

پویش‌ها و کوشش‌ها

فرزانه قبادی

اشاره:

اندیشکده تدبیر آب ایران، برنامه‌ای با نام «بازشناخت پویش‌ها و کوشش‌ها» تعریف کرده است که در آن به دنبال گردآوری و بازنشر سرمایه‌های فکری در حوزه آب است. گردآوری و بازنشر مطالعات و بررسی‌هایی که در طول سالیان در این حوزه انجام شده، اما معمولاً در تصمیم‌گیری‌های کلان مورد غفلت قرار می‌گیرند، یکی از اهداف این برنامه است. یکی از نوشتارهای بازنشرشده در این برنامه، «سنجش اقتصادی طرح» است که پیش از این در دو شماره پائیز و زمستان سال ۱۳۷۳ در فصلنامه «آب و توسعه» به قلم انوش نوری اسفندیاری انتشار یافت. به بهانه بازنشر این اثر، درباره اهداف این برنامه و همچنین ضرورت توجه به سنجش اقتصادی طرح با اسفندیاری گفت و گو کرده‌ایم.

تجربیات فراوانی در تاریخ ما درباره مدیریت منابع آب ثبت شده و در دسترس است. اما همچنان خطاهایی در این حوزه صورت می‌گیرد که نشان می‌دهد مدیران آبی کشور توجهی به تاریخ و تجربیات و مطالعات گذشته ندارند، فکر می‌کنید دلیل این بی‌توجهی چیست؟

اطلاعات ما درباره رویدادهای مدیریت آب ایران در تاریخ معاصر کم است و این اطلاعات خوب ثبت نشده است. برای رفع این کمبودها چه برای تحلیل این موضوع در زمان حاضر چه برای نسل آینده باید چاره‌اندیشی شود، یکی از چاره‌اندیشی‌ها که معمولاً به ذهن می‌آید و در اولین فرصت درباره آنها اقدام می‌شود، ضبط تاریخ شفاهی است. نهادهای مختلفی در حال حاضر درباره تاریخ شفاهی فعال بوده‌اند، اما در مورد آب این قصور وجود دارد و کمتر درباره آن کار شده است. آثار مکتوب می‌تواند اهمیت بیشتری از تاریخ شفاهی داشته باشد. اما این آثار مکتوب چون پراکنده است و مدیریت دانش مناسبی در کشور ما جریان ندارد، سازماندهی کارها زمان می‌برد و اگر آثار مکتوب جمع‌آوری شود می‌تواند تکیه‌گاهی شود برای تبدیل به تاریخ شفاهی.

با توجه به این موضوع در پویشی که در جریان است تلاش ما این است که کارنامه آب را بررسی کنیم که بخشی از آن

می‌تواند مربوط به تاریخ معاصر باشد و بخشی مربوط به تاریخ گذشته باشد، اما تدوین تاریخ معاصر اهمیت بسیار بیشتری دارد، به دلیل اینکه ما با مسائل روز و اینکه این مسائل چگونه پدیدار شده‌اند سر و کار داریم. در این مسیر مقتضیات زمان هم می‌تواند تأثیرگذار باشد، و بر اساس بحث‌هایی که می‌شود این قضایا می‌تواند بهتر دنبال شود. به ویژه اینکه وقتی کارها با مدیریت‌های جدید شروع می‌شود، مدیریت‌های جدید یا افرادی که می‌خواهند مخاطبان اجتماعی برای خود فراهم کنند معمولاً به زمان گذشته و کارهایی که شده توجه ندارند. گویی که ما امروز در تاریخ ۱/۱/۱ به سر می‌بریم و تازه می‌خواهیم کار را شروع کنیم در صورتی که بارها تأکید شده که لوح آب یک لوح نانوشته و سفید نیست که ما بخواهیم هر جور که دلمان می‌خواهد روی آن بنویسیم، بلکه چه به لحاظ فرهنگی و چه به لحاظ نهادی، تاریخچه و ریشه‌هایی دارد، ثمره آن چه خوب چه بد، ریشه‌ها سر جای خود باقی هستند.

