

یادداشت تحلیلی

تعارض منافع نهادی و حکمرانی آب در ایران

کامران داوری^۱، امیرحسین کریمی خلیل آباد^۲

۱ و ۲- به ترتیب استاد و دانشجوی دکتری، گروه علوم و مهندسی آب، دانشکده کشاورزی دانشگاه فردوسی مشهد، مشهد، ایران.
رایانامه نویسنده مسئول: k.davary@um.ac.ir

چکیده

در این نوشتار، با نقد رویکرد صرفاً مهندسی به بحران آب ایران، بر نقش تعیین کننده «حکمرانی»، و به ویژه «تعارض منافع نهادی» به عنوان مانعی ساختاری در برابر مدیریت پایای منابع آب کشور تأکید شده است. مقاله با صورت بندی «مأموریت ذاتی» نهاد مدیریت آب شامل حفاظت از منابع، پایایی اکولوژیک، عدالت در تخصیص، و صیانت از حقابه محیط زیست و نسل های آینده و بررسی شکاف میان آرمان های قانونی و واقعیت های اجرایی، نشان داده است که چگونه تداخل نقش ها، تمرکزگرایی افراطی، و تخصیص بودجه به اولویت های نادرست، نهاد آب را از کارکرد اصلی خود باز داشته است. همچنین با استناد به تجربه کشورهای استرالیا، هلند، اسپانیا و آفریقای جنوبی، نشان داده می شود که تفکیک تنظیم گری از تصدی گری و تمرکززدایی، از ارکان حکمرانی موفق آب اند. در پایان، برای خروج از این وضعیت، راهکارهایی نظیر «تفکیک وظایف تنظیم گری از تصدی گری» و نیز «بازطراحی نهادی مبتنی بر اصل مأموریت مقدم بر ساختار و تمرکززدایی مؤثر» پیشنهاد شده است.

واژه های کلیدی: حکمرانی آب، مدیریت منابع آب، مأموریت ذاتی، تمرکززدایی، تنظیم گری.

ذاتی نهاد مدیریت منابع آب و منافع نهادی آن تعارض ایجاد کرده‌اند. بر همین اساس، در مقاله حاضر ابتدا مأموریت ذاتی نهاد مدیریت منابع آب، با اتکا بر مبانی حقوق عمومی، ادبیات حکمرانی و اصول مدیریت منابع طبیعی، صورت‌بندی شده است. سپس مفهوم تعارض منافع نهادی و مهم‌ترین مصادیق عینی آن در حکمرانی آب ایران تحلیل شده است؛ تا نشان داده شود که **تعارض منافع نهادی**، از اصلی‌ترین علل ناکارآمدی حکمرانی آب در کشور است.

ایده محوری مقاله آن است که در حوزه حکمرانی آب، «هیچ ساختار حقوقی یا سازمانی، به‌خودی‌خود مطلوب یا نامطلوب نیست؛ بلکه مشروعیت و کارآمدی هر ساختار، به میزان همسویی آن با مأموریت ذاتی مدیریت منابع آب وابسته است». این ایده مبتنی بر «اصل تقدم مأموریت بر ساختار»^۱ است؛ که در حکمرانی منابع طبیعی تعریف شده است. به عبارت دیگر، مشروعیت، کارآمدی و حتی ضرورت هر قانون، سازمان، بودجه، آیین‌نامه یا سازوکار مالی، تنها تا آنجا است که در خدمت «مأموریت ذاتی» قرار گیرد. بنابراین تأکید می‌گردد: در حکمرانی، «مأموریت» معیار مشروعیت ساختار است؛ و نه «ساختار» معیار تعریف مأموریت. لذا، اگر ساختار موجب تضعیف مأموریت حفاظت از منابع آب گردد، اصلاح آن ساختار، نه یک انتخاب مدیریتی، بلکه یک ضرورت حکمرانی است.

مأموریت ذاتی نهاد مدیریت منابع آب

هر گونه گفتگو پیرامون تعارض منافع نهادی، نیازمند پاسخی روشن به این پرسش بنیادین است: مأموریت ذاتی نهاد مدیریت منابع آب چیست؟ بدون پاسخ به این پرسش، اساساً نمی‌توان تشخیص داد که یک ساختار سازمانی، یک قانون، یک بودجه، یا حتی یک سیاست عمومی، آیا در خدمت مأموریت قرار دارد؟ یا بر ضد آن عمل می‌کند؟ از همین رو، تعیین مأموریت ذاتی، نه صرفاً یک بحث نظری، بلکه نقطه آغاز هرگونه ارزیابی نهادی و اصلاح حکمرانی است.

«مأموریت» در علوم حکمرانی، تبیین کننده «علت وجودی نهاد» است؛ و ساختار سازمانی، قوانین، منابع مالی و اختیارات اجرایی، همگی باید ابزارهایی برای تحقق آن مأموریت باشند. بنابراین، مشروعیت هر ساختار نهادی نیز وابسته به میزان موفقیت آن در تحقق مأموریت است، نه صرفاً به سابقه قانونی یا قدمت سازمانی آن. از این منظر، هیچ ساختار حقوقی یا سازمانی ذاتاً مطلوب یا نامطلوب نیست؛ بلکه ارزش آن، در میزان خدمت به تحقق مأموریت، نهفته است. بر همین مبنا، مأموریت ذاتی نهاد مدیریت منابع آب در ایران را می‌توان، با اتکا بر قانون اساسی، اسناد بالادستی، اصول حکمرانی خوب و ادبیات نوین مدیریت منابع طبیعی، چنین صورت‌بندی نمود:

در دو دهه گذشته، بخش بزرگی از تحلیل‌های مرتبط با بحران آب ایران بر عواملی چون کاهش بارندگی، تغییر اقلیم، رشد جمعیت، توسعه بی‌رویه کشاورزی، بهره‌وری پایین و ضعف فناوری متمرکز بوده است. بی‌شک این متغیرها تأثیرگذار بوده‌اند، اما تجربه کشورهای گوناگون (از استرالیا و هلند تا اسپانیا و آفریقای جنوبی) نشان می‌دهد که در عصر کنونی، **کیفیت حکمرانی و ساختارهای مدیریت کلان**، نقشی بسیار بنیادین در سرنوشت منابع آب ایفا می‌کنند. به تعبیر سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD)، مولفه‌های حکمرانی خوب آب هم شرط لازم، و هم شرط کافی برای نیل به اهداف پایایی، عدالت و کارایی است (OECD، ۲۰۱۵؛ Akhmouch و Correia، ۲۰۱۶).

