



● تالاب جازهوریان - اسفند ۹۵ / عکس‌ها: سارہ نجلی ●

چالش‌های محوری نظام حکمرانی آب در کشور

< محمد ارشدی

پژوهشگر آب در اندیشکده تدبیر
آب ایران

و نحوه همکاری دولت با بخش خصوصی و نهادهای مدنی، به دنبال این اقدام اولیه می‌تواند مطرح و مورد بررسی واقع شوند. هرچند که با تأسیس شرکت‌های آب منطقه‌ای تلاش‌هایی در زمینه‌ی واگذاری بعضی از اختیارات به سطوح استان‌ها انجام پذیرفته است اما این اختیارات و دیگر تدابیر همراه آن در حدی نیست که بتواند منجر به بسیج امکانات منطقه‌ای در زمینه‌ی حفاظت از منابع آب، رعایت انصاف و ارتقای کارایی شود. درباره دو سطح حکمرانی آب یعنی حکمرانی در سطح حوضه آبریز/آبخوان و حکمرانی محلی، کارها و اقدامات اندک و یا ناچیزی انجام گرفته است. چاره‌جویی برای این سطوح حکمرانی، می‌تواند تأثیر بسزایی در تعیین جایگاه بخش خصوصی و نهادهای مدنی داشته باشد.

ظرفیت حکمرانی آب در کشور از دیدگاه سیاست‌ها، مقررات و نهادها

نقطه شروع حرکت به سمت حکمرانی مؤثر، سیاست‌گذاری و تعیین سیاست‌های کلان نظام حکمرانی مؤثر آب بر اساس شرایط و مقتضیات محیط استراتژیک کشور است. رویکرد مدیریتی موجود که عمدتاً فن‌محور و بدون تأثیرگذاری جدی بر عوامل و مؤلفه‌های تقاضای آب است می‌بایست به نحوی تغییر یابد که نگرش و

در تحلیلی که اندیشکده انجام داده است مهم‌ترین چالش‌های حکمرانی آب به شرح زیر شناسایی شده است.

سطوح مختلف حکمرانی، جایگاه بخش خصوصی و نهادهای مدنی در ساختار مدیریت آب کشور

با نگاه به منابع آب کشور به عنوان یک سرمایه بین نسلی، ساختار مدیریت آب کشور هم به لحاظ سازمانی و هم دیگر عوامل و عناصر تشکیل‌دهنده ساختار، چون فرآیندها، قواعد و سیاست‌های عمومی و اجرایی و همچنین ارتباط افقی و عمودی در سطوح مختلف حکمرانی نیاز به بررسی و بازبینی جدی دارد. برای حکمرانی آب در کشور می‌توان سطوح مختلفی قائل بود. «تمرکززدایی» و مدیریت در پایین‌ترین سطح ممکن یکی از اصول چهارگانه کنفرانس دوبلین برای حصول به مدیریت به هم‌پیوسته یا یکپارچه آب به شمار می‌رود. برای هموار کردن مسیر حصول به این منظور، تشخیص و تعریف سطوح مختلف حکمرانی آب در یک کشور، مانند سطح ملی، سطح حوضه آبریز یا آبخوان، سطح استان و سطح محلی و شناخت وضع موجود آن‌ها، نسبت به سایر اقدامات از اولویت تام برخوردار است. سایر تدابیر اصلی نظیر هماهنگی‌های افقی و عمودی و دیدن جایگاه

قانون‌مداری، قانون‌گذاری و اقتدار حکمرانی آب کشور

مشکل اصلی حکمرانی آب کشور نداشتن اقتدار در اجرای هدف‌ها و تصمیماتی است که به صورت سیاست و هدف‌ها، مقررات قانونی و ضوابط و معیارهای مدیریتی اتخاذ می‌شود ولی عملاً بخش مهمی از آن به دلیل سرپیچی‌های پنهان و آشکار در نظام حکمرانی، اجرایی نمی‌شود و در عوض هدف‌های ضمنی و پنهان دیگری بر نظام حکمرانی و مدیریتی کشور سیطره می‌یابد. بدیهی است که این وضعیت هم بر نظام انگیزشی و هم بر نظام بازخور و اصلاح تصمیم‌گیری‌ها تأثیر تعیین‌کننده‌ای دارد و مانع از شفافیت، پاسخگویی و قبول مسئولیت‌ها می‌گردد. اصلاح نظام قانون‌گذاری و تصمیم‌گیری کشور در درجه اول در گرو اجرای تدابیر قانون‌مداری و مسئولیت‌پذیری می‌باشد. استفاده مؤثر از ظرفیت‌های علمی و پژوهشی، نظام فقهی، فرهنگی، عرفی و اقتصادی کشور در اتخاذ تصمیمات سنجیده و بهنجار و ایجاد تنوع در سازوکارهای اجرای قوانین، می‌تواند پشتوانه‌های قانون‌مداری و مسئولیت‌پذیری را به طور چشم‌گیری ارتقاء دهد. هر چند این اقدام خود با موانع جدی روبرو است که باید برای آن‌ها چاره‌اندیشی شود.

