

پایداری، توسعه و محیط زیست، دوره سوم، شماره ۳، پاییز ۱۴۰۱، صص ۱۵-۲۷

جایگاه اصل مشارکت عمومی در مدیریت منابع آب از منظر حقوق داخلی و حقوق بین الملل آب

منصور محمدی دینانی^۱

یوسف مولایی^{۲*}

ymolaei@ut.ac.ir

محمد ابراهیم بنی حبیب^۳

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۸/۲۵

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۵/۰۳

چکیده

زمینه و هدف مشارکت بهره‌برداران در مدیریت و بهره‌برداری از آب و انرژی نقش محوری در کاهش مخاطرات ناشی از کمبود منابع آب، تغییر اقلیم، آلودگی منابع آب، تولید گازهای گلخانه‌ای و اختلافات محلی و منطقه‌ای دارد. روش بررسی در این مطالعه با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی، چالش‌های ارتقاء مشارکت ذینفعان در مدیریت آب و انرژی بررسی و مورد تحلیل قرار گرفته است.

یافته‌ها نتایج نشان می‌دهد که فقدان اطلاع رسانی مناسب، عدم توجه به نظرات ذینفعان و تعامل ضعیف برنامه‌ریزان و مردم در مدیریت و بهره‌برداری از منابع آب از موانع شکل‌گیری مشارکت بهره‌برداران است. از طرف دیگر فقدان الزام قانونی به اطلاع‌رسانی دستگاه‌های اجرایی و نواقص ساختاری و اجرایی کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی به عنوان مرجع حل و فصل اختلافات از موانع دسترسی عادلانه به محاکم به منظور مشارکت ذینفعان محسوب می‌گردد.

نتیجه‌گیری در راستای تقویت مشارکت بهره‌برداران در مدیریت عدسه و تقاضای آب، رفع نواقص ساختاری و قانونی، الزام به تعامل با بهره‌برداران در اجرای هر گونه طرح حفاظت و بهره‌برداری از منابع آب و همچنین الزام به انجام مطالعات ارزیابی اثرات زیست‌محیطی طرح‌های توسعه منابع آب مورد تاکید قرار دارد.

کلمات کلیدی: اصل مشارکت، حقوق آب، حکمرانی آب، انرژی، توسعه پایدار

^۱ دانشجوی دکتری گروه مدیریت محیط زیست - حقوق محیط زیست، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات، تهران، ایران.

^۲ استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران (استاد مدعو)، تهران، ایران (نویسنده مسئول).

^۳ دانشیار گروه آبیاری و زهکشی دانشگاه فناوری کشاورزی (ابوریحان)، دانشگاه تهران (استاد مدعو)، تهران، ایران.

Realization of public participation principle in water resources management based on domestic and international water Law

Mansour Mohammadi Dinani¹
Yousef Molaei^{2*}
ymolaei@ut.ac.ir
Mohammad Ebrahim Banihabib³

Received: July 25, 2022

Accepted: November 16, 2022

Abstract

Background and aim: Rules and regulations have tremendous effects on both effective water - energy management and dealing with main water-related challenges such as climate change, water shortage, carbon emission and water pollution.

Methods: In the study base on descriptive method, Iran water legal framework on water resource management is evaluated according to public participation principle.

Results: The results show that Access to information as one of the pillars of the principle faces serious challenges. Lack of communication ways, inaccurate water quality and quantity statistics, several institutions responsible for issuing water permits in each catchment are challenges of Access to information. Participation in decision-making for both governmental and non-governmental organizations couldn't satisfy mainly due to conflict of interests, restrictions on water and water rights exchange.

Conclusion: Groundwater affairs commission as a quasi-judicial body for water disputes resolution couldn't realize access to justice in water sector due to lack of legal obligation to release data, restricted competence and structural problems.

Keywords: public participation, water governance, Energy and water law, sustainable development

¹ Ph.D. Student, Islamic Azad University Science and Research Branch, Tehran, Iran.

² Assistant professor, Faculty of Law and Political Science, Tehran University, Tehran, Iran (Corresponding Author).

³ Associate Professor, Faculty of Agricultural Technology, Abureihan, Tehran University, Tehran, Iran.

۱. مقدمه

بر اساس اطلاعات ارائه شده توسط سازمان ملل، رشد و توسعه اقتصادی و افزایش جمعیت، تقاضا برای آب در سطح دنیا را در طی یک قرن گذشته شش برابر افزایش داشته است و این رقم در حال حاضر هر ساله یک درصد افزایش می‌یابد (1). اطلاعات مربوط به بهره‌برداری از منابع آب در ایران نشان می‌دهد که سالیانه در کشور معادل ۹۸ میلیارد متر مکعب آب در بخش‌های مختلف اقتصادی و به طور عمده در بخش کشاورزی مورد استفاده قرار می‌گیرد. بخش کشاورزی با مصرف ۸۷ میلیارد متر مکعب معادل ۸۹ درصد از کل مصارف را به خود اختصاص داده است (2). سهم منابع آب زیرزمینی در تامین آب مورد نیاز کشور معادل ۵۵ درصد برآورد می‌گردد بطوریکه برداشت‌های بیش از حد و غیر اصولی از این منابع در ده سال گذشته در اغلب دشت‌های کشور باعث کاهش سفره آب زیرزمینی به میزان پنج میلیارد متر مکعب در سال گردیده است (3). مخاطرات برداشت بی‌رویه از منابع آب بسیار گسترده و دارای اثرات بلند مدت می‌باشد. از جمله این مخاطرات فرونشست می‌باشد. در حال حاضر ایران یکی از سریع‌ترین نرخ فرونشست زمین را در جهان به خود اختصاص داده است و عمده این پدیده در مناطق دارای زمین‌های کشاورزی دیده می‌شود که تاییدی بر تاثیر برداشت‌های بی‌رویه بخش کشاورزی از منابع آب بر فرونشست زمین می‌باشد. (4) افت سفره‌های آب زیرزمینی و به تبع آن فرونشست زمین باعث تخریب تاسیسات زیربنایی، از رده خارج شدن چاه‌های آب، فرسایش خاک، سیل و بیابان‌زایی خواهد شد. بر اساس مطالعات انجام شده متوسط فرونشست زمین در تهران ۲۸۰ میلی‌متر در سال می‌باشد. اطلاعات موجود در خصوص برداشت‌های بی‌رویه از منابع آب زیرزمینی در استان اصفهان مبین آن است که در دشت اصفهان - برخوار در بازه زمانی ۳۸ ساله منتهی به مهرماه ۱۳۹۹ معادل ۳۵,۵ متر افت سفره آب زیرزمینی و میانگین سالانه آن در این استان ۳۷ سانتی‌متر برآورده شده است. (5) فرونشست زمین پدیده‌ای جهانی است بطور مثال در مکزیکوسیتی سالیانه معادل ۳۰۰ میلی‌متر فرونشست زمین عمدتاً به دلیل برداشت بی‌رویه از منابع آب

