

## «حکمرانی خوب» و «مدیریت آب»

به کوشش حمید عمرانیان خراسانی  
(دانش آموخته گروه مهندسی آب، دانشگاه تربیت مدرس تهران)

### مفهوم «حکمرانی خوب»

ناکامی سیاست‌های گذشته مدیریت آب تحت فشارهای توسعه، موجب شده تا حرکتی اصلاحی برای بازنگری و آسیب‌شناسی رفتار گذشته، و یافتن راه‌هایی برای افزایش کارایی مدیریت آب کشور آغاز گردد. باور عمومی آن است که بحران موجود آب (بحران کمیابی آب) نتیجه حکمرانی نامناسب است. بر اساس اجماع پدید آمده: «مدیریت یک‌تنه (من‌آهنگی) ناکاراست؛ و باید به جای آن مدیریت مشارکتی (هم‌آهنگی) مستقر گردد». به همین دلیل، امروزه «اصلاح حکمرانی آب» بحثی جدی و مطرح در عرصه مدیریت آب شده است. اهمیت آب در جای-جای زندگی بشر و نقش ویژه آن در توسعه مناطق خشک بر کسی پوشیده نیست. اما برای دریافت ضرورت و اهمیت «اصلاح حکمرانی آب»، بهتر است ابتدا مفهوم «حکمرانی خوب» معرفی گردد. هرچند کاربرد اصطلاح حکمرانی (governance) دارای سابقه تاریخی است، اما کاربرد نوپدید آن (از اوایل دهه ۱۹۸۰ میلادی) با منظور خاص بوده و بیانگر دیدگاه‌های بسیار تعیین‌کننده‌ای در مدیریت توسعه است. در واقع، این اصطلاح برای

### حکمرانی آب چیست؟

حکمرانی آب همان رفتار کنترل‌کننده‌ای است که از طریق اقدامات مدیریتی و/یا با وضع مقررات آب (در طیف وسیعی از سیستم‌های سیاسی، اجتماعی، زیست‌محیطی، اقتصادی و اداری) به کار گرفته می‌شود و نهایتاً منجر به تنظیم «تخصیص» و بهبود شرایط «بهره‌برداری» از آب می‌گردد. حکمرانی آب مشخص می‌کند که «چه کسی و در چه شرایطی به آب دسترسی دارد»؛ «حفاظت کمی و کیفی از آب چگونه است»؛ «قاعده مدیریت آب چیست و نقش مشارکت‌گرواران در تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری تا کجاست»؛ «سیاست‌های بهره‌وری و صرفه‌جویی در مصارف آب کدامند»؛ «داوری اختلافات و تعارض‌ها به دست کیست»؛ ... و نقطه تمرکز آن بر سه پرسش محوری قرار دارد: «تصمیمات چگونه اخذ می‌شوند»، «چه کسی می‌تواند آب را مصرف کند» و «چگونه از پایداری منابع آب حفاظت می‌شود». دشواری اصلی در حکمرانی آب در یک جمله می‌گنجد: «هر گروه و تشکیلاتی فکر می‌کند که آب به او تعلق دارد، اما کسی اراده‌ای برای حفاظت از آب ندارد». در هندوستان به این نتیجه رسیده‌اند که تنها دلیل کوتاهی‌ها حکمرانی بد یا ناقص است. «آنچه ما به آن احتیاج داریم حکمرانی خوب با مشارکت و همراهی‌گرواران است و نه دولت کامل و بی‌نقص».

فاصله‌گذاری میان فعل (حکمرانی: governance) از فاعل آن (دولت: government) وضع شده و حکمرانی را فراتر از دولت (و حتی حکومت) مورد نظر قرار داده است. در این رویکرد، نقش دولت و حکومت در جامعه متعادل شده و به نقش مردم و نهادهای مردمی نیز توجه شده است.

دولت یا حکومت را می‌توان از دو منظر جداگانه تعریف کرد: به‌عنوان نهاد و یا به‌عنوان فرآیند. از منظر نهادی، دولت یا حکومت مجموعه‌ای از سازمان‌ها و مؤسسات (تشکیلات، وزارتخانه، ...) و نیز افرادی که آنها را هدایت و اداره می‌کنند است. اما از منظر فرآیندی، منظور از دولت و حکومت همان عمل یا روش حکومت‌کردن است. تعریف اخیر بسیار مشابه تعریفی است که از حکمرانی ارائه می‌دهند: «عمل، روش و یا وظیفه حکومت‌کردن، نفوذ و کنترل». اما امروزه صاحب‌نظران با ارایه تعاریف دیگری از مدیریت و حکمرانی، آن را گسترده‌تر تصور کرده و صرفاً شامل دولت و نهادهای دولتی نمی‌دانند.