حکمرانی آب، صرفاً مجموعه‌ای از قوانین، سازمان‌ها یا سازوکارهای اداری نیست؛ بلکه نظامی است که باید بتواند میان «حفاظت از منابع آب، توسعه اقتصادی، عدالت اجتماعی و حقوق نسل‌های آینده» تعادل برقرار کند (بیوستیک را ببینید) (World Bank، ۲۰۱۷). از این منظر، **مأموریت ذاتی حکمرانی آب**، هدایت تصمیم‌ها و نهادها در جهت تحقق **خیر عمومی و پایایی سرزمین** است. هرگاه ساختارهای حقوقی، سازمانی، مالی و نهایتاً رویه‌های پیاده‌سازی از این مأموریت فاصله بگیرند، حتی کارآمدترین مدیران به مسیری هدایت می‌شوند که به تدریج از خیر عمومی و پایایی سرزمین فاصله می‌گیرد.

یکی از مهم‌ترین سازوکارهایی که موجب چنین فاصله‌ای می‌شود، «تعارض منافع نهادی» است. تعارض منافع نهادی زمانی شکل می‌گیرد که خود ساختارهای قانونی، سازمانی یا مالی، مدیران را به سوی رفتارهایی سوق می‌دهند که با مأموریت ذاتی ایشان ناسازگار است. در چنین وضعیتی، مسئله اصلی، خطای افراد نیست؛ بلکه «طراحی نهادی» است. این وضعیت سازمان را میان دو مأموریت ناسازگار قرار می‌دهد و به طور طبیعی، زمینه ترجیح یک مأموریت بر دیگری را فراهم می‌سازد. یعنی وضعیتی که در آن ساختارهای سازمانی و سازوکارهای مالی، انجام مأموریت ذاتی نهاد مدیریت آب را با اختلال روبرو می‌سازند.

با این حال، در ایران، «تعارض منافع» - که در حوزه‌هایی مانند سلامت نظام اداری بسیار به آن پرداخته شده - در عرصه آب کمتر مورد واکاوی قرار گرفته است. این در حالی است که به نظر می‌آید بخش قابل توجهی از بحران حکمرانی آب در ایران، نه از فقدان قوانین یا کمبود دانش فنی، بلکه از «ناهمسویی ساختارهای حقوقی، نهادی و مالی» با «مأموریت ذاتی مدیریت منابع آب» ناشی می‌شود.

در این صورت اصلاح حکمرانی آب، پیش از آنکه نیازمند ایجاد سازمان‌های جدید یا تصویب قوانین بیشتر باشد، مستلزم بازنگری در سازوکارهایی است که میان مأموریت

حفاظت از کثیت و کیفیت منابع آب، تضمین پایایی اکولوژیک، برقراری عدالت در تخصیص، و نیز صیانت از حقابه محیط زیست و حقوق نسل های آینده.

باید توجه نمود که این تعریف، صرفاً یک پیشنهاد نظری نیست؛ بلکه این تعریف روح مشترک بسیاری از اسناد حقوقی و سیاستی کشور را بازتاب می دهد. اصولی مانند اصل پنجاهم قانون اساسی جمهوری اسلامی (مجلس شورای اسلامی، ۱۳۵۸)، مواد متعدد قانون توزیع عادلانه آب (مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۱)، و نیز سیاست های کلی محیط زیست (دفتر مقام معظم رهبری، ۱۳۹۴)؛ که اگرچه هر یک با ادبیات متفاوتی تدوین شده اند، اما همگی بر حفاظت از منابع طبیعی، رعایت منافع عمومی، و پایایی سرزمین تأکید دارند. این برداشت، در ادبیات بین المللی نیز با اصول حکمرانی خوب و با مدیریت یکپارچه منابع آب (IWRM)^۲ همسو می باشد.

در هر حال، تعریف فوق از «مأموریت ذاتی نهاد مدیریت منابع آب در ایران»، سه ویژگی اساسی دارد که آن را از برداشتهای رایج متمایز می سازد:

۱. نگاه حکمرانی را جایگزین نگاه صرفاً سازه ای می کند. در این چارچوب، موفقیت مدیریت آب صرفاً با حجم سدها، شبکه های انتقال یا میزان عرضه آب سنجیده نمی شود؛ بلکه «عدالت در تخصیص، شفافیت، پاسخگویی، و مشارکت گرداران» نیز به همان اندازه اهمیت می یابند. محوریت عدالت در تخصیص، گذار از رویکرد تک بعدی مهندسی به نگرش چندوجهی اجتماعی را نشان می دهد.
۲. افق زمانی تصمیم گیری را از کوتاه مدت به میان نسلی ارتقا می دهد. هنگامی که حقوق نسل های آینده بخشی از مأموریت تلقی شود، تصمیم های امروز دیگر صرفاً بر مبنای نیازهای سیاسی یا اقتصادی کوتاه مدت ارزیابی نخواهند شد، بلکه «آثار بلندمدت آن ها بر نسل های آینده کشور» نیز ملاک قضاوت قرار می گیرد. تأکید بر حقوق نسل های آینده، نهاد را از مدیریت روزمره سیاسی، به مدیریت راهبردی ارتقا می دهد.
۳. آب را صرفاً برای رفع نیاز شهروندان و کالایی اقتصادی نمی شناسد، بلکه «آب را مایه حیات اکوسیستم، سرزمین و نسل های آینده» می داند.

