

مالکیت و کنترل بر منابع آب: رویکرد فلسفه اختیارگرایانه^۱ در این باره چیست؟*

خصوصی قرار می‌دهد و بر انتخاب مصرف‌کننده و رقابت آزاد متکی است، برای استفاده کارآمد از چنین منابعی بسیار مساعد خواهد بود. به نظر می‌رسد هیچ دلیل پیشینی وجود ندارد که چرا اقتصاد بازار آزاد باید در هدایت استفاده از آب نسبت به «هدایت استفاده از زمین، نفت، زغال‌سنگ، یا تولید و توزیع مواد غذایی، پوشاک یا هر کالای کمیاب دیگر» کارآمدی کمتری داشته باشد. علاوه بر این، نظام بازار آزاد به نظر می‌رسد مفهومی از آزادی و تعریفی از نقش مشروع مداخله جمعی متناسب با آزادی را در جامعه آزاد به کار می‌گیرد که آن را می‌توان چنین خلاصه کرد: «آزادی به معنای حق انجام‌دادن کاری است که دوست دارید، تا زمانی که این حق تداخلی با حقوق مشابه دیگران نداشته باشد و تنها وظیفه دولت محافظت از این حق در برابر تعرض افراد یا گروه‌های دیگر است.» اما برخی ویژگی‌های غیرمعمول پیچیده‌کننده درباره منابع آب وجود دارد که به کارگیری اصل فوق درباره آزادی در ایجاد نظامی برای تخصیص منابع آب را دشوار می‌کند و شاید در برخی موارد سئوالاتی را درباره میزان مطلوب بودن واگذاری تصمیمات در استفاده از منابع آب به اقتصاد بازار آزاد برجسته می‌کند.

دوم، منظور از استفاده از آب چیست؟ برخی از بهره‌برداران آب، برای نمونه آب آشامیدنی و آبیاری، مصرفی هستند. برخی دیگر از بهره‌برداران، مانند برقایی، حمل و نقل آبی، تفریحی، بهره‌برداران‌های صنعتی خاص و سیستم بهداشتی، ذاتاً غیر مصرفی هستند. آنها مقدار آب در دسترس برای بهره‌برداران‌های متعاقب را خیلی کاهش نمی‌دهند. با این همه، بسیاری از بهره‌برداران‌های غیر مصرفی، کیفیت آب را تغییر داده و بر پایداری و مسیر جریان آب تأثیر می‌گذارند.

پیچیدگی دیگر از این واقعیت نشأت می‌گیرد که آب همیشه یک دارایی نیست. ممکن است نامطلوب هم باشد اگر در زمان و مکانی که آن را نمی‌خواهیم، وجود داشته باشد. می‌تواند در زمان‌ها و مکان‌های خاصی بسیار زیاد وجود داشته باشد. کوشش‌های انفرادی برای جلوگیری از تأثیرات نامطلوب آب، ممکن است مانع بروز خسارت بر دیگر افراد شود. رفع خطر سیل در پائین‌دست ممکن است نیازمند احداث مخازنی در بالادست باشد که زمین‌های دیگری را زیر آب می‌برد. مالک زمین به طور معمول نمی‌تواند با احداث خاکریز در قسمتی از ساحل رودخانه که ممکن است مالک آن باشد، از زمین خود

برای سالها است من در فهرست بنیاد آموزش اقتصادی قرار دارم و خواننده بسیار علاقه‌مندی برای انتشارات این بنیاد بوده‌ام. در حالی که من از حق آزادی خود برای مخالفت با برخی از ایده‌های آنها استفاده کردم، اما فکر می‌کنم که در اعتقاد قوی به فضایل یک جامعه آزاد با بنیاد همدلی و اشتراکات فراوانی دارم. باور من بر مقیاس شخصی ارزش‌ها استوار است که آزادی را در بالاترین مقام این فهرست ارزش‌ها قرار می‌دهد، و همچنین بر این باور هستم که جامعه آزاد علاوه بر آزادی، مزایای دیگری نیز دارد. من معتقدم که از نظر اقتصادی این دیدگاه متری تر و کارآمدتر است. من فکر می‌کنم قوی‌تر است، اما کمتر مستعد تعدی و تجاوز به حقوق است.

