

# درک پیچیدگی های معضلات مربوط به آب در افغانستان

۱۲ سال  
تحقیق باکیفیت



ونست تاماس

اسد ۱۳۹۳

## • نیاز به درک معضلات مربوط به آب و روند حل آن ها

در طول چند دهه گذشته، تحقیقات زیادی در مورد روند قضایی و حل معضلات مربوط به مسایل جنایی و مدنی صورت گرفته است. اما، مطالعاتی که مشخصاً روی معضلات مربوط به آب صورت گرفته، خیلی محدود و ضمناً به گونه روایتی بوده است.

از آب به عنوان "منبع معضلات" در افغانستان یاد می شود. اما، مطالعاتی که روی این موضوع صورت گرفته است محدود به سروی هایی بوده که هیچکدام از یکطرف یافته های قابل توجهی در مورد ماهیت به اصطلاح "معضلات آب" ارائه نتوانسته اند و از جانب دیگر شیوه هایی را که نهاد های محلی توسط آن قواعد مدیریت آب و یا پیچیدگی های روند اجتماعی را که برای حل آنها لازم است، شکل می دهند نشاندهی نکرده اند.

در سال ۲۰۱۳، یک اثر تحقیقی واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان تلاش کرد تا این خلاء را پر کند. این تحقیق مشخصاً روی حقوق آب و راه حل های معضلات مربوط به تقسیم آب در سطوح مختلف هایدرولیکی و اجتماعی در حوزه فرعی سرپل در شمال افغانستان متمرکز گردیده بود. با توجه به هشت قضیه ای که مورد مطالعه قرار گرفت، این تحقیق در حالیکه به توضیح این که چگونه بازیگران محلی و نهادها در حل معضلات مربوط به آب اقدام می کنند، می پردازد؛ در عین حال، توجه مشخصی را به روند های مختلف تصمیمگیری و انتخاب در این قضایا نیز مبذول می دارد.

یافته هایی که در پایان ذکر گردیده اند، اساسی را برای مباحثات روی چگونگی تطبیق اصلاحاتی که در جریان یک دهه گذشته توسط دولت جمهوری اسلامی افغانستان در بخش آب صورت گرفته، تشکیل می دهد.

## • شناخت بازیگران، سازمان ها و تصمیم گیرندگان در جریان حل معضلات مربوط به آب

### معضلات مختلف در سطوح مختلف نیاز به بسیج بازیگران و سازمان های مختلف دارد

شواهد به دست آمده از قضایای مطالعات موردی نشان می دهد که هیچ روند مثبت شده و فورمول بندی شده ای برای بسیج بازیگران برای حل معضلات مربوط به آب، چه در سطح قضایای فردی و چه هم در سطح بین ولایتی وجود ندارد. در حقیقت، معضلات مختلف در سطوح مختلف نیاز به بسیج بازیگران مختلف و نهاد های مختلف دارد. قسمت بیشتری از معضلات در سطوح پایانی سیستم کانال توسط بازیگران مربوط به نهادهایی اجتماعی که مشخصاً با امور مدیریت آب سرو کار دارند (مثل ساعتچی و میرآب) و در صورتی که لازم باشد توسط نهادهای خود روستا حل و فصل می گردند. در مجموع، معضلات بیرون از دایره محل کشیده نمی شود، زیرا اگر چنین کاری صورت بگیرد، روی مردم و رهبری آن محل تاثیر منفی می گذارد. در این سطح تقریباً اثری از رد پای نهاد های محلی دولتی، مثل ریاست تنظیم آب و ریاست زراعت، آبیاری و مالداری دیده نمی شود.

برای حل و فصل قضایایی که در سطح بالاتر سیستم هایدرولیکی دریاها و یا شبکه های کانال رخ می دهد، بازیگران و نهاد های بیشتری بسیج می گردند. این نهاد ها مقامات محلی دولتی، نمایندگان ولایت، مثل والی، نمایندگان انتخابی در سطح ولایت، مهره های سیاسی در سطح کشور و در بعضی موارد نادر سیستم قضایی رسمی را شامل می شود. در این سطح، بسیج بازیگران بیرونی مشکلی به شمار نمی آید، اما در قدم بعدی روند که مشروعیت بخشیدن است، نشست بزرگان هر دو جانب منجر به حل اختلاف نگردیده اند.

