

یادداشت تحلیلی

تعارض منافع و شکاف حکمرانی در مدیریت منابع آب ایران: تحلیلی بر چالش‌های قانونی، نهادی و راهکارهای اصلاحی

محبوبه فرزند

دکتری هواشناسی کشاورزی، پژوهشکده آب و محیط زیست، دانشگاه فردوسی مشهد، مشهد، ایران.

رایانامه: mhb_farzandi@yahoo.com

چکیده

این یادداشت تحلیلی به کالبد شکافی بحران حکمرانی آب در ایران می‌پردازد و استدلال می‌کند که تداوم بحران، ناشی از وجود زنجیره‌ای از تعارضات در سه سطح «سازمانی»، «حقوقی» و «قانونی» است. بر اساس یافته‌های پژوهش، تداخل وظایف میان نهادهایی نظیر وزارت نیرو، جهاد کشاورزی و سازمان آبخیزداری، و ... منجر به بروز پدیده‌هایی همچون «تقدم منافع مالی سازمانی بر حفاظت از منابع» و «رانت در صدور پروانه‌های بهره‌برداری» شده است. همچنین، تحلیل دقیق قوانین نشان می‌دهد که برخی قوانین با هدف حمایت از بخش‌های اقتصادی (مانند واگذاری اراضی ملی و تسهیلات کشاورزی یا حمایت از بازار مسکن)، به طور مستقیم و ناخواسته، سازوکارهای برداشت غیرمجاز از منابع آب را قانونی کرده و فشار بر آبخوان‌ها را تشدید نموده‌اند. این نوشتار با ارائه جداول مقایسه‌ای میان تعارضات درون‌سازمانی و بین‌سازمانی، و همچنین بررسی اثرات مخرب قوانین در بخش‌های کشاورزی و شرب، به دنبال ارائه راهکارهایی مبتنی بر «تجمیع وظایف»، «اصلاح ساختار نظارتی» و «ارزیابی طرح‌ها» برای رسیدن به تعادل در مدیریت منابع آب است.

واژه‌های کلیدی: حکمرانی آب، ایران، تعارض منافع، تعارض وظایف، مدیریت منابع آب زیرزمینی.

وقتی بین منافع شخصی و منافع عمومی تعارض پیش بیاید گفته می‌شود **تعارض منافع** وجود دارد. تعارض منافع باعث می‌شود که یک نفر منافع شخصی، خانوادگی، سازمانی یا حزبی‌اش را بر منافع ملی یا عمومی ترجیح دهد. اهمیت تعارض منافع وقتی بیشتر می‌شود که در سازمان‌ها و ادارات دولتی اتفاق بیفتد. مثلاً وزیری که تصمیم‌اش روی شرکت خصوصی‌اش مؤثر است؛ یا وقتی که کسی بتواند از جایگاه مدیران دولتی با تصمیم در راستای منافع شخصی استفاده نماید و مثلاً تصمیم بگیرند حقوقشان را افزایش دهند (**حیدری، ۱۳۹۷**).

تعارض منافع در سیاست‌گذاری آب، یکی از چالش‌های اساسی و درهم‌تنیده‌ای است که تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌های عمومی را منحرف می‌سازد. این تعارضات نه تنها بر نحوه تخصیص منابع آب تأثیر منفی می‌گذارند، بلکه زمینه‌ساز نارضایتی‌های اجتماعی و تنش میان ذی‌نفعان مختلف می‌شوند. در ایران، با توجه به تشدید کمبود منابع آبی و افزایش روزافزون تقاضا، این تقابلهای به وضوح مشهود بوده و می‌توانند بحران‌های جدی بیافرینند. از این‌رو، دستیابی به مدیریت پایدار آب، مستلزم آن است که سیاست‌گذاران و کنشگران به طور جدی به این تعارضات توجه داشته و راهکارهای مؤثری برای حل آن‌ها اتخاذ کنند.

گذار از بحران منابع به بحران حکمرانی

مدیریت منابع آب در ایران در دهه‌های اخیر، بیش از آنکه با چالش‌های فنی و هیدرولوژیک (مانند خشکسالی و کاهش نزولات) دست‌به‌گریبان باشد، درگیر یک بحران حکمرانی است (**جهاد دانشگاهی استان خراسان رضوی، ۱۴۰۰**). تجربه چهار دهه سیاست‌گذاری آب نشان می‌دهد که راهکارهای مهندسی‌محور - سدسازی، انتقال بین‌حوضه‌ای و حفر چاه‌های عمیق - نه تنها به پایداری منابع منجر نشده، بلکه با تغییر الگوی طبیعی تغذیه و برداشت، منجر به تشدید ناترازی شده است. به گزارش سیمای آب خراسان رضوی کسری مخزن سال آبی ۱۴۰۲-۱۴۰۳ میزان ۶۹۳/۸- میلیون مترمکعب بوده و متوسط کسری مخزن بلندمدت ۱۰۰۴/۵- میلیون مترمکعب است (**شرکت آب منطقه‌ای خراسان رضوی، ۱۴۰۳**). بنابر اطلاعات آمایش استان شاخص برداشت به آب تجدیدپذیر به ۱/۴ رسیده است این در حالی که حد آستانه پایداری برای شاخص برداشت به تجدید شونده توسط شورای عالی آب حدود ۰/۷۵ بیان شده است (**جهاد دانشگاهی استان خراسان رضوی، ۱۴۰۰**).

