

## حرکت به سمت حکمرانی موفق آب با هم‌افزایی دانش و خرد جمعی:

### ایده تشکیل مجلس محلی آب

مهدی ضرغامی، استاد دانشکده مهندسی عمران و پژوهشکده محیط زیست دانشگاه تبریز

پست الکترونیکی: mzarghami@tabrizu.ac.ir

#### خلاصه

ادامه وضعیت بحرانی آب در کشور علاوه بر مخاطرات امنیتی، ضرر فراوانی به اقتصاد و سلامت مردم وارد می‌کند. لذا برای حل این مساله نیاز به سازوکار تصمیم‌گیری‌های صحیح، قاطع و مورد اجماع است. هر چه قدر تصمیم‌گیرها مالکانه، آمرانه، بخشی‌نگرانه، دیر و یا یکجانبه باشد موجب ایجاد هم‌گسختگی در سامانه‌های اجتماعی، اقتصادی و تشدید تهدیدات فرهنگی تحمیل خواهد شد. در این «پیشنهادیه سیاستی» بر اساس تجربه موفق اتاق گفت‌وگو آب آذربایجان، یک سازوکار حقوقی-مدیریتی برای حل مساله تصمیم‌گیری مشارکتی آب در کشور معرفی می‌شود. به طور مشخص نحوه تشکیل، چالشها و مبانی «مجلس محلی آب» برای حوضه‌های آبریز کشور تبیین می‌شود. اختیارات این مجلس آب فراتر از شورای عالی آب یا شورای استانی حفاظت منابع آب بوده و در آن اعضای بیشتری از نمایندگان مردم بالخصوص از بهره‌برداران وجود خواهند داشت. مزایای مهم این مجلس، شبکه‌سازی بین ذینفعان، درک مشترک از صورت مساله و الگوریتم مشخص برای تصمیم جمعی در مدیریت آب خواهد بود.

کلید واژه: حکمرانی موفق، گفت‌وگو آب، هم‌افزایی دانش، مجلس آب.

#### ۱- مقدمه

امروزه در کنار بحران کمیت و کیفیت آب، کمبود مدیریت صحیح بحران نیز چالش مهمتری می‌باشد. در شرایطی که افزایش جمعیت، تحولات اجتماعی-اقتصادی و تغییرات آب و هوایی به یکی از دغدغه‌های جوامع کنونی تبدیل شده است، لزوم ارائه راهکارهای نو و مورد قبول ذینفعان کاملاً محسوس است. در عین حال تحصیل این هدف نیازمند اعتماد، درک مشترک، همفکری و وحدت نظر بین ذینفعان است. در غیر این صورت اجماع بر روی تصمیمها صورت نگرفته و در نتیجه هزینه فرصت و نابسامانی زیادی در مدیریت آب ایجاد خواهد کرد. برای حل این نوع مساله‌ها ایده دیپلماسی آب (گفت‌وگو آب) شکل گرفته است و افراد متخصص از کشورهای مختلف به رشد و بالندگی آن کمک کرده‌اند. در این دیدگاه به کمک روشهای خلاقانه، مورد قبول اکثریت، قابل اجرا و پایدار، مسائل منابع آبی مورد تضاد بررسی می‌گردد تا

برگشت پذیری<sup>۱</sup> و اطمینان‌پذیری<sup>۲</sup> بیشتری به بخش مدیریت آب ارائه نماید. اصول مدیریت آب در این دیدگاه در شکل ۱ نمایش داده شده است. بر این اساس «درک مشترک از صورت مساله»، «شبکه سازی و توسعه ارتباطات» و «مدیریت مناسب شبکه ذینفعان» برای موفقیت این رویکرد بسیار اهمیت دارد که حصول آن منوط به گفت‌وگو با مدیران آب می‌باشد.

