

Sociological Examination of Institutional Convergence in the Approval of the Most Important Water Laws in Iran

Mahshid Talebi Sumesaraie and Morad Asadi***

Research Article	Receive Date: 2024.05.09	Accept Date: 2024.08.21	Online Publication Date: 2024.08.27	Page: 33-61
------------------	-----------------------------	----------------------------	--	-------------

Institutional convergence is one of the most important requirements for regulating water resources management and one of the indicators of good water governance, the correct application of which can lead to sustainability or unsustainability of water. In this article, an attempt has been made to evaluate convergence in water policymaking and legislation between the government and the Islamic Consultative Assembly as the two main institutions of the country, using a deductive thematic analysis method. To assess this condition, the main views and concerns of the two institutions—the government and the parliament—during the approval of several important water laws, including the Fair Distribution of Water Act (1982), the Act on Converting Provincial General Water Affairs Departments to Provincial Regional Water Companies (2005), and the Act on Determining the Status of Wells Without Exploitation Permits (2010), have been examined. The review of the approval negotiations of these laws showed that in parliamentary proposals in the water sector, the focus was on facilitating extraction from groundwater resources; however, in government-proposed bills, the focus was on reducing the financial burden on the government, downsizing, and deconcentrating government duties and authorities. In many cases, institutional divergence and opposition from government experts to some laws and notes proposed by parliament prevented the approval of laws facilitating water extraction, and in cases where there was some policy convergence between the two institutions (such as the act on converting departments to companies), it was not on the path to sustainability and protection of water resources. As a result, the absence of a good governance platform means that institutional convergence and divergence will not lead to maintaining balance between resources and consumption, and in both states, the sustainability and protection of water resources will be endangered.

Keywords: *Institutional Convergence; Institutional Divergence; Ecological Justice; Integrated Water Resources Management; Water Governance Parliament*

* Assistant Professor, Department of Sociology, Faculty of Humanities, Islamic Azad University, Science and Research Branch (Corresponding Author); Email: mahshid.talebi@srbiau.ac.ir

** Researcher, Research Center of the Islamic Consultative Assembly, Tehran, Iran;
Email: asadimorad@gmail.com

Majlis and Rahbord, Volume 32, No. 124, Winter 2026

How to cite this article: Talebi Sumesaraie, M. and M. Asadi (2026). "Sociological Examination of Institutional Convergence in the Approval of the Most Important Water Laws in Iran", *Majlis and Rahbord*, 32(124), p. 33-61.

doi: 10.22034/mr.2024.16771.5802

بررسی جامعه‌شناسی همگرایی نهادی در تصویب مهم‌ترین قوانین آب در ایران

مهشید طالبی صومعه‌سرایي * و مراد اسدی **

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۲/۲۰	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۵/۳۱	تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۰۶/۰۶	شماره صفحه: ۶۱-۳۳
-------------------	--------------------------	-------------------------	--------------------------	-------------------

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 آب منتج شود. در این نوشتار سعی شده تا با روش تحلیل مضمون قیاسی به ارزیابی همگرایی در سیاست‌گذاری و قانونگذاری آب بین دولت و مجلس شورای اسلامی به مثابه 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) و قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری (۱۳۸۹) پرداخته شده است. بررسی شرح مذاکرات تصویب این قوانین نشان داد در طرح‌های پیشنهادی مجلس، 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. از این رو در مواردی واگرایی نهادی و مخالفت کارشناسان دولت با برخی قوانین و تبصره‌های پیشنهادی مجلس مانع از تصویب قوانین تسهیل‌گر برداشت آب شد و در مواردی هم 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. در نهایت می‌توان گفت به دلیل نبود بستر حکمرانی خوب، همگرایی و واگرایی نهادی به حفظ تعادل بین منابع و مصارف آب منجر نشده که در هر دو حالت، پایداری و حفاظت از منابع آب به مخاطره خواهد افتاد.

کلیدواژه‌ها: همگرایی نهادی؛ واگرایی نهادی؛ عدالت اکولوژیک؛ مدیریت یکپارچه منابع آب؛ مجلس حکمرانی آب

* استادیار گروه جامعه‌شناسی، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات، تهران، ایران؛
Email: mahshid.talebi@srbiau.ac.ir (نویسنده مسئول)؛

** پژوهشگر مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ایران؛
Email: asadimorad@gmail.com

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی و دوم، شماره یکصد و بیست و چهارم، زمستان ۱۴۰۴

روش استناد به این مقاله: طالبی صومعه‌سرایي، مهشید و مراد اسدی (۱۴۰۴). «بررسی جامعه‌شناسی همگرایی نهادی در تصویب مهم‌ترین قوانین آب در ایران»، فصلنامه مجلس و راهبرد، ۳۲(۱۲۴)، ص ۶۱-۳۳.

doi: 10.22034/mr.2024.16771.5802

مقدمه

مفاهیم همگرایی و واگرایی دو رفتار متضاد در روابط دولت‌ها و ذی‌مدخلان سیاسی است (راد گودرزی و صفری، ۱۳۹۶: ۹۲). همگرایی ناظر بر رفتار هم‌جهت و همسوی نهادهای حاکمیتی نسبت به یک هدف بوده که طی آن دولت با واحدهای سیاسی مستقل برای مشارکت در تصمیم‌گیری و اقدام مشترک حرکت می‌کند (زرقانی و لطفی، ۱۳۹۰: ۶۰). بر این اساس مفهوم همگرایی را باید به صورت فرایندی بین‌نهادی در نظر گرفت که به افزایش همکاری میان نهادها منجر شده و انتظار بر این است که رسیدن به اهداف را تسهیل کند.

مدیریت منابع آب به دلیل وجود ذی‌نفعان و ذی‌مدخلان مختلف با تنوعی از تصمیم‌گیری‌ها و ارزش‌ها مواجه بوده و درخصوص شیوه اجرای آن نگرش‌های متفاوتی وجود دارد. در یک مدل ایدئال برای رسیدن به شاخص‌های حکمرانی خوب آب^۱ یا در نظر گرفتن الگوی مدیریت یکپارچه منابع آب^۲ همگرایی و همسویی اهداف و عملکرد بین ذی‌مدخلان و ذی‌نفعان مختلف به مثابه اصل ضروری در نظر گرفته شده است. چنانچه براساس اصل دوم الگوی مدیریت یکپارچه منابع آب که سال ۱۹۹۲ در کنفرانس آب دوبلین و اجلاس توسعه پایدار ریودوژانیر تصویب شد، توسعه و مدیریت منابع آب باید براساس رویکردی مشارکتی با حضور بهره‌برداران، طراحان و سیاستگذاران در تمام سطوح باشد. در این الگوی مشارکتی همگرایی در اهداف و عملکرد رسیدن به ایدئال را تسهیل می‌کند. امروزه همگرایی از مهم‌ترین شاخص‌های حکمرانی خوب آب در نظر گرفته شده است. در کنار همگرایی، مفهوم دیگری که در تقابل با آن قابل تعریف است، مفهوم واگرایی است که ناظر بر رفتار دوری‌گزینی نهادهای نسبت به یکدیگر درباره موضوع یا مسئله‌ای است (قوام، ۱۴۰۰: ۴۸). بر این اساس می‌توان گفت همگرایی و واگرایی در مدیریت منابع آب ناظر بر کشف نحوه تعاملات ذی‌نفعان و ذی‌مدخلان در بستر قوانین و سیاست‌ها و تأثیر آن بر پایداری

