

# بررسی تعارض منافع در بخش آب کشور از دیدگاه نظارتی





# اسلامی

نماینده در پایگاه مرکز اطلاعاتی علمی جهاد دانشگاهی (SID)، پایگاه مجلات تخصصی نور (Noor Mags)

## عنوان: بررسی تعارض منافع در بخش آب کشور از دیدگاه نظارتی

نوع گزارش: طرح  لایحه ، نظارتی ، راهبردی ، پیش نویس قانونی

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه آب)

مدیر مطالعه: مهدی مظاهری

ناظر علمی: حبیب اله ظفریان، میثم پیله فروش

اظهار نظر کننده: حسین جمور (گروه تعارض منافع، شفافیت و مبارزه با فساد،

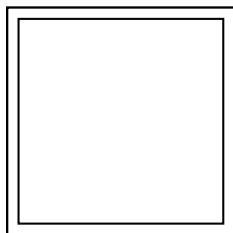
دفتر مطالعات مدیریت)

همکار: جمال محمد ولی سامانی

گرافیک و صفحه آرایی: حمیده سادات وفایی

ویراستار ادبی: مژگان کاظمی

تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۴/۰۹/۰۱





**عنوان: بررسی تعارض منافع در بخش آب کشور از دیدگاه نظارتی**  
**تهیه و تدوین کنندگان (Author):** سیامک امیری، مراد اسدی، نرجس السادات عبدالمنافی  
(گروه آب)  
**واژه‌های کلیدی:** وزارت نیرو، شرکت مدیریت منابع آب ایران، شرکت مهندسی آب و فاضلاب  
کشور، تعارض منافع در بخش آب، طرح احیا و تعادل بخشی منابع آب زیرزمینی، سدسازی،  
انتقال آب بین حوضه‌ای، ساختار هزینه-درآمدی شرکت‌های زیرمجموعه وزارت نیرو  
**ناشر:** مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

[DOI: Doi:10.22034/mrc.report.21612](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21612)

[Permanent Link:](#)

Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

## فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۸
۲. پیشینه پژوهشی.....	۱۰
۳. تعارض منافع در بخش آب کشور.....	۱۲
۳-۱. کلیات و تعاریف مسئله تعارض منافع در بخش آب کشور.....	۱۲
۳-۲. پیامدهای تعارض منافع در بخش آب کشور.....	۱۳
۴. رانت آب زیرزمینی در کشور.....	۱۴
۴-۱. چارچوب‌های قانونی و آثار آنها در ایجاد تعارض منافع.....	۱۶
۴-۲. تناقضات سیاستی، بافت سیاسی-اقتصادی و ارتباط آن با تعارض منافع.....	۱۷
۴-۳. مصادیق فقدان موفقیت پروژه‌های ذیل طرح‌های ملی و ارتباط آن با تعارض منافع.....	۱۸
۵. توسعه و سیاستگذاری طرح‌های عمرانی بخش آب کشور و ارتباط آن با تعارض منافع.....	۲۰
۵-۱. تعارض‌ها در اهداف حفاظت و توسعه بهره‌برداری از منابع آب (خصوصاً در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه).....	۲۰
۵-۲. پروژه‌های سدسازی.....	۲۱
۵-۳. پروژه‌های انتقال آب بین‌حوضه‌ای.....	۲۴
۶. ساختار هزینه-درآمدی و شرکتی وزارت نیرو و پیوند آن با تعارض منافع.....	۲۶
۷. جمع‌بندی و پیشنهادها.....	۲۹
منابع و مآخذ.....	۳۱

## فهرست جداول

جدول ۱. جزئیات و درصد پیشرفت تعدادی از پروژه‌ها و هدف‌گذاری‌های ذیل طرح ملی احیا و تعادل بخشی منابع آب زیرزمینی کشور.....	۱۹
جدول ۲. وظایف وزارت نیرو در بخش آب.....	۲۲
جدول ۳. شرح مختصری بر ساختار هزینه-درآمدی و شرکتی وزارت نیرو در بخش آب و پیوند آن با تعارض منافع.....	۲۸

## فهرست اشکال

شکل ۱. مقایسه کسری مخزن و پهنه‌های فرونشست در سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۸، ۱۴۰۰ (الف، ب و ج).....	۱۵
شکل ۲. سیر تاریخی تصویب برخی از مهم‌ترین قوانین و مواد قانونی مربوط به بهره‌برداری از آب‌های زیرزمینی و آثار آنها (از سال ۱۳۴۷ تا ۱۳۸۹).....	۱۷
شکل ۳. نمودار وضعیت کمی و اعتباری پروژه‌های سدسازی در کشور طی سال‌های ۱۳۹۴ تا ۱۴۰۲.....	۲۳



## بررسی تعارض منافع در بخش آب کشور از دیدگاه نظارتی

### چکیده



تعارض منافع در بخش آب کشور که ریشه در تصمیم‌گیری‌های غیرشفاف، تخصیص نامناسب منابع آب و عدم اولویت‌گذاری پروژه‌ها مطابق با میزان بازدهی آنها دارد، می‌تواند به استفاده ناپایدار از منابع آبی، تبعات محیط زیستی، تنش‌های اجتماعی و مناقشات آبی منجر شود. در این راستا، تمرکز تصمیم‌گیری در تخصیص سلیقه‌ای منابع آبی و اولویت‌دهی انگیزه‌های حزبی، سیاسی و اقتصادی بر پایداری ثروت‌ها و سامانه‌های طبیعی کشور، می‌تواند به تشدید بحران در بخش حیاتی آب منجر شود. با توجه به بررسی‌های این گزارش، بخشی از پروژه‌های آبی کشور مانند پروژه‌های سدسازی، انتقال آب و طرح‌های علاج بخشی ملی مانند طرح احیا و تعادل بخشی منابع آب زیرزمینی، می‌توانند تحت تأثیر تعارض منافع و به تبع آن کاهش اراده مدیریتی و سیاسی در روند اجرای آنها قرار گیرند. بررسی‌های این گزارش نشان می‌دهد درصد قابل توجهی از پروژه‌های ذیل طرح احیا و تعادل بخشی منابع آب زیرزمینی بیش از یک دهه از تصویب آن، یا اجرا نشده‌اند یا با درصد‌های بسیار کمی (۲ و ۵ درصدی در مواردی) در حال اجرا بوده و یا کاملاً متوقف شده‌اند؛ بنابراین کنترل و کاهش تعارض منافع در بخش آب برای مدیریت پایدار منابع آب کشور ضروری بوده و مکانیسم‌های حکمرانی آبی باید با ارتقای شفافیت، استقرار سازوکار نظارت مستقل و تقویت نهادهای تنظیم‌گر هم‌سو شوند. همچنین مشارکت فراگیر ذی‌نفعان، به پیشبرد تصمیم‌های این بخش بر مبنای معیارهای علمی و اصول عادلانه مبتنی بر مستندات (نه بر اساس گرایش‌های سیاسی و حزبی) منجر خواهد شد.

## تعارض منافع CONFLICT OF INTEREST



چکیده تصویری [۱]

### خلاصه مدیریتی

#### بیان / شرح مسئله

بخش آب به دلایل ساختاری و ماهوی، یکی از عرصه‌های آسیب‌پذیر در برابر تعارض منافع است. پدیده تعارض منافع می‌تواند در تمامی سطوح حکمرانی آب، از سیاستگذار و مجری تا ناظر و بهره‌بردار نهایی، ظاهر شود. یک نمونه آن زمانی است که مدیر یا مسئولی که وظیفه صدور مجوز، نظارت یا تخصیص آب را بر عهده دارد، به صورت هم‌زمان دارای منافع مستقیم یا غیرمستقیم مالی در شرکت‌های پیمانکاری فعال در همان حوزه باشد. در چنین شرایطی، احتمال دارد منافع شخصی یا شرکتی بر وظایف قانونی و تعهدات عمومی غلبه کرده و به تصمیم‌هایی که پایداری اکولوژیک، امنیت آبی بلندمدت و منافع جمعی را فدای منافع محدود و عمدتاً شخصی می‌کند، منجر شود. بنابراین، مدیریت اصولی تعارض منافع، نه صرفاً یک انتخاب، بلکه به عنوان یک ضرورت اجتناب‌ناپذیر برای حفاظت از سرمایه‌های طبیعی، تضمین عدالت اجتماعی و رعایت اصول علمی در تخصیص منابع محدود آبی و دستیابی به حکمرانی پایدار و مطلوب آب به شمار می‌رود.

#### نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

بررسی‌های این گزارش نشان می‌دهد که اجرای پروژه‌های کلان آبی کشور، اعم از پروژه‌های سدسازی، انتقال آب و پروژه‌های ذیل طرح‌های ملی علاج‌بخشی نظیر طرح احیا و تعادل بخشی منابع آب زیرزمینی، می‌توانند به دلیل وجود تعارض منافع و تبعات آن از جمله تضعیف اراده مدیریتی و سیاسی، با مسائل و مشکلاتی مواجه شوند. در موضوع توسعه پروژه‌های جدید سدسازی (بیش از ۱۰۰ پروژه در دست مطالعه و ساخت در فهرست طرح‌های عمرانی بودجه سال ۱۴۰۲)، بررسی‌ها نشان می‌دهد این سدها در آینده، حتی قبل از رسیدن به فاز بهره‌برداری، با مشکل خالی بودن مخازن، عملکرد ضعیف و سایر تبعات فنی و مدیریتی و مواجه خواهند بود. موضوع مهمی که فضای سیاستگذاری این حوزه مهم و حیاتی کشور را از هر گونه توسعه فاقد تدابیر کارشناسی و فنی لازم بر حذر داشته و حصول شفافیت‌های لازم در توسعه سازه‌ای و مبتنی بر عرضه در بخش آب را طلب می‌کند. در موضوع سیاستگذاری آب زیرزمینی، شواهد حاکی از آن است که پس از گذشت بیش از یک دهه از تصویب طرح احیا و تعادل بخشی منابع آب زیرزمینی، درصد قابل توجهی از پروژه‌های ذیل آن یا هرگز اجرایی نشده‌اند، یا با درصد پیشرفت بسیار ناچیزی (در مواردی در حد ۲ و ۵ درصد) در حال انجام بوده و یا به کلی متوقف مانده‌اند. این وضعیت، ضرورت کنترل و کاهش تعارض منافع در بخش آب را به عنوان یک پیش‌نیاز حیاتی برای دستیابی به حکمرانی و مدیریت پایدار آب در کشور آشکار می‌سازد.



## پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

این گزارش با هدف کنترل، کاهش و رفع تعارض منافع و نیز تحکیم حکمرانی پایدار در بخش آب کشور، مجموعه‌ای از راهکارها را پیشنهاد می‌کند. این راهکارها با توجه به ماهیت آنها، افزون بر مهار تعارض منافع، اعتماد عمومی را بازسازی کرده و زمینه حکمرانی آبی پایدار را فراهم می‌آورد. پیشنهادهای کارشناسی گزارش با توجه به سرمایه‌گذاری‌های کلان در پروژه‌هایی مانند سدسازی و انتقال آب بین حوضه‌ای و نیز فقدان چارچوب منسجم حکمرانی برای رفع تعارض منافع در بخش آب کشور، به شرح زیر است:

۱. تفکیک کامل نقش‌های حاکمیتی و تصدی‌گری و استقلال مالی بخش سیاستگذاری و حفاظت از منابع آب از درآمدهای شرکتی،
۲. الزام به افشای دارایی‌ها و منافع تصمیم‌گیران، مدیران ارشد و ذی‌نفعان نهایی پروژه‌ها در سامانه برخط،
۳. شفاف‌سازی تدارکات، انتشار عمومی تغییرات قراردادهای، مشروط‌سازی تخصیص یارانه‌ها به ارزیابی‌های مستقل زیست‌محیطی و اجتماعی (و اثبات نبود تعارض) و رتبه‌بندی پروژه‌ها بر اساس معیارهایی مانند افزایش بهره‌وری انرژی و حصول عدالت اجتماعی،
۴. تشکیل نهاد نظارتی ملی مستقل دارای اختیار ارزیابی راهبردی زیست‌محیطی و تاب‌آوری اقلیمی،
۵. انتقال قدرت اثرگذاری بر پروژه‌ها به شوراهای مستقل حوضه آبریز با ترکیب متوازن ذی‌نفعان و داشتن اختیار توقف پروژه‌های آسیب‌زا،
۶. اصلاح یارانه‌ها و واقعی‌سازی تعرفه‌ها برای صنایع پر مصرف با درونی‌سازی هزینه تأمین انرژی و جبران خسارت‌های زیست‌محیطی.

## ۱. مقدمه

امروزه بحران آب به یکی از بزرگ‌ترین چالش‌های زیست‌محیطی قرن بیست و یکم به‌خصوص در کشورهای در حال توسعه تبدیل شده است. کاهش کمیّت و کیفیت آب‌های سطحی، فرونشست گسترده دشت‌ها و بحران آبخوان‌ها، خشک‌شدن دریاچه‌ها و تالاب‌ها و همچنین طیفی از مشکلات مربوط به تأمین پایدار آب شرب نقاط جمعیتی، نه تنها معیشت جوامع را تحت فشار قرار داده، بلکه به تهدیدی در مسیر تحقق اهداف امنیت غذایی، تضمین سلامت عمومی و ثبات اجتماعی جوامع تبدیل شده است. این مشکلات در ایران، با توجه به ویژگی‌های اقلیمی خشک و نیمه‌خشک کشور جنبه دیگری داشته و نشان می‌دهد الگوهای توسعه‌ای در سال‌های گذشته نه تنها به‌طور مناسبی با ظرفیت‌های اکولوژیک و سرزمینی کشور مطابق نبوده، بلکه در مواردی نیز بر آن پیشی گرفته است. تداوم خشکسالی‌های منتج از کاهش بارندگی‌های سالیانه در برخی از نقاط کشور (تا زیر ۲۰۰ میلی‌متر) و روند افزایشی نگران‌کننده دما در بخش وسیعی از جغرافیای کشور، به گسترش بحران‌های مختلف در بخش آب کشور منجر شده است. در این شرایط، مسائلی از قبیل ۱. برداشت بی‌رویه و عمدتاً بی‌ضابطه از سفره‌های آب زیرزمینی، ۲. پیگیری و اجرای بعضاً نامتناسب (با ظرفیت‌های اقلیمی) پروژه‌هایی مانند سدسازی و انتقال آب بین حوضه‌ای در نقاط مختلف کشور، ۳. گسترش کشاورزی با بهره‌وری پایین و الگوی مصرف نامطلوب و ۴. افزایش تعداد شهرها و روستاهای فاقد شبکه‌های بهینه انتقال و توزیع آب شرب، موجب شده همین اندک حجم منابع آبی تجدیدپذیر، فراتر از حد ممکن تحت فشار و آسیب باشند. در نتیجه، سطح آب زیرزمینی در بسیاری از استان‌ها افت کرده و در مواردی، بحران آبخوان‌ها در دشت‌های مختلف کشور به مرحله برگشت‌ناپذیری رسیده است. علاوه بر این، عملکرد سدهای در دست بهره‌برداری کشور (و حتی پروژه‌های سدسازی در دست مطالعه و ساخت) به دلیل آسیب ناشی از کاهش ورودی از بالادست مخازن به‌طور محسوسی افت کرده است [۱]، [۲]. هم‌زمان با این مسائل، هم‌افزایی راهکارهای ناظر بر توزیع عادلانه و پایدار منابع آب، متناسب با ساختار بوروکراتیک پیچیده وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مرتبط با بخش آب کشور، رشد نکرده است. در نتیجه، کمبود اطلاعات شفاف درباره حجم واقعی منابع در دسترس و حجم مصارف مختلف، زمینه را برای تصمیم‌گیری سلیقه‌ای،

بخشی و متضاد با منافع جمعی و حقوق عامه، فراهم کرده است.

