پنج ساله توسعه کشور در بوته نقد؛ لایحه برنامه هفتم

■ مریم حسنی سعدی - دبیر کمیته آب



درحال‌حاضر دوازدهمین برنامه توسعه کشور در حال تصویب نهایی است. لایحه برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه سند بالادستی کشور محسوب می‌شود و چشم‌انداز و مسیر حرکت سه قوه کشور را در پنج سال آینده ترسیم می‌کند. برنامه توسعه در چارچوب اصول قانون اساسی و به‌عنوان بخشی از برنامه بلندمدت بیست ساله کشور توسط دولت تدوین و بعد از تصویب مجلس در مدت پنج سال به اجرا گذاشته می‌شود. از مواد برنامه‌های پنج سالانه اصطلاحاً تحت عنوان احکام برنامه یاد می‌شود که به معنی الزامی بودن است.به یقین برنامه توسعه مسیری برای تغییر رویکردها و بهره‌گیری از رهیافت‌های کارآمدتر در حل چالش‌های کشور به‌شمار می‌آید.

اما باید اذعان داشت که به اعتقاد بسیاری از صاحب‌نظران، فرایند نظام برنامه‌ریزی رایج در ایران به‌علت تصمیم‌سازی متمرکز، پایین‌بودن مشارکت ذی‌نفعان در فرایند برنامه‌ریزی و ناکارآمدی نظارت بر اجرا، دستاورد قابل توجهی نداشته‌است. هرچند ارزیابی و آسیب‌شناسی دقیقی از میزان اجرا یا عدم اجرای هر یک از برنامه‌ها، در دسترس نیست. اما بنا بر گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، درباره عدم اجرای کامل یا عدم اجرای مورد انتظار مفاد قانونی دست کم سه قانون برنامه توسعه اخیر یعنی چهارم، پنجم و ششم، بین صاحب‌نظران اجماع نظر وجود دارد. جدای از اظهارنظرها در کلیت برنامه‌ها، نگاهی به فصل هشتم «نظام مدیریت یکپارچه منابع آب» در لایحه قانون پنج‌ساله برنامه هفتم توسعه، بیانگر این است که از کیفیت قانون‌گذاری و پشتوانه کارشناسی در این بخش کاسته شده‌است. به‌گونه‌ای که برخی از مواد آن در راستای احکام تقنینی جاری بخش آب تنظیم شده‌اند تا احکامی از جنس برنامه پنج‌ساله‌باتوجه به اهمیت مقررات این برنامه در وضعیت بهره‌برداری از منابع آب و تأثیر آن بر معیشت بخش کشاورزی کشور در ادامه به بررسی برخی از مواد این لایحه برنامه پرداخته‌ایم

دولت در سیاستگذاری‌های مالی، به جهت درک اینکه بخش کشاورزی از منظر تأمین مالی با حاشیه سود نه‌چندان جذاب، دارای مصائب بی‌شماری است با ابزارهای حمایتی و تشویقی همچون قوانین مالیاتی، از جمله ماده ۸۱ «قانون مالیات‌های مستقیم» و ماده ۹ قانون مالیات بر ارزش افزوده (مصوب ۱۴۰۰/۴/۱۲) صراحتاً محصولات کشاورزی فرآوری نشده و آب مصرفی کشاورزی را از پرداخت مالیات و عوارض معاف کرده‌است.

بررسی ماده ۳۸

عوارض صادرات محصولات کشاورزی و مواد غذایی پُرآب‌بَر

طی سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ در قانون بودجه کل کشور در کنار اخذ عوارض برداشت هر مترمکعب آب از چاه‌های آب کشاورزی یک بند در رابطه با اخذ عوارض از صادرات محصولات کشاورزی و مواد غذایی مصوب شد که در لایحه بودجه ۱۴۰۳ این بند حذف شده‌است و اخذ این عوارض به لایحه برنامه پنجساله هفتم توسعه انتقال پیدا کرده‌است. به‌عبارتی دولت به‌جای اینکه هر ساله این بند را در لایحه بودجه بگنجاند و برای تصویب آن با نمایندگان رایزنی داشته‌باشد، با آوردن در برنامه هفتم توسعه آن را برای دوره‌ای ۵ ساله تثبیت کرده‌است!

