

حکمرانی آب: مروری بر مفاهیم، چالش‌ها، ابزارها و تدابیر نهادی

فاطمه عسکری بزیاب^{*۱}

چکیده

آب منبع طبیعی ضروری است که چشم‌اندازهای منطقه‌ای را شکل می‌دهد و برای کارکرد اکوسیستم‌ها و زندگی مطلوب انسانی بسیار حیاتی می‌باشد. در حال حاضر، این منبع حیاتی، تحت فشار فزاینده‌ای قرار دارد. تغییرات رژیم‌های هیدرولوژیکی به دلیل تغییرات اقلیمی، جمعیتی و اقتصادی پیامدهای جدی را برای مردم و محیط‌زیست به بار آورده است. کنگره‌های بین‌المللی اخیر آب و منابع منتشر شده، بر اهمیت حکمرانی آب در تعیین توان یک کشور برای مقابله با چالش‌های آبی تأکید نموده‌اند. در واقع، بسیاری از آن‌ها در این زمان به‌درستی اعلام نموده‌اند که بحران جهانی آب، بحران حکمرانی می‌باشد و نه بحران کمیابی. با بررسی منابع و مطالعات انجام‌گرفته در مورد مدیریت منابع آب در ایران می‌توان اذعان داشت که مفهوم حکمرانی به‌طور عام و حکمرانی آب به‌طور خاص، موضوع قابل‌بحثی است که بسیاری از زوایای آن هنوز به‌درستی تبیین نشده است، و جای خالی بسیاری از مباحث مطرح‌شده در ادبیات جهانی مطالعات آب در این زمینه در ایران احساس می‌گردد. این مقاله تلاش می‌نماید با بهره‌گیری از ادبیات جهانی آب؛ مفاهیم، چالش‌ها، ابزارها و تدابیر نهادی این مسئله را بررسی نماید.

واژه‌های کلیدی: حکومت، سیاست، مدیریت آب، دولت

مقدمه

بد و مدیریت نادرست آب و خاک بوده عواملی نظیر بخشی‌نگری، فقر، فساد، بودجه‌ریزی نادرست، نبود سرمایه‌گذاری و توسعه ناکافی در این بخش، نبود کفایت نهادها و سازمان‌های مرتبط و نبود مشارکت ذینفعان یا نقش‌آفرینان در این بخش را از جمله موانع دستیابی به مدیریت پایدار اراضی و آب برمی‌شمارند. گروه سوم و از جمله آن‌ها بسیاری از فیلسوفان محیط‌زیست، شیوه زندگی مصرف‌گرای افراطی و ناپایدار را دلیل این بحران می‌دانند. چراکه به‌عنوان مثال در یک مقیاس جهانی الگوی مصرف گرایش به تولیداتی دارد که نیازمند آب زیاد بوده و همچنین به دلیل نگرش عموم مردم بر "فراوانی و قابلیت دسترسی آب در همه‌جا" مصرف آب افزایش یافته است. بنابراین درحالی‌که گروه اول تخریب اراضی، کمی آب و ذخایر آب را ناشی از فن‌آوری دانسته و گروه دوم حکمروایی نادرست و مدیریت نادرست را عامل بحران می‌دانند، گروه سوم توجه ما را به آگاهی و طرز تلقی عمومی جامعه نسبت به منافع معطوف می‌دارند (بلالی و همکاران، ۱۳۸۹).

با بررسی منابع و مطالعات انجام‌گرفته در مورد مدیریت منابع آب در ایران می‌توان اذعان داشت که مفهوم حکمرانی به‌طور عام و حکمرانی آب^۲ به‌طور خاص، موضوع قابل‌بحثی است که بسیاری از

در ابتدای قرن بیست و یکم جهان با بحران بی‌سابقه محیط‌زیست روبرو بوده، دغدغه‌ها در مورد تخریب و کمبود آب در حال گسترش می‌باشد، چرا که به دلیل رابطه تنگاتنگ چرخه جهانی آب، مدیریت اراضی و تولید غذا، این بحران، امنیت غذایی را مورد تهدید قرار داده است. در مورد وجود این بحران رو به تزاید تقریباً اجماعی جهانی وجود دارد، ولی در سه گروه قابل‌تمایز می‌باشد. عموم مردم بحران را ناشی از فن‌آوری می‌دانند، به‌این‌ترتیب که استخراج و استفاده بیش‌ازحد از آب و بهره‌برداری از اراضی با به‌کارگیری فن‌آوری‌های پیشرفته نظیر سدهای بزرگ، چاه‌های عمیق، پمپ‌های قوی، ماشین‌آلات و کودهای شیمیایی امکان‌پذیر است. لذا این گروه خروج از بحران را در راه‌حل‌های فن‌آوری و از طریق ارتقاء و بهبود فن‌آوری و دستیابی به فن‌آوری‌های مناسب نظیر آب‌شیرین‌کن‌ها، آبیاری قطره‌ای، ذخیره‌سازی آب باران، کودهای مناسب و غیره جستجو می‌نمایند. گروه دوم معتقدند بحران فعلی ناشی از حکمروایی

^۱ بخش تحقیقات اقتصادی، اجتماعی و ترویج کشاورزی مرکز تحقیقات و آموزش کشاورزی و منابع طبیعی استان گیلان، سازمان تحقیقات، آموزش و ترویج کشاورزی، رشت، ایران و دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی روستایی دانشگاه خوارزمی (*نویسنده مسئول: askari.fbz@gmail.com)

تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۱/۲۵

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۴/۲۹

^۲ water governance

به این ترتیب، دولت‌های ملی و منطقه‌ای مسئولیت دارند که برای بهبود امور با شهروندان خود، و با یکدیگر تعامل داشته باشند (Roberts, 2003). سازمان‌های بین‌المللی می‌توانند با ارائه مشاوره و پشتیبانی به مدیریت منابع آب کمک نمایند، اما در نهایت، تصمیم‌گیری در زمینه سیاست‌ها، قوانین، ساختارهای نهادی، انگیزه‌ها و توسعه ظرفیت‌ها می‌بایست از طریق مقامات ملی و اجزای تشکیل‌دهنده آن‌ها اتخاذ گردند (Durant et al., 2004).

