

ارزیابی و آسیب‌شناسی گفتمان‌های مسلط بر حکمرانی آب کشور در پنج دهه اخیر

(از منظر سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری)^۱مهشید طالبی صومعه سرایی^{۲*}، امیر ملکی^۳، میثم عسکریان چایجان^۴

چکیده

حکمرانی آب مفهومی پرمناقشه است و بیشتر از آنکه مبتنی بر شناخت شیوه‌ی حکومت‌ورزی باشد، به مثابه یک الگوی ایده‌آل با شاخص‌های مشخص و از پیش تعریف شده در نظر گرفته شده است. این در حالی است که حکمرانی وقتی منتج به پایداری منابع آب خواهد شد که متناسب با شرایط تعریف و تنظیم شده باشد. زیرا حکمرانی تنظیم‌کننده شیوه مدیریت بر منابع بوده و خود بر حسب گفتمان مسلط بر هر دوره می‌تواند متغیر باشد. به همین منظور در این مقاله سعی شد تا با بهره‌گیری از روش‌شناسی تحلیل گفتمان، به فهمی تاریخی از الگوهای حکمرانی آب در دوره‌های مختلف بعد از انقلاب اسلامی ایران دست یافته و تأثیر آن بر مدیریت منابع آب بررسی شود. در نتایج به دست آمده پنج دهه بعد از انقلاب در قالب پنج دوره از حکمرانی آب تقسیم‌بندی شده و برای ارزیابی آن از اسناد و متون سیاستی و شرح مذاکرات مجلس شورای اسلامی بهره گرفته شده است. نتایج ارزیابی نشان داد آنچه حکمرانی آب در ایران را رقم زده است، نه حکمرانی متناسب با توان هیدرولوژیک کشور، بلکه حکمرانی برآمده از گفتمان سیاسی و بین‌المللی بوده است. چنانچه در دوره‌هایی که گفتمان حاکم مبتنی بر عدالت و حمایت‌گری دولت در امر اقتصاد بوده است (تأکید بیشتر بر سیاست‌های چپ‌گرایانه)، تسهیلگری برداشت از منابع آب علی‌الخصوص آب زیرزمینی تشدید شده است. در حالی که دوره‌هایی که گفتمان حاکم مبتنی بر سیاست‌های تعدیل ساختاری و خصوصی‌سازی بوده است (تأکید بیشتر بر سیاست‌های آزادسازی اقتصادی راست‌گرایان)، توسعه منابع آب سطحی الگوی مسلط بر حکمرانی آب بوده است. همچنین در بسیاری از موارد همسویی بین دولت و مجلس در تنظیم سیاست‌ها و قوانین ضد پایداری منابع آب وجود داشته است. در مواردی نیز که ناهمسویی مشهود بوده است، دولت درصدد حفاظت از منابع آب در تقابل با الگوهای تسهیل‌گر برداشت منابع بوده است. این وضعیت بدین مفهوم است که حکمرانی آب در ایران مبتنی بر حکمرانی متناسب نبوده است و در نتیجه هدف اصلی برای حفاظت از منابع آب باید اصلاح شده و بهبود ساختار حکمرانی متناسب با ظرفیت هر منطقه در نظر گرفته شود.

کلید واژه‌ها: حکمرانی آب، تحلیل گفتمان، دولت، مجلس شورای اسلامی، برنامه‌های توسعه، قوانین.

^۱ این مقاله مستخرج از پروژه حکمرانی آب است که توسط فرهنگستان علوم مورد حمایت قرار گرفته است.

^۲ استادیار گروه جامعه‌شناسی، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات، تهران، ایران (نویسنده مسئول: mahshid.talebi@srbiau.ac.ir)

^۳ دانشیار گروه علوم اجتماعی، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران

^۴ دانشجوی کارشناسی ارشد جامعه‌شناسی دانشکده علوم انسانی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات، تهران، ایران.

۱- مقدمه

توجه به مفهوم حکمرانی در مدیریت منابع آب بعد از برگزاری دومین اجلاس جهانی آب در سال ۲۰۰۰ پررنگ شد. چنانچه خلاصه‌ی گزارش این اجلاس تحت‌عنوان چشم‌انداز جهانی آب بیان داشت «بحران آب وجود دارد، اما این بحران، در حقیقت بحران حکمرانی است». اما با وجود اهمیت توجه به حکمرانی آب، این مفهوم از جمله مفاهیم پرمناقشه‌ای است که طی سال‌های اخیر تعاریف مختلفی از آن ارائه شده و شاخص‌های گوناگونی درصدد تشریح آن بوده است. علت این تنوع مفهومی در این است که آب با تنوعی از کارکردها و ارزش‌ها مواجه بوده و ذینفعان و ذی‌مدخلان به دلیل منافع مختلف و متناقض نگرش متفاوتی به آن دارند (Teisman et al, 2013). حکمرانی آب با پذیرش این ادعا که «حفاظت از منابع آب برآمده از کنترل و اصلاح فرایند هیدرولوژیک بوده و لذا ذاتاً امری اجتماعی و سیاسی است» (Mollinga, 2008) نه بر مدیریت منابع آب، بلکه بر ساختاری تأکید دارد که مدیریت منابع آب را شکل داده و تنظیم می‌کند. در این رویکرد، حکمرانی ناظر بر چگونگی تصمیم‌گیری در رابطه با مدیریت منابع آب است (Nowlan, 2010: 7). از نظر (Wostl- Pahl, ۲۰۱۵) نیز مدیریت منابع آب بر تجزیه و تحلیل و نظارت بر منابع برای توسعه‌ی آنها و حفاظت از آن استوار بوده اما حکمرانی، فرایندی اجتماعی و سیاسی است که بر تنظیم مدیریت و راهنمایی برای وضعیت مطلوب کمک می‌کند.

تنوع و گستردگی در تعریف حکمرانی آب موجب گشت تا برخی پژوهش‌ها به توسعه‌ی نظری حکمرانی آب بپردازند (Yates and Harris, 2018) و (Johannessen et al, 2019); در نهایت نتایج این تحقیقات بیانگر این بود که این مفهوم دارای سیالیت و عدم قطعیت زیادی بوده و شاخص‌های آن بر حسب هر بستر متفاوت خواهد بود. لذا بسیاری از محققان در بررسی حکمرانی آب ارزیابی شاخص‌های استاندارد حکمرانی در جوامع را کنار گذاشته و به کشف و شناسایی عناصر حکمرانی آب در شرایط واقعی پرداختند (Empinotti et al, 2019). در این نوع از پژوهش‌ها، کشف نحوه تعاملات ذینفعان و ذی‌مدخلان در بستر قوانین و سیاست‌ها و تأثیر آن بر پایداری یا ناپایداری منابع آب در هر زمان و مکان مورد بررسی قرار می‌گیرد (Lieberherr and Ingold, 2019) و (Taylor and et al, 2019). در این‌گونه حکمرانی، سطح تحلیل بسیار فراتر از بررسی شیوه مدیریت منابع آب توسط نهاد متولی (مانند وزارت نیرو یا وزارت جهاد کشاورزی) خواهد بود. بلکه عوامل مختلفی که الگوهای مدیریت منابع آب را شکل می‌دهند (مانند نمایندگان مجلس و قانونگذاران آب، تعیین‌کنندگان سیاستگذاری آب همچون اعضای شورای عالی آب و کنشگران محلی) مورد توجه هستند.

لذا از آنجا که دامنه‌ی ذینفعان و ذی‌مدخلان در حکمرانی آب وسیع بوده و الگوهای گفتمانی مختلف در هر دوره می‌تواند بر نوع تعاملات نهادی و تصویب قوانین و سیاست‌های مدیریت منابع آب اثرگذار باشد، لذا در این نوشتار الگوی انتخابی مبتنی بر ارزیابی گفتمان مسلط بر پنج دهه‌ی اخیر در ایران و تأثیر آن بر حکمرانی آب است. با ارزیابی گفتمان مسلط بر حکمرانی آب، ناهمسویی‌های دوره‌ای سیاست‌های جهت‌دهنده مدیریت منابع آب مورد ارزیابی قرار خواهد گرفت.

از مهمترین این تعارضات و مناقشات بین سیاست‌گذاری (دولت) با قانون‌گذاری آب (مذاکرات مجلس) در حفاظت و توسعه‌ی منابع آب ایران خواهد بود. در نهایت با توجه به ارزیابی تاریخی از تأثیر گفتمان‌های مسلط بر حکمرانی آب پیشنهادت راهبردی در راستای ایجاد حکمرانی متناسب آب در سیستم سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری آب کشور ارائه خواهد شد.

۲- مبانی نظری

تحولات در چگونگی مدیریت منابع آب طی دوره‌های مختلف نشان از این دارد که مدیریت منابع آب در خلاء انجام نمی‌شود؛ بلکه در بستری شکل می‌گیرد که از آن تحت عنوان حکمرانی نام برده می‌شود (Rogers and Hall, 2003). به بیان دیگر حکمرانی فضایی فرامدیتریتی و مسلط بر شیوه‌ی مدیریت منابع آب است به گونه‌ای که با تحولات در شیوه‌ی حکمرانی و حکومت‌ورزی، الگوهای مدیریتی نیز تغییر خواهند کرد. با این وجود این ساختار و بستری که فعالیت‌های مدیریتی در آن تنظیم می‌شود و از آن تحت عنوان حکمرانی نام برده می‌شود نیز خود برآمده از گفتمان تاریخی و عوامل اجتماعی و سیاسی دوران است (۲۰۱۵) (Pahl-wostl).

هنگامی که یک گفتمان مسلط می‌شود، مفاهیم و رویه‌های اجتماعی که در آن ایجاد می‌شود چنان طبیعی به نظر می‌رسد که ما نمی‌توانیم ببینیم که این در نتیجه‌ی اقدامات سیاسی شکل گرفته است. بنابراین گفتمان تلاشی برای تثبیت معانی در یک حوزه‌ی خاص است (Laclau & Mouffe, 1993) بر این اساس می‌توان گفت در بررسی حکمرانی آب، هدف شناسایی بسترهایی است که به الگوی خاص حکمرانی شکل داده است. در این تعریف حکمرانی هدف نیست بلکه وسیله‌ای برای رسیدن به یک یا مجموعه‌ای از اهداف است و ارزیابی آن می‌تواند به ریشه‌یابی شکست یا موفقیت یک هدف به خصوص مدیریتی که در قالب یک یا مجموعه‌ای از سیاست‌ها شکل گرفته، کمک نماید (Mirnezami & Bagheri, 2016) تعریف حکمرانی به مثابه «ارزیابی وضعیت موجود» را می‌توان در نقطه‌ی مقابل حکمرانی به مثابه «هدف و ایده‌آل تایپ» قرار داد.

این الگو با اعمال نفوذ مالی و سیاسی از سوی برخی نهادهای قدرتمند بین‌المللی، به عنوان الگویی از توسعه به کشورهای در حال توسعه پیشنهاد شده است (Araral & Wang, 2013). چنانچه (Tortajada, 2010) مطرح کرده است که حکمرانی آب به مثابه حکمرانی خوب آب، الگویی از توسعه بود که توسط سازمان‌های بین‌المللی مطرح شده و جایگزین رویکردهای اصلی مدیریت آب در دهه ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ مانند «مدیریت پایدار آب» و «مدیریت یکپارچه منابع آب» شد. این مفهوم هم شامل حکومت و دولت و هم شامل بخش خصوصی و جامعه مدنی (افراد و گروه‌ها) است (Porter, 2002) که بر مجموعه‌ای از سیستم‌های سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و اجرایی موجود تأکید دارد که توسعه و مدیریت منابع آب و ارائه خدمات آب در سطوح مختلف جامعه را تنظیم می‌نماید. در این شرایط حکمرانی تنها زمانی خوب است که در قالب یک مجموعه از معیارهای مؤثر، برای رسیدن به اهداف مدیریت یکپارچه منابع آب به کار گرفته شود (Tortajada, 2010).

اما با وجود جذابیت شاخص‌های حکمرانی خوب آب، این الگو از حکمرانی مورد انتقاد بسیاری از متخصصان قرار گرفته است. به زعم منتقدان الگوی واحد همه‌زمانی و همه مکانی جوابگو نبوده و هر شاخص برحسب زمینه‌های مذکور می‌تواند تأثیرات مختلفی بر عملکرد جوامع گوناگون داشته باشد (Tisdell & Roy, 1998) در مقاله‌ی خود با عنوان «حکمرانی خوب و توسعه پایدار» مطرح کردند که اجرایی شدن حکمرانی خوب به ساختارهای نهادی و منابع اقتصادی قابل دسترس بستگی دارد که در همه جا وجود ندارد. برای مثال تمرکز قدرت در نپال موجب آسیب به محیط‌زیست و از بین رفتن جنگل‌ها شده است و از طرف دیگر این تکرر قدرت در هند بوده است که تنوع زیست را از بین برده است. در حقیقت چالش به وجود آمده، ناشی از جغرافیا و زیست بوم متنوع جوامع و تنوع فرهنگ سیاسی و اجتماعی آنها بود. چنانچه الگوهای بین‌المللی حکمرانی خوب آب در بسیاری از موارد نه تنها قابل پیاده‌سازی نبود، بلکه ناکارآمدی و نقاط کور بسیاری را نمایان ساخت. به عنوان نمونه، کاربست الگوهای حکمرانی خوب آب در کشورهای جهان سوم نشان داد که با این مسئله پیچیده عمدتاً با اتکاء به ابزارهای مهندسی بطور ساده‌ای در سیاست‌گذاری برخورد شده و مؤلفه‌های اجتماعی و غیرفنی آن لحاظ نشده است.

این انتقادات بر تحقیقات بسیاری از محققین مورد اشاره قرار گرفته است. چنانچه بر مواردی چون عدم انطباق مقیاس بین‌المللی حکمرانی خوب با سطوح محلی؛ پنهان کردن روابط قدرت در حکمرانی آب و وجود تنش ذاتی بین شاخص‌های حکمرانی خوب آب مانند برابری و کارایی (Norman and et al, 2015), (Boelens, & Perreault, 2018), (Wilson and et al, 2019) (Suhardiman, Lebel, Wong, 2017).

نتایج کاربست این الگو در بسیاری از نقاط جهان نشان داد که الگوهای بین‌المللی حکمرانی خوب آب، شامل فهرستی از شاخص‌های ایده‌آل‌گرایانه است که امکان تحقق آن همیشه فراهم نخواهد بود. نتایج برخی دیگر از تحقیقات نیز بیانگر این بود که همکاری نوع‌دوستانه بازیگران دخیل در مدیریت منابع برای رسیدن به حکمرانی خوب آب آرمانی بیش نبوده و امری ایده‌آل‌گرایی و غیرواقع‌گرایانه است.