1. Good Water Governance

2. Integrated Water Resources Management (IWRM)

یا ناپایداری منابع آب در هر زمان و مکان است. با توجه به اینکه آمارها نشان از بر هم خوردن تعادل بین منابع و مصارف آب در ایران داشته و روند افت کمیت منابع در حالت صعودی است، به بررسی همه‌جانبه علت و چرایی این مسئله نیاز است. با توجه به الگو و شاخص‌های حکمرانی خوب آب، نحوه سیاستگذاری و عملکرد نهادهای متولی، چگونگی همگرایی بین اهداف آنها از مهم‌ترین عوامل اثرگذار بر حفظ پایداری منابع آب است. نهاد قانونگذار و مجری دو نهاد اصلی هر کشور است که به‌طور خاص نیز در ایران برای مدیریت منابع آب بسیار تأثیرگذارند. از آنجاکه شرح مذاکرات در مجلس شورای اسلامی بازنمایانگر نحوه تعاملات بین‌نهادی بوده و همگرایی و واگرایی نهادی را در مدیریت منابع آب تا حد زیادی بازنمایی خواهد کرد، ضرورت دارد تا به این مهم پرداخته شود.

برای این منظور مذاکرات و مباحث مطرح شده در روند تصویب تعدادی از مهم‌ترین قوانین آب کشور مورد بررسی قرار گرفته است. از مهم‌ترین قانون بخش آب کشور که به ملی شدن پیکره‌های آبی مختلف منجر شده و وضعیت مدیریت و مالکیت آب را مشخص کرده، قانون توزیع عادلانه آب (مصوب ۱۳۶۱) است. این قانون شاکله اصلی و روح حاکم بر نحوه مدیریت و حکمرانی آب در کشور است. همچنین خرد شدن مدیریت منابع آب حوضه آبریز به سطح استان‌ها متأثر از تصویب قانون تبدیل ادارات کل امور آب استان‌ها به شرکت‌های آب منطقه‌ای استان (مصوب ۱۳۸۳) بوده که به رقابت‌های بین‌استانی و تشدید رقابت در خصوص تخصیص منابع آب منجر شده (اسماعیلی‌فرد و کاوه فیروز، ۱۳۹۵: ۱۷۹) و پیامدهای اجتماعی و امنیتی آن نمایان است. این قانون ضمن کاهش چالاکی مدیریت جامع منابع آب کشور، همگرایی بین استان‌های واقع در یک حوضه را نیز تقلیل داده است. بر این اساس می‌توان آن را یکی از قوانین اثرگذار بخش آب کشور دانست که بررسی شرح مذاکرات تصویب این قانون می‌تواند بیانگر نوع حکمرانی آب در کشور باشد. هرگونه مسامحه نسبت به صیانت از منابع آب و برداشت بی‌رویه از منابع آب زیرزمینی بدون در نظر گرفتن سطح پایداری آن، به پیامدهای اجتماعی و زیست‌محیطی متعددی

منجر خواهد شد. با توجه به اینکه بیش از نیمی از تأمین آب کشور، با برداشت از منابع آب زیرزمینی انجام می‌گیرد (ولی‌پور و کتابچی، ۱۴۰۰)، هرگونه سیاستگذاری یا قانون مؤثر بر مدیریت این منابع را می‌توان از مهم‌ترین قوانین بخش آب ایران برشمرد.

از این منظر، قانون «الحاق یک ماده به قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین (مصوب ۱۳۸۴)» حائز اهمیت است که با هدف حل ضرب‌الاجلی مسئله چاه‌های غیرمجاز تصویب شد (جعفری ندوشن، ۱۴۰۱: ۱۹۴) و یکی از قوانین مهم اثرگذار بخش آب محسوب می‌شود. همچنین یکی دیگر از قوانین متأخر بخش آب زیرزمینی، ماده‌واحد «قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری (مصوب ۱۳۸۹)» است که به بررسی شرح مذاکرات تصویب این قوانین پرداخته است. این دو قانون سازوکار بهره‌برداری مجاز از آب‌های زیرزمینی را خصوصاً برای چاه‌های کشاورزی وارد فضای قانونی جدیدی کرده است که می‌توان آنها را از مهم‌ترین قوانین بخش آب کشور برشمرد.

بنابراین در این پژوهش، با در نظر گرفتن این چهار قانون مهم بخش آب که شرح مذاکرات آن نشانگر برخی وجوه حکمرانی آب در کشور است، درصدد پاسخ به سؤال‌های زیر است:

در تصویب مهم‌ترین قوانین آب کشور، همگرایی و واگرایی نهادی بین دو قوای مقننه و مجریه چگونه بوده است؟

نسبت همگرایی و واگرایی نهادی با پایداری منابع آب را چگونه می‌توان فهم کرد؟

۱. مفاهیم نظری

همگرایی نهادی در جامعه‌شناسی سیاسی به‌طور عمده در قالب الگوها و رویکردهای کارکردگرایانه، مورد توجه واقع شده است. در این الگو عمدتاً همگرایی نهادی به‌مثابه مهم‌ترین شاخص‌های حکمرانی خوب آب و عاملی مطلوب و مثبت برای رسیدن به پایداری منابع آب در نظر گرفته می‌شود و تحقیقات درصدد شناخت عوامل

هم‌افزایی از یک سو و موانع شکل‌گیری آن از دیگر سو است. از مهم‌ترین الگوهایی که برای رسیدن به مدیریت منابع آب مطلوب براساس برخی شاخص‌ها از جمله همگرایی تعریف شده است می‌توان به الگوی حکمرانی خوب آب اشاره داشت. این الگوها 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 می‌داند که در قالب مجموعه‌ای از معیارهای مؤثر، برای رسیدن به اهداف مدیریت یکپارچه منابع آب به کار گرفته شود. سازمان همکاری و توسعه اقتصادی^۱ 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 این سازمان برای ارتقای اثربخشی، تعیین درست نقش‌ها و مسئولیت‌های مشخص برای سیاستگذاری آب و هماهنگی بین نهادهای مسئول و ایجاد همبستگی سیاسی با هماهنگی مؤثر فرابخشی و افزایش سازگاری بین مجریان مسئول نسبت به پیچیدگی چالش‌های آب است. اما نظریه ارائه شده این سازمان در خصوص عواملی که همبستگی سیاسی و همگرایی نهادی را افزایش می‌دهد صحبتی نداشته است.

در این خصوص جامعه‌شناسانی چون کلمن (۱۹۹۲) و ویلیام (۲۰۰۲) به نقش عوامل فرهنگی و ساختاری در تصمیم‌گیری سیاست‌مداران پرداخته‌اند. هیل^۲ و همکارانش (۱۹۸۷) معتقدند میزان همگرایی سیاست‌مداران، تحت تأثیر تجارب قبلی، مشروعیت اجتماعی، فشار سیاسی از سوی سایر نهادها و جامعه و فشارهای اقتصادی قرار می‌گیرد. همچنین به عامل شخصیت، ایدئولوژی و حزب وابسته، ارزش‌های شخصی، فشارهای اجتماعی و سیاسی اشاره شده است. ورتزبرگر^۳ (۱۹۹۰) نیز تأثیر ادراک متقابل سیاسی و نهادی در تصمیم‌گیری را برای این دسته از سیاست‌مداران به تصویر کشانده است (صالحی، ملکی و یازرلو، ۱۳۹۹). درحقیقت در این رویکردها

1. Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)

2. Hiels

3. Vertzberger

واگرایی به‌مثابه نوعی آسیب سیاسی و ناکارآمدی سیاسی در نظر گرفته می‌شود که در نهایت به برهم خوردن تعادل بین منابع و مصارف آب منجر خواهد شد. علاوه بر رویکردهای کارکردگرایانه که حول تشریح الزامات همگرایی شکل گرفته، رویکردهای انتقادی را جامعه‌شناسان برای بررسی مفهوم همگرایی نهادی مطرح کرده‌اند. با وجود این در (الگوها) رویکردهای انتقادی، همگرایی نهادی می‌تواند به‌مثابه عاملی باشد که مسبب 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 به‌مثابه تشدید وضعیت نامطلوب در نظر می‌گیرد. درحقیقت 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 به‌کار گرفته می‌شود.

