

# آب و توسعه

## از منظر حکمرانی آب



انستیتو ملی تحقیقات آب ایران  
گنجینه دانش و فناوری آب



به نام پروردان بخشانده



---

# آب و توسعه

## از منظر حکمرانی آب

تهیه و تدوین:

انديشگده تدبير آب ايران



انديشگده تدبير آب ايران  
اتاق بازرگاني، صنايع، معادن و کشاورزي کرمان





# آب و توسعه از منظر حکمرانی آب

تهیه و تدوین : اندیشکده تدبیر آب ایران

ویراستار : محمد ارشدی

صفحه‌آرایی و طراح جلد : سید احمد حسینی

چاپ اول، زمستان ۱۳۹۴

کلیه حقوق این کتاب، محفوظ و متعلق به اندیشکده تدبیر آب ایران است.

استفاده از مطالب با ذکر مأخذ بلامانع است.

نشانی: تهران، خیابان کریم‌خان، خیابان نجات‌اللہی شمالی،

بالاتر از بیمارستان جامع زنان، پلاک ۲۱۲، طبقه ۴، واحد ۴

[www.iwri.ir](http://www.iwri.ir)





---

اندیشکده تدبیر آب ایران در سال ۹۱ به عنوان یکی از زیرمجموعه‌های کمیسیون کشاورزی و آب اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی کرمان تأسیس گردید. اهداف اصلی اندیشکده عبارتند از توسعه ظرفیت‌ها و فراهم آوردن فضای تعامل و گفت‌وگو میان ارکان مختلف جامعه، محیط کسب‌وکار و تشکیلات بخشی و فرابخشی مدیریت آب در کشور در مسیر بهبود حکمرانی آب.

---



## فهرست مطالب

۱	سخن آغازین
۱۱	لایحه برنامه ششم توسعه در پرتو انتظارات مسولین و خبرگان
۱۲	اهمیت برنامه ششم
۱۳	چگونگی تدوین
۱۶	دیدگاه اتاق ایران
۱۹	توسعه روستایی
۲۰	نگاهی به سیاست‌های کلی برنامه
۲۱	نگاهی به لایحه
۲۲	نگاه برنامه به آب
۲۳	نتیجه‌گیری
۲۵	<b>آب در برنامه‌های توسعه میان‌مدت</b>
۲۵	آب در لایحه برنامه ششم توسعه
۲۶	دلایل ایجاد فاصله میان عرضه و تقاضای آب
۳۰	معمایی که ناگشوده ماند
۳۲	مروری بر چاره‌اندیشی‌ها در حوزه آب
۳۵	اصلاح جزئیات برنامه یا چارچوب‌ها
۳۷	نتیجه‌گیری
۴۱	<b>خلاصه گزارش نشست تخصصی آب و برنامه ششم</b>
۴۷	<b>گزارش نشست تخصصی آب و برنامه ششم</b>
۴۷	بخش اول: طرح بحث
۶۱	بخش دوم: پرسش و پاسخ

## پیوست

- ۷۹  
۸۱ مبانی تهیه برنامه ششم  
۸۵ مقدمه‌ای بر اهمیت ویژه برنامه ششم توسعه  
۸۷ مأموریت برنامه ششم  
۹۱ سیاست‌های کلی برنامه ششم  
۱۰۵ پیشنهادهای اتاق بازرگانی ایران برای برنامه ششم توسعه  
۱۱۷ الزامات تدوین برنامه ششم از نگاه بخش خصوصی  
۱۲۷ چشم‌انداز توسعه پایدار روستایی در برنامه ششم  
۱۳۱ نظام تدوین برنامه پنج‌ساله توسعه و طرح یک سوال!  
۱۳۷ ضرورت تفکیک برنامه از قانون برنامه  
۱۴۱ ۶ انتقاد از ششمین نقشه توسعه  
۱۴۹ چرا راه‌های نوشته شده در آب نرفته باقی ماندند؟  
۱۷۳ جزئیات لایحه برنامه ششم توسعه  
۱۸۳ **مآخذ**







## سخن آغازین

چند سالی است که در رسانه‌های کشور اخبار و اطلاعات گسترده‌تر و متنوع‌تری در مورد آب منتشر می‌شود و می‌توان گفت که افکار عمومی نسبت به موضوعات آب حساسیت بیشتری پیدا کرده است. در یک دسته‌بندی ساده و کلی می‌توان مجموعه مطالب منتشر شده را در سه بخش مورد بررسی قرارداد:

۱) مطالب و اخباری که شامل هشدارها و تحلیل شرایط و وضعیت منابع آب کشور است که معمولاً توسط مسئولین، کارگزاران و یا کارشناسان بیان می‌شود.

۲) موضوعات مناقشه برانگیزی چون اجرای بی‌رویه طرح‌های سدسازی، انتقال آب برای مسافت‌های دور، «مافیای آب»، خطر مهاجرت‌های منطقه‌ای گسترده، آب و امنیت غذایی و خودکفایی کشاورزی و نظایر آن که سهم مهمی هم به خود اختصاص داده‌اند.

۳) بخش اندکی که به چاره‌جویی و ریشه‌یابی مسائل می‌پردازد.

اندیشکده تدبیر آب ایران در نظر دارد مقاله‌ای را به تحلیل محتوایی مطالب منتشر شده در رسانه‌های نوشتاری اختصاص دهد و دسته‌بندی دقیق‌تر و اثربخش‌تری را نسبت به مورد فوق، مطرح نماید. اما اکنون در این مجموعه، تلاش می‌شود تا به‌طور اختصاصی‌تر به موضوع آب و توسعه در قالب برنامه‌های میان‌مدت پنج ساله پرداخته شود. انتخاب این موضوع هم با تقدیم لایحه برنامه ششم به مجلس توسط دولت مقارنت زمانی دارد و هم به جنبه‌های کم‌تر مطرح شده در رسانه‌ها معطوف است.

می‌دانیم فهم انسان از مفهوم توسعه به عنوان یک هدف پیوسته در حال دگرگونی بوده است. تلاش‌های نظام یافته در زمینه مدیریت توسعه بیش از ۷ الی ۸ دهه سابقه ندارد، اما این دگرگونی در همین مدت به وضوح قابل توجه و معنی‌دار است.<sup>۱</sup> تا اواخر دهه ۱۹۶۰ توسعه مترادف با مدرن شدن و نوسازی کشورهای در حال توسعه بود. در حال حاضر که دیدگاه توسعه پایدار دیدمان غالب در سطح جهانی است، توسعه بر اساس فعلیت یافتن و پرورش استعدادها بالقوه عموم انسان‌ها و انتخاب تصمیم‌گیرندگان در تنظیم روابط نسلی و فرانسلی، با توجه کافی و هم‌زمان به هدف‌های سه‌گانه کارایی اقتصادی، رعایت انصاف و حفاظت از دارایی‌های محیط‌زیستی تعریف می‌شود. این دیدمان از توسعه نشان از یک تغییر پارادایمی دارد، یعنی که دیگر توسعه ناظر به گروه کشورهای در حال توسعه نیست و شامل تلاش‌های همه کشورها برای پیشرفت است. از نگاهی دیگر بر اساس ارزیابی سازمان «همکاری اقتصادی و توسعه» تا پیش از دو دهه گذشته تصور می‌شد، راه توسعه و پیشرفت، تأمین و مصرف بیشتر منابع طبیعی (و از جمله آب) است. اکنون این گرایش حاکم شده که راه صحیح افزایش سهم ثروت‌های غیرملموس یعنی: مهارت و دانش نیروی کار، سرمایه اجتماعی و عناصری از نظام

۱. برای اطلاع از بخشی از این تحولات در مفهوم توسعه مراجعه شود به ترنر، مارک و دیوید هیوم، ۱۳۸۴ «حکومت‌داری، مدیریت و توسعه» ترجمه عباس منوریان، موسسه آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.



تدبیر است که بهره‌وری نیروی کار را افزایش می‌دهد. این گرایش سرانجام نگاه مرتبط با توسعه پایدار را به صورت چارچوبی تحت عنوان «اقتصاد سبز»، یعنی نظام اقتصادی که رشد آن به استفاده بیشتر از منابع طبیعی وابسته نیست، ارائه داده است.

رابطه آب و توسعه علی‌رغم بدیهی بودن خیلی واضح و سرراست به نظر نمی‌رسد. شاید این سرراست نبودن به خاطر ارتباط چند لایه و متنوعی است که میان سامانه‌های منابع آب با سایر منابع طبیعی و جامعه از ابعاد مختلف شکل گرفته و به هم تنیده شده است. انواع بهره‌برداری‌های مصرفی و غیرمصرفی از منابع آب، خدمات زیست‌محیطی متکی به اکوسیستم‌های آبی و خطرات سیل و خشکسالی و سایر خطرات نوپدید مرتبط با آب، شاید کلی‌ترین دسته‌بندی و ملاحظات اصلی باشند که در مسیر آب و توسعه می‌بایست مورد توجه قرار گیرند. از این روست که گاه سرمایه‌گذاری زیربنایی در حوزه آب به عنوان محرک‌های توسعه در اذهان مطرح می‌شود و گاه تلاشی برای رفع محدودیت‌های توسعه و اخیراً به عنوان «کاتالیزور توسعه». هریک از این دیدگاه‌ها، نگرش و تبعات متفاوتی را با خود به همراه دارد.

در دیدمان آب به عنوان «محرک توسعه» تصور بر این است که با کنترل و استحصال و توسعه آب، توسعه به مفهوم نوسازی در مناطق توسعه‌نیافته شکوفا می‌شود. بیشتر طرح‌های توسعه انجام شده در کشورهای مختلف از جمله کشور ایران از گذشته تاکنون عمدتاً با این دیدگاه برنامه‌ریزی و اجرا شده است. دست‌اندرکاران این گونه طرح‌ها به انتظارات و تقاضاهای جامعه بومی که ساکن منطقه طرح بودند و نظام‌های اجتماعی و اقتصادی متعلق به آن‌ها چندان توجهی نداشتند، بلکه مهم احداث سازه‌های چشم‌گیر و استفاده از ظرفیت‌های طبیعی بود که در منطقه وجود داشت و چشم‌انداز توسعه آن بر اساس تصورات و تخیلات مهندسان و فن‌سالاران و کارگزاران حکومتی و در مواردی بانک‌های توسعه‌ای و بانک جهانی رقم می‌خورد. جامعه محلی به گونه‌ای منفعل و ناگزیر،

مشارکت‌کننده و پذیرای اجرای این‌گونه طرح‌ها با عنوان «توسعه» شد. نتیجه آن شد که نظام‌های سنتی موجود متلاشی یا رو به فرسایش رفت و بر اساس ارزیابی‌های عملکرد برنامه‌های پنج ساله قبل از انقلاب (از برنامه سوم به بعد) و پس از انقلاب اسلامی ایران (از ابتدا تاکنون) و ارزیابی نهادهای حقیقت‌یاب بین‌المللی چون شورای جهانی سد (WCD) بخش عمده این تصورات و حتی هدف‌های فیزیکی تعیین شده، به دلیل ناکارآمدی و فقدان اثربخشی و عدم همکاری و همدلی جوامع محلی به سرانجام نرسید.

در دیدمان آب به عنوان «محدودیت توسعه» تصور بر این است که توسعه‌ای که در جریان است و وجود دارد برای بقا و دوام خود به اجرای طرح‌های توسعه منابع آب، خواه برای تأمین نیازهای رو به گسترش بخش‌های اقتصادی موجود و خواه برای کاهش خطرات ناشی از خشکسالی، سیل، آلودگی و نظایر آن، نیازمند است. این وضعیت در مناطقی مشاهده می‌شود که از کلیه منابع آب ارزان و در دسترس استفاده شده و تأمین آب اضافی با هزینه واقعی زیاد مانند ذخیره‌سازی سیلاب‌ها با دور برگشت زیاد، شیرین کردن آب شور، انتقال آب از راه‌های دور و جابجایی حقابه‌های متقدم و محیط‌زیست همراه است. در این شرایط استفاده کارآمد از منابع موجود به شدت اهمیت پیدا می‌کند و بین بهینه‌سازی در سطح بنگاه‌ها و واحدهای خرد و بهینه‌سازی در سطح کلان فاصله می‌افتد و در رقابتی سنگین میان بهره‌برداران و متقاضیان، مقررات و تدابیر بازدارنده کارایی خود را از دست می‌دهد و تدابیر کارسازی مانند همدلی و مشارکت و ایجاد سرمایه اجتماعی و حرکت‌های جمعی و درونی بیش از پیش دور از دسترس خود را نشان می‌دهد. در این شرایط توسعه به مفهوم «نوسازی» دیگر کفایت پاسخگویی حتی به حل مسایل عاجل را ندارد.

دیدمان سوم آب را به عنوان «تسهیل‌کننده یا کاتالیزور توسعه» در نظر می‌گیرد. این دیدگاه منبعث از پیامدهای پذیرش دیدمان توسعه پایدار و نتیجه تغییر

پارادایمی در مدیریت توسعه کشورها است. در این دیدگاه که رابطه دوسویه و متقابلی را میان منابع آب و توسعه در نظر می‌گیرد، آب هم به عنوان بخش و هم به عنوان یک منبع، نقش کلیدی در توسعه اجتماعی، تمامیت محیط‌زیست و رشد اقتصادی دارد. به عنوان بخش، آب نیازمند به توسعه زیرساخت‌ها و منابع مالی- عملیاتی است. به عنوان منبع اثرگذار، فراتر از مرزهای بخش‌های مختلف عمل می‌کند و برای مدیریتش به تشخیص ارزش آب به بیان اقتصادی و اتخاذ رویکردهای کامل و به هم پیوسته نیازمند است. این در شرایطی است که تقاضا و مصرف آب به شدت از محرک‌های بیرون از بخش آب (مانند افزایش مصرف و سوءمدیریت‌های ناشی از افزایش تقاضا برای غذا و تغییرات سبک تغذیه، تقاضا برای انرژی، پیامدهای تغییرات آب و هوایی و دینامیزم‌های جغرافیای سیاسی) تأثیرپذیر است. در این رابطه دو سویه میان آب و توسعه؛ از یک طرف آب اساس توسعه اقتصادی و اجتماعی است و از طرف دیگر این توسعه باعث افزایش مصارف و پیامدهای محیط‌زیستی است که بر شرایط منابع آب تأثیر به‌سزایی دارد. پیوند بسیار محکمی میان توسعه منابع آب و توسعه اقتصادی تشخیص داده شده است، بدین معنی که کشورهای مختلف برای توسعه اقتصادی خود به راه‌های مختلفی به منابع آب خود متصل و وابسته شده‌اند. در نتیجه وقتی استفاده‌کنندگان مختلف از آب تصمیم به تخصیص و استفاده از آن می‌گیرند شرایط این منبع در معرض تغییر قرار می‌گیرد و پیامدهای آن می‌توانند به نوبه خود موجبات تغییرات مهمی را در فرایند توسعه ایجاد کند. در این دیدمان مرحله و طبیعت توسعه در هر کشور مشخص‌کننده رابطه آن کشور با منابع آب آن است. بنابراین، آب در هر کشور (به عنوان بخش و فرابخش) می‌تواند هم عامل توسعه و هم محدودیت برای آن باشد و نتیجه و محصول این به هم پیوستگی متقابل، به کیفیت نظام حکمرانی آب و سازوکارهایی وابسته است که بر نحوه مدیریت آن حاکم است و به‌درستی یا به غلط و به دور از واقعیت‌ها تصمیم‌گیری می‌کند. این دیدمان با داشتن سابقه چهل

و پنجاه ساله هم پایه‌های معرفتی و هم بنیان‌های نهادی و اجتماعی خود را برای استقرار عملی چنین دیدمانی آماده کرده و در سطح حکمرانی جهانی، با این تدارکات، به استقبال هزاره سوم رفته است.

روی هم رفته به نظر می‌رسد که کشور ما هر چند در سبب طرح‌هایش مواردی از تبار دیدمان محرک توسعه (مثلاً در غرب کشور و استان سیستان و بلوچستان) باقی مانده است، اما عمده طرح‌ها ظاهراً ناچاراً متعلق به دیدمان محدودیت توسعه است. ضمناً به نظر می‌رسد کشور ما به لحاظ شناختی و معرفتی و نظام اقتصادی که انتخاب کرده است با دیدمان سوم فاصله زیادی دارد و اکنون که دهه‌ها است در اثر استفاده از منابع بیشتر آب سرزمین به در بسته خورده‌ایم، اما هنوز اغلب نخبگان و مسئولین در تصورات دو دیدمان اول و دوم به سر می‌برند و اکثراً سازگاری با شرایط اقلیمی و طبیعی و «توسعه کم آب‌بر» در اولویت اول آن‌ها قرار ندارد. در هر صورت، معیارهای اصلی که مبنای یادداشت‌های سیاستی این مجموعه قرار گرفته است، بر اساس بررسی دیدگاه‌ها و ضوابط مورد توجه نخبگان و مسئولین تدوین شده که عمدتاً در یادداشت اول این معیارها مشخص و از میان اظهارات مکتوب استخراج شده است.

متون اصلی که در پی می‌آید در برگزیده دو یادداشت سیاستی است که اولین آن به نیازهای توسعه‌ای و لایحه برنامه ششم به‌طور عام و دومین به بررسی چهره آب در لایحه برنامه‌های توسعه میان‌مدت کشور و از جمله برنامه ششم به‌طور خاص پرداخته است. مستندات مورد ارجاع این دو یادداشت نیز به‌طور کامل در پیوست آمده است. علاوه بر این دو یادداشت، از سیزدهمین نشست آب، فرهنگ و جامعه با عنوان «آب و برنامه ششم» خلاصه گزارش و گزارش کامل نیز ارائه شده است.

در یادداشت اول با بررسی دیدگاه‌های نخبگان و مسئولین کشور درباره برنامه ششم مشخص می‌شود که نگرانی اغلب آن‌ها از کم‌توجهی به تهیه برنامه و یا

اجرائی نشدن و مورد اعتنا قرار نگرفتن تصمیمات است. از این رو توصیه‌ها و پیشنهادهایی به دولت داده شده است. اما همان‌طور که در نتیجه‌گیری این یادداشت سیاستی آمده است، اغلب توصیه‌ها در تدوین لایحه نتوانست مورد توجه قرار بگیرد. از این میان توصیه‌هایی چون ۱) تهیه چارچوب و مقدمات برای برنامه (مانند تدابیر آمایشی و توسعه روستایی، طرح جامع گرد شگری، بکارگیری ظرفیت‌های استانی در تهیه برنامه و نظایر آن؛ ۲) تغییر بینش و سازوکارها در توجه به مسایل اقتصادی؛ ۳) تفکیک برنامه از احکام قانونی؛ ۴) تهیه برنامه‌های کوتاه مدت و تقویت نظام بودجه‌ریزی در تطبیق با واقعیت‌ها، فقط بند ۳ و تا حدودی بند ۴ مورد توجه واقع شد. اما اجرای توصیه بند ۳ موجب ابهامات جدیدی در بررسی اولیه لایحه برنامه و اعتراضات توسط بعضی از نمایندگان و بازوی پژوهشی مجلس واقع شد و باید منتظر بود و دید که برخورد مجلس بعدی با این امانت چگونه خواهد بود.

یادداشت سیاستی دوم با همان سؤالی که درباره کل برنامه در اذهان مطرح شده است آغاز می‌شود، اما در پاسخ بر دیدگاه نظام حکمرانی و چارچوب‌های حاکم بر برنامه تکیه می‌شود. سؤال اصلی این یادداشت درباره چگونگی تحقق کاستن از برداشت بیشتر از منابع آب برای رسیدن به هدف‌های توسعه در برنامه ششم است. در پاسخ (با توجه به تمرکز بحث‌ها در نقد لایحه به ضرورت تدوین و رایه کامل متن برنامه توسعه) سؤال شده است که آیا پرداختن به نارسایی‌ها و نواقص از دیدگاه چارچوب برنامه مهم‌تر است یا از دیدگاه جزئیات آن؟

سپس با تبیین تفاوت این دو دیدگاه از زوایای مختلف، در ادامه از دیدگاه چارچوب برنامه و نظام حکمرانی، یکی از مسایل دشوار پیش‌روی نظام تدبیر یا حکمرانی آب و بخش‌های اقتصادی به‌ویژه بخش کشاورزی مورد توجه قرار گرفته است و آن: لحاظ کردن نیازها و تلفیق دیدگاه‌های گوناگون در راهبردهای عملی و قابل اجرای تصمیمات است. بر این اساس گفته شده است که در این فرآیند،

شناخت دیدگاه‌ها و نیازها ضروری است، اما تاکنون مجالی برای پرداختن و تأمل بر آنها فراهم نشده است. به زعم نویسنده یادداشت، دلایل اصلی اثربخش نبودن تصمیمات برنامه‌ای در عدم تغییر بینش و ساختار و سازوکار در توجه به مسایل اقتصادی (آن گونه که در انتظارات از برنامه ششم توسط نخبگان مطرح شده) و تبدیل نشدن هدف‌ها و سیاست‌ها به یک گفتگوی مدیریتی در دستگاه اداری، اقتصادی و اجتماعی در شیوه تهیه و تدوین برنامه است (که هم‌چنان تصمیم‌گیری‌ها در محفلی کوچک و پشت درهای بسته انجام می‌شود). اگر این اهمیت پیش‌نیاز را بپذیریم، بدیهی است که راه برون‌رفت از این شرایط باز کردن درهای تصمیم‌گیری بر روی ذی‌نفعان و گروداران و گفت‌وگو درباره مسایل آب و رسیدن به توافق جمعی درباره شرایط و سیاست‌ها و نحوه اجرای آنها است.

نشست آب و برنامه ششم در تاریخ ۲۰ آبان‌ماه ۹۴ در خانه اندیشمندان علوم انسانی برگزار شد. چارچوب این نشست بر محور اهمیت آب در آستانه برنامه ششم، سازوکارهای لازم و ظرفیت نظام برنامه ریزی برای اجرای سازوکارها پایه‌ریزی شده بود. خلاصه گزارش نشست با تمرکز بر جمع‌بندی پاسخ‌های شرکت‌کنندگان به سه پرسش تعیین شده تهیه شده است. شرح کامل مباحث ارائه شده و پرسش و پاسخ به حاضرین در گزارش کامل قابل پیگیری است. توضیحات دلایل تعیین سیاست‌های کاهش برداشت از منابع آب توسط سخنان مرتبط (خانم دکتر ترابی) و بحث و گفت‌وگویی که پیرامون آن انجام شده، از نکات قابل توجه نشست است. تاکید حاضرین درباره ضرورت گفت‌وگو پیرامون مسائل و مشکلات حوزه آب همان هدفی است که نشست‌های آب، فرهنگ و جامعه در دو سال گذشته دنبال کرده است.

اگر بخواهیم برگشتی به دغدغه شروع سخن داشته باشیم، امید می‌رود با جدی‌تر شدن موضوع برنامه ششم، جهت‌گیری‌ها بیشتر به سمت راه‌حل‌ها و ارائه طریق باشد. حتی با اظهارات مسئولین مختلف کشور در سال جاری این انتظار ایجاد شد که برنامه دولت مسئله‌محور باشد و یکی از محورهای خاص برنامه به آب تعلق پیدا کند. این موضوع هرگونه که مدیریت شود، نمی‌توان از این واقعیت چشم پوشید که آب «قابل برنامه‌ریزی کشور» کمتر از میزان برداشت فعلی است و بخش‌های مختلف مصرف به‌ویژه بخش کشاورزی چاره‌ای جز مهار یا کاهش برداشت از منابع ندارند.<sup>۳</sup>

با انتشار لایحه احکام برنامه ششم بحث‌ها بر سر ضرورت، چگونگی تدوین و اجرای آن بالا گرفت. اندیشکده تدبیر آب ایران نیز بنا بر رسالت خود در پرداختن مسائل کلان کشور در حوزه آب نیز اقدام به برگزاری نشست مرتبط و انتشار مستنداتی در خصوص سیاست‌های کلان آب کرد. همچنین، بلافاصله پس از انتشار لایحه پیشنهادی برنامه نظرات خود را در خصوص مواد پیشنهادی اعلام کرد. این روند در ادامه با انتشار یادداشت‌های سیاستی بر پایه رویکرد اجماع‌سازی ادامه پیدا کرد تا مجموعه حاضر را با تجمیع نوشتارهای گذشته تهیه و منتشر کرد. اندیشکده از زحمات آقای انوش نوری اسفندیاری در تهیه و تدوین نوشتارهای سیاستی و مجموعه حاضر صمیمانه تشکر دارد. همچنین از زحمات آقای محمد ارشدی در آماده‌سازی و ویرایش متن قدردانی می‌شود. امید است این گام کوچک مورد

۳. همان‌گونه که در نشست «آب و برنامه ششم» (از مجموعه نشست‌های آب، فرهنگ و جامعه) ۲۶ آبان امسال در خانه اندیشمندان علوم انسانی مورد بررسی قرار گرفت، در حالی که برداشت از منابع آب کشور حدود ۹۵ تا ۱۰۰ میلیارد مترمکعب اعلام می‌شود، طبق محاسبات و اعلام وزارت نیرو ظرفیت «آب قابل برنامه‌ریزی کشور» حدود ۷۷ میلیارد مترمکعب در سال اعلام شده است (آب سطحی حدود ۴۰ میلیارد مترمکعب، منابع آب زیرزمینی ۳۷ میلیارد مترمکعب). چون کاهش دفعی میزان برداشت از منابع آب زیرزمینی به میزان ۲۰ میلیارد مترمکعب کم و بیش غیرممکن به نظر می‌رسید، تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری شد که در مرحله نخست، کاهش برداشت از منابع آب زیرزمینی در حد ۱۳ میلیارد مترمکعب در سال نسبت به وضع موجود باشد و در ادامه، در برنامه‌های بعدی تا ۳۷ میلیارد در سال نسبت به وضع موجود از دیاد باشد.

توجه جامعه متخصص و غیرمتخصص، مسئولین اجرایی و سیاستگذار و بویژه گروه‌های مختلف بهره‌بردار منابع آب قرار گیرد و با ارسال نظرات اصلاحی خود مایه دلگرمی و مساعدت ما را در پیمودن این مسیر فراهم کنند.



## لایحه برنامه ششم توسعه

## در پرتو انتظارات مسئولین و خبرگان

لوايح برنامه ششم توسعه و بودجه ۹۵ کل کشور هم‌زمان با روز اجرای برجام توسط رئیس‌جمهور به مجلس (۲۷ دی ۱۳۹۴) تقدیم شد. تفاوت انتظارات از برنامه‌های توسعه پنج‌ساله و به‌ویژه برنامه ششم در نزد خواص و خبرگان بسیار است. در این میان «تمرین فکری نظام بوروکراتیک و کارشناسی دولت» جزو انتظاراتی حداقلی و «امکان دمیدن روحیه امید به شکل مطرح کردن یک استراتژی بلندمدت به جامعه» و «بسیج ذی‌نفعان برای ساختن ایران در فرصت جدید، حول یک راهبرد رشد بلندمدت»، جزو انتظارات فراتر است. بیش از یک‌سال است به این مناسبت اظهارنظرهای پراکنده‌ای صورت گرفته و احتمالاً با رونمایی و تقدیم لایحه این اظهارات شکل مستمتر و منظم‌تری پیدا می‌کند. از هم‌اکنون دربارهٔ ضرورت یا مفید بودن یا چگونگی تدوین و اجرای آن، بحث‌های نسبتاً زیادی آغاز شده است.

نشست سیزدهم از مجموعه نشست‌های آب، فرهنگ و جامعه که با عنوان «آب و برنامه ششم توسعه» در روز سه‌شنبه مورخ ۲۶ آبان‌ماه ۱۳۹۴ در محل خانه اندیشمندان علوم انسانی برگزار شد، در زمانی بود که بحث برنامه ششم در حاشیه قرار داشت و آن زمان حتی تردیدهای زیادی درباره اراده دولت بر ارائه لایحه در

سال ۹۴ بیان می شد. سخنرانان این نشست عبارتند بودند از حجت الله میرزایی، عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبایی؛ محمدحسین عمادی، مشاور وزیر جهاد کشاورزی؛ مجید قاسمی، معاون پژوهش های اقتصادی مرکز پژوهش های مجلس؛ صدیقه ترابی، مدیر گروه سیاستگذاری و تخصیص آب وزارت نیرو و حسین مرعشی، فعال بخش خصوصی.

این میزگرد در صدد پاسخ دادن به پرسش های زیر تشکیل شده بود:

- ❖ موضوع آب در آستانه برنامه ششم چه اهمیتی دارد و تفاوت آن با برنامه های قبلی توسعه چیست؟
- ❖ چه سازوکارهایی لازم است در برنامه ششم در خصوص برجسته کردن مسئله آب دیده شود؟
- ❖ آیا ظرفیت های نظام برنامه ریزی کشور پاسخ گوی مسئله آب است؟

به مناسبت انتشار متن کامل و خلاصه این هم اندیشی هم زمان با ادامه داشتن بررسی لایحه برنامه در مجلس شورای اسلامی، اندیشکده تدبیر آب ایران متون گزیده ای را در این زمینه در بخش از نگاه دغدغه مندان تارنمای خود منتشر کرده است. به همین مناسبت خلاصه پیام های مندرج در این مکتوبات بر اساس طبقه بندی زیر در این یادداشت مرور می شود. علاقمندان می توانند به اصل آنها در تارنما اندیشکده یا به بخش پیوست های این مجموعه مراجعه نمایند.

## اهمیت برنامه ششم

مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی برای تسهیل در بررسی برنامه ششم توسعه، نشست «برنامه ششم توسعه؛ ضرورت ها و رویکردها» را در روز شنبه ۲۶ دی ماه) برگزار کرد. البته برگزاری این نشست با این عنوان دیر هنگام بود. در هر صورت، یکی از سخنرانان این نشست آقای دکتر محمد قاسمی، معاون پژوهش های

اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی بود که خلاصه متن اظهاراتش با عنوان «ماموریت برنامه ششم حفظ اقتدار کشور» در بخش از نگاه دغدغه‌مندان آمده است. وی با بیان اینکه نیازمند تغییر نظام انگیزشی در کشور به سمت تولید محور بودن هستیم، معتقد است: ما باید نهادهای ناکارآمد را به صورت تدریجی اصلاح کنیم. از دیدگاه وی برنامه‌ای که راجع به موضوعات اساسی کشور تعیین تکلیف نکند برنامه نیست و مثلاً اگر برنامه راجع به هدفمندی تعیین تکلیف نکند دردی را دوا نخواهد کرد، بنابراین هیچ اجمالی در این زمینه به نفع دولت نیست. یادداشت دیگر مربوط است به مقاله‌ای که در سایت خبری تابناک با عنوان «مقدمه‌ای بر اهمیت ویژه برنامه ششم تو سعه ک شور» منتشر شد. این یادداشت هرچند به اهمیت ویژه این برنامه اشاره دارد، اما عمدتاً به چگونگی تدوین برنامه، از دیدگاه تمرکززدایی کار ستاد تدوین برنامه ششم با تشکیل ستادهای استانی، پرداخته است. این یادداشت تاریخ ۲۵ آذر سال گذشته را بر پیشانی خود دارد.

## چگونگی تدوین

سه یادداشت درباره چگونگی تدوین برنامه انتخاب شده است.

۱) «**ضرورت تفکیک برنامه از قانون**» یادداشتی است که در اردیبهشت امسال منتشر شده است. از نظر نویسنده (آقای پرویز خسروشاهی) یکی از مهم‌ترین دلایل عدم اجرای برنامه‌ها عدم تفکیک میان دو مقوله متفاوت «برنامه توسعه» و «قانون برنامه توسعه» است. از نظر وی برنامه توسعه به‌طور کلی اهداف، سیاست‌ها و اقدامات مورد نظر قوای مجریه، قضائیه و سایر سازمان‌های اجرایی مستقل برای توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور در یک دوره زمانی معین است. در ارتباط با آن بخش از اهداف، سیاست‌ها و اقدامات برنامه توسعه که اجرایی کردن آنها نیاز به تمهیداتی دارد که برای عملی کردن آن موافقت مجلس شورای اسلامی

لازم است ضروری است احکامی تدوین و برای تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم شود. این احکام، نهایتاً قانون برنامه توسعه را تشکیل خواهند داد و فقط بخشی از برنامه توسعه هستند و نه کل آن. طبق این اظهارات به عنوان نمونه، برنامه پنجم توسعه کشور که شامل ۲۳۵ ماده است با رعایت اصول پیش گفته به راحتی می توانست تا یک چهارم کاهش یابد. وی اضافه می کند که بر این اساس تبدیل کل مفاد برنامه های توسعه به احکام قانونی، هم برنامه را از کار آبی می اندازد و هم اعتبار مقررات قانونی را خدشه دار می کند. ظاهراً لایحه تدوین شده در نهایت با این رویکرد تنظیم شده است.

۲) یادداشت دوم در تاریخ ۱۶ شهریور امسال خطاب به ریاست جمهوری با عنوان «**مبنای تهیه برنامه ششم**» توسط دکتر علینقی مشایخی به نگارش درآمده است. وی با تکیه بر این واقعیت که جمهوری اسلامی ایران شاید بیشترین اسناد بالادست مصوب را نظیر چشم انداز ۲۰ ساله، سیاست های کلی در حوزه های مختلف، نقشه های راه مصوب و... دارد که واقعاً روشن نیست چگونه عملیاتی شده اند، پیشنهاد کرده است تا برای هر یک از بندهای سیاست های کلی برنامه ششم، سیاست های مشخص عملیاتی و اجرایی تنظیم و اعمال شود. هدف گذاری های خاص برای هر بند انجام شود، برنامه های عملیاتی زمان بندی شده برای آن سیاست هایی که اقدامات عملی نیاز دارند تنظیم شود، دستگاه های مسئول پیگیری و اجرا مشخص شوند و نظارت بر پیشبرد و عملیاتی کردن سیاست های کلی اعمال شود. از نظر وی مهم، ابداع سازوکارها و روش هایی است که ساختار اقتصادی کشور را به حرکت در آورد و رشد مورد نظر بر مبنای منابع غیردولتی و سرمایه گذاری خارجی را محقق کند.

وی تأکید دارد که دستیابی به رشد بالاتر و آن هم رشد کم سابقه ۸ درصد در سال نیاز به تغییر ذهنیت ها و تجدید ساختار اقتصادی دارد. تغییر ذهنیتی که دیگر همه چیز را از دولت طلب نکنند، بلکه مردم به میدان بیایند و خود نیازهای خود را

برآورده سازند. ذهنیتی که انتظارش از حکومت آن باشد که حکومت سیاست‌گذاری درستی انجام دهد، سازوکارهای و نهادهای مردمی درستی را برقرار و فعال کند، احقاق حقوق مردم را با سرعت و دقت انجام دهد، پشتیبانی‌های سیاسی و اداری از فعالان اقتصادی به عمل آورد و زمینه تعامل منصفانه را با دنیا برای شهروندان و فعالان اقتصادی فراهم آورد. عملیاتی کردن سیاست‌های کلی برنامه ششم و اقتصاد مقاومتی تجدید ساختاری را طلب می‌کند. با در نظر گرفتن محدودیت منابع دولتی به نوآوری و خلاقیت در تغییر ساختارها و سازوکارها یا به عبارتی تغییر در نهادها و قواعد حاکم بر اقتصاد ملی نیاز است.

### ۳) یادداشت دیگر که عنوان «نظام تدوین برنامه پنج ساله توسعه و

**طرح یک سؤال**» دارد توسط آقای «سید حمید پورمحمدی» دبیر ستاد تدوین برنامه ششم توسعه در مهرماه امسال منتشر شده است. سؤال او این است که آیا برنامه‌ریزی کشور باید کماکان به صورت جامع باشد؟ وی ضمن بررسی جنبه‌های مثبت و منفی برنامه جامع سؤال خود را که در واقع یک رویکرد اساسی و متفاوت در تدوین برنامه است، این گونه توضیح داده است: آیا بهتر نیست که در تدوین برنامه ششم توسعه، ضمن حفظ تجربه برنامه‌ریزی جامع، رویکرد ویژه‌ای نیز به موضوعات خاص داشته باشیم. موضوعات خاصی که گره‌ای از گره‌های توسعه کشور را باز کند و مانعی از پیش پای پیشرفت کشور بردارد و یا اینکه ایجاد قطب پیشرفت برای کشور کند و موتور محرکه پیشرفت کشور شود. موضوعاتی مانند آب، محیط‌زیست و موضوعات مکان‌محوری مانند سواحل خلیج فارس و دریای عمان و یا موضوعات اقتصادی مانند صادرات غیرنفتی و معدن را می‌توان از جمله نمونه‌هایی برای موضوعات خاص نامید. آیا در تدوین برنامه توسعه ششم باید به این گونه موضوعات رویکردی ویژه داشت و یا این که به همه موضوعات رویکرد یکسانی اعمال نمود؟ گرچه تا این اواخر انتظار می‌رفت پاسخ قطعی به این سؤال انتخاب رویکرد ویژه به موضوعات خاص باشد اما ناگهان نتیجه به نفع ادامه رویکرد تدوین برنامه طبق معمول یعنی برنامه جامع، تغییر کرد.

## ديدگاه اتاق ايران

اتاق بازرگاني به عنوان نماينده بخش بزرگي از فعالان اقتصادي و مشاوران سه قوه، در سال جاري فعاليت ها و اظهارات متعددي داشته است. از جمله سندی ۳۰ بندي تحت عنوان «پيشنهادهای اتاق بازرگانی ایران برای برنامه ششم توسعه» را در شهريورماه تدوين و منتشر کرد. ۱۸ بند از پيشنهادهای مربوط به اصلاح يا تنفيذ احكام و سازوکارهای قانوني موجود در برنامه پنجم است که مقرر شد در لايحه جداگانه‌ای برای دائمي شدن برخی از احكام تکراري برنامه های قبلي مورد رسيدگي مجلس قرارگيرد. ۱۳ بند ديگر پيشنهادهای جديد برای درج در لايحه مختص برنامه ششم داده شد که عبارت بودند از:

- ۱) ساماندهی استان‌های مرزی در قالب طرح جامع هماهنگی توسعه تجارت استان‌های همجوار،
- ۲) تهيه و تدوين بانک اطلاعات بازار کار استان‌های کشور،
- ۳) ايجاد بورس در استان‌ها و همچنين وارد شدن نفت به بورس کالا،
- ۴) استفاده از ابزارهای مالی به‌ویژه اوراق صکوک و اسناد خزانه اسلامی به‌جای استقراض از بانک مرکزی و انتشار اوراق مشارکت برای جبران کسری بودجه و تسويه بدهی خود از طريق ابزارهای تأمین مالی در صورت نبود منابع جاري،
- ۵) اجرای برنامه توسعه زراعت چوب از طريق تدوين و اجرای طرح توليد ملی چوب و کشت درختان زودبازده،
- ۶) اداره ثبت شرکت‌ها زیر نظر اتاق بازرگانی ایران،
- ۷) تفکيک سازمان حمايت مصرف کنندگان و توليد کنندگان به دو سازمان جداگانه،

۸) آزادسازی قیمت‌ها،

۹) قیمت‌گذاری درخصوص کالاهایی که مالکیت آنها خواه ناخواه دولتی است، ترجیحاً براساس هزینه فرصت یا قواعد روشن و قابل پیش‌بینی،

۱۰) طراحی و تدوین یک استراتژی اقتصادی شامل اصلاحات مقرراتی و توجه به حضور پرنرنگ و فعال کردن بخش خصوصی در اقتصاد ملی،

۱۱) تشکیل یک نهاد مرکزی با حکم مقام معظم رهبری که مسئول کلیه امور مرتبط با بهبود کیفیت مقررات در کشور باشد و

۱۲) بازبینی مستمر و دوره‌ای قوانین و مقررات (با تعیین معیار هزینه‌ای) برای تشخیص مقررات مشمول بازبینی در ادامه پیشنهاد بند قبلی.

مطلب دیگر با عنوان «الزامات تدوین برنامه ششم از نگاه بخش

**خصوصی**» که در ۲۰ مهرماه منتشر شد و مربوط است به پاسخ اتاق ایران به دعوت محمد باقر نوبخت، معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور از بخش خصوصی برای تدوین برنامه ششم توسعه در فراخوانی طی نشست با نمایندگان اتاق اصناف ایران. در این یادداشت با اعلام این خبر که نمایندگان پارلمان بخش خصوصی در ۲۹ کارگروه کارشناسی تدوین برنامه ششم توسعه حضور دارند، پیشنهادهای متفاوت اما مهمی را از زبان هر یک از فعالان بخش خصوصی آورده شده است. تقدم طرح آمایش بر برنامه‌ریزی‌ها و ضرورت تهیه مقدمات برای اجرای بهتر برنامه با استفاده از تجارب بین‌الملل و تشکیل اجتماع ملی برای حل مشکلات، توجه ویژه به صنعت گردشگری و ایجاد زیرساخت‌های لازم براساس یک برنامه جامع و کارشناسی شده، تعهد به مشارکت موثر بخش خصوصی در برنامه ششم، دقت بیشتر در تصویب قوانین بودجه سنواتی و اولویت به تدوین برنامه‌های کوتاه‌مدت (یکساله) اقتصادی با توجه به اقتضانات اقتصاد ایران و جهان، اعمال نظارت دقیق و مستمر بر روند اجرای برنامه‌های توسعه‌ای، تدوین

برنامه براساس منطقه و ویژگی‌های آن و بالا بردن اختیارهای مسوولان استانی، تعیین حد و مرز بخش خصوصی، تعریف عدالت اجتماعی، تعیین تکلیف بیمه‌های بیکاری و اجرای طرح جامع سلامت نظام اداری به منظور احیای نظام عدالت اجتماعی و چاره‌اندیشی برای فساد مالی و اقتصادی و کوچک‌سازی دولت، احصای سهم صنایع کوچک و متوسط در برنامه ششم توسعه و لوایح بودجه چند سال آینده به‌طور مستمر، تدوین قانون مدیریت آب و قانون مدیریت صادرات از این جمله‌اند.

« **شش انتقاد از ششمین نقشه توسعه** » گزارشی است که در ۳۰ آذر از جلسه هیأت نمایندگان اتاق بازرگانی ایران در روز قبل آن منتشر شد. مهم‌ترین محورهای این جلسه عبارت بودند از بررسی معایب و محاسن برنامه ششم توسعه، بررسی لایحه بودجه سال ۹۵، انتقاد از خصوصی‌سازی، بررسی مصوبه اخیر مجلس نمایندگان آمریکا و واکاوی دلایل عدم الحاق ایران به WTO. هدف‌گذاری کاهش نیروی انسانی و تعداد ساختمان‌های دولتی به‌عنوان مزیت‌های برنامه ششم توسعه، نقد برنامه ششم توسعه در شش محور «پیش‌بینی رشد ۸ درصدی»، «ساختارها و هدف‌گذاری کلان»، «عدم تعیین موتور توسعه برنامه»، «سهم اندک پژوهشی بخش خصوصی»، «نحوه تسویه بدهی‌های دولت» و «چگونگی پایش برنامه» عنوان شد. از سویی توجه به توسعه صادرات و چگونگی کوچک شدن دولت نیز مورد تاکید قرار گرفت. ضرورت پرداخت بدهی دولت به بخش خصوصی، سازمان بازنشستگی، تأمین اجتماعی و بانک‌ها و عدم جهت‌گیری در برنامه ششم در این زمینه، تحقق رشد ۸ درصدی در اقتصاد ایران و نیاز به حداقل سرمایه‌گذاری ۱۵۰ میلیارد دلاری، پیش‌بینی نشدن ایزاری برای پایش برنامه و اعلام آمادگی جدی بخش خصوصی در مشارکت در تجدیدنظر برنامه ششم از نکات مطرح شده در این جلسه بود.



## توسعه روستایی

با توجه به بارز بودن مشکلات استقرار جمعیتی و فعالیت‌ها در گستره سرزمین از نگاه آمایشی و معضل مهم مهاجرفرستی روستاها و مصرف بیش از ۹۰ درصد از منابع آب در این مناطق توسعه، انتظار می‌رود فصل برجسته‌ای به توسعه روستایی کم‌آبرو و ایجاد اشتغال جایگزین در روستاها اختصاص یابد. آقای کاظم جلالی رییس مرکز پژوهش‌های مجلس در یادداشتی در روزنامه شرق مورخ ۰۲/۱۲/۹۳ با عنوان «چشم‌انداز توسعه پایدار روستایی در برنامه ششم» ضمن اشاره به مقنود بودن برنامه‌ریزی اقتصادی و اجتماعی روستایی تاکنون «بایدها و نبایدهایی» را برای رفع این کمبودهای اساسی مطرح کرده است که اهم آنها عبارتند از:

- ❖ تبدیل روستا به کانون تولیدی و سکونتگاهی زیست‌پذیر (برخلاف مسیری که در توسعه شهری پیموده شده)
- ❖ توسعه صنایع کشاورزی، فرش دستباف و سایر صنایع نظیر آن به صورت اجتماع‌محور و با مشارکت و مالکیت حقوقی روستاییان و عشایر
- ❖ اصلاح نظام برنامه‌ریزی توسعه روستایی و محلی کردن فرایند آن از طریق استقرار سازوکار برنامه‌ریزی محلی و فرابخشی توسعه روستایی در چارچوب اهداف کلان نظام.
- ❖ استقرار نظام پایش و ارزشیابی پروژه‌ها و سیاست‌های توسعه روستایی و عشایری و سنجش رضایتمندی روستاییان از خدمات
- ❖ بهره‌گیری از فناوری اطلاعات و ارتباطات برای ارائه عادلانه‌تر و گسترده‌تر خدمات مهمی مانند پزشکی، آموزش، بانکداری بدون شعبه، اطلاعات هواشناسی، فرصت‌های سرمایه‌گذاری، بازاریابی و ...

❖ استفاده از قابلیت‌های و سیع گرد شگری کشاورزی و عشایری با تکیه بر حداکثر کردن منافع جامعه محلی و گردشگران و به حداقل رساندن پیامدهای منفی، ارتقای شاخص‌های توسعه روستایی و عشایری ...

### نگاهی به سیاست‌های کلی برنامه

سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه در ۹ تیر سال جاری (۱۳۹۴) به دولت ابلاغ شد. این سیاست‌ها دارای ۸۰ بند و شامل ۸ سرفصل است. این سیاست‌های کلی بر پایه‌ی محورهای سه‌گانه‌ی «اقتصاد مقاومتی»، «پیشتازی در عرصه علم و فناوری» و «تعالی و مقاوم سازی فرهنگی» و با در نظر گرفتن واقعیت‌های موجود در صحنه داخلی و خارجی تنظیم شده است تا با تحقق اهداف برنامه ششم، به ارائه الگوی برآمده از تفکر اسلامی در زمینه پیشرفت که به کلی مستقل از نظام سرمایه‌داری جهانی است، کمک کند. این سند بر اولویت‌های اساسی آمده در سیاست‌های کلی: «اصول ۴۴»، «اقتصاد مقاومتی»، «علم و فناوری»، «نظام اداری» و «جمعیت» تکیه و تأکید دارد. بندهای ۱۹ و ۲۰ این سند تدابیر مهم آمایش سرزمین و توسعه روستایی (با تأکید بر بند ۹ سیاست‌های کلی کشاورزی) را گوشزد کرده است. در بند ۹ سیاست‌های کلی کشاورزی بر «ارتقاء سطح درآمد و زندگی روستائیان، کشاورزان و عشایر، توسعه پایدار روستاها و مناطق کشاورزی و رفع فقر با تقویت زیرساخت‌های مناسب تولید و تنوع بخشی و گسترش فعالیت‌های مکمل و اقتصادی به‌ویژه صنایع تبدیلی و روستایی و خدماتی نوین» تأکید شده است. در بند ۹ سیاست‌های کلی جمعیت آمده «باز توزیع فضایی و جغرافیایی جمعیت، متناسب با ظرفیت زیستی با تأکید بر تأمین آب با هدف توزیع متعادل و کاهش فشار جمعیتی»، «تأمین امنیت غذا و درمان و ایجاد ذخایر راهبردی با تأکید بر افزایش کمی و کیفی تولید (مواد اولیه و کالا)» در بند ۷ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و مدیریت مخاطرات اقتصادی از طریق تهیه طرح‌های واکنش هوشمند، فعال، سریع و به‌هنگام در برابر مخاطرات و اختلال‌های داخلی و خارجی در جزء

سوم بند ۲۲ توجه شده است. یاد آوری می‌شود که یکی از پیشنهادها در تدوین برنامه ششم (از نظر جامع بودن و تأثیر بر سهولت تصویب و افزایش امکان اجرایی شدن) نصب‌العین قراردادن این سیاست‌ها و تصویب برنامه اجرایی و عملیاتی آن بود که مستقیماً مورد توجه واقع نشد.