اما سؤال این است که فلسفه اختیارگرایان درباره مالکیت، کنترل، و استفاده از منابع آب چیست؟ این سؤال را پیش‌روی صاحب نظران قرار می‌دهم تا در یافتن پاسخ، مشارکت آنها را جلب کنم. موضوعی به این اندازه دشوار و پیچیده در این جایگاه (بنیاد آموزش اقتصادی) کمتر مورد توجه قرار گرفته است. هرچند که فرصت مغتنمی برای یک طرفدار حقوق فردی است تا نظرات خود را محک بزند.

هدف اولیه من از نوشتن این متن، ارائه فراخوانی برای اخذ نظرات صاحب نظران بر سر موضوعی است که این روزها علاقه من را برانگیخته و بخشی از زمان من را به خود اختصاص داده است. من در حال تلاش برای ارزشیابی نظام‌های حقوقی هستم که منابع آب بر پایه آنها تخصیص داده می‌شود. میزان و محک اولیه من برای انجام این کار این است که آیا این نظام‌ها برای استفاده کارآمد از منابع آب مساعد هستند یا خیر؟ برداشت اولیه من این است که نظامی که منابع آب را در دستان بخش

۱- در متون مختلف فارسی برای مفهوم libertarian معادل‌های مختلفی چون آزادی‌خواهی، اختیارگرایی، لیبرترینیسم و غیره استفاده شده است. در این نوشتار از معادل اختیارگرایی استفاده شده است. برخی از چهره‌های برجسته اختیارگرایان به شرح زیر است:

نظریه پردازان: فردریک باستیا، تامس وودز، ران پال، بنجامین تاکر، لنی اینشتین، ریچارد جی می‌بری، پاتریک جی اورورکه

فیلسوف‌ها: دیوید بوز، هانس هرمان هپه، رابرت نوزیک
اقتصاددانان: میلتون فریدمن، لودویگ فن میزس، فریدریش آوگوست فون هایک، جاگدیش باگواتی، هنری هزلیت، موری راتبارد

* نوشتار حاضر ترجمه گفتاری است با عنوان «The Ownership And Control of Water» که در وبگاه Foundation for Economic Education به نشانی fee.org انتشار یافته است. برابر یادداشت سردبیر این وبگاه، این گفتار نخستین بار در سال ۱۹۵۵ مطرح شده است و اینک با اجازه نویسنده، بازنشر می‌شود. همچنین می‌افزاید که نویسنده خواسته است ناشناس بماند تا زمانی که نسبت به نظرات خود درباره حقوق آب اطمینان بیشتری پیدا کند. «مترجم: محمد ارشدی، ویرایش: انوش نوری اسفندیاری»

در برابر سیل محافظت کند. در واقع، حتی اگر یک مالک زمین ساحلی در منطقه خطر سیل از ساختن یا اجازه ساخت خاکریز برای محافظت از سیل در زمین خود امتناع کند، حفاظت در برابر سیل توسط احداث خاکریز شکست خواهد خورد. جامعه آزاد چگونه باید به این مسائل رسیدگی کند؟

نظام‌های گسترده و پیچیده‌ای از احکام قانونی، عرف و وضع مقررات، توسعه داده شده‌اند تا به این سئوالات پردازند که چه کسی حق استفاده از آب را دارد، چگونه آب می‌تواند یا باید مورد بهره‌برداری قرار گیرد؟ در سراسر جهان، و در طول اعصار، استفاده از منابع آب از تنظیم‌شده‌ترین فعالیت‌های اقتصادی بوده است. من تلاش می‌کنم که مشخص کنم تا چه اندازه قوانین و عرف‌های مربوط به آب در ایالات متحده در استفاده کارآمد از آب نقش مثبت داشته یا مانع آن شده است. اگر بهترین روش برای تضمین استفاده کارآمد از آب، انتخاب آزادانه مصرف‌کننده تحت نظام مالکیت خصوصی و بازارهای رقابتی باشد، آن طور که اختیارگرایان معتقدند، ارزشیابی چارچوب قانونی مستلزم تشخیص این موضوع است که تا چه میزان چارچوب قانونی باعث ارتقا یا ممانعت از چنین سیستمی می‌شود. به منظور طرح برخی از این مسائل به شکل دقیق‌تر، در زیر چند اصل حقوقی حاکم بر تخصیص آب را در ایالات متحده به صورت خلاصه آورده و سئوالاتی درباره میزان مطابقت این اصول با فلسفه اختیارگرایانه مطرح کرده‌ام.