در شرایطی که پیچیدگی ساختاری و فقدان شفافیت در حکمرانی آبی کشور افزایش یافته است، وجود وظایف متعدد، بدون تمایز بین وظایف مختلف و خلط تکالیف متعارض (که توسط یک مجری باید انجام شود)، عملاً مانع از اقدام‌های قاطع در شرایط متعارض خواهد شد. در چنین شرایطی، مجری دارای وظایف متعارض، ممکن است در تصمیم‌گیری در شرایط متعارض، دچار سوگیری شود. به‌طور خاص، این مسئله به وقوع تعارض منافع (به‌عنوان یکی از مهم‌ترین مسائل دامن‌گیر بخش آب کشورهایی مانند ایران)، خصوصاً در بخش اجرایی آب کشور منجر می‌شود. این مسئله زمانی رخ می‌دهد که یک فرد یا سازمان با منافع متعارض روبه‌رو شده که می‌تواند بی‌طرفی، قضاوت حرفه‌ای یا وظایف امانی آنها را با چالش مواجه کند. در این وضعیت، قضاوت حرفه‌ای درباره یک منفعت اولیه (مانند تأمین منافع عمومی، حفاظت و حراست از محیط زیست و سامانه‌های طبیعی) به‌طور نامناسبی تحت تأثیر یک منفعت ثانویه (مانند کسب سود مالی و امتیاز سیاسی بیشتر، اهداف جناحی و پیشرفت‌های شغلی) قرار می‌گیرد. تعارض‌های مطرح شده می‌تواند پیامدهای گسترده‌ای برای تخصیص و توزیع علمی منابع آب، عدالت اجتماعی، پایداری سرزمینی، کارایی اقتصادی پروژه‌ها و حتی ثبات امنیتی و سیاسی کلان کشورها داشته باشد؛ بنابراین، درک این مهم که این منافع کجا و چگونه با هم تلاقی داشته و در تعارض هستند، برای طراحی چارچوب‌های حاکمیتی، نظارتی و مدیریتی که قادر به افزایش توجه به منافع عامه به‌جای تمرکز بر منافع خصوصی یا محدود محلی باشند، ضروری است.

بخش آب به دلیل سرمایه‌گذاری‌های هنگفت در توسعه زیرساخت‌ها، آسیب‌پذیری خاصی در برابر پدیده تعارض منافع دارد. تصمیم‌گیری‌های این بخش می‌تواند پیامدهای بلندمدتی برای پایداری اکوسیستم‌ها، ثبات و رونق بخش کشاورزی و همچنین ثبات بخش صنعت و خدمات شهری به همراه داشته باشد. قراردادهای زیرساختی در بخش آب کشورها غالباً شامل مبالغ کلانی بوده که می‌تواند انگیزه‌های قوی برای رفتارهای رانت‌جویانه ایجاد کند. برای مثال سیاست‌های مربوط به قیمت‌گذاری آب و تخصیص یارانه‌ها می‌تواند مبالغ قابل توجهی را بین گروه‌های ذی‌نفع و شرکت‌های آب جابه‌جا کند، این شرایط می‌تواند به عرصه‌ای برای رقابت‌های سیاسی و اقتصادی نامطلوب تبدیل شده که در آن امنیت و منافع ملی با منافع اقتصادی در تعارض هستند.

باید اشاره کرد که پدیده تعارض منافع در جایگاه سیاستگذار، مجری، ناظر و حتی ذی‌نفع نهایی می‌تواند خود را نشان دهد. برای نمونه، اگر مدیری که مسئول صدور مجوز و تخصیص آب است، به‌طور هم‌زمان در شرکتی پیمانکاری که در زمینه سدسازی یا انتقال آب فعالیت دارد، ذی‌نفع باشد (مستقیم یا غیرمستقیم)، احتمالاً منافع شخصی یا شرکتی خود را بر وظایف قانونی‌اش ترجیح خواهد داد. چنین تعارض منافی می‌تواند به تصمیم‌هایی منجر شود که منافع عمومی، امنیت و پایداری منابع آبی و همچنین تعادل اکولوژیک و پایداری سرزمینی را به خطر می‌اندازد. علاوه بر این، اگر نماینده‌ای در مجلس هنگام تصویب قوانین مرتبط با تخصیص آب یا توسعه زیرساخت‌های آبی، صرفاً به دنبال تأمین منافع بخش کشاورزی یا صنایع بزرگ حوزه انتخابیه خود باشد، این اقدام می‌تواند باعث تبعیض در تخصیص علمی منابع، نادیده گرفتن منافع ملی و اختلال در مدیریت بهینه و پایدار منابع آبی شود. همان‌طور که اشاره شد، کلیت مسائل بخش آب کشور علاوه بر تأثیرپذیری از چالش‌های حکمرانی و معضلات مدیریتی بخشی، تحت تأثیر شرایط منحصر به فرد اقلیمی، زیست‌محیطی، اقتصادی و حتی سیاسی کلان شکل گرفته است. اقلیم نیمه‌خشک تا خشک، توزیع ناهمگن بارش‌ها و وابستگی راهبردی کشور به تولیدات کشاورزی و تولید انرژی، سیاست‌گذاری آب را به عاملی محوری برای ثبات اقتصادی و حتی امنیت ملی تبدیل کرده است. با توجه به این شرایط، درک چگونگی شکل‌گیری منافع متعارض در بخش آب برای تدوین سیاست‌های پایدار و تضمین تخصیص و بهره‌برداری اصولی در عین حفاظت از منابع آب کشور ضروری است. در این راستا، مدیریت و بهره‌برداری از منابع آب در کشور عمدتاً در گرو همکاری نهادهای مختلف اجرایی به‌ویژه وزارت نیرو (و شرکت‌های زیرمجموعه) و وزارت جهاد کشاورزی بوده که غالباً دارای اختیارات تداخلی و وظایف موازی هستند. بنابراین، در صورت نبود ضوابط



شفاف، تعارض منافع این نهادها ممکن است اهداف بخشی را بر برنامه‌ریزی یکپارچه آب محور ترجیح داده و به‌طور ناخواسته به گسترش شکاف‌های نظارتی و چالش‌های اجرایی در این بخش مهم منجر شود.

در مطالعه و بررسی جوانب مختلف تعارض منافع در بخش آب کشور می‌توان دریافت که سیاستگذاری‌ها در این بخش حیاتی نه بر اساس برنامه‌های گروهی، جناحی، سازمانی یا سیاسی خاص بلکه باید بر اساس واقعیت‌های اقلیمی و ظرفیت برد منابع آبی کشور باشد. این سیاستگذاری‌ها باید چارچوب‌های شفاف افشا و مدیریت تعارض منافع، هم‌سویی اهداف و اقدام‌های ذی‌نفعان با اهداف و منافع ملی و نیز پایداری بلندمدت محیط زیست و منابع آب کشور را تسهیل کند. باید تصریح کرد که کنترل ابعاد تعارض منافع در کشور می‌تواند به حل تدریجی بسیاری از مسائل چالشی آب در زیربخش‌های مختلف آن منجر شود. برعکس، رخنه آن در فرایندهای بخشی مانند مناقصه‌ها و تصمیم‌گیری‌های حول سرمایه‌گذاری‌های عرضه‌محور، به اخلاف در بسیاری از روندهای مدیریتی، قانونی و نظارتی مرتبط منجر می‌شود.

با توجه به مطالب ارائه شده، این گزارش در نظر دارد موضوع تعارض منافع در بخش آب کشور را از دیدگاه نظارتی مورد تحلیل و بررسی قرار دهد. با توجه به وضعیت بحرانی فعلی منابع آب کشور و نیاز به داشتن برنامه و راهبرد حاکمیتی و مدیریتی مناسب برای گذار از این شرایط، نیاز است تمام عوامل مؤثر در پدید آمدن این وضعیت مورد بررسی قرار گرفته و اولویت‌دهی گزینه‌ها و برنامه‌های عملیاتی برای رفع موانع و مشکلات در مدت‌زمان مناسب آغاز و پیگیری شود. با توجه به اینکه در سال‌های اخیر وجود سطوح قابل توجه و بعضاً نظام‌مندی از تعارض منافع در بخش آب کشور یکی از عوامل آسیب‌زا در این بخش بوده، پیشنهادهای کارشناسی و چارچوب‌های نظارتی این گزارش می‌تواند برای بررسی و بهره‌برداری نظام مدیریتی و سیاستگذاری بخش آب کشور مورد توجه قرار گیرد.

## ۲. پیشینه پژوهشی



بررسی مطالعات مرتبط با تعارض منافع در بخش آب و بخش‌های مرتبط کشورهای مختلف جهان از جهاتی حائز اهمیت است. اولاً اینکه این بررسی‌ها می‌توانند ساختارها و روابط پنهانی را که بر تصمیم‌گیری‌ها، سیاستگذاری‌ها و اولویت‌های سرمایه‌گذاری اثرگذار هستند را آشکار کند. ثانیاً با افشای سوگیری‌ها، امکان ارزیابی نقادانه توصیه‌ها توسط ذی‌نفعان و تضمین جلب و بازسازی اعتماد عمومی میسر می‌شود. علاوه بر این، مرورهای علمی راهنمایی‌های لازم را برای سیاستگذاران در تدوین ساختارهای حاکمیتی مؤثر فراهم کرده تا حداقل تأثیر نامطلوب بر روندهای سیاستگذاری اعمال شود. بنابراین، در این قسمت از گزارش، به برخی تجربه‌ها و بررسی‌های داخلی و جهانی حول موضوع تعارض منافع خصوصاً در بخش آب پرداخته می‌شود.

بر اساس یکی از گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس درباره تعارض منافع، نبود مکانیسم‌های شفاف، باعث ناکامی یا عملکرد ضعیف بسیاری از مقررات مرتبط با کنترل تعارض منافع و مقابله با فساد شده است. بر اساس گزارش، تقویت شفافیت عمومی، توان جامعه را برای مبارزه با فساد افزایش داده هر چند که به‌تنهایی کافی نبوده و باید از افشاگران تخلفات، سازمان‌های غیردولتی و رسانه‌های مستقل نیز پشتیبانی شود. علاوه بر این، در حال حاضر قوانین مهمی در زمینه دسترسی آزاد به اطلاعات، افشای دارایی‌های مسئولان و شفافیت نهادها تصویب شده که بستر مناسبی برای نظارت فراهم کرده است. با این حال، سیاستگذاران باید ارتباط منسجمی بین این قوانین و مدیریت تعارض منافع ایجاد کنند. بر این اساس، پیشنهاد می‌شود مکانیسم‌های اعلام دارایی، تقویت شده و اطلاعات مربوط به مدیریت تضاد منافع در پروژه‌های بزرگ نیز منتشر شود [۳].

بر اساس یک بررسی دیگر، تعارض منافع ناشی از سهیل‌انگاری‌های فرهنگی، سیاسی و اجتماعی، حکمرانی مؤثر و کارآمد آب در شرکت‌های

آبی نیجریه را تهدید کرده است. این مسئله مشارکت فراگیر ذی‌نفعان، سیاستگذاران و نهادهای مرتبط با مدیریت منابع آب را تحت تأثیر قرار داده و در نتیجه حکمرانی مطلوب آب را مختل کرده است. براساس این پژوهش، کاربری‌های زمین (عمدتاً شامل فعالیت‌های کشاورزی در شمال و بهره‌برداری‌های معدنی در جنوب کشور) هر دو به اکوسیستم‌های آبی آسیب رسانده است. با این وجود، به دلیل تعارض منافع نهادینه شده در بخش‌های مختلف، حکمرانی ضعیفی در زمینه خدمات حفاظت محیط زیست وجود دارد. برای حل مسائل مطرح شده، دستیابی به خروجی‌های مؤثر و کارآمد و نیز ایجاد اعتماد در میان اکثریت جامعه و ذی‌نفعان متعارض، می‌توان این روند را با حکمرانی آبی که با مشارکت حداکثری بخش‌های مختلف پیش می‌رود، جایگزین و برطرف کرد. براساس پژوهش، این همان منطق اصول راهبری آب سازمان توسعه و همکاری اقتصادی<sup>۱</sup> است که با تبیین نقش‌ها و مسئولیت‌های دولت‌ها، برای دستیابی به آثار حکمرانی مطلوب در سیستم‌های حکمرانی آب مورد توجه است [۴].

پژوهش دیگری با هدف تحلیل رفتار کنشگران و نهادهای حکمران آب در مناطق درگیر منازعه مسلحانه در یکی از ایالت‌های میانمار، انجام گرفته است. در این پژوهش، با به کارگیری نظریه برجستگی ذی‌نفعان<sup>۲</sup> و تحلیل نهادی داده‌های گردآوری شده از چهار کارگاه مشارکتی و نیز مصاحبه با ۱۶۰ ذی‌نفع آب از چهار بخش ایالت بررسی شده، نتایجی ارائه شده است. یافته‌ها نشان می‌دهد اگرچه سیستم تأمین آب توسط مراجع دولتی و با مشارکت نهادهای اداری، سیاسی و فنی متعدد، حکمرانی و مدیریت می‌شود، اما سازمان‌های غیررسمی جامعه‌محور مانند گروه‌های نظامی، قومی و نهادهای مذهبی نیز منافع قوی در بخش آب داشته و به‌عنوان کنشگران خطرآفرین در فرایند حکمرانی مطلوب آب به حساب می‌آیند. این پژوهش ضمن آشکار کردن پیچیدگی و پویایی قدرت و منافع کنشگران آبی در مناطق درگیر منازعه بیان می‌کند که ذی‌نفعان مختلف آب، به دلیل تفاوت در میزان قدرت و منافع سیاسی-اقتصادی، دیدگاه‌های متفاوتی نسبت به موضوع کمیّت و کیفیت آب دارند. علاوه بر این، کنشگران دولتی نیز در ارزیابی عملکرد خود جانب‌دارانه عمل کرده و حکمرانی فعلی آب را تأیید می‌کنند. این در حالیست که مصرف‌کنندگان بخش‌های خانگی، و خصوصی، از کمیّت و کیفیت سیستم تأمین آب ناراضی هستند. علاوه بر موارد مطرح شده، مسائلی مانند ناکارآمدی ظرفیت‌های فنی، اجتماعی و مالی (برای سرمایه‌گذاری و نگهداری زیرساخت‌ها و تأسیسات وابسته) و نیز ضعف در سیستم پایش و ارزیابی کمیّت و کیفیت آب، در این سیستم حکمرانی مشهود است. این مطالعه از سازمان‌های توسعه‌ای و صلح‌سازی فعال در مناطق تحت‌مناقشه درخواست می‌کند تا با ترویج حکمرانی انطباقی، زمینه را برای آموزش جامعه و سازگاری آن با تغییرهای سیاسی، اجتماعی و محیطی در طول زمان فراهم کنند [۵].

براساس پژوهش دیگری، زمینه دستیابی به توسعه پایدار، توأم بودن رشد اقتصادی با موضوع حفاظت از محیط زیست و حفظ انسجام اجتماعی است. براساس این پژوهش، پالایشگاه‌های گاز از جمله صنایع با بیشترین مصرف آب در جهان هستند که در این میان پالایشگاه گاز فجر جم در جنوب ایران به دلیل استفاده بی‌رویه از منابع آب زیرزمینی برای این صنعت سودآور، ضمن تشدید وقوع پیامدهای تراژدی منابع مشترک<sup>۳</sup> و مناقشات زیست‌محیطی، امنیت آبی بلندمدت منطقه را نیز با تهدید مواجه کرده است. این پژوهش به تصمیم‌گیران این حوزه توصیه می‌کند طیف گسترده‌ای از راهبردهای انطباقی مدیریت آب را برای این صنعت بررسی و ارزیابی کنند. بر این اساس، اجرای چنین راهبردهایی مستلزم درک ترجیحات و تعارض‌ها بالقوه‌ای است که ممکن است میان منافع ذی‌نفعان رقیب به وجود بیاید. علاوه بر این، تخصیص آب به این پالایشگاه باید از نظر اقتصادی کارآمد، از جنبه فنی عملی و از منظر اجتماعی عادلانه باشد. بنابراین، وجود یک سیستم کارآمد تخصیص آب که در آن آب به‌عنوان کالایی اجتماعی و اقتصادی در نظر گرفته و شناخته شود، ضروری بوده و موفقیت در مدیریت منابع آب، مستلزم در نظر گرفتن دیدگاه‌ها و ترجیحات چندگانه ذی‌نفعان است. در این پژوهش برای درک این ترجیحات از نظریه سرمایه اجتماعی<sup>۴</sup> استفاده شده چرا که این نظریه درک گزینه اجتماعی پسند برداشت آب را با کمترین سطح تعارض ممکن می‌کند؛ عاملی حیاتی که برای موفقیت

1. Organisation for Economic Co-operation and Development

2. Stakeholder Saliency Theory

3. Tragedy of the Commons (ToC)

4. Social Capital Theory



پروژه‌ها در شرایطی که تصمیم‌ها در چارچوب مدیریت مشارکتی و چند ذی‌نفعی منابع اتخاذ می‌شود، ضروری است. علاوه بر موارد مطرح شده، سرمایه اجتماعی یکی دیگر از اجزای منابع سرمایه‌ای گسترده‌تر است که همراه با سرمایه انسانی و منابع مالی، اثر کلی و شاخصی بر رشد اقتصادی خواهد داشت [۶].

