

## سدسازی به مثابه سرمایه ملی: پیشنهاد‌های سیاستی در خصوص آینده صنعت سدسازی کشور و بهبود نظام تدبیر توسعه

امیر ناظمی؛ عضو هیات علمی مرکز تحقیقات سیاست علمی کشور

۲۴ بهمن ۱۳۹۴

شماره مسلسل: ۱۱۰۰۱۷۵

شماره شاپا: ۵۳۸۵-۲۴۲۳

### ورودیه

موضوع آب در سال گذشته تبدیل به یک سرفصل سیاست‌گذاری و یک موضوع روشنفکری شده است. وضعیت نامناسب آب در کشور، بازاندیشی در خصوص مسایل گذشته را ضرورتی انکارناپذیر کرده است. امروزه پرسش پیرامون سدسازی‌های لجام گسیخته و شهوت‌واری که در سال‌های گذشته به عنوان یکی از مظاهر صنعتی شدن کشور شناخته می‌شد؛ مورد تردید قرار گرفته است. حمله به سدسازان و شرکت‌های عمرانی که در توسعه سدسازی بازیگر اصلی بوده‌اند، در ماه‌های گذشته تشدید شده است. به نظر می‌رسد این حمله‌ها می‌تواند وضعیت بررسی را به موضوعی غیرحرفه‌ای و حتی سیاسی تبدیل کند! سیاسی کردن امور یکی از خطرهای همیشگی در ارزیابی‌های تاریخی بوده، که امکان یادگیری تاریخی را همواره کاهش داده است. با توجه به جمیع این دلایل ضرورت دارد تا به خود موضوع محکوم کردن سدسازان و نیروهای حرفه‌ای فعال در این صنعت، با عینکی دیگر نگریسته شود. ادامه این محکوم‌سازی نمی‌تواند منجر به نتایج مطلوب در عرصه سیاست‌گذاری شود. همچنین در این نوشته سه پیشنهاد سیاستی به منظور بهبود نظام تدبیر توسعه در حوزه مدیریت منابع آبی نیز ارائه شده است.

### ۱- طرح مساله

#### خطری در کمین است: گرایش‌های پوپولیستی

مستند «مادرکشی» از این نظر که توانسته است، ضرورت توجه به اهمیت یک موضوع را نشان دهد، مستندی بی‌سابقه و قابل تقدیر بوده است. کمیل سوهانی، به مثابه پژوهشگری جستجوگر، بیننده را در پژوهش خود همراه می‌کند و به او نشان می‌دهد، بازنگری در احداث سدها و سیاست‌های مربوط به آب در گذشته، گاه ضرورتی غیرقابل انکار می‌یابد. در این مستند به پیامدهای این سیاست‌گذاری پرداخته می‌شود.

اکران این مستند در مراکز، شهرها و دانشگاه‌های مختلف در کشور، نیز توانسته است به این تاثیرگذاری اجتماعی بیافزاید. به دنبال اکران‌های این مستند، پس از اکران عمومی فیلم، اغلب نشست‌هایی با حضور کارشناسان برگزار می‌شود. در چندماه گذشته که از اکران فیلم می‌گذرد؛ کلیپ‌هایی در خصوص برخی از صحبت‌های کارشناسان در شبکه‌های اجتماعی در حال به‌اشتراک‌گذاری است.

به عنوان نمونه در اکران این فیلم در دانشگاه فردوسی مشهد، در تاریخ ۷ دی‌ماه ۱۳۹۴، دکتر پاپلی یزدی، یکی از اعضاء هیات علمی خوش‌نام این دانشگاه، در خصوص مافیای سدسازی و انتقال آب صحبت می‌کند. مافیایی پیچیده که هدفشان کسب سود بیشتر است و به مخاطب خود این پیام را می‌دهد، که کسانی که در خصوص مساله آب صحبت می‌کنند؛ یا از این مافیا اطلاع ندارند، یا نمی‌خواهند در خصوص آن صحبت کنند و پشت پرده‌های آن را افشا کنند. ایشان کل برنامه‌ها و سیاست‌های گذشته تا کنون را خیمه‌شب‌بازی‌های این مافیا می‌دانند. استقبال عمومی در خصوص این موضوع را می‌توان در ارسال این کلیپ در شبکه‌های اجتماعی سنجید.

