

فصلنامه مطالعات سیاسی
سال سیزدهم، شماره ۵۰، زمستان ۱۳۹۹
صفحات: ۸۷-۱۰۹
تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۶/۱۱؛ تاریخ پذیرش نهایی: ۱۳۹۹/۸/۲۹
مقاله: پژوهشی

عوامل مؤثر بر ناکارآمدی سیاست منابع آب در ایران

انیس پورخسروانی* / محمد توحیدفام** / علی اکبر امینی*** / رضا جلالی****

چکیده

کاهش چشم‌گیر میزان و کیفیت ذخایر آب کشور طی مدت زمانی نه‌چندان طولانی از ناکارآمدی سیاست‌های آبی کشور حکایت دارد. به‌رغم واقعیت کاهش نزولات آسمانی، مشکل اصلی آب در ایران به سیاست‌های آبی و چگونگی سیاست‌گذاری در این حوزه بازمی‌گردد. نوشتار توصیفی - تحلیلی حاضر با هدف بررسی عوامل ناکارآمدی سیاست منابع آب در کشور انجام گرفته است و به‌دنبال یافتن پاسخ‌هایی مناسب برای دو پرسش به‌هم مرتبط است که «سیاست منابع آب کشور طی چهار دهه گذشته بر چه مبنایی استوار بوده است؟» و «دلایل اصلی ناکارآمدی این سیاست در چیست؟». پایه‌های نظری پژوهش را نیز انگاره‌های سیاست پژوهی و تأثیر آن‌ها بر فضای سیاست‌گذاری تشکیل می‌دهد. یافته‌های تحقیق نشان می‌دهند که سیاست منابع آب ایران طی چهار دهه گذشته بر محور پاسخ‌گویی به نیازهای کوتاه‌مدت و مقطعی با هدف توسعه کشور در بخش کشاورزی تدوین شده است و دلیل اصلی ناکارآمدی این سیاست را باید در فقدان حاکمیت رویکرد علمی در فرایند سیاست‌گذاری منابع آب کشور جستجو کرد.

کلیدواژه‌ها: سیاست منابع آب؛ سیاست‌گذاری؛ رویکرد علمی؛ مدیریت یکپارچه منابع آب..

* دانشجوی دکتری علوم سیاسی، گرایش سیاست‌گذاری عمومی، واحد تهران مرکز، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.
aniskhosravani1395@gmail.com

** دانشیار گروه علوم سیاسی، واحد تهران مرکز، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران (نویسنده مسؤل).
tohidfam_m@yahoo.com

*** استادیار گروه علوم سیاسی، واحد تهران مرکز، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.
aliakbaramini@yahoo.com

**** استادیار گروه روابط بین‌الملل، واحد تهران مرکز، تهران، ایران.
dr.rezajalali@yahoo.com

۱. بیان مسأله

مطالعه تاریخ و فرهنگ اقوام گوناگون نشان می‌دهد که مردم ضمن پاسداری از چیزهای بااهمیت، کم‌یاب و تأثیرگذار در زندگی رنگ تقدس نیز به آن‌ها می‌بخشیدند. تقدس آب در فرهنگ ایرانی نیز گویای کم‌یابی، سخت‌یابی و اهمیت این ماده حیاتی برای ایرانیان از زمان باستان تا به امروز بوده است. به‌ویژه آنکه تمدن ایرانی برخلاف بسیاری دیگر از تمدن‌های شناخته‌شده لزوماً در کنار رودهای بزرگ شکل نگرفته است. ایرانیان از گذشته‌های دور آب را با درایت و شگردهای منحصربه‌فرد از دل زمین بیرون می‌کشیدند. نیاکان ما ضمن استفاده بهینه از آب، مسؤولیت نگهداری و انتقال آن به نسل‌های بعدی را نیز متقبل می‌شدند و همچون جان خویش از آن نگهداری می‌کردند.

آب برای ایرانیان در طول تاریخ به اندازه‌ای حائز اهمیت بوده است که ویرانی قنات‌ها، چاه‌ها و دیگر تأسیسات آبی یکی از راهکنش‌های نظامی معمول نیروهای متجاوز برای ضربه‌زدن به حکومت‌ها و مردمان این سرزمین به‌شمار می‌آمد. دعای مشهور کورش بزرگ برای ملت خویش جهت در امان ماندن از خشک‌سالی (در کنار دشمن و دروغ) نیز نشانه‌ای دیگر از اهمیت ویژه آب نزد ایرانیان است. شواهد مذکور همچنین نمایان‌گر آن است که دسترسی ایرانیان به آب همیشه با سختی همراه بوده است. به‌همین دلیل علاوه بر به‌دست آوردن آب، چگونگی حفظ و نگهداری از آن نیز از گذشته‌های دور یکی از دغدغه‌های پیش روی ایرانیان بوده است.

پذیرش آب به‌مثابه مایه حیات و یکی از عوامل اساسی توسعه کشور با این پیامد همراه خواهد بود که بهره‌گیری از این منبع حیاتی با مسایل گوناگون اقتصادی، اجتماعی، زیست‌محیطی و حتی فرهنگی درهم آمیخته است. از این رو سیاست‌گذاری برای آب نیز از اهمیت ویژه و حساسیت‌های چندوجهی برخوردار می‌باشد که نیازمند نگاهی علمی‌تر، دقیق‌تر و اصولی‌تر است. به‌ویژه آنکه با مقایسه وضعیت کنونی کشور از نظر میزان مصرف آب با شرایط اوایل انقلاب، مشخص می‌شود که هر ساله بر تعداد مصرف‌کنندگان آب افزوده شده و این درحالی است که نزولات آسمانی به‌عنوان منبع اصلی تأمین آب شرب در کشور با شیب تقریباً یکنواختی رو به کاهش بوده است.

اگرچه خشکسالی‌های پی‌درپی و افزایش جمعیت و گروه‌های مصرف‌کننده آب نیز در سوق‌دادن کشور به‌سوی تنش آبی نقش داشته‌اند، اما مشکل اساسی را باید در حکمرانی نامطلوب آب و سیاست‌گذاری‌های نادرست در حوزه تولید، تخصیص و حفاظت از منابع آب

جستجو کرد. بر این پایه، مقاله حاضر به دنبال یافتن پاسخ‌هایی مناسب برای دو پرسش به هم مرتبط است: «سیاست منابع آبی کشور طی چهار دهه گذشته بر چه مبنایی استوار بوده است؟» و «دلایل اصلی ناکارآمدی این سیاست در چیست؟» مقاله حاضر از نوع کیفی (توصیفی-تحلیلی) بوده و با استفاده از روش‌شناسی استنتاجی انجام پذیرفته است. پایه‌های نظری پژوهش را نیز انگاره‌های سیاست پژوهی و تأثیر آن‌ها بر فضای سیاست‌گذاری تشکیل می‌دهد.

۲. مبانی نظری پژوهش

سیاست‌گذاری یا طراحی سازوکار به معنای ایجاد فضایی برای حرکت عوامل اقتصادی و اجتماعی به سمت وضعیت مطلوب از منظر سیاست‌گذار است. سیاست‌گذاری فرایندی چند مرحله‌ای به شمار می‌آید و «تصمیم» جایگاه ویژه‌ای در آن دارد. در خصوص سیاست و حکمرانی خوب بحث‌های زیادی انجام گرفته است. از جمله اینکه «سیاست خوب سیاستی است که از سوی جامعه پذیرفته شود و شهروندان و گروه‌های ذی‌نفع این احساس را داشته باشند که این سیاست‌ها منعکس‌کننده ارزش‌های مهم آن‌ها همچون انصاف، عدالت و برابری و سازگاری است» (قلی‌پور، ۱۳۸۹: ۴۷). علاوه بر این، راه‌حل‌های ارائه‌شده از سوی یک سیاست خوب برای رفع مشکلات جامعه باید از نظر فنی و عملی با معیارهای علمی پذیرفته‌شده هم‌خوانی داشته باشد (Independent Group, 2019: 167). در حقیقت، ترکیب این مؤلفه‌ها شامل تجزیه و تحلیل روند و محتوای سیاست‌گذاری است که در علم سیاست از آن با عنوان مطالعات سیاست یا سیاست پژوهشی یاد می‌شود (Ascher, 1986: 365-366).

سیاست پژوهی آمیزه‌ای از علم، فن و هنر است. علم شامل مجموعه‌ای از نظریه‌ها، مفاهیم و اصول روش‌شناسی می‌شود. فن مجموعه‌ای از شگردهای کارآمد، قواعد تجربی و سرانگشتی و شیوه‌های عملیاتی استاندارد را دربرمی‌گیرد. هنر نیز به آهنگ، سبک و شیوه کار فرد اشاره دارد (ماژرزاک، ۱۳۹۴: ۴۱). از این چشم‌انداز، سیاست پژوهی فرایند انجام پژوهش در باب مسایل اجتماعی حائز اهمیت یا تحلیل موضوع‌های اجتماعی مهم با هدف ارائه توصیه‌های معطوف به عمل به سیاست‌گذاران برای حل مسأله است. این واقعیت که یافته‌های پژوهش تنها یکی از ورودی‌های فراوان نظام سیاست‌گذاری محسوب می‌شود، نخستین بعد سپهر سیاست پژوهی به شمار می‌آید. برخی دیگر از این منابع شامل دیدگاه‌ها و خواسته‌های رأی‌دهندگان،

توصیه‌نامه‌ها، بده‌بستان‌های همکاران و سرپرستان، نظر کارکنان، سیاست‌های موجود و سوگیری‌های شناختی می‌شود.

