

# آب

کالایی اقتصادی یا غیر اقتصادی؟



انديشكده تدبير آب ايران  
اتحاد بازرگاني، صنايع معادن و کشاورزي گرميان

به نام نردان بخشاینده



# آب

## کالایی اقتصادی یا غیر اقتصادی؟



انديشكده تدبير آب ايران  
اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی کرمان





# آب

## كالايي اقتصادي يا غير اقتصادي؟

برگردان: سعيد سلیمانی‌ها

بازبینی و ویرایش: حمید پشتمان

صفحه‌بندی: سید احمد حسینی

چاپ اول، پاییز ۱۳۹۵

کلیه حقوق این مقاله، محفوظ و متعلق به اندیشکده تدبیر آب ایران است.

استفاده از مطالب با ذکر مأخذ بلامانع است.

نشانی: تهران، خیابان کریم‌خان، خیابان نجات‌اللهی شمالی. روبروی بیمارستان محب یاس.

پلاک ۲۱۲، طبقه ۴، واحد ۴. تلفن: ۸۸۹۴۷۴۰۰ - ۸۸۹۴۷۳۰۰

[www.iwpri.ir](http://www.iwpri.ir)



---

اندیشکده تدبیر آب ایران در سال ۹۱ به عنوان یکی از زیرمجموعه‌های کمیسیون کشاورزی و آب اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی کرمان تأسیس گردید. اهداف اصلی اندیشکده عبارتند از توسعه ظرفیت‌ها و فراهم آوردن فضای تعامل و گفت‌وگو میان ارکان مختلف جامعه، محیط کسب و کار و تشکیلات بخشی و فرابخشی مدیریت آب در کشور در مسیر بهبود حکمرانی آب.

---





## فهرست مطالب

- ۱- مقدمه ..... ۳
- ۲- آیا «آب کالایی اقتصادی» است یا «آب کالایی غیر اقتصادی» است؟ ..... ۴
- ۳- آشتی دادن رویکردهای «آب یک منبع اقتصادی است» و «آب یک منبع غیر اقتصادی است»  
از طریق برنامه‌ریزی مصرف ..... ۵
- ۴- سیاست‌های آب بر پایه رویکرد «آب یک منبع اقتصادی و اجتماعی است» ..... ۷
- ۴-۱- عدالت اجتماعی ..... ۷
- ۴-۱-۱- عدالت میان گروه‌های مختلف مصرف‌کننده آب ..... ۸
- ۴-۱-۲- عدالت میان نسل‌های مختلف مصرف‌کنندگان یا مالکان ..... ۸
- ۴-۱-۳- مالیات آب ..... ۱۰
- ۴-۲- کارآیی اقتصادی ..... ۱۱
- ۵- تعریف ماهیت حقوق آب ..... ۱۱
- ۵-۱- گزینه‌هایی برای حقوق مالکیت ..... ۱۲
- ۵-۱-۱- مالکیت مطلق ..... ۱۲
- ۵-۱-۲- اجاره مشروط ..... ۱۳
- ۵-۲- برنامه‌ریزی مصرف آب ..... ۱۲
- ۵-۳- تغییر مصرف آب ..... ۱۶
- ۶- آب برای محیط زیست ..... ۱۷



**اشاره:** نوشتار حاضر برگرفته از متن سخنرانی آقای دکتر برایان چترتون و همسر ایشان لین چترتون در زمینه معرفی بازار آب در کنفرانس سال ۲۰۱۲ در ایتالیا می‌باشد. آقای دکتر برایان آلفرد چترتون از سیاستمداران اسبق کشور استرالیا می‌باشد که در سال‌های ۱۹۷۵ تا ۱۹۷۹ در سمت وزیر کشاورزی این کشور ایفای نقش نموده است. ایشان از افراد سرشناس و با سابقه در زمینه راه‌اندازی بازار آب در بخش کشاورزی کشور استرالیا به شمار می‌آیند و تألیفات و تجربیات ارزنده‌ای نیز در این زمینه دارد.



## ۱- مقدمه

دو نگرش متداول در مباحث مربوط به سیاست‌های آب مطرح می‌شود: «آب یک منبع اقتصادی است» و «آب یک منبع غیر اقتصادی است»<sup>۱</sup> این دو دیدگاه در سیاست آب در واقع بیانگر دو کران انتهایی در طیف سیاست‌ها به شمار می‌آیند. نگاه به آب به عنوان یک منبع اقتصادی و اجتماعی که در این نوشتار مورد توجه قرار می‌گیرد، در میانه این دو کران جای دارد. در این نوشتار درباره عناصری سخن خواهیم گفت که می‌تواند در نگرش «آب یک منبع اقتصادی و اجتماعی است» گنجانده شود.

