

**بررسی جوانب مختلف واگذاری مدیریت
منابع آبی به بخش کشاورزی**



مقدمه و اهمیت موضوع

تقویت امنیت غذایی به عنوان یکی از دغدغه‌های اصلی سیاستمداران کشور مطرح بوده و تصمیم‌گیران کلان کشور به‌ویژه در بخش کشاورزی، جهت رفع موانع پیش‌روی بخش تولید پیشنهاد‌های خود را ارائه می‌کنند. در همین راستا مدیریت بخش آب به‌عنوان یکی از عوامل کلیدی در رونق تولیدات کشاورزی مورد توجه قرار گرفته و پیشنهاد واگذاری مدیریت بخش(هایی از) منابع آب به مصرف‌کننده مطرح شده است. هدف از ارائه این پیشنهاد فراهم آوردن زمینه مدیریت یکپارچه و تجمیع منابع و ملزومات برای متولی بخش کشاورزی بوده به طوری که بتواند موانع پیش‌روی تولید را مرتفع کند، همچنین زمینه ارزیابی و پیگیری از جهاد کشاورزی در دستیابی به اهداف تعیین شده تسهیل گردد. از سویی، امروزه کشور با اضافه برداشت از منابع آب مواجه بوده و بخش کشاورزی بزرگ‌ترین مصرف‌کننده منابع آب سطحی و زیرزمینی کشور است. نکته‌ای که نشان می‌دهد کاستی‌ها و ناکامی‌های موجود در بخش کشاورزی، ارتباطی با عدم تمرکز مدیریت منابع آب کشور در این بخش، ندارد. علاوه بر این، به دلیل اثرگذاری گسترده مدیریت بخش آب بر سایر بخش‌های اقتصادی و زیربنایی کشور، هرگونه تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری در این بخش می‌تواند تأثیرات مهم و در عین حال برگشت‌ناپذیری بر تمام ابعاد جامعه و حاکمیت کشور به همراه داشته باشد.

با توجه به آمار موجود، در حال حاضر بخش کشاورزی بزرگ‌ترین مصرف‌کننده آب در کشور بوده، از سویی اضافه برداشت‌های صورت گرفته از منابع آب زیرزمینی و تداوم آن منجر به کسری شدید آبخوان‌های کشور شده است. ادامه روند کنونی یا اجرای تصمیماتی که منجر به تشدید برداشت از منابع آب شود، با نابودی منابع محدود آبی کشور همراه بوده و نه تنها مصرف‌کننده اصلی این بخش، بلکه حیات جمعی کشور را تهدید می‌کند. این شرایط، لزوم توجه هر چه بیشتر و تعمق در خصوص ابعاد مختلف پیشنهاد ارائه شده مبنی بر واگذاری مدیریت بخش(هایی از) آب کشور به مصرف‌کننده بخش کشاورزی را به خوبی گوشزد می‌نماید.

شرایط حاد آبی کشور، لزوم تعادل بخشی به وضعیت منابع محدود آبی و همچنین لزوم تقویت امنیت غذایی کشور از دید سیاستمداران کلان کشور مغفول نمانده و در همین راستا هدف‌گذاری‌ها و طرح‌های متعددی در قالب برنامه‌های پنج‌ساله توسعه و پروژه‌های ابلاغی از سوی دولت صورت گرفته است. برنامه‌ها، قوانین و پروژه‌های مطرح شده در این خصوص، وظایف و مسئولیت‌های مختلفی را متوجه سازمان‌های دخیل در امر مدیریت و بهره‌برداری از آب کرده که بررسی عملکرد این سازمان‌ها می‌تواند به روشن شدن نقص‌های موجود کمک کند. همچنین ارزیابی عملکرد وزارتخانه‌های نیرو و جهاد کشاورزی در دستیابی به اهداف تعیین شده و شناخت دلایل ناکامی‌های موجود، داوری کردن پیشنهاد ارائه شده در خصوص واگذاری مدیریت بخش(هایی از) آب به مصرف‌کننده بخش کشاورزی را ارتقا می‌بخشد. در گزارش پیش‌رو ضمن تشریح خلاصه‌ای از وضعیت منابع و مصارف بخش آب کشور، به صورت خلاصه به نقش‌های حال حاضر وزارتخانه‌های نیرو و جهاد کشاورزی پرداخته شده است. همچنین با بهره‌گیری از نتایج مطالعات تطبیقی^۱ وضعیت مدیریت آب در دنیا با تمرکز بر کشورهای همسایه ایران بررسی و در ادامه نکات مرتبط با موضوع پیشنهادی بیان شده است. موضوع پیشنهادی مذکور با ابهام‌ها و مشکلات عدیده‌ای روبرو بوده و با توجه به وظایف جهاد کشاورزی، اجرای آن منجر به تعارض شدید منافع و تضعیف شرایط آبی کشور می‌شود.

