

مقاله پژوهشی - فصلنامه علمی رهیافت

سال پانزدهم، شماره ۵۴، بهار ۱۴۰۰
صفحه ۶۱ تا ۸۲

جایگاه مدیریت پایدار در سیاستگذاری تامین آب سیستان و بلوچستان

منیر حضوری / دانشجوی دکتری رشته سیاستگذاری عمومی، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

مجید توسلی رکن آبادی / دانشیار تمام وقت گروه علوم سیاسی، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران. (نویسنده مسئول)
tavasoli@gmail.com

سید مصطفی ابطی / استادیار تمام وقت گروه علوم سیاسی، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

چکیده

کمبود آب آشامیدنی در استان سیستان و بلوچستان مسئله‌ای است که دولت با آن روبرو است. سوال مقاله حاضر این است که سیاست دولت چه تاثیری بر تامین آب آشامیدنی استان سیستان و بلوچستان گذاشته است؟ فرضیه مورد بررسی این است که تمرکز بر سیاست توسعه کشاورزی، ضعف مدیریت به هم پیوسته و ضعف بهره از جوامع محلی تاثیر چشمگیری بر ضعف دسترسی به آب آشامیدنی سالم در این منطقه گذاشته است. جامعه مورد مطالعه، روستای آزاتی است که در مدل چرخه‌ای سیاستگذاری عمومی مورد واکاوی قرار گرفته است و روش سنجش جامعه این پژوهش نیز تحلیل کیفی است. داده‌ها از طریق فیش برداری منابع کتابخانه‌ای و مصاحبه با کارشناسان جمع‌آوری شده است. نتایج نشان می‌دهد، تمرکز بر سیاست توسعه کشاورزی، ضعف مدیریت به هم پیوسته سازمان‌های دولتی و بهره ضعیف از نقش جوامع محلی از دلایل کم آبی در آزاتی بوده است. در آخر پیشنهاد می‌شود برای دستیابی به آب و توسعه پایدار در این منطقه همکاری میان ذی‌نفعان، مدیریت پایدار و حکمرانی خوب لحاظ شود.

کلیدواژه: مدیریت پایدار آب، توسعه پایدار، جوامع محلی، وزارت نیرو، توسعه کشاورزی، حکمرانی خوب، سیاستگذاری عمومی.

تاریخ تأیید: ۱۳۹۹/۱۲/۲۰

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۸/۰۵

مقدمه

آب، هسته اصلی توسعه، پایه و اساس زندگی می‌باشد که دسترسی به آن برای توسعه پایدار حیاتی است. آب منبعی محدود و غیر قابل تعویض بوده که همواره برای رفاه بشر ضروری تلقی شده و ارتباط تنگاتنگی با توسعه جوامع دارد. در حالی که کمبود آب می‌تواند چالشی جدی تلقی شود، مدیریت کارآمد و عادلانه می‌تواند نقش مهمی در تقویت انعطاف‌پذیری سیستم‌های اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی در پرتو تغییرات سریع و غیرقابل پیش‌بینی ایفا کند. با توجه به این مهم، مسئله مقاله حاضر این است که مناطقی در کشور از جمله سیستان و بلوچستان با مشکل کمبود آب آشامیدنی و در نتیجه ضعف مدیریت پایدار روبرو هستند. در این پژوهش به طور موردی مشکلات دسترسی به آب آشامیدنی سالم در روستای آزاتی^۱ مورد واکاوی قرار گرفته است. دلیل انتخاب این روستا آن است که اهالی با نبود آب آشامیدنی روبرو هستند و از برکه‌هایی آب تهیه می‌کنند که ضمن داشتن عمق و آلوده بودن، محل زیست گونه‌ای از تمساح است.

طبق مدل چرخه‌ای سیاستگذاری عمومی، بررسی خواهد شد چرا با وجودی که برخی از سازمان‌های دولتی تمامی موارد مدل چندمرحله‌ای را از جمله مسئله یابی، راه حل، تصمیم‌گیری و اجرا پیش برده‌اند و درصد آبرسانی به اهالی روستا برآمده‌اند؛ اما بعد از مدتی تصمیم آنها با شکست روبرو شده و در نتیجه این منطقه هنوز با مشکل نبود آب آشامیدنی روبرو است. اهمیت این موضوع از آن رو بوده که دولت باید به شکل یکپارچه و پایدار برنامه متقنی در سیاستگذاری‌ها اعمال کند. از جمله وظایف حاکمیتی دولت و سازمان‌های مسئول می‌توان به مدیریت پایدار و بهبود کیفیت آب، حفاظت از اکوسیستم مرتبط با آب، حمایت از جوامع محلی، کاهش قابل ملاحظه تعداد افرادی که از مشکل کم‌آبی رنج می‌برند، اشاره کرد. همچنین بر اساس اسناد بالادستی در قانون اساسی و برنامه‌های توسعه کشور، دولت موظف به تأمین آب آشامیدنی مورد نیاز برای مردم به‌ویژه مناطق محروم و کمتر توسعه یافته بوده است. در نهایت باید گفت که پژوهش حاضر به دلیل نبود کار هدفمند در این منطقه از کشور، با هدف جلب توجه جامعه پژوهشی و دانشگاهی به مسئله کم‌آبی، آثار و پیامدهای آن بر زندگی مردم سیستان و بلوچستان نضج یافته است تا

^۱ از مجموعه روستاهای کشاری در شهرستان سرباز واقع در استان سیستان و بلوچستان

گامی برای حل مشکل کم آبی در یکی از مناطق کمتر توسعه یافته کشور و تمرکز بر مدیریت بهینه دولتی باشد.

پیشینه تحقیق

بیشتر در زمینه بحران آب و پیامدهای آن پژوهش‌های متعددی به انجام رسیده است که در ادامه به برخی از آنها اشاره خواهد شد. احمد آل یاسین در کتاب «بحران آب» به مسئله کم آبی در ایران و نقش آب در توسعه و مدیریت بهینه کشور پرداخته است؛ اما نویسنده در این کتاب بیشتر به مسائل فنی و مهندسی حوزه آب تأکید کرده و نگاه سیاستی نسبت به مسئله فوق ندارد. مصطفی ازکیا و علی ایمانی در کتاب «توسعه پایدار روستایی» مطرح می‌کنند که توسعه فرآیندی چندبعدی در زمینه بهبود و ارتقای کیفیت زندگی اقشار فقیر و آسیب‌پذیر اجتماعات روستایی است. آنها باور دارند که تحقق چنین توسعه‌ای نیازمند دگرگونی در ساختارهای نهادی، فنی، شخصیتی و ارزشی است که منجر به تغییرات اساسی در ساختار اجتماعی می‌شود. هرچند نویسندگان در این کتاب، رویکرد مؤثر بر ظهور پارادایم توسعه پایدار را مطرح و مؤلفه‌های توسعه پایدار روستایی را بررسی کرده‌اند، اما تمرکز این کتاب بیشتر بر انقلاب سبز و توسعه پایدار کشاورزی و توریسم روستایی است. مت اندروز، نت پریجت، مایکل وولکاک در کتاب «توانمندسازی حکومت: شواهد، تحلیل و عمل» درباره کشورهای در حال توسعه و ناتوانی آنها در ارتقای کیفیت حکمرانی، خدمات عمومی و اجرا نشدن سیاست‌ها سخن گفته‌اند. در این کتاب آورده شده که در کشورهای در حال توسعه انبوهی از اسناد بالادستی برای پیشبرد توسعه وجود دارد که اغلب حاوی توصیه‌هایی هستند، در این بین نظام اداری به‌طور دائم قصد دارد روش‌هایی مثل شایسته‌گزینی، شفاف‌سازی، بودجه‌ریزی و مبارزه با فساد را اجرا کند؛ اما با شکست مواجه می‌شود. این کتاب در ادامه بر مفهوم حکمرانی خوب تمرکز کرده و ایران را جزو کشورهای با قابلیت حکومت متوسط می‌داند که با سرعت زیاد در حال از دست دادن این قابلیت است. بنابراین مطرح می‌شود که حکومت باید در سطح ملی دست به اصلاحات ساختاری بزند. هرچند نظرات نویسندگان این کتاب در بخشی از مقاله برای بررسی نقش نهادهای حاکمیتی مورد استفاده قرار گرفته، اما اشاره‌ای به موضوع آب نکرده است. پرویز کردوانی در کتاب «خشکسالی و راهکارهای مقابله با آن در ایران» به وضعیت خشکسالی در کشور پرداخته است و به افزایش تعداد چاه‌ها، وضعیت کشاورزی و راه‌های مختلف برای مقابله با بحران آب اشاره کرده است. این کتاب ضمن اینکه اطلاعات اولیه خوبی به خواننده

ارائه می‌دهد، اما سیاست‌های آبی را به شکلی خلاصه آورده است. در آثار ذکر شده، پژوهشگری به‌طور اختصاصی درباره موضوع پژوهش حاضر کار نکرده است؛ بنابراین در این مقاله با تمرکز بر مدل چرخه سیاستگذاری عمومی جایگاه مدیریت پایدار و به هم پیوسته جهت تامین آب استان سیستان و بلوچستان و به‌طور موردی روستای آزاتی بررسی خواهد شد. در طول مقاله، مسئله نبود آب آشامیدنی آزاتی در چرخه سیاستگذاری عمومی یعنی روند شکل‌گیری مسئله در دستور کار، تصمیم‌گیری، اجرا و ارزیابی بازبینی خواهد شد. ضرورت بررسی این مسئله نیز از آنجایی مورد توجه است که نبود آب آشامیدنی در این منطقه می‌تواند به ضعف ثبات سیاسی و اجتماعی منجر شود. با توجه به این مفاهیم، سوال مقاله حاضر این است که سیاست دولت چه تاثیری بر تامین آب آشامیدنی استان سیستان و بلوچستان گذاشته است؟ فرضیه مورد بررسی نیز این است که تمرکز بر سیاست توسعه کشاورزی، ضعف مدیریت به هم پیوسته و ضعف بهره از جوامع محلی تاثیر چشمگیری بر ضعف دسترسی به آب آشامیدنی سالم در این منطقه از کشور گذاشته است.

