



Research Paper

Disruption of water governance in Iran: power and decision-making

Kioomars Ashtarian *

Associate Professor, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran. Email: ashtarian@ut.ac.ir

Extended Abstract

Introduction

As a sec country Iran is dealing with environmental challenges including water crisis. Iran has been confronted with water problem in its history. This problem has been multiple by its neighbor's water policy; Afghanistan and Turkey. Policies. The water problem in Iran is caused by the lack of power in the governance system, I call it power disruption. Politics in the most basic narrative is the exercise of power and who gets what, when and how. Planning is also how to turn knowledge into action. This transformation itself is a kind of embodiment of power. Exercising power is a chain that consists of two elements: power and decisions .

Methodology

Water policy of Iranian government has been analyzed with different approaches and from different perspectives. This article uses a mix approach including analytical, discourse, institutional and historical analysis to elaborate a theory of power in policy cycle. The fundamental mechanism that consolidates policy cycle is power. The lack of power causes disruption in the chains of policy cycle, i.e., disruption in policy making in Iranian water policy .

***How to Cite:** Ashtariyan, Kiyomars (2024, Spring) "Disruption of water governance in Iran: power and decision-making," *Fasl'nāmeḥ-ye siyāsāt (Politics Quarterly)* 54, 1: 1-20, <DOI: 10.22059/JPQ.2024.375536.1008172>.

Manuscript received: 11 May 2024; final revision received: 24 June 2024; accepted: 21 July 2024; published online: 18 August 2024.



© Authors retain the copyright. Publisher: University of Tehran Press.

What can organize all these problems in a comprehensive theoretical and methodological framework is the analysis of power. From our point of view, all these problems can be solved under the title of power: from the content power of a policy to the power of design, implementation, feedback and evaluation of water policy. Our effort is to show how power and decision are not formed in water politics, and politics is emptied of its main content: which is power.

Findings

The findings of this study are discussed under the following themes:

First, the most important disruption in Iranian water policy is the disruption of power, in the sense that, first, there is a conflict of multiple powers, from farmers to industrialists, bureaucrats, rent-seekers, etc. Second, power does not flow from top to bottom in water policy process and its components .

Second, decision-making disruption in Iranian water policy suffers from various dimensions: the perspective of the inherent element in collective action; the perspective of deciding what issue should be placed on the agenda of the government; and who should decide. The term “disruption” here confirms the dispersion and lack of public power.

Analysis

In the analytical framework (MSF) of John Kingdon, the role of a policy entrepreneur is emphasized. In the same way, to transform the decision from one policy stage to another, "political power" is needed to undertake this task. Power here is a set of institutional elements and components that organizes and implements the "decision" and undertakes the task of transferring power. These institutional components of decision-making can include legal, administrative, systemic, group, traditional and even individual procedures. When the stakeholders of the issue, including farmers, industries, environmental NGOs, and the government, are active in all the agenda stages of public policy (from agenda setting to policy formulation, implementation and evaluation) the governance system is formed adequately and in participative manner. Consequentially the governance power is emerged .

Conclusion

“Self-awareness” of the governance problems, “discussion”, and “will” provide the native discursive solution. The pillars of this discourse include the development pillar, the environmental pillar, and the security pillar. Improving general decision-making skills, although

technical, but is one of the suitable solutions to overcome the decision disruption in the governance of water policy in Iran .

"Regional Water Council" can be another solution for overcoming disruption in decision-making in the governance system. This council assembly is a collection of regional stakeholders, expert, and officials. This is a regional parliament consists of representatives of different sectors of peasants, industries, NGOs, social trustees etc .

Integrated Water Management, as recommended by the Technical Committee of the Global Water Partnership, is another recommendation of this article, which is a process that involves the coordinated development and management of water, land, and related resources in order to maximize economic and social outcomes and promote well-being in an equitable manner .

In order to institutionalize this action, it is possible to form an executive policy secretariat in the relevant ministry, which will follow all the steps until the final realization. This secretariat consists of experts from relevant departments within the Ministry of Energy and representatives of the program organization.

Keywords:

governance, water policy, power, decision-making, integrated water management.

Declaration of conflicting interests

The authors declared no potential conflicts of interest with respect to the research, authorship, and/or publication of this article. They confirm being the contributors of this work and have approved it for publication.

Funding

The authors received no financial support for the research, authorship, and/or publication of this article.



This article is an open-access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC-BY) license.



گسست حکمرانی آب در ایران: قدرت و تصمیم‌گیری

کیومرث اشتریان *

نویسنده مسئول: دانشیار، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.
رایانامه: ashtrian@ut.ac.ir

چکیده

قدرت و اعمال قدرت در سیاستگذاری و برنامه‌ریزی آب در ایران مسئله و موضوع پژوهش حاضر است. مشکل آب در ایران ناشی از جاری نشدن قدرت در نظام حکمرانی است. حکمرانی در این مقاله به مفهوم باید‌ها و نبایدهایی است که در یک جامعه سیاسی، احکامی هنجاری و رسمی را بر اعمال قدرت در سیاست آب اعمال می‌کند. سیاست در بنیانی‌ترین روایت عبارت است از اعمال قدرت و اینکه چه کسی، چه چیزی را، چه زمانی و چگونه می‌گیرد. برنامه‌ریزی نیز عبارت است از چگونگی تبدیل دانش به عمل. این تبدیل خود گونه‌ای از تجسم و تجسد قدرت است. اعمال قدرت زنجیره‌ای متشکل از دو عنصر قدرت و تصمیم است. این مقاله با روشی تحلیلی در چارچوب مدل فرایندی سیاستگذاری عمومی و مدیریت یکپارچه آب تأکید می‌کند که گسست قدرت و تصمیم اشاره به آن دارد که اولاً، منازعه قدرت متکثری در حوزه آب وجود دارد؛ از کشاورز تا صنعتگر و دیوان‌سالار؛ ثانیاً، قدرت در همه اجزای فرایند سیاستگذاری آب از بالا به پایین جریان نمی‌یابد. برای حل مشکل آب در سرزمین ایران، ضروری است به این گسست‌ها و پر کردن خلأها در سطح فکری و عملیاتی توجه شود. فرضیه این تحقیق پرداختن به دو گسست اساسی (گسست قدرت سیاسی و گسست تصمیم‌گیری) را به‌عنوان محور راه‌حل نشان داده است.

واژه‌های کلیدی: حکمرانی، سیاست آب، قدرت، تصمیم‌گیری، مدیریت یکپارچه آب.

* استناد: اشتریان، کیومرث. (۱۴۰۳، بهار) «گسست حکمرانی آب در ایران: قدرت و تصمیم‌گیری» فصلنامه سیاست، ۵۴، ۱: 20-1. <DOI:10.22059/JPQ.2024.375536.1008172>

تاریخ دریافت: ۲۲ اردیبهشت ۱۴۰۳، تاریخ بازنگری: ۴ تیر ۱۴۰۳، تاریخ تصویب: ۳۱ تیر ۱۴۰۳، تاریخ انتشار: ۲۵ مرداد ۱۴۰۳.

© 2024 by the University of Tehran



ناشر: انتشارات دانشگاه تهران

۱. مقدمه

در این مقاله برای بحث از چالش‌های نظام برنامه‌ریزی و سیاستگذاری کشور، گسست‌هایی را در چرخه سیاستگذاری و حکمرانی آب نشان می‌دهیم. جوهره سیاستگذاری و برنامه‌ریزی، «قدرت» است. قدرت در ابعاد گوناگونی خود را نشان می‌دهد؛ نخست در محتوای سیاست و اینکه محتوای سیاست چقدر استحکام دارد، و چقدر از بنیه کارشناسی و چقدر از توان متقاعدکنندگی برای ذی‌ربطان برخوردار است. اینکه آیا قدرت می‌تواند به گفتمان مسلط در فضای عمومی تبدیل شود، به محتوای سیاست بستگی دارد؛ دوم، قدرت خود را در اراده سیاستگذار و اینکه تا چه حد اراده سیاسی پشتیبان سیاست است، نشان می‌دهد. بنابراین، موضوع این مقاله پیوستگی ابعاد گوناگون قدرت است. از همین رو گسست‌های اصلی در قدرت، محور اساسی چالش‌های سیاستگذاری و برنامه‌ریزی آب در ایران بررسی می‌شود. گسست قدرت به بیان ساده این است که اولاً، منازعه قدرت متکثری در حوزه آب وجود دارد؛ از کشاورز تا صنعتگر و دیوان‌سالار؛ ثانیاً، قدرت در همه اجزای فرایند سیاستگذاری آب از بالا به پایین جریان نمی‌یابد. موانع متعددی در فرایندها وجود دارد: از هنگامی که دستور کارگذاری در دولت شروع می‌شود تا مراحل بعدی چرخه سیاستگذاری یعنی طراحی سیاست آب، قانونی شدن راه‌حل‌ها و اجرای سیاست. در ایران امروز، سکنه قدرت از بالا تا پایین چرخه سیاستگذاری عمومی وجود دارد؛ یعنی از تعیین دستور کار آب تا اتخاذ سیاست، اجرا، بازخورد و ارزیابی، فعالان و بازیگران و دست‌اندرکاران تغییر می‌کنند. هم مفاهیم آنها تغییر می‌یابد، هم مسائل آنها و هم مجریان و فعالان آنها. این ماشین حکمرانی، اجزایی دارد، ولی به هم متصل نیستند و این اساسی‌ترین چالش سیاستگذاری آب در ایران است. پیوستگی این اجزاست که قدرت سیاست می‌آفریند، در غیر این صورت دچار «گسست قدرت» و «سکنه سیاست» هستیم؛ در مثل همچون ساختمانی چند طبقه که طبقات آن بدون اتصال روی هم به‌صورتی گسسته چیده شده باشد. در این مقاله این پدیده از طریق گسست قدرت و تصمیم، بررسی شده است. گسست مشارکت، گسست قانون، گسست طرح و برنامه، گسست اجرا و گسست دیپلماسی را در مقاله‌ای دیگر بحث خواهیم کرد.