هابرماس (۱۳۹۲) از جمله مهم‌ترین نظریه‌پردازان انتقادی در جامعه‌شناسی است که در کتاب خود باعنوان دگرگونی حوزه عمومی به تحول بنیادین در قرن ۱۹ اشاره کرده است که گذار از جامعه منتقد به جامعه مصرفی است. او ادعا می‌کند که این شرایط به‌دلیل تبلیغات و مصرف سیاسی ایجاد شده است. به‌طوری‌که به‌زعم هابرماس سیاست نیز به‌سمت 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. 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 به‌مثابه نفع همگانی نشان می‌دهد؛ در اینجا است که به گفته وی مجلس نیز می‌تواند تضعیف شود. در این شرایط همگرایی سیاسی به «معامله گروهی» منجر شده و تصمیمات حیاتی از رهگذر نوعی همگرایی موقت بین گروه‌های

ذی‌نفع اتخاذ می‌شود (همان). به‌زعم هابرماس این همگرایی شرایط را نه در مسیر عقلانی بلکه در مسیری ناکارآمد قرار می‌دهد و از طریق مهندسی، میل و رضایت نوعی 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 این خصوص وودال^۱ (۱۹۹۳) نیز به فساد ناشی از اتحاد بین عناصر قدرت اشاره کرد که با برآورد غیرواقعی هزینه‌ها، سودآوری بیشتری را رقم می‌زند.

رامانورثی^۲ نیز از پروژه آبیاری هماواثی^۳ در حوضه کائوری^۴ در جنوب هند صحبت می‌کند که تحت فشار سیاسی بسیاری از مناطق و حوزه‌ها به طرح اولیه آب‌رسانی اضافه شد درحالی‌که میزان آب در دسترس ثابت بود. به‌عنوان نمونه دیگری از کشور هند، طرح تانگاهدرا^۵ در کریشنا است که به‌دلیل وعده انتخاباتی طرح طول کانال درجه دو دو برابر طراحی شد، بدون اینکه تغییری در میزان آب کانال ایجاد شده باشد (Ramamurthy, 1995).

درمجموع بسیاری از نظریه‌پردازان انتقادی در حوزه مدیریت منابع آب به همگرایی بین تصمیم‌گیرندگان در بوروکراسی‌های آب و شرکت‌های ساخت‌وساز در شرایطی که پایداری سیاست کلی نظام نباشد بدبین هستند. موله و فلوک^۶ (۲۰۰۸)، معتقدند رفتار رانت‌جویی عمیقاً در بافت اجتماعی و سیاسی تمام کشورهای که کمبود منابع آب دارند تعبیه شده است و در نتیجه همگرایی‌هایی نهادی نیز به‌ندرت به بهبود وضعیت منابع آب در این کشورها کمک خواهد کرد. آنها یکی از مهم‌ترین دلایل را رقابت نهادها برای جذب بودجه مرتبط با مدیریت

-
1. Woodall
 2. Ramamurthy
 3. Hemavathy
 4. Cauvery
 5. Tungabhadra
 6. Molle and Floch

منابع آبی می‌دانند. رایج‌ترین رقابت‌ها در بخش دولتی، بین وزارت کشاورزی و وزارت نیرو است. برای مثال نولان^۱ (۲۰۱۰) در تحقیق خود نشان داد در مکزیک، مبارزه بین هیدروکراسی در وزارت آب و وزارت کشاورزی شدید بوده است. لذا آنچه در این نظریات شایان توجه است، در نظر گرفتن همگرایی نهادی به‌مثابه مفهومی خنثی است که در برخی موارد به پایداری منابع آب منجر شده و در شرایطی نیز وضعیت ناترازی بین منابع و مصارف آب را تشدید خواهد کرد. در این مقاله نیز با تأسی به رویکرد کیفی بار معنایی این مفهوم در بستر مذاکرات مجلس شورای اسلامی کشف خواهد شد.

۲. پیشینه تحقیق

محققان بسیاری در تحقیقات خود به این نتیجه دست یافته‌اند که عوامل فرهنگی و ساختاری نقش مهمی در تغییرات تصمیم‌گیری سیاست‌مداران ایفا می‌کند. تصمیم‌گیری یک رویداد منفرد نیست که به‌صورت ایزوله شده اتفاق بیفتد و مدل‌های تصمیم‌گیری نیازمند شناسایی بستر گسترده‌تری از تصمیم‌گیری است. اهمیت عوامل اجتماعی، ساختارهای اجتماعی، تعهدات اخلاقی، احساسات و ارزش‌ها اثر عمیقی بر تصمیم‌گیری سیاست‌مداران ایفا می‌کند. در همین خصوص هیل و همکارانش (۱۹۸۷) نیز معتقدند تصمیمات سیاست‌مداران در خلأ اتفاق نمی‌افتد؛ بلکه آنها تحت تأثیر تجارب قبلی، مشروعیت داشتن در جامعه، فشارهای سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و جامعه مدنی قرار می‌گیرند. درواقع وجوه روان‌شناختی نمایندگان و شیوه زیست اجتماعی آنها نشان می‌دهد که رویکرد سیاسی ایشان، ناشی از شخصیت، ایدئولوژی، ارزش‌های شخصی، فشارهای اجتماعی و سیاسی است. درخصوص وجوه روان‌شناسی اجتماعی رفتار سیاستگذاران، ورتزبرگر (۱۹۹۰) در کتاب خود تحت عنوان جهان در ذهن آنها، به روند تصمیم‌گیری خبرگان سیاسی پرداخته و به بهترین نحو و به شکل فرایندی

1. Nowlan

تأثیر ادراک در تصمیم‌گیری را برای این دسته از سیاست‌مداران به تصویر کشانده است (صالحی، ملکی و یازرلو، ۱۳۹۹).

تتلاک^۱ (۱۹۸۴)، بعد از مصاحبه محرمانه با ۸۹ نفر از نمایندگان مجلس عوام و بررسی آرای ثبت شده در جلسات مختلف کنگره به تأثیر ایدئولوژی و تفکرات حزبی نماینده در قانونگذاری پرداخته است. نتایج تحقیق او نشان داد که سوسیالیست‌های میانه‌رو، مسائل سیاسی را به شکل جامع‌تر، پیچیده‌تر و چندبعدی‌تر نسبت به محافظه‌کاران میانه‌رو و سوسیالیست‌های تندرو می‌بینند.

وودال (۱۹۹۳) در تحقیق خود با شرح اصطلاح «مثلث آهنین»، به بررسی همگرایی سیاستگذاران و نمایندگان مجلس در کنار شرکت‌های خصوصی و بوروکرات‌های دولتی می‌پردازد. به گفته او به پشتوانه این همگرایی سه‌ضلعی، شیوه مدیریت منابع آب تغییر یافته و جهت‌دهی آن متفاوت خواهد شد. برای مثال نمایندگان مجلس و سیاستگذاران پارلمان با فشار حوزه انتخابی خود برای کسب منابع آب بیشتر، می‌توانند پروژه‌ها را به آن سمت سوق داده و مهندسان مرتبط نیز با تعریف طرح‌های مهندسی آب در این زمینه به این امر کمک کنند.