حکمرانی آب مجموعه‌ای از نظام‌هایی است که تصمیم‌گیری مربوط به توسعه و مدیریت منابع آب را کنترل می‌نمایند. از این رو، حکمرانی آب بیشتر به روش تصمیم‌گیری در زمینه مدیریت آب (به عنوان مثال، چگونه، توسط چه کسی، و تحت چه شرایطی تصمیمات گرفته می‌شوند) تا خود تصمیمات مربوط می‌گردد (Moench et al., 2003).

حکمرانی آب عبارت است از "نظام‌های سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، و اداری که متصدی هستند و مستقیم و غیرمستقیم بر بهره‌برداری، توسعه و مدیریت منابع آب مؤثرند و ارائه خدمات آب در سطوح مختلف جامعه را تحت تأثیر قرار می‌دهند". دو رویکرد اصلی حول "حکمرانی آب" وجود دارد؛ حکمرانی آب را مجموعه‌ای از ابزارها (نهادی و ...) می‌داند که هدف از آن‌ها ارتقای کارآمدی، برابری و اثربخشی مدیریت آب است. این رویکرد را گاهی "حکمرانی خوب" هم می‌نامند. در این رویکرد، حکمرانی ابزاری است که باید طراحی کرد تا به نتایج مشخصی رسید؛ اما رویکرد دومی هم هست؛ در این رویکرد، حکمرانی ناظر بر تحلیل فرایندهای تصمیم‌گیری مناقشه‌انگیز است؛ تحلیل فرایندهای تخصیص اعتبارات و تحلیل تأثیرات این تصمیمات، دسترسی ذینفعان مختلف به منابع و خدمات را شامل می‌شود. در این رویکرد، فرایندهای حکمرانی به دقت تحلیل انتقادی می‌شوند و نتیجه این فرایندها برافزایش کارآمدی و عدالت و توانمندی‌های ذی‌نفعان مختلف بررسی می‌شود. هر کدام از دو رویکرد که مدنظر قرار گیرند، یک‌چیز مسلم است؛ حکمرانی آب، مستلزم تحلیل به هم پیوستگی‌های اکولوژیک، اجتماعی و فنی است؛ بنابراین می‌توان گفت حکمرانی آب:

۱- موضوعی مناقشه‌انگیز است که با قدرت و منافع مرتبط است

۲- "متأثر" و "تأثیرگذار" بر عرصه‌های اکولوژیک، اجتماعی و فنی است؛

۳- مثل هر موضوع دیگری در عرصه سیاست‌گذاری، "امر سیاسی" است.

زوایای آن هنوز به درستی تبیین نشده است، و جای خالی بسیاری از مباحث مطرح‌شده در ادبیات جهانی مطالعات آب در این زمینه در ایران احساس می‌گردد. این مقاله تلاش می‌نماید با بهره‌گیری از ادبیات جهانی آب؛ مفاهیم، چالش‌ها، ابزارها و تدابیر نهادی این مسئله را بررسی نماید.

۱- حکمرانی آب و دلالت‌های آن

آب منبع طبیعی ضروری است که چشم‌اندازهای منطقه‌ای را شکل می‌دهد و برای کارکرد اکوسیستم‌ها و زندگی مطلوب انسانی حیاتی می‌باشد. در حال حاضر، این منبع حیاتی، تحت فشار فزاینده‌ای قرار دارد. تغییرات رژیم‌های هیدرولوژیکی به دلیل تغییرات اقلیمی، جمعیتی و اقتصادی پیامدهای جدی را برای مردم و محیط‌زیست به بار آورده است. کنگره‌های بین‌المللی اخیر آب و منابع منتشر شده، بر اهمیت حکمرانی آب در تعیین توان یک کشور برای مقابله با چالش‌های آبی آب تأکید نموده‌اند (Rogers and Hall, 2003; Solanes and Jouravlev, 2006; Hill et al., 2008; Pahl-Wostl et al., 2008a; OECD, 2011, 2015; UNEP, 2012). در واقع، بسیاری از آن‌ها در این زمان به درستی اعلام نموده‌اند که بحران جهانی آب، بحران حکمرانی می‌باشد و نه بحران کم‌آبی.

منظور از واژه حکمرانی، تأکید بر تدبیر خردمندانه امور است به گونه‌ای که منجر به نتایج مطلوب گردد. از نظر آبرو، حکمرانی به معنی مدیریت جامعه به وسیله مردم است. حکمرانی، یعنی سیستم پیچیده‌ای از تعاملات بین ساختارها، سنت‌ها، کارکردها (مسئولیت‌ها) و فرایندها (عملکردها) که به وسیله سه ارزش کلیدی یعنی پاسخگویی، شفافیت و مشارکت مشخص می‌شود (معمارزاده و همکاران، ۱۳۸۹).

حکمرانی آب، به کلیت نظام‌هایی اطلاق می‌شود که در تصمیم‌گیری درباره توسعه و مدیریت منابع آب دخیل‌اند. در واقع، حکمرانی آب مفهومی کامل‌تر از حکومت است که بر روابط بین جامعه و دولت تأکید می‌نماید. همچنین، این مفهوم به معنای سیاست‌گذاری و مدیریت منابع آبی است به نحوی که از نظر اجتماعی پذیرفته شده باشد و هدف آن توسعه پایدار، کاربرد صحیح منابع آبی، و اجرای این سیاست‌ها با همکاری مؤثر ذینفعان و کنشگران درگیر در این فرایند است (سالاری و همکاران، ۱۳۹۴).

