



اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح پایش و نظارت بر مصرف آب در بخش کشاورزی»

مقدمه

طرح «پایش و نظارت بر مصرف آب در بخش کشاورزی» با هدف پایش و نظارت بر مصرف آب در اراضی زراعی و باغی و گلخانه‌ها ارائه شده است. این طرح در نظر دارد تا با پایش و نظارت بر مصرف آب در بخش کشاورزی که عمده‌ترین مصرف‌کننده آب در کشور است، هدررفت آب و تخلیه منابع آبی کشور را کاهش داد. این طرح با امضای ۳۷ نفر از نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۹۹/۱۰/۲۷ تقدیم مجلس شورای اسلامی شده است.

متن طرح

وزارت نیرو، جهاد کشاورزی و صمت موظفند از تاریخ تصویب این قانون ظرف مدت دو سال نسبت به تأمین تجهیزات اندازه‌گیری آب‌های سطحی و زیرزمینی و اجباری کردن نصب کنتور حجمی بر روی چاه‌های آب کشاورزی و صنعتی و نصب وسایل اندازه‌گیری دبی آب از قبیل سرریز، پارشال فلوم و غیره در کانال‌های آب سطحی در نقاط تحویل آب به مزارع و باغات کشاورزی، اقدام و دستورالعمل برنامه‌ریزی آبیاری متناسب با نوع و مرحله رشد گیاهان و شرایط اقلیمی مناطق مختلف مطابق با سند ملی آب آبیاری کشور و الگوی بهینه مصرف آب تهیه و در اختیار کشاورزان قرار داده و ضمن آموزش نحوه آبیاری و اندازه‌گیری آب مصرفی به کشاورزان به‌طور مداوم نسبت به پایش و نظارت بر میزان آب مصرفی مزارع و باغات کشاورزی اقدام نمایند.

اظهار نظر کارشناسی

طرح «پایش و نظارت بر مصرف آب در بخش کشاورزی» که در راستای پایش و نظارت بر مصرف آب در بخش کشاورزی جهت کاهش هدررفت آب پیشنهاد شده است، از نظر کارشناسی دارای نقاط قوت و ضعف است که در زیر به آنها اشاره می‌شود:

نقاط قوت

لازمه هرگونه سیاستگذاری و تصمیم‌گیری در مورد منابع آب، تخصیص‌های مربوطه و ارتباط آن با بخش‌های اقتصادی، زیربنایی و تولیدی، حصول آمار و بیلان دقیق از وضعیت منابع آب است. برنامه‌ریزی و سیاستگذاری در مورد جنبه‌های مختلف بخش آب در هر سطح، از سطوح اجرایی و مدیریتی گرفته تا سطح سیاستگذاری، نیازمند آمار و اطلاعات معتبر و قابل استناد در مورد منابع آب است در غیر این صورت برنامه‌ریزی‌ها منطبق بر واقعیت نخواهد بود و به نتیجه نیز نمی‌رسد. الزام آمار دقیق منابع آب از جمله مصارف آب، در حال حاضر با توجه به وضعیت نامطلوب بخش آب کشور و وجود بحران در آن، بسیار ضروری و بااهمیت است. متأسفانه خلأهای موجود در این زمینه در کشور بسیار جدی و عمیق بوده و بیلان منابع و مصارف آب نامشخص و غیردقیق است. این امر در کشور به‌حدی چالشی است که نه تنها هیچ‌گونه آمار دقیقی از میزان آب تجدیدپذیر کشور تحت شرایط مختلف موجود نیست، بلکه برای مصارف بخش‌های مختلف، به‌خصوص کشاورزی، آمار و ارقام بسیار متفاوتی از سوی دستگاه‌های مختلف ارائه می‌شود. نتیجه نهایی این موضوع ناهماهنگی بین دستگاه‌های مختلف و چالشی‌تر شدن موضوع است. با توجه به نقش کلیدی، مهم و فرابخشی آب و تأثیر آن بر سایر بخش‌ها، در این راستا، احداث، تجهیز و توسعه سیستم‌های پایش منابع آب به‌خصوص در بخش کشاورزی به عنوان بزرگ‌ترین مصرف‌کننده آب در کشور، برای تمام سیاستگذاری‌های ثانویه در این زمینه بسیار لازم و ضروری است. باید توجه داشت که درک ناقص و نادرست از

