

عدم تعادل‌های منطقه‌ای. شکاف توسعه و مناقشات آبی

سخنران:

دکتر مهدی فصیحی هرنندی (پژوهشگر حکمرانی و دیپلماسی آب)

دبیر جلسه:

دکتر حسین نوری‌نیا (مدیر گروه توسعه منطقه‌ای موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و
برنامه‌ریزی)

۱۴۰۱/۰۵/۲۲

مطالب مندرج در این گزارش منحصرآ گفته‌های سخنرانان است و به هیچ‌وجه منعکس‌کننده
نظر موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی نیست.



نکات اصلی

- امسال ۲۱ میلیارد متر مکعب کمتر از پارسال آب در کشور ذخیره شده است؛ یعنی مجموع آب ذخیره شده در کل کشور به میزان ۲۶ برابر ظرفیت سد کرج کمتر بوده است. مرکز پژوهش‌های مجلس به تازگی در گزارشی، سرانه آب در دسترس ما تا ۱۴۲۰ را زیر ۱۰۰۰ متر مکعب اعلام کرده است. این درحالی است که ۲۰ سال پیش این رقم بالای ۱۷۰۰ متر مکعب بود.
- هدر رفت آب به اصطلاح «آب بدون درآمد» را از ۱۶ تا ۴۰ درصد در شبکه‌های شهری مان داریم و آبی هست که به حساب نمی‌آید. در دهه ۶۰ در کشور حدود ۶۰ هزار حلقه چاه داشتیم و آب از زیرزمین برداشت می‌کردیم. در حال حاضر ۸۴۰ هزار حلقه است.
- یکی از مسائل این است که به‌طور تقریباً افراطی، رویکردمان به حل مسائل آب مصوبه‌گذاری است. اما هر چه بیشتر قانون گذاشتیم برای حکمرانی مؤثرتر، حجم آب تجدیدپذیر در دسترس ما بیشتر خارج شده است.
- یکی از مسائل مهمی که در حکمرانی آب داریم این است که مفاهیم را متأسفانه به‌خوبی درک نکرده‌ایم و روی آن مانور نمی‌دهیم. دلیل دیگر این است که ما به گذشته متأسفانه نگاه نمی‌کنیم و نکردیم. مدیریت آب تا اواخر دهه ۴۰ بسیار محلی و منطبق بر رفتار طبیعت و اجتماع محور و سیستمی بسیار دموکراتیک داشت و بدین صورت حل مناقشات می‌شد.
- ما حکمرانی آب را به همان مدیریت آب تقلیل دادیم. درحالی که مدیریت آب یک فرایندی است که در بستر حکمرانی شکل می‌گیرد.
- ما برای اینکه فاصله بین خواسته و داشته را در مسائل آب پر کنیم شروع کردیم به تعریف منابع جدید و هیچ راه دیگری را بررسی نکردیم. این بحث فاصله ایدئولوژیکی است که ما آمده‌ایم به‌جایش مأموریت هیدرولیکی را گذاشته‌ایم که یا با انتقال بین حوضه‌ای آب خواستیم این کار را انجام بدهیم، یا بحث انتقال آب دریا را مطرح کردیم.
- مسائل سیستم‌های حکمرانی (آب): بی‌توجهی به ظرفیت‌ها و سازوکارهای اجرایی، تعارض منافع بخش‌های سیاست‌گذاری، اصرار بر جامعیت سیاست‌ها (فقدان جهت‌گیری خاص)، عدم امکان یا بی‌توجهی به ارزیابی سیاست‌ها، عدم انسجام اجرایی، ناشنوایی نظام حاکمیت و عدم پاسخگویی، گرداب بروکراسی یا هیدروکراسی، بیش قانون‌گذاری و نظام حقوقی ناکارآمد، توزیع تصادفی مدیران در سلسله‌مراتب حکمرانی.
- راه حل‌ها باید مبتنی بر هنجارها باشد. باید بینیم ارزش‌های اجتماعی پیرامونی، ارزش‌های سیاسی آن منطقه یا محدوده و ارزش‌های اقتصادی چه چیزی را دیکته می‌کند. اشتراک‌گذاری راه‌حل‌ها باید با ذی‌مدخلان اجرا بشود و برای آن سازوکار وجود دارد؛ سازوکار دیپلماسی آب.

نشست "عدم تعادل‌های منطقه‌ای، شکاف توسعه و مناقشات آبی" با سخنرانی آقای دکتر مهدی فصیحی هرنندی (پژوهشگر دیپلماسی آب) و با حضور اعضای گروه پژوهشی توسعه منطقه‌ای و جمعی از کارشناسان و علاقه‌مندان به‌ویژه از سازمان‌های مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌های کشور در تاریخ ۱۴ آبان ماه ۱۴۰۱ به‌صورت آنلاین برگزار شد.

