



رهنمودهای انتقال مدیریت خدمات آبیاری

ترجمه و تدوین :

کمیته ملی آبیاری و زهکشی ایران

شماره انتشار: ۵۵

۱۳۸۱

رهنمودهای انتقال مدیریت خدمات آبیاری

کمیته ملی آبیاری و زهکشی ایران

۶

مهندسین مشاور پندام

ترجمه:

مهندس ابراهیم کهریزی

مهندس رضا سندگل

بازخوانی و ویرایش:

مهندس محمد کاظم سیاهی مهندس میر کاظم رضوی عرب

مهندس نعمت‌الله فرهبد مهندس مهرزاد احسانی

بسمه تعالی

کمیته ملی آبیاری و زهکشی ایران

نام کتاب: **(هنودهای انتقال مدیریت خدمات آبیاری)**

مترجم: ابراهیم گهریزی، (ضا) سندگل

ویراستار: محمدگاظم سیاهی، میرکاظم رضوی عرب، نعمت‌الله فرهبد، مهرزاد احسانی

ناشر: کمیته ملی آبیاری و زهکشی ایران

حروف چینی و صفحه آرایی: کمیته ملی آبیاری و زهکشی ایران

چاپ اول: ۱۳۸۰

تیراز: ۱۰۰۰ نسخه

شابک: ۹۶۴۸ - ۶۶۶۸ - ۲۳ - ۲

نشانی: تهران، خیابان شهید دستگردی، خیابان شهید گارگزار، خیابان شهید شهرساز، پلاک ۲۴

کمیته ملی آبیاری و زهکشی ایران تلفن: ۰۲۵۷۳۴۸ - ۰۲۵۷۳۴۸۵ نمایر:

حق چاپ برای کمیته ملی آبیاری و زهکشی ایران محفوظ است.

فهرست مطالب

عنوان	صفحه
۱ - مقدمه	۱
- چرا این مجموعه راهنما تدوین شده است؟	۱
- انتقال مدیریت آبیاری (IMI) چیست و مقتضیات آن کدامند؟	۲
- چرا انتقال مدیریت آبیاری این چنین فرآگیر است؟	۳
- نحوه تدوین مجموعه راهنما	۵
مرحله ۱: آماده‌سازی حمایتی	۷
- آماده‌سازی حمایتی برای ایجاد زمینه پذیرش رهیافت مدیریت	۹
- نارسایی‌های موجود در مدیریت اجرائی آبیاری کدامند؟	۱۰
- آیا بهسازی یا اصلاحات بنیادی ضروری است؟	۱۲
- آیا انتقال مدیریت امکان‌پذیر است؟	۱۴
- نتایج حاصله مرحله یک: بیانیه رهیافت‌های انتقال مدیریت آبیاری	۱۷
مرحله ۲: برنامه‌ریزی هدفمند	۱۹
- سازماندهی فرآیند اصلاحات هدفمند	۲۱
- منظور از فرآیند اصلاحات مشارکتی و هدفمند چیست؟	۲۱
- افراد ذینفع چه کسانی هستند و چگونه می‌توانند در فرآیند انتقال مدیریت مشارکت نمایند؟	۲۴
- ساختار فرآیند چگونه باید ایجاد شود؟	۲۷
- هدف‌های انتقال مدیریت کدامند و توجیه آنها از چه قرار است؟	۲۸
- موارد عمدۀ اصلی که یقیناً مستلزم بذل توجه و دقت خاص هستند کدامند؟	۳۰
- گزینه‌ها و معیارهای تعیین منابع مالی لازم برای فرآیند انتقال مدیریت آبیاری کدامند؟	۳۲