(۲۰۰۹). (Molle and et al, تا جایی که Molle (2008) از اصطلاح حکمرانی خوب آب، تحت عنوان «نیروانا» یاد کند که به ظاهر مطلوب، اما در عمل دست‌نیافتنی است. به زعم وی برای فهم پیچیدگی حکمرانی آب به رویکردی نیاز است که عدم قطعیت‌ها را در برگیرد، نه اینکه در تلاش باشد تا به نام فهم مسئله، عناصر متعدد و پیچیده در حکمرانی آب را به حداقل برساند. به همین دلیل است که برخی از محققان به‌جای عبارت حکمرانی خوب آب، از اصطلاح «حکمرانی متناسب آب» استفاده کرده‌اند. این تعریف پیچیدگی شاخص‌های اجتماعی-اکولوژیکی را متناسب با هر منطقه لحاظ می‌کند (Folke, 2003) و (Pahl-wostl and et al, 2012). چالش اصلی فهم حکمرانی متناسب آب همان فهم ویژگی‌های سیستم پیچیده و پویای اجتماعی، سیاسی و اقلیمی است که از جامعه‌ای به جامعه‌ی دیگر متفاوت است (Akamani, 2016).

در این الگو از حکمرانی، متولیان متعدد و کنشگران متنوع هستند. لذا بر خلاف مدیریت منابع آب که بیشتر متمرکز بر عملکرد وزارت نیرو و وزارت جهاد کشاورزی است، نهادهای دیگری چون قوه‌ی مقننه و قوه‌ی قضائیه، جامعه‌ی

محلی و نهادهای مدنی و مردمی مدنظر هستند. لذا سطح تحلیل بسیار فراتر از بررسی عملکرد نهاد متولی مدیریت منبع آب در قالب رسمی است. همچنین این رویکرد از حکمرانی نه مبتنی بر یک مقطع زمانی که در قالب الگوی رویه‌ای و تاریخی به بررسی عناصر مختلف تأثیرگذار در مدیریت منابع آب می‌پردازد. لذا فهم مناقشات و ناهم‌سویی‌های اجرایی و سیاستی بین ذینفعان و ذیمدخلان که در عمل منجر به ناپایداری منابع آب شده است، در طی تاریخ مورد بررسی قرار می‌گیرد. آنچه بررسی خواهد شد، قرار دادن حکمرانی در بستر اجتماعی و سیاسی و فهم گفتمان مسلط بر هر دوره تاریخی است.

از آنجاکه این پژوهش، بر بررسی وضعیت حکمرانی در مقاطع مختلف تاریخی متمرکز است، لذا بر الگوی شناختی استوار است. در حقیقت در این رویکرد، الگوهای حاکم بر مدیریت منابع آب کشور بر حسب تحلیل گفتمان تاریخی مورد بررسی قرار خواهد گرفت. از این رو الگوی مورد استفاده از حکمرانی آب، متمرکز بر حکمرانی متناسب آب بر حسب شناخت تعارضات و ناهم‌سویی‌ها در سطح تحلیلی کلان است. برای رسیدن به این امر باید شکاف‌ها و تعارضات بین ذینفعان و ذیمدخلان در هر جامعه و حتی هر حوضه شناسایی شود. بنابراین سوالاتی که این پژوهش تلاش دارد به آنها پاسخ دهد عبارتند از؛

گفتمان‌های مسلط بر حکمرانی آب ایران در پنج دهه اخیر چگونه بوده است؟

دال‌های مرکزی و شناور در هر دوره گفتمانی از حکمرانی آب چه بوده است؟

رقابت‌های گفتمانی در هر دوره از حکمرانی آب که در نهایت منجر به ناهم‌سویی‌های دوره‌ای سیاست‌های جهت دهنده مدیریت منابع آب شده است چیست؟

۳- روش تحقیق

روش مورد استفاده در این تحقیق، روش تحلیل گفتمان است. مفروضه تحلیل گفتمان این است که امر اجتماعی یک واقعیت عینی و ثابت نیست بلکه توسط گفتمان مسلط بر هر دوره بر ساخته، شبکه‌ای از معانی را در هر دوره حول یک دال مرکزی تثبیت کرده و دال‌های شناور را که معانی آن‌ها هنوز تثبیت نشده در فرایند مفصل‌بندی حول و حوش دال مرکزی معنادار می‌سازد (Laclau & Mouffe, 1993). کشمکش دائمی بین گفتمان‌ها برای تعیین کردن معنای دال‌ها وجود دارد. علاوه بر این، گفتمان مسلط گفتمانی است که به‌طور موقت شبکه معانی را در یک نظم خاص تثبیت می‌کند. هنگامی که گفتمانی مسلط می‌شود، رویه‌های اجتماعی که در آن ایجاد می‌شود در یک وقت معین چنان طبیعی به نظر می‌رسد که ما نمی‌توانیم ببینیم که این نتیجه اقدامات سیاسی است. بر این اساس در نوشتار حاضر با رویکردی تاریخی درصدد کشف گفتمان مسلط در هر دوران و اثر آن بر شیوه مدیریت منابع آب هستیم. بازه‌ی مورد نظر از انقلاب ۱۳۵۷ تا انتهای دولت دوازدهم است. برای کشف گفتمان مسلط متن سخنرانی رؤسای جمهور، شرح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، متن قوانین آب و برنامه‌های توسعه و مصوبات شورای عالی آب مورد بررسی قرار گرفته است.

۴- یافته‌ها و بحث

۴-۲- دهه‌ی اول؛ توزیع آب بر مبنای عدالت

با توجه به شرایط سیاسی و اجتماعی حاکم بر کشور در دهه اول انقلاب اسلامی ایران و پررنگ بودن شعارهای انقلاب در سطح سیاست‌گذاری و اجرا، مفاهیمی چون عدالت‌خواهی، مساوات‌طلبی و مردم‌گرایی در رأس قرار داشت. لذا در حوزه‌ی اقتصاد در این دوره با استناد به اصل چهل و سوم قانون اساسی و با نقد خصوصی‌سازی بر مسئولیت‌گسترده دولت و رشد غیر سرمایه‌داری تأکید شده و دولت وقت بر محدودیت حقوق مالکیت خصوصی و ممنوعیت سرمایه‌گذاری خارجی با تمرکز بر خودکفایی اصرار می‌ورزید.

همان‌گونه که در اولین دهه بعد از انقلاب اسلامی ایران مفاهیم توسعه‌ی پایدار جایگاهی در مباحث توسعه و رشد اقتصادی در سطح نظام بین‌المللی نداشت، در ایران نیز دور از انتظار نبوده است که در شرایط بحران اقتصادی، رکود و بیکاری در زمان جنگ مباحث حفاظت از منابع آب در دستور کار دولت قرار نگیرد. چنانچه نخست‌وزیر وقت در رابطه با هدف‌ها و جهت‌گیری‌های کلان و سیاست‌های کلی آینده دولت در سخنرانی خود در شهریور ۱۳۶۵ در مجلس شورای اسلامی هیچ جایگاهی را به پایداری منابع محیط‌زیستی در برنامه‌های خود نمی‌دهد. در این دوره سیاست‌های کلی توسعه بر مبنای اولویت به توسعه کشاورزی و افزایش درآمد روستائینان و عشایر و فقرزدایی و حمایت از مستضعفین بود. این رویکرد در سیاست‌هایی که در جهت تدوین اولین برنامه‌ی توسعه به کار گرفته شد نیز مشهود است. هرچند که این برنامه تا سال ۱۳۶۸ به ثمر نشت (Sadeghi Tehrani, 1998: 50-54) در این دوران آنچه در رأس سیاست‌های نظام حاکم بوده است، توجه به قشر ضعیف روستایی و مستضعفان، تأکید بر تأمین منابع غذایی به دلیل تحریم‌های بین‌المللی بود که برای تحقق آن توسعه کشاورزی و توسعه منابع آب در رأس سیاست‌ها قرار گرفت (Talebi, 2017). به دلیل فضای گفتمانی حاکم بر دهه اول انقلاب اسلامی ایران، در این دولت تمایل به عدالت‌محوری و مبارزه با مظاهر سرمایه‌داری چون مصرف‌گرایی وجود داشت. همچنین تمرکز بر رشد کشاورزی و توسعه زندگی کشاورزان و عشایر که معاش آن‌ها درگرو توسعه کشاورزی است، در آن برهه زمانی در اولویت و دستور کار دولت بوده است. چنانچه در نهایت عدالت‌محوری منبعت از گفتمان حاکم بر دهه اول انقلاب، زمینه‌ساز تدوین مهم‌ترین قانون منابع آب، تحت عنوان «قانون توزیع عادلانه آب» در سال ۱۳۶۱ شد.

از آنجاکه در سال‌های هم‌جوار با انقلاب اسلامی ایران (۱۳۵۶ تا ۱۳۶۱) به دلیل شرایط سیاسی کشور نظارت و حفاظت از منابع آب تضعیف‌شده بود تخلفات در حفر چاه حتی در مناطق ممنوعه طبق قانون آب و نحوه‌ی ملی شدن آن در سال ۱۳۴۷ به‌طور وسیعی صورت گیرد. این وضعیت در کنار نقد به‌نظام نابرابر بهره‌برداری از منابع آب و حمایت از خرده‌مالکان و بهره‌برداران کوچک در قالب توسعه عدالت و برابری در سال‌های اولیه بعد از انقلاب، سبب شد که طرح توزیع عادلانه آب توسط ۱۵ نفر از نمایندگان مجلس وقت در ۶۱ امین جلسه مجلس شورای اسلامی در دور اول در تاریخ ۳۰ مهر ۱۳۵۹ ارائه شود. بر روی بندهای پیشنهادی موافقان و مخالفان به بحث‌های مفصلی پرداختند.

از مهم‌ترین ایرادات مطرح‌شده به طرح پیشنهادی مذکور «تکرار اشتباهات قانون قبلی» بوده است. بسیاری از نمایندگان مخالف طرح معتقد بودند که «چسباندن یک پسوند اسلامی به سیاست‌های اصلاحات ارضی در این قانون» نه تنها مواد قانونی را اسلامی نخواهد کرد، بلکه تکرار اشتباهات قانون قبلی است. در مفاهیم و مضامین مستتر در بیانات نمایندگان موافق و مخالف، آنچه بیش از همه نمایان بود «عدالت‌طلبی، برابری خواهی، کمک به مستضعفین و هم‌معنا دانستن کشاورز زحمت‌کش با مستضعف بوده» است. این مفاهیم نشان از رویه‌های ضد سرمایه‌داری داشت. تاجایی که به نمایندگان مخالفت طرح توزیع عادلانه آب، برچسب «طرفدار فئودال و سرمایه‌دار» زده می‌شد. در همین رابطه یکی از نمایندگان مخالف بیان داشت

«وقتی در مورد طرح‌های زمینی و آب مخالفت می‌کنیم به ما انگ فئودال و طرفدار فئودال می‌زنند».

در بسیاری از مذاکرات مجلس حمایت از مستضعفان و برابری طلبی تا جایی بود که حرف «واو» ربط بین دو عبارت مستضعف-کشاورز نمایانگر این بود که کشاورز و مستضعف هم‌معنا و همسان بوده و لذا عدالت‌طلبی برای این قشر به معنای بهره‌برداری از منابع آب در حد نیازشان بوده است. تقابل فقیر-پولدار علی‌الخصوص زمانی که در دوگانه انقلابی-طاغوتی قرار داده می‌شد، فضایی انقلابی را تداعی می‌کرد. لذا در این شرایط نمایندگان، فساد و لابی‌گری به نفع ثروتمندان مستبد در دوره قبل از انقلاب را باعث افت آب زیرزمینی تشخیص می‌دادند. در دور اول مجلس شورای اسلامی این رویکرد بسیار پر تکرار بوده و لذا در گفت‌وگویی از عدالت‌خواهی، عمده کشاورزان متخلف بعد از انقلاب (تخلف از بندهای قانون آب و نحوه ملی شدن آن (۱۳۴۷) در زمره مستضعفین در نظر گرفته شدند. با این وجود این تقابل مورد نقد وزیر نیرو و مخبر کمیسیون نیرو بود. به گفته آن‌ها لزوماً هر کس قبل از انقلاب چاه حفاری کرده مستکبر نبوده و از سوی دیگر همه کسانی نیز که بعد از انقلاب چاه حفر کرده‌اند، مستضعف نبوده‌اند. زیرا به گفته‌ی وزیر وقت؛ «هزینه موتورپمپ هفتصد تا هشتصد هزار تومان خرج دارد و این‌گونه نیست هر مستضعفی بتواند برود چاه بزند. مستضعفین بعد از انقلاب درگیر مسائل انقلاب و درگیر راهپیمایی و تظاهرات و ۷۰۰-۸۰۰ هزار پول نقد هم نداشتند».

(Description of the deliberations of the Islamic Council, first round, session 313).

با این وجود رویکردهای ضد سرمایه‌داری در مجلس اول تا جایی گسترده‌گی و شدت داشت که حتی در بین نمایندگان، حقوق شرعی برخی مالکان آب و زمین نیز دارای ابهام بود. در همین رابطه سیاست‌گذاران مجلس، در مالکیت شرعی بسیاری از افرادی که قبل از انقلاب و در زمان طاغوت صاحب املاک شده بودند، مشکوک شده و در مقابل برای افرادی که بعد از انقلاب بر منابع آب مالکیت یافته بودند، حق عدالت خواستار بودند. با این وجود نمایندگان مخالفی نیز بودند که این نوع عدالت در توزیع را نه تنها ناعادلانه بلکه ضد مردمی می‌دانستند در همین رابطه تقابل عدالت اسلامی با عدالت‌های شبه کمونیستی مطرح بود برای مثال یکی از نمایندگان وقت عبارت «برداشت آب در حد نیاز» را ناعادلانه دانسته و بیان داشت:

«آن عدالتی که باید رعایت بشود از نظر موازین اسلامی خیلی بالاتر از این است» (Description of the deliberations of the Islamic Council, first round, session 313).

«تقابل دولت‌گرایی با مدیریت محلی» از دیگر تقابل‌های مطرح‌شده بین نمایندگان برای تصویب طرح بوده است. از همان ابتدای امر این مخالفت توسط برخی از نمایندگان مطرح شد که وزن دولت در مدیریت آب بر اساس این طرح پیشنهادی زیاد بوده و این رویه نظام اجتماعی مدیریت محلی آب را با اختلال مواجه خواهد ساخت. به‌زعم نمایندگان مخالف، دامنه‌ی اثرگذاری دولت در مدیریت آب تا آنجا گسترش‌یافته است که نظامی با اقتصاد دولت‌گرا و شبه کمونیستی را مجسم می‌کند. برای مثال یکی از نمایندگان مخالف طرح توزیع عادلانه آب در جلسه ۳۱۴ مجلس شورای اسلامی در نقد به نظارت و مدیریت دولت بر منابع آب آن را متشابه سیاست‌های کمونیستی دانست و گفت؛

«در صورت این با شعار نه شرقی و نه غربی این کار منافات دارد به جهت این‌که هر چیزی را در کشور به عهده دولت گذاشتن تقریباً همان افکار سوسیالیسمی را پیاده کردن است ولو ناآگاه باشیم» (Description of the deliberations of the Islamic Council, first round, session 314).