لایحه برنامه پنجساله هفتم توسعه کشور،

ماده ۳۸؛ به‌منظور بهبود نظام تصمیم‌گیری، استقرار حکمرانی مطلوب منابع آب کشور، ایجاد وحدت رویه در انجام امور مربوط به اجرای سیاست‌ها و مدیریت به‌هم پیوسته منابع و مصارف آب در سطح ملی و حوضه‌های آبریز با اولویت مهار آب‌های مرزی و حوضه‌ها و زیرحوضه‌های درون‌برگیرنده مناطق چهارگانه تحت مدیریت سازمان حفاظت محیط زیست و تلاب‌ها اقدامات زیر انجام می‌شود:

بندت- طی سال‌های اجرای این قانون به‌منظور تقویت و حفظ منابع آبی کشور، وزارت امور اقتصاد و دارایی (گمرک جمهوری اسلامی ایران) موظف است، سالانه نیم درصد (۰/۵٪) از ارزش محصولات کشاورزی و غذایی پُرآب‌بَر صادراتی خلاف الگوی کشت را اخذ و هرسال نیم درصد (۰/۵٪) به این عوارض اضافه نماید تا در پایان سال پنجم میزان آن به دو و نیم درصد (۲/۵٪) برسد و درآمد حاصل از عوارض فوق را به ردیف مربوط درآمدی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز نماید.

هفتاد درصد (۷۰٪) درآمد حاصل از اجرای این جزء به‌منظور احیای قنوات، افزایش بهره‌وری آب و محصولات کشاورزی، اجرای

تدوین‌کنندگان این بند هدف از اخذ عوارض صادرات محصولات کشاورزی و مواد غذایی را تقویت و حفظ منابع آب کشور برشمرده‌اند و وزارت امور اقتصاد و دارایی (گمرک جمهوری اسلامی ایران) موظف کرده‌اند، سالانه نیم درصد (۰/۵ درصد) از ارزش محصولات کشاورزی و غذایی پُرآب‌بَر صادراتی خلاف الگوی کشت را اخذ کند و هر سال نیم درصد (۰/۵ درصد) به این عوارض اضافه نماید تا در پایان سال پنجم این عوارض به دو و نیم درصد (۲/۵ درصد) برسد.

اهم ایرادات بند (ت) ماده ۳۸

۱ در حالی که هدف از دریافت این عوارض «حفظ منابع آبی کشور» اظهار شده‌است، به‌نظر می‌رسد در راستای تحقق این هدف نباید تنها بخش کشاورزی را شامل می‌شد، بلکه سایر کالاهای صادراتی که بعضاً در تولید آنها آب بیشتری هم مصرف می‌شود و میزان صادرات بیشتری هم دارند نیز مشمول این عوارض می‌شدند.

۲ مقرر شده که این عوارض از «محصولات کشاورزی و غذایی پُرآب‌بَر صادراتی خلاف الگوی کشت» اخذ گردد. این معیار پُرآب‌بَر بودن معضلاتی را به‌وجود می‌آورد، چراکه بسیاری محصولات وجوددارند که تولید آنها با بالاترین بهره‌وری از آب همراه است و یا در مناطقی کشت شده‌اند که الگوی کشت رعایت شده‌است. بنابراین، نمی‌توان بدون درنظرگرفتن شیوه تولید محصولات برای همه آنها یک حکم کلی مبنی بر پرداخت عوارض صادراتی ثابت، تعیین کرد. بی‌شک اخذ عوارض یکسان برای محصولاتی که میزان مصرف آب آنها متفاوت است، غیرمنطقی و غیرکارشناسی است.

۳ از طرفی با توجه به ساختار کشاورزی خرده‌مالکی وسیع کشور، تشخیص اینکه محصول صادراتی خلاف الگوی کشت تولید شده‌است نیز امری ابتر است.

۴ اگرچه در ظاهر این هزینه از صادرکنندگان گرفته‌می‌شود، اما عملاً همه کشاورزان باید این هزینه را پرداخت کنند. به‌عبارتی، کشاورزان مشمول عوارض مجدد شده‌اند! هم باید عوارض برداشت آب و هم عوارض صادرات آن را بدهند.