زیرزمینی گزارش شده است این رقم در برخی از مناطق چین تا ۳ متر گزارش شده است. در نیوزلند نیز در نتیجه استفاده از انرژی زمین گرمایی و برداشت بی‌رویه از منابع آب زیرزمینی فرونشست زمین در برخی از مناطق تا ۱۵ متر نیز گزارش شده است. (6). علاوه بر برداشت بی‌رویه، آلودگی منابع آب، تغییر اقلیم، گسترش ریزگردها و محدودیت‌های حاکم بر بازچرخانی آب و پساب از دیگر چالش‌های عمده مدیریت آب در ایران می‌باشد که بدون مشارکت ذینفعان امکان غلبه بر آنها میسر نمی‌باشد (7). استفاده بی‌رویه از انرژی در راستای استخراج و بهره‌برداری از منابع آب و در نتیجه تولید گازهای گلخانه‌ای، یکی دیگر از پیامدهای جدی ناشی از بهره‌برداری غیر معقول از منابع آب محسوب می‌گردد و نقش تعیین‌کننده بهره‌برداران در اصلاح الگوی مصرف آب و انرژی ضرورت توجه به مشارکت ذینفعان را دو چندان کرده است. بر اساس اطلاعات موجود سهم بخش کشاورزی از کل انرژی مصرفی در کشور معادل ۱۰ درصد است که ۶۵ درصد از این انرژی از طریق مصرف فرآورده‌های نفتی و ۳۰ درصد آن از محل انرژی برق تامین می‌گردد. کارایی پایین استفاده از انرژی الکتریکی در بخش کشاورزی کشور به حدی است که تقریباً معادل شش برابر متوسط جهانی مصرف انرژی الکتریکی در بخش کشاورزی، در کشاورزی ایران مورد استفاده قرار می‌گیرد و هرگونه تغییر رویکرد به منظور اصلاح الگوی مصرف آب و انرژی در کشاورزی مستلزم مشارکت فعال بهره‌برداران می‌باشد (8).

با توجه به ابعاد فراملی بهره‌برداری‌های غیر اصولی از منابع آب، نهادها و سازمان‌های ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی با مطالعه ابعاد مختلف آن، اقدام به ارائه توصیه‌هایی در راستای رفع موانع موجود و دستیابی به اهداف توسعه پایدار نموده‌اند (9، 10). یکی از محورهای مورد تاکید در تمام اسناد بین‌المللی که علاوه بر آب‌های مرزی و مشترک به منابع آب داخلی نیز توجه خاص شده است موضوع مشارکت ذینفعان در بهره‌برداری پایدار از منابع آب و انرژی می‌باشد. تجربه کشورهای موفق در تقویت مشارکت بهره‌برداران، اصلاح رویه تصمیم‌گیری از یک روش دستوری به یک روش مشارکتی است. مشارکت ذینفعان در مدیریت و بهره‌برداری از آب، طیف وسیعی از اقدامات از جمله

مشارکت در بررسی و تصویب طرح‌های توسعه منابع آب، مدیریت تامین و انتقال آب و برق، جلوگیری از اقدامات مجرمانه و غیر قانونی، حضور در نهادهای مرتبط با مدیریت و مصرف آب و سرمایه‌گذاری در بخش آب و انرژی را شامل می‌گردد. یکی از محدودیت‌های اجرای چنین مطالعاتی در کشور عمدتاً شامل فقدان ثبت و ضبط منظم ابعاد مشارکت ذینفعان در گزارش عملکرد دستگاه‌های اجرای می‌باشد. تفکر سیاسی حاکم بر حکمرانی بر منابع طبیعی و اتخاذ روش‌های دستوری از موانع دیگر انجام این مطالعات می‌باشد. اولویت اهداف اقتصادی بر اهداف حفاظت از منابع طبیعی و محیط زیست به‌عنوان یکی دیگر از موانع شکل‌گیری مشارکت بهره‌برداران و انجام مطالعات مرتبط با آن ارزیابی می‌گردد.

معرفی الزامات قانونی اجرای اصل مشارکت از منظر حقوق داخلی و حقوق بین‌الملل آب و همچنین ارزیابی دلایل عدم موفقیت سیاست‌های جلب مشارکت بهره‌برداران در مدیریت و بهره‌برداری از منابع آب و انرژی از محورهای مورد بحث در این مقاله است. در ادامه ابتدا به مفهوم مشارکت و سطوح آن، وضعیت مدیریت منابع آب و انرژی پرداخته شده است. سپس مبانی قانونی اصل مشارکت در حقوق داخلی و حقوق بین‌الملل ارائه شده است. در بخش بعدی اصول حاکم بر بهره‌برداری از آبهای مرزی و مشترک معرفی گردیده است. ارزیابی اقدامات انجام شده و تحلیل آن در بخش سوم و در نهایت نتیجه‌گیری و پیشنهادات ارائه شده است.

۲. مفهوم مشارکت و سطوح آن

تعاریف متعددی از مشارکت مردمی مطرح گردیده است که هر کدام به سطوح مختلفی از تأثیرگذاری شهروندان در فرایند برنامه‌ریزی و تصمیم‌سازی امور مرتبط با اداره جامعه و از جمله مدیریت و حفاظت از منابع طبیعی اشاره دارند. در یک تعریف کانینگهام مشارکت شهروندی را فرایندی می‌داند که در آن افراد در تصمیم‌گیری‌های مربوط به جامعه، تمرین قدرت می‌کنند (11). مشارکت مردمی را برخی فرایند درگیر ساختن اعضای جامعه در فعالیت‌های مربوط به برنامه‌ریزی، تصمیم‌سازی و سیاست‌گذاری سازمان‌های مسئول تعریف کرده‌اند. سانوف

معتقد است که مشارکت مردمی به معنای همکاری عموم در دنبال کردن اهدافی است که خود آن را تعریف کرده‌اند. از دیدگاه وی، مشارکت اجتماعی عبارت است از دخالت مردم در ایجاد و مدیریت محیط‌های طبیعی و خود ساخته و ارزش مشارکت اجتماعی در آن است که از مرزها و آموزه‌های سنتی قبلی عبور می‌کند. مشارکت اجتماعی بر پایه این اصل قرار دارد که اگر شهروندان فعال باشند و در خلق و اداره امور خود دخالت کنند دارای عملکرد بهتری خواهند بود (11). اهداف گوناگونی در توجیه مشارکت عمومی در اداره امور از جمله مدیریت و حفاظت از منابع آب و انرژی ذکر می‌شود. اول اینکه تصمیم سازان از خواسته‌ها و نیازهای مردم آگاه می‌شوند و در نتیجه این آگاهی، نظریات مردم در تصمیم‌هایشان انعکاس می‌یابد. دومین هدف، ارتقای تصمیمات از طریق استفاده از تجربه مردم است که اطلاعات مطلوبی در مورد مسائل مختلف دارند. سومین هدف، ارتقای برابری و عدالت در جامعه از طریق توجه و تامین خواسته‌های گروه‌های مختلف از جمله گروه‌های آسیب‌پذیر و مشروعیت بخشیدن به تصمیمات شده است. علاوه بر موارد فوق الزام قانونی به مشارکت جمعی در اداره امور کشور و اجرای برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی از جمله دلایل دیگر توجه به مشارکت عمومی محسوب می‌گردد. از آنجایی که عرف به عنوان یکی از منابع حقوق، در ارتقاء قوانین و مقررات نقش تعیین کننده دارد مشارکت بهره‌برداران در راستای اصل حداقل استفاده از حقوق جزا در برخورد با جرایم علیه منابع آب از منظر سیاست کیفری نیز با اهمیت ارزیابی می‌گردد (12).