## نگاهی به لایحه

لایحه برنامه ششم با ابتناء به سیاست‌های کلی برنامه ششم و اقتصاد مقاومتی در ۳۱ ماده تهیه شد که در ۹ مجموعه به شرح ذیل قابل طبقه‌بندی و بررسی است.

- ❖ تدابیر مالیاتی و عوارضی، استفاده از منابع مالی داخلی و خارجی، تسویه بدهی‌های دولت از طریق انتشار اوراق بهادار قابل معامله در بورس، احکام مربوط به صندوق توسعه ملی و بانک مرکزی
- ❖ الزامات ارتقای فضای کسب و کار، تقویت بخش خصوصی و تعاونی، نظارت بر بنگاه‌های در حال واگذاری و واگذار شده و اصلاح نظام اداری
- ❖ مقررات حفاظت محیط‌زیستی حاکم بر طرح‌های عمومی و خصوصی و احکام آب و کشاورزی (موارد ۹ و ۱۰)
- ❖ برون‌گرایی اقتصادی، تحقق اقتصاد دانش‌بنیان و تقویت اقتصاد حمل و نقل ریلی، سرمایه‌گذاری دولت در فناوری‌های منتخب، رشد بهره‌وری در اقتصاد
- ❖ سیاست‌های استانی (ماده ۲۱)
- ❖ تحقق سیاست‌های کلی نظام سلامت
- ❖ تعالی و مقاوم‌سازی فرهنگی، مبارزه با مواد مخدر، خدمات قضایی و نهاد خانواده و جایگاه زن

- ❖ هماهنگی در روابط خارجی و افزایش توان دفاعی و امنیتی
- ❖ تدابیر اجرایی و نظارتی برنامه تنظیمی و به‌ویژه تهیه لوایح بودجه‌ای با  
ابتنای به زیر برنامه سه ساله

بی‌تردید از نظر توجه به تدابیر استانی، اخذ مجوز قانونی در لایحه منحصر به ماده ۲۱ است که فقط وجه مالی و بودجه‌ریزی آن برجسته شده و از نظر غنا و جامعیت نگرش نمی‌توان آن را در حد و اندازه اسناد بالادستی ارزیابی کرد. توسعه روستایی، بخش خدمات و گردشگری هم ظاهراً نیازی به اخذ مجوز قانونی خاصی نداشته است.

## نگاه برنامه به آب

بررسی نگاه لایحه برنامه ششم به آب از چند منظر حایز اهمیت است:

- ۱) پاسخ‌گویی به نیاز برای انجام اقدامات گسترده در کشور در این حوزه با توجه به واقعیت‌هایی که جریان دارد شامل: ظرفیت و وضعیت حوزه ستادی بخش آب و انواع شرکت‌های متولی اعم از تخصصی مادر و اقماری، وضعیت نظام‌های بهره‌برداری از آب، نهادهای پشتیبانی‌کننده و مکمل آب در بخش خصوصی و بخش‌های دیگر، تشدید شکاف میان عرضه و تقاضای کمی و کیفی آب و بالاخره پیامدها و عوارض اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی ناشی از این شکاف،
- ۲) رویکرد ویژه و خاص در برنامه به این حوزه،
- ۳) رویکرد به کنترل عوامل زمینه‌ساز شرایط منعکس در بند یک، و
- ۴) اخذ مجوز برای کاهش مصرف به میزان ۱۱ میلیارد مترمکعب در سال تا پایان برنامه و سازوکارهای اندیشیده شده برای آن و نیاز به اقدامات گسترده در حوزه آب.

نکات بالا ایجاب می‌کند که رویکرد خاص و ویژه در تدوین برنامه انتخاب شود، که با توجه به رویکرد تهیه برنامه جامع تقریباً این رویکرد خاص منتفی شده است. همچنین بسیاری از موارد قانونی و سیاستی لازم در این زمینه بلا تکلیف مانده و با رویکرد ضعیف برنامه به موضوعات آمایشی و توسعه روستایی نمی‌توان امیدوار بود. به کنترل عوامل زمینه‌ساز و تشدید کننده شکاف عرضه و تقاضای آب داشت. تصمیم به اخذ مجوز برای کاهش مصرف، تصمیم بسیار بزرگ و با اهمیت و کاملاً خلاف رویه‌های برنامه‌های قبلی است. (چون در برنامه‌های قبلی روال بر تأمین آب اضافی بود و نه کاهش آن). حال سؤال مهم این است که برای این تصمیم مهم ظرفیت‌ها و سازوکارهای لازم اندیشیده شده است یا تدابیر پیش‌بینی شده ناکافی و اثربخشی لازم را نخواهد داشت؟ در این خصوص لازم است مطالب در یادداشت سیاستی مستقلى پیگیری و پاسخ‌های مناسب تهیه شود.

### نتیجه‌گیری

با توجه به تلاش‌های انجام شده در بیان دغدغه‌ها و پیش‌بینی تدابیر به‌منظور اجرایی شدن برنامه، اغلب آن‌ها مورد توجه قرار نگرفت. از میان توصیه‌هایی چون (۱) تهیه مقدمات برنامه (تدابیر آمایشی و توسعه روستایی، طرح جامع گردشگری، به‌کارگیری ظرفیت‌های استانی در تهیه برنامه و نظایر آن)؛ (۲) تغییر بینش و ساختار و سازوکار در توجه به مسایل اقتصادی؛ (۳) تفکیک برنامه از احکام قانونی؛ و (۴) تهیه برنامه‌های کوتاه مدت و تقویت نظام بودجه‌ریزی در تطبیق با واقعیت‌ها، فقط بند ۳ و تا حدودی بند ۴ مورد توجه واقع شد. اجرای بند ۳ موجب ابهامات جدیدی در بررسی برنامه و اعتراضات توسط بعضی از نمایندگان و بازوی پژوهشی مجلس واقع شده است. سؤالات اصلی درباره احکام بخش آب با توجه به چارچوب فراهم شده در این یادداشت مطرح و پیگیری آنها در یادداشت مستقل دیگر دنبال خواهد شد.



## آب در برنامه‌های توسعه میان‌مدت

### آب در لایحه برنامه ششم توسعه

لایحه برنامه ششم بر مبنای سیاست‌های کلی برنامه ششم و اقتصاد مقاومتی در ماده ۳۱ تهیه شد. بخشی از دو ماده آن (مواد ۹ و ۱۰) مربوط به حوزه آب است. تصمیم به اخذ مجوز قانونی توسط دولت از مجلس برای کاهش مصرف آب در ماده ۱۰ لایحه، تصمیمی با اهمیت و کاملاً خلاف رویه‌های برنامه‌های قبلی است (چون در برنامه‌های قبلی توسعه، روال بر تأمین آب اضافی بود و نه کاهش آن). حال سؤال مهم این است که برای این تصمیم مهم آیا ظرفیت و سازوکارهای لازم اندیشیده شده و آیا تدابیر پیش‌بینی شده کافی بوده و اثربخشی لازم را خواهد داشت؟

سه تدبیر اصلی لایحه برای اجرای این تصمیم مهم که در ماده ۹ و ۱۰ آمده است عبارتند از:

- ۱) **توسعه کشاورزی در عمق**: عدم توسعه سطح کشت، افزایش عملکرد در واحد سطح و تغییر الگوی کشت و توسعه کشت گلخانه‌ای.

- ۲) **مدیریت تقاضا**: تحویل حجمی آب و تدابیر قیمت گذاری آب و انرژی و هدفمند کردن یارانه‌ها (ماده ۹) و تدابیر مدیریتی و قیمتی بازدارنده تخلف از الگوی کشت و الگوی مصرف.
- ۳) طرح احیاء و تعادل بخشی منابع آب زیرزمینی.

اگر چه هر سه جهت گیری خلاف رویه موجود است اما اغلب اجزای مطرح شده در این سه مجموعه، تازگی ندارند و مشخص نیست که با چه رویکرد و شیوه‌ای قرار است این اقدامات در سال‌های آینده به جد، کارگشایی کنند. اقدامات پیش‌بینی شده در این لایحه، بدون آسیب شناسی گذشته و ریشه‌یابی کاستی‌های عملکرد دستگاه‌ها در برنامه‌های قبل نمی‌تواند انتظارات قابل توجهی را برانگیزاند. در این باره با تفصیل بیشتری در این یادداشت سخن خواهد رفت.

### دلایل ایجاد فاصله میان عرضه و تقاضای آب

چندین دهه است که شکاف وسیعی میان عرضه و تقاضای آب ایجاد شده است. شمار ساکنین کشور در طول کمتر از یک قرن نزدیک به ۸ برابر و در نیم قرن اخیر ۳٫۵ برابر شد. عمده افزایش جمعیت در مکان‌های محدودی متراکم و از این بابت فشار زیادی به منابع طبیعی وارد می‌شود. درآمدهای نفتی در طرح‌های عمرانی از جمله طرح‌های آب و به صورت یارانه در ارائه خدمات آب و برق به جامعه تزریق شد. تغییرات سطح کشت آبی در طول نیم سده بیش از سه برابر و حجم برداشت آب کشاورزی دو برابر شد. هم‌اکنون تقاضای شتابان و انتظارات مهار و مدیریت نشده در مکان‌های نامناسب برای آب بسیار بیشتر از عرضه آن است. شاهد آن: بروز محدودیت آب در اجرای برنامه‌های اشتغال و توسعه در اغلب استان‌ها و دست‌اندازی به حقاچه‌های متقدمین و محیط‌زیست و اجرای طرح‌های متعدد انتقال آب ولو از فاصله‌های بسیار دور. چند برابر شدن جمعیت سرزمین و تحولات فناوری همراه با افزایش درآمد و تغییر در سبک زندگی، تقاضا



برای کالاها و خدمات متکی به منابع طبیعی را افزایش و سبب به خطر افتادن و نابودی زیستگاه‌ها و سرمایه‌های طبیعی شده است.

مظاهر این کاهش و تخریب به صورت بیابان‌زایی، جنگل‌زدایی، طوفان‌های شن و ریزغبار، تغییرات آب و هوایی، افت سطح آب زیرزمینی، فرسایش خاک و از بین رفتن دریاچه‌های داخلی و تالاب‌ها بروز پیدا کرده است. این تکاپوی بی‌ثمر و افسارگسیخته با مشکلات جدی محدودیت منابع و پیامدهای خسارت‌آور محیط‌زیستی مبتلا شده و روند گذشته به هیچ قیمتی قابل ادامه دادن نیست. محدودیت جدی و غیرقابل چشم‌پوشی آب «قابل برنامه‌ریزی کشور» یک قلم آن است. همان‌گونه که در نشست «آب و برنامه ششم» از مجموعه نشست‌های «آب، فرهنگ و جامعه» مورد بررسی قرار گرفت، در حالی که برداشت از منابع آب کشور حدود ۹۵ تا ۱۰۰ میلیارد مترمکعب اعلام می‌شود، طبق محاسبات و اعلام وزارت نیرو ظرفیت «آب قابل برنامه‌ریزی کشور» ۷۶/۷ میلیارد مترمکعب در سال اعلام شده است (آب سطحی ۳۹/۷ میلیارد، آب زیرزمینی ۳۷ میلیارد مترمکعب). هم‌اکنون از مخازن گسترده آب زیرزمینی سراسر کشور (که در سال‌های عادی بیش از نیمی از مصارف سالانه و در سال‌های خشک اغلب مصارف را تأمین می‌کنند) بیش از ۵۰ میلیارد مترمکعب در سال برداشت می‌شود. اما چون این مخازن راهبردی رو به زوال کامل است (با استفاده از ذخایر انباشته شده در طول هزاران سال، امکان جایگزینی آن در حال از بین رفتن است) دستگاه‌های دولتی متفق‌القول تصمیم به کاهش برداشت از این منابع گرفته و در صدد اخذ مجوز قانونی آن در قانون برنامه ششم است. طبق اظهارات مدیر مسئول این محاسبات در نشست مذکور، چون کاهش دفعی سطح برداشت از این منابع به میزان ۲۰ میلیارد مترمکعب کم و بیش غیرممکن به نظر می‌رسید، تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری شد که در مرحله نخست، کاهش برداشت از منابع آب زیرزمینی در حد ۱۳ میلیارد

مترمکعب در سال نسبت به وضع موجود باشد و در ادامه، در برنامه‌های بعدی تا ۳۷ میلیارد در سال نسبت به وضع موجود ازدیاد یابد.

به این ترتیب بنا به دلایلی چون مدیریت ناکارآمد توسعه و توزیع نامتناسب فضایی جمعیت و فعالیت‌های اقتصادی، در طول دهه‌های گذشته، اکثر حوضه‌های آبریز کشور به صورت گسترده‌ای وارد مرحله تنش شدید یا بحران آبی شده‌اند. یعنی در حال حاضر، بدون در نظر گرفتن نیازهای پایه‌ای محیط‌زیست، نسبت برداشت آب به منابع آب تجدیدشونده کشور حدود ۷۵٪ الی ۸۰٪ درصد است. بر اساس شاخص بین‌المللی بحران آب (Water Criticality Ratio)، هر کشوری که برداشت آب آن نسبت به منابع آب تجدیدشونده خود بیش از ۴۰٪ درصد باشد، وارد مرحله بحرانی (از نظر این نشانگر) شده است. در کنار این شاخص که یک نسبت است اگر به شاخص برداشت سرانه آب نیز توجه کنیم، در مقام مقایسه، کشور ایران مثل کشورهای آمریکای شمالی، آسیای مرکزی و استرالیا جزو گروه اول یعنی کشورهای پرمصرف (با سرانه برداشت بیش از ۱۰۰۰ مترمکعب در سال) محسوب می‌شود. بدیهی است که دلایل نائل شدن به این رتبه مربوط به خشکسالی‌های دوره‌ای نیست، بلکه به چگونگی تغییرات در محرک‌ها و پیشران‌های مذکور و نحوه عمل در حوزه سیاست‌های کلان و شرایط ذهنی جامعه وابسته است.

در کنار شاخص‌های فوق (نسبت بحران و سرانه برداشت) که فقط جنبه مقداری و کمی آب را مورد توجه قرار می‌دهد باید به زوال کیفیت آب نیز اشاره داشت. اگر میزان آب برداشتی کشور را حدود ۹۵ میلیارد مترمکعب در سال در نظر بگیریم، حدود یک سوم آن به عنوان «آب برگشتی» به همراه آلاینده‌ها به منابع آب پذیرنده و طبیعت باز می‌گردد. علاوه بر آلودگی آب به کود و سم در بخش کشاورزی (که حجم بیشتر کل آب برگشتی را تشکیل می‌دهد)، آلودگی‌های فاضلاب صنعتی و شهری نیز در طول چند دهه اخیر به‌طور فزاینده‌ای به آن اضافه

شده و مصرف مجدد این فاضلاب‌ها در کشت سبزیجات و جالیز حاشیه شهرهای بزرگ خود به معضل پیچیده‌ای تبدیل شده است. گرچه استانداردهایی نه چندان کافی برای کنترل آلودگی منابع آب تعیین شده‌اند، اما انگیزه و امکانات مالی لازم و ضمانت اجرایی کارآمدی برای رعایت آنها وجود ندارد.

معضل بهره‌برداری ناکارآمد از منابع در دست بهره‌برداری، خود گره دیگری بر گره به «ته دیگ خوردن کفگیر» توسعه منابع آب کشور است. گره سامانه‌های توزیع آب سدهای مخزنی و اتمام شبکه‌های آبیاری و یکپارچه‌سازی و تجهیز مزارع بعد از حداقل نیم قرن هنوز ناگشوده مانده و تحویل حجمی آب کشاورزی و ایجاد انگیزه برای انجام آبیاری شبانه، بعد از ۲۰ سال (از برنامه دوم توسعه تاکنون) به جایی نرسیده است. هر پروژه جدید آب دارای هزینه مالی، اقتصادی و زیست‌محیطی به مراتب بیشتر از طرح‌های نسل قبل است. چون دریافت بخش کوچکی از هزینه‌های مالی طرح‌ها از مصرف‌کننده در نظام موجود به دلایل سیاسی و اجتماعی، تقریباً ناممکن به نظر می‌رسد، علامت و پیام صحیحی در باره محدودیت و بحران آب به بهره‌برداران منتقل نمی‌شود و انگیزش اقتصادی مؤثری برای مهار تقاضا قابل تصور نیست. قیمت‌گذاری غیر واقعی آب و انرژی در بخش کشاورزی و عدم توجه به ارزش کمیابی آب و ارزش سرمایه‌های به کار رفته برای تأمین و انتقال آب، از یک سو منجر به افزایش کاذب تقاضا برای آب و از سوی دیگر راندمان‌های بسیار پایین در مصرف و هدررفت بالای آب شده است. فاصله ارزش استحصال آب و هزینه پرداختی موجب ایجاد رانت‌های زیاد و رفتارهای رانت‌جویانه فراتر از کنترل شده و در کنار آن تقاضاهای تأمین نشده زیادی نیز به اجبار بر زمین مانده است. به این ترتیب چرخه نادرست و مخربی در کشور شکل گرفته که مبنای رواج رفتارهای فردی و جمعی غلط در جامعه است و آن بی‌توجهی و ناسازگاری با محدودیت‌های طبیعی سرزمین است. هزینه‌های تأمین و انتقال آب و ارائه خدمات اضافی در جای جای کشور (به لحاظ مالی، اقتصادی و

زیست محیطی) با شیب تندی روند صعودی دارند که همین امر موج گسترش محدودیت‌ها و زمینه‌سازی برای افزایش مناقشات اجتماعی شده است.

### معمایی که ناگشوده ماند

اسناد چاره‌اندیشی آب را به چند گروه می‌توان تقسیم کرد. از جمله: **برنامه‌های بلندمدت، میان‌مدت و کوتاه‌مدت.** منظور از برنامه‌های بلندمدت در اینجا برنامه‌هایی است که معمولاً افق زمانی ۲۰ سال به بالا را مد نظر قرار می‌دهد. مستندات این نوع برنامه‌ریزی قرار بوده برگرفته از مطالعات طرح جامع آب باشد و بر اساس آن برش‌های برنامه پنج ساله و مقتضیات مرحله‌ای آن، استخراج شود. علی‌رغم آن‌که این مطالعات در بعد از انقلاب اسلامی برای ۵ دوره با سال‌های پایه ۱۳۶۲، ۱۳۷۲، ۱۳۷۳، ۱۳۸۰ و ۱۳۸۵ انجام گرفت، اما منجر به سند مورد اتکای برنامه‌های میان‌مدت نشد. سیاست‌های کلان نظام در بخش آب، که جهت‌گیری‌های بسیار عمومی هستند که در سال ۱۳۷۹ تصویب و ابلاغ شده‌اند، نتوانستند چندان با برنامه‌های پنج‌ساله رابطه برقرار کنند. چون چگونگی پیگیری راهبرد های بخش آب مصوبه سال ۱۳۸۲ هیئت وزیران که برای اجرای این سیاست‌های کلی اتخاذ شده بود، تاکنون مسکوت مانده است.

برنامه‌های پنج ساله توسعه آب (صرف نظر از مشکل آینده‌نگری و آینده‌اندیشی آن) اسناد تفصیلی‌تری را برای بررسی چاره‌اندیشی‌های رسمی حوزه آب کشور فراهم می‌کند. برنامه‌های پنج ساله تنها مواردی در نظام برنامه بودند که همواره هر پنج سال یک‌بار به نوعی با وقف‌هایی تجدید شدند و حداقل برای مدت کوتاهی نقل محافل چاره‌اندیشی و دستگاه‌های اداری شده‌اند. اما این نوع برنامه‌ریزی علی‌رغم اهمیتش، با جامعه ارتباط گسترده‌ای برقرار نکرده و معمولاً تنها تعدادی از مدیران و کارشناسان هر بخش (از جمله آب) در تدارک برنامه هستند. آنان در یک محیط و دایره محدودی این کار را انجام می‌دهند و بعد به

عنوان لایحه به مجلس تقدیم می شود و تشریفات قضیه انجام می گیرد. ضمناً نظام برنامه ریزی کشور در حوزه آب عمدتاً طرح محور است، یعنی بر اساس برنامه ریزی طرح های منفرد شکل می گیرد و قادر به تهیه مجموعه منسجمی از اقدامات به صورت برنامه هسته ای و «پروگرام» نمی باشد. به علاوه، اگر کمی باریک بینی به خرج بدهیم، نظام برنامه قواعد و هنجارهایی دارد که همه آن رسمی نیست و بخش عمده و مهمی از آن غیررسمی است. مثلاً در دوره ای که در سال ۱۳۴۴ وزارت آب و برق تأسیس شد، تا ۲۰ سال بعد از آن و تأسیس وزارت نیرو، هنجارهای اداری شکل گرفته است که در حال حاضر بیشتر سنت های نظام برنامه ای آب با اتکاء به آن ها به بقاء خود ادامه داده اند و بدین سان، تحت تأثیر گذشته و مسیر طی شده قرار دارند. کل نظام برنامه ریزی کشور هم دچار همین عارضه است. مثلاً ما به صورت جدی برنامه ریزی منطقه ای نداریم که بتواند روی برنامه ریزی بخشی (که ریشه عمیقی در نظام اداری کشور دارد) اثر بگذارد.

از این رو گرایش های منطقه ای و محلی به صورت غیررسمی و اغلب نسنجیده تأثیرات خود را بر روی برنامه های بخشی می گذارند. هر دوره مدیریتی که با تعویض دولت ها شروع می شود برخی از سایه-روشن های نظام برنامه رسمی کمی تغییر می کند؛ البته به جنبه های رسمی بیشتر تاکید می شود و آن جنبه هایی که در سایه می ماند، دست نخورده باقی می ماند. فلذا اجرای برنامه با گذشته چندان تفاوتی نمی کند. بنابراین انتظار نمی رود قواعد و احکام رسمی متفاوتی را که در هر برنامه های ۵ ساله توسعه مشاهده می شوند، در عمل به صورت چندان متفاوتی اجرا شوند. با توجه به چنین چارچوبی، اگر به گذشته برگردیم، سابقه اسناد به روشنی نشان می دهد که در قسمت های روشن برنامه های پنج ساله برای جنبه های مختلفی از مدیریت آب چاره اندیشی شد که اگر قطعات مختلف آن ها را در کنار هم بگذاریم می توانیم به چند محور مهم برنامه ای دست پیدا کنیم (شکل شماره ۱). در بخش بعدی این یادداشت به شناسایی و بررسی کوتاه این چاره اندیشی ها می پردازیم.

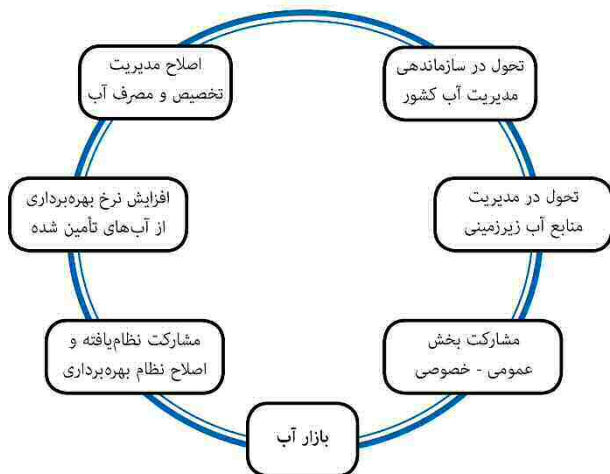
## مروری بر چاره‌اندیشی‌ها در حوزه آب

همانگونه که در شکل شماره (۱) مشاهده می‌شود اولین محور، اصلاح مدیریت تخصیص بر مصرف آب است که پیرو استقرار نظام تخصیص آب (بعد از قانون آب و نحوه ملی شدن آن و بعد از قانون توزیع عادلانه آب) نیاز بود که این نظام از طریق سیاست‌هایی تکمیل شود. در برنامه‌های پنج ساله تلاش‌هایی در این مسیر انجام شد. افزایش «نرخ بهره‌برداری» از آب‌های تأمین شده، یعنی سدهای مخزنی، کوشش دیگری است که عمدتاً به تکمیل شبکه‌های آبیاری و زهکشی مربوط است. «مشارکت نظام‌یافته و اصلاح نظام بهره‌برداری» محور سوم است که باز هم به نوعی مرتبط با شبکه‌های آبیاری و زهکشی بوده که در نتیجه آن کشاورزان در قالب «تشکل‌هایی» عمدتاً مشارکت مالی داشته‌اند. «ایجاد بازار آب» سیاست دیگری است که از برنامه سوم به بعد مطرح بوده است (یعنی تطبیق عرضه آب با تقاضای واقعی بهره‌برداران با سازوکارهای غیرمتمرکز و غیراداری) و مشارکت بخش عمومی و خصوصی و تحول در مدیریت آب زیرزمینی و تحول در سازماندهی مدیریت آب کشور.<sup>۴</sup>

در بررسی بیشتر شش محور فوق، با تفکیک محورهای مشارکتی و اقتصادی از محورهای اداری و دستوری می‌توان اظهار کرد: سه مورد از بین هفت محور مذکور، به موضوع بازساخت نظام تدبیر/حکمرانی آب، نزدیک‌تر است: (۱) مشارکت نظام‌یافته و نظام بهره‌برداری، (۲) ایجاد بازار آب، (۳) مشارکت بخش عمومی و خصوصی. به نظر می‌رسد که اصلاح مدیریت تخصیص آب، افزایش نرخ

۴. توضیح کامل ارتباط احکام برنامه‌های مختلف با این هفت محور در بررسی تحلیلی نگارنده در نشست «ارزیابی سیاست‌های مدیریت منابع آب در ایران: اهداف تحقق‌نیافته» از سلسله نشست‌های «آب، فرهنگ و جامعه» آمده است.

بهره‌برداری از آب‌های تأمین‌شده، سازوکارهای مشارکتی اقتصادی، تحول در مدیریت منابع آب و تحول در سازماندهی مدیریت منابع آب، اگر به‌طور متفاوتی در مدیریت توسعه کشور پیگیری می‌شدند، می‌توانستند در حد مطلوبی با عوامل شکل‌دهنده بحران آب مقابله کند.



محورهای اصلی مورد توجه در حوزه آب در برنامه‌های مختلف توسعه کشور

به‌طور کلی بررسی تجربیات گذشته و کاستی‌های آن نتیجه‌گیری می‌شود که همواره هدف‌ها، هدف‌های خوبی بودند و ظاهراً هیچ مخالفی نداشتند. اکنون هم این هدف‌ها را با چیدمانی متفاوتی در لایحه برنامه ششم مشاهده می‌کنیم. ولی سؤال این است که این هدف‌های خوب چرا اجرا نشده‌اند؟ شاید چون به یک باور اجتماعی و یا به گفتمان غالب دستگاه مدیریتی کشور تبدیل نشده‌اند. اما واقعاً چرا چنین نشد؟ چرا مطالباتی در خارج از بخش آب و دستگاه‌های نظارتی در این زمینه شکل نگرفت؟ پاسخ‌های احتمالی از چند زبان یا زاویه مطرح می‌باشد. برخی ممکن است معتقد باشند که از اصول برنامه‌ریزی خوب استفاده نشد. یعنی اگر این مجموعه را به صورت منسجم‌تری ارائه می‌کردیم به‌طوری که چشم‌انداز و سیاست

برنامه‌های ویژه‌ای داشت و برنامه اجرایی خوب‌تری داشت و مدیران شایسته‌ای را سر کار می‌گذاشتیم و نظارت و ارزیابی از برنامه را جدی می‌گرفتیم، می‌توانستیم این مشکل را حل کنیم.

عده‌ای معتقدند که نظام انگیزشی برنامه تک بعدی و ناتوان از ایجاد سازگاری میان منافع فردی و کوتاه مدت و منافع جمعی و دراز مدت بود و در این میان هدف‌های آسان‌تر و پنهانی بودند که در سایه روشن‌های نظام اجرایی برنامه هدف‌های رسماً اعلام شده را تحت تأثیر خود قرار دادند و هدف‌های رسمی و قانونی مغلوب آن هدف‌هایی پنهان‌تری شدند که به صورت موازی در نظام برنامه ما حرکت می‌کردند و کماکان وجود دارند. برخی هم به پایبندی نظام برنامه‌ریزی توسعه به مسیر طی شده معتقدند و پیگیری هدف‌هایی مثل آب به عنوان «عامل توسعه و نوسازی بخش کشاورزی» و استحصال حداکثری از منابع آب که حتی در سیاست‌های کلان نظام در حوزه آب به نوعی هم تکرار شده، انتقال آب از دوردست برای متعادل کردن سرانه آب تجدیدپذیر مناطق مختلف و غیره، عامل اصلی این وضعیت می‌باشند.

از یک زاویه دیگر مشکل اصلی، اجتماعی نبودن مسئله آب است که بحث بی‌تفاوتی عمومی، نبود باور به این هدف‌ها، نبود هنجارهای پشتیبانی‌کننده و نهادها و سازمان‌های اجرایی را در پیش چشم برجسته می‌سازد. حال چگونه می‌شود برای تحقق این هدف‌ها، پشتیبانی واقعی نظام اداری - اجرای و اجتماعی را فراهم ساخت؟ بر این اساس، یک راه این است که به سند برنامه توسعه بسنده کنیم و برای تقویت هماهنگی‌های افقی میان دستگاه‌های هم‌سطح به ظواهر اکتفا کنیم و مثلاً سند فرابخشی برنامه ششم برای آب تهیه و سعی کنیم در روی کاغذ سیاست‌های اجرایی را منسجم‌تر کرده و بهبود ببخشیم. یک پاسخ دیگر این است که گفت‌وگوی میان ارکان حکومتی و جامعه را تشویق کنیم و سرمایه اجتماعی و عزم ملی را تقویت و تقاضا برای تغییر و باز ساخت نظام حکمرانی را ایجاد کنیم. به بیان



دیگر آیا باید توجه خود را به جزئیات تهیه برنامه توسعه معطوف کنیم یا اولویت را به تهیه منظومه‌ای از سیاست‌ها، قوانین و ساختارها در یک چارچوب منسجم بدهیم؟

### اصلاح جزئیات برنامه یا چارچوبها

در این یادداشت، با اشاره به دلایل استفاده بیش از حد و ناپایدار از منابع آب، گفته شد عوامل اصلی که باعث برداشت سرانه بالای آب کشور در سطح بالاترین گروه‌های کشورهای جهان است، هنوز برقرارند و به حیات خود ادامه می‌دهند. همچنین در بررسی کوتاه چاره‌اندیشی‌ها در گذشته (برنامه‌های پنج ساله توسعه کشور در حوزه آب) به هفت محور اشاره شد که اجرایی کردن برخی از این محورها می‌توانست روی آن عوامل تأثیر بگذارد. در بین این محورها بعضی‌ها معتقدند که سیاست‌های مرتبط با محور نظام‌های تخصیص مستعد تأثیرگذار بیشتر است و نباید اجازه داد تا از منابع آب بیش از ظرفیت‌هایش استفاده شود. و احتمالاً تمامی کاستی‌ها را متوجه دستگاه مسئول نظام تخصیص (یعنی وزارت نیرو) می‌دانند. اما موضوع مهم این است که حتی اگر دستگاه مسئول تغییر کند یا اصلاح شود اما در نظام تخصیص بخواهیم فقط از طریق اعمال مکانیزم اداری و دستوری عمل کنیم باز هم ممکن است کماکان موفق نباشیم. بنابراین در پاسخ به این سوال که چرا تدابیر پیش‌بینی شده نتوانستند به هدف‌های خودشان دست پیدا کنند؟ می‌توان گفت که فقط به استفاده از یک سازوکار نظام حکمرانی بسنده شد و آن هم دستور و بخشنامه بود. و این در شرایطی است که حتی زمینه و مقدمه‌ای هم برای سازوکارهای اقتصادی و اجتماعی فراهم نشده است. آیا در برنامه ششم هم قرار است در پر همین پا شنه بگردد و کماکان به مالکیت و نظام انگیزه‌ها، نظام‌های تولید و فضای کسب و کار بی‌توجهی شود؟

در نظریات مربوط به مدیریت فرآیند توسعه تأکید بر آن است که برای توسعه یا پیشرفت پیش و بیش از «برنامه» مناسب و اثربخش، به منظومه‌ای منسجم از سیاست‌ها، قواعد، سازمان و سازوکارها و فرایندهای کارآمد نیاز است. از این روست که برنامه‌های توسعه ملی امروزی بیشتر چارچوب‌هایی هستند که چشم‌انداز کلان و مسیر کلی عمل دولت را در قلمروهایی محدود نشان می‌دهند و با برنامه‌های سوسیالیستی که در بلوک شرق سابق تجربه شده‌اند، بسیار متفاوتند. با این حال، چون در روند توسعه بسیاری از کشورها نقش دولت همچنان برجسته است، ممکن است برای اخذ مجوزهایی که بار مالی دارد به سندهای تشریحی تر و اخذ مجوزهای قانونی نیاز باشد. بنابراین لایحه برنامه ششم در حوزه آب را از دو دیدگاه متفاوت می‌توان بررسی کرد:

- ۱) از دیدگاه نظام حکمرانی، که به موضوعات مربوط به سیاست‌های کلی، نظام‌های حقوقی، نظام بهره‌برداری و فضای فعالیت‌ها، قوانین و نهادهای مرتبط و چگونگی ایجاد و اعمال اقتدار برای اجرای تصمیمات توجه دارد.
- ۲) از دیدگاه برنامه توسعه، که با اصول برنامه‌ریزی، نحوه عملیاتی کردن برنامه و تجهیز منابع و ظرفیت‌های اجرایی، نظارت و ارزیابی و نظایر آن دقت بیشتری می‌شود.

وقتی از «برنامه» صحبت می‌شود، یعنی بوروکرات‌هایی با نگرش فنی و ملاحظات علمی، تخصیص منابع را برای رسیدن به هدف طرح‌ریزی می‌کنند، اما در «حکمرانی/تدبیر» چنان‌که از نام آن هم برمی‌آید، فراتر از ابعاد فنی و علمی بر مناسبات قدرت و جنبه‌های حقوقی و سیاسی کار تأکید می‌شود. توسعه را باید امری سیاسی و گسترده‌تر از ملاحظات فنی بوروکرات‌ها دید. تدبیر توسعه، نسخه‌نویسی نخبگان و بوروکرات‌ها نیست، بلکه اجماع همه دست‌اندرکاران نظام تدبیر کشور بر سر آینده‌ای مشترک است. به جای تأکید بر «برنامه» توسعه، نخست باید دستگاه فکری منسجم و بستری برای «تدبیر» توسعه فراهم آورد. مادامی که

ذی‌نفعان توسعه به‌ویژه اهالی سیاست‌قاعده‌بازی مشخصی را نپذیرند و بر اصولی توافق نکنند، دنبال توسعه رفتن بی‌حاصل می‌نماید. دشواری اینجا است که رسیدن به چنین اجماع و توافقی بدون برخی مقدمات ممکن نیست. پیش از آن باید از عدم قطعیت‌ها کاست و نظمی حداقلی در مناسبات میان ذی‌نفعان توسعه حاکم کرد. به این منظور باید تعامل و ارتباط میان آنها از مجراهای مشخص و با شیوه‌های معینی پیش برود تا مجالی برای گفت‌وگو و مفاهمه پیدا شود. این تنظیم و تسهیل ارتباط کار نهادها و ساختارهای قانونی جامعه است که آنها را زیر ساخت نهادی و حقوقی هم می‌نامند. با نهادهای کارآمد و قوانین مناسب می‌توان به حرکت صحیح در حوزه آب در مسیر توسعه کشور امیدوار بود.

بنابراین، در تحلیل شرایط حکمرانی یا نظام تدبیر آب صرفاً بررسی روند تحول در محدوده مدیریت آب کفایت نمی‌کند و به تحولات شرایط پیرامونی نیز باید توجه داشت. ضرورت توجه به کنترل محرک‌هایی که خارج از محدوده بخش آب عمل می‌کنند از این منظر مطرح می‌شوند. برخی از محرک‌های مهم خارج از بخش آب (External Drivers) که بر حوزه آب اثرگذار هستند اما مستقیماً در اختیار مدیریت حوزه آب قرار ندارند، عبارتند از؛ خصوصیات و پراکنش جمعیتی، تغییر اقلیم، الگوها و شبکه‌های تولید و مصرف، امکانات مالی و ظرفیت‌های بیرونی بخش آب. در کنار موارد فوق، حوزه‌های سیاستی وجود دارند که چگونگی تعیین خط‌مشی در آن‌ها بر بخش آب اثرگذار است که از جمله عبارتند از سلامت و بهداشت، کشاورزی و امنیت غذایی، تولید انرژی، فقرزدایی.

## نتیجه‌گیری

اجرای محورهای سیاستی منعکس در احکام برنامه‌های میان‌مدت توسعه از گذشته تاکنون، دغدغه‌ها و نگرانی‌هایی را بر می‌انگیزد که ایجاد فاق و عزم حکومتی و ملی نسبت به آن‌ها، شاید چندان به مواردی که در احکام لایحه برنامه

ششم درباره آب آورده شده، وابسته نباشد. تدابیر فرهنگی، حقوقی، نهادی و اقتصادی با هدف تمرکززدایی و اصلاح رویکردهای مدیریتی، ایجاد زمینه‌های تغییر اجتماعی نسبت به آب، حاکمیت قانون، تشکیل سرمایه‌های اجتماعی، تنوع‌بخشی انگیزه‌ها و سازوکارهای اجرای احکام و مشارکت بخش خصوصی در کنار بخش عمومی (PPP) از جمله این تدابیر و دغدغه‌ها به شمار می‌روند.<sup>۵</sup>

یکی از مسایل دشواری که پیش روی نظام تدبیر یا حکمرانی آب کشور قرار دارد، لحاظ کردن نیازها و تلفیق دیدگاه‌های گوناگون در راهبردهای عملی و قابل اجرا است. در این فرآیند، نقطه آغاز کار، شناخت دیدگاه‌ها و نیازها است که تاکنون مجالی برای پرداختن و تأمل بر آن‌ها فراهم نشده است.

در نتیجه حتی اگر در اصلاح نظام تخصیص هم فقط خواسته باشیم از طریق اعمال مکانیزم اداری و دستوری عمل کنیم، باز هم کماکان موفق نخواهیم بود. در نظام برنامه ما اگر بخواهیم فقط به یک علت عدم موفقیت سیاست‌ها بسنده کنیم، آن علت، استفاده از یک مکانیزم واحد به نام دستور و بخشنامه است. دلایل اصلی تغییر بینش و ساختار و سازوکار در توجه به مسایل اقتصادی (آن گونه که در انتظارات از برنامه ششم توسط نخبگان مطرح شده) و عدم تبدیل هدف‌ها و سیاست‌ها به یک گفت‌وگوی مدیریتی در دستگاه اداری، اقتصادی و اجتماعی، تصمیم‌گیری‌ها در محفلی کوچک و پشت‌درهای بسته است. راه برون‌رفت از این شرایط، باز کردن درهای تصمیم‌گیری بر روی ذی‌نفعان و گفت‌وگو درباره مسایل آب و رسیدن به توافق جمعی درباره شرایط و سیاست‌ها و نحوه اجرای آنها است.<sup>۶</sup>

۵. بخشی از دغدغه‌های اینجانب درباره نظام حقوقی آب، در یادداشت سیاستی مستقلی تدوین شده است. همچنین مقاله‌ای درباره بررسی قوانین مرتبط با آب زیرزمینی با نگاهی تاریخی در تارنمای اندیشکده در بخش انتشارات بارگذاری شده است. لینک مطلب: <http://www.iwpr.i.ir/vdcbusfbfprhbg.iur.html>

۶. مجموعه نشست‌های «آب، فرهنگ و جامعه» با شعار «باید درباره آب گفت‌وگو کنیم» که با همکاری اندیشکده تدبیر آب ایران و دو نهاد غیردولتی و یک نهاد دولتی در دو سال گذشته برگزار شد، شاید بتوان در زمره این گونه تلاش‌ها به حساب آورد. در قسمت انتشارات تارنمای اندیشکده گزارشات این نشست‌ها قابل دسترسی هستند.

ریشه جامع‌نگری و هماهنگی‌های مؤثر در نظام تدبیر آب را باید فراتر از بخش آب، منابع طبیعی و محیط‌زیست جستجو کرد. از جمله بخش مهمی از هماهنگی‌های لازم به سیاست‌های توسعه اقتصادی باز می‌گردد. بی‌تردید این سیاست‌ها می‌بایست با توجه به وضعیت عدم تطابق عرضه آب و تقاضای آب به توسعه «کم‌آب‌بر» معطوف باشد. اما چنان‌که در یادداشت سیاستی نگارنده مربوط به لایحه برنامه ششم مشخص شد، عملاً این استراتژی یعنی تهیه مقدمات برنامه شامل «تدابیر آمایشی و توسعه روستایی، طرح جامع گردشگری، به‌کارگیری ظرفیت‌های استانی در تهیه برنامه و نظایر آن» جایگاهی در سیاست‌ها و راهبردهای بخش‌های مربوط ندارد. بلکه برعکس انتخاب نوع فعالیت‌ها و مکان‌یابی آن‌ها بدون توجه به منابع آب انجام شده و می‌شود. در این زمینه باید توجه شود که سیاست افزایش کارایی اقتصادی آب باید به شکلی باشد که در تقابل با کاهش تقاضای آب قرار نگیرد. با افزایش بهره‌وری آب کشاورزی (بند ب ماده ۱۰) در سطح خرد آتش تقاضای جدید شعله‌ورتر می‌شود.<sup>۷</sup> چگونه می‌توان این آتش را مهار کرد؟ اقداماتی چون توسعه کشت گلخانه‌ای (بند د ماده ۱۰) را نیز نباید از این قاعده مستثنی تصور کرد.

انگیزه‌های اقتصادی پیش‌بینی شده در این پیش‌نویس برای صرفه‌جویی در مصرف آب از طریق قیمت‌گذاری آب در ماده ۹ و جزء ۲ ماده ۱۰ لایحه مورد توجه قرار گرفته است. این اقدام بدون آسیب‌شناسی گذشته تاکنون و ریشه‌یابی کاستی‌های عملکرد دستگاه‌ها در برنامه‌های گذشته نمی‌تواند تأثیرات قابل توجهی در مدیریت تقاضای آب داشته باشد. واگذاری بخش‌هایی از مسئولیت‌های بخش آب به جامعه محلی، اصلاح ساختار مالی، نیروی انسانی و سازمانی شرکت‌های کارگزار و خدمت‌محور کردن آن‌ها، تدابیر نهادی برای تحویل حجمی و نرخ‌گذاری حجمی در زنجیره عرضه آب، تشکیل نهادهای رقابتی مربوط به بازار

۷. چنانکه در نشست آب و برنامه ششم توسط سخنرانان مورد تأکید قرار گرفت.

آب از اقدامات نهادی مهمی است که باید بطور همزمان و یا مقدم بر اصلاح قیمت‌گذاری آب مورد توجه قرار گیرد.<sup>۸</sup>

---

۸. بخشی از نظرات تفصیلی‌تر نگارنده در یادداشت سیاستی «قیمت‌گذاری و بازار آب» در مجموعه سیاست‌پژوهی تارنمای اندیشکده تدبیر آب ایران آمده است که از تکرار آن در این یادداشت خودداری می‌شود.

<http://www.iwpri.ir/vdcokyne149nw.5k4.html>

## خلاصه گزارش نشست تخصصی آب و برنامه ششم

نشست سیزدهم از مجموعه نشست‌های «آب، فرهنگ و جامعه» با عنوان «آب و برنامه ششم» در روز سه شنبه مورخ ۲۶ آبان‌ماه ۱۳۹۴ از ساعت ۱۶ الی ۱۹ در محل «خانه اندیشمندان علوم انسانی» برگزار شد. اعضای پانل در این میزگرد عبارت بودند از:

- ❖ حجت‌الله میرزایی، عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبایی
- ❖ محمدحسین عمادی، مشاور وزیر جهاد کشاورزی
- ❖ مجید قاسمی، معاون پژوهش‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس
- ❖ صدیقه ترابی، مدیر گروه سیاستگذاری و تخصیص آب وزارت نیرو
- ❖ حسین مرعشی، نماینده سابق مجلس شورای اسلامی و فعال بخش خصوصی

این میزگرد در صدد پاسخ‌گویی به پرسش‌های زیر برگزار شد:

- ۱) موضوع آب در آستانه برنامه ششم چه اهمیتی دارد و تفاوت آن با برنامه‌های قبلی توسعه چیست؟
- ۲) چه سازوکارهایی لازم است در برنامه ششم در خصوص برجسته کردن مسئله آب دیده شود؟
- ۳) آیا ظرفیت‌های نظام برنامه‌ریزی کشور پاسخگوی مسئله آب است؟

در خلاصه گزارش این نشست، مطالب کلیدی گفته شده توسط سخنرانان نشست در راستای پاسخ به سه سؤال نشست، آورده شده است. آنچه در ادامه می‌آید چکیده‌های گفته‌های این نشست در پاسخ به سه سؤال است و ذیل هر سؤال مطالب سازماندهی شده است.

### پرسش ۱: موضوع آب در آستانه برنامه ششم چه اهمیتی دارد و تفاوت آن برنامه‌های قبلی توسعه چیست؟

نظر به بحران‌های محیط‌زیستی، اقتصادی (مثل بیکاری) و مانند اینها، «برنامه ششم» برنامه «بقای ملی» و کم سابقه‌ای است. به صرف ناکامی برنامه‌های قبل، نباید برنامه ششم مورد احساس بی‌اعتنایی و بی‌نیازی قرار گیرد. طبق محاسبات انجام شده در وزارت نیرو بر اساس شرایط جدید کشور و ابلاغ آن به وزارتخانه‌ها (همچون کشاورزی، صنعت و معدن و کشور) حجم آب قابل برنامه‌ریزی از برداشت‌های موجود کمتر است، یعنی در مجموع باید از حجم برداشت‌ها کاست. آب «قابل برنامه‌ریزی» مجموع آب سطحی و زیرزمینی از راه برداشت‌های مستقیم و حجم تنظیمی طرح‌های توسعه منابع آب در شرایط فعلی و آتی است.

آب قابل برنامه‌ریزی از مجموع آب سطحی ۳۹/۷ میلیارد، منابع آب زیرزمینی ۳۷ میلیارد و مجموع آب «برنامه‌ریزی شده» ابلاغی ۷۶/۷ میلیارد متر مکعب بوده است. چون در بخش منابع آب زیرزمینی در وضع موجود برداشت چیزی بیش از



۵۰ میلیارد متر مکعب در حال وقوع است. بر این اساس، کاهش یک‌دفعه سطح آن به ۲۰ میلیارد متر مکعب کم‌ویش غیرممکن به نظر می‌آید. پس، تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری شده است که در مرحله نخست، کاهش برداشت از منابع آب زیرزمینی در حد ۱۳ میلیارد متر مکعب باشد و در ادامه، در برنامه‌های بعدی تا ۳۷ میلیارد ازدیاد یابد.

روشن شده که بخش‌های گوناگون به تفکیک حوزه‌های «آبریز» و «استان‌ها» چه میزان آب سطحی و زیرزمینی اجازه برداشت دارند. به عبارتی، هر استان باید به تنظیم فعالیت‌های آبی خود بر پایه میزان آب «قابل برنامه‌ریزی» ابلاغی بپردازد.

حال سؤالی که مطرح است چگونگی و استفاده از چه سازوکاری برای تحقق این هدف‌گذاری در صورت پذیرش آن است. این موضوعی است که در پاسخ به سؤال دوم مورد توجه قرار می‌گیرد.

