Journal of Iranian Social Studies
Vol. 20, No. 2, Summer 2026, 126-151.

Journal Homepage: http://www.jss-isa.ir/
E-ISSN: 2783-3429 **P-ISSN:** 2008-3653

Thematic Analysis of Water Resources Policy-making in First and Second Development Plans of Iran (1989-2000)

Hakimeh Zare[1], Asghar Mirfardi*[2], Esfandiar Ghaffari-Nasab[3], Bijan Khajenoori[4]

1- PhD Candidate in Social Problems of Iran, Department of Sociology and Social Planning, Faculty of Economics, Management and Social Sciences, Shiraz University, Shiraz, Iran. hakime.zare775@hafez.shirazu.ac.ir
2*- Associate Professor, Department of Sociology and Social Planning, Faculty of Economics, Management and Social Sciences, Shiraz University, Shiraz, Iran. (**Corresponding Author**) Amirfardi@shirazu.ac.ir
3- Associate Professor, Department of Sociology and Social Planning, Faculty of Economics, Management and Social Sciences, Shiraz University, Shiraz, Iran. eghafari@rose.shirazu.ac.ir
4- Associate Professor, Department of Sociology and Social Planning, Faculty of Economics, Management and Social Sciences, Shiraz University, Shiraz, Iran. bkhaje@rose.shirazu.ac.ir

Original Article

Abstract

Background and aim: This interdisciplinary study aimed to conduct a thematic analysis of water resource policymaking in Iran's First and Second Five-Year Economic, Social, and Cultural Development Plans (1989-2000).

Data and method: using an interpretive paradigm, the research adopts a qualitative approach, employing thematic analysis based on the Braun and Clarke model. Relevant documents from the First and Second Iran Development Plans were selected through purposive sampling, utilizing theoretical and purposeful sampling strategies. Selecting and gathering related contents, thematic analysis processes have been done.

Findings: The study identified 27 sub-themes, 10 main themes, and 2 central themes. The central theme for the First Plan was "Centralized and Exploitation-Oriented Governance." Its main themes included "self-sufficient agricultural mechanisms", "supportive and corrective policies", "optimization and preservation of water resources", "sustainable development policymaking", and "regionalism". The content of the Second Development did not eradicate the shortcomings of the First Plan but rather continued its characteristics. The central theme for the Second Plan was "Growth-Oriented Agriculture." While the Second Plan showed enhanced attention to water resource development and environmental protection compared to the First Plan, this transformation occurred within a centralized governance framework, lacking participation from real and legal parties'stakeholders.

Conclusion: The results indicate that both the First and Second Development Plans were centered on "state-centered economic development" and lacked civil society involvement in water governance.

Keywords: Policymaking, Development Plans, Water Governance, Centralism.

Received: 26/8/2026 **Accepted:** 23/10/2026

Citation: Zare, H., Mirfardi. A., Ghaffari-Nasab, E., Khajehnouri, B. (2026). Thematic Analysis of Water Resources Policy-making in First and Second Development Plans of Iran (1989-2000), *Journal of Iranian Social Studies*, 20(2), 126-151. https://doi.org/10.22034/jss.2026.2104153.1995

E-ISSN: 2783-3429 / © The Author 2026. Published by Iranian Sociological Association
This is an open access article under the CC BY 4.0 License (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

DOI: https://doi.org/10.22034/jss.2026.2104153.1995

Extended Abstract

Introduction

The issue of water is today one of the major concerns for sustaining life on Earth, and this concern is especially pronounced in arid and semi-arid regions. Such an issue has become a subject of macro-level policymaking in most countries of the world today. Researchers argue that the roots of many water crises lie not in the physical scarcity of water or in technical knowledge, but in weak management and a "crisis of governance"— a condition arising from unilateral, state-driven policymaking. In Iranian society, water management has been addressed within development plans, and research on water resource management has been conducted for decades. Nevertheless, a review of the literature shows that few studies have analyzed water policymaking in the first and second development plans in post-1979 revolutionary Iran, and an interdisciplinary understanding of the social trajectory of this policymaking after the Islamic Revolution remains a research gap — one whose resolution can help trace the roots of existing shortcomings and support decisions suited to the ecological capacity of each region. On this basis, the present study, adopting an interdisciplinary approach, sought to analyze water policies in the first and second development plans (1989–2000) and to answer the question: how did the trajectory of water resources policymaking unfold across these two plans, and what changes occurred in the orientation of water management? Such a study is necessary for understanding the policy orientations of the water sector in past decades and for diagnosing their shortcomings.

Methods and Data

This interdisciplinary study aimed to analyze the thematic content of water resources policymaking in the first and second Five-Year Economic, Social, and Cultural Development Plans of the Islamic Republic of Iran. The study was conducted within an interpretive paradigm using a qualitative approach, and data were analyzed using thematic analysis based on the framework of Braun and Clarke (2022) — an inductive method that identifies themes within a qualitative dataset through systematic coding. The units of analysis were documents related to water policymaking and governance, including the first and second five-year development plans of Iran and related texts, selected through purposive and theoretical sampling. Data analysis proceeded through three stages of coding — open, axial, and selective: in open coding, initial concepts were extracted from the documents and aggregated into basic themes; in axial coding, basic themes were categorized into organizing themes; and in selective coding, an overarching (core) theme emerged for the analysis of each plan through the linkage of organizing themes. To validate the findings, the criteria of Guba and Lincoln (1980) were applied, and the extracted codes and themes were reviewed by four experts in the field to assess their consistency with the source documents. Nonetheless, this method carries

certain limitations, including limited generalizability and the potential influence of the researcher's subjective context on the interpretive process.

Findings

Text The three-stage coding process revealed, for the first development plan, 12 basic themes, 5 organizing themes, and the overarching theme of "centralized, efficiency-oriented governance" — a pattern in which the state, driven by the demands of post-war reconstruction, directed water policymaking in a centralized, top-down manner. The organizing themes of this plan included "strengthening trust and participation of real and legal stakeholders" (where stakeholder participation remained confined to "self-help" schemes), "quantitative water efficiency" (a supply-driven approach centered on large dam construction), "environmental sustainability" (largely disregarded at the level of overarching goals), "supporting and empowering agriculture" (state supportive intervention that led to the concentration of the country's water resources in the agricultural sector), and "organization and centralization of agricultural management" (a centralized, unified cultivation model).

In the second development plan, the extraction of 15 basic themes and 5 organizing themes revealed the overarching theme of "growth-oriented agriculture," showing that this plan, relying on modern technologies, subsidies, and guaranteed pricing, pursued economic growth, self-sufficiency in strategic crops, and the development of non-oil exports. The organizing themes of this plan included "the self-sufficient agriculture mechanism," "supportive and remedial policies" (including agricultural crop insurance), "optimization and conservation of water resources" (reform of consumption patterns), "sustainable development policymaking" (the establishment, for the first time, of an Office of Environment and Sustainable Development), and "regionalism in policymaking" (based on land-use/spatial planning) — although economic growth remained the dominant priority, and environmental policies retained a protective, non-integrated character.

Overall, the findings showed that water policymaking in both plans, despite a gradual shift from purely centralized governance toward relatively greater attention to environmental sustainability and regionalism, remained largely within a state-centered, efficiency-oriented governance framework, and fell short of genuine stakeholder participation and a comprehensive, cross-sectoral approach to water resources management.

Conclusion and Discussion

The present study aimed to conduct a thematic analysis of water resources policymaking in Iran's first and second development plans (1989–2000). The findings showed that both plans were focused on state-centered economic development and lacked genuine participation by civil institutions in

water governance. The overarching theme of the first plan, "centralized, efficiency-oriented governance," assigned an exclusive role to the state and confined stakeholder participation to mere "self-help," formulated under organizing themes such as the development of trust and participation, quantitative water efficiency, and centralization of agricultural management. The second plan, despite the shortcomings of the first, continued along the same path with a "growth-oriented agriculture" approach, emphasizing increased efficiency through modern technologies, expansion of cultivated area through tools such as subsidies and guaranteed pricing, and the strengthening of non-oil exports.

Based on the study's results, it is recommended that policymakers create genuine opportunities for stakeholder participation — particularly water users' cooperatives and civil institutions — in the formulation and implementation of development plans, and that they incorporate the sustainability of water resources as a binding requirement in policy; this requires the establishment of independent oversight bodies and transparent monitoring mechanisms.

Ethical Considerations

All ethical considerations, including confidentiality, integrity, accuracy of citation, respect for participants, adherence to ethical standards of data collection, and participants' privacy, have been observed by the researchers. All participants were assured that the research findings would remain confidential and that their participation was entirely voluntary.

Acknowledgments

This paper is based on the doctoral dissertation of the first author in the field of Sociology at Shiraz University, which benefitted from the critical and constructive comments of the dissertation reviewers, as well as the guidance and valuable comments of the professors, researchers, and experts who assisted at various stages of this research.

Funding

This paper is based on a doctoral dissertation titled "The Sociological Analysis of Water Governance in Rural Areas of Fars Province" which conducted by the first author at Shiraz University. The research received no financial support, and no contract or grant was involved.

Authors' Contributions

The first author was responsible for the study design, data collection, data analysis, interpretation of the findings, and preparation of the initial draft of the manuscript. The corresponding author supervised all stages of the research, contributed to the conceptual development of the study,

critically reviewed and revised the manuscript, and approved the final version for publication. All authors read and approved the final manuscript.

Conflicts of Interest

The authors declare that there is no conflict of interest in the conduct and publication of this research.

Author's ORCID

Hakimeh Zare: https://orcid.org/0009-0003-5829-0231

Asghar Mirfardi: https://orcid.org/0000-0002-1219-4485

Esfandiar Ghaffari-Nasab: https://orcid.org/0000-0002-9551-7031

Bijan Khajenoori: https://orcid.org/0000-0003-2395-415X

References

Aali, A. (2019). *Principles of water governance: A framework for integrated water management*, Tehran: Avaye Ghalam. [In Persian]

Allan, T. (2001). *The Middle East Water Question: Hydropolitics and the Global Economy,* London: I.B. Tauris & Co. Ltd. http://dx.doi.org/10.5040/9780755611942

Amiri, A., shaneche, M., & golshani, A. (2020). The effect of public policy process on water crisis in the Islamic Republic of Iran. *Research Letter of Political Science*, 15(4), 45-72. [In Persian] https://doi.org/10.22034/ipsa.2020.417

Ashtarian, K. (2024). Disruption of water governance in Iran: power and decision-making. *Political Quarterly*, 54(1), 1-21. [In Persian] https://doi.org/10.22059/jpq.2024.375536.1008172

Bonyad, L., & Zare Shahabadi, A. (2023). Analyzing the Upstream Water Documents in the Third and Fourth Development Plans with an Interdisciplinary Approach (Time Frame: 2000-2009). *Journal of Water and Sustainable Development*, 10(1), 11-26. [In Persian] https://doi.org/10.22067/jwsd.v10i1.2304-1229

Braun, V., & Clarke, V. (2022). *Thematic analysis: A practical guide*, London: Sage Publication.

Bush, S. R., & Spaargaren, G. (2024). Ecological modernization theory. In C. Overdevest (Ed.), *Elgar encyclopedia of environmental sociology* (pp. 183–188). Edward Elgar.

Deng, Y., & Zhang, L. (2025). Water rights trading and agricultural water use efficiency: Evidence from China. *Water,* 17(14), 2047. https://doi.org/10.3390/w17142047

Ghasemi, A., Alavian, M., & Hosseini, M. (2022). Analysis of State-society Interactions in Iranian Water Governance: Strategic Implications. *Political Strategic Studies*, 11(42), 181-220. [In Persian] https://doi.org/10.22054/qpss.2022.68358.3058

Gray, C., & Mueller, V. (2012). Drought and Population Mobility in Rural Ethiopia. *World Development*, 40(1), 134–145. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2011.05.023

Islami, R., & Rahimi, A. (2019). Policymaking and Water Crisis in Iran. *Quarterly Journal of the Macro and Strategic Policies*, 7(27), 410-435. [In Persian] https://doi.org/10.32598/JMSP.7.3.5

Jafarzadeh, M.A., Tahmasbi-Pour, N., & Haghizadeh, A. (2016). *Analysis of the importance of water resources in economic, social, and cultural development programs*. Proceedings of the First National

Conference on Natural Resources and Sustainable Development in Central Zagros, Shahrekord, Iran. [In Persian] https://civilica.com/doc/606266

Jahangiri, J. (2024). *The Historical Development of Environmental Sociology.* Tehran: Shiar. [In Persian]

Jiménez, A., Saikia, P., Giné, R., Avello, P., Leten, J., Liss Lymer, B., Schneider, K., & Ward, R. (2020). Unpacking water governance: A framework for practitioners. Water, 12(3), 827. https://doi.org/10.3390/w12030827

Larsen, T. A., Hoffmann, S., Lüthi, C., Truffer, B., & Maurer, M. (2016). Emerging solutions to the water challenges of an urbanizing world. *Science,* 352(6288), 928–933. https://doi.org/10.1126/science.aad8641

Lerner, D. (1958). *The passing of traditional society: Modernizing the Middle East*. Free Press.

Lincoln, Y.S., & Guba, E.G. (1985). *Naturalistic inquiry*. London: Sage Publication.

Mahdavi, E., Ṣhababali Fami, H. & Asadi, A. (2025). Analysis of the Content of Agricultural Water Management Components in Higher-Level Development Documents. *Iranian Journal of Agricultural Economics and Development Research*, 56(1), 1-20. [In Persian] https://doi.org/10.22059/ijaedr.2020.294907.668864

Marx, K. (2009). *Capital: A critique of political economy* (Vol. 1) (H. Mortazavi, Trans.). Tehran: Agah Publications. [In Persian]

Mirfardi, A., & Salamatian, D. (2021). Investigating the Relationship Between National Identity and Environmental Behavior among Humanities Students in Shiraz University. *National Studies Journal*, 22(88), 137-159. [In Persian] https://doi.org/10.22034/rjnsq.2021.291126.1294

Mirfardi, A., & Salamatian, D. (2024). The Relationship between National Identity and Social Responsibility with the Environmental Concern of Shiraz University Students. *National Studies Journal*, 25(100), 7-26. [In Persian] https://doi.org/10.22034/rjnsq.2024.448084.1578

Mirzadeh Koohshahi, M. (2013). Water crisis in Iran: Contexts and consequences. *National Security Watch Monthly,* (19), 11-16. [In Persian] https://www.noormags.ir/view/fa/articlepage/1395970/

Mol, A. P., Spaargaren, G., & Sonnenfeld, D. A. (2013). Ecological modernization theory: Taking stock, moving forward 1. In *Routledge international handbook of social and environmental change* (pp. 15-30). Routledge.

