

مجموعه مقالات هفتمین سمینار کمیته ملی آبیاری و زهکشی ایران

مقاله شماره ۱

موضوع:

مشارکت مردم در طرحهای آب

تألیف:

محمد تقی اکرمی

چکیده

طرحهای آب از جمله طرحهای زیربنایی است که زمینه توسعه سایر بخشهای اقتصادی را فراهم آورده و نیازمند وجود نقش کلیدی در اجرای طرحها و مدیریت آن برای دستگاههای دولتی می باشد. ولی به دلیل حجم عظیم طرحهای عمرانی و محدودیت اعتبارات عمرانی دولت جهت اجرای این طرحها و به منظور گسترش اثرات ثمربخش این گونه طرحها به مناطق مختلف کشور و در نتیجه رعایت تعدیل اقتصادی ضروریست که امکانات غیر دولتی نیز در جهت گسترش طرحهای عمرانی بکار گرفته شود. ضمن آنکه مشارکت بخش غیر دولتی بویژه گروههای ذینفع در طرح موجبات تجدید نظر در طرحها به سمت اقتصادی تر شدن، استفاده از امکانات فنی و نیروی انسانی مازاد منطقه در اجرای طرح، جلوگیری از گسترش دستگاههای دولتی و بهبود شرایط بهره برداری و نگهداری از تاسیسات فراهم خواهد شد.

پیشگفتار

اجرای طرحهای توسعه منابع آب مستلزم بکارگیری حجم عظیمی از منابع و سرمایه های مملکت می باشد که با هدف افزایش درآمد ملی، توسعه اقتصادی و سایر اهداف جنبی مترتب بر این طرحها صورت می پذیرد.

اجرای طرحهای آب از نقش با اهمیتی در توسعه اجتماعی - اقتصادی کشور برخوردار بوده و تحولات بسیاری را در زمینه های مختلف توسعه از جمله افزایش سطح رفاه روستائیان، توسعه کشاورزی، توسعه بخشهای صنعت و خدمات وابسته به بخش کشاورزی، گسترش ارتباطات و افزایش تسهیلات اجتماعی، فرهنگی و رفاهی مناطق روستایی تحت پوشش طرحهای آب را بدنبال خواهد داشت. لذا بدلیل اهمیت و استراتژیک بودن طرحهای آب در توسعه اجتماعی اقتصادی کشور از جمله طرحهای زیربنایی محسوب می گردند که مستلزم نقش کلیدی برای دولت در تامین اعتبار و مدیریت این قبیل طرحها می باشد. از طرفی بدلیل محدودیت امکانات دولتی برای سرمایه گذاری و حجم وسیع طرحهای عمرانی بسیار فزونی را نسبت به توان اعتباری دولت طلب می نماید، ضرورت بکارگیری کلیه منابع ممکن در خارج از چارچوب بودجه های عمرانی دولت را اجتناب ناپذیر نموده است.

فواید مشارکت مردم در طرحهای آب

مشارکت مردم در طرحهای آب اثرات اجتماعی - اقتصادی گسترده ای را بدنبال خواهد داشت که از آن جمله می باشد.

- با مشارکت مردم در تامین اعتبارات مورد نیاز جهت اجرای طرحهای آب با فرض ثابت بودن حجم اعتبارات عمرانی بخش آب در بودجه دولت، امکانات سرمایه گذاری کشور در بخش آب گسترش می یابد.

- با افزایش امکانات اعتباری بخش آب زمینه لازم جهت اجرای تعداد بیشتری از طرحهای آب فراهم خواهد شد.

- با افزایش امکانات اعتباری بخش آب نیازهای اعتباری این بخش به نحو مطلوب تری تامین شده و مشکلات اعتباری طرحها برطرف خواهد شد.