حکمرانی خوب، رویکردی است که در نتیجه ناکامی سیاست‌های «دولت رفاه و اقتصاد لیبرال» از اواخر دهه ۱۹۸۰ میلادی به بعد، شکل گرفت. این رویکرد یا نظریه، با تشویق کشورهای در حال توسعه برای خصوصی‌سازی، مقررات زدایی و سایر اصلاحاتی که عمدتاً رویکرد اقتصادی داشتند ادامه یافت. در حال حاضر، حکمرانی خوب، نظریه‌ای است که فقط رویکرد اقتصادی ندارد و در آن بر «ارایه خدمات عمومی کارآمد»، «نظام قضایی قابل اعتماد» و «نظام اداری پاسخگو» نیز تأکید می‌شود. بانک جهانی در سال ۱۹۸۹ گزارش سالانه خود را به حکمرانی خوب اختصاص داد. هم‌چنین، حکمرانی خوب در اعلامیه هزاره ملل متحد، شرط اساسی دستیابی به اهداف توسعه هزاره سوم بیان شده است.

زیرا باید بپذیریم که امروزه در حکمرانی آب دولت تنها کنشگر نیست. در واقع، نه تنها فعل باید به درستی واقع شود، بلکه بستر فعل هم باید آمادگی لازم را یافته باشد تا نتیجه مطلوب پدید آید.

به‌عنوان یک اصل، اثربخشی و ماندگاری تصمیمات مسئولین تا حد زیادی تابع «معقول» و «مقبول» تلقی شدن آنها نزد عموم‌گرواران است. بدیهی است که مقبولیت به نوبه خود، نیازمند رعایت «عدالت» و «انصاف» در تصمیم‌گیری‌ها می‌باشد. در عمل، اثر بخشی مدیریت آب بر دو مؤلفه «حکمرانی خوب» و «مدیریت بهم‌پیوسته آب» استقرار می‌یابد. بنابراین، چهار خصوصیت حداقلی در مدیریت مؤثر آب را می‌توان به شرح زیر مشخص نمود:

- ۱) رهبری اخلاق‌مدار و تمرکز هم‌زمان بر حقوق عامه (به ویژه اقشار آسیب‌پذیر)، حقوق آب‌بران و حقوق محیط زیست؛
- ۲) تلاش برای تمرکززدایی (مشارکت‌گرواران و بویژه آب‌بران در فرآیند تصمیم‌سازی) و در عین حال، حفظ یکپارچگی مدیریت آب؛
- ۳) فراهم آوردن دسترسی برای تصمیم‌سازان (و حتی عموم مردم) به اطلاعات بهنگام، موثق و کافی به‌عنوان مقدمه‌ای برای جلب همدلی و همیاری ایشان؛ و ...
- ۴) ایجاد ساز و کارهایی برای «گفتگو» و نیز «حل و فصل مناقشات» با حضور متخصصین و نمایندگان جامعه مدنی.

بر این، عدم توجه به موازین و معیارهای اقتصادی در عرضه و تقاضای آب، منجر به عدم کارایی آب در اقتصاد ملی شده است. نگاهی به گذشته، نشان می‌دهد فقدان اراده سیاسی و عزم جدی در نهادهای قانون‌گذاری و اجرایی تأثیر تعیین‌کننده‌ای در عدم تحقق اهداف برنامه‌ها داشته است. البته، عدم تعامل کافی با بخش خصوصی نیز در این شکست نقش داشته است. اکنون عزمی جدی برای تحول پدید آمده است و وزارت نیرو (به عنوان متولی آب کشور) اقدامات حمایتی در مسیر تحول از «وضع گذشته» به «وضع مطلوب» را آغاز نموده است. جنبه‌های اصلی تمایز «وضع گذشته» و «وضع مطلوب» در حکمرانی آب، از دیدگاه گردواران در جدول زیر بطور خلاصه نشان داده شده است.

