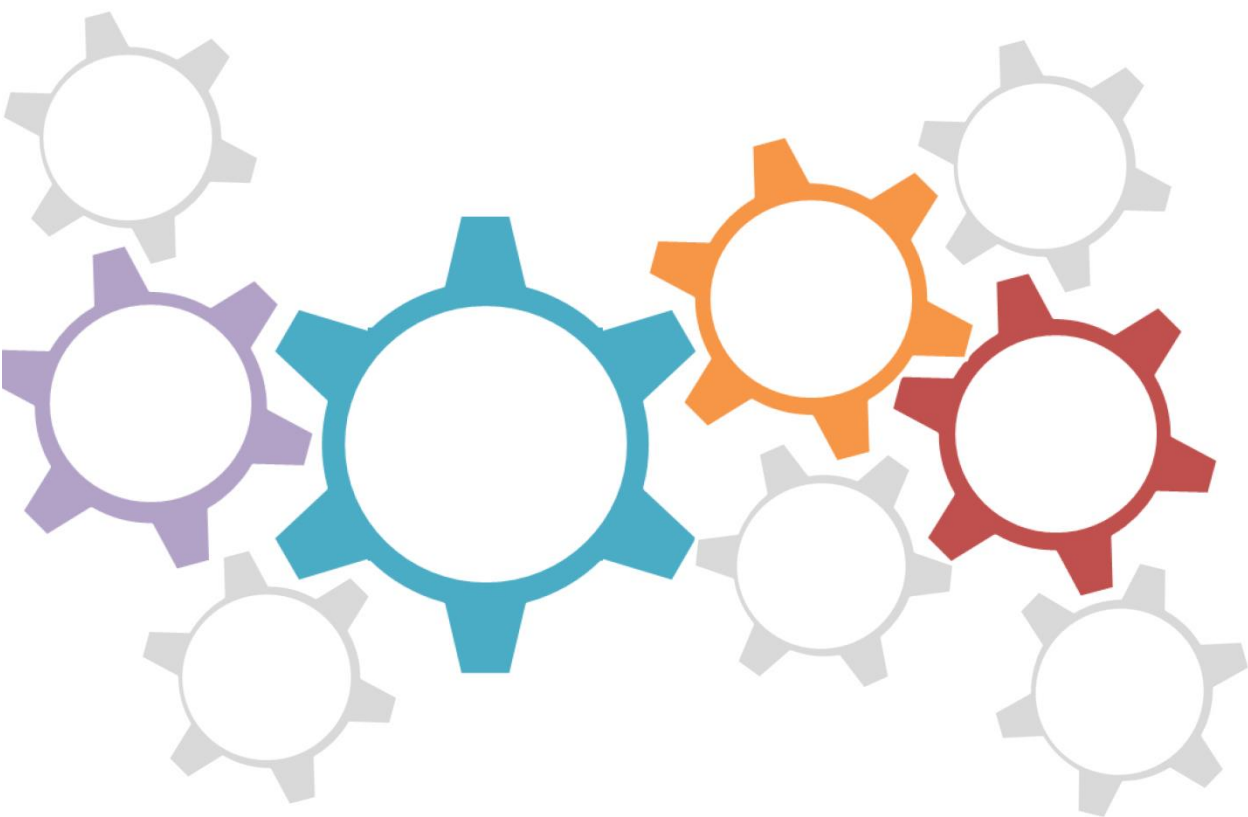


به سوی چارچوب مفهومی و تحلیلی اصلاح حکمرانی آب



به سوی چارچوب مفهومی و تحلیلی اصلاح حکمرانی آب

تهیه کننده:

انوش نوری اسفندیاری

طراحی و صفحه‌بندی: دبیرخانه اندیشکده تدبیر آب ایران

چاپ دوم، ویرایش اول: اردیبهشت ۹۷

کلیه حقوق این مقاله، محفوظ و متعلق به اندیشکده تدبیر آب ایران است. استفاده از مطالب با ذکر مأخذ بلامانع است. دیدگاه‌های طرح‌شده در این نوشتار، لزوماً به معنای دیدگاه‌های اندیشکده تدبیر آب ایران نیست.

نشانی: تهران. خیابان کریمخان. خیابان نجات‌اللہی شمالی. روبروی بیمارستان یاس. پلاک ۲۱۲. طبقه ۴. واحد ۴.

تلفن: ۸۸۹۴۷۴۰۰ - ۸۸۹۴۷۳۰۰

www.iwpri.ir



اناق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی کرمان

فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۱	سخن آغازین
۵	۱- مقدمه
۶	۲- چارچوب مفهومی حکمرانی آب
۶	۲-۱- مفاهیم و موضوعات مورد نظر
۷	۲-۱-۱- تعریف حکمرانی و حکمرانی آب
۷	۲-۱-۲- مؤلفه‌های حکمرانی آب
۱۵	۲-۱-۳- موضوعات مورد توجه در حکمرانی آب
۱۵	۲-۱-۴- کارویژه‌های اصلی در حکمرانی آب
۱۶	۲-۲- دلایل سرآمدشدن
۱۶	۲-۲-۱- نگاهی اجمالی به سابقه بحث
۱۷	۲-۲-۲- تعارض توسعه و منابع طبیعی
۱۸	۲-۲-۳- اقتصاد سبز
۱۹	۲-۲-۴- محیط استراتژیک و شرایط بیرونی
۲۱	۲-۳- چگونگی بازساخت حکمرانی آب
۲۱	۲-۳-۱- مفهوم بازساخت و مبانی مشترک بازساخت حکمرانی آب
۲۲	۲-۳-۲- دیدگاه و چشم‌انداز بازساخت حکمرانی
۲۳	۲-۳-۳- پرسش‌های اصلی در تدوین استراتژی بازساخت حکمرانی
۲۵	۳- به سمت چارچوب تحلیلی اندیشکده
۲۸	۳-۱- اقتدار
۳۱	۳-۲- مشارکت
۳۲	۳-۳- قانون‌مداری
۳۴	۳-۴- مشروعیت
۳۸	۴- خلاصه و نتیجه‌گیری
۴۱	منابع و ماخذ

سخن آغازین

حکمرانی خوب، در بیانیه هزاره سازمان ملل متحد، به عنوان شرط اصلی دستیابی به هدف‌های توسعه هزاره سوم مطرح شده است. سال‌ها است که در متون مدیریت آب نیز اظهاراتی نظیر این عبارت به کار می‌رود. ظاهراً دلیل اصلی این اظهارات را باید در ربط میان مؤلفه‌های حکمرانی و پیامدهای مهم و بادوام سیاسی، اقتصادی و اجتماعی دانست. عارضه‌های عمیق برآمده از کاستی‌های حکمرانی، از جنبه‌های مختلفی برای استفاده پایدار از منابع آب و تأمین خدمات مربوط، بسیار زیانبار است. بررسی‌های گسترده اخیر در سطح جهانی نشان داده است که کاستی‌های حکمرانی آب، تأمین نیازهای پایه انسانی و محیط‌زیستی را مختل، رشد اقتصادی را کاهش، عملکرد و اثربخشی را کم، سرمایه‌گذاری در بخش آب را با دلسردی و مشارکت گروداران در فرایند تصمیم‌گیری را با سرخوردگی مواجه می‌کند. به راستی این مفهوم بدین درجه از اهمیت را چگونه باید تعبیر کرد؟ و این تعبیر در نظام معرفتی مدیریت توسعه و مدیریت آب از چه ریشه‌ها و پیشینه‌ای برخوردار است؟ چرا درک و دریافت صحیح از مفهوم حکمرانی (فارغ از خوب یا بدبودن آن) نسبت به دغدغه‌های حکمرانی خوب و مؤثر تقدم دارد؟

استفاده از اصطلاح حکمرانی¹ دارای سابقه تاریخی است. اما استفاده امروزی از این اصطلاح موجب شده است که تعریف‌ها و برداشتها و بحث‌های دامنه‌دار مختلفی به حیطه علوم اجتماعی راه پیدا کند. از همه مهم‌تر، کاربرد نوپدید آن موجب شده که دیدگاه بسیار تعیین‌کننده‌ای در مدیریت توسعه شکل بگیرد یا شاید به عبارت دقیق‌تر، خود را به صورت یک جریان تحت این عنوان نشان دهد. امید می‌رود که درک بهتر این دیدگاه بتواند نقشه راه یا مبنایی برای قضاوت درباره فرایندهای آتی اصلاحات نهادی و تکامل و پیشرفت اجتماعی فراهم آورد. اما روایت‌های متفاوتی که از این مفهوم وجود دارد می‌تواند مانع مهمی در این مسیر باشد. زیرا وجود ابهام در کاربرد این اصطلاح، می‌تواند پیامدهای اجرایی منفی را در پی داشته باشد.

در کشور ما نیز سال‌ها است که این مفهوم در نهادهای پژوهشی، مطالعات استراتژیک و حتی آموزشی مورد توجه قرار گرفته است. از جمله می‌توان به انتشار مقالات، تهیه کتاب

¹ Governance

(اغلب ترجمه مقالات برگزیده) و تهیه اسلایدهای آموزشی مرکز پژوهش‌های مجلس در سال ۱۳۸۳ اشاره داشت. یا نشست‌هایی که به دست مجمع تشخیص مصلحت نظام برگزار و مقالاتی که در این زمینه در این مرکز ترجمه شده است. یا کتابی از مارک ترنر و دیوید هیوم که توسط مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی در سال ۱۳۸۴ ترجمه و منتشر گردید. از کارهای اخیر دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس در سال ۱۳۹۱ ترجمه‌ای است با عنوان «راهبردهای توسعه: تلفیق حکمرانی و رشد اقتصادی» که از آثار سیاست‌پژوهی بانک جهانی به شمار می‌رود. معرفی این مفهوم در حوزه آب نیز به اوایل دهه سال ۱۳۸۰ باز می‌گردد که مدارک سومین نشست شورای جهانی آب در این زمینه، بدون ترجمه و به زبان انگلیسی در اختیار مدیران ارشد آب قرار گرفت.

در برگردان اولیه متون به فارسی، برای اصطلاح Governance از برابرهایی مختلفی مانند حکومت‌داری، حاکمیت، حکمروایی، حکمرانی، نظام تدبیر و نظایر آن استفاده شد، که خود موجب سوء برداشت‌هایی نیز شده است. خوشبختانه سرانجام همگرایی آغاز شد و معادل حکمرانی یعنی یکی از چند معادل فرهنگ علوم انسانی آقای داریوش آشوری، مقبولیت بیشتری یافت. نظام تدبیر نیز اصطلاحی است که آقای بایزید مردوخی به کار گرفته‌اند و در این مقاله گاه حسب مقتضیات متن از آن نیز استفاده می‌شود.

شاید هنگامی که بانک جهانی در سال ۱۹۸۹ گزارش سالانه خود را به «حکمرانی خوب» اختصاص داد، تصور نمی‌کرد که این مبحث چنین جایگاهی در ادبیات توسعه پیدا کند. ظاهراً سابقه مفهوم‌سازی در این زمینه به اواخر دهه ۱۹۷۰ یا اوایل دهه ۱۹۸۰ میلادی برمی‌گردد. در آن سال‌ها این اصطلاح برای فاصله‌گذاری میان فعل حکمرانی^۱ از فاعل نوعی آن یعنی دولت^۲ با کاربرد جدیدی که مسئولیت این وظایف را فراتر از دولت می‌دانست به کار گرفته شد. از سال ۱۹۸۰ به بعد کاربرد این واژه با چنین دریافتی، رو به فزونی گذاشت. در حال حاضر از این اصطلاح در زمینه و متن‌های مختلفی نظیر حکمرانی جهانی، حکمرانی ملی، حکمرانی محلی، حکمرانی شرکتی، حکمرانی مشارکتی،

¹ Governance

² Government

حکمرانی اطلاعات و غیره استفاده می‌شود. مفهوم مورد توجه هر کدام، بسیار وابسته به متنی است که واژه حکمرانی در آن به کار می‌رود. اما همه آنها به مثابه مطرح کردن مباحث پیرامونی در کنار یک بحث اصلی و محوری است. بحث اصلی که در قالب حکمرانی خوب یا کارآمد عرضه می‌شود، به کیفیت نظام سیاسی داخلی^۱ و اداره امور یک کشور می‌پردازد. هدف در این نوشتار نیز روشن کردن مفاهیم مرتبط با حکمرانی از نظر سیاست‌ورزی و اداره امور یک کشور (با تکیه بر حوزه آب) است.

انتظار می‌رفت که کاربرد این اصطلاح نوپدید به سرعت و به طور وسیعی به حوزه ادبیات نهادی و مدیریتی آب هم سرایت کند و کرد. در بخش‌های بعدی این مجموعه، با کاربرد این مفهوم و دیگر مفاهیم مرتبط با آن چون *اقتدار*، *مشروعیت*، *مشارکت* و *حاکمیت قانون* در حوزه آب آشنا می‌شویم. با توجه به تقابل شکل موجود توسعه با پایداری منابع طبیعی (به ویژه منابع آب) در اغلب کشورهای جهان و از جمله در ایران، اصلاح و دگرگونی وضعیت حکمرانی به عنوان راه‌حل اساسی و ریشه‌ای برای برون‌رفت از بحران موجود مورد توجه قرار گرفته است. به همین دلیل و دلایلی که در پی می‌آید، این نوشتار تبیین مفهومی ابعاد مختلف این اصطلاح و رهیافت، یعنی حکمرانی آب و دگرگونی آن را هدف گرفته است.

در هر کشور یا حوزه‌ای، پس از تحلیل فاصله میان حکمرانی موجود و مطلوب، به کیفیت و ابعاد نوع راه‌حل‌ها برای دستیابی به حکمرانی مطلوب پرداخته می‌شود. اگر راه‌حل‌ها نیاز به بهبود یا ارتقای مبانی و ساز و کارها و ساختارهای موجود داشته باشد، می‌توان از آن به عنوان *ارتقا* یا *بهبود* یاد کرد. اما اگر به دگرگونی و بازسازی مبانی نیاز افتد، صحیح‌تر است که از آن به عنوان *اصلاح* یا *بازسازی حکمرانی* یاد شود.

این مطالب، حاصل بحث‌های سلسله‌واری است که با نام «چیستی، چرایی و چگونگی اصلاح حکمرانی آب» در زمستان ۱۳۹۱ توسط آقای انوش نوری اسفندیاری در جلسات کارگروه سیاست‌پژوهی اندیشکده تدبیر آب ایران مطرح شد تا شرایط از نظر انسجام مفهومی و نزدیکی دیدگاه‌ها برای ورود به مرحله ارزیابی اجمالی حکمرانی آب کشور و

¹ Domestic politics

تدوین برنامه کلان اندیشکده مذکور فراهم شود. البته در جریان تدوین مطالب، مباحث بیشتری به آن افزوده و مجموعه به دست نامبرده کامل تر شد. اندیشکده از زحمات آقایان محمد ارشدی و حمید پشتوان در آماده‌سازی مقاله تشکر می‌کند. امید است این گام کوچک مورد توجه جامعه متخصص و غیر متخصص، مسئولان اجرایی و سیاست‌گذار و به ویژه گروه‌های مختلف بهره‌بردار منابع آب قرار گیرد و با ارسال نظرات اصلاحی خود مایه دلگرمی و مساعدت ما را در پیمودن این مسیر فراهم کنند.

