

حکمرانی آب در ایران



انديشگده تدبير آب ايران
انبار دانش، منابع، مهارت و مشاوران آب ايران

بينش راهبردی (۵)

تهیه کننده: سيد احمد حسيني





۱. مقدمه

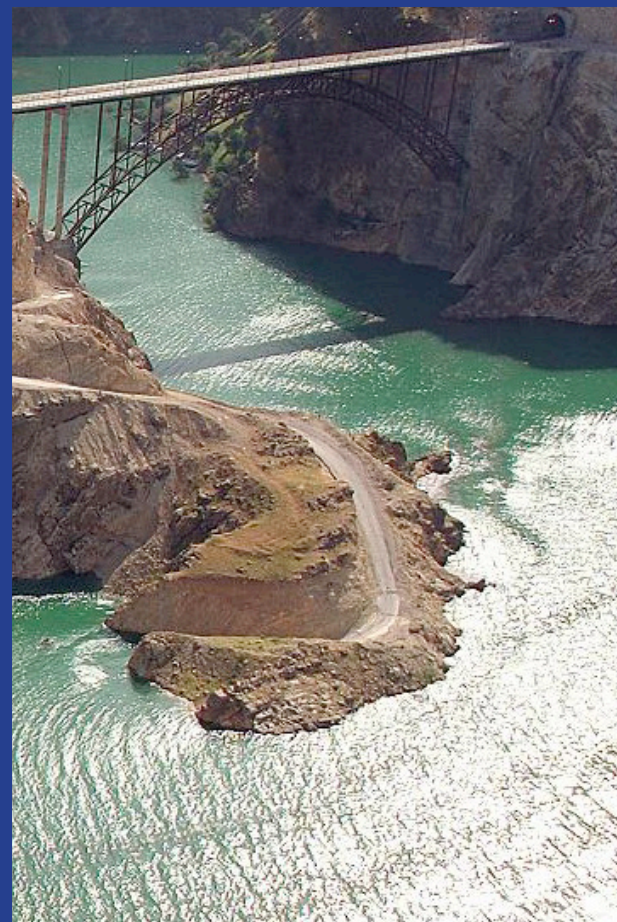
در ایران چندین دهه است که منابع آب به صورت بی‌رویه و ناپایدار مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرد. مروری بر سیاست‌های کلی و هدف‌های کیفی در سه دهه گذشته به روشنی نشان می‌دهد که توجه به شرایط اقلیمی ایران و سازگاری مدیریت جامعه با محدودیت آب، به طور بارزی در سیاست‌های برنامه‌ای بروز و ظهور پیدا کرده است. ولی در مقام عمل کم‌توانی در اجرای تصمیمات مشاهده می‌شود. شواهد بر این موضوع افزایش سالانه برداشت غیرمجاز از منابع آب زیرزمینی توأمان با روند توسعه چاه‌های مجاز و غیرمجاز در دشت‌های ممنوعه کشور علی‌رغم تصویب قوانین متعدد برای جلوگیری از ادامه این روند است. در چارچوب آمار و اطلاعات کمی و کیفی موجود، دلایل کم‌اثر بودن تدابیر و کم‌توانی در اجرای برنامه‌های عملیاتی ناظر به اهداف باید در حکمرانی آب جست^۱.

۱. نوشتار حاضر بر پایه گزارش «ارزیابی مقدماتی حکمرانی آب کشور، اندیشکده تدبیر آب ایران، ۱۳۹۴» تهیه شده است.

۲. موضوعات و مأموریت‌های اصلی در حکمرانی آب

در حکمرانی آب، علاوه بر موضوع کیفیت انجام فعالیت‌های مرتبط با مدیریت و بهره‌برداری از منابع آب، حوزه‌های دیگری چون مدیریت مناقشات و مراقبت از دارایی‌ها و حقوق کلیه گروداران اعم از حقیقی و حقوقی و صیانت از ارزش ذاتی محیط‌زیستی به عنوان دارایی متعلق به عموم، از دیگر موضوعات اصلی مورد توجه محسوب می‌شوند.

