

خلاصه مدیریتی
بررسی تطبیقی و آسیب‌شناسی ساختار
حاکمیتی مدیریت آب در ایران و ارائه
ساختار مطلوب

کد موضوعی: ۲۵۰

شماره مسلسل: ۱۲۵۸۵

مهرماه ۱۳۹۱

به نام خدا

فهرست مطالب

| | |
|---------|--|
| ۱..... | چکیده |
| ۱..... | مقدمه |
| ۲..... | ۱. نتایج حاصل از تحلیل مدیریت کلان منابع آب در ایران |
| ۵..... | ۲. نتایج حاصل از مطالعه تطبیقی و مقایسه ساختار حاکمیتی بخش آب در کشورهای مورد مطالعه |
| ۱۰..... | ۳. الزامات ارائه الگوی ساختاری مطلوب مدیریت کلان منابع آب در ایران |
| ۱۱..... | ۴. بررسی طرح‌های ساختاری پیشنهادی از سوی دولت و مجلس |
| ۱۵..... | ۵. پیشنهاد هماهنگی مؤثر در راستای مدیریت جامع منابع آب در ایران |
| ۱۶..... | ۶. ارائه الگوی ساختاری مطلوب مدیریت کلان منابع آب در ایران |
| ۱۸..... | جمع‌بندی و نتیجه‌گیری |
| ۲۱..... | منابع و مآخذ |



خلاصه مدیریتی بررسی تطبیقی و آسیب‌شناسی ساختار حاکمیتی مدیریت آب در ایران و ارائه ساختار مطلوب

چکیده

گزارش حاضر، خلاصه‌ای مدیریتی برگرفته از مطالعه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با عنوان بررسی تطبیقی و آسیب‌شناسی ساختار حاکمیتی مدیریت آب در ایران و ارائه ساختار مطلوب است که با اهداف اولویت‌بندی و جمع‌بندی مبانی اصلی که در تدوین ساختار مدیریت منابع آب باید مورد توجه قرار گیرند، بررسی تجارب سایر کشورهای جهان در زمینه سازماندهی مدیریت آب، جمع‌آوری و بهره‌برداری از توصیه‌ها و پیشنهادهای سازمان‌ها و مجامع علمی بین‌المللی در زمینه مدیریت آب در جهان و در پایان ارائه پیشنهاد ویژگی‌ها و خصوصیات الگوی مطلوب ساختار کلان مدیریت آب در ایران انجام گرفت.

یافته‌های این تحقیق که متکی به بررسی الگوهای کلان موفق جهانی است، نشانگر آن است که در سطح دستگای مدیریت پایدار هماهنگی بین بخش‌های آب، محیط زیست و منابع طبیعی یک ضرورت جدی است که نیازمند توجه خاص مسئولین امر می‌باشد و در سطح بخش رویکرد مدیریت جامع منابع آب که شامل سطح ملی (ستادی)، سطح حوضه‌ای و سطح استانی است، پیشنهاد می‌شود.

مقدمه

با توجه به وضعیت منابع و مصارف آب در کشور، گسترش روزافزون نیازها و تقاضاها در جامعه برای دسترسی به منابع آب با کیفیت مناسب، افزایش چشمگیر هزینه‌های تأمین آب اضافی و ضرورت کنترل آلودگی منابع آب و بهره‌برداری بی‌رویه از آب‌های زیرزمینی و لزوم حفاظت از آنها، مدیریت منابع آب کشور را که عهده‌دار اعمال وظایف حاکمیتی دولت در حوزه مسائل مرتبط با حاکمیت، بهره‌برداری و مصرف آب و تهیه، تصویب و اجرای سیاست‌های کلی و برنامه‌های میان‌مدت و بلندمدت در این خصوص می‌باشد از جنبه‌های مختلف با چالش‌های جدی روبرو ساخته است.

ازسوی دیگر، وضعیت اقلیمی ایران و میزان سرانه آب تجدیدپذیر در کشور و شرایط قابل پیش‌بینی سال‌های آتی، حاکی از آن است که به‌زودی موضوع مدیریت مطلوب منابع محدود آب تجدیدپذیر در کشورمان به یکی از مهمترین چالش‌های جدی کشور تبدیل خواهد شد. بنابراین با

توجه به این شرایط، انجام اقدامات ضروری برای ایجاد آمادگی‌های لازم باید در دستور کار مدیریت ارشد آب کشور قرار گیرد. از جمله این مسائل اصلی، پرداختن به موضوع سازماندهی و ساختار تشکیلاتی کلان این بخش است، استقرار ساختاری بهینه و متناسب که مبتنی بر مبانی عملکرد و متناسب با ویژگی‌های سرزمینی طراحی شده باشد آنچنان که بخش آب آماده ایفای نقش بسیار حساس و تعیین‌کننده خود در سال‌های آتی شود.

پژوهش حاضر با درک معضل فوق‌الذکر، در پی یافتن پاسخی درخور برای حل این مشکل است.

۱. نتایج حاصل از تحلیل مدیریت کلان منابع آب در ایران

۱-۱. سطوح مدیریتی موجود و وظایف مرتبط

وضع موجود ساختار مدیریت منابع آب کشور در دو سطح زیر خلاصه می‌شود:^۱

الف) سطح ملی

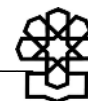
در این سطح از مدیریت منابع آب کشور، شرکت مدیریت منابع آب ایران رسالت اعمال حاکمیت ملی بر منابع آب کشور را به نیابت از وزارت نیرو (و دولت) عهده‌دار است و به‌عنوان واحد ستادی فعالیت می‌کند. عمده وظایف آن به شرح زیر است:

- تهیه، تدوین و پیشنهاد راهبردها و سیاست‌ها و برنامه‌های منابع آب کشور،
- انجام مطالعات لازم به منظور شناخت منابع آب کشور،
- برنامه‌ریزی توسعه، حفاظت و بهره‌برداری منابع آب کشور و نظارت بر اجرای آنها،
- مطالعه طرح‌های توسعه منابع آب و نظارت بر مراحل مطالعه و اجرای طرح‌ها،
- ارائه طریق جهت ارتقای روش‌های حفاظت و بهره‌برداری و توسعه منابع آب کشور،
- انجام تحقیقات و مطالعات پایه در منابع آب کشور.

ب) سطح استانی

در این سطح از مدیریت منابع آب کشور، ۳۱ شرکت آب منطقه‌ای استانی با هدف تهیه و اجرای طرح‌های تأمین آب، آبرسانی و مطالعه و بهره‌برداری از منابع آب، در سطح کشور سازماندهی شده و وظیفه انجام مأموریت‌های مدیریت منابع آب را در مناطق مربوطه برعهده‌دارند.

۱. همان‌گونه که قبلاً توضیح داده شد که در انتهای دوره زمانی انجام این پژوهش براساس تصمیمات مراجع ذیصلاح برخی تغییرات ساختاری در نظام مدیریت منابع آب کشور ابلاغ شده است. از جمله مهمترین این تصمیمات در ابعاد ملی، تصویب «طرح تأسیس شرکت‌های آب منطقه‌ای استان» در هریک از استان‌های کشور و نیز اصلاح ساختار «شرکت مدیریت منابع آب ایران» و تصویب ایجاد «معاونت مطالعات پایه و هماهنگی حوضه‌های آبریز» است. تغییرات مذکور به‌لحاظ سطح نظام مدیریت منابع آب کشور و مراحل پشت سر گذاشته شده تاکنون، بسیار حائز اهمیت است و لازم است با دقت زیادی پیگیری شود.



۲-۱. مزایا و مشکلات وضع موجود

نتایج حاصل از مطالعات و بررسی‌های انجام شده مؤید وجود برخی «مزیت‌ها» و نیز «نارسایی‌ها» و «چالش‌های» تشکیلاتی متعددی در ساختار دو سطحی ملی، استانی نظام موجود مدیریت منابع آب ایران است.

الف) اهم مزایا و نقاط قوت

به‌طور کلی به‌عنوان مهمترین مزیت وضعیت موجود می‌توان به ساختار شرکتی و غیرمتمرکز مدیریت منابع آب در سطح کشور اشاره کرد که برخلاف بسیاری دیگر از دستگاه‌های اجرایی، مدیریت‌های مذکور به شکل شرکت‌هایی با شخصیت حقوقی مستقل سازماندهی شده‌اند و بر این اساس دچار بسیاری از کندی‌ها و معضلات جبری نظام متمرکز نیستند، سایر نقاط قوت عبارتند از:

- تشکیل شرکت مادر تخصصی مدیریت منابع آب ایران و حرکت به سمت تخصصی شدن راهبری شرکت‌های زیرمجموعه،

- انجام مأموریت‌ها و وظایف تخصصی مدیریت منابع آب در سطح کشور در قالب شرکت‌هایی با شخصیت حقوقی مستقل،

- تسهیل در اجرای طرح‌های عمرانی ملی و بزرگ،

- امکان تصمیم‌گیری در سطح استانی و متورم نبودن سطح مدیریت ملی،

- استفاده بهینه از امکانات اداری، مالی و پرسنلی و حداقل بودن هزینه‌های جاری.