### حل معضلات در سطوح مختلف با شیوه های مختلف روند و نورم های تصمیمگیری در مرتبط است

معضلات مختلف در سطوح مختلف، همچنان رابطه دارد با اشکال مختلف نورم ها و روند های تصمیمگیری. در سطوح پایانی، جایی که روند حل و فصل معضلات توسط نهادهای روستا و میرآب صورت میگیرد، به تضامیم غیر رسمی و مبتنی بر حصول رضایت دو طرف صورت می گیرد. در سطوح بالایی، در جایی که معضلات چشمگیری رخ می دهد، شیوه تصمیمگیری بین تضامیم مبتنی بر حصول رضایت طرفین از یک سو، و واگذاری قدرت به اشخاص منفرد از جانب دیگر در نوسان است. در چنین قضایا، تصمیمگیری به اساس شیوه "واگذاری اختیار"، اصل حل معضل که طی آن اختیار تصمیمگیری برای حل و فصل برای بن بست شکنان داده می شود. اینکه به کدام شیوه ترجیح داده می شود، وابسته به این است که روند تصمیمگیری چگونه انکشاف می کند.

### اهمیت همکار بازیگران با یکدیگر

اصل عمومی که از این تحقیق بر می آید، این است که هیچ یک از بازیگران و یا نهادها، به تنهایی خود توانایی و مشروعیت آن را ندارد که معضلات مربوط به آب را حل و فصل کنند. حتی وقتی که بن بست شکنان قدرتمند، موفق می شوند معضله ای را ختم کنند، دخالت آنها وقتی

۱ ام والد من "صلح پروری محلی در افغانستان: موضوعی برای یک ستراتیژی ملی" (آکسفورد موسسه بین المللی آکسفام ۲۰۰۸)، بنیاد ایشیا فونڈیشن، "افغانستان در ۲۰۱۱: بررسی مردم افغانستان" (کابل: بنیاد ایشیا فونڈیشن، ۲۰۱۱)

موفقانه ثابت می شود که توسط والی تسهیل گردیده و به آن مشروعیت داده شود. به همین ترتیب، از والی ها تقاضا می شود تا روند و فیصله حل معضلات، هر دو را تسهیل کرده و به آن مشروعیت بدهد، اما معمولاً خود شان در تعیین فیصله آخری نقشی ندارند. ریاست تنظیم آب نیز معمولاً نقش بن بست شکنان را ندارند، اما هنوز هم به عنوان مرجع مشروع برای دخالت در روند شناخته می شوند، مثلاً آنها میتوانند حمایت های تخنیکی و لوژستیکی فراهم کنند. حل موفقانه (یا برعکس) یک معضل در سطح بالا وابسته به این است که چگونه بازیگران مختلف تلاش های خود را منسجم و هماهنگ می سازند.

### ویژه گی ها و ظرفیت های فردی بیشتر از نام و نشان اهمیت دارد

این تحقیق واضحاً نشان می دهد که تنظیمات نهادهای دولتی در حل معضلات مربوط به آب کارآیی چندان ندارند. بازیگران بیرونی که برای شکستن بن بست در یک قضیه مربوط به آب انتخاب می شوند، بیشتر به دلیل ویژگی ها و ظرفیت های فردی شان است تا القاب و عناوین رسمی و سازمانی شان. اما باید در پیوند دادن بعضی از سازمان ها و نهاد ها (مثلاً شورای ولایتی، شورای های محل و یا میرآب ها) با ویژگی های فردی که در ارتباط با حل قضایای مربوط به آب، تصور عمومی موجود و به خوبی تعریف شده است احتیاط باید کرد.

