



سرمقاله



کامران داوری

استاد گروه علوم و مهندسی آب،

دانشکده کشاورزی، دانشگاه فروسی مشهد / عضو هیئت تحریریه نشریه

نقش مخرب «تعارض منافع نهادی» در حکمرانی آب ایران

تخصیص، با رعایت حقابه محیط زیست و حقوق نسل های آینده.

طی دهه اخیر، کمتر موضوعی به اندازه بحران آب، مورد توجه سیاست گذاران، مدیران، دانشگاهیان و افکار عمومی ایران قرار گرفته است. در همین حال، بسیاری افراد در سال های اخیر، علل بحران آب ایران را تغییر اقلیم، کاهش بارندگی، رشد جمعیت، یا بهره وری کم در مصارف دانسته اند. بدیهی است که ایشان با چشم پوشی از آثار توسعه نامتوازن، فشارهای اقتصادی، ضعف هماهنگی بین بخشی، عدم توجه به نقش جوامع محلی، و نیز کاستی های برنامه ای، بودجه ای و اجرایی، در بحران آب ایران؛ از نقش حکمرانی غفلت نموده اند. تجربه جهانی نشان می دهد که کیفیت حکمرانی، نقش اساسی را در سرنوشت منابع آب داشته و دارد. سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD)، اصول حکمرانی آب را شامل «شفافیت، پاسخگویی، و انسجام نهادی» خوانده است؛ که بطور غیرمستقیم بر «جلوگیری از تعارض منافع» دلالت دارد. در ایران طی یک سده گذشته، با هدف بهبود شرایط، ده ها قانون و صدها آیین نامه و سیاست تدوین شده، سرمایه گذاری های گسترده ای در توسعه زیرساخت های آبی انجام گرفته، ظرفیت آموزش و پژوهش در دانشگاه ها به طور چشمگیری افزایش یافته و هزاران متخصص در حوزه های مختلف آب تربیت شده اند. با این حال، افت مستمر آبخوان ها، زوال کیفیت این منابع بی همتا، فرونشست زمین، کاهش یا حذف حقابه های محیط زیستی، و تشدید تعارضات آبی، همه و همه تصویری نگران کننده از وضعیت کنونی ارائه می دهند. این واقعیت، پرسشی اساسی را پیش روی ما قرار می دهد: «چرا با وجود توسعه دانش، قوانین، فناوری و سرمایه گذاری، هنوز اصلاح حکمرانی آب با دشواری های جدی

اکثر خوانندگان محترم حتماً با عبارت «آب، تنها میراث گذشتگان برای ما نیست؛ بلکه امانت آیندگان نزد ما است» آشنا هستند. این عبارت که سال ها است در ادبیات آب ایران تکرار می شود، بیش از یک توصیه اخلاقی است؛ و بیانگر اصلی بنیادین در حکمرانی منابع آب است: «هر نسل، امین این سرمایه مشترک است و موظف است آن را به گونه ای بهره برداری نماید که حقوق نسل حاضر، نسل های آینده و محیط زیست، همزمان رعایت شود». در واقع، آب صرفاً یک نهاده تولید، یک کالای اقتصادی یا حتی فقط یک منبع طبیعی معمولی نیست؛ بلکه: زیربنای حیات اکوسیستم، منشاء امنیت غذایی، مایه سلامت عمومی، و در ایران «بنیان پایایی و گلوگاه توسعه کشور» است. بنابراین، مدیریت منابع آب پیش از آنکه مسئله ای صرفاً فنی و مدیریتی باشد، موضوعی مرتبط با اخلاق، حقوق عمومی و حکمرانی است.