- مشارکت مردم در طرحهای آب مستلزم اجرای طرحهایی مطابق برنامه زمانی پیش بینی شده می باشد که در دسترسی به اهداف طرح موثر خواهد بود.
- مشارکت مردم در تامین اعتبارات طرحهای آب مستلزم تجدید نظر در طرحها و پرهیز از سیستم های اجرایی لوکس و نامناسب و اجرای اقتصادی طرحها خواهد شد.
- اجرای به موقع طرحها مطابق برنامه زمانی پیش بینی شده و رعایت مسائل اقتصادی در احرا موجبات افزایش بازدهی اقتصادی در طرحها و ایجاد شرایط مطلوب تر توسعه پایدار می گردد-.
- افزایش تعداد طرحهای آب موجب افزایش تعداد بهره برداران تحت پوشش طرحهای توسعه و در نتیجه بهبود شرایط رعایت تعدیل اقتصادی و عدالت اجتماعی می گردد.
- اصل مشارکت بهره برداران در طرحهای آب مستلزم تجدیدنظر در طرحها و انطباق هر چه بهتر آن با منافع بهره برداران می باشد.
- انطباق بیشتر طرحها با منافع بهره برداران موجب افزایش تفاهم بین بهره برداران و مجریان طرحها و تسهیل شرایط اجرا می گردد.
- مشارکت بهره برداران در طرحها و وجود تفاهم لازم بین مجریان و بهره برداران موجبات بهبود شرایط بهره برداری از طرحها را فراهم خواهد نمود.
- در صورت مشارکت، بخشی از مسئولیتهای مربوط به طرحها توسط بهره برداران انجام شده و مانع گسترش سازمانهای دولتی خواهد شد.

ابعاد مشارکت

موضوع مشارکت بهره برداران در طرحهای توسعه منابع آب صرفاً به مشارکت در تامین مالی طرحها خلاصه نشده و نمی بایستی چنین انتظاری داشت. داشتن چنین تصویری نه تنها امر مشارکت را دچار اختلال می نماید و میزان مشارکت بهره برداران در طرح را کاهش خواهد داد، که شرایط لازم جهت دستیابی به اهداف توسعه پایدار نیز حاصل نشده و مشکلات موجود در زمینه بهره برداری و نگهداری از طرحها نیز لاینحل باقی خواهند ماند. اگر چه مشارکت بهره برداران صرفاً در تامین مالی طرحها از نظر مجریانی که معتقد به توانایی روستائیان جهت درک مسائل مدیریت آب و شرکت همه جانبه در اجرای طرحها نمی باشند به عنوان

ساده‌ترین شکل و دست‌یافتنی شیوه مشارکت موردنظر می‌باشد، ولی با اتخاذ چنین شیوه‌ای امر مشارکت مردم در طرح‌ها غیر اختیاری و از روی اجبار صورت گرفته و با مقاومت‌های بسیار گسترده مواجه خواهد شد. در این شیوه برخورد مقوله مشارکت بهره‌برداران در طرح‌های آب در حد پرداخت عوارض یا مالیات برای بهره‌برداران تلقی شده و با فرهنگ مالیاتی موجود در سطح کشور این امر مستلزم وجود مجوزی برای فرار از پرداخت آن برای قاطبه مردم می‌باشد. این شیوه برخورد با مقوله مشارکت، در نهایت موجب بروز تضاد و بیگانگی بین بهره‌برداران و مجریان و بین بهره‌برداران و طرح‌شده و موجبات افزایش مشکلات اجتماعی دوره اجرای طرح‌ها را فراهم خواهد ساخت. این تضادها از مرحله اجرا به مرحله بهره‌برداری نیز گسترش یافته و مصرف بی‌رویه آب، کاهش راندمان آبیاری، اختلال در کارایی شبکه و بالاخره مستهلک شدن زود هنگام تاسیسات و افزایش هزینه‌های بهره‌برداری - نگهداری را بدنبال خواهد داشت. لذا می‌بایستی از نگرش به مقوله مشارکت در حد تامین بخشی از هزینه‌های طرح توسط بهره‌برداران پرهیز نموده و به دور از برخوردهای بوروکراتیک زمینه مشارکت همه جانبه زارعین از ابتدایی‌ترین مراحل شکل‌گیری طرح تا زمان بهره‌برداری را فراهم ساخت.

