

ارزیابی کیفی اصول حکمرانی آب در ایران با تأکید بر اصل شفافیت

سجاد انتشاری

کاندیدای دکتری مدیریت منابع آب، دانشکده مهندسی عمران، دانشگاه صنعتی اصفهان

s.enteshari@cv.iut.ac.ir

حمیدرضا صفوی

استاد دانشکده مهندسی عمران، دانشگاه صنعتی اصفهان

hasafavi@cc.iut.ac.ir

چکیده

حکمرانی آب مفهوم جدیدی است که در سال‌های اخیر شکل گرفته و شاید مهم‌ترین موضوع جوامع بین‌المللی آب در قرن ۲۱ محسوب شود. دیدگاه‌های متفاوتی نسبت به حکمرانی آب وجود دارد و مؤلفه‌های متعددی برای ایجاد حکمرانی خوب معرفی شده است. شفافیت، مشارکت و پاسخ‌گویی از جمله مؤلفه‌هایی است که اکثر محققین نسبت به آن اتفاق نظر دارند. در این مقاله تلاش شده است ضمن معرفی رویکردهای مختلف به حکمرانی آب، سه مؤلفه‌ی اصلی مذکور تبیین گردد، وضعیت این مؤلفه‌ها در نظام حکمرانی فعلی کشور به صورت کلی ارزیابی شود و راهکاری عملی برای بهبود حکمرانی ارائه شود، به صورتی که با بسترهای قانونی فعلی بتوان به اصلاح حکمرانی پرداخت. برای ارزیابی وضعیت حکمرانی از منابع اطلاعاتی متعدد شامل مصاحبه، مشاهده و تحلیل اسناد استفاده گردیده است. نتایج این تحقیق نشان می‌دهد از بین سه مؤلفه‌ی حکمرانی که به آن‌ها پرداخته شد، شفافیت نقطه‌ی آغاز اصلاح حکمرانی به سمت حکمرانی مطلوب است.

واژه‌های کلیدی

حکمرانی آب، شفافیت، مشارکت، پاسخ‌گویی،

مقدمه

حکمرانی آب^۱، که در ایران معادل‌های دیگری چون نظام تدبیر، حکم روایی، حکومت‌داری نیز برای آن به کار می‌رود، مفهوم جدیدی است که در سال‌های اخیر شکل گرفته و شاید مهم‌ترین موضوع جوامع بین‌المللی آب در قرن ۲۱ محسوب شود (لاتز و همکاران، ۲۰۱۱). در ایران بحث حکمرانی آب در دهه‌ی اخیر شکل گرفته است و تحقیقاتی به ارزیابی وضعیت حکمرانی آب در سطح ملی (اندیشکده تدبیر آب ایران، ۱۳۹۴؛ قائمی و همکاران، ۱۳۹۶؛ میرنظامی و باقری، ۱۳۹۶) و حکمرانی در سطح حوضه‌های آبریز (موله و مامن پوش، ۲۰۱۲؛ سالاری و همکاران، ۱۳۹۴؛ غفوری فرد و همکاران، ۱۳۹۳؛ فصیحی هرندی، ۱۳۹۳) پرداخته‌اند و عناصر حکمرانی را تحلیل نموده‌اند که نتیجه‌ی پژوهش‌های ذکر شده، نشان می‌دهد عناصر حکمرانی آب در ایران چه در سطح ملی و چه در سطح حوضه‌های آبریز، ضعیف است و نیاز به اصلاح دارد. اما در مورد نحوه‌ی تغییر حکمرانی به سمت حکمرانی مطلوب، کمتر تحقیقی به ارائه‌ی راهکار پرداخته است.

دیدگاه‌های متفاوتی نسبت به حکمرانی آب وجود دارد و مؤلفه‌های متعددی برای ایجاد حکمرانی خوب معرفی شده است. شفافیت، مشارکت و پاسخ‌گویی از جمله مؤلفه‌هایی است که اکثر محققین نسبت به آن اتفاق نظر دارند. در این مقاله تلاش شده است ضمن معرفی رویکردهای مختلف به حکمرانی آب، سه مؤلفه‌ی اصلی حکمرانی تبیین گردد، وضعیت این مؤلفه‌ها در نظام حکمرانی فعلی کشور ارزیابی شود و راهکاری عملی برای بهبود حکمرانی ارائه شود، به صورتی که با بسترهای قانونی فعلی بتوان به اصلاح حکمرانی آب پرداخت.

