

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح نحوه تأمین غیرنقدی مطالبات پیمانکاران پروژه‌های عمرانی

حمل و نقل و آب و فاضلاب»

مقدمه

مقدمه توجیهی طرح، با استناد به «هزینه‌های قابل توجه طرح‌ها و فعالیت‌های عمرانی دولت» و «مهمترین آنها یعنی پروژه‌های بخش راه و آب و فاضلاب»، به عدم توان «پاسخگویی تقاضاهای موجود» اشاره کرده است. همچنین «تعدد پروژه‌های نیمه‌کاره و باقیمانده» را علت «بدهی‌های سنگین دولت» ذکر کرده و اعتبارات اختصاص یافته برای بازپرداخت بدهی‌ها و نهایتاً «شروع پروژه‌های جدید» را «بسیار محدود» دانسته است. در سطر بعدی مقدمه، به «مشارکت بخش خصوصی در احداث پروژه‌های عظیم عمرانی» اشاره شده، اما بدون تبیین و تحلیل روشنی از این موضوع، اعلام شده است که «به هر طریق، این طرح قانونی جهت ادامه طرح‌ها و پروژه‌ها» تقدیم می‌شود.

به نظر می‌رسد که این طرح با هدف و امید بهبود شرایط طرح‌های عمرانی کشور نوشته شده است، اما برای وصول به نقطه «توازن منابع با مصارف» طرح‌های عمرانی، اولاً فقط به یک طرف این معادله توجه کرده است و ثانیاً به آسیب‌شناسی و مخاطرات روش پیشنهادی نیز توجه نکرده است. در واقع تلاش برای تسریع حل مسئله موجب شده است که طرح با مطالعات و استدلالات ناکافی تدوین شود.

ارزیابی مواد طرح

۱. به موجب ماده (۱۳۰) آیین‌نامه داخلی مجلس، طرح باید دارای موادی متناسب با اصل موضوع و عنوان طرح باشد. در حالی که نخستین اقدام و نتیجه قطعی این طرح قانونی، تغییر کاربری اراضی ملی است که کاملاً در عنوان طرح مسکوت مانده است. مغایرت دیگر میان عنوان طرح با متن ماده واحده آن است که عنوان آن فقط به مطالبات پیمانکاران اشاره کرده است، اما در متن ماده واحده موضوع توسعه یافته و تأمین منابع مالی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای که موضوعی فراگیرتر است، ذکر شده است.

۲. تملک اراضی در قوانین فقط برای اجرای اصل پروژه و اجرای برنامه‌های عمومی و امنیتی (به موجب قواعد و شرایط مندرج در «قانون نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت») بوده و مطالبات پیمانکاران از این موضوع خارج است. البته در طرح مورد بررسی، مسئله اراضی فقط غرض از تملک اراضی را تغییر نمی‌دهد و بلکه روش تملک اراضی را نیز تغییر داده است.

۳. طبق اصل پنجاه و سوم قانون اساسی، کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد. واگذاری زمین‌ها از طریق تهاتر مغایر قانون اساسی است.

۴. طبق اصل چهل و هشتم قانون اساسی، بهره‌برداری از منابع طبیعی و استفاده از درآمدهای ملی در سطح استان‌ها و توزیع فعالیت‌های اقتصادی میان استان‌ها و مناطق مختلف کشور، باید تبعیض در کار نباشد، به طوری که هر منطقه فراخور نیازها و استعداد رشد خود، سرمایه و امکانات لازم را در دسترس داشته باشد. تغییر کاربری اراضی و منابع طبیعی با نگاه محدود به اطراف پروژه و تفسیر دو مفهوم «نیاز» و «استعداد» در این اصل که مفاهیمی بوم‌شناختی و برنامه‌ای است به «مطالبه پیمانکار» و «زمین‌های ملی» مغایر با مفاهیم استراتژیک قانون اساسی است.