بر اساس داده‌های استخراج‌شده از «جدول سنجه‌های عملکردی» موضوع ماده ۳۷ قانون برنامه هفتم توسعه، کشور با ناترازی فاحش ۲۱/۷ میلیارد مترمکعبی در بیلان آب مواجه

است؛ به طوری که در برابر ۸۱/۸۷ میلیارد مترمکعب منابع آب تجدیدپذیر، مجموع مصارف (شامل کشاورزی، شرب، صنعت و محیط‌زیست) به ۱۰۳/۶ میلیارد مترمکعب می‌رسد (**مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۳**). این کسری مزمن، بیش از آنکه یک بحران صرفاً فنی باشد، شواهدی متقن از «شکاف حکمرانی» و ناکارآمدی سیاست‌گذاری‌های کلان در مدیریت تقاضا است؛ چرا که اسناد بالادستی، علی‌رغم شناسایی دقیق این ناترازی، همچنان فاقد ضمانت‌های اجرایی لازم برای مهار مصارف و همسان‌سازی آن با توان اکولوژیک منابع هستند و عملاً تداوم مصرف مازاد بر توان تجدیدپذیری را به متن قانون برنامه تحمیل کرده‌اند.

نقطه کانونی این ساختار، پدیده «تعارض منافع» است. تعارض منافع در ادبیات سیاست‌گذاری، به شرایطی گفته می‌شود که داوری درست یک نهاد یا فرد در تصمیم‌گیری، به دلیل منفعت شخصی یا سازمانی همزمان، مخدوش می‌شود (**OECD، ۲۰۰۳**). این تعارض در ایران یک عارضه ساختاری است: نهادهای که باید از منابع آب صیانت کند و محدودیت بهره‌برداری اعمال نماید (نقش حاکمیتی)، همزمان موظف به تأمین مالی پروژه‌ها، فروش آب به صنایع و خدمات و گرداندن چرخه مالی مجموعه خود است (نقش تصدی‌گری). **دهقان (۱۳۹۷)** نشان داده است که در این ساختار، منافع مالی سازمانی وزارت نیرو بر منافع ملی مقدم می‌شود و همین انگیزه، داده‌های پایه آب را غیرشفاف نگه می‌دارد تا ظرفیت فروش آب به صنایع قابل نظارت نباشد. وحیدی نیز تعارض منافع را «ریشه اصلی فساد» در این بخش دانسته و تداخل وظایف میان وزارت نیرو، وزارت جهاد کشاورزی و سازمان حفاظت محیط‌زیست را از چالش‌های کلیدی برشمرده است (**وحیدی، ۱۴۰۳**).

ردیابی تعارض منافع در متن قوانین و در شکاف میان «تکلیف قانونی» و «اجرا» نکته متمایز این تحلیل است. قوانین بخش آب و کشاورزی در ظاهر، زنجیره‌ای منسجم از سیاست‌های درست را ترسیم کرده‌اند؛ اما این زنجیره در مرحله اجرا گسسته شده است. چند نمونه:

نخست، اصل «تحويل حجمی آب کشاورزی». در قانون توزیع عادلانه آب مقرر شده که آب به صورت حجمی تحويل گردد (**مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۱**) و ماده ۲۶ قانون «افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی» نیز اجرای تحويل حجمی در پای مزرعه را تکلیف کرده است (**مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹**)؛ اما گزارش‌های میدانی نشان می‌دهند وزارت نیرو سال‌ها از اجرای این ماده طفره می‌رود و با مقصرتراشی از کشاورزان، در پی فروش آب سدها به بخش‌های صنعتی و خدماتی است؛ راهکاری که از مسیر ماده ۳ قانون «تأمین منابع مالی برای جبران خسارات ناشی از خشکسالی و سرمازدگی» که اخذ آب‌بها از کشاورزی را در شرایط خشکسالی ممنوع می‌کند (**مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۳**)، عبور می‌کند

(دهقان، ۱۳۹۷؛ [جهاد دانشگاهی استان خراسان رضوی، ۱۴۰۰](#)).
[دهقان \(۱۳۹۷\)](#) این موضوع را هسته تعارض منافع می‌داند: وزارت نیرو با «مقصود تراشی» از کشاورزان، اجرای تحویل حجمی را به تعویق می‌اندازد و در عوض از مسیر ماده ۳ قانون تأمین منابع مالی برای جبران خسارات ناشی از خشکسالی و یا سرمازدگی ۱۳۸۳ - که آب‌بها از کشاورزی در خشکسالی را ممنوع می‌کند - عبور کرده و آب را با تعرفه‌های آزاد به صنایع می‌فروشد (دهقان، ۱۳۹۷؛ [جهاد دانشگاهی استان خراسان رضوی، ۱۴۰۰](#)).

