



## سیاست گذاری و بحران آب

مسلم میری<sup>۱</sup>

<sup>۱</sup>دانش آموخته مقطع دکتری حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبایی و پژوهشگر حقوق آب، تهران، Miri.moslem@yahoo.com

### چکیده

سیاست آب مقدمه هرگونه تحول و بازنگری در حکمرانی آب است. اگر سیاست بدی تهیه شود به تبع آن قوانین و نهادهای بد ایجاد خواهد شد. ایران فاقد سیاست و نقشه راه برای اصلاح نظام مدیریت آب است. اگرچه در دهه‌های اخیر سیاست‌هایی در اسناد بالادستی مصوب شده اما آن سیاست‌ها به دلیل بلندپروازانه بودن و فقدان زیرساخت‌های فنی، حقوقی، اجتماعی عملاً توفیقی را در پی نداشته‌اند. لذا با قوانین و نهادهایی مواجه هستیم که بدون پشتوانه جامع سیاست آب به تصویب رسیده‌اند. به صورتی که نظام فعلی مدیریت آب به متکی به نهادها و قوانینی هستند که سیاستی آن‌ها را همراهی نکرده یا احیاناً آن سیاست، ضد حفاظت از منابع آب بوده که در هر دو فرض ایران را در مسیر ورشکستگی آب قرار داده است. نتایج حاصل از پژوهش نشان می‌دهد که بازسازی حکمرانی آب نیازمند تدوین سیاست‌های جدید نظیر لحاظ کردن آب در تمام سیاست‌گذاری‌های کلان، سیاست‌های تعدیل معیشت متکی به آب، تهیه سیاست‌های کلی سازگاری منابع آبی برای هر حوضه آبریز، گذار از سیاست‌های دستوری به مشارکتی در مدیریت آب و نهایتاً سیاست‌های بهره‌وری حداکثری از منابع آب است.

### واژه‌های کلیدی

ایران، حکمرانی، سیاست‌گذاری، مدیریت منابع آب



#### مقدمه

امروزه کمتر کشوری را می‌توان یافت که با بحران منابع آب اعم از کمبود منابع آبی و سیلاب‌های مخرب درگیر نباشد. مدیریت صحیح منابع آب از جمله تضمین تأمین کافی منابع آب از دهه‌هاست که به عنوان موضوعی استراتژیک از وظایف اصلی دولت‌ها محسوب می‌شود. چرا که نتیجه مستقیم عدم دسترسی کافی به منابع آبی، آسیب دیدن سلامت و بهداشت شهروندان، اختلال در فعالیت‌های اقتصادی، توقف فعالیت‌های کشاورزی و نگرانی درباره تأمین مواد غذایی خواهد بود. افزایش بحران آب در سطح جهان، دولت‌ها را با عواقب خطرناکی مواجه خواهد ساخت. تا جایی که اگر اقدامات مدیریتی و مدیرانه‌ای برای حفاظت از منابع آب موجود و مدیریت تقاضای آن صورت نپذیرد این مسئله می‌تواند به بزرگ‌ترین چالش پیش روی بشر تبدیل گردد. چنانکه بر اساس گزارش سال ۲۰۱۲ سازمان همکاری اقتصادی و توسعه [5] و طبق پیش‌بینی‌های به عمل آمده، تقاضای آب تا سال ۲۰۵۰ از افزایش ۵۵ درصدی برخوردار خواهد بود. در این مدت، مصرف آب در بخش‌های صنعت، تولید برق و بخش خانگی به ترتیب با ۴۰۰، ۱۴۰ و ۱۳۰ درصد بیشترین مقدار افزایش را تجربه خواهند کرد. لذا با توجه به رشد سریع جمعیت و توسعه فعالیت‌های انسانی، تقاضای مصرف آب نیز روندی فزونی یافته است. این موضوع در مناطق با بحران آب بیشتر از سایر مناطق بوده و منجر به افزایش برداشت از منابع آب زیرزمینی شده است.

صرف نظر از تغییرات اقلیمی، نوع سیاست و شیوه مدیریت منابع آب نیز می‌تواند اثرات خوب یا بدی بر اداره مطلوب این منبع داشته باشد. سیاست بد آبی، نتایج نامطلوبی را در کوتاه مدت و بلند مدت از خود بر جای خواهد گذاشت. در این میان، ایران یکی از کشورهایی است که اقلیم شکننده توأم با سیاست‌های ناکارآمد آن منجر به شکست در تحقق آرمان مدیریت مطلوب آب شده است. اقداماتی که در دهه‌های قبلی مبنی بر توسعه منابع آبی، اعطای پروانه بی‌ضابطه به بهره‌برداران و عدم نظارت کافی بر برداشت از منابع آبی آن، این کشور را با چالش‌هایی مواجه کرده که امروزه کسری شدید و افت آبخوان‌ها و در نتیجه افزایش تنش‌های آبی محصول آن سیاست‌ها و نگرش‌هاست.

در این پژوهش سوال و دغدغه اصلی این است که چه رابطه‌ای می‌توان بین سیاست‌های آبی با بحران‌ها و مناقشات آبی در حوضه‌های آبریز ایران یافت. پاسخ به این سوال و سایر سوالات مرتبط را در قالب بررسی مبانی و اصول سیاست آب ایران بررسی و نهایتاً دستاوردهای مربوطه را ارائه خواهیم نمود.

