





Analyzing the Sectoral Regulatory Structure of Iran's Water and Providing Policy Recommendations

Hadi Ghaemi 

Ph.D in Private Law & Legal Affairs Manager at GILREC, Gilan, Iran. Email: h.ghaemi@ut.ac.ir

Article Info	Abstract
<p>Article Type: Research Article</p> <hr/> <p>Pages: 1-19</p> <hr/> <p>Received: 2024/04/02 Accepted: 2024/04/21 Published online: 2025/12/07</p> <hr/> <p>Keywords: <i>water and Wastewater, water crisis, regulation, water management, water resources.</i></p>	<p>Iran is among the dry and semi-arid countries of the world due to the low amount of rainfall and the inappropriate temporal and spatial distribution thereof. Recent droughts have added to this water stress. Recently, the issue of climate change has been raised, which affects precipitation levels in the country. Going through these conditions requires proper regulation. In fact, the requirement to preserve water resources and the possibility of exploiting these resources is primarily lies in regulation. "Therefore, the existence of a regulatory body is inevitable. The regulatory structure of the water sector in Iran can be divided into two categories: the structure outside the Ministry of Energy and the structure inside the Ministry of Energy. The general policies of the system in the water sector, the Supreme Council of Water, the Ministry of Agricultura- Jahad and the Department of Environment are considered part of the structure outside the Ministry of Energy. Policies adopted at the ministerial headquarters, the Iran Water Resources Management Company, regional water companies, the National Water and Wastewater Engineering Company, and provincial water and wastewater companies are. The regulatory body of the country's water sector lacks the necessary independence, but possesses the characteristic of accountability.</p>
How To Cite	Ghaemi, Hadi (2025). Analyzing the Sectoral Regulatory Structure of Iran's Water and Providing Policy Recommendations. <i>Water and Electricity Law</i> , 2 (1), 1-19.
Publisher	Niroy Research Institute. 



تحلیل ساختار تنظیم‌گری بخشی آب ایران و آرایه توصیه‌های سیاستی

هادی قائمی ✉

دانش‌آموخته مقطع دکتری حقوق خصوصی و مدیر دفتر حقوقی شرکت سهامی برق منطقه‌ای گیلان، گیلان، ایران. رایانامه: h.ghaemi@ut.ac.ir

اطلاعات مقاله	چکیده
نوع مقاله: پژوهشی	ایران به دلیل پایین بودن میزان بارندگی و نیز نامناسب بودن پراکنش از جهت زمانی و مکانی، در دسته کشورهای خشک و نیمه‌خشک دنیا قرار دارد. خشک‌سالی‌های اخیر بر این تنش آبی افزوده است. به‌تازگی موضوع تغییر اقلیم هم مطرح شده است که بر میزان بارندگی در کشور تاثیرگذار است. گذر از این شرایط نیازمند تنظیم‌گری درست است. در واقع، لازمه حفظ منابع آب و امکان بهره‌برداری از این منابع در درجه اول، تنظیم مقررات می‌باشد. بنابراین، وجود نهاد تنظیم‌گر در این‌باره گریزناپذیر است. ساختار تنظیم‌گری بخشی آب در ایران را می‌توان به دو دسته ساختار خارج وزارت نیرو و ساختار درون وزارت نیرو تقسیم کرد. سیاست‌های مدون و کلی نظام در بخش آب، شورای عالی آب، وزارت جهاد کشاورزی، و سازمان حفاظت محیط زیست جزو ساختار خارج از وزارت نیرو و در عوض، سیاست‌های اتخاذ شده در حوزه ستادی وزارت‌خانه، شرکت مادر تخصصی مدیریت منابع آب ایران، شرکت‌های آب منطقه‌ای، شرکت مادر تخصصی مهندسی آب و فاضلاب کشور، و شرکت‌های آبفای استانی جزو ساختار درون وزارت نیرو محسوب می‌شوند. در مجموع، این پژوهش نشان‌گر آن است که نهاد تنظیم‌گر بخش آب کشور فاقد استقلال لازم است، لیکن دارای ویژگی پاسخ‌گویی است.
صفحات: ۱-۱۹	
تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۱/۱۴	
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۲/۰۲	
تاریخ انتشار برخط: ۱۴۰۴/۰۹/۱۶	
کلیدواژه‌ها: بحران آب، دسترسی به آب، منابع آبی، حق آب، حق بر آب.	
استناد	قائمی، هادی (۱۴۰۴). تحلیل ساختار تنظیم‌گری بخشی آب ایران و آرایه توصیه‌های سیاستی. <i>حقوق آب و برق</i> ، ۲(۱)، ۱-۱۹.
ناشر	پژوهشگاه نیرو



۱. مقدمه

تنظیم‌گری «که از آن، به سامان‌دهی، تنظیم، تمسیت یا تعدیل نیز تعبیر می‌شود، ابزار یا فرایندی است که تا حد زیادی بیان‌گر حضور مداخله‌جویانه و موثر دولت در مناسبات اجتماعی و اقتصادی است» (هداوند، ۱۳۸۵: ۵۰-۵۱). به عبارت کامل‌تر، «تنظیم‌گری عبارت است از عمل قاصدانه و مستمر بخش عمومی یا خصوصی که بر اساس معیارهای مشخص برای تاثیر گذاشتن و شکل دادن به رفتار تنظیم‌شونده یا جریان امور یا وقایع، در موضوعات اقتصادی یا اجتماعی، با مشارکت ذی‌نفعان، و با هدف تامین منافع، خیر و رفاه عمومی که متضمن تامین بهینه تولید و توزیع کالا و خدمت و حمایت‌های اجتماعی باشد، وضع می‌شود و پایش یا اجرای آن توسط تنظیم‌گر و یا با مشارکت ذی‌نفعان انجام می‌شود» (هداوند و جم، ۱۴۰۰: ۲۳۶). از جهت واژه‌شناسی، در ادبیات حقوقی موجود، علاوه بر تنظیم‌گری آب، از عبارت «حکمرانی آب» و «مدیریت آب» نیز یاد شده است. «هرچند کاربرد مفهوم حکمرانی دارای سابقه تاریخی است، اما کاربرد نوپدید آن (از اوایل دهه ۱۹۸۰ میلادی) با منظور خاص بوده و بیان‌گر دیدگاه‌های بسیار تعیین‌کننده‌ای در مدیریت توسعه است» (یوسفیان، فقیهی، دانشفرد، ۱۴۰۰: ۴). با وجود این که در نگاه اول ممکن است این دو عبارت مشابه و مترادف به نظر برسند، اما عبارت حکمرانی آب دارای مفهومی گسترده‌تر از عبارت تنظیم‌گری آب است. در واقع، «حکمرانی، مجموعه‌ای از نظام‌های سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و اجرایی موجود است که توسعه و مدیریت منابع آب و ارایه خدمات آب در سطوح مختلف جامعه را تنظیم می‌کند» (امینی، فتح‌اله پورکامی، ۱۳۹۹: ۱۷۰). شاخص‌های حکمرانی خوب در بخش آب شامل «مشارکت^۱»، «شفافیت^۲»، «اثربخشی^۳»، «حاکمیت قانون^۴»، «پاسخ‌گویی^۵»، «تساوی^۶» و «انسجام و اجماع محوری^۷» است^۸. با این توضیحات، تنظیم‌گری هم بخشی از نظام حکمرانی آب و یکی از عناصر آن محسوب می‌شود و بسان پیشران محرکه، بر کل این نظام دارای تاثیر است. در تحلیل واژه‌شناسی موضوع با عبارت «مدیریت آب» نیز مواجه هستیم. عبارت مدیریت آب هم متفاوت با تنظیم‌گری بخش آب محسوب می‌شود. «بدین صورت که مدیریت آب به‌عنوان فعالیت‌هایی برای تجزیه و تحلیل و نظارت بر منابع آب با اقدامات توسعه یافته و اجرا شده برای نگه داشتن منابع در یک شرایط مطلوب توصیف می‌شود» (یوسفیان، فقیهی، دانشفرد، ۱۴۰۰: ۴-۵). بر این اساس، تنظیم‌گری از ابزارهای لازم برای

1. Participation
2. Transparency
3. Effectiveness
4. The Rule of Law
5. Accountability
6. Equality
7. Cohesion and Consensus Oriented

۸. برگرفته از بدیسار، احمدی (۱۳۹۶: صص. ۱۱۱ الی ۱۳۳).