۵ دولت در سیاستگذاری‌های مالی، به جهت درک اینکه بخش کشاورزی از منظر تأمین مالی با حاشیه سود نه‌چندان جذاب، دارای مصائب بی‌شماری است با ابزارهای حمایتی و تشویقی همچون قوانین مالیاتی، از جمله ماده ۸۱ «قانون مالیات‌های مستقیم» و ماده ۹ قانون مالیات بر ارزش افزوده (مصوب ۱۴۰۰/۴/۱۲) صراحتاً محصولات کشاورزی فرآوری نشده و آب مصرفی کشاورزی را از پرداخت مالیات و عوارض معاف کرده‌است. به‌نظر می‌رسد این بند در مغایرت با سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی و قوانین مذکور است.

۶ باید توجه داشت که پیاده‌سازی الگوی کشت مد نظر وزارت جهاد کشاورزی، از مسیر سرکوب سایر کشت‌ها راه‌حل منطقی و کارشناسی

نیست. تأکید بر توسعه تولید محصولات راهبردی نباید منجر به نابودی محصولاتی شود که کشور در زمینه صادرات آنها دارای مزیت نسبی بالایی است. بی‌شک این نوع مقررات صدمات جبران‌ناپذیر بر پیکره کشاورزی کشور وارد می‌کند و معیشت کشاورزان را زایل می‌کند.

۷ طی ۵ دهه اخیر بسیاری از قوانین به موضوع احیای قنوات، افزایش بهره‌وری آب و محصولات کشاورزی، اجرای طرح (پروژه) های آبخیزداری، الگوی کشت و نصب شمارشگر (کنتور) های هوشمند چاه‌های آب کشاورزی پرداختند و به طرق مختلف برای این برنامه اعتبار اخذ شده‌است که تا به امروز نتیجه درخوری نداشته‌است. به‌نظر می‌رسد باز هم مسئولان تنها دلیل عدم توفیق این طرح‌ها و برنامه که چندین دهه است در تمام قوانین و دستورالعمل‌های مربوطه آمده را در نبود بودجه و اعتبار می‌دانند! آیا وقت آن نرسیده که رویکرد دیگری اتخاذ شود و ناکامی‌ها را در نبود بودجه محصور نکنیم؟

۸ در هدف‌گذاری برای مصارف درآمد تنها به بیان یک سری کلیات پرداخته شده که مبنای ارزیابی و سنجشی هم برای آن پیش‌بینی نشده‌است! مهم است که معیار و مبنای سنجشی برای این کار وجودداشته‌باشد تا بتوان میزان عملکرد و اثرگذاری را با آن سنجید.

۹ یکی از ابهامات در این ماده «محصولات غذایی پُرآب‌بَر» است. چه محصول غذایی پرآب‌بر محسوب‌می‌شود؟ مبنا و معیار این پر آب بودن چیست؟ جالب توجه است در سال ۱۳۹۹ که در قانون بودجه این نوع اخذ عوارض آمده بود از محصولات شیلات نیز این عوارض اخذ می‌شد!

۱۰ علاوه بر موارد فوق یکی از ایرادات مهم بر این بند که منشأ سوءاستفاده و خودسری و خودکامگی خواهدشد این است که فهرست محصولات کشاورزی و غذایی مشمول این بند به‌صورت سالانه توسط وزارت جهاد کشاورزی ابتدای هر سال تهیه و ابلاغ می‌شود؛ اینجا این دو سوال مطرح است:

وزارت جهاد کشاورزی در مهر سال ۱۴۰۱ سند الگوی کشت را رونمایی کرد. آیا هرساله محصولات پرآب‌بر خلاف الگوی کشت جدیدی کشف می‌شود که سالانه باید اعلام گردد؟! محصولی که در یک منطقه متناسب با الگوی کشت است و در منطقه‌ای دیگر خلاف الگوی کشت به‌شمار می‌رود، بوروکراسی اداری ما چگونه می‌تواند محصول کشاورزی و غذایی صادراتی خلاف الگوی کشت را ردیابی کند؟!