دفتر مطالعات

زیربنایی

سایر دفاتر:

مطالعات مدیریت

گروه آب

گزارش هفتم

مهرماه ۱۴۰۰

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۷۹۰۹

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۷/۲۵



۱. گزارش مطالعاتی بررسی تطبیقی و ارائه پیشنهادهایی برای بهبود ساختار حاکمیتی مدیریت آب در ایران؛ (۱۳۹۵) توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی تهیه شده است.

۱. وضع موجود منابع و مصارف بخش آب

در ایران محدودیت ذاتی منابع آب قابل دسترس از یک طرف و کم‌آبی‌ها و خشکسالی‌های اخیر از طرف دیگر، حساسیت بخش آب و ضرورت برنامه‌ریزی در مورد آن را مضاعف کرده است. براساس آخرین آماربرداری بیلان منابع و مصارف آب در کشور، کل میزان برداشت آب در کشور برابر با ۹۶/۴ میلیارد مترمکعب است که از این میزان ۸۵/۶ میلیارد مترمکعب (۸۸/۹ درصد) مربوط به بخش کشاورزی، ۸/۰۳ میلیارد مترمکعب (۸/۳ درصد) مربوط به مصارف شرب و ۲/۷ میلیارد مترمکعب (۲/۸ درصد) مربوط به مصارف صنعتی است. به‌ضماً با وجود آمار متفاوت، آنچه مورد اتفاق صاحب‌نظران کشور بوده، این است که بزرگ‌ترین مصرف‌کننده آب در ایران با اختلاف قابل توجه نسبت به سایر مصارف، بخش کشاورزی است. آمار و ارقام حاکی از آن است که برداشت از منابع آب سطحی و زیرزمینی کشور بسیار بیشتر از پتانسیل تجدید آنها براساس استانداردهای بین‌المللی است (حداقل دو برابر). این موضوع تبعات جبران‌ناپذیر از جمله کسری مخزن تجمعی بیش از ۱۳۹ میلیارد مترمکعبی منابع آب زیرزمینی را به‌دنبال داشته است. تداوم این وضعیت نه تنها تولید را متوقف می‌کند، بلکه باعث از بین رفتن جدی منابع آب و تخریب برگشت‌ناپذیر محیط‌زیست و آبخوان‌های کشور شده و تولید را در ابعاد مختلف با مشکل مواجه خواهد ساخت.

۲. بررسی نقش سازمان‌های متولی در بخش مدیریت منابع/مصارف آب

سازمان‌ها و بخش‌های مختلفی در امر مدیریت، نظارت و مصرف آب در کشور نقش دارند، از جمله وزارت نیرو، وزارت جهاد کشاورزی، سازمان حفاظت محیط‌زیست و غیره. از این بین، نقش دو وزارتخانه نیرو به‌عنوان متولی بخش آب و برق کشور و وزارت جهاد کشاورزی به‌عنوان متولی اصلی توسعه پایدار کشاورزی و منابع طبیعی و افزایش کمی و کیفی محصولات کشاورزی از بقیه پررنگ‌تر و عملکرد آنها دارای تأثیرات گسترده در ابعاد مختلف است.