دیدگاه‌های متفاوتی در خصوص سطوح مشارکت وجود دارد در یک دیدگاه برای مشارکت سه سطح شامل اطلاع‌رسانی یا انتشار اطلاعات، دریافت بازخورد مردم و در نهایت ایجاد تعامل و روابط متقابل مردم و برنامه ریزان معرفی گردیده است. از طرف دیگر برخی سطوح مشارکت را با توجه به نظریات متنوع موجود در این خصوص به پنج سطح شامل اطلاع‌رسانی، شنیدن نظرها و دیدگاه‌های مردم، اعمال نظرات در برنامه‌ها و تصمیمات، اجماع و توافق عمومی و دادن اختیار و قدرت انجام کارها به مردم تفکیک کرده‌اند (11). در این مطالعه نقش مشارکت ذینفعان در طرح‌های حفاظت و بهره‌برداری از منابع

ارتقاء کارایی استفاده از آب و انرژی در منطقه نیز بر نقش بهره‌برداران و ذینفعان در بازبینی مستمر سیاست‌ها و قوانین تاکید دارد (13,14). بررسی اثرات متقابل مصرف آب و انرژی در مطالعه اسپانگ نشان می‌دهد که با کاهش ۲۵ درصد در مصرف آب شرب در کالیفرنیا معادل یک درصد از مصرف برق در این ایالت کاسته شده است و معادل ۵۲۱ هزار تن از انتشار گازهای گلخانه‌ای کاهش پیدا کرده است (15). در مطالعه جمالی و همکاران موضوع مشارکت و جایگاه آن در حکمرانی آب از منظر حقوق داخلی و حقوق بین‌الملل مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته است. بر اساس یافته‌های این مطالعه علیرغم ظرفیت‌های قانونی موجود در الزام به استفاده از مشارکت بهره‌برداران در راستای ارتقای حکمرانی آب به واسطه فقدان اطلاع رسانی و فقدان استانداردهای مناسب همکاری ذینفعان، نتایج مفیدی تا کنون محقق نگردیده است (8). در مطالعه قربانیان و همکاران علل عدم موفقیت سیاست‌های مدیریت مشارکتی آب به دلیل عدم هماهنگی سیاست‌ها و قوانین و تضاد در اهداف سیاست‌های حاکم بر مدیریت آب در کشور ارزیابی گردیده است (16). در گزارش کمیته ملی آبیاری و زهکشی از منظر کارشناسان فعال در حوزه مسائل اجتماعی، فقدان نهاد مستقل و دارای اختیار لازم در حوزه مدیریت مشارکتی در دستگاه‌های متولی مدیریت آب کشور، به عنوان مهمترین مانع در مدیریت مشارکتی آبیاری مطرح گردیده است (17).

با توجه به اثرات فرا مرزی بهره‌برداران غیر اصولی از منابع آب، سازمان‌ها و نهادهای بین‌المللی در راستای رفع چالش‌های فزاینده تغییر اقلیم و سوء مدیریت بر منابع آب اقدام به ارائه راهکارهای عملیاتی در راستای کاهش اثرات منفی خشکسالی‌های متعدد با محوریت مشارکت دولت‌ها، جوامع محلی و نهادها و سازمان‌های غیر دولتی کرده‌اند. معاهدات بین‌المللی مرتبط با حفاظت و بهره‌برداری از منابع آب مرزی و مشترک با هدف ارائه ضوابط و مقررات روشن، قابل پیش بینی و مورد توافق دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی توجه ویژه‌ای به همکاری دولت‌ها، جوامع محلی و بهره‌برداران دارند (18).

آب بر اساس مدل سه سطحی مورد توجه و تحلیل قرار گرفته است.

۳. وضعیت مدیریت منابع آب

با ورود دولت به سرمایه‌گذاری در بخش آب و احداث و بهره‌برداری از سدها، شبکه‌های آبیاری و زهکشی و تصفیه خانه‌های آب و فاضلاب، نقش دولت در بخش آب پررنگ تر و مشارکت مردم در این حوزه به حاشیه رفته است. بهره‌برداری‌های بی‌رویه از منابع آب و ناکارآمدی سیاست‌های حفاظت از منابع آب سطحی و زیرزمینی بازنگری در رویه‌های گذشته و اصلاح فرایندهای تصمیم‌گیری را ضروری نموده است. ارزیابی وضعیت منابع آب در کشور مبین آن است که از کل ۶۰۹ دشت کشور ۴۱۰ محدوده به دلیل فزونی برداشت آب از ظرفیت آب قابل برداشت به استناد ماده (۴) قانون توزیع عادلانه آب به عنوان محدوده‌های ممنوعه تعیین گردیده است و این ممنوعیت نیز کمکی به حفاظت از منابع آب نکرده است به نحوی که بعد از گذشت چهل سال از تصویب قانون توزیع عادلانه آب و علارغم موقتی بودن اعمال ممنوعیت موضوع ماده (۴) قانون مذکور، ممنوعیت برداشت آب در این مناطق برطرف نشده است و کماکان شاهد افت سفره‌های آب زیرزمینی هستیم. علاوه بر ممنوعیت دشت‌ها، در راستای حفاظت از منابع آب در طی حدود یک دهه طرح تعادل بخشی منابع آب زیرزمینی مصوب ۱۳۹۳ و طرح سازگاری با کم آبی مصوب ۱۳۹۶ نیز به مرحله اجرا گذاشته شده که دستاوردی به همراه نداشته است. یکی از دلایل عمده شکست طرح‌های فوق، عدم توجه لازم به مشارکت بهره‌برداران در راستای تهیه، تصویب و اجرای هر گونه طرح توسعه منابع آب و یا حفاظت از آن ارزیابی می‌گردد.

با توجه به محدودیت آب در دسترس و کاهش آب قابل برداشت به دلیل تغییرات اقلیم، دولت‌ها با اجرای برنامه‌هایی با محوریت کاهش مصرف و بازچرخانی آب، استفاده مجدد و یا بازتخصیص آن همواره به دنبال ارتقاء حکمرانی آب، بهره‌برداری پایدار از منابع طبیعی و جلوگیری از اتلاف انرژی و ارتقاء بهره‌وری آب - انرژی می‌باشند. مطالعات موجود در خصوص

۴. مبانی قانونی اصل مشارکت

در یک تقسیم‌بندی کلی، مبانی قانونی اصل مشارکت در مدیریت و بهره‌برداری از منابع آب و به تبع آن مصرف انواع حامل‌های انرژی را می‌توان به منابع یا قوانین داخلی و منابع حقوق بین‌الملل تفکیک نمود. در این بخش مبانی قانونی اصل مشارکت به تفکیک هر یک از موارد فوق ارائه شده است.

۱.۴. حقوق داخلی

موضوع مشارکت ذینفعان در مدیریت و بهره‌برداری از منابع آب و انرژی در قوانین مختلف از اصول قانون اساسی گرفته تا آیین نامه‌های ابلاغی دستگاه‌های اجرایی مورد توجه جدی قرار داشته است. اصول ۴۴ و ۴۳ قانون اساسی در واقع مبنای قانونی فعالیت بخش غیر دولتی در اقتصاد کشور است. بر اساس این اصول مشارکت بخش غیر دولتی در فعالیت‌های اقتصادی و از جمله سرمایه‌گذاری در طرح‌های تامین و انتقال آب و پذیرش مسئولیت مدیریت و بهره‌برداری از منابع آب مورد تاکید قانون‌گذار قرار داشته است. بر اساس قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷ مالکیت و مدیریت تاسیسات تامین و انتقال آب قابل انتقال به بخش غیر دولتی می‌باشند. قانون تشویق سرمایه‌گذاری در طرح‌های آب کشور مصوب ۱۳۸۱ و قانون الحاق برخی موارد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۵ از جمله قوانین موجود در کشور است که تغییر رویکرد غالباً دولتی به ساختار غیر دولتی در بخش آب و انرژی کشور را مورد توجه قرار داده است. در ماده (۴۰) سیاست‌های کلی نظام در بخش مشارکت اجتماعی مصوب ۱۳۷۹ به ارزش اقتصادی، امنیتی، سیاسی و زیست‌محیطی آب در استحصال، عرضه، نگهداری و مصرف آن تاکید شده است و در ماده سوم این سیاست‌ها موضوع کاهش تصدی دولت همراه با تقویت حاکمیت به منظور توسعه مشارکت مردمی در چارچوب قانون اساسی مورد تاکید قرار دارد. در سال‌های اخیر به منظور تغییر رویکرد دولتی حاکم بر مدیریت و بهره‌برداری از منابع آب، واگذاری فعالیت‌های تصدی‌گری بخش آب به بخش غیر دولتی مستند به ماده ۲۴ قانون مدیریت خدمات کشوری، ارتقاء مشارکت بهره‌برداران و

