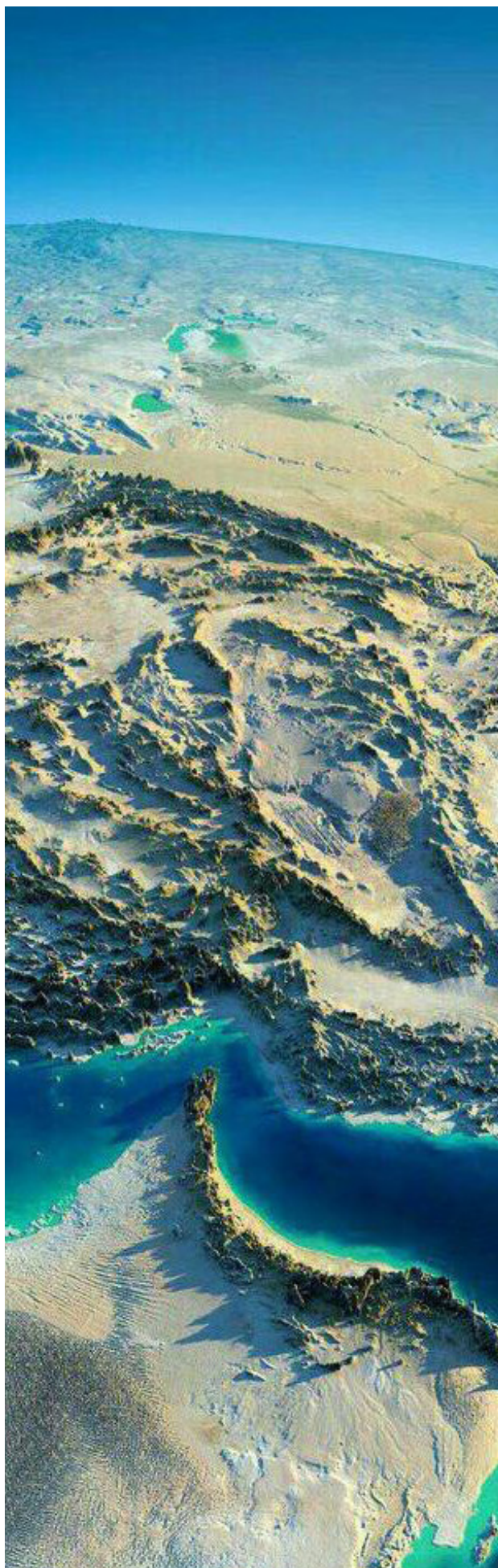


# طرح انتقال آب دریای خزر به فلات مرکزی؛ جنبه‌های عمومی، اقتصادی و مالی

انوش نوری اسفندیاری

موضوع انتقال آب و نمک‌زدایی آب به طور کلی، و طرح خزر به سمنان به طور اخص را می‌توان از پنجره پرسش‌هایی نگاه کنیم که لازم است مسئولان و جامعه به این پرسش‌ها، پاسخ‌های همه‌جانبه و نسبتاً درستی بدهد. اظهار نظرهای زیادی در سطح گسترده، چه به صورت گروهی و چه انفرادی، درباره این طرح انجام شده و موجود است. حضور این گفت و گوها و تأثیر آن بر سرنوشت طرح، شاید یک حادثه مهم در تاریخ مدیریت آب کشور باشد. بررسی پرسمان اجتماعی طرح، نویددهنده همگانی‌شدن مباحث طرح‌های آب است. در اثر این طرح، موضوع بااهمیت راست‌آزمایی پیش‌بینی نیازها و ضرورت تحول در وضعیت منفعل و مدیریت عرضه آب به حالت تعاملی و مدیریت تقاضا- که تاکنون فقط در مقالات و سمینارهای تخصصی به آن توجه داده می‌شد- برای نخستین بار مورد توجه عموم قرار گرفته است. از زاویه موازین موجود، لغزش‌ها و حتی انحرافات در شیوه پیدایش و راهبری طرح مشهود است. این نوع مداخلات به شائبه بی‌توجهی به پیامدهای مؤثر منفی میان مدت و درازمدت طرح، در تصمیم‌گیری دامن زده است. نداشتن هیچ گونه امکان برای توجیه اقتصادی طرح هم می‌تواند مزید بر علت شده باشد. این پرسمان و جستجو، امکان بررسی و طرح پرسش‌ها و دیدگاه‌های جدیدی را فراهم کرده که در ادامه آمده است.

