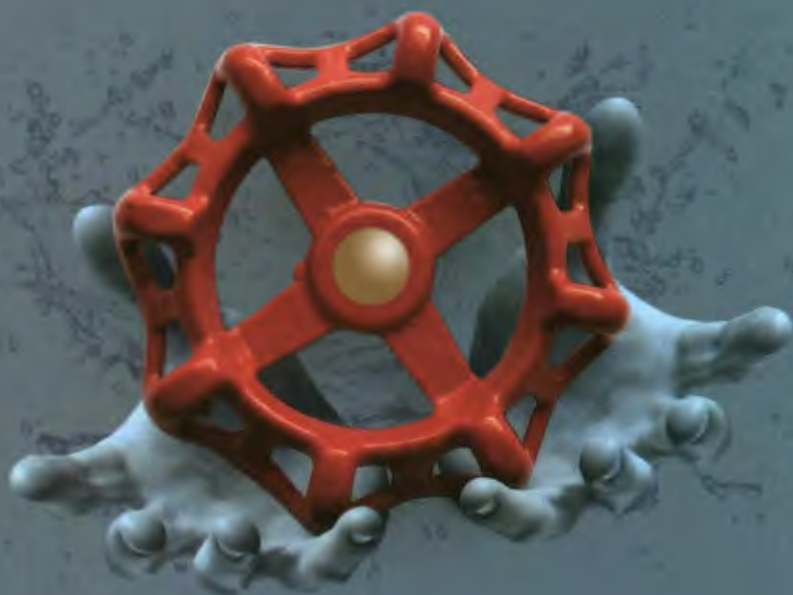


یک قرن حکمرانی آب در ایران

مطالعات معاصر (۲)



مهر
تاب
THE IRANIAN
PUBLICATIONS

مهندس طالبی صومعه سرایی



یک قرن حکمرانی آب در ایران

مehشید طالبی صومته‌سرایي

عضو هیئت علمی گروه جامعه‌شناسی
واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی

چاپ اول: ۱۳۹۵

چاپ دوم: ۱۳۹۶

چاپ سوم: ۱۳۹۷

چاپ چهارم: ۱۳۹۸

۹۷۸۶۵۴۳۲۱



یک قرن حکمرانی آب در ایران

مهشید طالبی صومعه‌سراییی

سرشناسه: طالبی صومعه‌سراییی، مهشید، ۱۳۶۳-
عنوان و نام پدیدآور: یک قرن حکمرانی آب در ایران / مهشید
طالبی صومعه‌سراییی.
مشخصات نشر: تهران: خرد سرخ، ۱۴۰۰.
شابک: ۹۷۸-۶۲۲-۹۸۰۸۸-۱-۸
یادداشت: کتابنامه.
موضوع: آب، منابع -- ایران -- مدیریت -- سیاست دولت
موضوع: Water-supply -- Government policy -- Iran -- Management
موضوع: آب، منابع -- ایران -- مدیریت
موضوع: Water-supply -- Iran -- Management
رده‌بندی کنگره: TD۳۰۷
رده‌بندی دیویی: ۱۱۰۹۵۵/۳۲۸
شماره کتابشناسی ملی: ۸۴۹۳۴۷۵

مدیر هنری: بهروز گرگین

چاپ اول: تهران: ۱۴۰۱.

کلیه حقوق مادی برای ناشر محفوظ است.

شابک: ۹۷۸-۶۲۲-۹۸۰۸۸-۱-۸

شمارگان: ۵۰۰ نسخه

تقدیم به پدر و مادرم که برای آینده فرزندانشان
سرشار از بیم و امیدند.
تقدیم به همسرم مالک، به پاس همراهی هایش.

فهرست مطالب

۷	دیباچه
۱۱	مقدمه
۲۱	فصل اول: الگوی منتخب حکمرانی آب
۴۱	فصل دوم: تحولات مفهوم توسعه آب محور بعد از جنگ جهانی دوم
۷۱	فصل سوم: تحولات حکمرانی آب در ایران (پیش از دهه ۱۳۲۰ تا ۱۳۵۷)
۲۱۹	فصل چهارم: تحولات حکمرانی آب در ایران (بعد از سال ۱۳۵۷)
۳۴۷	فصل پنجم: مؤخره
۳۵۸	فهرست منابع

دیباچه

تئوری‌ها، الگوها و در کل، مدهای تحقیق در مدیریت منابع آب، پیوسته در حال تغییر و تحول بوده و هست. در شرایط حاضر، تفکیک اجزا و متغیرهای تحقیق که در گذشته پیرامون موضوع آب مطرح بود، مورد انتقاد و بازنگری قرار گرفته است. همنشینی علوم اجتماعی و علوم فنی در موضوع آب، با پیدایش مفاهیمی چون توسعه پایدار و حکمرانی خوب (اگرچه به سختی) پذیرفته شده است. امروز که به نوشتن این متن مشغولم، صحبت از حکمرانی آب در هر محفل و نشستی در رابطه با آب مطرح است، اما عمدتاً منظور از حکمرانی آب، سنجش شاخص‌های جهانی حکمرانی است که به عنوان شاخص استاندارد از قبل تعیین شده‌اند. این در حالی است که بسیاری از نظریه‌پردازان، این شکل از حکمرانی را به چالش کشیده و آن را ادامه رویکرد نظریه‌های توسعه قرن نوزدهم دانسته‌اند که با بی‌تاریخ کردن جوامع، الگویی ثابت را برای همه جهان (بدون در نظر گرفتن شرایط اقلیمی، جمعیتی، فرهنگی و سیاسی متفاوت) در نظر گرفته‌اند. لذا در الگوی جایگزین برای تعریف حکمرانی، این مفهوم نه به مثابه یک

هدف ایده‌آل که همه جوامع باید بدان دست یابند، بلکه به مثابه یک واقعیت موجود در همه جوامع در نظر گرفته شده است. در حقیقت در اینجا منظور از حکمرانی، الگوی مسلط حکمروایی، سیاستگذاری و بهره‌برداری از منابع آب در هر جامعه است. الگویی که بر حسب بستر زمانی و تاریخی، از هر نقطه به نقطه دیگر تفاوت دارد. لذا الگوی حکمرانی، شناخت شیوه حکومت‌ورزی بر منابع آب و موانعی است که آن را به سمت ناپایداری سوق می‌دهند. الگوی ایده‌آل این تعریف از حکمرانی، نه مدل حکمرانی خوب سازمان ملل، بلکه «حکمرانی متناسب» است که این تناسب در نسبت با تاریخ و فرهنگ هر جامعه قابل درک است.