همچنین سازماندهی و ظرفیت‌سازی، برنامه‌ریزی راهبردی، تخصیص آب، توسعه و مدیریت منابع آبی و تنظیم مقررات حوزه‌های اصلی عملکردی از مأموریت‌های اصلی حکمرانی آب محسوب می‌شوند که تحول و بهبود آن‌ها باید مورد توجه قرار گیرد. همچنین، موضوع حقوق آب و نقش‌ها و مسئولیت‌های مرتبط با آن به دلیل وابستگی زیادی که به سازماندهی و هماهنگی عوامل سازمانی بخش آب دارد، روابط پیچیده‌ای با حکمرانی آب پیدا کرده است. افزون بر این، برای گسترده کردن عرصه بخش خصوصی و بازار در میدان حکمرانی آب و اجازه دادن به مبادله این حقوق، بُعد اقتصادی جدیدی به پیچیدگی حکمرانی آب اضافه می‌شود.



تحقق پیدا می‌کند. این سرمایه در کنار سرمایه اقتصادی و انسانی منافی را فعال می‌کند و از این رو مورد نیاز و توجه است. 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 در سطح میانی به «سرمایه اجتماعی رابط» معروف 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 غیررسمی حاکم بر آن‌ها مورد بررسی قرار می‌گیرد.

• سطوح حکمرانی

حکمرانی آب در سیستم‌های پیچیده‌ای تحقق پیدا می‌کند و از این رو، پیدا کردن و پیاده‌سازی راه‌حل‌هایی که با همه شرایط سازگار باشد، دشوار به نظر می‌رسد.

موضوعات و چالش‌های آب به طریقی است که برای ایجاد موازنه و تناسب در تصمیم‌گیری‌ها، باید همزمان در سطوح مختلفی (افقی و عمودی) به آن‌ها توجه کرد و از این نظر حکمرانی آب را به «رقص» در سطوح مختلف تشبیه کرده‌اند.

منظور از سطوح یعنی: ۱) سطح بالا و افقی میان وزارتخانه‌های مختلف یا ادارات کل یک وزارتخانه در سطح دولت مرکزی؛ ۲) سطح عمودی بین لایه‌های مختلف دولت در سطوح محلی، منطقه‌ای و استانی و حتی فراملی و ۳) در سطح پائین و به طور افقی میان کنشگران مختلف در پائین‌تر از سطح ملی.

ناتوانی در اعمال تصمیمات از مهم‌ترین چالش نظام حکمرانی کشورها به شمار می‌آید.

از جمله دلایل ضعف در اقتدار نظام حکمرانی، پشتیبانی و حمایت نکردن واقعی مردم و بدنه اجرایی و اعمال‌کننده سیاست‌ها و قوانین از تصمیمات اتخاذ شده (شامل سیاست‌ها و قوانین) است. در این شرایط ممکن است نظام حکمرانی از ظرفیت‌های خوبی نیز برخوردار باشد، اما این ظرفیت‌ها بالفعل و جاری نباشد.

- مؤلفه‌های سه‌گانه اثرگذار • سرمایه اجتماعی

به اعتقاد برخی صاحب‌نظران، اساس نظریه سرمایه اجتماعی اهمیت دادن به روابط است، از این رو سرمایه اجتماعی را باید سازه‌ای ارتباطی دانست. سرمایه اجتماعی نشانه آمادگی جامعه برای همکاری با هدف حل مسئله‌ای مشترک است. این همکاری بر اساس اعتماد، هنجارهای اجتماعی و شبکه ارتباطات

۳. اقتدار^۲ و مؤلفه‌های اثرگذار بر آن در حکمرانی آب

اقتدار محور اصلی یا دال مرکزی تعریف‌های مربوط به حکمرانی است. در فرهنگ انگلیسی‌زبان آکسفورد، اقتدار، قدرت به رسمیت شناخته شده، مشروع و مورد پذیرش ساختارهای اجتماعی است. به اعتقاد برخی، «اقتدار، قدرت مشروع قانونی و مقبول است که باید در شرایط مقتضی مورد اطاعت و فرمان‌برداری قرار گیرد، بنابراین اقتدار، قدرتی است که مبتنی بر رضایت و حاکمیت مردم باشد، و لذا قدرت بدون پشتوانه مردمی فاقد اقتدار است».

براین اساس در یک نظام حکمرانی ممکن است حق فرماندهی و تصمیم‌گیری 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 شیوه‌های حکمرانی بسیار اهمیت دارد.