با توجه به اینکه موضوع آب دیگر محدود به محافل تخصصی و دانشگاهی نیست و تبدیل به دغدغه‌ای عمومی و اجتماعی شده، این حرکت و آگاهی بخشی در این زمینه می‌تواند حرکت مؤثری باشد؟

بله تلاش ما این است که در این کارها این دیدگاه را منعکس کنیم که نمی‌شود مطلق درباره مسائل صحبت کرد. بلکه درجه‌بندی دارد و این یک مرحله تکامل یافته‌تر برخورد با موضوعات است که خوب است در فضای عمومی ما متوجه باشیم که هر کاری و هر سرمایه‌گذاری که در کشور می‌شود یک آثار مثبت دارد و یک آثار منفی و ما نمی‌توانیم بگوئیم مطلقاً یک کار باید آثار مثبت داشته باشد یا فقط آثار منفی دارد. حتی اگر بدترین طرح را هم در نظر بگیریم یک آثار مثبتی هم دارد. بحث سر ایجاد موازنه است و چگونگی مقایسه اینها است و درباره این مهم، هم از جنبه اقتصادی و هم از جنبه اجتماعی و هم محیط‌زیستی باید روشنگری شود.

پژوهش اخیر منتشر شده توسط اندیشکده درباره سنجش اقتصادی طرح است، این موضوع چرا و چقدر اهمیت دارد؟

* این گفت‌وگو پیش از این با عنوان «آسیب‌شناسی ابعاد مغفول در سنجش اقتصادی طرح‌ها» در شماره ۲۲۶۲ روزنامه «پیام ما» به تاریخ ۲۲ فروردین ۱۴۰۱ انتشار یافته است. بازنشر آن با اصلاحات و تغییرات اندک صورت می‌گیرد.

به طور کلی برنامه ریزی‌هایی که برای توسعه کشور شده است بعد از مشروطه بیشتر در قالب یک سری سرمایه‌گذاری‌ها در زیرساخت‌ها بوده، به دلیل اینکه در پروژه نوسازی کشور ابتدا سراغ زیرساخت‌ها می‌روند و سعی می‌کنند راه‌سازی توسعه پیدا کند تا شبکه راه‌ها تقویت شود و هزینه حمل و نقل کاهش پیدا کند که عامل بسیار مهمی بوده که مانع توسعه اقتصادی ما قبل از مشروطه شده بود. بعد از مشروطه هم موضوع راه‌سازی علاوه بر اینکه تا حدودی هزینه‌های حمل و نقل را کاهش داد، باعث شد مناطق مختلف کشور با هم ارتباط برقرار کنند و بعد هم مناطق داخل کشور با بیرون کشور ارتباط برقرار کنند. در مورد آب هم همین طور به عنوان یکی از زیرساخت‌هایی که مستقیم و غیر مستقیم روی تولید تأثیرگذار بوده، چه در بخش کشاورزی و چه در بخش خدمات و شهرنشینی و چه در بخش صنعت. آب علاوه بر اینکه مستقیم در مصارف خانگی مورد استفاده قرار می‌گیرد، به عنوان یک نهاده در تولید اقتصادی مشارکت دارد، که در کشاورزی این نهاده خیلی اهمیتی بیشتر است و سهم زیادی در تولید کشاورزی دارد.

از ابتدای کار روی برنامه‌های توسعه، برنامه‌های ما غالباً آب‌محور بوده‌اند، یعنی مربوط به الان نیست، از گذشته آب آنقدر مورد توجه بوده که توسعه را بر اساس آب گذاشته‌اند و جهت توسعه را هم در درجه اول توسعه کشاورزی در نظر گرفته‌اند و توجه نداشتند به پویایی که باید در تحولات اقتصادی منظور شود و با توجه به تحولات جمعیتی و نیازهای کشور و شرایط اقلیمی کشور انتخاب‌ها را انجام دهند. بر این اساس در درجه اول برای توسعه هر منطقه‌ای موضوع آب بسیار مورد توجه بود و تصور این بود که اگر در حوزه آب سرمایه‌گذاری شود، باقی سرمایه‌گذاری‌ها خود به خود می‌تواند انتشار پیدا کند و ما بتوانیم به هدف‌های توسعه و رفاه برسیم. در طرح‌های اولیه‌ای که بررسی می‌شد آنقدر موضوع بدیهی بود که اساساً احتیاج زیادی به محاسبات اقتصادی احساس نمی‌شد. برای نمونه طرح‌هایی که در اوایل دهه چهل احداث شدند عمدتاً با این دیدگاه بوده یا مشاوران خارجی که دست بالا داشتند و تا پیش از انقلاب، برنامه‌ریزی طرح‌ها را انجام می‌دادند، طبیعی است که کار دشواری بوده و هر کدام از آنها لازم می‌دانستند که ابتدا با شرایط و جو اقتصادی کشور آشنا شوند تا بعد بتوانند این ارزیابی‌ها را انجام دهند. ارزیابی اقتصادی یکی از سه ارزیابی است که به طور کلی برای تصمیم‌گیری در برنامه‌ریزی‌های آب مورد توجه قرار می‌گیرد. می‌شود گفت نسبت به دو ارزیابی دیگر قدمت و سابقه بیشتری دارد و با مهندسی و فضای مهندسی رابطه و نوع و جنس نزدیک‌تری دارد و با تکیه بر سنجش و اندازه‌گیری توأم است. طبیعی است که این موضوع در برنامه‌ریزی طرح‌ها می‌تواند بسیاری از مسائل را روشن کند و در تصمیم‌گیری‌ها مسائل را بهتر قابل تصمیم‌گیری کند. بعد از انقلاب این موضوع مطرح بوده که بتوانیم خودمان این کار را انجام دهیم، و بعد چگونه

