

## Research Paper

# Disruption in water governance in Iran: Discourse, Participation, Law, Planning and Program, Implementation, and Diplomacy



•Kioomars Ashtarian<sup>1</sup>

1. Associate Professor, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran.

Use your device to scan and read the article online



**Citation:** Ashtarian.K,(2025).[Disruption in water governance in Iran: Discourse, Participation, Law, Planning and Program, Implementation, and Diplomacy (Persian)]. *Journal Strategic Studies of Public Policy*,15(54), 10-33.<https://doi.org/10.22034/sspp.2024.2032889.3665>



<https://doi.org/10.22034/sspp.2024.2032889.3665>



**Received:** 18 Jun 2024

**Accepted:** 29 Oct 2024

**Available Online:** 20 Jun 2025

### Keywords:

Water policy, power, participation, planning, discourse, water diplomacy

## ABSTRACT

This article seeks to show the power disruption in Iran's water governance system in six dimensions: discourse, participation, law, programs, implementation and diplomacy. In a pathological perspective each of these dimensions, has been discussed to introduce a disruption theory of power in policy cycle in Iranian water policy. Exercising power is a chain that consists of various elements, from decision to discourse and its implementation mechanisms. This article discusses different disruptions that have caused crisis in water governance in Iran and lack of political and policy power. Lack of coherent policy discourse in water governance constitute intellectual disruption. Disruption in participation shows how public participation is fragmented. Disruption of the discourse shows the same disintegration in the intellectual sphere, and lack of skills in planning and programming shows the same in the implementation of policies. In order to resolve these problems, it is necessary to pay attention to fill these gaps in intellectual and operational level. Crisis in Iranian border with Turkey and Afghanistan constitute diplomacy disruption for regional collaboration that avoid to form regional power for water policy.

■ ..... ■  
\* Corresponding Author:

**Kioomars Ashtarian**

**Address:** Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran.

**E-mail:** ashtrian@ut.ac.ir

## مقاله پژوهشی

# گسست حکمرانی آب در ایران: گفتمان، مشارکت، قانون، طرح و برنامه، اجرا و دیپلماسی

\* کیومرث اشتریان<sup>۱</sup>

۱. دانشیار، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

## چکیده

این مقاله در پی آن است تا خلأ «قدرت» در نظام حکمرانی آب در ایران را در شش بُعد نشان دهد. این ابعاد عبارتند از: گفتمان، مشارکت، قانون، طرح و برنامه، اجرا و دیپلماسی. بر همین اساس و با رویکردی آسیب شناسانه هر یک از این ابعاد با عنوان «گسست» معرفی شده‌اند تا فرضیه اصلی این مطالعه را نشان دهد که نظام حکمرانی آب در ایران از «گسست قدرت» رنج می‌برد. این مقاله با روش تحلیلی و در چارچوب ادبیات نظری نهادی (رسمی-قانونی)، تحلیل گفتمان و با بهره‌گیری از اسناد قانونی به بررسی فرضیه‌های فرعی از طریق شش متغیر مستقل می‌پردازد که از آن به گسست یاد می‌کند: گسست گفتمان، گسست مشارکت، گسست قانون، گسست طرح و برنامه، گسست اجرا و گسست دیپلماسی. اجمال این شش فرضیه بدین قرار است: نخست، نظام سیاسی در صورتی می‌تواند بر چالش حکمرانی فائق آید که بتواند منظومه معنایی را به گفتمان مسلط حکمرانی عمومی تبدیل کند تا سیاست آب به گستره ای معنایی در افکار عمومی استحکام یابد. دوم، در چنین صورتی است که مشارکت عمومی بعنوان رکن دیگر حکمرانی تضمین می‌شود و نظام سیاسی بر گسست مشارکت در سیاست آب فائق می‌آید. گسست سوم چالش قانون است که سابقه ای یکصد ساله در ایران دارد و کماکان نتوانسته است سرانجامی شفاف برای حکمرانی آب به ارمغان آورد. قدرت باید بتواند خود را در قالبی حقوقی نشان دهد یعنی قدرت، خود را در قانون گذاری، گفتمان یکپارچه قانونی، تدوین مقررات، تخصیص اعتبار، اعطای اختیار و مسئولیت پذیری اعمال کند. چهارمین گسست آن است که قدرت سیاسی نتواند قانون، گفتمان و اراده خود را در دانش طرح و برنامه به منصفه ظهور و بروز درآورد. پنجمین گسست آن است که در تحقق منویات خود در قالب پروژه‌های اجرایی ناکارآمد باشد. در نهایت ششمین گسست عبارتست از گسست دیپلماسی آب که طی آن قدرت سیاسی بدلیل حق حاکمیت دولت‌های ملی نمی‌تواند قدرت خود را در خارج از مرزها بگونه‌ای کارآمد و در قالب دیپلماسی عمومی بکار گیرد. گسست‌های شش‌گانه در واقع همگی «گسست قدرت» هستند که به اشکال گوناگونی رخ می‌نمایند.

تاریخ دریافت: ۲۹ خرداد ۱۴۰۳

تاریخ پذیرش: ۰۸ آبان ۱۴۰۳

تاریخ انتشار: ۳۰ خرداد ۱۴۰۴

## کلیدواژه‌ها:

سیاست آب، قدرت، مشارکت، برنامه‌ریزی، برنامه، گفتمان، دیپلماسی آب

\* نویسنده مسئول:

کیومرث اشتریان

نشانی: دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

رایانامه: ashtrian@ut.ac.ir

## مقدمه

بحرانی سبب شده است تا به بررسی حکمرانی همکارانه آب و عوامل اثرگذار بر آن پرداخته شود و بر این مولفه‌ها تاکید شود: «زمینه»، «محرک‌های همکاری»، «تعامل اصولی»، «انگیزه‌های مشترک»، «ظرفیت برای اقدام مشترک»، «تنش‌ها» و «خروجی‌ها». عامری و همکاران (۱۴۰۲) قدرت گفتمان‌های داخلی کشورها یکی از عواملی است که سیاست‌گذاران ملی را در تفاهم بین‌المللی ناکام می‌گذارد (یگرسوگ، ۲۰۰۳). از همین رو در برنامه چهارم از پارادایم «مدیریت جامع (منابع آب)» و برای بخش محیط‌زیست از «مدیریت زیست بومی» استفاده شده است (مرید، ۱۳۹۷: ۲۴۸). در سطوح پایین چرخه سیاست‌گذاری و حکمرانی آب نقص دانش فنی طراحان، مجریان و بهره‌برداران سیستم‌های آبیاری تحت فشار از مهمترین دلایل پایین بودن بهره‌وری و بازده آب آبیاری در ایران تلقی شده است. (اسلامپور، ۱۳۹۲) از همین روست که توصیه فائو به حسابرسی آب، مداخله بیشتر دولت‌ها برای حفاظت از منابع آب، کنترل تخصیص آب و ... مورد تاکید قرار گرفته است (فائو، ۲۰۱۷). این ناکاستی‌ها محور این مطالعه است که آن را در قالب مفهوم «گسست» به سامان نظری درآورده‌ایم.

مفهوم گسست در این مقاله متضمن آن است که قدرت سیاسی کارکرد خود را در فرآیند

این مقاله در پی این پرسش است که آیا در فرآیند حکمرانی و سیاست‌گذاری آب در ایران از انسجام و پیوستگی قدرت برخوردار است؟ آیا قدرت سیاست و حکومت در جریان چرخه سیاست‌گذاری و از بالا تا پایین این چرخه جریان می‌یابد؟ در پاسخ به این پرسش مفهوم «گسست» را بکار برده‌ایم. گسست قدرت در فرآیند سیاست‌گذاری عمومی کاستی‌ها و نواقص بحران‌زایی در منابع آب کشور پدید آورده است که ضرورت و ابعاد اهمیت این مقاله را نشان می‌دهد. اهم این ضرورت‌ها و ابعاد بدین قرار مورد بحث پژوهش‌های علمی بوده است؛ تحلیل گفتمان اسناد بالادستی آب بعد از انقلاب ۱۳۵۷ نشان می‌دهد: گفتمان اصلی حاکم بر این دوره گفتمان بهره‌بردارانه است (زارع شاه آبادی و بنیاد، ۱۴۰۱). این گفتمان سبب شده است برداشت‌های متفاوتی در مورد مسئله آب در ایران پدید آید. این تفاوت در معانی و برداشتها بر تصویب قوانین و اتخاذ سیاست‌های آبی کشور مؤثر بوده (ملکی و دیگران، ۱۴۰۱) و سبب شده تا گستره وسیعی از بهره‌برداران به منابع آب هجوم آورند. اگرچه آمار دقیقی از چاه‌های غیرمجاز وجود ندارد اما برخی اظهارنظرهای کارشناسی تعدا چاه‌های غیرمجاز را تا ۴۰۰ هزار حلقه ذکر کرده است.<sup>۱</sup> چنین

۱۴۰۳ می‌گوید: «ما در سال ۱۳۵۰ ما ۴۷ هزار چاه داشتیم. سال ۱۳۵۷ شد ۶۰ هزار تا سال ۶۲ به ۱۶۲ هزار چاه رسید. سال ۱۳۷۰ تعداد چاه‌ها به عدد ۲۲۵ هزار حلقه افزایش یافت. سال ۱۳۸۰ شد ۴۵۰ هزار حلقه و در سال ۱۳۹۰ تعداد چاه‌های کشور ۷۳۶ هزار حلقه اعلام شد. با توجه به این آمار، هم اکنون تعداد چاه‌ها باید به بیش از یک میلیون حلقه چاه مجاز و غیرمجاز رسیده باشد. ۶۰۰ تا ۷۰۰ هزار تا مجاز و بقیه غیرمجاز هستند». (<https://www.hamshahronline>)

2. Jägerskog

3. FAO

۱. بر اساس آمار منتشر شده از طرف شرکت مدیریت منابع آب ایران، بیش از ۸۰۰ هزار حلقه چاه آب مجاز و غیرمجاز در نقاط مختلف کشور وجود دارد که به صورت سالانه حدود ۴۵ میلیارد مترمکعب از منابع آب زیرزمینی را استخراج می‌کنند که این رقم معادل ۵۵ درصد از کل مصرف آب کشور در یک سال است. ۴۵ درصد از ۸۰۰ هزار حلقه چاه آبی فعال در کشور، فاقد مجوز هستند. (<https://otaghironline.ir>)

از سوی دیگر هدایت فهمی، دانش آموخته دکترای آب، استاد دانشگاه و معاون سابق آب و آبفای وزارت نیرو در اردیبهشت

تحلیل مشارکت و تحلیل قدرت در چرخه سیاست‌گذاری عمومی ارائه می‌شود. در بخش دوم همین موضوعات را در ارتباط با شکل‌گیری سرمایه قدرت در سیاست‌گذاری آب در ایران بحث خواهیم کرد. در بخش سوم نتیجه‌گیری و پیشنهادات سیاستی مبتنی بر تحلیل نظری و موضوعی مقاله ارائه خواهد شد.