نگرش «آب یک منبع غیر اقتصادی است» سالیان درازی حکمفرما بوده است. نقش محوری خاک، آب و هوا در هستی انسان، آنها را از سایر منابع متمایز می‌سازد. در گذشته با آنها کاملاً متفاوت با سایر منابع یا کالاها رفتار شده است. تنها از قرون هجدهم و نوزدهم میلادی بود که اراضی قابل کشت، در نظام سرمایه‌داری، و فقط در مراکز توسعه سرمایه‌داری، به عنوان کالاهای قابل داد و ستد شناخته شد. در حالی که زمین مدت‌های مدیدی پیش از این دوره خرید و فروش می‌شده است، رویکرد اخیر، حقوق و تعهداتی را بر آن افزود که آن را سایر کالاها متمایز کرد. نگاه کالایی نسبت به مناسبات اراضی در بریتانیا چیره بود و به مستعمرات گوناگون بریتانیا در آن زمان انتقال یافت. البته نگرش «زمین به عنوان یک کالا» در سایر کشورهای غیر انگلیسی زبان به صورت کامل اتخاذ نشد. برای نمونه، در ایتالیا در جنگل‌هایی که در تملک خصوصی قرار دارد و برای برداشت هیزم بهره‌برداری می‌شود، هنوز هم حقوق سنتی شکار عمومی برقرار است و برداشت قارچ و جمع‌آوری هیزم‌های سبک، برای مصارف شخصی، مجاز شمرده می‌شود.

---

1- Allan Tony 2001. The Middle East water question- Hydropolitics and the Global Economy, I.B. Taurus, London & New York.

در منطقه غرب آسیا و شمال آفریقا، حقوق چرای عمومی در اراضی قابل کشت که در مالکیت خصوصی قرار دارد، پس از نخستین برداشت غله به دست مالک زمین وجود دارد. تبدیل زمین به یک منبع اقتصادی که می‌تواند آزادانه مبادله شود، در قالب «حق مالکیت مطلق بدون محدودیت» در قرن نوزدهم و اوایل قرن بیستم به اوج خود رسید. در نیم قرن اخیر، با استقرار قوانین برنامه‌ریزی، منزلت زمین به عنوان یک کالای مطلق را تنزل داده، و این کالا تنها می‌تواند برای مقاصد مشخص شده برابر مقررات استفاده شود. قوت و ضعف قوانین برنامه‌ریزی از کشوری به کشور دیگر و بر اساس گرایش سیاسی دولت وقت متفاوت است، با این همه، حتی دولت‌های معتقد به حداقل مداخله‌گری نیز اکنون برخی از اشکال برنامه‌ریزی کاربری اراضی را علی‌رغم تجاوز آن به حقوق دارایی مالکان می‌پذیرند. اکنون آب نیز دستخوش تغییراتی مشابه تغییراتی است که زمین را از یک منبع مشترک به یک کالا تبدیل کرد.

## ۲- آیا «آب کالایی اقتصادی» است یا «آب کالایی غیر اقتصادی» است؟

در نوشتار دیگری استدلال کرده‌ایم که برخی از پارامترهای بحث‌انگیز در رویکردهای «آب کالایی اقتصادی» و «آب کالایی غیر اقتصادی»، با پایان یافتن دسترسی آزاد به منابع آب، دیگر موضوعیت ندارند.<sup>۲</sup> مادامی که دسترسی به یک منبع آب برای متقاضیان جدید آزاد باشد، تلاش‌ها برای تبدیل آب به کالایی که باید مبادله شود ناکام خواهد ماند. به عکس، زمانی که دسترسی آزاد به منبع پایان می‌یابد، حقوق دسترسی به شکل‌هایی ظهور خواهد کرد که عملاً به منزلت آب به عنوان کالایی غیر اقتصادی پایان

2- Chatterton, L. & Chatterton B., 1996 Sustainable Dryland Farming: Combining farming innovation and medic pasture in a Mediterranean Climate, Cambridge University Press, Cambridge, U.K.

Chatterton B. & Chatterton L. 2001 "The Australian water market experiment," Water International. Vol 26 No 1 March 2001 pp 62-68.

می‌دهد، خواه مردم با این نگرش مخالف باشند یا نباشند. مخالفت با فلسفه «آب یک منبع اقتصادی است» می‌تواند به شکل مؤثری حقوق دسترسی را به شکل دیگری درآورد، ولی درباره اینکه آیا چنین مخالفتی می‌تواند از اعمال حقوق دارایی بر آب جلوگیری کند یا نه، تردید وجود دارد. در بلندمدت، انکار شکل‌های نوظهور حقوق دارایی درباره آب، هر گونه تلاش برای کارآمدتر ساختن تخصیص آب و عادلانه‌تر کردن توزیع آن را دشوارتر و پرهزینه‌تر خواهد ساخت.

### ۳- آشتی دادن رویکردهای «آب یک منبع اقتصادی است» و «آب یک منبع غیر اقتصادی است» از طریق برنامه‌ریزی مصرف

در حالی که رویکردهای «آب یک منبع اقتصادی است» و «آب یک منبع غیر اقتصادی است» از منظر مالکیت کاملاً متضاد به نظر می‌رسند، میان این دو می‌توان تا اندازه‌ای از طریق برنامه‌ریزی مصرف آب آشتی برقرار کرد. از طریق قانون برنامه‌ریزی، ایجاد دو منبع آب جداگانه امکان‌پذیر است.

