



نظام‌های محلی خودسازمانده برای بهره‌برداری آب درس‌آموخته‌های تجربه مُجن

تهیه‌کننده: سروش طالبی



انديشكده تدبير آب ايران
انجمن بهره‌كاري منابع، معادن و کشاورزي كرمان

بينش راهبردي (۹)

خلاصه حاضر بر اساس پژوهش انجام شده در اندیشکده تدبیر آب با عنوان «بررسی الگوی شکل‌گیری و تداوم نظام بهره‌برداری پایدار در دشت مُجن» تهیه شده است.



مقدمه

اگر برای شناخت نظام بهره‌برداری آب کشاورزی صرفاً به قوانین و مقررات و دستورالعمل‌ها مراجعه کنیم، انتظار خواهیم داشت که آب با شکل و شمایلی یکسان در سرتاسر کشور مورد بهره‌برداری قرار گیرد. به طوری که کشاورزان برای دستیابی به آب باید پروانه بهره‌برداری دریافت کنند، وزارت نیرو آب را به آنها تخصیص دهد، وزارت جهاد کشاورزی آب را میانشان توزیع کند، هزینه آب را در شبکه‌های آبیاری بر اساس درصدی از درآمد پرداخت کنند و ... اما می‌دانیم در واقعیت نظام‌های بهره‌برداری آب کشاورزی در سرتاسر کشور تفاوت‌هایی اساسی با یکدیگر دارند و طیفی از ساز و کارهای منظم و کارآمد تا شبکه‌های آبیاری بی‌نظم در بین آنها دیده می‌شود. اما این تمایز ناشی از چیست و آیا نمی‌توان الگوهای موفق نظام بهره‌برداری آب را در مناطقی که مسائل زیادی در آنها وجود دارد پیاده کرد؟

طی سال‌های گذشته در اغلب مناطق کشور بارگذاری بر منابع آب سطحی یا زیرزمینی بیشتر از ظرفیت منابع آب موجود بوده و این موضوع موجب چالش‌هایی برای محیط‌زیست و بسیاری از بهره‌برداران شده است. اکنون در مواجهه با این وضعیت، کاهش مصارف آب ضرورت دارد. بنابراین مسائل آبی‌گریبانگیر مدیریت منابع آب و بسیاری از بهره‌برداران آب کشور، چگونگی کاهش مصرف و نحوه اختصاص عادلانه و بهره‌ورانه آب است.

سیاست‌گذاری برای اصلاح بهره‌برداری آب

تا حدود سه دهه قبل تصور می‌شد دولت به عنوان نهادی بی‌طرف و مطلع باید وظیفه تنظیم، قاعده‌گذاری و کنترل برای بهره‌برداری پایدار از منابع مشترک را بر عهده گیرد. اما ناتوانی روزافزون دولت‌های اغلب کشورها باعث شد که در ادبیات نظری جدیدتر، بی‌اعتمادی به نسخه‌های دولت‌محور ایجاد شود و به ضرورت شکل‌گیری نهادهای محلی خودسازمانده اشاره شود. خودسازماندهی به معنی وجود ساز و کارها و قواعدی از سوی خود جامعه است تا بدون فشار یا کنترلی از سوی دولت، خودشان منابع مشترک را به صورت پایدار مدیریت کنند. با این حال در بسیاری از مسائل آب مخصوصاً مسائلی با مقیاس‌های بزرگ یا جوامع ناهمگن با سابقه‌ای از بهره‌برداری‌های ناپایدار، نحوه‌گذار به بهره‌برداری پایدار و شکل‌گیری نهادهای محلی خودسازمانده چندان روشن نیست. در ایران نیز تجارب گذار به نظام‌های محلی خودسازمانده برای بهره‌برداری آب محدود است.