لذا من با انتخاب رویکرد تاریخی برای شناخت شیوه حکمرانی آب در ایران، خود را در ورطه‌ای از ناملايمات قرار دادم. چنانکه فهم حکمرانی آب در بطن تاریخ کشور و شناخت اعوجاجات و کجی‌های سیاست‌گذاری‌های آب در مقاطع مختلف تاریخ، طی دوران تدوین کتاب همواره چون بغضی سنگین آزرده‌خاطر می‌ساخت. با این وجود، دغدغه شخصی بر روی یک موضوع اگرچه غم‌آلودگی از کشفیات را به دنبال دارد، بدون شک فعالیت نوشتن را به فعالیتی لذت‌بخش و هویتی تبدیل خواهد کرد.

کتاب حاضر مشتمل بر سیر تاریخ حکمرانی آب طی صدسال اخیر در ایران است. نقاط گسست هر مقطع تاریخی از دوران قبل در شیوه مدیریت منابع آب در این اثر نشان داده شده است. البته محدودیت کتاب حاضر باعث تمرکز بر سیاست‌های بین‌المللی و داخلی و تأثیر آن بر نحوه حکمرانی آب و لذا نادیده‌گیری بسیاری از مقاومت‌های اجتماعی در برابر این تغییرات شده است. امید است در

نوشتاری بعدی چه با این قلم، چه قلم دیگر محققان، این نقاط مهم از تاریخ ناشناخته با چراغ علم و دانش روشن شوند.

اثر حاضر از کمک و راهنمایی اساتید و دوستان بهره‌های زیادی برده است. بر این اساس لازم است از آقایان دکتر محمدسعید ذکایی، دکتر محمود جمعه‌پور و دکتر غلامرضا لطیفی، اساتید دانشگاه علامه طباطبایی، دکتر محمد فاضلی، عضو هیئت علمی دانشگاه شهید بهشتی و دکتر رضا روزبهانی، معاون پژوهش موسسه تحقیقات آب و وزارت نیرو نهایت تشکر و سپاسگزاری را داشته باشم. فرصت همکاری و دانش‌آموختگی در جوار ایشان چشم من را بر دنیایی از مسائل در مدیریت منابع آب گشود که تا پیش از آن زبانم در توصیف حکمرانی آب کشور الکن‌تر از حال بود.

همچنین تشکر بیکران از مسئولین انتشارات خرد سرخ دارم، به پاس اعتماد و همراهی‌شان برای نشر این اثر.

مهشید طالبی صومعه‌سرایی

دکتری جامعه‌شناسی دانشگاه علامه طباطبایی

مقدمه

آدمیان در عصر مدرن بهای سلطه و قدرت خویش بر طبیعت را با بیگانه شدن از آن می‌پردازند. یعنی با جهان تنها تا جایی که بتوان آن را مصرف کرد رابطه دارند. در اینجا است که طبیعت و همهٔ اشیاء تنها بر حسب نفع‌گرایی برای انسان قابل درک می‌شوند. در این حالت، طبیعت نه بر حسب «درخودبودگی»، که از منظر «برای ما بودگی» معنادار می‌شود. به بیان دیگر شناخت طبیعت، نه از منظر ذات و ماهیت خود آن (که تنظیمات و قوانین درونی خود را دارد)، بلکه تنها مبتنی بر کارکرد آن برای انسان است. از آنجا که در این رویکرد همه چیز باید قابل مصرف باشد تا کارکرد پیدا کند، به زعم آدورنو و هورکهایمر در کتاب دیالکتیک روشنگری، یکسانی و این‌همانی همه چیز تنها در غالب مصرف‌شوندگی آن‌ها ایجاد می‌شود و تبدیل شدن همه چیز را به هم ممکن می‌سازد و برابر شدن چیزهای نابرابر را حاصل می‌کند. پس منحصربه‌فرد بودن طبیعت و منابع آن را در چشم انسان از بین می‌برد و همه چیز را بر اساس معیار مثرثمر بودن آن

قابل قیاس و اندازه‌گیری می‌کند. خروج از کیفیات و ماهیت منحصر به فرد و خاص به سمت کمیّت‌پذیری و کارکردهای عام و قابل اندازه‌گیری، به زعم بسیاری از فلاسفه و جامعه‌شناسان از ویژگی‌های بارز عصر روشنگری، مدرنیته و توسعه محوری است.

نگاه کارکردی به طبیعت و عناصر آن با تاریخ‌زدایی از تحولات آن عجین است که آسیبی جدی به فهم چرایی و چگونگی شرایط موجود می‌زند. به بیان دیگر، ریشه‌شناسی و علت ایجاد بسیاری از بحران‌های زیست‌محیطی مسئله و دغدغه نیست، بلکه هدف ارائه راهکارهای کوتاه‌مدت برای مسائل است.

