



رئيس جمهور محترم، جناب آقای مسعود پزشکیان

توصیه‌های راهبردی آبی به دولت چهاردهم: مسئله آب از نگاهی تمدنی

انديشكده تدبير آب ايران و خانواده آب

بازبینی انتقادی تجربیات اصلاحات آبی در کشور ایران و کشورهای در حال توسعه، توصیه‌های راهبردی مهمی را برای تحقق جهت‌گیری‌های اصلی اجتماعی و اقتصادی کردن آب در جامعه، در پیش‌روی سیاستگذاران یا سیاستگذاران، قوار می‌دهد. از این‌رو، جهت‌گیری‌ها و استراتژی‌های دولت چهاردهم برای گشودن روزه‌هایی در شرایط بحرانی موجود، می‌تواند بسیار حائز اهمیت و توجه باشد. این در صورتی است که دولت چهاردهم درباره مدیریت و حکمرانی آب جهت‌گیری‌ها و راهبردهایی داشته باشد که بتواند در جهت تحقق هدف‌های اصلی اسناد بالادستی موجود، نقش اثربخشی را ایفا کند. بویژه آنکه در حال حاضر، مقوله آب، به شدت «دولت‌محور» است و به همین دلیل جامعه نسبت به این موضوع احساس همدلی و اشتراک نظر ندارد. از سوی دیگر، توسعه اقتصادی کشور به شدت «آب‌محور» است و بخش بسیار مهمی از تولید ناخالص ملی ما صرف خدمت‌رسانی به مردم در حوزه شهری و روستایی و اقتصادی می‌شود که دارای کارایی و بازده اقتصادی ناچیزی است. اما می‌بینیم بجای اقتصاد «کم‌آب‌محور» و کارآمد، دولت در برنامه و بودجه‌ریزی، بطور عمده بدنبال حل و فصل اقتصاد «بنگاه‌محور» است. البته توجه اقتصاد بنگاه شرکت‌های کارگزار هم مهم است اما، اینکه خدمات آب با کیفیت‌تری در اختیار مردم قرار بگیرند تا اثربخشی و کارایی بیشتری داشته باشد، مهم تر از آن است. این ترمیم و بازسازی در درجه اول به یک دولت «فروتن و توسعه‌گرا» نیاز دارد که سهم خود را از اشتباهات گذشته بپذیرد و تن به نظارت‌های اجتماعی بدهد. در همین راستا، توصیه‌های راهبردی آبی برای اثربخش بودن دولت چهاردهم در بخش آب پیشنهاد می‌شود که برای به شرح پیوست تقدیم می‌گردد.