مشکلات معطوف به برنامه‌ریزی و سیاستگذاری آب در ایران چیست؟ از منظر این مقاله قدرت و اعمال قدرت در سیاستگذاری و برنامه‌ریزی مسئله و معضل اصلی آب را در ایران تشکیل می‌دهد. سیاست در بنیانی‌ترین روایت عبارت است از اعمال قدرت و اینکه «چه کسی، چه چیزی را، چه زمانی و چگونه می‌گیرد» (Lasswell, 1936). برنامه‌ریزی نیز عبارت است از چگونگی تبدیل دانش به عمل (Friedmann, 1987). این تبدیل خود گونه‌ای از

تجسم و تجسد قدرت است. بنابراین برنامه‌ریزی نیز از جوهره قدرت برخوردار است. مشکلات حوزه آب را در روایت‌های گوناگون می‌توان به شرح ذیل برشمرد:

کاهش سفره‌های آب زیرزمینی، فرونشست زمین و چاله‌ها، شمار گسترده چاه‌های مجاز و غیرمجاز، کاهش سطح آب‌های زیرزمینی، خشکی رودخانه‌ها و تالاب‌ها، تبخیر آب‌های سطحی و ناتوانی در حفظ و بهره‌وری از آب‌های سطحی، مشکلات مربوط به تنظیم آب کشاورزی، ضعف مدیریت سیلاب‌های فصلی و عدم ذخیره میلیاردها متر مکعب آب در آبخوان‌ها، عدم بازچرخانی پساب شهری و غیرقابل مصرف مجدد بودن پساب شهری، مصرف بی‌رویه آب، بی‌عدالتی در بهره‌برداری از منابع آب، اعمال قدرت سیاسی در کار کارشناسی، ضعف، فقدان و تأخیر در تصویب قوانین و مقررات و ناتوانی در اجرای قانون، اضافه برداشت از آب زیرزمینی برای تولید محصولات زراعی و باغی، اعمال نفوذ شرکت‌های مهندسی مشاور و پیمان‌کاران قدرتمند، کم‌توجهی دستگاه اداری به کاهش هزینه و راهکارهای پایدار و ارزان‌قیمت برای حل مشکلات آب، وجود مصارف صنعتی در مناطق کم آب و

اما آنچه می‌تواند همه این مشکلات را در یک چارچوب جامع نظری ساماندهی کند، پدیده قدرت است. از نظر ما همه این مشکلات را می‌توان ذیل عنوان قدرت، معضله‌یابی کرد: از قدرت محتوایی یک سیاست تا قدرت طراحی، اجرا، بازخوردگیری و ارزیابی سیاستگذاری آب. تلاش ما بر این است که نشان دهیم که چگونه در سیاست آب، قدرت و تصمیم شکل نمی‌گیرد و سیاست از محتوای اصلی خود یعنی قدرت تهی می‌شود.

پرسش بنیانی این تحقیق این است که چه رابطه‌ای میان این مشکلات و نظام حکمرانی که در برنامه‌ریزی و سیاستگذاری متجلی می‌شود وجود دارد؟ پدیده قدرت در نظام سیاستگذاری و برنامه‌ریزی چگونه در رابطه‌ای متقابل با این مشکلات قرار می‌گیرد؟ در واقع پیش از پرداختن به گزینه‌های سیاستی در سیاست آب در ایران یعنی سدسازی، انتقال آب (شیرین کردن آب دریا)، آبخوان داری در ۱۵ میلیون هکتار از زمین‌های مستعد ایران بایستی به مسائل ریشه‌ای‌تری در حکمرانی آب پرداخت؛ یعنی چالش‌های اساسی نظام برنامه‌ریزی و سیاستگذاری کشور در حکمرانی آب در ایران چیست؟ و ابعاد معطل حکمرانی آب در ایران چیست؟

۲. روش پژوهش

این مقاله مدل توسعه‌یافته چرخه‌ای سیاستگذاری عمومی را با روشی تحلیلی به‌کار می‌گیرد تا گسست قدرت و تصمیم‌گیری را در فرایند سیاست آب در ایران نشان دهد. این روش تحلیلی به دو شکل سامان داده شده است؛ نخست گسست قدرت را با استفاده بسیار فشرده از ستر

تحلیل تاریخی، جغرافیایی و اداری آب در ایران نشان خواهیم داد. سپس برای بررسی گسست تصمیم از چارچوب حکمرانی یکپارچه آب و تحلیل اجرا استفاده خواهیم کرد.

۳. پیشینه پژوهش

اسلامی و رحیمی (۱۳۹۸) نشان دادند که بحران آب در سیاستگذاری کلان کشور ناشی از عدم برنامه‌ریزی مشخص و جامع‌نگر بوده و برنامه‌های موجود نیز به‌علت بخشی بودن و ناهماهنگی نهادها و سازمان‌های متولی امر آب به سرانجام مناسبی نرسیده است. هر نهاد مرتبط با آب در کشور بدون توجه به بحران آب و تبعات اجرای سیاست‌های بخشی بر منابع آب، سعی در تأمین آب بیشتر در راستای اهداف سازمانی دارد. سیاست‌های توسعه‌ای کشور بر منابع آب فشار زیادی وارد کرده و چالش‌های بحران آب هر روز بیشتر شده است. امیری و همکاران (۱۳۹۹) در تحقیقی با بررسی بحران آب در ایران به بررسی نقش سیاست‌های دولت در ایجاد این بحران با فرض ضعف در جامع‌نگری و ناپیوستگی در فرایند و مراحل سیاستگذاری آب پرداختند و نشان دادند که مسئله‌شناسی دیرنگام، ضعف در اتفاق نظر در خصوص تعریف بحران آب، گسستگی بین مرحله اجرا و تصمیم‌گیری و ضعف شدید در ارزیابی فرایند سیاستگذاری آب، سبب شده است تا راه‌حل‌های ارائه‌شده و تصمیمات، نه تنها مشکل را برطرف نکند، بلکه به برداشت بیشتر از منابع و افزایش تقاضا منجر شده و بحران آب را در کشور تشدید کرده است. فتاحی (۱۳۹۷) در گزارش ملی آب و سیاستگذاری مبتنی بر پیچیدگی به چرایی پیدایش وضعیت منابع آب با عنوان ورشکستگی آبی پرداخته و تبیین خود را در پنج سطح دنبال کرده است. او بر عامل «ضعف در طراحی نظام حکمرانی در زمان بنیانگذاری» به‌مثابه عاملی که بر علل و عوامل حاضر در سطوح دیگر مجموعه علی اثرگذار بوده، اشاره کرده و معتقد است که یک بسته سیاستی مناسب برای بهبود وضعیت کشور در زمینه منابع آبی باید حاوی پیشنهادهایی مشخص برای برطرف کردن این ضعف‌ها باشد.

باقری و اسدی (۱۴۰۱) چالش‌های متعدد آبی را ناشی از روند اضافه برداشت صورت گرفته از منابع آب و بیش‌بارگذاری صورت گرفته بر این منابع و فزونی مصارف نسبت به منابع موجود تلقی کرده‌اند و ضرورت توجه به نقش پیشران‌های فرابخشی را یادآور شده‌اند. آنان تأکید کرده‌اند که سیاستگذاری در مدیریت منابع آب باید با توجه به سرمنشأهای اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و سایر پیشران‌های آن تنظیم شود، از جمله آنکه محرک‌های رشد تقاضای آب در خارج از این بخش و به خصوص در بخش‌های اقتصادی و سیاسی قرار دارد. محمدی کنگرانی و رفسنجانی‌نژاد (۱۳۹۴) با بررسی اسناد توسعه کشور در چارچوب «نظریه نهادگرایی جدید» تلاش کرده‌اند تا با بررسی ساختار قدرت در شبکه تکالیف قانونی