ذینفعان در مدیریت منابع آب مستند به سند تفصیلی برنامه ششم و پروژه استقرار الگوی مدیریت مشارکتی موضوع محور دوازدهم طرح احیا و تعادل بخشی منابع آب زیرزمینی مصوب ۱۳۹۳ به اجرا گذاشته شده است (۳). مشارکت ذینفعان در قوانین توسعه اقتصادی کشور نیز مورد توجه و تاکید قانون‌گذار قرار داشته است. در بند الف ماده ۱۰۴ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی کشور، نهادینه شدن مشارکت مردم در برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری و اجراء سیاست‌های زیست‌محیطی از جمله هماهنگی در مدیریت یکپارچه منابع آب مورد تاکید قرار گرفته بود. در ماده (۱۰۷) همین قانون به تدوین و اجرای نظام بهره‌برداری، با مشارکت بخشی غیر دولتی (حقاب‌داران و مالکان) و ایجاد تشکلهای بهره‌برداری آب و خاک به منظور اجرای سیاست‌های صرفه‌جویی و هدایت مصرف کنندگان آب کشاورزی به بهره‌برداری بهینه آب مورد تاکید قرار داشت. در قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، دولت مکلف بوده است منابع آب را با نگرش مدیریت جامع و توأماً عرضه و تقاضا در کل چرخه آب با رویکرد توسعه پایدار در واحدهای طبیعی حوضه‌های آبریز با لحاظ ارزش اقتصادی آب، آگاه‌سازی عمومی و مشارکت مردم به گونه‌ای برنامه‌ریزی و مدیریت نماید که راندمان آبیاری و به تبع آن بهره‌وری آب در طی برنامه چهارم به ازای هر متر مکعب بیست و پنج (۲۵) درصد افزایش یابد. بر اساس ماده (۱۴۳) قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی کشور به منظور حفظ ظرفیت تولید و نیل به خودکفایی در تولید محصولات اساسی کشاورزی، تحویل آب مورد نیاز کشاورزان به صورت حجمی براساس الگوی کشت هر منطقه و با استفاده از مشارکت بخش غیردولتی مورد تاکید قرار داشته است. در بند (ب) ماده (۱۴۲) همین قانون به منظور تقویت بازارهای محلی و منطقه‌ای و توجه به ارزش آب، اجازه سرمایه‌گذاری و اخذ مالکیت، مدیریت و بهره‌برداری سدها و شبکه‌های آبرسانی با حفظ کلیه حقوق حقابه‌بران، توسط بنگاه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی و بخش‌های تعاونی و خصوصی با رعایت سیاست‌های کلی اصل چهل و چهار (۴۴) قانون اساسی پیش‌بینی گردیده است.

تعهد دولت‌ها به اتخاذ رویه مشارکتی در مدیریت و بهره‌برداری از منابع آب مرزی و مشترک اشاره دارد. علاوه بر این در اصول حقوق بین‌الملل عرفی و آراء قضایی و یا داوری نیز بر اهمیت نقش مشارکت تمام ذینفعان در مدیریت و بهره‌برداری از منابع طبیعی تاکید گردیده که برخی از مهمترین آنها در این بخش ارائه شده است.

۱،۲،۴ معاهدات بین‌المللی

بررسی مشارکت عمومی در اسناد زیست محیطی گواه وجود دو گونه سند است. نخست اسنادی که به طور عام و کلی به موضوع مشارکت عمومی در حفظ محیط زیست توجه دارند زیرا ماهیت محیط زیست به گونه‌ای است که در غالب معاهدات چندجانبه معمولاً بخشی برای مشارکت عمومی و نقش بازیگران مختلف به حفاظت از محیط زیست اختصاص داده می‌شود. گروه دوم اسنادی که به طور خاص موضوع مشارکت عمومی را مورد توجه قرار داده‌اند. (21). بیانیه ریو مصوب ۱۹۹۰ را می‌توان به عنوان یکی از اولین اسناد بین‌المللی در خصوص مشارکت عمومی در مدیریت و بهره‌برداری از منابع طبیعی دانست. برنامه عمل این سند برای قرن حاضر تحت عنوان دستورکار ۲۱ حاوی بخش‌هایی در خصوص ضرورت مشارکت افراد، جوامع و سازمان‌هایی است که در نتیجه اجرای طرح‌های سرمایه‌گذاری تحت تاثیر قرار می‌گیرند. معاهده حفاظت و بهره‌برداری از دریاچه‌ها و آبراهه‌های بین‌المللی یا معاهده آب سازمان ملل مصوب ۱۹۹۲ موضوع اطلاع رسانی و دسترسی به اطلاعات کیفیت آب و همچنین نتایج مطالعات ارزیابی اثرات اجرای طرح‌های توسعه منابع آب را مورد تاکید قرار داده است. معاهده ارزیابی اثرات زیست‌محیطی طرح‌های دارای اثرات سوء فرا مرزی یا معاهده اسپو مصوب ۱۹۹۱ از اسنادی است که بر اساس آن دولت‌های عضو، موضوع مشارکت جوامع و نهادهای غیر دولتی را به رسمیت شناخته‌اند. در این معاهده دولت‌های عضو موظفند شرایط مشارکت سایر دولت‌ها و سازمان‌های مردمی که در نتیجه اجرای طرح‌های سرمایه‌گذاری، احتمال ایراد خسارت به آنها وجود دارد در ارزیابی اثرات زیست‌محیطی فراهم نمایند و از نتایج مطالعات آنها را آگاه نمایند. این

در ماده (۴) آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۱ قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی مصوب ۱۳۸۷ به توانمندسازی ذینفعان به منظور استقرار نظام بهره‌برداری و اصلاح روش آبیاری تاکید گردیده است. در ماده شش همین آیین‌نامه، موضوع هماهنگی و انجام اقدامات لازم برای ایجاد و ساماندهی نظام‌های بهره‌برداری، به منظور مشارکت و تعامل موثر بهره‌برداران در کلیه مراحل مطالعه، اجرا و بهره‌برداری از سازه‌ها و تاسیسات آبیاری مورد تاکید می‌باشد. ماده (۵) آیین‌نامه مصرف بهینه آب کشاورزی مصوب ۱۳۷۵ نیز به موضوع ایجاد و ساماندهی تشکلهای قانونی مناسب در اراضی تحت پوشش شبکه‌های آبیاری در راستای سیاست‌های دولت و فراهم کردن شرایط لازم به منظور بهره‌برداری بهتر از منابع آب و جلب مشارکت بهره‌برداران پرداخته است. دستورالعمل مدیریت مشارکتی آب، ابلاغی سال ۱۳۹۸ وزارت نیرو با هدف ایجاد شفافیت و دسترسی همگانی به اطلاعات منابع و مصارف آب، وضعیت آب در دسترس، مجوزهای جدید برداشت آب، آب بهای دریافتی از مشترکین و نحوه هزینه کرد آنها توسط وزارت نیرو به شرکت‌های آب منطقه‌ای ابلاغ گردیده است.