در این میان اگر خواسته‌های اجزای تشکیل‌دهنده نظام سیاست‌گذاری در تضاد مستقیم با توصیه‌های پژوهش قرار بگیرد به‌طور معمول آنچه نادیده انگاشته می‌شود، توصیه‌های پژوهش است. سرانجام آنجاکه مصلحت‌های زیادی وجود دارد و نمی‌توان همه آن‌ها را تحقق بخشید و بنابراین سیاست‌گذاران ناگزیر همواره دست به اولویت‌بندی این مصلحت‌ها می‌زنند. از این رو پژوهش‌گر باید توانایی توجیه سیاست‌گذاران برای پذیرش سودمندی اقدام توصیه‌شده در مقایسه با سایر اقدام‌های ممکن را داشته باشد. دومین بعد سپهر سیاست پژوهی به ویژگی انباشتی شکل‌گیری سیاست‌ها بازمی‌گردد. سیاست به یکباره شکل نمی‌گیرد و درک این واقعیت از سوی پژوهش‌گران و سیاست‌گذاران به این معنی است که علوم اجتماعی نوشدارویی برای همه مسایل اجتماعی تجویز نمی‌کند، بلکه می‌تواند اطلاعات ارزشمندی در جهت پیش‌گیری از وقوع مسایل اجتماعی خاص فراهم آورد. آخرین بعد از سیاست پژوهشی این است که فرایند اتخاذ سیاست‌ها به‌اندازه خود مسایل اجتماعی پیچیده هستند. پیچیدگی فرایند سیاست‌گذاری از این جهت است که بازیگران متعددی در سطوح گوناگون سیاست‌گذاری عمل می‌کنند و بی‌شمار سازوکار سیاسی و پیامدهای خواسته و ناخواسته فراوانی در این میان ایفای نقش دارند(قلی‌پور، ۱۳۸۹: ۴۱).

برای آنکه سیاست پژوهی پیشنهادهای مفید با قابلیت اجرا ارایه دهد، لازم است در فرآیند تحلیل به‌منظور ارایه نتایج کاربردی به درک عرصه سیاسی نایل آید، چرا که سیاست‌ها به سپهر سیاسی ارایه می‌شوند. فرآیندهای سیاست پژوهی عبارتند از زمینه‌سازی، مفهوم‌سازی، تحلیل فنی، تحلیل پیشنهادها و توصیه‌ها، ارتباطات و انتقال نتایج به سیاست‌گذاران. برای آنکه فرایند پیاده‌سازی سیاست‌ها موفقیت‌آمیز باشد، گذار از این پنج مرحله ضروری است. اطلاعات مقدماتی در مورد مشکل اجتماعی و محیط سیاسی-اجتماعی باید گردآوری شوند، شیوه بررسی باید طراحی و اجرا شود، پیشنهادها به‌لحاظ عملی مورد بررسی قرار گیرند و در صورت لزوم تغییر یابند و نتایج پژوهش بایستی به‌درستی در اختیار افراد گذارده شوند (امیری و همکاران، ۱۳۹۶: ۱۴۶؛ رستمی و همکاران، ۱۳۹۵: ۱۴۸).

در عین حال، سیاست پژوهی حائز ویژگی‌هایی است که آن‌را از سایر انواع فعالیت پژوهشی متمایز می‌سازد. این ویژگی‌ها عبارت هستند از چند بعدی بودن محور پژوهش، اعمال رویکرد

تجربی استقرایی در پژوهش، گنجاندن صریح ارزش‌ها در فرایند پژوهش، پاسخ‌گوی بهره‌برداران، پژوهشی بودن و تمرکز بر متغیرهای انعطاف‌پذیر که در رابطه با موضوع مقاله حاضر یعنی سیاست‌گذاری منابع آب کشور برپایه اصول سیاست پژوهشی باید مورد لحاظ قرار گیرند. در حقیقت هر اندازه سیاست‌گذاری از این اصول فاصله بگیرد، نسبت آن نیز با سیاست پژوهشی و کاربرد رویکردهای علمی در حکمرانی کاهش می‌یابد.

۳. پیشینه تحقیق

با اینکه تا به امروز هیچ پژوهش مستقیمی با موضوع شناسایی ضعف‌های حکمرانی آب در کشور و آسیب‌های چندبعدی ناشی از آن انجام نپذیرفته است، اما آثار علمی چندی نزدیک به موضوع مقاله حاضر وجود دارند که در این نوشتار از یافته‌ها و نتایج آن‌ها استفاده شده است. در زیر به یافته‌های مهمترین این پژوهش‌ها به اختصار اشاره شده است.

اسلامی و رحیمی (۱۳۹۸) در مقاله «سیاست‌گذاری و بحران آب در ایران» بر این دیدگاه هستند که بحران آب در سیاست‌گذاری کلان کشور جایگاه مناسبی نداشته و این امر باعث عدم برنامه‌ریزی مشخص و جامع‌نگر برای مواجهه با بحران شده است و برنامه‌های موجود نیز به علت بخشی‌بودن و عدم هماهنگی نهادها و سازمان‌های متولی امر آب به سرانجام مناسبی نرسیده‌اند.

رضاییان و رضاییان (۱۳۹۵) در مقاله‌ای با عنوان «آینده پژوهی بحران آب در ایران به روش سناریوپردازی»، ایران را به مثابه کشوری با تنش‌های آبی فراوان با دورنمایی نگران‌کننده به تصویر می‌کشند. به عقیده نویسندگان، چالش‌های آبی ایران به ویژه در استان‌های شرقی و مرکزی در صورت فقدان حکمرانی مطلوب و برنامه‌ریزی صحیح برای آینده به بحران‌های زیست‌محیطی، سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و حتی نظامی-امنیتی در داخل و خارج از مرزهای سیاسی منجر خواهد شد.

نصرآبادی (۱۳۹۴) در مقاله «شواهد زیست محیطی بحران آب ایران و برخی راه‌حل‌ها» به این نتیجه رسیده است که عامل اصلی بحران آب در ایران به ضعف برنامه‌ریزی مدیران حوزه منابع آبی کشور بازمی‌گردد. از دیدگاه نویسندگان، سیاست‌گذاران حوزه آبی کشور علاوه بر کوتاه‌بینی، نگاه بخشی و تک بعدی بر نشانه‌های بحران به جای خود بحران تمرکز دارند. وجود ساختار

مدیریتی انفعالی به جای مدیریت فعالانه و پیش‌گیرانه نیز در شکل‌گیری و تداوم بحران آبی در کشور مؤثر بوده است.

عاقبت‌بخیر و همکاران (۱۳۹۳) با انتشار مقاله‌ای با نام «آب مجازی، ضرورت تغییر نگرش در مدیریت منابع آب» بر ضرورت تغییر نگرش در مدیریت منابع آب تأکید داشته‌اند. در این پژوهش با توجه به بحران آب در جهان و افزایش جمعیت، موضوع آب مجازی مطرح شده است که از دیدگاه نویسندگان می‌تواند به‌عنوان بخشی از راه‌حل این مشکل به مدیران و برنامه‌ریزان عرصه کلان آب کمک نماید.

آگاه و حسنی‌سعدی (۱۳۹۳)، در کتاب «حقوق آب در فلات ایران در بستر تحولات اقتصادی و اجتماعی» به بررسی حقوق و قوانین آب در ایران و نحوه عملکرد مجریان و سیاست‌گذاران این بخش طی دوران‌های تاریخی گوناگون پرداخته‌اند. نویسندگان به این نتیجه رسیده‌اند از آنجاکه نظام‌های بهره‌برداری آب در فلات مرکزی ایران دارای ابعاد تاریخی، فرهنگی، اقتصادی، اجتماعی و فنی بوده است، رفع چالش‌های امروز آب در کشور نیز نیازمند اتخاذ رویکردی چندوجهی و برنامه‌ریزی مشارکتی و میان‌بخشی است.

۴. شکل‌گیری حکمرانی آب پس از انقلاب اسلامی

هر دولتی عبارت از نوعی جامعه است و هر جامعه‌ای به این منظور که سودی به اعضای خود برساند، تأسیس شده است. زیرا که فعالیت افراد بشر همواره به این قصد صورت می‌گیرد که آنچه را متضمن خیر و صلاح آن‌ها است، به‌دست آورند. اما اگر غرض نهایی جوامع، تحصیل خیر و صلاح باشد، غرض دولت یا جامعه سیاسی عبارت است از تحصیل بزرگ‌ترین خیرها در عالی‌ترین صورت آن‌ها برای اعضای جامعه سیاسی.