همچنین، به بهانه «شرب» و «امنیتی بودن» آب، در این بخش، حقوق مالکانه حقابه‌داران تثبیت شده کشاورزی - که در حقوق آب ایران سابقه‌ای دیرینه دارد - نادیده گرفته می‌شود؛ ماده ۴۴ قانون توزیع عادلانه آب، پرداخت خسارت به حقابه‌داران را در صورت نقصان ناشی از طرح‌های توسعه‌ای الزامی کرده ([مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۱](#)) و این بند اجرا نشده است. وزارت نیرو حقابه‌ای را که مالکیتی بر آن نداشته فروخته و «سهم برداشت» جدید تعریف کرده است؛ یعنی قانون حافظ عدالت، در عمل به ابزار تمرکز و تملک تبدیل شده است ([طالبی صومعه سرائی و همکاران، ۱۴۰۴](#)).

دوم، مدیریت حوضه‌ای. این اصل دست‌کم از سیاست‌های کلی نظام در سال ۱۳۷۹، که صراحتاً «مدیریت حوضه‌ای» را مطرح کردند در اسناد بالادستی حاضر بوده است؛ با این حال تا زمان تصویب «سند مدیریت هماهنگ حوضه‌ای آب کشور» در سال ۱۴۰۱، هیچ سازوکار اجرایی مؤثری از آن بیرون نیامد و آن سند نیز همچون سایر قوانین، به فراموشی سپرده شده و اجرایی نشده است ([طالبی صومعه سرائی و همکاران، ۱۴۰۴](#)). ساختار استانی شرکت‌های آب منطقه‌ای نیز به تعارض منافع میان این شرکت‌ها دامن زده و مدیریت آبخوان‌های مشترک را مخدوش کرده است ([طالبی صومعه سرائی و همکاران، ۱۴۰۴](#)). هرگاه اجرای تکالیف قانونی با منافع مالی یا سیاسی دستگاه متولی در تعارض باشد، آن تکالیف عملاً اجرا نمی‌شوند (دهقان، ۱۳۹۷).

سوم، حقوق مالکانه. قانون توزیع عادلانه آب به وزارت نیرو اختیارات گسترده‌ای برای دخل و تصرف در منابع آب داده ([مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۱](#)) و گزارش‌ها آن را «مسبب مشکلات حاد مدیریت آب» دانسته‌اند؛ ماده ۴۴ همین قانون - که پرداخت خسارت به حقابه‌داران در صورت نقصان ناشی از طرح‌های توسعه‌ای را الزامی می‌کند ([مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۱](#)) - اجرا نشده است. به بهانه اولویت بخش «شرب»، حقوق مالکانه حقابه‌داران قدیمی کشاورزی تضییع می‌شود و وزارت نیرو، حقابه‌ای را که مالکیتی بر آن نداشته، فروخته و سهم برداشت تعریف کرده است.

چهارم و مهم‌تر از همه، دوگانه «ارتقا بهره‌وری بدون کسر برداشت». در قانون برنامه چهارم توسعه آمده است که افزایش راندمان آبیاری باید به‌ازای کسر معادل ۲۵ درصد از پروانه برداشت باشد ([مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۳](#)). وزارت جهاد کشاورزی سهم خود را - اعطای وام و تسهیلات برای

افزایش ۲۵ درصدی بهره‌وری (آبیاری تحت فشار) - تا حدی اجرا کرده، اما وزارت نیرو کسر ۲۵ درصدی از برداشت را انجام نداده است. نتیجه این اجرای ناقص و ناهماهنگ، ورود «فشار مضاعف» به آبخوان است؛ زیرا بهره‌وری آب در بخش کشاورزی تا زمانی که همراه با کاهش واقعی برداشت نباشد، به معنای گسترش سطح زیرکشت و در نتیجه به ضرر سفره آب زیرزمینی است. این پدیده در خراسان رضوی چنان جدی بوده که پیشنهاد استانی گزارش فصل هشتم، مشروط‌کردن هر پروژه افزایش بهره‌وری به کاهش رسمی پروانه برداشت است ([جهاد دانشگاهی استان خراسان رضوی، ۱۴۰۰](#)؛ [مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۳](#)).

بند «ز» ماده ۲۹ قانون توزیع عادلانه آب نیز مقرر کرده که در زمان‌های خشکسالی، وزارت نیرو می‌تواند به جیره‌بندی آب بپردازد ([مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۱](#))؛ اختیاری که در نبود سازوکار مشارکتی و شفاف، جامع عمل نپوشیده است. برنامه هفتم پیشرفت کوشیده است بخشی از این گلوگاه‌ها را هدف‌گذاری کند: ماده ۳۸ بند «الف»، وزارت نیرو را به تفکیک وظایف حاکمیتی از تصدی‌گری و رفع تعارض منافع شرکتی تا پایان سال دوم برنامه مکلف کرده، بند «ج» طرح‌های مکمل آبیاری و زهکشی را با هدف تعادل‌بخشی مثبت الزامی کرده و بند «ت» کشت‌و صنعت‌ها و دارندگان بیش از ده هکتار را به اجرای شبکه‌های آبیاری نوین ملزم کرده است ([مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۳](#)). اما همین اسناد در برنامه‌های چهارم تا ششم نیز با عناوین مشابه (تعادل‌بخشی، اصلاح ساختار، مدیریت مشارکتی) آمده و اجرا نشده‌اند؛ و شواهد تجربی حاکی از آن است که در غیاب نهاد نظارتی مستقل و ضمانت‌های اجرایی، ماده ۳۸ نیز به تغییر سطحی محدود می‌شود.