دکتر حسین نوری‌نیا

مناقشات آبی موضوع بدیع و جدیدی در ایران نیست. ایران از دیرباز سرزمینی کم آب محسوب می‌شده است. از این جهت مدیریت آب در هر منطقه نقش مهمی در شکل دادن به روابط اجتماعی و سیاسی داشته است تا جایی که به‌عنوان یکی از عناصر مفهومی استبداد شرقی در نظریه همایون کاتوزیان در کتاب اقتصاد سیاسی ایران مورد توجه قرار گرفته است. اما به نظر می‌رسد که ماهیت مناقشات آبی در دوره جدید متفاوت باشد و نیازمند تأمل و بررسی نظریه‌ها و داده‌های میدانی عمیق است و ضروری است که پژوهشگران و صاحب‌نظران این حوزه این موضوع را از زوایای گوناگون، هم به‌عنوان متغیر مستقل و اثرگذار بر فرایندهای اجتماعی و اقتصادی و سیاسی در حوزه حکمرانی و در حوزه عمومی و نیز به‌عنوان متغیر وابسته و تأثیرپذیر از دیگر عوامل محیطی یعنی محیط اجتماعی و سیاسی مورد بررسی قرار دهند. آنچه مشخص است این است که آب نقش مهم و عمده‌ای در توسعه منطقه‌ای دارد که نحوه و چگونگی مدیریت آن از یک‌سو بر فرایندهای توسعه و از سوی دیگر بر تعادل‌های منطقه‌ای تأثیر می‌گذارد و علاوه بر این، بر روابط اجتماعی و شکاف‌های اجتماعی تأثیر خواهد گذاشت و تأثیر نیز می‌پذیرد.

دکتر مهدی فصیحی هرنندی

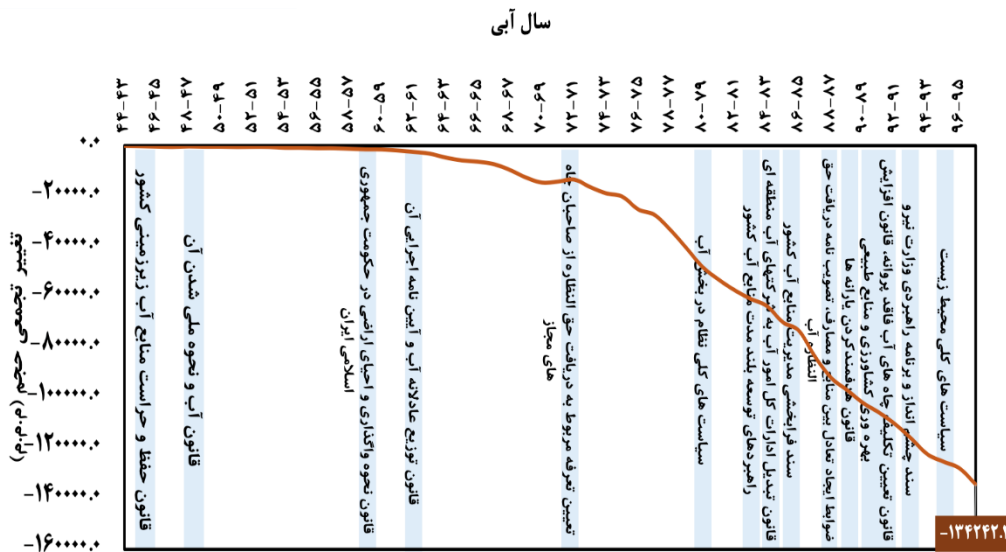
امسال ۲۱ میلیارد متر مکعب کمتر از پارسال آب در کشور ذخیره شده است؛ یعنی مجموع آب ذخیره شده در کل کشور به میزان ۲۶ برابر ظرفیت سد کرج کمتر بوده است. مرکز پژوهش‌های مجلس به تازگی در گزارشی، سرانه آب در دسترس ما تا ۱۴۲۰ را زیر ۱۰۰۰ متر مکعب اعلام کرده است. این درحالی است که ۲۰ سال پیش این رقم بالای ۱۷۰۰ متر مکعب بود.

وضعیت شبکه‌های آب‌مان متأسفانه شرایط خوبی ندارد. هدر رفت آب به‌اصطلاح «آب بدون درآمد» را از ۱۶ تا ۴۰ درصد در شبکه‌های شهری مان داریم و آبی هست که به‌حساب نمی‌آید. در دهه ۶۰ در کشور حدود ۶۰ هزار حلقه چاه داشتیم و آب از زیرزمین برداشت می‌کردیم. در حال حاضر ۸۴۰ هزار حلقه است.