اقدام: مدیریت صحیح شبکه های آب	تئوری: شبکه ارتباطات آب به درستی توصیف شود	تصدیق فرضیات کلیدی
<ul style="list-style-type: none"> <li>تصدیق شود که شبکه های ساده، پیچیده و درهم تنیده آب رویکردهای متفاوت مدیریتی نیاز دارد</li> <li>از نمایندگی صحیح ذی‌مدخلان اطمینان حاصل شود.</li> <li>در برنامه ریزی سناریوها و حقیقت یابی مشترک، مشارکت شود.</li> <li>در حل مسئله میانجی‌گری شود و رسیدن به اجماع مد نظر باشد.</li> <li>تعهد به مدیریت تطبیق پذیر و یادگیری سازمانی</li> <li>اجرای استراتژی متناسب با هر شبکه ارتباطاتی آب</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ساده، پیچیده و درهم تنیده بودن شبکه آب باید تشخیص داده شود.</li> <li>دامنه، سطح و مقیاسهای مناسب شناسایی شود.</li> <li>دامنه های سیاسی، اجتماعی و طبیعی بهم پیوسته هستند.</li> <li>موقعیت مسئله در محیط قطعیت-عدم قطعیت و توافق-عدم توافق مشخص شود.</li> <li>معنای اقدام در شرایط در هم تنیدگی تفهیم شود.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>آب منبعی انعطاف‌پذیر است.</li> <li>برای ساخت شبکه ارتباطی آب، ترکیب علم، سیاستگذاری و سیاست نیاز است.</li> <li>شبکه‌های آب درهم تنیده هستند.</li> <li>شبکه‌های آب باز هستند و دائم در حال تغییرند.</li> <li>مدیران شبکه‌های آب باید عدم قطعیت، غیرخطی بودن و بازخورد را مد نظر قرار دهند.</li> <li>شبکه‌های آب باید با رویکرد مذاکره جمع-غیر صفر مدیریت شوند.</li> </ul>

شکل ۱- یک چارچوب فکری مطرح برای دیپلماسی آب [برگردان اصلاح شده از ۱]

لازم به ذکر است که بر اساس مطالعات و تجربیات مختلف تعریف دیپلماسی آب جامع بوده و فراتر از مهارت‌های سیاسی در حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات شامل مذاکره، میانجی‌گری و مساعی جمیله<sup>۳</sup> می‌باشد [۲]. همچنین مطالعات قبلی صورت گرفته از جمله دولتیار<sup>۴</sup> [۳]، ایده «صلح آبی» تبیین شده توسط گروه آینده پژوهشی راهبردی<sup>۵</sup> [۴] و عراقچی [۵] نشانگر آن است که آب می‌تواند به ابزاری برای صلح و همکاری تبدیل شده و به این وسیله اختلاف نیز کم شود. همچنین تاکید شده که توسعه حوضه‌های آبی به شکل پایدار و مؤثر فقط با شرکت ذینفعان هم در فهم صورت مساله و هم در تصمیم‌گیری برای اجرا امکان‌پذیر است [۶]. مجموعه مدیریت آب کشور ایران نیز از توجه به حل مؤثر اختلافات آبی مستثنی نبوده نیازمند برنامه‌ریزی راهبردهای مؤثر از یکسو، تخفیف اختلافات بین ذینفعان از سوی دیگر و تدوین یک راهبرد برای کمک به بحث و تبادل نظر بین افراد تصمیم‌ساز و تصمیم‌گیر می‌باشد.

<sup>1</sup> Resiliency

<sup>2</sup> Reliability

<sup>3</sup> Good offices

<sup>4</sup> Dolatyar

<sup>5</sup> Strategic Foresight Group (SFG)

## ۲- اتاق گفت‌وگو آب آذربایجان

با تکیه بر دیدگاه فوق و برای تمرین دیپلماسی آب، «اتاق گفت‌وگو آب آذربایجان» در سال ۱۳۹۴ تأسیس گردید. متخصصان عضو این اتاق به عنوان شخص حقیقی و در خارج از ساعت اداری (بدون ماموریت یا پرداخت حق جلسه) در جلسات شرکت می‌نمایند. هدف این جلسات که به صورت ماهانه و صرفاً با انگیزه حرفه‌ای برگزار می‌گردد عبارت است از [۷]:

- ایجاد آشنایی و مودت بین خبرگان و همچنین بین نهادهای متولی/ذینفع آب (نهادهای دولتی و نیز غیردولتی)
- نگرش نو به مساله آب<sup>۶</sup>
- افزایش دانش از طریق هم‌افزایی خرد جمعی<sup>۷</sup> در مورد آب
- سیاست‌سازی برای حل بحرانهای آب و محیط زیست به خصوص در زمینه کشاورزی
- هدایت رساله‌های دانشجویان تحصیلات تکمیلی به حل مسائل واقعی
- گفتمان‌سازی و افزایش انتقادپذیری در زمینه مدیریت آب و محیط زیست.



