



## بازتخصیص و مسأله آب

در سال‌های اخیر، آب چالش اساسی کشور شده است و این چالش به محرومیت ذی‌نفعان مختلف از حقّ آبی که در گذشته در اختیار داشته‌اند گره خورده است. گاهی این حق مربوط به محیط‌زیست و نسل‌های آینده است، گاهی مربوط به کشاورزان به ویژه در پایین‌دست حوضه‌ها است و در مواردی نیز حتی چالش به تأمین آب با کیفیت برای شرب یا کسب‌وکارها در بسیاری از روستاها و شهرها رسیده است. این مسأله تحت عنوان بازتخصیص آب در ادبیات نظری مدیریت آب مطرح شده است. بازتخصیص مربوط به زمانی است که با توسعه مصارف در یک حوضه برای تقاضاهای جدید آبی وجود ندارد و در نتیجه با برداشت‌های جدید، بخشی از حقوق بهره‌برداران قدیمی جابه‌جا می‌شود.

بازتخصیص امری قابل انتظار در سیر مناطق خشک جهان به سمت توسعه است. در این مناطق با رشد جمعیت و نیازهای آن، برای بخش زیادی از منابع آب مصرف تعریف می‌شود و با استمرار تحولات جمعیتی و اقتصادی، لزوم جابه‌جایی حقوق آب به صورت دائمی یا در خشکسالی‌ها ایجاد می‌شود. اما آنچه در بسیاری از حوضه‌های آبریز ایران طی دهه‌های گذشته رخ داد، پذیرش دیرنگام بازتخصیص و تشدید شکاف منابع و تقاضای مصارف و به هم ریختگی در حقوق آب بوده است. طی این مدت دولت نقشی انحصارگرایانه در مدیریت آب بازی می‌کرد و جامعه‌ای که قاعدتاً باید محافظ حقوق خودش

## بازتخصیص به مثابه راهکار

تاکنون بازتخصیص عامل بی‌عدالتی و تخریب محیط‌زیست بوده است. اما با وجود مسائلی که تحت تأثیر بازتخصیص در گذشته به وجود آمده است، به ناچار برای هرگونه راه‌کاری نیز باید به دنبال بازتخصیص بود. در واقع بازتخصیص هم مسأله است و هم راهکار. مواجهه با مسائل آب معادل با برگرداندن سهم آب به محیط‌زیست و دیگر گروه‌های محق به داشتن آب است و برای تأمین آب مصارف جدید حاصل از رشد جمعیت و توسعه بخش‌های اقتصادی جدید نیز باید به دنبال آب بود. در نتیجه بازتخصیص هم برای برگرداندن پایداری به محیط‌زیست ضروری است و هم برای تأمین نیازهای جدید اجتناب‌ناپذیر است. یک رویکرد محیط‌زیستی سخت‌گیرانه

می‌بود، به حاشیه رفته بود. این موضوع بی‌تفاوتی نسبت به حقوق بهره‌برداران قدیمی و محیط‌زیست را به همراه داشت تا این حقوق در مقابل مصارف اولویت‌دار و جذاب از نظر مدیریت آب، همچون شهرها و صنایع، یا شیفتگی و شیرینی رانت پروژه‌های بزرگ استحصال و انتقال منابع آب، نادیده گرفته شود. علاوه بر این عدم قطعیت‌های فیزیکی آب و شناخت ناکافی بیلان آب و به تبع آن توهم پرابی فرصت اشتباه و چند بار شمردن آب‌ها را فراهم می‌کرد. در این شرایط دولت و جامعه، به شواهد اولیه از تشدید بازتخصیص توجه زیادی نداشت و یا گروه‌های حساس به این موضوع، امکان کنش اثربخشی را نداشتند تا مسائل ناشی از بازتخصیص مستمر بر روی هم انباشته شود.

اما اکنون بازتخصیص برای هیچ کس قابل کتمان نیست. از یک سو بار توسعه کشور بر مصرف هر چه بیشتر آب قرار گرفته و از سوی دیگر، آب کافی برای تأمین بسیاری از بخش‌ها وجود ندارد. خشکی تالاب‌ها و تخلیه آبخوان‌ها و ریزگردها و سایر تبعات ناشی از آنها نگرانی‌های روزافزونی ایجاد کرده است. در رقابت برای دسترسی به آب، بازیگران پر قدرت آب را در اختیار می‌گیرند و سایر بازیگران از آن محروم می‌شوند. این قدرت می‌تواند ناشی از موقعیت در بالادست، قدرت سیاسی برای تأمین آب شهرها یا قدرت اقتصادی صنایع باشد. در مقابل، آنچه برای گروه‌های کم‌قدرت باقی می‌ماند، محرومیت از حقوق آبشان بدون هیچ‌گونه جبران خسارت یا هر شکلی از جلب توافق است.