مطالعه‌ای در تایلد نشان داد سیاستگذاران در عوض کسب حمایت پیش‌انتخاباتی، پاداش‌های بزرگ و قابل مشاهده‌ای برای توسعه پروژه‌های آبیاری ارائه می‌دهند، از جمله اینکه اعضای پارلمان (اداره آبیاری سلطنتی) برای تعریف پروژه‌ها در حوزه‌های انتخاباتی خود لابی می‌کنند (Bruns, 1991).

مطالعه انجام شده در مورد پروژه آبیاری هماوایی در حوضه کائوری هندوستان نیز نشان داد که تحت فشار سیاسی نمایندگان، بسیاری از مناطق و حوزه‌ها به طرح اولیه آبرسانی اضافه شده‌اند، درحالی‌که میزان آب در دسترس ثابت بود. بخش دیگری از این مطالعه نیز به طرح تانگاهدرا در کریشنا اشاره می‌کند که در آن طول کانال درجه دو به دلیل وعده انتخاباتی، دوبرابر شده بدون اینکه تغییری در میزان آب قابل دسترس کانال ایجاد شده باشد (Ramamurthy, 1995).

۳. روش تحقیق

در این مقاله با رویکرد کیفی و با روش تحلیل اسنادی به تحلیل مضمون قیاسی برای بررسی همگرایی و واگرایی نهادی قوه مقننه با قوه مجریه در روند تصویب مهم‌ترین قوانین آب کشور در دوران بعد از انقلاب اسلامی ایران پرداخته شده است. از آنجاکه در رویکرد کیفی هدف کشف مفاهیم و معانی است لذا در این مقاله کشف مهم‌ترین مفاهیمی که نشان از واگرایی و همگرایی بین نهادهای متولی حکمرانی آب است در دستور کار قرار گرفت. بدین منظور ابتدا شرح کامل مذاکرات قوانین مهم آبی کشور (قانون توزیع عادلانه آب مصوب سال ۱۳۶۱، قانون تبدیل ادارات کل امور آب استان‌ها به شرکت‌های آب منطقه‌ای استان و تبدیل شرکت‌های آب منطقه‌ای که بیش از یک استان را دربرمی‌گیرند به شرکت‌های آب منطقه‌ای استان ذی‌ربط مصوب ۱۳۸۴، قانون الحاق یک ماده به قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین مصوب ۱۳۸۴ و قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری مصوب ۱۳۸۹) درمجلس شورای اسلامی از طریق لوح مشروح مذاکرات مجلس پیاده‌سازی شده و سپس با کدگذاری مفهومی مضامین اصلی استخراج و سپس گزاره‌های موافق و مخالف طرح برحسب رویکرد دولت و مجلس تقسیم‌بندی و در مقایسه با الگوی همگرایی و واگرایی ترسیم شد. گفتنی است از بین همه قوانین آب و مرتبط با آن در دوره بعد از انقلاب به شکل هدفمند مهم‌ترین قوانین انتخاب و در سطح تحلیل متن نیز تمام مذاکره‌ها درخصوص قوانین مورد بحث، تجزیه و تحلیل شد. اعتباریابی تحقیق مبتنی بر ارجاع به تاریخ دقیق مذاکرات مجلس شورای اسلامی است.

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

در این بخش ابتدا به شرح مفاهیم و دغدغه‌های اصلی دولت و مجلس در روند تصویب قانون در مجلس شورای اسلامی پرداخته و سپس مهم‌ترین مفاهیم مورد

توافق یا اختلاف دو نهاد دولت و مجلس درباره این قانون توضیح داده خواهد شد.

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

در سال‌های هم‌جوار با انقلاب اسلامی ایران (۱۳۵۶ تا ۱۳۶۱) به‌دلیل 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 بهره‌برداری از منابع آب و حمایت از خرده‌مالکان و بهره‌برداران کوچک در قالب توسعه عدالت و برابری در سال‌های اولیه بعد از انقلاب، سبب شد که طرح توزیع عادلانه آب به مجلس شورای اسلامی در دور اول در تاریخ ۳۰ مهر ۱۳۵۹ و ابتدا در قالب ۸ ماده ارائه شود و طی چندین سال مذاکره در نهایت در تاریخ ۱۳۶۱/۱۲/۲۲ با ۵۲ ماده و ۲۹ تبصره به تأیید شورای نگهبان رسیده و مصوب شد. مهم‌ترین الگوهای همگرایی یا واگرایی در روند تصویب قانون مذکور بین دو نهاد دولت و مجلس شامل موارد ذیل بوده است:

- **گذار از الگوی سرمایه‌داری در مدیریت منابع آب به الگوی مدیریت شرعی آب:** نمایندگان مجلس هدف از تدوین قانون توزیع عادلانه آب را رفع مشکلات قانون قبلی دانسته‌اند و این اعتقاد وجود داشت که قانون آب قبل از انقلاب مبتنی بر سیاست و گفتمان اقتصادی دوران طاغوت بوده که به نابودی کشاورزی منجر شده است (نک. شرح مذاکرات اولین دور مجلس شورای اسلامی، ۱۳۵۹/۱۲/۷). نمایندگان مجلس، نسبت به مالکیت شرعی برخی مالکان زمین‌های بزرگ و صاحبان چاه‌های عمیق در دوران قبل از انقلاب مشکوک بودند و در مواردی نیز تحقق عدالت را در مورد کشاورزان ضعیف‌تر خواستار شدند (نک. شرح مذاکرات اولین دور مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۱/۲/۳۰). همچنین بحث «حقابه شرعی در برابر پروانه مصرف دولتی» (نک. شرح مذاکرات اولین دور مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۱/۲/۳۱) از مهم‌ترین مناقشات بین نمایندگان

مجلس اول بوده است. این بحث مبتنی بر پاسخ به این سؤال است که «آیا آب از اموال خصوصی یعنی مشترکات است یا عمومی و جزو انفال است؟» که عمدتاً نمایندگان مخالف نظارت دولتی بر برداشت آب، مطرح کردند.

- **حمایت از کشاورزان و مستضعفان در برابر حمایت از منابع آب:** نمایندگان مخالف، طرح را به‌نوعی طرفداری از سرمایه‌داری تلقی کرده‌اند. در بسیاری از مذاکرات مجلس مفهوم مستضعفان و کشاورز هم‌سان در نظر گرفته می‌شد و خواستار سهولت در بهره‌برداری از منابع آب برای آنها بودند. بر این اساس برای کشاورزانی که با قانون آب و نحوه ملی شدن آن در سال ۱۳۴۷ به حفر چاه غیرمجاز اقدام کرده بودند، تعدادی از نمایندگان خواهان صدور پروانه مصرف برای آنها بودند (مؤسسه تحقیقات آب، ۱۳۹۸) که به‌شدت مورد نقد وزیر نیرو قرار گرفت. در رویکردی که بر مجلس اول حاکم بود حتی ممنوعه اعلام شدن برخی مناطق و دشت‌ها نیز مورد پذیرش برخی از نمایندگان نبود (شرح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دور اول، جلسات ۳۱۳ تا ۲۵۲ از تاریخ ۱۳۶۰/۶/۲۵ تا ۱۳۶۱/۲/۳۱).

