بازتخصیص خاموش آب و قربانیان آن

دبیرخانه انجمن پسته ایران
اقتباس از وبسایت ایرناپلاس



از سمت راست: جلال الدین میرنظامی و سروش طالبی، پژوهشگران اندیشکده تدبیر آب ایران

حدود دوماه پیش دستورالعملی تحت عنوان «دستورالعمل نحوه اجرای مواد ۲۷ و ۲۸ قانون توزیع عادلانه آب» با امضای رضا اردکانیان، وزیر نیرو که به شرکت مادر تخصصی مدیریت منابع آب ایران و شرکت مادر تخصصی مهندسی آب و فاضلاب کشور ابلاغ شده‌بود در دسترس قرارگرفت. در مقدمه این دستورالعمل آمده‌است: «در راستای اصلاح ساختار مصرف و ارتقای بهره‌وری به ازای هر واحد مصرفی آب و با رویکرد توسعه اشتغال و افزایش سهم صنعت و خدمات از منابع آبی کشور، این دستورالعمل ابلاغ می‌گردد.»

همچنین هدف از تدوین این دستورالعمل، ایجاد وحدت رویه در مراحل بررسی و تصمیم‌گیری در خصوص درخواست‌های تغییر نوع مصرف آب چاه‌های مجاز و فعال دارای پروانه بهره‌برداری معتبر به این شرح، ذکر شده‌است:

«۱- تغییر نوع مصرف آب چاه‌های مجاز و فعال کشاورزی یا صنعتی (صنعت و خدمات) دارای پروانه بهره‌برداری معتبر برای تأمین آب سایر مصارف غیرکشاورزی.

۲- جابه‌جایی مصرف آب چاه‌های مجاز و فعال دارای پروانه بهره‌برداری معتبر برای تأمین آب مجتمع‌ها و شهرک‌های کشاورزی

۳- تغییر نوع مصرف آب چاه‌های مجاز و فعال دارای پروانه بهره‌برداری معتبر دو یا چند منظوره، متناسب با سهم هر مصرف براساس بند ۱

۴- ارتقای بهره‌وری مصرف آب زراعی کشاورزی برای صنایع وابسته به کشاورزی.

طبق آنچه از مقدمه و هدف این دستورالعمل برمی‌آید، به نظر می‌رسد مسئولین امر ضمن اینکه همچنان بر این نکات پافشاری دارند که صنعت از کشاورزی بهره‌ورتر است و موجب توسعه اشتغال می‌شود، در حال فراهم آوردن مقدمات و برنامه‌ریزی در جهت بازتخصیص آب هستند؛ یک باز تخصیص خاموش از کشاورزی به صنعت یا آنچه خودشان به مصارف غیرکشاورزی از آن نام می‌برند. این در حالی است که هنوز سوالات و ابهامات اساسی درباره ریشه این موضوع وجود دارد:

- سهم کشاورزی و سهم صنعت از یارانه و رانت در مقایسه با یکدیگر چگونه است؟ و متعاقباً بهره‌وری صنعت در چه شرایطی عنوان می‌شود؟

- اشتغال در بخش کشاورزی بیشتر است یا صنعت؟

- اگر آب از بخش کشاورزی به صنعت منتقل شود و سپس به دلیل پروانه‌های صادرشده و کم آبی صنعت هم به وضعیت امروز کشاورزی دچار شود، آنگاه چه باید کرد؟ و بازی با سرمایه‌های ملی و مردم تا چه زمانی ادامه خواهد یافت؟

که در ماهنامه‌های پیش رو در سال آینده به این سوال‌ها پاسخ داده خواهدشد.

بنابراین، در این ویژه نامه مطلبی از جلسات اندیشکده تدبیر آب ایران که در وبسایت ایرناپلاس منتشر شده برای آشنایی بیشتر با مقوله بازتخصیص خاموش آب اقتباس شده‌است. لازم به توضیح است، عنوان کامل این مطلب «بازتخصیص خاموش آب و قربانیانی که باید برای آنها چاره اندیشید» می‌باشد.

