندگانه کینگدان، به تحلیل جریان مسئله، جریان سیاستی و جریان سیاسی می‌پردازد. این پژوهش از نوع کیفی و مطالعه موردی است که به صورت گذشته‌نگر و با روش مطالعه کتابخانه‌ای-اسنادی انجام می‌شود. در این راستا، ابتدا چارچوب نظری و عناصر مورد استفاده آن شرح داده می‌شوند؛ سپس ضمن بررسی منابع آبی سیستان و معرفی طرح ۴۶ هزار هکتاری، نشان داده می‌شود که چگونه ابعاد امنیتی در صورت‌بندی مسئله‌ی سیستان در اوایل دهه ۹۰ برای حاکمیت نقش داشت (جریان مسئله)، و چگونه طرح مذکور با چشم‌اندازهای سیاستی کلان نظام سیاسی تطابق داشت و معیارهای لازم برای پذیرش نزد سیاستگذاران را دارا بود (جریان سیاستی). در ادامه، فرصتی که برای پیوند این جریان‌ها و پیش‌برد آن در سیستم سیاسی فراهم شد (جریان سیاسی) مطرح می‌شود. سپس با توجه به یافته‌ها، بحث صورت می‌پذیرد و در انتها نیز توصیه‌های سیاستی ارائه می‌شود.

## ۲. چارچوب نظری

اساس مطالعات دستورکارگذاری سیاست، درک محرکه‌هایی است که شرح می‌دهند چگونه ایده‌ها، طرح‌های پیشنهادی یا شناخت‌های نوین از یک مسئله ممکن است در سیستم سیاسی پذیرفته یا رد شوند (باومگارتن، گرین-پدرسون<sup>۱۷</sup> و جونز، ۲۰۰۶: ۹۶۰). نظریه جریان‌های چندگانه کینگدان (کینگدان، ۲۰۱۱) به عنوان یک چارچوب تحلیلی جامع در سیاستگذاری عمومی، بر تعامل سه جریان مستقل مسئله، سیاستی و سیاسی در

جریان سیاستی<sup>۱۷</sup> و جریان سیاسی<sup>۱۸</sup> تبیین کرده است. در جریان مسئله، مشکلی نزد دولت به صورت مسئله تعریف و شناسایی می‌شود و در جریان دوم، راه‌حل‌هایی برای رسیدگی به مشکل و حل مسئله شکل می‌گیرند و در جریان سیاسی، راه‌حل شکل گرفته شده در دولت و با فرایندهای سیاسی پیگیری می‌شود.

در هر کدام از این جریان‌ها، مشارکت‌کنندگان<sup>۱۹</sup> (یعنی بازیگران درون و بیرون از حکومت) در فرایند سیاست‌گذاری به دو دسته آشکار<sup>۲۰</sup> و پنهان<sup>۲۱</sup> طبقه‌بندی می‌شوند که می‌توانند در دستور کارگذاری سیاست نقش‌آفرینی کنند. بازیگران دسته آشکار آنهایی هستند که بیشتر در معرض افکار عمومی و رسانه هستند - همچون رئیس‌جمهور، اعضای کابینه و مقامات رسمی - و بیشتر می‌توانند بر تنظیم دستورکار نقش داشته باشند و بازیگرانی همچون بوروکرات‌ها، متخصصان و پژوهشگران و مشاوران - کینگدان مشاوران را جز بازیگران پنهان می‌داند - در شکل‌گیری جایگزین‌ها و راه‌حل‌ها نقش بیشتری دارند (عطارزاده، ۱۳۹۸: ۲۰۳ و ۲۱۰).

این پژوهش برای اولین بار در حوزه سیاست‌گذاری آب به زبان فارسی، به بررسی کارکرد چارچوب جریان‌های چندگانه کینگدان در تحلیل فرایند دستورکارگذاری در سیاست‌گذاری آب با مطالعه طرح ۴۶ هزار هکتاری دشت سیستان می‌پردازد. اهمیت این چارچوب نظری در این است که هم‌زمان هر دو عامل بازیگران و ساختار را با اهمیت می‌داند و می‌تواند دوگانه ساختار و کارگزار در سیاست‌گذاری

- 
- 17. Policy Stream
  - 18. Political Stream
  - 19. Participants
  - 20. Visible Cluster
  - 21. Hidden Cluster

---

22. Green- Pederson

سیاسی نیز یافت می‌شود؛ یعنی نهادهای قدرت و سازمان‌های دولتی به دلیل تضاد وظایف، هر کدام به وظایف و اهداف خود می‌پردازند و تضاد و اقدام‌های ناهماهنگ و ناسازگار در میان آنها امکان‌پذیر است. (۵) دولت با مشارکت سیال<sup>۳۰</sup> روبرو است؛ بازیگران سیاسی و بوروکراتیک در جایگاه تصمیم‌گیری و مدیریتی تغییر می‌کنند و جایگاه قدرت پویا است. (۶) جریان‌های سه‌گانه از یکدیگر مستقل هستند. بدین معنا که هر سه جریان (مسئله، سیاستی، سیاسی) پروسه‌های متفاوتی دارند و به صورت مجزا پیش می‌روند و تنها در شرایط خاصی توسط کارآفرینان سیاسی<sup>۳۱</sup> همگرا می‌شوند (هروگ<sup>۳۲</sup>، زاهاریادیس<sup>۳۳</sup> و زولنهوفر<sup>۳۴</sup>، ۲۰۱۸: ۱۸، ۱۹ و ۲۰). در ادامه هر کدام از این جریان‌ها و عناصر سازنده آن تشریح خواهد شد.

## ۱.۲ - جریان مسئله

سیاست‌ها به منظور مواجهه با مسائل و حل مشکلات طراحی و تدوین می‌شوند (وحید، ۱۴۰۰؛ ملک محمدی، ۱۳۹۶؛ الوانی، ۱۳۹۵) از این رو، سیاست‌گذاری‌ها به طور ذاتی حول محور حل مسئله شکل می‌گیرند. در چارچوب جریان‌های چندگانه، مسئله به عنوان شرایطی<sup>۳۵</sup> تعریف می‌شود که توجه سیاست‌گذاران یا عموم مردم را جلب کرده و اجماع بر ضرورت اقدام دولتی<sup>۳۶</sup> برای مقابله با آن وجود دارد (بلند<sup>۳۷</sup> و هاولت<sup>۳۸</sup>، ۲۰۱۶: ۲۲۲).

دستور کارگذاری سیاست تأکید دارد. این نظریه با الهام از مدل «زباله‌دان انتخاب سازمانی»<sup>۳۳</sup> کوهن، مارچ و اولسن (کوهن<sup>۳۴</sup> و همکاران، ۱۹۷۲)، توسط کینگدان توسعه یافته و مکانیسم‌های شکل‌گیری دستور کار سیاستی را تبیین می‌کند (کینگدان، ۲۰۱۱: ۸۴، ۸۶). کینگدان با انتشار کتاب دستور کارها، جایگزین‌ها و سیاست‌های عمومی<sup>۳۵</sup> در سال ۱۹۸۴، دو فرایند پیش از تصمیم<sup>۳۶</sup> که عبارت‌اند از «در دستور کار گذاشتن» و «شکل‌گیری راه‌حل‌ها» را مورد توجه قرار داد. وی پرسش اساسی خود را اینگونه مطرح می‌کند «چرا برخی موضوع‌ها مورد توجه دولت قرار می‌گیرند و وارد دستور کار می‌شوند، در حالی که برخی دیگر نیز که می‌توانند با اهمیت باشند، در دستور کار قرار نمی‌گیرند؟ و چرا برخی از جایگزین‌ها و راه‌حل‌های پیشنهادی مورد پذیرش واقع می‌شوند و برخی دیگر مغفول می‌مانند؟» (کینگدان، ۲۰۱۱: ۳، ۱).

مدل جریان‌های چندگانه بر شش فرض پایه استوار است: (۱) در تعریف مسئله ابهام<sup>۳۷</sup> وجود دارد. (۲) دولت، محدودیت زمانی و اطلاعاتی در پاسخگویی به مسائل دارد و در مواردی نیز باید با فوریت و اضطرار اقدام کند. (۳) ترجیحات سیاستی غامض<sup>۳۸</sup> وجود دارد؛ بدین منظور که شیوه‌های تفکر نسبت به پدیده در طی زمان تغییر می‌کند و اینکه برچسب‌های غالب به مسئله (مانند امنیتی، سلامت، فنی، اخلاقی و...) در چگونگی پاسخگویی به آن نقش دارد. (۴) تکنولوژی ناشفاف<sup>۳۹</sup> و ناهماهنگی نهادی در سیستم

30. Fluid participation  
31. Policy entrepreneurs  
32. Herweg  
33. Zahariadis  
34. Zohlnhöfer  
35. Condition  
36. Government action  
37. Béland  
38. Howlett

23. Garbage can model of organizational choice  
24. Cohen  
25. Agendas, Alternatives, and Public Policies  
26. Predecision processes  
27. Ambiguity  
28. Problematic Policy Preferences  
29. Unclear technology

## ۲.۲- جریان سیاستی

راه‌حل‌ها برای پاسخگویی به مسئله از جانب اجتماع‌های سیاستی<sup>۴۴</sup> مطرح می‌شوند. «اجتماع سیاستی، ارتباطی سست از کارکنان دولت، گروه‌های ذی‌نفع، دانشگاهیان، پژوهشگران و مشاورین تعریف می‌شود که در یک حوزه خاص بر روی جایگزین‌ها و راه‌حل‌های بالقوه برای حل مسئله کار می‌کنند» (هروگ<sup>۴۵</sup>، ۲۰۱۶: ۱۳۲). به تعبیر کینگدان، ایده‌ها از جانب گروه‌های مختلف در فضایی که او آن را سوپ اولیه<sup>۴۶</sup> می‌نامد، شناور هستند. برخی از این ایده‌ها دوام می‌آورند و به مرحله عمل می‌رسند و برخی دیگر به دلایل مختلف مغفول می‌مانند. معیارهای بقای یک ایده شامل انجام‌پذیری فنی و پذیرش ارزشی نزد اجتماع‌های سیاستی است. علاوه بر این، یک راه‌حل لازم است از لحاظ مالی قابل تأمین باشد و رضایت عمومی را کسب کند تا بتواند در دستور کار قرار گیرد (کینگدان، ۲۰۱۱: ۱۴۳، ۱۴۵).

## ۳.۲- جریان سیاسی

بخش کلیدی دیگر در تنظیم دستورکار، جریان سیاسی است. در واقع، سیاست<sup>۴۷</sup> امری بیرون از فرایند سیاستگذاری<sup>۴۸</sup> نیست (کینگدان، ۲۰۱۱: ۱۴۶). عناصر اصلی این جریان عبارتند از گرایش ملی<sup>۴۹</sup>، فعالیت نیروهای سیاسی سازمان یافته<sup>۵۰</sup> و ایدئولوژی حزبی/مسلط و تغییرات در قوای مجریه و قانونگذاری. گرایش ملی اشاره به خطوط مشترکی دارد که بخش‌های فعال جامعه به آن‌ها گرایش

برای تبدیل شرایط به مسئله، عواملی مانند شاخص‌ها، رویدادهای کانونی، و بازخورد برنامه‌های پیشین نقش اساسی ایفا می‌کنند. این عوامل به جلب توجه سیاستمداران و سیاست‌گذاران به شرایط موجود کمک کرده و به فرآیند صورت‌بندی مسئله یاری می‌رسانند. شاخص‌ها، اغلب هنگامی که پیامدهای منفی داشته باشند، می‌توانند زمینه‌ساز تغییر سیاست شوند. رویدادهای کانونی نیز به عنوان حوادث ناگهانی و آسیب‌زا<sup>۳۹</sup> یا پیش‌بینی‌کننده آسیب‌های گسترده‌تر در آینده، توجه هم‌زمان حکومت و مردم را به خود جلب می‌کنند (بیرکلند<sup>۴۰</sup>، ۱۹۹۸: ۵۴). علاوه بر این، عدم دستیابی به اهداف برنامه‌های دولتی یا بروز اثرات جانبی طرح‌های موجود نیز می‌تواند به تعریف مجدد مسئله منجر شود.

در این چارچوب، تعریف مسئله نزد کینگدان شامل عناصر و ابعاد ادراکی و تفسیری<sup>۴۱</sup> است (کینگدان، ۲۰۱۱: ۱۱۰). در واقع، در تفکر جریان‌های چندگانه، مسائل به‌عنوان واقعیت‌های عینی<sup>۴۲</sup> در نظر گرفته نمی‌شوند بلکه به‌عنوان برساخت‌های اجتماعی<sup>۴۳</sup> تلقی می‌شوند (هروگ، زاهاربادیس و زولنهوفر، ۲۰۱۸: ۲۲). این برساخت‌های اجتماع از یک مشکل یا مسئله تحت تأثیر ساختارهای اجتماعی، سیاسی و ایدئولوژیک در برهه‌های زمانی مختلف قرار دارد (بیرکلند، ۲۰۰۷: ۷۱). در این فرایند، نقش بازیگران در شناسائی و تعریف مسئله برجسته است زیرا نحوه تعریف مسئله می‌تواند بر انتخاب راه‌حل‌ها تأثیرگذار باشد.

44. Policy community

45. Herweg

46. Primeval soup

47. Politics

48. Not at all exogenous to policy making

49. National mood

50. Organized political force

39. Harm

40. BirKland

41. Perceptual and interpretive

42. Objective fact

43. Social construct

ندارند. آن‌ها از منابعی مانند زمان، پول، شهرت، و انرژی برای ترویج ایده‌ها و سیاست‌ها استفاده می‌کنند (کینگدان، ۲۰۱۱: ۱۷۹).

در طول سال‌ها، پژوهشگران حوزه نظری دستور کار پیشنهاد کرده‌اند که می‌توان بین کارآفرینان سیاسی و کارآفرینان سیاسی تمایز قائل شد. کارآفرینان سیاسی به افرادی اشاره می‌کند که لزوماً از اعضای اجتماعات سیاسی نیستند یا حتی در مراحل اولیه شکل‌گیری ایده و یا به تعبیر کینگدان در فرایند سوپ اولیه، حضور نداشته باشند. با این حال، پس از قانع شدن توسط کارآفرینان سیاسی، این افراد به دلیل جایگاه رسمی‌ای که دارند، می‌توانند ایده یا سیاست را به داخل دولت ببرند و برای تصویب آن تلاش کنند (هروگ، زاهاریادیس و زولنهوفر، ۲۰۱۸: ۲۶).

### ۳. پیشینه پژوهش

چارچوب جریان‌های چندگانه کینگدان طی سه دهه اخیر به طور گسترده در سطوح ملی، منطقه‌ای و جهانی مطالعه شده است (جونز و همکاران، ۲۰۱۶). این چارچوب در حوزه‌های مختلف سیاسی از جمله رفاه و سلامت (بارتون<sup>۵۳</sup>، ۱۳۹۵؛ خانال<sup>۵۴</sup>، ۲۰۱۹؛ آنگرویل<sup>۵۵</sup>، ۲۰۲۱؛ لئون اسپینوزا<sup>۵۶</sup>، ۲۰۲۲؛ وان دن دول<sup>۵۷</sup>، ۲۰۲۳؛ کبیر<sup>۵۸</sup> و همکاران، ۲۰۲۴؛ شیرازی، وحدانی نیا، ملکی، ۲۰۲۴؛ موک<sup>۵۹</sup> و همکاران، ۲۰۲۳)، انرژی (درورت<sup>۶۰</sup>، جاگر و نیوینگ<sup>۶۱</sup>، ۲۰۲۲؛

دارند و در نگرش‌های بخش‌های فعالی از مردم یافت می‌شود. این گرایش‌ها می‌توانند تحت تأثیر تحولات اجتماعی، اقتصادی، و فرهنگی شکل بگیرند (عطارزاده، ۱۳۹۸: ۲۱۸). دومین بخش جریان سیاسی، فعالیت گروه‌های فشار و ذی‌نفع و احزاب را در برمی‌گیرد. این گروه‌ها می‌توانند به صورت حمایت یا مخالفت با طرح‌ها نقش ایفا کنند. حمایت یا مخالفت آن‌ها می‌تواند به تغییر در اولویت‌های سیاستی منجر شود. تغییرات در حکومت ناشی از تغییر دولت و مجلس پس از انتخابات، نفوذ مدیران دولتی و نقش بوروکرات‌ها سومین بخش از جریان سیاسی هستند که در تنظیم دستورکار اثرگذار است.

### ۴.۲- پیوند جریان‌ها، پنجره فرصت و کارآفرین‌های سیاسی

هر یک از جریان‌های مسئله، سیاستی و سیاسی به صورت مستقل پیش می‌روند، اما هنگامی که این جریان‌ها در یک نقطه از زمان به هم متصل می‌شوند، فرصتی برای تغییر یا پیگیری سیاست فراهم می‌شود. در این شرایط، مشکلی شناسایی می‌شود، راه‌حلی در میان اجتماعات سیاسی ایجاد و توسعه می‌یابد، و تغییرات سیاسی در زمان مناسب، پنجره فرصت<sup>۵۱</sup> را برای تصویب یا تغییر سیاست باز می‌کند (کینگدان، ۲۰۱۱: ۱۶۵). این پنجره فرصت لزوماً به مدت طولانی باز نمی‌ماند و در اینجا نقش کارآفرینان سیاسی برجسته می‌شود. این کارآفرینان با استفاده از منابع و دسترسی‌هایی که دارند، جریان‌ها را به یکدیگر پیوند<sup>۵۲</sup> می‌دهند. کارآفرینان سیاسی می‌توانند افراد یا سازمان‌ها یا شرکت‌ها باشند و لزوماً جایگاه رسمی مشخصی

53. Barton  
54. Khanal  
55. Angervil  
56. Leon-Espinoza  
57. van den Dool  
58. Kabir  
59. Möck  
60. Derwort  
61. Jager & Newing

51. Window opportunity  
52. Coupling

نشان دادند گسترش آتش سوزی‌ها به مثابه رویداد کانونی، فرصتی برای صورتبندی جدید مسئله و همکاری بین نهادی فراهم می‌کرد (هوبر-استرنز<sup>۷۱</sup>، شولتز و چنگ<sup>۷۲</sup>، وان، چان و اسپرلینگ<sup>۷۳</sup> (۲۰۱۸) نیز با استفاده از مدل کینگدان، موانع نهادی برای مدیریت جامع آب بالاست و توازن کشتیرانی در چین را شناسایی کردند (وان، چن و اسپرلینگ<sup>۷۴</sup>، ۲۰۱۸).

