



## کاهش تعارض منافع و افزایش اعتماد عمومی از طریق ایجاد شفافیت

سجاد انتشاری نجف آبادی، دانشکده مهندسی عمران، دانشگاه صنعتی اصفهان

[Enteshari.s@chmail.ir](mailto:Enteshari.s@chmail.ir)

### چکیده

تحقیقات متعددی نشان می‌دهد ساختار مدیریتی و حکمرانی کشور ضعیف است، لذا راهکارهای فنی و مدیریتی نتوانسته مشکلات بخش آب را حل کند. در این شرایط بایستی به جای تمرکز روی پیدا نمودن راهکارهای جدید، ساختار مدیریتی را اصلاح نمود. در این متن، شفافیت، به عنوان یک سیاست نوین، برای بهبود ساختار حکمرانی مطرح شده است.

کلیدواژه‌ها: حکمرانی، ساختار مدیریت، شفافیت

### مقدمه

مدیریت منابع آب در ایران، با معضلات متعددی مواجه است. پژوهش‌های متعددی در سالهای اخیر، مشکل اصلی کشور ایران را ساختار ضعیف حکمرانی دانسته‌اند و نه راهکارهای فنی و غیر فنی. در حقیقت این تحقیقات به این می‌پردازند که با وجود ساختار ضعیف حکمرانی، ارائه‌ی حتی بهترین راهکارهای مدیریتی ممکن است با شکست مواجه شود (اندیشکده تدبیر آب ایران، ۱۳۹۴؛ قائمی و همکاران، ۱۳۹۶؛ میرنظامی و باقری، ۱۳۹۶). لذا به نظر می‌رسد یکی از راهکارهای اساسی برای بهبود وضعیت مدیریت منابع آب بهبود حکمرانی است که در این متن به یکی از راهکارهای بهبود حکمرانی پرداخته شده است. در این متن، به این پرداخته شده که چگونه وضعیت ساختار مدیریتی فعلی بهبود پیدا کند.

### شرح مسئله

علی‌رغم اینکه چند دهه‌ی اخیر، مشکل کم‌آبی و لزوم عدم توسعه‌ی صنعت و کشاورزی مطرح شده است، لکن هر روز شاهد توسعه‌ی صنایع و کشاورزی در سطح حوضه‌های آبریز بوده‌ایم تا جایی که حتی سهم و حق آبه‌های موجود از دهه

های قبل، تامین نشده، ولی مناطق دیگری برای کشاورزی توسعه یافته است. بخشی از این توسعه، ناشی از نافرمانی اجتماعی و فرهنگ جامعه بوده است، لکن طی تحقیقی که در حوضه ی زاینده رود انجام شد، اثبات شد بخشی از این توسعه، ناشی از فساد بوده است. به عبارتی بخشی از مسئولین سازمان های دولتی و نهاد های حکومتی، از طریق رانت و رانت اطلاعاتی، اقدام به توسعه ی کشاورزی و صنعت مینمودند، و از منابع آب برخوردار میشدند. اگر چه هیچ اطلاعات متقنی در مورد میزان فساد وجود ندارد، لکن، تحقیقات نشان می دهد احساس فساد بسیار زیاد است. فرهنگ سازمانی موجود نظیر رشوه، پارتی و رانت نیز به افزایش این فساد کمک نموده است.

