

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح تأمین آب کشاورزی و شرب فلات مرکزی،
شرق و جنوب شرق ایران»

مقدمه

با توجه به کاهش بارندگی‌ها در سال‌های اخیر و خشکسالی‌های اتفاق افتاده و همچنین پراکنش نامناسب مکانی و زمانی بارندگی‌ها در کشور، طرح «تأمین آب کشاورزی و شرب فلات مرکزی، شرق و جنوب شرق ایران» ارائه شده است. براساس این طرح دولت مجاز است که جهت تأمین نیاز آبی مناطق مختلف کشور که دارای معضل کمبود آب هستند، اقدام به وارد کردن آب از کشورهای همسایه کند.

مشخصات طرح

متن طرح

ماده واحده - به دولت اجازه داده می‌شود در جهت تأمین آب کشاورزی و شرب استان‌های مرکزی، شرقی، جنوبی و شمال کشور با استفاده از توان و مزیت‌های بخش غیردولتی با توجه به ماده (۱۴۲) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ کشور بند «الف»، نسبت به انتقال آب از سایر کشورها به داخل اقدام نماید.

به‌منظور تأمین اعتبار اولیه این طرح دولت اجازه دارد از مجوزهای جابجایی در فصل منابع آب، مجوزهای تأمین مالی (فاینانس) خارجی، مجوز تضمین طرح‌های غیردولتی توسط دولت استفاده نماید.

دوره نهم - سال سوم

شماره ثبت:

۴۶۶

شماره چاپ:

۱۰۶۷

نکات حقوقی مرتبط با طرح

در رابطه با طرح ارائه شده نکات حقوقی زیر قابل ذکر است:

تاریخ چاپ:

۱۳۹۳/۴/۱۶

۱. عنوان طرح «تأمین آب کشاورزی و شرب فلات مرکزی، شرق و جنوب شرق ایران» است درحالی که در متن ماده واحده «تأمین آب کشاورزی و شرب استان‌های مرکزی، شرقی، جنوبی و شمالی کشور» مدنظر قرار گرفته است که لازم است میان متن و موضوع به‌لحاظ نگارش و مناطق هدف، هماهنگی برقرار شود. علاوه بر این، تمامی این نقاط با مشکل کم آبی مواجه نیستند یا حداقل سطح نیاز هریک از این مناطق به تفکیک استان‌ها با دیگر مناطق متفاوت است. با این بیان میزان نیاز این مناطق به آب وارداتی دارای ابهام است و مشخص نیست بر فرض تصویب این طرح، روند ورود آب به کشور، تا چه میزان و به چه مدت ادامه خواهد داشت و آیا اجرای این طرح مقطعی است یا دائمی خواهد بود؟

معاونت پژوهش‌های
زیربنایی و امور تولیدی
دفاتر: مطالعات زیربنایی
مطالعات حقوقی

مطالعات برنامه و بودجه

۲. به لحاظ اصول حقوقی اساساً نمی‌توان عنوان قانون را به این ماده واحده پیشنهادی اطلاق کرد، چراکه یکی از ملاک‌ها و معیارهای اصلی قانون امری بودن و در برداشتن تکلیف منجر و مشخص برای مخاطبانش است و این در حالی است که این ماده واحده فاقد بار حقوقی بوده و هیچ تکلیف مشخصی را برای دولت معین نمی‌نماید. بدون ارائه این ماده واحده نیز دولت مجاز می‌بود تا در صورت نیاز نسبت به انتقال آب از خارج به داخل اقدام نماید و این مجوز اتفاق جدیدی را رقم نمی‌زند و تنها در صورتی که این امر در قالب عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، قراردادهای و موافقتنامه‌های بین‌المللی انجام پذیرد نیاز به تصویب مجلس دارد که امری اجتناب‌ناپذیر است.

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۳۸۸۳

تاریخ انتشار:

۱۳۹۳/۶/۲۹

۳. در ارتباط با تعیین محل اعتبار این طرح اولاً براساس نظر تفسیری شورای نگهبان صرف تعیین محل اعتبار کفایت از عدم مغایرت آن با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی را نمی‌نماید بلکه لازم است محل تعیین شده توانایی تأمین اعتبار را داشته باشد و مشخص شود که ردیف تعیینی برای مصارف دیگری در نظر گرفته نشده باشد در غیر این صورت با عنایت به اینکه طرح مذکور دارای بار مالی بوده و محل تعیین شده نیز اعتبار لازم را تأمین نمی‌کند، مغایر با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی خواهد بود.

