

# هم‌اندیشی سیاستگذاران منابع آب

روز سیزدهم اسفند ۱۳۹۴ دومین هم‌اندیشی سیاستگذاران منابع آب با عنوان «امنیت غذایی و حکمرانی پایدار» در محل کنفرانس سازمان تحقیقات، ترویج و آموزش کشاورزی (ولنجک) برگزار شد. این هم‌اندیشی از طریق برگزاری سه پنل تخصصی شامل پنل سازمان محیط‌زیست، پنل وزارت کشاورزی و پنل وزارت نیرو امکان کوتاهی را برای بیان نظرات اعضای پنل در جمع حاضران فراهم کرد. در هر پنل سه سوال تخصصی به بحث و تبادل نظر گذاشته شد. سوال‌های پنل تخصصی وزارت نیرو عبارت بود از:

۱- چگونه می‌توان میزان مصارف آب را به ۶۰ درصد منابع آب تجدیدشونده کاهش داد؟

۲- ساختار بهینه مدیریت آب کشور چه ویژگی‌هایی داشته باشد؟

۳- مشارکت مردمی و افزایش سرمایه اجتماعی در مبحث عرضه و تقاضای آب چگونه قابل حصول است؟

نگارنده به عنوان یکی از اعضای پنل وزارت نیرو آن بخش از دیدگاه‌های خود را که در این فرصت محدود امکان پذیر بود بازگو کردم که به شرح زیر از نظر می‌گذرد.

## توضیح عمومی

بنظر می‌رسد که هر سه سوال مطرح شده از یک ارتباط و پیوند درونی برخوردارند. گویی سوال اول کلی‌ترین و جامع‌ترین سوال و سوال‌های دوم و سوم امکان پاسخگویی به برخی از جنبه‌های مهم سوال اول را تأمین می‌کند. بنابراین بنظر اینجانب پاسخگویی به این سوال‌ها در فضایی که تشریح سوال اول ایجاب می‌کند بنحو بهتری امکان‌پذیر است.

## پاسخ به سوال اول

پاسخ کلی و اجمالی به سوال اول عبارت است از: تغییر سبک زندگی، نظام اقتصادی و برنامه‌ریزی فضایی سرزمین. اینگونه نیست که این موضوع را یک تغییر به حساب بیاوریم، بلکه یک تحول (Transformation) است، تحول در مسیر توسعه، انتخاب مسیر توسعه کم‌آب‌بر که کاملاً با مسیر موجود توسعه کشور متفاوت است. ممکن است عده‌ای انجام این سیاست را از طریق تحویل و کنترل حجمی و جیره‌بندی آب در نظر بگیرند که مسیری است کاملاً متفاوت، دستوری و از بالا به پایین. در اینصورت دیگر ضرورتی به بحث‌های مشارکتی و اجتماعی نیست. این‌جانب حاضر به گفت‌وگوی جدی با این گروه هستم تا اثبات کنم این پاسخ نمی‌تواند عملی و درخور تطبیق جامعه با محدودیت شدید آب در کشور باشد. چون سوال‌های دوم و سوم هم اشاره به جهت‌گیری جامعه محور و مشارکتی دارد، بنابراین دلیلی برای توضیح بیشتر درباره دلایل انتخاب رویکرد جامعه محور وجود ندارد. اتفاق مهمی که در تحقق رویکرد جامعه محور باید بیفتد (برای اتخاذ سیاست‌های اثربخش و یا اثر بخش کردن سیاست‌ها) باید رفتار بنگاه‌ها و خانوارها در سطح خرد و نتایج حاصل شده هم‌راستا و هم جهت با هدف‌های تعیین شده در سطح کلان باشد باشد. با این رویکرد پاسخ‌ها به این سوال در سه سطح باید بررسی شوند، یعنی نمی‌توان به سوال فقط در یک سطح پاسخ گفت.



اول، در سطح خرد یعنی در سطح بنگاه‌ها، نهادهای اقتصادی و اجتماعی مانند خانواده‌ها که در آخرین حلقه اجرای سیاست‌ها هستند. فراموش نشود آن‌ها هستند که یک سیاست کلان را در نهایت عملیاتی می‌کنند. دوم، در سطح میانی یا واسطه (فضای فعالیت‌ها و کسب و کار) که فضای انتقال سیاست‌ها از سطح کلان به سطح خرد بوده و بسیار اهمیت دارد. سازوکارهای اقتصادی و بازار و توافقات و کنش‌های اجتماعی و رابطه میان ستاد و صف در این سطح تعریف می‌شود. و بالاخره، در سطح کلان و بالای نظام اداری که در این فضا برای اصلاح مسیر توسعه باید اقدام شود و از این سطح است که همکاری‌های فرابخشی و بین بخشی و هم‌فرونی‌های لازم آغاز می‌شود و عملکرد این سطح در شکل‌گیری عزم سیاسی بسیار موثر است.