اگرچه زبان اخلاق، حقوق و حکمرانی با یکدیگر متفاوت است، اما هر سه بر یک حقیقت بنیادین تأکید دارند: «منابع آب، دارایی عمومی و امانت میان نسلی هستند؛ و اداره آنها باید در خدمت منفعت عموم، عدالت و پایایی سرزمین باشد». در اندیشه اسلامی این معنا با مفاهیمی چون «امانت» و «حق الناس» بیان می شود؛ در حقوق عمومی ایران، در قالب صیانت از حقوق عامه و در مضمون برخی اصول قانون اساسی؛ و در ادبیات نوین حکمرانی، با مفاهیمی همچون منفعت ملی، پاسخگویی، عدالت میان نسلی و پایایی بازتاب یافته است. بر این اساس، می توان مأموریت ذاتی نهاد مدیریت منابع آب کشور را (به عنوان معیاری برای سنجش همه سیاست ها، قوانین، ساختارهای سازمانی و تصمیم های اجرایی این نهاد)، به شرح زیر بیان داشت: «حفاظت از کمیت و کیفیت منابع آب، تضمین پایایی منابع، و برقراری عدالت در

روبرو است؟» در پاسخ به این پرسش، بی‌تردید، ابعاد و عوامل متعددی قابل طرح هستند؛ و به هیچ وجه نمی‌توان پاسخ را فقط به یک عامل فروکاست. اما، به نظر می‌رسد تا کنون به یک عامل بسیار مهم، کمتر از آنچه باید، توجه شده باشد: «تعارض منافع»!

در ادبیات معاصر، «تعارض منافع» به معنای فساد نیست و نباید با آن اشتباه گرفته شود؛ بلکه، «وضعیتی است که در آن، مسئولیت‌ها، اختیارات، منافع یا انگیزه‌های یک فرد یا یک نهاد، ممکن است انجام بی‌طرفانه و صحیح مأموریت عمومی او را با مخاطره مواجه سازد». از این رو، «مدیریت تعارض منافع» به دنبال «اصلاح نهادی و بازطراحی سازمانی» است؛ و این امر را نه بر پایه سوءظن به اشخاص، بلکه بر پایه ریشه‌کنی عوامل خطا و فساد به انجام می‌رساند. در واقع، بسیاری از نظام‌های حکمرانی پیشرفته، مدیریت تعارض منافع را یکی از ارکان حکمرانی خوب و شرط لازم برای حفظ اعتماد عمومی می‌دانند.

در حوزه حکمرانی، «تعارض منافع نهادی» از مهم‌ترین چالش‌ها در مسیر پیاده‌سازی «حکمرانی خوب» به شمار می‌رود. تعارض منافع نهادی زمانی پدید می‌آید که سازوکارها و ساختارهای نهادی، امکان ترجیح منافع بخش و سازمان را بر انجام مأموریت ذاتی یک نهاد فراهم کنند. در چنین شرایطی، حتی مدیران شایسته نیز ممکن است ناخواسته در معرض اتخاذ تصمیماتی قرار بگیرند که با مأموریت ذاتی سازمان همسو نباشد. می‌توان گفت هرگاه میان «حفاظت از منابع آب» و «سایر منافع سازمان» تعارض ایجاد شود، کیفیت حکمرانی آب کاهش می‌یابد و اعتماد عمومی نیز آسیب می‌بیند. از این رو، اصلاح حکمرانی آب، بیش از آنکه به تغییر اشخاص وابسته باشد، نیازمند اصلاح سازوکارها و ساختارهای نهادی است.

این نگاه، در حوزه مدیریت و حکمرانی منابع آب، اهمیتی دوچندان می‌یابد. زیرا آب، صرفاً یک نهاده اقتصادی یا یک کالای خدماتی نیست؛ بلکه یک منبع عمومی و بیش از آن سرمایه نسل‌های آینده است؛ و در واقع آب زیربنای بقای سرزمین، امنیت غذایی، توسعه و سلامت محیط‌زیست است. از این رو، انتظار می‌رود نهادهای متولی مدیریت منابع آب، پیش از هر چیز، مأموریت اصلی خود را در «حفاظت از کمیت و کیفیت منابع آب»، «صیانت از حقابه‌های محیط‌زیستی» و «برقراری عدالت و انصاف در تخصیص آب» جستجو کنند. البته این پرسش قابل طرح است که «آیا همه سازوکارهای نهادی موجود، تحقق این مأموریت را تسهیل می‌کنند؟» در حالی که برخی از آنها، زمینه‌ساز تعارض منافع هستند، و زمینه کجروی و فساد را فراهم می‌آورند.