سابقه بهره برداری از منابع آب در ایران

نظام برداشت آب در ایران تا ۷۰ سال پیش به‌صورت سنتی بود و در هر منطقه متناسب با نوع مصرف و میزان استفاده، عرفی در ارتباط با بهره‌برداری از آب شکل گرفته‌بود. در آن دوران آب زیرزمینی اغلب به صورت قنات یا چاه‌های سطحی کم عمق مورد بهره‌برداری قرار می‌گرفت. در مورد آب سطحی مثل آب رودخانه‌ها و نهرها نیز قواعدی وجود داشت که مشخص می‌کرد چه کسی به چه میزان حق استفاده از آب را دارد. البته بهره‌برداری از آب در این دوران با محدودیت‌های بسیاری همراه بوده‌است. از یک طرف رشد جمعیت سرعت چندانی نداشت و از سوی دیگر، صنعت توسعه نیافته بود و کشاورزی هم کار پرزحمتی بود که نمی‌شد آن را در مقیاس بزرگ گسترش داد. اما با رشد جمعیت و تکنولوژی اوضاع دگرگون شد. با ورود تجهیزات کشاورزی مثل تراکتور یا سایر تجهیزات کشاورزی سطح بیشتری زیرکشت رفت. همچنین بهره‌برداری از آب هم با استفاده از تجهیزاتی مثل پمپ آب و ساخت سدها بیشتر شد و به یکباره همه به سمت منابع آب هجوم بردند.

باز تخصیص خاموش

همین چند مورد یعنی افزایش جمعیت کشور، گسترش کشاورزی و صنعت باعث شد معادلات قبلی در مورد استفاده از آب به هم بخورد و کشور نیازمند نوع جدیدی از تقسیم آب یا به عبارت دقیق‌تر باز تخصیص آب شود. تخصیص و بازتخصیص آب اگرچه در معنا شباهت زیادی با هم دارند، اما تفاوت ظریفی بین این دو مفهوم وجود دارد. منظور از تخصیص، تقسیم آب بر اساس حقوق بهره‌برداری یا حقوق مالکیت بهره‌برداران است که از گذشته وجود داشته و بر اساس آن مشخص می‌شود هر کس حق استفاده از چه میزان آب را دارد. اگرچه در بازتخصیص هم صحبت از تقسیم آب است، اما تفاوت آن با تخصیص در این است که این بار دولت به عنوان نهاد متولی تصمیم می‌گیرد به کدام بخش، حوزه و گروه آب بدهد. در چنین شرایطی ممکن است آبی که قبلاً به بخش، حوزه و گروهی خاص تعلق داشته از آنها گرفته‌شده و به بخش دیگری داده‌شود. موضوعی که به صورت خاموش از حدود دهه ۴۰ بدون اینکه افکار عمومی از آن اطلاعی داشته‌باشند، صورت گرفته‌است و جلال‌الدین میرنظامی و سروش طالبی دو پژوهشگر پژوهشکده سیاست‌گذاری دانشگاه شریف به بررسی آن پرداخته‌اند و نتایج آن را در نشستی با عنوان موضوع بازتخصیص آب کشاورزی و تعارضات ناشی از آن در اندیشکده تدبیر آب ایران اعلام کردند. آنها در پژوهش خود نشان دادند که بازتخصیص در کشور ما چطور اتفاق افتاده و چه عواقبی داشته‌است و نام آن را بازتخصیص خاموش گذاشته‌اند.

به گفته میرنظامی، زمانی که تقاضا از میزان آب موجود بیشتر می‌شود ما به فرآیندی از بازتخصیص می‌رسیم و به این معنا است که ما از حق آب دیگران (کشاورزی، محیط زیست، تالاب‌ها و نسل آینده) برداشته و به بخش‌های مختلف تخصیص می‌دهیم.