#### ۱. مبانی سیاست آب

سیاست، نقشه‌ای برای تهیه پیش‌نویس و تغییر قانون و نیز فرصتی برای گفتگوی هدفمند همگانی در راستای اصلاح و تدوین قوانین جدید محسوب می‌شود. به واقع، سیاست نقشه‌ای برای تهیه پیش‌نویس و اصلاح قوانین است. سیاست آب را می‌توان تصمیم سازی برای تسهیل تصمیم‌گیری قانون‌گذاران دانست. قبل از ورود به بحث باید خاطر نشان ساخت که منظور از سیاست در اینجا بررسی وضعیت نظام مدیریت منابع آب توسط متخصصان و اندیشمندان آب و ارائه پیشنهادهایی جهت اصلاح قوانین آب است.

سیاست که به مثابه یک نقشه راه است عمل قانون‌گذاری را تسهیل می‌بخشد. در واقع سیاست آب با مشخص کردن تغییرات مورد نظر می‌تواند به اعمال اصلاحات در قوانین و مقررات کمک و برنامه‌ریزی لازم را جهت پیاده‌سازی و ظرفیت‌سازی اجرای آن امکان‌پذیر سازد.

اهمیت سیاست مشخص قبل از تصویب قانون از این جهت دارای اهمیت است که بسیاری از قواعد آب در ایران بدون بررسی جامع و بدون پشتوانه یک سیاست مشخص به تصویب رسیده است؛ زیرا قبل از تصویب قانون به مبانی و آثار اجرای قانون مدنظر پرداخته نشده است. در صورتی که با وجود یک سیاست مشخص، اجرای قوانین از پشتوانه منطقی‌تری برای اجرا برخوردار خواهد بود. لذا به دلیل فقدان سیاست مشخص، به تبع آن قوانین نیز بدون اتکا به مبانی خاص به تصویب رسیده و کشور را در معرض آشفتگی مدیریت آب قرار داده است. [1]



طراحی سیاست در حالت مطلوب آن گام نخست در مسیر اصلاح قواعد است. فرایند تدوین سیاست فرصتی برای درگیر شدن متخصصان و پژوهشگران به منظور اطمینان از اثربخشی و کارایی قوانین و مقررات آب که نهایتاً به تصویب می‌رسد خواهد بود. این فرایند فرصت مهمی برای توجه به نحوه یکپارچه کردن قوانین به منظور اجتناب از تعارضات و تناقضات در زمان اجرای آن توسط نهادهای آب است.

در این میان، از همکاری حقوقدانان متخصص در زمینه آب نباید غافل شد. جهت اظهار نظر دقیق، حقوقدانان باید قبل از تهیه پیش‌نویس قانون، از مسائل تاریخی، اجتماعی، اقتصادی، حکومتی، حقوقی، فیزیکی، اقلیمی و آب‌شناسی کشور مربوطه مطلع باشند. همچنین، اطلاع از قوانین آب کشورهای دیگری که از پیشینه مشابهی برخوردارند بسیار مفید است؛ زیرا حقوقدانان را قادر می‌سازد تا معین نمایند که آیا قانون مشابهی که در کشور دیگر عملکرد مطلوبی داشته است، با موقعیت محلی کشور مورد نظر منطبق خواهد شد یا خیر؟ حقوقدانان با توجه به بررسی مشکلات فعلی و قابل پیش‌بینی آینده، باید قوانین مربوطه را اعمال نمایند تا معین گردد پیاده‌سازی قوانین به نتایج مطلوب خواهد انجامید یا خیر. در موردی که الگوهای خاص یا راه‌حل‌های ویژه‌ای پیشنهاد می‌شود، حقوقدانان باید در روند توسعه قوانینی که پیاده‌سازی الگوها یا راه‌حل‌های مذکور را تسهیل می‌نمایند همکاری کنند. [2]

همانگونه که اشاره شد، تهیه پیش‌نویس مطلوب سیاست آب راهنمای تهیه‌کنندگان پیش‌نویس قانون جدید قرار می‌گیرد. چون الزام‌آور نیست به آسانی تغییر می‌کند و می‌تواند قانون‌گذار را در مراحل اولیه و پیش از تصویب از تغییرات آگاه سازد. اصلاح‌کنندگان بالقوه سیاست آب باید درک خوبی از نحوه ساختار بندی فرایند اصلاح سیاست آب داشته باشند. درک کافی از مؤلفه‌های سیاست آب برای پشتیبانی و اثربخش‌تر کردن فرایندهای اصلاح آن ضروری است. از آنجایی که سیاست‌های آب می‌تواند بر معیشت مردم تأثیر بگذارد باید اقدامات پایدار و منصفانه را که مشوق کارایی باشد معرفی نماید. [6]

سیاست آب معمولاً مسائل کلیدی آب را که کشور با آن روبرو است یا در آینده نزدیک روبرو خواهد شد مشخص می‌کند. همچنین، شماری از اصول راهبردی برای کشور درباره نحوه توسعه، حکمرانی و مدیریت منابع آب و تأمین خدمات آن به دست نهادهای ذی‌ربط آب را معرفی می‌کند. در سیاست آب باید پرسش‌های بنیادین زیر را مورد توجه قرار داد:

- چه مقدار آب برای استفاده در عین حفاظت از محیط زیست موجود است؟
- اولویت و تقدم مصرف آب با کدام نوع از مصارف است؟ مصرف شرب، کشاورزی، صنعت، محیط زیست یا خدمات؟
- چه مقدار آب باید برای هر مصرف مجاز دانسته شود؟
- قانون آب باید اولویت‌ها و تخصیص‌های آب را تعیین نماید یا نهادهای آب؟
- نظرات و دغدغه‌های اشخاص ذینفع چگونه در سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری آب دخالت و به رسمیت شناخته می‌شود؟
- منابع آبی در هنگام سیلاب و خشکسالی چگونه باید مدیریت گردد که میان حقوق مصرف‌کنندگان و اعمال حاکمیت تعارضی به وجود نیاید؟ چگونه باید مقدار آب موجود را تا حد امکان در خدمت مصارف گوناگون قرار داد؟
- بازتخصیص پایدار منابع آب چگونه می‌تواند منجر به کاهش تعارضات و مناقشات آبی گردد؟