اندیشکده تدبیر آب ایران

۱ - مقدمه

چندین دهه است که منابع آب کشور به صورت بی‌رویه و ناپایداری مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرد. با تغییرات چشمگیر در روال حکمرانی آب از دهه ۱۳۴۰، دست دولت یا حکومت در حل و فصل امور باز و مقدورات بقیه جامعه در مشارکت در امور مختلف محدود شد. در نتیجه، ساز و کارهای حکمرانی کشور عمدتاً منحصر شده است به تنظیم رویه‌هایی برای برنامه‌ریزی بخشی در نظام متمرکز دولتی، استفاده از رویه‌های قضایی و به کارگیری امکانات اداری. به بیانی دیگر، در مقابله با مشکلات و چالش‌هایی که در این چند دهه بروز پیدا کرده، تدابیر اقتصادی و بازار و توافق، همفکری و مشارکت عموم و تکاپو در شبکه‌های اجتماعی از سهم ناچیزی برخوردار است. این تحولات می‌تواند عامل اصلی بهره‌برداری ناکارآمد و بی‌رویه از منابع آبی کشور باشد.

در یک نگاه کلان به جامعه، حکمرانی به مفهوم تنظیم روابط دولت با بخش خصوصی و نهادهای اجتماعی است. به تعبیر آقای مهدی صانعی (۱۳۸۵)، «حکمرانی مشابه دولت نیست. حکمرانی موضوعی است درباره نحوه تعامل دولت‌ها و سایر سازمان‌های اجتماعی با یکدیگر، نحوه ارتباط اینها با شهروندان و نحوه اتخاذ تصمیمات در جهانی پیچیده.» شواهد مختلف تاریخی در کشور و تجربیات بین‌المللی نشان می‌دهد زمانی که دولت در زمینه‌ای از حکمرانی به خوبی قادر به انجام کاری نباشد، روابط میان کنشگران اصلی (حکومت، بخش خصوصی و نهادهای اجتماعی و غیر دولتی) و فضای فعالیت‌ها باید ورود داوطلبانه سایر عاملان و کنشگران را ممکن سازد یا تسهیل کند تا آن کار معطل مانده یا نارسا، به سرانجام برسد و از آن مهم‌تر، تدابیر لازم برای یادگیری و توسعه ظرفیت‌ها نیز اتخاذ شود. در غیر این صورت، خلل و کاستی ممکن است آسیب‌های شدیدی به جامعه وارد سازد.

در حال حاضر بسیاری از صاحب‌نظران اذعان دارند که حکمرانی آب کشور به کنشگران دیگری به جز حکومت نیاز دارد تا حضور فعال و سازنده هر کدام از آنها در صحنه عمل، گره یا گره‌هایی از مشکلات را باز کنند. نکته اینجاست که این تحول صرفاً با زبان امید و آرزو یا سلسله اقداماتی پراکنده و ناساز، بدون تکیه بر نظریه یا نظریه‌های راهگشا اتفاق نمی‌افتد. چون برای این حضور و مشارکت، در گام اول به اصلاح سیاست‌ها در نظام

حکمرانی موجود نیاز است تا با بازتعریف نقش‌ها و توزیع مجدد حوزه‌های اقتدار و مسئولیت‌ها و چگونگی ارتباط میان آنها بتوان انگیزه و محیط فعالیت مساعدی را ایجاد و به تدریج حضور مؤثر کنشگران جدید را ممکن کرد.

در این مقاله روایتی از رویکرد حکمرانی آب به صورت چارچوب مفهومی و چارچوب تحلیلی بیان می‌شود. چارچوب مفهومی، پنجره‌ای است که از خلال آن برای فهم موضوعی (حکمرانی) به فهرستی از عناصر نظام یافته نگریسته می‌شود و چارچوب تحلیلی، به تحلیل وزن و اعتبار روابط میان عناصر چارچوب مفهومی می‌پردازد. بررسی تجربیات گسترده جهانی در ارزیابی وضعیت حکمرانی آب کشورهای مختلف نشان از آن دارد که تمامی آنها به نوعی به روایت، چارچوب یا مدل مفهومی و چارچوب تحلیلی ویژه خود اتکا کرده‌اند. بنابراین چون اندیشکده برای تهیه برنامه کلان خود ناگزیر از بررسی وضع موجود حکمرانی آب کشور بود، لازم شد تا روایت مفهومی خود را به صورت چارچوب مفهومی و تحلیلی منسجم در اختیار داشته باشد. چارچوب مفهومی یا روایت خاص از حکمرانی آب در سه بخش چیستی، چرایی و چگونگی در بخش بعدی این نوشتار ارائه می‌شود. در این نوشتار، از این مقدمات (چارچوب مفهومی) برای شکل دادن به چارچوب تحلیلی استفاده می‌شود که نتایج آن در بخش سوم آمده است. از این چارچوب تحلیلی برای ارزیابی مقدماتی حکمرانی آب کشور استفاده شد که نتایج آن در نوشتار مستقلی آمده است.^۱

۲- چارچوب مفهومی حکمرانی آب

۲-۱- مفاهیم و موضوعات مورد نظر

چنانکه قبلاً اشاره شد، بحث حکمرانی و از جمله حکمرانی آب بحثی نوپدید است که با رویکردهای مختلفی مطرح می‌شود و از زمان طرح و شکل‌گیری آن بیش از دو تا سه دهه نمی‌گذرد. بنابراین ضمن امید بخش بودن این بحث، انتظارات از آن از نظر شفافیت و طبقه‌بندی صحیح مفاهیم و جامعیت و پیشرفت در مباحث، باید متناسب با نوع رویکرد و

۱- ارزیابی مقدماتی حکمرانی آب کشور، چاپ دوم ۱۳۹۴. اندیشکده تدبیر آب ایران (www.iwpri.ir)

سابقه آن باشد. در هر صورت در مقام بررسی مفاهیم و موضوعات مربوط می‌توان مندرجات مقاله‌ها و کتاب‌ها و نشریات مختلف را به صورت تعریف‌ها، مؤلفه‌ها، موضوعات (چالش‌های اصلی) و کارکردهای اصلی نظام حکمرانی طبقه‌بندی و بررسی کرد و از این روش برای تنظیم و تنسيق مباحث بهره برد. این همان روشی است که در تدوین این نوشتار مورد استفاده واقع شده است.

۲-۱-۱- تعریف حکمرانی و حکمرانی آب

در تعریف حکمرانی معمولاً به نهادها و بنیان‌های سیستم‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی مؤثر در تصمیم‌گیری، حل مسائل و انجام امور جامعه توجه می‌شود (به نمونه تعریف‌ها در پنجره ۱ مراجعه نمایید). با مراجعه و بررسی برخی تعریف‌های قابل تأمل از حکمرانی، مشخص می‌شود که قدرت یا به تعبیر دقیق‌تر، *اقتدار* کانون اصلی تعریف‌های مربوط به حکمرانی است. برای نمونه، بنا به تعریف برنامه توسعه سازمان ملل، حکمرانی اعمال اقتدار اقتصادی، سیاسی و اداری برای مدیریت جامعه در تمامی سطوح و حوزه‌ها است، که در اینجا موضوع بحث ما حوزه آب است.

۲-۱-۲- مؤلفه‌های حکمرانی آب

مؤلفه‌های حکمرانی ممکن است از دیدگاه‌های مختلفی چون اصول و خصوصیات حکمرانی خوب، ساختار و نهاد حکمرانی، ساز و کار حکمرانی و جایگاه *اقتدار* و تفاوت آن با قدرت مورد توجه قرار گیرند. هر کدام از این دیدگاه‌ها بخشی از مجموعه معرفتی کامل‌تر را مورد توجه قرار می‌دهند که تلاش شده تا تمامی آنها برای دستیابی به یک تصویر بزرگتر در پی بیاید.

• اصول حکمرانی خوب

معمولاً مباحث با بررسی اصول و خصوصیات و نشانگرهای حکمرانی خوب یا اثربخش آغاز می‌شود و برای ترسیم حکمرانی خوب یا اثربخش، خصوصیات چون مشارکت‌جویی و اجماع‌محوری، پاسخ‌گویی، شفافیت، پاسخ‌دهی، یکسان‌نگری و انصاف، اثربخشی و کارآیی و قانون‌مداری، توضیح داده شده و نشانگرهایی برای هر کدام مشخص می‌شود. این امر برای تعیین چارچوب تحلیلی اولیه و تعیین نشانگرهای پایش و نظارت یا سنجش

تشخیص شرایط عمومی حاکم بر یک نظام حکمرانی تحت ارزیابی مناسب است. اما این دیدگاه معمولاً از ساختار یا ساز و کارهای اصلی حکمرانی، صرف نظر از خوب یا بد بودن آن، و تحلیل لایه‌های پائینی و عمیق‌تر و نهادی آن سخنی به میان نمی‌آورد.

پنجره ۱- نمونه تعریف‌های حکمرانی و حکمرانی آب

حکمرانی

- **برنامه توسعه سازمان ملل** (UNDP, 2013): حکمرانی اعمال *اقتصاد* / اداری، اقتصادی و سیاسی در مدیریت امور کشور در تمام سطوح است. حکمرانی، ساز و کارها، فرایندها و نهادهای پیچیده‌ای را دربر می‌گیرد که از طریق آنها، شهروندان و گروه‌های جامعه منافع خود را به هم پیوند زده، حقوق خود را پیگیری، تعهدات خود را ادا و اختلافات خود را حل و فصل می‌نمایند.
- یکی از تعریف‌های مورد تأکید **بانک جهانی**: استفاده از نهادها، ساختارهای *اقتصاد* / و حتی همکاری به منظور تخصیص منابع، ایجاد هماهنگی یا کنترل فعالیت‌ها (اجتماعی یا اقتصادی) و مدیریت امور و مسائل جامعه.
- **دفتر توسعه بین‌الملل ایالات متحده** (USAID, 2010): حکمرانی شیوه‌ای است که از طریق آن *اقتصاد* / به نیابت از عموم اخذ و اعمال می‌شود.
- **بازدید مردوخی** (۱۳۸۸): تعیین شیوه اعمال *اقتصاد* / و نظم در مدیریت اقتصادی، اجتماعی و سیاسی یک کشور، در جهت رشد و توسعه.
- **مهدی صانعی** (۱۳۸۵): حکمرانی را می‌توان «نفوذ هدایت‌شده در فرایندهای اجتماعی تعریف کرد که مکانیسم‌های مختلفی در آن درگیر هستند، برخی از این مکانیسم‌ها بسیار پیچیده‌اند و فقط از بازیگران بخش دولتی سرچشمه نمی‌گیرند.»

حکمرانی آب

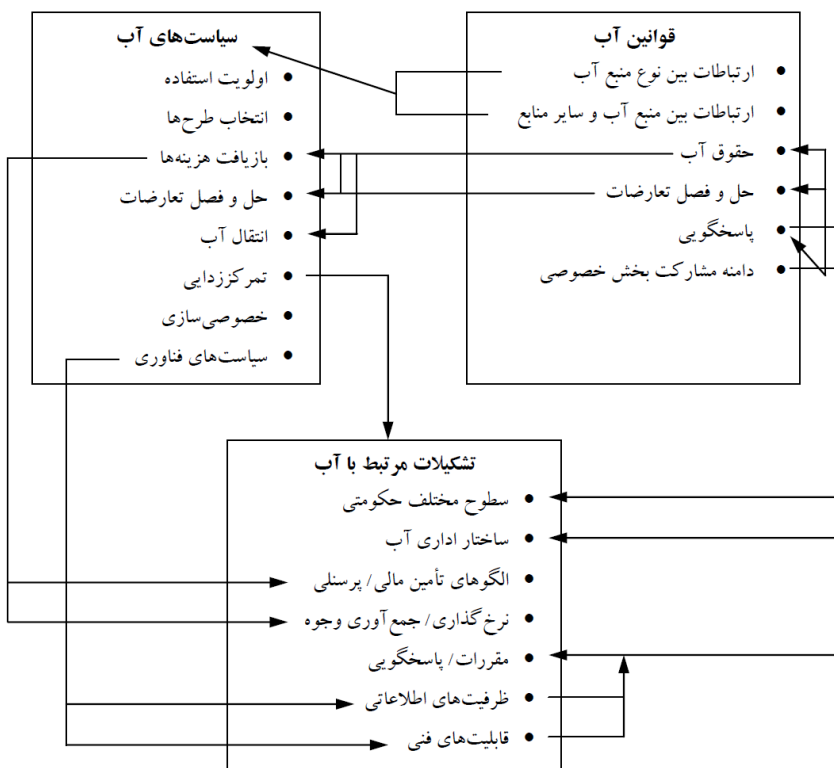
- **مشارکت جهانی آب** (Roger, 2003): حکمرانی آب به طیف وسیعی از سیستم‌های سیاسی، اجتماعی، زیست‌محیطی، اقتصادی و اداری باز می‌گردد که برای تنظیم و کنترل توسعه و مدیریت منابع آب و مقررات خدمات آب در سطوح مختلف جامعه به کار می‌رود.
- یکی از تعریف‌های مورد تأکید **سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه** (OECD, 2012): حکمرانی آب روشی است که از طریق آن، نقش‌ها و مسئولیت‌های مدیریت آب (طراحی، تنظیم و پیاده‌سازی) ایفا می‌شود و به طور وسیعی در برگیرنده نهادهای رسمی و غیر رسمی است که از طریق آنها *اقتصاد* / اعمال می‌شود.
- **دفتر توسعه بین‌الملل ایالات متحده** (USAID, 2010): حکمرانی آب شیوه‌ای است که از طریق آن به نیابت از عموم *اقتصاد* / در توسعه، بهره‌برداری و حفاظت منابع آب یک ملت اخذ و اعمال می‌شود.

• نهاد حکمرانی

اگر اجزای اصلی تشکیل‌دهنده نظام حکمرانی - بدون توجه به خوب یا بدبودن آن - بخواهد معرفی شود به چه مؤلفه‌هایی باید رجوع کرد؟ یکی از راه‌ها، بررسی نهاد یا ساختار حکمرانی است. البته راه‌های دیگری چون بررسی ساز و کارهای حاکم بر حکمرانی هم وجود دارد، که در ادامه به آنها اشاره خواهد شد. نهاد حکمرانی سه مؤلفه اصلی دارد که عبارتند از: سیاست‌ها، قوانین و ترتیبات سازمانی. نهاد حکمرانی در هر کشور و در هر حوزه، بیانگر ظرفیت نظام حکمرانی آن کشور یا آن حوزه است. در این میان منظور از سیاست، مجموعه‌ای از اقدامات هدفمند تعیین‌کننده جهت‌گیری عمومی حکمرانی؛ قوانین، قواعد رسمی و غیررسمی انجام کارها؛ و ترتیبات سازمانی، نحوه کنار هم قرارگرفتن افراد در کوشش هدفمند جمعی است. در ادبیات تخصصی، برای مجموع سیاست‌ها و قوانین از اصطلاح *محیط یا فضای فعالیت*^۱ استفاده می‌شود. به همین روال، در نام‌نهادن بر بهبود سیاست‌ها و قوانین نهاد آب، اصطلاح بهبود یا توسعه محیط و فضای فعالیت‌ها وضع شده است. مراجعه به نهاد حکمرانی امکان بررسی عمیق‌تر لایه‌های پنهان‌تر نظام حکمرانی را فراهم می‌سازد.