۵. شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان مطابق ماده (۱۷۸) قانون برنامه پنجم توسعه تشکیل شده است و براساس بند «ه» همین ماده شرح وظایف و اختیارات مندرج در این ماده به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. مسئله اساسی آن است که نه در ماده (۱۷۸) برنامه پنجم توسعه و نه در آیین‌نامه اجرایی به هیچ وجه تغییر کاربری و واگذاری اراضی برای شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان جایی ندارد. باید توجه داشت که اساساً موضوع کاربری اراضی تابعی است از توان محیطی و ظرفیت‌های جغرافیایی، اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی اراضی است و باید متکی به مطالعات جامع آمایش سرزمین باشد و نه تابع حجم و تعداد پروژه‌هایی که به فهرست طرح‌های عمرانی راه یافته‌اند. ترجیح حجم مطالبات ناشی از انبوه طرح‌های عمرانی بر ظرفیت‌ها و برنامه‌های آمایشی اشتباه استراتژیکی است که جبران تبعات آن نیازمند هزینه‌های به مراتب هنگفت‌تری خواهد بود.

۶. اراضی موضوع این طرح، عموماً شامل اراضی جنگلی، مرتعی یا بیشه‌زارها هستند، زیرا اصولاً طرح‌های آب و فاضلاب و حمل‌ونقل در مناطقی که نقاط مسکونی هستند اجرا می‌شوند و در اراضی کویری کمتر موضوعیت دارد؛ گرچه تغییر کاربری زمین‌های بیابانی نیز در جای خود نیازمند مطالعه است.

ملاحظات توسعه‌ای و زیست‌محیطی

۱. بدیهی است که این تغییر کاربری برای حصول درآمد است، لذا پس از تغییر کاربری برای پیمانکار یا هر شخص دیگر، با هدف کسب درآمد، بدیهی است که آن شخص تا حد ممکن فشار بر منابع را برای کسب درآمد بیشتر افزایش می‌دهد. به طور مثال احتمالاً به دنبال ساخت‌وساز واحدهای مسکونی می‌رود و در حاشیه اتوبان‌ها شهرک‌های جدیدی شکل می‌گیرد که برنامه‌ریزی خاصی برایشان نشده است و احتمال برنامه‌ریزی، کنترل و نظارت کاهش می‌یابد.

۲. توسعه شهری و صنعتی بدون برنامه در حواشی کلانشهرهای ایران نه تنها اراضی کشاورزی را می‌بلعد، بلکه منظره‌های طبیعی، اکوسیستم‌های رودخانه‌ای، محیط‌زیست و حیات وحش را نیز تخریب می‌کند و یا به کلی از بین می‌برد. پدیده تغییر کاربری اراضی در اطراف شهرها و روستاهای کشور، چالشی بزرگ در راه تولید کشاورزی فراهم خواهد ساخت.

۳. بررسی‌ها مبین آهنگ سریع تغییر کاربری اراضی در حواشی کلانشهرهای کشور است. به طور متوسط هر سال بیش از ۷۰۰ هکتار از اراضی موجود در حواشی ۶ کلانشهر کشور به مناطق شهری و صنعتی تبدیل می‌شوند. در ۶۶ سال گذشته مساحت اراضی تغییر کاربری یافته در اطراف کلانشهرهای تهران، کرج، تبریز، اهواز، شیراز و مشهد به طور متوسط در هر سال به ترتیب برابر با ۱۵۴۰، ۵۵۰، ۱۸۰، ۵۲۵، ۷۱۰ و ۷۶۰ هکتار بوده است.^۱

۴. در کشوری مثل ایران، علاوه بر محدودیت آب با محدودیت خاک نیز مواجه هستیم، تغییر کاربری این اراضی که احتمالاً به مسکونی، خدماتی یا صنعتی تبدیل خواهند شد در اولین گام بسیاری از منابع (خاک، پوشش گیاهی، جریان‌های آب‌های سطحی و زیرزمینی، حیات وحش، زیستگاه‌ها و...) را با تهدید مواجه می‌سازد. در شرایط کنونی نیز مراتع کشور بسیار افت کیفیت داشته‌اند و در حال

۱. عزیز مؤمنی، بررسی ابعاد مکانی و اقتصادی تغییر کاربری اراضی در حواشی کلانشهرهای ایران، گزارش نهایی طرح تحقیقاتی، سازمان تحقیقات آموزش و ترویج کشاورزی، مؤسسه تحقیقات آب و خاک، نشریه شماره ۱۲۲۸، ۱۳۸۴.