در نقد این رویکرد، نوشتار حاضر درصدد بررسی تاریخی دلایل ایجاد بحران یکی از مهم‌ترین منابع زیست‌محیطی، یعنی آب در ایران از منظر سیاستگذاری و حکمرانی است. با این وجود، مدعای تاریخ حکمرانی این اثر، اهمیت و نقش دیگر متغیرهای تأثیرگذار بر وخیم شدن مسئله آب (از جمله، تغییرات آب و هوا و خشکسالی، افزایش جمعیت، تغییر سبک زندگی و مواردی این‌چنینی) را انکار نمی‌کند. اما انتخاب مسئله از منظری خاص، اگرچه تعدادی از عناصر تحلیلی را برجسته می‌نماید، به همان نسبت موارد دیگر را رویت ناپذیر می‌سازد. محقق با انتخاب نوع مسئله خود، لاجرم از دیدن برخی امور سر باز می‌زند و آن‌ها را به نام مسئله تبدیل می‌کند. لنز موضوعی دوربین این نوشتار نیز با همه محدودیت‌های موجود، نگاه تحلیلی خود را بر تبیین این موضوع قرار داده است که تغییرات آب و هوا، تغییر سبک زندگی و افزایش جمعیت به عنوان عوامل مؤثر در کم‌آبی، وقایعی هستند که تقریباً چهره‌ای جهانی دارند و ایران تجربه‌ای مشابه با دیگر کشورها را در این زمینه‌ها از سر می‌گذراند. اما مفروضه نوشتار حاضر این است

که وخیم شدن مسئله آب در ایران، با شیوه سیاستگذاری و حکمرانی آب ارتباط تنگاتنگی دارد.

در ابتدا برای اثبات بحران آب در ایران، باید معیارهایی را شناسایی و شرایط موجود منابع آب را بر اساس آن‌ها تعریف کرد. شاخص‌های مختلفی برای فهم بحران آب وجود دارد که از جمله آن‌ها می‌توان به شاخص فالکن مارک، شاخص سازمان ملل، شاخص موسسه بین‌المللی مدیریت آب و مواردی این‌چنینی اشاره داشت که در همه این شاخص‌ها، ایران از جمله کشورهایی است که در مرحله بحران آب قرار دارد. به این شاخص‌ها در جای خود اشاره خواهد شد.

با این وجود، علاوه بر شاخص‌ها، آمارهای مختلفی نیز موجود است که وضعیت منابع آب در ایران و روند کاهشی این منابع را بحرانی توصیف کرده‌اند. برای مثال، در گزارش توسعه خاورمیانه و شمال آفریقا که توسط بانک جهانی (۲۰۱۷) ارائه شد، روند کاهش منابع آبی در ایران نشان داده شده است. طبق این گزارش در سال ۱۹۶۲ میزان ذخایر آب شیرین تجدیدپذیر در ایران، به ازای هر نفر معادل ۵۵۷۰ مترمکعب بوده است که این میزان در سال ۲۰۱۴، برای هر نفر به حدود ۱۶۴۴ مترمکعب کاهش یافته است. این بدین معناست که در فاصله ۵۲ سال، منابع آب شیرین کشور به ازای هر نفر ۳۹۲۶ مترمکعب کاهش یافته است که کاهشی معادل ۷۱ درصد از کل آب‌های تجدیدپذیر را نشان می‌دهد. این در حالی است که طبق این گزارش در سال ۲۰۱۶، کاهش حجم آب تجدیدپذیر در ایران به کمتر از ۱۰۰ میلیارد مترمکعب رسیده است.

همچنین در گزارشی دیگر در همین سال که تحت عنوان پایش اقتصادی ایران آورده شده، بیان شده است که ایران ۹۴ درصد از حجم منابع آبی تجدیدپذیر

خود را مصرف کرده است، در حالی که این آمار در جهان به طور میانگین برابر با ۳۶ درصد است (بانک جهانی، ۲۰۱۷). طبق آمار مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۶) نیز با وجود کاهش ۱۱ درصدی بارندگی طی دههٔ اخیر در کشور نسبت به دورهٔ بلندمدت، جریان آب سطحی در دورهٔ مشابه ۴۴ درصد کاهش یافته است که امر کم‌آبی را فراتر از بحث تغییر اقلیم معنادار می‌سازد و ضعف مدیریت در برداشت منابع آبی را نشان می‌دهد. طبق این گزارش، این وضعیت به گونه‌ای است که طی ۱۵ سال اخیر میزان پرشدگی حجم مخازن سدها حداکثر نصف بوده است و در منابع آب زیرزمینی نیز با ۱۲۰ میلیارد مترمکعب کسری مخزن مواجه بوده‌ایم.

این آمار تازگی ندارد و در طی سال‌های قبل نیز مستندات و آمار بیانگر وضعیت بحرانی منابع آبی کشور بودند. برای مثال گزارش بانک جهانی در سال ۲۰۰۷، کاهش سالانهٔ منابع داخلی آب شیرین در ایران را بر اساس شاخص‌های استاندارد، ۶/۳ برابر استاندارد جهانی بیان کرده و عامل ۹۱ درصد کاهش سالانهٔ منابع آب شیرین در ایران را توسعهٔ کشاورزی اعلام کرده است. همچنین طی سال‌های ۱۹۸۷ تا ۲۰۰۲، کاهش سالانهٔ منابع جهانی آب شیرین ۹ درصد بوده که این رقم در ایران در حدود ۵۷ درصد بوده است. همچنین گزارش توسعهٔ انسانی سازمان ملل در سال ۲۰۰۶ نیز بیانگر این بود که ایران و عراق تنها کشورهای منطقهٔ خاورمیانه هستند که در آستانهٔ کمبود آب قرار دارند.

آمار وزارت نیرو (۱۳۹۴) نیز بیانگر این است که کاهش حجم منابع آب تجدیدپذیر تنها به دلیل کاهش نزولات جوی نبوده است؛ چنانکه حتی در حوضهٔ دریای خزر که طی دورهٔ ده‌سالهٔ اخیر با افزایش نزولات روبرو بوده است نیز

حجم جریان های سطحی کاهش یافته است. در جدول ۱، درصد اختلاف مقادیر بارندگی و حجم جریان سطحی در دهه اخیر با متوسط بلندمدت در هر حوضه از کشور نشان داده شده است.

