

علوم و تکنولوژی محیط زیست، دوره بیست و دوم، شماره دو، اردیبهشت ماه ۹۹

## ارزیابی شاخص های حکمرانی خوب در بخش آب

سید ناصرالدین بدیسار<sup>۱</sup>

سید محمد صادق احمدی<sup>۲\*</sup>

[naserbadisar@yahoo.com](mailto:naserbadisar@yahoo.com)

عاطفه سادات مدبرنژاد<sup>۳</sup>

تاریخ پذیرش: ۹۷/۹/۱۴

تاریخ دریافت: ۹۶/۷/۳

### چکیده

دولت یکسری تعهداتی در قبال آب بر عهده دارد که تاکنون نتوانسته است آنها را تحقق بخشد و تاکنون پژوهشی در خصوص نقد و ارزیابی شاخص های حکمرانی خوب دولت در بخش آب صورت نگرفته است تا دولت به حکمرانی پایدار منابع آب دست یابد. لذا همین هدف و ضرورت باعث نگارش این پژوهش شد.

این پژوهش به شیوه توصیفی-تحلیلی است. در این پژوهش شاخص های حکمرانی را براساس اسناد بین المللی و قوانین موضوعه مورد بررسی و تحلیل و با وضعیت موجود حکمرانی آب در ایران تطبیق داده شده است.

در زمینه حکمرانی خوب، بر مبنای شاخص های ارائه شده توسط کمیسیون اقتصادی، اجتماعی آسیا و اقیانوس آرام وضعیت موجود حکمرانی آب در ایران تطبیق و مورد بررسی قرار گرفت.

به طور کلی باور بر این است که مشکلات آبی امروز و فردای کشور بیش تر پیامد حکمرانی نامطلوب هستند تا مطلقا کم آبی. حکمرانی خوب در بخش آب هرگز به نقطه ی انتهایی نمی رسد؛ در مقام فرایند، به تکرار فعالیت هایی که اعتماد را عمیق تر می کند وابسته است. حکمرانی خوب در بخش آب کشور از طریق تغییر در ساختار سیاست گذاری و تصمیم سازی کشور یعنی از طریق مدیریت سیستمی با رعایت موارد برقراری سازمان مقتدر به عنوان متولی توسعه کشور، استاندارد کردن شیوه های انجام کارها، مرزبندی حدود اختیارات و تصمیمات، قاعده مند و نظام مند کردن رفتارها، قانونمند شدن مسئولان و کارکنان دولت، بازتاب آنی تخلفات، شفافیت در کارها، شایسته سالاری، نخبه پروری و استفاده از ظرفیت های کارشناسی و دانشگاهی، ارزیابی عملکردها و پاسخگویی و واگذاری اقتصاد کشور به بخش خصوصی رقابتی میسر می شود.

واژه های کلیدی: ارزیابی، شاخص، حکمرانی خوب، آب، دولت.

۱- دانش آموخته دکتری حقوق عمومی، واحد اصفهان (خوراسگان) دانشگاه آزاد اسلامی، اصفهان، ایران.

۲- عضو هیأت علمی گروه حقوق، واحد اصفهان (خوراسگان) دانشگاه آزاد اسلامی، اصفهان، ایران. \* (مسوول مکاتبات)

۳- دانشجوی کارشناسی ارشد جامعه شناسی دانشگاه یاسوج

## Assessment of Good governance Indicators in the Water Sector

Seyed Naseraddin Badesar<sup>1</sup>

Seyed Mohammad Sadegh Ahmadi<sup>2\*</sup>

[naserbadisar@yahoo.com](mailto:naserbadisar@yahoo.com)

Atefeh Sadat Mobranjhad<sup>3</sup>

Admission Date: November 5, 2018

Date Received: September 25, 2015

### Abstract

The government has a number of commitments to water that it has not yet been able to meet, and so far no research has been conducted on the critique and evaluation of good governance indicators in the water sector so that the government achieves sustainable governance of water resources. Therefore, this purpose and necessity led to the writing of this research.

This research is a descriptive-analytical method. In this research, governance indicators based on international documents and relevant laws are studied and analyzed and adapted to the current situation of water governance in Iran.

In the field of good governance, based on the indicators provided by the Asia-Pacific Economic and Social Commission, the current state of water governance in Iran was adjusted and examined.

It is generally believed that water problems today and tomorrow in the country are more the result of unfavorable governance than absolutely water shortage. Good governance in the water sector never comes to an end; as a process, it depends on the repetition of activities that deepen trust. Good governance in the country's water sector through changes in the policy-making and decision-making structure of the country, ie through systemic management with respect to the establishment of a powerful organization As the custodian of the country's development, standardizing the ways of doing things, demarcating the boundaries of powers and decisions, regulating and systematizing behaviors, legalizing government officials and employees, immediate reflection of violations, transparency in work, meritocracy, elitism and use of expert and academic capacities. It is possible to evaluate the performance and accountability of the country's economy to a competitive private sector.

**Keywords:** Evaluation, Index, Good Governance, Water, Government..

---

1- Ph.D., Public Law, Isfahan Branch (Khorasgan) , Islamic Azad University, Isfahan, Iran

2- Faculty Member of Law Department, Isfahan Branch (Khorasgan), Islamic Azad University Isfahan, Iran.

\*(Corresponding Author)

3- Graduate Student of Sociology at Yasouj University

## مقدمه

مدل حکمرانی خوب در بخش آب می تواند دولت را به این امر مهم نزدیک کند و تاکنون پژوهشی در خصوص نقد و ارزیابی شاخص های حکمرانی خوب دولت در بخش آب صورت نگرفته است تا دولت به حکمرانی پایدار منابع آب دست یابد. لذا همین هدف و ضرورت باعث نگارش این پژوهش شد.

