گفت‌وگو با سجاد انتشاری
دبیر کارگروه‌های استانی احیای زاینده‌رود

الزامات و وضعیت مدیریت مشارکتی منابع آب در ایران

مصاحبه‌کننده - مریم حسنی سعدی

دغدغهٔ این روزهای بسیاری از افراد بهبود سیستم حکمرانی آب کشور است و در این زمینه از مدیریت مشارکتی به‌عنوان شاه کلید حل بحران آب یاد می‌شود. یکی از دغدغه‌مندان این حوزه، سجاد انتشاری، فارغ‌التحصیل مدیریت منابع آب از دانشگاه صنعتی اصفهان و دانشگاه IHE هلند است که به‌عنوان همکار و مشاور در پروژه احیای زاینده‌رود فعالیت دارد. او در حال حاضر مشاور استانداری اصفهان و دبیر کارگروه‌های استانی احیای زاینده‌رود است. علاوه بر این، انتشاری مسئول کارگروه آب مرکز مدیریت عالمانه بنیاد نخبگان استان اصفهان است و ضمن همکاری در تأسیس گروه حکمرانی آب دانشگاه تهران با اندیشکده حکمرانی آب دانشکده علوم اداری و اقتصاد دانشگاه اصفهان همکاری دارد. پای صحبت‌های وی نشستیم تا در مورد الزامات مدیریت مشارکتی منابع آب و وضعیت آن در کشور بدانیم.



آقای انتشاری! یکی از راه‌حل‌هایی که این روزها برای بهبود وضعیت آب کشور مطرح می‌شود، حکمرانی مشارکتی است. منظور از این حکمرانی چیست؟

به‌صورت ساده می‌توان گفت حکمرانی مشارکتی این است که همه ذینفعان و ذی‌مدخلانی که از آب تأثیر می‌پذیرند و یا بر مدیریت آب تأثیر می‌گذارند دور یک میز جمع شوند و در مسئله آب تصمیم‌گیری کنند. منتها دور هم جمع شدن و نحوه تصمیم‌گیری آنها زوایا و جزئیات بسیاری دارد؛ اینکه چطور باید مشارکت کنند، چگونه تعارضات بر طرف شود، چگونه ذینفعان حضور یابند و نماینده داشته‌باشند. در واقع، در مدیریت مشارکتی باید ذینفعان در تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری‌ها و برخی مواقع حتی در اجرا دخالت داشته‌باشند.

منظور از ذینفعان و ذی‌مدخلان چه کسانی است؟

در حوضه‌های آبریز مختلف می‌تواند این تعریف تغییر کند، ولی به‌طور عام بخشی از ذینفعان، کشاورزان هستند، بخشی دیگر فعالان محیط‌زیست، یک بخش دیگر دستگاه‌های دولتی شامل سازمان‌های آب منطقه‌ای، آب و فاضلاب، جهاد کشاورزی، استانداری، نهادهای قضایی، انتظامی و... هستند. البته سطح مشارکت برای هر ذینفع و ذی‌مدخل می‌تواند متفاوت باشد.

به نظر می‌رسد اعتماد کافی از سوی ذینفعان برای مدیریت مشارکتی وجود ندارد؟

یکی از اولین الزاماتی که در مدیریت مشارکتی وجود دارد، اعتماد است. مشارکت یعنی شراکت. کسانی با هم شراکت می‌کنند که به‌هم اعتماد داشته‌باشند. چطور ممکن است دو نفر به‌هم اعتماد نداشته‌باشند و با هم شریک شوند. اعتماد زیر بنای مدیریت مشارکتی است. ما قطعاً در حوزه اعتماد مشکل داریم.

دیگر الزامات برای این نوع حکمرانی چه هستند؟

یکی از مهم‌ترین الزامات در مدیریت مشارکتی شفافیت است. همین شفافیت کمک می‌کند اعتماد ایجاد شود. ذینفعان باید به اطلاعات، دسترسی داشته‌باشند و هم از تصمیم‌گیری‌ها و اقدامات مطلع باشند؛ یعنی هم اطلاعات و هم تصمیمات و اقدامات شفاف باشد.