ب) اهم چالش‌های پیش رو

همچنین مهمترین معضل و چالش ساختاری نظام موجود، مخدوش بودن تبعیت از اصل وحدت مدیریت در مقیاس حوضه آبریز در سازماندهی شرکت‌های آب استانی است. این معضل از سال‌ها قبل توسط بسیاری از مدیران و متخصصان بخش آب شناسایی و در گزارش‌های متعدد و به انحاء مختلف ذکر شده است، لکن به‌نظر می‌رسد تاکنون شرایط لازم برای استقرار آن فراهم نشده است، سایر چالش‌ها عبارتند از:

- ضرورت تبیین دقیق جایگاه سایر بخش‌های نیم‌دخل در نظام مدیریت آب کشور و بالعکس و همسویی فعالیت‌های سایر بخش‌ها و دستگاه‌های اجرایی که به نحوی در ارتباط با موضوع آب فعالیت می‌کنند،

- مشخص کردن جایگاه و نقش حاکمیتی مدیریت آب در کشور و تعریف وظایف، مسئولیت‌ها و اختیارات در سطوح مختلف مدیریت آب به‌ویژه در شرایط پس از تشکیل شرکت مادر تخصصی مدیریت منابع آب ایران،

- رعایت کامل اصل وحدت مدیریت حوضه آبریز در سازماندهی شرکت‌های زیرمجموعه و تطبیق محدوده فعالیت‌های شرکت‌های آب منطقه‌ای استانی با حوضه‌های آبریز،
- تطابق کامل محدوده‌های عمل شرکت‌های آب منطقه‌ای استانی با محدوده‌های جغرافیایی حوضه و تسریع و تسهیل در نظام اداری و اجرایی از جمله: امکان استفاده کامل از اعتبارات استانی و پاسخگویی مناسب به ارباب رجوع در استان‌ها،
- استقرار جامعیت مطلوب مدیریت منابع آب کشور،
- تعریف جایگاه مناسب سازمانی برای مأموریت‌های جدید و عرصه‌های مورد توجه و حساس از قبیل مدیریت منابع آب‌های مشترک و رودخانه‌های مرزی، پروتکل‌ها و همکاری‌های بین‌المللی، آموزش همگانی، بازرسی و پیشگیری و مقابله با حوادث غیرمترقبه و بحران‌های آتی و پیش‌روی آب.

۳-۱. چالش‌های ساختار جدید

- استقرار ساختار کلان مدیریت منابع آب متناسب با مقتضیات و الزامات اسناد بالادستی از جمله:
 - سند چشم‌انداز بیست‌ساله نظام (برنامه بلندمدت کشور برای دستیابی به توسعه) که در آن به ارزش اقتصادی و امنیتی و سیاسی آب در استحصال، عرضه، نگهداری و مصرف آب توجه شده است.
 - برنامه پنجم (برنامه میان‌مدت و گام پیش رو جهت تکمیل توسعه کشور) که نقش محوری آب در توسعه کشور در آن مورد تأکید قرار گرفته است.
 - مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام که به تنفیذ مقام معظم رهبری نیز رسیده و در آن «ایجاد نظام جامع مدیریت در کل چرخه آب براساس اصول توسعه پایدار و آمایش سرزمین در حوضه‌های آبریز کشور» به‌عنوان یکی از سیاست‌های اصلی نظام مورد تأکید قرار گرفته است.
- ضرورت انطباق ساختار نظام اجرایی، بهره‌برداری، برنامه‌ریزی و تخصیص آب با نگرش جامع به مجموعه نیازها و امکانات در سطح ناحیه‌ای، منطقه‌ای، حوضه‌ای، ملی، فراملی و بخش‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی، به‌نحوی که مدیریت آب بتواند به بهترین شکل ممکن از عهده انجام مأموریت‌ها و وظایف مربوط برآید.
- ایجاد ساختار اداری توانمند مدیریت منافع آب برای اجرای الگوی مدیریت جامع منابع آب، با عنایت به اینکه براساس تجارب جهانی، الگوی مدیریت جامع منابع آب برای تحقق در عرصه عمل نیازمند اصلاح و مهندسی مجدد ساختارهای اداری موجود می‌باشد و یا به‌عبارت دقیق‌تر نیازمند حکمرانی مؤثر در آب است.



۴-۱. ضرورت تغییر در ساختار مدیریت منابع آب کشور

با توجه به تاریخچه تغییر و تحولات چنددهه گذشته در ساختار مدیریت منابع آب کشور و مشکلات موجود و نیز با دیدگاه آینده‌پژوهی و توجه به وظایف و مسئولیت‌های جدیدی که در زمان‌های گذشته موضوعیت چندانی نداشته و لکن شرایط فعلی پیش‌بینی اوضاع آتی کشور لزوم توجه به آنها و ایجاد آمادگی‌های لازم را اجتناب‌ناپذیر ساخته، این واقعیت که ساختار فعلی مدیریت منابع آب کشور پویایی، توانایی و ویژگی‌های یک ساختار مطلوب و کارآمد را ندارد، کاملاً مشهود و آشکار است. بر این اساس بازنگری وضعیت موجود و استقرار یک ساختار مناسب برای مدیریت منابع آب کشور اجتناب‌ناپذیر می‌باشد.

۲. نتایج حاصل از مطالعه تطبیقی و مقایسه ساختار حاکمیتی بخش آب در کشورهای مورد مطالعه

در این بخش، با توجه به ضرورت استفاده از تجارب سایر کشورهای جهان در این زمینه، ساختار کلان مدیریت منابع آب در ۸۴ کشور جهان مورد مطالعه قرار گرفته و ضمن دسته‌بندی کشورهای مختلف براساس ساختارهای مدیریتی‌شان، وضعیت کشورهایایی که دارای شرایط مشابه‌ای با کشور ما هستند مورد توجه و مطالعه تطبیقی قرار گرفته است.

در این مطالعه، وزارتخانه‌های مرتبط با موضوع آب در سه گروه ذیل، براساس مأموریت اصلی وزارتخانه تقسیم‌بندی شدند:

الف) کشورهای دارای وزارتخانه با «فقط مأموریت» و یا با «مأموریت اصلی» مدیریت منابع آب با عناوین مختلف ازجمله: وزارت منابع آب، وزارت آبیاری، وزارت آب و آبیاری، وزارت اقتصاد آب، وزارت توسعه منابع آب، وزارت مدیریت آب و بهسازی زمین، وزارت آبیاری و منابع آب، وزارت آب، جنگل و بیابان‌زدایی، وزارت منابع آب و هواشناسی، وزارت آب و برق، وزارت آب و مسکن و... .

ب) کشورهای دارای وزارتخانه با «مأموریت‌های توأمان» شامل مدیریت منابع آب، برق، راه، کشاورزی و... با عناوین مختلف ازجمله: وزارت آب و برق، وزارت آب و خاک و محیط زیست، وزارت کشاورزی و آب و... .

ج) کشورهای دارای وزارتخانه عهده‌دار مأموریت مدیریت آب «به‌همراه دو یا سه مأموریت اصلی دیگر» با عناوین مختلف ازجمله: وزارت انرژی، وزارت منابع طبیعی و محیط زیست، وزارت اراضی و خدمات زیربنایی و... .

از مجموع کشورهای مورد مطالعه، ۵۷ کشور دارای یک وزارتخانه مخصوص و یا سازمان مستقل زیرنظر بالاترین مقام اجرایی کشور برای مدیریت کلان منابع آب و یا دبیرخانه هماهنگ‌کننده دستگاه‌های مرتبط در سطح ملی (مجموعاً ۳۷ کشور) و یا دارای وزارتخانه است (۲۵ کشور) که یکی از دو و یا سه وظیفه اصلی آنها مدیریت منابع آب است.

الف) از بررسی ساختار و میزان سرانه آب تجدیدپذیر ۲۸ کشوری که دارای «وزارتخانه عهده‌دار مأموریت مدیریت منابع آب به‌همراه مأموریت‌های دیگر» است، نتایج زیر حاصل می‌شود:

- ۱۴ کشور از این گروه کشورها در قاره اروپا واقع هستند که ۱۱ کشور از آنها از سرانه‌های بیش از ۳۴۰۰ مترمکعب در سال که براساس استانداردهای بین‌المللی حدود دو برابر حد تنش آبی است، برخوردارند (شامل کشورهای: نروژ ۵۸/۴۷۸، فنلاند ۲۱/۲۶۸، سوئد ۱۹/۶۷۹، اسلونی ۱۶/۰۳۱، آلبانی ۱۳/۳۰۶، استونی ۹/۱۹۵، سوئیس ۷/۴۶۲، یونان ۶/۹۹۸، پرتغال ۶/۸۵۹، بیلاروس ۵/۶۹۴ و فرانسه ۳/۴۳۹).

- همچنین دو کشور در قاره آفریقا (کنگو ۲۷۵/۶۷۹ و بنین ۳/۹۵۴) و ۶ کشور در قاره آسیا (اندونزی ۱۳/۳۸۱، گرجستان ۱۲/۰۳۵، قزاقستان ۶/۷۷۸، تایلند ۶/۵۲۷، آذربایجان ۳/۷۶۵ و ژاپن ۳/۳۸۳)، مجموعاً ۸ کشور، نیز به‌لحاظ سرانه آب همین وضعیت را دارند.

