

حقوق آب نیازمند رویکردی نو



انستیتو ملی تحقیقات آب ایران
انرژی، مهندسی، محیط زیست و منابع آب

حقوق آب، نیازمند رویکردی نو

طراحی و صفحه‌بندی: دبیرخانه اندیشکده تدبیر آب ایران

چاپ اول: شهریور ۹۷

تهیه‌کننده: انوش نوری اسفندیاری

کلیه حقوق این مقاله، محفوظ و متعلق به اندیشکده تدبیر آب ایران است. استفاده از مطالب با ذکر مأخذ بلامانع است. دیدگاه‌های طرح‌شده در این نوشتار، لزوماً به معنای دیدگاه‌های اندیشکده تدبیر آب ایران نیست.

نشانی: تهران. خیابان کریمخان. خیابان نجات‌اللہی شمالی. روبروی بیمارستان یاس. پلاک ۲۱۲. طبقه ۴. واحد ۴.

تلفن: ۸۸۹۴۷۴۰۰ - ۸۸۹۴۷۳۰۰

www.iwpri.ir



فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۱	۱- حقوق آب، نیازمند رویکردی نو
۹	۲- روند تدوین پیش‌نویس قانون جامع آب
۲۳	۳- حقوق تاریخی آب در حوضه زاینده‌رود

۱- حقوق آب، نیازمند رویکردی نو^۱

حقوق آب

در بررسی و جمع‌بندی دیدگاه‌های مکاتب مختلف حقوقی، «حقوق» به عنوان مجموعه قواعد و مقررات، ابزار مهار و بازرسی اجتماعی (مهار قدرت‌های ناروا و جلوگیری افراد از کژروی‌های اجتماعی) است. علم حقوق به معنای خاص آن، به آگاهی عالمانه از مقررات الزام آور اجتماعی، کیفیت دادرسی و حداکثر، چگونگی وضع این قوانین محدود است؛ اما در معنای عام، دیگر آگاهی‌های عالمانه مرتبط با این مقررات (مانند تاریخ حقوق، فلسفه حقوق، آیین استنباط حقوق و جامعه‌شناسی حقوقی) را نیز شامل می‌شود. مقصود از علم حقوق به عنوان یکی از شاخه‌های مهم علوم انسانی - اجتماعی، مفهوم عام آن است. در جایگاه پیوند میان حقوق و دیگر هنجارهای اجتماعی، از حقوق به عنوان معرفی پیوندهای منظم به رفتارهای افراد خصوصی و گروه‌ها و نیز اعمال دولت یاد می‌شود.

در تبیین رابطه حقوق و قدرت نقش حقوق به عنوان ابزار مهار قدرت‌های ناروا و بازشناسی قدرت منطقی و رای نیروی حاکم باز شناخته می‌شود. در نگاه رابطه حقوق و اقتصاد، نهادهای حقوقی امکان شکوفاشدن نوآوری و کارآفرینی را فراهم می‌کنند و به دلیل اهمیتی که این دو مورد (نوآوری و کارآفرینی) در رشد اقتصادی دارند، اگر این نهادها به وظایف خود عمل نکنند سایر تلاش‌ها برای تحریک رشد اقتصادی راه به جایی نخواهند برد. در این میان حقوق آب، با سابقه چندین هزارساله، به عنوان حوزه‌ای مهم در مباحث حقوقی مطرح می‌باشد که در این نوشتار در کانون توجه این بررسی قرار دارد.

در مباحث حقوق مدرن آب به مالکیت آب، ارتباط بین انواع منابع آب با یکدیگر و با سایر منابع (به ویژه منابع خاک)، حل و فصل تعارضات، پاسخگویی و دامنه مشارکت بخش خصوصی و نظایر آن توجه می‌شود. از دیدگاه نهادهای بین‌المللی مانند سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه که در زمینه اصلاح و بازسازی حکمرانی آب تجربیات مطالعاتی و اجرایی گسترده‌ای را عهده‌دار بوده است، مالکیت حقوق آب و نقش‌های و

۱- این نوشتار، پیش‌تر در ویژه‌نامه اقتصادی شرق، «ایران در جستجوی آب، آب در انتظار تدبیر»، شهریور ۱۳۹۴ انتشار یافته است.

مسئولیت‌های مرتبط با آن، بدلیل وابستگی زیادی که به سازماندهی و هماهنگی عوامل سازمانی بخش آب دارد، روابط پیچیده‌ای با حکمرانی آب پیدا کرده است. چون همزمان با تغییر در الگوی عرضه و تقاضای آب که تحت تاثیر فشارها و پیشران‌های توسعه اتفاق می‌افتد، چگونگی تعریف حقوق اموال، نحوه تشخیص افرادی که از این حقوق منتفع می‌شوند و چگونگی اعمال این حقوق، موضوعات محوری هستند که باید تکلیف آن‌ها در نظام حکمرانی آب روشن شود. بعلاوه برای باز کردن عرصه بخش خصوصی و بازار در میدان حکمرانی آب، اجازه دادن به مبادله این حقوق نیز بُعد اقتصادی جدیدی را به پیچیدگی حکمرانی و مدیریت آب اضافه می‌کند. متأسفانه علی‌رغم گذشت چندین دهه از تصویب قوانین مربوط به گسترش حقوق عمومی آب در ایران، آن گونه که شایسته است تدابیر و مقررات مناسب و هدفمند در مسیر این سیاست تدوین نشده است. این نوشتار به نشان دادن روندها و کاستی‌های اصلی، بدون درگیر شدن در جزئیات مصادیق می‌پردازد.

عمومی‌شدن حقوق آب در ایران

علم حقوق را به طور بنیادی به دو بخش حقوق خصوصی و حقوق عمومی تقسیم کرده‌اند. منظور از حقوق خصوصی روابط میان افراد عادی جامعه و با دولت یا سازمان‌های دولتی، در مقامی برابر با آحاد مردم و بدون اعمال حق حاکمیت و حقوق عمومی روابط افراد با دولت و کارگزارانش در مقام اعمال حاکمیت و اجرای اقتدار عمومی است. در پشتیبانی قانونی از حقوق آب کشور، از سال ۱۲۸۵ تا ۱۳۴۷ - به روایتی - حدود ۴۶ قانون مرتبط با آب در عرصه قانونگذاری تصویب شد که رویکرد آن مبتنی بر حقوق خصوصی بوده است.

این رویکرد در حوزه آب با توجه آگاهانه به مبانی فقهی و استمرار تاریخی عُرف موجود در جامعه در موضوعاتی چون «حیازت» و «حریم» منابع آب انجام گرفت. از هنگام تصویب «قانون آب و نحوه ملی شدن آن» در سال ۱۳۴۷ دخالت دولت با توجه به ضرورت منضبط کردن جامعه متناسب استفاده از فناوری‌ها و سازه‌های جدید در جهت محدود کردن حقوق خصوصی به سرعت گسترش می‌یابد. البته تلاش‌هایی شد تا به نحوی حقوق خصوصی و «مصرف معقول» یا «مصرف بهینه» در سیطره و نظارت حقوق عمومی

بازتعریف و تثبیت شود، اما این تلاش‌ها تا کنون به سرانجام مناسبی نرسیده و شاید بتوان اظهار داشت که تا حدودی بر ابهامات نیز افزوده شده است.

با تدوین و تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، در اصل ۴۵ مصادیقی از منابع آب را در زمره انفال و ثروت‌های عمومی نام برده شده است تا در اختیار حکومت اسلامی قرار گرفته و طبق مصالح عامه نسبت به آن عمل شود. در قانون توزیع عادلانه آب با اشاره به ماده ۴۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی مصادیقی از منابع آب را با تصریح منابع آب زیرزمینی، در زمره مشترکات نام برده تا با اختیار حکومت اسلامی و طبق مصالح عامه از آن بهره‌برداری شود.

در یک نگاه کلی به فرایند مصوبات قانونی بعد از انقلاب اسلامی ایران می‌توان اینگونه برداشت کرد که حضور پررنگ‌تر و دخالت بیشتر دولت برای رعایت مصالح عامه (در عرف بین‌المللی منظور حفاظت از منابع آبی، ممانعت از آثار معطوف به غیر و استفاده معقول یا کارآمد) و جبهه قانونی پیدا کرد و حقوق و مسئولیت‌های بهره‌برداران از طریق صدور مجوزها یا پروانه‌های بهره‌برداری می‌بایست تضمین شود. هر چند حق اولی در اختیار دولت قرار گرفت، اما مورد بعدی (یعنی حقوق و مسئولیت‌های بهره‌برداران) در عمل با نارسایی و کاستی‌های جدی مواجه شد.

قوانین مصوب از نظر توجه به سایر زمینه‌های حقوقی مدرن آب (به جز گسترش فضای حقوق عمومی) مانند پاسخگویی در مقابل حقوق تفویض شده، ارتباط آب سطحی و زیرزمینی، ارتباط آب با سایر منابع پایه، نحوه رسیدگی به درخواست‌ها و اعتراضات، رفع نزاع و مناقشات، انواع همیاری‌ها و مشارکت‌ها، نارسا و دارای کاستی‌های عمده‌ای می‌باشد. مقرر بود تا دولت در تلاش پیش‌بینی شده در برنامه سوم، مجموعه قانونی جدیدی به عنوان «قانون جامع آب» تدارک ببیند تا به این قبیل خلاءها پاسخ گفته شود. با توجه به پایان رسیدن برنامه پنجم، هنوز لایحه آن تقدیم مجلس شورای اسلامی نشده است.

نگاه تاریخی و فرهنگی به حقوق آب

نگاه تاریخی به موضوع حقوق آب، ساحت مهم دیگری است که باید به آن توجه شود. تاریخ از طریق درک نیروها، انتخاب‌ها و شرایطی که هر جامعه‌ای را به لحظه حال

رسانده‌اند باعث می‌شود اکنون خود را بهتر بشناسد. موضوع قابل توجه در این مسیر، پیوستگی و سیر تاریخی حقوق آب در ایران و تضعیف یا احتمالاً انقطاع آن در دهه‌های اخیر است. این پیوستگی در قالب عرف و رویه‌های معمول از دوران باستان تاکنون می‌تواند مورد توجه گیرد.

در رویکرد برخی از متخصصان صاحب نام دنیا که به تبیین تحولات حکمرانی پرداخته‌اند، توجه به وجه تاریخی مشهود است. به عنوان مثال، آقای پیتر راجرز در تبیین و ارزیابی شرایط حکمرانی کشورهای آمریکای لاتین پای رویکردهای فرهنگی و سنت‌های فلسفی متفاوت دنیا را پیش کشیده و آن‌ها را به پنج گروه کلی یا عمده تقسیم کرده است:

- رویکردهای «فلسفه قاره‌ای» اروپا و آمریکای لاتین
- مکاتب فکری پراگماتیسم انگلستان، که تجربه‌گرایی پایه‌های آن‌ها را تشکیل می‌دهد.
- رویکردهای سازگارانه و انعطاف‌پذیر ایالات متحده آمریکا به حکمرانی آب
- رویکردهای حاصل از تلفیق قانون مدنی (با منشأ قانون روم باستان) و قانون عرفی یا عوام (پراگماتیسم انگلیسی)
- نظام‌هایی با سایر ریشه‌های باستانی، مانند آمریکای قبل از دوره کلمب و کشف قاره جدید، هند و کشورهای اسلامی و دیگر نظام‌ها با حقوق و مسئولیت‌های اجتماعی که سنتی و بدون طبقه‌بندی حقوقی باقی مانده و لزوماً کم‌توان‌تر نیستند چون اگرچه در قواعد نوشته‌شده بروز پیدا نکرده‌اند اما به صورت انتظارات فرهنگی خود را آشکار می‌کنند.

به این ترتیب ایران جزو گروه پنجم به حساب می‌آید و دارای ریشه‌های تاریخی و فرهنگی گسترده و ستبری است که از نظر تحولات حقوق آب نیز بسیار قابل تأمل است. چون فرهنگ بر فهم از قوانین و تقویت بنیان‌های حقوقی مؤثر است، در پی‌ریزی نظام حقوقی مدرن آب در کشور نمی‌توان از آن چشم‌پوشی کرد. بنابراین ماحصل تلاش‌های جمعی مردم این سرزمین در حوزه حقوق آب، که با توجه به موقعیت اقلیمی و تدابیری که در طول تاریخ به فعلیت رسیده، از نظر چگونگی تغییر و تحول و انطباق با مقتضیات زمان درخور اعتنا و باریک‌بینی بیشتری است. چگونگی برخورد با این سابقه (از نظر

توانمندسازی و تقویت ریشه‌ای حاکمیت قانون و اقتدار حکمرانی آب) به ناگزیر باید در اقدامات جدید مورد بررسی و چاره‌جویی قرار گیرد.

اهمیت ساماندهی حقوق آب از دیدگاه بخش خصوصی

استفاده از فناوری سدسازی در ذخیره‌سازی متمرکز آب سطحی و چاه‌های عمیق در مکش آب ذخایر لایه‌های عمیق آب زیرزمینی از محرک‌هایی بودند که روابط اجتماعی را به طور وسیعی تحت تأثیر قرار دادند، بدون آنکه تمهیدات حقوقی متناسب با پیامدهای آن‌ها به حد کفایت مورد توجه دستگاه حقوقی و قانون‌گذاری قرار گرفته باشند. بی‌تردید تدابیری که دولت با توجه به حقوق مکتسبه در طول پنج دهه برای مقابله و بهبود این وضعیت اتخاذ کرده، از نظر مهار و بازرسی اجتماعی چندان کارآمد نبوده است. از جمله وضع قوانین، تدوین دستورالعمل‌ها و استانداردها و ایجاد تشکیلات وسیع برای کنترل و نظارت حجمی، اقدامات نظارتی و بازرسی، کنترل شرکت‌ها و نظایر آن که بعضاً ممکن است به مفاسدی یا نقض غرض انجامیده باشد.