انوش نوبنی‌اسفندیاری

خانواده آب

سید احمد علوی

انديشكده تدبير آب ايران



انديشكده تدبير آب ايران  
انديشكده تدبير آب ايران

## توصیه‌های راهبردی آبی به دولت چهاردهم

### توصیه اول: پیام روشن و داشتن محور برای اتحاد عموم

بنظر می‌رسد در این زمینه دو محور با هر نام و شعاری که انتخاب می‌شوند در جهت‌دهی عملکرد اجرایی، دارای اهمیت است؛ یعنی «آب اجتماعی/اجتماعی محور کردن آب» و «آب اقتصادی/توسعه اقتصادی کم‌آب‌بر». جهت‌گیری اول اشاره دارد که در نظام حکمرانی موجود حوزه آب بر اساس ایجاد ارتباطات نهادی مشخص، در نظر است تا شکاف‌های دولت با بدنه جامعه به نحوی برطرف شود که ساز و کارها و فرایندهای اجتماعی و اقتصادی لازم در حوزه آب اجتماعی جاری و ساری شوند. این انتخاب نیازمند یک همبستگی و انسجام اجتماعی است که باید برای آن بسیار تلاش شود. در جهت‌گیری دوم از همبستگی اجتماعی ایجاد شده باید برای کنترل و مدیریت پیشران‌های توسعه به نفع توسعه «کم‌آب‌بر» استفاده کنیم و در این زمینه باید برنامه‌های فرابخشی منسجم و اثربخشی را در دستور کار قرار دهیم تا فعالیت‌های اقتصادی‌ای غیررانتی که آب کمتری مصرف می‌کنند و بازدهی آبی بیشتری دارند، قوام، دوام و گسترش پیدا کنند. از جمله در این زمینه می‌توان به اهمیت تدوین برنامه جامع افزایش اشتغال و درآمد با استفاده از منابع آب کمتر در سازگاری با مقتضیات منابع آبی کشور نام برد. یا پرداختن به مبحث ایجاد موازنه مناسب میان امنیت آبی، امنیت غذایی و امنیت انرژی با هدف ایجاد تعادل در تغذیه و برداشت آبخوان‌ها و منابع آب زیرزمینی، که در واقع صیانت از امکانات زیستی و ظرفیت تولید مواد غذایی در آینده است. هر دو محور فوق، جهت‌گیری جدیدی محسوب می‌شوند، زیرا می‌توان گفت بی‌کم و کاست، اغلب برنامه‌ها گذشته با تمرکز بر نظام اداری و اقتصاد بنگاه‌محور و در ادامه سیاست‌های گذشته پیگیری می‌شدند. در حالیکه هر برنامه‌ای که می‌خواهد تغییر اساسی در تحقق برنامه هفتم توسعه ایجاد کند، باید دستی در تحقق دو جهت‌گیری فوق داشته باشد.

### توصیه دوم: تقویت تحلیل‌های بینش‌مندانه برای تقویت و پایداری همگرایی‌ها

ابتدا باید داد و ستد اطلاعاتی و گفت‌وگوی اجتماعی با هدف نائل شدن به درک جمعی و مستند از مسئله و راه‌حل‌های احتمالی در مسیر دو جهت‌گیری فوق، آغاز شود. در این میان باید داده‌های موثر و معتبر در مورد ضرورت تغییر، امکان‌پذیر بودن و فایده داشتن تغییر، تبلیغ و بازاریابی اجتماعی هوشمند برای تحقق اقدامات و برنامه

ها در مسیر جهت گیری های اصلی و ضرورت مداومت و پیگیری در تحقق هدف های تعیین شده، فراهم و در اختیار عموم گذاشته شود. در این مسیر، حضور داوطلبانه خبرگان جامعه در جریان انواع بررسی ها، تحلیل ها و گفت و گوها به هیچ وجه کافی نیست و باید تعالی پیدا کند. در این صورت شرایط و نیروی محرکه مؤثری برای ایجاد عزم ملی و عبور مطمئن تر از وضع موجود به مرحله نوین مدیریتی، فراهم خواهد شد. این تعامل فرهنگی - اجتماعی باید به نحوی باشد که از طریق گفت و گو و اقناع استدلالی و ارائه نظرات سنجیده مستقل، ظرفیت همگرایی و اجماع سازی جامعه تقویت شده و پشتیبانی نیروهای متخصص مستقل، از تصمیم های کلیدی به منظور ایجاد تحولات وسیع و پر دامنه و اجرای موفق برنامه ها، تأمین شود. در این مسیر، استفاده از الگوهای ارتباطی هم افزا در مواجهه با تفاوت و تنوع فرهنگی جامعه در سطوح و موقعیت های مختلف، به جای الگوی یک طرفه ای که تاکنون مورد استفاده بوده، نقش بسیار تعیین کننده و راهگشایی خواهد داشت.