## پرسش ۲: چه سازوکارهایی لازم است در برنامه ششم در خصوص برجسته کردن مسئله آب دیده شود؟

برنامه‌ریزی برای حل بحران آب باید با تمرکز بر سه مسأله یا سطح موضوعی صورت پذیرد:

- ۱) اصلاح «نظام حکمرانی» منابع آب،
- ۲) اصلاح نظام «مدیریت و تخصیص» منابع آب و تکیه بیشتر بر قیمت‌گذاری آب و سازوکار بازار،
- ۳) اصلاح و «تجهیز» به سازوکارهای تکنیکال و ابزارهای مناسب برای مدیریت منابع آب و روش‌های «کاهش» مصرف.

در خصوص استفاده از روش های کم مصرف باید توجه داشت به اشتباه، «مصرف کننده» را به «امید» صرفه جویی تقویت نشود. تشویق آبیاری تحت فشار قبل از اعمال مدیریت بر منابع آب اشتباه است.

مسأله آب در صورت عدم تبدیل به «گفتمانی جاری» جواب نخواهد داد. انجامیدن مدیریت بحران به گفت و گو و «نتیجه» نیازمند شکیبایی می باشد. بدون «اعتمادزایی» از راه نصیحت، گفت و گو و قوانین نمی توان روش کاشت، داشت و برداشت، مدیریت و مالکیتش را عوض کرد. در رابطه با کشاورزی، حاکمیت باید «نافذ» باشد که شوربختانه، بعد از انقلاب رها شده است.

در صورت قرار بر درج موردی در برنامه ششم، توصیه ها عبارتند از:

❖ در عین داشتن «ضمانت اجرایی»، منابع در نظر گرفته شده برای حوزه آب باید به شکل «خاص» و «شفاف» (مرزبندی شده) باشد، نه به شکل استخراج مشترک.

❖ بخشی از منابع به «قیمت گذاری مجدد» آب مربوط یابد و در همین بخش هزینه شود. در الزامات برنامه باید به سازوکارهای تقویت بازار آب به جای روش های قیمت گذاری اداری آب، توجه شود و برای مقابله با «انحصار» در راه اندازی و تقویت بازار آب تدابیر لازم پیش بینی شود.

ضمناً به جای این اندازه تکیه بر افزایش قیمت آب و غیر واقعی بودنش (نسبت به ارزش یا قیمت تمام شده آن)، بر ازدیاد بازدهی پائین آب تاکید نمی شود؟ هم اکنون، کشور پهنه مجموعه ای از طرح های «نیمه تمام» غیر اقتصادی «آب بر»، مانند طرح های فولاد و پتروشیمی می باشد. در صورت عدم پیشگیری از آنها، حل موضوع «پیچیده تر» خواهد شد؛ برخی کارهای سلبی در ابتدا انجام شود و بعد کارهای ایجابی ها شروع شود.

با این حال، تا تکلیف «قیمت مناسب» آب مشخص نشود، کشاورز به امر صرفه جویی بی توجه است. در صورت صرفه جویی، آب اضافه را پس نمی‌دهد، بلکه زمین بیشتری را زیر کشت می‌برد. این مفهوم آن می‌باشد که حاکمیت خودش را «ضعیف» کرده است.

ستون فقرات کشاورزی آبیاری و آب‌اندوزی است. کشاورزی شیوه تولید نیست، روش «معیشت» است؛ کشاورز ایرانی از پدرانش آموخته و برای جایگزینی رفتار سنتی ۲-۳ هزار ساله نه دستور صرف، بلکه ارشاد و اعتماد جوابگوست. مزید بر این، او «مالک» منابع هم هست.

در جهان، بالاترین فرصت‌های شغلی در توسعه روستایی، «خدمات» هستند که کمترین آب را نیاز دارد و در ضمن، بیشترین محصول و معاش را تأمین می‌سازد. به همین دلیل کشاورزی و «توسعه روستایی» باید در کنار هم نگریسته شوند و بی توسعه روستایی امکان صرفه جویی آبی وجود ندارد.

### پرسش ۳: آیا ظرفیت‌های نظام برنامه‌ریزی کشور پاسخگوی مسئله آب است؟

اگر بحران آب محصول برنامه‌ها و سیاست‌هاست، آیا آنها توان حل و مدیریت چنین بحرانی را در آتی دارند؟ ظرفیت‌های مورد نیاز «نظام برنامه‌ریزی» برای حل بحران آب کدام‌ها هستند؟

موضوع آب، محیط‌زیست و منابع طبیعی خارج از حوصله نظام برنامه‌ریزی کشور است؛ نظام برنامه‌ریزی قادر به طراحی مدل‌ها و راه کارهایی برای این مشکل نیست. «اساس» برنامه‌های دو دوره تغییری نداشته است؛ متمرکز، بخشی، اقتصادمدار و از بالا به پایین. به قول فرنگی‌ها، گروه هارواردی (در ۴۰-۳۵ سال پیش) این بحث‌ها را پیش کشیدند و آن هم به دلیل آسیب‌شناسی نظام برنامه‌ریزی در ایران. اعتقاد این هست که مدیریت منابع دارای ۳ رکن است؛ ۱- حاکمیت، ۲- مردم و ۳-

منابع. نتیجه، نظامی حاکمیتی (توجه به نیازهای آبی مردم)، مدیریتی (نوع بحران محوری روزمدارانه) و برنامه‌ریزی ناصحیح (یکسانی اصول آغازین در کشور تاکنون) می‌باشد.

## گزارش نشست تخصصی آب و برنامه ششم

### بخش اول : طرح بحث

#### آقای حجت‌الله میرزائی (مجری جلسه)

«باید درباره آب گفت و گو کنیم» عنوان سلسله نشست‌هایی است که با همکاری چهار نهاد، اندیشکده تدبیر آب ایران، انجمن جامعه شناسی ایران و انجمن مطالعات فرهنگی و ارتباطات به عنوان نهاد‌های مدنی و مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری به عنوان نهاد دولتی برگزار می‌شود. در اینجا جمع شدیم تا سیزدهمین نشست از این سلسله نشست‌ها با عنوان «آب و برنامه ششم توسعه» را برگزار کنیم. اعضای این پانل آقایان مهندس حسین مرعشی، دکتر محمدحسین عمادی و دکتر محمد قاسمی و سرکار خانم دکتر صدیقه ترابی هستند. بحران آب به ویژه بخش زیرزمینی آن ادامه تأمین غذای کشور را با مشکل اساسی روبه‌رو ساخته‌است. بسیاری از صنایع واقع در منطقه مرکزی کشور نیز با این وضعیت دست‌وپنجه نرم می‌سازند. علی‌رغم نگاه قبلی غیررسمی به مسأله آب، مدت زمانی برای در

د ستور کار رسمی قرارداد آن از سوی برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران صرف این مسأله شده‌است.

بر این اساس، در «برنامه ششم» به عنوان موضوعی ویژه، بر روی آب تمرکز شده است. در برنامه ششم، بر خلاف برنامه‌های سنتی گذشته که رویکرد «جامع» در باب همه بخش‌ها و زیربخش‌ها داشتند، روش انتخاب «موردی» یا موضوعات «ویژه» را پیش گرفتند. در این میان، آب و محیط زیست در کنار موضوعات دیگری، مثل اشتغال، بحران صندوق‌های بیمه اجتماعی و بازنشستگی و مسائل افزوده بعدی به سه مسأله اصلی در دستور کار قرار گرفت. بخش اول برنامه ششم قرار است این روزها تقدیم مجلس گردد و آن مجموعه‌ای از احکام قانونی است که «مجوزهایی» را برای «دولت» تحت عنوان «احکام دائمی برنامه ششم» صادر خواهد کرد. به نظر می‌رسد در طرح دولت «بخش اصلی» برنامه آن چیزی است که قرار بر تهیه آن از طرف خود دولت هست و از نظر دولت حتی نیاز به تصویب مجلس هم ندارد. «طرح تفصیلی» که دولت باید برای آن موضوعات ویژه «تدارک» ببیند و خود «اجرا» سازد. همه این‌ها می‌تواند موضوع گفت‌وگوی امروز گردد.

آقای مهندس حسین مرعشی (در رشته اقتصاد) از مدیران مجرب استانداری کرمان، ریاست دفتر رئیس‌جمهور، معاون رئیس‌جمهور و رئیس سازمان میراث فرهنگی و گردشگری بوده‌اند. از دنبال‌کنندگان طرح سابقه‌دار انتقال آب از دریای عمان به دشت مرکزی ایران به شمار می‌روند. دکتر محمدحسین عمادی (کارشناس کشاورزی و توسعه روستایی) در گذشته مشاور بین‌المللی مرکز منطقه‌ای سازمان ملل متحد و معاون مشارکت مردمی در سازمان جهاد کشاورزی و اکنون، مشاور وزیر جهاد کشاورزی هستند. دکتر محمد قاسمی از همکاران در دانشگاه علامه طباطبائی و معاون بخش پژوهش اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی می‌باشند. ایشان از کارشناسان خوب حوزه نظام برنامه‌ریزی هستند که ارزیابی روشنی از برنامه‌های توسعه پیشین و امروزین کشور دارند. دست‌کم سه

برنامه توسعه را در مرکز پژوهش‌ها شاهد بوده‌اند. خانم دکتر صدیقه ترابی از مدیران وزارت نیرو و کارشناس حوزه آب می‌باشند.

جمع حاضر در نشست امروز هم در حیطه قانون‌گذاری و اجرا سابقه خوبی داشته‌اند و هم در حیطه موضوعی یعنی آب و کشاورزی. سه سؤال اصلی مطرح می‌شود که از آن میان، دو مورد اهمیت وافرتی دارند. برنامه ششم از حیث اهمیت و رویکرد نسبت به «آب» چه تفاوتی با برنامه‌های گذشته دارد؟ آیا «نظام برنامه‌ریزی» کشور ظرفیت حل بحران آب با ویژگی‌های شناخته شده را داراست؟ پیش‌فرض این است که نظام برنامه‌ریزی با مسأله آب سروکار دارد. نیت بر ادعای تأثیر نظام برنامه‌ریزی بر ظهور بحران آب نیست، گرچه برخی مدعی این مورد هستند. در برابر، این فرض که نظام «برنامه‌ریزی توسعه» نقش کلیدی در «مدیریت» منابع آب دارد پذیرفته شده است.

### آقای حسین مرعشی

برنامه‌ها، به‌طور دقیق، برای اجرا نوشته می‌شوند. می‌توان گفت چند در صد از اهداف ۵ برنامه قبلی تحقق یافته که انتظار اتفاق مهمی در «برنامه ششم» وجود داشته باشد؟ به فرض اراده انجام کارها در کشور، نیازی به لحاظ حتمی اثر خاصی در برنامه‌ها نیست؛ کارهایی وجود داشته که برنامه ویژه‌ای در راستای انجام‌شان نبوده و در ضمن، مغایر «اسناد بالادستی» هم بوده‌اند، ولی محقق شده‌اند. در سال‌های اول مجلس شورای اسلامی ششم، طرح مرحوم ادب، نماینده سنج، تحت عنوان «پرداخت نقدی یارانه‌ها» به اتفاق آراء در کمیسیون برنامه و بودجه رد شد. با برگشت به صحن مجلس، رای آورد. با بازگشت بعدی به کمیسیون، برای نخستین بار واژه «هدفمندی یارانه‌ها» مطرح گشت. در راستای جایگزینی پرداخت نقدی یارانه‌ها (که بدتر از سوبسید می‌باشد) دولت مکلف شد با رعایت یک سری اصول، یارانه‌ها را «هدفمند» سازد.

دولت بعدی یارانه‌ها را با پرداخت نقدی اشتباه گرفت و بر خلاف نص قانون، مبلغ حداکثر معقول ۵ تا ۱۰ هزار تومان را به ۴۵ هزار تومان رساند؛ به گونه‌ای که هنوز دولت تدبیر و امید هم از پس آن کار قبلی برنیامده است. هم‌اکنون، ۴۴ هزار میلیارد تومان منابع کمیاب کشور را صرف این کار می‌کنیم. در حوزه آب و محیط زیست ۲ مسأله مهم در ایران رخ داده است؛ ۱- حساس شدن «افکار عمومی» که هیچ وقت به سطح امروزی نرسیده است. هر اقدام کنونی حکومت و دولت پشتیبانی مردم را به همراه دارد؛ «آمادگی» افکار عمومی. جامعه هشدارهایی از جنس خشک شدن زاینده رود و دریاچه ارومیه و کمبود منابع آب در شهرها را به خوبی دریافت داشته است. ۲- در سطح «سیاست‌گذاران» هم مسأله کمبود آب شناخته شده و جدی گشته است. تا زمانی حتی مشاوران فنی کشور در مطالعه سدها توجهی به مسأله کم‌آبی نداشتند.

سد کرخه از زمان ساخت تاکنون هیچ وقت سرریز نکرده و پیش‌بینی پیرامون سرریز آن در ۲۰ سال آتی نیز وجود ندارد. در بالادست کرخه سدهای بسیاری به درخوابت مردم و در خلاء توجه به کمیابی آب در آن حوزه طراحی گشته است. موضوع آب، محیط زیست و منابع طبیعی خارج از حوصله نظام برنامه‌ریزی کشور است؛ نظام برنامه‌ریزی قادر به طراحی مدل‌ها و راه‌کارهایی برای این مشکل نیست. اگر موضوع ایران در دوره دکتر روحانی و پس از ایشان پیرامون منابع طبیعی و آب باشد و باراده کار را پیگیری سازند، احتمال انجام کاری برای رفع معضل وجود دارد، اما از عهده مصرف‌گرانی، مثل؛ وزارت‌خانه‌های جهاد کشاورزی، صنعت و معدن و راه و شهرسازی یا سیاست‌گذارانی، مانند؛ برنامه و بودجه و وزارت نیرو کاری ساخته نیست.

### آقای محمدحسین عمادی

در رابطه با سؤال اول شما، دو مدل در کشور وجود دارد؛ ۱- مدل «برنامه‌ریزی» و ۲- مدل «مدیریت» به خصوص مدیریت غالب پس از انقلاب. در تأیید گفته



مهندس مرعشی، نخست، برنامه‌ریزی را در قالب یک سری اصول یعنی «بایدها» مطرح می‌سازیم و بعد، با عرض اندام دو گانه‌گرایی «ریای سازمانی» بایدها از برنامه کنار نهاده می‌شوند. این تنها به تصویر، کلمه و دورنمای زیبا یا همان «فهرست آرزویی» مبدل می‌شود که ضمن خردشدن، با نیازهای داخل تلفیق می‌یابد و در آخر در چیزی «غیر» از خود نخستین سربرمی‌آورد. در عین حال، تنها به بعد از انقلاب مربوط نمی‌شود، گرچه بیشتر شده است. در تاریخچه برنامه‌ریزی قبل و بعد از انقلاب یک اصل وجود دارد و آن اینکه «اساس» برنامه‌های دو دوره تغییری نداشته است؛ متمرکز، بخشی، اقتصادمدار و از بالا به پایین. به قول فرنگی‌ها، گروه هارواردی (در ۴۰-۳۵ سال پیش) این بحث‌ها را پیش کشیدند و آن هم به دلیل آسیب‌شناسی نظام برنامه‌ریزی در ایران. بعد از انقلاب، به شکل ضعیف‌تری، همین اصول چهارگانه را ادامه دادیم. سمت‌وسوی قبل و بعد تنها تغییرات جزئی کرده است. تغییر اصلی اینکه در پی «رشد اقتصادی» بودیم که پس از آن، توسعه و رشد اقتصادی، صنعتی‌شدن و مدرن‌شدن (به معنای تجدد فرهنگی-اجتماعی قبل از انقلاب) را دنبال کردیم.

پس از انقلاب، بخش فرهنگی-اجتماعی کمابیش تغییر یافت یعنی عدم پیگیری مدرنیزاسیون به معنای «تجدد» و برعکس، «بازگشت به خویش». مانیفست بازگشت به خویش مدون نشده، بلکه منظور خودکفایی و خوداتکایی فرهنگی و ضدتجدد و غرب‌گرایی بوده است. چه مبانی و اصول و چه سمت‌وسو یا گرایش، تفاوت اساسی نداشته و چندین جای ابهام دارد؛ ۱- هیچ‌گاه به شکل جدی در پی برنامه «جامع» (همه‌شمول، چندبعدی اقتصادی، اجتماعی و غیره و آمایشی) نبوده‌ایم. این در حالی است که «شعار» آمایش داده شده، دفتر آن ایجاد گشته و مصوباتش هم صورت پذیرفته است. عین آسیب‌شناسی گروه هاروارد، فقدان کارشناس و عینک «جامع‌نگرانه» و نظام‌مند، عدم اجازه نظام سیاسی «متمرکز» (به خاطر سیاست‌های «کلان» منتج از گونه‌ای نگرش و نتیجه «بخشی»، ایدئولوژیک و آرمانی و ناخردشدگی مسائل برای کار تخصصی) پرپیدا است. در برابر،

«نیازمندی‌های» برنامه یعنی اینکه چه کسی چه کاری را در چه زمانی با چه منابعی به انجام برساند، به روزمرگی می‌افتد.

نظام «مدیریت» پس از انقلاب هم نظامی، به شکل کمابیش، بر پایه «بحران‌محوری» روزانه بوده که در آن خواسته‌های مردمی اعم از منطقه‌ای، شهرستانی و روستایی مطرح می‌گردند، با فشار به دولت و مجلس، دولت تا حدی مقاومت می‌سازد، بعد نیز «تسلیم» می‌شود. به عبارتی، حاکمیت در مقابل خواهش‌های «فردی»، هر چند بر خلاف منافع ملی بلندمدت، کرنش نشان می‌دهد. همراستا، تمام اینها در مدیریت منابع، به ویژه «آب»، خودنمایی می‌سازند. معنایش این است که بحران آب نتیجه ضعف اساسی عملکرد ما، به خصوص در دوره پس از انقلاب، در «حاکمیت منابع» می‌باشد. اعتقاد این هست که مدیریت منابع ۳ رکن داراست؛ ۱- حاکمیت، ۲- مردم و ۳- منابع. این مثلث ارتباطات در حالت فداکردن نیازهای نسل آتی برای نسل فعلی از سوی حاکمیت یعنی جواب‌دهی به خواست‌های آتی، از «تعادل» برون خواهد رفت. بنابراین، بحران آب نتیجه نظامی حاکمیتی (توجه به نیازهای آتی مردم)، مدیریتی (نوع بحران‌محوری روزمدارانه) و برنامه‌ریزی ناصحیح (یکسانی اصول آغازین در کشور تاکنون) می‌باشد. در آخر، «درو» چیزی به عنوان خشک‌سالی و بحران آب برآمدی از «کاشت» خود آن در ۳۰-۴۰ سال گذشته است.

### آقای میرزائی

نکات یادشده از سوی آقایان مرعشی و عمادی برای من یادآور کتاب ویلداوسکی (انتشاری در ۲۰ سال پیش در دانشگاه علامه طباطبائی) به نام «برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی در کشورهای فقیر» شد. به نظر، این کتاب هنوز به فروش نرفته و فروش‌رفته‌ها هم نسخی بوده که از ۱۳۷۴ هج خریده و به دوستان زیادی در سازمان برنامه و بودجه هبه کرده‌ام. همچنین، قیمت فعلی کتاب از ۵۰۰-۴۰۰ تومان به ۴۰۰۰ تومان رسیده است. موضوع کتاب در باب ارزیابی نظام برنامه‌ریزی ۷۰

کشور پس از جنگ جهانی دوم می‌باشد. از دید نگارنده، برنامه برای سیاست‌مداران هم مصرف «ملی» دارد و هم «جهانی». مصرف ملی در راستای نمایان سازی «ثبات» سیاسی می‌باشد. در داخل برای مهار انتظارات گزاف استانداران، مدیران منطقه‌ای و وزیران بخشی است. به محض مطرح شدن انتظاری، برنامه را بزک می‌کنند، اما هیچ برنامه و مصوبه‌ای جلودار تصمیمات آنی رؤسای جمهور و رهبران کشورهای در حال توسعه نیست. ضمن برشماری یکایک تجارب این ۷۰ کشور، بر ایران «نفتی» متفاوت از بقیه انگشت می‌گذارد که دارا بودن چنین ماده‌ای اجازه تصمیمات غیربرنامه‌ای و غیرعقلانی، در شرایط عدم احساس کمیابی، به آن را می‌دهد. بر خلاف این رویکرد، برنامه و اقتصاد بر اساس اصل مهم «کمیابی» است. پیشنهاد من این کتاب می‌باشد که خصوصیات کشورهای بی‌مثابه ایران را به خوبی به تصویر کشیده‌است.

### آقای محمد قاسمی

آیا با این نظام برنامه و بودجه نه تنها مسأله آب، بلکه هیچ مسأله مهمی توان در دستور کار قرارگیری دارد؟ کشور طی این ۷۰ سال، به شکل شناسنامه‌ای، «برنامه‌دار» به لحاظ پوشش موضوعی، افق زمانی، نحوه برخورد با فضا یعنی بحث آمایش سرزمینی، دربرگیری جغرافیایی و روش تهیه و اجرا در نظام «برنامه‌ریزی» تحولات شگرف و بسیاری را از سر گذرانده است. در صورت قصد امروزی کسی بر نگاشتن کتاب برنامه‌ریزی باید بر تحولات این ۷ حوزه مشخص متمرکز گردد. در ایران در هیچ کدام از این حوزه‌ها تحول خاصی روی نداده‌است؛ عادت به صرف برنامه‌ریزی، انگار، حتی نبودنش خلانی است. افراد دارای مشارکت جدی در «برنامه پنجم» یا ناکام «ششم» قبل از انقلاب بیان داشتند به محض اینکه نظام اداری از پس «جمع‌بندی» برنامه ششم در آن زمان برنیامد، بحث پیرامون سقوط انقلاب به میان آمد. این، عادت سیستم به برنامه حتی، به شکل صرف، را نشان می‌دهد.

سر سخن من درباره نظام «تجهیز و تخصیص منابع عمومی» در طی برنامه‌هاست. برخی از متخصصان نظام برنامه‌ریزی در ایران، همانند؛ دکتر توفیق بر این باورند که در صورت بودن تنها یک دلیل مبنی بر نیاز به نظام برنامه‌ریزی در کشور، آن دلیل وجود منابع حاصل از «نفت» می‌باشد. بر این پایه، کشورهایی، مثل؛ ایران بیش از کشورهای عدم دارنده نفت («منبع مشترک» مطرح در اقتصاد عمومی) نیازمند به «برنامه» هستند. این تفکر، طیفی از هواداران را داراست. در حوزه «تخصیص منابع» با ۲ پرسش مواجه هستیم؛ ۱- امور «اولویت‌دار» کدام‌ها هستند؟ ۲- «روش» تخصیص چه باشد تا بر این اساس به اولویت‌ها پایبند ماند؟ بحثی، به طور کامل، بی‌مأخذ و مکتب تحت عنوان ارتباط میان «برنامه و بودجه» در ایران وجود دارد. از این بدتر، عبارتی حتی در سطح سیاست‌گذاران عالی کشور به چشم می‌آید و آن اینکه «بودجه پاره‌ای از برنامه است». گمان‌شان این است که به فرض، برنامه‌ای داریم، به دنبال آن، بودجه‌ای می‌نویسیم، سپس، با تبدیل به یک پنجم این برنامه، اجرایش می‌کنیم. چنین چیزی در ادبیات علمی بی‌جایگاهست. با این وجود، از پسماندهای چنین نگاهی نمی‌توان به آسانی رها شد و معرفی هر برنامه‌ای، به علت این گونه حاکمیت «ذهنی» با شکست روبه‌روست یا دست کم یکی از دلایل شکست برنامه همین پیوندانگاری برنامه و بودجه می‌باشد. این تلقی نادرست، به یکسان‌پنداری «محدوده» برنامه و بودجه است. تلقی‌شان این است که در زمان تدوین «برنامه» باید به تمامی موجودات جهان اندیشید، در صورتی که این همه شمولی «موضوعی»، همچون؛ آموزش، بهداشت، فرهنگ، امنیت، دفاع، آب و غیره و تنها در مورد بودجه صدق می‌یابد. «موضوع» برنامه یک سری «اولویت‌هاست». در حقیقت، فرض بر این است که با پیشینه قانون‌گذاری در کشور از ۶-۱۰۵ سال پیش، «وظایفی» برای دولت پدیدار گشته‌است.

بر عکس محدوده برنامه، «محدوده» بودجه محدوده منابع و مصارف انجام این «وظایف» است. در دیدگاه «ایده‌آلی»، با بر شمردن تمامی آرزوها، حدس نادرست تبدیل برنامه به «سند رقابت برای دستیابی به منابع کمیاب» در سر پروارنده می‌شود.

در صورت نجات موضوع آب یا هر چیز دیگری از فرایند این چینی برنامه و بودجه نیاز به «الزاماتی» هست. علی‌رغم همه شکست‌های «برنامه‌ریزی» در کشور، الان، بیش از هر زمانی نیازمندی به آن وجود دارد. به تعبیر مرکز پژوهش‌های مجلس، «برنامه ششم» برنامه «بقای ملی» و کم‌سابقه‌ای است؛ نظر به بحران‌های محیط زیستی، اقتصادی (مثل؛ بیکاری) و مانند اینها. به صرف ناکامی برنامه‌های قبل، نباید برنامه ششم مورد احساس بی‌اعتنایی و بی‌نیازی قرار گیرد.

### آقای میرزائی

جناب آقای دکتر قاسمی! دولت اعتقادی به برنامه دارد یا نه؟ طی چند ماه گذشته بسیار بر افواه گشته که دولت اعتقادی به برنامه ۵ ساله ندارد، بلکه با تعیین شماری پروژه مشخص، در دوره زمامداری آنها را اجرا می‌سازد. با وجود تلاش دولت برای تحویل پیش‌نویس برنامه یا لایحه آن به مجلس، چنین ادعایی سخت به نظر می‌رسد.

### خانم صدیقه ترابی

چرا بحران آب در کشور وجود دارد؟ منابع «تجدیدپذیر» چیستند؟ در رابطه با کل کشور، محاسبات پیرامون منابع آب تجدیدپذیر و تغییراتش صورت پذیرفته است. در کشور، ۸۲۰ ایستگاه «باران‌سنجی» (مربوط به وزارت نیرو) و ۴۰ ایستگاه سینوپتیک (مربوط با سازمان هواشناسی) به کار گرفته شده‌است. در این ایستگاه‌ها آمار بلندمدت را با مقیاس «ماهانه» گردآوری کرده‌ایم تا تغییر یا عدم آن مشخص شود. از سال‌های ۳۱-۱۳۳۰ هجری اطلاعات ایستگاه‌های هواشناسی و از ۴۶-۱۳۴۵ هجری آمار ایستگاه‌های باران‌سنجی موجود هستند. سال‌های ۹-۱۳۷۸ هجری یادآور شکست هیدرولوژیکی-هواشناسی در کشور هستند. «متوسط» بارش کشور در دوره ۱۶ ساله اخیر (۱۳۷۸-۹ تا ۹۴-۱۳۹۳ هجری) حاکی از «افت بارشی» ۱۴ درصدی است؛ از ۲۴۵ به ۲۰ میلی‌متر. پس، در صورت باور یا عدم باور به بحران آب، مشکل اقلیمی خود

گویای این می‌باشد. ایستگاه‌های ثبت «درجه حرارت» کشوری هم بیانگر فزونی درجه حرارت متعاقب دوره افت بارشی بوده‌اند؛ متوسط ۱/۱ درجه از دیاد گرمایش بر این اساس، کاهش بارش و فزونی گرمایش به عنوان دو عامل «غیرانسانی» بحران آب کنونی معنا می‌یابند. چرا اینها دارای اهمیت هستند؟ پتانسیل منابع آب تجدیدپذیر عبارت است از «کسر حجم تبخیر از ظرفیت بارشی». بخشی «روان آب‌ها» (جاری در سطح زمین، رودخانه‌ها و غیره) است و بخشی «زیرزمینی» (نفوذکننده در زمین). به زبانی، منابع آبی «تجدیدپذیر» روان آب‌ها و آب‌های زیرزمینی را شامل می‌شود.

بنابراین، امروز، «برنامه‌ریزی» منابع آب از طریق پتانسیل آب تجدیدپذیر حاصل از این دو پارامتر انجام می‌گیرد. این پارامترهای مربوط به برنامه‌ریزی هم قسمت سودمندشان (بارش) «کاهش» یافته و هم تبخیر که هر دو زیان‌بار می‌باشند. برای نمونه، حوزه آبریز کارون بزرگ از حوزه‌های درجه ۲ و کمایش «پرآب‌ترین» رودخانه ایران می‌باشد. پتانسیل تجدیدپذیرش در دوره اول ۲۴ میلیارد و در دوره دوم ۱۴ میلیارد متر مکعب بوده است. هم‌راستا، با کاهش بارش، سهم نفوذ آب به «زیرزمین» فرومی‌کاهد. طبق برنامه‌ریزی، اجازه ۲۰ درصد از تخلیه‌های طبیعی آب زیرزمینی به سطحی (رودخانه‌ها) صورت پذیرفته است.

در مناطق دارای رودخانه‌های پرآب کشور، چون کارون و کرخه با برداشت بیشتر از سهم آب تجدیدپذیر، چنین رخدادی شبیه به سال‌های اخیر شکل می‌گیرد. رودخانه‌های دائمی تبدیل به «فصلی» می‌شوند. به شکل پیش‌گفته، اجازه کاهش ۲۰ درصدی جریان آب رودخانه‌ها (سطحی) از طریق آب زیرزمینی داده شده است. به این شکل، آب قابل برنامه‌ریزی «زیرزمینی» محاسبه شده است؛ کسب آب «برگشتی» بر اساس طراز آب زیرزمینی نسبت به «سطحی». در دوره اول یعنی تا ۱۳۸۰ هـ.خ، کل پتانسیل تجدیدپذیر آب ۱۲۴/۷ میلیارد متر مکعب بوده یعنی عدم وضعیت خیلی مناسب که در دوره دوم، به ۸۸/۷ میلیارد متر مکعب تنزل یافته است.

آب سطحی از ۹۷/۹ به ۶۹/۸ و آب زیرزمینی از ۲۶/۸ به ۱۸/۹ میلیارد متر مکعب فروکاسته است. ۳۰ حوزه آبریز درجه ۲ کشور تنها به دلیل کاهش بارش و فزونی تبخیر با چنین شرایطی رودرو گشته است. محاسبات انجام شده بر اساس شرایط جدید کشور به وزارتخانه‌ها (همچون؛ کشاورزی، صنعت و معدن و کشور) ابلاغ شده است. پس، روشن شده که بخش‌های گوناگون به تفکیک حوزه‌های «آبریز» و «استان‌ها» چه میزان آب سطحی و زیرزمینی اجازه برداشت دارند.

آب «قابل برنامه‌ریزی» مجموع آب سطحی و زیرزمینی از راه برداشت‌های مستقیم و حجم تنظیمی طرح‌های توسعه منابع آب در شرایط فعلی و آتی است. به عبارتی، هر استان باید به تنظیم فعالیت‌های آبی خود بر پایه میزان آب «قابل برنامه‌ریزی» ابلاغی بپردازد. آیا نگاه توسعه‌ای است، امکان توسعه وجود دارد، کاهش باید کاهش صورت گیرد و بالاخره، شرایط موجود چیست؟ حدس قوی این است که موارد «محدودکننده» در این آب قابل برنامه‌ریزی ابلاغ شده است. همین طور هم هست. «وسعت» و «جمعیت» حوزه‌های آبریز استانی، بارش و منابع آب تجدیدپذیر و نکته اصلی یعنی محیط زیست و «پایداری» جریان محاسبه شده است. در هر حوزه برآورد شده که «سهم» محیط زیست و رهاسازی آن برای پایداری چقدر است؟ همچنین، سهم «حوزه‌ای» هر استان و سهم «شرب»، «صنعت» و کشاورزی مشخص و ابلاغ شده است. مصارف در اوضاع فعلی و آتی به دست آمد. در مورد مصارف آبی، فقط در دو حوزه آبریز ارس و مرزی غرب هنوز امکان توسعه کشاورزی موجود هست؛ چیزی حدود ۱ میلیارد و ۷۸۵ میلیون متر مکعب. در راستای بقیه حوزه‌های کشور چنین امکان تامین آبی وجود ندارد. در بخش آب «زیرزمینی» هم مصارف کنونی و آتی در نظر گرفته شد. درباره بخش «غیرمتعارف»، پساب فاضلاب شرب و منابع آب دریا در برنامه‌ریزی لحاظ گشتند. از ۸۸/۷ میلیارد متر مکعب، ۱۰/۷ میلیارد متر مکعب دوره دوم را باید برای کل کشور به عنوان «نیاز» زیست محیطی و پایداری جریان انباشت کرد.

به زبان دیگر، با کنارگذاری (پس انداز) حداقل ۱۰/۷ میلیارد متر مکعب آب از ۸۸/۷ میلیارد در محیط‌های آبی بتوان «پایداری» حوزه را بر آنها اطلاق کرد. عدد زیست‌محیطی دوره اول ۱۷/۶ میلیارد متر مکعب بوده، ولی به دلیل کاهش منابع آب، «سهم» محیط زیست هم تنزل پیدا کرده است. نه کاهش عامدانه، بلکه چون دیگر آبی بیش از این در اختیار نیست. مجموع حجم آب «قابل برنامه‌ریزی» از منابع آب سطحی ۳۹/۷ میلیارد متر مکعب می‌باشد. در این باره، عدد ۱ میلیارد و ۷۸۵ میلیون متر مکعب آب قابل برداشت (حوزه‌های ارس و مرزی غرب) به وزیر محترم جهاد کشاورزی ابلاغ شد. مجموع حجم آب «قابل برنامه‌ریزی» در راستای «کشاورزی» از منابع آب سطحی، حدود ۳۰ میلیارد متر مکعب برای کل کشور است. این مورد، به وزیر صنعت و معدن نیز ابلاغ گشت. در کل کشور، ۱ میلیارد و ۲۰۰ میلیون متر مکعب آب در راستای توسعه صنایع (ناظر به پراکندگی حوزه‌های گوناگون) می‌باشد. همچنین، نیاز محیط‌زیست برای «پایداری» در ۳۰ حوزه آبریز به سازمان محیط زیست ابلاغ گشت.

چه چیزهایی در برنامه‌ریزی گنجانده شدند؟ پتانسیل تجدیدپذیر دوره دوم ۸۸/۷ میلیارد متر مکعب، آب قابل برنامه‌ریزی از مجموع آب سطحی ۳۹/۷ میلیارد، منابع آب زیرزمینی ۳۷ میلیارد و مجموع آب «برنامه‌ریزی شده» ابلاغی ۷۶/۹ میلیارد متر مکعب بوده است. معنایش این است که از پتانسیل منابع تجدیدپذیر حدود ۸۷ درصد «برنامه‌ریزی» کرده‌ایم. چرا ۸۷ درصد؟ برای اینکه در راستای پایداری اجازه «برنامه‌ریزی» بیش از ۴۰ درصد وجود ندارد! روشن شد در بخش منابع آب زیرزمینی برداشت چیزی بیش از ۵۰ میلیارد متر مکعب در حال وقوع است. بر این اساس، کاهش یک‌دفعه سطحش به ۲۰ میلیارد متر مکعب کم‌وبیش غیرممکن به نظر می‌آمد. پس، تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری شد که در مرحله نخست، کاهش برداشت از منابع آب زیرزمینی در حد ۱۳ میلیارد متر مکعب باشد و در ادامه، در برنامه‌های بعدی تا ۳۷ میلیارد ازدیاد یابد. در بخش آب سطحی ۳۹ میلیارد و ۷۰۰ میلیون متر مکعب از ۶۹ میلیارد و ۸۰۰ میلیون متر مکعب «برنامه‌ریزی» گردیده



است؛ حدود ۵۷ و به طور درازمدت، ۶۶ درصد. بخش زیرزمینی بر اساس آمار ۱۳۸۷-۸۸ هج، ۴۹/۸ میلیارد متر مکعب، در حالی که در شرایط عادی باید به ۳۷ میلیارد متر مکعب برسد. در صورت عدم کاهش در میزان آب سطحی باید ۴۴/۸ برداشت می‌شد، ولی ابلاغی ۳۹/۷ بوده است.

نکته اساسی این می‌باشد که در راستای حفظ «پایداری» سرزمینی باید برداشت‌ها را در هر دو بخش آب سطحی و زیرزمینی نسبت به وضع موجود کاهش داد. بر این پایه، با توجه به کاهش منابع تجدیدپذیر، در حوزه‌های آبریز به جز ارس و مرزی غرب، اجرای هر گونه طرح‌های توسعه منابع آبی و کشت کشاورزی، مثل؛ توسعه باغات، احداث سدهای کوتاه و بلند و ایستگاه‌های پمپاژ موجب ناپایداری بیشتر در حوزه آبریز می‌شود و اثر اجرای طرح‌هایی، چون؛ آبخیزداری در منابع آب حوزه باید بررسی گردد. با توجه به اثرگذاری ناپایدار منابع آب زیرزمینی بر رودخانه‌ها و بدنه‌های آب سطحی، تمرکز مطالعات مهندسان مشاوره در این مورد لازم است.

یکی از مسائل مطرح همیشگی آنان این است در صورت تعطیل سد سازی، مهندسان مشاور چه کار باید انجام دهند؟ در صورت تغییر رویکردی، مهندسان مشاور با پتانسیل بالا بر چگونگی به «پایداری» رساندن سفره‌های آب زیرزمینی، حوزه‌های آبریز و تالاب‌ها متمرکز گردند. شمار مهندسان مشاور نسبت به مطالعات مورد نیاز کشور اندک هستند. نظر به عدم امکان سطوح زیر کشت در بخش کشاورزی و وجود ناپایداری در حوزه‌های آبریز ضرورت دارد «مهندسی مجدد» در فعالیت‌های کشاورزی حوزه‌ها با هدف پایدارسازی حوزه‌ها و رسیدن به اهدافی، چون؛ امنیت غذایی انجام گیرد. در صورت خواست تغییر، نگاه باید دیگرگونه گردد؛ بازنگری در کار صورت گیرد و اهداف مد نظر آیند. با توجه به نقش قابل توجه صنعت و معدن در اشتغال و بهره‌وری چشمگیرشان، تامین آب در این بخش باید به صورت «تعامل» و در چارچوب «طرح آمایشی» شکل گیرد. از طرف

دیگر، صنایع نباید تصور کنند هر چقدر آب لازم بخواهند باید مهیا شود، بلکه به استفاده «چندباره» از آب در صنعت توجه سازند.

## بخش دوم: پرسش و پاسخ

### آقای میرزائی

مهمترین دستاورد قابل پیدا در مجله ویژه‌نامه شرق (انتشاری در دو ماه پیش) تحت عنوان «ایران در جستجوی آب، آب در انتظار تدبیر» این بود که برنامه‌ریزی برای حل بحران آب باید با تمرکز بر ۳ مسأله یا سطح موضوعی صورت پذیرد؛ ۱- اصلاح «نظام حکمرانی» منابع آب، ۲- اصلاح نظام «مدیریت و تخصیص» منابع آب و ۳- اصلاح و «تجهیز» به سازوکارهای تکنیکال و ابزارهای مناسب برای مدیریت منابع آب و روش‌های «کاهش» مصرف. از موضوعات مطرح خیلی مهم این بود که بحران آب چقدر نتیجه سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه است، نه طبیعت؟ بر عکس تمرکز خانم دکتر ترابی بر طبیعت (بارش کاهی و تبخیرافزایی)، بحث اصلی در جامعه این می‌باشد که سیاست‌ها، بی‌خبری‌ها، چشم‌پوشی‌ها، گام‌های بسیار منفعت‌طلبانه، همچون؛ برداشت‌های بی‌رویه توسط گروه‌های مجاز یا غیرمجاز و سازه‌های آبی گسترده بسان سدها کمر ظرفیت آبی کشور را خم کرده‌اند. به هر شکل، بخش بزرگی از باور عمومی به سیاست‌های غلط در این حیطه اشاره دارد. از ۱۳۵۵ هج تا امروز، شمار سدهای کشور از ۱۹ سد به ۶۰۰ سد فزونی یافته‌است. با وجود ۲ برابری جمعیت در این بیش از ۳۵ سال، توان برای ذخیره سازی منابع آب نیز تنها ۲ برابر شده است. با وجود شعار «هر ماه یک سد»، میزان منابع استحصالی چه مادی و چه محیط زیستی - قابل توجه نبوده‌است. اگر بحران آب محصول برنامه‌ها و سیاست‌هاست، آیا آنها توان حل و مدیریت چنین بحرانی را در آتی دارند؟ ظرفیت‌های مورد نیاز «نظام برنامه‌ریزی» برای حل بحران آب کدام‌ها هستند؟

### مهندس حسین مرعشی

زندگی مهندسان مشاور تابعی از پروژه می‌باشد. ضمن علاقه موجود در کشور به عمران، بی‌توجه به ظرفیت‌های آبی واقعی عمل گشته‌است. در برداشت از سفره‌های زیرزمینی به هیچ وجه مراعات نشد. طبق قانون مجلس هشتم وزارت نیرو مکلیف می‌شد به افراد دارای چاه تا آن روز پرونده دهد، ولی وزارت از این موارد بیش از ۱۰ هزار پرونده را صادر نکرد. فرض مجلس این بود که منابعی وجود دارد، پس این افراد نیز در کنار دیگر برداشت‌کنندگان غیرمجاز برداشت کنند. فراتر از برنامه، «عزم» حکومت در قالب فرمان، قانون، برنامه و هر چیز دیگری در باب مسأله آب نیاز است. حاکمیت باید در این رابطه بازنگری سازد. مسأله ضروری، اعمال بسیار قاطع «مدیریت منابع» آبی می‌باشد. به مثابه کنترل وبلاگ‌های جوانان از سوی حاکمیت، چاره‌سازی بابت تخلفات آبی هم برایش امکان‌پذیر است. پنج سال پیش مهمانانی از چین می‌گفتند کشورشان در عین گرفتاری با مشکل مشابهی، با صدور کارت هوشمند برق به مصرف‌کنندگان اجازه برداشت تا سقف معینی را داد. اراده حاکمیت متبلور در وزارت نیرو، دولت، مجلس، قوه قضائیه و مانند اینها را می‌خواهد. هم‌اکنون، افکار عمومی مجریان را پشتیبانی می‌سازد.

در ایران، به اشتباه، «مصرف‌کننده» را به «امید» صرفه‌جویی تقویت می‌کنند. زمانی به آبیاری تحت فشار ۱۵ یا ۲۰ درصد کمک بلاعوض می‌شد که، الان، ۸۵ درصد شده است. به منظور ناتوانی در پرداخت این وام از سوی دولت، سقفی سه ساله تعیین گشته است. اشتباه این کار قبل از اعمال مدیریت بر منابع آب گریبان‌گیر شده است. در اوایل انقلاب، بر حسب فشار زیاد دام در مراتع، بحث جو ارزان یا مجانی را پیش کشیدند (به ازای هر دام، ۱۰ کیلو جو). این مسأله قدرت عشایر برای نگهداری دام را زیادتی کرد و فشار بر مراتع را ۲ برابر. همراستا، قدرت کشاورز غیر اهل صرفه‌جویی را بالا می‌برند، بدون اینکه در برداشت از چاه اعمال مدیریتی کرده باشند. بنابراین، هیچ «مصرف‌کننده‌ای» نباید تقویت گردد. تاکیدات عبارتند از؛ ۱- اعمال حاکمیت، ۲- «تغییر نرخ» آب در همه مصارف (طی سال‌ها،

انحراف در نرخ آب به وجود آمده است. در کشاورزی ارباب و رعیتی، آب، زمین، نهادها و کارگر معروف بود، اما امروز، «نیمه» کاری. پس، آب ۲۵ درصد ارزش محصول بوده است. طبق قانون کنونی، در شبکه‌های سنتی ۱ درصد، نیمه سنتی ۲ و مدرن ۳ درصد محصول متعلق به شرکت‌های آب می‌باشد. این انحراف نرخ آب به سوی افزایش مصرف سوق یافته است.

بر عکس، با گرانی نفت در دنیا کمپانی‌ها به سمت کاهش مصرف رفتند. امروز، در اتومبیل هیبریدی هر ۱۰۰ کیلومتر ۲ لیتر سوخت می‌سوزد؛ زیرا قیمت بالا رفته است. بنزین به دلیل سروکار مستقیم دولت (وزارت نفت) با آن تغییر قیمت داد. چرا در مورد آب چنین تصمیمی گرفته نمی‌شود؟ ۳- «نقد» از وزارت نیرو: چرا تخصیص آب محدود (شرب، کشاورزی و صنعت) می‌گردد و اجازه «بازار آب» داده نمی‌شود؟ در زمان ضروری برای حرکت از کارهای کم‌بازده به پربازده، نقل و انتقالات آب را تابع «زمین» قرار داده‌ایم؛ با آب «خیلی سنتی» برخورد کرده‌ایم! اجازه داده شود قیمت آب دارای کمبود بالا رود. همچنین، صنایع و کشاورزی‌های با بازده بالا آب را از بازار بخرند نه اینکه از جایی بگیرند. ۱۰۰ مورد مقررات برای عدم انجام این کار انجام می‌گیرد. اجازه فروش حقایقه‌ها داده شود. هر متر مکعب آب انتقالی فعلی از بندرعباس به سیرجان ۸ هزار تومان آب می‌خورد. متر مکعب آب در بازار آزاد منطقه ۳ هزار تومان است. تشکیل وزارت آب، منابع طبیعی و محیط زیست در مجلس ششم ۳ رای کم آورد. زمانی بر اساس پندار درهم‌تنیدگی خاصیت برق و آب، «وزارت آب و برق» و بعد، نیرو شکل گرفت. در کنار هم دیدن منابع طبیعی و کشاورزی نیز به وزارت کشاورزی و منابع طبیعی انجامید. این در حالی است که کشاورزی و منابع طبیعی با محیط زیست باید وزارت حاکمیتی قدرتمندی گردند. آب، خاک و محیط ۳ امر «حاکمیتی» هستند و نباید دستاویز هیچ کدام از کشاورزی و انرژی شوند. زمان قرار ادغام جهاد کشاورزی در مجلس ششم، پیشنهاد وزارت آب، منابع طبیعی و محیط زیست ۳ رای کم داشت. شاید مطرح کردن این پیشنهاد، هم‌اکنون، مناسب داشته باشد. در صورت قرار بر

برنامه نویسی، این مبحث پیش کشیده شود که ایران کشور «فقیری» است. ایران ۸۰ میلیونی تولید ناخالصی برابر با امارات ۳ میلیونی دارد. سرانه امارات ۴۵ هزار دلاری و ایران ۵ هزار دلاری است.

### آقای میرزائی

در بحران کنونی آب، ۹۲ درصد مصارفش در کشاورزی بدون بهره‌وری است. کار تا جایی پیش رفت که در ماه‌های پیشین، کسانی تعطیلی کامل فعالیت‌های کشاورزی در کشور را مطرح ساختند. آیا در برنامه ششم امکان فکر پیرامون چنین مواردی وجود دارد؟

### آقای محمدحسین عمادی

تغییرات چهارگانه‌ای درباره ۱- نوع نگرش به آب، ۲- شیوه حاکمیت، ۳- شیوه مدیریت و ۴- تکنولوژی ضرورت دارد. در این چهار پهنه در کشور خوب کار نشده است. بحث من در سرمقاله ویژه‌نامه بحران آب، عنوان «بحران کدام آب» داشت. در «تعریف» بحران آب، متناقضی به چشم می‌خورد. محیط‌زیستی‌ها بحث دریاچه ارومیه، چرخه آب و امثال اینها را مطرح می‌کنند که حرف درستی هم هست. گروهی نیز مسأله امنیت ملی، مدیریت شهرها و جامعه شهری را عنوان می‌دارند. همچنین، شقی بحران آب «معاش» (برق، کشاورزی و صنعت) را در برمی‌گیرد. چند ۱۰۰ لیتر یا چند متر مکعب آب صرف تولید ۱ کیلو فولاد می‌گردد که کمترین بازده را در ایران و جهان داراست. آب مورد استفاده ایران در تولید فولاد از هند (با کمترین محدودیت آب) بیشتر می‌باشد. هر مسئول کشوری از منظر جایگاه خویش به قضیه آب می‌نگرد. نسبت به موضوع آب، دید «جامع» و «نظام‌مندی» باید به میان آید؛ آب معاش، محیط‌زیستی و آشامیدنی.