وزارت نیرو وظیفه تأمین و انتقال آب برای مصارف خانگی، کشاورزی و صنعتی را برعهده داشته و دارای ساختار سازمانی مدونی جهت حفاظت، کنترل و بهره‌برداری از منابع آب‌های سطحی و زیرزمینی است. علاوه بر تأمین و تخصیص نیازهای آبی بخش‌های مختلف مصرف، سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، نظارت و ارزیابی بخش آب کشور در این وزارتخانه انجام می‌گیرد. لذا وزارت نیرو نقش اصلی به‌عنوان متولی مدیریت و نظارت بر منابع آبی را برعهده دارد. با توجه به ماده (۱۳) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی، مدیریت یکپارچه توزیع و مصرف آب در مزارع به‌عهده وزارت جهاد کشاورزی بوده و به همین دلیل نقش اصلی به‌عنوان متولی مصرف منابع آبی در بخش کشاورزی را برعهده دارد. براساس ماده (۱۰) همان قانون، به‌منظور هماهنگی سیاستگذاری در زمینه تأمین، توزیع و مصرف آب کشور، شورای عالی آب با حضور وزرای این دو وزارتخانه و سایر سازمان‌های مرتبط به حکم رئیس‌جمهور تشکیل شده است. با توجه به مأموریت وزارت جهاد کشاورزی برای تأمین امنیت غذایی، اجرایی شدن موضوع پیشنهادی واگذاری مدیریت بخش آب، فشار مضاعفی بر منابع آب کشور و مدیریت آن وارد آورده و ریسک استفاده حد اکثری از آب تجدیدپذیر را افزایش می‌دهد؛ موضوعی که در حال حاضر منشأ اکثر بحران‌های آبی در کشور از جمله بحران موجود در منابع آب زیرزمینی کشور است.

با توجه به وضعیت بحرانی آب و جهت جبران بخشی از کسری شدید آبخوان‌های کشور که ناشی از برداشت مازاد صورت گرفته توسط چاه‌های (مجاز و غیرمجاز) بخش کشاورزی بوده، همچنین جهت پایداری منابع آب و تقویت امنیت غذایی، در برنامه ششم توسعه، وظایفی در راستای پایداری سرزمین، پایداری و افزایش تولید در بخش کشاورزی و تعادل بخشی به سفره‌های زیرزمینی به دولت محول شده است. این وظایف عمدتاً متوجه دو وزارتخانه نیرو و جهاد کشاورزی بوده است. در پانزدهمین جلسه شورای عالی آب، برای تعادل بخشی به آب‌های زیرزمینی ۱۵ پروژه مصوب شده که وزارتخانه‌های نیرو و جهاد کشاورزی متولی اصلی اجرای آنها هستند. از جمله این پروژه‌ها می‌توان به تهیه بیلان و بانک اطلاعاتی آنلاین برای دشت‌های کشور، تعیین چاه‌های غیرمجاز یا اعمال محدودیت متناسب با حبابه بر چاه‌ها و ایجاد تشکلهای آب‌بران اشاره نمود. با توجه به نتایج بررسی سازمان بازرسی کل کشور، این طرح‌ها در عمل یا اجرایی نشده یا موفقیت خاصی به‌دست نیاورده‌اند.

همچنین برای دستیابی به اهداف برنامه ششم توسعه، وزارت جهاد کشاورزی لازم بوده اقداماتی مدون به‌عمل آورد که از آن جمله می‌توان به افزایش عملکرد در واحد سطح و افزایش بهره‌وری در تولید محصولات کشاورزی، حمایت از توسعه گلخانه‌ها و طراحی و اجرای الگوی کشت اشاره نمود. اما در حال حاضر در بخش کشاورزی میزان تولید ماده خشک به ازای هر مترمکعب آب در کشور برابر با ۱/۰۷ کیلوگرم بر مترمکعب بوده در حالی که متوسط جهانی این شاخص ۲/۵ کیلوگرم بر مترمکعب است. به‌عبارت دیگر بهره‌وری به‌عنوان یکی از الزامات بخش تولیدات کشاورزی کشور شرایط مساعدی ندارد، این در حالی است که اجرای الگوی کشت نیز در عمل هیچ‌گونه موفقیتی به همراه نداشته است. بی‌شک