بر اساس یک پژوهش دیگر، باز تخصیص و انتقال آب بین مصارف مختلف (از کشاورزی به صنعت) در حوضه‌های آبریز چین، به احتمال زیاد به تشدید اصطکاک‌ها و تعارض‌ها منطقه‌ای منجر می‌شود. بر اساس پژوهش، طرح اقدام‌های سیاستی مؤثر برای مدیریت این تعارض‌ها بین ذی‌نفعان، برای اجرای موفقیت‌آمیز پروژه‌های باز تخصیص آب ضروری است. این پژوهش یک مدل پشتیبانی تصمیم‌گیری چندشاخصه<sup>۱</sup> را برای یافتن گزینه قابل قبول تخصیص آب در حوضه رودخانه هی‌هه<sup>۲</sup> (منطقه‌ای خشک در شمال غرب چین) ارائه کرده است. نتایج پژوهش نشان می‌دهد که در فرایند باز تخصیص آب، تعارض‌های شدید نه‌تنها بین گروه‌های ذی‌نفع، بلکه بین مناطق بالادست و پایین‌دست نیز به وجود می‌آید. همچنین، از میان گزینه‌هایی که بر تحقق عدالت و تضمین کارایی و پایداری تأکید دارند، ترکیب عدالت و کارایی، کم‌اختلاف‌ترین گزینه برای اکثر گروه‌های ذی‌نفع است؛ هرچند که از نظر عملکرد در تمام زیراهداف، مطلوب‌ترین گزینه به شمار نمی‌رود. علاوه بر این، روش نظریه ارزش چندشاخصه<sup>۳</sup> تکنیک مفیدی برای یافتن ارزش‌های ذی‌نفعان و ارزیابی گزینه‌های مختلف باز تخصیص آب بوده که می‌تواند شفافیت و اعتبار تصمیم‌گیری‌ها در فرایند مدیریت منابع آب را بهبود ببخشد [۷].

یافته‌های کلیدی مطالعات انجام شده در زمینه تعارض منافع (خصوصاً در بخش آب) نشان می‌دهد در سطح حاکمیتی، فقدان شفافیت و مکانیسم‌های نظارتی مؤثر، موجب تضعیف مقررات کنترل تعارض و گسترش فساد می‌شود. از این رو، ایجاد نهادهای پاسخ‌گو و هماهنگ‌سازی قوانین، از پایه‌های حکمرانی مطلوب به شمار می‌روند. در سطح مدیریتی، نادیده گرفتن مشارکت متوازن ذی‌نفعان به نارضایتی و تشدید تنش‌های اجتماعی منجر می‌شود. بنابراین، به کارگیری روش‌های مشارکتی لازمه موفقیت در جلب و بازسازی اعتماد عمومی است. با توجه به موارد مطرح شده، به‌عنوان راه‌حل کلیدی، استفاده از ابزارهای تصمیم‌گیری چندمعیاره برای یافتن راه‌حل‌های جمعی مؤثر بوده و غلبه بر بحران‌های مرتبط با تعارض منافع در بخش آب نیازمند تلفیق حکمرانی شفاف، مدیریت مشارکتی و تدوین سیاست‌ها و برنامه‌های عملیاتی هوشمندانه است.

## ۳. تعارض منافع در بخش آب کشور



### ۳-۱. کلیات و تعاریف مسئله تعارض منافع در بخش آب کشور

مسئله تعارض منافع در بخش آب ایران چالشی پیچیده و ریشه‌دار است. این مسئله به دلیل درهم‌تنیدگی قدرت سیاسی، منافع اقتصادی، پراکندگی نهادی و ضعف نهاد حکمرانی مرتبط با آب ظاهر می‌شود که در نهایت، به ناپایداری در مدیریت و تخصیص علمی و اصولی منابع آب منجر می‌شود. همان‌طور که پیشتر اشاره شد، تعارض منافع زمانی ظاهر می‌شود که افراد یا نهادهای دخیل در تنظیم مقررات، مدیریت یا تخصیص منابع آب، هم‌زمان دارای منافع شخصی، خانوادگی، سازمانی، سیاسی یا اقتصادی در پروژه‌های عظیم مصرف‌کننده آب یا سایر زیرساخت‌ها و پروژه‌های آبی باشند. در نتیجه این مسئله، نقش ذاتی آنها در عمل به وظایف مرتبط با حفاظت و مدیریت کارآمد منابع آب، دچار خدشه می‌شود. این مسئله تنش‌های بنیادین بین مسئولیت عمومی و سود خصوصی ایجاد کرده و این نقش دوگانه خود به ایجاد یک تعارض ذاتی منجر می‌شود. انگیزه‌های مرتبط با سودآوری برخی سازمان‌ها و نهادهای مرتبط با بخش آب، استحصال حداکثری آب و توسعه قراردادهای پرسود را تشویق کرده که این خود با نقش‌های ظاهری آنها در مدیریت یا نظارت بر منابع آب در تضاد است. همچنین موضوع نفوذ سیاسی

1. Multi-Attribute Decision Support Model

2. Heihe River

3. Multi-Attribute Value Theory (MAUT)

(افراد و نهادها) در پیکره این نهادها می‌تواند هدف‌گذاری‌های بخشی را تحت تأثیر قرار داده و با دور زدن قوانین و مقررات و نیز کنار گذاشتن ملاحظات زیست‌محیطی و الزام‌های اجتماعی در توسعه پروژه‌ها، از منابع آب به طرز ناپایداری بهره‌برداری کند.

باید اشاره کرد که مدیریت منابع آب در ایران بین وزارتخانه‌های متعدد نیرو، جهاد کشاورزی، صمت، مقامات استانی و انجمن‌های محلی مصرف‌کننده آب پراکنده بوده که این امر در نهایت موجب ایجاد وظایف همپوشان، رقابت‌های بوروکراتیک پیچیده و فقدان شفافیت و پاسخ‌گویی می‌شود. علاوه بر این، نهاد‌های نظارتی موجود غالباً فاقد استقلال، منابع مالی یا پشتیبانی سیاسی لازم برای نظارت و اعمال مؤثر مقررات علیه بازیگران بانفوذ هستند. افزایش ابعاد شیوه‌های فسادآمیز، مانند پرداخت رشوه برای اخذ مجوز حفاری یا نادیده گرفتن سؤال برانگیز حفر گسترده چاه‌های غیرمجاز، دیگر نشانه این محیط حکمرانی آبی و محیط زیستی ضعیف است که در آن مسئله تعارض منافع در حال آسیب‌رسانی به منافع و سرمایه‌های ملی است. ناگفته نماند در گردش بودن افراد بین نهاد‌های تنظیم‌گر و بخش‌های ذی‌نفع این تعارض‌ها را بیش از پیش تقویت و نهادینه می‌کند. در این حالت، افراد بین پست‌ها در نهاد‌های نظارتی و شرکت‌های دولتی و خصوصی (در بخش‌های آب و کشاورزی) در رفت‌وآمد و جابه‌جایی هستند. این پدیده ضمن محو کردن خطوط وظایف و مسئولیت‌ها، شبکه‌هایی از منافع متقابل ایجاد کرده که در آن سیاست‌ها نه در خدمت تأمین منافع عمومی و پایداری آبی و محیط زیستی، بلکه عمدتاً به نفع افراد و گروه‌های خاص شکل می‌گیرند.

### ۲-۳. پیامدهای تعارض منافع در بخش آب کشور

در اصل، تعارض منافع در بخش آب صرفاً یک گریز از مسئولیت یا کوتاهی اخلاقی نیست، بلکه یک پدیده ناشی از ساختار بندی ضعیف نظام مدیریتی و حکمرانی آب کشور است. این پدیده، ترکیبی از قدرت سیاسی، جاه‌طلبی‌های اقتصادی و ضعف نهادی بوده که ضمن ایجاد اختلال در مدیریت مؤثر بحران‌ها، به بهره‌برداری ناپایدار از منابع آب منجر خواهد شد. بر این اساس موارد زیر به عنوان محرک‌های تعارض منافع در حکمرانی آب کشور قابل بحث است:

- **بهره‌برداری مفرط و ناپایدار از منابع آبی و وابسته شدن به برداشت‌های مازاد:** آثار و تبعات تعارض منافع موجب افزایش برداشت ناپایدار از منابع آبی می‌شود. یکی از ریشه‌های برداشت مازاد بر ظرفیت از منابع آب، فقدان توجه به محدودیت ذاتی این منابع بوده که در مسیر توسعه کشور، طی حدود هشت دهه گذشته، سبب شده تا بار اصلی توسعه بر دوش منابع آب گذاشته شود. در نتیجه، منافعی که از فشار بر سامانه‌های آبی کشور ایجاد شده، یکی از عواملی است که به تشدید افت سطح آب‌های زیرزمینی و فرونشست زمین، کاهش کارایی و عملکرد مخازن سدها، خشکیدن رودخانه‌ها و تالاب‌ها و سایر خسارت‌های زیست‌محیطی منجر می‌شود. به عبارت دیگر، وابستگی به مسیر ناصحیح طی شده، عملاً یکی از موانع اصلی در رفع تعارض منافع شکل گرفته در حکمرانی بخش آب کشور محسوب می‌شود.

- **تخصیص ناعادلانه منابع آب:** تمایل به تخصیص آب به کاربران خاص که عمدتاً در برنامه‌های توسعه ظهور جدی پیدا کرده‌اند (نظیر طرح‌های بزرگ کشاورزی و صنعتی) غالباً به قیمت آسیب دیدن حقایق کشاورزان خرد، جوامع محروم روستایی و حقایق‌های زیست‌محیطی تمام شده که این امر در نهایت به افزایش نارضایتی عمومی و بروز تنش‌های اجتماعی و حتی امنیتی احتمالی در نقاط مختلف کشور منجر می‌شود. تداوم این وضعیت در طول زمان موجب فرسایش اعتماد عمومی شده و این تصور که آب به نفع اقلیتی خاص حکمرانی و مدیریت می‌شود، موجب از دست رفتن تدریجی سرمایه‌ها و پشتوانه‌های اجتماعی می‌شود.

- **سرمایه‌گذاری‌های ناکارآمد در توسعه زیرساخت‌های آبی و اتلاف سرمایه‌های ملی:** تصمیم‌گیری‌ها در مورد توسعه و پیشبرد زیرساخت‌های آبی (مانند مطالعه، طراحی و اجرای پروژه‌های سدسازی یا پروژه‌های انتقال آب بین حوضه‌ای) ممکن است عمدتاً تحت تأثیر پتانسیل قراردادهای پرسود (برای شرکت‌های مشاور و پیمانکار دارای نفوذ) و نه بر اساس تحلیل دقیق هزینه-فایده، ارزیابی ظرفیت‌های فعلی و آتی منابع آب یا ارزیابی آثار زیست‌محیطی پروژه‌ها باشد. این امر می‌تواند به ایجاد پروژه‌های پرهزینه، کم‌اثر و در مواردی آسیب‌زا



برای مناطق میزبان آنها بینجامد.

- **تضعیف گام‌های اصلاحی و علاج‌بخش:** تلاش‌ها برای اجرای اقدام‌های علاج‌بخش (برای مثال پروژه‌های ذیل طرح ملی احیا و تعادل بخشی منابع آب زیرزمینی کشور) و سیاست‌های مدیریت پایدار منابع آب (مانند تعیین قیمت واقعی آب، کاهش یارانه محصولات پُرآب بر یا اعمال محدودیت‌های برداشت از منابع آب برای مصارف مختلف)، عمدتاً توسط ذی‌نفعان منتفع از وضع موجود تضعیف شده به‌صورتی که در نهایت موجب سخت‌تر شدن اجرای راه‌حل‌های مدیریتی، کارشناسی و فنی خواهد شد.

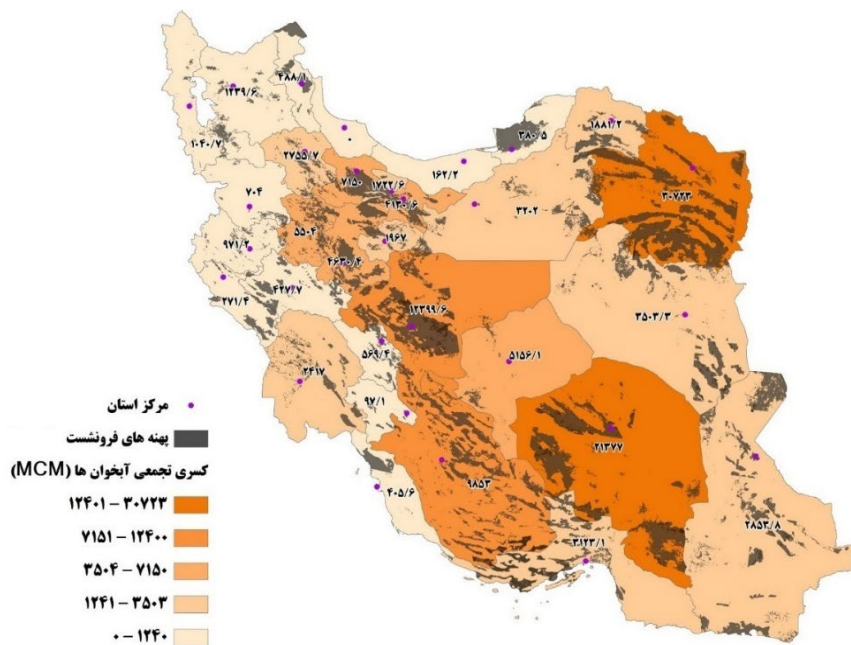
## ۴. رانت آب زیرزمینی در کشور



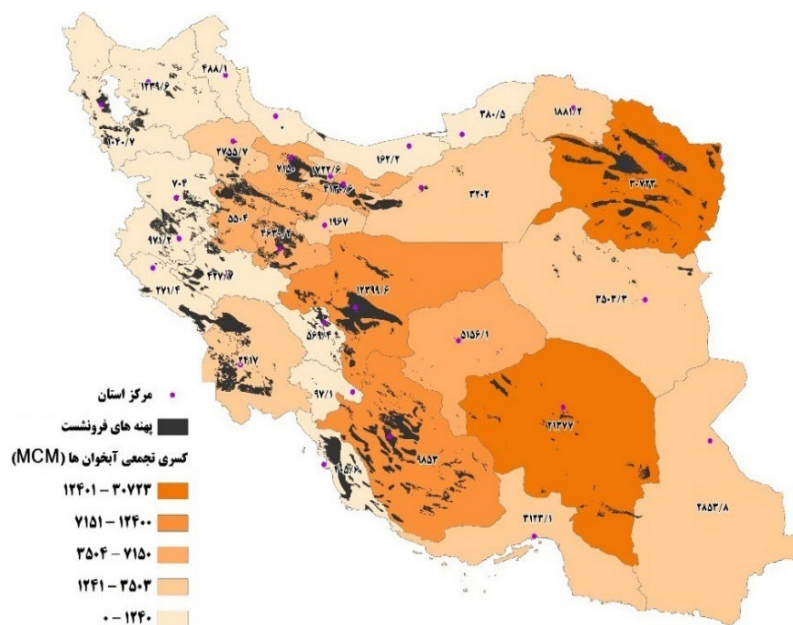
دهه‌ها برداشت ناپایدار و بسیار فراتر از نرخ تغذیه طبیعی آب‌های زیرزمینی کشور، موجب افت شدید سطح آبخوان‌ها، فرونشست گسترده زمین (در برخی مناطق بیش از ۲۵ سانتی‌متر در سال) و تراکم عمدتاً برگشت‌ناپذیر آبخوان‌ها و نیز خشکیدن چشمه‌ها و قنات‌ها شده است. یکی از محرک‌های بروز و عامل تشدید این بحران‌ها، بعضاً تعارض‌های منافع ریشه‌دار بوده به‌ویژه جایی که نهادهای مسئول مدیریت، حفاظت و نظارت بر منابع آب، هم‌زمان بزرگ‌ترین بهره‌برداران آن نیز به‌شمار می‌روند. در تمرکز ویژه بر وضعیت آب‌های زیرزمینی کشور، آثار مخرب تعارض منافع نظام‌مند در این حوزه به چشم می‌خورد. ماهیت نامرئی آبخوان‌ها، ناکارآمدی و پراکندگی سیستم‌های نظارتی مرتبط و نیز وجود منافع اقتصادی قابل توجه، محیطی ایدئال برای بازیگران متعارض فراهم کرده تا از این منبع حیاتی و استراتژیک کشور، متضاد با منافع و حقوق عامه و به شکلی ناپایدار استفاده کنند. در این قسمت علاوه بر ذکر مصادیق تعارض منافع در بخش آب زیرزمینی کشور، تحلیل یکپارچه‌ای نیز برای بهره‌برداری سیاستی و کارشناسی در این حوزه ارائه می‌شود.