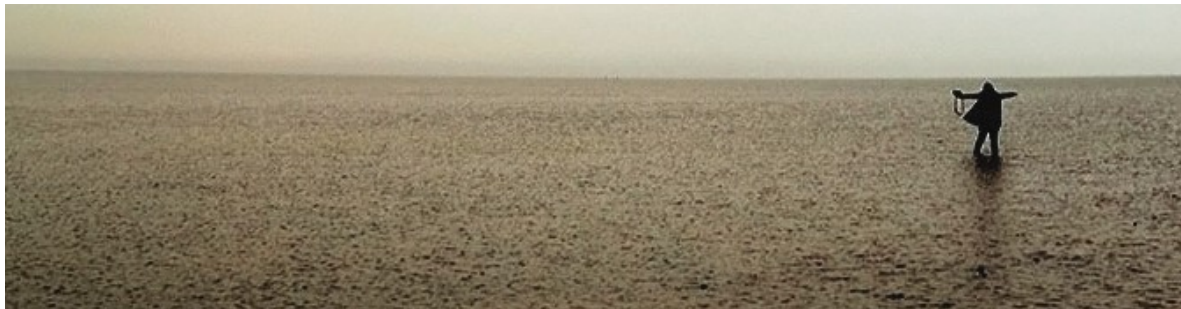
سازوکارها و فرایندهای اصلی حکمرانی آب کشور

تجربه گذشته و رویکردهای جدید حکمرانی (حکمرانی مؤثر) بر آن است که اقتدار و ظرفیت اجرای تصمیمات در یک نظام حکمرانی در گرو متنوع کردن سازوکارهای اعمال تصمیمات است. اگر این سازوکارها را در سه گروه دستوری-کنترلی، اقتصادی و متکی به نهاد بازار و توافق و داوطلبانه تقسیم نماییم، نظام حکمرانی آب کشور عمدتاً به سازوکارهای نوع اول متکی است و هنوز گرایش‌های جدی و تدابیر مناسبی برای سازوکارهای نوع دوم و سوم اتخاذ نشده است. البته نباید این به معنی بی‌نقص بودن نهادها و سازوکارهای حکومتی برای اجبار و کنترل تلقی شود. به عبارت دیگر همه عوامل مؤثر در ایجاد شکاف میان هدف‌ها و سیاست‌ها، قوانین، معیارها و استانداردها و اجرا و عملیاتی شدن آن‌ها، در متنوع نبودن سازوکارها نباید جستجو شود و اقداماتی چون بهبود و اصلاح رویه‌های رسیدگی قضایی و تشکیل محاکم مستقل و عادلانه در جای خود حائز اهمیت است، اما در هر صورت، متعادل کردن ترکیب سازوکارهای مختلف (از جمله روش‌های غیررسمی توافق و داوری اختلافات) می‌توان سهم به‌سزایی در کاهش سرپیچی‌ها و مقاومت‌های مدنی در مقابل هدف‌ها و جهت‌گیری‌ها داشته باشد.

ابزارهای دیگری که متکی به تدابیر اقتصادی، فرهنگی، حقوقی و اجتماعی است بر نگرش حاکم مدیریتی موجود غلبه پیدا کند و تأثیر آن به وضوح در راهبردها و راهکارها، خود را نمایان سازد. هرچند که در حال حاضر بعضی از سیاست‌های کلان آب کشور موجود است، اما این سیاست‌ها بر اساس یک نظریه منسجم به ویژه از نظر توجه به موازین حکمرانی مؤثر و ایجاد توافق جمعی، مستندات پشتیبان و جامعیت سیاست‌ها، مورد مطالعه و بررسی عمیقی قرار نگرفته است. برای ایجاد درک عمومی از سیاست‌ها و نحوه سازگاری آن‌ها با هنجارها و عرف اجتماعی و نحوه تحقق آن‌ها، اقدامات و نظام تدبیر منسجم و پایداری شکل نگرفته است. لازمه این تغییر، شناسایی و تقویم صحیح ابعاد مختلف خسارت‌ها و پیامدهای منفی رویکرد موجود، شناخت علل اصلی و ریشه‌های آن‌ها و انجام بررسی‌ها و تحلیل‌های لازم برای تشخیص، باور به رویکرد جدید و راه‌حل‌های متناسب با آن و نهایتاً اطلاع‌رسانی و آموزش دستاوردهای این فرآیند است.