برداشتن این کاستی‌ها نه تنها به تقویت امنیت غذایی کشور منجر شده، بلکه افزایش تولید را به همراه داشته و راه را برای دستیابی به اهداف طرح تعادل بخشی آب‌های زیرزمینی تسهیل خواهد کرد.

۳. بررسی تطبیقی مدیریت آب در دنیا و کشورهای همسایه

نتایج مطالعات تطبیقی صورت گرفته درخصوص مدیریت آب در کشورهای مختلف نشان می‌دهد غالب کشورهای جهان، خصوصاً در مناطقی که سرانه آب بالایی ندارند، یک وزارتخانه مخصوص یا سازمان مستقل زیرنظر بالاترین مقام اجرایی کشور برای مدیریت کلان آب داشته و یا دبیرخانه هماهنگ‌کننده دستگاه‌های مرتبط در سطح ملی دارند که یکی از دو یا سه وظیفه اصلی آن صرفاً مدیریت منابع آب است.

منطقه غرب آسیا و شمال آفریقا در کمربند خشک کره زمین واقع شده‌اند و میزان میانگین بارش سالیانه در کشورهای این منطقه کم‌تر از میانگین جهانی است. اغلب کشورهای خاورمیانه که در همسایگی ایران واقع شده‌اند، از جمله ترکیه، عراق، افغانستان، سوریه، عمان، یمن اردن و عربستان یک وزارتخانه مستقل برای مدیریت منابع آب با اسامی مختلف داشته که بعضاً به صورت یک سازمان مستقل با اختیارات گسترده زیرنظر بالاترین مقام اجرایی کشور سازماندهی شده‌اند. همچنین در کشورهای پاکستان، بحرین و امارات (مشابه ایران) دو مأموریت اصلی یعنی تأمین آب و برق در یک وزارتخانه سازماندهی شده‌اند. در پرجمعیت‌ترین کشورهای جهان یعنی چین و هند در قاره آسیا نیز وزارت مستقل منابع آب دارند.

به طور خلاصه، ارزیابی‌های تطبیقی صورت گرفته درخصوص نحوه مدیریت بخش آب در اکثر کشورهای جهان و از جمله کشورهای واقع در منطقه غرب آسیا و شمال آفریقا که اقلیم شبیه به ایران دارند، بیانگر آن است که این کشورها وزارتخانه یا سازمانی مستقل و مجزای از بخش مصرف برای مدیریت منابع آب دارند. دلیل این امر ناشی از این نکته است که ماهیت فعالیت‌ها و اقدام‌هایی که برای حفاظت و جلوگیری از تخریب منابع لازم است، همواره در نقطه مقابل بهره‌برداری از منابع قرار دارد. به عبارت دیگر در این کشورها برای رفع تعارض منافع و در راستای کمک به بهره‌برداری پایدار از منابع آب، بخش مدیریت و نظارت از بخش مصرف مجزا شده است.

۴. بررسی پیشنهاد واگذاری مدیریت منابع آب به بخش کشاورزی

در حال حاضر در برخی محافل، موضوع واگذاری مدیریت بخش آب به یکی از مصرف‌کنندگان این منبع در بخش کشاورزی مطرح شده است. هدف از ارائه این پیشنهاد، تسهیل مدیریت یکپارچه الزامات تولید در بخش کشاورزی از جمله منابع آبی از سوی وزارت جهاد کشاورزی بیان شده است. از دیگر مواردی که منجر به مطرح کردن این ایده شده می‌توان به تسهیل دسترسی به منابع آبی و مدیریت آن از سوی جهاد کشاورزی در راستای افزایش تولید، رفع ناهماهنگی بین سازمانی و تسهیل پیگیری از وزارت جهاد کشاورزی درخصوص ارزیابی تحقق اهداف برنامه‌ریزی شده اشاره نمود. با وجود این، موضوع دارای ابهام‌ها و چالش‌هایی است که در ادامه به آن اشاره شده است.