قانون آمریکا عموماً دو نوع منبع آب را به رسمیت می‌شناسد: سطحی و زیرزمینی. آب سطحی یا در آبراه‌ها یا دریاچه‌ها قرار دارد، یا مانند رواناب‌هایی که در مسیر حرکت خود به سمت دریاچه‌ها و جویبارها بر روی سطح زمین جاری می‌شوند، به صورت پخش شده هستند. بیشتر آب زیرزمینی از سطح زمین به ذخایر زیرزمینی نسبتاً ساکن آب یا به جریانات زیرزمینی جاری یا نسبتی از هر دو نفوذ می‌کند.

به طور اساسی، در ایالت‌های مختلف آمریکا یکی از دو نظام حقوق عرفی^۱ برای تخصیص منابع آب سطحی (غیر از منابع آب سطحی پخش شده) به استفاده خصوصی دنبال می‌شود. مقررات وضع شده مرتبط با هر دو نظام تدوین و تعدیل شده است. اولین نظام حقوقی، نظام حقوق همجواری نامیده می‌شود که هنوز در اکثر ایالت‌های شرقی حاکم و برقرار است. بر اساس این قاعده حقوقی، مالک زمینی که جریان آب از درون یا در امتداد مرزهای آن می‌گذرد، حق دارد جریان آبی مستمر، بی‌کم و کاست و بدون آلودگی را از مجرای آب مزبور برای زمین خود برداشت کند. هیچ کس در بالادست، حتی مالک زمین‌های همجواری دیگر، نمی‌تواند از آب به گونه‌ای بهره‌برداری کنند که این بهره‌برداری با بهره‌برداری مالکان هم‌جوار پائین‌دست تداخل داشته باشد. این قاعده حقوقی معمولاً برای دادن مجوز به استفاده‌های معقول خانگی و تامین آب دام توسط مالکان همجواری، حتی اگر چنین استفاده‌هایی

جریان را کاهش دهد، واجد شرایط و صلاحیت است. مالک همجواری حتی اگر خودش از آن آب استفاده نکند و حتی فکری هم برای استفاده از آن آب نداشته باشد، می‌تواند بر حفظ جریان آب پافشاری کند. بنابراین حقوق همجواری آب به زمین‌های همجواری ضمیمه است و تا زمانی که وضعیت طبیعی رودخانه یا دریاچه تغییر محسوسی نداشته باشد، حق بهره‌برداری از آب برقرار است.

دکترین حقوقی دیگر که در اکثر ایالت‌های غربی آمریکا حاکم و برقرار است، دکترین حقوقی تصاحب (دکترین حقوقی تقدم‌پایه) نامیده می‌شود. بر اساس آن، حقوق آب ممکن است توسط مالکان همجواری یا غیر همجواری بر اساس «نظام نوبتی، هرکه زودتر آمده اول خدمت‌رسانی می‌شود» به دست آید. اولین کسی که از آب استفاده «مفید» می‌کند، حق استفاده از آن را به دست می‌آورد و در صورت کمبود آب، حقوقی که از نظر زمانی متأخرتر به دست آمده است، باید اول حذف و کنار گذاشته شود. این یک نظام توزیع تناسب‌پایه نیست، بلکه نظامی از اولویت‌ها است که در آن حقوق متقدم آب (از نظر زمانی) حق دارد قبل از اینکه حقوق فرعی متأخر هرگونه ادعای آبی داشته باشد، به طور کامل تأمین شود. این حقوق کسب‌شده، حق بهره‌برداری از مقادیر معینی آب در دوره‌های زمانی خاص برای اهداف معین است. دارنده حق قاعداً نمی‌تواند نوع استفاده را بدون از دست‌دادن حق خود تغییر دهد و نمی‌تواند آب را به دیگری بفروشد تا در هر مکان دیگری برای مقاصد دیگری استفاده کند. استمرار حق منوط به استعمال و به‌کارگیری آن است. عدم استفاده از آب برای مدتی موجب سلب حق می‌شود.