بن بست شکنان همچنان به اساس درک آن ها از جنبه های مختلف اجتماعی و سیاسی معضل انتخاب می شوند تا به اساس "اصول بازی" مشخص مربوط به قضایای آب. تجربه آنها در روند های حل معضلات قبلی و اندازه و تنوع شبکه های حمایتی آن ها نیز برای مشروعیت بخشیدن شان در بین هر دو جانب قضیه نقش مهم دارد. همچنان حدود روابط اجتماعی این افراد با مردم محل نیز از اهمیت شایانی برخوردار است.

### درک بازیگران از زمینه های اجتماعی و سیاسی مهمتر از تخصص آن ها در شناخت قواعد مشخص تقسیم آب است

درک عواملی که باعث می شود بازیگران کلیدی برای حل معضلات مربوط به آب اقدامات مشخصی به عمل آورند و تصمیم می گیری اتخاذ کنند، فراتر از مسایل تخنیکی مدیریت آب بوده و مربوط می شود به فهم آنها از پیامد های سیاسی و اجتماعی راه حلی که به کار می گیرند. در بسیاری از قضایای نگرانی بازیگران دخیل در روند حل و فصل بیشتر محدود بوده است به گسترش احتمالی و یا بزرگ شدن قضیه در آینده تا تطبیق حقوق آب. به همین ترتیب، منافع سیاسی قدرتمندان محل و یا مهره های سیاسی در سطح کشور که نتایج روند حل و فصل قضایا را رقم می زند، نیز باعث اتخاذ تصمیمی می شود که در بعضی از موارد نقض صریح حقوق آب می باشد.

### • بحث در مورد تطبیق پالیسی ها

یافته های مطالعه این قضیه سوالی را به وجود آورد که در ارتباط با پیوند آن با قانون آب سال ۲۰۰۹ دولت جمهوری اسلامی افغانستان فراتر از حوزه فرعی سر پل می رود.

#### III – ساختار پذیرفته شده و تشکیل نهاد های جدید

چنانکه در جدول ۱ نشان داده شده است، نمونه نمایندگی حوزه فرعی/شورای حوزه فرعی برای تصمیمگیری در مورد مدیریت آب در سطح حوزه فرعی شدیداً در تناقض با شیوه های محلی قرار دارد.

مدل نمایندگی حوزه فرعی/شورای حوزه فرعی	شیوه های موجود برای حل و فصل قضایا
تفویض نقش های دوگانه (شورای حوزه فرعی/استفاده کنندگان آب به مثابه تصمیم گیرندگان) در مقابل (نمایندگی حوزه فرعی/دولت به مثابه مشاور تخنیکی)	قوت تصمیم گیری به اساس ویژگی های فردی به عوض مقامات نهادها، به افراد واگذار می گردد.
روش یک نمونه برای همه در بسیج سازی بازیگران یا پذیرش استانداردهای مدیریت مختلط منابع آب برای نمایندگی به اساس کتگوری ها و/یا نهاد های استفاده کننده آب	انعطاف و سازگاری، هنگامی که موضوع بسیج بازیگران برای حل و فصل معضل به میان می آید.

از طرف دیگر، مدل شورای حوزه فرعی یک بسیج با شیوه ثابت و مطابق یک نمونه برای همه بازیگران را با تطبیق استاندارد های مدیریت همه جانبه منابع آب در مورد نمایندگی به اساس کتگوری استفاده از آب ترویج می کند. این ترکیب ثابت، از شیوه های جاری که شمولیت بازیگران و سازمان های مختلف را برای حل و فصل قضایا نظر به نوعیت، سطح و زمینه های اجتماعی - سیاسی قضایا، انعطاف پذیر و قابل پذیرش می سازد، نمایندگی نمی کند. خطر ساختار ثابت در این است که ممکن است بازیگرانی را که دارای مشروعیت و صلاحیت تصمیمگیری اند و مورد پذیرش هر دو طرف قضیه قرار دارند، شامل نشود.