**۱- توجه به موازین نظام فنی- اجرایی کشور و اصلاح و تکمیل آن**  
به طور کلی از حدود سال ۱۳۹۴ فضای گفتمانی درباره آب در حوزه عمومی از سطح تذکرات برای مدیریت مصرف در سطح خُرد (خانه و مزرعه و کارگاه) فراتر رفته و جنبه‌های مدیریتی کلان و منطقه‌ای به خود گرفته است. شاید بتوان گفت که ویژگی مربوط به این طرح انتقال آب به سمنان، آن است که برای نخستین بار افکار عمومی نسبت به درستی ارقام پیش‌بینی‌شده برای نیازها در توجیه طرح، دچار تردیدهای جدی شده است، توجه و حساسیتی که پیش‌تر در توجه افکار عمومی در نقد طرح‌های این‌چنینی به چشم نمی‌خورد. افزون بر این، اگر این موازین با رویه‌ها و عملکرد مسئولان درباره طرح‌ها به طور کلی و طرح انتقال آب سمنان به طور اخص در ده سال گذشته تطبیق داده شود، نحوه مطرح‌شدن و پیگیری این طرح، خلاف قاعده و رویه پیدایش و پیمایش مراحل تکوین طرح در نظام فنی- اجرایی کشور قابل توجه است. این موضوع توجه به آموزش موازین نظام فنی در دانشگاه‌ها و انتشار عمومی تر رویه‌های کارشده در طرح ضوابط و معیارهای فنی صنعت آب- باسابقه چهل ساله- را می‌تواند در کانون توجه جامعه قرار دهد و بر اساس آن و ذیل نظارت گسترده اجتماعی، تدابیر حقوقی لازم برای



رعایت موازین مصوب اندیشیده شود. این امر یعنی «پابندی به روش و اصول علمی مشخص برای فهم نتایج نامشخص، به جای «استفاده از روش‌های نامعین به منظور پذیرفتن نتایج از پیش تعیین شده»، که ممکن است باعث استقلال نسبی تصمیم‌گیری طرح‌ها از فشارهای سیاسی بشود. بر این اساس می‌توان پرسش‌های مهمی را مطرح کرد، مانند:

مداخله معاون اول رئیس‌جمهور در شروع فرایند پدیداری طرح چه وجه حقوقی داشته است؟ چرا مطالعات شناسایی برای پیدایش طرح طبق معمول و توسط مشاور دارای صلاحیت انجام نشد؟ چرا سازمان محیط‌زیست به جای درخواست انجام مطالعات لازم قبل از تصویب، طرح را با شش شرط الزامی تصویب کرد؟ آیا به جز مداخله سیاسی مقام بالاتر، دلیل یا دلایل این تعجیل در تصویب چه بود؟ و همچنین چرا شرکت آب و نیرو اقدام مشابه را انجام داد؟ آیا این به معنی زاویه‌گرفتن از رویه منطقی کار و تصمیم‌گیری قبل از انجام مطالعات پیدایش طرح و توجیه آن نمی‌تواند باشد؟ عدم رعایت ضوابط و معیارهای نظام فنی - اجرایی کشور و پیامدهای آن از جمله الگوشدن برای ارائه درخواست‌های مشابه در مناطق و استان‌های دیگر هم‌جوار و غیر هم‌جوار را چه مرجعی به عهده خواهد گرفت؟ مشکل عمده شرکت‌های درگیر در این فرایند، وجود «تعارض منافع» به دلیل تصدی‌گری آنها در طرح‌ها می‌باشد. اقدامات و تلاش‌های مربوط به تفکیک وظایف تصدی‌گری و حاکمیتی در مورد این شرکت‌ها بعد از نزدیک به دو دهه، هنوز به جایی نرسیده است. داوری تصویب طرح‌ها برای این شرکت‌ها نمی‌تواند بی‌طرفانه و فارغ از منافعی باشد که در اثر گرفتن ردیف اعتباری و حفظ و پیشرفت طرح‌ها، نصیب این تشکیلات و امکان استفاده از مزایای گسترش و توسعه آن می‌شود. تمرکز تصمیم‌گیری‌ها و هدایت طرح در شرکت آب و نیرو که یکی از ذینفعان طرح به شمار می‌آید، موضوع بی‌طرفی در داوری‌های مرتبط با تصویب مراحل طرح را در معرض تردید قرار داده است. این تردیدها، مخاطرات مهمی را در صورت نبودن پشتیبانی سیاسی از آن در پیش روی طرح قرار می‌دهد و سرنوشت آن را نامعلوم می‌کند.