### توصیه سوم: اصلاح حکمرانی آب از لوح نانوشته آغاز نمی شود

نظام های حکمرانی آب، در درون بافتار اجتماعی - فنی صاحب تاریخ، فرهنگ، محیط و منافع مقرر شده، پیچیده شده اند. همین امر تعیین کننده دامنه تغییرات لازم است. شرایط، کاملاً جا افتاده و در عین حال بی ثبات است. همین خصوصیت فرصت هایی را برای مذاکره درباره اصلاحات ایجاد می کند، اما باید توجه داشت که طبیعتاً نتیجه ها از قبل قابل پیش بینی نیستند. این رویکرد مغایر پیروی از راه حل ها و دستورالعمل های آماده شده یکنواخت و تقلیدی و رایجی است که در حال حاضر بدون در نظر گرفتن شرایط ملی و محلی، در فضای فرهنگی و برنامه ریزی آب کشور جریان دارد. رویارویی جامعه انسانی با «بحران منابع طبیعی و آب» و مشاهده «پیامدهای آن»، گردونه های یادگیری، پژوهشی و آموزشی متعددی را برای مقابله با چالش ها و ارتقای مدیریت منابع، به گردش انداخته است. روندها هشدار می دهند که تا پیش از آن جامعه انسانی هیچ گاه به این گستردگی با مشکلات عظیم عدم تطبیق و ناسازگاری با منابع طبیعی کره زمین و محیط زیست خود، روبه رو نشده بود. از این رو، برای تشخیص و بررسی ابعاد مختلف این تغییرات و سازوکارهای آن و رسیدن به تعادل های جدید، پنجره ها و چشم اندازهای متعددی برای تغییر شیوه های مدیریت و بهره برداری از منابع طبیعی با عبارات های مختلف «پیوستگی و یکپارچگی»، «تطبیق پذیری و سازگاری»، «اصلاحات ساختاری»، «اصلاح حکمرانی» و نظایر آن گشوده شده است. هر چند که در این زمینه



سرانجام مشخص شد با هر نامی، هر کشوری برای هر گو شه ای از سرزمین خود، باید در جستجوی راه‌حل‌های درونی، منحصر و ویژه خود باشد.

### توصیه چهارم: دولت پیشران اصلی اصلاحات

برای آینده‌ای قابل پیش‌بینی، دولت پیشران اصلی اصلاحات است که این خود نیز نیاز مبرمی به اصلاح دارد. در فرایند اصلاحات، دولت باید مسئولیت‌های بیشتری را در تضمین استفاده از ظرفیت‌های و توانایی‌های بومی و محلی، رعایت انصاف در دسترسی به منابع آب و استفاده از توسعه منابع آب برای کاهش فقر، عهده‌دار شود. همچنین حفاظت از خدمات بنیادی اکوسیستمی به دلایل مختلف از جمله تامین معیشت تهیدستان از این طریق، حیاتی تلقی می‌شوند. در جست‌وجو برای باز کردن این کلاف و پیدا کردن نقطه شروع مناسب، با کارکرد اهرمی و مؤثر، به ناگزیر باید به سراغ افزایش «بهره‌وری» در حوزه مدیریتی و برنامه‌ریزی آب، رفت. بررسی اجمالی کارنامه مدیریت آب کشور نشان می‌دهد که اقدامات در هر دو زمینه اثربخشی و کارایی، علی‌رغم تلاش‌هایی که انجام شده، با کاستی‌های فراوانی روبه‌روست. ناگفته نماند که معمولاً هیچ‌گونه سطح‌بندی و تفکیکی هم از این نظر در اسناد برنامه‌ای در این خصوص مشهود و بارز نیست. اما ضرورت دارد توجه بیشتر نهادهای تأثیرگذار به سمت «اثربخشی»، هدف‌ها و سیاست‌ها و نحوه تعیین سلسله‌مراتب و تعیین اولویت و ایجاد تناسب و موازنه صحیح میان آنها، جلب شود. تجربه نشان داده است که عملاً تامین آب اضافی بخودی خود، محرک توسعه اقتصادی و اجتماعی نیست، انتخاب هدف حداکثر بهره‌برداری از منابع آب انتخاب نادرستی بوده است و باید برای کارایی، بازتخصیص و مدیریت تقاضا و رشد بی‌رویه پیشران‌های توسعه به‌طور اساسی فکر کرد و سهمی برای محیط‌زیست و طبیعت قائل بود. این اقدام در گرو تغییر نگرش‌های حاکم بر سیاست‌گذاری‌ها از نظر چگونگی برقرار کردن نسبت آب و توسعه است که این تغییر باید به نحوی باشد که به ایجاد جایگاه نهادی مناسبی برای برقراری رابطه دو سویه میان «آب و توسعه» بینجامد. برای ایجاد تعادل در آبخوان‌های زیرزمینی نیز باید ابتدا مدیریت آب زیرزمینی به سطح مناسبی از دستاوردهای مشخص و قابل اتکا برسد و بعد از آن به افزایش کارایی آب پرداخت و یا به طریقی اثبات شده میان آنها سازگاری برقرار کرد. برای حرکت به سمت اثربخشی در حوزه سیاست‌های اقتصادی و هزینه، قیمت و ارزش آب باید درباره تحول و دگرگونی در جایگاه نهادهای مدنی و بخش خصوصی در حوزه آب پژوهش‌های بومی کرد. هدف جدی برنامه‌ریزی‌ها باید بررسی و آشکار سازی