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۴۵۱

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

معاونت مطالعات زیربنایی

سایر معاونت‌ها:

مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۷۶۲۷

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۵/۱۱



شرایط بیلان آبی سطحی و زیرزمینی کشور به سیاستگذاری‌های نادرست در سایر بخش‌ها منجر خواهد شد و این امر در نهایت توسعه ناپایدار و از هم‌گسیختگی تولید را به دنبال خواهد داشت. بنابراین پیشنهاد طرح «پایش و نظارت بر مصرف آب در بخش کشاورزی» از منظر تدقیق میزان مصرف آب در بخش کشاورزی، مفید بوده و با اجرای آن می‌توان از هدررفت بخش بزرگی از منابع آبی کشور جلوگیری کرد.

نقاط ضعف

- موضوع طرح پیشنهادی در بسیاری از قوانین دیگر (اعم از دائمی، برنامه‌های توسعه و بودجه سنواتی) مطرح شده است. در واقع موضوع پایش و نظارت بر مصرف آب کشاورزی از طریق نصب کنتورهای هوشمند بر روی چاه‌ها و وسایل اندازه‌گیری مناسب در مورد آب‌های سطحی در قوانین دائمی مانند قانون توزیع عادلانه آب مصوب سال ۱۳۶۱ (ماده ۱۲)، قانون تعیین تکلیف چاه‌های فاقد پروانه بهره‌برداری مصوب سال ۱۳۸۹ (تبصره «۱» ماده واحده)، قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، مصوب سال ۱۳۸۹ (ماده ۲۶)، قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (ماده ۶۱) و نیز قوانین برنامه‌های توسعه از جمله قانون برنامه پنجم توسعه (بند «الف» مواد ۱۴۰ و ۱۴۱)، قانون برنامه ششم توسعه (ماده ۳۵) و همچنین در قوانین بودجه سنواتی به خصوص در چند سال اخیر مورد حکم قرار گرفته است. برای مثال در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ در بند «ج» تبصره «۸» به محل تأمین اعتبار خرید و نصب کنتورهای حجمی و هوشمند چاه‌های آب کشاورزی اشاره شده است.

- در متن طرح، باید از عبارت «وزارتخانه‌های» به جای «وزارت» استفاده کرد، زیرا موضوع به سه وزارتخانه مربوط می‌شود. همچنین لازم است عنوان کامل وزارتخانه‌ها قید شود و «صنعت، معدن و تجارت» باید جایگزین «صمت» شود.

- محل دقیق تأمین هزینه‌های خرید و نصب وسایل اندازه‌گیری مشخص نشده است. اگرچه در متن طرح وزارتخانه‌های ذکر شده موظف به تأمین وسایل شده‌اند، اما به مرجع تأمین هزینه‌های مربوطه اشاره‌ای نشده است.

- ضمانت اجرایی برای طرح، پیش‌بینی نشده است. برای مثال مشخص نشده است که اگر وسایل مناسب اندازه‌گیری تأمین و یا نصب نشوند، مجازات مربوطه چه خواهد بود (برای مثال حذف یارانه‌ها، عدم خرید تضمینی محصولات و عدم برخورداری از سایر حمایت‌ها و تسهیلات مربوطه). می‌توان گفت در سایر قوانین نیز ضمانت اجرایی در این خصوص اندیشیده نشده است.

- مرجع اجرای موارد قید شده در انتهای طرح از جمله آموزش نحوه آبیاری، اندازه‌گیری آب مصرفی و در مجموع پایش و نظارت آب مصرفی مزارع و باغات به روشنی مشخص نشده است. با توجه به اینکه حکم موجود در طرح ناظر بر سه وزارتخانه است، به روشنی مشخص نشده است که کدامیک از وزارتخانه‌های عنوان شده، مسئول اجرای این موارد هستند.

نکات حقوقی طرح

- به نظر می‌رسد سپردن وظیفه نظارت بر مصرف آب در بخش کشاورزی به سه وزارتخانه مجزا، موجب پراکندگی و گریز از مسئولیت و پاسخگویی خواهد بود که برخلاف نظام اداری صحیح، مذکور در بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی و بند «۲۰» سیاست‌های کلی نظام اداری است. ضمن آنکه برخلاف عنوان این طرح، ابزار و چگونگی «نظارت» به خوبی تبیین نشده است.