با پاسخ به این سؤالات و اطلاع از وضعیت منابع آب هر کشور است که می‌توان سیاست و راهبرد مطلوب متناسب با آن را تهیه نمود و در قوانین آب مصوب نمود. البته هر چه سیاست‌های اصلاحی، عینی و انعطاف‌پذیرتر باشد عملکرد و نتیجه بهتری را از خود به جای خواهد گذاشت. پس از آشنایی با کلیات مبانی سیاست آب و نقش و جایگاه آن در حکمرانی آب، وارد جزئیات بحث خواهیم شد. تحلیل بررسی اصول سیاست آب، اصول حاکم بر اجرای سیاست آب و نمونه‌های حکمرانی موجود در اصلاح سیاست آب ما را در آشنایی با این مؤلفه از حکمرانی به شرح ذیل آگاه خواهد نمود.



هدف از اصول در حالت ایده آل، پیشبرد راه و رسم‌های درست و منطقی در امور زیست محیطی و اقتصادی در چارچوب حکمرانی اثربخش آب خواهد بود. در این میان، اصول اساسی در سیاست آب؛ کارایی، مساوات، پایداری، شفافیت، اطمینان، پاسخگویی و مشارکت همگانی است. در ادامه درباره نحوه گنجاندن این اصول در سیاست آب بحث می‌شود.

### ۱.۱ کارایی

آب در تمامی مصارف، دارای ارزش اقتصادی است و باید کالایی اقتصادی شناخته شود. در تخصیص و مصرف آب باید تلاش شود تا کارآمدترین استفاده از این منبع به عمل آید. هدر رفت آب کاهش یابد و منافع حاصل از آن بهینه شود. سیاست‌گذاری کارآمد به عنوان یکی از اصول سیاست آب می‌تواند با گنجاندن توصیه‌های زیر به تحقق کارایی<sup>۱</sup> مزبور مساعدت نماید:

۱- با هدف ارتقای ارزش‌های اقتصادی آب و اطمینان از تخصیص منطقی آب بین مصرف‌کنندگان، آب به عنوان منبعی کمیاب در نظر گرفته شود. (از طریق مقررات، ابزارهای اقتصادی یا ابزارهای دیگر).

۲- از آب‌بها به عنوان ابزاری اقتصادی برای تشویق به صرفه‌جویی و استفاده کارآمد استفاده شود.

۳- برای کمک به درک اینکه آب «رایگان نیست»، تلاش گردد تا هزینه کل تمامی استفاده‌های آب تا حد امکان بازیابی شود. موضوعی که به جهت غفلت از آن سبب شده تا اهمیت آب در قوانین فعلی به ویژه بخش کشاورزی مخدوش گردد. البته کمک‌های اقتصادی با نرخ‌های پایین‌تر برای اقشاری که نمی‌توانند از عهده تأمین نیاز پایه‌ای آب شرب کافی و سالم برآیند باید در نظر گرفته شود.

۴- به جای تکیه صرف به ابزارهای تأمین آب مانند احداث سد و انتقال آب، با استفاده از ابزارهای فنی و غیر فنی مدیریت تقاضای آب برای کاهش مصرف بی‌رویه مصرف‌کنندگان در پیش گرفته شود.

### ۲.۲ دسترسی منصفانه

مدیریت و تخصیص آب باید دسترسی و استفاده منصفانه‌تر از آب را برای بهره‌مندی تمامی بخش‌های جامعه فراهم نماید. در این میان باید توجه ویژه‌ای به نیازهای اقشار فقیر و آسیب‌پذیر شود. دسترسی منصفانه<sup>۲</sup> را می‌توان با گنجاندن موارد زیر در سیاست آب وارد کرد:

- اطمینان حاصل گردد که جهت دسترسی عادلانه همگان به آب، تخصیص آب صرفاً مبتنی بر تحلیل‌ها و معیارهای فنی دقیق صورت پذیرد.

- توجه ویژه‌ای به تخصیص آب برای اقشار فقیر و جوامع حاشیه نشین گردد.

- مصارف و حقوق سنتی آب مانند اشخاص دارای حقابه در برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری آب در نظر گرفته شود. منظور از حقوق سنتی آب، همان حقوقی است که اشخاص به صورت حقوق خصوصی و قبل از دخالت و ورود دولت به مدیریت منابع آب در اختیار داشته‌اند. حقابه، نمونه مناسبی از یادگاران دوران حقوق سنتی آب است.

- اطمینان شود که تخصیص‌های جدید آب، به حقوق بهره‌برداران متقدم آب تجاوز و خدشه‌ای وارد نمی‌کند.

- از هرگونه اقدام نظیر بارگذاری جدید بر منابع آبی که بر مجوزهای قبلی صادره تأثیر منفی می‌گذارد خودداری گردد.