در حوزه محیط‌زیست و منابع طبیعی در ایران، تمسکی و دیگران (۱۴۰۰)، بررسی کردند که چگونه برنامه اصلاحات ارضی دهه ۴۰ شمسی به عنوان یکی از مهمترین سیاست‌ها در حکمرانی محیط‌زیست ایران در دستور کار دولت وقت در رژیم پهلوی قرار گرفت (تمسکی و دیگران، ۱۴۰۱). ستوده فومنی و دیگران (۲۰۲۱) نیز توقف بهره‌برداری از چوب جنگل‌های هیرکانی در شمال ایران را با استفاده از این چارچوب مطالعه کردند و نشان دادند این مدل می‌تواند در تبیین تغییر سیاست‌های منابع طبیعی موثر باشد (فومنی و همکاران، ۲۰۲۱).

چارچوب نظری جریان‌های چندگانه کینگدان، تفسیرهای جدیدی از عناصر و فرایندهای خود نیز پیدا کرد. برای نمونه، دولان (۲۰۱۹)، تفسیر جدیدی از استراتژی کارآفرین‌های سیاسی و پیوند جریان‌ها ارائه کرد. او نشان داد که این کارآفرینان می‌توانند جریان‌های سه‌گانه را با پیوندهای جزئی به هم متصل کنند (دولان<sup>۷۴</sup>، ۲۰۱۹). گویال، هوولت و چندرکار (۲۰۲۰) با بررسی برنامه‌ی دولت ایالت گجرات هند با هدف برق‌رسانی پایدار به مناطق روستایی و جداسازی برق‌رسانی بخش

تاناکا<sup>۶۲</sup> و همکاران، ۲۰۲۰) و فناوری‌های نو ظهور نظیر هوش مصنوعی (شیف<sup>۶۳</sup>، ۲۰۲۳؛ گویال<sup>۶۴</sup>، هاولت<sup>۶۵</sup>، چندرکار<sup>۶۶</sup>، ۲۰۲۱) کاربرد داشته است.

فون مالبورگ (۲۰۲۴)، تصویب «مقررات دریانوردی اروپا» که بخشی از اهداف رسیدن به انتشار کربن صفر تا ۲۰۵۰ توسط اتحادیه اروپا بوده است را با استفاده از جریان‌های چندگانه بررسی کرد و نشان داد که پنجره سیاستی با توافق‌نامه اقلیمی پاریس در ۲۰۱۵، پیشترت‌های آهسته سیاست‌های مربوط به اقلیم در سازمان بین‌المللی دریانوردی و بعد از آن تصویب طرح «توافق سبز اروپا» در ۲۰۱۹ و همچنین قانون آب و هوا در ۲۰۲۱، باز شده است (فون مالبورگ<sup>۶۷</sup>، ۲۰۲۴). بروگلیری و یاماهاکی (۲۰۲۴) با استفاده از عناصر جریان‌های چندگانه، فرآیند تصویب طرح سوخت‌زیستی ملی در برزیل را مطالعه کردند و نشان دادند که وجود کارآفرینان سیاسی مختلف در سطوح متفاوت جریان سیاسی، سرعت تصویب این سیاست را افزایش داده است (بروگلیری<sup>۶۸</sup> و یاماهاکی<sup>۶۹</sup>، ۲۰۲۴).

در آفریقا، آسانت (۲۰۲۲)، با استفاده از چارچوب جریان‌های چندگانه چرایی تغییر سیاست‌های حوزه حیات وحش در سال ۲۰۱۲ را در کشور غنا بررسی کرد (آسانت<sup>۷۰</sup>، ۲۰۲۲). هوبر استرنز، شولتز و چنگ (۲۰۱۹)، نوآوری نهادی در حکمرانی آبخیزداری جنگل در ایالت کلرادو آمریکا را مطالعه کردند و

62. Tanaka

63. Schiff

64. Goyal

65. Howlett

66. Chindarkar

67. von Malmberg

68. Breviglieri

69. Yamahaki

70. Assant

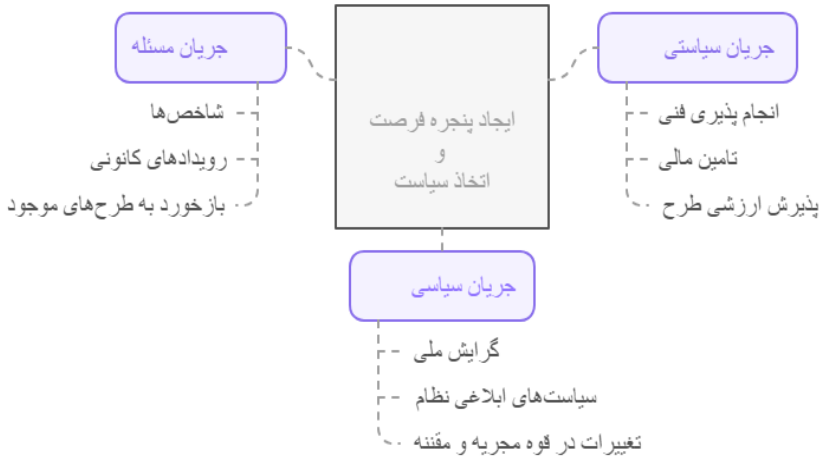
71. Huber-Stearns

72. Schultz &amp; Cheng

73. Wan, Chen &amp; Sperling

74. Dolan

## عناصر جریان‌های چندگانه



شکل ۱؛ چارچوب نظری جریان‌های چندگانه کینگدان

یکدیگر نیستند (فاولر<sup>۷۸</sup>، ۲۰۲۲). با وجود کاربردهای گسترده این چارچوب، در ایران هیچ مطالعه‌ای به تحلیل دستور کار گذاری سیاست‌های آبی با استفاده از این نظریه نپرداخته است. این پژوهش با ترکیب ابعاد امنیتی و کم‌آبی، به پر کردن این شکاف می‌پردازد.

#### ۴. روش‌شناسی

##### ۴.۱- رویکرد و داده‌های پژوهش

این پژوهش به صورت کیفی اکتشافی و از نوع مطالعه موردی است که به صورت گذشته‌نگر فرایند شکل‌گیری ایده طرح موسوم به ۴۶ هزارهکتاری و دستور کار گذاری آن در دولت یازدهم را با استفاده از عناصر جریان‌های چندگانه تحلیل و بررسی

کشاورزی، شش نوع کارآفرینی سیاستی را در فرآیندهای مختلف شناسایی کردند (گویال، هاوالت، چیندارکار<sup>۷۵</sup>، ۲۰۲۰).

چارچوب کینگدان در ابتدا برای تبیین دو مرحله از فرایند سیاست‌گذاری مطرح بود. با این حال، در مراحل همچون اجرا<sup>۷۶</sup> نیز مورد استفاده قرار گرفته است (هروگ، زاهاریادیس و زولنهوفر، ۲۰۱۸: ۳۳). فولر (۲۰۲۲)، با در نظر گرفتن محدودیت‌های مطالعاتی جریان‌های چندگانه بر دیگر مراحل سیاست‌گذاری، استدلال کرد مرحله اتخاذ سیاست و اجرای آن به یکدیگر وابستگی متقابل دارند و نشان داد اجرای یک سیاست<sup>۷۷</sup> مشروط بر سیاست‌ها و مشکلات موجود است و این دو فرآیند مستقل از

75. Goyal, Howlett, Chindarkar

76. Implementation

77. Policy

78. Fowler

فوق نرمال متوسط ۸۲۰ میلیون مترمکعب آب در سال در نظر گرفته شده است حقبه تخصیص داده شده صرفاً برای مصارف شرب و زراعت پایین دست ایران است و . معاهده ۱۳۵۱ متأسفانه در مورد تأمین حقبه محیط‌زیستی هامون‌ها حقبه‌ای در نظر نگرفته است (امینی، قریشی و میان‌آبادی، ۱۴۰۰: ۲۵۶، ۲۵۵). در منطقه سیستان، چهار چاه نیمه برای ذخیره آب وجود دارد که چاه نیمه اول و دوم و سوم حدود تقریبی ۶۰۰ میلیون مترمکعب و چاه نیمه چهارم حدود ۷۰۰ میلیون مترمکعب گنجایش دارند (سامانی، ۱۳۸۳: ۴ و ۵). این چاه نیمه‌ها یکی از تأمین‌کننده‌های طبیعی و مصنوعی آب منطقه سیستان هستند که ایران به دلیل بدعهدی‌های گسترده و متعدد افغانستان به تأمین آب، این حقبه را برای جلوگیری از تبخیر در آنجا ذخیره می‌کند. این مخازن، برای تأمین آب شرب پنج شهرستان و روستاهای سیستان و همین‌طور تأمین بخشی از آب زراعی مورد استفاده قرار می‌گیرند.

اقلیم منطقه، خشک و فرابایانی است و یکی دیگر از ویژگی‌های اقلیمی مهم آن، وزش بادهای موسمی شدید موسوم به بادهای ۱۲۰ روزه است که در صورت موجود بودن آب در تالاب‌ها به مثابه معتدل کننده هوای منطقه عمل می‌کند و در صورت خشک بودن تالاب های هامون، موجب ایجاد گردوغبار و طوفان‌های شن و ماسه می‌شود که دارای خسارت‌های اقتصادی، زیست‌محیطی و اجتماعی است (علی‌صوفی و دیگران، ۱۴۰۲؛ مسعودیان، ۱۳۹۳). میزان تبخیر در این منطقه نیز بالاست و حدود تقریبی ۴۰۰۰ تا ۴۹۰۰ میلی متر در سال است (قادری و یوسفیان ناظر، ۱۳۹۹).

در چنین موقعیت جغرافیایی و اقلیمی (وابستگی به آب‌های فرامرزی، اقلیم خشک و کم بارش، تبخیر

می‌کند. این چارچوب در سطوح متفاوت جهانی، منطقه‌ای، ملی و محلی کاربرد دارد و سطح تحلیل این پژوهش ملی است. انتخاب این روش به دلیل پیچیدگی تعامل سیاست، امنیت، و محیط‌زیست در منطقه سیستان است.

محدوده زمانی پژوهش، دهه‌ی ۹۰ شمسی را در برمی‌گیرد و داده‌ها از چهار منبع گردآوری شده‌اند: (۱) اسناد رسمی؛ شامل اسناد بالادستی، برنامه‌های توسعه، مصوبه‌های دولتی. (۲) رسانه‌ها؛ شامل خبرگزاری‌های رسمی و محلی، آرشیو روزنامه‌های رسمی، مصاحبه‌ها با افراد درگیر طرح و سخنرانی مقام‌های ارشد دولتی. (۳) مطالعات دانشگاهی؛ مقالات و گزارش‌های دانشگاهی که به سیستان و یا طرح ۴۶ هزار هکتاری پرداختند. (۴) گزارش‌های کارشناسی مجری طرح و مهندسی مشاور.

تفسیر و تحلیل داده‌های این پژوهش به شیوه تحلیل محتوا صورت می‌گیرد. بر این اساس، مفاهیم و عناصر اصلی چارچوب نظری کینگدان ( شکل شماره ۱) که بر اساس منابع قابل دسترس در ارتباط با طرح ۴۶ هزار هکتاری و سیستان شناسایی شدند، بررسی و تحلیل نهایی ارائه می‌گردد.

#### ۴. ۲- طرح مورد مطالعه

آب‌های سطحی فرامرزی، اصلی‌ترین منبع تأمین آب دشت سیستان هستند. دشت سیستان و تالاب بین‌المللی هامون از رودخانه هیرمند و سرشاخه‌های دیگری مانند فراه‌رود تغذیه می‌کنند. رودخانه هیرمند از رشته‌کوه‌های هندوکش در شرق افغانستان سرچشمه می‌گیرد و پس از عبور از غرب افغانستان، به تالاب‌های هامون در ایران می‌ریزد. بر اساس معاهده هیرمند (۱۳۵۱)، حقبه ایران برای مصارف شرب و زراعت در سال‌های نرمال و

### ۵.۱.۱ - شاخص‌ها

شاخص‌ها به عنوان عواملی کلیدی در جلب توجه به مسئله عمل می‌کنند. در مورد طرح ۴۶ هزار هکتاری، شاخص‌های کاهش آورد رودخانه هیرمند، خشک شدن تالاب‌های هامون و کاهش تولیدات کشاورزی و در نتیجه افزایش فقر شدید و مهاجرت گسترده به عنوان محرک‌های اصلی شناسایی شده‌اند:

کشاورزی، دامداری و صیادی بخش اصلی فعالیت‌های اقتصادی منطقه را تشکیل می‌دهد و به رودخانه هیرمند و تالاب بین‌المللی هامون وابسته است (سرگزی، ۱۴۰۰). از اواسط دهه ۱۳۷۰ سیستان وارد خشکسالی شدید شد و در سال ۱۳۸۰-۱۳۸۱ ورودی رودخانه هیرمند به صفر رسیده بود. خشکسالی ناشی از کاهش باران و بسته شدن آب به روی ایران توسط طالبان (دوره اول طالبان) به دلیل تضاد دیدگاه‌های سیاسی (نوبهار و کبیری رنای، ۱۳۹۹: ۱۹۳) مشاغل اصلی منطقه را تحت تاثیر قرارداد (بیک محمدی، نوری زمان آبادی و بذرافشان، ۱۳۸۴). از آنجایی که تأمین آب بخش کشاورزی متکی به آب‌های سطحی و رودخانه فرامزی هیرمند است و منابع آب زیرزمینی محدود در دشت سیستان برای فعالیت کشاورزی مناسب نیست (خاکی فیروز و دیگران، ۱۴۰۱: ۱۶۴)؛ لذا خشکسالی‌های مداوم، بخش کشاورزی را با عدم پایداری آب روبرو می‌کرد به طوری که سطح زیرکشت محدود و اشتغال در بخش کشاورزی شکننده بود.

خشکسالی همچنین بخش‌های دامداری و صیادی و شیلات را نیز تحت تاثیر منفی قرار داد. با از رونق افتادن بخش‌های اصلی اقتصاد سیستان، زمینه برای فعالیت‌های اقتصادی غیر قانونی و غیر رسمی افزایش یافت (پورزارع و خیری، ۱۴۰۱: ۵۸). پیامد بیکاری در افزایش فقر و نیاز به کمک‌های دولتی و غیردولتی تبلور می‌یافت؛ طبق داده‌های مرکز

زیاد، بادهای ۱۲۰ روزه)، طرح ۴۶ هزار هکتاری دشت سیستان در سال ۱۳۹۲ در دستور کار دولت قرار گرفت و در ابتدای سال ۱۳۹۳ شمسی تصویب و شروع به اجرا شد. این طرح به صورت فنی شامل انتقال ۴۰۰ میلیون مترمکعب آب از ذخایر چاه‌های نیمه یک، دو و چهار به اراضی کشاورزی در سیستان از طریق خطوط لوله بود. این میزان آب تخصیصی بر اساس حقایق قانونی ایران در معاهده هیرمند در نظر گرفته شده بود.

اهداف طرح شامل «جلوگیری از مهاجرت ساکنین منطقه و پیامدهای ناگوار اجتماعی و سیاسی آن برای کل کشور»، «حفظ و پایداری سیستان به عنوان منطقه استراتژیک در جغرافیای امنیتی کشور»، «احیای کشاورزی قابل برنامه‌ریزی و اسکان رضایت‌مندان مردم»، «حفظ و تثبیت اکوسیستم طبیعی و انسانی دشت سیستان»، «بهره‌وری هوشمندانه و بهینه از منابع پایه تولید»، «کمک به تأمین اشتغال و درآمد ساکنین» و «تبدیل منطقه به قطب تولید محصولات کشاورزی و تولید برای منطقه و کشور و حل مشکل اشتغال شرق کشور» بوده است (مهندسی مشاور آب کاوش سرزمین، ۱۳۹۸).

### ۵. یافته‌های پژوهش

در این بخش، فرآیند دستور کارگذاری طرح موسوم به ۴۶ هزار هکتاری با استفاده از چارچوب نظری جریان‌های چندگانه کینگدان تحلیل و ارائه می‌شود. این تحلیل شامل سه جریان اصلی (مسئله، سیاستی و سیاسی) و نحوه پیوند آنها در قالب پنجره فرصت و نقش کارآفرینان سیاستی است.

### ۵.۱ - جریان مسئله

شرقی کشور به عنوان رویدادهای کانونی شناخته شده‌اند.