شکل ۲- جلسه هجدهم اتاق گفت‌وگو آب ۲۴ مهر ۱۳۹۶ فرمانداری تبریز

در این راستا ۲۱ جلسه ماهانه تاکنون تشکیل شده (شکل ۲) و در هر نشست تعدادی ایده مطرح و مورد بحث واقع شده است. افراد حاضر در این جلسات شامل اساتید دانشگاه، مدیران دولتی، دانشجویان تحصیلات تکمیلی، نمایندگان سازمانهای مردم‌نهاد، مدیران بنگاههای خصوصی و متخصصین مستقل است. با حمایت علمی اتاق همچنین جلساتی با شرکت دانشمندی از جهان اسلام در اسفند ۱۳۹۴، نشست هم‌اندیشی آب‌زیرزمینی در کنفرانس ملی هیدرولیک در شهریور ۱۳۹۶ و همایشی با دانشگاه سازمان ملل در مدیریت بهینه پیوند آب، انرژی، غذا و پسماند در آبان ۱۳۹۶ نیز

<sup>۶</sup> Reframing on water issues

<sup>۷</sup> Joint-fact finding discussions

تشکیل گردیده است. برای دسترسی به گزارش کامل جلسات، لیست افراد شرکت کننده و حامیان برنامه به وبسایت و کانال اجتماعی این اتاق می‌توان مراجعه کرد.<sup>۸</sup>

### ۳- ایده تشکیل مجلس محلی آب

یکی از مهمترین یافته‌های اتاق گفت‌وگو با آذربایجان آن است که حل مساله پیچیده آب و محیط زیست ایران در گرو وحدت و همدلی ابتدا بین خود نهادهای دولتی و سپس بین دولت و مردم می‌باشد. کشور چالشهای پیچیده تری را بخاطر وجود وحدت، (نمونه: دفاع مقدس) با موفقیت پشت سر گذاشته است. برای ایجاد این وحدت، نظرات و ترجیحات ذینفعان مختلف باید در تصمیم‌ها لحاظ شود. ولی نهادهای موجود در کشور در حال حاضر جوابگوی این نیاز نیستند. نگاه موسسات دولتی به تشکلهای مردم نهاد بدینانه است. به عنوان یک نمونه اکثر اعضای محترم «شورای عالی آب» از قوه مجریه میباشند و نمایندگان مجلس، بهره‌برداران یا سایر نهادها قدرت کافی برای ارائه یا تغییر تصمیم ندارند. همچنین در اکثر جلسات هدف عمده کسب بودجه برای طرحهای چالش برانگیز می‌باشد که در روند عادی تصویب نشده است. در سایر نهادهای فعلی موجود نیز مانند «ستاد احیای دریاچه ارومیه» و «شورای حفاظت منابع آب استانی»، عمده تصمیم‌گیری با نمایندگان نهاد دولت (به عنوان نمونه استانداری یا شرکتهای آب منطقه ای) می‌باشد. این روش حکمرانی ادامه تصدی-گری دولت بوده که روز به روز حجم اداری آن نیز اضافه می‌گردد. مسائل آب بسیار پیچیده و در مقیاس توأم ملی-محلی بوده این تصمیم‌نهادهای دولتی به تنهایی نه تنها چاره ساز نبوده بلکه بر پیچیدگی و تشتت می‌افزایند. همچنین در جلسات ذکر شده عمده وقت مذاکرات به دفاع مامورین نهادها از نهاد موکل خود پرداخته می‌شود.

لذا نیاز به تشکل و نهادی وجود دارد که با سهم مشخصی از قوه مجریه، قوه مقننه، قوه قضائیه، نمایندگان بهره‌برداران، سازمان‌های مردم نهاد، شوراهای محلی و متخصصین دانشگاهی برای یک حوضه آبریز تشکیل شود. وظیفه این نهاد که در این تحقیق "مجلس محلی آب" نامیده می‌شود تصمیم‌گیری برای طرحهای احیا، تخصیص، ظرفیت‌سازی در حوضه آبریز می‌باشد. در شکل ۳ ساختار شماتیک چنین مجلسی با تعداد اعضای پیشنهادی ارائه شده است. تشکیل چنین مجلسی ایده نوینی در ایران بوده و ادبیات فنی بسیار محدودی در مورد آن در دنیا وجود دارد. البته در برخی کشورها کسب نظر از ذینفعان و مشارکت آنها در تصمیم‌گیری بدون نام "مجلس آب" صورت گرفته و در حال استفاده است. نوآوری ارائه شده در این بسته سیاستی تدوین شکل منظم برای این سازوکار تصمیم‌گیری می‌باشد. نهاد قوه مجریه شامل وزارت نیرو، وزات کشور (شامل استانداری، فرمانداری، شهرداری، دهیاری و شوراهای اسلامی شهر و روستا)، جهاد کشاورزی، سازمان برنامه و بودجه، سازمان حفاظت محیط زیست، وزارت صنعت، معدن و تجارت، وزارت راه و شهرسازی و سایر نهادهای مرتبط و ذینفع در این قوه است.

