

# به سوی چارچوب مفهومی و تحلیلی اصلاح حکمرانی آب

## از نگاه اندیشکده تدبیر آب ایران

اندیشکده تدبیر آب ایران  
چاپ اول - مهرماه ۱۳۹۳





اندیشکده تدبیر آب ایران از آبان ماه، سال ۱۳۹۱، به عنوان یکی از زیرمجموعه های کمیسیون کشاورزی و آب اتاق بازرگانی و صنایع و معادن و کشاورزی کرمان به منظور توسعه ظرفیت ها و ایجاد فضای تعامل و گفتگو میان ارکان مختلف جامعه، محیط کسب و کار و تشکیلات بخشی و فرابخشی مدیریت آب در کشور در مسیر بهبود حکمرانی آب، تأسیس گردیده است.

کلیه حقوق این مقاله محفوظ و متعلق به اندیشکده تدبیر آب ایران می باشد.

آدرس: تهران، کریم خان، خیابان نجات الهی شمالی، بالاتر از بیمارستان جامع زنان، پلاک ۲۱۲، طبقه چهارم، واحد چهارم.

تلفن: ۰۲۱-۸۸۹۴۷۴۰۰-۸۸۹۴۷۳۰۰

تارنمای اندیشکده: [WWW.IWPRI.COM](http://WWW.IWPRI.COM)

## فهرست مطالب

|  |    |
|--|----|
| سخن آغازین.....  | ۵  |
| ۱. مقدمه.....  | ۸  |
| ۲. چارچوب مفهومی حکمرانی آب.....                           | ۱۰ |
| ۲-۱- مفاهیم و موضوعات مورد نظر.....                        | ۱۰ |
| ۲-۱-۱- تعریف حکمرانی و حکمرانی آب.....                     | ۱۰ |
| ۲-۱-۲- مولفه‌های حکمرانی آب.....                           | ۱۱ |
| ۲-۱-۳- موضوعات مورد توجه در حکمرانی آب.....                | ۱۴ |
| ۲-۱-۴- کارویژه‌های اصلی در حکمرانی آب.....                 | ۱۵ |
| ۲-۲- دلایل سرآمدشدن.....                                   | ۱۵ |
| ۲-۲-۱- نگاهی اجمالی به سابقه بحث.....                      | ۱۵ |
| ۲-۲-۲- تعارض توسعه و منابع طبیعی.....                      | ۱۶ |
| ۲-۲-۳- اقتصاد سبز.....                                     | ۱۶ |
| ۲-۲-۴- تحلیل محیط استراتژیک و شرایط بیرونی.....            | ۱۷ |
| ۲-۳- چگونگی بازساخت حکمرانی آب.....                        | ۱۸ |
| ۲-۳-۱- مفهوم بازساخت و مبانی مشترک بازساخت حکمرانی آب..... | ۱۸ |
| ۲-۳-۲- دیدگاه و چشم‌انداز بازساخت حکمرانی.....             | ۱۹ |
| ۲-۳-۳- سوالات اصلی در تدوین استراتژی بازساخت حکمرانی.....  | ۱۹ |
| ۳. به سمت چارچوب تحلیلی اندیشکده.....                      | ۲۰ |
| ۳-۱- اقتدار.....   | ۲۱ |
| ۳-۲- مشارکت.....   | ۲۳ |
| ۳-۳- قانون مداری.....                                      | ۲۴ |
| ۳-۴- مشروعیت.....  | ۲۵ |
| ۴. خلاصه و نتیجه‌گیری.....                                 | ۲۸ |
| منابع و ماخذ.....  | ۳۰ |

در برگردان متون به فارسی، برای اصطلاح «Govenance» از معادل‌های مختلفی چون حکومت‌داری، حاکمیت، حکمرانی، نظام تدبیر و نظایر آن استفاده شده است. از این میان، معادل «حکمرانی» که یکی از چند معادلی است که در فرهنگ علوم انسانی آقای داریوش آشوری پیشنهاد شده، مقبولیت بیشتری یافته که در این نوشتار غالباً از این معادل استفاده شده است. «نظام تدبیر» اصطلاح دیگری است که توسط آقای بایزید مردوخی بکار گرفته شده و گاه در این مقاله، برحسب مقتضیات متن، مورد استفاده واقع شده است.

بازساخت، دگرگونی یا اصلاح حکمرانی (Governance Reform) به معنی فرایندی است که با هدف ایجاد تغییرات اساسی در نهاد حکمرانی موجود و دگرگونی آن‌ها در مسیر رسیدن به حکمرانی مطلوب (خوب/موثر) انتخاب می‌شود. از این اصطلاح دگرگونی و تغییر در همه چیز بطور همزمان نباید برداشت شود. ضمناً این مقاله بین ارتقاء (Enhancement) یا بهبود (Improvement) و اصلاح، تفاوت قائل شده است.

اصطلاح «گرووداران» توسط دکتر کامران داوری-دانشیار دانشگاه فردوسی مشهد- برای معادل‌سازی (Stakeholders) وضع شده است تا جایگزین ذی نفعان و ذی‌مدخلان شود.

## سخن آغازین

حکمرانی خوب، در بیانیه هزاره 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 بکار می‌رود. ظاهراً دلیل اصلی این اظهارات را باید در ربط بین مولفه‌های 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 تامین خدمات مربوط، بسیار زیانبار است. بررسی‌های گسترده اخیر در سطح جهانی نشان داده است که کاستی‌های حکمرانی آب، تامین 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 گرووداران در فرایند تصمیم‌گیری را با سرخوردگی مواجه می‌کند. برآستی این مفهوم بدین درجه از اهمیت را چه گونه 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 بد بودن آن) نسبت به دغدغه‌های حکمرانی خوب و موثر تقدم دارد؟

استفاده از اصطلاح حکمرانی (Governance) دارای سابقه تاریخی است. اما استفاده امروزی از این اصطلاح، موجب شده است که تعاریف و برداشت‌ها و مباحث دامنه‌دار مختلفی به حیطه علوم اجتماعی راه پیدا کنند. از همه مهمتر، کاربرد نوپدید آن موجب شده که دیدگاه بسیار تعیین‌کننده‌ای در «مدیریت توسعه» شکل بگیرد یا شاید به عبارت دقیق‌تر خود را بصورت یک جریان، تحت این عنوان نشان دهد. این امید می‌رود که درک بهتر این دیدگاه بتواند نقشه راه یا مبنایی برای قضاوت در خصوص 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 سال‌هاست که این مفهوم توسط نهادهای پژوهشی، مطالعات استراتژیک و حتی آموزشی مورد توجه قرار گرفته است. از جمله می‌توان به انتشار مقالات، تهیه کتاب (اغلب ترجمه مقالات برگزیده) و تهیه اسلایدهای آموزشی مرکز پژوهش‌های مجلس در سال ۱۳۸۳ اشاره داشت. یا نشست‌هایی که توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام برگزار و مقالاتی که در این زمینه توسط این مرکز ترجمه شده است. یا کتابی از مارک ترنر و دیوید هیوم که توسط موسسه 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 «Govenance» از معادل‌های مختلفی چون حکومت‌داری، حاکمیت، حکمرانی، نظام تدبیر و نظایر آن استفاده شد، که خود موجب سوءبرداشت‌هایی 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 توسط آقای بابزید مردوخ‌بی‌کار گرفته شد و در این مقاله گاه حسب مقتضیات متن، از آن نیز استفاده می‌شود.

بر اساس توافق جمعی حاصل شده توسط سازوکار «دانشنامه ویکی پدیا»، «حکمرانی عبارتست از: فعل حکومت یا اداره کردن. این کنش معطوف است به تصمیماتی که توقعات را مشخص، قدرت را واگذار، یا عملکرد را رسیدگی می‌کند. حکمرانی شامل مواردی است که یا به عنوان فرایندی مستقل و یا بخشی از فرایندهای مدیریت یا رهبری محسوب می‌شوند. این فرایندها و نظام‌ها نوعاً توسط یک حکومت اداره می‌شوند».

