

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح انتقال آب از دریای عمان به استان سیستان و بلوچستان»

مقدمه

کشور ایران به دلیل قرار گرفتن در کمربند خشک و نیمه خشک جهان، در زمره کشورهای با محدودیت منابع آب قلمداد می‌شود و به همین دلیل نیز این ماده حیاتی در ایران، یکی از مهم‌ترین ارکان توسعه کشور است که توسعه سایر بخش‌ها در گرو بهره‌برداری پایدار از آن است. در کشور ایران کمبود منابع آبی همواره به عنوان یک عامل محدودکننده فعالیت‌ها مطرح بوده است. با توجه به روند رو به رشد جمعیت کشور و تشدید نیاز بخش‌های مختلف، افزایش مصرف آب بخش‌های شهری، روستایی و صنعتی اجتناب‌ناپذیر خواهد بود. آب در فرایند توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی هر منطقه، نقش عمده و کلیدی دارد. افزایش تولیدات کشاورزی و امنیت غذایی، توسعه مراکز جمعیت شهری و روستایی و بهبود ارتقای کیفیت زندگی در گرو مدیریت و توسعه پایدار است. طرح «انتقال آب از دریای عمان به استان سیستان و بلوچستان» با هدف تأمین آب استان سیستان و بلوچستان در تاریخ ۱۳۹۹/۱۲/۲۴ با امضای ۱۰۲ نفر از نمایندگان، به مجلس شورای اسلامی ارائه شده است. هدف از ارائه این طرح رفع مشکلات ناشی از کمبود آب مناطق مختلف استان سیستان و بلوچستان از طریق شیرین‌سازی و انتقال آب دریا به مناطق بحرانی استان و با اولویت شهرهای زاهدان و زابل عنوان شده است.

متن طرح

ماده واحد - دولت مکلف است نسبت به انتقال آب از دریای عمان به استان سیستان و بلوچستان و شیرین کردن آن با اولویت شهرهای زاهدان و زابل اقدام نماید.

تبصره - بار مالی ناشی از اجرای این قانون در سال جاری از ردیف‌های شماره ۱۳۰۷۰۰۲۰۳۸ و ۱۳۰۷۰۰۲۱۰۴ تأمین و در سال‌های آتی در لوایح بودجه سنواتی پیش‌بینی می‌شود.

اظهار نظر کارشناسی

طرح فوق‌الذکر را می‌توان از جنبه‌های مختلف اهمیت موضوع، فنی، حقوقی و بودجه‌ای مورد بررسی قرار داد که در ادامه به نکات مربوط به هر بخش اشاره می‌شود.

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال دوم

شماره ثبت:
۵۰۴

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

معاونت مطالعات زیربنایی

سایر معاونت‌ها:
مطالعات بخش عمومی
مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:
۲۵۰۱۷۷۷۹

تاریخ انتشار:
۱۴۰۰/۷/۱۰



از منظر اهمیت موضوع

در حال حاضر، کشور با بحران آب بی‌سابقه‌ای مواجه است و استان‌های جنوبی و به‌خصوص استان خشک و کم‌آب سیستان و بلوچستان بیشتر از سایر مناطق کشور در معرض آسیب‌های ناشی از این بحران است، لذا با توجه به اینکه استان سیستان و بلوچستان با مشکلات عدیده‌ای به‌لحاظ تأمین آب مواجه است، شیرین‌سازی و انتقال آب با اولویت مناطق بحرانی برای اهداف آب شرب و در صورت تأمین بودجه توسط بخش خصوصی برای اهداف صنعت مورد تأیید است.

آب استان سیستان و بلوچستان، در حال حاضر عمدتاً از مناطق مرزی شرقی و جنوب‌شرقی تأمین می‌شود و از این منظر برخی از نقاط این استان کاملاً به آب ورودی از افغانستان از طریق رودخانه هیرمند وابسته است. خشکسالی‌های پی‌درپی و پدیده تغییر اقلیم، به مشکلات تأمین آب این منطقه از کشور دامن زده است. بررسی سوابق تاریخی نشان می‌دهد که تأمین حقابه رودخانه هیرمند از طرف کشور افغانستان همواره دچار چالش بوده و علاوه بر این امر با حاکم شدن دوره‌های خشکسالی در کشور افغانستان، ورود آب از این کشور به رودخانه هیرمند در طولانی مدت با عدم قطعیت‌های فراوانی روبه‌رو خواهد بود. به‌طوری که در حال حاضر با قطع جریان آب رودخانه هیرمند تالاب‌های هامون (سه تالاب هامون هیرمند، هامون پوزک و هامون صابری) تقریباً به‌طور کامل خشک شده‌اند و علاوه بر مشکلات معیشتی که برای مردم منطقه رخ داده، مشکلات زیست‌محیطی عدیده‌ای از جمله بروز طوفان‌های گردوخاک را برای مردم منطقه رقم زده است. طوفان‌های گردوغبار با منشأ داخلی که از بستر خشکیده تالاب‌های هامون با وسعت ۳۸۰ هزار هکتار ایجاد می‌شوند سبب بروز بسیاری از بیماری‌ها از جمله بیماری‌های ریوی، قلبی، چشمی و همچنین عروقی برای ساکنان مهجور منطقه شده است که این مسئله (عدم تأمین نیاز زیست‌محیطی تالاب‌ها)، سبب می‌شود اغلب نخبگان و سرمایه‌های اجتماعی منطقه مجبور به ترک موطن خود شده و آسیب‌های جدی اجتماعی به منطقه و استان وارد می‌شود.