## مبانی نظری و پیشینه پژوهش

### گفتمان

سیاست آب با گفتمان عمومی شکل می‌گیرد و گفتمان‌های متعددی در توسعه منابع آب وجود دارد. «سیاست ملی آب از طریق تجزیه و تحلیل گفتمانی متن و زبان مورد استفاده در این سیاست برای صورت‌بندی اقدامات سیاست‌گذاری عمومی آب مورد ارزیابی انتقادی قرار گرفته است ... تحلیل گفتمان فرض می‌کند که ایدئولوژی یک گوینده یا نویسنده از طریق تحلیل سیستماتیک زبان و ارتباطات شناسایی می‌شود.» (عرفان<sup>۴</sup>، ۲۰۲۰) این گفتمان‌ها هر یک بیانگر نظریه‌های گفتمانی یا ایدئولوژی‌های گوناگونی‌اند: ایدئولوژی صنعتی، ایدئولوژی توسعه، ایدئولوژی عدالت‌گرای کشاورزان، ایدئولوژی تشنگی محیط‌زیست و حیوانات و انسان‌ها؛ در این میان در تراجم گفتمانی و ایدئولوژیک آنچه که وجود ندارد یک «گفتمان مسلط» یا «گفتمان میانه» یا «گفتمان سازش» است. یک فهم متعارف از گفتمان «به اندیشه‌ها و فلسفه‌هایی که (سیاست‌مداران یا متفکران) مَبْلغ آنند نظر دارد.» (تئون، ۱۳۸۲). علی‌الاصول «ایدئولوژی‌ها چارچوب‌هایی بنیادی برای سازماندهی آن دسته از شناخت‌های اجتماعی هستند که میان اعضای گروه‌ها، سازمان‌ها و یا

چرخه سیاست‌گذاری عمومی از دست می‌دهد. سیاست‌گذاری عمومی نوعی مدیریت قدرت در سیاست‌های عمومی است از همین روست که از این رشته به مطالعه دولت در عمل یاد می‌شود. هدف آن است که نشان دهیم اعمال قدرت سیاست‌گذاری زنجیره‌ایست که از مولفه‌های گوناگونی تشکیل می‌شود از گفتمان، مشارکت، قانون تا طرح و برنامه و سازوکارهای اجرایی آن. در مجموع ضعف یا فقدان این مولفه‌ها که از آن به «گسست» یاد می‌کنیم سبب شده است تا حکمرانی آب در ایران از ضعف جوهره قدرت سیاسی و سیاستی در رنج باشد. گسست گفتمان نشان می‌دهد سیاست آب در ایران تخلیه معنایی شده و پاره پاره است و بنابراین انگیزه اجتماعی لازم را برای کنش سیاستی آب-محور فراهم نمی‌آورد. گسست مشارکت نشان می‌دهد که چگونه مشارکت عمومی در چالش آب ظهور و بروز لازم و قدرت کافی ندارد. گسست قانون نشان می‌دهد که در یک‌صدسال گذشته ۳ قانون اصلی آب نتوانسته است کفایت لازم در قدرت‌سازی حقوقی داشته باشد. گسست طرح و برنامه و اجرا همین ضعف را در جاری شدن سیاست‌ها نشان می‌دهد. گسست دیپلماسی نشان می‌دهد که قدرت از درون سرزمین به برون مرزها سرریز نمی‌شود تا بتواند ائتلاف منطقه‌ای-اسلامی برای مقابله با چالش آب پدید آید. برای آنکه مشکل آب در سرزمین ایران بتواند بدرستی حل شود ضروریست که به این گسست‌ها و پر کردن خلاءها در سطح فکری و عملیاتی توجه شود. فرضیه این مقاله پرداختن به شش گسست اساسی را بعنوان محور راه‌حل نشان داده است.

این مقاله در سه بخش ارائه می‌شود در بخش نخست مبانی نظری با تکیه بر تحلیل گفتمان،

4. Arfan

از «عوام‌فریبی» یعنی پایین‌ترین مرحله نرده‌بان مشارکت آغاز و با پردازش، اطلاع‌رسانی، مشاوره، توافق و مشارکت ادامه می‌یابد و در تفویض اختیار به بالاترین مرحله یعنی قدرت شهروندی (حکمرانی شهروندی) می‌رسد. تحلیل وی از سطوح مشارکت عمومی حول محور توزیع قدرت و نقش شهروندان شکل می‌گیرد. او مشارکت شهروندی را نمادی برای قدرت شهروند می‌داند. مشارکت برای او عبارتست از باز توزیع قدرت که «شهروندانِ ندار»<sup>۶</sup> را توانمند می‌سازد تا در شکل‌گیری آینده خود موثر باشند. (اشترین و قائمی اصل، ۱۳۹۹)

در مشارکت افقی مواجهه منافع صیقل داده می‌شود و البته این بدان معنا نیست که الزاما بایستی همه نظرات، ولو مغایر و متضاد، در تصمیم‌گیری لحاظ شود. اساساً این ممکن نیست که بتوان نظرات متضاد را بصورت سیاست درآورد. در واقع مشکل بزرگی در جمع‌بندی نظرات و قالب‌بندی آن در شکل «منافع ملی» یا «منافع عمومی» وجود دارد این است که به شکل دموکراتیک قابل حل نیست. منافع ملی آنچنانکه بتواند منافع همه را جلب کند اساساً و در اغلب موارد امکان‌پذیر نیست. تراحم نظری خود عامل شکست سیاست‌هاست. بدین‌سان، وظیفه دشوار این است که در روند مشارکت برخی مطالبات بصورت قهری حذف می‌شود. آن‌گاه که امکان «حل» منازعات نباشد ناچار از «فصل و قطع» آن هستیم؛ یعنی آن را با اعمال قدرت یا با قرارداد توافقی فیصله می‌دهیم و «کار را می‌بریم». اما چگونه؟ یک راه، اعمال اقتدار رسمی و توجه به ملاحظات قدرت رسمی (یعنی دولت و حکومت) و اعمال زور رسمی است که دامنه آن تا «خشونت مشروع» (آنچنانکه در علوم سیاسی گفته می‌شود) کشیده می‌شود.

نهادهای اجتماعی مشترکند. آن‌ها اساساً از سویی در مقام «فصل مشترک» بازموده‌ها و فرایندهای شناختی‌ای که زیربنای گفتمان و کنش را تشکیل می‌دهند عمل می‌کنند، و از سوی دیگر همچون موقعیت اجتماعی و منافع گروه‌های اجتماعی» (همان: ۴۲۸) آن‌گاه که «زیربنای گفتمان و کنش»، یعنی ایدئولوژی‌ها، متفاوت باشند دچار تراحم گفتمانی (گفتاری) می‌شویم. گفتمان منظومه‌ای معنایی است که کنش بازیگران محیط‌زیست را معنا بخشیده و هماهنگ می‌سازد. بدون وجود یک گفتمان هماهنگ جامعه سیاسی دچار سرگشتگی معنایی می‌شود و نظام سیاست‌گذاری آشفته خواهد بود. از همین روست که دولت‌ها سعی می‌کنند که گفتمانی منسجم را سرلوحه کار خود نمایند تا از تراحم درونی در دستگاه‌های اداری خود اجتناب کنند.

## مشارکت

مشارکت را می‌توان از دو منظر نگریست؛ افقی و عمودی. مشارکت افقی آن‌گاه است که امکان حضور موازی و معنادار کلیه ذینفعان و ذیربطان فراهم آید. مشارکت عمودی آن‌گاه است که این نظرات بتواند وارد ساختار رسمی تصمیم‌گیری شود و راه خود را از پایین به بالا طی کند. «آرنشتاین»<sup>۵</sup> (آرنشتاین، ۱۹۶۹) در تحلیل مشارکت شهروندان در برنامه‌ریزی در ایالات متحده یک نرده‌بان هشت مرحله‌ای از مشارکت را توصیف کرده است که پله پایین نرده‌بان نمایانگر عدم مشارکت و پله بالای نرده‌بان بالاترین سطح مشارکت را نشان می‌دهد. پلکان مشارکت آرنشتاین در هشت سطح تلاشی کلاسیک برای ارزیابی مشارکت عمومی در فرایندهای سیاست‌گذاری است. این هشت سطح

6.have-not-

5. Arnstein

یک راه دیگر، توسل به سازوکارهای متقاعدکنندگی است. این، مستلزم فرهنگ عمومی گفتگو و تعامل و پرهیز از یکجانبه‌نگری است. یک راه نیز استفاده از سازوکارهای حقوقی همچون قواعد انتخاباتی است. بازبینی این گزینه‌ها و فرایندها همان روندی است که باید در طراحی سیاست آب بکار گرفته شود. ما این معنا را در بخش دوم این مقاله و در ارتباط با مسئله آب در ایران پی خواهیم گرفت.

### ریسمان قدرت هاولت

«مایکل هاولت» مدل چرخه‌ای سیاست‌گذاری عمومی را با عنوان مدل ریسمانی بصورتی جدید صورت‌بندی و طبقه‌بندی کرده است. بر اساس این استعاره «رشته نخ»هایی (ریسمان‌هایی) در هم تنیده می‌شوند و در پایان یک سیاست بافته می‌شود. این «رشته نخ» می‌تواند یکپارچگی فرایندهای چندگانه را تضمین کند. از این منظر ریسمان می‌تواند همان قدرتی باشد که قدرت را یکپارچه کند و آن را در دستور کار، در گفت‌وگو، در قانون، در مشارکت، در طراحی، در اتخاذ تصمیم و در اجرا به جریان درآورد. از نظر هاولت و همکاران جریان‌های سه‌گانه «کینگدان» یعنی جریان مشکل، جریان راه‌حل و جریان سیاسی یک ریسمان یا رشته نخ هستند که از ابتدا تا انتهای فرآیند حضور دارند این پژوهشگران دو رشته نخ دیگر را به این می‌افزایند یکی رشته نخ فرآیند<sup>۷</sup> و دیگری رشته نخ برنامه یا طرح<sup>۸</sup> آنان با اینکه عبارت «جریان‌های کینگدان» را رشته یا ریسمان بنامند مشکلی ندارند و این پنج جریان را «پنج رشته نخ یا جریان»<sup>۹</sup> می‌نامند. (اشتریان، ۱۴۰۳)

گسست طرح و برنامه یکی دیگر از چالش‌های نظام

برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری آب است. در ساختار حقوق اداری کشور اجرای قانون به آیین‌نامه‌های اجرایی، دستورالعمل‌ها یا بخشنامه‌های وزارتی موکول می‌شود. فرض بر این است که این اسناد قانون و سیاست را به عرصه عمل می‌آورند. البته بخشی از این سخن درست است و بخش مهمی از سیاست‌ها از طریق چنین آیین‌نامه‌هایی اجرایی می‌شوند. اما نکته مهم اینجاست که این آیین‌نامه‌ها باید بخشی از یک سند برنامه‌ریزی یا سیاستنامه و طرح و برنامه بالاتر از خود باشند که به مثابه راهنمای سیاست (guideline) عمل می‌کند. این سند برنامه‌ریزی یا سیاستنامه بایستی شامل ابعاد گوناگون یک سیاست همچون مسایل اساسی مورد نظر در سیاست، نظریه مداخله، مدل اجرایی، پایش و ارزیابی باشد. این گونه از سیاستنامه نویسی در عمل همان کارکرد ریسمان قدرت است که سیاست (policy) را به قالب طرح و برنامه و پروژه در می‌آورد و می‌تواند گسست را درمان کند. (اشتریان، ۱۴۰۱)

آن‌گاه که چشم‌انداز روشنی از طریق این سیاستنامه مشخص شد می‌توان آیین‌نامه اجرایی آن را تدوین کرد. وقتی سخن از طرح و برنامه و پروژه (program/project) می‌رود مقصود ما همین معناست. یعنی باید برای قوانین آب، طرح و برنامه و پروژه‌های شفاف با مدل‌های استاندارد تعریف شود. این طرح و برنامه‌ها و پروژه‌ها به مثابه ابزار تحقق عملیاتی قدرت عمومی عمل می‌کنند. اساساً اجرا بخشی از پویای قدرت در بدنه اجتماع است. بدون چنین اسنادی ریسمان قدرت از بالا تا به پایین جریان نمی‌یابد و به اجرا در نمی‌آید. سیاست‌گذاری آب در ایران بویژه از ضعف چنین اسنادی رنج می‌برد و ما این معنا را در بخش دوم بررسی خواهیم کرد.

7. Process thread
8. Program thread
9. Policy thread or stream

## قانون

و تصویب قوانین و مقررات تجسم می‌یابد. بررسی قوانین آب در یک صد سال اخیر در ایران در بخش دوم این مقاله همین معنا را نشان می‌دهد.

### چالش اجرا

چالش گسست اجرا و بازخورد از مقولات کمتر شناخته شده در سیاست‌گذاری عمومی و از جمله در حوزه آب و محیط‌زیست است. نخستین موضوع قابل توجه در اجرا آن است که دریابیم که اجرا ادامه مبارزه قدرت بر سر آب است. یعنی همان مبارزه‌ای که برای دستورکار گذاری موضوعات آب یا مبارزه‌ای که برای به کرسی نشاندن راه‌حل‌های آب در دستگاه سیاست‌گذاری وجود دارد در اجرا نیز تداوم می‌یابد. حتی کناره‌گیری بخش مهمی از «بازیگران» از «بازی اجرا» به یک ابزار قدرت در عدم اجرای سیاست آب تبدیل می‌شود و لذا سیاست به شکست می‌انجامد. بدین‌سان، تصور دستور از بالا و اجرا از پایین یک توهم است.

