اولین گام، شنیدن صدای ذینفعان

مریم حسنی سعدی
پژوهشگر مسائل حقوق آب



در شماره ۲۸ مرداد ماه ۹۷، ماهنامه انجمن پسته ایران، جستاری با عنوان «چرا قوانین نقش بر آب می‌شوند؟» چاپ شد که موضوع آن کنکاشی در مواد ۲۷، ۲۸ و ۴۵ قانون توزیع عادلانه آب بود. این مطلب در شماره ۳۰ مهرماه ۹۷ همین ماهنامه توسط آقای جواد میبدی، مدیرکل دفتر نظام‌های بهره‌برداری و حفاظت آب و آبفا مورد نقد قرار گرفت و به پاره‌ای از مطالب گفته شده در جستار پاسخ داده شد. دقت نظر مدیر کل دفتر نظام‌های بهره‌برداری و حفاظت آب و آبفای وزارت نیرو و لطف ایشان در پاسخ به مطلب ارائه شده این فرصت را به وجود آورد تا نسبت به پاسخ‌های مطرح شده انتقاداتی که وارد می‌دانستم را مطرح نمایم. همچنین مطالبی را از زوایای دیگر تبیین کرده و سؤالاتی را در این رابطه طرح کنم.

پیش از ارائه نقدها، لازم به ذکر است که در محافل کارشناسی یکی از علت‌های قانونی عدم اجازه انتقال آب درون حوضه‌ای، ماده ۲۸ قانون توزیع عادلانه آب عنوان می‌شود. از این رو، در جستار مذکور، این ماده مورد بررسی قرار گرفت و روشن شد که این ماده مربوط به ممنوعیت انتقال آب نیست. از آنجایی که مدیر کل دفتر نظام‌های بهره‌برداری و حفاظت آب و آبفا نیز این موضوع را تأیید کردند، امیدواریم که این ماده از این پس مورد استناد مسئولان و کارشناسان برای عدم امکان انتقال آب قرار نگیرد.

۱. در بند ۱ پاسخ مدیر کل دفتر نظام‌های بهره‌برداری و حفاظت آب و آبفای وزارت نیرو، سه دلیل **برداشت‌های غیرمجاز** (توسط چاه‌های غیرمجاز و اضافه برداشت چاه‌های مجاز)، **کاهش بارندگی و عدم تغذیه آبخوان** به عنوان **علت اصلی** اُفت سطح آب زیرزمینی و کسری حجم مخزن مطرح شده و برای مستندسازی این ادعاها، مثال‌های دشت‌های سیرجان، رفسنجان و کرمان آورده شده است.

الف) در تبیین دلایل ذکر شده، معضل اصلی دیگر در به وجود آمدن بحران فعلی، یعنی «صدور مجوز بیش از توان سفره»، نادیده گرفته شده است. این در حالی است که روند تاریخی بیلان دشتی همچون دشت رفسنجان به خوبی آن را تشریح می‌کند؛

بر اساس آمار ارائه شده وزارت نیرو، دشت رفسنجان در تاریخ ۱۳۵۳/۱۱/۱۶ به دلیل کثرت چاه‌های عمیق و نیمه عمیق که موجب اُفت سطح سفره شده بود، بر اساس «قانون آب و نحوه ملی شدن آن» مصوب ۱۳۴۷، ممنوعه اعلام شد. در زمان اعلام ممنوعیت، جمعاً تعداد **۴۲۰** واحد بهره‌برداری قانونی (**۲۸۷** حلقه چاه عمیق و نیمه عمیق به علاوه تعداد ۱۳۳ رشته قنات) با میزان برداشت جمعاً ۲۷۴ میلیون مترمکعب در سال، در این دشت موجود بوده است.[1] قابل ذکر است دشت ممنوعه بر اساس واقعیات علمی و فنی دشتی است که با افت سطح سفره آب زیرزمینی روبرو است و هر گونه صدور پروانه بهره‌برداری جدید در این مناطق تجاوز به سفره و موجب ضرر و زیان به بهره برداران موجود و متقدم و تعدی به حقوق آنها می‌شود. به عبارت دیگر حریم چاه‌ها در دشت ممنوعه به وسعت کل دشت است.

