



نقش مشارکت در سیاست‌گذاری‌های مدیریت حوزه‌های آبخیز

حنّانه محمّدی‌کنگرانی^۱، بتول ملک‌حسینی^۲، ساجده صفی‌خوانی

۱- دانشیار دانشکده‌ی کشاورزی و منابع طبیعی دانشگاه هرمزگان

۲- دانشجوی کارشناسی ارشد آبخیزداری، دانشگاه هرمزگان

kangarani@ut.ac.ir

چکیده

بررسی تاریخی تحولات مدیریتی و سیاستی منابع طبیعی نشان می‌دهد که انواع مختلفی از مدیریت‌ها و سیاست‌گذاری‌ها در خصوص منابع طبیعی و مدیریت حوزه‌های آبخیز در کشور اعمال شده‌است اما تدوین و اجرای این سیاست‌ها بدون هماهنگی‌های بین‌بخشی و نادیده گرفتن نقش بسیار کلیدی ذی‌نفعان، عدم موفقیت بسیاری از این سیاست‌ها را به دنبال داشته‌است. از طرفی مدیریت پایدار یک حوزه‌ی آبخیز هنگامی تحقق می‌یابد که این سیاست‌گذاری‌ها با هدف توسعه‌ی یک برنامه‌ی ملی و تأکید بر ترویج رویکردی یکپارچه و هماهنگ در حفاظت حوزه‌های آبخیز برای استفاده‌ی پایدار به نفع همه‌ی ذی‌نفعان، ایجاد ارتباط بین نظام‌های سیاسی، اجتماعی و فنی و ترویج مشارکت محلی باشد، چرا که مدیریت مشارکتی یکی از اصول چارگانه‌ی مدیریت یکپارچه یک حوزه‌ی آبخیز و تضمین‌کننده‌ی حفظ و سلامت آن برای رسیدن به توسعه‌ی پایدار است.

کلمات کلیدی: مدیریت حوزه‌های آبخیز، سیاست‌گذاری، ذی‌نفعان، مدیریت مشارکتی، توسعه‌ی پایدار.

مقدمه

منابع طبیعی بستر توسعه و حیات هر کشوری است که انجام همه امور آن کشور به حفظ و مدیریت صحیح آن وابسته‌است (پایگاه اطلاع‌رسانی سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور، ۱۳۹۴). در این میان مدیریت حوزه‌های آبخیز یکی از حساس‌ترین و پیچیده‌ترین اشکال مدیریت منابع طبیعی است که نوعی مدیریت جامع‌نگر و تنها راه کاربردی حفاظت، توسعه و بهره‌برداری منابع زیست-محیطی و تحقق توسعه‌ی پایدار است که با هدف مدیریت جامع آب، زمین، پوشش گیاهی و دیگر منابع زیست محیطی انجام می‌شود (شمسایی و همکاران، ۱۳۸۶). بررسی تاریخی تحولات مدیریتی و سیاستی منابع طبیعی در ایران نشان می‌دهد که تاکنون انواع مختلفی از مدیریت‌ها و سیاست‌گذاری‌ها در خصوص منابع طبیعی در کشور اعمال شده‌است (محمّدی‌کنگرانی و خیرخواه، ۱۳۹۴). از سال ۱۳۲۱ که نخستین قانون در این حوزه به تصویب مجلس شورای ملی رسید، تغییرات فراوانی در ساختار و تشکیلات مدیریتی منابع طبیعی ایران به وقوع پیوسته که تغییر روش‌ها و شیوه‌های سیاست‌گذاری و مدیریت را نیز در پی داشته‌است. با این‌که نگرش جامع به مدیریت و سیاست‌گذاری منابع طبیعی گسترش یافته‌است، اما بسیاری از این سیاست‌ها و طرح‌های منابع طبیعی با عدم موفقیت روبه‌رو شده‌است (محمّدی‌کنگرانی و همکاران، ۱۳۹۰). در این خصوص محسنی‌ساروی و همکاران (۱۳۸۶) در تحقیق خود با ارزیابی سه پروژه در چهارچوب منابع طبیعی از نظر نقش مشارکت مردمی در پیش‌برد اهداف بیان کرده‌اند که ضرورت اعمال آبخیزداری و مدیریت آب‌و خاک تنها بر عهده‌ی بخش دولتی نیست، بلکه مشارکت مردمی برای رسیدن به آن‌ها ضرورت دارد. همچنین مفهوم مشارکت را همانند توسعه معرفی کرده، که ماهیت آن از یک سو به شرایط اجتماعی و اقتصادی جامعه و از سوی دیگر به اهداف، برنامه‌ها بستگی دارد. نتایج تحقیق آن‌ها نشان داد که در پروژه‌هایی که به عوامل اجتماعی - اقتصادی اهمّیت بیشتری داده شده‌است، به