در آب برون‌مرزی کم‌کم مسائل بسیار پیچیده‌ای با افغانستان و ترکیه طی این سال‌ها بروز یافته است. سدسازی در افغانستان طوری شده است که هیرمند به‌طور کامل آبی به ما نمی‌دهد. هریر رود که آب سد دوستی و امنیت آبی مشهد و خراسان رضوی را تأمین می‌کرد، خشک شده است.

یکی از مسائل این است که به‌طور تقریباً افراطی رویکردها به حل مسائل آب مصوبه‌گذاری است. اگر بخواهم اسم آن را دقیق‌تر بگویم این است که با تشکیل کارگروه و سندنویسی و این‌ها مشغول حل مسائل آب هستیم که متأسفانه هیچ‌کدام جواب نداده است.

عدم تعادل های منطقه ای، شکاف توسعه و مناقشات آبی



از دهه ۴۰ که عملاً اوج اجرای اصل ترومن و اجرای روش مدیریت نوین آب در ایران بوده است شروع به قانون نویسی برای آب کردیم و تقریباً از اوایل دهه ۶۰ شیب کاهش حجم آب زیرزمینی و آب در دسترس زیرزمینی ما شروع شده است. هر چه بیشتر قانون گذاشتیم برای حکمرانی مؤثرتر، حجم آب تجدیدپذیر در دسترس ما بیشتر خارج شده است.

یکی از مسائل مهمی که در حکمرانی آب داریم این است که مفاهیم را متأسفانه به خوبی درک نکردیم و روی آن مانور نمی دهیم و وقتی هم می آییم روی این موضوعها بحث بکنیم، بدنه سیاست گذاری می گوید اینها تئوری است و نباید به آن پرداخته شود، برویم سر بحث های عملی؛ نمونه اش بحث کمیابی و کم آبی است.

دلیل دیگر این است که ما به گذشته متأسفانه نگاه نمی کنیم و نکردیم. مدیریت آب تا اواخر دهه ۴۰ بسیار محلی و منطبق بر رفتار طبیعت و اجتماع محور و سیستمی بسیار دموکراتیک داشت و بدین صورت حل مناقشات می شد. ما سازوکارهای مدیریت محلی آب را به هر دلیلی به هم زدیم.

ما حکمرانی آب را به همان مدیریت آب تقلیل دادیم. در حالی که مدیریت آب فرایندی است که در بستر حکمرانی شکل می گیرد. ما در حقیقت آمدیم عرضه و تقاضا را یعنی حکمرانی آب را باز تقلیل دادیم به بحث مدیریت عرضه و تقاضا و مدیریت منابع جدید.

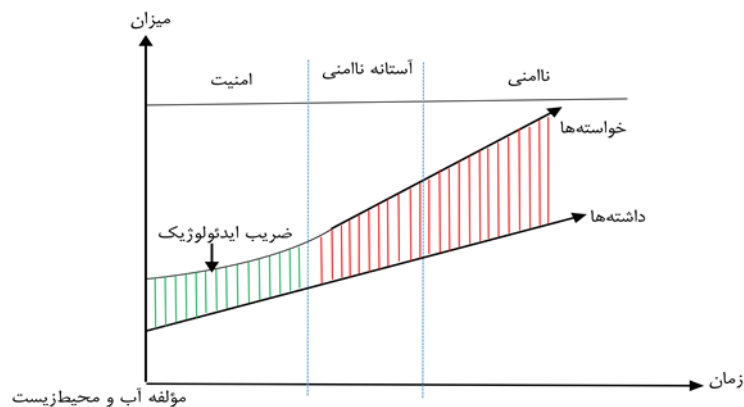
یک رژیم حکمرانی آب باید حداقل به این ۳ سؤال جواب بدهد که: اول، روندهای تصمیم گیری باید چگونه باشد؟ دوم، مصرف کنندگان آب و برداشت کنندگان دسترسی آن، چه ذینفعان و چه ذی مدخلانی خواهد داشت؟ و نکته آخر پایداری این منابع را چه طور مدیریت کنیم؟

رویه های معیوب حکمرانی چیست؟ ۱. مدیریت آمرانه، ۲. سلسله مراتب، ۳. ضعف در اجرای قانون. دو مورد اول دستور می دهد و کنترل می کند. در مورد آب با اجرای همین قانون تقریباً در وضعیت موجود اثری ندارد.

مصادیق شکست حکمرانی: ۱. چانه زنی بر سر مواضع و پنهان شدن در پشت سر دولت ها، ۲. نبود شفافیت، ۳. برنامه ریزی های جزیره ای، ۴. تمرکز تصمیمات در مرکز. اینها باعث شده است که ما به معنای واقعی به مرحله شکست حکمرانی برسیم.