۱- چارچوب نظری: مدل چرخه‌ای سیاستگذاری عمومی

در حوزه سیاستگذاری عمومی از مجموعه‌ای روش‌ها برای بررسی سیاست دولت استفاده می‌شود که راه را برای شناخت پژوهشگر هموار می‌سازد. یکی از روش‌های مهم در سیاستگذاری مفهوم چرخه‌ای یا مرحله‌ای است، به آن معنا که کار سیاستگذاری یک‌باره به اتمام نمی‌رسد. در این روش هیچ ضرورتی برای لحاظ همه موارد ضروری از همان ابتدا وجود ندارد؛ چراکه می‌توان از کم‌آغاز کرد تا مطالعه در چرخه‌های بعدی تکمیل شود (زاهدی و نجفی ۱۳۸۵: ۵۳). از آنجا که مدل مورد نظر پژوهش حاضر از میان مدل‌های سیاستگذاری عمومی، مدل چرخه‌ای است، در ادامه این مدل مورد بررسی قرار خواهد گرفت. این مدل پنج مرحله برای سیاستگذاری عقلایی پیشنهاد می‌دهد که عبارت از درک مسئله یا مشکل عمومی و نحوه شکل‌گیری آن در صحنه جامعه، تعریف و بیان مشکل، قرار گرفتن در دستور کار، یافتن راه حل و تصمیم‌گیری در عرصه عمومی، اجرای سیاست و ارزیابی نتایج حاصل از آن سیاست است (وحید ۱۳۸۸: ۷۸).

۱-۱ ادراک و شناسایی مشکل

تحلیل سیاستگذاری عمومی با ادراک آغاز می‌شود. در این روند پرداختن به نحوه ادراک مشکل می‌تواند روشن‌کننده علت مشکل باشد. ضمن اینکه ادراک می‌تواند تعیین‌کننده تعریف مشکل نیز باشد. در این روند اهمیت ادراک وقتی روشن می‌شود که بدانیم

وجود بدون برداشت‌های ادراکی قابل تصور نیست (وحید، همان). البته نباید فراموش کرد که افراد از پدیده‌ها و وقایع یک ادراک مشابه ندارند و بر این نکته باید اذعان داشت که در مقابل پدیده‌ها و وقایع تفاسیر مختلفی ارائه می‌گردد. اما در کل باید گفت که مشکلات ساخته‌های اجتماع و بیانگر ادراکات خاصی از واقعیت هستند (Berger, 1966: 198). در این رابطه پیر مولر مجموعه واقعیت‌هایی که زمینه ساز سیاستگذاری عمومی می‌شود را مرجعیت می‌نامد. او این مهم را فرایندی معرفتی دانسته که موجب قابل فهم شدن واقعیت ضمن محدود کردن پیچیدگی‌ها می‌شود. در ادامه مرجعیت حاصل کنش کنشگرانی فعال است که مولر آنها را واسطه می‌نامد و به عنوان عواملی در نظر می‌گیرد که مرجعیت یک سیاست را به وجود می‌آورند (مولر ۱۳۷۸: ۴۲).

۱-۲- تعریف مسئله

تعریف یک مسئله می‌تواند به پژوهشگر در آشکار سازی فرضیات، تشخیص علل، ترکیب نظرات متضاد و طرح انتخاب‌های سیاستی جدید کمک کند. این مرحله در چرخه سیاستگذاری عمومی یک مرحله ضروری شناخته می‌شود که دلیلی بر ضروری بودن تحقیق و جمع‌آوری شواهد است. تعریف مسئله آنقدر حیاتی است که در مرحله آخر یعنی تحلیل سیاستی به پژوهشگر کمک می‌کند تا داستان خود را شرح دهد. در واقع این مرحله به این معنی است که عموم تصور کنند، موردی اشتباه بوده و مشکلی ایجاد شده که باید درباره آن بحث کرد (Eugene, ۲۰۱۲). در این روند تعریف یک مسئله عبارت از بیان برخی واقعیات است. در این مرحله مشکل باید به گونه‌ای تعریف شود که علاوه بر ایجاد تلقی وجود راه حل‌های ممکن، حل آن نیز به دایره مسئولیت‌های اقتدار عمومی مربوط شود. به علاوه انتخاب راه‌حل‌های ممکن را مقدور کرده تا متناسب با تعریف دقیق آن بهترین راه حل انتخاب شود. در این رابطه چارلز جونز باور دارد که مشکل عمومی را می‌توان یک نیاز یا نارضایتی محسوس در جامعه دانست که قابل تشخیص باشد (Jones, 1972: 12-13).

۱-۳- ارائه راه حل‌های موجود، قرار گرفتن در دستور کار و مرحله

تصمیم‌گیری

پس از مرحله تعریف دقیق مشکل وارد مرحله ارائه راه حل می‌شویم. در این بین راه‌های مختلفی برای دستیابی به سیاستگذاری عمومی مطرح می‌شود. در فرایند عقلایی سیاستگذاری هدف از تجزیه و تحلیل راه‌حل‌ها در واقع یافتن راه‌های متفاوت و انتخاب بهترین شیوه از میان آنها است. در این مرحله سیاستگذار تلاش می‌کند بعد از توصیف و

تیین مشکل، راه حل‌های ممکن را بررسی کرده و فهرست کاملی از آنها تهیه کند تا بتواند تصمیم‌گیری کند (Lerner, 1965: 233-251). تصمیم‌گیری از آن رو واجد اهمیت است که همراه با آن راه حل مشکلات تعیین می‌شود. از آنجا که تصمیم‌گیر صاحب قدرت است در نتیجه می‌توان نحوه تصمیم‌گیری در یک سیستم سیاسی را به عنوان شاخصی مناسب برای ساختار آن سیستم در نظر گرفت. این مرحله را می‌توان به دو مدل خردگرایی کامل و محدود تقسیم کرد. در مدل خردگرایی کامل تصمیم‌گیر مختار و پر قدرت است اما نوع دوم حاکی از آن است که تصمیم‌گیر درگیر منطق سیستم و کنشگران پیرامون خود می‌شود (وحد ۱۳۸۸: ۱۲۷-۱۲۳).

۱-۴- اجرای سیاست

هنگامیکه از اجرا در فرایند سیاستگذاری سخن به میان می‌آید، طبعاً فرض بر این است که سیاستی تدوین شده و مرحله تصمیم‌گیری را پشت سر گذاشته است. در نگاه ویلداوسکی اجرا یعنی تحول و هنگامیکه برای اجرای یک سیاست اقدام می‌کنیم، آن سیاست را تغییر می‌دهیم (وحد همان: ۱۵۰-۱۴۹). هر دوره اجرای یک فرایند سیاستی بسیار مهم است و در واقع سیاست بدون اجرا بی‌اثر می‌باشد. در این روند ممکن است که محتوا و تاثیرات سیاستگذاری در زمان اجرا تغییر کند. اما پس از اینکه مرحله اتخاذ فرایند سیاستی سپری می‌شود، احکام مورد پذیرش سیاستگذاری عمومی نام می‌گیرد. در این مرحله، ابزارهای اجرای سیاست نمایندگان اداری می‌باشند (اشتریان ۱۳۸۶: ۳۳).