اهداف موردنظر خود نزدیک‌تر شده‌اند و پیشنهاد کردند که مردم به‌عنوان بهره‌برداران اصلی حوزه‌ها تلقی شوند و نقش دولت در آبخیزداری مدرن و مشارکتی نقشی حاشیه‌ای و هدایتی باشد و مدیریت در سطح کلان، هماهنگی در سطح حوزه‌ها و تأمین و تزریق تفکر کارشناسی در بین جامعه را برعهده بگیرد. شمسایی و همکاران (۱۳۸۶) در تحقیق خود بیان کردند که یکی از حساس‌ترین و پیچیده‌ترین اشکال مدیریت منابع و تولید، مدیریت حوزه‌ی آبخیز است که با مدیریت مشارکتی توانمندی‌ها و بهره‌وری بهینه از سایر امکانات و منابع موجود در حوزه‌ی آبخیز افزایش می‌یابد و در جهان امروز مشارکت کارآمدترین نقش مدیریتی در حوزه‌های آبخیز شناخته شده است که لازمی تحقق بخشیدن به هدف‌های آرمانی حاصل از مدیریت جامع حوزه آبخیز است. صامتی و همکاران (۱۳۹۲) با بررسی تأثیر وفور منابع طبیعی بر سیاست‌های مالی دولت در ایران طی دوره (۱۳۵۷-۱۳۸۷) با تأکید بر فرضیه نفرین منابع طبیعی نشان دادند که وفور درآمدهای حاصل از منابع طبیعی (نفت) و وابستگی اقتصاد سیاسی ایران به آن، یکی از مهم‌ترین عوامل عدم-موفقیت سیاست‌های دولت در مدیریت منابع طبیعی است. جزی و همکاران (۱۳۹۳) از طریق فرآیندهای مشارکت‌مدارانه و با حضور فعال دستگاه‌های ذیربط طرحی با هدف معرفی رویکردی جامع، پیاده‌سازی برنامه آمایش سرزمین و برنامه مدیریت یکپارچه در حوزه آبخیز حبلرود انجام دادند و بیان کردند که مدیریت و پایداری یک حوزه آبخیز بدون مشارکت و در نظر گرفتن یکایک اجزای تشکیل-دهنده‌ی آن امکان‌پذیر نیست. بیلین و همکاران^۱ (۲۰۱۳) نیز به بررسی و تشریح شبکه‌های اجتماعی مرتبط با مدیریت منابع طبیعی در استرالیا پرداخته و اظهار داشتند که با این‌که مدیریت منابع طبیعی از طریق دانش زیست‌محیطی صورت می‌گیرد، اما نقش شبکه‌های اجتماعی در تصمیم‌گیری برای تقسیم بودجه و راهبرد اسناد سیاسی در بطن آن پنهان می‌باشد، همچنین جمع‌بندی یافته‌های آن‌ها نشان داد که استفاده از شبکه‌های اجتماعی در مدیریت منابع طبیعی به نفع سیاست‌گذاران در تصمیم‌گیری بوده و منجر به انعطاف‌پذیری اجتماعی می‌شود.