اما با وجود تأکید بر نقش اولویت‌دار جوامع بهره‌بردار، دولت همچنان به دلیل نقش مهمی که در بسیاری از تصمیمات دارد و کنترلش بر منابع قدرت، بازیگر مهمی برای پایدارسازی بهره‌برداری آب خواهد بود. موانع زیادی برای رسیدن به خودسازماندهی درون جوامع وجود دارد و سیاست‌های دولت ممکن است در جهت تشدید این موانع یا کمک به رفع‌شان باشد. مخصوصاً حضور پررنگ شش دهه‌ای دولت مدرن ایران در مدیریت منابع آب، موجب شده است که امروز کنار گذاشتن دولت امکان‌پذیر یا مطلوب نباشد.

تکرار الگوهای ایده‌آل

نادر بودن نمونه‌های نهاد‌های خودسازمانده در کشور باعث شده است که تجارب موفق در این زمینه برای متخصصان و مسئولان بسیار جذاب باشند و تمایل به تکرار الگو و قواعد بهره‌برداری آن در سایر مناطق ایجاد شود. به طور کلی ترازیبی (benchmark) شیوه‌ای مشهور در طراحی سیاست است که به دنبال مقایسه معیارهای کلیدی با سایر موارد مشابه است و فرصتی را برای سیاستگذار فراهم می‌کند تا الگوهای ایده‌آل را شناسایی و اجرا کند. طراحی و اجرای سیاست و تدوین برنامه اصلاح نیز بر اساس این الگوها صورت می‌گیرد. با وجود کارآمد بودن ترازیبی در بسیاری از مسائل سیاستی، همواره باید نسبت به استفاده از آن محتاط بود. یکی از مهمترین اشتباهات رایج در استفاده از ترازیبی، بی‌توجهی به بستر مسئله و الگوگیری از تجاربی ظاهراً مشابه اما ذاتاً متفاوت است. متأسفانه در مسائل آبی مد نظر این نوشتار نیز معمولاً ترازیبی آموخته‌های قابل کپی‌برداری و تکرار ندارد. مسائل آبی بسترمند هستند و ثانیاً سیر وقایع تاریخی در هر مسئله نقش مهمی در شکل‌دهی به خصوصیات آن دارد. تمایزها در بستر و تاریخ مسائل عموماً به قدری مهم هستند که مسائل و راهکارهای کاملاً متمایز ایجاد می‌کنند.

درس‌آموخته‌های نظام بهره‌برداری آب مجن

نظام بهره‌برداری آب مجن کارکردهایی بسیار مطلوب همچون تثبیت دقیق حقوق آب بهره‌برداران و برقراری بازار آب بین بهره‌برداران را ایجاد کرده است. بررسی قواعد بهره‌برداری آب مجن نشان می‌دهد این نظام تطابق زیادی با اصول طراحی مورد نظر استروم دارد. این اصول ۸ موردی هستند که مطالعات استروم و همکارانش نشان داده:

در بسیاری از تجارب محلی بهره‌برداری پایدار از منابع مشترک معمولاً وجود دارند. نظام‌هایی نیز که دچار شکست شده‌اند یا عملکرد مناسبی ندارند، چنین ساختاربندی‌ای نداشته‌اند.

جدول زیر اصول طراحی و تناسب نظام بهره‌برداری مجن با این اصول را نشان می‌دهد.

اصول طراحی	نظام بهره‌برداری آب مجن
تعیین مرز گروه	محدوده سیستم مجن کاملاً مشخص است و امکان افزایش سهام آب رودخانه و یا قنوات و چاه‌ها وجود ندارد.
وضع قواعد برای کنترل بهره‌برداری	قواعد گسترده و دقیقی توسط شرکت آبیاری تنظیم شده که مورد توافق بهره‌برداران است.
مشارکت ذی‌نفعان در تعیین قواعد	قواعد اولیه اتخاذ شده با مشارکت بهره‌برداران بوده و تغییر آن نیز مستلزم تایید آنها است.
نظارت محلی بر نحوه مصرف از منبع	به دلیل قواعد دقیق تعیین شده، کوچک بودن جامعه و تاثیرات مشهود تخلف، نظارت محلی بر نحوه توزیع آب نیز در مجن به خوبی انجام می‌شود.
مجازات تدریجی	جریمه میراب به صورت دقیق مشخص شده و اعمال می‌شود.
سازوکار حل اختلاف	حل تعارض و اختلاف در مجن با مکانیزم کارآمد کدخدامنشی و بهره‌گیری از ظرفیت شرکت آبیاری صورت می‌گیرد.
پذیرش نهاد خودسازمانده از سوی دولت	با شهرت یافتن نظام بهره‌برداری مجن، اکنون این نهاد به عنوان الگویی مطلوب به رسمیت شناخته شده است.
حکمرانی چند لایه و قواعد تودرتو	اصلی‌ترین سطحی که قواعد برای آن تعیین شده است، در محدوده خود مجن است و نهادهای حکمرانی چند لایه و قواعد تودرتو نیستند.