اجزای مختلف نهاد حکمرانی با یکدیگر ارتباطات ساختاری ایجاد می‌کنند. شکل ۱ اجزای اصلی و ارتباطات ساختاری نهاد حکمرانی آب را نشان می‌دهد. در بسیاری از کشورها، تلاش برای توسعه ظرفیت‌ها در درجه اول بر بهبود محیط فعالیت‌ها (همچون اصلاحات سیاستی، قانون‌گذاری، تنظیم مقررات) و توسعه منابع انسانی (به ویژه آموزش) تکیه دارند و از تقویت ارتباطات ساختاری میان آنها باز می‌مانند.

^۱ Enabling environment



شکل ۱- پیوندهای درونی نهاد حکمرانی آب

کارآمدی هر نهاد به قواعد حاکم بر آن و اطاعت اعضا از آن قواعد بستگی دارد. در رفع کاستی‌های کارآمدی باید به عوامل و مؤلفه‌های متعددی توجه کرد. از جمله برای اصلاح یا بهبود نظام حکمرانی و دستیابی به حکمرانی اثربخش، اصلاح قواعد یا ظرفیت حکمرانی در سطوح رسمی کافی نیست و باید به قواعد غیر رسمی و دیگر عوامل مؤثر در پذیرش و تبعیت نیز توجه داشت. دلایل این توجه را با مراجعه به دو مفهوم سرمایه اجتماعی و ساز و کارهای اعمال تصمیمات بهتر تبیین می‌شود.

• سرمایه اجتماعی

به زعم آقای فیلد (۱۳۸۵)، اساس نظریه سرمایه اجتماعی اهمیت دادن به روابط است، از این رو سرمایه اجتماعی را باید سازه‌ای ارتباطی دانست. یعنی انسان‌ها از طریق برقراری

ارتباط با دیگران و نگهداشت آن در طول زمان می‌توانند با هم برای به دست آوردن هدف‌هایی که به تنهایی قادر به کسب آنها نیستند، یا به دست آوردن آنها دشوار است تلاش کنند. سرمایه اجتماعی نشانه آمادگی جامعه برای همکاری با هدف حل مسئله‌ای مشترک است. این همکاری بر اساس اعتماد، هنجارهای اجتماعی و شبکه ارتباطات تحقق پیدا می‌کند. این سرمایه در کنار سرمایه اقتصادی و انسانی منافی را فعال می‌کند و از این رو مورد نیاز و توجه است. استفاده از این اصطلاح به دهه‌های اولیه قرن بیستم بر می‌گردد، اما کاربرد جدید آن مربوط به دهه ۱۹۷۰ به بعد است که بر پایه اندیشه‌ورزی جامعه‌شناسانی چون پیر بوردیو از فرانسه و جیمز کلنن و رابرت پونتام از ایالات متحده، رونق و گسترش امروزی را پیدا کرده است. در عین حال مفاهیم پایه‌ای‌تر مورد استفاده در این حوزه دارای قدمت بیشتری است و به متفکران قرن ۱۸ و ۱۹ میلادی تعلق دارد. به روایت شقایقی شهری و پهلوان‌زاده (۱۳۹۰)، «سرمایه اجتماعی موضوعاتی شامل شدت، کیفیت روابط و تعاملات بین افراد و گروه‌ها، احساس تعهد، اعتماد دوجانبه و هویت جمعی را در بر گرفته و به عنوان حس تعلق و همبستگی، پایه انسجام و یکپارچگی اجتماعی قرار می‌گیرد.» این پایه در اجرای تصمیمات نظام حکمرانی بسیار مؤثر است. به زعم آنان، سرمایه اجتماعی می‌تواند در سه سطح کلان، میانی و خرد مورد شناسایی قرار بگیرد. سرمایه اجتماعی در سطح کلان به بستر نهادی که در آن سازمان‌ها عمل می‌کنند (محیط عمومی فعالیت‌ها) ارجاع می‌شود. سرمایه اجتماعی کلان، شامل محیط اجتماعی و سیاسی است که اجازه می‌دهد هنجارها توسعه یابند و ساختار اجتماعی شکل بگیرد. در این سطح، عمدتاً آنچه از آن به عنوان ظرفیت‌های حکمرانی یاد شده، مطرح است که شامل دو مجموعه است: ۱) روابط و ساختارهای نهادهای رسمی چون حکومت، قوانین حاکم، نظام حقوقی، آزادی مدنی و سیاسی و ۲) روابط گسترده غیر رسمی، محلی و روابط افقی و عمودی سطح میانی و خرد. سرمایه اجتماعی در سطح میانی به «سرمایه اجتماعی رابط معروف است که شامل پیوندها و روابط عمودی است. برای نمونه، به روابط بین گروه‌ها، سازمان‌ها و بنگاه‌ها با یکدیگر می‌پردازد که وابسته به یک سری عوامل و مؤلفه‌ها در سطح کلان و یک سری عوامل در سطح خرد است. در سطح خرد، سرمایه اجتماعی در قالب روابط فردی و شبکه‌های ارتباطی بین افراد، هنجارها و

ارزش‌های غیر رسمی حاکم بر آنها مورد بررسی قرار می‌گیرد. معمولاً در ارزیابی ظرفیت‌های نهادی ممکن است به ارزیابی صحیح بخش دوم سرمایه اجتماعی کلان، سرمایه‌های اجتماعی میانی یا خرد کم توجهی یا حتی بی‌توجهی شود.

• سطوح مختلف حکمرانی

حکمرانی آب در سیستم‌های پیچیده‌ای تحقق پیدا می‌کند و از این رو، پیدا کردن راه‌حلی‌هایی که با همه شرایط سازگار باشد، دشوار به نظر می‌رسد. زمینه‌ها و دلایل پررنگ‌تر شدن بحث سطوح مختلف حکمرانی آب (جهانی، ملی و محلی؛ عمودی و افقی) به دلیل ضرورت‌ها و توجه به همین تفاوت‌ها در مقیاس‌های مختلف، قابل توجه و بررسی است. در حال حاضر، ساز و کارهای حکمرانی جهانی آب از دیدگاه اجرای مصوبات نشست‌ها و کنوانسیون‌های بین‌المللی مورد پیگیری و توجه قرار دارد. حکمرانی فراملی در اتحادیه اروپا از دیدگاه تحقق قواعد چارچوب‌های وضع شده برای این اتحادیه مهم است. حکمرانی ملی برای تقویت هماهنگی‌ها و همسویی جهت‌گیری‌ها در سطح ملی و حکمرانی محلی از دیدگاه عملیاتی کردن سیاست‌ها از طریق فعال‌سازی و حضور گروداران در جامعه محلی دارای اهمیت شده است. در نظریه سیاست‌ورزی، انتخاب مقیاس و سطح اقدامات آمده است که کنشگران اجتماعی به دلایل متنوعی موضوعات را در رده‌بندی‌های مختلفی، بالا و پائین می‌کنند و این برآیند کلی سیاست‌ورزی ملی است که مشخص می‌کند به چه موضوعی در چه سطحی باید برخورد شود.

به زعم Van der Valk و دیگران (۲۰۱۱)، موضوعات و چالش‌های آب به طریقی است که برای ایجاد موازنه و تناسب در تصمیم‌گیری‌ها، باید همزمان در سطوح مختلفی به آنها پرداخت و از این نظر حکمرانی آب را به «رقص» در سطوح مختلف تشبیه کرده‌اند. سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه، حکمرانی چندسطحی را تسهیم تصریحی و ضمنی اجازه سیاست‌گذاری، تصدی، توسعه و اجرا در سطوح مختلف اداری و سرزمینی تعریف کرده است. منظور از سطوح یعنی: ۱) سطح بالا و افقی میان وزارتخانه‌های مختلف یا اداره کل‌های یک وزارتخانه در سطح دولت مرکزی؛ ۲) سطح عمودی بین لایه‌های مختلف دولت در سطح محلی، منطقه‌ای و استانی یا ایالتی و فراملی و ۳) در سطح پائین و به طور افقی میان کنشگران مختلف در پائین‌تر از سطح ملی.

• ساز و کارهای حکمرانی

یک روش دیگر برای شناخت نظام حکمرانی، بررسی شیوه‌هایی است که معمولاً برای اجرای تصمیمات اتخاذ می‌شود. ساز و کارهایی که معمولاً در نظام حکمرانی مورد توجه قرار می‌گیرند، عبارتند از ساز و کارهای سلسله‌مراتب اداری (دستور و کنترل)، ساز و کارهای اقتصادی و بازارمحور (حقوق مالکیت و مبادله آن، قیمت، مالیات و یارانه)، و ساز و کارهای شبکه ارتباطی (اعتمادسازی، مشارکت‌جویی و توافقات داوطلبانه). این ساز و کارها گونه‌های مختلفی از انگیزه‌ها و فرایندهای متفاوت را (از بالا به پائین و پائین به بالا) شکل می‌دهند. از طریق این فرایندها است که تعاملات نهادی حکومتی، بخش خصوصی و مدنی برای تحقق تصمیمات ممکن است به سرانجام برسد یا نرسد. معمولاً اگر دقت شود ترکیبی از هر سه نوع ساز و کار در نظام‌های حکمرانی مشاهده می‌شود. ممکن است در یک نظام بعضی از ساز و کارها بسیار کم‌رنگ یا غیر رسمی باشند. آنچه در این میان اهمیت دارد تناسب میان آنها است. چنانچه در سطح هر نهادی اعم از خانواده، فامیل، انجمنی از همشهریان، شرکت، اداره کل و کشور، حکمرانی بخواهد به طور عمده بر شیوه‌های دستور و کنترل تکیه داشته و عمل کند، از نظر اقتدار و اجرای تصمیمات با مشکلات متعدد و جدی مواجه است. بنابراین، در شکل‌گیری نظام حکمرانی، انتخاب ساز و کارها و نحوه توازن آنها می‌تواند موجب تقویت یا فرسایش سرمایه اجتماعی شود و از این طریق بر درجه اقتدار نظام حکمرانی تأثیر تعیین‌کننده‌ای بگذارند.

• اقتدار در حکمرانی

با توضیحات فوق، سه مؤلفه سرمایه اجتماعی (محیط عمومی فعالیت‌ها، ارتباطات و پیوندهای عمودی و سرمایه شناختی و کنشی افراد) و سطوح مختلف حکمرانی و ساز و کارها و تأثیر این سه مجموعه بر اقتدار و توان اعمال تصمیمات اهمیت پیدا می‌کند. برای ایجاد ارتباط این گزاره با شرایط موجود باید توجه داشت که تجربه نشان داده است که در استفاده عملی از همین ظرفیت رسمی موجود حکمرانی آب کشور و برای اجرای تصمیمات اخذشده (و تقویت اقتدار)، با در نظر گرفتن کاستی‌های معمول، چند اقدام بسیار ضروری است. این اقدامات در درجه اول عبارتند از:

- تکمیل برنامه‌های عملیاتی از طریق تهیه و مشخص کردن آئین‌نامه‌ها با در نظر گرفتن ضوابط و معیارهای رسمی و غیر رسمی اجرای سیاست‌ها و قوانین در سطح ملی، استانی و محلی، همین نکته بديهی در اغلب موارد اتفاق نمی‌افتد، در نتیجه رویه‌ها و مفاهیم، ناروشن باقی می‌ماند و کار به سلیقه‌ها و علائق مدیران می‌کشد.

- اگر بخواهیم کمی هوشمندانه و دوراندیشانه‌تر عمل کنیم که ممکن است در موارد نادر اتفاق بیفتد، انسجام قواعد و مقررات در دستگاه‌های هم‌سطح و در سطوح مختلف، سازگاری آنها با هنجارهای اجتماعی و

- آزادی عمل در به جریان افتادن ساز و کارهای متنوع و مختلف حکمرانی، که این مورد اخیر معمولاً اتفاق نمی‌افتد.

با الهام از گزاره فوق اگر بخواهیم کارها به یک مدار بالاتر ارتقا پیدا کنند، برنامه عملیاتی باید به نحوی باشد که فضای مناسبی برای نقش‌آفرینی عوامل ذینفع و ذیمدخل (گروداران) در مدیریت و توسعه منابع آب فراهم شود. برای نمونه مشخص کردن بهبود رویه‌های برگزاری مجامع عمومی و شکل‌گیری ساز و کارها، اطلاع‌رسانی و توسعه ظرفیت‌ها، مذاکرات برای حل اختلاف‌ها، استفاده از رویه‌های غیر رسمی برای حل منازعات و تشکیل به موقع و کارآمد دادگاه‌ها برای صدور رأی و احکام قضایی، از مواردی است که باید در تکمیل اقدامات الزاماً مورد توجه قرار گیرند.

تمام این اقدامات (بر مبنای سه مؤلفه اصلی سرمایه اجتماعی، سطوح مختلف حکمرانی و ساز و کارهای مناسب) باعث تقویت اقتدار، یعنی قدرت به رسمیت شناخته شده، مشروع و مورد پذیرش ساختارهای اجتماعی است که توان اجرای تصمیمات از طریق آن به منصفه ظهور می‌رسد.^۱

۱- در مورد اقتدار و تفاوت آن با قدرت، هنگام توضیح چارچوب تحلیلی اندیشکده با تفصیل بیشتری سخن خواهد رفت.

۲-۱-۳- موضوعات مورد توجه در حکمرانی آب

در حکمرانی آب، علاوه بر موضوع محیط و کیفیت فعالیت‌های مدیریت و بهره‌برداری از منابع آب، حوزه‌های دیگری چون مدیریت مناقشات و مراقبت از دارایی‌ها و حقوق کلیه گروداران (افراد و همچنین سازمان‌های عمومی و خصوصی و شرکت‌ها) و صیانت از ارزش ذاتی محیط‌زیستی به عنوان دارایی متعلق به عموم، از دیگر موضوعات اصلی مورد توجه محسوب می‌شوند. در مجموع، مشکلات تصمیم‌گیری و اعمال تصمیمات، ایجاد و تقویت همکاری‌ها و پایان‌دادن به اختلاف‌ها و مشاجره‌های آبی در زمینه‌ها و موضوعات فوق، به تشخیص سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه، بیشتر از آنکه به جنبه‌های فنی و فیزیکی فراهمی منابع آب مربوط باشد، دارای زمینه‌های اقتصادی و نهادی است. به همین دلیل در بحث حکمرانی آب، دیدگاه‌های مهندسی در سایه دیدگاه‌های اقتصادی و نهادی قرار می‌گیرد. برای توجه به جنبه‌های نهادی و اقتصادی حکمرانی آب، ادبیات میان‌رشته‌ای شکل گرفته است که از تلفیق ادبیات توسعه (نظریه‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی) و ادبیات مدیریتی و کسب و کار استفاده می‌نماید.