یکی از این منابع، برای آب خانگی و صنعتی استفاده می‌شود. این آب به دلیل کیفیت و توزیع آن، نسبتاً پرهزینه است، ولی همچنان یک منبع آزاد و در دسترس همه افراد، بدون خرید حبابه مالکان فعلی به شمار می‌آید. هزینه‌های توزیع دریافت خواهد شد ولی هزینه دسترسی خیر.

منبع دوم برای کشاورزی استفاده می‌شود. کشاورزی، مصرف‌کننده عمده آب در بیشتر کشورهایی است که پایان‌یافتن دسترسی آزاد به منبع، نوعی از مالکیت را اجتناب‌ناپذیر می‌سازد. در این وضعیت، زارعان هزینه دسترسی به آب را پرداخت خواهند کرد ولی هزینه‌های توزیع را خیر، مگر آنکه بخشی از یک طرح توزیع گروهی باشند.



دو مفهوم «منابعی که دسترسی آزاد به آنها وجود دارد» و «منابعی که دسترسی آزاد به آنها به سر آمده است»، به توالی یکدیگر موضوعیت می‌یابند، و آن اندازه که در نگاه اول عجیب می‌آیند نیستند.

زمین عملاً منبعی است که دسترسی آزاد به آن پایان یافته، زیرا به گفته مارک توآین، زمین بیشتری ساخته نمی‌شود. به استثنای بخشی از نواحی بیابانی دوردست، این منبع کاملاً محدود و تحت تصرف و تملک قرار دارد. برای استفاده از زمین لازم است حقوق فعلی آن خریداری شود. در این چارچوب، دولت‌ها مقوله جداگانه به نام اراضی شهری را ایجاد کرده‌اند و در بیشتر موارد می‌کوشند دسترسی به این منبع را آزاد نگاه دارند. هدف این سیاست، تداوم عرضه اراضی جدید شهری است تا مردم بتوانند میان خرید ساختمان جدید یا خرید اراضی شهری، دست به انتخاب بزنند. نمونه دیگری از این دست، در ماهیگیری یافت می‌شود. برای نمونه، دولت استرالیای جنوبی شماری از محدوده‌ها را برای ماهیگیران تفریحی آزاد گذاشت، البته محدودیت‌های سختگیرانه‌ای درباره ابزارآلات صید اعمال کرد، و در عین حال صید ماهی را برای صیادان حرفه‌ای ممنوع کرد. ماهیگیران حرفه‌ای تنها می‌توانند با خرید مجوزهای ماهیگیران فعلی به صید مبادرت نمایند.

یکی از دشواری‌هایی که سیاست‌گذاران با آن روبرو هستند این است که در گذشته، مصرف‌کنندگان گوناگون آب بر اساس سیستم توزیع آب تفکیک شده بودند. آب آبیاری از طریق چاه‌ها یا شبکه‌های آبیاری تأمین می‌شود که مقادیر زیادی آب را از کانال‌ها یا لوله‌ها پمپاژ می‌کنند. سایر مصرف‌کنندگان، آب مورد نیاز خود را (به استثنای برخی از صنایع بزرگ) از طریق عرضه شبکه‌ای به دست می‌آورند. با گسترش زمین‌های گلف، و سایر مصارف تفریحی وابسته به آب و آبیاری باغ‌های خصوصی که همه آنها به شبکه تأمین آب متصل هستند، سیاستگذاران باید تصمیم بگیرند آیا این دسته از مصرف‌کنندگان نسبت به مصرف‌کنندگان خانگی در دسترسی آزاد اولویت داشته

باشند، صرفاً به این دلیل که قیمت آب خانگی را پرداخت می‌کنند یا اینکه باید به همان شیوه کشاورزان مجوز دریافت نمایند.

#### ۴- سیاست‌های آب بر پایه رویکرد «آب یک منبع اقتصادی و اجتماعی است»

بحث پیش رو به اهمیت نسبی «عدالت اجتماعی» و «کارایی اقتصادی» در شکل‌گیری سیاست‌های آب می‌پردازد. این دو رویکرد در پاره‌ای از موارد ناسازگار هستند، ولی می‌توان میان آنها توازن برقرار کرد.

#### ۴-۱- عدالت اجتماعی

رشد جمعیت جهان در قرن بیستم میلادی محدودیت بسیاری از منابع را آشکار ساخت. تا پیش از این، چنین منابعی به سبب جمعیت کمتر و پیشرفته‌نبودن فناوری به صورت کامل مورد استحصال و بهره‌برداری قرار نگرفته بودند. در این قرن شمار بیشتر و بیشتری از این منابع، با نزدیک شدن به حد استحصال خود از دایره منابع با مالکیت مشترک و دسترسی آزاد خارج شدند. شیلات یکی از روشن‌ترین نمونه‌ها در فهرستی است که شامل جنگل‌ها و مراتع نیز می‌باشد. گویی که آب هم در حال پیوستن به همین فهرست است. هنگامی که یک منبع از وضعیت دسترسی آزاد خارج شد، ارزش‌دار می‌شود. این ارزش به نسلی تعلق می‌گیرد که به اندازه کافی خوش شانس بوده تا در زمان پایان یافتن دسترسی آزاد منبع بدان دسترسی داشته باشد. مطالعه صورت گرفته درباره یک منبع صیادی پس از پایان دسترسی آزاد، این نابرابری را به خوبی نشان می‌دهد.<sup>۳</sup> چنانچه این وضعیت درباره آب به وجود آید، ممکن است توزیع نابرابر آن را به دنبال داشته باشد.