همه دستگاه‌ها از بحران آب سخن می‌رانند، اما از جایگاه اختصاصی خود و با تحلیل‌های «متفاوت» وزارت نیرو به عنوان متهم اول درصدد اثبات «عدم بحران»

می‌باشد. پس، «خدا» یعنی منابع طبیعی و محیط مسئول هستند. به ازای هر ۱ درجه گرمایش دما، ۱۷ درصد تبخیر بالا می‌گیرد. در این فضا، دمای کشور ۱/۵ درجه فزونی یافته است. ۱۷ در ۱/۵ برابر است با ۲۳ درصد. ۲۳ درصد منهای معدل بارش. مسأله خداست و کدخدا و رعیت. بخش کشاورزی هم می‌گوید آب متعلق به رعیت می‌باشد. اگر توانستی یک متر مکعب آب یا یک حلقه چاه از رعیت بگیری، حق با توست. وزارت کشاورزان هستیم، نه کشاورزی. هیچ منابعی در بخش کشاورزی مربوط به وزیر و زیرمجموعه نیست، بلکه «خصوصی» است. در چین تمام منابع (چون؛ اراضی) متعلق به دولت می‌باشد و هنوز آنها را به مردم اجاره می‌دهد. در آنجا حاکمیت به دلیل «مالکیت» ابراز وجود می‌کند. شما در اینجا نمی‌توانید کشاورز را تحت فشار بگذارید، زیرا در آن صورت، نماینده مجلس همین فشار را به وزیر برای استیضاح وارد می‌نماید. در صورت «جامع‌نگری» و پذیرش تنها «یک آب با کارکردهای مختلف» این مسأله حل شدنی خواهد بود. از نظرگاه تمامی کارشناسان، «بهبود شیوه» حاکمیت و مدیریت (انسان‌پایه) گام بعدی است. آمار موجود طبیعی پیرامون بارش و تبخیر نمی‌تواند تحلیلی علمی «بلندمدتی» عرضه دارد. کسانی معتقدند «کمر بند خشک دنیا» اعم از ایران، افغانستان و عراق به سمت «گرم‌شدگی قطعی» پا می‌نهد؛ ۱ درصد گرمایش مساوی است با ۱۷ درصد تبخیر. چین متأثر از قوه «عاقله» و «مالکه» خود به خوبی دست به تدبیر این مشکل زده‌است.

متوسط عمر مدیران چین بالای ۵۰ سال و مشاوران زیر ۲۰ و ۳۰ سال هستند. طبیعی است که پتانسیل مدیران ایران در حال خمودگی می‌باشد. در چین ورود به حزب کمونیست نیازمند نظر «آکادمی علوم چین» است. پیرو این، «مغز» تصمیم‌گیری ملی جوان‌تر، به‌روزتر و قوی‌تر می‌باشد. آب و زمین را، مالک و اختیار تام نیز دارند. برای بهبود شیوه حاکمیت مراجعه به قوانین، تثبیت (حتی تثبیت مالکیت) و حفاظت الزامی است. «بانک آب» به همراه بازار آن باید به وجود آید. آب راهی مکان با «سودآوری بیشتر» گردد. در ارتباط با تکنولوژی، هیچ مرکز

تحقیقاتی کاربردی جدی در کشور نیست. چین ۶ مرکز تحقیقاتی در باره «تکنولوژی آب» دارد. در نقطه‌ای از کشور، به شکل مشترک با هلند، بر «آب اتمسفری» (آبی مقطر) کار می‌کنند؛ دستگاهی به ارزش ۳۳۳ هزار یورو ساخته‌اند که روزی ۷ متر مکعب آب (بدون یک کلیوات مصرف برق) از جو می‌گیرد. این کار در مکان‌های با «تفاوت» دما و حرکت رطوبتی مهیاست. دستگاه یادشده انرژی خورشیدی روز را برای به‌دست آوردن آب اتمسفری در شب به کار می‌گیرد. ترکیه با دانشگاه ساری انگلستان روی پروژه چند میلیاردی کار می‌کنند (قرارگیری انرژی خورشیدی از طریق عدسی‌های بزرگ زیر بالشتک‌هایی بر آب دریا، بالا آمدن بخار، برق تولیدی، تغییر کرد بخار به میعان و در پایان، آب مقطر). طرح آزمایشی آن در آنتالیا در حال پیاده شدن است. ذر خلاء حل مسأله در سطح «ملی»، یا به «در دسترس‌هایی»، چون؛ انتقال آب خلیج فارس و پروژه‌های یک‌شبه روی می‌آوریم یا ترمیم و توجیه کارها برای آبروداری.

### آقای میرزائی

۹۲ درصد آب اعلامی مصرفی در کشاورزی، طبق کدام کنتور یا پیمانانه در اختیار کشاورز قرار گرفته است؟ آیا ۹۲ درصد منابع در خدمت کشاورز گذاشته شده و مصرف کرده یعنی سر زمین به او تحویل گشته یا در شبکه انتقالی (۱، ۲، ۳) که باید ایجاد می‌شد، اما نشده، پای کشاورز گذاشته می‌گردد؟ بر اساس کدام تکنولوژی انتظار صرفه‌جویی از کشاورز می‌باشد و وی محکوم می‌شود؟ به دیگر سخن، به گفته آقای مرعشی، باید به قیمت بازاری آب کشاورز محاسبه گردد، در حالی که بخش بزرگی از آب (شرب، انتقالی و کشاورزی) به خاطر غفلت دولت ناکارآمدی شبکه‌های انتقال آب تلف می‌شود! برای حل بحران در «برنامه ششم» بر چه سازوکارهایی باید تمرکز صورت گیرد؟ نگرانی من این است که به مثابه ۳۵ سال پیش (شعار «سدسازی یا سازه‌های آبی» درهم تنیده با کاسبان بسیار و ناکارآیی نظام فنی-اجرایی منتج به تعداد زیاد سدهای بی‌توجه فنی، بی‌آب و دیگر مشکلات



ناندیشیده)، این بار به نام «حل بحران آب» بخش هنگفتی از منابع را اتلاف سازیم! حتی اجراکنندگان دیروز متولیان امروز پروژه‌های حل بحران آب گردند! «آب شیرین سازی» دریای عمان و انتقالش به دست کشاورز در دشت مرکزی لرزه بر تن می‌اندازد.

### آقای محمد قاسمی

در ادبیات برنامه‌ریزی، ماهیت اساسی برنامه ایجاد «هماهنگی‌ها»ست. فرض این است که چون هماهنگی از طریق سازوکارهای عادی امکان‌پذیر نیست، پس «برنامه‌ریزی» را برای هماهنگی در سطوح مختلف در راستای رسیدن به هدفی خاص «تعریف» می‌کنند. طبق رویه کنونی، وزیری در کابینه موفق‌تر است که طرح‌های بیشتری در دوران مدیریتش به انجام برساند و «هماهنگی کلان» کابینه منظور نمی‌گردد. به طور معمول، فهرستی از «آرزوها» و جدولی از «منابع» فراهم می‌شود. اشکال عمده جدول منابع، «عدم» تفکیک منابع قابل تصمیم‌گیری و «قابل دسترس» است. بخش عمده‌ای از منابع قابل دسترس، به شکل تعهد، می‌باشند و غیرقابل تصمیم‌گیری. همه از ۸ میلیارد دلار احتمالی «صندوق توسعه ملی» به آب خرسند هستند، ولی هزینه کرد کاری آن (صرف چه شدن) در حل بحران آب روشن نیست. و رای این، ۸ میلیارد دلار وجود خارجی (غیر کاغذی) دارد؟ خیلی اوقات مشاهده می‌شود منابع به علت فشارهای بودجه‌ای صرف مسائل روزمره دولت می‌گردند، نه کار در نظر گرفته.

در صورت قرار بر درج موردی در برنامه ششم، ۱- در عین داشتن «ضمانت اجرایی»، منابعش باید به شکل «خاص» و «شفاف» (مرزبندی شده) باشد، نه به شکل استخر مشترک و ۲- بخشی از منابع به «قیمت‌گذاری مجدد» آب مربوط یابد و در همین بخش هزینه شود. «منابع عمومی» در کشور دیگر جوابگوی کاری نیست و در رابطه با «قیمت‌گذاری‌ها» باید فکر جدی کرد. اگر قیمت انرژی پس از اصلاح، تنها در بخش انرژی هزینه می‌گشت، معقول می‌نمود. آیا هدف دادن پول دست

مردم بود یا اظهار «نابهنگی» تولید، توزیع، انتقال و مصرف انرژی و اصلاح بازپسین؟ در آن صورت، هدفی مشخص بود که امکان حساب باز کردن بر آن بود. صدق چنین چیزی راجع به آب نیز به معنای بازگشت مبالغ آن به خزانه دولت و صرف دیگر کارها شدن نیست. فرض بر این است که منابع عمومی (از هر جایی) به اضافه منابع عاید از اصلاح انواع روش‌های مدیریتی این بخش (قیمت آب، نحوه مبادله میان مصارف مختلف و قیمت‌گذاری شان و غیره)، تجهیز و صرف اصلاح خود بخش گردد. این شکل اصلاح، بهترین می‌باشد. در غیر این صورت، ۸ میلیارد دلار سال کارهایی شبیه ۳۵ سال قبل خواهد شد. پس، دیگر بار، بخش عمده‌ای از بحران آب ناشی از نظامات برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری خواهد گشت که «تزریق دوباره» ناکارآمدی می‌باشد.

### خانم صدیقه ترابی

بیان شد افراد وزارت‌خانه‌ها به جلسات می‌آیند و از خودشان دفاع می‌کنند. امروز، کسی از من پیرامون تاثیر «انسانی» بحران آب توضیح نخواهد! بخش دست ساخته «انسانی» بحران آب در کل کشور یک‌جا قابل احصاء نیست، بلکه به طور «حوزه‌ای» پرداخته شده است. به عنوان مثال، حوزه آبریز قزل‌اوزن سفیدرود. در این باره، ضمن باقی‌بودن بحث پتانسیل تجدیدپذیر و کاهش آن در دوره دوم نسبت به دوره اول، سد سفیدرود نیز در جایگاه یکی از دریافت‌کنندگان مجموعه آب حوزه، این شکست را به خود دیده است. به این معنا که ۴ میلیارد و ۸۵۰ میلیون لیتر مکعب آب به ۲ میلیارد و ۱۰۰ میلیون لیتر کاهش یافته است؛ فروگاهی ۵۶ درصدی. آیا این کاهش همه مربوط به سهم بارش است؟ خیر. حوزه سفیدرود در دوره دوم نسبت به اول ۷ درصد کمی بارش و متاثر از کاهش بارش و درجه حرارت، ۱۷/۵ درصد فروگاهی پتانسیل تجدیدپذیر داشته است. همچنین، «روان‌آب» حوزه ۵۶ درصد تنزل یافته است.

پس، ۵۶ درصد آب ورودی به سفیدرود کاهش یافته است. شماری سد وزارت خانه‌ای جهاد کشاورزی و نیرو بر سر مسیر پیداست. مابقی افت، سهم «مصرف کنندگان» (دست ساز انسانی) می‌باشد. ۶۴۰ میلیون متر مکعب بیش از سهم مجاز از بخش آبرفتی آب‌های زیرزمینی برداشت می‌گردد. «افزایش» توسعه برداشت (از طرقي، مثل؛ چاه) تنها در استان‌های کردستان و زنجان حدود ۱ میلیارد متر مکعب می‌باشد. تمامی رودخانه‌ها دچار کاهش «دربی‌پایه» و خشک‌شدن هستند. آب‌خوان دشت سوچا از دشت‌های زیرزمینی کشور جزو تغذیه‌کننده رودخانه‌ها بوده است. در میانه سال‌های ۹۱-۱۳۸۱ ه‍.خ، به خاطر فقر آبی، به طور کمابیش، ارتباط با آب‌خوان قطع گشته است؛ کاهش «حداقل» خروجی آب زیرزمینی. ضمن پایش، ۳۶ متر پائین‌روی آب مشاهده شد. همساز با کسالت «طبیعت»، کارهای «انسانی» تنور بحران آب را داغ‌تر ساخت.

### آقای میرزائی

روش مقابله با «انحصار» در بازار آب چیست؟ به دلیل تعریف «حقابه» برای زمین، افراد به دنبال خرید زمین می‌روند. گفته شده بنا بر عادت گذشته دولت در «قیمت‌گذاری» هر کالا و خدمتی، راه جلوگیری از این قیمت‌گذاری چطور می‌باشد؟

### آقای حسین مرعشی

این از «الزامات» همان برنامه‌ریزی است.

### از حاضرین

بشر مهمترین عامل افزایش گازهای گلخانه‌ای می‌باشد. ۵۶۰ میلیون متر مکعب گاز گلخانه‌ای در ۱۰ سال پیش به ۸۷۰ میلیون کنونی رسیده است. هر نوع «مدیریت محلی» بدون توجه به «مدیریت جهانی» گازهای گلخانه‌ای بی‌معناست.

## آقای میرزائی

چرا به جای این اندازه تکیه بر افزایش قیمت آب و غیراقتصادی بودنش، بر ازدیاد بازدهی پائین آب تاکید نمی‌شود؟

### خانم حسابی (دانشجوی رشته اقتصاد)

۹۲ درصد از آب تجدیدپذیر کشور صرف کشاورزی با بازدهی ۳۵ درصد می‌شود. دولت با حمایت از کشاورز قیمت آب را پائین (غیراقتصادی) نگه می‌دارد. در برابر این، دولت «بازار آب» راه‌اندازی کند و حمایت‌های دیگری از کشاورزان به عمل آورد. «تکنولوژی» کشاورزان را ارتقا دهند و آنان به جای کشت غرقابی از «قطره‌ای» استفاده نمایند. سیاست‌های دولت کوتاه‌مدت هست و به «حد» مصرف آب، به شکل بلندمدت، نمی‌نگرد.

## آقای حسین مرعشی

زمانی نمایندگان مجلس با پیشنهاد نمایندگان زابل موافقت کردند که همان ۳-۲ درصد حقا به پرداختی کشاورزان به شبکه‌های تامین آب را هم به خاطر «دفاع از مرزنشینان» ندهند. مجلس هم تحت عنوان حمایت از مناطق محروم و مرزی تصویب داشت. به دلیل عدم پرداخت پولی از سوی کشاورزان، مصرف آب شبکه‌های مدرن زابل تا جایی فزونی یافت که به شوری تمام اراضی منتهی گشت. متعاقبش، دولت مجبور به سرمایه‌گذاری بر وزارت نیرو در راستای هدایت دفع «زه‌کشی‌ها» به سوی هامون شد تا ادامه کشاورزی ممکن گردد. پس از زه‌کشی‌ها، دوره خشکسالی ۱۰ ساله شروع گشت. در کنار آب ارزان، کشاورزی ایران از «خرده‌مالکی» و عقب‌ماندگی «تکنولوژی» رنج می‌برد. مورد جاافتاده «تنوع اقلیم» کشور در ارتباط با کشاورزی نوعی ویژگی «منفی» است. به طور مثال، تنوع اقلیم تا حدی می‌باشد که قلمه درختی از یک روستا به دیگری برای کاشت سازگار نیست. این کار را تجربی و غیرعلمی (در اینجا، به معنای «ناعمیم‌پذیری» پاسخ‌ها) می‌سازد!

از «اشتباه‌های راهبردی» در کشاورزی بحث «امنیت غذایی» است. تصور توان کشاورزی ایران در باب تامین غذایی کشور «غیرواقعی» می‌باشد. با در نظر گیری آب تجدیدشونده کشور به ۷۵ میلیارد متر مکعب، توان غذاهای ۳۰-۲۵ میلیون جمعیت کشور را دارد. در این فضا، غذای ۵۰ میلیون نفر باید از بیرون فراهم شود. اگر کشاورزی کشور از پس کشت محصولات بهتری برمی‌آید و از ممر آن، درآمد کشاورز افزون می‌شود، این به سمت درآمد بهتر هدایت گردد. «منابع ارزان» آب نه کمک کار بخش آب خواهد گشت، نه کشاورزی. کشاورز و در سطحی فراتر، جامعه باید توانمند شود. در صورت تبدیل ایران به کشوری با سرانه ۴۰ هزار دلار، ۷۵ میلیارد متر مکعب آب تجدیدشونده بیشتر از ظرفیت لازم برای تامین میوه مردم نیست. مواد غذایی اصلی ایران باید وارد شود، بر مواد غذایی خاص تکیه نشود و به تکنولوژی قوت بخشید. سطح گلخانه‌های چین ۱ میلیون هکتار شده است. گیاهی، مثل؛ گوجه‌فرنگی در محیط طبیعی ۵۰ تن، گلخانه‌ای قدیم ۴۰۰ و جدید ۸۰۰ تن حاصل می‌آید. یک میلیون هکتار گلخانه‌ای برابر با ۲۰ هکتار طبیعی مواد غذایی بار می‌آورد. نگاه به آب و کشاورزی باید دیگرگون شود.

### از حاضرین

از مطالب غیرواقعی آقای مرعشی، مطرح‌سازی درخواست مردم برای سدسازی از سوی ایشان است. در استان‌های خوزستان و چهارمحال بختیاری هر مکان احداث سدی شاهد برخورد‌های سرکوب‌گرانه با مردم بوده است. از خطاهای راهبردی ایشان، ورود «رهبری» به موضوع آب است. با نوعی خیانت کارشناسی در گزارش دهی به «رهبری» در رابطه با مسأله آب رودرو هستیم. «رهبری» که مستقیماً نمی‌تواند وارد بحث کارشناسی در حوزه آب شود، و از توضیحات کارشناسی برای این حوزه استفاده می‌کند. همپای اهمیت به بحث کارشناسی، به پاسخگویی کارشناسان باید اهمیت داد. آیا ۸۸۰ هزار هکتار (قرار بر زیرکشت روی) در خوزستان، با دادن آب چهارمحال به اصفهان، باید با آب فاضلاب کاشت گردد؟

در کنار این، انتقال ۲۰۰ میلیون متر مکعب از آب سد ونک (در چهارمحال) به رفسنجان فاجعه است. در این میان، سهم محیط زیست استان خوزستان چه می شود؟ نگرش برنامه ریزی در زمینه سدسازی در جمهوری اسلامی «تکنوفاشیستی» می باشد. مافیای آب قدرتمندتر از هر دولتی است. شگفتا که قوه قضائیه در زمان خبر از وبلاگ نویس یا خبرنگاری بحث «نفوذ» را درمی اندازد، ولی دادستان استانی و خود در مقابل اجحاف به طبیعت سکوت می کنند. چاره ای جز «پاسخگو کردن» قوه قضائیه باقی نیست. متولیان بحران آب کسانی هستند که دست شان به این بحران آلوده است.

### آقای حسین مرعشی

ممکن است در خوزستان کسی موافق سد نباشد، ولی مردم سوسنگرد و دشت عباس با سد کرخه، دزفول با سد دز و بهبهان با سد بهبهان مخالف بودند؟ مردم با سد کمال صالح استان مرکزی مخالفت داشتند؟ مخالفت شما با بحث انتقال «حوزه به حوزه» آب قابل گفت و گو است. مردم در مناطق دارای آب پیگیر احداث سد هستند. نمایندگان زنجان در مجلس سالها به دنبال ساختن سد هایی در بالادست سد سفیدرود بودند. مسأله بالا- پائین دست تاریخی است، نه مربوط به امروز. همین طور، مردم چهارمحال همواره نسبت به بالادست زاینده رود احساس مالکیت و تخصیص داشته اند. تقاضای افزایش سهمیه همیشه در بالادست وجود داشته است. زیست بوم زاینده رود از سرچشمه تا گاوخونی (حتی پرند تالاب) به آب آن محتاج شده اند. در کارشناسی مشاوران، به طور معمول، پائین دست ملاحظه نگشته است. در کشور، انتقال «حوزه به حوزه» آب بابت مصارف «شرب» بحث شده و سیاست گذاران آن را پذیرفته اند. به احتمال، آب آتی کرمان از راه دریا تأمین می گردد تا پیرامون «توسعه صنعتی» بر منبع پایدارتری متکی یابد.

### خانم صدیقه ترابی

به غیر از حوزه‌های ارس و مرزی غرب، زمین بایر یا جدیدی نباید به سطح زیر کشت قبلی افزوده شود. طبق سؤال خانم بنائی، آیا میان سازمان برنامه و بودجه و وزارت نیرو در زمینه «اولویت‌بندی» طرح‌های آبی اختلاف وجود دارد؟ وی ادامه می‌دهد برای مثال، وزارت نیرو بر تامین بودجه «طرح احیاء و تعادل‌بخشی آب‌های زیرزمینی» اصرار می‌ورزد، ولی سازمان مدیریت اولویت را به طرح‌های دیگری داده است. نظر کارشناسان حاضر را جویا گشته است. تعیین اولویت‌ها هم از طرف سازمان برنامه و بودجه هست هم وزارت نیرو. برای جفاف‌انداز «طرح احیاء و تعادل‌بخشی آب‌های زیرزمینی» مطرح از سوی وزارت نیرو زمانی مورد نیاز بود، اما اکنون، سازمان برنامه موافقتش را برای قرارداد ردیف اجرایی در این مورد اعلام کرده و اعتبار خوبی هم برای آن پیش‌بینی گشته است. در ارتباط با نتیجه‌بخشی آن «امیدواری» وجود دارد. طبق نظر طراحان، پرونداد کار «به حداقل‌رسانی» ناپایداری سفره‌های آب زیرزمینی خواهد بود. ردیف اعتبار داده شده، ولی «تخصیص» اعتبار نیاز به شرایط کلی حاکم بر کشور و دیگر طرح‌ها دارد. افراد مرتبط با بحث آب راهی جز چاره‌اندیشی بابت سفره‌های آب زیرزمینی ندارند. سؤال شده آیا بر مصرف زیاد آب صنعت کنترلی وجود دارد؟ هیچ کنترلی بر واحدهای صنعتی صورت نمی‌گیرد و این منبع بارزش را به وفور به کام صنعت می‌ریزند. بر عکس کشاورزی، پیرامون صنعت به خصوص در مناطق کم‌آب، همچون کرمان، یزد و اصفهان مبالغ هنگفتی برای بهره‌برداری آب مورد نیاز صنعت اخذ می‌شود.

### آقای میر اسدی

درخواست این است که با تعمق بیشتر و فارغ از این بحث‌های یک-دو سال اخیر به موضوع نگاه شود. شاید در «تعریف» و «روش‌شناسی» مسأله نیاز به بازنگری باشد. جو «غالب» کنونی حتی میان کارشناسان می‌تواند ما را از اندیشه بهتر بابت موضوع فارغ سازد. به قول استاد جامعه شناس، اما متخصص در امور آب: «اگر

امیر کبیر متدهای دیگری به کار می‌گرفت، شاید ما اینجا نبودیم. به عبارتی، تقابل پیدا نمی‌کرد و از دربار شناخت می‌یافت.» اکتفا و دریغ نگردد که بحث تخصصی است و تامل افزونتری گردد. غرق‌شدگی در مبانی چیزی به جای نیاز امروز ما می‌تواند گریبانگیر متخصصان و خبرگان شود. اگر مجموعه تصمیم‌گیر و سیاست‌گذار در باب هسته‌ای اشتراکی پیدا نمی‌کردند، امروز، اینجایی نبودیم که ظرفیتی متولد شود. شیوه حل مسأله بعد از ۱۲ سال و پس از ۲ سال خیلی قابل تأمل می‌باشد. تجربیات استرالیا و ژاپن پیرامون آب برای ایران گران‌قدر است.

### از حاضرین

به نظر می‌آید وزارت جهاد کشاورزی با پشتوانه مردمی فعلی، نظر به ترس از آشوب‌های اجتماعی در صورت عدم دادن حقیقه به مردم، «نمی‌خواهد» بحران آب را بپذیرد. طرح «الگوی کشت» هنوز نهایی نشده است. با وجود اعلان امسال وزارت‌خانه مبنی بر عدم کشت برنج، نوع «کشت جایگزین» را برای کشاورزان بیان نکرد. جریان غرامت‌های کشاورزان در نظر گرفته نشد. وزیر جهاد کشاورزی در گفت‌وگو با وزیر نیرو اظهار می‌کند که اجازه ندهید مردم از شما ناامید گردند.

### خانم قاسمی (کارشناس وزارت اقتصاد)

بر اساس گزارش‌های رسمی ۱۰۰ هزار و گزارش‌های غیررسمی ۳۰۰ هزار حلقه چاه غیرمجاز وجود دارد. تاثیر افزایش قیمت آب در بخش کشاورزی بدون توان کنترل و نظارت بر چنین مواردی، به فزونی برداشت از سفره‌های زیرزمینی منجر می‌شود. حلقه مفقوده بحث امروز، بازنگری در قوانین و مقررات (با دست کم عمری ۳۰ ساله) بود. این گونه قوانین به دلیل شرایط متفاوت دهه‌های ۵۰-۱۳۴۰ هجری و عدم بحرانی در آن زمان، پیرامون استفاده و بهره‌برداری از منابع خیلی دست‌ودلبازانه تدوین شده‌اند. پس، نه تنها «بازدارنده» تخریب بیشتر نیستند، بلکه می‌توانند دستاویزی برای بهره‌برداری غیربهنه گردند. در تدوین «برنامه ششم»، آب



به عنوان موضوعی خاص دیده شده و حال و هوای عادی (چونان سال‌های گذشته) و «غیربحرانی» برای آن متجلی نشده است. بعید است ارکان و موادی که قرار است در زمینه حفاظت از منابع آب در برنامه ششم تدوین شود، بتواند بازدارنده باشد.

### آقای میرزائی

به بیان دکتر قاسمی، برنامه در ایران بیشتر به شکل «مناسکی» است و بدون اذیت کسی، این مناسک آهسته اجرا می‌شود. این مناسک به جای تبدیل به «جشنواره ملی»، حالا، به یک «بازی محلی» در بهارستان تغییر یافته است.

### آقای رئیسی (کارشناس اقتصاد محیط زیست)

مبحث گازهای گلخانه‌ای و تاثیراتش را لحاظ ننمائید. شاید لازم به برگزاری نشست‌های خاص در این رابطه باشد. بر پایه آخرین آمارها، حدود ۴ میلیون نفر در بخش کشاورزی فعال است. ۹۲ میلیارد متر مکعب هم آب مصرفی وجود دارد یعنی نفری ۲۰ هزار متر مکعب (برای اشتغال هر فرد در این بخش). در صنعت ۷ میلیون شاغل و ۴ میلیارد متر مکعب آب مصرفی هست یعنی به ازای اشتغال هر نفر ۵۷۰ متر مکعب. «دامنه بازی» آب تنها مربوط به وزارت نیرو و کشاورزی نیست. وزارت کار مسئول اشتغال در کشور می‌باشد، نه وزارت کشاورزی. در واقع، مهم نیست روستایی معاش خویش را از چه منبعی به دست می‌آورد. وزارت صنایع تنها نظارت فولاد و خودروسازی نیست، صنایع کوچک روستایی نیز جزو آنهاست. آیا وزارت کار پیرامون «اشتغال» در رابطه با بخش‌های کمتر مصرف‌کننده آب برنامه‌ریزی دارد؟ اگر برنامه و حتی پروژه‌ای هست باید «بحران آب» در آن گنجانده گردد.

### آقای محمد قاسمی

هم‌اکنون، کشور پهنه مجموعه‌ای از طرح‌های «نیمه‌تمام» غیراقتصادی «آب‌بر»، مانند؛ فولادی و پتروشیمی می‌باشد. در صورت عدم پیشگیری از آنها، حل موضوع «پیچیده‌تر» خواهد شد؛ برخی کارهای سلبی و بعد، آغاز ایجابی‌ها.

### آقای محمدحسین عمادی

مسئله آب در صورت عدم تبدیل به «گفتمانی جاری» جواب نخواهد داد. انجامیدن مدیریت بحران به گفت‌وگو و «نتیجه» نیازمند شکیبایی می‌باشد. دیدن یک پدیده تنها از منظر وزارتی هیچ‌گاه به نتیجه نمی‌رسد. بحث هسته‌ای زمانی نتیجه داد که فشارها زیاد شد. فشار در صورت نبود سوپاپ اطمینان «تصمیم‌ساز» به انفجار می‌انجامد؛ نباید بحران آب را به بحرانی ناامن‌کننده بدل کرد، بلکه باید گفت‌وگوی «منطقی» صورت داد. اداره بخش کشاورزی در تعامل با کشاورز محقق می‌گردد که اکنون، به آن معنا وجود ندارد. منابع کشاورزی ایران «خصوصی» است. منابع آب از آن کشاورز(بر اساس حقه‌ب، قنات، تقسیم و سند ملکی) است. همچنین، زمین و دام در مالکیت «خصوصی» هستند. کشاورز رعیتی است که طی سالیان سال شیوه کشاورزی را یاد گرفته و بدون «اعتمادزایی» از راه نصیحت، گفت‌وگو و قوانین نمی‌توان روش کاشت، داشت و برداشت، مدیریت و مالکیتش را عوض کرد.

در رابطه با کشاورزی، حاکمیت باید «نافذ» باشد که شوربختانه، بعد از انقلاب رها شده است؛ چاه‌ها و برداشت‌های غیرقانونی و روش کاشت حتی بی‌ثمر برای خود کشاورز. وزارت کشاورزی متولی «موعظه‌گو»ست، نه مالک. بخشی از موعظه‌اش از طریق بودجه، امکانات و سوبسیدهای آبیاری تحت فشار می‌باشد. تبدیل بخشی از کشاورزی به کنترل‌شده تحت «اتمسفر» یا گلخانه‌ای در دستور کار می‌باشد. میزان پیشرفت آن در این چند سال چشمگیر بوده است. دولت مدعی است تمام بودجه آبیاری تحت فشار یا کنترل‌شده را مجانی می‌پردازد. با این حال، تا

«قیمت» مشخص نشود، کشاورز به امر صرفه‌جویی بی توجه است. در صورت صرفه‌جویی، آب اضافه را پس نمی‌دهد، بلکه زمین بیشتری را زیر کشت می‌برد. این مفهوم آن می‌باشد که حاکمیت خودش را «ضعیف» کرده است. این معادلات و عددهای کمی، کلی و کیفی «ملی» کارشناسان و دیگر افراد را به اشتباه نیندازد. به هیچ وجه ۹۹ درصد آب دست کشاورزی نیست. آب کشاورزی ستون «و غیرو» می‌باشد؛ آب‌های رودخانه‌ها را هم به پای آن می‌نویسند. بخش کشاورزی ایران هرگز شبیه دیگر کشورهای جهان نیست. انگلستان ۲ درصد آب تازه خود را به کشاورزی می‌دهد؛ زیرا بارندگی در فصل زراعت انجام می‌گیرد و بارش دیم کار می‌کنند. تنها برای کسری مورد نیاز دست به دامان آب تازه می‌گردند. بر خلاف، باران ایران در زمستان و دوره رشد گیاه و تمام تبخیر در تابستان است. هنر ۴ هزار ساله ایرانیان «آب‌اندوزی» (آب زمستان، آب برف، آب‌خوان و قنات) بوده است، نه کشاورزی (کمتر نیازمند به هنر). ستون فقرات کشاورزی آبیاری و آب‌اندوزی است.

کشاورزی شیوه تولید نیست، روش «معیشت» است؛ کشاورز ایرانی از پدرانش آموخته و برای جایگزینی رفتار سنتی ۳-۲ هزار ساله نه دستور صرف، بلکه ارشاد و اعتماد جوابگوست. مزید بر این، او «مالک» منابع هم هست. وزارت جهاد کشاورزی در نیم سده گذشته نتوانسته نقش «مرشد» را ایفا کند. در دنیا به بخش ترویج کشاورزی، «ارشاد و زراعت» می‌گویند. الان در ایران، یکی از کارهای جهاد کشاورزی تخریب منابع طبیعی و ویلاهاست و کشاورز به آن اعتماد نمی‌کند. در ۱۲-۲۰۰۲م، تنها بخش در حال افزایش در همه روستاهای جهان بخش «خدمات»، نه کشاورزی و صنعت است. در جهان، بالاترین فرصت‌های شغلی در توسعه روستایی «خدمات» هستند که کمترین آب را نیاز دارد و در ضمن، بیشترین محصول و معاش را تامین می‌سازد. به همین دلیل کشاورزی و «توسعه روستایی» باید در کنار هم نگریسته شوند و بی توسعه روستایی امکان صرفه‌جویی آبی وجود ندارد. زندگی روستایی، به طرز «همه‌بعدی»، باید توسعه یابد تا به «حیاتی» بودن

کالای آب بنگرد و پیرو آن، حاضر به تغییر نگرش در باب تولید، زندگی و معیشت گردد. با ناتوانی ذاتی دستگاه دولتی و برنامه و بودجه انتظار معجزه از آن دستگاه نمی‌رود. معجزه در گفت‌وگو و همبستگی ملی چهره می‌گشاید؛ بخش خصوصی، ان‌جی‌اوها و نهادهای مردم‌مدار.



پیوست





## مبانی تهیه برنامه ششم

دکتر علینقی مشایخی

سیاست‌های کلی برنامه ششم و سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی دو مجموعه مهم و ارزنده‌اند که از پختگی و جامع‌نگری برخوردارند. به نظر می‌رسد که وقت کارشناسی زیادی صرف تدوین آن دو شده و سپس در مجمع تشخیص مصلحت نظام که اعضای آن عمدتاً از افراد باتجربه نظام هستند، بررسی و تایید شده و بالاخره از سوی رهبر انقلاب تصویب و ابلاغ شده است. سیاست‌های کلی وقتی ثمربخش و مفید خواهند شد که به‌واقع و دور از شعار و حرف مبنای تهیه برنامه ششم قرار گیرند. به‌این‌منظور پیشنهاد می‌شود برای هر یک از بندهای سیاست‌های کلی مزبور سیاست‌های مشخص عملیاتی و اجرایی تنظیم و اعمال شود. هدف‌گذاری‌های خاص برای هر بند انجام شود، برنامه‌های عملیاتی زمان‌بندی شده برای آن سیاست‌هایی که اقدامات عملی نیاز دارند تنظیم شود، دستگاه‌های مسئول پیگیری و اجرا مشخص شوند و نظارت بر پیشبرد و عملیاتی کردن سیاست‌های کلی اعمال شود. بدون انجام اقدامات فوق، ابلاغ سیاست‌های کلی بی‌اثر بوده و وقت و انرژی که صرف تنظیم، بررسی، تصویب و ابلاغ آنها شده است بی‌حاصل می‌ماند، ولی با انجام اقدامات مزبور، برنامه‌ای به‌دست می‌آید که مبنای آن سیاست‌های کلی خواهد بود. البته ممکن است سیاست‌های کلی برنامه ششم کامل نباشد. در آن صورت می‌توان با استفاده از سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی،

سیاست‌های کلی ابلاغ شده دیگر نظیر سیاست‌های کلی علم و فناوری یا سیاست‌های کلی امور اداری پوشش آن را کامل یا سیاست‌های کلی دیگری برای تکمیل آنها به مجمع و رهبری پیشنهاد کرد.

در صورت موافقت با پیشنهاد مزبور، به جای تهیه برنامه ششم به شیوه تهیه برنامه‌های گذشته، باید بندهای سیاست‌های کلی به تناسب موضوع بین شوراهای برنامه‌ریزی مختلف تقسیم شود. از هر شورا خواسته شود سیاست‌های عملیاتی و اجرایی مشخص و برنامه‌های عملیاتی لازم را برای پیاده‌سازی سیاست‌های کلی تنظیم کنند و به‌عنوان برنامه ششم مربوط به شورا ارائه دهند. برای آنکه برنامه‌ها، روش‌ها و سازوکارهایی که شوراها تنظیم می‌کنند، عملی و امکان‌پذیر باشد باید یک محدودیت مهم را در نظر بگیرند. این محدودیت بسیار مهم و جدی آن است که منابع مالی دولت برای هزینه‌های جاری و عمرانی در هر بخشی در سال‌های آینده حداکثر به اندازه متوسط بودجه‌های مصوب در دو سال گذشته خواهد بود و نه بیشتر. علت این محدودیت آن است که قیمت نفت در چند سال آینده به احتمال زیاد از حدود ۴۰ دلار بیشتر نخواهد شد. علت پایین ماندن قیمت نفت، افزایش عرضه نفت از طرف آمریکا و کانادا با اتکا به تکنولوژی شل - اوپل، افزایش عرضه نفت عراق تا ۱۰ میلیون بشکه در روز، افزایش عرضه نفت ایران و افزایش عرضه توسط بقیه صادرکنندگانی است که با کاهش قیمت نفت و کاهش درآمد نفتی، علاقه‌مند هستند با افزایش عرضه نفت بخشی از کاهش درآمد خود را جبران کنند. به‌علاوه دولت بدهی‌های زیادی به پیمانکاران، سیستم بانکی، بیمه‌ها و موسسات مختلف دارد که از دولت قبلی برایش باقی مانده و باید آن را پرداخت کند. همین‌طور شاید پرداخت یارانه بر بار دولت می‌افزاید و اگر واقع‌بینانه برنامه‌ریزی شود نباید انتظار داشت بیشتر از متوسط بودجه‌های مصوب سال‌های ۹۲ و ۹۳ منابعی برای هزینه‌های جاری و عمرانی در اختیار دولت باشد. البته تخصیص‌های سال‌های ۹۳-۹۲ کمتر از بودجه‌های مصوب بوده؛ بنابراین متوسط بودجه مصوب در دو سال گذشته خود همراه با نوعی خوش‌بینی است. وقتی از



شوراها خواسته شود که سیاست‌های اجرایی و برنامه‌های عملیاتی را برای عملیاتی کردن سیاست‌های کلی با محدودیت منابع دولتی تنظیم کنند تا کشور به رشد هشت درصد در سال برسد، طبعاً شوراهای برنامه‌ریزی با چالش‌های بزرگی مواجه خواهند بود. شوراهای باید به فکر ابداع سازوکارها و روش‌هایی باشند که ساختار اقتصادی کشور به حرکت در آید و رشد مورد نظر بر مبنای منابع غیردولتی و سرمایه‌گذاری خارجی به دست آید. در واقع عملیاتی شدن سیاست‌های کلی مستلزم اصلاح سازوکارهای اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی در حوزه‌های مختلف است. عملیاتی کردن سیاست‌های کلی و سیاست‌های اقتصاد مقاومتی اگر به درستی و خارج از شعار و حرف دنبال شود باید منجر به تجدید ساختار اقتصادی کشور شود. رشد اقتصادی بدون نفت کشور طی ۴ دهه گذشته به‌رغم تزیق منابع هنگفت درآمد نفتی به‌طور متوسط حدود ۳/۷ درصد در سال و در چهار سال برنامه پنجم فقط ۱/۵ درصد در سال بوده است. دستیابی به رشد بالاتر و آن هم رشد کم سابقه ۸ درصد در سال نیاز تغییر ذهنیت‌ها و تجدید ساختار اقتصادی دارد.

نیتی که پول نفت را می‌گرفت و در پروژه‌ها یا برای خدمات جاری با کارآیی و بهره‌وری پایین مصرف می‌کرد باید تغییر کند. آن ذهنیت و سیاست‌ها و اقدامات ناشی از آن به رشدی بیش از آنچه در گذشته به دست آمده منجر نخواهد شد. تغییر ذهنیت به ذهنیتی که راهکار را در ایجاد و راه‌اندازی سازوکارهای جدید اقتصادی جست‌وجو کند تا منابع غیردولتی به همراه سرمایه‌گذاری خارجی برای صادرات و انتقال فناوری و ارتقای مدیریت به‌میدان بیایند، با کارآیی و بهره‌وری مصرف شوند، منابع جدید خلق کنند و رشد و توسعه را ایجاد کنند. تغییر ذهنیتی که دیگر همه چیز را از دولت طلب نکند، بلکه مردم به میدان بیایند و خود نیازهای خود را برآورده سازند. ذهنیتی که انتظارش از حکومت آن باشد که حکومت سیاست‌گذاری درستی انجام دهد، سازوکارهای و نهادهای مردمی درستی را برقرار و فعال کند، احقاق حقوق مردم را با سرعت و دقت انجام دهد، پشتیبانی‌های سیاسی و اداری از فعالان اقتصادی به عمل آورد و زمینه تعامل منصفانه را با دنیا برای

شهروندان و فعالان اقتصادی فراهم آورد. جدید ساختاری که عملیاتی کردن سیاست‌های کلی برنامه ششم و اقتصاد مقاومتی طلب می‌کند با در نظر گرفتن محدودیت منابع دولتی نیاز به نوآوری و خلاقیت در تغییر ساختارها و سازوکارها یا به عبارتی تغییر در نهادها و قواعد حاکم بر اقتصاد ملی دارد. بدون تغییر نهادی، هدف هشت در صد رشد اقتصاد فقط یک آرزو خواهد بود همان گونه که در ۱۰ سال اول چشم‌انداز ۲۰ ساله با وجود درآمدهای هنگفت نفتی رشد اقتصاد کشور به‌طور فاجعه‌باری کمتر از هدف‌های چشم‌انداز بوده است. اگر پیشنهاد مزبور پذیرفته شود، برنامه ششم به‌طور مستقیم و واضح برای عملیاتی کردن سیاست‌های کلی ابلاغ شده از طرف رهبری تنظیم می‌شود. تصویب چنان برنامه‌ای در مجلس یا بندهایی از آن برنامه که نیاز به تصویب مجلس دارد با سرعت در مجلس تصویب می‌شود. رهبری و سایر ارکان نظام یکپارچه پشتیبان و علاقه‌مند به اجرای چنان برنامه‌ای خواهند بود. نظارت برای اجرای آن و پایش پیشرفت برنامه با پشتیبانی و دقت بیشتری انجام خواهد شد.

در خاتمه بد نیست یادآوری شود که جمهوری اسلامی ایران شاید بیشترین اسناد بالادست مصوب را نظیر چشم‌انداز ۲۰ ساله، سیاست‌های کلی در حوزه‌های مختلف، نقشه‌های راه مصوب و... دارد که واقعا روشن نیست چگونه عملیاتی شده‌اند. تولید و ابلاغ این اسناد بالادستی اگر عملیاتی نشوند فقط هدر دادن وقت و انرژی کشور و ایجاد امیدواری‌های بدون پشتوانه و واهی برای مدتی محدود خواهد بود. امید است که سیاست‌های کلی برنامه ششم عملیاتی شوند و بی‌اثر باقی نمانند.

## مقدمه‌ای بر اهمیت ویژه برنامه ششم توسعه

کرم رضا پیریایی

به رغم اهمیت ویژه برنامه ششم توسعه کشور، ستاد تدوین لایحه مذکور در مقطع و بازه زمانی حاضر تاکنون نتوانسته جریانی متناسب با اهمیت برنامه پنج ساله کشور در بستر گفت‌وگو میان نخبگانی جامعه ایجاد نماید. این در حالی است که: در این خصوص باید سهم و نقش نخبگان، در تصمیم‌سازی شایسته و ایفای نقش در مسیر موازی «مدیران و نخبگان» فراهم نماید تا شاید در این پارالل سازی منطقی، یکی از سبک‌های ساختاری تفاهم و هم‌افزایی اجتماعی را فعال و موثر سازد. البته ممکن است گفته شود که در ساختار ستاد تدوین لایحه برنامه ششم و تهیه اسناد برنامه به تعداد لازم شورا و کمیسیون و کمیته فعال است و در این مجموعه جلسات، نماینده نخبگان و اشخاصی از خانه‌ها و اتاق‌های صنعت و معدن، بازرگانی و کشاورزی حضور دارند و خروجی این نشست‌ها به عنوان لایحه پیشنهادی دولت تقدیم مجلس شورای اسلامی می‌شود و در آن بستر کمیسیون‌ها و صحن علنی مجلس و طبعاً همه نمایندگان ملت هم فعال، لکن جواب راقم این است که برنامه پنج ساله کشور آنقدر اهمیت دارد که این موضوع جایگزین حواشی رایج در کشور شود. حواشی مضری که نه تنها اثری در پیشبرد امور ندارد بلکه عامل اختلاف و سوتفاهم

و مایه کاهش هم‌افزایی اجتماعی و از جمله هدر دادن توان و استعداد و انرژی و فعالان کشور می‌گردد. پیشنهاد این است که: چه در قالب‌های کشوری و چه استانی، با محوریت ستاد تدوین لایحه برنامه ششم توسعه کشور و نیز ستادهای استانی آن، که لابد در هر استان زیر نظر شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان تشکیل، کمیته‌های نخبگان از اقصای مختلف را برای انطباق با نوع مباحث مرتبط به ویژه وضعیت موجود و گنجایش‌های آن بکار گیرد.

نکته آخر آنکه: تمرکز ستاد تدوین برنامه ششم در تهران و کم‌اطلاعی استان‌ها از فرایند تصویب برنامه در تناقض آشکار با روح قانون‌های مربوطه به ویژه قانون اساسی است و از سویی مشارکت ندادن دستگاه‌های استانی دولت و نخبگان استان‌ها اشکال آشکاری است که آثار آن را در مقام موقعیت اجرا شاهد بوده و هستیم. متأسفانه این روال مختص به دوره‌ای خاص نیست بلکه در همه ادوار، تصویب برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، از گستره مطلوب و فراوانی مناسب شرکت‌کنندگان برخوردار نبوده این سهم ارزشمند که نوعی از فرهنگ‌سازی موثر و گام عمده‌ای به سوی فرهیختگی اجتماعی است معمولاً مورد غفلت و تغافل قرار می‌گیرد. برای اثبات این نکته مهم، کافی است مخاطبان محترم به اطلاعات خودشان در این مورد توجه نمایند و مستندتر از اینها پرسش از میزان اطلاعات فرمانداران کشور (۴۲۸ فرماندار) به عنوان مدیران ارشد شهرستان‌ها درباره موضوعات برنامه‌های پنج‌ساله توسعه است که حتماً از نواقص جدی ما در این خصوص است.

## مأموریت برنامه ششم

خبرگزاری ایسنا

معاون پژوهش‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی گفت که مأموریت برنامه ششم در دوره‌ی فعلی حفظ اقتدار کشور است.

به گزارش خبرنگار پارلمانی ایسنا، محمد قاسمی در همایش برنامه ششم توسعه، ضرورت‌ها و رویکردها که در مرکز پژوهش‌های مجلس برگزار شد، گفت: برنامه ششم در واقع برنامه حیات ملی است و نه برنامه یک دولت خاص یا مجلس خاص، اگر ما اقتدار ملی را می‌خواهیم باید نگاه مسئولانه به برنامه داشته باشیم.

وی افزود: علی‌رغم همه هزینه‌هایی که تحریم برای کشور داشت یکی از دستاوردهای آن این بود که می‌توان کشور را با ۲۰ میلیارد دلار هم اداره کرد ما باید این دستاورد را حفظ کنیم. در واقع شرط لازم برای رهایی از نفت با دوره‌ای از تحریم‌ها که پشت سر گذاشتیم به وجود آمده و شرط کافی هم اهتمام سیاست‌مداران کشور در مجلس و دولت است.

قاسمی در ادامه اظهار کرد: وضعیت مطلوب این بود که ما تمام منابع نفت را به صندوق توسعه می‌ریختیم اما حالا که سیاست‌های برنامه ابلاغ شده می‌شود یک‌بار برای همیشه بند ناف وابستگی بودجه و اقتصاد ملی به نفت را قطع کرد.