قانون درباره منابع آب زیرزمینی به طور سنتی مشابه قانون درباره منابع نفتی بوده است. مالک سطح زمین، مالک حقوق آب زیر آن زمین است و می‌تواند به اندازه دلخواه و به اندازه‌ای که قادر است از منابع آب زیر زمین خود برداشت کند. صاحبان زمین همسایه او هم می‌توانند همین کار را انجام دهند. اگر او تمام آب را برداشت کند، همسایگان او نمی‌توانند هیچ دعوای حقوقی علیه او داشته باشند - آب متعلق به صاحبان زمین مشرف بر منبع آب زیرزمینی است که آن را تصرف کرده‌اند. این نظام عرفی در بسیاری از ایالت‌ها هم توسط قانون و هم تصمیمات دادگاه به طرق مختلف اصلاح شده است. حقوق آب درباره جریان‌ها و/یا مخازن زیرزمینی گاهی مانند حقوق منابع آب سطحی در نظر گرفته می‌شود. در برخی موارد، آب موجود در مخازن زیرزمینی بین مالکان زمین‌های بالای آن تقسیم می‌شود، محدودیت‌های قانونی برای برداشت بر هر مالک زمین اعمال می‌شود تا امکان تسهیم عادلانه (نه لزوماً برابر) به‌ویژه در مواقع کمبود، و همچنین ممانعت از برداشت بیش از حد که سطح ایستابی را تا حد زیادی پائین می‌برد یا ذخایر را در مجموع تخلیه می‌کند فراهم شود.

البته، سرآمد همه این قواعد درباره بهره‌برداری

1. Common-law systems

خصوصی از آب، حق تملک و خرید اجباری دولت^۱ است که مجوز تصرف حقبه‌های خصوصی به منظور استفاده عمومی را می‌دهد. بنابراین استفاده‌های عمومی از اهمیت بالایی برخوردار هستند و نیازی به اثبات و تأیید این اولویت در یک مناقصه رقابتی در بازار آزاد نیست. حتی ممکن است لازم باشد سلسله‌مراتبی از اولویت‌ها در استفاده‌های عمومی ایجاد شود تا مشخص شود کدام یک از آنها مدعی اولویت اول در استفاده از آب هستند.

استفاده از آب با وجود بسیاری از اصول حقوقی دیگر شکل پیچیده‌تری پیدا می‌کند که ذکر همه آنها در این نوشتار نمی‌گنجد. آبی که از زمین‌های تحت مالکیت دولت مرکزی سرچشمه می‌گیرد یا از آنها عبور می‌کند، تحت کنترل‌های زیادی است که بر بهره‌برداران خصوصی و عمومی از چنین آبی در زمین‌های عمومی و پس از خارج شدن از زمین‌های عمومی تأثیر می‌گذارد. موضوع اختیار و اقتدار دولت مرکزی بر رودخانه‌های قابل کشتیرانی نیز وارد تصویر حقوق مربوط به استفاده از آب می‌شود. مسائل دیگری همچنین از این واقعیت ناشی می‌شود که ایالت‌ها بخشی از حکومت است که حقوق آب را اعطا می‌کند در حالی که منابع آب غالباً ماهیت بین‌ایالتی دارند. فرایندهای هیدرولوژیکی، مرزهای ایالتی یا حتی ملی را به رسمیت نمی‌شناسند. ایالت نبراسکا ممکن است به شهروندان خود حق استفاده از آب رودخانه میسوری را که از نبراسکا می‌گذرد، بدهد، اما نمی‌تواند جلوی مصرف آب را در داکوتای جنوبی بگیرد. این مثال البته اغراق‌آمیز است، اما یک اصل معتبر و مهم در قانون آب آمریکا را نشان می‌دهد.