با توجه به بحران پیش‌رونده کسری آبخوان‌ها در سراسر کشور و عدم موفقیت بخشی از اقدام‌ها و اهداف تعیین شده برای مقابله با این روند مخرب، نیاز است به بررسی عملکرد نهادهای تنظیم‌گر این بخش به‌خصوص در ساختار وزارت نیرو پرداخته شود. نیاز است مشخص شود چه میزان از این ضعف در عملکردها در نتیجه تعارض منافع نظام‌مند در ساختار این نهاد و سایر نهادهای مسئول است. در طول حداقل ۲۵ سال گذشته، ایران شاهد کاهش سریع حجم ذخیره آب زیرزمینی بوده، به‌طوری که در سطح ملی، بین سال‌های ۱۳۴۷ تا ۱۳۹۷ بیش از ۱۳۰ میلیارد مترمکعب از ذخیره آبخوان‌ها از دست رفته است. براساس بررسی‌ها، هم‌زمان با کاهش چشمگیر بارش‌ها و افزایش نرخ تبخیر ناشی از تغییرهای اقلیمی، کل آب تجدیدپذیر کشور از حدود ۱۳۰ میلیارد مترمکعب در اوایل دهه ۱۳۷۰ شمسی به حدود ۹۰ میلیارد مترمکعب در اوایل دهه ۱۴۰۰ شمسی و به کمتر از ۷۰ میلیارد مترمکعب در سال آبی ۱۴۰۴-۱۴۰۳ کاهش یافته است. در حال حاضر، حدود ۶۰ درصد از تأمین مصارف آب کشور از طریق منابع آب زیرزمینی صورت گرفته و بیش از ۷۰ درصد از مساحت آبخوان‌ها مقادیری بالاتر از حد برداشت پایدار را تجربه کرده‌اند. شکل ۱ آخرین وضعیت فرونشست دشت‌های کشور در سال‌های ۱۳۹۵، ۱۳۹۸ و ۱۴۰۰ را نشان می‌دهد، مقایسه اولین (الف - ۱۴۰۰) و آخرین (ج - ۱۳۹۵) نقشه مؤید گسترش پدیده فرونشست به گستره جغرافیایی بیشتری در سطح کشور است. در حال حاضر و براساس آخرین بررسی‌های موجود، کسری تجمعی آبخوان‌های کشور به حجم ۱۵۵ میلیارد مترمکعب رسیده است.

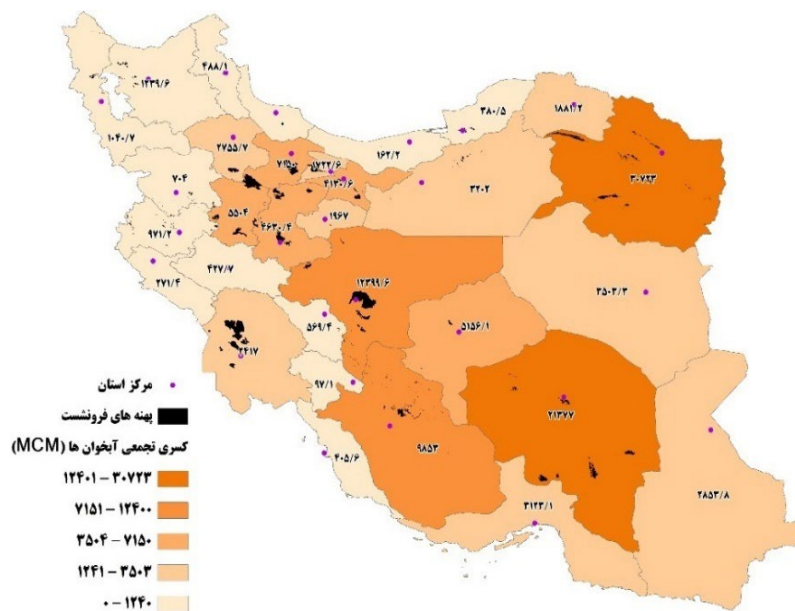
شکل ۱. مقایسه کسری مخزن و پهنه‌های فرونشست در سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۸، ۱۴۰۰ (الف، ب و ج) [۸]



(الف)



(ب)



(ج)

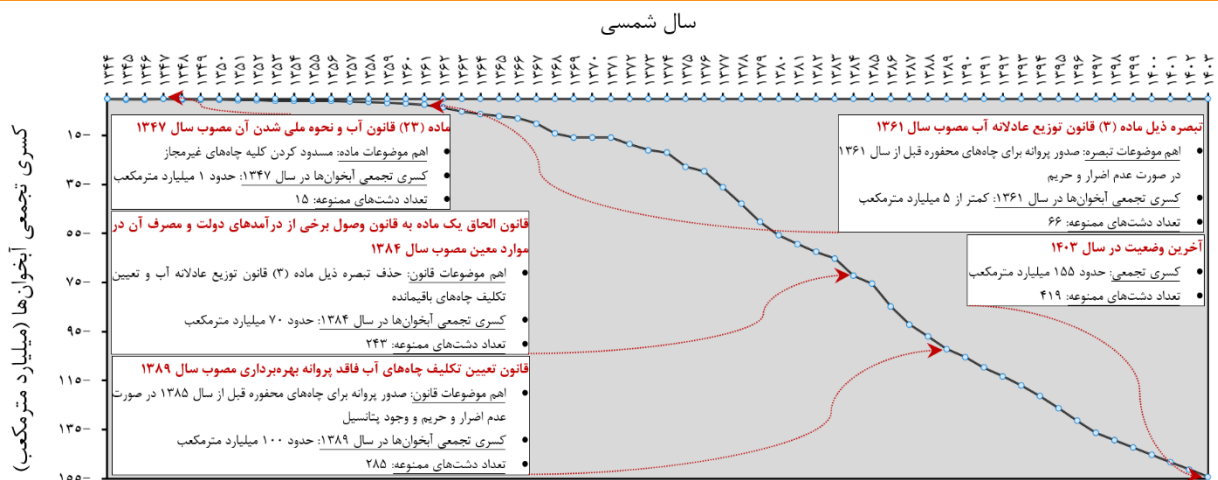
بررسی‌های این گزارش نشان می‌دهد، چارچوب سیاستی و عملکردی وزارت نیرو در مواردی نمایانگر یک نوع تقابل ذاتی با اصل وظیفه حفاظت و حراست از منابع آب در پیکره این وزارتخانه است. تمرکز دوگانه این نهاد بر گسترش سیاست‌های مبتنی بر عرضه، هم از طریق پیشبرد پروژه‌های جدید سدسازی و انتقال آب و هم از طریق برق‌سالی به چاه‌ها، بهره‌برداری کوتاه‌مدت از منابع آب زیرزمینی را بر تاب‌آوری بلندمدت این منابع اولویت می‌دهد. علاوه بر این، بن‌بست در اجرای سیاست‌های پایدار نهادی و استقرار مدل حکمرانی متمرکز و از بالا به پایین، بازیگران محلی و اقشار کم نفوذ را به حاشیه رانده است. همچنین، این نهاد در استفاده به‌موقع از داده‌ها و روش‌های علمی در پایش و تهیه بیلان آب‌های زیرزمینی برای اجرای راهکارهای موفق سیاستی و مدیریتی علاج‌بخش، عملکرد رضایت‌بخشی نداشته است. باید اشاره کرد، اخذ جرائم حاصل از اضافه برداشت منابع آب زیرزمینی توسط مالکین چاه‌های دارای پروانه بهره‌برداری (و در مواردی جریمه مالکین چاه‌های فاقد پروانه)، یکی از منابع درآمدی شرکت‌های آب منطقه‌ای استانی محسوب می‌شود. طبیعتاً به همین دلیل، انگیزه ریشه‌کن کردن معضل بهره‌برداری ناپایدار از منابع آب زیرزمینی، توسط نهاد ناظر (شرکت‌های آب منطقه‌ای) تضعیف خواهد شد. روند آسیب‌زایی که تداوم آن وضعیت بحرانی آبخوان‌های کشور را با شرایط خطرناک‌تری در آینده مواجه خواهد کرد.

#### ۴-۱. چارچوب‌های قانونی و آثار آنها در ایجاد تعارض منافع

بررسی چارچوب‌های قانونی، نظارتی و نیز طرح‌های علاج‌بخش در حوزه آب‌های زیرزمینی کشور، نمایانگر تعارض‌های نهادی و بعضاً ضعف بسترهای قانونی برای مدیریت پایدار این منابع است (شکل ۲). از مهم‌ترین قوانین محوری ناظر بر برداشت آب‌های زیرزمینی در کشور می‌توان به [قانون آب و نحوه ملی شدن آن](#) (مصوب سال ۱۳۴۷)، [قانون توزیع عادلانه آب](#) (مصوب سال ۱۳۶۱)، [قانون تأمین منابع مالی برای جبران خسارات ناشی از خشکسالی و یا سرمازدگی](#) (مصوب سال ۱۳۸۳) و [قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری](#) (مصوب سال ۱۳۸۹) اشاره کرد. در [قانون توزیع عادلانه آب](#) و [قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری](#)، علاوه بر اعطای اختیارات نامحدود به وزارت نیرو، انواعی از ابهامات و مفرهای قانونی وجود داشته به‌طوری که در آنها بحث اعطای مجوز بهره‌برداری به چاه‌های غیرمجاز به چشم می‌خورد. گسترش چنین چاه‌هایی (با احتساب چاه‌های غیرمجاز و چاه‌های دارای پروانه پیش از تصویب این قانون، به بیش از یک میلیون حلقه چاه فعال تا سال ۱۳۹۴ رسیده) مستقیماً با کاهش سطح آب‌های زیرزمینی، فشار بر آبخوان‌ها و در نهایت فرونشست گسترده زمین

در گستره جغرافیایی کشور مرتبط است (شکل ۱). نیاز است اشاره شود **قانون توزیع عادلانه آب** و مقررات بعدی منتج از آن، فاقد مجازات متناسب با جرائم برای خود وزارت نیرو بوده و پاسخ‌گویی را صرفاً به کاربران چاه‌های کوچک یا حفاران چاه‌ها محدود کرده، نه نهادی که مسئول اجرای این سیاست‌ها و نتایج آن است. در واقع ارائه مجوزهای برداشت از آب زیرزمینی بدون وجود بستر و ایجاد شفافیت لازم و محول شدن وظایف حفاظتی به یک متولی مشخص (در شرایط فقدان نهاد بالادستی تنظیم‌گر مستقل در بخش آب)، نیل به شفافیت و پاسخ‌گویی توسط وزارت نیرو و رابا چالش مواجه کرده است. علاوه بر این، ابهام در تفسیر **قانون توزیع عادلانه آب** و قوانین دیگر، ریسک اجرای سلیقه‌ای و موردی این قوانین را افزایش داده که در نهایت به تضعیف بیشتر اصل شفافیت و رویه‌های نظارتی منجر می‌شود.

شکل ۲. سیر تاریخی تصویب برخی از مهم‌ترین قوانین و مواد قانونی مربوط به بهره‌برداری از آب‌های زیرزمینی و آثار آنها (از سال ۱۳۴۷ تا ۱۳۸۹)



مأخذ: نگارندگان

## ۲-۴. تناقضات سیاسی، بافت سیاسی-اقتصادی و ارتباط آن با تعارض منافع

نقش دوگانه وزارت نیرو، به‌عنوان ناظر و متصدی منتفع از برداشت منابع آب، برای اهداف اقتصادی، اجتماعی و سیاسی، می‌تواند به تناقضات و ابهام‌های سیاسی در بخش آب منجر شود. وزارت نیرو هم‌زمان مسئول نظارت، کنترل و مسدود کردن چاه‌های غیرمجاز، و از سوی دیگر، موظف به حمایت از توسعه کشاورزی و یارانه‌ای کردن انرژی است. تجمیع این مسئولیت‌ها و وظایف، فشار مداوم و مضاعفی برای عادی‌سازی و قانونی کردن برداشت بیش از حد از منابع آب زیرزمینی ایجاد می‌کند. باید اشاره کرد که اختیارات وزارت نیرو در تعریف سیاست‌های بهره‌برداری از منابع آب به‌ندرت توسط دیگر قوای دولتی کنترل و نظارت می‌شود. نتایج مطالعات پیشین نشان می‌دهد که قوانین بخش آب کشور به‌جای آنکه به‌عنوان ابزاری برای پاسخ‌گویی عمل کنند، بیشتر بر بیان و تعریف هنجارها متمرکز بوده و در تعریف مجازات‌ها، بیان الزام‌های رفتاری و پیامدها، عمدتاً محتوای ضعیفی دارند [۹].

باید اشاره کرد، ملاحظات اقتصاد سیاسی در سیستم بخشی آب کشور رکود نهادی آن را تقویت می‌کند. منافع سیاسی و اقتصادی تأثیرگذار بر مدیریت آب باعث می‌شود سیستم حکمرانی آب کشور توسط ذی‌نفعان بانفوذ و بعضاً دارای اهداف متناقض شکل گرفته که با به وجود آوردن انواعی از تعارض‌ها، اهداف حفاظت پایدار از منابع آب را تضعیف می‌کنند. در این سیستم حکمرانی، تحقق خودکفایی در بخش کشاورزی در اولویت بوده که خود باعث حفظ یارانه‌ها و ترویج سیاست‌های توسعه‌ای به قیمت فشار بر منابع آب و پایداری اکوسیستم‌های آبی می‌شود. علاوه بر این موارد، پیمانکاران پروژه‌های کلان وابسته به برخی نهادها و شرکت‌های مهندسی دارای ارتباطات سیاسی، بر توسعه زیرساخت‌ها و پروژه‌های آبی بزرگ مانند سدها و پروژه‌های انتقال آب تسلط دارند. قراردادهای مرتبط با این پروژه‌ها عمدتاً سودآور بوده به طوری که در



بعضی موارد به شفافیت و پاسخ‌گویی زیست‌محیطی ضعیف (یا چشم‌پوشی از آن) منجر می‌شود. تداوم و گسترش این وضعیت بحرانی، تصویر روشنی از نظام‌مند بودن پدیده تعارض منافع در این بخش حیاتی کشور است. اما در موضوع رقابت‌های استانی و منطقه‌ای، مقام‌های مناطق مختلف کشور برای دریافت تخصیص‌های جدید آب با هم در رقابت بوده و برای توسعه پروژه‌های آبی یا برداشت بیشتر از منابع آب زیرزمینی لابی می‌کنند. این موارد باعث می‌شود استان‌ها و شهرهای کمتر برخوردار و کمتر بانفوذ، فشار ناشی از کمبود دسترسی به منابع آب را متحمل شده در حالی که سایر استان‌های دارای قدرت و نفوذ سیاسی، از طریق پیگیری پروژه‌های بزرگ آبی، به تقویت بیشتر فضای معیشتی و کسب و کار خود می‌پردازند. ناگفته نماند تحت آسیب بودن بعضی مناطق از تنش آبی و محرومیت از تخصیص و دسترسی مطلوب و پایدار به منابع آب، می‌تواند به افزایش فشارهای مهاجرتی در سایر نقاط کشور منجر شود [۱۰].

همه موارد مطرح شده در شرایط استقرار یک فضای سیاستگذاری، اجرایی و نظارتی ضعیف شکل گرفته که تا حدی ناشی از ضعف و به‌روز نبودن سیستم‌های قضایی و نظارتی مستقل در کشور است. در چنین فضایی، رسیدگی به تخلفات آبی و محیط‌زیستی ناکافی و ناکارآمد بوده و در صورت عدم صدور آرای قضایی قاطع، تخلفات با نوعی مصونیت نانوخته استمرار می‌یابند. ناگفته نماند، نبود سیستم مجازات در خور در فضای قضایی کشور، در عمده موارد به وجود تفاسیر و تعاریف مبهم قانونی و آیین‌نامه‌ای در بخش آب و محیط‌زیست بر می‌گردد که وضعیت عملکردی این حوزه را پیچیده و مبهم کرده است.

### ۳-۴. مصادیق فقدان موفقیت پروژه‌های ذیل طرح‌های ملی و ارتباط آن با تعارض منافع

یکی از مهم‌ترین اقدام‌های حاکمیتی در کشور در زمینه حفاظت و حراست از منابع آب زیرزمینی، طرح ملی احیا و تعادل بخشی منابع آب زیرزمینی بوده که در تاریخ ۱۳۹۳/۰۶/۲۵ در کمیته تخصصی شورای عالی آب به تصویب رسید. در بررسی ابعاد فنی پروژه‌ها و کلیات این طرح موارد زیر به چشم می‌خورد:

#### ۱. پروژه‌های مرتبط با بهبود و تقویت سازوکارهای نظارتی و کنترل برداشت و بهره‌برداری از منابع آب زیرزمینی:

- استقرار و تقویت گروه‌های گشت و بازرسی،
- ساماندهی و نظارت بر فعالیت شرکت‌های حفاری،
- مطالعه و اجرای پروژه بازار آب،
- توسعه مدیریت مشارکتی آب‌های زیرزمینی،
- انجام مطالعات وضعیت فرونشست در محدوده‌های مطالعاتی کشور،
- روزآمدسازی سند ملی آب،
- مطالعه و ایجاد تشکل‌های آب‌بران آب زیرزمینی.