مدیریت منابع آب محسوب می‌شود. در مجموع، تنظیم‌گری یا تنظیم مقررات در بخش آب عبارت است از مقررات‌گذاری و نظارت بر فعالیت‌ها در بخش آب.

این موضوع به‌ویژه با پدیداری بحران آب در دهه‌های اخیر اهمیت مضاعفی یافته است. «مساله بحران آب به‌ویژه آب‌های زیرزمینی که در ادبیات علمی نیز پیش‌بینی شده است، «تراژدی منابع مشترک» نامیده می‌شود. «هاردین»^۱ (۱۹۶۸) در مقاله مشهور خود با عنوان «تراژدی منابع مشترک» موقعیتی را تصور می‌کند که در آن افراد به‌صورت مستقل بین تعدادی کاربر و با توجه به منافع شخصی خود از یک منبع مشترک (مثل سفره آب زیرزمینی) برداشت می‌کنند. با توجه به این که مقدار برداشت هر فرد، میزان آب در دسترس دیگران را کاهش می‌دهد، بین کاربران بر سر برداشت بیشتر رقابتی صورت می‌گیرد که در نهایت برخلاف منافع کل کاربران موجب تهی شدن منبع می‌شود. در ادبیات این موضوع، دو راه حل معروف برای حل یا کاهش تراژدی وجود دارد که عبارتند از خصوصی‌سازی منبع مشترک و مقررات‌گذاری دولت» (امیری و دیگران، ۱۳۹۵: ۸۸-۸۹).

کشور ما به دلیل پایین بودن میزان بارندگی و نیز نامناسب بودن پراکنش از جهت زمانی و مکانی، در دسته کشورهای خشک و نیمه‌خشک دنیا قرار دارد. خشک‌سالی‌های اخیر بر این تنش آبی افزوده است. به‌تازگی موضوع تغییر اقلیم هم مطرح شده که بر میزان بارندگی در کشور تاثیرگذار است. همگی این شرایط، بهره‌برداری درست و بهینه از منابع آب در اختیار را اجتناب‌ناپذیر کرده‌اند. گذر از این شرایط، نیازمند تنظیم‌گری درست است. در واقع، لازمه حفظ منابع آب و امکان بهره‌برداری از این منابع در درجه اول تنظیم مقررات می‌باشد. «بنابراین، وجود نهاد تنظیم‌گر گریزناپذیر است. آنچه درخصوص عمل کرد این نهادها اهمیت دارد، ایجاد توازن میان منافع عمومی و خصوصی و نیز توجه به ملاحظات کارایی اقتصادی و اهداف گسترده اجتماعی است» (شمس، ۱۳۸۸: ۴۶). از این منظر، منابع آب محل تلاقی منافع عمومی و خصوصی است و وجود یک نهاد تنظیم‌گر کارا و ساختار مناسب برای اداره این بخش از ضروریات محسوب می‌شود.

برای تشکیل نهاد تنظیم‌گر کارآمد در بخش آب کشور، ضروری است تا ساختار کنونی تنظیم‌گری این صنعت مورد شناسایی قرار گیرد. از جهت پیشینه، پژوهش مستقلی درخصوص ساختار تنظیم‌گری بخشی آب کشور مشاهده نشد. از این رو، در این پژوهش با روش توصیفی-تحلیلی، موضوع ساختار تنظیم‌گری بخشی آب در کشور مورد شناسایی قرار گرفته و در نهایت رهنمودهایی برای انجام بازنگری و ارتقای کارآمدی این نهاد ارائه خواهد شد.

۲. ساختار تنظیم‌گری بخشی آب

در بررسی موضوع تنظیم‌گری، بررسی ساختار تنظیم‌گری دارای اهمیت است. در واقع ساختار همان شخص یا اشخاصی هستند که به تنظیم‌گری مبادرت می‌ورزند. برای تنظیم‌گری در بخش آب در کشور، ساختاری نسبتاً قدیمی شکل گرفته و با تغییرات ناچیز در حال فعالیت است. ستون فقرات این ساختار عبارت است از «وزارت نیرو»، «شرکت مدیریت منابع آب ایران»، «شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور»، «شرکت‌های آب منطقه‌ای»، و «شرکت‌های آب و فاضلاب». در سطحی بالاتر، «شورای عالی آب» قرار دارد که عهده‌دار سیاست‌گذاری کلی در حوزه آب می‌باشد. تنوع و درهم‌تنیدگی کنش‌گران این حوزه چنان زیاد است که تمیز سیاست‌گذار، تنظیم‌گر، تصدی‌گر و... در برخی موارد دشوار است. مصوبات بسیاری از نهادهایی که در ادامه بررسی خواهد شد، در برخی موارد جنبه سیاست‌گذاری دارد و در بعضی موارد جنبه تنظیم‌گری. در مجموع، در این حوزه تعریف و تفکیک روشنی برای چگونگی تمشیت این امور توسط قانون‌گذار صورت نگرفته است.

«برپایه مصوبات شورای عالی آب، ۵۰ کنش‌گر با فضای کنشی نامتوازن به‌عنوان بازی‌گران حکمرانی آب شناسایی شدند که در سه گروه طبقه‌بندی شدند. گروه اول که با عنوان لایه اول قدرت شناسایی شده‌اند، دارای بیشترین سهم از فضای کنش‌گری حکمرانی آب است [که عبارتند از] وزارت نیرو، سازمان برنامه و بودجه، و وزارت جهاد کشاورزی. گروه دوم یا لایه دوم قدرت نیز شامل استانداران، سازمان حفاظت محیط زیست، وزارت کشور، صندوق توسعه ملی و وزارت صنعت، معدن و تجارت هستند؛ و ۴۲ کنش‌گر دیگر در گروه کم‌اثر با قدرت پایین قرار دارند» (اکبری و همکاران، ۱۳۹۸: ۲۸). در ادامه، با عنایت به وضع موجود در نظام حکمرانی آب کشور، کنش‌گران اصلی (و نه همه کنش‌گران) این نظام در حوزه تنظیم‌گری مورد بررسی قرار می‌گیرند.

۳. ساختار تنظیم‌گری خارج از وزارت نیرو

ساختار تنظیم‌گری بخشی آب در ایران را می‌توان به دو دسته «ساختار درون وزارت نیرو» و «ساختار خارج از وزارت نیرو» تقسیم کرد. در ادامه و با عنایت به همین تقسیم‌بندی، ساختار خارج از وزارت نیرو بررسی می‌شود.

۱.۳. سیاست‌های کلی نظام در بخش آب

اهم سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران در موضوع منابع آب در مجمع تشخیص مصلحت نظام تدوین و مورد تصویب قرار گرفت و پس از تأیید و تنفیذ مقام معظم رهبری در تاریخ ۱۳۷۹/۱۱/۰۳ برای اجرا به دولت ابلاغ شد که به شرح زیر است:

- ایجاد نظام جامع مدیریت در کل چرخه آب بر اساس اصول توسعه پایدار و آمایش سرزمین در حوضه‌های آبریز کشور
- ارتقای بهره‌وری و توجه به ارزش اقتصادی و امنیتی و سیاسی آب در استحصال، عرضه، نگهداری، و مصرف آب
- افزایش استحصال آب و به حداقل رساندن ضایعات طبیعی و غیرطبیعی آب در کشور از هر طریق ممکن
- تدوین برنامه جامع به منظور رعایت تناسب در اجرای طرح‌های سد، آبخیزداری، آبخوانداری، و شبکه‌های آبیاری و تجهیز و تسطیح اراضی و حفظ کیفیت آب و مقابله با خشک‌سالی و پیشگیری از سیلاب و بازچرخانی و استفاده از آب‌های غیرمتعارف و ارتقای دانش و فنون و تقویت نقش مردم در استحصال و بهره‌برداری
- مهار آب‌هایی که از کشور خارج می‌شود و اولویت استفاده از منابع آب مشترک همان‌گونه که از عنوان «سیاست‌های کلی» پیدا است، سیاست‌های کلی جنبه سیاست‌گذاری دارد و نمی‌توان آن را به عنوان تنظیم‌گری در نظر گرفت. لیکن به جهت تأثیری که بر تنظیم‌گری می‌تواند داشته باشد، عیناً ذکر شد.