---

3- Chatterton B. & Chatterton L. 1981 "How much compromise can fisheries management stand? Premiums and politics in closed coastal fisheries," Marine Policy Vol 5 No 2 I.P.C. London.

#### ۴-۱-۱- عدالت میان گروه‌های مختلف مصرف‌کننده آب

توزیع نابرابر آب ممکن است میان مصرف‌کنندگان خانگی، تجاری، صنعتی و کشاورزی یا میان بهره‌برداران کوچک و بزرگ در بخش کشاورزی پدید آید. در صورتی که دولت‌ها به دنبال اصلاح توزیع آب باشند، هر چه اصلاحات زودتر انجام گیرد، کم هزینه‌تر بوده و از شانس موفقیت بیشتری نیز برخوردار خواهد بود. به نسبتی که مالکیت آب، بنیاد حقوقی استوارتری می‌یابد، و به کالای قابل مبادله تبدیل می‌شود، بازتوزیع آن بدون پرداخت غرامت‌های هنگفت، دشوارتر خواهد شد. سابقه اصلاحات ارضی در سراسر جهان نشان می‌دهد بازتوزیع یک منبع در شرایطی که منافع گروه‌های قدرتمند در فرایندهای سیاسی تثبیت شده است، تا چه اندازه می‌تواند دشوار باشد. در واقعیت، مرحله تغییر از بهره‌برداری سنتی به حقوق مالکیت قانونی، فرصت محدودی را برای دولت‌ها فراهم می‌آورد تا بتوانند مذاکره جدیدی را آغاز کنند. بهره‌برداران سنتی به دنبال حقوق مالکیت هستند و این حقوق می‌تواند در ازای توزیع برابر به آنان داده شود.

#### ۴-۱-۲- عدالت میان نسل‌های مختلف مصرف‌کنندگان یا مالکان

مالکیت و سود بادآورده‌ای که نصیب نسل اول حقابه‌داران می‌شود ممکن است این احساس را در جامعه القا نماید که ناعادلانه است و منافع باید در سطح گسترده‌ای میان نسل‌های آتی توزیع شود. نسل اول حقابه‌داران به رایگان از این حقوق برخوردار می‌شوند، زیرا مجبور نبودند حقوق بهره‌برداری را خریداری کنند. بهره‌برداری از این منبع در زمان آنها آزاد بوده است. نسل بعدی، حقوق آب را با خرید کسب خواهد کرد یا به ارث می‌برد. نسل اول وقتی حقوق خود را به نسل دوم می‌فروشد، سود بادآورده‌ای را کسب خواهد کرد. این حقوق در مرحله‌ای فروخته خواهد شد یا به نسل بعدی خواهد رسید. این حقوق فروخته خواهد شد و نفع بادآورده به پول بدل می‌شود. کمیابی آب یا این تصور که منابع آب محدود است، انگیزه نیرومندی برای نسل دوم مصرف‌کنندگان

و خریداران برای پرداخت قیمت بالا برای کسب حق بهره‌برداری خواهد بود، و بدین ترتیب بر نفع بادآورده افزوده می‌شود. قیمت فروش آب، پس از مرحله اول کسب نفع بادآورده ناشی از پایان یافتن دسترسی آزاد به منبع، بر اساس هزینه‌های اقتصادی و بازگشت سرمایه، از جمله ساز و کارهای بازار تعیین خواهد شد و ممکن است بالاتر یا حتی پایین‌تر از قیمت خرید باشد. تلاش برای کاستن از منافع بادآورده دارندگان اولیه حق بهره‌برداری، عمل دشواری برای دولت‌های دموکراتیک به شمار می‌آید. نسل اول حقیقه‌داران در زمره رأی‌دهندگان فعال سیاسی قرار دارند. آنان با هر تلاشی که منافع بادآورده آنان را محدود سازد مخالفت می‌کنند. نسل دوم خود را در قالب «اتحادیه آب‌بران بالقوه» سازماندهی نکرده است. آنان قادر نیستند از سیاست تعدیل منافع بادآورده پشتیبانی کنند.

نسل سوم مصرف‌کنندگان آب نیز ممکن است متولد نشده باشد. اراضی کشاورزی وسیع و آب از نسلی به نسل دیگر بدون پرداخت پول به ارث گذاشته می‌شود. بعید است وارثان بالقوه این حقوق (مصرف‌کنندگان نسل دوم) به لحاظ سیاسی با منافع بادآورده مخالف باشند، زیرا از آن نفع می‌برند. زمانی که موضوع زمین مطرح می‌شود، بیشتر زمین‌داران خوش‌بینی عمیقی دارند و بر این باورند که همیشه می‌توانند دارایی‌شان را به زارعان یا توسعه‌دهندگان دیگر، به قیمتی بالاتر از آنچه پرداخته‌اند بفروشند. چنین برداشتی درباره حقوق آب نیز محتمل است.