به شکل متفاوتی از انتظارات طراحان، آن نهاد را ترجمه و به کار بگیرند یا آن را بی‌اثر کنند.

اما در ارتباط با پرسش دوم، باید توجه داشت که قرارگیری در بالادست حوضه آبریز و استقلال نسبی منابع آب مجن از سایر مناطق مجاور، جریان آب منظم و نسبتاً قابل پیش‌بینی و ... (ویژگی‌های فیزیکی بستر) به همراه شرایط فرهنگی و اجتماعی همچون یکدست بودن جامعه و حضور رهبرانی مقتدر و دارای مشروعیت (ویژگی‌های انسانی بستر)، زمینه شکل‌گیری نهاد خودسازمانده را ایجاد کرده است. نکته مهم‌تر این است که نظام بهره‌برداری کنونی مجن بر پایه رویدادهایی تاریخی همچون ثبت املاک و آب مجن و تشکیل شرکت آبیاری مجن استوار شده است. در حالی که این رویدادهای تاریخی در زمانی خاص اتفاق افتادند و وقوع آن در همان اقتضات زمان خود امکان‌پذیر بود. اکنون با گذر چندین دهه‌ای از مداخلات گسترده که تبعاتی همچون دخل و تصرف در حقوق آب و شکل‌گیری حقوق جدید، عدم دستیابی برخی از حقا به داران گذشته به منابع آب، افت آبخوان‌ها، افزایش توقعات از خدمات‌رسانی‌های دولت، تمرکز مسئولیت‌ها و نقش‌ها در دولت و ... نمی‌توان انتظار داشت که تغییراتی که منشأ خودسازماندهی در مجن بوده است، در منطقه‌ای دیگر به طور مشابه روی دهد. در نتیجه تکرار مسیر طی شده در مجن، امری قطعی نیست. در واقع اتفاقات تاریخی بر وضعیت منابع آب و تغییر نگرش‌ها و انگیزه‌های جامعه تأثیر گذاشته و رویدادی که در چندین دهه قبل به سادگی امکان‌پذیر بود، اکنون احتمالاً بعید است. نهادها به سادگی نمی‌توانند در تاریخ حرکت رو به عقب داشته باشند و تکرار وقایع و مشمول مرور

نتیجه قابل دستیابی است و برای این هدف باید بتوانیم مجن را به خوبی تحلیل و سپس آن را تکرار کنیم. شناخت بیشتر بستر مسائل و رجوع به تاریخ، امیدواری نسبت به این رویکرد را کم‌رنگ خواهد کرد.

در ارتباط با پرسش اول، مدیران شرکت آبیاری مجن ادعا دارند که اگر مشاور پروژه‌ای برای استقرار بازار آب - همچون مجن - باشند، بر اساس تجارب خود و با الگوگیری از ساز و کارهای کنونی شرکت آبیاری مجن و نحوه مدیریت خودشان، می‌توانند چنین الگویی را پیاده کنند. چنین رویکردی به مسئله، از زبان پژوهشگران آب و متولیان دولتی این حوزه نیز شنیده می‌شود. اما باید توجه داشت که نهادها همچون سازه قابل طراحی و پیاده‌سازی نیستند.

