



مهدی فصیحی هرندی؛

پژوهشگر در حکمرانی، سیاست‌گذاری و دیپلماسی آب
معاون سابق برنامه‌ریزی مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری
mfasihy@gmail.com

مقدمه

امروزه واژه حکمرانی به یکی از پرکاربردترین اصطلاحات در سیاست‌گذاری تبدیل شده است. بخشی از جذابیت آن در این است که مفهوم حکمرانی به نوعی نشان‌دهنده تضعیف دیدگاه‌های دولت‌محور از قدرت و هدایت سیاست‌ها به سمت اجتماع محوری حکومت است. بخش دیگری از این جذابیت این است که «حکمرانی» بازیگران خصوصی و جامعه مدنی را به عنوان منابع و ابزارهایی برای سیاست‌گذاری عمومی مشترک به بازی می‌گیرد، حداقل روی کاغذ (Sørensen و Triantafyllou، ۲۰۰۹؛ Torfing و همکاران، ۲۰۱۲). لذا حکمرانی کارآمد، یکی از بزرگترین پیشران‌های رفاه و گسترش عدالت در جوامع است که با تدبیر و دوراندیشی مجانب است. بحران‌های پی‌درپی آب در کشور به ناکارآمدی حکمرانی آب ترجمه شده به نحوی که این ناکارآمدی، نقش محوری در شعله‌ور کردن منازعات، مهار رشد اقتصادی، ماندگاری نابرابری و افزایش تخریب و فشار بر منابع آب و منابع طبیعی و محیط‌زیست ایفا می‌کند. لذا شناخت آسیب‌ها و مسائل سیستم حکمرانی آب کشور و شناخت چشمه‌های ناکارآمدی برای ارتقاء و تبدیل آن به یک سیستم کارا، یک هدف بسیار مهم است که به نظر می‌رسد تنها با تغییر پارادایم حکمرانی آب، امکان‌پذیر باشد. نظام حکمرانی نتوانسته تشخیص دهد کدام بحران را در اولویت قرار دهد، بعد سراغ راه‌حل آن برود. لذا در دور باطل راه‌حل‌های تکراری که خود بحران جدید می‌آفریند، گرفتار شده است. قبل از ارائه راه‌حل‌ها، احتمالاً سه مسأله مهم حال حاضر حکمرانی آب کشور، نداشتن یا ندانستن شبکه مسائل حکمرانی، عدم اولویت‌بندی و عدم به اشتراک‌گذاری این مسائل است. تشویق در شناخت و به اشتراک‌گذاری مسائل، لزوماً برای پیدا کردن راه حل نیست، بلکه در بعد اجتماعی عمدتاً برای نزدیک کردن نظرات و ایجاد شفقت و هم‌سوئی بین ذی‌مدخلان است.

به این منظور در این نوشتار صرفاً سولاتی که به نظر می‌رسد بخشی از سولات محوری سیستم حکمرانی آب کشور است، طرح شده است. مخاطب سولات، یک فرد فرضی اثرگذار در نظام تصمیم‌گیری آب کشور است و در ابتدای هر سوال، یک پیش‌درآمد برای تبیین پشتوانه سولات، نگارش شده است.