نهادهای رسمی مرتبط با مدیریت آب عدم موفقیت‌ها را ریشه‌یابی کنند. این محققان نشان دادند که توزیع قدرت میان نهادهای بخش آب به‌خوبی صورت نگرفته است و ارتباط محکمی بین نهادهای تصمیم‌گیرنده و اجرایی در بخش آب وجود ندارد. همچنین نهادهای غیردولتی از جایگاه مناسبی در این اسناد برخوردار نیستند. قاسمی و همکاران (۱۴۰۱) به این مسئله پرداخته‌اند که دولت‌ها در تمدن‌های آب‌پایه به‌دلیل تحکیم سازمانی از جامعه نیرومندتر بوده‌اند و آب نقش اساسی در شکل‌دهی به روابط اجتماعی-سیاسی ملت‌ها و جوامع بشری داشته است. یافته‌های آنان نشان می‌دهد دولت در ایران به‌دلیل دارا بودن توانایی نفوذپذیری، توانایی تنظیم روابط اجتماعی و تخصیص منابع سبب فربه‌تر بودن آن نسبت به جامعه شده است. انتقال حوضه‌ای، صدور مجوز، تصفیه آب، سیاست سازه‌ای، سیاست نرخ‌گذاری، اخذ مجوز انشعابات، افزایش جمعیت و بالا رفتن سطح زندگی، رشد کشاورزی و صنایع، حل‌وفصل منازعات میان متقاضیان آب، ایجاد مشوق‌های اقتصادی و فرهنگی-اجتماعی از عوامل قدرت دولت در این زمینه بوده است. آنان نتیجه گرفته‌اند که دلالت‌های راهبردی که در تعامل دولت-جامعه در حکمرانی آب باید به آن توجه شود شامل تغییر رفتار پایدار، گفت‌وگوی ملی، نهادسازی و ایجاد ساختارهای کارآمد و اثربخش، تفکر کل‌نگری، توجه به بستر تاریخی-فرهنگی، یادگیری اجتماعی، مرجعیت بخش آب است.

میرعمادی (۱۳۹۶) به بررسی آینده مطلوب در حوزه سیاستگذاری آب پرداخته و آینده مطلوب را آینده‌ای دانسته است که باید آمیخته‌ای از سیاست‌ها به اقتضای شرایط محیطی و با محوریت فرهنگ نوین آب و ورود نهادهای حوزه عمومی مثل تنظیم‌گرها، طراحی و اجرا شود تا بیشترین تحول را در وضعیت فعلی نظام حکمرانی آن ایجاد کند.

میرنظامی و باقری (۱۳۹۶) معتقدند حفاظت از منابع آب زیرزمینی فرایندی پرتنش است و بیشتر از آنکه اقدام فنی به‌حساب بیاید، نیازمند درگیر شدن با ابعاد اجتماعی و سیاسی است. نویسندگان به ارزیابی پنج مؤلفه سیستم حکمرانی، یعنی سطوح و مقیاس‌ها، کنشگران و شبکه‌ها، نگرش به مسئله و اهداف غایی، راهبردها و ابزار، و در نهایت منابع (مالی، انسانی و...)، از منظر دو معیار کلی گستره و انسجام پرداخته‌اند. نتایج ارزیابی نشان می‌دهد که نظام حکمرانی از عدم جامعیت، توسعه‌یافتگی و انسجام در مؤلفه‌های پنج‌گانه حکمرانی رنج می‌برد و حکمرانی فعلی آب برای حمایت از اجرایی شدن سیاست حفاظت، ظرفیت مناسبی ندارد و در نتیجه هدف‌گیری اصلی برای تقویت پایداری در منابع آب زیرزمینی باید اصلاح شود و بهبود ساختار حکمرانی باشد.

یوسفیان و همکاران (۱۴۰۰) نشان دادند که سه دسته آسیب شامل شکاف حاکمیتی، شکاف سیاستگذاری و شکاف عملیاتی وجود دارد و ۱۰ راهبرد اصلی مدیریت منابع،

حکمرانی مشارکتی، اقتصاد آب، ارتقای بستر اجرایی، مدیریت کلان، مدیریت تقاضای آب، مدیریت عرضه آب، ظرفیت‌سازی علمی، مشتری‌مداری و فرهنگ‌سازی به‌مثابه الگوی مطلوب حکمرانی آب را پیشنهاد کردند.

پیشینه پژوهش نشان می‌دهد که ادبیاتی درباره سیاستگذاری و حکمرانی و آب تولید شده است. تفاوت اساسی این پژوهش در این است که ما مقوله سیاستگذاری و حکمرانی آب را با توجه به دو گسست قدرت و تصمیم تحلیل کرده‌ایم. این مهم در چارچوب توسعه مدل فرایندی/مرحله‌ای و در قالب یک نظریه ترکیبی که توسط هاوالت و همکارانش تحت عنوان «استعاره «بافندگی» (به‌مثابه) روشی جدید برای بسط منطق جریان‌های چندگانه (کینگدان) در هریک از مراحل فرایند سیاستی» ارائه شده است. این نظریه ترکیبی، تلاشی برای پیوستگی میان مراحل گوناگون چرخه سیاستگذاری در سیاست آب در ایران است. به بیان دیگر مراحل گوناگون چرخه سیاست آب در ایران از یکدیگر گسسته است و معتقدیم برای حل این مشکل باید به حل مسئله گسست قدرت و تصمیم پرداخت. تفصیل این معنا در بخش نظری خواهد آمد.

۴. چارچوب نظری

۴.۱. گسست قدرت در فرایندهای سیاستگذاری عمومی

آنچنان‌که گفته شد «پروبلماتیک» این مقاله در چارچوب گسست قدرت و در قالب مدل چرخه‌ای سیاستگذاری عمومی بررسی و تحلیل می‌شود. ازاین‌رو می‌توان چالش‌های نظام برنامه‌ریزی و سیاستگذاری در کشور را براساس مدل چرخه‌ای یا ریسمانی (به تعبیر جدیدتر از مایکل هاوالت) صورت‌بندی و طبقه‌بندی کرد؛ یعنی چالش‌های قدرت در دستور کار، گفتمان، قانون، مشارکت، طراحی، اتخاذ تصمیم و اجرا قابل بررسی است تا بتوان یک فرضیه اساسی یعنی پدیده قدرت را در آن دنبال کرد. نکته اساسی در این فرایند یک نقص مهم مدل فرایندی سیاستگذاری عمومی را به یاد می‌آورد: از منظری تئوریک نقدی اساسی بر مدل فرایندی وارد شده است و آن اینکه این مدل نشان نمی‌دهد که چگونه از یک مرحله به مرحله دیگر سیاستگذاری گذر می‌شود (Smith & Lerimer, 2016:42-43). پاسخ ما قدرت است. قدرت حلقه وصل این چرخه‌هاست تا فرایند بتواند شکل بگیرد. اگر این مدل «چرخه‌ای» یا «فرایندی» نام دارد و سیاستگذاری را همچون تسمه نقاله‌ای به‌هم‌پیوسته می‌بیند، عناصر این تسمه نقاله چیست؟ چرا از یکی به دیگری منتقل نمی‌شود؟ چرا «فرایند»، در سیاستگذاری آب در ایران شکل نمی‌گیرد و جریان نمی‌یابد؟ بلکه یک مجمع‌الجزایر متفرق و متکثر و بی‌ارتباط با یکدیگر است؟ چرا مشارکت در چرخه جریان نمی‌یابد؟ چرا پس از اینکه مسئله‌ای در

دستور کار قرار می‌گیرد طراحی سیاست منطبق با آن شکل نمی‌گیرد؟ چرا در مجلس و دولت به اتخاذ تصمیم رسمی منتهی نمی‌شود و مدت‌ها باقی می‌ماند؟ در چشم‌اندازی نظری این پدیده را «نظریه گسست» یا «سکته‌های مکرر» در سیاستگذاری آب در ایران می‌نامیم. سکته‌های مکرر قدرت در اجزای چرخه (به تعبیر دقیق‌تر در درون مجمع‌الجزایری پراکنده) سبب می‌شود که چرخه شکل نگیرد؛ یعنی اساساً «فرایند» شکل نمی‌گیرد.

یکی از مشهورترین مدل‌ها برای سیاستگذاری عمومی مدل فرایندی (چرخه یا مرحله‌ای) سیاستگذاری است. در این مدل، سیاستگذاری تلاشی است که با مسئله‌شناسی و دستور کارگذاری آغاز می‌شود؛ آنگاه راه‌حل و سیاستی طراحی می‌شود؛ در گام بعدی این سیاست رسمیت‌بخشی شده و طرح و برنامه آن در قالب قانونگذاری و مقررات‌گذاری تصویب می‌شود؛ گام‌های بعدی شامل اجرا، بازخوردگیری و پایش و ارزیابی سیاست است. این مدل را مدل فرایندی یا چرخه‌ای سیاستگذاری نامیده‌اند. خطی و عقلانی هم نامیده‌اند؛ به معنی وجود یک «الگوریتم» سلسله‌مراتبی حسابگری. این مدل در پی قانونمندی جامع از همه سیاستگذاری‌هاست و به دلیل کارآمدی در تقسیم‌بندی فعالیت‌های اجرایی توانسته است دوام بیاورد.

