حکمرانی منابع آب

■ حسین زراعتکار - کارشناس آب زیرزمینی

در ویژه‌نامه نوروز و ماهنامه اردیبهشت ۱۴۰۳ انجمن پسته ایران (دنیای پسته شماره‌های ۸۹ و ۹۰) دو مصاحبه با آقایان غلامرضا مدنیان و جواد میبدی منتشر شده است. غلامرضا مدنیان مدت ۱۷ سال مدیرکل سابق دفتر حقوقی وزارت نیرو و جواد میبدی حدود ۱۶ سال در سمت‌های مدیرکل حفاظت و بهره‌برداری از منابع آب زیرزمینی، مدیرکل دفتر مهندسی رودخانه‌ها و مدیرکل نظام‌های حفاظت و بهره‌برداری از منابع آب وزارت نیرو بوده‌اند. مسئولیت‌های واگذارشده به ایشان به‌خوبی نشان‌دهنده جایگاه والای این دو بزرگوار در بخش آب وزارت نیرو می‌باشد. بنابراین مسائل و مواردی که مطرح کرده‌اند آیینه تمام نمایی است از آنچه در بخش آب وزارت نیرو می‌گذرد.





حسین زراعتکار
کارشناس آب زیرزمینی

در اینجا بخشی از مطالب مطرح شده توسط ایشان آورده می‌شود.

الف: مطالب مطرح شده توسط آقای غلامرضا مدنیان

- بخش دولتی (وزارت نیرو) در برخی موارد سعی دارد با تحکم و اجبار بر اعمال سیاست‌های انقباضی به‌شکل یک طرفه مبادرت نماید. در این راستا به‌لحاظ عدم همراهی و همگرایی این بخش برنامه‌های عملیاتی با عدم پیشرفت مناسب روبرو می‌شوند. بخش دیگر دولتی (وزارت جهادکشاورزی و محیط‌زیست) علاوه بر اینکه در عمل همراهی لازم را ندارند به‌عنوان مطالبه‌گر و منتقد از بخش دیگر نیز عمل می‌نمایند.
- مهم‌ترین چالشی که در خصوص آب‌های زیرزمینی وجود دارد، بحث نظام بهره‌برداری از آب‌های زیرزمینی است که قابلیت کنترل توسط وزارت نیرو به‌شکل فعلی وجود ندارد و هر سال ما شاهد حفر هزاران‌هزار حلقه چاه جدید هستیم. همچنین در دوره‌های تاریخی متفاوت مشاهده شده‌است که قانونگذاران در چندین بازه زمانی، چاه‌های غیرمجاز را تبدیل به چاه مجاز کرده‌اند.
- نظام قانون‌گذاری ما یک نظام یک طرفه است؛ نظامی که دولت تحکم می‌کند و مردم مجبورند اجرا کنند. در این وضعیت احتمال دارد در یک موضوعی بحث تضاد منافع پیش آمده و دولت و مردم به یک جمع‌بندی و اشتراک منافع نرسند. وقتی به چنین نقطه‌ای می‌رسیم هر کس کار خودش را می‌کند؛ طرف می‌بیند منافعش در خطر است قانون را نقض می‌کند و می‌گوید اشکال ندارد من هزینه‌اش را می‌دهم
- به‌محض اینکه مردم متوجه شدند در مجلس قانونی در دست بررسی است که چاه‌های غیرمجاز را تبدیل به چاه‌های مجاز و پروانه‌دار می‌کند، شبانه در دشت‌های کشور ده‌ها حلقه چاه جدید حفر شد. شاید در هر استانی نزدیک به دو و سه‌هزار حلقه چاه در ماه، به حجم چاه‌های غیر مجاز افزوده شد.
- این قانون متصلب و همسان جوابگو نیست. من معتقدم که قانون آب باید مبتنی بر شرایط خاص، وضعیت، استعدادها و ظرفیت‌های فراگیر و مهم مناطق مختلف و حوضه‌های آبریز باشد.
- تا به امروز هیچگاه یک دیدگاه مشترکی برای تدوین‌کنندگان قانون آب نداشتیم؛ حتی در خود وزارت نیرو الگوها و نگرش‌های متفاوتی نسبت به موضوعات آبی وجود دارد.
- از سال ۱۳۶۱ که قانون توزیع عادلانه آب نوشته شد، اولین اشتباهی که رخ داد این بود که اعلام کردیم هر چه چاه غیر مجاز از سال ۱۳۴۷ تا ۱۳۶۱ در کشور حفر شده همه بیایند پروانه بگیرند
- تفسیر به رأی از ماده ۱۱ آیین‌نامه اجرایی فصل دوم قانون توزیع عادلانه آب، در کاهش قهری پروانه‌ها به هنگام جابه‌جایی و یا کاهش درصدی یکسان از پروانه‌های بهره‌برداری با دستاویز شدن به طرح سازگاری با کم آبی از جمله مواردی است که محل اختلاف حقوقی است و طبعاً افراد می‌توانند در راستای احقاق حق خود به مراجع قانونی مربوطه مراجعه و در یک فرایند دادرسی عادلانه به احقاق حق خود امیدوار باشند.