ردیف	حوضه آبریز	بارندگی (میلی متر)			حجم جریان سطحی (میلیارد مترمکعب)		
		متوسط بلندمدت	متوسط ۱۰ سال اخیر	درصد اختلاف	متوسط بلندمدت	متوسط ۱۰ سال اخیر	درصد اختلاف
۱	دریای خزر	۴۲۲	۴۲۹	+۲	۱۶/۶	۹	-۴۶
۲	سرخس	۲۱۴	۲۰۵	-۴	۳	۱/۵	-۵۰
۳	هامون	۱۰۳	۱۰۰	-۳	۱/۵	۰/۵	-۶۷
۴	دریاچه ارومیه	۳۳۶	۳۱۳	-۷	۵/۲	۲/۸	-۴۶
۵	مرکزی	۱۶۰	۱۴۱	-۱۲	۱۳/۳	۸/۵	-۳۶
۶	خلیج فارس	۳۵۷	۲۹۳	-۱۸	۴۷/۶	۲۷/۴	-۴۲
	کل کشور	۲۴۳	۲۱۶	-۱۱	۸۷/۲	۴۹/۲	-۴۴

جدول ۱: درصد اختلاف مقادیر بارندگی و حجم جریان سطحی بر حسب حوضه آبریز

مأخذ: وزارت نیرو، ۱۳۹۴

همان طور که اطلاعات جدول شماره ۱ نشان می دهد، بحران آب در ایران فراتر از امری اقلیمی است و کاهش حجم جریان سطحی فراتر از میزان کاهش بارندگی، نشان از ضعف مدیریت در بهره برداری از منابع آبی دارد که علاوه بر مدیریت عرضه و تقاضا، به نحوه سیاستگذاری در مدیریت منابع آب نیز باز می گردد.

در حقیقت امروزه نه کم آبی، بلکه وخیم شدن مسئله آب (حتی در برخی از نقاط خطه شمالی) است که مسئله شده است. تاجایی که طی سال های اخیر، بررسی مسائل آب در ایران در دستور سیاست های کلان مملکتی قرار گرفته است.

برای مثال، در نتایج گزارش‌های «آینده‌پژوهی ایران» که با مشارکت مؤسسه آینده‌بان و مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری از سال ۱۳۹۳ تاکنون هر ساله برای شناخت مهم‌ترین مسائل کشور منتشر شده است، همواره مسائل بحران آب و بحران مدیریت منابع آب در رأس مهم‌ترین مسائل کشور قرار گرفته است. خلاصه این گزارش‌ها با تمرکز بر مسائل آب در جدول ۲ نشان داده شده است.

موضوع	بحران آب	آب زیرزمینی	خشکسالی	مگ‌دریاچه‌ها	تأمین آب کشاورزی و صنعتی	آلودگی آب	تأمین آب شرب	قطعی آب	پدیده‌های بحران آب	نزاع بر سر انتقال آب
۱۳۹۳	مسئله ۴	-	-	-	-	-	-	-	-	-
۱۳۹۴	-	مسئله ۵	مسئله ۸	مسئله ۱۳	مسئله ۳۰	مسئله ۴۰	مسئله ۶۳	مسئله ۷۸	-	-
۱۳۹۵	-	مسئله ۶	مسئله ۳۸		مسئله ۳۶	مسئله ۴۴	مسئله ۸۱	-	-	-
۱۳۹۶	-	-	-	-	-	مسئله ۳۹	مسئله ۲	-	مسئله ۸	مسئله ۳۳
۱۳۹۷	-	-	-	-	-	مسئله ۳۲	مسئله ۱	-	مسئله ۳	مسئله ۱۹

جدول ۲: جایگاه مسائل آب در بین ۱۰۰ مسئله مهم کشور در طی ۵ سال اخیر

مأخذ: یافته‌های تحقیق (۱۳۹۸)

همان‌طور که اطلاعات جدول ۲ نشان می‌دهد، طی سال‌های اخیر (۱۳۹۶ و ۱۳۹۷) علاوه بر مسائل مدیریتی آب، مسائل اجتماعی آب کشور نیز مسائل مهمی

برای کشور شناخته شده‌اند، چنانکه پیامدهای بحران آب و نزاع بر سر انتقال آب تا قبل از سال ۱۳۹۶ به عنوان مسئله شناخته نشده بودند. این امر بیانگر آن است که پیامدهای سوء مدیریت منابع آب، دامنه آسیمی فراتر از علم هیدرولوژی پیدا کرده است و علوم اجتماعی آب به عنوان یک حوزه مفهومی گسترده توان تبیین و علت‌یابی مسئله را از منظری کلان‌تر دارد.

با این وجود، با مروری بر متون و مقالات منتشر شده (که بعضاً در گفتمان مهندسی به تبیین مسئله بحران آب پرداخته‌اند) به نظر می‌رسد که در اکثر موارد، مسئله آب به شرایط اقلیمی و جمعیتی فروکاسته شده است و در بهترین حالت از تبیین‌های اجتماعی نیز، مسئله به زعم سی.رایت.میلز (۱۳۹۴) در غالب «امری خاص» مورد نظر قرار گرفته است. یعنی هم در علت و هم در راهکار به عامل فردی اتکا می‌شود. به عنوان مثال، بحران آب نتیجه شست‌وشو و مصرف زیاد آب توسط افراد و راهکار آن نیز صرفه‌جویی در مصرف آب دانسته می‌شود. به بیان دیگر، تحلیل در ساحتی از تجربه‌گرایی سیر می‌کند که با جمع‌آوری جزئی‌ترین آمار از وضعیت رفتار فعلی، وجه غیرتاریخی دارد. در حالی که به زعم میلز، دیدن مسائل به مثابه امری عام، قرار دادن آن‌ها در ساحتی غیرفردی است که در برگیرنده ساخت و بستر اجتماعی است.

اگرچه آثار محدودی در رابطه با آب به مثابه امری اجتماعی و سیاسی وجود دارد، حتی در میان بیشتر این آثار جامعه‌شناختی نیز تا مدت‌ها بررسی موضوع از منظر حکمرانی و سیاستگذاری مغفول بوده است. تنها مباحث مرتبط با سیاستگذاری آب نیز مربوط به آثار نظریه‌پردازانی بوده است که با رویکرد شرق‌شناسانه به تقابل‌های اقلیمی غرب و شرق پرداخته و نوع حکمرانی آب را

در این مناطق بر این اساس تشریح کرده‌اند.