## تعریف حکمرانی خوب

در مورد حکمرانی خوب، تعاریف مختلفی ارائه شده است. با دقت در آنها می توان دریافت که روح کلی حاکم بر همه آنها چندان تفاوتی نمی کند، گرچه به هر حال این تعاریف کم و بیش با یکدیگر اختلافاتی دارند. اساس یک تعریف حکمرانی خوب عبارت است از نظامی از ارزش ها، سیاست ها و نهادها که جامعه بوسیله آن، اقتصاد، سیاست و مسائل اجتماعی خود را از طریق سه بخش دولت، خصوصی و مدنی مدیریت می کند. (۱)

در تعریف دیگر از یونسکو در سال ۲۰۰۲ حکمرانی خوب به معنای ساز و کارها، فرایندها و نهادهایی است که به واسطه آنها شهروندان، گروه ها و نهادهای مدنی، منافع مدنی خود را دنبال می کنند و حقوق قانونی خود را به اجرا در می آورند و تعهداتشان را برآورده می سازند. همچنین حکمرانی خوب را فرایند تصمیم گیری و اجرای تصمیم های با تمرکز بر بازیگران رسمی و غیر رسمی تعریف می کنند.

## شاخص های حکمرانی خوب

کمیسیون اقتصادی، اجتماعی آسیا و اقیانوس آرام (ESCAP) اصول مهم حکمرانی خوب و عوامل مؤثر در تقویت این اصول را تبیین کرده که شامل مشارکت، حاکمیت قانون، شفافیت، پاسخگویی، انسجام و اجماع محوری، تساوی، کارآیی و اثربخشی می باشند. بدیهی است که فقدان بعضی یا تمامی این عوامل به حکمرانی بد یا ضعیف می انجامد که حاصل آن ناپایداری یا عدم تمایل به تغییر الگوهای تخصیص

در دهه گذشته عبارت «حکمرانی آب» در فرهنگ عبارات و اصطلاحات استاندارد دست اندرکاران و عالمان مشغول در بخش آب وارد شده است. گرچه این عبارت به اشکال متفاوت تعریف و مورد بهره برداری قرار گرفته ولی استفاده از آن بی خاصیت نیست و باید به آن توجه کرد. این عبارت مبتنی بر نوعی تغییر در رابطه دولت-شهرونداست که طی آن دولت مسئولیت ها و فعالیت های خود را در رابطه با مدیریت آب و تدارک خدمات آب تغییر می دهد. بعبارتی بازیگران غیردولتی بخش خصوصی و سازمان های غیردولتی در مدیریت آب برجسته می شوند و منابع را تخصیص می دهند و به تدارک و سازماندهی خدمات آن می پردازند.

حکمرانی آب را نظام اخذ و اجرای تصمیمات در حوزه آب می گویند. تمرکز حکمرانی بر تنظیم روابط بین سه بخش جامعه، دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی بوده و هدف از حکمرانی مطلوب آب، گرایش به خلق فضاهای جدید برای تعامل مناسب تر سه رکن اصلی اداره جامعه است. به طور کلی باور بر این است که مشکلات امروز و فردا بیش تر پیامد حکمرانی نامطلوب هستند تا مطلقاً کم آبی. حکمرانی خوب در بخش آب با شاخص های کمیسیون اقتصادی، اجتماعی آسیا و اقیانوس آرام نزدیک است و در این مقاله حکمرانی در بخش آب بر اساس این شاخص ها بررسی می گردد و حکمرانی خوب در قبال نیازهای کنونی و آینده جامعه مسوول است. لذا لازم است به بررسی این مولفه ها با توجه به واقعیت بخش آب کشور پرداخته شود

## زمینه و هدف

## مبانی نظری

## ضرورت و هدف

از آنجا که آب یکی از حقوق انسانی و امری حیاتی بوده و حداقلی از آن همواره برای زندگی انسان و بقای او مورد نیاز است. محرومیت افراد از حق دسترسی به آب در واقع انکار حق حیات آنهاست. لذا دولت یکسری تعهداتی در قبال آب بر عهده دارد که تاکنون نتوانسته است آنها را تحقق بخشد لذا

منبع؛ استفاده و مدیریت، علی رغم وجود شواهد روشن درباره ی تباهی منبع، رفتار غیراقتصادی و فقر دایمی و نابرابری اجتماعی خواهد بود.

## روش شناسی

### روش تحقیق

این پژوهش به شیوه توصیفی-تحلیلی است. در این پژوهش شاخص های حکمرانی را براساس اسناد بین المللی و قوانین موضوعه مورد بررسی و تحلیل و با وضعیت موجود حکمرانی آب در ایران تطبیق داده شده است.

### یافته ها

در زمینه حکمرانی خوب، شاخص های متعددی از اشخاص و نهادهای ملی و بین المللی ارائه شده است که در این نوشتار مبنای اصلی، شاخص های ارائه شده توسط کمیسیون اقتصادی، اجتماعی آسیا و اقیانوس آرام می باشد.

### مشارکت<sup>۱</sup>

مشارکت سنگ بنای حکمرانی خوب به شمار می رود. گاه حاکمیتی سنتی که در آن قدرت متمرکز بوده و مدیریت شرایط را بدون مشارکت ذینفعان در نظر دارد، در تقابل با رویکرد حکمرانی مدرن است که نگاه دوسویه و تعاملی را مورد توجه قرار می دهد و از همین نگاه جدید است که مفهوم بسیار مهم جامعه شناختی تحت عنوان مدیریت مشارکتی متولد می شود و حکمرانی شبکه ای، به عنوان شبکه ای که روابط میان ذی نفعان و ذی مدخلان را با هدف سیاست گذاری شکل می دهد، بستر تحقق این رویکرد را مشارکتی را فراهم می کند.

این مولفه از اصول حکمرانی خوب را (مشارکت) را می توان در سه بخش؛ واگذاری اعمال تصدی گری، سرمایه گذاری در پروژه های بخش آب و مشارکت مدیریت آب مدنظر قرار داد:

### واگذاری اعمال تصدی گری

نقش ها و وظایف دولت در حوزه «امور حاکمیتی»، «تصدی-های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی»، «امور زیر بنائی و تصدی-های اقتصادی» از سال ۱۳۸۳ طی قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مورد توجه قانونگذار قرار گرفت. مواد ۱۳۵ و ۱۳۶ قانون مذکور به تعریف، شرایط و نحوه انجام یا واگذاری هر یک از این امور به بخش های مربوط دولتی یا غیر دولتی پرداخته است.