آنچه در روزهای اخیر در خصوص سیاست آب شاهد هستیم؛ افزایش نوعی از گرایش پوپولیستی در خصوص موضوع سدسازی است. گرایشی که دوست دارد که موضوعات پیچیده سیاست‌گذاری را به یک دلیل ساده تقلیل دهد: مافیای بزرگ، فاسد و منافع شرکت‌های بزرگ! بر اساس این استدلال، کل سیاست‌گذاران و فعالان حوزه سدسازی به دو دسته قابل تقسیم‌اند: (۱) مافیای فاسد و

تبدیل به یک دعوی بی‌حاصل خواهد شد. تبدیل هر مسأله سیاست‌گذارانه به دوگانه شیطان-فرشته اشتباهی راهبردی است؛ چرا که در خوش‌بینانه‌ترین حالت نیمی از بازیگران توانمند در حل مسأله را به اتهام شیطان بودن از دست می‌دهید.

### پیامد ۳: تخریب سرمایه نمادین

تصویر سدهای بزرگ، برای سال‌ها به عنوان یکی از توانمندی‌های کشور، در رسانه‌های مختلف تبلیغ شده است. سدسازی به مرور تبدیل به یکی از سرمایه‌های نمادین کشور در حوزه عمرانی، زیرساختی و حتی فناوری بومی شده است. سدسازی توانمندی ساده‌ای نبوده است، که یک شبه ایجاد شود؛ بلکه این توانمندی حاصل انباشت طولانی‌مدت شرکت‌ها و مهندسان توانمند بوده است. برای سال‌های طولانی رشته مهندسی عمران در دانشگاه‌های کشور، بهترین رتبه‌های کنکور سراسری را جذب می‌کرد؛ برای سال‌ها شرکت‌های مهندسی فعال در این حوزه بهترین فارغ‌التحصیلان کشور را در حوزه‌های مختلف جذب کردند و برای سال‌های متمادی سدسازی به عنوان یک سرمایه نمادین کشور، مظهر بومی‌سازی و توانمندی داخلی بوده است. آنچه در این موضوع سیاست‌گذاری می‌تواند به راحتی تخریب شود؛ سرمایه نمادین کشور در حوزه سدسازی است. به همان اندازه که سرمایه طبیعی و محیط‌زیستی با سدسازی در سال‌های گذشته آسیب‌های جدی دیده است؛ باید مراقب بود که با این انتقادات جدید نیز، سرمایه‌های عمرانی و فناوری کشور آسیب نبینند.

### ۲- صورت‌بندی دوباره مسأله‌های پیش رو و

#### پیشنهاد‌های سیاستی

#### مسأله ۱: تغییر نگاه به موضوع سدسازی: «ما

همگی با هم اشتباه کردیم!» به جای «تو فاسدی!» در صحنه‌های انتهای مستند «مادرکشی»، مهندس کلانتری، یکی از وزرای اسبق کشاورزی، با اعترافی سنگین بیننده را با خود همراه می‌کند. اعتراف به اشتباهی که در تصمیم‌گیری‌ها داشته است و خودش را مقصر می‌داند. به نظر می‌رسد، این اعتراف یک جنبه دیگر نیز دارد: اشتباه جمعی!

باندهای قدرت و (۲) عروسک‌های خیمه‌شب‌بازی مافیا. این پیام خطرناک در کلیپ‌ها و صحبت‌های بعد از فیلم، یا در مقالات و سخنرانی‌ها در حال رشد است.

این مقاله ابتدا تلاش دارد تا این نگاه پوپولیستی رو به رشد را مورد توجه قرار دهد و به حداقل سه پیامد جدی و خطرناک این نوع نگاه بپردازد:

### پیامد ۱: امتناع تحلیل واقع‌بینانه

تبدیل مسائل پیچیده اجتماعی به حضور باندهای قدرت، در عمل امکان بررسی و تحلیل عمیق مسائل را از بین می‌برد. فارغ از انتقاد اخلاقی جدی که می‌توان به این نوع از تهمت‌زنی‌ها داشت، این استدلال پوپولیستی نتیجه‌ای جز امکان‌ناپذیر بودن بررسی و حل مسأله به همراه ندارد. این استدلال به صورت یک طرفه‌ای راه حل را ساده‌انگارانه ارائه می‌دهد. همواره این نوع تحلیل عوام‌فریبانه، نتیجه‌اش آن است که راه حل تنها در اراده مسوولین خفته است و اگر سیاست‌گذاران و مدیران موضوع آب فاسد نباشند، مسأله آب کشور حل خواهد شد. این در حالی است که واقعیت مسأله آب بسیار پیچیده‌تر از این نتیجه‌گیری ساده است.