میرنظامی ادامه داد: این مسئله، بنیاد پژوهش ما بود که در طول ۴۰ تا ۵۰ سال اخیر دچار موضوع بازتخصیص شده‌ایم؛ آن‌هم به‌صورت خاموش و در اوج بی‌اطلاعی جامعه و بقیه سیاست‌گذاران انجام شد و به مردم گفته نشد که ما از حق آب محیط زیست و نسل‌های آینده استفاده می‌کنیم. در واقع در دهه‌های اخیر دولت‌ها بدون در نظر گرفتن مسائل حقوقی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی اقدام به بازتخصیص آب کرده‌اند.

او می‌گوید: ما در طول پژوهش متوجه شدیم طی ۳۰ سال گذشته بخش کشاورزی به عنوان متهم اصلی هدررفت آب معرفی می‌شود. در نتیجه آب از بخش کشاورزی گرفته می‌شود و بخش‌هایی مثل صنعت و شرب به اولویت دولت برای تخصیص آب تبدیل می‌شوند. یکی از آثار منفی باز تخصیص خاموش، تضعیف حقوق کشاورزان بود به‌طوری که باعث شد شرایط کشاورزی به لحاظ اقتصادی و اجتماعی به‌شدت اُفت کند.

شروع نظارت دولت

در ادامه سروش طالبی با اشاره به تاریخچه نظام برداشت آب به موضوع بازتخصیص در زاینده‌رود پرداخت. به گفته طالبی از دهه ۴۰ دولت شروع به اعمال نظارت در برداشت آب در کشور کرد. سال ۴۵، قانون حفاظت از آب‌های زیرزمینی و



سال ۴۷ قانون آب و نحوه ملی شدن آن به تصویب رسید. از همین دوره منابع آب ملی شده و در واقع بازتخصیص آب شروع می‌شود به این معنی که دولت تعیین می‌کند چه کسی می‌تواند مصرف کننده جدید آب باشد. در این قوانین به صورت مشخص به صدور پروانه از طرف دولت اشاره شده است. به این معنی که کسی می‌تواند از آب استفاده کند که دولت این مجوز یا تخصیص را به او داده باشد.

در این زمان بهره برداری از آب‌های زیرزمینی عمدتا با سرمایه‌گذاری بخش خصوصی انجام می‌شد و مردم خودشان می‌توانستند با سرمایه خود چاه یا قنات جدید حفر و آب را استحصال کنند.

پس از مدتی به دلیل شفاف نبودن مالکیت آب‌های زیرزمینی و میزان آب مورد استفاده از منابع زیرزمینی، دولت تصمیم می‌گیرد در این حوزه به‌طور جدی ورود کند. در مواردی دولت با ممنوع اعلام کردن برداشت از دشت‌هایی که تراز آب در آن پایین رفته بود دخالت خود را اعمال می‌کند.

طالبی ادامه می‌دهد: اما در مورد آب سطحی موضوع تخصیص تا سال‌ها بعد هم مورد غفلت قرار گرفت. اگر چه در قوانین توضیحاتی وجود داشته ولی تا سال ۸۲، عملاً توجهی به این موضوع نمی‌شود.

با توجه به این که با بازتخصیص آب مردم دیگر در استحصال آب نقشی نداشتند، برای دولت جذاب بود که سدهای جدید احداث کرده، آب جدید استحصال کند و آن را به مصارف موردنظر خود تخصیص دهد. در واقع وزارت نیرو به دنبال سدسازی‌های جدید بود و همین باعث شد تا بارگذاری‌ها بیش از منابع موجود باشد.

به گفته او مثلاً در حوزه زاینده‌رود و سفیدرود مصارف تعریف شده بیش از آبی بود که در رودخانه وجود داشت. بنابراین، موضوع تخصیص در ادبیات وزارت نیرو به صورت جدی وارد شد. برای آن سازوکارهایی تعریف کردند که برای پروژه های جدیدی که قرار است به صورت سد، شبکه و انواع برداشت‌های دیگر اجرا شود بررسی کارشناسی انجام شده و مجوز تخصیص داده شود. این تخصیص در سال‌های بعد کامل‌تر هم شد. اما سال‌ها بعد در بسیاری از حوزه‌های کشور متوجه شدند منابع آب جدید برای تخصیص وجود ندارد.