

## اصول OECD در حکمرانی آب: از سیاست تا اجرا و درس آموخته‌ها برای ایران

تهیه شده در مرکز ملی مطالعات راهبردی کشاورزی و آب اتاق ایران

### پیام‌های سیاستی کلیدی:

- حکمرانی خوب اثرات بحران‌های آبی را کاهش می‌دهد.
- تبدیل سیاست به اجرا یک تعهد بلند مدت است.
- پیاده‌سازی مؤثر سیاست‌ها نیازمند وجود یک لایه نهادی میانی مؤثر است.
- مشروعیت سیاست‌ها در گرو توجه به "مالکیت" ذی‌نفعان از طریق یادگیری اجتماعی و شفافیت است.

خلاصه‌های سیاستی بین‌المللی، بخشی از انتشارات ویژه انجمن بین‌المللی منابع آب (IWRA) با هدف ارائه توصیه‌های عملی و تحلیلی-کیفی برای سیاست‌گذاران در مهم‌ترین مسائل توسعه است.

برای اطلاعات بیشتر می‌توان به تارنمای IWRA مراجعه نمود:

[www.iwra.org](http://www.iwra.org)

## بحران‌های آبی اجتناب‌پذیرند

تا سال ۲۰۵۰ بیش از ۴۰ درصد از جمعیت جهان در حوضه‌های آبریز تحت تنش آبی زندگی خواهند کرد. سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) تخمین زده است که تقاضای آب تا سال ۲۰۵۰، ۵۵ درصد افزایش خواهد یافت. افزایش تنش و تعارض دور از ذهن نخواهد بود، مگر اینکه مدیریت ریسک جایگزین مدیریت بحران شود.

بحران‌های آبی (بدلیل خیلی زیاد یا خیلی کم بودن میزان آب و یا مسائل کیفی و آلوده بودن آب) بر امنیت غذایی، فقر، توسعه اقتصادی و ثبات اجتماعی اثرگذار هستند. در اغلب مواقع، این بحران‌ها در نتیجه‌ی حکمرانی ضعیف ایجاد می‌شوند تا وقایع طبیعی.

آب وابسته به حکمرانی چندسطحی است و نسبت به آن بسیار حساس است. آب، بخش‌های مختلف، مکان‌ها و جوامع مختلف و همچنین مقیاس‌های مختلف جغرافیایی و زمانی را به هم پیوند می‌زند. از این رو، مدیریت درست آب تنها به "آنچه" انجام می‌دهیم مربوط نیست، بلکه "چگونگی"، "چرایی" و اینکه توسط "چه کسانی" انجام می‌شود نیز اهمیت دارد.

در بسیاری از کشورها، شکافی اساسی بین آنچه در قانون و سیاست بیان شده و آنچه که در عمل اجرا می‌شود، وجود دارد. سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD)، راهنمایی را در زمینه توسعه سیاست‌ها و اجرای آن‌ها بر اساس اصول حکمرانی آب OECD که توسط Akhmouch و همکاران ارائه شده، معرفی کرده است. این اصول می‌تواند در شناسایی، ارزیابی و رفع شکاف‌های بین سیاست و اجرا مؤثر باشند.

### حلقه مفقوده

Menard و همکاران ذکر کردند اصلاحات



را به دولت‌ها واگذار می‌کنند.

- واگذاری مسئولیت‌ها به "لایه نهادی میانی" (دولت‌های محلی، بنگاه‌های تنظیم‌گر) بدون در نظر گرفتن منابع و آموزش‌های لازم برای مشروعیت‌دادن به سیاست‌ها.
- ظرفیت ناکافی برای پایش و اجرای اصلاحات و راه‌های ارتباطی نامناسب برای ذی‌نفعان جهت انتقال درخواست‌ها و انتقادها.

### ۳- رفتار و فرهنگ

- نبود ساز و کارهایی جهت پایش حق و حقوق، همسو کردن منافع و در نهایت حل و فصل اختلافات و تعارضات بین ذی‌نفعان آب.
- کمبود منابع جهت حمایت از سازمان‌های نماینده، این امر موجب مشارکت ضعیف کاربران آب و انتخاب افراد نامناسب به عنوان نماینده سازمان‌ها می‌شود.
- رفتارهای فرصت‌طلبانه که موجب فساد و افزایش بروکراسی می‌شود.

### ۴- توانمندی

- ساختارهای پیچیده اداری و سیاسی مانع اصلاحات حکمرانی آب می‌شود.