در نوشته‌های دیگری به تفصیل این مدل بحث شده است که در اینجا به آن نمی‌پردازیم (for Example: Malek Mohammadi, 2014). در این مقاله به استعاره «بافندگی» که توسعه جدیدتری از این مدل است، اشاره خواهیم کرد و در همین حال به یک موضوع مرتبط و متمایز می‌پردازیم و آن مسئله تبدیل این مراحل به یکدیگر است. آب برای بسیاری از افراد و مناطق و اقشار ایرانی «مسئله» است؛ با وجوه و ابعاد و منافع گوناگون و با درجات متفاوت. در گام بعدی و در طراحی سیاست و ارائه راه‌حل چه‌بسا افراد دیگری دست‌اندرکارند که ضرورتاً با دسته اول دقیقاً یکی نیستند. در اتخاذ سیاست در مجلس و دولت افراد دیگری مسئولیت دارند. به همین سان اجرا در دست کسان دیگر است و همین‌طور تا به آخر. بنابراین هویت واحدی در این سلسله‌مراتب وجود ندارد و این یکی از مهم‌ترین (اگر نه اساسی‌ترین) معضل‌های سیاستگذاری آب در ایران است. چرخه‌های سیاستگذاری گسسته است. آنکه مشکل دارد با آنکه طراحی سیاست می‌کند با آنکه قانونگذاری می‌کند با آنکه اجرا و ارزیابی می‌کند، یکی نیست. این معضل در این مقاله با عنوان «گسست» یا «سکته‌های قدرت» بررسی شده است. البته این گسست در ادبیات سیاستگذاری عمومی و در نقد مدل چرخه‌ای ریشه دارد و آن اینکه منتقدان به این مدل گفته‌اند که سازوکارهای علی که یک مرحله را به مرحله دیگر امکان‌پذیر می‌کند، مشخص نیست. البته برای این نقد راه‌حلی داریم و آن هم پدیده

«قدرت» است. ما می‌گوییم که سازوکار تبدیل در این چرخه قدرت است و اینکه از ابتدا تا انتها قدرت یا قدرت‌هایی وجود داشته باشد که با رنگ‌های مختلف در هر مرحله وجود داشته باشد و بتواند این مراحل را همچون ریسمانی به یکدیگر متصل کند.

۵. یافته‌ها

۵.۱. استعاره «بافندگی» نظریه‌ای برای پیوستگی فرایند سیاستگذاری عمومی

در توسعه نظریه فرایندی، یک نظریه ترکیبی توسط هاوالت و همکارانش تحت عنوان «استعاره «بافندگی» (به‌مثابه) روشی جدید برای بسط منطق جریان‌های چندگانه (کینگدان) در هریک از مراحل فرایند سیاستی» ارائه شده است. نظریه ترکیبی را می‌توان تلاشی برای پیوستگی میان مراحل گوناگون چرخه سیاستگذاری تعبیر کرد؛ یعنی همان دغدغه‌ای که درباره سیاست آب در ایران داریم. ما بر این باوریم که مراحل گوناگون چرخه سیاست آب در ایران از یکدیگر گسسته است و معتقدیم برای حل این مشکل باید به حل مسئله گسست قدرت پرداخت. بافندگی و ریسمان‌هایی که توسط هاوالت و همکارانش ارائه شده، یک راه‌حل فنی است و راه‌حل ما حل معضل گسست‌های هشت‌گانه است: «گسست قدرت»، «گسست تصمیم»، «گسست مشارکت» «گسست قانون»، «گسست گفتمان»، «گسست طرح و برنامه»، «گسست اجرا» و «گسست دیپلماسی».

براساس این استعاره «رشته نخ»‌هایی (ریسمان‌هایی) در هم تنیده می‌شوند و در پایان یک سیاست بافته می‌شود. از نظر هاوالت و همکاران جریان‌های سه‌گانه «کینگدان» یعنی جریان مشکل، جریان راه‌حل و جریان سیاسی یک ریسمان یا رشته نخ هستند که از ابتدا تا انتهای فرایند حضور دارند. این پژوهشگران دو رشته نخ دیگر را به این می‌افزایند؛ یکی رشته نخ فرایند و دیگری رشته نخ برنامه یا طرح. آنان با اینکه عبارت «جریان»‌های کینگدان را رشته یا ریسمان بنامند مشکلی ندارند و این پنج جریان را «پنج رشته نخ یا جریان» می‌نامند. البته جریان فرایند از مرحله طراحی سیاست و رشته نخ طرح از مرحله اجرا شروع می‌شود.

در این چارچوب پنج مقطع حساس هم وجود دارد:

مقطع حساس شماره ۱- (تنظیم دستور کار) آنگاه که دستور کار رسمی به صورت‌بندی وارد می‌شود؛

مقطع بحرانی شماره ۲- پایان صورت‌بندی (توسعه جایگزین) و گذار به تصمیم‌گیری؛

مقطع حساس شماره ۳- پایان تصمیم‌گیری و گذار به پیاده‌سازی؛

مقطع حساس شماره ۴- گذار از پیاده‌سازی به ارزیابی؛

مقطع حساس شماره ۵- پایان ارزیابی و بازگشت به تنظیم دستور کار.

ما از نظریه فرایندی بهره می‌بریم تا کار خود پیش ببریم؛ یعنی نشان دهیم که چگونه قدرت در فرایندهای حکمرانی و سیاستگذاری آب در ایران جریان نمی‌یابد و در نتیجه چرخه فرایندی در سیاستگذاری حوزه آب ناقص است. حلقه‌های گوناگون سیاستگذاری از دستور کار تا اجرا به‌خوبی با یکدیگر چفت و بست نمی‌شود و در نتیجه حکمرانی ناقص می‌شود و قدرت سیاسی عمومی به فعلیت در نمی‌آید و در پی آن سیاستگذاری شکل نمی‌گیرد.

۵.۲. گسست قدرت

مهم‌ترین گسست، گسست قدرت است؛ به این معنا که اولاً، منازعه قدرت متکثری وجود دارد از کشاورز تا صنعتگر و بوروکرات و رانت‌خواران و ...؛ ثانیاً، قدرت در همه اجزا فرایند از بالا به پایین جریان نمی‌یابد. موانع متعددی از هنگامی که «آب قدرت» جریان می‌یابد تا پایین چرخه سیاستگذاری وجود دارد. برای اینکه سیاستی شکل بگیرد و مسئله‌ای حل شود و راه‌حلی به اجرا درآید، لازم است که از همان ابتدا که مسئله به دستور کار حکمرانی وارد می‌شود، قدرتی یا قدرتهایی وجود داشته باشد که بتواند کار سیاست آب را «از آب و گل درآورد»؛ یعنی قدرتی که دستور کار را مشخص و آن را به دولت و حکومت وارد کند؛ یعنی قدرتی که جمع‌بندی راه‌حل نهایی را از میان انبوه راه‌حل‌ها و پیشنهادها به سرانجام برساند؛ یعنی قدرتی که راه‌حل‌های مصوب قانونی و مقرراتی را به اجرا درآورد. پس قدرت برای همه این مراحل مورد نیاز است. نکته اساسی این است که کسانی که مشکل یا مسئله‌ای دارند، متنوع و متکثرند و بر فرایند دستور کار به‌صورت مستقیم یا غیرمستقیم بر دولت و حکومت اعمال قدرت می‌کنند. این کسان که اعمال قدرت می‌کنند، در مرحله بعد یعنی مرحله تدوین راه‌حل (که آن هم نوعی اعمال قدرت کارشناسی یا گفتمانی است) به‌طور معمول تکرار نمی‌شوند. کسانی که بر دستور کار اعمال قدرت می‌کنند، با کسانی که بر راه‌حل‌ها اعمال قدرت می‌کنند، متفاوت‌اند و این یعنی همان گسست قدرت. برای توضیح بیشتر این معنا شایان ذکر است به‌طور معمول فرایند تدوین و تصویب قانون برنامه بسیار طولانی تدوین است. این فرایند برای برنامه هفتم توسعه دو سال به درازا کشیده شد. از این‌رو قانون برنامه که توسط یک دولت تدوین می‌شود، به‌طور معمول برای تدوین آیین‌نامه به دولت دیگر و بازیگران دیگری سپرده می‌شود و همین مسئله سبب می‌شود که برنامه دچار عدم مشروعیت فرایندی شود؛ یعنی دولت جدید از آنجا که در فرایند تدوین مشارکت نداشته است، با برنامه مذکور دچار «غربت اداری» می‌شود. عدم مشروعیت فرایندی سبب می‌شود تا اراده سیاسی لازم در سطوح بالایی قوه مجریه برای برنامه شکل نگیرد یا در خوش‌بینانه‌ترین حالت متزلزل و کم‌رنگ شود.