بی‌شک عدم وجود مبنا و معیار مشخص در این بند از قانون زمینه برخورد سلیقه‌ای در معرفی این محصولات را به‌وجود خواهدآورد. مسلماً با تصویب قانونی مبهم و کلی درباره محصولات کشاورزی و صنایع‌غذایی، روند صادرات این بخش مختل می‌شود. باید مشخص باشد که اثرات و تبعات منفی آن بر تولیدات کشاورزی چگونه جبران می‌شود؟ کدام مسئول باید جوابگوی خسارتی که به بخش کشاورزی وارد آمده باشد؟

با توجه به اینکه مفاد بند (ت) با صدر ماده ۳۸ سنخیتی ندارد، می‌توان گفت این بند از برنامه پنجساله هفتم توسعه در راستای احکام تقنینی جاری بخش آب تنظیم شده‌است و همچنان ردپای تعرفه و کسب درآمد در آن مشهود است.

بازار مبادله آب‌های غیرمتعارف، با حفظ کاربری آب!

لایحه برنامه پنجساله هفتم توسعه کشور

ماده ۳۸؛ ث- وزارت نیرو مکلف است در سال اول اجرای این قانون، با رعایت مباحث مربوط به بیلان منابع آب و در راستای تعادل‌بخشی به سفره‌های آب زیرزمینی، بازار مبادله آب‌های غیرمتعارف را با حفظ کاربری آب و جلوگیری از آلودگی و تخریب خاک ایجاد نموده و برای تشویق سرمایه‌گذاران، حمایت‌های لازم را از طریق اعطای مجوزها، کمک‌های فنی و اعتباری و استفاده از تسهیلات بانکی صورت دهد. آیین‌نامه اجرایی این بند مشتمل بر سازوکار این بازار، شرایط مبادله، حجم، دوره و نوع مصرف آب با پیشنهاد وزارت نیرو و همکاری سازمان، سازمان حفاظت محیط زیست کشور و وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی، جهاد کشاورزی و صنعت، معدن و تجارت ظرف شش ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون تهیه می‌شود و به‌تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

ابهامات و ایرادات بند (ث)

۱ آنچه که در بند (ث) نامأنوس است اینکه آب‌های غیرمتعارف در این بند به چه نوع آبی اتلاق می‌شود؟ بی‌تردید در تدوین مقررات، این نوع از آب‌ها باید مشخص و دارای تعریف شفاف باشند؟

۲ کارشناسان آب‌های غیرمتعارف را منابع آب شور و لب‌شور، فاضلاب‌ها و پساب تصفیه‌خانه‌های فاضلاب نقاط جمعیتی، منابع آب دریا، منابع آب ژرف و... می‌دانند. چنانچه این آب‌ها را غیرمتعارف قلمداد کنیم چگونه می‌توان بازاری ایجاد کرد که کاربری آب نامتعارف حفظ گردد!

طی ۵ دهه اخیر بسیاری از قوانین به موضوع احیای قنوات، افزایش بهره‌وری آب و محصولات کشاورزی، اجرای طرح (پروژه) های آبخیزداری، الگوی کشت و نصب شمارشگر (کنتور) های هوشمند چاه‌های آب کشاورزی پرداختند و به طرق مختلف برای این برنامه اعتبار اخذ شده‌است که تا به امروز نتیجه درخوری نداشته‌است.

۳ مشخص نیست که این بازار مبادله برای سرمایه‌گذاران است یا بازار خرید برای بهره‌برداران؟

٤ درحالی‌که در این بند عنوان شده که این بازار قرار است برای تعادل‌بخشی به سفره‌های آب زیرزمینی شکل بگیرد، اما مهم است و باید پرسید این بازار چگونه به تعادل‌بخشی کمک می‌کند؟ آیا تأمین‌کننده تخصیص‌های جدید است یا به‌عنوان جایگزین تخصیص‌های قبل و کمک به ذخیره آب آبخوان خواهد بود؟

۵ از آنجا که برداشت آب‌های غیرمتعارف اثرات زیست‌محیطی جبران‌ناپذیری دارد حداکثر میزان بهره‌برداری از آنها نیز نامشخص است.