معاون پژوهش‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌ها خاطر نشان کرد: ما در مرکز پژوهش‌ها به این نتیجه رسیده‌ایم که اگر برنامه به اجمال باشد دردی دوا نمی‌کند. برنامه‌ای که راجع به موضوعات اساسی کشور تعیین تکلیف نکند برنامه نیست مثلاً اگر برنامه راجع به هدفمندی تعیین تکلیف نکند دردی را دوا نخواهد کرد، بنابراین هیچ اجمالی در این زمینه به نفع دولت نیست. وی با بیان اینکه نیازمند تغییر نظام انگیزشی در کشور به سمت تولید محور بودن هستیم ادامه داد: ما باید نهادهای ناکارآمد را به صورت تدریجی اصلاح کنیم. در حال حاضر ما با بحران در نظام بانکی مواجه هستیم و اینها فقط مربوط به حوزه اقتصادی نیست. بلکه دستگاه‌های دیگر مثلاً قوه قضاییه نیز باید در این زمینه به دولت کمک کنند.

قاسمی یادآور شد: در خلال سال‌های ۸۴ تا ۹۰ که تحریم وجود نداشت به ازای هر یک درصد نرخ رشد اقتصادی ۵ برابر دوره مشابه در گذشته هزینه کردیم. اگر بتوانیم دولت و مجلس را متوجه این کنیم که بتوانند برنامه ریزی متناسب با شرایط داشته باشند شاید برنامه ششم بتواند نقطه عطفی در کشور باشد. وی در پایان با اشاره به اهمیت مسأله فساد، عدالت بنیان نبودن اقتصاد و آسیب‌های اجتماعی اضافه کرد: اگر مردم ببینند اقتصاد عدالت بنیان است، حاضرند پنج سال دستمزدها ثابت بمانند، اما اگر ببینند که رانت توزیع می‌شود و با فساد با مصاحبه برخورد می‌شود شرایط متفاوت خواهد بود.

به گزارش ایسنا، فیروز خلعتبری عضو شورای علمی گروه مطالعات توسعه و برنامه‌ریزی مرکز پژوهش‌ها نیز در این همایش اظهار کرد: برنامه نه یک کیک است که بین همه ما تقسیم شود و نه یک برنامه صرفاً برای دولت است. وی با بیان این که سیاست‌های اقتصاد مقاومتی باید فهمیده شود و درک مشترکی برای آن به

وجود بیاید افزود: اقتصاد مقاومتی این حرف را مطرح می‌کند که چه کار کنیم همدلی مردم جامعه را به وجود بیاوریم و بتوانیم منابع خصوصی و عمومی را همسو کنیم که به توسعه برسد.

خلعتری در پایان اظهار کرد: برنامه ششم باید یک برنامه توسعه یا متعارف بدون نگاه به زمان و مکان باشد و جلوی ضربه خوردن اقتصاد کشور را بگیرد.





## سیاست‌های کلی برنامه ششم

خبرگزاری ایسنا

حضرت آیت‌الله خامنه‌ای رهبر معظم انقلاب اسلامی در نامه ای به آقای روحانی رئیس جمهور، سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه را ابلاغ کردند.

این سیاست‌های کلی بر پایه‌ی محورهای سه‌گانه‌ی «اقتصاد مقاومتی»، «پیشسازی در عرصه علم و فناوری» و «تعالی و مقاوم‌سازی فرهنگی» و با در نظر گرفتن واقعیت‌های موجود در صحنه داخلی و خارجی تنظیم شده است تا با تحقق اهداف برنامه ششم، به ارائه الگوی برآمده از تفکر اسلامی در زمینه پیشرفت که به کلی مستقل از نظام سرمایه‌داری جهانی است، کمک کند.

به گزارش ایسنا، سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه دارای ۸۰ بند و شامل سرفصل‌های امور «اقتصادی»، «فناوری اطلاعات و ارتباطات»، «اجتماعی»، «دفاعی و امنیتی»، «سیاست خارجی»، «حقوقی و قضایی»، «فرهنگی» و «علم، فناوری و نوآوری» است.

متن ابلاغیه رهبر معظم انقلاب اسلامی به رئیس جمهور که همزمان برای مجلس شورای اسلامی و مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال شده، به این شرح است:

بسم الله الرحمن الرحيم

جناب آقای دکتر روحانی

رئیس جمهور محترم

با سلام و تحیت،

اینک که در آستانه‌ی ماه‌های آغازین دهه دوم چشم‌انداز ۲۰ ساله‌ی کشور قرار داریم، سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله ششم توسعه ابلاغ می‌گردد.

این مجموعه پس از بررسی‌های فراوان و مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام و بر پایه‌ی محورهای سه‌گانه‌ی «اقتصاد مقاومتی»، «پیشتازی در عرصه‌ی علم و فناوری» و «تعالی و مقاوم‌سازی فرهنگی» تنظیم شده است.

اتکاء بر توانایی‌های انسانی و طبیعی و امکانات داخلی و فرصت‌های وسیع برآمده از زیرساخت‌های موجود در کشور و بهره‌گیری از مدیریت جهادی و روحیه‌ی انقلابی و تکیه بر اولویت‌های اساسی آمده در سیاست‌های کلی: «اصل ۴۴»، «اقتصاد مقاومتی»، «علم و فناوری»، «نظام اداری» و «جمعیت» و از همه بالاتر توکل به قدرت لایزال الهی می‌تواند ما را به رغم تمایل و اراده دشمنان عنود، با تحقق اهداف برنامه ششم در ارائه‌ی الگویی برآمده از تفکر اسلامی در زمینه‌ی پیشرفت، که بکلی مستقل از نظام سرمایه‌داری جهانی است، یاری رساند.

در تدوین این سیاست‌ها تلاش شده است با در نظر گرفتن واقعیت‌های موجود در صحنه‌ی داخلی و خارجی، مجموعه‌ای به عنوان سیاست‌های کلی که مبنای تنظیم قانون پنج‌ساله‌ی ششم خواهد بود، تعیین شود که در یک دوره‌ی پنج‌ساله کاملاً دست‌یافتنی باشد.

مراقبت و دقت نظر جناب عالی و سایر مسئولان در قوای سه‌گانه و نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام، اطمینان لازم را برای حُسن اجرای این سیاست‌ها در مراحل تنظیم و اجرای برنامه، تأمین خواهد کرد.

لازم است قدردانی خود را از تلاش‌های مجمع تشخیص مصلحت نظام، هیأت دولت، دبیرخانه‌ی مجمع و کارشناسان فعال و همکار در این مجموعه‌ها و سایر دست‌اندرکاران تنظیم و تدوین این سیاست‌ها در روند جدید، ابراز دارم.

نسخه‌ای از این سیاست‌ها هم‌زمان برای مجلس شورای اسلامی و مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال می‌گردد.

سید علی خامنه‌ای

۹ تیر ماه / ۱۳۹۴

بسم الله الرحمن الرحيم

سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه

## امور اقتصادی

- ۱) رشد اقتصادی شتابان و پایدار و اشتغال‌زا به گونه‌ای که با بسیج همه امکانات و ظرفیت‌های کشور، متوسط رشد ۸ درصد در طول برنامه محقق شود.
- ۲) بهبود مستمر فضای کسب و کار و تقویت ساختار رقابتی و رقابت‌پذیری بازارها.
- ۳) مشارکت و بهره‌گیری مناسب از ظرفیت نهادهای عمومی غیردولتی با ایفای نقش ملی و فراملی آنها در تحقق اقتصاد مقاومتی.

۴) توسعه پیوندهای اقتصادی و تجاری متقابل و شبکه‌ای کشور بویژه با کشورهای منطقه آسیای جنوب غربی، تبدیل شدن به قطب تجاری و ترانزیتی و انعقاد پیمان‌های پولی دو و چند جانبه با کشورهای طرف تجارت در چارچوب بندهای ۱۰، ۱۱ و ۱۲ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی.

۵) گسترش و تعمیق نظام جامع تأمین مالی و ابزارهای آن (بازار پول، بازار سرمایه و بیمه‌ها) با مشارکت اشخاص حقیقی و حقوقی داخلی و خارجی و افزایش سهم مؤثر بازار سرمایه در جهت توسعه سرمایه‌گذاری و ثبات و پایداری و کاهش خطرپذیری فعالیت‌های تجاری و اقتصادی کشور با تأکید بر ارتقاء شفافیت و سلامت نظام مالی.

۶) تأمین مالی فعالیت‌های خرد و متوسط به وسیله نظام بانکی.

۷) ارتقاء کیفی و کمی نظام جامع صنعت بیمه و ابزارهای آن (بازارهای رقابتی، بیمه اتکایی و...) با مشارکت اشخاص حقیقی و حقوقی داخلی و خارجی به منظور توسعه سرمایه‌گذاری و ثبات و پایداری و کاهش خطرپذیری فعالیت‌های تجاری و اقتصادی کشور.

۸) جذب سرمایه ایرانیان خارج از کشور و سرمایه‌گذاران خارجی با ایجاد انگیزه و مشوق‌های لازم.

۹) اعمال نظارت کامل و فراگیر بانک مرکزی بر بازار و مؤسسات پولی، بانکی و اعتباری و ساماندهی مؤسسات و بازارهای غیرمتشکل پولی و مالی در جهت ارتقاء شفافیت و سلامت و کاهش نسبت مطالبات غیرجاری به تسهیلات.

۱۰) تغییر نگاه به نفت و گاز و درآمدهای حاصل از آن، از منبع تأمین بودجه عمومی به «منابع و سرمایه‌های زاینده اقتصادی» و دائمی شدن اساسنامه

صندوق توسعه ملی با تنفیذ اساسنامه موجود و واریز سالانه ۳۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی و خالص صادرات گاز به صندوق توسعه ملی و افزایش حداقل ۲ واحد درصد سالیانه به آن.

❖ استقلال مدیریت حساب‌ها از بانک مرکزی.

❖ ارائه تسهیلات از منابع صندوق توسعه ملی به بخش‌های غیردولتی به صورت ارزی.

❖ استقلال مصارف صندوق توسعه ملی از تکالیف بودجه‌ای و قوانین عادی.

❖ سپرده‌گذاری ارزی حداکثر ۲۰ درصد از منابع ورودی صندوق، نزد بانک‌های عامل در قبال اخذ خط اعتباری ریالی از بانک‌های مذکور برای ارائه تسهیلات ریالی به بخش کشاورزی، صنایع کوچک و متوسط و تعاونی با معرفی صندوق توسعه ملی.

۱۱) تکمیل زنجیره ارزش صنعت نفت و گاز و کاهش شدت انرژی.

۱۲) حمایت از تأسیس شرکت‌های غیردولتی برای سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های اکتشاف (نه مالکیت)، بهره‌برداری و توسعه میادین نفت و گاز کشور به‌ویژه میادین مشترک در چارچوب سیاست‌های کلی اصل ۴۴.

۱۳) افزایش سهم انرژی‌های تجدیدپذیر و نوین و گسترش نیروگاه‌های پراکنده و کوچک مقیاس.

۱۴) تحقق کامل هدفمندی‌سازی یارانه‌ها در جهت افزایش تولید، اشتغال و بهره‌وری، کاهش شدت انرژی و ارتقاء شاخص‌های عدالت اجتماعی.

۱۵) واگذاری طرح‌های جمع‌آوری، مهار، کنترل و بهره‌برداری از گازهای همراه تولید در کلیه میادین نفت و تأسیسات صنعت نفت به مردم.

۱۶) افزایش ارزش افزوده از طریق تکمیل زنجیره ارزش صنعت نفت و گاز و توسعه تولید کالاهای دارای بازدهی بهینه (براساس شاخص شدت مصرف انرژی)

۱۷) دانش بنیان نمودن صنایع بالادستی و پایین دستی نفت و گاز با تأسیس و تقویت شرکت‌های دانش بنیان برای طراحی، مهندسی، ساخت، نصب تجهیزات و انتقال فناوری به منظور افزایش خودکفایی.

۱۸) افزایش مستمر ضریب بازیافت و برداشت نهایی از مخازن و چاه‌های نفت و گاز.

۱۹) تقسیم کار و تعیین نقش ملی در مناطق، استان‌ها، نواحی و سواحل و جزایر کشور با رعایت الزامات آن در چارچوب سیاست‌های کلی مربوط، به منظور افزایش تولید ثروت ملی و حمایت دولت از سرمایه گذاری در مناطق کمتر توسعه یافته و روستایی.

۲۰) اتخاذ برنامه‌ها و اقدامات اجرایی جهت توسعه روستایی کشور برای تثبیت جمعیت و تشویق مهاجرت به مناطق روستایی و عشایری (کانون تولید و ارزش آفرینی) با برنامه‌ریزی و مدیریت بهینه در سطح ملی، منطقه‌ای و محلی، تعیین سهم واقعی در توزیع منابع و ارتقاء شأن و منزلت اجتماعی، ایجاد فرصت‌های جدید اقتصادی و حمایت‌های ویژه از فعالیت‌های کارآفرینی و اشتغال‌زایی مزیت‌دار بومی و مقاوم‌سازی تأسیسات و زیرساخت‌ها و اماکن روستایی با تأکید بر بند ۹ سیاست‌های کلی کشاورزی.

۲۱) توسعه اقتصاد دریایی جنوب کشور در محور چابهار - خرمشهر با تأکید بر سواحل مکران.

۲۲) برنامه‌ریزی برای دستیابی به ضریب جینی ۰/۴۳.

۲۳) توسعه بازارهای دریایی و ایجاد مناطق مهم اقتصادی در زمینه‌های دارای مزیت.

۲۴) اولویت بخش ریلی در توسعه حمل و نقل و ایجاد مزیت رقابتی برای آن.

۲۵) توسعه حمل و نقل ریلی باری با اولویت تجهیز شبکه و پایانه‌های باری و اتصال شبکه به مراکز بزرگ اقتصادی، تجاری و صنعتی و مبادی ورودی و خروجی مهم کشور و شبکه‌های ریلی منطقه‌ای و جهانی بویژه کریدور شمال - جنوب با هدف توسعه صادرات و ترانزیت بار.

۲۶) افزایش نرخ رشد ارزش افزوده بخش‌های صنعت، معدن و صنایع معدنی و افزایش صادرات محصولات آن با اجرای سیاست‌های کلی صنعت و معدن.

۲۷) دانش‌بنیان نمودن شیوه تولید و محصولات صنعتی و خدمات وابسته به آن، نشان‌سازی تجاری و تقویت حضور در بازارهای منطقه و جهان.

۲۸) اولویت دادن به حوزه‌های راهبردی صنعتی (از قبیل صنایع نفت، گاز، پتروشیمی، حمل و نقل، مواد پیشرفته، ساختمان، فناوری اطلاعات و ارتباطات، هوافضا، دریا، آب و کشاورزی) و افزایش ضریب نفوذ فناوری‌های پیشرفته در آنها.

۲۹) اولویت دادن به تأمین مواد مورد نیاز صنایع داخلی کشور با تأکید بر تکمیل ظرفیت زنجیره ارزش افزوده مواد معدنی و اجرای بند ۳ سیاست‌های کلی معدن.

۳۰) تدوین و اجرای سند جامع و نقشه راه تحول نظام استانداردسازی کشور و مدیریت کیفیت.

۳۱) استقرار نظام جامع و کارآمد آمار و اطلاعات کشور

## امور فناوری اطلاعات و ارتباطات

(۳۲) کسب جایگاه برتر منطقه در توسعه دولت الکترونیک در بستر شبکه ملی اطلاعات.

(۳۳) توسعه محتوی در فضای مجازی براساس نقشه مهندسی فرهنگی کشور تا حداقل پنج برابر وضعیت کنونی و بومی سازی شبکه‌های اجتماعی.

(۳۴) ایجاد، تکمیل و توسعه شبکه ملی اطلاعات و تأمین امنیت آن، تسلط بر دروازه‌های ورودی و خروجی فضای مجازی و پالایش هوشمند آن و ساماندهی، احراز هویت و تحول در شاخص ترافیکی شبکه به طوری که ۵۰ درصد آن داخلی باشد.

(۳۵) بهره‌گیری از موقعیت ممتاز کشور با هدف تبدیل ایران به مرکز تبادلات پستی و ترافیکی ارتباطات و اطلاعات منطقه و گسترش حضور در بازارهای بین‌المللی.

(۳۶) حضور مؤثر و هدفمند در تعاملات بین‌المللی فضای مجازی.

(۳۷) افزایش سهم سرمایه‌گذاری زیرساختی در حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات تا رسیدن به سطح کشورهای برتر منطقه.

(۳۸) توسعه فناوری فضایی با طراحی، ساخت، آزمون، پرتاب و بهره‌برداری از سامانه‌های فضایی و حفظ و بهره‌برداری حداکثری از نقاط مداری کشور.

## امور اجتماعی

(۳۹) ارتقاء سلامت اداری و اقتصادی و مبارزه با فساد در این عرصه با تدوین راهبرد ملی مبارزه با فساد و تصویب قوانین مربوط.

(۴۰) استقرار نظام جامع، یکپارچه، شفاف، کارآمد و چند لایه تأمین اجتماعی کشور.



۴۱) توانمند سازی و خودتکائی اقشار و گروه‌های محروم در برنامه‌های مربوط به رفاه و تأمین اجتماعی.

۴۲) ارتقاء کیفیت و اصلاح ساختار بیمه‌های تأمین اجتماعی پایه (شامل بیمه درمان، بازنشستگی، از کارافتادگی و...) برای آحاد مردم.

۴۳) اجرای سیاست‌های کلی سلامت با تصویب قوانین و مقررات لازم با تأکید بر:

- ❖ تهیه پیوست سلامت برای قوانین مرتبط و طرح‌های کلان توسعه‌ای.
- ❖ اصلاح ساختار نظام سلامت بر اساس بند ۷ سیاست‌های کلی سلامت.
- ❖ تأمین منابع مالی پایدار برای بخش سلامت و توسعه کمی و کیفی بیمه‌های سلامت.
- ❖ افزایش و بهبود کیفیت و ایمنی خدمات و مراقبت‌های جامع و یکپارچه سلامت در قالب شبکه بهداشتی و درمانی منطبق بر نظام سطح‌بندی و ارجاع.

۴۴) توسعه تربیت بدنی و ورزش همگانی.

۴۵) فرهنگ‌سازی و ایجاد زمینه‌ها و ترتیبات لازم برای تحقق سیاست‌های کلی جمعیت.

۴۶) تقویت نهاد خانواده و جایگاه زن در آن و استیفای حقوق شرعی و قانونی بانوان در همه عرصه‌ها و توجه ویژه به نقش سازنده آنان.

۴۷) اولویت دادن به ایثارگران انقلاب اسلامی در تسهیلات مالی و فرصت‌ها و امکانات و مسؤولیت‌های دولتی در صحنه‌های مختلف فرهنگی و اقتصادی.

۴۸) هویت بخشی به سیمای شهر و روستا و بازآفرینی و روزآمدسازی معماری اسلامی - ایرانی.

۴۹) سامان بخشی مناطق حاشیه نشین و پیشگیری و کنترل ناهنجاری های عمومی ناشی از آن.

۵۰) توسعه پایدار صنعت ایرانگردی به گونه ای که ایرانگردهای خارجی تا پایان برنامه ششم به حداقل پنج برابر افزایش یابد.

۵۱) حمایت از صنایع دستی و صیانت از میراث فرهنگی کشور.

### امور دفاعی و امنیتی

۵۲) افزایش توان دفاعی در تراز قدرت منطقه ای در جهت تأمین منافع و امنیت ملی با تخصیص حداقل ۵ درصد بودجه عمومی کشور برای بنیه دفاعی.

۵۳) ارتقاء توان بازدارندگی کشور با:

❖ توسعه توان موشکی و فناوری ها و ظرفیت تولید سلاح ها و تجهیزات عمده دفاعی برترساز با توان بازدارندگی و متناسب با انواع تهدیدات.

❖ گسترش هوشمندانه و مصون سازی پدافند غیرعامل با اجرای کامل پدافند غیرعامل در مراکز حیاتی و حساس کشور.

❖ افزایش ظرفیت های قدرت نرم و دفاع سایبری و تأمین پدافند و امنیت سایبری برای زیرساخت های کشور در چارچوب سیاست های کلی مصوب.

۵۴) تقویت کمی و کیفی بسیج مستضعفان.

۵۵) تأمین امنیت پایدار مناطق مرزی با انسداد کامل نرم‌افزاری و سخت‌افزاری، توسعه و تقویت یگان‌های مرزبانی، مشارکت‌دهی مرزنشینان در طرح‌های امنیتی، توسعه فعالیت‌های اطلاعاتی و تقویت دیپلماسی مرزی.

۵۶) برنامه‌ریزی برای کاهش جرم و جنایت با هدف کاهش ۱۰ درصدی سالانه مصادیق مهم آن.

۵۷) مبارزه همه‌جانبه با مواد مخدر و روانگردان‌ها در چارچوب سیاست‌های کلی ابلاغی و مدیریت مصرف با هدف کاهش ۲۵ درصدی اعتیاد تا پایان برنامه.

۵۸) پیشگیری و مقابله با قاچاق کالا و ارز از مبادی ورودی تا محل عرضه آن در بازار.

### امور سیاست خارجی

۵۹) حفظ و افزودن بر دستاوردهای سیاسی جمهوری اسلامی در منطقه آسیای جنوب غربی.

۶۰) اولویت دادن به دیپلماسی اقتصادی با هدف توسعه سرمایه‌گذاری خارجی، ورود به بازارهای جهانی و دستیابی به فناوری برای تحقق اهداف اقتصاد مقاومتی و سند چشم‌انداز.

۶۱) توسعه کمی و کیفی رسانه‌های فرامرزی با زبان‌های رایج بین‌المللی.

۶۲) ایجاد زمینه‌های لازم در جهت جلب سرمایه و توان علمی و تخصصی ایرانیان خارج از کشور در توسعه ملی و تأثیر بر سیاست‌های نظام سلطه در دفاع از منافع ملی.

۶۳) بهره‌گیری حداکثری از روش‌ها و ابزارهای دیپلماسی نوین و عمومی.

## امور حقوقی و قضایی

- ۶۴) بازنگری در قوانین جزایی به منظور کاستن از محکومیت به حبس و تبدیل آن به مجازات‌های دیگر و متناسب‌سازی مجازات‌ها با جرایم.
- ۶۵) بهبود بخشیدن به وضعیت زندان‌ها و بازداشتگاه‌ها.

## ۶۶) حمایت قضائی مؤثر در تضمین حقوق مالکیت و استحکام قراردادها به‌منظور توسعه سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و سرمایه‌گذاری خارجی:

- ۶۷) توسعه ثبت رسمی اسناد و املاک و مالکیت‌های معنوی و ثبت رسمی مالکیت‌های دولت و مردم بر املاک و اراضی کشور در نظام کاداستر و گسترش فناوری‌های نوین در ارائه خدمات ثبتی.

## امور فرهنگی

- ۶۸) تلاش شایسته برای تبیین ارزش‌های انقلاب اسلامی و دفاع مقدس و دستاوردهای جمهوری اسلامی.
- ۶۹) ارائه و ترویج سبک زندگی اسلامی - ایرانی و فرهنگ‌سازی درباره اصلاح الگوی مصرف و سیاست‌های اقتصاد مقاومتی.
- ۷۰) اجرای نقشه مهندسی فرهنگی کشور و تهیه پیوست فرهنگی برای طرح‌های مهم.
- ۷۱) حمایت مادی و معنوی از هنرمندان، نوآوران، محققان و تولیدکنندگان آثار و محصولات فرهنگی و هنری مقوم اخلاق، فرهنگ و هویت اسلامی - ایرانی.

۷۲) حضور مؤثر نهادهای فرهنگی دولتی و مردمی در فضای مجازی به منظور توسعه و ترویج فرهنگ، مفاهیم و هویت اسلامی - ایرانی و مقابله با تهدیدات.

۷۳) توجه ویژه به توسعه و تجلی مفاهیم، نمادها و شاخص‌های هویت اسلامی - ایرانی در ساختارهای سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور.

### امور علم، فناوری و نوآوری

۷۴) دستیابی به رتبه اول منطقه در علم و فناوری و تثبیت آن با اهتمام به تحقق سیاست‌های کلی علم و فناوری.

۷۵) اجرای سند تحول بنیادین آموزش و پرورش و تأکید بر دوران تحصیلی کودکان و نوجوانی.

۷۶) افزایش سهم آموزش‌های مهارتی در نظام آموزشی کشور.

۷۷) توسعه علوم پایه و تحقیقات بنیادی، نظریه‌پردازی و نوآوری در چارچوب سیاست‌های کلی علم و فناوری و نقشه جامع علمی کشور.

❖ ساماندهی نظام ملی آمار و اطلاعات علمی، پژوهشی و فناوری جامع و کارآمد.

❖ تحول و ارتقاء علوم انسانی بویژه تعمیق شناخت معارف دینی و مبانی انقلاب اسلامی.

۷۸) تنظیم رابطه متقابل تحصیل با اشتغال و متناسب‌سازی سطوح و رشته‌های تحصیلی با نقشه جامع علمی کشور و نیازهای تولید و اشتغال.

۷۹) گسترش همکاری و تعامل فعال، سازنده و الهام‌بخش در حوزه علم و فناوری با سایر کشورها و مراکز علمی و فنی معتبر منطقه‌ای و جهانی بویژه جهان اسلام و توسعه تجارت و صادرات محصولات دانش‌بنیان.

۸۰) توسعه و ساماندهی نظام ملی نوآوری و حمایت از پژوهش‌های مسأله‌محور و تجاری‌سازی پژوهش و نوآوری، و توسعه نظام جامع تأمین مالی در جهت پاسخ به نیاز اقتصاد دانش‌بنیان.

# پیشنادهای اتاق بازرگانی ایران

## برای برنامه ششم توسعه

روزنامه دنیای اقتصاد

ترسیم ششمین نقشه راه توسعه کشور طی ۵ سال آینده در حالی در دستور کار دولت قرار گرفته که فعالان اقتصادی در بخش خصوصی در نقش «بازوی مشورتی» قوای سه گانه، سندی ۳۰ بندی تحت عنوان «پیشنادهای اتاق بازرگانی ایران برای برنامه ششم توسعه» را منتشر کردند. با توجه به تاکید دولت مبنی بر حضور پررنگ بخش خصوصی در اقتصاد، به نظر می رسد برآورد خواسته های آنها در قالب بسته پیشنهادی می تواند در اجرای موفق برنامه ششم توسعه موثر باشد.

تدوین ششمین نقشه راه توسعه کشور در حالی محوریت جلسه هیأت دولت در روز گذشته بود که فعالان اقتصادی در پارلمان بخش خصوصی نیز به تدوین نسخه پیشنهادی برای این برنامه مشغولند و به همین منظور، در یک بررسی مقدماتی ۳۰ پیشنهاد را برای تدوین این برنامه مطرح کرده اند.

تجربه ناموفق در اجرایی کردن دو برنامه گذشته، دولت را برآن داشته که از توانمندی های بخش خصوصی نیز در تدوین این برنامه استفاده کند. تدوین برنامه پنج ساله ششم توسعه در حالی در دستور کار دولت قرار گرفته که سیاست گذاران تاکید کرده اند بخش خصوصی می تواند در نقش «بازوی مشورتی»، شکاف ایجاد

شده در اجرای برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه طی ۸ سال گذشته را ترمیم کند و به یاری دولت بشتابد. حال با توجه به برنامه تقدیم لایحه ششم توسعه به مجلس شورای اسلامی که در اسفندماه سال جاری خواهد بود، مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، مجموعه پیشنهادهای تهیه شده برای برنامه ششم توسعه را طی یک نسخه مقدماتی ارائه داده است. در این نسخه تلاش شده است با توجه به نقش اتاق بازرگانی به‌عنوان نماینده بخش بزرگی از فعالان اقتصادی و مشاوران سه قوه، پیشنهادهای ارائه شده در تهیه و تدوین برنامه پنج سال آینده تاثیرگذار باشد. بنابراین بخش خصوصی ۳۰ پیشنهاد را برای برنامه ششم توسعه ارائه داده که در این گزارش این پیشنهادها را مورد بررسی قرار داده‌ایم.

**پیشنهاد اول:** این پیشنهاد دولت را مکلف می‌کند در سال اول برنامه، نسبت به ساماندهی استان‌های مرزی در قالب طرح جامع هماهنگی توسعه تجارت استان‌های همجوار با لحاظ کردن تقسیم کار منطقه‌ای متناسب با مزیت‌های احصا شده و بالقوه، در تعامل سازنده و موثر با کشورهای همجوار و همسایگان آنها اقدام کند.

**پیشنهاد دوم:** وزارت کار و امور اجتماعی بر اساس این پیشنهاد، مکلف است هر سال، نیازمندی‌های شغلی و تخصصی نیروی کار استان‌های کشور را در قالب بانک اطلاعات بازار کار استان‌های کشور تهیه و تدوین کند.

**پیشنهاد سوم:** در برنامه ششم توسعه، دولت موظف می‌شود که در تمامی مراکز واجد شرایط، متناسب با محصولات تولیدی آنها، بورس کالایی ایجاد کند. ایجاد این بورس در استان‌ها نیز بستگی به شرکت‌های معتبر تعیین‌کننده آن کالا و تقاضا برای خرید در آن استان دارد. همچنین نفت نیز به بورس کالا وارد شود.

**پیشنهاد چهارم:** دولت موظف است برای جبران کسری بودجه به شکل کنونی (یعنی استقراض از بانک مرکزی و انتشار اوراق مشارکت)، از ابزارهای مالی



به ویژه اوراق صکوک و اسناد خزانه اسلامی استفاده کند. بر این اساس، در صورت نبود منابع جاری، بدهی خود را از طریق ابزارهای تامین مالی تسویه کند.

**پیه شهاد پنجم:** این پیشنهاد شامل استقرار نظام مستقل تنظیم مقررات ریلی به منظور حمایت از سرمایه گذاری بخش خصوصی برای دسترسی مطمئن به شبکه، تنظیم حقوقی مسوولیت ها و قیمت گذاری خدمات است. بر این اساس، دولت موظف است در صورت نبود منابع جاری، بدهی خود را از طریق ابزارهای تامین مالی تسویه کند.

**پیه شهاد ششم:** دولت در این بند مکلف است به منظور تولید و تامین چوب مورد نیاز صنایع کشور، ترکیب کرین، جلوگیری از فرسایش خاک، غنی سازی سفره های زیرزمینی آب و ایجاد تنوع زیستی نسبت به اجرای برنامه توسعه زراعت چوب از طریق تدوین و اجرای طرح تولید ملی چوب و کشت درختان زودبازده در یک دوره ۱۰ ساله اقدام کند. با توجه به این امر، آیین نامه اجرایی این ماده به پیشنهاد وزارت جهاد کشاورزی ظرف مدت سه ماه از تاریخ ابلاغ این قانون به تصویب هیات وزیران می رسد.

**پیشنهاد هفتم:** این بند از پیشنهادهای سی گانه بخش خصوصی در خصوص انتقال اداره ثبت شرکت ها از بخش دولتی (قوه قضائیه) به بخش خصوصی است؛ بنابراین پیشنهاد می شود، از این پس اداره ثبت شرکت ها زیر نظر اتاق بازرگانی ایران اداره شده که چگونگی آیین نامه اجرایی آن به وسیله شورای گفت و گوی دولت و بخش خصوصی و ظرف مدت ۶ ماه تنظیم شود.

**پیشنهاد هشتم:** در این پیشنهاد، ابتدا به ماده ۳۱ قانون برنامه پنجم توسعه اشاره شده که براساس آن، در صورتی که نرخ رشد حقوق و دستمزد اعلام شده بیمه شدگان در دو سال آخر خدمت آنها بیش از نرخ رشد طبیعی حقوق و دستمزد بیمه شدگان باشد و با سال های قبل سازگار نباشد، مشروط بر آنکه این افزایش دستمزد به دلیل ارتقای شغلی نباشد، صندوق بیمه ای مکلف است برقراری حقوق

بازنشستگی بیمه شده را بر مبنای میانگین حقوق و دستمزد پنج سال آخر خدمت محاسبه و پرداخت کند. بخش خصوصی اعتقاد دارد این ماده به این شکل اصلاح شود: شرط تغییر کارگاه به شرط ارتقای شغل، اضافه و همچنین تعریف جامع و شفافی از نرخ رشد طبیعی.

**پیشنهاد نهم:** براساس ماده ۴۸ قانون برنامه پنجم توسعه، به منظور توسعه دولت الکترونیک، تجارت الکترونیک و عرضه خدمات الکترونیک و اصالت بخشیدن به اسناد الکترونیک و کاهش اسناد کاغذی بهتر است اقداماتی در دستور کار قرار گیرد. اولا، وزارت بازرگانی نسبت به توسعه مراکز صدور گواهی الکترونیکی و کاربرد امضای الکترونیکی به نحوی اقدام می کند که تا پایان سال سوم برنامه سامانه های خدماتی و تجاری الکترونیکی بتوانند از این ابزار استفاده کنند. ثانيا، سند الکترونیکی در حکم سند کاغذی است مشروط بر آنکه اصالت صدور و تمامیت آن محرز باشد. ثالثا، در هر موردی که به موجب قانون، تنظیم اوراق یا اسناد و همچنین صدور یا اعطای مجوز، اخطار و ابلاغ، مبادله وجه و مانند آن ضروری باشد، انجام الکترونیکی آن با رعایت مفاد قانون تجارت الکترونیک مجاز بوده و کفایت می کند. این پیشنهاد خواهان افزودن یک بند به این ماده است که براساس آن کلیه شرکت های تجاری موظفند دفاتر موضوع ماده ۶ قانون تجارت را براساس مقررات مربوط به صورت الکترونیک (مکانیزه) تنظیم کنند و نبود دفاتر قانون به شکل سنتی منعی ندارد. از شروع سال سوم برنامه کلا دفاتر شرکت ها تنها به صورت الکترونیکی پذیرفته می شود.

**پیشنهاد دهم:** اتاق پیشنهاد می دهد معاون اول ریاست جمهوری به عنوان رئیس شورای گفت و گوی دولت و بخش خصوصی معرفی شود و تمامی سازمان ها و نهادهای دولتی، در ارتباط با مصوبات شورای گفت و گو ملزم به پاسخگویی به وی هستند. از آنجا که امکان حضور تمام اعضای هیات دولت در جلسات شورای گفت و گو فراهم نیست و تجربه برگزاری جلسات گذشته نیز این امر را تایید

می‌کند، پیشنهاد می‌شود نمایندگان دولت، متناسب با موضوع جلسه و با انتخاب معاون اول رئیس جمهوری موظف به شرکت در جلسه شوند و در پایان نیز پیگیری مصوبات از آنان صورت گیرد. سطح این نمایندگان از وزیر نباید پایین تر باشد.

به دلیل همپوشانی وظایف دبیرخانه ماده ۷۶ با شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی و به منظور ادغام این دبیرخانه در شورای گفت‌وگو پیشنهاد می‌شود بند ب وظایف شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی به شکل «استماع نظرات و پیشنهادهای نمایندگان اصناف یا تشکل‌های اقتصادی سراسری با حضور رئیس شورای اصناف کشور یا حسب مورد روسای این تشکل‌ها در جلسات شورا، نظرخواهی مستمر از تشکل‌های تولیدی و صادراتی سراسر کشور و بررسی و پردازش مشکلات و خواسته‌های آنها» تغییر یابد.

**پیشنهاد یازدهم:** این پیشنهاد در خصوص اصلاح ترکیب هیات امنای صندوق توسعه ملی است. با توجه به این بند، رئیس اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران و نیز رئیس اتاق تعاون به‌عنوان نمایندگان بخش خصوصی در صندوق توسعه دارای حق رای باشند.

**پیشنهاد دوازدهم:** بر اساس ماده ۱۳۲ قانون برنامه پنجم توسعه، دولت ۲ درصد از درآمد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی را به ترتیب یک سوم به استان‌های نفت‌خیز و گازخیز و دو سوم به شهرستان‌ها و مناطق کمتر توسعه‌یافته برای اجرای برنامه‌های عمرانی در قالب بودجه‌های سنواتی اختصاص دهد. این پیشنهاد، خواهان اصلاح ماده مذکور است و دولت را مکلف می‌کند سه درصد از درآمد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی را در قالب بودجه‌های سنواتی برای اموری همچون توسعه منابع طبیعی تجدیدپذیر (منابع آب، جنگل‌ها، مراتع، درختکاری و زراعت چوب) و اجرای برنامه‌های عمرانی اختصاص دهد.

**پیشنهاد سیزدهم:** افزودن تبصره‌ای به ماده ۱۳۳ قانون برنامه پنجم از دیگر پیشنهادهای اتاق ایران است. بر اساس این پیشنهاد در صورت تمایل سرمایه‌گذاران

بخش معدن کشور به نصب نیروگاه‌های خورشیدی یا بادی در معادن و واحدهای فرآوری، شرکت توانیر و شرکت‌های وابسته و تابعه وزارت نیرو موظفند از محل منابع موضوع بند الف این ماده نسبت به پرداخت تسهیلات به متقاضیان مربوط در قالب وجوه اداره شده اقدام کنند.

**پیشنهادهای چهاردهم:** این پیشنهاد بر مبنای افزودن تبصره رسمی به ماده ۱۸۸ قانون برنامه پنجم توسعه آورده شده است. بر اساس این قانون در برنامه پنجم، به منظور تسهیل امر سرمایه‌گذاری، سازمان حفاظت محیط زیست با همکاری وزارتخانه‌های صنایع و معادن و جهاد کشاورزی با هماهنگی معاونت، ضوابط و استانداردهای زیست محیطی مشخص، شفاف و ثابت را در چارچوب قوانین برای یک دوره زمانی پنج‌ساله تدوین و برای درج در کتاب راهنمایی سرمایه‌گذاری موضوع تبصره (۳) ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی ظرف ۶ ماه اول برنامه ارائه کند. کلیه واحدهای تولیدی، صنعتی، عمرانی، خدماتی و زیربنایی موظف به رعایت ضوابط و استانداردهای فوق هستند. از سال دوم برنامه هر گونه الزام به اخذ مجوز موردی از دستگاه‌های متولی به جز صنایع بزرگ موضوع ماده (۱۰۵) قانون برنامه سوم توسعه، لغو و اعمال سیاست‌های مزبور از طریق کنترل اعمال ضوابط انجام می‌شود. بخش خصوصی طی تبصره‌ای خواهان رفع موانع و مشکلات سرمایه‌گذاری در بخش معدن و همچنین تهیه ضوابط و استانداردهای زیست محیطی مربوط با همکاری وزارت صنعت، معدن و تجارت و تشکلهای ذی‌صلاح مرتبط از جمله خانه معدن ایران، در اولویت برنامه‌های اجرایی توسط سازمان محیط زیست است. این اقدام به منظور تسهیل در سرمایه‌گذاری در فعالیتهای معدنی است.

**پیشنهاد پانزدهم:** اتاق ایران در این پیشنهاد خواهان تنفیذ ماده ۶۸ قانون برنامه پنجم توسعه است. در قانون برنامه ششم متن ماده ۶۸ به این شرح است: «به منظور تهیه آمار و اطلاعات مورد نیاز برای محاسبه شاخص‌های حوزه‌های

تخصصی مختلف از قبیل: الگوی توسعه اسلامی- ایرانی، ارزیابی سند چشم‌انداز بیست ساله کشور، ارزیابی عملکرد قانون برنامه پنجم، بهره‌وری ملی، توسعه انسانی، الگوی مصرف، تدوین استانداردهای ملی، داده‌های مکانی، آمایش سرزمین، نظام اداری و مدیریت فناوری اطلاعات، (MDG) اهداف توسعه هزاره و نقشه جامع علمی کشور.

مرکز آمار ایران مکلف است پس از دریافت شناسنامه شاخص‌ها نسبت به عملیاتی کردن برنامه اجرایی مربوط شامل طرح‌های آمارگیری، پایگاه اطلاعات آماری کشور، سامانه‌های اطلاعاتی، عملیاتی و زمان‌بندی اقدام کند و اعتبارات مورد نیاز را حداکثر ظرف ۶ ماه تهیه و به تصویب شورای عالی آمار برساند. دستگاه‌های اجرایی متولی حوزه‌های تخصصی فوق مکلفند شناسنامه‌های مربوط را حداکثر ظرف ۶ ماه پس از ابلاغ برنامه، به مرکز آمار ایران ارائه کنند. یک نفر از اعضای کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات و یک نفر از اعضای کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی به‌عنوان ناظر در جلسات شورای عالی آمار شرکت می‌کنند.

**پیشنهاد شانزدهم:** تنفیذ ماده ۶۹ قانون برنامه پنجم توسعه از دیگر پیشنهاد‌های بخش خصوصی در تدوین برنامه ششم است. در متن ماده ۶۹ به‌منظور بهبود فضای کسب و کار در کشور وزارت بازرگانی مکلف است با همکاری اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران، اتاق تعاون، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و سایر دستگاه‌های ذی‌ربط با هماهنگی معاونت و در چارچوب بودجه‌های سنواتی، ضوابط و سیاست‌های تشویقی لازم از جمله اهدای جوایز یا اعطای تسهیلات یا کمک‌های مالی، برای استفاده کالاها و خدمات از نام و نشان تجاری در بازار خرده‌فروشی و عمده‌فروشی با حفظ حقوق معنوی صاحب‌نشان را تا پایان سال اول برنامه تهیه و برای اجرا ابلاغ کند.

**پیشنهاد هفدهم:** این پیشنهاد نیز مربوط به تنفیذ ماده ۷۰ قانون برنامه پنجم

توسعه در قانون برنامه ششم است متن ماده ۷۰ به این شرح است: در مورد آن دسته از فعالیت‌های اقتصادی که نیازمند اخذ مجوز از دستگاه‌های متعدد هستند، دستگاه اصلی موضوع فعالیت و طیفه مدیریت یکپارچه هماهنگی و اداره امور اخذ و تکمیل و صدور مجوز را بر عهده خواهد داشت و از طریق ایجاد پنجره واحد به صورت حقیقی یا در فضای مجازی با مشارکت سایر دستگاه‌های مرتبط به گونه‌ای اقدام می‌کند که ضمن رعایت اصل همزمانی صدور مجوزها، سقف زمانی مورد نظر برای صدور مجوز از زمان پیش‌بینی شده در قانون نحوه اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی تجاوز نکند. در ایجاد فرآیند پنجره واحد، دستگاه‌های فرعی صدور مجوز موظفند نسبت به ارائه خدمات از طریق استقرار نماینده تام‌الاختیار در محل پنجره‌های واحد یا در فضای مجازی اقدام و همکاری لازم را به عمل آورند. دستورالعمل مربوط شامل رویه‌ها و ضوابط و نحوه برخورد با متخلفان و همچنین فهرست دستگاه‌های اصلی در صدور مجوز در فعالیت‌های مختلف به تصویب کارگروه موضوع ماده (۶۲) این قانون می‌رسد.

**پیشنهاد هجدهم:** پیشنهاد تنفیذ ماده ۷۲ قانون برنامه پنجم توسعه در قانون

برنامه ششم توسعه از دیگر مواردی است که در این نسخه آورده شده است. بر اساس این ماده به منظور کاهش خطرپذیری ناشی از نوسانات قیمت‌ها از جمله نوسانات نرخ ارز برای واحدهای تولیدی - صادراتی، بیمه مرکزی ایران از طریق شرکت‌های تجاری بیمه، باید امکان ارائه خدمات بیمه‌ای مربوط به نوسانات قیمت‌ها و نوسانات نرخ ارز را فراهم آورد.

**پیشنهاد نوزدهم:** پیشنهاد بعدی نیز به اجرای ماده ۷۶ قانون برنامه پنجم

توسعه در قانون برنامه ششم توسعه اشاره دارد. متن ماده ۷۶ نیز به این نکته اشاره دارد که «اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران» موظف است با همکاری و حضور اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران و شورای اصناف کشور، نسبت به

شناسایی قوانین، مقررات و بخشنامه‌های محل تولید و سرمایه‌گذاری در ایران اقدام کند و با نظرخواهی مستمر از تشکل‌های تولیدی و صادراتی سراسر کشور و بررسی و پردازش مشکلات و خواسته‌های آنها به‌طور مستمر گزارش‌ها و پیشنهادهایی را تهیه و به کمیته‌ای متشکل از دو نفر از هر قوه به انتخاب رئیس آن قوه ارائه دهد. کمیته مذکور موظف است ضمن بررسی پیشنهادهای ارائه شده راهکارهای قانونی لازم را پیگیری کند.

**پیشنهاد بیستم:** اجرایی شدن ماده ۷۸ قانون برنامه پنجم توسعه، در قانون برنامه ششم توسعه از دیگر خواسته‌های اتاق ایران است. براساس این ماده قانونی، «دولت موظف است در جهت حمایت از تولیدات داخلی، کالاها و خدمات موردنیاز خود را با اولویت از تولیدکنندگان داخلی خرید کند.

**پیشنهاد بیست و یکم:** پیشنهاد اجرایی شدن ماده ۷۹ قانون برنامه پنجم توسعه، در قانون برنامه ششم توسعه از دیگر موارد قید شده در این نسخه است. با توجه به این ماده قانونی، «در راستای ارتقای سهم بهره‌وری در رشد اقتصادی به یک‌سوم در پایان برنامه و به‌منظور برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری، راهبری، پایش و ارزیابی بهره‌وری کلیه عوامل تولید از جمله نیروی کار، سرمایه، انرژی و آب و خاک، سازمان ملی بهره‌وری ایران به‌صورت موسسه دولتی وابسته به معاونت با استفاده از امکانات موجود ایجاد می‌شود تا برنامه جامع بهره‌وری کشور شامل شاخص‌های استاندارد بهره‌وری و نظام اجرایی ارتقای بهره‌وری، دربرگیرنده توزیع نقش‌ها و مسوولیت‌ها در کلیه بخش‌های اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی اعم از بخش‌های دولتی و غیردولتی، به‌صورت برنامه لازم‌الاجرا برای تمامی بخش‌های یادشده، تدوین کند و به تصویب هیات‌وزیران برساند. تمام دستگاه‌های اجرایی موظف هستند از سال دوم برنامه تغییرات بهره‌وری و اثر آن بر رشد اقتصادی مربوط به بخش خود را به‌طور مستمر منتشر کنند و سیاست‌ها و متغیرهای اثرگذار بر رشد بهره‌وری را شناسایی کنند تا اثر بهره‌وری از دستگاه‌های مزبور رشد صعودی داشته

باشد. سیاست‌های مذکور می‌تواند حاوی سیاست‌های تشویقی بخش‌های غیردولتی و شرکت‌های دولتی باشد. حداکثر سه در صد (۳در صد) از هر مرحله تخصیص اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های اجرایی در خزانه نگهداری می‌شود و پرداخت آن به دستگاه منوط به ارائه تایید معاونت مبنی بر رعایت مصوبات موضوع این ماده و دیگر تکالیف قانونی مربوط به بهره‌وری است. آیین‌نامه اجرایی این ماده مشتمل بر برنامه پیشنهادی سازمان ملی بهره‌وری ایران به تصویب هیات‌وزیران می‌رسد.

### پیشنهاد بیست و دوم: فعالان بخش خصوصی در این پیشنهاد خواهان اجرای

ماده ۹۲ قانون برنامه پنجم توسعه، در قانون برنامه ششم توسعه هستند. متن ماده ۹۲ به شرح زیر است: «شورای پول و اعتبار موظف است نرخ علی‌الحساب سپرده‌های یک ساله را حداقل به میزان میانگین نرخ تورم سال قبل و پیش‌بینی سال مورد عمل تعیین کند. نرخ سود تسهیلات متناسب با نرخ سود سپرده‌ها و سود مورد انتظار بانک‌ها توسط شورای پول و اعتبار تعیین می‌شود. بانک‌ها در صورتی ملزم به پرداخت تسهیلات در قالب عقود مبادله‌ای با نرخ کمی‌تر از نرخ اعلام‌شده توسط شورای پول و اعتبار هستند که علاوه بر تایید معاونت، مابه‌التفاوت سود از طریق یارانه یا وجوه اداره شده توسط دولت تامین می‌شود.