از منظری تاریخی می‌توان نقش اراده سیاسی در سیاست آب در ایران را به گواهی طلبید. تقسیمات جغرافیایی و حوزه‌های قدرت (سیاسی) در دوران پیش از میلاد از زمان مادها و پس از آن مبتنی بر رودها و آبریزها و دریاچه‌ها بوده است (Sirozbandi, 2013:415-418). نکته مهم این است که اگر مادها و هخامنشیان تا حدودی موفق بوده‌اند، به این دلیل بوده است که آب (امروزه همچون نفت) ابزار اساسی حکومت و قدرت بوده است. ساختار حکومت و قدرت نظامی بر پایه آب و کشاورزی بنیانگذاری شده بود. در نتیجه جریان قدرت به‌صورت یکسان و پیوسته‌ای از بالا تا پایین چرخه سیاستگذاری ادامه می‌یافته است. در واقع با استقرار حکومت مادها و سپس هخامنشیان تمدن آبی ایران شکل می‌گیرد و مهم‌ترین برنامه امپراتوری هخامنشی توسعه قنات و رواج کشاورزی است؛ به‌ویژه آنکه با اعطای حق بهره‌برداری از زمین‌های بایر مردم را به حفر قنات و کشاورزی تشویق کرد (Ebrahimi Zakir, 2014). بند (سد) دیدگان نمونه‌ای برجای‌مانده از سازه‌های مهم آبی هخامنشی در ناحیه پاسارگاد است که در حوضه آبریز رود پلوار، بخشی از آبریز «بختگان» و «طشک» قرار دارد. در این حوضه آبریز دو مرکز مهم هخامنشی پاسارگاد و تخت جمشید قرار دارد. این سازه‌ها با هدف فراهم کردن آب مورد نیاز این دو مرکز ساخته شده است (Karami, 2022). شورش کوروش دوم پادشاه پارس «تمام فتوحات دهه نخست آن کنترل تمام حوضه‌های آبریز خطه زاگرس تا خوزستان، فلات داخلی ایران، و حوضه‌های آبریز میان‌دوآبان را تحت فرمانروایی ایرانیان قرار داد» (Khaldi, 2021).

دولت هخامنشی یک نوع حکومت سلسله‌مراتبی قدرت و یک شکل هرمی دارد؛ تمام اجزای حکومت از رأس هرم قدرت نیرو می‌گیرند. مالکیت خصوصی نسبت به زمین وجود ندارد، بلکه همه زمین‌ها به‌ویژه زمین‌های کشاورزی در ملکیت دولت قرار دارد و برای استفاده تنها به‌طور موقت در اختیار کسان به‌طور معمول نزدیک به حکومت قرار می‌گیرد و همین امر مسئله آبیاری مصنوعی را نیز به‌صورت یک امر عمومی به دولت‌ها می‌سپارد (Vameghi, 2000:13). شرایط آب‌وهوایی ویژه در فلات ایران سبب می‌شود قدرت بر پایه آبیاری مصنوعی شکل بگیرد: «پاسخ انگل به مارکس: به عقیده من دلیل اصلی (استبداد شرقی) شرایط آب‌وهوا به انضمام شرایط زمین به‌خصوص وجود پهنه‌های بزرگ بیابان‌هایی است که از صحرای آفریقا تا عربستان و ایران و هند و تاتارستان تا مرتفع‌ترین فلات‌های آسیا گسترده است. آبیاری مصنوعی در این نواحی شرط اصلی کشاورزی است و این امر به عهده جماعت‌ها ایالت‌ها حکومت‌های مرکزی است» (Khanji, 1978; According to Vameghi, 2000).

به نظر می‌آید همین اشارات برای نشان دادن قدرت متمرکز در سیاست آب در ایران باستان کفایت می‌کند. ما در پی آنیم که نشان دهیم چگونه یک قدرت نظامی-سیاسی متمرکز تضمین‌کننده پیوستار چرخه سیاستگذاری آب در ایران باستان بوده است. مهم برای ما نشان دادن شکل‌گیری این چرخه بوده است. در ایران امروز، اما، سکتة قدرت از بالا تا پایین چرخه سیاستگذاری عمومی وجود دارد؛ یعنی از تعیین دستور کار آب تا اتخاذ سیاست و اجرا و بازخورد و ارزیابی گسست‌هایی در قدرت پدید می‌آید. البته بدیهی است که ما در پی آن نیستیم که بگوییم در این زمانه نیز باید از قدرت نظامی برای سیاست آب بهره جست. اساساً قدرت نظامی امروزه توان دانشی این کار را ندارد و ساختار مالکیت و فضای اجتماعی نیز اجازه چنین کاری را نمی‌دهد، بلکه امروزه قدرت نرم از نوع قدرت گفتمانی، قدرت اداری، قدرت کارشناسی، قدرت مشارکت و ... می‌تواند جایگزین قدرت نظامی باشد. منتها باید بتوان این قدرت‌های نرم را به گونه‌ای به هم پیوند زد که همگرایی ایجاد کند نه اینکه قدرت‌های واگرایی را در این عرصه میدان دهد.

۵.۳. گسست قدرت؛ تسخیر دیوان‌سالاری-پیمانکاری آب

برای نشان دادن گسست قدرت در حکمرانی آب سخن ما در این بخش این است که در پی فضای ایجادشده در این گسست، حکمرانی آب به تسخیر درآمده و شکلی از ملوک‌الطوایفی را پدید آورده است؛ دیوان‌سالاران دولتی، پیمانکاران، کشاورزان اضلاع و عناصر این گسست را پدید آورده‌اند. فساد که در پی این تسخیر پدید آمده، سبب شده است تا حاکمیت ملی از طریق حکمرانی آب اعمال نشود. برای مثال به موجب تصویب‌نامه دولت سیاست‌های وزارت جهاد کشاورزی برای واپایی (کنترل) سطح زیر کشت بهاره و زمستانه، اعمال محدودیت یا ممنوعیت کشت برنج (خارج از استان‌های گیلان و مازندران) با توجه به محدودیت‌های منابع آبی در حوضه‌های آبریز/استان اجرا می‌شود (Information base of the Government Cabinet Office, 2017). این مصوبه دولت است. اما، مطالعه موردی شرق کرمانشاه و رقابت برنجکاران با نیروگاه حرارتی و فساد پنهانی که می‌تواند ناشی از اتحاد دیوان‌سالاری و پیمانکاری باشد، نمونه مناسبی است که تا اندازه زیادی قابل تعمیم به کل کشور است. درحالی‌که مدیر دولتی کشت بی‌رویه برنج را مقصر می‌داند (Darvishi, 2019)، کارشناس کشاورزی دو گروه دیگر را مقصر می‌داند: قدرت سیاسی نیروگاه برق و تبانی پیمانکاران در تجهیز نوسازی سستی از طریق خاک‌برداری و خاکریزی. او به سادگی دلیل تجهیز سستی را بیان می‌کند: «راه دزدی داره». در واقع «تصمیم دولت» به تسخیر نیروگاه و رانت و فساد درآمده

است. گویی با اقتدار و قدرت حکمرانی در زیر لایه‌ای ضخیم از ملوک‌الطوایفی فساد اداری و پیمانکاری و کوشش کشاورزان معدوم شده است. در حقیقت این فساد است که در پشت پرده آشفته‌گی حکمرانی و غارت منابع آب جریان دارد. از سوی دیگر نهادهای واسط مدنی، احزاب سیاسی، تشکلهای محیط زیستی که بتوانند سامان سیاسی به قدرت عمومی ببخشند، وجود ندارد. مردم به صورت توده‌ای نه دانش و اطلاعات کافی و نه فرصت پرداختن به چنین اموری دارند در نتیجه هر گاه غارت یا تخریبی صورت بگیرد، در «نقطه کور اجتماع» قرار می‌گیرد. آنگاه که «نقطه کور فرصت/مسئولیت» پدید آید، گسست قدرت شکل می‌گیرد و خاموش و بی صدا هر کاری در آن انجام می‌شود. مسئله نقطه‌های کور موضوع بسیار مهمی است که در نبود تشکلهای مدنی پدید می‌آید. این تشکلهای می‌توانند اعم از احزاب سیاسی یا تشکلهای محیط زیستی یا رسانه‌های عمومی یا نظام کارشناسی-دانشگاهی باشند. این تشکلهای در سایه آزادی‌های سیاسی و قوه قضاییه‌ای که از این آزادی‌ها مراقبت کند، یکی از کلیده‌های اصلی در ترمیم گسست قدرت است. بنابراین آب با آزادی پیوندی وثیق می‌یابد و سیاست آب در سایه سیاست آزادی اصلاح می‌شود. سیاست آب سیاست قدرت است و این آزادی است که می‌تواند قدرت عمومی را تولید کند و گسست را به نفع قدرت و به ضرر فساد ترمیم کند.