۲-۱-۴- کارویژه‌های اصلی در حکمرانی آب

از نگاه عملکردی به موضوع حکمرانی آب، معمولاً سازماندهی و ظرفیت‌سازی، برنامه‌ریزی راهبردی، تخصیص آب، توسعه و مدیریت منابع آبی، تنظیم مقررات، حوزه‌های اصلی عملکردی و کارویژه‌های کلی حکمرانی محسوب می‌شوند که تحول و بهبود آنها مورد توجه می‌گیرد. در این میان، موضوع مالکیت حقوق آب و نقش‌ها و مسئولیت‌های مرتبط با آن (در زیرحوزه‌های تخصیص آب و تنظیم مقررات)، به دلیل وابستگی زیادی که به سازماندهی و هماهنگی عوامل سازمانی بخش آب دارد، روابط پیچیده‌ای با حکمرانی آب پیدا کرده است. چون همزمان با تغییر در الگوی عرضه و تقاضای آب که تحت تأثیر فشارها و پشیران‌های توسعه اتفاق می‌افتد، چگونگی تعریف حقوق اموال، نحوه تشخیص افرادی که از این حقوق منتفع می‌شوند و چگونگی اعمال این حقوق، موضوعات محوری هستند که باید تکلیف آنها در نظام حکمرانی آب روشن شود. به علاوه برای گسترده کردن عرصه بخش خصوصی و بازار در میدان حکمرانی آب و اجازه‌دادن به مبادله این حقوق نیز بُعد اقتصادی جدیدی را به پیچیدگی حکمرانی و

مدیریت آب اضافه می‌کند. این ویژگی‌ها با توجه به ضرورت گسترش حیطه فعالیت بخش خصوصی و نیروهای اجتماعی و جوامع محلی در نظریه حکمرانی خوب آب به صراحت باید مورد توجه قرار گیرند.

۲-۲- دلایل سرآمدشدن

۲-۱- نگاهی اجمالی به سابقه بحث

به نظر می‌رسد که جنبه‌های سلبی و ایجابی مختلفی موجبات سرآمدشدن رویکرد حکمرانی خوب شده باشد. در باب این موضوع، اقتصاددانان زیادی نظریه پردازی کرده‌اند که از نظر توجه به بعضی از نقاط عطف ماجرا، با یکدیگر همپوشانی‌هایی دارند. در مجموع کانون توجه مباحث، چگونگی و حد دخالت دولت در تمثیت امور بوده است. در این زمینه در طول یک قرن (قرن بیستم) مطرح‌بودن نظریاتی چون نظریه کینز و نوکینزین‌ها، تجربه کشورهای سوسیالیستی و راه رشد غیر سرمایه‌داری، نظریه روستو و نوسازی کشورهای در حال توسعه، سیاست‌های تعدیل اقتصادی و اجماع واشنگتنی و پس‌واشنگتنی، از سر کشورهای مختلفی گذشته تا بالاخره در ابتدای قرن بیست و یکم نظریه حکمرانی خوب، سرآمد دیگر نظریات شده است. در کتاب منتشرشده توسط مرکز پژوهش‌های مجلس با عنوان حکمرانی خوب (۱۳۸۸)، برگردان مقالات تحلیل‌گران برجسته اقتصادی در چند صد صفحه وجه همت مترجمان قرار گرفته است که هر یک به ارزیابی و توضیح بعضی از این نقاط عطف پرداخته‌اند. اما در اینجا به اشاره کوتاه آقای بایزید مردوخی (۱۳۸۸) که به نوعی عوامل مختلف اثرگذار در این انتخاب را در خود دارد بسنده می‌شود. به نظر نامبرده «تغییر در ترکیب جمعیتی کشورها، انتظارات شهروندان و آگاهی و وقوف آنها نسبت به حقوق اقتصادی، اجتماعی و شهروندی خویش، و چالش‌های جهانی از یک طرف، و کثرت روزافزون فساد و ناکارایی در بسیاری از حکومت‌ها و بنگاه‌های بزرگ به ویژه در کشورهای در حال توسعه از طرف دیگر، از جمله عوامل مهمی بودند که توجه به نظام تدبیر را بیش از پیش ضروری نمود. پاسخگویی به این مسئله که چرا در بعضی کشورها با وجود برخورداری از کلیه عوامل رشد و توسعه اقتصادی، رشد متناسب و مورد انتظار به بار نمی‌آید، به این فکر دامن زده است که عامل دیگری را باید در این کشورها مقصر دانست که آن را نقص نظام تدبیر نامیده‌اند.» برای

روشن تر شدن موضوع با تکیه بر تعارض ایجاد شده میان توسعه و منابع طبیعی به ویژه منابع آب، لازم است توضیح بیشتری داده شود.

۲-۲-۲- تعارض توسعه و منابع طبیعی

تا پیش از دو دهه گذشته، تصور می شد راه توسعه و پیشرفت، تأمین و مصرف بیشتر منابع طبیعی (از جمله منابع آب) است. بر همین مبنا و مطابق جمع بندی سازمان همکاری اقتصادی و توسعه از چنین گرایشی، عوامل کلیدی و کارگشا در حل مسائل مدیریت آب، منابع مالی و تکنولوژیکی شناخته می شدند. این رویکرد متناسب با شرایط اقتصادی و اجتماعی مناطق و کشورها ادامه یافت و بعضی از کشورها دیر یا زود به این نتیجه رسیدند که برای حل مسائل آب دیگر دیدگاه سازه ای و مدیریت عرضه مؤثر نیست. اکنون این گرایش و نظر حاکم شده است که راه صحیح توسعه و پیشرفت (یعنی رشد متوازن و توسعه پایدار) افزایش سهم ثروت های غیر ملموس یعنی مهارت و دانش نیروی کار، سرمایه اجتماعی (به معنی اعتماد بین مردم و توانایی همکاری آنها در جهت یک هدف مشترک. در مورد سطوح مختلف آن قبلاً توضیح داده شد) و عناصری از نظام تدبیر است که بهره وری نیروی کار را افزایش می دهد. این نوع نتیجه گیری ها مستند به آمار و اطلاعات کمی و بررسی شواهد تجربی است که گزارش بانک جهانی نمونه ای از آنها است. پژوهشکده مجمع تشخیص مصلحت نظام در سال ۱۳۸۷ با ترجمه گزارش بانک جهانی نسبت به انتشار این نتایج اقدام کرده است. چنین ارزیابی هایی مسبوق به دیدگاه های نظری و تحقیقات گسترده افراد شاخصی چون رابرت فوگل، دیوید لندز و داگلاس نورث است (به تأکید آقای پرتا داسگوپتا، ۱۳۹۲) که معتقدند در فرایند توسعه، دلیل ثروتمند شدن کشورهای ثروتمند آن است که این کشورها طی صدها سال نهادهایی را طراحی و در جامعه خود مستقر کرده اند که مردمانشان را قادر ساخته شرایط زندگی مادی خود را بهبود بخشند. نهادهایی که اجازه انباشت عوامل تولیدی، امکانات حمل و نقل، سلامت، مهارت، ایده ها و ثمرات آن ایده ها را می دهند و حتی تشویق می کنند. انباشت دارایی های مولد صرفاً علت نزدیک رونق و رفاه است. علت واقعی، وجود نهادهای مترقی و پیشرفته است.

به نظر می‌رسد که مبانی نظری که تأکید را از منابع مالی به منابع طبیعی و منابع تکنولوژیکی به سمت منابع انسانی و نهادهای مترقی سوق داده‌اند، در پشتیبانی از رویکرد توسعه پایدار نقش بسزایی داشت و این امر خواه ناخواه امکانات رفع تعارض میان رشد اقتصادی و پایداری منابع طبیعی کره زمین را گسترش داده است. آنچه امروزه تحت عنوان سیاست‌های اقتصاد سبز بیان می‌شود به روشنی گواه این مدعاست. اقتصادی که ارتباط رشد اقتصادی از استفاده بیشتر از منابع طبیعی (از جمله آب) منفک شده است. توضیح مبانی نظری و تجربی آن درباره آب شهری در مقاله نوری اسفندیاری در اولین کنفرانس اقتصاد شهری در مشهد در سال ۱۳۹۰، و همچنین توسط همین مؤلف به طور گسترده‌تر در مبحث توسعه کم‌آب‌بر در سال ۱۳۹۶ آمده است. بر این اساس، طلیعه برنامه‌ریزی موعود هنگامی آشکار می‌شود که در سمت تقاضا، یعنی فرایند توسعه فضایی کشور، تجدید نظرهای فراگیر و اساسی و مشهود اتفاق بیفتند و تفکر جدانشدگی^۱ و استقلال توسعه از بهره‌برداری بیشتر از منابع طبیعی حاکم شود. این در شرایطی است که مثلاً درباره منابع آب، تجربه اغلب کشورهای مختلف معمولاً عکس این موضوع را نشان می‌دهد. یعنی همزمان با فشاری که توسعه شتابان بر اکوسیستم‌های آبی و سایر منابع طبیعی وارد می‌سازد، تقاضا برای آب و خدمات مرتبط فزونی می‌یابد. در بسیاری از مناطق، تقاضا برای آب، بیشتر از عرضه آن است و هزینه‌های تأمین خدمات به لحاظ مالی، اقتصادی و زیست‌محیطی با شیب تندی روند صعودی دارد که همین امر موجب گسترش محدودیت‌ها و افزایش مناقشات آبی می‌شود. این موضوع نگرانی‌های بجایی در گروه‌های مرجع جامعه از ادامه «رفتارهای پرخطر» گذشته ایجاد کرده است. از دیدگاه سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه، این تعارضات به طور عمده دارای زمینه‌های اقتصادی و نهادی است که هسته مرکزی مباحث حکمرانی آب توجه به این موضوعات است. بر این اساس نتیجه‌گیری می‌شود نیاز به بهبود یا تغییر اساسی در کارکرد اقتصادی و نهادی نظام حکمرانی آب است.

¹ Decoupling

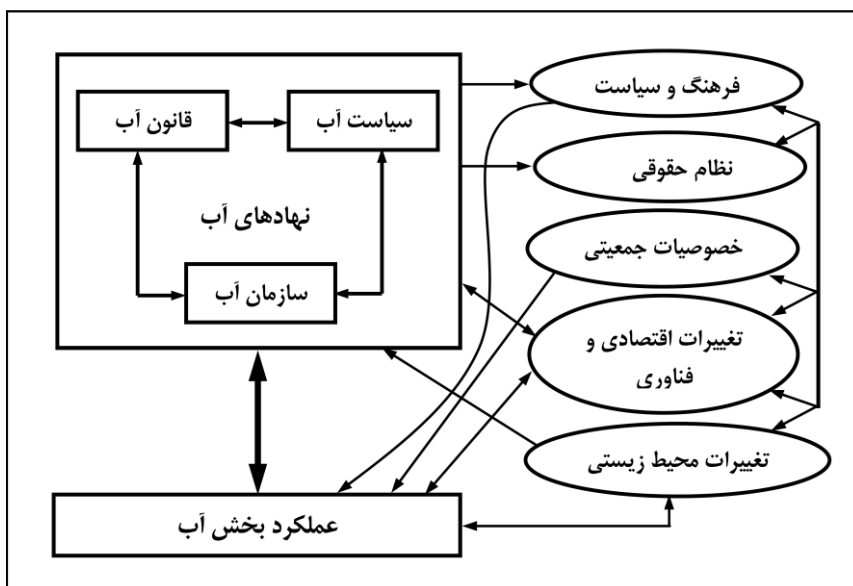
همان گونه که قبلاً اشاره شد، دلایل سرآمدشدن نظریه اصلاح حکمرانی آب در بحث مدیریت توسعه را باید به دلیل مقتضیات محیط استراتژیک و در بررسی مجموعه‌ای از کشش‌ها^۱ و فشارها^۲ یا تحول در مجموعه شرایط عینی و ذهنی جوامع مختلف و جامعه بین‌المللی جستجو کرد. ضرورت اتخاذ نگاه علمی و نظام‌مند در تراز جهانی برای تشخیص و تحلیل مسائل مهم مدیریت و حکمرانی آب و اولویت‌بندی آنها برای ادامه کار اهمیت دارد. در تحلیل حوزه‌ها، شرایط و ضرورت‌های بهسازی و بازساخت حکمرانی آب، به تحولات شرایط پیرامونی نیز باید توجه داشت و صرفاً بررسی روند تحول حوزه آب کفایت نمی‌کند، از جمله ضرورت توجه به پیشران‌ها که خارج از محدوده بخش آب^۳ عمل می‌کنند. برخی از پیشران‌های مهم خارج از بخش آب که بر بخش آب اثرگذار هستند اما به طور مستقیم در اختیار مدیریت بخش آب نیستند عبارتند از: رشد جمعیت، تغییر اقلیم، الگوهای تولید و مصرف، امکانات مالی و ظرفیت‌های بیرونی بخش آب. در کنار موارد فوق، حوزه‌های سیاستی وجود دارند که چگونگی تعیین خط‌مشی در آنها بر بخش آب اثرگذار است که از جمله عبارتند از سلامت و بهداشت، کشاورزی و امنیت غذایی، تولید انرژی، فقرزدایی و سرمایه‌گذاری‌های عمومی. پس بی‌جهت نیست که در گزارش سوم توسعه منابع آب جهانی سازمان ملل (UNWATER, 2009)، حوزه داخلی و پیرامونی بخش آب از یکدیگر تفکیک شده و ریشه بسیاری از رویدادهای داخل بخش را تصمیماتی دانسته که در خارج از بخش گرفته می‌شود.

نگاه مشترک خانم Saleth و آقای Dinar (۲۰۰۴) از ارتباطات میان محرک‌های فشار بر منابع آب و محیط استراتژیک و نهاد حکمرانی و خروجی این نظام در شکل ۲ به تصویر درآمده است. در سمت چپ این نمودار پیشران‌ها یا عوامل محرکه در سمت راست بالا، نهاد حکمرانی آب و سمت راست پائین، مدیریت عملکردهای آب مشخص شده است.

¹ Pulls

² Pushes

³ External drivers



شکل ۲- نفوذ عوامل بیرونی در کارکرد متقابل نهاد حکمرانی آب

این نمودار به روشنی به این واقعیت مهم اشاره دارد که برای حل مسائل بحران آب، تنها داشتن مهارت‌های عملیاتی در حوزه بخشی و قلمرو اداری مدیریت‌ها کافی نیستند. زیرا تلاش‌ها به خاطر فقدان یا کاستی‌های چارچوب حقوقی و سیاستی جامع که عرصه نقش‌آفرینی را مهیا کند، قواعد را شفاف سازد و کشور را در مسیر مدیریت خوب قرار دهد ناکام می‌ماند. از این رو، رویکردی لازم است که نظیر آنچه در مبحث حکمرانی آب مورد توجه قرار می‌گیرد، به پیشران‌ها و آماده‌سازی فضای فعالیت‌ها و نهادها و بستری که مدیران باید در آن به تصمیم‌گیری و انجام کارهای مدیریتی خود بپردازد، بها و ارزش بالایی بدهد. از این رو، مؤلفه‌ها و شاخص‌هایی که در اسناد مختلف برشمرده شده است، مؤلفه‌هایی است که محیط و صحنه را برای مدیریت مطلوب در حوزه آب آماده می‌کند و قاعده تعامل برای کنشگران مدیریت را تبیین و ابزارهای مدیریتی جدیدی را در اختیار آنان قرار می‌دهد. بنابراین، بازسازی حکمرانی متوجه ابعاد استراتژیک هدایت امور جامعه در این عرصه است، یعنی اتخاذ تصمیمات کلان درباره چگونگی هدایت و تعیین نقش‌ها و توسعه ظرفیت‌ها و محیط فعالیت‌ها برای ایفای هر چه بهتر نقش‌های تعیین‌شده.