### پیشنهاد بیست و سوم: تنفیذ ماده ۱۰۳ قانون برنامه پنجم توسعه، در قانون

برنامه ششم از دیگر مواردی است که در لیست پیشنهادهای اتاق ایران برای برنامه ششم توسعه قرار گرفته است. در متن ماده ۱۰۳ آمده است: «برقراری موانع غیر تعرفه‌ای و غیرفنی برای واردات در طول سال‌های برنامه به جز در مواردی که رعایت موازین شرع اقتضا می‌کند، ممنوع است. در صورت وجود چنین موانعی دولت مکلف است با وضع نرخ‌های معادل تعرفه‌ای نسبت به رفع آن اقدام کند.

### پیشنهاد بیست و چهارم: این پیشنهاد شامل اجرای ماده ۱۵۷ قانون برنامه پنجم

توسعه، در قانون برنامه ششم توسعه است. متن ماده ۱۵۷ به این شرح است: «در جهت توسعه فعالیت‌های معدنی و ارتقای نقش معدن در اقتصاد ملی دولت موظف



است در سقف بودجه سنواتی اولاً نقشه‌های پایه زمین‌شناسی، پی‌جویی و اکتشاف عمومی کلیه ظرفیت‌های (پتانسیل‌های) معدنی کشور را تهیه و پس از بلوک‌بندی محدوده‌ها، ادامه عملیات را به بخش غیردولتی واگذار کند.

ثانیاً، به‌منظور ساماندهی امر اکتشاف در کشور، پایگاه جامع علوم زمین را با استفاده از اطلاعات کلیه دستگاه‌های ذی‌ربط تا سال دوم برنامه راه‌اندازی کند و ثالثاً نسبت به تکمیل زیرساخت‌های لازم برای معادن بزرگ و مناطق معدنی و صنایع انرژی بر معدنی کمک کند.

**پیشنهاد بیست و پنجم:** از دیگر پیشنهاد‌های بخش خصوصی برای تدوین سند ۵ سال آینده ایران به قیمت‌گذاری اشاره دارد. سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان که در کشور ما اصلی‌ترین وظیفه آن قیمت‌گذاری است، نمی‌تواند به‌صورت متمرکز از دو قشر مصرف‌کننده و تولیدکننده حمایت کند لذا باید سازمان به دو سازمان جداگانه تفکیک شود و حمایت از تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان از یکدیگر تفکیک شوند.

**پیشنهاد بیست و ششم:** این پیشنهاد شامل آزادسازی قیمت‌ها است. این موضوع همواره از خواسته‌های بخش خصوصی بوده است.

**پیشنهاد بیست و هفتم:** پیشنهاد بعدی بخش خصوصی نیز در خصوص قیمت‌گذاری است. بر این اساس، قیمت‌گذاری در خصوص کالاهایی که مالکیت آنها خواه ناخواه دولتی است مانند نفت و گاز باید در درجه اول با در نظر گرفتن هزینه فرصت آنها صورت گیرد و در مواردی که دولت به هر دلیلی (نظیر بهره‌وری پایین پالایشگاه‌ها و اتلاف انرژی در شبکه‌های انتقال و توزیع انرژی) امتیاز یا یارانه‌ای برای خریداران قائل می‌شود لازم است از قواعد روشنی برای قیمت‌گذاری استفاده کند به طوری که تغییرات کلی آن در میان‌مدت و درازمدت قابل پیش‌بینی باشد و هزینه عدم کارآیی عرضه‌کنندگان از خود آنها و نه مصرف‌کنندگان مطالبه شود.

**پیشنهاد بیست‌وهشتم:** ضرورت طراحی و تدوین یک استراتژی اقتصادی که اصلاحات مقرراتی جزئی از آن باشد، محتوای این پیشنهاد است. بنا به خواسته بخش خصوصی، این استراتژی هر چه که باشد (ارتقای رقابت‌پذیری ملی، بهبود محیط سرمایه‌گذاری و...) باید به حضور پررنگ و فعال کردن بخش خصوصی در اقتصاد ملی توجه جدی کند.

**پیشنهاد بیست‌ونهم:** در این پیشنهاد بر نقش نهاد مرکزی تاکید شده است. فعالان بخش خصوصی در این پیشنهاد خواهان صدور حکمی از سوی مقام معظم رهبری شدند که مبنی بر تشکیل یک نهاد مرکزی که مسئول کلیه امور مرتبط با بهبود کیفیت مقررات در کشور باشد. بخش خصوصی در این بند عنوان می‌کند: نهاد مرکزی باید ضمن برخورداری از حمایت بالاترین سطوح سیاسی کشور به بالاترین مقام حکومتی در خصوص عملکرد خود گزارش دهد. در تشکیل این نهاد، باید اکثریت اعضا از دانشگاهیان، موسسات تحقیقاتی و بخش خصوصی باشند. نظرات این نهاد در خصوص حذف، اصلاح یا ابقای قوانین و مقررات، باید لازم‌الاجرا باشد. بهتر است که در طراحی این نهاد از ظرفیت‌های موجود در شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی و دبیرخانه ماده ۷۶ نیز استفاده شود.

**پیشنهاد سی‌ام:** این پیشنهاد در ادامه پیشنهاد بیست‌ونهم مطرح می‌شود. بر این اساس، موضوعاتی نظیر بازبینی مستمر و دوره‌ای قوانین و مقررات (با تعیین معیار هزینه‌ای برای تشخیص مقررات مشمول بازبینی)، حذف مقررات قدیمی و فاقد موضوعیت، توجه جدی به شفاف‌سازی و کاهش بوروکراسی و کاهش بار مقررات به خصوص برای بنگاه‌های کوچک و متوسط باید در دستور کار این نهاد قرار گیرد. در این راستا باید ظرف مدت یک سال سامانه‌ای طراحی و راه‌اندازی شود که علاوه بر اطلاع‌رسانی مجموعه قوانین و مقررات کشور، نظرات ذی‌نفعان و بخش خصوصی در مورد اثربخشی قوانین موجود، مرتباً اخذ شود و براساس این نظرات، بازبینی مقررات در دستور کار کارشناسی نهاد مرکزی، قرار گیرد.



## الزامات تدوین برنامه ششم از نگاه بخش خصوصی

سردار خالدي - روزنامه دنيای اقتصاد

ترسیم ششمین نقشه راه توسعه کشور طی پنج سال آینده یکی از مهم‌ترین رویدادها و تصمیم‌هایی است که به اعتقاد دولت به دلیل تجربه تلخ اجرایی در دو برنامه پیشین طی ۸ سال گذشته، نیازمند بررسی جدا و بازتعریف‌های اساسی است. با توجه به تاکید دولت مبنی بر حضور پررنگ بخش خصوصی در اقتصاد، به نظر می‌رسد برآورد خواسته‌های فعالان اقتصادی در قالب بسته پیشنهادی آنها می‌تواند در اجرای موفق برنامه ششم توسعه موثر باشد. از دید نمایندگان پارلمان بخش خصوصی، دولت قبل از بررسی هر پیشنهادی، اولاً باید مقدماتی را برای اجرای بهتر برنامه فراهم کند. ثانیاً تکلیف خود را در برابر این پرسش که نقش دولت در برنامه ششم توسعه چگونه خواهد بود، مشخص کند و ثالثاً متعهد به مشارکت موثر بخش خصوصی در برنامه ششم باشد.

## الزامات تدوین ششمین سند توسعه

### فراخوان دولت

تدوین برنامه پنج‌ساله ششم توسعه در حالی در دستور کار دولت قرار گرفته که سیاست‌گذاران تاکید کرده‌اند بخش خصوصی می‌تواند در نقش «بازوی مشورتی» شکاف ایجاد شده در اجرای برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه طی ۸ سال گذشته را ترمیم کند و به یاری دولت بشتابد. در این باره برای اولین بار محمدباقر نوبخت، معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور در فراخوانی طی نشست با نمایندگان اتاق اصناف ایران از دعوت بخش خصوصی برای تدوین برنامه ششم توسعه خبر داد. همزمان با این فراخوان، رئیس اتاق بازرگانی ایران نیز در نشست ماه گذشته هیات نمایندگان در واکنش به این درخواست اعلام کرده بود: مطابق خواسته دولت، کارگروه کارشناسی تدوین بسته پیشنهادی بخش خصوصی تشکیل شده است. در این میان وزیر اقتصاد نیز در نشست اخیر شورای گفت‌وگو در پاسخ به پرسش «دنیای اقتصاد» مبنی بر جایگاه بخش خصوصی در تدوین برنامه ششم توسعه تاکید کرد: دولت همواره از نظرات بخش خصوصی برای اصلاح امور استفاده کرده و در این راستا تشکیل کارگروه تخصصی تدوین برنامه ششم از اهم این اقدامات بوده است. به گفته علی طیب‌نیا همکاری بین دولت و بخش خصوصی دوسویه و با رویکرد تسهیل فعالیت‌های بخش خصوصی دنبال می‌شود. حال در آستانه تدوین ششمین نقشه راه پنج‌ساله توسعه هر یک از فعالان بخش خصوصی پیشنهادهای متفاوتی را مطرح کرده‌اند که به نظر می‌رسد در بسته پیشنهادی به دولت می‌تواند تاثیر ترقی خواهانه و اصلاح‌گرایانه داشته باشد.

### تمرکز بر «بودجه» به جای «برنامه»

برخی فعالان بخش خصوصی اعتقاد دارند در شرایط فعلی متلاطم اقتصاد جهان، تدوین برنامه‌های توسعه‌ای چندان کارساز نیست. به گفته آنان دولت باید به جای تمرکز بر تدوین برنامه ششم توسعه، دقت بیشتری در تصویب قوانین بودجه

سنواتی و تدوین برنامه‌های کوتاه‌مدت اقتصادی داشته باشد. یحیی آل اسحاق در گفت‌وگو با خبرگزاری مهر از نبود نظارت و انضباط بر اجرای برنامه‌های توسعه‌ای انتقاد می‌کند و اعتقاد دارد با ارزیابی برنامه‌های توسعه‌ای در سال‌های گذشته (همچون برنامه‌های توسعه‌ای قبل و بعد از انقلاب) پرسشی که به ذهن متبادر می‌شود این است که مجموعه راهبردهای هدف‌گذاری به چه میزان محقق شده و دولت‌ها در قبال سیاست‌گذاری‌ها به چه میزان متعهد بوده‌اند؟ به گفته رئیس اتاق بازرگانی تهران آنچه از ارزیابی برنامه‌های توسعه‌ای استنباط می‌شود، این است که جهت‌گیری در برنامه‌ها درست بوده اما این سندها کارکرد مناسبی در اقتصاد ایران نداشته است. آل اسحاق با بیان اینکه برنامه‌های توسعه‌ای تنها به مثابه یک «چراغ‌راهنما» هستند، تاکید می‌کند: مجموعه سیاست‌گذاری‌ها، فرآیندها و عملیات اجرایی برنامه‌های توسعه‌ای چندان به واقعیت نزدیک نبوده‌اند، به همین دلیل در قالب «برنامه‌های یکساله» باید به اقتضائات اقتصاد ایران و جهان توجه کرد. وی با تحلیل برنامه پنجم توسعه می‌گوید: تنها بخشی از برنامه پنجم توسعه به اهداف از پیش تعیین شده دست یافت، این در حالی است که در حوزه‌های عمرانی، پس‌انداز، سرمایه‌گذاری‌ها و واگذاری‌ها، اهداف برنامه با واقعیت‌ها فاصله بسیاری داشت.

نکات مهمی که از دید رئیس اتاق تهران در برنامه ششم توسعه باید مورد توجه قرار گیرد، این است که اولاً به توانمندی‌های بخش خصوصی توجه شود. ثانیاً نظارت دقیق و مستمری نیز بر روند اجرای برنامه‌های توسعه‌ای تکلیف شود. زیرا در برنامه‌های توسعه‌ای قبل هیچ دستگاه یا سازمانی الزام و نظارت کافی بر صحت اجرای برنامه‌ها نداشته است.

### **بایدها و نبایدهای برنامه ششم**

رئیس پارلمان بخش خصوصی نیز اعتقاد دارد در تدوین برنامه ششم توسعه، افزایش اختیارات مسوولان استانی ضروری است. غلامحسین شافعی در گفت‌وگو با «ایسنا» با اشاره به اینکه دولت در زمان مناسبی به تدوین برنامه ششم پرداخته، تاکید

می‌کند: پیش‌بینی حضور بخش خصوصی و کمیسیون‌ها در تدوین برنامه ششم از گام‌های مثبت دولت است. به گفته وی، در برنامه‌های توسعه‌ای بعد از انقلاب تنها برنامه سوم آن هم به دلیل تطابق با اهداف، موفق بوده است. شافعی با بیان اینکه دولت باید «بایدها و نبایدهای» برنامه ششم توسعه را ترسیم کند، اعتقاد دارد با توجه به اینکه وضعیت سیاسی، اقتصادی و اجتماعی استان‌ها با همدیگر متفاوت است، لحاظ کردن نگاه منطقه‌ای در تدوین برنامه ششم اهمیت دارد. «بالا بردن اختیارات مسوولان استانی» عاملی است که به اعتقاد وی موجب افزایش مسوولیت‌پذیری و امیدواری برای اجرای موفق سند می‌شود.

### چهار محور در برنامه

سیدحمید حسینی، عضو هیات رئیسه اتاق بازرگانی تهران در این باره بر این باور است که دو معضل اساسی امروز اقتصاد ایران، «نوع نگاه دولت به بخش خصوصی» و متقابلاً «نگاه بخش خصوصی به دولت» است. به همین دلیل اصلاح در این دو رویکرد باید ملاک نظر برنامه ششم قرار گیرد. وی در این باره در گفت‌وگو با «دنیای اقتصاد» تصریح می‌کند: دولت باید در برنامه ششم توسعه، جایگاه خود را مشخص کند؛ به طوری که باید تعیین کند آیا می‌خواهد تصدی‌گر باقی بماند یا تنها بر اجرای امور نظارت کند؟

تاکید بر ضرورت پیگیری محورهای چهارگانه در برنامه ششم توسعه دیگر پیشنهاد حسینی است؛ به طوری که «تعیین حد و مرز بخش خصوصی»، «تعریف عدالت اجتماعی»، «تعیین تکلیف بیمه‌های بیکاری» و «اجرای طرح جامع سلامت نظام اداری به منظور احیای نظام عدالت اجتماعی و چاره‌اندیشی برای فساد مالی و اقتصادی» جزو موارد پیشنهادی این فعال بخش خصوصی است. به گفته وی، در برنامه ششم توسعه نیازی به قانون جدید نیست، بلکه تنها می‌توان به اصلاح قوانین بسنده کرد.

### سه نکته در تدوین

از دید نایب رئیس اتاق بازرگانی ایران تدوین برنامه ششم توسعه به عنوان یک سند بالادستی دارای اهمیت است. محسن جلال‌پور با اشاره به اینکه مسیر برنامه ششم توسعه باید هماهنگ و مکمل پنج برنامه قبلی باشد، به «دنیای اقتصاد» می‌گوید: ضعف‌ها و قوت‌های اجرای برنامه‌های پنج‌ساله گذشته باید واکاوی شود؛ این‌که کدام بخش از برنامه‌های قبلی واقعی و قابل اجرا بوده است. به گفته جلال‌پور برای گام نهادن در آینده، باید با نگاه به گذشته حرکت کرد و در این مسیر سه نکته حائز اهمیت را مد نظر قرار داد؛ نخست آنکه کوچک شدن ساختار حجم دولت در برنامه مورد تاکید قرار بگیرد. نایب رئیس اول اتاق بازرگانی ایران در این باره می‌گوید: اگر در همه ساختار دولت امکان کوچک‌سازی و واگذاری نیست و نمی‌توان در برنامه ششم به یک‌باره چنین کرد، اما لازم است برای چند وزارتخانه به‌طور مشخص و ویژه این اتفاق روی دهد. این فعال بخش خصوصی بر این باور است ساختار دولت باید در طول یک دوره زمانی پنج‌ساله کوچک شود و در پایان برنامه نیز از وضعیت چابک‌سازی و کاهش هزینه‌های جاری گزارش ارزیابی شود، بعد مطابق با الگوی به دست آمده از نتایج گزارش، اقدامات بعدی را انجام داد. دومین نکته‌ای که جلال‌پور به آن اشاره می‌کند، این است که در برنامه ششم باید نگاه منطقه‌ای مدنظر قرار گیرد، این در حالی است که در هر استان وضعیت متفاوتی از نظر اقلیم، ظرفیت‌ها، نیروی انسانی و فرهنگ وجود دارد. به همین دلیل لازم است در این خصوص دو مساله مهم پیگیری شود؛ نخست آنکه براساس منطقه و ویژگی‌های آن برنامه تدوین و دوم آنکه اختیارات و انجام امور حتی‌الامکان به مناطق واگذار شود».

تقویت نقش بخش خصوصی در اقتصاد در مقام مولد و سپردن امور به دست بخش خصوصی» مهم‌ترین نکته‌ای است که به باور نایب رئیس اتاق بازرگانی ایران در تدوین برنامه ششم حائز اهمیت است؛ به طوری که در پایان برنامه باید سهم دولت در اقتصاد ۱۵ تا ۲۰ درصد کاهش یابد. متناسب با کاهش سهم دولت، بخش خصوصی نیز با ایجاد تشکلهای توانمند، سامان یابد.

جلال پور تاکید کرد: با واگذاری بعضی از امور اجرایی به بخش خصوصی، این امکان را ایجاد کنیم که سیاست‌های کلی اصل ۴۴ به‌طور صحیح اجرایی شود و بخش خصوصی واقعی امکان رشد یابد.

نایب رئیس اول اتاق بازرگانی ایران با اشاره به اینکه در برنامه ششم توسعه در سه بخش پیشنهادی «کوچک سازی دولت»، «تدوین قانون مدیریت آب» و «قانون مدیریت صادرات» مدنظر قرار گرفته، اظهار کرد: برنامه ششم همان‌طور که گفته شد باید با تلفیقی از سه رویکرد «نگاه منطقه‌ای به توسعه»، «رقابت‌پذیری در اقتصاد» و «نگاه به برنامه‌های ارائه شده در زمان انتخاباتی» تدوین شود. این در حالی است که در شرایط فعلی نمایندگان پارلمان بخش خصوصی در ۲۹ کارگروه کارشناسی تدوین برنامه ششم توسعه حضور دارند. در همین راستا نیز نشست‌های هفتگی با محور مرکز تحقیقات اتاق ایران برای جمع‌بندی نظرهای مشاوران، کمیسیون‌ها و انجمن‌های اتاق‌های بازرگانی سراسر کشور در اتاق ایران تشکیل می‌شود.

### رویکرد اصلاح ساختار

برخی از فعالان بخش خصوصی اعتقاد دارند مقدم بر تدوین برنامه ششم توسعه، مقدماتی است که دولت باید آنها را فراهم و در برنامه لحاظ کند تا کارآمدی برنامه ارتقا یابد، در غیر این صورت رسیدن به اهداف موردنظر امکان‌پذیر نیست. محمود اسلامی با اشاره به اینکه کشور در همه ابعاد نیاز به طرح «آمایش سرزمین» دارد، گفت: نداشتن نقشه راه باعث می‌شود تصمیمات برنامه‌ای ناشی از فشارها و سلابق منطقه باشد؛ به طوری که در «مناطق کویری» واحد فولاد احداث، در «قطب‌های کشاورزی» برنامه‌های توسعه صنعت ارائه و در «مناطق گردشگری» تصمیمات به دور از اقلیم همان منطقه گرفته می‌شود. به گفته هیات رئیسه اتاق بازرگانی ایران، این اقدامات بدون توجه به «فضای رقابتی» برای رسیدن به یک شرایط اقتصاد آزاد نتایج بسیار تأسف آمیزی دارد.



اسلامیان با تاکید بر اینکه ایران سرشار از منابع و امکانات اقلیمی متفاوت و کشور سرمایه‌پذیری است، تصریح کرد: بسیاری از کشورهای همسایه و مشابه ایران موفق به ورود به مرحله توسعه‌یافتگی شده‌اند، این در حالی است که در کشور طرح آمایش سرزمینی هم قبل و هم بعد از انقلاب سابقه مطالعاتی داشته اما متأسفانه در شرایط فعلی حتی در شهرها نیز طرح آمایش وجود ندارد، به همین دلیل به نظر می‌رسد طرح آمایش مقدم بر برنامه‌ریزی‌ها باشد. خزانه‌دار اتاق بازرگانی ایران با تاکید بر اینکه بسیاری از تخریب‌های زیست‌محیطی که منجر به بحران آب در چندین استان شده ناشی از فقدان چنین برنامه‌ای است، اظهار کرد: «استفاده از تجارب بین‌الملل» و «تشکیل اجتماع ملی برای حل مشکلات» در این زمینه می‌تواند راهگشا باشد.

وی در بخش دیگری از صحبت‌هایش اظهار کرد: ساختار دولتی در ایران طی چند دهه گذشته، روز به روز بزرگ‌تر شده است؛ به طوری که استخدام‌های دولتی طی سال‌های اخیر بودجه‌های جاری را به گونه‌ای افزایش داده‌اند که امکان توسعه زیرساخت‌های عمرانی وجود ندارد.

یه باور اسلامیان حضور دولت در بسیاری از فعالیت‌های اقتصادی که سال‌هاست اقتصادهای بزرگ جهان از آن گریزان بوده و اختیارش را به مردم داده‌اند، باعث نگرانی است. این در حالی است که در سال‌های گذشته سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (بند ج) مبنی بر «واگذاری امور به دست بخش خصوصی واقعی» در جهت معکوس اجرا شده است. در این میان، اعطای سهام عدالت نیز مساله‌ای بوده که ناسامانی‌های موجود را دوچندان کرده است.

این عضو هیات رئیسه اتاق بازرگانی ایران در این باره تصریح کرد: آشفته‌گی در اداره امور کشور توسط دولت سابق متأثر از ناکارآمدی و فقدان مدیریت تحریم‌ها باعث شد اقتصاد ایران طی ۸ سال گذشته (با ۷۲۰ میلیارد دلار درآمد نفتی و چند

صد هزار میلیارد اوراق قرضه فروشی کارخانجات) رشد منفی اقتصادی و بیکاری واقعا نگران‌کننده‌ای را تجربه کند.

به گفته وی تصمیم‌گیرندگان باید بدانند بدون تغییر ساختار بزرگ و بیمار دولت (بر فرض رفع تحریم‌ها) هم راه به جایی نخواهیم برد. این در حالی است که اصلاح چنین ساختاری که طی چند دهه گذشته بزرگ‌تر شده، به فوریت امکان‌پذیر نیست، بلکه چاره اساسی در این زمینه، برنامه و اراده‌ای است که دولت باید آن را طی یک دوره زمانی مدیریت کند.

اسلامیان بعد از بیان این مقدمات تاکید می‌کند: «برنامه پنج‌ساله ششم توسعه» با رویکرد اصلاح ساختار در بدنه دولت می‌تواند در رشد اقتصادی کشور تاثیرگذار باشد، این در حالی است که نکته مثبت «درک و علاقه دولت برای عبور از رکود» است، بنابراین حمایت سایر قوا از قوه مجریه (دولت) در عبور از مشکلات می‌تواند بر عزم و اراده دولت تاثیر مثبت داشته باشد.

وی در پایان تاکید می‌کند: دولت چاره‌ای جز تحلیل دقیق شرایط بر مبنای و تجارب سه دهه گذشته و عبور از مشکلات ندارد، در این میان تحولات بین‌المللی و نقش آفرینی کشور در منطقه و جهان موقعیت ویژه‌ای را ایجاد کرده که می‌توان با اتکا بر آن، شرایط را تغییر داد.

### مشارکت مؤثر بخش خصوصی

برخی از فعالان اقتصادی نیز اعتقاد دارند دولت باید نظرات بخش خصوصی را به جد مدنظر قرار دهد. احمد پورفلاح، عضو هیأت نمایندگان اتاق بازرگانی ایران در این باره اعتقاد دارد برنامه ششم توسعه باید به گونه‌ای تدوین شود که انحراف برنامه از ۱۰ درصد فراتر نرود؛ به طوری که اگر چه در برنامه‌ها حمایت از بخش مولد و بخش خصوصی مورد تاکید قرار می‌گیرد اما در عمل هدایت و سمت و سوی برنامه‌ها به طریقی است که از مسیر هدف‌گذاری شده جدا می‌شود.

پورفلاح در خصوص بسته پیشنهادی به دولت تصریح می‌کند: سیاست‌گذاران در مرحله تدوین و آنالیز بودجه باید بخش خصوصی را که به عبارتی شکل دهندگان این قانون هستند، به مشارکت موثر و (نه نمایشی) دعوت کند. این در حالی است که به گفته وی منابع درآمدی باید منطقی برآورد شود و بهانه‌ای برای انحراف‌ها که معمولاً دامن‌گیر بودجه‌های عمرانی و حمایت بخش مولد است، نباشد. نکته‌ای که به باور این فعال بخش خصوصی باید مدنظر دولت قرار گیرد این است که در برنامه توسعه به آمایش سرزمینی و پتانسیل‌های موجود در استان‌ها به صورت منطقی و کارشناسی توجه و از توزیع منابع به صورت دستوری پرهیز شود. «احصای سهم صنایع کوچک و متوسط در برنامه ششم توسعه و لوایح بودجه چند سال آینده به طور مستمر» پیشنهاد دیگری است که پورفلاح آن را برای بسته بخش خصوصی پیشنهاد می‌کند. در این میان آنچه به گفته پورفلاح می‌تواند در برنامه ششم توسعه و بودجه سال ۹۴ مدنظر قرار گیرد این است که به صنعت گردشگری و ایجاد زیرساخت‌ها برای این گنج پنهان توجه ویژه شود. این در حالی است که برای سال ۹۶ و سال‌های بعد، باید یک برنامه جامع و کارشناسی شده آماده باشد.



## چشم‌انداز توسعه پایدار روستایی در برنامه ششم

کاظم جلالی - روزنامه شرق

پس از انقلاب شکوهمند اسلامی، کارهای زیادی برای محرومیت‌زدایی و توسعه روستاها و مناطق عشایری انجام شد. تشکیل نهادهایی مانند شوراهای اسلامی روستا و بخش، دهیاری‌ها، جهاد سازندگی، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، کمیته امداد امام خمینی و آرایه خدمات مختلف مانند پوشش بیمه اجتماعی، ایجاد و بهسازی راه‌های روستایی و برق‌رسانی، تنها بخش کوچکی از برنامه‌ها و فعالیت‌های انجام شده در روستاها، پس از انقلاب اسلامی بوده است. به طوری که تا سال ۱۳۸۴ برای تأسیس ۱۴ هزار و ۳۴ دهیاری مجوز صادر شده و پس از آن نیز برای ۱۷ هزار و ۱۶۵ دهیاری مجوز تأسیس صادر شده است. همچنین طول راه‌های روستایی از ۲۰۰ کیلومتر در سال ۱۳۵۸ به ۱۰۰ هزار و ۲۸۵ کیلومتر در سال ۹۳ ارتقا یافته است. ولی حقیقت آن است که ما در ابعاد اقتصادی و اجتماعی روستاها و نواحی عشایری، برنامه‌ریزی لازم را نداشته‌ایم و به دلیل غلبه رویکردهای فیزیکی، کالبدی و خدماتی و نیز فقدان تخصیص منابع کافی، نتوانسته‌ایم توسعه متوازن را محقق کنیم. بر اساس برآوردی که اخیراً انجام شده است، نسبت روستانشینی ایران به ۲۲/۵ درصد در سال ۱۴۱۰ خواهد رسید و این می‌تواند به شدت نگران‌کننده باشد.

به خصوص که بخش مهمی از آن از محل تبدیل روستا به شهر و به تبع آن، تغییر کاربری اراضی کشاورزی صورت می‌گیرد. تغییر کاربری اراضی کشاورزی، روند نامناسبی دارد و دیگر وقت آن رسیده است که در اراضی کشاورزی مرغوب و با کیفیت، کاربری غیر کشاورزی تعریف نشود و به خصوص سیاست‌های توسعه صنعتی و شهری ما بر اساس این رویکرد باید اصلاح و کنترل شوند و مشوق‌های لازم هم به کشاورزان اعطا شود. به‌طور کلی، تجارب نشان داده است که توسعه روستایی و عشایری یک موضوع چند بعدی است و باید نگاه سیستمیک (نظام‌مند) به آن داشت.

با صرف تزریق اعتبار ارزان به این نواحی، نمی‌توان انتظار رونق اشتغال و تولید داشت بلکه باید نظام تأمین مالی هدفمند و هوشمندی باشد که دقیقاً اعتبارات مولد را به سرانجام برساند. نباید برای توسعه روستا، دقیقاً همان مسیر توسعه شهر را برویم، باید نوآوری به خرج داد. باید محور برنامه‌ریزی‌ها را بر تبدیل روستا به کانون تولیدی و نهایتاً سکونتگاهی زیست‌پذیر گذاشت. بررسی‌های کارشناسان مرکز پژوهش‌ها هم نشان می‌دهد که اعتبارات روستایی و عشایری نیز برخلاف برنامه‌های توسعه، رویکرد غالب خدماتی - کالبدی دارند و مباحث اقتصادی روستاها، در حاشیه قرار دارد و توجه چندانی به آنها نمی‌شود. دهه چهارم انقلاب اسلامی، دهه پیشرفت و عدالت است. یعنی پیشرفت و رشد اقتصادی‌ای که تنها بخواهد از طریق صنایع بزرگ و عمدتاً شهری و در اختیار بخش محدودی از جامعه محقق شود، مطلوب نظام جمهوری اسلامی نیست. نظام جمهوری اسلامی، به دنبال رشدی است که همه آحاد جامعه، به خصوص روستاییان و عشایر را از طریق ایجاد اشتغال و ارزش افزوده منتفع گردانند. اقتصاد مقاومتی هم همین است و به تعبیر مقام معظم رهبری، اقتصادی است دانش بنیان و متکی بر مردم. صنایع کشاورزی، فرش دستباف و صنعت‌هایی از این قبیل، الزاماً به صورت اجتماع‌محور و با مشارکت و مالکیت حقیقی روستاییان و عشایر توسعه نیافته‌اند و کشاورزان خرده مالک و روستاییان، معمولاً نتوان از ورود به زنجیره ارزش و همچنین بازارهای جهانی

بوده‌اند. از سوی دیگر، یکی از معضلات طرح‌های روستایی این بوده است که به مسایل اجتماعی آنها توجه نکرده‌ایم. در حال حاضر، پروژه‌های زیربنایی قابل توجهی وجود دارد که دولت هم در آنها سرمایه‌گذاری کرده است، ولی به دلیل این که الگویی دیده نشده است که منافع جامعه محلی را در نظر بگیرد، عملاً به دلیل معارضین محلی، تعطیل یا نیمه تعطیل شده است. باید به دنبال بهره‌گیری از قابلیت‌های محیطی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مناطق روستایی کشور باشیم و این امر، با نظام برنامه‌ریزی متمرکز و بخشی‌نگر توسعه روستایی کنونی تحقق نخواهد یافت. ماده ۱۸۱ قانون برنامه پنجم توسعه، بر ارتقای نظام برنامه‌ریزی کشور با رعایت دو اصل آمایش سرزمین و پایداری محیطی در کلیه فعالیت‌های توسعه‌ای و سرمایه‌گذاری‌های ملی و استانی تأکید کرده و هماهنگی بخشی، منطقه‌ای و بخشی — منطقه‌ای و توسعه متوازن را در قانون توجه خود قرار داده است. یکی از اساسی‌ترین راه‌حل‌های تحقق اهداف متعالی این ماده، به‌ویژه توسعه متوازن و رعایت اصل آمایش سرزمین، استقرار سازوکار برنامه‌ریزی محلی و فربخشی توسعه روستایی در چارچوب اهداف کلان نظام است؛ چرا که یکی از عوامل بازدارنده توسعه روستایی و در نتیجه توسعه متوازن کشور، وجود نظام برنامه‌ریزی روستایی متمرکز است که بدون توجه به قابلیت‌های آمایش و محلی نواحی روستایی اقدام به برنامه‌ریزی و طرح‌ریزی می‌کند. این امر نهایتاً به عدم شناسایی و شکوفایی پتانسیل‌های محلی روستاها و حتی تخریب تدریجی آنها منجر می‌شود. یکی از مهم‌ترین چالش‌هایی که توسعه روستایی و عشایری کشور دارد و باید در برنامه ششم توسعه به آن توجه جدی داشت، نظام پایش و ارزشیابی پروژه‌ها و سیاست‌های توسعه روستایی و عشایری است. در ارایه خدمات عمومی و نیز پروژه‌های اشتغال‌زایی و غیره، رضایتمندی روستاییان و عشایر باید لحاظ و بررسی شود که واقعاً خدمات ارایه شده تا چه حد توانسته است رضایت مردم را بهبود بخشد و اگر احیاناً نتوانسته دلایلش چه بوده؟ امروزه در دنیا، رویکرد ویژه‌ای نسبت به بهره‌گیری از فناوری اطلاعات و ارتباطات برای ارایه عادلانه‌تر و گسترده‌تر

خدمات مهمی مانند پزشکی، آموزش، بانکداری بدون شعبه و ارایه اطلاعات هواشناسی، معرفی فرصت‌های سرمایه‌گذاری، بازاریابی و به‌طور کلی خدمات دولت الکترونیک در نواحی روستایی اتخاذ می‌شود. این در حالی است که در ایران، اصولاً توجه مناسبی به این رویکرد اساسی وجود ندارد. بر اساس ترجمه گزارش توسعه کشاورزی چین که توسط مرکز پژوهش‌های مجلس انجام شده، تا اواخر سال ۲۰۱۱، ۸۵ هزار روستا در سرتاسر کشور چین فعالیت‌هایی را در زمینه کشاورزی تفریحی (گردشگری کشاورزی) و گردشگری روستایی انجام دادند. در این میان ۱/۷ میلیون نفر در زمینه کشاورزی تفریحی و گردشگری روستایی به فعالیت پرداختند که ۱/۵ میلیون نفر از آنها در حوزه کشاورزی تفریحی فعال بودند و بیش از ۳۰ هزار پارک بزرگ کشاورزی تفریحی نیز وجود داشت. کشاورزی تفریحی و گردشگری روستایی ۷۲۰ میلیون نفر بازدیدکننده در سال ۲۰۱۱ را به خود جذب کرد و میزان فروش حاصل از این طریق به ۲۱۶ میلیارد یوآن رسید و در مجموع، ۲۶ میلیون نفر از این طریق اشتغال پیدا کردند. ولی ما با وجود قابلیت‌های وسیع در زمینه گردشگری کشاورزی و روستایی، نتوانسته‌ایم برنامه‌ای را برای توسعه پایدار آن تدوین و اجرا کنیم، به طوری که منافع آن برای جامعه محلی و گردشگران به حداکثر برسد و پیامدهای منفی به حداقل. ارتقای شاخص‌های توسعه روستایی و عشایری، سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، راهبری و نظارت هماهنگ اصلاح نظام برنامه‌ریزی توسعه روستایی، با تاکید بر افزایش هماهنگی و محلی کردن فرآیند آن، از تکالیف قانونی در زمینه توسعه روستایی و عشایری بوده است که به نحو مناسبی انجام نشده‌اند.



## نظام تدوین برنامه پنج ساله توسعه

### و طرح یک سوال!

سید حمید پورمحمدی

ستاد تدوین برنامه توسعه ششم از اوایل خرداد ماه سال جاری شروع به کار نمود. از اول مهرماه سال جاری نیز شوراهای برنامه‌ریزی تدوین برنامه ششم فعالیت خود را با تبیین وضع موجود و تعیین آسیب‌های حوزه‌های کاری آغاز خواهند کرد. نگارنده به‌عنوان دبیر ستاد تدوین برنامه فرصت را مغتنم شمرده، با هدف جلب مشارکت همگانی و با انگیزه بهره‌گیری برنامه‌ریزان از پرتواندیشه همه اندیشمندان حوزه توسعه، طی این نوشتار و نوشتارهای آتی، اقدام به طرح موضوعات و سؤالاتی می‌نماید که دستیابی به پاسخ مناسب و مطلوب می‌تواند زمینه را برای گشودن افق‌های جدید، برای مشارکت صاحب‌نظران در تدوین برنامه‌های توسعه و انتخاب مشی و روش مناسب برنامه‌ریزی فراهم نماید.

اولین موضوعی که طرح می‌شود، مسئله جامع بودن نظام برنامه‌ریزی است.

#### سؤال اساسی این است که آیا برنامه‌ریزی کشور باید کماکان

#### به صورت جامع باشد؟

اجمال سخن این است که یک سو، سالیان متمادی است که برنامه‌ریزی در کشور ما به شیوه جامع انجام می‌شود. از سوی دیگر تعداد زیادی از مدیران و

متخصصین دستگاه‌های اجرایی و همچنین سازمان متولی تدوین برنامه بر اساس وظایف و مسئولیت‌های گسترده اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و نیز توان و تجربیات برنامه‌ریزی خود، عمدتاً گرایش به برنامه‌ریزی جامع‌دارند. این شیوه برنامه‌ریزی چند حُسن دارد، از جمله اینکه به همه بخش‌ها و قسمت‌هایی مختلف از جمله زیر بخش‌ها توجه می‌شود و همه بخش‌ها خود را مهبای تهیه برنامه می‌نمایند. بخش‌ها برای این کار به تحقیق و تبیین وضع موجود خود می‌پردازند، سپس مسائل و مشکلات و آسیب‌های هر بخش تبیین می‌شود. و نهایتاً هر بخش راهبردها و برنامه‌های خود را برای دوره‌ای پنج‌ساله ارائه می‌نماید.

اما این شیوه برنامه‌ریزی اشکالاتی هم دارد از جمله اینکه:

(۱) برای تهیه برنامه جامع، به اطلاعات دقیق و تفصیلی فراوانی نیاز است که در کشور ما این حجم اطلاعات بهنگام و دقیق تولید نمی‌شود.

(۲) برای تدوین برنامه جامع بایستی حجم وسیعی نیروی انسانی آموزش‌دیده در همه بخش‌ها و مناطق بکار گرفته شود تا برنامه به صورت جامع تهیه شود، اما به کارگیری این حجم نیروی انسانی برای مدت طولانی باهدف تهیه برنامه پنج‌ساله امکان‌پذیر نمی‌باشد.

(۳) لازم است برای تدوین برنامه جامع، سازمان‌دهی مناسب صورت گیرد به طوری که بخش‌ها و فرابخش‌ها و مناطق ایفاء نقش کنند و تمام نیروی انسانی فعال در امر برنامه‌ریزی دارای مبانی فرهنگی یکسان و منسجم باشند. از طرف دیگر لازم است شرایط مختلف اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی و امنیتی از ثبات مناسب برخوردار باشد که این کار نیز به صورت کامل امکان‌پذیر نمی‌باشد.

به نظر می‌رسد برنامه‌ریزی جامع به معنای واقعی کلمه، عملاً امکان پذیر نمی‌باشد. چرا که علیرغم بیش از ۵ دهه تلاش در این نوع برنامه‌ریزی که بخش عمده‌ای از آن در بعد از انقلاب اسلامی صورت گرفته، عملاً اهداف برنامه‌ریزی ایران تحقق نیافته است. اما متولیان برنامه‌ریزی در سازمان برنامه‌ریزی و دستگاه‌های اجرایی همچنان علاقه‌مند هستند و اصرار دارند که نوع برنامه‌ریزی کشور جامع باشد. استدلال قابل توجه متولیان برنامه‌ریزی، این است که اگر برنامه‌ریزی، جامع نباشد با اعتراض دستگاه‌هایی روبرو می‌شوند که نقش آن‌ها در برنامه‌ریزی نادیده گرفته شده است. دستگاه‌های اجرایی هم علاقه‌مند به برنامه‌ریزی جامع هستند، تا امکان مشارکت آن‌ها در تدوین برنامه فراهم شود. به عبارت دقیق‌تر، برنامه‌ریزی جامع، نزد دستگاه‌ها و سازمان برنامه‌ریزی به معنای مشارکت واقعی و کامل در نظام برنامه‌ریزی انگاشته شده است. اگرچه روش برنامه‌ریزی جامع، امکان مشارکت و حتی چانه‌زنی را برای دستگاه‌های اجرایی فراهم می‌کند، ولی دستگاه‌های دارای قدرت بیشتر، لاجرم این مشارکت را تبدیل به چانه‌زنی برای اخذ بودجه بیشتر می‌کنند تا سهم خود را در بهره‌مندی از منابع عمومی افزایش دهند. ولی روی دیگر این مشارکت که پذیرش کامل مسئولیت اجرای برنامه و تحقق اهداف آن است، روی نمی‌دهد. یعنی در این نوع برنامه‌ریزی، هیچ شخصیت حقیقی و حقوقی مسئولیت برنامه را بر عهده ندارد و در صورت عدم موفقیت مؤاخذه نمی‌شود.

این اشکالات باعث شد که برنامه‌ریزی جامع تنها شعاری زیبا و قابل تفاهم باشد. اما در عمل برنامه‌ریزی‌های گذشته اگرچه جامع نامیده شدند اما به دلیل محدودیت‌های پیش‌گفته به جای برنامه‌ریزی جامع به‌سوی نوعی برنامه‌ریزی کلان‌گرایش پیدا کرده‌اند. برنامه‌ریزی کلان نیز بدیهی است که به حوزه اقتصادی محدود می‌شود یعنی متغیرهایی مانند: سرمایه‌گذاری، رشد، تورم، بیکاری، منابع مالی، مصرف، واردات، صادرات، ارز و ... مورد توجه قرار می‌گیرد. این متغیرهای نیز در سطحی بسیار کلی دنبال می‌شوند و امکان تفکیک آن‌ها به جزئیات و ارائه جداول ریزبرنامه نیز فراهم نمی‌گردد.

در روش برنامه‌ریزی کلان، حوزه‌های فرهنگی، اجتماعی و سیاسی نیز چندان مورد توجه قرار نمی‌گیرند، چراکه این موضوعات را نمی‌توان به سادگی کمی و محاسبه‌پذیر نمود و مدل‌های کلان نیز نمی‌تواند این حوزه‌ها را محاسبه‌پذیر نماید. این پیچیدگی باعث می‌شود که سهم حوزه‌های غیراقتصادی در برنامه نادیده گرفته شده و یا وزن آن‌ها کم‌رنگ دیده شود. در نوع برنامه‌ریزی کلان، حتی بخش‌ها هم در حد راهبردهای کلی باقی مانده و برنامه در همان کلیت رها می‌شود. نکته مهم دیگر اینکه در برنامه‌ریزی به شیوه مرسوم امکان مشارکت مناطق و استان‌ها و به ویژه مدیران استانی نادیده گرفته می‌شود و آن‌ها نیز سهم و نقشی در تدوین برنامه نخواهند داشت. بدیهی است که عدم توجه به مناطق باعث تشدید عدم تعادل‌ها در پهنه جغرافیای کشور و عدم توجه به مزیت‌های سرزمین می‌شود.

در چنین نظام برنامه‌ریزی آنچه باقی می‌ماند و در تدوین برنامه ایفای نقش می‌کند، تعداد محدودی متخصص مدل‌های اقتصادسنجی خواهند بود که زبان آن‌ها قابل فهم برای حوزه‌های مختلف نیست و بخش‌ها و مناطق نمی‌توانند مدل آن‌ها را در عمل اجرا و پیاده‌سازی نمایند. نکته مهم این که همین مدل اقتصادسنجی هم چندان قابل اتکا نمی‌باشد چرا که در کشورهایی مانند ایران، اولاً داده‌ها، اطلاعات و آمار، دقیق و بروز نیستند و ثانیاً فعالیت‌ها و اقدامات در سطح کلان از ثبات کافی برای استفاده در برآوردهای این مدل‌ها برخوردار نمی‌باشند.

به دلیل مشکلات فوق، آنچه که در دهه‌های اخیر انجام شده نیز به تمامی مبتنی بر برنامه‌ریزی جامع نبوده است. به عبارت روشن‌تر اساساً امکان برنامه‌ریزی جامع فراهم نبوده است، لذا عملاً برنامه‌ریزی جامع رها شده و برنامه‌ریزی متغیرهای محدود کلان پررنگ شده است و بر همین اساس نیز علیرغم تلاش فراوان مسئولین دستگاه‌ها و سازمان برنامه‌ریزی و مردم، و صرف میلیاردها دلار منابع و زمان صرف شده، اهداف برنامه‌ها حاصل نشده‌اند، یا به عبارت روشن‌تر قابل حصول نیز نبوده‌اند.

اکنون سؤال این است که در جامعه‌ای با مشخصات کشور ایران، شیوه و نوع برنامه‌ریزی چگونه باید باشد تا از تجربیات گذشته استفاده مناسب شود و در عین حال از آسیب‌های برنامه‌ریزی گذشته نیز مصون باشیم، مشارکت، مسئولیت‌پذیری و خلاقیت و نوآوری را در نظام برنامه‌ریزی افزایش دهیم و در عین حال، برنامه تدوین شده قابلیت اجرا نیز داشته باشند و به اهداف خود نائل آید؟

آیا بهتر نیست که در تدوین برنامه ششم توسعه، ضمن حفظ تجربه برنامه‌ریزی جامع، رویکرد ویژه‌ای نیز به موضوعات خاص داشته باشیم. موضوعات خاصی که گره‌ای از گره‌های توسعه کشور را باز کند و مانعی از پیش پای پیشرفت کشور بردارد و یا این که ایجاد قطب پیشرفت برای کشور کند و موتور محرکه پیشرفت کشور شود. موضوعاتی مانند آب، محیط زیست و موضوعات مکان‌محوری مانند سواحل خلیج فارس و دریای عمان و یا موضوعات اقتصادی مانند صادرات غیرنفتی و معدن را می‌توان از جمله نمونه‌هایی برای موضوعات خاص نامید. آیا در تدوین برنامه توسعه ششم باید به این گونه موضوعات رویکردی ویژه داشت و یا این که به همه موضوعات رویکرد یکسانی باید اعمال نمود؟



## ضرورت تفکیک برنامه از قانون برنامه

پرویز خسروشاهی

تهیه برنامه‌های توسعه هفت ساله یا پنج ساله یکی از مشخصه‌های اصلی نظام برنامه‌ریزی کشور در ۷۰ سال گذشته است، اما به جرات می‌توان ادعا کرد هیچ‌گاه روند امور اقتصادی و اجتماعی کشور مطابق با آنچه این برنامه‌ها ترسیم کرده‌اند پیش نرفته و در مقاطع معدودی نیز که میان عملکردها و برنامه‌ها هماهنگی نسبی برقرار شده این امر عمدتاً به عواملی خارج از پایبندی مخاطبان برنامه‌ها به آن مربوط بوده است. در بروز این مسأله عوامل متعددی را می‌توان دخیل دانست که یکی از مهم‌ترین آنها، عدم تفکیک میان دو مقوله متفاوت «برنامه توسعه» و «قانون برنامه توسعه» است. برنامه توسعه به‌طور کلی اهداف، سیاست‌ها و اقدامات مورد نظر قوای مجریه و قضائیه و سایر سازمان‌های اجرایی مستقل برای توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور در یک دوره زمانی معین است.