تعارض منافع نهادی؛ ریشه اصلی ناکارآمدی

تعارض منافع زمانی شکل می گیرد که «منافع شخص یا سازمان بتواند بر انجام صحیح وظایف عمومی تأثیر بگذارد». در حوزه آب، این پدیده معمولاً ریشه در **ترتیبات ناصحیح نهادی** دارد؛ یعنی ساختارهای سازمانی، قواعد مالی، و روابط میان سازمان ها به گونه ای طراحی شده اند که به طور همزمان، دو مسئولیت متعارض بر عهده یک سازمان قرار داده می شود و آن سازمان را به ترجیح یک مزیت/ فوریت/ فشار، بر

مأموریت ذاتی سوق می دهد. نمونه هایی از این شرایط در زیر شرح داده شده است.

یکی از بارزترین مصادیق تعارض منافع نهادی، **تمرکز تصمیم گیری برای کارکردهای ملی و محلی** در مرکز است؛ یعنی تمرکزگرایی^۳ افراطی. یکی از پیامدهای مخرب تمرکزگرایی در ساختار اداری ایران، «زوال نهادهای محلی» است (پیوست دو را ببینید). دولت مرکزی، با مداخله در موضوعات و حوزه های محلی و صدور حکم برای جزئیات مدیریت منابع آب (مانند الگوی کشت، سرانه فضای سبز، قیمت گذاری آب، و ...)، ظرفیت های طبیعی و خودجوش مدیریت محلی را تضعیف کرده است. از آنجاییکه واقعیت های پیچیده محلی توسط تصمیم گیرندگان مرکزی به خوبی درک نمی شود، مداخله در مسائل و موضوعات محلی، نه تنها منجر به از دست رفتن دانش بومی می شود، بلکه با سلب مسئولیت از مدیران محلی و انتقال آن به سطوح بالا، باعث تخریب مسئولیت پذیری و ایجاد «بحران کارآمدی» در دولت مرکزی می گردد. دولت مرکزی، به جای تمرکز بر وظایف کلان و راهبردی خود، درگیر مدیریت جزئیات شده؛ و لذا توانایی خود را برای حل معضلات ملی و فرابخشی از دست می دهد.

برای نمونه، سیاست «خودکفایی در محصولات راهبردی» یک هدف ملی است، اما اجرای آن تا پایان دهه هفتاد، بدون توجه به محدودیت های محلی آب، به توسعه بی رویه کشاورزی در مناطقی انجامید که عملاً منابع آب کافی و یا استعداد کشت نداشتند. همچنین، ماده ۲۲ قانون هوای پاک (مصوب ۱۳۹۶)، داشتن سرانه ۱۵ متر مربع فضای سبز را برای هر شهروند الزامی می داند، غافل از اینکه تحقق این هدف در بسیاری از شهرهای کویری بدون وجود آب کافی و مطمئن، ممکن نیست؛ لذا همین مصوبه امروز به منبع درگیری میان شرکت های آب منطقه ای و شهرداری ها تبدیل شده است.

نمونه دیگر تصمیم ملی برای جمع آوری و تصفیه فاضلاب های خانگی در کلیه شهرهای کشور است. باید توجه نمود که در اصل هدف از ساخت و توسعه «شبکه جمع آوری و تصفیه خانه های فاضلاب شهری»، کاهش مخاطرات بهداشتی و حفاظت از محیط زیست است. این یعنی: چنین طرحی در جایی ضرورت می یابد که معضل زیست محیطی یا بهداشتی، ناشی از فاضلاب های خانگی، وجود داشته باشد؛ بنابراین، تصمیم در این باره باید با توجه به شرایط محلی اتخاذ گردد. اما در ایران، شرکت آب و فاضلاب کشور، اجرای این پروژه را برای تمامی شهرها، فارغ از شرایط محلی، در دستور کار دارد! از سوی دیگر، پیش از احداث شبکه های جمع آوری فاضلاب در شهرها، دفع فاضلاب از طریق چاه های جذبی، بخشی از تغذیه آبخوان های آبرفتی را تأمین می کرد. اکنون، واگذاری فاضلاب تصفیه شده بر اساس دستورالعمل های ملی (بدون توجه به شرایط محلی) در شهرهایی مانند مشهد و اصفهان، به افت شدید سطح آب زیرزمینی انجامیده است. این نمونه ها به وضوح نشان می دهد که چگونه یک سیاست ملی، بدون

توجه به ویژگی‌های بومی، به عاملی برای تشدید بحران بدل می‌شود.