¹ Water governance

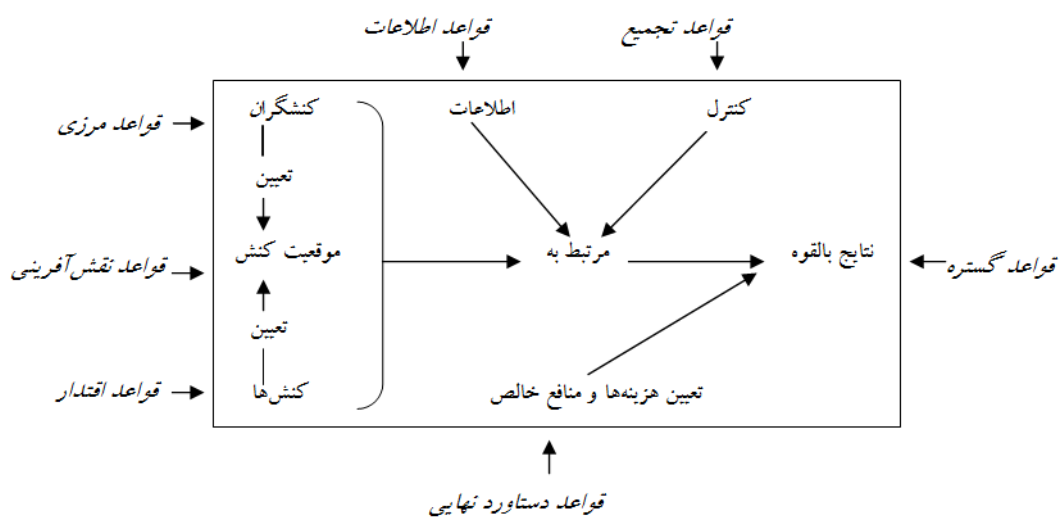
پیشینه‌ی پژوهش

در مجمع جهانی آب در سال ۲۰۰۰ در هاگو^۲ در گزارش چارچوب (GWP (Global Water Partnership برای اقدام بیان شده است که بحران آب، اغلب ناشی از بحران حکمرانی است تا کمبود آب. تعریف ارائه شده توسط GWP در مورد حکمرانی عبارت است از: «حکمرانی اشاره دارد به مجموعه‌ای از سیستم‌های سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و اجرایی موجود برای توسعه و مدیریت منابع آب و ارائه‌ی خدمات در سطوح مختلف جامعه». (راجرز و هال، ۲۰۰۳).

در واقع حکمرانی آب شامل همه فرایندهای سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و نهادی است که از طریق آن حکومت‌ها، جامعه مدنی و بخش خصوصی درباره توسعه و مدیریت منابع آب تصمیم می‌گیرند. البته یک تعریف واحد از حکمرانی وجود ندارد و رویکردهای متفاوتی ممکن است دنبال شود (راجرز و هال، ۲۰۰۳). در مجموع، می‌توان گفت حکمرانی هدفی را برای تغییر در منابع آب دنبال نمی‌کند، بلکه به عنوان بستری تعریف می‌شود که مدیریت منابع آب در آن اتفاق می‌افتد (گریگ، ۲۰۱۶).

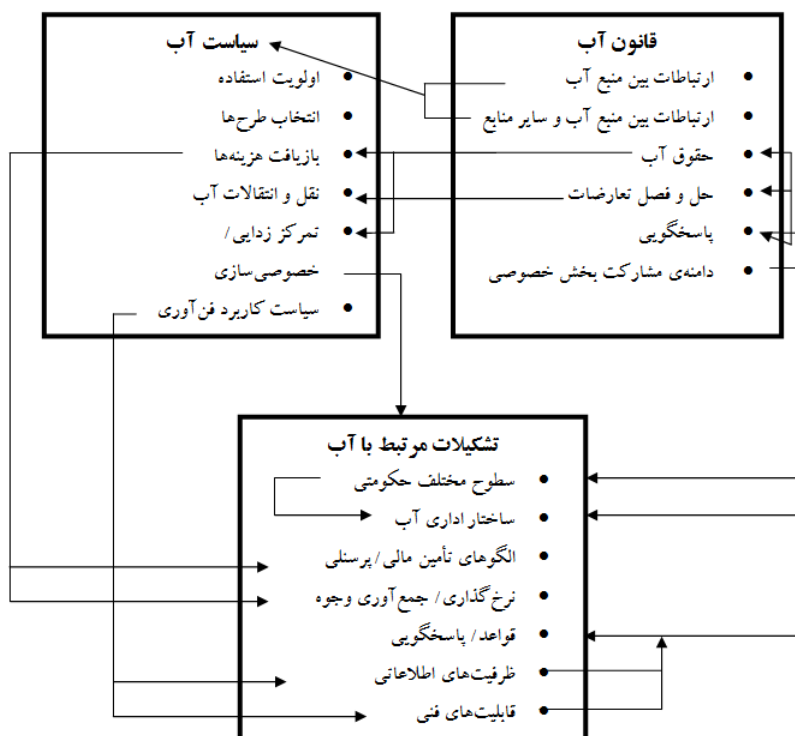
رویکردها و چهارچوب‌های متعددی برای تحلیل حکمرانی معرفی و استفاده شده است. معروف‌ترین رویکرد به حکمرانی را می‌توان متعلق به استروم دانست. استروم با کنار زدن قواعد کلاسیک اقتصاد، معتقد بود (بخصوص در بحث اقتصاد منابع طبیعی) که نظریه‌ی ثابتی بر همه‌ی سیستم‌ها حاکم نیست، بلکه در هر سیستمی عوامل متعددی وجود دارد که رفتار سیستم را جهت‌دهی می‌کنند. استروم نهاد آب را مجموعه‌ای از قواعد می‌داند. وی پس از ارائه‌ی قواعد مؤثر در زمینه‌ی نهاد آب، این طور نتیجه‌گیری می‌کند که تغییرات اساسی در هر یک از این قواعد بر ساختار نهاد آب و در نتیجه عملکرد آن تأثیرگذار است (شکل ۱).