سیاست‌گذاری در مدیریت منابع طبیعی و حوزه‌های آبخیز

از آن جهت که مدیریت منابع طبیعی برای جهان بسیار مهم و اقتصاد حیاتی اغلب کشورهای در حال توسعه است، سیاست‌گذاری‌ها و بسیاری از جنبه‌های دیگر مانند: عدم اطمینان، قدرت بازار، پیشرفت و توزیع فناوری را نتایج تصادفی طبیعت بیان می‌کنند اما سیاست‌گذاری در این زمینه تنها رسیدگی خلاصه برای حالت پایدار و مطلوب نیست بلکه در تدوین آن‌ها باید نفوذ و کنش‌های گروه-های مختلف ذی‌نفع نیز در نظر گرفته شود (coria and sterner, 2011) و هدف از سیاست‌گذاری‌ها مدیریت پایدار، ایجاد شناخت اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی از منابع طبیعی، توانمندسازی و مشارکت مردم بومی باشد چرا که مردم نقش کلیدی در مدیریت منابع-طبیعی دارند (IFAD, 2012) و یکی از دلایل مهم ناپایداری روش‌های سیاست‌گذاری و تخریب بیشتر محیط‌زیست ناامیدی در میان مردم فقیر است و اگرچه در ابتدا ممکن است خصوصی‌سازی منابع راه چاره‌ای مناسب و سودمند برای جلوگیری از تخریب محیط‌زیست باشد، اما راه‌حل اساسی نیست (coria and sterner, 2011) بنابراین باید در مدیریت منابع طبیعی به ویژه حوزه‌های آبخیز به دنبال تغییر بینش و آشکارسازی بیشتر نقش مردم برای رسیدن به توسعه‌ی پایدار بود و اگرچه تدوین سیاست آسان است اما هدف اصلی این سیاست‌ها برای مدیریت حوزه‌های آبخیز باید توسعه‌ی یک برنامه‌ی ملی با تأکید بر ترویج رویکردی یکپارچه و هماهنگ در حفاظت حوزه‌های آبخیز به منظور استفاده‌ی پایدار به نفع ملت به عنوان هدف کلی در سطح محلی، منطقه‌ای و ملی، ایجاد ارتباط بین نظام‌های سیاسی، اجتماعی و فنی در سطوح مختلف و مناسب، ترویج مشارکت محلی و همکاری همه‌ی سازمان‌ها جهت استفاده از تجارب یکدیگر به شیوه‌های کارآمد باشد (Eldho, 2010) تا تضمین‌کننده‌ی حفظ و سلامت منابع طبیعی به ویژه توسعه‌ی پایدار حوزه‌های آبخیز باشد.

¹ Beilin et al.