همچنین از آنجاکه این طرح با هدف رفع مشکلات قانون قبلی (قانون آب و نحوه‌ی ملی شدن آن در سال ۱۳۴۷) توسط نمایندگان به مجلس تقدیم شده بود، لذا «نقد سیاست‌های حاکمیت پهلوی» در مدیریت منابع آب در مجلس اول به شدت سلطه داشت. به گفته‌ی آن‌ها قانون آب قبل از انقلاب، مبتنی بر سیاست و گفتمان اقتصادی دوران طاغوت بوده که منجر به نابودی کشاورزی شده است. طبق نظر مخبر کمیسیون نیرو (آقای ارومیان)؛

«طرح توزیع عادلانه‌ی آب به‌طور کلی می‌خواهد که یک سازمان در کنار قانون‌های خرابی از سال ۴۷ به این طرف که در این مملکت زبان‌های زیادی را به بار آورده است ایجاد کند» (Description of the deliberations of the Islamic Council, first round, session 313).

اما با وجود این انتقادات به نحوه‌ی مدیریت و قانون‌گذاری آب در دوران قبل از انقلاب، در شور اول در جلسه ۲۵۲، نقد به تخلفات برداشت منابع آب و سوءاستفاده از شرایط بی‌ثبات در سال‌های بعد از انقلاب علی‌الخصوص توسط وزیر نیرو مورد توجه زیادی قرار گرفت. وزیر وقت نیرو (دکتر غفوری‌فرد) نیز با مثال از دشت مشهد که دشتی ممنوعه اعلام شده بود، به حفر بیش از ۲۰۰۰ چاه غیرمجاز در آن منطقه در سال‌های اول بعد از انقلاب اشاره داشت. وی بیان داشت که در طرح پیشنهادی توزیع عادلانه‌ی آب، برای کسی که در حریم چاه دیگری یا در دشت ممنوعه چاه یا قنات چاه حفر کند (هم شرکت حفار و هم بهره‌بردار) مجازات‌هایی پیش‌بینی شده است.

بر همین اساس بحث «حقاب شرعی در برابر پروانه مصرف دولتی» از مهم‌ترین مناقشات بین نمایندگان مجلس اول بوده است. این بحث مبتنی بر پاسخ به این سؤال است که «آیا آب جزو اموال خصوصی یعنی مشترکات است یا عمومی و جزو انفال است؟» این بحث در جلسه ۳۱۲ و ۳۱۳ توسط واعظی (مخالف نظارت دولتی بر برداشت) به ترتیب در مورد ماده ۳ و ماده ۱۱ مطرح شد. استدلال وی چنین بود که طبق کتب فقهی آب‌های عمومی از مشترکات بوده است و به نقل قول از امام خمینی (ره) نیز بیان کردند که آب‌های عمومی جزو مشترکات هست. وی با استناد به شریعت و فقه بر «رد اخذ اجازه از وزارت نیرو» برای بهره‌برداری از چاه تأکید داشته است. با این حال این موضوع با مخالفت شدید مخبر کمیسیون نیرو و وزیر نیرو مواجه شد. چنانچه به‌زعم آن‌ها در قواعد اسلامی نیز اصل بر تعیین و حفظ حریم در

بهره‌برداری از منابع آب زیرزمینی و همچنین قاعده لاضرر و لاضرار بوده و نیاز به وجود ناظری برای حفظ حریم است. در نهایت نه تنها نمایندگان دولت بلکه اکثریت نمایندگان با حذف «بدون پرداخت هیچ‌گونه خسارت» موافقت نکردند. بررسی مذاکرات مجلس و دولت در رابطه با قانون توزیع عادلانه آب بیانگر این بود که در بسیاری از موارد وزیر نیروی وقت و مخبر کمیسیون نیرو، اگرچه تأکید زیادی بر عدالت داشتند اما مخالف بسیاری از بندها و تبصره‌های تسهیلگر برداشت منابع آب بودند. دوگانه دیگر در مجلس شورای اسلامی، دوگانه شرعی-غیرشرعی و همچنین دوگانه انقلابی-طاغوتی و دوگانه دولتی-غیردولتی از دیگر تقابل‌های بین دولت و مجلس در مدیریت منابع آب در این دهه بوده است. لذا می‌توان گفت برقراری عدالت به‌عنوان مفهوم و دال مرکزی و در کنار آن حمایت از مستضعفان و توسعه‌ی منابع آب کشاورزی و نقد سرمایه‌داری و خصوصی‌سازی از دال‌ها و مفاهیم شناور بوده است.

در مجموع آنچه از بررسی مفاد شرح مذاکرات مجلس قانون‌گذاری در دهه‌ی اول انقلاب اسلامی ایران مشهود است و همچنین سیاست‌های دولت که در متن سخنرانی نخست‌وزیر وقت و سایر دولت‌مردان قابل استناد است، با وجود تفاوت رویکردها در دو نهاد دولت و مجلس شورای اسلامی در رابطه با مدیریت منابع آب، با این وجود به دلیل سیطره‌ی گفتمان عدالت‌طلبانه در توزیع منابع آب در نهایت، قوانین تسهیلگر برداشت از منابع آب زیرزمینی و مجوز دادن به بهره‌برداران بدون پروانه مصرف مصوب شد. با توجه به موارد مطرح‌شده، فضای گفتمانی حاکم بر حکمرانی آب در دهه اول بعد از انقلاب اسلامی ایران در شکل ۱ به تصویر کشیده شده است (ن.گ. ضمایم).

با توجه به موارد مذکور می‌توان گفت، دال شناور حکمرانی آب در دهه اول انقلاب در قالب نشانه مرکزی «عدالت توزیعی فاقد شاخص اکولوژیک» مسدود و در مفصل‌بندی این گفتمان، نظام معنایی متشکل از دال‌های اصلی «کشاورز به‌مثابه مستضعف، مقابله با سرمایه‌داری و خصوصی‌سازی، خودکفایی در کشاورزی، تسهیل برداشت آب»، مقابله با سیاست‌های آب قبل از انقلاب شکل گرفته است.

۲-۴- دهه دوم؛ سازندگی و توسعه‌ی سدسازی فارغ از توان هیدرولوژیک

دهه دوم بعد از انقلاب اسلامی همراه با ثبات نسبی در شرایط اقتصادی و سیاسی بود. به‌گونه‌ای که جنگ پایان یافته و با تمایل دولت وقت برای ارتباط با نظام بین‌الملل، زمینه برای توسعه فراهم شده بود. لذا «دولت سازندگی» با هدف ترمیم و توسعه زیرساخت‌ها کار خود را آغاز کرد. علاوه بر تغییرات در شرایط داخلی، در شرایط بین‌الملل نیز با روی کار آمدن دولت ریگان در آمریکا و تاچر در انگلستان، چرخش گفتمانی از سیستم اقتصادی دولت رفاه به سمت لیبرالیسم و بازار آزاد اتفاق افتاد. با سیطره این تفکر بر نهادهای بین‌المللی پولی و مالی، پیش‌شرط اعطای وام به کشورهای در حال توسعه، اشاعه سیاست‌های تعدیل اقتصادی تعیین شد. این سیاست‌های دیکته شده شامل اصلاحات بنیادینی بود که منجر به کناره‌گیری کامل دولت از اقتصاد می‌شد (Talebi and et al, 2018).

اما در ایران درباره سیاست‌های بازسازی نظرات متفاوتی وجود داشت. افزایش مراودات بین‌المللی و استفاده از امکانات و جذب سرمایه خارجی مدنظر گروهی از سیاستمداران بود که متمایل به اقتصاد بازار آزاد و خصوصی‌سازی در امر توسعه بودند. آن‌ها به واگذاری امور اقتصادی به مردم، عدم دخالت گسترده دولت در امور اقتصادی و یک اقتصاد آزاد

و فردگرایانه تأکید داشتند. در مقابل گروه دوم شامل اقتصاددانان نهادگرا و طرفداران دولت قبل بودند که خواستار باقی ماندن دولت به همان شکل قبل شدند این دسته بر این باور بودند که طرفداران بازار آزاد می‌خواهد سرمایه‌داری و لیبرالیسم اقتصادی را ترویج کند لذا با سیاست تعدیل اقتصادی، خصوصی‌سازی، استقراض و سرمایه‌گذاری خارجی مخالفت می‌کردند؛ اما در نهایت خط‌مشی فکری طرفداران بازار آزاد و تعدیل اقتصادی متناسب با گفتمان مسلط جهانی رویه اصلی برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری در دوران بعد از جنگ در ایران شد. در این دوران ائتلاف روحانیون عمل‌گرا و تکنوکرات‌ها، گذار از اقتصاد دولتی به اقتصاد بازار آزاد را شتاب بخشید (Talebi and et al, 2018 : 202).

رئیس‌جمهور وقت در گسستی گفتمانی از مفهوم عدالت با دولت قبل در رابطه با مصرف انرژی و یارانه‌های آن، مطرح می‌کند که پرداخت یارانه به انرژی عین ناعدالتی است و نیاز به تعیین ارزش واقعی این منابع برای مصرف درست است. به گفته او «با دادن یارانه در قالب عدالت اجتماعی، ضد عدالت عمل می‌کنیم» (Talebi, 2017).

با توجه به اهمیت سازندگی در این دوره، بیشترین تمرکز دولت بر اجرای طرح‌های عمرانی، احداث سد و توسعه کشاورزی بود و توجه چندانی به ابعاد و عوارض توسعه شتابان به‌خصوص توسعه‌ای که سنگینی آن بر دوش منابع طبیعی کشور بود نشد. در حقیقت نیاز به توسعه و آبادانی در آن دوران، مجال بررسی و کار کارشناسی را به توسعه‌گران نمی‌داد. در این دوره توسعه و سازندگی همچون رسالتی اخلاقی دانسته می‌شد که با هدف خیر جمعی انجام گرفته است. چنانچه Molle and et al (۲۰۰۹) نیز معتقدند است که با آغاز قرن ۲۱ دولت‌ها با شعار «خیر جمعی» خواستار «افسار زدن و رام کردن» رودخانه‌ها شدند تا بدین‌وسیله «بیابان‌ها را به باغ و بستان» تبدیل کنند. این رویکرد در دهه دوم انقلاب و سیاست‌های دولت وقت نیز بسیار مشهود بوده و در برنامه اول توسعه نمایان شد. همچنین با هدف توسعه منابع آب دولت وقت تبصره‌هایی از جمله تبصره ۲۹ که بحث فاینانس و استقراض خارجی را طرح می‌کرد به برنامه تدوینی اول (نوشته‌شده در دولت قبل) اضافه کرد که با مخالفت نهادگرایان اقتصادی مجلس مواجه شد؛ اما در شرح مذاکرات مجلس در تاریخ ۱۳۶۸/۱۰/۴، موافقان این تبصره بیان داشتند که تبصره ۲۹ جان کلام برنامه اول است و حذف آن حذف برنامه است. بر اساس سیاست دولت، فاینانس بین‌المللی تا پایان سال ۱۳۷۱ در سه پروژه کنترل سیل سیستان، شبکه جمع‌آوری آب‌های سطحی تهران و بهسازی آبیاری به کار گرفته شد

با توجه به موارد فوق، خط‌مشی اولین برنامه بعد از جنگ بر مبنای بازسازی و راه‌اندازی چرخ تولید، توسعه امکانات فیزیکی و زیربنایی تدوین گردید. این رویکرد با تأثر از اقتصاد جهانی، چارچوبی برای آزادسازی اقتصادی ایجاد کرد که در مقابل مدیریت متمرکز بر منابع و تخصیص که در دوران جنگ برقرار شده بود، قرار داشت. با این‌وجود در رابطه با توسعه اقتصادی و افزایش تولید مدنظر رئیس‌جمهور که بر مبنای توسعه زیرساخت‌ها بود، هیچ برنامه ارزیابی برای توسعه پایدار و توان اکولوژیکی در نظر گرفته نشد. در این برنامه، تنها تبصره ۱۳ مستقیماً به امر حفاظت از محیط‌زیست می‌پردازد که مبتنی بر جلوگیری و کنترل آلودگی صنایع آلوده‌کننده است. تبصره سیزده به دلیل معافیت مالیاتی که برای صنایع، کارخانه‌ها و کارگاه‌ها ایجاد می‌کند، می‌توان جزء قوانین تشویقی برنامه اول ذکر کرد.

در مجموع، دولت در برنامه اول توسعه سرمایه‌گذاری‌های عظیم زیربنایی علی‌الخصوص توسعه سدسازی‌ها را اولویت برنامه‌های خود قرار داد، به طوری که تعداد سدهای مخزنی و احداث‌شده که تا سال ۱۳۵۷ جمعاً ۱۳ سد بود، در پایان دوره ریاست جمهوری به بیش از ۶۰۰ سد رسید. در رابطه با وسعت شبکه‌های آبیاری احداث‌شده تا قبل از برنامه اول نیز شبکه‌های آبیاری اصلی برابر با ۸۶۱ هزار هکتار و شبکه‌های آبیاری فرعی برابر با ۳۲۷ هزار هکتار بود. (Report of Islamic Council Research Center (2016). Report number 5102518). اما در پایان این دوره این میزان به چندین برابر رسیده بود. لذا می‌توان گفت در این دوره الگوی توسعه‌ی رشد اقتصادی و نوسازی همچنان تداوم یافت و محیط‌زیست در عمل مورد بی‌توجهی قرار گرفت (Ghalibaf and et al, 2017: 23).

در اواخر سال ۱۳۷۱ یعنی زمان تدوین دومین برنامه توسعه، موفقیت قابل توجهی در اجرای پروژه‌های عمرانی به دست آمده بود. با این حال برنامه دوم توسعه در شرایطی متفاوت‌تر از برنامه اول و با دیدگاه‌های نوینی که در سطح بین‌المللی در ارتباط با مقولات محیط‌زیست مطرح بود، تدوین شد؛ زیرا مقارن با تدوین این برنامه کنفرانس محیط‌زیست و توسعه پایدار در ریودوژانیرو (۱۹۹۲ میلادی) برگزار و موضوعات آن به نحوی در برنامه توسعه ایران نیز بازتاب یافت (Talebi and et al, 2020). در سال ۱۳۷۷ دفتر محیط‌زیست و توسعه پایدار تأسیس گردید (دفتر محیط زیست و توسعه پایدار کشاورزی، ۱۳۸۳) که تا حدودی توجه به شاخص‌های کشاورزی پایدار، جزو اهداف کیفی دولت قرار گرفت. علی‌رغم برنامه‌های زیست‌محیطی دولت‌سازندگی، اما در عمل برنامه‌های زیست‌محیطی در دولت‌سازندگی همچنان در حاشیه قرار داشت (Talebi, 2017).