۶ این بند به‌صورت کلی و مبهم موضوعی را مطرح کرده‌است که به آیین‌نامه اجرایی معوق شده‌است و عاری از مبناها و معیارهای لازمه برای رسیدن به اهداف مذکور در این ماده است. به‌همین دلیل معلوم نیست که این آیین‌نامه در بین دستگاه به چه سرنوشتی دچار گردد.

بررسی ماده ۳۹

ایجاد مسیری برای صدور مجوز بهره‌برداری از منابع آب زیرزمینی برای صنایع آب‌بَر

ماده ۳۹: به‌منظور اصلاح الگوی مصرف بهینه آب و ارتقای بهره‌وری اقدامات زیر انجام می‌شود:

ب-۱- آب مورد نیاز صنایع آب‌بر به‌جز صنایع غذایی، بهداشتی و آشامیدنی از پساب و آب نامتعارف تأمین می‌شود. وزارت نیرو مکلف است در مواردی که امکان تأمین آب از پساب یا آب دریا وجودندارد، مشروط به‌وجود آب متناسب با ارزش اقتصادی آب و محصولات، مجوز آب متعارف را به‌صورت موقت صادر نماید.

آیین‌نامه اجرایی این جزء و تعیین مدت موقت برای هر مجوز، همچنین تعیین ارزش اقتصادی آب برای هر مجوز توسط وزارت نیرو و با همکاری وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت، راه و شهرسازی و جهادکشاورزی ظرف سه‌ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون تهیه و به‌تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

متأسفانه، این بند را می‌توان یکی از بندهای تزویری این لایحه به‌شمار آورد که با استفاده از بازی با کلمات، به‌دنبال ایجاد مسیری است که نهادهای دولتی بتوانند در دشت‌های ممنوعه که با اُفت مستمر آب زیرزمینی روبه‌رو هستند و صدور مجوز جدید با موانع قانونی بسیار همراه است، بی‌دردسر مجوز برداشت آب زیرزمینی را صادر کنند.

در ابتدا رندانه بیان داشته صنایع آب‌بَر به جز؛ صنایع‌غذایی، بهداشتی و آشامیدنی. به‌نظر می‌رسد به‌صورت مستتر صنایع آب‌بر معدنی، فلزی، پتروشیمی و... منظور بوده، ولی به‌گونه‌ای آورده‌اند تا مورد عتاب قرار نگیرند.

ابتدا یک حکم کلی بدون الزام آورده‌است که صنایع آب‌بر، آب مورد نیازش را از پساب و آب نامتعارف تأمین کند اما در ادامه وزارت نیرو را مکلف کرده‌است که در مواردی که امکان تأمین آب از پساب یا آب دریا وجودندارد، مجوز آب متعارف را به‌صورت موقت صادر نماید!

در اینجا نیز به‌جای اینکه اظهار دارد که وزارت نیرو مجوز برداشت آب از منابع آب سطحی و زیرزمینی صادر نماید، محیلانه از اصطلاح آب متعارف استفاده کرده‌است. به‌عبارتی، دیگر نیاز نیست این صنایع آب‌بر بر اساس قانون و حفظ حقوق مکتسبه سایر بهره‌برداران به دنبال خرید آب از سایر مصارف برای تأمین آب خود باشند. این صنایع با استناد به این بند از قانون به‌راحتی می‌توانند از وزارت نیرو مجوز برداشت آب سطحی و زیرزمینی دریافت کنند.

هر چند در این بند این مجوز را موقت در نظر گرفته‌است، اما حداکثر مدت مُجازی را برایش ذکر نکرده‌است و به دستگاه‌ها و نهادها ارجاع داده‌است!