### ۳.۲ پایداری

آب شیرین یک منبع محدود و آسیب‌پذیر است که برای تداوم حیات، توسعه و محیط زیست به آن وابسته هستیم. لذا مدیریت آب باید توازنی میان نیازهای گوناگون شرب، کشاورزی، خدمات و محیط زیست برقرار نماید. پایداری در سیاست آب می‌تواند با در نظر گرفتن موارد زیر گنجانده شود:

- نیاز زیست محیطی لازم برای تداوم حیات آبزیان و اکوسیستم‌های وابسته به آب، از قبیل رودخانه‌ها، دریاچه‌ها، تالاب‌ها، خلیج‌ها و مصب‌ها در نظر گرفته شود.

<sup>1</sup>.Efficient

<sup>2</sup>.Fair access



- به احیای اکوسیستم‌های آسیب‌دیده در حوضه‌های آبریز، از طریق عرضه مشوق‌های لازم برای حفاظت و احیا آن کمک و پشتیبانی لازم صورت پذیرد.

- اطمینان داده شود که مالکیت آب سطحی و زیرزمینی در قلمرو عمومی بوده و این منابع به عنوان کالایی عمومی مدیریت گردد. چرا اگر فرض شود که آب خارج از مدیریت عمومی باشد دیگر برداشت از منابع آبی خارج از ضابطه صورت پذیرفته و لزوم پایداری از منابع آبی زیر سؤال می‌رود. توجیه اینکه مدیریت آب الزاماً در اختیار دولت باشد به این دلیل این فرض است که دولت‌ها بر اساس منافع عمومی عمل می‌کنند.

- کمیت، کیفیت، بوم‌شناسی و رژیم جریان آب سطحی و زیرزمینی پایش و اطلاعات حاصل از آن در دسترس عموم قرار گیرد. چرا که همگان باید اطلاع یابند چنانچه تخصیص آب در منطقه خاصی کاهش یافته به دلیل وضعیت نامناسب منابع آبی موجود آن است.

بهتر است برای درک و اهمیت بهتر موضوع، نمونه کشور آفریقای جنوبی توضیح داده شود. پیش از تهیه پیش‌نویس سیاست مدیریت آب، دولت آفریقای جنوبی ۲۸ اصل را در مقوله‌های مختلف تهیه کرد که تحت عنوان سیاست آب به آن‌ها اشاره شده است. اصول بنیادی آفریقای جنوبی درباره اصل کارایی مقرر می‌دارد که دولت تضمین خواهد کرد توسعه، تخصیص و مدیریت آب به گونه‌ای کارآمد انجام شوند؛ یعنی دولت به مردم تعهد می‌دهد که آب به عنوان امانت در اختیار اوست و ارزش آب را برای جامعه، در عین تضمین جهت تأمین نیازهای خانگی، زیست محیطی و غیره درک می‌نماید. نمونه مدیریت آب توسط دولت به احداث سدها و بندهای آبی و مدیریت آن‌ها برمی‌گردد.

اصول بنیادی درباره اصل دسترسی منصفانه نیز مقرر می‌کند که ذینفعان باید در نظام مدیریت آب به صورت مساوی در هزینه‌های آن سهیم باشند و آب لازم برای اطمینان از بهره‌مندی تمامی افراد جامعه محفوظ نگاه داشته شود.

اصل پایداری به شیوه‌های گوناگون در اصول بنیادی آفریقای جنوبی پشتیبانی می‌شود. برای نمونه، توسعه و تأمین آب باید به گونه‌ای مدیریت شود که با رویکرد مدیریت زیست محیطی همخوانی داشته باشد. آب مورد نیاز برای حفظ کارکردهایی که انسان به آن وابسته است باید محفوظ نگاه داشته شود تا استفاده انسانی از آب به لزوم پایداری درازمدت اکوسیستم‌های آبی آسیب نزند.

تجربه آفریقای جنوبی برای درک چگونگی نقش‌آفرینی فرایند اصلاح سیاست و قانون در توسعه تدریجی ظرفیت حکمرانی آب یک کشور می‌تواند بسیار مفید باشد. از همان آغاز فرایند اصلاحات آبی در این کشور آفریقای، مسائل مرتبط با دسترسی عادلانه به آب شرب سالم و دفع بهداشتی فاضلاب یک دغدغه ملی بود.

در نظام تبعیض نژادی، حقوق آب و نحوه توزیع آن با نگاه نژادپرستانه تعیین می‌شد. سیاست جدید که برآمده از فرایند اصلاحات آب در آفریقای جنوبی بود، این کشور و تمامی شهروندان آن را با مجموعه‌ای از حقوق فردی مرتبط با آب که در قانون اساسی تضمین شده بود بهره‌مند می‌ساخت و در نتیجه نقطه شروعی را برای تصحیح نابرابری‌های موجود، ساز و کارهای اعمال حقوق آنان و مجموعه‌ای از قواعد که مدیریت آب را بر اساس استانداردهای دموکراسی، شفافیت و پایداری بنا می‌کرد فراهم آورد.

برای اینکه سیاست آب موفق باشد، علاوه بر اصول کارایی، مساوات و پایداری که قبلاً بررسی شد، دولت‌ها باید اصول دیگری مانند شفافیت، اطمینان و پاسخگویی و نیز ایجاد ساز و کارهایی برای مشارکت همگانی و تشویق به آن را نیز در تدوین سیاست مدیریت منابع آبی تدارک ببینند.