۱-۵- ارزیابی سیاست

از آنجا که ارزیابی هر سیاستی به اجرا متصل است، در این مرحله برای حل مشکل و تدوین راهکار سیاستی، معیارهای ارزیابی سیاست را باید مشخص کنیم (اشتریان، اردیبهشت ۱۳۹۴). آخرین مرحله سیاستگذاری عمومی ارزیابی سیاست نام دارد. ارزیابی دربرگیرنده تلاش‌هایی به منظور بررسی این مهم است که آیا اجرای سیاست در دستیابی به اهداف سیاستگذاران موفق بوده است یا خیر؟ به این ترتیب در این مرحله شاهد ارزیابی محتوای سیاست و تاثیر آن برای حل مشکل هستیم. ارزیابی ممکن است به نوبه خود به شکل‌گیری سیاست دیگری منجر شود که در این صورت شاهد چرخه سیاستگذاری عمومی خواهیم بود. به عبارت دیگر محاسبه هزینه و فایده جهت دستیابی به اهداف اساسی‌ترین هدف مرحله ارزیابی است (اشتریان ۱۳۸۶: ۳۵-۳۴). حال با توجه به چارچوب نظری مورد بررسی به

موضوع پژوهش یعنی تاثیر سیاست دولت بر تامین آب آشامیدنی استان سیستان و بلوچستان می‌پردازیم. پیش از نگاهی به وضعیت آب در خاورمیانه داریم.

۲- مسئله کمبود آب آشامیدنی در خاورمیانه

کمبود آب آشامیدنی مانعی بزرگ برای ادامه زندگی است؛ چراکه بدون دسترسی به آب سالم، احتمال خروج از چرخه فقر و حرکت در مسیر توسعه بسیار کم است (The water project. 2020). امروزه برای برخی از کشورها و مناطق جهان، آب شیرین منبع محدودی شده که به طور فزاینده‌ای مورد توجه قرار گرفته است. خشکسالی، آلودگی، بیابان‌زایی و اثرات تغییرات آب و هوایی به کمبودها کمک کرده و باعث شده این منبع حیاتی به عنوان «طلای آبی» شناخته شود. در این بین کمیابی آب در منطقه خاورمیانه وضعیت منسجم‌تر و نابسامان‌تری دارد. با اینکه خاورمیانه حدود ۱۴ درصد مساحت کره زمین را در بر گرفته اما تنها ۲ درصد کل بارش جهان را در خود جای داده است. در کنار تغییر اقلیم، سیاست افزایش جمعیت و تمرکز بر توسعه اقتصادی صرف منجر به رشد تقاضای کالا و خدمات شده که از مهم‌ترین عوامل کاهش دسترسی به آب سالم در این منطقه ذکر شده است. امروز خاورمیانه جزو کم‌آب‌ترین مناطق جهان شناخته می‌شود، به طوری که سازمان ملل ۱۷ کشور از این منطقه را زیر خط فقر آبی تعریف کرده است. منطقه‌ای که اغلب برداشت آب نسبت به منابع آن بیشتر بوده است (salami alrashedi & Ahmed Al-Shboul. 2016). در این بین مصر از جمله کشورهایی است که از کمبود آب رنج می‌برد. توزیع نامتوازن آب، سو استفاده از موجودی و سیاست دولت در جهت تکنیک‌های ناکارآمد آبیاری و مدیریت ضعیف از مهم‌ترین عواملی شناخته شده که موجب بروز مشکل در این کشور گردیده است. در گذشته منبع اصلی آب مورد نیاز ساکنان مصر رود نیل بود، در واقع این رود به عنوان ستون فقرات بخش صنعتی و کشاورزی و منبع اصلی آب آشامیدنی مردم این کشور شناخته شده است. اما به تدریج با افزایش جمعیت، برداشت‌های نامتوازن و تأمین نیازهای آبی سالانه آب کمتری به هر نفر در این منطقه رسید، طوریکه امروز بحران آب در سراسر این کشور ریشه دوانده است (Ahmed. 2018). با اینکه سازمان ملل پیش‌بینی کرده مصر تا سال ۲۰۲۵ با بحران شدید آب روبه‌رو خواهد شد، اما در حال حاضر موج بحران در برخی روستاها دیده می‌شود. قطع شدید آب حدود ۵۰۰۰ روستایی را مجبور کرده در میان موج گرما برای نوشیدن آب ساعت‌ها و حتی گاهی روزها در انتظار باشند (Masr. 2015). به این ترتیب کشور مصر علاوه بر تغییرات اقلیمی که روندی طبیعی است با ضعف مدیریت و سیاستگذاری دولت و در نتیجه

بروز بحران آب بوده است. در ادامه به بررسی مسئله آب در ایران و به طور موردی استان سیستان و بلوچستان می‌پردازیم.

۳- مسئله آب در ایران

ایران در جنوب منطقه معتدل بین مدار ۲۵ تا ۴۰ درجه عرض شمالی و ۴۴ تا ۶۴ درجه طول شرقی واقع شده است که به اصطلاح به آن «کمر بند بیابانی جهان» گفته می‌شود. حدود ۹۰ درصد از مساحت کشور در منطقه نیمه خشک و خشک و تنها ۱۰ درصد آن در مناطق مرطوب و نیمه مرطوب واقع شده است. به دلیل موقعیت خاص جغرافیایی کشورمان از مناطق خشک جهان به شمار رفته و آب در آن اهمیت حیاتی دارد (مدنی ۱۳۸۲). با اینکه مهم‌ترین منبع تأمین آب ریزش‌های جوی است اما ایران در این خصوص شرایط مساعدی ندارد و از میان ۱۸۶ کشور رتبه ۱۶۴ را به خود اختصاص داده است. میزان متوسط بارندگی سالانه طی ۴۵ سال گذشته کمتر از یک سوم حد متوسط بارندگی سالانه کره زمین و حدود ۲۵۰ میلی‌متر بوده است. میزان تبخیر آب باران نیز حدود ۲۱۰۰ میلی‌متر و حدود ۳ برابر میانگین تبخیر جهانی می‌باشد. این در حالی است که میزان متوسط بارندگی در دنیا ۷۰۰ میلی‌متر و میزان تبخیر ۷۶۰ میلی‌متر است (انتظام، ۱۳۹۷: ۲۲). با دانش بر اینکه میزان تبخیر آب باران در ایران حدود ۳ برابر میانگین تبخیر جهانی است و با دانستن اینکه حتی پرباران‌ترین نقاط کشور در فصل تابستان نیاز به آبیاری دارند، متوجه خواهیم شد که برای حفظ منابع آبی نیازمند سیاست‌گذاری مناسب، مدیریت و توسعه پایدار از سوی دولت هستیم. این در حالی است که مدیریت مستقیم دولت به شکل سخت‌افزاری به بروز بحران تأمین آب آشامیدنی در برخی مناطق کشور دامن زده است. از جمله مناطقی که در آن مسئله آب به بحران تبدیل شده است، سیستان و بلوچستان است. در ادامه مسئله کم‌آبی روستای آزاتی در قالب مورد مطالعاتی مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۳-۱- مسئله آبی بحران آب در روستای آزاتی

مسئله پژوهش حاضر این است که اهالی روستای آزاتی واقع در بلوچستان آب آشامیدنی سالم در اختیار ندارند. مردم این روستا برای تهیه آب آشامیدنی به برکه‌هایی مراجعه می‌کنند که آلوده، عمیق و محل زیست گاندها^۱ هستند. تاکنون این برکه‌ها به دلیل عمق و وجود تمساح، جان حدود ۲۰ کودک را به هنگام برداشت آب گرفته‌اند. هنگامیکه در تابستان

^۱گونه‌ای تمساح پوزه کوتاه و نادر در جهان

۱۳۹۶ گاندو به کودکی ۱۲ ساله حمله و موجب فوت او شد، رسانه‌ها ورود کرده و سازمان‌های دولتی مشکل نبود آب سالم را در دستور کار سیستماتیک قرار دادند. اما با وجود مسئله‌یابی، یافتن راه حل، تصمیم‌گیری و در نهایت ورود دستگاه‌های اجرایی برای حل مشکل همچنان در این منطقه مشکل آب پابرجاست. در ادامه برای بررسی دلایل مشکل کمبود آب آشامیدنی در آزاتی با توجه به چارچوب نظری یعنی مدل مرحله‌ای سیاستگذاری عمومی به بررسی موضوع می‌پردازیم.

