



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

گروه آب

مشخصات گزارش:



دفتر مطالعات زیربنایی

تهیه و تدوین کنندگان:

مهدی مظاهری  
نرجس عبدالمنافی

ناظر علمی:

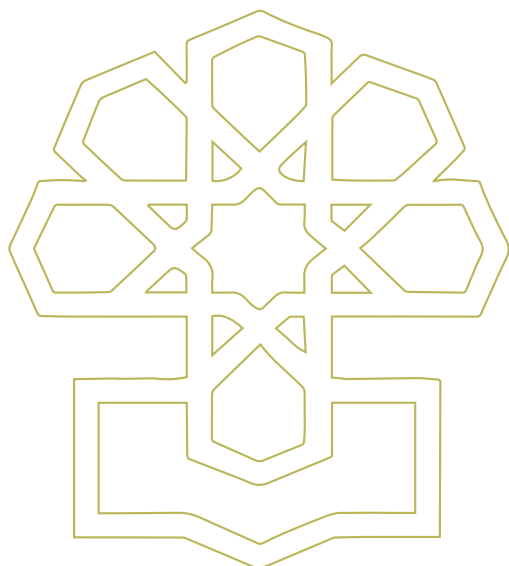
علیرضا رهایی

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۸۵۴۲

تاریخ انتشار:

۱۴۰۱/۹/۱۲



# بررسی کارشناسی مسئله محوری در بخش آب در قوانین برنامه توسعه پنج ساله (ویژه قانون برنامه هفتم توسعه)



## مقدمه

سال ۱۴۰۱ سال پایانی قانون برنامه ششم توسعه است و قاعدتاً باید در این سال لایحه قانون برنامه هفتم توسعه از سوی دولت به مجلس شورای اسلامی ارائه شود. چالش‌ها و مسائل موجود در بخش آب به دلایل مختلف مدیریتی و همچنین با منشأ طبیعی (خشکسالی‌ها و تغییر اقلیم)، وجود بحران در این بخش را بر همگان آشکار ساخته است. در این راستا اهمیت برنامه‌ریزی صحیح این بخش بیش از پیش است و مهم‌ترین مرحله پیش‌رو، قانون برنامه هفتم توسعه است. متأسفانه قوانین برنامه توسعه قبلی و به‌خصوص قوانین برنامه پنجم و ششم توسعه نه تنها در جهت رفع چالش‌های بخش آب عمل نکرده‌اند، بلکه در مواردی به وخیم‌تر شدن اوضاع نیز منجر شده‌اند. دیدگاه مسئله‌محوری در طراحی احکام برنامه از قوانین برنامه پنجم و ششم توسعه در بخش آب مطرح شده و همچنین برخی از سیاست‌گذاران و تصمیم‌گیران برای قانون برنامه هفتم توسعه نیز توصیه می‌کنند. در این گزارش این دیدگاه و عملکرد آن با دقت بیشتری مورد بررسی قرار می‌گیرد.

## ۱. برنامه‌ریزی مسئله‌محور و برنامه‌ریزی جامع

روش‌های مختلفی برای برنامه‌ریزی از دیدگاه‌های مختلف وجود دارد. برخی از مهم‌ترین دیدگاه‌های مذکور عبارتند از: برنامه‌ریزی جامع (یا برنامه‌ریزی مبتنی بر هدف‌ها یا هدف‌محور)، برنامه‌ریزی سیستمی، برنامه‌ریزی راهبردی و برنامه‌ریزی مسئله‌محور.