حکمرانی آب مجموعه پیچیده و درهم‌تنیده‌ای از تصمیمات مختلف در زمینه آب می‌باشد (Scholz and Stiffl, 2005; Pahl-Wostl et al., 2008b; Kante, 2011).

اگرچه جنبه فنی دارد، اما ذاتاً یک مسئله سیاسی است تا اداری

می‌نمایند. بدون ارزش‌ها، هیچ مرجعی برای داوری تقاضاهای آب یا ارزیابی مسیرهای مختلف نهادی وجود ندارد (Durant et al., 2004).

۲-۲ از منظر عملکرد و بهره‌برداری

قابل توضیح: قواعد بازی، همچنین نقش‌های قانون‌گذاری و فرایندهای اجرایی، می‌بایست شفاف باشند، هر نهاد مرتبط به آب می‌بایست اقدامات خود را توضیح دهد و در قبال آن‌ها جوابگو باشد؛ مجازاتی برای نقض قوانین، و سازوکارهایی اعمال رأی‌های صادرشده وجود داشته باشد، تا دستیابی به راه‌حل‌های رضایت‌بخش در زمینه آب تضمین گردد.

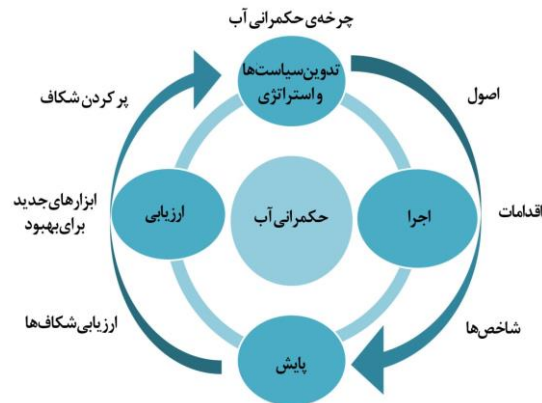
کارآمد: منظور از کارایی، قابلیت بسیج منابع ملی اعم از منابع مادی، مالی، انسانی و فناورانه و نحوه به‌کارگیری آن‌هاست (معمار زاده و همکاران، ۱۳۸۹). مفاهیم بهره‌وری سیاسی، اجتماعی و زیست‌محیطی مربوط به آب می‌بایست در ارتباط با بهره‌وری اقتصادی ساده متعادل گردند، نظام‌های دولتی نمی‌بایست برای اقدامات ضروری ممانعت ایجاد نمایند.

پاسخگو و پایدار: تقاضاهای آب، ارزیابی تأثیرات آبی و تجارب گذشته می‌بایست اساس محور سیاست آب را تشکیل دهند، سیاست‌ها در مناسب‌ترین سطح، تصمیم‌گیری و اجرا شوند؛ سیاست‌های آب می‌بایست انگیزه - محور باشند تا تضمین گردد که در صورت پیروی از آن سیاست‌ها می‌توان به منافع اقتصادی و سیاسی دست‌یافت؛ پایداری بلندمدت آب می‌بایست اصل هدایت‌کننده سیاست‌های آب را تشکیل دهد.

۳- چالش‌های حکمرانی آب^۲

۳-۱ تغییرات اقتصادی، سیاسی و زیست‌محیطی

چالش‌های حکمرانی آب همواره پیچیده می‌باشند. حتی اگر مطلوب باشند، به‌عنوان مثال، به‌تنهایی با انتخاب استراتژی‌های مدیریت آب که مشارکت بیشتر بخش خصوصی، تمرکززدایی، یکپارچگی و افزایش تأکید بر مدیریت تقاضا را شامل می‌گردد، پیوند برقرار نمی‌نمایند. چالش اساسی، ایجاد نظام‌های مدیریت آب است که شرایط اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی را در نظر بگیرد و با آن سازگاری داشته باشد، شرایطی که مشخصه آن عدم قطعیت، تنوع و تغییر می‌باشد. به‌هیچ‌وجه امکان‌پذیر نیست که استراتژی‌ها و برنامه‌های مدیریت آب را تدوین نماییم که تمامی مسائل مدیریت آب در حال حاضر و در آینده را حل نماید. در عوض، ظرفیت حکمرانی



شکل ۱- چرخه حکمرانی آب

۲- اصول حکمرانی مؤثر^۱

۲-۱ از منظر رویکردی

-گشودگی و شفافیت: نهادهای آب می‌بایست به یک روش باز و شفاف، با استفاده از زبان قابل‌فهم برای عموم مردم عمل نمایند؛ تصمیمات سیاست آب می‌بایست شفاف باشند، به‌ویژه در مورد معاملات مالی.

-فراگیر و گویا: مشارکت گسترده می‌بایست در سراسر زنجیره تأمین آب، از ایده پردازی تا اجرا و ارزیابی، تضمین گردد؛ نهادهای حکمرانی می‌بایست بین ذینفعان آب به دو صورت افقی (درون سطحی) و عمودی (بین سطحی) ارتباط برقرار نمایند.

-انسجام و یکپارچگی: سیاست‌های آب و اقدامات آن می‌بایست منسجم باشند، با رهبری سیاسی و پاسخگویی قوی نهادها در سطوح متفاوت همراه باشد؛ نهادهای آب می‌بایست همه کاربران بالقوه و بخش‌های آب، و پیوندهای آن‌ها با، و اثرات آن‌ها بر، بخش سنتی آب را در نظر بگیرند.