بیان شده در مواردی که امکان تأمین آب از پساب یا آب دریا وجودندارد و مجوز موقت صادر شود. سؤال این است که زمانی که امکان تهیه آب از پساب و دریا وجودندارد و ممکن است در منطقه‌ای باشد که این امکان اصلاً وجودندارد آیا این موقت بودن هزل نیست؟

وجود آب متناسب با ارزش اقتصادی آب و محصولات را شرط صدور مجوز مطرح کرده‌است و اینکه آن آبخوان ظرفیت بارگذاری جدید را دارد، محلی از اعراب ندارد! بنابراین آیا لازم نیست منظور از «آب متناسب با ارزش اقتصادی آب و محصولات» شفاف گردد؟



در واقع اینکه آن صنعت آب‌بر که غذایی، بهداشتی و آشامیدنی نیست بتواند به قیمت بالایی آب را از وزارت نیرو بخرد، کفایت می‌کند؟

به‌نظر می‌رسد این بند در راستای فروش بی‌دردسر آب زیرزمینی به صنایع کشور تدوین شده‌است.

در پایان باید گفت تدوین کنندگان این بند از لایحه وزارت نیرو را مالک بلامنازع منابع آبی قلمداد کرده‌اند که می‌تواند در جهت منافع اقتصادی بیشتر بدون توجه به وضعیت آبخوان‌های کشور مجوز برداشت آب برای شرکت‌ها و گروه‌های خاص صادر کند. به‌واقع تدوین‌کنندگان بی‌اعتنا به حقوق مکتسبه‌ای که قبلاً برای بهره‌برداران ایجاد شده‌است، وزارت نیرو را در جایگاه مالک بی‌قید و شرط دانسته و به دنبال منافع اقتصادی بیشتر از ته مانده منابع آب کشور هستند.

بررسی ماده ۴۰
یکه‌سالاری وزارت نیرو

ماده ۴۰: به‌منظور حفظ منابع آبی، تعادل‌بخشی و مهار افت سطح آب‌های زیرزمینی و جلوگیری از اضافه‌برداشت از منابع آبی کشور اقدامات زیر انجام می‌شود:

پ- در راستای پایداری تأمین مصارف وابسته به آب زیرزمینی در دشت‌های بحرانی، وزارت نیرو مکلف است با هماهنگی وزارتخانه‌های نفت و جهاد کشاورزی و به‌منظور مدیریت (کنترل) اضافه برداشت از منابع آبی، نسبت به نصب شمارشگر (کنتور) اقدام نماید.

در صورت برداشت آب مازاد بر پروانه بهره‌برداری، پس از دو بار اخطار به آنان به فاصله هربار حداقل یک‌ماه، نسبت به جریمه متناسب با درصد اضافه برداشت، تا معادل قیمت تمام شده آب سطحی منطقه‌ای اقدام نموده و در صورت تکرار اضافه‌برداشت آب به میزان بیش از چهل درصد (۴۰٪) پروانه بهره‌برداری، وزارت نیرو ملزم است نسبت به قطع موقت سهمیه آب یا انرژی اقدام نماید.

آیین‌نامه اجرایی این بند مشتمل بر شاخص‌ها و معیارهای اضافه‌برداشت آب، روش و زمان نصب شمارشگر (کنتور) و روش و زمان قطع موقت سهمیه آب و یا انرژی ظرف سه‌ماه از لازم‌الاجرا شدن این قانون توسط وزارت نیرو با همکاری وزارت جهاد کشاورزی تهیه می‌شود و به‌تصویب هیأت وزیران می‌رسد.



بند (پ) ماده ۴۰ در راستای جلوگیری از اضافه برداشت از چاه‌های مجاز تدوین شده‌است. مقرر شده‌است در صورت برداشت آب مازاد: ابتدا دو بار اخطار به بهره‌برداران به فاصله هربار حداقل یک‌ماه صورت بگیرد و جریمه نیز اخذ گردد.

میزان جریمه متناسب با درصد اضافه برداشت تا معادل قیمت تمام شده آب سطحی منطقه‌ای تعیین شده‌است. به‌عبارتی، حداکثر میزان جریمه‌ای که باید بهره‌برداران بپردازند معادل قیمت تمام شده آب سطحی منطقه‌ای است.

در صورت تکرار اضافه‌برداشت آب به میزان بیش از چهل درصد (۴۰ درصد) پروانه بهره‌برداری، وزارت نیرو ملزم است نسبت به قطع موقت سهمیه آب و یا انرژی اقدام نماید.