بر این اساس، پرسش اصلی این پژوهش آن است که تعارض منافع در حکمرانی آب ایران در کدام سطوح سیاست‌گذاری، وظایف سازمانی و قوانین، تجلی یافته و چگونه شکاف میان «تکلیف قانونی» و «اجرا»، ناترازی آبخوان‌ها را بازتولید می‌کند؟ برای پاسخ، نخست تعارض‌های تقنینی به تفصیل تحلیل می‌شود، سپس یافته‌ها در سه سطح صورت‌بندی و در پایان، پیشنهاد‌های اصلاحی بر مبنای حکمرانی مشارکتی حوضه‌ای - تجربه‌ای که در حوضه کشف رود نیز طرح شده است ([سیدنژاد گل‌خطمی و همکاران، ۱۴۰۱](#)) ارائه می‌گردد.

لایه‌های تعارض منافع در مدیریت آب کشور

بر اساس واکاوی مستندات قانونی، گزارش‌های میدانی و منابع علمی، تعارض منافع در حکمرانی آب ایران را در سه سطح متمایز اما مرتبط دسته‌بندی می‌شود.

سطح نخست: تعارض نقش‌ها (حاکمیت در برابر تصدی‌گری)
هسته ساختاری بحران است؛ به عبارتی تجمیع نقش قاعده‌گذار، تأمین‌کننده و فروشنده آب در یک وزارتخانه. وابستگی درآمدی مجری به فروش آب، هسته تعارض منافع است: نهادی که باید تعادل‌بخشی را اجرا کند، درآمدش به فروش آب وابسته است؛ لذا انگیزه ساختاری برای «افزایش

عرضه» بر تکلیف «کاهش برداشت» غلبه می‌کند (طالبی صومعه سرائی و همکاران، ۱۴۰۴). ماده ۳۸ بند «الف» برنامه هفتم این تفکیک را تصریح کرده است، اما تجربه اجرا نشدن قوانین مشابه در برنامه‌های پیشین نشان می‌دهد که بدون نهاد داور مستقل، تفکیک وظایف به جابه‌جایی شکلی شرکت‌های زیرمجموعه فروکاسته خواهد شد (مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۳).

سطح دوم: تداخل وظایف بین‌بخشی زنجیره آب در ایران مدیریت واحد ندارد: آب‌خیزداری متولی حفظ آب، وزارت نیرو متولی تخصیص و تولید برق، و وزارت جهاد کشاورزی متولی تولید غذا و در عین حال متقاضی عمده آب است (جهاد دانشگاهی استان خراسان رضوی، ۱۴۰۰). این تقسیم کار ناقص، پیامدهایی دارد که اغلب نتیجه معکوس و فشار مضاعف بر آبخوان را به دنبال دارد.

رانت اطلاعاتی و تشتت در زنجیره عرضه: دسترسی انحصاری به داده‌های حقایق و تخصیص (سامانه ساجا فقط برای سازمان‌های تابعه تعریف شده است)، شفافیت را می‌شکند و همان داده کم‌یاب را به ابزار تخصیص مبتنی بر رابطه و منافع تبدیل می‌کند (دهقان، ۱۳۹۷؛ جهاد دانشگاهی استان خراسان رضوی، ۱۴۰۰). وحیدی (۱۴۰۳) نیز تداخل وظایف میان وزارت نیرو، جهاد کشاورزی و محیط‌زیست را از چالش‌های کلیدی دانسته و تعارض منافع را ریشه اصلی فساد در قیمت‌گذاری و تخصیص منابع دانسته است.

سطح سوم: شکاف‌های تقنینی و الگوی «تصویب بدون اجرا». رصد تاریخی قوانین نشان می‌دهد اصول درست بارها تصویب شده و بارها معطل مانده است: مدیریت حوضه‌ای از سیاست‌های کلی ۱۳۷۹ (دفتر مقام معظم رهبری، ۱۳۷۹) تا سند مدیریت هماهنگ حوضه‌ای ۱۴۰۱ (شورای عالی آب، ۱۴۰۱)؛ تحویل حجمی از قانون توزیع عادلانه آب (مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۱) تا ماده ۲۶ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی (مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹)؛ جبران خسارت حقابه‌داران در ماده ۴۴ قانون توزیع عادلانه آب (مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۱)؛ و تعادل بخشی در برنامه‌های پنجم و ششم (مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹ و ۱۳۹۶). این الگوی تکرارشونده یک جمع‌بندی روش‌شناختی دارد: مشکل در محتوای قوانین نیست، در غیاب سازوکار اجرا و نظارت است. بزرگ‌ترین تعارض منافع آنجاست که سیاستمداران همان نهاد متولی، باید درباره کاهش اختیارات خودشان تصمیم بگیرند.