در جمع‌بندی می‌توان گفت، اگر توزیع عادلانه آب و تمرکز بر تسهیل بهره‌برداری از منابع آب زیرزمینی بدون در نظر گرفتن توان هیدرولوژیک از مفاهیم اصلی گفتمان دهه اول انقلاب بود، توسعه زیرساختی علی‌الخصوص در رابطه با ساخت سازه‌های عظیم توسعه منابع آب هم دال و مفهوم اصلی توسعه در گفتمان دهه دوم انقلاب و سال‌های پس از جنگ بود که آمیزه‌ای از نمایش قدرت را هم در خود جای داده بود. بر همین اساس در این دوره مطالعه و اجرای بیشترین تعداد سد رقم خورد. غیریت‌سازی گفتمان بعد از جنگ در دوره سازندگی از طریق آزادسازی اقتصادی و برون‌سپاری طرح‌های عمرانی خود را در تقابل با گفتمان عدالت محوری با حمایت دولتی مستقیم تعریف کرد. بر این اساس، در گفتمان سازندگی مهم‌ترین نقطه گسست، گذار از اقتصاد دولتی به خصوصی‌سازی از طریق رویه تعدیل ساختاری بود که تأثیر زیادی بر حکمرانی آب گذاشت. چنانچه در این دوران استحاله دال‌های مهم لیبرالیسم و بازار آزاد در سیاست‌های توسعه منابع آب بیش از هر دوران دیگری انجام شد. یکی دیگر از مهم‌ترین این دال‌ها، توسعه سدسازی و سازه‌گرایی و برنامه‌های انتقال آب از مناطق مستعد به مناطق کم‌آب بود. در شکل ۲ فضای گفتمانی دهه دوم انقلاب اسلامی ایران نشان داده شده است (ن.گ. ضمائم)؛

همان‌طور که شکل ۲ نشان می‌دهد، گفتمان مسلط در دهه دوم انقلاب اسلامی ایران مبتنی بر الگوسازی اقتصادی بازار آزاد و خصوصی‌سازی بوده و از این طریق خود را هم در غیریت‌سازی با دولتی‌سازی و هم در غیریت‌سازی با سیاست درهای بسته تعامل بین‌المللی تعریف کرد. بر این اساس برخلاف گفتمان قبلی، استفاده از اعتبارات و وام‌های بانک جهانی در مسیر توسعه سدسازی و منابع آب در این دوران در دستور کار قرار گرفت. بارزترین قطب‌بندی موجود در دولت‌سازندگی حل تعارض فقر و مشکلات مردم از طریق افزایش تولید و فراگذشتن از یارانه‌های دولتی دوران جنگ است. پس افزایش تولید از طریق توسعه منابع آبی و صنعت یکی از الزامات رفع فقر و آبادانی در کشور شناخته شده است.

۳-۴- دهه‌ی سوم و توسعه‌ی متوازن

دهه‌ی سوم انقلاب مصادف با دوره‌ی اصلاحات بود. توسعه در دولت اصلاحات فراتر از توسعه اقتصادی، توسعه انسانی و اجتماعی را نیز مدنظر داشت. چنانچه ریاست‌جمهور در سخنرانی‌های خود بارها بر توسعه متوازن، همه‌جانبه و پایدار تأکید داشت. یکی از مهم‌ترین مباحث موردنظر رئیس‌جمهور وقت در ارائه‌ی لایحه برنامه‌ی سوم توسعه در مجلس در سال ۱۳۷۷ قرار دادن دوقطبی در قالب بهره‌مندی از مواهب مادی-معنوی طبیعی در برابر اخلاص در برخورداری انسان از طبیعت است. در حقیقت رئیس‌جمهور به توسعه به معنای به حداکثر رساندن ظرفیت‌های اقتصادی نمی‌نگرد، بلکه با رد راهبردهای محدودنگرانه به توسعه، ضمن تأکید بر ارتقای اخلاقیات و مشارکت، به حفظ توأمان حرمت انسان و محیط‌زیست تأکید دارد. به همین دلیل جایگاه حفاظت از منابع محیط زیستی در برنامه‌ی سوم توسعه نسبت به برنامه‌های گذشته از وزن بیشتری برخوردار شد. در این راستا شورای اختصاصی آمایش سرزمین و محیط‌زیست تأسیس شده و در هر استان کشور نیز یک کمیته‌ی برنامه‌ریزی زیر نظر شورای آمایش سرزمین و محیط‌زیست شروع به کار کرد. همچنین در این دوران برای اولین بار قوانین و احکام زیست‌محیطی به صورت مجموعه‌ای از مواد قانونی ارائه شده و یک فصل مجزا در برنامه‌ی توسعه (فصل ۱۲)، تحت عنوان سیاست‌های زیست‌محیطی قرار داده شد. بندهای محیط زیستی در این برنامه به سمت رویکرد پیشگیرانه و عاملیت‌محور و نوعی نگرش پیش از برنامه‌ریزی و ارزیابی زیست‌محیطی پیش رفت. بدین ترتیب، رویکرد متوازن به توسعه، در مدیریت منابع آب نیز مشهود بود. چنانچه برای اولین بار تهیه و صدور اسناد حق‌آبه‌داران در تبصره ماده ۱۰۷ این قانون در دستور کار قرار داده شد. در کنار آن، برای بهره‌برداری کارا از منابع آب بر نقش تشکل‌ها و مدیریت مشارکتی منابع آب تأکید زیادی صورت گرفت. همچنین در بنده ماده ۱۰۹، ماده ۱۰۷ و تبصره ۲ بند د از ماده ۱۰ به اهمیت این موضوع برای پایداری در منابع آب اشاره گردید. احکام مرتبط با بخش آب در این برنامه در قالب سه فصل و هفت ماده، تعریف شده است (Talebi and et al, 2020).

در برنامه‌ی چهارم توسعه نیز که در دهه‌ی سوم بعد از انقلاب تدوین شد، فصل دوم قانون برنامه، تحت عنوان «حفظ محیط‌زیست، آمایش سرزمین و توازن منطقه‌ای» ارائه شد. سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه و مواد ۵۸ تا ۷۱ در فصل پنجم نیز تحت عنوان «حفظ محیط‌زیست» آمده است. اهمیت برنامه‌ی چهارم توسعه، به دلیل تدوین هم‌زمان آن با چشم‌انداز بیست‌ساله کشور بوده است. در این برنامه همچون برنامه‌های قبلی، توجه به توسعه‌ی کشاورزی و

طرح‌های منابع آب برای رسیدن به خودکفایی در رأس قرار داشت (ماده ۱۸ فصل ۱). همچنین، دولت مکلف شد که طی دوره‌ی پنج‌ساله تراز منفی سفره‌های آب زیرزمینی را تا ۲۵ درصد بهبود دهد. امری که نشان از بلندپروازی در این خصوص داشت. تعبیر کمی برنامه برای احیای آبخوان در طی دوره پنج‌ساله، این بود که طی پنج سال نه‌تنها شش میلیارد مترمکعب از برداشت‌ها کسر شود (برای رسیدن به بیلان صفر)، بلکه حداقل ۲۵ میلیارد مترمکعب از منابع تجدید ناپذیر (رقمی معادل یک‌چهارم کل منابع آب تجدیدپذیر کشور) احیاء گردد. (Mirnizami, & Bagheri, 2016: 44). یکی دیگر از انتقادات بر بندهای حفاظت از منابع آب در برنامه‌ی چهارم توسعه، کم‌رنگ بودن نقش تشکل‌ها و تعاونی‌ها است. همچنین بسیاری از دستورالعمل‌ها و موادقانونی ارزشمند در برنامه‌ی سوم مانند تهیه و صدور اسناد حقایق‌داران و تدقیق حقوق آب در برنامه‌ی چهارم حذف شد.

اما باوجود تمام نقاط مثبت، برنامه‌ی توسعه‌ی دولت وقت بر انتقال مالکیت تأسیسات آب و فاضلاب در قالب شرکت‌ها تأکید گردید که این خود زمینه‌ساز اختلافات اجتماعی بر سر منابع آب در حوضه‌های مشترک شد. بر اساس این بند قانونی در برنامه‌ی سوم، لایحه‌ی تبدیل ادارات کل امور آب استان‌ها به شرکت‌های آب منطقه‌ای استان و تبدیل شرکت‌های آب منطقه‌ای که بیش از یک استان را در برمی‌گیرد، به شرکت آب منطقه‌ای استانی ذی‌ربط از سوی دولت وقت به مجلس شورای اسلامی تقدیم گردید. این قانون باعث تفکیک مدیریت حوضه‌ای آب به مدیریت استانی شد. رویه‌ای که درنهایت باعث توسعه‌ی منابع آبی در هر استان بدون لحاظ توان حوضه و حقایق‌های استان‌های مشترک در حوضه آبریز گردید و بسیاری از تعارضات استانی در رابطه با حقایق‌های پایین‌دست را رقم زد.

تبدیل مدیریت حوضه‌ای به استانی در حالی اتفاق افتاد که حدوداً یک سال پیش از آن، در مصوبه‌ی هیئت‌وزیران در مورد «راهبردهای بلندمدت توسعه‌ی منابع آب کشور» (۱۳۸۲) و همین‌طور چهار سال پیش از آن در «سیاست‌های کلی منابع آب» (۱۳۷۹)، ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری، بر مدیریت حوضه‌ای تأکید شده بود (Mirnizami, & Bagheri, 2016: 40).

بااین‌وجود از اوایل دهه ۱۳۷۰ تا اوایل دهه ۱۳۸۰ اعتراضات برخی نمایندگان مجلس به بی‌عدالتی استان‌های بزرگ‌تر نسبت به استان‌های کوچک‌تر در سهم آب شدت یافته و برای جلوگیری از این اجحاف، خواستار حذف مدیریت حوضه‌ای و تبدیل آن‌ها به آب‌های منطقه‌ای استانی بودند (Report of the Water Research Institute. 2020).

پیامدهای این تحول مدیریتی از همان ابتدا در مذاکرات مجلس شورای اسلامی پیش‌بینی شده بود. چنانچه کوهکن از نمایندگان مخالف تصویب این لایحه در جلسه بررسی این لایحه در تاریخ ۱۳۸۳/۱۰/۲۹ مطرح کرد؛

«ابهاماتی که در لایحه‌ی دولت هست می‌تواند برای آینده‌ی کشور مشکل‌ساز باشد و با صراحت اعلام کنم که نگرانی‌ها، درگیری‌ها و مشکلات بسیاری را برای استان‌هایی که در پایین‌دست حوضه آبخیز قرار دارند تا انتها به‌وجود بیاورد».

نمایندگان مخالف این لایحه، مهم‌ترین دلایل مخالفت خود را تشدید درگیری بین استان‌های مشترک در یک حوضه به دلیل عدم نظارت بر برداشت بالادست و برهم خوردن حقابه‌ی پایین دست می‌دانستند. یکی از نمایندگان مخالف در همین رابطه بیان داشت؛

«چنانچه شفاف مشخص نکنیم که در مورد سهمیه و برداشت از آب چه کسی تصمیم بگیرد و یا تصمیم‌گیری در این مورد را به ادارات کل همان استان بدهیم، قطعاً و یقیناً استان‌هایی که در انتها هستند آبی برای آن‌ها تأمین نخواهد شد و در نقطه‌ی ورودی به آن استان، آب به صفر خواهد رسید، شکی در این نکنید».

عمده‌ی نگرانی نمایندگان مخالف این لایحه این بود که ادارات آب منطقه‌ای استان‌ها با تصویب این طرح، در آینده سهم بیشتر از آنچه که حاکمیت تشخیص داده برداشت کنند و مناطق و استان‌های پایین دست را با مشکل روبرو کنند. با این وجود نمایندگان موافق با این لایحه در استدلال با بحث «عدالت توزیعی» در حمایت از استان‌هایی بودند که حق آن‌ها در مدیریت حوضه‌ای ذیل قدرت استان بزرگ‌تر نادیده گرفته می‌شد. مرتضی تمدن از جرگه‌ی نمایندگان موافق با این طرح بود که چنین استدلال کرد؛

«این واقعاً چه مقاومتی و چه اصراری است بر اینکه تعداد زیادی از استان‌ها را از داشتن حق مسلم‌شان در خصوص مدیریت منابع آب منطقه خودشان محروم کنند. این ترس، این نگرانی، این واهمه را متأسفانه یکی دو استان در کشور دارند و اصرار دارند که حق سایر استان‌ها را سلب کنند».

یکی دیگر از موارد مورد بحث در مجلس شورای اسلامی، بحث «عدالت توزیعی» در برابر آمایش سرزمین بود. نمایندگان مخالف لایحه اهمیت توجه به آمایش سرزمین و تشخیص بهره‌برداری منطقه‌ای بر اساس توان و پتانسیل موجود را مطرح کردند. برای مثال نماینده اصفهان معتقد بود؛

«تصور بعضی‌ها این است که اگر ما مدیریت یکپارچه را عرضه کنیم یا هشت حوزه‌ی آبریز به‌عنوان آمایش سرزمین کشور اگر به‌عنوان یک ضابطه یا یکی از ضوابط تلقی و به حساب آورده بشود و حاکمیت و حکومت امور آبی را نظارت و هدایت و حمایت کند، بی‌عدالتی رخ داده یا نسبت به استان‌های دیگر بی‌توجهی صورت گرفته است. اصلاً بحث یک استان و دو استان نیست، بحث منابع آب است... ما باید یکدستی طبیعت را در نظام حکومتی حفظ کنیم».

در نهایت با مصوب شدن این لایحه و تبدیل آن به قانون، تناقض و تعارض بین شرکت‌های آب منطقه‌ای استانی تشدید شده و بسیاری از مسائل اجتماعی را دامن زد که پیش از آن وجود نداشت. این قانون علاوه بر مغایرت با برنامه‌های ابلاغی سال‌های پیش از خود، بر مدیریت آبخوان‌های مشترکی که بین حوضه‌های متعدد قرار دارند (از جمله حوضه‌ی زاینده‌رود)، اثر نامطلوبی به‌جا گذاشت (Report of the Water Research Institute, 2019). همچنین از دیگر پیامدهای منفی این قانون، منطبق درآمدزایی شرکت‌های آب منطقه‌ای از فروش آب بود؛ زیرا پس از مصوب شدن این قانون ادارات در قالب شرکت مدیریت شده و از بودجه‌ی دولت منفک گردیدند. لذا منطق عملکردی این شرکت‌ها با بحث محافظت از منابع آب مغایرت پیدا کرد.