ترجیحات بهره‌برداران واقعی و بررسی ساختار انگیزه‌های جامعه محلی باشد. به علاوه، لازم است برنامه‌های کلان‌تر و جامع‌تری برای هماهنگی در درون و بیرون بخش رسمی و غیر رسمی آب (برای ایجاد همکاری و هماهنگی) تدارک دیده شود. پویایی در ارتباط بین سطح محلی و ملی در حکمرانی آب برای تصمیم‌گیری و اجرای تصمیمات - با رویکرد همکارانه و از پایین به بالا - با تسهیلگری، بازتعریف نقش‌ها و رویه‌ها و تفویض اختیارات بویژه به سطح محلی، ملازمت دارد.

### توصیه پنجم: آب مقوله‌ای فرابخش و مستقل

در نظام برنامه‌ریزی ما، آب و مسایل مربوط به آن به صورت مستقل دیده نمی‌شود و معمولاً به تبع برنامه‌های بخش‌های مصرف‌کننده، ایفای نقش می‌کنند. این شرایط مجالی برای پذیرفتن نقش فراگیر و فعال و مسئولانه در مدیریت تقاضا و بازتخصیص برای حوزه آب فراهم نمی‌سازد. بنابراین نباید دور از انتظار باشد که هدف‌های تعیین شده در نظام برنامه‌ریزی ما نتوانند محقق شوند و همین موضوع بر انگیزه برنامه‌نویسی و اجرای برنامه تأثیر می‌گذارد. بعنوان مثال یکی از هدف‌هایی که در برنامه چهارم توسعه گذاشته شده بود، سازماندهی سه سطحی مدیریت آب کشور بود که به‌ویژه برای کنترل برداشت آب زیرزمینی مورد توجه بود. همچنین «سند آب» نیز یکی دیگر از اهداف برنامه سوم توسعه بود که باید مسایل حقوق آب را مشخص می‌کرد و دست‌اندازی‌هایی که به آب انجام می‌شود و بی‌انضباطی‌های موجود در این زمینه را رفع می‌کرد. تحویل حجمی آب نیز از دیگر اهدافی بود که از برنامه دوم توسعه مشخص شده بود و تاکنون پرونده‌اش کماکان باز است. علاوه بر اینها، سازماندهی نظام بهره‌برداری آب بود که این «سازماندهی» کماکان بلا تکلیف مانده است. حتی هدف‌گذاری‌هایی که درباره مسایل اقتصادی آب انجام شده بود، مانند ارزش‌گذاری اقتصادی آب، واقعی کردن نرخ‌گذاری آب و سازماندهی شرکت‌های آب (بمنظور رفع تعارض منافع) که هیچ‌کدام از آنها به سرانجام مورد نظر خود نرسیدند. همین اتفاقات در برنامه هفتم هم در حال تکرار است. اصولاً در نوشتن برنامه‌ها، جهت‌گیری‌هایی کلی مشخص می‌شود که این جهت‌گیری‌های کلی فی‌نفسه هیچ ارزشی ندارند، مگر آنکه برای اجرای آنها از طریق انتخاب راهبردهای مشخصی در سطح فرابخش و بین‌بخشی، پیگیری و برنامه لازم پیش‌بینی شده باشد.

