

قیمت‌گذاری و بازار آب در ایران

اندیشکده تدبیر آب ایران

یادداشت سیاستی*

دی ماه ۱۳۹۴

سیاست‌های اقتصادی و اصلاح نظام حکمرانی آب

از مولفه‌های مهمی که برای بهبود و ارتقای حکمرانی آب در کلیه کشورهای جهان می‌تواند به کار گرفته شود، استفاده از سازوکارهای اقتصادی و بازار محور است. مانند اعطای انواع یارانه‌های هدفدار، اخذ مالیات و عوارض و قیمت‌گذاری و ایجاد یا تقویت سازوکارهای بازار رقابتی. تجربه نشان داده است که استفاده صحیح از این تدابیر می‌تواند تأثیرات قابل توجهی در تغییر و اصلاح رفتارهای کنشگران در مسیر تحقق هدف‌های برنامه‌ای داشته باشد. در این گروه از سیاست‌ها، به تقویت سازوکارهای غیردستوری و سلسله‌مراتبی - که خلاء آن در نظام حکمرانی آب کشورهای مختلف کارایی آن را به شدت تنزل داده است - وزن و اهمیت بیشتری داده می‌شود.

اقتصاددانان در این مسیر می‌توانند قابلیت‌های زیادی برای درگیر شدن در مطالعات مصرف، تخصیص و مدیریت آب از خود نشان دهند. آب در سطح خانوار، مزرعه، بازرگانی و صنایع نقش زیادی ایفاء می‌کند. صرفنظر از اینکه آب به عنوان نهاده برای تولید یا مصرف در خانه در نظر گرفته شود، رگه‌هایی از ملاحظات اقتصادی همراه آن است. ارزش آب در مصارف مختلف بسیار متفاوت است. ضمن آنکه ارزش آب در هر نوع مصرفی با توجه به موقعیت مکانی، فصل و شرایط کمیابی آب تغییر می‌کند. برای درک کامل تصمیمات مربوط به مصرف آب، باید درباره بخش‌های اقتصادی که مردم در آن‌ها کار و زندگی می‌کنند مطالعه شود. باید فهم و دریافت خوبی از سیاست‌های کلان، هزینه‌ها و دسترسی به سایر نهاده‌هایی که بر تصمیمات اخذ شده در این بخش‌ها تأثیرگذار است، بدست آورد.

در تطبیق مبانی نظری علوم اقتصادی با ویژگی‌های منحصر به فرد آب، توضیح داده می‌شود که چرا نهاد بازار قادر به لحاظ کردن کامل آثار اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و زیست‌محیطی در برقراری پاسخگویی به نیازها، ایجاد تعادل‌ها و حل مسایل نمی‌باشد. سیالیت و تحرک پذیری آب و قابلیت استفاده مجدد و مکرر، مطرح بودن کیفیت غیر بازاری و زیست‌محیطی، موضوع انحصار طبیعی عرضه خدمات بدلیل اقتصاد مقیاس و داشتن ویژگی‌های منبع مشترک (مشاع)، حیاتی و بی‌بدیل بودن آب (بدون جایگزین) و ضرورت دخالت‌های دولت و اقدامات جمعی، از مولفه‌های مورد توجه در این بحث به شمار می‌روند. در نتیجه نظر به ویژگی‌های منحصر به فرد آب، اجماع وسیعی در سطح جهان شکل گرفت که تکیه بر نهاد بازار و سازوکارهای اقتصادی به تنهایی قادر به حل مسئله آب نخواهد بود. از طرف دیگر اگر نتوان بر اساس منطق اقتصادی قیمت واقعی آب و خدمات مرتبط را از استفاده کننده آن دریافت کرد، میان ارزش استحصال آب و هزینه پرداختی فاصله‌ای ایجاد می‌شود که به آن «رانت» می‌گویند. ایجاد رانت‌های زیاد (با صدور مجوز بهره‌برداری از منابع طبیعی و یا اجرای طرح‌های عمرانی) باعث دامن زدن به رفتارهای رانت‌جویانه در جامعه می‌شود. رانت خواهی منابع را از فعالیت‌های مولد دریغ و در خدمت رای‌آوری و منویات مجموعه‌های تصمیم‌گیری بلند مرتبه قرار می‌دهد تا منابع کشورها به سمت نوعی سیاست توزیعی منحرف شود که سرانجام به کاهش

عناوین مطالب:

- سیاست‌های اقتصادی و اصلاح نظام حکمرانی آب
- قیمت‌گذاری آب با انرژی
- قیمت‌گذاری آب کشاورزی و یا کاهش تصدیه‌ها و کنترل حجمی
- قیمت‌گذاری آب شهری و صنعتی
- بازار آب

اگر نتوان بر اساس منطق اقتصادی قیمت واقعی آب و خدمات مرتبط را از استفاده کننده آن دریافت کرد، میان ارزش استحصال آب و هزینه پرداختی فاصله‌ای ایجاد می‌شود که به آن «رانت» می‌گویند. ایجاد رانت‌های زیاد باعث دامن زدن به رفتارهای رانت‌جویانه در جامعه می‌شود.