آنچه که به لحاظ تاریخی اهمیت دارد، این تدابیر سال‌ها است که با همان ریتم قبلی تکرار می‌شوند اما دلایل ناکارآمدی آن‌ها به طور جدی مورد مستندسازی، بررسی و نقد و ارزیابی قرار نمی‌گیرند. بررسی دلایل واقعی عدم کارآمدی تدابیر حقوقی از این زمره‌اند. به علاوه چون قلم و تریبون به طور یکجانبه از آن دولت است، همه ظرفیت‌های اجتماعی به سخن نیامده است و از جمله به موضوع مهم حقوق تعریف نشده، نادرست تعریف شده یا از کفررفته بخش خصوصی نیز التفاتی نمی‌شود. به همین دلیل برداشت‌های بخش خصوصی در پرداختن به دلایل ناکارآمدی حقوق آب کشور با بخش دولتی بسیار تفاوت دارد. مثلاً در حالی که مسئولین رسمی حفاظت و بهره‌برداری از منابع آب زیرزمینی، عدم رعایت حد برداشت در چاه‌های مجاز را عامل اصلی و در درجه دوم ادامه بهره‌برداری از چاه‌های غیرمجاز را از عوامل ایجاد این شرایط بحرانی و خطرآفرین می‌دانند، دست‌اندرکاران بخش خصوصی اعتقاد دارند که اعمال سیاست دست‌اندازی مداوم به این منابع توسط دولت برای بازتوزیع آن با لحاظ کردن افراد جدید و جلب رضایت عده‌ای (که بخشی از آنها را قانون‌شکنان تشکیل داده است) موجب شده که بی‌توجهی به حقوق آب متداول شده، قبیح تجاوز به حقوق دیگران شکسته و حقوق

نسل‌های آینده با راحتی بیشتری پایمال شود. البته (ضمن پذیرش این کاستی مهم و عمده) با آشنایی اندک به مباحث حقوقی مدرن منابع طبیعی در سطح کشورهای جهان، روشن می‌شود که این نمی‌تواند همه مسئله باشد و به طور کلی برقراری رابطه منصفانه و تکمیلی میان حقوق خصوصی و حقوق عمومی در عرصه بهره‌برداری از منابع مشترک مانند ذخایر آب زیرزمینی، شبکه‌های آبیاری، جنگل‌ها، مراتع و شیلات، نباید کار سهل و ساده‌ای انگاشته شود. چون طبق تعریف پذیرفته‌شده، در بهره‌برداری از این نوع منابع برداشت در حالی که فعالیت هر بهره‌بردار موجب کاستن از سهم دیگری^۱ است، ممانعت از بهره‌برداری غیر^۲، پرهزینه و حتی ناممکن می‌نماید.

حقوق آب و تراژدی منابع مشترک

هر گونه که به مسئله حقوق آب زیرزمینی نگاه کنیم، تعیین و حفاظت حقوق بهره‌برداری در شرایط موجود و آینده از حوزه‌های مهم حکمرانی آب در هر کشور یا منطقه‌ای از جهان است که هنوز نمونه شسته‌رفته و کاملاً موفق در حد گسترده برای برون‌رفت از «تراژدی منابع مشترک» (اصطلاح وضع‌شده توسط گرت هاردین) در دسترس نیست.

این تراژدی، سرنوشت جامعه‌ای است که در آن افرادی از منبع مشترکی چون ذخایر آب زیرزمینی استفاده می‌کنند و قادر نیستند در بهره‌برداری از منبع مشترک، قواعد جمعی درخوری را در میان خود برای رعایت موازین پایداری حاکم کنند. در نتیجه گرفتار عقوبت رقابتی بی‌امان می‌شوند تا به جای منافع درازمدت و میان‌نسلی، به منافع کوتاه‌مدت و ناپایداری دست یابند. تجربه نشان داده است که برخلاف امیدی که در ابتدا تصور می‌شد، تدابیر و دخالت‌های دولت هم تاکنون در تبدیل این سرنوشت تراژیک به سرنوشت بهتر چندان کارساز نبوده است.

این مباحث از نیمه دوم قرن بیستم به بعد در شرایطی بالا گرفته که منابع آب در همه کشورها با توجیاتی مشابه در حال تبدیل از حالت خصوصی به حالت عمومی بوده است. در اغلب کشورها با گسترش قلمروی آب‌های عمومی^۳ مفاهیمی چون آب‌های زیرزمینی

¹ Subtractability

² Excludability

³ Public Waters

خصوصی^۱ و حقوق همجواری^۲ در بهره‌برداری آبراهه‌های سطحی به تدریج تضعیف شده است و این روند خاص کشور ایران طراحی نشده است. بلکه در کشور ایران نیز این روند مشاهده می‌شود. چنانکه زمانی قوانین مدنی ایران به مالکیت اشخاص بر منابع آبی و حفظ حقوق آنها به صراحت اشاره و آن را محترم شمردند، اما با تصویب قوانین بعدی که باعث گسترش عرصه حقوق عمومی شدند، تعیین حقوق اشخاص در بهره‌برداری از منابع آب را به صدور پروانه بهره‌برداری با قیودات عمده‌ای موکول کرده‌اند که هنوز سرانجامی نیافته است.

موضوع گسترش دامنه حقوق عمومی فقط به منابع آب یا دیگر منابع مشترک اختصاص ندارد، اما به ویژه در اینگونه موارد، پیچیده‌تر از آن است که بتوان موضوع را در دوگانه اصالت نهادها و نیروهای بازار یا دخالت دیوانسالاری دولت خلاصه کرد. شاید به جای مطرح کردن این دوگانگی، مطرح کردن «قوانین اقتصادی در هماهنگی با نیروهای بازار» یا به تعبیر دیگر، رابطه تکمیلی میان نهاد برنامه و نهاد بازار یا همکاری دولت و نیروهای اجتماعی، به عنوان طرحی نو و بدیل جدید، جای پرداخت بیشتری داشته باشد. در هر صورت اگر به شرایط کشور ایران برگردیم، روا نیست دولت تحت عنوان مصالح عمومی اینگونه بی‌پروا حتی در سطح عملیاتی ابتکار عمل را از ذینفعان و گروداران بگیرد و سپس به عناوین مختلف، حقوق بهره‌برداران از منابع آب چنین دستخوش بی‌توجهی و تجاوز واقع شود. مخلص کلام آن است که حقوق آب در شرایط جدید به عنوان ابزار مهار و بازرسی اجتماعی به ناگزیر از نظر سطوح مفهومی و تشکیلاتی، با رویکرد و دکتین حقوقی جدیدی نیاز به بازتعریف دارد.

اندیشیدن به تحولات حقوق آب

ممکن است گفته شود که در تهیه طرح‌ها و لوایح حقوقی جدید آب تلاش شده یا می‌شود که این نواقص تشخیص داده شده و برطرف شوند. آنچه در چاره‌جویی‌ها و هر نوع اقدام در حقوق و قوانین آب (مانند سایر مؤلفه‌های اصلی نهاد حکمرانی آب چون سیاست‌گذاری یا سازماندهی) اهمیت دارد، پرهیز از تمرکز بر رویکردهای دستوری و

¹ Private

² Riparian Rights

صرفاً فنی - اداری و تصمیم‌گیری در پشت درهای بسته است. چون چاره کار منحصر به تصویب محدودیت‌های قانونی و ایجاد موانع اداری، بدون توجه به شرایط و ساز و کارهای اقتصادی و فرهنگی - اجتماعی نمی‌تواند باشد. این تدابیر باید بر اساس مبانی عمیق و بنیادی عرفی، فقهی، فنی، عقلی و اقتصادی حاکم بر نظام‌های بهره‌برداری از منابع آب و نهادهای مدیریتی در سطوح مختلف ملی، حوضه آبریز، استانی و محلی پی‌ریزی شوند. این زیرساخت‌ها در صورتی تأمین می‌شود که انتخاب الگوی بازسازی حکمرانی (از جمله تعیین اصول و هدف‌ها و اصلاح مسیر و قوانین و ترتیبات مورد نیاز) بر اساس حضور فعال بخش خصوصی و نیروهای اجتماعی (به ویژه جامعه محلی) و بر پایه یادگیری و توافق جمعی سرانجام پذیرد. از این رو شایسته است که کار دگرگونی و بازساخت مبانی حقوقی حکمرانی آب با تکیه بر نوآوری لازم در درون یک فرایند فرهنگی گسترده و پیچیده و بهره‌مند از گفت و گوهای چندجانبه مردمی و مذاکره و مشارکت شهروندی با یکدیگر و نهادهای دولتی مرتبط در نظر گرفته شود.

۲- روند تدوین پیش‌نویس قانون جامع آب

گفت و گو با غلامرضا مدنیان، مدیر دفتر حقوقی شرکت مدیریت منابع آب ایران^۱

- وزارت نیرو بر اساس چه ضرورت‌ها، نیازها و تکالیفی تهیه قانون جامع آب را در دستور کار قرار داد؟ یا به عبارت ساده‌تر تهیه قانون جامع آب از دل چه بحث‌هایی در آن زمان در آمد و در دستور کار قرار گرفت؟

برای پاسخ به پرسش شما ابتدا باید فضای کلی حاکم بر قوانین آب ایران را در حد مختصر و مفید بیان کنم.

وقتی می‌خواهید بازنگری اصولی در یک چارچوب قانونی صورت دهید الزاماً باید به پیشینه توجه داشته باشید. به همین دلیل از جایی شروع می‌کنم که بنیان قانون‌گذاری ایران شروع شده است. اگر تاریخ کشورمان را به دو بخش قبل از مشروطیت و بعد از مشروطیت تقسیم‌بندی کنیم، در دوران قبل از مشروطیت در واقع حاکمیت قانون در کشور وجود نداشته و کشور بر اساس الگوی خان و رعیتی اداره شده است. اگر هم ایالاتی وجود داشته در آن‌ها هر والی محلی به زعم خودش کارهایی انجام می‌داده است. ولی بعد از دوره مشروطیت کشور دارای یک نظام حقوقی نوین شده است. مجلس تأسیس می‌شود، و بالادست مجلس قانون اساسی وجود دارد. بعد از آن قوانین به نحو مشخصی تصویب، ابلاغ، و توشیح می‌شوند و ابلاغ قوانین در در یک فرایند حقوقی صورت می‌گیرد. سال ۱۲۸۵ ما وارد دوره جدید قانون‌گذاری را در ایران می‌شویم. سال ۱۲۸۵ در واقع نقطه آغازین وضع قوانین مرتبط با حقوق نوین در ایران است که با استفاده و اقتباس از حقوق غرب، حقوق اسلام و حقوق کشورهای که از نظر حقوقی با ما همسان بودند شکل می‌گیرد. اول قوانین مادر تحت عنوان قانون مدنی، قانون مجازات و غیره تصویب شد و رفته‌رفته پس از آن قوانین ثانوی هم شکل گرفتند. از سال ۱۲۸۵ تا ۱۳۴۷ حدود ۴۶ قانون

۱- حمید پشتمان و محمد ارشدی، ۱۳۹۳. نگاهی به پیش‌نویس قانون جامع آب: بایدها و نبایدها از نگاه یک حقوق‌دان. فصل‌نامه گفت و گوی آب، اندیشکده تدبیر آب ایران، بهار ۱۳۹۳.

مرتبط با آب در عرصه قانون‌گذاری تصویب شده است. رویکردی که این قوانین داشتند، رویکرد مبتنی بر حقوق خصوصی بود. در نظام قانون‌گذاری کشور دو مقوله روشن وجود دارد: ۱- حقوق خصوصی و ۲- حقوق عمومی. حقوق عمومی مبتنی بر روابط افراد با دولت است. یعنی هر جا صحبت از دولت می‌شود، رابطه فرد با دولت ذیل حقوق عمومی تعریف می‌شود. همه رشته‌هایی که یک طرف آن‌ها حاکمیت و دولت است، ذیل قوانین حقوق عمومی بررسی می‌شوند و مکانیزم‌هایی که حل مسئله می‌کند، مکانیزم‌های حاکمیتی است. به عبارتی دیگر قواعد حل مسئله با سیستم دولتی جلو می‌رود. در حالتی که روابط بین افراد مورد نظر باشد، حقوق خصوصی مطرح می‌شود. یعنی رابطه من و شما یک رابطه حقوق خصوصی است. مثلاً شما فروشنده هستید، من خریدار، یا یک رابطه ارث و میراثی پیش می‌آید، یک رابطه ازدواج پیش می‌آید، اصالت اسناد، صحت اسناد، هویت افراد و غیره. همه اینها روابط فردی هستند که قانون‌گذار آنها را در مقوله حقوق خصوصی حل می‌کند. در بحث آب هم به همین شکل بوده است. قانون‌گذار می‌گوید آب یک مال است که هر کس می‌تواند از آن به اندازه استطاعت خود بهره‌مند شود و می‌تواند به اندازه توان خودش شق نهر کند و آب را بیاورد و مکانیزم بهره‌برداری مشترک از آب را هم مشخص کرده است. گفته است یک منبع آبی به نام رودخانه وجود دارد، افرادی که می‌خواهند از رودخانه استفاده کنند، بالادستی‌ها بر پائین‌دستی‌ها مقدم هستند. اگر می‌خواهند مشارکت داشته باشند، اختلاف بین آن‌ها به وجود بیاید، به نحو قرعه و به نحو قرعه کشی باید مسئله خودشان را حل کنند. یا نظام مرتبط با قنات. افرادی جمع شده‌اند و به زبان امروزی یک شرکت خصوصی تشکیل داده‌اند؛ یک عده قنات را طراحی کرده‌اند، عده‌ای کارگر اجرایش کرده‌اند، سپس آن‌هایی که از قنات بهره‌مند شده‌اند، نظام حاکم بر استفاده از قنات را خودشان ترسیم کرده‌اند و دولت هیچ نقشی در احداث قنات، استفاده از قنات و مکانیزم طراحی و نظارت‌های فنی و غیره ندارد. بنابراین در موضوع آب رابطه افراد با یکدیگر، ابتدا براساس روابط افراد با همدیگر شکل گرفته است و آب به عنوان یک کالای اقتصادی که دولت حاکم بر آن است تعریف نشده است، بلکه به عنوان یک مال مشترک تعریف می‌شود که براساس ضابطه قانونی به آن مال مباح گفته می‌شود، و در مورد مال مباح هم هر کس می‌تواند به اندازه استطاعت خودش از

آن استفاده کند. سایر منابع طبیعی کشور هم همین طور بوده است. در حال حاضر برای صید باید پروانه اخذ شود. در گذشته هر کس می توانست بدون اینکه پروانه‌ای بگیرد به هر شکل می توانسته صید کند. جنگل هم همین طور بوده است. اگر ضابطه جنگل را هم نگاه کنید باز همین سیر طی شده است. یعنی اول دولت هیچ نقشی نداشته است، صدور پروانه در کار نبوده، نظارت نبوده، کنترل نبوده و افراد خودشان از منابع طبیعی استفاده می کردند. در واقع مالک بودند و از مالکیت خود بهره‌مند می شدند. رابطه از نظر حقوقی، رابطه استطاعت است. من توانایی شخصی داشته‌ام، توانایی مالی داشته‌ام، نسبت به آب وضع ید کرده‌ام و گفته‌ام این آب مال من است، این چاه مال من است، این قنات مال من است، این رودخانه... من شق نهر می کنم و از آب آن هم استفاده می کنم. در این جا دولت حضور ندارد. پس از گذشت حدود ۲۵ سال، دخالت دولت در امور فنی و نظارتی پدیدار می شود. مثلاً دولت برای تأمین آب شرب تهران شرکتی را تشکیل می دهد و بعد این شرکت را به بخش خصوصی می دهد. بحث‌های مرتبط با ارائه کمک‌های فنی و اعتباری را پیش می کشد تا ما را به این می رساند که آب واقعاً یک ثروت ملی است. این اتفاق در سال ۴۷ به وجود می آید.

