



مقاله

## قیمت‌گذاری و ارزش‌گذاری آب و چالش‌های قانونی در نظام بهره‌برداری از آب

محمود سعیدان\*

قطع ۲۴ ساعته آب در یک

زندگی آپارتمانی، ارزش آن را

در حیات فردی و کمبود آب

برای تولید محصولات کشاورزی و صنعتی،

ارزش آن در حیات اجتماعی را نمایان



می‌سازد.

البته آب ارزشی فراتر از نقش ملموس آن به

عنوان یک کالای مصرفی در شرب و بهداشت

و یک نهاده در تولید محصولات دارد که این

ارزش، در نبود آن آشکار می‌شود.

وجود آب در دریاچه ارومیه طی سال‌های

طولانی، به عنوان یک ارزش تلقی نمی‌شد

ولی با خشک شدن آن روشن شد که این

دریاچه در "ذات" خود چه ارزش نهفته‌ای

داشته است.

برای تعیین ارزش آب چه «ارزش ذاتی»

که گستره‌ای وسیع‌تر از مفاهیم اقتصادی

رایج را در بر می‌گیرد و چه ارزش اقتصادی،

توجه اصلی معطوف به هزینه‌ها و معادل

انگاری ارزش با هزینه‌هاست که البته در

مقوله ارزش ذاتی پیچیده‌تر و دشوارتر از

ارزش اقتصادی است، بدین ترتیب که در

ارزش اقتصادی، هزینه‌هایی که مستقیم و

غیر مستقیم برای استحصال آب ضروری

است معادل ارزش آب تلقی می‌شود، ولی در

ارزش ذاتی هر چند هیچ مبلغی برای تامین

و استحصال آب هزینه نشده ولی در نبود آن

هزینه‌هایی بر جامعه تحمیل می‌شود که این

هزینه‌ها امکان ارائه برآوردی از ارزش ذاتی

آب را میسر می‌سازد.





## هزینه فرصت بر این واقعیت دلالت دارد که مصرف کننده آب، مصرف کننده دیگر را محروم می‌سازد و اگر مصرف کننده محروم شده ارزش بیشتری برای آب قائل باشد، جامعه بدلیل تخصیص غیربهبینه منابع، متحمل مقداری هزینه فرصت می‌شود.

هزینه فرصت بر این واقعیت دلالت دارد که مصرف کننده آب، مصرف کننده دیگر را محروم می‌سازد و اگر مصرف کننده محروم شده ارزش بیشتری برای آب قائل باشد، جامعه بدلیل تخصیص غیربهبینه منابع، متحمل مقداری هزینه فرصت می‌شود.

در مثالی که ذکر شد با فرض جایگزینی آب تخصیص یافته به طرح آبرسانی از زربنه‌رود به تبریز به مصارف کشاورزی که محتمل‌ترین فرض است، هزینه فرصت معادل ارزشی خواهد بود که این آب در مصارف کشاورزی ایجاد می‌کند.

با توجه به سطح نازل‌تر بهره‌وری آب در بخش کشاورزی نسبت به بخش صنعت و همچنین عنایت به اهمیت طرحی نظیر آبرسانی از زربنه‌رود به تبریز که نقش زیربنایی در حیات کلان شهر تبریز دارد می‌توان هزینه فرصت آن را ناچیز دانست، البته این گفته می‌بایست با برآوردها و محاسبات لازم، تدقیق و تبیین گردد. متأسفانه به دلیل آنکه طی سالهای طولانی، آب همواره برای هر نوع مصرفی در دسترس تلقی شده، هزینه فرصت به صورت بسیار جدی در

با معادل‌انگاری ارزش اقتصادی و هزینه‌هایی که تامین و استحصال آب با انجام آنها محقق می‌شود، ارزش اقتصادی آب را می‌توان ناشی از هزینه‌های سرمایه‌گذاری و هزینه‌های نگهداری و بهره‌برداری که مستقیماً برای احداث و بهره‌برداری طرح‌ها هزینه شده است، دانست.

این هزینه‌ها معمولاً از طریق بررسی اسناد و آمار هزینه‌های انجام شده قابل دستیابی است ولی هزینه‌هایی نظیر هزینه فرصت و هزینه‌های اثرات بیرونی نیز باید برآورد و در محاسبات لحاظ شوند تا بتوان به هزینه کامل آب دست یافت.