سوالات حکمرانی

۱. حکمرانی یک مفهوم لغزنده است به همین دلیل این مفهوم از زوایای مختلف تعاریف علمی و متنوعی دارد. سه نمونه از تعاریف در اینجا ارائه شده است:
 - حکمرانی یک عمل اجتماعی است که تسهیلگر ذی‌مدخلان در رسیدن به اهداف و مانعی در انحراف از اهداف است (Young، ۲۰۱۳).
 - حکمرانی فرآیندی که هدایت جامعه و اقتصاد از طریق اقدام جمعی و مطابق با اهداف مشترک (Torfing و همکاران، ۲۰۱۲).
 - حکمرانی آب مجموعه‌ای از سیستم‌های سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و اجرایی موجود است که توسعه و مدیریت منابع آب و ارائه خدمات آب در سطوح مختلف جامعه را تنظیم می‌نماید (امینی و همکاران، ۱۳۹۸).
- تعاریف زیاد دیگری نظیر تعاریفی که ناترازی قدرت را محور تعریف حکمرانی قرار داده‌اند، می‌توان لیست کرد، تعریف شما، به عنوان فردی موثر در نظام حکمرانی آب کشور از حکمرانی (آب) چیست؟
۲. سه مسأله اولویت‌دار آب ایران در حوزه فنی - تکنولوژیک چیست؟
۳. سه مسأله اولویت‌دار آب ایران در حوزه اجتماعی - اقتصادی چیست؟
۴. رقابت برای کنترل زمین و آب از فرآیندهای سیاسی ناشی می‌شود که تحت تأثیر ذی‌نفعانی است که اغلب دارای منافع نقیض هستند. به همین دلیل حکمرانی عملی درهم تنیده و روابط بین ذی‌مدخلان چند بعدی است. در ایران، چنین پیچیدگی را می‌توان در بحران‌های آب‌محور مشاهده کرد. به نظر شما:
 - آیا سیاست (politics) یک پیشران موثر در سیستم حکمرانی آب است؟ اگر بله، چه اثر مثبت یا منفی در سیاست‌گذاری (policy) داشته است؟
 - ساختارهای مرتبط با آب بخش مهمی از تعارضات و تضادهای بین بخشی آب و به نوعی شکست سیاست‌ها را باعث می‌شوند. شما به عنوان یک فرد تأثیرگذار در نظام حکمرانی چگونه با این نقص و آسیب ساختاری در حکمرانی آب کشور تعامل کردید؟ آیا «یکپارچگی» پاسخ چه بخشی از تضادها و تعارضات بین‌بخشی است؟ در چه مقیاسی؟
۵. برخی مسأله کانونی آب در کشور را «ناجامگی» نظام تصمیم‌سازی تلقی می‌کنند، بازیگران آب ناشنوا شده‌اند، ارتباط سیاست‌ها با جریان‌های اصلی اجتماع قطع و گفتمان مشترک بین ذی‌نفعان و تصمیم‌گیران به سختی دیده می‌شود.

- حکمرانی مبتنی بر منش‌های و رژیم‌های حکمرانی محلی، پاسخ چه بخشی از تضادها و تعارضات بین دولت و جوامع پیرامونی آب است؟

- آیا مسائل آب ایران را بیشتر به خشکسالی ربط می‌دهید یا آن را حاصل «بی‌مهارتی» سیستم حکمرانی در ترویج گفتگو می‌دانید؟

- جامعه پیرامونی آب به عنوان پیمانکار یا به عنوان همکار و یا به عنوان مشارکت در تصمیم‌سازی (نه تصمیم‌گیری) کدام گزینه انتخاب شماست؟ چرا؟

۶. «در وضعیتی که یک میلیون کیلومتر مربع از مساحت کشور کمتر از ۱۲ سانتیمتر بارندگی دارد، بیشتر از اصلاحات ارضی به اصلاحات آبی نیاز است» (باستانی پاریزی، ۱۳۶۷). بدیهی است حل مسائل آب کشور نیازمند ساختارهای چابک، با انگیزه، یادگیرنده، و سازگار است که عموماً سازمان‌های بوروکراتیک آب کشور از آنها بی‌بهره هستند. نظام حکمرانی آب ضمن درک این نقیصه، برای حل این مسئله بیشتر به نهادسازی و مصوبه‌گذاری روی آورده است.

- شما به عنوان فرد اثرگذار در تصمیم‌گیری آب کشور، این اصلاحات را در حذف و یا ایجاد نهاد در سیستم حکمرانی آب کشور می‌بینید، برای مثال تغییر مقیاس مدیریت آب کشور از استانی به حوضه آبریز؟

۷. در حکمرانی هدف را باید با «خودکار» نوشت ولی راه را با «مداد».