از دیگر مصادیق تعارض منافع نهادی، **تداخل وظایف در متولی مدیریت آب کشور** (معاونت آب و آبفای وزارت نیرو)، است. این معاونت به طور همزمان وظایف متعارضی را بر عهده دارد. این تداخل وظایف، مانع از آن است که نهاد مزبور بتواند به صورت بی‌طرفانه و عادلانه عمل نماید. به عنوان مثال، نهادی که خود مجری پروژه‌های سدسازی (آن هم در خدمت توسعه) است، چگونه می‌تواند به طور مستقل بر اثرات آن در پایایی منابع آب و محیط‌زیست نظارت کند یا در مناقشات مربوط به تخصیص آب، نقش یک داور بی‌طرف را ایفا نماید؟ این وضعیت به طور طبیعی، منافع مرتبط با اجرای پروژه‌ها و افزایش عرضه را بر منافع نظارتی و حفاظتی اولویت می‌بخشد. همین تداخل وظایف، بخش عمده تمرکز و منابع مالی نظام اجرایی آب را همچنان بر افزایش ظرفیت‌های استحصال و عرضه آب (از طریق احداث سد، حفر چاه‌های عمیق، و انتقال آب) معطوف داشته است. این در حالی است که در مواجهه با محدودیت منابع آب، اولین اقدام باید «**مدیریت تقاضا**» باشد (شامل سیگنال‌های قیمتی، بازدارنده‌های قانونی، تجهیزات صرفه‌جویی، و فرهنگ‌سازی)، که از طریق تغییر رفتار مصرف‌کنندگان آب (اعم از شهری و صنعتی و کشاورزی)

موجب کاهش مصرف آب می‌شود. شوربختانه در ایران، مدیریت تقاضا به عنوان محرک اصلی دستیابی به پایایی منابع آب، در حاشیه قرار گرفته است. افزایش افراطی ظرفیت‌های استحصال و عرضه آب، با اصول پایایی سرزمین و حفاظت از محیط‌زیست نیز در تضاد آشکار است (علی‌رغم تأکید صریح در اسناد بالادستی). این رفتار، نشان‌دهنده اولویت دادن به منافع کوتاه‌مدت و قابل مشاهده (پروژه‌های عمرانی) بر منافع بلندمدت و غیرملموس (سلامت اکوسیستم و پایایی منابع) است.

سیاست‌گذاری، مدیریت (ساماندهی و هماهنگی)، و بهره‌برداری

تفکیک صحیح نقش‌ها، در ادبیات مدیریت عمومی و اقتصاد محیط‌زیست به عنوان سنگ بنای «حکمرانی کارآمد» شناخته می‌شود. با توجه به موارد پیش‌گفته در همین نوشتار نیز، اکنون ضروری است تفکیک لایه‌های «سیاست‌گذاری»، «مدیریت» و «بهره‌برداری» در هر سطحی اعم از ملی، میانی (استانی و/یا حوضه‌ای) و محلی (شهرستانی و/یا دشت) صورت پذیرد. در جدول (۱) یک مدل مقدماتی از چنین تفکیکی ارائه شده است.

جدول ۱- تفکیک نقش‌ها در لایه‌های «سیاست‌گذاری»، «مدیریت» و «بهره‌برداری»

سطح	سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری	مدیریت اجرایی و هماهنگی	بهره‌برداری و نگهداری
ملی	تدوین قوانین بالادستی (توسط مجلس)، مانند تعیین حقایق محیط‌زیست؛ و ضوابط سراسری مانند سقف ۷۵٪ برای برداشت‌ها از منابع آب تجدیدپذیر.	جلب حمایت‌های بالادستی برای آب، توزیع کلان بودجه و سرمایه‌گذاری (سازمان برنامه، وزارت نیرو)	-
میانی (حوضه‌ای)	تدوین ضوابط تخصیص کلان (شورای حوضه؛ تنظیم‌گر مستقل حوضه)	صدور تخصیص‌های کلان، ساماندهی و هماهنگی بین استان‌ها (از طریق شرکت سهامی آب منطقه‌ای)	-
محلی (آبخوان/شهر)	تدوین ضوابط با مشارکت جامعه محلی (شورای شهرستان یا ...)، برای مجوزهای برداشت آب؛ و نظارت بر تخلقات (با سمن‌ها و قوه قضائیه)	مدیریت اجرای پروژه‌های آبی، و پاسخگویی به شهروندان (شهرداری، امور آب، ...)	برداشت و کاربرد آب، استفاده از فناوری‌های نوین (آبیاری، بازچرخانی، ...)

بدیهی است در کنار شفافیت و پاسخگویی، از نقش بسیار مهم «نهادهای نظارتی مستقل»، مانند قوه قضائیه و سمن‌ها نباید غفلت نمود. علاوه بر این باید توجه نمود که قواعد طلایی «استفاده‌کننده می‌پردازد» و «آلوده‌کننده می‌پردازد» نقش کلیدی در پایایی سیستم دارند. این موارد مهم و کلیدی، دقیقاً پادزهر «تعارض منافع نهادی» هستند. لذا صرف نمودن بودجه‌های ملی در هر پروژه و مکانی، فقط در صورت بازگشت منافع آن به تمامی کشور، عادلانه تلقی می‌شود. همچنین عواقب هر توسعه و فعالیتی، باید توسط خود عاملان آن جبران گردد. بنابراین منطقی آن است که شهرهای بزرگ نباید یارانه‌ای دولتی دریافت کنند، بلکه باید برای جبران فشارهایی

که بر اکوسیستم و ... وارد می‌آورند مبالغ هنگفتی بپردازند؛ حتی برای ریسک‌هایی که در صورت وقوع در آینده، کشور را دچار خسارات فاجعه‌بار می‌سازد.

لازم به ذکر است در دانش حکمرانی، تنظیم‌گری^۴ یک حلقه میانی حیاتی در حکمرانی چندسطحی است که نه صرفاً سیاست‌گذاری کلان و نه مدیریت و پیاده‌سازی روزمره است. مرزهای سطوح حکمرانی با اصل تفویض^۵ تعیین می‌شود. هسته این اصل، دادن حق تصمیم‌گیری به پایین‌ترین سطح ممکن است. واژه «ممکن» در این تعریف، اشاره به کفایت احاطه هر سطح بر هر موضوع دارد؛ بنابراین اگر چنین کفایتی حاصل نباشد، تصمیم به او واگذار نخواهد شد. به عبارت

دیگر سطح بالادستی نباید در اختیارات و موضوعات پایین‌دستی ورود کند. مداخله سطح بالادستی فقط زمانی توجیه دارد که اقدام سطح پایین‌تر به تنهایی، ناکافی و ناکارآمد باشد، و یا میان واحدهای پایین‌دستی اختلاف و تعارض وقوع یافته باشد.