در فاصله حدود ۶۲ یا ۶۳ سال از ۱۲۸۵ تا ۱۳۴۷ نظام حاکم بر روابط آب کشور بدون دخالت دولت، در فضای حقوق خصوصی شکل گرفته است. کل دخالت دولت در چارچوب کمک‌های فنی اعتباری و مدل‌سازی‌ها و کمک‌های جزئی به شهروندان بوده است. ولی رابطه مردم با آب، رابطه مستقیم بوده است. مردم خودشان برای خودشان حقیقه تولید کردند، بین خود سند رد و بدل کردند، دفاتر بین خودشان برقرار کردند، برای اندازه‌گیری آب می‌میزانند، اینجا فنجان است، آنجا پیاله است و مردم هر منطقه با توجه به وضعیت آبیاری و مقدار آبی که داشتند، خودشان آب را مدیریت کرده‌اند و مدیریت آب بر عهده خود مردم بوده و محور آن هم از نظر حقوقی فلاحی، توانمندی، استطاعت مالی و فردی بوده. در این فضا مشارکت را هم می‌بینیم، یعنی یکی از بحث‌های حقوق آب سابق ایران این است که ما مشارکت در مدیریت منابع آبی کشور را شاهد هستیم. مردم آب‌هایی را که در یک منطقه در اختیار داشته‌اند مدیریت کرده‌اند. در این بازه زمانی، چگونگی حل و فصل مخاصمات، به کجاها مراجعه می کردند، دادگاه‌هایی که

وجود داشته چگونه بوده، همه در نظام حقوق خصوصی آب قابل مشاهده است. روند حاکم بر آب در فاصله سال‌های ۱۲۸۵ تا ۱۳۴۷ با محوریت حقوق خصوصی سپری شده است. از ۱۳۴۷ به بعد حکمرانی آب شکل می‌گیرد. جا دارد از پیش‌کسوت حقوق آب ایران، آقای مرتضی سرمد یاد کنم که وکیل وزارت آب و برق آن زمان بودند. ایشان یک سری مطالعاتی انجام می‌دهند که قانون آب ۱۳۴۷ بر اساس آن مطالعات شکل می‌گیرد.

مجلس در سال ۱۳۴۲ مجلس بر اساس طرح‌های لوایح ۶ گانه-۷ گانه انقلاب شاه و مردم، که یکی از برنامه‌های آن ملی شدن آب بوده است و بر اساس آن بحث‌ها ابتدا وزارت آب و برق در ۱۳۴۲ تشکیل می‌شود. یکی از اهداف این وزارتخانه این بوده که رویکرد نسبت به آب را تصحیح نماید و تحولی در نظام بهره‌برداری از آب، نظام مهندسی آب و نظام اقتصادی حاکم بر آب ایجاد نماید. به عبارتی سعی عمده‌ای داشته است که نظام خصوصی قبلی را که دخالت دولت در آن نبوده تغییر دهد. در گذشته هر کس هر کاری می‌خواست انجام بدهد، لازم نبوده از هیچ مرجعی استیضاح کند و استفاده از آب در واقع بدون نیاز به اجازه بوده است. وزارت آب و برق اولین کاری که انجام می‌دهد، منضبط کردن استفاده از منابع آبی بر اساس الگوهای حقوقی است. نمونه آن صدور پروانه‌های استفاده از منابع آبی سطحی و زیر زمینی است. آقای سرمد در این فضا مطالعات خودش را انجام می‌دهد. از ۱۳۴۲ که وزارت آب و برق تشکیل می‌شود ایشان مأمور مطالعه حقوق جدید آب می‌شود. نتایج مطالعات ایشان در یک مجموعه چندجلدی منتشر می‌شود. ایشان هم درباره حقوق غرب و هم درباره حقوق اسلام مطالعه و بحث‌های مرتبط با آب را استخراج می‌کند، با این قصد که کشور اسلامی است و می‌خواهیم حقوق نوین را پیاده کنیم و دولت را مطرح کنیم. از آن طرف هم در احادیث هست که آب نعمتی است برای همه و در متون اسلامی ما همه حق دسترسی به آب را دارند و خود به عنوان یک عطیه الهی مطرح می‌شود و گفته می‌شود آب حرمت و قداست دارد و بخاطر این حرمت و قداست حتی می‌گویند آب نباید قابل فروش باشد و به آن باید به عنوان یک عطیه نگاه شود. به همین دلیل مظروف آب را غالباً مورد فروش قرار داده‌اند. مثلاً قنات را فروخته‌اند یا شق نهر را فروخته‌اند. البته نظریات فقهی مخالفی هم وجود دارد. از این جهت ایشان مطالعه را انجام می‌دهد و در کتاب‌های خود بحث‌های نظری قانون را مطرح می‌کند و یک پیش‌نویس

قانون ارائه می‌کند. این پیش‌نویس در سال ۴۵ یا ۴۶ در یک کنفرانس بین‌المللی ارائه می‌شود و مورد نقد قرار می‌گیرد. این پیش‌نویس به مجلس ارائه می‌شود و در سال ۱۳۴۷ اولین قانون خاص آب ایران که در بردارنده همه مسائل آب است به تصویب قانون‌گذاران می‌رسد. این شروع حکمرانی آب و دخالت دولت در منابع آبی است.

با تصویب این قانون، دخالت و تحکم دولت با الزامات حقوقی آغاز می‌گردد. منظور از الزامات حقوقی آن است که مثلاً ما به ازای کفبری برای آن قرار می‌دهد، هر کس بدون اجازه وزارت آب و برق کاری کند و به منابع آبی تعرض کند جریمه می‌شود. حکومت قانون یا حاکمیت قانون جدیدی را در کشور راه می‌اندازد و عرصه استفاده از منابع آب با رویکرد حقوق عمومی را مطرح می‌کند. یکی از محورهای حقوق عمومی بحث استیذان و اجازه و حاکمیت مستقیمی است که دولت بر منابع آبی دارد. در واقع رویکرد دوم از سال ۱۳۴۷ به بعد شروع می‌شود که تا الان هم ادامه دارد.

در قانون اساسی بعد از انقلاب، همین نگاه وجود دارد که آب انفال است و انفال در اختیار حکومت. در واقع همان مدل دولت‌گرایی را تقویت می‌کند و حتی قوی‌تر. دولت در مدل حقوقی خود متشکل از سه قوه است، در قانون اساسی عنوان می‌شود که آب مال حکومت و در اختیار حکومت است. حتی یک پله بالاتر در اختیار ولی فقیه است. و ولی فقیه اجازه می‌دهد که دولت دخالت کند. یعنی این استیذان صورت گرفته است. یعنی این اجازه را رهبری به دولت داده است که مقررات مربوط به کارهای وزارت نیرو را انجام دهد. در سال ۱۳۵۸ که قانون اساسی تصویب می‌شود، در اصل ۴۵ قانون اساسی آب را انفال اعلام می‌کند. مجلس در سال ۱۳۶۱ قانون توزیع عادلانه آب را با محوریت انفال بودن تغییر می‌دهد. می‌توان گفت آبی که در سال ۱۳۴۷ ملی اعلام شده، در سال ۱۳۶۱ گفته می‌شود همان آب ملی شده و انفال شده را به نحو عادلانه تقسیم کنیم. پیام قانون توزیع عادلانه آب سال ۱۳۶۱، عادلانه تقسیم کردن آبی است که انفال و ثروت ملی است. در پیش‌نویس جدید هم کماکان اجازه از دولت و مجازات متخلفین و مسائل فنی آب، همه با عنصر دولت است.

● چه شد که به جای مشترکات در قانون توزیع عادلانه آب انفال جایگزین شد؟

به خاطر اختلاف نظر شورای نگهبان با آن بود. شورای نگهبان از لحاظ فقهی زیر بار این بحث نمی‌رفت و در نهایت به این وفاق رسیدند که کلمه مشترکات هم می‌شود انفال باشد، هم مباحات باشد و هم ثروت ملی و بحث‌های شرعی و قانونی آن هم حل می‌شود. حقوقدانان نظریاتی داشتند و فقها نظریات دیگری و این گرفتاری پیش آمده بود که چگونه انفال را تبدیل کنند به یک ترم جدید حقوقی که بتوانند مشکل را حل کنند.

● آیا قانون توزیع عادلانه آب می‌تواند همه مسائل آب ما را حل کند؟

بر اساس کارکردهایی که در آن در عمل دیده بودند، به این نتیجه رسیده شد که این قانون توانمندی لازم را ندارد. برای مثال، امروز نیاز است که توجه جدی‌تری به جنبه‌های اقتصادی، زیست‌محیطی، فنی، سرمایه‌گذاری و مسائل دیگر بشود که الان در پیش‌نویس قانون جامع آب آمده است. با بررسی مشخص شد که در قانون توزیع عادلانه آب از یک طرف اهمال‌هایی وجود دارد و از طرف دیگر اجمال‌هایی وجود دارد. بر این اساس اتخاذ نگاه جدید در قانون جامع آب ضرورت یافت. اسم آن را جامع گذاشتند به لحاظ اینکه در بردارنده همه مسائل و الگوهای جدید مرتبط با آب باشد. هم‌زمان با این، یک سری کارهای دیگر هم صورت گرفت. بحث‌های مرتبط با قانون تشویق سرمایه‌گذاری در بخش آب در سال ۱۳۸۲ در مجلس تصویب شد، آنها منتظر قانون جامع آب نماندند و انجام دادند. بحث‌های مرتبط با منابع آب‌های زیرزمینی را در تبصره ۱۷ قانون برنامه چهارم آوردند و قانون تنظیم مقررات دولت و ... در واقع بحث‌های آب روز به روز برجسته‌تر شد. از سال ۸۰ به این طرف، بحث مربوط تهیه قانون جامع آب شکل می‌گیرد.

● نظرات کلی شما درباره پیش‌نویس قانون جامع آب چیست؟

ما باید هدف داشته باشیم. وقتی می‌خواهیم قانونی را ارائه به مجلس ببریم، قانون باید شعاری داشته باشد. یک هدف، یک دکترین... یک پکیج منسجم و به هم پیوسته‌ای باشد که از درون آن یک ثمره به دست آید. مثلاً در قانون آب و ملی‌شدن آب، هدف قانون‌گذار چه بود؟ ملی کردن و منضبط کردن مردم و دخالت دولت در منابع آبی، تنظیم مقررات برای مجازات متخلفین و استفاده صحیح مهندسی از منابع آب. این روح قانون

ملی شدن است. شما فصول آن را که مطالعه کنید، هر فصل آن این پیام را می‌خواهد بدهد که آبی را که ما ملی کرده‌ایم، منضبط‌اش کنیم، متخلفین را هم این گونه تنبیه کنیم. منابع آن را هم این طوری سازماندهی کنیم که آن آب چون ملی شده است باید حفظ شود. در قانون توزیع عادلانه آب گفته‌ایم آبی که ملی شده، انفال شده می‌خواهیم عادلانه تقسیم کنیم، آب محدود است، مشترکین زیاد هستند و عرضه و تقاضا با هم نمی‌خواند و ما می‌خواهیم به صورت عادلانه به هر کس دانگ و سهمی بدهیم. اما قوانین فعلی ما حامل این روح و پیام‌ها نیستند.

● برای رفع این نقایص، شما به چه راهکاری معتقدید؟

ما باید با مجلس یک همگرایی پیدا کنیم تا هر دو به این نقطه برسیم که یک شعار بدهیم. مثلاً بگوییم آب‌های ما محدود است، باید از این منابع حفاظت کنیم، قانون شدید و غلیظی بنویسیم که هر کس ضد حفاظت از منابع آب عمل کرد، آب را آلوده کرد، غیر مجاز استفاده کرد، اتلاف کرد، تخریب کرد با او برخورد شود. این می‌شود یک رویکرد. نه اینکه حتماً همین باید باشد. این یک نگاه است و نگاه من (دولت) با نگاه مجلس باید یکی باشد. اما مجلس دنبال توسعه کشاورزی در سطح و گستره است. ما می‌گوییم توسعه کشاورزی غلط است باید برویم به سمت صنعت. ارزش افزوده مصرف آب در بخش صنعت بسیار بیشتر است. اساساً آب را به چه کسی بدهیم؟ چگونه بدهیم؟ چقدر بدهیم؟ باید با مجلس بنشینیم و به یک جمع‌بندی برسیم. باید هدف روشنی از آن استخراج شود و قانونی که در نهایت در می‌آید منسجم باشد. الان ما برای قانون تعیین تکلیف چاه‌های فاقد پروانه مکلف شده‌ایم. یک آدم متخلفی بوده ۱۰ سال ۲۰ سال رفته از آب به صورت غیر مجاز استفاده کرده، کشاورزی کرده و پول و منافع به دست آورده، زانتیا خریده و..... ما او را به خاطر جرمش که مجازات نمی‌کنیم و نادیده می‌گیریم، پروانه‌ای هم به او می‌دهیم که به صورت دائمی از منابع آب استفاده کند. آیا این درست است؟ وزارت نیرو مکلف شده این قانون را اجرا کند. من هر کجا نشسته‌ام گفته‌ام مخالف این قانون هستم. چرا؟ چون این قانون یک سری تبعات دارد. وقتی شما به عنوان شهروند جامعه نگاه می‌کنی می‌بینی مجازات نادیده گرفته می‌شود، در واقع می‌گویی اشکال ندارد برو یک چاهی حفر کن، چند روز دیگر برایش مجوز می‌گیری.