هنگامیکه مشکل کمبود آب آشامیدنی در آزاتی از سوی رسانه‌ها خبرساز شد، مسئولین دولتی ناگزیر به سمت حل مسئله رفته و در نتیجه پس از تعریف مشکل که در مرحله اول مدل چرخه‌ای سیاستگذاری عمومی قرار دارد، موضوع را در دستور کار سیاستی قرار دادند. مرحله دستور کار دربرگیرنده مشکلاتی است که درباره آن بحث و مداخله اقتدار مشروع سیاستی در سیاستگذاری لازم به نظر می‌رسد. هر قدر توافق درباره تعریف مسئله بیشتر و حوزه آن گسترده‌تر باشد، امکان قرار گرفتن در دستور کار و بررسی جدی بیشتر شده و ضعف توجه به آن دولت را در شرایط سیاسی نامناسب قرار می‌دهد (وحید ۱۳۸۸: ۸۷-۸۲). مسائلی که از آنها به‌عنوان مشکل یاد می‌شود، نارضایتی‌هایی را به وجود می‌آورد که باعث می‌شود برای حل آن به دنبال راه‌حل بود. در این روند به‌طور حتم، تنها آن دسته از نیازها که شفاف بوده و مردم را به واکنش وا می‌دارند به ارائه راه‌حل سیاستی منجر می‌شوند (اشتریان ۱۳۸۶: ۳۰-۲۹). به این ترتیب برای حل مشکل آب آزاتی، کارشناسان دولتی از جمله سازمان محیط‌زیست و کشتیرانی پس از انتخاب راه‌حل‌های مختلف به سمت اجرای پروژه آبرسانی «اوتر»^۱ پیش رفتند. برای اجرای تصمیم نیاز بود که یک مخزن آب در زمینی مشخص ساخته شود که طبق برنامه‌ریزی‌ها ۵۰ درصد آب مورد نیاز آن از سد «پیشین» و مابقی از رودخانه فصلی تأمین شود. اما همزمان با اجرایی شدن پروژه، یکی از بزرگان محلی ملقب به مام‌جان^۲ با اجرای تصمیم مخالفت کرد و در نتیجه مرحله اجرای سیاستگذاری با شکست رو به رو شد. مخالفان طرح انتقال آب با این توجیه که این روش مانعی برای ادامه فعالیت بر زمین کشاورزی است، دست به کارشکنی زدند (صانعی، ۱۰ شهریور ۱۳۹۶). این

^۱ اوتر، نام پروژه آبرسانی به منطقه باهوکلان و روستای آزاتی می‌باشد که از طرف سازمان کشتیرانی و محیط زیست حمایت شده است.

^۲ مام‌جان، مخفف ماموستا است که در ادبیات منطقه به معنی بزرگ مذهبی شناخته می‌شود.

در حالی است که طبق ماده ۱۴۱ برنامه پنجم توسعه دولت مکلف است در تهیه و اجرای طرح‌های تأمین آب نظیر احداث شبکه‌های آبیاری، تجهیز و نوسازی اراضی پایین‌دست هماهنگی لازم را به عمل آورد و در این راستا می‌تواند آب مورد نیاز اهالی را تأمین کند. همچنین در ماده ۳۵ برنامه ششم توسعه آمده؛ دولت مکلف است برای مقابله با بحران کم‌آبی دست به اجرای عملیات آب و خاک زده و این نهاد باید از آب استحصالی سدها با اولویت تأمین آب شرب مورد نیاز در حوضه آبریز محل استقرار سد استفاده کند.

در ادامه دو نهاد دولتی (سازمان کشتیرانی و محیط زیست) برای حل مشکل آب روستای آزاتی با تغییر راه حل اتخاذ شده، سعی کردند مسیر آبرسانی را تغییر و از برکه‌های محل زیست گاندو، آب مخزن مدنظر را تأمین کنند. در نهایت سیاستگذاران موفق شدند حدود ۲٫۵ میلیون لیتر آبیگری کرده و پروژه آبرسانی را به بهره‌برداری رسانند (فرشچی، ۶ شهریور ۱۳۹۶). اما بعد از گذشت ۱٫۵ سال پروژه متوقف شد؛ چراکه وزارت نیرو به دلیل پرداخت نکردن هزینه شارژ دستگاه‌های تصفیه آب، برق دستگاه‌ها را قطع و مانع ادامه روند آبرسانی شده است. در ادامه برای ریشه‌یابی حل مشکل آب در این منطقه به ارزیابی سیاست دولت می‌پردازیم.

۳-۲- ارزیابی سیاستی

ارزیابی هر سیاستی به اجرا متصل است، در این مرحله برای تدوین راهکار سیاستی، معیارهای ارزیابی سیاست را باید مشخص کرد. از آنجاکه ارزیابی ممکن است به نوبه خود به شکل‌گیری سیاست دیگری منجر شود، در این صورت شاهد چرخه دیگری از سیاستگذاری عمومی خواهیم بود (اشتریان، ۱۳۹۴). در این بخش منابع موجود آبی و نقش ذی‌نفعان را به عنوان عوامل شکست پروژه آبرسانی و ضعف دسترسی روستای آزاتی به آب سالم بررسی می‌کنیم.

۳-۲-۱- وضعیت اقلیمی و منابع آبی آزاتی

میانگین بارش سالانه بخش وسیعی از کشور از جمله قسمت اعظم شرق و جنوب شرق کمتر از ۱۰۰ میلی‌متر برآورد شده است. آب و هوای خشک و بیابانی بلوچستان باعث شده، دشت‌های پوشیده از شن و ماسه و مراتعی نه چندان غنی داشته باشد. متوسط بارندگی در این منطقه از ۹۰ میلیمتر در سال تجاوز نمی‌کند. البته رژیم بارندگی متغیر است، طوریکه در مواقعی رگبارهای شبه‌قاره هند این خطه را در بر گرفته و موجب بروز سیلاب‌های خروشان می‌شود (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۳). همچنین در دو دهه اخیر بر اثر تغییرات اقلیمی

دوره‌های خشک شدیدتر و چندسالی است که در جنوب شرق کشور بارش‌ها سیل آسا شده است. امروز بارندگی در این منطقه پراکندگی یکسانی در طول سال ندارد، به این صورت که اغلب در تابستان، ناگهان در عرض دو روز به اندازه میانگین یک سال منطقه باران می‌بارد (شهبازی، ۱۷ مرداد ۱۳۹۸).

منابع آب بلوچستان و به طور خاص آزاتی را می‌توان به دو دسته سطحی و زیرزمینی تقسیم کرد. رودخانه باهوکلالت به عنوان یکی از منابع آب سطحی، از پرآب‌ترین رودخانه‌های استان و عامل اصلی حیات و زندگی در جنوب بلوچستان بوده است. این رودخانه آبهای مناطق وسیعی از جنوب شهرستان ایرانشهر و چابهار را جمع‌آوری کرده و در نهایت در ۹۰ کیلومتری شرق چابهار به بندر گواتر و دریای عمان می‌ریزد. اما مسئله این است که شرایط در این رودخانه در مقایسه با سایر اکوسیستم‌های آبی، پایداری کمتری دارد. رودخانه سرباز نیز دیگر منبع آب سطحی این منطقه بوده که از کوه‌های منطقه سرباز سرچشمه گرفته و به سد «پیشین» منتهی می‌شود. با اینکه سرباز در گذشته به‌عنوان یکی از پرآب‌ترین رودخانه‌های استان شناخته می‌شده است اما امروز شرایط مناسبی ندارد. در بررسی منابع آب زیرزمینی نیز باید گفت که تخلیه منابع آب زیرزمینی استان حدود ۶۲۰۷ میلیون مترمکعب در سال گزارش شده که ۷۵ درصد آن مربوط به چاه‌های عمیق بوده است. بر اساس آمار سال ۱۳۹۲ تعداد ۱۶۷۷۳ حلقه چاه عمیق، ۱۷۸۳۷ حلقه چاه نیمه عمیق، ۲۳۵۳ رشته قنات و ۱۵۶۵ چشمه در کل استان احداث شده است (یاوری و بیرجندی، ۱۳۹۳: ۷۹-۷۴). بر اساس آمار سال ۱۳۹۶ نیز کل منابع آب زیرزمینی استان ۱۷۹۸۶ می‌باشد که از این تعداد ۱۵۸۷۴ حلقه چاه، ۱۲۸۱ رشته قنات و ۸۳۱ دهنه چشمه را شامل می‌شود (سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان سیستان و بلوچستان ۱۳۹۷: ۲۳۲). درباره اینکه چه عوامل باعث شده که منابع آبی استان سیر نزولی داشته باشد و شاهد توسعه و مدیریت ناپایدار باشیم به طور حتم به سیاست توسعه کشاورزی برمی‌خوریم.

۳-۲-۲- سیاست توسعه کشاورزی

با بررسی اسناد بالادستی، متوجه می‌شویم که دولت نقش اساسی در کمک‌رسانی به توسعه اقتصادی مناطق کمتر برخوردار داشته است. در تبصره ۶ برنامه اول توسعه آمده است، دولت مکلف است به منظور احیا و توسعه بخش‌های محروم و ایجاد تعادل منطقه‌ای اقداماتی را انجام دهد. همچنین در تبصره ۱۱ برنامه دوم توسعه نیز آمده است، به منظور توسعه روستاهای محروم دولت باید ورود کند (برنامه اول و دوم توسعه). سیاست توسعه کشاورزی

در منطقه باهوکلالت و روستای آزاتی نیز در همین راستا پیش گرفته شد. اما رشد کشاورزی بدون توجه به شرایط اقلیمی منطقه و میزان منابع آب پیش رفته است. این مهم را می‌شود از تکرار کلمات کلیدی در برنامه‌های توسعه نیز متوجه شد. به این صورت که در طول برنامه اول و دوم (یعنی از سال‌های ۱۳۶۷ تا ۱۳۷۸) حدود ۱۵۷ مرتبه از کلمه توسعه استفاده شده درحالی‌که از کلمه توسعه پایدار ۳ مرتبه بهره گرفته شده است. حدود ۱۳۸ بار از کلمه کشاورزی استفاده شده است، در حالی‌که کلمه محیط‌زیست و منابع طبیعی ۲۱ مرتبه آمده است. در ادامه با اینکه در برنامه سوم و چهارم کلید واژه کشاورزی کمتر و بیشتر بر محیط‌زیست توجه شده که درست زمانی است که بحث اهداف توسعه پایدار^۱ در سازمان ملل مطرح شده است اما همچنان فاصله محسوسی بین توسعه کشاورزی و حفظ منابع طبیعی وجود دارد. به این صورت که در برنامه سوم و چهارم (از سال‌های ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۸) از کلمه کشاورزی ۶۹ بار و محیط‌زیست و منابع طبیعی ۴۱ مرتبه استفاده شده است، همچنین توسعه ۴۱۲ مرتبه و توسعه پایدار ۹ مرتبه آمده است که نشان می‌دهد سیاست دولت چندان با مفهوم پایداری همراه نیست (جدول شماره یک).