این موضوع بیانگر این است که در نظر گرفتن رویه‌های تمرکززدایانه از دولت ذیل گفتمان دموکراسی‌خواهی و اصلاحات اگرچه مفاهیمی هستند که در ابتدای امر جلوه‌گرایی چشمگیری دارند، اما در نظر نداشتن پیامدهای آن در نهایت منجر به عواقب ناخوشایندی خواهد شد.

در مجموع آنچه از سیاست‌های دولت وقت در دهه‌ی سوم انقلاب مشهود است، در نظر گرفتن بسیاری از شاخص‌های پایداری در منابع زیست‌محیطی از جمله آب بوده است. در حقیقت برنامه‌ی سوم توسعه‌ی زیست‌محیطی‌ترین برنامه‌ی توسعه‌ی بعد از انقلاب بوده است. با این وجود تقاضای دولت از مجلس برای تبدیل ادارات به شرکت با هدف کوچک‌سازی دولت و تمرکززدایی از آن که از شاخص‌های حکمرانی خوب در نظام بین‌الملل بوده است، نشان از این است که الگوهای بین‌المللی بدون لحاظ شرایط و بستر اجتماعی و اقلیمی می‌تواند در واقعیت نتایج نامطلوبی برجای گذارد. همان گونه که در عمل این لایحه پیشنهادی منجر به مناقشات اجتماعی زیادی در حوضه مشترک بین چند استان گردید. این وضعیت در شکل ۳ به تصویر کشیده شده است (ن.گ. ضمائم)

با توجه به مطالب فوق‌الذکر می‌توان گفت که دال مرکزی حکمرانی آب در دهه سوم انقلاب اسلامی ایران در قالب نشانه مرکزی «توسعه متوازن و پایدار» مسدود و در مفصل‌بندی این گفتمان، نظام معنایی متشکل از دال‌های اصلی «آگاهی زیست‌محیطی»، «توان اکولوژیکی و هیدرولوژیکی»، «آمایش سرزمین»، «مدیریت مشارکتی اجتماعی» شکل گرفته است. بدین ترتیب رویکرد ابزارگرایانه در این دوران به منابع آب برای رسیدن به توسعه‌ی اقتصادی کمرنگ شده و با مباحثی چون ارزیابی زیست‌محیطی و اجتماعی پروژه‌ها، توان اکولوژیک و آمایش سرزمینی، رویکردی پیش از بحران به مباحث توسعه را جایگزین رویکردهای منفعت‌طلبانه و پسینی کرد (Talebi, 2018: 247). با این وجود پیاده‌سازی شاخص‌های حکمرانی خوب آب در این دوره بدون در نظر گرفتن تناسب آن با وضعیت جغرافیایی و فرهنگی کشور منجر به ناپایداری منابع آب و پیامدهای اجتماعی شد.

۴-۴- دهه‌ی چهارم؛ عدالت‌محوری مردم‌مدار

در دهه‌ی چهارم انقلاب، شاهد بازتولید گفتمان انقلاب با دال برتر اعتقاد به اسلام ناب محمدی و دال‌های شناور اعتقاد به مردم‌سالاری دینی، پیشرفت، شایسته‌سالاری، پایبندی به وحدت کلمه و ساده‌زیستی در طول حیات نظام جمهوری اسلامی بودیم که بر حول دال مرکزی عدالت به‌وسیله دال‌های چهارگانه: عدالت‌گستری، مهرورزی، خدمت‌رسانی و پیشرفت و تعالی مادی و معنوی مفصل‌بندی شده بود. عدالت‌محوری چنان نقش مهمی در دهه‌ی چهارم انقلاب داشت که دولت وقت با داعیه‌ی اقتصاد عدالت‌محور اسلامی، برنامه‌ی پنجم توسعه را با نام برنامه پیشرفت و عدالت تعریف کرد.

با همین رویکرد برقراری عدالت، تغییرات در نظام یارانه‌ها رقم خورد. بر این مبنا، دولت لایحه‌ای تحت عنوان لایحه‌ی «هدفمند کردن یارانه‌ها» را تدوین و در زمستان ۱۳۸۷ به مجلس ارائه داد که عمدتاً بر حذف پنج‌ساله‌ی کلیه یارانه‌های انرژی معطوف بوده و در نهایت با ۱۶ ماده و ۱۶ تبصره در اواخر سال ۱۳۸۸ تصویب شد. جان کلام لایحه‌ی هدفمند کردن یارانه‌ها، واقعی کردن حامل‌های انرژی و تخصیص بهینه‌ی منابع بود. در حقیقت اگرچه حفاظت

زیست‌محیطی و مدیریت مصرف آب از اهداف هدفمندسازی یارانه‌ها نبود، اما بر اساس منطق عرضه و تقاضا این چشم‌انداز وجود داشت که با افزایش قیمت انرژی، مصرف کاهش یابد و به دلیل افزایش قیمت آب تقاضا نیز منطقاً کم شده و ادامه‌ی این روند موجب تقویت منابع آبی شود. علاوه بر این لایحه، نه‌تنها فصل ششم قانون برنامه‌ی پنجم توسعه که در این دوران تدوین شد با نام توسعه‌ی منطقه‌ای به بحث توسعه‌ی پایدار و محیط‌زیست در قالب هفت ماده (مواد ۱۸۷ تا ۱۹۳) و ۱۶ موضوع مهم زیست‌محیطی توجه کرده است، بلکه در ماده‌های ۱۲۳، ۱۳۴، ۱۳۵، ۱۳۸، ۱۳۹ و ۱۴۰ در بخش‌های دیگر این برنامه نیز بر حفاظت از محیط‌زیست پرداخته شده است (Talebi and et al, 2020).

باوجود توجه به حفاظت از منابع محیط‌زیستی در برنامه‌ی پنجم، این برنامه نیز همچون برنامه چهارم، دارای اهداف بلندپروازانه و غیر واقع‌گرایانه‌ای در رابطه با حفاظت از منابع آب بود. برای مثال همانند برنامه چهارم توسعه، در راستای ایجاد تعادل در منابع آب زیرزمینی، در بند الف ماده ۱۴۰ از آن چنین مقرر شد تا تراز منفی سفره‌های آب زیرزمینی در این دشت‌ها نسبت به سال آخر برنامه چهارم حداقل بیست‌وپنج درصد (۲۵٪) (۱۲/۵٪) با کنترل آب‌های سطحی و ۱۲/۵٪ از طریق آبخیزداری و آبخوان‌داری با مشارکت وزارت جهاد کشاورزی بهبود یابد. این در حالی است که در همان زمان مجلس شورای اسلامی با الحاق بندهای قانونی چون تعیین تکلیف چاه‌های غیرمجاز و مواردی دیگر از این دست، نه‌تنها مانع از اجرای برنامه بهبود ۲۵ درصد آبخوان شد، بلکه کسری منابع آب در سفره بیش از هر دوره دیگری اتفاق افتاد. به‌گونه‌ای که در این دوره «تعداد چاه‌های غیرمجاز بیش از دو برابر افزایش یافت» (Mirnizami, & Bagheri, 2016 : 44).

همچنین اگرچه در این دوره توجه به مفاهیم حفاظتی از منابع آب توسط دولت در برنامه گنجانده شده بود، اما دولت نهم در تیرماه ۱۳۸۶، علاوه بر سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، شورای عالی حفاظت محیط‌زیست نیز منحل و در کمیسیون امور زیربنایی ادغام کرد. برنامه آمایش سرزمین نیز که شالوده‌ی آن بررسی توان اکولوژیک هر منطقه است، با انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، متوقف ماند و موارد زیست‌محیطی برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه، در عمل به اجرا درنیامدند.

همچنین با وجود تمرکز رویکرد کیفی و غیرسازه‌ای در بخش آب برنامه‌ی پنجم توسعه، اما در ارزیابی که از شاخص‌های بخش آب در این برنامه توسط مرکز پژوهش‌های مجلس ارائه شده، چنین آمده که عمده‌ی برنامه متمرکز بر بخش سازه‌ای بوده و کمتر به طرح‌های مکمل بالادست (طرح‌های آبخیزداری) و پایین‌دست (شبکه‌های آبیاری و زهکشی) توجه شده است.

در حقیقت همچون دهه‌ی اول انقلاب که مبتنی بر عدالت‌محوری بوده است، در این دوران نیز زیست‌بوم در خدمت مردم‌مداری بوده و حفاظت از آن معنادار نبود. چنانچه طبق گزارش اجلاس جهانی اقتصاد داووس که در رابطه با عملکرد زیست‌محیطی کشورها تهیه و منتشر می‌شود و انتشار گزارش سالانه شاخص عملکرد زیست‌محیطی (EPI) که وضعیت محیط‌زیست در کشورها را بررسی می‌کند، جایگاه ایران در بین ۱۶۳ کشور جهان در سال ۲۰۰۶ (۱۳۸۵) یعنی در ابتدای دولت حدود ۵۳ بوده، اما در سال ۲۰۰۸ (۱۳۸۸) با ۱۴ پله نزول به رتبه ۶۸ و در سال ۲۰۱۰ (۱۳۹۰)

تنزل آن به رتبه ۷۸ رسیده است (Report of the Expediency Council; 2019: 19). نتایج برخی مصاحبه‌های مطبوعاتی و سیاست‌های اجرایی دولت در این دهه نشان از این داشت که دولت در عمل اعتقادی به بحران آب و افت سفره‌های زیرزمینی نداشته و بر این اساس رویه‌ی تسهیل برداشت از منابع آب را ایجاد کرد. به‌موازات این رویه، مجلس نیز طبق قانون تعیین تکلیف چاه‌های فاقد پروانه، به چاه‌های آب کشاورزی فعال فاقد پروانه که قبل از پایان سال ۱۳۸۵ حفر گردیده و توسط وزارت نیرو یا دستگاه‌های تابعه شناسایی شده باشند، مجوز داد؛ یعنی به برداشت کنندگان غیرمجاز آب مشروعیت داد و آن را قانونمند کرد.

چنانچه در سال ۱۳۸۴، تعدادی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی طرح «الحاق یک ماده به قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین» را برای چاه‌های آب کشاورزی فعال فاقد پروانه که قبل از پایان سال ۱۳۸۵ حفر گردیده و توسط وزارت نیرو یا دستگاه‌های تابعه شناسایی شده باشند مطرح کردند.

در این قانون که به قانون «الحاق یک ماده‌ای» معروف است، عنوان شده که «وزارت نیرو موظف است چاه‌های بدون پروانه حفرشده در مناطق ممنوعه قبل از تصویب قانون توزیع عادلانه آب موضوع تبصره ذیل ماده (۳) قانون فوق‌الذکر را تا پایان سال ۱۳۸۴ تعیین تکلیف نماید. با انقضاء این مهلت تبصره ذیل ماده (۳) قانون توزیع عادلانه‌ی آب مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۱۶ لغو می‌گردد». با لغو تبصره ماده ۳ قانون توزیع عادلانه‌ی آب، حق وزارت نیرو را در انسداد چاه غیرمجاز سلب شده و نسل جدیدی از چاه‌های غیرمجاز به وجود آمد که از طریق وزارت نیرو هیچ‌گاه قابل انسداد نبودند.

باوجود مجوز دادن به چاه غیرمجاز که منجر به برهم‌خوردن بیش‌ازپیش تعادل آب‌های زیرزمینی و تضييع حقوق بسیاری از حقه‌بران قانونی نیز شد، تنها در کمتر از ۵ سال بعد از تصویب این قانون، مجدداً «طرح تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری» توسط ۶۴ تن از نمایندگان مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۸۸/۱۱/۶ پیشنهاد شد و با قید یک‌فوریت به کمیسیون آب و منابع طبیعی مجلس ارجاع و در تاریخ ۱۳۸۹/۴/۲۷ پس از دو بار برگشت از طرف شورای نگهبان تصویب شد. طبق این ماده واحده وزارت نیرو موظف است ضمن اطلاع‌رسانی فراگیر و مؤثر به ذی‌نفعان، طی دو سال تمام پس از ابلاغ این قانون، برای کلیه چاه‌های آب کشاورزی «فعال فاقد پروانه» واقع در کلیه دشت‌های کشور که قبل از پایان سال ۱۳۸۵ هجری شمسی حفر و توسط وزارت نیرو و دستگاه‌های تابعه استانی شناسایی شده باشند، پروانه بهره‌برداری صادر نماید. در شرح مذاکرات مجلس در جلسه ۱۸۵ دوره هشتم در تاریخ ۱۳۸۹/۱/۱۵، نمایندگان ارائه‌دهنده این طرح، هدف خود را احقاق حقوق جاماندگان از مهلت تعیین‌شده در «قانون الحاق وصول برخی از درآمدهای دولت» در سال ۱۳۸۴ بیان کردند (این در حالی است که شمولیت قانون الحاق درباره چاه‌های حفرشده قبل از سال ۱۳۶۱ است (Talebi and et al, 2018)).

در طرح اولیه که توسط نمایندگان مجلس ارائه‌شده بود چنین مطرح شد که «چاه‌هایی که قبل از پایان سال ۱۳۸۵ حفرشده‌اند بیايند تعیین تکلیف کنند تا برای آن‌ها پروانه صادر کنند»؛ بنابراین از نظر نمایندگان چاه‌هایی که بعد از این سال حفرشده باز بلا تکلیف هستند. آن‌ها معتقد بودند باید قانونی را تصویب کرد که جامع و کامل باشد و بتواند کلیه کشاورزان و باغدارانی که چاه‌هایی را حفر کرده‌اند، تعیین تکلیف کند. لذا خواستار حذف عبارت «قبل از سال ۱۳۸۵»

شدند. این در حالی بود که برخی نمایندگان در نظر نگرفتن تاریخ و بازه زمانی را کم‌توجهی به منابع آب زیرزمینی می‌دانستند. وزارت نیرو نیز از جمله گروهی بود که مخالف حذف عبارت «قبل از سال ۱۳۸۵» بود. چنانچه معاون حقوقی و امور مجلس وزارت نیرو در این رابطه بیان داشت؛

«اینکه بخواهیم این قید «۸۵» را برداریم از همین امروز شروع می‌کنند به حفر چاه و تا زمانی که حتی قانون هم بخواهد ابلاغ شود، چاه‌های بسیار زیادی حفر خواهد شد؛ بنابراین ما مخالف هستیم».

در بخشی دیگر از مذاکرات برخی نمایندگان بر حذف بخشی از این طرح پیشنهادی مبنی بر منوط کردن اخذ پروانه مصرف با «انجام آبیاری تحت فشار» تأکید داشتند؛ اما به ادعای برخی از نمایندگان، مطمئناً بیش از ۹۰ درصد کشاورزان زمینه مالی و دانشی انجام این کار را ندارند و بانک‌ها نیز توان پرداخت تسهیلات را نخواهند داشت. یکی از نمایندگان در این رابطه بیان داشت؛

«مطمئناً این به ضرر کشاورزانی که بیشتر هم از طبقات پایین و جزء هستند خواهد بود و با این وضع ما باید نزدیک به ۶۰، ۷۰ درصد کشاورزانمان را جمع کنیم و آن‌ها را راهی حواشی شهرها کنیم و نهایتاً ضربه به بحث تولید خواهد بود».