هدف‌گذاری، مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی در نظام حکمرانی آب کشور

بخش مهمی از هدف‌های مؤثر تعیین‌شده برای بخش آب کشور در بسیاری از موارد به طور ضمنی و بیرون از بخش آب برای آن تعیین می‌شود. عمدتاً آب یک نهاده کشاورزی در نظر گرفته می‌شود که به عنوان یکی از مؤلفه‌ها در تأمین هدف‌های کمی و کیفی بخش کشاورزی (از نظر رشد اقتصادی، امنیت غذایی و ایجاد اشتغال) نقش خود را باید ایفاء نماید؛ بنابراین دیدگاه حاکم بر سازوکارها، یک دیدگاه ناقص و غیرقابل‌دفاع بر اساس معیارها و موازین توسعه پایدار به شمار می‌آید؛ زیرا از دیدگاه توسعه پایدار، باید به منابع آب به عنوان سرمایه نگاه شود که فرابخشی است و همه سیاست‌ها باید در جهت حفظ سرمایه برای پایداری توان و ظرفیت بهره‌دهی و بهره‌گیری آن برای رفع نیازهای مختلف در مناسبات درون نسلی و بین نسلی، هماهنگ شوند. رویه موجود، عملاً بخش آب را بلااختیار به دنبال برخی از گرایش‌های فراتر از ظرفیت‌های آمایش سرزمینی، گرفتار تعهدات متعدد و ناپایدار می‌کند. بخشی از هدف‌ها هم در شرایط تعیین می‌شود که با گفتمان حاکم بر مدیریت بخش آب تناسب و سازگاری ندارد و به نوعی فهرستی از آرمان‌های سنجیده نشده دستگاه‌های فنی-اداری مرتبط می‌باشد. ضمن آنکه قواعد مشخص و سازوکار جدی و مؤثری برای پاسخگویی و نظارت بر هدف‌هایی که به تصویب قانونی می‌رسند، در نظر گرفته نشده است.



کارکردها و نحوه تقسیم منافع و نتایج، حاکم می‌باشد. این رویکرد و رویه‌های آن به ویژه در مدیریت تعارضات می‌تواند بسیار مؤثر و نقش آفرین باشد.

پیوستگی و متعادل شدن نظام تأمین مالی

نظام مالی مدیریت در حال حاضر به شدت در وضعیت دو قطبی و نامتعادلی بسر می‌برد. از یک سو در زمینه‌ی مهار آب‌های سطحی و اجرای طرح‌های مکمل آن، بخش خصوصی نمی‌تواند مشارکت کند یا فاقد انگیزه لازم برای مشارکت است. از سوی دیگر بخش خصوصی انگیزه و اشتیاق فراوانی در استحصال منابع آب زیرزمینی و اتمام ذخایر نسل‌های آینده و ذخایر ایستای منابع آب و پذیرش هزینه‌های جابجایی و کف‌شکنی‌های متعدد دارد. این استقبال تا بدان حد است که در بازارهای غیررسمی که برای این منظور تشکیل شده است، ارزش خرید و فروش چاه‌ها گاه سر به میلباردها تومان نیز می‌زند. علی‌رغم سرمایه‌گذاری‌های سنگین برای مهار منابع آب سطحی و بهره‌برداری از آب زیرزمینی که منجر به خشک شدن تالاب‌ها، نشست زمین و شور شدن اراضی حاصلخیز و دیگر پیامدهای درازمدت زیست‌محیطی شده است، سرمایه‌گذاری طرح‌های تکمیلی برای انتقال و توزیع و بازچرخانی و استفاده مجدد آب استحصالی و مصرف صحیح آن در سطح مزرعه، مراکز جمعیتی و شهرک‌های صنعتی، به سرانجام مناسبی نرسیده است. به دلیل پیش‌بینی نادرست از ظرفیت منابع آبی، سرمایه‌گذاری ناقص و استهلاک بی‌رویه، اغلب طرح‌های در دست بهره‌برداری با فرسودگی زودرس و افت ظرفیت مواجه هستند. در بسیاری از مناطق کشور به دلیل اعمال سیاست‌های کوتاه‌مدت و ناکارآمد، تقاضا برای آب بسیار بیشتر از عرضه آن است و هزینه‌های تأمین خدمات به لحاظ مالی، اقتصادی و زیست‌محیطی رو به افزایش است که موجب گسترش محدودیت‌ها و افزایش مناقشات آبی شده است؛ بنابراین راهبرد مدیریت آب به ناگزیر باید با جابجایی اولویت‌ها در جهت پیشگیری و مدیریت مناقشات، افزایش کارایی اقتصادی آب، افزایش انگیزه‌های اقتصادی نظام‌های بهره‌برداری، تغییر ساختار سرمایه‌گذاری‌ها و استقرار نظام مدیریتی خدمت محور، پاسخگو و مشارکتی، تغییر مسیر دهد و برنامه‌های وسیع و مؤثر و متفاوتی را نسبت به گذشته در این حوزه‌ها به منصف ظهور برساند. در این صورت زمینه‌های بیشتری برای جلب سرمایه‌های بخش خصوصی نیز فراهم می‌شود. ●