اما در پی تصویب «قانون توزیع عادلانه آب» مصوب ۱۳۶۱، بر اساس تبصره ذیل

ماده ۳ این قانون، تعداد **۵۶۱** حلقه چاه عمیق جدید در این دشت مجوز قانونی دریافت کرده‌اند. به نظر می‌رسد که جمع تعداد واحدهای بهره‌برداری قانونی از منابع آبی این دشت باید **۹۸۱** واحد باشد. ولی آمار ارائه شده وزارت نیرو در سال ۱۳۹۴، تعداد چاه‌های عمیق دارای مجوز قانونی در دشت رفسنجان را ۱۳۹۵ حلقه اعلام کرد و همچنین در حدود ۱۴ رشته قنات نیز در این تاریخ هنوز مورد بهره‌برداری بوده است. بنابراین، در سال ۱۳۹۴ جمعاً تعداد واحدهای بهره‌برداری مجاز بالغ بر **۱۴۰۹** واحد با مجوز برداشت **۵۴۲** میلیون مترمکعب آب در سال اعلام شده است.[۲] (ارقام مندرج در جدول پاسخنامه نیز اعداد سال ۹۴ این دشت را تأیید می‌کند: جمع مجوز برداشت آب کشاورزی، شرب و صنعت: ۵۴۲,۲۴ = ۵۰۶,۶ +۹,۳۹ +۲۶,۲۵)

در اینجا این سؤال مطرح است، چه تشبثات و توجیهاتی منجر به صدور مجوز ۴۲۸ حلقه چاه جدید (که قیمت تقریبی معاملاتی برای هر چاه در سال ۹۷ سی میلیارد تومان است) در دشت ممنوعه رفسنجان شده است؟ آیا وزارت نیرو پروانه هایی بیش از توان سفره صادر نکرده است؟

ب) دلیل دیگری که برای معضل اصلی وضعیت موجود منابع آب در بند یک ذکر شده؛ «کاهش بارندگی و عدم تغذیه آبخوان» است. در تأیید این صحبت باید یادآور شد، آمار بارندگی در ایستگاه هواشناسی فرودگاه کرمان در دهه ۳۰ نشان از آن دارد که میانگین بارش سالیانه حدود ۲۰۰ میلی‌متر بوده، در حالی که در دهه ۸۰ میانگین حدود ۱۰۴ میلی‌متر گزارش شده است. این آمار حکایت از آن دارد که میانگین بارش‌های جوی نسبت به ۵۰ سال قبل نصف شده است، بی شک این کاهش بارندگی در تغذیه آبخوان رفسنجان تأثیر داشته است.

از طرفی با وجود ممنوعه شدن دشت رفسنجان در سال ۱۳۵۳ مناطق بالادست این سفره که تغذیه کننده این دشت است کماکان مجوزدهی و برداشت آب از سفره‌های بردسیر و کرمان ادامه داشته است. قطعاً «برداشت‌های قانونی» از مناطق بالادست، ورودی به آبخوان دشت رفسنجان را نیز کاهش داده است.

پرسش اینجاست، در حالی که دشت رفسنجان در سال ۱۳۵۳ به دلیل برداشت بیش از توان سفره به میزان ۲۷۴ میلیون مترمکعب در سال ممنوعه شده بود، به علاوه در سال‌های بعد به علت کاهش بارندگی و عدم تغذیه آبخوان، ورودی به دشت کاهش پیدا کرد، چرا در سال ۱۳۹۴ «مجوزهای قانونی» اجازه برداشت آب حدود ۵۴۲ میلیون مترمکعب را دارند؟

آیا می‌توان نتیجه گرفت معضل اصلی وضعیت منابع آبی کشور سوء مدیریت آن وزارتخانه در صیانت از منابع آب بوده است؟ آیا بهره‌بردارانی که به اعتبار صدور مجوزهای این وزارتخانه دست به سرمایه‌گذاری زده‌اند نباید خواستار اجرای ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، یعنی خواهان جبران خسارت باشند؟

۲. در بند ۲ این نامه ادعا شده است که مجوز انتقال آب کشاورزی در درون حوضه آبریز برای مصرف کشاورزی در حیطه اختیارات وزارت نیرو نیست و نیاز به اجازه دولت (هیأت وزیران) دارد. به نظر می‌رسد که وزارت نیرو خلاف این موضوع را در دستورالعمل «دستورالعمل اصلاحی مواد ۲۷ و ۲۸ قانون توزیع عادلانه آب، مصوب وزیر وقت نیرو (حمید چیت‌چیان) ۱۳۹۳/۴/۱۶» انجام داده است. در این دستورالعمل، وزارت نیرو بدون هیچ پیش شرطی مجوز فروش و انتقال آب کشاورزی به سایر مصارف را داده است. اگر انتقال آب کشاورزی برای سایر مصارف در حیطه اختیارات وزارت نیرو است، چگونه انتقال درون حوضه‌ای آب کشاورزی در حیطه اختیارات وزارت نیرو نیست!؟