#### ۴.۲ شفافیت

شفافیت<sup>۱</sup> به این مفهوم است که کارها صادقانه انجام گیرد و لذا نباید مخفی کاری در بین باشد. مستندات در دسترس عموم قرار داشته باشد. نشست‌ها علنی بوده و نظرات عمومی جویا شده و مورد توجه قرار گیرد. با در دسترس قرار دادن مشروح مذاکرات، به ویژه در بین مطبوعات آزاد، احزاب مخالف و منتقد و گروه‌های ذینفع، از فساد جلوگیری یا حداقل کشف خواهد شد. همه این موارد به این مفهوم است که هرگونه سیاست‌گذاری آب باید در معرض همگان با هدف بازخورد و در معرض انتقاد قرار گرفتن سیاست اتخاذی قرار گیرد. سیاست‌گذاری و

<sup>1</sup>.Transparency





تصمیم‌گیری درباره مسائل آب در اتاق‌های بسته مغایر با اصل شفافیت است. موضوعی که یکی از دغدغه‌های اساسی ذی‌مدخلان و منتقدان شیوه مدیریت آب در ایران محسوب می‌شود. حال برای اینکه شفافیت در سیاست آب محقق گردد موارد زیر را می‌توان پیشنهاد داد:

- الزام به اینکه تصمیمات معینی در نشست‌های عمومی و مشارکتی گرفته شود.
- الزام به اینکه مستندات، شامل صورت‌جلسات و مطالعات علمی، رایگان یا با هزینه پایین در دسترس عموم قرار بگیرد.
- فراهم آوردن شیوه‌های آزاد ارتباطی میان تمامی ذینفعان دخیل در مدیریت آب.

## ۵.۲) اطمینان

اطمینان، امری ناملموس است که برای جذب سازمان‌های غیردولتی و خصوصی برای کمک به مدیریت آب حیاتی است. هر چه سطح اطمینان بیشتر باشد، تمایل ذی‌مدخلان برای مشارکت بیشتر است. بدون وجود قواعد روشن و نتایج مورد انتظار، ذینفعان بعید است اطلاعات خود را برای همکاری با دستگاه‌های دولتی اختصاص دهند. رشوه‌خواری و تبعیض در بخش آب، اطمینان را در مقیاس گسترده تخریب می‌کند؛ زیرا اجازه می‌دهد شرایط مساعد در قبال پول یا سایر خدمات در خدمت ذینفعان خاصی قرار بگیرد. اطمینان فقط زمانی وجود دارد که تمامی قواعد اعلام شده توسط مدیران آب پیروی و تمامی ضمانت اجراهای عدم پیروی از قواعد مشخص شده و به اجرا گذاشته شوند. برای نمونه، اطمینان در سیاست آب می‌تواند به شکل‌های زیر گنجانده شود:

- ایجاد فضایی که به حاکمیت قانون احترام گذاشته شود.
- تصویب قوانین و مقرراتی که به صراحت مجازات نقض قواعد تعیین شده را مشخص نماید.
- حمایت از یک نظام قضایی نیرومند که به ذینفعان اجازه دهد برای جبران خسارت‌ها به آن متوسل شوند.

آن مشارکت مردمی قوی و مؤثر خواهد بود که بدو حقوق ذی‌مدخلان در قالب رسمی و مدون توسط قدرت عمومی به رسمیت شناخته شود. علاوه بر این، در مدیریت منابع آب نقش قدرت عمومی دولت از دخالت حداکثری به دخالت حداقلی با تقلیل اعمال و وظایف از تصدی‌گری به حاکمیتی آن هم در قالب نظارت بر حسن انجام فعالیت‌های واگذار شده صورت پذیرد.

## ۶.۲) پاسخگویی

مدیران و تصمیم‌گیران آب باید در قبال پیامدهای ناشی از اقدامات خود پاسخگو<sup>۱</sup> باشند. شفافیت در تصمیم‌گیری و عقد قرارداد، برای اطمینان از پاسخگویی بسیار مهم است. نتیجه عینی پاسخگویی مدیران آب، مسئولیت آن‌ها در مراجع قضایی و مانند آن در قبال تصمیمات غیرقانونی آن خواهد بود. اصل پاسخگویی از این جهت مهم است که مدیران آب را با فرض اینکه باید پاسخگو باشند از اتخاذ تصمیمات غیرقانونی باز می‌دارد. البته در حکمرانی خوب، دولت تنها پاسخگو نبوده بلکه ذینفعان مانند مردم و بخش خصوصی نیز مشمول این عنوان هستند؛ اما از آنجایی که فرض بر این است که دولت از اقتدار عمومی برخوردار است مسئولیت وی اهمیت دوچندانی می‌یابد. به منظور پاسخگویی بهتر، گام‌های زیر می‌تواند برداشته شود:

- اعتماد و اطمینان عمومی با عمل به تعهدات برنامه‌ریزی و مدیریت منابع آب و توجه به مسائل اجتماعی و زیست محیطی افزایش داده شود.
- تمامی قوانین و مقررات عمومی یا خاص اجرای پروژه، در تمامی مراحل توسعه و مدیریت منابع آب پشتیبانی و رعایت گردد. فرض نمایید در هنگام احداث یک سد، از آنجایی که آب به وسیله دولت مدیریت می‌گردد، الزاماً می‌بایست مطابق قانون، حقوق حقه‌داران از مجرای آبی رعایت و خسارت‌های وارده نیز پرداخت گردد.
- هرگونه برنامه توافق شده برای جبران زیان وارده به اموال اشخاص که به سبب توسعه منابع آب مانند احداث سد یا احداث تونل انتقال آب صورت می‌پذیرد به موقع و صحیح عملی گردد. به عنوان مثال در هنگام تملک اراضی برای احداث یک سد، باید تأمین اعتبار لازم برای خرید

<sup>1</sup>. Responsible



اراضی و خسارات وارده به اموال اشخاص پیش‌بینی و پرداخت گردد. این سیاست مناسب زمینه‌ساز آن است که اجرای آن توسط قانون مناسب پشتیبانی و اعمال گردد.

