

# نبود تدبیر نه کمبود آب؛ شش نقد بر فرهنگ سیاست‌گذاری آب در ایران

سخنرانی دکتر حسام‌الدین آشنا، رئیس مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری، در همایش بهره‌وری و حکمرانی پایدار منابع آب، ۲۵ دی‌ماه ۱۳۹۳، مرکز همایش‌های وزارت نیرو

سخنان امروز من در این جلسه تحت عنوان «نبود تدبیر، نه کمبود آب، شش نقد بر فرهنگ سیاست گذاری آب در ایران»، بیشتر از اینکه ناشی از مسئولیت من به مثابه مشاور فرهنگی ریاست جمهوری باشد، معطوف به مسئولیت در مرکز بررسی های استراتژیک ریاست جمهوری است. این مرکز که وظیفه تجمیع مطالعات راهبردی و ارائه مشاوره به شخص رئیس جمهور در مورد سیاست های راهبردی را دارد، از یک سال پیش مطالعات و مباحثاتی را در زمینه سیاست گذاری آب در کشور آغاز کرد. نشست های متعددی با گروه های ذینفع و ذی ربط برگزار شد و گزارش هایی تقدیم وزیر محترم نیرو و ریاست محترم جمهور شد. مایل هستم که در این فرصت محدود بخشی از نتایج بررسی های این مرکز را خدمت سروران محترم تقدیم کنم و بخصوص توجه می دهم که سخنرانی مهندس چیت چیان، وزیر محترم نیرو، در این همایش کمک مهمی برای سخنرانی من بود. طرح مسئله را ایشان به دقت انجام دادند و حال می توانیم بر مبنای طرح مسئله گزاره های راهبردی خودمان را مطرح کنیم.

سازمان ملل متحد حکمرانی را مجموعه از اقدامات فردی و نهادی، عمومی و خصوصی برای برنامه ریزی و اداره مشترک امور و فرآیندی مستمر از ایجاد تفاهم میان منافع متفاوت و متضاد می داند. این فرآیند در قالب اقدامات مشارکتی و سازگار حرکت می کند و شامل نهادهای رسمی، ترتیبات غیررسمی و سرمایه اجتماعی شهروندان است. در اساس، نظریه حکمرانی بر همیاری و همراهی حکومت و جامعه مدنی مبتنی شده است. این مفهوم بر این اصل استوار شده که حکومتها به جای آنکه به تنهایی مسئولیت اداره کامل جامعه را در تمام سطوح به عهده بگیرند، بهتر است در کنار شهروندان، بخش خصوصی و نهادهای مردمی به عنوان یکی از نهاد یا عوامل مسئول اداره جامعه محسوب شوند. در واقع دولت ها هماهنگ کننده هستند و نه فرمانروا. حکمرانی بر فرآیند توافق تاکید دارد که تصمیمات با توجه به روابط پیچیده بین تعدادی از بازیگران با اولویتها و سلايق مختلف گرفته شود. در اساس حکمرانی یعنی اینکه کنشگران سیاست گذاری به قدری از یکدیگر استقلال دارند که نمی توانند چیزی را بر یکدیگر تحمیل کنند اما در عین حال آنقدر به یکدیگر وابسته هستند که می دانند بدون یکدیگر قادر به اقدام نیستند. بر این اساس تحلیل سیاست گذاری یا تحلیل حکمرانی، نه حکمرانی، ناظر به تحلیل فرآیندهای مناقشه برانگیز تصمیم گیری است و شامل تحلیل فرآیندهای تخصیص امتیازات و تحلیل تاثیرات این تصمیمات بر دسترسی ذی نفعان مختلف به منابع، خدمات و افزایش کارآمدی، عدالت و توانمندی های ذی نفعان مختلف است. خلاصه اینکه اگر ما به تحلیل حکمرانی می پردازیم، سوالمان این است که چه کسانی، چرا و چگونه توانسته اند دیدگاه های خود را در سیاست گذاری به عنوان دیدگاه غالب و حاکم در جامعه بنشانند و آثار این غلبه بر زندگی مردم، نهاد

عمومی و آینده یک جامعه چه بوده است؟ به این ترتیب به حکمرانی آب می‌رسیم منظور ما نظام‌های سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و اداری که دست اندرکار هستند و مستقیم و غیر مستقیم بر بهره‌برداری، توسعه و مدیریت منابع آب موثرند و ارائه خدمات آب را در سطوح مختلف جامعه را تحت تاثیر قرار می‌دهند. حکمرانی آب مستلزم تحلیل بهم‌پیوستگی های اکولوژیک، اجتماعی و فنی است.

بر مبنای این درک از حکمرانی آب شش گزاره انتقادی در مورد حکمرانی آب در ایران تقدیم می‌شود.