● در مورد سازمان و فرایند انجام کار صحبت بفرمایید.

در حدی که من می‌دانم، چون زمانی که پیش‌نویس اول تهیه شد، من در سازمان آب و برق خوزستان بودم و درباره آن اظهار نظر کردم، به این شکل بوده است که از آقایان نوبخت و سلیمانی که نمایندگان وقت مجلس بودند و در دوره بعد در مجلس نبودند، دعوت می‌شود که این کار را راهبری کنند. ایشان یک تیم‌سازی انجام می‌دهد و کارگروه‌هایی را برای تدوین هر بخش آن در نظر می‌گیرند.

● کجا اینکار تعریف می‌شود؟

در وزارت نیرو، شرکت مدیریت منابع آب.

● یعنی آقای نوبخت به وزارت نیرو می‌آید؟

به عنوان پیمانکار، به ایشان سفارش کار داده می‌شود. البته قرارداد با موسسه کرج، مجری این طرح بسته می‌شود. جلسات آن هم در خود مرکز مدیریت و آموزش کرج برگزار می‌شود. تیم‌های مختلفی می‌آیند، حرف‌هایشان را مطرح می‌کنند. این کار از سال ۱۳۸۰ شروع شد و اگر اشتباه نکنم در انتهای سال ۱۳۸۱ پیش‌نویس اول بیرون آمد. در سال ۱۳۸۲ تا ۱۳۸۳ بود که پیش‌نویس را در اختیار شرکت‌های تابعه قرار دادند تا نظرات خود را ارائه کنند. اظهار نظرها در گام‌های بعد صورت گرفت و ویرایش‌های مختلف آن تا نهایتاً ویرایش هشتم تهیه شد. در این زمان کار را از آقایان تحویل گرفتند.

● یعنی تا ویرایش هشتم آقای نوبخت و همکارانشان در گیر بودند؟

بله درگیر بودند.

● ادامه کار به چه شکلی پیش رفت؟

در سال ۱۳۸۵-۱۳۸۶ یک اتفاقی افتاد. ویرایش هفتم یا هشتم در یک سمینار یک‌روزه در شهید عباسپور ارائه گردید. آنجا هم ما حقوقی‌ها اعتراض کردیم.

● اعتراض شما به چه مواردی بود؟

به ادبیات آن، به حل مسئله آن، به اینکه اصلاً انسجام ندارد، از هم گسیخته است. مسائل ما را ندیده و باز به ابهام‌ها می‌افزاید و مسائلی از این دست. آن زمان من سرپرست دفتر

حقوقی سازمان مدیریت منابع آب بودم. آقای بابایی هم آمد یک سری انتقاد کرد. همکاران فنی هم یک سری انتقاد کردند. بعد به این جمع‌بندی رسیدند که این کار تحویل گرفته شود و در خود وزارت نیرو ادامه پیدا کند، فکر می‌کنم سال ۱۳۸۶ بود، آقای دائمی سرپرست یا معاون برنامه‌ریزی بودند. پکیج مربوط به قانون آب را به من واگذار کردند.

● ویرایش چندم بود؟

اگر اشتباه نکنم ویرایش هفتم بود. من گفتم اینجا دفتر حقوقی شرکت مدیریت منابع آب است و وزارت نیرو می‌خواهد قانون را به مجلس ببرد. آن را به آقای آرامش، مدیرکل دفتر حقوقی وقت وزارتخانه دادم. البته یک کاری هم انجام دادم. استعلامی از شرکت‌ها به عنوان اشکالات حاکم بر قانون توزیع عادلانه آب و پیش‌نویس انجام دادیم و فرستادیم برای آقای آرامش. آقای آرامش هم آن را دادند به دفتر فعلی آقای اسدالهی که در آن متولی است. خوب این اتفاق در واقع تا زمانی که آقای آرامش بود به این شکل جمع شد. با آمدن مدیرکل جدید در دفتر حقوقی وزارتخانه به اسم آقای نوری، دوباره یک کار جدید در وزارت نیرو شروع شد.

با شروع مدیریت ایشان در سال ۱۳۸۷، ایشان گفت که به نظر ما وزارت نیرو به اندازه کافی قوانین دارد. اما قوانین آن پالایش نشده‌اند و ضرورت دارد این پالایش و غربالگری صورت بگیرد. به ایشان گفته شد که قانون جامع آب داریم و بخش برق هم یک قانون جامع برق نوشته‌اند. گفتند ما با اینها کار نداریم. ما همین قوانینی که از ۱۲۸۵ تا به امروز آمده را نگاه می‌کنیم. ناسخ و منسوخ اینها را در می‌آوریم و می‌گوییم این قوانین به درد ما می‌خورند و این قوانین متروکه و منسوخ محسوب می‌شوند. قراردادی با آقای بابایی بسته شد و به آقای بابایی گفتند که شما قوانین ناسخ و منسوخ آب و برق و آب و فاضلاب را دریاورید.

این کار به اسم تنقیح معروف شد. آقای بابایی هم آمدند کار را به این شکل مدیریت کردند که اولاً همه قوانین آب و برق و آب و فاضلاب را دسته‌بندی کردند. اول به تقدم و تأخر و تاریخی آن‌ها را مرتب کردند. بعد گفتند کدام قانون کجاها آمده، کدام قانون نسخ صریح کرده و ابطال کرده آن‌ها را بگذاریم کنار. قوانینی که معتبر هستند اینها هستند. قوانین غیر معتبر در جدول مقابل آن قرار گرفتند. کار دیگری که ایشان انجام دادند این

بود که خودشان متن جدیدی تحت عنوان متن تنقیح شده ارائه کردند که از نظر حقوقی یک تدوین به حساب می‌آمد.

● خصوصیت آن چه بود؟

خصوصیت آن این بود که قانون نوشته بودند.

● یعنی ساختار یک قانون را داشت؟

به اصطلاح پیش‌نویس قانون جدیدی که مثل همین قانون جامع آب بود و ۱۱۰ الی ۱۲۰ ماده داشت. باز هم این کار منتقدانی داشت و معتقداتی. آقای نوری حدود سال ۱۳۸۹ کار را از ایشان تحویل گرفتند. جلسات متعددی درباره آن با آقای بابایی و همکاران برگزار شد که از همه آنها فیلم‌برداری شده است. یکی از مخالفین این تنقیح من بودم. ما معتقد بودیم که این تنقیح اولاً خلاءهایی دارد. پیام‌های شفاف و روشنی ندارد، ما نمی‌بینیم می‌خواهیم چکار انجام بدهیم؟ گفته‌ایم غربالگری ولی غربال هم نکرده‌ایم. آمده‌ایم قوانین منسوخ را مشخص کرده‌ایم، اما این به درد ما نمی‌خورد. اما این کاری که صورت گرفته باز باید برود به تصویب مجلس برسد، یعنی بند به بند. تنقیح یعنی این که شما یک سری قوانین دارید. نگاه می‌کنید ببینید، کدام قانون، کدام قانون را نسخ می‌کند. نیازی به این نیست که دوباره متن جدیدی بنویسیم. همان متنی که در گذشته بوده، می‌گوییم این معتبر است و آن‌هایی که منسوخ شده را کامل یکجا جمع می‌کنیم می‌بریم مجلس و با تصویب یک ماده واحده که بر اساس آن، قوانینی که به شرح پیوست هستند باطل اعلام می‌شوند و قوانینی که معتبرانند اینها هستند، اما دیگر وارد سیستم قانون‌گذاری یا قانون‌نویسی نمی‌شویم و ادبیات متن را عوض کنیم.

در چنین فضایی، مجلس در سال ۹۰ قانونی تحت عنوان قانون تنقیح مقررات کشور را تصویب و همه وزارتخانه‌ها را مکلف کرد با مجلس همکاری کنند و قوانین‌شان را تنقیح کنند. مجلس این کار را به خودش محول کرده بود که خودش تنقیح کند نه دستگاه‌ها. وزارت نیرو و بخش آب و برق در مقابل سازمان بازرسی، به عنوان پیمانکار تنقیح قوانین مجلس قرار گرفتند. ما با این قانون که در تصویب مجلس شده بود مواجه شدیم. سازمان بازرسی از ما دعوت کرد. در بخش وزارت نیرو حدود یک سال ما به اتفاق آقای آزادی

از دفتر حقوقی به سازمان بازرسی رفتیم. روزهای دوشنبه می‌رفتیم و پالایش قوانین را آنجا انجام دادیم. ما آنجا گفتیم هر کلمه که در قوانین در مرود آب بود، در قوانین پیدا شد. قوانین آن را تک به تک، دوشنبه به دوشنبه، تیم هفت-هشت نفری ما نشست با هم مشخص کردیم که کدام قانون ناسخ و منسوخ است، با هم جدل حقوقی کردیم و چیزی از درون آن درآمد. آن هم الان به صورت یک بحث حقوقی وجود دارد. اصلاً هیچ متن قانونی هم ننوشتیم، ما گفتیم این قانون باطل است و این قانون معتبر است، ثمره این شد یک پکیجی که الان در دفتر بازرسی است، هنوز هم از طریق مجلس تصویب آن گرفته نشده است. در مجموع این پکیج هم درآمد و هنوز هم کارهایش تمام نشده و آن هم یک گزینه پیش روی ما است. یک اتفاق دیگر هم در خود شرکت مدیریت منابع آب افتاد، در فاصله قانون تنقیح تا کاری که آقای بابایی تحویل داده بود. من هم در دفتر خودمان یک کارگروه تنقیح تشکیل دادم. با همکاری تیمی که اینجا بودند، ۵۵ ماده از کاری را که آقای بابایی انجام داده بود دوباره ویرایش کردیم. چون من معتقد بودم کاری که آقای بابایی کرده در تدوین دارای اشکالاتی است که با آن کارگروه هفت-هشت نفره ویرایش کردیم و با هم تا ۵۵ ماده هم پیش رفتیم. بعد که مدیر عامل‌ها عوض شدند، دستورکارها عوض شد و اجرای کار متوقف شد.

● قصد این کار چه بود؟

من اولین جلسه آقای بابایی را دعوت کردم گفتم شما که این کار را به آقای نوری داده‌اید، چه رویکردهایی داشتید؟ چه مسائلی داشتید؟ درباره الگوی فکری ایشان با هم صحبت کردیم. بعد گفتیم خوب اینجا اشکالاتی وجود دارد. یک بخش‌های از اشکالات را قبول داشتند و در همان فضا رفتیم جلو که اصلاحات انجام شود. ولی انتظار ما این بود که آن کار برود به سمت مجلس و ما می‌خواستیم آن کار تدوین را جایگزین قانون جامع بکنیم. چون تلقی من هم از مقایسه متن آقای بابایی و پیش‌نویس، روی متن آقای بابایی بود که قوی‌تر است و حقوقی‌تر نوشته شده است. پیش‌نویس قانون جامع، مهندسی نوشته شده بود.

● این کار در چه مرحله‌ای قرار دارد؟

همان ۵۵ ماده اصلاح شده وجود دارد، ولی دیگر کار را ادامه ندادیم. تا زمانی که آقای الماسوندی مدیرعامل بودند ایشان می‌گفت که این کار را جلو ببریم. مدیرعامل جدید که آمد تأملی داشت نسبت به این بحث و گفت بماند ببینیم چه می‌شود. ما هم دیگر پیش نرفتیم. البته تیم ما هم یک مقدار مشکل پیدا کرد. آقای توکلی که همراه ما بود، وارد مجلس شد. آقای معماری که همراه ما بود بازنشسته شد. آقای اسفندیاری همراه ما بود بازنشسته شد. تعدادی از همکارها همزمان بازنشسته شدند. دیگر مدیرعامل هم نظر نداشت و حمایت نمی‌کرد.

● در پایان بحث، جمع‌بندی خود را ارائه بفرمائید.

معتقدم اگر قرار است برای آب چیزی نوشته بشود باید حقوق دانان بنویسند، نه مهندسان. این تفکیک را نه به لحاظ اینکه من حقوق‌دانم... شاید من هم چهار سال درس بخوانم مهندس هم بشوم... اما شما وقتی می‌خواهید کاری بکنید و با مجلس حرف بزنید باید با ادبیات حقوقی جلو بروید. مثالی بزنم، سر کلاس که درس می‌دهم، کلماتی که من استفاده می‌کردم دانشجویان ترم دومی معنی آن را نمی‌دانستند. گفتند استاد می‌شود ثقیل حرف نزنید. مثلاً ببخشید عوامانه‌تر حرف بزنید. گفتم حقوق علم واژه‌ها است. پشت هر واژه یک بار معنایی سنگین وجود دارد که در زبان حقوقی طرف متوجه می‌شود آن مفهوم به چه معنا است. مثالی بزنم. یک جمله‌ای داریم تحت عنوان "بیع محقق شده است" وقتی این جمله را به کار می‌بریم، یعنی ۵۰۰ صفحه کتاب حقوق مدنی آقای دکتر کاتوزیان یا دکتر امامی. وقتی که من در مقابل قاضی قرار می‌گیرم به جای اینکه ۵۰۰ صفحه را بخوام باز کنم همین یک جمله را می‌گویم که "آقای قاضی در این پرونده بیع محقق شده است". ایشان دیگر تا آخر آن را می‌خواند. بیع محقق شده، یعنی الزامات من چه بوده است. الزامات طرف مقابل چه بوده است. آثار و تبعات و خسارات و مسائل جانبی این بیع محقق شده همه در آن کتاب توسط قاضی یکبار خوانده شده است و من هم که به عنوان وکیل دفاع می‌کنم با این یک جمله آن پیام ۵۰۰ صفحه‌ای را به او می‌رسانم. وقتی ما مثلاً می‌گوییم نظام حقایقه داران، پشت آن کلی مفهوم وجود دارد. یا مثلاً من می‌گویم حق‌النظاره.... در قانون توزیع عادلانه آب بجای این کلمه نوشته‌اند عوارض.

