

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:
« طرح تشکیل شورای عالی آب »



مقدمه

طرح عادی تشکیل شورای عالی آب با امضای ۳۱ نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۹۹/۰۷/۲۹ به مجلس شورای اسلامی ارائه شده است. این طرح دارای ۲۱ ماده بوده و براساس آن ساختاری جدید و گسترده با شرح وظایفی متفاوت برای شورای مذکور پیشنهاد شده است. در این طرح، لزوم وجود سازوکار نظام‌مند و منسجم برای ایجاد تعهد قوی در همه طرف‌ها برای پایبندی و اجرای سیاست‌های بخش آب، از ضرورت‌های تصویب ساختار شورایی آب کشور ذکر شده است. در مقدمه توجیهی طرح حاضر، عدم شفافیت در اهداف، اختیارات، وظایف و ترکیب نامناسب اعضای شورای عالی آب فعلی به عنوان دلایلی برای مدیریت نامطلوب و سیاستگذاری چالشی در بخش آب برشمرده شده است. قانونی مستقل با هدف هماهنگی و یکپارچگی در امر سیاستگذاری و مدیریت بخش آب در سطح ملی، حوضه آبریز، استان و در صورت ضرورت در سطح شهرستان از اهداف اصلی این طرح بوده و برنامه‌ریزی و پشتیبانی از برنامه‌ها، نظارت قوی و تمرکز مسئولیت ارزیابی منابع آب تحت یک مرجع منسجم از کارکردهای این قانون عنوان شده است.

سابقه قانونی مرتبط

«براساس ماده (۱۰) قانون تشکیل وزارت جهادکشاورزی، به‌منظور هماهنگی سیاستگذاری در زمینه تأمین، توزیع و مصرف آب کشور، شورایی به نام شورای عالی آب متشکل از وزرای نیرو، جهادکشاورزی، صنایع و معادن، کشور و رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، رئیس سازمان حفاظت محیط‌زیست، یک نفر از اعضای کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی با انتخاب مجلس شورای اسلامی به‌عنوان ناظر و دو نفر از متخصصان بخش کشاورزی به حکم رئیس‌جمهور تشکیل می‌شود. ریاست عالی این شورا با رئیس‌جمهور یا معاون اول ریاست‌جمهوری خواهد بود. تصمیمات این شورا با تصویب هیئت وزیران یا کمیسیون مذکور در اصل یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی برای دستگاه‌های ذی‌ربط لازم‌الاجرا می‌باشد».

براساس ماده قانونی فوق شورای عالی آب تشکیل شده است و تاکنون نیز جلسات و مصوبات متعددی داشته است. شرح وظایف شورای عالی آب فعلی به‌صورت زیر است:

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۳۳۶

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

معاونت: مطالعات زیربنایی

سایر معاونت‌ها:

مطالعات اجتماعی

مطالعات بخش عمومی

مطالعات حقوقی

مطالعات اقتصادی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۷۵۶۸

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۳/۲۹



هماهنگی، سیاستگذاری و اتخاذ تصمیم برای:

۱. تدوین راهبردهای ملی توسعه منابع آب و اتخاذ تدابیر لازم برای لحاظ نمودن ظرفیت‌ها و محدودیت‌های منابع آب در حوضه‌های آبریز کشور در تهیه طرح آمایش سرزمین،
۲. بهبود ساختار مدیریت آب کشور بر مبنای اصول:
 - جامع‌نگری بر اساس چرخه آب،
 - حوضه‌های آبریز به‌عنوان محدوده‌های اصلی مدیریت آب،
 - توسعه پایدار.
۳. تخصیص آب به مصارف مختلف در سطح کلان و محدوده‌های حوضه‌های آبریز با توجه به توزیع زمانی و مکانی منابع آب و شرایط اقلیمی کشور و برنامه‌های توسعه ملی و لحاظ نمودن حداقل نیازها برای حفظ محیط‌های آبی،
۴. برنامه‌های تأمین و مصرف آب،
۵. ایجاد توازن برای اجرای برنامه‌های آبخیزداری، تأمین و مصرف منابع آب کشور با در نظر گرفتن مشارکت ذی‌نفع‌ها،
۶. راهکارهای سرمایه‌گذاری در برنامه‌های تأمین، توزیع و مصرف آب،
۷. مدیریت تقاضا، اعمال الگوهای بهره‌برداری بهینه آب متناسب با اقلیم و حفاظت کمی و کیفی منابع آب کشور،
۸. دستیابی به ارزش اقتصادی آب،
۹. مدیریت حوضه‌های آبریز بحرانی و ویژه، ساماندهی بهره‌برداری از آب‌های مرزی و منابع آب مشترک و توسعه همکاری‌های منطقه‌ای و بین‌المللی،
۱۰. تدوین برنامه‌های مدیریت خشکسالی و سیلاب مبتنی بر مدیریت ریسک،
۱۱. باز یافت و باز چرخانی آب و بهره‌برداری از آب‌های غیرمتعارف،
۱۲. نظارت بر اجرای مصوبات شورا.

بررسی کارشناسی مفاد طرح

۱. ملاحظات درباره عنوان طرح

- عنوان طرح باید اصلاح شود. زیرا عنوان مذکور این را به ذهن القا می‌کند که قرار است شورای عالی آب به‌عنوان شورایی جدید تشکیل شود. در صورتی که شورای عالی آب حدود بیست سال است که تشکیل شده است. برای مثال می‌توان عنوان «قانون اصلاح ساختار و شرح وظایف شورای عالی آب» را برای آن برگزید.

۲. ملاحظات درباره مقدمه توجیهی

- مقدمه توجیهی طرح عمدتاً شامل موارد و اطلاعات غیرمرتبط با اصل موضوع طرح بوده و نمی‌توان از آن ضرورت و لزوم طرح پیشنهادی را استنباط کرد. به‌علاوه مقدمه توجیهی دارای اشکالات متعدد است از جمله موارد نگارشی، به‌کار بردن نام سابق سازمان برنامه و بودجه کشور (همچنین در متن مواد) و ارجاع به جدولی که ارائه نشده است. دلیل ارتباط ارائه مواد (۱۱) و (۱۳) قانون

تشکیل وزارت جهاد کشاورزی در مقدمه توجیهی مشخص نیست. همچنین نیاز به ارائه ساختار جدید در مقدمه نیست، کماکان که در اصل مواد نیز ارائه شده است.

۳. لزوم ارائه تعاریف و اصطلاحات

- به دلیل مفصل بودن نسبی طرح و وجود اصطلاحات و عبارات تخصصی مرتبط با آب در آن و همچنین به دلیل لزوم برداشت یکسان از اصطلاحات و عبارات مذکور، لازم است که تعاریف این موارد در ماده (۱) طرح ارائه شوند.

۴. ملاحظات درباره مواد (۲) و (۱)

- در این طرح بسیاری از وظایف و اختیاراتی که به عنوان وظایف و اختیارات شورای عالی آب و شورای حوضه‌های آبریز لحاظ شده است، جزء وظایف و اختیارات ذاتی دستگاه‌های اجرایی آب و به‌ویژه وزارت نیرو است. حتی وظایف و اختیارات شورای عالی آب (به‌عنوان نهادی که نقش راهبری کلان آب کشور را دارد)، با وظایف و اختیارات شورای آب حوضه‌های آبریز (به‌عنوان نهادی که تصمیم‌گیری مشارکتی در حوضه‌های آبریز کشور را در چارچوب سیاست‌های راهبردی شورای عالی آب امکان‌پذیر می‌کند)، به‌درستی از هم تفکیک نشده است. این تداخل وظایف و اختیارات و عدم تفکیک دامنه اختیارات و مسئولیت‌های شوراهای آب و دستگاه‌های اجرایی، ماهیت وجود شوراهای آب و دستگاه‌های اجرایی را به چالش می‌کشد و مانع از نقش‌آفرینی مؤثر هر کدام از نهادها و دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط در خصوص مسائل آب کشور می‌شود. به‌عبارتی دیگر در ترسیم وظایف و اختیارات شورای عالی آب در طرح حاضر، مرز مشخصی بین وظایف حاکمیتی (از جنس سیاست‌گذاری) و تصدیگری در بخش آب در نظر گرفته نشده است و مغایر با نظام اداری صحیح موضوع بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی است.