در مقابل وزیر نیرو و برخی از نمایندگان موافق این بخش در طرح بوده و علت آن را نه‌تنها اصلاح الگوی مصرف و جلوگیری از هدر شدن آب می‌دانستند، بلکه معتقد بودند هزینه سامانه‌های آبیاری تحت فشار در برابر مزایای برداشت غیرمجاز بهره‌برداران فاقد پروانه از منابع آب زیرزمینی طی سال‌های متمادی بسیار ناچیز است (Report of the Water Research Institute. 2019).

تصویب این قوانین نه‌تنها باعث شد کلیه تخلفات در رابطه با حفر چاه غیرمجاز تا سال ۱۳۸۵ مشمول رأفت قرار گیرد و مجاز اعلام شوند، بلکه دادن مهلت دوساله به صاحبان چاه‌های غیرمجاز تا قبل از سال ۱۳۸۵ برای اخذ پروانه، زمینه‌ساز لابی‌گری و پرونده‌سازی‌های صوری زیادی توسط صاحبان چاه‌های غیرمجاز شد تا از این طریق، حفر چاه آن‌ها قبل از ۱۳۸۵ قلمداد شود و بتوانند پروانه مجاز برای چاه اخذ کنند.

همچنین در تبصره ۳ از این قانون، بدون توجه به ایرادات قبلی شورای نگهبان مبنی بر اصل تفکیک قوا، شرکت‌های آب منطقه‌ای مرجع قضاوت درباره تخلفات در بازه هر ۳ سال یک‌بار شدند. طبق آن، این شرکت‌ها می‌توانند در صورت نبود تخلفات برداشت غیرمجاز، پروانه چاه مالک یا مالکان را تمدید کنند. این موارد بستری برای عدم التزام به قوانین موجود و تشویق به قانون‌گریزی در بین بهره‌برداران شده و نهایتاً بحران آب را بیش‌ازپیش رقم زدند. با توجه به موارد مذکور گفتمان مسلط بر حکمرانی آب در دهه چهارم انقلاب در شکل ۴ نشان داده شده است (ن.گ. ضمائم).

آنچه در شکل ۴ مشهود است، وجود رویکرد عدالت‌طلبانه ضد اکولوژیکی است که در گفتمان سیاسی دولت‌های عدالت‌طلب وجود دارد. در حقیقت طی این دهه نیز همچون دهه اول انقلاب که عدالت یک اصل اساسی در تدوین سیاست‌ها و دستورالعمل‌ها بود، قوانین جرم‌زداییانه از تخلفات آبی و تسهیل برداشت منابع آب تدوین شدند.

۵-۴- حکمرانی آب در دهه پنجم انقلاب؛ گفتمان اعتدال‌گرا

با چرخش گفتمانی از دولت نهم به دهم نه تنها اصلاح‌طلبان بلکه بسیاری از اصول‌گرایان نیز مفاهیم متصلب شده عدالت‌طلبی آرمان‌گرایانه دولت مذکور را ناکارآمد دانستند. آشوب‌های سیاسی و اجتماعی سال ۱۳۸۸ و ۱۳۸۹ نیز در عرصه اعتماد نهادی و سیاسی شکاف ایجاد کرده بود. بحران‌های زیست‌محیطی چون خشک شدن دریاچه ارومیه و زاینده‌رود تنازعات اجتماعی و سیاسی را در سطح جامعه و حاکمیت افزایش داده بود. این شرایط در کنار بسیار موارد دیگر بود که زمینه برای پذیرش دیدگاهی که حداقل در سطح شعار میانه‌رو و متمایل بر طرد گفتمان پیشین بود فراهم شد. در گفتمان اعتدال‌گرایی دولت وقت، با نقد سیاست‌های دولت قبلی تمرکز خود را دال‌هایی چون احیاء برجام و بهبود روابط بین‌المللی، دال‌های اجتماعی چون نخبه‌گرایی، اهمیت به حقوق شهروندی، ارتباط بین صنعت و دانشگاه، برابری جنسیتی و همچنین دال‌های زیست‌بوم‌گرایانه چون احیاء منابع طبیعی، رودخانه‌ها و دریاچه‌های خشک‌شده و دیپلماسی آب قرار داد.

در تدوین برنامه ششم توسعه نیز همچون برنامه چهارم و پنجم اسناد بالادستی به سیاست‌های کلی برنامه و سند چشم‌انداز توجه داشت. با این وجود علی‌رغم اهمیت بیش‌ازپیش آب در کشور و تشدید مسئله کم‌آبی، اما در برنامه ششم اهمیت بخش حفاظت از منابع آب در مقایسه با مباحث توسعه و مصرف آب به حد کافی مدنظر قرار نگرفت. این در حالی است که دولت نیز در بسیاری از شعارهای انتخاباتی خود علی‌الخصوص در اصفهان، مسئله حقابه‌های حقوقی و زیست‌محیطی را بسیار مورد توجه قرار داده بود. علاوه بر این، بخش آب در سیاست‌های کلی و ابلاغی برنامه ششم توسعه نیز کمرنگ شده است.

با واقعیت‌های فوق، بحث حقابه‌ها در برنامه ششم بیش از گذشته اهمیت یافت. چنانچه در آن به‌طور مستقیم در بخش ۸ به موضوع آب پرداخته شد که دربرگیرنده سه ماده قانونی ۳۵ تا ۳۷ و تبصره‌های ذیل آن‌ها هست. همچنین در ماده قانونی ۳۵ برنامه نیز که به‌عنوان اولین ماده قانونی برنامه ششم توسعه که به‌طور مستقیم به موضوع آب کشاورزی پرداخته است، بحث مقابله با بحران کم‌آبی از طریق توسعه روش‌های آبیاری نوین و بازسازی و نوسازی قنوات به‌جای توسعه کمی در نظر گرفته شده است. در رابطه با آب کشاورزی در ماده ۳۵ برنامه ششم توسعه، همچون برنامه‌های قبلی کمک بلاعوض دولت در زمینه توسعه آبیاری نوین و همچنین بازچرخانی آب و تغییر الگوی کشت مهم‌ترین موارد از سیاست‌های حفاظتی از منابع آب هستند که در طی برنامه ۵ ساله ششم در دستور کار دولت قرار دارد.

مسائل آب در دولت مذکور در مصوبات شورای عالی نیز پررنگ بوده است. به‌گونه‌ای که از سال ۱۳۹۲ تا سال ۱۳۹۸، تعداد ۳۲ جلسه شورای عالی آب برگزار شد. با این وجود سیاست‌گذاری دولت یازدهم و دوازدهم در منابع آب در ابتدای کار دولت بر مبنای حفظ توسعه پایدار و محدود کردن بهره‌برداری از این منابع بوده است. چنانچه حتی در بسیاری از

مصوبات اولیه دولت در شورای عالی آب به حذف و یا محدودسازی طرح‌های توسعه منابع آب اشاره شده و یا قواعدی سخت‌گیرانه‌ای برای اخذ مجوز توسعه منابع آب در نظر گرفته است. به همین ترتیب، برخورد قانونی با برداشت‌های غیرمجاز آب مصوب شورای امنیت ملی گردید و طرح تعادل بخشی منابع آب زیرزمینی در جلسه پانزدهم شورای عالی آب به‌عنوان مهم‌ترین سیاست توسعه پایدار دولت مورد تصویب قرار گرفت. با این وجود از دوره‌ای به بعد نه تنها بهره‌برداری از منابع زیست‌محیطی تسهیل شد، بلکه ارزیابی منفی زیست‌محیطی از طرح‌های توسعه توسط اعضای شورای عالی آب به انتقاد گرفته شد (برای مثال نگاه کنید به مصوبات جلسه ۲۵ و ۱۸ شورای عالی آب). همچنین رویه مشارکتی و تعاملی سیاست‌های زیست‌محیطی در ابتدای کار دولت، جای خود را به رویکردی تک‌گویانه و غیرتعاملی داد. چنانچه در جلسه ۲۴ شورای عالی آب، به استانداران در مورد اعتراضات حقابه‌داران هشدار داده و اطاعت قاطع مردم از مصوبات را خواستار شده است. همچنین در بسیاری از مصوبات اولیه دولت در شورای عالی آب بر حذف و یا محدودسازی طرح‌های توسعه منابع آب اشاره شده و یا قواعدی سخت‌وسخت برای اخذ مجوز توسعه منابع آب در نظر گرفته است اما از دوره‌ای به بعد، در این سیاست نه تنها اغماض صورت گرفت، بلکه ممانعت سازمان حفاظت از محیط‌زیست از توسعه برخی طرح‌های منابع آبی که در ارزیابی‌های این سازمان به مشکل برخورد کرده بود، به شکلی دستوری خواهان رفع ممانعت شدند (برای مثال نگاه کنید به مصوبات جلسه ۲۵ و ۱۸). در همین رابطه با وجود تصویب طرح‌های پانزده‌گانه تعادل بخشی آب زیرزمینی، اما مطالعه منابع آب ژرف سیستان را در جلسه ۲۸ ام در دستور کار قرار می‌دهد.

یکی از مهم‌ترین سیاست‌گذاری‌ها در مصوبات شورای عالی آب در این دهه، تصویب حقابه‌برابر زاینده‌رود بر مبنای سند شیخ بهایی بوده است. چنانچه بر اساس مصوبات جلسه ۱۳ ام شورای عالی آب در سال ۱۳۹۳ اختصاص حجم کل آورد طبیعی زاینده‌رود و تونل کوهرنگ ۱، فقط به حقابه‌داران، سهم‌آبه‌بران (دارای سهم آب از طرح‌های توسعه آب)، محیط‌زیست رودخانه و گاوخونی تعلق دارد و هیچ بخش دیگری اعم از صنعت و شرب (به جز ۳۰ میلیون مترمکعب شرب اصفهان مطابق سهمیه پیش از احداث سد و کوهرنگ یک) حق برداشت از این آب را ندارد. در صورت خشکسالی کاهش تحویل به همه بخش‌ها مطابق با کاهش آورد، تعدیل می‌شود. در صورت نیاز صنعت و شرب به استفاده از سهم حقابه‌بران، آن‌ها موظف به پرداخت خسارت خواهند بود. این در حالی است که در دولت قبل برداشت حقابه پایین دست زاینده‌رود برای توسعه باغات سامان رخ داده و تعارض در مصوبات دو دولت منجر به مناقشات اجتماعی زیادی در حوضه مذکور شد.

می‌توان گفت در دهه پنجم انقلاب قطب‌بندی‌های گفتمانی دارای تغییرات و گسست درون‌گفتمانی مختلفی بین دوره اول و دوم این دولت بوده است. چنانچه در دوره اول مبتنی بر شعارهای انتخابی سیاست دولت بر محوریت زیست‌محیطی‌ترین دولت تعریف شده بود؛ اما در دوره دوم سیاست‌ها عمدتاً مبتنی بر بهره‌برداری از منابع زیست‌محیطی با هدف توسعه زودبازده اقتصادی بوده است. بر اساس این واژگان، قانونی در دوره دوم مبتنی بر انتقال بین حوضه‌ای آب از خلیج فارس به سمنان، توسعه کشاورزی، ممانعت از ارزیابی زیست‌محیطی طرح‌های توسعه بوده و لذا گفتمان

زیست‌محیطی دولت اول کمرنگ شد. گفتمان مسلط بر حکمرانی آب در دهه پنجم انقلاب در شکل ۵ نشان داده شده است. (ن.گ. ضمائم)

همان‌طور که گفته شد، آنچه از بررسی سیاست‌گذاری منابع آب در دهه پنجم انقلاب مشهود است، توجه به این نکته هست که دولت در این دهه برخلاف دولت‌های قبلی دوگانه گفتمانی درونی دارد. به‌گونه‌ای که در دوره دوم کار دولت سیاست‌های حفاظت از منابع زیست‌محیطی جای خود را به تسهیل بهره‌برداری از منابع حتی شروع مطالعات برای بهره‌برداری از منابع آب ژرف داد. در این دوره به دلیل افزایش بحران آب و وخامت وضعیت دریاچه ارومیه و رودخانه زاینده‌رود، مسئله آب از ابتدا در شعارهای انتخاباتی رئیس‌جمهور نیز وجود داشت. لذا از شعارهای مهم انتخاباتی این دوره تأکید بر الگوهای احیا و ترمیم منابع از دست‌رفته بوده است. با این وجود به دلیل توسعه منابع آب طی سال‌های قبل، این احیاء با مشکلات متعددی مواجه شده و در عمل بسیاری از وعده‌ها محقق نشد. لذا می‌توان گفت مفهوم و دال مرکزی حکمرانی در دهه پنجم انقلاب مبتنی بر «احیای زیست‌محیطی» تعریف شده و در مفصل‌بندی این گفتمان، نظام معنایی متشکل از دال‌های اصلی «تعادل بخشی منابع آب زیرزمینی»، «احیای حقایق»، «ارزیابی زیست‌محیطی» و «احیای دریاچه و رودخانه‌های خشک‌شده» است. با این وجود همان‌طور که ذکر شد در جلسات نهایی دولت در شورای عالی آب حفاظت از منابع آب کمتر شده و توسعه طرح‌ها بیشتر در دستور کار دولت قرار گرفت. لذا در دهه پنجم انقلاب اسامی ایران گسست گفتمانی در درون دولت وقت از حفاظت به سمت توسعه منابع آب ایجاد شد. یکی از این دلایل وخیم شدن مسائل آب طی دهه‌های متوالی و لذا تبدیل شدن مسئله به بحرانی پر چالش است. بر این اساس سیاست‌ها در عمل با مشکلات متعددی مواجه می‌شدند.

۵- جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

با شدت یافتن مسائل آب در کشور، دیگر نمی‌توان مدیریت منابع آب را صرفاً در پوسته عینی و فنی آن و بدون لحاظ پایداری در نظر گرفت. از مهم‌ترین عوامل اثرگذار بر مسائل آب، الگوهای سیاست‌گذاری و حکمرانی است که مدیریت منابع آب را به سمت الگوهای توسعه آب سوق داده است. در بسیاری از موارد دولتمردان در ذیل عدالت‌طلبی در بهره‌برداری از منابع آب، به بازتوزیع منابع و حمایت از قشر آسیب‌پذیر بدون توجه به حجم منبع آسیب‌پذیر می‌پردازند که نه تنها وابستگی اقتصادی به دولت را ایجاد می‌کند، بلکه به دلیل نبود شرایط جایگزین برای اقتصاد معیشتی، حتی در شرایط بحران آبی نیز وابستگی به منبع آب را تشدید می‌کند.