رانت‌خواهی منابع را از فعالیت‌های مولد دروغ و در خدمت رای‌آوری و منویات مجموعه‌های تصمیم‌گیری بلند مرتبه قرار می‌دهد تا منابع کشورها به سمت نوعی سیاست توزیعی منحرف شود که سرانجام به کاهش چشمگیر رفاهی و هزینه‌های اجتماعی می‌انجامد.

چشمگیر رفاهی و هزینه‌های اجتماعی می‌انجامد. این فرایند به ظرفیت‌های اقتصادی-اجتماعی هر جامعه‌ای که دچار این عارضه است، آسیب‌های جدی می‌زند. در نتیجه حل مشکل آب در گرو یک رویکرد جامع شده است که لازم است در آن علاوه بر ضوابط و اصول اقتصادی، ضوابط زیست‌محیطی، عوامل فنی، اجتماعی و نهادی نیز در نظر گرفته شود.

به تبع چنین توجیه نظری در حوزه آب در اغلب کشورها، با ایجاد و گسترش تشکیلات مدیریتی مختلف دولتی، عمومی کردن مالکیت منابع آب و سرمایه‌گذاری‌های گسترده‌ای که دولت‌ها در زمینه اجرا و بهره‌برداری طرح‌های توسعه منابع آب انجام داده‌اند، بخش عمده تصمیمات مربوط به مدیریت منابع آب و تخصیص منابع آب، در قالب سازوکارهای برنامه‌ای و تصمیم‌گیری‌های اداری و سیاسی اخذ و اجرا می‌شود. اما نارسایی‌هایی که در سایه سیطره این نوع مدیریت دولتی بروز کرده است، نظیر بهره‌برداری بی‌رویه از منابع آب استحصال، تاخیر در اجرای طرح‌های مکمل نظیر شبکه‌های آبیاری و زهکشی و تجهیز مزارع و دامن زدن به رفتارهای رانت‌جویانه، مجدداً راهکارهای اصلاحی غیرمتمرکز را به لحاظ تقویت سازوکارهای اقتصادی و اجتماعی، مد نظر قرار داده است. از آنجایی که در استفاده از این سازوکارها نیاز به شناخت شرایط واقعی هر کشور و جامعه‌ای دارد که می‌خواهد آن‌ها به خدمت بگیرد، برخی از جنبه‌های مهم (با توجه به انگیزه‌ها و باورهای نادرست موجود) در این مجال مورد توضیح و تاکید قرار گرفته است.

قیمت‌گذاری آب یا انرژی

قیمت‌گذاری درست می‌تواند یکی از روش‌های غیرمستقیم در جهت تحقق هدف‌های برنامه‌ای نظیر تامین منابع مالی و یا کاهش تقاضا و مصرف آب باشد. در استفاده از این سیاست توجه به آثار مالی و اقتصادی قیمت بر روی میزان مصرف و کارایی آب و همچنین مدیریت آثار زیست‌محیطی و حفاظت از آب برای نسل‌های آینده و از نظر اقتصاد سیاسی تاثیر بر رفتارهای رانت‌جویانه مدنظر است. در مورد آثار اقتصادی و زیست‌محیطی قیمت‌گذاری آب، میزان تاثیرگذاری آن بستگی به تحویل حجمی آب و سازوکار قیمت‌گذاری و کارآمدی مدیریت مالی نهاد مسئول دارد. از نظر تصدی سرمایه‌گذاری‌ها، هم اکنون در کشور ما سه نوع نظام بهره‌برداری از منابع آب وجود دارد:

۱) **نظام خودگردان**؛ بدین ترتیب که مصرف‌کننده مستقیماً خود آب را استحصال می‌کند و هزینه‌های مالی استحصال آب را هم بطور کامل می‌پردازد. اما توجه به تفاوت هزینه آنها با مراجعه کنندگان به بازار محلی آب، نشان از رانت زیاد بوده و پدیده رانت‌جویی کاملاً مشاهده می‌شود.

۲) **بازار محلی آب**؛ بدین ترتیب که بخشی یا تمامی نیاز مصرف‌کننده از طریق خرید آب مازاد سایر حقیقه‌داران و بهره‌برداران از منابع آب تامین می‌شود.