در ارتباط با آن بخش از اهداف، سیاست‌ها و اقدامات برنامه توسعه که اجرایی کردن آنها نیاز به تمهیداتی دارد که برای عملی کردن آن موافقت مجلس شورای اسلامی لازم است ضروری است احکامی تدوین و برای تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم شود. این احکام، نهایتاً قانون برنامه توسعه را تشکیل خواهند داد و

فقط بخشی از برنامه توسعه هستند و نه کل آن. به عبارت دیگر قانون برنامه توسعه، همه برنامه توسعه نیست؛ بلکه فقط دربرگیرنده اصلاحات مورد نیاز در قوانین موجود یا کسب اجازه از مجلس برای انجام برخی امور است که در جهت تحقق اهداف، سیاست‌ها و اقدامات برنامه توسعه مورد نیاز است. برنامه توسعه، خواسته‌ها و شعارهای قوای مجریه و قضائیه و سایر سازمان‌های اجرایی است، اما قانون برنامه توسعه، چارچوب قانونی عملیاتی کردن آن خواسته‌ها و شعارها و در واقع برطرف‌کننده موانع قانونی و فراهم‌کننده مجوزهای قانونی به منظور تحقق اهداف، سیاست‌ها و اقدامات برنامه توسعه است نه چیز دیگر. ویژگی حکم قانونی این است که شخصی حقیقی یا حقوقی را از انجام عملی منع می‌کند یا اینکه انجام عملی را برای وی الزامی یا مجاز می‌شمارد. طبعاً اقدام بر خلاف حکم قانونی مستوجب مجازات است؛ بنابراین امری را می‌توان به صورت حکم قانونی درآورد که انجام یا عدم انجام آن امر دارای قابلیت تشخیص و مهم‌تر از آن دارای قابلیت انتساب به شخص حقیقی یا حقوقی مورد نظر باشد؛ بنابراین به منظور حفظ انسجام و جامع و مانع بودن احکام قانونی برنامه لازم است این احکام با رعایت اصول کلی فوق تهیه و تدوین شود. در قانون آوردن اموری که خواسته و شعار قوای مجریه و قضائیه و سایر نهادها و سازمان‌های اجرایی مستقل بوده و از اختیارات آنها است یا اینکه انجام یا عدم انجام آن امور قابلیت تشخیص و مهم‌تر از آن قابلیت انتساب به شخص حقیقی یا حقوقی مشخصی را ندارد؛ نه منطقی است نه ضروری. اما مروری گذرا بر برنامه‌های توسعه کشور در دهه‌های گذشته نشانگر عدم توجه به این دو اصل اساسی است. در غالب این برنامه‌ها مرز میان مفهوم «برنامه» و «قانون» خلط شده و موارد زیادی که نه ماهیت قانونی داشته و نه نیاز به اخذ مصوبه برای اجرا، وارد لوایح قانونی شده و به تصویب رسیده است و برنامه توسعه معادل قانون برنامه توسعه تصور شده است. درحالی که قانون برنامه، جزء کوچکی از کل برنامه است. به عنوان نمونه، برنامه پنجم توسعه کشور شامل ۲۳۵ ماده است. با رعایت اصول پیش‌گفته این موارد به راحتی می‌توانست تا یک چهارم کاهش یابد.



ما در طول دهه‌های متمادی تهیه برنامه‌های توسعه با عبور از مرز میان «برنامه» و «قانون»، به‌طور کلی خواسته‌ها و شعارهای دولت‌ها را بدون اینکه الزامی در میان باشد با تبدیل به قانون برنامه، به خواسته‌های مجلس تبدیل کرده و به این ترتیب آن را برای دولت‌های بعدی که ممکن است سلیقه دیگری داشته باشند نیز لازم‌الاجرا کرده‌ایم. به این ترتیب تفاوت نگاه و سلیقه میان مجلس‌ها و دولت‌ها از یکسو و تفاوت شعارهای دولت‌های متفاوت از سوی دیگر، اجرایی شدن برنامه‌های توسعه را به چالش کشیده و با موانع جدی روبه‌رو ساخته است. وارد کردن همه مفاد برنامه توسعه مورد نظر دولت‌ها در قانون برنامه فارغ از ماهیت برنامه‌ای و قانونی آن با هدف اینکه موضوع مهمی تکلیف قانونی شود نتیجه‌اش ائتلاف منابع، عدم شفافیت و اصطکاک در محیط‌های سیاست‌گذاری خواهد بود ضمن آنکه ضمانت اجرایی نیز ندارد. ضمانت اجرایی برنامه‌های توسعه، اعتقاد قوه مجریه به آن است. وقتی برنامه توسعه‌ای نوشته و از سوی دولت مطرح می‌شود فرض بر این است که دولت به آن اعتقاد دارد و مصمم به محقق کردن آن است. همچنین راه‌حل ایجاد ثبات اقتصادی و مقرراتی، محدود کردن دولت‌ها به مصوباتی که دولت‌های قبلی آن را به تصویب رسانده‌اند، نیست؛ بلکه باید اجازه داد دولتی که مستقر می‌شود به سهولت و سرعت و امکان و انعطاف کافی برنامه مورد نظر خود را تبدیل به سیاست کرده و به اجرا درآورد.

عدم تفکیک میان برنامه توسعه و قانون برنامه باعث شده طی سال‌های طولانی در جریان تصویب برنامه‌های توسعه کشور، بخش‌هایی از خود دولت برای بخش‌های دیگری از دولت تعهد قانونی ایجاد کنند یا اینکه برای بخش‌های خود اختیارات و امتیازات قانونی دست و پا کنند بدون آنکه این تعهدات یا اختیارات و امتیازات ارتباط چندانی با اهداف و سیاست‌های برنامه‌ها داشته یا حتی با موافقت دولت‌ها همراه باشد. از این طریق سادگی، شفافیت، انسجام، سازگاری درونی و کارآمدی برنامه‌ها لطمات جدی خورده است. سرعت تغییرات و تحولات اقتصادی و اجتماعی در جوامع امروزی بسیار بالاست و بسیاری از ابعاد پویایی‌های آن برای

سیاست‌گذاران قابل‌شناسایی و پیش‌بینی نیست؛ بنابراین دستیابی به آنچه برنامه می‌گوید لزوماً با دقتی که در برنامه درج می‌شود عملی نیست و امکان تغییر در مفاد برنامه بر حسب شرایط زمانی و مکانی خاص امری اجتناب‌ناپذیر است. بر این اساس تبدیل کل مفاد برنامه‌های توسعه به احکام قانونی، هم برنامه را از کارآیی می‌اندازد و هم اعتبار مقررات قانونی را خدشه‌دار می‌کند. فرآیند تغییر در قانون بسیار سخت و زمانبر است در حالی که انعطاف‌پذیری در فرآیند برنامه‌ریزی از اصول پذیرفته شده در این زمینه است. در صورت وجود چنین نگاهی به ساز و کار تهیه برنامه‌های توسعه، بحث تطابق زمان تصویب و اجرای برنامه توسعه با تقویم دولت‌ها نیز مرتفع می‌شود. همچنین با توجه به کاهش شدید حجم احکام قانونی، اصلاح در قوانین مربوطه نیز هزینه کمتری داشته و با سهولت انجام می‌شود. بدیهی است در این صورت، برنامه توسعه با تمامی اجزا و جزئیات باید حتی قبل از روی کار آمدن دولت‌ها تدوین و منتشر شود تا قوه مجریه بر اساس آن مورد ارزیابی و قضاوت افکار عمومی قرار گیرد و پاسخگو باشد. ممکن است ادعا شود با اتخاذ چنین رویکردی در ارتباط با برنامه‌های توسعه، تحقق اهداف و سیاست‌های بلندمدت کشور چون چشم‌انداز بیست ساله و سیاست‌های کلی نظام دچار مشکل می‌شود. نظر به اینکه سیاست‌های کلی نظام علی‌القاعده با مدنظر قراردادن تحقق چشم‌انداز تدوین می‌شود و برنامه‌های توسعه نیز باید در چارچوب سیاست‌های کلی نظام تهیه شود؛ بنابراین از این جهت نیز جای نگرانی نخواهد بود.

## ۶ انتقاد از ششمین نقشه توسعه

روزنامه دنیای اقتصاد

هیات نمایندگان اتاق بازرگانی ایران در حالی روز گذشته برگزار شد که بررسی معایب و محاسن برنامه ششم توسعه، بررسی لایحه بودجه سال ۹۵، انتقاد از خصوصی سازی، بررسی مصوبه اخیر مجلس نمایندگان آمریکا و واکاوی دلایل عدم الحاق ایران به WTO از مهم ترین محورهای جلسه بود.

نقد برنامه ششم توسعه در شش محور «پیش بینی رشد ۸ درصدی»، «ساختارها و هدف گذاری کلان»، «عدم تعیین موتور توسعه برنامه»، «سهم کم پژوهشی بخش خصوصی»، «نحوه تسویه بدهی های دولت» و «چگونگی پایش برنامه» عنوان شد. از سویی توجه به توسعه صادرات و چگونگی کوچک شدن دولت نیز مورد تاکید قرار گرفت. همچنین بخش خصوصی بر نگاه ویژه به واگذاری ها و اتمام پروژه های نیمه تمام با استفاده از توان بخش خصوصی در لایحه بودجه ۹۵ تاکید کرد. واکنش بخش خصوصی به مصوبه مجلس نمایندگان آمریکا موضوع دیگری بود که در این نشست مورد توجه قرار گرفت. باراک او با ما رئیس جمهوری ایالات متحده آمریکا با امضای لایحه بودجه سال آینده این کشور، محدودیت های تازه را برای ورود به این کشور نیز مورد تایید قرار داده است. مجلس نمایندگان

آمریکا به بهانه مقابله با تروریسم، طرحی را تصویب کرده که براساس آن شهروندان ۳۸ کشور جهان چنانچه طی پنج سال گذشته به یکی از کشورهای سوریه، عراق، ایران و سودان رفته باشند، دیگر نمی‌توانند بدون ویزا به آمریکا سفر کنند. روز گذشته رئیس اتاق ایران نیز طی سخنانی از صدمات احتمالی که به ۳۸ کشور مشمول این مصوبه وارد می‌شود، اشاره کرد. وی همچنین بیشتر مشکلات در تجارت ایران را ناشی از عدم الحاق به WTO دانست. محسن جلال‌پور، رئیس اتاق بازرگانی ایران در این نشست، با اشاره به تدوین پیش‌نویس لایحه برنامه ششم توسعه و اشکالاتی که در این برنامه به چشم می‌خورد، گفت: باید مسیر اقتصاد ایران به سمت توسعه بخش خصوصی و استفاده از توان آن در فعالیتهای اقتصادی تعیین شود.

وی با اشاره به هدف گذاری کاهش نیروی انسانی و تعداد ساختمان‌های دولتی به‌عنوان مزیت‌های برنامه ششم توسعه، افزود: با توجه به وضعیت رکود و شرایط نابسامان اقتصاد ایران، محدودیت‌های منابع مالی پیش رو قرار دارد که متأسفانه تحقق رشد ۸ درصدی پیش‌بینی شده در این برنامه را با تردید مواجه می‌کند که دولت و مجلس باید به آن دقت کنند. تحقق رشد ۸ درصدی در اقتصاد ایران حداقل نیازمند سرمایه‌گذاری ۱۵۰ میلیارد دلاری در هر یک از سال‌های برنامه ششم است که متأسفانه در شرایط فعلی تحقق چنین میزان سرمایه‌گذاری بعید به نظر می‌رسد. به گفته جلال‌پور، دلیل این که برنامه‌های قبلی توسعه کمتر از ۳۰ درصد تحقق یافته‌اند، برنامه‌ریزی‌های خوش‌بینانه‌ای بوده که دولت‌ها در پیش‌نویس این برنامه‌ها لحاظ کرده بودند و امروز از دولت وقت توقع می‌رود که با نگاه واقع‌بینانه به شرایط فعلی، آنچه که در برنامه ششم می‌نویسند را پیگیری کنند. رئیس پارلمان بخش خصوصی خاطرنشان کرد: عدم توجه به زیر ساخت‌ها و هدف گذاری کلان برای فراهم آوردن آنها از جمله نواقص برنامه ششم توسعه است، ضمن اینکه موتور توسعه در این برنامه مشخص نشده و دولت باید به صراحت در این مورد هدف گذاری کند. جلال‌پور گفت: چگونگی کوچک شدن دولت، زمان و نحوه

واگذاری سازمان‌ها و ادارات باید شفاف شده و تقویت صادرات را که امروز اصل اول و اساسی برای اقتصاد کشور است، باید مدنظر قرار داد. وی افزود: تحریک تقاضا بدون ایجاد تورم نگاه جدی است که در برنامه ششم توسعه وجود ندارد، ضمن اینکه در سهم پژوهش که قرار است در طول برنامه به سه درصد افزایش پیدا کند، جایگاه بخش خصوصی دیده نشده است و باید گفت تا وقتی که دولت برای پژوهش هزینه کند و آن را انجام ندهد و بر حسن اجرای آن نظارت نداشته باشد، این پژوهش‌ها همچون گذشته تنها در قفسه‌ها باقی خواهد ماند.

جلال‌پور در ادامه به تسویه بدهی دولت به بخش خصوصی اشاره و خاطر نشان کرد: باید بدهی دولت به بخش خصوصی، سازمان بازنشستگی، تامین اجتماعی و بانک‌ها پرداخت شود که متأسفانه عدم جهت‌گیری در برنامه ششم توسعه جزو نواقص جدی به شمار می‌رود. رئیس پارلمان بخش خصوصی با بیان اینکه نگرانیم این برنامه نیز مانند برنامه‌های قبلی در پایان ۵ سال عمر خود رصد شود، تصریح کرد: متأسفانه هیچ ابزاری برای پایش برنامه پیش‌بینی نشده است. بخش خصوصی آمادگی جدی دارد که در تجدیدنظر برنامه ششم توسعه مشارکت داشته باشد. رئیس اتاق بازرگانی ایران در ادامه به لایحه بودجه سال ۹۵ کل کشور اشاره و خاطر نشان کرد: متأسفانه لایحه بودجه به دلیل مباحث مربوط به تدوین برنامه ششم و هیجانات ناشی از انتخابات پیش رو، در سایه قرار گرفته در حالی که بودجه ۹۵ اولین بودجه برنامه ششم و آغاز پساتحریم است که نباید با محوریت نفت بسته شود و هدف باید افزایش توان بخش خصوصی قرار گیرد. وی بیان کرد: نظام دهی و توسعه سیستم بانکی کشور و اهمیت به فضای کسب و کار در کنار نگاه جدی به واگذاری‌ها و اتمام پروژه‌های نیمه‌تمام با استفاده از توان بخش خصوصی از جمله الزامات بودجه ۹۵ است، ضمن اینکه ایجاد تسهیلات برای بخش خصوصی در استفاده از فاینانس خارجی را نیز نباید فراموش کرد. باید در تدوین و تصویب بودجه و برنامه ششم نظرات جدی اثرگذار و کارشناسی بخش خصوصی در نظر گرفته شود. جلال‌پور در ادامه به واگذاری‌ها بدون برنامه و مضر در اقتصاد ایران

اشاره و خاطر نشان کرد: سر و صدای خصوصی سازی در کشور با حقایق آن همخوانی ندارد و این در شرایطی است که از ابتدای خصوصی سازی تاکنون بارها از تریبون اتاق بازرگانی درباره شیوه خصوصی سازی ها هشدار داده شده است، چراکه نگاه درخصوصی سازی ها، قیمت گذاری و وصول پول و فروش اموال بوده و کمتر توجه به ایجاد اشتغال و حفظ اشتغال موجود صورت گرفته است. همین میزان واگذاری ها به بخش خصوصی این روزها در لبه تیغ انتقادهای جدی قرار دارد. توقع ما از دولت این است که با تمرکز بر ضرورت حفظ بنگاه ها و اشتغال پروژه ها زمینه را برای واگذاری های قابل قبول فراهم کند. جلال پور گفت: فشار جدی به کارآفرینان از سوی بانک ها، سازمان امور مالیاتی و تامین اجتماعی از یکسو بر ورود قوه قضائیه به برخی از پرونده ها و از سوی دیگر با شرایط رکودی و سخت اقتصاد کشور همخوانی ندارد؛ چه رسد به اینکه بر برخی از خلاف هایی که در بخش های دیگر اقتصادی وجود دارد، چشم بسته شود. ما از قوه قضائیه درک صحیح شرایط اقتصادی کشور را توقع داریم.

### انتقاد به مصوبه ضد ایرانی

جلال پور در پایان با اشاره به مصوبه اخیر مجلس نمایندگان آمریکا درخصوص محدودیت صدور ویزا برای افرادی که به ایران سفر می کنند، گفت: بیش از آنکه این مصوبه به ما صدمه بزند به فعالان اقتصادی کشورهای ۱+۵ و اعضای ۳۸ کشور مشمول این مصوبه لطمه وارد خواهد آورد. این ۳۸ کشور نباید این نگاه تبعیضی را بپذیرند و باید خود را برابر با سایر سرمایه گذاران قرار دهند. از همه کشورها درخواست داریم که در تجارت آزاد و رقابتی حضور فعال و مطالبه گرانه داشته باشند. رئیس اتاق ایران، پیوستن به سازمان تجارت جهانی را از موضوعات مهم ارزیابی کرد و یادآور شد: بسیاری از خسران هایی که امروز با آنها درگیر هستیم به دلیل عدم پیوستن به این سازمان است. اتاق ایران دفتری را با همین عنوان تشکیل داده تا بتواند با همیاری وزارت صنعت، معدن و تجارت گام های خوبی در این

راستا بردارد. ابراهیم بهادرانی، رئیس کمیته برنامه ششم اتاق ایران نیز در این نشست با اشاره به تدوین پیش نویس برنامه ششم توسعه و مشارکت فعالان اقتصادی در تدوین آن، گفت: برنامه ششم اولین برنامه‌ای است که اتاق بازرگانی به‌عنوان نماینده بخش خصوصی به‌عنوان عضو تدوین‌کننده برنامه پذیرفته شده است که این اقدامی مهم و حائز اهمیت به شمار می‌رود. وی در تشریح اهم اهداف اقتصادی این برنامه، خاطر نشان کرد: رشد اقتصادی سالانه ۸ درصد، رشد اشتغالزای، رشد سالانه سرمایه‌گذاری، بهبود توزیع درآمد، ارتقای بهره‌وری و تورم تک‌رقمی از جمله این اهداف است. الگوی برنامه ششم توسعه به نحوی است که باید اولویت به معدن و صنایع معدنی، IT، ICT، گردشگری، بهبود فضای کسب و کار، تامین منابع مالی و توانمندسازی فقرا داده شود.

بهادرانی، خواستار کاهش حجم دولت شد و گفت: این موضوع به‌عنوان یکی از اهداف برنامه ششم دیده شده، ضمن اینکه ممنوعیت سرمایه دولت در طرح‌های عمرانی جدید، غربال طرح‌های موجود نیمه‌تمام، تشویق مشارکت قرارداد عمومی - خصوصی با سپرده‌گذاری یک میلیارد دلاری در بانک صنعت و معدن در برنامه ششم توسعه دیده شده است. نشست هیات نمایندگان اتاق بازرگانی ایران میزبان میهمانی بود که به نظر می‌رسید اظهاراتش به مذاق برخی از اعضا خوش نیامد؛ چرا که در بین سخنرانی وی، از گوشه و کنار سالن، اعتراض‌هایی به گوش می‌رسید که موجب قطع سخنرانی می‌شد؛ البته برخی از سخنان وی نیز با استقبال عده‌ای دیگر روبه‌رو شد. پروفیسور صدرالدین نجاتی گیلانی روز گذشته در اتاق بازرگانی ایران بخش خصوصی را مورد خطاب قرار داد و گفت: چرا تمام کاستی‌ها و عدم توانایی‌های خود را به گردن دولت و خارجی‌ها می‌اندازید؛ در حالی که در شرایط کنونی، دولت وظایف خود را انجام داده و دروازه‌های کشور نیز باز شده است. حال نوبت بخش خصوصی است که بتواند از موقعیت استفاده کند و طرز تفکرش را در کسب و کار تغییر دهد. وی به مصوبه اخیر آمریکا اشاره کرد و گفت: اینها نمایی بیش نیست. چرا بخش خصوصی این قدر نگران این مصوبه است؟ یقین

بدانید صنعتگران خارجی به ایران خواهند آمد. شاید مدیران ارشد نیابند، اما نمایندگانشان برای قراردادهای حضور خواهند یافت، به همین دلیل چنین تصمیماتی نگرانی ندارد بلکه باید نگران میزان توانایی خودمان باشیم.

وی عنوان کرد: اتفاقاتی که در حال حاضر در ایران در شرف وقوع است را می‌توان با لهستان مقایسه کرد. روندی که به موجب آن، اقتصاد از دولتی بودن محض به نیمه‌خصوصی و پس از آن به سوی اقتصاد بازار روانه شد. این فاصله در اروپا به مدت ۴۰ تا ۵۰ سال طول کشید. اما ایران می‌خواهد این روند در مدت ۵ تا ۶ سال طی شود. وی افزود: پیمودن این راه طی مدت ۵ تا ۶ سال، به شرط اینکه بخش خصوصی ضعف‌ها را از چشم دولت نبیند، کار سختی نیست. اما متأسفانه هر آنچه از بدنه بخش خصوصی شنیده می‌شود، تقاضاهایی است که این بخش از دولت دارد. وی اظهار کرد: در گذشته، دولت به واسطه درآمدهای نفت و گاز، کارفرما بوده و بخش خصوصی نیز برای سودآوری بیشتر گوش به فرمان دولت بوده است. آنچه از بخش خصوصی دیده می‌شود، تشکیلی دولتی است که به واسطه بخش خصوصی اداره می‌شود. چرا که این بخش همواره از دولت شکایت و تقاضا دارد. در حالی که بخش خصوصی واقعی باید بدون هیچ نیازی به دولت، بتواند روی پای خود بایستد و قوی باشد. درخواست‌های بخش خصوصی باید به گونه‌ای باشد که طلب سوبسید و پول از دولت نکند؛ بلکه فقط خواستار برداشتن مقررات مزاحم باشد. وی با بیان اینکه مردم نباید کالاهای بی‌کیفیت بخرند، عنوان کرد: در حال حاضر کسب و کارهای ماکم‌توان و کارخانه‌ها و مدیریت کسب و کارهایمان قدیمی است. همچنین تولیدات ما مشتری محور نیستند. نجاتی گیلانی افزود: در ماه‌های پیش‌رو به دلیل فرصت‌هایی که برای بنگاه‌های اقتصادی پیش خواهد آمد در ساختار طبقات جامعه نیز تغییراتی حاصل خواهد شد. افرادی که در سطوح بالاتر جامعه بوده و تیزبین‌تر باشند، می‌توانند از این فرصت‌ها به سود خود استفاده کنند.



اما برخی دیگر، به دلیل اینکه در انتظار مساعدت دولت هستند، از قافله باز خواهند ماند و به سطوح پایین تر انتقال می‌یابند. وی درباره تاثیر این تغییر سطوح جامعه بر بنگاه‌های اقتصادی عنوان کرد: در این شرایط شرکت‌هایی که بیشترین محصولات خود را برای طبقه متوسط جامعه تولید می‌کردند، ضعیف‌تر و کوچک‌تر می‌شوند. بنابراین تولیدات بیشتر از مصرف خواهد شد و کالاهای خارجی نیز به رقابت با کالاهای ایرانی در بازار خواهند پرداخت. به عبارتی بازار این شرکت‌ها حدود ۷۰ درصد کاهش خواهد یافت. این اتفاق را نمی‌شود رکود دانست بلکه چنین رویدادی ناشی از تغییر نگرش مشتریان است. بر این اساس کالاهایی با کیفیت عالی، بیشترین مصرف را خواهند داشت و کالاهای متوسط با کاهش مصرف مواجه خواهند شد. از سویی کالاهایی با کیفیت خوب و قیمت‌هایی متناسب با کیفیت، بازارشان به چند برابر خواهد رسید. وی گفت: چنانچه بنگاه‌های ایرانی بخواهند مدل جدیدی را بدون کمک دولت، در دستور کار خود قرار دهند، باید قدرت R&D داشته باشند. بر این اساس، باید بازار، نیاز مشتری و قیمت مطلوب برای مشتری را به درستی بشناسند و پس از آن می‌توانند خط تولیدی مطابق با بازار ایجاد کنند. این در حالی است که معمولاً در ایران خط تولید را راه‌اندازی می‌کنند و بعد به دنبال مشتری می‌روند. وی گفت: متأسفانه تاکنون روش توسعه اقتصادی در کشور مشکل داشته و همواره بنگاه‌های داخلی می‌خواستند به واسطه وام و تسهیلات کسب و کار خود را توسعه دهند، در حالی که باید این روش عوض شود. وی با انتقاد از دریافت وام از سوی فعالان اقتصادی تشریح کرد: در هیچ کشوری کسب و کارها با وام‌های کلان شروع نمی‌شود و تولیدکننده باید با شناخت از بازار کار خود را آغاز کرده و سپس با افزایش سود، بنگاه را توسعه دهد.





## چرا راه‌های نوشته شده در آب

### نرفته باقی ماندند؟

انوش نوری اسفندیاری

#### چکیده

از ۱۳۲۷ تا حالا نظام برنامه‌ریزی داریم و حدود ۶۶ سال هم از آن گذشته است. آیا در برنامه‌های توسعه ۵ ساله در دهه‌های گذشته تدابیر مربوط به پیش‌بینی و پیشگیری از شرایط بحرانی آب در نظام برنامه‌ریزی دیده نشده بود؟ این تدابیر اگر پیش‌بینی شده‌اند کدام یک از آنها می‌توانستند تاثیر بیشتری در مهار عوامل شکل‌دهنده بحران داشته باشند؟ و چرا تدابیر پیش‌بینی شده نتوانستند به هدف‌های خود دست یابند؟ دیدگاهی که در این جا مدنظر قرار می‌گیرد، دیدگاه حکمرانی آب است نه دیدگاه نظام برنامه‌ریزی و تکنیک‌های برنامه‌ریزی. در اینجا وارد بحث جزئیات اهداف کمی، جزئیات عملکرد ریالی و عملکرد فیزیکی طرح‌های آب نمی‌شویم. بلکه بحث بر روی جنبه‌های کلان نظام‌های سیاسی اجتماعی کشور است که نحوه تصمیم‌گیری و اعمال اقتدار را مورد توجه قرار می‌دهد. این نوشتار به سیاستهای مدیریت آب در ایران و هدف‌های تحقق نیافته آب می‌پردازد.

## مقدمه

صحبت من راجع به «سیاست‌های مدیریت آب در ایران و هدف‌های تحقق نیافته آب» است. ما هم اکنون در سال آخر اجرای قانون برنامه پنجم هستیم و تدارک برنامه ششم در دست انجام است که معمولاً تعدادی از مدیران و کارشناسان هر بخش از جمله آب در تدارک این برنامه هستند و در یک محیط و دایره محدودی این کار را انجام می‌دهند تا بعد به عنوان لایحه تقدیم مجلس می‌شود و تشریفات تصویب انجام می‌گیرد. اما برگزاری نشست «ارزیابی سیاست‌های مدیریت آب در ایران؛ اهداف تحقق نیافته برنامه‌های توسعه» که محیط بازتری را برای ارزیابی سیاست‌ها فراهم می‌کند طبیعتاً یک نگرش و نگاه جدید در جریان تدوین و اجرای برنامه است. سیاست‌هایی که امروز مطرح می‌شوند احتمال زیادی دارد که مجدداً در برنامه ششم مورد توجه قرار گیرند. شانس اینکه این سیاست‌ها در بیرون از دستگاه‌های اجرایی نقد ریشه‌ای شوند کمتر وجود دارد. و لذا امیدواریم که جلسه حاضر این فرصت را فراهم کند که از خرد جمعی بیشتر استفاده شود. صحبت‌های من در حد طرح مسئله است و سعی می‌کنم زوایایی را مطرح کنم که در بحث‌های بعدی به ترتیبی که آقای فاضلی گفتند، گفت و گو باز شود.

مطالب مورد نظر در پنج بخش بدین شرح خدمت شما ارائه می‌شوند:

(۱) آب، جامعه و توسعه

(۲) بحران آب در کشور

(۳) اسناد چاره‌اندیشی آب

(۴) درباره سیاست‌ها

(۵) نتیجه‌گیری و بررسی پاسخ‌های احتمالی

در بخش اول معیارها و ضوابطی درباره مدیریت آب ارائه و اهمیت سیاست‌ها مطرح می‌شود. بعد به وضعیت بحران آب در کشور و نشانگرهای تأییدکننده این

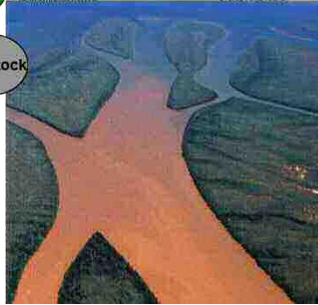
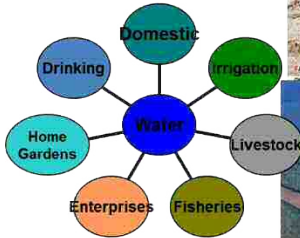
شرایط می‌پردازیم و اینکه چه عواملی باعث ایجاد این بحران شده‌اند. با توجه به شناخت این عوامل، سوالاتی را در نظام برنامه‌ای کشور در حوزه آب جست و جو می‌کنیم که قبلاً چه تدابیری برای کنترل این عوامل دیده شده بود؟ بعد سیاست‌های کنونی را معرفی می‌کنیم، چالش‌های مرتبط با سیاست‌ها و اسناد این سیاست‌ها در قوانین برنامه در بخش «درباره سیاست‌ها» مطرح می‌شوند و در انتها نتیجه‌گیری از نظر پاسخ‌های احتمالی به سوالات محوری این نشست را خواهیم داشت.

همانطور که گفته شد شروع صحبت ما با ارائه ملاک‌هایی است که در ۴۰-۵۰ سال گذشته در تراز جهانی در ارتباط با مدیریت آب مطرح شده‌اند و اینکه سیاست‌های آب چه جایگاهی در جهت‌گیری‌های شیوه جدید مدیریت آب در جامعه دارد. الفبای مدیریت آب جدید توجه به منابع آب تجدیدپذیر و چرخه آب است. چرخه آب در واقع، منابع آب تجدیدپذیر را برای ساکنین جوامع فراهم می‌کند و سازوکاری است که بدون هزینه، به کمک انرژی خورشید، بخش بسیار ناچیزی از ذخایر آب را در سطح کره زمین توزیع می‌کند و با طبیعت، توده‌های آب و هوایی، کوه‌ها، دشت‌ها و ذخایر آبی ارتباط دارد.

جامعه انسانی با چرخه آب و ذخایر آب پیوندها و ارتباط چندگانه‌ای دارد که به طور معمول آن را به سه بخش تقسیم می‌کنند. انواع بهره‌برداری‌ها، انواع مخاطرات و سوانح طبیعی و خدمات زیست‌محیطی.

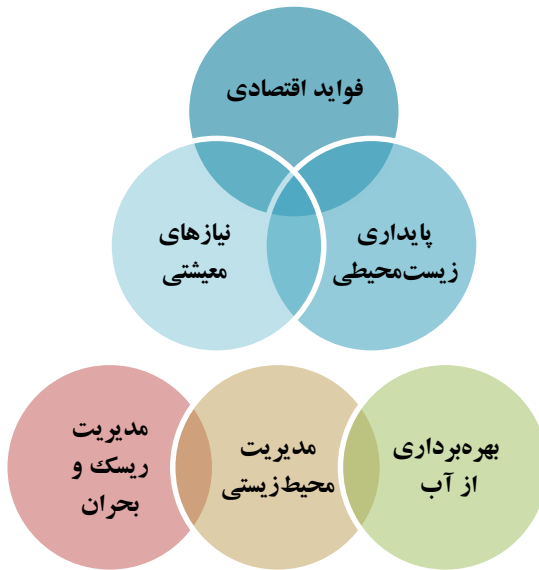
در سمت چپ تصویر، یک شکل خوشه‌ای در ارتباط با قطره آب را می‌بینید که نمادی است که انواع بهره‌برداری از آب را مشخص می‌کند.

تصویری که به صورت سیلاب شهری می‌بینید نمادی است برای مخاطراتی که در ارتباط با آب مطرحند همچنین تصویری از مصب یک رودخانه را می‌بینید که بیانگر خدمات زیست‌محیطی است که در محیط آبی در اختیار جوامع انسانی و سایر جانداران قرار می‌گیرد.



جوامع مختلف زیرساخت‌هایی را ایجاد می‌کنند تا این سه نوع جنبه‌ای که از نظر ارتباطی، بین جامعه و آب مطرحند را مدیریت کنند. هم مدیریت مخاطرات و هم استفاده از خدمات زیست‌محیطی و هم انواع بهره‌برداری‌ها. مجموعه این عوامل باعث می‌شود که مدیریت آب نقش بسیار کلیدی در اجرای سیاست‌های آب داشته باشد. یعنی سیاست‌های مهمی مثل سلامت و بهداشت، کشاورزی و امنیت غذایی، تولید انرژی، فقرزدایی و سرمایه‌های عمومی به مدیریت آب بسیار وابسته هستند. این هم فرصت است و هم تهدید. فرصت است به این لحاظ که برای این خدمات متقاضی وجود دارد و تهدید است به این لحاظ که این خطر وجود دارد که استفاده نادرستی از منابع طبیعی انجام گیرد. طبق برآوردها، برای پاسخگویی به همین تقاضا در سال، حدود ۵۰۰ میلیارد پوند در دنیا پیرامون خدمات مرتبط با آب هزینه می‌شود که اگر به این رقم، نیازهای کشورهای کم درآمد و نیازهای تأمین نشده کشورهای با درآمد متوسط را نیز اضافه کنیم، بین ۳۰ تا ۴۰ درصد می‌تواند افزایش یابد.

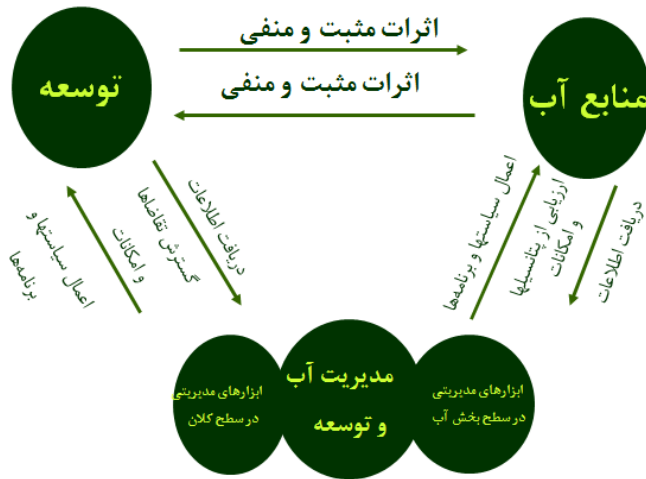
در نمودار سمت چپ بخش‌های اصلی مدیریت آب و فواید اصلی مطرح شده در این زمینه را می‌بینید که این فواید، بسیار گوناگونند و معمولاً در سه گروه طبقه‌بندی می‌شوند؛ فواید اقتصادی، فواید مرتبط با پایداری محیط‌زیستی و نیازهای معیشتی. خود پیکره مدیریت آب در واقع از سه بخش مدیریت محیط‌زیستی، مدیریت بهره‌برداری و مدیریت ریسک و بحران تشکیل شده است.



مشکلاتی که در قرن بیستم در بهره‌برداری از منابع طبیعی بروز کرد موجب شد تا نشست‌ها، کنفرانس‌ها و چاره‌اندیشی‌های زیادی صورت بگیرد و موضوع ارتباط بین آب و منابع طبیعی و آب و مدیریت توسعه مطرح شود.

این شکل در قسمت بالا، ارتباط متقابل بین توسعه و منابع آب را نشان می‌دهد که بر روی هم، اثرات مثبت و منفی دارند. در قسمت پایین مدیریت توسعه با دو مجموعه از سیاست‌ها یعنی سیاست‌های بخشی و سیاست‌های کلان یا فرابخشی

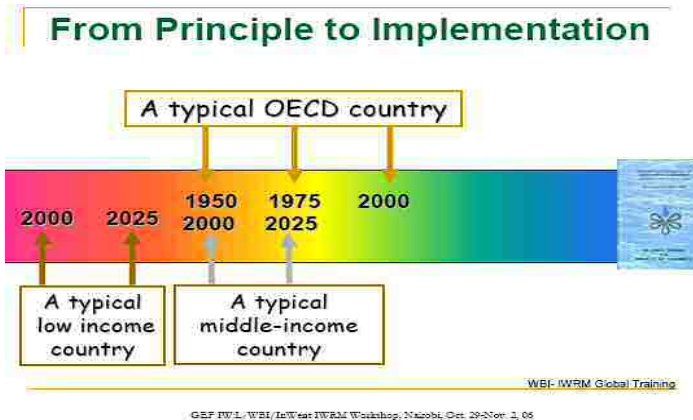
تلاش دارد که این ارتباط را به شکلی مدیریت کند که بتواند موازین توسعه پایدار را رعایت کند.



تلاش کشورهای مختلف برای اجرای این نوع سیاست‌ها که تحت عنوان مدیریت انتظامی یا مدیریت یکپارچه آب یا مدیریت به هم پیوسته آب مطرح است دستاوردهای مختلفی در بین کشورها داشته که یک نهادی به اسم GWP یا نهاد مشارکت جهانی آب، اینها را در یک طیف رده‌بندی و دسته‌بندی کرده است. یعنی ارزیابی‌ها به صورت مطلق سیاه و سفید نیستند بلکه در یک طیفی مطرحند که سمت راست این طیف که آبی رنگ است بدان معنی است که تلاش‌ها مثبت است و توانسته با موازین توسعه پایدار تلفیق پیدا کند و در سمت چپ که به رنگ آن به قرمز نزدیک است بر اثر سوء مدیریت اعمال شده، شرایط بحرانی حاکم می‌شود. کشورها در این جا به سه قسمت تقسیم‌بندی می‌شوند: کشورهایی که از سنخ کشورهای با درآمد پایین هستند در سال ۲۰۰۰ در این منطقه قرمز بوده‌اند و با برنامه‌هایی که پیش‌بینی شده امیدواریم که در سال ۲۰۲۵ به منطقه نارنجی برسند. کشورهای با درآمد متوسط با طیف نزدیک به نارنجی و زرد که پیش‌بینی می‌شود



در سال ۲۰۲۵ وارد طیف زرد بشوند و کشورهای OECD که کشورهای سازمان همکاری توسعه و اقتصادی هستند، برنامه ریزی خود را از سال ۱۹۵۰ شروع کرده و در سال ۱۹۷۵ به نقطه زرد رسیده اند و پیش بینی می شود که در سال ۲۰۰۰ به منطقه آبی و منطقه سالم و مناسب توسعه پایدار رسیده باشند. از این نمودار نتیجه گیری های زیادی به دست می آیند:

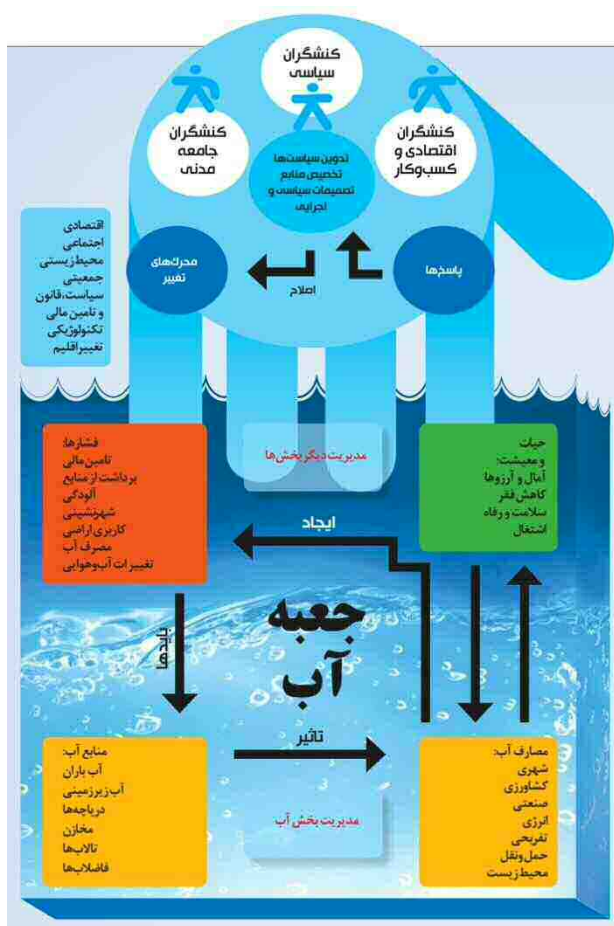


من فقط به دو تا از آن ها اشاره می کنم. یکی این که برای کشورهای کم درآمد و درآمد متوسط مسئله مهلکه بحران آب یک موضوع جدی است و خروج از این شرایط هم به سال ها و بلکه دهه ها زمان نیاز دارد. موضوع درک موثر بر چرخه آب و مدیریت آب موضوعی است که در دو دهه گذشته بسیار مورد توجه بوده و جمع بندی ها این بوده که سیستم های اجتماعی و سازوکارهایی که بر چرخه آب تأثیر دارند فراتر از مدیریت آب هستند و موضوع بحران آب باید در چارچوب نهادها و سیستم های اجتماعی مورد بررسی قرار گیرد که به این سیستم ها «نظام حکمرانی آب» می گویند. خود نظام حکمرانی آب نیز زیرمجموعه ای از نظام حکمرانی کل کشور است.

اندیشکده تدبیر آب ایران چند سال است که بر روی موضوع چارچوب مفهومی و نهادی حکمرانی آب کار کرده و تعریفی که به آن رسیده را در اینجا مطرح می‌کنم. منظور از حکمرانی، تنظیم رابطه دولت با بخش خصوصی و نهادهای اجتماعی در مسیر ایجاد و کسب اقتدار برای انجام تصمیمات راهبردی جامعه است. ما حکمرانی موثر را آن نوع حکمرانی می‌دانیم که روابط بین این سه رکن حکمرانی به نحوی باشد که تصمیمات قابل اجرا باشند. حکمرانی غیر موثر نیز آن نوع حکمرانی است که تصمیمات توسط آن گرفته می‌شوند ولی به اجرا نمی‌رسند. سازمان ملل، در گزارش سوم توسعه جهانی آب، بخش مهمی را به تعریف چارچوب مفهومی اختصاص داده که برای بیان حکمرانی مشخص شده و تصویرش را خدمت شما عرضه می‌دارم:

این چارچوب مفهومی دو بخش دارد. یک بخش سورمه‌ای دارد که در پایین و مستطیل شکل است. این بخش داخل بخش آب و مولفه‌های تشکیل دهنده آن را نشان می‌دهد. یک بخشی است که به صورت دست تصویر شده و در قسمت بالا قرار گرفته است. این محیط پیرامونی بخش آب را مشخص می‌کند که مولفه‌هایی هم برای خود دارد. چون توضیح این چارچوب زمان‌بر است من فقط به چند نکته اشاره می‌کنم.

در بخش بالای این تصویر سه نقش آدم را می‌بینید که هر کدام نماینده یکی از ارکان حکمرانی هستند. یکی از این آدم‌ها فعال سیاسی، یکی از آنها فعال اجتماعی و یکی هم فعال بخش خصوصی است. در قسمت کف دست دایره‌ای را می‌بینید که آبی پررنگ است. این قسمت مربوط به سیاست‌های فرابخشی است و سیاست‌های فرابخشی روی یک دایره پررنگ اثر می‌گذارد که آن پیشران‌ها هستند. اینها، پیشران‌های تغییر هستند که ما امروز می‌خواهیم راجع به آنها بیشتر صحبت کنیم.

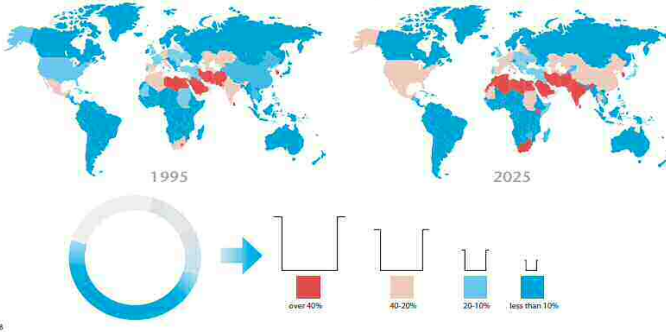


من پیشران‌های تغییر را می‌خواهم در رابطه با بحران آب در ایران توضیح بدهم. حدود یکی دو سال است که ما اظهار نظرهایی را از زبان مقامات رسمی در رابطه با بحران آب می‌شنویم نظیر صحبتی که آقای وزیر نیرو در زمستان سال گذشته داشته و راجع به دلایل بحران آب در کشور سخن گفته است. چند ماه بعد، وزیر کشور وقتی راجع به مسائل مختلف کشور صحبت می‌شد راجع به آب هم صحبت کرده و جامعه را به این خطر که بحران آب در کشور وجود دارد توجه داده است. چند

روز پیش هم نماینده فائو در ایران راجع به کمبود آب و شدت بالای کمبود آب در ایران صحبت کرده و اقدامات و کمک‌هایی را که فائو می‌تواند انجام دهد را مطرح کرده است. صحبت‌های آقای وزیر مأخوذ از یک شاخصی است که سازمان ملل متحد تحت عنوان نسبت بحران آب تعریف کرده است. این شاخص، از میزان آب برداشت شده نسبت به آب تجدیدپذیر ضرب در ۱۰۰ به دست می‌آید. شما این نقشه‌ای را که می‌بینید مربوط به سازمان ملل است که در دو مقطع ۱۹۹۵ و ۲۰۲۵ وضعیت کشورها را با رنگ مشخص کرده است.

#### Fresh water stress

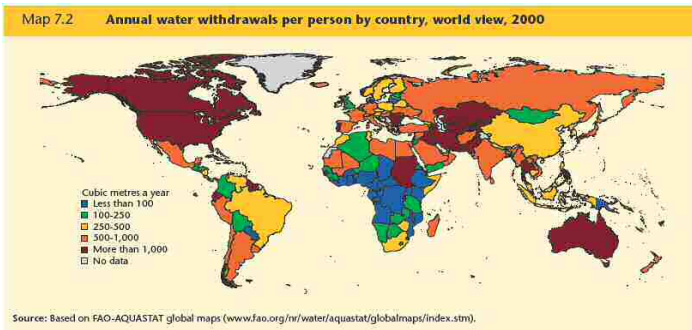
The following map projects how much water will be withdrawn with respect to the amount that is naturally available.<sup>18</sup>



در این نقشه کشورها با ۴ رنگ مشخص شده‌اند. رنگ آبی، آبی پررنگ منطقه‌ای است که در آن کمتر از ۱۰ درصد منابع تجدیدپذیر برداشت می‌شوند، رنگ قرمز مناطقی است که بیش از ۴۰ درصد منابع تجدیدپذیر در آنها برداشت می‌شوند. چنانکه ملاحظه می‌شود ایران هم سال ۱۹۹۵ و هم سال ۲۰۲۵ رنگ قرمز داشته در هر دو سال جزو کشورهایی بوده که شدت بحران آب در آن‌ها زیاد بوده است، چون بیشتر از ۴۰ درصد آب مصرفی آن از منابع تجدیدپذیر برداشت می‌شود. نکته‌ای که از این تصویر به دست می‌آید این است که کشور ما به تازگی وارد مرحله بحران آب نشده، بلکه از ۲۰ سال پیش در این منطقه طبقه‌بندی شده

است. در جستجوی اینکه عامل این وضعیت چه هست ما می‌توانیم به نمودار دیگری که سازمان ملل تهیه کرده توجه کنیم و آن سرانه برداشت آب است.

در این تصویر، کشورها بر اساس سرانه برداشت آب به ۵ گروه تقسیم شده‌اند. کشورهایی که با رنگ زرشکی مشخص شده‌اند [که کشور ایران هم جزو این کشورها است]، بیشترین برداشت سرانه را از منابع آبی خود دارند یعنی بالاتر از ۱۰۰۰ متر مکعب در سال سرانه. کشورهایی که با رنگ آبی مشخص شده‌اند، درست نقطه مقابل کشورهایی هستند که کمترین برداشت را از منابع آبی شان دارند که بیشتر در کشورهای آفریقایی هستند، یعنی کمتر از ۱۰۰ متر مکعب سرانه. بنابراین کشور ما از نظر برداشت سرانه آب، مثل کشورهای آمریکای شمالی، کشورهای آسیای مرکزی و کشور استرالیا جزو گروه اول است.



