

## به نام خدا

### بررسی راهبردهای بلندمدت آب کشور با بهره‌گیری از نظرات نخبگان



#### ۱. مقدمه و اهمیت موضوع

در طی سالیان گذشته، وجود ناهماهنگی‌ها و تضادهای سیاستی بین‌بخشی در مدیریت آب منجر به ایجاد چالش‌هایی در وضع کمی و کیفی آب شده است. مواجهه با این چالش‌ها که با پیچیدگی‌های محیط زیستی، اجتماعی، اقتصادی، حقوقی و سیاسی همراه شده، در گرو وحدت، همدلی و هماهنگی بین نهادهای حکومتی در هر سه قوه و نیز بین حکومت و مردم است. از طرفی اگرچه عوامل طبیعی به ویژه تشدید و تداوم خشکسالی‌ها و بروز نوسانات و تغییرات اقلیمی بر پیچیدگی‌های حاکم بر بحران‌های آبی اثرگذار بوده، اما شواهد موجود حاکی از آن است که بحران آب اغلب ریشه در موضوع حکمرانی و ناکارآمدی ساختار حکمرانی در بخش آب دارد. نهاد حکمرانی آب شامل سه مؤلفه اصلی سیاست، قانون و سازمان است که با یکدیگر پیوندهای ساختاری و تنگاتنگی دارند. به عبارت دیگر، اقتدار در تبیین سیاست‌ها و تعیین قواعد بازی از طریق وضع قوانین و مقررات در بخش آب و اتخاذ و اجرای تصمیمات در این بخش تجلی پیدا می‌کند. بنابراین نهاد آب را بایستی به عنوان مسأله یکپارچه‌ای در نظر گرفت که متشکل از ضابطه، ساختار و سازمان‌های دولتی و عرفی (نهادهای موجود) است و ایجاد انسجام و یکپارچگی در سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری درون و بیرون این بخش، نیاز به ایجاد بسترهای نهادی و سازمانی در سطوح مختلف با درک و تکیه بر شرایط و اقتضانات سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و سازمانی محلی دارد.

در این میان تدوین سند راهبردی برای هماهنگی سیاست‌ها نقش مهمی داشته و برای مجلس شورای اسلامی ضروری می‌نماید. هرچند اسناد راهبردی در حال حاضر وجود دارد (به‌عنوان نمونه راهبردهای توسعه بلندمدت منابع آب ۱۳۸۲) ولی این اسناد اغلب به صورت بخشی تهیه شده و حتی در داخل یک قوه نیز در اجرای آنها توافق وجود ندارد. ایراد دیگر این اسناد عدم توجه به سند آمایش سرزمین به عنوان سند بالادستی و نیز گذشت زمان می‌باشد. در عین حال با توجه به شرایط پویا و غیر قطعی تحولات منطقه‌ای و ملی، مجلس شورای اسلامی به سند قانونی به روز برای برنامه‌ریزی راهبردی و هماهنگی برای حل یا تخفیف مناقشه بین ذینفعان نیاز دارد. لذا تدوین سندی راهبردی در حوزه سیاست‌گذاری منابع آب و تصویب مفاد آن و قوانین مبتنی بر آن در مجلس شورای اسلامی ضروری به نظر می‌رسد. در گزارش حاضر ضرورت تهیه این سند با توجه به ایرادات و اصلاح راهبردهای توسعه بلندمدت منابع آب ۱۳۸۲ مورد بررسی قرار گرفته و برای افق ۱۴۲۰ راهبردهایی با ملاحظه نقاط قوت، ضعف، تهدیدها و فرصت‌های منابع آب استخراج و به تفصیل در ادامه ارائه شده است.