Molle, F., Mollinga, P. P., & Wester, P. (2009). Hydraulic bureaucracies and the hydraulic mission: Flows of water, flows of power. *Water Alternatives,* 2(3), 328–349. https://www.water-alternatives.org/index.php/alldoc/articles/vol2/v2issue3/64-a2-3-4

Moore, B. (2010). *Social origins of dictatorship and democracy: Lord and peasant in the making of the modern world* (H. Hosseini, Trans.). Tehran: Cheshmeh Publications. [In Persian].

Nesshöver, C., Assmuth, T., Irvine, K. N., Rusch, G. M., Waylen, K. A., Delbaere, B., Haase, D., Jones-Walters, L., Keune, H., Kovacs, E., Krauze, K., Külvik, M., Rey, F., van Dijk, J., Vistad, O. I., Wilkinson, M. E., & Wittmer, H. (2017). The science, policy and practice of nature-based solutions: An interdisciplinary perspective. *Science of The Total Environment*, 579, 1215–1227. https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2016.11.106

Noori Esfandiari, A. (2014). *Towards a conceptual and analytical framework for water governance reform*. Tehran: Andishkadeh Tadbir Ab Iran. [In Persian]

Papoli Yazdi, M.H., Jomehpour, M., & Mahdizadeh Ardakani, M. (2017). On the social consequences of water crisis in desert areas: A case study on Iran's Ardakan township. *Social Sciences*, 24(77), 99–136. [In Persian] https://doi.org/10.22054/qjss.2017.7922

Parsons, T. (1951). *The social system*. Free Press.

rafatipanah mehrabadi, M. (2025). "The Paradox of Sustainable Development Policy in Iran: An Analysis of the Environment–Development Nexus in the Second Five-Year Development Plan (1995–1999)". *Tahqiqāt-e Târix-e Eqtesâdi (Economic History Studies of Iran)*, 14(2), 257-285. [In Persian] https://doi.org/10.30465/ehs.2025.50337.2014

Rafiee e rad, A. A., & Mohammadi, A. (2017). Early Modernization School and Historical Origins of the Groundwater Resources Crisis in Iran: The Impact and Practice of Truman's Point Four Program. *Social Sciences,* 24(77), 195-243. [In Persian] https://doi.org/10.22054/qjss.2017.7925

Rahbarqazi, M. & Sadeghi Naghdali, Z. (2025). Reasons for Citizens' Indifference toward Environmental Crises and Its Consequences on Sustainable Development as Seen by Academics. *Journal of Iranian Social Studies*, *18*(4), 5-30. https://doi.org/10.22034/jss.2025.2043574.1869

Rostow, W. W. (1960). *The Stages of Economic Growth: A non-communist manifesto*. Cambridge University Press.

Sabouhi, M., & Zare, Sh. (2014). A review of developments, challenges, and laws of protection and exploitation of water resources in Iran. *Agricultural Economics*, *8* (Special Issue), 157–174. [In Persian] https://www.iranianjae.ir/article_9925.html

Salehi, S., & Emamgholi, L. (2012). The effect of social capital on environmental behaviors (Case study: Kurdistan Province). *Iranian Journal of Sociology*, 13(4), 90–115. [In Persian] http://www.jsi-isa.ir/article_21041.html

Schnaiberg, A. (1975). Social syntheses of the societal-environmental dialectic: The role of distributional impacts. *Social Science Quarterly*, 56(1), 5–20. https://www.jstor.org/stable/i40108779

Schnaiberg, A., Pellow, D. N., & Weinberg, A. (2002). The treadmill of production and the environmental state. In A. P. J. Mol & F. H. Buttel (Eds.), *The environmental state under pressure* (pp. 15–32). Elsevier Science.

Spaargaren, G., & Mol, A. P. (1992). Sociology, environment, and modernity: Ecological modernization as a theory of social change. *Society & natural resources*, *5*(4), 323-344. https://doi.org/10.1080/08941929209380797

Sriyono, E., Budi Asri, D. P., & Sardi, S. (2021). Toward a social construction of water resources management: The case of Kalimantan. *Cogent Engineering, 8*(1), Article 1999061. https://doi.org/10.1080/23311916.2021.1999061

Talebi Somesaraei, M. (2022). *A century of water governance in Iran*. Tehran: Kherd Sorkh Publications. [In Persian]

Talebi, M., Zareian, M., Farokhniya, A., & Roozbahani, R. (2021). Investigating the evolution of water planning and policy in pre- and post- Islamic Revolution in Iran. *Interdisciplinary Studies in the Humanities*, 14(1), 151-178. [In Persian] https:/doi.org/10.22035/isih.2022.4556.4516

Thompson, M. R. (2019). Authoritarian modernism in East Asia. Springer. https://doi.org/10.1057/978-1-137-51167-6

Vahid, M., & Ranjbar, M. (2017). Pathology of the political dimension of water governance in Iran (1989-2013). Journal of Public Policy, 4(2), 203-223. [In Persian] https://doi.org/10.22059/ppolicy.2019.70453

Wittfogel, K. A. (2012). *Oriental despotism: A comparative study of total power* (M. Salasi, Trans.). Tehran: Sales Publications. (Original work published 1957) [In Persian].

Zand Razavi, B., Khaniki, H., Nasrollahi, A. & Boostani, D. (2018). Meaning Reconstruction of Participatory Water Governance: A Qualitative Review of Group Communication of Groundwater Beneficiaries of Rafsanjan Plain 1395- 1397. *Journal of Iranian Social Studies*, *12*(4), 44-66. https://dor.isc.ac/dor/20.1001.1.20083653.1397.12.0.3.5

Zareshahabadi, A. & Bonyad, L. (2022). Analysis of the Dominant Discourse on Water Resources Management in Macro- Level Documents (1978-1988) of the Country. *Iran-Water Resources Research*, 18(1), 54-67. [In Persian] https://dor.isc.ac/dor/20.1001.1.17352347.1401.18.1.4.2

مجله مطالعات اجتماعی ایران

مطالعات اجتماعی ایران

سال بیستم/ شماره دوم/ تابستان ۱۴۰۵/ صفحات ۱۵۱-۱۲۶

Journal Homepage: http://www.jss-isa.ir/

E-ISSN: 2783-3429 **P-ISSN:** 2008-3653

انجمن جامعه شناسی ایران

تحلیل مضمون سیاستگذاری منابع آب در برنامه‌های اول و دوم توسعه ایران (۱۳۶۸ تا ۱۳۷۸)

حکیمه زارع[۱]، اصغر میرفردی*[۲]، اسفندیار غفاری‌نسب[۳]، بیژن خواجه‌نوری[۴]

۱- دانشجوی دکتری بررسی مسائل اجتماعی ایران، بخش جامعه‌شناسی و برنامه‌ریزی اجتماعی، دانشکده اقتصاد، مدیریت و علوم اجتماعی، دانشگاه شیراز، شیراز، ایران.

۲*- دانشیار بخش جامعه‌شناسی و برنامه‌ریزی اجتماعی، دانشکده اقتصاد، مدیریت و علوم اجتماعی، دانشگاه شیراز، شیراز، ایران. (نویسنده مسئول) amirfardi@shirazu.ac.ir

۳- دانشیار بخش جامعه‌شناسی و برنامه‌ریزی اجتماعی، دانشکده اقتصاد، مدیریت و علوم اجتماعی، دانشگاه شیراز، شیراز، ایران.

۴- دانشیار بخش جامعه‌شناسی و برنامه‌ریزی اجتماعی، دانشکده اقتصاد، مدیریت و علوم اجتماعی ، دانشگاه شیراز، شیراز، ایران.

مقالهٔ پژوهشی

چکیده

زمینه و هدف: پژوهش حاضر با ماهیت بین‌رشته‌ای و با هدف تحلیل مضمون سیاستگذاری منابع آب در برنامه‌های اول و دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۸ تا ۱۳۷۸) انجام شد.

روش و داده‌ها: این مطالعه در پارادایم تفسیری قرار دارد و با رویکردی کیفی و به روش تحلیل مضمون (با الگوی براون و کلارک) اجرا گردید. با به‌کارگیری استراتژی نمونه‌گیری نظری و هدفمند، اسناد مرتبط با برنامه‌های اول و دوم توسعه انتخاب شدند. فرآیند جمع‌آوری داده‌ها همزمان با کدگذاری و تحلیل یافته‌ها صورت پذیرفت.

یافته‌ها: بر اساس یافته‌ها، ۲۷ مضمون پایه، ۱۰ مضمون سازمان‌دهنده و ۲ مضمون فراگیر استخراج گردید. نتایج نشان داد که برنامه‌های اول و دوم توسعه در دوران سازندگی، بر محور «توسعه اقتصادی دولت‌مدار» قرار داشته و فاقد مشارکت نهادهای مدنی در حکمرانی آب بودند. «حکمرانی تمرکزگرا و بهره‌ورمحور» به عنوان مضمون فراگیر برنامه اول شناسایی شد. مضامین سازمان‌دهنده آن شامل: سازوکار کشاورزی خودکفا، سیاست‌های حمایتی و ترمیمی، بهینه‌سازی و حفظ منابع آبی، سیاست‌گذاری توسعه پایدار و منطقه‌گرایی بودند. سیاست آبی برنامه دوم توسعه ویژگی‌های برنامه نخست را تداوم بخشید. «کشاورزی رشدمحور» به عنوان مضمون فراگیر برنامه دوم شناسایی شد. در برنامه دوم توسعه، توجه به توسعه منابع آبی و همچنین جایگاه حفاظت از محیط زیست نسبت به برنامه اول ارتقاء یافته بود، اما این تحول در چارچوب حکمرانی متمرکز و بدون مشارکت ذینفعان حقیقی و حقوقی اتفاق افتاد.

بحث و نتیجه‌گیری: نتایج نشان داد که برنامه‌های اول و دوم توسعه بر محور «توسعه اقتصادی دولت‌مدار» قرار داشته و فاقد مشارکت نهادهای مدنی در حکمرانی آب بودند.

واژگان کلیدی: سیاستگذاری، برنامه‌های توسعه، حکمرانی آب، تمرکزگرایی.

تاریخ دریافت: ۱۴۰۵/۶/۴ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۵/۸/۱

ارجاع: زارع، ح.، میرفردی، ا.، غفاری‌نسب، ا.، و خواجه‌نوری، ب. (۱۴۰۵). تحلیل مضمون سیاستگذاری منابع آب در برنامه‌های اول و دوم توسعه ایران (۱۳۶۸ تا ۱۳۷۸)، *مطالعات اجتماعی ایران*، ۲۰(۲)، ۱۵۱-۱۲۶. https://doi.org/10.22034/jss.2026.2104153.1995

E-ISSN: 2783-3429 / © The Author 2026. Published by Iranian Sociological Association
This is an open access article under the CC BY 4.0 License (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

DOI: https://doi.org/10.22034/jss.2026.2104153.1995

مقدمه و بیان مسأله

پس از دستیابی انسان به فناوری‌های نوین، دستکاری و بهره‌برداری بی‌رویه منابع طبیعی و محیط زیستی افزایش یافته‌است. امروزه چالش‌های محیط زیستی زندگی انسان و سایر موجودات را با مخاطرات جدی مواجه کرده‌است (صالحی و امامقلی، ۱۳۹۱: ۹۳). از این رو اصلاحات مدیریتی در جهت حکمرانی محیط زیستی پایدار در سراسر جهان به اجرا درآمده‌است (نسشوور و همکاران[۱]، ۲۰۱۷). سیاست‌های منابع آب، یکی از بخش‌های سیاستگذاری محیط زیستی است. امروزه، با تشدید بحران آب در سطح جهان و ناکارآمدی رویکردهای حاکم بر سیاستگذاری منابع آب از جمله رویکرد سازه‌محور و دولت‌محور (وحید و رنجبر، ۱۳۹۷: ۲۰۷)، متخصصان این حوزه به این باور دست یافتند که بسیاری از بحران‌های نوظهور در حوزه منابع آبی در جهان به علت کمبود آب یا کمبود تخصص فنی نیست، بلکه به دلیل ضعف مدیریت و سیاستگذاری‌های نامطلوب منابع آبی یا «بحران حکمرانی» آب است (لارسن و همکاران[۲]، ۲۰۱۶). در واقع، دولت‌ها با سیاستگذاری‌های یکجانبه‌نگر زمینه‌ساز شکل‌گیری این بحران شده‌اند.

در دهه‌های اخیر ضرورت تغییر رویکرد حاکم بر سیاستگذاری منابع آبی در قالب «حکمرانی» آب مطرح شده‌است. برنامه توسعه ملل متحد[۳] (۲۰۰۰) حکمرانی را «مجموعه قوانین حاکم بر یک نظام سیاسی» تعریف می‌نماید که به مدیریت تعارضات میان بازیگران و اتخاذ تصمیمات می‌پردازد (عالی، ۱۳۹۸: ۳۷). از جمله نخستین نظریه‌پردازانی که مفهوم حکمرانی را در حوزه آب مطرح نمود، استروم[۴](۲۰۰۹) است. «حکمرانی آب» فرایندی کنترل‌گر است که از طریق تصمیم‌گیری‌های مدیریتی و وضع قوانین و مقررات در مورد آب، در طیف گسترده‌ای از نظام‌های سیاسی، اجتماعی، محیط زیستی، اقتصادی و اداری به کار گرفته می‌شود تا به بهبود و تخصیص بهینه منابع آب بینجامد (الن[۵]، ۲۰۰۱). از اواخر دهه ۱۹۷۰، رویکرد «حکمرانی آب[۶]» جایگزین مفاهیم «مدیریت پایدار آب[۷]» و «مدیریت یکپارچه منابع آب[۸]» گردید.