اهمیت مشارکت در مدیریت حوزه‌های آبخیز

آبخیزداری تنها یک واحد هیدرولوژیکی نیست بلکه یک نهاد سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، زیست‌محیطی است که نقش مهمی در امنیت غذایی، اجتماعی و اقتصادی مردم دارد (Wani and Garg, 2010) بنابراین تعریف یک حوزه آبخیز گاهی اوقات فراتر از مرزهای سیاسی و اداری است لذا مدیریت آن باید یک رویکرد آینده‌نگر و بین‌بخشی با اهداف بلندمدت باشد و در صورتی کارآمد و هدفمند است که از طریق هماهنگی منطقه‌ای و استفاده‌ی متعادل و شفاف از منابع باشد (Muller and Martin, 2011) به عبارت دیگر موفقیت در مدیریت حوزه‌های آبخیز به طور عمده به مشارکت جامعه بستگی دارد (Wani and et.al, 2006) چرا که مردم بخش جدایی‌ناپذیر از حوزه آبخیز هستند (Wani and Garg, 2010) بنابراین هرگونه برنامه‌ریزی و مدیریت در خصوص حوزه آبخیز بایستی با مشارکت مردم و سازمان‌ها صورت پذیرد تا حفظ و نگهداری منابع موجود در آن تضمین‌گردد، از طرفی مشارکت و همکاری موضوعی بنیادی و اساسی در بررسی تصمیم‌گیری است که باعث افزایش توانمندی‌ها و بهره‌وری بهینه از سایر امکانات و منابع موجود در حوزه آبخیز می‌شود و لازمی تحقق‌بخشیدن به هدف‌های آرمانی حاصل از مدیریت جامع حوزه آبخیز است (شمسایی و همکاران، ۱۳۸۶) همچنین مدیریت مشارکتی یکی از اصول چارگانه‌ی مدیریت یکپارچه یک حوزه آبخیز است که برای پیشرفت آن در عمل باید همه‌ی سازمان‌های اداری و مردم نقش داشته‌باشند و نقش کنترلی دولت به نقش حمایتی و کمکی تبدیل شود چرا که مدیریت مشارکتی یک تغییر ذهنی است و در کوتاه مدت تأثیرگذار نیست (Baril and et al, 2006) از طرفی ضرورت اعمال آبخیزداری و مدیریت آب‌و‌خاک تنها بر عهده‌ی بخش دولتی نیست بلکه وجود مشارکت برای رسیدن به آن ضرورت دارد و مردم باید به‌عنوان بهره‌برداران اصلی حوزه‌ها تلقی شوند و نقش دولت در آبخیزداری مدرن و مشارکتی باید یک نقش حاشیه‌ای و هدایتی باشد که مدیریت در سطح کلان، هماهنگی در سطح حوزه‌ها و تأمین و تزریق تفکر کارشناسی در بین جامعه را برعهده دارد (محسنی‌ساروی و همکاران، ۱۳۸۶)

نتایج

مدیریت پایدار یک حوزه آبخیز به تلفیق سیاست‌های دولتی و وجود مشارکت وابسته‌است و مشارکت ذی‌نفعان باید کانون اصلی و مرکزی در تصمیم‌گیری، سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و اجرا در خصوص مدیریت و حفاظت از حوزه‌های آبخیز قلمداد شود اما امروزه سیاست‌هایی که در خصوص مدیریت حوزه‌های آبخیز تدوین می‌شود به شکل یک رویکرد چندبخشی و بدون هماهنگی‌های بین‌بخشی اجرا می‌شود و فقدان قوانین لازم برای دستگاه‌های اجرایی جهت به‌کارگیری روش‌های جلب مشارکت و اعتمادسازی، تحمیل مدیریت‌های دولتی و عدم توجه به دانش بومی محدودیت‌هایی را در گسترش مشارکت در مدیریت حوزه‌های آبخیز ایجاد کرده‌است، از طرفی تعاریف متعددی که از مشارکت وجود دارد به معنای عدم شناخت مفهوم اصلی آن است که در عمل فقط به یک وجه آن توجه شده‌است، بنابراین می‌توان بیان کرد که علی‌رغم شکل‌گیری اندیشه‌ی مشارکت در مدیریت حوزه‌های آبخیز، اما هنوز به صورت عملی و گسترده دیده نمی‌شود چرا که یک نظام سیاست‌گذار و برنامه‌ریز مشارکت‌پذیر وجود ندارد که به شناخت کافی از اهمیت مشارکت رسیده باشد و آن را به یک سیاست ملی حفاظت و توسعه، برای مدیریت جامع حوزه‌های آبخیز و منابع طبیعی تبدیل کرده‌باشد، بنابراین با شناخت نقش همه‌ی ذی‌نفعان در مدیریت حوزه‌های آبخیز و تدوین سیاست‌هایی به منظور ایجاد هماهنگی بین همه‌ی آن‌ها می‌توان یک تغییر در نگرش حاکم بر مدیریت حوزه‌های آبخیز ایجاد کرد و شناخت بهتری از همه‌ی مسایل اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی ذی‌نفعان پیدا نمود که باعث می‌شود اهمیت مشارکت برای سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان روشن و رویکرد مشارکتی برای مدیریت حوزه‌های آبخیز در بین همه‌ی ذی‌نفعان به عنوان یک فرهنگ تلقی شود.