خالی شدن جمعیت بخش شرقی ایران به دلیل چالش‌های آبی پیامدهای امنیتی در ابعاد مختلف به همراه داشت و می‌توانست زمینه را برای فعالیت‌های گروه‌های تروریستی و تشدید حفره‌های امنیتی فراهم کند (کاویانی راد، نامدارزاده و حسینی، ۱۳۹۸: ۸). در استان سیستان و بلوچستان، گروهک‌های تروریستی امنیت را مخدوش می‌کردند (اعظمی، خلیلی و دهمرده، ۱۳۹۱: ۱۵۶ و ۱۵۷). برای مثال، در سوم آبان ۱۳۹۲، در مرز سراوان حادثه‌ای تروریستی توسط «جیش العدل» رخ داد که منجر به شهادت ۱۴ نفر از مرزبانان و مجروح شدن چندی دیگر شد (خبرگزاری صدا و سیما، ۱۳۹۲). این حمله تروریستی، واکنش و محکومیت‌های داخلی و بین‌المللی را در پی داشت<sup>۷۹</sup>. در ادامه‌ی واکنش‌ها، یکی از نمایندگان سیستان در صحن علنی مجلس شورای اسلامی در هشتم آبان ضمن محکومیت این حمله تروریستی و نقد بی‌تفاوتی مسئولان نسبت به پیگیری حقایق تالاب هامون با تأکید بر طرح آبرسانی با لوله، بیان کرد:

همکاران و نمایندگان بارها از این تریبون فریاد زده اند که استان سیستان و بلوچستان به علت فقر و بیکاری در حال خالی شدن از سکنه است، از این رو رخ دادن این حادثه تهدیدات امنیتی را برای کشور به دنبال دارد. {...} از طرف دیگر به طور حتم آبرسانی به وسیله لوله به سیستان و هامون تنها راه نجات این

آمار کشور هر سال جمعیت بیشتری تحت حمایت نهادهایی همچون کمیته امداد و بهزیستی قرار گرفتند به طوری که استان سیستان و بلوچستان از لحاظ «تعداد مددجویان معیشت بگیر کمیته امداد امام خمینی» در بازه ۱۳۹۷-۱۴۰۱ رتبه اول در کشور را به خود اختصاص داد.

شرایط اقتصادی شکننده و مشکلات محیط‌زیستی ناشی از خشک شدن هامون‌ها، خانوار و افراد را مجبور به مهاجرت‌های فصلی یا دائمی می‌کرد. به عبارت دیگر، سخت‌تر شدن شرایط زیست‌زمینه‌ساز مهاجرت شده بود «به گونه‌ای که تنها در نیمه دوم سال ۱۳۹۲، حدود ۷۰۰۰ خانوار سیستانی از منطقه مهاجرت کردند» (میرلطفی و دیگران، ۱۳۹۴: ۵۳). همچنین، براساس نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۹۰، تعداد کل آبادی‌های این استان ۹۲۸۵ بود که تعداد ۲۷۳۲ (حدود ۳۰ درصد) آبادی در این استان، از سکنه خالی شدند (حرفتی و خاکباززاده، ۱۳۹۴: ۱۸). افزایش نرخ مهاجرت خانوارها و خالی از سکنه شدن روستاهای سیستان، از آنجایی که در نوار مرزی قرار دارند، زمینه برای نگرانی‌های جدی امنیتی در سطح ملی فراهم کرد (جان پرور و دیگران، ۱۳۹۶). همانطور که قبلاً اشاره شد مجموع این شاخص‌ها، به‌ویژه هنگامی که دارای پیامدهای منفی تفسیر می‌شوند، امکان دستورکار گذاری سیاست را فراهم می‌کنند (بیرکلند، ۱۹۹۸: ۵۴).

## ۵. ۱. ۲- رویداد کانونی

رویدادهای کانونی به عنوان حوادث ناگهانی و آسیب‌رسان، یا پیش‌بینی‌کننده آسیب‌های گسترده‌تر در آینده، توجه حکومت و مردم را به خود جلب می‌کنند. در مورد طرح ۴۶ هزار هکتاری، رویداد اقدامات تروریستی و افزایش ناامنی در مناطق

۷۹. برای اطلاعات بیشتر بنگرید به «گروهک تروریستی جیش العدل - مسئولیت شهادت مرزبانان ایرانی را بر عهده گرفت/ افشای رد پای چند کشور منطقه و فرامتنقه‌های در جنایت سراوان» <https://www.entekhab.ir> و «گروه موسوم به «جیش العدل» مسئولیت به شهادت رساندن مرزبانان ایران را بر عهده گرفت» [khabaronline.ir/x4K4L](http://khabaronline.ir/x4K4L).

سرایت می‌کند، کاهش یابد (معاونت ارتباطات و اطلاع‌رسانی دفتر رئیس‌جمهور، ۱۴۰۰: ۱/۳۷۶).

همچنین در بیست‌ونهم بهمن ۱۳۹۲، رئیس‌جمهور وقت در دیدار با رئیس مجلس سنای پاکستان در «کنفرانس اتحادیه مجالس کشورهای عضو سازمان همکاری‌های اسلامی»، خواستار بهبود مسائل امنیتی در داخل پاکستان به منظور تامین امنیت بیشتر در مرزهای مشترک با ایران شد و تصریح کرد که «برای ما تبدیل اخلافت مذهبی و طایفه‌ای به تروریسم به هیچ وجه قابل قبول نیست». (معاونت ارتباطات و اطلاع‌رسانی دفتر رئیس‌جمهور، ۱۴۰۰/۱: ۳۷۷).

در ادامه‌ی پیگیری وضعیت گروگانان ایرانی، در ششم فروردین ۱۳۹۳، رئیس‌جمهور در تماس تلفنی با نخست‌وزیر پاکستان، «خواستار اقدام جدی و فوری برای دستگیری تروریست‌ها و آزادی فوری سربازان ایرانی به گروگان گرفته» بودند و به «اقدامات دوجانبه و پیگیری‌های ممتد جمهوری اسلامی ایران و تشکیل کمیسیون مشترک مرزی میان مسئولان استان سیستان و بلوچستان و ایالت بلوچستان» اشاره داشتند (معاونت ارتباطات و اطلاع‌رسانی دفتر رئیس‌جمهور، ۱۴۰۰/۱: ۴۸۴). در ادامه، مسئله آزادسازی توسط استانداری سیستان و بلوچستان، دستگاه دیپلماسی و نهادهای اطلاعاتی و امنیتی و علمای دینی پیگیری می‌شد. در راستای پیگیری‌های رسمی، وزارت خارجه تفاهم‌نامه‌ای با پاکستان برای رسیدگی به تروریسم انعقاد کرد و در هفتم فروردین ۱۳۹۳ رئیس‌جمهور در سفر خود به افغانستان، در نشست چهار جانبه‌ای با افغانستان، پاکستان و تاجیکستان مسئله‌ی تروریسم در منطقه را پیگیری کردند.

در سطح جامعه نیز علاوه بر ادامه یافتن کارزار

منطقه است، از این رو مسئولان باید در اجرای این پروژه تلاش کنند (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۲).

نماینده‌ای دیگر از سیستان به دنبال این حادثه، مطرح کرد:

پیش از این درباره وضعیت بد معیشتی مرزنشینان سیستان و بلوچستان هشدار داده بودیم که این وضعیت باعث تخلیه روستاهای مرزی شده و امنیت این نواحی را به خطر می‌اندازد. {...} وقتی به صراحت راجع به معضلات دریاچه هامون و گردوغبار برخاسته از ته‌مانده دریاچه هشدار می‌دادیم، وقتی روستاییان به خاطر بیماری‌های تنفسی ناشی از این مشکل مجبور به مهاجرت می‌شوند تمام این نواحی مقری می‌شود برای استقرار تروریست‌ها تا به خرابکاری در مرزهای شرقی بپردازند (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۲).

پس از این رویداد که در آبان ماه ۱۳۹۲ به وقوع پیوست، در هفدهم بهمن ۱۳۹۲ نیز پنج مرزبان ایرانی توسط گروه جیش العدل گروگان گرفته شدند. بعد از اعلام رسمی، کاربران مجازی کمپین «سربازان ایرانی را آزاد کنید» در توئیتر و فیسبوک به راه انداختند که این حرکت مجازی، پوشش رسانه‌ای بین‌المللی نظیر الجزیره، المانیور، و بی‌بی‌سی را به دنبال داشت (سرایان، ۱۳۹۲). در بیست‌وهشتم بهمن همان سال، رئیس‌جمهور وقت در دیدار با مجمع نمایندگان استان سیستان و بلوچستان برای شرایط پیش آمده در استان، بیان کرد:

متأسفانه افغانستان و پاکستان که با سیستان و بلوچستان هم مرز هستند، مشکلات امنیتی زیادی دارند و دولت بر سر انعقاد یک قرار داد بلند مدت و راهبردی با افغانستان در حال رایزنی بوده و همچنین به دنبال گسترش و ارتقا سطح روابط با پاکستان است تا مشکلاتی که خارج از مرزها به سیستان و بلوچستان

### ۵. ۳۰۱- بازخورد به طرح‌های موجود

یکی از طرح‌هایی که برای آبرسانی به بخش کشاورزی در دهه‌ی هفتاد اجرا شد، طرح نیم لوله بوده است. طرح به این صورت بود که نیم لوله‌هایی در هزاران هکتار از زمین‌های کشاورزی استقرار یابد و از طریق آن به زمین‌های کشاورزی منتقل شود که اجرای آن تا اوایل دهه ۹۰ طول کشید. ایده سیاستی طرح از «سازمان عمران سیستان» (ذیل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی) بود که سال ۱۳۸۲ به «شرکت سهامی توسعه منابع آب و خاک سیستان» (ذیل وزارت نیرو) تبدیل شد و طرح مذکور در سال ۱۳۹۴ متوقف شد (خبرگزاری جمهوری اسلامی، ۱۳۹۷). طرح نیم لوله‌ها به دلایلی همچون محدودیت آب در منطقه، بالا بودن دما، تبخیر زیاد و همینطور پوشانده شدن نیم لوله‌ها توسط گرد و غبار ناشی از بادهای ۱۲۰ روزه، شکست خورد و به‌رغم هزینه‌های سنگین اجرای آن، بدون استفاده در منطقه رها شد. طرح مذکور همچنین مشکلاتی را نیز در منطقه ایجاد کرد از جمله اتلاف وسیع آب، مسدود شدن راه ارتباطی اهالی روستا به مزارع، نبود مسیر عبور احشام، عدم بهره‌برداری و نگهداری صحیح شبکه که موجب نارضایتی مردم منطقه شده بود (حسن‌پور، پودینه و سلیمیان ریزی، ۱۳۹۱: ۵، ۶ و ۷).

بررسی طرح‌های قبلی نشان می‌دهد که عدم موفقیت برنامه‌های دولتی در مدیریت منابع آب و خاک در منطقه سیستان، به صورت‌بندی مجدد مسئله منجر شده است. با توجه به الزام قانونی در برنامه توسعه پنجم، مدیریت یکپارچه منابع آب، خاک و کشاورزی در دشت سیستان به عنوان یکی از مهم‌ترین اکوسیستم‌های شکننده کشور مورد تأکید قرار گرفت. همچنین، سیاست‌های مربوط به بخش کشاورزی در برنامه‌های پنج ساله توسعه در راستای

«سربازان ایرانی را آزاد کنید» در فضای مجازی نیز، بیانیه‌ی الکترونیکی «سربازان ما را آزاد کنید» در وب سایت موزه صلح تهران با کمک برنامه‌های تلویزیونی برای آزادی مرزبانان آغاز شد. این پویش مردمی توسط هنرمندان، انجمن‌های صنفی و مدنی، اساتید دانشگاهی و دیگر فعالین جامعه ادامه یافت تا در مدت ده روز به بیش از یک میلیون و پانصد هزار امضا رسید و در نهایت، گروهی از هنرمندان و فعالین مدنی با نماینده سازمان ملل در تهران دیدار کردند و بیانیه تحویل داده شد (خبرگزاری دانشجویان ایران، ۱۳۹۳؛ خبرگزاری مهر، ۱۳۹۳). سازمان ملل<sup>۸۰</sup> نیز بر محکومیت این اقدام تأکید داشت.

در نهایت، در ۱۵ فروردین ۱۳۹۳ جیش العدل در اطلاعیه‌ای از آزادی پنج نفر از مرزبانان با «پادرمیانی علمای اهل سنت ایران» خبر داد و مرزبانان آزاد شدند (دنیای اقتصاد، ۱۳۹۳). در بخش‌های بعدی، نشان داده می‌شود که چگونه این رویدادهای تروریستی با برجسته کردن ابعاد امنیتی استان و اضطراب برای اقدام‌های توسعه‌ای در منطقه، با دیگر جریان‌های شناسایی شده، پیوند برقرار می‌کنند.

۸۰. وزیر امور خارجه وقت نیز در نامه‌ای به دبیرکل سازمان ملل به این حرکت ملی اشاره داشت: «یک نمود درخواست مشروع مردم ایران، حرکت خودجوش مردمی جوانان ایرانی در جمع‌آوری یک میلیون امضا برای درخواست از جناب عالی و دیگر مقامات بین‌المللی جهت انجام اقدامات موثرتری برای بازگشت سریعتر گروگان‌های ایرانی به وطن است. من نیز با ارسال این نامه به این موج می‌پیوندم. از شما درخواست دارم این نامه به عنوان سند مجمع عمومی، شورای امنیت و شورای حقوق بشر ملل متحد منتشر شود». برای اطلاعات بیشتر از محتوای نامه بنگرید به گزارش «نامه ظریف به بان کی‌مون برای اقدام قاطع جهت آزادی مرزبانان ایرانی» در خبرگزاری دانشجویان ایران. ۱۳۹۳/۰۱/۰۷. قابل دسترس در:

isna.ir/x79Wkq .

می‌تواند به حداقلی از آب دسترسی داشته باشد و آن را مدیریت کند (گفتگو شخصی با کارشناس بومی).

این ایده به مرور زمان در سطوح کارشناسی سازمان جهاد کشاورزی استان مورد موافقت واقع شد و در سال ۱۳۸۹ توسط یکی از نمایندگان سیستم در مجلس هشتم، طرح ۶ هزار هکتاری مطرح و پیگیری می‌شد.<sup>۸۱</sup> در نهایت، در تابستان ۱۳۹۰ طرح آبرسانی با توجه به محدودیت بودجه در ۳ هزار هکتار اجرایی شد و پایلوت مذکور تا ۱۳۹۲ در حال مطالعه بود. پایلوت ۳ هزار هکتاری به نوعی توانست مبنای ایده طرح ۴۶ هزار هکتاری قرار بگیرد و ایده آبرسانی با تمام لوله در بستر فضای سیاسی توانست معیارهای بقای ایده در «سوپ اولیه» را کسب کند. معیارهای بقای ایده نیز شامل انجام‌پذیری فنی، تامین مالی و بودجه و پذیرش ارزشی نزد اجتماع‌های سیاسی بود. در مورد طرح ۴۶ هزار هکتاری، ایده انتقال آب از چاه‌های نیمه به اراضی کشاورزی به دلیل هماهنگی با الزامات قانونی و ارزش‌های حاکمیتی، دوام یافت. در ادامه به هر یک از این موارد پرداخته می‌شود.

افزایش راندمان آبیاری و تجهیز به سیستم‌های نوین آبیاری بود که بخش دوم طرح تجهیز شدن اراضی کشاورزی سیستان منطبق با آن بود. در نتیجه، طرح موسوم به ۴۶ هزار هکتاری در راستای ارزش‌های حاکمیت مبتنی بر امنیت غذایی از طریق تأمین داخلی و بهبود راندمان آبیاری در بخش کشاورزی و شکست طرح‌های قبلی طراحی و تصویب شد.

## ۲.۵- جریان سیاسی

راه‌حل‌های مطرح‌شده برای پاسخگویی به مسئله، از جانب اجتماع‌های سیاسی ارائه شدند. همانطور که قبلاً اشاره شد، این اجتماع‌ها شامل شبکه‌های سست از کارکنان دولت، گروه‌های ذی‌نفع، دانشگاهیان، پژوهشگران و مشاوران هستند که در حوزه مدیریت منابع آب و کشاورزی فعالیت می‌کردند. به تعبیر کینگدان، ایده‌ها از جانب گروه‌های مختلف در «سوپ اولیه» شناور بودند و برخی از این ایده‌ها دوام آوردند. بررسی‌های صورت گرفته نشان می‌دهند که با توجه به شدت خشکسالی در اواخر دهه ۸۰، ایده اولیه آبرسانی با لوله به مزارع کشاورزی سیستان توسط کارشناسان بومی مطرح شد. یکی از کارشناس و مدیر بومی منطقه در مصاحبه صورت گرفته تأکید می‌کند:

خشکسالی که از سال ۷۷ شروع شده بود اوج آن در سال ۱۳۸۱ بود به طوری که ورودی آب هیرمند صفر شده بود. در همین دوران، چاهک‌هایی کم عمق در زمین‌های نزدیک به نهرها حفر شد و در زمین‌های حدود یک هکتار امکان کشاورزی حداقلی بود؛ لذا این ایده شکل گرفت که آبرسانی با لوله برای رساندن حداقلی از آب به خانوارهای دشت برای کشاورزی مناسب خواهد بود. در واقع تصور اولیه بر این بود که آبرسانی با لوله می‌تواند مانند سیستم آب شرب شهری عمل کند و کشاورز در زمان مناسب

۸۱. نماینده مجلس هشتم و دهم شورای اسلامی در گفتگو با خبرگزاری دانشجویان ایران بیان کرده بود: «طبق مصوبه دولت در سفر دور دوم و به سبب محوریت منابع آبی در بخش کشاورزی قرار شد که شش هزار هکتار از مزارع استان لوله گذاری شود که ردیف اعتباری آن مشخص شده و مطالبات آن از امسال اجرایی می‌شود. قرار است نقشه برداری منطقه سیستان برای لوله گذاری تمامی مزارع سیستان انجام شود و دولت با اخذ وام از بانک‌های بین‌المللی جهت لوله گذاری موافقت کرده است و مجری این طرح قرارگاه خاتم الانبیاء خواهد بود». بنگرید به «لوله‌گذاری شش هزار هکتار از مزارع در سال جاری اجرایی می‌شود»، خبرگزاری دانشجویان ایران، ۱۳/۰۷/۱۳۸۹. قابل دسترسی در:

isna.ir/xdvYYW

### ۵.۲.۱- انجام پذیرى فنى

درخواست برداشت از صندوق توسعه ملی برای تأمین مالی طرح آبرسانی به دشت سیستان در هیئت وزیران مطرح و تصویب شد. در نتیجه، مبلغ ۵۰۰ میلیون دلار در سال ۱۳۹۳ از محل صندوق توسعه ملی به منظور آبرسانی به ۴۶ هزار هکتار از اراضی کشاورزی دشت سیستان اختصاص یافت. این طرح به دلیل اهمیت استراتژیک و اهداف امنیتی-اقتصادی، از حمایت جدی مقامات عالی‌رتبه کشور برخوردار بود. در ادامه و به منظور تکمیل فازهای بعدی طرح، در سال ۱۳۹۷ مبلغ ۳۵۰ میلیون دلار دیگر از صندوق توسعه ملی در هیئت وزیران<sup>۸۲</sup> تصویب شد تا زیرساخت‌های لازم برای اجرای کامل پروژه تأمین شود. این تخصیص اعتبارات نشان‌دهنده اهمیت بالای این طرح در سیاست‌گذاری‌های دولتی و همت‌آوردی نهادهای مختلف کشور برای حل مشکلات منطقه سیستان بود.