## ۲.۷) انسجام سیاستی

توسعه و مدیریت آب باید با مشارکت<sup>۱</sup> تمامی ذی‌مدخلان که شامل مصرف‌کنندگان، برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران در تمامی سطوح حاکمیتی است همراه باشد. «منظور از مشارکت عمومی همان فرآیند مشورت و رایزنی بین تصمیم‌گیرندگان و تمامی طرف‌های ذینفع و تحت تأثیر واقع شده است. مشارکت عمومی این فرصت را فراهم می‌کند تا افراد بتوانند در تمام شئون زندگی نقش‌های مهمی ایفا نمایند».[3]

از مشارکت همگانی به عنوان انسجام سیاستی نیز تعبیر می‌شود. از این منظر «در تعریف گسترده انسجام سیاستی، بحث دولت مطرح می‌شود. اینکه اهداف سیاستی در یک حوزه خاص صرفاً به اقدامات و فعالیت‌های دولت در همان حوزه خاص محدود نمی‌شوند و اقدامات دیگر نهادها باید با اقدامات دولت همگرا شوند».[7] اقدامات زیر به حصول اطمینان از تصمیم‌گیری مشارکتی کمک خواهد کرد.

جلسات گردهمایی ذی‌مدخلان آب به ویژه بخش کشاورزی (به عنوان بالاترین میزان مصرف‌کننده آب) با مدیران محلی آب با هدف تقویت حضور آن‌ها در مدیریت مؤثر آب امری لازم به شمار می‌آید. لذا برای تحقق مدیریت مشارکتی، آب باید از پایین‌ترین سطح مناسب (سطح محلی) همراه با یک چارچوب قوی مدیریت گردد تا یکپارچگی امور را در تمام سطح محلی، حوضه آبریز، منطقه‌ای و ملی شکل دهد. همچنین ساز و کارهای حل تعارضات آب از سطوح محلی تا بین‌المللی برپا گردد. نهایتاً اینکه هرگونه تغییرات در مدیریت آب، تخصیص منابع آبی و پروژه‌های توسعه‌ای باید همگام با پذیرش همگانی و هماهنگی نهادهای دخیل در آب با یکدیگر باشد. اما وجود نگرش‌های بخشی و محدودیت منابع آب در دسترس، منجر به تضاد بین گرداران شده است که پیش‌بینی می‌شود در سال‌های آتی با رشد نیازهای آبی و کاهش منابع در اثر تغییرات اقلیمی این چالش تشدید شود.

مهم‌ترین ابزاری که پیرامون مدیریت تعارضات در سامانه‌های منابع مطرح است، تئوری بازی‌ها<sup>۲</sup> نام دارد. این نظریه به بررسی و تحلیل رفتارهای ذینفعان می‌پردازد. اینکه نظریه مذکور چه مفهوم و کاربردی دارد در ادامه بررسی خواهد شد.

شرایطی را که تصمیم یک فرد نه به راهبردهای خودش بلکه به تصمیم دیگران وابسته باشد، بازی و ذینفعان دخیل در بازی را بازیکن می‌گویند. در بررسی یک بازی می‌توان از تئوری بازی‌ها استفاده کرد. تئوری بازی‌ها را می‌توان به دو بخش اصلی تئوری بازی‌های همکارانه و غیر همکارانه تقسیم‌بندی نمود.

از منظر تئوری بازی‌ها، هر بازیکن برای خویش یک استراتژی را انتخاب خواهد نمود که بیشترین پیامد را به همراه داشته و اصطلاحاً برای وی استراتژی غالب باشد. تئوری بازی‌ها می‌تواند این استراتژی (رفتار) را شناسایی نماید. قانون‌گذار تمایل دارد تا میزان اثربخشی و جذابیت قوانین را برای اجرا و همچنین میزان جریمه در صورت تخلف از قوانین را بیابد. قانون‌گیران بالقوه نیز سعی در برآورد میزان جریمه و هزینه خویش در صورت تخلف از قوانین را خواهند داشت.[8]

بازی همکارانه به بررسی تشکیل ائتلاف بین ذینفعان و تقسیم سود خالص حاصل از همکاری یا هزینه‌های فعالیت‌های مشترک به صورت عادلانه، بهینه و پایدار می‌پردازد. در این نوع بازی، معمولاً با وجود قواعد، پایداری ائتلاف تضمین می‌شود. در مقابل و در شرایط غیر همکارانه، بازیکنان در بازی سعی خواهند داشت بهترین تصمیم را در برابر تصمیم رقبا اتخاذ نمایند. در این بازی، بازیکنان هنگام تصمیم‌گیری خودخواهانه عمل نموده و منافع شخصی را بر منافع جمعی اولویت می‌دهند.[4]

مهم‌ترین تفاوت میان بازی غیر همکارانه و همکارانه آن است که در بازی غیر همکارانه بازیکنان تنها اهداف و استراتژی خود را می‌بینند و در نتیجه تشکیل همکاری میان آن‌ها منتفی خواهد بود ولی در بازی‌های همکارانه، پایه و اساس همکاری تقسیم سود حاصل از ائتلاف است.