با توجه به انقضای زمان اجرای قانون برنامه چهارم در سال ۱۳۸۸ عمده احکام مذکور، در قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب سال ۱۳۸۶ تکرار شده است و کماکان از ضمانت و الزام اجرائی برخوردار می باشد. فصل دوم قانون مدیریت خدمات کشوری در این خصوص مجدداً ضمن تفکیک و تعریف امور مختلف در دست اجرای دولت، نحوه مدیریت و واگذاری هر دسته از این وظایف را به سایر بخش های مدیریتی کشور با ضوابط خاصی مجاز شمرده است. در قوانین ایران تعریف دقیق و روشنی از اعمال حاکمیت و تصدی ارائه نشده است.

ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری، امور حاکمیتی آن دسته از اموری تعریف کرده است که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت برای استفاده دیگران می شود.

دولت به عنوان یکی از مولفه ها، اقدامی در خصوص برون سپاری و مشارکت بخش خصوصی انجام داده است اما متأسفانه وزارت نیرو فقط در حد ابلاغ به زیرمجموعه پیش رفت و عملاً شرکت های آب منطقه ای موارد محدودی را به بخش خصوصی واگذار کرده اند و تمایلی به اجرایی کردن اسناد بالادستی ندارند. در صورتی که قانوناً باید اعمال تصدی گری به بخش خصوصی واگذار و با مشارکت آنها این بار از دوش دولت برداشته و دولت صرفاً نظارت کرده و فقط به اعمال حاکمیتی بپردازد.

سرمایه گذاری در پروژه های بخش آب

مشارکت به معنای لحاظ نمودن نظرات همه افراد در تصمیم گیری و دخالت دادن آنها در تصمیمات است. پژوهش های بانک جهانی نشان می دهد که هر چه مشارکت نفع برندگان (ذی نفعان) در طراحی و اجرا پروژه های بیشتر باشد، عملکرد پروژه و خدمت رسانی آن بهتر خواهد بود. مدیریت مشارکت بخش آب با فروش و عرضه اوراق مشارکت می تواند تلاش در خور توجهی را برای جذب سرمایه گذاری های مشارکتی داشته باشد. واگذاری طرح های بزرگ به بخش خصوصی گامی است در زمینه مدیریت مشارکتی بخش آب، که در ایران این سیاست با اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی پیاده سازی می شود. (۲) و اینک که دولت بدلیل مشکلات اقتصادی قادر نیست پروژه های عمرانی خود را به سرانجام برساند به ناچار و بر اثر فشار افکار عمومی و قول های مکرر و مساعد مسولین کشوری در سفرهای استانی به جذب سرمایه گذار خارجی اقدام کرده است که بازدید سرمایه گذاران خارجی از پروژه های بخش آب موید این مطلب است و از طرف دیگر دولت بدلیل مشکلات اقتصادی اقدام به فروش اوراق مشارکت با سود چهار ساله نموده که به این طریق بتواند پروژه های بخش آب را نیمه فعال نگه دارد و با این اوصاف و مقتضیات خاص مردم نیز در بخش آب مشارکت داده می شوند.

مدیریت آب در شبکه های محلی

مدیریت آب در دو بخش سیاستگذاری کلان و تقسیم آب در شبکه های محلی مطرح است که در سیاستگذاری، دولت ضمن مشارکت مردم، باید مدیریت یکپارچه را دنبال کند. اما در اعمال تصدی مثل تقسیم آب در شبکه های محلی، دولت باید مشارکت مردم را در دستور کار خود قرار دهد. در این قسمت مشارکت مردم در تقسیم آب در شبکه های محلی مورد نظر است.

اگر مراد از جامعه مدنی، جامعه ای است که مردم در آن مشارکت داشته باشند و بتوانند در اداره آن ایفای نقش کنند،

حاکم بر سرنوشت خود باشند، باید گفت همه تفاسیر جامعه مدنی از دیدگاه دانشمندان غربی به اصل مشارکت مردم در اداره جامعه و امورات آن اتفاق نظر دارند. (۳)

پس از پیروزی انقلاب اسلامی طبق اصل ۴۵ قانون اساسی مالکیت ملی و عمومی آب، انفال و در اختیار حکومت اسلامی است. همچنین در قوانین برنامه های توسعه اول تا سوم هیچ نقشی برای مردم در مشارکت در بهره برداری منابع آب دیده نشده است. تا زمانی که مجمع تشخیص مصلحت نظام در سال ۱۳۷۹ در ابلاغ سیاست های کلی نظام در بخش منابع آب بر ایجاد نظام جامع و تقویت نقش مردم در استحصال و بهره برداری مدیریت آب تأکید می نماید. بنا بر آن در برنامه توسعه چهارم سه ماده قانونی مشارکت در زمینه مدیریت بهره برداری آب به تصویب می رسد. تا اینکه بالاخره و در قوانین برنامه توسعه پنجم بطور کامل به مردم اجازه مشارکت در مدیریت بهره برداری از آب داده شده است از جمله این قوانین: استقرار نظام بهره برداری مناسب از آب، تحویل حجمی آب به تشکلهای آب بران، اجازه مشارکت، سرمایه گذاری، اجاره، واگذاری، فروش و انتقال مالکیت شبکه های آبیاری به نهادهای عمومی غیر دولتی، بنگاه ها، تعاونی و خصوصی می باشد. (۴)

آب مانند سایر پدیده های زیست محیطی (هوا، خاک و غیره) یک کالای عمومی است که غیرقابل تقسیم و غیرقابل محروم کردن است. در مطالعات تاریخی، آب همواره یکی از نمادهای اجتماعی ایرانیان بوده که برای حکمرانی و حفظ منابع آب، همه در آن مشارکت داشته اند و بدون مشارکت همگانی حکمرانی و حفظ منابع آب از پایداری برخوردار نبود. امروزه بیشترین درگیر های محلی بر روی تقسیم آب است و قسمت اعظم وقت ادارات منابع آب شهرستان ها صرف این موضوع در فصل کشت می شود. از آنجا که کانال های عمومی انتقال آب در اختیار دولت است و تنها قسمت کمی از آن به بخش خصوص واگذار شده است و تعاونی های آب بران به خوبی شناسایی نشده اند و در جاهایی هنوز دولت تقسیم آب را به عهده دارد و در بعضی استان ها هنوز به این باور نرسیده اند

