عکس: هانا سلیم

تغییر الگوهای مدیریت آب الزامی است

عباسقلی جهانی | قائم‌مقام مدیرعامل شرکت مهندسین مشاور یهان‌سد

در این مجال بحثی را درباره آسیب‌شناسی مسائل آب، مطرح و به‌اختصار درباره آن صحبت می‌کنم. درباره این موضوع می‌توان در سه محور بحث را ادامه داد. محور اول: مروری بر اسناد بالادستی در سطح ملی و عملکرد بخش آب در رابطه با این اسناد. محور دوم: مروری بر اسناد بالادستی در سطح بین‌المللی و بررسی عملکرد بخش آب در ارتباط با این موضوع. محور سوم: برخی از کمبی‌ها در رابطه با عملکرد بخش آب و بالاخره جمع‌بندی مباحث سه‌گانه‌فوق.

اسناد بالادستی حوزه آب

موضوعات کلان در حوزه سیاست‌گذاری، به‌طور معمول اسناد بالادستی‌ای دارند که «آب» به‌عنوان یکی از موضوعات با اهمیت از این بحث مستثنی نیست. در این زمینه اسناد بالادستی‌ای از جمله سند قانون توزیع عادلانه آب در کشور، سند سیاست‌های کلان بخش آب مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام و سند راهبردهای توسعه منابع آب مصوب هیأت وزیران، در دست است.

بررسی‌های کارشناسی نشان می‌دهد، قانون توزیع عادلانه آب، تمرکز کامل مدیریت آب را در دست دولت قرار داده و سرمایه‌های اجتماعی را در تمشیت امور آب، نادیده گرفته است. در یکی از فرازهای سند سیاست‌های کلان بخش آب مصوب مجمع تشخیص مصلحت، درباره ایجاد نظام جامع مدیریت در کل چرخه آب براساس اصول توسعه پایدار و آمایش سرزمین در حوزه‌های آبریز کشور، تأکید شده که این موضوع یکی از مترقی‌ترین سیاست‌های بالادستی است. اما با تأسف، به هیچ یک از عناصر موجود در این بخش عمل نکرده‌ایم که اگر این اتفاق می‌افتاد، تنها اجرای خوب این بخش از سند، برای مدیریت آب کفایت‌می‌کرد.

در فرازهایی از سند سوم «راهبردهای توسعه منابع آب» موارد قابل توجه و مهمی ذکر شده است. رعایت ظرفیت تحمل حوزه‌های آبریز در برنامه‌های توسعه، یا کاهش سهم بخش کشاورزی از ۹۲درصد به ۸۷درصد و ۳برابر کردن بازدهی هر متر مکعب آب در کشاورزی از جمله این موارد است. ما در اجرای تمام این مصوبات ضعف داشته‌ایم و درواقع در یک چرخه باطل افتاده‌ایم.

> • در فرازهایی از سند سوم «راهبردهای توسعه منابع آب» موارد قابل توجه و مهمی ذکر شده است. رعایت ظرفیت تحمل حوزه‌های آبریز در برنامه‌های توسعه، یا کاهش سهم بخش کشاورزی از ۹۲درصد به ۸۷درصد و ۳برابر کردن بازدهی هر متر مکعب آب در کشاورزی از جمله این موارد است. ما در اجرای تمام این مصوبات ضعف داشته‌ایم و درواقع در یک چرخه باطل افتاده‌ایم.
>
> • در زمینه تأمین آب باید به مفهوم «جمعیت قلمرو» هر بخش توجه کرد که به معنی جمعیتی است که تحت پوشش شرکت‌های آب و فاضلاب شهر و روستا قرار دارند و حدود ۵۵/۹میلیون نفر است. از این میزان، مدیریت آب ۹۸/۶۷درصد جمعیت قلمرو را تحت پوشش قرار داده؛ این در حالی است که جمعیت کشور حدود ۷۵میلیون نفر است یعنی جمعیت تحت پوشش آب شرب در کشور ۷۳درصد می‌شود. بخش‌های دیگر حوزه مدیریت آب اما رهای نابسامانی دارند. در مورد فاضلاب، وضع به مراتب بدتر و جمعیت تحت پوشش تنها ۲۹درصد است.