از میان روش‌های گوناگونی که در ادبیات مورد بحث قرار گرفته است به نظر می‌رسد که چارچوب ساباتیئر و مازمانیان (مازمانیان، د و ساباتیئر<sup>۱۱</sup>، ۱۹۸۹) برای سیاست آب در ایران دستاوردهای مفیدی داشته باشد. (رایان<sup>۱۲</sup>، ۱۹۹۶) این چارچوب شامل سه مقوله از متغیرها است: متغیرهایی که مربوط به انعطاف مشکل مورد ملاحظه می‌باشند، متغیرهایی که مربوط به ظرفیت‌های قانونی برای ساختارمندی نتایج اجرای مثبت هستند و تأثیر شبکه متغیرهای سیاسی که به حمایت از اهداف قانونی می‌پردازند. آن‌گاه که سخن از «انعطاف مشکل» می‌رود به این معناست که مشکل مورد نظر تا چه میزان پیچیده است. آن‌گاه که از ظرفیت قانونی بحث می‌شود

سلسله مراتبی که در عبارات ذیل وجود دارد ابعاد گسست قانون را نشان می‌دهد: «بدون سیاست روشن پی‌ریزی نظام منسجم قوانین دشوار است. بدون ساختار حقوقی تثبیت شده و روشن، نهادها دشوار بتوانند بدانند که چگونه باید عمل کند. بدون نهادهای اثربخش اعمال و رعایت قانون احتمالاً تضعیف خواهد شد.» (اتحادیه بین‌المللی حفاظت از طبیعت<sup>۱۳</sup>، ۲۰۰۹) به بیان دیگر، اولاً، باید سیاست روشنی وجود داشته باشد تا بتوان نظام منسجمی از قانون را پی‌ریزی کرد و ثانیاً، بدون ساختار قانونی نهادها تکلیف روشنی ندارند و در نتیجه مجریان نیز نخواهند توانست آن قوانین را اجرا کنند. این بدان معناست که قانون نباید از زمینه سیاستی، نهادی و اجرایی خود گسسته شده باشد. این گسست جنبه‌ای فنی دارد و البته می‌تواند شامل مفاهیم یا زمینه‌های اجتماعی هم باشد. از سوی دیگر، اگر قانون در درون خود متزلزل باشد و در درون خود نابسامانی‌های مفهومی، سیاستی و اجرایی داشته باشد ناکارآمد می‌شود. گسست قانونی یعنی اینکه قانون یا وجود نداشته باشد، مبهم باشد یا اینکه چند پهلو باشد و بخواهد همگان را راضی کند. گسست قانونی یعنی که قانون تعلیق به آیین‌نامه‌هایی شود که به مرور زمان در بستر دیوانسالاری ناپدید می‌شوند. گسست قانونی یعنی که قانون عبارات تفسیربردار متناقض در بر داشته باشد و ... این چنین نظام قانونگذاری ناکارآمد است و گسست قدرت را پدید می‌آورد؛ چون قدرت به لباس قانون در نمی‌آید. به بیان دیگر گسست قانون نماد دیگری از گسست قدرت است و به معنی امکان ناپذیری تجسد قدرت در قالب قانون است. اراده سیاسی و اعمال قدرت در تدوین

11. Mazmanian, D. and Sabatier

12. Ryan

10. IUCN

در ایران بحث خواهیم کرد.

### فهم معنوی از محیط‌زیست

سید حسین نصر یکی از اولین متفکران مسلمان است که چشم‌اندازی معنوی از محیط‌زیست ارائه می‌دهد. (ابو صایم<sup>۱۳</sup>، ۲۰۱۹: ۲۷۱) چنین چشم‌اندازی می‌تواند میان‌نظری برای دیپلماسی منطقه‌ای آب در کشورهای مسلمان باشد. درک فلسفی-زیست‌محیطی<sup>۱۴</sup> سیدحسین نصر پاسخی به بحران اکولوژیکی معاصر است و نشان‌دهنده ارتباط ذهن معناگرا و قدسی انسان با تعادل اکولوژیکی است. «جهان‌بینی دینی به نوعی رمز و راز اشاره می‌کند - راز رابطه بین قوانینی که باید از نظر اخلاقی و معنوی بر ما حاکم باشد و قوانین حاکم بر جهان هستی» ما باید بدانیم که حکمت دینی سنتی به همان اندازه که در مورد اجدادمان اعمال می‌شود، در مورد ما نیز صدق می‌کند، و باید بشریت را، همانطور که قبلاً بوده، به‌عنوان بخش‌های جدایی‌ناپذیر جهان طبیعی، به‌عنوان مخلوق خدا و تابع همان قوانین الهی دانست. اگر بخواهیم نظم اساسی آن را حفظ کنیم.» (نصر<sup>۱۵</sup>، ۲۰۰۰: ۲۰)

در جهان اسلام، مسائل زیست‌محیطی به‌ویژه بحران آب، زمینه مهمی برای درگیری‌های اجتماعی، ناآرامی‌های سیاسی و اختلافات میان کشورهای اسلامی شده است. ادبیات اسلام سیاسی نشان می‌دهد که در مورد پتانسیل اسلام‌گرایی در تغییر سیاسی، تروریسم، و تحول اجتماعی مطالب زیادی نوشته شده است. اما کمتر کار درخوری از سوی متفکران مسلمان در زمینه آب ارائه شده است. از منظر فعالیت سیاسی نیز، نهادینه شدن فعالیت‌های

منظور ساختارمند کردن اجرا به وسیله منابع نهادی و قانونی در دسترس برای اجرای اهداف برنامه است. این مقوله متغیرهایی چون صحت و اولویت‌بندی برنامه، اختصاص منابع مالی، یکپارچگی سلسله مراتب و مقررات مورد استفاده مقامات اجرایی، تعهد مقامات به اهداف برنامه و اختیارات قانونی که به گروه‌های هدف داده می‌شود را در بر می‌گیرد. در پایان، «شبکه متغیرهای سیاسی» شامل متغیرهایی است که در قانون نیامده و بر اجرای برنامه موثراند و به عوامل بیرونی موثر بر اجرای برنامه مرتبط هستند. مهمترین آنها شامل شرایط اجتماعی، اقتصادی و تکنولوژیکی، تفاوت در حمایت عمومی، نگرش و منابع گروه‌های حوزه انتخاباتی و تعهدات و مهارت‌های مقامات اجرایی است. ساباتیور و مازمانیان این متغیرها را در شش شرط اجرای موثر ترکیب کرده‌اند.

- شفافیت و سازگاری اهداف برنامه گسترده‌ای که در آن برنامه‌ها با یک نظریه علی با یکدیگر پیوند می‌خورد؛
- گستره‌ای که در آن ساختار اجرا دستیابی به اهداف را حمایت کند؛
- تعهد و مهارت‌های مدیریتی مقامات و نمایندگان اجرایی؛
- تعهد و حمایت فعال از گروه‌های سازمان یافته، مردم، سیاستمداران و مقامات عالی رتبه؛
- تغییرات در شرایط تکنولوژیکی، سیاست‌گذاری عمومی و یا اقتصادی-اجتماعی که اهداف برنامه را نابود می‌کند؛
- بی‌اثر کردن نظریه علی، یا تقلیل در حمایت سیاسی. (همان: ۹۲-۹۲)

این چشم‌انداز نظری را در بخش دوم در سیاست آب

13. Abu Sayem  
14. eco-philosophical  
15. Nasr

اجتماعی فراهم می‌آورد بررسی می‌شود.

روش‌شناسی نظریه نهادی با تاکید بر ترتیبات رسمی-قانونی، «پژوهش قانونی-رسمی دارای دو نوع تاکید می‌باشد. یکی تاکید بر مطالعه حقوق عمومی که در نتیجه اصطلاح قانونی برای آن بکار می‌رود و دیگری شامل مطالعه سازمان‌های رسمی حکومتی است». (رودس در مارش و استوکر، ۱۳۸۴: ۸۷). با این رویکرد در این تحقیق به تحلیل سه قانون عمده آب در ایران، مصوب سال‌های ۱۳۰۷، ۱۳۴۸ و ۱۳۶۱ می‌پردازیم. روش‌شناسی اجرا پژوهی که طرح و برنامه و سازوکارهای اجرای سیاست را تحلیل می‌کند. در این راه از چارچوب ساباتیر و مازمانیان (مزمانیان، دی. و ساباتیر، ۱۹۸۹ و نیل<sup>۶</sup>، ۱۹۹۶: ۹۲-۹۳) استفاده می‌شود که شامل سه مقوله از متغیرها است: متغیرهای انعطاف مشکل، ظرفیت‌های قانونی و تأثیر شبکه متغیرهای سیاسی. ساباتیر و مازمانیان این متغیرها را در شش شرط اجرای موثر ترکیب کرده‌اند: شفافیت و سازگاری اهداف برنامه؛ گستره ساختار اجرا؛ تعهد و مهارت اجرایی؛ حمایت فعال از گروه‌های سازمان یافته؛ تغییرات تکنولوژیکی؛ تقلیل در حمایت سیاسی. مجموعه این متغیرها ابزار تحلیلی و راهنمای عملی برای بررسی اجرای سیاست آب در ایران را فراهم کرده است. تحلیل دیپلماسی عمومی منطقه‌ای مبتنی بر فهم معنوی و قدسی سید حسین نصر از محیط‌زیست مبنایی برای روش تحلیلی دیپلماسی آب در کشورهای مسلمان منطقه است.

بدین‌سان، در بخش نخست گسست‌های موضوع بحث این مقاله را از منظر ادبیات نظری به بحث خواهیم گذاشت تا پایه‌ای باشد برای ایجاد ارتباط با ادبیات علمی و نیز برای توسعه بحث درباره ایران.

زیست‌محیطی در قالب دیپلماسی عمومی آب با تأخیر قابل توجهی همراه است. اندیشه‌های نصر می‌تواند به طور قابل ملاحظه‌ای بر نگرش حکومت‌های اسلامی در خصوص مسایل منطقه‌ای آب تأثیرگذار باشد. تا به تولید سیاست‌های مشخص در مورد مسائل زیست‌محیطی و تغییرات اقلیمی بپردازند. به این منظور می‌توان اسلام سیاسی را در وسیع‌ترین معنای آن در جنبه‌های مختلف سیاست‌های عمومی درک کرد. اگر مسلمانان برای قداست طبیعت اهمیت قائل باشند قهرا به درک مشترکی در مسائل مختلف محیط‌زیست مانند گرد و غبار، آب، تغییر اقلیم و ... خواهند رسید. این خود می‌تواند بر چالش دیپلماسی آب فاتح آید و به درجاتی گسست قدرت بین‌المللی آب را، حداقل در میان کشورهای اسلامی، درمان کند.

## روش‌شناسی

این مقاله با روش تحلیلی-آمیخته به بررسی فرضیه گسست قدرت در سیاست‌گذاری آب در ایران از طریق شش متغیر مستقل می‌پردازد که از آن به گسست یاد می‌کند: گسست گفتمان، گسست مشارکت، گسست قانون، گسست طرح و برنامه، گسست اجرا و گسست دیپلماسی. روش تحلیلی-آمیخته در این مقاله ترکیبی است از:

تحلیل گفتمان که از روایت استوارت هال بهره می‌گیرد. از منظر هال «مفهوم گفتمان شامل منطق‌های سیاسی و اقتصادی و همچنین تأثیرات نهادی کلیدی اجتماعی، هنگامی که توسط گروه‌های مختلف مردم و در جامعه ... تداوم یافته و تجربه می‌شوند؛ می‌باشد.» (هواری در مارش و استوکر، ۱۳۸۴: ۲۱۳) بنابراین در این مقاله، گفتمان از حیث منظومه معنایی که برای کنش سیاسی-

دامنه بحث نظری از این مولفه‌ها در ادبیات علمی بخودی خود توجیه‌کننده آن است که چرا این محورها را برگزیده‌ایم. البته با بهره‌گیری از مدل فرایندی سیاست‌گذاری عمومی ماهیت منظومه‌ای این گسست‌ها در این مقاله ساماندهی شده است. در عین حال در بخش دوم ارائه شواهدی از ایران تایید‌کننده اتقان مولفه‌های شش‌گانه مورد بحث در این مقاله است. بنابراین در بخش نخست و به تجرید از ضرورت، اهمیت و نقش منظومه‌گفتمانی، استحکام قانونی، مشارکت عمومی، طرح و برنامه‌های فنی، ظرایف نظری اجرا و مفهوم معنوی آب برای دیپلماسی عمومی سخن خواهیم گفت. در بخش دوم، مباحث نظری را بر ایران انطباق خواهیم داد تا با شواهد عینی، حمایت تحلیلی برای فرضیه‌های فرعی این تحقیق فراهم آوریم.

## یافته‌ها: گسست‌های شش‌گانه در ایران

در این بخش مبانی نظری پیش‌گفته را بصورت جداگانه در موضوع آب در ایران بکار می‌گیریم تا اتقان متغیرهای انتخابی از یک سو و انطباق آن با ایران در قالب تایید فرضیه این مطالعه توجیه شود.