برای مثال به این موارد توجه کنید: قانون‌گذاری در سطح ملی، فقط خطوط قرمز و چارچوب‌های اساسی را تعیین می‌کند (برای نمونه: حقابه محیط‌زیست، امنیت ملی آب، استانداردهای کیفی)؛ و هرگز وارد جزئیات تخصیص محلی، الگوی کشت و با روش‌های آبیاری نباید بشود. سطح حوضه‌ای (تنظیم‌گر مستقل)، مسئول تدوین ضوابط تخصیص، نرخ‌های بهره‌برداری و جریمه‌های آلودگی (بر اساس شرایط و بیلان حوضه) است. اما تصمیم نمی‌گیرد که در هر دشت مجوزهای برداشت آب چگونه باشد؛ و آن را به سطح محلی واگذار می‌کند. مستقل بودن این سطح، برای پیشگیری از تعارض منافع ضروری است. سطح محلی (مدیریت و بهره‌برداری) با مشارکت جامعه محلی، تعیین می‌کند که آب چگونه میان آب‌بران یک آبخوان (اعم از شهری، کشاورزی و صنعتی) توزیع شود، و یا الگوی کشت متناسب با شرایط محلی کدام است. این سطح، «صاحب دانش بومی» است.

تجارب سایر کشورها؛ درس‌هایی برای اصلاح نهادی

بررسی تجربه کشورهای پیشرو در مدیریت آب، نشان می‌دهد که چهار اصل اساسی زیر، سنگ‌بنای حکمرانی موفق آب را تشکیل می‌دهند: تفکیک تنظیم‌گری از تصدی‌گری، حکمرانی مشارکتی و مبتنی بر داده، تمرکززدایی و نهادهای حوضه‌ای، و رعایت عدالت/حقابه محیط‌زیست.

استرالیا با تصویب قانون آب ملی (۲۰۰۴) و ایجاد کمیسیون آب ملی به عنوان ناظر مستقل، وظایف «عرضه آب» را از «تنظیم‌گری و نظارت» جدا کرد. این تفکیک باعث شد که سازمان‌های عرضه‌کننده، دیگر نتوانند به صلاحدید خود حقابه محیط‌زیست را نادیده بگیرند و شفافیت در تخصیص آب به شدت افزایش یافت. هلند با «پیمان‌های آبی» که میان دولت، بخش خصوصی و جوامع محلی شکل گرفت، توانسته است با وجود تراکم جمعیتی بالا و خطر سیلاب، به الگویی از مدیریت یکپارچه و مبتنی بر شاخص‌های کمی، شفافیت کامل در داده‌های هیدرولوژیک، و مشارکت عمومی در تصمیم‌گیری‌ها، دست یابد. اسپانیا با ایجاد «شورای حوضه آبریز» و تفویض اختیار به نهادهای محلی، توانست تضاد میان منافع ملی و محلی را کاهش دهد. این نهادها با اختیار تدوین برنامه‌های مدیریت حوضه و نظارت بر اجرای آن، نقش مؤثری در تعدیل تعارضات و افزایش پاسخگویی ایفا کرده‌اند. آفریقای جنوبی پس از پایان آپارتاید، با تصویب قانون ملی آب (۱۹۹۸)، «حقابه محیط‌زیست» را به عنوان یک اصل غیر قابل انکار در تمامی مجوزهای برداشت آب گنجاند. همچنین نهاد «بنیاد ملی آب» را به عنوان ناظر مستقل بر اجرای این حق تعیین کرد. این کارها، هرچند با چالش‌های اجرایی روبرو

گردید، اما گامی بلند در جهت نهادینه‌سازی عدالت اکولوژیک به شمار می‌آید.

مفهوم «عدالت» در تخصیص منابع آب، اشاره به «حقوق عامه» دارد؛ و مصداق آن «بازیابی تعادل اکولوژیکی و جبران حقابه محیط‌زیست» است. شوربختانه گاهی برای تحویل آب به شهرها، با تفسیر عامیانه از «عدالت اجتماعی»، رفتارهای ناسنجیده ترویج یافته، که باعث افزایش برداشت‌های ناپایا از منابع آبی گشته است. در حالیکه، اگر رفتاری با نادیده گرفتن حقوق جوامع محلی (در کوتاه و درازمدت)، موجب نقصان حقابه محیط‌زیست نیز شده باشد، قطعاً خلاف عدالت است. در واقع، این برداشت عامیانه از عدالت، بطور ناخواسته منافع محدود و کوتاه‌مدت «ذینفعان برداشت آب» را بر منافع فراگیر و بلندمدت «جامعه محلی و پایایی اکولوژیکی» اولویت می‌دهند.

در هر حال، تجارب این چهار کشور، بر «تنظیم‌گری مستقل، تمرکززدایی، مشارکت جوامع محلی، و رعایت عدالت» به عنوان ارکان جدایی‌ناپذیر حکمرانی خوب آب گواهی می‌دهند.