در رد رویکردهای طبیعت‌گرایانه، تقدیرگرایانه و یا قرار دادن تبیین مسئله در قالب امر خاص، ادعای این نوشتار بر این است که امر بی‌تاریخ نمی‌تواند وجود داشته باشد، مگر در وضعیتی خیالی و یا در وضعیتی ادعایی. مسئله‌شناسی امری تاریخی است و در درون تاریخ ساخته می‌شود. مواجهه با بحران آب و شناخت علل ایجاد آن نیز تنها در بستری تاریخی و با روش‌شناسی تاریخی قابل انجام است. لذا تبیین تاریخی مبتنی بر رویکردی انتقادی برای درک علل موجبۀ بحران آب در بطن تاریخ سیاستگذاری ایران را بهترین راه برای پرسش از بحران آب یافتیم. لذا در اینجا آنچه مهم است، فهم سیاست سیاست است. عبارتی که به وسیله گریندل (۱۹۹۹) ابداع شد و به ماهیت رقابتی فرایندهای سیاستی اشاره دارد که از طریق این فرایندها بخشی از ساختار بخشی دیگر اعمال سلطه می‌کند و نوع خاصی از الگوی توسعه آب را به عنوان تنها راه پیشرفت و توسعه نشان می‌دهد. شناخت سیاست‌های سیاستی در حوزه مدیریت آب یعنی فهم آن گفتمان و فضایی که بر فرایندهای سیاستگذاری مسلط شده و حقیقت توسعه را در خارج از این مدار قبول نداشته و طی دهه‌های اخیر توسعه منابع آبی کشور را از ابزارهای توسعه اقتصادی در نظر گرفته است. شکلی از سلطه سیاستی که با حذف صداهای رقیب (منتقدان دانشگاهی، نظریه‌پردازان اجتماعی، فعالان زیست‌محیطی، سمن‌ها و ...) بر طبیعت، اقتصاد و اذهان مسلط شده و آن‌ها را در مسیر اهداف خود به کار گرفته است.

این نوشتار برای بررسی وخامت مسئله آب ایران طی دهه‌های اخیر از منظر حکمرانی و سیاستگذاری، نقطه شروع تحولات در نحوه مدیریت منابع

آب را به حوادث بین‌المللی بعد از جنگ جهانی دوم و تلاش برای جلوگیری از درنفتادن ایران در دام کمونیسم دهقانی مرتبط می‌داند. رویه‌ای از مقابله با مرام کمونیستی که تا قبل از انقلاب ۱۳۵۷ در سیاست‌های کلان حاکمیت به طور عام و سیاستگذاری آب به طور خاص مشهود بود. تقابل با کمونیسم و بلوک شرق در دوران بعد از انقلاب جای خود را به تقابل با امپریالیسم آمریکایی داد. رویه‌ای که برای مقابله با تحریم‌های بین‌المللی، به توسعه بیشتر منابع آب منجر شد. پیچیدگی این روند تاریخی در این نوشتار دنبال شده است.

فصل اول

الگوی منتخب حکمرانی آب

در این فصل تلاش شده است تا با ذکر دلایل اهمیت مطالعات بین‌رشته‌ای در حوزه آب، به سیر تحولات تحقیقات در این زمینه اشاره شود. بعد از این مقدمه اولیه، شرحی بر الگوهای به کار گرفته شده در رابطه با حکمرانی آب داده شده است و سپس با ذکر تفاوت آنها، الگوی انتخابی نوشتار حاضر برای حکمرانی آب در ایران تشریح خواهد شد.

گذار به سمت مطالعات حکمرانی آب

اگر «بتوان مطالعات بین‌رشته‌ای را به عنوان فرایند پاسخ دادن به یک پرسش، حل کردن یک مسئله یا بررسی موضوعی که بسیار وسیع‌تر و پیچیده‌تر از آن است که بتوان آن را به وسیله تنها یک رشته یا تخصص بررسی کرد، تعریف کرد» (مولینگا و همکاران، ۲۰۰۸: ۳)، بحث آب و مدیریت منابع آبی را نیز باید به عنوان بحثی پیچیده در زمره علوم بین‌رشته‌ای دانست. اگرچه برای

بین‌رشته‌ای دیدن این حوزه از دانش همواره موانعی وجود داشته است، علوم سیاسی و اجتماعی امروزه جایگاه خود را در حوزه مطالعات آب باز کرده‌اند و این موضوع به یکی از مسائل مهم و مطرح در ادبیات توسعه‌ای و سیاسی تبدیل شده است.

این موضوع به‌طور رسمی بعد از بیانیه نهایی دومین اجلاس جهانی آب در سال ۲۰۰۰ در دستور کار مجامع سیاسی و بین‌المللی قرار گرفت. در این بیانیه بیان شد که «بحران آب در حقیقت بحران در حکمرانی و مدیریت آب است». همچنین با رشد مباحث «حکمرانی خوب» و «حکمرانی پایدار» در سال‌های اخیر، توجه به ساحت اجتماعی و سیاسی در بررسی مسائل حوزه مدیریت منابع آب، مسئله‌یابی و پاسخگویی به بحران آب رونق بیشتری یافته است.

علاوه بر متخصصان، در عرصه عمومی جامعه نیز موضوع بحران آب و لزوم مشارکت در پایداری آن به موضوعی مهم تبدیل شده است، چنانکه ملموس شدن مسائل آب حتی برای چشم‌های غیرمسلح و غیرمتخصص عموم افراد در تجارب زیسته‌شان سبب شده است تا «امروزه از موقعیت مبتنی بر انکار و کناره‌گیری از بررسی مسائل بین‌رشته‌ای منابع آب، به سوی ملاحظه نوع سیاست‌هایی که برای مدیریت منابع آب مطلوب است، چرخشی ایجاد شود» (همان: ۱۱). از این‌روست که به زعم مولینگا و بسیاری دیگر از نخبگان دانشگاهی حوزه آب (در بیشتر مواقع در تعارض با نخبگان بخش اجرایی آب)، مدیریت منابع آب به دلیل اینکه از جنس کنترل و اصلاح فرایند چرخه هیدرولوژی است، یک فرایند ذاتاً سیاسی و اجتماعی است. زیرا این شکل از مدیریت نیازمند درگیر شدن با انگیزش‌های احیاناً متضاد جامعه و همین‌طور ساختار سیاسی حاکم بر آن است.