### ۵.۲.۳- پذیرش ارزشی طرح در اسناد بالادستی

همانطور که قبلاً اشاره شد در صورتی که راهکار سیاستی پیشنهادی، تطابق بیشتری با ارزش‌ها و چشم‌اندازهای نظام سیاسی و نهادهای سیاست‌گذاری رداشته باشد، شانس بیشتری برای انتخاب شدن دارد. در نظام سیاست‌گذاری جمهوری اسلامی ایران، اسناد بالادستی و ابلاغیه‌های رسمی به قوای سه‌گانه در جهت‌دهی به سیاست‌ها نقش تعیین‌کننده‌ای دارند. این اسناد (مانند سند چشم‌انداز ۲۰ ساله که در دهه ۸۰ شمسی ابلاغ شد و برنامه‌های پنج‌ساله توسعه) نقش محوری در جهت‌دهی به سیاست‌ها دارند که بر

همانطور که پیش‌تر اشاره شد، پیش از طرح آبرسانی با لوله به اراضی کشاورزی، طرح نیم لوله سیمانی اجرا شده بود که به دلیل ایرادات فنی و اجتماعی و محدودیت آب با شکست روبرو شده بود و از سویی برای مدیریت همین آب محدود از اواخر دهه ۱۳۸۰، طرح تمام لوله با فرض سازگاری با اقلیم منطقه و کاهش هدررفت آب در سطح منطقه‌ای مورد مطالعه بود. در واقع با این تصور که علت شکست طرح قبلی، نیم لوله بودن آن و افزایش تبخیر و انسداد آنها با گردوغبار شدید است و با تبدیل نیم‌لوله به تمام لوله، مشکلات موثر در شکست طرح نیم‌لوله برطرف می‌شود، طرح آبرسانی با تمام لوله به‌عنوان نسخه نجات‌بخش مسائل آب سیستان معرفی و ارائه شد.

بررسی‌های صورت گرفته نشان می‌دهد که در اوایل دهه نود، دشت سیستان دارای قابلیت کشاورزی در حدود ۱۵۰ هکتار از اراضی بود. با توجه به تصور میزان آب تخصیصی - که وزارت نیرو ۴۰۰ میلیون مترمکعب آب برای بخش کشاورزی از ۸۲۰ میلیون مترمکعب حقایقه‌ی سالانه در نظر گرفته است - در سازمان جهاد کشاورزی استان این ایده مطرح شد که اگر به هر هکتار ۸۷۰۰ متر مکعب آب با توجه به میزان آب قابل دسترس تحویل داده شود، می‌توان ۴۶ هزار هکتار از اراضی را تحت پوشش قرار داد و همچنین ۵۰ هزار خانوار نیز می‌توانند مورد پوشش طرح قرار بگیرند.

### ۵.۲.۲- تأمین مالی و بودجه

به پیشنهاد «معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور»<sup>۸۲</sup> و با تأیید مقام معظم رهبری،

۸۲. «معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری» در سال ۱۳۸۶ بعد از انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در

دولت نهم (محمود احمدی نژاد) تشکیل شد و در آبان ۱۳۹۳، توسط دولت یازدهم منحل و وظایف آن به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور سپرده شد.

۸۳. آیین‌نامه اجرایی (بند) (تصره) ۴ ( ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۷، مصوب ۲ خرداد ۱۳۹۷، هیئت وزیران.

ارزش‌هایی همچون «ایجاد سازوکار مناسب برای رشد بهره‌وری عوامل تولید (انرژی، سرمایه، نیروی کار، آب و خاک...» و «تأمین امنیت غذایی کشور با تکیه بر تولید از منابع داخلی و خودکفایی در تولید محصولات اساسی کشاورزی»<sup>۸۴</sup> و اقتصاد مقاومتی تأکید دارند.

الزام قانونی برنامه پنجم توسعه بر مدیریت یکپارچه منابع آب، خاک و کشاورزی و منابع طبیعی دشت سیستان به عنوان یکی از مهمترین اکوسیستم‌های شکننده کشور، نشان‌دهنده اهمیت این منطقه در سیاست‌گذاری ملی است. همچنین سیاست‌های مربوط به بخش کشاورزی برنامه ششم توسعه در راستای افزایش راندمان آبیاری و تجهیز به سیستم‌های نوین آبیاری تطابق طرح ۴۶ هزار هکتاری (بخش دوم طرح تجهیز شدن اراضی کشاورزی سیستان منطبق با آن بود) را با اهداف کلان سیاستی توجیه می‌کند بود.

### ۳.۵- جریان سیاسی

بررسی‌های صورت گرفته نشان می‌دهند که عناصر اصلی جریان سیاسی موثر در فرایند دستور کارگذاری طرح ۴۶ هزار هکتاری سیستان عبارتند از گرایش ملی، سیاست‌های ابلاغی نظام و تغییر دولت و کارگزاران.

### ۳.۵-۱- گرایش ملی

گرایش ملی به عنوان یکی از عناصر کلیدی جریان سیاسی، می‌تواند به مثابه زمین حاصلخیزی<sup>۸۵</sup> برای پذیرش یا رد کردن ایده‌ها عمل کند (کینگند، ۲۰۱۱: ۱۴۷). در مورد استان سیستان و بلوچستان، سه گرایش ملی غالب وجود داشت که نقش تعیین‌کننده در دستور کارگذاری طرح ۴۶ هزار

۸۴. سند چشم‌انداز ۲۰ ساله، ابلاغیه ۱۳۸۲.

85. Fertile ground

هکتاری داشتند. اولین برداشت ملی از استان سیستان و بلوچستان مسأله محرومیت است که در نتیجه آن دولت الزام به اقدام و محرومیت‌زدایی دارد. برای مثال، با بررسی بودجه و اعتبارات محرومیت‌زدایی، استان سیستان و بلوچستان از لحاظ «فراگیری محرومیت در سال ۱۴۰۱» در رتبه اول قرار گرفت و بیان شده است «نزدیک به ۳۰ درصد خانوارهای استان در محرومیت به سر می‌برند که مقایسه با استان‌های دیگر، رقم بالایی است» (میرپنجی، ۱۴۰۳). دومین برداشت ملی از استان سیستان و بلوچستان مسأله امنیت است. در نزد رهبر انقلاب اسلامی، امنیت از مسائل اصلی استان خوانده شده است<sup>۸۶</sup> و سیستان به مثابه تنگه احد در نظر گرفته شده است. این استان از لحاظ استراتژیک و جغرافیایی در جایی واقع شده است که امنیت آن سوی مرزهایش شکننده است و همزمان دارای مسائل درهم تنیده قومی و مذهبی نیز است. لذا حفظ و ماندگاری جمعیت، جلوگیری از مهاجرت و خالی شدن مرزهای شرقی کشور و پیشگیری از اقدامات تروریستی به دلیل عدم تأمین امنیت یا ثبات در کشورهای پاکستان و افغانستان برای امنیت ملی کشور بسیار ضروری و حیاتی بوده است. بر این اساس، رفع مسائل و مشکلات اساسی معیشت و اقتصاد مردم در اولویت امنیتی نیز قرار می‌گرفت.

سومین برداشت ملی از استان سیستان و بلوچستان

۸۶. بنگرید به «بیانات در جمع مردم زاهدان» در دوم اسفند ۱۳۸۲. قابل دسترس در: <https://khl.ink/f/3166>. همچنین بنگرید به بیانات در دیدار هزاران نفر از مردم «سیستان و بلوچستان» و «خراسان جنوبی» قابل دسترس در: <https://khl.ink/f/53820> و گزارش «مروری بر دیدگاه رهبر انقلاب درباره سیستان و بلوچستان ایران محبتی که ریشه در جان دارد» از خبرگزاری جمهوری اسلامی. قابل دسترس در: [www.irna.ir/xjNqGK](http://www.irna.ir/xjNqGK)

هزار هکتاری در سیستان، طرح ۵۵۰ هزار هکتاری در دشت‌های ایلام و خوزستان و طرح بهره‌برداری از منابع آب‌های مرزی در دستور کار و مسیر اجرا قرار گرفت (حجتی، ۱۳۹۵).

از سوی دیگر، توزیع آب و بهینه‌سازی مصرف آب برای اراضی کشاورزی در کشور در راستای امنیت غذایی و به‌عنوان بخشی از سیاست اقتصاد مقاومتی تلقی می‌شد که ذیل وظایف «معاونت خاک و آب کشاورزی» وزارت جهاد کشاورزی قرار می‌گرفت. این معاونت از بازوهای اجرایی برای طرح‌های توسعه کشاورزی است که با توجه به خشکسالی در کشور و نیاز به افزایش راندمان و صرفه‌جویی در حوزه آب کشاورزی، سیاست گسترش سامانه‌های نوین آبیاری با هدف کاهش مصرف آب و افزایش امنیت غذایی را به یکی از اساسی‌ترین رویکردهای این وزارتخانه تبدیل کرد:

رویکرد اصلی ما حرکت به سمت اجرای سامانه‌های نوین آبیاری در زمین‌های کشاورزی است. و در قالب برنامه ششم توسعه هر جایی که آب کشاورزی توزیع می‌شود، اصل بر اجرای شبکه‌گذاری درست انتقال آب است و برای این حرکت سه طرح ملی داریم که طرح ۵۵۰ هزار هکتاری دشت خوزستان و ایلام یکی از مهمترین کارهای ملی محسوب می‌شود که با اجرای آن ضمن صرفه‌جویی ۱/۵ میلیارد مترمکعبی آب، ۱۰ میلیون تن نیز به تولیدات محصولات کشاورزی کشور اضافه می‌شود که در نوع خود در کشور و خاورمیانه بی‌نظیر است و به عنوان نمونه در عرصه بین‌المللی از سوی فائو تبلیغ خواهد شد (جمهوری اسلامی، ۱۳۹۶).

علاوه بر دولت، در قوه مقننه، برگزاری انتخابات دوره دهم مجلس در سال ۱۳۹۴ سبب شد نمایندگان منتخب، اجرایی شدن طرح را به یکی از اولویت‌های پیگیری خود تبدیل کرده و تخصیص بودجه در

مسئله کارکرد تاریخی است. منطقه سیستان در زمان‌های ترسالی و پیش از وقوع خشکسالی‌های قرن اخیر، به مثابه «انبار غله ایران» در نظر گرفته می‌شد که با تغییرات هیدرولوژیک و خشکسالی‌ها به مرور زمان از حجم تولیدات کشاورزی آن کاسته شد. نوستالژی «انبار غله ایران» در سخن مسئولین به کرات دیده شده است. برای مثال، استاندار دولت دهم در سال ۱۳۹۱ بیان کرد: «روزی سیستان انبار غله ایران بود و امروز کشاورزان و مسئولان باید تلاش کنند بار دیگر این منطقه به انبار غله ایران تبدیل شود» (خبرگزاری مهر، ۱۳۹۱). همچنین در نامه نمایندگان مجلس دهم به قوه مجریه در سال ۱۳۹۶ برای تامین بودجه طرح، سیستان به مثابه انبار غله ذکر شده است.

مجموع نگاه‌های محرومیت، امنیت، و کارکرد تاریخی منطقه سیستان، زمینه‌ای با اولویت بخشی ملی برای پذیرش طرح‌های سیاستی مرتبط با این مسائل فراهم کرد.

### ۵.۳.۲- تغییر دولت و کارگزاران

با برگزاری انتخابات یازدهمین دوره ریاست جمهوری در سال ۱۳۹۲ و آمدن دولت تدبیر و امید با شعار «نجات اقتصاد»، فضای سیاسی برای پروژه‌های عمرانی تغییر کرد. تغییر مقامات دولتی و استانداران، امکان مطرح شدن سیاست‌های جدید و اولویت‌بندی مجدد سیاست‌ها را فراهم کرد. محمود حجتی، استاندار سابق استان سیستان و بلوچستان در بازه ۱۳۷۳-۱۳۶۸، وزیر جهاد کشاورزی در دولت یازدهم و پس از آن، دولت دوازدهم شد. در دوره وزارت محمود حجتی، «سه طرح محوری با حمایت ویژه مقام معظم رهبری و پشتیبانی ریاست محترم جمهور در ارتباط با زیر ساخت‌های کشاورزی با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی» یعنی طرح ۴۶

قبول است و با دستور رهبری مبنی بر به کارگیری اقتصاد مقاومتی نیز منطبق خواهد شد. چون اقتصاد مقاومتی به ما می‌گوید که در تولید محصولات اساسی کشور باید به سوی خودتکایی برویم (اطلاع‌رسانی ریاست جمهوری، ۱۳۹۳).

علاوه بر این، ایجاد کارخانه برای ساخت لوله و استفاده از دیگر تجهیزات داخلی جهت استفاده در این طرح نیز نمونه اقتصاد مقاومتی در نظر گرفته می‌شد. استاندار سیستان و بلوچستان، هنگام اجرای طرح در سال ۱۳۹۵ بیان کرد:

اجرای طرح انتقال آب با لوله به ۴۶ هزار هکتار از زمین های کشاورزی شمال استان ضمن ماندگاری مردم و افزایش تولید در شهرستانهای پنج گانه سیستان خواهد بود. {...} هم اینک قراردادی به ارزش ۲۲ هزار میلیارد ریال برای اجرای پروژه ۴۶ هزار هکتار طرح آبیاری با لوله در منطقه سیستان امضا شده که حدود ۲۰۰ هزار در آن مشغول به فعالیت شده‌اند و ۷۰ درصد آنان را نیروهای بومی تشکیل می‌دهند. {...} این نگاه در راستای تبیین اقتصاد مقاومتی اجرائی شده است که باید به دیگر بخش‌ها و طرح‌های در دست اجرا تعمیم داده شود (خبرگزاری دانشجویان ایران، ۱۳۹۵).

کاظم خاوازی که پس از محمود حجتی در دولت دوازدهم وزیر کشاورزی شده بود، هنگام بازدید از اجرای طرح ۴۶ هزار هکتاری<sup>۸۸</sup> تأکید داشت که طرح

فاز دوم نیز توسط آنان نیز پیگیری شد. نمایندگان منطقه در مجلس دهم با پیگیری تخصیص بودجه فاز دوم این طرح، نشان دادند که گروه‌های فشار سیاسی می‌توانند جریان سیاسی را شکل دهند.

### ۳.۳.۵- سیاست‌های ابلاغی نظام (اقتصاد مقاومتی)

در اوایل دهه ۹۰ شمسی و در پاسخ به تحریم‌ها و سیاست‌های بین‌المللی تحدیدکننده اقتصاد ایران، مسأله «اقتصاد مقاومتی» در بالاترین سطح حاکمیتی کشور مطرح شد و این ایده مورد توجه قرار گرفت که اقتصاد ایران ضمن افزایش تاب‌آوری، خودتکایی پیشه کند و بتواند از ظرفیت‌های داخلی خود استفاده کند. در همین راستا، سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی<sup>۸۷</sup> در ماه بهمن سال ۱۳۹۲ به قوای سه‌گانه ابلاغ شد.

اقتصاد مقاومتی اساس جهت‌گیری سیاست‌گذاری‌های کلان کشور قرار گرفت و یکی از بخش‌های مورد تأکید آن کشاورزی، افزایش کمی و کیفی تولید و تامین امنیت غذایی بود. افزایش راندمان آبیاری با کمک سامانه‌های نوین آبیاری، یکی از نمونه‌های اقتصاد مقاومتی در نظر گرفته شد که می‌توانست موجب افزایش تولید و درآمد و اشتغال جمعیت شود. در جلسه دیدار رئیس‌جمهور وقت با وزیر و معاونین وزارت جهاد کشاورزی در اول اردیبهشت ۱۳۹۳، رئیس‌جمهور اشاره داشت:

بنابراین، اولین هدف‌گذاری ما در بخش کشاورزی باید افزایش درصد اتکاء کالری مورد نیاز مردم به محصولات داخلی باشد که آن رقم قابل قبول طبق گفته شما باید از میزان فعلی بیست و یک درصد بیشتر باشد. یعنی اگر فرض کنیم که الان شصت است باید به هشتاد برسیم. اگر ما به هشتاد و هشتاد و یک برسیم قابل

۸۸. برای اطلاعات بیشتر از جریان سفر دومین وزیر کشاورزی در دولت دوازدهم، بنگرید به گزارش «طرح ۴۶ هزار هکتاری دشت سیستان نمادی از اقتصاد مقاومتی/ از تقدیر کشاورز گندمکار از اجرای طرح تا بازدید از چاه نیمه و کشتارگاه صنعتی خوشه طلایی» در پایگاه خبری عصر هامون، ۲۲ اردیبهشت ۱۳۹۹. قابل دسترس در: <https://www.asrehamoon.ir/vdcjytvouqe8oz.fsfu.html> همچنین برای اطلاعات بیشتر از وضعیت آب و کشاورزی سیستان بنگرید به گزارش «آب و کشاورزی و راهکاری نوین» در خبرگزاری جمهوری اسلامی.