اصلاحات نهادی

در حال حاضر، فاصله جدی میان «رویه‌های مدیریتی و اجرایی جاری در کشور» با تعریفی که در این نوشتار از «مأموریت ذاتی نهاد مدیریت منابع آب» ارایه گردید، مشاهده می‌شود. این وضعیت حاکی از شکاف عمیق میان آرمان‌های قانونی با واقعیت‌های مدیریتی و اجرایی کشور است. آنچنانکه گفته شد، بسیاری از رویه‌های مدیریتی و ضوابط اجرایی موجود، بجای آنکه در خدمت تحقق مأموریت پیش‌گفته باشند، عملاً آن را تضعیف می‌کنند؛ برای نمونه:

۱. نظام بودجه‌ریزی همچنان توسعه زیرساخت‌های استحصال و عرضه آب را بر حفاظت از منابع و احیای اکوسیستم‌ها ترجیح می‌دهد؛ در نتیجه و شوربختانه تخصیص منابع مالی، بازتاب‌دهنده اولویت‌های مأموریتی نیست.

۲. برداشت رایج از عدالت و آنچه در عمل جاری است، بیشتر بر توزیع آب موجود میان بهره‌برداران متمرکز است تا بر بازگرداندن آبخوان‌ها به تعادل پایا. چنین برداشتی از عدالت، به بهانه حمایت از معیشت روستایی یا اولویت آب شهری (شرب!)، موجب گردیده: نهادهای محلی تضعیف گردند، برداشت‌های بی‌رویه تشدید شوند، و نیز مفهوم عدالت از عدالت میان‌نسلی و اکولوژیک به عدالت توزیعی کوتاه‌مدت (بخوانید: غارت عادلانه منابع آب!) تغییر یابد.

۳. تداخل وظایف در سه وجه «تنظیم‌گری، پیاده‌سازی و بهره‌برداری»، موجب شده است نهادی که باید ناظر بی‌طرف حفاظت از منابع آب باشد، همزمان خود به ذی‌نفع بهره‌برداری از منابع آب تبدیل شود. همانگونه که پیش‌تر گفته شد، چنین وضعیتی بستر تعارض منافع نهادی را ایجاد می‌کند؛ زیرا موفقیت سازمان در یک مأموریت، به قیمت تضعیف مأموریت دیگر حاصل می‌شود. به عبارت دیگر، وزارت نیرو

همزمان در کنار نقش «ناظر بر برداشت‌ها»، نقش «عرضه‌کننده آب» و «مجری پروژه‌ها» را بر عهده دارد. این تداخل، ایفای بی‌طرفانه وظایف نظارتی را ناممکن ساخته و حقایق محیط‌زیست را به حاشیه رانده است.

۴. غلبه رویکرد عرضه‌محور در نظام اجرایی، سبب شده است تا «مدیریت تقاضا»^۲، با وجود نقش تعیین‌کننده در پایایی منابع آب، همچنان جایگاهی حاشیه‌ای در سیاست‌گذاری داشته باشد. از آنجا که انگیزه اصلی سرمایه‌گذاری برای ارتقای بهره‌وری، عمدتاً اقتصادی است؛ باید تأکید نمود که بدون اعمال مدیریت تقاضا، ضرورت اقتصادی برای افزایش بهره‌وری شکل نمی‌گیرد، و لذا تمام تلاش‌ها برای آن در حد شعار باقی می‌ماند.

از این رو، مسئله اصلی حکمرانی آب در ایران را نمی‌توان صرفاً ضعف اجرا یا کمبود قوانین دانست. بلکه، همانگونه که پیش‌تر گفته شد، حکمرانی آب کشور با مسئله‌ای بنیادی‌تر مواجه است: «بخشی از ترتیبات نهادی موجود، با مأموریت اصلی نهاد، همسو نیست». این وضعیت را می‌توان «ناسازنمایی ساختار و مأموریت» نامید؛ که در آن، ساختارها به جای آنکه ابزار تحقق مأموریت باشند، به تدریج به مانعی در برابر آن تبدیل می‌شوند. در این وضعیت، نهادی که باید از پایایی منابع صیانت کند، به دلیل چیدمان نهادی نادرست، خود به عاملی برای تخریب منابع تبدیل می‌گردد. برای خروج نهاد آب کشور از این بن‌بست، باید اصلاحات ساختاری در دو سطح **قانونی و سازمانی** صورت پذیرد. در همین راستا، پیشنهادهای زیر صورت‌بندی شده‌اند (جدول ۲):

جدول ۲- پیشنهادهایی در راستای اصلاحات ساختاری حکمرانی منابع آب کشور

عنوان	شرح
تقدم حقایق محیط‌زیست	با استناد به صراحت اصل ۵۰ قانون اساسی، «حق تقدم» حقایق محیط‌زیست باید در تمامی رویه‌های اداری و اجرایی لحاظ شود. نهادهای ناظر مانند سازمان حفاظت محیط‌زیست و قوه قضائیه باید با اعمال سختگیرانه قوانین، از تضییع این حق جلوگیری کنند.
تفکیک کارکردها	متولی استحصال و عرضه آب باید کاملاً از متولی تنظیم‌گری تفکیک شوند. به عبارت دیگر، یک سازمان متولی عرضه آب نباید همزمان مجری طرح‌های آبی و ناظر بر برداشت‌ها باشد. پیشنهاد می‌شود شرکت‌های آب حوضه‌های درجه ۲، با استقلال کامل مالی و اداری، فقط مسئولیت صدور مجوزها، پایش برداشت‌ها، و اعمال جریمه‌ها را بر عهده داشته باشند.
پایش عملکرد شرکت‌های آب حوضه‌ای	پایش مقدمه ارزیابی، و ارزیابی مقدمه اصلاح است. اما بدون شاخص‌های هدفمند و دقیق، ارزیابی عملکرد سازمان‌ها به امری تفسیری و مبتنی بر سلیقه تبدیل می‌شود؛ که اغلب به توجیه تصمیمات غلط می‌انجامد. شاخص‌هایی نظیر «نرخ افت سالانه آبخوان‌ها»، «شاخص تنش آبی»، «درجه عدالت در تخصیص» و «میزان تأمین حقایق محیط‌زیست» باید با اجماع نسبی کارشناسان تدوین، پایش شده و مستمراً به صورت شفاف گزارش شوند.
بازطراحی ساختار بودجه‌ریزی	اولویت‌های بودجه‌ای باید در کنار حمایت از طرح‌های عرضه آب بیشتر، به طرح‌های احیای آبخوان‌ها، مدیریت تقاضا (تغییر رفتار آب‌بران)، و افزایش بهره‌وری آب، چندین برابر بها بدهند. همچنین، اعتبارات نظارت و پایش باید مستقل از بودجه طرح‌های عمرانی تأمین گردد تا استقلال ناظران مخدوش نگردد.
استقرار «آزمون مأموریت ذاتی»	به عنوان یک قاعده کلیدی، پیشنهاد می‌شود که هر تصمیم (برای تدوین و برقراری قانون، آیین‌نامه، پروژه، بودجه، و یا سازوکار مالی جدید)، ابتدا با «آزمون مأموریت ذاتی» ارزیابی شود؛ با این پرسش که: «آیا این تصمیم، موجب تقویت یا تضعیف مولفه‌های مأموریت ذاتی نهاد مدیریت منابع آب (شامل: حفاظت از کمیّت و کیفیت، پایایی اکولوژیک، عدالت در تخصیص، رعایت حقایق محیط‌زیست، و حقوق نسل‌های آینده) می‌شود؟» بدیهی است اگر تصمیمی موجب «تضعیف» باشد، قابل قبول نبوده و نیازمند بازنگری اساسی است.