² Hague



شکل ۱- شمایی از قواعد چارچوب تحلیل نهادی IAD (استروم، ۲۰۱۱)

یکی دیگر از مطالعات اساسی در زمینه‌ی نهادهای آب، مطالعات سالث و دینار است. موضوع مطالعات آن‌ها ماهیت نهادهاست که محصول آفرینش انسان‌ها هستند و برای افزایش شفافیت و کاهش عدم قطعیت در روابط انسانی پدید آمده‌اند. در این مطالعات نهاد آب از سه مؤلفه‌ی اصلی: قانون آب، سیاست آب و اداره‌ی آب تشکیل شده است و که هر یک از متغیرهایی تشکیل شده‌اند که با یکدیگر ارتباطات ساختاری برقرار می‌کنند (شکل ۲).



شکل ۲- مؤلفه‌های اصلی نهاد آب و ارتباط ساختاری میان آن‌ها (سال، ۲۰۰۰)

گزارش سازمان ملل برای تحقق مدیریت کارآمد منابع آب، فهرستی را پیشنهاد می‌کند شامل مشارکت^۳، شفافیت^۴، مساوات^۵، اثربخشی و بازدهی^۶، حاکمیت قانون^۷، پاسخ‌گویی^۸، انسجام^۹، پاسخ‌دهی^{۱۰}، یکپارچگی^{۱۱} و

³ Participation

⁴ Transparency

⁵ Equity

⁶ Effectiveness and efficiency

⁷ Rule of law

⁸ Accountability

⁹ Coherency

¹⁰ Responsiveness

¹¹ Integration

ملاحظات اخلاقی^{۱۲} که فقدان هر کدام از این عناصر به حکمرانی ضعیف آب می‌انجامد (بخش آب یونسکو، ۲۰۰۶). از بین موارد فوق مشارکت، شفافیت و پاسخگویی در منابع دیگری نیز به عنوان اصول حکمرانی خوب معرفی شده‌اند (جیکوبسون و همکاران، ۲۰۱۳؛ راجرز و هال، ۲۰۰۳)

روش‌شناسی پژوهش

برای ارزیابی وضعیت حکمرانی از منابع اطلاعاتی متعدد شامل مصاحبه، مشاهده و تحلیل اسناد استفاده گردیده است. برای مصاحبه، حدود ۵۰ نفر از کارشناسان و مدیران سازمان‌های آب منطقه‌ای، جهاد کشاورزی، اداره منابع طبیعی، اعضای صنف کشاورزی و اساتید دانشگاه (فعال در زمینه‌ی حکمرانی آب) به روش گلوله برفی انتخاب شده و مصاحبه‌ها به «صورت باز» صورت پذیرفت. برای تحلیل اسناد، آن دسته از قوانینی که مرتبط با مؤلفه‌های اصلی حکمرانی بوده‌اند، مورد بررسی قرار گرفتند شامل قانون توزیع عادلانه آب، مصوبات مجلس در خصوص آب در طول ۴ دهه‌ی اخیر و قوانین مرتبط با مبحث شفافیت. همچنین وبسایت‌ها و آیین‌نامه‌های سازمان‌های متولی مدیریت منابع آب به صورت کلی مورد بررسی قرار گرفتند. از طرفی با توجه به اینکه هدف این تحقیق ارائه‌ی راهکار برای بهبود حکمرانی است، برخی نکات و نظرات بین‌المللی در مورد سه مؤلفه‌ی شفافیت، مشارکت و پاسخگویی جمع‌آوری شده که در بخش نتایج ارائه می‌شود.

یافته‌های پژوهش

سه اصل شفافیت، مشارکت و پاسخگویی به عنوان اصول حکمرانی خوب، در اکثر منابع مورد تأکید قرار گرفته‌اند. از طرفی ایجاد یک نظام حکمرانی خوب، با تغییر این سه مؤلفه آغاز می‌شود، بخصوص مؤلفه‌ی شفافیت که خود،

¹² Ethical considerations

زمینه‌ی ایجاد دو مؤلفه‌ی دیگر را نیز فراهم می‌کند. در ادامه نکات مهمی که برای تغییر این سه مؤلفه‌ی حکمرانی بایستی رعایت شود ذکر می‌گردد و وضعیت این مؤلفه‌ها در کشور بیان می‌شود.

شفافیت

شفافیت به معنی «ارائه‌ی حق اطلاعاتی مردم در زمان مناسب به شکل مناسب به مخاطب مناسب با هدف مناسب و با قالب مناسب» است. عدم وجود هریک از قیود بالا کارآمدی شفافیت را از بین می‌برد به طوری که اساساً نمی‌توان آن را شفافیت نامید (ثناپی، ۱۳۹۵). برخی بین شفافیت در بعد حکمرانی و شفافیت در بعد مدیریت تفاوت قائل شده‌اند. شفافیت در بعد حکمرانی بدین معنی است که جامعه حق نظاره‌ی اقدامات تنظیم‌گرها و دیگر بازیگران قدرتمند را داشته باشد (استفانو و همکاران، ۲۰۱۲) در حالی که شفافیت در بعد مدیریتی به این معنی است که حکومت برخی اطلاعات را برای تأثیرگذاری بر گروه‌ها و سازمان‌ها و یا افزایش کارایی افشا کند. لذا اگر شفافیت در بعد حکمرانی مدنظر باشد، باید بسترهای شفافیت فراهم شود که دسترسی عمومی به اطلاعات فراهم شود، نه صرفاً ارائه‌ی گزارش و عملکردها. البته حد و مرز شفافیت تا جایی است که به حریم خصوصی افراد وارد نشود، امنیت جامعه به خطر نیفتد و اسرار تجاری شرکت‌های خصوصی حفظ گردد.