استفاده از رویکردهای مشارکتی و تقویت نهاد بازار و نظام‌های بهره‌برداری و حکمرانی محلی آب

یکی از اقدامات اصلی در مسیر حکمرانی مؤثر، کاهش سرپیچی‌ها و مقاومت‌ها و استفاده از ظرفیت‌های بخش خصوصی و نهادهای مدنی (اعم از نهادهای علمی غیردولتی، جوامع محلی و غیره) است. مشارکت دو کارکرد مهم دارد:

- شکل‌دهی به تعاملات به منظور هماهنگی بین هدف‌ها، رسیدن به توافق جمعی و اجماع و ایجاد بستر همکاری در جهت نیل به هدف‌ها.

این اقدام تا حدود زیادی منوط به توانمندسازی حکمرانی محلی آب برای ایجاد و راهبری نهادهای مشارکت در سطوح کوچک و محلی و هموار کردن مسیر آن‌ها به سوی تعالی و تجمع در سطوح بالاتر حکمرانی آب است. این مؤلفه تأثیر زیادی در گسترش نظارت عمومی بر کارکرد دولت از نظر قانون‌مداری و مسئولیت‌پذیری و افزایش ظرفیت پذیرش جامعه در اجرای تصمیمات و همکاری بر اساس توافقات دو یا چندجانبه دارد.

سامانه‌های پژوهشی، ارتباطی و تولید اطلاعات حکمرانی آب کشور

گردش اطلاعات نادرست و نا به‌هنگام و عدم تقارن اطلاعاتی گروداران در امور مختلف حکمرانی آب، متناسب نبودن پژوهش‌ها با نیازهای واقعی و دارای اولویت نظام حکمرانی آب از عوامل مؤثر در برداشتهای نادرست، مقاومت‌ها و مناقشات و تعارضات می‌باشد. تشخیص شکاف‌های اصلی در این زمینه و تلاش نهادی برای ترمیم آن‌ها از تدابیر مهم برای توانمندسازی حکمرانی محلی و مشارکت نهادی جامعه محلی و سطوح مختلف دیگر حکمرانی محسوب می‌شود.

سرمایه‌های فرهنگی-اجتماعی و مدیریت تعارضات

توجه به ساختار فرهنگی، اخلاقی و اجتماعی گروداران در حکمرانی مؤثر آب بسیار حائز اهمیت است. اگر رویکردی برای اصلاح حکمرانی بخواهد بجای استفاده از رویکردهای وارداتی، از باورها و ارزش‌های جامعه و سرمایه فرهنگی موجود استفاده کند، این رویکرد می‌تواند به نتایج بهتری بیانجامد. روش‌های مبتنی بر این رویکرد اگر با درک بهتر گفتمان‌ها و روایت‌های شکل‌دهنده دیدگاه گروداران باشد، رویکرد مطالعاتی را غنی‌تر می‌کند. شکل‌گیری نهادها و گسترش اعتماد و همکاری میان آن‌ها نیز در گرو روشن شدن نقش هر یک از افراد و گروه‌ها و پذیرش قواعدی است که بر تصمیم‌گیری و