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 (Governance) از فاعل نوعی آن یعنی دولت یا حکومت (Government) با کاربرد جدیدی که مسئولیت این وظایف را فراتر از حکومت و دولت می‌دانست، بکار گرفته شد. از سال ۱۹۸۰ به بعد کاربرد این واژه با چنین دریافتی، روبه فزونی گذاشت. در حال حاضر از این اصطلاح در زمینه و متن‌های مختلفی نظیر حکمرانی جهانی، حکمرانی ملی، حکمرانی محلی، حکمرانی شرکتی، حکمرانی مشارکتی، حکمرانی اطلاعات و غیره استفاده می‌شود. مفهوم مورد توجه هر کدام، بسیار وابسته به متنی است که کلمه حکمرانی در آن بکار 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 و یا موثر عرضه می‌شود، به کیفیت نظام سیاسی داخلی (Domestic Politics) و اداره امور یک کشور، می‌پردازد. در این نوشتار نیز غرض روشن کردن مفاهیم مرتبط با حکمرانی از نظر سیاست‌های داخلی و اداره امور یک کشور (با تکیه بر حوزه آب) است.

انتظار می‌رفت که کاربرد این اصطلاح نوپدید به سرعت و بطور 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 (بوئژه منابع آب) در اغلب کشورهای جهان و از جمله در ایران، بهبود وضعیت حکمرانی بعنوان راه‌حل اساسی و ریشه‌ای برای برون رفت از بحران موجود، مورد توجه قرار گرفته است. به همین دلیل و دلایلی که در پی می‌آید، این نشریه تبیین مفهومی ابعاد مختلف این 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 و یا ارتقاء مبانی و سازوکارها و ساختارهای موجود داشته باشد، می‌توان از آن به عنوان «ارتقاء 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 ماحصل بحث‌های سلسله‌واری است که تحت عنوان «چیستی، چرایی و چگونگی اصلاح حکمرانی آب» در زمستان ۱۳۹۱ توسط آقای انوش نوری اسفندیاری، در جلسات کار گروه 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 تدوین برنامه کلان اندیشکده مذکور، فراهم شود. البته در جریان تدوین مطالب، مباحث بیشتری به آن افزوده و مجموعه

توسط نامبرده کامل تر شد. اندیشکده علاوه بر تشکر از ایشان، از زحمات آقای محمد ارشدی در مرور اولیه مقاله و بیان نظرات اصلاحی ارزشمند، آماده‌سازی، طراحی جلد و صفحه‌بندی مقاله نیز صمیمانه تشکر می‌کند. امید است این گام کوچک مورد توجه جامعه متخصص و غیر متخصص، مسئولین اجرایی و سیاستگذار و بویژه 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 مقدمات بقیه جامعه در مشارکت در امور مختلف، محدود شد. در نتیجه سازوکارهای حکمرانی کشور عمده‌تاً منحصراً شده است به تنظیم رویه‌هایی برای برنامه‌ریزی بخشی در نظام متمرکز دولتی، استفاده از رویه‌های قضایی و بکارگیری امکانات اداری. یعنی 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، "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، بخوبی قادر به انجام کاری نباشد، روابط میان کنش‌گران اصلی (حکومت، بخش خصوصی و نهادهای اجتماعی و غیردولتی) و فضای فعالیت‌ها باید ورود داوطلبانه سایر عاملان و کنشگران را ممکن سازد یا تسهیل کند تا آن کار معطل مانده و 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 بجز حکومت نیاز دارد تا حضور فعال و سازنده هر کدام از آنها در صحنه عمل، گره‌ی یا گره‌هایی از مشکلات را باز کنند. نکته این جاست که این تحول صرفاً با زبان امید و آرزو و 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 باز تعریف نقش‌ها و توزیع مجدد حوزه‌های اقتدار و مسئولیت‌ها و چگونگی ارتباط میان آنها، بتوان انگیزه و محیط فعالیت مساعدی را ایجاد و بتدریج حضور موثر کنش‌گران جدید را ممکن کرد. این رویکرد (اصلاح سیاست‌ها و تغییر نقش‌ها) با نگاه ابزاری به موضوع «بهبود» و یا «ارتقاء» حکمرانی، بسیار متمایز است. نگاه صرفاً ابزاری، معمولاً توصیه‌هایی را از بالا به پایین بطور موضعی و در برش‌های سیاستی کم توان و بدون تاثیر در دگرگونی نهاد آب مطرح و دنبال می‌کند.

رویکرد انتخاب شده توسط اندیشکده، کار دگرگونی و بازساخت حکمرانی آب را در حد یک فرایند اجتماعی گسترده و پیچیده بهره‌مند از گفت‌وگوهای چندجانبه مردمی، مذاکره و مشارکت شهروندی در انتخاب الگو و هدف‌ها و اصلاح مسیر بر اساس یادگیری جمعی، مورد توجه قرار می‌دهد. این خود در ادبیات توسعه، متن و آمال توسعه‌ای بشمار می‌رود و نه صرف وسیله اجرای دیگر برنامه‌های مدیریتی. شاید این رویکرد- با توجه به انرژی و وقتی که باید صرف ادراک و اجرای تدابیر شود- خوشایند مذاق بسیاری از مدیران بخشی و اجرایی کشور نباشد. اما در مقابل، این عقیده هم وجود دارد که نتایج حاصل از پیاده‌سازی مطلوب و پایدار این سیاست‌ها می‌تواند آینده بلندمدت



بهتری را نسبت به اجرای ناقص و ناتمام اقدامات مشابه، رقم زند. تعامل میان این دو دیدگاه (باز ساخت و ارتقاء یا بهبود) از جمله اقداماتی است که می‌تواند در جریان ایجاد همگرایی در سطح ملی، مورد توجه باشد.

نحوه حضور اقتصادی و اجتماعی عموم مردم بصورت نهادی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پیش‌بینی شده است. برای استفاده از ظرفیت‌های پیش‌بینی شده گام‌های مهمی نیز برداشته شد، نظیر تشکیل شوراهای شهری و روستایی و ارائه تفسیر جدیدی از اصل ۴۴ قانون اساسی. اما هنوز مجموعه اقدامات نتوانسته است در حوزه آب چندان راهگشا باشد. زیرا موانع عمده‌ای در چگونگی ارتباط میان قطب‌های تولید دانش جدید، بخش خصوصی و نیروهای اجتماعی وجود دارد که مانع از فعالیت راهگشای کنش‌گران جدید در کنار دولت است. یکی از تدابیر مهمی که می‌تواند در ترمیم شکاف‌ها موثر باشد و موجبات بهبود ارتباطات را فراهم کند، ایجاد نهادهایی نظیر کانون‌های فکر یا اندیشکده‌ها هستند. این نهادها در تجربه جهانی با تمرکز بر «سیاست‌پژوهی»، توانسته‌اند عملکرد خوب و مناسبی را در این زمینه بهبود نظام تصمیم‌گیری از خود بر جای بگذارند.

نظام تصمیم‌گیری و اعمال تصمیمات به حدی در خصوصیات نظام حکمرانی، نقش تعیین‌کننده‌ای دارد که به اعتقاد بسیاری، نظام تصمیم‌گیری و اعمال تصمیمات استراتژیک جامعه، تعریف سراسر است و کوتاهی از حکمرانی است. تصمیمات اصلی در سطوح مختلف حکمرانی، در نظام سیاسی هر جامعه اتخاذ می‌شود. از این نظر کارکرد نظام سیاسی در کیفیت حکمرانی بسیار موثر است. اساساً به قول «آقای پیترا راجرز»، آنچه که به سیاست‌ها و قوانین، جان می‌دهد و مقاصد را در صحنه جامعه به منصفه ظهور می‌رساند؛ نظام سیاسی و تصمیم‌گیری است. عوامل مختلفی در کیفیت کارکرد این نظام موثر است که شاید تعیین‌کننده‌ترین آن، میزان بهره‌گیری آن از دانش روز بویژه در زمینه علوم انسانی برای تشخیص واقعیت‌ها و توجه به آن‌ها است.