مراحل مختلف شکل‌گیری طرح‌ها و امر مشارکت

الف) مرحله تدوین طرح‌ها

در شرایط حاضر تدوین طرح‌ها بنا به نظریات مجریان طرح و از طریق مهندسان مشاور صورت می‌پذیرد. مهندسان مشاور اگر چه تدوین طرح را براساس مجموعه‌ای از اطلاعات (اعم از اطلاعات موجود و یا تولید شده از طریق مطالعات صحرایی) انجام می‌دهند ولی در نهایت تدوین در راستای اهداف ملی و حتی در برخی موارد صرفاً براساس ضوابط مهندسی و بدون در نظر گرفتن امکانات اجرایی توان مجریان طرح‌ها، شرایط اجتماعی - اقتصادی منطقه و منافع و نظرات بهره‌برداران شکل می‌گیرند. و این امر به بروز مشکلاتی در اجرای طرح‌ها و رسیدن به اهداف توسعه منجر می‌گردد.

طرح‌های آب غالباً از اجزاء زیر تشکیل شده‌اند:

- تاسیسات ذخیره سازی آب
- تاسیسات انحراف و انتقال آب

- تاسیسات توزیع آب
- تاسیسات جمع آوری رواناب و تخلیه زه آب ها
- تجهیز و نوسازی مزارع
- تقویت نهادهای پشتیبانی کننده تولید کشاورزی
- طرح توسعه کشاورزی

مجموعه اجزاء مزبور به منظور تامین شرایط ایتیم تولید و افزایش درآمدهای کشاورزی مورد نیاز می باشند. حال آنکه هیچیک از طرحهای اجرا شده فعلی به صورت کامل و در تمام ابعاد اجرا نگردیده لذا نه تنها طرح به اهداف پیش بینی شده نرسیده که به دلیل عدم انطباق شرایط ایجاد شده با شرایط منظور شده برای طراحی اجزاء اجرا شده از کارایی لازم برخوردار نمی باشند، در برخی مواقع حتی موجبات بروز محدودیت هایی در زمینه تولید کشاورزی از قبیل زهدار شدن اراضی، کمبود آب، عدم دستیابی به سطح توسعه منظور شده در طرح و غیره نیز شده است. این امر عمدتاً ناشی از عدم توجه تدوین کنندگان و مجریان طرحها به مسائل حاشیه ای طرحها که می تواند موفقیت یک طرح را تحت تاثیر قرار دهد نام برد. عمده عواملی که در شرایط حاضر موجب بروز چنین وضعیتی شده است عبارتند از:

- تعدد سازمانهای متولی امر توسعه منطقه ای و عدم هماهنگی بین آنها

- عدم توجه تدوین کنندگان طرح به امکانات اعتباری و توان اجرایی

- گرایش تصمیم گیرندگان، مقامات محلی و مجریان به اجزاء فیزیکی بارز طرح به خاطر جنبه های

تبلیغاتی آن از قبیل سدهای مخزنی، سدهای انحرافی و کانالهای اصلی و عدم توجه به سایر اجزاء

طرح که فاقد جنبه های تبلیغاتی می باشد.

تا زمانی که هزینه اجرایی طرحها از طریق اعتبارات عمرانی دولت تامین می گردد، تدوین نامناسب

طرحها و اجرای ناقص آن از اهمیت اجتماعی چندانی برخوردار نبوده و بیشتر جنبه جذب منطقه ای اعتبارات

و به عنوان یک امتیاز منطقه ای مطرح خواهد بود. ولی در صورتیکه مقوله مشارکت مردمی و هدایت امکانات

مالی بهره برداران در جهت اجرای طرحها مطرح باشد نمی توان از کنار وجود تناقضات میان شرایط منظور

شده برای طراحی و شرایط عینی اجرای طرح به سادگی گذشت. در صورت منظور نمودن مقوله مشارکت

مردمی تدوین طرحها می بایستی بر مبنای واقعیات اجتماعی موجود و بدقت تدوین و ارائه گردد تا امکان دستیابی به اهداف پیش بینی شده برای طرح فراهم شده و طرح به طور تمام و کمال قابل اجرا می باشد.