#### ۲. پروژه‌های مرتبط با افزایش حجم ذخیره و بهبود وضعیت آبخوان:

- خرید و مسدود کردن چاه‌های کشاورزی با عملکرد و بازدهی ضعیف،
- تهیه و نصب کنتورهای حجمی هوشمند آب بر روی چاه‌ها،
- توسعه و تقویت پروژه‌های تغذیه مصنوعی آبخوان‌ها و پخش سیلاب (با اولویت دشت‌های ممنوعه)،
- مطالعه و اجرای پروژه‌های آبخیزداری.

#### ۳. پروژه‌های مرتبط با مستند کردن منابع و مصارف و وضعیت آبخوان‌ها و مدیریت داده‌ها و اطلاعات آبی:

- تجهیز چاه‌های پیژومتری و سایر چاه‌ها به ابزارهای اندازه‌گیری،
- استقرار سیستم برخط برای به‌روز کردن اطلاعات منابع و مصارف محدوده‌های مطالعاتی کشور و تهیه وضعیت بیان،

- حفر و توسعه چاه‌های پیژومتری.

پروژه‌های ذیل طرح مذکور با توجه به تمرکز سیاستی ویژه بر منابع آب زیرزمینی، قابلیت کنترل بحران در بسیاری از محدوده‌های مطالعاتی کشور را دارد؛ اما به دلایلی مانند وجود تعارض منافع، بسیاری از اهداف تعیین شده در این طرح در حد رضایت بخشی محقق نشده است. با توجه به یکی از گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مسئله مهم در ارتباط با این طرح، اجرای حداقلی پروژه‌ها بوده که با توجه به شرایط بحرانی فعلی اکثر محدوده‌های مطالعاتی کشور و گسترش سریع پدیده فرونشست زمین و تخریب آبخوان‌ها، می‌تواند به‌عنوان تهدیدی جدی برای وخامت بیشتر بحران آبخوان‌ها در نقاط مختلف کشور به شمار برود. براساس گزارش مذکور، پروژه‌های ذیل این طرح ملی به‌لحاظ توانایی حل بحران و مسائل پیچیده موجود، بسیار مناسب و کارآمد بوده اما مسائلی از جمله ۱. پتانسیل‌های ضعیف قانونی، کنترلی و نظارتی، ۲. ناکافی بودن زیرساخت‌های فعلی کشور برای اجرای پروژه‌ها (از نظر فنی، کارشناسی و اطلاعاتی)، ۳. مسائل مرتبط با ناهماهنگی و تعامل سازمان‌های ذی‌ربط (و گروه‌های ذی‌نفع) و ۴. وجود تعارض منافع، از جمله مهم‌ترین آسیب‌ها و موانع در پیشبرد اهداف این طرح هستند [۱۱]. در ادامه در جدول ۱، شرحی از جزئیات این پروژه‌ها و وضعیت تحقق اهداف پیرامونی آنها ارائه شده است.

جدول ۱. جزئیات و درصد پیشرفت تعدادی از پروژه‌ها و هدف‌گذاری‌های ذیل طرح ملی احیا و تعادل بخشی منابع آب زیرزمینی کشور [۱۱]، [۱۲]

ردیف	عنوان پروژه	روند و وضعیت اجرا	عمده دلایل در موفقیت یا عدم موفقیت پروژه
۱	تقویت و استقرار گروه‌های گشت و بازرسی در سراسر کشور (با هدف‌گذاری کل ۵۲۲۰ گروه)	اجرای موفق در تشکیل گروه‌ها	در این پروژه، وضعیت استقرار و تشکیل گروه‌ها موفق بوده اما تحقق هدف نهایی که کاهش حجم برداشت از منابع آب زیرزمینی و حفاظت از آبخوان‌هاست، به‌دلیل مسائل مختلف کارشناسی، فنی و مدیریتی ناموفق بوده است؛ بنابراین این پروژه در فهرست اهداف محقق نشده دسته‌بندی می‌شود.
۲	ساماندهی شرکت‌های حفار و نصب ۱۳۰۰ دستگاه GPS بر روی دستگاه‌های حفاری	عدم اجرای کامل	با توجه به اینکه حدود نیمی از دستگاه‌های حفاری کشور غیرقابل رصد هستند، این پروژه در فهرست اهداف محقق نشده دسته‌بندی می‌شود.
۳	نصب ۲۰۹۰۰ مورد تجهیزات اندازه‌گیری بر روی منابع آب، پیژومترها و چاه‌های اکتشافی	اجرای ۵ درصدی	به‌دلیل وجود مسائل مختلف فنی، کارشناسی و مدیریتی از جمله وجود تعارض منافع و به‌تبع آن نبود اراده سیاسی و مدیریتی سازنده، این پروژه در فهرست اهداف محقق نشده دسته‌بندی می‌شود.
۴	حفر ۵۲۰۰ چاه پیژومتری در دشت‌های کشور و تجهیز آنها	اجرای ۲ درصدی	به‌دلیل وجود مسائل مختلف فنی، کارشناسی و مدیریتی، این پروژه در فهرست اهداف محقق نشده دسته‌بندی می‌شود.
۵	تهیه بیلان و بانک اطلاعاتی محدوده مطالعاتی کشور به‌صورت برخط	عدم اجرا	با توجه به به‌روز نبودن آمار و اطلاعات دشت‌های کشور و نبود اطلاعاتی از کاربرد آخرین روش‌های به‌روز تهیه بیلان، این پروژه در فهرست اهداف محقق نشده دسته‌بندی می‌شود.
۶	تهیه و نصب ۳۶۰ هزار کنتور حجمی و هوشمند آب و برق	عدم اجرای کامل	به‌دلیل وجود مسائل مختلف فنی، کارشناسی و مدیریتی از جمله وجود تعارض منافع و به‌تبع آن نبود اراده سیاسی و مدیریتی سازنده، این پروژه مهم در فهرست اهداف محقق نشده دسته‌بندی می‌شود.



ردیف	عنوان پروژه	روند و وضعیت اجرا	عمده دلایل در موفقیت یا عدم موفقیت پروژه
۷	خرید و انسداد چاه‌های کم‌بازده کشاورزی	عدم اجرا (با توجه به داده‌های ۱۴۰۰ - ۱۳۹۳)	به‌دلیل نبود زیرساخت‌های داده‌ای لازم از جمله اطلاعات میزان تولید هر مزرعه نسبت به میزان آب مصرفی، وجود چالش‌های ساختاری، نبود انگیزه و اراده مدیریتی سازنده و نیز ریسک وقوع پیامدهای اجتماعی، این پروژه مهم در فهرست اهداف محقق نشده دسته‌بندی می‌شود. به موارد مطرح شده ضعف در تدوین مقررات ملی مرتبط با مبنای بهره‌وری آب مصرفی کشاورزی را نیز می‌توان اضافه کرد.
۸	جایگزینی پساب با آب زیرزمینی در آبیاری فضای سبز دشت‌های ممنوعه	اجرای بسیار کم	به‌دلیل نبود زیرساخت‌های فنی و سازه‌ای لازم و وجود تعارض منافع، این پروژه مهم در فهرست اهداف محقق نشده دسته‌بندی می‌شود.
۹	توسعه مدیریت مشارکتی آب‌های زیرزمینی	عدم اجرا	با توجه به ابعاد و مراحل اجرایی این پروژه و وضعیت بحرانی فعلی آبخوان‌ها (خصوصاً در دشت‌های ممنوعه کشور)، این پروژه مهم در فهرست اهداف محقق نشده دسته‌بندی می‌شود.
۱۰	اجرای ۴۰۰ پروژه تغذیه مصنوعی و پخش سیلاب در دشت‌های ممنوعه	در دست مطالعه و اجرا	ذیل این مورد تعدادی پروژه در دست مطالعه و اجرا وجود دارد؛ اما با توجه به برخی مسائل فنی (مانند رسوب‌گذاری) ممکن است تغذیه آبخوان‌ها از این طریق نسبت به ظرفیت‌ها و هدف‌گذاری‌ها کمتر بوده و بازدهی مورد انتظار حاصل نشود. بنابراین باید تدابیر سیاستی، مدیریتی و فنی لازم برای افزایش سطح عملکردی این پروژه‌ها انجام شده و درصد موفقیت آنها شفاف‌سازی شود.

## ۵. توسعه و سیاست‌گذاری طرح‌های عمرانی بخش آب کشور و ارتباط آن با تعارض منافع

### ۵-۱. تعارض‌ها در اهداف حفاظت و توسعه بهره‌برداری از منابع آب (خصوصاً در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه)

برنامه‌های توسعه همواره جز مهم‌ترین بسترهای قانونی برای توسعه کشور، از جمله طرح‌های بخش آب بوده‌اند. به همین صورت تکالیف مختلفی در ارتباط با بخش کشاورزی نیز مطرح شده که با توجه به اینکه این بخش بیشترین سهم از مصرف آب را دارد، تعاملات دوسویه بخش‌های آب و کشاورزی بسیار قابل توجه است. به‌طور ذاتی، احکام مرتبط با توسعه بخش کشاورزی عمدتاً به توسعه برداشت از منابع آب منجر شده است. در روند تدوین برنامه‌های توسعه نیز، به مرور احکام مرتبط با حفاظت از منابع آب نمود بیشتری پیدا کرده است. با این وجود، فقدان جامع‌نگری در ارتباط با احکام و اهداف بخش‌های آب و کشاورزی همچنان مشهود است. این تعارض در اهداف از یک‌سو و فقدان جامع‌نگری در تدوین احکام مرتبط با بخش‌های آب و کشاورزی از سوی دیگر، اگرچه توسعه طرح‌های مختلف در این دو بخش را به همراه داشته، اما بعضاً به تضاد اهداف نیز منجر شده است. برای رفع این مشکل ضرورت دارد جامع‌نگری و داشتن نگرش سیستمی در تدوین احکام مرتبط با بخش‌های آب و کشاورزی تقویت شده و مقررات شفاف در ارتباط با احکام متعارض این دو بخش تدوین شود، به‌نحوی که پایداری منابع آب به‌عنوان پایه اصلی پایداری تأمین مصارف تضمین شود.

## ۲-۵. پروژه‌های سدسازی

برای دهه‌ها، ساخت سدهای بزرگ، سنگ بنای استراتژی توسعه در کشور بوده و به‌عنوان نمادی از مهندسی مدرن، غرور ملی و راه‌حلی برای حل مشکل سختی دسترسی به آب، در اکثر نقاط کشور معرفی شده است. با این حال، بعضاً و پشت این پروژه‌های عظیم، نوعی از تعارض منافع نظام‌مند در درون نهادهایی رخ نه کرده که وظیفه حفاظت و مدیریت ارزشمندترین منبع طبیعی کشور، یعنی آب را بر عهده دارند. این مسئله که در ساختار وزارت نیرو و نهادهای وابسته به آن نهادینه شده، پیامدهای نامطلوبی از جمله تشدید بحران‌های زیست‌محیطی کشور، تغییر رژیم هیدرولوژیک حوضه‌های آبریز، افت سطح آب‌های زیرزمینی و جابه‌جایی جوامع محلی داشته است. در سال‌های اخیر پارادایم حاکم بر بخش آب کشور مدیریت عرضه محور بوده باوری که در آن هر بحران کم‌آبی را می‌توان با مهار و هدایت آب از طریق پروژه‌های زیربنایی بزرگ حل کرد. هر چند این دیدگاه ذاتاً مخرب نبوده و محصول سیاست‌گذاری‌های کلان‌زمان خود و به‌عنوان یک راه‌حل فنی برای فائق آمدن بر مسائل آبی در مقطعی از زمان مطرح بوده است. باید توجه کرد، اصرار بر استمرار این دیدگاه در شرایط فعلی منابع آب و وجود طیفی از مسائل پیچیده در بخش آب کشور از جمله آثار نامطلوب تغییرهای اقلیمی، دخالت‌های وسیع انسانی در بالادست حوضه‌های آبریز و مخازن سدها و مشکلات مدیریتی (از جمله وجود تعارض منافع)، احتمال تشدید بحران‌های آبی و محیط زیستی را به دنبال خواهد داشت [۱]، [۲]. همان‌طور که بحث شد، توسعه خارج از اصول علمی و کارشناسی پروژه‌هایی مانند سدسازی و انتقال آب با هزینه‌های زیست‌محیطی، اجتماعی و بعضاً امنیتی قابل توجهی همراه است. اکنون که کشور با بحران آب که عواملی مانند تغییرهای اقلیمی، حکمرانی و مدیریت آبی ناکارآمد و فقدان شفافیت نهادی و سیاسی آن را تشدید کرده روبه‌روست، درک رابطه بین تصمیم‌گیری‌های پشت پرده برای مطالعه و ساخت سدهای جدید با مسئله تعارض منافع و وظیفه‌ای ناشی از ساختار نهادی، به‌کانون توجه برخی از بررسی‌های علمی و نظارتی تبدیل شده است. تعارض منافع مطرح شده وضعیتی است که در آن نهاد یا سازمان به‌خاطر ترکیب نقش‌ها، مالکیت یا منافع مالی، قادر به انجام بی‌طرفانه و صرفاً در راستای منافع عمومی وظایف خود نیست. این مفهوم فراتر از تعارض منافع فردی بوده و به ساختار، سیاست‌ها و روابط سازمانی مربوط می‌شود. با دقت به معماری نهادی حاکم بر بخش آب کشور و تأکید بر نقش دوگانه وزارت نیرو در مقام حاکمیتی و تصدی‌گری (توجه به جدول ۲) و وجود سایر سازمان‌های همپوشان، باید دریافت که چگونه این ترتیبات به ایجاد تعارض منافع، تأثیر بر نتایج پروژه‌ها، تضعیف پایداری زیست‌محیطی و تشدید مسائل اقتصادی و اجتماعی ثانویه منجر می‌شود. همچنین، ترکیب تغییر و تحولات تاریخی، بررسی مطالعات موردی، بررسی قوانین بخشی و مناقشات آبی اخیر، لازمه بررسی و تحلیل مکانیسم‌ها و پیامدهای نهادی در الگوی توسعه سدسازی در کشور است.

در موارد متعددی، نهاد متولی بخش آب کشور با فشارهای اجتماعی از سوی نخبگان سیاسی برای تعریف و اجرای طرح‌های توسعه منابع آب روبه‌رو بوده که لزوماً از منظر فنی و در ابعاد حوضه آبریز، توجیه‌پذیر نبوده‌اند. در واقع در کنار کارکردهای دوگانه نهادی متولی آب (از منظر حاکمیتی و تصدی‌گری)، امکان تقابل با درخواست‌های فاقد توجیه خارج از بخش آب، سخت‌تر شده و در چنین ساختاری، بخشی از بدنه وزارت نیرو که ذاتاً در امور تصدی‌گری نقش دارند، می‌توانند از تعریف و حتی اجرای طرح‌های مورد مناقشه، حمایت کنند. به همین سبب، ضروری است تا در فرایند بازتعریف ساختار نهاد متولی بخش آب (با توجه به بند «الف» ماده (۳۸) [قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران](#))، وظایف بخش‌های تنظیم‌گر در مرتبه بالاتری از منظر سازمانی جانمایی شده تا امکان دخالت بخش‌های تصدی‌گری در سیاست‌گذاری پروژه‌ها به حداقل برسد. در چنین شرایطی، بخش تصدی‌گری غیرذی‌نفع، تنها بر حسن اجرای سیاست‌های کلان بخش آب متمرکز خواهد شد.

بر اساس آخرین گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس، تقریباً عملکرد تمام سدهای کشور چه آنهایی که در دست بهره‌برداری بوده و چه آنهایی که در دست مطالعه و ساخت هستند، به‌طور گسترده تحت تأثیر تغییرهای اقلیمی و دخالت‌های مخرب انسانی قرار دارد. در مواردی این اثرگذاری برای سدهای در دست مطالعه و ساخت شدیدتر بوده به‌طوری‌که این سدها در آینده، حتی قبل از رسیدن به فاز بهره‌برداری با مشکل خالی بودن مخازن، عملکرد ضعیف و سایر تبعات نامطلوب مدیریتی و فنی مواجه خواهند بود. موضوع مهمی که باید فضای



سیاستگذاری این حوزه مهم و حیاتی کشور را از هرگونه توسعه فاقد تدابیر کارشناسی و فنی لازم بر حذر داشته و حصول شفافیت‌های لازم در توسعه سازه‌ای و مبتنی بر عرضه در بخش آب کشور را ضروری سازد. در ادامه، شکل ۳ وضعیت تخصیص اعتبار به توسعه پروژه‌های ذیل این صنعت در کشور و تعداد آنها طی تقریباً یک دهه اخیر را نشان می‌دهد. با توجه به شکل ۳ مشخص است هر دو این موارد (اعتبار و تعداد پروژه‌ها) افزایشی بوده و به نوعی، نشان‌دهنده اراده سیاستگذاران این بخش برای توسعه کمی و دریافت بیشتر اعتبارات عمرانی برای پیشبرد پروژه‌هاست [۱]، [۲]. در کنار این اراده سیاسی، که عمدتاً ریشه در تمایلات مدیریتی داشته، می‌توان ضعف بسترهای سیاستی در بخش آب را نیز مشاهده کرد. به عبارت دیگر، فقدان توجه به آثار نامطلوب تغییر اقلیم و دخالت‌های مخرب انسانی، امکان تعریف پروژه‌های جدید با ریسک بالا (از منظر تأمین آب پایدار) را نیز بیشتر خواهد کرد. لذا بی‌توجهی ویژه به این عوامل مخرب در بخشی از سیاستگذاری‌های آبی را می‌توان یکی از نشانه‌های وجود تعارض منافع نظام‌مند در تعریف طرح‌های عمرانی فاقد توجیه فنی و کارشناسی دانست. به عبارت دیگر، اگر در سیاست‌های کلان بخش آب کشور، عوامل مخربی مانند تغییر اقلیم و پیامدهای نامطلوب آن نادیده گرفته شود، شکست آتی طرح‌های توسعه (مانند توسعه سدهای جدید) در این سیاست‌ها لحاظ و پیش‌بینی نمی‌شود؛ بنابراین، این غفلت، در نهایت به نفع کسانی تمام می‌شود که از اجرای این طرح‌ها سود می‌برند.