هنگامی که از نظام تصمیم‌گیری سخن می‌رود، منظور اشاره به چرخه کامل آن است. چرخه‌ای که از نظام مطالعاتی و پژوهشی و بویژه پژوهش‌های کاربردی شروع می‌شود و به فرایندهای تصمیم‌گیری ختم می‌گردد. در این میان، نحوه ارتباط و اثرگذاری نتایج و دستاوردهای پژوهش‌ها در نظام تصمیم‌گیری سیاسی از طریق مجاری رسمی و غیررسمی، لابی‌گری‌ها و شیوه‌ها و فرایندهای تصمیم‌گیری از عوامل مهمی است که باید در بررسی و ارزیابی نظام تصمیم‌گیری سیاسی کشور مورد توجه قرار گیرند. مشکلات مهم حکمرانی آب کشور از نظر پژوهش‌ها، توجه اندک آن‌ها به اقتضائات محیط استراتژیک و خلاءهای سیاستی، حضور کم‌تاثیر و غیرفعال صاحبان مسئله و خبرگان آب است. بدین ترتیب، کاستی‌های مهم نظام تصمیم‌گیری سیاسی کشور عبارتند از: بهره‌ناپذیری لابی‌گری‌های سیاسی از دانش روز، بویژه در قلمرو علوم انسانی، بی‌توجهی و غفلت نسبت به یافته‌های پژوهش‌های اندک داخلی و دستاوردهای گسترده بین‌المللی. این کمبودها و خلاءهای عمده، نقاط اصلی تمرکز و تلاش «اندیشکده تدبیر آب ایران» برای جبران مافات، محسوب می‌شود.

در این مقاله روایت این اندیشکده از رویکرد حکمرانی آب بصورت «چارچوب مفهومی» و «چارچوب تحلیلی» بیان می‌شود. زیرا 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 اندیشکده از حکمرانی آب در سه بخش چستی، چرایی و چگونگی در بخش بعدی این مقاله ارائه می‌شود. در این مقاله، از این مقدمات (چارچوب مفهومی) برای شکل دادن به چارچوب تحلیلی اندیشکده استفاده می‌شود که نتایج آن در بخش سوم مقاله آمده است. از چارچوب تحلیلی اندیشکده برای ارزیابی کوتاه حکمرانی آب کشور استفاده شد که نتایج آن در مقاله مستقلی آمده است.

## ۲. چارچوب مفهومی حکمرانی آب

### ۲-۱- مفاهیم و موضوعات مورد نظر

چنانکه قبلاً اشاره شد بحث حکمرانی و از جمله حکمرانی آب، بحثی نوینادی است که با رویکردهای مختلفی مطرح می‌شود و از زمان طرح و شکل‌گیری آن بیش از دو 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 سابقه آن باشد. در هر صورت در مقام بررسی مفاهیم و موضوعات مربوط، می‌توان مندرجات مقاله‌ها و کتاب‌ها و نشریات مختلف را به صورت تعاریف، مولفه‌ها، 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 مقاله 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 موثر در تصمیم‌گیری، حل مسایل و انجام امور جامعه، توجه می‌شود [رجوع شود به نمونه تعاریف مندرج در پنجره شماره (۱)]. با مراجعه و بررسی برخی تعاریف قابل تامل از حکمرانی، مشخص می‌شود که «قدرت» و یا به تعبیر دقیق‌تر «اقتدار» کانون اصلی تعاریف مربوط به حکمرانی است. مثلاً بنا به تعریف برنامه توسعه سازمان ملل متحد، 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.

پنجره ۱: نمونه تعاریف مختلف حکمرانی و حکمرانی آب

#### حکمرانی

برنامه توسعه سازمان ملل متحد (UNDP): حکمرانی اعمال اقتدار اداری، اقتصادی و سیاسی در مدیریت امور کشور در تمام سطوح است. حکمرانی شامل سازوکارها، 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 تعاریف مورد تاکید بانک جهانی: استفاده از نهادها، ساختارهای اقتدار و حتی همکاری بمنظور تخصیص منابع، ایجاد هماهنگی یا کنترل فعالیت‌ها (اجتماعی یا اقتصادی) و مدیریت امور و مسائل جامعه.

دفتر توسعه بین الملل ایالات متحده (USAID): حکمرانی شیوه‌ای است که از طریق آن اقتدار به نیابت از عموم اخذ و اعمال می‌شود.

بازدید مردوخی: تعیین شیوه‌ی اعمال اقتدار و نظم، در مدیریت اقتصادی، اجتماعی و سیاسی یک کشور، در جهت رشد و توسعه.

یکی از تعاریف مطرح شده توسط مهدی صانعی: حکمرانی را می‌توان "نفوذ هدایت شده 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 (GWP): 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، بکار می‌رود.

یکی از تعاریف مورد تاکید سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه (OECD): حکمرانی آب روشی است که از طریق آن نقش‌ها و مسئولیت‌های مدیریت آب (طراحی، تنظیم و پیاده‌سازی) ایفا می‌شود و بطور وسیعی در برگیرنده نهادهای رسمی و غیررسمی است که از طریق آن‌ها اقتدار اعمال می‌شود.

دفتر توسعه بین الملل ایالات متحده (USAID): حکمرانی آب شیوه‌ای است که از طریق آن به نیابت از عموم اقتدار در توسعه، بهره‌برداری و حفاظت منابع آب یک ملت اخذ و اعمال می‌شود.

### ۲-۱-۲ - مولفه‌های حکمرانی آب

مولفه‌های حکمرانی، ممکن است از دیدگاه‌های مختلفی چون «اصول و خصوصیات حکمرانی خوب»، «ساختار و نهاد حکمرانی»، «سازوکار 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.

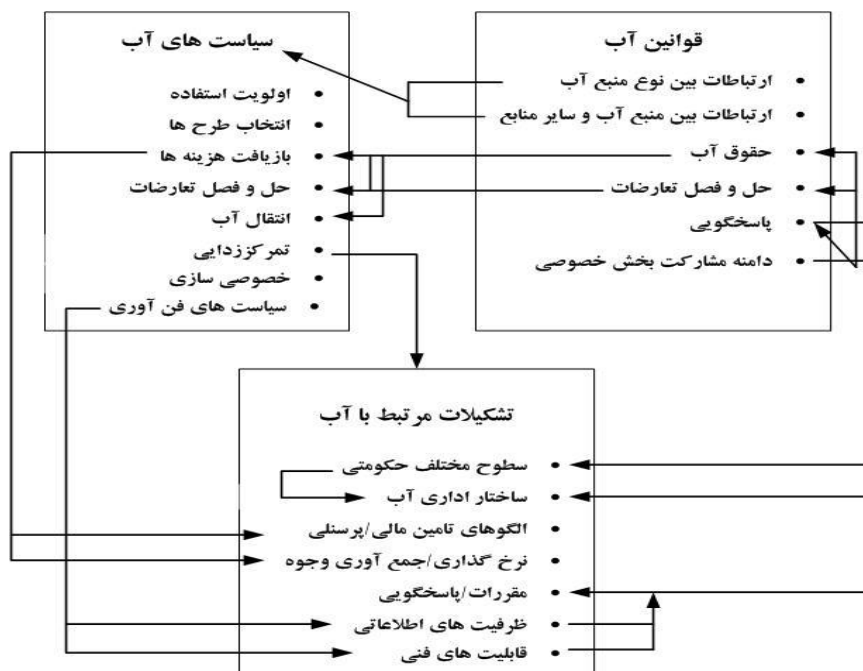
#### • اصول حکمرانی خوب

معمولاً مباحث با بررسی «اصول و خصوصیات» و نشانگرهای «حکمرانی خوب یا موثر» آغاز می‌شود و برای ترسیم حکمرانی خوب یا موثر، خصوصیات چارچوب مشارکت‌جویی و اجماع‌محوری، پاسخ‌گویی، شفافیت، پاسخ‌دهی، یکسان‌نگری و انصاف، اثربخشی و کارایی 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 و یا سنجش تشخیص شرایط عمومی حاکم بر یک نظام حکمرانی تحت ارزیابی، مناسب است. اما این دیدگاه معمولاً از ساختار یا سازوکارهای اصلی حکمرانی، صرف نظر از خوب یا بد بودن آن، و تحلیل لایه‌های پایینی و عمیق‌تر و نهادی آن، سخنی به میان نمی‌آورد.