شفاف نباشد. در بحث انتصابات مدیران بخش آب که سکنداران اصلی مدیریت بخش آب هستند و باید در یک نظام اسلامی بر اساس شایسته سالاری انتخاب شوند اما متأسفانه سیاست بر این نهاد تخصصی نفوذ پیدا کرده و انتخاب مدیران در قسمتی زیادی از این وزارتخانه، نه بر اساس شایستگی بلکه بر اساس لابی گری های سیاسی صورت می گیرد تا نشان دهنده عدم شفافیت وزارت نیرو در این بخش باشد و کشتی که ناخدای آن شایسته انتخاب نشده باشد قطعاً به مقصد نخواهد رسید و تنها مسافران کشتی هزینه آن را پرداخت خواهند نمود. اما از لحاظ قانون توزیع عادلانه آب همینکه آراء و تصمیمات وزارت نیرو قابل اعتراض است و می شود به این تصمیمات شکایت و اعتراض کرد از این منظر می توان گفت که شفافیت وجود دارد. لذا اصول حکمرانی اثربخش آب نیازمند سیاستها و اقداماتی است که دارای انسجام و یکپارچگی باشد و نهادهایی که عملکرد شفاف داشته باشند (هم نهادهای بخش عمومی و هم خصوصی)، به گونه ای که عملکرد آنها نه پنهان و نه دشوار برای نظارت همگانی باشد.

فافیت<sup>۱</sup>

اثربخشی<sup>۲</sup>

منظور از اثربخشی، توانایی دولت در تدوین و اجرای سیاستهای صحیح و لازم آن بر خورداری از یک دستگاه اداری کارآمد است. یک دستگاه اداری کارآمد باید از قدرت و مهارت لازم برای اداره امور کشور برخوردار بوده و قادر باشد از بروز تغییرات چشمگیر در سیاستها پیشگیری کند. از فشارهای سیاسی تأثیر نپذیرد. (۶) در این شاخص، کیفیت خدمات عمومی، خدمات شهروندی و میزان استقلال آنها از فشارهای سیاسی مدنظر است و در نتیجه هر چه کیفیت خدمات عمومی و شهروندی بهتر باشد، بیانگر وضعیت بهتری در حکمرانی خوب است. به این معنی که فعالیت های دولت نتیجه هایی را به بار بیاورد که نیازهای جامعه را برآورده سازد

که تقسیم آب به خود مردم واگذار شود؛ چرا که مردم بهترین اداره کنندگان بخش آب هستند و لذا دولت در این قسمت بسان یک حکمران خوب عمل نکرده است. راهکارهایی نیز برای جلوگیری از نزاع های قومی و قبیله ای در حکمرانی آب وجود دارد. یکی از این راهکارها، شیوه مدیریت سنتی مانند نسق است و برخی از این شیوه های مدیریت سنتی آب در برخی از روستاها هنوز وجود دارد و زنده است. می توان آنها را احیا کرد و در بهره برداری از منابع آب به کار بست. تعاونی آب بران یکی از نمونه های بازسازی شده شیوه سنتی است.

تغییر فرهنگ سازمانی، فاصله گیری از نگاه های بخشی و حرکت به سوی نگاه فرابخشی برای اتخاذ تصمیمات بهینه، اصلاح تضادهای سیاسی، تقویت جایگاه سازمان های اجتماعی و به رسمیت شناختن آنها، رشد و توسعه سازمان های مردم نهاد، مشارکت فعال تمامی ذی نفعان و انسجام در تمامی سطوح از دیگر شرایط تحقق حکمرانی خوب است.

شفافیت دارای این مفهوم است که اخذ تصمیمات و اجرای آن ها در یک نهاد و سازمان مطابق قوانین، مقررات، صلاحیت ها و کنترل های خاص انجام شود. از این رو شفافیت در تصمیم گیری و اجرای تصمیمات، ابهام و عدم قطعیت را کاهش می دهد و می تواند در جلوگیری و کاهش فساد بین اجزای یک نظام نقش به سزایی داشته باشد. (۵) همچنین نظارت جامعه مدنی (نظارت عمومی) بر تصمیم گیری و عملکرد بخش دولتی و مشارکت در این امور یک موازنه سازی و ابزار مهم برای مبارزه با فساد و بهبود حکمرانی است. این فرایند باعث شفاف شدن دولت از نظر مردم و افزایش اختیارات شهروندان برای ایفای یک نقش فعال می شود.

در حال حاضر قانون توزیع عادلانه آب بر بخش آب کشور حاکم است و اصل بر اینست که بخش های مختلف قانون بر اساس خود قانون در کشور اجرا گردد. اما واقعیت نشان دهنده اینست که قسمتی بر اساس قانون و قسمت دیگر بر اساس مصلحت و لابی های خاص انجام میگیرد تا عملکرد وزارت نیرو در این بخش ها، خصوصاً در آزاد سازی حریم و بستر و صدور مجوز تخصیص آبهای سطحی و زیر زمینی خیلی

1- transparency

2- Effectiveness

شروع تنش ها شده است و دولت به عنوان حکمران آب باید این تنش ها را مدیریت کند. اما ضمانت اجرای قانونی قوی برای این برداشت ها وجود ندارد و قوانین موجود جنبه بازدارندگی ندارند و همین عوامل باعث شده که هر روز مردم بیشتر و بیشتر قانون را نادیده گرفته و دولت نیز نتواند حاکمیت قانون را اعمال و جاری نماید.

از طرف دیگر قوانین آب در زمانی تدوین شده اند که منابع آب، اتمام ناپذیر تلقی می شدند. زمان، بر چنین قوانینی پیشی گرفته است. این قوانین باعث می شوند که مصرف کنندگان، بدون در نظر گرفتن هیچ گونه ملاحظه ای، به مصرف افراطی منابع آب بپردازند. (۹) و حاکمیت قانون را نادیده بگیرند لذا در برخی موارد بسته به شرایط ایجاد شده چارچوب سازمانی و حقوقی رایج در کشور، اصلاح قوانین موجود ضرورت می یابد. در طول ۴۵ سال گذشته قوانین، مصوبات و سیاست های عدیدهای از سوی دولت ها در جهت بهبود توزیع عادلانه آب و بهره برداری مناسب تدوین شده که علاوه بر وجود تناقضات متعدد بین خود، همان ها هم به درستی اجرا نشده اند و از طرفی ابهام در جایگاه قانونی و همچنین همراستا نبودن اهداف و برنامه های وزارتخانه ها و سازمان های مرتبط با بخش آب و عدم صراحت حیطة مسئولیتهای سازمان های مختلف به ویژه وزارت نیرو، سازمان حفاظت محیط زیست، معاونت آب و خاک جهاد کشاورزی و سازمان جنگلها و مراتع کشور در بحث پایش و مدیریت کمیت و کیفیت منابع آب و کمبود ابزارهای قانونی برای برخورد با متخلفان بهره برداری بی رویه و غیر مجاز از منابع آب و آلوده کردن محیط زیست وجود دارد.