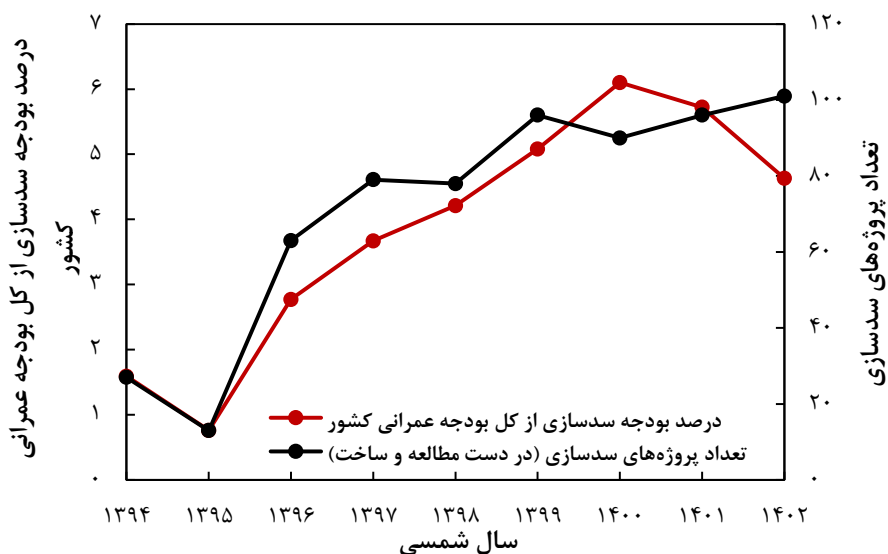
## جدول ۲. وظایف وزارت نیرو در بخش آب

نوع وظایف	جزئیات	مصادیق اصلی
حاکمیتی (تصمیم‌گیری، سیاستگذاری، تنظیم‌گری و نظارت)	سیاستگذاری، برنامه‌ریزی کلان و تدوین مقررات و استانداردها	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تدوین قوانین، آیین‌نامه‌ها، ضوابط فنی و استانداردهای ملی برای صنعت آب،</li> <li>- تدوین استراتژی‌های ملی توسعه منابع آب، برنامه‌های توسعه و سیاست‌های کلی در بخش آب (از جمله برنامه‌ریزی بلندمدت تأمین آب شرب، کشاورزی و صنعت).</li> </ul>
	تنظیم‌گری و مقررات‌گذاری	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تعرفه‌گذاری آب،</li> <li>- اعطای مجوز/ پروانه بهره‌برداری برای اکتشاف و حفر چاه‌ها.</li> </ul>
	نظارت عالی و ارزیابی	<ul style="list-style-type: none"> <li>- نظارت بر عملکرد شرکت‌های تابعه و سایر شرکت‌ها و نهادهای فعال در بخش آب (از جمله در بخش خصوصی)،</li> <li>- نظارت بر اجرا و ارزیابی آثار زیست‌محیطی پروژه‌ها،</li> <li>- کنترل کیفیت آب و خدمات وابسته و حصول اطمینان از رعایت استانداردها و حقوق مصرف‌کنندگان.</li> </ul>
	تخصیص و مدیریت منابع آب	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تصمیم‌گیری درباره تخصیص آب بین بخش‌های شرب، کشاورزی و صنعت،</li> <li>- حفاظت از منابع آب سطحی و زیرزمینی و کنترل برداشت‌ها،</li> <li>- مدیریت منابع آب مشترک با همکاری کشورهای همسایه.</li> </ul>
	مدیریت بحران و پدافند غیرعامل	برنامه‌ریزی برای مقابله با سیل، خشکسالی و تأمین امنیت تأسیسات وابسته
	تحقیق و توسعه	هدایت و حمایت از پژوهش‌های راهبردی و فناوری‌های نوین در حوزه‌های تخصصی آب
	توسعه روابط فراملی	عقد قراردادهای و تفاهم‌نامه‌های بین‌المللی در زمینه آب و مشارکت در نهادهای منطقه‌ای و جهانی مرتبط

نوع وظایف	جزئیات	مصادیق اصلی
تصدی‌گری (اجرا، بهره‌برداری و ارائه خدمات)	تأمین، انتقال و توزیع آب برای مصارف مختلف و جمع‌آوری و تصفیه فاضلاب	– استحصال آب از منابع سطحی و زیرزمینی، – تصفیه، انتقال و توزیع آب از طریق خطوط انتقال و شبکه‌های آبرسانی، – احداث و نگهداری شبکه‌های جمع‌آوری فاضلاب و تصفیه‌خانه‌ها.
	توسعه پروژه‌های عمرانی	مطالعه، طراحی و اجرای پروژه‌های توسعه منابع آب (مطالعه، طراحی و اجرای سدها، شبکه‌های آبیاری، ایستگاه‌های پمپاژ، تصفیه‌خانه‌ها، خطوط انتقال آب و غیره)
	بهره‌برداری و نگهداری از تأسیسات آبی	حفظ و ارتقای سطح کارایی تأسیسات موجود (از طریق اداره تصفیه‌خانه‌ها، مدیریت سدها و شبکه‌های توزیع آب، خطوط انتقال و نیز تعمیر و نگهداری تجهیزات)
	خدمات مشترکین	– فروش انشعاب آب به مشترکین، – نصب و قرائت کنتور و صدور صورتحساب، – وصول مطالبات و پاسخ‌گویی به مشترکین.
	خدمات فنی، مهندسی و مشاوره‌ای و فعالیت‌های بازرگانی	– ارائه خدمات مطالعاتی برای پروژه‌های آبی مختلف، – مشاوره به بخش خصوصی و ارائه خدمات فنی مرتبط به سایر کشورها، – امکان خرید، فروش و مبادلات آب با کشورهای همسایه.
	تدوین آمار و اطلاعات ملی	جمع‌آوری، تحلیل و انتشار آمار و اطلاعات مربوط به منابع آب
	خدمات آموزشی	آموزش و توانمندسازی نیروی انسانی از جمله کارکنان شرکت‌های تابعه

مأخذ: یافته‌های پژوهش

شکل ۳. نمودار وضعیت کمی و اعتباری پروژه‌های سدسازی در کشور طی سال‌های ۱۳۹۴ تا ۱۴۰۲ [۱]





بر اساس مباحث مطرح شده، تقریباً بخش وسیعی از تصمیم‌های عمده مربوط به ساخت سدهای جدید، توسعه و پیگیری پروژه‌های انتقال آب و سایر پروژه‌های زیربنایی مربوطه، توسط دولت و از طریق سطوح بالای وزارت نیرو اتخاذ می‌شود. این تصمیم‌ها سپس در سطح استانی توسط شرکت‌های آب منطقه‌ای اجرا شده که بعضاً با حداقل مشارکت و پایش عمومی یا نظارت از سوی نهادهای نظارتی مستقل همراه است. باید اشاره کرد، وزارت نیرو رسماً مسئول برنامه‌ریزی جامع منابع آب و تضمین ملاحظات زیست‌محیطی، فرهنگی و اقتصادی-اجتماعی مرتبط با این حوزه است. این در حالیست که به باور منتقدان، فرایند برنامه‌ریزی در این بخش عمدتاً از بالا به پایین بوده و عمدتاً بر توجیهات مهندسی و اقتصادی استوار است. همچنین، عدم مشارکت گسترده ذی‌نفعان و ضعف در شفافیت و پاسخ‌گویی، به توسعه طرح‌هایی منجر می‌شود که در مواردی با نیازهای محلی یا پایداری زیست‌محیطی مناطق میزبان آنها همخوانی ندارد.

در جمع‌بندی باید اشاره کرد، تریبیت نهادی در بخش آب کشور و به‌طور خاص در حوزه سدسازی، باعث ایجاد چندین مکانیسم تعارض منافع در سال‌های اخیر شده است. در موضوع همپوشانی اختیارات اجرایی و نظارتی، وزارت نیرو و معاونت‌های آن هم نقش اجرایی و هم تنظیم مقررات را ایفا می‌کنند، به طوری که مدیران پروژه‌ها ممکن است هم‌زمان به‌عنوان مشاور یا ناظر نیز عمل کنند. علاوه بر این، ادغام مداوم نقش مشاور و پیمانکار این احتمال را به وجود می‌آورد که برخی شرکت‌های دخیل در پیشبرد پروژه‌ها، سدهایی را طراحی و نظارت کنند که خود یا شرکای نزدیکشان از نظر مالی از آن منتفع می‌شوند. نتیجه این مکانیسم‌ها می‌تواند علاوه بر وقوع تبعات مختلف سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و حتی امنیتی، موجب تصاحب و انحصار سیاستگذاری در این صنعت، وقوع مشکلات پیچیده مدیریتی و فنی، فقدان شفافیت و پاسخ‌گویی ضعیف و در نهایت اولویت‌بندی پروژه‌ها با توجیه سیاسی یا اقتصادی، به جای توجیه علمی و زیست‌محیطی شود.

### ۳-۵. پروژه‌های انتقال آب بین حوضه‌ای

طرح‌های انتقال آب بین حوضه‌ای در ایران، به‌ویژه در پاسخ به کمبودهای رو به رشد آب در فلات مرکزی و کانون‌های بزرگ صنعتی، اگرچه در چند سال اخیر با سؤال‌های متعددی مواجه شده، اما همواره یکی از اجزای محوری راهبرد مدیریت منابع آب کشور بوده است. این پروژه‌ها که با هدف انتقال آب از حوضه‌های نسبتاً پر آب به مناطق خشک و نیمه‌خشک طراحی شده‌اند، عموماً با اهدافی مانند تأمین پایدار آب شرب، پشتیبانی از تداوم و رونق فضای صنعت و حمایت از بخش کشاورزی در مقصد پروژه‌ها اجرا می‌شوند. با این حال، اجرای آنها بعضاً نمایان‌گر ضعف‌های حکمرانی، ریسک‌های اکولوژیک و تعارض منافع است که پایداری و امنیت آبی بلندمدت کشور را تحت تأثیر قرار می‌دهد.

مشابه سیاستگذاری‌ها در حوزه سدسازی، انتقال آب بین حوضه‌ای در کشور در چارچوبی از اقتصاد سیاسی عمل می‌کند که در آن، اغلب ایجاد و توسعه زیرساخت‌های عظیم آبی (ارجحیت مدیریت عرضه به مدیریت تقاضا) اولویت است. در این شرایط، پیمانکاران دارای ارتباطات سیاسی و صنایع واقع در حوضه‌های مقصد، در انتخاب و طراحی پروژه‌های انتقال آب اثرگذار هستند. این امر به یک سوگیری ساختاری برای افزایش عرضه آب منجر می‌شود، به طوری که، گزینه‌های جایگزین ارزان‌تر، سریع‌تر، پایدارتر و کم‌مناقشه‌تری مانند کاهش آب به حساب نیامده، استفاده مجدد از پساب و افزایش بهره‌وری در بخش پر آب بر کشاورزی نیز قابل دسترس است. در چنین ساختاری، ممکن است ضمانت‌های زیست‌محیطی و اجتماعی پروژه‌ها با چالش مواجه شده و مطالعات امکان‌سنجی پروژه‌ها، تبعات اکولوژیک آنها را ناچیز جلوه دهند، یا میزان آب قابل انتقال را بیش از حد واقعی برآورد کنند.

باید اضافه کرد، فقدان نهادهای قدرتمند و مستقل در سطح حوضه‌های آبریز، باعث می‌شود جوامع حوضه مبدأ انتقال، اهرم فشار و نفوذ اندکی بر این دست از پروژه‌ها داشته باشند. علاوه بر این، حوضه‌های مبدأ انتقال، غالباً هزینه‌های اکولوژیک نامطلوب انتقال آب بین حوضه‌ای مانند کاهش جریان طبیعی رودخانه‌ها، زوال تالاب‌ها، افزایش کانون‌های گردوغبار و کاهش تغذیه طبیعی آب‌های زیرزمینی را متحمل می‌شوند. از منظر اجتماعی، بحران‌ها و تنش‌های اجتماعی منتج از این سیاستگذاری‌ها زمانی ظهور می‌کند که معیشت جوامع بهره‌بردار به‌ویژه در بخش کشاورزی و دامداری تحت تأثیر قرار گیرد؛ در حالی که سایر بهره‌برداران در مقصد انتقال، در نتیجه افزایش تخصیص آب از پروژه‌های انتقال، به گسترش مصارف خود ادامه می‌دهند. علاوه بر این، بهره‌برداران آب حوضه‌های مقصد ممکن است به‌طور ناپایداری به آب انتقالی

وابسته شده که این امر به رشد بیشتر بخش های پر مصرف در این مناطق، بدون رسیدگی قاطع به ناکارآمدی های ساختاری و اصول آمایشی منجر می شود. این موضوع مهم باعث می شود بازگشت از این طرح ها و پروژه ها از نظر سیاسی، اجتماعی و اقتصادی دشوار و پرهزینه باشد. از منظر کاستی های حکمرانی آبی، مناقشات مکرر حول انتقال آب بین حوضه های در ایران ناشی از چندین ضعف حکمرانی به شرح زیر است:

– **وجود نهادهای ضعیف در سطح حوضه:** شوراهای حوضه ای فاقد اختیار و قدرت لازم برای اجرای الزام های زیست محیطی پروژه های انتقال و وتوی پروژه های زیان بار هستند.

– **حسابداری غیر شفاف آب:** داده های ناقص، غیر شفاف یا غیر قابل دسترس درباره تراز آبی حوضه ها، ضمن اجازه تخصیص خارج از ظرفیت، می تواند به تضعیف و تحلیل اعتماد عمومی منجر شود. در این شرایط قیمت های یارانه ای آب و انرژی، مصرف بیش از حد را تشویق کرده و انتقال آب در ابعاد مسافتی طولانی را مقرون به صرفه جلوه می دهد.

– **بی توجهی به مزیت های نسبی و اقتصاد واقعی طرح ها:** بهره مندی از یارانه ها که عمدتاً با هدف انتفاع عمومی در نظر گرفته می شود، بعضاً به شکل گیری پروژه های به ظاهر دارای توجیه اقتصادی منجر می شود که به نوعی مغری برای ائتلاف یارانه هاست. تعارض های موجود در بهره مندی از یارانه ها در بخش آب (مرتبط با طرح های انتقال) از یک سو و نادیده گرفتن هزینه های واقعی طرح ها از سوی دیگر، به تعریف و پیشبرد طرح های متعدد از این دست منجر شده که نه تنها در انطباق با ظرفیت های اکولوژیک مقصد نیستند، بلکه استفاده بهره ور از منابع آب موجود در مقاصد انتقال را نیز با مشکل مواجه می کنند. این رویه می تواند به تعریف مصارف بعضاً متضاد با ظرفیت های آمایشی مقاصد طرح های انتقال منجر شود. در این حالت، تعارض منافع بین نگرش استفاده بهینه از منابع آب (و انرژی)، در مقابل بهره مندی از یارانه های اختصاص یافته به طرح های انتقال، مانع از اجرای طرح های صحیح آمایشی خواهد شد.

– **وجود چارچوب های حقوقی پراکنده و مشارکت عمومی محدود:** این مسئله به شکل ظهور وظایف موازی بین وزارتهای مختلف و مقام های استانی، می تواند موجب ایجاد مفرهای نظارتی شود. همچنین مشارکت اجتماعی ضعیف ذی نفعان و تشکل های مردمی در تصمیم گیری ها، می تواند پایه گذار آثار نامطلوب اجتماعی و امنیتی در پروژه های آبی شود.