به عنوان مثال آبی که از طریق طرح

آبرسانی زربنه‌رود به تبریز منتقل و به مصرف کلان شهر تبریز می‌رسد با احداث یک خط لوله ۱۸۰ کیلومتری از میاندوآب تا تبریز و احداث تصفیه‌خانه و ایستگاه‌های پمپاژ متعدد که مستلزم صرف هزینه‌های بسیار زیادی بوده میسر گردیده و نگهداری و بهره‌برداری این تاسیسات وسیع نیز با صرف هزینه‌هایی که همه روزه می‌بایست انجام شود امکان‌پذیر می‌باشد.



و یا مجرای تعیین تعرفه می‌باشد و گرنه همه تعرفه‌ها را می‌توان در محدوده سه عنوان بالا خلاصه نمود.

قانون توزیع عادلانه آب که در سال ۱۳۶۱ به تصویب مجلس رسیده اصلی‌ترین مرجع قانونی برای تعیین قیمت آب می‌باشد اما برای درک بهتر محتوای این قانون لازم است به تاریخچه قیمت‌گذاری آب قبل از تصویب این قانون نیز اشاره شود.

دخالت دولت در امور آب با تشکیل بنگاه مستقل آبیاری در سال ۱۳۲۲، آغاز شده ولی در این قانون وصول آب بها «باتوجه به شرایط معمول محل و رعایت حال کشاورزان» انجام می‌شده است.

با ملی اعلام شدن منابع آب در سال ۱۳۴۲ و تصویب «قانون آب و نحوه ملی شدن آن» در این سال، کلیه منابع آب در اختیار دولت قرار گرفت. فصل ششم این قانون به وصول آب بهاء و دیون و دستورالعمل محاسبه آب بهاء اختصاص داشته و در ماده ۵۳، وزارت آب و برق موظف شده است «در مناطقی که طرح‌های عمرانی یا قانون ملی شدن آب به مرحله اجرا درآمده است نرخ متوسط تمام شده آب را برحسب متر مکعب به تدریج در هر ناحیه یا حوضه آبریز برای کلیه مصرف‌کنندگان پنج سال یک بار با توجه به هزینه‌های جاری شامل مدیریت و نگهداری و تعمیر و بهره‌برداری و هزینه استهلاک و بهره سرمایه با توجه به استهلاک تعیین و اعلام دارد».

در این قانون بهره سرمایه که در نرخ آب لحاظ می‌شده باتوجه به وضع اجتماعی و اقتصادی در هر منطقه با تشخیص وزارت آب و برق می‌توانسته حداکثر تا ده سال اول دوره بهره‌برداری، منظور نشده و پس از دوره معافیت بنا به پیشنهاد وزارت آب و برق از طرف هیئت وزیران تعیین شود.

هر چند قانون توزیع عادلانه آب در شرایط پر تلاطم سال‌های آغازین انقلاب اسلامی و در وضعیتی که گریز از گذشته و تلاش برای استقرار جامعه نوین بر مبنای اصول انقلابی در همه عرصه‌ها حاکم بود تصویب گردیده است ولی ساختار اصلی آن را قانون ملی شدن آب تشکیل می‌دهد.

ذیل عنوان وصول آب بها، عوارض و دیون قانون توزیع عادلانه آب، ماده ۳۳ به موضوع آب بها اختصاص دارد.

در این ماده وزارت نیرو موظف شده

مباحث ارزش اقتصادی آب مورد توجه قرار نگرفته است. هزینه دیگری که در ارزش اقتصادی آب موثر است هزینه اثرات بیرونی است که این هزینه خود به دو نوع هزینه‌های بیرونی اقتصادی و زیست محیطی قابل تفکیک است.

اثرات بیرونی (زیست محیطی)، هزینه‌های ناشی از استفاده بی‌رویه و غیر اصولی از منابع آب و عوارض حاصل از احداث تاسیسات آبی و تأثیرات آنها بر زیست‌بوم‌ها و سلامت مردم است و اثرات بیرونی (اقتصادی)، هزینه‌های ناشی از تخریب مزارع، آبادی‌ها، جاده‌ها و تاسیسات دیگر در مراحل مختلف ساخت تاسیسات آبی می‌باشد.