اهم ایرادات بند (پ) ماده ۴۰

متأسفانه، علی‌رغم گذشت چندین دهه از تصویب قوانین با رویکرد تمرکزگرایانه، پیشنهاد این لایحه نیز نشان داد که همچنان در بر همان پاشنه می‌چرخد و دیو آب سالاران هنوز بُرون‌رفت از مهلکه تخریب منابع آب کشور را که خود موجد آن بوده‌اند، در تسلط غیرکارآمد و فسادزای بیشتر خود بر منابع آبی می‌دانند. درحالی‌که هرگونه تخلف و اقدام به قطع آب و انرژی بهره‌برداران می‌بایست در مراجع‌قضایی رسیدگی شود. در این بند به وزارت نیرو این خودکامگی داده شده که بدون اینکه نهاد ناظری حاضر باشد و در مراجع قضایی تخلفی رسیدگی و محرز شود، اقدام به قطع موقت سهمیه آب یا انرژی کند.

شاید تدوین‌کنندگان این بند به‌دنبال اقدام سریع در رابطه با تخلفات بهره‌برداران در اضافه برداشت بوده‌اند، اما باید توجه داشت حذف نهادهای ناظر و قضایی و اعطای قدرت بی‌حد و حصر به بوروکراسی اداری نتیجه‌ای جز بی‌عدالتی و فساد نخواهدداشت. نمونه این نوع کوته‌بینی را در حذف دادگاه‌ها و جایگزینی کمیسیون‌های رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی در رسیدگی به پرونده‌های منابع آبی کشور قابل مشاهده‌است. درحالی‌که مدت‌ها از سوی وزارت

نیـرو اذعان می‌شـد کـه دادگاه‌های آب به‌صورت تخصصی رسـیدگی نمی‌کنند و از طرفی رسیدگی به پرونده‌ها مدت طولانی زمان می‌برد، در فرصتـی کـه در روند تصویب قانون سـال ۱۳۸۹ به‌وجودآمد در پی حذف دادگاه‌ها برآمدند، اما با گذشـت یک دهه از اسـتقرار کمیسیون شـبه‌قضایی در شـرکت‌های آب منطقـه‌ای می‌بینیـم کـه نه معضل اطالـه دادرسـی حل شـد و نـه رسـیدگی عادلانـه‌ای صورت‌می‌گیرد.

- بایـد گفـت کـه این بند برخلاف بسـیاری از قوانین و نظریه‌های مشورتی قوه قضاییه و مخالف بند ۶ و ۱۴ اصل سوم قانون اساسی است.
- از مـوارد عـدم جامعیـت این بند و مبهم بودن سـایر موارد دیگر، این اسـت که مشـخص نیست اگر این اضافه برداشـت ناشی از خرابی سیستم باشد چگونه باید برخورد شـود یا در کمتر از ۴۰ درصد اضافه برداشت، شـرکت آب منطقه‌ای باید چه رویکردی داشته‌باشد؟
- قابل ذکر اسـت درحالی‌که در این لایحه میزان جریمه متناسـب با درصد اضافه برداشـت تا معادل قیمت تمام شـده آب سطحی منطقه‌ای تعیین شده در لایحه قانون بودجه ۱۴۰۳ جریمه دیگری تعیین شده‌است!