از جمله دیگر نواقص تدوین طرحها در شرایط حاضر عدم توجه به منافع و نظرات گروههای بهره بردار ذینفع در طرح می باشد که می بایستی به آن توجه نموده و طرحها را براساس واقعیات اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی مناطق تحت پروژه به نحوی تدوین نمود که حافظ منافع کلیه بهره برداران شرکت کننده در طرح باشد. در شرایط قبل از اجرای طرح مناطق مختلف تحت پروژه و اقشار مختلف بهره برداران با توجه به موقعیت خویش از امکانات مختلف تولید و لذا از بهره وری متفاوتی برخوردار می باشند ولی طراحان و مجریان طرحها کمتر به این امر توجه داشته و غالباً برای کلیه بهره برداران شرایط یکسانی را مدنظر قرار می دهند و این امر موجب تفاوت در میزان بهره مندی آنان از طرح و در نتیجه بروز تضادهایی در بین آنان می گردد.

با توجه به سیاستهای جدید مربوط به اجرای طرحهای توسعه که متکی بر مشارکت مردم می باشد، ضروریست ضمن تجدید نظر در سازماندهی مجریان طرحها و وظایف محوله، و تقویت آنان در جهت توان بخشی انجام کامل طرحها مطابق برنامه زمانی پیش بینی شده، شرح خدمات مهندسان مشاور نیز به نحوی تکمیل شود که توجه به شرایط اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی مناطق تحت پوشش، امکانات اجرایی و شرایط عینی از جمله وظایف کلیدی مهندسان مشاور جهت تدوین طرحها محسوب شود. و مهندسان مشاور در مرحله تدوین طرح می بایستی با ایجاد ارتباط وسیع و مستمر با گروههای ذینفع در طرح با خواسته ها و نظرات آنان به خوبی آشنا شده و با شناخت دقیق از امکانات مجری طرح، اعتبارات عمرانی قابل تخصیص و سایر قابلیت های اجرایی، طرح به نحوی تدوین گردد که ضمن احتراز از ارائه طرحهای لوکس و بیگانه از گروههای ذینفع در طرح، تامین کننده منافع کلیه گروههای شرکت کننده در طرح نیز بوده و بر پایه واقعیات عینی منطقه ای از نظر قابلیت های اجرایی تدوین شده باشد.

مرحله اجرای طرحها

اجرای طرحها در شرایط حاضر توسط پیمانهای دولتی و از طریق مناقصه های برگزار شده توسط مجریان طرحها صورت می پذیرد. این طرحها با تجهیز منابع انسانی و فنی بخش خصوصی و امکانات مالی

مجریان طرح (بودجه های عمرانی دولت) اجرا شده و این وضعیت تا زمانی که هزینه طرحها از طریق بودجه عمومی تامین می شود تا حدودی قابل تحمل می باشد. ولی در صورتیکه تامین هزینه های اجرایی مستلزم مشارکت مالی گروههای ذینفع در طرح می باشد چنین شیوه برخورد موجب انتقال بخش قابل توجهی از منافع طرح به خارج از منطقه، کاهش اثرات توسعه و تضعیف شرایط توسعه پایدار منطقه ای خواهد شد. لذا در چارچوب اهداف نوین طرحهای توسعه ضروریست که اجرای طرحهای توسعه منابع آب در چارچوب طرحهای توسعه منطقه ای متکی به خود و با مشارکت بهره برداران ذینفع صورت پذیرد. در این صورت اجرای طرحها عمدتاً بایستی متکی به نیروی انسانی و امکانات فنی موجود در منطقه صورت پذیرفته و هزینه های ریالی عمدتاً صرف خرید مصالح و در شرایط خاص امکانات و تخصصهایی که در منطقه موجود نمی باشد گردد. در این صورت مزایای زیر حاصل خواهد شد:

- استفاده از پتانسیل های بالقوه محلی و در نتیجه افزایش قدرت اجرایی مملکت و بکارگیری مناسب تر امکانات.