۲.۳. شورای عالی آب

مطابق ماده ۱۰ «قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی» مصوب ۱۳۷۹ «به منظور هماهنگی سیاست‌گذاری در زمینه تامین، توزیع، و مصرف آب کشور، شورایی به نام شورای عالی آب متشکل از وزرای نیرو، جهاد کشاورزی، صنایع و معادن، کشور، و نیز رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، رئیس سازمان حفاظت محیط زیست، رئیس سازمان مدیریت بحران کشور، یک نفر از اعضای کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی با انتخاب مجلس شورای اسلامی به عنوان ناظر و دو نفر از متخصصین بخش کشاورزی به حکم رئیس جمهور تشکیل می‌گردد. ریاست عالی این شورا با رئیس جمهور یا معاون اول ریاست جمهوری خواهد بود. تصمیمات این شورا با تصویب هیات وزیران یا کمیسیون مذکور در اصل یک‌صدوسی و هشتم (۱۳۸) قانون اساسی برای دستگاه‌های ذی‌ربط لازم‌الاجرا می‌باشد». در این راستا، در سال ۱۳۸۱ شورای عالی آب تشکیل شد و وزارت نیرو به عنوان دبیر این شورا انتخاب گردید.

بر اساس اساس‌نامه، شرح وظایف شورای عالی آب بدین شرح است: (۱) تدوین راهبردهای ملی توسعه منابع آب و اتخاذ تدابیر لازم برای لحاظ نمودن ظرفیت‌ها و محدودیت‌های منابع آب در حوضه‌های آبریز کشور در تهیه طرح آمایش سرزمین؛ (۲) بهبود ساختار مدیریت آب کشور بر مبنای اصولی همچون

«جامع‌نگری بر اساس چرخه آب»، «حوضه‌های آبریز به عنوان محدوده‌های اصلی مدیریت آب»، و «توسعه پایدار»؛^۳ تخصیص آب به مصارف مختلف در سطح کلان و محدوده‌های حوضه‌های آبریز با توجه به توزیع زمانی و مکانی منابع آب و شرایط اقلیمی کشور و برنامه‌های توسعه ملی و لحاظ نمودن حداقل نیازها برای حفظ محیط‌های آبی؛^۴ برنامه‌های تامین و مصرف آب؛^۵ ایجاد توازن برای اجرای برنامه‌های آبخیزداری، تامین، توزیع، و مصرف منابع آب کشور با در نظر گرفتن مشارکت ذی‌نفعان؛^۶ راه کارهای سرمایه‌گذاری در برنامه‌های تامین، توزیع، و مصرف آب؛^۷ مدیریت تقاضا، اعمال الگوهای بهره‌برداری بهینه آب متناسب با اقلیم و حفاظت کمی و کیفی منابع آب کشور؛^۸ دستیابی به ارزش اقتصادی آب؛^۹ مدیریت حوضه‌های آبریز بحرانی و ویژه، سامان‌دهی بهره‌برداری از آب‌های مرزی و منابع مشترک، و توسعه همکاری‌های منطقه‌ای و بین‌المللی؛^{۱۰} تدوین برنامه‌های مدیریت خشک‌سالی و سیلاب مبتنی بر مدیریت ریسک؛^{۱۱} بازیافت و بازچرخانی آب و بهره‌برداری از آب‌های غیرمتعارف؛^{۱۲} نظارت بر اجرای مصوبات شورا.

در خصوص عملکرد این شورا، نقدهای جدی وجود دارد؛ از جمله این که «مصوبه‌گذاری بی‌رویه در شورای عالی آب به درهم‌تنیدگی هرچه بیشتر مسایل آبی دامن زده است. با وجود قوانین قابض بدون داشتن تسلسل منطقی و بدون شناخت دقیق از ماهیت مسایل، مصوبات خود به مساله‌ای جدید تبدیل می‌شود. برای این که مصوبات خود به مساله و چالش تبدیل نشوند، باید مشخصه‌هایی داشته باشند نظیر «زمان‌بندی»، «ضمانت مشارکت برای سایر سازمان‌های درگیر»، «سازوکار پایش»، «سازوکار حل‌وفصل اختلافات در تفسیر مصوبات» و مهم‌تر از همه «انطباق با تغییرات عملکردی ساختارها و مسایل روزمره آب کشور». با این حال، مصوبات شورای عالی آب به ندرت منطبق بر این شاخص‌ها بوده است^۱. در واقع، «عملکرد شورای عالی آب طی سه دهه اخیر نشان داده است که نتوانسته کمکی به حل معضلات و چالش‌های آب کشور بکند. در نتیجه باید چارچوب و محورهای اصلی آینده این شورا تغییرات اساسی داشته باشد. برای مثال، مواردی مانند سازگاری با تغییر اقلیم، مقابله یا سازگاری با خشک‌سالی، بازار آب، طرح آب‌های مجازی، طرح‌های مربوط به مدیریت یک‌پارچه در سطح حوضه‌های آبریز و یا مواردی مانند تصمیم‌گیری درباره اجرا یا عدم اجرای ابنیه هیدرولیکی بزرگ و پیچیده، طرح انتقال آب بین حوضه‌ای، طرح‌های دارای اثرات و تعارضات اجتماعی- فرهنگی، و هم‌چنین به‌کارگیری فناوری در حل مناقشات آبی نظیر شیرین‌سازی و انتقال آب از دریاها و باران‌زایی^۲» می‌بایست از اهم رئوس

۱. مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری، (۱۳۹۹) «مسأله‌شناسی ساختار و نهادهای آب ایران (گزارش ۱- آسیب‌شناسی شورای عالی آب» ص ۱۸

۲. مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری، (۱۳۹۹) «مسأله‌شناسی ساختار و نهادهای آب ایران (گزارش ۱-

جهت‌گیری‌های این نهاد باشد. از این گذشته، هرچند شورای عالی آب باید صرفاً نقش سیاست‌گذاری ایفا کند، اما بررسی مصوبات این شورا نشان می‌دهد که در امور مربوط به تنظیم‌گری هم وارد شده و ارایه طریق کرده است.

۳.۳. وزارت جهاد کشاورزی

تولید آبی بیشترین فراوانی را در تولید محصولات کشاورزی کشور دارد. آب‌بر بودن تولیدات کشاورزی ایجاب می‌کند، وزارت جهاد کشاورزی به عنوان متولی بخش کشاورزی در تنظیم‌گری آب، ایفای نقش نماید. علاوه بر این، در تبصره ۱ ماده ۲۱ قانون توزیع عادلانه آب، تقسیم و توزیع آب بخش کشاورزی، و وصول آب‌بها یا حق‌النظاره و نیز در تبصره ماده ۲۹ این قانون، ایجاد شبکه‌های آبیاری درجه ۳ و ۴ و تنظیم و انتقال آب از آن‌ها تا محل‌های مصرف به وزارت جهاد کشاورزی محول شده است.^۱ همچنین، برابر ماده ۲۶ قانون توزیع عادلانه آب، صدور پروانه بهره‌برداری از آب توسط وزارت نیرو، مبتنی بر اطلاعاتی است که وزارت کشاورزی در مورد مقدار مصرف آب هر یک از محصولات کشاورزی برای هر ناحیه در اختیار وزارت نیرو قرار می‌دهد. بر این اساس، تشکیل شورای عالی آب در ماده ۱۰ قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی پیش‌بینی شده و وزیر جهاد کشاورزی را به عنوان یکی از اعضای این شورا معرفی کرده است.

در «آیین‌نامه اجرایی بهینه‌سازی مصرف آب کشاورزی» مصوب سال ۱۳۷۵، تکالیف مهمی برای آب‌بخش کشاورزی برعهده وزارت جهاد کشاورزی قرار گرفت. هم‌چنین در ماده ۱۰۷ قانون برنامه سوم عمرانی، اجتماعی و اقتصادی کشور به دولت اجازه داده شد تا به‌منظور اجرای سیاست‌های صرفه‌جویی و هدایت مصرف‌کنندگان آب کشاورزی برای بهره‌برداری بهینه آب در انهار و شبکه‌های آبیاری و ایستگاه‌های پمپاژ و چاه‌های عمیق و نیمه‌عمیق بر اساس الگوی مصرف بهینه آب کشاورزی، نسبت به تدوین و اجرای نظام بهره‌برداری، مشارکت‌بخشی غیردولتی (حقابه‌داران و مالکان) و ایجاد تشکل‌های بهره‌برداری آب و خاک اقدام نماید که در این خصوص نقش وزارت جهاد کشاورزی بسیار پررنگ است. بنابراین جهاد کشاورزی از ارکان مهم در تنظیم‌گری آب کشور و نیز از کنش‌گران اصلی در امر مدیریت و بهره‌برداری از منابع آبی کشور محسوب می‌شود.