هنگامی که معاونت آب و آبفای وزارت نیرو، هم مسئول حفاظت و تنظیم‌گری منابع آب است و هم متولی فراهم ساختن آب برای توسعه (به ویژه مسئولیت تأمین آب شهری)؛ این پرسش مطرح می‌شود که: چگونه می‌توان از بی‌طرفی کامل و برقراری عدالت و انصاف (میان تأمین آب شهرها در

مقابل پایایی سرزمین) در تصمیم‌های تخصیص آب اطمینان یافت؟ همچنین، هنگامی که بخشی از منابع مالی شرکت مدیریت منابع آب (و شرکت‌های تابعه آن، به درآمدهای ناشی از صدور مجوزها یا دریافت وجوه مرتبط با بهره‌برداری از منابع آب وابسته باشد، این پرسش شکل می‌گیرد که: آیا چنین سازوکاری، انگیزه‌های سازمانی را همواره در جهت حفاظت پایدار از منابع آب هدایت خواهد کرد؟

طرح این پرسش‌ها، به معنای نادیده گرفتن «اولویت آب شرب و بهداشتی»، یا انکار تلاش‌های گسترده مدیران و کارشناسان بخش آب کشور نیست. همچنین، هدف از طرح این مباحث، اتهام زدن به اشخاص یا نهادها نیست. بلکه مشکل اصلی، «وضعیت تناقض‌آمیز نهاد آب کشور» است؛ زیرا حتی مدیران شایسته و متعهد نیز اگر در ساختارهایی قرار گیرند که تعارض منافع در آنها به درستی مدیریت نشده باشد، ناخواسته در معرض تصمیم‌هایی قرار می‌گیرند که با مأموریت عمومی سازمان همراستا نیست. در چنین وضعیتی، «تصمیم درست و اخلاقی» ابهام دارد و مدیران به آسانی در دام «منافع سازمان» گرفتار می‌آیند.

زمان آن فرا رسیده است که بر فراز مباحث فنی، اقتصادی، اقلیمی و مدیریتی، به «تعارض منافع نهادی» در حوزه حکمرانی آب به جدیت و به فوریت پرداخته شود. تجربه بسیاری از کشورها نشان می‌دهد که اصلاح حکمرانی، تنها با تصویب قوانین جدید یا توسعه زیرساخت‌ها تحقق نمی‌یابد؛ بلکه در کنار شفافیت و پاسخگویی، این امر مستلزم بازنگری مستمر در سازوکارهای نهادی، به ویژه برای «مدیریت تعارض منافع نهادی» است. با همین رویکرد، در این شماره از نشریه «آب و توسعه پایدار» کوشش شده تا باب گفتگو در خصوص «نقش مخرب تعارض منافع نهادی در حکمرانی آب ایران» گشوده گردد؛ اگرچه، شوربختانه تاکنون کمتر مورد توجه قرار گرفته بوده است.

اگر بپذیریم که کیفیت حکمرانی، مهم‌ترین سرمایه برای حفاظت از منابع عمومی و منافع عموم مردمان (از جمله نسل‌های آینده) است، آنگاه مدیریت تعارض منافع نیز نه یک موضوع حاشیه‌ای، بلکه به وجهی جدایی‌ناپذیر از مسیر اصلاح حکمرانی آب بدل خواهد گردید.

امروز کشور به گفتگویی ملی درباره حکمرانی آب نیاز دارد؛ که در آن، مهندسان، حقوق‌دانان، اقتصاددانان، متخصصان علوم اجتماعی، مدیران اجرایی و سیاست‌گذاران، با زبانی مشترک درباره آینده منابع آب سخن بگویند. این گفتگو زمانی ثمربخش خواهد بود که حفاظت از منابع آب، نه صرفاً یک وظیفه اداری، بلکه صیانت از حقوق عامه و امانتی برای نسل‌های آینده تلقی گردد. باید توجه داشت که «تمدن‌های بسیاری با آب شکل گرفته‌اند؛ اما با شیوه حکمرانی بر آب، برخی پایدار ماندند و برخی نابود شدند». لذا، حرف آخر اینکه: «آینده آب ایران، بیش از آنکه به میزان بارش وابسته باشد، به کیفیت حکمرانی بر این دارایی عمومی و امانت میان‌نسلی وابسته است».