نابودی هستند. همچنین سرانه جنگل در ایران قابل مقایسه با استانداردهای جهانی نیست.

۵. طرح‌های عمرانی نوعاً دارای مطالعات توجیهی غیرکافی هستند و در بسیاری موارد موجب بارگذاری بیش از حد توان و ظرفیت بوم‌شناختی ساختگاه خود هستند، اگر از این پس در کنار اراضی تحت تأثیر اصل پروژه، اراضی، مراتع و جنگل‌های ملی را هم برای پیشبرد این طرح‌ها در معرض بهره‌کشی بیش از حد از سرزمین قرار دهیم، چه خواهد شد؟ البته این تغییر کاربردی و واگذاری در مراحل بعدی می‌تواند، موجب ابداع روش‌های جدید «از این دست به آن دست شدن» منابع ملی و نوع جدیدی از زمین‌خواری بشود. برخی تبعات بعدی چنین طرح‌هایی می‌تواند اقداماتی مانند حفر چاه‌های بیشتر و استخراج بیشتر از سفره‌های آب زیرزمینی باشد که به‌نوبه خود نتایجی مانند شور شدن آبخوان‌ها دارد. نمونه‌های ساده انگاشتن مدیریت علمی منابع طبیعی را می‌توان در خشک شدن دریاچه‌های ارومیه و گاوخونی و پریشان و بختگان و ... و حتی نابودی زمین‌های کشاورزی و رشد فزاینده بیابان‌زایی در کشور دید. رفتار غیرعلمی و بدون جامع‌نگری و آینده‌نگری با هر نیتی که باشد، تبعاتی مانند آلودگی هوای کلانشهرها و محاصره کشور با ریزگردها و رشد بیماری‌های قلبی و ریوی و افزایش آمار مبتلایان به سرطان و مرگ و میر را در پی دارد.

ملاحظات مربوط به فساد

قبلاً هم انگیزه تعریف، تصویب و اجرای بسیاری از پروژه‌های عمرانی این بود که بعداً بشود از اراضی حاشیه آنها پول درآورد. با این پیشنهاد، رفتاری که به‌صورت نیمه‌پنهان و غیرقانونی در برخی نقاط کشور در جریان بود، شکلی قانونی می‌گیرد و عملاً مجوزی قانونی برای افزایش و گسترش زمین‌خواری صادر می‌شود.

ملاحظات کشاورزی

۱. از سال ۱۳۳۴ تا سال ۱۳۸۰ جمعاً ۱۹۴۶۰ هکتار از اراضی حواشی ۶ کلانشهر کشور تغییر کاربری یافته و به مناطق شهری و صنعتی تبدیل شده‌اند. با از بین رفتن اراضی مستعد کشاورزی در حواشی ۶ کلانشهر کشور، امکان تولید بیش از نیم میلیون تن گندم در هر سال از بین رفته است.^۱

۲. با تغییر بی‌رویه کاربری اراضی مستعد کشاورزی در حواشی کلانشهرها، روستاییان به اراضی حاشیه‌ای و کم‌بازده روی آورده‌اند که هزینه تولید کشاورزی در آنها زیادتر و عملکرد محصولات به مراتب کمتر از اراضی مرغوب کشاورزی است. در بلندمدت این شیوه تولید منجر به کاهش بهره‌وری کشاورزی می‌شود چون معمولاً اراضی حاشیه‌ای و کم‌بازده از قدیم به دلیل دسترسی نداشتن به آب آبیاری مورد کشت و کار قرار نمی‌گرفتند. بنابراین، با جایگزین کردن اراضی کم‌بازده با اراضی مرغوب کشاورزی که یکی از عواقب تغییر بی‌رویه کاربری اراضی کشاورزی است، از یک سو هزینه تولید مضاعف می‌گردد و از سویی دیگر با اعمال مدیریت مشابه مقدار عملکرد پایین می‌آید. علاوه بر آن، سهم زیادی از اراضی تبدیل‌شده، قبلاً کاربری جنگل و یا مرتع داشته‌اند.