#### ۲. مبانی و روش شناسی

قبل از دهه پنجاه هیچ‌گونه اقدامی درباره تهیه و تدوین یک برنامه جامع آب که بتواند افق دراز مدت را در توسعه و مدیریت منابع آب ترسیم و ارائه دهد، صورت نگرفته بود و برنامه‌های توسعه منابع آب در قالب برنامه‌های هفت ساله اول و دوم و سپس برنامه‌های پنج ساله تهیه می‌گردید که صرفاً منحصر به تعدادی از طرح‌های توسعه بود. برنامه‌ها مبتنی بر تجربه بود و بدون توجه به اثرات متقابل آن‌ها بر یکدیگر و بر سایر منابع وابسته، در کنار هم قرار می‌گرفت. فهرست این برنامه‌ها تنها با نگاه پروژه-محوری با تمرکز بر برآوردی از هزینه‌ها تهیه می‌شد که با توجه به امکانات اعتباری تعدادی از طرح‌ها انتخاب و سایر طرح‌ها به آینده موکول می‌شد. ولی امروزه اغلب طرح‌های توسعه منابع آب چندمنظوره بوده و ابعاد و ارزش‌های اقتصادی، اجتماعی و محیط‌زیستی را در بر می‌گیرد. لذا بایستی همکاری، هماهنگی و مشارکت کلیه دست‌اندرکاران مسائل آب کشور در تهیه و اجرای برنامه بیش‌تر شده تا بتوان ضمن به حداقل رساندن اثرات نامطلوب توسعه بر محیط‌زیست، پیچیدگی و حساسیت کار تنظیم و تدوین برنامه توسعه و مدیریت منابع آب را افزایش داد. بنابراین همواره نیاز به ایجاد برنامه جامعی در بخش آب بوده تا بتواند

دفتر مطالعات

زیربنایی

گروه آب

تهیه و تدوین:

دکتر مهدی ضرغامی،

مهندس مهسا قطبی-

زاده، مهندس سیده

زهرا قریشی

مدیر مطالعه:

دکتر جمال محمد

ولی سامانی

مشخصات گزارش

شماره تایپی:

ز-ت-۴۳۳

تاریخ انتشار:

مهر ۱۴۰۱



موقعیت‌های فعلی و جاری توسعه منابع آب را ارائه داده، منابع آب و سایر منابع مرتبط را مورد تجزیه تحلیل و ارزیابی قرار دهد و نیاز فعلی و آتی را استخراج و برای تأمین آنها با در نظر گرفتن پتانسیل‌ها و منابع آب قابل دسترس راه حل ارائه نماید. بنابراین، در اسناد پشتیبان و مطالعات مرتبط با این تحقیق (بالغ بر ۲۵۰ صفحه) سیر تحولات نظام مدیریت منابع آب (مدیریت منابع آب، چارچوب کلی مدیریت یکپارچه منابع آب، حکمرانی آب و اصول کلی رویکرد توسعه پایدار) گزارش شده است. همچنین ضمن تعریف و تبیین اصول و مفاهیم سیاست‌ها و استراتژی‌های مدیریت منابع آب، راهبردهای بلند مدت آب کشورهای مختلف ارزیابی گردیده است. پس از بررسی راهبردهای مطرح در مدیریت منابع آب سایر کشورها و لحاظ راهبردهای مطرح در سند ملی ایران، درخت سلسله مراتبی اولیه‌ای برای ایران استخراج گردیده است. سپس ضمن توجه به دکترین‌های مطرح، چشم‌انداز و راهبردهای مدیریت آب کشور با کمک روش‌های مدیریت استراتژیک و هم‌اندیشی با خبرگان (با توجه به وظایف مجلس شورای اسلامی) تدوین شده است. در این تحقیق از مدل SWOT مبتنی بر نظرات ذی‌نفعان بخش آب کشور استفاده شده است. نتایج نشان داد با توجه به مقادیر امتیازهای موزون محاسبه‌شده برای عوامل درونی و بیرونی راهبردهای بلند مدت آب کشور، بایستی تدافعی باشند. سپس، خبرگان و متخصصان مربوط به آب (حدود ۳۰ نفر) از دانشگاه‌ها، و نهادهای مختلف دولتی و خصوصی (در حدود ۱۵ سازمان) در هشت جلسه (در محل مرکز پژوهش‌های مجلس و سایر نهادها) در خصوص راهبردهای بلندمدت هم‌اندیشی کردند. با توجه به ایرادات و اصلاح راهبردهای توسعه بلندمدت منابع آب ۱۳۸۲ توسط خبرگان، بیانیه ارزش سند راهبردهای بلندمدت آب ایران شامل موارد زیر تدوین شد:

۱. یادگیری، خلاقیت، بهره‌وری و نوآوری در مدیریت آب
۲. برخورداری مردم از اطلاعات کمی و کیفی آب
۳. رعایت حقوق همه ذی‌مدخلان اعم از انسان و محیط‌زیست
۴. برخورد قاطع با متخلفین آب
۵. رعایت اصل تعارض منافع در تصمیم‌گیری‌ها
۶. عدالت تسهیم آب
۷. برخورداری همه اقشار جامعه از آب سالم
۸. ارائه خدمات لازم و کافی به بهره‌برداران و دریافت بهای خدمات بر اساس تعرفه‌های قانونی و بر مبنای تحویل حجمی آب.

