



حکمرانی محلی آب

حکمرانی «کارآمد»، پیش‌نیاز مدیریت منسجم و بهم پیوسته آب تلقی می‌شود. حکمرانی هنگامی به کارآمدی دست پیدا می‌کند که بتواند قواعد خود را به خوبی تدوین، اجرا و با تحقق تصمیمات، صاحب اقتدار شود. کارآمدی در حکمرانی مانند سایر توانایی‌ها، در یک شب و ناگهان کسب نمی‌شود. در مقایسه با انبوه اسناد و تصمیمات اجرا نشده در حکمرانی ناکارآمد که هیچگاه شانس اجرا و تشخیص تصمیمات نادرست از درست در عمل بوجود نمی‌آید، بدست آمدن فرصت اجرا و تحقق تصمیمات در حکمرانی کارآمد، شرایطی است که «امکان» ارزیابی مراحل و چگونگی اجرای تصمیمات و بررسی کیفیت تصمیمات اجرا شده در عمل را بدست می‌دهد. این فرصت، شاید مانند گشودن پنجره‌ای اصلی است برای نظارت و تشخیص صحت تصمیمات در عمل و یا کاستی‌های آن، که برای بالارفتن از «ماریچ تکاملی» کارآمدی، امکانات و فهم تازه‌ای را فراهم می‌کند. در چنین مسیری، حکمرانی آب، «نگاه فراخی» است که با آن می‌توان در بررسی سیستم‌های اجتماعی-طبیعی آب در گذشته و حال، فراتر از نهادها و روابط دولتی را مشاهده و به رابطه‌های رسمی و غیررسمی موثر میان دولت و جامعه، توجه کرد؛ چون عرصه آب هیچگاه منحصر به دولت و روابط رسمی نبوده و نیست. همچنین می‌توان افزون بر جداکردن موضوعات استراتژیک از عملیاتی، زمینه‌ها و محیط مسلط به فعالیت‌های مدیریتی را نیز مورد کنکاش قرار داد و بالاخره از این طریق می‌توان لایه‌های مختلف موجود نظام حکمرانی را -به لحاظ سلسله مراتبی- از یکدیگر تفکیک، تحلیل و نحوه ارتباط میان آن‌ها را به بررسی گذاشت.

موضوعها و چالش‌های آب به طریقی است که برای ایجاد موازنه و تناسب در تصمیم‌گیری‌ها، باید همزمان در سطوح مختلف حکمرانی و در تعامل میان نهادها و کنشگران مختلف بررسی و تحلیل شوند. سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، موضوع اصلی حکمرانی چندسطحی را چگونگی تسهیم تصریحی و ضمنی اجازه سیاست‌گذاری، تصدی، توسعه و اجرا در سطوح مختلف اداری و سرزمینی می‌داند، این سازمان سطح‌های حکمرانی را این‌گونه تفکیک و تعریف کرده است:

- سطح بالا و افقی میان وزارتخانه‌های مختلف یا اداره کل‌های یک وزارتخانه در سطح دولت مرکزی

- سطح عمودی بین لایه‌های مختلف دولت در سطح فراملی، منطقه‌ای، ایالتی یا استانی و محلی

- در سطح پایین و بطور افقی میان کنشگران مختلف در پایین‌ترین سطح ملی.

در نظام تسهیم یا تقسیم قدرت/مسئولیت؛ کلیه فعالیت‌های راهبردی و عملیاتی، امور حاکمیتی و تصدی‌گری؛ هم به لحاظ سلسله مراتب اداری و هم از نگاه مرزهای جغرافیایی، باید مورد توجه قرار بگیرند. در تعریف هر سطحی برای هرکشوری، بخشی از تسهیم قدرت/مسئولیت ممکن است مشابه دیگر کشورها باشد، اما بخشی نباید، مشابه باشد، چون از اموری است که در هر نظام حکمرانی باید برحسب شرایط و ظرفیت‌ها و تصمیم‌گیری واقع‌بینانه -و نه تقلیدی- تعیین پیدا کند. تصویر روی جلد این شماره نشریه هم، چنین ایده‌ای را به نمایش می‌گذارد. ارتباط افقی سطح ملی و محلی و به‌ویژه سرنوشت سطح عمودی حکمرانی آب در کشور باید از یک سو با توجه به ساختار و سلسله مراتب سیاسی-اداری دولت و از سوی دیگر مقتضیات محدوده‌های طبیعی مدیریت آب، تعیین تکلیف شوند. برای همه سطح‌ها، اصلاح سیاست‌ورزی و «لابی‌گری» به سمت شنیدن همه صداها، فراگیرندگی و تقویت تعامل و ارتباط میان نهادها و گرداران (Stakeholders) برای «هماهنگی» و «انسجام» اهمیت دارد، زیرا این دو عامل مهم؛ حکمرانی کارآمد را از حکمرانی غیر کارآمد، متمایز می‌کنند.