-عادلانگی و اخلاقی: عدالت درون‌گروهی و بین‌گروهی (بین ذینفعان و مصرف‌کنندگان مختلف) می‌بایست در سراسر توسعه سیاستی و فرایندهای اجرایی به‌دقت پایش گردند؛ مجازات برای رفتار انحرافی یا فعالیت‌های ناشایست می‌بایست منصفانه اعمال شود- حکمرانی آب می‌بایست بر اساس اصول اخلاقی و بر اساس قوانین حقوقی جامعه موردنظر صورت گیرد.

از سطح محلی تا جهانی، ارزش‌ها محور سازمان‌دهی آب برای اهداف حکمرانی را تشکیل می‌دهند. آن‌ها، استانداردهای شخصی یا فرهنگی هستند که ارزش ذاتی یا بیرونی به افراد، اشیاء، یا رفتارها می‌دهند، و چیزی هستند که فضای ملاحظات اخلاقی را تعیین‌کننده

^۲ Batchelor, 2007

^۱ Rogers and Hall, 2003

-سیاست‌های به نفع فقرا، بر اساس سازوکارهایی عمل می‌نمایند که در آن افراد فقیر می‌توانند مستقیماً بر تدوین اولویت‌های سیاستی تأثیر بگذارند و بر مسائل علی‌خاص موردنظر خود تمرکز نمایند؛

-هدف سیاست‌های به نفع فقرا، کمک به افراد فقیر برای استفاده بهینه از دارایی‌های غالباً اندک آن‌ها است که مستلزم بهبود بهره‌وری و تدارک فرصت‌های اقتصادی برای این گروه از افراد می‌باشد؛

-سیاست‌های به نفع فقرا، برای رشد اقتصادی و مشارکت همه مردم در فرایند توسعه، بر تدارک فرصت‌ها و ایجاد شغل به‌ویژه برای گروه‌های فقیر و آسیب‌پذیر تمرکز می‌نماید؛

-سیاست‌های به نفع فقرا، آن بخش‌هایی را هدف‌گیری می‌نماید که فقرا در آن مشارکت دارند و در آنجا مشغول به کار می‌باشند، هدف این سیاست‌ها رفع محدودیت‌ها (به‌عنوان مثال، دسترسی ضعیف به اعتبارات، خدمات ترویجی ضعیف، بروکراسی زائد برای تشکیل کسب‌وکارهای کوچک، استانداردهای حکمرانی ضعیف و ناکارآمد) می‌باشد؛

-سیاست‌های به نفع فقرا، تدارک سطوح کارآمدتر/ عادلانه‌تر از خدمات اساسی، شامل زیرساخت‌های آب، بهداشت و حمل‌ونقل، و تأمین برق و همچنین سلامت و آموزش و پرورش در مناطق محل زندگی فقرا را هدف‌گیری می‌نماید،

-هدف سیاست‌های به نفع فقرا، حفظ قیمت‌های رقابتی برای محصولات تولیدی فقرا و ملزومات خریدنی آن‌ها می‌باشد (UNDP, 2009).

۳-۴- مدیریت یکپارچه منابع آب (Integrated Water Resources Management)

مدیریت یکپارچه منابع آب فرایندی است که درصدد ترویج مدیریت و توسعه هماهنگ آب، زمین و منابع مرتبط، به‌منظور حداکثر سازی رفاه اقتصادی و اجتماعی به شیوه‌ای عادلانه و بدون به خطر انداختن پایداری نظام‌های حیاتی می‌باشد. پیاده‌سازی IWRM مستلزم توجه به سه رکن اساسی است:

۱- حرکت به سمت محیط توانا ساز برای اتخاذ سیاست‌ها، راهبردها و قانون‌گذاری مناسب به‌منظور توسعه و مدیریت پایدار منابع آب.

۲- ایجاد چارچوب‌های نهادی که در بستر آن سیاست‌ها، راهبردها و قوانین به اجرا گذاشته شوند.

۳- تدارک ابزارهای مدیریتی موردنیاز که از آن طریق نهادها بتوانند به وظایف خود عمل نمایند (UNEP, 2009).

ماهیت درون-پیوندی مدیریت آب در یک حوضه بر اجتماعات، مناطق اداری و نواحی سیاسی (استان، کشور) تأثیر مستقیم می‌گذارد.

(به‌عنوان مثال، نظام‌های اطلاعات، پلات فرم ذینفعان، سازوکارهای قانونی و نظارتی، قابلیت‌های اجرایی و نظام‌های حل تعارض) می‌بایست ایجاد شود تا جامعه را قادر نماید به عدم قطعیت، تنوع و تغییر که می‌تواند محلی یا منطقه‌ای؛ کوتاه‌مدت یا بلندمدت؛ سیاسی، اقتصادی یا زیست‌محیطی باشد، پاسخ دهد و با آن سازگاری نماید.