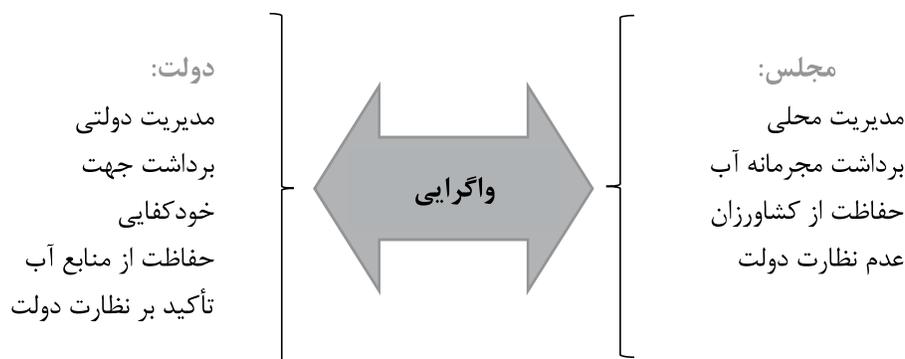
- **تقابل مدیریت دولتی در برابر مدیریت محلی آب:** برخی از نمایندگان نقش بالای دولت را در مدیریت آب عاملی برای ایجاد اختلال در مدیریت محلی آب دانسته‌اند (نک. شرح مذاکرات اولین دور مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۱/۲/۳۱). به‌زعم نمایندگان مخالف، دامنه اثرگذاری دولت در مدیریت آب تا آنجا گسترش یافته که نظامی با اقتصاد 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 برشمرده‌اند.

- **برداشت مجرمانه آب در برابر برداشت خیرخواهانه:** 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 (مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی و اسلامی، ۱۳۹۲). به‌طوری‌که بعضی از نمایندگان نیز با بستن چاه بدون پرداخت خسارت مخالف بوده و استدلال خودکفایی کشاورزی را دلیل حفاری چاه‌های غیرمجاز، بعد از انقلاب می‌دانستند (نک. شرح مذاکرات اولین دور مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۱/۲/۳۰).

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.

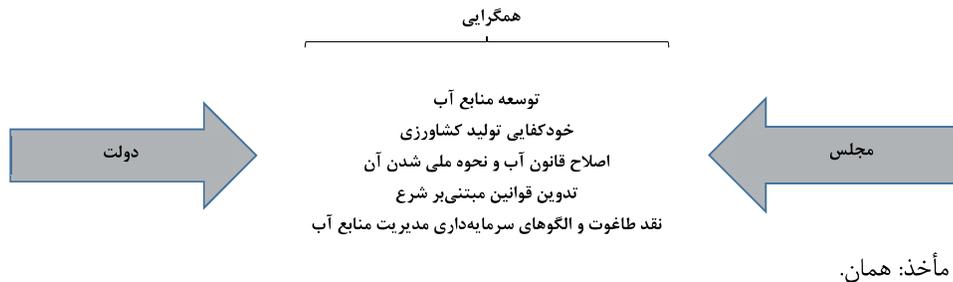
شکل ۱. واگرایی نهادی مجلس و دولت در تصویب قانون توزیع عادلانه آب



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

همان‌طور که شکل ۱ نشان می‌دهد واگرایی در اهداف مدیریت منابع آب بین مجلس و دولت در پاره‌ای از موارد وجود داشته است. درحقیقت دولت بیشتر در نقش حفاظتی و مجلس در نقش تسهیلگر برداشت منابع آب زیرزمینی در گفتگویی دوسویه به مذاکرات با یکدیگر پرداخته و درنهایت قانون توزیع عادلانه آب به تصویب رسیده است. بااین‌حال در تصویب این قانون همگرایی‌های نهادی نیز مشهود بوده است 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 دوگانه‌های 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 در دستور کار هر دو نهاد قرار داشت. در شرح مذاکرات مجلس اول تدوین قانون توزیع عادلانه آب دو وجه پررنگ داشت. اول مقابله با غرب و تحریم‌های بین‌المللی که به تمرکز بر خودکفایی و لاجرم تسهیل برداشت آب برای افزایش تولید منجر شد. دوم مقابله با سیاست‌ها و قوانینی که از دیدگاه ایشان به تضعیف و محرومیت کشاورزان و روستاییان و ناتوانی آنها در بهره‌برداری از منابع آب منجر شده بود.

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 دولت وقت تمرکززدایی از مدیریت دولتی و کاهش هزینه‌های دولت را در دستور کار خود قرار داد. همچنین موضوع آمایش محوری نیز در برنامه‌های توسعه دولت گنجانده شد. در همین راستا دولت وقت لایحه‌ای تحت عنوان 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 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، به تفکیک مدیریت حوضه‌ای آب به مدیریت استانی منجر شد.

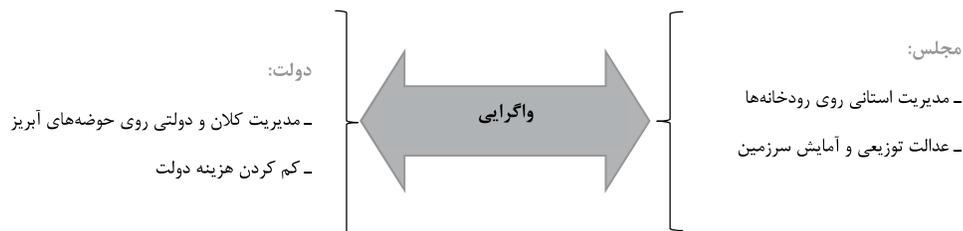
این لایحه پیشنهادی در قالب چهار جلسه در مجلس هفتم شورای اسلامی در تاریخ‌های ۱۳۸۳/۱۰/۲۹، ۱۳۸۳/۱۱/۲۸، ۱۳۸۳/۱۲/۲۵ و ۱۳۸۳/۱۲/۲۶ به بحث و تبادل نظر گذاشته شد و در نهایت در آخرین جلسه به تصویب مجلس رسید و در ۱۳۸۴/۱/۲۴ نیز شورای نگهبان آن را تأیید کرد. مهم‌ترین الگوهای همگرایی یا واگرایی در تصویب قانون مذکور شامل موارد ذیل است:

- **آمایش سرزمین در برابر عدالت برای توزیع آب:** در لایحه پیشنهادی دولت، نمایندگان مخالف معتقد بودند که اصل آمایش سرزمین در نظر گرفته نشده و ضرورت دارد شرایط مدیریت هر یک از حوضه‌های آبریز برحسب پتانسیل آن در نظر گرفته شود (نک. شرح مذاکرات هفتمین دور مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۳/۱۰/۲۹). با این وجود نمایندگان موافق با این لایحه در استدلال با بحث «عدالت توزیعی» درصدد حمایت از استان‌هایی بودند که حق آنها در مدیریت حوضه‌ای ذیل قدرت استان بزرگ‌تر نادیده گرفته می‌شد (نک. شرح مذاکرات هفتمین دور مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۳/۱۰/۲۹ و ۱۳۸۳/۱۱/۲۸).
- **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 حقایق استان(های) پایین‌دست حوضه آبریز می‌دانستند (نک. شرح مذاکرات هفتمین دور مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۳/۱۱/۲۸). با این وجود معاون وقت وزیر نیرو در امور آب با استناد به ماده (۲۱) قانون توزیع عادلانه آب بیان داشت که تصویب این لایحه به تضعیف نقش حاکمیتی وزارت نیرو بر منابع آب کشور منجر نخواهد شد.