البته بررسی پاسخ‌های احتمالی در هر سه سطح، مجال گسترده‌تری می‌خواهد و رییس محترم پنل هم از من درخواست توضیح درباره سوالات دوم و سوم کرده است. بنابراین من در اینجا پاسخگویی به سوال‌های دیگر که فقط جنبه‌هایی از این بحث را آشکار می‌سازد، دنبال خواهم کرد.

### پاسخ به سوال دوم

درباره اصلاحات ساختاری آنچه اهمیت دارد فراتر رفتن از تهیه و تصویب اسکلت سازمانی و تعیین پست‌ها و تدوین شرح وظایف است. به این منظور، ابتدا باید فرایندهای انجام کار مشخص شود و سپس برای اجرای این فرایندها، سازمان مناسب طراحی شود. یعنی در این بحث اصالت با فرایندها است و متناسب با فرایندها قالب‌های سازمانی باید مشخص شوند. مطمئناً تمرکززدایی که توسط عضو دیگر پنل به آن اشاره شد، یکی از مهم‌ترین جنبه‌های کار است. اما موضوع به تمرکززدایی در اجرا نمی‌تواند منحصر باشد، بلکه فرایندها و ساختار سازمانی باید اجازه حضور و مشارکت در جریان برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری را هم بدهد. نکته سوم هم درباره تنوع سازوکارها در تدوین فرایندها است. در اتخاذ رویکرد جامعه‌محور، استفاده از فرایندهای اداری و سلسله‌مراتبی نمی‌تواند برای اجرای سیاست‌ها کفایت کند. به ناگزیر باید از سازوکارهای اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی هم استفاده شود.

### پاسخ به سوال سوم

اینجانب مایلم وقت باقیمانده را بیشتر به پاسخگویی به سوال سوم اختصاص بدهم. در این خصوص نکات مهم از نظر اینجانب عبارتند از:

- تجربیات در کشور ما و کشورهای دیگر به روشنی نشان داده است که در جلب مشارکت نباید از شیوه‌ها و ابزارهای اداری و سلسله‌مراتبی نظام دولتی استفاده شود. بلکه ایجاد همراهی و همدلی با مردم، باید با نگاه و رویکرد تارهای با این سوال روبرو شد که بعضی از آن‌ها در ادامه اشاره می‌شود.
- برای ایجاد همراهی و همدلی مردم، همکاری، پشتیبانی و حضور نهادهای غیردولتی در بخش خصوصی و نهادهای اجتماعی ضرورت دارد. حضور این نهادها که از نظر سازوکارها و



نظام انگیزه‌ها از نظام اداری دولتی متفاوت و در برخی از موارد متمایزند، به نحو بهتری هدف‌ها و منویات لازم را در جهت پیاده‌سازی سیاست‌های کلان، محقق خواهد کرد.

- هدف مشارکت مردمی، ایجاد تشکیلاتی به صورت زائده در ادامه تشکیلات دولتی نباید باشد. هدف ایجاد قطب‌های مستقل متکی به جوامع محلی برای تقویت رویکردهای پایین به بالا و تعامل با تدابیر دولتی است.

- تمرکززدایی و تعامل نهادهای مشارکت‌کننده با واحدهای محلی دولتی ضرورت دارد. از این زاویه ربط اهمیت تمرکززدایی تشکیلات دولتی برای موفقیت در جلب مشارکت مردمی و افزایش سرمایه‌های اجتماعی آشکار می‌شود.

- پذیرش مدیریت مشارکتی در درون تشکیلات دولتی و تغییر فرهنگ سازمانی در این زمینه اجتناب‌ناپذیر است:

ذات نیافته از هستی بخش      کی تواند که شود هستی بخش

- بدون شک ایجاد و اصلاح زیرساخت‌های حقوقی و قانونی برای مشارکت مردم اجتناب‌ناپذیر است، اما اگر بخواهیم مستقیماً به سمت اصلاحات قانونی برویم به ناگزیر باید بخش مهمی از پیشنهادات را از تجربیات سایر کشورها بصورت ترجمه‌ای در لوایح پیشنهادی بیاوریم که در نتیجه در عمل ممکن است با مشکلات پیش بینی نشده‌ای روبرو شویم. بنابراین تدارک اصلاحات قانونی لازم پس از پیاده کردن سیاست‌ها در محدوده‌های آزمایشی و بصورت پایلوت ضرورت پیدا می‌کند و نه قبل از آن. از این طریق لوایح در تطبیق با شرایط جامعه و به صورت سنجیده و برنامه‌ریزی شده تنظیم خواهند شد.

- در اجرای سیاستها نباید بدون توجه به بافتار و سامانه‌های متفاوت طبیعی و اجتماعی و مشارکت و همفکری جوامع و دفاتر محلی نسبت به تهیه برنامه عمل و دستورالعمل‌های تفصیلی و همسان اقدام کرد. تعیین چارچوب‌های عمومی برای پیاده کردن سیاست‌ها هم نباید به گونه‌ای باشد که دست جامعه محلی را برای تعیین قواعد لازم و درون گروهی یا درون نهادی ببندد. جامعه محلی در اینصورت فرصت خواهد داشت تا قواعد جزئی‌تر را با توجه به شرایط طبیعی و اجتماعی خود تدارک ببیند و نسبت به آنها احساس تعلق و مالکیت داشته باشد.