مدافع احترام به طبیعت و جلوگیری از هرگونه بارگذاری جدید بر منابع آب برای رشد صنایع یا شهرها است. اما در واقع، جمعیت جدید (چه در شهر سکونت پیدا کند یا روستا) یا تحولات اقتصادی و ایجاد کسب‌وکارهای جدید (هر چقدر هم کم‌آبر) نیازمند منابع آب جدید است و تصمیم‌گیری درباره این تحولات، خارج از کنترل بخش آب خواهد بود. در نتیجه بخش آب به جای آنکه با رویکردی سخت‌گیرانه جلوی هرگونه بارگذاری جدیدی را بگیرد، باید شرایطی را برای فراهم‌شدن امکان بازتخصیص پایدار و عادلانه برقرار کند. بنابراین این سوال کلی که آیا بازتخصیص خوب است یا بد، سوال درستی نیست. بلکه بازتخصیص اجتناب‌ناپذیر است و در عوض باید پرسید چه بازتخصیصی خوب است؟ و معیار خوب بودن نیز عادلانه و پایدار بودنش است.

بازتخصیص به مثابه راهکار به دنبال کاهش مصرف برای فراهم شدن آب برای سایر بخش‌های اولویت‌دارتر است. اما تأکید بر کاهش مصرف آب منحصر به رویکرد بازتخصیص نمی‌شود و اکنون چنین الزامی برای کشور توسط افراد مختلف با دیدگاه‌های متفاوت بیان می‌شود. در نتیجه باید دید چارچوب‌بندی این راهکار تحت مفهوم بازتخصیص چه فضای جدید و دستاوردهایی را فراهم می‌کند؟ طرح موضوع کاهش مصرف آب به طور عام، جنبه‌های به شدت سیاسی این موضوع را پنهان می‌کند یا بدان کمتر می‌پردازد. در مقابل بازتخصیص

### مسائل و الزامات بازتخصیص پایدار

در سال‌های اخیر بازتخصیص اگرچه به صورت محدود و در لفافه، ولی در سطح مدیریت آب کشور پذیرفته شده است. با نگاهی خوش‌بینانه به این رویکرد جدید، به رسمیت شناختن بازتخصیص، از یک سو پذیرش عدم وجود منابع آب جدید برای تخصیص دادن است و از سوی دیگر در مقابل این رویکرد است که آب انفال و در اختیار وزارت نیرو است تا آن را برای هر تقاضایی که مورد نظرش بود، بدون پذیرش حق بهره‌برداران قبلی، جابه‌جا کند. اما نگاه بدبینانه می‌گوید که اصطلاحات جعل می‌شوند تا پوششی برای ادامه اقدامات گذشته باشند. بر این اساس، همچنان باید نسبت به ضعف‌ها و مسائل در روندهای بازتخصیص هشدار داد. بدین منظور در ادامه چهار نکته الزامی برای بازتخصیص پایدار ذکر می‌شود.

نکته اول پذیرفتن این موضوع است که بازتخصیص باید محور حل مسائل منابع آب باشد و این در تقابل با رویکرد همچنان عرضه محور فعلی است. گزاره "مشکل آب نداریم، بلکه مشکل مدیریت آب داریم" برای مجوز تأمین از منابع جدید، مصادره به مطلوب شده است. اما بازتخصیص حتی در پایدارترین و عادلانه‌ترین شکلش که همراه با جبران خسارت و جلب رضایت باشد، به مراتب نسبت به شیوه‌های تأمین آب جدید مانند تأمین آب از دریا، آب ژرف، انتقال‌های بین حوضه‌ای و ... ارزان‌تر است. از سوی دیگر نمی‌توان هم‌زمان گروهی از بهره‌برداران را تشویق به مشارکت در بازتخصیص کرد و برای گروهی دیگر با هزینه‌های گزاف آب از منابع جدید تأمین کرد.

نکته دوم این است که در بازتخصیص آب تنها نمی‌توان توجه را به آب متمرکز کرد. آب موجود به اندازه کافی برای تقاضاها و حقوق موجود نیست و برای جلب رضایت باید به سراغ ارزش‌های جایگزینی بود. طی دهه‌های گذشته آب تاوان مشکل بیکاری، امنیت غذایی، مشروعیت سیاسی، چالش‌های