نظام فنی - اجرایی کشور، گرچه نوعی طبقه‌بندی برای رسیدگی و داوری طرح‌ها دارد، اما متأسفانه فاقد توجه ویژه به رسیدگی خاص به «ابرحط‌ها» می‌باشد. چون این طرح‌ها حرکات موجی و گسترده‌ای در جامعه ایجاد می‌کنند، رسیدگی به پیش‌بینی پیامدهای آن به روش تحلیل‌های جزئی (Partial Analysis) واقع‌بینانه نمی‌تواند باشد. تحلیل پیامدها باید لزوماً با تحلیل سیستمی انجام شود. افزون بر آن، موارد جدیدی در ارتباط با برنامه‌ریزی طرح‌ها، صرف نظر از موضوع «ابرحط‌ها» که کاستی‌های موازین لازم آن بسیار گسترده است، در مورد طرح‌های معمول که موازین مشخص‌تری بر آن حاکم است، استفاده از موازین، فاقد نظارت و هماهنگی لازم می‌باشد. علی‌رغم سابقه طولانی طرح تهیه ضوابط و معیارهای فنی صنعت آب کشور، انسجام و ارتباط آن با اقدامات پژوهشی، برنامه‌ریزی، نگهداری و بهره‌برداری و نظارتی مدیریت آب، ناشناخته و ناپیوسته است. احتمال می‌رود که با توجه بیشتر و اشاعه دستاوردهای این طرح، نظارت عمومی انگیزه کافی را برای رفع کاستی‌ها فراهم کند.



هر طرحی که همراه مستنداتش به معاونت امور آب و آبفای این وزارتخانه می‌رود، هدف آن معمولاً اخذ مصوبه تخصیص اولیه یا نهایی است. به این منظور هماهنگی‌هایی با سازمان محیط‌زیست، سازمان برنامه و بودجه، سازمان میراث فرهنگی، وزارت بهداشت، اخیراً سازمان اجتماعی کشور (ذیل وزارت کشور) و قاعدتاً وزارت مسکن و شهرسازی و وزارت کشاورزی ضرورت دارد. نحوه بررسی و معیارها و رویه‌های شناخته شده و مدون اقدام و همچنین چگونگی تأمین منابع و نیروی انسانی لازم در این قانون‌های مهم هماهنگی، در اغلب موارد، هنوز چندان مشخص نیستند.

## ۲- مدیریت به هم پیوسته آب استان و «جداسازی مطلق رشد»

در نگاه به آینده برای پایداری مناطق مختلف کشور، باید مسائل از دو دیدگاه بخش آب و فرابخشی مورد بازبینی و تجدید رویه قرار گیرد. از نظر بخشی، در نظرگرفتن معیارهای مدیریت به هم پیوسته و از نظر فرابخشی، توجه به موازین توسعه منطقه‌ای و فضایی استان حایز اهمیت است. در دیدگاه بخشی نمی‌توان برای آب جدید پرهزینه منتقل شده - به طور جدا و تفکیک از منابع آبی که در حال حاضر مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرد - برنامه‌ریزی کرد. مدیریت موجود آب سمنان حداقل مانند سایر استان‌ها، درگیر مسائل حاد و شدیدی است که اگر برای آن اقدام نشود، به زودی استان با پیامدهای گسترده بیشتری از وضع موجود روبرو خواهد شد. آیا می‌توان در باره منابع آب محدودی این هزینه‌های سنگین را به عهده گرفت و درباره بخش مهم‌تر موضوع را مسکوت یا کم‌اهمیت‌تر باقی گذاشت؟

یکی از چاره‌اندیشی‌ها برای کنترل خطرات و نااطمینانی‌های این «ابرطرح»، در نظرگرفتن سناریوی کاملاً متفاوت برای توسعه منطقه است. جنبه‌های اصلی چنین سناریونویسی برای آینده جایگزین، برای حل مشکل تأمین آب پایدار استان سمنان، با توجه به دستاوردهای تجربی و نظری جهانی که در این نوشتار توضیح

مختصر داده شد، دور از دسترس به نظر نمی‌رسد. با توجه به محدودیت‌های بودجه عمومی در کمک به طرح، لازم است تأثیر این تنگناها در سناریوی جایگزین این «ابرطرح» به نحوی مورد توجه قرارگیرد که احتمال متنوع‌سازی منابع مالی برای طرح افزایش یابد. اقدام اصلی تغییر برنامه توسعه استان سمنان به جای «توسعه آب‌بر» و استفاده از منابع پیش‌بینی شده در این طرح برای سرمایه‌گذاری در مسیر «توسعه کم‌آب‌بر» استان است. سومین جنبه در سناریوسازی، تهیه یک برنامه جامع مدیریتی برای استفاده پایدار از منابع تجدیدپذیر آب سمنان است. با این سناریوسازی مشاهده خواهد شد که راه‌حل‌های جایگزین، گرچه ممکن است دشوارتر باشد که هست، اما در عوض پذیرش این دشواری، نیاز به انتخاب راه‌های پرخطر، ناپایدار و موقت را به طور اساسی منتفی خواهد کرد.

