



آب و اقتصاد معیوب

انوش نوری اسفندیاری

در چند دهه گذشته، شکاف وسیعی میان عرضه و تقاضای بخش آب کشور ایجاد شده است. تقاضای شتابان و اغلب بدون پاسخ برای آب بیشتر، در سراسر جغرافیای ایران مشهود است.

خسارت‌های اقتصادی کمبود آب با کیفیت مناسب در بخش‌های مختلف اقتصادی منجر به تحمیل فشار سیاسی زیادی به نظام تصمیم‌گیری بخش آب می‌شود. هرازگاهی طرحی با ارقام نجومی روی میز تصمیم‌گیران سیاسی قرار می‌گیرد که از توان و ظرفیت‌های طبیعی و اجتماعی کشور بسیار بالاتر است. از این رو است که گروهی از طرح‌های جدید با فشار سیاسی و با تأخیر زیاد، به صورت ناقص و ناپایدار، به بهره‌برداری می‌رسند. در چنین شرایطی دست‌اندازی مکرر به حقوق مالکان متقدم، امر عادی اجتناب‌ناپذیر بوده و استمرار آن به نابسامانی موجود در نظام حقوقی آب و افزایش مناقشات اجتماعی دامن می‌زند. از همه زیان‌بارتر، تأثیر مشهود تخلیه ذخایر ثابت آب زیرزمینی بر نشست زمین است که تاوان آن

این شکاف و پیامدهای خسارت‌بار و خطرآفرین آن، به صورت‌های مختلفی بروز و ظهور پیدا کرده است. افزایش سطح کشت آبی در نیم قرن گذشته (بیش از سه برابر) و بیشتر شدن سطح کشت محصولات پرمصرف و متداول شدن کشت مجدد، حجم برداشت آب کشاورزی را دوبرابر کرده است. از سویی، «کم‌آبیاری» اجباری در سطح وسیعی از اراضی آبی به کاهش تولیدات کشاورزی و حتی خشک شدن مستمر باغ‌ها انجامیده است. افزایش تعداد روستاها و شهرهای دارای «بحران» و کوچ روستائیان به خاطر مسائل مرتبط با آب، نشان می‌دهد که

«افزایش سطح کشت آبی در نیم قرن گذشته (بیش از سه برابر) و بیشتر شدن سطح کشت محصولات پرمصرف و متداول شدن کشت مجدد، حجم برداشت آب کشاورزی را دوبرابر کرده است.»



عمدتاً بر دوش اقشار ضعیف و نسل‌های بعدی افتاده است.

تغییر خصوصیات جمعیتی و تحولات فناوری همراه با افزایش درآمد و تغییر در سبک زندگی، تقاضا برای آب و کالاها و خدمات متکی به منابع طبیعی را به گونه‌ای افزایش داده که شاهد به‌خطر افتادن و نابودی زیستگاه‌ها و سرمایه‌های طبیعی کشور هستیم. بخشی از درآمدهای نفتی در طرح‌های عمرانی از جمله طرح‌های آب و به‌صورت یارانه در ارائه خدمات عمومی به جامعه تزریق می‌شود و شیوه تحویل و نرخ‌گذاری آب، امکانات و انگیزه‌های لازم برای کاهش تلفات و صرفه‌جویی در مصرف را فراهم نمی‌کند. قیمت‌گذاری غیرواقعی آب و انرژی، به ویژه در بخش کشاورزی و بی‌توجهی به هزینه فرصت و کمیابی آب، از یک‌سو به افزایش بی‌رویه تقاضا برای آب منجر شده و از سوی دیگر توان شرکت‌های عملاً ورشکسته آب را برای حفظ و نگهداری دارایی‌های موجود، بیش‌ازپیش کاهش داده است. براین اساس، در طول نیم‌قرن گذشته، علی‌رغم بروز پیامدهای کمبود آب، عزم جدی برای گره‌گشایی از معضل بهره‌برداری ناکارآمد از طرح‌ها و منابع در دست بهره‌برداری مشاهده نمی‌شود. بررسی‌ها نشان می‌دهد که بازدهی آب در اقتصاد