آسیب‌شناسی شورای عالی آب»، صص ۱۹-۲۰

۱. ماده ۱۳ قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی، به‌منظور اعمال مدیریت یک‌پارچه در مزارع و وظایف مدیریت توزیع و مصرف آب براساس قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۳ که به‌عهده وزارت کشاورزی بوده را عیناً به وزارت جهاد کشاورزی محول کرده است.

۴.۳. سازمان حفاظت محیط زیست

از دیگر اعضای شورای عالی آب، سازمان حفاظت محیط زیست است. برابر ماده یک «قانون حفاظت و به‌سازی محیط زیست» مصوب ۱۳۵۳ و اصلاحات بعدی آن، «حفاظت و بهبود و به‌سازی محیط زیست و پیش‌گیری و ممانعت از هر نوع آلودگی و هر اقدام مخربی که موجب برهم خوردن تعادل و تناسب محیط زیست می‌شود» از وظایف سازمان حفاظت محیط زیست کشور است.

امروزه آلودگی منابع آب به‌صورت یک بحران پیش‌رونده جهانی تبدیل شده و اصولاً «یکی از خطرات جدی که منابع آبی جهان و کشور ما را تهدید می‌کند، بحث آلودگی آب‌های سطحی و زیرزمینی است» (قاسمی بگتاش، ۱۳۷۹: ۹)؛ به‌طوری که سالیانه میلیاردها مترمکعب آب در بخش‌های مختلف تبدیل به فاضلاب می‌شود. در ماده ۴۶ قانون توزیع عادلانه آب، ضمن اعلام ممنوعیت آلوده ساختن آب، «مسئولیت پیش‌گیری و ممانعت و جلوگیری از آلودگی منابع آب به سازمان حفاظت محیط زیست محول» شده است. در «آیین‌نامه جلوگیری از آلودگی آب^۱» مصوب ۱۳۷۳ نیز، وظیفه حفاظت کیفی از منابع آب برعهده سازمان یاد شده، قرار داده شده است. این موضوعات مهم باعث شده تا سازمان حفاظت محیط زیست نقش مهمی در مدیریت عمومی و کنترل کیفیت آب داشته و حتی به عنوان یکی از اعضای شورای عالی آب در امور تنظیم‌گری آب نیز نقش ایفا کند.

۴. ساختار تنظیم‌گری بخشی آب در وزارت نیرو

مهم‌ترین رکن تنظیم‌گری بخشی صنعت آب در کشور ما، وزارت نیرو است. این وزارتخانه به‌عنوان اصلی‌ترین نهاد درگیر با موضوع آب در سطح کشور، ساختارهای مورد نیاز برای تنظیم‌گری و مدیریت بخش آب را ایجاد کرده است که در ادامه مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱.۴. حوزه ستادی وزارت نیرو

بسیاری از اقدامات مربوط به تنظیم‌گری بخشی آب در سطح حوزه ستادی وزارت نیرو و یا به اصطلاح درست حقوقی، در وزارتخانه نیرو صورت می‌گیرد. مطابق ماده یک قانون مدیریت خدمات کشوری، وزارتخانه، «واحد سازمانی مشخصی است که تحقق یک یا چند هدف از اهداف دولت را بر عهده دارد و به‌موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و توسط وزیر اداره می‌گردد». با این نگاه، وزارتخانه از شرکت‌ها، سازمان‌ها و موسسات زیرمجموعه خود جدا بوده و دارای شخصیت حقوقی است.

مطابق ماده یک «قانون تاسیس وزارت آب و برق» مصوب ۱۳۴۲، یکی از اهداف تاسیس وزارتخانه

۱. مصوبه شماره ۱۸۲۴۱/ت ۷۱ ه مورخ ۱۳۷۳/۰۲/۱۸ هیات وزیران

مزبور، «حداکثر استفاده از منابع آب» «برای مصارف شهرها و روستاها و نیازمندی‌های کشاورزی و صنعتی کشور» بوده است. همین موضوع در ماده یک «قانون تاسیس وزارت نیرو» مصوب سال ۱۳۵۳ نیز با تغییراتی در عبارات و واژگان تکرار شده است. در ماده یک قانون تاسیس وزارت نیرو، انجام مطالعات به منظور شناخت مشخصات منابع آب کشور اعم از سطحی و زیرزمینی برای تهیه برنامه‌های مرتبط با چگونگی بهره‌برداری از آن‌ها و نیز تهیه طرح‌های جامع با توجه به سیاست‌ها و برنامه‌های استفاده از منابع سرزمینی، انجام مطالعات تفصیلی برای توسعه بهره‌برداری از منابع آب زیرزمینی و مهار کردن آب‌های سطحی به منظور احداث تاسیسات مورد نیاز و تهیه طرح‌های اجرایی، احداث تاسیسات مربوط به آب و بهره‌برداری از آن‌ها، کنترل بهره‌برداری از منابع آب و اجرای قانون آب و نحوه ملی شدن آن، انجام تحقیقات لازم درباره مسایل آب و به کار بردن روش‌های جدید علمی و فنی برای بهره‌وری بیشتر و بهتر در استفاده از منابع آبی، تهیه و تنظیم اجرای برنامه‌های آموزشی به منظور تربیت نیروی انسانی موردنیاز و تهیه و تدارک و ساخت وسایل و لوازم ماشین‌آلات مربوط به امر تولید و انتقال و توزیع آب، به عنوان وظایف وزارت نیرو در بخش آب در نظر گرفته شده است.

همچنین، در ماده ۲ قانون موصوف به وزارت نیرو اجازه داده شده تا تشکیلات اداری و سازمانی لازم برای انجام وظایف یاد شده فوق را به وجود آورد. اختیار ایجاد چنین تشکیلاتی در ماده ۳ قانون تاسیس وزارت آب و برق هم پیش‌بینی شده بود و در این راستا اشخاص حقوقی متعددی، ایجاد شده بود. ضمن این که قبل از قانون اخیر نیز موسساتی مانند «سازمان آب تهران»، «بنگاه مستقل آبیاری»، «سازمان آب و برق خوزستان» و... در حوزه آب فعالیت می‌کردند. در حال حاضر در وزارتخانه موصوف، معاونت آب‌وآبفا مدیریت کلان بخش آب در سطح وزارت نیرو را بر عهده دارد. همچنین «دفتر سرمایه‌گذاری و تنظیم مقررات بازار آب و برق» که زیرمجموعه یکی از معاونت‌ها است، از ارکان مهم تنظیم‌گری بخش آب در سطح وزارت نیرو محسوب می‌شود. این که تنظیم‌گر خود زیرمجموعه معاونتی باشد و حتی در مجموعه وزارت نیرو دارای استقلال نباشد، حاکی از عدم اهتمام جدی به این مساله است.

در مجموع می‌توان گفت که «هرچند در قوانین جاریه، وزارت نیرو، مسئول و نماینده حاکمیت در تامین، توزیع، انتقال و به‌طور کلی مدیریت کلان آب کشور است؛ لیکن از ابزارهای مناسب قانونی و حقوقی کافی برخوردار نبوده و نتوانسته به شکل کاملاً مستقل و تعیین‌کننده، انجام تکالیف نماید. زیرا در سایر بخش‌ها نظیر جلوگیری از آلودگی آب، تعیین تعرفه‌ها و... همواره سایر مراجع نه تنها ذی‌مدخل بلکه عموماً دارای نقش تعیین‌کننده و تصمیم‌گیرنده نهایی هستند» (ذوالفقاری، ۱۳۹۵: ۱۴۱) که شرح آن گذشت.