ابداع قنات سازگارترین و پایدارترین روش بهره‌برداری از منابع آب در کشور و مبتنی بر مشارکت ذینفعان بوده‌است (وحید و رنجبر، ۱۳۹۷: ۲۰۴). شیوه حکمرانی در جوامع شرقی برای مدت طولانی، بر اساس شرایط اقلیمی تعریف شده‌است. در تفکر جامعه‌شناختی مارکس[۹]، آب در ممالک شرقی موقعیتی سیاسی–امنیتی داشته‌است (مارکس، ۱۳۸۸). ویتفوگل[۱۰] نیز جامعه شرقی را با عنوان جامعه آب‌سالار معرفی کرد. دولت آب‌سالار یک دولت مدیریت کننده‌است که اجازه به سایر نیروهای غیردولتی در زمینه آب نمی‌دهد (ویتفوگل، ۱۳۹۱). بنابراین، کم‌آبی، یکی از مسایل جهان است و سازمان ملل آن را به‌عنوان دومین معضل در جهان معرفی کرده‌است. این بحران در ایران پیامدهای آشکاری داشته‌است (میرزاده‌کوهشاهی، ۱۳۹۲: ۱۱).

با توجه به زمینه‌ها و پیامدهای اجتماعی حکمرانی آب، این مسئله مورد توجه پژوهشگران اجتماعی قرار گرفته است (گری و مولر[۱۱]، ۲۰۱۱؛ پاپلی یزدی و همکاران، ۱۳۹۶). بر پایه آمار مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۶)، کشور در دهه اخیر

---

[1] Nesshover
[2] Larsen
[3] Uited Natons Development Program (UNDP)
[4] Ostrom
[5] Allan
[6] Water governance
[7] Sustainable water management
[8] Integrated Water Resources Management
[9] Marx
[10] Wittfogel
[1] Gray & Mueller

با کاهش ۱۱ درصدی در میزان بارندگی و کاهش ۴۴ درصدی در جریان آب سطحی روبرو بوده‌است (طالبی صومعه‌سرایی، ۱۴۰۱: ۱۳)، با توجه به شرایط اقلیمی و وضعیت مدیریت منابع، ایران با مشکلات ساختاری در زمینه آب روبرو است. مرور برنامه‌های عمرانی کشور از سال ۱۳۲۷ در چارچوب دو برنامه هفت‌ساله و سه برنامه پنج‌ساله (تا سال ۱۳۵۷) در حوزه منابع آبی نشان دهنده تأکید بر ساختارهای قدرت در مدیریت منابع آبی کشور است (قاسمی و همکاران، ۱۴۰۱).

اگرچه مسائل محیط زیستی در گستره جهانی وجود دارند و منحصر به یک جامعه خاص نیست، نگاه مسئولانه به محیط زیست در جوامع گوناگون تفاوت دارد (میرفردی و سلامتیان، ۱۴۰۰: ۱۳۶). به باور دانلاپ[1] و همکاران (۲۰۰۸)، ریشه بسیاری از مشکلات محیط زیستی ناشی از دست‌کاری انسان است و این تخریب‌های ویرانگر نیازمند پارادایم نوینی در محیط زیست است (میرفردی و سلامتیان، ۱۴۰۳). بنا بر یافته‌های پژوهش‌های پیشین، یکی از عوامل عدم تحقق اهداف توسعه‌ای و محیط‌زیستی، ناکارآمدی سیاست‌هاست؛ دستیابی به این اهداف مستلزم تدوین سیاست‌های جامع و به‌کارگیری ابزارهای نظارتی و اجرایی اثربخش است (رهبرقاضی، صادقی نقدعلی، ۱۴۰۴: ۱۸). از این رو، کم اهمیت دانستن بعد اجتماعی سیاستگذاری‌های منابع آب در سال‌های آینده می‌تواند پیامدهای ناخوشایند اجتماعی داشته باشد و باعث شکل‌گیری تعارض میان استان‌های همجوار یا حتی تضاد و تعارض دولت و مردم گردد. در حوضه‌های آبی مختلف، همچون دریاچه اورمیه، کارون و زاینده‌رود در طی سال‌های گذشته اعتراض‌هایی نسبت به سیاست‌های آبی رخ داده‌است. حل بحران آب در گرو سیاستگذاری مناسب در این بخش است که این امر نیازمند شناخت بین رشته‌ای ویژگی‌های سیاست‌های منابع آب در سیاست‌های کلان کشور است. مرور پژوهش‌های داخلی و خارجی نشان داد که پژوهش‌های اندکی به بررسی سیاستگذاری منابع آب در برنامه‌های توسعه بخصوص برنامه توسعه اول و دوم پرداختند. اغلب پژوهش‌ها در راستای مدیریت منابع آب، روانشناسی مصرف و آسیب‌شناسی بحران آب بوده‌است. بنابراین، یکی از حلقه‌های مفقوده در مطالعات منابع آب، نبودِ شناخت بین‌رشته‌ای از سیر اجتماعی سیاستگذاری آب پس از انقلاب اسلامی است. شناخت سیاستگذاری این حوزه با نگاهی بین رشته‌ای بستری را فراهم می‌آورد تا نارسایی‌های حاکم بر این فرآیند ریشه‌یابی گردد و به مدیران و کارگزاران این حوزه یاری می‌رساند تا سیاست‌ها و تصمیمات را با توجه به توان اکولوژیکی هر منطقه اتخاذ نمایند. در این راستا، پژوهش حاضر، با نگاه بین رشته‌ای به بررسی سیاستگذاری در حوزهٔ آب در بازهٔ زمانی ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۸در ایران پرداخته است. مهمترین قانون مصوب پس از انقلاب اسلامی در حوزه آب «قانون توزیع عادلانه آب» بود که در سال ۱۳۶۱ تدوین شد. این قانون بر پایه «قانون آب و نحوه ملی شدن آن» مصوب ۱۳۴۷ شکل گرفت (طالبی صومعه‌سرایی، ۱۴۰۱). در بازهٔ زمانی ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۸، کشور جنگ تحمیلی هشت ساله عراق علیه ایران را پشت سر گذاشته بود و بازسازی آسیب‌های ناشی از جنگ در حال انجام بود. برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در تاریخ ۱۱ بهمن ۱۳۶۸ به صورت یک ماده واحده مشتمل بر ۵۲ تبصره، برای سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۲ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و اجرای آن تا سال ۱۳۷۴ تمدید گردید. برنامه‌ی اول توسعه در شرایطی تصویب شد که کشور از سال ۱۳۵۷ تا ۱۳۶۸ برنامه‌ی توسعه‌ی مصوب و اجراشده‌ای همچون برنامه‌های پنجساله نداشت. برنامه دوم توسعه نیز در ۲۰ آذر ۱۳۷۳ با یک ماده واحده و ۱۰۱ تبصره و در مجموع ۲۷۸ حکم، برای سال‌های ۱۳۷۴ تا ۱۳۷۸ به تصویب مجلس رسید. بدین‌ترتیب، پژوهش حاضر با تمرکز بر این بازه زمانی و با بهره‌گیری از رویکردی میان‌رشته‌ای، درصدد تحلیل و واکاوی سیاست‌های آب در چارچوب برنامه‌های اول و دوم توسعه است. هدف اصلی پژوهش پاسخ به این پرسش است که سیر سیاستگذاری منابع آب در این دو برنامه چگونه بوده‌است؟ و برنامه‌های یادشده چه تغییراتی در جهت‌گیری نسبت به مدیریت آب و منابع آبی داشته‌است؟

[1] Dunlap

پیشینه تجربی

در این بخش، پژوهش‌های مرتبط با سیاستگذاری منابع آب مرورشد. رفعتی پناه‌مهرآبادی (۱۴۰۴) در پژوهشی نسبت محیط زیست و توسعه در برنامه دوم توسعه (۱۳۷۴–۱۳۷۸) را بررسی کرد و نشان داد که میان سیاستگذاری‌های توسعه و نتایج عملی برنامه دوم توسعه تضادی بنیادین وجود داشت و ضمن ناکام بودن سیاست‌های کشاورزی در دستیابی به اهداف برنامه، روند تخریب منابع آبی نیز تشدید شد. مهدوی و همکاران (۱۴۰۴) با تحلیل محتوای مؤلفه‌های مدیریت آب کشاورزی در اسناد بالادستی کشور دریافتند که میان قوانین و سیاستهای آب و فرایندهای اجرایی این سیاست‌ها فاصله وجود دارد؛ مدیریت سازمانی و اداری بر عملکرد مدیریت آب تأثیرگذار بوده‌است و قوانین و سیاست‌های آب تاثیر چندانی بر مدیریت آب نداشتند. اشتریان (۱۴۰۳) در پژوهشی به اعمال قدرت در سیاستگذاری و برنامه‌ریزی آب در ایران پرداخت. او با روشی تحلیلی و در چارچوب مدل فرایندی سیاستگذاری عمومی و مدیریت یکپارچه آب دریافت که گسست میان قدرت و تصمیم در منازعه قدرت در حوزه آب، میان کشاورز، صنعتگر و دیوانسالار وجود دارد؛ همچنین، قدرت در همه اجزای فرایند سیاستگذاری آب به صورت از بالا به پایین جریان نمی‌یابد. بنیاد و زارع‌شاه‌آبادی (۱۴۰۲) با روش تحلیل گفتمان لاکلاو و موفه به تحلیل گفتمان برنامه اول و دوم توسعه جمهوری اسلامی ایران در بخش آب پرداختند و نشان دادند که گفتمان اصلی حاکم بر این بازه زمانی، ایجاد رشد اقتصادی از طریق رشد بخش کشاورزی است. در پژوهشی دیگر، زارع‌شاه‌آبادی و بنیاد (۱۴۰۱) با همان روش، گفتمان حاکم بر مدیریت منابع آب در اسناد بالادستی کشور در بازه زمانی ۱۳۵۷–۱۳۶۷ را تحلیل کردند. یافته‌ها نشان داد، گفتمان اصلی حاکم بر این دوره، بهره‌بردارانه و مبتنی بر استفاده از تکنولوژی‌های نوین بوده‌است. طالبی صومعه‌سرایی و همکاران (۱۴۰۰) سیر تحولات برنامه‌ریزی و سیاستگذاری آب را در دوران قبل و بعد از انقلاب اسلامی ایران با روش تحلیل مضمون بررسی کردند. نتایج نشان داد، سیاستگذاری منابع آب ایران پس از انقلاب اسلامی تحت تاثیر گفتمان سیاسی دولت‌ها بوده‌است. زندرضوی و همکاران (۱۳۹۷) به بررسی کیفی ادارک ارتباطی ذینفعان آبهای زیرزمینی دشت رفسنجان با روش نظریه زمینه‌ای پرداختند. نتایج نشان داد، ذینفعان، پایداری زندگی خود را به مثابه پدیده‌ای می‌دانند که نیازمند حکمرانی مشارکتی و پایداری منابع آب است. صبوحی و زارع (۱۳۹۳) در پژوهشی با بررسی قوانین و برنامه‌های توسعه دریافتند که قوانین و سیاست‌های آبی کشور بیشتر در جهت تحقق آرمان‌ها و اهداف انقلاب اسلامی تدوین شده و به قابلیت اجرایی قوانین توجه کافی نشده‌است.

دانگ و ژانگ[1] (۲۰۲۵) با استفاده از سیاست معامله حقوق آب به بررسی حکمرانی آب در چین پرداختند و نشان دادند که سیاستگذاری دولتی از بالا به پایین، بهره‌وری منابع را افزایش داده‌است و زمینه‌ساز رشد کشاورزی پایدار شده‌است. سریونو و همکاران[2] (۲۰۲۱) در پژوهشی قوم‌نگارانه با مطالعه ساختار اجتماعی مدیریت منابع آب نشان دادند که ادغام میان کنش‌ها و ساختار، عامل مهمی در مدیریت متعادل‌تر آب است. جیمنز[3] و همکاران (۲۰۲۰) با واکاوی چارچوبی برای تصمیم‌گیری در حکمرانی آب نشان دادند که حکمرانی آب به‌عنوان موضوعی مهم در عرصه بین‌المللی است و عاملی حیاتی برای پیشرفت پایدار در جهت دستیابی به اهداف توسعه پایدار است. بررسی پژوهش‌های داخلی و خارجی نشان داد، پژوهش بنیاد و زارع‌شاه‌آبادی (۱۴۰۲) و طالبی صومعه‌سرایی و همکاران (۱۴۰۰)، بیشترین ارتباط را با موضوع پژوهش حاضر دارند؛ سایر پژوهش‌ها اغلب به توصیف

[1] Deng & Zhang
[2] Sriyono
[3] Jiménez

قوانین و برنامه‌ها پرداختند. حلقه مفقوده در پژوهش‌های پیشین، نادیده انگاشتن جایگاه برنامه‌های توسعه در حکمرانی آب است که پژوهش حاضر به آن می‌پردازد.

ملاحظات نظری

در تدوین چارچوب مفهومی پژوهش حاضر، مجموعه‌ای از نظریه‌های توسعه از جمله نظریه نوسازی[1]، نظریه نوسازی آمرانه[2]، نظریه نوسازی بوم‌شناختی[3] و نظریه تردمیل تولید[4] برای بررسی وضعیت سیاستگذاری منابع آب به کار گرفته شد.

نظریه نوسازی در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ پارادایم مسلط توسعه بود و توسعه را به طور عمده با مفهوم رشد اقتصادی مترادف می‌دانست، هرچند به ابعاد غیراقتصادی توسعه نیز توجه داشت؛ در این نظریه پیش‌شرط رشد اقتصادی، نظام ارزشی حاکم بر جامعه در نظر گرفته می‌شد (رفیعی راد و محمدی، ۱۳۹۶). این نظریه در فرایند «نوسازی از بالا»، نقش دولت‌ها را محوری می‌دانست و توجهی چندانی به سنت‌ها و ارزش‌های محلی نداشت (پارسونز[5]، ۱۹۵۱؛ لرنر[6]، ۱۹۵۸؛ روستو[7]، ۱۹۶۰). در این دیدگاه، آب یکی از زیرساخت‌های اصلی نوسازی شناخته شد و به ابزاری برای تسلط بر جامعه و طبیعت تبدیل گردید. این «مأموریت هیدرولیک» در کشورهای در حال توسعه با ترویج چاه‌های عمیق، ساخت سدهای بزرگ و شکل‌گیری نظام حکمرانی متمرکز آب همراه بود و به تغییر الگوی بهره‌برداری از منابع آب و نوسازی نهادی انجامید (مول[8] و همکاران، ۲۰۰۹).