بدیهی است که مدیریت بهینه منابع آب کشور نیازمند حاکمیت نظام قانونمندی است که تخصیص آب در حوزه های متفاوت را ساختارمند نماید و استفاده از منابع آب صرفاً در چارچوب مقررات از پیش تعیین شده باشد. در صورت عدم رعایت قوانین بخش آب کشور، منابع آب کشور در جای خود استفاده نشده و امکان سوء استفاده از منابع آب برای برخی وجود دارد و کمبود آن در حوزه ای دیگر، نظم عمومی جامعه

و دولت از منابع محدود تحت اختیار خود بیشترین استفاده را ببرد. کارایی و اثر بخشی دولت می تواند به کاهش هزینه های اداره امور عمومی و کیفیت بالاتر خدمات دولتی بینجامد. در حقیقت عملکرد نامناسب دولت ها، زمینه سلب اعتماد شهروندان و در نتیجه افزایش دغدغه های ذهنی آنان را فراهم می آورد.

حکمرانی خوب به معنای آنست که فرایندها و نهادها در راستای نیاز جامعه عمل کنند و بهترین استفاده را از منابع بنمایند. مفهوم کارایی در زمینه حکمرانی خوب در برگیرنده استفاده صحیح از منابع طبیعی در جهت توسعه پایدار و حفاظت از محیط زیست نیز هست و فقط به معنای فنی کارایی نیست. اگر قوانین و سمت و سوی برنامه های موجود نتوانند کارایی مناسب داشته باشند، مشکلی افزون بر دیگر مشکلات یک جامعه خواهند بود. (۷) لذا کارآمدی یکی از ویژگی های عمده نظام برنامه ریزی آب کشور باید باشد.

#### حاکمیت قانون<sup>۱</sup>

حاکمیت قانون به این معنی که افراد در برابر قانون یکسان بوده و یک نظام قانونی عادلانه و منصفانه در کشور حاکم باشد و حقوق اکثریت و اقلیت را توأمان مورد توجه قرار دهد. (۸) حکمرانی خوب نیازمند چارچوبهای قانونی بی طرفانه ایست که غیر مغرضانه اجرا شوند. در بحث حکمرانی خوب حاکمیت قانون بیش از همه موارد باید مورد توجه قرار بگیرد.

وقتی کمبود آب روی می دهد عدم توجه به قانون، خود محوری و اختلاف بر سر آب شکل می گیرد و اینک عملاً چون دولت نتوانسته است که نظارت دقیق و مدیریت خوبی را در این خصوص انجام دهد. با توجه به نیاز های فزاینده استان ها، مردم تابع اصل حاکمیت قانون نبوده و آب جاری در استان را به عنوان حق قانونی خود دانسته و بدون توجه به نیاز های آبی مردم پایین دست اقدام به برداشت غیرمجاز آب نموده که همین عامل باعث نرسیدن آب به پایین دست و

1- the rule of law

کننده مدیریت آب در کشور است. در یک جامعه مدنی قدرتمند امکان مدیریت مطلوب آب وجود دارد. در هر صورت دولت مسئول مدیریت بهینه منابع آب و مسئول ارایه گزارش به جامعه است و می‌بایست در قبال ضعف‌های احتمالی در ناکارآمدی مدیریت منابع آب پاسخگو باشد. دولت می‌بایست خود را موظف به ارایه گزارش سالیانه به مردم در خصوص مدیریت منابع آب بداند و به نیازهای مردم کلیه مناطق توجه داشته باشد. (۱۰)

#### پاسخگویی<sup>۱</sup>

#### تساوی<sup>۲</sup>

عدالت اجتماعی حکم می‌کند که اقشار مختلف مردم، به طور یکسان از مزایای عمومی برخوردار باشند و خدمات عمومی بدون تبعیض به کلیه افراد ارائه شود. (۱۱) رونالد دورکین بین دو دسته از حق‌های انسانی تفاوت قائل شده است. دسته ای از حق‌های انسانی حق‌هایی هستند که همه شهروندان باید به صورت برابر از آنها بهره‌مند شوند. رفتار برابر با همه شهروندان در این گونه حق‌ها باید سرلوحه نظام حقوقی باشد و هر گونه نابرابری ناموجه خواهد بود. دسته ای دیگر از حق‌ها، حق‌هایی هستند که مطابق آن باید شهروندان برابر در نظر گرفته شوند. یعنی در اصل برابری انسانی همه با هم برابری است اما ماهیت این حق‌ها به گونه ای است که یا امکان توزیع آن به همه وجود ندارد و یا اصولاً ضرورت در اختیار قراردادن آنها به همگان وجود ندارد. از نظر دورکین در این دسته از حق‌ها به رغم شناسایی برابری افراد، رفتار ممکن است نابرابر باشد. (۱۲)

بر اساس نظریه تفسیری شماره ۱۵ کمیته اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی که در سال ۲۰۰۲ حق دسترسی بشر به آب را به رسمیت می‌شناسد، به این واقعیت هم توجه دارد که میزان کافی مورد نیاز به عنوان حق به آب، با توجه به شرایط متفاوت است. (۱۳)

را تهدید می‌کند که می‌بایست در پرتو اصول حکمرانی مطلوب، دولت با مقررات‌گذاری مطلوب درصدد تضمین این امر باشد.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پاسخگویی را به عنوان یکی از ساز و کارهای تحقق عدالت اجتماعی و دموکراسی در نظر گرفته و همه اجزاء حکومت و دولت را با روشهای متفاوت مکلف به پاسخگویی در برابر مردم و نیز در برابر نهادهای نظارتی نموده است.