در جمع‌بندی دلایل سرآمدشدن رویکرد حکمرانی برای توضیح و چاره‌جویی نارسایی‌های توسعه و تقابل آن با بهره‌برداری پایدار از منابع طبیعی، باید به توجه و شناخت معرفتی نسبت به نقش و اهمیت نهادها (فراتر از مدیریت) اشاره و تأکید کرد. همچنین باید گفت که تشخیص نظری و تجربی امکان کم‌اهمیت شدن منابع طبیعی در رشد اقتصادی (اقتصاد سبز) و تدوین چارچوب‌های تحلیلی مختلف (از جمله چارچوب Saleth و Dinar) برای بازتعریف رابطه نهادهای اصلی حکمرانی در مسیر حصول به رشد اقتصادی بدون به خطرانداختن پایداری منابع طبیعی، دیگر زمینه‌های لازم را برای این تحول مهم فراهم کرده‌اند.

۲-۳- چگونگی بازساخت حکمرانی آب

۲-۳-۱- مفهوم بازساخت و مبانی مشترک بازساخت حکمرانی آب

بازساخت حکمرانی به معنی ایجاد دگرگونی و تغییرات اساسی در حکمرانی موجود در مسیر رسیدن به حکمرانی مطلوب (خوب / کارآمد) در نظر گرفته می‌شود. چون فرض می‌شود با تحلیل فاصله میان حکمرانی موجود و مطلوب برای شرایط کشور، به دگرگونی و بازسازی مبانی نیاز خواهد بود، از عنوان اصلاح یا بازسازی حکمرانی استفاده شده است. برنامه توسعه سازمان ملل در برنامه اجرایی تسهیل حکمرانی آب^۱ که از طریق مؤسسه بین‌المللی سوئدی آب^۲ پیاده می‌شود، در جمع‌بندی خود با اشاره به تفاوت برنامه‌های اصلاح حکمرانی آب کشورهای مختلف با یکدیگر، موارد زیر را در برنامه‌های آنان مشترک دانسته است:

- تمرکززدایی در تصمیم‌گیری‌های مربوط به آب، شامل افزایش مشارکت گروداران
- ارتقای انگیزه‌ها برای بیشتر و بهتر شدن مشارکت عمومی - خصوصی، شامل خصوصی‌سازی خدمات آب و دخالت جامعه محلی
- اصول مدیریت یکپارچه آب و رویکرد مدیریت حوضه آبریز

¹ Water Governance Facility (WGF)

² Swedish International Water Institute (SIWI)

- روشن کردن نقش‌ها و مسئولیت‌ها در نهادها، برای نمونه از طریق قانون‌گذاری رسمی و حقوق غیر رسمی و مرتبط کردن نظام بهره‌برداری از آب با نظام بهره‌برداری از زمین توجه شود که ایجاد دگرگونی در نظام حکمرانی موجود، به مراتب دشوارتر از ارتقاء و بهبود آن است. از این رو، نظر به تجربیات مشابه بین‌المللی فرض بدیهی آن است که در بازساخت حکمرانی آب باید مسیر طولانی پیموده شود که مراحل مختلف در این مسیر عبارتند از همگرایی در شناخت الگوی مطلوب در جامعه، ارزیابی از وضع موجود بر اساس الگوی تحلیلی حکمرانی مطلوب، تعیین اولویت‌ها، انتخاب نقطه شروع مناسب و مرحله‌بندی پیشرفت و دگرگونی و اصلاح تدریجی امور. اقدامات لازم در هر مرحله باید بر اساس مقتضیات یک چارچوب چندوجهی (اقتصادی، اجتماعی و سیاسی) تعیین شود. مرحله‌بندی اولویت‌ها و در اولویت قراردادن هدف‌های ساده‌تر و زمان‌بندی کردن اصلاحات و مشخص کردن تقدم اقداماتی که سبب تسهیل در دستیابی به هدف‌های ساده‌تر می‌شود، از اقدامات مهم این سبک برنامه‌ریزی و مدیریت محسوب می‌شوند.

۲-۳-۲- دیدگاه و چشم‌انداز بازساخت حکمرانی

بسیاری از صاحب‌نظران معتقدند هر چند برخی الگوهای حکمرانی، بدون شک بهتر از سایر الگوها است، اما چگونگی بهبود حکمرانی برای تمام شرایط همسان نیست، و از این نظر، تجویزی نیست. با این همه، شاید درباره عوامل تأثیرگذار و خصوصیات حکمرانی برتر یا خوب، رسیدن به توافق چندان دور از دسترس نباشد. در هر صورت، کلی‌ترین شکل روند تغییر دیدگاه‌ها و توافقات انجام‌شده تاکنون این گونه بوده است:

- زمانی در مدیریت توسعه، دخالت دولت برای اداره منابع طبیعی مشترک با هدف ممانعت از وقوع تراژدی منابع مشترک، ضروری و اجتناب‌ناپذیر پنداشته می‌شد.
- زمانی بعضی نیز خصوصی‌سازی منابع را راه‌حل مسئله دانستند.
- اکنون تأکید بر این است که دولت و بازار هیچ‌یک به تنهایی نمی‌توانند افراد را قادر، مایل یا وادار به بهره‌برداری درازمدت و پایدار از منابع طبیعی (از جمله منابع آب) سازند و باید ترتیبات به گونه‌ای باشد که رابطه تکمیل‌کننده بین آنها برقرار شود.

در تکامل دیدگاه سوم و در تلاش برای رسیدن به یک نگاه جامع و متعادل، تاکید شده است که ایجاد رابطه هماهنگ و تکمیلی بین دولت و بازار می‌تواند موجبات پرهیز از تراژدی منابع مشترک را فراهم کند، به شرط آنکه که همکاری مؤثر میان گرووداران (گروه‌های ذینفع و ذیمدخل) را نیز با خود داشته باشد. به همین دلیل در نشست سوم شورای جهانی آب در کیوتو سال ۲۰۰۳ بیان شد که در حال حاضر حکمرانی پخشیده^۱ نوع برتر حکمرانی محسوب می‌شود، یعنی در شرایطی که نقش‌های دولت، بازار و جامعه به توازن رسیده باشند.

۳-۳-۲- پرسش‌های اصلی در تدوین استراتژی بازساخت حکمرانی

البته در ابتدای مسیر منتهی به چشم‌انداز فوق، به علت تعدد اصول و ویژگی‌های مختلف حکمرانی خوب یا شایسته، به ناگزیر باید از میان آنها برخی را که می‌تواند بیشتر مورد تأکید باشند انتخاب کرد تا با تکیه بر آنها، الگوی مطلوب شکل گرفته و پرورش یابد. بنابراین پرسش این است که با توجه به شرایط حکمرانی هر کشور، بر چه اصولی می‌توان بیشتر تکیه کرد؟ و با تشخیص تفاوت منافع و هدف‌ها چگونه می‌توان به موازنه و مصالحه رسید و برای شروع تغییرات مرتبط با بازساخت حکمرانی و در جریان تغییرات، همکاری مؤثر میان گرووداران را ایجاد و حفظ کرد؟

به دلایل مختلفی، اصل طلایی در میان اصول دیگر حکمرانی خوب یا اثربخش، مشارکت است. اما حتی درباره استفاده از همین اصل هم به نوشته آقای مهدی صانعی (۱۳۸۵) باید توجه داشت که در شرایط تاریخی و اجتماعی معینی، افراط در مشارکت عمومی که از شاخص‌های اصلی است، بدون توسعه ظرفیت‌ها و تعیین نقش‌ها و مسئولیت‌های متناسب، ممکن است منجر به خط‌مشی‌گذاری گروهی و اتخاذ تصمیمات به دست افرادی شود که از دانش کمی برخوردار بوده و التزام به پاسخگویی ندارند. بنابراین در نحوه تکیه به اصل‌های انتخاب‌شده نیز باید بر اساس شرایط اجتماعی هر کشور یا جامعه محلی، زمینه‌های تغییر و دگرگونی و اولویت‌های تغییر مشخص شوند.

¹ Distributed governance

پرسش‌های دیگری نیز (که متوجه ابعاد استراتژیک هدایت امور و اتخاذ تصمیمات کلان در تعیین نقش‌های دولت، بخش خصوصی و نهادهای مدنی در فرایند توسعه است) از جنبه‌های مختلفی مطرح است. برای نمونه، آقای مهدی صناعی (۱۳۸۵) تأکید دارد که بهبود حکمرانی فقط متوجه این پرسش راهبردی نیست که «به کجا برویم؟» بلکه در پی پاسخگویی به این پرسش‌های مهم نیز هست که: «چه کسانی باید در تصمیم‌گیری دخیل باشند؟ و با چه ظرفیت‌هایی؟» سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه به نقل از مؤسسه بین‌المللی آب و با توجه به تأکید که این مؤسسه بر نظام سیاسی آب^۱ دارد، از دیدگاه اکتشافی نقش اصلی هر نوع حکمرانی آب را در تعریف و تعیین منافع افراد و اشخاص می‌داند، یعنی پاسخگویی به این پرسش‌ها که «چه کسی، چه زمانی و چگونه منافعش در حوزه آب تأمین می‌شود؟» در کشور ما بخش وسیعی از موضوعات مرتبط با آب به نظام توسعه روستایی، فقرزدایی و اداره امور معیشتی و تولید و امنیت غذایی مرتبط است. در این میان، استفاده‌های نظام اداری در اجرای طرح‌های عمرانی و مداخله نمایندگان مجلس، مهندسان مشاور و پیمانکاران را نیز باید به دقت مورد توجه قرار داد. جابجایی و تغییر سیاست‌ها از راهکارهای سازه‌محور به تدابیر غیر سازه‌ای، حضور گسترده‌تر سازمان‌های مردم‌نهاد و بازتخصیص آب و ابزارهای اقتصادی برای کاهش برداشت‌ها و حفظ حبابه‌های محیط‌زیست، می‌تواند پیامدهای گسترده‌ای از نظر کارآیی، انصاف و حفظ اکوسیستم‌ها داشته باشد. شاید به همین اعتبار در نگاه هنجاری نسبت به حکمرانی آب، بتوان این پرسش‌ها را مطرح کرد که در بهبود حکمرانی، منافع چه کسانی، چه زمانی و چگونه باید در حوزه آب تأمین شود یا مورد تأکید و توجه قرار گیرد؟ انواع پرسش‌هایی که در جریان تدوین استراتژی تغییر حکمرانی آب مطرح هستند به روایت نهاد همیاری جهانی آب^۲ در پنجره ۲ آمده است.

^۱ Water politics

^۲ Global Water Partnership (GWP)

بنجره ۲- سئالات کلیدی تدوین استراتژی تغییر

- چه تغییرات مطلوبی لازم است؟
- فایده‌های تغییر چه خواهد بود و چگونه توزیع خواهد شد؟
- هزینه‌های تغییر چه خواهد بود و چه کسانی قرار است آن را تقبل کنند؟ چه گروه‌ها یا کنشگرانی احتمال دارد با تغییر مخالفت کنند؟ چه کسانی از حفظ وضع موجود نفع می‌برند؟
- چه کنشگران (یا ائتلافی از آنها) برای پیشبرد تغییر پیش قدم خواهند شد؟
- برای توجه به محدودیت‌های نهادی و توسعه محیط فعالیت برای دگرگونی نهاده‌ها، چه کارهایی واقعاً می‌تواند انجام بگیرد؟
- تولیدکنندگان و پردازش‌کنندگان دانش - دانشگاهیان، مشاورین و مدیران اجرایی - چگونه می‌توانند به طور مؤثری از فرایندهای تغییر پشتیبانی کنند؟
- درس آموخته‌ها در جریان اجرای استراتژی‌ها چگونه می‌تواند به صورت بازخورد برای هدایت جریان مورد استفاده قرار گیرند؟

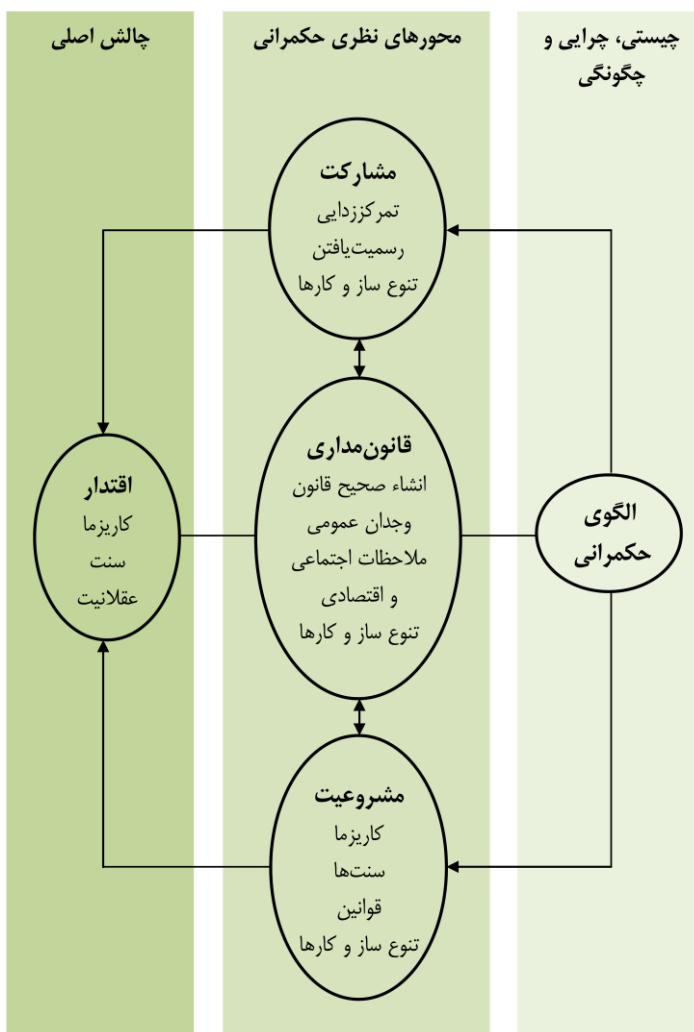
۳- به سمت چارچوب تحلیلی اندیشکده

برای ارزیابی حکمرانی موجود و پاسخگویی به پرسش‌های متعدد برای بازساخت آن، به چارچوب تحلیلی نیاز است. مبانی چارچوب تحلیلی مورد نظر اندیشکده در ارزیابی و تعیین کاستی‌های اصلی نظام حکمرانی موجود کشور در شکل ۳ آمده است. این الگوبر اساس سه اصل مشارکت، قانون‌مداری و مشروعیت^۱، کسب و اعمال اقتدار را مورد توجه قرار می‌دهد. بنابراین در این چارچوب تمرکز بر اقتدار است و برای توضیح چگونگی کسب و ایجاد آن بر این سه مؤلفه تکیه می‌شود. در این چارچوب، توانایی اجرایی تصمیمات وابسته به توان و ظرفیت ویژه‌ای است که به معنی کسب اقتدار در نظام حکمرانی است. این توان و ظرفیت بر اساس تحقق سه مؤلفه فوق امکان‌پذیر می‌شود. از این نگاه، مشارکت یعنی وجود امکان برقراری ارتباط دو یا چندجانبه و وجود تعامل همکارانه میان بخش عمومی، بخش خصوصی و نهادهای مردمی غیر انتفاعی. قانون‌مداری به مفهوم احترام به قوانین و مقررات و حجیت آن در تصمیمات و قضاوت‌ها به عنوان رویه

¹ Legitimacy

حاکم و غالب نظام حکمرانی است. مشروعیت، یعنی قبول، رعایت و سازگاری با قواعد، استانداردها و تصمیمات نظام حکمرانی. در این چارچوب، چالش اصلی نظام حکمرانی آب، کم‌اثر بودن تدابیر و کم‌توانی در اجرای تصمیمات (اقتدار) است که باید با تمهیداتی برطرف شود.