۵.۴. گسست تصمیم

واژه «گسست» در اینجا کارویژه خاصی دارد و آن این است که آشفته‌گی، انقطاع زمانی، پراکندگی نظام تصمیم‌گیری و گم شدن مسئولیت دیده می‌شود. به کار بردن واژه «بحران» یا بحران تصمیم در این گونه موارد وافی به مقصود نیست، چون این واژه مبهم است و صرفاً بر وجود نابسامانی حاد عمومی دلالت دارد. در «ترمینولوژی» فنی مسئله‌شناسی، بحران به یک «وضعیت مشکل» اشاره دارد که نیازمند تنقیح فراوان است. درحالی‌که واژه گسست مؤید و نمایانگر پراکندگی و فقدان قدرت عمومی در حوزه تصمیم‌گیری است. مسئله تصمیم‌گیری در ایران از ابعاد گوناگونی رنج می‌برد. از بعد عنصر ذاتی در کنش جمعی، از بعد تصمیم‌گیری در اینکه چه مسئله‌ای در دستور کار دولت قرار گیرد؟ از بعد اینکه چه کسی یا چه کسانی باید تصمیم بگیرند؟ استنادات و شواهد گسست تصمیم فراوان است. گفته می‌شود بحران کم‌آبی یک‌روزه به وجود نیامده و حاصل سیاستگذاری‌های اشتباه طی چند دهه اخیر است. بارگذاری‌های مختلفی همچون افزایش مهاجرت، گسترش صنایع آبربر و کشاورزی در فلات مرکزی ایران، فشار فراوانی بر منابع آب این منطقه وارد کرده است. سیاست اشتباه در مدیریت تأمین آب و بی‌توجهی به مدیریت تقاضا سبب شده است حتی آب‌های انتقالی از حوضه‌های

اطراف و استفاده بیش از ظرفیت آب‌های زیرزمینی نتواند کمبود منابع آب فلات مرکزی ایران را رفع کند. برداشت بی‌رویه صنایع بزرگ در بالادست حوضه زاینده‌رود، کشت‌های نیازمند به آب زیاد و پمپاژهای غیرمجاز آب در مناطق بالادست عوامل موثر در تشدید بحران آب است (Safavi, 2017). دقت در این عبارات که نمونه‌ای از صدها اظهارنظر کارشناسان است، نمایانگر تکثر و هرج و مرج در تصمیم‌گیری است که گویی هر قوم و قبیله و صنعت و بخشی به‌سوی خود می‌کشد: صنایع آب‌بر، کشاورز، مهاجرت و نبود مدیریت عالی و یکپارچه. راه‌حل‌ها کم و بیش روشن است: مدیریت مصرف، مهار (کنترل) و کاهش مقدار آب مصرفی، بازچرخانی، آبخوان‌داری، ممیزی آب در بخش‌های گوناگون، انتقال آب، انتقال صنایع به مناطق دیگر و ... اما ریشه همه اینها ناتوانی و گسستگی نظام تصمیم‌گیری است که ما را قادر به اتخاذ تصمیم و ساخت‌دهی به قدرت عمومی نمی‌کند.

۵. چه کسانی باید تصمیم بگیرند؟

این شاید یکی از چالشی‌ترین مسائل در سیاستگذاری و برنامه‌ریزی در ایران باشد. نخست اینکه چه کسی تصمیم می‌گیرد که چه مسئله‌ای در دستور کار دولت قرار بگیرد؟ شاید تصور شود که پاسخ به این پرسش ساده است و معلوم است که دبیرخانه دولت و سازوکار نهادی تعبیه‌شده در درون دولت است که این تصمیم را می‌گیرد. ادبیات نظری سیاستگذاری عمومی، اما، چراغ دیگری فراروی ما قرار می‌دهد و بیان می‌کند که «دستور کارگذاری» یا «تعیین و تنظیم دستور کار دولت و حکومت» اساساً عرصه منازعه قدرت و رقابت یا نبرد منافع است. پژوهش‌های دامنه‌داری در این حوزه در ادبیات نظری سیاستگذاری عمومی انجام گرفته است (Dunn, 2017). پرسش اساسی این است که کی و چگونه تصمیم می‌گیرد که کدام مسئله از مسائل آب در دستور کار دولت قرار گیرد؟ آیا فشارهای اجتماعی-سیاسی کشاورزان؟ فشارهای سیاسی از سوی مقامات قوای مجریه، مقننه و قضاییه؟ بحران‌های اقتصادی؟ خشکسالی؟ منافع مدیران صنعتی؟ پیمانکاران؟ منافع کشاورزان؟ منافع اصفهانی‌ها؟ خوزستانی‌ها؟ چهارمحالی‌ها؟ کرمانی‌ها؟ یا ...؟ کدام یک تعیین‌کننده دستور کار است؟ در نهایت چه کسی تصمیم می‌گیرد؟ این پرسش‌ها ما را به عرصه مهمی در تصمیم‌گیری آب در ایران رهنمون می‌کند و آن مهارت‌های ملی لازم برای تصمیم‌گیری عمومی است که در ذیل به آن خواهیم پرداخت.

۵.۶. سردرگمی در برابر تصمیم‌های بزرگ و متناقض

پیشینه تاریخی مشکل تصمیم‌گیری در آب مجموعه‌ای از گزینه‌های بزرگ و متناقض را در برابر ما قرار داده است. بیش از هر چیز باید مهارت در «نحوه تصمیم‌گیری» در تناقض‌های

بزرگ و پرهزینه را یاد بگیریم. پرسش اساسی این است که آیا کشور مهارت تصمیم‌گیری‌های حیاتی و پرتناقض را دارد؟ آیا «سرمایه قدرت عمومی» و «تفاهم اجتماعی» لازم را برای اتخاذ چنین تصمیم‌هایی دارد؟ آیا نباید ابتدا فکری برای تشکیل سرمایه قدرت و تفاهم اجتماعی کرد؟ هر تصمیمی مشروط و مسبوق به حل مسئله «تصمیم‌گیری عمومی» در این «مجموعه گزینه‌های متناقض» است. یک راه‌حل این است که باید دانش عمومی از طریق مباحثه پایدار همگانی و بهره‌برداری از تجارب بین‌المللی با محوریت حکومت تولید و تا دستیابی به تفاهم اجمالی ملی پیگیری شود. مهم این است که بدانیم مشکل ما مهارت در تصمیم‌گیری عمومی است. این خودآگاهی و اراده برای حل آن کلیدی‌ترین راه‌حل برای مشکل تصمیم است. خودآگاهی، مباحثه و اراده به‌خودی‌خود راه‌حل بومی را برایمان فراهم می‌کند. بنابراین در پاسخ به اینکه چه باید کرد به‌صورت خلاصه می‌توان گفت:

۱. مهارت تصمیم‌گیری را در مقیاس عمومی و به‌ویژه دولت و نهادهای مدنی افزایش دهیم؛

۲. تغییر نظام تصمیم‌سازی به شکل ساختاری؛

۳. نظریه سیاستی و سلطه گفتمانی آن برای سامان تصمیم‌گیری ضروری است. امکان‌پذیر است. ارکان این گفتمان به‌ترتیب اهمیت عبارت است از رکن توسعه‌ای، رکن زیست‌محیطی، و رکن امنیتی؛

۴. نجات تصمیم حکومت از تسخیر لابی‌های پیمانکاری و لابی سیاسی.

در اینجا لازم است مبحث «مهارت تصمیم جمعی» بسط بیشتری در حوزه آب بیابد. مهارت تصمیم «پارادوکس کنش جمعی» در تصمیم‌گیری نمودی گسترده در رقابت عمومی و از جمله کشاورزان برای حفر چاه غیرقانونی دارد. کنش جمعی همگرا، با فرض اینکه «همه» در آن مشارکت کنند، به سرمایه‌های ملی آبخوان‌ها آسیب نمی‌رساند و به نفع همگان است. این در حالی است که هریک از کشاورزان به‌صورت انفرادی نفع خویش را در حفر چاه می‌بینند و در نتیجه رقابت بر سر چاه رونق می‌گیرد و در عمل کنش جمعی به‌سوی خشکی آبخوان‌ها و تخریب زمین شکل می‌گیرد. اما نکته اساسی‌تر که به‌طور معمول به آن بی‌توجهی می‌شود، بی‌عدالتی ذاتی در این زمینه است. کشاورز از خود می‌پرسد اگر آبخوان یک سرمایه مشترک ملی است، چرا کشاورز کناردستی من چاه قانونی داشته باشد و من نداشته باشم؟ اساساً مجوز حفر چاه بر چه اساس «عدالت گرایانه» ای صادر شده است و منطق حاکم بر آن چیست؟ این یک پرسش بنیادی و بی‌پاسخ است که هرچند صورت‌بندی نظری نداشته باشد، اما به‌صورت غریزی کشاورز، و بلکه اغلب بازیگران راه، به‌سوی حفر چاه «غیرمجاز» می‌کشانند. اساساً تفکیک ذاتی و منطقی بین چاه «مجاز» و چاه «غیرمجاز» وجود ندارد.

بدین‌سان، مسئله فقط در سطح دولت نیست، بلکه باید اولاً خودآگاهی و سپس خودانتقادی جامعه ایرانی را مدنظر قرار داد؛ در گام دوم، ارزیابی انتقادی یعنی آزادی کارشناسی و فضای باز عمومی است که می‌تواند به‌صورتی پویا و دائمی این اراده ناشی از خودآگاهی را صیقل دهد. این، تنها با تضمین آزادی از طریق سازوکارهای حقوق اجتماعی و حقوق اساسی ملت است که محقق می‌شود. تصمیم عمومی و سیاستگذاری آب با حقوق اساسی و آزادی‌هایی که از آن سرچشمه می‌گیرد، گره خورده است. حقوق، تضمین‌کننده مباحثه‌ای دامنه‌دار برای سلامت تصمیم عمومی و کنش جمعی در سیاست‌های عمومی است.