شرایط بستر فیزیکی مجن و نوع مسائل آن نسبت به عموم موارد در کشور ویژه به حساب می‌آید.

برای مثال معمولاً تجویز نسخه خودسازماندهی برای ایران در مواجهه با شرایط بهره‌برداری ناپایدار از منابع و رفع شکاف منابع و مصارف مطرح می‌شود، در صورتی که چنین مسئله‌ای در مجن به دلیل وضعیت خاص منابع آب آن برجسته نیست. از سوی دیگر می‌توان انتظار داشت که سوابق و تجارب بهره‌برداری آب در هر منطقه، ذهنیت‌هایی را هم در بهره‌برداران و هم در متولیان دولتی مدیریت آب ایجاد کرده است که ایجاد نهادی همچون شرکت آبیاری مجن موجب تغییر بنیادی رویه‌های گذشته نمی‌شود و حتی در صورت تشکیل چنین نهادی، نقش آن در مدیریت آب در عمل صوری و ناکارآمد خواهد بود.

در واقع با طراحی و پیاده‌سازی یک نهاد اجتماعی، کاملاً قابل انتظار است که ذینفعان محلی متناسب با بستر و

مطلوبیت‌های منحصر به فرد نظام بهره‌برداری مجن نیز چون بسیاری دیگر از الگوهای ایده‌آل داخلی یا خارجی جذابیت و شیفتگی برای سیاستگذاران و متخصصان به وجود آورده تا در دیگر مناطق کشور با وضعیت بحرانی مدیریت منابع آب تکرار شود. اما در اینجا نیز باید نسبت به امکان‌پذیری تکرار این موفقیت در سایر مناطق محتاط بود. بررسی تاریخی بهره‌برداری آب در مجن نشان می‌دهد که چگونه دو رویداد منحصر به فرد و تصادفی ثبت رسمی حقا به‌ها و تأسیس شرکت آبیاری مجن زمینه‌ساز شکل‌گیری نهاد مدیریت آب مجن و جدا شدن مسیر آن از سایر مناطق کشور بوده است. به طوری که پس از آن مدیریت آب در مجن با روندی روتین، به کار خود ادامه داده و تغییر و تحولات مدیریت آب در کشور نیز تأثیر چندانی بر آن نداشته است.

با وجود درس‌های ارزشمندی که می‌توان از الگوی خودسازماندهی در مجن به دست آورد، اما باید نسبت به این موضوع حساسیت داشت که این الگو به چه شکل در بهبود مدیریت محلی آب در سایر مناطق کشور قابل استفاده است.

آیا می‌توان الگوی خودسازماندهی کنونی مجن را در منطقه‌ای دیگر تکرار کرد و انتظار داشت نتایج مطلوبی حاصل شود؟ یا آیا می‌توان مسیری مشابه آنچه را در مجن طی شده است (مثلاً ثبت رسمی حقوق آب و تشکیل شرکت آبیاری) برای مناطقی دیگر طراحی و تجویز کرد تا در عرض چند سال بتوان به نهادهای خودسازمانده جدیدی در سایر مناطق کشور دست پیدا کرد؟ برخی امیدوارانه به این پرسش‌ها پاسخ می‌دهند و معتقدند چون در مجن توانسته‌ایم خودسازماندهی داشته باشیم، پس در سایر مناطق هم این

زمان شدن آن و واکنش‌های جامعه در مناطقی با چالش‌های عمیق بهره‌برداری آب را نمی‌توان از ذهن‌ها و نهادهای مستقر شده پاک کرد.

بنابراین همان طور که ادعای عدم امکان شکل‌گیری نهاد خودسازمانده در بستر فرهنگی و ساختاری ایران، ساده‌انگارانه و قابل رد است (همان طور که تجربه مجن نشان می‌دهد)، ادعای امکان تکرار نمونه مشابه مجن نیز ساده‌انگارانه است.