در برنامه‌ریزی جامع با در نظر گرفتن و مینا قرار دادن اهداف و مقاصد خاص به شیوه‌ای نظام‌مند، برنامه‌ها به سمتی سوق داده می‌شود که در نهایت آن هدف‌ها محقق شود. این رویکرد، در ترسیم هدف‌ها به روندهای گذشته، تجارب و آرمان‌ها متکی است و معمولاً بلندمدت است. در برنامه‌ریزی سیستمی، اجزای مختلف یک برنامه اعم از مقاصد، روش‌ها، مجریان، ابزارها، اعتبارات و غیره، جزئی از یک سیستم تلقی شده و در صورت هم‌خوانی با یکدیگر موفق عمل خواهند کرد. این سبک برنامه‌ریزی بر پایه تعریف سیستم‌های پیچیده و تعیین فرایندهای دقیق عملیاتی، معماری اطلاعات و تجزیه و تحلیل زیرسیستم‌ها امکان‌پذیر است. در روش برنامه‌ریزی راهبردی، تعریف راهبردها و تصمیم‌گیری برای چگونگی یافتن منابع مورد نیاز برای رسیدن به مقصود استراتژی، صورت می‌گیرد. در واقع، برنامه‌ریزی راهبردی یا استراتژیک یکی از راه‌های کنترل آینده است که مقصد سازمان را تعیین می‌کند و جهت همه فعالیت‌ها را به سوی آن مقصد هماهنگ می‌سازد. برنامه‌ریزی راهبردی، با نشان دادن مقصد و جهت‌گیری به‌سوی دورنمای ترسیم شده، در واقع چراغ راهنما برای مدیرانی است که در جست‌وجوی روش‌های جدید در زمینه مدیریت دورنگر هستند. در برنامه‌ریزی مسئله‌محور تمرکز اصلی برنامه‌ریزی روی تعداد محدودی مسئله اصلی خواهد بود و واقع‌گرایی در زمان حال یکی از مشخصه‌های اصلی این نوع برنامه‌ریزی است. در حقیقت مسئله‌محوری «تمرکز بر فاصله میان وضعیت موجود و مطلوب» به جای «تمرکز بر خود وضعیت موجود یا وضعیت مطلوب» است. ایده اصلی این روش بر این اساس است که تمرکز بر فاصله میان وضعیت موجود و وضعیت مطلوب، مؤثرتر از تمرکز بر وضعیت مطلوب است. بنابراین نتیجه مسئله‌محوری، تمرکز بر مسائل خاص و محوری و متناسب‌سازی راهبردهای اتخاذ شده با مسائل شناسایی شده است.

## ۲. سابقه برنامه‌ریزی مسئله‌محور در قوانین برنامه توسعه پنج‌ساله

دیدگاه مسئله‌محوری به‌طور مشخص در طراحی احکام برنامه در بخش آب از قانون برنامه پنجم توسعه مطرح شد و احکام قوانین برنامه پنجم و ششم توسعه مسائل مجزای مختلفی از بخش آب را پوشش می‌دادند. اظهار نظر مسئولان مختلف در مورد قوانین برنامه پنجم، ششم و هفتم توسعه مبنی بر لزوم طراحی مسئله‌محور این برنامه‌ها بوده است. تأکید بر این دیدگاه در ماده (۲۱۷) قانون برنامه پنجم توسعه به‌طور مشخص صورت گرفته است. بر اساس این ماده همه وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی موظفند برنامه‌های اجرایی و عملیاتی خود را در قالب بسته‌های اجرایی برنامه ظرف شش ماه از تاریخ تصویب این قانون تهیه کنند. این بسته‌ها که پس از تصویب هیئت وزیران جهت اطلاع به مجلس شورای اسلامی ارائه می‌شود، مبنای تنظیم و تصویب بودجه سنواتی دستگاه قرار می‌گیرد. بسته اجرایی مجموعه‌ای از چندین پروژه به هم پیوسته و یا خوشه‌ای از پروژه‌های متجانس و به هم مرتبط اولویت‌دار است که به‌منظور حل یک مشکل اقتصادی، اجتماعی یا فرهنگی در چارچوب اهداف برنامه به اجرا درمی‌آید.

بر این اساس و در راستای ماده مذکور، بسته اجرایی مربوط به بخش آب با رویکرد مسئله‌محور توسط دولت وقت به شرح زیر پیشنهاد شد:

- مدیریت منابع آب کشور،
- تأمین آب شرب شهر و روستا،
- بهبود و توسعه سامانه‌های پساب و فاضلاب،
- ارتقای بهره‌وری در تأسیسات آب و مدیریت مصرف،
- پایش کیفی آب شرب.