اسناد بالادستی در سطح بین‌المللی

در میان اسناد بالادستی بین‌المللی، دو دسته سند «کنفرانس ریو» مصوب سال ۱۹۹۲ و سند «ریو+۲۰» مصوب ۲۰۱۲ به این دلیل که توسط بالاترین مقام اجرایی کشورهای شرکت‌کننده، امضاء شده، جزو مهم‌ترین اسناد بین‌المللی است. بررسی و تجزیه و تحلیل سند ریو+۲۰، از چند زاویه مانند وجود اسناد بالادستی برای موارد گفته شده، وجود اسناد بالادستی در سطوح مختلف بخش آب، وجود سیاست‌ها و استراتژی‌های اجرایی، تعریف اهداف کیفی، تنظیم برنامه‌های عملیاتی، وجود شاخص‌های پایش برای برنامه‌های عملیاتی، وجود برنامه‌های تحقیقاتی و پژوهشی موردنیاز و چگونگی ساخته شدن ظرفیت‌ها برای اجرا، ما را به این جمع‌بندی می‌رساند که تنها ۴درصد در اجرای این سند عملکرد مطلوب داشته‌ایم.

در این بررسی‌ها وجود مشکلاتی به روشنی دریافت می‌شود. یکی از مشکلات این است که تنها ۳۰درصد از فعالیت‌های مدیریت آب درحد مطلوب و کافی بوده و ۷۰درصد در وضع ضعیف یا فقدان قرار دارند. جالب این‌که از سطح اسناد بالادستی به سمت فعالیت‌های عملیاتی امتیاز فعالیت‌ها کاهش پیدا می‌کند.

از نظر جهانی نکته بسیار حساس و مهم این است که اصول جنبه‌های پژوهشی، تحقیقاتی و ظرفیت‌سازی که برای اجرای برنامه‌ها ضرورت دارد از ضعیف‌ترین حلقه‌های فرآیند مدیریت منابع آب است. این درحالی است که مهم‌ترین عامل برای ایجاد حرکت و جنبش، اول تحقیقات و دوم ظرفیت‌سازی است.

در کشور ما وزارت نیرو در ۴ بخش باید فعالیت کند. شبکه‌های آبیاری و زهکشی، تأمین آب از طریق سدسازی، آب‌های زیرزمینی و آبرسانی برای شرب و زیرساخت‌های دفع بهداشتی فاضلاب. اما در همین زمینه نیز کم‌کاری‌هایی وجود دارد. اگر شبکه‌های فرعی احداث‌شده را نسبت به شبکه‌های اصلی اجرا شده یعنی ۱۶میلیون هکتار در نظر بگیریم، باز هم نزدیک ۷۸درصد عقب‌افتادگی داریم.

در زمینه تأمین آب نیز باید مسأله تعداد سدها را از ادبیات مدیریت آب حذف کرد و بیشتر به کارکرد این سدها پرداخت. قبل از انقلاب ۱۹ سد داشته‌ایم، که تقریبا ۱۴میلیارد مترمکعب ظرفیت تنظیم آنها بوده است. بعد از انقلاب تا پایان سال ۱۳۷۸، تعداد ۵۴۶ سد ساخته‌ایم که اینها ۲۳میلیارد مترمکعب تنظیم آب داشته‌اند. یعنی درحالی‌که تعداد سدهای ما ۲۹ برابر شده، آب تنظیم شده فقط ۱/۶ برابر شده است. لذا تعداد سدهای ساخته شده مهم نیست، مهم این است که چقدر توانسته‌ایم به میزان ظرفیت عرضه آب بیفزاییم و چگونه اینها در تأمین توسعه پایدار عملکرد داشته‌اند.