- به نظر می‌رسد که طرح حاضر تمایزی بین استفاده از عبارات «خطی‌مشی» و «سیاست کلی» قائل نشده است. قاعدتاً سیاست‌های کلی نظام در امور مختلف توسط مقام معظم رهبری و مجمع تشخیص مصلحت نظام ابلاغ می‌شود و از این منظر عبارات استفاده شده در طرح باید تدقیق شود.

- نظامنامه شورا که سازوکار داخلی آن را از جهات مختلف تعیین می‌کند، به دلیل وصف اجرای نظامات داخلی مانند ترتیبات شکلی و نظامات اجرایی باید به تصویب هیئت وزیران برسد و مواردی که موجد حق و تکلیف باشد در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است.

- در ارائه شرح وظایف شورا موارد تکراری متعددی در بندهای مختلف وجود دارد و باید شرح وظایف با دقت بیشتر بازنویسی شود.
- منظور از حوضه‌های آبریز بحرانی و ویژه مشخص نیست. علاوه بر اینکه این موارد باید در بخش تعاریف تصریح شوند، شورای عالی آب موظف به راهبری و سیاست‌گذاری در مورد تمام حوضه‌های آبریز است.

۵. ملاحظات درباره مواد (۳) و (۴)

- در طرح حاضر پیشنهاد ترکیب اعضا در دو سطح شورای عالی آب و حوضه آبریز باعث گستردگی بیش از حد و غیرضروری ساختار مذکور شده و همان‌طور که گفته شد با ذات هدف اصلی شورای عالی آب همخوانی ندارد. پیشنهاد می‌شود که تصریح وظایف و اختیارات به سطح حوضه‌های آبریز و کوچک‌تر از آن در طرح حذف شود.

- اگرچه تشکیل شورا با ترکیبی که در متن طرح اشاره شده است، جایگاه حقوقی آن را ارتقا بخشیده و به نوبه خود ظرفیت و

ضمانتی جهت اجرای مصوبات آن به شمار می‌آید، لکن، چنین ترکیبی چالش‌هایی نیز به همراه دارد از جمله این که تشکیل جلسات مستمر و پرتکرار با تمرکز کامل بر روی مسئله آب چندان عملی نخواهد بود.

- ترکیب اعضای شورای عالی آب و ترکیب اعضای شورای آب حوضه آبریز کاملاً از دستگاه‌های دولتی و رسمی کشور هستند. پیشنهاد می‌شود که در شوراهای مذکور، نمایندگان تشکل‌های مردم‌نهاد و تشکل‌های آبران نیز به‌عنوان اعضای رسمی و بدون حق رأی حضور داشته باشند.

۶. لزوم پیش‌بینی سازوکار مناسب ضمانت اجرایی

- یکی از مهم‌ترین مسائلی که می‌تواند در موفقیت شورای عالی آب تعیین‌کننده باشد، تدوین سازوکار مناسب برای ضمانت اجرایی مصوبات می‌باشد. نبود این ضمانت اجرایی در شورای عالی آب فعلی موجب عدم اجرا یا کندی اجرای تعداد قابل توجهی از مصوبات شده است که به‌عنوان نمونه می‌توان به مصوبات مربوط به حوضه آبریز زاینده‌رود اشاره کرد. اگرچه در طرح حاضر، عضویت دستگاه‌های قضایی و دادگستری به‌عنوان گامی مثبت تلقی می‌شود، ولی باید سازوکار مناسب ضمانت اجرایی مصوبات نیز به‌روشنی پیش‌بینی شود.