### پیامد ۲: تبدیل مسأله سیاست‌گذاری به مناقشه

#### میان سیاست‌گذاران

یکی دیگر از پیامدهای نامطلوب این نوع از نگاه‌های پوپولیستی را می‌توان در ایجاد دودستگی و یارگیری در فضای سیاست‌گذاری مشاهده کرد. تعریف مسأله در این وضعیت تغییر می‌یابد؛ مسأله اصلی آب نیست؛ بلکه مسأله اصلی دعوی میان سدسازان فاسد، صاحب قدرت و برخوردار از ابزار قدرت، در یک سو و منتقدان پاک، ستم‌دیده و فاقد ابزار، در سوی دیگر است. در حالی که مسأله فراتر از این دوگانه ساده است. سیاست آب نیازمند تحلیل‌هایی عمیق‌تر و راه‌حل‌های جدی است. نتیجه این جبهه‌بندی در مسأله آب آن خواهد بود که بسیاری از مدافعان پیشین سدسازی، زمانی که خود را در این جبهه‌بندی در طرف شیطانی می‌بینند، به موضع‌گیری‌های احساسی و متقابل اقدام می‌کنند. احتمالاً آنان نیز سخنان تندی علیه سخنرانان مخالف سدسازی بیان خواهند کرد؛ و به همین سادگی یک مسأله سیاست‌گذاری

پروژه‌های جدید سدسازی یا بدتر از آن طرح‌های انتقال آب سوق خواهد داد. از یک طرف کاهش پروژه‌ها و از طرف دیگر اتهام فاسد بودن و عضویت در مافیای آب؛ می‌تواند منجر به ریزش این توانمندی شکل‌یافته در این شرکت‌ها شود یا به صورت افراطی به صورت اصرار بر ادامه روند کنونی، تجلی یابد. سیاست‌گذار باید بتواند برای مسیر آینده این شرکت‌ها راهی ارائه دهد. راهی که بتواند بیشترین منفعت جمعی را به همراه داشته باشد.

### ۳- پیشنهاد‌های سیاستی

#### سیاست پیشنهادی ۱: سرریز فناوری در سایر

##### حوزه‌ها

سرریز<sup>۱</sup> مفهومی شناخته شده در حوزه اقتصاد و مدیریت است. بر اساس این مفهوم، فعالیت‌های یک حوزه می‌تواند دارای تأثیرات در سایر حوزه‌های غیرمرتبط شود. به عنوان مثال دانش یا فناوری می‌تواند از یک شرکت فعال در حوزه‌ای مانند سدسازی، به شرکت‌های دیگری که در حوزه‌ای دیگر، مانند راهسازی، فعال هستند؛ انتقال می‌یابد. سرریز فناوری و دانش اغلب همراه با سیاست‌گذاری هوشمندانه همراه است. بر این اساس تلاش می‌شود تا از توانمندی‌های شکل‌گرفته در یک حوزه، منافعی در حوزه‌های دیگر ایجاد شود. به عنوان مثال از منافع دانش و فناوری ایجاد شده در بخش دفاعی به منظور ارتقاء کیفیت زندگی شهروندان نیز استفاده شود. استفاده از دانش و فناوری هسته‌ای در ایالات متحده در سال‌های پس از جنگ جهانی دوم و استفاده از آن در نیروگاه‌های هسته‌ای یا توسعه اینترنت نمونه‌هایی از فناوری‌هایی هستند که از بخش دفاعی به سایر بخش‌ها سرریز شده‌اند.