<sup>1</sup>. Cooperation

<sup>2</sup>. Game Theory



به طور کلی، دو رویکرد «مدیریت تعارضات» (پیشگیرانه) و «حل تعارضات» (پسینی) در برخورد با تضادها وجود دارند. در رویکرد مدیریت تعارضات سعی می‌شود ضمن ایجاد شرایط گفتگو و تعامل بین طرف‌های درگیر، با شناسایی و توجه به عوامل تعارض و ایجاد جو اعتماد و همکاری از بروز تعارضات جلوگیری شود. شناسایی تعارضات پیش از وقوع به تصمیم‌سازان در ایجاد و تقویت ساختاری که بتواند زمینه برد-برد را در سیستم فراهم نماید، مساعدت فراوانی خواهد نمود. این مهم به وسیله فرایندهایی مانند مذاکره و میانجی‌گری محقق خواهد شد. در صورت وقوع تعارض نیز می‌توان از تکنیک‌های مبتنی بر رویکرد حل تعارضات مانند بحث و چانه‌زنی، تسهیلگری، واسطه‌گری و نهایتاً داوری استفاده نمود.

اصولاً برای مدیریت مناسب یک حوضه آبریز باید بتوان جلوتر از عوامل درگیر و ذینفعان راهبردهای ایشان را پیش‌بینی نمود تا علاوه بر اینکه مدیریت یک سامانه از نتایج به دست آمده غافلگیر نشود، بتوان برای برخی پیامدها نیز چاره‌اندیشی نمود. برداشت‌های غیرمجاز از منابع آب زیرزمینی و مشکلات زیست محیطی در تخلیه پساب‌ها به رودخانه‌ها تنها نشانه‌های نامطلوب غفلت از این مسأله است. می‌توان ادعان نمود که بسیاری از تعارضات آبی می‌توانند قبل از وقوع شناسایی و برای آن چاره‌اندیشی شود. این مهم مانع از تشکیل پرونده‌های قضایی و مشکلات بعد از آن خواهد شد. در صورتی که بتوان برخی از تعارضات را قبل از وقوع پیش‌بینی نمود، امکان به حداقل رساندن و تلاش برای کاهش عوارض آن می‌تواند مفیدتر باشد.

همچنین در صورتی که بتوان رفتار بازیکنان آبی را در بازی پیش‌بینی نمود این امکان فراهم خواهد شد تا بتوان رفتار ایشان را بهینه کرد. همچنین سازمان‌های مسئول در یک سامانه آبی می‌توانند با برآورد تمایلات بازیکنان برای بازی، شرایط پیش‌چانه‌زنی را ایجاد نمایند. این شرایط شامل جمع‌آوری اطلاعات و حتی مصاحبه با بازیکنان می‌شود. سپس سازمان مسئول می‌تواند با کمک این فرایند نسبت به ایجاد شرایطی برای به میز مذاکرات آوردن بازیکنان اقدام نموده و نقش تسهیلگری را ایفا کند.[9]

در انتها باید گفت که تئوری بازی‌ها می‌تواند به روشن نمودن وضعیت تعارضات کمک نموده و با پیش‌بینی شرایط آینده برای تدوین بهتر و مطلوب قوانین و مقررات آب به کار آید. پیش‌نمایش محیط مسأله و شبیه‌سازی رفتار بازیکنان توسط تئوری بازی‌ها می‌تواند زمینه لازم را برای تدوین مناسب سیاست‌ها، قوانین، جریمه‌ها و تشویق‌ها برای دوری گزیدن از تعارض بین گروداران و افزایش فهم عمومی از مشکلات موجود فراهم آورد. در فرایند بازی همکارانه باید بازیکنان ضعیف را ضمن همراهی تقویت نمود. این مهم تنها با همراهی تمام بازیکنان اعم سیاست‌گذار، قانون‌گذار، مدیران آب، بهره‌برداران و سایر ذی‌مدخلان محقق خواهد شد.

### نتیجه‌گیری

ایران فاقد سیاست‌های آب بوده و در موارد حداقلی هم که سیاست‌هایی به تصویب رسیده است، آن‌ها نه تنها دارای انسجام نبوده بلکه در موارد متعددی با یکدیگر دچار تناقض هستند. این روند معیوب به قوانین و نهادهای آب نیز سرایت یافته و سبب شده تا نظام حکمرانی آب ایران نتواند به توفیقات مدنظر دست یابد. بسیاری از سیاست‌های تقنینی مصوب در اسناد بالادستی اجرایی نشده و در حد متون مصوب باقی مانده‌اند. روندی که از دهه‌های گذشته آغاز و امروزه شاهد آثار سوء این بی‌توجهی‌ها در حوزه سیاست آب هستیم. شاید دلیل عمده آن به مدیریت بخشی آب و تعارض میان منافع عمومی مرتبط با آب باشد. تعارضی که به شدت بین خودکفایی در محصولات کشاورزی از یک طرف و لزوم صیانت از منابع آب از طرف دیگر وجود دارد. البته که چربش مورد اول بیشتر بوده و موجب شده تا فشار اقتصاد و معیشت شهروندان و جامعه کشاورز بر منابع حداقلی آب تحمیل شود. آبی که سیاست‌های افزایش بهره‌وری و ارزش در آن لحاظ شده و چون تحقق نیافته است به راحتی با کشت‌های پرآب طلب، آب این سرزمین به یغما برده‌اند. چنین وضعیتی، چاره‌ای جز بازاصلاح سیاست‌های آب توسط حکمرانان آب باقی نگذاشته است.