اگر بخواهیم سخن را کوتاه کنیم و نشانه‌های بحران آب را در کشور مطرح کنیم اولین موردی که باید به آن اشاره کنیم این است که برداشت آب در کشور ما بیشتر از توان طبیعت است. دوم اینکه ظرفیت‌های طبیعی ما چه به لحاظ کمی و چه به لحاظ کیفی، به صورت شور و آلوده شدن در حال از بین رفتن است. سوم این که مناقشات و شکاف‌های اجتماعی مربوط به آب رو به افزایش است. حالا سؤالی که با توجه به برداشت سرانه و جایگاه آب مطرح است، این است که با توجه به شرایط اقلیمی این کشور دلایل استفاده بیش از حد و ناپایدار از منابع آب چیستند؟

این دلایل مطمئناً ربطی به خشکسالی ندارند. اگر این دلایل را بشناسیم آن وقت باید تفکر کنیم که تدابیر مناسبی که برای مقابله با این وضعیت در نظام برنامه‌ریزی ما دیده شده بود کدام‌ها بودند؟ و چرا به هدف‌های خودشان نرسیدند؟

من اشاره‌ای دارم به عوامل شکل‌دهنده برداشت بی‌رویه آب در کشور به رغم وضعیت اقلیمی آن، که به بحث محرک‌ها و پیشران بر می‌گردد و در همان چارچوب مفهومی سازمان ملل مطرح شده است. قسمتی که در دست با دایره پررنگ مشخص شده و شامل عواملی مثل رشد جمعیت، تغییر اقلیم، سبک زندگی، الگوهای تولید و مصرف، امکانات مالی و ظرفیت‌های بیرون از بخش آب است. و بالاخره سیاست‌های فرابخشی در کف دست مشخص شده که همانطور که پیشتر اشاره شد دربرگیرنده حوزه‌های سیاست کلانی است که تاثیر زیادی بر عوامل محرک‌ها و پیشران‌ها دارند. و در نهایت، اهمیت شرایط ذهنی وجود دارد که یک عامل بسیار مهمی است که مبین این است که ما چرا علی‌رغم اینکه در چنین شرایط هستیم، موضوع آب به یک مسئله اجتماعی تبدیل نشده و مطالبه اجتماعی برای اصلاحات حکمرانی آب ایجاد نگشته است.

در کشور ما مصادیقی روشنی برای همین پیشران‌ها و محرک‌ها وجود دارد. یکی از آنها تغییرات بنیادی اقتصادی از سال ۱۳۴۰ به بعد است که مازاد اقتصادی از طریق فروش نفت در کشور ایجاد شد و در کنار اصلاحات اجتماعی و فرهنگی، از طریق اجرای طرح‌های عمرانی در کشور نتایج آن را ملاحظه می‌کنیم. از جمله تغییرات جمعیتی بود به گونه‌ای که در کمتر از یک قرن جمعیت ما نزدیک به ۸ برابر و در ۵۰ سال گذشته سه و نیم برابر شد. از آن مهمتر سهم جمعیت شهری ماست که در طول ۶۰ سال از ۳۲ درصد به ۷۱ درصد رسید. در حال حاضر که نرخ رشد جمعیت ما کمتر از ۲ درصد است، نرخ رشد جمعیت شهری ما سالانه بیش از دو درصد است. در کشاورزی هم با پدیده افزایش سطح و نوع کشت روبرو بوده‌ایم. سطح کشت در طول ۵۰ سال ۳ برابر شده و حجم آب برداشت شده مربوط

به کشاورزی ۲ برابر شده است. سهم بخش کشاورزی از کل برداشت‌ها در طول ۵۰ سال از ۹۹ درصد به ۹۲ درصد کاهش پیدا می‌کند. سیاست‌های کلان ما هم در این زمینه قابل توجه است. مخصوصاً سیاستی که به آب به عنوان عامل توسعه و نوسازی بخش کشاورزی توجه داشته است. این سیاستی بوده که قبل از انقلاب هم در قالب ایجاد کشت و صنعت‌ها، تعاونی‌های تولید، شرکت‌های سهامی زراعی - که در بعد از انقلاب بعد سازماندهی و تولیدی آن حذف شده ولی بعد نوسازی کشاورزی با محوریت آب کماکان در نظام خرده مالکی ادامه پیدا کرده - مطرح بوده است. با توجه به اینکه یک نظام برنامه‌ریزی داریم، اسناد چاره‌اندیشی آب را در ارتباط با نظام برنامه‌ریزی جست و جو می‌کنیم.

ما که از ۱۳۲۷ تاکنون نظام برنامه‌ریزی داشته‌ایم و حدود ۶۶ سال هم از آن گذشته است، چگونه به سئوالات مطرح که در مورد نظام برنامه‌ریزی پرسیده می‌شود پاسخ می‌دهیم؟ آیا در برنامه‌های توسعه ۵ ساله در دهه‌های گذشته تدابیر مربوط به پیش‌بینی و پیشگیری از شرایط بحرانی آب در نظام برنامه‌ریزی دیده نشده بود؟ این تدابیر اگر پیش‌بینی شده‌اند کدام یک از آنها می‌توانستند تاثیر بیشتری در مهار عوامل شکل دهنده بحران داشته باشند؟ و چرا تدابیر پیش‌بینی شده نتوانستند به هدف‌های خود دست یابند؟ دیدگاهی که در این جا مدنظر قرار می‌گیرد، دیدگاه حکمرانی آب است نه دیدگاه نظام برنامه‌ریزی و یا تکنیک‌های برنامه‌ریزی. در اینجا وارد بحث جزئیات اهداف کمی، جزئیات عملکرد ریالی و عملکرد فیزیکی طرح‌های آب نمی‌شویم. بلکه بحث من در پیرامون جنبه‌های کلان نظام‌های سیاسی اجتماعی کشور است که نحوه تصمیم‌گیری و اعمال اقتدار را مورد توجه قرار می‌دهند.

در اسناد برنامه می‌توانیم به این موارد توجه کنیم: یکی برنامه‌های درازمدت و استراتژیک که بر خاسته از طرح‌های جامع آب است. ما تا به حال علی‌رغم طرح‌های جامعی که داشته‌ایم، هیچ کدام از آنها به برنامه‌ریزی استراتژیک منجر

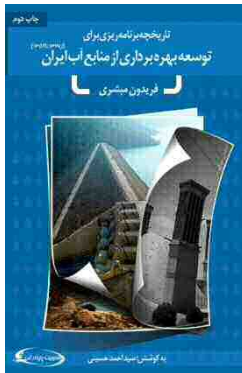
نشده‌اند و بالعکس برنامه‌ریزی‌های استراتژیک که در وزارت نیرو تهیه شده متکی به طرح جامع نبوده است. سیاست‌های کلان بخش آب وجود دارد که در سال ۱۳۷۹ تصویب و ابلاغ شد، اما به جز راهبردهای آن، بقیه قسمت‌های آن مسکوت مانده است. همچنین خط‌مشی‌های درازمدت بخش آب در سال ۱۳۸۲ در قالب سیاست‌های کلان تصویب شد اما پیگیری نشد. برنامه‌های ۵ ساله تنها مواردی در نظام برنامه ما بودند که بالاخره هر پنج سال یک بار، با یک وقفه‌هایی به نوعی تجدید شدند. برنامه‌های سالانه هم قاعدتاً، در چارچوب برنامه‌های پنج‌ساله باید عمل کنند و در بهترین حالت خود، آن‌ها را خرد و عملیاتی کنند و به مرحله بودجه‌ریزی برسانند. بنابراین، تمرکز بحث در اینجا بر روی برنامه‌های پنج‌ساله است که سیاست‌ها را از آن استنباط کنیم.

در مورد نظام برنامه، چند مورد قابل ذکر است. اول اینکه بر اساس قانون اساسی، اقتصاد ما برنامه‌ای است. چارچوب قانونی نظام برنامه، توسط قوانین مختلفی تعیین شده که اینجا به جزئیات آن پرداخته نمی‌شود. انواع برنامه‌های ملی، بخشی، طراحی شده که تا حدودی منطقه‌ای است اما ریزتر از آن هم داریم. در قبل از انقلاب از سال ۱۳۲۷، پنج برنامه تهیه شده که دو تا از آن‌ها ۷ ساله بوده و بقیه پنج‌ساله بوده‌اند. پنج برنامه نیز از سال ۱۳۶۸ بعد از انقلاب تهیه شده است. مستندات برنامه هم گزارشات تحلیلی و مدوئی نیست. بیشتر از اطلاعات طرح‌ها و بحث‌های کارشناسی استفاده می‌شود. منتها تا زمانی که سازمان برنامه فعال بود، بعد از این که برنامه تدوین می‌شد اسناد برنامه برای اطلاع عموم منتشر می‌شد. در ۱۰ سال گذشته تقریباً این کار هم متوقف شد.

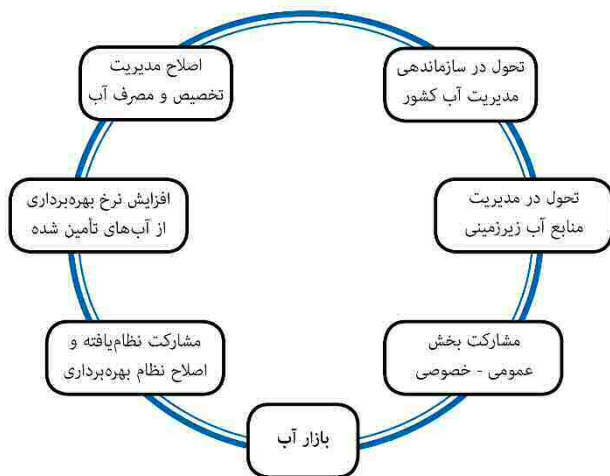
بنابراین نظام برنامه ریزی ما عمدتاً طرح‌محور است، یعنی بر اساس برنامه‌ریزی طرح شکل می‌گیرد. اگر کمی باریک بینی به خرج بدهیم، نظام برنامه ما قواعد و هنجارهایی دارد که همه آن رسمی نیست و بخش عمده و مهمی از آن غیر رسمی است. مثلاً در دوره‌ی که در سال ۱۳۴۴ وزارت آب و برق تاسیس شد و تا ۲۰ سال



بعد از آن، بیشتر سنت‌های نظام برنامه‌ای آب در وزارت نیرو از آن جا منبعث شد و بدین سان، تحت تاثیر آن زمان قرار گرفته‌اند؛ یعنی آن سنت‌های نهادی کماکان تاثیرات خودشان را تا به حال دارند. به صورت جدی ما برنامه‌ریزی منطقه‌ای نداریم که بتواند روی برنامه‌ریزی بخشی اثر بگذارد. برای همین گرایش‌های منطقه‌ای و محلی به صورت نسنجیده تاثیرات خود را بر روی برنامه‌های بخشی می‌گذارند. هر دوره مدیریتی که با تعویض دولت‌ها شروع می‌شود سایه - روشن‌های نظام برنامه تغییر می‌کند؛ یعنی به آن جنبه‌هایی که بیشتر تاکید می‌شود و آن جنبه‌هایی که در سایه می‌ماند مقداری فرق می‌کند. بنابراین شما انتظار نداشته باشید که این قواعد رسمی را که در برنامه‌های پنجساله داریم به صورت یکنواخت اجرا شده باشد. متأسفانه در کشور ما از حافظه نهادی ما صیانت و حفاظت نمی‌شود. ولی به هر حال یک سری مستندات و کتاب‌ها و کتابچه‌هایی در زمینه برنامه‌ریزی آب تهیه و منتشر شده است. یکی تاریخچه برنامه‌ریزی برای توسعه بهره‌برداری از منابع آب است که آقای مبشری آن را نوشته‌اند و در سال ۵۷-۵۸ به چاپ اول رسیده و اخیراً سایت مدیریت پایدار آب چاپ دوم این را بیرون داده است. مورد بعدی، مروری بر تجربیات برنامه‌ریزی آب است که طرح استاندارد ضوابط صنعت آب در سال ۷۲ آن را منتشر کرده است. همچنین مطالعات استراتژی مدیریت آب جلد سوم از این سری کتابهاست که راجع به نهاد مدیریت آب در آن بحث شده و در سال ۷۷ منتشر شده است.



در این قسمت، سیاست‌ها معرفی می‌شوند. اولین سیاست، اصلاح مدیریت تخصیص بر مصرف آب است که پیرو استقرار نظام تخصیص، بعد از قانون آب و نحوه ملی شدن آن و بعد از قانون توزیع عادلانه آب نیاز بود که این نظام از طریق سیاست‌هایی تکمیل شود که در برنامه‌های پنج‌ساله تلاشی در این زمینه انجام شد. سیاست افزایش نرخ بهره‌برداری از آب‌های تامین شده یعنی سدهای مخزنی سیاست دیگر است که عمدتاً به تکمیل شبکه‌های آبیاری و زهکشی مربوط است. مشارکت نظام یافته و اصلاح نظام بهره‌برداری سیاست دیگری است که باز هم به نوعی مرتبط با همین شبکه‌های آبیاری و زهکشی است که کشاورزان در قالب تشکل‌هایی عمدتاً مشارکت مالی داشته‌اند. ایجاد بازار آب سیاست دیگری است که از برنامه سوم به بعد همواره مطرح بوده است، یعنی تعادل آب برای تطبیق عرضه آب با نیازهای واقعی بهره‌برداران و مشارکت بخش عمومی و خصوصی و تحول در مدیریت آب زیرزمینی و تحول در سازماندهی مدیریت آب کشور.



هر کدام از این سیاست‌ها در ارتباط با چالش‌هایی تعیین شده‌اند. جالب است که وقتی بحث چالش‌های آب می‌شود، به جای این که ما به این سیاست‌ها رجوع کنیم به صورت ذهنی سعی می‌کنیم چالش‌هایی را پیدا کنیم. مثلاً هدف چالش اصلاح مدیریت تخصیص و مصرف، رعایت حقوق بهره‌برداران و صیانت از حقوق نسل‌های آینده بود. یعنی ما نباید تعهداتی را ایجاد کنیم که نتوانیم از عهده آن بر آییم یا منابع آبی را بی‌رویه مورد استفاده قرار دهیم. به همین ترتیب چالش افزایش نرخ بهره‌برداری از آب‌های تأمین شده، به منظور بالا بردن راندمان آبیاری و بازدهی آب بود. چالش مشارکت مالی کشاورزان و ایجاد تشکلهای، در واقع تأمین مالی و تحویل حجمی آب بود. چالش بازار آب هم، تطبیق عرضه با نیازهای آب بران و متقاضیان بود. چالش‌های دیگر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و تعاونی، تأمین مالی و تا حدودی افزایش کارایی، تحول در مدیریت آب زیرزمینی، ایجاد تعادل در تغذیه و برداشت آب از آبخوان‌ها، تحول در سازماندهی مدیریت آب، تمرکززدایی و ایجاد سطوح مختلف مدیریتی بود.

در این جا، با توجه به دیدگاه حکمرانی که داریم آن دسته از سیاست‌هایی را که مربوط به جنبه‌های مشارکتی و اقتصادی در کنار جنبه‌های اداری و دستوری است برجسته می‌کنیم و در یک مجموعه نشان می‌دهیم. سه مورد از سیاست‌ها از بین هفت مورد، به این موضوع نزدیک است: **یکی بازار آب، دومی مشارکت نهادی و نظام بهره‌برداری و سومی هم مشارکت بخش عمومی و خصوصی** است. به این ترتیب ما پنج سیاست را در این بخش مورد توجه قرار می‌دهیم: **اصلاح مدیریت تخصیص، افزایش نرخ بهره‌وری از آب‌های تأمین شده، سازوکارهای مشارکتی اقتصادی، تحول در مدیریت منابع آب و تحول در سازماندهی مدیریت منابع آب.** اعتقاد ما بر این است که این سیاست‌ها می‌توانسته‌اند تا حد بسیار خوبی با عوامل شکل‌دهنده بحران مقابله کنند.

در ادامه از روی مستندات قانونی، توضیحاتی راجع به هر کدام از این سیاست‌ها ارائه می‌شود. در مورد تکمیل نظام تخصیص آب با دولتی شدن یا عمومی شدن مالکیت آب و حجمی شدن تحویل آب لازم بود اقداماتی صورت گیرد. صدور مجوزها بر اساس مصرف معقول باید تعریفی پیدا می‌کرد. اصلاً این مصرف معقول چیست؟ باید مصرف معقول مشخص شود تا بتواند در این نظام اجرایی شود. حقوق بهره‌برداران در ارتباط با شرایط جدید که آب در حقوق عمومی تعریف می‌شود باید مشخص می‌شد و در سایه آن باید حقوق خصوصی نیز تبیین شود. چون قبل از قانون آب و نحوه ملی شدن آن، حقوق آب بر مبنای قانون مدنی بر پایه حقوق خصوصی تعریف می‌شد و آب جزو مباحات به حساب می‌آمد و بعد از این حقوق عمومی شروع به رشد کرد و پای دولت در این زمینه باز شد و لازم بود که وقتی که آب به عنوان ثروت ملی یا انفال یا ثروت عمومی مطرح می‌شود یا حتی در قانون توزیع عادلانه آب به عنوان مشترکات عمومی آورده شده طبق مصالح عمومی مصرف می‌شد و لازم بود که برای بهره‌برداران پروانه صادر شود یا مصرف معقول و پروانه‌ها بر اساس مصرف معقول مشخص شود. برای همین در برنامه دوم

مشاهده می‌شود که وزارت نیرو به تحویل حجمی آب موظف می‌شود. در برنامه سوم تخصیص آب به تولید محصولات با نیاز آبی کمتر و بازدهی اقتصادی بیشتر تکلیف می‌شود و در برنامه چهارم جهت‌گیری به این سمت می‌رود که تخصیص آب اقتصادی باشد. یعنی بعد از تامین مصارف الزامی، تخصیص آب مازاد در حوزه‌ها در قالب سازوکارهای اقتصادی باشد. بدینسان شاهد جهت‌گیری نظام تخصیص از حالت اداری به اقتصادی هستیم که البته عملکردها در این زمینه بسیار ضعیف بوده است و هم‌اینک که ما در برنامه پنجم هستیم، همین تحویل حجمی در شیب اولیه رشد خود به سر می‌برد و نیازهای آبی در حد وضع موجود تهیه شده و اسنادی را در این زمینه فراهم و سعی کرده‌اند تشکلهایی را ایجاد کنند، تحویل حجمی بدهند و نقاط تحویل را تجهیز کنند ولی عملاً هیچ حرکتی که به سمت تخصیص اقتصادی باشد، مشاهده نشده است.

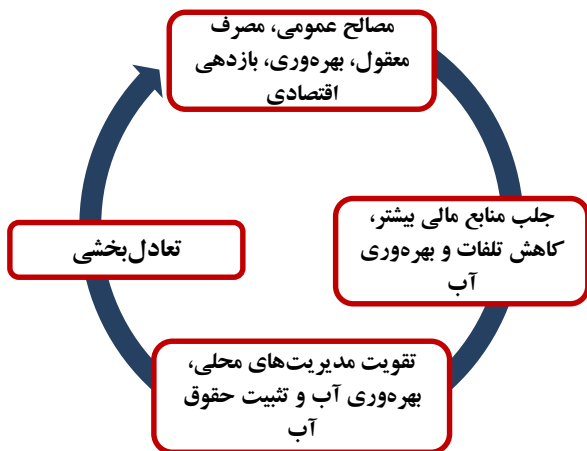
در مورد شبکه‌های آبیاری هم تنها به بیان این موضوع اکتفا می‌شود که روی مکانیزم‌های مالی بیشتر کار شد که از تلفیق منابع عمومی و بانک کشاورزی منابع اضافه‌تر شود و تعهدات مالی این قرضیه را کشاورزان بر عهده بگیرند تا شبکه‌های آبیاری سرعت بیشتری پیدا کنند. ما در مورد مشارکت نظام‌یافته هم، مسئولیت تشکلهای آب بران را بر دوش بخش وزارت کشاورزی می‌بینیم. منتها شیوه کارشان باز هم روش دولتی و از بالا به پایین است. در صورتی که جنس کار از جنس یک نهاد اجتماعی است و لذا لازم است به مشارکت و ابزارهای اقتصادی که تا به حال استفاده نشده‌اند، بیشتر توجه شود.

جنس بازارهای محلی آب هم از جنس نهادسازی است. تا به حال یک کارگاه آموزشی در اوایل دهه ۱۳۸۰ برگزار شده و چند مورد مطالعه دانشگاهی و بررسی و تحقیقاتی نیز انجام گرفته است. در مورد مشارکت بخش عمومی و خصوصی هم باید گفت که مشارکت بخش عمومی و خصوصی در بازار آب به میزان پیشرفت در تعیین حقوق بخش خصوصی (نظام تخصیص) وابسته است و تا آن‌ها روشن

نشوند ما نمی‌توانیم در این زمینه پیشرفت چندانی داشته باشیم. جز چند شهر که بخش خصوصی در آنجا سرمایه‌گذاری کرده، آن هم با خرید تضمینی و نه به قیمت بازار رقابتی، عملاً اقداماتی چندانی انجام نشده است. در همین حال اقداماتی در مورد مدیریت منابع آب زیرزمینی و در بخش تحول مدیریت آن صورت گرفته که البته مقداری دیر هنگام بوده است. در برنامه چهارم یک سری تکالیفی در این زمینه وجود داشته است. برنامه اجرایی مفصلی تهیه شده و به تصویب شورای عالی آب رسیده و از سال ۱۳۸۴ یک ردیف بودجه مستقل نیز در نظام بودجه‌ریزی پیدا کرده است. در واقع، دست‌اندرکاران معتقد بودند که در برنامه چهارم پیشرفت خوبی داشتند اما به دلیل دو رویداد با مشکل مواجه بوده‌اند. اولی قانونی است راجع به صدور پروانه چاه‌های فاقد پروانه و اجرای طرح فدک که توسعه کشت آبی را تکلیف و کارشان را ضعیف کرده است. ضمن این که سازوکار هم سازوکار دولتی بوده و از سازوکارهای مشارکتی و اقتصادی کمتر استفاده شده است.

در مورد تحول سازماندهی نظام مدیریت نیز از برنامه اول تکالیف قانونی وجود داشته، ولی کماکان به نحو مناسبی اجرا نشده است. در برنامه پنجم سازماندهی بطور مشخص در سه سطح با تأکید بر حوزه آبریز بوده است، ولی تا این اواخر، برنامه پنجم جز این که یک حرکت کوچکی در شرکت مدیریت منابع آب صورت گرفته و یک تشکیلاتی برای حوزه آبریز شکل داده شده، اقدام قابل توجهی انجام نشده است.

اهداف این سیاست‌ها در مباحث تخصیص، مصالح عمومی، مصرف معقول، بهره‌وری و بازدهی آب، تکمیل شبکه‌های آبیاری، جلب منابع مالی بیشتر، کاهش تلفات و بهره‌وری آب، نظام‌های مشارکتی و اقتصادی تقویت مدیریت محلی، بهره‌وری آب و تثبیت حقوق آب در بحث مدیریت آب زیرزمینی و تعادل بخشی بدین شرح مطرح می‌شوند:



هدف برنامه پنجم هم سازماندهی جدید بخش آب با تأکید بر تعادل بخشی و جلوگیری از وضعیت وخیم آب‌های زیرزمینی بوده است. اگر بخواهیم هدف‌ها را ذیل هدف کلی مصالح عمومی تجمیع کنیم سه هدف را می‌توانیم تشخیص دهیم. یکی ارزش آب است که در برنامه چهارم بر آن تأکید شده و در راهبردهای سیاست‌های کلان هم بوده، اما ما تا به حال یک دستورالعمل یا یک سمینار یا نشستی در این زمینه مشاهده نشده است. دیگری بهره‌وری آب بوده که وضعیت بهره‌وری آب از زبان مسئولین و تفاوت یا فاصله آن نسبت به کشورهای دیگر نیازی به توضیح ندارد. در مورد بحث تعادل بخشی هم که ما الان وضعیتمان را مشاهده می‌کنیم. در تعیین هدف‌ها هم جای چند موضوع خالی است که یکی از آنها توجه به جنبه‌های معیشتی و اجتماعی آب و دیگری توجه به خطرات و سوانح طبیعی آب و توجه به جنبه‌های زیست محیطی است.

به‌طور کلی نتیجه‌گیری می‌شود هدف‌ها، هدف‌های خوبی هستند و تا به حال هیچ مخالفی نداشته‌اند. یعنی هدف‌ها و سیاست‌های مزبور، هیچ مخالفی نداشته‌اند. ولی سؤال این است که این هدف‌های خوب چرا اجرایی نشده‌اند؟ دلیلش این

است که تبدیل به یک گفت‌وگو اجتماعی و گفت‌وگو غالب مدیریتی نشده است. اما واقعاً چرا نشده؟ و چرا مطالباتی در خارج از بخش آب در این زمینه شکل نگرفته است؟ پاسخ‌های احتمالی از چند زبان یا زاویه مطرح می‌شوند. بعضی‌ها معتقدند که از اصول برنامه‌ریزی خوب استفاده نشده است. اگر ما این مجموعه را به صورت منسجم‌تری ارائه می‌کردیم به طوری که چشم‌انداز و سیاست برنامه‌های ویژه‌ای داشت و برنامه اجرایی خوب‌تری داشت و مدیران شایسته‌ای را سرکار می‌گذاشتیم، می‌توانستیم این مشکل را حل کنیم.

عده‌ای معتقدند که هدف‌های آسان‌تر و پنهانی وجود داشته‌اند که این هدف‌ها را تحت تاثیر خود قرار داده‌اند و این هدف‌ها مغلوب آن هدف‌هایی شده‌اند که به صورت موازی در نظام برنامه ما حرکت می‌کردند. هدف‌هایی مثل آب به عنوان عامل توسعه و نوسازی بخش کشاورزی و استحصال حداکثری از منابع آب که حتی در سیاست‌های کلان نظام هم آمده، انتقال آب از دوردست برای متعادل کردن سرانه آب تجدیدپذیر مناطق مختلف و غیره. از یک زاویه دیگر اجتماعی نبودن مسئله آب است که بحث بی‌تفاوتی عمومی، نبود باور به این هدف‌ها، نبود هنجارهای پشتیبانی‌کننده و نهادها و سازمان‌های اجرایی را برجسته می‌سازد. حالا چگونه می‌شود برای تحقق این هدف‌ها، پشتیبانی اجتماعی را فراهم ساخت؟ چون هدف‌های مزبور، هدف‌های خوبی هستند و به احتمال زیاد در برنامه ششم هم این‌ها را مجدداً خواهیم دید.

یک راه این است که نظام برنامه‌ریزی را اصلاح کنیم و برنامه فرابخشی تهیه شده در برنامه چهارم را سعی کنیم منسجم‌تر کنیم و بهبود ببخشیم. یک پاسخ نیز این است که گفت‌وگوی اجتماعی داشته باشیم و عزم ملی را تقویت کنیم و تقاضا برای تغییر و بازساخت نظام حکمرانی را ایجاد کنیم. در این صحبت دلایل استفاده بیش از حد و ناپایدار از منابع آب مورد توجه قرار گرفت و گفته شد که این عوامل همان عواملی هستند که باعث شده‌اند برداشت سرانه آب کشور جزو گروه‌های اول



باشد. در برنامه پنج ساله توسعه کشور به هفت سیاست اشاره شد که این سیاست‌ها می‌توانستند روی آن عوامل تاثیر بگذارند. در بین این هفت سیاست بعضی معتقدند که سیاست‌های نظام‌های تخصیص می‌تواند خیلی مؤثر باشند که از طریق آنها اجازه داده نشود از منابع آب بیش از ظرفیت‌هایش استفاده شود. اما من معتقدم که اگر در نظام تخصیص هم بخواهیم فقط از طریق اعمال مکانیزم اداری و دستوری عمل کنیم باز هم کماکان موفق نخواهیم بود. بنابراین طرفداری خودم را نسبت به سیاست‌های مشارکتی و اقتصادی اعلام می‌کنم. این که چرا تدابیر پیش‌بینی شده نتوانستند به هدف‌های خودشان دست پیدا کنند؟ دلیلش این است که فقط از یک مکانیزم استفاده کردند و آن هم دستور و بخشنامه بود. چرا هدف‌ها تبدیل به گفت‌وگو نشد؟ چون در پشت درهای بسته بوده است. در همین شرایط موجود که برنامه ششم در حال تهیه است و در پشت درهای بسته راجع به آن تصمیم‌گیری می‌شود، چگونه می‌شود تحقق این هدف‌ها را با پشتیبانی اجتماعی بیشتر همراه کرد؟ راه چاره این است که درها را باز و بایکدیگر در مورد تصمیمات مرتبط با آب گفت‌وگو کنیم.



## جزئیات لایحه برنامه ششم توسعه

روزنامه اعتماد

لایحه برنامه ششم با ابتناء به سیاست‌های کلی برنامه ششم و اقتصاد مقاومتی در ۳۱ ماده تهیه شد. در اینجا بخشی از مشخصات مرتبط با این لایحه مورد تاکید قرار می‌گیرد.

### احکامی که حذف شد

با توجه به انتشار پیش‌نویس لایحه قبل از تصویب هیئت دولت، برخی از احکام مناقشه‌برانگیز این لایحه نظیر جزییاتی که بر انحلال و ادغام برخی سازمان‌ها دلالت داشت، حذف شده است. آن‌طور که در بند چهارم ماده هفت لایحه برنامه ششم توسعه آمده «به دولت اجازه داده می‌شود در اجرای اصلاح ساختار دولت و کاهش حجم و اندازه دستگاه‌های اجرایی با پیشنهاد سازمان مدیریت و تصویب شورای عالی اداری، نسبت به ادغام، انحلال و جابه‌جایی سازمان‌های تابعه و وابسته وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها اقدام کند.»

### برنامه جدید برای برخورد با بانک‌ها و موسسه‌های متخلف

بنا بر پیشهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در پیش‌نویس لایحه برنامه ششم، بانک مرکزی علاوه بر اختیارات قانونی مقرر در قانون پولی و بانکی کشور، می‌تواند برحسب مورد، چهار اقدام نظارتی و انتظامی را نیز در قبال بانک‌ها و موسسه‌های اعتباری غیربانکی و متخلف اعمال کند. به گزارش ایرنا، در بند ۲۳ لایحه برنامه ششم توسعه آمده است: برای اعمال نظارت کامل و فراگیر بانک مرکزی بر بازار و موسسه‌های پولی، بانکی و اعتباری و ساماندهی موسسه‌ها و بازارهای غیر متشکل پولی و مالی باهدف ارتقای شفافیت و سلامت و کاهش نسبت مطالبات غیرجاری به تسهیلات، بانک مرکزی می‌تواند در چارچوب ضوابطی که به تصویب شورای پول و اعتبار می‌رسد، علاوه بر اختیارات قانونی خود مقرر در قانون پولی و بانکی کشور، حسب مورد یک یا چند مورد از اقدامات نظارتی و انتظامی را در قبال بانک‌ها و موسسه‌های اعتباری غیر بانکی متخلف اعمال کند.

از جمله این اقدامات، «اعمال جریمه نقدی تا سقف حداکثر یک درصد آخرین سرمایه ثبت شده بانک یا موسسه اعتباری غیربانکی متخلف متناسب با سطح و نوع تخلف از محل سود سهامداران»، «اعمال محدودیت یا ممنوعیت توزیع سود و اندوخته‌ها و سهامداران یا پرداخت پاداش و مزایای مدیران»، «حسب مورد، سلب حق رای همه یا برخی از سهامداران به‌طور موقت، سلب حق تقدم خرید سهام همه یا برخی از سهامداران یا الزام به واگذاری سهام خود و اعمال ممنوعیت تملک سهام در بانک‌ها و موسسه‌های اعتباری غیر بانکی»، «لغو مجوز فعالیت» و «سلب صلاحیت حرفه‌ای مدیران عامل و اعضای هیات‌مدیره» است. بر اساس پیش‌بینی‌های صورت گرفته در این لایحه نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران موظف است برحسب اعلام بانک مرکزی نسبت به توقف فعالیت یا تعطیل شدن شعبه یا موسسه مربوطه اقدام و از شعب و موسسه‌هایی که فعالیت پولی و بانکی انجام می‌دهند مطالبه مجوز فعالیت از بانک مرکزی می‌کند؛ مواردی را که نیروی انتظامی فاقد مجوز شناسایی است به بانک مرکزی اعلام و حسب تصمیم این بانک، نسبت به

اعطای مهلت حداکثر تا یک ماه، اختصار، توقف فعالیت یا تعطیلی آنها اقدام کنند. همچنین هرگونه تبلیغ برای ارائه خدمات پولی و بانکی باید براساس آیین نامه ابلاغی بانک مرکزی باشد. تخلف از این حکم مستوجب جزای نقدی تا میزان ۱۰ برابر هزینه تبلیغ صورت گرفته خواهد بود که به حساب خزانه واریز خواهد شد.

### قطع وابستگی به نفت

بر اساس برنامه‌ریزی‌های صورت گرفته مقرر است برای قطع وابستگی به نفت و اصلاح نظام درآمدی دولت و صرفه جویی در هزینه‌های عمومی برقراری هر گونه تخفیف، ترجیح یا معافیت مالیاتی جدید در سال‌های اجرای برنامه ممنوع شود.

### سه‌م ۳۰ درصدی صندوق

بر اساس این گزارش سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز ۳۰ درصد تعیین می‌شود و مقرر است سالانه دو واحد درصد به این رقم افزوده شود. همچنین طبق ماده ۵ این لایحه، صندوق توسعه ملی مجاز است به طرح‌هایی که توسط سازمان‌های توسعه‌ای شامل ایدور، ایمیدرو، سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی، شرکت ملی صنایع پتروشیمی و توانیر با مشارکت حداکثر ۴۹ درصدی بخش خصوصی در مناطق کمتر توسعه یافته سرمایه‌گذاری کند، تسهیلات ارزی پرداخت کند.

### پروژه‌های عمرانی فاقد توجیه متوقف می‌شوند

برای جلوگیری از آغاز پروژه‌های عمرانی متعدد در کشور، شروع طرح و پروژه عمرانی در دوره اجرای برنامه ششم توسعه صرفاً با پیشنهاد سازمان به تصویب هیات وزیران می‌رسد. همچنین مقرر شده است با بازنگری و غربالگری طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای موجود، طرح‌هایی را که واجد شرایط مذکور در ماده

۲۳ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت نیستند، متوقف کند.

### بازپرداخت بدهی‌ها

تا پایان برنامه ششم، دولت کل بدهی‌های قطعی شده خود به اشخاص تا پایان سال ۱۳۹۴ را از طریق انتشار اوراق بهادار تسویه می‌کند. اوراق مذکور با رعایت قانون اوراق بهادار تا سقف مندرج در قوانین بودجه سنواتی و مصون از تورم، طبق آیین‌نامه‌ای که به پیشنهاد سازمان و وزارت امور اقتصادی و دارایی به تصویب دولت می‌رسد، انتشار می‌یابد.

### ارتقای امنیت کسب و کار

وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است با هدف تضمین امنیت سرمایه‌گذاری و کارآفرینی در کشور جذب متخصصان، صیانت، حفاظت و مقابله با اختلال در امنیت اشخاص و بنگاه‌ها و کاهش ریسک اجتماعی در محیط کسب و کار، الزامات ارتقای امنیت فضای کسب و کار را تهیه و به تصویب شورای امنیت ملی برساند.

### قیمت‌ها واقعی می‌شود

در ماده ۹ لایحه برنامه ششم توسعه، پیش‌بینی شده است برای ارتقای عدالت اجتماعی و افزایش بهره‌وری در مصرف آب و انرژی و هدفمند کردن یارانه‌ها، با هدف افزایش تولید و توسعه نقش مردم در اقتصاد، به دولت اجازه داده می‌شود قیمت آب و حامل‌های انرژی و سایر کالاها و خدمات یارانه‌ای را با رعایت ملاحظات، به تدریج تا پایان سال ۱۳۹۹ واقعی کند.

### برنامه‌ریزی برای کاهش مصرف آب

مقرر است سالانه ۱۱ میلیارد متر مکعب صرفه جویی در مصرف آب اتفاق بیفتد. ارتقای شاخص بهره‌وری آب، ارایه حمایت‌های لازم برای توسعه گلخانه‌ها و انتقال کشت محصولاتی که قابلیت انتقال از فضای باز به گلخانه را دارد، در این راستا مدنظر است. مقرر است اعمال مدیریت جهت جلوگیری از پرداخت هرگونه یارانه و حمایت مالی محصولاتی که برخلاف الگوی کشت، تولید می‌شوند، صورت گیرد.

### راهی برای بازپرداخت بدهی‌های ارزی

دولت مجاز است از طریق بانک مرکزی، بدهی‌های ارزی ایجاد شده شرکت ملی نفت ایران به سیستم بانکی کشور طی سال‌های ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۲ را به تدریج طی سال‌های برنامه ششم از محل مازاد منابع نفت و گاز و وصولی صادرات نفت خام و میعانات گازی و کسر سهم صندوق توسعه ملی، بازپرداخت کند. این تبصره مانع از ایفای تعهدات شرکت ملی نفت برای پرداخت بدهی‌های مربوط به سیستم بانکی نخواهد شد.

### برنامه‌ریزی برای افزایش قدرت اقتصادی

در این لایحه پیش‌بینی شده است در راستای اجرای مفاد مصرح در قانون اساسی و افزایش قدرت مقاومت و کاهش آسیب‌پذیری اقتصاد کشور و برای مدیریت منسجم، هماهنگ و موثر روابط خارجی، دستگاه‌های اجرایی و نیروهای مسلح مکلفند تمامی اقدامات خود در زمینه روابط خارجی را با هماهنگی وزارت امور خارجه انجام دهند. وزارت امور خارجه نیز ملکف شده است نسبت به طراحی و اجرای اقدامات اعتماد ساز در سیاست خارجی، ایجاد بسترها و شرایط سیاسی

۱۰. احکامی که مستقیماً به حوزه آب مرتبط است (ماده ۹ و ۱۰) از لایحه برنامه ششم توسعه در ذیل به‌طور کامل از متن لایحه آورده شده است.

لازم برای تنوع بخشی و تقویت پیوندهای راهبردی با کشورهای جهان و به ویژه کشورهای منطقه، همسایگان و قدرت‌های نوظهور اقدام کند. تقویت دیپلماسی اقتصادی با تمرکز به ورود به بازارهای جهانی و حمایت همه‌جانبه از حقوق ایرانیان خارج از کشور و مشارکت دادن آنها در توسعه ملی نیز از وظایف اقتصادی وزارت امور خارجه خواهد بود. به کارگیری همه امکانات جمهوری اسلامی ایران برای مقابله با تروریسم و افراط‌گرایی و برنامه‌ریزی و اقدام موثر در راستای استقلال سیاسی، اقتصادی و فرهنگی و افزایش مقاومت اقتصادی در این راستا مدنظر است.

### اهم پیش‌بینی‌های صورت گرفته در لایحه برنامه ششم

- ❖ قیمت آب و حامل‌های انرژی تا سال ۱۳۹۹ واقعی می‌شود.
- ❖ پوشش بیمه سلامت برای تمام آحاد جامعه اجرایی است و برخورداری از یارانه دولت جهت حق سرانه بیمه از طریق وسع ارزیابی و براساس آیین نامه مصوب هیات وزیران پرداخت می‌شود.
- ❖ کارفرمایانی که در پنج سال اجرای برنامه ششم فارغ‌التحصیل دانشگاهی به کار بگیرند از پرداخت سهم کارفرما و بیمه بیکاری برای مدت دو سال از تاریخ شروع معاف هستند.
- ❖ هرگونه به‌کارگیری و تبدیل وضعیت استخدامی نیروی انسانی در دستگاه اجرایی ممنوع است.
- ❖ حجم، اندازه و ساختار دستگاه‌های اجرایی حداقل ۱۵ درصد کاهش می‌یابد.
- ❖ برقراری هرگونه تخفیف، ترجیح یا معافیت مالیاتی جدید طی برنامه ممنوع است.



### ماده ۹ و ۱۰ از لایحه احکام برنامه ششم توسعه

به دلیل تمرکز دو ماده ۹ و ۱۰ لایحه برنامه ششم توسعه بر حوزه آب و تمرکز این مجموعه بر آب، این دو ماده به صورت کامل از متن اصلی لایحه در این پیوست آورده شده است.

#### ماده ۹

به منظور ارتقاء عدالت اجتماعی، افزایش بهره‌وری در مصرف آب و انرژی و هدفمند کردن یارانه‌ها در جهت افزایش تولید و توسعه نقش مردم در اقتصاد، به دولت اجازه داده می‌شود که قیمت آب و حامل‌های انرژی و سایر کالاها و خدمات یارانه‌ای را با رعایت ملاحظات اجتماعی و اقتصادی و حفظ مزیت نسبی و رقابتی برای صنایع و تولیدات، به تدریج تا پایان سال ۱۳۹۹ با توجه به موارد (۱)، (۲) و (۳) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها اصلاح و از منابع حاصل به صورت هدفمند برای افزایش تولید، اشتغال، حمایت از صادرات نفتی، بهره‌وری، کاهش شدت انرژی، کاهش آلودگی هوا و ارتقای شاخص‌های عدالت اجتماعی و حمایت‌های اجتماعی از خانوارهای نیازمند و تامین هزینه‌های جاری و سرمایه‌گذاری شرکت‌های ذی‌ربط در چارچوب بودجه‌های سالانه اقدام لازم را به عمل آورد.

#### ماده ۱۰

(۱) به منظور مقابله با بحران کم‌آبی و رهاسازی حبابه‌های زیست‌محیطی برای پایداری سرزمین و تولید پایداری در بخش کشاورزی، تعادل بخشی به سفره‌های زیرزمینی و سرزمین و همچنین کاهش مصرف سالانه آب به میزان ۱۱ میلیارد تا پایان برنامه اقدامات زیر انجام می‌گیرد:

❖ افزایش عملکرد در واحد سطح و عدم توسعه سطح کل زیرکشت، به کارگیری ارقام و گونه‌های مقاوم به خشکی و شوری، رعایت الگوی کشت مناسب با منطقه

- ❖ ارتقاء شاخص بهره‌وری آب کشاورزی با توسعه روش‌های نوین آبیاری حداقل به میزان سالانه ۴۰۰ هزار هکتار با پرداخت تا ۸۵ درصد هزینه اجرای عملیات به عنوان کمک دولت به صورت بلاعوض، اعمال مدیریت تقاضای مصرف آب با مشارکت ذی‌نفعان در حوضه‌های آبریز، تحویل حجمی آب در زمان و مکان مورد نیاز
  - ❖ اقدام برای احیاء و تقویت منابع آب زیرزمینی با اجرای روش‌های مناسب تعادل‌بخشی، تغذیه مصنوعی، پخش سیلاب، آبخیزداری و آبخوان‌داری، مسلوب‌المنفعه نمودن چاه‌های فاقد پروانه بهره‌برداری و نصب کنتور هوشمند حجمی آب و برق بر روی چاه‌های دارای پروانه بهره‌برداری
  - ❖ ارائه حمایت‌های لازم برای توسعه گلخانه‌ها و انتقال کشت محصولاتی که قابلیت انتقال از فضای باز به گلخانه را دارند و اعمال محدودیت و یا ممنوعیت کشت این محصولات حسب مورد با توجه به ظرفیت‌های ایجاد شده گلخانه‌ای
  - ❖ اعمال مدیریت جهت جلوگیری، عدم پرداخت هرگونه یارانه و حمایت مالی محصولاتی که برخلاف الگوی کشت، تولید می‌شود.
  - ❖ آیین‌نامه این ماده به پیشنهاد سازمان و وزارت جهاد کشاورزی و وزارت نیرو ظرف مدت شش ماه پس از ابلاغ این قانون به تصویب هیات وزیران می‌رسد.
- (۲) وزارت نیرو مکلف است در راستای حفاظت کمی و کیفی منابع آب و تعیین قیمت تمام‌شده آن، ضوابط قیمت‌گذاری و بهای آب مصرفی بهره‌برداران متخلف اعم از صنعتی، خدماتی و کشاورزی را با لحاظ نمودن ارزش اقتصادی آب، نحوه استحصال آب و رعایت ملاحظات اجتماعی و

زیست‌محیطی در تمامی بخش‌های مصرف و ضوابط اخذ جریمه مشترکین  
پرمصرف در ازای مصارف مازاد بر الگوی مصرف برای کاربری خانگی و  
غیرخانگی را ظرف مدت ۶ ماه پس از ابلاغ این قانون به تصویب شورای  
اقتصاد رسانده و اجرایی نماید.





مآخذ

## منابع و مأخذ

- ❖ روزنامه دنیای اقتصاد ؛ شماره خیر : ۳۶۵۷ ؛ تاریخ چاپ : ۱۳۹۴/۰۹/۳۰
- ❖ روزنامه دنیای اقتصاد ؛ شماره خیر : ۳۳۱۹ ؛ تاریخ چاپ : ۱۳۹۳/۰۷/۲۰
- ❖ روزنامه شرق ؛ شماره خیر : ۲۲۴۲ ؛ تاریخ چاپ : ۱۳۹۳/۱۲/۰۲ ، صفحه اول
- ❖ روزنامه دنیای اقتصاد ؛ شماره خیر : ۳۵۸۲ ؛ تاریخ چاپ : ۱۳۹۴/۰۶/۲۶
- ❖ خبرگزاری ایسنا ؛ شماره خیر : ۵۱۳۳۷۲ ؛ تاریخ چاپ : ۱۳۹۴/۰۴/۰۹
- ❖ روزنامه دنیای اقتصاد ؛ شماره خیر : ۳۴۷۸ ؛ تاریخ چاپ : ۱۳۹۴/۰۲/۲۰
- ❖ خبرگزاری ایسنا ؛ شماره خیر : ۹۴۱۰۲۶۱۵۲۶۱ ؛ تاریخ چاپ : ۱۳۹۴/۱۰/۲۶
- ❖ روزنامه دنیای اقتصاد ؛ شماره خیر : ۳۵۷۱ ؛ تاریخ چاپ : ۱۳۹۴/۰۶/۱۴
- ❖ تارنمای خبری تابناک ؛ شماره خیر : ۴۵۸۸۷۹ ؛ تاریخ چاپ : ۱۳۹۳/۰۹/۲۵
- ❖ روزنامه اطلاعات ؛ شماره خیر : ۲۵۹۸۰ ؛ تاریخ چاپ : ۱۳۹۳/۰۷/۰۳
- ❖ روزنامه اعتماد ؛ شماره خیر : ۳۴۴۳ ؛ تاریخ چاپ : ۱۳۹۴/۱۰/۲۸



روی هم‌رفته به‌نظر می‌رسد علی‌رغم این‌که در سپید طرح‌های کشورمان مواردی از تبار دیدمان «آب محرک توسعه» باقی مانده است (مثلاً در غرب کشور و استان سیستان و بلوچستان)، اما عمده طرح‌ها به‌ظاهر و ناچاراً متعلق به دیدمان «آب محدودیت توسعه» است. همچنین به‌نظر می‌رسد کشورمان به‌لحاظ شناختی و معرفتی و نظام اقتصادی که انتخاب کرده است با دیدمان «آب کاتالیزور توسعه» فاصله بسیاری دارد، چرا که دهه‌ها است در اثر استفاده بیشتر از منابع آب سرزمین به‌در بسته خورده‌ایم، اما هنوز اغلب نخبگان و مسئولین در تصورات دو دیدمان اول و دوم به‌سر می‌برند، و گویا سازگاری با شرایط اقلیمی و طبیعی و «توسعه کم‌آب‌بر» در اولویت اول آن‌ها قرار ندارد.

برای بهبود شرایط بحرانی آب در کشورمان پیشنهاد راه‌بردی این است که به‌جای تأکید بر «برنامه» توسعه، نخست باید دستگاه فکری منسجم و بستری برای «تدبیر» توسعه فراهم آورد. مادامی‌که ذینفعان توسعه، به‌ویژه اهالی سیاست قاعده‌بازی مشخصی را نپذیرند و بر اصولی توافق نکنند، دنبال توسعه رفتن بی‌حاصل می‌نماید. دشواری اینجا است که رسیدن به چنین اجماع و توافقی بدون برخی مقدمات ممکن نیست، این‌که باید از عدم قطعیت‌ها کاست و نظمی حداقلی در مناسبات میان ذینفعان توسعه حاکم کرد.



انستیتو ملی تحقیقات آب ایران  
تهران، خیابان نجات‌اللهمی شمالی، روبروی بیمارستان محب یاس، پلاک ۲۱۲، طبقه ۴

تلفن: ۸۹۴۷۲۰۰ - ۸۹۴۷۴۰۰

[www.iwprri.ir](http://www.iwprri.ir)