انجام دهیم و روی چه جنبه‌هایی باید سرمایه‌گذاری کنیم که غنای تحلیل‌ها را بالا ببرد.

مقاله‌ای که بازنشر شده است، دومین عنوان مجموعه «کوشش‌ها و پویاها» به شمار می‌آید بود و با این دید نوشته شده که سنجش اقتصادی چیست؟ این بحثی است میان رشته‌ای که هم رشته‌های مهندسی و هم سایر رشته‌های علوم اجتماعی با موضوع سنجش اقتصادی در طرح‌ها، که یکی از زیر مجموعه‌های ارزیابی اقتصادی معرفی شده است آشنا می‌شوند.

چالش‌هایی در بحث سنجش اقتصادی وجود دارد، از جمله اینکه از دیدگاه چه کسی این سنجش صورت می‌گیرد، در این زمینه اولویت با کدامیک از ذینفعان است؟

در بحث سنجش‌ها موضوع همسان‌سازی نوع و زمان را داریم که این یکی از اقدامات مهم برای ساده‌سازی مقایسه‌ها است تا بتوانیم رویدادهایی را که در زمان‌های مختلف رخ داده‌اند، در یک زمان مبنای واحد مورد مقایسه قرار دهیم یا رویدادهایی که از جنس‌های مختلفی هستند با هم قابل مقایسه کنیم. بعد از این مسئله می‌رسیم به دیدگاه که اشاره کردید. به طور کلی دو دیدگاه مهم داریم که باید از هم تفکیک شود. یکی از دید بهره‌بردار پروژه که می‌تواند شرکت آب منطقه‌ای یا بخش خصوصی باشد. این بهره‌بردار به فکر این است که هزینه‌هایی که باید برای طرح انجام شود چگونه تأمین کند و اگر احتمالاً از وام استفاده می‌کند چگونه آنها را بازپرداخت کند و بعد از محل فروش فرآورده‌های طرح این کار را انجام دهد که اصطلاحاً به آن تحلیل مالی می‌گویند. تحلیل‌گر در اینجا به فکر این است که چگونه فعل و انفعالات مالی طرح به موازنه می‌رسد و بر اساس این چشم‌انداز تصمیماتی برای سرمایه‌گذاری گرفته می‌شود و تأمین مالی که این قسمتی از کارش نرخ‌گذاری است که پیش‌بینی کند با چه نرخ‌هایی می‌تواند چه مقدار از هزینه‌ها را بازپرداخت کند. در بنیان‌گذاری سیستم مدیریت آب کشور تصور این بوده که شرکت‌های آب منطقه‌ای و قبل از آن بنگاه‌های مستقل آبیاری سرمایه‌گذاری‌هایی را که انجام می‌دهند می‌تواند بازپرداخت کند و بر این اساس بدون اینکه محاسبات مشخصی انجام شود تصور می‌شد که مشکلی از نظر بازپرداخت هزینه‌ها نباشد، اما بعدها ما به مشکلات زیادی برخورد کردیم و قضیه لاینحل باقی ماند.