2. Authority



• سازوکارهای حکمرانی

یک عامل دیگر مؤثر بر اقتدار در حکمرانی آب، شیوه‌هایی است که معمولاً برای اجرای تصمیمات اتخاذ می‌شود، سازوکارهایی است که معمولاً در نظام حکمرانی مورد توجه قرار می‌گیرند. این سازوکارها عبارتند از سازوکارهای سلسله‌مراتب اداری (دستور و کنترل)، سازوکارهای اقتصادی و بازارمحور (حقوق مالکیت و مبادله آن، قیمت، مالیات و یارانه)، و سازوکارهای شبکه ارتباطی (اعتمادسازی، مشارکت جویی و توافقات داوطلبانه). از طریق این فرایندها است که تعاملات نهادی حکومتی، بخش خصوصی و مدنی برای تحقق تصمیمات ممکن است به سرانجام برسد یا نرسد. ممکن است در یک نظام بعضی از سازوکارها بسیار کم‌رنگ یا غیررسمی باشند. آنچه در این میان اهمیت دارد تناسب میان آن‌ها است؛

در شکل‌گیری نظام حکمرانی خوب، انتخاب سازوکارها و نحوه توزین آن‌ها می‌تواند موجب تقویت یا فرسایش سرمایه اجتماعی شود و از این طریق بر درجه اقتدار نظام حکمرانی تأثیر تعیین‌کننده‌ای بگذارند.

۴. تحلیلی از حکمرانی آب

کشور

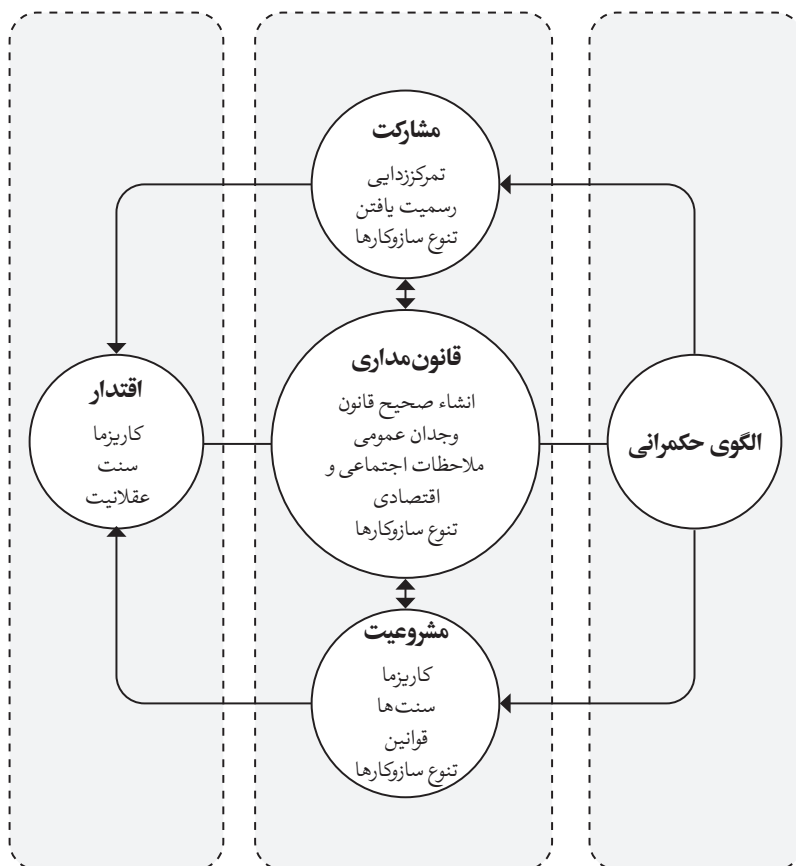
در ایران، مانند بسیاری از کشورهای جهان چندین دهه است که منابع آب به صورت بی‌رویه و ناپایدار مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرد. با تغییرات چشمگیر در روال حکمرانی آب ایران از دهه ۱۳۴۰، دست دولت یا حکومت در حل و فصل امور باز و مقدمات بقیه جامعه در مشارکت در امور مختلف محدود شد. در نتیجه، سازوکارهای حکمرانی آب تا به الآن عمدتاً منحصر به

تنظیم رویه‌هایی برای برنامه‌ریزی بخشی در نظام متمرکز دولتی، استفاده از رویه‌های قضایی و به کارگیری امکانات اداری بوده است. 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 بوده است.