<sup>8</sup> <http://wdr.tabrizu.ac.ir/> , @wdrtabriz



شکل ۳- ایده مجلس محلی آب برای تصمیم گیری سریع و مشارکتی در حوضه آبریز (تعداد افراد پیشنهادی هست)

### ۱-۳ مزایای تشکیل مجلس آب

تاسیس شوراهای شهر و روستا به عنوان یک حاکمیت محلی با آراء مستقیم مردم به شفافیت شهرداری‌ها و دهیاری‌ها کمک کرده و تصمیمات آن‌ها را جهت‌دهی می‌کند. بنابراین می‌توان انتظار داشت با تشکیل مجلس آب به عنوان یک هیات نظارتی و تصمیم‌گیری برای دستگاههای اجرایی آب، تأثیرات مثبت بیشتری در این بخش به وجود بیاید که در ذیل به تعدادی از آن‌ها اشاره می‌شود:

- فرایند تصمیم‌گیری در این مجلس بر قاعده رای اکثریت بورد<sup>۹</sup> بوده و قبل از رای‌گیری وقت مساوی به مخالفین و موافقین طرحها تخصیص داده می‌شود. برای ایجاد شفافیت در حکمرانی، در حین صحبتها مستندسازی لازم برای داوری آتی و نیاز به مراجعات رسانه‌ای صورت می‌گیرد.
- تصمیمها مورد استناد حقوقی بوده و تنها مرجع تصمیم‌گیری در مسائل خواهد بود. در حال حاضر نهادهای مختلفی در مورد آب در سطح حوضه آبریز تصمیم می‌گیرند که وحدت رویه ندارند. در صورت تشکیل مجلس آب تمام نهادهای دیگر بالخصوص در مواجهه با روستا و بخش کشاورزی (که تعداد نهادهای درگیر در آن بسیار زیاد است) تنها تابع تصمیمات این نهاد خواهند بود.

<sup>9</sup> Borda count

- مزیت این نهاد ایجاد وحدت به واسطه شنیده شدن ارزشها، شبکه سازی بین ذینفعان، تسریع در تصمیم‌گیریها به واسطه "رای‌گیری" و در کل حکمرانی بهتر آب می‌باشد.
- حسن دیگر این مجلس، کاهش رویکرد آمرانه و نیز هزینه‌های اجتماعی دیوان‌سالاری دولت در مدیریت آب است.

### ۲-۳ چالشهای ایجاد مجلس آب

به طور کلی واگذاری قدرت و منافع ناشی از آن به نهاد یا فرد دیگر سخت و دشوار می‌باشد. لذا مقاومت در برابر این مهندسی مجدد قدرت در مدیریت آب می‌تواند صورت بگیرد. تعیین تعداد افراد هر نهاد ذینفع نیز مساله دیگری است که باید توسط شورای سیاست‌گذاری این مجلس مشخص شود. چالش دیگر اختلاف علمی متخصصین دانشگاهی در زمینه علل بحران آب و نیز میزان تاثیر راهبردهای مختلف برای احیای زیست بومها می‌باشد. همچنین روحیه منفعت‌طلبی شخصی و لابی‌گری برای منافع گروهی می‌تواند در این مجلس نیز موثر باشد. لذا حضور بخش رسانه بایستی قوی بوده و فضای آزادی بیان در مورد تصمیمها فراهم شود. یک چالش دیگر تصویب یا رد طرحی با تعداد موافقان و مخالفان خیلی نزدیک به هم است که بایستی سازوکار مناسبی برای آن طرح شود. همچنین تصمیم به تاسیس چنین مجلسی فراتر از حوزه اختیارات وزات نیرو است لذا اراده سایر نهادها را نیز می‌طلبد. لذا این موارد و موارد احتمالی دیگر عدم قطعیت‌هایی را ایجاد خواهند کرد. بنابراین تشکیل این سازمان مستلزم مطالعات دقیق دیگری بوده که همکاری سایر محققین مرتبط را می‌طلبد.