جدول شماره یک - کلیدواژه‌های مفهوم توسعه در برنامه اول تا ششم توسعه

برنامه‌های توسعه	توسعه	توسعه پایدار	کشاورزی	محیط زیست	منابع طبیعی
برنامه اول ۱۳۶۷-۱۳۷۲	۵۴	۰	۶۱	۴	۳
برنامه دوم ۱۳۷۴-۱۳۷۸	۱۰۳	۳	۷۷	۱۴	۰
برنامه سوم ۱۳۷۹-۱۳۸۳	۱۲۳	۰	۳۸	۲۵	۹
برنامه چهارم ۱۳۸۴-۱۳۸۸	۲۸۹	۹	۳۱	۳۳	۱۱
برنامه پنجم ۱۳۹۰-۱۳۹۴	۲۶۱	۵	۸۲	۴۰	۱۱
برنامه ششم ۱۳۹۴-۱۳۹۶	۲۰۹	۴	۷۴	۹	۲

^۱ SDGs

آنچه که برنامه توسعه چهارم به بعد را متفاوت کرده است، تاکید بر توسعه بخش کشاورزی با محوریت خودکفایی در کنار تمرکز بر پایداری است. از آنجاکه سال شروع برنامه چهارم مصادف با سال شروع دوره سند چشم‌انداز بوده شاهد هستیم که ادبیات برنامه توسعه متفاوت می‌شود. این برنامه در قالب ترسیم چشم‌انداز بلندمدت در آینده و با شعار رشد پایدار اقتصادی و دستیابی به ثبات اقتصادی پیش می‌رود. به این ترتیب به امنیت غذایی و خودکفایی در محصولات اساسی در کنار حفاظت از منابع طبیعی و توسعه پایدار تاکید می‌شود (مهاجرانی، کریمی پور و هلاوی، ۱۳۹۴: ۱۹۰-۱۸۰). تولید محصولات اساسی، تأمین امنیت غذایی، پرداخت تسهیلات به سرمایه‌گذاران بخش کشاورزی از جمله مواردی است که برای توسعه بخش کشاورزی از سال ۱۳۸۴ مورد توجه قرار می‌گیرد (برنامه چهارم توسعه). اما همچنان بر این موضوع تاکید نشد که در همه مناطق نباید کشاورزی انجام داد و برای توسعه روستایی می‌توان بر پتانسیل‌های دیگر نیز متمرکز شد.

۳-۲-۱- توسعه پایدار، کاهش منابع آبی و سیر صعودی بیکاری

مصرف استان از منابع آب سطحی و زیرزمینی در بخش کشاورزی ۸۸ درصد است. عمده مصارف آب از طریق برداشت از چاه‌ها صورت گرفته است. بیشترین سطح کشت استان نیز مربوط به محصولات زراعی، گندم، جو و برنج می‌باشد. بررسی نوع آبیاری این محصولات نشان می‌دهد که ۹۷ درصد گندم، ۷۹ درصد جو، ۱۰۰ درصد برنج و ۶۵ درصد سایر محصولات زراعی با سیستم آبی کشت می‌شوند که با بی‌توجهی به مشکل کم‌آبی، خشکسالی و دمای بالای استان و تبخیر بالا صورت گرفته است (میهنی، ۱۵ مرداد ۱۳۹۹). جالب اینکه وقتی منابع آب سیر نزولی گرفت، دولت در ادامه سیاست توسعه کشاورزی و برای حل مسئله کمبود آب به سیاست سدسازی روی آورد تا با بهره از آب سد منابع مورد نیاز کشاورزی را تأمین کند. سد «پیشین» در سال ۱۳۷۲ با هدف جمع‌آوری آب باران فصلی، کمک به تأمین آب منطقه باهوکلالت و روستاهای اطراف آن به بهره‌برداری رسید (کردوانی، ۱۰ تیر ۱۳۹۶). برنامه‌ریزی شد این سد آب مورد نیاز منطقه چابهار و مناطق سرباز و گرمیت را تأمین کند. در واقع برای تأمین آب شرب چابهار یکی از موارد، طرح انتقال آب از سد «پیشین» بود. این مهم از سال ۱۳۷۲ عملیاتی شد؛ اما تنها توانست ۹۱ میلیون مترمکعب آب کشاورزی و ۱۰ میلیون مترمکعب آب شرب شهرستان چابهار را تأمین کند. با توجه به اتمام کار سد و ضعف تکمیل شبکه‌های آبیاری باهوکلالت، می‌توان گفت آنطور که انتظار می‌رفت از آن بهره‌برداری نگرید (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۳). به تدریج از اواخر دهه

۷۰ به دلیل کاهش آب و ضعف کشاورزی عده زیادی بیکار شده و به حاشیه شهرها از جمله چابهار مهاجرت کرده‌اند. طوریکه امروز جمعیت حاشیه‌نشین در چابهار نسبت به ۳۰ سال گذشته دو برابر شده و حدود ۵۰ درصد افزایش داشته است (میهنی، ۱۵ مرداد ۱۳۹۹). امروز سهم اشتغال جمعیت روستایی در استان سیر نزولی گرفته است. بر اساس آخرین آمارها از ۴۶,۱ در سال ۱۳۹۱ به ۲۸,۴ در سال ۱۳۹۷ رسیده است. در ادامه نرخ بیکاری در فاصله سال های ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۷ را در جدول شماره ۲ ملاحظه می‌کنیم (سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان سیستان و بلوچستان ۱۳۹۷:۹۸).

جدول شماره ۲- روند تغییرات شاخص بیکاری استان از سال ۸۷ تا ۹۷

۱۳۹۷	۱۳۸۷	نرخ بیکاری
۱۶	۱۱,۲	نرخ بیکاری ۱۰ سال و بیشتر
۳۶,۲	۲۶,۳	نرخ بیکاری ۱۵-۲۴
۲۵,۹	۲۱,۷	نرخ بیکاری ۱۵-۲۹

۳-۲-۳- نقش جوامع محلی

یکی از بازیگرانی که در چرخه سیاستگذاری عمومی مورد توجه می‌باشد، جوامع محلی است. در این روند به مفاهیمی همچون همبستگی و سرمایه اجتماعی توجه شده است. این مهم موجب تقویت همکاری گروهی گردیده که از طریق هم‌افزایی میان دولت، بخش خصوصی و گروه‌های مختلف اجتماعی ایجاد می‌شود و در نهایت شاهد توسعه پایدار و یکپارچه خواهیم بود. این مهم حرکت از جبر به اختیار، جامعه روستایی به جامعه مدنی و بهبود شاخص‌های فردی مثل سطح سواد و مشارکت سخن می‌گوید (خاتون‌آبادی ۱۳۸۴: ۱۴-۱۵).

۳-۲-۳-۱- آموزش و پرورش و سطح سواد

آموزش و پرورش یکی از ابزارهای حیاتی در مسیر رشد جامعه و توسعه پایدار تلقی می‌شود. توسعه به صورت ریشه‌ای به توفیق در امر آموزش و پرورش و افزایش سطح سواد پیوند خورده است. تعلیم و تربیت مهم‌ترین عامل در دگرگونی طرز نگرش و رفتار بشر است که در مسیر رشد اقتصادی، بهبود کیفیت زندگی، تأمین فرصت‌های شغلی و افزایش تولید به کار گرفته می‌شود (نصیری ۱۳۸۴: ۲۱۶-۲۱۵). درحالی‌که بخش اعظم آموزش باید درصدد درگیر کردن مردم در رشد پایدار باشد، سیاستگذاران باید از آگاهی‌رسانی صرف فراتر رفته و جوامع را به توسعه مهارت تفکر نقادانه و نظام‌مندی تشویق کنند تا به عمق موضوعات

پپردازند. در این روند سیاستگذاران می‌توانند با سهم کردن طیف وسیعی از ذینفعان در طراحی و مدیریت، بر کارایی برنامه‌های خود بیافزایند (والس ۱۳۹۴: ۱۱۸-۱۰۹). این در حالی است که بسیاری از اهالی آزادی‌مدرسه نرفته‌اند و حتی زبان فارسی نمی‌دانند. کمبود فضای آموزشی و فاصله زیاد محیط آموزشی تا روستا از عوامل موثری بوده که باعث شده اهالی از بردن فرزندان خود به مدرسه چشم‌پوشی کنند. روستایی‌ها به دلیل فقر و مشکل مالی نمی‌توانند هزینه خوابگاه برای تحصیلات بالاتر را پردازند. به این ترتیب تعداد دانش‌آموزان از دبستان تا پیش‌دانشگاهی در حدود ۹۰ درصد ریزش دارد (نعیمی، ۱۰ خرداد ۱۳۹۹). بالا بودن هزینه آموزش، ناکافی بودن عوامل مدیریتی برای مدیریت منابع انسانی و عدم حاکمیت رویکرد برنامه‌ای در مدیریت منابع انسانی در اختیار، مدارس فاقد دسترسی به سامانه‌های سرمایشی - گرمایشی استاندارد، نبود آب آشامیدنی سالم و سرویس بهداشتی سالم از جمله موانع رونق سیستم آموزشی در روستاهای سیستان و بلوچستان است (سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان سیستان و بلوچستان ۱۳۹۷: ۷۲۴).