کلمه عوارض یک اصطلاح حقوقی جاافتاده است اما نه برای مفهوم حق‌النظاره. اگر قرار باشد دوباره قانون بنویسیم باید بنویسیم حق‌النظاره. یا مثلاً اگر قرار باشد آب‌بها بنویسیم باید دقیقاً مفهوم کلمه آب‌بها را باز کنیم. اصلاً آب‌بها چه مفهومی دارد؟ از نظر ادبیات باید روشن کنیم که مخاطبی که فردا می‌خواهد این آب‌بها را بدهد، وکیل او نیاید فردا یک ملاحظاتی، یک جنبه‌هایی را باز کند که این آب‌بها نیست، این حقابه یا چیز دیگری است.

اگر بخواهیم مسائل خودمان را در قانون جدید ببینیم، اول باید ببینیم با همدیگر به یک وفاقی برسیم. ما (دولت) و مجلس باید هم کلام بشویم. ببینیم مسائل ما در حال حاضر چه چیزی است. چند مسئله حل نشده‌ی روی میز داریم، چند مسئله هم در آینده داریم؟ چه نیازهایی در آینده داریم؟ ما که فقط برای امروز قانون نمی‌نویسیم. قانون را برای تا ۵۰ سال آینده باید بنویسیم. اگر شما دو قانون توزیع عادلانه آب و قانون سال ۱۳۴۷ را با هم مقایسه کنید، خیلی همپوشانی دارند. قانون را ما باید برای آینده بنویسیم. رویکرد ما باید مشخص بشود. ما سدسازیم یا حافظ منابع آب؟ می‌خواهیم به توسعه پردازیم یا به بحث‌های حفاظت و بهره‌برداری بیشتر توجه داریم؟ آیا می‌خواهیم به نظام مشارکتی پردازیم؟ آیا می‌خواهیم به نظام سرمایه‌گذاری آب پردازیم؟ آیا آب اقتصادی بشود؟ مسائل نو ظهور را باید دید. تجربه‌های جهانی را باید دید. کالا بودن، اقتصادی بودن، حیاتی بودن آب و قیمت تمام‌شده آب و همه این مسائل آن باید از دید فنی مشخص گردد و سپس با یک ادبیات حقوقی در اختیار قانون‌گذار قرار دهیم.

نکته دیگری که باید عرض کنم این است که الان ما قانون را برای چه کسی می‌نویسیم؟ برای صنعت‌گر، آیا نظر صنعتگر را درباره آب پرسیده‌ایم؟ قانون می‌نویسیم برای کشاورز، آیا از کشاورز دعوت کرده‌ایم که ببینیم از نظر آن‌ها چه نوع بحث‌هایی وجود دارد؟ باید نظر ذی‌مدخلان و ذینفعان را بگیریم. من اگر بنشینم در این اتاق قانون بنویسم کارم درست نیست. باید تمام افرادی که نسبت به این ثروت ذی‌مدخل هستند بیایند اظهار نظر بکنند. بعد وفاقی هم اتفاق بیفتد. همه باید بگوییم کشور ما کشور دچار خشکسالی است و آب کم دارد. یک کشوری است که دوره‌های خشکسالی آن بیشتر از تسالی آن است. با این نگاه باید قانون نوشته شود. با نگاه حفاظت از منابع آب. با نگاه پاسداشت آب. پاسداری از آب.

نه اینکه فکر کنیم آب هست و ما فقط لازم است از آن خوب استفاده کنیم..... نه من می‌گویم که چون ما آب نداریم باید قانون محدود کننده بنویسیم نه قانون باز.

۳- حقوق تاریخی آب در حوضه زاینده‌رود

مقدمه

موضوع حقوق مالکیت یکی از موضوعات مهم مشترک میان جامعه‌شناسی، اقتصاد، حقوق و یک بحث میان‌رشته‌ای است که در بحث‌هایی که در چند سال گذشته در جامعه درباره آب انجام شده، کمتر مورد توجه واقع شده است. در صورتی که تأثیری که این موضوع به لحاظ انگیزشی در رفتار بهره‌برداران آب دارد می‌تواند خیلی تعیین‌کننده باشد. در آن چارچوبی هم که بدان پرداخته شده، بیشتر از این نظر بوده است که بیایم و اقدامات قانونی صورت دهیم و اقدامات محدودی از نظر صدور سند آب انجام دهیم برای اینکه سامانی پیدا کند. شفاف‌سازی درباره این موضوع می‌تواند به درک ما از لحاظ تحولات تاریخی و مسائل ریشه‌ای بحران آب در کشور کمک کند.

حقوق مالکیت آب و حقوق مالکیت یک چیز ثابت نیست و ناچاراً دچار تحول می‌شود و این تحول اجتناب‌ناپذیر است. ما نمی‌توانیم به گذشته برگردیم و بگوئیم گذشته خیلی خوب بود و اکنون راه‌حل این است که گذشته را احیا کنیم. وضع موجود هم یک وضع مناسب و بسامانی نیست. باید یک تصویر جدید و اقدامات جدید را داشته باشیم. چه تصویری از حقوق مالکیت آب باید در پیش چشم داشته باشیم و برای آن چه اقداماتی باید انجام دهیم. درباره حقوق مالکیت باید گفته شود که بحث حقوق مالکیت از دو سه قرن پیش به عنوان یک نهاد اجتماعی بنیادین مطرح بود که برای خلق ثروت و جلوگیری از مناقشات لازم است. ایجاد حقوق مالکیت درباره منابع به منظور بهره‌برداری عقلایی و کارآمد از آنها ضروری است. ربط بین مسائل حقوقی و اقتصادی و تشکیل نهادهای حقوقی برای نوآوری و کارآفرینی در رشد اقتصادی چنان تعیین‌کننده است که نهادهای حقوقی امکان شکوفاشدن نوآوری و کارآفرینی را فراهم می‌کنند و به دلیل اهمیتی که این دو مورد (نوآوری و کارآفرینی) در رشد اقتصادی دارند، اگر این نهادها به وظایف خود عمل نکنند، سایر تلاش‌ها برای تحریک رشد اقتصادی راه به جایی نخواهند برد.

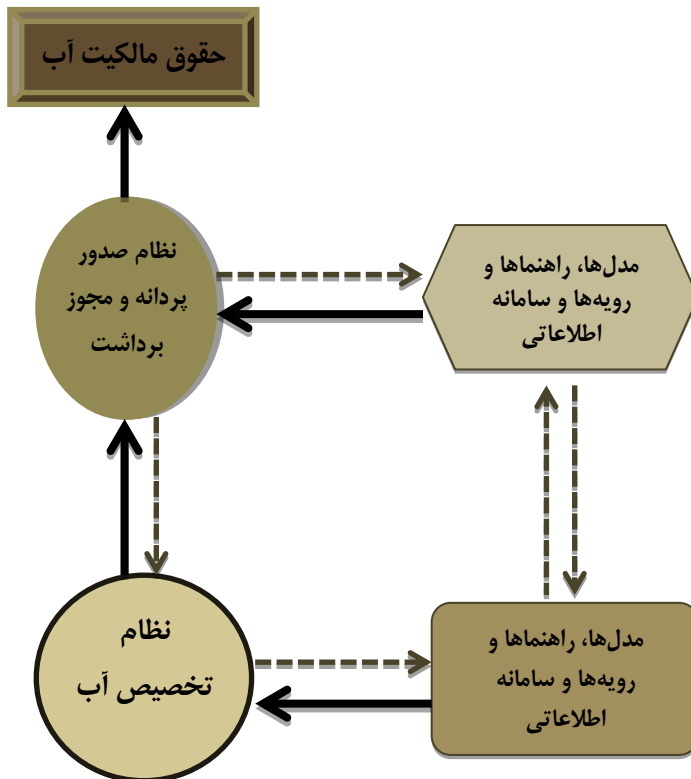
اگر بخواهیم تعریفی درباره حقوق مالکیت بدهیم باید گفت حقوق مالکیت یک حق اجتماعی برای استفاده از یک کالای اقتصادی است که این حق برای یک فرد خاص در

نظر گرفته می‌شود و قابلیت مبادله برای حقوق مشابه نسبت به کالاهای دیگر را دارد. قدرت این حق بستگی به متغیرهای گوناگونی مانند دولت، فعالیت‌های اجتماعی رسمی و معیارهای اخلاقی و معنوی متداول دارد. در هر زمینه اجتماعی یا فرهنگی معین، حقوق مالکیت مجموعه‌ای است از روابط اجتماعی که امتیازات و حقوق مربوط به آن را تعریف می‌کند. این امتیازات و حقوق با اعمال قهر پدیدآمده و با اعمال قهر برقرار می‌ماند و این قهر توسط نهادی اعمال می‌شود (همچون پلیس) که قرار است آن را بر حق و به جا به کار گیرد.»

حقوق مالکیت آب و نظام تخصیص آب

اگر بخواهیم مفهوم حقوق مالکیت را در آب پیاده کنیم با شرایط ویژه‌ای روبرو هستیم. به این دلیل که آب ماده‌ای است که سیال و قابل تغییر است و همین طور فراهمی و دسترسی به آن تابع احتمالات است و همیشه به طور ثابت در دسترس نیست. در ادبیات مدیریت آب این موضوع تحت عنوان حقوق آب مطرح می‌شود. حقوق آب معادل حقوق مالکیت برای آب است. تعریف حقوق آب مجوزی رسمی یا غیر رسمی است که به دارنده آن حق برداشت از آب را اعطا می‌کند. طبیعت این حقوق بسیار متنوع است و در نظام‌های مختلف اسامی مختلفی چون پروانه، امتیاز، جواز، حق دسترسی یا تخصیص نامیده می‌شود. این حق وابسته به یک سری فعالیت اجتماعی و مدیریتی دیگر به نام تخصیص آب است. تخصیص آب، فرایندی است که امکان مشخص کردن، تعدیل یا انتقال حقوق آب را فراهم می‌کند. در قانون توزیع عادلانه آب تعیین شده است که وزارت نیرو مسئولیت تخصیص آب در کشور را دارد. منابع آبی را که وجود دارد چگونه میان فعالیت‌ها و مناطق توزیع کند و تخصیص دهد. انتهای فرایند تخصیص آب، به حقوق آب می‌رسد. فرایندی است که از برآورد کل منابع آب کشور شروع می‌شود، مشخصات تقاضاها، نیازها و منابع بررسی و مشخص می‌شود. این فرایند یک مسیر طولانی را طی می‌کند و تا تقاضاها و منابع آب تا به سطح استان‌ها و یک فرد بهره‌بردار در سطح محل ریز می‌شود. این فرایند فعالیت‌های زیادی در درون خود دارد. این فعالیت‌ها هستند که خیلی بر روی تعیین حقوق آب تاثیرگذار هستند.

اما موضوع دیگری که به لحاظ مدیریت آب لازم داریم، نظام کارآمد حقوق آب است. نظام حقوق آب نظامی است که از سهم آبه‌های افراد حفاظت می‌کند و در آن ترتیبات حل و فصل تعارضات برای جبران هر نوع خسارت ناشی از انتقال آب تعبیه شده است. این نظام شامل ساز و کارها و رویه‌های اعمال حقوق و رسیدگی به اعتراضات و شکایات نیز می‌شود. بنابراین با یک مجموعه از روابط اجتماعی، حقوقی و مدیریت سروکار داریم که به کل آن نظام حقوق آب گفته می‌شود که اگر درست کار کند یک نظام کارآمد است که می‌تواند به شکایات رسیدگی کند؛ تصمیمات جدید بگیرد؛ بازتخصیص منابع را انجام دهد؛ سهم آب را تغییر دهد. اگر بخواهیم این نظام را بیشتر بررسی کنیم شکل زیر کمک خواهد کرد.



محصول نهایی این نظام حقوقی، تعریف حقوق مالکیت آب است. این محصول از دو جزء نظام صدور پروانه و مجوز برداشت و نظام تخصیص آب تأثیرپذیر است. علت اینکه نظام صدور پروانه و مجوز برداشت از نظام تخصیص جداگانه در نظر گرفته شده است این است که در نظام تخصیص بعد محاسباتی و برنامه‌ریزی برجسته و در نظام صدور پروانه و مجوز برداشت بعد اجرایی مورد تأکید است. هر دو این جنبه مهم است. در جنبه محاسباتی و برنامه‌ریزی، واقعیت‌ها، آمارها و اطلاعات مربوط به منابع در دسترس و تقاضاها و نیازها در نظر گرفته می‌شود و در قسمت اجرایی، اطلاعات ریز شده و تبدیل به یک پروانه برداشت می‌شود که به دست متقاضی داده می‌شود. هر دو نظام توسط نهادهایی پشتیبانی می‌شوند که این نهادها کار محاسبات، تهیه راهنماها، سیاست‌ها و رویه و سامانه‌های اطلاعاتی برای کمک به اخذ تصمیمات واقع‌بینانه را انجام می‌دهند. موضوع تخصیص آب موضوعی تخصصی است که در درون وزارت نیرو و تا حدی وزارتخانه‌های مصرف آب جریان دارد و کمتر برای عموم شناخته شده است. در بحث‌های علمی و اجتماعی کل مجموعه دیده و بررسی نمی‌شوند و تنها نتیجه این فرایند که حقوق مالکیت است مورد توجه قرار می‌گیرد. در صورتی که مجموعه‌ای از عوامل و روابط غیر مشروط از موضوع تخصیص آب پشتیبانی می‌کند و باید مورد بررسی قرار گیرد.

علاوه بر مسئله انگیزها، راهکارهایی برای حل بحران آب در کشور مطرح هستند که اجرایی شدن آنها نیازمند تعیین حقوق مالکیت آب است. این راهکارها شامل جلوگیری و رسیدگی به مناقشات، اجرای قانون جلب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، راه‌اندازی بازار آب، تحول در نظام تخصیص و باز تخصیص آب و مدیریت مصرف آب می‌باشند.