در نقد برنامه هفتم نیز باید منصف بود: فصل هشتم این برنامه، از منظر محتوایی، پیشرفته‌ترین متن تقنینی دو دهه اخیر است - از تفکیک وظایف (ماده ۳۸ الف) و تعادل بخشی مثبت (بند چ) تا الزام کشت و صنعت‌ها به آبیاری نوین با ضمانت اجرای تعرفه‌ای (بند ت) و تأمین آب صنایع از آب نامتعارف (ماده ۳۹ ب). اما خطر «اصلاح ظاهری» جدی است: اگر تفکیک وظایف بدون «چتر نظارتی مستقل» و بدون معیار قابل اندازه‌گیری اجرا شود، عملاً به بازسازی ساختار قبلی با

نام‌های جدید می‌انجامد. افزون بر این، ساختار استانی شرکت‌های آب منطقه‌ای - که خود مصداق تعارض منافع میان حوضه‌های مشترک است - همچنان دست‌نخورده مانده و سند حوضه‌ای ۱۴۰۱ اجرا نشده است.

ابعاد و مصادیق تعارض منافع در مدیریت منابع آب ایران

شناخت دقیق ابعاد تعارض منافع، نخستین گام در طراحی راهکارهای اصلاحی برای عبور از بحران کنونی است. تعارض منافع در مدیریت آب ایران، پدیده‌ای تک‌بعدی نیست؛ بلکه از سه لایه اصلی تشکیل شده است: نخست، تعارضات سازمانی و نهادی که ناشی از تضاد اهداف دستگاه‌های متولی است؛ دوم، تعارضات حقوقی و ساختاری که در لایه‌های مختلف مدیریت حوضه‌ای و میان ذی‌نفعان بروز می‌کند؛ و سوم، تعارضات ناشی از قوانین و سیاست‌های متناقض که در آن، بخشی از قوانین (به‌ویژه در بخش کشاورزی و توسعه شهری) به‌طور ناخواسته، پیامدهای مخرب بر پایداری منابع آب می‌گذارند. در ادامه، این ابعاد به تفکیک و با ارائه مصادیق عینی بررسی شده‌اند.

بسیار مهم و ضروری است که راهکارهای کنترل و مدیریت تعارض منافع شناسایی شوند و متناسب با موقعیت‌های مختلف از آنها استفاده شود. در ادامه برخی از مصادیق تعارض منافع فردی و سازمانی که حل بحران آب را با مشکل مواجه نموده است ذکر می‌شود.

۱- تعارض منافع در سازمان‌ها و نهادهای متولی آب

- تقدم منافع مالی سازمانی بر حفاظت از منابع آب بین متولیان مختلف آب (وزارت نیرو، وزارت کشاورزی و آب‌خیزداری)
- گرفتن تعرفه بیشتر برای مصارف صنعتی نسبت به کشاورزی
- تعیین تاریخ و تعرفه برای مجازشدن چاه‌های غیرمجاز
- تخصیص آب به مناطق و صنایعی که افراد دست‌اندرکار به طریقی ذی‌نفع هستند

۲- تعارض‌های حقوقی

- تعارض حقوقی بین بالادست و پایین‌دست در یک حوضه آبریز
- تعارض بین منافع اشخاص و محیط‌زیست
- تعارض بین حقابه‌داران قدیمی کشاورزی و مصرف‌کنندگان آب شرب
- تعارض بین منافع کشورهای همسایه و مشترک در منابع آب
- تعارض منافع اقتصادی و کیفیت منابع آب
- تعارض منافع اشخاص و جامعه

۳- تعارض قوانین

- قوانین تأثیرگذار بر منابع آب در بخش کشاورزی:

۱- واگذاری اراضی ملی، ۲- واگذاری اراضی ملی
متصرف شده، ۳- حفر چاه، ۴- حفر چاه غیرمجاز و ۵-
توسعه کشاورزی.

- قوانین تأثیرگذار بر آب مرتبط با بخش شرب و خدمات:
۱- توسعه و گسترش خانه‌سازی، شهرک‌سازی و
شهرسازی؛ ۲- تأمین مسکن اقشار کم‌درآمد؛ ۳-

توسعه شهری مبتنی بر عملکرد شهرداری؛ ۴- نحوه و
الگوی مصرف.
مصادقاتی از تعارض وظایف، منافع و قوانین بین سازمانی و
درون سازمانی در جدول (۱) آمده است.

جدول ۱- نمونه‌هایی از تعارض وظایف، منافع و قوانین بین سازمانی و درون سازمانی

تعارض	وظایف	منافع	قانونی
بین سازمانی	وزارت نیرو وظیفه تأمین آب به هر قیمتی است؛ سد می‌زند و به توسعه آب سطحی کمک می‌کند و سبب پایین رفتن سطح آب زیرزمینی در پایین دست می‌شود. اما آبخیزداری سعی در هدایت آب به سفره‌های آب زیرزمینی دارد.	وزارت جهاد کشاورزی به دنبال بالارفتن سطح آب است تا ریشه گیاهان به‌طور طبیعی به آب برسد. اما وزارت نیرو مسئولیت صدور پروانه‌های مصرف آب‌های زیرزمینی را دارد و بحرانی یا ممنوعه شدن سفره‌ها سبب بالا رفتن تعرفه صدور پروانه چاه آب می‌شود!	خلاً قانونی در مشخص نبودن متولی تصفیه فاضلاب و پساب شهری بین شهرداری، شرکت آب و فاضلاب و آب منطقه‌ای باعث تعارض و رهاشدن فاضلاب جمع‌آوری شده در برخی شهرها شده است.
درون سازمانی	ادارات جهاد کشاورزی معتقدند زمین‌های کشاورزی باید تحت مدیریت آنها باشد. سازمان جنگل‌ها و آبخیزداری سعی می‌کند هیچ گیاه مثمري نگارد تا اراضی مذکور از مایملک سازمانی خودش خارج نشود.	کارشناسان وزارت نیرو در فرایند صدور پروانه چاه از منافع آن بهره‌مند می‌شوند و خود مانعی در برابر حذف مجوزهای حفر چاه شمرده می‌شوند.	به مرور زمان قوانین متعدد، حوزه اختیارات شهرداری را گسترش داده به‌طوریکه شهرداری صاحب و مالک شهر شده است و بر همین اساس با توجه به ارزیابی‌های خود برای کسب و جذب سرمایه شروع به فروش تراکم و اراضی متعلق به خود کرده است.