دولت برای اینکه بتواند به عنوان حکمران مطلوب پاسخگو باشد باید تخصیص آب را مدیریت کند. در واقع تخصیص آب یک ابزار کارآمد است که می‌توان با استفاده مناسب از آن، ریسک بحران کم‌آبی را به نحو مطلوب مدیریت کرد و خسارات و تبعات منفی آن را به حداقل رسانید. دولت باید در قبال تامین آب مسئول و پاسخگو باشد و لازمه اینکار مدیریت تخصیص منابع آب است. در مواقع بحرانی (خشکسالی) که منابع آب موجود تکافوی همه نیازها را نمی‌دهد با تخصیص بهینه و عادلانه آب می‌تواند تبعات و خسارات را به حداقل برساند. لذا با توجه به اولویت و حساسیت تامین آب شرب، به نظر می‌رسد که دولت سعی کرده است که با مدیریت تخصیص آب به نوعی پاسخگویی نیازهای آبی کشور باشد هر چند تحقیقات میدانی نشان داده است که در بعضی مناطق که تنها درآمد و معیشت مردم از کشاورزی است مردم توجهی به بخشنامه‌های دولت ندارند و به برداشت آب و کشت خود مشغول می‌شوند و جاهایی که دولت مانع می‌شود به تجمع دست جمعی دست زده و مانع از حرکت دولت می‌شوند و حاضرند هر مجازاتی را تحمل کنند اما از کشت خود دست نکشند و این روحیه اگر در آینده به بقیه مناطق تسری پیدا کند دولت را در مدیریت تخصیص منابع آب با چالش اساسی مواجه می‌کند و تامین آب شرب قسمتی از مردم ایران با مشکل مواجه می‌شود که در نهایت مشروعیت دولت را در تامین خدمات عمومی آب زیر سوال می‌برد.

پاسخگویی تنها از طریق اعمال شفافیت و حاکمیت قانون اجرایی می‌شود. پاسخ‌گویی مسئولین یکی از عوامل اصلاح

1- accountability  
2- Equality



آب هم وجود دارد که بدلیل قدرت چانه زنی پایین نتوانسته است آب جاری استان خود را مهار کند. لذا دولت در این قسمت نیز نتوانسته است اصل برابری را رعایت نماید. اما با توجه به ماده ۲ میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی باید بین ناتوانی و عدم تمایل دولت ایران به اجرای تعهدات خود در خصوص حق به آب تمایز گذارد. لذا اگر دولت از تمام توان و ظرفیت خود برای تحقق حق به آب استفاده نکند، گام های مناسب در جهت تامین آب همگان بردارد، قوانین مربوط به آب را اجرا نکند، قطع خودسرانه و ناموجه، آلودگی و کاهش منابع آب را داشته باشد و یا برنامه ملی برای آب در دستور کار خود نداشته باشد در حال نقض تعهدات خود نسبت به میثاق است. ولی اگر دولت تمام تلاش و منابع خود را بکار گرفت اما امکان تحقق حق به آب برای همه وجود نداشت باید این مورد را اثبات نماید که تمایل به تامین آب با همه ظرفیت ها و امکانات موجود را داشته اما اینکار تحقق پیدا نکرده است.

طبق اصل بهره برداری معقول و منصفانه، هر استانی که در حریم رودخانه واقع است، مشمول سهمی معقول و منصفانه در استفاده سودمند از منابع آبی است. ولی واقعیت جامعه امروز در کشور نشان دهنده این نکته است که دولت نتوانسته است این اصل عرفی را رعایت نماید و درگیری استان ها با هم بر سر رعایت این اصل، حکمرانی دولت را زیر سوال برده است.

#### انسجام و اجماع محوری<sup>۱</sup>

مدیریت یکپارچه ی منابع آب اذعان به این واقعیت است که مصارف مختلف منابع آب به یکدیگر وابسته هستند. این امر برای همه ی ما آشکار است. مدیریت یکپارچه ی منابع آب، فرایندی است که توسعه و مدیریت هماهنگ منابع آب، خاک و منابع وابسته را به منظور حداکثر کردن رفاه اقتصادی و اجتماعی به گونه ای عادلانه و بدون لطمه دیدن پایداری اکوسیستم های حیاتی دنبال می کند. مدیریت یکپارچه منابع آبی، در راستای تضمین استفاده پایدار از منابع آبی می

براساس دسته اول نظریه دورکین؛ دولت موظف است که آب را بصورت برابر برای همه آحاد ملت ایران تأمین کند و همه ی افراد اعم از روستایی و شهری باید از نعمت آب به صورت برابر برخوردار باشند. اما در جای جای ایران اخبار رسانه ها نشان از کمبود آب آشامیدنی در نقاط مختلف کشور می دهد. هنوز بسیاری از روستاهای ما از نعمت آب شرب محروم هستند که این محرومیت یا ناشی از خشک شدن چشمه ها و .. است و یا اینکه دولت هنوز نتوانسته است انتقال آب شرب را انجام دهد و یا قدمت بالای تأسیسات آبرسانی روستاهای تحت پوشش و فرسودگی آنها و نیز کمبود اعتبارات نگهداری شبکه و تأسیسات آبرسانی و از سوی دیگر کم آبی و تغییر کیفیت منابع آبی روستاها، زندگی در روستاها را دشوار کرده است و بسیاری از روستاها مدت زیادی است که فاقد آب آشامیدنی هستند. این مطالب نشان دهنده این موضوع است که دولت نتوانسته است حداقل های آب شرب را برای ملت تأمین کند. چرا که حداقل تأمین آب شرب که لازمه حق حیات است و با کرامت انسانی گره خورده است و باید جزء ضروریات اقدامات دولت باشد و انسان در زندگی باید از حداقل ها برخوردار باشد و در صورت تامین حداقل ها، می توان گفت که حق های مدنی و سیاسی به نوعی تضمین شده است و به حیثیت انسانی احترام گذاشته شده است.