نتیجه‌گیری: بازگشت به مأموریت ذاتی

بیانیه محوری این نوشتار، آن است که: «بحران آب ایران، بیش از آنکه معلول کمبود باران یا رشد جمعیت باشد، محصول **نقص در طراحی نهادی و تعارض منافع ساختاری** است. نهاد مدیریت آب که باید نگهبان پایایی سرزمین و عدالت میان‌نسلی باشد؛ اما به دلیل در هم آمیختگی نقش‌ها و نیز تمرکزگرایی مفرط، به عاملی برای تسریع تخریب منابع آب تبدیل شده است».

برون‌رفت از این وضعیت، نه در افزایش تعداد سدها یا حتی در بکارگیری فناوری‌های نوین، بلکه در **بازنگری بنیادین «ساختار حکمرانی»** نهفته است. تفکیک تنظیم‌گری از

تصدی‌گری، تمرکززدایی مؤثر، نهادینه‌سازی شفافیت و پاسخگویی، و نیز بکارگیری «آزمون مأموریت ذاتی» (به عنوان معیار سنجش مفید بودن هر سیاست و برنامه)، می‌تواند زمینه‌ساز تحولی پارادایمی شود؛ و البته پیمودن این مسیری ضروری است. به عبارت دیگر باید پذیرفت که مسائل حکمرانی آب، فراتر از بُعد فنی، ابعاد **سیاسی-اجتماعی** دارد؛ که حل آن نیازمند اراده جمعی و مشارکت فعال جامعه محلی است (Ostrom, ۱۹۹۰). سرآغاز این مسیر نیازمند شجاعت در بازنگری نهادهای کهنه است. تنها در امتداد چنین تحولی است که می‌توان به آینده‌ای پایا برای منابع آبی ایران امیدوار بود.

پیوست ۱: نهاد، حکمرانی و مدیریت - تمایز مفهومی

درک صحیح از تعارض منافع نهادی، نیازمند شناخت مفاهیم بنیادین زیر است. تعاریف جدول (۳)، در ارتباط با حوزه آب، ارائه شده‌اند.

بر اساس دیدگاه نهادگرایی تاریخی^۷، نهادها پویا و تکامل‌یابنده هستند. به تعبیر داگلاس نورث، نهاد «قواعد بازی» و حکمرانی «فرآیند بازیگری» بر آن بستر است. می‌توان تشبیه

کرد که «نهاد، اسکلت» و «حکمرانی، سیستم عصبی و عضلانی» و «قوه قضائیه سیستم ایمنی» بدن است. متأسفانه در ایران، سازمان‌های رسمی با پذیرش «ضرورت عرضه آب شهری به هر قیمت»، به جای ایفای نقش نهادی برای خیر عمومی، به «بازیگران رانت‌محور» تبدیل شده‌اند. همین نگرش و نقش، منابع آب را به وضعیت کنونی رسانده است. اصلاح این شرایط، نیازمند بازطراحی نهادی، انعطاف‌پذیری، سازوکارهای بازخور مؤثر و شفافیت فرآیندی است.