۲.۴. شرکت‌های مادر تخصصی در بخش آب

وزارت نیرو، امور اجرایی مربوط به بخش آب را عمدتاً از طریق شرکت‌های زیرمجموعه انجام می‌دهد.

براساس ماده ۲ «قانون اصلاح مواد (۲) و (۴) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و تشکیل شورای عالی انرژی کشور»، کلیه امور مربوط به سیاست‌گذاری و اعمال وظایف حاکمیت دولت از شرکت‌های دولتی منفک و به وزارتخانه‌ها و موسسات دولتی تخصصی ذی‌ربط محول و نیز مقرر شد تا شرکت‌های دولتی حداکثر تا پایان سال چهارم برنامه سوم توسعه در قالب شرکت‌های مادر تخصصی سازمان‌دهی شده و زیر نظر مجمع عمومی و در چارچوب اساسنامه شرکت، اداره شوند.

با وضع این قانون، مجوز قانونی لازم برای تشکیل شرکت‌های مادر تخصصی در زیرمجموعه وزارت نیرو صادر شد و در راستای این قانون در سال ۱۳۸۰، هیات وزیران تعداد و موضوع شرکت‌های مادر تخصصی مورد نیاز را معین نمود.^۱ تاکنون در این خصوص در بخش آب، دو شرکت مادر تخصصی تشکیل شده است که عبارتند از «شرکت مادر تخصصی مدیریت منابع آب ایران» و «شرکت مادر تخصصی مهندسی آب و فاضلاب کشور». هر چند فلسفه تشکیل این شرکت‌ها و شرکت‌های زیرمجموعه تکفل امور تصدی‌گری است، اما بررسی مقررات نشان می‌دهد که علاوه بر سیاست‌گذاری در تنظیم‌گری هم دارای نقش هستند. بنابراین به جهت ایفای چنین نقشی، ناگزیر باید در ساختار تنظیم‌گری بخشی آب کشور، مورد بررسی قرار گیرند.

۱.۲.۴. شرکت مادر تخصصی مدیریت منابع آب ایران

اساسنامه شرکت مادر تخصصی مدیریت منابع آب ایران در سال ۸۲ به تصویب هیات وزیران رسید^۲ و در سال‌های ۹۳ و ۹۹ اصلاحاتی بر آن انجام شد. به موجب ماده ۶ اساسنامه، صددرصد سرمایه شرکت متعلق به دولت است. بنابراین، این یک شرکت دولتی محسوب می‌شود که به موجب ماده ۴ اساسنامه به صورت سهامی خاص اداره می‌گردد.

برابر ماده ۲ اساسنامه، هدف از تشکیل این شرکت، «سامان‌دهی فعالیت‌های تصدی‌گری وزارت نیرو در امور آب شامل سامان‌دهی، هدایت، راهبری و پشتیبانی فنی، مهندسی، حقوقی، مالی و اداری شرکت‌های زیرمجموعه در زمینه شناخت، مطالعه، توسعه، حفاظت، بهره‌برداری بهینه از منابع آب، تاسیسات و سازه‌های آبی، و استحصال انرژی برق آبی و تاسیسات مربوطه»، اعلام شده است. از جهت تنظیم‌گری، مطابق بند ۲ ماده ۷ اساسنامه، «بررسی و تدوین پیشنهادهای لازم در زمینه راهبردها، سیاست‌ها، برنامه‌های بلندمدت و میان‌مدت بخش آب و آرایه آن‌ها به وزارت نیرو» و برابر بند

۱. مصوبه شماره ۲۱۱۹۲/ت/۲۲۴۴۶ هـ مورخ ۱۳۸۰/۰۵/۲۰ هیات وزیران

۲. مصوبه شماره ۲۷۳۰/ت/۲۸۲۲۵ هـ مورخ ۱۳۸۲/۰۳/۲۰ هیات وزیران

۶ ماده ۷ اساسنامه، «تهیه و تدوین دستورالعمل‌ها و روش‌های استفاده بهینه از منابع آب و ارایه آن‌ها به وزارت نیرو برای تصویب» و مطابق بند ۸ ماده ۷ از سند یاد شده، «تهیه دستورالعمل‌ها، ضوابط، معیارها و استانداردهای فنی و تخصصی مورد نیاز در زمینه احداث، نگهداری و بهره‌برداری از تاسیسات و سازه‌های آبی و ارایه آن به وزارت نیرو برای تصویب»، و همچنین مطابق بند ۱۴ ماده ۷ اساسنامه مورد بحث، «تدوین و پیشنهاد تعرفه‌های آب برای مشترکین شرکت‌های زیرمجموعه به وزارت نیرو» از جمله موضوعات فعالیت این شرکت محسوب می‌شود.

بنابراین، شرکت مادر تخصصی مدیریت منابع آب ایران در خصوص تنظیم‌گری در حد یک پیشنهاددهنده و تصمیم‌ساز محسوب می‌شود و اختیاری برای تصمیم‌گیری در این بخش ندارد؛ هرچند که انجام برخی فعالیت‌های موضوع اساسنامه لاجرم مستلزم برخی تصمیماتی است که صبغه تنظیم‌گری دارند و نمی‌توان از نقش شرکت یاد شده در بخش تنظیم‌گری آب غافل بود. اعمال تنظیم‌گری شرکت مادر تخصصی مدیریت منابع آب ایران عمدتاً توسط معاونت امور تلفیق و تنظیم‌گری و نیز شرکت‌های آب منطقه‌ای صورت می‌گیرد.

۱.۱.۲.۴. معاونت امور تلفیق و تنظیم‌گری

در نمودار سازمانی این شرکت، معاونتی تحت عنوان «معاونت امور تلفیق و تنظیم‌گری» در نظر گرفته شده است. همان‌طور که از نام این معاونت پیدا است، امور مربوط به تنظیم‌گری شرکت مادر تخصصی مدیریت منابع آب ایران از طریق این معاونت، برنامه‌ریزی و مدیریت می‌شود. در شرح وظایف این معاونت، مواردی پیش‌بینی شده که اهم آن عبارتند از: «سیاست‌گذاری و راهبری سازگاری با کم‌آبی»، «تعیین قیمت تمام شده و پیشنهاد تعرفه‌های آب برای تصویب به وزارت نیرو»، «توسعه نظام اقتصاد آب از طریق محاسبه و اعمال قیمت اقتصادی و ارزش ذاتی آب در زنجیره فعالیت‌ها از استحصال تا مصرف»، «تدوین و توسعه نظام‌های بازار آب و پیگیری رفع موانع و استقرار آن در سطح حوضه‌های آبریز در هماهنگی با وزارت نیرو»، «پیگیری وظایف تنظیم‌گری بازار آب در چارچوب سیاست‌ها و رویکردهای وزارت نیرو»، «تهیه و تدوین دستورالعمل‌ها و روش‌های استفاده بهینه از منابع آب و ارایه آن به وزارت نیرو برای تصویب^۱». همان‌طور که پیدا است، این موارد جملگی دارای جنبه تنظیم‌گری هستند.

1. Available at: https://www.wrm.ir/uploaded_files/DCMS/wysiwyg/files/%D8%B4%D8%B1%D8%AD%20%D9%88%D8%B8%D8%A7%D9%8A%D9%81%20%D9%85%D8%B5%D9%88%D8%A8%20%D9%88%D8%A7%D8%AD%D8%AF%D9%87%D8%A7%D9%8A%20%D8%B3%D8%A7%D8%B2%D9%85%D8%A7%D9%86%D9%8A.pdf

۲.۱.۲.۴. شرکت‌های آب منطقه‌ای

شرکت‌های آب منطقه‌ای به‌عنوان زیرمجموعه شرکت مادر تخصصی مدیریت منابع آب ایران، فعالیت می‌کنند. از جهت سابقه تاریخی، شرکت‌های آب منطقه‌ای قبل از شرکت مادر تخصصی مدیریت منابع آب ایران و عمدتاً بعد از سال ۱۳۴۷ تشکیل شده‌اند و با تحولات قانون‌گذاری بعدی، در حال حاضر صددرصد سهام این شرکت‌ها متعلق به شرکت مادر تخصصی مدیریت منابع آب ایران است و به صورت سهامی خاص اداره می‌شوند.