جدول ۱- جنبه‌های تمایز «وضع گذشته» و «وضع مطلوب» در حکمرانی آب

عنوان	وضع گذشته	وضع مطلوب
نگرش حاکم بر مدیریت	بخشی‌نگری (عدم تعامل با سایر بخش‌ها)	فرابخشی (جامع‌نگری مطالعات و بهم‌پیوستگی تخصیص)
نحوه تصمیم‌گیری و اجرا	دستوری، از بالا به پایین	تصمیم‌سازی مشارکتی و پاسخگویی به گردواران
جهت‌گیری مدیریتی	تمرکز بر تأمین آب	مدیریت تقاضا (کنترل مصارف)
جهت‌گیری تشکیلاتی	سازمان تخصص‌گرای بسته (عمدتاً مهندسین)	سازمان چندتخصصی باز (طیف گسترده متخصصین)
نتیجه اقدامات	تحمیل هزینه‌های سنگین بر جامعه و محیط‌زیست	تعادل بخشی منابع آب و تضمین پایداری توسعه

همراهی گردواران (به ویژه آب‌بران) به انجام رسد. چنین اقدامی سترگ (به مثابه یک «برنامه‌ی تحول»)، نیازمند اجماع نسبی تمامی عوامل حکمرانی آب از حاکمیت تا گردواران - در راستای یک «چشم‌انداز مشارکتی» است که به جز با تفاهم جمعی حاصل نمی‌آید. به عبارت دیگر: برای هر یک از حوضه‌های آبی کشور، «شاه کلید موفقیت» در تحول مدیریت آب، همانا تحریک اراده جمعی کنشگران اصلی حوضه در جهتی واحد برای دستیابی به حکمرانی خوب آب است. البته، پیش‌نیاز دستیابی به این شاه‌کلید، آگاهی کنشگران از ماهیت منابع آب، وضعیت امروزی این منابع و نیز روند افزایشی فشارها بر منابع مذکور (ناشی از توسعه فزاینده و تغییر اقلیم) است. مسلماً، هوشیاری کنشگران از عواقب ادامه روند فعلی نیز نقشی اساسی در این تحول دارد. زیرا، علی‌رغم اختلافات کنشگران اصلی حوضه با یکدیگر، این آگاهی و هوشیاری عناصر اتصال‌دهنده آنان طی فرآیند تحول می‌باشند. بدیهی است فرهنگ‌سازی عمومی و حساس‌سازی مردم نسبت به ارزش بی‌همتای آب پاک، موجب پیدایش یک «سرمایه اجتماعی» قوی (فهیم و راسخ) برای تداوم مسیر تحول خواهد بود.

## جمع‌بندی

براساس ارزش و جایگاه منحصر به فرد منابع آب در تأمین رفاه و بهزیستی جامعه بایستی بر لزوم تداوم دسترسی به آب کافی و سالم برای همگان در هر زمان تأکید گردد. وجود پیوندهای قوی میان «توسعه اقتصادی پایدار» و «مدیریت آب»، ضرورت اصلاح مدیریت آب کشور را اجتناب‌ناپذیر کرده است. در این مسیر باید «چشم‌ها را شست» و تفسیری نو از مشارکت دولت و مردم در مدیریت آب عرضه نمود. حرکت و رسیدن به چنین سطحی از مشارکت نیازمند تجدید نظر اساسی در ساختار مدیریت آب کشور ذیل گفتمان «حکمرانی خوب آب» و بازتعریف نقش‌ها، اختیارات و مسئولیت‌ها می‌باشد. امروزه، این گفتمان در سطح ملی بارز و مطرح است و حتی برخی از عناصر آن در اسناد و برنامه‌های رسمی کشور آمده و لذا بنظر می‌آید اراده سیاسی در سطح دولت برای دستیابی به حکمرانی خوب (موثر و شایسته) در حوزه مدیریت آب تا حدودی فراهم آمده است. اما پیاده‌سازی و استقرار یک مدیریت «جامع، مشارکتی و یکپارچه» در حوضه‌های آبی کشور، تحولی چالش‌دار و زمان‌بر است که بایستی با

توضیحات: در تدوین این متن از نوشتارهای آقای انوش نوری اسفندیاری بر روی صفحات <http://watergovernance.blogfa.com> و <http://hokmranyeb.blogfa.com> و نظرات و دیدگاه‌های آقای دکتر کامران داوری استفاده گردیده است.