با توجه به مسائل امنیتی حاکم بر مرزهای شرقی، حفظ ثبات و امنیت در این مناطق اهمیت بسیاری دارد. تأمین پایدار آب برای این مناطق باعث حفظ جمعیت ساکن شده و مانع مهاجرت مردم از این مناطق خواهد شد. چنانچه مشکلات ناشی از خشکسالی و تبعات آن از جمله کم‌آبی این مناطق مرتفع نشود، با افزایش مهاجرت و خالی شدن مرزها از سکنه، امنیت این مناطق نیز به مخاطره خواهد افتاد. با توجه به مسائل عنوان شده، آبرسانی به مناطق شرقی با اولویت شهرهای زاهدان و زابل مورد تأیید است.

علاوه بر مسائل فوق، استفاده از ظرفیت آب دریا و شیرین‌سازی آن به‌منظور تأمین آب مناطق بحرانی، موضوعی است که باید مورد توجه ویژه قرار گیرد. در حال حاضر کشورهای حاشیه خلیج فارس و از جمله عربستان سهم بالایی از شیرین‌سازی آب دریا را به‌خود اختصاص داده‌اند. در حالی که سهم ایران در این زمینه تنها ۲ درصد است. در قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه در ماده (۳۶) نیز به استفاده از پتانسیل آب دریا جهت تأمین آب آشامیدنی مناطق جنوبی اشاره و مقرر شده است تا پایان اجرای قانون برنامه ششم توسعه حداقل ۳۰ درصد آب آشامیدنی مناطق جنوبی کشور از طریق شیرین کردن آب دریا تأمین شود. اگرچه شیرین‌سازی و انتقال آب ممکن است برخی مشکلات زیست‌محیطی را نیز به‌همراه داشته باشد، اما وضعیت آب مناطق شرقی و جنوب شرقی به‌حدی بحرانی است که حفظ امنیت آبی این منطقه از اولویت بالاتری برخوردار است؛ زیرا امنیت آبی، امنیت منطقه را به دنبال خواهد داشت. در عین حال جهت به حداقل رساندن تبعات مخرب زیست‌محیطی باید مطالعات جامع و اقدامات لازم نیز صورت گیرد. علاوه بر مسائل ذکر شده، در کنار استفاده از ظرفیت آب دریا و شیرین‌سازی، لازم است به

مسئله مدیریت تقاضا در منطقه نیز توجه جدی شود. زیرا در صورت عدم اصلاح رویکردهای مدیریت تقاضا در مناطق مورد هدف، اجرای طرح شیرین سازی و انتقال آب ممکن است باعث افزایش تقاضا و رشد کاذب نیاز آبی جدید در این مناطق شود که در این صورت، طرح های انتقال آب نیز کارکرد خود را از دست خواهند داد. لذا اجرا و پیاده سازی روش های مدیریت تقاضا نیز در این مناطق باید مورد توجه جدی قرار گیرد.

از منظر فنی

این طرح از نظر فنی واجد ایراداتی است. از جمله اینکه:

- در متن طرح به حجم آب مورد نیاز جهت شیرین سازی و انتقال اشاره نشده است.
- مبدأ و مقصد دقیق برای انتقال آب مشخص نیست و از این نظر ابهام دارد.
- مسیر انتقال آب مشخص نشده و نویسندگان طرح هیچ اشاره ای به نحوه انتقال آب نکرده اند. بنابراین با توجه به مشخص نبودن نحوه انتقال و مسیر آن، برآورد هزینه های طرح نیز میسر نخواهد بود.
- موارد مصرف آب در متن طرح مشخص نشده است. انتقال آب می تواند با هدف تأمین آب در بخش شرب، کشاورزی، صنعت و یا محیط زیست انجام پذیرد. لذا در متن طرح باید به موارد مصرف و هدف از انتقال آب اشاره شود چرا که انتقال آب برای اهداف کشاورزی مورد تأیید نمی باشد. بیان جزئیات فنی، در متن طرح مورد نیاز نیست، اما لازم است به کلیاتی که در بالا آورده شده در متن طرح اشاره شود.
- در متن طرح، ابتدا به انتقال و سپس به شیرین سازی آب اشاره شده، در حالی که قاعداً در طرح های مشابه، ابتدا شیرین سازی و سپس انتقال آب انجام می گیرد.