۲-۳ مشارکت ذینفعان

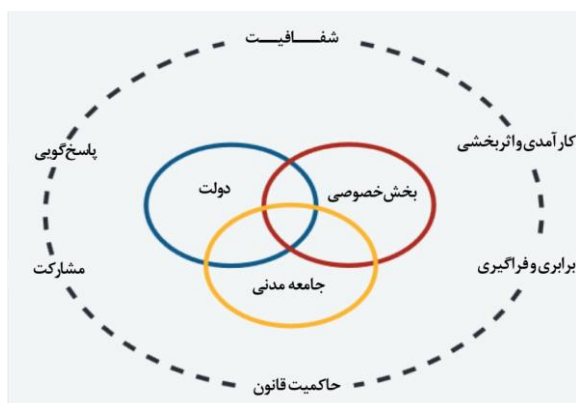
در مدیریت آب، مرزهای توافق، به دلیل افزایش مشارکت ذینفعان در تصمیم‌گیری در دو سطح مصرف و منبع آب (حوضه رودخانه)، در حال تغییرند (Wester et al, 2003). کنشگران و ذینفعان مختلفی در حکمرانی محلی آب حضور دارند. مشارکت این ذینفعان عاملی کلیدی در موفقیت حکمرانی محلی آب خواهد بود (سالاری و همکاران، ۱۳۹۴). مردم، منابع و مشارکت سه رکن توسعه پایدار انسانی را تشکیل می‌دهند. با این تفاوت که مشارکت در مقایسه با دو رکن دیگر نقش ساختاری داشته و دو عامل مردم و منابع در چهارچوب آن به فعالیت می‌پردازند. مشارکت به دلیل این‌که هم هدف توسعه و هم وسیله رسیدن به آن است، نقش ترکیب‌کننده دو عامل دیگر را داشته و برآیند آن دو متغیر به شمار می‌رود، به همین لحاظ مشارکت عنصر کلیدی در فرایند توسعه پایدار تلقی می‌شود و از آن به‌عنوان حلقه گم‌شده فرایند توسعه یاد می‌شود (همت زاده و خلیقی، ۱۳۸۵). با این وجود، روشن است که اندازه جمعیت در بسیاری از حوضه‌های رودخانه، روستاهای بزرگ یا شهرداری‌ها به‌گونه‌ای است که مانع مشارکت مستقیم ذینفعان در تصمیمات سطح حوضه می‌گردد. این سؤال که چه کسی نمایندگی این جمعیت‌های وسیع را بر عهده خواهد داشت، بسیار سیاسی است. رابطه افراد شرکت‌کننده در هر فرایند چند-ذینفعی با اجزاء اصلی آن‌ها، به‌ویژه هنگامی که نفر سومی وجود دارد، مسئله‌ساز می‌باشد. دوی درد هر برنامه توسعه‌ای، استفاده از تسهیل‌گران (محققان، مشاوران و سازمان‌های غیردولتی) است که گروه‌های ذینفع را شناسایی، سازمان‌دهی و اطلاع‌رسانی نمایند (Wester et al, 2003).

۳-۳ حکمرانی به نفع فقرا (pro-poor governance)

بررسی این‌که سیاست‌های به نفع فقرا به چیزی همانندی دارند موضوع بااهمیتی است، زیرا در تقویت تأثیر و نفوذ فقرا در سیاست‌گذاری، یک عنصر کلیدی به شمار می‌آید. بسیاری بر این باورند که سیاست‌های به نفع فقرا آن‌هایی هستند که مستقیماً افراد فقیر را هدف‌گیری می‌نمایند (به‌عنوان مثال، بیشتر به نفع فقرا هستند تا اغنیا)، یا این‌که بیشتر درصدد کاهش فقر می‌باشند تا موضوعات دیگر. برخی از ویژگی‌های سیاست‌های به نفع فقرا به این شرح می‌باشد:

حکومت‌داری (میدری، ۱۳۸۵). در اواخر دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰ اصطلاح حکمرانی خوب توسط بانک جهانی (۱۹۹۲) مطرح شد و تأکید آن بر تصمیماتی بود که امکان تأثیرگذاری بر عملکرد اقتصادی کشورها را فراهم می‌ساخت. بعدها علاوه بر "بعد اقتصادی"، "بعد سیاسی" نیز به آن افزوده شد. تعاریف دهه‌های اخیر حکمرانی خوب شامل دمکراتیزه نمودن سیاست (انتخابات، پاسخ‌گویی و حقوق بشر) و "آزادسازی اقتصادی" بوده است. هم‌اکنون رویکرد تازه مجامع جهانی و سازمان‌های بین‌المللی مانند سازمان ملل متحد، رویکردی انسانی و نرم‌افزاری است. ویژگی‌هایی که بانک جهانی در ۱۹۹۲ برای سنجش حکمرانی خوب برشمرد عبارت‌اند از: مدیریت بخش دولتی، پاسخ‌گویی سازمانی، حاکمیت قانون، شفافیت در تصمیم‌گیری، دستیابی به اطلاعات (معمار زاده و همکاران، ۱۳۸۹).

حکمرانی خوب به کیفیت همکاری و تقسیم نقش‌ها بین دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی اشاره می‌نماید، به‌ویژه این‌که چگونه تصمیم‌گیری می‌شود و چه کسانی در آن مشارکت می‌نمایند (Helvetas, 2009).



شکل ۲- مفهوم و اصول حکمرانی خوب (Helvetas, 2009)

آن‌هایی که در یک حوضه سهمیم هستند بسیار به همدیگر وابسته هستند. مدیران حوضه می‌بایست درصد راه‌هایی به‌منظور جلوگیری از مشکلات، نظیر ناآرامی‌های اجتماعی، کشمکش بین استان‌ها، کاهش رشد اقتصادی و تخریب منابع حیاتی باشند (GWP, 2009).

۳-۵ بستار حوضه (basin closure)

زمانی حوضه دچار بستار می‌شود که هیچ آب قابل‌استفاده‌ای از آن جریان نیابد، و آن زمانی است که تمام رواناب در دسترس، مصرف یا آلوده شده باشد (Seckler, 1996). زمانی که توافقات مربوط به نیازهای زیست‌محیطی و اجتماعی آب شیرین برای بخشی از سال یا کل آن برآورده نشود، بستار حوضه اتفاق می‌افتد (Molle et al., 2007). در واژه‌شناسی ردپای آب، زمانی حوضه با پدیده بستار مواجه می‌شود که دسترسی به آب آبی در داخل یک حوضه با ردپای آب آبی آن حوضه برابری نماید، دسترسی به آب در اینجا، به مفهوم رواناب طبیعی حوضه منهای نیاز جریان زیست‌محیطی می‌باشد (Hoekstra et al., 2009).