در بحث سیاست‌گذاری مهمترین اصل، فایده‌مندی برای عموم افراد جامعه با اتخاذ تصمیم‌های به‌جا و کارآمد است. چارچوب سیاست‌گذاری را اصولی مانند اینکه چه کسانی تصمیم می‌گیرند، چرا تصمیم می‌گیرند و چه تصمیم‌هایی اتخاذ می‌کنند، تشکیل می‌دهد. از این رو موضوع مقاله نیز به‌لحاظ شکلی ذیل این اصول پیگیری شده است. پس از پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷، گستره جدیدی از اشخاص با افکار، اهداف، ارزش‌ها و آرمان‌های جدید از طبقات گوناگون جامعه وارد عرصه حکومت و سیاست شدند که اکثر آن‌ها از تجربه و آگاهی لازم برای ورود به عرصه سیاست بر خوردار نبودند. از این رو، سیاست‌هایی که به‌واسطه این

گروه جدید از نخبگان برای مسایل جامعه طرح‌ریزی می‌شود، خواه و ناخواه دارای نواقص فراوانی بود.

سیاست‌هایی نیز که در آن بازه زمانی برای اداره و مدیریت منابع پراهمیتی همچون ذخایر آب تدوین می‌شد از این قاعده مستثنی نبود. اکثر این سیاست‌ها تحت تأثیر نیازهای مقطعی و بدون لحاظ نمودن واقعیت‌های مسایل آب کشور و تا حد زیادی به دور از هرگونه آینده‌نگری اتخاذ می‌شد. در حقیقت، اثربخشی پایین و پیامدهای زیست‌محیطی و اجتماعی ناگوار دو ویژگی چنین سیاست‌هایی به‌شمار می‌آیند. در بحث چگونگی شکل‌گیری سیاست منابع آب کشور پس از انقلاب باید هم وضعیت داخلی کشور تحت تأثیر نابسامانی‌های ناشی از شرایط انقلابی، جنگ تحمیلی، تحریم‌ها و مشکلات اقتصادی را مد نظر قرار داد و هم به برتری اندیشه‌هایی اشاره داشت که توسعه کشور را در گرو خودکفایی به‌ویژه در زمینه محصولات کشاورزی می‌دانستند. با توجه به این شرایط، سیاست منابع آب کشور بدون رعایت استلزامات علمی که فی‌نفسه اجازه ازدیاد برداشت از منابع آب به‌ویژه آب‌های زیرزمینی را می‌داد، طرح‌ریزی می‌شد.

انتظار می‌رفت که با فاصله‌گرفتن از روزهای انقلاب و جنگ، سیاست منابع کشور بیشتر از گذشته حول محور پژوهش‌های علمی تدوین شود و بهره‌وری آب به‌ویژه در بخش کشاورزی ارتقا یابد، اما در عمل این اتفاق رخ نداده است. عمده دلیل این وضعیت را می‌توان در فقدان رویکرد مبتنی بر به رسمیت شناختن لزوم حکمرانی مطلوب آب در کشور جستجو کرد. حکمرانی آب مشتمل بر تصمیمات پیچیده و درهم‌تنیده درباره آب است. حکمرانی در درجه نخست یک فرایند سیاسی و برعهده دولت‌های ملی است تا بکوشند تا با دخالت و مشارکت شهروندان، وضعیت زندگی و رفاه مردمان را بهبود بخشند (Le Blanc, 2020: 6). در این میان، نهادهای بین‌المللی می‌توانند با مشورت‌دادن و کمک‌های توسعه‌ای از چنین رویکردی پشتیبانی کنند، اما در نهایت تصمیم درباره سیاست‌ها، قوانین، ساختار نهادی، مشوق‌ها و ظرفیت‌سازی باید به دست مراجع ملی و محلی اتخاذ شود.

گفتمان جدید آب، مدیریت پایدار آب را از مهم‌ترین رکن‌های توسعه اجتماعی و اقتصادی می‌داند. تحقق مدیریت پایدار آب نیازمند تغییرات ساختاری در چارچوب‌های ملی، حقوقی و نهادی، متناسب با اقتضات پایداری است. به بیان دیگر، فقدان چارچوب حقوقی و سیاستی

جامع، مانع ارتقای وضع موجود خواهد بود. چارچوب‌های حقوقی و سیاستی قواعد بازی را تعیین می‌کنند و ذی‌نفعان را در مسیر ارتقای مدیریت آب قرار می‌دهند.

۵. چالش‌ها و ضرورت‌های حکمرانی آب پس از انقلاب اسلامی

نگرانی‌های جهانی در مورد آب و تغییر اقلیم، آب را به یک مسأله بسیار مهم تبدیل ساخته است. به طوری که یکی از دغدغه‌های اصلی کشورها به‌ویژه آن‌هایی که در مناطق کم‌آب با شرایط اقلیمی خشک قرار دارند، موضوع تأمین آب، استفاده بهینه از آن و جلوگیری از هدر رفتن آن است. بر پایه پژوهش‌های جهانی به‌ویژه آن‌هایی که از سوی نهادها و آژانس‌های زیرمجموعه ملل متحد نیز انجام شده‌اند تا سال ۲۰۵۰ بین ۴٫۸ تا ۵٫۷ میلیارد نفر از مردم جهان شامل اغلب ساکنان خاورمیانه و آفریقا، بحران و کمبود شدید آب را تجربه خواهند کرد (UN Water, 2019: 2). ارائه این داده‌ها تنها برای هشدار نیست، بلکه گویای واقعیتی است که نیاز به تأمل بیشتر سیاست‌گذاران کشورهای واقع در این محدوده را گوشزد می‌کند. تا آنجا که به ایران مربوط می‌شود، عدم کارایی سیاست‌های آبی گذشته نیاز به بازنگری در رویکرد حکمرانی آب در کشور را ضروری می‌سازد. اگر سیاست‌های گذشته از این چشم‌انداز نگرینسته نشوند، بحران سیاست‌گذاری آب خطرناک‌تر از خود بحران آب نمایان خواهد شد.

بحران آب زمانی ظهور می‌یابد که توزان کمی و کیفی بین میزان منابع و مصرف آب به‌ضرر منابع تغییر یابد. بحران آب در ایران از یک‌سو به ضعف مدیریت منابع آب بازمی‌گردد که به توزیع غیرعادلانه آن بین بخش‌های گوناگون مصرف‌کننده و در نتیجه بروز مناقشه بین گروه‌های ذی‌نفع منجر می‌شود. این بحران از سوی دیگر تحت‌تأثیر شرایط اقلیمی از جمله تغییر اقلیم و خشکسالی‌های پی‌درپی که موجب کاهش آب سفره‌های زیر زمینی شده است، قرار دارد. ایران در طول سده‌های گذشته همواره با مشکل کم‌آبی و میزان اندک نزولات آسمانی مواجه بوده است و بنابراین خشکسالی مسأله تازه‌ای نیست. دلیل اصلی بحران امروز آب در کشور به ضعف سیاست‌های آبی که از یک‌طرف فاقد توان برنامه‌ریزی برای مواجهه با تغییرات اقلیمی است و از طرف دیگر نمی‌تواند روش درست مدیریت منابع آبی را با توجه به مقدار منابع موجود در هر منطقه انتخاب و پیاده‌سازی نماید، بازمی‌گردد. در ادامه، مهم‌ترین عوامل تأثیرگذار بر ناکارآمدی سیاست منابع آب کشور شناسایی و تشریح شده‌اند.

۵-۱. رویکرد علمی حلقه مفقوده سیاست منابع آب کشور

منظور از علم در اینجا، مجموعه قواعد دست‌کم به‌طور موقت مورد تأیید، تثبیت‌شده و آزموده‌شده با قابلیت پیاده‌سازی است. علم برای بسیاری از مسایل و مشکلات بشری راه‌حل دارد، چراکه زادگاه، خواستگاه و بستر علم در نیازها و پرسشهای بشر ریشه دارد. به همین جهت، استفاده از علم و دستاوردهای آن برای حل مسایل گوناگون جامعه بهترین پشتوانه برای سیاست‌گذاری‌ها و تصمیم‌گیری‌ها به‌شمار می‌آید. آب نیز به‌دلیل اهمیتی که برای ادامه روند حیات جامعه و توسعه کشور دارد از موارد مهمی است که سیاست‌گذاری برای آن باید بر اساس دستاوردهای علمی صورت گیرد تا نتایج قابل‌قبول و تأثیرگذاری داشته باشد. در زیر برخی از نشانه‌ها و عواملی که بر غیرعلمی بودن سیاست منابع آب کشور دلالت دارند، به‌تصوری کشیده شده‌اند.