با این نگاه است که امروزه از حوزه‌ای در حال ظهور در تحقیقات تحت عنوان «جامعه‌شناسی سیاسی مدیریت منابع آب» صحبت می‌شود که به زعم مولینگا (۲۰۰۸) حیطة تحقیقاتی مهمی است که در سال‌های اخیر مغفول مانده یا مغفول نگه داشته شده است.

لذا اگرچه به گفته اولریش بک (۱۳۸۸)، متخصصان و فن‌سالاران حوزه آب به دور نگه داشتن سیاست از مدیریت منابع آب تمایل دارند و همکاری اجتماع و فن در حوزه مدیریت منابع آب را برنمی‌تابند، «هنگامی که از حکمرانی و ایده‌های مرتبط با آن، مانند پاسخگویی، شفافیت و مشروعیت سخن می‌گوییم، تصدیق نکردن فرایندها و ابعاد سیاسی مسئله بی‌معنا شده و دفاع از این موضع که سیاست باید از مدیریت منابع آب دور نگه داشته شود، دشوار می‌شود» (مولینگا، ۲۰۰۸: ۹). جامعه‌شناسی منابع آب در حقیقت بیانگر این است که در تحلیل فراگیر مدیریت منابع آب، باید به صورت مشخص و آشکار به روابط اجتماعی قدرت در این زمینه پرداخته شود. از آنجاکه زندگی و معیشت مردم، توسعه فرهنگ‌ها و اقتصادهای سیاسی علی‌الخصوص در کشورهای دارای اقلیم خشک و نیمه‌خشک متأثر از نحوه مدیریت آب است، جامعه‌شناسی سیاسی مدیریت منابع آب به میزان زیادی با حوزه حکمرانی آب مرتبط است.

رویکرد منتخب حکمرانی آب

اگرچه حکمرانی اصطلاحی مدرن و امروزی است که در دهه ۱۹۸۰ برای دستیابی به توسعه پایدار مورد توجه قرار گرفت (شریف‌زاده و قلی‌پور، ۱۳۸۲: ۲۷) که هم شامل حکومت و دولت و هم شامل بخش خصوصی و جامعه مدنی (افراد

و گروه‌ها) است (پورتر، ۲۰۰۲؛ لیال و تایل، ۲۰۰۵) و بر سازوکارهایی تأکید دارد که از طریق آن‌ها شهروندان و گروه‌ها منافع خود را دنبال، حقوق قانونی خود را اعمال و تعهدات خود را عملی می‌کنند و اختلاف نظرها را به بحث می‌گذارند (چیومبو، ۲۰۰۳: ۷)، نباید از نظر دور داشت که ارتباط بین نوع حکومت‌ورزی و آب از قدیم‌الایام مورد توجه اندیشمندان بوده است. با این وجود در ابتدا نظریه‌پردازان این حوزه، یا از منظر جبر جغرافیایی یا تحقیقات شرق‌شناسانه به این موضوع می‌پرداختند.

هرودوت یکی از متقدمینی است که از این منظر قسمت عمده کتاب خود را به تاریخ شرق اختصاص داد. او در کتابش بر اهمیت آبیاری مصنوعی در ایران و مصر تمرکز داشته است و رابطه آن را با تشکیلات سیاسی در نظر می‌آورد. به عبارت دیگر، بحث آب و تسلط حکومت بر منابع آبی مد نظر هرودوت بوده است (هرودوت، ۱۳۸۷). منتسکیو (۱۳۹۵) نیز در کتاب روح‌القوانین خود، ایران، چین، هند و ژاپن را کشورهایی استبدادی دانست که ساختار سیاسی آن‌ها بر دو عامل طبیعی مشخص یعنی وجود دشت‌های وسیع و عدم اعتدال آب و هوایی مبتنی است. آدام اسمیت نیز درباره نقش آب در چین و دیگر کشورهای استبدادی نوشته است (منتسکیو، ۱۳۹۵).

در میان صاحب‌نظران کلاسیک جامعه‌شناسی، توجه به وضعیت آب از منظر سیاست‌ورزی و فهم شرایط در قالب مثلث آب، دولت و ملت، بیش از همه‌جا در تفکرات مارکسیستی و قبل از آن، در افکار خود مارکس ریشه دارد. مطابق نظر مارکس سه شیوه تولید بر تاریخ مغرب زمین حاکم بوده است که یکی پس از دیگری حاکم شده‌اند: شیوه تولید باستانی، فئودالیسم و سرمایه‌داری. اما در

رابطه با جوامع شرقی، مارکس از شیوه تولید آسیایی صحبت می‌کند که ریشه در مدیریت آب دارد. به زعم او در ممالک شرقی سخن از بردگی و بندگی و مزدوری که به ترتیب در سه شیوه تولید غربی حاکم بود نیست. در عوض در شرق همه زحمت‌کشان از دولت تبعیت می‌کنند. به نقل از آرون، خصوصیت این جوامع این است که «همه جامعه تحت استثمار دولت یا طبقه دیوانیان (بروکراتیک) قرار دارند (آرون، ۱۳۹۳: ۱۷۵). لذا شیوه تولید آسیایی به همان اندازه که نظریه‌ای در مورد تولید است، نظریه دولت نیز هست. او راجع به مسئله آبیاری، شکل تولید کشاورزی و رابطه آن با نهاد سیاسی می‌گوید: «شرایط اقلیمی و منطقه‌ای، به ویژه در سرزمین‌های وسیع صحرای آفریقا، عربستان، ایران و هند، نیازمند آبیاری مصنوعی از طریق کانال‌کشی و امور آبیاری بود که اساس کشاورزی شرق را تشکیل می‌داد. این ضرورت ابتدایی اقتصادی و استفاده مشترک از آب، دخالت نیروی متمرکز حکومت را ضروری کرد. از این رو، یک کارکرد اقتصادی به تمام حکومت‌های آسیایی محول شد و آن، وظیفه جواب گفتن به کارهای عمومی بود».