با توجه به جمع‌بندی نظرات نخبگانی، چشم‌انداز آب کشور بدین شرح مورد توافق واقع شد که کشور ایران در افق ۱۴۲۰ براساس اصول حکمرانی مطلوب آب، سازگار با تغییرات اقلیمی و تاب‌آور در برابر بلایای طبیعی و انسانی مدیریت می‌شود و توسعه‌ی اقتصادی-اجتماعی آن با لحاظ ارتقاء بهره‌وری، تحقق احساس عدالت آبی در اجتماع، پایداری منابع آب و حفظ زیست‌بوم صورت می‌گیرد.

### ۳. راهبردهای بلندمدت آب کشور

در نهایت راهبردهای پیشنهادی مستخرج از جلسات نخبگان و ذی‌نفعان بخش آب کشور و با الهام گرفتن از اسناد راهبردی مانند سند راهبردی انرژی، محیط زیست، گردشگری و غیره، به ترتیب اولویت «راهبردهای سیاستی»، «راهبردهای اقتصادی و اجتماعی» و «راهبردهای فنی-محیط زیستی» و وزن دهی (۱ تا ۱۰) به شرح ذیل تدوین شدند:

#### راهبردهای سیاستی

۱. مدیریت آب به صورت یکپارچه در سطح حوضه آبریز در قالب حکمرانی چند سطحی، تقویت ظرفیت‌های نهادی و مدنی و دانش اجرایی در جهت حکمرانی مطلوب و کاهش تصدی‌گری دولت ضمن تقویت نقش تنظیم‌گری و نظارت دولت
۲. تقویت ظرفیت سازمانی و اجرایی دستگاه‌های دولتی و شایسته‌سالاری در انتخاب مدیران بخش آب و تقویت اعتماد به دولت و سرمایه اجتماعی
۳. جلوگیری و رفع تعارض منافع در مأموریت‌ها و وظایف نهاد مدیریت آب و نیز در نظام جرایم و تخلفات آبی
۴. تهیه، اصلاح، هماهنگی و تقویت اسناد بالادستی تأثیرگذار بر و تأثیرپذیر از بخش آب

۵. استفاده از ظرفیت نهادهای مدنی برای تقویت مطالبه عمومی و اجتماعی کردن حفاظت و پایداری منابع آب و محیط‌زیست.
۶. ایجاد اراده سیاسی برای تسهیل و تسریع در اجرای مناسب آمایش سرزمین با رویکرد حفاظت از زیست‌بوم و تقویت توان اکولوژیکی
۷. تقویت و اصلاح ساختار نهادهای فرابخشی آب (شورای عالی آب، شورای عالی محیط‌زیست و کارگروه سازگاری با کم‌آبی)
۸. تقویت یادگیری سازمانی و اجتماعی در حوزه‌های تأثیرگذار بر و تأثیرپذیر از مدیریت منابع آب
۹. ظرفیت‌سازی برای مواجهه با وقایع حدی آب و هوایی و ارتقاء تاب‌آوری جامعه برای مواجهه با آن.

### راهبردهای اقتصادی و اجتماعی

۱. ایجاد شفافیت در تمام مراحل مدیریت آب شامل داده‌های کیفی و کمی، اطلاعات منابع و مصارف به ویژه درصد تأمین نیازهای محیط‌زیستی، فرایندهای تصمیم‌گیری و اقدامات اجرایی و پایش اثربخشی اقدامات
۲. در نظر گرفتن آب به عنوان کالای اقتصادی و اجتماعی و بازسازی اقتصادی کشور برای ارتقای کارایی استفاده از آب و توسعه کم‌آب‌بر
۳. ایجاد و پیاده‌سازی حسابداری و حسابرسی کمی و کیفی آب در سطح ملی و حوضه آبریز
۴. ارتقاء دیپلماسی آب و همکاری با کشورهای دارای منابع آبی مشترک و ایجاد ظرفیت اقتصادی-اجتماعی-سیاسی-نهادی لازم با استفاده از رویکرد همبست و طرح‌های مشترک توسعه منطقه‌ای با لحاظ منافع ملی و حُسن همجواری.
۵. تقویت مشارکت بخش غیردولتی در سرمایه‌گذاری، اجرا و بهره‌برداری از طرح‌های توسعه و حفاظت از منابع آب
۶. الزام کنشگران به بازگرداندن سرمایه‌گذاریه‌های انجام شده در طرح‌ها متناسب با سهمبری و الزام دولت به پرداخت یارانه معقول در این زمینه
۷. حفاظت و بهره‌برداری پایدار از سازه‌های تاریخی آبی و گسترش برنامه‌های گردشگری آبی.