ب: مطالب مطرح شده توسط آقای مهندس میبدی مدیر کل دفتر حفاظت و بهره‌برداری از منابع آب زیرزمینی

- مهم‌ترین چالش در بخش حفاظت و بهره‌برداری از منابع آب کشور، مدیریت دولتی آن است و کلیه تصمیم سازی و تصمیم‌گیری و اجرا توسط وزارت نیرو بدون استفاده از نقطه نظرات و کمک کلیه ذینفعان و ذی‌مدخلان انجام می‌شود لذا چون تصمیم‌گیری‌ها از بالا به پایین و دستوری است، در سطح استان و دشت قابل پیاده شدن نیست.
- وزارت نیرو به علت عدم اعتقاد به مدیریت مشارکتی و انجام کارها به صورت دستوری متأسفانه در حفاظت از منابع آب موفق نبوده‌است؛ لذا تنها در طول ۱۵ سال گذشته، میزان کسری آب مخزن دشت‌های کشور از چهار و نیم میلیارد مترمکعب به حدود یازده میلیارد مترمکعب و تعداد دشت‌های ممنوعه از ۲۵۰ دشت به حدود ۴۲۵ دشت رسیده است.
- اینجانب در سال ۱۳۹۰ با فشارهای سیاسی زیاد از پستام برکنار شدم! در آن زمان تعداد چاه‌های غیرمجاز از ۱۳۰ هزار به ۱۰۳ هزار تقلیل یافته بود اما بعد از آمدن جانشینان من تعداد چاه‌های غیرمجاز ظرف ۳ سال به بیش از ۳۰۰ هزار چاه و کسری مخزن از چهار و نیم میلیارد به شش میلیارد افزایش یافت!
- اینجانب به خاطر اعتراض به عملکرد شرکت مدیریت منابع آب که دستورالعمل‌های طرح احیا را درست اجرا نمی‌کرد و به جای اجرای قانون سیاسی‌کاری می‌کرد و منافع شخصی و گروهی را به منافع نظام و مردم ترجیح می‌داد از پست خود استعفا دادم.
- یکی از اشتباهات وزیر اسبق نیرو کنارگذاشتن طرح احیا و تعادل بخشی و مطرح کردن طرح سازگاری با کم آبی بود، زیرا طرح سازگاری با کم آبی علاوه بر نداشتن برنامه و بودجه هیچگونه پشتوانه قانونی هم ندارد و تنها مصوبه هیئت وزیران است؛ بدین جهت این طرح به هیچکدام از اهداف خود که رسیدن به آب قابل برنامه‌ریزی و جلوگیری از اضافه برداشت از منابع آب زیرزمینی بود نرسید.