رویکردی است که موضوع حقوق آب را در مرکز توجه خود قرار می‌دهد و می‌پذیرد بهره‌برداران قدیمی حقی دارند ولی اکنون بنابر ضرورت، اولویت‌های دیگری برای مصرف آب پیش آمده است. بنابراین مهم است که اکنون چه کسانی نسبت به آب حق دارند؟ چرا متقاضیان جدید نسبت به آب اولویت بیشتری دارند؟ این متقاضیان با چه شرایطی قرار است به حقوق آب دست پیدا کنند؟ و از آن مهمتر چگونه رضایت و توافق گروه‌هایی که نسبت به آب حق دارند و اکنون قرار است حقوقشان به متقاضیان جدید منتقل شود، به دست می‌آید؟

سیاست‌های خارجی و ناترازی تجاری را داده است. اما اکنون آب خودش چالشی مضاعف بر چالش‌های قبلی و بعضاً بزرگتر از آنها شده است. اکنون نه تنها باید بار توسعه را بر منابع آب کاهش داد، بلکه باید به نحوی از ارزش‌های جدیدتر برای جبران خسارت و جلب رضایت بهره‌برداران قدیمی استفاده کرد. بدین منظور هم باید در سطح فردی و هم منطقه‌ای استراتژی‌های خلق ارزش و جلب رضایت را دنبال کرد. در سطح فردی هدف از این ارزش ایجاد رضایت در بهره‌برداران قبلی برای صرف‌نظر از حقوق آبشان است. در سطح منطقه‌ای نیز باید الگویی از توسعه را حمایت کرد که با مصرف آب کمتر، شرایط پایداری را داشته باشد و بدین شکل اثرات کاهش مصرف آب را بر کل جامعه کاهش داد.

نکته سوم در ارتباط با حقوق آب (water rights) است. نمی‌شود در فضای مبهم حقوق آب و در شرایطی که مشخص نیست چه کسی به چه میزان نسبت به منابع آب حق دارد، حرف از بازتخصیص پایدار زد. در این رابطه حقوق آب (water law) مدرن و دولت‌محور دچار شکست شده است. از پنج دهه قبل مشخص کردن اینکه چه کسی نسبت به آب حق دارد بر دوش رویه‌های رسمی و دولت‌محور قرار گرفت. اما این رویه‌ها هم در آب سطحی و هم زیرزمینی به کلی شکست خورده‌اند. در آب سطحی عملاً دولت نتوانست اقدام موثری برای تعیین حقوق انجام دهد و در آب زیرزمینی هم پروانه داشتن یا نداشتن لزوماً امکان بهره‌برداری از آب را تعیین نکرده است. اکنون وقت آن است که منابعی متکثرتر برای تعریف حقوق آب را نسبت به رویه‌هایی دولتی مورد توجه قرار دهیم. نکته دوم و سوم مبنایی برای طرح آخرین الزام بازتخصیص است. هم برای شفاف‌سازی حقوق آب و هم تصمیم‌گیری در ارتباط با نحوه دستیابی به توافق و جلب رضایت، بازتخصیص باید در عرصه عمومی انجام شود. تصور آنکه مدل‌سازی و بهینه‌سازی و سایر روش‌های مهندسی، شیوه مطلوب بازتخصیص را تعیین کند که بتوان آن را در قالبی همچون

"آب قابل برنامه‌ریزی" اجرایی کرد دور از ذهن است. وضعیت امروز در بی‌عدالتی بازتخصیص‌های گذشته ناشی از حضور نداشتن گروه‌های ذی‌نفع در تصمیم‌گیری برای بازتخصیص بوده است. بازتخصیص از یک سو نیازمند حضور نمایندگان گروه‌های ذی‌نفع در این فرایند است و از سوی دیگر ضرورت دارد که شفافیت در اطلاعات و رویه‌های تصمیم‌گیری وجود داشته باشد. حق داشتن یا حق نداشتن صفر و یک نیست که بتوان به راحتی آنها را از یکدیگر متمایز کرد و نسخه حق و حقوق هر کسی را بر اساس هنجاری از پیش معین، مشخص کرد. در حقوق آب انتظار نسخه "یک بار برای همیشه" برای

تعیین حق‌دارها و حق‌ن‌دارها ممکن نیست. چندین دهه دخل و تصرف که بخش مهمی از آن ناشی از ناآگاهی و خطاهای دولتی با رویکرد قیم‌مآبانه بوده، پیچیدگی‌های حقوق آب را مضاعف کرده و مبنای تعیین حقوق را بسیار متکثر کرده است. راه‌حل چنین مسأله‌ای از درون جامعه و با مذاکرات و کشمکش مستمر میان ذینفعان مختلف است به دست می‌آید. نقش دولت نیز تسهیلگری همراه با به رسمیت شناختن مبنایها و استدلال‌های گروه‌های مختلف برای تعریف حقوق آب و جلوگیری از بی‌عدالتی سیستماتیک در حذف برخی از گروه‌های ذی‌نفع است.