آب اساساً مقوله‌ای محلی محسوب می‌شود، با شرایط طبیعی-اجتماعی گوناگون و چالش‌های متفاوت. حکمرانی محلی به عنوان پایین‌ترین سطح در سلسله مراتب حکمرانی، از جنبه‌های متعدد کنترلی، کنشی، واکنشی یا تعاملی، قابل بررسی و ارزیابی است. این سطح از حکمرانی، سازمان‌ها و نهادهایی را در برمی‌گیرد که قادرند نتایج واقعی در سطح سیاستی و راهبردی را کنترل کنند و نسبت به قواعد و مشوق‌های وضع شده در این سطح یا در سطح‌های بالاتر اداری، واکنش نشان دهند. در مورد حکمرانی محلی آب زیرزمینی، این سطح از حکمرانی صاحبان چاه‌ها و قنات‌های تحت تملک اشخاص حقیقی، نهادهای عمومی اداره‌کننده چاه‌ها و قنات‌ها مثل -شهرداری‌ها و شرکت‌های آب و آبفا- و نهادهای محلی اداره‌کننده و مصرف‌کننده آب را دربرمی‌گیرد. حکمرانی محلی آب سطحی شامل نظام تقسیم و توزیع، میرابی و آب‌بران حقیقی یا مستقر در نهادهای مختلف است.

حکمرانی محلی آب با وجود داشتن تجربیات متنوع و سابقه طولانی -پنج هزار سال و شاید هم بیشتر- و ایفای نقش حیاتی در شکل‌گیری و استمرار تمدن بشری و اهمیت آن در اجرای سیاست‌ها و قوانین آب، سایه‌نشینی است که به‌ندرت

در تیررس توجه اهل فن قرار می‌گیرد. اگرچه این کاستی بر حسب درجاتی، پدیده جهانی است، اما به هر اندازه که باشد، قطعاً درباره آن باید چاره‌اندیشی شود. هرچند که هر از گاهی به دلیل اهمیت سیاست‌های اصلی امنیت آبی و پایداری باید به حکمرانی محلی نیز بطور ضمنی یا تصریحی پرداخت، یعنی در اتخاذ و اجرای سیاست‌هایی چون «تمرکززدایی، حفظ و توسعه ظرفیت‌های محلی و دانش ضمنی و بومی»، «حکمرانی منابع مشترک و نظام بهره‌برداری از آب» و «مشارکت جامعه محلی، بخش خصوصی و گروداران در حکمرانی» قطعاً حکمرانی محلی، اهمیت حضورش را به گونه‌ای اعلام می‌کند.

کم توجهی به حکمرانی محلی آب در کشور ما در این حد، از روندهای نوظهور دهه‌های اخیر است و قبل از ابتلا به «شبه مدرنیزاسیون تمرکزگرا»، جایگاه حکمرانی محلی در «دیوان آب» به گونه‌ای دیگر بود. به عنوان نمونه شاید یکی از فرازها را بتوان با بررسی محتوای حکم سرپرست رودخانه زرینه‌رود مندرج در کتاب «رسایل‌الصاحب‌عباد» مربوط به دوره وزیر صاحب نام و مردم‌دار حکومت آل‌بویه، به نیکی دریافت. اصول و معیارهای ابتدای این فرمان مانند «پیشه ساختن تقوا و عدالت، بین مردم روستاها و دیه‌ها»، «کوتاه کردن دست زورمندان از حق آن‌ها» و «بازداشتن طمع‌های کاذب از ستم بر آنان»، تا «تمام مردم در حقوقشان همسان باشند و کسی را بر کسی برتری نباشد» همچنان کم‌نظیر است. در این حکم به بیان موازین نظام میرابی و آب‌بری توجه شده و در انتها دلیل این دقت و نظارت بر «میراب‌ها، کارگران، بزرگان، حامیان و متولیان» را چنین بیان نموده است: «و بدان که این کار که بر عهده تو گذاشته شده از اموری است که قوام ملک و عایدات آن و ارزش املاک و زندگی مردم بدان بسته است».