مروری بر سیاست‌های کلی و هدف‌های کیفی دو دهه گذشته به روشنی نشان می‌دهد که موضوع توجه راهبردی به شرایط اقلیمی ایران و ضرورت سازگاری مدیریت جامعه با محدودیت آب، به طور بارزی در سیاست‌های برنامه‌ای بروز و ظهور پیدا کرده است؛ اما بنا به دلایلی متأسفانه بخش مهمی از اهداف سیاست‌ها تحقق پیدا نکرده است.

گروه‌بندی نوع سیاست‌ها و اهداف تحقق نیافته 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
- شکل زیر، چارچوب تحلیلی را نشان می‌دهد.





Douglass Cecil North (1920–2015)

آن‌ها در صحنه عمل، از طریق بازتعریف نقش‌ها و توزیع مجدد حوزه‌های قدرت و مسئولیت‌ها و چگونگی ارتباط میان آن‌ها، کاستی‌های اقتدار در نظام حکمرانی برطرف می‌شود. با این نگاه باید به سه پیش‌نیاز مهم تقویت مشارکت نهادی تأکید شود:

- تمرکززدایی، تقویت و توسعه ظرفیت‌های حکمرانی محلی آب.
- رسمیت دادن به حضور تشکل‌یافته بخش خصوصی و جامعه مدنی.
- تنوع‌بخشی به سازوکارهای حکمرانی.

• قانون‌مداری

خصوصیت مهم دیگر که در چارچوب تحلیلی مورد تأکید قرار گرفته است، «قانون‌مداری» است. منظور از «قانون‌مداری» احترام به قوانین و مقررات و حجیت بودن آن‌ها در تصمیم‌ها و قضاوت‌ها است. داگلاس نورث در مراسم دریافت نوبل اقتصاد ۱۹۹۳ چنین گفته است:

احترام به قوانین و مقررات و حجیت آن در تصمیمات و قضاوت‌ها به عنوان رویه حاکم و غالب نظام حکمرانی؛ و بالاخره مشروعیت، یعنی قبول، رعایت و سازگاری با قواعد، استانداردها و تصمیمات نظام حکمرانی. در ادامه درباره هر یک از مفاهیم اصلی و ارتباط میان آن‌ها سخن خواهد رفت.

• مشارکت

همان‌طور که می‌دانیم توسعه به مفهوم جدید که به فعلیت رسیدن ظرفیت‌های انسانی است، صرفاً با مشارکت گروداران در فرایندهای تصمیم‌گیری‌های مرتبط با آب و از طریق یادگیری گروهی اتفاق می‌افتد. همچنین با مشارکت گروداران در تعیین قواعد نهادها، تبعیت از قواعد (قانون‌مداری) و پذیرش آن‌ها (مشروعیت) نیز با مشکلات کمتری مواجه خواهد بود.

از دیدگاه حکمرانی خوب، اصلاح حکمرانی با حضور مؤثرکنشگران دیگر (به جز حکومت) تحقق خواهد یافت. کنشگرانی که با حضور فعال و سازنده

در این چارچوب تحلیلی، فارغ از چپستی الگوی حکمرانی آب در ایران، سه اصل مبنایی: (۱) مشروعیت، (۲) قانون‌مداری و (۳) مشارکت در تدوین راهبردهای ارتقای درجه اقتدار در حکمرانی آب ایران حضور جدی و معناداری دارند.

براساس این الگو، در فرآیند انتخاب الگوی مناسب برای بازساخت حکمرانی آب ایران، باید به تأثیرات آن بر این سه اصل مبنایی که برپایه مؤلفه‌های سه‌گانه مؤثر بر شاخص اقتدار (سرمایه اجتماعی، سطوح حکمرانی، سازوکار حکمرانی) انتخاب شده‌اند، توجه گردد تا بتوان مبتنی بر راهبردهای استخراج‌شده ناظر به این سه اصل، امید به بهبود درجه اقتدار در حکمرانی آب داشت.