برای نمونه، قانون جلب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در مجلس در سال ۸۲ تصویب شد تا امکان سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در طرح‌های آب و خاک فراهم شود. حلقه مهم گم شده اجرای این قانون، بحث تعریف حقوق مالکیت آب برای سرمایه‌گذار بود. هر جا که در نظر گرفته شد تا طرح به کمک سرمایه‌گذار بخش خصوصی اجرا شود، با این مشکل مواجه بودند که چگونه حقوق مالکیت ناشی از این سرمایه‌گذاری را تعریف کنیم. به دلیل اینکه در هر جایی که آبی جریان داشت یک حقوق عرفی و محلی وجود دارد که باید تکلیف آن حقوق معلوم شود. این حقوق را حقایق‌های رسمی می‌گویند که طبق قانون

توزیع علانه آب سه بخش حقا به رسمی وجود دارد. بخشی از آن مربوط به قبل از سال ۱۳۶۱ است، بخشی از آن مربوط به ۱۳۶۱ تا کنون است که قسمت‌های مختلفی دارند و بخشی هم مربوط به طرح‌های دولتی بر روی رودخانه هستند. سهم سرمایه‌گذار خصوصی مابه تفاوت آبی که وجود دارد و حقوقی که قبلاً تخصیص داده شده است می‌شود. بنابراین، اجرای این قانون بدون مشخص کردن حقوق مالکیت آب امکان‌پذیر نیست.

ویژگی‌های یک سند حقوق آب

یکی از اجزاء مهم نظام حقوق آب، نظام صدور پروانه و حق برداشت که یکی از مؤلفه‌های مهم در این نظام سند حقوق آب است. اگر بخواهیم به یک کشاورز یا مجموعه اقتصادی برای بهره‌برداری از آب اجازه‌ای بدهیم، این اجازه یا سند باید چه ویژگی‌هایی داشته باشد و چه پارامترهایی باید مشخص شود. پارامترهایی که در یک سند باید مشخص شود شامل:

- کمیت آب: مقدار آبی که صاحب پروانه می‌تواند برداشت کند.
- کیفیت آب: کیفیت آبی که می‌تواند برداشت کند.
- منبع آب: نوع منبع (چاه، آب سطحی، قنات، چشمه، غیره) و مکان آن که باید از آن آب برداشت شود.
- زمان: دوره زمانی و زمان‌هایی از سال که اجازه برداشت دارد.
- درجه تضمین تامین آب: میزان تضمین برای تامین آب بر اساس اولویت‌های مختلف مصارف، باید مشخص شود. برخی مصارف مثل شرب یا طرح‌های امنیتی و استراتژیک درجه تضمین تأمین بالاتری و برخی مانند فعالیت‌های کشاورزی، درجه تضمین تأمین آب پایین‌تری دارند.
- نوع مصرف: نوع مصرف (کشاورزی، صنعتی، معدنی و غیره) باید مشخص شود.
- دوره زمانی تملک: دوره زمانی تخصیص و تملک باید مشخص شود. برای نمونه در کشور استرالیا دوره تملک بین ۵ الی ۱۵ سال است. با توجه به محدودیت آب،

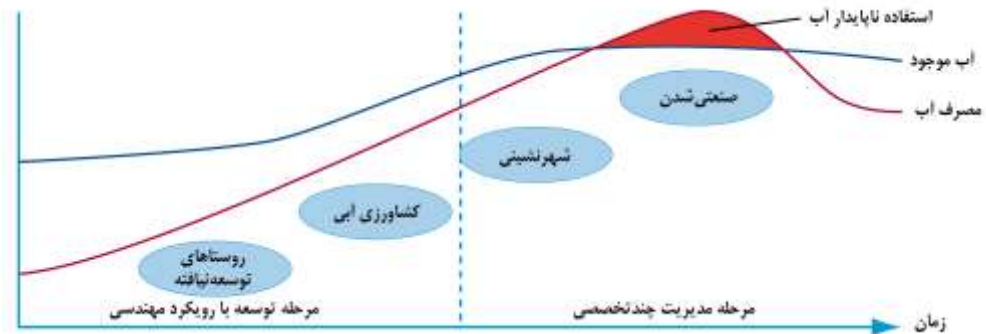
نمی‌توان این طور عمل کرد که سند آب دائمی برای بهره‌برداران تنظیم شود و حق آبی تا ابد برای کسی نمی‌توان تعریف کرد که تحت وراثت منتقل شود.

- نقل و انتقال: باید مشخص شود که آیا امکان نقل و انتقال سند آب وجود دارد؟ برای نمونه در کشور اگر سند و پروانه آب داده شود، امکان نقل و انتقال خیلی سخت است.
- ضمانت اجرایی و حدود اختیارات: چه کسانی از این مجوز پشتیبانی و آن را ضمانت می‌کنند و حدود اختیارات آنها تا چه اندازه است.

این موارد سرفصل مسائلی هستند که باید در سند یا پروانه آب مشخص شود. این سند آب در رژیم حقوقی بهره‌برداری عمومی قرار دارد. در نوع دیگر رژیم‌های حقوقی آب، بهره‌برداری خصوصی و اشتراکی است. در حوزه آب می‌توان ترکیبی از این رژیم‌های حقوقی را در کنار هم داشت.

حقوق مالکیت آب در فرایند توسعه

حقوق مالکیت آب در طول دوره زمانی به دلیل تغییراتی که در تعادل بین عرضه و تقاضای آب اتفاق می‌افتد، دچار تحولات زیادی می‌شود. شکل زیر نموداری است¹ که در هر حوضه آبریز در طول زمان اتفاق می‌افتد.



1 Allocating Scarce Water. A Primer on Water Allocation, Water Rights and Water Markets, WWF Water Security Series1. April 2007.

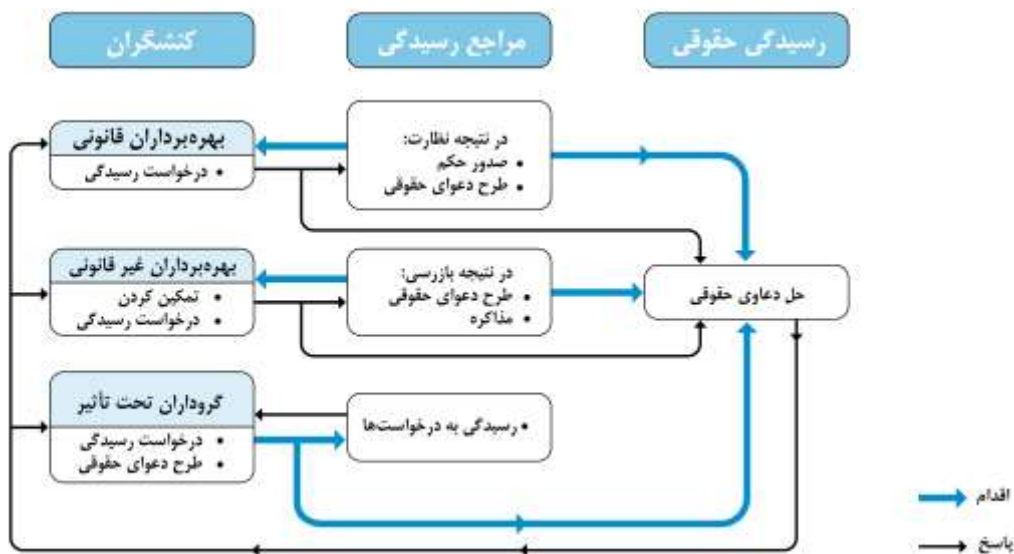
چنانچه مشاهده می‌شود، در یک دوره زمانی مصرف آب بیشتر از آب در دسترس و موجود است و به تدریج در اثر توسعه و عبور از مرحله توسعه کشاورزی و شهری برداشت‌ها افزایش پیدا می‌کند و در مرحله توسعه صنعتی، برداشت‌ها بیش از توان حد منابع آب موجود که طبیعت می‌تواند تأمین کند می‌شود. نکته قابل توجه این است که اضافه برداشت‌ها در مرحله توسعه صنعتی تماماً از منابع استراتژیک آب زیرزمینی صورت می‌گیرد که این منابع در طی هزاران سال در زیر زمین ذخیره شده‌اند و دوره بازگشت احیاء و به تعادل رساندن هیدرولوژیکی و طبیعی آنها بسیار بلندمدت است که در افق برنامه توسعه انسانی دیده شود. در بسیاری از مناطق کشور الان در وضعیت برداشت ناپایدار آب هستیم و ناچار هستیم مصرف را کاهش دهیم. در مرحله توسعه کشاورزی، توسعه مهندسی اتفاق می‌افتد. توسعه بیشتر در دست مهندسان است که سعی می‌کنند با ساخت و ساز و استفاده از تکنولوژی، بهره‌برداری از منابع آب را زیاد کنند. توسعه شهری و صنعتی درون مرحله مدیریت چندتخصصی صورت می‌گیرد که شیوه مدیریت آب عوض می‌شود تا بر بحران آب غلبه کنیم. وقتی از بحران آب صحبت می‌شود منظور این است.

تخصیص آب

در مرحله کمبود منابع، مسئله تخصیص آب بسیار برجسته می‌شود. تخصیص آب از سه مؤلفه تشکیل شده است: سیاست‌ها و نظام حقوقی که چارچوب‌ها را فراهم می‌کند، راهبردها، که به دنبال پیاده کردن سیاست‌ها و چارچوب‌ها است و سوم، ظرفیت‌های نهادی برای اینکه بتواند جزئیات را به قدر مناسب فراهم کند. مشخصه‌های یک نظام تخصیص کارآمد عبارت است از:

- گردآوری کافی اطلاعات و پایش
- کلیدی بودن داشتن ظرفیت نهادی کافی
- داشتن منابع کافی (مالی و انسانی)
- تعریف واضح و روشن ساختارها و ترتیبات نهادی

- انجام تحلیل‌های تراز آبی (دانستن مؤلفه‌های هیدرولوژیکی، مصرف آب، برگشت آب، نحوه استفاده از آب برگشتی) و برنامه‌ریزی آب (احتمالات تغییر منابع و مصارف، توزیع زمانی مصارف، تطبیق توزیع زمانی‌ها با همدیگر)
 - درگیر شدن گسترده‌گروداران در فرایند تخصیص و داشتن ارتباطات سرراست با آن‌ها درباره موضوعات مربوط به حقوق آب
 - وجود فرایندهای زمانی
 - انعطاف‌پذیر بودن و بازبینی و تطبیق با شرایط از طریق تکرار در جهت بهبود و کمال
- در درون یک نظام تخصیص یک نظام اجرایی حقوقی وجود دارد که فعالیت‌ها را سازماندهی و اجرا و نظارت و پایش می‌کند. نمودار زیر^۱ فرایند ساده شده‌ای از این نظام اجرایی است.



¹ Groundwater Abstraction Rights, from theory to practice, 2004. GW.MATE. Briefing Note Series, Note 5.

در نظام اجرایی، کنشگران آب شامل بهره‌برداران قانونی و غیر قانونی و یک گروه تأثیرپذیر هستند. مراجع رسیدگی، مراجع قضایی و دستگاه‌های اجرایی و فرایند رسیدگی حقوق برای رسیدگی به دعاوی حقوقی است.

موضوع دیگر بحث اولویت‌ها است. بخشی از منابع آب به عنوان حقوق بشر تعیین شده است که باید در اختیار همه قرار بگیرد. بعد از آن نیازهای اکولوژیکی و آب قابل تخصیص هستند. اولویت‌بندی تخصیص، موضوع بسیار مناقشه‌برانگیزی است که در شرایط اجتماعی- اقتصادی مختلف و در کشورهای مختلف این اولویت‌بندی متفاوت است. این موضوع مسئله ساده‌ای نیست. سه گروه آسیب‌پذیر وجود دارد که نظام تخصیص باید مراقب آنها باشد و حقوق آنها را رعایت کند. اول نیازهای اجتماعی است که برای همه باید تعریف و فراهم شود. دوم، محیط‌زیست و سوم نسل آینده است که برداشتهای به شیوه بی‌رویه و چپاول‌گرانه دنبال شود، و چیزی از ما تحویل خواهند گرفت که دچار آسیب زیادی شده است.

بازتخصیص آب

با تشدید محدودیت‌های آب و بروز تعارضات اجتماعی، موضوع بازتخصیص آب در دستور کار بیشتر کشورها قرار می‌گیرد. بازتخصیص آب به معنی این است که این تابو که هر چیزی که تخصیص پیدا کرده است غیر قابل تغییر است شکسته می‌شود. این مسئله به خودی خود اتفاق می‌افتد ولیکن باید مدیریت بازتخصیص صورت گیرد. برای نمونه خشک شدن قنات‌ها و جابجاشدن حقوق آب از قنات به چاه یا توسعه بالادست با ورود تکنولوژی‌های پمپاژهای بزرگ و گرفتن حقا به پائین‌دستی‌ها یک نوع بازتخصیص است که در بیشتر مناطق کشور به صورت واقعی و یک واکنش اجتماعی و نه برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری شده اتفاق افتاده است. بازتخصیص آب به تغییر و بازسازی ساختار حکمرانی آب نیاز دارد. بحث بازساخت حکمرانی آب یکی از ضرورت‌های اصلی خود را از موضوع مالکیت آب و بازتخصیص می‌گیرد. نمونه کشورهایی که اقدامات آن‌ها در این زمینه قابل توجه بوده عبارتند از: آفریقای جنوبی، مکزیک و برخی از کشورهای شرق قاره آفریقا.

نظام تخصیص جدید آب باید به یک موازنه پویا را تعریف کند که در درون این موازنه پویا تحول، دگرگونی و انطباق‌پذیری و رعایت معیارها و هنجارهای توافق‌شده وجود دارد و برای موارد زیر باید واکنش مناسب را داشته باشد:

- چگونگی واکنش مصرف آب به تغییرات آب و هوایی
- چگونگی تغییرات نظام اقتصادی از دیدگاه سازگاری با تشدید محدودیت آب
- چگونگی واکنش تقاضای آب به انگیزه‌های قیمتی

از اواخر برنامه ۵ ساله دوم توسعه یک نظام تخصیص آب در کشور شکل گرفته است که دارای نواقص و کاستی‌های زیادی است. اما باید برای بازسازی آن تصمیمات جدید گرفته شود. برای تعریف نظام جدید تخصیص آب اصولی وجود دارد که باید به آنها توجه شود. پنج اصل کلیدی برای اقدام در زمینه تعریف نظام جدید تخصیص آب عبارتند از:

۱- تضمین و به اطلاع عموم رساندن پشتیبانی سیاسی در بالاترین سطح از اصلاحات

۲- قبل از معرفی رسمی تغییرات در این زمینه، سیاست‌های بازبینی باید به روشنی و گستردگی در معرض افکار عمومی قرار گیرد و از مشورت‌های بسیاری برخوردار شده باشد.