در شکل ۳ خلاصه‌ای از مهم‌ترین مفاهیم به نوعی بیانگر واگرایی 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 دربرمی‌گیرد به شرکت آب منطقه‌ای استان ذی‌ربط بوده است، نشان داده شده است.

شکل ۳. واگرایی نهادی مجلس و دولت در تصویب قانون تبدیل ادارات کل امور آب استان‌ها به

شرکت‌های آب منطقه‌ای

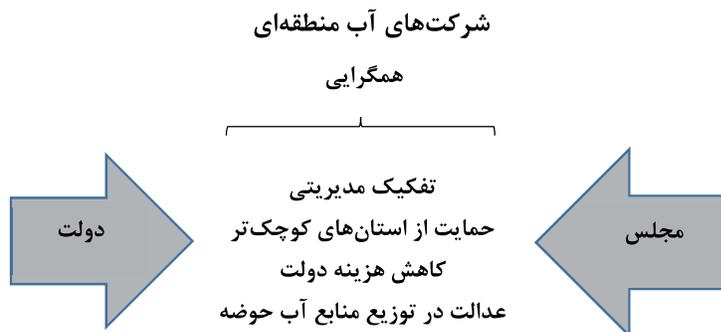


مأخذ: همان.

همان‌طور که شکل ۳ نشان می‌دهد مبحث کوچک‌سازی دولت و کاستن از هزینه‌های آن مطرح شده بود. در مقابل مجلس نیز بحث عدالت توزیعی و مدیریت استانی را ذکر کرد اما در عمل ملاحظات آمایش سرزمینی در لایحه پیشنهادی مدنظر قرار نگرفت (مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی و اسلامی؛ قانون تبدیل ادارات کل امور آب استان‌ها به شرکت‌های آب منطقه‌ای استان و تبدیل شرکت‌های آب منطقه‌ای که بیش از یک استان را دربرمی‌گیرد به شرکت آب منطقه‌ای استان ذی‌ربط (۱۳۹۲).

با این وجود همگرایی سیاستی و نهادی نیز بین برخی نمایندگان مجلس و دولت وجود داشت که درنهایت 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



مأخذ: همان.

اگرچه موارد همگرایی در شکل ۴ نشان داده شده است اما واگرایی سیاستی در بین نمایندگان مجلس بیش از واگرایی دولت و مجلس بوده است. با توجه به اینکه قانون مذکور را دولت در قالب لایحه به مجلس پیشنهاد داده بود دولت به‌عنوان مهم‌ترین مدافع و در ذیل الگوهای وارداتی حکمرانی خوب آب درصدد 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.

۳-۴. بررسی همگرایی نهادی در تدوین قوانین متأخر برای تعیین تکلیف

چاه‌های فاقد پروانه بهره‌برداری

در سال ۱۳۸۴، طرح «الحاق یک ماده به قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین» برای چاه‌های آب کشاورزی فعال فاقد پروانه مطرح شد که قبل از پایان سال ۱۳۸۵ حفر شده و وزارت نیرو یا دستگاه‌های تابعه شناسایی کرده بودند. تصویب این طرح که به قانون «الحاق یک ماده‌ای» معروف است، مجدداً همچون تبصره ماده (۳) قانون توزیع عادلانه آب در سال ۱۳۶۱، به‌جای حفاظت از منابع آب به برداشت‌کنندگان غیرمجاز آب مشروعیت داد و آنها را قانونمند کرد

و موجب برهم خوردن تعادل بین منابع و مصارف آب شد (طالبی صومعه‌سرایبی، ۱۳۹۸). در ادامه، در سال ۱۳۸۹ طرح قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری مطرح شد. نمایندگان ارائه‌دهنده این طرح، هدف خود را احقاق حقوق جاماندگان از مهلت تعیین شده در قانون الحاق یک‌ماده‌ای مصوب سال ۱۳۸۴ بیان کردند (این در حالی است که شمولیت قانون الحاق درباره چاه‌های حفر شده قبل از سال ۱۳۶۱ است) (طالبی صومعه‌سرایبی، ذکایی و فاضلی، ۱۳۹۹: ۱۸۶). طرح این قانون در سه جلسه مجلس هشتم به تاریخ‌های ۱۳۸۹/۱/۱۵، ۱۳۸۹/۱/۱۷ و ۱۳۸۹/۴/۱۳ برگزار شد و درنهایت در تاریخ ۱۳۸۹/۴/۲۳ به تأیید شورای نگهبان رسید.

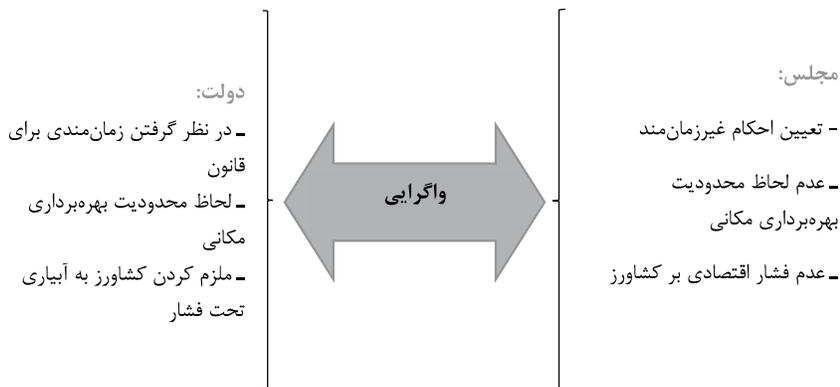
در ادامه به تشریح روند تصویب این دو قانون مرتبط با بهره‌برداری از چاه‌های آب پرداخته شده و مهم‌ترین مفاهیم منجر به همگرایی و واگرایی بین دو نهاد مجلس و دولت تشریح شده است.

• **تقابل در تعیین بازه زمانی حفر چاه فاقد پروانه:** 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» (نک. شرح مذاکرات هشتمین دور مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹/۱/۱۵). اما بعد از ارجاع این پیشنهاد به کمیسیون آب و کشاورزی چنین اصلاح شد که «چاه‌هایی که قبل از پایان سال ۱۳۸۵ حفر شده‌اند تعیین تکلیف شوند تا برای آنها پروانه صادر کنند». بنابراین چاه‌هایی که بعد از سال ۱۳۸۵ یعنی سال‌های ۱۳۸۶، ۱۳۸۷ و ۱۳۸۸ حفر شده باز بلا تکلیف بودند. اما وزارت نیرو مخالف حذف عبارت «قبل از سال ۱۳۸۵» بود و حذف این قید را به حفر چاه‌های بیشتر می‌دانست (نک. شرح مذاکرات هشتمین دور مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹/۱/۱۵ و ۱۳۸۹/۱/۱۷). به‌طور خلاصه می‌توان گفت ایده بهره‌برداری غیرزمان‌مند از منابع محدود آب توسط نمایندگان موافق طرح در برابر نظر کارشناسان دولت و نمایندگان مخالفی قرار داشت که به لزوم

محدودیت زمانی در تعریف پروانه بهره‌برداری از چاه‌ها معتقد بودند.