۳-۲-۳-۲- سطح مشارکت

در چرخه سیاستگذاری، جوامع محلی به عنوان یک ذینفع، نقش کلیدی در کاهش عوامل توسعه‌نیافتگی و افزایش توسعه پایدار دارند. آنها می‌توانند با ارائه راهکارهای آسان و سریع به بهبود سطح زندگی و دگرگونی زیربنای کمک کنند. درحالی‌که مشارکت ضعیف جوامع محلی می‌تواند منجر به ضعف ثبات سیاسی و اجتماعی شود. مشارکت در راستای پایداری از محدوده مشورت صرف فراتر می‌رود، افراد را درگیر فرآیندهای تجزیه و تحلیلی، برنامه‌ریزی و کنترل مشترک تصمیمات محلی می‌کند. در این روند به جای اتکا به مدیران و کارشناسان بیرون از منطقه، می‌توان از ذینفعان محلی در فرآیند خود حاکمیتی و یا تصمیم‌گیری کمک گرفت (والس ۱۳۹۴: ۱۱۸-۱۱۹). برای پیشبرد تصمیم‌هایی که در مرحله تصمیم‌گیری اتخاذ می‌شود از وجود ارتباط دوسویه و تعاملی بین نهادهای اجتماعی سخن گفته می‌شود، این درحالی است که در روستای آزادی شاهد چنین ارتباطی نیستیم. به طور مثال کارشناسان سازمان کشتیرانی و محیط‌زیست برای کمک به تامین آب روستا و اجرایی شدن پروژه آبرسانی «اوتر» هنگامیکه تصمیم گرفتند مخزن آب در یک زمین مشخص ساخته شود همزمان با مخالفت یکی از بزرگان محلی روبرو شده و در نتیجه مرحله اجرای سیاستگذاری با شکست رو به رو شد (صانعی، ۱۰ شهریور ۱۳۹۶). به این ترتیب شاهد تقابل و ضعف همکاری جامعه محلی و سازمان‌های دولت هستیم.

۳-۲-۳- نگاه به اسناد بالادستی و نقش جوامع محلی

بر اساس اسناد بالادستی نظام جمهوری اسلامی دولت نقش تعیین کننده‌ای برای حل مشکل آبرسانی به مردم مناطق مختلف دارد و باید نیاز آبی را تامین کند، در این روند بخش خصوصی هم می‌تواند به دولت کمک کند و در این مهم نقشی ایفا کند اما در عمل به طور خاص در روستای آزاتی شاهد چنین روندی نیستیم. در ماده ۱۴۲ برنامه پنجم توسعه آمده، سرمایه‌گذاری و مالکیت، مدیریت و بهره‌برداری سدها و شبکه‌های آبرسانی با حفظ کلیه حقوق حقا به بران، توسط نهادهای غیردولتی و بخش‌های تعاونی و خصوصی با رعایت سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مجاز است. همچنین می‌توان به ماده ۱۹۶ برنامه پنجم توسعه اشاره کرد که به دستگاه‌های اجرایی اجازه داده می‌شود، اجرای بخشی از فعالیت‌های بهداشتی و پروژه‌های عمرانی خود از قبیل خانه‌های بهداشت، بیابان‌زدایی، آبرسانی به روستاها را به سازمان بسیج سازندگی واگذار کند تا با استفاده از نیروهای داوطلب و متخصصان امور را اجرا کند (برنامه پنجم توسعه) اما در عمل بخش خصوصی و محلی‌ها نمی‌توانند برای حل مشکل آب ورود کنند. این مهم موجب شده که برخی از اهالی که قدرت بیشتری داشته‌اند، از بی‌نظمی موجود بهره برده، کنترل آب رودخانه و سد را در اختیار گرفته و هرگونه سیاست تغییر برای رساندن آب به اهالی را مخالف منافع اقتصادی خود بدانند. در نتیجه ضعف همکاری با جوامع محلی امروز شاهد هستیم که آنها با گروه‌های تروریستی در برابر دریافت بطری‌های رایگان آب معدنی همکاری می‌کنند (صانعی، ۵ تیر ۱۳۹۶).

۳-۲-۴- ضعف مدیریت پایدار و یکپارچه

از آنجا که حکمرانی و مدیریت لازم و ملزوم یکدیگر هستند، بدون حکمرانی مناسب در آب، ابزارهای مدیریتی مؤثر نمی‌شوند. در این روند باید شاهد کل‌نگری و به هم پیوستگی در تهیه برنامه‌ها و ملاحظات در ارائه خدمات سازمان‌ها باشیم. حکمرانی به دنبال اعمال تعامل در توزیع قدرت و تنظیم فعالیت‌ها در سطوح مختلف شکل می‌گیرد. در این روند حکمرانی مؤثر به معنای اصلاح سیستم اجتماعی، سیاسی و اداری برای تأمین و توزیع می‌باشد. برای تأثیرگذاری بخش‌های مختلف بر موضوع آب، باید نوعی تفوق مدیریتی اعمال شود تا امکان برنامه‌ریزی منسجم برای حل مسئله آب پدید آید. به این ترتیب مدیریت به هم پیوسته منابع آب نیازمند اصلاح ساختارهای اداری موجود و تمرکز بر حکمرانی مؤثر در بخش آب است (Bell & hindmoor.2009:215). همچنین مسئولیت‌پذیری سازمان‌ها در حل مشکلات اقشار آسیب‌پذیر و تامین نیاز آنها یکی از مواردی است که در حکمرانی

خوب مورد توجه قرار گرفته است. سازمان‌ها و نهادها باید در خدمت ذی‌نفعان و در قبال وظایف محول شده، عمل کنند (نوربخش، ۱۳۹۸).

۳-۲-۴-۱- بررسی اسناد بالادستی در ارتباط با نقش وزارت نیرو

بر اساس اسناد بالادستی مهم‌ترین هدف وزارت نیرو تأمین و توزیع آب با کیفیت مطلوب است. سیاست‌گذاری، مدیریت منابع آب، توزیع آب با توجه به شاخص‌های توسعه پایدار از جمله اهداف کلان این وزارتخانه شناخته شده است (وزارت نیرو، اهداف کلان). در ماده ۱۳۳ برنامه سوم توسعه آمده است، به دولت اجازه داده می‌شود با تشخیص وزارت نیرو نسبت به واگذاری مالکیت تأسیسات آب که قبل یا بعد از تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب احداث شده، اقدام کند. بنابراین وزارت نیرو برای آبرسانی به مناطق مختلف کشور وظیفه حاکمیتی دارد (برنامه سوم توسعه). این مجموعه با تصدی‌گری در بخش آب باید رضایت مردم را در راستای تصفیه و توزیع مناسب آب بهداشتی سالم و دائمی تأمین کند. همچنین باید در جهت صیانت از منابع آب، انرژی و انتقال آن به نسل بعدی آینده‌نگر باشد (وظایف حاکمیتی، وزارت نیرو).