• نهاد حکمرانی

اگر اجزای اصلی تشکیل دهنده نظام حکمرانی - بدون توجه به خوب یا بد بودن آن - بخواهد معرفی شود به چه مولفه‌هایی باید رجوع کرد؟ یکی از راه‌ها، بررسی «نهاد یا ساختار حکمرانی» است. البته راه‌های دیگری چون بررسی سازوکارهای حاکم بر حکمرانی هم وجود دارد، که در ادامه به آن‌ها اشاره خواهد شد. نهاد حکمرانی سه مولفه 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 تعیین کننده جهت گیری 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» استفاده می‌شود. به همین روال، در نام نهادن بر بهبود سیاست‌ها و قوانین نهاد آب، اصطلاح «بهبود یا توسعه محیط و فضای فعالیت‌ها» (Enabling Environmet) 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 شماره (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 (چون اصلاحات سیاستی، قانون‌گذاری، تنظیم مقررات) و توسعه منابع انسانی (بویژه آموزش) تکیه دارند و از تقویت ارتباطات ساختاری میان آن‌ها، باز می‌مانند.



شکل ۱: پیوندهای درونی نهاد حکمرانی آب

کارآمدی هر نهاد به قواعد حاکم بر آن و اطاعت اعضاء از آن قواعد بستگی دارد. در رفع کاستی‌های کارآمدی باید به عوامل و مولفه‌های متعددی توجه کرد. از جمله برای اصلاح یا بهبود نظام حکمرانی و دستیابی به حکمرانی موثر،

اصلاح قواعد یا «ظرفیت حکمرانی» در سطوح رسمی کافی نیست و باید به قواعد غیررسمی و دیگر عوامل موثر در پذیرش و تبعیت نیز توجه داشت. دلایل این توجه را با مراجعه به دو مفهوم «سرمایه اجتماعی» و «سازوکارهای اعمال تصمیمات» بهتر تبیین می‌شود.

### • سرمایه اجتماعی

به روایت شقایقی شهری و پهلوان زاده؛ «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 موثر 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 غیررسمی، 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. به عنوان مثال، به روابط بین گروه‌ها، سازمان‌ها و بنگاه‌ها با یکدیگر می‌پردازد که وابسته به یک سری عوامل و مولفه‌ها 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. 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

«سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه» حکمرانی چند سطحی 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 و 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 پایین و بطور افقی؛ میان کنشگران مختلف در پایین‌تر از سطح ملی.

### • سازوکارهای حکمرانی

یک روش دیگر برای شناخت نظام حکمرانی بررسی شیوه‌هایی است که معمولاً برای اجرای تصمیمات اتخاذ می‌شود. سازوکارهایی که معمولاً در نظام حکمرانی مورد توجه قرار می‌گیرند، 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، مشارکت‌جویی و توافقات داوطلبانه). این سازوکارها، گونه‌های مختلفی از

انگیزه‌ها و فرایندهای متفاوت را (از بالا به پایین و پایین 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 و یا نرسد. معمولاً اگر دقت شود ترکیبی از هر سه نوع سازوکار، در هر نظام‌های حکمرانی مشاهده می‌شود. ممکن است در نظامی بعضی از سازوکارها بسیار کم رنگ و یا غیررسمی 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 بطور 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 سازوکارها و نحوه توازن آن‌ها، می‌توانند موجب تقویت یا فرسایش سرمایه اجتماعی شوند و از این طریق بر درجه اقتدار نظام حکمرانی تاثیر تعیین‌کننده‌ای بگذارند.

### • اقتدار در حکمرانی

با توضیحات فوق، سه مولفه سرمایه اجتماعی (محیط عمومی فعالیت‌ها، ارتباطات و پیوندهای عمودی و سرمایه شناختی و کنشی افراد) و سازوکارها و تاثیر این مجموعه بر توان اعمال تصمیمات، اهمیت پیدا می‌کند. مثلاً تجربه نشان داده است که در استفاده عملی از ظرفیت رسمی حکمرانی آب، چند اقدام بسیار ضروری است. این اقدامات در درجه اول عبارتند از: مشخص شدن آیین‌نامه‌ها و ضوابط و معیارهای رسمی و غیررسمی اجرای سیاست‌ها و قوانین در سطح ملی، استانی و محلی، انسجام قواعد و مقررات در دستگاه‌های هم سطح و در سطوح مختلف، سازگاری آن‌ها با هنجارهای اجتماعی و آزادی عمل در به جریان افتادن «ساز و کارهای متنوع و مختلف حکمرانی»، این اقدامات باید به نحوی باشد که فضای مناسبی برای نقش‌آفرینی عوامل ذی‌نفع و ذی‌مدخل (گروداران) در مدیریت و توسعه منابع آب فراهم شود. مشخص کردن رویه‌های برگزاری مجامع عمومی و شکل‌گیری سازوکارها، اطلاع‌رسانی و توسعه ظرفیت‌ها، مذاکرات برای حل اختلاف‌ها، استفاده از رویه‌های غیررسمی برای حل منازعات و تشکیل به موقع و کارآمد دادگاه‌ها برای صدور رای و احکام قضایی، از موارد دیگری است که باید در تکمیل اقدامات الزاماً مورد توجه قرار گیرند. یعنی، بر مبنای سه مولفه اصلی سرمایه اجتماعی و سازوکارهای مناسب است که «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. 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 پایان دادن 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 بین‌رشته‌ای شکل گرفته است که از تلفیق ادبیات توسعه (نظریه‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی) و ادبیات مدیریتی و کسب و کار استفاده می‌نماید.

### ۲-۱-۲- 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) بدلیل 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 تاثیر فشارها و پیشران‌های 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. بعلاوه برای گسترده کردن عرصه بخش خصوصی و بازار در میدان حکمرانی آب و اجازه دادن به مبادله این حقوق نیز، بعد 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

#### ۲-۲-۱- نگاهی اجمالی به سابقه بحث

به نظر می‌رسد که جنبه‌های سلبی و ایجابی مختلفی موجبات سرآمد شدن رویکرد حکمرانی خوب شده باشد. در باب این موضوع، اقتصاددانان زیادی نظریه‌پردازی 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 تمشیت امور بوده است. در این زمینه در طول یک قرن (قرن بیستم) مطرح بودن نظریاتی چون نظریه کینز و نوکنزین‌ها، تجربه کشورهای سوسیالیستی و «راه رشد غیرسرمایه‌داری»، نظریه «روستو» و نوسازی کشورهای در حال توسعه، «سیاست‌های تعدیل اقتصادی» و «اجماع واشنگتنی» و «پساواشنگتنی» از سر کشورهای مختلفی گذشته تا بالاخره در ابتدای قرن بیست و یکم نظریه حکمرانی خوب، سرآمد دیگر نظریات شده است. در کتاب منتشر شده توسط مرکز پژوهش‌های مجلس با عنوان «حکمرانی خوب»، برگردان مقالات تحلیل‌گران برجسته اقتصادی در چند صد صفحه وجه همت مترجمین 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 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 نمی آید، 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 شده موضوع با تکیه بر تعارض ایجاد شده میان توسعه و منابع طبیعی بویژه 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، تامین 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 سازه‌ای و مدیریت عرضه موثر نیست. اکنون این گرایش و نظر حاکم شده است که راه صحیح توسعه و پیشرفت (یعنی رشد متوازن و توسعه پایدار) افزایش سهم «ثروت‌های غیرملموس» یعنی: مهارت و دانش نیروی کار، سرمایه اجتماعی (به معنی اعتماد بین مردم و توانایی همکاری آن‌ها در جهت یک هدف مشترک و در مورد سطوح مختلف آن قبلاً توضیح داده شد) و عناصری از نظام تدبیر است که بهره‌وری نیروی کار را افزایش می‌دهد. این نوع نتیجه‌گیری‌ها مستند به آمار و اطلاعات کمی و بررسی شواهد تجربی است که گزارش بانک جهانی نمونه‌ای 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 ارزیابی‌هایی مسبوق به دیدگاه‌های نظری و تحقیقات گسترده افراد شاخصی چون رابرت فوگل، دیوید لندز و داگلاس نورث است (به تاکید آقای «پارتا داسگوپتا») که معتقدند که در فرایند توسعه، دلیل ثروتمند شدن کشورهای ثروتمند آن است که این کشورها طی صدها سال نهادهایی را طراحی و در جامعه خود مستقر کرده‌اند که مردمانشان را قادر ساخته شرایط زندگی مادی خود را بهبود بخشند. نهادهایی که اجازه انباشت عوامل تولیدی، امکانات حمل و نقل، سلامت، مهارت، ایده‌ها و ثمرات آن ایده‌ها را می‌دهند و حتی تشویق می‌کنند. انباشت دارایی‌های مولد صرفاً علت نزدیک رونق و رفاه است. علت واقعی، وجود نهادهای مترقی و پیشرفته است.