**گزاره اول:** از منظر سیاست‌گذاری وقتی دو مقوله قدرت و منافع در میان است، در هر مسئله‌ای از جمله آب و مدیریت منابع آب، تحقق خیر جمعی که هدف سیاست‌گذاری عمومی است به شدت تحت تاثیر شفاف سازی در چهار محور دقت در تعریف مسئله، آشکارسازی اطلاعات و داده‌های درمورد مسئله، دخالت‌دادن ذینفعان و ذی‌ربطان در فرآیند تصمیم‌گیری و اجازه دادن برای نظارت عمومی بر فرآیند تصمیم‌گیری تا اجرا قرار دارد. بر این مبنای، مسئله سیاست‌گذاری آب در هر چهار محور در ایران ما دچار خدشه‌های اساسی است.

۱- دقت و شفاف‌سازی در تعریف مسئله محقق نشده است. برای مثال هنوز سهم کمبود آب در منابع آب و کمبود در مدیریت منابع آب مشخص نشده است. حتی شفاف‌سازی در تعریف سهم مدیریت سازه‌ای آب در عرصه‌های مختلف کشاورزی هم صورت نگرفته است. این که مدیریت سازه‌ای به عنوان راهکار غالب و بلاء‌منازع ترویج می‌شود، بخشی از عدم شفافیت مسئله است.

۲- شفاف‌سازی در داده‌ها: گزارش‌های ارزیابی اقتصادی، اجتماعی و محیط‌زیستی سدها و سازه‌های آبی در دسترس همگان قرار نگرفته است. البته می‌توانید مناقشه کنید که مگر باید در دسترس همگان باشد؟ به شما عرض می‌کنم که بلی. باید این اطلاعات و داده در دسترس همگان باشد. زیرا برای خیر جمعی کار می‌کنیم و باید جمع‌ها و نهادهای تخصصی غیردولتی قادر باشند درباره مستندات اقدامات تامین‌کننده خیر جمعی قضاوت و انتقاد کنند.

۳- مشارکت ذی‌نفعان: صاحبان قدرت می‌کوشند خود را نماینده خیر جمعی معرفی کنند و بدون ذی‌نفعان سیاست‌گذاری کنند. از کلان‌ترین سطح با دولتی کردن منابع آب، ذی‌نفعان را نایده گرفتیم و تا سطح تصمیم درباره مدیریت سازه‌ای منابع آب به نظر کشاورزان بی‌توجه بودیم. خوب است بگویم در نشست تخصصی با حضور برترین کشاورزان ایران به صراحت گفته شد که دولت در عمل حاضر نیست اختیارات و قدرت ناشی از تسلط بر منابع آب را با ذی‌نفعان به مشارکت بگذارد. مایلیم به صراحت عرض کنم که

متعدد است مواردی که مسئله توسعه تامین منابع آب تعریف شده، حال آنکه همان ذی‌نفعانی که آب را برای ایشان تامین می‌کنیم، مسئله خود را با دلیل و مستندات چیز دیگری تعریف می‌کنند. صاحب قدرت بروکراتیک می‌کوشد به ذینفعان بقبولاند که مسئله شما آنچیزی است که من انجام دانش را بلد هستم. من بلد سد بسازم، بلدم چاه بکنم و بلدم کانال بکشم، پس بنابراین مسئله شما داشتن سد، کندن چاه و کشیدن کانال است. در چنین برداشتی ذینفعان جایی ندارند و به تبع فقدان اطلاعات و داده‌ها، چاره‌ای جز پذیرفتن راهکار پیشنهادی بروکراسی ندارد. قدرت بروکراتیک اجازه نمی‌دهد ذینفعان بر فعالیت‌هایش نظارت دائم داشته باشند. این نظارت تنها از طریق تقسیم قدرت صورت می‌گیرد.

**گزاره دوم:** ابعاد اجتماعی و فرهنگی مدیریت منابع آب مغفول می‌ماند. بگذارید با چند نکته این موضوع را آشکار کنم. به استناد شواهد قاطع می‌توان نشان داد که هزاران انسان و صدها سکونت‌گاه در پروژه‌های سدسازی قربانی شده‌اند و یا منافع خود را از دست داده‌اند. ده‌ها سایت باستان‌شناختی زیر آب رفته و در سدهای در حال ساخت تهدید شده است. هزینه‌های ساخت سدها سر به هزاران میلیارد تومان می‌زند اما هزینه‌ای که بعد از مدتها تلاش فعالان فرهنگی به کاوش در سایت‌های باستان‌شناختی سدها اختصاص می‌یابد، چند ده میلیون تومانی است. حتی وجه ارتباطی، فرهنگی و سبک زندگی مصرف آب نیز مغفول می‌ماند. آیا در همین همایش هیچ پانلی مشخصاً به ملاحظات اجتماعی و فرهنگی مدیریت منابع آب اختصاص داده شده است.