۲،۴ حقوق بین‌الملل آب

با توجه به بهره‌برداری بیش از حد از منابع آب و ایجاد وضعیت ورشکستگی آب برای بسیاری از کشورها، معاهدات، آراء قضایی و داوری متعددی در راستای حل اختلاف دولت‌ها و یا ایالت‌های همجوار در نظام‌های فدرالی وجود دارد که به استناد آنها می‌توان برخی از مهمترین اصول کلی حاکم بر حفاظت و بهره‌برداری از منابع آب مرزی و مشترک را شامل اصل لاضرر، اصل مصرف معقول و اصل مشارکت بیان نمود (19). بررسی آراء قضایی و داوری بین‌المللی نشان می‌دهد که مبنای تمام تصمیمات و آراء صادره توسط دیوان بین‌المللی دادگستری و هیات‌های داوری عمدتاً بر مبنای این اصول قرارداد (20). اگرچه این اصول در حقوق داخلی اغلب کشورها نیز به رسمیت شناخته شده است لیکن میزان دستیابی دولت‌ها به اهداف پیش‌بینی شده در این اسناد یکسان نمی‌شد. در حقوق بین‌الملل آب معاهده‌های مختلفی به موضوع مشارکت عمومی و

مشارکت در منابع آب مرزی و مشترک و همچنین منابع آب داخلی اشاره دارد که یکی از مهمترین اسناد حقوق بین‌الملل آب محسوب می‌گردد (22).

مشارکت بهره‌برداران از منظر حقوق بشر و تعهدات دولت‌ها مبنی بر رعایت ملاحظات حقوق بشری نیز قابل بررسی و تحلیل می‌باشد. مشارکت عمومی از منظر حقوق بشر عموماً متمرکز بر حق انسان‌ها در برخورداری از آب شرب سالم و بهداشتی و دسترسی به سیستم جمع‌آوری و دفع فاضلاب می‌باشد که در مطالعات متعددی در دنیا مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته است (23). برخورداری از یک محیط زیست سالم و منابع آب با کیفیت از حقوق مورد حمایت محسوب می‌گردد و اجرای طرح‌های عمرانی از جمله احداث سدها و شبکه‌های آبیاری، استخراج نفت و گاز نباید با تهدید بهداشت عمومی همراه گردد. افزایش تاب‌آوری در مقابل بلایایی طبیعی و مخاطرات ناشی از تغییر اقلیم با مشارکت بهره‌برداران در راستای حفاظت از حقوق جمعی و حقوق نسل‌های آتی ارزیابی می‌گردد.

۲.۲.۴. آراء و نظرات کمیسیون‌ها

دادگاه حقوق بشر اروپا در پرونده تاتار به طرفیت دولت رومانی در پروژه استخراج طلا از معادن طلای بالامار به موضوع تعهد دولت به اطلاع‌رسانی در خصوص مخاطرات ناشی از اجرای این طرح اشاره داشت. در این پرونده دادگاه به آلودگی‌های ایجاد شده ناشی از استخراج طلا در منطقه و اثرات زیانبار آن برای مردم محلی و ضرورت پیش‌بینی اقدامات بازدارنده تأکید کرده است. با این مجموعه اقدامات، حق افراد و جوامع تحت‌تأثیر طرح‌های مدیریت و بهره‌برداری از منابع آب بر کسب اطلاع از این برنامه‌ها و تغییر تصمیمات به نحوی که آثار زیانبار آن به حداقل برسد به رسمیت شناخته شده است.

کمیسیون نظارت بر اجرای معاهده آرهوس^۲ در پرونده کانال کشتیرانی (بیسترو) احداث شده توسط دولت اوکراین با اعتراض دولت رومانی و سازمان‌های مردم‌نهاد، این دولت را مسئول شناخت و طی تفسیری بر تعهد اوکراین بر اخذ نظر

مشارکت ضمن ایجاد شفافیت در تصمیمات اخذ شده، امکان اجرای تصمیمات نهایی را به نحو مطلوبی فراهم خواهد کرد. بر اساس معاهده دسترسی به اطلاعات، محاکم و مشارکت عموم در فرایند تصمیم‌گیری معروف به معاهده آرهوس مصوب ۱۹۹۸، دولت‌ها موظف به ارائه اسناد ارزیابی مطالعات زیست‌محیطی به دولت‌های ذینفع و همچنین گروه‌ها و نهادهای غیر دولتی می‌باشند و باید فرصت لازم برای این گروه‌ها جهت اظهار نظر و ایجاد تغییرات لازم در طرح در دست انجام فراهم نمایند و علاوه بر این باید مطمئن شوند که نظرات دریافت شده در طرح نهایی یا مصوب مورد توجه قرار گرفته است.

در اتحادیه اروپا معاهدات دو و چند جانبه مدیریت حوضه آبریز رودخانه‌های مرزی و مشترک نیز موضوع مشارکت ذینفعان را مورد توجه قرار داده است. بطور مثال معاهده همکاری، حفاظت و بهره‌برداری پایدار از رودخانه دانوب مصوب ۱۹۹۴ از جمله این اسناد است. در کمیسیون حفاظت از رودخانه دانوب، امکان حضور سازمان‌های مردم‌نهاد و نهادهای غیردولتی در نشست‌های سالیانه فراهم است. در آمریکای جنوبی هم کمیسیون‌های مشترک، اسنادی به منظور مشارکت بهره‌برداران و جوامع محلی در مدیریت منابع آب مرزی و مشترک را تهیه و به مورد اجرا گذاشته‌اند. بطور مثال تفاهم نامه همکاری مشترک بین سازمان همکاری مشترک آمازون و سازمان‌های مردم‌نهاد و جوامع بومی مستقر در حوضه آبریز رودخانه آمازون موضوع مشارکت عمومی در مدیریت و بهره‌برداری از منابع آب را در دستور کار قرار داده است. دستورالعمل آب اتحادیه اروپا^۱ پا را از این هم فراتر گذاشته است و دولت‌های این منطقه را موظف کرده است برنامه‌های مدیریت حوضه آبریز مرزی و مشترک را به اطلاع عموم برسانند و امکان دریافت نظرات گروه‌های ذینفع و تحت‌تأثیر این برنامه‌ها و اعمال تغییرات لازم به منظور کاهش اثرات منفی را بر اساس نظرات اخذ شده فراهم نمایند. سند معروف به اصول برلین در مدیریت منابع آب مصوب ۲۰۰۴ انجمن حقوق بین‌الملل، به اصول ناظر بر بهره‌برداری از منابع آب از جمله اصل

² Compliance Committee

¹ Water Framework Directive 2000.

رسانی به گروه‌های محلی و جوامع و افراد بومی مناطق موثر از اجرای طرح در زمان و با زبان قابل فهم می‌باشد. استانداردهای مشابهی نیز توسط شرکت بین‌المللی تامین مالی^۵ بانک توسعه کشورهای آمریکایی^۶ اعمال می‌گردد. گزارش‌های سالیانه این نهادها نشان می‌دهد در مواردی اجرای این سیاست‌ها توسط دولت‌ها در عمل با کوتاهی همراه بوده است بر این اساس در نشست‌های سالیانه، با هدف ترقیب دولت‌ها به توجه به سیاست‌های این نهادها، اجرای مطالعات ارزیابی اثرات زیست‌محیطی و مشارکت ذینفعان مورد تاکید قرار می‌گیرد.