### ۲-۲-۳- اقتصاد سبز

بنظر می‌رسد که چنین مبانی نظری در پشتیبانی از رویکرد توسعه پایدار نقش بسزایی داشت و خواه ناخواه امکانات رفع تعارض میان رشد اقتصادی و پایداری منابع طبیعی کره زمین، را گسترش داد. 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 در مورد آب شهری در مقاله «نوری اسفندیاری» در اولین کنفرانس اقتصاد شهری در مشهد در سال ۱۳۹۰، آمده است. این در شرایطی است که مثلاً در مورد منابع آب، تجربه اغلب کشورهای مختلف معمولاً عکس این موضوع را نشان می‌دهد. یعنی هم زمان با فشاری که توسعه شتابان بر اکوسیستم‌های آبی و سایر منابع طبیعی وارد می‌سازد، تقاضا برای آب و خدمات مرتبط، فزونی می‌یابد.

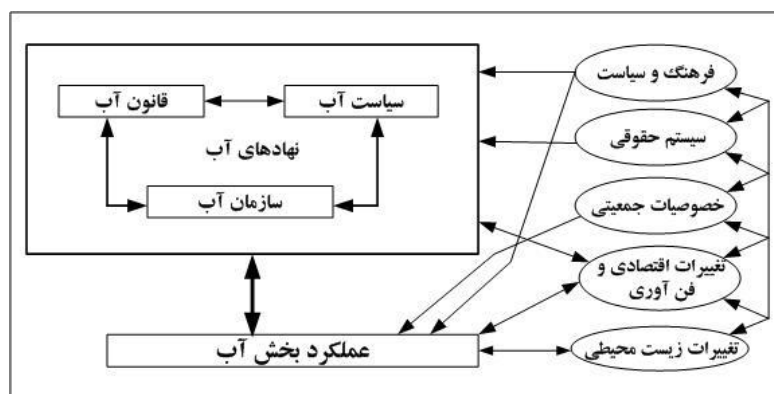


در بسیاری از مناطق، تقاضا برای آب بیشتر از عرضه آن است و هزینه‌های تامین خدمات به لحاظ مالی، اقتصادی و زیست‌محیطی با شیب تندی روند صعودی دارد که همین امر موجب گسترش محدودیت‌ها و افزایش مناقشات آبی می‌شود. از دیدگاه «سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه» این تعارضات بطور عمده دارای زمینه‌های اقتصادی و نهادی است که هسته مرکزی مباحث حکمرانی آب توجه به این موضوعات است. بر این اساس نتیجه‌گیری می‌شود نیاز به بهبود کارکرد اقتصادی و نهادی نظام حکمرانی آب است.

### ۲-۲-۴- تحلیل محیط استراتژیک و شرایط بیرونی

همان‌گونه که قبلاً اشاره شد، دلایل سرآمد شدن نظریه اصلاح حکمرانی آب در مبحث مدیریت توسعه را باید بدلیل مقتضیات محیط استراتژیک و در بررسی مجموعه‌ای از کشش‌ها (PULLS) و فشارها (PUSHES) و 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 مسایل 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 عمل می‌کنند. برخی از پیشران‌های مهم خارج از بخش آب (External Drivers) که بر بخش آب اثرگذار هستند اما بطور 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 حوزه داخلی و پیرامونی بخش آب از یکدیگر تفکیک شده و ریشه بسیاری از رویدادهای داخل بخش (In Box) را تصمیماتی دانسته که در خارج از بخش (Out Box) گرفته می‌شود.

نگاه مشترک خانم «ماریا سالت» و آقای «اریل دینار» 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 پایین، مدیریت عملکردهای آب مشخص شده است.



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 و 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 پردازد، بها و ارزش بالایی بدهد. لذا مولفه‌ها و شاخص‌هایی که در اسناد مختلف برشمرده شده است، مولفه‌هایی 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، بهبود حکمرانی متوجه ابعاد استراتژیک هدایت امور جامعه در این عرصه است، یعنی اتخاذ تصمیمات کلان در خصوص نحوه هدایت و تعیین نقش‌ها و توسعه ظرفیت‌ها و محیط فعالیت‌ها برای ایفای هرچه بهتر نقش‌های تعیین شده. در جمع‌بندی دلایل سرآمد شدن رویکرد حکمرانی برای توضیح و چاره‌جویی نارسایی‌ها 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 تاکید کرد. همچنین باید گفت که تشخیص نظری و تجربی امکان کم اهمیت شدن منابع طبیعی در رشد اقتصادی (اقتصاد سبز) و تدوین چارچوب‌های تحلیلی مختلف (از جمله چارچوب سالت و دینار) برای باز تعریف رابطه نهادهای اصلی حکمرانی در مسیر حصول به رشد اقتصادی بدون به خطر انداختن پایداری منابع طبیعی، دیگر زمینه‌های لازم برای این تحول مهم را فراهم کرده‌اند.

### ۳-۲- چگونگی بازساخت حکمرانی آب

#### ۳-۲-۱- 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/موثر) در نظر گرفته می‌شود. چون فرض می‌شود که 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» (WGF) که از طریق «نهاد بین‌المللی آب استکهلم» 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» (PPP)، شامل خصوصی‌سازی خدمات آب و دخالت جامعه محلی
- اصول مدیریت یکپارچه آب و رویکرد مدیریت حوزه آبریز
- روشن کردن نقش‌ها و مسولیت‌ها در نهادها، برای مثال از طریق قانون‌گذاری رسمی و حقوق غیررسمی و مرتبط کردن نظام بهره‌برداری از آب با نظام بهره‌برداری از زمین

توجه شود که ایجاد دگرگونی در نظام حکمرانی موجود بمراتب 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 مفهومی 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 چند وجهی (اقتصادی، اجتماعی و سیاسی) تعیین شود. مرحله‌بندی کردن اولویت‌ها و در اولویت قرار دادن هدف‌های ساده‌تر و زمان‌بندی کردن اصلاحات و مشخص کردن تقدم اقداماتی که باعث 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 که هر چند برخی الگوهای حکمرانی، بدون شک بهتر از سایر الگوها است، اما چگونگی بهبود حکمرانی «تجویزی» نیست. با این حال، شاید در مورد عوامل تاثیرگذار و خصوصیات حکمرانی برتر یا خوب، رسیدن به توافق چندان دور از دسترس نباشد. در هر صورت کلی‌ترین شکل روند تغییر دیدگاه‌ها و توافقات انجام شده تاکنون این گونه بوده است:

- زمانی در مدیریت توسعه، دخالت دولت برای اداره منابع طبیعی مشترک با هدف ممانعت از وقوع "ترازوی منابع مشترک" ضروری و اجتناب‌ناپذیر پنداشته می‌شد.
- زمانی بعضی نیز خصوصی‌سازی منابع را راه حل مسئله دانستند.
- در حال حاضر تاکید بر این است که دولت و بازار هیچیک به تنهایی نمی‌تواند افراد را قادر، مایل و 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 هنگامی می‌تواند موجبات پرهیز از «ترازوی منابع مشترک» را فراهم کند، که همکاری موثر میان گروداران (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» (Distributed Governance) نوع برتر حکمرانی محسوب می‌شود، یعنی در شرایطی که نقش‌های دولت، بازار و جامعه به توازن رسیده باشند.

### ۲-۳-۳- سوالات اصلی در تدوین استراتژی باز ساخت 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 تاکید باشند، انتخاب کرد. تا با تکیه بر آن‌ها، الگوی مطلوب شکل گرفته و پرورش یابد. بنابراین سوال این است که با توجه به شرایط حکمرانی هر کشور، بر چه اصولی می‌توان بیشتر تکیه کرد؟

بدلایل مختلفی، اصل تلاشی در میان اصول دیگر حکمرانی خوب یا موثر، مشارکت است. اما حتی در مورد استفاده از همین اصل هم به نوشته آقای «مهدی صانعی» 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 خط مشی گذاری گروهی و اتخاذ تصمیمات توسط افرادی شود که از دانش کمی برخوردار بوده و التزام به پاسخگویی ندارند. بنابراین در نحوه تکیه به اصل های انتخاب شده نیز باید بر اساس شرایط اجتماعی هر کشور یا جامعه محلی، زمینه های تغییر و دگرگونی و اولویت های تغییر، مشخص شوند.