- می‌دانیم که در کشورهای دیگر هم در مورد شبکه‌های آبیاری و زهکشی و هم در مورد آبخوان‌ها تجربیات گسترده‌ای از نظر انتقال مدیریت از دولت به بهره‌برداران وجود دارد که تجربیات ایران نسبت به آنها از کاستی‌های عمده‌ای برخوردار است. استفاده از تجارب مربوط به انتقال مدیریت و بعضاً مالکیت تاسیسات در چارچوب همیاری بخش خصوصی و عمومی بسیار ضروری است. با این اقدام امکان واگذاری‌های تصدی‌های دولت به بیرون از دولت که در واقع نوعی تمرکززدایی است، آسان تر می‌شود.



در خاتمه عرایضم مایلیم درباره چند موضوع توضیحات کوتاهی بدهم. قبل از هر چیز به آخرین دریافت خود از حکمرانی باید اشاره داشته باشم که به معنی توجه به ابزار و عللی است که سیاست‌ها و تصمیمات اتخاذ شده در جامعه را ممکن و میسر می‌کند. منظور از اصلاح حکمرانی آب و یا حکمرانی خوب، آن است که این ابزار و علل به گونه‌ای شود که اجرای تصمیمات ممکن شود. اینجانب در یکی از نشست‌های «آب، فرهنگ و جامعه» وقتی ضرورت اصلاح حکمرانی آب را مطرح کردم یکی از اعضای پنل که استاد علوم سیاسی بود از من سوال کرد که چون شما نگاه سیستمی را مطرح کردید و از این دیدگاه حوزه آب یک زیرمجموعه حکمرانی کشور است، آیا مگر امکان دارد که بتوان حکمرانی آب را بدون تغییر در کل نظام حکمرانی تغییر داد؟ من البته پاسخ خود را به سوال ایشان دادم اما در این نشست آن را بصورت یک سوال از حضار محترم مطرح می‌کنم. همچنین در بحث آب و امنیت غذایی در پنل وزارت کشاورزی صحبت از اصلاح حکمرانی آب شد، اما سوال این است آیا برای امنیت غذایی به اصلاح حکمرانی کشاورزی نیازی نیست؟

من چون بحث‌های دو پنل دیگر را با دقت پیگیری کردم، برداشتم این بود که در مباحث مطرح شده، بیشتر تکیه روی تحولات فناوری بود. البته چندین بار به حضور ذی‌نفعان برای اصلاح حکمرانی آب اشاره شد. در لغت‌نامه‌ها یک معادل دیگر هم برای این اصطلاح ذکر شده که توجه به آن خالی از لطف نیست و آن معادل «گروداران» است. چرا گروداران؟ چون نتایج هر سیاست‌گذاری و یا حتی طرح در گرو حضور و موافقت آن‌ها است و این معادل می‌تواند به تنهایی جای ذی‌نفعان، ذی‌مدخلان، متخصصین، تسهیل‌گران و خسارت دیدگان از هر اقدام مداخله‌ای را بگیرد. چون مباحث دخالت گروداران در حکمرانی بسیار فراتر از فناوری است، از این‌رو پیشنهاد می‌کنم که در نشست‌های بعدی، از متخصصین علوم انسانی هم دعوت شود تا در بحث‌ها مشارکت داشته باشند.

چون اینجانب قبل از حضور در این نشست از مسئولین اجرایی محترم سوال کردم که آیا بیانات ضبط و پیاده‌سازی می‌شود، پاسخ مثبت بود. یکی از اعضای محترم پنل توصیه کردند که در نشست‌های بعدی یکی از اعضای پنل از بهره‌برداران کشاورزی باشند، من این را نمی‌گویم و به عنوان یک قدم کوچک می‌پرسم آیا از اصحاب رسانه برای شرکت در این نشست دعوت شده؟ و چون پاسخ مثبت است انتظار دارم که انعکاس رسانه‌ای این گفت‌وگوها بصورت مناسبی در اختیار عموم مردم و همه «گروداران» قرار بگیرد. آقای مهندس میدانی (رییس پنل) در ابتدای سخنانشان به گزارشی که در سال ۱۳۸۵ تهیه و تا حدودی با سوالات و پاسخ‌های مطرح شده مشابهت داشت، اشاره کردند. اینجانب نیز می‌خواستم سوال کنم که آیا اگر ۱۰ سال دیگر نشست‌مانند نشست امروز برگزار شود، ما در چه شرایطی قرار خواهیم داشت؟ امیدوارم بتوانیم فراتر از آنچه امروز گفتیم برویم. آمین.

انوش نوری اسفندیاری،

عضو شورای راهبردی اندیشکده تدبیر آب ایران