رویارویی با چالش های مطرح شده نیازمند تغییر از برنامه ریزی پروژه محور به برنامه ریزی حوضه محور بوده که در این رابطه اصلاحات کلیدی شامل موارد زیر است:

– **تخصیص با اولویت حوضه آبریز و انجام ارزیابی های راهبردی و مستقل زیست محیطی:** در این راستا، تعریف مقادیر تخصیص قابل اجرا برای پاسخ به نیازهای محیط زیستی و حبابه های حوضه مبدأ پیش از تصویب طرح های انتقال بین حوضه ای ضروری است. همچنین ارزیابی آثار زیست محیطی پروژه ها، با در نظر گرفتن سناریوهای تغییر اقلیم باید در دستور کار سیاستگذاران و تصمیم گیران این حوزه قرار گیرد.

– **حساب های شفاف آبی، پیگیری اصلاحات اقتصادی و مکانیسم های اشتراک منافع:** در این راستا مواردی از جمله انتشار لحظه ای داده های برداشت ها، حجم انتقال ها و جریان های محیط زیستی و تعرفه گذاری بازتاب دهنده هزینه های واقعی برای کاربران پر مصرف (با هدف افزایش بهره وری و احیا منابع آب)، از دیگر راه حل های شایان توجه است.

– **مشروط کردن اجرای طرح ها به افزایش بهره وری در مقصد انتقال:** یکی از راه حل های کلیدی در بحث انتقال آب بین حوضه ای، مشروط کردن اجرای این طرح ها به انجام اقدام های مشخص در حوضه مقصد است. به این معنا که تا زمانی که حوضه مقصد پیشرفت قابل قبولی در سه زمینه مشخص نشان ندهد، اجازه بهره برداری از طرح انتقال آب صادر نشود؛ این سه زمینه عبارتند از ۱. کاهش میزان آب به حساب نیامده، ۲. استفاده مجدد از پساب (با رعایت اصول علمی مانند محاسبه بیلان آبی منطقه) و ۳. بهبود راندمان مصارف در دو بخش بزرگ مصرف کننده یعنی کشاورزی و صنعت.

بنابراین، می توان نتیجه گرفت پیشبرد غیراصولی و ناپایدار طرح های انتقال آب بین حوضه ای در کشور هم نگرانی بروز تنش آبی (در هر دو سوی انتقال) و هم افزایش ریسک راه حل های زیرساخت محور در غیاب حکمرانی آبی قوی و مدیریت کارآمد را تشدید می کند. بدون انجام



اصلاحات ساختاری مؤثر، پاسخ‌گویی شفاف و مشارکت واقعی ذی‌نفعان، پیگیری این پروژه‌ها خطر تشدید بحران‌های آبی، محیط زیستی و افزایش نارضایتی‌های اجتماعی را به دنبال خواهد داشت.

## ۶. ساختار هزینه-درآمدی و شرکتی وزارت نیرو و پیوند آن با تعارض منافع

همان‌طور که بحث شد، وزارت نیرو به دلیل ماهیت فعالیت‌هایش که در راستای وظایف تأمین و عرضه آب تعریف شده‌اند، همواره با پروژه‌های عظیم عمرانی، سرمایه‌گذاری‌های سنگین و شبکه‌ای وسیع از شرکت‌های تابعه و وابسته سروکار دارد. در برهه‌ای نیز برای ایجاد استقلال مالی بخش‌های زیرمجموعه وزارت نیرو، ادارات کل امور آب استان‌ها به شرکت‌های آب منطقه‌ای استان ذی‌ربط تبدیل شدند. این شرکت‌ها با توجه به اینکه عملاً به بنگاه‌های اقتصادی دولتی تبدیل شده‌اند، هزینه‌های آنها مستقل از دولت و وابسته به درآمدهای خودشان است که به‌عنوان یکی از مزایای عملکردی آنها مورد تأکید برخی کارشناسان است. با این وجود، ساختار هزینه-درآمدی مهم‌ترین دستگاره در بدنه حکمرانی آب کشور، شکلی شرکتی و چندلایه به خود گرفته که در آن بعضاً، مرز میان سیاستگذاری، اجرا، بهره‌برداری و نظارت شفاف مشخص نبوده که این مسئله موجب ایجاد زمینه‌هایی برای بروز تعارض منافع می‌شود. در این رابطه، بررسی دقیق اجزای هزینه‌ها و منابع درآمدی در این ساختار حائز اهمیت است. در رابطه با اجزای اصلی هزینه‌ها، بخش عمده هزینه‌های وزارت نیرو در بخش آب را می‌توان در سه دسته کلی تقسیم‌بندی کرد:

- **پروژه‌های عمرانی و سرمایه‌ای:** این شامل پروژه‌هایی از قبیل مطالعه، طراحی، اجرا و بهره‌برداری از مخازن سدها و نیروگاه‌های برق آبی، توسعه پروژه‌های انتقال آب بین‌حوضه‌ای و توسعه تصفیه‌خانه‌ها و شبکه‌های آب‌رسانی شهری و روستایی می‌شود؛ اتمام این دست از پروژه‌ها معمولاً چند صد میلیارد تا چند هزار میلیارد تومان هزینه در پی داشته و روند مطالعات، طراحی و اجرای آنها می‌تواند سال‌ها به طول بینجامد.

- **هزینه‌های جاری و هزینه نگهداری از تأسیسات و زیرساخت‌ها:** این دسته شامل حقوق و مزایای کارکنان وزارتخانه و شرکت‌های زیرمجموعه، هزینه تعمیرات و نگهداری تجهیزات و زیرساخت‌ها، خرید قطعات یدکی و سایر هزینه‌های عملیاتی است.

- **یارانه‌های پنهان:** به دلیل سیاست‌های ناکارآمد تعرفه‌گذاری و پایین بودن تعرفه‌های آب نسبت به هزینه واقعی تأمین و توزیع (تفاوت قیمت فروش و قیمت تمام شده)، بخش بعضاً قابل توجهی از هزینه‌ها به شکل یارانه پنهان بر دوش دولت و شرکت‌های دولتی است. به طوری که، عملاً به از دست رفتن بخش قابل توجهی از درآمدها و زیان‌ده بودن طیفی از فعالیت‌های آنها منجر می‌شود. در راستای جبران خسارت‌های شرکت‌های زیرمجموعه وزارت نیرو، دولت از راه‌های مختلفی نظیر بخشودگی‌های مالیاتی و تأمین بلاعوض پروژه‌های عمرانی و سرمایه‌ای، اقدام می‌کند. اما در مواردی، به دلیل اطمینان از وجود کمک‌های دولتی برای جبران خسارت‌ها، شرکت‌های زیرمجموعه وزارت نیرو انگیزه‌ای برای کاهش هزینه‌ها و حرکت در جهت افزایش ضریب کارایی ندارند.

**در بخش منابع درآمدی، درآمدهای وزارت نیرو و شرکت‌های وابسته از راه‌های زیر حاصل می‌شود:**

- **فروش حق انشعاب و آب به مشترکین و صنایع بزرگ داخلی و فروش دارایی‌ها و املاک مازاد:** هرچند این بزرگ‌ترین منبع درآمدی این وزارتخانه است، اما به دلیل وجود تعرفه‌های تکلیفی، این درآمدها اغلب هزینه‌ها را پوشش نداده و با توجه به قیمت‌های فعلی و هزینه‌های قابل توجه شرکت‌های زیرمجموعه، زیان‌دهی شرکت‌ها بیشتر مطرح است. با این وجود، سهم اصلی فروش آب در تأمین اعتبارات شرکت‌های آب منطقه‌ای (که به‌طور هم‌زمان متولی حفاظت و نیز فروش آب هستند)، امکان کاهش حجم فروش آب در راستای کمک به حفظ منابع آب را با موانع جدی مواجه کرده و عملاً مدیران این شرکت‌ها در شرایط کج‌دار و مریز قرار می‌دهد. لذا تعارض‌های ناشی از عدم تفکیک محل هزینه کرد منابع درآمدی شرکت‌ها و وابستگی مجموعه‌های نظارتی شرکت‌های آب منطقه‌ای به درآمدهای حاصل از فروش آب و اخذ جرائم ناشی از تخلفات، سبب شده اجرای مؤثر وظایف تنظیم‌گری و نظارتی از سوی این شرکت‌ها به شکل بنیادینی تضعیف شود.

– **فروش خدمات فنی مهندسی و مشاوره‌ای:** بر این اساس، برخی شرکت‌های وابسته در پروژه‌های خارجی یا داخلی به‌عنوان مشاور یا پیمانکار فعالیت کرده و از این راه کسب درآمد می‌کنند.

در رابطه با **ساختار شرکتی و زنجیره تصمیم‌گیری** باید اشاره کرد وزارت نیرو به‌عنوان نهاد سیاستگذار، خود مستقیماً پروژه‌ها را اجرا نمی‌کند، بلکه این کار را از طریق شرکت‌های مادر تخصصی و زیرمجموعه انجام می‌دهد. این شرکت‌ها، از زیرمجموعه‌های شرکت مدیریت منابع آب ایران شامل شرکت‌های آب منطقه‌ای استانی، سازمان آب و برق خوزستان و شرکت توسعه منابع آب و نیروی ایران و زیرمجموعه‌های شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور شامل شرکت‌های آب و فاضلاب استانی، تشکیل شده‌اند. نکته مهم این است که در مواردی، مدیران این شرکت‌ها هم‌زمان در بخش خصوصی فعال بوده یا بلافاصله پس از پایان مسئولیت دولتی، به شرکت‌های پیمانکاری یا مشاوره‌ای مرتبط می‌پیوندند. این پدیده یکی از بسترهای اصلی بروز تعارض منافع در ساختار این شرکت‌های مهم ذیل وزارت نیرو در بخش آب است؛ بنابراین در این ساختار شرکتی موارد زیر امکان وقوع دارند:

– **تعارض منافع درب گردان<sup>۱</sup> یا ارتباطات پساشغلی<sup>۲</sup>:** این در شرایطی رخ می‌دهد که مدیران و کارشناسان کلیدی بلافاصله پس از ترک سمت دولتی، به شرکت‌های خصوصی فعال در همان حوزه رفته و از روابط و اطلاعات شغلی قبلی برای کسب منافع جدید استفاده می‌کنند. – **مالکیت یا سهام‌داری پنهان:** این مسئله در شرایطی که برخی مدیران یا بستگان نزدیکشان در شرکت‌هایی سهامدار بوده و از وزارت نیرو یا شرکت‌های تابعه پروژه می‌گیرند رخ می‌دهد که می‌تواند بر تصمیم‌های تخصیص بودجه یا انتخاب پیمانکاران اثرگذار باشد. بنابراین، باید مقررات کسب و کار در بخش آب برای رفع هرگونه تعارض منافع ناشی از سهام‌داری پنهان به‌روزرسانی شده و از طریق متناسب‌سازی مجازات‌ها، ضمانت‌های اجرایی آن تقویت شود.

– **تدوین مقررات به نفع ذی‌نفعان خاص و پیگیری قراردادهای غیررقابتی:** در شرایطی که سیاستگذار و مجری در یک زنجیره شرکتی قرار دارند، اتحاد میان آن‌ها می‌تواند منجر به تدوین مقرراتی شود که عمدتاً به نفع شرکت‌های وابسته باشد و حمایت‌های خاصی را برای آن‌ها به همراه داشته باشد. از سوی دیگر، به دلیل ساختار بسته و وابستگی این شرکت‌ها به وزارتخانه مربوطه، زمینه برای انعقاد برخی قراردادهای بدون برگزاری مناقصه واقعی فراهم می‌شود. این مسئله نه تنها رقبا را عملاً از میدان رقابت حذف می‌کند، بلکه امکان دستیابی به بالاترین سطح کیفیت و بازدهی را نیز محدود می‌سازد.

در مجموع باید اشاره کرد که ساختار هزینه-درآمدی شرکت‌های زیرمجموعه وزارت نیرو، به دلیل گستردگی فعالیت‌ها، حجم بالای سرمایه‌گذاری‌ها و شبکه پیچیده شرکت‌های وابسته، فرصت‌های زیادی برای توسعه زیرساخت‌های حیاتی کشور فراهم کرده است، اما با توجه به مباحث مطرح شده، به‌طور هم‌زمان بسترهایی نیز برای بروز تعارض منافع داشته که مدیریت این تعارض‌ها نیازمند ترکیبی از اصلاحات ساختاری، شفافیت، پاسخ‌گویی و نظارت مؤثر است. در همین راستا، براساس بند «الف» ماده (۳۸) **قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران**، وزارت نیرو مکلف شده تا از طریق اصلاح ساختار و اساسنامه شرکت‌های زیرمجموعه خود که با هدف کاهش ساختارهای موازی و هزینه‌ها، جداسازی وظایف حاکمیتی از تصدی‌گری و رفع تعارض منافع انجام می‌شود، اقدام کند.

در صورت بی‌توجهی به بسترهای تعارض منافع در ساختار وزارت نیرو و شرکت‌های زیرمجموعه آن و عدم رفع آنها، بیم آن وجود دارد که منابع عظیم مالی و انسانی این وزارتخانه به‌جای خدمت به منافع عمومی، در خدمت منافع افراد و گروه‌های خاص قرار گرفته و به بهره‌برداری ناپایدار از منابع آب منجر شود. ناگفته نماند عمده خسارت‌های تعارض منافع به طُرُق مختلفی از جمله ۱. افزایش هزینه مطالعات و طولانی شدن زمان اجرای پروژه‌ها، ۲. هدررفت منابع عظیم عمومی و فرصت‌های توسعه، ۳. کاهش کارایی و بهره‌وری پروژه‌ها، ۴. ایجاد انحصار و محدود شدن امکان رقابت سالم و ۵. کاهش شفافیت و اعتماد عمومی و بروز سایر تبعات نامطلوب ثانویه رخ می‌دهد. در این راستا و در جمع‌بندی موارد مطرح شده، جدول ۳ در ادامه مطالب ارائه شده است.

1. Revolving Door Conflict of Interest  
2. Post-Employment Connections



جدول ۳. شرح مختصری بر ساختار هزینه-درآمدی و شرکتی وزارت نیرو در بخش آب و پیوند آن با تعارض منافع

نوع ساختار	زیرمجموعه‌ها	خلاصه‌ای از اجزای اصلی	توضیحات
شرکتی	هزینه‌ها	<ul style="list-style-type: none"> <li>- هزینه‌های سرمایه‌ای (پروژه‌های عمرانی)،</li> <li>- هزینه‌های جاری و هزینه بهره‌برداری و نگهداری از تأسیسات و زیرساخت‌ها،</li> <li>- یارانه‌های پنهان (شکاف تعرفه-قیمت تمام شده).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- طراحی، اجرا و بهره‌برداری از سد‌ها و نیروگاه‌های برق‌آبی، تصفیه‌خانه‌های آب و فاضلاب و توسعه پروژه‌های انتقال آب بین حوضه‌ای،</li> <li>- پرداخت حقوق و مزایای کارکنان وزارتخانه و شرکت‌های تابعه، هزینه تعمیرات و نگهداری تجهیزات و زیرساخت‌ها، هزینه خرید آب خام از شرکت‌های آب منطقه‌ای توسط آبفا و هزینه تأمین مواد اولیه (برای مثال در فرایند تصفیه آب)،</li> <li>- عدم تناسب تعرفه‌های آب (به دلیل سیاست‌های تعرفه‌گذاری ناکارآمد) به هزینه‌های واقعی تأمین و توزیع (تفاوت قیمت فروش و قیمت تمام شده).</li> </ul>
	درآمدها	<ul style="list-style-type: none"> <li>- فروش خدمات اصلی،</li> <li>- فروش دارایی‌ها و خدمات جنبی،</li> <li>- کمک‌های دولتی و یارانه‌های آشکار.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- فروش خدمات اصلی منبع درآمد شرکت‌های زیرمجموعه وزارت نیرو (با قیمت‌گذاری بعضاً غیرمفمند) به صورت فروش آب شرب، خدمات دفع فاضلاب و حق انشعاب آب و فاضلاب به مشترکین و فروش آب خام به صنایع و کشاورزی،</li> <li>- فروش املاک و تأسیسات مازاد از طریق مزایده (بعضاً با عدم شفافیت)، فروش پساب، دریافت وجوهی در قالب جریمه از متخلفان (بعضاً با ابهام و عدم شفافیت در تخصیص و هزینه‌کرد آنها)، فروش خدمات فنی-مهندسی و مشاوره‌ای توسط شرکت‌های وابسته (به‌عنوان مشاور یا پیمانکار) در داخل و خارج از کشور.</li> <li>- وجوه دریافتی از بودجه عمومی بابت جبران زیان‌های عملیاتی، کمک به پیشبرد طرح‌های عمرانی و مابه‌التفاوت قیمت‌های تکلیفی (دارای ردیف‌های مشخص در قانون بودجه).</li> </ul>
	بخش آب	<ul style="list-style-type: none"> <li>- شرکت مدیریت منابع آب ایران، شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور و شرکت‌های توسعه‌ای و پژوهشی (به‌عنوان بازوهای فنی و پیمانکاری).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تعارض منافع درب گردان یا ارتباطات پساشغلی (رفتن مدیران و کارشناسان کلیدی به شرکت‌های خصوصی بلافاصله پس از ترک سمت دولتی)،</li> <li>- مالکیت یا سهام‌داری پنهان (سهامداری برخی مدیران یا افراد نزدیک به آنها در شرکت‌های تابعه یا وابسته)،</li> <li>- تدوین مقررات، دستورالعمل‌ها یا تعرفه‌های خرید تضمینی به نفع ذی‌نفعان خاص و پیگیری قراردادهای غیرقابلیتی (در راستای تأمین و تضمین منافع شرکت‌های وابسته).</li> </ul>