۵-۱-۱. سیاست کشاورزی: در اقتصاد مبتنی بر کشاورزی که در بیشتر کشورهای در حال توسعه رایج است، لزوم طرح‌ریزی و برنامه‌ریزی همه‌جانبه به‌منظور استفاده بهینه از منابع آب برای تولید محصول ضروری است. تقاضای آب کشاورزی در ایران روز به روز در حال افزایش است و عرضه آن به‌دلیل قرار گرفتن ایران در کمربند خشک و نیمه‌خشک محدود است. به‌همین جهت این ماده حیاتی در ایران یکی از مهم‌ترین ارکان توسعه به‌شمار می‌آید که توسعه سایر بخش‌ها در گرو بهره‌برداری پایدار از آن است (سرگزی و قویدل، ۱۳۹۶: ۲۷). از این رو با توجه به اینکه بخش کشاورزی با سهم ۹۵ درصد (باشگاه خبرنگاران، ۵ فروردین ۱۳۹۸) بزرگترین مصرف‌کننده آب محسوب می‌شود، ارایه شیوه‌های جامع مدیریت منابع آب و تدوین سیاست‌های صحیح در این زمینه کاملاً لازم و ضروری است (سیدان و قدمی، ۱۳۸۵: ۲۲۸).

یکی از این رویکردهای صحیح، آگاه‌سازی کشاورزان از طریق اجرای سیاست‌های فرهنگی جهت فاصله‌گرفتن از کشاورزی به شیوه سنتی است. هنوز در مناطقی از ایران که با مشکل جدی کمبود آب روبه‌رو است، کشاورزی‌های سنتی مبتنی بر مصرف غیربهینه آب همچنان به قوت خود باقی است و این مسأله نه‌تنها جای تأسف دارد، بلکه نشانه ضعف سیاست‌های آبی برای برخورد علمی و صحیح با این روند است. یکی از مؤثرترین راه‌کارهای مقابله با بحران آب و افزایش کمی و کیفی تولیدات در بخش کشاورزی، توجه جدی به بهره‌وری آب کشاورزی و ارتقای آن با اعمال روش‌ها و سیاست‌های حکیمانه و کارآمد است (Damania, 2020: 27). بر

این پایه، شیوه کشاورزی در بسیاری از مناطق ایران باید تغییر کند و دولت با سیاست‌ها و برنامه‌های خود مسئولیت جایگزینی شیوه‌های جدید را برعهده گیرد. تغییر نوع محصولات کشاورزی و پیاده‌سازی شیوه‌های علمی و امروزی در قدم اول نیازمند تغییر در طرز فکر کشاورز است.

۵-۱-۲. سیاست گسترش صنایع بدون لحاظ شرایط آبی: برپایه تفکر غالب در کشور، استقرار صنایع در مناطق گوناگون ضمن آنکه باعث ایجاد اشتغال جدید شده و آمار بیکاری را کاهش می‌دهد، همراه خود نوعی پرستیژ که نشانه توسعه یافتگی است را نیز برای آن مناطق به‌ارمغان می‌آورد. از این چشم‌انداز، گسترش صنایع سیاستی بسیار ستودنی محسوب شده و بانیان آن به‌شدت محترم شمره شده و تشویق می‌شوند. اما زمانی که به عمق و حقیقت این سیاست نگاهی انداخته می‌شود، تبعات منفی آن به روشنی نمایان می‌گردد. به‌ویژه اینکه حضور بسیاری از صنایع در مناطق بدون در نظر گرفتن تناسب و سنخیت آن صنعت با شرایط و وضعیت آبی آن مناطق بوده است.

این فاجعه هنگامی بیشتر نمود می‌یابد که این سیاست به‌واسطه تلاش و نفوذ عده‌ای که در پی نامی و نانی بوده‌اند صورت گرفته است. آنچه بسیار ناراحت‌کننده است، جای خالی هماهنگی و تبادل نظر بین نهادهای ذی‌ربط و ذی‌نفع همچون وزارت نیرو، وزارت جهاد کشاورزی، وزارت صنعت، معدن و تجارت و سازمان حفاظت محیط زیست در خصوص احداث یا عدم احداث صنایع در مناطق گوناگون کشور است.

۵-۱-۳. هماهنگی سیاست افزایش جمعیت با میزان تولید آب: افزایش جمعیت در بسیاری از پژوهش‌های علمی به‌عنوان یکی از عوامل مهم شکل‌گیری بحران آب در جهان معرفی شده است (Klerk et al., 2020: 8). عامل افزایش جمعیت در کشور ما نیز مهم‌ترین عامل کاهش سرانه آب تجدیدپذیر در طول دهه‌های گذشته بوده است (خبرگزاری مهر، ۸ مرداد ۱۳۹۶). در این شرایط، برنامه‌ریزی برای رشد جمعیت کشور که برنامه چشم‌انداز ۱۴۰۴ نیز بر آن تأکید دارد، بدون تلاش در زمینه تولید آب بیشتر برای رفع نیازهای جمعیت کنونی و آینده غیر قابل قبول است. در حقیقت، سیاست حکیمانه افزایش جمعیت کشور را باید با تکیه بر نتایج پژوهش‌های علمی مبنی بر وجود رابطه مستقیم میان افزایش جمعیت و کاهش منابع آب پیاده نمود.

۴-۱-۵. باید و نبایدهای سیاست سدسازی در کشور: با همه ایرادها و انتقادهایی که بسیاری از اندیشمندان و نهادها به سیاست سدسازی در کشور وارد می‌کنند، این سیاست همچنان از سوی دولت دنبال می‌شود. اصرار بر تداوم سیاست سدسازی جای تأمل دارد، زیرا ارزیابی علمی نتایج یکی از اصول پایه‌ای سیاست‌گذاری است تا میزان مطلوبیت و شدت خسارت‌های احتمالی آن برای تصمیم‌ساز مشخص شود. در خصوص سیاست سدسازی در ایران نیز بحث بر سر این است که چرا بدون ارزیابی تطبیقی سدهای احداث‌شده و بررسی مشکلات عدیده‌ای که این سدها در کشور ایجاد نموده‌اند، روند سدسازی همچنان با سرعت ادامه دارد و کمی تأمل بر ساخته‌ها و اثرات آن‌ها صورت نمی‌گیرد.

بدون ارزیابی علمی، مشخص نخواهد شد که آیا نحوه تصمیم‌گیری و اجرای سدسازی در کشور با انگیزه‌های صحیح و برپایه برنامه‌ها و مطالعات کافی، استلزامات توسعه پایدار و توجه به کلیه گزینه‌های جایگزین صورت می‌گیرد یا خیر. به‌ویژه آنکه این سیاست اثرات اجتماعی، زیست‌محیطی و اقتصادی بسیاری با خود داشته و هر سه این حوزه‌ها صدمات جبران‌ناپذیری از آن دریافت کرده‌اند. این در حالی است که تاکنون مطالعه‌ای جامع در خصوص نقش سدسازی در توسعه مناطق ایران صورت نگرفته و صرفاً گمانه‌زنی‌هایی در مورد نقش مخرب آن‌ها انجام شده است (وصال و تجریشی، ۱۳۹۸: ۲۴۸).

۵-۱-۵. سیاست انتقال آب در حوزه‌های داخلی و مشکلات آن: یکی از سیاست‌هایی که برای حل مشکل کمبود آب مناطق کم‌آب در دستور کار سیاست‌گذاران قرار گرفته و طی چند سال گذشته به‌شدت بر آن تأکید شده است، طرح‌های انتقال آب بین حوضه‌های آبریز گوناگون به‌ویژه از زاگرس به استان‌های کویری است. در نگاه اول اجرای این طرح‌ها می‌تواند برای مناطق کم‌آب بسیار خوشایند به‌نظر برسد، اما مسأله اصلی میزان علمی بودن این طرح‌ها است. اینکه تا چه اندازه این سیاست قبل از اجرا بر اساس اصول علمی و معیارهای علمی سنجیده و مورد ارزیابی قرار گرفته و به نتایج مثبتی رسیده است، جای تأمل دارد. به‌ویژه آنکه این طرح‌ها با واکنش‌های متعدد و متنوعی از سوی نخبگان و عموم مردم از جمله در حوضه‌های آبریز مبدأ مواجه شده است.

ضعف و فقدان رویکرد علمی را در این سیاست‌گذاری به روشنی می‌توان مشاهده کرد. چراکه از همان ابتدا افراد و گروه‌های مختلفی از حوزه‌های گوناگون جامعه از جمله پژوهش‌گران به مخالفت با آن پرداخته و دلایل زیادی را در توجیه مخالفت خود مطرح کرده‌اند. از جمله این

دلایل می‌توان به ایجاد شکاف‌های منطقه‌ای؛ افزایش نگرانی مردمان مناطق مبدأ؛ سرپوش گذاشتن بر بی‌کفایتی مدیران مناطق مقصد که نتوانسته‌اند با اجرای روش‌های صحیح مدیریتی، استفاده بهینه از مقدار منابع آبی خود داشته و نیازهای مناطق تحت‌نظر خود را تأمین کنند؛ بی‌توجهی برخی مدیران اجرایی این طرح‌ها به اجرای بند الف ماده ۱۹۲ قانون برنامه توسعه ششم (کسب اجازه کارشناسی مدیران عمرانی از شوارای عالی حفاظت محیط زیست پیش از شروع هر طرحی)؛ بی‌توجهی به وضعیت آینده آب در مناطق مبدأ؛ مسأله بار اقتصادی و هزینه‌های سنگینی که این انتقال بر دوش جامعه می‌گذارد؛ و از همه مهمتر گسترش نارضایتی‌ها در کشور که با توجه به موقعیت جغرافیایی کشور و قرار گرفتن آن در بین همسایگان ناآرام (ضرابی و همکاران، ۱۳۸۶: ۷۷-۷۸؛ خاکپور، ۱۳۹۱: ۱۰۸-۱۰۹؛ صادقی و همکاران، ۱۳۹۵: ۱۳۳-۱۳۵).