در زمینه تأمین آب باید به مفهوم «جمعیت قلمرو» هر بخش توجه کرد و به معنی جمعیتی است که تحت پوشش شرکت‌های آب و فاضلاب شهر و روستا قرار دارند و حدود ۵۵/۹میلیون نفر است. از این میزان، مدیریت آب ۹۸/۶۷درصد جمعیت قلمرو را تحت پوشش قرار داده؛ این درحالی است که جمعیت کشور حدود ۷۵میلیون نفر است یعنی جمعیت تحت پوشش آب شرب در کشور ۷۳درصد می‌شود. بخش‌های دیگر حوزه مدیریت آب اما رهای نابسامانی دارند.

به اعتقاد جهانی دو اشتباه استراتژیک در فرآیند مدیریت آب کشور ما انجام شده است که اگر اصلاح شود می‌توان به بهبود بحران آب امیدوار بود. اول برداشت ناصحیح از دوره مدیریت عرضه؛ بدین مفهوم که تنها با پول و تکنولوژی می‌شود عرضه و تقاضای آب را متوازن کرد و دیگر این‌که تلقی از محیط‌زیست به‌صورت امری تزیینی و غیرضروری بوده است. تلفیق این دو اشتباه، فقدان تدارک برای برآورد آثار و تبعات منفی مدیریت عرضه و فراهم نشدن شرایط گذر از دوران مدیریت عرضه به تقاضا را به دنبال داشته و کشور را در شرایط ناپایدار از منظر مدیریت آب قرار داده است.

راهکارها و توصیه‌هایی نیز برای بهبود شرایط وجود دارد. پارادایم‌های حاکم بر مدیریت آب در گذشته عبارت بودند از بخشی‌نگری، تک‌تخصصی، مدیریت فناور، تصمیم‌گیری متمرکز؛ برنامه‌ریزی نقطه‌ای و دیدن منبع آبی به‌عنوان منبع انتزاعی. در این زمینه باید پارادایمی جدید ارایه کرد و به جای این موارد، «موضوعاتی از قبیل نگرش یکپارچه و سیستمی، چند تخصصی، ملاحظه ارزش‌های اجتماعی-اقتصادی و زیست‌محیطی، تعامل دوسویه، برنامه‌ریزی حوزه‌ای و یکپارچگی منابع طبیعی و لحاظ اثرات آنها بر یکدیگر را در مدیریت آب جایگزین کرد.

ما می‌گذارد که باید مردم و ذینفعان را مشارکت دهیم و زمینه حضور آنها را فراهم کنیم. به‌عنوان مثال افرادی که مجوز چاه گرفته‌اند می‌توانند در مدیریت دشت کمک کنند. باید در حکمرانی آب اتفاقی بیفتد؛ یعنی مدیریت آب «جامعه‌محور» شود. باید سعی کرد مدیریت مشارکتی بیشتر جا بیفتد و آب دغدغه درونی هر فرد شود. چنین دغدغه‌ای درحال‌حاضر وجود ندارد. به هر روی باید در نظر داشت حکمرانی آب از بالا به پایین نشدنی است و این موضوع به‌طور قطع باید مشارکتی باشد.

بحث دیگر این است که صحبت از آب در سطح کلان اشتباه است. زیرا حوزه‌های آبریز با توجه به ویژگی‌هایی که دارند، باید به‌صورت مجزا بررسی شوند.

منابع زیستی کشور، براساس محاسبه سازمان ملل، ۰/۸۴ سرانه است. درحالی که ما ۳ برابر این مقدار مصرف داریم. باید با تجارت صحیح و چگونگی وارد کردن آب مجازی، منابع زیستی خود را از نو تنظیم کنیم. ما باید برای پایداری ایران فکر کنیم که برای نسل‌های بعدی نیز بماند.

حکمرانی حوزه آب، جامعه‌محور شود

جعفر غفاری‌شیروان | عضو هیأت‌مدیره انجمن علوم و مهندسی منابع آب ایران

کشور ما از جمله کشورهایی است که برخی برنامه‌ها و سیاست‌هایی که حتی به‌عنوان قانون تصویب می‌شود، جامه اجرا به تن نمی‌کند. حوزه آب و مدیریت منابع آب نیز از چنین ویژگی‌ای بی‌نصیب نمانده است. قرار بر این بود که در برنامه چهارم توسعه، ۲۵درصد منابع آب زیرزمینی را بهبود ببخشیم اما این اتفاق نیفتاد. در برنامه پنجم هم که قرار است ۳۵درصد بهبود ببخشیم باز هم این اتفاق نیفتاده است.