برخی قوانین در بخش‌های کشاورزی، شرب و خدمات، موجب
تعارض و بیانگر عدم اثربخشی اقدامات دولت برای حفاظت از
منابع آب است که در جدول (۲) آمده است.

جمع‌بندی و مسیر راهبردی؛ گذار از تعارض به حکمرانی پایدار

تحلیل‌های ارائه‌شده در این نوشتار به‌وضوح نشان می‌دهد که
بحران آب در ایران، پیش از آنکه صرفاً یک چالش اقلیمی
باشد، ریشه در یک شکاف عمیق حکمرانی دارد. تقابل
مستمر میان تکالیف قانونی و منافع مالی و سیاسی
دستگاه‌های متولی، منجر به ایجاد یک چرخه معیوب شده
است؛ چرخه‌ای که در آن، وزارت نیرو به عنوان متولی اصلی،
هم‌زمان نقش ناظر و بهره‌بردار را ایفا می‌کند. این تضاد نهادی
سبب شده است که تأمین آب به هر قیمت، جایگزین
مدیریت پایدار حوضه‌ای شود.

علاوه بر این، بررسی اسناد قانونی نشان داد که بسیاری از
قوانین، به‌جای حفاظت از منابع آب، در عمل به ابزاری برای
قانونی‌سازی برداشت‌های بی‌رویه تبدیل شده‌اند. از
نادیده‌انگاشتن حقابه‌های پایدار در قوانین توسعه شهری
گرفته تا بهره‌برداری ابزاری از قوانین خشکسالی برای دور زدن
تعهدات تحویل حجمی آب، همگی گویای آن است که
مدیریت آب از یک امر فنی و حاکمیتی، به یک امر چانه‌زنی
اقتصادی تقلیل یافته است.
بنابراین، اصلاح این ساختار نیازمند تغییر پارادایم است.
جراحی این نظام معیوب، نه از طریق اصلاحات موردی، بلکه
نیازمند حرکتی تدریجی اما مستمر به سمت یک حکمرانی
شفاف، مسئولیت‌پذیر و یکپارچه است. برای خروج از این
بن‌بست، پیشنهاد راهبردی زیر جهت تعادل‌بخشیدن به
تعارضات و مدیریت منابع آب ارائه می‌شود.