### گسست گفتمان

تحلیل گفتمان به ما می‌گوید که آیا روایتی منسجم در چرخه سیاستی در حوزه آب در ایران سیطره افکننده است تا بتواند همچون یک «سیستم معانی فهم مردم از نقش خود در جامعه را شکل دهد» و بر فعالیت‌های سیاستی-سیاسی آنان در حوزه آب تاثیرگذارد؟ (هوارت، همان: ۱۹۵) تحلیل گفتمان اسناد بالادستی آب بعد از انقلاب ۱۳۵۷ نشان می‌دهد «گفتمان اصلی حاکم بر این دوره گفتمان بهره‌بردارانه است که دال اصلی و نقطه ثقل این اسناد به حساب می‌آید، که حاکی از بهره‌گیری تمام

عیار از منابع آبی کشور با استفاده از تکنولوژی و مکانیزاسیون روش‌های تولید است. این گفتمان با غیریت‌سازی گفتمان حفاظت در اسناد [رسمی] خود را نمایان می‌سازد. دال‌های اصلی و شناوری مثل هژمونی گفتمان نوسازی در مقابل گفتمان توسعه، گفتمان دستوری- سفارشی در مقابل گفتمان پژوهشی [از یکسو] و هژمونی مدیریت دولتی در مقابل مدیریت مشارکتی [از سوی دیگر] مؤید این گفتمان می‌باشد که با دال‌های هم‌ارزی مثل استفاده از منابع آب‌های سطحی و زیرزمینی، توجه به کشاورزی، اشتغال و درآمدزایی، حفر چاه‌های عمیق و نیمه‌عمیق به منظور تأمین آب شرب، صنعت و کشاورزی افزایش ظرفیت نیروگاه‌های برق آبی کشور و سیاست خودکفایی محصولات کشاورزی مورد تایید قرار می‌گیرد.» (زارع شاه آبادی و بنیاد، ۱۴۰۱)

نکته اساسی این یافته در این است که آن‌گاه که گفتمان روشنی وجود نداشته باشد گفتمان بهره‌بردارانه زمینه بروز می‌یابد که روی دیگر هجوم به منابع و اعمال قدرت از همه سو برای بهره‌برداری است. گفتمان هجوم و غارت در غیاب وجود یک گفتمان مسلط هنجارسازی شده، تفاهمی، قراردادی و ایدئولوژیک است. در مطالعه دیگری نشان داده شده است که «برداشت‌های متفاوتی در مورد مسئله آب در ایران وجود دارد و این تفاوت در معانی و برداشت‌ها بر تصویب قوانین و اتخاذ سیاست‌های آبی کشور مؤثر بوده است.»

(ملکی و دیگران، ۱۴۰۱) سخن این است که تراجم گفتمانی یا ابهام و تکثر گفتمان‌ها نمی‌تواند به یک گفتمان قدرت سامان دهنده و هنجارمند تبدیل شود تا بتواند زیربنای مستحکمی برای سامان‌دهی به کنش جمعی باشد. یک کارکرد

اینکه می‌گوییم در سیاست آب و در حکمرانی و برنامه‌ریزی آن گسست مشارکت دیده می‌شود و در این فضا از سکنه قدرت در مشارکت سخن می‌گوییم به این معناست که مشارکت عمومی در نرده‌بان مشارکت «آرنشتاین» به مرحله حکمرانی نمی‌رسد. در چنین فضایی که خودآگاهی‌ها و ظرافت‌ها و مهارت‌های لازم برای مشارکت وجود نداشته باشد نمی‌توان انتظار داشت که از درون چنین مشارکتی قدرت بیرون بیاید. سرمایه قدرت از بطن مشارکت معنادار، عمودی، غیر انحصارگرایانه و غیرفربین کارانه متولد می‌شود. سرمایه قدرت مشارکتی از درون بخشی‌گرایی افراطی، عدم التزام طرفین به رعایت منافع دیگران و یکجانبه‌گرایی پدید نمی‌آید. در همین راستا می‌توان به پژوهش قربانیان و همکاران اشاره کرد که نشان می‌دهد «به رغم دو دهه سیاست‌گذاری مشارکتی موفقیتی در زمینه مشارکت حاصل نشده و همچنان شیوه حکمرانی «دستور و کنترل» شیوه غالب ولی کم توان حکمرانی آب است که با وخیم تر شدن بحران آب همراه بوده است. نتایج این پژوهش نشان می‌دهد ... ساختار سیاست‌های مشارکتی آب کشور با اهداف آن در یک راستا نیست. ابعاد چندگانه و چندلایه و پیچیده مدیریت آب به گونه‌ای است که ارائه یک بسته مجزا از سیاست‌های مشارکتی به عنوان افزونه‌ای به ساختار کلان سیاست‌گذاری نمی‌تواند به مدیریت مشارکتی منجر شود. (قربانیان و همکاران، ۱۳۹۹)

### نهادسازی مشارکت سیاسی و آب

اگر چه اغلب سخن از ضرورت مشارکت عمومی یا محلی در مدیریت آب می‌رود اما سازوکارهای نهادی که زیرساختی ضروری برای این مشارکت است نیازمند کنکاش بسیار است. مشارکت نیازمند

گفتمان‌های مسلط، اجتناب از تراحم و تناقض نظری و تولید قدرت گفتمانی است. چنین فضای گفتمانی است که کشاورز را به حفر چاه غیرمجاز ترغیب می‌کند. گفتمان، همچون پارادایمی مسلط می‌تواند زیرمجموعه‌های بهنجاری را در درون خود سامان دهد. در غیر این صورت دست یابی به اجماع امکان‌پذیر نیست. به همین سان، قدرت گفتمان‌های داخلی کشورها یکی از عواملی است که سیاست‌گذاران ملی را در تفاهم بین‌المللی ناکام می‌گذارد. (بگرسکوگ، ۲۰۰۳) «در برنامه چهارم ملاحظه می‌گردد که برای بخش آب از پارادایم «مدیریت جامع (منابع آب)» و برای بخش محیط‌زیست از «مدیریت زیست بومی» استفاده می‌شود. در حالی که مدیریت این دو بخش (همراه با کشاورزی) می‌بایست با یک نظریه مشترک هدایت گردد.» (مرید، ۱۳۹۷: ۲۴۸)

سکنه قدرت در اینجا بدلیل خلاء گفتمانی وجود دارد و «گفتمان قدرت سیاست آب» شکل نمی‌گیرد. «شکل‌گیری قدرت» و «جریان یابی قدرت» امر مهمی است که باید از بالا تا پایین فرآیند سیاست‌گذاری شکل بگیرد تا سیاست آب محقق شود. منظور از قدرت صرفاً قدرت سیاسی و حکومتی نیست بلکه منظور این است که در هر مرحله از فرآیند توسط حاکمیت، مردم و ذیربطان و ذینفعان، «فهم اجمالی مشترک حکمرانی» یعنی قدرت همگانی شکل بگیرد. اگر این قدرت در زمان مادها توسط مثلاً توسط قدرت نظامی شکل می‌گرفته امروزه دامنه ذیربطان قدرت گسترده شده است. بنابراین بیش و پیش از هر چیز «قدرت ذیربطان» از طریق گفتمان عمومی آب باید شکل بگیرد.

### گسست مشارکت

سازه‌های گوناگون اجتماعی و بنیان‌های هنجاری و واسطه‌گری‌های دولتی است. (قربانی‌زاده و همکاران، ۱۴۰۰) نمی‌توان بدون چنین زیرساخت‌هایی انتظار مشارکتی جدی در مدیریت آب داشت. در فاصله زمانی ۱۳۷۵ تا ۱۳۹۸ چهارده قانون، آیین‌نامه و سیاست در خصوص مشارکت بهره‌برداران در مدیریت آب تدوین و تصویب شده است.<sup>۱۷</sup> اما به دلیل تعارض استان‌های گوناگون با یکدیگر، مساله آب مستلزم مشارکت سیاسی- اجتماعی است. انحصار وظیفه سیاست‌گذاری در دستان دولت، در چنین موضوعاتی، از اساس اشتباه است. البته بدون حضور و نقش دولت نیز این مواجهه در میان «مردم» وجود دارد؛ از این‌رو رویکرد مشارکتی دولت در اینجا از جنس واسطه‌گری برای تفاهم اجتماعی است. اساس سیاست‌ورزی واسطه‌گری مواجهه و مقابله منافع در ساختاری مشارکتی است. در حوزه آب، دامنه گروه‌های درگیر در بدنه اجتماع بیشتر است تا در «کریدور»های قدرت. احزاب سیاسی و نهادهای عمومی، بعنوان حاملان مشارکت عمومی، دامنه فعالیت خود را صرفاً در مبارزه قدرت در سراسرهای

حکومتی کرده‌اند. در ایران حزب سیاسی معطوف به سیاست‌های محیط‌زیست و از جمله سیاست آب وجود ندارد تا مشارکت را به حلقه حکمرانی تسری دهند. حکمرانی، سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی آب در ایران گسست مدنی-مشارکتی دارد. این گسست مدنی ناشی از پراکندگی و نهادینه نشدن مشارکت است. مشارکت آن‌گاه موجد سرمایه قدرت است که نهادینه و سیستمی شود و در تارپود حقوق عمومی ریشه بدواند. مشارکت، دوره‌می همگنان یا هیئت دوستان نیست بلکه یک کنش جمعی هدفمند است که در گذر زمان قوام می‌یابد و قویم می‌شود و قدرت تولید می‌کند. از این‌رو باید در روش‌ها، اشکال، فرهنگ، مشارکت در سیاست آب بازاندیشی کنیم. ضروریست تا نهادهای سیاسی آب‌محور جدید برآید؛ فعالیت تشکلی‌ها و نهادهای مدنی تسهیل شود؛ ساختارها و ارکانی، همچون مجلس منطقه‌ای آب، که بتوانند ابزار انتقال مطالبات به درون حاکمیت باشند ایجاد شوند.

### «مجلس منطقه‌ای آب»

مشارکت برای آنکه زنده‌بان تعالی خود را بیماید باید ساختارهای ویژه خود را داشته باشد. اینکه آیا ساختارهای مشارکت سیاسی-اداری موجود در ایران می‌تواند کفایت از مشارکت در حکمرانی و سیاست‌گذاری در امور آب را بکند یا خیر موضوع مهمی برای بحث است. مصادر قدرت طبیعی از مناطق جغرافیایی سرچشمه می‌گیرد در حالی که در ایران این مناطق ضرورتاً به مصادر قدرت متصل نیستند. یعنی گسستی در قدرت طبیعی، قدرت سیاسی، نیاز صنعتی و نیاز اجتماعی وجود دارد. ظاهراً ضروری‌ترین و بحرانی‌ترین گسست در حوزه اجتماعی-کشاورزی است و از همین رو مهارت‌های مشارکتی در درجه نخست بایستی بر

۱۷. قوانین، سیاست‌های کلی، دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های مشارکت بهره‌برداران در مدیریت آب از ۱۳۷۵ تا ۱۳۹۸  
۱۳۷۵ آیین‌نامه مصرف بهینه آب کشاورزی؛ ۱۳۷۹ سیاست‌های کلی نظام در بخش آب؛ ۱۳۷۹ سیاست‌های کلی نظام در بخش مشارکت اجتماعی؛ ۱۳۷۹ قانون برنامه سوم توسعه؛ ۱۳۸۳ قانون برنامه چهارم؛ ۱۳۸۷ آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۱ قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی؛ ۱۳۸۹ قانون برنامه پنجم توسعه؛ ۱۳۸۹ قانون افزایش بهره‌وری کشاورزی و منابع طبیعی؛ ۱۳۹۱ سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی؛ ۱۳۹۳ اصلاحیه قانون تعاونی نمودن تولید و یکپارچه شدن اراضی؛ ۱۳۹۴ سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه؛ ۱۳۹۴ دستورالعمل توسعه و پیاده‌سازی مدیریت مشارکتی منابع آب زیرزمینی؛ ۱۳۹۵ قانون برنامه ششم توسعه؛ ۱۳۹۸ دستورالعمل توسعه مدیریت مشارکتی آب

دولت و قوه قضاییه این فهرست را رسمیت بخشید. این مجلس در واقع مجلس معتمدین اجتماعی (شهر و روستا) در حوزه محیط‌زیست و آب است. بدین‌سان، «از آنجا که مدیریت یکپارچه چرخه آبی حول حوضه‌های آبریز کشور سامان می‌یابد، پیشنهاد می‌شود شورای عالی آب برای هر حوضه آبریز یک «شورای سیاست‌گذاری» منطقه‌ای و یک «کمیته کارشناسی اجرائی» متناظر با آن تشکیل دهد.» (عسلی، ۱۴۰۰).