سئوالاتی درباره نحوه سازگاری این قوانین حقوق آب با فلسفه اختیارگرایانه به ذهن می‌رسد در ادامه آورده شده است:

- ۱- آیا فلسفه اختیارگرایانه مبنایی برای انتخاب بین اصول تصاحب تقدم‌پایه و همجواری در تخصیص حقوق آب سطحی به بهره‌برداری خصوصی فراهم می‌کند؟
- ۲- آیا فلسفه اختیارگرایانه مبنایی برای ارزشیابی نظام‌های مختلف تخصیص آب زیرزمینی فراهم می‌کند؟ آیا هر یک از صاحبان زمین بالای منبع آب زیرزمینی محق به داشتن سهمی متناسب از این منابع هستند؟ آیا او به آنچه می‌باید و برداشت می‌کند محق است یا سیاست دیگری برای به کارگیری بهتر شیوه تحقق اصول آزادی‌خواهی وجود دارد؟
- ۳- آیا محدودیت‌های قانونی برای برداشت از منابع آب زیرزمینی که به منظور حفظ سطح ایستابی اعمال می‌شود، با فلسفه اختیارگرایانه سازگار است؟
- ۴- آیا قانونی که اولویت‌های بهره‌برداری را فهرست

می‌کند، مانند بسیاری از قوانین تصاحب تقدم‌پایه، با ایده‌های اختیارگرایانه سازگار است؟

۵- درباره کلیت موضوع قوانین موضوعه که به دنبال گرفتن اموال خصوصی برای استفاده عمومی، گرفتن زمین‌های بالادست برای احداث یک مخزن برای محافظت از مالکان پائین‌دست در برابر سیل، یا اختصاص منابع آب خصوصی برای استفاده شرب، است، نظر کلی چیست؟

۶- آیا کسی که آب را تصاحب می‌کند، باید «استفاده مفید»، هر چه که هست را نشان دهد؟ آیا او خود باید درباره این موضوع قضاوت کند و تشخیص دهد؟

۷- چرا یک بهره‌بردار متقدم (حیازت‌کننده) که حقبه خود را با بهره‌برداری قبلی برقرار و تثبیت کرده است، نباید مختار باشد که محل استفاده آب مصرفی خود را تغییر دهد، یا آزاد باشد که آب را به هر کس دیگری که خریدار آب است، بفروشد تا برای هر منظوری که می‌خواهد استفاده کند؟

در بسیاری از این موقعیت‌ها، برگرداندن مفهوم این عقیده از آزادی که «تا زمانی که به حقوق دیگران تجاوز نمی‌کنید هرطور دوست دارید عمل کنید» به سیاست‌های مشخص کار ساده‌ای نیست. اولین سئوالی که مطرح می‌شود این است که حقوق دیگران چیست؟ اگر من آب را از یک نفر برداشت کنم، من در جریان آب مداخله می‌کنم که این کار ممکن است بر بهره‌برداران پائین دست تأثیر بگذارد. اما اگر همه اجازه دهند آب از کنار آنها بدون مداخله عبور کند، آب بدون اینکه کسی از آن استفاده کند به دریا می‌ریزد. اگر من خندقی حفر کنم که آب اضافی زمین من را به زمین همسایه‌ام تخلیه کند، آیا حقوق او را تضییع می‌کنم؟ اگر آب کمیاب باشد و من از آن برای آبیاری چمن خود استفاده کنم در حالی که دیگران به اندازه کافی برای شرب ندارند، آیا این تضییع حقوق دیگران است؟ اگر چنین است، آیا این اصل در مورد همه کالاهای اقتصادی صدق نمی‌کند؟ اگر کنش جمعی برای جلوگیری از چنین «اتلاف» یا «سوء استفاده» به نام حمایت از حقوق فردی موجه باشد، آیا پایه و اساس انجام کنش جمعی ایجاد مجموعه‌ای از اولویت‌های قانونی برای جایگزینی بازار آزاد به عنوان راهی برای تخصیص هر منبع کمیاب، نیست؟

۱- ماده حق تملک دولت (Eminent Domain) از متمم پنجم قانون اساسی آمریکا مقرر می‌دارد که «اموال خصوصی به منظور استفاده عمومی، نباید بدون پرداخت غرامت عادلانه به تصرف درآید. این ماده به دولت اجازه می‌دهد تا اموال خصوصی را برای استفاده عمومی تصرف کند، اما منوط به پرداخت غرامتی که «منصفانه» باشد.