بررسی تاریخ حکمرانی آب در ایران نشان از این داشت که در گفتمان‌های مسلط بر حکمرانی آب بعد از انقلاب، رویکرد حفاظت از منابع آب در کنار رویکرد خودکفایی و توسعه که حتی باوجود تشدید بحران کماکان در سیاست‌گذاری پرننگ است، نتواسته راهگشا باشد. تا جایی که می‌توان گفت سیاست حفاظت از آب تنها در حد شعار در بسیاری از برنامه‌ها باقی‌مانده است. بر این مبناست که مسائل در سیاست‌گذاری مدیریت منابع آب به شکل مزمن درآمده و همواره تکرار می‌شود.

نتایج بررسی نشان از این داشت که یکی از مهم‌ترین دلایل این امر در حکمرانی آب ایران، الگوگیری از استانداردهای بین‌المللی در هر دوره است. چنانچه در گفتمان مسلط بر حکمرانی آب در دهه دوم بعد از انقلاب با روی کار آمدن گفتمان لیبرالیسم اقتصادی در سطح جهانی و لزوم تصدی‌گری در اقتصاد، خصوصی‌سازی رونق زیادی داشت. این در حالی است که در دولت قبلی اقتصاد کینزی و تمرکز بر دولت رفاه بر سیاست‌های بین‌المللی مسلط بود و لذا بر اصل ۴۳ و مخالفت با خصوصی‌سازی تأکید شده بود. همچنین نتایج تحقیق نشان داد در مجلس با اکثریت نمایندگان اصلاح‌طلب، اگرچه شاخص‌های حکمرانی خوب در دستور کار قرار گرفته است، اما این شاخص‌های بین‌المللی بدون لحاظ بستر اجتماعی و اقلیمی بوده و لذا در بسیاری از مواقع منجر به نتایج برعکس شده است. چنانچه این امر را در لایحه پیشنهادی دولت هشتم به مجلس در رابطه با تبدیل ادارات کل امور آب استان‌ها به شرکت‌های آب منطقه‌ای استانی که منجر به تغییر از مدیریت حوضه‌ای به استانی شد، می‌توان رصد کرد. در حقیقت، اگرچه شاخص تمرکززدایی و مدیریت محلی-منطقه‌ای (از شاخص‌های حکمرانی خوب) در این لایحه پیشنهادی توسط دولت مدنظر بود، اما در عمل علاوه بر افت بیشتر منابع آب منجر به مسائل اجتماعی و امنیتی در حوضه‌ای مشترک بین استان‌ها شد. لذا آنچه در شیوه حکمرانی باید مدنظر قرار بگیرد، نه حکمرانی خوب بلکه حکمرانی متناسب بر حسب بستر اجتماعی-تاریخی-اقلیمی است.

گسست‌های گفتمانی تنها در بین دولت‌ها مشهود نیست، بلکه درون هر دولت و داخل هر برنامه نیز این تعارضات را می‌توان دید. چنانچه برای مثال باوجود توجه به محیط‌زیست و پایداری در برنامه اول، اما توسعه سدسازی و انتقال آب از اولویت‌های اصلی این برنامه بود. چنانچه تنها در دوران دولت سازندگی تعداد سدهای احداثی به بیش از ۶۰۰ مورد رسید.

علاوه بر دولت، نهاد قانون‌گذار کشور (مجلس شورای اسلامی) نیز از مهم‌ترین بازیگران صحنه حکمرانی آب ایران است. به‌گونه‌ای که شیوه اجرا در مدیریت منابع آب برآمده از قوانین و مصوبات مجلس شورای اسلامی است. نمایندگان مجلس به‌عنوان کارگزاران سیاسی مهم از طریق قانون‌گذاری، نظارت و نمایندگی بر روند چگونگی مدیریت منابع آب تأثیر چشمگیری دارند.

نتایج تحقیق نشان داد در مجلس با حضور اکثریت نمایندگان که بر برقراری عدالت تمرکز داشتند، عدالت توزیعی منابع آب در دستور کار بوده و مجاز شدن چاه غیرمجاز معمولاً در این مجالس اتفاق افتاده است. بر این اساس عدالت اجتماعی مدنظر نمایندگان منجر به حراج منابع آب و «عدالت فارغ از توان اکولوژیک و هیدرولوژیک» شده است. بررسی شرح مذاکرات مجلس بیانگر این بوده است که پیامدهای احتمالی تصویب قوانین ناشناخته نبوده و از ابتدای جلسات قانون‌گذاری، نمایندگان مخالف نسبت به این پیامدها مکرراً هشدار داده بودند. توجه بیشتر با مخالفت‌های کارشناسانه نمایندگان مخالف و موافق و موقوف کردن دلایل مخالفت آن‌ها به جلسات کارشناسانه از پیامدهای احتمالی بسیاری از قوانین جلوگیری خواهد کرد.

Akamani, K. (2016). Adaptive water governance: Integrating the human dimensions into water resource governance. *Journal of Contemporary Water Research & Education* 158(1): 2-18, (In Persian)

Araral, E., and Wang, Y. (2013). Water governance 2.0: a review and second generation research agenda. *Water Resources Management*, 27(11): 3945-3957.

Boelens, R., and Perreault, T, V. J. (2018). *Water justice*. Cambridge, UK: Cambridge University Press

Description of the deliberations of the Islamic Council (No date). A searchable compact disc detailing the deliberations of the National and Islamic Councils (second edition). Publications of the Library, Museum, Document Center of the Islamic Council.

Empinotti, V. L., Budds, J., and Aversa, M. (2019). Governance and water security: The role of the water institutional framework in the 2013–15 water crisis in São Paulo, Brazil, *Geoforum*, 98: 46-54.

Folke, C. (2003) . Freshwater for resilience: A shift in thinking. *Biological Sciences*, 358(1440): 2027-2036,

Ghalibaf, M.B., Mohammadi, H., and Mousavi, Z. (2016). Development plans in Iran and environmental problems of Lake Urmia. *Political Geography Research Journal*, 2 (1): 1- 29. (In Persian)

Johannessen, Å., Gerger , Swartling, Å., Wamsler, C., Andersson, K., Arran, J. T., Hernández, Vivas, D. I., and Stenström, T. A. (2019). Transforming urban water governance through social (triple-loop) learning. *Environmental Policy and Governance*, 29(2): 144-154.

Laclau, E., and Mouffe, C. (1993). *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics* (London: Verso).

Lieberherr, E., and Ingold, K. (2019). Actors in Water Governance: Barriers and Bridges for Coordination, *Water*, 11(2): 326.

Mirnezami, S. J., and Bagheri, A. (2016). Evaluation of the water governance system in the process of protecting Iran's underground water resources, *Iran Water Resources Research*, 13(2), 32-55. (In Persian)

Molle, F. (2008). Nirvana Concepts, Narratives and Policy Models: Insights from the Water Sector, *Water Alternatives*, 1(1): 131-156

Molle, F., Mollinga, P., Wester, P. (2009). Hydraulic bureaucracies and the hydraulic mission: Flows of water, flows of power, *Water Alternatives*, 2(3): 23.

Mollinga, P. (2008). Water, politics and development: Framing a political sociology of water resources management, *Water Alternatives*, 1(1): 7-23.

- Norman, E.S., Cook, C., and Cohen, A. (2015). *Negotiating water governance: Why the politics of scale matters*. Farnham, UK: Ashgate Publishing Limited.
- Nowlan, L.B.K. (2010). *Practising Shared Water Governance in Canada: A Primer*, USB Program Water Governance.
- Office of Environment and Sustainable Development of Agriculture. (2013). *The set of regulations and measures*, Ministry of Jihad Agriculture, (In Persian)
- Pahl-Wostl, C. (2015). *Water governance in the face of global change: From understanding to transformation*, Springer P: 299.
- Pahl-wostl, C., Lebel, L., Knieper, C., and Nikitina, E. (2012). From applying panaceas to mastering complexity: Toward adaptive water governance in river basins, *Environmental Science and Policy*, 23(1): 24-34.
- Porter, J. (2002). *Sustainability and Good Governance: Monitoring Participation and Process as well as Outcomes*, Available at: <http://www.regional.org.au/au/soc/2002/4/porter.htm>
- Report of Islamic Council Research Center (2016). *Report number 5102518*.
- Rogers, P., and Hall, A.W. (2003). *Effective water governance*, Global Water Partnership Stockholm, Harvard University, School of Engineering and Applied Sciences.
- Roy, K.C., Tisdell, C.A. (1998). Good governance in sustainable development: The impact of institutions, *International Journal of Social Economics*, 25(6-7):
- Sadeghi Tehrani, A. (1998) Historical coexistence of order and program: interview with Ali Sadeghi Tehrani (unapproved first program), *Iran Farda Magazine*, 50:50-54. (In Persian)
- Suhardiman, D., Lebel, L., and Wong, T. (2017). Power and politics in water governance: Revisiting the role of collective action in the commons. In *Water governance and collective action: Multi-scale challenges*, Suhardiman, D.; Nicol, A. and Mapedza, E (Eds). pp. 9-20. Abingdon, UK: Routledge.
- Talebi Somaesarai, M. (2018). *Water governance in the last 50 years and its social and political effects on society (with a focus on the inter-basin water transfer project from the Karun tributary to the central plateau)*, Political sociology doctoral thesis, Allameh Tabatabai University. (In Persian)
- Talebi Somaesarai, M., Zareian, M.J., Farrokhnia, A, Rozbahani, R. (2020). The evolution of water planning and policy in the era before and after the Islamic revolution of Iran, *Quarterly Journal of Interdisciplinary Studies in Humanities*, 14(1): 151-178. (In Persian)
- Talebi Soumesarai, M., Zakai, M.S., Fazli, M., Jumapour, M. (2018). Sociology of a Crisis: Social Pathology of Water Crisis in Zayandeh Rood Watershed, *Quarterly Journal of Interdisciplinary Studies in Humanities*, 11(4): 133-165. (In Persian)
- Taylor K. S., Longboat, S., and Grafton, R.Q. (2019). Whose Rules? A Water Justice Critique of the OECD's 12 Principles on Water Governance, *Water*, 11(4): 809

Teisman, G.R., Buurn, M.V., Edelenbos, J., and Warner, J.F. (2013). Water Governance: Facing the Limits of Managerialism, Determinism, Water-Centricity, and Technocratic Problem-Solving, *International Journal of Water Governance*, 1(2): 1-11.

Tortajada, C. (2010). Water governance: Some critical issues, *International Journal of Water Resources Development*, 26(2): 297-307.

Vice President of Strategic Planning and Supervision (2014). *Report on the performance of the law of the fifth development plan in 2013*, Publications of the Program and Budget Organization. (In Persian)

Water Research Institute (2019). *Pathology report of the country's upstream programs and documents from the perspective of existing discrepancies that cause social challenges in the field of agricultural water*. Researcher Mahshid Talebi. (In Persian)

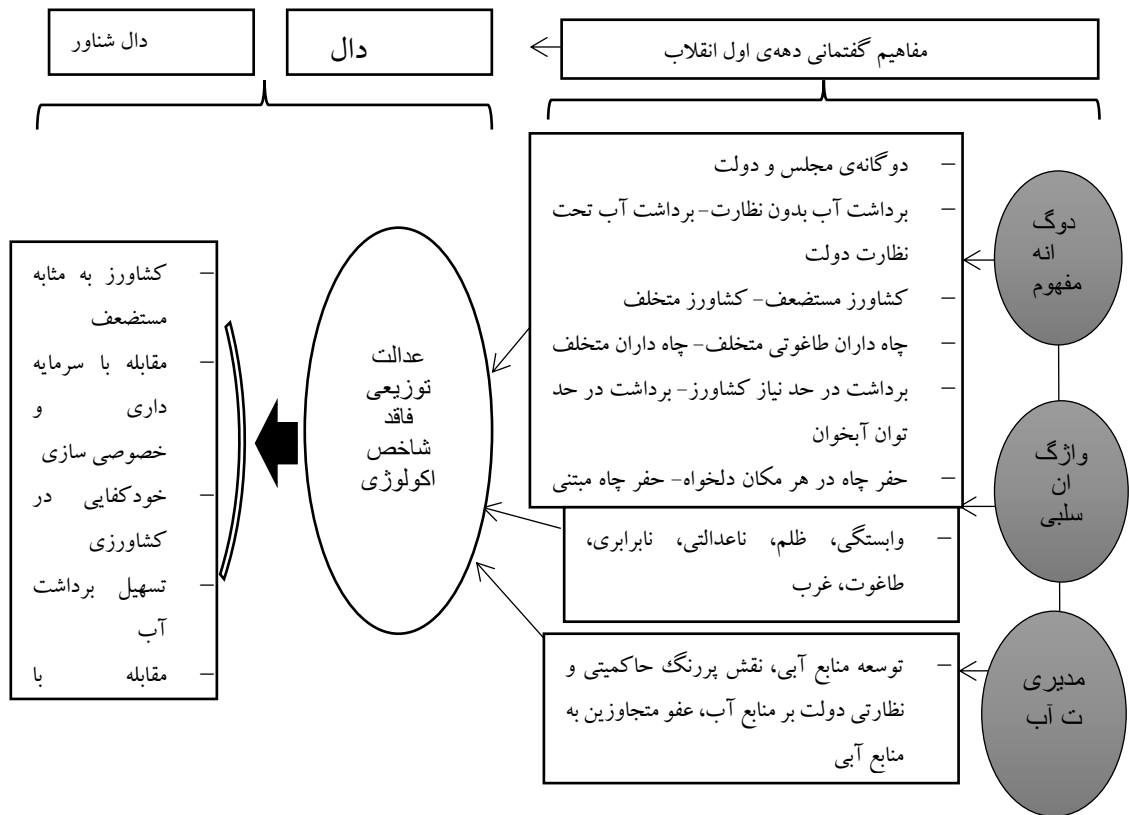
Water Research Institute (2020). *Report on the investigation of the process of water resources policy making among the policy makers (examination of the description of the deliberations of the parliament in the formulation of water laws)*. Researcher Mahshid Talebi. (In Persian)

Wilson, N.J., Harris, L.M, Joseph-Rear, A., Beaumont, J., and Satterfield, T. (2019). Water is medicine: Reimagining water security through Tr'ondëk Hwëch'in relationships to treated and traditional water sources in Yukon, Canada, *Water*, 11(3): 1-19.