به‌نظر می‌رسد نبود یک ساختار خاص که تنها وظیفه آن مدیریت منابع آب در ۱۹ کشور فوق‌الذکر است، با توجه به ترکیب کشورهای مذکور، می‌تواند علل مختلفی داشته باشد. با بررسی میزان کل منابع آب تجدیدپذیر و سرانه آب کشورهای مذکور، مشاهده می‌شود که این کشورها به‌لحاظ موقعیت اقلیمی و میزان بارش‌ها در وضعیت مطلوبی قرار دارند و درحال حاضر در زمینه تأمین آب مورد نیاز خود در بخش‌های مختلف دچار مشکل خاصی نیستند که نیازمند ساختار مدیریتی ویژه‌ای باشند.

میزان توسعه‌یافتگی و به تبع آن استفاده از فناوری‌های سطح بالا در زمینه تأمین، توزیع و مصرف آب، فرهنگ مناسب مصرف آب، میزان شکوفایی اقتصادی، اندازه وابستگی اقتصاد کشور به اقتصاد کشاورزی، اندازه بدنه دولت (تعداد وزارتخانه‌ها) و میزان دخالت آن در امور مختلف، وجود تشکل‌های مدیریتی غیردولتی، نسبت مساحت زمین‌های آبیاری شده با مساحت کل زمین‌های زیرکشت و شاخص‌های نظایر این به‌ویژه در کشورهای اروپایی از دیگر علل این امر می‌تواند قلمداد شود.

قابل ذکر است که بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته و بعضاً در حال توسعه از سال‌ها قبل با تجهیز منابع مالی و امکانات لازم، فعالیت‌های گسترده‌ای را در زمینه استحصال آب‌های سطحی



به عمل آورده‌اند و در حال حاضر توجه آنها بیشتر به موضوعات حاکمیتی و نظارتی در زمینه بهره‌برداری و حفاظت از منابع آبی معطوف است و بر این اساس ساختارهای حاکمیتی مقتدر ولی کوچکی را طراحی و سازماندهی کرده‌اند.

- دو کشور اروپایی (لهستان ۱/۵۹۶ و جمهوری چک ۱/۲۸۰) که براساس معیارهای بین‌المللی وارد مرحله تنش آبی شده‌اند و یک کشور آسیای مرکزی (ارمنستان ۲/۷۸۰) نیز در این گروه قرار دارند.

دو کشور اروپایی لهستان و جمهوری چک به علل مختلف (از جمله تسهیل در ارتباط با کشورهای اروپایی و نیز مقررات و قوانین عمومی اتحادیه مذکور) ترجیح داده‌اند ساختار دولت کشورهايشان را براساس استاندارد کشورهای اروپایی طرح‌ریزی کنند و همچون اغلب کشورهای این قاره، «مدیریت منابع آب» را در کنار سایر منابع طبیعی و در وزارت محیط زیست سازماندهی کنند.

- درخصوص ۶ کشور باقیمانده (شامل: قبرس ۹۹۵، تونس ۴۸۲، الجزایر ۴۷۸، لیبی ۱۱۳، قطر ۹۴ و کویت ۱) از کشورهای این گروه که ترجیح داده‌اند دارای ساختار خاص مدیریت منابع آب در سطح وزارتخانه نباشند، به نظر می‌رسد مسئله به‌گونه‌ای دیگر مورد توجه قرار گرفته است.

به نظر می‌رسد منابع آب شیرین در دسترس این کشورها به قدری کم و ناچیز است که اصولاً امکان مدیریت مستقل منابع آب در آن کشور را منتفی ساخته است. بنابراین به‌عنوان یکی از منابع اصلی و کمیاب که حیات آن کشور بدان وابسته است، در ساختارهای مرتبط دیگری سازماندهی شده است. مثلاً در کشور قطر در وزارت «شهرسازی و کشاورزی» که حیات هر دو به آب وابسته است و قاعدتاً بر آن اساس باید سیاست‌های آنها تدوین شود، در کشور تونس در وزارت «محیط زیست و آمایش سرزمین» و در کویت که کمترین میزان سالیانه آب در جهان را دارد، در وزارت انرژی، که رگ حیاتی تولید درآمد آن کشور را در اختیار دارد سازماندهی شده است.

ب) در این بررسی مشخص شد ۲۰ کشور از ۸۴ کشور مورد مطالعه دارای وزارتخانه‌ای با مأموریت‌های توأمان مدیریت آب، برق، کشاورزی و... هستند به‌عبارت دیگر دارای وزارتخانه‌ای هستند که یکی از دو یا سه کار اصلی برعهده آن وزارتخانه، مدیریت منابع آب می‌باشد. ترکیب کشورهای مذکور و میزان سرانه آب تجدیدپذیر آنها به مترمکعب در سال به شرح زیر است:

- دو کشور قاره آمریکا (کانادا ۹۴/۳۵۳ و برزیل ۴۸/۳۱۴)، چهار کشور اروپایی (کرواسی ۲۲/۶۶۹، مجارستان ۱۰/۴۳۳، اتریش ۹/۶۱۶ و هلند ۵/۷۳۶)، چهار کشور آفریقایی (کامرون ۱۹/۱۹۲، آنگولا ۱۴/۰۰۹، نامیبیا ۱۰/۲۱۱ و بوتسوانا ۹/۳۴۵) و یک کشور آسیایی (لائوس ۶۳/۱۸۴) جمعاً ۱۱ کشور از ۲۰ کشور این گروه دارای سرانه آب بسیار بالا (بیش از ۵/۷۰۰ مترمکعب در سال) هستند.

همان‌گونه که درخصوص گروه کشورهای مشابه در بند «۱»، بیان شد به نظر می‌رسد نبود یک

ساختار خاص برای مدیریت منابع آب در ۱۱ کشور فوق‌الذکر سرانه بسیار بالای آب در این کشورهاست. هرچند که می‌تواند علل مختلف دیگری نیز داشته باشد که در بخش قبلی به آن اشاره شد.

- سایر کشورها، که ایران نیز در میان آنهاست، شامل سه کشور آفریقایی (اوگاندا ۲/۸۳۳، زیمبابوه ۱/۵۸۴، مراکش ۹۷۱)، یک کشور اروپایی (آلمان ۱/۸۷۸) و پنج کشور خاورمیانه (پاکستان ۲/۹۶۱، ایران ۱/۹۵۵، لبنان ۱/۲۶۱، بحرین ۱۸۱ و امارات ۵۸)، دارای سرانه‌ای کمتر از ۳/۰۰۰ مترمکعب می‌باشند.

در کشورهای فوق مأموریت‌های متنوعی به‌همراه «مدیریت منابع آب» با هم تلفیق و به‌همراه یکدیگر در یک وزارتخانه سازماندهی شده‌اند. به‌نظر می‌رسد لازم است از جنبه‌های مختلف بررسی کامل‌تری درخصوص این کشورها صورت گیرد (ازجمله چگونگی پرداختن این کشورها به موضوع حیاتی مدیریت منابع آب، میزان کامیابی‌ها و ناکامی‌های آنها، میزان توسعه منابع آبی‌شان، سطح توسعه‌یافتگی دولت‌های حاکم، وضعیت اقلیمی، شرایط اقتصادی و...) اما آنچه با این سطح از اطلاعات می‌توان بیان داشت این است که از مجموعه کشورهای پیشرفته، فقط یک کشور اروپایی (آلمان) در این گروه قرار دارد و دیگر کشورها شامل اوگاندا، زیمبابوه، پاکستان، ایران، لبنان، بحرین و امارات هیچکدام ساختار دولتی مدرن، پاسخگو و کارآ ندارند.

در کشورهای پاکستان، ایران، بحرین و امارات دو مأموریت اصلی، حیاتی و حساس دولت‌ها یعنی تأمین آب و برق در یک وزارتخانه سازماندهی شده‌اند که به‌نظر می‌رسد نسبت به برخی از کشورهای دیگر این گروه ازجمله زیمبابوه (با وزارت اراضی، کشاورزی و توسعه منابع آب) ترکیب مناسب‌تری بوده است. قابل ذکر است که از آخرین اصلاحات در سازماندهی تشکیلات دولتی این کشورها، سال‌ها می‌گذرد و به‌نظر می‌رسد با توجه به مقتضیات جدید و شرایط قابل پیش‌بینی درخصوص موضوع آب در سال‌های آتی، کشورهای مذکور لازم است اصلاحات لازم در این وضعیت به‌وجود آورند.

مضاف بر اینکه در دو کشور شیخ‌نشین بحرین و امارات که منابع آب شیرین در دسترس آنها بسیار کم و ناچیز است، اصولاً امکان مدیریت مستقل منابع آب در این کشورها منتفی است. بنابراین مدیریت منابع آب، به‌عنوان یکی از منابع اصلی و کمیاب که حیات آن کشور بدان وابسته است، در ساختارهای مرتبط دیگری سازماندهی شده است. همچنین در کشور اوگاندا از نظام مدیریت یکپارچه آب و خاک (و محیط زیست) تبعیت شده است و این وظایف در قالب یک وزارتخانه سازماندهی شده‌اند.