همان‌طور که از موارد فوق مشخص است برخی از موارد پیشنهادی مانند «مدیریت منابع آب کشور» را نمی‌توان یک مسئله مشخص در نظر گرفت و همچنین ارتباط عرضی برخی دیگر نیز مبهم بوده و مشخص نیست که در راستای کدام هدف درازمدت عمل می‌کنند.

۳. تحلیل قوانین برنامه پنجم و ششم توسعه در بخش آب از منظر مسئله محوری  
جدول زیر بررسی احکام اصلی قوانین برنامه پنجم و ششم توسعه در بخش آب از منظر مسئله محوری و عملکرد نسبی آنها را نشان می‌دهد.

جدول. بررسی عملکرد احکام اصلی قوانین برنامه پنجم و ششم توسعه در بخش آب از منظر مسئله محوری

برنامه	ماده/ بند	موضوعیت ماده/ بند	برنامه‌ریزی (جامع/ مسئله‌محور)	عملکرد کلی نسبی (ضعیف/ متوسط/ خوب)
برنامه پنجم توسعه	ماده (۱۴۰) بند «الف»	بهبود بیلان منابع آب زیرزمینی	مسئله‌محور	ضعیف
	ماده (۱۴۰) بند «ب»	آبخیزداری، آبخوان‌داری و استقرار نظام‌های بهره‌برداری	جامع	ضعیف
	ماده (۱۴۰) بند «ه»	حفاظه رودخانه‌های مرزی	مسئله‌محور	ضعیف
	ماده (۱۴۱) بند «الف»	اصلاح تخصیص‌ها، تحویل حجمی و بهبود بیلان منفی	مسئله‌محور	ضعیف
	ماده (۱۴۱) بند «د»	توسعه شبکه‌های آبیاری اصلی و فرعی	مسئله‌محور	متوسط
	ماده (۱۴۲) بند «الف»	خرید تضمینی آب و پساب تصفیه شده	مسئله‌محور	متوسط
	ماده (۳۵) بند «ب»	بهبود بیلان منابع آب زیرزمینی	مسئله‌محور	ضعیف
برنامه ششم توسعه	ماده (۳۵) بند «ب»	توسعه روش‌های آبیاری نوین	مسئله‌محور	خوب
	ماده (۳۵) بند «ت»	ارتقای بهره‌وری آب	جامع	ضعیف
	ماده (۳۵) بند «ح»	نصب کنتور هوشمند	مسئله‌محور	ضعیف
	ماده (۳۵) بند «ر»	طراحی و اجرای الگوی کشت	جامع	ضعیف
	ماده (۳۶) بند «الف»	ارتقای بهره‌وری آب شرب	مسئله‌محور	ضعیف
	ماده (۳۷)	افزایش پوشش شبکه فاضلاب شهری	مسئله‌محور	متوسط

همان‌طور که جدول فوق نشان می‌دهد موارد مختلفی از بخش آب در قوانین برنامه پنجم و ششم توسعه پوشش داده شده‌اند. موارد مهم زیر از بررسی این جدول قابل احصاست:

■ اگرچه به‌طور مشخص در برخی موارد نمی‌توان مرز معینی بین احکام جامع و مسئله‌محور در نظر گرفت، ولی همان‌طور که جدول بالا نشان می‌دهد، روح حاکم بر احکام قوانین برنامه پنجم و ششم توسعه، برخی مسائل بخش آب است که متأسفانه عملکرد موفقی هم نداشته‌اند. این امر حاکی از آن است که رویکرد مسئله‌محور با آن تفسیر که در قوانین برنامه پنجم و ششم توسعه وجود داشته است، موفق نبوده و در صورت ادامه در قانون برنامه هفتم توسعه نیز نمی‌تواند مؤثر واقع شود. به‌عنوان مصداق می‌توان موضوع بهبود وضعیت منابع آب زیرزمینی را مطرح کرد که در هر دو برنامه ارائه شده است ولی نه تنها عملکرد مثبتی را در پی نداشته است، بلکه وضعیت وخیم‌تر شده است.