۵. نتایج و بحث

بررسی محتوای اصل مشارکت مبین نقش اساسی و تعیین کننده سه عنصر حق دسترسی به اطلاعات، مشارکت عمومی در اتخاذ تصمیم و حق دسترسی به مراجع اداری و قضائی در راستای حل و فصل اختلافات است (21). بین این مؤلفه‌ها ارتباط نزدیکی وجود دارد و هر گونه عدم تعادل بین آنها موجب خدشه به این اصل می‌گردد و در نهایت اجرای آن را به مخاطره می‌اندازد. در این بخش هر یک از سه مولفه مذکور بر اساس رویه فعلی حاکم بر مدیریت و بهره‌برداری از منابع آب با تاکید بر منابع آب زیرزمینی در کشور مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته است.

دسترسی به اطلاعات منابع و مصارف آب، طرح‌های تملک دارایی سرمایه ای، مدیریت کیفی آن به تفکیک هر یک از حوضه‌های آبریز به عنوان اولین سطح از مشارکت بهره‌برداران در حفاظت و بهره‌برداری از منابع آب محسوب می‌گردد که با موانع جدی مواجه است. بطور مثال آمار و اطلاعات منتشر شده در برخی از گزارش‌ها و سایت‌های مرتبط، مربوط به سال‌های قبل و با ابهام و تناقض‌های فراوان مواجه است. دستگاه‌های اجرایی ملزم به تهیه و انتشار اطلاعات مذکور نمی‌باشند و در مواردی برخی از این اطلاعات به دلایل امنیتی قابل انتشار نمی‌باشند. اخذ نظرات ذینفعان و اعمال آن در مطالعات اجرای طرح‌های توسعه منابع آب و یا برنامه‌های مدیریت و حفاظت از آب به اجرا گذاشته نمی‌شود. بدون اجرای این دو مرحله

گروه‌ها و جوامع محلی تاکید و اقدام دولت مذکور را مغایر با مفاد معاهده آرهوس تشخیص داد. بر اساس این رای، اوکراین موظف گردید تا ضوابط و مقررات مصوب و اقدامات انجام شده در راستای احداث کانال بیسترو را بر اساس تعهدات منعکس در معاهده آرهوس مورد بازنگری قرار دهد. تصمیمات این کمیسیون نشان می‌دهد که مشارکت ذینفعان نه تنها باید موثر باشد بلکه باید از همان مراحل اولیه تصمیم‌گیری در خصوص اجرای طرح‌ها در دستور کار دولت‌های عضو قرار گیرد (24). دیوان بین‌المللی دادگستری در اختلاف اروگوئه و آرژانتین در پرونده کارخانه خمیر کاغذ^۱ دولت اروگوئه را موظف به اطلاع رسانی در خصوص این طرح به گروه‌های محلی و دولت آرژانتین دانست. علی‌رغم اینکه در این معاهده اروگوئه تعهدی به مشورت با دولت‌های ساحلی نداشت. دادگاه حقوق بشر کشورهای آمریکایی^۲ در پرونده کلودرایز به طرفیت شیلی^۳ این دولت را به دلیل عدم انتشار اطلاعات طرح سرمایه‌گذاری و عدم توجه به نظرات گروه‌های محلی بر اساس معاهده حقوق بشر کشورهای آمریکایی مسئول نقض تعهدات آن دولت دانست. کمیسیون اجرایی معاهده همکاری برای توسعه پایدار رودخانه مکونگ مصوب ۱۹۹۵ جلسات مشترکی با جوامع مدنی و سازمان‌های مردم‌نهاد با هدف اخذ نظرات آنها بطور سالیانه پیش‌بینی کرده است. در قاره آفریقا نیز در منشور آب رودخانه نیجر^۴ به موضوع اطلاع رسانی و مشورت با گروه‌های ذینفع توجه شده است.

۳،۲،۴. نهادهای بین‌المللی تامین منابع مالی

موضوع مشارکت ذینفعان در تهیه، ارزیابی و اجرای طرح‌های توسعه منابع آب و تامین انرژی و همچنین انجام مطالعات ارزیابی اثرات زیست‌محیطی مورد تاکید سازمان‌های بین‌المللی از جمله بانک جهانی نیز می‌باشد بر اساس سیاست‌های این بانک به عنوان تامین‌کننده مالی طرح‌ها، هر گونه تامین اعتبار منوط به انجام مطالعات ارزیابی اثرات زیست‌محیطی و اطلاع

¹ Pulp mills

² Inter-American Court of Human Rights

³ Claude Reyes V. Chile

⁴ Niger River Water Charter

⁵ International Financial Corporation

⁶ Inter-American Development Bank

زاینده رود) به دلیل بخشی نگری و تضاد منافع دستگاه‌های متولی از جمله چالش‌های شکل‌گیری مشارکت دستگاه‌های اجرای از یک طرف و بهره‌برداران در بهره‌برداری از منابع آب از طرف دیگر محسوب می‌گردد. علاوه بر این مشارکت مجلس و دولت در تهیه و تصویب قوانین در طی دو دهه اخیر مبین ناهماهنگی و در مواردی عدم همکاری آنها بوده است به نحوی که اغلب قوانین مصوب در واقع طرح‌های پیشنهادی نمایندگان مجلس شورای اسلامی است و عدم توجه به نظرات دولت در تهیه و تصویب قوانین، از دلایل ضعف قوانین و افزایش هزینه‌های اجتماعی اجرای آن محسوب می‌گردد. بر اساس رویه موجود، مشارکت در سطوح قانون‌گذاری نیز به نحو مطلوب مورد توجه قرار ندارد و به طریق اولی موضوع مشارکت بهره‌برداران در تهیه و اجرای طرح‌های توسعه منابع آب و حفاظت کمی و کیفی از آن به فراموشی سپرده شده است.

دسترسی به محاکم و حل و فصل اختلافات ناشی از مدیریت و بهره‌برداری از منابع آب از دیگر الزامات مشارکت بهره‌برداران می‌باشد. در حال حاضر کمیسیون رسیدگی به امور آبهای زیرزمینی اقدام به بررسی اختلافات ناشی از اجرای قانون تعیین تکلیف چاه‌های فاقد پروانه بهره‌برداری مصوب ۱۳۸۹ می‌نمایند. این کمیسیون متشکل از یک قاضی از طرف قوه قضائیه، یک نماینده از طرف شرکت سهامی آب منطقه‌ای استان و یک نماینده از طرف سازمان جهاد کشاورزی استان می‌باشد. کمیسیون مذکور مسئول رسیدگی به اختلافات ناشی از اجرای قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری از جمله اتخاذ هر گونه تصمیم در مورد صدور پروانه‌های حفر و بهره‌برداری از منابع آبهای زیرزمینی، تقلیل وابطال پروانه‌های بهره‌برداری، تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری، رسیدگی به اعتراضات بهره‌برداران در خصوص آراء صادره در کمیسیون صدور پروانه‌ها (مربوط به قبل از تشکیل کمیسیون امور آبهای زیرزمینی) می‌باشد (25). عملکرد این کمیسیون در طی سال‌های گذشته به دلیل ابهامات ناشی از صلاحیت آنها، آراء غیر مستند و غیر کارشناسی و عدم توجه لازم به تشریفات رسیدگی به اختلافات، منجر به ارتقاء حقوق آب و توسعه و

دستیابی به سطح سوم از سطوح مشارکت یعنی توانمند سازی بهره‌برداران و واگذاری امور به آنها غیر قابل دستیابی خواهد بود. حضور بهره‌برداران در کمیته‌ها و کارگروه‌های استانی و منطقه‌ای عمدتاً تشریفاتی است و در صورت داشتن حق رای معمولاً به دلیل اقلیت بودن نماینده بهره‌برداران در این کمیته‌ها، نظرات آنها در اصلاح طرح‌ها و برنامه‌های در دست بررسی بی‌تاثیر می‌باشد. الزام اجرای مطالعات ارزیابی اثرات زیست‌محیطی می‌توانست بخشی از این نواقص را برطرف نماید که به دلیل ملاحظات اقتصادی این مطالعات بطور جدی پیگیری و اجرا نمی‌گردد.