به‌نظر می‌رسد ناکامی دلیل اجرا نشدن چنین تصمیمات و قوانینی (سند توسعه پنج‌ساله قانون است) وجود نهادهایی با مسئولیت موازی باشد که باید در این زمینه سندهای مشترک اجرایی، تهیه شود. از سویی ما در بخش کشاورزی، نهادسازی نکرده‌ایم. قانون توزیع عادلانه آب با نگاهی شتاب‌زده بعد از انقلاب تهیه شده است. این قانون طوری است که مشارکت مردم در این زمینه وجود ندارد. در زمینه مدیریت منابع آب اشکال دیگر وجود آمار و اطلاعات سوال‌برانگیز است.

مجموع این اشکالات فقط این راه‌چاره را پیش‌پای

در مدیریت‌ها به مردم اعتماد کنیم

محمد حسین شریعتمدار
رئیس دفتر ساماندهی و مطالعات کشاورزی اتاق ایران

ایران از منظر منابع آب، در بحرانی‌ترین منطقه جهان قرار گرفته است. به این دلیل که بیش از ۷۵درصد از آب تجدید شونده خود را مصرف می‌کند. از سال ۱۳۴۴ که در برداشت آب، از هر ۲۸دشتمان یک دشت ممنوعه بود، در حال حاضر، به این جا رسیدیم که از هر دو دشتمان یکی ممنوعه است، به‌طوری که اینک ۲۹۸ دشت ممنوعه‌داریم.

معتقدم برای بهبود وضع موجود باید تمام آسیب‌شناسی‌هایی انجام شده در اجرا و مولفه‌های آن شناسایی شوند تا این که در نهایت بدانیم چه کارهایی را باید و چه کارهایی را نباید انجام دهیم. باید بدانیم چه برنامه‌هایی را تدوین که بتوانیم اجرا کنیم. متاسفانه طی این سال‌ها، سیاست مداخله نکردن مردم در تصمیم‌گیری‌هایی که مربوط به خودشان بوده، انجام شده که چنین کاری به هیچ‌وجه درست نیست.

حضور مردم در چنین امری یک الزام است که نمونه موفق آن در برخی از کشورها وجود دارد. در سفری که ماهاتیر محمد به ایران داشت وقتی از او سوال شد بزرگترین مشکل شما در واگذاری مسائل به مردم چیست، گفت مهم‌ترین مانع را پیکره دولت می‌داند؛ به همین دلیل با بررسی شرایط به این امر دست می‌یابیم که در حکمرانی دولت به گونه‌ای سازماندهی شده‌است که مردم نمی‌توانند.

خشکسالی نیز یکی از مشکلات بزرگ پیش روی مدیریت منابع آب است. یکی از مسائل مادر این زمینه، این است که باید راهکار حضور مردم و ذینفعان در عرصه‌های مربوط به خود را پیدا و باور کنیم که آنها می‌توانند ما را راهنمایی کنند و قرار نیست آنها صرفا مدیریت کنند یا نظایر این اقدامات را انجام دهند.