در بند ۴ دلیل تصویب دستورالعمل مذکور، اجرای سیاست کاهش مصرف آب کشاورزی بر اساس سند راهبردهای توسعه بلند مدت منابع آب (مصوب ۱۳۸۲ هیئت‌وزیران) معرفی شده و پشتوانه تصویب این دستورالعمل را تصمیم دولت (هیئت‌وزیران) ذکر شده است، اما در ادامه همین سیاست (ماده ۲ سند راهبردهای توسعه بلند مدت منابع آب)، وزارت نیرو ملزم به افزایش بازدهی آب در بخش کشاورزی و افزایش راندمان کشاورزی شده است.

در ماده ۲ آمده است: «اصلاح ساختار مصرف آب در کشور، به گونه‌ای که سهم مصارف آب کشاورزی از ۹۲ درصد در وضع فعلی با احتساب سایر نیازها به حداکثر ۸۷ درصد در ۲۰ سال آینده تغییر یابد و در عین حال با **افزایش راندمان آبیاری** و تخصیص آب به محصولات با ارزش اقتصادی بیشتر، **بازدهی آب در بخش کشاورزی به ازای یک مترمکعب آب از وضع فعلی به دو برابر در بیست سال آتی افزایش یابد**. اولویت تخصیص‌های جدید آب به ترتیب به مصارف شرب و بهداشت، صنعت و خدمات، باغداری و زراعت خواهد بود.»

بر این اساس می‌توان نتیجه گرفت، پذیرش بخشی از این ماده و عدم توجه به کلیت آن توسط وزارت نیرو، نشان از برخورد سلیقه‌ای و کشاورز ستیزی آن وزارتخانه در اجرای قانون دارد. در حالی که وزارت نیرو با استناد به همین سند قادر بود برای افزایش راندمان و بهره‌وری آب کشاورزی، دستورالعملی برای انتقال درون حوضه‌ای آب کشاورزی نیز وضع نماید.

قابل ذکر است در بند ۳-۱۱-۵ «دستورالعمل اصلاحی مواد ۲۷ و ۲۸ قانون توزیع عادلانه آب» وزارت نیرو در راستای کاهش سهم مصارف آب کشاورزی از ۹۲ درصد در وضع فعلی با احتساب سایر نیازها به حداکثر ۸۷ درصد در ۲۰ سال

آینده راهکاری عقلانی و عملی ارائه داده است؛ که وزارت نیرو می‌تواند برای کاهش آب کشاورزی در مناطق ممنوعه چاه‌های مجاز کشاورزی را خریداری کرده و پُر و مسلوب المنفعه کند.

در پایان جهت آگاهی از برنامه‌های وزارت نیرو خواهان ارائه شفاف برنامه‌های فعلی و آتی توسط مقامات محترم مسئول هستیم. در ادامه، سؤالاتی که در این مورد مطرح است، آورده شده اند:

- برنامه وزارت نیرو برای «**اصلاح پروانه‌های بهره‌برداری**» چیست؟
- آیا برنامه «اصلاح پروانه‌های بهره‌برداری»، همان مصوبات داخلی وزارت نیرو مربوط به کاهش پروانه‌ها به میزان آب قابل برنامه‌ریزی، بدون جبران حقوق مکتسبه اشخاص است؟
- تفاوت آب قابل برنامه‌ریزی با آب تجدید پذیر چیست؟
- وزارت نیرو به این مسئله اشاره کرده است که آمادگی دارد به شرط تحقق مواردی از سوی بهره‌برداران و ذینفعان دشت‌ها، اجازه مبادلات آبی را در مناطقی به صورت پایلوت بررسی نماید. آیا این موضوع شامل حال تمام بهره‌برداران دشت از منابع آب اعم از شرب، صنعت، خدمات و کشاورزی می‌شود؟
- شرط اول وزارت نیرو این است که در دشت پایلوت، تمام منابع و چاه‌های غیرمجاز پر و مسلوب المنفعه شوند و با نصب کنتور حجمی هوشمند از اضافه برداشت‌های از چاه‌های مجاز جلوگیری شده باشد. در شرایطی که وزارت نیرو با توان کارشناسی، مالی، حقوقی و قهری نتوانسته است این وظیفه را که در طول ۵ دهه بر عهده داشته است اجرا کند، چگونه و با چه اختیاراتی آن را به بهره‌برداران وا می‌گذارد؟
- شرط دوم وزارت نیرو آن است که اطلاعات مربوط به منابع و مصارف آب و پروانه‌های بهره‌برداری این دشت در یک سامانه اطلاعاتی شفاف به صورت آنلاین قابل دسترس همگان باشد. با توجه به اینکه توان مالی و کارشناسی این درخواست در خود وزارت نیرو قرار گرفته است و قاعدتاً این سامانه می‌بایست جهت پایش و کنترل منابع آبی، سال‌ها پیش شروع به کار می‌کرد، چگونه در این شرایط حساس و با توجه به کدام قدرت مالی بخش خصوصی بر عهده بهره‌برداران قرار می‌گیرد؟
- شرط سوم به این مسئله اشاره دارد که تشکل‌های بهره‌برداران آب دشت برای حفاظت و بهره‌برداری دشت ایجاد شود و خود آنان نظارت و مدیریت حفاظت و بهره‌برداری منابع آب را قبول نمایند. در شرایطی که برای حفاظت از منابع آب نیازمند مشارکت همه ذینفعان هستیم، آیا وزارت نیرو شرط اولیه مشارکت که همانا پذیریش مسئولیت است را به رسمیت می‌شناسد و این آمادگی را دارد که برای جلب اعتماد گروه‌های مختلفی که در تمام این سال‌ها به اعتبار پروانه‌های صادر شده وزارت نیرو دست به سرمایه‌گذاری عظیمی زده‌اند، مسئولیت عملکرد چندین ساله خود را بپذیرد و جبران خسارت کند؟
- دشت‌های یک حوضه آبریز به هم پیوسته‌اند و دخل و تصرف در مناطق بالادست بر ورودی آبخوان اثرگذار است. چنانچه حفاظت و بهره‌برداری از دشتی بر عهده بهره‌برداران قرار گیرد و مناطق بالادست که تغذیه‌کننده این دشت هستند در دست وزارت نیرو باشد و این وزارتخانه بتواند مجوز برداشت صادر کند، آیا مشارکت بهره برداران یک دشت کمکی به پایداری سفره خواهد کرد؟

امید است این مسیر آغازی باشد در تغییر نگاه دولت‌مردان این مرز و بوم که به جای تصمیم‌گیری پشت درهای بسته برای قشر زحمتکشی که سرمایه زندگی‌شان بر آب بنا شده است، درها را بگشایند و قدم در راهی بگذارند که حفاظت از منابع آب زیرزمینی با شنیدن صدای همه ذینفعان ممکن باشد.

پی نوشت ها:

(۱). مراجعه شود به مقاله «پایداری منابع آب زیرزمینی: مطالعه موردی دشت رفسنجان» قسمت اول، نوشته خانم صدیقه ترابی، منتشر شده در اندیشکده تدبیر آب ایران

(۲) . مراجعه شود به مقاله «مصارف آب در محدوده مطالعاتی دشت رفسنجان»، نوشته حسین زراعتکار و الهام گلکار، منتشر شده در اندیشکده تدبیر آب ایران

در نقد آقای جواد میبدی مدیرکل دفتر نظام‌های بهره‌برداری و حفاظت آب و آبفا مستند نامه آقای غلامرضا مدنیان (نامه شماره ۹۱/۱۴۱/۱۷۰۶۹ مورخ ۹۱/۰۸/۲۹) فاقد همسویی با توجیهات نویسنده معرفی شده است و بیان می‌کند **متن آن متفاوت از متنی است که در یادداشت نویسنده نقل شده است**. باید گفت متن درج شده نقل قول بوده و داخل گیومه است و هیچ دخل و تصرفی ندارد. از طرفی از آنجا که آقای مدنیان کارشناس خبره حقوقی این وزارتخانه به شمار می‌آید نقطه نظر حقوقی ایشان فرقی ایجاد نمی‌کند که بر اساس کدام سمت خود این موضوع را مطرح کرده باشند از سمت مدیر دفتر حقوقی شرکت مدیریت منابع آب یا مدیر حقوقی دفتر حفاظت و بهره‌برداری منابع آب و امور مشترکین.

این نامه در دبیرخانه انجمن پسته ایران موجود می باشد.