۳- فواید اصلاحات باید به وضوح مشخص باشد، به ویژه برای تهیدستان و بخش کشاورزی، و همچنین باید در این باره با گروه‌داران ارتباطات لازم برقرار و مفاهیم خوبی شکل گرفته باشد.

۴- جوازها و سامانه‌های سنتی حقوق آب باید در نظام جدید تخصیص آب به طور مناسبی منظور و/ یا در آن ادغام شود.

۵- در بعضی شرایط شاید لازم باشد تا اصلاحات به طور مرحله‌ای انجام شود. برای نمونه، پرداخت‌ها به اقساط در طول زمان باشد یا به گروه‌داران فرصتی برای سازگاری با تغییرات داده شود.

همچنین قابل توجه است در نظام جدید تخصیص آب پیش‌بینی بر واکنش مقدم است. در گذشته پدیده‌ای اتفاق می‌افتاد و بعد از وقوع به دنبال تحلیل اثرات آن می‌رفتیم. اما در

شرایط موجود ما باید اثرات را پیش بینی کنیم و نسبت به آن موضوع از قبل سیاست مناسب را اتخاذ کنیم.

حقوق مالکیت آب در حوضه زاینده رود

- مروری بر حقوق مالکیت آب

شکل زیر نمایی از حوضه آبریز زاینده رود را نشان می دهد که بخش عمده آن در استان اصفهان قرار دارد و بخش اندکی از آن در چهارمحال و بختیاری است. این حوضه که رودخانه زاینده رود در آن جریان دارد، از زردکوه سرچشمه می گیرد و از شهر اصفهان می گذرد و به تالاب گاوخونی می ریزد. برای تقویت جریان آب در این رودخانه، دو تونل کوهرنگ یک و دو احداث شده است که آب را از حوضه کارون به این حوضه منتقل می کند. دو تونل چشمه لنگان و تونل سوم کوهرنگ هم در حال احداث هستند تا آب بیشتری به این حوضه منتقل کند.



این حوضه، همان طور که مطرح می شود، تاریخ درخشانی در مدیریت آب دارد. این تاریخ درخشان در ۵۰۰ سال پیش در دوره صفویه به شکل مدونی درآمده بود. در این طومار که به طومار شیخ بهایی معروف است مقدار حقایقه ها در زاینده رود را به سی و سه

سهم اصلی تقسیم گردید. این نظام حقوق مالکیت کارکرد مؤثری داشت، به طوری که در هنوز هم تأثیر آن در نظام حقوق مالکیت آب در زاینده‌رود مشهود است.

بعد از انقلاب مشروطه، قانون مدنی ایران به تبعیت از فقه اسلامی، آب‌ها را اموال مباحه و قابل تملک اشخاص تلقی نمود. با تصویب «قانون آب و نحوه ملی شدن آب» در سال ۱۳۴۷، مقررات و اصول مدونی برای بهره‌برداری از آب‌ها تنظیم گردید که حقوق خصوصی آب را محدود و با اخذ مجوز از دولت و حضور و دخالت آن را در حوضه آبریز گسترش داد. طرح‌های زیادی برای توسعه منابع آب و شبکه آبیاری در این حوضه از جمله سد مخزنی زاینده‌رود احداث شد.

علی‌رغم گسترش بهره‌برداری از منابع آب حوضه و انتقال آب از حوضه مجاور، رشد تقاضای افسارگسیخته برای آب بیشتر و برخی از اقدامات نادرست و بی‌رویه، تعادل عرضه و تقاضای آب را به شدت برهم زده و تداوم خشکسالی اخیر آن را تشدید کرده است.

شرایط کمبود آب، موجب پایمال شدن حقوق متقدمین، ایجاد تعارض میان دکتترین حقوقی تقدم اراضی (تقدم مکانی) و تقدم زمانی (تعارض میان این دو دکتترین به گونه‌ای است که عده دارای تقدم زمانی در داشتن حقا به در پائین دست حوضه بودند و عده در بالادست حوضه با استفاده از تکنولوژی پمپاژها توسعه کشاورزی داده‌اند و به دلیل تقدم مکانی حق را در برداشت منابع آب با خود می‌دانند و آب چون ابتدا از آنها می‌گذرد می‌توانند زودتر برداشت و استفاده کنند)، جابجایی مشهود (بخشی که به شکایت انجامیده و در دواير قضایی مطرح شده است) و غیر مشهود (بخشی که هنوز مطرح نشده است) در حقا به‌ها، خشک شدن تالاب گاوخونی و ضایع شدن حقوق آن و بروز مناقشات اجتماعی شده است که بازبینی در نظام تخصیص آب در سطح حوضه را اجتناب‌ناپذیر کرده است. با زبان دیگر، ما با اقدامات جزئی نمی‌توانیم مسئله آب در حوضه زاینده‌رود و تالاب گاوخونی را حل کنیم.



در نمودار بالا^۱ سه منحنی قابل مشاهده است که منحنی آبی رنگ حجم منابع آب تجدیدپذیر از بارش خود حوضه می‌باشد و اطلاعات آن از سال ۱۳۱۰ تا ۱۴۱۰ توسط وزارت نیرو برآورد شده است. خط سیاه جمعیت حوضه را نشان می‌دهد که از ۵۰۰ هزار نفر با یک رشد نمایی به ۶ میلیون نفر رسیده است. نمودار سبز حجم منابع آب تجدیدپذیر با در نظر گرفتن انتقالات آبی که به حوضه انجام شده است. چون در این فاصله حجم منابع آب و رشد جمعیت متناسب نبوده است، سرانه میزان آب تجدیدپذیر حوضه کاهش پیدا کرده است. به حدی که ناحیه قرمز را به وجود آورده است. یعنی از سال ۱۳۷۰ با شاخص‌های فالکن مارک، حوضه دارای تنش آبی شدید می‌باشد و همواره بدتر و بدتر می‌شود.

جدول زیر میزان تامین آب زاینده‌رود از آب تجدیدپذیر در شرایط بهره‌برداری از طرح‌های انتقال بین حوضه‌ای با درجه‌های مختلف تضمین آنها در تأمین آب را نشان

۱- لطف‌الله ضیایی. بحران آب در حوضه زاینده‌رود، مؤلفه‌ها و راهکارها. دانش‌نما، تیر و شهریور ۹۳.

می‌دهد. همان‌طور که مشاهده می‌شود، میزان تأمین منابع آب، احتمالاتی است. میانگین آبدهی به معنی میزان آبدهی رودخانه در یک سال نرمال که ۱۵۰۰ میلیون مترمکعب است، در ردیف سفید آورده شده است. ستون دوم کل حجم آبدهی حوضه در درصد‌های مختلف میزان تحقق آبدهی را نشان می‌دهد که این آب باید بین متقاضیان مختلف تقسیم شود. ستون‌های سوم تا آخر میزان آب تخصیصی در درصد‌های تحقق مختلف آبدهی حوزه به متقاضیان متخلف را نشان می‌دهد.

جدول - وضعیت تأمین نیازها از رودخانه زاینده‌رود در شرایط بهره‌برداری از طرح‌های انتقال میان‌حوضه‌ای در دست بهره‌برداری کنونی (میلیون متر مکعب)

جدول ۲: وضعیت تأمین نیازها از رودخانه زاینده‌رود در شرایط بهره‌برداری از طرح‌های انتقال بین حوضه‌ای در دست بهره‌برداری کنونی (میلیون متر مکعب)

وضعیت آبدهی در محل سد	وضعیت آبدهی در کل حجم آبدهی	شود و تغذیه ثانویه	شرب	ضعف	شرب خارج از حوضه	کشوری در استان چهارمحال و بختیاری	بافتهای موجود	نمود و تغذیه از دامنه‌خانه تا سد آبشار	کشوری بخش میانی	کشوری شرق (آبشار و رودخانه)	شبه‌مهاباد	شبه‌بوخوار	نیروی زیست محیطی
۴۰ درصد بالاتر از میانگین	۱۹۸۰	۲۰۰	۲۵۰	۱۵۰	۱۰۰	۲۰۰	۱۵۰	۱۰۰	۴۰۰	۸۰ درصد	۵۰ درصد	۵۰ درصد	
۲۰ درصد بالاتر از میانگین	۱۷۶۰	۲۰۰	۲۵۰	۱۵۰	۱۰۰	۲۰۰	۱۵۰	۱۰۰	۶۰ درصد	۶۰ درصد	۵۰ درصد	۵۰ درصد	
میانگین آبدهی	۱۵۰۰	۲۰۰	۲۵۰	۱۵۰	۱۰۰	۲۰۰	۶۰ درصد	۵۰ درصد	۵۰ درصد	۵۰ درصد			
۸۰ درصد آبدهی میانگین	۱۲۰۰	۲۰۰	۲۵۰	۱۵۰	۱۰۰	۲۰۰	۳۰ درصد	۲۰ درصد	۲۰ درصد	۲۰ درصد			
۶۰ درصد آبدهی میانگین	۸۴۰	۲۰۰	۲۵۰	۱۵۰	۱۰۰	۲۰ درصد							

چنانچه مشاهده می‌شود در هیچ کدام از حالت‌ها، نیاز زیست محیطی تضمین و تأمین نمی‌شود. همچنین تقاضاهای مختلف بر اساس موجودی آب و طبیعت احتمالاتی میزان تأمین آب در هر احتمال از تحقق آبدهی رودخانه، درصدی از تقاضای آنها تأمین می‌شود. برای نمونه، کشاورزی شرق اصفهان در سال نرمال، تنها امکان تأمین ۵۰ درصد از تقاضای خود را دارد. در سال خشک تنها ۲۰ درصد و در سال ۲۰ درصد بالاتر از میانگین آبدهی، ۶۰ درصد و در سال ۴۰ درصد بالاتر از میانگین آبدهی رودخانه، ۸۰ درصد از میزان تقاضای آنها احتمال دارد تأمین آب شود. تأمین آب متقاضیان مختلف با احتمالات مختلف، متأثر از مؤلفه جغرافیا و مکان است که تالاب گاوخونی به عنوان انتهایی‌ترین

متقاضی آب از نظر مکانی و جاری شدن آب در رودخانه در شهر اصفهان به عنوان متقاضی پائین دست تر از بقیه متقاضیان، بیشتر مواقع تقاضای آب آنها تأمین نمی شود.

- جایگاه حقوقی اولویت های متفاوت تأمین آب کشاورزی

موضوع دیگر، تقسیم بندی های حقابه بران در اصفهان هستند که به سه دسته تقسیم می شوند:

حقابه داران طوماری: بر پایه این تعریف از حقابه که عیناً با تعریف حقابه در ماده ۳ قانون آب و نحوه ملی شدن آن، مصوب ۱۳۴۷ مطابق دارد، طومار منسوب به شیخ بهایی که به صراحت حقوق حقابه داران بر آب زاینده رود طبیعی را معین کرده است. همچنین، دفاتر جزء جمع بنگاه مستقل آبیاری و بعدها شرکت آب منطقه ای اصفهان، مستندات قانونی روشن و محکمی هستند که بر حقوق حقابه داران طوماری بر آب زاینده رود طبیعی دلالت دارند. تونل اول کوهرنگ در سال ۱۳۳۲ به اتمام رسید. در سال ۱۳۳۳ هیأت وزیران به موجب مصوبه شماره ۴۳۲۲ مورخ ۵/۳/۱۳۳۳ مقرر نمود آب الحاقی تونل کوهرنگ نیز مطابق طومار شیخ بهایی بین حقابه داران طوماری تقسیم شود.

سهم آب بران تا سال ۱۳۶۱: سهم آب بران تا سال ۱۳۶۱ گروهی هستند که پیش از تصویب قانون توزیع عادلانه آب و در پی احداث سد زاینده رود و احداث شبکه های نکوآباد و آبشار، از حق بهره برداری از آب زاینده رود یا شبکه های آبیاری منشعب از آن برخوردار شده اند.

حق اشتراکی ها: حق اشتراکی ها کسانی هستند که با پرداخت پول، حقابه خریداری نموده اند. شرکت آب منطقه ای با مجوز و به نمایندگی از وزارت نیرو به این گروه حقابه تخصیص داده است و در برابر واگذاری حق بهره برداری از آب زاینده رود یا شبکه های آبیاری منشعب از آن، بهای تعیین شده را از آنها اخذ کرده است.

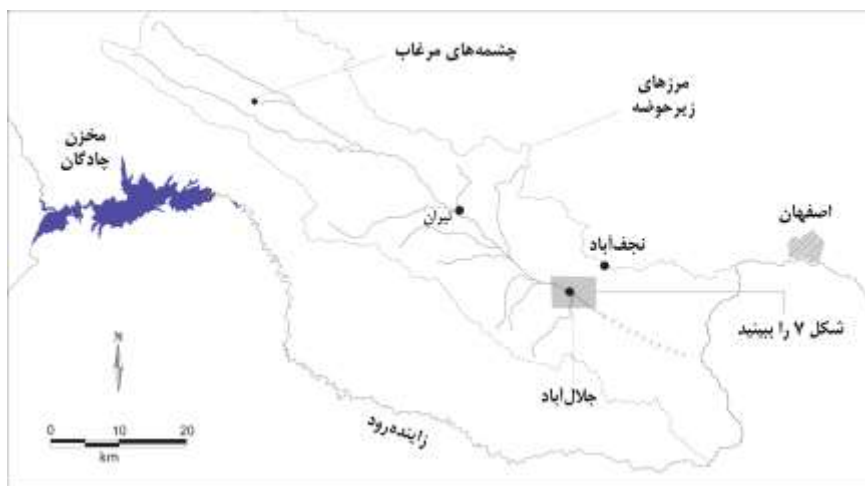
میزان حقابه های طوماری و سهم آب بر جمعاً به میزان ۱۱۳۸ میلیون متر مکعب می باشند و میزان حجم حقابه اشتراکی ها حدود ۳۰۰ میلیون متر مکعب برآورد می شود. در هر منطقه از هر سه نوع حقابه بر و شرایط پیچیده ای از لحاظ اولویت بندی و تأمین آب وجود دارد.