شفافیت در سیستم مدیریتی منابع آب در سه زمینه بایستی رخ دهد که عبارت‌اند از شفافیت در وضعیت و عملکرد، شفافیت در تصمیمات و شفافیت در بدنه‌ی اجرایی. توضیح مختصری از این سه نوع شفافیت در جدول ۱ به صورت خلاصه ارائه شده است.

جدول ۱ محورهای ایجاد شفافیت در مدیریت منابع آب

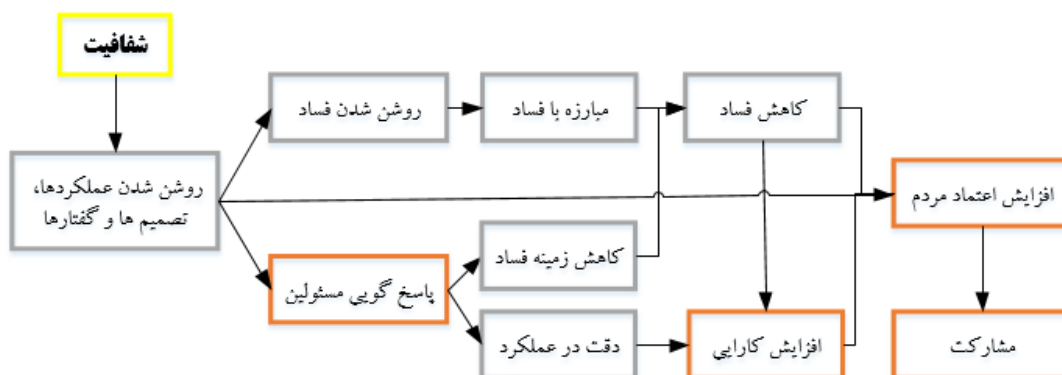
توضیح مختصر	محور شفافیت
همه‌ی داده‌های مرتبط به بخش منابع آب، مصارف آب و پساب از لحاظ کمیت و کیفیت	شفافیت در وضعیت و عملکرد
مکانیسم تخصیص منابع آب شفاف باشد، قراردادهای بخش آب در دسترس عموم باشد و در مورد دیگر	شفافیت در تصمیمات

تصمیمات مشخص باشد چه تصمیمی توسط چه فردی گرفته شده است و مجری آن چه کسی است	
منافع تصمیم‌گیران و بازیگران بخش آب مشخص شود تا فساد ناشی از تعارض منافع کاهش یابد.	شفافیت در بدنه‌ی اجرایی

برای داشتن شفافیت کارآمد بایستی به کیفیت اطلاعات توجه نمود. «کیفیت اطلاعات» مفهوم پیچیده‌ای (مرکب از اجزای فنی و اجتماعی) است و در حال حاضر معیار واحدی برای ارزیابی آن وجود ندارد. کیفیت اطلاعات معمولاً به مؤلفه‌های مختلفی تقسیم می‌شود که از جمله‌ی آن‌ها می‌توان کامل بودن، صحیح بودن، دقیق بودن، به هنگام بودن، در دسترس بودن، متناسب بودن و قابل فهم بودن را نام برد. لذا داده‌ای ممکن است نسبت به یک بعد (مثلاً به موقع بودن) با کیفیت، ولی از منظر بعدی دیگر (مثلاً کامل بودن) بی کیفیت باشد. نکته اینجاست که کاربران گوناگون ممکن است تمایلات متفاوتی نسبت به ابعاد مختلف داشته باشند که این مسئله، «داده‌ی با کیفیت» را از نگاه آن‌ها متفاوت می‌کند (لی و همکاران، ۲۰۰۲)

برای اینکه اطلاعات ارائه شده، بتواند کیفیت لازم را تأمین کند، این اطلاعات بایستی در قالب‌های قابل ترجمه توسط ماشین ارائه شود (صفحات اکسل و یا نوت با فرمت استاندارد). همچنین برای در دسترس بودن و به هنگام بودن، داده‌ها بایستی به صورت آنلاین و دسترسی باز در اختیار عموم قرار گیرد و نحوه‌ی کسب این اطلاعات توسط سازمان‌ها بیان شود تا دقیق و صحیح بودن آن روشن شود.

شفافیت به عنوان اولین گام در بهبود حکمرانی، می‌تواند دیگر مؤلفه‌های حکمرانی را بهبود ببخشد. در شکل ۳ شمایی از اثر شفافیت بر دیگر مؤلفه‌های حکمرانی نشان داده شده است.



شکل ۳- اثر شفافیت بر دیگر مؤلفه‌های حکمرانی

علی‌رغم اینکه تعریف حکمرانی کل بستر مدیریت منابع آب را در بر می‌گیرد، در ایران بواسطه‌ی ملی شدن آب همه‌ی وظایف مرتبط با مدیریت به عهده‌ی حکومت است، لذا ایجاد هر تغییری در بستر مدیریت منابع آب نیاز به اصلاح سیاست‌گذاری‌ها و قوانین دارد. اگر چه در مورد دیگر مؤلفه‌های حکمرانی نیاز است ساز و کارهای مربوطه فراهم شود، در مورد شفافیت، به نظر می‌رسد ساز و کارهای لازم وجود دارد. در سال ۱۳۸۴ لایحه‌ی شفافیت اطلاعات از سوی دولت به مجلس ارائه شد و در سال ۱۳۸۸ قوانین مربوط به آن تصویب گردید و طی سال‌های بعد تا سال ۱۳۹۴ آیین‌نامه‌های اجرایی آن تصویب گردید (مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۸).