جدول ۳ - مفاهیم بنیادین در رابطه با تعارض منافع نهادی

مفهوم	تعریف و ماهیت	سطح و دامنه	کارکرد اصلی	نسبت با سایر مفاهیم
اقدام جمعی	همکاری داوطلبانه و گروهی کنشگران برای تأمین منافع مشترک یا کالاهای عمومی، مبتنی بر رفتار مشارکتی	سطوح خرد و میانی (گروه‌های محلی، تشکل‌های مردمی) تا سطح ملی (احزاب، اتحادیه‌ها)	حل معضلات دسته‌جمعی (مانند تراژدی منابع مشترک) و تولید سرمایه اجتماعی از طریق هماهنگی داوطلبانه	نهاد قواعد حاکم بر این همکاری را تعیین می‌کند؛ حکمرانی بستر مشارکت را فراهم می‌آورد؛ مدیریت سازوکارهای اجرایی را طراحی می‌کند.
نهاد	قواعد بازی (رسمی و غیررسمی) شامل قوانین، مقررات، هنجارها، عرف‌ها و رویه‌هایی که تعاملات انسانی را ساختار می‌دهند	سطح ساختاری و زیربنایی (فراتر از یک سازمان خاص، شامل کل جامعه یا نظام اقتصادی)	محدود کردن یا تسهیل انتخاب‌های کنشگران، کاهش عدم قطعیت و ایجاد نظم و پیش‌بینی‌پذیری	زیربنای اصلی حکمرانی و مدیریت است؛ بستر شکل‌گیری اقدام جمعی.
حکمرانی	فرآیند کلان تصمیم‌گیری، جهت‌دهی و هماهنگی میان کنشگران مختلف (دولت، بخش خصوصی، جامعه محلی)	سطح کلان و سیستمی (حوزه‌ی عمومی، ملی، یا سازمان‌های بزرگ مادر)	تعیین اهداف راهبردی، سیاست‌گذاری عمومی، ایجاد تعادل میان ذی‌نفعان، و نظارت بر اجرای قواعد	از نهادها مشروعیت می‌گیرد؛ برای مدیریت چارچوب و خط‌مشی تعیین می‌کند.
مدیریت	اجرای عملیاتی و روزمره امور با استفاده بهینه از منابع (انسانی، مالی، فیزیکی) برای دستیابی به اهداف مشخص	سطح خرد و عملیاتی (پروژه‌ها، واحدهای اجرایی، برنامه‌های کوتاه‌مدت)	برنامه‌ریزی، سازماندهی، هدایت، و هماهنگی فعالیت‌ها برای افزایش بهره‌وری و تحقق اهداف عینی	مجری سیاست‌های حکمرانی، در چارچوب نهادی است؛ باید زمینه‌ساز اقدام جمعی باشد.

پیوست ۲: تمرکزگرایی و زوال نهادهای محلی

دولت‌های مدرن، به‌ویژه پس از جنگ جهانی اول، برای ایجاد همبستگی ملی و مدیریت موضوعات کلان (امنیت، زیرساخت‌های ملی، سیاست پولی) ناگزیر به تمرکز قدرت بودند. اما در بسیاری از کشورهای در حال توسعه (از جمله ایران) این تمرکز از «ضرورت ملی» فراتر رفته و به «مداخله افراطی در امور محلی» انجامیده است. پیامدهای تمرکزگرایی افراطی عبارتند از:

۱. **زوال نهادهای محلی** - دولت مرکزی با تصاحب تمامی ظرفیت‌های تصمیم‌گیری، نهادهای سنتی و محلی را به مجربان منفعل تبدیل کرده، و انگیزه مشارکت در حل مسئله را از آنها گرفته است.

۲. **از دست رفتن دانش بومی** - مرکز از فهم تنوع و پیچیدگی‌های جغرافیایی، اقلیمی، اقتصادی و فرهنگی مناطق، بی‌نصیب است و تصمیمات آن اغلب ناسازگار با واقعیت‌های

محلی از آب در می‌آیند. درحالی‌که جامعه محلی، نه تنها شرایط را درک می‌کند، بلکه برای گذر از چالش‌های آن، ابتکارهای خاص خود را ابداع می‌کند (یا همان دانش بومی).

۳. **تخریب مسئولیت‌پذیری** - وقتی تصمیم‌گیرنده در مرکز نشسته و پاسخگوی شهروندان محلی نیست، و دسترسی شهروندان به او به آسانی میسر نیست، مسئولیت‌پذیری تخریب شده، و فساد و بی‌توجهی به مطالبات مردمی رشد می‌کند.

۴. **فرسودگی دولت مرکزی** - تمرکز بر امور خرد، دولت مرکزی را از پرداختن به مسائل راهبردی ملی (مانند تورم، امنیت، بحران‌های زیست‌محیطی کلان) باز می‌دارد. همچنین تحلیل توان دولت مرکزی در امور خرد، کارآمدی کلی آن را به شدت کاهش می‌دهد.

در حالیکه کشورهای توسعه یافته با حرکت به سوی **تمرکززدایی** و تفویض اختیار به سطوح محلی، ساختار خود را اصلاح کرده‌اند؛ تداوم تمرکزگرایی در ایران، دولت را در یک

<https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/water-governance/oecd-principles-on-water-governance-en.pdf>

Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. 1st ed. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom.

World Bank. (2017). *World Development Report 2017: Governance and the law*. World Bank Publications, Washington, DC, USA.
<https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0950-7>

پینوشت‌ها

- 1- Mission Precedence Principle
- 2- Integrated Water Resources Management: IWRM
- 3- Centralization
- 4- Regulatory
- 5- Subsidiarity
- 6- Demand Management
- 7- Historical Institutionalism

دور باطل فرسایشی گرفتار ساخته است. برای خروج از این وضعیت، باید اختیارات مدیریت آب در سطح حوضه‌های آبریز و جوامع محلی بازتعریف شود و نهادهای محلی با استقلال عمل و منابع مالی کافی، مسئولیت برنامه‌ریزی و اجرای سیاست‌های متناسب با شرایط بومی را بر عهده گیرند.

منابع

مجلس شورای اسلامی. (۱۳۵۸). *قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*. اصل ۵۰.
https://rc.majlis.ir/fa/content/iran_constitutio

مجلس شورای اسلامی. (۱۳۶۱). *قانون توزیع عادلانه آب*.
<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/90679>
دفتر مقام معظم رهبری. (۱۳۹۴). *سیاست‌های کلی*
محیط زیست.

<https://www.leader.ir/fa/content/13865>
Akhmouch, A., & Correia, F. N. (2016). The 12 OECD principles on water governance—When science meets policy. *Utilities Policy*, 43, 14–20.
<https://doi.org/10.1016/j.jup.2016.06.004>

OECD. (2015). *OECD principles on water governance*. OECD Publishing, Paris, France.