اگر فهم عمومی و اجماع خبرگانی به این نتیجه رسیده است که سدسازی سیاست اشتباهی در سال‌های گذشته بوده است؛ بی‌شک این تغییر جهت، نیازمند توجه به مساله آینده شرکت‌های سدسازی و توانمندی کشور در این حوزه نیز هست. شرکت‌های سدسازی، انباشتی ارزشمند از تجربیات این عرصه را برخوردارند؛ که می‌تواند در حوزه‌های زیرساختی

واقعیت آن است که در خصوص مساله سدسازی، در سال‌های گذشته، آنچه نباید نادیده گرفته شود، اشتباه جمعی یک جامعه در انتخاب راهکارهای سازه‌ای در مدیریت منابع آب و پناه بردن به راه حل سدسازی برای مساله آب بوده است. کسانی که امروزه انتقاد می‌کنند؛ به احتمال قوی در سال‌های قبل‌تر از دیدن صحنه‌های سدهای بزرگ که به دست شرکت‌های داخلی بنا شده است؛ لحظاتی احساس یک غرور ملی را تجربه کرده‌اند. آنچه در این خصوص روی داده است، یک اشتباه دسته‌جمعی توسط کل جامعه بوده است. ما همگی با هم اشتباه کردیم. موضوع واقعی آن است که شرکت سدسازی که پروژه‌های عظیم را دیروز اجرا کرده است؛ نمی‌تواند پیکان حملات فهم امروز ما باشد. اگر این شرکت‌ها به واسطه توانمندی‌هایشان پروژه‌هایی را انجام داده‌اند، تقصیر کار اصلی نیستند! بلکه هم‌زمان پژوهشگران و روشنفکران نیز اشتباه کرده‌اند. فهم امروزین ما نتیجه سال‌ها تغییر و دیدن پیامدهای نامطلوب بوده است؛ که با فهم پیشین ما در این مساله متفاوت است.

موضوع آب را نمی‌توان با پیدا کردن مقصری به نام شرکت‌های سدسازی، خاتمه‌یافته تلقی کنیم. سیاست‌گذار باید به دنبال تحلیل عمیق‌تر و ارائه بسته‌های سیاستی برای آینده باشد. آنچه در حال روی دادن است با اهداف سیاست‌گذاری متفاوت است. مستند مادرکشی بهانه سیاست‌گذار است برای تبدیل مساله آب به یک دستورکار عمومی. اما این که از این مستند نتیجه گرفته شود که سدسازان تنها مسببان وضعیت آب هستند سرآغاز یک اشتباه جمعی دیگر خواهد بود.

#### مساله ۲: توانمندی روی دست مانده

واقعیت آن است که امروزه با انبوهی از شرکت‌های مهندسی پیمانکار و مشاوره روبه‌رو هستیم که در طول سال‌های پیشین دانش انباشته از تجربیات سدسازی را به دست آورده‌اند. این شرکت‌ها به صورت طبیعی با مساله جذب پروژه مواجه هستند. تعداد بالایی از مدیران، تحلیل‌گران و مهندسان توانمند و البته گرانی‌قیمتی که در این شرکت‌ها حضور دارند؛ ماشین بوروکراسی را به سمت تعریف مجدد

1-Spillover

- ایجاد زمینه‌هایی برای همکاری بین‌المللی با شرکت‌های بزرگ چندملیتی به منظور تسریع در فرآیند دوران گذار؛ به طور خاص در پروژه‌های نفت و گاز و پتروشیمی و راهسازی
- آگاه‌سازی و ایجاد زمینه فکری لازم در این خصوص و استفاده از ظرفیت نهادهایی مانند نظام مهندسی

## سیاست پیشنهادی ۲: یادگیری فرهنگ پذیرش اشتباهات جمعی

فرهنگ کشور ما نیازمند یادگیری در پذیرش اشتباهات است. مقایسه با سایر کشورهایی که اشتباهات بزرگ تاریخی را مرتکب شده‌اند، نشان‌دهنده این ضعف فرهنگی است. بسیاری از کشورها در مواجهه با اشتباهاتی مانند کشتارهای جنگی یا قومیتی، که مثال‌های آن در جنگ‌های جهانی، شناخته شده است؛ از کشور یا بازماندگان عذرخواهی کرده‌اند. زمانی که «گرنوت ارلر»، کمیسیونر ابتکار عمل‌های مدنی وزارت امور خارجه آلمان به صورت رسمی بابت اقدامات آلمان در دوران رایش سوم، از بلاروس عذرخواهی می‌کرد؛ جمله‌ای بیان کرد با این مضمون: «این جرمی است که ما نباید فراموش کنیم و فراموش نخواهیم کرد.»