### تسهیل فعالیت تشکل‌های مردم‌نهاد و فعالیت‌های زیست‌محیطی مردمی.

تشکل‌های مردم‌نهاد و فعالیت‌های زیست‌محیطی مردمی می‌توانند نیازهای مردم و مطالبات آنان را صورتبندی کنند؛ شکل و شمایل فنی به آن ببخشند و مطالبات مردم را به شکل تخصصی به فضای عمومی بیاورند. گزینه دیگر فراهم‌آوری زمینه‌ها برای احزاب زیست‌محیطی یا حتی یک حزب آب است. این زمینه با توجه به بلوغ مدنی جامعه ایرانی کاملاً فراهم است. گزینه دیگری که بصورت همزمان باید به آن اشاره کرد توسعه و ترویج نهاد «وکالت سیاستی» است. وکالت سیاستی به معنی ایفای نقشی فنی برای شفاف‌سازی و پیگیری مطالبات مردم در حوزه‌های محیط‌زیستی و از جمله آب در قالب یک کسب و کار اقتصادی-حقوقی است.

### گسست فنی طرح و برنامه

در بخش قابل توجهی از نظام سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی در ایران و از جمله در حوزه آب ضعف دانش لازم برای تدوین اسناد سیاستی (راهنمای عملی برنامه‌ریزی و اجرای سیاست) و کمبود سندهای اجرایی سیاست مشاهده می‌شود این یکی از عوامل گسست و سخته قدرت است؛ یعنی

این حوزه متمرکز شود. به‌نظر می‌رسد از طریق تشکیل «مجلس منطقه‌ای آب» می‌توان فرآیندی تاریخی را در ایران آغاز کرد. هنگامی که می‌گوییم «فرآیندی تاریخی»، منظور این است که به سرعت و به فوریت ممکن است به حل و فصل مسئله مشارکت نیانجامد بلکه بایستی آن را بعنوان آغاز نهادینه شدن مشارکت و طی فرآیندی تاریخی برای تحقق آن در نظر گرفت؛ هر چند که خود مشارکت یک امر تدریجی، برساخت‌گرا، و فرآیندی است. درباره مجلس منطقه‌ای باید اندیشید و با توجه به فقدان تجربه ملی و بین‌المللی نیازمند طی شدن فرآیندی آرام و تدریجی از سعی و خطاست. اصلی‌ترین کارکردهای این مجلس می‌تواند به قرار ذیل باشد:

- طی فرایندهای گفتگویی میان اقوام و استان‌های کشور
- جمع‌آوری مطالبات اصلی هر منطقه آبی کشور
- ایفای نقش وکالت سیاستی برای مطالبات آبی نزد افکار عمومی و نهادهای رسمی کشور

همچنانکه از کارکردها و وظایف این مجلس مشاهده می‌شود این مجلس متشکل از ذیربطان منطقه‌ای است و نیازی نیست که ساختاری حقوقی و رسمی در درون نهادهای کشور باشد. این مجلس از نمایندگان بخش‌های مختلف کشاورزی، دامداری، باغ‌داری، مصارف عمومی و ... تشکیل می‌شود و اساساً از طریق انتخابات توده‌ای -آنچنانکه در انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا اجرا می‌شود- پدید نمی‌آید. جزییات چنین مجلسی جای تفصیل در این مقاله نیست فقط به این اشاره می‌شود که در چشم‌اندازی عملیاتی می‌توان فهرستی از ذیربطان، ذی‌نفعان و کارشناسان را در هر منطقه احصا نمود و با تایید نمایندگان از مجلس،

می‌شود که چگونه گسست طرح و برنامه در هنگام اجرای سیستم‌های آبیاری تحت فشار اتفاق می‌افتد: «از مهمترین دلایل پایین‌بودن بهره‌وری و بازده آب آبیاری می‌توان به کمبود میزان دانش فنی طراحان، مجریان و بهره‌برداران سیستم‌های آبیاری تحت فشار اشاره کرد.» (اسلامپور، ۱۳۹۲) در همین راستا، سیستم‌های آبیاری تحت فشار در گزارش فائو از حیث عدم کاهش مصرف آب مورد نقد قرار گرفته است. این نقد اگر چه در رابطه با «مصرف» صدق می‌کند چون بهره‌وری بیشتر می‌شود و کشاورز تمایل به کشت بیشتر و مصرف بیشتر ترغیب می‌شود. اما نمی‌توان افزایش بهره‌وری را انکار کرد. از همین روست که توصیه فائو به حسابرسی آب، مداخله بیشتر دولت‌ها برای حفاظت از منابع آب، کنترل تخصیص آب و ... مورد تاکید قرار گرفته است. (فائو، ۲۰۱۷)

در واقع می‌توان از این موضوع به عنوان گسست فنی قدرت نیز یاد کرد. منظور ما از واژه فنی نیز فنون اداری، متدلوژیک و سیاست‌گذاری و از جمله چالش توان کارشناسی متدلوژیک در «مسئله شناسی تحلیلی» در حوزه آب است. این یکی از مهملک‌های بزرگ در سیاست‌گذاری عمومی است تا جایی که ادبیات گسترده‌ای با عناوینی چون «ساختاردهی مشکل»<sup>۱۸</sup> در این باره توسعه یافته است. در همین راستا، یک روش مهم در گسست طرح و برنامه به نوع مواجهه با مسایل غامض مربوط می‌شود. یکی از دستاوردهای ادبیات «ساختاردهی مشکل»، تفکیک مسایل بدخیم<sup>۱۹</sup> از مسایل ساده است. از این رو رویکردی که برای مسایل پیچیده‌ای همچون مسئله آب توصیه می‌شود رویکردی فرآیندی، مذاکراتی و

که قدرت در عمل اجرایی فعلیت نمی‌یابد. مطالعه موسوی و نیکنامی (۱۴۰۰) نشان می‌دهد که سیاست‌های زراعی، تحقیقاتی، آموزشی ترویجی و فرهنگی اجتماعی ۶۸٪ از تغییرات متغیر مدیریت خشکسالی را تبیین می‌نمایند. این سیاست‌ها عمدتاً از جنس طرح، برنامه و پروژه هستند که ابزار تجسد و تجسم قدرت است. مرور ادبیات اجرای طرح‌ها و پروژه‌های بخش آب و کشاورزی نشان از جد و جهد وافر نظام سیاسی دارد و تردیدی در این نیست. همچنین بسیاری از این طرح‌ها توسط کارشناسان و مجریان بخش‌های مختلف با عزم و اراده جدی دنبال شده است. نمی‌توان این تلاش‌ها و موفقیت نسبی بسیاری از آن‌ها را نادیده گرفت. (برای نمونه بنگرید به قره‌داغی و دیگران، ۱۳۹۷: ۲۷) سخن در اینجا آسیب‌شناسی با هدف اصلاح وضع موجود و کمک به پیشرفت طرح‌ها و پروژه‌هاست از این رو به این مهم باید اشاره کرد که سیاست‌ها و قوانین و برنامه‌های خوب بعضاً از یک خلاء مهم رنج می‌برند و آن هم نحوه عملیاتی‌سازی سیاست‌ها و قوانین است. در این جا تاکید این مقاله بر نشان دادن اهمیت فنون برنامه‌ریزی اجرایی است. «به هر حال سیاست‌ها و برنامه‌های هدف‌گذاری شده برای افزایش عملکرد و بهره‌وری آب ... دارای کاسیت‌ها و نواقصی بیرونی و درونی می‌باشند. از جمله اینکه بیشتر برنامه‌ها و سیاست‌ها به خوبی مستند نشده و بیشتر در قالب اظهارنظرهای مسئولین در رسانه‌ها و یا گزارش‌های موردی هستند که وضعیت اسنادی و ثبتی مناسبی نداشته و به صورت ناقصی معرفی و ارائه شده‌اند.» (حیدری، ۱۴۰۱؛ برای مثال دیگر در جهاد کشاورزی آذربایجان شرقی همچنین بنگرید به: مختاری و دیگران، ۱۳۹۸) در نمونه‌ای دیگر (که البته در بخش مربوط به گسست اجرا آن را با تفصیل بیشتری بررسی خواهیم کرد) مشاهده

18. problem formulation ,problem structuring

19. wicked policy problem

این سیستم به آبیاری قطره‌ای در میزان منابع آب سطحی تاثیرگذار خواهد بود و در صورت اجرای صحیح و حمایت مالی به شرط عدم توسعه باغات و زمین‌های تحت کشت، نیاز آبی را کاهش خواهد داد، اما، این مداخله در عین اینکه برای کاهش نیاز مفید است و تاثیری نسبی دارد اما نمی‌تواند برای حل مشکل «سیاست قیمت‌گذاری عادلانه آب بر اساس شرایط بومی و قیمت محصول و همچنین محدود کردن کشت پسته و کمک هزینه در تولید زنجیره ارزش محصول» تاثیر داشته باشد. (انصاری، باقری، اشتریان، ۱۳۹۹). این سخن البته بدیهی است اما در اغلب سیاست‌ها به این تفکیک توجه نمی‌شود. دلیل آن هم این است که مقامات اداری اسیر ابزارهای خویش اند و از آنجا که مجبورند وظیفه سازمانی خود را انجام دهند از ابزارهای غیر مرتبط استفاده می‌کنند. دستاورد دیگر مسئله شناسی تحلیلی است که به ما کمک می‌کند تا به تحلیل عمیق و همه جانبه یک مشکل بپردازیم و از ساده انگاری بپرهیزیم و سلسله علل یک مشکل را بخوبی دریابیم. (گلکار، باقری، ابراهیمی، ۱۴۰۱)

در مجموع سخن در این بخش آن است که معمولاً به عناوین ساده طرح‌ها و پروژه‌ها و به درک ساده و ناقص در اجرای آن‌ها اکتفا می‌شود. از این رو برنامه‌های راهبردی شورای عالی آب کشور برای مدیریت تقاضا و عرضه منابع آب و رسیدن به توسعه و بهره‌برداری پایدار از منابع آب بایستی با آسیب‌شناسی گسست طرح و برنامه پیگیری و محقق شود در غیر اینصورت پروژه‌ها به شکست خواهد انجامید. مثلاً «عدالت محیط‌زیست» مفهوم روشنی نیست و برای میزان مجاز برداشت از آب‌های سطحی و زیرزمینی و برنامه‌ریزی برای توقف فعالیت چاه‌های غیرمجاز در حوضه‌های آبریز و سقوط سطح

برساختی است. یکی دیگر از دستاوردهای این حوزه اجتناب از بکار بردن راه‌حل‌های درست برای صورت مسایل غلط است. تعاملات پیچیده بین آب، جامعه، اقتصاد و محیط‌زیست نیازمند توجه به چگونگی چارچوب بندی مسائل آب و محدودیت‌های یک چارچوب آب محور<sup>۲۰</sup> برای تجزیه و تحلیل یا حل مشکلات است.<sup>۲۱</sup> (برین، ۲۰۱۸) گاه مشکل از نوع مشکلاتی در سطوح بالای سیاست‌گذاری است اما به سراغ راه‌حل‌های سطح پایین می‌رویم. راه‌حل‌های سطح پایین برای حل مشکلات سطح بالا ناکارآمدند و به «اشتباهات نوع سوم» یعنی حل یک مساله غلط منتهی می‌شوند. (دان، ۲۰۱۷) برای مثال می‌توان به این اشاره کرد که راه‌حل درستی تحت عنوان «توسازی تجهیزات فرسوده تالسیسات فنی آب» برای صورت مسائل تحت عنوان «نفوذ لابی‌های سیاسی در تصمیم‌گیری کاشت پسته» کارساز نیست. مقامات اداری با ابزارهای خاص خود به حل مسایل می‌پردازند. در این مثال ابزارهای مورد نظر مقامات اداری عبارت است از یارانه و بودجه به بازسازی تجهیزات فرسوده آب. این ابزارها در پاسخگویی به مسئله اصلی که یک «مسئله سیاسی» است ناکارآمد است.

در مطالعه‌ای که درباره نظریه سیاستی و مدل مداخله برای مسئله آب در استان کرمان ارائه شده است با تفصیل بیشتری این معنا را بیان کرده ایم که «باتوجه به آبیاری سطحی در بسیاری باغات پسته و تلفات آن در منطقه خشک کرمان، تغییر

20. water-centric framework

۲۱. برای یک نمونه موردی درباره "مشکل سیاسی پیچیده (wicked policy problem)؛ حکمرانی زهکشی در کانادا ر.ک.