موضوع فعالیت این شرکت‌ها عبارت است از «شناخت، مطالعه، توسعه، حفاظت، بهره‌برداری بهینه از منابع آب؛ تولید انرژی برق‌آبی؛ ایجاد، توسعه، بهره‌برداری و نگهداری از تاسیسات و سازه‌های آبی (به‌استثنای تاسیسات و سازه‌های مربوط به آب و فاضلاب) و برق‌آبی در چارچوب تکالیف مندرج در قوانین و مقررات مربوط و سیاست‌های وزارت نیرو». بنابراین، شرکت‌های آب منطقه‌ای، بازوی اجرایی شرکت مادر تخصصی مدیریت منابع آب ایران محسوب شده و نقش تنظیم‌گری چندانی ایفا نمی‌کنند.

در استان خوزستان، وضعیت مدیریت آب اندکی با سایر استان‌ها متفاوت است. به‌دلیل وجود منابع بزرگ آب و خاک در این استان و ضرورت بهره‌برداری از آن‌ها در سال ۱۳۳۵، سازمان برنامه و بودجه موظف شد تا برای شناخت استعداد های آبی و خاکی در منطقه، مطالعات لازم را از طریق مشاورین خارجی انجام دهد. بر این اساس «مهندسین مشاور عمران و منابع^۱» به‌عنوان مشاور انتخاب شد و در اواخر همان سال مطالعات خود را آغاز کرد که نتیجه بررسی‌های انجام شده در اسفندماه سال ۱۳۳۷ طی گزارشی تحت عنوان «طرح توسعه جامع منطقه خوزستان» تهیه و ارائه شد. در این گزارش، با توجه به منابع عظیم آب و خاک موجود در منطقه، احداث ۱۴ سد بر روی رودخانه‌های خوزستان، آبیاری حدود یک میلیون هکتار از اراضی مستعد کشاورزی، و تولید ۶۶۰۰ مگاوات انرژی برق‌آبی پیش‌بینی شده بود. بنابراین، در تاریخ نهم خرداد ۱۳۳۹ بر اساس قانونی که به تصویب مجلسین وقت رسید، «سازمان آب‌وبرق خوزستان» تاسیس و از شهریورماه همان سال مسئولیت اجرای طرح‌های عمرانی خوزستان را بر عهده گرفت. سازمان آب‌وبرق خوزستان به‌عنوان متولی آب‌های سطحی و زیرزمینی عهده‌دار انجام مطالعات در برنامه‌ریزی منابع آبی، احداث سدهای گوناگون، شبکه‌های آبیاری و زهکشی، نیروگاه‌های برق‌آبی، توسعه منابع آب و خاک، و بهره‌برداری و حفاظت از این منابع است.

در سال ۱۳۸۳ «شرکت‌های آب منطقه‌ای به شرکت آب استانی تبدیل شدند و حوزه عمل مدیریت آب از مقیاس هیدرولوژیکی و منطقه‌ای به مقیاس سیاسی تغییر کرد که مسایل زیادی به دنبال داشت^۲».

1. The Development and Resources Corporation (D&R)

۲. مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری، (۱۳۹۹) «مسأله‌شناسی ساختار و نهادهای آب ایران (گزارش ۱)»

۲.۲.۴. شرکت مادر تخصصی مهندسی آب و فاضلاب کشور

از دیگر اشخاص حقوقی تاثیرگذار در بخش صنعت آب و تنظیم‌گری بخشی آن، «شرکت مادر تخصصی مهندسی آب و فاضلاب کشور» است. اساسنامه شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور در سال ۱۳۷۱ در راستای ماده ۴ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، در هیات دولت تصویب^۱ و شرکت موصوف تشکیل شد. برابر ماده ۶ اساسنامه، صددرصد سرمایه شرکت متعلق به دولت است. از این رو، این شرکت دولتی محسوب و به موجب ماده ۴ اساسنامه به صورت سهامی خاص اداره می‌شود. مطابق ماده ۲ اساسنامه، هدف از تشکیل این شرکت، «سامان‌دهی فعالیت‌های تصدی‌گری وزارت نیرو در امور آب و فاضلاب شامل مدیریت صحیح، نظارت و ارزیابی عملکرد، هدایت و راهبری، افزایش بازدهی و بهره‌وری و استفاده مطلوب از امکانات شرکت‌های زیرمجموعه در چارچوب سیاست‌های وزارت نیرو و همچنین کارگزاری وزارت نیرو برای انجام نظارت‌ها و تدوین برنامه‌ها» اعلام شده است. از حیث تنظیم‌گری، برابر ماده ۷ اساسنامه، «تهیه و تدوین پیشنهادهای لازم در زمینه سیاست‌گذاری و راهبری و توسعه صنعت آب و فاضلاب کشور و ارایه آن به وزارت نیرو»، «تهیه و تدوین استانداردها، دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های عملیاتی مربوط به امور آب و فاضلاب در زمینه‌های امور مهندسی و توسعه، بهره‌برداری، مدیریت مصرف آب و کاهش تلفات، امور مشترکان، امور مالی، نیروی انسانی، امور تحقیقات، و ضوابط ناظر بر روابط شرکت‌های زیرمجموعه با مشترکان به منظور ارایه خدمات بهتر و ارایه آن‌ها به وزارت نیرو برای تصویب» و «تدوین و پیشنهاد تعرفه‌های سالیانه آب و فاضلاب به وزارت نیرو جهت سیر مراحل تصویب»، موضوع فعالیت شرکت مزبور محسوب می‌شوند. بنابراین، از جهت تنظیم‌گری بین دو شرکت مادر تخصصی یاد شده چندان تفاوتی وجود ندارد و قانون‌گذار اختیار چندانی به این شرکت‌ها واگذار نکرده و صرفاً در حد پیشنهاد می‌توانند اقدام کنند. هرچند در عمل، همین پیشنهادهای شکل‌دهنده مصوبات و تصمیمات مراجع تنظیم‌گر هستند و این موجب می‌شود دو شرکت مورد نظر در عمل، نقش اصلی را در حوزه تنظیم‌گری صنعت آب ایفا کنند. در ذیل شرکت مادر تخصصی مهندسی آب و فاضلاب کشور، شرکت‌های آب و فاضلاب استانی در حال فعالیت هستند. از نظر تاریخی، در سال ۱۳۵۴ «قانون تشکیل شرکت‌های تامین و توزیع آب و تاسیسات آب و فاضلاب شهرها» به تصویب رسید. این قانون، ایجاد شبکه‌های جمع‌آوری و دفع فاضلاب را با همکاری شهرداری‌ها یا بخش خصوصی بر عهده وزارت نیرو قرار داد. متعاقباً، با تصویب «لایحه قانونی راجع به تغییرات وظایف وزارت نیرو» در سال ۱۳۵۹ بخشی از وظایف وزارت نیرو به سایر دستگاه‌ها

آسیب‌شناسی شورای عالی آب» ص ۶

۱. مصوبه شماره ۱۶۷۱۶ت/۶۷۱۸۲هـ تاریخ: ۱۳۸۱/۰۵/۲۱ هیات وزیران

واگذار شد که از جمله تامین و توزیع آب آشامیدنی شهرها به استانداری‌ها و شهرداری‌ها منتقل شد. در سال ۱۳۶۹، «قانون تشکیل شرکت‌های آب‌وفاضلاب» تصویب شد. مطابق ماده یک این قانون، پیش‌بینی شد که «ایجاد و بهره‌برداری تاسیسات مربوط به توزیع آب شهری و همچنین جمع‌آوری و انتقال و تصفیه فاضلاب شهرها در داخل محدوده قانونی شهرهای هر استان به عهده شرکت مستقلی به نام شرکت آب‌وفاضلاب استان خواهد بود که توسط وزارت نیرو تشکیل خواهد شد».