مدیریت منابع آب در ایران بیش از هفتاد سال قبل بر مبنای اصل ۴ ترومن، با هدف دستیابی به رفاه اجتماعی، سیاست مأموریت هیدرولیکی Hydraulic Mission را در پیش گرفته است. این باعث شد که ما روی زمین و زیرزمین هر آبی را که به آن دسترسی داشته باشیم، استفاده کنیم و رمق زمین را بکشیم، به شکلی که می‌بینید.

تا سال ۲۰۱۰ با حدود ۶۰۰ سد توانستیم حدود ۳۰ میلیارد متر مکعب آب را کنترل کنیم. ما هر چه در طول زمان جلو رفتیم و این سازه‌های هیدرولیکی را، من اسشم را عوض کردم می‌گویم، این مأموریت هیدرولیکی را به حد اعلاء اجرا کردیم، آمده‌ایم خواسته‌ها را به‌مرور اضافه کردیم و به دلیل اینکه داشته داشته یعنی منابع آب وابسته به طبیعت بوده و لزوماً متناظر با خواسته ما نبوده، گپ بین خواسته و داشته، زیاد شده است.



(میان‌آبادی، قریشی ۱۴۰۰)

نتیجه‌اش این شده که ما برای اینکه فاصله بین خواسته و داشته را پر کنیم شروع به تعریف منابع جدید کردیم، و هیچ راه دیگری را بررسی نکردیم. این بحث فاصله ایدئولوژیکی است که ما آمده‌ایم به‌جایش مأموریت هیدرولیکی را گذاشته‌ایم که یا با انتقال بین حوضه‌ای آب خواستیم این کار را انجام بدهیم و آب را از یک مبدأ بگیریم که آن‌ها هم یک نیازی دارند و به یک مقصدی ببریم که مسائل خودش را دارد، یا بحث انتقال آب دریا است که مسائل بسیار پیچیده‌ای دارد که شاید هنوز ما چون بهره‌برداریمان خیلی جزئی است به آن نرسیده‌ایم.

اتفاقی که افتاده این بوده که به‌مرور برنامه‌های توسعه ما که روی منابع آب بوده است با ارزش‌های منطقه‌ای کم‌کم به تعارض و تضاد خورده است. میزان نزولات جوی به طور طبیعی کاهش پیدا کرده است. در زمانی که ما کم‌آب‌تر و خشک‌تر بودیم این تضادها روز‌به‌روز زیادتر شد.

ما نتوانستیم در سیستم حکمرانی درک کنیم که در فضای سیستمی پیچیده مسائل را مدیریت می‌کنیم و علت و معلول این مسائل بیرون آن نیستند بلکه درون آن هستند. مسئله نیاز به پایش و ارزیابی مداوم دارد. هر تغییر کوچکی در سیستم می‌تواند یک اثر بلندمدت بگذارد.

مسائل سیستم‌های حکمرانی (آب): بی‌توجهی به ظرفیت‌ها و سازوکارهای اجرایی، تعارض منافع بخش‌های سیاست‌گذاری، اصرار بر جامعیت سیاست‌ها (فقدان جهت‌گیری خاص)، عدم امکان یا بی‌توجهی به ارزیابی سیاست‌ها، عدم انسجام اجرایی، ناشنوایی

عدم تعادل های منطقه ای، شکاف توسعه و مناقشات آبی

نظام حاکمیت و عدم پاسخگویی، گرداب بروکراسی یا هیدروکراسی، بیش قانون گذاری و نظام حقوقی ناکارآمد و توزیع تصادفی مدیران در سلسله مراتب حکمرانی.

مصوبه گذاری و سندنویسی دیگر دوره اش تمام شده است. ما باید به برنامه هایی روی بیاوریم که به طور مشخص و در زمان بندی مشخص و متناسب با عمر دولت هاست. برنامه های مسائل آبی و حل مناقشات آبی باید متناسب با عمر دولت ها باشد.

راه حل ها باید مبتنی بر هنجارها باشد. باید ببینیم ارزش های اجتماعی پیرامونی، ارزش های سیاسی آن منطقه یا محدوده و ارزش های اقتصادی چه چیزی را دیکته می کنند. اشتراک گذاری راه حل ها با ذی مدخلان اجرا بشود و برای آن سازوکار وجود داشته باشد؛ سازوکار دیپلماسی آب.

باید حوضه سامانه های بومی و عرفی را بر محدوده های هیدرولوژیکی و محدوده های استانی منطبق کنیم و از آن طریق مدیریت آب را در منطقه اجرا کنیم.