به: (برین، ۲۰۱۸)

22. Breen

23. Dunn

قانون، حول محور اشخاص و بگونه‌ای «فردگرا» معنی پیدا می‌کند از همین روست که در حیطة اجتماعی جدی گرفته نمی‌شود؛ وجود بیش از ۴۰۰ هزار چاه غیرمجاز تا سال ۱۴۰۲ در کشور ما را بی‌نیاز از هر دلیل دیگری در این زمینه می‌کند<sup>۲۵</sup> هر چند که درک شهودی کارشناسی می‌تواند تا حدود زیادی این عدم جدیت را تایید کند. گویی در روح جمعی ایرانیان، «منافع فرد» بر منافع عمومی مرجح است تا جایی که گاه «تشخیص فرد» در منافع خویش فراتر از قانون نیز قرار می‌گیرد. به همین سان اغلب فردگرایی ترجیح عمومی قانون است. این امر در سه قانون اصلی آب که در یکصد سال اخیر تصویب شده است مشاهده می‌شود. مثلاً فردگرایی و مالکیت خصوصی آب به وضوح در قانون مدنی مصوب ۱۳۰۷ برجسته است. بر اساس ماده ۱۶۰ قانون مدنی مصوب ۱۳۰۷ کندن چاه یا قنات یکی از مصادیق «حیازت مباحات»<sup>۲۶</sup> و تملک آب محسوب شده است: «هر کس در زمین خود یا اراضی مباحه بقصد تملک، قنات یا چاهی بکند تا به آب برسد یا چشمه جاری کند، مالک آب آن می‌شود و در اراضی مباحه مادامی که بآب نرسیده تحجیر محسوب است.» البته این حق ناشی از حق مالکیت زمین است. به همین سان بموجب ماده ۳۸ قانون

۲۵. بر اساس آمار منتشر شده از طرف شرکت مدیریت منابع آب ایران، بیش از ۸۰۰ هزار حلقه چاه آب مجاز و غیرمجاز در نقاط مختلف کشور وجود دارد که به صورت سالانه حدود ۴۵ میلیارد مترمکعب از منابع آب زیرزمینی را استخراج می‌کنند که این رقم معادل ۵۵ درصد از کل مصرف آب کشور در یک سال است. ۴۵ درصد از ۸۰۰ هزار حلقه چاه آبی فعال در کشور، فاقد مجوز هستند. <https://otaghiranonline.ir>

۲۶. قاعده حیازت مباحات (مَنْ حَازَ مَلْکَ: کسی که حیازت کند، مالک می‌شود) ماده ۱۴۶: مقصود از حیازت تصرف و وضع ید است یا مهیا کردن وسایل تصرف و استیلا. ماده ۱۴۷: هر کس مال مباحی را با رعایت قوانین مربوطه به آن حیازت کند مالک آن می‌شود.

سفره‌های زیرزمینی نیازمند طراحی پروژه‌هایی با این حساسیت‌ها و آسیب‌شناسی هاست. همچنین است سرمایه‌گذاری در ایجاد تأسیسات بزرگ و اقتصادی شیرین‌سازی آب دریاها و دریاچه‌ها برای استفاده صنعتی و کشاورزی، یا ارزیابی مالی پروژه‌های بزرگ بخش آب در سدها و شبکه‌های آب‌رسانی و آبیاری یا استفاده مجدد از پساب‌ها، فاضلاب‌های شهری و صنعتی و سایر منابع آب‌های غیرمعارف، یا ارتقای راندمان و بهره‌وری آب و فناوری‌های آبیاری در حوضه‌های آبریز کشور.

پروژه‌های فائو می‌تواند گامی برای توانمندسازی متدولوژیک اسناد سیاست‌گذاری آب در حل معضل «گسست طرح و برنامه» باشد. البته این در صورتی است که بخوبی مقوله گسست را در این حوزه فهم شود. بنا به اظهارات مسئول این پروژه‌ها در ایران هدف این پروژه‌ها کاهش خطرات و ارتقای تاب‌آوری دست‌اندرکاران، همچنین توانمندسازی آن‌ها برای مقابله با رخدادهای شدید اقلیمی آبی است. این پروژه‌های همکاری شامل «احیای منابع خاک و آبی و ارتقای تاب‌آوری نظام‌های کشاورزی و جوامع روستایی در برابر تغییرات اقلیمی و بلایای ناشی از آن است». فائو در این پروژه ضمن تقویت ظرفیت‌های ملی و محلی مرتبط، دانش، مهارت و تجهیزات لازم را برای طراحی شبکه‌های آبیاری تاب‌آور در برابر تغییرات اقلیمی، مدیریت خطر سیل و خشکسالی، و رویکردهای مدیریت خاک و آب با توجه به خطرات ناشی از تغییرات اقلیمی در اختیار طرف ایرانی قرار می‌دهد.<sup>۲۴</sup>

### گسست قانون

مقصود از گسست قانون این است که در ایران

24. [www.iscanews.ir/news/1077464/](http://www.iscanews.ir/news/1077464/)

حراست از آب‌های زیرزمینی کشور در مورخ ۴۵/۳/۱ می‌باشد، که نشان‌دهنده دوره جدید دخالت، نظارت و فعالیت دولت تلقی می‌گردد.» (همان)

هر چند قانون بتدریج راه حقوق عمومی و مالکیت عمومی بر آب را می‌گشاید اما همچنان ریشه‌های این تفکر در قوانین بعدی باقیست. در ماده ۳ قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱ ابتدا استفاده از منابع آب‌های زیرزمینی ... از طریق حفر هر نوع چاه و قنات و توسعه چشمه در هر منطقه از کشور با اجازه و موافقت وزارت نیرو باید انجام شود و سپس در تبصره همین ماده مقرر می‌دارد که:

«از تاریخ تصویب این قانون صاحبان کلیه چاه‌هایی که در گذشته بدون اجازه وزارت نیرو حفر شده باشد اعم از این که چاه مورد بهره‌برداری قرار گرفته یا نگرفته باشد موظفند طبق آگهی که منتشر می‌شود به وزارت نیرو مراجعه و پروانه بهره‌برداری اخذ نمایند.» این گونه قانون‌نویسی اگر ترفندی برای شناسایی باشد یا نباشد از عجایب قانون‌گذاری است که در هر صورت راهی را برای اعطای مجوز به حفر غیرقانونی چاه در سنوات گذشته فراهم می‌کند. آن‌گاه که از یک قانون و مواد آن شرحی به میان می‌آید باید به زوایا و زمینه پنهان آن قانون توجه کرد و مشاهده کرد که درک عمومی مردم چگونه می‌تواند بر عبارات ظاهری آن سلطه یابد. این را می‌توان به گسست ظاهر قانون از باطن اجتماعی-اداری آن تلقی کرد. مواد ۷ و ۸ از قانون سال ۱۳۶۱ در واقع احاله امر عمومی به امر خصوصی است که گسست قانون از حوزه عمومی را دامن می‌زند. یک توجیه این است که چنین تمهیداتی برای شناسایی چاه‌های غیرمجاز است. اما عامه مردم اصطلاحاً «دست قانون گذار را می‌خوانند» و در عمل کارکرد دیگری برای این قانون پیدا می‌شود به این شکل

مدنی «مالکیت زمین مستلزم مالکیت فضای مُحاذی آن است تا هر کجا بالا رود و همچنین است نسبت بزیر زمین بالجمله مالک حق همه گونه تصرف دارد مگر آنچه را که قانون استثناء کرده باشد.» به همین سان ماده ۳۹ که بیان می‌دارد «هر بنا و درخت که در روی زمین است و همچنین هر بنا و حفری که در زیر زمین است ملک مالک آن زمین محسوب می‌شود مگر اینکه خلاف آن ثابت شود.»

قانون مدنی با یک رویکرد فردگرا، فقهی، مبتنی بر مالکیت خصوصی و بی توجه به حقوق عمومی و حقوق محیط‌زیستی قوانین مربوط به چاه و قنات را تدوین کرده است. «با این دیدگاه هر گونه نظارت یا دخالت دولت در منابع آبی از سوی قانونگذار به سکوت برگزار شده و فقط دولت می‌تواند همانند اشخاص خصوصی دارای مالکیت باشد ولی حق ویژه حاکمیتی نخواهد داشت. حفر چاه، قنات و هر گونه منع آبی دیگری مانند انهار یا مجاری آبی بدون نیاز به اخذ مجوز با وجود قوانین مدنی مجاز شمرده شده و عموماً در این قوانین اصل بر خصوصی بودن مالکیت منابع آبی و قنوات است و هر کس می‌تواند بر طبق این ضوابط رأساً به منابع آبی دست یابد و خواست و اراده خصوصی مالکیت مطلق دارد.» (سلطانی، بی تا)

البته پس از گذشت قریب به ۴۰ سال از قانون مدنی مصوب ۱۳۰۷ این درک تحول می‌یابد و بتدریج راه حقوق عمومی بر آب باز می‌شود. هر چند که این فاصله خود فرصتی طولانی برای برداشت بی رویه از منابع آب فراهم کرده است. «قانون حفظ و حراست از منابع آب‌های زیرزمینی کشور» با انحلال «بنگاه مستقل آبیاری» و شروع فعالیت «وزارت آب و برق» اولین قانونی که از سوی وزارت جدید التاسیس به قانونگذار پیشنهاد و تصویب گردید قانون حفظ و

گسست خواهد شد. آب یک منبع عمومی است و قانونگذاری برای آن بیش و پیش از هر چیز بایستی ناظر بر حقوق عمومی باشد. «مجاورت» در حوزه حقوق خصوصی است و نه حقوق عمومی؛ این، یکی از نکات اساسی در حقوق آب در ایران است. در گذشته اختلاف دو زمین‌دار می‌توانست فارغ از امر عمومی مورد حکم قرار گیرد. اما بدلیل پیوستگی منابع آب‌های زیرزمینی و بدلیل قحطی و کمبود منابع آب، دیگر چنین موضوعی از اختلاف دو زمین‌دار همسایه فراتر می‌رود. ممکن است این نظر شاذ و غریب به نظر برسد اما به گمان چنین رویکردی دیگر متناسب با وضعیت منابع آبی امروز نیست. دور نیست که در زمانه قحطی آب و تشنگی همگانی این دامنه افزون یابد و کلیه آب‌های زیرزمینی ملی شود، اعم از آنکه در ملک خصوصی کسی باشد یا نباشد، و دور نیست که مالکیت خصوصی آب بکلی منحل و همه چاه‌های مجاز نیز غیرمجاز شود یا به مهار (کنترل) دولت درآید. همچنانکه اگر نفت یا آثار باستانی در زمینی خصوصی یافت شود مالکیت خصوصی صاحب زمین بر نفت و آثار باستانی آن منتفی است. بنابراین چنین امری در آینده کاملاً از حیث حقوق عمومی مشروع است که مالکیت کلیه چاه‌های مجاز و غیرمجاز منتفی اعلام شود و پروانه‌های موجود لغو شود. هنوز بصیرت همگانی و تفاهم ملی به آن درجه از خودآگاهی نسبت به بحران آب نرسیده است که گسست قانون آب را از بستر بحرانی موجود دریابد. اگرچنین موضوعی به قانون تبدیل شود آن‌گاه است که گسست قانون از امر عمومی درمان خواهد شد. فهم مشترک عمومی، تجربه مشترک و اتفاق نظر عمومی که همان گفتمان عمومی است سبب می‌شود که تحول در قانونگذاری پیش آید.

که معنای ضمنی این دو ماده می‌تواند آن باشد که اولاً چاه غیرمجاز می‌تواند مجاز شود و معنای دیگر آن این است که در موارد خاص و به تشخیص خود (صاحب چاه یا کارشناس اداری) می‌توان قانون را دور زد.

در ماده ۵ نیز «در مناطق غیر ممنوعه حفر چاه و استفاده از آب آن برای مصرف خانگی و شرب و بهداشتی و باغچه تا ظرفیت آبدهی ۲۵ متر مکعب در شبانه روز مجاز است و احتیاج به صدور پروانه حفر و بهره‌برداری ندارد ولی مراتب باید به اطلاع وزارت نیرو برسد» این سبک قانون‌گذاری سبکی متزلزل است و زمینه تجزیه به قانون و منابع عمومی را فراهم می‌کند. گسست یعنی تفوق مفهوم قدرت (اعم از قدرت فردی یا گروهی) بر مفهوم قانون که هر گونه سیاست و قانونی را متزلزل می‌کند. یعنی هر وقت قدرت داشته باشید می‌توانید قانون را نادیده بگیرید یا به نفع خود تفسیر کنید یا عدم تمکین به آن را برای خود توجیه کنید. انسان و تشخیص او فراتر از قانون است.