ملی ایران به‌طورکلی بسیار نازل است و تا حل‌نشدن مشکل کارایی اقتصادی آب (که به نوعی بازتاب پائین بودن کارایی در نظام اقتصادی کشور است) تأمین آب پرهزینه، تدبیر مناسب و دوراندیشانه مدیریتی محسوب نمی‌شود. با چنین پیش‌زمینه‌ای، سؤال اصلی مربوط به این یادداشت را می‌توان مطرح کرد: چگونه می‌توان چنین تقاضاهای بی‌حساب و کتاب را قاعده‌مند و مدیریت کرد؟

مدیریت و مهار تقاضای آب

تاکنون در برنامه‌ها و دولت‌های مختلف، به سیاست‌های متعددی برای تأثیرگذاری و مهار تقاضای آب توجه شده که متأسفانه به‌دلیل چشم‌بستن بر نظام انگیزه‌ها و مسکوت‌ماندن یا ناقص‌بودن اصلاحات ساختاری، چندان اثربخش نبوده است. چون نظام برنامه‌ای بخش آب کشور، به‌دلیل ساختار متمرکز و انعطاف‌ناپذیر و یک‌بُعدی بودن نظام انگیزشی آن (دستور و بخشنامه)، کارایی لازم را ندارد. در توضیح این کاستی عمده از نظر حکمرانی، می‌توان گفت که معمولاً برای اجرای برنامه‌ها و اقدامات مورد نظر مدیریت منابع آب سه گروه از انگیزه‌ها می‌بایست در نظر گرفته شوند: (۱) قوانین و مقررات (۲) مشوق‌ها و بازدارنده‌های اقتصادی (۳) مشوق‌ها

و بازدارنده‌های فرهنگی و اجتماعی. قوانین و مقررات، از سازوکارهای اعمال سیاست‌ها هستند که به شیوه دستور و نظارت به‌صورت اجبار و بیرونی ایجاد انگیزه می‌کنند، مانند قوانین ثبت چاه‌ها و تخصیص آب بر مبنای حقوق بهره‌بردار. این سازوکارها از بالا به پایین از طریق نظام اداری اعمال می‌شود. در همین زمینه ممکن است برای اعمال بهتر سیاست‌ها از سازوکارهای اقتصادی استفاده شود که با انگیزه‌های درونی انسان‌ها سروکار دارد. از مشوق‌ها و بازدارنده‌های فرهنگی و اجتماعی هم برای اعمال توصیه‌ها در تغییرات رفتاری بهره‌برداران آب به‌صورت درونی، داوطلبانه و خودجوش (یعنی بدون سازوکارهای اداری و انگیزه‌های مالی) می‌تواند استفاده شود. به علاوه، مجموعه اخیر برای تقویت رابطه پائین به بالا در نظام تدبیر و ساختاری بخش آب بسیار مؤثر است. بنابراین یکی از دلایل اصلی اثربخش نبودن تصمیمات برنامه‌های بخش آب، لرزان و حتی مخرب بودن انگیزه‌های اقتصادی و فرهنگی در این نظام حکمرانی آب کشور است. در این میان، تغییر دیدمان و دگرگونی متناسب ساختاری مدیریت آب، ایجاد تنوع و واردکردن تدابیر و فرآیندهای نو و پویا به‌منظور افزایش اثربخشی در سازوکارهای اداری و افزایش سهم تدابیر و سازوکارهای



اقتصادی و توافقی جمعی و ارتباطات شبکه‌ای (غیر سلسله مراتبی)، می‌تواند برای مدیریت تقاضای آب راهگشا باشد.