در چنین حوضه‌هایی، رفتار انحرافی بیشتری در زمینه استفاده و کنترل آب نسبت به حوضه‌های از نظر زیست‌محیطی پایدار اتفاق می‌افتد. بنابراین سیاست‌ها و مداخلات آب می‌بایست به جنبه‌های اجتماعی، سیاسی و هیدرولوژیکی "ارتباطات متقابل" درون حوضه‌ای توجه نماید. برای مدیریت حوضه به رویکردهای هماهنگ‌تر و مشورتی‌تر نیاز می‌باشد. و تخصیص آب به فقرا و محیط‌زیست می‌بایست در اولویت سیاست‌ها قرار گیرند (SIWI, 2016).

۴- حکمرانی خوب (good governance) و ماتریس حکمرانی آب

بر اساس تعریف برنامه عمران سازمان ملل متحد، حکمرانی خوب عبارت است از مدیریت امور عمومی بر اساس حاکمیت قانون، دستگاه غذایی کارآمد و عادلانه و مشارکت گسترده مردم در فرایند

جدول ۱- ماتریس حکمرانی آب (Casiano Flores et al., 2016)

شدت	انعطاف‌پذیری	پیوستگی	وسعت (اندازه)	بعد حکمرانی
آیا تأثیر قدرتمندی از یک سطح معین به سمت تغییر رفتاری یا اصلاح مدیریتی وجود دارد؟	آیا حرکت به بالا و پایین سطوح (افزایش و کاهش مقیاس) با توجه به موضوع در معرض خطر امکان‌پذیر است؟	آیا این سطوح با یکدیگر کار می‌کنند؟ آیا بین سطوح اعتماد وجود دارد؟ تا چه حدی، وابستگی متقابل به رسمیت شناخته شده است؟	چند سطح در این زمینه درگیر هستند و چگونه با آن تعامل می‌نمایند؟ آیا شکاف‌های مهمی وجود دارد؟ آیا برخی از سطوح در نظر گرفته نشده‌اند؟	سطوح و مقیاس‌ها
آیا تأثیر قدرتمندی از یک کنشگر یا ائتلاف کنشگران به سمت تغییر رفتار یا اصلاح مدیریتی وجود دارد؟	آیا امکان دارد که کنشگران جدیدی وارد شوند؟ یا در صورت وجود دلایل منطقی جای کنشگران عوض شود؟ آیا کنشگران در شبکه روابط اجتماعی سهیم هستند که امکان حمایت از وظایف همدیگر را برای آن‌ها فراهم نماید؟	استحکام تعاملات بین ذینفعان چگونه است؟ این تعاملات، از چه طریقی در ساختارهای باثبات نهادینه می‌شوند؟ آیا ذینفعان برای تعامل با همدیگر دارای تجربه می‌باشند؟ آیا به همدیگر اعتماد می‌کنند و به همدیگر احترام می‌گذارند؟	آیا همه ذینفعان مشارکت دارند؟ چه کسانی محروم شده‌اند؟	کنشگران و شبکه‌ها
اهداف در نظر گرفته شده، تا چه اندازه از وضع موجود متفاوت هستند؟	آیا فرصت‌هایی برای ارزیابی مجدد اهداف وجود دارد؟	تا چه حدی، اهداف مختلف از همدیگر حمایت می‌نمایند؟ آیا با یکدیگر تعامل یا تضاد دارند؟	تا چه اندازه، جنبه‌های مختلف مسئله در نظر گرفته شده‌اند؟	مسئله دیدگاه‌ها و مقاصد
انحراف‌های رفتاری نسبت به عمل فعلی کدام است؟ ابزارها با چه شدتی برای تعامل با آن موردنیاز هستند؟	آیا فرصت‌هایی برای ترکیب یا استفاده از انواع متفاوت ابزارها وجود دارد؟ آیا انتخابی در کار هست؟	تا چه اندازه‌ای، نظام‌های انگیزه‌ای ایجاد شده، بر اساس همکاری بنا شده‌اند؟ آیا در انگیزه‌های ایجاد شده توسط ابزارهای سیاستی، همپوشانی‌ها و تضادهایی وجود دارد؟	چه ابزارهایی در استراتژی‌های سیاستی در نظر گرفته شده و به اجرا درآمده‌اند؟ به کدام ابزارها توجه نشده است؟	استراتژی‌ها و ابزارها
آیا میزان منابع تخصیصی برای اجرای تدابیر موردنیاز جهت اصلاحات موردنظر کفایت می‌نماید؟	تا چه اندازه‌ای، اختلاط مسئولیت‌های تعیین شده و منابع؛ مادامی که پاسخگویی و شفافیت به خطر نیفتد، وجود دارد؟	تا چه اندازه‌ای، مسئولیت‌های تعیین شده، رقابت یا همکاری درون نهادی و بین نهادی را برمی‌انگیزند؟	آیا مسئولیت‌ها به وضوح طراحی شده‌اند؟ و به اندازه کافی با منابع تسهیل شده‌اند؟	مسئولیت‌ها و منابع

(Lynn, 2012).