اما همچنان این پرسش باقی است که شناسایی و مطالعه نظام بهره‌برداری مجن چه ارزشی داشته است و چگونه می‌توان از این تجربه در مدیریت آب کشور استفاده کرد؟

مجن مسیری را طی کرد که از قبل پیش‌بینی شده نبود و طبق الگو و یا برنامه‌ریزی از پیش معین، پیاده‌سازی

نشد. بلکه این نظام بهره‌برداری متناسب با مسئله‌ای که وجود داشت، به نحوی نوآورانه شکل گرفت. این رویداد توجه ما را به این اصل جلب می‌کند که در هر منطقه‌ای با توجه به شرایط موجود آن، شکل منحصر به فردی از نهادها می‌تواند مطلوب باشد. اگر شرایط مجن را ایده‌آل بدانیم، باید توجه داشت که هر منطقه نسخه ایده‌آلی برای خود خواهد داشت و در ضمن به جای انتخاب هدف دقیق و مشخص برای حرکت در آن سمت، باید به دنبال حل مسائل مشخص و بهبودهای جزئی ولی مستمر بود. برای این منظور نیز باید فضا فراهم شود تا ذینفعان مختلف امکان حضور داشته باشند و خواسته خود را مطالبه و پیگیری کنند.

دو رکن اصلی که موجب تمایز مجن شده است و سایر موفقیت‌های نظام‌های بهره‌برداری مجن بر پایه آن شکل گرفته

است، شامل شفافیت حقوق آب و تعریف دقیق آن و نقش اصلی نمایندگان جامعه در تصمیم‌گیری و مدیریت آب بوده است. سنگ بنای رکن اول با ثبت حقایقها و رکن دوم با تأسیس شرکت آبیاری مجن سازماندهی مطلوبی پیدا کرد. شفاف‌سازی حقوق آب در سایر مناطق اگر چه می‌تواند هدف غایی اصلاحات باشد، اما ذینفعان سایر مناطق پیچیدگی‌های به مراتب بزرگتری نسبت به سابقه‌ای که در مجن تجربه شد، خواهد داشت. این موضوع از جنبه‌ای وابسته به شرایط مناسب مجن است و مناطق متعددی چنین فرصتی ندارند که جامعه‌ای کوچک بتواند مستقل از بالادست و پایین‌دست خود درباره منابع آب خود تصمیم‌گیری کند. اما نکته دیگر این است که شرایط امروز کشور نیز مشابه گذشته مجن نیست. در زمان شروع اصلاحات مجن حقایق



نظام‌های محلی خودسازمانده برای بهره‌برداری آب



افزایش نقش بهره‌برداران در مدیریت آب نیز اگر چه می‌تواند به عنوان هدفی اساسی برای بهبود حکمرانی آب در سایر مناطق کشور در نظر گرفته شود، اما نیازمند توجه به اقتضائات هر منطقه است و نمی‌توان از پیش‌الگویی مطلوب برای آن ارائه داد. نقش آفرینی بهره‌برداران در سایر مناطق، همچون وضعیت مجن مستلزم حضور نمایندگانی از بهره‌برداران و وجود سازمانی متولی برای این کار است. بنابراین باید دید مرز سیستمی که سازمانی برای آن تشکیل می‌شود و نمایندگانی انتخاب می‌شوند کجا است؟ یک حوضه آبریز، یک شهرستان، یک شبکه آبیاری یا یک روستا؟ پاسخ به این پرسش باید متناسب با مسئله داده شود. گام مهم دیگر برای افزایش نقش بهره‌برداران در مسیر حل مسائل، شناسایی گروه‌های مختلف با منافع و مطالبه متفاوت، ارزیابی قدرت هر گروه

فرایندی را دنبال کرد که ذینفعان آب بتوانند قدرت متوازی برای گفت و گو درباره حق و دسترسی‌شان به آب داشته باشند. الگوی شفاف‌سازی حقوق آب در مجن از طریق ثبت حقایق صورت گرفت.