این نکته را هم باید ذکر کرد که در کشور اتفاقات خوبی روی داده است. به‌عنوان نمونه، دشت نیشابور که ۳ سال پیش گفته می‌شد که ۳سال پیش گفته می‌شد که از عرصه جغرافیایی ایران حذف خواهد شد با حضور مردم، احیا شد. در این زمینه مردم پای کار آمدند و تکلیف چاه‌های غیرمجاز را روشن کردند و گفتند هر کسی به اندازه مجوز آب برداشت کند. در نتیجه ۵ متر مکعب در ثانیه آب صرفه‌جویی کردند. یعنی معادل ۱۵۵ میلیون مترمکعب در سال. همین موضوع باعث شد آنچه پیش‌بینی می‌شد واقع نشود. در این زمینه پیشنهاداتی وجود دارد که با به کار بستن آن می‌توان تا حدودی وضع را سامان داد. در زیر دشت‌های ما حتی در دشت‌های بحرانی، هنوز زایش وجود دارد و اگر کار تحقیقاتی و درست انجام شود، می‌توانیم تعادل را به طبیعت برگردانیم. استفاده از تکنولوژی در چنین موضوعی، مهم و موثر است. مسأله دیگر مردم هستند. معتقدم باید از همه مردم نظرخواهی شود تا بتوانیم زمینه حضور و همکاری آنها را در مدیریت منابع آب فراهم کنیم. مسأله دیگر این است که مروری بر سوابق خود داشته باشیم و از آنچه در گذشته انجام شده، درس بگیریم. مسأله بعدی رسیدن به راهکاری مشترک و قابل اجرا در زمینه مدیریت منابع آب است. در این زمینه و تمام زمینه‌های دیگر مربوط به مدیریت منابع، باید اراده قوی وجود داشته باشد. موضوع دیگر این است که برای احیای دشت‌ها، باید برای هر دشت برنامه‌ریزی مجزا دارای زمانبندی داشته‌باشیم.

ادامه از صفحه ۹

تصمیم‌گیری درباره آب، پشت درهای بسته

مسأله آب و بی‌توجهی عمومی و نبود هنجارهای پشتیبانی کننده، نهادها و سازمان‌های لازم. البته به نظر من دلیل اصلی چنین مواردی این است که این هدف‌ها و سیاست‌های مناسب، به یک گفتمان اجتماعی تبدیل نشده و گفتمان غالب مدیریت آب هم از نوع دیگری بوده‌است.

راهکارهای معضلات پیش‌رو از دیدگاه‌های مختلف، می‌تواند چنین باشد: ۱) اصلاح نظام برنامه‌ریزی و انسجام دادن به برنامه فرابخشی، ۲) گفت‌وگوی اجتماعی و تقویت عزم ملی و ایجاد تقاضا برای تغییر و بازساخت نظام حکمرانی آب. درباره این موضوع باید گفت حتی اگر در اصلاح نظام تخصیص هم فقط خواسته باشیم از طریق اعمال مکانیزم اداری و دستوری عمل کنیم، باز هم کمکان موفق نخواهیم بود. دلیل ناموفق بودن سیاست‌ها استفاده از یک مکانیزم واحد به نام دستور و بخشنامه بود. دلیل اصلی تبدیل نشدن هدف‌ها و سیاست‌ها به یک گفت‌وگوی اجتماعی تصمیم‌گیری‌ها پشت درهای بسته بوده است.

اگر بخواهیم هدف‌ها را ذیل هدف کلی مصالح عمومی تجمیع کنیم، ۳ هدف را می‌توانیم تشخیص دهیم: ارزش آب (که در برنامه چهارم بر آن تأکید شده و در راهبردهای سیاست‌های کلان هم بوده، اما تا به حال هیچ دستورالعمل یا نشستی درمورد آن مشاهده نمی‌کنیم)، بهره‌وری آب و تعادل بخشی آب. در تعیین هدف‌ها، جای چند موضوع خالی است: توجه به جنبه‌های معیشتی و اجتماعی آب، توجه به خطرات و سوانح طبیعی آب و توجه به جنبه‌های زیست‌محیطی.

در این بخش نتیجه آنچه تاکنون بحث شد را به‌عنوان جمع‌بندی می‌توان ذکر کرد. سوالی که وجود دارد این است که چرا هدف‌هایی که در نوع خود هدف‌های خوبی بوده و هیچ مخالفی هم نداشته، در عمل اجرا نشده‌است. پاسخ‌های احتمالی این پرسش از چند زاویه قابل طرح است: ۱) از اصول برنامه‌ریزی به‌خوبی استفاده نشده. ۲) هدف‌های آسان‌تر و پنهانی وجود داشته است که به‌صورت موازی با هدف‌های اصلی حرکت کرده است. ۳) اجتماعی نبودن