سوالاتی دیگری نیز ( که متوجه ابعاد استراتژیک هدایت امور و اتخاذ تصمیمات کلان در تعیین نقش های دولت، بخش خصوصی و نهادهای مدنی در فرایند توسعه است) از جنبه های مختلفی مطرح است. آقای «مهدی صانعی» تاکید دارد که بهبود حکمرانی فقط متوجه این سوال راهبردی نیست که "به کجا برویم" بلکه در پی پاسخگویی به این سوالات مهم نیز هست که: «چه کسانی باید در تصمیم گیری دخیل باشند؟ و با چه ظرفیت هایی؟». سازمان همکاری های اقتصادی و توسعه به نقل از «موسسه بین المللی آب استکهلم» و با توجه به تاکیدی که این موسسه بر نظام سیاسی آب ( Water Politics) دارد، از دیدگاه اکتشافی نقش اصلی هر نوع حکمرانی آب را در تعریف و تعیین منافع افراد و اشخاص می داند، یعنی پاسخگویی به این سوالات که «چه کسی، چه زمانی و چگونه منافعش در حوزه آب تامین می شود؟». شاید به همین اعتبار در نگاه هنجاری نسبت به حکمرانی آب، بتوان این سوالات را مطرح کرد که در بهبود حکمرانی، منافع چه کسانی، چه زمانی و چگونه باید در حوزه آب تامین شود یا مورد تاکید و توجه قرار گیرد؟. مشروح سوالاتی که در جریان تدوین استراتژی تغییر حکمرانی آب مطرح هستند توسط نهاد «مشارکت جهانی آب» در پنجره شماره (۱) آمده است.

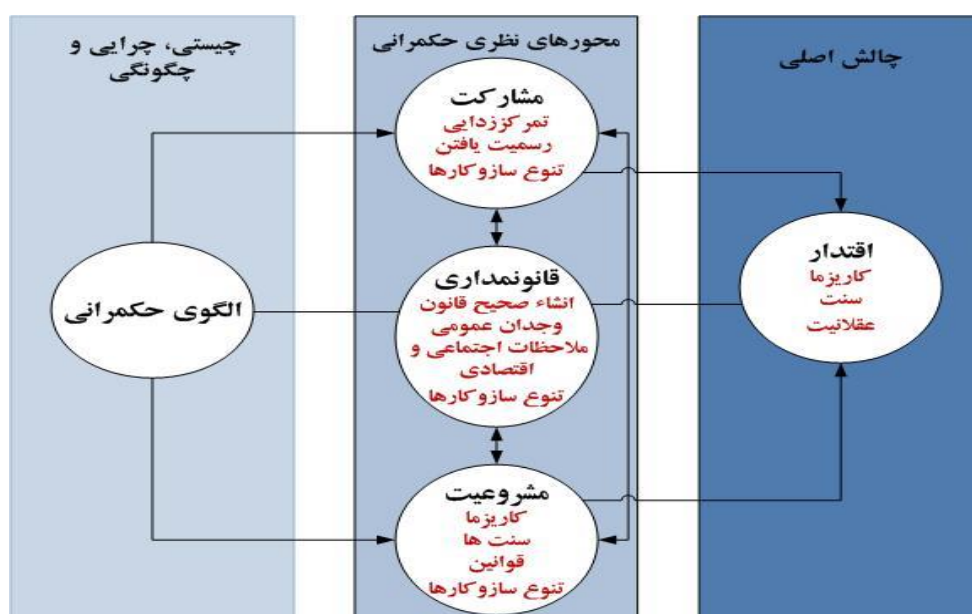
### پنجره ۲: سوالات کلیدی تدوین استراتژی تغییر

- چه تغییرات مطلوبی لازم است؟
- فایده های تغییر چه خواهد بود و چگونه توزیع خواهد شد؟
- هزینه های تغییر چه خواهد بود و چه کسانی قرار است آن را تقبل کنند؟ چه گروه ها یا کنشگرانی احتمال دارد با تغییر مخالفت کنند؟ چه کسانی از حفظ وضع موجود نفع می برند؟
- چه کنشگران (یا ائتلافی از آنها) برای پیشبرد تغییر پیش قدم خواهند شد؟
- برای توجه به محدودیت های نهادی و توسعه محیط فعالیت برای دگرگونی نهادها، چه کارهایی واقعاً می تواند انجام بگیرد؟
- تولیدکنندگان و پردازش کنندگان دانش - دانشگاهیان، مشاورین و مدیران اجرایی - چگونه می توانند بطور موثری از فرایندهای تغییر پشتیبانی کنند؟
- درس آموخته ها در جریان اجرای استراتژی ها چگونه می تواند بصورت بازخورد برای هدایت جریان مورد استفاده قرار گیرند؟

## ۳. به سمت چارچوب تحلیلی اندیشکده

مبانی چارچوب تحلیلی مورد نظر اندیشکده در ارزیابی و تعیین کاستی های اصلی نظام حکمرانی موجود کشور در شکل (۳) آمده است. این الگو بر اساس سه اصل مشارکت، قانون مداری و مشروعیت (Legitimacy)، 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 سه مولفه مشارکت، قانون‌مداری و مشروعیت 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 مولفه فوق امکان‌پذیر می‌شود. از این نگاه، مشارکت یعنی وجود امکان برقراری ارتباط دو یا چند جانبه و وجود تعامل میان بخش عمومی، بخش خصوصی و نهادهای مردمی. قانون‌مداری به مفهوم احترام به قوانین و مقررات و حجیت آن در تصمیمات و قضاوت‌ها به عنوان رویه حاکم و غالب نظام حکمرانی است. مشروعیت، یعنی قبول، رعایت و سازگاری با قواعد، استانداردها و تصمیمات نظام حکمرانی.



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

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 «اتحادیه بین‌المللی حفاظت از طبیعت و منابع طبیعی» (IUCN) در سال ۲۰۰۹ تهیه کرده است و در آن شفافیت، اطمینان‌پذیری و پاسخگویی را مبنا قرار داده است. بنظر می‌رسد اصول انتخاب‌شده در چارچوب تحلیلی اندیشکده، در تحلیل مسایل از جامعیت و اشراف بیشتری نسبت به انتخاب اتحادیه مذکور برخوردار باشد. گفتنی است برنامه توسعه سازمان ملل نیز در مطالعات خود از جمله برای کشورهای آمریکای لاتین، انتخاب مشابه اندیشکده انجام داده است.

### ۳-۱- اقتدار

در این چارچوب با توجه به شرایط کشور، چالش اصلی نظام حکمرانی آب، کم اثر بودن تدابیر و کم توانی 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 الی 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، بطور 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 در مدنظر 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 و یا پیشرفت مناسب در پیاده سازی 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