- مقدمه توجیهی طرح باید دارای ادله کافی بوده و عدم رعایت آن برخلاف بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری ابلاغی مقام معظم رهبری و همچنین ماده (۱۲۷) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی است.

- با توجه به آنکه طرح دارای بار مالی بوده و محل تأمین هزینه‌های ناشی از آن، از جمله هزینه‌های «تأمین تجهیزات اندازه‌گیری آب‌های سطحی و زیرزمینی» و «آموزش نحوه آبیاری و اندازه‌گیری آب مصرفی به کشاورزان» مشخص نشده است، ایراد مغایرت با اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، وارد است.

- عبارت «الگوی بهینه مصرف آب» دارای ابهام بوده و لازم است اگر به مورد خاصی ارجاع شده است دقیقاً بیان شده یا در غیر این صورت مرجع تعیین آن مشخص شود.

- «اجباری کردن نصب کنتور حجمی» که به وزارتخانه‌های مذکور سپرده شده است از این حیث دارای ایراد است که وزارتخانه نمی‌تواند اجبار یا الزام قانونی ایجاد کند. بلکه در متن همین طرح بیان الزام آن کفایت می‌کند و گونه مغایر اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی خواهد بود.

- استفاده از عبارات و واژگان غیرفارسی موجب مغایرت با اصل پانزدهم قانون اساسی است. از جمله این واژگان عبارتند از: «کنتور»، «دبی»، «پارشال فلوم» و «کانال» که باید با معادل فارسی جایگزین گردند.
- این طرح دارای نقایصی است از جمله آنکه چگونگی تقسیم وظایف میان سه وزارتخانه و مسئول اجرای هریک از آنها از جمله «تأمین تجهیزات اندازه‌گیری آب‌های سطحی و زیرزمینی»، «آموزش نحوه آبیاری و اندازه‌گیری آب مصرفی به کشاورزان» و «پایش و نظارت بر میزان آب مصرفی مزارع و باغات کشاورزی» بیان نشده است و نیز ضمانت اجرای «اجباری کردن نصب کنتور حجمی بر روی چاه‌های آب کشاورزی و صنعتی و نصب وسایل اندازه‌گیری دبی آب از قبیل سرریز، پارشال فلوم و غیره» مشخص نشده است.
- بیان عبارت «و غیره» موجب عدم شفافیت و صراحت در قانون است که از این حیث مغایر سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری به نظر می‌رسد. لازم است وسایل اندازه‌گیری دبی آب، علاوه بر سرریز و پارشال فلوم، مشخصاً ذکر شوند.
- ساختار نگارش این طرح دارای ایرادهایی است از جمله آنکه؛ طولانی بودن جملات و به هم پیوستگی آن و عدم استفاده از افعال مناسب، باعث پیچیدگی آن شده و نیازمند بازنویسی است.
- لازم است در ابتدای متن این طرح، عبارت «ماده‌واحد» درج شود.
- در سطر سوم، واژه «اندازه‌گیری» دارای غلط نگارشی و نیازمند اصلاح است.
- عنوان «سند ملی آب آبیاری کشور» نادرست بوده و باید با «سند ملی آب» جایگزین گردد.

جمع‌بندی

وجود آمار و اطلاعات معتبر و قابل استناد در خصوص وضعیت منابع و مصارف آب، جهت برنامه‌ریزی و سیاستگذاری در مورد جنبه‌های مختلف بخش آب لازم و ضروری است. با توجه به نقش کلیدی، مهم و فرابخشی آب و تأثیر آن بر سایر بخش‌ها، در این راستا، احداث، تجهیز و توسعه سیستم‌های پایش منابع آب به خصوص در بخش کشاورزی به‌عنوان بزرگ‌ترین مصرف‌کننده آب در کشور، برای تمام سیاستگذاری‌های ثانویه در این زمینه بسیار لازم و ضروری است. اگرچه موضوع طرح «پایش و نظارت بر مصرف آب در بخش کشاورزی» که با هدف نظارت بر میزان مصرف آب در بخش کشاورزی ارائه شده است امری مورد تأیید و شایان توجه است، اما با توجه به اینکه در سایر قوانین معتبر موجود، این موضوع ذکر شده و مواد قانونی در این خصوص وجود دارد و با عنایت به ایرادهای موجود در طرح حاضر، تصویب این طرح به دلیل جلوگیری از تعدد قوانین پیشنهاد نمی‌شود.