۷.۵. گسست تصمیم در انتقال به مرحله طراحی راه‌حل

پرسش اساسی‌تر این است که آیا کسانی که در مرحله دستور کار تصمیم می‌گیرند، همان‌ها هم در مرحله تعیین راه‌حل تصمیم گیرند یا اینکه «تصمیم» در دالان‌های دیوانی-نهادی گرفتار شده و به اصطلاح «گم و گور» می‌شود؟

فرض بر این است که کسانی که موفق می‌شوند در مرحله نخست فرایند سیاستگذاری، درباره «دستور کار» تصمیم بگیرند و آن را تعیین کنند، همان‌ها هم می‌توانند راه‌حل موردنظر خود را (سیاست پیشنهادی خود را) نیز به کرسی بنشانند. اما اگر مرحله دستور کار آشفته باشد چه؟ یعنی اگر تکلیف نیروهایی که برای تعیین دستور کار زورآزمایی می‌کنند مشخص نشود، نمی‌توان انتظار داشت که در مرحله طراحی سیاست آن نیروها پیشنهاد خود را دنبال کنند و این یعنی گسست تصمیم از مرحله تنظیم دستور کار تا مرحله راه‌حل و اتخاذ سیاست. گفتیم برای اینکه راه‌حلی محقق شود و سیاستی شکل بگیرد، شرط اساسی آن این است که سازوکارهایی علی‌وجود داشته باشد که بتواند گذار از مرحله اول به مرحله دوم و سپس به مراحل دیگر را ممکن سازد؛ یعنی قدرتی شکل بگیرد که این مرحله را به مرحله دیگر منتقل کند. در غیر این صورت مراحل سیاستگذاری همچون ساختمان چند طبقه‌ای می‌شود که از طریق سازه‌های آهنی یا بتنی به هم پیوسته نیستند و فقط بدون هیچ‌گونه ارتباطی روی هم «چیده» شده‌اند. هیچ راه ارتباطی با یکدیگر ندارند و با اندک لرزشی فرو می‌ریزند؛ اگر هم فرو نریزند کارایی و کارامدی ندارند.

بنابراین یکی از مشکلات اساسی در سیاستگذاری و برنامه‌ریزی آب در ایران همین گسست مراحل یا مؤلفه‌های نظام سیاستگذاری است که عملاً آن را از حالت «نظام تصمیم» خارج می‌کند. در ایران هخامنشی و ساسانی این نظام تصمیم‌گیری از طریق قدرت سیاسی-نظامی متمرکز و خلع مالکیت شکل می‌گرفته است. در ایران معاصر اما مسئله مالکیت آب خود معضل بزرگی بوده است. ریسمان قدرت باید از بالا تا به پایین، این مراحل را به یکدیگر

متصل کند و حلقه وصل باشد. سرگشتگی در تعیین تکلیف «مالکیت آب» سبب می‌شود تا گسست تصمیم بیشتر شود. براساس ماده ۱۶۰ قانون مدنی مصوب ۱۳۰۷ کندن چاه یا قنات از مصادیق «حیازت مباحات» و تملک آب محسوب می‌شده است.

در مدل تحلیلی «جان کینگدان» تحت عنوان چارچوب جریان‌های چندگانه بر ضرورت یک متولی سیاستی تأکید می‌شود که بتواند این جریان‌های گوناگون را به هم جفت‌وجور کند. به همین سان برای انتقال تصمیم از یک مرحله سیاستگذاری به مرحله دیگر نیاز داریم که «قدرت سیاسی» این وظیفه را به‌عهده بگیرد. قدرت در اینجا فقط یک فرد نیست، بلکه مجموعه‌ای از عناصر و مؤلفه‌های نهادی است که «تصمیم» را ساماندهی می‌کند و به اجرا درمی‌آورد و وظیفه انتقال قدرت را به‌عهده می‌گیرد. این مؤلفه‌های نهادی تصمیم‌گیری می‌تواند شامل رویه‌های قانونی، اداری، سیستمی، گروهی، سنتی و حتی انفرادی باشد. قدرت از درون این نهادها استمرار می‌یابد، مشروط بر اینکه «اتصال» را محقق کند. آنگاه که ذی‌ربطان مسئله آب شامل کشاورزان، صنایع، تشکلهای زیست‌محیطی، دولت و ... در مرحله دستور کار فعال باشند و یک منظومه پایدار اجتماعی را فراهم کنند و در تعامل با یکدیگر باشند، تصمیم را در عرصه عمومی پایدار به‌وجود می‌آورند. آنگاه است که می‌توان گفت که یک قدرت تولید می‌شود. آنگاه که برخی یا بسیاری از این عناصر در مراحل دیگر حضور معناداری داشته باشند، منظومه‌ها و مجموعه‌های «هنجارهای عمومی حکمرانی» به مرحله بعدی انتقال می‌یابد و بدین سان پایداری قدرت و تصمیم پدید می‌آید و می‌توان انتظار داشت که نظام تصمیم‌گیری و حکمرانی آب شکل گیرد. با استفاده از همان استعاره ریسمان می‌توان گفت که رنگ ریسمان قدرت در مرحله اول ممکن است، بلکه کاملاً محتمل است، با رنگ ریسمان قدرت در مرحله دوم یا سوم متفاوت باشد. البته طبیعی هم هست، چون در مرحله دوم کارشناسان و متخصصان حضور بیشتری دارند. شکل و شمایل نهادی-سازمانی در این مرحله قوی‌تر است، چون با طراحی فنی سیاست سروکار دارد. در ایران اما در این زمینه گسست و ناپایداری تصمیم مشاهده می‌شود.

۵.۸. مدیریت یکپارچه آب

خطر فروپاشی در نظام تصمیم‌گیری سبب شده است تا ادبیات «مدیریت یکپارچه آب» غنی شود و پژوهشگران بسیاری بر آن متمرکز شوند. مدیریت یکپارچه منابع آب توسط کمیته فنی مشارکت جهانی آب به‌عنوان «فرایندی که توسعه و مدیریت هماهنگ آب، زمین و منابع مرتبط را به‌منظور به حداکثر رساندن نتیجه اقتصادی و اجتماعی و ارتقای رفاه به شیوه‌ای

عادلانه بدون به خطر انداختن پایداری اکوسیستم‌های حیاتی تعریف شده است» (Rahman & Varis, 2005: 15-21; Meran et al., 2021).

به نظر می‌آید دریافتی بهتر از ادبیات «مدیریت یکپارچه آب» با فهم ادبیات تصمیم‌گیری در مدل فرایندی که پیشتر به آن پرداختیم، ممکن باشد. درک روشن از مباحث بالا درباره تصمیم‌گیری به ما کمک می‌کند که از مدل مدیریت یکپارچه برداشت عمیق‌تری داشته باشیم. ما با بررسی انتقادی مدل فرایندی در ایران به خلأ مفهوم قدرت و اینکه در خلال این فرایند باید قدرتی شکل بگیرد، پی برده‌ایم. به همین دلیل است که درک ما از «مدیریت یکپارچه و هماهنگ» از یک درک «ساده» مدیریتی-فنی فراتر می‌رود و پیوندی عمیق با مفهوم «قدرت و نهاد» می‌یابد. از این روست که فهم «اصول مدیریت یکپارچه آب» به مثابه یک پارادایم تصمیم‌گیری اهمیتی مضاعف می‌یابد. این پارادایم شامل مفاهیم کلیدی مهمی همچون یکپارچه‌سازی، تمرکززدایی، مشارکت و پایداری است. این دیدگاه پارادایمی شامل مدیریت و ادغام افقی و عمودی می‌شود. چنین ترکیبی است که به نظر ما می‌تواند قدرت را در تار و پود نظام حکمرانی آب سامان دهد. ادغام بخش‌های افقی که منابع آب را استفاده می‌کنند یا بر منابع آب تأثیر می‌گذارند، مانند تأمین آب، فاضلاب، استفاده کشاورزی، تولید انرژی، استفاده صنعتی یا حفاظت از محیط زیست ضروری است. علاوه بر این، ادغام عمودی نیز برای هماهنگ کردن تلاش‌ها بین گروه‌ها و مؤسسات مصرف‌کنندگان آب محلی، منطقه‌ای، ملی و بین‌المللی مورد نیاز است. علاوه بر ضرورت یکپارچگی، نیاز به تصمیم‌گیری غیرمتمرکز و مسئولیت‌پذیری در پایین‌ترین سطح مدیریت مؤثر نیز وجود دارد تا آگاهی در زمینه مشکلات محلی و منطقه‌ای افزایش یابد. از این رو «برنامه مدیریت یکپارچه آب» مصوب کنفرانس آب دوبلین و اجلاس توسعه پایدار ریودوژانیرو در سال ۱۹۹۲ در پی ایجاد تعادل بین مدیریت از بالا به پایین و پایین به بالاست. «برنامه مدیریت یکپارچه آب» همچنین می‌خواهد سازمان‌های مبتنی بر جامعه و انجمن‌های مصرف‌کنندگان آب را تقویت کند (Xie, 2006, in Meran et al., 2021). عبارت‌هایی چون «مسئولیت‌پذیری، تعادل بین مدیریت از بالا به پایین و پایین به بالا» که در این پارادایم به کار می‌رود، ضرورت توجه به مفهوم قدرت نشان می‌دهد که بدون وجود قدرت نه مسئولیت‌پذیری محقق می‌شود و نه به‌ویژه مدیریت دوسویه بالا به پایین و پایین به بالا شکل می‌گیرد.