به عنوان نمونه قانون برنامه پنجم توسعه را مورد توجه قرار می‌دهیم که در پایان سال ۱۳۹۳ موعده آن به اتمام می‌رسد. مهم‌ترین جهت‌گیری‌های اصلی این برنامه در حوزه آب (که برخی از تعهدات انجام نشده برنامه‌های قبلی را نیز در خود دارد) عبارتند از: مدیریت جامع یا به هم پیوسته و توسعه پایدار منابع آب (ماده ۱۴۰)، ساختار سه سطحی 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 واقعا 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 سوال مطرح می‌شود که این اصلاح حکمرانی باید بر اساس چه چارچوب و الگوی مفهومی و 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 اخذ شده نیز پوشیده و سر بسته می‌ماند. از این رو در شکل فوق، کاستی اصلی و محوری نظام حکمرانی، از دیدگاه اندیشکده، «اقتدار» (به عنوان مهم‌ترین چالش نظام حکمرانی کشور) در نظر گرفته شده است. همانگونه که قبلاً اشاره شد با مراجعه و بررسی برخی از تعاریف از حکمرانی نیز مشخص می‌شود که «اقتدار» محور اصلی یا دال مرکزی تعاریف مربوط به حکمرانی است. بنابراین ویژگی این تعاریف و این نوع روایت از حکمرانی آب، توجه به دو مقوله «قدرت» و «اقتدار»، و بویژه مطابق تاکید دفتر کمک‌های توسعه‌ای ایالات متحده «نحوه کسب و اعمال اقتدار» و اهمیت آن در اجرای برنامه‌های پیشرفت و توسعه یک جامعه برجسته می‌شود. 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 گلایی» برداشت خود را در این مورد آورده است که «اقتدار، واژه‌ای است که در کنار قدرت قرار می‌گیرد. اقتدار قدرت مشروع قانونی و مقبول است که باید در شرایط مقتضی مورد اطاعت و فرمان‌برداری قرار گیرد. در مفهوم اقتدار توجهی نهفته است که قدرت را پذیرفتنی می‌کند. 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 تصمیم‌گیری نهایی با اقتدار ضعیفی همراه باشد و در نتیجه تصمیمات صاحبان قدرت، بخوبی اعمال نشود. پذیرش و توانایی اعمال تصمیمات و حل و فصل مناقشات در شیوه‌های حکمرانی بسیار اهمیت دارد. مثلاً در مطالعات وسیع کشورهای «سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه» در مورد حکمرانی آب، ناتوانی در اعمال تصمیمات به عنوان مهم‌ترین 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 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. ماکس وبر از جمله نظریه‌پردازان جامعه‌شناسی سیاسی می‌باشد که مفهوم قدرت، اقتدار و مشروعیت را در سه دسته متفاوت (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» به سال 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 بخوبی 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» در سال 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 معنی‌دار 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 پایین. 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 موثر، «مشارکت» (همانگونه که قبلاً اشاره شد) پاسخ واقعی به نیاز اصلاح حکمرانی از نظر حضور موثر کنشگران دیگر (بجز حکومت) در صحنه است. کنشگرانی که با حضور فعال و سازنده آن‌ها در صحنه عمل، از طریق باز تعریف 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 پیش نیاز مهم تقویت مشارکت نهادی، تاکید شود:

- تمرکززدایی و تقویت و توسعه ظرفیت‌های حکمرانی محلی آب: برای حکمرانی آب در یک کشور سطوح مختلفی را مانند، سطح ملی، سطح حوزه آبریز یا آبخوان، سطح ایالتی یا استانی و یا سطح محلی می‌توان قایل بود. «تمرکززدایی» و مدیریت در پایین‌ترین 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.
- رسمیت دادن به حضور متشکل 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 توسط دیگر نیروهای جامعه باید تلقی شود.
- تنوع بخشیدن به سازوکارهای حکمرانی (مقررات رسمی و دستورات، سازوکار 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- قانون مداری

خصوصیت مهم دیگر که باید در اینجا مورد تاکید قرار گیرد، «قانون مداری» است. بدیهی است که منظور از قانون مداری 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 تصمیمات و قضاوت‌ها است. اگر به دلایل کاستی‌های قانون محوری در ایجاد بحران آب کشور توجه شود (کاستی در قانون نویسی، 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 در ابتدای یکی از مقالات خود که به تحلیل تجربی تاثیر حکمرانی در توسعه زیربنایها 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 موسسات داشتن یک نظام قضایی بی‌طرف، منصف و در دسترس و یک دولت با پشتوانه مردمی را به عنوان عناصر کلیدی حاکمیت قانون می‌دانند. «موریتا و زائلک» در مقاله‌ای با عنوان ”حاکمیت قانون، حکمرانی و توسعه پایدار“ ضمن بیان این عناصر کلیدی شرح بیشتری برای دستگاه قضایی چون استقلال و کارایی 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 موثر است که به هیچ عنوان نمی‌توان تاثیر مستقیم آن را بر دیگر اصول حکمرانی خوب انکار کرد. مثلاً ارتباط این اصل با اصل مشارکت از این جهت قابل تاکید است که با فراهم شدن چشم‌انداز و سیاست‌ها و قوانین مشخص و پذیرش همگانی حاکمیت قانون، حداقل شرایط را برای پیش‌بینی‌پذیری رفتارها و تامین بهتر پیش‌نیازهای تقویت مشارکت عموم در حکمرانی که قبلاً به آن‌ها اشاره شد، فراهم می‌شود. با افزایش درجه قانون‌پذیری، دستیابی به سایر خصوصیات حکمرانی موثر نظیر شفافیت، پیش‌بینی‌پذیری، پاسخگویی، مبارزه با فساد و پاسخ‌دهی با سهولت بیشتری امکان‌پذیر می‌شود. بهبود و ارتقاء 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)، سازگاری و وفاق میان مبانی اجتماعی و اقتصادی جامعه با مبانی قوانین بمنظور 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 برنامه توسعه سازمان ملل به نقل «موریتا و زائلک» بر تقویت شش حوزه زیر تاکید دارد:

- توسعه نظام پارلمانی
- مساعدت به نظام فوق از طریق سامانه‌ها و فرایندهای رای‌گیری
- 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 ”وبستر“ 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 سروکار دارد. منابع مدرن مشروعیت از دیدگاه «شولت» 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 و یا سنت حاصل شود. اما بی‌تردید یکی از

مهم‌ترین سرچشمه‌های مهم و با ثبات 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 «پادوپولوس» به نقل از مستندات برنامه اجرایی «انتقال حکمرانی» در اروپا، مشروعیت را معطوف به زمینه‌های اخلاقی قدرت دانسته که هنجارها و انتظاراتی را در بر می‌گیرد که به رفتار صحیح حکمرانان، روابط اجتماعی میان روسا و مرئوسین، نقش اعتماد، شهرت و شدت عمل و توازن میان اقتدار و تبعیت، ناظر است.

درباره تاثیر فرهنگ بر مشروعیت سخن فراوان گفته شده است. در این مجال به تاثیر فرهنگ بر نظام‌های اداری بسنده می‌شود. در مدل ایده‌آل وبر، 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 تاثیرات محیط بر سازمان یا ناچیز یا کاملاً نادیده انگاشته شده است. در بررسی «ترنر و هیوم»، نویسندگانی که بر فرهنگ تاکید دارند، به روش‌هایی می‌نگرند که بر اساس آن‌ها فرهنگ یک ملت (یعنی عناصر غیربوروکراتیک 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 پیتز راجرز در تبیین و ارزیابی شرایط حکمرانی کشورهای آمریکای لاتین پای رویکردهای فرهنگی و سنت‌های فلسفی متفاوت دنیا را پیش کشیده و آن‌ها را به ۵ 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 سازگارانه و انعطاف‌پذیر ایالات متحد آمریکا به حکمرانی آب
- رویکردهای حاصل از تلفیق قانون مدنی (با منشا قانون روم باستان) و قانون عرفی یا عوام (پراگماتیسم انگلیسی)
- نظام‌هایی با سایر ریشه‌های باستانی، مانند آمریکای قبل از دوره کلمبوس 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 کم‌تر نیستند چون اگرچه در قواعد نوشته شده بروز پیدا نکرده‌اند اما بصورت 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. بویژه 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.

آقای «محمدعبداللهی» 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 فراهم ساختن 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 تاکید دارند: فرهنگ فهم مشترک افراد از قانون و مشروعیت آن را تامین می‌کند. اجتماع تعهد و امکانات لازم را برای عمل به قانون فراهم می‌سازد. قانون عنصری ضروری در تنظیم روابط افراد و تامین نظم اجتماعی است. عدم هماهنگی و هم‌خوانی بین این دو عنصر اساسی موجب پدیده «آنومی» (نابسامانی) در حیات اجتماعی می‌شود».

تجربیات جهانی و داخلی کشور 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 سازوکارهای 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 متنوع نبودن سازوکارهای اعمال تصمیمات و غالب شدن نگاه آمرانه و از بالا به پایین در اجرای برنامه‌ها و کاستی‌های فراوان در ارتباط‌گیری با دیگر گرووداران (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 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، ملی شدن 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 قواعدی شده است. به عبارت دیگر، اگر فرایندها یا سازوکارهای اصلی استفاده از ظرفیت‌های حکمرانی (اعمال تصمیمات و دستیابی به هدف‌های تعیین شده) را شامل: ۱) تنظیم و مشخص کردن سلسله مراتب قدرت در نظام حکومتی و سیاسی-اداری، ۲) سازوکار بازار و انگیزه‌های بخش خصوصی در تکمیل سازوکارهای 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 سازوکارها و توازن آن‌ها اتفاق افتاده است، با سهولت بیشتری تحقق پیدا می‌کند.