**گزاره سوم:** ابعاد و فرآیند سیاسی منجر به تعریف مسئله و راهکارهای مدیریت بحران آب پنهان می‌شود. کل مسئله در لفافه‌ای از ملاحظات فنی، سازه‌ای، اقتصادی و گاه امنیتی پیچیده و مقاصد سیاسی لابه‌لای این ملاحظات گم می‌شود. کوشش می‌شود تا نسبت لابی‌های سیاسی، تلاش برای کسب رای، ایجاد نفوذ منطقه‌ای و تغییر در الگوهای تخصیص منابع که همگی فرآیند و مقصودهایی سیاسی هستند، پنهان شود.

**گزاره چهارم:** رویکرد فعلی حکمرانی آب در کشور برای محیطی با زیست‌بوم‌های متنوع از معتدل تا گرم و خشک نسخه‌ای واحد ارائه می‌کند. از این روست که سدسازی از شما پرباران تا بوشهر کم باران که تفاوت دمایی و اکوسیستی بسیار دارند نسخه‌ای قابل تجویز می‌شود.

**گزاره پنجم:** راهکارهای بدیل لحاظ نشده و در مقایسه یک‌دگیر تحلیل هزینه-فایده نمی‌شوند. شاید مشکل نخلستانهای خرما در بوشهر با تغییر رقم و نوع خرما کشت شده در ایران و نظام ترویج قدرتمندتر بهتر حل

شود و هزینه کمتری داشته باشد تا از طریق تامین آب بیشتر برای نخلستانها. سیاست گذاری عمومی در اصل عرصه رقابت راهکارهای بدیل است.

**گزاره ششم.** ایدئولوژیک و هویتی شدن راهکارهای سازه‌ای. این گزاره را مجبورم اندکی بیشتر توضیح دهم. همواره باید هر راهکار توسعه‌ای را در نسبت با ارزشهای غایی و نتایج منتج از آن ارزیابی کرد. هر سازه‌ای که ایجاد می‌کنیم، از سد گرفته تا نیروگاه هسته‌ای، باید پیرسیم برای کدام هدف و در مقایسه با کدام بدیل. اما اگر این پرسشها را نپرسیم و خود راهکار تبدیل به هدف شود، ایدئولوژیک و هویتی عمل کرده‌ایم. گاه احساس می‌شود راهکارهای را که بلد هستیم مثل سازه‌های عظیم مانند سدها، بخشی از هویت و هدف شده است. چه بسا فکر می‌کنیم هرچه بزرگتر، بهتر.

**اندیشه‌های بدیل؛** اگر معیار سنجش اثربخشی در مصرف آب کشاورزی و صنعت را این قرار دهیم که مصرف یک تن آب چقدر معادل ارزی ایجاد می‌شود. یعنی سهم آب در ارزش صادراتی کالاهایمان را محاسبه کنیم تمام معادلات ما در مفهوم به صرفه بودن تغییر می‌کند. با واقعی کردن قیمت منابع، انرژی‌های نو را هم با صرفه خواهیم دید. نگاه ملی، سود بلندمدت را برمی‌گزیند.

اگر تجربه تمدن ایران را و آموزه اجداد خردمندان را ذخیره و انتقال زیرزمینی آب بدانیم که ایران سرزمین قنات‌ها و آب انبارهاست و اگر افزایش مستمر دما را به عنوان متغیر کلیدی در مدیریت منابع مفروض بگیریم، آنگاه سد بیشتر یعنی تبخیر بیشتر. مزیت نسبی کشور کسب و کارهای سبز، انرژی‌های نو، اکوتوریسم و بوم‌گردی مسئولانه است. ایران در کمربند نیمه خشک جهان باید چیده‌مان توسعه اش به سمت کمترین وابستگی معیشتی به سرزمین باشد. شاید بتوان در آرمان توسعه‌ای خود کفایی کشاورزی در همه اقلام تجدید نظر کرد.

و در آخر، اگر سهم برق آبی در تولید برق کشور فقط ۶ درصد است، اگر ۹۲ درصد آب در بخش کشاورزی، ۶ درصد در بخش شرب و خانگی و ۲ درصد در بخش صنعت و ۵ درصد در بخش عمومی و پارکها مصرف می‌شود، سوال این است که چرا متولی آب کشور وزارت نیرو است. چرا دبیرخانه شورای عالی آب در وزارت نیرو است. چرا به جای وزارت خانه کشاورزی، وزارت آب و غذا نداریم.