این موضوع سوالی را به وجود می آورد و آن اینکه آیا ترکیب ثابت مدل نمایندگی حوزه فرعی/شورای حوزه فرعی می تواند در وضعیتی که هر معضل نیازمند شرکت بازیگران مختلفی باشد که در ترکیب شورای فرعی حوزه شامل نباشند، کارآیی دارد یا خیر؟

### نقش والی چه است؟

مدل نمایندگی حوزه فرعی/شورای فرعی حوزه تفاوت بین استفاده کنندگان آب را منحصراً تصمیم گیرندگان در شورای حوزه فرعی و مقامات محلی دولتی به مثابه مشاورین تخنیکی در چوکات نمایندگی حوزه فرعی مشخص می کند و همچنان نمی تواند شیوه هایی را که عملاً مورد استفاده قرار می گیرند، بازتاب دهد. به ارتباط تصمیمگیری برای حل و فصل قضایا، سوال در این است که آیا تفاوت بین استفاده کنندگان آب منحصراً تصمیم گیرندگان و نمایندگان دولت به مثابه تسهیل کنندگان تخنیکی می تواند نسبت به شیوه های جاری که بین استفاده کنندگان آب، مقامات دولتی، مقامات انتخابی و رهبران سیاسی خط فاصل می کشد، کارآیی بهتر داشته باشد؟

مزید بر آن، این مدل نمی تواند نقش والی ها، اعضای شورای ولایتی، نمایندگان مجلس و یا رهبران سیاسی را به صورت واضح مشخص سازد. اما، این تحقیق نشان می دهد که تا زمانی که بازیگران در چهارچوب نمایندگی حوزه فرعی/شورای حوزه فرعی، مطابق به قانون برابر نیابند، شرکت شان در حل و فصل قضایا کار دشواری خواهد بود.

### آیا اصل "اختیار" مطابق به خط قانون آب است؟

همچنان به نظر می رسد که ساختار پیشنهادی نمایندگی حوزه فرعی/شورای حوزه فرعی با اصول عام شمول تصمیمگیری "اختیار" در تناقض قرار می گیرد. در سطوح ابتدایی، ممکن است بازیگرانی که صلاحیت تفویض اختیار را دارند، شرایط عضویت در شورای حوزه فرعی را دارا نباشند. در سطح وسیع تر، خود همین اصل در تضاد با الگوی مشارکتی قانون آب که هدف آن دادن نقش اصلی تصمیمگیری به استفاده کنندگان و نقش مشورتی به سایر بازیگران می باشد، قرار می گیرد. به نظر نمی رسد ساختار جدید سازمانی مورد پسند بن بست شکنان کلیدی که اکثراً در صدد به دست آوردن نفوذ سیاسی و اجتماعی از طریق شرکت در تصمیمگیری نهایی در روند حل و فصل قضایا می باشند، قرار بگیرد.

### آیا وزارت انرژی و آب منجبت یک بازیگر معتبر برای حل و فصل نهایی قضایا به شمار می آید؟

به ارتباط حل اختلافات، قانون مسولیت نهایی را به دوش وزارت انرژی و آب می گذارد. تحقیق نشان می دهد که قدرتمندان محل تلاش می کنند تا به منظور جلوگیری از داخل شدن رهبران سیاسی بیرونی به "چمن خود شان"، از اتکاء به کابل صرف نظر کنند. در این زمینه، انتخاب وزارت انرژی و آب منجبت تصمیمگیر نهایی در حل و فصل قضایا می تواند از نظر سیاسی بیطرفانه به نظر نیاید. بناءً چنین به نظر می رسد که در حوزه ها و حوزه های فرعی مثل سر پل، جایی که رهبران سیاسی تلاش می کنند از کابل فاصله بگیرند، تطبیق چنین قانونی با مقاومت مواجه شود و یا اینکه در نظر گرفته شود.

