



بازار آب و حکمرانی

بی‌تردید سیاستگذاری آب در سراسر دنیا به طور روزافزونی به سمت تدابیر مدیریت تقاضا - برای اثرگذاری بر پیشران‌های توسعه - جهت‌گیری پیدا می‌کند. مانند وضع و اعمال انواع مقررات مصرفی و رفتاری - چون اندازه‌گیری و تعیین حد برداشت - آموزش و توسعه ظرفیت‌ها و ایجاد انگیزش‌های مختلف اقتصادی - چون قیمت‌گذاری آب، حقوق مالکیت، مالیات و یارانه. تشویق به خرید و فروش آب هم سیاستی مهم در همین راستا محسوب می‌شود. بازار آب را از منظر مدیریت تقاضا بهتر می‌توان بررسی و تحلیل کرد. کارکرد بازار آب با فرمان و دستور سازگار نیست و با مشخص کردن علامت قیمتی، بازار آب، آب را به با ارزش‌ترین نوع مصرف یا استفاده از آب تخصیص می‌دهد، قیمت‌ها در واکنش به علامت‌های تقاضا و عرضه نوسان می‌کنند. بنابراین در پاسخ به مسایل کمیابی یا مدیریت کیفیت، بازار آب می‌تواند با خود منافعی را از نظر انعطاف و آزادی انتخاب و کارایی به ارمغان بیاورد. بازار آب بر اساس خرید و فروش مجوز برداشت - مانند آب دائمی، پروانه یا حقابه - شکل می‌گیرد. این مجوز حقوق مالکیت در جریان آب را به صورت نسبت یا مقدار مشخص آب در دسترس از منبع معین و مجوز تحویل آب - حق تقدم در دریافت آب در زمان مشخص - تعیین می‌کند. اگر نهادهای رسمی عمدتاً بر معاملات انجام شده حاکمیت داشته و از آن پشتیبانی کنند به آن بازار رسمی و اگر این پشتیبانی به طور عمده توسط نهادهای غیررسمی و فرایندها و هنجارهای اجتماعی انجام شود، به آن بازار غیررسمی می‌گویند. بازارهای غیررسمی که در ایران و بسیاری از کشورهای کهن و با سابقه کشاورزی چند هزار ساله، ممکن است در حد نوعی به اشتراک‌گذاری بخشی از منابع آب در دسترس میان همسایه‌ها و مناطق یا مصارف همجوار برای تطبیق بهتر نیازها با منبع در دسترس، باقی مانده باشند و از آن فراتر نروند. ممکن هم هست این بازارها مانند بازار آب مچن عمق و وسعت بیشتری پیدا کنند و به بازارهای رسمی پهلوی بزنند و با آن رقابت کنند.

تشویق به خرید و فروش رسمی آب در جهان از سال‌های ۱۹۶۰ به عنوان سیاستی در زمینه مدیریت تقاضا آغاز شد. استرالیا و به دنبال آن ایالات متحد - ایالات غربی - چین و سایر کشورهای مواجه با محدودیت زیاد آب چون شیلی، خاورمیانه و شمال آفریقا، آفریقای جنوبی، هند و نظایر آن، از این نظر در کانون

برنامه‌ریزی، توجه و پژوهش قرار گرفته‌اند. در ایران گرچه این موضوع مراحل مقدماتی خود را طی می‌کند، اما در ۴ برنامه توسعه - از سوم تاکنون - درباره آن گفت و شنود، پژوهش و آزمون انجام شده است. موضوعات مورد پژوهش در سطح جهانی و ایران عبارت بودند از شرایط و چارچوب‌های نهادی، مسایل خصوصی‌سازی و بازسازی، ارزیابی سیاست‌ها، تمایل به پرداخت کشاورز، هزینه‌های مبادله، پیشران‌های قیمتی و حجمی، کارایی مصرف آب، پیامدهای محیط‌زیستی، نااطمینانی، خطرات، سرعت و مبادله غیررسمی.