۸۷. سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، ۲۹ بهمن ۱۳۹۲.

مذکور یکی از نمونه‌های اقتصاد مقاومتی است:

یکی از ویژگی‌های این طرح تامین، انتقال و توزیع آب توسط وزارت جهاد کشاورزی است. { ... } بیش از پنج هزار کیلومتر لوله گذاری در این زمینه انجام شده و این طرح یکی از نمادهای اقتصاد مقاومتی در بخش کشاورزی محسوب می‌شود که تمام تجهیزات آن بر دانش و فناوری‌های بومی در داخل کشور تکیه دارد (اطلاعرسانی دولت، ۱۳۹۹).

نیز دارای پیامدهای امنیتی در سطح ملی بود. در همین راستا، رویدادهای تروریستی که در پاییز و زمستان سال ۱۳۹۲ رخ داده بود، تأکیدی بر بعد امنیتی مسئله شده و فوریت برای رسیدگی به استان سیستان و بلوچستان را برای دولت جدید برجسته‌تر کرد. لذا جریان مسئله به سخن کینگدان شکل گرفته بود و سیاست‌گذار به دنبال راه‌حل برای رسیدگی به مسائل اقتصادی و تثبیت جمعیت در منطقه بود.

براین اساس، با توجه به چیرگی سیاست اقتصاد مقاومتی در مواجهه با تحریم‌های بین‌المللی در ادبیات سیاست‌گذاری و سیاسی کشور، این طرح نیز در قالب این سیاست تبیین و عرضه شد. پس از تبیین عناصر اصلی جریان، در ادامه به پیوند این سه جریان با یکدیگر و فرصتی که برای تصویب طرح و اعلام آن در ابتدای سال ۱۳۹۳ فراهم شد، پرداخته می‌شود.

#### ۵. ۴- پنجره فرصت و پیوند جریان‌ها

پنجره سیاستی، فرصت‌های زودگذری است که طرفداران طرح‌ها در آن فرصت‌ها می‌توانند توجه‌ها را برای طرح‌های پیشنهادی خود جلب کنند (کینگدان، ۲۰۱۱: ۱۶۵). این پنجره می‌تواند از به هم پیوستن جریان‌های مسئله، سیاستی و سیاسی توسط کارآفرینان سیاستی و سیاسی ایجاد شود. در اوایل دهه‌ی ۹۰، سیستان در پی تداوم خشکسالی‌ها با پیامدهای آن یعنی بیکاری، مهاجرت و خالی از سکنه شدن روستاهای مرزی روبرو شده بود. خشک شدن تالاب‌های بین‌المللی هامون و پیامدهای محیط‌زیستی آن به همراه مهاجرت اجباری از سمت مرزها و حاشیه‌نشین شدن جمعیت مهاجر، مسئله سیستان را نزد حاکمیت به مسئله «معیشتی» و «مهاجرت» صورت‌بندی می‌کرد که در بلند مدت

در اوایل دهه ۱۳۹۰، ایده آبرسانی با لوله به منظور جلوگیری از هدررفت آب و با توجه به ایرادات فنی و نارسایی طرح نیم لوله‌ها در نهادهای کارشناسی کشاورزی منطقه مورد مطالعه قرار گرفته بود که در سال ۱۳۹۲ توجه وزارت کشاورزی را جلب کرد. در واقع، ایده انتقال آب با لوله با توجه به ادعای میزان آب قابل دسترس و تخصیص یافته به بخش کشاورزی یعنی ۴۰۰ میلیون مترمکعب از حبابه قانونی ایران و با توجه به حجم ۸۷۰۰ متر مکعب مورد نیاز برای هر هکتار، توانست به عنوان راه‌حل موجود برای رفع مشکل کم‌آبی برای بخش کشاورزی در نظر گرفته شود. بر این اساس، طرح ۴۶ هزار هکتاری توسط مسئولان استانی پیگیری شد و در میز دولت قرار گرفت.

مطلوبیت این طرح برای دولت آن چنان بر ساخت شده بود که استاندار وقت سیستان و بلوچستان، طرح جامع آبرسانی را برای شمال استان مطلوب می‌دانست و در بهمن ۱۳۹۲ تأکید کرده بود که:

در صورت تصویب این طرح و تحقق یافتن این اتفاق بزرگ حداقل به هر کشاورز ماهیانه بیش از ۱۰ میلیون ریال منفعت خواهد رسید. و ... با احیای این میزان اراضی کشاورزی در سیستان تمامی این منطقه به مرکز کشت و صنعت تبدیل شده و شاهد رویش

مهر ۱۳۹۹. قابل دسترس در: [www.irna.ir/xjBxst](http://www.irna.ir/xjBxst).

این کشور و نیز نمایندگان تاجیکستان و پاکستان در خصوص چالش‌های تروریسم و همکاری‌های منطقه‌ای گفت‌وگو نمودند. رئیس‌جمهور وقت در سخنرانی ۲۷ فروردین ۱۳۹۳ در جمع مردم شهر زابل با تأکید بر «مصمم بودن دولت برای ارتقای موقعیت کشاورزی» سیستم تأکید کرد:

با اینکه بار سنگینی بر عهده دولت خواهد بود اما این تصمیم را در جمع وزیران در تهران اتخاذ کرده‌ایم. کمبود آب مشکل اساسی در راه توسعه کشاورزی استان است که برای رفع آن چند راه وجود دارد. راه‌حل اول دیپلماسی آب است؛ یعنی اینکه حق آب مردم و آب مورد نیاز این منطقه را طبق قرارداد با کشور همسایه تامین کنیم. {...} در سفر هفتم فروردین امسال به کابل، در جلسه دو جانبه با رئیس‌جمهوری و وزیران افغانستان بحث اصلی‌ام مسأله آب و رودخانه هیرمند و دریاچه هامون بود. تمام مقامات افغانی و از جمله رئیس‌جمهوری محترم افغانستان قول دادند که به قرارداد بین ایران و افغانستان نسبت به استفاده از رودخانه هیرمند و حق آبه ایران از دریاچه هامون به مقررات بین‌المللی متعهد باشند (اطلاع‌رسانی ریاست جمهوری، ۱۳۹۳).

رئیس‌جمهور دومین مسئله برای توسعه کشاورزی را شرایط اقلیمی و تبخیر زیاد در منطقه دانست و از تصمیم دولت برای اجرای طرح ۴۶ هزارهکتاری خبر داد:

باید برای رساندن آب به مزارع از طریق خطوط لوله اقدام کنیم و برای این کار ان شاء الله ۴۶ هزار هکتار زمین کشاورزی را تحت شبکه آبیاری لوله ای برای استفاده بهینه از آب قرار خواهیم داد. این طرح با اعتباری بالغ بر ۱۵۰۰ میلیارد تومان در سه سال آینده اجرا می‌شود و با اجرای این طرح یک تحول بزرگ در کشاورزی منطقه بوجود خواهد آمد {...} البته طرح دیگری هم برای آبیاری تحت فشار برای کل استان

صنایع جانبی بسیار زیادی خواهیم بود (خبرگزاری مهر، ۱۳۹۲).

از سوی دیگر، دولت یازدهم به تازگی بر سرکار آمده بود و برنامه‌های دولت برای استان سیستان و بلوچستان بر محور توسعه بندر چاربهار، توسعه سواحل مکران و ارتقای بهره‌وری آب تعیین شده بود (معاونت ارتباطات و اطلاع‌رسانی دفتر رئیس‌جمهور، ۱۳۹۹ : ۳۷۵ و ۳۷۶). براین اساس، طرح آبرسانی با لوله به ۴۶ هزار هکتار از اراضی سیستان با این هدف که مسائل اقتصادی و مهاجرتی منطقه را پوشش دهد- در کنار طرح‌های دیگر دولت برای استان همچون توسعه راه آهن برای اتصال جنوب به شمال استان و افغانستان و آبیاری نوین در ۱۰۰ هزار هکتار از اراضی بلوچستان- در دستور کار دولت قرار گرفت.

در سطح ملی نیز طرح ۵۵۰ هزار هکتاری غرب کشور (ایلام و خوزستان) با سرمایه‌گذاری ۱.۵ میلیارد دلاری در اسفند ۱۳۹۲ توسط هیئت وزیران تصویب شده بود. در واقع، تأمین مالی طرح‌های کشاورزی بر مبنای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی و وظایف محوله به وزارت کشاورزی، از منابع صندوق توسعه ملی تأمین می‌گردید. از این‌رو، به درخواست دولت و پس از تأیید رهبری، ۵۰۰ میلیون دلار از ذخایر این صندوق به طرح ۴۶ هزارهکتاری سیستان اختصاص یافت که اجرای آن در جریان سفر استانی رئیس‌جمهور به عنوان یک اقدام اجرایی به اطلاع عموم رسید.

حجت‌الاسلام حسن روحانی (رئیس‌جمهور وقت) همراه با هیئت دولتی، اولین سفر استانی سال ۱۳۹۳ را به استان سیستان و بلوچستان انجام دادند. اولین سفر خارجی ایشان در همان سال نیز به افغانستان صورت گرفت که در آن با مقامات

آبیاری دشت سیستان تعیین و مشاور راهبردی برای هماهنگی امور انتخاب کرد. در ادامه، پس از فرآیند مناقصه، مشاوران کارفرما و پیمانکاران وارد مرحله اجرای عملیات شدند. طرح بر اساس قرارداد EPC<sup>۹۰</sup> تنظیم شد که تمامی مراحل طراحی مهندسی، تدارکات و ساخت بر عهده پیمانکار گذاشته شد. با توجه به محدودیت زمانی (پیش‌بینی ۳ تا ۴ سال برای رسیدن به مرحله بهره‌برداری)، مطالعات فنی و اجرای فیزیکی طرح به‌صورت همزمان<sup>۹۱</sup> پیش رفت. در این مسیر، وظایف وزارت نیرو در طرح آبرسانی کاسته و یا تغییر کرد<sup>۹۲</sup> و بخش اعظم مسئولیت‌ها به

مورد نظر دولت است که بر مبنای آن تقریباً حدود ۱۰۰ هزار هکتار در کل استان زیر پوشش قرار خواهد گرفت و این تحولی بزرگ در زمینه کشاورزی خواهد بود (اطلاع‌رسانی ریاست جمهوری، ۱۳۹۳).

در نهایت، با سفر استانی ریاست جمهوری به استان سیستان و بلوچستان در سال ۱۳۹۳، پنجره سیاستی برای طرح ۴۶ هزار هکتاری - که در سال ۱۳۹۲ در دستور کار دولت قرار گرفته بود - باز شد و دولت تصمیم خود برای اجرای طرح را اعلام کرد.

## ۵- مسیر اجرا

پس از اعلام رسمی طرح آبرسانی در جریان سفر استانی رئیس جمهوری به زابل و در میان جمع مردم، فرآیند اجرایی طرح با شروع امور اداری و هماهنگی‌های لازم آغاز شد. وزارت جهاد کشاورزی، سازمان جهاد نصر<sup>۸۹</sup> را به عنوان مجری اصلی طرح

۸۹. موسسه جهاد نصر «موسسه‌های است که با هدف خدمت به نظام جمهوری اسلامی ایران به موجب قانون در قالب موسسه عمومی غیر دولتی تشکیل شده است. این موسسه در زمینه مطالعه - طراحی و اجرای کلیه پروژه‌های عمرانی و زیر بنایی با اولویت بخش کشاورزی فعالیت می نماید». برگرفته از پایگاه اینترنتی موسسه مذکور. قابل دسترس در: <https://jahadnasr.com>. گفته می‌شود موسسه جهاد نصر نقش نظارتی داشته است و شرکت‌های جهاد نصر که به عنوان پیمانکار در طرح‌های ۵۵۰ هزار هکتاری و ۴۶ هزار هکتاری فعالیت می‌کردند، متعلق به بخش خصوصی هستند. برای اطلاعات بیشتر بنگرید به مصاحبه روزنامه جمهوری اسلامی با معاون آب و خاک کشاورزی. قابل دسترس در: <https://www.pishkhan.com/news/69110>. ناظر و پیمانکار بودن وزارت جهاد کشاورزی، نقدهای بسیاری را برای این شیوه اجرا برانگیخته بود. برای مثال امام جمعه زهک بیان کرده بود: «در طرح آبرسانی به ۴۶ هزار هکتار از اراضی سیستان چندین آسیب جدی وجود دارد اول آنکه در هیچ طرحی کارفرما و پیمانکار یک فرد گذاشته نمی‌شود اما در این طرح هم کارفرما وهم پیمانکار جهاد کشاورزی است» (خبرگزاری دانشجویان ایران، ۱۳۹۸). برای اطلاعات بیشتر از نقدهای ائمه جمعه و

بهره‌برداران در پیش از افتتاح، بنگرید به «نگرانی از ناکارآمدی اجرای طرح آبرسانی به دشت سیستان»، قابل دسترس در: [isna.ir/xdDVxs](http://isna.ir/xdDVxs)

90. Engineering, Procurement and Construction  
۹۱. نقد کارشناسان و کشاورزان و فعالین اجتماعی بر این است که لزوماً استفاده و یادگیری از تجربیات و مطالعات پیشین صورت نگرفت و این خود هزینه بیشتری برای اجرای طرح ایجاد کرد و عدم تکمیل مطالعات پایلوت طرح را با نارسایی مواجه کرد.

۹۲. برای مثال، شرکت سهامی توسعه آب و خاک سیستان (ذیل وزارت نیرو و جایگزین سازمان عمران سیستان) نهادی بود که بخشی از مطالعات طرح با آن بوده است و در مراحل اولیه اجرای طرح حضور داشته است. خیر انحلال این شرکت توسط هیئت واگذاری سازمان خصوصی سازی کشور در خبرگزاری‌های محلی در سال ۱۳۹۳ داده شد که با پیگیری یکی از نمایندگان مجلس نهم مصوبه واگذاری لغو شد. برای اطلاعات بیشتر بنگرید «به دست‌های پشت پرده انحلال شرکت توسعه آب و خاک سیستان/دیدار حسینی با قائم مقام وزیر نیرو» در شبکه اطلاع‌رسانی دانا. قابل دسترس در: <https://dana.ir/124818> و همینطور پایگاه خبری اوشیدا. قابل دسترس در: <https://www.oshida.ir/vdci35ap.t1aqy2bcct.html>. در ادامه، هیئت وزیران در ۱۳۹۴/۱۱/۲۱ مصوب کرد وظایف این شرکت برای اجرای طرح آبیاری به شرکت دیگر انتقال یابد (مصوبه هیئت وزیران. قابل دسترس در: <https://www.majlis.ir/fa/law/show/954023/rc>) و در نهایت شرکت مذکور در پیوست سوم لایحه بودجه سال ۱۳۹۵، «در حال تصفیه» اعلام و منحل شد.

وزارت جهاد کشاورزی منتقل شد. مجری طرح در ابتدای سال ۱۳۹۶ اعلام کرد:

۲۱ کارگاه با ۲۱ پیمانکار در منطقه سیستان شامل شهرستان‌های زابل، زهک، هامون، هیرمند و نیمروز واقع در شمال استان مشغول بکار هستند. پیمانکاران در ۱۶ ناحیه عمرانی، ۲ ایستگاه پمپاژ اصلی و ۲ مسیر خط اصلی در حال اجرای عملیات طرح انتقال آب هستند. بر اساس اولویت‌بندی انجام شده ۱۰ هزار هکتار از اراضی دشت سیستان برای سال زراعی جدید آماده بهره‌برداری است (خبرگزاری جمهوری اسلامی، ۱۳۹۶).

پس از تشکیل دولت دوازدهم در سال ۱۳۹۶، حجت‌الاسلام حسن روحانی، رئیس‌جمهور وقت، در سخنرانی استانی خود در میان جمع مردم زابل به پیشرفت و اجرای طرح آبرسانی به دشت سیستان اشاره کرد و بر اهمیت این پروژه را در توسعه اقتصادی و بهبود شرایط زندگی مردم منطقه تأکید کرد:

در سال ۹۳، قول دادیم که در زابل و استان سیستان و بلوچستان، بتوانیم ۴۶ هزار هکتار زمین را با کشاورزی مدرن آباد کنیم و در اختیار مردم بگذاریم. از این ۴۶ هزار هکتار، ۱۰ هزار هکتار از لحاظ کارهای زیربنایی آماده است و از لحاظ برق رسانی در همین ایام ۱۵۰۰ هکتار برق رسانی خواهد شد و کارش را آغاز خواهد کرد. و ان شاءالله تا پایان سال [۹۶]، ۱۰ هزار هکتار زمین فعال خواهد شد؛ بقیه طرح هم در سال ۹۷ اجرایی خواهد شد که اوایل ۹۸ بتوانیم از ۴۶ هزار هکتاری که قول داده شده بود، استان از آن بهره‌مند شود و یک تحول بزرگ در بخش کشاورزی به حول قوه الهی انجام شود؛ خوشحالم این قولی که داده شده است در حال اجرا و پیاده‌سازی است (سیمای جمهوری اسلامی ایران، شبکه هامون، ۱۳۹۶).

اجرای طرح آبرسانی به دشت سیستان در ادامه با چالش کمبود بودجه مواجه شد و برای تکمیل آن،

به‌ویژه برای تجهیز مزارع به سامانه‌های نوین آبیاری، نیاز به تأمین مالی بیشتری وجود داشت. پس از پیگیری‌های نمایندگان مجلس دهم و تصویب دولت، هیئت وزیران در سال ۱۳۹۷ موافقت کرد که ۳۵۰ میلیون دلار از منابع صندوق توسعه ملی به این طرح اختصاص یابد. این موضوع در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ نیز ذکر شد<sup>۹۳</sup>. در پی این حمایت مالی، سازه‌های فیزیکی طرح به اتمام رسید و در تاریخ اول خرداد ۱۳۹۹، ۳۲ هزار هکتار از اراضی طرح به بهره‌برداری رسید؛ بخش باقی‌مانده (۱۴ هزار هکتار) نیز به دوره کشت پاییزه موکول شد (اطلاع‌رسانی ریاست جمهوری، ۱۳۹۹).