- شما تغییر رویکرد را از چه مسیری (مبدأ، فرآیند و مقصد) میسر می‌دانید؟ نسخه‌ای دارید؟

۸. درهم‌تنیدگی مسائل آب و انباشت بحران، یافتن مسیر حل مسائل آب را با مانع روبرو کرده است، آیا با تقلیل و ساده‌سازی سیستم‌ها و این درهم‌تنیدگی، موافق هستید؟ نمونه‌ای از ساده‌سازی بحران که به حل مسأله کمک کرده باشد، در تجربه شما هست؟

۹. ربط آب، انرژی و غذا در این زنجیره در کجای سیستم حکمرانی باید دیده شود، در حالیکه مدیریت و سیاست‌گذاری آن، حداقل در سه بدنه مجزا در کشور تقسیم شده است؟ چگونه؟

۱۰. چقدر با راه‌حلهایی که غیر متکی بر منابع آب هستند (نه مبتنی بر تأمین و نه مدیریت تقاضا)، می‌توان آب را مدیریت کرد؟ منظور روش‌هایی که به آب وابسته نیستند، ولی غیر مستقیم در حل مسائل آب موثرند.

۱۱. چگونه محیط‌زیست، به عنوان یک بازیگر خاموش در بازی دسترسی و برداشت آب، همچون سایر بازیگران می‌تواند وارد شود؟

۱۲. Gibbons (۱۹۸۶) در کتاب ارزش‌گذاری اقتصادی آب

می‌نویسد: هیچ فعالیت اقتصادی وجود ندارد که جایگزین ارزش ذاتی آب شود. شما به عنوان تصمیم‌گیر در نظام حکمرانی آب کشور، کدامیک از این گزاره‌های اقتصادی آب را درست می‌دانید؟

- آب را به بخشی اختصاص دهیم که آن را بهینه و اقتصادی مصرف می‌کند.

- آب کالا نیست و اقتصاد یکی از جنبه‌های آن است.

۱۳. تغییر/ اصلاح/ بازتعریف قوانین یکی از روش‌هایی است که دولت‌ها در ایران و احتمالاً دنیا خوب یاد گرفته‌اند و همواره آن را پاسخ مسائل آب می‌دانند، در کشور ما کدامیک از این گزاره‌های حقوقی آب را درست می‌دانید؟

- حق آبه دائمی ضد عدالت است. بطور کلی داشتن حقابه (دائمی) یکی از مسائل آب ایران است و بایستی آن را بازتعریف کرد.

- قوانین فعلی ایستا هستند، در بازه‌های زمان خودشان متوقف مانده‌اند، مصوبات مرتبط با آب، قطعاً باید دارای زمان اعتبار معینی باشند و قوانین «همواره» بازنگری شوند.

- مالکیت آب در ایران خصوصی نبوده و نباید باشد، همانقدر که نباید دولتی باشد. مالکیت آب اجتماعی بوده و باید به همان منش حکمرانی برگردد.

- سیاست تخصیص دستوری آب در کشور باید به «توزیع عادلانه کیمیایی آب» تغییر کند.

۱۴. هوش مصنوعی، سامانه‌های آبیاری، شیرین‌سازی آب دریاها و ... هر کدام به نوعی به اتاق‌های سیاست‌گذاری و تصمیم‌سازی سیاست‌های حل بحران آب راه یافته‌اند. نقش تکنولوژی را در حل مسائل آب ایران، چگونه ارزیابی می‌کنید؟

۱۵. تورم نیروی انسانی در بخش آب: مجموع کارکنان آب و برق قبل از ادغام آبفا و آبفار، حدود ۷۳۰۰۰ نفر که نیمی مربوط به بخش آب بوده است. یعنی برای هر ۲۵۰۰ نفر ایرانی یک نفر مسئول انجام امور آب است. آیا تورم نیروی انسانی که به کاهش بهره‌وری دامن می‌زند، یک معضل برای حکمرانی آب کشور است؟ چگونه؟