در دستورالعمل مدیریت مشارکتی ابلاغی ۱۳۹۸ وزارت نیرو، پیش بینی لازم به منظور ایجاد سامانه اطلاعات آب و کشاورزی انجام شده است که با توجه به جدید بودن این سند در شرایط فعلی امکان ارزیابی اثر بخشی آن در حال حاضر فراهم نیست. ارتقاء شیوه‌های آبیاری در مزارع، بهبود بیلان آب و بهره‌برداری پایدار از منابع آب، ارتقاء بهره‌وری آب و اصلاح الگوی کشت محصولات کشاورزی از طریق مشارکت بهره‌برداران از جمله برخی از اهداف پیش بینی شده در این دستورالعمل می‌باشد. این سند برای سایر دستگاه‌های اجرای نیز تکالیفی را پیش بینی کرده است که هیچ گونه ضمانت اجرایی برای آن پیش بینی نشده است. با توجه به نواقص اجرایی این دستورالعمل، دستیابی به هدف آن مبنی بر مشارکت بهره‌برداران در بازبینی قوانین و مقررات ناظر بر حفاظت، مدیریت و بهره‌برداری از منابع آب سطحی، زیرزمینی و همچنین منابع آب نامتعارف، اصلاح و تعدیل پروانه‌ها و اجرای طرح‌های توسعه منابع آب موفق ارزیابی نمی‌گردد.

از طرف دیگر هماهنگی و مشارکت بین دستگاه‌های اجرایی در زمینه مدیریت منابع آب در سطح حوضه آبریز نیز با چالش‌هایی همراه است. این دستگاه‌ها به دلیل منافع متعارض و سیاست‌های حمایت از بخش کشاورزی قادر به جلوگیری از تخریب منابع آب از طریق اصلاح و بازبینی برنامه‌های توسعه‌ای و انطباق آن با سیاست‌های کلی حفاظت و بهره‌برداری از منابع آب با محوریت مشارکت ذینفعان نبوده‌اند. عدم تشکیل کمیته‌های هماهنگی حوضه آبریز در کشور (به جز حوضه آبریز

تحلیل قرار گرفت. لیکن در این مطالعه الزامات قانونی توسعه و تقویت مشارکت بهره‌برداران از منظر حقوق بین‌الملل آب و حقوق داخلی با تاکید بر اسناد بین‌الملل و آراء قضایی موجود مورد تحلیل قرار گرفته است.

۶. نتیجه‌گیری و پیشنهادات

شرایط موجود منابع آب، بهره‌بردارهای غیر مجاز، آلودگی گسترده منابع آب، خشک شدن رودخانه‌ها و تالاب‌ها و اتلاف انرژی در بخش کشاورزی کشور نشان دهنده ناکامی برنامه‌های دولت در اصلاح مدیریت پایدار منابع آب و انرژی در کشور می‌باشد. علاوه بر وجود ظرفیت‌های مناسب قانونی در ایجاد و تقویت مشارکت بهره‌برداران در مدیریت منابع آب در مرحله اجرا دستیابی به اهداف پیش بینی شده مناسب ارزیابی نمی‌گردد (8) با توجه به مطالب ارائه شده، ارتقاء مدیریت مشارکتی منابع آب و ارتقاء تاب‌آوری محیط زیست در برابر مخاطرات طبیعی و انسان ساز از طریق پیش بینی و اجرای اقدامات زیر امکان پذیر است.

دسترسی به اطلاعات اولین مرحله مشارکت محسوب می‌شود. در وضعیت موجود اطلاعات در دسترس بهره‌برداران غیر دقیق و مربوط به سنوات گذشته است و اغلب با نگاه مدیریتی و با هدف ارائه عملکرد مثبت از برنامه‌ها و طرح‌ها در بخش‌های مختلف اقتصادی از جمله منابع آب تهیه و منتشر می‌گردد. طبقه‌بندی اطلاعات، شفاف سازی و اطلاع رسانی در زمینه منابع آب از طریق ایجاد درگاه واحد و جمع‌آوری و ارائه اطلاعات دقیق و تایید شده توسط مراکز تخصصی غیر دولتی امکان پذیر می‌باشد.

حضور تشریفاتی نماینده گروه‌های ذینفع در کمیته‌ها و کارگروه‌های مستقر در سطح استان و یا حوضه آبریز و تسلط نگاه دولتی بر تصمیمات مانع شکل‌گیری همکاری موثر در کسب نظر بهره‌برداران، اعمال آن در طرح‌ها و برنامه‌ها و همچنین اتخاذ تصمیمات مرتبط، تهیه و تدوین یا بازبینی دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌ها گردیده است. تعدد نهادهای تصمیم‌گیر در هر حوضه آبریز، تجربه ناموفق تشکیل شورای هماهنگی حوضه آبریز که مبین فقدان هماهنگی لازم بین

تقویت مشارکت بهره‌برداران در حفاظت از منابع آب کشور نگردیده است (26).

بر اساس قوانین موجود هیچ‌گونه الزامی به ارائه اطلاعات منابع آب توسط شرکت‌های آب منطقه‌ای وجود ندارد و پیگیری آن در کمیسیون‌های تخصصی و یا محاکم عمومی نیز منتفی است. بنابراین اجرای اصل مشارکت در اولین سطح خود باقی مانده است و تا رسیدن به بلوغ لازم یعنی واگذاری امور به خود مردم فاصله زیادی دارد. بازنگری قوانین و صلاحیت کمیسیون رسیدگی به امور آبهای زیرزمینی و محاکم عمومی حقوقی با هدف طرح دعوی عدم انتشار اطلاعات، توجه به نظرات ذینفعان و توانمند سازی بهره‌برداران در راستای جلب مشارکت عمومی در مدیریت و بهره‌برداری از منابع آب و انرژی موثر ارزیابی می‌گردد. ارزیابی اثرات ناشی از بهره‌برداری بهینه از منابع آب بویژه در بخش کشاورزی بر میزان مصرف انرژی و به تبع آن کاهش گازهای گلخانه‌ای و تغییر اقلیم می‌تواند موضوع تحقیق جداگانه‌ای قرار گیرد. مطالعات متعددی در این خصوص در کشورهای مختلف انجام شده است و انجام آن در ایران با توجه به تنوع حامل‌های انرژی می‌تواند در راستای دستیابی به راهکارهای سازگار با اقتصاد سبز و دستیابی به اهداف معاهده پاریس در راستای کاهش گازهای گلخانه‌ای موثر می‌باشد (13, 14).