ج) در نهایت اینکه، در ۲۷ کشور از ۸۴ کشور مورد مطالعه، یک وزارتخانه با مأموریت مدیریت



منابع آب و یا با مأموریت اصلی مدیریت منابع آب (که سایر مأموریت‌های آن را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد) شناسایی شد (۳۵ کشور) همچنین در یک کشور سازمانی مستقل و قدرتمند و در کشور دیگر دبیرخانه‌ای در سطح ملی، مرکب از سازمان‌های ذیربط به این منظور سازماندهی شده است.

- در این مطالعه مشخص شد که در هفت کشور واقع در منطقه کم‌آب خاورمیانه (شامل: عراق ۳/۲۸۷، افغانستان ۲/۹۸۶، سوریه ۱/۶۲۲، عمان ۳۸۸، یمن ۲۲۳، اردن ۱۷۹ و عربستان ۱۱۸) یک وزارتخانه مخصوص مدیریت منابع آب با اسامی مختلف وزارت منابع آب، وزارت آبیاری و یا وزارت آب و آبیاری) و در کشوری (ترکیه ۴/۴۳۹) یک سازمان مسئول مقتدر مدیریت منابع آب که زیر نظر رئیس‌جمهور فعالیت می‌کند، سازماندهی شده است. همانگونه که مشاهده می‌شود در چهار کشور از هفت کشور فوق‌الذکر سرانه آب تجدیدپذیر کمتر از یک‌دوم حد کم‌آبی و در یک کشور دیگر در مرحله تنش آبی است.

قابل ذکر است که در ۱۸ کشور از ۳۳ کشور آسیایی مورد بررسی در این مطالعه، یک وزارتخانه با هدف اصلی «مدیریت منابع آب» سازماندهی شده و وجود دارد.

همچنین در این قسمت ساختار اداری - سیاسی چهار کشور از بین ۸۴ کشور مورد مطالعه جزئی‌تر قرار گرفت. انتخاب این کشورها مطابق با رتبه‌بندی سازمان GWP برای کشورها از لحاظ موفقیت در مدیریت منابع آب انجام شد. بدین ترتیب چهار کشور مصر، کانادا، آفریقای جنوبی و استرالیا مورد مطالعه قرار گرفتند.

آنچه از بررسی نمودار سازمانی وزارتخانه‌های این چهار کشور برمی‌آید شامل نکات زیر است:

- اگرچه نوع و نحوه تقسیمات اداری سیاسی در همه نمودارهای سازمانی مشاهده شده متفاوت می‌باشد ولی آنچه قابل توجه است اداره جنگل‌ها و مراتع و محیط زیست حیوانات و گیاهان به وزارتخانه‌های دارای بخش مدیریت آب داده شده است.

- ایجاد تنوع زیستی و نیز کنترل اموال منقول و منابع طبیعی که در کشور ما به سازمان‌های دیگر به غیر از وزارت نیرو سپرده شده است از نقاط تمایز این کشورها در مدیریت منابع خود می‌باشد.

- درگیر بودن بخش‌های متنوع در وزارتخانه‌های متصدی مدیریت منابع آب نشان از تحقق خوب مدیریت یکپارچه منابع آب در این کشورها به خصوص کشورهای استرالیا، آفریقای جنوبی و کانادا دارد.

- در کشورهایمانند کانادا، استرالیا و آفریقای جنوبی مدیریت منابع آب به همراه مدیریت منابع طبیعی و محیط زیست و به صورت یکپارچه با یکدیگر قرار دارد درحالی که در کشور مصر وضعیت طور دیگری بوده و مدیریت محیط زیست خارج از نمودار سازمانی این کشور در مدیریت

منابع آب قرار داده شده است.

- فقط در کشور مصر که یکی از کمترین رتبه‌ها را به لحاظ موفقیت در مدیریت منابع آب دارد، مدیریت کشاورزی و منابع آب با یکدیگر تلفیق شده و به صورت یکپارچه درآمده است. شاید دلیل این امر وابستگی زیاد این کشور به اقتصاد کشاورزی و وابستگی به آب رودخانه نیل به عنوان تنها منبع آب سطحی این کشور باشد. خود این امر می‌تواند به عنوان یکی از نقاط ضعف این کشور در اقبال به مدیریت منابع آب موفق باشد.

- کشور استرالیا متفاوت از سه کشور دیگر دارای بخش توسعه پایدار بوده که این خود بر موفقیت این کشور در مدیریت منابع آب خود می‌افزاید.

لذا آنچه از مطالعه نمودار سازمانی کشورهای مذکور برمی‌آید آن است که یکسو و هم‌جهت بودن مدیریت منابع آب با مدیریت محیط زیست و یا حفاظت محیط زیست در کشورهای موفق در مدیریت منابع آب به خوبی به چشم می‌خورد.

در مجموع، نتایج حاصل از بررسی تطبیقی، تأیید مطالب مطرح شده درخصوص اهمیت مضاعف موضوع آب در شرایط حاضر و نیز حساسیت روزافزون آن در منطقه خاص اقلیمی، ژئوپلیتیکی و کم‌آب خاورمیانه، نشان از درک اصولی و توجه ویژه دولت‌های کشورهای فوق جهت ایجاد ساختارهای قدرتمند لازم به منظور افزایش احتمال امکان حل مشکلات و مسائل پیچیده مرتبط با آب دارد.

بدون تردید وجود ساختارهای قدرتمند ملی برای مدیریت منابع حیاتی آب که توان درک صحیح شرایط و مقتضیات و تجزیه و تحلیل آنها را داشته باشد و نیز از جایگاه مناسب برای تصمیم‌گیری، تصمیم‌سازی و نیز تأثیرگذاری بر سایر فرآیندهای مرتبط با موضوع آب برخوردار باشد، می‌تواند هم به لحاظ ملی و کشوری و هم به لحاظ منطقه‌ای و بین‌المللی بسیار مفید واقع شود. از مجموع نتایج بررسی تطبیقی در پیشنهاد ساختار مدیریت مطلوب بخش آب در دولت، ادامه استفاده خواهد شد.

۳. الزامات ارائه الگوی ساختاری مطلوب مدیریت کلان منابع آب در ایران

برای طراحی ساختار کلان مدیریت منابع آب لازم است موارد ذیل مورد نظر قرار گرفته و لحاظ شود:

- سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران در زمینه مدیریت منابع،
- راهبردهای توسعه بلندمدت منابع آب کشور،



- سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه برای تحقق سند چشم‌انداز بیست‌ساله نظام جمهوری اسلامی ایران،
 - شناسایی عرصه آب به‌عنوان یک فرابخش،
 - تشکیل کمیسیون دائمی آب‌های مرزی در هیئت وزیران،
 - جهت‌گیری‌های اصلی قانون برنامه چهارم توسعه،
 - جهت‌گیری‌های اصلی قانون برنامه پنجم توسعه،
 - اجرایی کردن اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی در خصوص بحث خصوصی‌سازی،
 - ادغام بخش آب با بخش‌های مرتبط (برنامه پنجم).
- علاوه بر اسناد بالادستی ذکر شده، سند ملی توسعه بخش آب و سند ملی توسعه ویژه (فرابخشی) بخش آب مصوب سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی سابق (مصوب سال ۱۳۸۵) نیز موجود هستند که سیاست‌ها و خط‌مشی‌های بخشی و فرابخشی بخش آب را تعیین می‌کنند، در این مطالعه احصا شد.

۴. بررسی طرح‌های ساختاری پیشنهادی از سوی دولت و مجلس

ایجاد تغییرات ساختاری و ادغام وزارتخانه‌ها الزامات خاصی دارد و تا زمانی که این الزامات فراهم نشود، اجرای این طرح نتایج مورد انتظار را به‌همراه نخواهد داشت. تمرکززدایی، پرداختن به وظایف حاکمیتی و حداقل‌سازی نقش تصدیگری دولت به‌عنوان یکی از ضرورت‌ها و راهبردهای اصلی تحول در بخش دولتی است که این سیاست‌ها مجدداً در قانون مدیریت خدمات کشوری و سیاست‌های اجرایی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی مورد تأکید قرار گرفته و این موضوع در بند «الف» حوزه امور اقتصادی سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران نیز مورد توجه قرار گرفته است. در این راستا، طرح‌های مختلفی از سوی مراجع مختلف ارائه شده که دو مورد از آنها در این بخش مورد اشاره قرار می‌گیرد:

۴-۱. پیش‌نویس لایحه تشکیلات کلان دولت در سال ۱۳۸۴

در پیش‌نویس لایحه تشکیلات کلان دولت موضوع ماده (۱۳۷) قانون برنامه چهارم توسعه، پیش‌بینی شده بود که چندین وزارتخانه دولتی (۸ وزارتخانه) که با هم تشابه کاری دارند با یکدیگر ادغام شوند. ادغام وزارتخانه‌های نفت با نیرو، تعاون با کار و امور اجتماعی، راه و ترابری با ارتباطات و وزارت بازرگانی با صنایع و معادن از جمله محورهای مهم این لایحه بود. نظرات و

ارزیابی‌های مرکز در خصوص پیش‌نویس لایحه تشکیلات کلان دولت در اسفندماه ۱۳۸۳ به تفصیل تنظیم شده و در اختیار نمایندگان قرار گرفته است. لازم به توضیح است این لایحه در دستور کار قرار نگرفته و عملاً مسکوت مانده است.

۲-۴. طرح‌های ارائه شده از سوی نمایندگان مجلس در مورد اصلاح ساختار نظام اداری دولت

با توجه به عدم ارائه لایحه تشکیلات کلان توسط دولت، تلاش‌های مختلفی از سوی نمایندگان مجلس برای اصلاح ساختار نظام اداری صورت گرفت که مهمترین آنها عبارتند از:

الف) طرح ساماندهی نظام اداری دولت

این طرح در قالب ماده واحده‌ای دولت را موظف کرده بود تا پایان تیرماه ۱۳۸۸ با انجام مطالعات لازم نسبت به کاهش تعداد وزارتخانه‌ها به ۱۶ وزارتخانه اقدام کند، ولی یک فوریت آن در جلسه ۱۳۸۸/۲/۱ به تصویب نرسید.

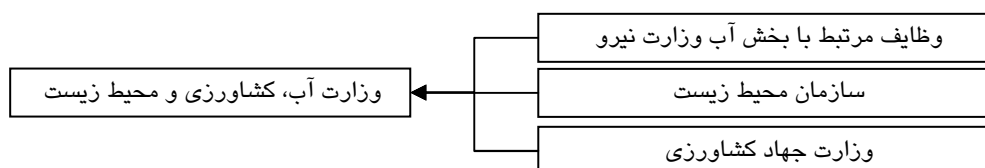
ب) طرح ساماندهی ارتقای بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی دولتی

این طرح که با هدف کوچک‌سازی، نوسازی، ادغام و متناسب‌سازی فعالیت‌ها به منظور ارتقای بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی و تعریف آن به صورت یک منظومه مسنجم، کارآمد و اثربخش در ۱۸ ماده و با قید یک فوریت در تاریخ ۳۱ خردادماه ۱۳۸۸ به مجلس ارائه شده است که نمایندگان به یک فوریت آن رأی ندادند. لذا به صورت عادی در صحن مجلس بررسی خواهد شد. بر مبنای این طرح تعداد وزارتخانه‌ها باید از ۲۱ به ۱۷ وزارتخانه کاهش یابد که در آن پیش‌بینی تأسیس وزارت آب کشاورزی و محیط زیست شده بود که در این بخش به تحلیل آن پرداخته می‌شود.

ج) ایجاد وزارت آب، کشاورزی و محیط زیست

بر مبنای طرح پیشنهادی، از محل ادغام وزارت جهاد کشاورزی، سازمان حفاظت محیط زیست و وظایف مرتبط با بخش آب وزارت نیرو، وزارت آب، کشاورزی و محیط زیست ایجاد خواهد شد.

شکل ۱. پیشنهاد نمایندگان در مورد تشکیل وزارت آب، کشاورزی و محیط زیست





ارزیابی پیشنهاد

مهمترین نکات قابل توجه درخصوص این پیشنهاد عبارتند از:

۱. قرار دادن مدیریت منابع آب کشور در اختیار بزرگترین مصرف‌کننده آب

منابع آب به‌عنوان اصلی‌ترین و حیاتی‌ترین منابع هر کشور، زیرساخت توسعه سایر بخش‌ها و از مؤلفه‌های اساسی آمایش سرزمین به‌شمار می‌رود. با توجه به افزایش جمعیت کشور و کمبود منابع آب قابل استفاده، برنامه‌ریزی اصولی برای بهره‌وری مطلوب از منابع آب باید به‌عنوان رکن اصلی در مواجهه با هرگونه بحران آب مورد نظر باشد و در این باره، تخصیص بهینه آب در بخش‌های مصرف‌کننده اهمیت خاصی پیدا می‌کند.

مدیریت آب نیازمند ابزارها، سازوکارها و تسهیلاتی است که عبارتند از: احداث سازه‌های آبی مثل سدها، شبکه‌ها، فعالیتهای آبخوانداری، اقدامات آبخیزداری و ده‌ها ابزار دیگر که هیچ‌کدام از اینها بر دیگری برتری ندارد و هیچ‌کدام فی‌نفسه ارزشمند نیستند، بلکه هر کدام در جای خود و در شرایط خود مفید هستند و مدیریت آب کشور از ترکیب و تلفیق درست این طرح‌ها باید استفاده مناسب کند. در امر مدیریت منابع آب نگرش منسجم و استفاده بهینه از منابع عوامل مهمی هستند که باید همواره مورد نظر قرار گیرند و اهمیت این امر در بخش کشاورزی که بزرگترین سهم را در بین مصرف‌کنندگان آب داراست، مضاعف می‌شود.^۱ لذا مدیریت منابع آب کشور بیش از هر چیز به نگرش فرابخشی و جامع نیازمند است و هم‌نشینی آن با مدیریت بخش کشاورزی می‌تواند به‌دلیل در اولویت قرار گرفتن نیازهای روزمره بخش کشاورزی به‌شدت تحت‌الشعاع قرار گرفته و به‌جای مدیریت منابع آب، تأمین نیازهای مصرفی این بخش از اولویت برخوردار شود.

۲. نادیده انگاشتن مسائل مربوط به حفاظت از منابع طبیعی

منابع طبیعی تجدیدشونده، به‌عنوان زمینه رشد و تداوم حیات بشری از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است. اگرچه با ادغام وزارت جهاد سازندگی و وزارت کشاورزی سابق، وزارت جهاد کشاورزی شکل گرفته و سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور به‌عنوان یکی از سازمان‌های وابسته به این وزارتخانه سازماندهی شد، اما به‌لحاظ توجه وزارت جهاد کشاورزی به تولید محصولات کشاورزی، نگهداری این منابع تحت‌الشعاع موضوع مذکور قرار گرفته است.^۲ در تصمیم‌گیری پیرامون این طرح، توجه به پیامدهای ناشی از افزایش فشار بر منابع پایه که در نتیجه افزایش روند رشد جمعیت، مهاجرت‌ها و نیازهای غذایی صورت گرفته، ضروری است:

۱. نحوه استفاده بهینه از منابع آب کشور در بخش کشاورزی، دفتر مطالعات زیربنایی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵.

۲. گزارش توجیهی و متن لایحه تشکیلات کلان دولت، ص ۱۷۷-۱۷۹ (گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره ۱۰۴۶۰).

۱. طی چهار دهه ۱۳۳۰ تا ۱۳۷۰ میزان سیل از نظر تعداد وقوع، حجم و میزان خسارت، رشد فزاینده‌ای داشته که برای نمونه از ۱۸۹۰ حادثه سیل مهم ۵۳ درصد آن در دهه ۱۳۷۰ روی داده است.
 ۲. افزایش میزان فرسایش آبی از حدود ۱ میلیارد تن خاک در سال ۱۳۵۰ به حدود ۵ میلیارد تن در سال ۱۳۷۵.
 ۳. بر اثر رسوبگذاری، سالیانه معادل ۵ سد ۵۰ میلیون مترمکعبی از چرخه بهره‌برداری خارج می‌شود.
 ۴. علیرغم پدیده کم‌آبی، سالیانه بالغ بر ۵۱ میلیارد مترمکعب از جریانات سطحی و ۶۱ میلیارد مترمکعب از آب‌های زیرزمینی به هدر می‌رود.
 ۵. با توجه به محدودیت شدید منابع آب و ثابت بودن رقم آن، تقاضا برای آب به دلایل مختلف افزایش قابل توجهی داشته به‌گونه‌ای که ظرف مدت ۳۰ سال گذشته میزان مصرف آب ۲/۲ برابر شده است. ازسوی دیگر بیشترین میزان مصرف آب توسط بخش کشاورزی است و این بخش حدود ۹۴ درصد آب مصرفی کشور را به‌خود تخصیص داده است.
 ۶. حدود ۶۰ درصد منابع خاک در معرض کاهش پتانسیل تولید و روند تخریب قرار گرفته است و جزء اراضی ناپایدار محسوب می‌شوند.
- به این ترتیب، در وضعیت و شرایط فعلی، نظارت بر منابع طبیعی کشور بسیار ضعیف است که حاصل آن تخریب جنگل‌هاست. درحال حاضر از منابع طبیعی بدون توجه به ضوابط زیست‌محیطی به‌عنوان بانک زمین برای کاربری‌های مختلف استفاده می‌شود، زیرا وزارت جهاد کشاورزی یک وزارتخانه تولیدکننده است و برای آنکه سطح تولید را بالا ببرد، از منابع طبیعی هم استفاده می‌کند و این موضوع با سیاست‌های دولت در زمینه توسعه پایدار مغایر است. این موضوع که طی سالیان متمادی نادیده گرفته شده، در طرح پیشنهادی نیز همچنان مسکوت مانده و استمرار وضعیت کنونی تحقق توسعه پایدار را عملاً غیرممکن خواهد ساخت. از این نظر «تفکیک این دو بخش (مدیریت منابع طبیعی و مدیریت تولیدات کشاورزی) از یکدیگر»، می‌تواند زمینه حفاظت از منابع طبیعی و توسعه آن را فراهم کند.

۳. مغایرت بین اهداف حفاظت محیط زیست و بخش کشاورزی

محیط زیست به‌دلیل تأمین نیازهای آبی خود که همواره در تخصیص منابع آب مظلوم واقع می‌شود، در رویکرد به هم پیوسته منابع آب منتفع خواهد شد. درحال حاضر، عموماً بحث تأمین این نیاز آبی در اولویت قرار ندارد.

هریک از وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی کشور به نوعی در عرصه منابع طبیعی و محیط زیست کشور به فعالیت می‌پردازند و یا آثار اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و حتی سیاست‌های آنها



یا فعالیت‌های بخش یا زیربخش مربوط به آنها موجب ایجاد تغییر و دستکاری مستقیم یا غیرمستقیم در منابع طبیعی تجدیدشونده می‌شود و به‌ویژه هنگامی که تحقق بیشتر اهداف و برنامه‌های بخش‌ها یا وزارتخانه‌های مذکور مستلزم بهره‌برداری بیشتر از منابع طبیعی و یا بی‌توجهی به آن باشد به نوعی بین اهداف و جهت‌گیری‌های مذکور هزینه‌های تولید محصول یا خدمات آنان را افزایش داده و ممکن است در کوتاه‌مدت حتی از توجیه اقتصادی خارج نماید. در این میان نقش سازمان حفاظت محیط زیست برای تنظیم و برقراری تعادل و هماهنگی بین اهداف مذکور بسیار چشمگیر و تعیین‌کننده است.

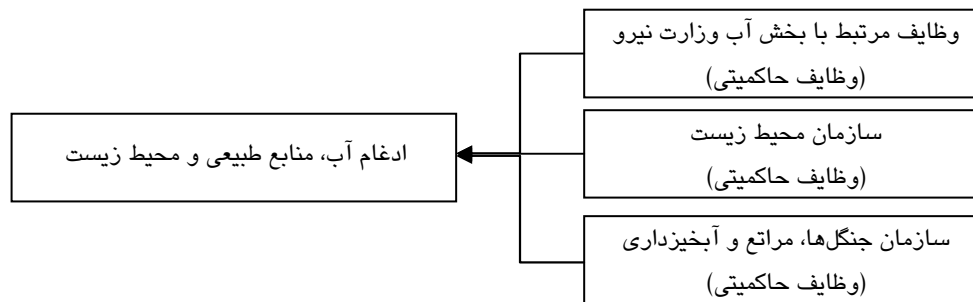
یک مدیریت آینده‌نگر و مدبر و یک سازمان فراگیر باید بتواند تمام عوامل مدیریت بر محیط زیست را در خود فراهم کرده و در یک فصل مشترک مدیریتی، با بهره‌گیری از ظرفیت‌های موجود کشور و ارتقای کمی و کیفی مدیریتی، نظامی هماهنگ و متشکل از امور پژوهشی، نظارتی، استانداردسازی و اجرایی را در جهت تحقق اهداف توسعه پایدار ساماندهی و به اجرا درآورد. در غیر این‌صورت با پراکندگی امور و تجزیه آن و هریک از بخش‌های زیست‌محیطی به سازمان‌های ناآشنا و غیرمغرب به‌زودی مشکلات و معضلات زیست‌محیطی که مانع توسعه است گریبانگیر ما خواهد شد. در صورت ادغام منابع طبیعی و محیط زیست در یک وزارتخانه از کارهای موازی جلوگیری می‌شود و ظرفیت‌های موجود به‌صورت واحد و یکپارچه در حفظ و حراست محیط زیست و منابع طبیعی کشور فعالیت خواهند کرد.

۵. پیشنهاد هماهنگی مؤثر در راستای مدیریت جامع منابع آب در ایران

آنچه از مطالعه نمودار سازمانی کشورهای موفق در مدیریت منابع آب برمی‌آید آن است که یکسو و هم‌جهت بودن مدیریت منابع آب با مدیریت محیط زیست و یا حفاظت محیط زیست در کشورهای موفق در مدیریت منابع آب به‌خوبی به چشم می‌خورد و لذا پیشنهاد می‌شود برای ایجاد انسجام و جامعیت بیشتر در حوزه سیاستگذاری و مدیریت منابع پایه تجدیدشونده و حفاظت از محیط زیست در راستای توسعه پایدار و اجتناب از تشدید تضاد منافع بین این حوزه و بخش کشاورزی، از ادغام وزارت جهاد کشاورزی در وزارت یا ساختار جدید خودداری شود و به‌جای کل وزارت جهاد کشاورزی، فقط سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری به ساختار جدید انتقال یابد.

این موضوع از آن جهت اهمیت پیدا می‌کند که با توجه به گستردگی تشکیلات و وظایف فعلی وزارت جهاد کشاورزی اعم از زراعت، باغداری، دامداری، شیلات، جنگل و مرتع، به نظر می‌رسد انضمام زیربخش‌های دیگری به این مجموعه، مدیریت بخشی را دچار اشکال نموده و بعضی از وظایف با اهمیت را تحت‌الشعاع قرار دهد.

شکل ۲. پیشنهاد اصلاحی در مورد ادغام آب، منابع طبیعی و محیط زیست



مورد نظر قرار دادن پیشنهاد فوق، ضمن دربرداشتن مزایا و محاسن موجود در طرح ساماندهی ارتقای بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی دولتی، از معایب و چالش‌های ناخواسته موجود در آن اجتناب می‌نماید. در این گزینه تشکل جدید آب، منابع طبیعی و محیط زیست با مأموریت حفظ، احیا و توسعه منابع آب، خاک، پوشش گیاهی و محیط زیست (در بخش‌های حاکمیتی) ایجاد شده و وزارت جهاد کشاورزی نیز وظیفه مدیریت تولیدات کشاورزی و توسعه روستایی را همچنان برعهده خواهد داشت.

بر مبنای گزینه پیشنهادی، ماهیت فعالیت‌ها و اقداماتی که برای حفاظت و پیشگیری از تخریب و نابودی منابع پایه تجدیدشونده باید صورت گیرد، به‌گونه‌ای است که همواره در نقطه مقابل بهره‌برداری از منابع قرار گرفته و باید بتواند در شرایطی که تضاد اهداف و منافع بین حفاظت و بهره‌برداری به وجود می‌آید، برای برقراری تعادل اکولوژیکی و زیست‌محیطی با رویکرد توسعه پایدار اقدامات مقتضی را برای حفاظت از منابع به عمل آورد.^۱

در ضمن بخش‌های تصدیگری آب، منابع طبیعی و محیط زیست براساس اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی به بخش خصوصی واگذار می‌شود.

۶. ارائه الگوی ساختاری مطلوب مدیریت کلان منابع آب در ایران

گزینه‌های پیشنهادی

با نصب‌العین قرار دادن مجموعه موارد بیان شده اعم از اصول، سیاست‌ها، قوانین موضوع، تجارب و توصیه‌های جهانی، ساختار کلان تشکیلاتی مدیریت منابع آب در ایران به‌طور کلی می‌تواند در سه گزینه اصلی به شرح زیر مورد بررسی قرار گیرد:

- ساختار دو سطحی (ملی، حوضه آبریز)،

۱. وزارت جهاد کشاورزی (گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره ۱۰۴۶۰).



- ساختار دو سطحی (ملی، استانی)،
- ساختار سه سطحی (ملی، حوضه آبریز، استانی).
- **سطح ملی:** بالاترین سطح تخصصی و تصمیم‌گیری مدیریت منابع آب در کشور است و وظیفه اعمال حاکمیت ملی بر منابع آب کشور را به نیابت از دولت عهده‌دار می‌باشد.
- **سطح حوضه آبریز:** وظیفه انجام مأموریت‌های مدیریت منابع آب در سطح مناطق مختلف جغرافیایی کشور و در بهترین و منطقی‌ترین حالت در سطوح حوضه‌های آبریز برعهده این سطح از مدیریت است.
- **سطح استانی:** وظیفه انجام مأموریت‌های مدیریت منابع آب در سطح محلی (که از تجمیع تعدادی از آنها حوضه آبریز شکل می‌گیرد) را برعهده دارد. این سطوح برخلاف دو سطح ملی و حوضه آبریز، می‌تواند اشکال مختلفی داشته باشد و لکن به‌نظر می‌رسد با توجه به دخالت مستقیم دولت در آن، مناسب است حداکثر در سطح محدوده‌های تقسیمات کشوری (استان) تعریف شود و برای سطوح خردتر، از روش‌های مناسب و توصیه شده دیگر از جمله ایجاد تشکل‌های آبران با شراکت همه ذینفعان استفاده شود.

انتخاب گزینه برتر

به‌منظور امکان بررسی و تحلیل گزینه‌های مذکور و مقایسه معایب و مزایای هریک از آنها، ضروری است مجموعه اصول و مبانی مهم و مؤثر حاکم بر طراحی ساختار مدیریت منابع آب اولویت‌بندی شده و مهمترین آنها انتخاب شوند. بر این اساس چهار اصل کلیدی بسیار مهم:

- وحدت مدیریت حوضه آبریز،
 - عدم تمرکز،
 - روانسازی و تسهیل در پاسخگویی به مردم،
 - اندازه اقتصادی با هدف حداقل‌سازی هزینه‌های اداری و تشکیلاتی.
- از بررسی و آسیب‌شناسی گزینه‌های اصلی پیشنهادی، این نتیجه حاصل می‌شود که الگوی «ساختار سه سطحی ملی، حوضه آبریز، استانی» اهم نقاط قوت دو الگوی قبلی را داراست. به‌عبارت دیگر این الگو ضمن رعایت کامل اصل وحدت مدیریت حوضه آبریز، عملاً تا حدود زیادی اصل عدم تمرکز و اصل روانسازی و تسهیل در پاسخگویی به مردم را نیز ملحوظ می‌کند. هر چند که به‌نظر می‌رسد برای استقرار این سطح از مدیریت، نیاز به فرهنگ‌سازی و آموزش فراوانی باشد. ضرورت به‌کارگیری نیروی انسانی متخصص بیشتر، پیچیده شدن ارتباطات و هماهنگی بین تشکیلات مرکز، منطقه و استان و افزایش هزینه‌های جاری به‌لحاظ نیروی انسانی و تأسیسات

اداری از مشکلات این گزینه است. با بررسی محاسن و مشکلات هریک از گزینه‌های سه‌گانه در قالب اصول و مبانی چهارگانه تعیین شده، مشخص می‌شود که گزینه ساختار سه سطحی (ملی، حوضه آبریز، استانی) به لحاظ همسویی با سیاست‌ها، راهبردها و اصول علمی پذیرفته شده در زمینه مدیریت آب و تطبیق با ویژگی‌ها و مشخصه‌های یک ساختار کارآمد مدیریت منابع آب و نیز جهت‌گیری‌های اصلی قوانین برنامه توسعه و همچنین دارا بودن نقاط قوت بیشتر و نقاط ضعف کمتر نسبت به سایر گزینه‌ها، مناسب‌ترین گزینه برای مدیریت منابع آب در ایران است و به‌عنوان گزینه برتر انتخاب می‌شود.

با توجه به اینکه تشکیلات موجود دستگاه‌های اجرایی در حال حاضر عمدتاً براساس تقسیم کار بخشی می‌باشد، ماهیت بخش‌های اقلیم‌محور مانند: آب، کشاورزی، منابع طبیعی و محیط زیست و... ایجاب می‌کند که از زاویه دیگری نیز به مدیریت تقسیمات کشور نگریسته شود و آن سطح واسط بین سطح ملی و استانی است.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

تغییر و تحول ساختاری همواره در نظام اداری به‌عنوان یک راه‌حل اساسی مورد توجه بوده و دولت‌ها در دوره‌های مختلف کوشیده‌اند تا از این طریق نظام اداری را متحول ساخته و اصلاح کنند. نکته‌ای که مغفول مانده نحوه عملکرد و کارکرد ساختار دولت است. اصلاح ساختار بخش آب در دولت، باید در قالب یک برنامه تحول نظام اداری و با اهداف، راهبردها و برنامه‌های منسجمی دنبال شود که تغییر تشکیلات یکی از اجزای آن بوده و این تغییر تشکیلات نیز منحصر به وزارتخانه‌ها نخواهد بود، بلکه باید دربرگیرنده نگاهی جامع به کل ساختار نظام اداری یعنی وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات، مراکز و شرکت‌های دولتی و توأم با تحقق قواعد ساختاری قانون مدیریت خدمات کشوری و اجرای سیاست‌های اجرایی اصل چهل و چهارم قانون اساسی باشد.

براساس نتایج به دست آمده از مطالعه تطبیقی در این تحقیق، ساختار مدیریتی بخش آب در ایران مشابه سه کشور آفریقایی (اوگاندا، زیمبابوه و مراکش)، یک کشور اروپایی (آلمان) و پنج کشور خاورمیانه (پاکستان، لبنان، بحرین و امارات) است.

در کشورهای فوق مأموریت‌های متنوعی به‌همراه «مدیریت منابع آب» با هم تلفیق و به‌همراه یکدیگر در یک وزارتخانه سازماندهی شده‌اند. به‌نظر می‌رسد لازم است از جنبه‌های مختلف بررسی کامل‌تری درخصوص این کشورها صورت گیرد (ازجمله چگونگی پرداختن این کشورها به موضوع حیاتی مدیریت منابع آب، میزان کامیابی‌ها و ناکامی‌های آنها، میزان توسعه منابع آبی‌شان،



سطح توسعه‌یافتگی دولت‌های حاکم، وضعیت اقلیمی، شرایط اقتصادی و... اما آنچه با این سطح از اطلاعات می‌توان بیان داشت این است که از مجموعه کشورهای پیشرفته، فقط یک کشور اروپایی (آلمان) در این گروه قرار دارد و دیگر کشورها شامل اوگاندا، زیمبابوه، پاکستان، ایران، لبنان، بحرین و امارات هیچکدام دارای ساختارهای دولتی مدرن، پاسخگو و کارآ نیستند.

در کشورهای پاکستان، ایران، بحرین و امارات دو مأموریت اصلی، حیاتی و حساس دولت‌ها یعنی تأمین آب و برق در یک وزارتخانه سازماندهی شده‌اند که به‌نظر می‌رسد نسبت به برخی از کشورهای دیگر این گروه از جمله زیمبابوه (با وزارت اراضی، کشاورزی و توسعه منابع آب) ترکیب مناسب‌تری بوده است. قابل ذکر است که از آخرین اصلاحات در سازماندهی تشکیلات دولتی این کشورها، سال‌ها می‌گذرد و به‌نظر می‌رسد با توجه به مقتضیات جدید و شرایط قابل پیش‌بینی در خصوص موضوع آب در سال‌های آتی، کشورهای مذکور لازم است اصلاحات لازم در این وضعیت به‌وجود آورند. مضاف بر اینکه در دو کشور شیخ‌نشین بحرین و امارات که منابع آب شیرین در دسترس آنها بسیار کم و ناچیز است، اصولاً امکان مدیریت مستقل منابع آب در این کشورها منتفی است. بنابراین مدیریت منابع آب، به‌عنوان یکی از منابع اصلی و کمیاب که حیات آن کشور بدان وابسته است، در ساختارهای مرتبط دیگری سازماندهی شده است.

نتایج فوق ضمن تأیید مطالب مطروحه در خصوص اهمیت مضاعف موضوع آب در شرایط حاضر و نیز حساسیت روزافزون آن در منطقه خاص اقلیمی، ژئوپلیتیکی و کم‌آب خاورمیانه، نشان از درک اصولی و توجه ویژه دولت‌های کشورهای فوق جهت ایجاد ساختارهای قدرتمند لازم به‌منظور افزایش احتمال امکان حل مشکلات و مسائل پیچیده مرتبط با آب دارد.

آنچه از مطالعه نمودار سازمانی کشورهای کانادا، استرالیا، آفریقای جنوبی و مصر برمی‌آید آن است که یکسو و همجهت بودن مدیریت منابع آب با مدیریت محیط زیست و یا حفاظت محیط زیست در کشورهای موفق در مدیریت منابع آب به‌خوبی به چشم می‌خورد.

بدون تردید وجود ساختارهای قدرتمند ملی برای مدیریت منابع حیاتی آب که توان درک صحیح شرایط و مقتضیات و تجزیه و تحلیل آنها را داشته باشد و نیز از جایگاه مناسب برای تصمیم‌گیری، تصمیم‌سازی و نیز تأثیرگذاری بر سایر فرآیندهای مرتبط با موضوع آب برخوردار باشد، می‌تواند هم به‌لحاظ ملی و کشوری و هم به‌لحاظ منطقه‌ای و بین‌المللی بسیار مفید باشد.

در این مطالعه تلاش شد که با مطالعه ساختار مدیریتی سایر کشورها و همچنین ساختارهای رایج مدیریتی بخش آب، ساختار مفید و کارآمدی برای بخش آب در ایران، به‌عنوان کشوری که نیازمند تغییر در ساختار بخش آب می‌باشد، معرفی شود. طبق مطالعات انجام شده ایجاد سه سطح مدیریت برای امور آب یعنی سطح ملی، سطح حوضه‌ای یا بین حوضه‌ای (متناسب با شرایط

حوضه‌های آبریز) و سطح استانی مناسب‌ترین نوع الگو برای مدیریت جامع آب کشور است. در ضمن در سطح استان‌ها نیز لازم است به‌منظور اعمال مدیریت مؤثر و مطلوب آب، یک سازمان واحد عهده‌دار کلیه این وظایف مربوط به آب باشد. بدیهی است با استفاده از سازوکار برون‌سپاری بسیاری از وظایف استانی در زمینه منابع آب یا آب و فاضلاب از جمله مسائل مربوط به توزیع آب، تصفیه آب و غیره پس از بررسی‌ها و تهیه مقدمات و ایجاد بسترهای قانونی لازم (اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی) قابل واگذاری به بخش غیر دولتی می‌باشد. نکته دوم که حائز اهمیت است اینکه بخش آب در یک وزارتخانه با اقتدار کافی با محوریت آب قرار گیرد.

در این راستا با توجه به فرابخشی بودن مقوله آب، ماهیت حاکمیتی آن و ارتباط جدی آن با موضوع آمایش سرزمین، محیط زیست و منابع طبیعی، لذا پیشنهاد می‌شود که آب، محیط زیست و منابع طبیعی با محوریت آب در یک تشکل مستقل قرار گیرد. بدیهی است با استفاده از سازوکار برون‌سپاری بسیاری از وظایف استانی در زمینه منابع آب یا آب و فاضلاب از جمله مسائل مربوط به توزیع آب، تصفیه آب و غیره پس از بررسی‌ها و تهیه مقدمات و ایجاد زمینه‌های قانونی لازم (اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی) قابل واگذاری به بخش غیردولتی می‌باشد.

در پایان یادآوری می‌شود که ساختار مطلوب مدیریت منابع آب در ایران باید به‌گونه‌ای طراحی شود که حائز ویژگی‌های زیر باشد:

- لحاظ حوضه آبریز به‌عنوان پایه و مدول مدیریت منابع آب کشور و رعایت اصل وحدت مدیریت حوضه آبریز،
- لحاظ مدیریت بین حوضه‌ای در شرایط تداخل منافع و سرنوشت دو یا بیش از دو حوضه و رعایت اصول وحدت، منافع ملی، ضوابط بهره‌برداری بین حوضه‌ای و اولویت‌های توصیه شده توسط مجامع جهانی،
- جامعیت و به هم پیوستگی تعامل مدیریت منابع آب کشور با بخش‌های محیط زیست، کشاورزی، صنعت، شرب و بهداشت، استفاده از پساب، تولید انرژی و دیگر ذینفعان،
- جامعیت و ایجاد تعامل منطقی بین فرآیندهای سطوح مختلف مدیریت منابع آب و مؤلفه‌های چرخه مدیریت منابع آب با هدف حداکثر روانسازی و تسهیل در پاسخگویی به مردم،
- توجه به فرآیند چرخه مدیریت منابع آب (آمار و اطلاعات پایه، پژوهش، برنامه‌ریزی، ساخت و احداث، بهره‌برداری و نگهداری)،
- رعایت اصل عدم تمرکز در امر سازماندهی تشکیلاتی،
- توجه به موضوع اندازه اقتصادی با هدف حداقل‌سازی هزینه‌های اداری و تشکیلات،



- به روز کردن طرح جامع آب کشور و لحاظ کردن این موضوع به عنوان محور برنامه ریزی مدیریت جامع مباحث مختلف آب کشور.

منابع و مآخذ

۱. ابلاغیه شماره ۱/۷۶۲۳۰ مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۳ دفتر مقام معظم رهبری به عنوان ریاست محترم جمهوری اسلامی ایران با عنوان سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران.
۲. ابلاغیه شماره ۱/۵۸۸۵ مورخ ۱۳۸۲/۹/۱۱ دفتر مقام معظم رهبری به عنوان ریاست محترم جمهوری اسلامی ایران با عنوان سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه برای تحقق سند چشم‌انداز بیست‌ساله نظام جمهوری اسلامی ایران.
۳. اردکانیان، رضا، مهدی ضرغامی، «حکمرانی در مدیریت بهم پیوسته منابع آب»، ۱۳۸۳.
۴. بیانیه دومین گردهمایی جهانی آب، لاهه، ۲۰۰۰.
۵. بیانیه سیاسی گردهمایی سران جهان در ژوهانسبورگ، ۲۰۰۲.
۶. بیانیه کنفرانس جهانی ملل متحد برای محیط زیست و توسعه UNCED (اجلاس زمین) در ریودوژانیرو، فصل هجدهم، ۱۹۹۲.
۷. دفتر مطالعات زیربنایی ۱۳۸۸، «عملکرد بخش آب در برنامه چهارم و عملکرد آن در برنامه پنجم»، کد موضوعی ۲۵۰، شماره مسلسل ۹۷۵۰.
۸. سازمان امور اداری و استخدامی کشور، «نظریه دولت در جمهوری اسلامی ایران»، تهران، ۱۳۷۸.
۹. سازمان مدیریت منابع آب، «سیر تطور سازمان مدیریت آب کشور از ابتدا تا سال ۱۳۸۲».
۱۰. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، «گزارش توجیهی و متن لایحه تشکیلات کلان دولت»، تهران، ۱۳۸۳.
۱۱. سکاران، اوما (مؤلف)، محمد صائبی و محمود شیرازی، (مترجم)، «روش‌های تحقیق در مدیریت»، چاپ دوم (تهران، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۱)، ص ۱۳.
۱۲. قوانین برنامه‌های سوم، چهارم و پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور.
۱۳. گزارش عملکرد بیست‌وپنج ساله (۱۳۵۷-۱۳۸۲) وزارت نیرو، (تهران، وزارت نیرو، ۱۳۸۳).
۱۴. گلن، جروم سی، گوردن، تئودور جی (ویرایش علمی متن انگلیسی)، نصرت‌الله آقاجانی و دیگران (مترجم) محسن بهرامی (ویرایش علمی متن فارسی)، «وضعیت آینده - ۱۹۹۹، چالش‌های پیش‌رو در پایان هزاره»، (تهران، خضرا، ۱۳۸۱).
۱۵. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «بررسی اجمالی نقش دولت در اقتصاد از دیدگاه مکاتب مختلف اقتصادی»، تهران، ۱۳۸۱.
۱۶. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «طرح ساماندهی ارتقای بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی دولتی» (۱. بررسی مقدماتی اصلاح ساختار تشکیلات دولت و کاهش تعداد وزارتخانه‌ها)، تهران، ۱۳۸۹.
۱۷. معماری، غلامعلی، «تحقیقی در مورد عناوین وزارتخانه‌های مرتبط با منابع آب»، ۱۳۸۲.
۱۸. مصوبه مورخ ۱۳۸۲/۷/۲۷ هیئت محترم وزیران با عنوان راهبردهای بلندمدت توسعه منابع آب کشور.
19. Devereux, S. 2002. "The Malawi famine of 2002". IDS Bulletin. 33(4). 70-78.
20. DWAF (Department of Water Affairs and Forestry), Reported Prepared for National Water Resource Strategy, 2004.

21. Effective Water Governance, TAC BACKGROUND PAPERS, No7, 2004.
22. Funke, N., S.H.H. Oelofse, J. Hattingh, P.J. Ashton. and A.R. Turton. 2007. " IWRM in developing countries: Lessons from the Mhlatuze Catchment in South Africa". Physics and Chemistry of the Earth. 32. 1237–1245.
23. Government of Malawi. 1999. "Water Resources Management and Policy Strategies". Lilongwe: Ministry of Water Development.
24. GWP and Cap-Net network. 2005. "INTEGRATED WATER RESOURCES MANAGEMENT PLANS". Training Manual and Operational Guide.
25. Integrated Water Resources Management, TAC BACKGROUND PAPERS, No4, 2004.
26. Matondo, J. I. 2002. "A comparison between conventional and integrated water resources planning and management". University of Swaziland, Private Bag 4, Kwaluseni, Swaziland, Physics and Chemistry of the Earth. 27. 831–838.
27. The Dublin Principles for Water as Reflected in a Comparative Assessment of Institutional and Legal Arrangements for Integrated Water Resources Management, TAC BACKGROUND PAPERS, No3, First printing, June 1999.
28. Turton, A.R., J. Hattingh, M. Claassen, D.J. Roux and P.J. Ashton. 2007. "Towards a model for ecosystem governance: an integrated water resource management example". Governance as a Trialogue – Government-Society-Science in Transition, Springer-Verlag, Berlin (2007), pp. 1–25.
29. UN-Water and Global Water Partnership (GWP). 2007. "Roadmapping for Advancing Integrated Water Resources Management (IWRM) Processes".
30. Water for People Water for Life, The United Nations World Water Development Report, World Water Assessment Programme, 2003.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۵۸۵

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: خلاصه مدیریتی بررسی تطبیقی و آسیب‌شناسی ساختار حاکمیتی مدیریت آب در ایران و ارائه ساختار مطلوب

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه آب و محیط زیست)

مدیر مطالعه: جمال محمدولی سامانی

تهیه و تدوین‌کنندگان: علی مریدنژاد، مهدی مظاهری

ناظران علمی: محسن صمدی، حسین صفایی

متقاضی: معاونت زیربنایی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: فرزاد جعفری

واژه‌های کلیدی:

۱. منابع آب

۲. مدیریت جامع

۳. الگوی ساختاری

تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۷/۴