با توجه به ابهام‌های متعدد در طرح از جمله ابهام در حقایق کشاورزان، عدم مشخص بودن نظام بهره‌برداری و نوع الگوی کشت مناسب و عدم رسیدگی به ایرادات فنی، مراسم افتتاح طرح با انتقادهایی از سوی ائمه جمعه‌ی منطقه، کشاورزان و نمایندگان استانی مواجه شد<sup>۹۴</sup>؛ به طوری که نمایندگان استانی در بیانیه‌ای از رئیس‌جمهور خواستار تعلیق افتتاح طرح تا زمان رفع این محدودیت‌ها شدند (خبرگزاری فارس، ۱۳۹۹). در پاسخ به ابهامات و اعتراضات، «معاونت آب و خاک» وزارت کشاورزی با تأکید بر اهمیت طرح بیان کرد:

اجرای این پروژه، در حقیقت امنیت آبی منطقه سیستان را تضمین کرده و چشم‌انداز آن در حقیقت نگین طلایی برای منطقه خواهد بود. {...} برنامه دولت افتتاح پروژه‌ها به صورت مرحله به مرحله بوده و به

۹۳. بند (ه) تبصره ۴ ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۷

۹۴. برای اطلاعات بیشتر از نقدها و نگرانی‌ها در ارتباط با تفتتاح و اجرای طرح بنگرید به گزارش «افتتاح ناقص طرح ۴۶ هزار هکتاری انتقال آب با لوله به اراضی سیستان / کشاورزان گلایه دارند» در خبرگزاری دانشجو. قابل دسترس در: <https://snn.ir/003toF>.

افغانستان از سوی دیگر میزان آب ورودی به رودخانه سیستان به شدت کاهش یافته و با توجه به طرح‌های در دست اجرای سد سازی در بالادست، پیش‌بینی می‌شود که در سال‌های آتی وضعیت کاهش منابع در دسترس بازم ادامه داشته باشد. تخصیص آب به طرح آبیاری دشت سیستان معادل ۴۰۰ میلیون متر مکعب تعیین شده که در مقایسه با سطح اراضی کشاورزی دشت سیستان که حدود ۱۵۰ هزار هکتار است، سهم ناچیز آب تخصیص یافته به ازای هر هکتار از اراضی (حدود ۲۶۰۰ متر مکعب) بیانگر چالش جدی برای طرح است. با توجه به حجم آب تخصیص یافته، سطح آبیاری در طرح آبیاری سیستان معادل ۴۶ هزار هکتار منظور شده است که این امر خود چالش جدیدی را به وجود آورده و می‌بایستی از بین ۱۵۰ هزار هکتار اراضی کشاورزی دشت سیستان، ۴۶ هزار هکتار را انتخاب و تحت آبیاری قرار داد (خبرگزاری مهر، ۱۳۹۹).

سازه‌های فیزیکی طرح ۴۶ هزار هکتاری در اواخر دهه ۹۰ به اتمام رسید و به طور رسمی افتتاح شد. با این حال، طرح با دوچالش اساسی برای رسیدن به اهداف مورد نظر خود مواجه شد. یک چالش مربوط به ابعاد درونی (اجتماعی) و دیگری مرتبط با عوامل بیرونی (تأمین آب فرامرزی) بود. در بعد اجتماعی، حقایق‌های تعیین‌شده برای خانوارها در سطح اراضی تحت پوشش طرح، بر اساس حقایق‌های مدیری و کارافه تنظیم شده بود و حقایق‌های عرفی کشاورزان با توجه به محدودیت آب لحاظ نشده یا غیرمستقیم تضعیف شده بود<sup>۹۵</sup>. از سوی دیگر، سیاست تجمیع زمین که توسط مشاور راهبردی اعمال شد، با فرهنگ عمومی کشاورزی در سیستان سازگار نبود و

۹۵. برای اطلاعات بیشتر از ابعاد اجتماعی طرح، بنگرید به گزارش « پیامدهای اجتماعی ناگوار طرح انتقال آب با لوله به دشت سیستان » در خبرگزاری مهر. قابل دسترس در: [mehrnews.com/xQGR2](http://mehrnews.com/xQGR2).

این دلیل ۳۲ هزار هکتار از این پروژه افتتاح شد و ۱۴ هزار هکتار از آن به زودی افتتاح می‌شود، حتی در طرح ۵۵۰ هزار هکتاری هم همین طور بود. زمانی که پروژه‌های آماده شده و مردم می‌توانند استفاده کنند چرا باید بهره‌برداری از آن را به تأخیر انداخت؟ (خبرگزاری فارس، ۱۳۹۹).

یکی دیگر از نگرانی‌های جدی در مورد این طرح در اواخر دهه ۱۳۹۰، عدم قطعیت در تأمین آب مورد نیاز طرح ۴۶ هزار هکتاری دشت سیستان بود که شامل ۴۰۰ میلیون مترمکعب آب از ۸۲۰ میلیون مترمکعب حقایق ایران از رودخانه هیرمند بود. در واقع، تأمین آب این طرح با توجه به سیاست‌های آبی افغانستان، به‌عنوان یکی از مهم‌ترین چالش‌های بهره‌برداری از آن مطرح شد. همان‌طور که پیشتر اشاره شد، رودخانه هیرمند که منبع اصلی آب این طرح است، که از خاک افغانستان سرچشمه می‌گیرد و مدیریت و انحراف آب در این کشور، تأثیر مستقیمی بر ورود آب به ایران دارد.

پروژه ساخت سد انحرافی کمال‌خان بر روی رودخانه هیرمند، سال ۱۳۵۴ آغاز شد اما به دلیل جنگ داخلی و ناامنی متوقف شد. در سال ۱۳۹۰ خورشیدی مجدداً در دستور کار دولت جمهوری افغانستان قرار گرفت؛ فاز دوم آن در سال ۱۳۹۳ آغاز شد و فاز سوم در سال ۲۰۱۷ (۱۳۹۶ خورشیدی) توسط رژیم جمهوری افغانستان بصورت رسمی اعلام شد. در پی انتقادهای پیش از افتتاح طرح، از جمله درخواست‌ها و بیانیه‌های نمایندگان استانی و دیگر منتقدان برای رفع ابهامات، مجری طرح آبیاری به دشت سیستان (جهاد نصر) در خرداد ۱۳۹۹ به این نگرانی پاسخ داد:

با توجه به وضعیت خشکسالی‌های منطقه سیستان از یکسو و توسعه بهره‌برداری از منابع آب در کشور

به نوعی رویکرد بالا به پایین به کار گرفت. همچنین نظام بهره‌برداري مشخص و سازگاری که آینده طرح را بر عهده بگیرد، تا پایان کار مشخص نشده بود (مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری، ۱۳۹۸). این ابعاد اجتماعی و ایرادهای فنی طرح، زمینه‌ی اعتمادی و ناامیدی جامعه هدف از سیاست دولتی را رقم می‌زد.

از سوی دیگر، طرح ۴۶ هزار هکتاری بر اساس میزان حقابه قانونی ایران از رودخانه هیرمند طراحی شده بود. سد کمال‌خان بر روی رودخانه هیرمند در سال ۱۴۰۰ توسط رئیس‌جمهور وقت افغانستان به طور رسمی افتتاح شد<sup>۹۶</sup>. هدف این سد و کانال‌های انحرافی آن، آبیاری اراضی کشاورزی در منطقه

۹۶. اشرف غنی، رئیس‌جمهور وقت افغانستان در مراسم افتتاحیه در ۴ فروردین ۱۴۰۰ اعلام کرد: «چهارم فروردین ماه در افغانستان به نام روز ملی «آب» نام گذاری شده و دولت افغانستان مدیریت آب‌های این کشور را یکی از بزرگترین برنامه‌های خود به نام آب، آبروی ماست و آنرا مدیریت می‌کنیم اقدام کرده است.» و رئیس پروژه ملی آب افغانستان در همان مراسم گفت: «با افتتاح سد کمال مدیریت آب با جمهوری اسلامی ایران بصورت درست صورت خواهد گرفت». بنگرید به «اشرف غنی: چابهار کلید آینده سد کمال خان افغانستان است» در خبرگزاری جمهوری اسلامی. قابل دسترس در: [www.irna.ir/xjDkmK](http://www.irna.ir/xjDkmK). در همان روز، سخنگوی وزارت خارجه ایران اعلام کرد: «رودخانه هیرمند دارای رژیم حقوقی تعریف شده ای است و بر اساس قراردادی که در سال ۱۳۵۱ بین دو کشور به امضاء رسیده و در مجالس قانونگذاری هر دو کشور به تصویب رسیده حق آبه ایران کاملاً مشخص بوده و دولت افغانستان هم به این حق آبه متعهد است {...} آدر ارتباط با مسئله توسعه سیستم آبیاری دولت برنامه‌های مختلفی را از سال‌ها قبل در دست مطالعه و اجرا دارد که از جمله آنها انتقال آب شیرین شده دریای عمان، بهره‌گیری از منابع آب ژرف، انتقال آب از سایر منابع داخلی و از همه مهمتر اجرای طرح‌های بهینه سازی مصرف آب می‌باشد». برای اطلاعات بیشتر بنگرید به «توضیح سخنگوی وزارت خارجه درباره افتتاح سد کمال خان در افغانستان» در خبرگزاری جمهوری اسلامی. قابل دسترس در: [www.irna.ir/xjDkth](http://www.irna.ir/xjDkth).

خشک‌گودزره در قسمت افغانستان اعلام شد اما در عمل، هدف اصلی آن انحراف آب و ایجاد فشار سیاسی بر ایران بود (میان‌آبادی و همکاران، ۲۰۲۱: ۳). این امر منجر به کاهش ورودی آب به دشت سیستان در ایران شد. با این حال، در طی دهه ۱۳۹۰ که سد کمال‌خان بر روی رودخانه فرامرزی هیرمند در دستورکار دولت افغانستان قرار داشت، طرح ۴۶ هزارهکتاری بر مبنای حقابه قانونی (۸۲۰ میلیون مترمکعب در سال‌های آبی نرمال) و آورد سیلاب‌ها برنامه‌ریزی و در دستورکار وزارت جهاد کشاورزی قرار گرفت. در جدول شماره ۱، خلاصه‌ای از یافته‌های مرتبط با دستورکارگذاری طرح ۴۶ هزار هکتاری ارائه شده است.

تحلیل فرایند تصویب طرح ۴۶ هزار هکتاری نشان می‌دهد که مسئله سیستان از دیدگاه دولت، دارای ابعاد پیرنگ اقتصادی و امنیتی بوده است. از منظر اقتصادی، اقتصاد منطقه به‌طور عمده متکی بر کشاورزی و سایر فعالیت‌های آب‌بر است. از سوی دیگر، کمبود آب ناشی از خشکسالی‌های طبیعی و انسانی، ریشه و اساس مشکلات منطقه به شمار می‌آید. بنابراین، سیاست‌ها و برنامه‌هایی که حاکمیت برای تأمین آب اتخاذ کرد (از جمله طرح ۴۶ هزار هکتاری)، عمدتاً با رویکرد مدیریت عرضه در سیاست‌گذاری آب شکل گرفتند. در مرحله اجرا، علیرغم تلاش‌های جدی و گسترده، ابعاد هیدروپولیتیک تأمین آب منطقه و ویژگی‌های اجتماعی و فرهنگی جامعه هدف، در بازه بلند مدت به‌صورت مؤثر مورد توجه قرار نگرفت یا تنها پس از صرف هزینه‌های مالی چشمگیر، به این موضوعات پرداخته شد. این امر نشان‌دهنده ضعف در برنامه‌ریزی و اجرای طرح از منظر توافق و انطباق با شرایط محلی و منطقه‌ای است.

**جدول ۱؛ جریان‌های چندگانه کینگدان در دستور کارگذاری طرح ۴۶ هزار هکتاری دشت سیستان عناصر**

عناصر ساختاری چارچوب نظری جریان‌های چندگانه کینگدان	زیرعناصرهای عناصر اصلی چارچوب نظری	یافته‌های پژوهش
جریان مسئله	شاخص‌ها	افزایش نرخ بیکاری و مهاجرت در پی تداوم خشکسالی‌ها
	بازخورد به طرح‌های پیشین دولتی	طرح فاقد اثر نیم لوله امکان توجه به آبرسانی با لوله را جلب می‌کرد. همچنین پایلوت طرح سه هزار هکتاری در سال ۱۳۹۰ به اجرا در آمده بود و فرصت برای اجرا در مقیاس وسیع تر را فراهم کرد.
	رویدادهای کانونی	تهدیدات امنیتی؛ شهادت ۱۴ مرزبان در آبان ۱۳۹۲ و گروگان‌گیری ۵ مرزبان دیگر در بهمن ۱۳۹۲، اقدام‌های توسعه‌ای جهت رسیدگی به مشکلات استان سیستان و بلوچستان را ضرورت نشان می‌داد.
جریان سیاستی	انجام پذیری فنی	پوشش ۴۶ هزار هکتار اراضی دشت سیستان از طریق لوله با استفاده از تخصیص ۴۰۰ میلیون متر مکعب از ذخایر چاه نیمه‌های ۱، ۲، ۳ و ۴.
	تامین مالی	۵۰۰ میلیون دلار در ۱۳۹۳ و ۳۵۰ میلیون دلار برای تکمیل در ۱۳۹۷ از صندوق ملی توسعه برداشت شد.
	پذیرش ارزشی طرح	تناسب با سیاست‌های برنامه‌های توسعه واصل خودکفایی در داخل کشور.
جریان سیاسی	تغییرات قوه مجریه و قانونگذاری	دولت تدبیر و امید در ۱۳۹۲ و ۱۳۹۶ و ایجاد فضا برای پروژه‌های عمرانی در کشور؛ انتخابات مجلس دهم شورای اسلامی ۱۳۹۵.
	گرایش ملی	الزام محرومیت زدایی از استان سیستان و بلوچستان، تنگه‌آحد در نظر گرفته شدن منطقه در ادبیات سیاستمداران و جامعه، نوستالژی سیستان به مثابه انبار غله ایران.
	سیاست ابلاغی دهه ۹۰ شمسی	اقتصاد مقاومتی؛ طرح به مثابه نمونه‌ای از اقتصاد مقاومتی در بخش تولیدات کشاورزی و تولید تجهیزات همگون لوله در نظر گرفته می‌شد.
کارآفرینان سیاسی کارآفرینان سیاستی		محمود حجتی وزیر کشاورزی دولت یازدهم و دوازدهم، استاندار دولت یازدهم، نمایندگان مجلس نهم و دهم شورای اسلامی، معاونت خاک و آب در وزارت کشاورزی، مرکز تحقیقات کشاورزی استان و سازمان جهاد کشاورزی استان، شرکت‌های تابعه وزارت نیرو در استان سیستان و بلوچستان، شرکت سهامی توسعه آب و خاک سیستان.

## ۶. بحث و نتیجه‌گیری

سیاست‌گذاری تأثیرگذار باشند.

این پژوهش استدلال می‌کند حوادث امنیتی و درهم‌تنیدگی مسائل هویتی در استان سیستان و بلوچستان در بازه زمانی مذکور، فرصت و بستری برای کارآفرینان سیاستی فراهم کرد که بتوانند طرح آبرسانی با لوله به اراضی کشاورزی سیستان را به مثابه یک راه‌حل برای مشکلات منطقه در دستورکار دولت و مسیر اجرایی قرار دهند. یافته‌های این پژوهش با یافته بریکلند (۲۰۰۶) همسو است. بریکلند (۲۰۰۶) نشان داد رویداد تروریستی ۱۱ سپتامبر به مثابه رویداد کانونی، فرصتی فراهم کرد که راه‌حل‌های موجود و در دسترس در دستورکار دولت وقت آمریکا قرار گیرند و اجرایی شوند. در تحلیل او، چنین بحران‌های تروریستی قادر هستند ایده‌های موجود را به مرحله اجرا برسانند، بدون اینکه لزوماً یادگیری سیاستی به معنای اصلاح یا توسعه راه‌حل‌های جدید صورت گیرد.

اهداف چندگانه‌ای که طرح ۴۶ هزارهکتاری خواهان رسیدن آن بود، هنگام اعلام پایان سیاست نه تنها محقق نشده بود بلکه طرح مذکور موجب برخی هزینه امنیتی و اجتماعی برای دولت نیز شده بود. این با یافته با نتایج بروگلیری و یاماهاکی (۲۰۲۴) نیز همسو است. در واقع، چندگانگی اهداف و نیز عدم اولویت‌بندی مسائل آبی در سیستان می‌تواند اثربخشی طرح را پس از اجرا تحت تأثیر قرار دهد. همچنین، این نتایج با یافته‌های دولان (۲۰۱۹) نیز هماهنگ است که تفسیر جدیدی از نظریه کینگدان و فرایند پیوند جریان‌ها ارائه داد و نشان داد اهداف فوری و کوتاه مدت در فضای سیاسی می‌توانند پتجره فرصت برای اتخاذ طرح‌هایی را فراهم کند که معطوف به حل مسائل بلند مدت هستند.

نتایج پژوهش همچنین با یافته‌های ستوده فومنی

پژوهش حاضر با هدف تبیین مرحله دستورکار «طرح انتقال آب با لوله به اراضی کشاورزی دشت سیستان» موسوم به ۴۶ هزار هکتاری در دولت یازدهم، با استفاده از چارچوب نظری جریان‌های چندگانه کینگدان انجام شد. یافته‌های پژوهش نشان داد که چارچوب جریان‌های چندگانه برای تحلیل طرح‌های اتخاذ شده توسط دولت در منطقه سیستان قابل استفاده است و یکی از نتایج عملیاتی این چارچوب نظری، توانایی شناسایی پنجره‌های سیاستی و فرصت‌های محتمل امروز در ارتباط با بخش‌های مختلف مانند آب، کشاورزی و محیط‌زیست است. به عبارت دیگر، این چارچوب می‌تواند با استفاده از عناصر تشکیل دهنده نظریه، به درک نوین و جامع‌تری از اقدامات و طرح‌های دولت در منطقه سیستان منجر شود.