اما باتوجه به تکالیف وزارت نیرو در ماده ۲۹ قانون توزیع عادلانه آب و براساس دسته دوم نظریه رونالد دورکین، دولت سعی کرده است که مناطقی که نیاز است اقداماتی درخصوص سد سازی، مهار آبها، ایجاد تأسیسات آبی، شبکه های آبیاری، استخراج آبهای زیرزمینی و... انجام دهد. اما آیا دولت براساس اصل برابری این اقدامات را در نقاط مختلف کشور انجام داده است؟ پاسخ به این سؤال منفی است و واقعیت جامعه ما و فضای حاکم بر وزارت نیرو اینگونه است که هر استانی که قدرت چانه زنی سیاسی بیشتری داشته باشد بهتر می تواند از این امکانات استفاده نماید و در حال حاضر استانهای برخوردار، تأسیسات آبی بیشتری دارند علی رغم اینکه آب کمتری نسبت به استان دیگری دارند. اما بالعکس استان پر

الزاماتی که برای تأمین و مدیریت آینده آب کشور وجود دارد بایستی یک نهاد یا وزارت یا سازمان خاصی متولی و مسئول در امر آب باشد تا با تمام اختیارات و ابزارهای قانونی بتواند در چارچوب قوانین و برنامه های مصوب به نحوی اقدام نماید که در آینده چالش ها و بحران های مهم اجتماعی، سیاسی و... پدیدار نگردد و صرف صدور بخشنامه از سوی دولت جهت الزام هماهنگی دستگاهها با وزارت نیرو یا شرکت های آب استانی کافی به مقصود نیست.<sup>۱</sup> (۱۴) و توسعه پایدار، دسترسی عادلانه و حفاظت منابع آب نیاز به رهیافت جامع تری برای مدیریت منابع دارد که تنها در چارچوب مدیریت به هم پیوسته منابع آب امکان پذیر است.

### بحث و نتیجه گیری

آنچه از این نوشتار حاصل شد اینست که؛ با توجه به بررسی های شاخص های فوق با وضعیت آب کشور، دولت نتوانسته است به عنوان حکمران خوب در بخش آب نمره قابل قبولی کسب کند. حکمرانی خوب آب کشور از طریق تغییر در ساختار سیاست گذاری و تصمیم سازی کشور یعنی از طریق مدیریت سیستمی با رعایت موارد برقراری سازمان مقتدر به عنوان متولی توسعه کشور، استاندارد کردن شیوه های انجام کارها، مرزبندی حدود اختیارات و تصمیمات، قاعده مند و نظام مند کردن رفتارها، قانونمند شدن مسئولان و کارکنان دولت، بازتاب آنی تخلفات، شفافیت در کارها، شایسته سالاری، نخبه پروری و استفاده از ظرفیت های کارشناسی و دانشگاهی، ارزیابی عملکردها و پاسخگویی و واگذاری اقتصاد کشور به بخش خصوصی رقابتی میسر می شود. کنشگری و پاسخگویی از الزامات مدیریت سیستماتیک است که نیاز به اندیشه توسعه مستمر و موزون، عزم سیاسی و اراده حاکمیت دارد.

از بحث بالا باید مشخص شده باشد که حکمرانی خوب یک ایده آل است که دستیابی به آن در نهایت مشکل می باشد. جوامع و کشورهای بسیار کمی توانسته اند به حکمرانی خوب نزدیک شده یا به آن دست یابند و ما نیز با شرایط ایده آل

باشد. مدیریت یکپارچه منابع آب تنها راه حل جامع برای اقداماتی نظیر کاهش مصارف سنتی آب، اعمال محدودیت-هایی در مورد کمیت و کیفیت آب مصرفی، ایجاد تغییرات در الگوهای جمعیتی و تولیدی جهت نیل به توسعه پایدار می باشد.

بحران آب در اصل به خاطر ماهیت چند پاره مدیریت آب، یکی از مشکلات حاکمیتی محسوب می شود. نهادهای ذیربط معمولاً از صلاحیت مکفی جهت غلبه بر رویکرد های متعارض در مورد بهره برداری و تخصیص آب حوضه های آبریز یا سفره های آبی برخوردار نیستند. فقدان انسجام، رویکردهای مقطعی و مقاومت های رسمی و سازمانی همگی منجر به مدیریت چند پاره منابع آبی شده اند. با این حال، سیستم های آبی به هم وابسته هستند و باید به شیوه ای یکپارچه و منسجم مدیریت شوند. بسیاری از راه حل های مشکلات آبی در حکمرانی خوب قرار دارد و در این راستا، موضوع «آبهای مشترک» از جمله چالش های اصلی است که باید مورد مذاقه و بررسی قرار گیرد. افزایش آگاهی، تسهیل آموزش و ظرفیت سازی در ارتباط با مسائل آبی همگی از گام های مهم در خصوص حکمرانی خوب بر منابع آبی محسوب می شوند.

نهادهای مختلفی، مسئولیت مدیریت بخش های مختلف منابع آب را در کشور بر عهده دارند و هر یک از چنین وزارتخانه ها یا سازمان هایی در سطوح ملی یا میانی (استانی) فعالیت می نمایند و مرکز تصمیم گیری پیرامون مسائلی هستند که در حیطه صلاحیت آنها قرار دارد. اغلب هماهنگی کافی میان اینها وجود ندارد که مهمترین پیامد جدی آن، فقدان خط مشی منسجم در مدیریت منابع آب است و برنامه ریزی و حفاظت از منابع آب، مستلزم رویکردی منسجم در منابع آب است. چرا که مهمترین هدف مدیریت یکپارچه منابع آب، تضمین پیاده سازی موفقیت آمیز خط مشی دولت در زمینه منابع آب است.

لذا دولت به عنوان حکمران آب نتوانسته است تاکنون مدیریت یکپارچه آب را سامان دهد و دستگاه های متولی آب را یکی کند. پس از این شاخص حکمرانی موثر نیز دور شده است و باتوجه به اهمیت حیاتی آب و ضرورت های جهانی و

۱- بخشنامه شماره ۳۵۹۱۴/۸۱۲۴۱ مورخ ۱۳۸۶/۵/۲۳ معاون اول رئیس جمهور

حقوق مردم وارد فرآیند تصمیم گیری شوند. نمی توان اینها را حذف کرد و مدعی حکمرانی خوب و پایدار آب شد چرا که دولت به تنهایی قادر به انجام این کار نیست.