از نظر این چارچوب، کاستی‌های فوق می‌تواند با تقویت تعاملات چندجانبه همکارانه (مشارکت)، قانون‌مداری و افزایش مقبولیت تصمیمات به طور اساسی برطرف شود. یعنی مسئله کسب و اعمال اقتدار به واقع باید در قالب مسئله مشارکت، متعهدماندن به قانون و پذیرش قواعدی که برای اجرا و پیاده‌سازی قوانین وضع می‌شود، مورد تحلیل و چاره‌جویی قرار گیرد. جنبه دیگر دیدگاه این چارچوب آن است که اصول دیگر نظام حکمرانی اثربخش، چون شفافیت، اطمینان‌پذیری، پاسخگویی و نظایر آن، خصوصیات هستند که به تبع مشارکت و قانون‌مداری در خلال فرایندها به درجاتی، امکان بروز و ظهور پیدا می‌کنند و از آن تأثیر می‌پذیرند و قوام می‌یابند (اصطلاحاً آنها را خصوصیات فرایندی می‌نامیم).



شکل ۳- چارچوب تحلیلی اصلاح حکمرانی مورد نظر اندیشکده تدبیر آب ایران

در این میان، مشارکت محوری ترین اصل است، و خود آن متکی به قانون‌مداری است و قانون‌مداری به نوبه خود متکی به مشروعیت و پذیرش قواعد و تصمیمات قرار دارد که این سه، بر خصوصیات فرایندی تأثیر گذارند و مبنای بقیه اصول می‌باشند. یعنی اگر تشریک مساعی و مشارکت، سرخ گمشده مورد تقاضا برای تحول در کارآمدی نهادهای دولتی است، این مطلوب متکی به اطمینان‌پذیری است و به واسطه این مطلوب، دولت

می‌بایست پذیرای دشواری‌های جلب اعتماد و اطمینان عموم باشد. اطمینان‌پذیری به نوبه خود متکی به سرمایه‌های شناختی و کششی ارتباطات همکارانه و قانون‌محوری است و طالب آن باید رعایت آنها را در عمل سرلوحه خود قرار دهد. مستندسازی، شفافیت و تبادل اطلاعات نیز لازمه قانون‌پذیری و تعامل است و طالب مشارکت برای ایجاد اطمینان‌پذیری باید نسبت به آن اقدام کند. پاسخگویی که با شفاف‌سازی ملازم‌ت دارد، موجب اعتمادپذیری می‌شود و همه آنها به تبع قانون‌پذیری به منصفه ظهور می‌رسند.

در ادامه درباره هر یک از مفاهیم اصلی و ارتباط میان آنها سخن خواهد رفت. با انتخاب روش‌شناسی ارزیابی نظام حکمرانی آب کشور، این چارچوب کامل‌تر خواهد شد. چارچوب‌های دیگری نیز وجود دارد که بعضاً به خصوصیات و اصول دیگری از حکمرانی خوب تکیه کرده‌اند، نظیر راهنمایی که برنامه توسعه سازمان ملل (UNDP, 2013) تهیه کرده است و در آن شفافیت، اطمینان‌پذیری و پاسخگویی (خصوصیات فرایندی) را مبنا قرار داده است. به نظر می‌رسد اصول انتخاب‌شده در چارچوب تحلیلی اندیشکده، ناظر به برون‌دادهای اصلی نظام حکمرانی‌اند و در تحلیل مسایل، از جامعیت و اشراف بیشتری نسبت به نهاد مذکور برخوردار باشد.

۳-۱- اقتدار

در این چارچوب با توجه به شرایط کشور، چالش اصلی نظام حکمرانی آب، کم‌اثر بودن تدابیر و کم‌توانی در اجرای تصمیمات (اقتدار) است. فرض این است که چالش اصلی نظام حکمرانی، پیاده‌سازی تصمیمات در غلبه بر مشکلات و نارسایی‌های مربوط است. مروری بر سیاست‌های کلی و هدف‌های کیفی (۲۰ تا ۲۵ سال گذشته) و شواهد موجود نیز به روشنی نشان می‌دهد که موضوع توجه راهبردی به شرایط اقلیمی کشور و سازگاری مدیریت جامعه با محدودیت آب، به طور بارزی در سیاست‌های برنامه‌ای بروز و ظهور پیدا کرده است. برای چاره‌اندیشی، دو مجموعه سیاست یعنی کنترل و استحصال هر چه بیشتر منابع آب و سازگاری با شرایط اقلیمی و مدیریت تقاضا و مصرف آب مد نظر قرار گرفته شد، اما بنا به دلایلی متأسفانه بخش مهمی از مجموعه دوم تحقق پیدا نکرده است. ضمناً این عدم تحقق نمی‌تواند فقط به عامل زمان و محدودیت آن ربط داده شود، بلکه وضعیت در موارد عدیده‌ای به گونه‌ای است که حتی شروع جدی در اجرای سیاست‌ها یا

پیشرفت مناسب در پیاده‌سازی آنها مشاهده نمی‌شود. گروه‌بندی این نوع سیاست‌ها و هدف‌ها (مجموعه دوم) بر اساس اصطلاحات مدیریتی متداول عبارتند از:

- کنترل و مدیریت تقاضا و مصرف آب
- افزایش بهره‌وری آب کشاورزی
- تعادل بخشی آب زیرزمینی
- مدیریت کیفیت آب
- اصلاحات ساختاری و تنوع بخشی به فرایندهای مدیریت آب

برای نمونه قانون برنامه پنجم توسعه را مورد توجه قرار می‌دهیم. مهم‌ترین جهت‌گیری‌های اصلی این برنامه در حوزه آب (که برخی از تعهدات انجام‌نشده برنامه‌های قبلی را نیز در خود دارد) عبارتند از: مدیریت جامع یا به هم پیوسته و توسعه پایدار منابع آب (ماده ۱۴۰)، ساختار سه‌سطحی مدیریت به هم پیوسته حوضه‌های آبریز کشور (بنا به موضوع جزء ۵ بند الف ماده ۱۴۰)، افزایش بهره‌وری آب کشاورزی، صدور سند بهره‌برداری آب، تهیه و اجرای همزمان طرح‌های تأمین آب و طرح‌های مکمل (ماده ۱۴۱)، تقویت بازارهای محلی، منطقه‌ای و توجه به ارزش آب (ماده ۱۴۲) و مشارکت بنگاه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی و بخش‌های تعاونی و خصوصی (بنا به موضوع بند ب ماده ۱۴۲). اکنون که به پایان سال آخر برنامه نزدیک می‌شویم، چند درصد این هدف‌ها واقعاً تحقق یافته است؟ بی‌تردید یک پاسخ می‌تواند این باشد که همه این جهت‌گیری‌ها اگر بخواهند پیاده شوند، به اصلاح اساسی در نظام حکمرانی آب کشور نیاز است. ممکن است پاسخ صحیح همین باشد اما در این صورت این پرسش مطرح می‌شود که اصلاح حکمرانی باید بر اساس چه چارچوب و نظریه یا حتی روایتی از رویکرد بهبود حکمرانی انجام پذیرد؟

به هر حال، تداوم این وضعیت (یعنی عدم تحقق هدف‌های مندرج در سیاست‌های برنامه‌ای) نه تنها مانع از آن است که از ظرفیت‌های سیاستی، قانونی و تشکیلاتی نهاد حکمرانی موجود کشور استفاده شود، بلکه مشکلات و نارسایی‌های تصمیمات اخذشده نیز پوشیده و سر بسته می‌ماند و تقریباً امکان اصلاح و تکمیل آنها بر اساس تجربه‌های قبلی، از مدیران و جامعه سلب می‌شود. از این رو در شکل فوق (چارچوب تحلیلی)، کاستی

اصلی و محوری نظام حکمرانی، از دیدگاه اندیشکده، *اقتدار* (به عنوان مهم ترین چالش نظام حکمرانی کشور) در نظر گرفته شده است. همان گونه که قبلاً اشاره شد با مراجعه و بررسی برخی از تعریف های حکمرانی نیز مشخص می شود که اقتدار محور اصلی یا دال مرکزی تعریف های مربوط به حکمرانی است. بنابراین ویژگی این تعریف ها و این نوع روایت از حکمرانی آب، توجه به دو مقوله قدرت و اقتدار، و به ویژه مطابق تأکید دفتر کمک های توسعه ای ایالات متحده، نحوه کسب و اعمال اقتدار و اهمیت آن در اجرای برنامه های پیشرفت و توسعه یک جامعه برجسته می شود. در فرهنگ انگلیسی زبان آکسفورد، Power یا قدرت، به معنی حق فرماندهی یا ارائه تصمیم نهایی است و Authority یا اقتدار، قدرت به رسمیت شناخته شده، مشروع و مورد پذیرش ساختارهای اجتماعی است.

با استفاده از این تفاوت و تمایز، آقای سیاوش گلابی (۱۳۶۹) برداشت خود را در این مورد آورده است که «اقتدار، واژه ای است که در کنار قدرت قرار می گیرد. اقتدار قدرت مشروع قانونی و مقبول است که باید در شرایط مقتضی مورد اطاعت و فرمان برداری قرار گیرد. در مفهوم اقتدار توجیهی نهفته است که قدرت را پذیرفتنی می کند. قدرتی که مبتنی بر رضایت و حاکمیت مردم باشد اقتدار است و اقتدار سیاسی موقعی مورد پذیرش قرار گیرد که پشتوانه مردمی داشته باشد و قدرت بدون پشتوانه مردمی فاقد اقتدار است.»

ممکن است در یک نظام حکمرانی، حق فرماندهی و تصمیم گیری نهایی با اقتدار ضعیفی همراه باشد و در نتیجه تصمیمات صاحبان قدرت به خوبی اعمال نشود. پذیرش و توانایی اعمال تصمیمات و حل و فصل مناقشات در شیوه های حکمرانی بسیار اهمیت دارد. برای نمونه در مطالعات سازمان همکاری های اقتصادی و توسعه درباره حکمرانی آب، ناتوانی در اعمال تصمیمات به عنوان مهم ترین چالش نظام حکمرانی کشورهای عضو تعیین شده است. از جمله دلایل ضعف در اقتدار نظام حکمرانی، پشتیبانی و حمایت نکردن واقعی مردم و بدنه اجرایی و اعمال کننده سیاست ها و قوانین از تصمیمات اتخاذ شده (شامل سیاست ها و قوانین) است. در این شرایط ممکن است نظام حکمرانی از ظرفیت های خوبی نیز برخوردار باشد، اما این ظرفیت ها بالفعل و جاری نباشد. ماکس وبر از جمله

نظریه پردازان جامعه‌شناسی سیاسی می‌باشد که مفهوم قدرت، اقتدار و مشروعیت را در سه دسته (۱) سنتی، (۲) کاریزمایی و (۳) عقلایی توضیحات روشنگری داده است.

۳-۲- مشارکت

مشارکت از دیدگاه صاحب‌نظران توسعه، هم هدف است و هم ابزار رسیدن به دیگر هدف‌های توسعه (به معنی جدید آن). نوری اسفندیاری (۱۳۶۶)، در تحلیل مشکلات برنامه‌ریزی اقتصادی سدهای بزرگ کشور به مبانی نظری و تجربی این دیدگاه اشاراتی دارد. چون در توسعه به مفهوم جدید آن (به فعلیت رسیدن ظرفیت‌های انسانی)، با حضور گروداران در فرایند تصمیم‌گیری‌های مرتبط با آب، توانمندسازی و توسعه ظرفیت‌های انسانی و نهادی از طریق یادگیری گروهی در جریان مشارکت اتفاق می‌افتد. این فرایند اگر به خوبی طی شود، ضمن استفاده ابزاری از آن برای تحقق هدف‌های بخشی، در مسیر هدف غایی توسعه جامعه نیز محسوب می‌شود. توجه شود که با مشارکت گروداران در تعیین قواعد نهادها، تبعیت از این قواعد و پذیرش آنها (مشروعیت) نیز با مشکلات کمتری مواجه خواهد بود. اما ممکن است مشارکت با گرایش محدود بخشی فقط در حد یک ابزار مطرح باشد. خانم آرام طاعتی (۱۳۷۳)، تفاوت گذاشتن بین سه دیدگاه را در درک مفهوم مشارکت مفید می‌داند: (۱) بسیج مردم برای اجرای پروژه‌های از بالا اندیشیده و طراحی شده، (۲) تمرکززدایی و تصمیم‌گیری در سطح محلی بدون تضمین مشارکت معنادار توده‌های روستایی و شهری و (۳) تحکیم قدرت توده‌های مردم و تسهیم قدرت و منابع کمیاب، کوشش‌های آگاهانه و عمومی گروه‌های اجتماعی برای کنترل و ارتقای شرایط زندگی خویش و ایجاد فرصت‌هایی در سطوح پائین. بدین ترتیب دیدگاه سوم به مشارکت به عنوان هدف توجه بیشتری دارد. البته پیاده‌سازی دیدگاه مشارکت به عنوان یک هدف والای توسعه‌ای باید پله به پله و همراه توسعه ظرفیت‌ها و طی کردن نردبان مشارکت مردم باشد.

از دیدگاه حکمرانی خوب و اثربخش، مشارکت (همان‌گونه که قبلاً اشاره شد) پاسخ واقعی به نیاز اصلاح حکمرانی از نظر حضور مؤثر کنشگران دیگر (به جز حکومت) در صحنه است. کنشگرانی که با حضور فعال و سازنده آنها در صحنه عمل، از طریق بازتعریف نقش‌ها و توزیع مجدد حوزه‌های اقتدار و مسئولیت‌ها و چگونگی ارتباط میان

آنها، کاستی‌های اقتدار نظام حکمرانی برطرف می‌شود. حکمرانی از این زاویه، نگاهی است به جامعه در قابی کلان، که مجموعه اقدامات حکومتی (داخل و بیرون بخش آب) و بخش خصوصی و نیروهای اجتماعی و نهادهای مردمی، جایگاه و نقش‌های مشخص خود را در آن چارچوب یا قاب پیدا کرده باشند. با این نگاه باید به سه پیش‌نیاز مهم تقویت مشارکت نهادی تأکید شود:

- تمرکززدایی و تقویت و توسعه ظرفیت‌های حکمرانی محلی آب: برای حکمرانی آب در یک کشور سطوح مختلفی مانند، سطح ملی، سطح حوضه آبریز یا آبخوان، سطح ایالتی یا استانی یا سطح محلی را می‌توان قایل بود. تمرکززدایی و مدیریت در پائین‌ترین سطح ممکن یکی از اقدامات مهم برای افزایش ظرفیت حکمرانی برای پیاده‌سازی تصمیمات و اجرای مقررات به حساب می‌آید. حکمرانی محلی آب در جریان شکل‌گیری و راهبری نهادهای مشارکتی در سطوح کوچک و محلی و هموار کردن مسیر آنها به سوی تعالی و تجمیع در سطوح بالاتر حکمرانی آب بسیار مهم تلقی می‌شود.

- رسمیت‌دادن به حضور تشکل یافته بخش خصوصی و نیروهای اجتماعی (جامعه مدنی): بدون این حضور، ارتباطات نهادی لازم اتفاق نمی‌افتد و اقدامات دولت مانند بازی یک نفره، بدون احساس همدلی و حتی با مقاومت دیگر نیروهای جامعه باید تلقی شود.