ثانیاً بر این فرض که محل‌های تعیین شده، تأمین‌کننده اعتبار لازم باشد، این جابجایی نباید مستلزم تغییر در ارقام بودجه

باشد به نحوی که شاکله بودجه را تغییر دهد چرا که در این صورت مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی خواهد بود و به همین منظور سطح این جابجایی نمی تواند بیش از درصد تعیین شده در قوانین موضوعه باشد.

همچنین با توجه به مراتب مذکور در بندهای فوق ماهیت طرح ارائه شده از نوع طرح تملک دارایی های سرمایه ای است و باید از طرف دولت و در قالب بودجه سالیانه تقدیم مجلس شورای اسلامی شود. بنابراین از این حیث طرح فوق با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی مغایر است.

۴. عبارت «با استفاده از توان و مزیت بخش غیردولتی» فاقد بار حقوقی خاصی است و همچنین چارچوب به کارگیری بخش غیردولتی و سهم این بخش در کنار بخش دولتی را مشخص نمی کند.

نکات کارشناسی مرتبط با طرح

در رابطه با طرح ارائه شده نکات کارشناسی زیر مطرح است:

۱. از آنجایی که آب به عنوان اولین جزء آمایش سرزمین بوده و به طور مستقیم یا غیرمستقیم سایر بخش های زیربنایی را تحت الشعاع قرار می دهد، هرگونه تصمیم گیری در مورد آن باید به صورت سنجیده و با احتساب تمام شرایط صورت گیرد. موضوع واردات آب از یک کشور مسئله ای است که در بلندمدت می تواند امنیت ملی کشور را متأثر کرده و آثار منفی را به دنبال داشته باشد. مصادیق بسیاری را می توان یافت که در آنها مقوله آب در منازعات بین کشورها در مقیاس های محلی و منطقه ای به عنوان یک اهرم فشار مورد استفاده قرار گرفته است. حال با توجه به موارد ذکر شده، واردات آب از کشورهای دیگر و وابسته کردن توسعه مناطقی از کشور به آن با توجه به وضعیت نامطلوب اقلیمی خاورمیانه و همچنین ناپایداری های آن، منطقی به نظر نمی رسد. لازم به ذکر است که در جهت داشتن نفوذ مؤثر در منطقه، استفاده از دیپلماسی آب به معنای صادرات آب است نه واردات آن.

۲. علی رغم وجود کم آبی و وقوع خشکسالی ها در کشور، بسیاری از مشکلات حادث شده تاکنون به علت مدیریت نامطلوب منابع آب در کشور می باشد. نبود مدیریت جامع منابع آب در کشور در چارچوب حوضه های آبریز، بهره وری پایین آب در بخش کشاورزی، هدررفت آب در شبکه های توزیع آب شرب، عدم توجه به بازیافت پساب و آب های برگشتی و مسائلی از این قبیل، در نهایت اثر کم آبی و خشکسالی ها را تشدید کرده و مشکلات را مضاعف می سازد. حال تحت چنین شرایطی راهکار ارائه شده توسط طرح پیشنهادی در واقع به منزله پاک کردن صورت مسئله است تا برطرف نمودن مشکل.

۳. در ارتباط با عبارت «با توجه به ماده (۱۴۲) قانون برنامه پنجم بند «الف»...» اولاً لازم است نگارش این عبارت به این نحو اصلاح شود: «با توجه به بند «الف» ماده (۱۴۲) قانون برنامه پنجم...». ثانیاً موضوع این بند تضمین خرید آب استحصالی و پساب تصفیه شده از سرمایه گذاران داخلی و خارجی در درون کشور براساس دستورالعمل مصوب شورای اقتصاد است که مربوط به تعرفه آب شهری و روستایی می باشد و مرتبط با انتقال آب از خارج به داخل کشور نیست؛ مضاف بر اینکه انتقال آب از خارج به داخل منوط به قراردادی است که با طرف خارجی منعقد می گردد.