از نظر مارکس، در حقیقت در اینجا اشتراک در استفاده از آب، نه به کمون، بلکه به دخالت نیروی متمرکز دولت منجر شده است. همچنین به اعتقاد وی حکومت به واسطه تملک بر آب، بر شیوه تولید سیطره دارد و این قدرت را به سایر سطوح و لایه‌ها نیز سیطره می‌دهد. افراد بر روی زمینی کار می‌کنند که از آن دولت است و مالیات را بر جنسی می‌پردازند که از آن زمین به عمل آمده است. یعنی رأس حاکمیت در جوامع شرقی به واسطه مالکیت تولید و عناصر تولید، بالاخص آب و زمین، بر قاعده وسیعی که همان مردم یا رعیت هستند، حکمرانی می‌کند.

انگلس نیز رابطه نهاد سیاسی با تولید کشاورزی در شرق را بیان می‌کند و علت حکومت‌های استبدادی در شرق را شرایط اقلیمی می‌داند. او حکومت‌های استبدادی در شرق را مسئول ساخت، حفظ و نگهداری از تأسیسات آبیاری می‌داند که بدون آن‌ها امر کشاورزی امکان‌پذیر نیست.

ویتفوگل با تکیه بر رویکرد مارکس در کتاب خود یعنی شیوه تولید آسیایی معتقد است که لنین شیوه تولید آسیایی را پذیرفته است. او به بحثی بین پلخائف و لنین در کتابش اشاره دارد که در آن، لنین شیوه تولید آسیایی را همان فئودالیسم غربی می‌داند. اما ویتفوگل در کتاب خود لنین را به این متهم کرده است که چشم خود را بر روی نظام آسیایی بسته است. لذا خود وی در کتابش با عنوان استبداد شرقی، نظام آسیایی را بدون ربط آن با فئودالیسم اروپایی بررسی کرد و منحصربه‌فرد بودن آن را در کتاب معروفش به بحث گذاشت. او تمام مسائل اجتماعی شرق را با آب در ارتباط می‌بیند و با طرح مسئله آب، مبارزه طبقاتی در شرق را نفی می‌کند. از نظر او در جوامع شرقی تضادهای اجتماعی (تضاد بین مردم بخش‌های مختلف، تضاد بین مردم و حکومت و تضاد بین افراد حکومت) جانشین تضادهای طبقاتی می‌شوند. بر اساس این تئوری، استبداد شرقی به دلیل کمبود آب در قاره آسیا شکل گرفته و نظام سیاسی متناسب خویش را که دستگاه عظیم دیوانسالاری است، پدید آورده است. ساختار سیاسی جامعه به نظر ویتفوگل از دو بخش «حکومتگر» و «حکومت‌شونده» تشکیل شده است و نهادهای خودمختار، محدودکننده قدرت و جامعه مدنی وجود ندارند. او در جای جای کتاب خود از رویگردانی سیاسیون (علی‌الخصوص لنین و پلخائف) و دانشمندان اجتماعی از مسئله استبداد شرقی سخن می‌راند.

و بر نیز با وجود تمرکز بر بحث فرهنگ، در آخرین کارهای خود تمرکز بر بحث جغرافیا را در تحلیل های خود از جامعه وارد می کند. او ایده پاتریمونیال را بر اساس کمبود آب و فزونی زمین در شرق و وضعیت فتودال را به علت فزونی آب و کمبود زمین در غرب تبیین می کند. در جوامع پاتریمونیال، کمبود آب نیازمند توزیع متمرکز آن است که قدرت را وارد تحلیل می کند. اما در غرب، به دلیل فراوانی آب هر کس که زمینی داشته باشد، برای خود قدرتی مستقل تشکیل می دهد و فتودال می شود.

رد و نقش این الگوی اندیشه ورزی در تحلیل شرایط حکمرانی در ایران در ارتباط با وضعیت اقلیم و شرایط مدیریت آب که بعضاً با استبداد عجین است، در بسیاری از تحلیل ها که از وائگان اندیشه های مارکس و ویتفولگ تغذیه کرده اند، آورده شده است. لذا بسیاری از تحلیل های تاریخی ساختار حکومت و نوع حکومت مندی، برگرفته از رویکردهای تحلیلی شرق شناسان با محوریت آب است. اگرچه نقدهایی با رد همسان انگاری تبیین در این رویکردها نیز مشهود است. برای مثال، کاتوزیان (۱۳۸۴) تعمیم «جامعه هیدرولیک» ویتفولگ را بیش از اندازه ساده، مکانیکی، جبرگرایانه و محدود می بیند و توزیع و تخصیص مستقیم آب را به عنوان یکی از وظایف عمده دولت، فاقد شواهد لازم تاریخی می داند.

پس از این تحقیقات (در دوران بعد از جنگ جهانی دوم و قوت گرفتن نظریه های جامعه شناسی توسعه در آمریکا) با دسته دیگری از نظریات مواجه هستیم که کنترل بر منابع آب و توسعه آن را عامل پیشرفت و آبادانی در نظر گرفته اند. اما در اواخر دهه ۱۹۷۰ میلادی و با شروع جنبش های زیست محیطی و نقد به اصول مدرنیسم، توسعه پایدار منابع آب جایگزین پارادایم قبلی شد.

اصلاح نوین حکمرانی خوب آب زاییدهٔ این دوران است. لذا اصطلاح حکمرانی در قالب مدرن و امروزی آن، درصدد دستیابی به توسعهٔ پایدار منابع آب تدوین شده است.