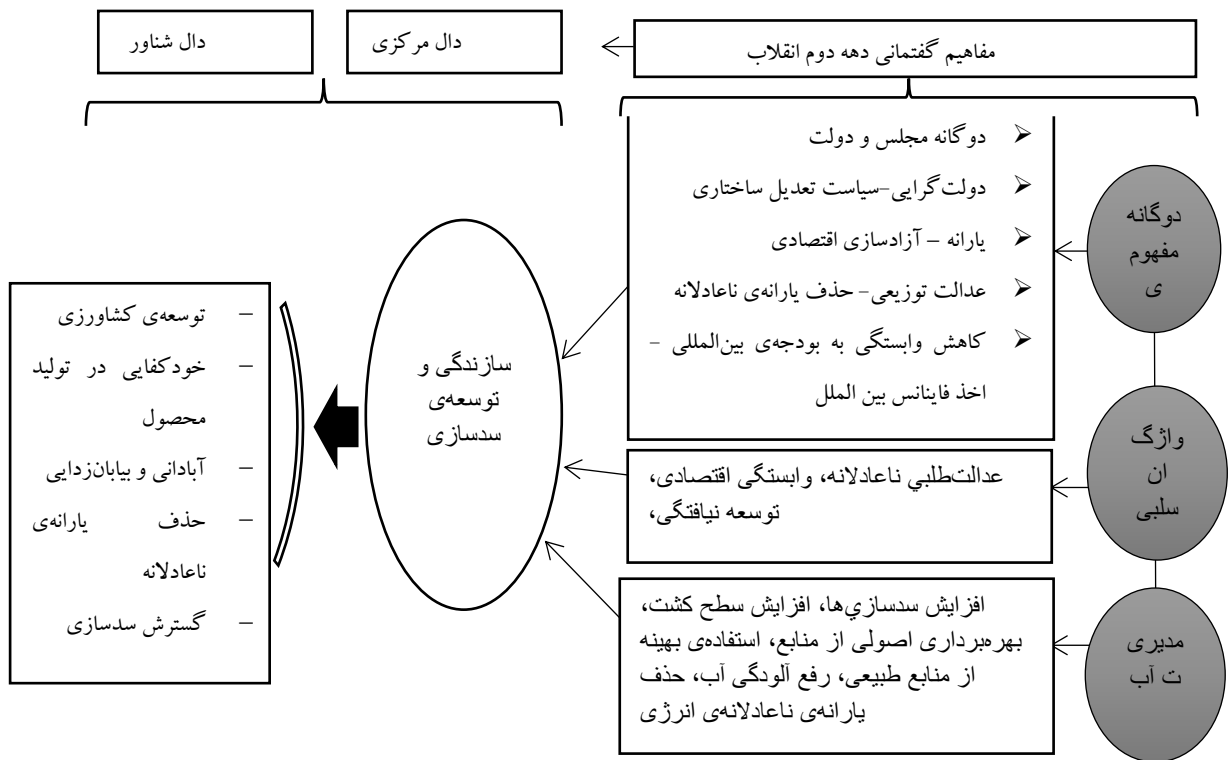
Yates J. S, and Harris, L. M. (2018). Hybrid regulatory landscapes: The human right to water, variegated neoliberal water governance and policy transfer in Cap Town, South Africa and Accra, Ghana, *World Development*, 110: 75-87.

Zwarteveen, M., Kemerink-Seyoum, J.S., Kooy, M., Evers, J., Guerrero, T.A., Batubana, B., Wesselink, A. (2017). Engaging with the politics of water governance, *Water*, 4(6): 1-9.

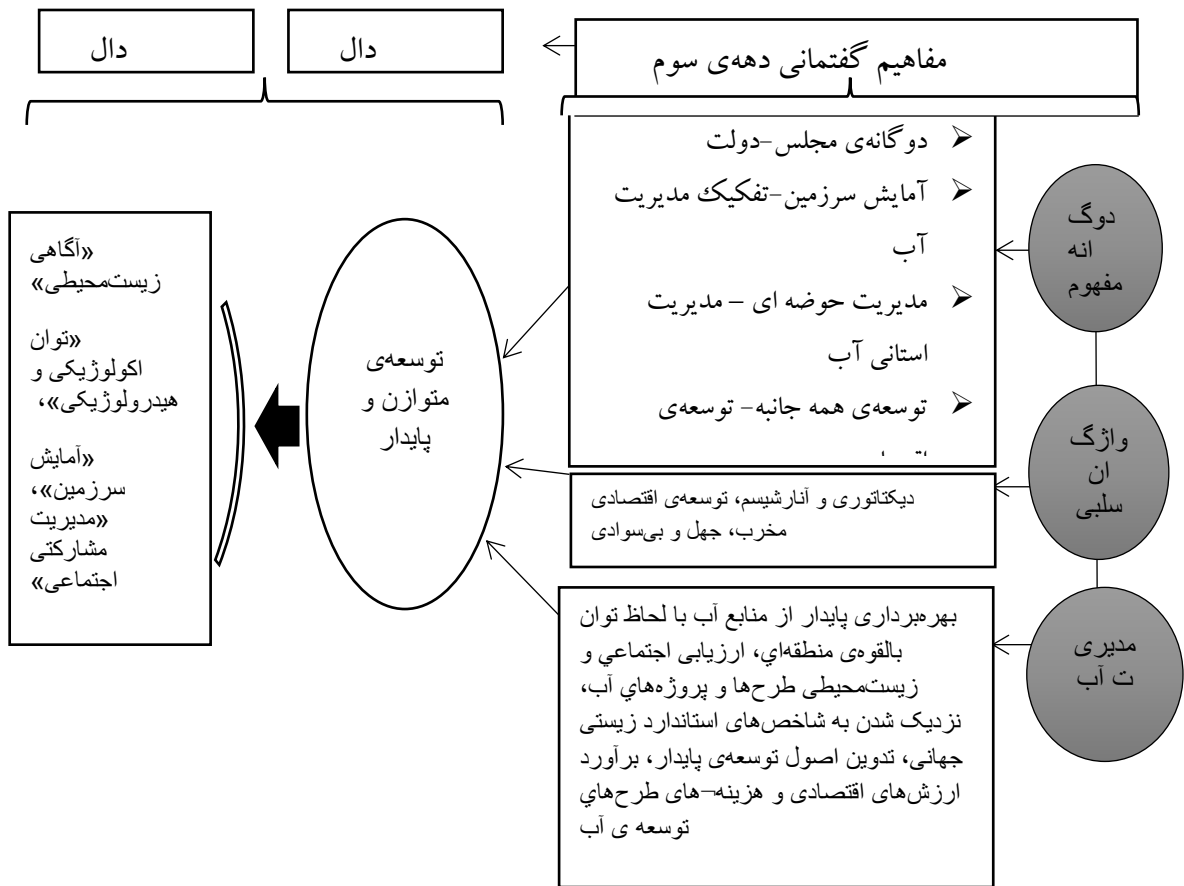
ضمایم



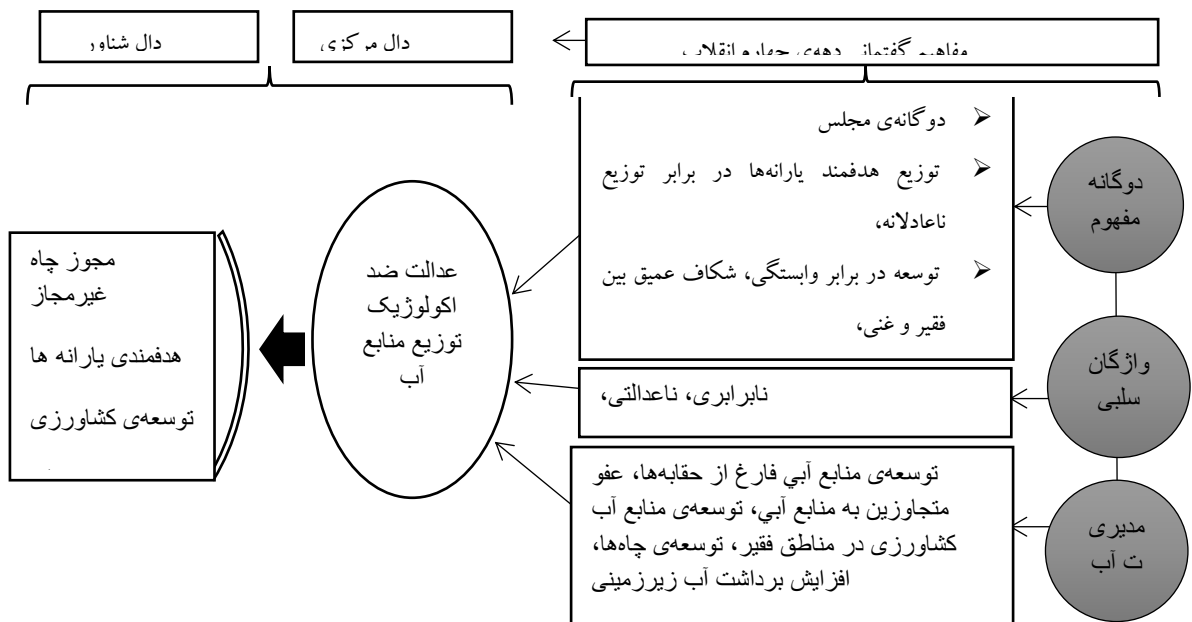
شکل ۱- الگوی حکمرانی آب در دهه‌ی اول انقلاب اسلامی ایران



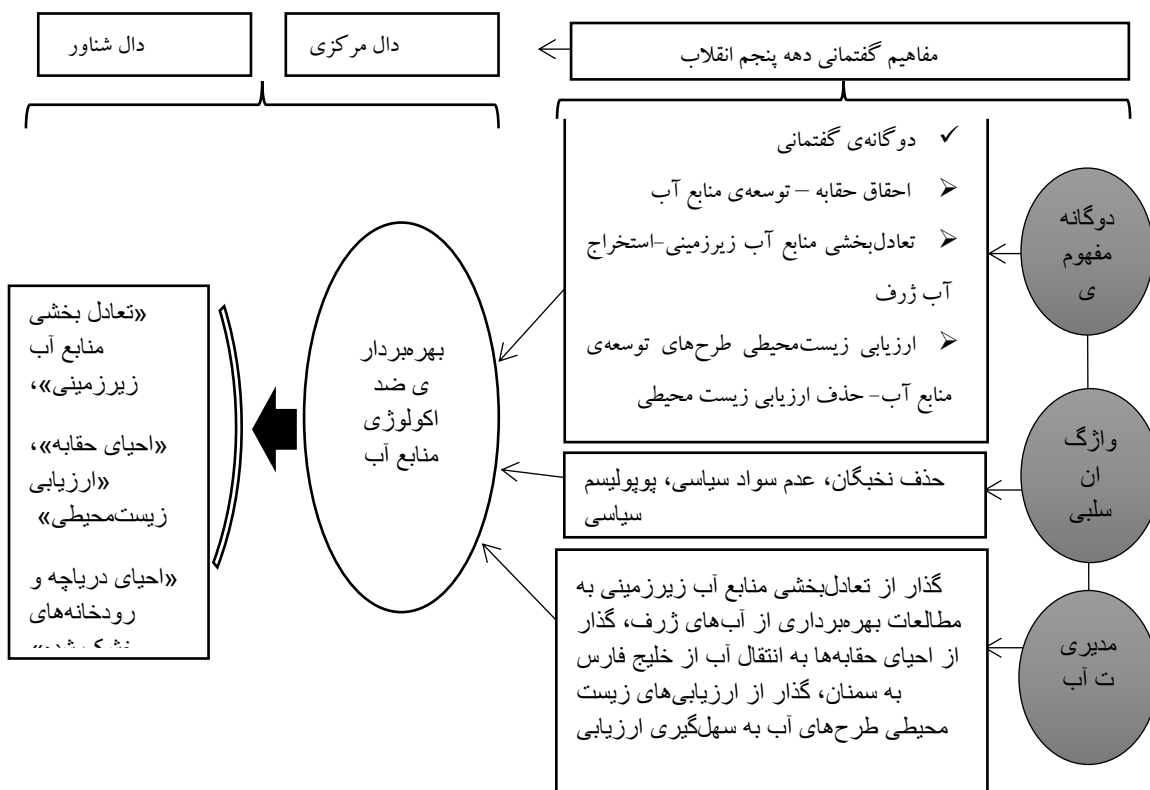
شکل ۲- الگوی حکمرانی آب در دهه‌ی دوم انقلاب اسلامی ایران



شکل ۳- الگوی حکمرانی آب در دهه‌ی سوم انقلاب اسلامی ایران



شکل ۴- الگوی حکمرانی آب در دهه‌ی چهارم انقلاب اسلامی ایران



شکل ۵- الگوی حکمرانی آب در دهه‌ی پنجم انقلاب اسلامی ایران

Evaluation and pathology of the dominant discourses on the country's water governance in the last five decades (From the perspective of policymaking and legislation)¹

Mahshid Talebi Somehsaraie², Amir Maleki³, Meysam askarian chayjan⁴

Received: 21/6/2024

Accepted: 1/10/2024

Abstract

Water governance is a controversial concept and rather than being based on the knowledge of the governance method, it is considered as an ideal model with specific and predefined indicators. Meanwhile, governance will result in the sustainability of water resources when it is defined and regulated according to the conditions. Because governance regulates the way of managing resources and it can vary according to the dominant discourse of each era. For this purpose, this article tried to achieve a historical understanding of water governance patterns in different periods after the Islamic Revolution of Iran by using the methodology of discourse analysis, and to examine its effect on water resources management. In the obtained results, five decades after the revolution have been divided into five periods of water governance, and political documents and texts and the description of the deliberations of the Islamic Council have been used to evaluate it. The results of the evaluation showed that what has determined the governance of water in Iran was not the governance that is proportional to the country's hydrological power, but rather the governance that emerged from the political and international discourse. As in the periods when the ruling discourse was based on justice and the support of the government in economic matters (more emphasis on left-wing policies), the facilitation of water resources extraction, especially underground water, has intensified. While the periods when the ruling discourse was based on structural adjustment and privatization policies (more emphasis on the right-wing economic liberalization policies), the development of surface water resources has been the dominant model of water governance. Also, in many cases, there has been alignment between the government and the parliament in setting policies and laws against the sustainability of water resources. In cases where inequality has been evident, the government has sought to protect water resources in contrast to patterns that facilitate the extraction of resources. This situation implies that water governance in Iran was not based on proportional governance, and as a result, the main goal of protecting water resources should be abandoned and the improvement of the governance structure in accordance with the capacity of each region should be considered.

Keywords: Water Governance, Discourse Analysis, Government, Islamic Council, Development Programs, Laws.

¹ This article is an excerpt from the Water Governance Project sponsored by the Academy of Sciences.

² (Corresponding Author): Assistant Professor, Department of Sociology, Faculty of Humanities, Islamic Azad University, Science and Research Branch. Email: Mahshid.talebi@srbiau.ac.ir

³ - Member of the Faculty of Social Sciences, Payam Noor University, Tehran, Iran.

⁴ - Master's student in Sociology, Department of Sociology, Faculty of Humanities, Islamic Azad University, Science and Research Branch.