ابهام‌ها

- با توجه به اینکه در حال حاضر بزرگ‌ترین مصرف‌کننده منابع آب کشور، بخش کشاورزی بوده و طبق قانون، وزارت جهاد کشاورزی مدیریت یکپارچه توزیع و مصرف آب در مزارع را برعهده دارد، فلسفه این موضوع پیشنهادی دارای ابهام است.
- چه بخش یا بخش‌هایی از آب کشور باید ذیل مدیریت وزارت جهاد کشاورزی قرار گیرد؟
- وزارت نیرو از بخش‌های مختلف حاکمیتی مرتبط با مدیریت منابع آبی تشکیل شده، با فرض اجرای پیشنهاد واگذاری مدیریت بخش (هایی از) آب به وزارت جهاد کشاورزی، نحوه انجام وظایف حاکمیتی در کنار وظایف اصلی جهاد کشاورزی، چگونه خواهد بود؟
- آیا ادغام بخش یا تمام حیطه آب وزارت نیرو در یک وزارتخانه دیگر دولت (جهاد کشاورزی) سبب تجمیع قدرت و زمینه‌ساز فساد ناشی تعارض منافع ایجاد شده نمی‌شود؟
- آیا بدنه واحد دولت با بزرگ‌تر کردن وزارتخانه جهاد کشاورزی و سپردن دو وظیفه متضاد به آن (مدیریت بخش منبع و مصرف)، عملکرد بهتری خواهد داشت یا باید هماهنگی بین سازمانی (مشابه آنچه در تعریف شورای عالی آب اندیشیده شده) را تقویت کرد؟
- مکانیسم پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری وزارت جهاد کشاورزی نسبت به موضوعات بخش آب مبهم بوده و شیوه رفع تعارض منافع شدیدی که

از اجرای این پیشنهاد حاصل خواهد شد نامعلوم است.

چالش‌ها

با توجه به ساختار حکمرانی در بخش مدیریت منابع و مصارف آب کشور و تجارب موجود از عملکرد وزارتخانه‌های متولی، این موضوع با چالش‌های عدیده‌ای روبرو خواهد شد؛ به‌ویژه اینکه ماهیت بدنه کارشناسی این وزارتخانه‌ها با فرض ایجاد تغییرات سازمانی در عملکرد تغییر شگرفی نخواهد کرد. اهم مشکلات و چالش‌های واگذاری مدیریت بخش(هایی از) آب کشور به جهاد کشاورزی را می‌توان به شرح ذیل بیان کرد:

- تجارب وزارت جهاد کشاورزی در مدیریت آب در مزارع، به‌ویژه اجرای الگوی کشت و مدیریت تشکلهای آب‌بران تاکنون ناموفق بوده است. این نتایج با وجود اینکه در مقیاس کوچک‌تر از مدیریت کلان منابع آب قرار دارند بیانگر ناتوانی وزارت جهاد کشاورزی در مدیریت بهتر منابع آب به‌عنوان وظیفه‌ای مازاد بر وظایف تعریف شده این وزارتخانه است.

- با توجه به وظیفه اصلی وزارت جهاد کشاورزی، ذاتاً صبغه اصلی تفکر این وزارتخانه باید افزایش تولیدات کشاورزی باشد، در این صورت تعارض منافع شدیدی مابین این وظیفه ذاتی با وظیفه حیاتی حفاظت از منابع آب ایجاد خواهد شد.

- اجرای این پیشنهاد می‌تواند برای مصارف دیگر منابع آب مانند نیازهای شرب و خدمات، صنعت و محیط‌زیست که مصرف‌کنندگان کوچک‌تر، اما مهم منابع آبی محسوب می‌شوند، مشکل‌آفرین باشد.