جدول ۲- ارزیابی قوانین مرتبط با آب تأثیرگذار بر بخش‌های کشاورزی، شرب و خدمات

قانون	سازوکار هدف	تأثیر
قوانین منابع آب بخش کشاورزی	آیین‌نامه اجرایی لایحه قانونی اصلاح لایحه واگذاری و احیای اراضی (۱۳۵۹) (مواد ۳۱ و ۳۲)	به موجب این آیین‌نامه اراضی ملی برای طرح‌های کشاورزی و غیرکشاورزی واگذار شده‌اند و به‌طور غیرمستقیم برداشت از منابع آب را افزایش داده‌اند.
	قانون اصلاح ماده (۳۴) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۵۴/۰۴/۱۴ (ماده ۳۴)	به موجب اصلاحیه ماده (۳۴) اراضی ملی متصرف شده که دارای کشاورزی و برداشت از چاه بوده‌اند، به متصرفان واگذار شده و پروانه قانونی بهره‌برداری از چاه دریافت کرده‌اند.
	قانون گسترش کشاورزی در قطب‌های کشاورزی (۱۳۵۴) (ماده ۱) (سال ۱۳۵۸ مورد تأکید قرار گرفت.)	به موجب این مواد و قوانین نه تنها بر توسعه کشاورزی با اهدای همچون خودکفایی پافشاری شد، بلکه به‌وسیله آنها حجم زیادی از منابع مالی به‌صورت تسهیلات بدون بازگشت در اختیار این بخش قرار گرفت و مناطق مختلف در معرض گسترش کشاورزی به‌صورت عمده قرار گرفتند. همچنین الزام به صدور کف شکنی!
	تصویب‌نامه در مورد مقابله با بحران ناشی از ادامه روند خشکسالی در استان‌های خسارت دیده (۱۳۸۳) (مواد ۵ و ۷)	توسعه کشاورزی (در هر شرایطی حتی خشکسالی)
	دستورالعمل اصلاحی ضوابط واگذاری اراضی منابع ملی و دولتی برای طرح‌های کشاورزی و غیرکشاورزی (۱۳۸۷) (مواد ۳ و ۷)	
قوانین منابع آب بخش شرب و خدمات	تصویب‌نامه در مورد مقابله با بحران ناشی از ادامه روند خشکسالی در استان‌های خسارت‌دیده (۱۳۸۳)	حفر چاه
	قانون تأمین مالی برای جبران خسارت ناشی از خشکسالی و یا سرمازدگی (۱۳۸۳) (ماده ۳)	
	قانون توزیع عادلانه آب (۱۳۶۱) (تبصره ماده ۳)	حفر چاه غیرمجاز
قوانین منابع آب بخش شرب و خدمات	قانون تعیین تکلیف چاه‌های فاقد پروانه بهره‌برداری (۱۳۸۹)	حفر چاه غیرمجاز
	آیین‌نامه اجرایی قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن (۱۳۸۸) (ماده ۴)	توسعه خانه‌سازی و شهرک‌سازی و شهرسازی
	تصمیم نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور در خصوص واگذاری زمین‌های مشخص شده در قالب طرح مسکن مهر	تأمین مسکن اقشار کم درآمد
	آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها (۱۳۴۶) (ماده ۲۹)	توسعه شهری مبتنی بر عملکرد شهرداری
	قانون نوسازی و عمران شهری (۱۳۴۷) (ماده ۱۸)	توسعه شهری مبتنی بر عملکرد شهرداری
	راهبردهای توسعه بلندمدت منابع آب کشور (۱۳۸۲)	نحوه و الگوی مصرف آب
قوانین منابع آب بخش شرب و خدمات	آیین‌نامه احداث و عرضه مسکن اجاره‌ای (۱۳۸۴) (ماده ۶)	نحوه و الگوی مصرف آب
	قانون هدفمندکردن یارانه‌ها (۱۳۸۸) (ماده ۳)	
قوانین منابع آب بخش شرب و خدمات	راهبردهای توسعه بلندمدت منابع آب کشور (۱۳۸۲)	نحوه و الگوی مصرف آب
	آیین‌نامه احداث و عرضه مسکن اجاره‌ای (۱۳۸۴) (ماده ۶)	
قوانین منابع آب بخش شرب و خدمات	قانون هدفمندکردن یارانه‌ها (۱۳۸۸) (ماده ۳)	نحوه و الگوی مصرف آب
	راهبردهای توسعه بلندمدت منابع آب کشور (۱۳۸۲)	

جایگاهی مشابه قانون اساسی قرار گیرند؛ به‌گونه‌ای که هیچ طرح توسعه‌ای اعم از شهری، صنعتی یا کشاورزی نتواند با اتکا به آیین‌نامه‌های اجرایی، نص صریح پایداری منابع آب را نقض کند.

پیشنهادات راهبردی برای اصلاح حکمرانی آب
- **قانون‌گذاری بالادستی:** قوانین مربوط به تخصیص و صیانت از آب باید از سطح قوانین عادی ارتقا یافته و در

- **اصلاحات ساختاری و یکپارچه‌سازی وظایف:** تفکیک وظایف حاکمیتی شامل نظارت و سیاست‌گذاری از وظایف تصدی‌گری مانند بهره‌برداری و فروش آب ضروری است. تجمیع مدیریت منابع آب در سطح حوضه آبریز و هماهنگی متمرکز بین دستگاه‌های رقیب - یعنی وزارت نیرو، جهاد کشاورزی و سازمان حفاظت محیط‌زیست - باید به جایگاه نخست سیاست‌گذاری بازگردد.

- **استقرار نظام نظارتی کارآمد و مستقل:** تشکیل یک نهاد ناظر مستقل که مستقیماً به قوای بالادستی گزارش دهد، مانع از دخالت‌های سلیقه‌ای و ترجیح منافع کوتاه‌مدت دستگاه‌های اجرایی در تصمیم‌گیری‌های کلان آب می‌شود.

- **استفاده از چارچوب‌های ارزیابی علمی (DPSIR):** تمامی طرح‌ها و لوایح مرتبط با آب باید پیش از تصویب، بر اساس چارچوب «محرک، فشار، وضعیت، پیامد، پاسخ» ارزیابی شوند تا تأثیرات بلندمدت آن‌ها بر منابع آب دقیقاً سنجیده و هزینه‌های زیست‌محیطی پنهان پروژه‌ها آشکار شود.

- **بازگشت به بیان واقعی آب:** تصمیم‌گیری‌ها باید بر پایه بیان واقعی آب باشد، نه تقاضاهای القایی. این امر مستلزم شفافیت کامل در آمار منابع و مصارف است تا امکان پنهان‌کاری در تخصیص‌های غیرمجاز از بین برود.

- **بازتعریف مالکیت و مشارکت عمومی:** گذار از نگاه دولت‌سالارانه به مالکیت عمومی و مشارکتی؛ به‌گونه‌ای که ذی‌نفعان واقعی هر حوضه شامل کشاورزان، جوامع محلی و تشکلات محلی مدنی، در فرآیند تصمیم‌گیری و نظارت بر مصرف آب، صاحب نقش و رأی باشند.