علی‌رغم دشواری‌های سیاسی، از این مسئله نباید چشم‌پوشی کرد. ساز و کارهایی وجود دارد که می‌تواند آب را به گونه‌ای بازتوزیع کند که منتفعان به حامیان سیاسی سیاست‌هایی که مشوق رعایت انصاف میان‌نسلی است تبدیل شوند.

## ۴-۱-۳- مالیات آب

مالیات می‌تواند برای بهبود عدالت اجتماعی و نیز بهبود کارایی اقتصادی به کار گرفته شود. مالیات آب، آب تخصیص یافته به مالکان را به میزان کمی در سال کاهش خواهد داد. وضع مالیات آب حتی می‌تواند انگیزه‌های قوی تری را در زارعان برای ارتقای کارایی آب ایجاد نماید. کاهش درصد معین کوچکی در سال از مقدار آب می‌تواند یکی از شروط مجوز باشد. بهبود کارایی با وضع مقررات، ایده جدیدی نیست. چنین ادعا می‌شود که با خصوصی سازی بسیاری از شرکت های خدمات عمومی، نیروهای بازار کارایی را بهبود خواهند بخشید.

علاوه بر این، ضوابط حاکم بر شرکت‌ها غالباً دربردارنده ارتقای اجباری کارایی است، زیرا قیمت به سبب آنکه تورم، با اعمال «ضریب ارتقای کارایی» تنزیل می‌شود افزایش می‌یابد. آب ذخیره شده از طریق اعمال مالیات آب، می‌تواند برای تداوم بقای آبخوان بیش بهره برداری شده و احیای محیط زیست استفاده شود یا به منبع آب آزاد انتقال داده شود. یکی از مزیت‌های مالیات آب این است که می‌توان استدلال کرد ارتقای اجباری کارایی آب، یک منفعت برای کشاورزان و نیز برای کل جامعه محسوب می‌شود. از منظر سیاسی ممکن است جلب حمایت عمومی برای مالیات ۱۰ درصدی در یک دوره ۱۰ یا ۱۵ ساله، در مقایسه با افزایش مالیات بر سرمایه آسان تر باشد. مالیات آب می‌تواند به همین اندازه به عنوان ابزاری برای کاستن از منافع بادآورده نسل اول مالکان نیز سودمند باشد. چنین ابزاری می‌تواند منبعی از آب را فراهم آورد که می‌تواند در میان گروه‌هایی که در زمان پایان یافتن دسترسی آزاد به منبع، از دسترسی به آن باز مانده‌اند باز توزیع شود.

#### ۴-۲- کارآیی اقتصادی

برخی استدلال می‌کنند که مبادله حقوق آب در بازار آب می‌تواند کارآیی اقتصادی را به نفع تک‌تک زارعان و نیز کلیت جامعه ارتقا دهد.<sup>۴</sup>

چندین راه برای ارتقای کارآیی اقتصادی وجود دارد.

۴-۲-۱- مبادله آب، مشوق تغییر مصرف آب از محصولات کم‌ارزش به محصولات پرارزش خواهد بود. البته هر زارعی می‌تواند چنین تصمیمی بگیرد، دهد، اما چنین تغییری غالباً به سبب فقدان تخصص در زارع، ناپایداری خاک یا اقلیم یا فقدان بازارهای محصول در آن محدوده، با مانع روبرو می‌شود. مبادله آب قادر است ساز و کار دیگری را برای انتقال منابع آب به سمت تولیدات ارزشمندتر فراهم آورد.

۴-۲-۲- امکان فروش آب مازاد بر نیاز کشاورزان، می‌تواند به عنوان انگیزه‌ای دیگر برای بهبود کارآیی مصرف آب عمل کند.

۴-۲-۳- انتظار می‌رود استقرار بازار مبادله حقوق آب در استرالیا شوری را به نفع آبیاران و کل جامعه محلی کاهش دهد. مبادله آب با بیرون محدودده، امکان‌پذیر است. ولی فقط درون محدوده‌هایی مبادله می‌شود که تأثیر کمی بر زهکشی شوری خواهد داشت.

#### ۵- تعریف ماهیت حقوق آب

تعریف حقوق مالکیت آب و برنامه‌ریزی برای مصرف آن، ارکان سیاست‌های آبی مبتنی بر رویکرد «آب یک منبع اجتماعی و اقتصادی است» به شمار می‌آیند. این دو حوزه در تعریف ماهیت واقعی مالکیت زمین نیز حیاتی هستند. برای نمونه، استقرار نظام

---

4- Musgrave, W. F. 1972 "The Political Economy of Resource Use: Water." In Natural Resources of Australia, Prospects and Problems for Development. J.A. Sinde ed. Sydney ANAAS and Angus and Robertson.

مالکیت مطلق و در عین حال بازپس‌گیری بخشی از منافع جامعه از طریق مقررات سختگیرانه برنامه‌ریزی امکان‌پذیر است. به شکلی دیگر، مالکیت در مناطقی که شرایط موجود، توزیع عادلانه‌تر منافع را در میان گروه‌های مختلف جامعه محلی فراهم می‌آورد، می‌تواند به صورت اجاره مشروط در آید.