نظریه «نوسازی آمرانه» به مسیری از نوسازی اشاره دارد که در آن توسعه اقتصادی و صنعتی در جهت حفظ و تقویت حکومت‌های اقتدارگرا قرار می‌گیرد. این نظریه نخستین بار توسط برینگتون مور در کتاب «ریشه‌های اجتماعی دیکتاتوری و دموکراسی» (۱۳۸۹) مطرح شد. مور با بررسی تطبیقی مسیرهای گوناگون گذار به مدرنیته، –از جمله آلمان و ژاپن در کنار موارد دیگر– دریافت که نوسازی همواره به دموکراسی نمی‌انجامد، بلکه در این کشورها به مسیر سرمایه‌داری واکنشی– فاشیستی (همان مسیری که بعدها «نوسازی آمرانه» نامیده شد) ختم شده‌است (مور[9]، ۱۳۸۹). به باور مور، آنچه مسیر نوسازی آمرانه را رقم می‌زند، میزان استقلال و قدرت طبقه بورژوازی شهری در برابر اشرافیت زمین‌دار است: هرگاه بورژوازی ضعیف و وابسته به دولت باقی بماند، مسیر نوسازی آمرانه شکل می‌گیرد و رهبران نیز با کنترل جامعه مدنی، برای حکومت خود بر پایه فرهنگ بومی «مشروعیت اخلاقی» می‌سازند (نقل شده در تامپسون[10]، ۲۰۱۹).

نظریه نوسازی بوم‌شناختی که برگرفته از نظریه هوبر[11] (۱۹۸۲) است، در پی سازگار کردن فعالیت‌های صنعتی و تولیدی با ملاحظات محیط زیستی است. این نظریه، می‌کوشد جامعه‌شناسی محیط زیست، اقتصاد سیاسی و مطالعات سیاستگذاری عمومی را در یک چارچوب مفهومی واحد تلفیق کند. این نظریه با فعالیت‌های صنعتی مخالفتی ندارد، بلکه بر این باور است که با استفاده از فناوری‌های پاک و نوین

[1] Modernization Theory
[2] Authoritarian Modernization Theory
[3] Ecological Modernization Theory
[4] Treadmill of Production Theory
[5] Parsons
[6] Lerner
[7] Rostow
[8] Molle
[9] Moore
[10] Thompson
[11] Huber

می‌توان چرخه تولید- مصرف را به گونه‌ای بازسازی و نوسازی نمود که آسیبی به محیط زیست وارد نکند (اسپارگاران و مول[1]، ۱۹۹۲). این نظریه، از نظر مکانی بیشتر به کشورهای اروپای غربی توجه دارد و کشورهای جهان سوم را از نظر دور پنداشته است.

این نظریه بر آن است که اقتصاد، فناوری، بازار و نهادهای دولتی به‌جای عامل تخریب می‌توانند در جهت اصلاح محیط زیست به کار گرفته شوند (بوش[2] و اسپارگاران، ۲۰۲۴). این نظریه بر پنج مؤلفه استوار است: نهادینه‌شدن «عقلانیت بوم‌شناختی» در تصمیم‌گیری، پیشرفت فناوری در جهت تولید و مصرف پاک‌تر، بازتعریف نقش «دولت محیط‌زیستی»، نقش فعال ذینفعان بازار در سبزکردن اقتصاد و مشارکت جامعه مدنی در اصلاح محیط زیست (بوش و اسپارگاران، ۲۰۲۴). هدف این نظریه ارائه‌ی الگویی برای طراحی نهادها و سیاست‌هایی است که هم‌زمان رشد اقتصادی و بهبود کیفیت محیط زیست را ممکن کنند (مول و همکاران، ۲۰۱۴).

اقتصادی که به مثابه هدفی ملی و فراملی نهادینه شده‌است، تقاضا برای منابع طبیعی را افزایش می‌دهد و نابرابری‌ها و تخریب محیط زیست را تشدید می‌کند (اشنایبرگ و همکاران، ۲۰۰۲). اشنایبرگ این چرخه خودتقویت‌کننده را به «تردمیل» تشبیه می‌کند که از پنج زاویه کلیدی به تخریب محیط زیست می‌پردازد دامن می‌زند (همان): نخست، باور به ضرورت و گسترش مستمر تولید صنعتی؛ دوم، نیاز به هماهنگ‌سازی رشد مصرف با تولید؛ سوم، فرض حل مشکلات اجتماعی و محیطی با افزایش سرعت تردمیل؛ چهارم، این واقعیت که سود اصلی رشد اقتصادی به نفع شرکت‌های بزرگ است، نه کشورها یا جوامع؛ و پنجم، بازتولید و تقویت این باورها از طریق رسانه‌ها، تبلیغات و نهادهای اجتماعی (اشنایبرگ، ۱۹۷۵). به باور اشنایبرگ، درک این تضادها و توسعه سیاست‌های پایدار می‌تواند مسیری برای فاصله گرفتن از چرخه معیوب تردمیل تولید و دستیابی به راه‌حل‌های متوازن‌تری برای مدیریت منابع طبیعی و رشد اقتصادی فراهم کند (جهانگیری، ۱۴۰۳).

در مجموع، ملاحظات نظری نشان می‌دهد که سیاستگذاری منابع آب نه یک فرایند فنی صرف، بلکه برآمده از تلاقی الگوهای توسعه، روابط قدرت، نهادهای حکمرانی و ساختارهای تاریخی–جغرافیایی است. دو خوانش عمده از ملاحظات محیط زیستی وجود دارد: نخست، نگاه خوشبینانه نوسازی بوم‌شناختی که به قابلیت همنواسازی فرایند نوسازی اقتصادی با ملاحظات محیط زیستی باور دارد. دوم، نگاه بدبینانه که نسبت به گردونه تخریبی سیاست‌های اقتصادی مدرن برای محیط زیست و منابع طبیعی هشدار می‌دهد. نوسازی بوم شناختی، بر محور وضعیت کشورهای توسعه یافته غربی تدوین شده‌است، در حالی که تردمیل تولید، می‌تواند در کشورهای گوناگون قابلیت تحلیلی داشته باشد، خواه جوامع با رویکرد مشارکتی و یا جوامع جهان سومی با رویکرد توسعه از بالا باشد، زیرا انگیزه تولید بیشتر، تبدیل به دامی برای محیط زیست و منابع طبیعی می‌شود. نظریه تردمیل تولید، تناسب بیشتری با سیاست و حکمرانی اقتصادی و محیط زیستی جامعه ایران دارد.

روش و داده‌های پژوهش

این مطالعه جزو پارادایم تفسیری و ماهیت آن کیفی است. تحلیل داده‌ها با روش تحلیل مضمون[3] انجام گرفته‌است. تحلیل مضمون، روشی تحلیلی مبتنی بر استقراست. براون و کلارک تحلیل مضمون را روشی برای توسعه، تحلیل و تفسیر الگوها در یک مجموعه‌داده‌ی

[1] Spaargaren and Mol.
[2] Bush
[3] Thematic Analysis

کیفی می‌دانند که از طریق فرایندی نظام‌مند از کدگذاری، به مضامین می‌رسد و مضامین را هدف نهایی تحلیل قرار می‌دهد (براون و کلارک، ۲۰۲۲). با توجه به هدف مطالعه تحلیل سیاستگذاری منابع آب در برنامه‌های اول و دوم توسعه ایران است. این مساله در یک فرایند اجتماعی پیچیده و تحت تأثیر عوامل گوناگونی صورت می‌پذیرد که با ترسیم شبکه‌ای از مضامین به فهم، تحلیل و تفسیر پدیده سیاستگذاری منابع آب می‌پردازد. در این فرایند برای کدگذاری اسناد و متون از الگوی براون و کلارک [1] (۲۰۲۲) استفاده گردید. واحدهای تحلیل در این مطالعه، اسناد مرتبط با سیاستگذاری و حکمرانی آب (برنامه‌های پنجساله اول و دوم توسعه ایران) است. به شیوهٔ نمونه‌گیری هدفمند و نظری، اسناد و متونی از برنامه‌های اول و دوم توسعه ایران و دیگر متون مرتبط انتخاب و مورد تحلیل قرار گرفتند. پس از جمع‌آوری اسناد، از رهگذر کدگذاری سه مرحله‌ای باز، محوری و انتخابی، مفاهیم و مضمون‌ها شناسایی شدند. در مرحله اول: مفاهیم اولیه (داده‌ها) از طریق کدگذاری باز استخراج گردید. ابتدا داده‌ها از درون اسناد استخراج گردید و برای هر نکته، یک کد معین در نظر گرفته شد؛ سپس با مقایسه کدها، داده‌هایی که تشابه و نزدیکی مفهومی و مضمونی بیشتری داشتند، در قالب یک مضمون (تم) پایه تجمیع گردید. مرحله دوم: هر دسته از مضمون‌های استخراج شده پایه با استفاده از کدگذاری محوری در قالب مضمون سازمان‌دهنده تجمیع گردید. مرحله سوم: با استفاده از کدگذاری انتخابی، از طریق پیوند و تعامل مضامین سازمان‌دهنده با یکدیگر و از طریق اعتبار بخشیدن به این روابط و دسته‌بندی، مضامین فراگیر (هسته) پدیدار گردید. برای ارزیابی و اعتبار پژوهش از سازوکارهای چندگانه معرفی شده توسط گوبا و لینکلن [2] (۱۹۸۰) استفاده گردید و مرور دوباره‌ای بر اسناد و متون مورد بررسی و فرایند انتخاب آنها انجام شد. پس از کدگذاری مضامین، کدها و مضمون‌های استخراجی در اختیار ۴ نفر از کارشناسان این حوزه قرار گرفت تا مطابقت مضمون‌ها و اسناد مورد بررسی ارزیابی گردد. البته با وجود کاربرد گسترده تحلیل مضمون، به دلیل نبود ابتکار عمل برای پژوهشگر در تولید داده‌ها، قابلیت تعمیم پایین و امکان تأثیرپذیری فرایند تفسیر داده‌ها از زمینه ذهنی پژوهشگر، با محدودیتهایی روبرو است.

یافته‌های پژوهش

در فرآیند کشف مفاهیم طی مراحل سه‌گانه کدگذاری باز، محوری و گزینشی، ۱۲ مضمون پایه، ۵ مضمون سازمان‌دهنده و مضمون فراگیر در برنامه اول توسعه و ۱۵ مضمون پایه، ۵ مضمون سازمان‌دهنده و مضمون فراگیر در برنامه دوم توسعه استخراج گردید. در ادامه مضمون‌های پایه، سازمان‌دهنده و فراگیر برآمده از داده‌ها به تفکیک برنامه‌های مورد بررسی، معرفی و تحلیل می‌گردند.

۱) تحلیل سیاست‌های توسعه منابع آب در برنامه اول توسعه ۱۳۷۲-۱۳۶۸

در ادامه به توضیح مضمون فراگیر و مضمون‌های سازمان‌دهنده و مضمون‌های پایه برنامه اول پرداخته می‌شود.

مضمون فراگیر: حکمرانی تمرکزگرا و بهره‌ور- محور

مضمون فراگیر برنامه اول توسعه (۱۳۷۲-۱۳۶۸) با پیوند دادن و مقایسه مضمون‌های سازمان‌دهنده و پایه استخراج شده، با عنوان «حکمرانی تمرکزگرا و بهره‌ور-محور» است. حکمرانی در این برنامه مبتنی بر تمرکزگرایی و بهره‌وری بود. عمده سیاستگذاری‌ها در این برنامه به نهادهای دولتی محول شده بود و دولت برجسته‌ترین کنشگر عرصه سیاست‌گذاری منابع آبی است. افزون بر ویژگی تاریخیِ

[3] Braun & Clarke
[2] Guba & Lincoln

مرکز محوری در ایران، شکل‌گیری تمرکزگرایی در سیاست‌های «برنامه اول توسعه» متأثر از الزامات بازسازی پس از جنگ تحمیلی بود؛ دولت کوشید با به‌کارگیری تمامی اختیارات و منابع خود، فرآیند بازسازی را متمرکز و سرعت بخشد. اغلب سیاستگذاری‌های این برنامه توسط دولت و به‌شکل متمرکز، یک‌سویه و از بالا به پایین برای تمامی کشور تدوین و اجرا گردید. نمونه این رویکرد در تبصره ۴ (صفحه ۲) آمده است:

«... دولت مکلف است بر اساس پیشنهاد وزارتخانه‌های کشاورزی و جهاد سازندگی و نیرو، حسب مورد و با تأیید سازمان برنامه و بودجه نسبت به تأمین بودجه مورد نیاز از سرجمع اعتبارات جذب نشده عمرانی کشور، اقدام کند.»