رهیافت اصلی برای جبران کوتاهی پرداختن به نقش حکمرانی محلی آب در اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های ملی و زیر سطح ملی، نوعی موردپژوهی (Case Studies) است، که هرچه تعدادش بیشتر و هدفمندتر باشد، بهتر است. زیرا بهترین راه شناخت موانع اجرایی مصوبات و سیاست‌های ملی، حوضه‌های آبریز و سطح محلی، در درجه اول بررسی درک معنایی یا ارزیابی ترجمان آن‌ها نزد مسئولین و گروداران محلی است. حال آیا جای خالی انجام این نوع موردپژوهی برای انواع اصول و خط مشی‌های آب کشور ما - که معمولاً به طور متمرکز تهیه و به تصویب می‌رسد - از دیدگاه نهادها و گروه‌های مختلف گروداران محلی احساس نمی‌شود؟ مثلاً آیا اصلاً در ارتباط با پروژه‌های ۱۵ گانه تعادل‌بخشی منابع آب زیرزمینی - که بعضی

از آن‌ها سالخورده شده‌اند - یا در ارتباط با تصمیمات «کارگروه سازگاری با کم‌آبی برنامه ششم»، به طرز تلقی و بازنگاری دیدگاه گروداران محلی توجه شده یا می‌شود؟

در تأیید صحت این رهیافت، تمرینی را که از این نظر نسبت به «اصول وضع شده حکمرانی آب مصوب ۲۰۱۵» کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) در سطح حکمرانی محلی آب در کشور هلند انجام گرفت را به سرعت از نظر می‌گذرانیم. در این آزمون، طراحی پرسشنامه‌های گروداران در سطح محلی بر اساس سه موضوع اصلی بوده است:

- چالش‌های مدیریت در سطح محلی

- تأثیر اصول دوازده‌گانه بر حکمرانی محلی

- نحوه کنار آمدن با تناسب یا عدم تناسب اصول دوازده‌گانه با حکمرانی در سطح محلی.

بررسی فوق نشان می‌دهد در کشوری که - در میان ۳۴ کشور عضو بطورکلی به عالی‌ترین شکل در تطابق با اصول ۱۲ گانه عمل می‌کند - این اصول در سطح محلی به دلیل تازگی و کمال نیافتن فرایندها، به گونه‌ای بهم پیوسته و همسان درک و اجرا نمی‌شوند. به‌ویژه آنکه با وجود اولویت آب برای مقامات محلی آب، موضوعات و مسایل آبی برای مسئولین شهرها و مراکز جمعیتی کوچک، از چنین اولیوی برخوردار نیستند. این در شرایطی است که در هلند، آب اکنون کاملاً در تداخل با برنامه‌ریزی‌های فضایی (Spatial Planning) قرار گرفته و سیاست‌های آب بیش از پیش امر اجتماعی تلقی می‌شود و نه موضوعی فقط تخصصی و فنی.

منابع

ملایری، م. ۱۳۷۵. تاریخ و فرهنگ ایران در دوران انتقال از عصر ساسانی به عصر اسلامی، جلد دوم، چاپ نخست، انتشارات توس.

OECD. 2011. Water Governance in OECD Countries: A Multilevel Approach, OECD Studies on Water, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119284-en>.

Gupta J., Akhmouch A., Cosgrove W., Hurwitz Z., Maestu J. and Ünver O. 2013. Policymakers' Reflections on Water Governance Issues, University of Amsterdam. Ecology and Society, 18(1): 35. <http://dx.doi.org/10.5751/ES-05086-180135>.