مطابق تبصره ۲ ماده ۵ «در صورتی که حفر چاه‌های موضوع این ماده موجب کاهش یا خشکانیدن آب چاه و یا قنات مجاز و یا چشمه مجاور گردد وزارت نیرو بدو به موضوع رسیدگی و سعی در توافق بین طرفین می‌نماید و چنانچه توافق حاصل نشد، معترض می‌تواند به دادگاه صالح مراجعه نماید.» در واقع این ماده اشعار می‌دارد که آب کماکان یک ملک خصوصی است و حداکثر شمول آن به «مجاورت» است و نه «عموم مردم»، یعنی کماکان گسست قانون از امر عمومی باقیست و این نکته ایست اساسی که ما از آن به گسست قانون یاد می‌کنیم. یعنی قانون کارکرد قدرت را از دست خواهد داد و فرآیند قدرت در چرخه سیاست‌گذاری عمومی دچار

پایدارتر و عادلانه‌تری تضمین شود. با استفاده از آموزه‌های پروژه‌های فائو و بهره‌گیری از عناصر مفهومی ارائه شده توسط ساباتیر و مازمانیان نهادینه شدن رویکرد شبکه‌های اجرا مستلزم بهره‌گیری از رویکردی است که مشارکت کشاورزان در شناسایی و رسیدگی به بهره‌وری پایین آب، شناخت و پایش منابع آبی محلی، و تصمیم‌گیری گروهی در خصوص الگوی بهینه کشت، توانمند سازد. در عین حال آموزش دانش فنی به تسهیل‌گران در زمینه‌های مدیریت شبکه را فراهم نماید. شبکه اجرا باید بتواند پروژه‌های عملیاتی را تدوین کند تا ذریبطان و ذینفعان را قادر سازد که در زمینه برنامه‌ریزی و مدیریت بخش‌های مختلف کشاورزی و منابع طبیعی در هر منطقه تصمیم‌هایی مبتنی بر شواهد اتخاذ کنند. این اقدامات در راستای حمایت از ایجاد تحول در شیوه‌های کشاورزی کنونی و تحقق سیستم‌های تولید پایدار در بخش کشاورزی است.<sup>۲۷</sup>

حسابداری، حسابرسی، پایش و بازخورد یک زیرنظام در حوزه سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی آب تلقی می‌شود که منطبق با چارچوب نظری پیشگفته است. چنین زیرنظامی عنصر اساسی در سیاست‌های عمومی است و خودآگاهی مجموعه مدیریتی حوزه آب باید به استقرار نهادی آن بکوشد نه اینکه آن را هر از گاه انجام دهد یا اینکه یک تفنن مدیریتی باشد یا دفعتاً ابزاری برای گزارش کار سیاسی تلقی شود. آنچه که مشاهده می‌شود این است که یک تفکر پایدار و یک سیستم نهادینه شده در این زمینه یا وجود ندارد یا بسیار ضعیف است. باید توجه داشت که نظام سیاست‌گذاری همچون یک ماشین است با اجزا و عناصر گوناگون که هر کدام کارکردهای ویژه‌ای دارند. کارکرد کلی ماشین و امکان حرکت

تحول پارادایمی در مالکیت خصوصی آب و تعارض آن با امر عمومی یکی از تاکیدات اصلی این مقاله است. هنوز تحول پارادایمی-گفتمانی در ایران رخ نداده است که «آب و چاه خصوصی» بی معنا شود. کماکان آب و مالکیت خصوصی بدون توجه به امر عمومی معنا می‌شود. همچنانکه گفته شد مسئله آب حداکثر در تعارض و ضرر به دیگران (معمولاً همسایگان) معنا می‌شده است. گسست گفتمان در اینجا نیز بکار می‌آید به این معنا که کاربرد زبان، کاربرد قانون و تعامل اجتماعی را دچار سخته قدرت می‌شود. در یک کلام، هنوز این باور مالکیت خصوصی است که قانون را و تعاملات اجتماعی و دولتی آب را تعیین می‌کند و زمینه گسست قانون از امر عمومی را بر می‌سازد. (تئون، پیشین: ۱۸) در نتیجه باید به بررسی زمینه‌های اجتماعی سیاسی قانون‌نویسی آب در ایران پرداخت تا ببینیم که این قوانین در پی حفاظت از آب، توزیع عادلانه آب، تهاجم به آب یا امر دیگری بوده‌اند. به همین سان اگر قانون آب مصوب سال ۶۱ در بستر تاریخی-گفتمانی خود بررسی شود حاکی از اراده معطوف به مالکیت خصوصی، عدالت طلبانه، توده‌ای و «مستضعف»‌گرا برای استفاده از منابع ملی است.

### گسست اجرا و بازخورد

چارچوب ساباتیر و مازمانیان که در بخش نظری بحث شد از آنرو برای ما مفید است که با ابزارهای تحلیلی خود انسجام قانونی و تمرکز قانون را محور قرار می‌دهد و قدرت لازم را فراهم می‌آورد تا از گسست اجرا اجتناب شود. این چارچوب سازوکارهای نهادی لازم برای تقویت قدرت در اجرا را نهادینه کرده و نظارت گفتمانی و پایش همگانی بر اجرا را محقق می‌کند تا حفاظت، بهره‌برداری، توسعه، مدیریت، کنترل و بهره‌برداری از آب بصورت

27. www.ima.ir/news84184674/

را افزون می‌کند؛ آنچنانکه نخبگان علمی ترکیه در این حوزه فعالیت قابل توجهی داشته‌اند. (کرامر<sup>۲۹</sup> و همکاران، ۲۰۱۱)

مبنای نظری این مقاله در این زمینه پیشنهاد می‌کند که محیط‌زیست و آب از منظری معنوی-قدسی نگریسته شود تا مبنایی برای دیپلماسی منطقه‌ای آب در میان مسلمانان قرار گیرد. در همین راستا احزاب سیاسی را می‌توان واسطه‌ای برای تبدیل ایدئولوژی به برنامه‌ها و پروژه‌هایی برای توسعه تفکر زیست‌محیطی در بین مردم در نظر گرفت. یک حوزه مهم برای فعالیت احزاب سیاسی اسلام‌گرا، استفاده از مفهوم معنوی محیط‌زیست برای ایجاد فضای مناسب برای همکاری مسلمانان در مسائلی مانند بحران آب، تغییرات آب و هوا، گرد و غبار و بسیاری از مسائل مرتبط دیگر است. احزاب سبز و نیروهای مدنی در کشورهای اسلامی این ظرفیت نهفته را دارند که گفتگوی اسلامی-بین‌المللی و «میان-مردمی» را دامن زنند تا از بروز خشونت‌های آبی میان ملل مسلمان جلوگیری شود. از دهه ۶۰ میلادی در قرن گذشته با آثار دکتر سید حسین نصر ادبیات اسلام و محیط‌زیست در محافل دانشگاهی آغاز شده و گسترش یافته است. این جریان فکری از کشف موضع تقدس محیط‌زیست نزد مسلمانان آغاز شده و اینک به حوزه‌های گسترده تری رسیده است. (ابوسایم، همان) در جهان اسلام به طور فزاینده‌ای شاهد بحران‌های زیست‌محیطی از نظر آلودگی هوا، آب و گرد و غبار هستیم. سدسازی، مشکلات مربوط به گرد و غبار، کمبود آب، بحران کشاورزی و سایر مسائل زیست‌محیطی می‌تواند زمینه‌های جدیدی را برای فعالیت‌های زیست‌محیطی دیپلماسی عمومی-اسلامی ایجاد کند تا بتدریج زمینه‌های دستیابی به

صحیح آن بستگی به همه این عناصر دارد. بنابراین سیاست‌گذاری عمومی از حیث روش یک نقشه کامل از اجزا و اهداف را در بر می‌گیرد نمی‌توان قطعاتی مهم از این نقشه و یا «پازل» را نادیده گرفت و مدعی شناخت کل نقشه شد. حسابداری، پایش و بازخورد از این حیث اهمیت می‌یابد و فقدان آن‌ها «گسست اجرا» را دامن می‌زند. یکی از اقدامات مهم که در این زمینه گزارش شده است همکاری‌های مشترک برای اجرای «حسابداری آب» با فائو است.<sup>۲۸</sup> حسابداری، پایش و بازخورد بایستی به پروژه‌های ادواری ملی تبدیل شود و گزارش‌های آن به موجب قانون برنامه اجباری و عمومی شود. چنین روش‌هایی بایستی در مقیاس ملی گسترش یابد و مهمتر از آن اینکه نهادینه شود تا نظام برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری از چالش گسست اجرا رهایی یابد.

### گسست بین‌المللی دیپلماسی آب

موضوع بین‌المللی آب را از حیث گسستی اساسی در سیاست‌گذاری ایجاد می‌کند بیان می‌کنیم. این گسست سبب می‌شود که قدرت در چرخه سیاست‌گذاری آب به بیرون از مرزهای ملی سیلان پیدا نکند. مشکل ریزگردها، سدسازی‌ها، منابع آب، جنگاب ترکیه و افغانستان و عراق و ... از مشکلات آشنای منطقه‌ای است. دیپلماسی آب بدلیل قرار گرفتن حوزه این سدها در مرزهای حاکمیت ملی ترکیه از کارآمدی محدودی برخوردار است. اصل «حاکمیت ملی» کشورها ریشه ضعف قواعد نظام بین‌المللی در حل و فصل و حتی رسیدگی به چنین موضوعاتی است. اصل «حاکمیت ملی» بخودی خود یک عامل اصلی و بیرونی در گسست بین‌المللی است. در وضعیت برتری «هیدروهمز مونی» ترکیه یا افغانستان کار دیپلماسی عمومی آب این گسست

29. Kramer

28./ www.fao.org/iran/news

زمینه‌های اصلی را فراهم کند. وزارت نیرو در این راستا نقشی فرعی دارد و سیاست‌های منطقه‌ای و بین‌المللی کشور بایستی زمینه‌های اصلی را فراهم کند. بدون ارتباطات گسترده بین‌المللی، بدون ابهام زدایی از چهره فرهنگی ایران و رفع ایران‌هراسی نمی‌توان انتظار داشت که قدرت سیاست‌گذاری بصورتی موثر به خارج از مرزهای سرزمینی فرارود.

### نتیجه‌گیری

سیاست‌گذاری عمومی نوعی قدرت ورزی است و قدرت در گفت‌وگو، در قانون، در مشارکت و در اجرا جاری و ساری شده و تبلور می‌یابد. سیاست آب در ایران نیازمند غنای منظومه‌گفتمانی است تا بتواند چتری معنایی را برای کنش مسئولان و مردمان در حوزه آب فراهم نماید. سیاست‌گذاری و سیاست‌ورزی بدون وجود گفتمان موزون و معنادار، فاقد قدرت، انگیزه و نظم است و سرگشتگی نظام سیاست‌گذاری را افزون می‌کند. این گفتمان مشترک می‌تواند مشارکت را در سطح حکمرانی تضمین کند. از سوی دیگر، منویات و جهت‌گیری‌های سیاستی بایستی بتواند به قالب قانون و مقررات مستحکم و روشن و قابل پذیرش درآید در غیر اینصورت قدرت از حیث قانونی دچار گسست از فرایند سیاست‌گذاری می‌شود. به همین سان سیاست بایستی بتواند عندالاقضا به طرح و برنامه و پروژه درآید تا ادامه قدرت در لایه‌های پایین اداری-اجتماعی تضمین شود. به دلیل اهمیتی که موضوعات فراسرزمینی در سیاست آب دارد قدرت سیاسی باید بتواند از توان اقتناع بین‌المللی یا منطقه‌ای برخوردار باشد تا سیاست به فعلیت برسد. هر یک از این الزامات که برآورده نشود «گسست قدرت» را فراهم می‌آورد. فرایند‌های سیاست‌گذاری عمومی همچون یک ساختمان چند طبقه است که

تفاهم اجتماعی در توده‌های کشورهای مسلمان را فراهم آورند. چنین رویکردی زمینه‌های به خشونت کشیده شدن این تفاوت‌ها را در میان مسلمانان کاهش می‌دهد.