اما امروز ثبت حقوق آب در بسیاری از مناطق کشور مساوی با این است که از میان تعارض‌های بسیار عمیق و ادعاهای کاملاً متضاد، به یک وضعیت از حق افراد نسبت به آب مشروعیت داده شود و بنابراین خود زمینه پذیرش و رسمیت یافتن بی‌عدالتی خواهد بود.

به همین دلیل است که ما ادعا می‌کنیم ساماندهی حقوق آب نیازمند فرایندی طولانی مبتنی بر مذاکره بدون از پیش کنار گذاشتن ادعاهای حقوقی مطرح شده توسط ذینفعان است.

امری عینی بوده است که به طور دقیقی می‌شد درباره کم و کیف آن با دقت بالا تصمیم‌گیری کرد. اما با چندین دهه مداخله و تغییر در حقوق آب اکنون حقوق آب در بسیاری از مناطق بیش از آنکه امری عینی باشد، ذهنی است و گروه‌های مختلف ذینفعان درباره حقانیت‌شان برای دستیابی به آب، تفسیر متفاوتی دارند.

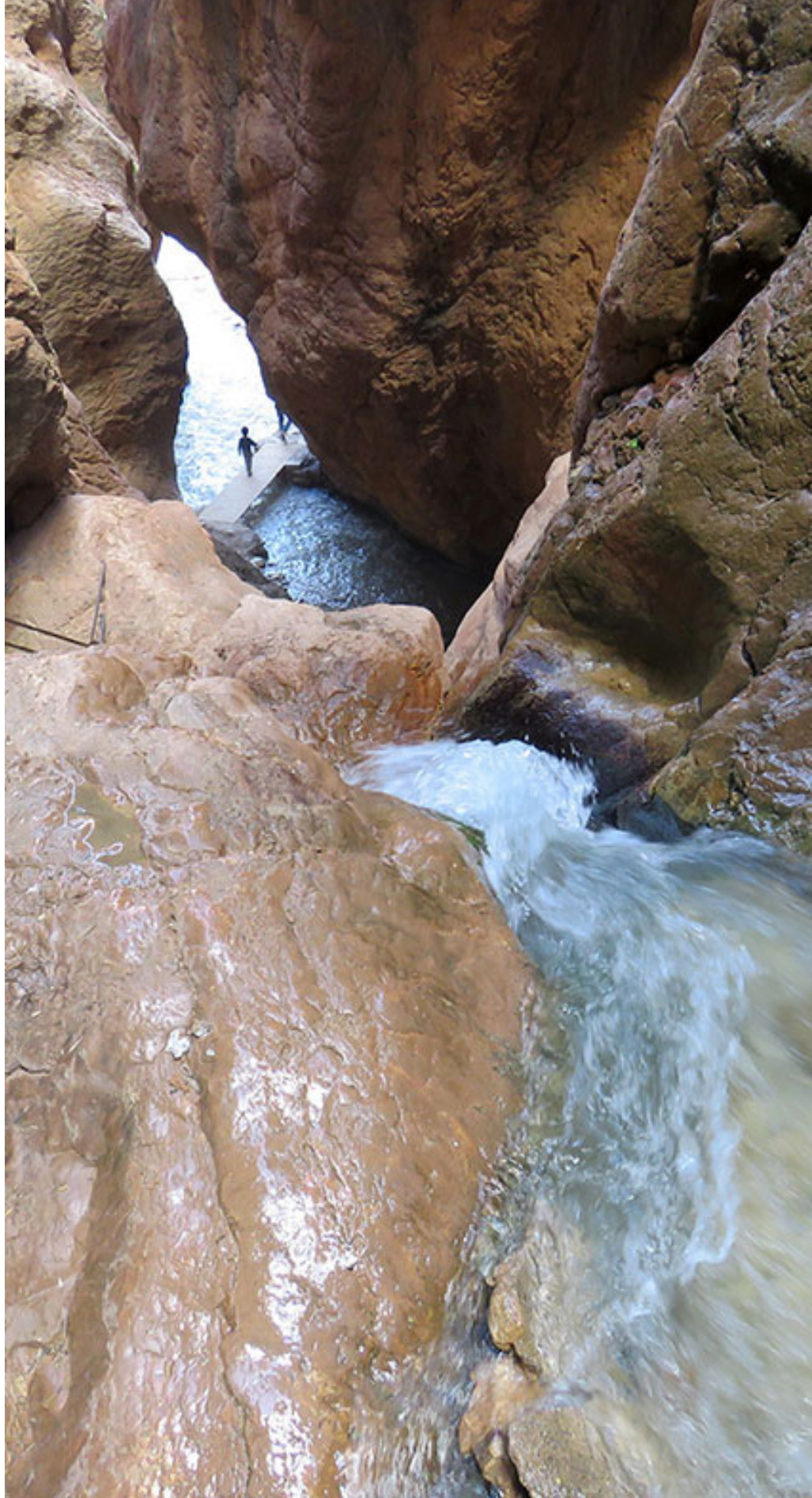
اما اهمیت شفافیت حقوق آب به میزانی است که نمی‌تواند به دلیل پیچیدگی‌ها، آن را از اولویت‌ها کنار گذاشت.

