



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

سایر دفاتر:  
مطالعات حقوقی  
مطالعات بنیادین  
حکمرانی

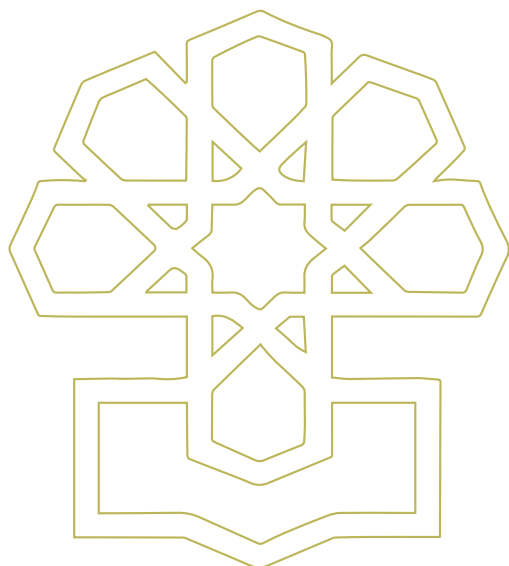
مشخصات گزارش:



دفتر مطالعات زیربنایی

شماره مسلسل:  
۲۵۰۱۸۷۶۷

تاریخ انتشار:  
۱۴۰۱/۱۱/۱۷



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



مهدی ضرغامی<sup>۱</sup>، مهسا قطبی‌زاده<sup>۱</sup>، سیده زهرا قریشی<sup>۱</sup>، علیرضا رهایی<sup>۲</sup>، جمال محمودلی سامانی<sup>۳</sup>،  
یحیی مزروعی ابیانه<sup>۴</sup>

## مقدمه و اهمیت موضوع

طی سالیان گذشته، وجود ناهماهنگی‌ها و تضادهای سیاستی بین‌بخشی در مدیریت آب به چالش‌هایی کمی و کیفی آب منجر 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 به‌ویژه تشدید و تداوم خشکسالی‌ها و بروز نوسانات و تغییرات اقلیمی بر پیچیدگی‌های حاکم بر بحران‌های آبی اثر گذار بوده، اما شواهد موجود حاکی از آن است که بحران آب اغلب ریشه در موضوع حکمرانی و ناکارآمدی ساختار حکمرانی 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 پیدامی‌کند. بنابراین نهاد آب را باید به‌عنوان مسئله 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

۱. تهیه و تدوین‌کنندگان.  
۲. ناظر علمی.  
۳. مدیر مطالعه.  
۴. اظهار نظرکننده.



ایجاد بسترهای نهادی و سازمانی در سطوح مختلف با درک و تکیه بر شرایط و اقتضائات 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. هر چند اسناد راهبردی در حال حاضر وجود دارد (به‌عنوان نمونه راهبردهای توسعه بلندمدت منابع آب، ۱۳۸۲) ولی این اسناد اغلب به‌صورت بخشی تهیه شده و حتی در داخل یک قوه نیز در اجرای آنها وفاق وجود ندارد. ایراد دیگر این اسناد عدم توجه به سند آمایش سرزمین به‌عنوان سند بالادستی و نیز گذشت زمان است. در عین حال با توجه به شرایط پویا و غیرقطعی تحولات منطقه‌ای و ملی، مجلس شورای اسلامی به سند قانونی به روز برای برنامه‌ریزی راهبردی و هماهنگ جهت 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 این سند مورد بررسی قرار گرفته که به تفصیل در ادامه ارائه شده است.

## ۱. مبانی و روش‌شناسی

قبل از دهه پنجاه هیچ‌گونه اقدامی درباره تهیه و تدوین یک برنامه جامع آب که بتواند افق درازمدت را در توسعه و مدیریت منابع آب ترسیم و ارائه دهد، صورت نگرفته بود و برنامه‌های توسعه منابع آب در قالب برنامه‌های هفت‌ساله اول و دوم و سپس برنامه‌های پنج‌ساله تهیه می‌شد که صرفاً به تعدادی از طرح‌های توسعه منحصر بود. برنامه‌ها مبتنی بر تجربه بود و بدون توجه به تأثیر متقابل آنها بر یکدیگر و بر سایر منابع وابسته، در کنار هم قرار می‌گرفت. فهرست این برنامه‌ها تنها با نگاه پروژه‌محوری 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. بنابراین باید 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 محیط زیست، 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 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 در دسترس راه‌حل ارائه کند. بنابراین، در اسناد پشتیبان و مطالعات مرتبط با این تحقیق 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 بلندمدت آب کشورهای مختلف ارزیابی شده است. پس از بررسی راهبردهای مطرح در مدیریت منابع آب سایر کشورها و لحاظ راهبردهای مطرح در سندهای ملی ایران، درخت سلسله‌مراتبی اولیه‌ای برای ایران استخراج شده 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.

## ۲. روش کار

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 بلندمدت آب کشور، باید 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 آب کشور هم‌اندیشی کردند. با توجه به نظرات 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 محیط زیست،
- ۴- برخورد قاطع با متخلفان آب،
- ۵- رعایت اصل تعارض منافع در تصمیم‌گیری‌ها،
- ۶- عدالت تسهیم آب،
- ۷- برخورداری همه اقشار جامعه از آب سالم،

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 نظر نخبگانی، چشم‌انداز آب کشور بدین شرح مورد توافق واقع شد: 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 توسعه اقتصادی-اجتماعی آن با لحاظ ارتقای بهره‌وری، تحقق احساس عدالت آبی در اجتماع، پایداری منابع آب و حفظ زیست‌بوم صورت می‌گیرد.