در این بررسی، خشکسالی طبیعی و انسان‌ساخت رخ داده ناشی از اقدامات افغانستان در بالادست، در سیستان، نه به مثابه رویداد کانونی (طبق نظریه کینگدان)، بلکه به عنوان یک عامل مهم در نظر گرفته شد که پیامدهای انسانی و محیط‌زیستی گسترده‌ای داشت. این پیامدها موجب شد تا مسئله سیستان نزد دولت، با محوریت «معیشت/ اقتصاد» و «مهاجرت» صورتبندی شود. از سوی دیگر، رویدادهای تروریستی و فضای امنیتی در پاییز و زمستان ۱۳۹۲ به مثابه رویداد کانونی در نظر گرفته شد که موجب توجه جدی دولت و جامعه به استان سیستان و بلوچستان و برجسته‌تر شدن مسائل این منطقه شد. در واقع، حملات تروریستی به‌عنوان یکی از اشکال رویداد کانونی، می‌توانند احتمال مورد توجه قرار گرفتن یک مسئله در دستور کار را افزایش دهند و با ایجاد فوریت برای دولت، بر فرایند

گرفت دولت‌ها همچنان با مسائل «معیشت/اقتصاد» و «مهاجرت» مواجه هستند و سیاست‌گذاری آب در این منطقه به مثابه یکی از مهم‌ترین بخش‌ها نیز نمایانگر آن است که همچنان بر همین ابعاد اقتصادی و امنیتی با رویکرد مدیریت عرضه و تامین آب تمرکز می‌شود.

به‌عنوان مثال، می‌توان به طرح آب ژرف در سیستان و بلوچستان از نیمه دوم دهه ۱۳۹۰ و انتقال آب دریای عمان به این استان در سال ۱۴۰۰ اشاره کرد. طرح آب ژرف پس از مطرح شدن و مطالعه اولیه، به «معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری» واگذار شد و پس از تأمین مالی و حفاری از چاه‌های ژرف در نیمه دوم دهه ۱۳۹۰، آب‌های محدود به دست آمده همچنان نتوانستند وارد چرخه تأمین آب در منطقه شوند. همچنین طرح انتقال آب دریای عمان به سیستان و بلوچستان با مبلغ ۱.۸ میلیارد یورو برای تأمین ۱۰۰ میلیون مترمکعب از نیاز آبی استان، در اواخر دهه ۱۳۹۰ وارد دستور کار وزارت نیرو شد. این طرح که به عنوان بخشی از تأمین آب برای کریدور شرقی ایران طراحی شده است، توسط دولت سیزدهم و چهاردهم به‌طور جدی پیگیری شده و همچنان در دستور کار قرار دارد.

در راستای پذیرش استدلال اصلی پژوهش مبنی بر اینکه فضای امنیتی در استان (به خصوص عملیات‌های تروریستی در نواحی مرزی) می‌تواند پنجره فرصتی برای اتخاذ راه‌حلی در منطقه فراهم کند که با برجسب «ضرورت» و «فوریت» در دستور کار دولت‌ها قرار بگیرند، لازم است ارزیابی و یادگیری از سیاست‌های گذشته به‌صورت جدی در دستور کار دولت قبل از تصویب و اجرای هر طرح جدید در منطقه باشد. از این‌رو، توصیه سیاستی این است که بازنگری جدی در تعریف مسئله سیستان

و همکاران (۲۰۲۱) همسو است که نشان داد چارچوب جریان‌های چندگانه، با وجود محدودیت‌هایی که دارد، در تبیین دستور کارگذاری طرح ۴۶ هزار هکتاری به‌عنوان یک طرح ملی کاربرد دارد. این نتایج همچنین با یافته‌های فون مالبورگ (۲۰۲۴) و تمسکی و دیگران (۱۴۰۰) نیز هماهنگ است که نشان دادند پنجره فرصت در پی پیوند جریان‌های مشکلات بیکاری و مهاجرتی و امنیتی، وجود ایده آبرسانی با لوله برای کاهش هدررفت آب و برآمدن دولت جدید یازدهم باز شد و طرح ۴۶ هزار هکتاری به‌عنوان یک راه‌حل برای مسائل سیستان در دستور کار دولت قرار گرفت و کارآفرینان سیاستی نیز از این فرصت پیش‌آمده برای تصویب پیشنهاد خود استفاده کردند.

نتایج پژوهش حاکی از نمایان ساختن رویکردهای کلان بر «مسئله شناسی» یکی از مناطق استراتژیک ایران، سیستان، است. بررسی فرایند دستور کارگذاری طرح ۴۶ هزارهکتاری نشان می‌دهد مسئله سیستان نزد دولت با محوریت «معیشت-اقتصاد» و «مهاجرت» صورتبندی شده بود. با این حال، علیرغم تلاش‌ها و هزینه‌های کلان (۸۵۰ میلیون دلار فقط برای یک پروژه)، مشکلات سیستان همچنان نه تنها پابرجا مانده است، بلکه در برخی موارد پیچیده‌تر نیز شده است. از سویی سیاست‌های سدسازی و مدیریت سازه‌های آب در بالادست حوضه آبریز - برای مثال احداث سد بخش آباد و سد پاشدان - توسط افغانستان ادامه دارد که همچنان می‌تواند ورودی‌های آب به دشت سیستان و تالاب بین‌المللی هامون را با محدودیت روبرو کند. از سوی دیگر نیز گزارش‌های رسمی و غیررسمی نشان از تشدید مهاجر فرستی روستاهای مرزی و شهرهای سیستان می‌دهد. بنابراین، می‌توان نتیجه

به عنوان یکی از مهم‌ترین اقدام‌های دولتی در سطح ملی با هزینه کلان ۸۵۰ میلیون دلاری پرداخته است و به دلیل محدودیت‌های تحقیق، به اجرا و پیامدهای آن تنها به صورت خلاصه اشاره شده است. با این حال، مطالعه فرایند اجرای اقدامات دولتی از زاویه مطالعات اجرا و سیاست‌گذاری ضروری است؛ زیرا ظرفیت‌های اجرایی و نهادی دولت می‌تواند بر موفقیت یا شکست طرح‌ها اثر گذار باشد. لذا پیشنهاد می‌شود ظرفیت‌های نهادی و اجرایی سیاست‌های دولتی در منطقه سیستان مورد مطالعه علمی و کنکاش جدی قرار بگیرد.

## ملاحظات اخلاقی

### پیروی از اصول اخلاق پژوهش

تمامی اصول اخلاقی در پژوهش این مقاله رعایت شده‌اند.

### حامی مالی

این پژوهش حامی مالی ندارد.

### تعارض منافع

بنابر اظهار نویسندگان این مقاله تعارض منافع ندارد.

نزد دولت صورت گیرد. همچنین، با توجه به موقعیت امنیتی منطقه و «امنیتی‌سازی» طرح‌ها و پروژه‌ها، به‌ویژه در بخش سیاست‌های آبی، ضروری است رویکرد و سیاست‌گذاری کلان در سیستان مورد بررسی و اصلاح قرار گیرد. به‌عبارت دیگر، اتخاذ سیاست‌ها و طرح‌ها توسط دولت در این منطقه باید معطوف به شناسایی ظرفیت‌های هیدروپولیتیک و ابعاد اجتماعی و فرهنگی و محیط‌زیستی منطقه باشد.

عدم جامع‌نگری در درک درهم‌تنیدگی مسأله آب، محیط‌زیست، کشاورزی، انرژی و ترانزیت در استان سیستان و بلوچستان، سبب می‌شود طرح‌های آبی با هزینه‌های بسیار هنگفت و با رویکردهای تقلیل‌گرا و اثربخشی مقطعی و حتی با قطعیت علمی در عدم موفقیت، در دستور کار دولت‌ها قرار گیرد. براین اساس، پیشنهاد می‌شود که مسأله سیاست‌گذاری آب در استان سیستان و بلوچستان بویژه در منطقه سیستان با رویکرد همبست آب، کشاورزی، مهاجرت، گردوغبار، سیاست همسایگی و ترانزیت برای نیل به امنیت پایدار در منطقه در اولویت دستور کار دولت قرار گیرد. برای نیل به این هدف، باید مدیریت بهم‌پیوسته آب (مدیریت جامع آبخیزداری) در منطقه دشت سیستان با همکاری وزارت نیرو، وزارت جهاد کشاورزی، سازمان حفاظت محیط‌زیست و سایر ذی‌مدخلان دولتی و غیردولتی در الویت هر طرح مهندسی و سازه‌ای باشد. علاوه بر این، سیاست‌گذاری در حوزه امنیتی منطقه سیستان با رویکرد همبست آب-اقتصاد-ترانزیت-محیط‌زیست می‌تواند دولت‌ها را از افتادن در تله‌های امنیتی‌سازی طرح‌های ناموفق آبی نجات دهد.

در نهایت بر این نکته تأکید می‌شود که این پژوهش صرفاً به فرایند دستور کارگذاری طرح ۴۶ هزار هکتاری

## منابع

### منابع فارسی

۱۳۸۴. «اثرات خشکسالی های ۸۳-۱۳۷۷ بر اقتصاد روستایی سیستان و راهکارهای مقابله با آن». جغرافیا و توسعه، سال ۳، شماره ۵ (بهار و تابستان)، صص ۵۳-۷۲.

پوزراغ، مرتضی و احسان خیری، ۱۴۰۱. «بررسی زمانی - مکانی اشتغال بر اساس سه دهه سرشماری نفوس و مسکن و نقش آن بر آمایش دفاعی سرزمین ایران (مطالعه موردی استان سیستان و بلوچستان)». پژوهشنامه علوم دفاعی، سال ۲، شماره ۴ (زمستان)، صص ۴۹-۶۶.

تمسکی، احسان و دیگران، ۱۴۰۱. «تحلیل قانون اصلاحات ارضی بر اساس نظریه جریان‌های چندگانه‌ی کینگدان». مطالعات راهبردی سیاستگذاری عمومی، سال ۱۲، شماره ۴۳ (تابستان)، صص ۱۳۰-۱۶۲.

جان پرو، محسن، ریحانه صالح آبادی و مطهره زرگری، ۱۳۹۶. «پیامدهای بحران مهاجرت ناشی از خشکسالی های کوتاه مدت در استان سیستان و بلوچستان». جغرافیا، سال ۱۵، شماره ۵۲ (بهار)، صص ۱۸۳-۱۹۲.

جمهوری اسلامی، ۱۳۹۶. «ولایت‌های ملی صرفه جویی در مصرف آب کشاورزی». روزنامه جمهوری اسلامی، ۱۰ بهمن. قابل دسترس در: [لینک] [۱۴۰۳/۰۵/۰۷].

حجتی، محمود، ۱۳۹۵. متن سخنرانی جناب آقای مهندس حجتی، وزیر محترم جهادکشاورزی، سخنرانی ارائه شده در: جلسه علنی مجلس شورای اسلامی (۲۴ خرداد).

حرفتی، زهرا و محمدحسن خاکباززاده، ۱۳۹۴. «سیمای آبادی‌های استان سیستان و بلوچستان». آمار (دوماهنامه‌ی تحلیلی-پژوهشی)، سال ۳، شماره ۱ (بهار)، صص ۱۸-۲۰. [لینک]

حسن پور، فرزاد، طاهره پودینه و نجمه سلیمیان ریزی، ۱۳۹۱. «بررسی مشکلات کانال های نیم لوله دشت سیستان در راستای افزایش بهره‌وری». در: سومین همایش ملی مدیریت جامع منابع آب (۲۰-۱۳۹۱/۰۶/۲۱). ساری: دانشگاه علوم کشاورزی و منابع طبیعی. [لینک]

خاکی فیروز، زهرا و دیگران، ۱۴۰۱. «شناسایی عوامل مؤثر برافزایش تاب آوری کشاورزان دشت سیستان در مواجهه با خشکسالی». علوم ترویج و آموزش کشاورزی ایران، سال ۱۸، شماره ۱ (تابستان)، صص ۱۶۹-۱۷۹.

خبرگزاری جمهوری اسلامی، ۱۳۹۷. «طرح به گل نشسته نیم لوله‌ها در زابل» [فیلم کوتاه]. ۳۰ آبان، قابل دسترس در: [لینک] [۱۴۰۳/۰۵/۰۵].

اسمیت، کوین بی. و کریستوفر دلبیو لریمر، ۱۳۹۶. درآمدی نظری بر سیاست عمومی. ترجمه بهزاد عطارزاده. تهران: انتشارات علمی و فرهنگی.

اطلاعرسانی ریاست جمهوری، ۱۳۹۳. «متن کامل سخنرانی در جلسه با وزیر و معاونین وزارت جهاد کشاورزی». پایگاه اینترنتی اطلاعرسانی ریاست جمهوری، ۱ اردیبهشت. قابل دسترس در: [لینک] [۱۴۰۳/۰۵/۰۷].

اطلاعرسانی ریاست جمهوری، ۱۳۹۳. «سیستان و بلوچستان باید تبدیل به استانی تجاری و ترانزیتی برای کل منطقه شرق و شمال ایران شود». پایگاه اینترنتی اطلاعرسانی ریاست جمهوری، ۲۷ فروردین. قابل دسترس در: [لینک] [۱۴۰۳/۰۵/۰۷].

اطلاعرسانی دولت، ۱۳۹۹. «طرح ۴۶ هزار هکتاری دشت سیستان نماد اقتصاد مقاومتی در بخش کشاورزی است». پایگاه اینترنتی اطلاعرسانی دولت، ۲۲ اردیبهشت. قابل دسترس در: [لینک] [۱۴۰۳/۰۵/۰۸].

اطلاعرسانی ریاست جمهوری، ۱۳۹۹. «بهره‌برداری از طرح‌های ملی استان سیستان و بلوچستان در حوزه وزارت نیرو و وزارت جهادکشاورزی و آغاز طرح توسعه فاز ۱۱ پارس جنوبی». پایگاه اینترنتی اطلاعرسانی ریاست جمهوری، ۱ خرداد. قابل دسترس در: [لینک] [۱۴۰۳/۱۱/۱۱].

اعتماد، ۱۳۹۳. «تامین امنیت مرز سراوان به سپاه واگذاری شد». روزنامه اعتماد، ۱۶ فروردین. قابل دسترس در: [لینک] [۱۴۰۳/۰۵/۰۴].

اعظمی، هادی، محسن خلیلی و معصومه دهمرده، ۱۳۹۱. «بررسی و تحلیل چالش‌های امنیتی مرزهای استان سیستان و بلوچستان». در: همایش ملی شهرهای مرزی و امنیت؛ چالش‌ها و رهیافت‌ها (۱۳۹۱/۰۱/۳۰). زاهدان. [لینک]

امینی، اعظم، سیده زهرا قریشی و حجت میان‌آبادی، ۱۴۰۰. «خوانش معاهده ۱۹۷۳ هیرمند با تمسک به اصول تفسیر کنوانسیون وین ۱۹۶۹». مدیریت آب و آبیاری، سال ۱۱، شماره ۲ (تابستان)، صص ۲۴۹-۲۸۳.

بیک محمدی، حسن، سیدهدایت الله نوری و جواد بذرافشان.

روزنامه اعتماد. ۲۳ بهمن. قابل دسترس در: [لینک]  
[۱۴۰۳/۰۵/۰۵].

سرگزی، حسین، و حجت میان‌آبادی و علیرضا سروری  
نژاد. ۱۴۰۰. «بررسی آینده کشاورزی سیستان با نظر  
به سناریوهای آب». در: کنفرانس ملی رویین تن سازی  
سیستان (۱۴۰۰/۰۴/۰۷). زابل: دانشگاه زابل. [لینک]

سرگزی، زهره. ۱۴۰۰. «کارکردهای اقتصادی و اجتماعی  
دریاچه هامون در زندگی مردم سیستان». فصلنامه مطالعات  
کاربردی در علوم اجتماعی و جامعه‌شناسی، سال ۴. شماره  
۲ (تابستان). صص ۴۳-۵۰.

سیمای جمهوری اسلامی ایران (شبکه هامون). ۱۳۹۶.  
سخنرانی دکتر روحانی در جمع مردم زابل. ۱۱ آذر. قابل  
دسترسی در: [لینک] [۱۴۰۳/۰۵/۱۱].

عطارزاده، بهزاد. ۱۳۹۸. «دستورکارها، جایگزین‌ها و  
سیاست‌های عمومی؛ روش‌شناسی، امکانات نظری و  
یافته‌ها». فصلنامه علمی-پژوهشی سیاست‌گذاری عمومی.  
سال ۵. شماره ۱ (بهار). صص ۲۰۱-۲۵۵.

علیصوفی، مرضیه و دیگران. ۱۴۰۲. «تحلیل اثرات بادهای ۱۲۰  
روزه و طوفان‌های گردوغبار بر زیست‌پذیری سکونتگاه‌های  
روستایی (مطالعه موردی: شهرستان هیرمند)». کاوش‌های  
جغرافیایی مناطق بیابانی. سال ۱۱. شماره ۲ (زمستان).  
صص ۱۳۳-۱۴۸.

قادری، عباسعلی و حیدر علی یوسفیان ناظر. ۱۳۹۹. «پیش‌بینی  
تغییرات تبخیر در مخازن چاه‌نیمه‌های سیستان با استفاده  
از مدل‌های شبیه‌ساز تصادفی». نشریه جغرافیا و توسعه.  
سال ۱۸. شماره ۵۸ (بهار). صص ۲۲۵-۲۳۸.