با این وجود، دولت در پی جلب مشارکت ذینفعان حقیقی و حقوقی با هدف کاهش تصدی‌گری و توسعه خصوصی‌سازی بود. نمونه این سازوکار را می‌توان در هدف ۳–۸ برنامه، ذیل «مدیریت اجرایی کشور» (صفحه ۳۴) مشاهده کرد:

«انتقال بخشی از وظایف غیرضروری دولتی به بخش غیردولتی در جهت کاهش بار مالی ارائه خدمات دولتی و ارتقای کیفیت خدمات»

در واقعیت، مشارکت ذینفعان حقیقی و حقوقی در فرآیند سیاستگذاری‌ها و تصمیم‌سازی‌ها محدود به کمک مالی یا به عنوان نیروی کار در طرح‌ها مشارکت داشدر طرح‌ها بود. تمرکزگرایی دولت در برنامه اول با بهره‌ور–محوری همراه بود. در این برنامه، اولویت بهره‌وری، استفاده حداکثری از منابع آبی و استفاده از ظرفیت‌های تولیدی جهت دستیابی به کشاورزی خودکفا است. در این راستا، سرمایه‌گذاری‌های زیاد به طور عمده با استفاده از تسهیلات خارجی (مطابق ماده ۲۹) در زمینه توسعه سدها انجام پذیرفت. این سیاست بخشی از رویکرد بهره‌برداری حداکثری از منابع آبی به شمار می‌رفت. در تمام این پروژه‌ها، دولت نقش بهره‌بردار اصلی را ایفا می‌کرد. در کانون این سیاست‌ها توجه چندانی به ملاحظات محیط زیستی نشده بود. تنها اشاره مستقیم به این موضوع در تبصره ۱۳ (صفحه ۶) آمده است:

«به منظور فراهم نمودن امکانات و تجهیزات لازم جهت پیشگیری و جلوگیری از آلودگی ناشی از صنایع آلوده کننده، کارخانه‌ها و کارگاه‌ها موظفند یک در هزار از فروش تولیدات خود را با تشخیص و تحت نظر سازمان حفاظت محیط زیست صرف کنترل آلودگی‌ها و جبران زیان ناشی از آلودگی‌ها و ایجاد فضای سبز نمایند.»

همچنین، سیاست‌های تعدیل ساختاری دولت در بخش کشاورزی، معطوف به بهره‌وری حداکثری و خودکفایی محصولات استراتژیک بود. دولت در این برنامه بر آن بود با افزایش سرمایه بانک‌ها، ارائه تسهیلات قانونی و تأمین منابع مالی، زیرساخت‌ها را توسعه داده و بخش خصوصی را به افزایش بهره‌وری در تولید محصولات استراتژیک ترغیب نماید، اما از آنجا که دستیابی به خودکفایی در تولیدات کشاورزی مستلزم مصرف حجم عظیمی از آب بود، این سیاست به مصرف بیش از ۹۰ درصد از منابع آبی کشور در بخش کشاورزی انجامید. در این برنامه، از یک سو، تمرکزگرایی حاکم بر نهاد دولت و، از سوی دیگر، وجود نهادهای موازی در زمینه تصمیم‌گیری در مورد منابع آب، نشان از نبود هماهنگی بین نهادهای دولتی داشت.

در برنامه اول توسعه، **مضمون‌های سازمان‌دهنده** شامل: ۱– تقویت اعتماد و مشارکت ذینفعان حقیقی و حقوقی ۲– بهره‌وری کمی آب ۳– پایداری محیط زیست ۴– تامین و توانمندسازی کشاورزی ۵– سازماندهی و تمرکزگرایی مدیریت کشاورزی، شناسایی شدند که در ادامه تشریح می‌گردند.

تقویت اعتماد و مشارکت ذینفعان حقیقی و حقوقی: سرمایه اجتماعی، به‌عنوان یکی از پیش‌شرط‌های بنیادین تحقق «حکمرانی خوب»، بستری را برای مشارکت نهادهای جامعه مدنی با دولت فراهم می‌آورد. اعتماد، نه تنها موجب تسهیل ارتباطات و مشارکت ذینفعان در مدیریت منابع آب می‌شود، بلکه در بلندمدت می‌تواند به‌عنوان راهکاری کارآمد در مواجهه با مسائل و چالش‌های آبی مناطق روستایی عمل نماید. در این راستا، استقرار مدیریت مشارکتی برای حفظ منابع آبی، منوط به ایجاد و تقویت فضای اعتماد میان تمامی کنشگران این عرصه است. برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، بر جلب مشارکت ذی‌نفعان در اجرای طرح‌های عمرانی تأکید داشت. چنانچه در تبصره ۸ (صفحه ۴) آمده‌است:

«برای جذب همکاری و مشارکت بیشتر مردم در اجرای طرحهای عمرانی دولتی، آن قسمت از اعتبارات آن گونه طرحها که از محل وجوه‌دریافتی از مردم تحت عنوان خودیاری دریافت می‌گردد...»

این تبصره، معطوف به جلب مشارکت مالی ذینفعان حقیقی در قالب طرح‌های محلی و خُرد بود. معافیت وجوه «خودیاری» از شمول قانون محاسبات عمومی، با هدف کاستن از بوروکراسی اداری و تسریع در اجرای پروژه‌ها صورت پذیرفت، تا جایی که به نقش سیاست‌ساز و تصمیم‌ساز ذینفعان حقیقی و حقوقی کمتر توجه گردید. در عمل، مشارکت تنها به خودیاری محدود شده و از مشارکت در سیاستگذاری دور شده است. مضمون توسعه اعتماد و مشارکت ذینفعان ذینفعان حقیقی و حقوقی دربرگیرنده مضمون‌های پایه: الف)تقویت نقش تشکل‌های اجتماعی، ب)حمایت از ذینفعان و ج)توانمندسازی ذینفعان است.

بهره‌وری کمی آب: مضمون سازمان‌دهنده «بهره‌وری کمی آب» در این برنامه بیشتر از طریق سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های فیزیکی مورد توجه قرار گرفت. رویکرد برنامه در رابطه با مدیریت منابع آبی، رویکردی عرضه‌محور بود که بر افزایش دسترسی به آب جهت تولید محصولات راهبردی از طریق توسعه زیرساخت‌های ذخیره‌سازی و انتقال متمرکز گردید. سیاست‌گذاران دو راهکار را به صورت همزمان پیگیری نمودند: راهکار نخست، تأمین آب بیشتر (افزایش عرضه) از طریق احداث سدهای بزرگ نظیر کارون ۳، کارون ۴ و کرخه و تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام انتقال آب؛ و راهکار دوم، کاهش اتلاف آب با تمرکز بر بهره‌برداری از آبهای استحصال شده بود. این رویکرد غلبه نگاه فنی و فیزیکی در بهره‌وری آب را نشان می‌دهد. بهره‌وری کمی آب در این برنامه در برگیرنده دو مضمون پایه الف) توسعه شبکه آبیاری ب) سازوکار ذخیره‌سازی آب است.

پایداری محیط زیست: توسعه پایدار به مثابه چارچوبی مفهومی، به دنبال برقراری تعادل میان اهداف توسعه و حفظ اکوسیستم است. پایداری منابع طبیعی به عنوان پایه‌ای ضروری برای تحقق ابعاد توسعه در نظر گرفته شده‌است. امروزه رابطه متقابل بین محیط زیست و توسعه پایدار اهمیت یافته است، چنانکه اسناد بالادستی ملی و تعهدات بین‌المللی، توسعه پایدار را وابسته به ملاحظه و تضمین پایداری بوم‌شناختی می‌دانند. پایداری محیط زیست در برگیرنده سه مضمون پایه: الف) حفاظت از محیط زیست ب) مدیریت سبز ج) عدالت محیط زیستی است. مفهوم پایداری محیط زیست در سطح اهداف کلان این برنامه نادیده انگاشته شده‌است و تنها در قالب چند تبصره محدود به آن توجه شده‌است. حفاظت از محیط زیست، به معنای جلوگیری از اقدامات زیانبار و اقدامات مثبت برای مراقبت از محیط زیست برای نسل‌های آینده است و مستلزم اتخاذ اقدامات پیشگیرانه و اصلاحی برای جبران خسارت و احیا منابع طبیعی است. در برنامه اول توسعه، رویکرد حفاظت از محیط زیست محدود و متمرکز بر کنترل آلودگی‌ها و بدون راهکارهای پیشگیرانه است. چنانچه در تبصره ۱۳ (صفحه ۶) آمده است:

« به منظور فراهم نمودن امکانات و تجهیزات لازم جهت پیشگیری و جلوگیری از آلودگی ناشی از صنایع آلوده‌کننده، کارخانه‌ها و کارگاه‌ها موظفند یک در هزار از فروش تولیدات خود را با تشخیص و تحت نظر سازمان حفاظت محیط زیست صرف کنترل

آلودگی‌ها و جبران زیان ناشی از آلودگی‌ها و ایجاد فضای سبز نمایند. وجوه هزینه شده از این محل جزء هزینه‌های قابل قبول مؤسسه مربوط محاسبه خواهد شد. آیین‌نامه اجرایی این تبصره توسط سازمان حفاظت محیط زیست با همکاری وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه و به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.»

تامین و توانمندسازی کشاورزی: این مضمون دوجهی، با ایجاد پیوندی راهبردی بین بین فعالیت‌های دولت و تقویت قابلیت‌های ذینفعان، زمینه‌ساز تحول پایدار در بخش کشاورزی است و چشم‌انداز جامعی از توسعه کشاورزی پایدار را نشان می‌دهد که مستلزم همکاری دولت و ذینفعان حقیقی است. منظور از تأمین کشاورزی، فراهم‌آوری بسترهای لازم توسط دولت برای تولید کشاورزی از جمله تخصیص منابع مالی و اعتباری و حمایت‌های زیرساختی است. نمونه این رویکرد در تبصره ۴۹ (صفحه ۲۱) آمده‌است:

«به منظور افزایش سرمایه بانک کشاورزی و تامین منابع مالی مورد نیاز آن بانک جهت توزیع اعتبارات بلندمدت و ارزان قیمت ... در اختیار بانک مذکور قرار دهد.»

رویکرد توانمندسازی کشاورزی در پی تقویت قابلیت‌های ذینفعان در جهت تصمیم‌گیری، افزایش بهره‌وری و کارایی تولید و کاهش وابستگی به حمایت‌های دولتی است. این رویکرد، ضمن توسعه کشاورزی، ذینفعان را قادر به مدیریت بهتر منابع طبیعی می‌سازد و از طریق ظرفیت‌سازی، ذینفعان را به مشارکت فعال در حوزه سرمایه‌گذاری و خودکفایی کشاورزی ترغیب می‌نماید. دولت در این برنامه به دنبال افزایش تولید محصولات اساسی و کاهش واردات در جهت تامین امنیت غذایی بود و با راهبرد تامین کشاورزی از طریق مداخله مستقیم، و ارایه مشوق‌های مالی، پرداخت یارانه به نهادهای کشاورزی و اعطای تسهیلات ارزان قیمت به دنبال تامین نقدینگی ذینفعان حقیقی و افزایش بهره‌وری بود. همزمان، راهبرد توانمندسازی ذینفعان از طریق توسعه خدمات ترویج کشاورزی به روستاها، آموزش روش‌های جدید به ذینفعان محلی را مد نظر داشت. بنابراین، رویکرد برنامه اول بیشتر از نوع مداخله حمایت‌گرایانه مبتنی بر خودکفایی کمّی در توسعه کشاورزی است. تامین و توانمندسازی کشاورزی شامل: الف)بهبود سرمایه‌گذاری زراعی ب)خودکفایی کشاورزی است.

سازماندهی و تمرکزگرایی مدیریت کشاورزی: الگوی سازماندهی متمرکز در مدیریت کشاورزی به سیاست‌های کلانی اطلاق می‌شود که به صورت یکسان و از بالا به پایین توسط دولت در سطوح مختلف (خرد، میانی و کلان) تدوین و اجرا می‌شود. این رویکرد به دلیل تعدد و موازی‌کاری نهادهای دولتی و تداخل وظایف، به عنوان یکی از موانع توسعه پایدار شناخته می‌شود. حاکمیت با برنامه‌ریزی متمرکز در الگوی کشت یکپارچه و سازماندهی متمرکز منابع آب، سبب غفلت از محیط زیست گردید. همچنین، با نادیده گرفتن نقش و ظرفیت سایر بخش‌ها و ذینفعان، تحقق اهداف بخش کشاورزی را نیز با مشکل مواجه ساخت. این مضمون دربرگیرنده الف) مدیریت یکپارچه کشت و ب) سازمان‌دهی متمرکز منابع آب است.

مفاهیم و مضامین مستخرج از برنامه اول در جدول ۱ گزارش شده‌است.

جدول ۱: مفاهیم اولیه، پایه، سازمان‌دهنده و فراگیر در برنامه اول توسعه ۱۳۷۲-۱۳۶۸

مفاهیم اولیه	مضمون‌های پایه	مضمون سازمان‌دهنده	مضمون فراگیر
سازماندهی ذینفعان محلی، مشارکت مردمی در مدیریت تأسیسات آبی، سازماندهی اجتماعات روستایی در تعاونی‌های تولیدی	تقویت نقش تشکل-های اجتماعی	تقویت اعتماد و مشارکت ذینفعان	حکمرانی تمرکزگرا و بهره‌ور- محور
حمایت از ذینفعان محلی برای افزایش تولید کالاهای اساسی، خرید تضمینی محصولات اساسی، جبران خسارت ذینفعان محلی	حمایت از ذینفعان		
ارتقای مهارت و بهره‌وری ذینفعان محلی، تمرکز بر توسعه و آموزش علمی و عملی ذینفعان محلی	توانمندسازی ذینفعان		
ارتقای بهره‌وری منابع آب، اتمام پروژه‌های شبکه‌های آبیاری و زهکشی، اجرای عملیات تجهیز و نوسازی شبکه آبیاری	توسعه شبکه آبیاری	بهره‌وری کمی آب	
بهره‌برداری حداکثری از ظرفیت‌های منابع آب، ساخت سدهای کارون ۳ و ۴، کرخه و گاویشان	سازوکار ذخیره‌سازی آب		
تامین تجهیزات مناسب برای پیشگیری از آلودگی کارخانجات، بهبود سلامت محیط زیست	حفاظت از محیط زیست	پایداری محیط زیست	
ایجاد فضای سبز و پوشش درختکاری	مدیریت سبز		
فراهم کردن تسهیلات کم‌بهره برای ذینفعان محلی مناطق محروم، حمایت از ذینفعان محلی در مناطق محروم	عدالت محیط زیستی		
جذب منابع مالی برای ارائه وام‌های بلندمدت و کم‌بهره به ذینفعان محلی، تأمین بودجه برای گسترش زمین‌های کشاورزی	بهبود سرمایه‌گذاری زراعی	تامین و توانمندسازی کشاورزی	
تأکید بر خودکفایی در محصولات ضروری غذایی و صنعتی، اختصاص بودجه و اعتبارات لازم برای خودکفایی	خودکفایی کشاورزی		
تمرکز بر یکپارچه‌سازی اراضی، جلوگیری از تنوع بی‌رویه کشت، تشویق و ترویج کشت یکپارچه (مشاعی) میان ذینفعان محلی	مدیریت یکپارچه کشت	سازماندهی و تمرکزگرایی مدیریت کشاورزی	
اصلاح نظام حکمرانی اقتصادی و سازمانی بخش‌های آب و کشاورزی، ایجاد هماهنگی و تعادل بین بخش‌های مختلف.	سازمان‌دهی متمرکز منابع آب		

۲) تحلیل سیاست‌های توسعه منابع آب در برنامه دوم توسعه ۱۳۷۸-۱۳۷۴

در ادامه به توضیح مضمون فراگیر و مضمون‌های سازمان‌دهنده و مضمون‌های پایه برنامه اول پرداخته می‌شود.