## جمع‌بندی

### ارائه پیشنهادهای 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» 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 ظرفیت‌سازی 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 ایجاد اراده سیاسی برای تسهیل و تسریع در اجرای مناسب آمایش سرزمین با رویکرد حفاظت از زیست‌بوم و تقویت توان اکولوژیکی، تهیه، اصلاح، هماهنگی و تقویت اسناد بالادستی تأثیرگذار بر و تأثیرپذیر از بخش آب،
- ۵ اقتداربخشی و اصلاح ساختار نهادهای فرابخشی هماهنگ‌کننده و سیاستگذار بخش آب (چه در قالب شورای عالی آب، شورای عالی محیط زیست و یا نهاد قانونی مقتدر هیئت وزیران به‌عنوان جایگزین این دو شورای عالی)،
- ۶ تقویت یادگیری سازمانی و اجتماعی در حوزه‌های تأثیرگذار بر و تأثیرپذیر از مدیریت منابع آب،
- ۷ ظرفیت‌سازی برای مواجهه با وقایع حدی آب و هوایی و ارتقای تاب‌آوری جامعه برای مواجهه با آن،
- ۸ استفاده از ظرفیت نهادهای مدنی برای تقویت مطالبه عمومی و اجتماعی کردن حفاظت و پایداری منابع آب و محیط زیست.

### راهبردهای اقتصادی و اجتماعی

- ۱۵ در نظر گرفتن آب به‌عنوان کالای اقتصادی و اجتماعی و بازسازی اقتصادی کشور برای ارتقای کارایی استفاده از آب و توسعه کم‌آب‌بر، حفاظت و بهره‌برداری پایدار از سازه‌های تاریخی آبی و گسترش برنامه‌های گردشگری آبی،
- ۱۶ الزام کنشگران به بازگرداندن سرمایه‌گذاری‌های انجام شده در طرح‌ها متناسب با سهم‌بری و الزام دولت به پرداخت یارانه معقول در این زمینه،
- ۱۷ تقویت مشارکت بخش غیردولتی در سرمایه‌گذاری، اجرا و بهره‌برداری از طرح‌های توسعه و حفاظت از منابع آب،
- ۱۸ ایجاد شفافیت در تمام مراحل مدیریت آب شامل داده‌های کیفی و کمی، اطلاعات منابع و مصارف به‌ویژه درصد تأمین نیازهای محیط زیستی، فرایندهای تصمیم‌گیری و اقدام‌های اجرایی و پایش اثربخشی اقدامات،
- ۱۹ ایجاد و پیاده‌سازی حسابداری و حسابرسی کمی و کیفی آب در سطح ملی و حوضه آبریز،
- ۲۰ ارتقای 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.

### راهبردهای فنی-محیط زیستی

- ۲۱ رعایت حد ظرفیت برد اکولوژیکی سرزمین در تعریف هر گونه فعالیت و بارگذاری در حوضه‌های آبریز شامل تخصیص و باز تخصیص برداشت از منابع آب، به‌کارگیری تکنولوژی، تعریف کاربری‌های زمین و تعیین الگوهای سکونتگاهی،
- ۲۲ ثبت داده‌های کمی و کیفی آب و انتشار اطلاعات شفاف با تجمیع بانک‌های اطلاعاتی در قالب نظام یکپارچه مدیریت آب و هواشناسی،
- ۲۳ تحقیق و توسعه برای ابداع روش‌های مبتکرانه و فناورانه در حوزه مهندسی و مدیریت آب،



- ۲۰ تقویت چرخه پایش، ارزیابی، هشدار برای کاهش و جبران خسارات مخاطرات آب و هوایی و بحران‌های کمی و کیفی آب مبتنی بر توسعه علم و فناوری (با رویکرد جایگزینی مدیریت بحران با چرخه مدیریت ریسک)،
- ۲۱ 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 فراسرمینی،
- ۲۲ ارتقای بهره‌وری آب از طریق ایجاد و تکمیل زیرساخت‌های فنی و نهادی لازم،
- ۲۳ تعادل بخشی و حفاظت از آب‌های زیرزمینی از طریق آبخیزداری، آبخوانداری، کاهش برداشت، کنترل تبخیر و جلوگیری از ورود آلاینده‌ها به منابع آب

## پیشنهادها 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 باید ناظر به دو نکته ذیل باشد:

❖ **تقویت و اصلاح ساختار نهادهای فرابخشی هماهنگ‌کننده و سیاستگذار بخش آب:** به‌منظور 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 چه در قالب شورای عالی آب، شورای عالی محیط زیست و یا نهاد قانونی مقتدر هیئت وزیران به‌عنوان جایگزین این دو شورای عالی بایستی گام‌های جدی بردارد. در همین راستا نقش مشارکت ذی‌نفعان و مردم باید به‌نحو مؤثر در حکمرانی بخش آب افزایش یابد.

❖ **ارتقای شفافیت:** به‌منظور ایجاد شفافیت در فرایند حکمرانی منابع و مصارف آب کشور، نیاز است تا دولت ضمن شفاف‌سازی همه مراحل مدیریت آب، شفافیت در اطلاعات، نحوه تصمیم‌گیری‌ها، رویه اجرایی و پایش اقدام‌های انجام شده را جز در مواردی که اطلاعات طبقه‌بندی است، در دستور کار خود داشته باشد. در همین راستا مجلس می‌تواند با تصویب قوانین متناسب، حدود عملکرد و تکالیف دولت برای تسهیل دسترسی به اطلاعات آب و هوا را در راستای نفع عمومی و حقوق شهروندی مشخص کند.