### راه حل های سیاستی برای حل این مسئله

راه حل سنتی که برای حل این مشکل به کار گرفته میشد، نظارت بوده است. به عبارتی هر مجموعه ای، سازمان های نظارتی ای را ایجاد مینمود تا بر عملکرد افراد زیرمجموعه نظارت کنند. لکن این نوع برخورد چند معضل عمده داشته است. اول اینکه نظارت به شیوه ی سنتی بسیار هزینه بر بوده است. به عنوان مثال در کشور ما سازمان نظارت و بازرسی یکی از نهاد های نظارتی است که هزینه های زیادی را به کشور تحمیل میکند. ثانياً نظارت سنتی به شدت فاسد پذیر است، به عبارتی خود سازمان یا نهاد نظارتی ممکن است درگیر فساد شود و نتواند وظیفه ی خود را به خوبی انجام دهد. ثالثاً نظارت از طریق سازمان های نظارتی ضعیف خواهد بود. به عنوان مثال یک کارمند سازمان نظارت و بازرسی بایستی ظرف چند هفته، کل اسناد مربوط به یک بخش یک سازمان دولتی را که در طول یک سال آماده شده است، بررسی کند و قاعدتاً توانایی کشف فساد در چنین شرایطی وجود ندارد. ضمن اینکه در صورت کشف فساد، باز در لایه های تویخ و محکومیت ممکن است فساد وجود داشته باشد و نهایتاً نظارت به سرانجام نرسد.

رویکرد دیگری که در سالهای اخیر در بسیاری از کشور ها به کار گرفته شده است، ایجاد شفافیت در داده ها و اطلاعات است. در واقع این رویکرد به این میپردازد که اطلاعات و داده های سازمان های دولتی به گونه ای شفاف شوند که به جای یک سازمان نظارتی، کلیه ی مردم بتوانند در نقش ناظر عمل کنند. این نگاه از یک طرف میتواند مانع ایجاد فساد شود و از طرفی در صورت رخ دادن فساد، به سادگی برملا شده و قابل پیگیری خواهد بود.

### تجربه ی دیگر کشورها

تحقیقات نشان میدهد، ایجاد شفافیت در مدیریت منابع اب در دیگر کشور ها توانسته است، میزان فساد را تا حد زیادی کاهش دهد و علاوه بر آن، حتی در کشورهایی که فساد فراگیر وجود نداشته، شفافیت توانسته است اعتماد مردم را افزایش دهد و سرمایه اجتماعی را تقویت کند، در نتیجه حکومت ها از پشتوانه ی مردمی بیشتری جهت اجرای سیاست هایشان برخوردار شده اند (لی و همکاران، ۲۰۰۲)

## تشریح گزینه‌ی سیاستی

شفافیت در سیستم مدیریتی منابع آب در سه زمینه بایستی رخ دهد که عبارت‌اند از شفافیت در وضعیت و عملکرد، شفافیت در تصمیمات و شفافیت در بدنه‌ی اجرایی. توضیح مختصری از این سه نوع شفافیت در جدول ۱ به صورت خلاصه ارائه شده است.

جدول ۱ محورهای ایجاد شفافیت در مدیریت منابع آب

توضیح مختصر	محور شفافیت
همه‌ی داده‌های مرتبط به بخش منابع آب، مصارف آب و پساب از لحاظ کمیت و کیفیت	شفافیت در وضعیت و عملکرد
مکانیسم تخصیص منابع آب شفاف باشد، قراردادهای بخش آب در دسترس عموم باشد و در مورد دیگر تصمیمات مشخص باشد چه تصمیمی توسط چه فردی گرفته شده است و مجری آن چه کسی است	شفافیت در تصمیمات
منافع تصمیم‌گیران و بازیگران بخش آب مشخص شود تا فساد ناشی از تعارض منافع کاهش یابد.	شفافیت در بدنه‌ی اجرایی

علی‌رغم اینکه تعریف حکمرانی کل بستر مدیریت منابع آب را در بر می‌گیرد، در ایران بواسطه‌ی ملی شدن آب همه‌ی وظایف مرتبط با مدیریت به عهده‌ی حکومت است، لذا ایجاد هر تغییری در بستر مدیریت منابع آب نیاز به اصلاح سیاست‌گذاری‌ها و قوانین دارد. اگر چه در مورد دیگر مؤلفه‌های حکمرانی نیاز است ساز و کارهای مربوطه فراهم شود، در مورد شفافیت، به نظر می‌رسد ساز و کارهای لازم وجود دارد. در سال ۱۳۸۴ لایحه‌ی شفافیت اطلاعات از سوی دولت به مجلس ارائه شد و در سال ۱۳۸۸ قوانین مربوط به آن تصویب گردید و طی سال‌های بعد تا سال ۱۳۹۴ آیین‌نامه‌های اجرایی آن تصویب گردید [۵].