### ۵-۱- گزینه‌هایی برای حقوق مالکیت

طرفداران رویکرد «آب یک منبع اقتصادی است» بر این باورند که تعریف حقوق، مالکیت و مبادله آب، به افزایش قابل توجه کارایی مصرف آب منجر خواهد شد. طرفداران رویکرد «آب یک منبع غیر اقتصادی است»، آب را حق بنیادی یا در زمره خدمات عمومی می‌دانند که نباید به کالایی تجاری بدل شود. در واقع، بحث و جدل میان کارایی و عدالت است. حقوق دارایی شکل‌های مختلفی دارد ولی «مالکیت مطلق» و «اجاره مشروط» دو مدل متداول در مقوله اجاره‌کاری به شمار می‌آیند که در بحث سیاست‌های مبتنی بر رویکرد آب به عنوان کالایی اقتصادی و اجتماعی مطرح می‌شوند.

#### ۵-۱-۱- مالکیت مطلق

در این نوع مالکیت، آب در مقام کالا، بیشترین ارزش را دارا است. این نوع مالکیت، مطلوب طرفداران رویکرد «آب یک منبع اقتصادی» است، زیرا امکان شکل‌گیری آسان بازارهای مبادله آب، مبادله حقوق آب و ارتقای کارایی مصرف آب را فراهم می‌آورد. محدودیت‌ها یا شروط اندکی برای این نوع مالکیت وجود دارد. ادعا می‌شود شروط محدودکننده‌تر، عملکرد کارآمد بازار آب را پیچیده خواهد کرد. حقوق آب آبیاری در استرالیا، در قالب حقوق مطلق، قابل فروش و قابل مبادله آب، به کلی از زمین جدا شده است. تنها محدودیت‌های حداقلی اعمال می‌شود. امکان مبادله با بیرون محدود وجود دارد، ولی تنها درون محدوده‌هایی مبادله می‌شود که تأثیر اندکی بر شوری خواهد داشت. امید می‌رود به تدریج که آب مبادله می‌شود، مشکل شوری حوضه آبریز ماری

دارلینگ در استرالیا کاهش یابد. علاوه بر فراهم‌سازی یک کالای ساده برای مبادله، حقوق مالکیت مطلق، انگیزه‌ای قوی برای سرمایه‌گذاری در میان مالکان پدید می‌آورد. این مالکیت، دائمی است. بانک‌ها به سبب امنیت حقوق مالکیت مطلق می‌توانند وام‌های بلندمدت بپردازند و زارعان از منابع کافی برای بهبود کارآیی، از طریق آبیاری و زهکشی برخوردار خواهند شد.

#### ۵-۱-۲- اجاره مشروط

اجاره مشروط فرصت گنجاندن برخی شروط مدیریت آب و ملاحظات اجتماعی را در حقوق آب فراهم می‌آورد. این شیوه به جامعه محلی اجازه می‌دهد حقوقی را در اختیار داشته باشد و یک فرایند اعمال تدریجی ضوابط را فراهم می‌آورد که ممکن است از نظر سیاسی برای مصرف‌کنندگان آب قابل قبول باشد. اجاره مشروط در بخش‌هایی از مراتع استرالیا در تلاش برای پیشگیری از چرای بیش از حد دام‌ها و امکان‌پذیر کردن دسترسی عمومی به کار گرفته شده است. اجاره مشروط معمولاً برای یک دوره زمانی «معقول» اعطا می‌شود. این دوره می‌تواند ۲۵ یا ۳۰ سال باشد. این دوره زمانی برای سرمایه‌گذاری بلندمدت و امنیت وام‌دهندگان به اجاره‌داران لازم است. اجاره‌داران در دوره اجاره از امنیت کامل برخوردار هستند و می‌توانند به خرید، فروش و رهن اقدام نمایند. اجاره مشروط می‌تواند شروط معینی را نیز در بر داشته باشد.

#### • شروط مدیریت

این شروط، برای نمونه می‌تواند شامل کنترل زهاب‌های شور، کاهش تدریجی مصرف آب یا بهبود پارامترهای زیست‌محیطی باشد. البته این شروط می‌تواند به گونه‌ای پی‌ریزی شود که استانداردهای مورد نظر، به صورت تدریجی برآورده شوند. زارع باید زهاب‌های شور را تا درصد معینی در هر دوره پنج‌ساله کاهش دهد، به جای آنکه یک حد عمومی برای تمام زارعان در یک حوضه آبریز مقرر گردد.