طبق قانون دسترسی آزاد به اطلاعات و آیین‌نامه‌های مربوطه، مؤسسات دولتی موظف هستند کلیه‌ی اطلاعاتی که طبق قانون طبقه‌بندی محرمانه تلقی نمی‌شود، در اختیار عموم مردم قرار دهند. طبق آیین‌نامه‌های مربوطه از سال ۱۳۹۳ به مدت ۳ سال به مؤسسات فرصت داده شده تا عناوین کلیه‌ی اطلاعات غیر طبقه‌بندی و نحوه‌ی دسترسی به آن‌ها را در سایت‌های مربوطه بارگذاری نمایند و شرایط دسترسی عموم مردم به این اطلاعات را فراهم نمایند (وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۱۳۹۳).

علاوه بر اینکه طبق این قوانین، کیفیت اطلاعات ارائه شده تضمین نمی‌شود و مواردی مانند در دسترس بودن، قابل فهم بودن و به موقع بودن حاصل نمی‌شود، در طول این چند سال هیچ یک از آیین‌نامه‌های اجرایی قانون مذکور به اجرا در نیامده است. در ادامه وضعیت شفافیت در سه بعد مدیریت منابع آب تحلیل می‌گردد:

شفافیت در وضعیت و عملکرد سیستم‌های منابع آبی: سالانه در سالنامه‌های کشوری ارائه شده از سوی مرکز آمار ایران، اطلاعاتی کلی در مورد منابع آب و مصارف ارائه می‌شود. این اطلاعات در قالب فایل‌های پی‌دی‌اف (غیر قابل ترجمه توسط ماشین) و در سطح کلان (زیرحوضه یا شهرستان) ارائه می‌شود که در حد یک گزارش است و نمی‌توان شفافیت اطلاعات نامید. علاوه بر این اکثر سازمان‌های متولی مدیریت منابع آب تقریباً هیچ گونه اطلاعاتی روی درگاه اینترنتی خود بارگذاری نکرده‌اند و حتی پس از درخواست‌های متعدد از سوی افراد (و پس از پیگیری‌های حضوری متعدد) تنها داده‌هایی ناقص، کلی و مبهم ارائه می‌کنند (مصاحبه با دانشجویان کارشناسی ارشد و دکتری). البته به دلایل متعدد، داده‌های دقیق در دسترس خود سازمان‌های متولی نیست و یا مورد مناقشه است. شفاف‌سازی اطلاعات همچنین می‌تواند سبب شود داده‌های غیر دقیق و ناصحیح مورد بحث قرار بگیرد و اصلاح شوند، هر چند ارائه‌ی بیش از حد اطلاعات می‌تواند خود موجب عدم شفافیت شود.

شفافیت در تصمیم‌گیری‌ها: تقریباً اکثر تصمیم‌گیری‌های مرتبط با منابع آب (به اصطلاح) در پشت درهای بسته صورت می‌گیرد و فقط تعدادی از گروه‌داران عمده از آن مطلع می‌شوند در حالی که تصمیمات مرتبط با منابع آب، موجد حق و تکلیف عمومی بوده و قابل طبقه بندی به عنوان اسرار دولتی نمی‌باشد و انتشار آنها الزامی است (مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۸). شفافیت در مورد تصمیم‌گیری‌ها بیشتر از ستاد (وزارتخانه‌ها و شورای عالی آب) در حوضه‌های آبریز و سازمان‌های استانی (اصطلاحاً صف) بایستی ایجاد شود. تصمیم‌گیری‌های سازمان‌های متولی مدیریت منابع آب علاوه بر اینکه برای خود بدنه‌ی دولت وجود ندارد، برای عموم نیز وجود ندارد. آیین‌نامه‌های چندگانه و پیچیده، یکی از عوامل فسادزا هستند (اسیس و همکاران، ۲۰۰۹). لذا برای اینکه شفافیت در این حوزه

کارآمد باشد، تصمیمات افراد و شوراها، بایستی به صورت آنلاین در اختیار عموم قرار گیرد و مرجع تصمیم‌گیری، مرجع اجرا و پروسه‌ی اجرای تصمیمات به صورت نظام‌مند در اختیار عموم قرار گیرد. در واقع بایستی شفافیت عامل^{۱۳} رخ بدهد.

شفافیت در بدنه اجرایی: با بررسی سایت‌های شرکت‌های آب منطقه‌ای، سازمان‌های جهاد کشاورزی و ادارات منابع طبیعی استان‌ها مشاهده شد که برخی از این ساختارهای دولتی حتی ساده‌ترین اطلاعات از جمله چارت سازمانی و وظایف افراد را ارائه ننموده‌اند. در حالی که شفافیت از بعد حکمرانی به این می‌پردازد که منافع گروداران و تصمیم‌گیران به وضوح در اختیار عموم مردم قرار گیرد تا تضاد منافع آشکار شود. چرا که با این نوع شفافیت می‌توان فساد بخش آب را کاهش داد (اسیس و همکاران، ۲۰۰۹). تضاد منافع عبارت است از «مجموعه شرایطی که منافع یا علائق اولیه و ثانویه شخصی در خلاف جهت یکدیگر قرار می‌گیرند و شاید اقدامات و قضاوت حرفه‌ای او را تحت تأثیر آن قرار دهد» (تامسون، ۱۹۹۳). به بیان ساده‌تر یعنی گاهی فعالیت‌های حرفه‌ای شخص تحت تأثیر منافع شخصی او قرار می‌گیرد و توانایی وی برای اتخاذ تصمیمات و ارائه قضاوت‌های قابل اطمینان، بی‌طرف و عینی از بین می‌رود. منافع تصمیم‌گیران می‌تواند شامل حقوق و هدایای دریافتی، رشوه و سهام شرکت‌های خصوصی محسوب شود. در سال‌های اخیر رسانه‌های داخل کشور، انجام برخی پروژه‌های آبی را حاصل فساد در این بخش دانسته‌اند و نه ارزیابی‌های دقیق فنی.