کویانی راد، مراد و مسلم نامداززاده و سید مصطفی حسینی.  
۱۳۹۸. «تبیین بازتاب‌های امنیتی تأثیر خشکسالی بر  
مهاجرت نمونه پژوهی مرزهای استان سیستان و بلوچستان».  
آمایش سیاسی فضا. سال ۲. شماره ۱ (زمستان). صص ۱-۹.

مرکز آمار ایران. ۱۴۰۲. جایگاه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی  
استان‌های کشور ۱۳۹۷-۱۴۰۱. تهران: دفتر ریاست، روابط  
عمومی و همکاری‌های بین‌الملل مرکز آمار ایران. [لینک]

مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری. ۱۳۹۸. ابعاد  
مغفول اجتماعی طرح انتقال آب یا لوله به دشت سیستان  
[گزارش منتشر نشده]. تنظیم شده در: مرکز بررسی‌های  
استراتژیک ریاست جمهوری (۲۸ آبان).

خبرگزاری جمهوری اسلامی. ۱۳۹۶. «طرح ۴۶ هزار هکتاری  
آبیاری دشت سیستان ۳۹ درصد پیشرفت دارد». ۲۸  
فروردین. قابل دسترس در: [لینک] [۱۴۰۳/۰۵/۰۵].

خبرگزاری دانشجویان ایران. ۱۳۹۳. «تحویل بیانیه "سربازان ما  
را آزاد کنید" به نماینده سازمان ملل». ۱۵ فروردین. قابل  
دسترسی در: [لینک] [۱۴۰۳/۰۵/۰۵].

خبرگزاری دانشجویان ایران. ۱۳۹۵. «رونق اقتصادی سیستان  
با اجرای طرح ۴۶ هزار هکتاری انتقال آب به مزارع». ۱۴  
اردیبهشت. قابل دسترس در: [لینک] [۱۴۰۳/۰۵/۰۸].

خبرگزاری صدا و سیما. ۱۳۹۲. «شهادت ۱۴ مرزبان هنگ  
مرزی سراوان در درگیری با اشراق». ۴ آبان. قابل دسترس  
در: [لینک] [۱۴۰۲/۰۵/۰۵].

خبرگزاری فارس. ۱۳۹۹. «پاسخ به ابهامات افتتاح مرحله‌ای  
طرح ۴۶ هزار هکتاری سیستان/ امنیت آبی منطقه تأمین  
شد». ۱۰ خرداد. قابل دسترس در: [لینک] [۱۴۰۳/۱۱/۱۰].

خبرگزاری مهر. ۱۳۹۲. «طرح احیای ۴۶ هزار هکتار اراضی  
کشاورزی سیستان روی میز دولت». ۱۱ بهمن. قابل  
دسترسی در: [لینک] [۱۴۰۳/۰۵/۰۹].

خبرگزاری مهر. ۱۳۹۳. «تأمین امنیت مرز سراوان در جنوب  
سیستان و بلوچستان به سپاه واگذار شد». ۹ فروردین. قابل  
دسترسی در: [لینک] [۱۴۰۳/۰۵/۰۴].

خبرگزاری مهر. ۱۳۹۹. «تجمع اراضی در طرح سیستان  
بدون هیچ اجباری انجام شد». ۱۷ خرداد. قابل دسترس در:  
[لینک] [۱۴۰۳/۰۵/۱۲].

خبرگزاری مهر. ۱۳۹۱. «سیستان بار دگر انبار غله شود». ۱۶  
شهریور. قابل دسترس در: [لینک] [۱۴۰۳/۰۵/۰۵].

خبرگزاری مهر. ۱۳۹۳. «تحویل بیانیه "سربازان ما را آزاد کنید"  
توسط کیانیان و نصیریان به سازمان ملل». ۱۵ فروردین.  
قابل دسترس در: [لینک] [۱۴۰۳/۰۵/۰۵].

دنیای اقتصاد. ۱۳۹۳. «مرزبانان به وطن برگشتند». روزنامه  
دنیای اقتصاد. ۱۸ فروردین. قابل دسترس در: [لینک]  
[۱۴۰۳/۱۱/۰۶].

سامانی، جمال محمدولی. ۱۳۸۳. منابع آب دشت سیستان.  
تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

سراییان، سهیل. ۱۳۹۲. «سربازان ایرانی را آزاد کنید».

هکتاری آبیاری به اراضی کشاورزی دشت سیستان». دوفصلنامه کاوش های جغرافیایی مناطق بیابانی، سال ۱۰، شماره ۲ (پاییز)، صص ۹۰-۱۰۴.

نوبهار، الهام و محبوبه کبیری رناتی. ۱۳۹۹. «بررسی مساله رودخانه هیرمند: رهیافت نظریه بازی ها». فصلنامه بین المللی ژئوپلیتیک. سال ۶، شماره ۱ (بهار). صص ۱۸۳-۲۰۷.

الوانی، سید مهدی. ۱۳۹۵. تصمیم گیری و تعیین خط مشی دولتی. ویراست دوم. تهران: سازمان مطالعه تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها (سمت).

وجهت، جواد و شادی صراف. ۱۳۹۹. «رویکرد نوین در آبیاری دشت سیستان با اعمال شرایط خاص اجتماعی، اقلیمی و منابع موجود». در: نخستین همایش ملی آبیاری و استفاده از آب های نامتعارف در کشاورزی مناطق خشک (۱۳۹۹/۱۱/۲۹). مشهد: دانشگاه فردوسی مشهد.

وحید، مجید. ۱۴۰۰. سیاست گذاری عمومی. تهران: میزان.

مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی. ۱۳۹۲. «خالی از سکنه شدن استان سیستان تهدیدات امنیتی به دنبال دارد» [خبر]. ۸ آبان. قابل دسترس در: [لینک] [۱۴۰۳/۰۵/۰۴].

مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی. ۱۳۹۲. «هشدار درباره تخلیه روستاهای مرزی سیستان و بلوچستان/حوادثی تلخ تر از حادثه تروریستی سراوان در کمین مرزهای شرقی است» [خبر]. ۸ آبان. قابل دسترس در: [لینک] [۱۴۰۳/۰۵/۰۴].

مسعودیان، سید ابوالفضل. ۱۳۹۳. «باد صدویست روزهی سیستان». آب و هواشناسی کاربردی. سال ۱. شماره ۱ (تابستان). صص ۳۷-۴۶.

معاونت ارتباطات و اطلاع رسانی دفتر رئیس جمهور. اداره پژوهش و اسناد. ۱۴۰۰. روزشمار دولت تدبیر و امید: مجموعه فعالیت های دکتر حسن روحانی رئیس جمهوری ایران (۱۳۹۲ مرداد-۱۱ مرداد ۱۳۹۳). جلد ۱. ویرایش دوم. تهران: نشر جمهوری ایران.

ملک محمدی، حمیدرضا. ۱۳۹۶. مبانی و اصول سیاست گذاری عمومی. تهران: سازمان مطالعه تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها (سمت).

مهندسین مشاور آب کاوش سرزمین. ۱۳۹۸. طرح آبیاری نوین دشت سیستان (رویکرد اجتماعی طرح). تهران: معاونت آب و خاک کشاورزی.

میرپنجی، مجتبی. ۱۴۰۳. «بررسی بخش دوم لایحه بودجه کل کشور سال ۱۴۰۳ (۸): اعتبارات محرومیت زدایی» [گزارش]. تهران: مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.

میرلطفی، محمود رضا و دیگران. ۱۳۹۴. «بررسی تأثیر روانی مهاجرت بر ناپایداری اجتماعی- اقتصادی مناطق روستایی: مطالعه موردی منطقه سیستان». روستا و توسعه. سال ۱۸، شماره ۳ (پاییز). صص ۴۷-۶۴.

نادریان فر، مهدی، سیروس قنبری و جواد بذرافشان. ۱۴۰۱. «تأثیر طرح ۴۶ هزارهکتاری آبیاری دشت سیستان بر تغییرات مکانی- فضایی پایداری محیطی روستاها (مطالعه موردی: نواحی روستایی شهرستان هامون)». نشریه علمی جغرافیا و برنامه ریزی. سال ۲۶، شماره ۸۱ (پاییز). صص ۲۴۵-۲۶۴.

نادریان فر، مهدی، سیروس قنبری و جواد بذرافشان. ۱۴۰۱. «تحلیل رضایت مندی روستاییان از طرح ملی ۴۶ هزار

## References

- Angervil, Gilvert. 2021. »A Comprehensive Application of Kingdon's Multiple Streams Framework: An Analysis of the Obama Administration's No Child Left Behind Waiver Policy«. *Politics & Policy*. Vol. 49. No. 5(Autumn). pp. 980-1026. <https://doi.org/10.1111/polp.12432>
- Arfa A, Ayyoubzadeh SA, Shafizadeh-Moghadam H, Mianabadi H (2025) Transboundary hydropolitical conflicts and their impact on river morphology and environmental degradation in the Hirmand Basin, West Asia. *Sci Rep* 15:2754. <https://doi.org/10.1038/s41598-024-84501-1>
- Assant, William. 2022. »Explaining public policy change in a developing country: A case study of Ghana's forest and wildlife policy«. *Politics & Policy*. Vol. 50. No. 6(Winter). pp. 1241-1258. <https://doi.org/10.1111/polp.12504>
- Barton, Jared Lee. 2016. »Federal Investments in Evidence-Based Early Childhood Home Visiting: A Multiple Streams Analysis«. *Poverty & Public Policy*. Vol.8 No. 3(Autumn). pp. 248-262. <https://doi.org/10.1002/pop4.142>
- Baumgartner, Frank.R. Green- Pederson, Christoffer & Bryan D. Jones. 2006. »Comparative studies of policy agendas«. *Journal of European Public Policy*. Vol. 13. No. 7(Autumn). pp. 959-974. <https://doi.org/10.1080/13501760600923805>
- Baumgartner, Frank R & Bryan D. Jones. 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Béland, Daniel & Howlett, Michael .2016. » The Role and Impact of the Multiple-Streams Approach in Comparative Policy Analysis. « *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*. Vol. 18. No. 3(Summer). pp. 221-227. <https://doi.org/10.1080/13876988.2016.1174410>
- BirKland, Thomas. 1998. »Focusing Events, Mobilization, and Agenda Setting«. *Journal of Public Policy*. Vol. 18. No. 1(Spring). pp. 53-74. <http://www.jstor.org/stable/4007601>
- BirKland, Thomas. 2006. *Lessons of Disaster*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- BirKland, Thomas. 2007. »Agenda Setting in Public Policy«. In: *Handbook of Public Policy Analysis, Theory, Politics, and Methods*. Edited by Fischer, F., Miller, G., Sidney, M. pp. 63-78.
- Breviglieri, Gustavo Velloso & Yamahaki, Camila. 2025. Climate integration into sectoral policies: The case of the Brazilian biofuel policy RenovaBio«. *Review of Policy Research*. Vol. 42. No. 1(Winter). pp. 77-94. <https://doi.org/10.1111/ropr.12593>
- Derwort, Pim. Jager, Nicolas & Jens Newig. 2022. »How to Explain Major Policy Change Towards Sustainability? Bringing Together the Multiple Streams Framework and the Multilevel Perspective on Socio-Technical Transitions to Explore the German "Energiewende"«. *Policy Study Journal*. Vol. 50. No. 3(Summer). pp. 671-699. <https://doi.org/10.1111/psj.12428>
- Dolan, Dana. 2019. »multiple partial couplings in the multiple streams framework: the case of extreme weather and climate change adaptation«. *policy studies journal*. Vol. 49. No. 1(Winter). pp. 164-189. <https://doi.org/10.1111/psj.12341>
- Faizee, Mohd & Susanne Schmeier. 2023. *Navigating Water (In)Security in Taliban's Afghanistan* ]Report[. *Water, Peace and Security(WPS)*. <https://>

- waterpeacesecurity.org/files/380
- Fowler, Luke. 2022. »Using the Multiple Streams Framework to Connect Policy Adoption to Implementation«. *policy studies journal*, Vol. 50. No. 3(Summer). pp. 615-639. <https://doi.org/10.1111/psj.12381>
- Ghoreishi, S.Z., Mianabadi, H., Warner, J., Nagheeb, M., Vij, S., Parvaresh Rizi, A., Jafari, M., ArfaFathollahkhani, A., 2024. Maintaining status quo or realizing transformation in transboundary water conflicts? The power-interests-identity nexus in the Helmand river basin. *Water Int.* 49, 664–689. <https://doi.org/10.1080/02508060.2024.2352228>[[link](#)]
- Goyal, Nihit. Howlett, Michael & Namrata Chindarkar. 2020. »Who coupled which stream(s)? Policy entrepreneurship and innovation in the energy-water nexus in Gujarat, India«. *Public Administration and Development*. Vol. 40. No. 1(Winter). pp. 49–64. <https://doi.org/10.1002/pad.1855>
- Goyal, Nihit. Howlett, Michael & Araz Taeihagh. 2021. »Why and how does the regulation of emerging technologies occur? Explaining the adoption of the EU General Data Protection Regulation using the multiple streams framework«. *Regulation & Governance*. Vol. 15. No. 4(Autumn). pp. 1020-1034. <https://doi.org/10.1111/rego.12387>
- Herweg, Nicole. 2016. »Clarifying the concept of policy-communities in the multiple-streams framework«. In: *Decision-making under ambiguity and time constraints: Assessing the multiple streams framework*. Edited by Reimut Zohlnhöfer and Friedbert W. Rüb. pp. 125-145.
- Herweg, Nicole. Nikolaos Zahariadis & Reimut Zohlnhöfer. 2018. »The Multiple Streams Framework: Foundations, Refinements, and Empirical Applications«. In: *Theories of the policy process*. Edited by Sabatier, A.P., Weible, M. pp. 17- 53. 4th ed. New York: Routledge.
- Huber-Stearns, Heidi R. Courtney Schultz & Antony S. Cheng. 2019. »A Multiple Streams Analysis of Institutional Innovation in Forest Watershed Governance«. *Review of Policy Research*. Vol. 36. No. 6(Autumn). pp. 781-804. <https://doi.org/10.1111/ropr.12359>
- Jones, Michael D et al. 2016. »A River Runs Through It: A Multiple Streams Meta-Review«. *Policy Studies Journal*. Vol. 44. No.1(Winter). pp. 13- 36. <https://doi.org/10.1111/psj.12115>
- Kabir, Mohammad Javad et al. 2024. »A Retrospective Analysis of Universal Health Insurance Policy-Making Process in Iran: A Qualitative Study«. *Health Science Reports*. Vol. 7. No. 11(Autumn). <https://doi.org/10.1002/hsr2.70192>
- Khanal, Geha Nath. 2019. »Conditional cash transfer policies in maternal health service utilization in Nepal: Analysis of safe delivery incentive program (Aama Surakshya Karyakram) using Kingdon’s multiple streams framework«. *The International journal of health planning and management*. Vol. 34. No.1(Winter, Spring). pp. 131-141. <https://doi.org/10.1002/hpm.2691>
- Kingdon, John W. 2011. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Edition 2. New York: Pearson.
- Leon-Espinoza, Diana. 2022. »The adoption of care policies in Costa Rica: A multiple streams approach«. *Latin American Policy*. Vol. 13. No. 1(Spring). pp. 33–48. <https://doi.org/10.1111/lamp.12246>

- Mianabadi, Ameneh et al. 2020. »International Environmental Conflict Management in Transboundary River Basins«. Water Resources Management. Vol. 34. pp. 3445–3464. <https://doi.org/10.1007/s11269-020-02576-7>
- Möck, Malte et al. 2023. »Relational coupling of multiple streams: The case of COVID-19 infections in German abattoirs«. Policy Studies Journal. Vol. 51. No. 2(Spring). pp.351–374. <https://doi.org/10.1111/psj.12459>
- Sabatier, Paul A & Hank C. Jenkins-Smith. 1993. Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach. Boulder, CO: Westview Press.
- Schiff, Daniel S. 2023. »Looking through a policy window with tinted glasses: Setting the agenda for U.S. AI policy«. Review of Policy Research. Vol. 40. No. 5(Summer). pp. 729–756. <https://doi.org/10.1111/ropr.12535>
- Shirazi, Hossein. Valiallah Vahdaninia & Ali Maleki. 2024. »COVID-19 as an opportunity window for policy change; insights from electronic authentication case study in Iran«. Review of Policy Research. Vol. 41. No. 3(Spring). pp. 471–490. <https://doi.org/10.1111/ropr.12537>
- Sotoudeh Foumani, Bahman et al. 2021. »Multiple streams framework and logging policy change in the Hyrcanian forests of Iran«. Australian Forestry. Vol. 84. No. 4(Summer). pp. 191-199. <https://doi.org/10.1080/00049158.2021.1989848>
- Tanaka, Yugo et al. 2020. »Multiple Streams and Power Sector Policy Change: Evidence from the Feed-in Tariff Policy Process in Japan«. Politics & Policy. Vol. 48. No. 3(Summer). pp. 464-489. <https://doi.org/10.1111/polp.12357>
- van den Dool, Annemieke. 2023. »The multiple streams framework in a nondemocracy: The infeasibility of a national ban on live poultry sales in China«. Policy Studies Journal. Vol. 51. No. 2 (Spring). pp. 327–349. <https://doi.org/10.1111/psj.12456>
- von Malmberg, Fredrik. 2024. »At the controls: Politics and policy entrepreneurs in EU policy to decarbonize maritime transport«. Review of Policy Research. pp.1–34. <https://doi.org/10.1111/ropr.12609>
- Wan, Zheng. Jihong Chen & Dan Sperling. 2018. »Institutional Barriers to The Development of a Comprehensive Ballast-Water Management Scheme in China: Perspective from A Multi-Stream Policy Model«. Marine Policy. Vol. 91. (Spring). pp.142-149. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2018.02.016>