۳) **کارگزاران دولتی**؛ مصرف‌کنندگان نیازهای خود را از شرکت‌های وابسته به دولت تامین می‌کنند. با در نظر گرفتن وزن هر کدام از این نظام‌ها، موضوعیت و چگونگی سیاست‌های قیمتی برای آن قسمت، مشخص می‌شود. عمده برداشت از منابع آبی ایران از آب زیر زمینی است. مثلاً اگر ۱۰۰ میلیارد متر مکعب آب در سال برداشت می‌شود، حدود ۶۰ میلیارد متر مکعب از منابع آب زیرزمینی و ۲۰-۳۰ میلیارد هم به شیوه‌های سنتی از چشمه‌ها و انهار سنتی است. بنابراین در محدوده طرح‌های دولتی، ما حدود ۲۰ میلیارد متر مکعب آب داریم که «نرخ‌گذاری» می‌شود. این اطلاعات نشان می‌دهد که بحث «نرخ‌گذاری» آب در قوانین کشور روی چه نوع نظام بهره‌برداری آب اثر دارد. بنابراین کشور عمدتاً تحت تاثیر شرایطی از نظام بهره‌برداری آب است که خود

قیمت‌گذاری درست می‌تواند یکی از روش‌های غیرمستقیم در جهت تحقق هدف‌های برنامه‌ای نظیر تامین منابع مالی و یا کاهش تقاضا و مصرف آب باشد. در استفاده از این سیاست توجه به آثار مالی و اقتصادی قیمت بر روی میزان مصرف و کارایی آب و همچنین مدیریت آثار زیست‌محیطی و حفاظت از آب برای نسل‌های آینده و از نظر اقتصاد سیاسی تاثیر بر رفتارهای رانت‌جویانه مدنظر است.

بهره‌برداران مسوول تامین امکانات و هزینه‌های مالی استحصال آب هستند، یعنی خود آنها یا چاه می‌خرند، مجوز می‌گیرند و چاه حفر و تجهیز می‌کنند و بهره‌برداری انجام می‌دهند. در مورد بخش کشاورزی و صنعت نیز همین وضعیت وجود دارد. یعنی با توجه به شرایط و سهم منابع مختلف آب در تامین نیازهای کشاورزی، بخش مهمی از مصارف از طریق آب زیرزمینی و ایستگاه‌های پمپاژ تامین می‌شود که هزینه‌های انرژی سهم مهمی را در بهره‌برداری از منابع به خود اختصاص می‌دهد. سوالی که پیش می‌آید آن است که آیا که اصلاح قیمت انرژی نمی‌تواند تاثیر بیشتری (نسبت به قیمت گذاری آب) بر مدیریت مصرف آب کشاورزی داشته باشد؟ در صورتی که پاسخ مثبت باشد، مهم‌ترین عاملی که طبق قوانین موجود اخذ نرخ آب به لحاظ اقتصادی در ساختار نظام بهره‌برداری می‌تواند اثر بگذارد، «هزینه انرژی» است که تحت تاثیر پارانه سنگینی قرار دارد. دلیل آن این است که برخلاف تصور رایج، بخش عمده هزینه مالی استحصال آب کشور توسط بخش خصوصی پرداخت می‌شود و طبق قوانین موجود حقی برای اخذ رقم قابل توجه و انگیزه‌ساز تحت عنوان «نرخ آب» توسط شرکت‌های متصدی خدمات وجود ندارد. بنابراین رفتار مصرف‌کننده بخش کشاورزی تحت تاثیر سایر سیاست‌های اقتصادی (بجز بخش آب) است که ربط مستقیمی به نرخ گذاری دولتی آب ندارد. در واقع در بحث تعادل بخش منابع آب زیرزمینی کشور در شناخت انگیزه‌های مخرب اقتصادی در وهله اول، باید بررسی شود که در زمینه استحصال آب زیرزمینی چه عوامل اقتصادی انگیزه‌ساز هستند. شایان توجه است که در بخش کشاورزی پارانه انرژی بسیار سنگینی، شاید در حدود یک بیستم قیمت برق، پرداخت می‌شود و همچنین در خصوص آب شیرین کن‌ها، اغلب در محاسبات هزینه‌های انرژی بسیار غیر واقعی است. البته هدفمند کردن پارانه‌های انرژی آب کشاورزی نیازمند برنامه‌ریزی جامعی است که باید با توجه به شناخت گروه‌های آسیب‌پذیر و ساختار انگیزه‌های بهره‌برداران و دیگر عوامل موثر انجام پذیرد.

برخلاف تصور رایج، بخش عمده هزینه مالی استحصال آب کشور توسط بخش خصوصی پرداخت می‌شود و طبق قوانین موجود حقی برای اخذ رقم قابل توجه و انگیزه‌ساز تحت عنوان «نرخ آب» توسط شرکت‌های متصدی خدمات وجود ندارد. بنابراین رفتار مصرف‌کننده بخش کشاورزی تحت تاثیر سایر سیاست‌های اقتصادی (بجز بخش آب) است که ربط مستقیمی به نرخ گذاری دولتی آب ندارد.