اگر شفافیت وجودنداشته باشد نه تنها مشارکت صورت نمی‌گیرد، بلکه ممکن است به‌جای مشارکت انحصار شکل بگیرد. مثلاً فرض کنید عدهٔ محدودی از ذینفعان یا ذی‌مدخلان از تصمیم‌گیری‌های یک جلسه مطلع شوند، اتفاقاً فرصت برای همان‌ها فراهم می‌شود که تصمیمات نامناسب بگیرند. ولی وقتی شفافیت وجودداشته‌باشد مشخص می‌شود که نماینده هر کدام از ذینفعان در آن جلسه چه نظری اتخاذ کرده و آن نماینده توسط کل ذینفعان رصد می‌شود و می‌توان گفت آن نمایندهٔ واقعی ذینفعان خواهدبود. اما بدون وجود شفافیت این امکان فراهم می‌شود که نظر نماینده ذینفعان غیر از نظر خود ذینفعان آن بخش باشد و منجر به این خواهد شد که تنها منافع یک عده خاص تأمین شود.

یکی دیگر از الزامات مدیریت مشارکتی، مشخص بودن نقش‌ها و مسئولیت‌ها است. فرض کنید همه ذینفعان دور یک میز جمع شوند و در مورد موضوعی صحبت کنند که نقش‌ها شفاف نیست. هر یک از ذینفعان مشکلات را به گردن دیگری می‌اندازد و جلسات تصمیم‌گیری به جلسات منازعه تبدیل می‌شود. اگر وظایف و مسئولیت‌ها مشخص نباشد، مدیریت مشارکتی به‌جای اینکه به بهبود سیستم کمک کند تعارضات را بیشتر می‌کند.

بحث دیگر در مدیریت مشارکتی تعادل قدرت بین ذینفعان است؛ یعنی قدرت گروه‌های مختلف ذینفع در حوضه و به‌خصوص در جلسات تصمیم‌گیری متعادل باشد، وگرنه کسانی که تریبون قوی‌تری دارند تصمیمات را به‌سمت خودشان جهت‌دهی می‌کنند. مثلاً باید همه نمایندگان از بخش‌های صنعت، کشاورزی، شرب و محیط زیست حضور داشته‌باشند. یکی از راه‌های توزیع قدرت، حضور تعداد مشخص نماینده از هر بخش است. به‌عبارت دیگر، هر یک از گروه‌های ذینفع و ذیمدخل منافع خود را دنبال می‌کنند و از زیاده خواهی و منافع دیگری ممانعت می‌کند. مجموع این منافع تعادل برقرار می‌کند.

یکی دیگر از الزامات حکمرانی مطلوب پاسخ‌گویی است. قاعدتاً وقتی تصمیمات شفاف باشد و مسئولیت‌ها تفکیک شده باشد، و تصمیم‌گیران ملزم به پاسخ‌گویی در مقابل ذینفعان شوند، ناخودآگاه پاسخ‌گویی ایجاد می‌شود. به‌عبارت دیگر، مدیریت مشارکتی به گروه‌های مختلف ذینفع قدرت می‌دهد که از مسئولین مطالبه کنند و مسئولین در مقابل قدرت آنها ملزم به پاسخ‌گویی می‌شوند.

در حال حاضر وضعیت این الزامات در مدیریت منابع آب کشور چگونه است؟

تقریباً ما در همه ابعاد حکمرانی که عرض شد ضعف شدید داریم و از طرفی سیستم‌های اداری ما دچار یک تلهٔ قابلیت است که سبب می‌شود پیاده‌سازی موارد فوق با چالش‌های فراوانی مواجه باشد.

به‌نظر شما چرا در مدیریت منابع آب، حکمرانی مشارکتی مطرح شده‌است؟

عموم منابع آب به‌عنوان یک منبع مشترک شمرده می‌شود. منابعی مشترک تلقی می‌شوند که رقابت‌پذیر هستند و همزمان دسترسی‌پذیری به آنها زیاد است. در دنیا برای برون‌رفت از تراژدی منابع مشترک دو روش متصور هستند؛ یک روش این است که دسترسی‌پذیری به این منبع را محدود کنیم تا منبع مشترک ویژگی‌های کالای خصوصی را پیدا کند. مثلاً در مورد آب زیرزمینی اکنون هر کسی به‌راحتی با یک چاه غیرمجاز یا برداشت بی‌رویه از چاه‌های مجاز به آن دسترسی دارد و از طرفی به‌خاطر رقابت‌پذیری آن تلاش بیشتری می‌کند از منابع آب زیرزمینی استفاده کند. محدودکردن دسترسی‌پذیری به این معنی است که برای همه چاه‌ها کنتور گذاشته‌شود و همه چاه‌های غیرمجاز بسته شود و هر قطره که از آبخوان برداشت می‌شود تحت کنترل و نظارت قرار بگیرد. تابه‌حال سیاستگذاری‌ها برای مدیریت منابع آب در کشور این بوده که دولت‌ها این دسترسی‌پذیری را محدود کنند. ولی تجربه دو دهه مدیریت آب نشان‌می‌دهد این رویکرد دولتِ مقتدر در کشور ما موفق نبوده و شکست خورده‌است.