مطالعه مطالب فوق ما را با واقعیت‌های تلخی روبرو می‌سازد که جای تأمل دارد؛ هنگام خواندن این مطالب، خواننده فکر نمی‌کند که این مطالب توسط مدیران ارشد وزارت نیرو مطرح گردیده‌است و گمان می‌برد که آن‌ها را مخالفان جدی سیاست‌ها و برنامه‌های وزارت نیرو عنوان نموده‌اند. حال این سؤال مطرح می‌شود که مگر مدیریت منابع آب کشور دارای چه ساختاری است که حتی مدیران آن هم اعتقاد به عدم کارایی آن دارند؟ وضعیت بحرانی منابع آب کشور نیز به خوبی نتایج عملکرد این ساختار را نشان می‌دهد و بنا به نظر بسیاری کارشناسان یکی از عواملی که ما را به وضعیت نگران کننده امروزی رسانیده

همین سیستم به‌شدت متمرکز است؛ چرا که هیچ جایی برای مشارکت صاحبان منابع آب باقی نگذاشته‌است. سابقه این کار به سال ۱۳۴۷ که اولین قانون جامع در مورد منابع آب به تصویب مجلس شورای ملی وقت رسید برمی‌گردد و سپس در قوانین بعدی از جمله قانون توزیع عادلانه آب، در ادامه همین روند به سمت تمرکزگرایی و دولتی کردن همه امور تأکید شده‌است. لازم به ذکر است که قبل از قانون آب و نحوه ملی شدن آن، دولت تقریباً هیچ نقشی در مدیریت منابع آب نداشت؛ مالکیت منابع آب به رسمیت شناخته می‌شد و مردم صاحبان منابع آب بودند؛ اگر اختلافی هم بین آنها پیش می‌آمد از طریق محاکم حقوقی نسبت به رفع اختلاف اقدام می‌نمودند. البته قانون آب و نحوه ملی شدن آن دارای نکات مثبت زیادی نیز بود، ولی جو سیاسی _ اجتماعی آن زمان از جمله طرح توسعه امریکایی‌ها موسوم به «اصلِ چهار هری ترومن» که در کشورهای کمتر توسعه یافته اجرا می‌شد و در کشور ما خود را در اصول به‌اصطلاح انقلاب سفید نشان داد، شرایط را برای دولتی کردن بسیاری از امور فراهم نمود که از آن جمله می‌توان به ملی کردن آب‌ها اشاره نمود. اما برای پرداختن به اینکه همه چیز باید به سمت دولتی شدن پیش برود دارای چه جایگاه عقلی و حقوقی است؟ لازم است به این موضوع توجه شود که منشأ شکل گیری حکومت‌ها از کجا آغاز شده و میزان مشروعیت آنها از چه ناشی شده‌است؟ نگاهی به تاریخ تمدن بشر نشان می‌دهد از زمانی که انسان‌ها از جنگل‌ها و غارها به یکجا نشینی روی آورده و روستاها و سپس شهرها را پدید آوردند، گروهی از ایشان با توسل به شیوه‌های مختلف تلاش نمودند ریاست خود بر ساکنان آن مناطق را تحمیل کنند؛ در طول ادوار بعدی و با توجه به تکامل جوامع بشری حکومت‌های متعدد شکل گرفتند. وقایع تاریخی نشان می‌دهد که اکثریت قریب به اتفاق این حکومت‌ها با توسل به زور حاکمیت خود را تحمیل نموده و پس از مدتی مجدداً با زور توسط گروهی دیگر ساقط و گروه جدید جانشین آنان می‌شدند. در واقع این حکومت‌ها بودند که خود را بر مردم تحمیل می‌کردند و مردم عادی نقش چندانی در شکل‌گیری و یا سقوط آنان نداشتند. با این اوصاف چه دلیلی بر مشروعیت سپردن همه منابع یک سرزمین به حکومت‌های این‌چنینی وجود دارد؟! البته در قرون جدید و عصر روشنگری که موضوع حقوق انسان‌ها مورد توجه قرار گرفته، مسئله متفاوت گردیده‌است؛ طبق نظریات اندیشمندانی چون مونتسکیو، جان لاک و بسیاری متفکرین دیگر که برای هر انسانی حق حیات، حریت و مالکیت قائل شده‌اند، رابطه امروزی بین دولت و ملت‌ها شکل گرفته و این فرضیه مطرح گردیده که حکومت‌ها باید براساس رأی و نظر مردم انتخاب شوند؛ گرچه هنوز هم بسیاری از حکومت‌های دنیا بر این اساس انتخاب نمی‌شوند و با روش‌های مختلف خود را بر مردم تحمیل می‌کنند. درست است که ضرورت تشکیل حکومت‌ها در دنیای کنونی امری اجتناب ناپذیر است ولی آنچه که بسیاری از اندیشمندان علوم اجتماعی بدان معتقدند تشکیل حکومت‌های حداقلی می‌باشد؛ بدین مفهوم تا آنجا که ممکن است امور مردم توسط خودشان به انجام برسد مگر مواردی که ضرورت ایجاب می‌کند مانند امور دفاعی.