دیدگاه دیگر این است که ما اصلاً کاری نداشته باشیم که چگونه هزینه‌ها تأمین و بازپرداخت می‌شود، بلکه به طور کلی بینیم این هزینه‌ها چه تأثیری بر ظرفیت‌های تولیدی جامعه دارد و بعد از دید کل جامعه طرح را مورد سنجش و ارزیابی قرار دهیم و بینیم کلاً فایده‌ها و هزینه‌ها چه تراز می‌دارد و چگونه از پس هم بر می‌آیند، این را اصطلاحاً تحلیل اقتصادی طرح می‌گویند. این هم نوعی ارزیابی اقتصادی است با دید کلی‌تر. اینها دیدگاه‌های متداولی بودند که تا به حال مطرح

بودند. اما ما می‌توانیم یک تحلیل داشته باشیم از دید منطقه‌ای که طرح در آن اجرا می‌شود که بخشی از فواید طرح ممکن است که نصیب منطقه شود و بخشی فراتر از منطقه رود، بخشی که نصیب منطقه می‌شود مشخص شود و مورد ارزیابی قرار گیرد و از همان زمانی که سرمایه‌گذاری طرح می‌خواهد آغاز شود، آثار خود را نشان می‌دهند. طبیعی است که اشتغال در آن منطقه بر اثر اجرای ساختمان طرح بالا برود و یک سری آثار تورمی ممکن است در محیطی که کارگاه طرح مستقر می‌شود ایجاد شود، خرید اراضی اتفاق بیفتد و نقل مکان‌هایی صورت گیرد که این موارد زمانی برجسته و مهم می‌شود که طرح را از دید منطقه مورد ارزیابی قرار دهیم. این دیدگاه خیلی کمتر اتفاق افتاده در کشور ما اتفاق افتاده است.

اگر بخواهیم آسیب‌شناسی کنیم که چرا این مورد کمتر اتفاق افتاده و چرا در بدنه اجرایی کشور به این بررسی‌ها توجهی نمی‌شود. مصادیق بسیاری همین حالا وجود دارد، در حوزه انتقال آب یا بهره‌برداری از آب‌های ژرف و... که کارشناسان و مطالعات علمی نشان می‌دهد این طرح‌ها صرفه اقتصادی ندارد اما مجریان و مشاوران طرح اصرار دارند که تنها راه نجات منطقه و کشور در اجرای این طرح است. این موضوع چه تبعاتی می‌تواند داشته باشد و اساساً چرا این روند وجود دارد؟ من می‌توانم به دو دلیل عمده برای این موضوع بیان کنم، یکی مسئله شناخت و معرفت به موضوع است، به دلیل اینکه کارهای برجسته و خوبی در کشور در این زمینه انجام نشده است که این تفاوت دیدگاه‌ها را مورد توجه قرار دهد و اساساً ما تصور می‌کنیم که اینها فرقی با هم ندارند. من در تجربه کاری‌ام مواجه شده‌ام با کسانی که این آگاهی را نداشتند و متوجه نبودند که این موارد چگونه می‌تواند تأثیر متفاوتی داشته باشد و کنشگران متعددی در طرح‌ها حضور دارند که اصطلاحاً به آنها می‌گوئیم «دینفعان» (یا گروداران) و در طرح حضور دارند، اما در تصمیم‌گیری حضور ندارند و طبیعی است دیدگاه‌های آنها مورد توجه قرار نمی‌گیرد که بتوانیم تلفیقی از مجموعه دیدگاه‌ها داشته باشیم. نمونه بارز آن مناطقی است که در اثر احداث سد زیر آب می‌روند و مردم مجبور می‌شوند مهاجرت کنند و جابجا شوند. این نمونه بارزی است برای تفاوت آثار طرح بر یک منطقه. این مسئله با کارهای پژوهشی پیشرو برای اینکه این ابعاد خوب شکافته شوند می‌تواند معرفت و اطلاعات جامعه را نسبت به موضوع بالا ببرد.

اما بحث دیگر از نظر اقتصاد سیاسی است که کلاً امور حکومتی و دولتی از یک خزانه‌ای تأمین می‌شود که این خزانه لزوماً با منافعی که در جامعه ایجاد می‌کند مورد مقایسه قرار نمی‌گیرد، و خوب است که مورد مقایسه قرار گیرد و بررسی شود که این هزینه‌ها در جامعه چه بازگشتی دارند. در این حالت متوجه می‌شویم که بخش زیادی از هزینه‌هایی که از خزانه