سطوح مختلف همکاری در چارچوب قوانین منابع آب بین‌المللی اشکال گوناگون دارد که از تبادل مستقیم داده‌ها و اطلاعات اساسی تا ایجاد کمیسیون‌های توسعه مشترک یا سایر مکانیسم‌های سازمانی برای مدیریت یکپارچه حوضه رودخانه را شامل می‌شود. تعهدات برای انجام اقدامات مشارکتی خاص در روابط بین‌الملل به طور قابل توجهی متفاوت است. در طول تاریخ، کشورها منابع آبی فرامرزی مشترک داشته‌اند. اگرچه دولت‌ها بر منابع طبیعی خود حاکمیت دائمی دارند، اما این حاکمیت توسط اصول استفاده عادلانه، معقول و سخت‌کوشی کنشگران محدود می‌شود. البته کاربرد عملی این اصول کلی مستلزم همکاری پیچیده‌ای است. در قوانین بین‌المللی، «بسیاری از اصطلاحات که ذاتاً هم به دلایل تفسیر حقوقی و هم به دلیل مصلحت سیاسی مبهم هستند - برای مثال «معقول»، «عادلانه» و «مهم» - تعاریف دقیق را در طول مذاکرات دشوار می‌کند. (فراجوتا<sup>۳۰</sup>، ۲۰۰۹).

پیچیدگی، ابهام و مبارزه منافع کاربرد حقوق بین‌الملل را برای حل منازعات و گسست بین‌المللی آب دشوار می‌کند از این‌روست که رویکردهای هنجاری و ارزشی اهمیتی مضاعف می‌یابند.

عاملی که به کاهش گسست بین‌المللی منجر می‌شود گسترش همکاری‌های فنی بین‌المللی در حوزه‌های مرتبط با آب و بویژه تحقیق و توسعه است که سبب می‌شود تا ایران از جریان جهانی تحقیق و توسعه عقب نماند. زیرساخت مهم این است که دیپلماسی کلان کشور و از جمله دیپلماسی عمومی

30. Farrajota

تصویب توسط مجلس شورای اسلامی؛ اجرا وزارت نیرو، وزارت کشور)

- مهارت تبدیل سیاست به طرح و پروژه از ضروریات شکل‌گیری سرمایه قدرت در سیاست‌گذاری آب و پیوند مراحل گوناگون چرخه سیاست‌گذاری است. این مهارت گسست قدرت را در سطوح پایین سیاست‌های عمومی جبران می‌کند. (نهاد مرتبط: وزارت نیرو)

- دیپلماسی عمومی آبی مبتنی بر معرفت دینی می‌تواند ابزاری برای کاهش تنش‌های سیاسی و بنیادی ارزشی برای سیاست آب در کشورهای مسلمان و جبهه همت قرار گیرد. (نهاد مرتبط: وزارت نیرو، وزارت امور خارجه)

## ملاحظات اخلاقی

### پیروی از اصول اخلاق پژوهش

تمامی اصول اخلاقی در پژوهش این مقاله رعایت شده‌اند.

### حامی مالی

با حمایت کارگروه آب فرهنگستان علوم جمهوری اسلامی ایران پروژه‌ای تفصیلی با عنوان چالش‌های حکمرانی و برنامه ریزی آب در ایران توسط نویسنده انجام شده است. این مقاله مستخرج از این پروژه است. لازم است از فرهنگستان علوم و از جناب آقای دکتر سعید مرید استاد محترم دانشگاه تربیت مدرس بابت همکاری و همفکری‌شان قدردانی نمایم

### تعارض منافع

بنابر اظهار نویسنده این مقاله تعارض منافع ندارد.

بایستی طبقات آن به دقت و با استحکام به یکدیگر متصل باشد. در غیر اینصورت طبقات این ساختمان به شکل تصنعی بر روی هم سوارند و از استحکام لازم برخوردار نیست. این طبقات بایستی به هم مرتبط باشند که بتوان از هر طبقه به طبقه دیگر رفت. در فرایند سیاست‌گذاری عمومی، «قدرت» نقش همین استحکام و همین راه ارتباطی را دارد. این قدرت در سیاست آب از طریق گفت‌وگو، قانون، مشارکت، طرح و برنامه و اجرا و از طریق دیپلماسی عمومی آب محقق می‌شود.

### پیشنهادات سیاستی

بدین‌سان نظام سیاسی باید از طریق زیر گسست قدرت در چرخه سیاست‌گذاری آب را فراهم نماید.

- تضمین پیوستگی مراحل مختلف سیاست‌گذاری و برکشیدن ریسمانی از طرح مسئله تا تدوین و اجرا و ارزیابی سیاست. این بهره‌برداری از مفهوم «ریسمان هاولت» برای جبران گسست مراحل است. بر کشیدن این ریسمان از طرق ذیل امکان‌پذیر است:

- طراحی و ترویج منظومه‌گفتمانی صریح<sup>۳۱</sup> که «ضدیت‌گفتمانی»<sup>۳۲</sup> بیافریند تا سلطه<sup>۳۳</sup> فکری لازم را برای حکمرانان، دیوانسالاران و مردمان فراهم نماید و تا در سایه آن سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری استحکام یابد و از گسست قدرت اجتناب گردد. (نهاد مرتبط: وزارت نیرو)

- مجلس منطقه‌ای آب به مثابه سازوکاری اجتماعی-نهادی برای حل و فصل منازعات آب محور تشکیل گردد. این مجلس گسست قدرت را در سطح اجتماع ترمیم می‌کند. (نهاد مرتبط:

31. Articulated

32. Discursive antagonism

33. Hegemony

## منابع

### منابع فارسی

عسلی، مهدی (۱۴۰۰)، بحران آب در کشور و راه‌های خروج از آن. روزنامه شرق، ۳ بهمن

قربانیان، محمد، لیاقت، عبدالمجید، مالمیر، مرضیه. (۱۳۹۹). بررسی علل شکست سیاست‌های مدیریت مشارکتی آب در ایران. فصلنامه سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۶، شماره ۳

قربانی‌زاده، وجه اله. معتضدیان، رسول. حسین پور، داود و رهبر، عباسعلی (۱۴۰۰). طراحی الگوی مشارکت عمومی در خط‌مشی‌گذاری با رویکرد چندروشی. مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، ۱۱(۳۹)، ۶۸-۹۲.

قره‌داغی، محمدمهدی. عیسی معروف پور، خالد بابایی، فاروق منصوری، فاروق. (۱۳۹۲). پتانسیل یابی مناطق مستعد جهت اجرای سیستم‌های آبیاری تحت فشار با استفاده از GIS مطالعه موردی: شبکه آبیاری و زهکشی باباخان، آب و خاک ۲۷(۶).

گلکار، الهام، علی باقری، کیومرث ابراهیمی. (۱۴۰۱). تبیین مسأله آب زیرزمینی دشت رفسنجان. فصلنامه سیاست‌گذاری عمومی دانشگاه تهران، دوره ۸، شماره ۴

مختاری حصار، آرزو. روح اله رضایی، حسین شعبانعلی فمی. (۱۳۹۸). نظر کارشناسان جهاد کشاورزی آذربایجان شرقی نسبت به مشکلات به کارگیری سامانه آبیاری کم فشار توسط بهره‌برداران، پژوهش مدیریت آموزش کشاورزی، دوره ۱۱، شماره ۵۰ - شماره پیاپی ۵۰

مرید، سعید. (۱۳۹۷). مروری بر اقدامات کشور در مدیریت خشکسالی و ظرفیت آنها برای مواجهه با بحرانهای آبی. تحقیقات منابع آب ایران، سال چهاردهم، شماره ۱

ملکی، امیر. صادق صالحی، لایلا کریمی، سید محمد شبیری. (۱۴۰۱). تحلیل گفتمان قانون توزیع عادلانه آب در ایران. آب و توسعه پایدار، حکمرانی محلی آب، دوره ۹، شماره ۱ - شماره پیاپی ۲۳

موسوی، سمیه و نیک نامی، مهرداد. (۱۴۰۰). تبیین سیاست‌های پیشران مدیریت خشکسالی: مورد مطالعه استان تهران. مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، ۱۱(۴۰)

اسلامپور، سعیدرضا (۱۳۹۲). "آسیب شناسی سامانه های آبیاری تحت فشار در مرحله ساخت با هدف ارتقای بهره‌برداری"، چهارمین همایش ملی مدیریت شبکه های آبیاری و زهکشی، دانشگاه شهید چمران اهواز، دانشکده مهندسی علوم، ۶، ۸ اسفند

اشتریان، کیومرث (۱۴۰۳). گسست حکمرانی آب در ایران: قدرت و تصمیم‌گیری. فصلنامه سیاست، شماره ۱، دوره ۵۴

اشتریان، کیومرث (۱۴۰۱). راهنمای برنامه‌ریزی دولتی و سیاست‌گذاری عمومی. نشر میزان.

اشتریان، کیومرث، قائمی‌اصل، باقر. (۱۳۹۹). مدل سیاست‌گذاری مشارکتی چندسطحی. فصلنامه سیاست، ۵۰(۲)، ۴۲۳-۴۴۶.

انصاری مهابادی، ثمین، علی باقری و کیومرث اشتریان. (۱۳۹۹). پروژه ظرفیت‌سازی برای سیاست‌پژوهی در بخش آب کشور کارفرما: موسسه تحقیقات آب. مشاور: پژوهشکده مطالعات و تحقیقات منابع آب، گروه مدیریت کمی و کیفی حوضه‌های آبریز.

نتون ای. ون دایک. (۱۳۸۲). مطالعاتی در تحلیل گفتمان از دستور متن تا گفتمان کاوی انتقادی. ویراستاران ترجمه مهران مهاجر و محمد نبوی، مرکز مطالعات و تحقیقات رسانه‌ها

حیدری، نادر (۱۴۰۱). بررسی و آسیب شناسی از سیاست‌ها و برنامه‌های افزایش تولید و بهبود بهره‌وری آب گندم در ایران. نشریه مدیریت آب در کشاورزی، جلد ۷، شماره ۱

زارع شاه آبادی، اکبر و بنیاد، لایلا (۱۴۰۱). تحلیل گفتمان حاکم بر مدیریت منابع آب در اسناد بالادستی کشور (بازه زمانی: ۱۳۶۷-۱۳۵۷)، مجله علمی-پژوهشی تحقیقات منابع آب ایران، دوره ۱۸، شماره پیاپی ۶۰

شکور سلطانی (۱۳۸۴). حفاظت قانونی از قنوت و منابع آب‌های زیرزمینی. ارائه شده به سمینار بین‌المللی قنات

عامری گلستان، متین، واعظی، رضا، الوانی، سیدمهدی، و باقری، علی. (۱۴۰۲). حکمرانی همکارانه، راهکاری برای حل مسئله آب در ایران: شناسایی مولفه‌ها و تدوین چارچوب. مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، ۱۳(۴۸)

## References

- Abu Sayem, Md. (2019). The Eco-Philosophy of Seyyed Hossein Nasr: Spiritual Crisis and Environmental Degradation. *Islamic Studies*, 58:2, pp. 271–295.
- Arfan, Muhammad, Kamran Ansari, Asmat Ullah, Daniyal Hassan, Altaf Ali Siyal, and Shaofeng Jia. 2020. “Agenda Setting in Water and IWRM: Discourse Analysis of Water Policy Debate in Pakistan” *Water* 12, no. 6: 1656
- Arnstein, S. (1969). “Ladder of Citizen Participation”, *Journal of American Institute of Planners*, Vol. 35, pp. 216 – 224.
- Breen S-PW, Loring PA and Baulch H (2018) When a Water Problem Is More Than a Water Problem: Fragmentation, Framing, and the Case of Agricultural Wetland Drainage. *Front. Environ. Sci.* 6:129
- Dunn, William. (2017). *Public Policy Analysis* 6th Ed. Routledge.
- Farrajota, M.M. (2009). International Cooperation on Water Resources. In: Dellapenna, J.W., Gupta, J. (eds) *The Evolution of the Law and Politics of Water*. Springer, Dordrecht.
- FAO. (2017). Does improved Irrigation Technology Save Water? Regional Initiative on Water Scarcity for the Near East and North Africa.
- IUCN, (2009). *Rule- Reforming Water Governance*. Chapter 3: Transforming Policy into Law.
- Jägerskog, Anders. (2003). The power of the “sanctioned discourse” - a crucial factor in determining water policy. *Water Sci Technol* (2003) 47 (6)
- Kramer, Annika. Aysegul Kibaroglu, Waltina Scheumann. (2011). *Turkey’s Water Policy*, National Frameworks and International Cooperation. Springer.
- Ryan, Neal. (1996) School of Economics and Public Policy, Queensland University of Technology, Brisbane, Queensland, Australia. A comparison of three approaches to program implementation. *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 9 No. 4 1996, pp. 34-41. © MCB University Press, 0951-3558
- Seyyed Hossein Nasr (2000). The spiritual and religious dimensions of the environmental crisis. *The Ecologist*; Jan/Feb 2000; 30, 1; Research Library