- **تقابل در الگوهای نوین بهره‌برداری از منابع آب زیرزمینی:** برخی از نمایندگان بر حذف بخشی از این طرح پیشنهادی مبنی بر منوط کردن اخذ پروانه مصرف به «انجام آبیاری تحت فشار» اصرار داشتند (نک. شرح مذاکرات هشتمین دور مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹/۱/۱۷)؛ اما وزیر نیرو موافق وجود این بند بوده و منوط کردن صدور پروانه چاه‌های غیرمجاز به انجام آبیاری تحت فشار را عاملی برای جلوگیری از هدر شدن آب می‌دانست (طالبی صومعه‌سرای، ۱۳۹۸).
 - **تقابل در حفظ حریم چاه:** عدم لحاظ محدودیت بهره‌برداری مکانی مورد نظر نمایندگان موافق طرح در مقابل مفهوم محدودیت مکانی برای حفاظت از حریم چاه‌ها قرار داشت که نمایندگان مخالف و کارشناسان دولت تأکید داشتند (نک. شرح مذاکرات هشتمین دور مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹/۱/۱۵).
- در شکل ۵ مهم‌ترین مفاهیم بیانگر واگرایی دولت و مجلس در تدوین و تصویب قانون تعیین تکلیف چاه‌های فاقد پروانه ارائه شده است.

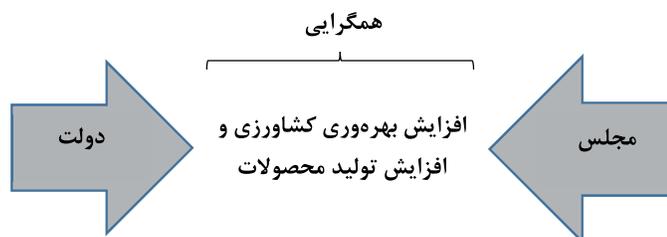
شکل ۵. واگرایی نهادی مجلس و دولت در تصویب قانون تعیین تکلیف چاه‌های فاقد پروانه



مأخذ: همان.

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 رسید. «افزایش بهره‌وری کشاورزی و افزایش تولید محصولات» از مفاهیم همگرایانه بین دولت و مجلس درباره این طرح بوده که در نهایت به قانون تبدیل شد. 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



مأخذ: همان.

«طرح تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری» در تیرماه ۱۳۸۹ تصویب شد تا از این طریق وزارت نیرو موظف شود طی دو سال پس از ابلاغ این قانون، برای همه چاه‌های آب کشاورزی «فعال فاقد پروانه» که قبل از پایان سال ۱۳۸۵ هجری شمسی حفر شده باشد، پروانه بهره‌برداری صادر کند. این قانون به همراه قانون الحاق یک‌ماده‌ای بارها مورد نقد قرار گرفت و بسیاری از کارشناسان این دو قانون را عامل تشدید بحران آب زیرزمینی در کشور می‌دانند (طالبی صومعه‌سرایبی، ۱۴۰۰). به زعم بسیاری از کارشناسان حتی می‌توان یکی از دلایل عدم موفقیت طرح احیا و تعادل‌بخشی منابع آب زیرزمینی را هم‌زمانی آن با تصویب این قانون دانست (همان، ۱۴۰۱).

۵. تبعات ناهمگرایی دولت و مجلس در پایداری منابع آب

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. درحقیقت شیوه اجرا در 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 که طالبی صومعه‌سرایبی (۱۴۰۰) با عنوان «تدوین سند راهبردی و نقشه راه مطالعات اجتماعی آب کشور» انجام داد، به پیامدهای اجتماعی مختلفی اشاره کرد که برآمده از ناهمگرایی نهادی و شیوه سیاستگذاری منابع آب بوده است، از جمله:

- **ضعف مشروعیت قوانین آب و قبح‌زدایی از جرم :** 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 باشد و سبب ضعف مشروعیت آن قوانین در میان بهره‌برداران شود. در این شرایط مجرمان منفعت برده و سرسپردگان به قوانین متضرر می‌شوند. این امر قانون‌گریزی را در دوره‌های بعدی احتمالاً افزایش خواهد داد.
- **سوق یافتن مطالبات به‌سمت آب:** با توجه به اقلیم خشک و نیمه‌خشک ایران، اگر قوانین تسهیلگر برداشت آب جای قوانین حفاظتی را گیرد، این امر در حوزه‌های انتخابیه به تحت فشار قرار دادن نامزدهای مجلس و درنهایت مطالبه‌گری نمایندگان مجلس از نهاد اجرایی کشور برای تحویل و صدور مجوز برداشت آب بیش از توان حوضه منجر خواهد شد (همان، ۱۴۰۰).

۶. جمع‌بندی، نتیجه‌گیری و پیشنهادها

تحولات در قوانین آب ایران به‌ویژه در نیم‌قرن اخیر همواره نه به‌دلیل وضعیت منابع آب، بلکه در بسیاری از موارد به‌دلیل شیوه سیاستگذاری و تعاملات نهادی

بوده است. نوع همگرایی و همسویی نهادها در اهداف، جهت‌گیری 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 از منظر میزان همگرایی/واگرایی بین دو نهاد دولت و مجلس درخصوص تصویب مهم‌ترین قوانین آب کشور، بررسی شد. با این هدف مقاله حاضر درصدد پاسخ به این سؤال‌ها بود که در تصویب مهم‌ترین قوانین آب کشور، همگرایی و واگرایی نهادی بین دو قوه مقننه و مجریه چگونه بوده است؟ و نسبت همگرایی و واگرایی نهادی با پایداری منابع آب را چگونه می‌توان فهم کرد؟ در پاسخ به سؤال اول، یافته‌ها بیانگر این است که در طرح‌های پیشنهادی مجلس در بخش آب، تمرکز بر تسهیل برداشت از منابع آب زیرزمینی و کمک به بهره‌برداران در رأس خواسته نمایندگان 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 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 آنجاکه تصویب قوانین تسهیلگر برداشت از منابع آب زیرزمینی می‌تواند از مهم‌ترین عواملی باشد که تأثیر مخربی بر پایداری منابع آب گذارد، بنابراین 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 در الگوهای واگرایی نهادی و مخالفت‌های نهادی با برخی پیشنهادها، ایرادها و پیامدهای بسیاری از سیاست‌ها نمایان بوده و به بیان دیگر پیامدهای احتمالی تصویب برخی از 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 است. اگرچه تاحدی می‌توان ناآگاهی درباره 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 غیرمسلح و غیرمتخصصی قابل رویت است، نادیده گرفتن پیامدهای قوانین تسهیلگر برداشت منابع آب از سوی 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.

در خصوص سؤال دوم 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 (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.

به بیانی دیگر می‌توان گفت همگرایی نهادی که از مهم‌ترین شاخص‌های مدیریت یکپارچه منابع آب و حکمرانی خوب آب است، لزوماً به حفظ منابع آب منجر نشده و واگرایی نهادی نیز در برخی مواقع مانع از تسهیل برداشت آب شده است. در حقیقت اینها مفاهیمی خنثی است که برحسب الگوی حاکم بر حکمرانی آب در هر کشور و دولتی می‌تواند وضعیت منابع آب را تحت تأثیر قرار دهد. به گونه‌ای که اگر سیاست‌های کلی و رویکرد جامع در یک حاکمیت سیاسی مبتنی بر حفاظت از منابع آب نبوده و پایداری این منابع مدنظر سیاستگذاران نباشد، همگرایی نهادی می‌تواند مسبب افزایش مسائل و مشکلات آب شود و به برهم خوردن تعادل بین منابع و مصارف کمک کند. در مقابل چنانچه هدف حکمرانی حفاظت از منابع آب سطحی و

زیرزمینی باشد همگرایی عامل مثبت در پایداری منابع آب بوده و واگرایی آسیب‌زا خواهد بود. چنانچه در شرح مذاکرات مجلس نیز نشان داده شد، در بسیاری از مواقع مخالفت مخبر کمیسیون آب و انرژی یا نمایندگان دولت با برخی پیشنهادهای نمایندگان در قانون توزیع عادلانه آب حفاظت بیشتر از منابع آب زیرزمینی را در پی داشت.