در نهایت، اصلاح مدیریت آب در ایران مسیری دشوار اما ناگزیر است. گذار از اقتصاد مبتنی بر مصرف منابع به اقتصاد مبتنی بر صیانت، نیازمند اراده‌ای است که منافع میان‌مدت و بلندمدت ملی را بر سود فوری پروژه‌های عمرانی مقدم بشمارد. این اصلاحات ساختاری، تنها راه نجات سفره‌های زیرزمینی و بقای سرزمین در برابر بحران‌های قریب‌الوقوع است.

منابع

جهاد دانشگاهی استان خراسان رضوی. (۱۴۰۰). مطالعات آمایش سرزمین، تحلیل حوضه‌ها و زیرحوضه‌های آبریز. مشهد، ایران.

حیدری، محمد، و زهاوی، علی. (۱۳۹۷). شیوع فساد در بستر تعارض منافع. مجله‌نامه اتاق بازرگانی، ۵ (مرداد ۹۷)، ۷۵-۷۲
<https://www.magiran.com/p1958316>

دفتر مقام معظم رهبری. (۱۳۷۹). سیاست‌های کلی نظام در بخش «منابع آب» (ابلاغیه شماره ۷۶۵۳/۱ مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۰۳). تهران: پایگاه اطلاع‌رسانی دفتر مقام معظم رهبری. قابل‌بازرسی از:

<https://farsi.khamenei.ir/rules-content?id=4326>

دهقان، عباس. (۱۳۹۷). مصادیق تعارض منافع در بخش آب. مجله‌نامه اتاق بازرگانی، ۵ (مرداد ۱۳۹۷)، ۷۸-۷۹.

<https://www.magiran.com/p1958320>

سیدنژاد گل‌ختمی، نفیسه، سلیمی گل‌شیخی، محمد، و براتی، رضا. (۱۴۰۱). یادداشت تحلیلی: گفتگو برای تعیین شبکه مسائل رودخانه کشف‌رود. آب و توسعه پایدار، ۱۳۷-۱۳۵، (۲)۹.

https://jwsd.um.ac.ir/article_42975.html

شرکت آب منطقه‌ای خراسان رضوی (۱۴۰۳)، سیمای آب خراسان رضوی (سال آبی ۱۴۰۳-۱۴۰۲). معاونت حفاظت و بهره‌برداری. مشهد، ایران.

شورای عالی آب. (۱۴۰۱). سند مدیریت هماهنگ حوضه‌ای آب کشور (چارچوب استقرار ساختار مدیریت حوضه‌های آبریز). تهران: وزارت نیرو / دبیرخانه شورای عالی آب.

طالبی صومعه سرانی، مهشید، عبدالهی نسب، علی، زهرابی، بنفشه، میان‌آبادی، حجت، و برجسته، حمیدرضا. (۱۴۰۴). تعارض منافع در مدیریت منابع آب ایران: شناسایی مصادیق، بسترها و پیامدها. تحقیقات منابع آب ایران، ۲۱ (۳)، ۲۴۶-۲۳۳.

مجلس شورای اسلامی. (۱۳۶۱). قانون توزیع عادلانه آب (مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۱۶، با اصلاحات و الحاقات بعدی). روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، شماره ۱۱۱۰۳. قابل‌بازرسی از مرکز پژوهش‌های مجلس:

<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/90679>

مجلس شورای اسلامی. (۱۳۸۳). قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۸۴/۱۲/۱۶، با اصلاحات و الحاقات بعدی). روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، شماره ۱۷۳۵۰.

مجلس شورای اسلامی. (۱۳۸۳). قانون تأمین منابع مالی برای جبران خسارات ناشی از خشکسالی و یا سرمازدگی (مصوب ۱۳۸۳/۰۷/۱۴). روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، شماره ۱۷۳۸۱. قابل‌بازرسی از مرکز پژوهش‌های مجلس:

<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/97193>

مجلس شورای اسلامی. (۱۳۸۹). قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی (مصوب ۱۳۸۹/۰۴/۲۳). روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، شماره ۱۹۰۶۸. قابل‌بازرسی از مرکز پژوهش‌های مجلس:

<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/766624>

مجلس شورای اسلامی. (۱۳۸۹). قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰، مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵). روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، شماره ۱۹۱۸۵.

مجلس شورای اسلامی. (۱۳۹۶). قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰-۱۳۹۶، مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴). روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، شماره ۲۰۹۹۵.

[interest-in-water-policy-making-and-tools-
to-deal-with-it](https://doi.org/10.1787/9789264107564-en)

OECD. (2003). Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences. OECD Publishing, Paris, England. <https://doi.org/10.1787/9789264107564-en>

مجلس شورای اسلامی. (۱۴۰۳). قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۴۰۳/۰۳/۱۰، ابلاغ شده در سال ۱۴۰۳. فصل هشتم: مدیریت یکپارچه منابع آب. مصوب مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۲-۱۴۰۶). وحیدی، امیرمحمد. (۱۴۰۳). تعارض منافع در سیاست‌گذاری آب و ابزارهای مواجهه با آن. مرکز نوآوری تابا. <https://iranthinktanks.com/conflict-of->