## ۳- بررسی و تکمیل رویه‌ها و چارچوب‌های قانونی برای تشویق و جلب سرمایه‌گذار

نتیجه بررسی کارشناسانه مرکز پژوهش‌های مجلس درباره اقتصاد این طرح، بدون بررسی مفروضات و مبانی این مطالعات در ذیل آمده است:

- پائین بودن نسبت فایده به هزینه که نشانه کارایی نازل طرح است و فایده خالص منفی ۴۳۶ میلیارد تومان معادل سالانه، نشانگر زیاندهی بالای طرح است.

- چرا گزینه کاهش مصرف آب و افزایش بهره‌وری آب در بخش‌های شهری، صنعتی و کشاورزی و بازدهی آن به عنوان رقیب انتقال آب از دریا مورد بررسی قرار نگرفته است؟

- پیشنهاد انتقال صنایع آب‌بر با بازده کم اقتصادی به خارج از این استان.

بخش مهمی از اعتبار سنجش و ارزیابی در هر زمینه‌ای از جمله زمینه اقتصادی، در روشنی و قابل دفاع بودن مبانی و مفروضات کار است. چون اگر این بخش از کار را از بررسی‌های اقتصادی حذف کنیم یا آن را کم‌اهمیت جلوه دهیم، بخش بعدی کار که انجام محاسبات است، می‌تواند با تردیدهای جدی مواجه باشد. در مجموع

اگر تعدیلات در قیمت ارز و انرژی در بخش هزینه‌ها وارد محاسبات شوند و همچنین فایده‌ها بدون توجه به وضع موجود و امکان افزایش چشمگیر در کارایی و مدیریت تقاضا، برآورد شوند، وضعیت کارایی و سودآوری، ارزیابی طرح نازل‌تر از آنچه که در بررسی مرکز پژوهش‌های مجلس مورد توجه قرار داد خواهد بود.

موافقان اجرای طرح مطرح کرده‌اند که برای تأمین منابع مالی، طرح توسط بخش خصوصی و با کمترین فشار به منابع عمومی تأمین خواهد شد. گویی این امر می‌تواند به دلخواه و یا فارغ از پیامدهای اقتصادی و صرفاً با پرکردن فرم‌های مربوطه وزارت اقتصاد و دارایی یا سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و گرفتن مصوبه شورای اقتصاد انجام شود. اما چه خواهیم یا نخواهیم، ارتباط و پیوند محکمی میان سنجش و تحلیل‌های اقتصادی و مالی وجود دارد. در شرایطی که هزینه‌ها بسیار سنگین و فایده‌ها محدود است، حتی ورود و سرمایه‌گذاری بخش عمومی هم توجیهی ندارد، چه رسد به بخش خصوصی. به هر صورت اگر در مواردی (مانند نیروگاه‌های برقی پیش‌بینی شده در طرح) مجری طرح بخواهد از تسهیلات فاینانس استفاده کند، یا موضوع واگذاری طرح به بخش خصوصی در قالب انواع الگوهای «مشارکت عمومی - خصوصی» مطرح شود، باید به ناگزیر گزارش‌های مالی لازم تهیه شود تا شورای اقتصاد بتواند در این موارد، به تصمیم‌گیری‌های لازم برسد. متأسفانه رویه و راه‌نماهای چنین اقداماتی تاکنون در طرح تهیه ضوابط و معیارهای فنی صنعت آب کشور، چندان مورد رسیدگی و توجه قرار نگرفته است، که توصیه می‌شود برای پرهیز از سلیقه‌ای عمل کردن، این کاستی در اسرع وقت به جد جبران شود. در هر صورت این پرسش مطرح خواهد بود که اگر ذینفعان طرح - اعم از شرکت دولتی و غیردولتی - قادر به تأمین هزینه‌های تعهد شده نباشند یا از مسئولیت‌های خود طفره برونند و بار آنها بر دوش بودجه عمومی قرار بگیرد، چه مرجعی و چگونه پاسخگو خواهد بود؟