طبق قانون دسترسی آزاد به اطلاعات و آیین‌نامه‌های مربوطه، مؤسسات دولتی موظف هستند کلیه‌ی اطلاعاتی که طبق قانون طبقه‌بندی محرمانه تلقی نمی‌شود، در اختیار عموم مردم قرار دهند. طبق آیین‌نامه‌های مربوطه از سال ۱۳۹۳ به مدت ۳ سال به مؤسسات فرصت داده شده تا عناوین کلیه‌ی اطلاعات غیر طبقه‌بندی و نحوه‌ی دسترسی به آن‌ها را در سایت‌های مربوطه بارگذاری نمایند و شرایط دسترسی عموم مردم به این اطلاعات را فراهم نمایند [۶].

علاوه بر اینکه طبق این قوانین، کیفیت اطلاعات ارائه شده تضمین نمی‌شود و مواردی مانند در دسترس بودن، قابل فهم بودن و به موقع بودن حاصل نمی‌شود، در طول این چند سال هیچ یک از آیین‌نامه‌های اجرایی قانون مذکور به اجرا در نیامده است. در ادامه وضعیت شفافیت در سه بعد مدیریت منابع آب تحلیل می‌گردد:

شفافیت در وضعیت و عملکرد سیستم‌های منابع آبی: سالانه در سالنامه‌های کشوری ارائه شده از سوی مرکز آمار ایران، اطلاعاتی کلی در مورد منابع آب و مصارف ارائه می‌شود. این اطلاعات در قالب فایل‌های پی‌دی‌اف (غیر قابل ترجمه توسط ماشین) و در سطح کلان (زیرحوضه یا شهرستان) ارائه می‌شود که در حد یک گزارش است و نمی‌توان شفافیت اطلاعات نامید. علاوه بر این اکثر سازمان‌های متولی مدیریت منابع آب تقریباً هیچ گونه اطلاعاتی روی درگاه اینترنتی خود بارگذاری نکرده‌اند و حتی پس از درخواست‌های متعدد از سوی افراد (و پس از پیگیری‌های حضوری متعدد) تنها داده‌هایی ناقص، کلی و مبهم ارائه می‌کنند (مصاحبه با دانشجویان کارشناسی ارشد و دکتری). البته به دلایل متعدد، داده‌های دقیق در دسترس خود سازمان‌های متولی نیست و یا مورد مناقشه است. شفاف‌سازی اطلاعات همچنین می‌تواند سبب شود داده‌های غیر دقیق و ناصحیح مورد بحث قرار بگیرد و اصلاح شوند، هرچند ارائه‌ی بیش از حد اطلاعات می‌تواند خود موجب عدم شفافیت شود.

شفافیت در تصمیم‌گیری‌ها: تقریباً اکثر تصمیم‌گیری‌های مرتبط با منابع آب (به اصطلاح) در پشت درهای بسته صورت می‌گیرد و فقط تعدادی از گروداران عمده از آن مطلع می‌شوند در حالی که تصمیمات مرتبط با منابع آب، موجد حق و تکلیف عمومی بوده و قابل طبقه‌بندی به عنوان اسرار دولتی نمی‌باشد و انتشار آنها الزامی است [۵]. شفافیت در مورد تصمیم‌گیری‌ها بیشتر از ستاد (وزارتخانه‌ها و شورای عالی آب) در حوضه‌های آبریز و سازمان‌های استانی (اصطلاحاً صف) بایستی ایجاد شود. تصمیم‌گیری‌های سازمان‌های متولی مدیریت منابع آب علاوه بر اینکه برای خود بدنه‌ی دولت وجود ندارد، برای عموم نیز وجود ندارد. آیین‌نامه‌های چندگانه و پیچیده، یکی از عوامل فسادزا هستند (اسیس و همکاران، ۲۰۰۹). لذا برای اینکه شفافیت در این حوزه کارآمد باشد، تصمیمات افراد و شوراهای بایستی به صورت آنلاین در اختیار عموم قرار گیرد و مرجع تصمیم‌گیری، مرجع اجرا و پروسه‌ی اجرای تصمیمات به صورت نظام‌مند در اختیار عموم قرار گیرد. در واقع بایستی شفافیت عامل ۱ رخ بدهد.