۳-۲-۴-۲- ضعف همکاری درون سازمانی

در این مورد مطالعاتی وزارت نیرو بر خلاف نقش حاکمیتی خود با سازمان‌های مسئول آبرسانی به روستا از جمله کشتیرانی و محیط‌زیست همکاری نکرده است. ضمن اینکه موجب شده در ابتدا روند رسیدن انشعاب برق به روستا طولانی و حدود ۳ ماه طول بکشد، بعد از موفقیت پروژه آبرسانی هم به دلیل عدم پرداخت هزینه شارژ دستگاه تصفیه آب از طرف روستاییان با آنها همکاری نکرده و با قطع برق، موجب شده که امروز این روستا آب آشامیدنی در اختیار نداشته باشد. به باور کارشناسان پروژه آبرسانی «اوتر» ضعف همکاری وزارت نیرو یکی از موانع بزرگ در آبرسانی به این روستا بوده است. در واقع کارشناسان اجرا وقتی با مانع آفرینی محلی‌ها برای برداشت از آب سد مواجه شدند، مسیر آبرسانی را تغییر داده و سعی کردند از برکه‌های محل زیست گاندو، آب مخزن مدنظر را تأمین کنند. آنها حدود ۲٫۵ میلیون لیتر آبگیری کرده و پروژه آبرسانی را بعد از گذشت ۸ ماه به بهره‌برداری رساندند (فرشچی، ۶ شهریور ۱۳۹۶). اما مسئله اینکه بعد از گذشت ۱٫۵ سال پروژه آبرسانی «اوتر» متوقف شده است. از آنجا که مردم محلی به دلیل فقر اقتصادی، توان مالی کافی برای پرداخت شارژ برق دستگاه‌های تصفیه آب را نداشتند، وزارت نیرو برق دستگاه‌ها را قطع کرده است. به این ترتیب مرحله اجرا دوباره با شکست روبه‌رو شد (صانعی،

۷ آبان ۱۳۹۸). در این بین یکی از مواردی که موجب گردیده وزارتخانه‌های دولتی در جوامع در حال توسعه نتوانند نقش خود را به‌درستی ایفا کنند، ضعف مسئولیت‌پذیری و حکمرانی خوب است. هرچند دولت با هدف ارتقای توسعه به سازمان‌های مختلف منابع مالی تزریق کرده؛ اما دستگاه‌های مربوطه توان حل مسئله را ندارند. با چنین روندی قابلیت حکومت رو به افول رفته و باعث شده که دولت به لحاظ شاخص حکمرانی خوب و مسئولیت‌پذیری از وضعیت متوسط خارج شده و به سطح پایین‌تری برسد. در این بین حکمرانی خوب، چالشی برای ایجاد یک سیستم حکومتی است که به حمایت از توسعه انسانی به‌ویژه کسانی که در فقر هستند، کمک می‌کند. این مفهوم فرآیندی از ایجاد تفاهم میان منافع متفاوت و متضاد بوده که در قالب اقدامات مشارکتی و سازگار حرکت می‌کند و همکاری نهاد‌های رسمی و شهروندان را در برمی‌گیرد (اندرروز، ۱۳۹۸: ۸۱).

۳-۳- توصیه‌های سیاستی در حل مشکل نبود آب آشامیدنی روستای آزاتی

توصیه سیاستی^۱ اغلب به‌عنوان روش‌شناسی حل مشکل معرفی، نوع مداخله دولت را تشریح کرده و در برگیرنده راه‌حل است. به‌طور معمول در این حوزه که فرآیندی پویا و چندمرحله‌ای است، تحلیلگران سیاستی موفق به یافتن راه‌هایی برای حل مشکل پژوهش می‌شوند (اشتریان، اردیبهشت ۱۳۹۴). در ادامه برای حل مشکل آبرسانی به روستای آزاتی پیشنهادهای سیاستی ارائه خواهد شد.

- اصلاح ساختار حکمرانی آب و سیاست نرم‌افزاری: دولت با مدیریت سخت‌افزاری و کنترل عرضه آب، توسعه را در پیش گرفته و جوامع محلی را به مصرف منابع تشویق کرده است. در نتیجه این سیاست، منابع آبی زیرزمینی مصرف شده، طوریکه امروز با کمبود منابع آب روبه‌رو شده‌ایم. باید با تمرکز بر مفاهیم حکمرانی خوب و همچنین توجه به مرحله ارزیابی از چرخه سیاستگذاری عمومی به سمت مدیریت نرم‌افزاری، کنترل تقاضا و نگرشی همه‌جانبه پیش رفت. به این معنی که به نقش کلیدی بازیگران ذینفع بها داد.

- تغییر وضعیت از مدیریت بحران به مدیریت پیشگیرانه: بلوچستان و سواحل مکران این پتانسیل را دارند که تبدیل به یکی از مهم‌ترین سواحل اقتصادی کشور شوند. این منطقه به جهت هم‌مرزی با دریای عمان و اقیانوس، ظرفیت توسعه شیلات، حمل‌ونقل و بنادر صادراتی را دارد. امروز تعداد زیادی از جمعیت روستایی این منطقه از جمله روستای آزاتی به دلیل

^۱ Policy recommendation

بروز مشکل خشکسالی سرگردان هستند. با توجه به اینکه منطقه ظرفیت اقتصادی دارد، دولت باید از مردم محلی و جمعیت سرگردان برای فعالیت در سواحل مکران استفاده کرده تا مردم باهو کلات و دشتیاری بتوانند معیشت خود را بگذرانند و آب مورد نیاز را تامین کنند.

- آموزش و تقویت فرهنگ زیست محیطی: جذابیت توریستی گاندوها و کویری بودن منطقه می تواند به حل مشکل آب کمک کند. اگر گاندو موجب فوت کودکان می شود با سیاست های مناسب می تواند عاملی برای جذب گردشگران داخلی و خارجی باشد. ضمن اینکه فروش صنایع دستی می تواند برای اهالی درآمدزا باشد که در نتیجه به افزایش توان پرداخت شارژ دستگاه تصفیه آب از سوی اهالی کمک می کند و دیگر وزارت نیرو بهانه ای برای قطع برق ندارد. به این ترتیب با تمرکز بر مفاهیم پایداری می توان برای اهالی که به دلیل کم آبی دست از کشاورزی کشیده اند و بیکار مانده اند، شغل ایجاد کرد و بر مشکل کم آبی این روستا فائق آمد و تهدیدها را به فرصت تبدیل کرد.

- بهره از نگاه کارشناسان: با توجه به اینکه در دهه های اخیر در این منطقه باران های سیل آسای زیادی می بارد، می توان برای ذخیره آب باران اقدامات کارشناسی را در نظر گرفت. در این بین داشتن نگاه بلندمدت در سیاست گذاری ها برای مدیریت پایدار آب کلیدی است. می توان از کارشناسان سازمان های دولتی همچون سازمان زمین شناسی و پژوهشکده علوم زمین استفاده کرد. به باور این کارشناسان با اینکه راهکارهای علمی ارائه می دهند اما در کل صدای آنها شنیده نمی شود و پژوهش هایشان در گوشه کتابخانه ها خاک می خورد.

- نتیجه گیری

در مقاله حاضر مسئله کمبود آب در استان سیستان و بلوچستان و به طور خاص نبود آب آشامیدنی در روستای آزاتی و استفاده اهالی از آب برکه هایی که محل زیست گاندو است، مورد بررسی قرار گرفت. این مشکل در مراحل دستور کار، راه حل یابی، تصمیم گیری و اجرا در مدل چرخه ای سیاست گذاری عمومی واکاوی شد.

مطرح گردید که هر چند روستای آزاتی مشکل نبود آب آشامیدنی را چندسالی است تحمل کرده است اما با فوت یک کودک و رسانه ای شدن آن، مسئولان سازمان های دولتی از جمله سازمان کشتیرانی و محیط زیست در چارچوب دستور کار سیستماتیک و مدل خردگرایی از بین مدل های تصمیم گیری سیاست گذاری عمومی دست به حل مشکل زده و سعی کردند پروژه آبرسانی «اوتر» را اجرایی کنند. اما در روند اجرای سیاست گذاری با مشکل رو به رو شدند. نخست اینکه یکی از بزرگان محلی تصمیم کارشناسان دولتی را در تقابل با

منافع اقتصادی خود می‌دانست. دوم اینکه؛ سیاستگذاران به دلیل ضعف همکاری وزارت نیرو با شکست روبرو شدند.

در بخش ارزیابی اجرا با تکیه بر چارچوب نظری و اسناد بالادستی به بررسی ریشه‌های ضعف آبرسانی به این منطقه پرداخته شد. کم آبی منطقه در کنار سیاست توسعه کشاورزی و افزایش تعداد چاه‌های عمیق و نیمه عمیق از جمله موارد مورد توجه بود. این سیاست بدون توجه به موجودی آب، تنها تقاضای آب را افزایش داد. در نتیجه تعادل بین منابع موجود و تقاضای آب برهم خورد. در ادامه از نقش ضعیف جامعه محلی در حل مشکل آب سخن گفته شده است. با اینکه مشارکت مردم سنگ بنای حکمرانی خوب دانسته شده و دولت‌ها باید برای مردم نقش کلیدی قائل شوند اما شاهد همکاری ضعیف دولت با جامعه محلی در آزاتی هستیم. ضعف مسئولیت‌پذیری سازمان‌های دولتی از جمله وزارت نیرو و همکاری ضعیف با سازمان‌های دیگر از جمله محیط‌زیست و کشتیرانی مورد سو می بود که در این روستا مورد بررسی قرار گرفت. مطرح شد گروه سیاستگذاری در جهت حل مشکل به دلیل ضعف همکاری وزارت نیرو با شکست روبرو شدند و در نتیجه اهالی آزاتی تا به امروز با مشکل تامین آب آشامیدنی روبرو هستند.