۵-۱-۶. تعدد کنش‌گران در تعیین سیاست‌های آبی کشور: تعدد مراکز تأثیرگذار و تصمیم‌گیرنده در حوزه سازمان‌ها و مراکز دولتی و بعضاً غیردولتی که در زمینه آب و مدیریت آن مشغول به فعالیت هستند، مثل شرکت‌ها و سازمان‌های زیرمجموعه وزارت نیرو و جهاد کشاورزی، باعث چنددستگی در تصمیم‌گیری‌ها و تعاریف سیاست‌های آبی و حتی تعدد نوع اجرا شده است. این شیوه غیرعلمی و اصولی تلقی می‌شود. کنش‌گران، راهبردها و سیاست‌های گوناگونی را برای رسیدن به اهدافشان به کار می‌گیرند که لزوماً با یکدیگر هماهنگ نیستند. معمولاً درک ایشان از منابع، عملکردها و حتی اهداف متفاوت است. این عدم تجانس درک میان کنش‌گران باعث شده است حتی اشتراک‌نظر ایشان در مورد هدف، از دستیابی به هدف نیز مشکل‌تر باشد (حاتمی، ۱۳۹۶: ۲۵).

تعدد کنش‌گران در حوزه منابع آب موجب رفتارهای متفاوت از سوی هریک از آن‌ها شده است. ضمن آنکه هر یک از این سازمان‌ها به اشکال مختلف سهم قابل‌توجهی در تشدید و یا کنترل بحران آب برعهده دارند. به ویژه آنکه عدم همکاری بین این سازمان‌ها و مراکز یکی از عوامل تأثیرگذار و مسأله‌ساز در مسیر مدیریت منابع آبی کشور محسوب می‌شود.

۵-۱-۷. عدم تعامل میان تصمیم‌گیرندگان و مصرف‌کنندگان: یکی دیگر از نشانه‌ها و درعین حال دلایل غیرعلمی بودن سیاست منابع آبی کشور این واقعیت است که هنوز رابطه صحیحی بین دو گروه تصمیم‌گیرندگان و مصرف‌کنندگان شکل نگرفته است. از بزرگترین موانع پیاده‌سازی و اجرای راهبردهای مدیریت آب، عدم حمایت مصرف‌کنندگان از برنامه‌ها به‌شمار می‌آید که

به معنای وجود تعارضات متعدد میان این دو گروه است. تعارض دیدگاه مدیران و مصرف‌کنندگان در حفاظت از منابع آب بسترهای فراوانی را شامل می‌شود که مهم‌ترین آن‌ها شامل اختلاف بر سر مالکیت مردم یا مالکیت دولت بر آب، تأمین منابع آبی جدید یا مدیریت منابع آب موجود و اولویت قایل‌شدن به امنیت غذایی یا امنیت آبی می‌شود. از طرف دیگر مدیران در کشورهای در حال توسعه عمدتاً در شرایط آزمایشگاهی و به دور از واقعیت‌های موجود تأثیرگذار بر مصرف‌کنندگان، اقدام به برنامه‌ریزی می‌کنند (Stave, 2003: 307).

از این رو برای جلب همکاری مصرف‌کنندگان جهت موفقیت سیاست منابع آب و دستیابی به پایداری منابع آب، لازم است تا مدیران رویکردشان را تغییر دهند (Elsawah et al., 2013: 3448). جلب حمایت مصرف‌کنندگان و تغییر رویکرد مدیران نیز به نوبه خود نیازمند ارتقای سطح آگاهی ایشان از مشکلات منابع آب و درک عواقب ناشی از اعمال سیاست‌های متناقض است (Stave, 2003: 312). افزایش سطح آگاهی تصمیم‌گیرندگان همچنین نیازمند برقراری ارتباط مؤثر میان مدیران و مصرف‌کنندگان آب خواهد بود.

۵-۱-۸. فقدان هماهنگی بین تصمیم و اجرا: در حال حاضر بین آنچه به نام سیاست منابع آب بر مبنای حفاظت و کنترل منابع آبی کشور تدوین می‌شود با آنچه در عمل اتفاق می‌افتد، شکاف جدی وجود دارد. نشانه بارز این تفاوت‌ها را می‌توان در افزایش تعداد حلقه چاه‌های احداث‌شده از ابتدای انقلاب تا کنون مشاهده کرد. به‌ویژه آنکه این افزایش متأسفانه بیشتر مربوط به مناطقی است که وضعیت منابع آب زیرزمینی آن‌ها بحرانی بوده و برای آن‌ها از قبل هشدار داده شده است. این امر نیز به گونه‌ای دیگر گویای غیرعلمی و غیراصولی بودن سیاست منابع آب کشور است. چراکه اگر سیاست‌های آبی پشتیبان علمی قوی داشت و برای طرح آن‌ها با مراکز کارشناسی داخلی و خارجی مشورت شده بود و سیاست پژوهی قبل از طرح آن‌ها انجام گرفته بود، مطمئناً قابلیت اجرایی آن بالاتر بود و وضعیت منابع آبی کشور به این سمت و سو کشیده نمی‌شد.

ایران امروزه به‌مثابه یک الگوی بد در زمینه مدیریت منابع آب در جهان معرفی می‌شود. این کشور تا سال ۲۰۲۵ به یکی از خشک‌ترین و پرمسأله‌ترین کشورها در حوزه منابع آب تبدیل خواهد شد. کشوری که تا همین صد سال پیش یکی از بی‌نظیرترین الگوهای مدیریت مصارف آب را در جهان داشت (Khani, 2017). روزنامه فایننشال تایمز در سال ۱۳۹۵ در مقاله‌ای با عنوان «ایران خشک‌شده» اظهار داشته بود که ایران با پیشینه هفت هزار ساله تا ۲۰ سال دیگر

بسیاری از بخش‌های آن از بی‌آبی و خشکسالی نابود می‌شود و از آن‌ها بیابانی به‌جای خواهد ماند که هیچ گیاه و جاننداری توان زندگی در آن را نخواهد داشت. در این مقاله در کنار دلایلی مانند رشد صنعت و افزایش جمعیت از کشاورزی به‌عنوان دلیل اصلی بحران آب در ایران نام برده شده (Bozorgmehr, 2014).

عدم باور به وخامت اوضاع منابع آبی کشور نزد سیاست‌گذاران، آن‌ها را فهم مزایای روش‌های علمی آزموده‌شده در جهان برای حل مشکل مدیریت آب کشور بازداشته و پایه‌گذاری سیاست تازه منابع آب ایران بر مبنای علمی را به‌تعویق انداخته است. این مسأله موجب شده است که مدیران نتوانند از موارد تأثیرگذار اصلی در حوزه آب آگاه شوند و آن‌ها را تحت روش‌های علمی مدیریت کنند. در عوض، آن‌ها دست به دامان مصرف‌کنندگان خانگی که تنها بخش کوچکی از مصرف آب را به‌خود اختصاص می‌دهند، شده و از آن‌ها برای حل مسأله کم‌آبی کمک می‌خواهند.

۵-۲. ضرورت به‌روزرسانی قوانین آبی کشور

قوانین در هر کشوری در راستای تکمیل سیاست‌های کلان آن کشور اجازه تولد پیدا می‌کنند. این قاعده‌ای است که در کشور ما نیز عینیت پیدا می‌کند. از آنجایی که پس از انقلاب سیاست‌های تازه‌ای در خصوص منابع آبی کشور توسط سیاست‌گذاران جدید طراحی و اجرا گردید، قوانین نیز در راستای این سیاست‌های جدید و به‌واسطه آن‌ها به‌وجود آمدند. در بندهای ۳۰، ۴۳، ۴۴ و ۴۵ نخستین قانون اساسی پس از انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۸ به‌طور مشخص و مشهود بر حاکمیت دولت بر بخش‌های مختلف جامعه به‌ویژه بخش اقتصادی تأکید شده بود. با مطالعه این بندها چنین استنباط می‌شود که دولت تصمیم‌گیرنده نهایی است و از نظر وظایف و اختیارات بر بخش‌های اقتصادی تسلط دارد و اختیارات بخش خصوصی به‌واسطه این قانون به‌نفع حاکمیت دولت تضعیف می‌شود. با این پیش‌فرض مشخص می‌شود که از آن زمان به بعد با دولت (در معنای گسترده آن شامل قوای سه‌گانه و دیگر بخش‌های حاکمیتی) به‌مثابه تنها مرجع تصمیم‌گیرنده در خصوص منابع آبی کشور و سیاست‌گذاری در این حوزه روبه‌رو هستیم.