در خصوص روستاها، پس از انقلاب این وظیفه بر عهده جهاد سازندگی بود و در سال ۱۳۷۴، مسئولیت تامین و توزیع و دفع فاضلاب روستاها بر عهده شرکت‌های مستقلی به نام «آب‌وفاضلاب روستایی» قرار گرفت که متعاقباً به موجب مصوبه هیات وزیران^۱ این شرکت‌ها به وزارت نیرو ملحق شدند و به صورت دولتی اداره می‌شدند. سرانجام در سال ۱۳۹۸، هیات وزیران تصویب کرد که «وزارت نیرو مجاز است مطابق قوانین و مقررات و پس از تصویب مجامع عمومی شرکت‌های ذی‌ربط، کلیه دارایی‌ها، مطالبات، بدهی‌ها و حقوق عمومی (حق انشعاب موضوع تبصره (۵) قانون ایجاد تسهیلات برای توسعه طرح‌های فاضلاب و بازسازی شبکه‌های آب شهری مصوب ۱۳۷۷) سی‌ویک شرکت آب‌وفاضلاب روستایی به جز حقوق صاحبان سهام را به شرکت‌های آب‌وفاضلاب موضوع قانون تشکیل شرکت‌های آب‌وفاضلاب - مصوب ۱۳۶۹- به روش و قیمتی که توسط هیات واگذاری تعیین می‌شود، منتقل و مابه‌التفاوت آن را به طرفیت دولت در حساب‌های شرکت‌های آب‌وفاضلاب مزبور منعکس نماید»^۲. بنابراین، هم‌اکنون شرکت‌های آب‌وفاضلاب به صورت یک‌پارچه در سطح استان‌ها در حال ارائه خدمات به شهرها و روستاها هستند.

۵. تحلیل نظام وضعیت نهاد تنظیم‌گری صنعت آب کشور

در مجموع «نهاد‌های تنظیم مقررات دارای دو ویژگی مهم هستند که عبارتند از: استقلال و پاسخ‌گویی» (ساردوئی نسب، قائمی، ۱۳۹۹: ۳۰۱). فقدان یا خلل هرکدام از این دو ویژگی باعث کاهش اثرگذاری نهاد تنظیم‌گر خواهد بود. در ادامه وضعیت و ویژگی‌های موصوف در تنظیم‌گری صنعت آب کشور، مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۵.۱. استقلال نهاد تنظیم‌گر بخش آب

تجربه کشورها در بخش‌ها و صنایع مختلف حکایت از آن دارد که استقلال مرجع تنظیم مقررات از بدنه

۱. تصویب‌نامه شماره ۱۸۷۹۶/ت ۲۵۶۳۸ ه مورخ ۱۳۸۱/۰۴/۲۵ هیات وزیران

۲. تصویب‌نامه شماره ۱۱۴۴۴۷/ت ۵۷۲۲۳ ه مورخ ۱۳۹۸/۰۹/۰۶ هیات وزیران

دولت از عوامل مهم در اثربخشی فعالیت‌های تنظیم‌گری است (ساردوئی‌نسب و قائمی، ۱۳۹۹: ۳۰۲). استقلال تنظیم‌گری دارای چند لایه است. بدین شرح که استقلال باید هم در سطح نهاد تنظیم‌گر، به‌عنوان یک کل دارای شخصیت حقوقی و هم در سطح کارکنان، به‌عنوان اجزای این شخصیت حقوقی وجود داشته باشد. از طرف دیگر، استقلال مالی از پایه‌های اصلی استقلال نهاد تنظیم‌گر محسوب می‌شود. در بخش آب کشور، هیچ ساختار و یا نهاد غیردولتی و مستقلی برای تنظیم‌گری و سیاست‌گذاری پیش‌بینی نشده است. از طرف دیگر، استقلال کارکنان در ساختار تنظیم‌گری بخشی آب کشور به‌هیچ وجه قابل مشاهده نیست. از جهت منابع مالی نیز، منابع مالی کل این مجموعه از بودجه سنواتی کشور تامین می‌شود. هرچند دو دسته شرکت تابعه و زیرمجموعه وزارت نیرو در بخش آب دارای منابع داخلی و درآمد هستند، لیکن این منابع پاسخ‌گوی همه نیازها نبوده و ناگزیر از بودجه سنواتی کشور بهره‌مند می‌شوند. از جهت کارکردی نیز، گستردگی نهاد تنظیم‌گر و تعدد تصمیم‌گیرندگان و عدم تجانس آن‌ها موجب شده تا تنظیم‌گری بخش آب فاقد انسجام لازم باشد و این موضوع بر کارایی نهاد تنظیم‌گر تاثیر منفی گذاشته است.

به‌طور کلی، در ادبیات علمی بحث، مقوله استقلال نهادها را با چهار معیار سازمانی، کارکنان، مالی، و کارکردی می‌سنجند (فقیه عبدالهی و مؤذنی، ۱۳۹۷: ۱۹۸) که همه این معیارها در نهاد تنظیم‌گر بخش آب کشور مخدوش هستند. بنابراین، با توجه به عدم استقلال این مجموعه تنظیم‌گری، اعمال «بی‌طرفانه»^۱ و «شفاف»^۲ اختیارات نهاد تنظیم‌گر آب کشور با تردید مواجه است. همین امر باعث شده تا بازار آب کشور، دارای ویژگی غیررقابتی و انحصار عمودی باشد. شایان ذکر است که دولتی بودن نهاد تنظیم‌گر فی‌نفسه دارای ایراد نیست؛ کما این که در کشورهای زیادی، نهاد تنظیم‌گر بخش آب همچنان دولتی بوده و دارای کارایی لازم نیز می‌باشد. اما در کشور ما گستردگی و کثرت نهادهای درگیر در موضوع تنظیم‌گری بخشی آب و بعضاً تجمیع سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری، و تصدی‌گری در یک مجموعه ممکن است باعث کاهش کارایی نهاد تنظیم‌گر شود. بنابراین لازم است تا شخصیت مستقل واحدی - خواه دولتی و خواه غیردولتی، خواه درون وزارت نیرو و خواه خارج از آن - با چارچوب قانونی مشخص و شفاف برای تنظیم‌گری بخشی آب کشور تشکیل شود.

۵.۲. پاسخ‌گویی نهاد تنظیم‌گر بخش آب

در کنار اصل استقلال نهادهای تنظیم‌گر، این مراجع در مواردی دارای مسئولیت پاسخ‌گویی هم هستند. نهاد مقررات‌گذار باید صرفاً به جهت وظایفی که برای آن تعیین شده، مسئول و پاسخ‌گو باشد، خواه این

1. Impartiality
2. Transparently

وظایف روشن و صریح باشد و خواه مبهم (شمس، ۱۳۸۸: ۴۶). شاید در نگاه اول این دو ویژگی با هم متعارض به نظر برسند، اما وجود تکلیف پاسخ‌گویی ضامن صحت و درستی تصمیمات و اقدامات نهاد تنظیم‌گر بوده و مکمل اصل استقلال نهاد تنظیم‌گر است. نهاد تنظیم‌گر موظف است تا اختیارات خود را به صورت بی‌طرفانه و شفاف اعمال کند و هر اقدامی خلاف این دو اصل، منجر به پاسخ مسئولیت این نهاد خواهد شد.

نهاد تنظیم‌گر آب ایران دارای مسئولیت در برابر مجلس شورای اسلامی است. حتی یک‌نفر از اعضای کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی، با انتخاب مجلس شورای اسلامی به‌عنوان ناظر در این شورا عضویت داشته و به‌طور مستقیم بر کار این شورا نظارت دارد. هم‌چنین تصمیمات این نهاد تنظیم‌گر در مرجع قضایی و به‌طور مشخص دیوان عدالت اداری، قابل رسیدگی و در صورت لزوم، قابل ابطال است. بنابراین، از جهت پاسخ‌گویی، نهاد تنظیم‌گر بخشی آب ایران فاقد هرگونه مصونیت و یا امتیاز ویژه‌ای است.

۶. جمع‌بندی

اصطلاح حکمرانی آب دارای مفهومی گسترده‌تر از اصطلاح تنظیم‌گری آب است. تنظیم‌گری بخشی از نظام حکمرانی آب و یکی از عناصر آن محسوب می‌شود و بسان پیشران محرکه، بر کل این نظام دارای تاثیر است. عبارت مدیریت آب هم متفاوت با تنظیم‌گری بخش آب محسوب می‌شود. بدین صورت که مدیریت آب به‌عنوان فعالیت‌هایی برای تجزیه و تحلیل و نظارت بر منابع آب با اقدامات توسعه یافته و اجرا شده برای نگه‌داشتن منابع در شرایطی مطلوب، توصیف می‌شود. تنظیم‌گری از ابزارهای لازم برای مدیریت آب محسوب می‌شود. تنظیم‌گری یا تنظیم مقررات در بخش آب عبارت است از مقررات‌گذاری و نظارت بر فعالیت‌ها در بخش آب.