### • اعمال ضوابط

مفاد اجاره در هر ۵ سال بررسی می‌شود. چنانچه شروط اجاره محقق شده باشد، مدت اجاره برای یک دوره ۵ ساله دیگر تمدید می‌شود، به گونه‌ای که مجموع دوره‌ها در حد ۲۵ سال باقی بماند. به شرط آنکه مدیریت خوب باشد، دوره اجاره نامحدود است، ولی در مراحل پنج‌ساله. چنانچه شروط مقرر برآورده نشود، مدت اجاره تمدید نمی‌شود، ولی لغو نمی‌شود. باقیمانده دوره اجاره (۲۰ سال) به اعتبار خود باقی است. زارع این اختیار را دارد که اجاره‌نامه خود را (که هنوز برای ۲۰ سال اعتبار دارد) بفروشد یا اقدامات لازم را برای برآورده ساختن شروط اجاره به انجام برساند. در بازینی ۵ ساله بعدی، چنانچه مطابق شروط عمل شده باشد، مدت اجاره تا ۱۰ سال تمدید خواهد شد، تا دوره کامل ۲۵ ساله. اگر مطابق شروط عمل شده باشد، از آن به بعد اجاره در هر ۵ سال تا همیشه تمدید خواهد شد.

افرادی که هیچ اقدامی برای عمل به شروط انجام ندهند، فشار زیادی را متحمل خواهند شد چرا که ناتوانی در برآورده ساختن شروط در هر دوره بازینی، اگر دوره کامل ۲۵ سال به سر آمده باشد، به معنای لغو اجاره است. به طور کلی، رویکردهای تقنینی به مدیریت مزارع با موفقیت زیادی همراه نبوده است. برای نمونه، تلاش‌های موسیلمی برای اجبار زارعان ایتالیایی به سوزاندن و هرس درختان زیتون یا کاهش جمعیت احشام موفقیت زیادی نداشت، چون این قبیل اقدامات، اجباری و غیر منعطف بودند و مجازات‌ها ناگهانی و به شدت اعمال می‌شدند. اجاره‌های مشروط می‌تواند حاوی مفادی باشد که با الزامات محلی مطابقت داشته باشد. اعمال ضوابط، تدریجی است و زارعان به جای برخورد قهری، با فشار برای عمل به شروط روبرو هستند.

پشتیبانی عمومی برای موفقیت بلندمدت نظام مدیریت آب اهمیت اساسی دارد. چنانچه اقدامات مورد نظر از طریق قوانین به کار روند، این خطر وجود دارد که اکثریت زارعان را بیرون از دایره شمول قانون جدید قرار دهد. بنابراین آنها در ضدیت با قانون

جدید با یکدیگر متحد می‌شوند. اجاره مشروط یک رویکرد تدریجی تر را امکان‌پذیر می‌سازد که مطابق آن، تمام افراد بلافاصله مشمول اجاره ۲۵ ساله قرار می‌گیرند. امید می‌رود که اکثریت کشاورزان بتوانند در دوره بررسی ۵ ساله مطابق شروط عمل کنند و بنابراین اقلیت را از پشتیبانی گسترده محروم نمایند. حتی همین اقلیت بلافاصله مجازات نمی‌شوند، بلکه گزینه‌هایی برای بازگشت مجدد به حق کامل اجاره‌کاری دارند.

#### • شروط مالکیت

چنانچه طرح اصلاحات آب (مشابه اصلاحات اراضی) برای توزیع عادلانه‌تر حقوق آب میان زارعان انجام شود، ممکن است لازم باشد برای اطمینان از اینکه اصلاحات نتایج معکوس به بار نیاورد، شروطی در اجاره‌نامه‌ها منظور شود. اگر مالکیت مطلق اعطا شود، هیچ دلیلی وجود ندارد که آب در اراضی استیجاری بزرگ استفاده نشود، ولی اجاره مشروط ساز و کاری را برای حفظ توزیع عادلانه آب فراهم می‌آورد و در عین حال امکان دریافت وام را با گرو گذاشتن حقوق متعلقه میسر می‌سازد.

دولت پس از اجرای برنامه اصلاحات آب، ممکن است بخواهد سیاست «مالک-مصرف‌کننده» را ادامه دهد، در جایی که حقوق آب نمی‌تواند در اختیار افراد یا شرکت‌های غیر کشاورزی قرار گیرد (یا بیش از یک حجم معین). چنانچه بدهی‌ها بازپرداخت نشده باشد، اجاره مشروط می‌تواند به نهادهای بیرونی امکان تأمین وجوه رهن و کسب حقوق آب را از طریق ضبط اموال رهنی به وجود آورد. نهادهای بیرونی مجبورند اجاره‌نامه را واگذارند یا آنکه در دوره‌های بازبینی ۵ ساله مردود می‌شوند. ناکامی‌های متوالی در بازبینی‌های ۵ ساله، ارزش اجاره مشروط را کاهش خواهد داد و نهایتاً به لغو آن منجر می‌شود. این رویه، انگیزه نیرومندی برای مالکان شرکتی جدید خواهد بود تا اجاره‌نامه را به مصرف‌کننده مجاز بفروشند.