سیاست تشویق بازار رسمی آب، با مجادله‌ها و مطالباتی همراه است که نمی‌توان و نباید از آن‌ها صرف‌نظر کرد. مواردی چون خطر ایجاد ناپایداری و تعارض با بهره‌برداری امن از منابع آب، بی‌انصافی به ضرر مالکین کوچک، شکل‌گیری اشرافیت آب سالار و ورشکستگی کشاورزان، نگرانی زارعین و رها کردن کشاورزی به عنوان شغل و یا حتی این ایراد که آب یک نیاز اساسی است و شأن آب ویژه‌تر از آن است که خرید و فروش شود. نباید فراموش کرد که بازار آب - هر چند که به طور معمول اقتصاددان‌ها از نظر تأثیرش بر فایده‌های کارایی از نظر کارایی اقتصادی و رعایت انصاف طرفدار آن هستند اما - همچون دیگر بازارهای منابع طبیعی مستعد بروز کاستی در تعیین و تعریف حقوق مالکیت، آثار معطف به غیر (Externalities) فراوان و محدودیت در اطلاعات دانشی است. اما نمی‌توان از این سیاست پیچیده و دارای پیامدهای احتمالی نامطلوب، بخاطر مزیت‌های آشکارش بر سایر روش‌های تخصیص، چشم‌پوشی کرد. مزیت‌هایی چون بازتخصیص نرمش‌پذیر در طول زمان نسبت به متغیرهای اقتصادی، جمعیتی و ارزش‌های اجتماعی؛ اولویت تمایل فروشنده و خریدار و آزادی عمل آن‌ها - یعنی ایجاد شرایط مناسب برای فراهم‌کردن تضمین نظام‌مند امنیت حقوق مالکیت - و لحاظ کردن هزینه فرصت واقعی آب. این مزیت‌ها به سه شکل مشخص کارایی اقتصادی می‌تواند بروز پیدا کند: (۱) تخصیصی: مبادله موقت آب که تصمیم‌گیری‌های کوتاه‌مدت منابع آب را برای لحاظ کردن شرایط فصلی، بهبود می‌بخشد - مانند سازگاری با شرایط آب و هوایی، تطبیق با تغییرات قیمت محصولات و انتخاب نوع محصول. (۲) پویایی: مبادله دایمی که ساختار منابع آب یا تصمیم‌گیری درازمدت را با منظور کردن فرصت‌های سرمایه‌گذاری بهبود می‌بخشد و (۳) بازدهی: تغییرات قیمت آب - موقت و دائم - باعث ایجاد انگیزه برای استفاده کارآمد منابع آب می‌شود، چه به عنوان سرمایه‌گذاری و یا نهاده برای نتیجه‌ای با بازده بهتر. اما برای ممکن کردن این منافع بسیاری از اقتصاددان‌ها بر تقدم اهمیت تحقق بازسازی و اصلاح «حکمرانی فراگیر» (Meta-governance) لازم برای راه اندازی بازار آب رسمی، تأکید دارند.

ممکن است این سؤال پیش بیاید که چرا علی‌رغم مزیت آشکار بازار آب در تخصیص و بازتخصیص آب به مصارف باارزش‌تر، دستاوردهای اجرایی و عملی آن در سطح جهان چنین محدود یا حتی ناچیز است؟ برای این سؤال می‌توان پاسخ‌های متفاوتی در نظر گرفت، اما اغلب صاحب‌نظران دلیلش را ترتیبات پیچیده‌ای می‌دانند که باید برقرار شود تا فضا و محیط مناسبی برای کارکرد بازار فراهم شود. طراحی، توسعه، اجرا، پایداری و قدرت تطبیق با شرایط مختلف این ترتیبات با دشواری‌های مهمی روبروست. پژوهش‌های متعددی در این‌باره برای تهیه چارچوب یا خطوط راهنمای پیاده‌سازی این ترتیبات (همان حکمرانی فراگیر) انجام شده است. برای نمونه Wheeler (۲۰۲۲) نتایج مطالعه تطبیقی خود درباره وسعت بازار آب ۲۰ کشور و ۲۸ ناحیه را در سال ۲۰۲۱ منتشر کرد و یافته‌هایش نشان می‌دهد که به جز ایالات متحد و استرالیا، در سایر مناطق توسعه بازار آب رسمی-برخلاف بازار غیررسمی- به کندی پیش می‌رود. بررسی نتیجه چنین مطالعاتی قبول این فرضیه را تقویت می‌کند که درباره انتقادات نسبت بازار آب شاید با سوءبرداشتی روبرو هستیم که می‌تواند برطرف شود. یعنی در نقد بازار، بین بازار آب و ساختار نهادی حکمرانی فراگیر که این بازار را تعریف می‌کند، می‌بایست تفکیک قائل شد. شکست‌ها و ناکامی‌های تجربه شده در زمینه توسعه رسمی بازار، معمولاً به خاطر مسائل حکمرانی و نه خرید و فروش آب، بروز پیدا می‌کنند.

این به معنی نفی شکست بازار نباید تلقی شود، بلکه کاستی‌ها وجود دارد و باید به آن‌ها پرداخته شود، نظیر توجه به آثار توزیعی بسیار جدی بازار (برای نمونه از طریق صدور مجوز مالکیت آب برای گروداران بومی و محلی). بنابراین از دیدگاه تکوینی، طراحی بازار رسمی و حکمرانی همزمان با بروز مسایل و رشد بازار، نیاز به تطبیق و کامل‌تر شدن دارند. در ازای این زحمات، در زمانه‌ای که مدیریت کمیابی آب دشوارتر شده، توسعه بازار رسمی کماکان به عنوان مهم‌ترین سیاست به اشتراک‌گذاری و بازتخصیص آب و تطبیق مدیریت مزرعه با تغییرات اقلیمی، جایگاه خود را بر روی میز سیاست‌گذاران، حفظ خواهد کرد.

منابع

- Wheeler, S. A. (2022). Debunking Murray-Darling Basin water trade myths. *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 66(4), 797-821. <https://doi.org/10.1111/1467-8489.12490>
- Garrick, D., O'Donnell, E. Moore, M. S., Brozovic, N. & Iseman, T. (2019). *Informal Water Markets in an Urbanising World: Some Unanswered Questions*. Washington, D.C., World Bank Group.