گذر از مشکلات تامین آب در کشور نیازمند تنظیم‌گری درست است. در واقع، لازمه حفظ منابع آب و امکان بهره‌برداری از این منابع در درجه اول تنظیم مقررات می‌باشد. بنابراین، وجود نهاد تنظیم‌گر گریزناپذیر است.

بر پایه مصوبات شورای عالی آب، ۵۰ کنش‌گر با فضای کنشی نامتوازن به عنوان بازیگران حکمرانی آب شناسایی شدند که در سه گروه طبقه بندی شدند، لیکن همه این کنش‌گران از اجزای نهاد تنظیم‌گر محسوب نمی‌شوند.

به‌طور کلی، ساختار تنظیم‌گری بخشی آب در ایران را می‌توان به دو دسته ساختار درون وزارت نیرو و ساختار خارج از وزارت نیرو تقسیم کرد. سیاست‌های کلی نظام در بخش آب، شورای عالی آب، وزارت جهاد

کشاورزی و سازمان حفاظت محیط زیست، جزو ساختار خارج از وزارت نیرو و حوزه ستادی نیرو، شرکت مادر تخصصی مدیریت منابع آب ایران، شرکت‌های آب منطقه‌ای، شرکت مادر تخصصی مهندسی آب و فاضلاب کشور، و شرکت‌های آب و فاضلاب استانی، جزو ساختار درون وزارت نیرو محسوب می‌شوند. نهادهای تنظیم مقررات دارای دو ویژگی مهم «استقلال» و «پاسخ‌گویی» هستند. به‌طور کلی، در ادبیات پژوهشی مرتبط، استقلال نهادها با چهار معیار سازمانی، کارکنان، مالی، و کارکردی سنجیده می‌شود. همه این معیارها در نهاد تنظیم‌گر بخش آب کشور مخدوش هستند. بنابراین، با توجه به عدم استقلال این مجموعه تنظیم‌گری، اعمال «بی‌طرفانه» و «شفاف» اختیارات نهاد تنظیم‌گر آب کشور با تردید مواجه است. همین امر باعث شده بازار آب کشور، دارای ویژگی غیررقابتی و انحصار عمودی باشد. در کنار اصل استقلال نهادهای تنظیم‌گر، این مراجع در مواردی دارای مسئولیت پاسخ‌گویی هم هستند. شاید در نگاه اول این دو ویژگی با هم متعارض به نظر برسند، اما وجود تکلیف پاسخ‌گویی ضامن صحت و درستی تصمیمات و اقدامات نهاد تنظیم‌گر بوده و مکمل اصل استقلال است. از جهت پاسخ‌گویی، نهاد تنظیم‌گر بخشی آب ایران فاقد هرگونه مصونیت و یا امتیاز ویژه‌ای است. در مجموع تشکیل نهاد مستقل و پاسخ‌گوی غیرمتکثر تنظیم مقررات بخش آب و حذف مراجع تنظیم‌گر متعدد - که بعضاً موازی هم هستند - از اولویت‌های مدیریت بخش آب کشور محسوب می‌شود.

منابع و مآخذ

۱. اکبری، محمدرضا، رضوانفر، احمد، حسینی، سید محمود، علم‌پیگی، امیر، لیاقت، عبدالمجید، (۱۳۹۸)، بررسی کنش‌گری شورای عالی آب در حکم‌رانی منابع آب ایران: تحلیلی مبنی بر مصوبات (۱۳۹۸-۱۳۸۹)، فصلنامه علمی - پژوهشی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۵، شماره ۴، صص ۳۱-۹
۲. امیری، هادی، مقدم، وحید، کمال، محمدمهدی، (۱۳۹۵)، راه‌برد سیاست‌گذاری آب در ایران: دستور زبان نهادی در اصلاح قانون توزیع عادلانه آب، فصل‌نامه راه‌برد اقتصادی، سال پنجم، شماره ۱۹
۳. امینی، سیدجوتد، فتح‌اله‌پور کامی، فرج‌اله، (۱۳۹۹)، کنکاش و تحلیلی سیاستی بر حکم‌رانی آب در ایران، فصل‌نامه پژوهش‌های برنامه و توسعه، سال اول، شماره ۲، تابستان ۱۳۹۹، صص ۱۶۶-۱۹۵
۴. بدیسار، سیدناصرالدین و احمدی، سیدمحمدصادق، (۱۳۹۶)، حقوق حاکم بر آب در بستر حقوق عمومی ایران، چاپ اول، نشر میزان
۵. ذوالفقاری، یوسف، (۱۳۹۵)، حقوق آب، انتشارات مجد
۶. ساردوئی‌نسب، محمد، قائمی، هادی، (۱۳۹۹)، تنظیم‌گری بازار برق اروپایی، مطالعات حقوق و انرژی، دوره ۶، شماره ۱، صص ۲۹۵-۳۱۳
۷. شمس، عرفان، (۱۳۸۸)، نقش نهادهای مقررات‌گذار در تنظیم خدمات عمومی، فصل‌نامه اطلاع‌رسانی حقوقی،

- دوره جدید، سال ششم، شماره ۱۹ و ۲۰، صص ۴۱-۵۹
۸. فقیه عبدالهی، ام‌لیلا، مؤذنی، روح‌الله، (۱۳۹۷)، بررسی نهادهای تنظیم کننده بازار برق در حقوق ایران و ایالات متحده آمریکا، فصل‌نامه پژوهش حقوق عمومی، سال نوزدهم، شماره ۵۸، صص ۱۹۳-۲۲۰
۹. قاسمی بگتاش، ارشد، (۱۳۷۹)، محدودیت منابع آب و آلودگی آن، دانش جغرافیا، سال اول، شماره دوم، صص ۷-۱۰
۱۰. مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری، (۱۳۹۹)، گزارش تحت عنوان «مسأله شناسی ساختار و نهادهای آب ایران (گزارش ۱- آسیب‌شناسی شورای عالی آب»، شماره مسلسل ۵۶۱، کد گزارش ۱۳۰-۹۹
۱۱. هداوند، مهدی، جم، فرهاد، (۱۴۰۰)، مفهوم دولت تنظیم‌گر: تحلیل تنظیم‌گری به‌مثابه ابزار حکمرانی، فصل‌نامه راه برد، شماره ۹۹، صص ۲۲۷-۲۶۶
۱۲. هداوند، مهدی، (۱۳۸۵)، درآمدی بر مقررات‌گذاری اجتماعی (Social Regulation)، مجله حقوق عمومی، شماره دوم، صص ۴۸-۶۳
۱۳. یوسفیان، الهه، فقیهی، ابوالحسن، دانشفرد، کرم‌اله، (۱۴۰۰)، طراحی الگوی خط‌مشی منسجم حکمرانی آب در ایران، فصل‌نامه علوم مدیریت ایران، سال شانزدهم، شماره ۶۴، صص ۱-۳۲

قوانین و مقررات

۱۴. قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی (۱۳۷۹)
۱۵. قانون مدیریت خدمات کشوری (۱۳۸۶)
۱۶. تصویب‌نامه شماره ۱۱۴۴۴۷/ت/۵۷۲۲۳ ه مورخ ۱۳۹۸/۰۹/۰۶ هیات وزیران
۱۷. تصویب‌نامه شماره ۱۸۱۷۹۶/ت/۲۵۶۳۸ ه مورخ ۱۳۸۱/۰۴/۲۵ هیات وزیران
۱۸. مصوبه شماره ۱۶۷۱۶/ت/۶۷۱۸۲ ه تاریخ: ۱۳۸۱/۰۵/۲۱ هیات وزیران
۱۹. مصوبه شماره ۱۸۲۴۱/ت/۷۱ ه مورخ ۱۳۷۳/۰۲/۱۸ هیات وزیران
۲۰. مصوبه شماره ۲۱۱۹۲/ت/۲۴۲۴۶ ه مورخ ۱۳۸۰/۰۵/۲۰ هیات وزیران
۲۱. مصوبه شماره ۲۷۳۰/ت/۲۸۲۲۵ ه مورخ ۱۳۸۲/۰۳/۲۰ هیات وزیران