قیمت گذاری آب کشاورزی و یا کاهش تصدی‌ها و کنترل حجمی

همانگونه که اشاره شد، بطور کلی تحلیل آثار قیمت‌گذاری آب بر اساس نظام بهره‌برداری موجود آب کشاورزی در سه حوزه قابل بررسی است: (۱) نظام خودمصرفی، (۲) نظام دولتی یا شبکه‌های آبیاری و (۳) نظام بازار آب. در نظام خود مصرفی، هزینه‌های مالی اقدامات ذیربط به طور عمده توسط بهره‌برداران و مصرف‌کنندگان تامین می‌شود. در حوزه محیط خودمصرفی، بحث بازار و نرخ‌گذاری مطرح نیست. استحصال آب برای مصرف فرد استحصال‌کننده صورت می‌گیرد و مصرف‌کننده نهایی هزینه‌های استحصال را که معمولا بسیار کمتر از ارزش آب و شامل «رانت آب» است، می‌پردازد. این مورد بیشتر استحصال آب کشاورزی از منابع زیرزمینی یا رژیم طبیعی رودخانه‌ها از طریق انهار سنتی را شامل می‌شود که در این شرایط، آب استحصالی مبادله نمی‌شود. بخش عمده حجم آب مصرفی کشور مربوط به این محیط است که قیمت‌گذاری بمنظور پوشش و بازیافت هزینه‌های مالی موضوعیت ندارد، اما مالیات یا عوارض با هدف کنترل آثار جانبی اقتصادی و زیست‌محیطی می‌تواند مطرح باشد که نیاز به وضع قوانین جدید دارد. در محیط خصوصی، نیز نظام فروش و نرخ‌گذاری آب مطرح است. در این محیط، سرمایه‌گذاری و هزینه‌های اولیه توسط بخش خصوصی صورت می‌گیرد. در این حالت، بازارهای محلی آب مطرح می‌شوند و نرخ‌گذاری بر مبنای نوعی توافق میان دو طرف عرضه‌کننده آب و متقاضی آن صورت می‌گیرد. این شیوه نرخ‌گذاری معمولا رانت و بار سیاسی زیادی ندارد و در صورت رقابتی و عادلانه بودن با اعتراضات اجتماعی هم مواجه نمی‌شود. اعتراضات (در صورت وجود قرارداد کتبی فی مابین) با مراجعه به معتمدین محلی یا دادگستری و قوه قضاییه، مورد رسیدگی قرار می‌گیرد.

در محیط خصوصی، نیز نظام فروش و نرخ‌گذاری آب مطرح است. در این محیط، سرمایه‌گذاری و هزینه‌های اولیه توسط بخش خصوصی صورت می‌گیرد. در این حالت، بازارهای محلی آب مطرح می‌شوند و نرخ‌گذاری بر مبنای نوعی توافق میان دو طرف عرضه‌کننده آب و متقاضی آن صورت می‌گیرد.

اگر محیط نرخ‌گذاری، بخواهد بجای محیط‌اداری و دولتی موجود به سمت بازار رقابتی جهت‌گیری کند، حداقل باید چندین مطالعه در کشور در این خصوص انجام بگیرد تا راه‌حل‌های چگونگی تلفیق بازارهای محلی و تاسیسات دولتی مشخص تر شود.

در مورد قیمت‌گذاری آب صنایع علاوه بر تحویل و نرخ‌گذاری حجمی آب، نرخ‌گذاری روی پساب صنایع بسیار مهم است. برای آماده‌سازی شرایط از این ابزارکنترل‌کننده، انتقال صنایع آلوده‌کننده به بیرون از شهرها و تجمیع صنایع در شهرک‌های صنعتی، بازچرخانی و پالایش فاضلاب‌های صنعتی و کنترل کیفیت آب برگشتی و پساب شهرک‌ها هم در اولویت قراردارند. در این مسیر شفاف‌سازی و پاسخگویی در کنترل و مدیریت هزینه‌ها اهمیت فراوانی دارد.