روش دوم بحث کنشگری مشترک است؛ یعنی ذینفعان بر اساس ترتیبات نهادی محلی که بحث مفصلی است، خودشان بیایند یک کنشگری مشترک برای مدیریت منابع مشترک به‌وجودآورند. اگر حاکمیت نپذیرد سراغ روش دوم برود، سرنوشتِ غارتِ منابعِ مشترک در انتظار منابع آب خواهدبود.

آیا دولت‌های ما آمادگی مدیریت مشارکتی را دارند؟

مدیریت مشارکتی یعنی اینکه دولت بپذیرد که دیگران در تصمیم‌گیری و بعضاً در اجرای تصمیمات با وی شریک شوند و بپذیرد که خیلی از اختیاراتش را از دست بدهد و تنها او تصمیم گیرنده نباشد. مسلماً برای بدنه دولت که چند دهه مسائل را به‌تنهایی مدیریت کرده سخت است که این اختیارات را واگذار کند. البته موضوعات دیگری هم مثل ضعف دانش و

مدیریت مشارکتی یعنی اینکه دولت بپذیرد که دیگران در تصمیم‌گیری و بعضاً در اجرای تصمیمات با وی شریک شوند و بپذیرد که خیلی از اختیاراتش را از دست بدهد و تنها او تصمیم گیرنده نباشد. مسلماً برای بدنه دولت که چند دهه مسائل را به‌تنهایی مدیریت کرده سخت است که این اختیارات را واگذار کند.

تجربـه در ایـن موضـوع مؤثر اسـت.
به‌نظـر می‌رسـد قـدرت سیاسـی و اقتصـادی کـه از طریق مدیریـت متمرکز بـرای مدیران به‌وجودمی‌آیـد بیشـتر از ضعـف دانـش و تجربه برای عدم پذیرش حکمرانی مشـارکتی مؤثر اسـت.
قطعـاً واگـذاری اختیـارات سـخت اسـت، ولـی ایـن موضـوع به‌تنهایـی مؤثـر نیسـت. بخشـی از مسـئله به ضعف آگاهـی و دانش برمی‌گـردد. یعنـی مدیـران مـا تمریـن و تجربـه کار بـا ذینفعـان را ندارنـد. سیسـتم دولتـی مـا سال‌هاسـت کـه عـادت کـرده خـودش تصمیـم گیرنده باشـد، خودش هم اجـرا کنـد و حـرف آخـر را بزنـد. ایـن بـاور بـه حضـور ذینفعـان در تصمیم‌گیری‌هـا و اجـرا در کشـور مـا شـکل نگرفته‌اسـت. هرچنـد شـعارهایی دربـاره دولـت مردمـی عنـوان می‌شـود، امـا می‌بینیم کـه در عمل اتفـاق ویـژه‌ای نیفتاده‌اسـت. لـذا عـلاوه بـر اینکـه مدیـران باید ایـن موضـوع را بپذیرند و اختیارات‌شـان را واگـذار کنند، نیاز اسـت در طـول زمـان آموزش‌هایـی انجـام شـود و سـعی و خطـا هـم صـورت بگیرد تـا به‌مرور ظرفیـت لازم در دسـتگاه‌های اجرایـی بـرای مدیریـت مشـارکتی ایجـاد شـود.

؟ آقـای انتشـاری شـما در حال حاضر حضـور بهره‌بـرداران برای مشـارکت را چطـور می‌بینید؟

در برخـی اسـتان‌ها ذینفعان بسـیار تمایل دارنـد کـه در مدیریت آب مشـارکت کنند. مثلاً کشـاورزان استان اصفهان و به‌خصوص حوضه زاینده‌رود تمایل زیادی به مشـارکت دارنـد و حتی خودشـان برای مشـارکت در مدیریـت آب پیش‌قـدم شـده‌اند. در حالـی کـه در برخی اسـتان‌ها باید ظرفیت سـازی و توانمندسـازی صورت بگیرد تا کشـاورزان بتواننـد در سـال‌های بعـد در مدیریـت آب مشـارکت کنند. البته قطعاً ساماندهی‌هایی بایـد بـرای ذینفعـان انجـام شـود تـا حضـور و مشـارکت شـان نظام‌منـد باشـد.