قانون توزیع عادلانه آب نخستین قانون مربوط به مالکیت، تخصیص و توزیع آب پس از انقلاب اسلامی بود که در سال ۱۳۶۱ به‌تصویب مجلس شورای اسلامی و تأیید شورای نگهبان رسید. مسأله اصلی از اینجا آغاز شد که در تنظیم این قانون هیچ‌گونه توجهی به مفاد و دستاوردهای

قانون آب و نحوه ملی کردن آن که در سال ۱۳۴۷ تصویب شده بود، صورت نگرفت. قانون ملی آب به دلیل کژکاری‌ها و آگاهی از نقاط ضعف قوانین پیشین و تحت نظر کارشناسان و صاحب‌نظران داخلی و خارجی به مدت سه سال مورد ارزیابی و مطالعه قرار گرفته بود و در نهایت با نظر کارشناسی و علمی و برپایه آگاهی از مسایل و مشکلات خاص دشت‌های ایران، شرایط اقلیمی و کم آبی‌ها، طراحی شده و به تصویب رسیده بود و که در نگرشی تازه در خصوص منابع آبی کشور ایجاد کرد (آگاه، ۱۳۹۳: ۵۵).

با این‌همه در قانون توزیع عادلانه آب کمترین توجهی به آن صورت نگرفت و در تدوین قانون جدید از آن هیچ استفاده‌ای نشد. قانون ملی آب در بخش مربوط به دشت‌های ممنوعه، اجازه حفر چاه جدید در برخی دشت‌ها و مناطق را نمی‌داد تا از وخامت وضعیت آن‌ها در آینده جلوگیری نماید و حقوق نسل‌های آتی را حفظ نماید. اما در قانون جدید این اصل مورد بی‌توجهی قرار گرفت و زمینه را برای حفاری‌های بی‌رویه در اکثر مناطق کشور جهت بهره‌برداری گسترده‌تر از سفره‌های آب زیرزمینی فراهم ساخت. با مطالعه مفاد این قانون و آیین‌نامه‌های اجرایی آن در سال ۱۳۶۳ به روشنی می‌توان نقاط ضعف آن را مشاهده کرد.

قانون توزیع عادلانه آب در مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۶۱ در دورانی که شرایط از دو جهت آمادگی تصویب این قانون را نداشت به تصویب رسید. اولاً تب‌وتاب انقلاب و تسلط اندیشه‌های رادیکالی مجالی برای تفکر درباره کارآمدی و قابلیت استفاده از برخی دستاوردهای گذشته باقی نگذاشته بود. به همین دلیل قانون توزیع عادلانه آب بدون توجه به قانون ملی کردن آب که حاوی نکات و دستاوردهای ارزشمندی در خصوص مدیریت منابع آبی کشور بود به تصویب رسید. ثانیاً کسانی که در مورد این قانون نظر داده و به آن رأی داده بودند، اطلاع درستی از وضعیت منابع آب کشور و قوانین مربوط به آن نداشتند. به همین دلیل قانونی به تصویب رسید که برخلاف هدف اصلی آن که زمینه‌سازی برای پیاده‌سازی عدالت آبی در کشور بود، نه تنها نتوانست خود را به این هدف ارزشمند نزدیک کند، بلکه زمینه را برای شکل‌گیری بی‌عدالتی‌های فراوان به‌ویژه در حق نسل‌های آینده فراهم آورد.

از دیگر پیامدهای این قانون می‌توان به تداخل مسؤلیت‌ها در زمینه اداره منابع آب کشور اشاره کرد که موجب مختل شدن امور گردید. برای روشن شدن این مطلب باید به ماده ۱ قانون آب (۱۳۴۷) رجوع کرد و آن را با قانون توزیع عادلانه آب مقایسه کرد. در این ماده به صراحت بیان شده بود که تنها وزارت آب و برق متولی آب‌ها شناخته می‌شود. اما در قانون توزیع عادلانه

آب تعبیر وسیع‌تری به کار رفت و تمامی مسؤولیت‌ها به دولت واگذار شد. منظور از دولت، مجموعه‌ای از سازمان‌های اداری و اجرایی است که مسؤولیت سیاست‌های عمومی را برعهده دارند. با این حساب، فرصتی پیش‌آمد تا پای خیلی از دستگاه‌های وابسته به دولت به امور منابع آب باز شود. برای مثال می‌توان در کنار وزارت نیرو به سازمان جهاد کشاورزی اشاره کرد. از جمله مسؤولیت‌های جهاد کشاورزی در مدیریت مستقیم منابع آب می‌توان به بخش مربوط به امور زیربنایی کشاورزی و توسعه روستایی اشاره کرد: «برنامه‌ریزی برای انتقال آب شبکه‌های درجه سه و چهار و آب راه‌های سنتی و قنات، توزیع و مصرف آب کشاورزی و انجام اقدامات لازم به منظور احداث، توسعه و نگهداری تأسیسات مربوط در چهارچوب قوانین موجود» (جهاد کشاورزی، ۱۳۸۹).

این قانون همچنین موجب شده است تا بسیاری از تخلفات مربوط به حفر چاه که طی سال‌های نخست انقلاب با غفلت مسؤولین به دلیل مشکلات عدیده داخلی رخ داده بود، جنبه قانونی پیدا کنند. درحالی‌که بسیاری از این تخلفات در مناطقی صورت گرفته بود که از پیش برای آن‌ها هشدار نیز داده شده بود. علاوه بر این، ملاک علمی دقیقی که بر اساس آن یک چارچوب منطقی و کارشناسی به وجود آمده باشد که به واسطه آن بتوان وضعیت منابع آبی مناطق مختلف کشور را مشخص و ممنوعه یا عدم ممنوعه بودن آن‌ها را روشن و مشخص کرد در قانون توزیع عادلانه آب وجود نداشت و امروزه هم ندارد. تنها ملاک سنجش و ارزیابی و اعلام نتیجه در خصوص ممنوعه بودن یا نبودن مناطق، نظر کارشناسان وزارت نیرو بود. با این سیاست، وضعیت مناطق کم آب کشور بیش از پیش با سرعت فزونی به سمت بحرانی شدن پیش رفت و با احداث چاه‌های بیشتر و به دلیل برداشت‌های بدون برنامه از سفره‌های آب زیر زمینی، نه تنها وضعیت آب‌های زیرزمینی خطرناکتر شد، بلکه موجب فرسایش و نشست زمین نیز گردید که نمونه بارز آن دشت رفسنجان در استان کرمان است.

دشت رفسنجان پس از تصویب قانون ملی آب و در سال ۱۳۵۳ به عنوان دشت ممنوعه اعلام گردید و تا پیش از پیروزی انقلاب اسلامی تعداد ۱۵۹ حلقه چاه عمیق و نیمه عمیق به علاوه ۱۶۰ رشته قنات در این دشت وجود داشت که مطابق قانون آب سال ۱۳۴۷ واحدهای قانونی قابل بهره‌برداری جمعا به ۳۱۹ می‌رسید (ابطحی، ۱۳۸۵: ۶۳؛ مرتضوی، ۱۳۹۰: ۱۲۶). طبق گزارش صادره از شرکت آب منطقه ای کرمان در پی تصویب قانون توزیع عادلانه آب و بر اساس تبصره ذیل ماده ۳ این قانون، تنها طی یک دهه تعداد ۴۲۲ حلقه چاه عمیق جدید در

این دشت مجوز قانونی دریافت کردند. با محاسبه واحدهای در حال بهره‌برداری از پیش موجود، تعداد کل واحدهای بهره‌برداری مجاز باید به ۷۴۱ واحد می‌رسید، اما تعداد چاه‌های عمیق دارای مجوز قانونی در دشت رفسنجان در سال ۱۳۸۲ بالغ بر ۱۳۸۰ حلقه اعلام شده بود (کریمی‌پور، ۱۳۹۳: ۴۷). در کنار این تعداد حلقه چاه، ۲۰ رشته قنات نیز در آن تاریخ هنوز مورد بهره‌برداری قرار داشتند. این تعداد مجوز اضافه، نشانه وجود وضعیت بیمارگونه سیاست منابع آب کشور است. سیاست‌هایی که در واقع به‌دور از واقعیت‌های ذخایر آب کشور و نیاز مصرف‌کنندگان طراحی و اجرا شده‌اند و قوانین نیز در خدمت این سیاست‌ها بوده‌اند.