در محیط دولتی، نظام فروش و نرخ‌گذاری آب مطرح است. در این محیط، سرمایه‌گذاری و هزینه‌های اولیه توسط دولت صورت می‌گیرد. در این حالت، به منظور بازپرداخت و تامین هزینه‌ها، نرخ‌گذاری مطرح است که بر اساس قوانین و مقررات دولتی وضع و اخذ می‌شود. نرخ‌گذاری آب در این محیط مدیریتی معمولاً دارای رانت و بار سیاسی زیادی است و به همین علت شرکت‌های متصدی نمی‌توانند از تمام ظرفیت‌های قانونی برای اخذ تعرفه استفاده کنند. در نرخ‌گذاری دولتی، وقتی به جای مثلاً ۲۵ درصد محصول بازار محلی، سه درصد نرخ قانونی بخواهد اخذ شود؛ مقاومت وجود دارد و ضرورت اصلاح نرخ مقهور مشکلات کشاورزان و کشاورزی و تمایلات رانت خواهانه واقع می‌شود. لذا هر قدر که سعی شود مکانیسم‌های بازار رقابتی تقویت شود، مشکلات سیاسی و رانت خواهی نرخ‌گذاری هم کمتر می‌شود. این به معنی آن است که به جای گسترده کردن دخالت‌های دولت، امور در حد ممکن به خود تشکل‌های کشاورزان واگذار شود. اگر محیط نرخ‌گذاری، بخواهد بجای محیط اداری و دولتی موجود به سمت بازار رقابتی جهت‌گیری کند. حداقل باید چندین مطالعه در کشور در این خصوص انجام بگیرد تا راه‌حل‌های چگونگی تلفیق بازارهای محلی و تاسیسات دولتی مشخص تر شود. می‌توان به تجربه برخی کشورها (مانند ترکیه) اشاره کرد، که به جای نرخ‌گذاری دولتی آب سعی شد که تاسیسات جانبی در قالب چارچوب‌های «مشارکت عمومی-خصوصی» به کسانی که از آن‌ها استفاده می‌کنند، واگذار شود. مثلاً شبکه‌های درجه سه را به خود کشاورزان واگذار می‌کنند، و چون هزینه‌های مرتبط هم به عهده آنان است؛ خود کشاورزان برای تامین هزینه‌ها و کاهش تلفات آب نهادسازی و نرخ‌گذاری کنند. بدین ترتیب از طریق واگذاری تاسیسات به جای افزایش نرخ آب برای تامین هزینه‌ها (که در حال حاضر به سختی ۱۰ درصد هزینه‌ها از طریق آن برگشت داده می‌شود) می‌توان تامین و بازپرداخت حدود ۳۰ درصد معادل سالانه هزینه‌های مالی (شامل هزینه‌های نگهداری و بهره‌برداری و بخشی از اقساط کل هزینه سرمایه‌گذاری) را به خود کشاورزان واگذار کرد. سپس کشاورزان، بدون دخالت دولت و فقط تحت نظارت آن، مدیریت کار را به عهده می‌گیرند و در صورت نیاز آب را میان خود مبادله می‌کنند. پس به جای تاکید بیشتر بر افزایش نرخ آب کشاورزی، یک راه‌حل دیگر می‌تواند واگذاری مدیریت تامین و تصدی هزینه‌ها به خود استفاده‌کنندگان و جامعه محلی باشد.

در حال حاضر در محدوده شبکه‌های آبیاری کشور، آب تحویلی بر اساس سطح زمین (هکتار) و نوع کشت مشخص و تحویل می‌شود. به طور کلی اندازه‌گیری‌های مستمر حجمی آب در کشور ماحتی در مناطق خشک و کم آب جدی نیستند، حتی در تحویل عمده آب توسط شرکت آب منطقه‌ای، به شهرها و به صنایع بزرگ، تحویل حجمی آب و اندازه‌گیری‌ها خیلی دقیق و ثبت شده نیست. و وقتی که اندازه‌گیری دقیق و مدیریت شده نباشد، طبیعی است که معیارهای اقتصادی نمی‌تواند خیلی بر کنترل مصرف اثرگذار باشد. استفاده از ابزار قیمت‌گذاری/نرخ‌گذاری در شرکت‌های دولتی معمولاً نمی‌تواند موجب کنترل هزینه‌ها و اولویت‌بندی صحیح در مدیریت مالی جهت بهبود کیفیت خدمات باشد. تجربه کشورهای مختلف و تا حدودی کشور ایران نشان می‌دهد که تشکیل شرکت‌هایی که مشابه شرکت‌ها خصوصی اداره شوند و یا واگذاری آن‌ها به بخش خصوصی کارآمد، می‌تواند سازوکارهای نرخ‌گذاری را بهبود دهند. اگر نرخ‌ها بالا رود ولی در تحویل و کنترل حجمی و بهبود خدمات موفقیت چشمگیری حاصل نشود، گرچه آثار مالی قیمت‌گذاری بهبود می‌یابد، اما نمی‌توان به بهبود چشم‌گیر آثار اقتصادی امید داشت. تحویل و کنترل حجمی آب در بخش کشاورزی ایران با توجه به نظام بهره‌برداری از آب و زمین، مشکل بزرگی است که دولت به تنهایی از عهده آن بر نمی‌آید و مشارکت‌های اجتماعی در این موارد خیلی تعیین‌کننده است.