طرح‌های مشابه

۱. توجه به تجارب مشابه گذشته برای پیش‌بینی افق این طرح مفید و بلکه ضروری است. به‌عنوان نمونه مشابه: تصور می‌شد آزادراه تهران - شمال، با واگذاری اراضی ملی، ظرف ۴ سال احداث می‌شود. البته متخصصان هشدار دادند که چنین نخواهد شد، اما کمتر توجه شد و این اقدام صورت گرفت. اکنون پس از واگذاری بکرترین جنگل‌های شمال و نابودی درخت گرانقیمت و نادر (انحصاری ایران) زربین و نیز آرس، برای تأمین هزینه این پروژه و گذشت ۱۶ سال، نسبت هزینه به فایده پروژه چه بوده است؟

۱. همان.

۲. مثال‌های دیگر، واگذاری قطعات ۱۰ هکتاری در شمال کشور و واگذاری قطعات چند هزار متری برای اجرای طرح طوبی و انواع دیگر طرح‌های غیرعلمی برای تولید فزاینده زیتون و دیگر محصولات کشاورزی، واگذاری قطعات چند هزار متری اراضی ملی در بهترین مراتع کشور و به‌ویژه در استان فارس برای اجرای طرح فلاح در فراغت، بیش از آنکه به تولید گندم و زیتون و گردو بیانجامد، به ساخت ویلای گروهی خاص در قلب جنگل‌های شمال، جنگل‌های زاگرس و نیز بهترین مراتع و بکرترین اکوسیستم‌های کشور انجامیده است.

۳. علوم زیستی، از علوم اساسی و «پایه» در جهان امروز است و در هر نقطه از جهان که بدون توجه به آمایش منطقه‌ای، قوانین بازدارنده، ظرفیت و توان اکولوژیک سرزمین و اهمیت حفظ تنوع زیستی و ذخایر ژنی موجود در منطقه اقدامی شده است، هزینه‌هایی بیشتر از سود اولیه را ایجاد کرده است. تصمیمات کاربری اراضی باید در کارگروه‌های تخصصی با حضور اکولوژیست‌ها و متخصصان محیط زیست و برنامه‌ریزان منطقه‌ای و اقتصاددانان و جامعه‌شناسان صورت گیرد و گره زدن کاربری اراضی به مطالبات پیمانکاران خطرات بسیاری دارد.

نتیجه‌گیری

مشکل طرح‌های عمرانی باید در چارچوبی کلان‌نگر و جامع و لحاظ کردن تمام ملاحظات فنی، اقتصادی، اجتماعی، زیست‌محیطی، حقوقی و در چارچوب بهره‌برداری پایدار و علمی از منابع طبیعی حل شود. بهره‌کشی از طبیعت، بدون برنامه‌های جامع و مطالعات فنی لازم، ساخت‌وساز در اراضی واگذار شده و بارگذاری بیش از حد توان اکولوژیک اراضی ملی به نابودی منابع طبیعی منجر می‌شود. این طرح در کلیات و مطالعات نیازمند تجدیدنظر اساسی است و پیشنهاد می‌شود تا کلیات آن رد شود. واگذاری اراضی ملی مشکلاتی بزرگ‌تر از مشکل بدهی به پیمانکاران برای کشور ایجاد خواهد کرد. مشکل مالی را به مشکل طبیعی تبدیل می‌کند که به مراتب کنترل‌ناپذیرتر است.