منابع

- پایگاه اطلاع رسانی سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور، ۱۳۹۴.
- جزی، ه. کریمی‌پور، ه و رجبی، آ (۱۳۹۳). معرفی رویکردی جامع برای مدیریت حوزه‌آبخیز از طریق تهیه و اجرای مشارکت‌مدارانه برنامه آمایش سرزمین (نمونه موردی: حوزه آبخیز حبله‌رود). اولین همایش ملی رویکردهای نوین آمایش سرزمین در ایران.
- شمسایی، م. مهرجو، م و بخشی پور، ا (۱۳۸۶). نقش مشارکت در مدیریت جامع حوزه‌آبخیز، چهارمین همایش ملی علوم و مهندسی آبخیزداری ایران مدیریت حوزه‌های آبخیز.
- محسنی‌ساروی، م. رستمی زاد، ق. اوژن، م و جلیلیان، ح (۱۳۸۶). بررسی نقش مشارکت مردمی در طرح‌های آبخیزداری و توسعه روستایی، چهارمین همایش ملی علوم و مهندسی آبخیزداری ایران، مدیریت حوزه‌های آبخیز
- محمدی‌کنگرانی، ح. شامخی، ت و حسین‌زاده، م. (۱۳۹۰). بررسی و تحلیل شبکه روابط رسمی و غیررسمی میان‌سازمانی با استفاده از رویکرد تحلیل شبکه‌ای (مطالعه موردی: استان کهگیلویه و بویراحمد). مجله مدیریت دولتی، سال سوم، شماره ۶، ص ۱۶۴-۱۴۹.
- محمدی‌کنگرانی، ح و خیرخواه، د (۱۳۹۴) تحلیل قانون برنامه پنجم توسعه ج.ا.ا. از منظر روابط میان‌سازمانی (مطالعه قوانین منابع-طبیعی)، چهارمین کنفرانس الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت؛ پیشرفت ایران؛ گذشته؛ حال؛ آینده، ۳۱ اردیبهشت ماه.
- Baril, Pierre. Maranda, Yvon and Baudrand, Julien (2006) Integrated watershed management in Québec: a participatory approach centered on local solidarity, *Water Science & Technology*, pp. 301-307.
- Beilin, R., N. Reichelt., T B. J. King., A. Long and S.Cam. (2013). Transition landscapes and social networks: examining on-ground community resilience and its implications for policy settings in multiscalar, systems. *Ecology and Society*, 18(2): 30.
- Coria, Jessica and Sterner, Thomas (2011). *Natural Resource Management: Challenges and Policy Options*, *Annu. Rev. Resour. Econ.* pp. 203-230
- Eldho. T. I. (2010) *Watershed Management*, Department of Civil Engineering Indian Institute of technology, Bombay.
- International Fund for Agricultural Development (IFAD), (2012). *Environment and natural resource management Policy Resilient livelihoods through the sustainable use of natural assets*
- Muller, S and Martin, W (2011) *Watershed management, guiding principles for Integrated management of water in Switzerland*. Federal Office for the environment president of water Agenda 21.
- Prell. C., K. Hubacek., M. Reed. (2009). *Stakeholder Analysis and Social Network Analysis in Natural Resource Management*. *Society & Natural Resources*, 501-518.
- Wani, S.P and Garg, K.k (2010). *Watershed management concept and Principles*. International Crops Research Institute for the Semi- Arid Tropics (ICRISAT).
- Wani, S.P., Singh, H.P., Sreedevi, T.K., Pathak, P., Rego, T.J. Shiferaw, B. and Iyer, S.R. (2006) *Farmer-Participatory Integrated Watershed Management: Adarsha Watershed, Kothapally India an Innovative and Upscalable Approach*, *SAT eJournal*, Volume 2, Issue 1.