مضمون فراگیر: کشاورزی رشد-محور

با بهره‌گیری از مضمون‌های استخراج شده و مقایسه و تعامل این مضمون‌ها، مضمون فراگیر سیاستگذاری برنامه دوم توسعه (۱۳۷۴-۱۳۷۸) «کشاورزی رشد-محور» است. کشاورزی رشدمحور، به عنوان یکی از رویکردهای نوین در بخش کشاورزی، هدفی فراتر از صرف تأمین نیازهای ضروری دنبال می‌کند و به‌طور خاص بر افزایش پایدار بهره‌وری تأکید دارد. این رویکرد با بهره‌گیری از فناوری‌های مدرن، بهینه‌سازی مصرف منابع آب و توسعه صنایع تبدیلی و تکمیلی، کشاورزی را به یک فعالیت اقتصادی سودآور و پویا تبدیل می‌کند. اهداف بخش کشاورزی در برنامه دوم بیشتر بر شاخص‌های کمی متمرکز بود. کشاورزی رشدمحور با محوریت خودکفایی محصولات استراتژیک

مانند گندم و چغندرقند تدوین گردید. دولت با تخصیص یارانه به نهاده‌های نوین، تعیین قیمت خرید تضمینی محصولات و احداث زیرساختهای آبی به دنبال گسترش زمین‌های زیرکشت بیشتری است. نمونه این مضمون در تبصره ۷۷ بند ۲ (صفحه ۶۳) آمده‌است:

«...سازمان برنامه و بودجه موظف است اعتبار مورد نیاز جهت جبران ضرر و زیان احتمالی محصولات تضمینی را در بودجه سالانه منظور نماید...»

«کشاورزی رشدمحور» در برنامه دوم توسعه، رویکردی فراتر از افزایش کمی تولید بود. این راهبرد، با توسعه هدفمند صنایع تبدیلی و تکمیلی به دنبال خلق ارزش افزوده پایدار در بخش کشاورزی بود. این رویکرد نه تنها باعث افزایش درآمد کشاورزان می‌گردید، بلکه با تنوع بخشیدن به محصولات به تقویت صادرات غیرنفتی و ایجاد ثبات در بازارهای کشاورزی کمک می‌نمود. یکی از سازوکارهای کلیدی در تحقق کشاورزی رشدمحور، حمایت هدفمند از تولید داخلی بود. این حمایت از طریق سیاست‌های تعرفه‌ای هوشمند و تنظیم مدیریت شده واردات پیگیری شد. به‌گونه‌ای که نرخ تعرفه‌های وارداتی بر محصولات کشاورزی به صورت دقیق مورد توجه بود تا هزینه نهایی محصولات وارداتی هرگز از قیمت تضمینی محصولات داخلی کمتر نباشد. این سیاست از یک‌سو، انگیزه و توان رقابتی کشاورزان داخلی را حفظ می‌نماید و از سوی دیگر، با جلوگیری از ورود بی‌رویه محصولات خارجی، به تثبیت بازار و افزایش سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی منجر می‌شود. هدف نهایی رویکرد کشاورزی رشدمحور نه تنها تحقق امنیت غذایی و کاهش وابستگی به واردات بود، بلکه از طریق افزایش ارزش افزوده، ایجاد اشتغال و توسعه صادرات غیرنفتی، به دنبال رشد اقتصادی کلان کشوربود.

در برنامه دوم توسعه، **مضمون‌های سازمان‌دهنده** شامل: ۱- سازوکار کشاورزی خودکفا ۲- سیاستهای حمایتی و ترمیمی۳- بهینه-سازی و حفظ منابع آبی۴- سیاستگذاری توسعه پایدار ۵- منطقه‌گرایی در سیاستگذاری، شناسایی شدند که در ادامه تحلیل می‌شوند.

سازوکار کشاورزی خودکفا: در برنامه دوم توسعه، این رویکرد مورد توجه ویژه قرار گرفت و با اتخاذ سیاست‌ها و راهبردهای عملی، افزایش تولید محصولات اساسی در دستور کار قرار گرفت تا وابستگی به واردات کاهش یابد. همچنین، با ارائه حمایت‌های مالی و اعتباری به کشاورزان و سرمایه‌گذاری در زمینه توسعه زیرساخت‌های آبی و خاکی، حفاظت از منابع طبیعی و توسعه پایدار بخش کشاورزی مورد توجه بود. با تمرکز بر بخش کشاورزی و اجرای سیاست‌های حمایتی و مدیریت هدفمند، این رویکرد در پی ایجاد بستری پایدار برای دستیابی به خودکفایی در تولید محصولات اساسی و تقویت بنیان‌های اقتصادی داخلی بود. «سازوکار کشاورزی خودکفا» دارای مضمون‌های پایه: الف) تامین مالی و بهبود سرمایه‌گذاری بخش آب و کشاورزی، ب) راهبرد توسعه کشاورزی و ج) نگاه خوداتکایی است.

سیاست‌های حمایتی و ترمیمی: دولت موظف به اجرای سیاست‌های ترمیم خسارت، به منظور جبران زیان‌های وارده به کشاورزان و ارائه حمایت‌های جامع در مقابل آسیب‌های آینده شد. به دلیل نبود امنیت اقتصادی و سودآوری پایین در بخش کشاورزی، موضوع «بیمه محصولات کشاورزی» به عنوان یک راهبرد کلیدی در این برنامه مورد تأکید قرار گرفت. بیمه کشاورزی به عنوان یکی از ابزارهای سیاست حمایتی-ترمیمی دولت مورد توجه بود تا بخشی از غرامت خسارات و هزینه‌های اجرایی فعالیت‌های کشاورزی را پوشش دهد و به تثبیت درآمد تولیدکنندگان کمک نماید. «سیاست‌های حمایتی و ترمیمی» دارای مضمون‌های پایه: الف) بیمه‌گری و ترمیم خسارت‌ها، ب) مدیریت بازار محصولات کشاورزی، ج) حمایت از صنایع تبدیلی، د) توسعه مشارکتی و مردم محور و ه)تمرکززدایی مالی و تقویت تعاونی‌ها است.

بهینه‌سازی و حفظ منابع آبی: «بهینه‌سازی و حفظ منابع آبی» به مجموعه‌ای از راهبردهای فنی و مدیریتی اطلاق می‌شود که با هدف حفاظت پایدار از منابع آب موجود، افزایش راندمان مصرف و کاهش اتلاف منابع در بلندمدت تدوین و اجرا می‌شود. یکی از مؤثرترین

راهکارهای مدیریت و بهینه‌سازی منابع آبی در بخش‌های کشاورزی، خانگی و صنعتی اجرای استانداردهای مصرف و نظارت سیستماتیک بر الگوهای برداشت است. همانگونه که در تبصره ۱۹ در بند و در شماره ۶ (صفحه ۱۷) اشاره شده‌است، حتی سازوکارهای مالی برای بهینه‌سازی و حفظ منابع آبی پیش‌بینی شد:

«تخصیص دو درصد درآمد حاصل از فروش حامل‌های انرژی در طول برنامه جهت انجام تحقیقات لازم در زمینه صرفه‌جویی و مدیریت بر مصرف انرژی توسط وزارتخانه‌های مربوطه.»

یکی از اهداف برنامه دوم توسعه، اصلاح الگوی مصرف منابع با محوریت بهینه‌سازی منابع بود. این برنامه، سیاست‌هایی متنوعی چون ترویج فرهنگ صرفه‌جویی، تعیین الگوی مصرف بهینه و اجرای نرخ‌گذاری تصاعدی در پی دستیابی به توازن بین تأمین نیازهای فعلی و حفظ ذخایر آبی برای نسل‌های آینده را دربرداشت. در این راستا، آموزش عمومی و ترویج روش‌های نوین، برای نهادینه کردن الگوی مصرف پایدار مورد توجه بود. این سیاست‌ها نشان‌دهنده رویکرد فرابخشی و بلندمت است که تلفیقی از ابزارهای اقتصادی، فناوری‌های نوین، قوانین مؤثر و مشارکت ذینفعان در جهت بهینه‌سازی و حفظ منابع آبی است. «بهینه‌سازی و حفظ منابع آبی» دربردارنده مضمون‌های پایه: الف)اصلاح الگوی مصرف، ب)آموزش الگوی مصرف و ج)کارآمدسازی مدیریت منابع و بهره‌برداری منابع طبیعی است.

سیاستگذاری توسعه پایدار: برنامه دوم توسعه ایران از منظر توجه به توسعه پایدار، نقطه عطفی محسوب می‌شود که گذار تدریجی از نگاه فقط اقتصادی به رویکردی جامع‌تر را نمایان می‌سازد، هرچند که هنوز با اصول کامل توسعه پایدار فاصله داشت. درحالی‌که رشد اقتصادی همچنان اولویت اصلی این برنامه بود، برای نخستین بار مسئله محیط زیست به صورت منسجم مورد توجه قرار گرفت و سیاستهایی نظیر تاسیس دفتر «محیط زیست و توسعه پایدار» در سال ۱۳۷۷ به عنوان نهادی دولتی در آن پیش‌بینی گردید. برنامه با استناد به تبصره ۸۲، بند «ب» (صفحه ۶۷)، تمرکز خود را بر مسائل کلان محیط زیستی معطوف کرد و دولت را مکلف به ارزیابی و کاهش آلودگی هوا در کلان‌شهرهای کشور تا حد استانداردهای سازمان بهداشت جهانی نمود.

«دولت مکلف است در طول برنامه دوم نسبت به کاهش میزان آلودگی هوای تهران، مشهد، تبریز، اهواز، اراک، شیراز و اصفهان در حداستاندارد سازمان بهداشت جهانی اقدام نماید.»

همچنین، دولت موظف به ایجاد «کمیته ملی توسعه پایدار» با مشارکت وزارتخانه‌های کلیدی همچون صنعت، کشاورزی، نفت و نیرو، و تشکیل «کارگروه‌های فنی» تخصصی برای پیگیری مسائل عمده‌ای مانند آلودگی هوا و مدیریت پسماند، گردید. این سیاستها نشان‌دهنده افزایش آگاهی سیاستگذاران نسبت به محدودیت‌های محیط زیستی و گام‌های نخستین در جهت تلفیق ابعاد پایداری در برنامه‌ریزی توسعه بود. با این حال، این سیاست‌ها اغلب ماهیتی حفاظتی داشتند و ملاحظات محیط زیستی به صورت نهادمند و یکپارچه در کلیه بخش‌های اقتصادی مورد توجه نبود. به طور کلی، برنامه دوم را می‌توان تجلی‌گر روند تدریجی توجه به ابعاد غیراقتصادی توسعه، به‌ویژه محیط زیست، در عرصه سیاست‌گذاری عمومی دانست. «سیاستگذاری توسعه پایدار» دارای مضمون‌های پایه: الف) سازماندهی نهادین اقدامات محیط زیستی و ب) سازوکارهای علمی و حقوقی محیط زیستی است.

منطقه‌گرایی در سیاستگذاری: در برنامه دوم توسعه، نخستین گام‌ها در جهت توجه به چالش‌های محیط زیست با رویکردی غیرمتمرکز و منطبق با شرایط خاص مناطق گوناگون برداشته است. این رویکرد در قالب سیاست‌ها و سازوکارهای گوناگونی مدون شد. برای نخستین بار، مطالعات آمایش سرزمین مورد توجه قرار گرفت تا سیاست‌گذاری‌ها بر اساس ظرفیت‌های هر منطقه انجام پذیرد.

همچنین، توزیع عادلانه‌تر منابع و پروژه‌های عمرانی بین مناطق در دستور کار قرار گرفت که نمونه آن را در تبصره ۱۱ بند ب (صفحه ۱۰) می‌توان مشاهده کرد:

«دولت موظف است پس از تصویب این قانون ضریب محرومیت کلیه روستاها را سالانه بر اساس برخورداری از طرح‌های عمرانی موضوع بند «الف» این تبصره معین نموده و بر مبنای اولویت‌های هر روستا اعتبار لازم را منظور نماید.»

از دیگر سیاست‌ها، توجه به مناطق آزاد تجاری–صنعتی با هدف ایجاد اشتغال و توسعه صادرات در مناطق کمتر توسعه‌یافته بود. در بعد سیاست‌های محیط زیست نیز تأکید بر مسائل منطقه‌ای مشهود بود. همان‌طور که در تبصره ۱۱ اشاره شده، دولت مکلف به کاهش آلودگی هوا در هفت کلان‌شهر کشور شد. افزون بر این، توجه به معضل کم‌آبی در مناطق خشک و نیمه‌خشک از طریق اجرای پروژه‌هایی مانند احداث سدها و شبکه‌های آبیاری با در نظرگیری نیازهای محلی دنبال گردید. حفاظت از اکوسیستم‌های منطقه‌ای نظیر جنگل‌ها و مراتع نیز در قالب طرح‌های حفاظتی محدود مصوب شد. «منطقه‌گرایی در سیاستگذاری» دارای مضمون‌های پایه: الف)سیاست‌های منطقه‌ای محیط زیستی و ب) تمرکززدایی سیاست توسعه‌ای است.

در جدول ۲ مفاهیم اولیه، مضمون‌های پایه، مضمون‌های سازمان‌دهنده و مضمون فراگیر برنامه دوم آمده است.