### ۳-۳ برنامه پیشنهادی برای تاسیس مجلس محلی آب

برای تاسیس مجلس محلی آب ابتدا دولت باید به مجلس شورای اسلامی پیشنهادیه‌ای ارائه نماید. پیشنهاد می‌شود این مجلس ابتدا در یک حوضه آبریز با مرزهای هیدرولوژیکی، سیاسی، اجتماعی و اقتصادی شفاف و محدود و برای یک مدت مشخص تشکیل شود. بعد از مستندسازی تجربه برگزاری این مجلس، سپس اساسنامه دقیقی برای تشکیل آن در سایر حوضه‌ها و تفویض اختیار به آن صورت می‌گیرد. اصول ۱۰۰ تا ۱۰۶ قانون اساسی کشور حامی تشکیل شوراها بوده و از آنها می‌توان به عنوان مبنای قانونی تشکیل چنین مجلسی بهره گرفت. موارد مورد نیاز در اساسنامه تشکیل چنین مجلسی موارد زیر می‌باشند:

- نوع طرحهای توسعه منابع آب و حیطة تصمیم‌گیری این مجلس
- مدت زمان لازم برای بررسی هر طرح و زمان تصمیم‌گیری در مورد آن
- نحوه انتخاب نمایندگان مجلس آب (تقسیم قدرت)
- نحوه انتخاب هیات رئیسه مجلس آب
- تنظیم گردش مالی مجلس آب
- تعیین سازوکار نظارتی، تعیین مرجع رسیدگی به شکایات و نحوه انتشار مذاکرات و تصمیمها

- تنظیم دقیق فرایند تصمیم‌گیری و وظیفه مدیر جلسه برای ایجاد اجماع روی آن
- فرایند حل اختلاف روی طرح‌های با اجماع کم (از طریق وتو یا جبران خسارت اقلیت)
- تنظیم نحوه انحلال مجلس آب
- تنظیم امکان رفت و برگشت در تصمیم‌گیری بالخصوص در شرایط تعامل بالادست و پائین دست و نیز حوضه فرعی با اصلی
- تنظیم نحوه تشکیل مجلس ملی آب و جایگزینی آن با شورای عالی آب.

امید است محققین محترم با آزاداندیشی در این مورد به تصمیم‌گیری گروهی و مشارکتی ذینفعان در قالب مجلس آب کمک نمایند.

### تقدیر و تشکر

اتاق گفت‌وگو آب سازمان مردم‌نهاد علمی است که در حدود ۲۰۰ نفر در تشکیل و همراهی آن همکاری داشته‌اند که از زحمات آنها و نهادهای حامی آن تشکر می‌شود.

### منابع

[1] Islam S. and Susskind L.E, (2013) Water Diplomacy: A Negotiated Approach to Managing Complex Water Networks, RFF Press Water Policy Series, New York.

[۲] پلینو، جک سی.، روی آلتون (۱۳۸۹)، فرهنگ روابط بین‌الملل، ترجمه حسن پستا، فرهنگ معاصر.

[3] Dolatyar, M. (1995) Water Diplomacy in the Middle East. The Middle Eastern Environment: Selected Papers of the Conference of the British Society for Middle Eastern Studies.

[4] SFG (2015) Blue Peace in the Middle East, Strategic Foresight Group.

[۵] عراقچی، سید عباس، (۱۳۹۵) دیپلماسی آب های فرامرزی و نظام بین‌الملل، انتشارات وزارت امور خارجه.

[۶] پاپلی یزدی، محمد حسین و فاطمه وثوقی، (۱۳۹۰)، نگاهی به دیپلماسی آب ایران هیدروژئوپلیتیک، شرکت مهندسی مشاور آمایش و توسعه شرق.

[۷] ماهنامه دانشگاه تبریز (۱۳۹۴)، نشست بین‌المللی دانشمندان مسلمان حوزه آب با محوریت دریاچه ارومیه، شماره ۸۹،

۱۳-۱۲.