از سویی دیگر، دخالت ندادن ذی‌مدخلان در مدیریت منابع آب منجر به عدم پذیرش و همراهی آنان با اغلب سیاست‌های اتخاذ شده توسط قدرت عمومی شده است. در واقع هرگونه سیاست آبی مصوب که بدون اعطای نقش به ذی‌مدخلان و مشارکت آن‌ها در مدیریت آب همراه باشد محکوم به شکست خواهد بود. به عنوان نمونه سیاست‌هایی نظیر حفاظت از منابع آبی که در اکثر برنامه‌های توسعه و از جمله برنامه ششم توسعه



به دفعات مورد تأکید سیاست‌گذاران قرار گرفته است، به دلایل فوق سیاستی شکست‌خورده به نظر می‌رسد. وضعیت کنونی و فوق بحرانی دشت‌های ایران حکایت از این موضوع دارد. بی‌شک دخالت ندادن ذی‌مدخلان در مدیریت منابع آب‌های زیرزمینی سهم عمده‌ای را در شکست سیاست موصوف به خود اختصاص داده است.

در جمع‌بندی باید گفت اصول هفت‌گانه سیاست آب با یکدیگر ارتباط دارند، همدیگر را تقویت می‌کنند و به هم وابستگی دارند. پاسخگویی به معنای شفافیت بیشتر، مشارکت گسترده‌تر و تصمیم‌گیری اثربخش‌تر است. مشارکت گسترده هم در تبادل اطلاعات لازم برای تصمیم‌گیری اثربخش و هم بر مشروعیت تصمیمات تأثیر می‌گذارد. مشروعیت نیز به معنای پیاده‌سازی اثربخش است و مشارکت بیشتر را تشویق می‌کند. نهادهای پاسخگو باید شفاف باشند و اگر می‌خواهند به انصاف رفتار کرده باشند باید بر اساس حاکمیت قانون عمل کنند. با پیروی از اصول فوق، دولت یا دستگاه‌های ذی‌ربط می‌توانند از ناکارآمدی‌های نظام اداری و وسوسه فساد که عامل عدم موفقیت بسیاری از برنامه‌های خوب بوده است اجتناب کنند.

دستاوردهای پژوهش حاکی از آن است که بازسازی حکمرانی آب نیازمند تدوین خط مشی‌های جدید نظیر لحاظ کردن آب در تمام سیاست‌گذاری‌های کلان، سیاست‌های تعدیل معیشت متکی به آب، تهیه سیاست‌های کلی سازگاری منابع آبی برای هر حوضه آبریز، گذار از سیاست‌های دستوری به مشارکتی در مدیریت آب و نهایتاً سیاست‌های بهره‌وری حداکثری از منابع آب است که خواهد توانست حداقل در میان مدت، مسیر حکمرانی آب ایران را هموارتر و رو به بهبود قرار دهد.

#### منابع

- [1] میری، مسلم (۱۴۰۰) نظام حقوقی مدیریت منابع آب با تأکید بر اصلاح ساختار حکمرانی آب: مطالعه تطبیقی ایران، ایالات متحده آمریکا، هند، برزیل و اتحادیه اروپا، رساله مقطع دکتری حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ص. ۱۵.
- [2] کاپوئترا، دانتی آگوستو (۱۹۹۲) اصول حقوق و مدیریت آب، ترجمه عبدالهی، محسن و عباسی، اصلی (۱۳۹۲). تهران، موسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش، صص. ۲۶۰-۲۵۹.
- [3] والایی شریف، حمید (۱۳۸۴) مدیریت مشارکتی (راهبردی موثر در اداره امور سازمان)، شرکت نشر و چاپ بازرگانی، ص. ۶.
- [4] کراچیان، رضا و دیگران (۱۳۹۶) «مدیریت تعارض‌ها در سامانه‌های منابع آب: کاربرد تئوری بازی‌ها»، اولین جلسه هم‌اندیشی با متخصصان علوم آب و محیط زیست، وزارت نیرو، ص. ۲.

[5] Water: The Environmental Outlook to 2050. (2011). Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)

[6] Iza, A. and Stein, R. (Eds) (2009). RULE – Reforming water governance. Gland, Switzerland: IUCN, p 32-39.

[7] Hoebink, P. (2010) European development cooperation in between the local and the global. European Association of Development Research and Training Institutes- Amsterdam University Press, www.eadi.org, p. 337.

[8] Cooter, R. and Ulen, T. (2004). Law and Economics. Fourth Ed. Boston, MA: Pearson Addison Wesley.

[9] Nandala, K. D. W. and Siminovic, S. P. (2003). State-Of-The-Art Report on Systems Analysis Methods For Resolution Of Conflicts In Water Resources Management. Water Resources Research Report. 6. <https://ir.lib.uwo.ca/wrrr/6>

# 4<sup>th</sup> National Conference of Water Crisis in Iran and the Middle East

.....  
**WATERCONF**

[www.WaterConf.ir](http://www.WaterConf.ir)  
.....



## Abstract

Water policy is the prelude to any change in water governance. If a bad policy is prepared, then bad laws and institutions will be created. Iran lacks a policy and roadmap for reforming the water management system. Although policies have been adopted in upstream documents in recent decades, those policies have not been successful in practice due to their ambitious nature and lack of technical, legal, and social infrastructure. Therefore, we are faced with laws and institutions that have been adopted without the full support of water policy. In a way, the current water management system relies on institutions and laws that are not accompanied by a policy, or perhaps it is an anti-water resources protection policy that has put the country on the verge of water bankruptcy in both cases. The results of the study show that the restructuring of water governance requires the development of new policies such as water inclusion in all macro policies, water-based livelihood adjustment policies, preparation of general water resources adaptation policies for each catchment, transition from mandatory to participatory water management policies. Finally, there are policies that maximize the productivity of water resources.

**Keyword:** Iran, governance, Policy-making, water resources management