با توجه به چارچوب نظری در بخش راهکارهای سیاستی مطرح گردید که برای تأمین آب پایدار در روستای آزاتی دولت باید به جای مدیریت سخت‌افزاری به مدیریت پایدار، توسعه پایدار و حکمرانی خوب توجه کند. برای تأمین آب پایدار در روستای آزاتی باید شاهد کل‌نگری و به هم پیوستگی باشیم. از آنجاکه سیاستگذاری وابسته به اجرا است، در نتیجه دولت باید از نقش ذینفعان از جمله جوامع محلی بهره برده، ضمن اینکه سازمان‌های دولتی از جمله وزارت نیرو به عنوان نهاد مسئول باید بتوانند وظایف خود را عملیاتی کنند. توجه به مسائل محلی، نوآوری در حل مسائل، شناسایی راه‌حل‌ها با توجه به بازخوردها، استقبال از شبکه‌های غیرسازمانی، اختیار دادن به گروه‌های محلی از جمله مواردی است که باید مورد توجه قرار گیرد.

منابع و مآخذ:

- ۱- آل یاسین، احمد. (۱۳۸۵). **بحران آب**. تهران: جامعه مهندسان مشاور ایران.
- ۲- اشتریان، کیومرث. (۱۳۸۶). **سیاستگذاری عمومی ایران**. تهران: میزان.
- ۳- اشتریان، کیومرث. (اردیبهشت ۱۳۹۴). **نحوه نوشتن اسناد سیاستی در رشته سیاستگذاری عمومی**. موسسه مطالعات دین و اقتصاد.
- ۴- انتظام، ایمان. و حسن‌لو، عذرا. (تابستان ۱۳۹۷). **پرسه‌های منابع آب کشور**. سازمان زمین‌شناسی و اکتشافات مواد معدنی، وزارت صنعت، معدن و تجارت.
- ۵- اندروز، مت. پریچت، لنت. و ولکاک، مایکل. (۱۳۹۸). **توانمندسازی حکومت: شواهد، تحلیل و عمل**. ترجمه خیرخواهان جعفر و درودی مسعود. تهران: انتشارات روزانه.
- ۶- برنامه اول توسعه، قابل دسترسی در: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/91755>
- ۷- برنامه دوم توسعه، قابل دسترسی در: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/92488>
- ۸- برنامه سوم توسعه، قابل دسترسی در: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/93301>
- ۹- برنامه چهارم توسعه، قابل دسترسی در: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/94202>
- ۱۰- برنامه پنجم توسعه قابل دسترسی در: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/790196>
- ۱۱- برنامه ششم توسعه قابل دسترسی در: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/1014547>
- ۱۲- خاتون‌آبادی، سید احمد. (۱۳۸۴). **جنبه‌هایی از توسعه پایدار** (از اندیشه تا کنش). جهاد دانشگاهی واحد صنعتی اصفهان.
- ۱۳- سانی‌نیا، ناصر. (۱۳۷۹). **قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران**. تهران: سخن، پنجم.
- ۱۴- زاهدی، شمس‌السادات. و غلامعلی نجفی. (۱۳۸۵). بسط مفهومی توسعه پایدار. **علوم انسانی**. دوره ۱۰، شماره ۴.
- ۱۵- سازمان برنامه و بودجه. (۱۳۷۳). **سیمای استان سیستان و بلوچستان در پرتو انقلاب اسلامی**. ناشر استانداری سیستان و بلوچستان.
- ۱۶- سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان سیستان و بلوچستان، (۱۳۹۷). گزارش اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی استان. قابل دسترسی در: <https://sb.mporg.ir>
- ۱۷- سایت وزارت نیرو. اهداف کلان. قابل دسترسی در: <https://moe.gov.ir>
- ۱۸- سایت وزارت نیرو. وظایف حاکمیتی. قابل دسترسی در: <https://moe.gov.ir>
- ۱۹- شهیازی، رضا. (۱۳۹۸). **مصاحبه** نگارنده با مدیرکل دفتر بررسی مخاطرات زمین‌شناسی و زیست محیطی سازمان زمین‌شناسی. ۱۷ مرداد.
- ۲۰- صانعی، علی. (۱۳۹۶). **مصاحبه** نگارنده با مشاور سازمان کشتیرانی و مسئول اجرای پروژه آبرسانی «اوتر» به روستای آزادی. تاریخ ۵ تیر، ۱۰ شهریور، ۳۰ بهمن و ۷ آبان.
- ۲۱- فرشچی، پروین. (۱۳۹۶). **مصاحبه** نگارنده با معاون امور دریایی سازمان حفاظت محیط‌زیست در زمان مصاحبه. تاریخ ۶ و ۱۲ شهریور.
- ۲۲- کردوانی، پرویز. (۱۳۸۰). **خشکسالی و راهکارهای مقابله با آن در ایران**. موسسه چاپ و انتشارات دانشگاه تهران.
- ۲۳- کردوانی، پرویز. (۱۳۹۶). **مصاحبه** نگارنده با پدر کویرشناسی ایران و استاد دانشگاه علوم و تحقیقات تهران، تاریخ ۱۰ تیر.
- ۲۴- مدنی کاوه. (۱۳۸۲). مدیریت منابع آب؛ راهکاری برای بحران موجود در ایران. **دهمین کنفرانس دانشجویی مهندسی عمران**. دانشگاه امیرکبیر.
- ۲۵- مولر، پیر. (۱۳۷۸). **سیاستگذاری عمومی**. ترجمه حمیدرضا ملک محمدی، نشر میزان.
- ۲۶- مهاجرانی، مصطفی. کریمی پور، محمدحسین و هلالی، ویدا. (۱۳۹۴). **سیر تطور در تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه در ایران** با نگاهی تحلیلی به بخش‌های آب و کشاورزی. بادهان.
- ۲۷- مهنی، محمد. (مرداد ۱۳۹۹). **مصاحبه** نگارنده با مدیرکل دفتر امور اجتماعی و فرهنگی استانداری سیستان و بلوچستان در تاریخ ۱۵ مرداد.
- ۲۸- نعیمی، بهروز. (۱۳۹۹). **مصاحبه** نگارنده با مدیر سازمان مردم‌نهاد به رسم مهربانی در استان سیستان و بلوچستان در تاریخ ۱۰ خرداد ۱۳۹۹.
- ۲۹- نصیری، حسین. (۱۳۸۴). **توسعه و توسعه پایدار**: چشم انداز جهان سوم. دایره سبز.
- ۳۰- نوربخش، بهمن. (۱۳۹۸). جایگاه حکمرانی خوب در اسناد بالادستی جمهوری اسلامی ایران و اندیشه امام خمینی (ره). **رهیافت انقلاب اسلامی**. شماره ۴۸ پاییز ۱۳۹۸.
- ۳۱- والس، آرین. (۱۳۹۴). **معرفت اجتماعی در جهت جهان پایدار**. یحیی زاده پیرسرای. حسین، علمی و فرهنگی.
- ۳۲- وحید، مجید. (۱۳۸۸). **سیاستگذاری عمومی**. تهران: میزان.
- ۳۳- یاور، فاطمه. بیرجندی، مینا. (۱۳۹۳). **نقشه راه علوم زمین و معدن استان سیستان و بلوچستان**. انتشارات وزارت صنعت، معدن و تجارت سازمان زمین‌شناسی و اکتشافات معدنی کشور.

منابع انگلیسی

- 34- Ahmed, Sara. (2018). Egypt Water Scarcity Dangerous and Below Level of Poverty. available at: <https://egyptianstreets.com/2018/06/28/egypt-water-scarcity-dangerous-and-below-level-of-poverty>
- 35- Bardach, Eugene. (2012). A practical Gide for policy Analysis. The eightfold path to more

- effective problem solving. Forth edition. SAGE, London. Available at: https://www.youthopiabangla.org/skillDoc/Advocacy-Tool-Kits/Adv_Policy_Analysis_8_fold_path_Eugene_Bardach.pdf
- 36-Bell, Stephen. And hindmoor, Andrew. (2009) Rethinking governance: the centrality of the state in modern society. Cambridge university
- 37-Berger Peter L. Thomas Luckmann. The Social Construction of Reality. 2nd ed. NewYork. Irvin, T.n.1966
- 38-Jones. Charles O. an introduction to the study of public policy.calif: Duxbury press.1972
- 39-Lerner. Daniel.the policy Sciences.Calif: Stanford university press.1965
- 40-Masr, Mada. (2015).We woke up in a desert, the water crisis taking hold across Egypt.available at:
<https://www.theguardian.com/world/2015/aug/04/egypt-water-crisis-intensifies-scarcity>
- 41-Ministry of international cooperation.(2016). Egypt national review report. The arab republic of egypt national voluntary review on the sustainable development goals. available at:
<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/10738egypt.pdf>
- 42-Salim Al-Rawashdeh, Mohammad. Ahmed Al-Shboul, Hani. (2016).The Effects of Water Deficiencies in Middle East. Available at:
<http://oaji.net/articles/2016/1115-1464935926.pdf>
- 43-The water project.(2020). Poverty and Water. Available at: <https://the.water.project.org/why-water/poverty>
- 44-The water project. (2020). Water Scarcity & the Importance of Water. Available at:
<https://thewaterproject.org/water-scarcity/>