؟ ایـن سـاماندهی بایـد به چه شـکل باشد؟

در هـر منطقـه‌ای متفاوت اسـت، مثلاً ممکن اسـت در یک منطقه اتـاق اصناف کشـاورزی و در جایـی دیگـر میـراب و یـا تعاونـی تولید نماینده بخش کشـاورزی شـوند. ممکن است در یـک منطقه اتـاق بازرگانـی نماینده بخش صنعـت باشـد و در یک اسـتان دیگـر صنایع بـزرگ برای خود نماینـده‌ای انتخاب کنند؛ در مـورد فعالین محیط زیسـت هـم همین‌طور. ممکـن اسـت چنـد نفر کـه صـدای بلندتری دارنـد و تریبـون دارنـد به‌عنـوان نماینـده فعالیـن زیسـت‌محیطی معرفـی شـوند و یـا یـک سـاز و کار برای انتخـاب نماینده فعالین زیسـت‌محیطی تعریـف شـود. در همـه موارد نکتـه مهـم ایـن اسـت کـه کسـانی کـه یک گـروه را نماینـدگـی می‌کننـد، بایـد نماینـده بخـش قابـل توجهـی از آن گروه باشـند.

؟ سـاختار بـرای حضـور ذینفعـان و مشارکت‌شـان چگونه باید باشـد تا هم اثرگـذاری داشته‌باشـند و هـم مقبـول نهادهـای تصمیم‌گیـر قـرار گیرند؟

به‌نظرمـن، سـاختارهایی وجـوددارد کـه می‌تواننـد ذینفعـان را نماینـدگی کننـد، ولی باید در حاکمیت و دولت جایگاه ایشان تقویت شـود. الان سـاختارهای مختلفـی در حـوزه کشـاورزی داریم مثل اتاق اصناف کشـاورزی، اتحادیه‌ها و تعاونی‌های تولید، خانه کشـاورزان در برخی اسـتان‌ها و تشـکل‌های آب بران که در صـورت سـاماندهی می‌توانند بخش جدی از ذینفعـان را نماینـدگـی کنند. در صنعت هم خانـه صنعـت و اتـاق بازرگانی صنایـع معادن و کشـاورزی وجـود دارد. در حـوزه محیـط زیسـت هم سـمن‌های متعددی وجـود دارند کـه می‌توانـد شـبکه شـوند و فعالیـن محیط زیسـت را نماینـدگـی کننـد. البتـه در هـر اسـتانی ممکن اسـت یکـی از این سـاختارها قوی‌تر باشـد و بـه نماینـدگـی از کل ذینفعان آن بخـش دور میـز بنشـینند. ولی قطعـاً هر سـاختاری انتخاب شود باید سـاماندهی شود. بایـد دولـت در شهرسـتان‌ها فرمانداری‌هـا و در اسـتان‌ها اسـتانداری‌ها و دسـتگاه‌های مربوطـه بر نماینـدگـی این نماینـدگان صحه بگـذارد و بـه همـه اطلاع‌رسـانی کافی شـود.

؟ وضعیت قوانین در خصوص حکمرانی مشارکتی را چگونه می‌بینید؟

در زمینـه توزیـع آب کشـاورزی قوانین خوبی داریـم و حتـی در دسـتورالعمل تحویـل حجمی آب، نقشـی برای ذینفعان دیده‌شـده کـه خودشـان در قالـب تشـکل بـه توزیع آب بپردازنـد، هـر چنـد هنـوز اجـرا نشده‌اسـت، امـا در بحـث کلـی مدیریـت حوضـه آبریـز و به‌خصوص قانون توزیـع عادلانه آب جایگاهی برای مشـارکت ذینفعان دیده‌نشده‌است. حتی در کارگروه سـازگاری با کم‌آبی ملی و اسـتانی هم که همه ذیمدخلان و دستگاه‌های اجرایی و قضائی و انتظامی حضور دارند جایگاهی برای ذینفعان دیده‌نشده‌است. البته در لایحه قانون جامـع آب کـه قـرار بـود به‌جای قانـون توزیع عادلانـه آب مطرح شـود، جایـگاه اندکی برای ذینفعـان دیده‌شـده‌بود که به نتیجه نرسـید.