می‌شود بازگشتی ندارد، اما در طرح‌ها ما به دنبال این هستیم که این کار را انجام دهیم و این موضوع را روشن کنیم. اما به دلیل اقتصاد سیاسی زمین که در کشور ما وجود دارد، منافع سرمایه‌گذاری‌هایی که باعث افزایش قیمت زمین می‌شود نصیب کسانی که باید بیایند نمی‌شود و در این میان با واسطه‌گری و خرید و فروش، بیشتر منافع نصیب کسانی می‌شود که در دلای مشارکت دارند، چرا که در هزینه‌هایی در نزدیکی روستا برای تأمین آب و شبکه آبیاری می‌شود و ارزش زمین در آن مناطق بالا می‌رود، خرید و فروش زمین شروع می‌شود و قبل از اینکه کشاورزان یا بهره‌برداران اصلی متوجه شوند، عده دیگری می‌آیند و چه در شهرها و چه در روستاها منفعت اصلی را از آن خود می‌کنند و وقتی موازنه می‌کنید می‌بینید که این همه هزینه که شده نسبت به فایده‌ای که ایجاد شده نسبت به هم سازگار نیست و عمدتاً فایده نصیب کسانی شده است که اصلاً مورد توجه طرح نبوده و در طرح نامشان مستقیماً ذکر نشده است. این به اقتصاد سیاسی زمین در کشور ما بر می‌گردد که ممکن است هزینه‌های بسیار زیادی شود، اما منفعت بسیار کمی را ایجاد کند و این منفعت نصیب گروه اقلیتی شود. این مقاله بر این مسئله تأکید دارد که ما برای اینکه سنجش‌های اقتصادی طرح را بهتر انجام دهیم نیاز است که در سطحی فراتر از طرح یک سری اقدامات انجام دهیم. به عبارتی مسئله را از زاویه بالاتری ببینیم تا بتوانیم بهتر آن را حل و فصل کنیم. این موضوع برای کسانی که می‌خواهند این مقاله را مرور کنند بهتر است مورد توجه قرار گیرد.

چشم‌انداز برنامه «پویش‌ها و کوشش‌ها» چیست؟

ما می‌خواهیم در درجه اول دیگران را هم دعوت کنیم به این کار بپردازند، چون چندین گروه از مدارک کتبی و نوشتاری در جامعه ما وجود دارد که می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد که من اینها را ذکر می‌کنم. اول گزارش‌ها و نشریات داخلی سازمان‌ها و ادارات است که در آرشیو و کتابخانه‌های این سازمان‌ها موجود است و می‌توانند منابع خوبی باشند برای حفظ و ثبت رویدادهای مدیریت آب در آن ادارات. مقالاتی که در نشست‌ها و گردهمایی‌ها منتشر شده است که ممکن است این گردهمایی‌ها توسط وزارتخانه‌ها و دانشگاه‌ها برگزار شده باشد، مانند نشست و گردهمایی اقتصادی آب که قرار است اردیبهشت‌ماه با همکاری وزارت نیرو و اتاق ایران برگزار شود.^۱ مقالاتی که در نشریات و رسانه‌های عمومی منتشر شده است و بعضی به لحاظ اهمیت می‌توانند مورد توجه باشند. گزارش‌های تخصصی که مشاوران تخصصی کار می‌کنند و منع دسترسی ندارند و انتشار عمومی پیدا می‌کنند. پژوهش‌های کاربردی که در وزارتخانه‌های ذیربط مانند جهاد کشاورزی و وزارت نیرو یا سازمان حفاظت محیط زیست تهیه شده است می‌تواند موثر باشد. پایان‌نامه‌های

۱. منظور کنفرانس اقتصاد آب است که قرار بود در اردیبهشت ۱۴۰۱ برگزار شود. برگزاری این رویداد به تاریخ دیگری موکول گردید.

دانشجویی و پژوهش‌های دانشگاهی هم از این دسته هستند. من ۶ دسته را نام بردم و مشخص می‌شود که ما چقدر باید در این زمینه کار کنیم و این کار چقدر گسترده و چندبُعدی است. اما این کارها باید اولویت‌بندی شوند و یک ملاک‌هایی باید مورد توجه قرار گیرند. ملاک‌هایی که در اندیشکده مورد توجه ما بوده ابتدا موضوع بوده، یعنی موضوعی که انتخاب می‌شود موضوعی باشد که مخاطب بیشتری داشته باشد، بنابراین موضوعات مهندسی و فنی چندان مورد توجه ما قرار نگرفته است. از نظر حجم کار در حدی باشد که خیلی حجیم نباشد و کم‌حجم باشد، زبان نگارش یک زبان عمومی باشد که ارتباط بهتری را متخصصین مختلف بتوانند بگیرند و روش‌شناسی مشخص و درستی داشته باشد و یافته‌های آن برای امروز ما اهمیت داشته باشد. با توجه به این موارد خواستیم کاری را آغاز کنیم و ابتکار عملی داشته باشیم که دیگران هم علاقه‌مند شوند و با انتخاب‌های خود، این جریان را تقویت کنند.