۵- ابزارهای حکمرانی آب

در قرن ۲۱ مدیران آب با سه سؤال عمده مواجه هستند:

- پیوندها: چگونه مدیران آب می‌توانند درجایی که موضوعات و مأموریت‌های سازمانی تلاقی و تداخل دارند، پیوندها و هماهنگی‌ها را افزایش دهند؟

- انعطاف‌پذیری: چگونه مدیران آب می‌توانند چابکی خود را برای

انطباق با پیچیدگی، نوسانات، و عدم قطعیت تقویت نمایند؟

- همکاری: چگونه مدیران می‌توانند تصمیم‌گیری مشترک را بین

سازمان‌ها و بین سازمان‌ها و مردم ارتقاء دهند؟ (Scarlet and)

اگرچه در حال حاضر عبارت "حکم" در ادبیات جهانی به کرات مورد استفاده قرار می‌گیرد، اما به روش‌های مختلفی تعریف شده است که هرکدام از آن‌ها بر جنبه‌های خاصی از حکمرانی و ابزارهای آن تأکید نموده‌اند. دستور کار حکمرانی، حوزه وسیعی را در برمی‌گیرد که منعکس‌کننده ماهیت چندبعدی و ریشه‌های نظری متنوع آن می‌باشد. حکمرانی مؤثر آب نیازمند ابزارهای فنی، اقتصادی، اداری، قانونی، نهادی و اجتماعی است که در جدول زیر به‌طور خلاصه به آن اشاره می‌شود.

جدول ۲- ابزارهای حکمرانی آب (Plummer and Slaymaker, 2007)

نوع	مصادیق
فنی	اقدامات مورد استفاده در ارزیابی منابع و طراحی سازه‌ها برای کنترل، ذخیره و تأمین آب برای مقاصد مختلف
اقتصادی	اقدامات مورد استفاده برای ترغیب تخصیص و استفاده کارآمد و مسئولانه از منابع آب، شامل قیمت‌گذاری، مالیات‌بندی، یارانه‌ها و جریمه‌ها
اداری	نظام‌های اطلاعاتی، نقشه‌ها/مدل‌ها، طرح‌ها، دستورالعمل‌ها و سایر ابزارهای مدیریت و حمایت از تصمیم
قانونی	اقداماتی که استفاده‌های مختلف از آب را تجویز، تحدید یا ممنوع می‌نماید، شامل پروانه‌های بهره‌برداری/تخلیه، کدهای رفتاری و حداقل استانداردها
نهادی	سازمان‌های نظارتی، ترتیبات مدیریتی، رویه‌های برنامه‌ریزی، سازوکارهای هماهنگی و همکاری
اجتماعی/مشارکتی	اقدامات برای افزایش آگاهی از مسائل آب و تحریک بهره‌برداران برای مشارکت در برنامه‌ریزی، مدیریت و تأمین مالی توسعه منابع آب

نتایج و بحث

معمار زاده، غ.ر.، جاسبی، ج. و نفری، ن. ۱۳۸۹. حکمرانی خوب:

اکولوژی متعادل. آینده‌پژوهشی مدیریت، ۲۱(۱):۴۵-۲۱. میدری، ا. ۱۳۸۵. مقدمه‌ای بر نظریه حکمرانی خوب. رفاه اجتماعی، ۲۶(۲): ۲۸۷-۲۶۱.

همت زاده، ی. و خلیقی، ن.ا. ۱۳۸۵. بررسی عوامل مؤثر بر عدم مشارکت بهره‌برداران در طرح‌های مرتع و آبخیزداری (مطالعه موردی، بهره‌برداران حوزه معرف کچیک واقع در استان گلستان). علوم کشاورزی و منابع طبیعی، ۱۳(۴):۱۰۰-۸۸.

Batchelor, C. 2007. Water governance literature assessment. International Institute for Environment and Development (IIED). http://www.iied.org/pubs/pdfs/G_2523

Casiano Flores, C., Vikolainen, V., and Bressers, H. 2016. Water Governance Decentralisation and River Basin Management Reforms in Hierarchical Systems: Do They Work for Water Treatment Policy in Mexico's Tlaxcala Atoyac Sub-Basin?, Water, 8(5):210.

Durant, R.F., and Fiorino, D.J. (Eds.). 2004. Environmental governance reconsidered: challenges, choices, and opportunities. MIT Press.

GWP TEC, 2009. a Handbook for Developing Integrated Water Resources Management (IWRM) in Basin. Global Water Partnership, Stockholm, Sweden. available at: www.gwpforum.org.

Helvetas, 2009: Making Good Local Governance Grow – Improving Local Governance through Equitable Sustainable Natural Resource Management, Experience and Learning in International Co-operation No. 8. Available at: http://assets.helvetas.org/downloads/making_good_local_governance_grow.pdf.

Hill, C., Furlong, K., Bakker, K., and Cohen, A. 2008. Harmonization versus subsidiarity in water governance: A review of water governance and legislation in the Canadian provinces and territories. Canadian Water Resources Journal, 33(4):315-332.

Hoekstra, A.Y., Chapagain, A.K., Aldaya, M.M., and Mekonnen, M.M. 2009. Water footprint manual: State of the

بخش آب از ویژگی‌های ذاتی برخوردار است که آن را بسیار حساس و وابسته به حکمرانی چند سطحی می‌نماید. آب، بخش‌های اقتصادی، مکان‌ها و مردم، مقیاس‌های جغرافیایی و زمانی را به هم متصل می‌نماید. مدیریت آب‌های شیرین (سطحی و زیرزمینی) چالش فعلی در هردو سطح جهانی و محلی می‌باشد که مجموعه‌ای از ذینفعان دولتی، خصوصی و غیرانتفاعی در چرخه‌های تصمیم‌گیری، سیاست‌گذاری و اجرای پروژه‌ها آن دخیل می‌باشند. آب یک بخش انحصاری و بسیار سرمایه‌بر است، شکست بازار آب بسیار بااهمیت است و به همین دلیل نیازمند اجماع و همکاری ذینفعان مختلف می‌باشد. توجه به موضوع حکمرانی آب در این بخش به دلیل پیچیدگی و درهم تنیدگی زیرمجموعه‌های تشکیل‌دهنده سیستم مدیریت منابع آب ضروری و حیاتی می‌باشد. حکمرانی آب با چالش‌هایی چون تغییرات اقتصادی، سیاسی و اجتماعی؛ مشارکت ذینفعان؛ حکمرانی به نفع فقرا، مدیریت یکپارچه منابع آب و غیره مواجه می‌باشد که می‌بایست با تأکید بر مؤلفه‌هایی همچون گشودگی و شفافیت؛ فراگیری و گویایی؛ انسجام و یکپارچگی؛ عدالت و اخلاق؛ شفافیت تبیین؛ کارآمدی؛ پاسخگویی و پایداری و با ابزارهای فنی، اقتصادی، اداری، قانونی، نهادی و مشارکتی از آن رمزگشایی گردد.