مزید بر آن، در مواردی مثل سر پل، مقامات محلی وزارت انرژی و آب (یعنی ریاست تنظیم آب) پس از ۲۰۰۱ از صلاحیت چندانی برخوردار نبوده است. به خصوص، این ریاست فاقد یک نفوذ سیاسی دراز مدت است که بتواند منجبت یک بن بست شکن موثر و با صلاحیت عمل کند. اگر این مدیریت بخواهد به چنین عنوانی دست یابد، وزارت انرژی و آب باید تلاش های چشمگیری را به خرج دهد تا تصویر یک خدمتگذار خوب را از خود به نمایش بگذارد. در عین زمان به نظر می رسد که استفاده کنندگان آب به بسیج بازیگرانی که دارای قدرت و صلاحیت اند و می توانند نقش بن بست شکن را در حل و فصل قضایا بازی کنند، ادامه می دهد.

### • نیاز به بررسی مشارکتی مدل و ارزش های ناشی از آن

چنان که بر می آید، شواهد اندکی در مورد اینکه مدل پالیسی جدید بتواند شیوه های جاری را بهبود بخشد و یا اینکه حتی به عنوان بدیلی مورد استفاده قرار گیرد، وجود دارد. این مهم است که دولت جمهوری اسلامی افغانستان درک می کند که مدیریت خوب آب که قادر به ایجاد اصلاحات در سکتور آب در افغانستان باشد، از شیوه های مروج محلی و منطقه ای در افغانستان به ظهور نمی رسد.

از آنجایی که دولت جمهوری اسلامی افغانستان تلاش به خرج می دهد مدل خود را در ساحه عمل تطبیق کند، برایش مشوره داده می شود که یک ارزیابی مشارکتی روند حل و فصل قضایا را تسهیل کند تا در مواردی مثل همکاری، شفافیت، عدم تمرکز گرایی تصمیم گیری، تفویض قدرت به استفاده کنندگان آب و سایر مفکوره های (غربی) استفاده شده در قانون آب افغانستان تحقیق کند. این کار به ارزشیابی این که آیا بازیگران محلی عقیده دارند که روند های بدیل برای حل و فصل قضایا می تواند بهتر از شیوه های مروج باشد یا خیر. اگر چنین باشد، روند های نو باید از طریق یک روند فراگیر باید تعریف گردد. اما، اگر استفاده کنندگان آب نیازی برای تغییر روند جاری احساس نکنند، مدل نمایندگی حوزه فرعی/شورای حوزه فرعی برای نهادینه ساختن خود به مثابه یک روند مشروع و مفید در برابر شیوه مروج بخت اندکی دارد.