### راهبردهای فنی - محیط زیستی

۱. تعادل‌بخشی و حفاظت از آب‌های زیرزمینی از طریق آبخیزداری، آبخوان‌داری، کاهش برداشت، کنترل تبخیر و جلوگیری از ورود آلاینده‌ها به منابع آب.
۲. رعایت حد ظرفیت بُرد اکولوژیکی سرزمین در تعریف هرگونه فعالیت و بارگذاری درحوضه‌های آبریز شامل تخصیص و بازتخصیص برداشت از منابع آب، به کارگیری تکنولوژی، تعریف کاربری‌های زمین و تعیین الگوهای سکونتگاهی
۳. ایجاد تعادل منطقی بین امنیت آبی و امنیت غذایی با نگاه همبست آب-غذا-اقلیم و لحاظ کردن اسناد راهبردی انرژی، محیط زیست و اسناد مرتبط با هدف افزایش تراز مبادله آب مجازی و توسعه کشت فراسرزمینی
۴. ارتقای بهره‌وری آب از طریق ایجاد و تکمیل زیرساخت‌های فنی و نهادی لازم
۵. تحقیق و توسعه برای ابداع روش‌های مبتکرانه و فناورانه در حوزه مهندسی و مدیریت آب
۶. تقویت چرخه پایش، ارزیابی، هشدار برای کاهش و جبران خسارات مخاطرات آب‌وهوایی و بحران‌های کمی و کیفی آب مبتنی بر توسعه علم و فناوری (با رویکرد جایگزینی مدیریت بحران با چرخه مدیریت ریسک)
۷. تولید داده‌های کمی و کیفیت آب و انتشار اطلاعات شفاف با تجمیع بانک‌های اطلاعاتی در قالب نظام یکپارچه مدیریت آب و هواشناسی.

### **۴. پیشنهادات در راستای هدف‌گذاری قوانین**

نظر به اهمیت مدیریت آب کشور بر اساس اصول حکمرانی مطلوب در چشم‌انداز معرفی شده و راهبردهای پیش‌گفته، جهت‌گیری مجلس شورای اسلامی در تدوین قوانین بخش آب بایستی ناظر به دو نکته ذیل باشد:

۱. **تقویت جایگاه شورای عالی آب:** به منظور هماهنگی در سیاست‌گذاری در زمینه مدیریت یکپارچه منابع و مصارف آب، کاهش تصدی‌گری و تقویت نقش تنظیم‌گری و نظارت دولت، رفع تعارض منافع در مأموریت‌ها و وظایف نهادهای اثرگذار و اثرپذیر از منابع آب، تقویت سرمایه اجتماعی

و اعتماد مردمی و ایجاد اراده سیاسی برای تسهیل و تسریع در اجرای مناسب آمایش سرزمین، دولت بایستی گام‌های جدی در راستای ارتقای جایگاه شورای عالی بردارد. در همین راستا نقش مشارکت ذی‌نفعان و مردم باید به نحو مؤثر در حکمرانی بخش آب افزایش یابد.

**۲. ارتقای شفافیت:** به منظور ایجاد شفافیت در فرآیند حکمرانی منابع و مصارف آب کشور، نیاز است تا دولت ضمن شفاف‌سازی تمام مراحل مدیریت آب، شفافیت در اطلاعات، نحوه تصمیم‌گیری‌ها، رویه اجرایی و پایش اقدامات انجام شده را جز در مواردی که اطلاعات طبقه‌بندی می‌باشد، در دست‌ورکار خود داشته باشد. در همین راستا مجلس باید با تصویب قوانین متناسب، حدود عملکرد و تکالیف دولت جهت انتشار و تسهیل دسترسی آزاد به اطلاعات آب و هوا را در راستای نفع عمومی و حقوق شهروندی مشخص نماید.