آبی شامل دو لایه مهم حکمرانی است: سطح نهادی کلان که تعیین‌کننده سیاست و قانون است و لایه نهادی خرد که قوانین کلی را با شرایط خاص محلی تطبیق می‌دهد. در این بین، لایه نهادی میانی که سیاست و قانون را برای تضمین پیاده‌سازی منسجم و فراگیر تفسیر می‌کند، اغلب وجود ندارد. در خلأ وجود این لایه، سیاست و قوانین اغلب دچار تحریف و فساد شده و موجب پیامدهای ناخواسته و ناخوشایند می‌شوند. چهار عامل که در ایجاد این شکاف نقش دارند شامل موارد زیر هستند:

### ۱- تدابیر و سیاست‌های نامتناسب

- اصلاحات بلندپروازانه که متناسب با تقاضاها و منعکس‌کننده ارزش‌های ذی‌نفعان نیستند و خارج از توانمندی‌های ملی هستند.
- نبود تعهد سیاسی و تغییر اولویت‌ها.
- مصادره‌ی سیاست توسط نخبگان اقتصادی و سیاسی.

### ۲- تفسیر نادرست

- سازمان‌های بیرونی که بر مرحله‌ی توسعه سیاست‌ها متمرکز هستند، سیاست‌های تأییدشده‌ای که بدرستی درک نشده و مورد حمایت نیستند



بهبود حکمرانی آب وابسته به مکانیزم‌های نهادی است که در آن ذی‌نفعان همواره نسبت به مسائل، مطلع شده و قادر به ارائه بازخورد باشند. ایجاد چنین نهادهایی یک امر ضروری برای انجام اصلاحات مؤثر، تسهیل پیاده‌سازی سیاست‌ها و کاهش هزینه‌های اقتصادی و سیاسی است.

### حکمرانی خوب، منجر به عملکرد خوب می‌شود

اصول OECD در حکمرانی آب که در سال ۲۰۱۵ یک چهارچوب راهنماست برای دولت و ذی‌نفعان بر اساس ۱۲ اصل جهت مدیریت پیچیدگی ذاتی در بخش آب. این ۱۲ اصل در حول سه بُعد توسعه داده شده‌اند: اثربخشی، کارایی، اعتماد و مشارکت. برای کسب اطلاعات بیشتر در مورد اصول و برنامه حکمرانی آب OECD به لینک ذیل مراجعه شود:

[www.oecd.org/cfe/regional-policy/water-governance-initiative](http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/water-governance-initiative)



- فقدان پاسخ‌گویی و وجود نظام ضعیف بالا به پایین در بخش دولتی.
- هماهنگی ضعیف در جلب خدمات پشتیبانی خارجی در شرایطی که دولت ظرفیت کافی برای اداره کردن بخش آب را ندارد.
- وجود یک فرهنگ دموکراتیک ضعیف در زمینه‌های مذاکره، مشاوره و مشارکت.

### یک نفس عمیق بکشید و مردم را با خود همراه کنید

- در حالی که "لایه‌های میانی نهادی" ضروری هستند، Wehn و همکاران نشان دادند که حمایت گسترده‌ی عموم مردم نیز ضروری است. مشارکت ذی‌نفعان بایستی ورای صرف مشارکت با هدف یادگیری اجتماعی باشد.
- مشارکت مؤثر ذی‌نفعان در حکمرانی آب زمان‌بر است تا تغییرات لازم در رفتار و اقدامات شکل بگیرد. یادگیری اجتماعی نیازمند در نظر گرفتن اخلاقیات، فرآیند، مشارکت‌کنندگان، نقش‌ها و نتایج قابل انتظار است.
- عدم تقارن بین قدرت و اطلاعات می‌تواند موجب برهم‌زدن یادگیری اجتماعی شود. همه ذی‌نفعان بایستی دسترسی به اطلاعات مشابه در یک سطح را داشته باشند. اعتماد، حس مالکیت و استمرار مهم‌ترین عوامل در رسیدن به نتایج مورد انتظار است.

### قصد و نیت خود را عملی کنید

اصول OECD در حکمرانی آب، ماتریس مفیدی را جهت شناسایی چالش‌ها و راه‌حل‌ها ارائه می‌دهد. این اصول، ابزاری برای مدیریت ریسک به صورت پایدار، یکپارچه و فراگیر هستند. اصول ذکر شده به خودی خود هدف نیستند، بلکه یادگیری مستمر برای بهبود و تکامل سیاست‌گذاری مهم است. یادگیری واقعی زمانی به دست می‌آید که سیاست‌گذاران و ذی‌نفعان تلاش کنند تا اصول حکمرانی را در شرایط واقعی بکار ببرند. یک رویکرد یکسان برای همه، چنانچه منطبق با شرایط متنوع محیطی در کشورها نباشد، محکوم به شکست است.