■ متأسفانه دیدگاه مسئله‌محوری در برخی موارد باعث حضور برخی احکام متناقض در قوانین برنامه شده است. به‌عنوان مثال می‌توان احکامی را ذکر کرد که موضوعیت آنها ارتقای بهره‌وری و بهبود وضعیت منابع آب زیرزمینی است و از طرفی در همان برنامه احکامی وجود دارد که مصارف و بارگذاری‌هایی جدید برای منابع آب لحاظ می‌کنند. علت اصلی این امر همان دیدگاه مسئله‌محوری است که طی آن دو مسئله با دو هدف متناقض به‌صورت جزیره‌ای مطرح شده‌اند و در حقیقت هدف جامع و متعالی برای مسائل مطروحه وجود ندارد.

■ همان‌طور که جدول بالا نشان می‌دهد، غالب احکام قوانین برنامه پنجم و ششم در بخش آب عملکرد موفقی نداشته‌اند و حتی شاید بتوان گفت که به‌بدتر شدن وضعیت بخش آب نیز انجامیده‌اند. متأسفانه در حال حاضر هیچ‌گونه سند بالادستی معتبر، جامع و مورد قبول همه زیربخش‌های مرتبط با بخش آب وجود ندارد که بتوان مسائل این بخش را به‌طور نظام‌مند و هماهنگ در ذیل آن مطرح کرد. تحلیل‌ها حاکی از آن است که یکی از مهم‌ترین دلایل شکست قوانین برنامه پنجم و ششم توسعه همین موضوع است.

اگر چه دیدگاه مسئله محوری در طراحی احکام قانون برنامه هفتم توسعه برای حل چالش های (مسائل) بخش آب می تواند مفید واقع شود، ولی ادامه این دیدگاه به نحوی که در قوانین برنامه پنجم و ششم توسعه دنبال شده است، نمی تواند نسخه مؤثری را برای چالش های بخش آب در قانون برنامه هفتم توسعه ارائه دهد. مهم ترین ملاحظات رویکرد مسئله محور برای احکام بخش آب در قانون برنامه هفتم توسعه به شرح زیر است:

- سابقه قوانین برنامه پنجم و ششم توسعه نشان می دهد که رویکرد صرف مسئله محور نمی تواند مشکلات بخش آب را حل کند. از این رو دیدگاه نسبت به این رویکرد باید در قانون برنامه هفتم توسعه تغییر کند. مهم ترین نکته قابل طرح این است که مسائل مطروحه در قانون برنامه هفتم توسعه که به نوعی به طور مستقیم یا غیر مستقیم به بخش آب مربوط می شوند، باید در ذیل یک هدف جامع دراز مدت (برای مثال سند توسعه بلندمدت بخش آب یا سند آمایش آب محور) طرح شوند.

- درج مسائل بخش های مختلف بدون در نظر گرفتن رابطه عرضی آنها ممکن است که به تناقضاتی در احکام برنامه منجر شود. در این حالت وجود اهداف متناقض در احکام برنامه این چالش را در پی خواهد داشت که به رغم برآورده شدن اهداف مستقل هر دستگاه، در نهایت وضعیت کلان بهبودی پیدا نمی کند.

- پیشنهاد می شود که احکام مربوط به زیربخش های مختلف بخش آب (مثلاً زیربخش های منابع آب، کشاورزی و محیط زیست) در قالب بسته ای هماهنگ و نه به صورت سرفصل هایی جداگانه، ارائه شوند. در قوانین برنامه توسعه پنجم و ششم، احکام مربوط به هر یک از این زیربخش ها تحت عناوینی جداگانه ارائه شده بودند.

- برای احکام مختلف بخش آب، حتی الامکان اهدافی کمی با دید واقع بینانه نسبت به شرایط موجود ارائه شود. باید توجه داشت که منظور از درج اهداف کمی، لزوماً اهداف توسعه سازه ای نیستند و با دیدی هوشمندانه می توان حتی برای توسعه غیرسازه ای و مبانی نرم افزاری بخش آب نیز اهدافی کمی لحاظ کرد.