منحنی تقاضای آب هم به شکلی است که چندان نسبت به تغییر قیمت حساس نیست و افزایش نرخ در صورتی تاثیر چشمگیری بر میزان مصرف دارد که آن افزایش زیاد یا بسیار زیاد باشد که این امر برای آب کشاورزی در حوزه مدیریت دولتی با محدودیت‌های سیاسی و اجتماعی روبرو است. بنابراین در میان مدت (با تکیه تجربیات کشورهای مشابه) احتمال می‌رود که تحویل و کنترل حجمی آب با همکاری نهادهای اجتماعی می‌تواند در کاهش تلفات و افزایش بهره‌وری موثرتر از افزایش نرخ آب باشد. برای استفاده موثرتر از نرخ گذاری آب کشاورزی در درازمدت نیاز به سرمایه گذاری در زیرساخت‌ها، اعتلای سازمان تولید کشاورزی و واقعی کردن قیمت محصولات کشاورزی نسبت به قیمت جهانی است تا زمینه‌های بهتری برای اعمال این سیاست مهم در بخش کشاورزی کشورهای درحال توسعه (بویژه در

قیمت گذاری آب شهری و صنعتی

بعد از کشاورزی که بیش از ۹۰ درصد برداشت‌ها را بخود اختصاص می‌دهد، مصارف مراکز جمعیتی که عمدتاً شهرها هستند در رتبه دوم قرار دارند، در صورتیکه در میانگین رتبه‌بندی دنیا مصارف صنعتی در این رتبه قرار دارد. افزایش قیمت آب شهری باید همراه با توجه به ضرورت تامین نیازهای پایه و ضروری و افزایش کیفیت ارائه خدمات توسط شرکت های مسئول خدمات باشد. در این مسیر شفاف سازی و پاسخگویی در کنترل و مدیریت هزینه‌ها اهمیت فراوانی دارد. از موضوعات مهم در کنترل هزینه‌ها و بهبود خدمات آب شهری در درازمدت، جداسازی آب با کیفیت از سایر مصارف خانگی بجز شرب است، که این راه حل دوراندیشانه در کشورهای مختلف جواب داده است. بعلاوه، در شهرها بخش مهمی به اسم «آب به حساب نیامده» وجود دارد، که بین ۲۵ تا ۳۳ درصد آب تامین شده است. اگر مشترکین غیرمجاز و خطای اندازه گیری کنار گذاشته شود، مابقی اتلاف فیزیکی شبکه است که در لوله‌ها و سیستم توزیع به هدر می‌رود. بنابراین قضیه در این بخش آب به حساب نیامده، چندان به مصرف کننده ربط ندارد. از تدابیر غیرقیمتی برای مدیریت مصرف، کاهش فشار آب در شبکه توزیع است که درحال حاضر اجرا می‌شود. بنابراین در حل مشکلات مدیریت آب شهری، راه حل اصلی ساختار قیمت گذاری آب نیست و بهتر است به دنبال راه‌حل‌های غیرقیمتی هم بود. در مورد صنایع علاوه بر تحویل و نرخ گذاری حجمی آب، نرخ گذاری روی پساب صنایع بسیار مهم است. برای آماده سازی شرایط از این ابزار کنترل کننده، انتقال صنایع آلوده کننده به بیرون از شهرها و تجمیع صنایع در شهرک‌های صنعتی، بازچرخانی و پالایش فاضلاب‌های صنعتی و کنترل کیفیت آب برگشتی و پساب شهرک‌ها هم در اولویت قرار دارند.

افزایش قیمت آب شهری باید همراه با توجه به ضرورت تامین نیازهای پایه و ضروری و افزایش کیفیت ارائه خدمات توسط شرکت های مسئول خدمات باشد. در حل مشکلات مدیریت آب شهری، تنه‌اره حل اصلی اصلاح ساختار قیمت گذاری آب نیست و بهتر است به دنبال راه‌حل‌های غیرقیمتی (کاهش آب به حساب نیامده و جداسازی مصرف فضای سبز و مصارف شرب از سایر مصارف خانگی) هم بود.

بازار آب

چون سیستم طرح‌های مدرن تامین آب کشاورزی کشور (سدهای مخزنی) ذخیره آب بطور متمرکز است و به ناگزیر باید از طریق یک سامانه گسترده بنام «شبکه آبیاری» آب در میان اراضی با مالکیت کوچک و قطعات پراکنده تقسیم شود، کنترل و مدیریت توزیع آب مطابق نیازهای هر بهره‌بردار به مقدار و زمان مناسب، اساساً امکان پذیر نیست. بنابراین در این سیستم‌ها نیاز به مبادله میان آب‌بران وجود دارد و اساس بازار نیز بر پایه مبادله است. یعنی کسی که آب دارد و به همه حجم آب خود نیاز ندارد، آب را واگذار می‌کند به کسی که در آن زمان به آب نیاز دارد و مبادله شکل می‌گیرد. توسعه مبادله، بازار را بوجود می‌آورد. این نیاز فقط به سامانه‌های آبیاری منحصر نیست و تقریباً در همه انواع نظام‌ها مشاهده می‌شود. در سراسر کشور ما، علیرغم اینکه قوانین موجود بازدارنده هستند، بازارها براساس نیاز مبادله بطور «غیررسمی» شکل گرفته‌اند.