ما به مثابه جامعه ایرانی همواره تلاش داشته‌ایم تا برای موضوعات مختلف مقصرانی را بیابیم تا از خطر عذرخواهی فرار کنیم. ما، چه رئیس کارخانه‌ای تولیدی باشیم، چه مدیر یک موسسه فرهنگی، چه سفیر، چه سیاستمدار؛ عذرخواهی نمی‌کنیم. ما در زمین و آسمان به دنبال مقصر می‌گردیم تا عذرخواهی نکنیم. در خصوص اشتباهات جمعی شاید این مساله جدی‌تر هم هست. ما باید یاد بگیریم که با خود صادق باشیم؛ ما به صورت جمعی اشتباه کردیم. روشنفکر و مدافع محیط زیست در سال‌های اخیر به فهمی دست یافته است که الزاما ۱۵ سال پیش چنین فهمی نداشت. با اتکاء به فهم امروز نمی‌توان عملکرد گذشته را خیانت دانست. ما باید بپذیریم که فهم امروز نتیجه یادگیری جمعی ما بوده است و در خصوص این مساله آشکارا بیان کنیم که: «این اشتباهی جمعی بوده است که ما نباید فراموش کنیم و فراموش نخواهیم کرد.» و از آن بسیار خواهیم آموخت.

دیگر مورد استفاده قرار گیرد. اتخاذ این سیاست به معنای آن است که باید زمینه لازم برای این گذار از حوزه سدسازی به حوزه‌های دیگر مانند راهسازی یا تولید انبوه مسکن، فراهم شود. نمی‌توان انتظار داشت بدون هیچگونه سیاست‌گذاری مناسبی شاهد این اتفاق به صورت خود به خود و گسترده باشیم.

برنامه گذار از توانمندی سدسازی به توانمندی در حوزه‌های زیرساختی نیازمند پیش‌نیازهای حداقلی شامل موارد زیر است:

- انتخاب حوزه‌های هدف برای فعالیت‌های آتی این شرکت‌ها و بهره‌گیری از توانمندی این شرکت‌ها در سایر حوزه‌های راهبردی؛ این حوزه‌ها در یک نگاه ساده می‌تواند حوزه‌های عمرانی مانند راهسازی، یا تولید انبوه مسکن و مدیریت پروژه‌های مسکن گسترده، یا پروژه‌های ساخت و نصب کارخانجات صنعتی، یا پروژه‌های کشاورزی صنعتی، یا پروژه‌های عمرانی در بخش نفت و گاز و پتروشیمی و ساخت پلنت‌ها را شامل شود.

- هماهنگی میان نهادهای متولی در حوزه‌های هدف انتخاب شده؛ به عنوان مثال میان وزارت نیرو و وزارت راه و شهرسازی در زمینه راهسازی یا میان وزارت نیرو و وزارت نفت در حوزه فعالیت‌های نفت و گاز و پتروشیمی

- به رسمیت شناختن این توانمندی در حوزه‌های هدف انتخاب شده؛ به عنوان مثال پذیرش بخشی از سوابق شرکت‌های سدسازی در برگزاری مناقصات و انتخاب پیمانکار در حوزه‌های هدف شناسایی شده که نیازمند بازبینی در سازوکارهای رتبه‌بندی شرکت‌های پیمانکار است (که تحت نظارت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور انجام می‌شود).

- ایجاد مشوق‌هایی برای تغییر حوزه فعالیت این شرکت‌ها به سمت حوزه‌های هدف شناسایی شده
- تعریف پروژه‌های بزرگ ملی در حوزه‌های هدف شناسایی به منظور بهره‌گیری از توانمندی‌ها و همچنین ایجاد مشوق‌های مناسب

## سیاست پیشنهادی اصلی ۳: پاسخگویی سرآغاز ارتقاء نظام تدبیر

در انتهای دوران آپارتاید در آفریقای جنوبی، زمانی که نلسون ماندلا داشت تبدیل به یک قهرمان صلح‌جو می‌شد و افکار تند سابقش در حال تغییر به سمت خشونت‌زدایی از تغییرات انقلابی بود؛ شعار «ببخش، اما فراموش نکن!» طرفداران خودش را پیدا می‌کرد.