از منظر مسائل حقوقی و بودجه ای

در خصوص طرح حاضر، نکات زیر حائز اهمیت است:

- این گونه تصمیمات کاملاً شأن اجرایی داشته و در حوزه اختیارات قوه مجریه است. در واقع احصای موردی موارد طرح های عمرانی شأنیت اجرایی دارد و در صورت ورود قوه مقننه به این گونه موارد باید چارچوب ها و تعاریف طرح های عمرانی کاملاً مشخص باشد در غیر این صورت با توجه به عدم امکان انجام کامل مطالعات توجیهی، ورود قوه مقننه موجب تصویب طرح هایی خواهد شد که از کارامدی لازم برخوردار نیستند. قانونگذار به منظور ارتقای سطح کیفی تعریف طرح های عمرانی و اجرای کامل مطالعات توجیهی فنی (حجم کار و زمانبندی اجرا)، اقتصادی، مالی و زیست محیطی و رعایت پدافند غیرعامل، سازوکار ماده (۲۳) قانون الحاق برخی از مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) را در نظر گرفته است. استثنا کردن یک طرح عمرانی آنهم با این ابعاد موجب عدم وصول به این هدف خواهد شد.

- فقدان یک الگوی توسعه منطقه ای خلأ اصلی کلیه تصمیمات در این زمینه است. در همین مورد، مشخص نیست انتقال آب از دریای عمان به استان سیستان و بلوچستان ذیل چه الگوی توسعه منطقه ای و با کدام دید کلان طراحی و پیشنهاد شده است. بدون الگوی توسعه منطقه ای، هر اقدامی از جنس اقدامات پیشنهاد شده در طرح، در بهترین حالت به عنوان یک راه حل

مقطعی عمل خواهد کرد. عدم دید منطقه‌ای به استان سیستان و بلوچستان و به هم‌ریختگی و نامناسب بودن رویکردهای توسعه در این استان از جمله مشکلات اساسی این منطقه است. استان سیستان و بلوچستان در کنار اقدامات فوری، نیازمند تبیین و اصلاح رویکردهای سیاستگذاری توسعه‌ای پایدار در منطقه است.

- از لحاظ تأمین منابع مالی طرح مذکور به دو شماره طرح تملک دارایی سرمایه‌ای مندرج در پیوست یک اشاره کرده است. این در حالی است که طرح شماره ۱۳۰۷۰۰۲۰۳۸ با عنوان «آبرسانی به شهر زابل و شهرهای مسیر» در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ با سال شروع ۱۳۸۲ و سال خاتمه ۱۴۰۱ عنوان و کل اعتبار برای اتمام آن نیز مبلغ ۳۰۴ میلیارد تومان درج شده است. براساس اطلاعات مندرج در قانون ۱۳۸۹ میزان اعتبار مورد نیاز برای اتمام این طرح ۴۴ میلیارد تومان و سال خاتمه آن ۱۳۸۹ درج شده بوده است. طرح شماره ۱۳۰۷۰۰۲۱۰۴ نیز با عنوان «احداث خط دوم انتقال آب به زاهدان» در سال ۱۳۹۰ شروع و در قانون ۱۴۰۰ سال خاتمه ۱۴۰۲ برای آن درج شده و میزان اعتبار برای اجرا و اتمام این طرح نیز مبلغ ۲۶۱۷ میلیارد تومان ذکر شده است. در سال ۱۳۹۰ این طرح برای اتمام و بهره‌برداری به ۳۱۲ میلیارد تومان اعتبار نیاز داشت تا در سال ۱۳۹۷ به اتمام برسد. بر این اساس طرح‌های مورد اشاره برای تأمین مالی طرح‌های فعلی نیز با مشکلات عدیده‌ای برای اتمام به‌موقع روبه‌رو هستند. این در حالی است که طرح فعلی هزینه‌های بسیار قابل توجهی به همراه خواهد داشت. همچنین عبارت اخیر تبصره رافع ایراد اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی نیست؛ شایان ذکر است ردیف‌های ذکر شده مربوط به آبرسانی به شهرهای زابل (و شهرهای در مسیر) و احداث خط دوم انتقال آب به زاهدان است که جزء طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای وزارت نیرو است. با توجه به اینکه دو طرح مذکور طرح‌های مشخص و تعریف شده هستند، لذا انتقال بودجه این دو طرح به یک طرح جدید یا کاهش اعتبار آنها مغایر نظام اداری صحیح است و اجرای آن دو را نیز دچار مشکل می‌کند.