بطور کلی تحلیل آثار قیمت گذاری آب بر اساس نظام بهره برداری موجود آب کشاورزی در سه حوزه قابل بررسی است: (۱) نظام خودمصرفی، (۲) نظام دولتی یا شبکه‌های آبیاری و (۳) نظام بازار آب.

وقتی که اندازه گیری دقیق و مدیریت شده نباشد، طبیعی است که معیارهای اقتصادی نمی تواند خیلی بر کنترل مصرف اثرگذار باشد. استفاده از ابزار قیمت گذاری/نرخ گذاری در شرکت های دولتی معمولاً نمی تواند موجب کنترل هزینه ها و اولویت بندی صحیح در مدیریت مالی جهت بهبود کیفیت خدمات باشد.

وقتی که اندازه گیری دقیق و مدیریت شده نباشد، طبیعی است که معیارهای اقتصادی نمی تواند خیلی بر کنترل مصرف اثرگذار باشد. استفاده از ابزار قیمت گذاری/نرخ گذاری در شرکت های دولتی معمولاً نمی تواند موجب کنترل هزینه ها و اولویت بندی صحیح در مدیریت مالی جهت بهبود کیفیت خدمات باشد. تجربه کشورهای مختلف و تا حدودی کشور ایران نشان می دهد که تشکیل شرکت هایی که مشابه شرکت ها خصوصی اداره شوند و یا واگذاری آن ها به بخش خصوصی کارآمد، می تواند سازوکارهای نرخ گذاری را بهبود دهند.

انگیزه جدی دیگری نیز برای مبادله وجود دارد. چنانچه بهره برداری بتواند ارزش اقتصادی بیشتری از دیگر بهره بردارن آب بدست آورد، می تواند با پرداخت مبلغی، سهمی از آب دیگران را هم خود بکار بگیرد. یا اگر بهره برداری (حقابه داری) بداند که با صرفه جویی در مصرف آب امکان عرضه و فروش مازاد آن وجود خواهد داشت، انگیزه صرفه جویی و کسب درآمد برای او ایجاد می شود. نتیجه این مبادلات آن است که آب ارزش بیشتری پیدا می کند و امکان برنامه ریزی توسعه در مناطقی که امکان تامین آب جدید وجود ندارد، بوجود می آید. توجه به این مهم در برنامه تعادل بخش آب زیرزمینی کشور حایز اهمیت بسزایی است. چون از این طریق راه حل هایی برای تخصیص مجدد و استفاده کارا تر از منابع آب بین مصارف و مصرف کنندگان رقیب و انگیزه های اقتصادی (براساس ارزش واقعی آب) برای آب بران بوجود می آید. اما همانطور که اشاره شد، بازارهای آب معمولاً عمق و قوام کم و دامنه جغرافیایی محدودی دارند. بعلاوه، ممکن است شرایط غیررقابتی و انحصاری حاکم بر بازار موجب ناکارآمدی بازار و کارکرد آن گردد. از این رو مجموعه سیاست ها و یا برنامه های اجرایی مناسبی لازم است تا بتوان از این نهاد اقتصادی به نحو مطلوبی در مسیر حل و فصل مشکلات مدیریتی منابع آب، بهره گرفت.

در مطالعات و تحقیقات اقتصادی موارد زیادی را شناسائی کرده اند که بطور کلی نهاد بازار آب قادر به تعیین قیمت و مقدار بهینه کالا یا نهاده و به عبارت دیگر بیشینه کردن رفاه مصرف کنندگان و تولیدکنندگان، نمی باشد. از میان موارد مختلف تاثیرگذار، مشخص بودن حقوق مالکیت اهمیت زیادی دارد؛ زیرا در صوت ابهام حقوق مزبور اشخاص حقیقی و حقوقی اقدام به مشارکت در فعالیت های اقتصادی مرتبط با آب نکرده و بالطبع بازار تشکیل نمی شود. بازاری به اصطلاح کامل یا تام خوانده می شود که :

- حقوق مالکیت تعریف شده باشد.
- این حقوق ایمن و غیر قابل تجاوز باشد.
- این حقوق قابل انتقال بوده، در شرایط مختلف و به شکل های مختلف قابل بهره برداری باشد.