مطالعات مشابه انجام شده در این خصوص از جمله تحقیق جمالی و همکاران (8)، قربانیان کرد آبادی و همکاران (16) و گزارش کمیته ملی آبیاری و زهکشی (17) اگرچه در عنوان با این مطالعه مشابهت دارد لیکن در برخی از موارد از جمله محدوده مطالعه، روش شناسی و اهداف متفاوت می‌باشند. در مطالعه جمالی، به جایگاه اصل مشارکت بر حکمرانی آب اشاره دارد. در مطالعه کردآبادی عوامل موثر بر شکست اجرای دستورالعمل سیاست‌گذاری مدیریت مشارکتی آب بر اساس نظر کارشناسان منتخب مورد بررسی قرار گرفته و عوامل مورد اشاره بر اساس نظرات کارشناسی به ترتیب اهمیت رتبه‌بندی گردیده است. در گزارش کمیته آبیاری و زهکشی بر اساس نظر سنجی از تعدادی از کارشناسان زمینه‌های مشارکت بهره‌برداران از منظر کارشناسان و مدیران شاغل در بخش آب کشور مورد

- 4- Motagh M. et al, 2008, Land subsidence in Iran caused by widespread water reservoir overexploitation. GEOPHYSICAL RESEARCH LETTERS, VOL. 35.
- 5- Isfahan water resource cooperation, 2021, The latest situation of underground water level fluctuations in Isfahan province. Water resources studies, groundwater Group (in Persian).
- 6- Pirouzi A. and Abolfazl Eslami, 2017, Ground subsidence in plains around Tehran: site survey, records compilation and analysis. Geo-Engineering 8:30.
- 7- Mohammadi dinani, M. 2022, The spread of fine and dust and the necessary for water governance revision. Donyaye Eghtesad newspaper, No. 5477 (in persian).
- 8- Jamali, S., G madanian and z. Gharibi 2019, The role of participation principle in water governance: A case study of international rules and Iran domestic Law. International water Law, Vol.3, water law challenges, Dadgostar publication, 15-47 (in Persian).
- 9- Solanes Miguel and Fernando Gonzalez-Villarreal, 1999, The Dublin Principles for Water as Reflected in a Comparative Assessment of Institutional and Legal Arrangements for Integrated Water Resources Management. Global Water Partnership Technical Advisory Committee.
- 10- UNITED NATIONS, 1992, Report of the United Nations conference on environment and development. A/CON.15/26 VOL.1.
- 11- Sharafi, M and N Bargpour, 2010, Typology of citizen participation techniques in urban planning based on different levels of participation. Letter of architecture and urban planning 77-101 (in Persian).
- 12- Gholami, H. 2012, The principle of last and least resort. Quarterly Journal of Criminal Law, Vol.1, No.2: 41-65 (in Persian).
- 13- Alaba, B. 2021 Impacts of climatic change and database information design on the

دستگاه‌های اجرای در هر حوضه آبریز می‌باشد دستیابی به سطح مطلوبی از مشارکت بهره‌برداران در اتخاذ تصمیم و کمک به اصلاح رویه‌های موجود را مشکل کرده است.

الزام قانونی دستگاه‌های اجرایی به انتشار اطلاعات منابع آب و انرژی و رفع نواقص و کاستی‌های کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی به عنوان نهاد شبه قضایی مسئول رسیدگی به حل و فصل اختلافات ناشی از بهره‌برداری از آب در راستای جلب مشارکت بهره‌برداران در بخش آب کشور موثر خواهد بود.

سیاست تثبیت آب بهای زراعی در کشور از بعد مشارکت بهره‌برداران از طریق سرمایه‌گذاری در منابع آب نیز دارای اثرات سوء بوده است (27). بطوری که علی‌رغم پیش‌بینی ارقامی در بودجه سالیانه بخش آب جهت جذب سرمایه‌گذاری بخش غیر دولتی در بخش آب کشور، اطلاعات و آمار منتشر شده مبین عدم تحقیق این پیش‌بینی‌ها و تنها ماندن دولت در اجرای طرح‌های تملک‌داری سرمایه‌ای بخش آب می‌باشد. فقدان بازار رسمی مبادله آب و یا حق آبه، بازدهی پایین سرمایه‌گذاری در طرح‌های توسعه منابع آب در مقایسه با سرمایه‌گذاری در سایر بخش‌های اقتصادی، از تبعات سیاست تثبیت آب بهای زراعی و شکست سیاست تشویق مشارکت بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری و مدیریت منابع آب کشور است.

منابع

- 1- UNESCO, UN-Water, 2020, United Nations world water development Report 2020. Water and climate change, Paris.
- 2- Iran Water Resource Management Company, 2019, Annual report on the performance and actions of the ground water restoration and balancing plan: In compliance with the instructions issued by the Ministry of Energy. Bureau of Protection of Groundwater Resources (in Persian).
- 3- Iran Water Resource management company, 2020, Performance report of the Iran water industry: for the activities and operations of the fiscal year 2017. Consolidated Planning Office (in Persian).

- community & international environmental law, 328-338.
- 21- Ramezani ghavam abadi, M. H. 2010, Examining the content of participation principle in international environmental law. *Journal of Law and politic research*, 87-114 (in Persian).
- 22- Dellapena Joseph W. 2016 *The Berlin Rules on Water Resources: The New Paradigm for International Water Law*. Villanova University School of Law.
- 23- Meier, B. M. Gorge Lyn Kayser, 2014, Translating the human Right to Water and Sanitation into Public Policy Reform. *Sci Eng Ethics*.
- 24- Tignino, M. 2015, Public participation in water resources management. Faculty of law, University of Geneva, 1-9.
- 25- Jafari Nadoushan, A. and O. Shirzad 2019, The structure and competence of the quasi-judicial authorities of Iran's water Law. *Quarterly Journal of Administrative Law*, Vol.6. No.18:33-54 (in Persian).
- 26- Vizheh, M and M. Miri 2017, Water proceedings in the Groundwater Affairs Commission: challenges and solutions. *Journal of Energy law studies* , Vol.3, No.1:149-168 (in Persian)
- 27- Mohammadi Dinani, M, U. Molaei and M. E. Banihabib 2018, Reasonable Use principle in international water Law and its procedure in Iran. *Quarterly Journal of public Law studies*, Vol.48, No.3: 569-581 (In Persian).
- water-energy-food nexus in water-scarce regions. *Water-energy nexus* 4: 54-68.
- 14- Zareai, M. 2020, The water-energy-food nexus: A holistic approach for resource security in Iran, Iraq, and Turkey. *Water-energy nexus* 3: 81-94.
- 15- Spang, Edward. A J. Holguin and F. Loge, 2018, The estimated impact of California's urban water conservation mandate on electricity consumption and greenhouse gas emissions. *Environ, Res. Lett*, 1-11.
- 16- Ghorbanian kordabadi, M, A liaghat and M. Malmir, 2020, Investigating the causes of failure of participatory water resources management policies in Iran. *Quarterly Journal of Public Policy*, Vol.6, No.3:169-190 (in Persian).
- 17- National Irrigation and Drainage Committee, 2017, Explaining the obstacles of developing cooperative irrigation management in Iran. *Group of Collaborative Management of Irrigation Networks* (in Persian).
- 18- Charalambous, Anderiana, 2011, Groundwater and the law. *Quarterly Journal of Engineering Geology and Hydrogeology*, 44(2), 147-158.
- 19- Christine A. Klein, 2012, Water Bankruptcy. *Minn. L. Rev.* 560 available at <http://scholarship.law.ufl.edu/facultypub/355>
- 20- Cullet philippe, 2010, water sector reforms and courts in India: lessens from the evolving case law. *Review of European*