## توصیه ششم: اقدامات غیررسمی، ریشه ناهماهنگی‌ها

در این سال‌ها همواره مهمترین دلیل عدم دستیابی به اهداف برنامه‌ها، ناهماهنگی عنوان شده است. ریشه این ناهماهنگی وجود یک نظام هماهنگی غیررسمی در کشور است که در رأس امور مربوط به آب قرار دارد. در واقع هماهنگی‌های ظاهری و رسمی که در قالب برنامه انجام می‌شود و نشان داده می‌شود، زیاد جدی گرفته نمی‌شود. چون نظام هماهنگی غیررسمی بسیار وسیع‌تر از نظام هماهنگی رسمی است و عملاً همین نظام است که بر مسایل مربوط به آب سایه می‌اندازد و خودش را بر مستندات رسمی برنامه‌ها تحمیل می‌کند. به عنوان مثال در برنامه ششم مقرر شده بود که در بخش برداشت آب زیرزمینی، ۱۱ میلیارد مترمکعب کاهش برداشت داشته باشیم. در کنار این تکلیف قانونی، ما طرح‌های تامین آب اضافه داشتیم که همین موضوع به تقاضاهای جدید برای آب دامن می‌زد. به این شکل، تمرکز زیادی به سوی شیرین کردن آب شور و انتقال آب دریا به مسافت‌های طولانی سوق پیدا کرد که بخش مهمی از مسیر خود را بصورت «چراغ خاموش» و بدون اطلاع عموم طی کرد، و این به صورت کلی با سیاست کاهش برداشت ۱۱ میلیارد مترمکعب از آب‌های زیرزمینی در تعارض بود. چرا که شیرین سازی و انتقال آب شور، به دلیل راحتی در اجرا بر همه برنامه‌های مربوط به کاهش مصرف غلبه پیدا کرد و آن سیاست کم رنگ و فراموش شد.

## توصیه هفتم: اولویت توسعه ظرفیت‌های انسانی و نهادی

دانش و ظرفیت‌های انسانی برای پیاده‌سازی مدیریت بهم پیوسته آب و شکل‌دهی به نهادها و سیاست‌ها بمنظور کاهش فقر، ترغیب رشد اقتصادی و حفاظت از خدمات اکوسیستمی اساسی، نقش حیاتی دارند. به داده‌های قابل اتکای بیشتری نیاز است تا بمنظور افزایش درک و آگاهی گروداران، برای توان بخشی آنان، به اشتراک گذاشته شود. فراتر از آن، مهارت‌ها و ظرفیت‌های جدیدی در نهادهای مدیریت آب در شرایطی حایز اهمیت است که نیروهای مختلفی ظرفیت‌های دولت را کاهش می‌دهند و جذب و نگهداری خبرگان در این زمینه، با دشواری‌هایی روبرو است که باید شناسایی و برطرف شوند.



## توصیه هشتم: دولت نمی تواند تنها عامل تغییر باشد

نیروهای لازم برای تغییر در مسیر جهت گیری های اصلی در حدی است که از عهده و ظرفیت های هر دولتی خارج است. ضمن آنکه، تصویب قوانین و صدور بخشنامه ها و دستورالعمل های اداری به تنهایی ثمره ناچیز و اندکی دارند. از این رو، در مسیر «اجتماعی کردن آب» اختصاص زمان و سایر منابع برای برگزاری مناظره های عمومی و به اشتراک گذاشتن اطلاعات مطمئن، باید سرمایه گذاری با صرفه ای محسوب شوند. زیرا با چنین تدابیری موجبات ایجاد دانش و مقبولیت، درک دلایل تغییر و افزایش احتمال اجرای مصوبات فراهم می شوند. پژوهش برای پشتیبانی از فرایندهای اصلاحات و کاهش نااطمینانی های آن، به دلیل سیاسی - اجتماعی بودن این فرایندها، یک نیاز فوری و ضروری است. مذاکره و چانه زنی درباره اصلاحات، هنر استفاده از ممکن ها و شدنی ها است، اما با پژوهش کاربردی حرفه ای، احتمال دستیابی به نتایج موفقیت آمیز در استفاده از این هنر، افزایش می یابد. تمام تصمیمات که در سطح ملی گرفته می شود به ناگزیر باید در سطح محلی اجرا شود. با داشتن نگاه دقیق به کنش ها و کردارها و قواعد و تعاملات بین گروداران مختلف در سطح محلی، نگرستن به حکمرانی آب از دریچه حکمرانی محلی و تنوع در باورها، نگرش ها و ظرفیت ها و ساختار اقتصادی سیاسی مرتبط، از دادن نسخه های یکسان و واحد برای همه مناطق بطور جد باید پرهیز شود.