### ۵-۲- برنامه‌ریزی مصرف آب

اجاره مشروط، یک ساز و کار منعطف و آسان را برای دستیابی به توازن میان عدالت اجتماعی و کارایی اقتصادی فراهم می‌آورد، اما چنانچه فرصت استفاده از این گزینه از دست رفته باشد (همانند استرالیا)، به جای آن می‌توان از مقررات برنامه‌ریزی استفاده کرد. مالیات آب، از طریق این ساز و کار می‌تواند درباره مالکیت مطلق اعمال شود. قوانین برنامه‌ریزی، وقتی اراضی به قطعات کوچکتر تقسیم می‌شوند، غالباً مالکان زمین را ملزم به اهدای درصد مشخصی از اراضی خود برای استفاده عمومی می‌کند. بحث‌هایی که تاکنون مطرح گردید، به مصرف در آبیاری محدود بوده است. آبی که برای آبیاری مورد استفاده قرار می‌گیرد، یک مصرف کم‌ارزش آب است. آب مورد استفاده در صنعت، ارزشی بالاتری دارد، آب مورد نیاز برای مصارف خانگی، ارزشی بالاتر و آب شرب بیشترین ارزش را دارد. حتی در کشور استرالیا که مالکیت مطلق برای آب اعطا می‌شود و بازارهای آب دایر شده است، از فروش آب به سایر مصارف یا سایر زارعانی که خارج از محدوده‌های آبیاری عمده قرار دارند جلوگیری می‌شود.

### ۵-۳- تغییر مصرف آب

همانند زمین، سودهای قابل ملاحظه‌ای از تغییر مصرف آب حاصل خواهد شد. در مورد زمین، این اصلاحات یا ارزش افزایش یافته اراضی عمدتاً نصیب دلان و سودجویان می‌شود که همواره سرگرم پیش‌بینی تغییرات کاربری اراضی در آینده هستند. این فرایند درباره آب، بی‌وقفه خواهد بود و هیچ دلیلی وجود ندارد اجازه داده شود منافع تغییر مصرف، صرفاً نصیب گروه کوچکی از آبیاران شود تا منافع بادآورده کلانی حاصل کنند. به نفع دارندگان حقوق آب خواهد بود که مرزهای میان محدوده‌های مصرف آب ناروشن باشد. چنانچه گروه‌های مختلف مصرف‌کننده آب تفکیک شوند و منافع حاصل از تغییر مصرف آب به جای آنکه سودهای بادآورده دیگری را برای اقلیت فراهم آورد، برای ارتقای زیرساخت‌ها و کنترل آلودگی

اختصاص یابد، منافع بیشتری برای کلیت اقتصاد به همراه خواهد داشت. اگر زارعان بتوانند حبابه‌های خود را به بخش‌های دیگر (صنعت و شرب) بفروشند، احتمالاً قیمت‌های بسیار بالاتری را در مقایسه با قیمت رایج در بخش کشاورزی دریافت خواهند کرد. قیمت بالا سود شخصی قابل ملاحظه‌ای برای افراد دارد، ولی این قیمت برای کلیت بخش کشاورزی ممکن است از قیمت فروش آب به بیرون این بخش تأثیر بپذیرد. این وضعیت، هزینه سرمایه سنگینی را به زارعی که به کار کشاورزی ادامه می‌دهند تحمیل خواهد کرد. در سایر بخش‌ها، هزینه توزیع آب بالاتر بوده، اما خرید مجوز آب ضرورت ندارد.

#### ۶- آب برای محیط زیست

استفاده از آب برای مقاصد زیست‌محیطی به یک مسئله بحرانی تبدیل می‌شود، چرا که منابع آب به اندازه‌ای بهره‌برداری می‌شود که به حد برداشت آن برای کشاورزی و سایر مصارف نزدیک می‌شود. کنار گذاشتن سهم رودخانه، تالاب‌ها و دیگر مقاصد زیست‌محیطی، متأثر از عوامل اقتصادی خواهد بود، ولی در نهایت یک تصمیم سیاسی در چارچوب رویکرد «آب یک منبع اقتصادی- اجتماعی است» خواهد بود. استفاده از اجاره مشروط می‌تواند امکان اعمال شروط زیست‌محیطی را در مواقعی که آب برای هر دو منظور استفاده می‌شود فراهم آورد. وضع مالیات آب نیز می‌تواند به آزادسازی بخشی از منابع آب منجر شود و در نتیجه سیاست‌گذاران می‌توانند بخشی از آن را به مقاصد زیست‌محیطی تخصیص دهند.



دو نگرش متداول در مباحث مربوط به سیاست‌های آب مطرح می‌شود: «آب یک منبع اقتصادی است» و «آب یک منبع غیر اقتصادی است». این دو دیدگاه در سیاست آب در واقع بیانگر دو کران انتهایی در طیف سیاست‌ها به شمار می‌آیند. نگاه به آب به عنوان یک منبع اقتصادی و اجتماعی که در این نوشتار مورد توجه قرار می‌گیرد، در میانه این دو کران جای دارد. در این نوشتار درباره عناصری سخن گفته می‌شود که می‌تواند در نگرش «آب یک منبع اقتصادی و اجتماعی است» گنجانده شود.



انديشكده تدبير آب ايران  
اتاق بازرگاني، صنایع، معادن و کشاورزی کرمان

نشانی: تهران. خیابان کریمخان. خیابان نجات‌اللہی شمالی.

روبروی بیمارستان محب یاس. پلاک ۲۱۲. طبقه ۴. واحد ۴.

تلفن: ۸۸۹۴۷۴۰۰ - ۸۸۹۴۷۳۰۰

[www.iwpri.ir](http://www.iwpri.ir)