- کاهش نیازهای ریالی اجرای طرح

- تامین شرایط مناسب تری جهت مشارکت بهره برداران در طرح

- افزایش امکانات سرمایه گذاری بهره برداران در سایر جنبه های توسعه

- آگاهی بهره برداران از فعالیت های اجرایی و ایجاد حسن ظن در آنان نسبت به مجریان.

لذا در چارچوب اهداف نوین توسعه ضروریست که به مشارکت همه جانبه بهره برداران در مرحله

اجرای طرح بها داده و ضمن شناخت پتانسیل های بالقوه و زمینه های مشارکت بهره برداران در اجرای طرح شرایط لازم جهت تحقق این امر را نیز فراهم نمود.

در این خصوص به عنوان مثال می توان اعتبارات دولتی تخصیص یافته به طرح را از طریق پیمانهای

دولتی برای تاسیسات اصلی هزینه نموده و سهم بهره برداران در اجرای طرح را از طریق سازمانهای وابسته به

بهره برداران و در غالب گروههای امانی یا پیمانهای خصوصی انجام داد. در این صورت ضمن مشخص بودن

سهم مشارکت دولت در اجرای طرح برای بهره برداران، موجب اطلاع آنان از سرمایه گذاریهای انجام شده و

اهمیت طرح و در نتیجه ایجاد انگیزه های قوی برای حسن بهره گیری و حفاظت از آن خواهد شد. از جمله

دیگر زمینه های ممکن جهت مشارکت بهره برداران در اجرای طرح عبارت است از:

- واگذاری اراضی جهت احرای طرح و احداث تاسیسات
- تامین نیروی کار به ویژه نیروی کار ساده توسط بهره برداران ذینفع
- تامین بخشی از هزینه های ریالی طرح
- تقبل باز پرداخت قسمتی از هزینه های اجرایی به صورت واگذاری بخشی از منافع حاصل از اجرای طرح

مرحله بهره برداری و نگهداری

علیرغم اهمیت مشارکت بهره برداران در مراحل قبلی شکل گیری طرحهای آب، زمینه اصلی مشارکت بهره برداران را بایستی در مرحله بهره برداری و نگهداری از طرح دانست. چراکه یک طرح هر چند بسیار خوب تدوین شده و بنحو مطلوب اجرا شود در صورت استفاده غیر اصولی و نامناسب از آن می تواند موجبات عدم موفقیت طرح در رسیدن به اهداف توسعه را فراهم آورد.

در سیستم سنتی بهره برداری از شبکه های آبیاری، بهره برداران منابع آب در غالب گروههای بهره برداری آب در سطح روستاها تشکیل یافته اند. در این سیستم تنظیم روابط بین بهره برداران مختلف برای دریافت آب براساس تشریک مساعی و تصمیمات جمعی صورت پذیرفته و رهبری گروههای بهره برداری بعهد ریش سفیدان روستا که مورد احترام سایرین می باشند قرار دارد. در این سیستم هر یک از اعضاء گروه، تاسیسات آبرسانی را که از جمله اموال عمومی روستا محسوب می گردد جزئی از سیستم تولید خود محسوب نموده و موظف به حفاظت از آن می باشد. لذا فرد فرد زارعین همواره در نگهداری از تاسیسات آبرسانی کوشش نموده و سایرین را نیز از تجاوز به حریم آن برحذر می دارند. و به عبارتی سیستم مراقبت جمعی از این تاسیسات موجب بقای تاسیسات در طول سالیان متمادی (در برخی مواقع حتی تا چند صد سال) شده است. و علیرغم تاسیسات غیر فنی و نامناسب آبرسانی شبکه های سنتی به دلیل همین مراقبت های ویژه و اصولی در مقایسه با شبکه های مدرن موجود از راندمان قابل قبولی برخوردار می باشند. حال آنکه در شبکه های مدرن سیستم بهره برداری از تاسیسات آبی و سازمان بهره برداری کننده بازارعین مصرف کننده آب کشاورزی بیگانه بوده و همین امر موجب شده است که علیرغم سرمایه گذاری هنگفت در زمینه شبکه های انتقال و توزیع امر بهره برداری از تاسیسات و استفاده مناسب و اصولی از آب استحصال شده تحقق نیابد. در سیستم