قانون توزیع عادلانه آب که پایه قوانین مربوط به منابع آب کشور و سیاست‌گذاری‌های پس از انقلاب به‌شمار می‌آید تا سال ۱۳۸۴ بدون هیچ تغییری پابرجا بود و در این سال قانون جدیدی جایگزین آن گردید. آنچه باعث بازنگری قانون سال ۱۳۶۱ شد را می‌توان وجود خلاء و مشکلات اجرایی در این قانون دانست. تبعات ناخوشایند قانون توزیع عادلانه آب که بیشتر از گذشته کشور را درگیر مسایل و مشکلات کمی آب کرده بود، تصمیم‌گیرندگان سیاسی را برآن داشت تا با ایجاد تغییراتی در آن از بروز مشکلات بیشتر جلوگیری کنند. با این‌همه، پایه اصلی قانون سال ۱۳۸۴ همان قانون سال ۱۳۶۱ بود. در سال ۱۳۸۴ قانون الحاق یک ماده به قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین به‌تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. این قانون نیز خالی از اشکال نبود، به ویژه آنکه به تکرار همان منش و موازین قانون پیشین ادامه می‌داد. کژکاری و ابهامات در قوانین مصوب از یک‌سو و کاهش منابع آبی کشور از سوی دیگر، باعث شد تا هیأت دولت در سال ۱۳۸۷ سندی تحت عنوان «دستورالعمل ضوابط ایجاد تعادل بین منافع و مصارف آب» را به تصویب برساند. این تصویب‌نامه ضمن پرداختن به مسأله تخلفات قانون‌گذار و وزارت نیرو به‌دلیل صدور پروانه بهره‌برداری در مناطق ممنوعه در بند ب ماده ۴ خود به صراحت وزارت نیرو را مکلف کرده است با پرداخت خسارت، چاه‌های فعال کشاورزی دارای پروانه را خریداری و مسلوب‌المنفعه نماید (مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۸۷).

این اقدام اگرچه امید به تغییر نگاه و رفتار سیاست‌گذاران در خصوص منابع آبی کشور را ایجاد کرد، اما با حرکتی که در سال ۱۳۸۹ از سوی مجلس شورای اسلامی صورت گرفت، بار دیگر بازی تودرتوی سیاست آبی کشور بدون هیچ روزنه‌امیدی سر گرفته شد. در بهمن‌ماه ۱۳۸۸ طرح تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری از سوی ۶۴ تن از نمایندگان مجلس شورای اسلامی پیشنهاد شد و به‌تصویب رسید. این طرح با آنکه دوبار از سوی شورای نگهبان

رد شده بود برای بار سوم در تاریخ تیرماه ۱۳۸۹ مورد تأیید قرار گرفت (مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۸۹). این حرکت در اصل تأییدی است بر این تفکر که سیاست‌های آبی کشور فاقد رویکرد علمی بوده و دستاوردهای علمی و تجربه‌های جهانی در خصوص مدیریت منابع آبی در طراحی این سیاست‌ها لحاظ نشده‌اند.

نتیجه‌گیری

بی‌تردید آنچه تأثیرگذاری مثبت و عملکرد شایسته سیاست‌گذاری در مواجهه با مسایل عمومی را ارتقا می‌دهد، میزان توجه سیاست‌گذاران به بحث سیاست پژوهی است. سیاست پژوهی در واقع روشی برای علمی کردن سیاست‌ها محسوب می‌شود. سیاست پژوهی پلی میان سیاست‌گذاران و اندیشمندان علوم گوناگون برای بهینه‌سازی آثار تصمیم‌های اتخاذ شده ایجاد می‌کند تا روند توسعه جامعه سرعت بیشتری پیدا کند. میزان نزدیکی و ارتباط سیاست منابع آب با برنامه‌های سیاست پژوهی نقش مهمی در پیاده‌سازی حکمرانی مطلوب آب در کشور خواهد داشت.

برای بررسی و مطالعه عوامل تأثیرگذار بر سیاست‌های آبی کشور طی چهار دهه گذشته و دریافت علل ناکارآمدی این سیاست‌ها، لازم است که به مسأله آب به‌عنوان یک موضوع اجتماعی فراگیر نگاه کرد. با نگاهی به تاریخ جوامع انقلابی می‌توان به این نتیجه رسید که هر کدام از این انقلاب‌ها تحولات عظیمی را برای جمعیت تحت پوشش خود به‌همراه داشته‌اند و موجب برهم خوردن نظم گذشته و برقراری ترتیباتی جدید تحت تأثیر ارزش‌ها و باورهای گروه پیروز شده‌اند. پیروزی انقلاب اسلامی در ایران اگرچه گروه‌های خواهان سرفرازی، توسعه و استقلال کشور را بر سر کار آورد، اما هم‌زمان دو دسته مشکل و محدودیت را نیز به آن‌ها تحمیل نمود. نخست، وجود مدیران و نخبگان سیاسی کم‌تجربه و دوم، بی‌ثباتی‌های سیاسی اولیه شامل صفت‌بندی‌های داخلی، آشوب، جنگ تحمیلی و تحریم‌ها که کمترین نتیجه آن بروز مشکلات شدید اقتصادی در سراسر کشور بود. از این رو، سیاست‌های عمومی بیشتر با هدف رفع مقطعی مشکلات تدوین می‌شدند و اصول آینده‌نگری، دقت نظر و استفاده از رویکردهای علمی کمتر در آن‌ها لحاظ می‌شد. سیاست منابع آب کشور نیز در این شرایط و تحت تأثیر اوضاع جامعه و در راستای سیاست خودکفایی به‌ویژه در زمینه کشاورزی تدوین و اجرا می‌شد.

قانون‌گذاران نیز همان راهی را رفته‌اند که سیاست‌گذاران به آن‌ها دیکته کرده‌اند. قانون توزیع عادلانه آب برای حفاظت و نگهداری منابع آبی کشور شکل نگرفته بود، بلکه در راستای سیاست‌های کلان برای بهره‌برداری هرچه بیشتر از منابع آبی تنظیم شده بود. بنابراین، وقتی سیاست‌گذاران نگران پیامدهای سیاست‌های خود نیستند از قوانین چگونه می‌توان توقع آینده‌نگری و از قانون‌گذاران انتظار دلسوزی را داشت.

مدیریت آب به معنای استفاده بهینه از آب و تأمین آن برای همه حوزه‌های نیازمند جامعه در گام نخست وابسته و نیازمند به حکمرانی خوب است. در موضوع آب ذی‌نفعان فراوانی در سطوح حوضه آبریز، شهر، استان، کشور و فرامرزی دخیل هستند. به همین دلیل مدیریت روابط دستگاه‌های درونی دولت و سطوح گوناگون آن برای سیاست‌گذاری جهت هماهنگی با گروه‌های مختلف مصرف‌کننده و اداره امور آن‌ها کاری بس دشواری است و دولت را با چالش‌های زیادی روبه‌رو می‌سازد. به‌ویژه آنکه در بحث مدیریت آب، نهادها و سازمان‌های بسیاری مداخله دارند. مسأله اصلی، کم‌آبی نیست، بلکه عدم مدیریت صحیح ناشی از سیاست‌گذاری‌های غیرعلمی و غیرمنطقی آب است. سیاست‌گذاری و حکمرانی آبی مطلوب نیازمند تصمیم‌گیری‌های به‌جا و درست، انتخاب راه‌حل‌های مؤثر و کارآمد، توانایی پیاده‌سازی راه‌حل‌ها، میزان سازگاری آن‌ها با شرایط واقعی، شناخت موانع و غلبه بر آن‌ها و از همه مهم‌تر تلاش و توانایی سیاست‌گذاران در ایجاد سازگاری میان کنش‌گران و مصرف‌کنندگان در حوزه‌های مختلف آبی و کمک‌گرفتن از آن‌ها برای مدیریت آب و تقسیم وظایف بین آن‌ها است.

سیاست‌گذاران در مسیر پیاده‌سازی اصلاحات آبی با موانع زیادی همچون ضعف قوانین و مقررات در حوزه منابع آب، ضعف نهادی و ساختاری، پراکندگی نقش‌ها و مسؤولیت‌ها، مشکلات مالی، فنی و اطلاعاتی و غیره مواجه هستند، اما در سایه وجود حکمرانی خوب و اثرگذار که پیامد کاربست رویکردهای علمی محسوب می‌شود، می‌توان بر بخش گسترده‌ای از مشکلات فایق آمد. بنابراین، بهترین راه غلبه بر بحران آب کشور، ایجاد رابطه و پیوند میان برنامه‌ریزی‌های آبی کشور با دستاوردهای علمی، تأکید و تلاش برای ایجاد حکمرانی خوب و شایسته جهت اداره و مدیریت منابع آبی است.