همچنین سهامداری مدیران و کارمندان سابق سازمان‌های دولتی در شرکت‌های مشاوره‌ای و پیمانکاری خصوصی که خدماتشان را با هزینه‌ی بیشتر برای دولت و بدون افزایش مسئولیت‌هایشان انجام می‌دهند از دیگر اثرات عدم شفافیت است، که این مسئله اصطلاحاً به دربه‌های چرخان^{۱۴} مشهور است (مرکز مطالعاتی سیاست پاسخگو، ۲۰۱۱)

¹³ Active transparency

¹⁴ Revolving door

مشارکت

تجربه‌ی جهانی نشان داده است کارآمدی نظام‌های مدیریت منابع آب منوط به مشارکت آب بران است. از دهه ۱۹۸۰ به این طرف دولت‌ها کوشیده‌اند تصدی‌گری خود را به نفع مشارکت گسترده‌تر کشاورزان کاهش دهند (میزن-دیک و ری‌دینگر، ۱۹۹۵). در ایران ساختار همکاری میان کشاورزان در سده‌های قبل وجود داشته است به طوری که نمود آن را می‌توان در همکاری جهت ساخت قنات، تأمین هزینه‌های لایروبی قنات و تعیین میراب مشاهده نمود (خاتون آبادی، ۱۳۹۳). ولی عملکرد دولت‌ها از سال ۱۳۴۷ با ملی شدن آب، سبب شده تا ساختار اجتماعی مبتنی بر همکاری جمعی میان کشاورزان از بین برود. از طرف دیگر پایین بودن آب‌بها (بعد از قوانین سال ۱۳۸۳) که نمی‌تواند هزینه‌ی تشکل‌های آب بران را تأمین کند مانع شکل‌گیری این تشکل‌ها شده است. همچنین کشاورزان برای فعالیت در یک تشکل مستقل توانمند نشده‌اند (کشاورزی و صادق زاده، ۱۳۷۹). به عبارتی از یک طرف ساختارهای قبلی مشارکتی از بین رفته است و از طرف دیگر ساختارهای جدیدی ایجاد نشده است. در این شرایط با وجود امکان برداشت آب ارزان، زیاد و غیرقانونی و از طرفی عدم آگاهی کشاورزان نسبت به مزیت‌های بلند مدت تشکل‌ها، تمایلی به مشارکت در این گونه تشکل‌ها وجود ندارد.

در سال‌های اخیر با شدت گرفتن بحران آب، بحث مشارکت مردم در مدیریت منابع آب، پررنگ‌تر شده است لکن هنوز نظام مدونی برای انتقال مدیریت از دولت به کشاورزان و یا تقسیم مدیریت بین آن‌ها وجود ندارد. بدیهی است مداخله‌ی مردم در فرآیند تصمیم‌گیری و عملیات اجرایی آنان، زمانی می‌تواند مؤثر و مفید واقع شود که دارای ساختار حقوقی و اجتماعی معتبری باشد. مردم هنگامی می‌توانند تصمیم‌گیری مدیران اجرایی را به فرآیند تصمیم‌سازی تغییر شکل دهند که در قالب گروه‌های منسجم و قانونی با هدف و برنامه‌ی مشخص وارد کارزار تغییر سیاست‌ها شوند.

از طرفی در سال‌های اخیر، برخی اقدامات سازمان‌های دولتی با عنوان «افزایش مشارکت» صورت گرفته در حالی که لازمه‌های حداقلی مشارکت رعایت نشده است. از جمله‌ی این طرح‌ها طرح احیا و تعادل بخشی منابع آب

زیرزمینی است. در این طرح، کلیه‌ی تصمیمات از جانب وزارت نیرو اتخاذ شده است و فقط با عنوان ایجاد مشارکت از برخی کشاورزان برای اجرا استفاده شده است (اندیشکده تدبیر آب ایران، ۱۳۹۳) در حالی که اصلی‌ترین مؤلفه‌ی مشارکت این است که ذینفعان در تمام سطوح تصمیم‌سازی تا اجرا مشارکت داشته باشند. یکی دیگر از موانع شکل‌گیری مشارکت، کمبود اعتماد به عنوان رکن اصلی سرمایه‌ی اجتماعی است (اسیس و همکاران، ۲۰۰۹) که ساده‌ترین راهکار ایجاد اعتماد، شفافیت است. لذا همان‌طور که قبلاً توضیح داده شد، شفافیت خود زمینه‌ی ایجاد مشارکت را فراهم می‌کند.

البته ایجاد مشارکت به معنی واقعی پیچیده‌تر از تمرکززدایی است. برخی معتقدند، جوامع محلی نه تنها در تصمیم‌گیری‌ها مشارکت کنند، بلکه ساختارها نیز به صورت محلی توسعه یابد. مفهوم تشکیلات تو در تو^{۱۵} که استروم مطرح می‌کند این است که ما باید تنوع را معتنم بشماریم و تشکیلات^{۱۶} برای جوامع مختلف ممکن است متفاوت باشد؛ در واقع نمی‌توان یک تشکیلات یکسان برای تمام استان‌ها، محل‌ها و جوامع تعیین نمود.