۴. یکی از اهداف طرح ارائه شده تأمین آب کشاورزی مناطق مختلف کشور از جمله استان های جنوبی است. با توجه به اینکه کشورهای آبخیز منطقه عمدتاً در شمال شرق و شمال غرب کشور ایران واقع شده اند، انتقال آب برای مصارف کشاورزی، که باید در ظرفیت های بالا صورت گیرد، در مسافت های طولانی با هزینه های بالای انتقال مقرون به صرفه نمی باشد. بهره وری پایین آب در بخش کشاورزی نیز به چالش های این موضوع بیشتر دامن می زند. گزارش توجیهی فنی، اقتصادی، مالی و زیست محیطی این طرح براساس اصول علمی و کارشناسی باید تهیه شود و سپس تصمیم گیری های لازم در مورد آن به عمل آید.

۵. در حال حاضر بیش از ۵ میلیارد مترمکعب آب در سال از مرزهای غربی کشور خارج شده و وارد کشور عراق می گردد. علی رغم وجود قوانین مختلف و توصیه های مکرر مقام معظم رهبری درباره مهار آب های مرزی غرب کشور، تاکنون اقدام مؤثری در این زمینه صورت نگرفته است. بسیار منطقی تر است که هزینه های مترتب بر طرح مذکور در جهت مهار آب های مرزی خروجی از کشور صرف شود.

۶. نکته حائز اهمیت دیگر موضوع آب مجازی است. در فرآیند تولید بسیاری از محصولات به طور مستقیم یا غیرمستقیم از آب استفاده می شود بنابراین می توان گفت که بسیاری از محصولات، محتوی مقادیر مختلفی آب هستند و صادرات و واردات آنها می تواند به طور غیرمستقیم صادرات و واردات آب باشد. در حالی که آب در تولید محصولات مختلف استفاده می شود اما ارزش آن در صادرات لحاظ نمی شود و با احتساب قیمت آب مجازی، گاه کشورهایی که محصولات کشاورزی به آنها صادر می شود بیشترین سود را از کشاورزی کشور صادرکننده می برند. بنابراین منطقی به نظر نمی رسد که با هزینه های بالا اقدام به خرید آب کرد و از طرف دیگر اقدام به صادرات محصولاتی کرد که در تولید آنها آب مصرف شده است اما در تعیین ارزش آنها ارزش آب لحاظ نشده است.

نتیجه‌گیری

تصویب طرح «تأمین آب کشاورزی و شرب فلات مرکزی، شرق و جنوب شرق ایران» به دولت اجازه واردات آب از کشورهای همجوار را برای رفع نیازهای برخی از نقاط کشور خواهد داد. با توجه به اینکه توسعه مبتنی بر آب وارد شده از خارج از کشور، با قطع آن به راحتی مورد تهدید قرار می‌گیرد، ایجاد وابستگی به منابع آب خارج از کشور از این منظر مورد تأیید نمی‌باشد. نکته قابل توجه دیگر این است که مدیریت ناصحیح منابع آب در کشور در بخش‌های مختلف مصرف، عواقب و آثار خشکسالی‌ها را تشدید کرده و همچنین با توجه به خروج مقادیر زیادی آب از مرزهای غربی کشور، این طرح نمی‌تواند در بلندمدت حلال مشکلات بخش آب باشد. علاوه بر مسائل یاد شده با توجه به اعتبار لازم برای این طرح، علی‌رغم تعیین محل آن در متن طرح، این طرح مغایر با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی است. همچنین با توجه به اینکه ماهیت طرح مذکور از نوع تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است و باید از طرف دولت و در قالب بودجه سالیانه تقدیم مجلس شورای اسلامی شود، از این منظر نیز با اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی مغایرت دارد. با توجه به موارد ذکر شده و با وجود مشکلات فنی، کارشناسی حقوقی، مالی و قیمت تمام شده آب وارداتی مترتب بر این طرح، تصویب آن علاوه بر مغایرت با قوانین بالادستی در تضاد با منافع ملی بوده و توصیه نمی‌شود.