در ایران، «شورای عالی آب» می‌توانست رکن مهمی برای تولید قدرت حکمرانی باشد؛ البته در صورتی که این شورا تشکیل شود یا قدرت لازم را داشته باشد. تجربه دو سه دهه اخیر درباره این شوراها (به‌ویژه شوراهایی که در قوه مجریه تشکیل شده‌اند) بیشتر به ابزاری برای گم شدن مسئولیت‌ها و پراکندگی قدرت تبدیل شده‌اند تا مرکزی برای قدرت عالیه اجرایی.

مدل تصمیم‌گیری کماکان دبیرخانه‌ای است و اقتدار به لایه‌های پایین نفوذ نمی‌کند. این شوراها به‌طور معمول کفایت از امر قدرت نمی‌کنند و سیاست به گفتمان مسلط تبدیل نمی‌شود و نادانی‌های سطوح اجرایی را پوشش نمی‌دهد تا بتوان برنامه بلندمدت «توسعه و بهره‌برداری پایدار منابع آب کشور» را طراحی، تدوین، تصویب و اجرا کرد.

۶. نتیجه و توصیه سیاستی

قدرت در تصمیم‌گیری سیاستی و اراده سیاسی متجلی می‌شود. گسست قدرت و تصمیم می‌تواند هر نظام سیاسی را دچار بحران حکمرانی کند. خودآگاهی و اراده برای حل آن کلیدی‌ترین راه‌حل برای مشکل تصمیم است. خودآگاهی، مباحثه و اراده، به‌خودی‌خود راه‌حل بومی را از طریق گفتمان فراهم می‌کند. ارکان این گفتمان عبارت‌اند از رکن توسعه‌ای، رکن زیست‌محیطی و رکن امنیتی. افزایش مهارت‌ها و دانش عمومی تصمیم‌گیری اگرچه یک راه‌حل فنی است، اما راه‌حلی مناسب برای فائق آمدن بر گسست تصمیم در نظام حکمرانی و سیاستگذاری آب در ایران است. دانش عمومی از طریق مباحثه پایدار همگانی و بهره‌برداری از تجارب بین‌المللی با محوریت حکومت تولید شده و تا دستیابی به تفاهم اجمالی ملی پیگیری می‌شود.

«مجلس منطقه‌ای آب» می‌تواند راه‌حل دیگری برای پیوستگی تصمیم‌گیری در نظام حکمرانی عمومی باشد. این مجلس مجموعه‌ای از ذی‌ربطان منطقه‌ای و متخصصان و کارشناسان است و نیازی نیست که ساختاری حقوقی و رسمی در درون نهادهای کشور باشد. این مجلس از نمایندگان بخش‌های مختلف کشاورزی، دامداری، باغداری، مصارف عمومی و ... تشکیل می‌شود. اساساً از طریق انتخابات توده‌ای —آنچنان‌که در انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا اجرا می‌شود— پدید نمی‌آید. فهرستی از ذی‌ربطان، ذی‌نفعان و کارشناسان را در هر منطقه احصا می‌کند و با تأیید نمایندگانی از مجلس، دولت و قوه قضاییه این فهرست رسمیت بخشیده می‌شود. این مجلس در واقع مجلس معتمدان اجتماعی (شهر و روستا) در حوزه محیط زیست و آب است. اهداف چنین مجلسی عبارت‌اند از:

- طی فرایندهای گفت‌وگویی میان مناطق و استان‌های کشور؛
 - تجمع مطالبات اصلی هر منطقه آبی؛
 - ایفای نقش وکالت سیاسی برای ارائه مطالبات نزد افکار عمومی و نهادهای رسمی.
- مدیریت یکپارچه آب آن‌گونه که توصیه کمیته فنی مشارکت جهانی آب است، از دیگر توصیه‌های این مقاله است که به‌عنوان «فرایند توسعه و مدیریت هماهنگ آب، زمین و منابع مرتبط به‌منظور به حداکثر رساندن نتیجه اقتصادی و اجتماعی و ارتقای رفاه به شیوه‌ای عادلانه بدون به خطر انداختن پایداری اکوسیستم‌های حیاتی» تعریف شده است. برای نهادینه کردن

این اقدام می‌توان به تشکیل دبیرخانه اجرایی سیاست‌ها در وزارتخانه مرتبط اقدام کرد که همه مراحل را تا تحقق نهایی پیگیری کند. این دبیرخانه متشکل از کارشناسان بخش‌های ذی‌ربط در درون وزارت نیرو و نماینده سازمان برنامه است.

۷. قدردانی

با حمایت کارگروه آب فرهنگستان علوم جمهوری اسلامی ایران پروژه‌ای تفصیلی با عنوان «چالش‌های حکمرانی و برنامه‌ریزی آب در ایران» توسط نویسنده انجام شده است. این نوشتار نخستین مقاله مستخرج از این پروژه است. در این مقاله در خصوص گسست قدرت و تصمیم و در مقاله دیگری درباره گسست‌های مشارکت، گفتمان، اجرا و همچنین گسست همکاری بین‌الملل بحث خواهد شد. لازم است از فرهنگستان علوم و از جناب آقای سعید مرید استاد محترم دانشگاه تربیت مدرس بابت همکاری و همفکری ایشان قدردانی کنم.

۸. بیانیه نبود تعارض منافع

نویسنده اعلام می‌کند که تعارض منافع وجود ندارد؛ و تمام مسائل اخلاق در پژوهش را که شامل پرهیز از سرقت ادبی، انتشار و یا ارسال بیش از یک بار مقاله، تکرار پژوهش دیگران، داده‌سازی یا جعل داده‌ها، منبع‌سازی و جعل منابع، رضایت ناآگاهانه سوژه یا پژوهش‌شونده، سوءرفتار و غیره می‌شوند، به‌طور کامل رعایت کرده‌اند.

References

1. Darvishi (2019). Due to Indiscriminate withdrawals from Underground Water Sources in the East of the Province, we have a Deficit of 35 million Cubic Meters of Reservoir. <https://www.kshrw.ir/cs/News//2435/118>. [In Persian].
2. Dunn, W (2017). Public Policy Analysis. London: Routledge, chapter 3, 6th ed.
3. Ebrahimi Zakir, D (2014). Water and caries. Tehran: Yazda Publishing. [In Persian]
4. Friedmann, J (1987). Planning in the Public Domain, From Knowledge to Action. Princeton, NJ: Princeton University Press.
5. Information base of the Government cabinet Office. (2017). <https://cabinetoffice.ir/fa/news/3960>. [In Persian]
6. Karami, M.R (2022). Head of the archeology board based in Pasargad region. <https://www.isna.ir>. [In Persian]
7. Khaldi, Sh (2021). Water management in Iran: a management that has become further and further away from environmental justice. <http://aabnews.org/shahram-kholdi-environmental-justice/>. [In Persian]
8. Khanji, M.A (1978). A critique on the history of Mad. Tehran: Tahori Publications. [In Persian]
9. Lasswell, H (1936). "Politics: Who Gets What, When, How, Work by Lasswell," Britannica. Available at: <https://www.britannica.com/topic/Politics-Who-Gets-What-When-How> (Assessed 2 May 2024).

10. Malek Mohammadi, H (2014). Basics and principles of public policy. Tehran: Samt. [In Persian]
11. Meran, G; and et al. (2021). "Integrated Water Resource Management: Principles and Applications," in the Economics of Water. Springer, Cham: Springer, <DOI: 10.1007/978-3-030-48485-9_3>
12. Rahaman, M.M; Varis, O (2005). "Integrated Water Resources Management: Evolution, Prospects and Future Challenges," Sustainability: Science, Practice, & Policy 1, 1: 15-21, <DOI:10.1080/15487733.2005.11907961>.
13. Safavi, H (2017). Professor, Faculty of Civil Engineering, University of Isfahan. <http://www.ensafnews.com>. [In Persian]
14. Sirozbandi, B (2013). "Political history of Madh", in Mousavi Bejnvardi, Kazem. Comprehensive history of Iran. Tehran: Great Islamic Encyclopedia Center, vol. 1: 415-418. [In Persian]
15. Smith, K.B; Lerimer, Ch (2016). A theoretical introduction to public policy, translated by Behzad Attarzadeh. Tehran: Scientific and Cultural Publications. [In Persian]
16. Vameghi, I (2000). "Irrigation in Ancient Times: A Social Problem," Social Security Journal 2, 2: 10-35. Available at: https://qjo.ssor.ir/article_51754.html. [in Persian]
17. Weible, Ch.M; Sabatier, P (2017) .Theories of the Policy Process. London: Routledge, 4th ed.
18. Xie, M (2006). "Integrated Water Resources Management (IWRM)-Introduction to Principles and Practices," A Paper Presented at the Africa Regional Workshop on IWRM. Nairobi: World Bank Institute.