اگر از منظر دینی هم به موضوع نگاه کنیم لازم است به دو مورد اساسی که در منابع فقهی بر آن تأکید شده توجه کنیم؛ الف: مشترکات، ب: قاعده لاضرر ولاضرار.

مشترکات عبارت است از کلیه منابعی که متعلق به عموم مردم هستند و همه مردم بدون هیچ استثنائی حق استفاده از آنها را دارند از جمله دریاها، جنگل‌ها، معادن و منابع آب سطحی و زیرزمینی؛ اما به شرط آنکه در این استفاده قاعده لاضرر ولاضرار حاکم باشد. بدین مفهوم که همه افراد جامعه حق دارند از این منابع خدادادی استفاده کنند مشروط به آنکه این استفاده موجب تضییع حقوق فرد دیگری نگردد.

حال به‌عنوان مثال اگر به منابع آب زیرزمینی توجه نماییم مفهوم اصول فوق‌الذکر اینست که به لحاظ علمی تا زمانی در یک دشت پتانسیل آبی وجود دارد همه افراد حق دارند با حفر چاه و یا قنات از منابع آب استفاده نمایند اما از زمانی که میزان برداشت با توان آبی سر به سر شده و به اصطلاح دشت ممنوعه می‌شود، حفر هر گونه منبع جدید با توجه به قاعده لاضرر و لاضرار خلاف شرع می‌باشد؛ زیرا افزایش برداشت عملاً باعث کاهش توان آبی دشت و اضرار به مالکینی است که در گذشته سرمایه‌گذاری کرده‌اند. اگر قانونگذاران ما مخصوصاً کسانی که در سال ۱۳۶۱ قانون توزیع عادلانه آب را به تصویب رساندند به این اصول مسلم فقهی توجه داشتند امروز ما با این بحران آبی روبرو نبودیم. با این تعبیر هزاران حلقه چاهی که بعد از ممنوعیت دشت‌ها حفر گردیده، چه آنها که به روش‌های مختلف مجوز گرفته‌اند و چه آنهایی که همچنان به صورت غیرمجاز بهره‌برداری می‌کنند غیرقانونی و غیرشرعی می‌باشند. اگر نمایندگانی که قانون توزیع عادلانه را به تصویب رسانیدند برداشت علمی و فنی از سفره‌های آب زیرزمینی داشتند و نظر صاحبان منابع آب و متخصصین امر را جویا شده بودند، هیچگاه این‌چنین قانونی را تصویب نمی‌کردند و یا اگر به تبعات کار خود توجه داشتند تا این حد به ملی کردن (دولتی کردن) همه امور تأکید نمی‌ورزیدند. متأسفانه پس از سالیان دراز و در نتیجه چنین تفکری ما با شرایطی روبرو شده‌ایم که حل بحران آب با مدیریت فعلی عملاً غیر ممکن شده‌است. در پایان یکبار دیگر به مطالب مطرح شده توسط دو تن از مدیران سابق وزارت نیرو توجه نمایید، آیا نتیجه دیگری می‌توان گرفت؟

تیر ۱۴۰۳