۱۶. تعریف بی‌محابا و بعضاً پوپولیستی پروژه‌های آبی جدید، یعنی تشدید تورم. قریب به اتفاق این پروژه‌ها با عدم تأمین اعتبار روبرو و پیامد آن طولانی‌شدن مدت اجرا است. راه حل جبران کسر بودجه، تحویل اوراق قرضه به ازای حق‌الزحمه پروژه به پیمانکاران است. فروش اوراق قرضه دولتی یک پیامد غیر ملموس دارد، تشدید تورم. در سال‌های اخیر که همه دولتها در شرایط بدهی انباشته و با کاهش دراماتیک درآمد و منافع فروش نفت روبرو بوده‌اند، بدهکاری دولت به طرح‌های عمرانی، همچون سرطان در بدنه اقتصاد گسترش یافته و در زمان سررسید

پی‌نوشت

۱- نگارنده این واژه را که ترکیب جامعه و جامع‌نگری است، برای تبیین عدم توجه به جامعه پیرامونی و عدم جامع‌نگری Holism در تصمیم‌سازی در اینجا آورده است.

2- Governance mode

3- Governance regime

منابع

- امینی، س.ج. و فتح‌اله پورکامی، ف. ۱۳۹۸. کنکاش و تحلیلی سیاستی بر حکمرانی آب در ایران. پژوهش‌های برنامه و توسعه، ۱(۲): ۱۶۹-۱۹۸.
- باستانی پاریزی، م.ا. ۱۳۶۷. از سیر تا پیاز. چاپ چهارم، نشر علم.
- Sørensen E. and Triantafillou P. 2009. The Politics of Self-governance, London: Ashgate.
- Torfin J., Peters B.G., Pierre J. and Sørensen E. 2012. Interactive Governance: Advancing the Paradigm, Oxford: Oxford University Press.
- Young O. R. 2013. Sugaring off: enduring insights from long-term research on environmental governance. International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics, 13: 87-105.
- Gibbons D. C. 1986. The economic value of water. Washington DC: Resources for the Future.
- Tetlock P. E. and Gardner D. 2016. Superforecasting: The art and science of prediction. Random House.
- Box G. E. and Draper N. R. 1987. Empirical model-building and response surfaces. John Wiley & Sons.

اوراق، دولت مجبور به چاپ پول شده و نتیجه آن تشدید تورم. بوده است. هرچند طولانی شدن طرح‌های آبی عارضه جدیدی در مملکت نیست. در گزارش سنجش پیشرفت و عملکرد برنامه عمرانی هفت‌ساله دوم ایران (۱۳۳۸) اشاره شده است که هزینه ساخت سد کرج (احتمالاً به دلیل طولانی شدن دوره ساخت) از یک و نیم میلیارد ریال به شش میلیارد ریال افزایش یافته است. نقطه تعادل تأمین و مدیریت تقاضا کجاست؟ تصفیه‌خانه آب نیاز است و مهار تورم هم لازم. چه باید کرد؟

۱۷. Gardner و Tetlock (۲۰۱۶)، حاصل ده سال بررسی روی تصمیم‌گیری و پیش‌بینی در رده‌های مختلف را در کتاب superforecasting ارائه داده‌اند، از یک پیمانکار لوله‌گذاری تا رئیس سازمان سیا؛ آنها می‌گویند مدل‌ها و «پیش‌بینی‌های متخصصان کمی بهتر از شانس» است. Box و Draper (۱۹۸۷) (دانشمند آمار دانشگاه پرینستون) جمله قصاری دارد مبنی بر اینکه «همه مدل‌ها اشتباه هستند، اما برخی مفید هستند». تکیه بیش از اندازه بر مدل‌سازی و ترویج آن در حکمرانی آب به عنوان مبنایی برای ارزیابی سیاست‌ها، رونق زیادی داشته است، در حالیکه معیارهای دقیق برای اعتبارسنجی آنها ارائه نمی‌شود. ناکامی در باز کردن جعبه سیاه مدل‌سازی در آب، احتمالاً به فرسایش بیشتر اعتبار و مشروعیت علم و این مدل‌ها به عنوان ابزاری برای بهبود سیاست‌گذاری منجر شده است.

- به نظر شما تا چه حد می‌توان رژیم‌های حکمرانی را با قصد نیتی که مدل‌ها به ما رهنمود می‌دهند، طراحی کرد؟ آیا/چگونه مدل‌سازی ممکن است به ارتقاء سیستم حکمرانی کمک کند؟