مأخذ: همان

## ۷. جمع‌بندی و پیشنهادها



در این بخش از گزارش، برای کنترل، کاهش و رفع تعارض منافع، پیشنهادهای کارشناسی برای بهره‌برداری سیاستگذاران و تصمیم‌گیران بخش آب کشور ارائه می‌شود. سرمایه‌گذاری‌های سنگین در بخش آب از جمله در فازهای مطالعه، طراحی و اجرای پروژه‌های سدسازی و انتقال آب بین حوضه‌ای، بعضاً با نتایج قابل توجهی همراه بوده و بسیاری از مصارف وابسته را تأمین کرده است؛ اما از منظر مدیریتی و ساختاری، آنچه بیش از هر چیز فقدان آن احساس می‌شود، یک چارچوب حکمرانی منسجم برای رفع تعارض منافع در بخش آب کشور است. تعارض‌هایی که نه تنها در سطوح کلان تصمیم‌گیری این بخش، بلکه در لایه‌های مختلف مدیریتی، فنی و مالی مربوطه نیز ریشه دارند. از جمله پیشنهادهای این گزارش می‌توان به تمرکز بر تقویت نهادهای حوضه‌محور و الزام به شفافیت منافع تصمیم‌گیرندگان، تفکیک کامل وظایف حاکمیتی و تصدی‌گری دستگاه متولی بخش آب کشور (بر اساس آخرین احکام قانونی موجود)، استقلال مالی و اجرایی بخش‌های دخیل در حفاظت و سیاستگذاری منابع آب، ایجاد سازوکارهای نظارتی مستقل و مناقصات شفاف، تخصیص منابع آب بر اساس عملکرد سمت تقاضا و استفاده از داده‌های لحظه‌ای و اصلاحات اقتصادی به صورت واقعی‌سازی تعرفه‌ها (با تغییر و اصلاح سیاست‌های تعرفه‌گذاری) و بازتخصیص یارانه‌ها بر اساس عملکرد پروژه‌ها اشاره کرد. این رویکردها، نه تنها به کاهش تعارض منافع در بخش آب کشور کمک می‌کند، بلکه برای بازسازی اعتماد عمومی و همراهی سرمایه‌های اجتماعی، حفاظت از منابع و سامانه‌های حیاتی و حرکت به سوی حکمرانی پایدار آب، بستر مناسب‌تری فراهم می‌کند. در ادامه شرحی از این پیشنهادهای برای کنترل، کاهش و رفع تعارض منافع در بخش آب کشور ارائه می‌شود.

**۱. تفکیک کامل و واقعی نقش‌های حاکمیتی و تصدی‌گری در نهاد متولی بخش آب و حداکثرسازی استقلال مالی بخش‌های دخیل در سیاستگذاری و حفاظت منابع آب از درآمدهای شرکتی حاصل از فروش و ارائه خدمات نخستین ضرورت است.** در ساختار کنونی متولی بخش آب، بخش حفاظت و سیاستگذاری منابع آب اغلب از درآمدهای شرکتی تأمین مالی شده که این وابستگی مالی ضمن ایجاد یک تعارض منافع ساختاری، به تضعیف انگیزه حفاظت از سرمایه‌های عمومی و ثروت‌های طبیعی کشور منجر شده است؛ بنابراین، استقلال مالی بخش‌های سیاستگذار و ناظر از درآمدهای عملیاتی همراه با تأمین اعتبار پروژه‌ها از محل منابع عمومی و اخذ جرایم زیست‌محیطی، می‌تواند سطح فعلی تعارض منافع را مهار کند.

**۲. شفاف‌سازی نظام‌مند منافع و دارایی‌های افراد اثرگذار در تصمیم‌گیری، تصویب یا نظارت بر پروژه‌های بخش آب، ضرورت بعدی است.** مواردی از قبیل افشای منافع متعارض، الزام به افشای دارایی‌ها و منافع مسئولان و اعضای کمیته‌های فنی و مدیران ارشد پروژه‌ها، منع فعالیت مسئولان بلافاصله پس از طی دوران مسئولیت<sup>۱</sup> و اجبار آنها به کناره‌گیری در صورت مشاهده تعارض منافع و همچنین ثبت عمومی مالکیت نهایی شرکت‌های پیمانکار و مشاور، موجب آشکار شدن زمینه‌های پنهان بروز تعارض منافع شده و از وقوع پیامدهای مخرب آن جلوگیری می‌کند. باید اشاره کرد، ترکیب اعلام دارایی و ثبت ذی‌نفع نهایی، می‌تواند احتمال شکل‌گیری قراردادهای مبتنی بر روابط را تا حد قابل توجهی کاهش دهد. برای اثربخشی بیشتر، این اطلاعات باید در سامانه‌ای بر خط در دسترس عموم قرار گرفته و عدم ارائه نادرست اطلاعات، به محرومیت از ادامه فعالیت در پروژه‌های دولتی منجر شود.

**۳. مواردی از قبیل شفاف‌سازی کامل فرایندهای تدارکات و تأمین مالی پروژه‌ها، الزام به انجام مناقصه‌های شفاف، استفاده از سامانه‌های مناقصه الکترونیکی و نیز انتشار عمومی عملکردها، امتیازدهی‌ها و تغییرات قراردادها می‌تواند فضاهای معاملاتی پنهان و مبهم را از بین برده و به جلوگیری از بروز تعارض منافع کمک کند.** باید تأکید کرد قراردادهای شفاف، ضمن کاهش تبانی، به افزایش رقابت واقعی و کارآمد برای پیشبرد مؤثر پروژه‌ها منجر می‌شود. علاوه بر این، اعطای تسهیلات، تأمین اعتبارات و یارانه‌های دولتی باید به پروژه‌های با بیشترین میزان عملکرد، شفافیت و پاسخ‌گویی منحصر شود. همچنین حمایت‌های دولتی باید مشروط به انجام ارزیابی‌های

1. Post-Employment Restrictions



مستقل زیست‌محیطی و اجتماعی و اثبات نبود تعارض منافع در گروه‌های ارزیابی و اجرایی مرتبط با پروژه‌ها باشد. در این راستا، امتیازدهی و رتبه‌بندی پروژه‌ها می‌تواند بر اساس معیارهای چندگانه از جمله ۱. افزایش بهره‌وری انرژی و احیای حداکثری زیست‌بوم‌ها، ۲. تحلیل ریسک محیط زیستی، ۳. حصول عدالت اجتماعی و اولویت‌دهی به حقوق جوامع محلی و اکوسیستم‌های مبدأ انتقال و ۴. تنظیم حجم پروژه‌های انتقال بر اساس عملکرد مقصد طرح‌ها در تحقق صرفه‌جویی در مصارف موجود، صورت گیرد. باید اضافه کرد، ارزیابی واقعی هزینه‌ها و بررسی گزینه‌های جایگزین (مانند انتقال صنایع بزرگ و آب‌بر به سایر مناطق)، در راستای رفع نیاز به اجرای پروژه‌های گران‌قیمت و چالشی انتقال آب می‌تواند مؤثر باشد. بدین ترتیب، جریان اعتبارات به صورت خودکار به سمت پروژه‌های سالم، شفاف و بهینه هدایت می‌شود.

۴. یکی دیگر از راهکارهای ضروری حول مسئله تعارض منافع در بخش آب کشور، ایجاد سازوکارهای نظارتی مستقل با قدرت اجرایی مؤثر است. در بسیاری از کشورها، نهادهای تخصصی مبارزه با فساد یا دفاتر بازرسی مستقل، اختیار بررسی تعارض منافع در پروژه‌های زیرساختی بزرگ را دارند. در این راستا، ایجاد نهاد نظارتی ملی مستقل (از نظر مالی و تشکیلاتی) دارای قدرت اجرایی و مرجع ارزیابی راهبردی زیست‌محیطی<sup>۱</sup> برای بررسی آثار تجمعی پروژه‌ها و تاب‌آوری اقلیمی آنها، بدون توجه به فشار مجریان آن پروژه‌ها، می‌تواند یک راه‌حل مؤثر باشد. همچنین نظارت بر حسابداری هوشمند آب از طریق الزام بهره‌برداران به نصب کنتورهای هوشمند، استقرار سامانه‌های برخط نظارت، کنترل و جمع‌آوری داده‌ها و داشبوردهای عمومی با امکان درج لحظه‌ای داده‌ها، به عنوان راه‌حل مکمل می‌تواند مؤثر واقع شود. از سایر راهکارهای ذیل این مورد می‌توان به ۱. الزام به رعایت ضوابط محیط زیستی و اجتماعی و ارزیابی راهبردی زیست‌محیطی برای پروژه‌های بزرگ، ۲. تعیین معیارهای ممنوعیت اجرا برای پروژه‌های آسیب‌زا، ۳. اجرای پروژه‌ها بر اساس اهداف قوانین و اسناد بالادستی و ۴. اخذ جریمه از شرکت‌های متخلف در صورت عدم افشای منافع متعارض اشاره کرد.

۵. انتقال قدرت اثرگذاری بر پروژه‌ها از تصمیم‌گیرندگان متمرکز به ذی‌نفعان محلی و جامعه مدنی یکی دیگر از استراتژی‌های علاج‌بخش برای کاهش بروز تعارض منافع است. تضمین مشارکت واقعی جوامع و افکار عمومی پیش از نهایی شدن مطالعات انجام پروژه‌ها و پیگیری توافقات الزام‌آور در زمینه ایجاد اشتغال پایدار و همچنین تشکیل و توانمندسازی هیئت‌های محلی مردمی برای مدیریت مشارکتی، نظارت، پایش و پیگیری پروژه‌های توسعه منابع آب، توانایی کشف و افشای تعارض‌ها را به طور قابل توجهی بالا می‌برد. توسعه و تقویت سازوکارهای کارآمد حل اختلاف، تشکیل هیئت‌های میانجی شامل نخبگان مورد اعتماد جامعه و حاکمیت برای حل اختلافات آبی و محیط زیستی (خصوصاً بین استان‌ها) و نیز ایجاد دادگاه‌های تخصصی و مستقل آب، ضمن باز کردن مسیر پیگیری قانونی برای ذی‌نفعان، هزینه سوءاستفاده از موقعیت را برای افراد خاطی افزایش می‌دهد. مشخصاً برای بخش آب کشور، تشکیل شوراهای حوضه آبریز مستقل دارای اختیارات قانونی (با حضور متوازن تمام ذی‌نفعان) برای تأیید پروژه‌های پایدار و توقف پروژه‌هایی که از حد مجاز تخصیص یا تضمین تداوم جریان‌های زیست‌محیطی تخطی می‌کنند، ضروری است. این شوراها باید بتوانند در صورت احراز تعارض منافع در تصویب یا اجرای یک پروژه، آن را متوقف کنند.

۶. باید تأکید کرد تعارض منافع صرفاً از روابط شخصی ناشی نمی‌شود، بلکه ساختار یارانه‌ها و نظام‌های قیمت‌گذاری ناکارآمد نیز می‌تواند منافع گروه‌های پرمصرف را بر منافع عمومی ترجیح دهد. در این راستا، واقعی‌سازی تعرفه‌ها برای مصرف‌کنندگان بزرگ و صنایع آب‌بر از طریق اعمال کامل تعرفه‌های تأمین انرژی، جبران خسارت‌های زیست‌محیطی و تأمین منابع لازم برای احیای حوضه‌های آبریز، به سخت‌تر شدن سوءاستفاده از منابع عمومی به نفع عده‌ای خاص منجر می‌شود.

در نهایت باید اضافه کرد، اثربخشی اقدام‌های اشاره شده باید با شاخص‌های عینی سنجیده شود. چنین رویکردی، با تمرکز مستقیم بر مهار تعارض منافع در بخش آب کشور، نه تنها سلامت حکمرانی آب را افزایش می‌دهد، بلکه بازسازی اعتماد عمومی بر بستر حکمرانی پایدار را نیز فراهم می‌کند.

1. Strategic Environmental Assessment (SEA)  
2. Supervisory Control and Data Acquisition (SCADA)

## منابع و مأخذ



- [۱] امیری، سیامک. عبدالمنافی، نرجس. (۱۴۰۴). «ارزیابی عملکرد سدهای در دست بهره‌برداری کشور در مدیریت منابع آب»، تهران، دفتر مطالعات زیربنایی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱-۱۹۶۹۹.
- [۲] امیری، سیامک. (۱۴۰۴). «ارزیابی مدیریتی سدهای در دست مطالعه و ساخت کشور»، تهران، دفتر مطالعات زیربنایی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱-۱۹۸۴۵.
- [۳] هراسانی، سعید. جمور، حسین. (۱۴۰۳). «اظهار نظر کارشناسی درباره: لایحه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی تلازمات شفافیت و مدیریت تعارض منافع»، تهران، دفتر مطالعات مدیریت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۲۰۴۷۹.
- [4] Ukpai, S.N., 2022. Water policy reform in the Nigeria water governance system: assessment of water resources management based on OECD Principles on Water Governance. *Water Policy*, 24(10), pp.1704-1722. <https://doi.org/10.2166/wp.2022.135>.
- [5] Khaing, T. and Nguyen, T.P.L., 2022. An assessment of water supply governance in armed conflict areas of Rakhine State, Myanmar. *Water*, 14(18), p.2930. <https://doi.org/10.3390/w14182930>.
- [6] M. Ghoochani, O., Dorani, M., Ghanian, M. and Cotton, M., 2017. Analyzing stakeholder water source preference based upon social capital: A case study of the Fajr Jam Gas Refinery in Iran. *Water Conservation Science and Engineering*, 2(4), pp.109-12۰. <https://doi.org/10.1007/s41101-017-0030-6>.
- [7] Wang, X., Yang, H., Shi, M., Zhou, D. and Zhang, Z., 2015. Managing stakeholders' conflicts for water reallocation from agriculture to industry in the Heihe River Basin in Northwest China. *Science of the Total Environment*, 505, pp.823-832. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2014.10.063>.
- [۸] دفتر بررسی مخاطرات زمین‌شناسی، زیست‌محیطی و مهندسی سازمان زمین‌شناسی و اکتشافات معدنی کشور.
- [۹] امیری، سیامک. (۱۴۰۳). «بررسی و آسیب‌شناسی قوانین کشور در زمینه آلودگی منابع آب»، تهران، دفتر مطالعات زیربنایی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۲۰۳۰۰.
- [۱۰] امیری، سیامک. (۱۴۰۳). «بررسی شکل‌گیری و عوامل تشدید مناقشات آبی داخلی»، تهران، دفتر مطالعات زیربنایی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۲۰۰۷۶.
- [۱۱] امیری، سیامک. مظاهری، مهدی. (۱۴۰۲). «چالش‌های ناشی از برداشت بی‌رویه آب‌های زیرزمینی در کشور، بررسی شرایط فعلی و بحران فرونشست زمین»، تهران، دفتر مطالعات زیربنایی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۸۸۸۴.
- [۱۲] گزارش کمیسیون اصل نودم (۹۰) قانون اساسی مجلس شورای اسلامی در خصوص «آسیب‌شناسی مدیریت منابع آب کشور»، (۱۴۰۰).

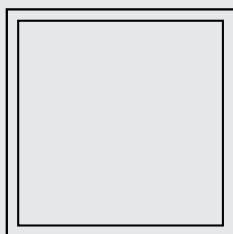


عنوان: بررسی تعارض منافع در بخش آب کشور از دیدگاه نظارتی

DOI: [Doi:10.22034/mrc.report.21612](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21612)

[Permanent Link:](#)

Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran



#### گزیده سیاستی

کنترل و کاهش پدیده تعارض منافع در بخش آب کشور برای تضمین تخصیص عادلانه، شفافیت و کارآمدی مدیریت منابع آبی ضروری است. این اقدام مهم ضمن حفاظت از ثروت‌های ملی و سامانه‌های طبیعی کشور، موجب تقویت اعتماد عمومی و افزایش بهره‌وری بخشی و فرابخشی می‌شود.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: [mrc@majles.ir](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [rc.majles.ir](http://rc.majles.ir)