## نشریات واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان

تاریخ	عنوان نشریه	نام نویسنده	دری	پشتو	موضوع تحقیق	نوع نشریه
اگست ۲۰۱۴	ده سال پس از تصویب قانون اساسی افغانستان: چه مسایلی مطرح است؟	محمد هاشم کمالی			حکومتداری	نشریه تحلیلی
اگست ۲۰۱۴	وضعیت میکانسیم منازعات انتخاباتی در افغانستان	ارونی جیاکودی			حکومتداری	پالیسی نامه
اگست ۲۰۱۴	نامیدی یا امید؟ کشت کوکنار در افغانستان پس از ۲۰۱۴	پاول فیشتین و دیوید منسفیلد	✓	✓	مدیریت منابع طبیعی	پالیسی نامه
جون ۲۰۱۴	سیاست و حکومتداری ولایتی در افغانستان: ولایت ننگرهار	اشلی جکسن	✓	✓	معیشت پایدار	مطالعه موردی
جون ۲۰۱۴	بحث میز گرد در باره تجارب انتخابات افغانستان	واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان			حکومتداری	چریان بحث میز گرد
جون ۲۰۱۴	"از بد، بدترش کردند" تمرکز خشخاش تریاک در ساحات جنگی در ولایت های هلمند و ننگرهار	دیوید منسفیلد	✓	✓	مدیریت منابع طبیعی	مطالعه موردی
می ۲۰۱۴	افغانستان: تهیه روشی برای بررسی و تفکیک روستا ها	آدم پین			معیشت پایدار	روش کاری
می ۲۰۱۴	ازالف تا یا کتاب رهنما برای کمک به افغانستان نسخه دوازدهم ۲۰۱۴	واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان	✓	✓		کتاب
می ۲۰۱۴	اردوی ملی: بقا و ثبات فراتر از جنبه های مالی	انتونیو جیستازی و پیتر کوینتن			حکومتداری	نشریه تحلیلی
اپریل ۲۰۱۴	تاثیر برنامه های تامین اجتماعی و شغلی بالای رفعمحرومیت اجتماعی بر اساس یافته ها و مدارک به دست آمده از افغانستان، بنگلادیش، هند و نیپال	بابکان باباجانین، جسیکا هگن-زنگر و ریکا هولمز	✓	✓	جندر	مطالعه ترکیبی
اپریل ۲۰۱۴	نقش برنامه آموزش مهارتهای زندگی و آموزش برای کسب معیشت	چونا اچاوز، بابکن بابه جانین، جسیکا هیگن زنگر	✓	✓	جندر	پالیسی نامه
اپریل ۲۰۱۴	چگونه برنامه های کارآفرینی و کارآموزی به فعالیت ها و اشتراک اجتماعی در افغانستان کمک می نماید؟ شواهدی از برنامه های آموزشی مهارت های زندگی و تامین معیشت موسسه BRAC برای زنان جوان افغان	چونا اچاوز، بابکان باباجانین، جسیکا هگن-زنگر، شاهین اکثر و جنیفر لین بگاپورو	✓	✓	جندر	مطالعه موردی
اپریل ۲۰۱۴	زمینه های گسترش: کشت خشخاش تریاک در ولایت های بلخ و بدخشان در سال ۲۰۱۳	پاول فیشتین			مدیریت منابع طبیعی	مطالعه موردی
مارچ ۲۰۱۴	رسیدگی به شکایات انتخاباتی: افغانستان و خطرات عدم قانونمداری	غزال حارس	✓		حکومتداری	مطالعه موردی
مارچ ۲۰۱۴	بررسی مختصر دولتداری در افغانستان	آریا نجات			حکومتداری	نشریه تحلیلی
مارچ ۲۰۱۴	توسعه تشبثات کوچک و متوسط و تجارت منطوقی در افغانستان	مجیب مشعل		✓	اقتصاد سیاسی	مقاله کاری

## درباره واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان

واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، مؤسسه مستقل پژوهشی مستقر در شهر کابل است که هدف آن انجام و عرضه پژوهش با کیفیت مرتبط به پالیسی و طرز العمل و انتشار نتایج حاصله از آنها جهت آگاهی دهی و تاثیر گذاری روی پالیسی ها و فعالیت های گوناگون؛ و تقویت فرهنگ پژوهش و مطالعه میباشد. این اداره سعی مینماید تا با دخیل ساختن پالیسی سازان، جامعه مدنی، محققین و دانش آموزان زمینه های استفاده از تحقیقات و کتابخانه این اداره را جهت تقویت ظرفیت پژوهشی آنان، و ایجاد فرصت ها برای بازتاب اندیشه ها، مناظره ها و مباحث علمی در کشور فراهم سازد.

واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان در سال ۲۰۰۲ با همکاری موسسات امدادی فعال در افغانستان بوجود آمد که نماینده های آن متشکل از هیأت مدیره، تمویل کنندگان، ملل متحد و دیگر دفاتر و موسسات غیر دولتی می باشد. این واحد بیشتر از سوی دولت های فنلند، سویدن و سویس پشتیبانی مالی می شود.

در سال ۲۰۱۴ میلادی پروژه های مشخصی از سوی کمیسیون اروپا (EC)، اداره توسعه و همکاری سویس (SDC)، موسسه بین المللی برای توسعه (ODI) برنامه انکشافی سازمان ملل متحد (UNDP)، پوهنتون آسیای مرکزی (UCA)، بانک جهانی، انستیتیوت صلح ایالات متحده امریکا (USIP)، همکاری های تخنیکی آلمان (GIZ) و سفارت فنلند تمویل میگردد.