- با توجه به لزوم جلوگیری از افزایش حجم عناوین قانونی موجود لازم است مفاد طرح مذکور در قوانین مرتبط از جمله قانون توسعه و بهینه‌سازی آب شرب شهری و روستایی کشور مصوب ۱۳۹۴ یا قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱ گنجانده شود.

- مبدأ و مقصد دقیق برای انتقال آب، موارد مصرف و مسیر انتقال آب مشخص نیست. عدم تدقیق در پیش‌بینی موارد مذکور مغایر اصول قانون‌نویسی، موضوع بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است.

- در متن ماده واحد و اژه «دولت» واجد ابهام است؛ لذا باید به‌طور دقیق نهاد متولی معین شود تا بتوان موضوع را پیگیری و از دستگاه مربوط مطالبه نمود.

جمع‌بندی

موضوع طرح «انتقال آب از دریای عمان به استان سیستان و بلوچستان» با هدف رفع کمبود آب مناطق مختلف استان سیستان و بلوچستان با اولویت شهرهای زاهدان و زابل، به‌طور کلی مورد تأیید است و توصیه می‌شود، رفع چالش‌های تأمین آب این منطقه با قید فوریت در دستور کار قرار گیرد. اگرچه در متن طرح به نوع مصارف این طرح اشاره شده است اما انتقال آب بجز برای اهداف آب شرب و در شرایط خاص صنعت، مورد تأیید نمی‌باشد. زیرا به دلیل خشکسالی‌های پی‌درپی و همچنین اقلیم خشک منطقه، حتی تأمین آب شرب این منطقه از کشور دچار بحران جدی است و باید هرچه سریع‌تر اقدام عملی و جدی برای به حداقل رساندن مشکلات ناشی از بحران آب در این منطقه صورت پذیرد. در حال حاضر منبع تأمین بخش عمده‌ای از آب استان مذکور، به‌خصوص

مناطق مرزی شرقی و جنوب شرقی، عمدتاً از رودخانه هیرمند است که علاوه بر چالش‌های سیاسی برای تأمین حقایق ایران، سدسازی‌های متعدد بر روی رودخانه هیرمند در کشور افغانستان و نیز شرایط خشکسالی در منطقه، مانع از تأمین آب ورودی این رودخانه شده، به‌طوری که تالاب‌های هامون با قطع آب هیرمند تقریباً به‌طور کامل خشک شده و وضعیت حیات و معیشت مردم منطقه با چالش بسیار جدی مواجه شده است. با توجه به لزوم حفظ جمعیت در مناطق مرزی و ممانعت از مهاجرت مردم از این مناطق، لازم است هرچه سریع‌تر نسبت به تأمین پایدار آب در این منطقه چاره‌اندیشی و اقدام شود. همچنین با توجه به ماده (۳۶) قانون برنامه پنج‌ساله توسعه مبنی بر لزوم استفاده از ظرفیت شیرین‌سازی آب دریا برای تأمین آب شرب استان‌های جنوبی، می‌توان بخشی از کمبود آب این مناطق را با استفاده از شیرین‌سازی و انتقال آب تأمین کرد. در حال حاضر سهم ایران از شیرین‌سازی آب خلیج فارس در دریای عمان تنها ۲ درصد است درحالی که بسیاری از مناطق جنوبی کشور با بحران جدی آب مواجهند. بنابراین باید تمهیدات لازم جهت گسترش فناوری‌های نوین مربوط به شیرین‌سازی آب دریا و استفاده از آن، با در نظر گرفتن ملاحظات زیست‌محیطی، اندیشیده شده و سریعاً به مرحله اجرا درآید. در پایان، اگرچه موضوع تأمین آب مناطق شرق و جنوب شرق کشور از اهمیت فراوانی برخوردار است، به‌دلیل ماهیت اجرایی این‌گونه طرح‌ها و وجود برخی ایرادات در متن طرح حاضر، پیشنهاد می‌شود این موضوع از طرف قوه مجریه و در قالب طرح جامع متناسب با مباحث آمایشی مناطق مورد نظر پیگیری شود و مجلس شورای اسلامی نیز با نظارت دقیق و کارآمد، موجب تسریع در اجرای آن گردد و یا تمهیدات لازم جهت رفع اشکالات طرح اندیشیده شود.