پاسخ‌گویی

در سال‌های اخیر با شدت گرفتن بحران، عوامل متعددی به عنوان عامل مشکلات مطرح می‌شود. تخصیص بیش از ۹۰ درصد آب به بخش کشاورزی و کارایی پایین این بخش یکی از مسائلی است که بارها از سوی مسئولین مطرح شده است در حالی که از نظر کشاورزان بخش کشاورزی نیز توسط خود دولت‌ها مدیریت می‌شود. بحث تغییر اقلیم و افزایش تدریجی میانگین دما و کاهش بارش‌ها یکی دیگر از علل بحران مطرح می‌شود، در حالی که این از وظایف سیستم‌های مدیریتی کارآمد است که بتواند با شرایط متفاوت، انطباق پذیر باشد. از طرفی سازمان‌های متعدد منابع طبیعی، جهاد کشاورزی و شرکت‌های تحت نظر وزارت نیرو چه در بعد استانی و چه در بعد کشوری مشکلات را از جانب یکدیگر می‌دانند و یا اطلاعات منتشر شده از سوی یکدیگر را غیرصحیح می‌خوانند. لذا در کل می‌توان گفت،

¹⁵ Nested enterprises

¹⁶ Institution

پاسخ‌گویی در مقابل بحران موجود وجود ندارد که این عدم پاسخگویی منجر می‌شود اقدام مؤثری برای اصلاح سیستم صورت نگیرد.

یکی از عواملی که پاسخ‌گویی را کاهش می‌دهد، تصمیم‌گیری شورایی است. به عبارت دقیق‌تر مسئولیت قوانین و مصوباتی که در شورا تصویب می‌شود، توسط هیچ فردی پذیرفته نمی‌شود. همان‌طور که قبلاً بیان شد شفافیت نقطه‌ی شروع تغییر سیستم حکمرانی است، به طوری که شفافیت در تصمیم‌گیری‌ها، پاسخ‌گویی را به همراه خواهد داشت. از طرفی شفافیت در اطلاعات (وضعیت و عملکرد) منجر می‌شود سازمان‌ها نسبت به وظایف خود مسئولانه‌تر برخورد کنند.

نتیجه‌گیری و پیشنهادات

طبق یافته‌های دیگر تحقیقات انجام شده در سطح ملی و محلی، وضعیت حکمرانی آب در ایران هیچ‌یک از مؤلفه‌های حکمرانی خوب را ندارد و طبق یافته‌های این تحقیق اقداماتی که برای اصلاح حکمرانی در دهه‌های اخیر صورت گرفته به صورت کاملاً سطحی انجام شده است. از بین سه مؤلفه‌ی حکمرانی که در این تحقیق به آن‌ها پرداخته شد، شفافیت نقطه‌ی آغاز اصلاح حکمرانی به سمت حکمرانی خوب است. همچنین مسئله‌ی دیگری که باید مورد توجه قرار گیرد این است که قوانین مرتبط با شفافیت، نه در حد مطلوب ولی تا حدودی تصویب شده است، در حالی که تصویب قوانین لازم برای ایجاد ساختارهای مشارکتی و یا تغییر در دیگر مؤلفه‌های حکمرانی، نیاز به گفتمان‌سازی دارد و زمان‌بر است؛ لذا در مجموع می‌توان گفت اولین گام‌های تغییر حکمرانی با شفاف‌سازی شروع شود.

شفافیت در سه بعد، وضعیت و عملکرد، تصمیم‌گیری‌ها و بدنه‌ی اجرایی بایستی ایجاد گردد، اگرچه قوانین تصویب شده در کشور، فقط شفافیت وضعیت و عملکرد را مورد توجه قرار داده است. لذا در اولین گام‌ها می‌توان پایگاه‌های داده جامع و باز، (طبق استانداردهای مطرح شده در این مقاله) ایجاد نمود و پایگاه اطلاعاتی سازمان‌های مدیریت منابع آب را به این پایگاه متصل نمود تا داده‌های غیر شخصی، به صورت آنلاین در اختیار عموم قرار گیرد.

نکته‌ی قابل توجه این که خود ساختارهای متولی مدیریت منابع آب (جهاد کشاورزی، محیط‌زیست و شرکت‌های وزارت نیرو)، هنوز پایگاه اطلاعاتی کامل و دقیقی ندارند و نسبت به تکمیل اطلاعات موجود اهمال می‌شود. با این وجود برخی معتقدند، شفافیت در اطلاعات ناقص و اشتباه خود سبب می‌شود، فشار موجود برای تکمیل اطلاعات و افزایش دقت آن بیشتر شود.

ایجاد شفافیت در تصمیم‌گیری‌ها و بدنه‌ی اجرایی، هنوز مخالفان زیادی در دولت دارد، چرا که برخی معتقدند این نوع شفافیت ممکن است هرج و مرج ایجاد کند، در حالی که تجربه‌های بین‌المللی این گزاره را رد می‌کند. از طرفی تنها از طریق این نوع شفافیت می‌توان به حذف فساد و افزایش کارایی سیستم مدیریت منابع آب کشور مطمئن بود.