- تنوع‌بخشیدن به ساز و کارهای حکمرانی (مقررات رسمی و دستورها، ساز و کار بخش خصوصی و بازار و توافق و نهادهای خودکنترل‌کننده): فراموش نشود که استفاده گسترده و نابجا از روش‌های بخشنامه‌ای، نفوذ آنها را برای اجرای برنامه‌ها در خود تشکیلات دولتی کاهش داده است، چه برسد به خارج از حوزه‌های رسمی و دولتی. در این مورد در ذیل اصل مشروعیت، باز هم سخن خواهد رفت.

۳-۳- قانون‌مداری

خصوصیت مهم دیگر که باید در اینجا مورد تأکید قرار گیرد، قانون‌مداری است. بدیهی است که منظور از قانون‌مداری لزوماً تهیه و تدوین و تصویب قوانین جدید و انباشت بدون

نتیجه آنها نیست. بلکه هدف، احترام به قوانین و مقررات و حجیت آن در تصمیم‌ها و قضاوت‌ها است. اگر به دلایل کاستی‌های قانون محوری در ایجاد بحران آب کشور توجه شود (کاستی در قانون‌نویسی، اجرای قانون و موانع اجتماعی و اقتصادی و مقاومت مردم) نقش قوه مقننه و دستگاه قضایی در این زمینه نسبت به قوه مجریه اگر بیشتر نباشد، مطمئناً کمتر نیست. بانک توسعه آسیایی (۲۰۱۰) در ابتدای یکی از مقالات خود که به تحلیل تجربی تأثیر حکمرانی در توسعه زیربناها پرداخته است، فرازی از سخنرانی آقای داگلاس نورث در مراسم دریافت نوبل اقتصاد ۱۹۹۳ را چنین آورده است:

«گرچه رشد اقتصادی می‌تواند در کوتاه‌مدت توسط رژیم‌های اتوکراتیک (خودکامه) نیز محقق شود، اما رشد درازمدت اقتصادی مستلزم حاکمیت قانون است.»

بسیاری از مؤسسات، داشتن یک نظام قضایی بی‌طرف، منصف و در دسترس و یک دولت با پشتوانه مردمی را به عنوان عناصر کلیدی حاکمیت قانون می‌دانند. Zaelke و Morita (۲۰۰۵) در مقاله‌ای با عنوان «حاکمیت قانون، حکمرانی و توسعه پایدار» ضمن بیان این عناصر کلیدی شرح بیشتری برای دستگاه قضایی چون استقلال و کارآیی و برای دولت اجرای یکسان قوانین بی‌طرفانه، سازگاری، انسجام و عطف به ماسبق نکردن داده‌اند.

اصل قانون‌مداری به حدی در ایجاد نظم و اقتدار نظام حکمرانی مؤثر است که به هیچ عنوان نمی‌توان تأثیر مستقیم آن را بر دیگر اصول حکمرانی خوب انکار کرد. برای نمونه، ارتباط این اصل با اصل مشارکت از این جهت قابل تأکید است که با فراهم شدن چشم‌انداز و سیاست‌ها و قوانین مشخص و پذیرش همگانی حاکمیت قانون، حداقل شرایط را برای پیش‌بینی‌پذیری رفتارها و تأمین بهتر پیش‌نیازهای تقویت مشارکت عموم در حکمرانی که پیش‌تر به آنها اشاره شد فراهم می‌شود. با افزایش درجه قانون‌پذیری، دستیابی به سایر خصوصیات حکمرانی اثربخش نظیر شفافیت، پیش‌بینی‌پذیری، پاسخگویی، مبارزه با فساد و پاسخ‌دهی با سهولت بیشتری امکان‌پذیر می‌شود. بهبود و ارتقای این مجموعه از خصوصیات، متقابلاً موجبات تحکیم حاکمیت قانون و مشارکت را فراهم می‌سازد.

از دیدگاه صاحب‌نظران نظام حقوقی، جامعه‌شناسی و علوم سیاسی داخلی، تدابیری چون رفع عیوب فنی و درونی قوانین (تعبیر از آقای امیر ناصر کاتوزیان، ۱۳۷۸)، سازگاری و وفاق میان مبانی اجتماعی و اقتصادی جامعه با مبانی قوانین به منظور برنیانگیختن مقاومت

طبیعی مردم وسازگاری با عرف و وجدان عمومی، پایداری در اجرای منصفانه و بدون تبعیض قانون و رفع بی‌نظمی‌ها و پرهیز از تعدد مراکز قدرت، ایجاد همگرایی و پالایش قواعد غیر رسمی و مقررات نانوشته عرفی جاری و رسمیت بخشیدن به آنها، باعث تقویت قانون‌مداری است. در این زمینه برنامه توسعه سازمان ملل (UNDP, 2000) به نقل از Morita و Zaelke بر تقویت پنج حوزه زیر تأکید دارد:

- توسعه نظام پارلمانی
- مساعدت به نظام فوق از طریق سامانه‌ها و فرایندهای رأی‌گیری
- بهبود دسترسی به عدالت و حقوق بشر
- پشتیبانی از تمرکززدایی و حکمرانی محلی
- بازسازی اداره امور عمومی و خدمات شهروندی

۳-۴- مشروعیت

مشروعیت در فرهنگ لغات مانند Webster عبارتست از: قبول و پذیرش تصمیمات و تبعیت از قواعد و ضوابط و استانداردها. این اصل در حکمرانی با نشانگرهایی چون قابلیت پذیرش سیاست‌ها و قواعد و فرایندهای حاکم بر نهادها و سازمان‌های اقدامات جمعی سر و کار دارد. منابع مدرن مشروعیت از دیدگاه Scholte (۲۰۰۷) عبارتند از: اخلاق، صلاحیت‌های فنی، قانون‌گرایی، مردم‌سالاری و رهبری کاریزماتیک. او حکمرانی در سطح جهانی را بیشتر به صلاحیت‌های فنی مرتبط می‌داند. در شرایطی ممکن است مشروعیت بر اساس کاریزما یا سنت حاصل شود. اما بی‌تردید یکی از مهم‌ترین سرچشمه‌های مهم و باثبات مشروعیت، حاکمیت قانون و قانون‌محوری است. ربط مشروعیت متکی به قانون با اصل پیش‌گفته (قانون‌محوری) از این زاویه آشکارتر می‌شود. سنت‌های فرهنگی و فلسفی از دیگر سرچشمه‌های مشروعیت محسوب می‌شود.

آقای Papadopoulos به نقل از مستندات برنامه اجرایی «انتقال حکمرانی» در اروپا (۲۰۱۱)، مشروعیت را معطوف به زمینه‌های اخلاقی قدرت دانسته که هنجارها و انتظاراتی را در بر می‌گیرد که به رفتار صحیح حکمرانان، روابط اجتماعی میان رئوسا و مرئوسین، نقش اعتماد، شهرت و شدت عمل و توازن میان اقتدار و تبعیت ناظر است.

درباره تأثیر فرهنگ بر مشروعیت سخن فراوان گفته شده است. در این مجال به تأثیر فرهنگ بر نظام‌های اداری بسنده می‌شود. در مدل ایده‌آل ویر، بوروکراسی ابزاری سودمند و کارآ برای اجرای خط‌مشی‌ها است. چارچوب ظرفیت اداری، بوروکراسی‌های توسعه را بر اساس خردگرایی ابزاری ترسیم می‌کند. اما این نظام در پاره‌ای از موارد بر اساس دیدگاه محدودی طراحی و پیشنهاد می‌شوند که در آن تأثیرات محیط بر سازمان یا ناچیز یا کاملاً نادیده انگاشته شده است. در بررسی ترنر و هیوم (۱۳۸۴)، نویسندگان که بر فرهنگ تأکید دارند، به روش‌هایی می‌نگرند که بر اساس آنها فرهنگ یک ملت (یعنی عناصر غیر بوروکراتیک در محیط) در خردگرایی ابزاری نفوذ می‌کند تا الگوهای بوروکراتیک متفاوتی را پدید آورد. سپس از کارهای هایدن شاهد می‌آورند که در بررسی شرایط کشورهای آفریقایی به نفوذ اقتصاد مهر و محبت در سازمان‌های دولتی اشاره دارد. منظور او در استفاده از این اصطلاح، اشاره به روابط خاص خویشاوندی، قبیله‌ای، قومیتی و مذهبی است. این روابط در درون بوروکراسی دولتی، موجب بروز رفتارهای حمایت‌گرایانه می‌شود که به نادیده گرفته شدن ارزش‌ها، قابلیت‌ها، شایستگی‌ها یا تجربه می‌انجامد و عملاً تلاش‌ها در تخصیص منابع عمومی بر مدار اولویت منطقه و شهر خود و قوم و فامیل‌گرایی سیر می‌کند.

آقای Peter Rogers (۲۰۰۳) در تبیین و ارزیابی شرایط حکمرانی کشورهای آمریکای لاتین، پای رویکردهای فرهنگی و سنت‌های فلسفی متفاوت دنیا را پیش کشیده و آنها را به پنج گروه کلی یا عمده تقسیم کرده است:

- رویکردهای فلسفه قاره‌ای اروپا و آمریکای لاتین
- مکاتب فکری پراگماتیسم انگلستان، که تجربه‌گرایی پایه‌های آنها را تشکیل می‌دهد.
- رویکردهای سازگاران و انعطاف‌پذیر ایالات متحده آمریکا به حکمرانی آب
- رویکردهای حاصل از تلفیق قانون مدنی (با منشأ قانون روم باستان) و قانون عرفی یا عوام (پراگماتیسم انگلیسی)
- نظام‌هایی با سایر ریشه‌های باستانی، مانند آمریکای قبل از دوره کلمب و کشف قاره جدید، هند و کشورهای اسلامی و دیگر نظام‌ها با حقوق و مسئولیت‌های اجتماعی که

سنتی و بدون طبقه‌بندی حقوقی باقی مانده و لزوماً کم‌توان‌تر نیستند، چون اگر چه در قواعد نوشته‌شده بروز پیدا نکرده‌اند اما به صورت انتظارات فرهنگی خود را آشکار می‌کنند.

کشور ما ایران که جزو گروه پنجم محسوب می‌شود، دارای ریشه‌های تاریخی و فرهنگی گسترده و ستبری است که سابقه چند هزار ساله دارد. به ویژه در حوزه آب، که با توجه به موقعیت اقلیمی و تدابیری که در طول تاریخ به فعلیت رسیده، انتظار می‌رود دارای پشتوانه‌های محکم و استواری باشد. چگونگی برخورد با این سابقه در توانمندسازی و تقویت ریشه‌های اقتدار حکمرانی آب به ناگزیر باید مورد بررسی و چاره‌جویی قرار گیرد.

آقای محمد عبداللہی (۱۳۸۹) در بررسی خود درباره علل و موانع قانون‌گرایی در ایران از نظرات دورکیم، وبر، پارسنز و مرتن استفاده کرده است. وی اشاره دارد که مرتن معتقد است که در هر جامعه دو عنصر ساختاری وجود دارد، فرهنگ و اجتماع. فرهنگ هدف‌ها را مشخص می‌کند و اجتماع که راه‌های نهادی شده و مشروع را برای نیل به هدف‌ها تعیین می‌نماید. قانون‌گریزی محصول عدم هماهنگی اجتماع در فراهم‌ساختن وسایل لازم در تحقق هدف‌هایی است که فرهنگ معرفی کرده است. وی در ادامه نتیجه می‌گیرد که: «صاحب‌نظران جامعه‌شناسی نظم به عدم مابینت میان مبانی فرهنگی و اجتماعی و حقوقی تأکید دارند: فرهنگ فهم مشترک افراد از قانون و مشروعیت آن را تأمین می‌کند. اجتماع تعهد و امکانات لازم را برای عمل به قانون فراهم می‌سازد. قانون عنصری ضروری در تنظیم روابط افراد و تأمین نظم اجتماعی است. عدم هماهنگی و همخوانی بین این دو عنصر اساسی موجب پدیده آنومی (نابسامانی) در حیات اجتماعی می‌شود.»

تجربیات جهانی و داخلی نشان می‌دهد که با تسهیل پاسخگویی، اعتمادسازی و ایجاد وفاق میان هدف‌ها و قواعد عمل از طریق اقداماتی چون تمرکززدایی و تنوع‌بخشی سنجیده و متناسب ساز و کارهای حکمرانی، قابلیت پذیرش تصمیمات بیشتر می‌شود. در غیر این صورت نظام حکمرانی با مقاومت‌ها و نافرمانی‌های بیشتری مواجه خواهد بود و بروز پدیده آنومی نباید دور از انتظار باشد. به عنوان یک نمونه برجسته می‌توان به سنجیده و دانش‌پایه نبودن نهادهای تصمیم‌گیری، نبود نگاه نهادی مشفقانه و مهرورزانه میان جامعه و دولت، متنوع‌نبودن ساز و کارهای اعمال تصمیمات و غالب‌شدن نگاه آمرانه و از بالا به

بائین در اجرای برنامه‌ها و کاستی‌های فراوان در ارتباط‌گیری با دیگر گروداران (ذینفعان و ذیمدخلان) اشاره کرد. شیوه‌ای که اصطلاحاً به «تصمیم‌گیری در پشت درهای بسته و اجرای بخشنامه‌ای قوانین و برنامه‌ها» شهرت یافته است.

جای تعجب نیست که این نگاه با ارزش‌های کهن فرهنگی این سرزمین که دانش برای «به زیر آوردن چرخ نیلوفری»، فر و شکوهی پیدا کرده بود و «از گهواره تا گور» توصیه می‌شد، نظر عاشقانه و متعالی به خود، هموعان، طبیعت، خدا، پیشه‌کردن درویشی و خرسندی برای ستاندن داد از ملوک و حکام، همراهی علم و عمل، همیاری با همسایه و همولایتی‌ها و ده‌ها و صدها ارزش فرهنگی بنیادی دیگر، سازگار نبوده و نیست.

باز جای تعجب نیست که این نگاه محدود و یک‌جانبه، با تحولات ارزشی و هنجاری جامعه ایران که در خلال یک‌صد سال گذشته و به واسطه تلاش‌های فرهنگی و مبارزه اجتماعی در خلال نهضت‌های مشروطه، ملی‌شدن نفت، پانزده خرداد و انقلاب اسلامی و هشت سال دفاع مقدس در جامعه شکل گرفته است سازگار نباشد. در نتیجه این شرایط موجب ایجاد مغایرت میان مبانی فرهنگی و اجتماعی با مبانی حقوقی و قواعد شده است. به بیانی دیگر، اگر فرایندها یا ساز و کارهای اصلی استفاده از ظرفیت‌های حکمرانی (اعمال تصمیمات و دستیابی به هدف‌های تعیین شده) را شامل: ۱) تنظیم و مشخص کردن سلسله‌مراتب قدرت در نظام حکومتی و سیاسی - اداری، ۲) ساز و کار بازار و انگیزه‌های بخش خصوصی در تکمیل ساز و کارهای برنامه‌ای و ۳) کنترل‌های درونی اخلاقی و آگاهانه یا داوطلبانه بخش غیردولتی متشکل در نهادهای مدنی در نظر بگیریم، مدیریت آب کشور علاوه بر کاستی‌های گروه اول، در دسته دوم و سوم دارای نارسایی‌های جدی‌تر و اساسی‌تری است که نسبت به گروه اول، کمتر مورد دقت نظر و توجه کافی قرار گرفته‌اند. فرض می‌شود که ایجاد اعتماد و پاسخگویی و وفاق در شرایطی که متنوع‌سازی ساز و کارها و توازن آنها اتفاق افتاده است، با سهولت بیشتری تحقق پیدا می‌کند.