دهه هاست خبرگان کشور در انتظار تلفیق دستگاه های مرتبط با آب، حذف رویکرد سازه ای و سدسازی از آن، حذف برنامه ریزی از بالا به پائین از آن، و پیوند آن با بزرگترین گروه مصرف کنندگان آب یعنی کشاورزان و جوامع بومی مولد تامین کننده امنیت غذایی کشورند. تحقق این اندیشه درست مستلزم تغییر بنیادی در دستگاه های وزارتی و کاهش و کوچک سازی آنهاست که شرکتهای سدساز با آن بشدت مخالفت کرده اند. اما این کار باید بالاخره انجام شود. بخش برق وزارت نیرو با گسترش انرژی های پایدار بویژه خورشیدی بگونه کوچک و محلی، حتی به وزارتخانه نیاز ندارد و یا می تواند با وزارت نفت ادغام شود. بخش آب باید در مرحله نخست با کشاورزی، منابع طبیعی، محیط زیست یک کاسه شود. وظیفه این دستگاه احیای دانش بومی آب از یکسو و توانمندسازی جوامع بومی از سوی دیگر است تا پس از جبران پیامدهای ویرانگر مدیریت سازه ای، در یک گذار کوتاه مدیریت به خبرگان بومی واگذار شود. دستگاه دولتی تنها باید پیشگر و ناظر حل اختلافات احتمالی باشد. گسترش توسعه پایدار در کشور نیازمند تغییر شیوه حکمرانی بر منابع طبیعی و زیست بوم های وابسته به آنها و نیز نیازمند تغییر در سامانه دانش و احیای دانش جامع نگر به جای دانش جزءنگر تک بعدی است.

## Reference

1. Gholipour, Rahmatollah, "Analysis of the Relationship between Good Governance and Administrative Corruption", Management of Organizational Culture, 2005, No. 10. (In Persian)
2. Midri, Ahmad and Khairkhahan, Jafar, "Good Governance of the Foundation for Development", First Edition, Research Center of the Majles, 2004. (In Persian)

فاصله داریم و باید تلاش کنیم تا خود را نقطه مطلوب برسانیم. در حکمرانی خوب، تنها دولت مسئول نیست، بلکه تعامل حکومت، جامعه مدنی، بخش خصوصی و شهروندان با یکدیگر برای تحقق حکمرانی خوب در بخش آب ضرورت دارد. سعادت هر ملتی در نظام سیاسی خویش در این است که دولت و جامعه مدنی مکمل و متمم یکدیگر باشند. دولتی که برخاسته از متن مردم و جامعه مدنی است برای بقای خویش نیاز مستمر به پایگاه اجتماعی و مقبولیت عمومی دارد و از طرفی دولت می تواند با فراهم کردن چارچوب های قانونی زمینه بقای جامعه مدنی را فراهم نماید. جامعه مدنی نقشی بسیار مهم در حمایت از حقوق شهروندان دارد. جامعه مدنی بیانگر بخشی از جامعه است که شهروندان را با حوزه عمومی پیوند می دهد. سازمان های جامعه مدنی مشارکت مردم در فعالیت های اقتصادی و اجتماعی را کانالیزه کرده و آنها را از طریق سازماندهی در گروه های قدرتمند برای تأثیرگذاری بر فرآیند خط مشی گذاری تقویت می کند. آنها همچنین فرصت هایی برای افراد جامعه فراهم می آورند تا ظرفیت هایشان را توسعه داده و استانداردهای زندگی شان را بهبود دهند لذا دستیابی به حکمرانی پایدار منابع آب، نه به وسیله یک دستگاه و یک وزارتخانه بلکه به وسیله کل مجموعه دولت هم به تنهایی میسر نیست. برای دستیابی به حکمرانی پایدار منابع آب می بایست همه اجزای آن در کنار هم قرار بگیرند. به عبارت دیگر حکمرانی خوب منابع آب با مشارکت و همکاری دولت، جامعه مدنی، سازمان ها و تشکل های مردم نهاد و به طور عام، مشارکت فراگیر همه اقشار و ذی نفعان آب امکان پذیر است. قطعاً در مباحث حاکمیتی آب، بخشی از وظایف بر عهده دولت، بخشی بر عهده قوه قانونگذار و بخشی هم بر عهده دستگاه قضاست اما معادل وزن این سه قوه، مشارکت مردم و ذی نفعان مطرح است. مشکل ما این است که بحث توسعه پایدار و حکمرانی خوب منابع آب را به هم وصل نکردیم. بنابراین برای دستیابی به حکمرانی پایدار آب، می بایست همه اقشار مردم، ذی نفعان، سازمان های مردم نهاد و حتی سازمان های صنفی مدافع

8. Danaeifard, Hassan et al., "A change in national welfare, does good governance play a role?" » Management Research in Iran, 2012, Volume 16, Issue 4. (In Persian)
9. Abdollahi, Mohsen and main, Abbasi. Principles of Law and Water Management. Caponer, Auguste, Tehran: Shahr-e Danesh Publication; 2013. (In Persian)
10. Badisar, Seyyed Naseralddin and Ahmadi, Mohammad Sadiq, "Water Rights in the Field of Public Law of Iran", First Edition, Publishing, 1396. (In Persian)
11. Musazadeh, Reza, "Administrative Law", Publishing, 1998. (In Persian)
12. Seyyed Fatemi, Sayed Aghari, Human Rights in the Contemporary World, Knowledge City, 2009, Vol. 1 and Vol. II. (In Persian)
13. Asadi Zayed Abadi, Hassan. Water and Human Rights. Salman A, McAurney Shivan, Lancok, Tehran: Nahid Publishing; 1394. (In Persian)
14. Zolfaghari, Yousef, Water Rights, First Edition, Majd Scientific and Cultural Assembly, 2011. (In Persian)
3. Hatami Yazd, Abuzar and Chamanefar, Sarah, "Participation in managing water resources exploitation from the point of view of the laws of the Islamic Republic of Iran", articles of the first national conference of the University of Tehran, 1395. (In Persian)
4. Khosravi, Hasan, "The right to a healthy environment in the light of desirable governance", Journal of Biological Ethics, 1395, 6th Year, No. 20. (In Persian)
5. Gholipour, Rahmatollah, "Analysis of the Relationship between Good Governance and Administrative Corruption", Management of Organizational Culture, 2005, No. 10. (In Persian)
6. Sherka's Brothers, Hamid Reza and Malek Sadatti, Said, "Good Governance of the Key to Southwest Asia Development", Strategy, 2008, No. 46. (In Persian)
7. Peace, Muhammad, "Intrinsic and Transversal Properties of Law", Journal of Parliament and Strategy, 2006, No. 51. (In Persian)