مسیر پرتلاطم سیاست منابع آب کشور زمانی روی آرامش به‌خود می‌بیند که مدیریت یکپارچه منابع آب در ایران با نگاهی علمی و به‌دور از هرگونه خاص‌نگری و منافع شخصی و محلی و با

تأکید بر اصل تقسیم وظایف برای هم‌افزایی همه نیروها و با نقش‌آفرینی دوجانبه کنش‌گر-مصرف‌کننده و توجه به اصل سازگاری سیاست‌ها و برنامه‌ها با شرایط خاص هر منطقه، طراحی و اجرا گردد. در این مسیر سیاست پژوهی به بهترین شکل می‌تواند راه را برای سیاست‌گذاران در طرح‌ریزی سیاست‌های علمی و عملی هموار سازد. همچنین قوانین شفاف و قاطع و عادلانه‌ای که به‌دور از هرگونه یک‌جانبه‌گرایی و با هدف خدمت به عموم جامعه نه با هدف کمک به اعمال یک سیاست خاص تدوین شده باشند، بهترین پشتیبان سیاست‌گذاران برای تدویم سیاست‌های منطقی و علمی خواهد بود.

فهرست منابع

الف) منابع فارسی

- آگاه، مهدی و حسنی سعدی، مریم (۱۳۹۳). حقوق آب در فلات ایران در بستر تحولات اقتصادی و اجتماعی، تهران: اندیشکده تدبیر آب ایران.
- ابطحی، محمود و امیری، غلامحسین (۱۳۸۵). اقتصاد پسته: به انضمام کتاب پسته از تجربیات مرحوم میرزا احمد امیری رفسنجانی، تهران: موسسه فرهنگی هنری مفرغ و کتاب فرزانه.
- اسلامی، روح‌الله و رحیمی، احمد (۱۳۹۸). «سیاست‌گذاری و بحران آب در ایران»، فصلنامه سیاست‌های راهبردی و کلان، ۷(۲۷): ۴۱۰-۴۳۵.
- امیری فرح‌آبادی، ابوالقاسمی، محمدجعفر و قهرمانی، محمد (۱۳۹۵). «آسیب‌شناسی فرایند سیاست پژوهی در نظام آموزش عالی ایران؛ مطالعه‌ای کیفی»، فصلنامه مطالعات میان‌رشته‌ای در علوم انسانی، ۸(۴): ۱۳۹-۱۷۱.
- باشگاه خبرنگاران جوان (۱۳۹۵). «کشاورزی ۹۲ درصد کل منابع آب را می‌بلعد»، کد خبر: ۶۸۷۱۴۳۵، قابل دسترس در: <https://www.yjc.ir/fa/news/6871435>
- جهاد کشاورزی (۱۳۸۹). «مجموعه اهداف و وظایف جهاد کشاورزی»، ۱۲ دی، قابل دسترس در: <http://www.agri-es.ir/Default.aspx?tabid=1180>
- حاتمی یزد، ابوذر؛ داوری، کامران؛ قهرمان، بیژن و یوسفی، علی (۱۳۹۶). «شناسایی تعارضات مدیریت آب با استفاده از تحلیل نقشه‌های شناختی کنش‌گران (مورد مطالعه: کنش‌گران مدیریت آب دشت مشهد)»، فصلنامه تحقیقات منابع آب ایران، ۱۳(۲): ۱-۱۷.
- خاکپور، هومان (۱۳۹۱). انتقال آب بین حوضه‌ای و پیامدهای زیست‌محیطی آن، همایش ملی انتقال آب بین حوضه‌ای (چالش‌ها و فرصت‌ها)، شهرکرد: دانشگاه آزد اسلامی واحد شهرکرد.
- خبرگزاری مهر (۸ مرداد ۱۳۹۶). «هر ۲ درجه افزایش دما عامل تبخیر ۲۷ میلیارد مترمکعب آب»، کد خبر: ۴۰۴۵۵۸۸، قابل دسترس در: <https://www.mehrnews.com/news/4045588>
- رستمی، محمدباقر؛ مخبردزفولی، محمدرضا و دهقان، نبی‌ا... (۱۳۹۵). «ارائه الگوی پیاده‌سازی نقشه جامع علمی کشور بر اساس رویکرد پارادیمی روش نظریه مبنایی»، فصلنامه مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، ۶(۲۰): ۱۴۵-۱۶۱.
- سرگزی، علیرضا و قویدل، مهدیه (۱۳۹۶). «برنامه‌ریزی و تخصیص بهینه منابع آب در بخش کشاورزی با استفاده از رهیافت برنامه‌ریزی فازی (مطالعه موردی شهرستان صومعه سرا)»، فصلنامه تحقیقات منابع آب ایران، ۱۳(۲): ۷۴-۸۱.

سیدان سیدمحسن و فیروزآبادی، علی قدمی (۱۳۸۵). «تعیین نرخ بازدهی سرمایه گذاری تکنولوژی آب اندوز در استان همدان»، *فصلنامه علوم کشاورزی ایران*، ۳۷(۲): ۲۲۵-۲۳۳.

صادقی، سیدحمیدرضا؛ کاظمی کیا، سمیه؛ خیرفام، حسین و حزباوی، زینب (۱۳۹۵). «تجارب و پیامدهای انتقال آب بین حوضه‌ای در جهان»، *فصلنامه تحقیقات منابع آب ایران*، ۱۲(۲): ۱۲۰-۱۴۰.

ضرابی، اصغر؛ حلبیان، امیرحسین و مهران، شبانکاری (۱۳۸۶). «برنامه‌ریزی انتقال بین حوضه‌ای آب از کارون به زاینده رود»، *مجله پژوهشی علوم انسانی دانشگاه اصفهان (ویژه‌نامه جغرافیا)*، ۲۲(۱): ۶۷-۸۴.

قلی‌پور، رحمت‌اله و غلامپور آهنگر، ابراهیم (۱۳۸۹). *فرایند سیاست‌گذاری عمومی در ایران*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ایران.

کریمی‌پو، محمدحسین (۱۳۹۳). «ایران و آب زیرزمینی؛ گذشته و حال»، ۲۷ بهمن، *مجموعه مقالات همایش بحران مدیریت آب‌های زیرزمینی*، تهران: اندیشکده تدبیر آب ایران.

ماژرزاک، آن (۱۳۹۴). *پژوهش و سیاست‌گذاری*، ترجمه هوشنگ نابی، تهران: انتشارات نی.

مرتضوی، مصطفی؛ سلیمانی، کریم و غفاری موفق، فرشته (۱۳۹۰). «مدیریت منابع آب و توسعه پایدار، مطالعه‌ی موردی دشت رفسنجان»، *نشریه آب و فاضلاب*، ۲۲(۲): ۱۲۶-۱۳۱.

مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۸۷). «تصویب‌نامه در خصوص دریافت انواع حق‌النظاره آب»، ۱۸ اسفند، قابل دسترس در: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/135905>

مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۸۹). «قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری»، ۱۳ تیر، قابل دسترس در: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/782294>

وصال، محمد و تجریشی، محمدسعید (۱۳۹۸). «اثرات اقتصادی سدسازی در ایران»، *فصلنامه تحقیقات منابع آب ایران*، ۱۵(۱): ۲۴۷-۲۵۶.

ب) منابع انگلیسی

Ascher, W. (1986). "The Evolution of the Policy Sciences: Understanding the Rise and avoiding the fall", *Journal of Policy Analysis and Management*, 5(2): 365-373, doi: 10.2307/3323551.

Bozorgmehr, N. (2014). "Iran: Dried out", *The Media Express*, 21 August, Available at: <https://www.ft.com/content/5a5579c6-0205-11e4-ab5b-00144feab7de>, Accessed on: 14 September 2020.

Damania, R. (2010). "The Economics of Water Scarcity and Variability", **Oxford Review of Economic Policy**, 36(1): 24-44, DOI: 10.1093/oxrep/grz027.

ElSawah, S., Mclucas, A. and Mazanov, J. (2013). "Using a Cognitive Mapping Approach to Frame the Perceptions of Water Users about Managing Water Resources: A Case Study in the Australian Capital Territory", **Water Resources Management**, 27(9): 3441-3456, DOI: 10.1007/s11269-013-0357-5.

Independent Group of Scientists appointed by the Secretary-General (2019). **Global Sustainable Development Report 2019: The Future is now – Science for Achieving Sustainable Development**, New York: United Nations.

Khani, K. (2017). "How Serious is Water Crisis in Iran?", **The Media Express**, April 15, Available at: <https://themediainexpress.com/2017/04/15/how-serious-is-water-crisis-in-iran>, Accessed on: 14 September 2020.

Klerk, E., Kersley, R. and Isaac, O. (2020). "Water Scarcity: Framing the Problem", In U. Rohner (Ed.), **Water scarcity: Addressing the key challenges** (pp. 5-10), Zurich: Credit Suisse Research Institute.

Le Blanc, D. (2020). "E-Participation: A Quick Overview of Recent Qualitative Trends", **DESA Working Paper**, No. 163, January, Available at: https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1002&context=od_theses_msod, Accessed on: 12 September 2020.

Stave, K. A. (2003). "A System Dynamics Model to Facilitate Public Understanding of Water Management Options in Las Vegas, Nevada", **Journal of Environmental Management**, 67(4): 303-313, DOI: 10.1016/S0301-4797(02)00205-0.

UN Water (2019). "Water Scarcity", Available at: https://www.unwater.org/app/uploads/2018/10/WaterFacts_water-scarcity_sep2018.pdf, Accessed on: 8 September 2020.