در این چارچوب تحلیلی، مشارکت یعنی وجود امکان برقراری ارتباط دو یا چندجانبه و وجود تعامل همکارانه میان بخش‌های عمومی، خصوصی و نهادهای مردمی. قانون‌مداری به مفهوم

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

بسیاری از مؤسسات، داشتن یک نظام قضایی بی‌طرف، منصف و در دسترس همراه با یک دولت با پشتوانه مردمی را به عنوان عناصر کلیدی حاکمیت قانون می‌دانند. همچنین از دیدگاه صاحب‌نظران نظام حقوقی، جامعه‌شناسی و علوم سیاسی، تدابیری چون رفع عیوب فنی و درونی قوانین، سازگاری و وفاق میان مبانی اجتماعی و اقتصادی جامعه با مبانی قوانین به منظور برنیانگیختن مقاومت طبیعی مردم و سازگاری 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 غیررسمی و مقررات نانوشته عرفی جاری و رسمیت بخشیدن به آن‌ها، باعث تقویت قانون‌مداری است. در این زمینه بر تقویت پنج حوزه زیر تأکید می‌شود:

- 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

• مشروعیت

این اصل در حکمرانی با نشانگرهایی چون قابلیت پذیرش سیاست‌ها، قواعد و فرایندهای حاکم بر نهادها و سازمان‌های مرتبط با اقدامات جمعی سروکار دارد. منابع مدرن مشروعیت



از دیدگاه برخی صاحب‌نظران عبارت است از: اخلاق، صلاحیت‌های فنی، قانون‌گرایی، مردم‌سالاری و رهبری کاریزماتیک. او حکمرانی در سطح جهانی را بیشتر به صلاحیت‌های فنی مرتبط می‌داند. همچنین ممکن است مشروعیت در شرایطی بر اساس کاریزما یا سنت حاصل شود؛

بی‌تردید یکی از مهم‌ترین سرچشمه‌های مهم و باثبات مشروعیت، حاکمیت قانون و قانون محوری است.

سنت‌های فرهنگی و فلسفی از دیگر سرچشمه‌های مشروعیت محسوب می‌شود. در تبیین و ارزیابی شرایط حکمرانی کشورها بر اساس رویکردهای فرهنگی و سنت‌های فلسفی متفاوت دنیا می‌توان آن‌ها را به پنج گروه کلی یا عمده تقسیم کرد:

- 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، هند و کشورهای اسلامی و دیگر نظام‌ها با حقوق و مسئولیت‌های اجتماعی که سنتی و بدون طبقه‌بندی حقوقی باقی مانده و لزوماً کم‌توان‌ترین هستند.

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 ریشه‌ای اقتدار حکمرانی آب به ناگزیر باید مورد بررسی و چاره‌جویی قرار گیرد.

۵. جمع‌بندی

با توجه به دلایل اصلی شکل‌گرفتن شرایط موجود، کاستی‌های نهادی مهم حکمرانی آب کشور عبارتند از:

(۱) تمرکز بیش‌ازحد نهاد مدیریت آب که به طور یکجانبه و از بالا به پایین و بر اساس نظام سلسله‌مراتب اداری تصمیم می‌گیرد و عمل می‌کند؛

(۲) منسجم و اثربخش نبودن برنامه‌ریزی فرابخشی آب برای مدیریت پیشران‌های تغییر مانند خصوصیات جمعیتی، فناوری، سیاست‌های کلان تأمین سلامت و امنیت غذایی، اشتغال و معیشت و توسعه اقتصادی و مکان‌یابی

فعالیت‌ها و مراکز جمعیتی؛ (۳) به سرانجام نرسیدن تلاش‌ها برای اصلاحات جامع یا منسجم سیاستی و قانونی، مؤثر نبودن هدف‌گذاری‌های جدید بخش آب برای تعادل بخشی آبخوان‌ها و غلبه سیاست‌های نادرست و ناکارآمد گذشته (از جمله توجه به آب به عنوان عامل توسعه و نوسازی بخش کشاورزی)؛

(۴) کم‌اثر یا ناکافی بودن ظرفیت‌های اثرگذاری در سطح «شورای عالی آب»، حوضه آبریز و سطح محلی و مشکلات مالی و نیروی انسانی سایر تشکیلات در سطوح استانی و ملی که توان و رمق چندانی برای آن‌ها باقی نگذاشته است، و

(۵) نارسا و نامؤثر بودن پژوهش‌های انجام‌شده و در دست انجام و تولید دانش جدید، به دلیل توجه اندک آن‌ها به اقتضائات محیط استراتژیک و خلأهای سیاستی، حضور کم‌تأثیر و غیرفعال صاحبان مسئله و خبرگان آب.