زیرا این ابهام، زمینه بی‌عدالتی در دسترسی و توزیع آب و افزایش محرومیت محیط زیست از حقایق خواهد بود. بنابراین باید در سایر مناطق بر خلاف این انتظار که می‌توان مانند مجن در کوتاه‌مدت حقوق آب را تثبیت کرد،

و نحوه انتخاب نمایندگان و مشارکت دادن این نمایندگان در تصمیم‌گیری است. به نظر می‌رسد در بسیاری از مناطق، جامعه بهره‌بردار اکنون سطحی از توانایی را که برای طی کردن این مسیر لازم دارد، در اختیار نداشته و برای این منظور نیازمند حمایت‌ها و پشتیبانی‌های لازم از سوی سمن‌ها، پژوهشگران و دولت است.

بسترمند و تاریخ‌مند بودن مدیریت منابع آب ضرورت‌هایی را برای پژوهش و پروژه‌های اجرایی مربوط به بهبود مدیریت آب ایجاد می‌کند. اهمیت بستر و تاریخ به معنای اولویت‌دهی به دانشی است که در اختیار اهالی محلی است و این موجب اولویت‌دهی برای حضور آنها در تصمیم‌گیری برای اصلاح و تنظیم قواعد بهره‌برداری نسبت به متخصصان بیرون از منطقه است.

همچنین پژوهش‌ها نیز باید به نحوی طراحی و اجرا شوند که برای دستیابی به این دانش، ظرفیت‌های کافی را در اختیار داشته باشند. تنها پس از شناخت عمیق از انگیزه‌ها و نحوه تصمیم‌گیری بهره‌برداران و پیچیدگی‌های عملکرد نهادهای محلی و زمینه آن، می‌توان پیشنهادهایی مناسب برای مداخله جهت بهبود قواعد بهره‌برداری آب داشت. نکته دیگری که از جنبه استراتژی‌های پژوهش قابل ذکر است، این است که ناکارآمدی تکرار الگوهای موفق در مناطق دیگر، طبیعتاً به معنای کنار گذاشتن پژوهش‌های تطبیقی یا مقایسه‌ای نیست. مطالعات تطبیقی می‌تواند با رویکردی انتقادی به دنبال شناخت عوامل موثر بر تمایزها و شباهت‌ها بین موارد مطالعاتی باشد و اتفاقاً توجه را به اهمیت درک عمیق‌تری از بستر و تاریخ مسئله جلب می‌کند.



اندیشکده تدبیر آب ایران

نشانی: خیابان فتحی شقاقی، بین خیابان چهلستون و سیدجمال‌الدین اسدآبادی، پلاک

۴۵، طبقه ۴ / تلفن: ۸۸۷۰۲۸۰۵-۸۸۷۰۲۰۱۳

www.iwpri.ir



اندیشکده تدبیر آب ایران
انوار جباری، سمن سعادت و نظارتی ایران