جدول ۲: مفاهیم اولیه، پایه، سازمان‌دهنده و فراگیر در برنامه دوم توسعه ۱۳۷۸–۱۳۷۴

مفاهیم اولیه	مضمون‌های پایه	مضمون سازمان‌دهنده	مضمون فراگیر
ارایه تسهیلات مالی و اعتباری به بخش‌های آب و کشاورزی، جلب منابع سرمایه–گذاری در طرح‌های آب و کشاورزی	تامین مالی و بهبود سرمایه–گذاری بخش آب وکشاورزی	سازو کار کشاورزی خودکفا	کشاورزی رشد–محور
توسعه پایدار اقتصادی با محوریت بخش کشاورزی، پشتیبانی از تولیدات داخلی و توسعه صادارات غیرنفتی	راهبرد توسعه کشاورزی		
توجه به نقش آب در استقلال اقتصادی کشور، خودکفایی در تأمین مواد غذایی و فرآورده‌های دامی	نگاه خوداتکایی		
جبران خسارت‌های کشاورزی و دامی، بیمه نمودن محصولات کشاورزی و دامی	بیمه‌گری و ترمیم خسارت‌ها	سیاست‌های حمایتی و ترمیمی	
تنظیم بازار محصولات کشاورزی توسط دولت، حمایت دولت از تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان	مدیریت بازار محصولات کشاورزی		
توجه به صنایع تبدیلی و بسته‌بندی محصولات کشاورزی	حمایت از صنایع تبدیلی		
جلب مشارکت ذینفعان حقیقی از طریق طرح خودیاری در طرح‌های عمرانی، اجرای طرح‌های توسعه نیشکر و صنایع جانبی با مشارکت ذینفعان حقیقی	توسعه مشارکتی و مردم محور		
افزایش سهم بخش تعاونی در اقتصاد، کاهش تصدی‌گری دولت	تمرکززدایی مالی و تقویت تعاونی‌ها		
صرفه‌جویی و منطقی کردن مصرف انرژی، ارایه الگوی مطلوب برای مصرف انرژی و آب	اصلاح الگوی مصرف	بهینه‌سازی و حفظ منابع آبی	
گنجاندن مفاهیم آب و انرژی در کتب درسی، ضرورت مدیریت مصرف آب از طریق آموزش عمومی توسط صدا و سیما و مطبوعات	آموزش الگوی مصرف		
راهنمایی ذینفعان محلی به بهره‌برداری کارآمد منابع آب، توسعه و بهره‌برداری صحیح از منابع طبیعی	کارآمدسازی مدیریت بهره–برداری منابع طبیعی		
حفاظت از جنگل‌ها و مراتع، حفظ محیط زیست، ممانعت از آلوده‌سازی آب‌های	سازماندهی نهادین اقدامات	سیاست نگذار	

سطحی و زیرزمینی	محیط زیستی	سیاستگذاری منطقه‌گرایی در	
تدوین قوانین و استانداردهای محیط زیستی، انجام فعالیت‌های اقتصادی با ملاحظات محیط زیستی	سازوکارهای علمی و حقوقی محیط زیست		
تحقق توازن منطقه‌ای مبتنی بر مزیت‌های نسبی مناطق، ایجاد پویایی در اقتصاد منطقه‌ای	سیاست‌های منطقه‌ای محیط زیستی		
تمرکززدایی و تقویت نقش استان‌ها در فرآیند برنامه‌ریزی توسعه	تمرکززدایی سیاست توسعه‌ای		

بحث و نتیجه‌گیری

پژوهش حاضر با هدف تحلیل مضمون سیاستگذاری منابع آب در برنامه‌های اول و دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ایران (۱۳۶۸ تا ۱۳۷۸) انجام شد و درصدد پاسخگویی به این سئوالات بود که سیر سیاستگذاری منابع آب در این دو برنامه چگونه بوده‌است؟ چه تغییراتی در جهت‌گیری مدیریت آب و منابع آبی در این برنامه‌ها رخ داده‌است؟ یافته‌های پژوهش نشان داد برنامه‌های اول و دوم توسعه بر توسعه اقتصادی دولت‌محور تمرکز داشتند و فاقد مشارکت نهادهای مدنی در حکمرانی آب بودند. مضمون فراگیر شناسایی شده برنامه اول، «حکمرانی تمرکزگرا و بهره‌ورمحور» بود. بر این اساس، نقشی انحصاری برای دولت در نظر گرفته شد. ذینفعان حقیقی و حقوقی در برنامه اول، تنها در قالب «مشارکت مبتنی بر خودیاری» جایگاهی محدود در فرآیند سیاست‌گذاری ایفا می‌کردند. در برنامه اول توسعه، مضمون‌های سازماندهنده «توسعه اعتماد و مشارکت ذینفعان حقیقی و حقوقی»،«بهره‌وری کمی آب»، «پایداری محیط زیست»، «تأمین و توانمندسازی کشاورزی» و «سازماندهی و تمرکزگرایی مدیریت کشاورزی» شناسایی شدند که نشانگر رویکرد «تمرکزگرایی و بهره‌وری» است. بخشی از یافته‌های این پژوهش با نتایج مطالعات نوری اسفندیاری (۱۳۹۳)، وحید و رنجبر (۱۳۹۷) و جعفرزاده و همکاران (۱۳۹۵)، زارع‌شاه آبادی و بنیاد (۱۴۰۱)، دانگ و ژانگ (۲۰۲۵) و جیمنز و همکاران (۲۰۲۰) همخوانی دارد. سیاستگذاری آب در برنامه اول توسعه به دلیل تمرکزگرایی و رویکرد از بالا به پایین، با ایده‌های نظریه‌پردازانی همچون مارکس (در تحلیل شیوه تولید آسیایی) و ویتفوگل (در تبیین مفهوم استبداد شرقی) و نیز نظریه نوسازی همسو بود. در برنامه اول، توسعه فرایندی خطی و شاخص‌های کمّی همچون بهره‌وری، تولید، رشد، معیارهای پیشرفت تلقی شد. ساختارهای سنتی مدیریت آب را ناکارآمد می‌دانست و جایگزینی آنها با ساختارهای مدرن و متمرکز دولتی را ضروری می‌شمرد. سیاستگذاری منابع آبی بیشتر معطوف به اجرای طرح‌های عمرانی بزرگ (با استفاده از تسهیلات بین‌المللی) بود و با با روایت «مأموریت هیدرولیکی» همسویی داشت؛ الگویی که دولت از طریق سدسازی، چاه‌های عمیق و بوروکراسی متمرکز، کنترل بر منابع آب به عنوان پیش‌شرط توسعه می‌دانست. مضمون‌های «تأمین و توانمندسازی کشاورزی» و «سازمان‌دهی و تمرکزگرایی مدیریت کشاورزی» نیز منطق فن‌سالارانه نوسازیِ از طریق دخالت مستقیم دولت در کشاورزی را بازتولید کرد. یافته‌های پژوهش با نظریه «نوسازی آمرانه» نیز همسو بود. نوسازی در برنامه اول توسعه، توسط نخبگان حاکم و بوروکراسی دولتی، بدون قدرت چانه‌زنی نهادهای مدنی تعیین شد و مشارکتِ صوری و خودیارانه، بیش از آنکه ابزار توزیع قدرت باشد، ابزار مشروعیت‌بخشی به تصمیمات از پیش‌اتخاذشده دولت بود که با پژوهش تامپسون (۲۰۱۹) هم‌راستاست. مضمون «پایداری محیط‌زیست»، در غیاب نهادهای مستقل نظارتی یا مشارکت مدنی، بیشتر ماهیتی صوری داشت تا مصداق واقعی نظریه نوسازی بوم–شناختی باشد. مضمون‌های بهره‌وری–محور این برنامه با نظریه تردمیل تولید (اشنایبرگ و همکاران، ۲۰۰۲) نیز همسو بود. زیرا به‌طور ساختاری تقاضای فزاینده برای برداشت از منابع طبیعی را بدون توجه به محدودیت‌های اکولوژیکی در پی داشت. در برنامه اول توسعه، دستیابی به خودکفایی در محصولات کشاورزی به عنوان رکن اصلی سیاست‌های منابع آب مدنظر بود و اجرای طرح‌های سدسازی در

کانون توجه قرار گرفت. در مقابل، راهکارهای جایگزین مانند تغییر الگوی کشت به دلیل کمبود آگاهی و فناوری مناسب مورد بی‌توجهی واقع گردید. تعامل با تمامی ذینفعان و درگیر کردن آنان در فرآیند سیاستگذاری، نادیده گرفته شد.

با وجود نارسایی‌های برنامه اول، سیر تحولات برنامه دوم توسعه مبتنی بر رفع کاستی‌های برنامه اول نبود و برنامه دوم، ویژگی‌های برنامه نخست توسعه را ادامه داد. یافته‌های استخراج شده از برنامه دوم منجر به شناسایی مضمون فراگیر سیاستگذاری منابع آب در این برنامه، با عنوان «کشاورزی رشد–محور» شد. این مضمون بر افزایش پایدار بهره‌وری و تبدیل کشاورزی به فعالیتی اقتصادی تأکید دارد. این برداشت با بهره‌گیری از فناوری‌های مدرن و بهینه‌سازی مصرف آب، به دنبال ارتقای شاخص‌های کمی بود. سیاستگذاران در برنامه دوم بر مضمون رشد اقتصادی از مسیر بخش کشاورزی تاکید داشتند و دولت موظف شد با ابزارهایی مانند یارانه نهاده‌ها، قیمت‌گذاری تضمینی و توسعه زیرساخت‌های آبی، سطح زیرکشت را گسترش دهد. توسعه صنایع تبدیلی و تکمیلی برای ایجاد ارزش افزوده پایدار در دستور کار قرار گرفت. برنامه دوم، از طریق تنوع‌بخشی به محصولات داخلی بر آن بود تا به تقویت صادرات غیرنفتی و ثبات بازار کمک نماید. اهداف این سیاست‌ها، افزون بر تحقق امنیت غذایی و کاهش وابستگی به واردات، رشد اقتصادی کلان کشور از طریق افزایش ارزش افزوده، ایجاد اشتغال و توسعه صادرات غیرنفتی بود. در برنامه دوم، مضمون‌های سازمان‌دهنده همچون «سازوکار کشاورزی خودکفا»، «سیاستهای حمایتی و ترمیمی»، «بهینه‌سازی و حفظ منابع آبی»، «سیاستگذاری توسعه پایدار» و «منطقه‌گرایی در سیاستگذاری» ذیل مضمون فراگیر شناسایی شدند. بخشی از یافته‌های این پژوهش با نتایج پژوهش‌های بنیاد و زارع شاه‌آبادی (۱۴۰۲)، امیری و همکاران (۱۳۹۹)، اسلامی و رحیمی (۱۳۹۸)، طالبی صومعه‌سرایی و همکاران (۱۴۰۰)، اشتریان (۱۴۰۳) و رفعتی‌پناه مهرآبادی (۱۴۰۴) همخوانی دارد. در برنامه دوم مضمون «کشاورزی رشد–محور» و تأکید بر ارتقای شاخص‌های کمی از طریق فناوری‌های مدرن، نشان‌دهنده تداوم منطق نوسازی برنامه اول است؛ با این تفاوت که در برنامه دوم، کشاورزی به ابزاری در جهت ارزش‌افزوده و صادرات غیرنفتی تبدیل شد. مضمون «سیاست‌های حمایتی و ترمیمی» بیانگر نقش محوری دولت در هدایتِ فنی–اقتصادیِ این گذار بود. اگرچه مضمون «منطقه‌گرایی در سیاستگذاری» نشانه تمرکززدایی به شمار می‌رود اما ساختار کلیِ سیاستگذاری همچنان از بالا به پایین و دولت‌محور باقی ماند و مشارکت واقعی ذینفعان محلی یا نهادهای مدنی مورد توجه نبود. مضمون‌های جدید همچون «بهینه‌سازی و حفظ منابع آبی» و «سیاستگذاری توسعه پایدار» را می‌توان گامی رو به‌جلو در سیاستهای محیط زیستی محسوب کرد. وجود رشد اقتصادی در کنار توجه تدریجی به محیط زیست، نشان‌دهنده همسویی این یافته، با نظریه نوسازی بوم‌شناختی (اسپارگان و مول، ۱۹۹۲) است. در عین حال، گسترش سطح زیرکشت، توسعه صنایع تبدیلی و تکمیلی و هدف افزایش صادرات غیرنفتی، به بسط ظرفیت تولید و افزایش ساختاریِ تقاضا برای برداشت آب انجامید که تداوم منطق تردمیل تولید در این برنامه را نیز نشان می‌دهد.

می‌توان گفت در برنامه دوم توسعه، توجه به توسعه منابع آبی پررنگتر از برنامه اول بود و مواردی همچون مصرف بهینه آب، توسعه شبکه‌های آبیاری، تأمین اعتبارات عمرانی در فصول آب کشاورزی، افزایش راندمان آب، احداث و به‌سازی سدها و تاسیسات آبی و حفاظت و احیا جنگل‌ها و محیط زیست پیش‌بینی شده‌بود. سیاستگذاران در برنامه اول، به حفاظت از محیط زیست توجه اندکی داشتند و تنها تبصره ۱۳بر حفاظت از محیط زیست تأکید نمود؛ در حالی که در برنامه دوم، جایگاه حفاظت از محیط زیست برجسته‌تر از برنامه اول است. تمرکز سیاست‌های حوزه آب در دو برنامه، بر رشد اقتصادی و دستیابی به خودکفایی محصولات اساسی در راستای کاهش وابستگی به سایر کشورها، توجه ننمودن به توان منابع آب و نادیده انگاشتن ظرفیت مناطق در سیاست‌های محیط زیستی منجر به تدوین سیاست‌های ناکارآمد و غیرشفاف گردید. بر این اساس، پیشنهاد می‌شود سیاستگذاران ساختارهایی برای مشارکت واقعی ذینفعان حقیقی و حقوقی به‌ویژه تعاونی‌های آب‌بران و نهادهای مدنی در فرایند تدوین، اجرا و ارزیابی برنامه‌های توسعه در نظر بگیرند. همچنین، پایداری منابع آب به‌عنوان امری الزام‌آور در سیاست‌ها لحاظ نمایند البته تحقق این امر مستلزم ایجاد نهادهای نظارتی مستقل، سازوکارهای پایش

شفاف آب‌های زیرزمینی و سطحی، تطبیق یارانه‌ها و قیمت‌گذاری‌های تضمینی محصولات با شاخص‌های واقعیِ پایداری مصرف آب است. در مجموع، فرایند سیاست‌گذاری آب می‌بایست از حالت تمرکزگرایی دولتی به سمت الگویی چندسطحی حرکت کند که در آن دولت، بخش خصوصی، ذینفعان محلی و جامعه مدنی هرکدام نقش خود را ایفا نمایند تا الگویی متوازن‌تر از حکمرانی آب فراهم شود.