با وجود اینکه حکمرانی آن در تعریف مدرن به شاخص‌های پایداری بسیار توجه دارد، یکی از انتقاداتی که بر آن وارد شده است، داشتن نگرشی یک‌بعدی و اقتصادمحور در حکمرانی است که آن را تحت تأثیر پارادایم‌های کارکردگرایی و پوزیتیویسم برای تحقق اهداف توسعه در نظر گرفته است. مسئلهٔ اصلی این است که در این رویکردهای تجویزی به حکمرانی، کماکان عناصر پایداری که نیاز به عرصهٔ دموکراتیک دارد کم‌رنگ است. برای رفع این مشکل، مفهوم حکمرانی خوب و حکمرانی پایداری به عنوان پارادایمی جدید برای تحقق اهداف پایداری مورد توجه قرار گرفت (ابراهیم‌پور: ۱۰۳).

حکمرانی خوب در دههٔ ۱۹۸۰ و با اعمال نفوذ مالی و سیاسی از سوی برخی نهادهای قدرتمند بین‌المللی، به عنوان الگویی از توسعه به کشورهای در حال توسعه پیشنهاد شد (یگانگی و همکاران، ۱۳۹۵). برنامه‌ریزی توسعهٔ سازمان ملل، حکمرانی خوب را شامل مکانیزم‌ها، فرآیندها و نهادهایی می‌داند که به واسطهٔ آن‌ها شهروندان، گروه‌ها و نهادهای مدنی منافع خود را دنبال، حقوق قانونی خود را اجرا، تعهداتشان را برآورده و تفاوتشان را تعدیل می‌کنند (شریف‌زاده: ۳۴). حکمرانی خوب با قرار دادن شاخص‌های حکمرانی در مسیری دموکراتیک‌تر و شهروندمدارتر همراه است.

اما سؤال این است که آیا حکمرانی خوب در تحقق اهداف توسعه و دستیابی به توسعهٔ پایدار موفق عمل کرده است یا نه؟ روی و تیسدل (۱۹۹۸) در مقالهٔ

خود با عنوان «حکمرانی خوب و توسعه پایدار» مطرح کرده‌اند که حکمرانی خوب به ساختارهای نهادی و منابع اقتصادی قابل دسترس بستگی دارد. یک الگوی واحد همه‌زمانی و همه‌مکانی جوابگو نبوده است و تمرکزگرایی یا تمرکززدایی ساختارهای دولت بر حسب زمینه‌های مذکور می‌تواند تأثیرات مختلفی بر عملکرد جوامع گوناگون داشته باشد. برای مثال، تمرکز قدرت در نپال موجب آسیب به محیط‌زیست و از بین رفتن جنگل‌ها شده است و از طرف دیگر عدم تمرکز، تنوع زیست را در هند از بین برده است (به نقل از ابراهیم‌پور: ۱۵۹). لذا ساختار جهان‌شمولی وجود ندارد که قابل تسری به همه موقعیت‌ها باشد.

این انتقادات به موضوع حکمرانی باعث بازتعریف این مفهوم توسط برخی دیگر از محققان شد. چنانکه بسیاری از آنها معتقد بودند حکمرانی را نباید همچون توسعه پایدار، موضوعی جدید و با شاخص‌های مشخص در نظر گرفت، بلکه حکمرانی شیوه حکومت‌ورزی است. لذا نه ابزاری برای سنجش، که موضوعی برای تحقیق است. بر این اساس، برای حکمرانی آب نیز تعاریف مختلفی ارائه شده است (آرارال و وانگ، ۲۰۱۳: ۵۳۰۷).

همان‌طور که بسیاری از تعاریف در رابطه با حکمرانی، به این موضوع به مثابه یک ایده‌آل و نوع جدید و بهتری از سیاست مدیریت جامعه نگاه می‌کنند، در حکمرانی آب به عنوان نوع خاصی از حکمرانی نیز اکثریت تعاریف آن را همچون ایده‌آل‌تایی در نظر گرفته‌اند که هدف نهایی مدیریت منابع آب باید رسیدن به شاخص‌های از پیش تعریف‌شده آن باشد. برای مثال، تورتاچادا (۲۰۱۰) مطرح کرده است که حکمرانی آب، جایگزین رویکردهای اصلی مدیریت آب در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ مانند «مدیریت پایدار آب» و «مدیریت یکپارچه

منابع آب» شده است. کوزداس و همکاران نیز حکمرانی پایدار آب را هماهنگی بین عرضه، تحویل و استفاده از آب، با تضمین سطح کافی و عادلانه‌ای از رفاه اجتماعی و اقتصادی، بدون در معرض خطر قرار دادن اکوسیستم تعریف می‌کنند (کوزداس و همکاران، ۲۰۱۴: ۲۰۸).

اما در یک دسته‌بندی دیگر، برخی از محققان حکمرانی آب را نه به مثابه ایده‌آل تایپ و شاخص‌های از پیش موجود، بلکه به عنوان شیوه سیاست‌ورزی در مدیریت آب در نظر می‌گیرند. در این تعریف، حکمرانی آب نه یک هدف، بلکه ابزاری برای رسیدن به هدف است. لذا حکمرانی آب در این تعریف مبتنی بر بستر تاریخی هر منطقه و همچون ابزاری برای مدیریت پایداری منابع آب در نظر گرفته شده است که متناسب با ساختار و شرایط هر منطقه، نوع این تنظیمات متفاوت خواهد بود. بر این اساس، نظریه‌پردازان در این دسته، به جای حکمرانی خوب آب، بر «حکمرانی متناسب آب» متمرکز هستند (ریچک و همکاران، ۲۰۱۲). طبق این تعریف، هر منطقه نیازمند الگوی حکمرانی متناسب با شرایط و بستر اجتماعی، فرهنگی و تاریخی خود است و باید از نسخه‌پیچی یگانه برای مناطق مختلف پرهیز شود. در همین رابطه پال و ووسل (۲۰۰۹) به حکمرانی آب خصلت تنظیم‌گری می‌دهد که در طیفی از زمان و مکان این بستر متفاوت است و شکل خاصی از مدیریت پایدار یا ناپایدار آب را موجب می‌شود. پس حکمرانی آب طبق این تعریف، ابزاری برای شناخت وضع موجود سیاستگذاری مدیریت آب در هر دوره و مکان است. لذا تعیین اینکه کدام الگو نسبت به سایر الگوها برتری دارد، کار دشواری است (یوسفی و همکاران: ۲۷).