## درس آموخته‌ها برای ایران

- ✚ تعهد بلندمدت به اجرای سیاست‌های آبی یک ضرورت است. اسناد بالادستی باید سیاست‌های کلی برای حصول پایداری منابع آب را به نحوی نظام‌مند کنند که تعهد بلند مدت در اجرای این سیاست‌ها از تغییر دولت‌ها متأثر نشود.
- ✚ با توجه به گستردگی پهنه جغرافیایی کشور ایران و تنوع شرایط اجتماعی و فرهنگی، تطبیق قوانین و مقررات کلی با شرایط خاص محلی یک ضرورت است. اکثر قوانین و مقررات مصوب شده در چند دهه گذشته در ایران فاقد انعطاف‌پذیری و انطباق با شرایط محلی در حوضه‌های آبریز مختلف کشور بوده‌اند که این یکی از دلایل مهم عدم توفیق در اجرای برخی از آنها بوده است. تنظیم قوانین و مقررات متناسب با شرایط محلی نیازمند وجود یک لایه نهادی خرد است جهت تطبیق قوانین با شرایط محلی است.
- ✚ پیاده‌سازی منسجم قوانین، نیازمند وجود یک لایه میانی (با منابع مالی و ظرفیت‌های کافی بخصوص نیروی انسانی آموزش دیده) بین نهادهای قانون‌گذار ملی و نهادهای محلی مجری قوانین در ایران است. چنین ظرفیتی اگر چه در قالب کارگروه‌های مختلف در دولت یا نهادهای مدیریت حوضه‌ی آبریز به صورت بالقوه در کشور وجود دارد، ولی بالفعل شدن آن نیازمند توجه خاص به ضرورت این مهم است.
- ✚ وجود سطحی از دموکراسی آبی که دسترسی یکسان گروداران به داده‌ها و اطلاعات آب مستقل از سطح قدرت آنها در فرآیندهای تصمیم‌گیری را فراهم کند و زمینه‌ساز اظهارنظر و مشارکت آنها در تصمیم‌گیری‌ها و نهایتاً پیاده‌سازی سطحی از یادگیری اجتماعی باشد، برای توفیق در اجرای سیاست‌های آبی (که معمولاً نیازمند مشارکت طیف گسترده‌ای از بهره‌برداران آب است) ضروری است. در ایران، تصمیم‌گیری از بالا به پایین و فقدان پاسخگویی، سطح نازل مداخله گروداران در فرآیند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری، احتکار اطلاعات در دستگاه‌های دولتی و عدم دسترسی گروداران به داده‌ها و اطلاعات منابع و مصارف آب و طرح‌های آبی از جمله عوامل مؤثر در اجرای ناموفق برخی از سیاست‌های کلان حوزه‌ی آب بوده است.
- ✚ پایش اجرای سیاست‌ها ضروری است. در زمان تدوین سیاست باید به ظرفیت‌های لازم برای پایش نتایج اجرای سیاست توجه شده و در صورت نیاز برای ایجاد آن برنامه‌ریزی شود. نبود یک شبکه منسجم پایش برداشت‌ها و مصارف آب در ایران و وظیفه‌مند نبودن نهادهای دولتی در مورد مدیریت مصرف آب، از جمله مهم‌ترین موانع در راستای پایش عملکرد کلیه سیاست‌های مرتبط با مدیریت مصرف آب، ارتقای بهره‌وری و کنترل برداشت‌های غیرمجاز آب است.

## مراجع

- From: Water International: Special Issue: The OECD Principles on Water Governance: from policy standards to practice. Vol. 43, No. 1, Feb. 2018, [www.tandfonline.com/toc/rwin20/43/1](http://www.tandfonline.com/toc/rwin20/43/1).
- Aziza Akhmouch, Delphine Clavreul, Sarah Hendry, Sharon B. Megdal, James E. Nickum, Francisco Nunes-Correia & Andrew Ross. Editors' foreword.
- Aziza Akhmouch, Delphine Clavreul & Peter Glas. Introducing the OECD Principles on Water Governance.
- Claude Ménard, Alejandro Jimenez & Hakan Tropp. Addressing the policy-implementation gaps in water services: the key role of meso-institutions.
- Uta Wehn, Kevin Collins, Kim Anema, Laura Basco-Carrera & Alix Lerebours. Stakeholder engagement in water governance as social learning: lessons from practice.
- Susana Neto, Jeff Camkin, Andrew Fenemor, Poh-Ling Tan, Jaime Melo Baptista, Marcia Ribeiro, Roland Schulze, Sabine Stuart-Hill, Chris Spray & Rahmah Elfithri. OECD Principles on Water Governance in practice: an assessment of existing frameworks in Europe, Asia-Pacific, Africa and South America.
- Chris Seijger, Stijn Brouwer, Arwin van Buuren, Herman Kasper Gilissen, Marleen van Rijswijk & Michelle Hendriks.

Functions of OECD Water Governance Principles in assessing water governance practices: assessing the Dutch Flood Protection Programme.

Marine Colon, Sophie Richard & Pierre-Alain Roche. The evolution of water governance in France from the 1960s: disputes as major drivers for radical changes within a consensual framework.

OECD (2015), OECD Principles on Water Governance, [www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/OECD-Principles-on-Water-Governance.pdf](http://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/OECD-Principles-on-Water-Governance.pdf).