بنابراین در صورتی نهاد بازار می تواند توسعه پیدا کند که حقوق مالکیت و داد و ستد مشارکت کنندگان در بازار روشن و بدون ابهام باشد. اگر ساختار بازار رقابت کامل نباشد، بدیهی است که قیمت تعیین شده در آن کارآمد نخواهد بود. چنین قیمتی که فرآیند تخصیص و تولید را به شکل ناکارآمدی محقق می سازد، و به عبارت دیگر نقش های سه گانه قیمت در بازار کامل را ایفا نمی کند، عادلانه نمی باشد؛ زیرا با صرفه ترین شکل کالا تولید نشده و به پرارزش ترین مصرف نیز نرسیده است. به همین جهت حضور موثر دولت برای نظارت بر عملکرد این بازار و هدایت آن به سمت شرایط بهینه (کارایی، رقابت و عادلانه بودن) مورد توصیه اقتصاددانان می باشد. نهاد بازار برای خرید و فروش آب می تواند در خدمت رفاه نارسایی نظام تخصیص آب اداری موجود و نحوه عرضه نامتناسب آب با تقاضای واقعی آب بران و مقابله با رفتارهای رانت خواهانه باشد. ضمن آنکه برای آثار منفی احتمالی بازار نیز می توان تدابیری اندیشید. بازار آب سابقه تاریخی در کشور ما دارد و همانطور که قبلاً اشاره شد عمدتاً بطور غیررسمی فعال است. البته در نظام بهره برداری از قنوات، قنوات داری سند مالکیت هستند و مالکیت سهام حقابه داران آنها رسماً قابل مبادله و خرید و فروش است. در این نظام بهره برداری، نظام های قانونی یا اداری حکومتی اعتبار معاملات آب را تضمین می کند. علی رغم آنکه از برنامه سوم تاکنون جهت گیری رسمی به سمت تقویت بازار آب بوده اما تاکنون اقدام جدی در این مسیر انجام نشده است. تقویت و توسعه داشته های بازار آب باید با تامل و نهادسازی و در چارچوب مدیریت نهادسازی صنفی و اجتماعی انجام پذیرد.

خوشبختانه نهاد بهره‌برداری آب خیلی متمایزی را در کشور داریم که بدون دخالت دولت ایجاد شده است. این بازار آب در منطقه «موجن شاهرود» قرار دارد. نهاد پشتیبان کننده از این بازار یک شرکت سهامی خصوصی است که در سال ۱۳۴۱ تاسیس شد، به نام شرکت آبیاری موجن. موسسین این شرکت، با لحاظ دانش و فرهنگ بومی خود در تلفیقی متناسب با دانش جدید آن را تاسیس و مدیریت کرده اند. این شرکت هنوز پابرجاست و در سال ۱۳۹۱ پنجاهمین سال بهره‌برداری خود را جشن گرفت. این شرکت هم اکنون هزار سهام دار دارد و موجن به یک شهر تبدیل شده است. در نظام آبیاری موجن، علاوه بر استفاده از آب رودخانه داستان؛ آب استحصالی چند قنات و چند حلقه چاه نیز استفاده می‌شود. تمام صاحبان سهام شرکت علاوه بر سندی که خود شرکت برای آنها صادر کرده است، کوپن‌هایی در دست دارند که سهم هریک را از آب سالانه در مدار گردش آب (مدیریت زمانی آب) مشخص می‌کند. سند آب و کوپن‌ها قابلیت خرید و فروش دارند. یعنی یک بازار آب کامل ایجاد شده است؛ که هم برای خرید و فروش دایم پروانه‌های صادره خود شرکت امکان ایجاد شده است و هم برای فروش نوبت‌های ساعتی آب بر اساس کوپن‌ها. این مورد، یک نظام تکامل یافته تر از قنات‌ها است و بر اساس مطالعات و بررسی‌هایی که انجام شده می‌تواند از نظر کارکرد و کارایی و رعایت انصاف بازار آب، در تراز جهانی قابل مطرح کردن باشد.

بازارهای آب معمولاً عمق و قوام کم و دامنه جغرافیایی محدودی دارند. بعلاوه، ممکن است شرایط غیررقابتی و انحصاری حاکم بر بازار موجب ناکارآمدی بازار و کارکرد آن گردد. از این رو مجموعه سیاست‌ها و یا برنامه‌های اجرایی مناسبی لازم است تا بتوان از این نهاد اقتصادی به نحو مطلوبی در مسیر حل و فصل مشکلات مدیریتی منابع آب، بهره گرفت. نهاد بازار برای خرید و فروش آب می‌تواند در خدمت رفع نارسایی نظام تخصیص آب اداری موجود و نحوه عرضه نامتناسب آب با تقاضای واقعی آب‌بران و مقابله با رفتارهای رانت‌خواهانه باشد. ضمن آنکه برای آثار منفی احتمالی بازار نیز می‌توان تدابیری اندیشید.

*این یادداشت سیاستی توسط آقای انوش نوری اسفندیاری تهیه شده و از طرف اندیشکده در ویژه نامه اقتصادی شرق با عنوان «ایران در جستجوی آب، آب در انتظار تدبیر» منتشر شده است.