۷. ملاحظات مواد (۶) و (۷)

- از آنجایی که یکی از کارکردهای اصلی شورای عالی آب، ایفای نقش میانجیگری در مناقشات آب بین استان‌های ذی‌نفع و حل‌وفصل آنهاست، انتخاب یکی از استانداران ذی‌نفع به‌عنوان رئیس شورا و محل دبیرخانه در یکی از استان‌های طرفین دعوی، منطقی نبوده و به نوعی می‌تواند به مناقشات دامن زده و اعتماد ملی به این شورا را مخدوش سازد. پیشنهاد می‌شود که رئیس شورا و محل دبیرخانه شورای حوضه در موارد چالشی و خاص، ارتباطی با هیچ یک از استان‌های ذی‌نفع نداشته باشد.

- پیشنهاد می‌شود که دبیرخانه شورای عالی آب در یک دستگاه فرابخشی (مانند سازمان حفاظت محیط‌زیست یا ذیل ریاست جمهوری) مستقر باشد تا مکانیسم‌های پیگیری مصوبات و همچنین پاسخ‌دهی به تمام دستگاه‌های عضو تسهیل شود و به شیوه مؤثرتری انجام شود. همچنین لازم است که مکانیسم ارائه عملکرد شورا به دستگاه‌های فرابخشی (مانند مجلس شورای اسلامی) نیز در طرح پیش‌بینی شود.

جمع‌بندی

یکی از موارد مهمی که باید در پیشنهاد طرح تشکیل شورای عالی آب مد نظر قرار داد، بررسی عملکرد و آسیب‌شناسی شورای عالی آب فعلی است. ساختار شورای عالی آب فعلی با نقاط ضعف و کاستی‌هایی در عملکرد و نقش‌آفرینی در مسائل کلان بخش آب مواجه بوده است. در موارد متعددی مصوبات این شورا اجرایی نشده و به سرانجام مشخصی نرسیده است. به‌عبارت دیگر عدم اقتدار کافی و ضمانت اجرایی یکی از چالش‌های اساسی شورای عالی آب فعلی است. در هر صورت آسیب‌شناسی دقیق و اصولی شورای عالی آب فعلی از پیش‌نیازهای مهم طرح حاضر است.

اگرچه نقش شوراهای عالی در سیاستگذاری کلان و راهبری بخش، مهم و قابل توجه است، ولی باید عنایت داشت که محدوده وظایف و اختیارات این شوراها نباید طوری تعریف شود که با امور تقنینی استاندارد، که معمولاً توسط سند بالادستی قانون تعیین می‌شود و همچنین وظایف تصدیگری دستگاهی تداخل داشته باشد.

طرح تشکیل شورای عالی آب، ارائه شده به مجلس شورای اسلامی از مناظر مختلفی دارای ملاحظاتی است. دامنه اختیارات و وظایف در سطوح مختلف شورای عالی و حوضه آبریز و تداخل آن با وظایف اجرایی و تصدیگری، عدم لحاظ تشکلهای مردم‌نهاد و آبران در ترکیب اعضا، عدم پیش‌بینی سازوکار مناسب برای ضمانت اجرایی مصوبات، لحاظ نکردن سازوکار مؤثر برای میانجیگری در مناقشات آبی بین‌استانی و مشخص نبودن مکانیسم پاسخگویی و ارائه عملکرد شورا از مهم‌ترین خلأهای طرح حاضر است. همچنین این طرح شامل تشکیل «شورای عالی آب» در سطح ملی، استانی و شهرستانی و «شورای آب حوضه آبریز» است و مغایر بند «الف» ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه بوده و نیازمند رأی دوسوم نمایندگان است. با توجه به خلأهای جدی در طرح تشکیل شورای عالی آب، ابعاد بسیار گسترده آن و همچنین عنایت به این موضوع که لایحه اصلاح قانون توزیع عادلانه آب در دولت در حال بررسی است، تصویب این طرح مورد تأیید نیست.