ببخش اما فراموش نکن! یک مانیفست است؛ نه نسخه‌ای تنها برای آفریقای جنوبی؛ که الگویی قابل بازتولید در سایر جوامع و در سایر موقعیت‌های مشابهی که بازاندیشی در یک اشتباه بزرگ تاریخی، یک ضرورت می‌شود.

از دیگر سو، پاسخ‌گویی<sup>۲</sup> خودخواسته نهادها و سازمان‌ها، حتی سازمان‌های مردم‌نهاد (سمن) از طریق انتشار گزارش‌های دوره‌ای، تمرین آموزنده دیگری بوده است که در سال‌های گذشته در جهان انجام شده است. امروزه در سطح جهان با انبوهی از گزارش‌های پاسخگویی اختیاری و داوطلبانه‌ای روبه‌رو هستیم که جامعه را به صورت عام و ذی‌نفعان یک سازمان را به صورت خاص مخاطب خود قرار می‌دهند. این گزارش‌ها که اغلب توسط سازمان‌های مردم‌نهاد منتشر می‌شوند؛ تبدیل به اصلی‌ترین ابزارهای ارزیابی عمومی جامعه از عملکرد سازمان‌ها و نهادهای مختلف اعم از دولتی یا خصوصی هستند.

به این ترتیب پیشنهاد می‌شود تا به صورت سالیانه «گزارش ملی آب» توسط یک سازمان مردم‌نهاد یا توسط خود وزارت نیرو، ارائه شود. واقعیت آن است که اعتراف سیاست‌گذاران به اشتباهات گذشته باید حداقل با دو ملاحظه همراه شود: (۱) اعتراف به معنای فرمان «فراموش کن!» نباشد؛ بلکه بر عکس باید فراموش نکرد؛ چرا که ارزیابی، یادگیری جمعی و توسعه از خلال فراموش نکردن‌ها و بازاندیشی‌ها و ارزیابی‌ها روی می‌دهد. (۲) اعتراف تبدیل به ابزار انتقام‌گیری نشود؛ به عبارت دیگر اعتراف همراه با بخشش اجتماعی باشد؛ خصوصاً زمانی که اشتباه، یک اشتباه جمعی بوده است.

گزارش ملی آب، به مانند گزارش‌هایی که توسط کنگره ایالات متحده آمریکا تدوین و ارائه می‌شود، می‌تواند سرآغاز حرکتی اصلاحی باشد. این گزارش می‌تواند حداقل شامل موارد زیر باشد:

- تشریح وضعیت آب و مدیریت آب در کشور
- سیاست‌های بدیل در مدیریت منابع آبی و تحلیل منافع و مشکلات هر یک از سیاست‌ها
- هزینه‌های تخصیص‌یافته در خصوص انواع سیاست‌های بدیل مانند سدسازی یا طرح‌های پسماند بازیافت آب، طرح‌های انتقال آب و ...
- تحلیل وضعیت سیاست‌ها و ارزیابی اشتباهات موجود و پیشین در انتخاب سیاست‌های بدیل
- برآورد هزینه اشتباهات
- تحلیل فرآیندها و رویه‌های تاثیرگذار بر انتخاب نادرست سیاست‌ها
- ارائه پیشنهادهایی در خصوص حاکمیت آب در کشور

تولید گزارش مکتوب و دوره‌ای درباره وضعیت موجود، علل، و راهکارهای اصلاح فرایند سیاست‌گذاری در منابع آب، پیاده‌سازی شده همان عبارت «ببخش، اما فراموش نکن!» در حوزه سیاست‌گذاری است. اعتراف به تنهایی برای بهبود سیاست‌گذاری کافی نیست؛ باید این اعتراف تبدیل به یک فرآیند یادگیری جمعی شود. فرآیندی که امکان تصحیح و تکامل سیاست‌ها را فراهم می‌آورد؛ اما ابزار سیاستمداران و دیدگاه‌های پوپولیستی نمی‌شود.

استفاده از مطالب با ذکر منبع آزاد است.

متون سیاستی منتشرشده در شمس، بیانگر دیدگاه نویسندگان بوده و لزوماً نظر این شبکه نیست.

## 2- Accountability