تشکل‌های داروغه‌ای

- از مفـاد بنـد (ت) مـاده ۴۰ می‌تـوان ایـن برداشـت را داشـت که قرار اسـت تشـکل‌های بهره‌برداری تنها برای بخش کشـاورزی ایجاد شـود و مشـمول سـایر بهره‌برداران نیست.
- مشـخص نیسـت ایـن تشـکل‌ها چـه جایـگاه قانونـی دارند؟ مسـئولیت مدنـی آنهـا چیسـت و چـه نهـادی، ناظـر بـر ایـن تشکل ها سـت ؟
- اینکه مسئولان به این نتیجه رسیده‌اند که تشکل‌هایی با حضور بهره‌بـرداران کشـاورزی ایجـاد شـود قدمـی رو به جلو اسـت، اما نحوه واگذاری و وظایف محوله بسیار مهم است. در شرایطی که وزارت نیرو با توان کارشناسـی، مالی، حقوقی و قهری نتوانسـته اسـت بسیاری از ایـن وظایـف تصدی‌گری را که در طول ۵ دهه بر عهده داشته‌اسـت را اجـرا کنـد، چگونه و با چه اختیاراتی آن را به بهره‌بـرداران وا می‌گذارد؟
- در بنـد ۲ آمـده تشـکل‌های کشـاورزی وظایـف تصدی‌گـری در حفاظـت و بهره‌بـرداری از منابـع آب زیرزمینـی و سـطحی نظیـر گشـت و بازرسـی و تأمیـن حقابـه بوم‌شـناختی زیسـت‌بوم (اکولوژیـک اکوسیسـتم) های آبی، جلوگیری از برداشـت غیرمجاز از منابـع آب‌های سـطحی، جلوگیری از اضافه برداشـت از چاه‌های مجـاز، اقدامـات مربـوط به انسـداد چاه‌هـای غیرمجاز، جمـع‌آوری آب‌بهـا و تعمیـر و نگهـداری شـبکه‌های آبیـاری را برعهده‌بگیرند.

ماده ٤٠: به‌منظور حفظ منابع آبی، تعادل‌بخشی و مهار افت سطح آب‌های زیرزمینی و جلوگیری از اضافه برداشت از منابع آبی کشور اقدامات زیر انجام می‌شود:

پ- وزارت نیرو با هماهنگی وزارت جهاد کشاورزی موظف است:

۱- ظرف یک‌سال از لازم‌الاجرا شدن این قانون، نسبت به تهیه نظام‌نامه و استقرار مدیریت مشارکتی آب با ایجاد یا تقویت تشکل‌های بهره‌برداران در هریک از آبخوان‌های کشور اقدام نماید.

۲- وظایف تصدی‌گری خود در حفاظت و بهره‌برداری از منابع آب زیرزمینی و سطحی نظیر گشت و بازرسی و تأمین حقابه بوم‌شناختی زیست‌بوم (اکولوژیک اکوسیستم)های آبی، جلوگیری از برداشت غیرمجاز از منابع آبهای سطحی، جلوگیری از اضافه برداشت از چاه‌های مجاز، اقدامات مربوط به انسداد چاه‌های غیرمجاز، جمع‌آوری آب‌بها و تعمیر و نگهداری شبکه‌های آبیاری را در صورت وجود تشکل‌های مذکور در جزء (۱) این بند، با عقد قرارداد به آنها واگذار نماید. نظارت بر عملکرد این تشکل‌ها بر عهده وزارت نیرو است.

امـا به صـدور مجوزهـای بهره‌بـرداری از منابـع آب هیچ اشـاره‌ای نشده‌اسـت و صدور مجوزها در انحصار بی‌قید و شـرط وزارت نیرو اسـت. در واقـع تشـکل‌ها نقـش داروغه را بـرای وزارت نیـرو دارند.

- آیا وزارت نیرو شرط اولیه مشارکت که همانا پذیرش مسئولیت است را به رسـمیت می‌شناسـد و این آمادگی را دارد که برای جلب‌اعتماد، مسئولیت عملکرد چندین ساله خود را بپذیرد و جبران خسارت کند؟

امیـد اسـت کـه نظـام تصمیم‌گیـری از بـاز تکـرار نگاه‌های ناصواب و کاسـتی‌های گذشـته پرهیز نماید و بـا جامع‌نگری بـه طراحـی جامعـه و اقتصـادی همـت گمـارد کـه مشـوق تـاراج و تخریـب منابـع نبـوده و سـودجویی‌های زودگـذر را بـا سـرمایه‌گذاری‌های طولانی‌مـدت معاوضـه ننمایـد.

* قابـل ذکـر اسـت این مطلـب انتقـادی بر اسـاس مصوبات مجلس شـورای اسلامی مورخ دوشـنبه ۱۵ آبان ماه سـال ۱۴۰۲ در بررسـی جزئیات لایحه برنامه هفتم توسعه، انجام شده است و ممکن اسـت برخـی از این مواد لایحه در رفت و برگشـت بین مجلس شورای اسـلامی و شورای نگهبان تغییراتی کرده باشد.