مراجع

باللی، م.ر.، کتولارتز، ژ. و کورتهالز، م. ۱۳۸۹. مدیریت بازتابی اراضی و آب در ایران: ارتباط فناوری، حکمروایی و فرهنگ، قسمت اول: پارادایم‌های مدیریت اراضی و آب. پژوهش آب در کشاورزی، ۲۴(۲): ۹۷-۷۳.

سالاری، ف.، قربانی، م. و ملکیان، آ. ۱۳۹۴. پایش اجتماعی شبکه ذینفعان در حکمرانی محلی منابع آب (منطقه مورد مطالعه: حوضه آبخیز رزین، شهرستان کرمانشاه)، مرتع و آبخیزداری. منابع طبیعی ایران، ۶۸(۲): ۲۸۷-۳۰۵.

Basins. Available at: www.iwmi.cgiar.org.

Solanes, M., and Jouravlev, A. 2006. Water Governance for Development and Sustainability. United Nations Publications, Santiago, Chile.

UNDP, 2009. Propoor governance and the policy process, a framework, www.undp.org/oslocentre.

UNEP, 2009. Integrated water resources management in action. Available at: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001818/181891E.pdf>.

UNEP, 2012. The UN-Water Status Report on the Application of Integrated Approaches to Water Resources Management. Available at: http://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/un_water_status_report_2012.pdf.

Wester, P., Merrey, D.J., and De Lange, M. 2003. Boundaries of consent: Stakeholder representation. *World Development*, 31(5):797-812.

Kante, B. 2011. Shaping an international governance system for environmental sustainability. In: United Nations, First Preparatory Meeting of the World Congress on Justice, Governance and Law for Environmental Sustainability. 12-13 October 2011. Kuala Lumpur, Malaysia.

Moench, M., Dixit, A., Janakarajan, M., Rathore, S., and Mudrakartha, S. 2003. The fluid mosaic, water governance in the context of variability, uncertainty and change. Nepal Water Conservation Foundation, Kathmandu, and the Institute for Social and Environmental Transition, Boulder, Colorado, USA.

Molle, F., Wester, P., and Hirsch, P. 2007. River basin development and management. Water for food, water for life: Comprehensive assessment of water management in agriculture. D. Molden, ed., Earthscan, London, 585-625.

OECD, 2011. Water Governance in OECD Countries: A Multi-Level Approach. OECD Studies on Water. OECD Publishing.

OECD, 2015. OECD principles on water governance, OECD Ministerial Council Meeting on 4 June 2015.

Pahl-Wostl, C., Gupta, J., and Petry, D. 2008b. Governance and the global water system: a theoretical exploration. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 14(4):419-435.

Pahl-Wostl, C., Mostert, E. and Tàbara, D. 2008a. The growing importance of social learning in water resources management and sustainability science. *Ecology and Society* 13(1):24.

Plummer, J. and Slaymaker, T. 2007. Rethinking governance in water services: Overseas Development Institute. 31 July 2007.

Roberts, T. 2003. Water Sector Governance in Africa. Volume 1. Theory and Practice. Water Partnership Program.

Rogers, P. and Hall, A. 2003. Effective Water Governance. TEC Background Paper 7. Global Water Partnership, Stockholm.

Scarlet, T., Lyn, N., 2012. Managing Water: Governance Innovations to Enhance Coordination. Available at: <http://www.rff.org/files/sharepoint/WorkImages/Download/RFF-IB-12-04.pdf>.

Scholz, J. and Stiftel, B. (eds) 2005. Adaptive Governance and Water Conflict: New Institutions for Collaborative Planning. Resources for the Future Press, Washington, DC.

Seckler, D. 1996. The new era of water resources management: From 'dry' to 'wet' water savings. IIMI Research Rep. 1, International Irrigation Management Institute (IIMI), Colombo, Sri Lanka.

SIWI, 2016. Opening up Option in Closing River

Water Governance: A Review of Concepts, Challenges, Tools and Institutional Measures

F. Askary^{1*}

Abstract

Water, as a natural resource is essential to form regional landscapes and very crucial for optimal functioning of ecosystems and human life. Now, this vital resource is under increasing pressure. Changes in the hydrological regime due to climate, demographic and economic factors have brought serious consequences for people and the environment. The importance of water governance in determining the ability of a country to meet the challenges of future climate has been emphasized in Water recent international congresses and published sources. In fact, many of them in this time properly announced that the global water crisis, is the crisis of governance not a crisis of scarcity. By examining resources and studies on water resource management in Iran could be confirmed that the concept of governance in general and specifically water governance, is as a discussion topic that many aspects of it still has not been explained properly, and missing a lot of discussions in world literature studies in the field of water in Iran is felt. Enjoying the water world literature, this article attempts to review concepts, challenges, tools and institutional arrangements related to this topic.

Keywords: Government, Politics, Water Management, Government.

¹ Economic, Social and Extension Research Department, Gilan Agricultural and Natural Resources Research and Education Center, AREEO, Rasht, Iran (*Corresponding author Email: (askari.fbz@gmail.com))

Received: April 13, 2016

Accepted: July 19, 2016