شبکه مدرن زارعین در نحوه توزیع آب غالباً مشارکتی نداشته و ذهنیت عام القاء شده به زارعین چنین است که آب جاری در شبکه کانالهای مدرن متعلق به دولت و بیگانه از زارعین بهره بردار و مصرف کننده آب می باشد. لذا زارعین نیز به صورت فردی این حق را برای خود محفوظ می دانند که تا حد امکان آب بیشتری دریافت نمایند و احساس مسئولیتی نیز در زمینه افزایش تلفات یا مصرف بی رویه آب از خود نشان ندهند.

در شبکه مدرن سیستم مراقبت سازمانی جایگزین سیستم مراقبت جمعی شده و زارعین و به عبارتی مصرف کنندگان آب که در سطح منطقه پراکنده می باشند به دلیل بیگانگی از تاسیسات آبیاری احساس مسئولیت لازم جهت مراقبت از تاسیسات را نداشته و حتی در جهت رفع مشکلات خویش موجبات خسارت بر تاسیسات را نیز فراهم می آورد، مجموعه این عوامل موجب افزایش هزینه های مربوط به تعمیر و نگهداری تاسیسات و کاهش عمر مفید آنان شده است. لذا این شیوه مدیریت و بهره برداری از تاسیسات آبی به ویژه شبکه های آبیاری و زهکشی اصولی نبوده و ایتیم نمودن وضعیت بهره برداری از تاسیسات آبی صرفاً با مشارکت بهره برداران امکان پذیر می باشد، در این خصوص ضروریست که بمنظور تحقق امر مشارکت زارعین در بهره برداری و نگهداری از تاسیسات آبی موارد ذیل مدنظر قرارگیرد:

- سازماندهی بهره برداران متناسب با سیستم توزیع آب در شبکه و براساس سازماندهی از پایین
- واگذاری امر بهره برداری و نگهداری از قسمتهای انتهایی شبکه به گروههای بهره برداری
- اخذ هزینه های مربوط به نگهداری و بهره برداری به صورت کامل از زارعین
- نظارت نمایندگان زارعین بر امر عملیات مربوط به نگهداری از شبکه و عملیات بازسازی تاسیسات و هزینه های مربوطه
- ایجاد شرایط لازم جهت مشارکت نمایندگان بهره برداران در تصمیم گیریهای اساسی مدیریت شبکه و نظارت بر امر بهره برداری
- برگزاری گردهمایی عمومی در ارتباط با مسائل مربوط به بهره برداری با حضور کلیه بهره برداران در غالب سازمانهای زارعین و به بحث گذاشتن مسائل مترتب به بهره برداری و اتخاذ تصمیم براساس نظرات جمعی شرکت کنندگان.

NO. 1

ABSTRACT:

Water resources plans are those of fundamental plans which provide development ground work for other economical section & need to exist a key role in projects implementation for governmental organisations. But due to the great number of development plans & from the other side limitations in government development credits for implementation of these plans & in order to extension of resulted impression of these plans in different part of the country & because of the observance of economical adjustment, it is necessary that ungovernmental availabilities also be used in this way. Moreover, participation of ungovernmental section especially interested group in the plan will provide revision in plans toward more economical side, using of technical & regional extra labour unit availabilities in plan implementation, to prevent governmental organisation extension & to improve maintenance & using condition of foundations.