سیاست‌های اقتصادی

سال‌ها و بلکه دهه‌ها است که توجهات کارشناسان و تصمیم‌گیران، به بعضی از سیاست‌های اقتصادی آب، مانند قیمت‌گذاری پلکانی حجمی آب در بخش شهر و کشاورزی، تقویت و توسعه بازار آب، سرمایه‌گذاری متشکل بخش خصوصی، ثبات و پایداری نسبی در حقوق مالکیت آب و نظایر آن معطوف شده است. اما اجرای این سیاست‌ها، دشوار، زمان‌بر و به علت پیامدهای چندجانبه و عمیقی که پیاده‌سازی آن‌ها در جامعه ایجاد می‌کند، ممکن است کلیه هدف‌های لازم (به ویژه از نظر اقتصادی و محیط‌زیستی) تأمین نشود یا با دیگر هدف‌ها و سیاست‌های اجتماعی و سیاسی مغایر باشد. البته به لحاظ نظری روشن است که وقتی عرضه منابع آب جدید با دشواری و هزینه‌های بالا همراه است، باید در طرف تقاضا محدودیت‌های جدی از طریق جیره‌بندی یا قیمت‌گذاری ایجاد کرد تا تعادل پایداری در موازنه عرضه و تقاضا ایجاد شود. اما فقط افزایش تعرفه‌ها به تنهایی نمی‌تواند آثار کاهش تقاضای مهمی ایجاد کند.

چون این اقدام باید همراه با سیاست‌های مکمل زیرساختی، ساختاری و انگیزشی باشد. حتی فراهم‌آوردن امکان مبادله مجوزها و استفاده بیشتر از سازوکار بازار آب و نرخ‌گذاری حجمی آب و جیره‌بندی آب، پیامدهای مختلفی دارد و به همین دلیل انتظار می‌رود با موانع متعددی روبرو شود. یعنی در اغلب موارد چون معمولاً قوانین و نهادهای لازم وجود ندارند، بدون آن‌ها نتیجه لازم به دست نمی‌آید. طراحی زیرساخت‌های موجود ممکن است برای بعضی سازوکارها مناسب نباشند، به عنوان مثال قیمت‌گذاری حجمی در شرایطی که مصرف نهایی آب نمی‌تواند اندازه‌گیری شود، مانند مجتمع‌های آپارتمانی در شهرها و مزارع پراکنده و کوچک در روستاها. تقویت و توسعه بازار آب مستعد بروز پیامدهای «شکست بازار» است که دلایل اصلی آن عبارتند از عمومی بودن کالا، ویژگی‌های ذاتی آب، آثار خارجی تصمیمات تخصیص و انحصارها.

سخن آخر

تجربه نشان داده است که در هر جامعه‌ای می‌توان تقاضای آب را کاهش داد، اما این کار با درک چگونگی پیچیدگی جریان آب در زندگی آن جامعه میسر می‌شود. نشانگرها و انگیزه‌های اقتصادی زمانی

می‌توانند کارکرد مناسبی داشته باشند که نظام اداری و باورهای فرهنگی، مشارکت‌ها و توافقات اجتماعی هم از آن پشتیبانی کند. از این رو، برای اینکه انگیزه‌ها و منافع سیاست‌گذاران و ذینفعان مختلف با سیاست‌های اصلاح ساختار و تنوع نظام انگیزشی همگرا شود، پیشگامان و رهبران «تغییر» ناگزیر از شناسایی دقیق علل، تشخیص موضوعات اساسی و بحرانی و از نظر اقتصاد سیاسی، آماده‌سازی و ارائه گزینه‌های متقاعدکننده خواهند بود. این یعنی برای مدیریت تقاضا فقط به سیاست افزایش تعرفه‌ها و توسعه بازار نمی‌توان اتکا کرد. بلکه متناسب با ارزش‌های فرهنگی، اجتماعی و محیط‌زیستی که پشتیبانی آب از حیات و اجتماع را بازتاب می‌دهند، باید تدابیر ساختاری و انگیزشی دیگری نیز در نظر گرفت و جایگاه مناسبی به راهبردهای «دولت‌محور» و افزایش سهم راهبردهای «جامعه و اقتصادمحور» در نظام حکمرانی آب.

مأخذ: www.ion.ir