تشکر و قدردانی

این مقاله برگرفته از رساله دکتری نویسنده اول است. نویسندگان این مقاله بر خود لازم می‌دانند، از تمامی اساتید، پژوهشگران و کارشناسانی که در مراحل مختلف انجام این پژوهش با راهنمایی‌ها و نظرات ارزشمند خود ما را یاری رساندند، صمیمانه سپاسگزاری نمایند.

منابع

اسلامی، ر.ا.، و رحیمی، ا. (۱۳۹۸). سیاست‌گذاری و بحران آب در ایران. *سیاست‌های راهبردی و کلان*، ۷(۲۷)، ۴۳۵-۴۱۰. https://doi.org/10.32598/JMSP.7.3.5

اشتریان، ک. (۱۴۰۳). گسست حکمرانی آب در ایران: قدرت و تصمیم‌گیری. *فصلنامه سیاست*، ۵۴(۱)، ۲۱-۱. https://doi.org/10.22059/jpq.2024.375536.1008172

امیری، آ.، شانه‌چی، م.، و گلشنی، ع. (۱۳۹۹). تاثیر فرآیند سیاستگذاری عمومی بر بحران آب در جمهوری اسلامی ایران. *پژوهشنامه علوم سیاسی*، ۱۵(۶۰)،۴۵-۷۲. https://doi.org/10.22034/ipsa.2020.417

بنیاد، ل.، و زارع‌شاه‌آبادی، ا. (۱۴۰۲). واکاوی اسناد بالادستی آب در برنامه‌های سوم و چهارم توسعه با رویکردی میان رشته‌ای (بازه زمانی: ۱۳۷۹-۱۳۸۸). *فصلنامه آب و توسعه پایدار*، ۱۰(۱)، ۱۱-۲۶. https://doi.org/10.22067/jwsd.v10i1.2304-1229

پاپلی‌یزدی، م.ح.، جمعه‌پور، م.، و مهدیزاده اردکانی، م. (۱۳۹۶). بررسی پیامدهای اجتماعی بحران کمبود منابع آب در مناطق کویری (مطالعه موردی شهرستان اردکان). *فصلنامه علوم اجتماعی*، ۲۴(۷۷)، ۹۹-۱۳۶. https://doi.org/10.22054/qjss.2017.7922

جعفرزاده، م.ا.، طهماسبی‌پور، ن.، و حقی‌زاده، ع. (۱۳۹۵). تحلیل اهمیت منابع آب در برنامه های توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی. اولین همایش ملی منابع طبیعی و توسعه پایدار در زاگرس مرکزی، شهرکرد، ایران. https://civilica.com/doc/606266

جهانگیری، ج. (۱۴۰۳). *سیر تحول تاریخی جامعه‌شناسی محیط زیست*. تهران: انتشارات شیار.

رفعتی‌پناه‌مهرآبادی، م. (۱۴۰۴). پارادوکس سیاستگذاری توسعه پایدار در ایران: بررسی نسبت محیط زیست و توسعه در برنامه دوم توسعه (۱۳۷۴-۱۳۷۸). *تحقیقات تاریخ اقتصادی ایران*، ۱۴(۲)، ۲۵۷-۲۸۵. https://doi.org/10.30465/ehs.2025.50337.2014

رفیعی‌راد، ع.ا.، و محمدی، ا. (۱۳۹۶). مکتب نوسازی متقدم و ریشه‌های تاریخی بحران منابع آب‌های زیرزمینی در ایران: بررسی تأثیر و عملکرد اصل چهار ترومن. *فصلنامه علوم اجتماعی*، ۲۴(۷۷)، ۲۴۳-۱۹۵. https://doi.org/10.22054/qjss.2017.7925

رهبرقاضی، م.ر.، و صادقی نقدعلی، ز. (۱۴۰۳). دلایل انفعال شهروندان در بحران-های محیط زیستی و پیامدهای آن بر توسعه پایدار از منظر نخبگان دانشگاهی. *مجله مطالعات اجتماعی ایران*، ۱۸(۴)، ۳۰-۵. https://doi.org/10.22034/jss.2025.2043574.1869

زارع‌شاه‌آبادی، ا.، و بنیاد، ل. (۱۴۰۱). تحلیل گفتمان حاکم بر مدیریت منابع آب در اسناد بالادستی کشور (بازه زمانی: ۱۳۶۷-۱۳۵۷). *تحقیقات منابع آب ایران*، ۱۸(۱)، ۶۷-۵۴. https://dor.isc.ac/dor/20.1001.1.17352347.1401.18.1.4.2

زندرضوی، ب.، خانیکی، ه.، نصراللهی، ا.، و بوستانی، د. (۱۳۹۷). درخواست حکمرانی مشارکتی و پایداری منابع آب بررسی کیفی ادراک ارتباطی ذی‌نفعان آب‌های زیرزمینی دشت رفسنجان. *مجله مطالعات اجتماعی ایران*، ۱۲(۴(ویژه نامه کرمان))، ۶۶-۴۴. https://dor.isc.ac/dor/20.1001.1.20083653.1397.12.0.3.5

صالحی، ص.، و امامقلی، ل. (۱۳۹۱). بررسی تاثیر سرمایه اجتماعی بر رفتارهای زیست‌محیطی(مطالعه موردی: استان کردستان). *مجله جامعه‌شناسی ایران*، ۱۳(۴)، ۱۱۵-۹۰. http://www.jsi-isa.ir/article_21041.html

صبوحی، م.، و زارع، ش. (۱۳۹۳). نگاهی بر تحولات، چالش‌ها و قوانین حفاظت و بهره‌برداری از منابع آبی در ایران. *اقتصاد کشاورزی*، ۸(ویژه‌نامه)، ۱۷۴-۱۵۷. https://www.iranianjae.ir/article_9925.html

طالبی صومعه‌سرایی، م.(۱۴۰۱). *یک قرن حکمرانی آب در ایران*. تهران: انتشارات خرد سرخ.

طالبی صومعه‌سرایی، م.، زارعیان، م.ج.، فرخ نیا، ا.، و روزبهانی، ر. (۱۴۰۰). سیر تحولات برنامه ریزی و سیاست گذاری آب در دوران قبل و بعد از انقلاب اسلامی ایران. *فصلنامه مطالعات میان رشته‌ای در علوم انسانی*، سال چهاردهم، ۱(۵۳)، ۱۷۸-۱۵۱. https:/doi.org/10.22035/isih.2022.4556.4516

عالی، ا. (۱۳۹۸). *مبانی حکمرانی آب (چارچوبی برای مدیریت جامع آب)*. تهران: آوای قلم.

قاسمی، ا.، علویان، م.، و حسینی، م. (۱۴۰۱). واکاوی تعاملات دولت و جامعه در حکمرانی آب ایران: دلالتهای راهبردی. *فصلنامه علمی پژوهش‌های راهبردی سیاست*، ۱۱(۴۲)، ۲۲۰-۱۸۱. https://doi.org/10.22054/qpss.2022.68358.3058

مارکس، ک. (۱۳۸۸). *سرمایه نقدی بر اقتصاد سیاسی ج۱*. مترجم: حسن مرتضوی. تهران: نشر آگه.

مور، ب. (۱۳۸۹). *ریشه‌های اجتماعی دیکتاتوری و دموکراسی: ارباب و دهقان در ساخت جهان مدرن*. مترجم: حسن حسینی. تهران: نشر چشمه.

مهدوی، ا.، شعبانعلی‌قمی، ح.، و اسدی، ع. (۱۴۰۴). تحلیل محتوای مؤلفه‌های مدیریت آب کشاورزی در اسناد بالادستی توسعه کشور. *تحقیقات اقتصاد و توسعه کشاورزی ایران*، ۵۶(۱)، ۲۰-۱. https://doi.org/10.22059/ijaedr.2020.294907.668864

میرزاده کوهشاهی، م. (۱۳۹۲). بحران آب در ایران؛ زمینه‌ها و پیامدها. *ماهنامه دیده‌بان امنیت ملی*، ۱۹، ۱۱-۱۶. https://www.noormags.ir/view/fa/articlepage/1395970/

میرفردی، ا. و سلامتیان، د. (۱۴۰۳). ارتباط هویت ملی و مسئولیت‌پذیری اجتماعی با نگرانی محیطزیستی دانشجویان دانشگاه شیراز. *فصلنامه مطالعات ملی*، ۲۵(۱۰۰)، ۲۶-۷. https://doi.org/10.22034/rjnsq.2024.448084.1578

میرفردی، ا.، و سلامتیان، د. (۱۴۰۰). بررسی رابطه هویت ملی و رفتار محیط زیستی در بین دانشجویان رشته های علوم انسانی دانشگاه شیراز». *فصلنامه مطالعات ملی*، ۲۲(۴)، ۱۵۹-۱۳۷. https://doi.org/10.22034/rjnsq.2021.291126.1294

نوری اسفندیاری، ا. (۱۳۹۳). *به سوی چارچوب مفهومی و تحلیلی اصلاح حکمرانی آب*. تهران: اندیشکده تدبیر آب ایران.

وحید، م.، و رنجبر، م. (۱۳۹۷). آسیب‌شناسی بُعد سیاسی حکمرانی آب در ایران (۱۳۹۲-۱۳۶۸). *فصلنامه علمی - پژوهشی سیاستگذاری عمومی*، ۴(۴)، ۲۲۳-۲۰۳. https://doi.org/10.22059/ppolicy.2019.70453

ویتفوگل، ک.آ. (۱۳۹۱). *استبداد شرقی، بررسی تطبیقی قدرت تام*. مترجم: محسن ثلاثی. تهران: نشر ثالث.

Allan, T. (2001). *The Middle East Water Question: Hydropolitics and the Global Economy,* London: I.B. Tauris & Co. Ltd. http://dx.doi.org/10.5040/9780755611942

Braun, V., & Clarke, V. (2022). *Thematic analysis: A practical guide*, London: Sage Publication.

Bush, S. R., & Spaargaren, G. (2024). Ecological modernization theory. In C. Overdevest (Ed.), *Elgar encyclopedia of environmental sociology* (pp. 183–188). Edward Elgar.

Deng, Y., & Zhang, L. (2025). Water rights trading and agricultural water use efficiency: Evidence from China. *Water,* 17(14), 2047. https://doi.org/10.3390/w17142047

Gray, C., & Mueller, V. (2012). Drought and Population Mobility in Rural Ethiopia. *World Development*, 40(1), 134–145. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2011.05.023

Jiménez, A., Saikia, P., Giné, R., Avello, P., Leten, J., Liss Lymer, B., Schneider, K., & Ward, R. (2020). Unpacking water governance: A framework for practitioners. Water, 12(3), 827. https://doi.org/10.3390/w12030827

Larsen, T. A., Hoffmann, S., Lüthi, C., Truffer, B., & Maurer, M. (2016). Emerging solutions to the water challenges of an urbanizing world. *Science,* 352(6288), 928–933. https://doi.org/10.1126/science.aad8641

Lerner, D. (1958). *The passing of traditional society: Modernizing the Middle East*. Free Press.

Lincoln, Y.S., & Guba, E.G. (1985). *Naturalistic inquiry*. London: Sage Publication.

Mol, A. P., Spaargaren, G., & Sonnenfeld, D. A. (2013). Ecological modernization theory: Taking stock, moving forward 1. In *Routledge international handbook of social and environmental change* (pp. 15-30). Routledge.

Molle, F., Mollinga, P. P., & Wester, P. (2009). Hydraulic bureaucracies and the hydraulic mission: Flows of water, flows of power. *Water Alternatives,* 2(3), 328–349. https://www.water-alternatives.org/index.php/alldoc/articles/vol2/v2issue3/64-a2-3-4

Nesshöver, C., Assmuth, T., Irvine, K. N., Rusch, G. M., Waylen, K. A., Delbaere, B., Haase, D., Jones-Walters, L., Keune, H., Kovacs, E., Krauze, K., Külvik, M., Rey, F., van Dijk, J., Vistad, O. I., Wilkinson, M. E., & Wittmer, H. (2017). The science, policy and practice of nature-based solutions: An interdisciplinary perspective. *Science of The Total Environment*, 579, 1215–1227. https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2016.11.106

Parsons, T. (1951). *The social system*. Free Press.

Rostow, W. W. (1960). *The Stages of Economic Growth: A non-communist manifesto*. Cambridge University Press.

Schnaiberg, A. (1975). Social syntheses of the societal-environmental dialectic: The role of distributional impacts. *Social Science Quarterly*, 56(1), 5–20. https://www.jstor.org/stable/i40108779

Schnaiberg, A., Pellow, D. N., & Weinberg, A. (2002). The treadmill of production and the environmental state. In A. P. J. Mol & F. H. Buttel (Eds.), *The environmental state under pressure* (pp. 15–32). Elsevier Science.

Spaargaren, G., & Mol, A. P. (1992). Sociology, environment, and modernity: Ecological modernization as a theory of social change. *Society & natural resources*, *5*(4), 323-344. https://doi.org/10.1080/08941929209380797

Sriyono, E., Budi Asri, D. P., & Sardi, S. (2021). Toward a social construction of water resources management: The case of Kalimantan. *Cogent Engineering,* *8*(1), Article 1999061. https://doi.org/10.1080/23311916.2021.1999061

Thompson, M. R. (2019). Authoritarian modernism in East Asia. Springer. https://doi.org/10.1057/978-1-137-51167-6