- با توجه به اینکه آب در کشور جزء انفال محسوب می‌شود، واگذاری مدیریت آن به یک وزارتخانه که هدف مشخصی برای نوع مصرف آب (در بخش کشاورزی) دارد، می‌تواند سبب تضعیف حقوق عامه در بهره‌گیری عادلانه از آب به‌عنوان انفال شود.

- تمرکز بر مدیریت تولید و تخصیص منابع آب، می‌تواند تمرکز این وزارتخانه بر موضوعات مهم و الزامی بخش کشاورزی کشور از مله افزایش بهره‌وری، اجرای الگوی کشت، تقویت مشارکت بهره‌برداران و ایجاد تشکلهای آب‌بران و غیره را که زمینه‌ساز دستیابی به کشاورزی پایدار و توسعه یافته هستند، تقلیل دهد.

- با توجه به وضعیت شکننده منابع آبی کشور، هرگونه سعی و خطا در مدیریت منابع آب کشور، در شرایط کنونی که بسیاری از آبخوان‌های کشور با کسری مخزن مواجه هستند، می‌تواند تبعات اجتماعی، اقتصادی و امنیتی گسترده‌ای به‌بار آورد.

جمع‌بندی و پیشنهادها

بررسی صورت گرفته از وضعیت منابع آبی کشور، ساختار سازمانی موجود در این بخش و اهداف تعیین شده برای سازمان‌های مختلف دخیل در بخش آب کشور، همچنین تطبیق شرایط سازمانی مدیریت آب در کشور نسبت به کشورهای همسایه که شرایط به نسبت مشابهی با ایران دارند، بیانگر این نکته است که برای حفاظت از منابع و پایداری مصارف، لازم است بخش مدیریت تولید، تخصیص و پایش منابع آب مجزای از بخش مصرف منابع آب باشد. با توجه به وظایف محول شده به هر یک از دو وزارتخانه نیرو و جهاد کشاورزی، کاستی‌های قابل توجهی در بخش حفاظت از منابع و افزایش تولید مشاهده می‌شود.

پیشنهاد ارائه شده برای واگذاری مدیریت بخش(هایی از) منابع آب کشور به جهاد کشاورزی، نه تنها منجر به بزرگ شدن این وزارتخانه شده، بلکه در تضاد با اهداف ذاتی وزارت جهاد کشاورزی قرار داشته و با تعارض شدید منافع همراه است که زمینه‌ساز فساد بوده و سبب تشدید تخلیه منابع محدود آبی کشور خواهد شد. ضمناً تبعات هرگونه اشتباهی در اجرای این پیشنهاد می‌تواند خسارت‌های جبران‌ناپذیری برای کشور ایجاد کند. رفع کاستی‌های موجود در بخش آب و کشاورزی کشور نیاز به تغییر در ساختار مدیریت منابع آب نداشته که با ابهام‌های بسیار همراه بوده و صرفاً با ایجاد هماهنگی بین سازمانی، افزایش مشارکت مردمی، تقویت نظارت و تمرکز بر وظایف محول شده قابل دستیابی است. با توجه به وظیفه قانونی شورای عالی آب، نقش این شورا در ایجاد هماهنگی بین‌سازمانی بسیار مؤثر خواهد بود.

با توجه به اینکه مدیریت کارآمد در بخش آب با مفاهیمی از قبیل ارتقای بهره‌وری و پایداری زیست‌محیطی گره خورده است، برای تقویت مدیریت آب کشور و جهت حفاظت از منابع محدود آبی کشور، پیشنهاد می‌شود مدیریت آب در حیطه‌های مختلف از جمله آبخیزداری نیز به وزارت نیرو (یا آب) به‌عنوان متولی مدیریت و نظارت تخصصی بر بخش آب کشور که اهداف خاص مصرفی ندارد واگذار شود. در این راستا تهیه سند جامع آب کشور منطبق با سند آمایش سرزمین و با هدف دستیابی به توسعه پایدار اکیداً توصیه می‌شود.