شفافیت در بدنه اجرایی: با بررسی سایت‌های شرکت‌های آب منطقه‌ای، سازمان‌های جهاد کشاورزی و ادارات منابع طبیعی استان‌ها مشاهده شد که برخی از این ساختارهای دولتی حتی ساده‌ترین اطلاعات از جمله چارت سازمانی و وظایف افراد را ارائه ننموده‌اند. در حالی که شفافیت از بعد حکمرانی به این می‌پردازد که منافع گروداران و تصمیم‌گیران به وضوح در اختیار عموم مردم قرار گیرد تا تضاد منافع آشکار شود. چرا که با این نوع شفافیت می‌توان فساد بخش آب را کاهش داد (اسیس و همکاران، ۲۰۰۹). تضاد منافع عبارت است از «مجموعه شرایطی که منافع یا علائق اولیه و ثانویه شخصی در خلاف جهت یکدیگر قرار می‌گیرند و شاید اقدامات و قضاوت حرفه‌ای او را تحت تأثیر آن قرار دهد» (تامسون، ۱۹۹۳). به بیان ساده‌تر یعنی گاهی فعالیت‌های حرفه‌ای شخص تحت تأثیر منافع شخصی او قرار می‌گیرد و توانایی وی برای اتخاذ تصمیمات و ارائه قضاوت‌های

<sup>1</sup> Active transparency

قابل اطمینان، بی طرف و عینی از بین می‌رود. منافع تصمیم‌گیران می‌تواند شامل حقوق و هدایای دریافتی، رشوه و سهام شرکت‌های خصوصی محسوب شود. در سال‌های اخیر رسانه‌های داخل کشور، انجام برخی پروژه‌های آبی را حاصل فساد در این بخش دانسته‌اند و نه ارزیابی‌های دقیق فنی.

#### منابع

- [1] اندیشکده تدبیر آب ایران، «ارزیابی مقدماتی حکمرانی آب کشور»، تهران، ۱۳۹۴.
- [2] میرنظامی، س. ج. ا. و باقری، ع.، «ارزیابی سیستم حکمرانی آب در فرآیند حفاظت از منابع آب زیرزمینی ایران»، تحقیقات منابع آب ایران، ۱۳ (۲)، صفحه ۳۲-۵۵، صفحه ۱۳۹۶
- [3] قائمی، آ.، لاریجانی، م.، شبیری، س. م. and سردمدی، م.، «ارائه مدل مفهومی حکمرانی پایدار در مدیریت بهم پیوسته منابع آب کشور با تاکید بر آموزش و ظرفیت‌سازی»، مجله آب و فاضلاب، ۴(۲۸)، صفحه ۱۱۲-۱۱۷، ۱۳۹۶.
- [4] Lee, Y. W., Strong, D. M., Kahn, B. . K., and Wang, R. Y., "AIQM: A Methodology for Information Quality Assessment," *Information & Management*, 40 (2), pp. 133–146, 2002.
- [5] مجلس شورای اسلامی، «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات». ۱۳۸۸.
- [6] وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، «آیین‌نامه اجرایی قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات». ۱۳۹۳.
- [7] Asís, M. G. De, Leary, D. O., Ljung, P., and Butterworth, J., "Improving Transparency , Integrity , and Accountability in Water Supply and Sanitation." 2009.
- [8] Thompson, D. F., "Understanding Financial Conflicts of Interest," *New England Journal of Medicine*, 329 (8), pp. 573–576, 1993.