البته آثار بیرونی تنها ناظر بر آثار منفی نبوده و تفاضل آثار مثبت و منفی مورد نظر است مثلاً در طرح آبرسانی از زرینه‌رود به تبریز هرچند برای انتقال آب، بخشی از اراضی کشاورزی تخریب گردیده ولی نقش آب انتقالی در بهداشت و سلامت مردم کلان شهر تبریز و شهرها و روستاهای مسیر انتقال و کاهش برداشت از منابع آب زیر زمینی برای آب شرب را می‌توان از آثار مثبت اقتصادی و زیست محیطی این طرح به حساب آورد.

تلاقی عرضه و تقاضا، مناسب‌ترین راه برای تعیین قیمت کالاها و به تبع آن ارزش اقتصادی می‌باشد ولی در مورد کالا و نهاده‌ای نظیر آب که در انحصار دولت بوده و قوانین بسیاری در تأیید و تحکیم انحصار آن وجود دارد این دولت است که در چارچوب قوانینی که در ادامه به آنها اشاره خواهد شد قیمت آب را در قالب تعرفه‌های معین تصویب و برای اجرا ابلاغ می‌نماید.



**آبی که از طریق طرح آبرسانی  
زرینه‌رود به تبریز منتقل و به  
مصرف کلان شهر تبریز می‌رسد  
با احداث یک خط لوله ۱۸۰  
کیلومتری از میاندوآب تا تبریز و  
احداث تصفیه‌خانه و ایستگاه‌های  
پمپاژ متعدد که مستلزم صرف  
هزینه‌های بسیار زیادی بوده میسر  
گردیده و نگهداری و بهره‌برداری  
این تاسیسات وسیع نیز با صرف  
هزینه‌هایی که همه روزه می‌بایست  
انجام شود امکان‌پذیر می‌باشد.**

در چنین وضعیتی اگر قیمت‌های تعیین شده به هزینه‌های انجام شده به شرحی که در بالا ذکر شد نزدیک‌تر باشد توضیح رابطه میان ارزش اقتصادی و قیمت آب نیز بر این اساس ممکن خواهد بود ولی درموردی نظیر قانون تثبیت آب بهای زراعی اساساً رابطه‌ای میان هزینه استحصال آب و قیمت آن وجود نداشته و تعرفه آب بر مبنای درصدی از محصول کشت شده تعیین می‌گردد.

تعرفه‌های آب را می‌توان با سه عنوان کلی، آب کشاورزی، آب صنعتی - خدماتی و آب شرب شناسایی نمود. البته سایر موارد نظیر آب‌های گرم، آبیان و... نیز مطرح است که غالباً دلیل طرح مجزای آنها نوع فعالیت

اولین مصوبه شورای اقتصاد برای تعیین تعرفه‌های آب بهای صنعتی، در سال ۱۳۷۱ به تصویب رسیده و بر مبنای آن قیمت هر متر مکعب آب تحویلی به مراکز صنعتی دو ریال تعیین شده بود که این مصوبه تا سال ۱۳۹۵ اعتبار قانونی خود را حفظ کرده بود.

دومین مصوبه که در سال ۱۳۹۵ به تصویب شورای اقتصاد رسیده، این امکان را فراهم کرده است که تا حدودی موانع قانونی وصول آب بهای صنعتی مرتفع گردیده و قیمت آب واگذاری به بخش صنعتی به هزینه‌های تامین و استحصال آب نزدیک‌تر شود.

هر چند تمهیداتی نظیر مصوبه اخیر، در اصلاح تعرفه‌های آب صنعتی و نزدیک شدن آنها به هزینه‌های استحصال آب موثر است ولی

برای بهره‌برداری اقتصادی از آب کافی نبوده و قوانین

موجود می‌بایست مورد بازنگری قرار گیرد.

این نیاز چند سال بعد از تصویب قانون

توزیع عادلانه آب احساس گردید. ولی

اقداماتی نظیر تصویب قانون تثبیت

آب بهای زراعی در سال ۱۳۶۹ که

نوعی پاسخ به عدم قابلیت اجرای

قانون توزیع عادلانه آب در بخش

کشاورزی بود نه تنها نتوانست به

مصرف اقتصادی آب در بخش

کشاورزی کمک نماید بلکه با

قطع ارتباط تعرفه آب با هزینه‌های

انجام شده، مدیریت اقتصادی آب

در بزرگترین بخش مصرف را دشوارتر

ساخت.