- سیر تحولات در دوران جدید (۵ دهه اخیر)

سیر حقوق مالکیت آب در روستای جلال آباد

برای بررسی دقیق تر وضعیت حقوق مالکیت آب بر روی یکی از روستاهای حوضه آبریز زاینده رود به نام روستای جلال آباد متمرکز می شویم. نوشتار ارزشمندی را مؤسسه بین المللی مدیریت آب با راهبری آقای فرانسیس موله و همکاری با دو کارشناس ایرانی با عنوان «دزدیدن آب یدالله برای آبیاری باغ سعید؛ هیدرولوژی و حقوق آب در یک روستای مرکزی ایران»¹ در سال ۲۰۰۴ منتشر شده است. در این کار، نویسندگان تحولات حقوق مالکیت آب و اقداماتی که انجام شده است را در این روستا در یک دوره ۵۰ ساله بررسی کرده اند.

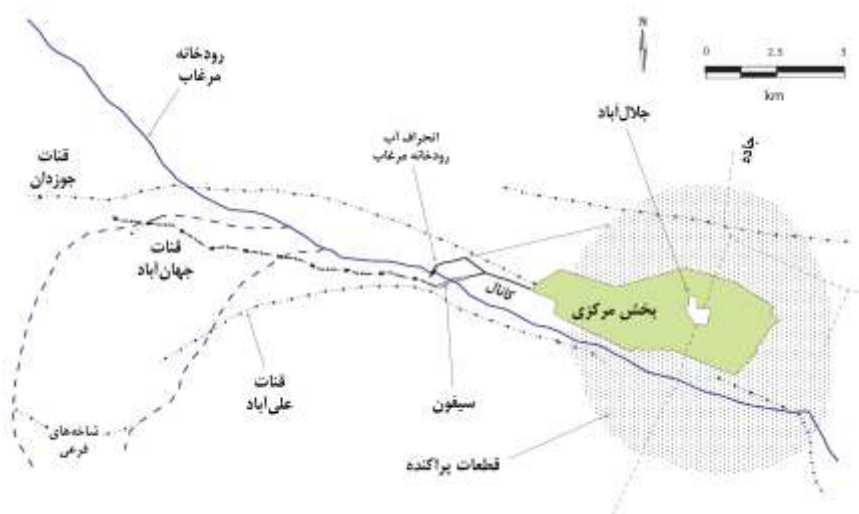
روستای جلال آباد با حدود ۳۰ هزار جمعیت یازده هزار هکتار مساحت دارد که در پائین دست دره نجف آباد با طول ۱۱۰ کیلومتر واقع شده است.



در دوره صفویه به دلیل هجوم افغان ها، اهالی این روستا مجبور به جابجایی شده اند. در دوره قاجار، ۲۰۰ سال پیش، این روستا دوباره توسعه پیدا کرده است. جمعیت این روستا مهاجر هستند که عمدتاً از یزد به این نقطه مهاجرت کرده اند. رودخانه مرغاب از این دره

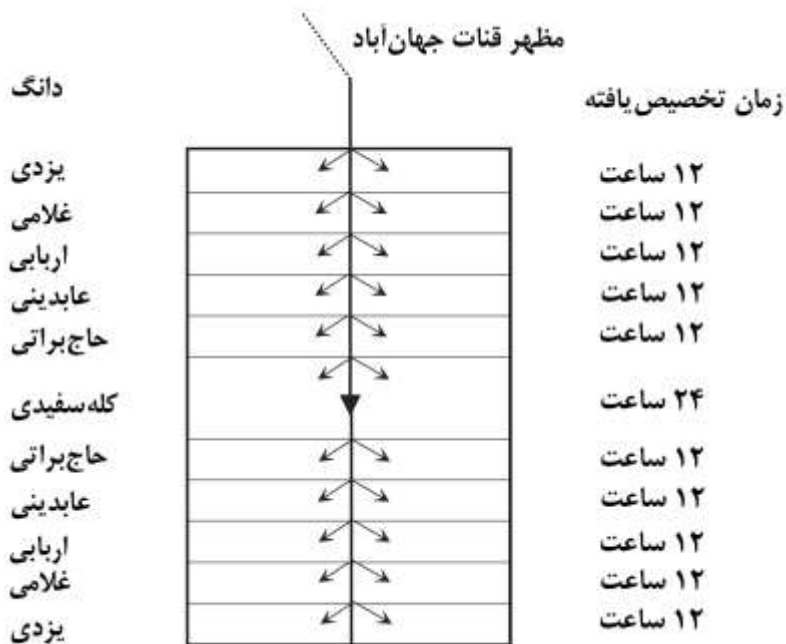
¹ Molle, F.; Mamanpoush, A.; Miranzadeh, M. 2004. Robbing Yadullah's water to irrigate Saeid's garden: Hydrology and water rights in a village of central Iran. Research Report 80. Colombo, Sri Lanka: International Water Management Institute.

می‌گذرد و به عنوان یکی از سرشاخه‌های زاینده‌رود به آن می‌ریزد. در اثر تحولات اجتماعی و اقتصادی این منطقه، میزان ورودی زاینده‌رود از رودخانه مرغاب کاهش چشمگیر داشته یا به صفر رسیده است. بنابراین می‌توان نتیجه گرفت مشکل زاینده‌رود از یک جا سرچشمه نمی‌گیرد و مسائل مربوط به همه سرشاخه‌های زاینده‌رود باید دیده شود. چنانچه شکل زیر نشان می‌دهد که در گذشته این منطقه یک هسته اصلی داشته است که نظام زراعی در آن متمرکز بوده و حاشیه‌ای که اراضی متعلق به روستا در آن قرار داشته است.



دو رشته قنات به نام‌های جهان‌آباد و علی‌آباد در این روستا وجود داشته است و یک قنات هم که از این روستا عبور می‌کرده و به روستای مجاور می‌رفته و تنها برای مصرف شرب حق برداشت از آب آن قنات وجود داشته است. همچنین، بر اساس مستندات مربوط به شیخ بهایی حقابه‌ای حدود ۲.۵ سهم از ۳۰ سهم معادل ۳۰ لیتر بر ثانیه از رودخانه مرغاب داشته است. میراب مسئول توزیع آب در این روستا بوده است.

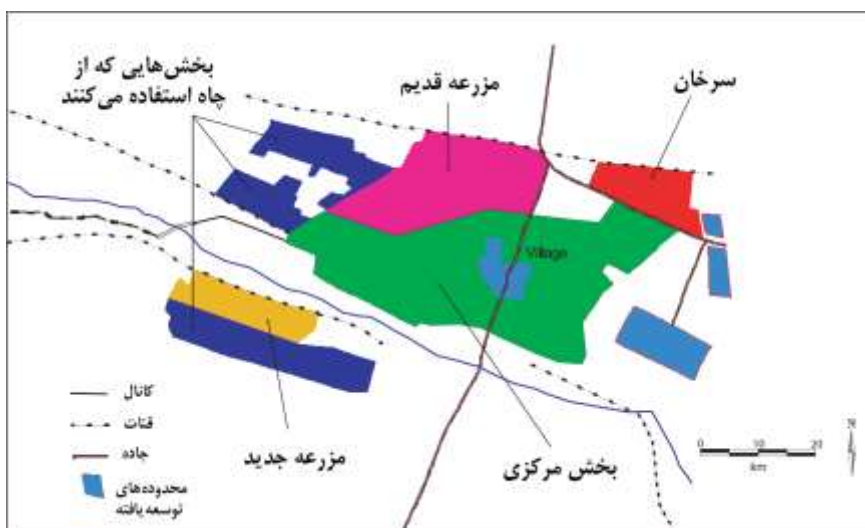
در دوران قاجاریه به تدریج این روستا و مزارع به چند طایفه‌ای که در آنجا ساکن بوده واگذار شده است و آب قنات‌ها و رودخانه مرغاب را در یک نظام گردش آب هر شش روز یکبار، مطابق شکل زیر تقسیم کردند.



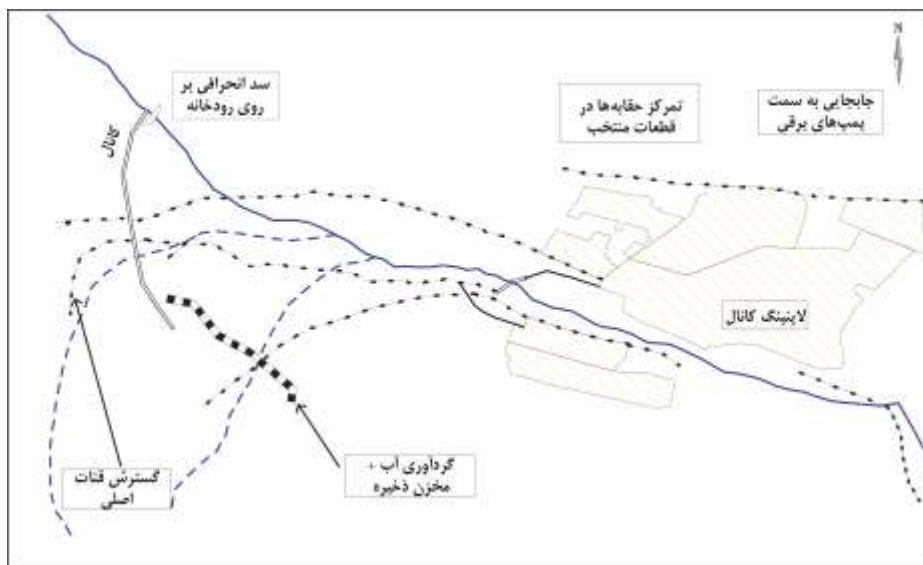
این نظام تقسیم آب یک نظام قدیمی و کارآمد بوده است. در این مقاله تغییرات زمانی عرضه و تقاضای آب در قرن اخیر به چهار دوره زمانی تقسیم شده است.

- دهه‌های ۱۳۳۰ تا انقلاب اسلامی (شامل خشکسالی ابتدای دهه ۴۰)
- ده سال اول بعد از انقلاب (احداث چاه‌های زیاد و بروز تحولات)
- سد خمیران و تأثیرات آن (۱۳۷۰)
- خشکسالی ۸۰-۱۳۷۷ و بعد از آن

در تمام این دوره‌های خشکسالی و تحولات جامعه محلی تلاش کرده است با ابتکارات زیاد مسائل خود را حل و فصل کند. شکل زیر نحوه برنامه‌ریزی بر روی کاربری اراضی و منابع آب را نشان می‌دهد.



تلاش‌های ارزنده و مبتکرانه با روحیه همبستگی زیاد جامعه محلی برای حل مسائل خود انجام داده تا اینکه به زمان حال رسید. البته دولت هم در کنار مداخلات منفی، از طریق یک خط انتقال آبی به نام نکوآباد حقایه جدیدی را برای این روستا در زمان خشکسالی داد که بعد از خشکسالی آن را کم کرد.



نتیجه‌گیری و جمع‌بندی

در این نوشتار آموزه‌ها و چالش‌های پیش رو برای منابع آب و جامعه محلی در این روستا به صورت زیر جمع‌بندی شده است:

- تکاپو برای آب: افزایش عرضه آب و سازگاری مصارف با امکانات
- فهرست تعارضات حقوقی: عدم رعایت حریم چاه‌ها و قنات، به هم‌زدن نظام سنتی جامعه محلی، داد و ستدهای مالی و هزینه‌ها.
- مبهم‌شدن روز افزون وضعیت حقوق آب
- در نهایت موارد زیر به عنوان نتیجه‌گیری نوشتار آورده شده است:
- جامعه محلی در این روستا به دفعات تلاش‌های زیادی برای سازگاری با محدودیت آب انجام داده است.
- مبارزه برای آب با بسته‌شدن حوضه (زمانی که حوضه آبریز بیشتر منابع آب خود را مصرف کرده باشد) شدت می‌یابد، در حالی که راه‌حل‌های محلی بیشتر به سمت بالادست و در سطح بالاتر کشیده می‌شود و پیامدهای اقدامات محلی برای پائین‌دست بیشتر و بیشتر می‌شود.

- نوآوری‌های کنترل‌نشده فردی ممکن است به پیامدهای مهم در سطح کلان منجر شود.
- دخالت‌ها در سطح کلان، باعث تغییرات اساسی در رژیم هیدرولوژیکی و ترتیبات قبلی سهم‌آبه‌ها می‌شود. در این فرایند، دخالت‌های محلی و کلی‌تر به تعارض و کنترل بر آب می‌شود و کارها بیشتر به طرف دولت سوق داده می‌شود.
- صرفه‌جویی‌های محلی ممکن است همراه با اثرات معطوف به غیر (خواه مصرف‌کننده یا نسل بعدی یا محیط‌زیست) خواهد بود.
- بر ساختن یک رژیم پایدار آبی منوط به استفاده از الگوی حکمرانی چند سطحی است که به گروه‌های ذینفع امکان مذاکره را می‌دهد و احتمال در نظر گرفتن ارزش‌های اجتماعی و انصاف در تسهیم آب را فراهم می‌کند (سابقه تاریخی و ارزشمند منطقه).
- از بررسی صورت گرفته در موضوع حقوق آب و تخصیص آب در این نوشتار می‌توان نتیجه گرفت که:
- تفاوت قائل شدن بین محدودیت و کمبود: در همه جای کشور ما با محدودیت آب مواجه هستیم و اما اگر این محدودیت به کمبود بیانجامد و باعث خسارت‌های گسترده شود و ایجاد مشکل کند، باید با امکانات آبی موجود حوضه سازگار شود. بررسی‌های نشان می‌دهد که جامعه در حوضه زاینده‌رود سعی نکرده است که خود را با محدودیت آبی سازگار باشد. بلکه بر عکس، همواره تقاضا داشته که آب را از حوضه‌های دیگر به این حوضه منتقل کنند. تأکید بر مدیریت عرضه آب بوده است.
- آماده شدن برای بازسازی اساسی در نظام تخصیص کشور
- استفاده از تجربیات وسیع جهانی و سابقه تاریخی و محلی کشور