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

در مجموع نتایج حاصل از بررسی روند طی شده بین دولت و مجلس برای تصویب قوانین مورد بحث، نشان می‌دهد اگرچه قانون تبدیل ادارات به شرکت‌ها شاخص تمرکززدایی و مدیریت محلی-منطقه‌ای (از شاخص‌های حکمرانی خوب) مدنظر دولت بود، اما در عمل علاوه بر افت بیشتر منابع آب منجر به مسائل اجتماعی و امنیتی در حوضه‌های مشترک بین برخی استان‌ها شد. بنابراین آنچه در شیوه حکمرانی باید مدنظر قرار گیرد، رسیدن به حکمرانی متناسب با شرایط کشور است نه پیاده‌سازی شاخص‌های از پیش موجود در قالب مفاهیمی چون مدیریت یکپارچه منابع آب یا حکمرانی خوب آب که ممکن است متناسب با وضعیت کشور نباشد. این موارد و استانداردهای بین‌المللی می‌تواند در قالب یک نمونه یا مثال یا تجربه بین‌المللی برای هر کشور و منطقه‌ای دارای فوایدی باشد اما چنانچه به‌عنوان دستورالعمل و الگو (بدون لحاظ تفاوت ساختاری) در کشور به کار گرفته شود مشکلات بسیاری را نمایان خواهد کرد. همان‌گونه که در تبدیل مدیریت حوضه‌ای به استانی نیز این اتفاق قابل رؤیت بوده است.

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 مدنظر قرار گرفت. بنابراین با در نظر نگرفتن شاخص‌های پایداری در بحث عدالت اجتماعی، می‌توان این عدالت‌خواهی را «عدالت ضد اکولوژیک» تعریف کرد. اگرچه همان‌طور که ذکر شد در زمان تصویب قانون توزیع عادلانه آب نه‌تنها در ایران که در عرصه بین‌المللی نیز توسعه پایدار^۱ و حفاظت از منابع آب مدنظر نبوده و بحران آب سطحی و زیرزمینی نیز چندان مشهود نبود.

- پیشنهادها

با توجه به مطالعه انجام شده پیشنهادهایی برای حفظ همگرایی نهادی با هدف رسیدن به پایداری منابع آب ارائه شده است:

- با توجه به ناترازی بین منابع و مصارف آب باید 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 دو نهاد دولت و 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 دربرگرفته و همگرایی نهادی در این موضوع

حائز اهمیت است. درحقیقت 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 نهادهای ذی‌مدخل به رویکرد آمایش‌محور در تصویب طرح‌ها و لوایح می‌تواند همگرایی مطلوب و مبتنی بر پایداری را ممکن سازد؛ زیرا نتایج تصویب برخی از قوانین و سیاست‌ها نشان داده که بدون لحاظ رویکرد آمایش‌محور، 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 الگوی همگرایانه نهادی تضمین‌کننده توسعه متوازن منابع آب بهره‌مند شود. دستیابی به این الگو، نیازمند همگرایی و هم‌افزایی بین همه 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.

منابع و مآخذ

۱. اسماعیلی فرد، مریم و حسن کاوه فیروز (۱۳۹۵). «آسیب‌شناسی سیاستگذاری آب در ایران»، راهبرد اجتماعی فرهنگی، ۵ (۲۱). SID. <https://sid.ir/paper/243687/fa>
۲. جعفری ندوشن، علی‌اکبر (۱۴۰۱). «بررسی نظام حقوقی حاکم بر منابع آب در ایران»، حقوق اسلامی، ۱۹ (۷۳).
۳. راد گودرزی، معصومه و عسگر صفری (۱۳۹۶). «بحران آب در آسیای مرکزی و ضرورت مداخله نهادهای بین‌المللی»، فصلنامه مطالعات آسیای مرکزی و قفقاز، ۲۳ (۱۰۰).
۴. زرقانی، سیدهادی و امین لطفی (۱۳۹۰). «نقش رودهای مرزی در همکاری و همگرایی منطقه‌ای (نمونه موردی هریرود و سد دوستی)»، مجله جغرافیا و توسعه ناحیه‌ای، ش ۱۶.
۵. صالحی، صادق، امیر ملکی و رضا یازلو (۱۳۹۹). مجلس و محیط زیست (تحلیلی بر مذاکرات قوانین محیط زیستی مجلس شورای اسلامی)، انتشارات دانشگاه مازندران، بابلسر.
۶. طالبی صومعه‌سرایبی، مهشید (۱۳۹۸). «بررسی روند سیاستگذاری منابع آب در بین سیاستگذاران (بررسی شرح مذاکرات مجلس در تدوین قوانین آب)»، مؤسسه تحقیقات آب.
۷. _____ (۱۴۰۰). «تدوین سند راهبردی و نقشه راه مطالعات اجتماعی آب کشور»، مؤسسه تحقیقات آب.
۸. _____ (۱۴۰۱). یک قرن حکمرانی آب در ایران، تهران، انتشارات خرد سرخ.
۹. طالبی صومعه‌سرایبی، مهشید، محمدسعید ذکایی و محمد فاضلی (۱۳۹۹). «مروری تاریخی بر ابعاد اجتماعی تدوین قوانین آب در ایران»، تحقیقات منابع آب ایران، ۱۶ (۱).
۱۰. قوام، عبدالعلی (۱۴۰۰). اصول سیاست خارجی و سیاست بین‌الملل، تهران، انتشارات سمت.
۱۱. مشروح مذاکرات شورای ملی و اسلامی (۱۳۹۲). لوح فشرده، جلسات ۳۱۳ و ۲۵۲، مرکز تحقیقات کامپیوتری علوم اسلامی.
۱۲. ولی‌پور، المیرا و حامد کتابچی (۱۴۰۰). «آثار متقابل دو حوزه علم و سیاستگذاری در پایداری منابع آب‌های زیرزمینی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۷۹۱۵. <https://sid.ir/paper/1047903/fa>
۱۳. هابرماس، یورگن (۱۳۹۲). دگرگونی حوزه عمومی: کاوشی در باب جامعه بورژوازی، ترجمه جمال محمدی، تهران، نشر افکار.

Innovation in Small-scale Irrigation Development in Northeast Thailand, Cornell University.

15. Molle, F. and P. Floch (2008). "Megaprojects and Social and Environmental Changes: The Case of the Thai "Water Grid"", *Ambio*, 37 (3).
16. Nowlan, L.B.K. (2010). *Practising Shared Water Governance in Canada: A Primer*, USB Program Water Governance.
17. Ramamurthy, P. (1995). "The Political Economy of Canal Irrigation in South India. PhD Thesis", The Graduate School of Syracuse University, Syracuse, USA.
18. Rogers, P. and A. Hall (2003). "Effective Water Governance", Global Water Partnership Technical Committee", *Background Paper*, No.7.
19. Tetlock, Philip E. (1984). "Cognitive Style and Political Belief Systems in the British House of Commons", *Journal of Personality and Social Psychology*, 46 (2).
20. Woodall, B. (1993). "The Logic of Collusive Action: The Political Roots of Japan's Dango System", *Comparative Politics*, 25 (3).