با تصویب قانون «تامین منابع مالی برای جبران

خسارت ناشی از خشکسالی» که دریافت حق النظاره از

منابع آب زیر زمینی را از ابتدای سال ۱۳۸۴ ممنوع اعلام کرد حداقل

امکان نظارت بر مصرف آب زیرزمینی در بخش کشاورزی نیز از میان رفت.

البته با درک ضرورت تغییر بنیادی در قوانین آب و تاکید بر تدوین

قانون جامع آب در سیاست‌های اجرایی قانون برنامه چهارم، از سال

۱۳۸۳ اقدام برای تدوین پیش نویس آن آغاز شده ولی با تهیه بیش از

۸ ویرایش از این پیش نویس، هنوز نسخه نهایی پیش نویس قانون جامع

آب برای ارائه به نهادهای قانونی آماده نشده است.

صرف چنین زمان طولانی برای تهیه پیش نویس قانون جامع آب و

ویرایش‌های متعدد این پیش نویس، نشان دهنده حساسیت موضوع آب و

دشواری تصمیم‌گیری در این زمینه در بالاترین نهادهای سیاست‌گذاری

کشور می‌باشد ولی هر چه این زمان طولانی‌تر شود فرصت‌ها برای

بهره‌برداری اقتصادی از منابع آبی نیز محدود-تر خواهد شد.

است که «نرخ آب را برای مصارف شهری و کشاورزی و صنعتی و سایر مصارف با توجه به نحوه استحصال و مصرف برای هر یک از مصارف در تمام کشور تعیین و وصول نماید البته در مواردی که استحصال آب بوسیله دولت انجام پذیرفته و به صورت تنظیم شده در اختیار مصرف کننده قرار گیرد نرخ آب بهاء با در نظر گرفتن هزینه‌های جاری از قبیل مدیریت، نگهداری، بهره‌برداری و هزینه استهلاک تاسیسات و با توجه به شرایط اقتصادی و اجتماعی هر منطقه تعیین و از مصرف کننده وصول می‌شود.»

در مواردی که استحصال آب بوسیله دولت انجام نمی‌پذیرد نیز این اختیار به دولت داده شده است که در ازای نظارت و خدماتی

که انجام می‌دهد با توجه به شرایط اقتصادی و

اجتماعی هر منطقه در صورت لزوم عوارضی

را تعیین و از مصرف کننده وصول نماید.

مهم‌ترین تفاوتی که این بند در

مقایسه با مورد مشابه در قانون ملی

شدن آب دارد نحوه تعیین قیمت

تمام شده آب می‌باشد بدین

ترتیب که نرخ بهره پیش‌بینی

شده در قانون ملی شدن آب

برای هزینه‌های سرمایه‌گذاری،

در قانون توزیع عادلانه آب لغو

گردیده و در تعیین قیمت تمام

شده تنها هزینه‌های جاری مبنای

کار قرار گرفته است همچنین معافیت

ده ساله برای کشاورزان و تعیین قیمت

یکسان برای کل کشور نیز لغو گردیده است.

قانون توزیع عادلانه آب هر چند در آخرین روزهای سال

۱۳۶۱ به تصویب رسید ولی وصول آب بهای کشاورزی بر مبنای

قیمت تمام شده که بزرگترین بخش مصرف کننده آب می‌باشد با توجه

به شرایط اقتصادی اجتماعی آن دوره عملاً امکان پذیر نشد، لذا در سال

۱۳۶۹ قانون تثبیت آب بهای زراعی به تصویب مجلس شورای اسلامی

رسید که در عمل به معنی توقف اجرای بند الف ماده ۳۳ در حوزه

فعالیت‌های بخش کشاورزی بود چرا که در این قانون وصول آب بهاء، نه

بر مبنای هزینه‌های انجام شده، بلکه بر مبنای درصدی از محصول کشت

شده محاسبه و تعیین می‌گردید.

هر چند اعتبار ماده ۳۳ قانون توزیع عادلانه آب برای تعیین تعرفه‌های

شرب و صنعت همچنان پایدار مانده ولی در عمل تعرفه آب شرب به

صورت متمرکز توسط وزارت نیرو و غالباً بر مبنای مصالح شرکت‌های آب

و فاضلاب تعیین شده و برای تعرفه آب صنعتی نیز طی ۳۵ سال که از

تصویب این قانون گذشته تنها دو مصوبه از شورای اقتصاد اخذ شده است.