منابع

- Asís, M. G. De, Leary, D. O., Ljung, P., & Butterworth, J. (2009). Improving Transparency, Integrity, and Accountability in Water Supply and Sanitation. *Water Supply*. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-7892-2>
- Center for Responsive Politics. (2011). *Revolving Door: Methodology*. Retrieved from <https://www.opensecrets.org/revolving/methodology.php>
- De Stefano, L., Hernández-Mora, N., López-Gunn, E., Willaarts, B., & Zorrilla-Miras, P. (2012). Public participation and transparency in water management. *Water, Agriculture and the Environment in Spain: Can We Square the Circle?*, (February), 217. <https://doi.org/10.1201/b13078-22>
- Grigg, N. S. (2016). *Integrater water resources management: an interdisciplinary approach*. palgrave macmillan.
- GWP. (2000). *Integrated Water Resources Management*. *Water Science and Technology* (Vol. 62). <https://doi.org/10.2166/wst.2010.262>
- Lautze, J., Silva, S. De, Giordano, M., Sanford, L., & De Silva, S. (2011). Putting the cart before the horse: Water governance and IWRM. *Natural Resources Forum*, 35(1), 1–8.

<https://doi.org/10.1111/j.1477-8947.2010.01339.x>

Lee, Y. W., Strong, D. M., Kahn, B. . K., & Wang, R. Y. (2002). AIQM: a Methodology for Information Quality Assessment. *Information & Management*, 40(2), 133–146. [https://doi.org/10.1016/S0378-7206\(02\)00043-5](https://doi.org/10.1016/S0378-7206(02)00043-5)

Maria Jacobson, Meyer, F., Oia, I., Reddy, P., & Tropp, H. (2013). *User's Guide on Assessing Water Governance*.

Meinzen-dick, R., & Reidinger, R. (1995). *Participation in Irrigation*. Social Development Family of the World Bank.

Molle, F., & Mamanpoush, A. (2012). Geoforum Scale , governance and the management of river basins: A case study from Central Iran. *Geoforum*, 43, 285–294. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2011.08.004>

Ostrom, E. (2011). Background on the Institutional Analysis and, 39(1), 7–27.

Rogers, P., & Hall, A. W. (2003). *Effective Water Governance Global Water Partnership Technical Committee (TEC)*. *Global Environmental Change* (Vol. 21). <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2011.04.003>

Saleth, R. (2000). Institutional changes in global water sector: trends, patterns, and implications. *Water Policy*, 2(3), 175–199. [https://doi.org/10.1016/S1366-7017\(00\)00007-6](https://doi.org/10.1016/S1366-7017(00)00007-6)

Thompson, D. F. (1993). Understanding financial conflicts of interest. *New England Journal of Medicine*, 329(8), 573–576.

UN-Water. (2006). *Water: A Shared Responsibility The United Nations World Water Development Report*. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). <https://doi.org/10.7748/nm.21.4.12.s12>

اندیشکده تدبیر آب ایران. (۱۳۹۳). نقد و بررسی طرح احیا و تعادل بخشی منابع آب زیرزمینی کشور. تهران

اندیشکده تدبیر آب ایران. (۱۳۹۴). ارزیابی مقدماتی حکمرانی آب کشور. تهران.

ثناپی, م. (۱۳۹۵). سایت شفافیت برای ایران ` برداشته شده از <http://www.transparency4iran.ir/>

خاتون آبادی، س. ا. (۱۳۹۳). حکمرانی مشارکتی و مدیریت یکپارچه، راه حل نجات زاینده رود. نشریه فنی-تخصصی دانش نما.

سالاری، ف. قربانی، م. و ملکیان، آ. (۱۳۹۴). پایش اجتماعی شبکه‌ی ذینفعان در حکمرانی آب. مرتع و آبخیزداری، مجله منابع طبیعی ایران، ۶۸(۲)، ۲۸۷-۳۰۵.

غفوری فرد، س.، بابائیان، ف. و باقری، ع. (۱۳۹۳). ارزیابی یکپارچه سیستم منابع آب محدوده‌ی رفسنجان با استفاده از چارچوب DPSIR و با تکیه بر بهبود سیستم حکمرانی. در دومین همایش ملی بحران آب. شهر کرد: دانشگاه شهر کرد.

فصیحی هرندی، م. (۱۳۹۳). حکمرانی فازی بر آب؛ مطالعه موردی حوضه آبخیز زاینده رود. شبکه مطالعات سیاست گذاری عمومی.

قائمی، آ.، لاریجانی، م.، شبیری، س. م. و سرمدی، م. (۱۳۹۶). ارائه مدل مفهومی حکمرانی پایدار در مدیریت بهم پیوسته منابع آب کشور با تاکید بر آموزش و ظرفیت سازی. مجله آب و فاضلاب، ۴(۲۸)، ۱۱۲-۱۱۷.

کشاورزی، ع. و صادق زاده، ک. (۱۳۷۹). وضعیت موجود، چشم اندازهای آینده و راهکارهای جهت بهینه سازی آن. در دهمین همایش کمیته ملی آبیاری و زهکشی ایران.

مجلس شورای اسلامی. (۱۳۸۸). قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات.

میرنظامی، س. ج. ا. و باقری، ع. (۱۳۹۶). ارزیابی سیستم حکمرانی آب در فرآیند حفاظت از منابع آب زیرزمینی ایران. تحقیقات منابع آب ایران، ۱۳(۲)، ۳۲-۵۵.

وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی. (۱۳۹۳). آیین نامه اجرایی قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات.