

همگرایی نهادی در تحقق حکمرانی متناسب آب در ایران



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۱۹۹۵۰
کد موضوعی: ۲۵۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۳/۵/۲۱

عنوان گزارش:

همگرایی نهادی در تحقق حکمرانی متناسب آب در ایران

نوع گزارش: طرح/ لایحه □، نظارتی □، راهبردی ■

نام دفتر:

مطالعات زیربنایی (گروه آب)

مدیر مطالعه:

مهدی مظاهری

تهیه و تدوین کنندگان:

مهشید طالبی صومعه‌سرایبی، مراد اسدی (گروه آب)

ناظر علمی:

محمدحسن معادی رودسری

اظهار نظر کننده:

فهیمه غفرانی (دفتر مطالعات مدیریت)

ویراستار ادبی:

زهرا عطاردی

گرافیک و صفحه آرایی:

آذر مهمان‌نواز

واژه‌های کلیدی:

۱. نهادهای حکمرانی آب
۲. همگرایی نهادی
۳. قوانین مهم بخش آب
۴. منابع آب زیرزمینی

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۲/۱۱/۱۳



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه و بیان مسئله.....	۸
۲. ادبیات مفهومی.....	۹
۳. همگرایی مجلس و دولت در تصویب مهم‌ترین قوانین و سیاست‌های آب.....	۱۲
۴. اهم مفاهیم همگرایی/ناهمگرایی نهادی آب در تصویب مهم‌ترین قوانین بخش آب کشور.....	۱۳
۵. تبعات ناهمگرایی دولت و مجلس در حکمرانی آب.....	۲۳
۶. نتیجه‌گیری.....	۲۴
۷. پیشنهادها.....	۲۵
منابع و مأخذ.....	۲۶

فهرست شکل‌ها

شکل ۱. واگرایی نهادی مجلس و دولت در تصویب قانون توزیع عادلانه آب.....	۱۵
شکل ۲. همگرایی نهادی مجلس و دولت در تصویب قانون توزیع عادلانه آب.....	۱۵
شکل ۳. واگرایی نهادی مجلس و دولت در تصویب قانون تبدیل ادارات کل امور آب استان‌ها به شرکت‌های آب منطقه‌ای استان و تغییر نام شرکت‌های آب منطقه‌ای که بیش از یک استان را در برمی‌گیرد به شرکت آب منطقه‌ای استان ذی‌ربط.....	۱۸
شکل ۴. همگرایی نهادی مجلس و دولت در تصویب قانون تبدیل ادارات کل امور آب استان‌ها به شرکت‌های آب منطقه‌ای استان و تغییر نام شرکت‌های آب منطقه‌ای که بیش از یک استان را در برمی‌گیرد به شرکت آب منطقه‌ای استان ذی‌ربط.....	۱۸
شکل ۵. واگرایی نهادی مجلس و دولت در تصویب قانون تعیین تکلیف چاه‌های فاقد پروانه.....	۲۲
شکل ۶. همگرایی نهادی مجلس و دولت در تصویب قانون تعیین تکلیف چاه‌های فاقد پروانه.....	۲۲



همگرایی نهادی در تحقق حکمرانی متناسب آب در ایران

چکیده



همگرایی نهادی از مهم‌ترین ملزومات تنظیم‌گر مدیریت منابع آب بوده و یکی از شاخص‌های حکمرانی خوب آب است که کاربست صحیح آن می‌تواند به پایداری یا ناپایداری آب منجر شود. در این نوشتار سعی شده تا با رویکردی توصیفی-تحلیلی به ارزیابی همگرایی در سیاستگذاری و قانونگذاری آب بین دولت و مجلس شورای اسلامی به‌مثابه دو نهاد اصلی کشور پرداخته شود. برای ارزیابی این شرایط به بررسی اهم دیدگاه‌ها و دغدغه‌های مدنظر دو نهاد اصلی دولت و مجلس، در زمان تصویب چند قانون مهم آب از جمله قانون توزیع عادلانه آب (۱۳۶۱)، قانون تبدیل ادارات کل امور آب استان‌ها به شرکت‌های آب منطقه‌ای استان (۱۳۸۴)، قانون الحاق یک ماده‌ای (۱۳۸۴) و قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری (۱۳۸۹) پرداخته شده است. در نهایت بررسی شرح مذاکرات تصویب این قوانین نشان داد، در طرح‌های پیشنهادی توسط مجلس در بخش آب، تمرکز بر تسهیل برداشت از منابع آب زیرزمینی بوده است. اما در لایحه پیشنهادی دولت، تمرکز بر کاهش بار مالی دولت، کوچک‌سازی و تراکم‌زدایی از وظایف و اختیارات دولت مدنظر بود. در مواردی که تا حدودی همگرایی سیاستی بین دو نهاد وجود داشت (مانند قانون تبدیل ادارات به شرکت‌ها) در مسیر رسیدن به پایداری و حفاظت از منابع آب نبوده است. همچنین اگرچه شعار عدالت‌طلبی در تصویب قوانین وجود داشت، اما شاخص‌های محدودی از عدالت مدنظر بوده و نوعی «عدالت ضد اکولوژیک» در آن مستتر است.

**بیان / شرح مسئله**

در تدوین قوانین و سیاست‌های آب کشور نهادها و بخش‌های مختلفی دخیل بوده که همگرایی و واگرایی نهادی این ذی‌مدخلان از مهم‌ترین عوامل اثرگذار بر بخش آب کشور است. با این وجود، بررسی همگرایی و واگرایی نهادی در مدیریت منابع آب برای مدت‌های طولانی غایب بوده است. در همین راستا در این گزارش، روند تصویب مهم‌ترین طرح‌ها و لوایح قانونی آب در دوران بعد از انقلاب اسلامی که تأثیرات زیادی بر مدیریت منابع آب داشته‌اند شامل «قانون توزیع عادلانه آب - ۱۳۶۱»، «قانون تبدیل ادارات کل امور آب استان‌ها به شرکت‌های آب منطقه‌ای استان و تغییر نام شرکت‌های آب منطقه‌ای که بیش از یک استان را دربرمی‌گیرد به شرکت آب منطقه‌ای استان ذی‌ربط - ۱۳۸۴» و همچنین قوانین متأخر برای تعیین تکلیف چاه‌های فاقد پروانه بهره‌برداری که عبارتند از قانون الحاق یک ماده‌ای مصوب سال ۱۳۸۴ و «قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری - ۱۳۸۹»، مورد بررسی قرار گرفت. اهم اهداف این گزارش شناسایی نقاط همگرا و واگرا بین دو نهاد قوه مجریه و قوه مقننه در روند تصویب قوانین مذکور بوده است.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

وضعیت کنونی بخش آب کشور که در مطالعات مختلف مورد واکاوی قرار گرفته، بیانگر این است که اهم قوانین بخش آب، تسهیلگر برداشت از منابع آب بوده و یا با برهم زدن نظام جامع مدیریت حوضه آبریزی و جایگزین کردن آن با مدیریت استانی، منشأ اختلافات استانی در برداشت از منابع آب در حوضه‌های آبریز مشترک شده‌اند. نتایج بررسی اهم مسائل مدنظر دولت و مجلس برای بررسی همگرایی نهادی، بیانگر این است که طرح‌های پیشنهادی توسط مجلس در بخش آب، عمدتاً متمرکز بر تسهیل برداشت از منابع آب زیرزمینی و کمک به بهره‌برداران بوده است. در این شرایط کارشناسان وزارت نیرو و نمایندگان دولت مخالفت کرده‌اند، اما در نهایت تأثیرات اندکی بر تصویب طرح‌ها داشته‌اند. در مقابل، لایحه پیشنهادی دولت مبنی بر تبدیل ادارات کل امور آب به شرکت‌های آب منطقه‌ای، بیشتر با هدف تمرکز بر کاهش بار مالی دولت، کوچک‌سازی و تراکم‌زدایی از وظایف و اختیارات دولت بوده و با وجود تذکرات برخی از نمایندگان مجلس مبنی بر پیامدهای استانی شدن مدیریت آب و عدم همسویی این لایحه پیشنهادی با اصول آمایش سرزمین، در نهایت به پشتوانه نمایندگان شهرهای کوچک‌تر مصوب شده که پیامدهای آن در سال‌های بعد عیان شده است. با این وجود، طرح‌ها و لایحه پیشنهادی مورد بحث، عمدتاً با هدف حفاظت از منابع آب نبوده است. لذا بعضاً عدم همگرایی بین دولت و مجلس در روند تصویب بعضی از قوانین بخش آب را از این منظر که می‌تواند مانعی در راستای تصویب قوانین مضر در بخش آب باشد، می‌توان مثبت ارزیابی کرد. به عبارت دیگر، در روند تصویب قوانینی که منجر به تسهیل برداشت از منابع آبی خواهند شد، واگرایی نهادی را می‌توان به عنوان عاملی تعدیل‌گر و کاهنده پیامدهای قوانین ضدحفاظتی (از منابع آب) تلقی کرد. بررسی رویه تصویب قوانین مهم بخش آب نشان می‌دهد پیامدهای احتمالی تصویب این قوانین ناشناخته نبوده و از ابتدای جلسات قانونگذاری، نمایندگان مخالف و در برخی موارد کارشناسان دولت نسبت به پیامدهای آنها هشدار داده‌اند.

بعضاً دولت با هدف حفظ منابع آب و مجلس با هدف توسعه منابع آب، در اهداف خود دچار واگرایی شده‌اند. چنانچه این امر را در هم‌زمانی پیشنهاد طرح احیا و تعادل بخشی منابع آب از سوی وزارت نیرو و (نهاد دولت) با مطرح کردن طرح قانون تعیین تکلیف چاه‌ها (از سوی نهاد مجلس) می‌توان مشاهده کرد. همچنین در مواردی که همگرایی سیاستی بین دو نهاد وجود داشته است (مانند قانون تبدیل ادارات به شرکت‌ها) این همگرایی لزوماً در مسیر رسیدن به پایداری و حفاظت از منابع آب نبوده است.

گفتنی است که شعار عدالت‌طلبی که در زمان تصویب هر دو قانون توزیع عادلانه آب و قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری بین نمایندگان مجلس و اعضای هیئت دولت وجود داشت، تنها شاخص‌های محدودی از عدالت را مدنظر قرار داده بود. لذا با در نظر نگرفتن شاخص‌های پایداری در بحث عدالت اجتماعی، می‌توان این عدالت‌خواهی را «عدالت توزیعی و ضد اکولوژیک» دانست که سهم نسل‌های آتی به تناسب در آن دیده نشده است.

■ پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به ناترازی بین منابع و مصارف آب لازم است همگرایی و واگرایی نهادی در مسیر توسعه پایدار منابع آب در نظر گرفته شود. لذا رویکرد همگرایی نهادی باید مبتنی بر اطمینان از کسب حداکثر منافع از سرمایه‌گذاری‌ها و توزیع عادلانه منابع (با حفظ عدالت اکولوژیک و هیدرولوژیک) و پایداری آنها، بدون هزینه نامطلوب برای محیط زیست و اکوسیستم، باشد. برای این منظور، **ایجاد فهم مشترک از حفاظت و پایداری منابع آب از طریق همگرایی بین نهاد دولت و نهاد مجلس ضروری است.**

نگرش به عدالت در بخش آب، باید همه ابعاد و سطوح (عدالت اکولوژیک، عدالت برای همه بهره‌برداران، عدالت بین‌نسلی در بهره‌برداری از منابع، توجه به حقوق افراد فاقد و دارای پروانه بهره‌برداری از چاه و توجه به حقوق آحاد/ذی‌نفعان وابسته به منابع آبخوان مشترک) را در بر گرفته و همگرایی نهادی در این موضوع حائز اهمیت است. در حقیقت بدون **لحاظ شاخص‌های عدالت اکولوژیک و عدالت بین‌نسلی**، رفع ناترازی بین منابع و مصارف و تضمین پایداری تأمین مصارف و تسکین بحران آب، ناممکن خواهد بود.

توجه به رویکرد آمایش محور در تصویب طرح‌ها و لویح توسط نهادهای ذی‌مدخل، می‌تواند همگرایی مطلوب و مبتنی بر پایداری را ممکن سازد. زیرا نتایج تصویب برخی از قوانین و سیاست‌ها نشان داده که بدون لحاظ رویکرد آمایش محور، بهره‌برداری خارج از توان اکولوژیک و هیدرولوژیک رخ داده و توسعه نامتوازن و ناپایدار رقم خواهد خورد.

حکمرانی خوب آب و به تبع آن پایداری منابع آب از طریق حفظ تعادل بین منابع و مصارف و در چارچوب سیاست‌های کلی اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی کشور، باید از یک **الگوی همگراییانه نهادی تضمین‌کننده توسعه متوازن منابع آب** بهره‌مند شود. دستیابی به این الگو، نیازمند همگرایی و هم‌افزایی بین کلیه ذی‌مدخلان و ذی‌نفعان در مدیریت منابع آب بوده که لازمه تحقق آن توجه به بسترهای اقلیمی، سیاسی و اجتماعی کشور در سیاست‌گذاری‌های بخش آب است.

۱. مقدمه و بیان مسئله

مدیریت منابع آب به دلیل وجود ذی‌نفعان و ذی‌مدخلان مختلف با تنوعی از تصمیم‌گیری‌ها و ارزش‌ها مواجه بوده و در رابطه با شیوه اجرای آن نگرش‌های متفاوتی وجود دارد. با وجود این تفاوت‌ها نقطه اشتراک الگوی جدید مدیریت منابع آب فراتر رفتن از رویکرد فنی و هیدرولوژیک و لحاظ کردن بسیاری از شاخص‌های اجتماعی و سیاسی برای آن است. «از آنجاکه مدیریت منابع آب برآمده از کنترل و اصلاح فرایند هیدرولوژیک می‌باشد؛ لذا ذاتاً امری اجتماعی و سیاسی است» [۱]. همچنین مدیریت منابع آب را می‌توان برآمده از ساختاری دانست که در آن نوع روابط تنظیم و تعریف شده و نحوه مدیریت آب را مشخص می‌کند. نوع ایدئال این الگو که از آن با عنوان حکمرانی خوب آب^۱ نام برده می‌شود؛ مبتنی بر همگرایی و همسویی اهداف و عملکرد بین ذی‌مدخلان و ذی‌نفعان مختلف است. در واقع یکی از مهم‌ترین شاخص‌های حکمرانی خوب آب همگرایی نهادی دانسته شده است که در نبود آن واگرایی رخ داده و منجر به تصمیمات ناهم‌سویی شده که نتیجه آن می‌تواند عاملی برای برهم خوردن تعادل بین منابع و مصارف آب باشد. از آنجاکه فرایندهای تصمیم‌گیری در مدیریت منابع آب از طریق نهادهای مختلفی صورت گرفته و بازیگران مختلفی در فرایند تصمیم‌گیری دخیل هستند؛ لذا در شناخت الگوهای حکمرانی و مدیریت منابع آب نباید تنها به قوه مجریه و نهاد رسمی متولی مدیریت منابع آب (مانند وزارت نیرو و ایران) تمرکز شود؛ بلکه سایر نهادها همچون قوه مقننه نیز از مهم‌ترین عوامل تعیین‌کننده عملکرد مدیریت منابع آب هستند.

در ایران مجلس شورای اسلامی و دولت (به‌خصوص وزارت نیرو) دو نهاد مهم حکمرانی آب هستند که شیوه عملکرد آنها در حوزه سیاست‌گذاری و قانونگذاری از منظر همگرایی یا واگرایی می‌تواند نمایان‌کننده برخی از وجوه مدیریت منابع آب باشد. بر این اساس نوشتار حاضر در پی فهم این همسویی نهادی بین دو نهاد مهم دولت و مجلس شورای اسلامی در حکمرانی و سیاست‌گذاری

1. Good Water Governance

منابع آب ایران است.

گفتنی است تصویب قوانین و سیاست‌های آب در ابتدا یا در قالب لایحه پیشنهادی از طرف دولت و یا از طریق طرح پیشنهادی توسط نمایندگان مجلس به هیئت‌رئیس مجلس تقدیم شده و پس از طی مذاکرات بین موافقان و مخالفان (هم در بین نمایندگان مجلس و هم سخن‌گویان دولت و کمیسیون مربوطه) در نهایت رد یا مصوب خواهد شد. این قوانین که ضرورتاً باید در راستای اهداف کلان اسناد بالادستی تدوین شوند، خط‌مشی عملکرد اجرایی در بخش آب را تعیین می‌کنند. بررسی‌ها نشان از این دارد که در تصویب برخی قوانین و سیاست‌ها، همگرایی بین نهادهای تخصصی وزارت نیرو و وزارت جهاد کشاورزی با قوه مقننه وجود داشته است. در پاره‌ای از موارد نیز ناهمگرایی‌ها پررنگ بوده است.

آنچه قابل توجه است ذکر این نکته می‌باشد که بسیاری از پیامدهای اجتماعی و زیست‌محیطی تصویب قوانین و سیاست‌ها مرتبط با مواردی است که بین دولت و مجلس در رابطه با آنها توافق و همگرایی وجود نداشته است. لذا نوشتار حاضر در پی فهم همسویی و همگرایی نهادی بین دو نهاد مهم دولت و مجلس شورای اسلامی در حکمرانی و سیاست‌گذاری منابع آب ایران است.

۲. ادبیات مفهومی

مفاهیم همگرایی و واگرایی دو رفتار متضاد در روابط دولت‌ها و ذی‌مدخلان سیاسی می‌باشند. شکل‌گیری، بقا و یا سقوط فرایند همگرایی و واگرایی، تابعی از تلقی دولت‌ها و ذی‌مدخلان خارج از نهاد دولت، نسبت به منافع ملی و جمعی یا فردی خود است [۲].

همگرایی ناظر بر رفتار جمع‌گرایی نهادها و بخش‌های مختلف حاکمیت نسبت به یکدیگر بوده و در چارچوب فرهنگ سیاسی به فرایندی گفته می‌شود که طی آنها دولت با واحدهای سیاسی مستقل و جدا از هم به‌طور داوطلبانه و آگاهانه در جهت مشارکت در تصمیم‌گیری و اقدام مشترک حرکت می‌کنند [۳]. بر این اساس، مفهوم همگرایی را باید به‌صورت یک فرایند بین‌نهادی در نظر گرفت که منجر به افزایش همکاری میان آن نهادها خواهد شد. با این وجود، همگرایی یک مفهوم مستقل نبوده بلکه یک متغیر وابسته است که به‌وسیله یک سلسله علل و شرایط به‌وجود می‌آید و حاصل یا فرایند آن اشاره به یک روح واحد یا انسجام قوی در روابط درون جامعه یا در میان مجموعه‌ای از کشور-ملت‌ها دارد [۴].

امروزه همگرایی از مهم‌ترین شاخص‌های حکمرانی خوب آب در نظر گرفته شده است. بر این اساس در رابطه با کاربست و اثرات آن دیدگاه‌های مختلفی وجود دارد. در کنار همگرایی، مفهوم دیگری که مورد توجه و در تقابل با آن است، مفهوم واگرایی می‌باشد که ناظر بر رفتار دوری‌گزینی نهادها نسبت به یکدیگر در رابطه با یک موضوع یا مسئله است. مفهوم واگرایی اشاره دارد که نهادهای دارای تعامل سیاسی، زمینه‌های وحدت و پیوستگی را نادیده گرفته و از دست داده‌اند [۵]؛ بر این اساس می‌توان گفت همگرایی در مدیریت منابع آب نیز به کشف نحوه تعاملات ذی‌نفعان و ذی‌مدخلان در بستر قوانین و سیاست‌ها و تأثیر آن بر پایداری یا ناپایداری منابع آب در هر زمان و مکان مدنظر، می‌پردازد.

از منظر جامعه‌شناسی در رابطه با همگرایی نهادی نیز مباحث مختلفی مطرح شده و بعضاً در قالب الگوها و رویکردهای کارکردگرایانه، الزامات همگرایی نهادی ذکر شده است. در این الگوی کارکردگرایانه عمدتاً همگرایی نهادی به‌مثابه یکی از مهم‌ترین شاخص‌های حکمرانی خوب آب در نظر گرفته می‌شود. برخی از مواردی که در این الگو عمدتاً مورد نظر قرار می‌گیرد را می‌توان به شرح ذیل بیان کرد:

■ عوامل ایجادکننده همگرایی نهادی، به‌مثابه الگوی مطلوب برقراری توازن بین منابع و مصارف آب هستند.

■ آسیب‌شناسی موانع ایجادکننده همگرایی نهادی، به‌مثابه الگوی مطلوب برقراری توازن بین منابع و مصارف آب است.

در الگوی کارکردگرایانه، همگرایی نهادی به‌مثابه عاملی مطلوب و مثبت برای رسیدن به پایداری منابع آب در نظر گرفته می‌شود و تحقیقات درصد شناخت عوامل هم‌افزایی از یک سو و موانع شکل‌گیری آن از دیگر سو هستند.

علاوه بر رویکردهای کارکردگرایانه که حول تشریح الزامات همگرایی شکل گرفته، رویکردهای انتقادی نیز برای بررسی مفهوم همگرایی از سوی جامعه‌شناسان مطرح شده‌اند. در (الگوها) رویکردهای انتقادی، همگرایی نهادی می‌تواند به‌مثابه عاملی برای هم‌افزایی مسائل و

مشکلات در نظر گرفته شود.

در رویکرد انتقادی، ساختار و بستر معیوب سیاسی و اجتماعی موجود را مورد نقد و بررسی قرار داده و همگرایی نهادی در این بستر معیوب را به مثابه تشدید وضعیت نامطلوب در نظر می‌گیرد. برخی از مواردی که در رویکرد انتقادی برای بررسی مفهوم همگرایی در حکمرانی بخش آب مورد نظر قرار می‌گیرد را می‌توان به شرح ذیل بیان کرد:

■ آسیب‌شناسی ناپایداری منابع آب بر حسب الگوهای تعامل نهادی همگرا،

■ شناسایی عوامل ایجادکننده همگرایی نهادی نامطلوب و نقش آن در ایجاد بحران آب.

در حقیقت در این الگو، همگرایی خود به‌عنوان یکی از عوامل برهم‌زننده تعادل بین منابع و مصارف آب در نظر گرفته شده و رویکردهای انتقادی برای شرح این رویه به کار گرفته می‌شود.

از مهم‌ترین زمینه‌هایی که در حکمرانی بخش آب کشور تحت تأثیر همگرایی و واگرایی نهادی است، مرتبط با قوانین این بخش بوده که در این نوشتار به‌طور اختصاصی به تصویب قوانین آب در دوران بعد از انقلاب اسلامی ایران توجه شده است. از این نقطه زمانی تاکنون قوانین مهمی در رابطه با آب تصویب شده که بر جریان مدیریت منابع آب تأثیر مستقیم و چشمگیری داشته است. این قوانین بعضاً برای پاسخ به مشکلات بخش آب کشور و یا در راستای برنامه‌های توسعه مصوب شده‌اند. بدون شک، اهم قوانین مصوب در بخش آب کشور (و یا بندهایی از آنها) در سال‌های بعد تأثیرات چشمگیری بر پایداری منابع آب داشته‌اند. با در نظر داشتن این مهم، اهم قوانین مصوب بخش آب کشور احصا شده و در ادامه ضمن بررسی روند تصویب این قوانین، همگرایی نهادی در تصویب آنها و تأثیرات آن بر مدیریت منابع آب تشریح شده است. قبل از آن نیز به مفاهیم همگرایی کارآمد و همگرایی ناکارآمد در مدیریت منابع آب کشور پرداخته شده است.

۱-۲. همگرایی کارآمد در مدیریت منابع آب

همان‌طور که ذکر شد همگرایی در رویکردهای کارکردگرایانه عاملی است که به برقراری نظم و رسیدن به مطلوب کمک می‌کند. از مهم‌ترین الگوهایی که در آن رسیدن به مطلوب در مدیریت منابع آب براساس برخی شاخص‌ها از جمله همگرایی تعریف شده است؛ می‌توان به الگوی حکمرانی خوب آب اشاره داشت. الگوهای تعریف شده برای حکمرانی خوب آب برگرفته از تعریف برخی شاخص‌های استاندارد و مشخص است که با حصول به آنها حکمرانی خوب آب محقق خواهد شد. به بیان دیگر برخی تعاریف، حکمرانی را تنها زمانی خوب می‌دانند که در قالب یک مجموعه از معیارهای مؤثر، برای رسیدن به اهداف مدیریت یکپارچه منابع آب^۱ به کار گرفته شود [۶ و ۷]. سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD)^۲ در سال ۲۰۱۵، چارچوب پیشنهادی برای حکمرانی خوب آب را، در گرو تحقق سه شاخص اثربخشی، بازدهی و قابلیت اعتماد دانسته است. یکی از مهم‌ترین دلایل ذکر شده توسط این سازمان برای ارتقای اثربخشی تعیین درست نقش‌ها و مسئولیت‌ها مشخص برای سیاستگذاری آب و هماهنگی بین نهادهای مسئول و ایجاد همبستگی سیاسی از طریق هماهنگی مؤثر فرابخشی و افزایش سازگاری بین مجریان مسئول نسبت به پیچیدگی چالش‌های آب می‌باشد. اما نظریه ارائه شده توسط این سازمان در رابطه با عواملی که همبستگی سیاسی و همگرایی نهادی را افزایش می‌دهد صحبتی نداشته است.

در این رابطه جامعه‌شناسانی همچون کلمن (۱۹۹۲) و ویلیام (۲۰۰۲) به نقش عوامل فرهنگی و ساختاری در تصمیم‌گیری سیاستمداران پرداخته‌اند. همچنین هات و همکارانش (۱۹۸۷) نیز معتقدند میزان همگرایی سیاستمداران، تحت تأثیر تجارب قبلی، مشروعیت اجتماعی، فشار سیاسی از سوی سایر نهادها و جامعه و فشارهای اقتصادی قرار می‌گیرد. بروم (۲۰۱۳) نیز به عامل شخصیت، ایدئولوژی و حزب وابسته، ارزش‌های شخصی، فشارهای اجتماعی و سیاسی در این رابطه اشاره دارد. ورتزبرگر (۱۹۹۰) نیز تأثیر ادراک متقابل سیاسی و نهادی در تصمیم‌گیری را برای این دسته از سیاستمداران به تصویر کشانده است [۸].

همان‌طور که نشان داده شد اهمیت همگرایی نهادی و سیاسی و شناخت عوامل اثرگذار بر آن به‌خصوص در مدیریت منابع آب در زمره رویکردهای کارکردگرایانه و الگوهای حکمرانی خوب آب قابل بررسی است. در حقیقت در این رویکردها واگرایی به‌مثابه نوعی آسیب سیاسی و ناکارآمدی سیاسی در نظر گرفته می‌شود که در نهایت منجر به برهم خوردن تعادل بین منابع و مصارف آب خواهد شد. این در حالی است که

1. Integrated Water Resources Management (IWRM)
2. Organization for Economic Co-operation and Development

در برخی دیگر از نظریات جامعه‌شناسی، همگرایی سیاسی در بستری از ناکارآمدی مورد بررسی قرار می‌دهند. بر این اساس، با آسیب‌شناسی وضعیت همگرایی نهادی در روند تصویب قوانین مضر، علت این همگرایی را کسب منافع ویژه می‌داند.

۲-۲. همگرایی ناکارآمد در مدیریت منابع آب

بسیاری از نظریات جامعه‌شناسی که به آسیب‌شناسی الگوهای همگرایی سیاسی و نهادی می‌پردازند در قالب پارادایم‌های انتقادی قرار داشته و با فهم پیچیدگی مسائل در صدد کشف واقعیت پنهان هستند. هابرماس از جمله مهم‌ترین نظریه‌پردازان انتقادی در جامعه‌شناسی است که در کتاب خود با عنوان «دگرگونی حوزه عمومی» به یک تحول بنیادین در قرن ۱۹ اشاره کرده که گذار از جامعه منتقد به جامعه مصرفی است. او ادعا می‌کند که این شرایط به دلیل تبلیغات و مصرف سیاسی ایجاد شده است. در اینجاست که به زعم هابرماس سیاست نیز به سمت عامه‌پسندی توده‌ای می‌رود. در چنین فضایی احزاب سیاسی و نمایندگان مردم که باید در نقش تعدیل‌کننده قدرت دولت باشند خود با سازمان‌های دولتی جوش خورده و از عموم فاصله می‌گیرند و تنها با هدف جذب رأی فعالیت می‌کنند [۹]. لذا هابرماس از بین رفتن مرز بین دولت و جامعه و به بیان دیگر این نوع از همگرایی را مسیری برای بسته شدن فضای نقد و مصرف‌گرایی می‌داند. در این شرایط «فنون تبلیغاتی در خدمت سیاستگذاری» است و تنها منافع گروه خاص را دنبال می‌کند، اما در تبلیغات آن منافع را به مثابه نفع همگانی نشان می‌دهد. در اینجاست که به گفته هابرماس مجلس نیز می‌تواند تضعیف شود. لذا در این شرایط همگرایی سیاسی منجر به «معامله گروهی» شده و تصمیمات حیاتی از رهگذر نوعی همگرایی موقت بین گروه‌های ذی‌نفع اتخاذ می‌شود [۹].

همان‌طور که توضیح داده شد، اگرچه «همگرایی» به عنوان یکی از مهم‌ترین اصول حکمرانی خوب آب در نظر گرفته شده که در بردارنده یکپارچگی و مشارکت ذی‌نفعان بر مبنای مصالحه است؛ اما آنچه به زعم هابرماس این همگرایی را نه در مسیر عقلانی، بلکه در مسیری ناکارآمد قرار می‌دهد؛ مهندسی میل و رضایت است که نوعی از همگرایی صوری را رقم می‌زند. در این مسیر، همگرایی دولت و مجلس در مسیر تأیید عملکرد متقابل برای کسب منافع ویژه و نه نقد و ارزیابی متقابل برای کسب منافع عمومی و همگانی خواهد بود.

در همین رابطه وودال^۱ [۱۰] به همگرایی نامتناسب در مدیریت منابع آب اشاره کرده و اصطلاح «مثلث آهنین» را برای آن به کار برده که اشاره به پیوند نخبگان قدرت (شرکت‌های خصوصی مهندسی، سیاستمداران و بروکرات‌ها) دارد که سیستمی از منافع را از طریق بهای زیاد دادن به پروژه‌های پرسود و ارزیابی بیش از حد هزینه‌ها فراهم می‌کند.

رامانورثی^۲ [۱۱] نیز از پروژه آبیاری هماوایی^۳ در حوضه کائوری^۴ در جنوب هند صحبت می‌کند که تحت فشار سیاسی بسیاری از مناطق و حوزه‌ها به طرح اولیه آب‌رسانی اضافی شد؛ در حالی که که میزان آب در دسترس ثابت بود. وی همچنین از طرح تانگه‌ها در^۵ در کریشنا صحبت می‌کند که در آن طرح طول کانال در جه دو به دلیل وعده انتخاباتی دو برابر طراحی شد، بدون اینکه تغییری در میزان آب قابل دسترس کانال ایجاد شده باشد.

لذا بسیاری از نظریه‌پردازان انتقادی در حوزه مدیریت منابع آب به همگرایی بین تصمیم‌گیرندگان در بروکراسی‌های آب و شرکت‌های ساخت‌وساز بدبین هستند. برای مثال بریسکو^۶ معتقد است که رفتار رانت‌جویی عمیقاً در بافت اجتماعی و سیاسی تمام کشورهایی که کمبود منابع آب دارند تعبیه شده است و در نتیجه همگرایی‌هایی نهادی نیز به ندرت به بهبود وضعیت منابع آب در این کشورها کمک خواهد کرد. در رابطه با ناهمگرایی نهادی در این کشورها موله^۷ و فلوچ^۸ [۱۲] یکی از مهم‌ترین دلایل رقابت نهادها برای جذب بودجه مرتبط با مدیریت منابع آبی می‌دانند. رایج‌ترین این رقابت‌ها در بخش دولتی، رقابت بین وزارت کشاورزی و وزارت نیرو است. برای مثال در مکزیک، مبارزه بین هیدروکراسی در وزارت آب و وزارت کشاورزی شدید بوده است [۶].

همان‌طور که نتایج بررسی‌های پیشین نشان داد رویکردهای مختلفی در رابطه با همگرایی نهادی در مدیریت منابع آب وجود دارد. آنچه

1. Woodall
2. Ramamurthy
3. Hemavathy
4. Cauvery
5. Tungabhadra
6. Briscoe
7. Molle
8. Floch

در این نظریات قابل توجه است ذکر این نکته است که همگرایی نهادی لزوماً به بهبود وضعیت کمک نخواهد کرد. در حقیقت این همگرایی باید در بستری مناسب و با هدف پایداری منابع آب صورت پذیرد. با ترسیم چگونگی تصویب قوانین و سیاست‌های آب در ایران در رابطه با مهم‌ترین قوانین آب و نحوه تعامل نهادهای متولی (مجلس و دولت) در این رابطه می‌توان چگونگی این همگرایی را بررسی کرد؛ که در ادامه به این موضوع پرداخته شده است.

۳. همگرایی مجلس و دولت در تصویب مهم‌ترین قوانین و سیاست‌های آب

همان‌طور که در نظریات جامعه‌شناسی نشان داده شده است؛ الگوهای همگرایی بر حسب نظریات پشتیبان دارای جایگاه متفاوتی در مدیریت منابع آب هستند. در حقیقت بر حسب بستر گفتمانی و اهداف مذاکره‌کنندگان و سیاستمداران همگرایی یا واگرایی می‌تواند منجر به امر مطلوب شود. در مواردی که هدف، پایداری منابع آب بوده است؛ همگرایی به مثابه امری مطلوب برای ایجاد تعادل بین منابع و مصارف آب بوده، اما در شرایطی که قوانین تسهیلگر اضافه برداشت از منابع بودند؛ واگرایی و مقاومت‌های نهادهای متولی در برابر یکدیگر به امر مطلوب نزدیک‌تر بوده که این رویه در قوانین آب ایران قابل مشاهده است.

مهم‌ترین قانون بخش آب کشور که منجر به ملی شدن پیکره‌های مختلف شده و وضعیت مدیریت و مالکیت آب در کشور را مشخص کرده، قانون آب و نحوه ملی شدن آن (مصوب ۱۳۴۹) بوده که بعد از انقلاب اسلامی، با قانون توزیع عادلانه آب (مصوب ۱۳۶۱) جایگزین شد. به همین سبب، قانون توزیع عادلانه آب را می‌توان شاکله اصلی و روح حاکم بر نحوه مدیریت و حکمرانی آب در کشور دانست [۱۳]. در بند «۱» سیاست‌های کلی منابع آب (۱۳۷۹) نیز، بر «ایجاد نظام جامع مدیریت در کل چرخه‌ی آب» تأکید شده، اما خرد شدن مدیریت منابع آب حوضه آبریز در سطح استان‌ها که متأثر از تصویب قانون تبدیل ادارات کل امور آب استان‌ها به شرکت‌های آب منطقه‌ای استان (مصوب ۱۳۸۳) بود، ظرفیت اخلال در مدیریت جامع آب را داشت. موضوعی که در ادامه، با توجه به تنش‌ها و رقابت‌های بین‌استانی که منجر به تشدید رقابت و کشمکش در خصوص تخصیص منابع آب شد [۱۴] آثار منفی آن نمایان گردید. این قانون ضمن کاهش چالاکی مدیریت جامع منابع آب کشور، همگرایی بین استان‌های واقع در یک حوضه را نیز تقلیل داده و می‌توان آن را یکی از قوانین اثرگذار بخش آب کشور، از بُعد حکمرانی آب محسوب کرد.

نهادهای دولت و مجلس نقش اصلی را در اجرای قانون و نظارت بر حسن اجرای آن داشته و از این منظر، یکی از تکالیف مهم آنها، مقابله با تخلفات در راستای محقق کردن اهداف قانونی محسوب می‌شود. بدون شک هرگونه مسامحه در این خصوص، فارغ از تبعات آن بر بخش آب کشور، منجر به نوعی یادگیری اجتماعی منفی خواهد شد که دامنه برداشت ناصحیح از منابع آب، به‌عنوان ثروت‌های بین‌نسلی را گسترده‌تر خواهد کرد. از این منظر، قانون «الحاق یک ماده به قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین (مصوب ۱۳۸۴)» که با هدف حل ضرب‌الاجلی مسئله چاه‌های غیرمجاز تصویب شد، حائز اهمیت است. در این قانون می‌توان مسامحه نهادهای مهم مؤثر بر بخش آب نسبت به متجاوزین به منابع آب کشور را مشاهده کرد [۱۵]. لذا این قانون از منظر اهمال نهادها در عمل به وظایف قانونی، تشدید یادگیری اجتماعی منفی در بهره‌برداری از منابع آب و بحرانی کردن وضعیت این بخش قابل بررسی بوده و یکی از قوانین مهم اثرگذار بخش آب محسوب می‌شود. با توجه به اینکه بیش از نیمی از تأمین آب کشور، با برداشت از منابع آب زیرزمینی انجام گرفته، همچنین نظر به نقش بی‌بدیل منابع آب زیرزمینی در تأمین مصارف آب استان‌های دارای اقلیم خشک (واقع در فلات مرکزی)، هرگونه سیاستگذاری یا قانون مؤثر بر مدیریت این منابع را می‌توان از مهم‌ترین قوانین بخش آب ایران برشمرد. یکی از قوانین متأخر بخش آب، ماده‌واحد «قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری (مصوب ۱۳۸۹)» است. این قانون حدود قانون توزیع عادلانه آب را محدود کرده و ساز و کار بهره‌برداری مجاز از آب‌های زیرزمینی را به‌خصوص برای چاه‌های کشاورزی وارد فضای قانونی جدیدی کرده است. «کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی»، که در این قانون معرفی شده، عملاً در جایگاه دادگاه بلامنازع آب زیرزمینی قرار گرفته و لذا این قانون را می‌توان یکی از مهم‌ترین قوانین بخش آب کشور برشمرد. لذا در گزارش حاضر، با در نظر گرفتن این چهار قانون مهم بخش آب که از مناظر مختلف بر نحوه حکمرانی و وضعیت آبی منابع آب مؤثر هستند، همگرایی نهادی بین دولت و مجلس در زمان تصویب آنها مورد بررسی قرار گرفته و به فراخور، به اهم نکات مدنظر در مذاکرات مرتبط با این قوانین پرداخته شده است.

۴. اهم مفاهیم همگرایی / ناهمگرایی نهادی آب در تصویب مهم ترین قوانین بخش آب کشور

در این بخش ابتدا به شرح مفاهیم و دغدغه های اصلی دولت و مجلس در روند تصویب قانون در مجلس شورای اسلامی پرداخته، سپس مهم ترین مفاهیم مورد توافق یا اختلاف دولت و مجلس در رابطه با این قانون توضیح داده خواهد شد.

۴-۱. بررسی همگرایی نهادی در تدوین قانون توزیع عادلانه آب

در سال های هم جوار با انقلاب اسلامی ایران (۱۳۵۶ تا ۱۳۶۱) به دلیل مشغولیت جامعه به مسائل سیاسی و جنگ تخلفات در حفر چاه و زیر پا گذاشتن مفاد قانون آب و نحوه ملی شدن آن (۱۳۴۷) افزایش یافته بود. این وضعیت در کنار نقد به نظام نابرابر بهره برداری از منابع آب و حمایت از خرده مالکان و بهره برداران کوچک در قالب توسعه عدالت و برابری در سال های اولیه بعد از انقلاب، سبب شد که طرح توزیع عادلانه آب به مجلس شورای اسلامی در دور اول در تاریخ ۳۰ مهر ۱۳۵۹ ارائه شود. طرح پیشنهادی از طرف نمایندگان حدود یک و نیم سال بعد در اسفند ۱۳۶۱ به تأیید شورای نگهبان رسید. در ادامه به بررسی مهم ترین الگوهای همگرایی یا واگرایی در تصویب قانون مذکور پرداخته شده است.

■ گذار از الگوی سرمایه داری در مدیریت منابع آب به الگوی مدیریت شرعی آب

به طرح اولیه ایرادات زیادی وارد شد و بسیاری از نمایندگان قانون آب قبل از انقلاب را در چارچوب تثبیت الگوی طاغوتی و سرمایه داری می دیدند. بر این اساس، نمایندگان مجلس هدف از تدوین قانون توزیع عادلانه آب را رفع مشکلات قانون قبلی دانسته اند و این اعتقاد وجود داشت که قانون آب قبل از انقلاب مبتنی بر سیاست و گفتمان اقتصادی دوران طاغوت بوده که منجر به نابودی کشاورزی شده است. با این وجود، در پاره ای تذکرات برخی دیگر از نمایندگان و همچنین کارشناسان دولت معتقد بودند که «چسباندن یک پسوند اسلامی به سیاست های اصلاحات ارضی در این قانون» مواد قانونی را اسلامی نخواهد کرد و چیز جدیدی بر قانون آب و نحوه ملی شدن آن (مصوب ۱۳۴۷) نیافزوده و به دلیل «ضعف جامعیت قانون و ابهامات آن» پوشش دهنده بسیاری از مسائل آب نخواهد بود.

در همین رابطه نمایندگان مجلس، نسبت به مالکیت شرعی برخی مالکان زمین های بزرگ و صاحبان چاه های عمیق در دوران قبل از انقلاب مشکوک بودند و در مواردی نیز تحقق عدالت را در مورد کشاورزان ضعیف تر خواستار شدند.

همچنین بحث «حقابه شرعی در برابر پروانه مصرف دولتی» از مهم ترین مناقشات بین نمایندگان مجلس اول بوده است. این بحث مبتنی بر پاسخ به این سؤال است که «آیا آب جزء اموال خصوصی یعنی مشترکات است یا عمومی و جزء انفال است؟» که عمدتاً توسط نمایندگان مخالف نظارت دولتی بر برداشت آب، مطرح شد.

با این حال، بحث مشترکات و انفال در مجلس اول شورای اسلامی بیش از هر چیز توسط برخی از نمایندگان برای کوتاه کردن دست دولت از نظارت بر بهره برداری از منابع آب مطرح شد. اما این مباحث با مخالفت شدید مخربر کمیسیون نیرو و وزیر نیرو وقت مواجه شد. چنانچه به زعم آنها در قواعد اسلامی نیز اصل بر تعیین و حفظ حریم در بهره برداری از منابع آب زیرزمینی و همچنین قاعده لاضرر و لاضرار بوده و نیاز به وجود ناظری برای حفظ حریم است. به گفته وی بسیاری از جنگ های آب در کشور بر سر عدم نظارت بر حفاظت از حریم بوده است. همگرایی بین نهاد مجلس و دولت در رابطه با اصلاح قوانین پیشین و لحاظ عوامل شرعی در آن وجود داشت تا جایی که علاوه بر وزیر و نماینده موافق طرح، مخربر کمیسیون نیرو نیز در موافقت با طرح بر اشکالات و نواقص قوانین و مدیریت آب در دوره قبل از انقلاب اشاره داشت. با این وجود، نتیجه نهایی طرح توزیع عادلانه آب در اکثریت قاطع بندها و تبصره ها تکرار و اقتباس از قانون سال ۱۳۴۷ بود.

■ حمایت از کشاورزان و مستضعفان در برابر حمایت از منابع آب

برای نمایندگان موافق و مخالف، مفاهیم و دغدغه های اصلی شامل «عدالت طلبی، برابری خواهی، کمک به مستضعفین و هم معنا دانستن کشاورز زحمت کش با مستضعف» بوده است و عدالت طلبی و برابری خواهی از سوی برخی از نمایندگان معادل تصویب طرح قانون توزیع عادلانه بوده است. لذا نمایندگان موافق، نظرات نمایندگان مخالف طرح را به نوعی طرفداری از سرمایه داری تلقی کرده اند.

در بسیاری از مذاکرات مجلس مفهوم مستضعفان و کشاورز هم سان در نظر گرفته می شد و خواستار سهولت در بهره برداری از منابع آب برای

آنها بودند. بر این اساس برای کشاورزانی که به واسطه قانون آب و نحوه ملی شدن آن در سال ۱۳۴۷ اقدام به حفر چاه غیر مجاز کرده بودند، تعدادی از نمایندگان خواهان صدور پروانه مصرف برای آنها بودند [۱۶].

با وجود اشاعه این رویکرد در بین بسیاری از نمایندگان مجلس وقت، اما این موضوع به شدت مورد نقد وزیر نیرو و مخبر کمیسیون نیرو بود. به گفته آنها لزوماً هر کس که قبل از انقلاب، چاه حفاری کرده مستکبر نبوده و از سوی دیگر همه کسانی نیز که بعد از انقلاب چاه حفر کرده‌اند، مستضعف نبوده‌اند [۱۷]. بر این اساس، استدلال آنها مبنی بر این اصل بود که در بستن چاه باید ملاک زیان ده بودن آن باشد؛ نه اینکه مستضعف یا غنی بودن مملکت چاه معیار انسداد یا فعالیت چاه قرار بگیرد. بررسی شرح مذاکرات مجلس در رابطه با تصویب قانون توزیع عادلانه آب نشان از این داشت؛ در رویکردی که بر مجلس اول حاکم بود حتی ممنوعه اعلام شدن برخی مناطق و دشت‌ها نیز مورد پذیرش برخی از نمایندگان نبود [۱۷].

■ تقابل مدیریت دولتی در برابر مدیریت محلی آب

«تقابل مدیریت دولتی با مدیریت محلی» از دیگر تقابل‌های مطرح شده بین نمایندگان برای تصویب طرح بوده است. از همان ابتدای امر این مخالفت توسط برخی از نمایندگان مطرح شد که وزن دولت در مدیریت آب بر اساس این طرح پیشنهادی زیاد بوده و این رویه نظام اجتماعی مدیریت محلی آب را با اختلال مواجه خواهد ساخت [۱۷].

به‌زعم نمایندگان مخالف، دامنه اثر گذاری دولت در مدیریت آب تا آنجا گسترش یافته است که نظامی با اقتصاد دولت‌گرا را مجسم می‌کند. در مقابل کارشناسان نهاد دولت عدم نظارت بر بهره‌برداری از منابع آب را زمینه‌ساز نظام سوسیالیستی و کمونیستی دانسته و لزوم بررسی تخصصی آن را ضروری بر شمرده‌اند. همچنین، مدیریت طبیعی توسط افراد و عدم دخالت دولت را ساده‌انگاری دانسته و دولت را به‌عنوان حافظ منافع و مصالح مردم مطرح کرده که می‌تواند مرجع احراز قوه قضائیه از منظر فنی باشد.

■ برداشت مجرمانه آب در برابر برداشت خیر خواهانه

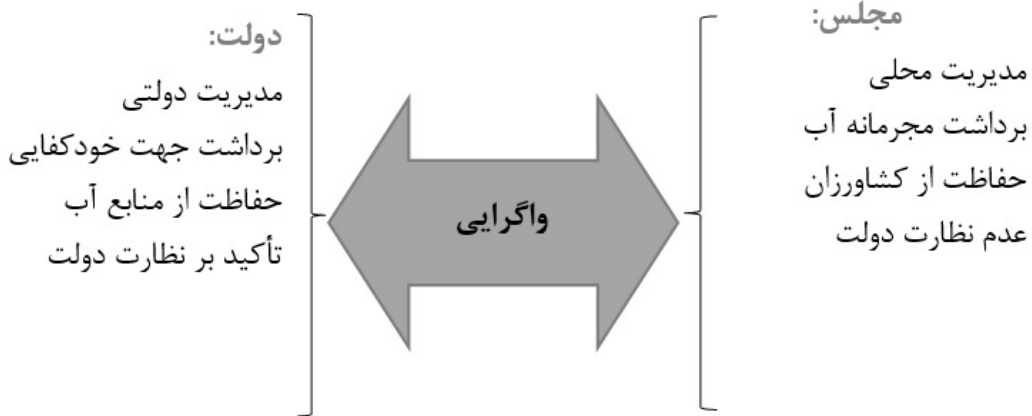
در مذاکرات تصویب قانون توزیع عادلانه آب در مجلس اول شورای اسلامی نقد به تخلفات برداشت منابع آب و سوءاستفاده از شرایط بی‌ثبات در سال‌های بعد از انقلاب به‌خصوص توسط وزیر نیرو مورد توجه زیادی قرار گرفت [۱۷].

در همین رابطه بعضی از نمایندگان نیز با بستن چاه بدون پرداخت خسارت مخالف بوده و استدلال خود کفایت کشاورزی را دلیل حفاری چاه‌های غیر مجاز، بعد از انقلاب می‌دانستند. با وجود تمام مخالفت‌هایی که برخی از نمایندگان با مسدود کردن چاه‌های غیر مجاز حفر شده در دوران بعد از انقلاب داشتند؛ اما در نهایت اکثریت نمایندگان با حذف «بدون پرداخت هیچ‌گونه خسارت» موافقت نکردند. بر این اساس، در مجلس وقت در رابطه با قانون توزیع عادلانه آب، تمرکز اصلی بر توزیع بیشتر منابع آب بین بهره‌برداران بوده و لذا مجاز شدن چاه غیر مجاز در تبصره ذیل ماده (۳) اتفاق افتاد.

۱-۱-۴. خلاصه تعاملات نهادی در تصویب قانون توزیع عادلانه آب

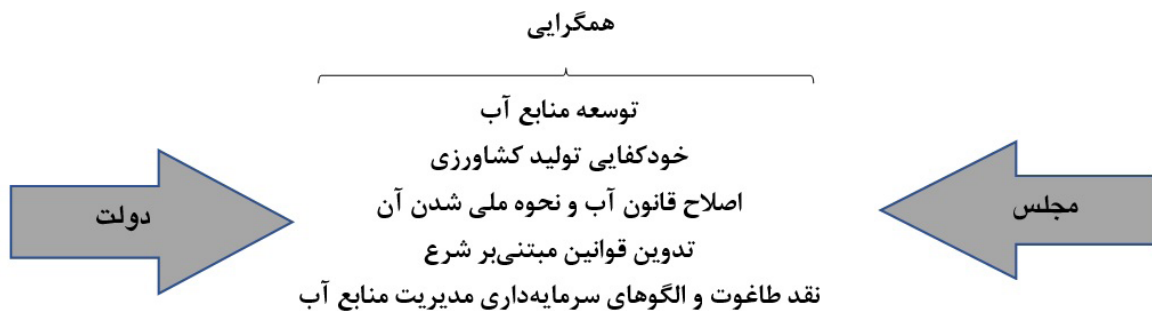
اگرچه در دهه اول انقلاب اسلامی ایران گفتمان عدالت در توزیع منابع آب مسلط بوده است، با این وجود تقابل بین دولت و مجلس در رابطه با حفاظت و توسعه منابع آب مشهود بوده، به گونه‌ای که در بسیاری از موارد وزیر نیروی وقت و مخبر کمیسیون نیرو، مخالف بسیاری از بندها و تبصره‌های تسهیلگر برداشت منابع آب بودند. با وجود تفاوت رویکردها در دو نهاد دولت و مجلس شورای اسلامی در رابطه با مدیریت منابع آب، با این وجود به دلیل غلبه گفتمان عدالت‌طلبانه در توزیع منابع آب در نهایت، قوانین تسهیلگر برداشت از منابع آب زیرزمینی از جمله تسهیل صدور مجوز برای بهره‌برداران بدون پروانه مصوب شد. از نظر همگرایی نهادی بین دولت و مجلس، می‌توان اشاره کرد که با وجود اختلافات در خصوص تصویب مواد مختلف طرح قانون توزیع عادلانه آب، همسویی در توزیع عادلانه آب وجود داشته است. آنچه در قالب همگرایی دولت و مجلس در قانون توزیع عادلانه آب مشهود بود «عدالت توزیعی فاقد شاخص اکولوژیک» بود؛ با این وجود دولت در بسیاری از بندهای طرح پیشنهادی نقش حفاظتی بیشتری داشت و در مواجهه با قوانین تسهیلگر برداشت آب زیرزمینی مقاومت و مخالفت می‌کرد. در شکل ۱ مهم‌ترین مفاهیمی که به نوعی بیانگر واگرایی دولت و مجلس در تدوین و تصویب قانون توزیع عادلانه آب بوده نشان داده شده است.

شکل ۱. واگرایی نهادی مجلس و دولت در تصویب قانون توزیع عادلانه آب



همان طور که شکل ۱ نشان می‌دهد واگرایی در اهداف مدیریت منابع آب بین مجلس و دولت در پاره‌ای از موارد وجود داشته است. در حقیقت دولت بیشتر در نقش حفاظتی و مجلس در نقش تسهیلگر برداشت منابع آب زیرزمینی در گفتگویی دوسویه به مذاکرات با یکدیگر پرداخته و در نهایت قانون توزیع عادلانه آب به تصویب رسیده است. با این حال، در تصویب این قانون همگرایی‌های نهادی نیز مشهود بوده که در شکل ۲ نشان داده شده است.

شکل ۲. همگرایی نهادی مجلس و دولت در تصویب قانون توزیع عادلانه آب



با توجه به ذکر دو گانه‌های مورد مذاکره در تصویب قانون توزیع عادلانه آب در سال ۱۳۶۱ و همگرایی و واگرایی‌های مشهود در تصویب این قانون بین دو نهاد مجلس و دولت می‌توان گفت گرایش مبتنی بر آرمان‌های عدالت‌خواهی، مساوات‌طلبی و مردم‌گرایی را در دستور کار هر دو نهاد قرار داشت. اگرچه در این دوران مباحث مدیریت منابع آب در ابعاد مختلف آن از جمله توسعه سازه‌های آبی در رأس برنامه‌های مجلس و دولت نبود، با این وجود توجه به قشر ضعیف روستایی و مستضعفان در کنار شرایط جنگ تحمیلی و اضطرار تأمین غذای مردم در این وضعیت، توسعه کشاورزی را در صدر توجهات قرار می‌داد.

طراحان قانون توزیع عادلانه آب، با هدف توسعه عدالت و برابری، توزیع عادلانه منابع آب را لازم و حیاتی می‌دانستند. لذا در شرح مذاکرات مجلس اول، تدوین قانون توزیع عادلانه آب دو وجه پررنگ داشت. اول مقابله با غرب و تحریم‌های بین‌المللی که منجر به تمرکز بر خودکفایی و لاجرم تسهیل برداشت آب برای افزایش تولید شد. دوم مقابله با سیاست‌ها و قوانینی که از دیدگاه ایشان منجر به تضعیف و محرومیت کشاورزان و روستاییان و ناتوانی آنها در بهره‌برداری از منابع آب شده بود.

با این وجود، در تقابل دیدگاه بین نمایندگان مجلس با وزیر و مخبر کمیسیون نیرو، تغییرات اندکی در طرح پیشنهادی کمیسیون که به تأیید

وزیر نیرو رسیده بود صورت گرفت که بیانگر این است که اکثریت نمایندگان در امور تخصصی رأی را به متخصص در نهاد اجرایی داده‌اند.

۲-۴. بررسی همگرایی نهادی در تدوین قانون تبدیل ادارات کل امور آب استان‌ها به شرکت‌های آب منطقه‌ای استان

در دهه سوم بعد از انقلاب اسلامی ایران و با نمایان شدن مشکلات ناشی از توسعه منابع آب در دولت سازندگی، دولت وقت در صدد برآمد که سیاست‌های خود را در قالب توسعه متوازن تدوین کرده و تمرکززدایی از مدیریت دولتی و کاهش هزینه‌های دولت را در دستور کار خود قرار دهد. در امتداد این سیاستگذاری، برای اولین بار در سال‌های بعد از انقلاب، موضوع آمایش سرزمین در برنامه‌های توسعه دولت، از جمله برنامه سوم توسعه نیز مطرح شد. در راستای رسیدن به این هدف دولت وقت لایحه‌ای با عنوان تبدیل ادارات کل امور آب استان‌ها به شرکت‌های آب منطقه‌ای استان و تغییر نام شرکت‌های آب منطقه‌ای که بیش از یک استان را در برمی‌گیرد به شرکت آب منطقه‌ای استان ذی‌ربط را به مجلس تقدیم کرد.

اگرچه هدف دولت از تدوین و تصویب این قانون کوچک کردن دولت و تمرکززدایی بود، اما در عمل قانون مورد اشاره، منجر به تفکیک مدیریت حوضه‌ای آب به مدیریت استانی شده و باعث توسعه منابع آبی در هر استان بدون لحاظ توان حوضه و حقبه‌های استانی‌های مشترک در حوضه آبریز شد که بسیاری از تعارضات استانی در رابطه با حقبه‌های پایین دست را رقم زد. البته تصویب این قانون علاوه بر دولت (به خصوص وزارت نیرو) متأثر از مطالبات نمایندگان (و حتی استانداران) نیز بود که به بی‌عدالتی استان‌های بزرگ‌تر نسبت به استان‌های کوچک‌تر در تسهیم آب معترض بودند. در ادامه به بررسی مهم‌ترین الگوهای همگرایی یا واگرایی در تصویب قانون مذکور پرداخته شده است.

■ آمایش سرزمین در برابر عدالت در توزیع آب

همان‌طور که ذکر شد در دوران بعد از انقلاب اسلامی برای اولین بار اصل آمایش سرزمین مورد توجه قرار گرفته بود و در برنامه سوم توسعه به آن اشاره شد. با این وجود در لایحه پیشنهادی توسط دولت بسیاری از نمایندگان معتقد بودند که اصل آمایش سرزمین در نظر گرفته نشده است. چنانچه با استانی شدن مدیریت آب حوضه، نظام جامع مدیریت آب حوضه برهم خورده و بهره‌برداری استانی جای آن را گرفت. به بیان دیگر، لایحه تبدیل ادارات کل امور آب استان‌ها به شرکت‌های آب منطقه‌ای استان و تغییر نام شرکت‌های آب منطقه‌ای که بیش از یک استان را در برمی‌گیرد به شرکت آب منطقه‌ای استان ذی‌ربط، مدیریت حوضه‌ای را حذف کرده و امور آب استان‌ها را به شرکت‌های آب منطقه‌ای استانی تبدیل کرد که ضمن کسب استقلال، مستقیماً از وزارتخانه دستور می‌گیرند [۱۸].

با این وجود، نمایندگان موافق با این لایحه در استدلال با بحث «عدالت توزیعی» در صدد حمایت از استان‌هایی بودند که حق آنها در مدیریت حوضه‌ای ذیل قدرت استان بزرگ‌تر نادیده گرفته می‌شد. لذا به زعم آنها باید دایره مسئولیت و مدیریت شرکت‌های جدید آب منطقه‌ای در استان‌هایی که آب منطقه‌ای ندارند؛ فراتر از چیزی باشد که پیش از این بوده است.

در برابر بحث «عدالت توزیعی» و تأکید بر انتقال از مدیریت حوضه‌ای به استانی برای در نظر گرفتن استان‌های کوچک‌تر، نمایندگان مخالف اهمیت توجه به آمایش سرزمین و تشخیص بهره‌برداری منطقه‌ای بر اساس توان و پتانسیل موجود را مطرح کردند. بحث نمایندگان در رابطه با آمایش سرزمین در این لایحه تعیین سازوکار اجرایی آن جهت حفظ یکپارچگی منطقه‌ای و حوضه‌ای بوده است. از نظر آنها مسئله نباید سیاسی و غیرعلمی باشد، بلکه باید یکدستی طبیعت ملاک عمل قرا بگیرد. بر این اساس، نمایندگان مخالف این طرح را غیرعلمی و مغایر با آمایش سرزمین می‌دانستند. همچنین در بحث آمایش سرزمین تأکید اصلی نمایندگان مخالف این لایحه بر این بود که شرایط مدیریت هر یک از حوضه‌های آبریز بر حسب پتانسیل آن در نظر گرفته شود.

گفتنی است که پیامدهای تبدیل مدیریت حوضه‌ای به استانی ناشناخته نبود و این موضوع در مذاکرات مجلس شورای اسلامی پیش‌بینی شده بود. چنانچه پیش‌بینی تشدید تعارضات بین استان‌هایی که در یک حوضه مشترک شریک هستند از مهم‌ترین اعتراضات و مخالفت‌ها نسبت به تصویب لایحه پیشنهادی دولت برای تفکیک ادارات آب منطقه‌ای در هر استان و تبدیل ادارات به شرکت بوده است. چنانچه نتایج تصویب این طرح در سال‌های بعد نیز بیانگر این بود که این پیش‌بینی صحیح بوده است.

■ برهم خوردن نظام مدیریت جامع رودخانه

نمایندگان مخالف این لایحه، مهم‌ترین دلایل مخالفت خود را عدم نظارت بر برداشت استان (های) بالادست و برهم خوردن حقبه استان (های)

پایین دست حوضه آبریز می‌دانستند. عمده نگرانی نمایندگان مخالف این لایحه این بود که ادارات آب منطقه‌ای استان‌ها با تصویب این لایحه، در آینده سهمی بیش از آنچه که حاکمیت تشخیص داده برداشت کنند و مناطق و استان‌های پایین دست را با مشکل روبه‌رو کنند. لذا نظام مدیریت جامع رودخانه برهم خورده و تبعات اجتماعی و امنیتی گریبان‌گیر جامعه خواهد شد.

لذا بسیاری از نمایندگان مخالف این طرح معتقد بودند در نبود یک مدیریت کلان و حاکمیتی بر منابع آب حوضه‌های آبریز کشور، هرج و مرج در برداشت از منابع آب، منجر به بحران ذخایر آبی کشور به خصوص در شرایط خشک‌سالی خواهد شد. لذا این نمایندگان معتقد بودند در نبود مدیریت جامع رودخانه، نباید مدیریت به استان‌ها سپرده شود و نقش حاکمیتی در تعیین و تخصیص نوع و میزان مصرف آب باید مشخص باشد. عمده نگرانی نمایندگان مخالف این لایحه این بود که ادارات آب منطقه‌ای استان‌ها در آینده سهمی بیش از آنچه که حاکمیت تشخیص داده برداشت کنند و مناطق و استان‌های پایین دست را با مشکل روبه‌رو کنند.

باین وجود، معاون وقت وزیر نیرو در امور آب بیان داشت که تصویب این لایحه منجر به تضعیف نقش حاکمیتی وزارت نیرو بر منابع آب کشور نخواهد شد. وی با استناد به ماده (۲۱) قانون توزیع عادلانه آب بیان داشت، «تخصیص و اجازه بهره‌برداری از منابع عمومی آب برای مصارف شرب، کشاورزی، صنعت و سایر موارد منحصرأباً با وزارت نیرو است».

۱-۲-۴. خلاصه تعاملات نهادی در تصویب قانون تبدیل ادارات کل امور آب استان‌ها به شرکت‌های آب منطقه‌ای استان

پس از مذاکرات طولانی بین نمایندگان موافق و مخالف لایحه و دفاعیات نمایندگان و کارشناسان مذکور از لایحه پیشنهادی، در نهایت لایحه تبدیل به قانون شده و همان‌گونه که پیش‌بینی شده بود، تناقض و تعارض بین شرکت‌های آب منطقه‌ای استانی تشدید شده و بسیاری از مسائل اجتماعی را دامن زد که پیش از آن وجود نداشت. زیرا از سال ۱۳۸۴ به موجب مصوب شدن این قانون «مقیاس مدیریت آب»، استانی شد. در حالی این اتفاق افتاد که حدوداً یک سال پیش از آن، در مصوبه هیئت وزیران در مورد «راهبردهای بلندمدت توسعه منابع آب کشور» (۱۳۸۲) و همین‌طور چهار سال پیش از آن (سال ۱۳۷۹) در «سیاست‌های کلی منابع آب» ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری، بر مدیریت حوضه‌ای تأکید شده بود [۱۹]. این قانون علاوه بر مغایرت با برنامه‌های ابلاغی سال‌های پیش از خود، بر مدیریت آبخوان‌های مشترکی که بین حوضه‌های متعدد قرار دارند (از جمله حوضه زاینده‌رود)، اثر نامطلوبی به جا گذاشت [۱۸].

اگرچه مخالفت‌ها و پیش‌بینی پیامدها از ابتدا نیز در صحن علنی مجلس و در جلسات کمیسیون‌های تخصصی توسط برخی از نمایندگان مطرح شده بود، با این وجود، این نمایندگان با اتهامات بخشی‌نگری و مطالبه‌گری حوضه‌ای مواجه می‌شدند. بر این اساس، ایرادات مطرح شده توسط نمایندگان مخالف (که بیشترین علت مخالفت آنها با تضعیف رویکرد حاکمیتی در انتقال مدیریت حوضه‌ای به استانی از طریق تفکیک شرکت‌های آب منطقه‌ای بود) بارها توسط شورای نگهبان نیز مطرح شد و با اضافه کردن برخی از بندها در رابطه با جایگاه حاکمیتی وزارت نیرو در تخصیص و همچنین در نظر گرفتن حبابه‌ها، در نهایت این لایحه در تاریخ ۱۳۸۳/۱۲/۲۶ به تأیید شورای نگهبان رسید و تبدیل به قانون شد.

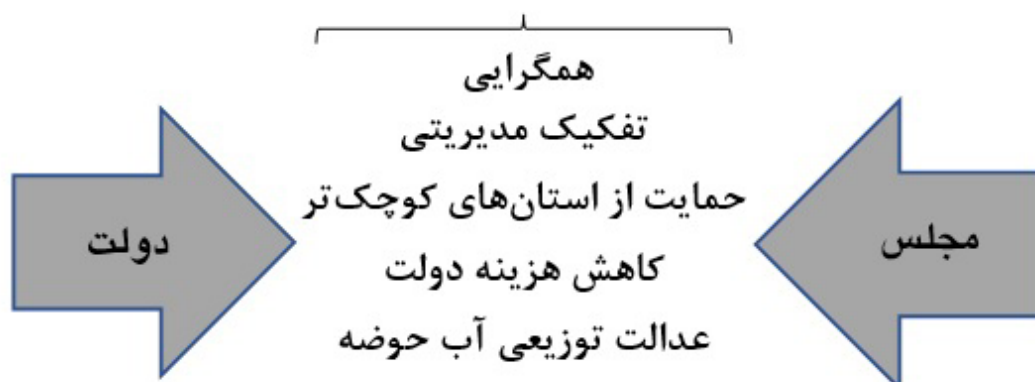
در شکل ۳ خلاصه‌ای از مهم‌ترین مفاهیم بیانگر و اگرایی دولت و مجلس در تدوین و تصویب قانون تبدیل ادارات کل امور آب استان‌ها به شرکت‌های آب منطقه‌ای استان و تغییر نام شرکت‌های آب منطقه‌ای که بیش از یک استان را در بر می‌گیرد به شرکت آب منطقه‌ای استان ذی‌ربط بوده، نشان داده شده است.

شکل ۳. واگرایی نهادی مجلس و دولت در تصویب قانون تبدیل ادارات کل امور آب استان‌ها به شرکت‌های آب منطقه‌ای استان و تغییر نام شرکت‌های آب منطقه‌ای که بیش از یک استان را در برمی‌گیرد به شرکت آب منطقه‌ای استان ذی‌ربط



همان‌طور که شکل ۳ نشان می‌دهد، مبحث کوچک‌سازی دولت و کاستن از هزینه‌های آن و حاکمیت دولتی که ذکر آن پیشتر گذشته بود از مهم‌ترین مواردی بود که دولت در توجیه لایحه پیشنهادی خود مطرح کرده بود. در مقابل مجلس نیز بحث عدالت توزیعی و مدیریت استانی را ذکر کرد. در حقیقت اگرچه دولت با بحث آمایش سرزمین مخالف نبوده و در برنامه سوم نیز صراحتاً آمایش سرزمین را در دستور کار قرار داده بود، اما در عمل ملاحظات آمایش سرزمینی در لایحه پیشنهادی مدنظر قرار نگرفت. این در حالی است که شرح مذاکرات مجلس در مورد لایحه پیشنهادی نشان داد که به کرات تعارض لایحه با اصل آمایش سرزمینی توسط نمایندگان مخالف گوشزد شده بود [۱۷].
گفتنی است، همگرایی سیاستی و نهادی نیز بین برخی نمایندگان مجلس و دولت وجود داشت که در نهایت موجب تصویب قانون شد؛ این همگرایی در شکل ۴ نشان داده شده است.

شکل ۴. همگرایی نهادی مجلس و دولت در تصویب قانون تبدیل ادارات کل امور آب استان‌ها به شرکت‌های آب منطقه‌ای استان و تغییر نام شرکت‌های آب منطقه‌ای که بیش از یک استان را در برمی‌گیرد به شرکت آب منطقه‌ای استان ذی‌ربط



اگرچه موارد همگرایی در شکل ۴ نشان داده شده است، اما واگرایی سیاستی در بین نمایندگان مجلس بیش از واگرایی بین دولت و مجلس بوده است. به گونه‌ای که اختلاف بین نمایندگان استان‌های زیرمجموعه استان بزرگ‌تر در رابطه با عدالت توزیعی آب مذاکرات را مطول کرده بود. با توجه به اینکه قانون مذکور در قالب لایحه از طرف دولت به مجلس پیشنهاد شده بود دولت به عنوان مهم‌ترین مدافع و در ذیل الگوهای مطرح در آن مقطع زمانی برای حکمرانی خوب آب در صدد واگذاری مسئولیت به استان‌ها و تفکیک درآمدها و هزینه‌های آنها از یکدیگر بود، با تبدیل ادارات به شرکت هزینه دولت کمتر شده و مدیریت استانی با درآمدهای جاری شرکت‌ها قابل انجام بود. اما همان‌طور که بسیاری از نمایندگان پیش‌بینی کرده بودند؛ در نهایت این موضوع به اختلافات استانی در حوضه مشترک منجر شد.

عدم تأیید شورای نگهبان در رابطه با این لایحه مربوط به ضعف جایگاه حاکمیت در مدیریت منابع آب در شرایطی بوده است که این مدیریت به امور استانی واگذار شود. لذا متن «طبق قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۶۱/۱۲/۱۶ و رعایت اصول چهل و چهارم و چهل و پنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی» به این لایحه اضافه شد و تصویب شد.

از دیگر ایرادات شورای نگهبان بر این لایحه، ابهام در حفظ حقوق صاحبان حقبه‌ها در ماده واحد پیشنهادی بود. لذا کمیسیون اجتماعی چند مورد را به این لایحه اضافه کرد از جمله:

- جهت رفع نگرانی شورای نگهبان درباره حقبه‌ها، لایحه پیشنهادی چنین تصویب شد که حقبه‌های اشخاص باید محفوظ بماند.
 - امور حاکمیتی از قبیل مدیریت حوضه‌های آبریز، مطالعات جامع منابع آب، سیاستگذاری و برنامه‌ریزی توسعه منابع آب، تعیین تخصیص و سهم بخش‌های مختلف مصرف آب، انتقال بین حوضه‌ای و تعیین ارزش اقتصادی آب کماکان به عهده وزارت نیرو خواهد بود.
- در مجموع این قانون اگرچه در صدد بود تا از طریق واگذاری وظایف غیر حاکمیتی مربوط موجب گسترش تشکیلات نشده و ایجاد بار مالی اضافی برای دولت ننماید، اما در عمل اختلافات استانی و حوضه‌ای بسیاری را در حوضه‌های آبریز مشترک دامن زد که ناشی از بهره‌برداری حداکثری منابع از آب مشترک در هر استان بود. لذا «تعارضات استانی ناشی از اهداف بهره‌برداری برآمده از این قانون»، بسیاری از مسائل اجتماعی را دامن زد که پیش از آن وجود نداشت [۱۳].

۳-۴. بررسی همگرایی نهادی در تدوین قوانین متأخر برای تعیین تکلیف چاه‌های فاقد پروانه بهره‌برداری

در سال ۱۳۸۴، تعدادی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی طرح «الحاق یک ماده به قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین» برای چاه‌های آب کشاورزی فعال فاقد پروانه که قبل از پایان سال ۱۳۸۵ حفر گردیده و توسط وزارت نیرو یا دستگاه‌های تابعه شناسایی شده باشند را مطرح کردند. تصویب این طرح، مجدداً همچون تبصره ماده (۳) قانون توزیع عادلانه آب در سال ۱۳۶۱، به جای حفاظت از منابع آب به برداشت‌کنندگان غیرمجاز آب مشروعیت داد و آنها را قانونمند کرد. در حقیقت این «نقض دوره‌ای قوانین» یکی از مهم‌ترین مسائلی است که در نظام حقوق آب کشور موجب برهم خوردن تعادل بین منابع و مصارف آب شده است [۱۶].

در این قانون که به قانون «الحاق یک ماده‌ای» معروف می‌باشد، عنوان شده است که «وزارت نیرو موظف است چاه‌های بدون پروانه حفر شده در مناطق ممنوعه قبل از تصویب قانون توزیع عادلانه آب موضوع تبصره ذیل ماده (۳) قانون فوق‌الذکر را تا پایان سال ۱۳۸۴ تعیین تکلیف نماید. بانقضای این مهلت تبصره ذیل ماده (۳) قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۱۶ لغو می‌گردد». از آنجا که به موجب تبصره ماده (۳) قانون توزیع عادلانه آب وزارت نیرو می‌توانست چنانچه لاقط طبق نظر دو کارشناس خود، هریک از چاه‌های بدون مجوز (غیرمجاز) را مضر به مصالح عمومی تشخیص دهد، آن چاه را بدون پرداخت هیچ‌گونه خسارتی مسدود کند و بهره‌برداری از آن را ممنوع اعلام کند؛ لذا لغو این تبصره ذیل ماده (۳)، حق وزارت نیرو را در انسداد چاه غیرمجاز سلب کرد. به بیان دیگر، لغو تبصره مذکور از قانون سال ۱۳۶۱ قدرت انسداد چاه غیرمجاز را از این وزارتخانه گرفت و بالغو این قانون، نسل جدیدی از چاه‌های غیرمجاز به وجود آمد که از طریق وزارت نیرو قابل انسداد نبودند. باوجود مجوز دادن به چاه غیرمجاز که منجر به برهم خوردن بیش از پیش تعادل آب‌های زیرزمینی و تضییع حقوق بسیاری از حقبه‌بران قانونی نیز شد، تنها در کمتر از ۵ سال بعد از تصویب این قانون، مجدداً «طرح تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری» توسط ۶۴ نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۸۸/۱۱/۱۶ پیشنهاد شد و با قید یک فوریت به کمیسیون آب و منابع طبیعی مجلس ارجاع و در تاریخ ۱۳۸۹/۴/۲۷ تصویب شد. طبق این ماده واحد وزارت نیرو موظف است ضمن اطلاع‌رسانی فراگیر و مؤثر به ذی‌نفعان، طی

دو سال تمام پس از ابلاغ این قانون، برای کلیه چاه‌های آب کشاورزی «فعال فاقد پروانه» واقع در کلیه دشت‌های کشور که قبل از پایان سال ۱۳۸۵ هجری شمسی حفر و توسط وزارت نیرو و دستگاه‌های تابعه استانی شناسایی شده باشند، پروانه بهره‌برداری صادر نماید. آنچه در این قانون نسبت به قانون الحاق یک ماده‌ای قابل توجه است؛ نه تنها تغییر سال مشمولیت اعطای مجوز برای چاه است که از سال ۱۳۶۱ به سال ۱۳۸۵ تغییر کرد، بلکه مهلت دوساله‌ای برای انجام این کار به کشاورزان چاه‌دار فاقد مجوز داده شد. گفتنی است که هم‌زمان با تصویب این طرح قانونی در مجلس، طرح احیا و تعادل بخشی آب‌های زیرزمینی نیز در دولت آغاز شده بود که از مهم‌ترین مصوبات آن شناسایی و مسدود کردن چاه فاقد پروانه بوده است. امری که واگرایی نهادی را نشان می‌دهد. با این حال برخی از نمایندگان مجلس معتقد بودند برای مسدود کردن چاه‌های فاقد پروانه ابتدا باید از وجود آنها اطلاع داشت تا با شناسایی چاه‌ها و تعریف پروانه مصرف، تکلیف آنها مشخص شده، آن‌گاه از آن تاریخ به بعد می‌توان مانع از احداث چاه غیرمجاز شد. در واقع در رویه‌ای دور از انتظار با اهداف طرح احیا و تعادل بخشی منابع آب زیرزمینی، برداشت غیرقانونی از منابع آب زیرزمینی وجه قانونی پیدا کرد. در ادامه به تشریح روند تصویب این قانون و مهم‌ترین مفاهیم در رابطه با آن پرداخته شده است.

■ تقابل در رابطه با تعیین بازه زمانی حفر چاه فاقد پروانه

در قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری نسبت به قانون الحاق یک ماده‌ای تغییر قابل توجهی در تعیین سال مشخص شده به وجود آمد و رویه از سال ۱۳۶۱ به سال ۱۳۸۵ تغییر کرد. نمایندگان ارائه‌دهنده این طرح، هدف خود را احقاق حقوق جاماندگان از مهلت تعیین شده در قانون الحاق یک ماده‌ای مصوب سال ۱۳۸۴ بیان کردند (این در حالی است که شمولیت قانون الحاق درباره چاه‌های حفر شده قبل از سال ۱۳۶۱ است) [۲۰].

در طرح اولیه چنین مطرح شده بود که «تا این تاریخ که طرح دارد تبدیل به قانون می‌شود، اگر چاهی حفر شده مورد بررسی قرار گرفته و چنانچه این چاه‌ها دارای شرایط لازم برای گرفتن پروانه بودند؛ برای آنها مجوز صادر شود». اما بعد از ارجاع این پیشنهاد به کمیسیون آب و کشاورزی چنین اصلاح شد که «چاه‌هایی که قبل از پایان سال ۸۵ حفر شده‌اند؛ تعیین تکلیف شوند تا برای آنها پروانه صادر کنند». بنابراین از نظر برخی از نمایندگان چاه‌هایی که بعد از سال ۸۵ یعنی سال‌های ۸۶، ۸۷ و ۸۸ حفر شده باز بلا تکلیف بودند. آنها معتقد بودند باید قانونی را تصویب کرد که جامع و کامل باشد و بتواند کلیه کشاورزان و باغدارانی که چاه‌هایی را حفر کرده‌اند و امروز دارای مستحذات از محل همین چاه‌ها هستند، تعیین تکلیف کند. در غیر این صورت قانونی تصویب خواهد شد که مجدد نیازمند بازنگری است. به‌زعم این دسته از نمایندگان نباید قانونی تصویب بشود که مشکلات بخشی را حل کند و بخشی دیگر را حل نکند.

وزارت نیرو و نیز مخالف حذف عبارت «قبل از سال ۱۳۸۵» بود. چنانچه معاون حقوقی و امور مجلس وزارت نیرو در این رابطه بیان داشت «حذف قید سال «۸۵» منجر به حفر چاه‌های بیشتری خواهد شد. بنابراین ما مخالف هستیم». به‌طور خلاصه می‌توان گفت ایده بهره‌برداری غیر زمان‌مند از منابع محدود آب، توسط نمایندگان موافق طرح در برابر نظرات کارشناسان دولت و نمایندگان مخالفی قرار داشت که معتقد به لزوم محدودیت زمانی در تعریف پروانه بهره‌برداری از چاه‌ها بودند.

در نهایت نیز نظرات کارشناسی و فنی نمایندگان دولت مورد موافقت نمایندگان مجلس وقت قرار گرفته و قید بازه زمانی برای تعیین تکلیف چاه‌های فاقد پروانه در نظر گرفته شد.

■ تقابل در رابطه با الگوهای نوین بهره‌برداری از منابع آب زیرزمینی

در مذاکرات مجلس جهت تصویب طرح تعیین تکلیف چاه‌های فاقد پروانه، برخی از نمایندگان بر حذف بخشی از این طرح پیشنهادی مبنی بر منوط کردن اخذ پروانه مصرف به «انجام آبیاری تحت فشار» اصرار داشتند. اما نمایندگان مخالف این پیشنهاد معتقد بودند با منوط کردن صدور پروانه به انجام آبیاری تحت فشار این قانون اجرایی نخواهد شد. همچنین درج این قید را به‌ضرر کشاورزانی که بیشتر هم از طبقات پایین هستند، می‌دانستند. اما وزیر نیرو و برخی از نمایندگان موافق وجود این بخش از قانون در طرح بوده و منوط کردن صدور پروانه برای چاه‌های غیرمجاز، به انجام آبیاری تحت فشار را نه تنها باعث اصلاح الگوی مصرف و جلوگیری از هدررفت آب می‌دانستند، بلکه معتقد بودند هزینه سامانه‌های آبیاری تحت فشار در برابر مزایای برداشت غیرمجاز بهره‌برداران فاقد پروانه از منابع آب زیرزمینی طی سال‌های متمادی بسیار ناچیز است [۱۶]. امروزه نیز آثار این سیاستگذاری، با توجه به نبود مکانیسم مشخص برای سنجش عملکرد سامانه‌های نوین آبیاری،

نه تنها بودجه قابل توجهی از بخش آب را به خود اختصاص داده، بلکه نتایج قابل قبولی نیز از آن به دست نیامده است [۲۱].

■ تقابل در رابطه با حفظ حریم چاه

از آنجا که طبق قاعده حقوقی لاضرر و لاضرار هیچ کس نمی تواند اعمال حق خویش را وسیله اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی قرار دهد؛ بر این اساس، برخی از نمایندگان معتقد بودند مربوط می شود که این طرح به تعیین تکلیف یا به عبارت دیگر صدور پروانه بهره برداری برای چاههایی که غیرمجاز حفر شده اند و ممکن است در حریم چاه(های) مجاز حفر شده باشند که موجب کاهش بهره برداری از آن(ها) می شود. ضمن اینکه نمایندگان مخالف طرح معتقد بودند چاههای غیرمجاز به منافع عمومی آسیب زده و سطح آب زیرزمینی را در اغلب دشت های کشور تا حد بحرانی پایین انداخته است.

از این رو نمایندگان موافق طرح چنین استدلال داشتند که «همین الان چاههای غیرمجازی موجود است که به منافع عمومی لطمه می زند. این قانون می خواهد با ممانعت از حفر این چاهها و یا کنترل برداشت آب زیرزمینی از طریق نصب کنتور، وضعیت چاههای کشور را سامان بدهد تا از این طریق جلوی اضرار به منافع عمومی را بگیرد». در مجموع عدم لحاظ محدودیت بهره برداری مکانی مورد نظر نمایندگان موافق طرح در مقابل مفهوم محدودیت مکانی برای حفاظت از حریم چاهها، که توسط نمایندگان مخالف و کارشناسان دولت مورد تأکید بود، قرار داشت. بعد از تصویب طرح و براساس ایراد شورای نگهبان مبنی بر اینکه «آیا اجرای این قانون، برای چاهی که قبلاً دارای پروانه بوده مضر خواهد بود یا نه؟»، در نهایت مجلس در سطر پنجم ماده واحده عبارت «و عدم اضرار به دیگران و عموم» بعد از عبارت «چاههای مجاز» را اضافه کرد.

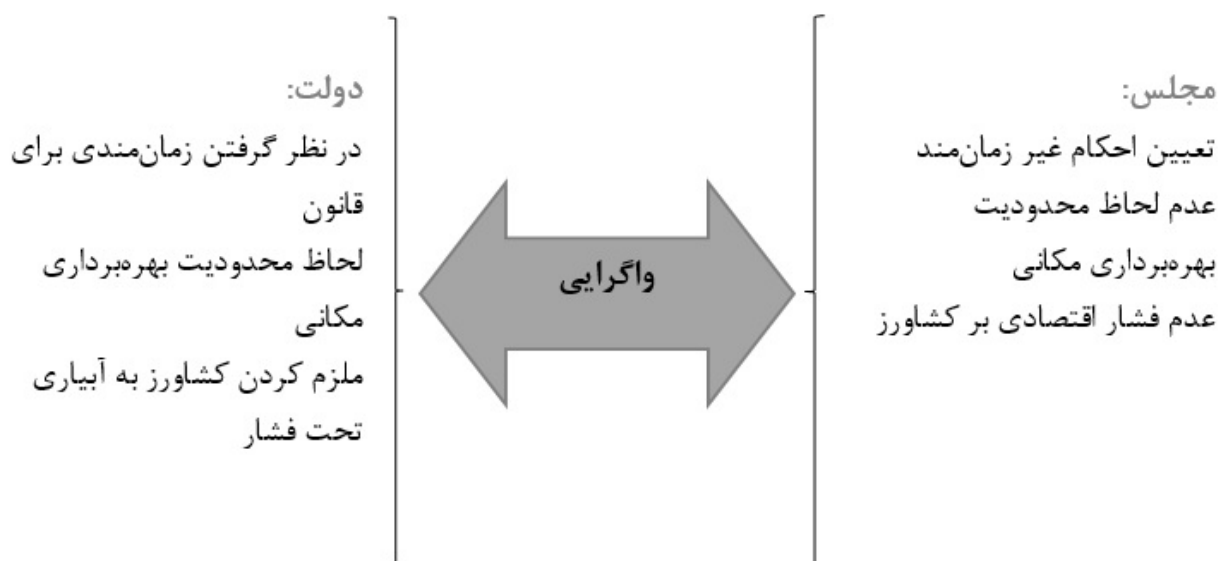
۱-۳-۴. خلاصه تعاملات نهادی در تصویب قوانین متأخر برای تعیین تکلیف چاههای فاقد پروانه بهره برداری

همان طور که شرح داده شد طرح «الحاق یک ماده به قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین» در سال ۱۳۸۴ برای تعیین تکلیف چاههای آب کشاورزی فعال فاقد پروانه که قبل از پایان سال ۱۳۸۵ حفر گردیده و توسط وزارت نیرو یا دستگاههای تابعه شناسایی شده بودند در مجلس تعریف شده و از این طریق همچون تبصره ماده (۳) قانون توزیع عادلانه آب در سال ۱۳۶۱، به برداشت کنندگان غیرمجاز آب زیرزمینی مشروعیت داد.

با این وجود، این وضعیت ادامه داشته و در امتداد آن قانون، پس از پنج سال، «طرح تعیین تکلیف چاههای آب فاقد پروانه بهره برداری» توسط برخی نمایندگان مجلس شورای اسلامی در اواخر سال ۱۳۸۸ پیشنهاد و در تیرماه ۱۳۸۹ تصویب شد تا از این طریق وزارت نیرو موظف شود طی دو سال تمام پس از ابلاغ این قانون، برای کلیه چاههای آب کشاورزی «فعال فاقد پروانه» که قبل از پایان سال ۱۳۸۵ هجری شمسی حفر شده باشند، پروانه بهره برداری صادر نماید. این دو قانون بارها مورد نقد کارشناسان قرار گرفتند و بسیاری از آنها تشدید بحران آب زیرزمینی در کشور را به دلیل مصوب شدن این قوانین اعلام کردند [۱۸].

در شکل ۵ مهم ترین مفاهیم بیانگر واگرایی دولت و مجلس در فرآیند تدوین و تصویب قانون تعیین تکلیف چاههای آب فاقد پروانه ارائه شده است.

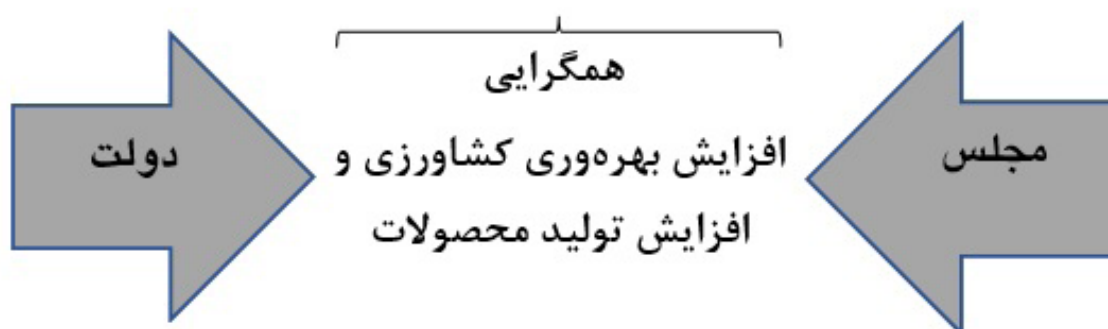
شکل ۵. واگرایی نهادی مجلس و دولت در تصویب قانون تعیین تکلیف چاه‌های فاقد پروانه



همان‌طور که شکل ۵ نشان می‌دهد مباحث مختلفی در روند تصویب قانون مذکور بین دولت و مجلس وجود داشته است که می‌تواند نشان‌دهنده واگرایی نهادی باشد. این قانون با وجود کمترین میزان همگرایی نهادی در نهایت به تصویب مجلس رسیده و البته تبعات اجتماعی و زیست‌محیطی زیادی را به دنبال داشت. از جمله اینکه به صورت مستقیم افت منابع آب زیرزمینی و روند تخلیه آبخوارهای کشور را تشدید کرده و به صورت غیرمستقیم پیامدهایی نظیر فرونشست زمین، افزایش ریسک آلودگی و شور شدن آبخوان، افزایش کف‌شکنی چاه‌ها و شدت یافتن انرژی مصرفی برای پمپاژ و کاهش ظرفیت خودپالایی آبخوارها را به دنبال داشت [۲۲]. در واقع نقض چندین باره قوانین حفاظت از منابع آب زیرزمینی منجر به اهمال‌گری شهروندان و کشاورزان برای سرسپردگی به قوانین حفاظتی شده و مشروعیت این قوانین را با مشکل مواجه ساخت [۱۶].

می‌توان گفت تنها «افزایش بهره‌وری کشاورزی و افزایش تولید محصولات» از مفاهیم همگرایانه بین دولت و مجلس در رابطه با این طرح بودند که در نهایت به قانون تبدیل شد. آنچه منجر به تصویب این قانون شد در حقیقت نه همگرایی نهادی بلکه توان و جمعیت بیشتر نمایندگان ناهمگرا با دولت بوده است. وضعیت همگرایی بین نهاد دولت و مجلس در روند تصویب این قانون در شکل ۶ نشان داده شده است.

شکل ۶. همگرایی نهادی مجلس و دولت در تصویب قانون تعیین تکلیف چاه‌های فاقد پروانه



در مجموع می‌توان گفت اگر چه قانون مذکور توسط نمایندگان مجلس درخواست داده شده بود اما در همان زمان در برنامه چهارم ارائه شده توسط دولت بر تعادل بخشی منابع آب زیرزمینی و احیای آبخوان‌های کشور تا ۲۵ درصد تأکید شده بود. امری که هدف گذاری آن با واقعیت‌های اجرایی فاصله قابل توجهی داشت و به دلیل عدم توجه به ظرفیت‌های عملیاتی نظام حکمرانی آب کشور از یک سو و نیز تنوع و پیچیدگی مسائل مرتبط با بخش آب از دیگر سو، به نتایج مطلوب منجر نشد. به بیان دیگر، اگر چه وزارت نیرو و کمیسیون آب و کشاورزی دولت به عنوان بدنه تخصصی نهاد دولت در بسیاری از موارد و بندهای این قانون با نهاد مجلس همگرایی نداشتند؛ اما در نهایت قوانین به گونه‌ای مصوب شد که منجر به تسهیل برداشت از منابع آب زیرزمینی گردید. به زعم بسیاری از کارشناسان حتی می‌توان یکی از دلایل عدم موفقیت طرح احیا و تعادل بخشی منابع آب زیرزمینی را هم‌زمانی آن با تصویب این قانون دانست [۲۳].

تصویب این قوانین نه تنها باعث شد کلیه تخلفات در رابطه با حفر چاه غیرمجاز تا سال ۱۳۸۵ مورد چشم‌پوشی قرار گرفته و مجاز اعلام شوند، بلکه دادن مهلت دوساله به صاحبان چاه‌های غیرمجاز تا قبل از سال ۱۳۸۵ برای اخذ پروانه، می‌تواند احتمال لابی‌گری و پرونده‌سازی‌های صوری توسط صاحبان چاه‌های غیرمجاز بعد از این تاریخ را افزایش داده باشد تا از این طریق، حفر چاه آنها قبل از سال ۱۳۸۵ قلمداد شود و بتوانند مطابق با قانون تعیین تکلیف، پروانه مجاز برای چاه اخذ کنند. به این ترتیب، نقض دوره‌ای قوانین در برخورد با متخلفین و برداشت‌های غیرمجاز، زمینه قانون‌گریزی را تسهیل کرده و بهره‌برداران را نسبت به پیروی از قانون و حفاظت از منابع آب بی‌انگیزه کرده است.

۵. تبعات ناهمگرایی دولت و مجلس در حکمرانی آب

از مهم‌ترین عوامل اثرگذار بر مسائل آب، الگوهای سیاست‌گذاری و حکمرانی است که نه تنها به مدیریت منابع آب شکل داده بلکه بر رفتار اجتماعی بهره‌برداران نیز اثرگذار است. در حقیقت شیوه اجرای مدیریت منابع آب برآمده از قوانین و مصوبات مجلس شورای اسلامی و دولت است که در مذاکرات و تعاملات بین موافقان و مخالفان طرح‌ها/لوايح و همچنین سخن‌گویان دولت و کمیسیون مربوطه شکل گرفته است. در تحقیقات میدانی انجام شده [۱۸] به پیامدهای اجتماعی مختلفی اشاره شده که برآمده از ناهمگرایی نهادی و شیوه سیاست‌گذاری منابع آب بوده است. در ادامه به این موارد اشاره شده است.

■ «ضعف مشروعیت قوانین آب با نقض متوالی آنها»

وجود قوانین کوتاه‌مدت و نقض متوالی قوانین و برنامه‌های حفاظت از منابع آب زیرزمینی منجر به این خواهد شد که قوانین حفاظتی قدرت بازدارندگی ضعیفی داشته باشند. از آنجاکه بهره‌برداران از منابع آب زیرزمینی دارای منافع اقتصادی برای کشاورز بوده و معیشت آنان به این آب گره خورده، لذا در کنار تغییر پارادایم موجود که بار معیشت را به برداشت از منابع آب تحمیل می‌کند و لزوم پایه‌ریزی متناسب برای ایجاد معیشت جایگزین، از بُعد قانونی نیز دوام قوانین بازدارنده و تغییر آنها تنها در موارد استثنا و لحاظ جریمه‌های متناسب می‌تواند یکی از عوامل بازدارنده وقوع تخلفات باشد. اما نقض مداوم قوانین حفاظتی به‌طور مداوم سبب ضعف مشروعیت آن قوانین در میان بهره‌برداران شده است.

■ «قبح‌زدایی از جرم»

عادی شدن تخلفات در بخش آب، از دیگر پیامدهای نقض شدن قوانین حفاظتی در کوتاه‌مدت خواهد بود. به بیان دیگر، در این شرایط مجرمان منفعت‌برده و سرسپردگان به قوانین متضرر شده‌اند. این امر قانون‌گریزی را در دوره‌های بعدی احتمالاً افزایش خواهد داد.

■ «سوق یافتن مطالبات به سمت آب»

با توجه به اقلیم خشک و نیمه‌خشک ایران، آب همواره از مطالبات اصلی مردم بوده است. لذا در شرایطی که قوانین تسهیلگر برداشت از منابع آب جای قوانین حفاظتی را بگیرند، این امر در حوزه‌های انتخابیه منجر به تحت فشار قرار دادن نامزدهای مجلس و در نهایت مطالبه‌گری نمایندگان مجلس برای برداشت منابع آب بیش از توان حوضه خواهد شد. در این شرایط است که نمایندگان مجلس و نمایندگان دولت وارد گفتگوهای طولانی در رابطه با مدیریت آب خواهند شد. بررسی شرح مذاکرات مجلس نشانگر این بوده است که اگر چه در نهایت طرح‌ها و لوايح پیشنهادی آب در مجلس در قالب قانون مصوب شده‌اند، اما باین وجود نظریات کارشناسی کمیسیون آب دولت یا نمایندگان وزارت نیرو منجر به تغییراتی در بندها و تبصره‌ها شده است.

۶. نتیجه‌گیری



تحولات در قوانین آب ایران به‌ویژه در نیم‌قرن اخیر همواره نه برآمده از وضعیت منابع آب، بلکه در بسیاری از موارد برآمده از شیوه سیاستگذاری و تعاملات نهادی بوده است. نوع همگرایی و همسویی نهادها در اهداف، جهت‌گیری‌های نهایی در تصویب قوانین را تعیین کرده و به پیروی از آن شیوه اجرا در مدیریت منابع آب نیز تحت تأثیر قرار گرفته است. در این گزارش میزان همگرایی/واگرایی بین دو نهاد دولت و مجلس در رابطه با تصویب مهم‌ترین قوانین آب کشور، بررسی شدند.

یافته‌ها بیانگر این است که در طرح‌های پیشنهادی توسط مجلس در بخش آب، تمرکز بر تسهیل برداشت از منابع آب زیرزمینی و کمک به بهره‌برداران در رأس خواسته‌نمایندگان بوده است. اما در لایحه پیشنهادی دولت، تمرکز بر کاهش بار مالی دولت، کوچک‌سازی و تراکم‌زدایی از وظایف و اختیارات دولت مدنظر بوده است.

نتایج بررسی صورت گرفته در این گزارش نشان داد، در بسیاری از موارد مخالفت کارشناسان دولت با برخی قوانین و تبصره‌ها مانع از تصویب قوانین تسهیلگر برداشت آب شده است. لذا در این مواقع واگرایی امری مثبت تلقی خواهد شد. به بیان دیگر، از آنجا که تصویب قوانین تسهیلگر اضافه برداشت از منابع آب زیرزمینی می‌تواند از مهم‌ترین عواملی باشد که تأثیر مخربی بر پایداری منابع آب می‌گذارد، لذا واگرایی نهادی و مناقشه نهادها در مورد آن می‌تواند تعدیل‌گر برخی از پیامدها باشد.

بررسی روند طی شده برای تصویب این چهار قانون مهم بخش آب بیانگر این است که پیامدهای احتمالی تصویب این قوانین ناشناخته نبوده و از ابتدای جلسات قانونگذاری، نمایندگان مخالف و در برخی موارد نماینده دولت نسبت به این پیامدها مکرراً هشدار داده‌اند. با این وجود نظر آنها در زمان رأی‌گیری مورد توجه سایر نمایندگان قرار نگرفته بود.

اگرچه تاحدی می‌توان ناآگاهی در رابطه با پیامدهای تسهیلگر برداشت منابع آب (بدون لحاظ پایداری و تعادل بین منابع و مصارف) در دهه اول انقلاب اسلامی را قابل اغماض دانست (زیرا پایداری و توسعه پایدار منابع آب در سطح جهانی به مثابه یک مسئله برساخت اجتماعی نشده بود)، اما در شرایط فعلی که بحران منابع آب برای هر چشم غیر مسلح و غیر متخصصی قابل رؤیت است؛ نادیده گرفتن پیامدهای قوانین تسهیلگر برداشت منابع آب توسط نمایندگان مجلس قابل دفاع نخواهد بود. واگرایی نهادی وزارت نیرو با مجلس در بحث نظارت بر بهره‌برداری از منابع آب در همه جلسات قانونگذاری مشهود بوده است. برای مثال برخی از نمایندگان در زمان تصویب قانون توزیع عادلانه آب با نظارت دولت مخالف بودند.

به نوعی می‌توان بیان داشت که نسبت به لزوم استفاده پایدار از منابع آب، همگرایی لازم بین نهادها وجود نداشته و دولت بیشتر با هدف حفظ منابع آب و مجلس با هدف توسعه منابع آب، در اهداف خود دچار واگرایی شده‌اند. چنانچه این امر را در هم‌زمانی پیشنهاد طرح احیا و تعادل بخشی منابع آب از سوی وزارت نیرو (نهاد دولت) با مطرح کردن طرح قانون تعیین تکلیف چاه‌ها (از سوی نهاد مجلس) می‌توان مشاهده کرد. همچنین در مواردی که تا حدودی همگرایی سیاستی بین دو نهاد نیز وجود داشته است (مانند قانون تبدیل ادارات به شرکت‌ها) این همگرایی در مسیر رسیدن به پایداری و حفاظت از منابع آب نبوده است.

نتایج حاصل از بررسی روند طی شده بین دولت و مجلس برای تصویب قوانین مورد بحث، نشان می‌دهد اگرچه در رابطه با قانون تبدیل ادارات به شرکت‌ها شاخص تمرکززدایی و مدیریت محلی - منطقه‌ای (از شاخص‌های حکمرانی خوب) توسط دولت مدنظر بود، اما در عمل علاوه بر افت بیشتر منابع آب منجر به مسائل اجتماعی و امنیتی بین برخی استان‌های دارای حوضه مشترک شد. لذا آنچه در شیوه حکمرانی باید مدنظر قرار بگیرد، رسیدن به حکمرانی متناسب با شرایط کشور است نه پیاده‌سازی شاخص‌هایی که متناسب با وضعیت کشور نیست. در یک جمع‌بندی از وظیفه قانونگذاری مجلس می‌توان چنین گفت که شعار عدالت‌طلبی که در زمان تصویب هر دو قانون توزیع عادلانه آب و قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری بین نمایندگان مجلس و اعضای هیئت دولت وجود داشت، تنها شاخص‌های محدودی از عدالت را مدنظر داشت. لذا با در نظر نگرفتن شاخص‌های پایداری در بحث عدالت اجتماعی، می‌توان این عدالت‌خواهی را «عدالت ضد اکولوژیک» تعریف کرد. البته همان‌طور که ذکر شد؛ در زمان تصویب قانون توزیع عادلانه آب مفاهیمی چون توسعه پایدار^۱ و حفاظت از منابع آب متداول نبوده و بحران آب سطحی و زیرزمینی نیز چندان مشهود نبود.

1. Sustainable Development

همچنین با توجه به اینکه قانون تبدیل ادارات کل امور آب استان‌ها به شرکت‌های آب منطقه‌ای استانی در قالب لایحه پیشنهادی توسط دولت و با هدف مدیریت غیرمتمرکز و مشارکتی به مجلس ارائه شده بود، می‌توان چنین در نظر گرفت در این لایحه نیز شاخص‌های پایداری در مدیریت غیرمتمرکز در نظر گرفته نشده بود و در عمل این شکل از مدیریت که از زیرمجموعه‌های حکمرانی خوب است، منجر به مناقشات استانی شد. چنانچه استان‌های مختلف حق برابری از برداشت منابع آب پیدا کرده و با کمبود منابع آب در نهایت اختلافات استانی و منطقه‌ای تشدید شد.

اگرچه در سال ۱۳۹۹ وزارت نیرو با تجدید ساختار شرکت مدیریت منابع آب و ایجاد واحدهای مختص هر حوضه آبریز تلاش کرد تا نواقص قانون موجود را تا حدی برطرف کند؛ اما میزان موفقیت این ساختار جدید جای تأمل دارد؛ زیرا مدیریت منابع آب در کشور ما و استفاده‌کنندگان آن شامل نهادها و سازمان‌های دولتی و بخش‌هایی از جامعه مثل کشاورزان و صنایع آب‌بر است که هر کدام از آنها بنا به دلایلی در موضوع آب و نحوه مدیریت آن حساس یا تصمیم‌گیر هستند.

در مجموع با توجه به ذی‌نفعان و ذی‌مدخلان متعدد در مدیریت منابع آب کشور (مجلس قانونگذاری و وزارت نیرو و دو نهاد اصلی این مجموعه هستند)، دستیابی به الگوی حکمرانی متناسب آب امکان‌پذیر، نیازمند همگرایی و هم‌افزایی بین کلیه این عوامل در مدیریت منابع آب بوده که لازمه تحقق آن توجه به بسترهای اقلیمی، سیاسی و اجتماعی و فرهنگی کشور در سیاستگذاری‌های بخش آب است. در رابطه با چگونگی همگرایی نهادی در مدیریت منابع آب و در نظر گرفتن شاخص عدالت اکولوژیک در ادامه پیشنهادهایی ارائه شده است

۷. پیشنهادها



با توجه به موارد ذکر شده در ادامه با هدف دستیابی به پایداری در مصرف منابع آب، راهکارهای قابل اتخاذ برای بهبود همگرایی نهادی ارائه شده است:

■ **مفهوم‌سازی «عدالت اکولوژیک» در سیاستگذاری آب:** مهم‌ترین عامل در ایجاد همگرایی، داشتن هدف مشترک در بین نهادهای متولی است. اما چنانچه این هدف مشترک حفاظت از پایداری منابع آب نباشد، هم‌افزایی در اشتراک هدف منجر به تهدید بیشتر منابع آب خواهد شد. لذا پررنگ شدن مفهوم «عدالت اکولوژیک» در سیاستگذاری و در نظر گرفتن سهم نسل آینده و سهم طبیعت در کنار سهم آب بهره‌برداران می‌تواند نوع هدف را به سمت پایداری و همگرایی مثبت سوق دهد.

■ **خودداری از ارائه وعده‌های آبی ناهمخوان با ظرفیت منابع و در تعارض با سیاست‌های کلی بخش آب:** با توجه به اینکه در سیاست‌های کلی منابع آب کشور که در تاریخ ۱۳۷۹/۱/۳ برای اجرا به دولت ابلاغ شد، لزوم توسعه پایدار و آمایش سرزمین به‌عنوان اصل اول در نظر گرفته شده است، لذا دادن وعده آبی در حوزه‌های انتخابیه از سوی نامزدهای محترم مجلس شورای اسلامی که با ناترازی بین منابع و مصارف آب در حوضه آبریز مواجه هستند؛ می‌تواند به بحران آب دامن زده و به‌نوعی عدول از سیاست‌های کلان بخش آب محسوب شده و غیرقابل اغماض باشد. لذا پیشنهاد ممنوعیت وعده آب خارج از توان حوضه می‌تواند پایبندی به سیاست‌های کلی در بخش آب را تقویت کند. در این رابطه افزایش سواد آبی سیاستمداران و ایجاد حساسیت لازم در آنها برای پرداختن به مسئله بحران آب می‌تواند کارساز باشد.

■ **افزایش جلسات مشترک بین کارشناسان دولتی آب، نمایندگان مجلس، بهره‌برداران و سایر خبرگان برای رسیدن به فهم مشترک از حفاظت و پایداری منابع آب:** در حقیقت در مسیر رسیدن به پایداری در برخی از موارد نیاز به همگرایی بین دولت و مجلس بوده و در پاره‌ای از موارد که همگرایی وجود ندارد، ضرورت دارد تمرکز بر رویه‌های کارشناسی باشد. برای ارتقای دانش هیدرولوژیک و سواد آبی نمایندگان مجلس و همچنین درک اعضای دولت از توقعات اجتماعی آب و در نظر گرفتن شاخص عدالت اکولوژیک در کنار سایر شاخص‌های عدالت، وجود این تعاملات دوسویه حائز اهمیت است.

■ **لزوم توجه به عدالت در همه ابعاد و سطوح (عدالت اکولوژیک، عدالت برای همه بهره‌برداران، نسل آتی، توجه به حقوق افراد فاقد دارای پروانه و وابسته به منابع آبخوان مشترک):** در حقیقت بدون لحاظ شاخص‌های عدالت اکولوژیک و عدالت بین‌نسلی

در نهایت تشدید ناترازی آبی محتمل بوده و پایداری در تأمین مصارف ممکن نخواهد بود. اگرچه در ابتدای انقلاب اسلامی ایران هنوز تعادل منابع و مصارف آب برهم نخورده بود و لذا پایداری چندان مدنظر نبوده، اما در شرایط فعلی که بسیاری از شاخص‌های پایداری نشان از وضعیت بحرانی دارد، صرف توجه به عدالت در توزیع منابع آب، بدون در نظر گرفتن عدالت اکولوژیک منجر به تشدید بحران خواهد شد و با تخلیه آبخوان‌ها، عملاً نسبت به حقوق نسل‌های آتی ظلم خواهد شد. نیاز است تا تعریف مجدد وزارت نیرو از توزیع عادلانه آب با حضور اعضای کمیسیون آب، کشاورزی و منابع طبیعی مجلس مورد توجه قرار بگیرد.

■ **لزوم تمرکز بر رویکرد آمایش محور در تصویب طرح‌ها و لوایح:** اگرچه از برنامه سوم توسعه بحث آمایش سرزمین در دستور کار قرار گرفت، اما در عمل قوانینی مصوب گردید که منجر به برهم خوردن نظام متوازن اقلیمی و اکولوژیک شد. بدون لحاظ رویکرد آمایش محور در تعاریف مصارف آبی مختلف و بهره‌برداری خارج از توان اکولوژیک و هیدرولوژیک، توسعه نامتوازن و ناپایدار را رقم خواهد زد.

■ **توجه به مدیریت جامع منابع آب:** مدیریت جامع و به‌هم پیوسته منابع آب که مبتنی بر پیشینه‌سازی رفاه اقتصادی و اجتماعی به واسطه این منابع است؛ تنها در صورتی اجرایی خواهد شد که اکوسیستم حیاتی به خطر نیفتاده و مبتنی بر عدالتی بین‌نسلی و پایدار باشد. در این شرایط تخصیص و توسعه صحیح و بهینه منابع آب تنها در برهم کنشی از تعاملات آب با محیط زیست و توسعه اجتماعی و اقتصادی امکان‌پذیر خواهد بود.

■ **حکمرانی متناسب با ظرفیت اقلیم در مدیریت منابع آب:** امروزه مفاهیمی همچون حکمرانی خوب آب بسیار پر تکرار شده و جایگزین سایر مفاهیمی همچون «مدیریت یکپارچه منابع آب» و توسعه پایدار شده است. باین وجود، پیاده‌سازی شاخص‌های تعریف شده برای حکمرانی خوب، بدون توجه به بسترهای اقلیمی، سیاسی و اجتماعی کشور می‌تواند ناکارآمدی را تشدید کند. چنانچه در قانون تبدیل ادارات کل امور آب به شرکت‌های آب منطقه‌ای که با هدف کوچک‌سازی دولت (یکی از شاخص‌های حکمرانی خوب آب) انجام شده بود، در منجر به تبدیل مدیریت حوضه‌ای آب به مدیریت استانی شد و پیامدهای اقلیمی و اجتماعی زیادی به دنبال داشت. این وضعیت بیانگر این است که حکمرانی خوب زمانی محقق خواهد شد که اقدامات آن متناسب با شرایط بومی و محلی بوده و در نهایت به حفظ تعادل بین منابع و مصارف آب کمک کند.

منابع و مآخذ

- [1] Mollinga, P.P. (2008) Water, Politics and Development: Framing a Political Sociology of Water Resources Management. *Water Alternatives* 1(1): 7-23.
- [2] راد گودرزی، معصومه؛ صفری، عسگر. (۱۳۹۶). «بحران آب در آسیای مرکزی و ضرورت مداخله نهادهای بین‌المللی»، فصلنامه علمی مطالعات آسیای مرکزی و قفقاز، ۲۳(۱۰۰)، ۸۹-۱۱۸.
- [3] زرکانی، سیدهادی و لطفی، امین (۱۳۹۰). «نقش رودهای مرزی در همکاری و همگرایی منطقه‌ای، نمونه موردی هریرود و سد دوستی»، مجله جغرافیا و توسعه ناحیه‌ای، شماره ۱۶.
- [4] غیور، امین، نطوق پور، مهدی (۱۳۹۲). «عوامل منطقه‌ای مؤثر بر همگرایی ایران و روسیه و تأثیر آن بر امنیت جمهوری اسلامی ایران»، مجله سیاست دفاعی، سال، ۲۱، شماره ۸۳.
- [5] قوام، عبدالعلی (۱۴۰۰). «اصول سیاست خارجی و سیاست بین‌الملل»، تهران، انتشارات سمت.
- [6] Nowlan L.B.K (2010) Practising Shared Water Governance in Canada: A Primer, USB Program Water Governance.
- [7] Rogers P, Hall AW (2003). Effective water governance. Global Water Partnership Stockholm, Harvard University, School of Engineering and Applied Sciences.
- [8] صالحی، صادق؛ ملکی، امیر؛ یازرلو، رضا (۱۳۹۹). «مجلس و محیط زیست (تحلیلی بر مذاکرات قوانین محیط زیستی مجلس شورای اسلامی)»، انتشارات دانشگاه مازندران: بابلسر.

- [۹] هابرماس، یورگن (۱۳۹۲). «دگرگونی حوزه عمومی: کاوشی در باب جامعه بورژوازی»، (جمال محمدی، مترجم). تهران: نشر افکار.
- [10] Woodall, B. (1993). The logic of collusive action: The political roots of Japan's Dango System. *Comparative Politics* 25(3): 297-312.
- [11] Ramamurthy, P. (1995). The political economy of canal irrigation in South India. PhD thesis. The Graduate School of Syracuse University, Syracuse, USA Rogers, P and Hall, A. 2003. "Effective Water Governance", Global Water Partnership Technical Committee, Background Paper no.7.
- [12] Woodall, B. (1993). The logic of collusive action: The political roots of Japan's Dango System. *Comparative Politics* 25(3): 297-312.
- [۱۳] ملکی، امیر؛ صالحی، صادق؛ کریمی، لیلا؛ شبیری، سیدمحمد. (۱۴۰۱). «تحلیل گفتمان قانون توزیع عادلانه آب در ایران. آب و توسعه پایدار». Doi: 10.22067/jwsd.v9i1.2110.1088.61-74، (1)9
- [۱۴] اسماعیلی فرد، مریم، و کاوه فیروز، حسن. (۱۳۹۵). «آسیب شناسی سیاستگذاری آب در ایران. راهبرد اجتماعی فرهنگی»، ۵ (۲۱)، ۱۶۹-۱۹۷. SID. <https://sid.ir/paper/243687/fa>
- [۱۵] جعفری ندوشن، علی اکبر. (۱۴۰۱). «بررسی نظام حقوقی حاکم بر منابع آب در ایران». حقوق اسلامی، ۱۹ (۷۳)، ۱۸۳-۲۰۹.
- [۱۶] مؤسسه تحقیقات آب (۱۳۹۸). «بررسی روند سیاستگذاری منابع آب در بین سیاستگذاران (بررسی شرح مذاکرات مجلس در تدوین قوانین آب)». محقق مهشید طالبی صومعه سرایی.
- [۱۷] مشروح مذاکرات شورای ملی و اسلامی، مرکز تحقیقات کامپیوتری علوم اسلامی، (۱۳۹۲). لوح فشرده، جلسات ۳۱۳ و ۲۵۲.
- [۱۸] مؤسسه تحقیقات آب (۱۴۰۰). «تدوین سند راهبردی و نقشه راه مطالعات اجتماعی آب کشور». محقق مهشید طالبی صومعه سرایی.
- [۱۹] میرنظامی، سیدجلال و باقری، علی (۱۳۹۶). «ارزیابی سیستم حکمرانی آب در فرایند حفاظت از منابع آب زیرزمینی ایران». مجله تحقیقات منابع آب. ۱۳ (۲)، ۳۲-۵۵.
- [۲۰] طالبی صومعه سرایی، مهشید؛ ذکایی، محمدسعید؛ فاضلی، محمد. (۱۳۹۹). «مروری تاریخی بر ابعاد اجتماعی تدوین قوانین آب در ایران». مجله تحقیقات منابع آب ایران، ۱۶ (۱)، ۱۷۴-۱۹۶.
- [۲۱] مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات زیربنایی. (۱۴۰۱). «گزارش بررسی نقش سامانه های نوین آبیاری در جبران کسری آبخوان های کشور طی دهه اخیر: انتظارات، اعتبارات، اثربخشی»، مسلسل ۱۸۷۲۴.
- [۲۲] مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات زیربنایی. (۱۴۰۱). «گزارش تشدید بحران منابع آب زیرزمینی و لزوم مدیریت مصارف»، مسلسل ۱۸۴۶۵.
- [۲۳] طالبی صومعه سرایی، مهشید؛ (۱۴۰۱). «یک قرن حکمرانی آب در ایران». تهران: انتشارات خرد سرخ.



گزیده سیاستی

بررسی همگرایی نهادی در تصویب قوانین بخش آب نشان می‌دهد همگرایی زمانی به حفظ منابع آب و پایداری تأمین مصارف منجر می‌شود که در راستای عدالت اکولوژیک و بین‌نسلی باشد.



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

وبسایت: rc.majles.ir