در نگاه اجمالی به موضوع، مجموعه تدابیر مؤثری که در بالابردن درجه مشروعیت در حکمرانی آب (و در نظر گرفتن اشتراکات این اصل با دو اصل مشارکت و قانون‌محوری) می‌تواند مطرح شود عبارتند از: سازگاری سیاست‌ها با ارزش‌های فرهنگی، تنوع‌بخشی ساز و کارها یا فرایندهای اجرای تصمیمات از طریق تمرکززدایی در اختیارات و واگذاری آن

به سطوح پائین‌تر، حکمرانی همراه با آزادی عمل و قدرت تصمیم‌گیری بیشتر برای رده‌های پائین‌تر سلسله‌مراتب اداری، برون‌سپاری بخشی از مسئولیت‌های دولت به بخش خصوصی و نهادهای مدنی، رفع ابهام و روشنی و وضوح نقش‌ها و مسئولیت‌ها، تقویت حکمرانی محلی، کاهش تکیه بر برنامه‌ریزی بخشی و تقویت برنامه‌ریزی منطقه‌ای و محلی، توسعه فضای کسب و کار، تقویت ساز و کار بازار رقابتی و جوامع محلی، شناسایی، پالایش، روزآمد کردن و تسهیل استفاده از ذخایر تاریخی و فرهنگی، باز کردن عرصه برای ایجاد و توسعه نهادهای خودکنترل‌کننده، استفاده بیشتر از روش‌های داوطلبانه و گفت و گو در حل و فصل اختلافات به جای مراجعه به دادگاه‌ها و مراجع رسمی قضایی و رونق همکاری‌های داوطلبانه و توافقات دو یا چندجانبه.

۴- خلاصه و نتیجه‌گیری

مطالب این مقاله ماحصل بحث‌های سلسله‌واری است که تحت عنوان چپستی، چرایی و چگونگی اصلاح حکمرانی آب در جلسات کارگروه سیاست‌پژوهی اندیشکده تدبیر آب ایران مطرح شد تا شرایط از نظر انسجام مفهومی و نزدیکی دیدگاه‌ها برای ورود به مرحله ارزیابی اجمالی حکمرانی آب در کشور و تدوین برنامه کلان اندیشکده فراهم شود. در مقام تدوین چارچوب مفهومی، به شرح تعریف‌ها، مؤلفه‌ها، موضوعات و کارویژه‌های کلان حکمرانی آب و ارتباط آن با مقتضیات محیط استراتژیک حکمرانی آب، چشم‌انداز حکمرانی مطلوب و پرسش‌های اصلی استراتژی تغییر پرداخته شد. بیان این مقدمات برای آن بود تا زمینه برای توضیح چارچوب تحلیلی مورد نظر اندیشکده فراهم شود.

چون روایت‌های متفاوتی از مفهوم حکمرانی وجود دارد که می‌تواند مانع مهمی در مسیر ارزیابی حکمرانی آب کشور و برنامه‌ریزی برای اصلاح آن باشد، لازم است موضوع از دیدگاه واحد و مشخصی به صورت منسجمی تدوین شود. بررسی تجربیات گسترده جهانی در ارزیابی وضعیت حکمرانی آب کشورهای مختلف نیز نشان از آن دارد که تمامی آنها به نوعی به روایت، چارچوب یا مدل مفهومی ویژه خود تکیه کرده‌اند. بنابراین، چون اندیشکده برای تهیه برنامه کلان خود در صدد بررسی وضع موجود حکمرانی آب کشور بود، ناگزیر شد تا روایت مفهومی و تحلیلی خود را به صورت چارچوب مفهومی و چارچوب تحلیلی منسجم در اختیار داشته باشد.

مؤلفه‌های حکمرانی ممکن است از دیدگاه‌های مختلفی مورد توجه قرار گیرند. اما هر کدام از دیدگاه‌ها می‌توانند بخشی از مجموعه معرفتی کامل‌تری را مد نظر قرار دهند. در چارچوب مفهومی مورد نظر با نگاه کلان به جامعه، حکمرانی به مفهوم تنظیم روابط دولت با بخش خصوصی و نهادهای اجتماعی در نظر گرفته شده است. از این نگاه، غرض روشن کردن مفاهیم مرتبط با حکمرانی از نظر نظام سیاسی داخلی و اداره امور یک کشور- با تکیه بر حوزه آب- است. در این رویکرد، توجه به دگرگونی نهاد حکمرانی در مسیر افزایش کارایی آن، اهمیت بسزایی دارد. کارآمدی هر نهاد به قواعد حاکم بر آن و اطاعت اعضاء از آن قواعد بستگی دارد. در رفع کاستی‌های کارآمدی نهادی باید به عوامل و مؤلفه‌های متعددی توجه کرد. از جمله برای اصلاح یا بهبود نظام حکمرانی و دستیابی به حکمرانی اثربخش، اصلاح قواعد یا ظرفیت حکمرانی در سطوح رسمی کافی نیست و باید به قواعد غیر رسمی و دیگر عوامل مؤثر در پذیرش و تبعیت کلیه کشگران اصلی نیز توجه داشت. در مدل مفهومی مورد نظر اندیشکده، دلایل این توجه را با مراجعه به مفاهیم سرمایه اجتماعی، سطوح مختلف حکمرانی و ساز و کارهای اعمال تصمیمات تبیین شده است.

هدف از توضیح چارچوب تحلیلی حکمرانی (مورد نظر اندیشکده) آن است که چگونه می‌توان با توجه به ادبیات گسترده ایجادشده در این زمینه و شرایط و نیازهای کشور، روایت منتخبی از عوامل مؤثر بر کارآیی حکمرانی آب و نحوه اصلاح آن را به وجود آورد. در چارچوب تحلیلی اندیشکده، نقطه محوری و تمرکز بر مفهوم اقتدار و عوامل مؤثر بر ایجاد و اعمال آن در نظام حکمرانی است. این محوریت به دلیل تأکیدی است که در برخی تعریف‌های معتبر از حکمرانی آمده و همچنین از بررسی تحلیلی مؤلفه‌های نهاد حکمرانی و وضعیت عمومی نظام حکمرانی آب کشور استنباط می‌شود.

در الگوی منتخب، به سه اصل مشارکت، محوریت قانون و مشروعیت (پذیرش قواعد) تکیه شده است. منظور از انتخاب سایر اجزا و عناصر چارچوب تحلیلی، بررسی چگونگی انتقال توانایی‌های اجرای تصمیمات نظام حکمرانی آب کشور با تکیه بر عناصر منتخب، به مدارهای بالاتر و مؤثرتر است. در مرحله بعد که تجربه آن در مقاله جداگانه‌ای تدوین

شده، با انتخاب روش شناسی ارزیابی نظام حکمرانی آب کشور، این چارچوب کامل تر شده است.

منابع و ماخذ

- برادران شرکاء، حمید رضا و سعید ملک‌الساداتی. حکمرانی خوب؛ کلید توسعه آسیای جنوب غربی، مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- پژوهشکده تحقیقات استراتژیک، ۱۳۸۷. ثروت ملل از کجاست؟ مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- ترنر، مارک و دیوید هیوم، ۱۳۸۴. حکومت‌داری، مدیریت و توسعه، ترجمه عباس منوریان، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
- کاتوزیان، ناصر، ۱۳۷۸. اهمیت ذاتی قانون و فنون قانونگذاری، در مجموعه معمای حاکمیت قانون در ایران، زیر نظر عباس عبدی، چاپ دوم، ۱۳۸۹، طرح نو.
- کرمی‌پور، حمید، ۱۳۹۰. تأثیر ترجمه نظریه‌های ماکس وبر بر دیدگاه مورخان ایرانی، پژوهش‌نامه انتقادی متون و برنامه‌های علوم انسانی، بهار و تابستان ۱۳۹۰.
- عبداللهی، محمد، ۱۳۸۹. علل و موانع قانون‌گرایی در ایران از دیدگاه جامعه‌شناسی، در مجموعه معمای حاکمیت قانون در ایران، زیر نظر عباس عبدی، چاپ دوم، طرح نو.
- فیلد، جان، ۱۳۸۵. سرمایه اجتماعی، ترجمه احمد اصغرپور، دانشگاه فردوسی. دسترسی: www.ketabnak.com
- داسگوپتا، پرتا، ۱۳۹۲. اقتصاد، ترجمه جعفر خیرخواهان، مجموعه مختصر و مفید، نشر ماهی.
- دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۱. راهبردهای توسعه: تلفیق حکمرانی و رشد اقتصادی، ترجمه یکی از آثار سیاست‌پژوهی بانک جهانی در سال ۲۰۱۰.
- شقایقی شهری، وحید و فرهاد پهلوانزاده، ۱۳۹۰. تحلیل وضعیت موجود و چشم‌انداز آینده سرمایه اجتماعی ایران و رقبای منطقه‌ای، کمیسیون نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- صانعی، مهدی، ۱۳۸۵. حکمرانی خوب، مفهومی نو در مدیریت دولتی، ماهنامه تدبیر ۱۷۸.
- طاعتی، آرام، ۱۳۷۳. توسعه پایدار و مشارکت مردم، فصلنامه آب و توسعه، شماره ۷، زمستان ۱۳۷۳.
- گلایی، سیاوش، ۱۳۶۹. سازمان، مدیریت و توسعه منابع انسانی، نشر میترا.

مردوخی، بایزید، ۱۳۸۸. بودجه‌ریزی و نظام تدبیر در ایران، مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام.

مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۸. حکمرانی خوب، مترجمین احمد میدری و جعفر خیرخواهان.

نوری اسفندیار، انوش، ۱۳۶۶. مسائل برنامه‌ریزی اقتصادی سدهای بزرگ در ایران، اولین سمینار سدسازی ایران، کمیته ملی سدهای بزرگ ایران.

نوری اسفندیاری، انوش، ۱۳۹۰. مدیریت آب و اقتصاد شهری پایدار (با نگاهی به شهر مشهد)، ارائه‌شده در اولین کنفرانس اقتصاد شهری در مشهد.

نوری اسفندیاری، انوش، ۱۳۹۶. توسعه کم‌آب‌بر، تأملی بر بازسازی مسیر توسعه کشور، اندیشکده تدبیر آب ایران (www.iwpri.ir).

Ahmad, R. 2008. Governance, **Social Accountability and the Civil Society**, JOAAG, Vol. 3. No. 1.

Bandiera, Oriana, Iwan Barankay Imran Rasul. 2005. "**Cooperation in Collective Action**". London School of Economics and Political Science, University of Essex, and University of Chicago, the RES and STICERD financial support.

De, Prabir, 2010, **Governance, Institutions, and Regional Infrastructure in Asia**, Working Paper Series, No. 183, January 2010, Asian Development Bank Institute.

Graham John. Bruce Amos and Tim Plumptre. 2003. "**Principles for Good Governance in the 21st Century**", Policy Brief No.15. The Institute On Governance (IOG).

GWP, Triggering change in water policies, POLICY BREIF NO 8.

Iza, Alejandro and Robyn Stein, 2009, **RULE – Reforming water governance**. Gland, Switzerland: IUCN.

John Benington, **Institute of Governance and Public Management (IGPM)**, Warwick Business School, University of Warwick.

Morita, Sachiko and Zaelke, Durwood, 2005, **Rule OF Law, Good Governance, And Sustainable Development**, Seventh International Conference and Enforcement, Marrakesh, Morocco 9-15 April 2005.

OECD, 2012, **Water Governance in OECD Countries: A Multi-level Approach**.

Papadopoulos, Yannis, 2011, **Shifts in Governance: Problems of Legitimacy and Accountability**, Netherlands Organisation for Scientific Research, The Hague.

Rault, Philippe Ker. 2009. "**Reconsidering public participation and governance style in Integrated Water Management: Moving towards pragmatic contextual participative strategy**".

Rogers, Peter. 2002. **"Water Governance in Latin America and the Caribbean"**, Inter-American Development Bank, Sustainable Development Department, Environment Division

Roger, P and A. w. Hall. 2003, **"Effective Water Governance"**, TEC Background Papers No.7, Global Water Partnership, Technical Committee, Stockholm, Sweden.

Saleth, R. M. & Dinar, A. (2004). **The Institutional Economics of Water: a cross-country analysis of institutions and performance**, Edward Elgar Publishing Pvt, Cheltenham, UK.

Scholte, J. 2007. **Civil society and the legitimation of global governance**. Warwick: Centre for the Study of Globalization and Regionalization, CSGR.

GWP. SESSION CODE: GOVE – 0.18- March, 2003 (1545-1830), The 3RD World Water Forum.

UNESCAP. 2009. **"What is Good Governance"**

USAID. 2010. **"MENA Regional Water Governance Benchmarking Project/Concept and Approach Framework"**.

UNDP. 1994. **"Initiatives for Chang"**.

UNDP (2000). **Characteristics of Good governance**. The Urban Governance initiative.

UNDP (2013). **User's Guide on Assessing Water Governance**.

UNWATER, 2009, **Water in Changing World**, The United Nation World Water Development Repoet3, Unesco Publishing, earthscan.

World Water Council. 2003, **3rd World Water Forum Documents**. Kyoto.

WaterWiki.net , <http://learningforsustainability.net/governance>

Van der Valk, Michael R. and Penelope Keenan (ed.) (2011). **Principles of good governance at different water governance levels**, Papers presented at a workshopheld on 22 March 2011 in Delft, the Netherlands, Unesco.

مطالب این نوشتار ماحصل بحث‌های سلسله‌واری است که تحت عنوان چستی، چرایی و چگونگی اصلاح حکمرانی آب در جلسات کارگروه سیاست‌پژوهی اندیشکده تدبیر آب ایران مطرح شد تا شرایط از نظر انسجام مفهومی و نزدیکی دیدگاه‌ها برای ورود به مرحله ارزیابی اجمالی حکمرانی آب در کشور فراهم شود. در چارچوب مفهومی مورد نظر، حکمرانی به مفهوم تنظیم روابط دولت با بخش خصوصی و نهادهای اجتماعی در نظر گرفته شده است. از این نگاه، غرض روشن کردن مفاهیم مرتبط با حکمرانی از نظر نظام سیاسی داخلی و اداره امور یک کشور- با تکیه بر حوزه آب- است. در این رویکرد، توجه به دگرگونی نهاد حکمرانی در مسیر افزایش کارایی آن، اهمیت بسزایی دارد. برای اصلاح یا بهبود نظام حکمرانی و دستیابی به حکمرانی اثربخش، اصلاح قواعد یا ظرفیت حکمرانی در سطوح رسمی کافی نیست و باید به قواعد غیر رسمی و دیگر عوامل مؤثر در پذیرش و تبعیت کلیه کشران اصلی نیز توجه داشت. در مدل مفهومی مورد نظر اندیشکده، دلایل این توجه را با مراجعه به مفاهیم سرمایه اجتماعی، سطوح مختلف حکمرانی و ساز و کارهای اعمال تصمیمات تبیین شده است.



نشانی: تهران، خیابان کریم‌خان زند، خیابان نجات‌اللہی شمالی، روبروی بیمارستان یاس.

پلاک ۲۱۲، طبقه ۴، تلفن: ۸۸۹۴۷۴۰۰ - ۸۸۹۴۷۳۰۰

www.iwpri.ir