در نگاه اجمالی به موضوع، مجموعه تدابیر موثری 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: تنوع بخشی سازوکارها یا فرایندهای اجرای تصمیمات از طریق تمرکززدایی در اختیارات و واگذاری آن به سطوح پایین‌تر حکمرانی همراه با آزادی عمل و قدرت تصمیم‌گیری بیشتر برای رده‌های پایین‌تر سلسله مراتب حکومتی، برون‌سپاری بخشی از مسئولیت‌های حکومت 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 سازوکار 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 بجای مراجعه به دادگاه‌ها و مراجع رسمی قضایی و رونق همکاری‌های داوطلبانه و توافقات دو یا چندجانبه.

### ۴. خلاصه و نتیجه‌گیری

مطالب این مقاله حاصل بحث‌های سلسله‌واری است که تحت عنوان چستی، چرایی و چگونگی اصلاح حکمرانی آب در جلسات کار گروه 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 تعاریف، مولفه‌ها، موضوعات و کارویژه‌های کلان حکمرانی آب و ارتباط آن با مقتضیات محیط استراتژیک حکمرانی آب، چشم‌انداز حکمرانی مطلوب و سوالات اصلی استراتژی تغییر، پرداخته شد. بیان این مقدمات برای آن بود تا زمینه برای توضیح چارچوب تحلیلی موردنظر اندیشکده فراهم شود.

چون روایت‌های متفاوتی که از مفهوم «حکمرانی» وجود دارد و این می‌تواند مانع مهمی در مسیر ارزیابی از حکمرانی آب کشور و برنامه‌ریزی برای اصلاح آن باشد، لازم است موضوع از دیدگاه واحد و مشخصی بصورت 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 اتکا کرده‌اند. بنابراین چون «اندیشکده» برای تهیه برنامه کلان خود درصدد 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.

در چارچوب مفهومی اندیشکده 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 (Domestic Politics and Administration) یک کشور - با تکیه بر حوزه آب - است. همچنین تاکید بر آن است که نظام حکمرانی اصلاح پذیر دولت محور، در هنگام رویارویی با شرایط بحرانی، روابط میان کنش‌گران اصلی (حکومت، بخش خصوصی و نهادهای اجتماعی و غیردولتی) و فضای فعالیت‌ها را بگونه‌ای اصلاح کند که ورود داوطلبانه سایر عاملان و کنشگران (بجز دولت یا حکومت) ممکن و تسهیل شود تا کار معطل مانده و یا نارسا، به سرانجام برسد، و از آن مهم‌تر تدابیر لازم برای یادگیری و توسعه ظرفیت‌ها نیز اتخاذ شود. رویکرد انتخاب شده توسط اندیشکده، کاردگرگونی و بازساخت حکمرانی آب را در حد یک فرایند اجتماعی گسترده و پیچیده‌ی بهره‌مند از گفت و گوهای چندجانبه مردمی و مذاکره و مشارکت شهروندی در انتخاب الگو و هدف‌ها و اصلاح مسیر بر اساس یادگیری جمعی، مورد توجه قرار می‌دهد. 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 مولفه‌های متعددی توجه کرد. از جمله برای اصلاح یا بهبود نظام

حکمرانی و دستیابی به حکمرانی موثر، اصلاح قواعد یا «ظرفیت حکمرانی» در سطوح رسمی کافی نیست و باید به قواعد غیر رسمی و دیگر عوامل موثر در پذیرش و تبعیت کلیه کشگران اصلی نیز توجه داشت. در مدل مفهومی اندیشکده، دلایل این توجه را با مراجعه به دو مفهوم «سرمایه اجتماعی» و «سازوکارهای اعمال تصمیمات» تبیین شده است.

هدف از توضیح چارچوب تحلیلی حکمرانی (مورد نظر اندیشکده) آن است که چگونه می‌توان با توجه به ادبیات گسترده ایجاد شده در این زمینه و شرایط و نیازهای کشور، روایت منتخبی از عوامل موثر بر کارایی حکمرانی آب و نحوه اصلاح آن را بوجود آورد. در چارچوب تحلیلی اندیشکده، نقطه محوری و تمرکز بر مفهوم اقتدار و عوامل موثر بر ایجاد و اعمال آن در نظام حکمرانی است. این محوریت بدلیل تاکید است که در برخی تعاریف معتبر از حکمرانی آمده و همچنین از بررسی تحلیلی مولفه‌های نهاد حکمرانی و وضعیت عمومی نظام حکمرانی آب کشور، استنباط می‌شود.

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 موثرتر است. بدین منظور سه اصل مشارکت، محوریت قانون و مشروعیت (پذیرش قواعد، ضوابط و استانداردهای مصوب) تکیه شده است. در مرحله بعد که تجربه آن در مقاله جداگانه‌ای تدوین شده، با انتخاب روش‌شناسی ارزیابی نظام حکمرانی آب کشور، این چارچوب کامل‌تر شده است.

## منابع و ماخذ

- برادران شرکاء، حمید رضا و سعید ملک الساداتی، 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، حکومت داری، مدیریت و توسعه، ترجمه عباس منوریان، موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه ریزی.
- 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.
- کرمی پور، حمید، ۱۳۹۰، تاثیر ترجمه نظریه های ماکس وبر بر دیدگاه موخان ایرانی، پژوهش نامه انتقادی متون و برنامه های علوم انسانی، بهار و تابستان ۱۳۹۰.
- عبداللهی، محمد، علل و موانع قانون گرایی در ایران از دیدگاه جامعه شناسی، در مجموعه معمای حاکمیت قانون در ایران، زیر نظر عباس عبدی، چاپ دوم، ۱۳۸۹، طرح نو
- داسگوپتا، پرتا، ۱۳۹۲، اقتصاد، ترجمه جعفر خیرخواهان، مجموعه مختصر و مفید، نشر ماهی
- دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش های مجلس، ۱۳۹۱، راهبردهای توسعه: تلفیق حکمرانی و رشد اقتصادی، ترجمه یکی از آثار سیاست پژوهی بانک جهانی در سال ۲۰۱۰.
- شقایقی شهری، وحید و فرهاد پهلوان زاده، ۱۳۹۰، تحلیل وضعیت موجود و چشم انداز آینده سرمایه اجتماعی ایران و رقبا منطقه ای، 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.
- گلابی، سیاوش. ۱۳۶۹. سازمان، مدیریت و توسعه منابع انسانی، نشر میترا.
- مردوخی، بایزید، ۱۳۸۸، بودجه ریزی و نظام تدبیر در ایران، مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- مرکز پژوهش های مجلس، ۱۳۸۸، حکمرانی خوب، مترجمین احمد میدری و جعفر خیرخواهان.
- نوری اسفندیاری، انوش، ۱۳۶۶، مسائل برنامه ریزی 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)، ارائه شده در اولین کنفرانس اقتصاد شهری در مشهد.

- 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 BRIEF 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 3<sup>RD</sup> 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 Change**".
- UNDP (2000). **Characteristics of Good governance**. The Urban Governance initiative TUGi.
- UNDP Water Governance Facility (WGF) at SIWI, 2013, Making change happen
- UNWATER, 2009, **Water in Changing World**, The United Nation World Water Development Report 3, Unesco Publishing, earthscan.
- World Water Council. 2003, **3rd World Water Forum Documents**. Kyoto.
- WaterWiki.net, <http://learningforsustainability.net/governance>





آدرس: تهران، کریم خان، خیابان نجات الهی شمالی، بالاتر از بیمارستان جامع زنان، پلاک ۲۱۲، طبقه  
چهارم، واحد چهارم.

تلفن: ۰۲۱-۸۸۹۴۷۳۰۰-۸۸۹۴۷۴۰۰

آدرس الکترونیکی اندیشکده: [info@iwpri.com](mailto:info@iwpri.com)

تارنمای اندیشکده: [WWW.IWPRI.COM](http://WWW.IWPRI.COM)



اندیشکده تدبیر آب ایران  
اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی کرمان