صفحه	عنوان
	- دستاندرکاران برنامه‌ریزی چگونه می‌توانند از افزایش زیاده
۳۳	از حد فشار کار اجتناب کنند؟
۳۳	مرحله ۲ نتایج حاصله: سازماندهی فرآیند تغییرات هدفمند
۳۵	مرحله سوم: تصمیم‌گیری درباره موارد کلیدی رهیافت
	- ایجاد رابطه مطمئن و با ثبات بین چگونگی سرمایه‌گذاری در بخش
۳۷	آبیاری و اهداف انتقال مدیریت آبیاری
۳۸	- مقدمه
	- روش مورد قبول اکثریت برای تأمین منابع مورد نیاز بهره‌برداری
۴۰	و نگهداری شبکه آبیاری
۴۱	- آیا یارانه‌های دولت با اهداف انتقال مدیریت آبیاری مغایرت دارد؟
۴۳	- تله "بهسازی- وابستگی- انهدام" چیست؟
	- حرکت به سوی پایداری بیشتر آبیاری از طریق "بهسازی روزافرون تأسیسات آبیاری"
۴۶	- چگونه باید از آشتفتگی‌ها و بی‌نظمی‌های مالی جلوگیری کرد؟
۴۹	- تعیین خدماتی که باید انتقال یابد
۵۱	- از نظر درجه‌بندی شبکه و تأسیسات مربوطه، انتقال مدیریت
۵۲	تا چه حدی از شبکه باید منتقل شود؟
۵۶	- خدمات اصلی و حمایتی که باید انتقال یابند کدامها هستند؟
	- آیا خدمات جدیدی وجود دارد که تشکل‌های آب‌بران خود رأساً انجام آنها را به عهده بگیرند؟
۵۹	- ایجاد قابلیت پاسخگویی از طریق اصلاحات سازمانی
۶۳	- چرا تمایز قائل شدن بین مدیریت ستادی و مدیریت
۶۴	اجرائی حائز اهمیت است؟

صفحه	عنوان
	- انواع ساختار سازمانی قابل انتخاب برای نهادهای عهدهدار
۶۶	- انجام خدمات امور آب کدامند؟
	- ساختار سازمانهای آبیاری چگونه باید ایجاد شود تا توان پاسخگوئی قابل اطمینان را داشته باشند؟
۷۰	- انجام تغییرات قانونی لازم
۷۷	- چرا جامع و فراگیر بودن واگذاری مدیریت آبیاری واجد اهمیت است؟
۷۸	- تغییرات قانونی لازم از چه انواعی می‌توانند باشند؟
۷۹	- شقوق قانونی پذیرش یک سیاست واگذاری کدامند؟
۸۱	- قوانین مورد نیاز برای پشتیبانی تشکل‌های آببران کدامند؟
۸۲	- برای تأسیس تشکل آببران چه اسناد و مدارک اساسی باید تدوین شود؟
۸۳	- در مورد حقوق آب چه تغییراتی لازم است که انجام شود؟
۸۵	- آیا مالکیت تأسیسات زیربنائی آبیاری باید واگذار شود؟
۸۶	- دستاوردهای مرحله سوم: حل مسائل اصلی سیاست‌گذاری
۸۷	مرحله ۴: برنامه‌ریزی و اجرا
۸۹	- تدوین برنامه اجرائی
۹۱	- تدوین برنامه تلفیقی در سطح بخش متنضمن چیست؟
۹۲	- نقش سازمان هدایت‌کننده (اصلی) در فرآیند واگذاری چیست؟
۹۳	- در تسهیل ایجاد تحول و توسعه در تشکل‌های آببران رهبری بر عهده کیست؟
۹۶	- اهداف واگذاری مدیریت آبیاری باید تا چه اندازه مفصل و ثابت و انعطاف‌ناپذیر باشند؟
۹۸	- چرا پایش و ارزیابی مهم‌اند و چگونه باید طراحی شوند؟
۹۹	

صفحه	عنوان
	- برای برنامه واگذاری مدیریت آبیاری، به چه دانش و درایت،
۱۰۳	مهارت‌ها و نگرش‌هایی نیاز است؟
۱۰۷	۹- تجدید ساختار سازمان آبیاری و ایجاد توانایی تازه در آن
۱۰۸	- تجدید ساختار سازمان چیست؟
۱۱۰	- خدمات حمایتی مورد نیاز تشکل‌های آب‌بران پس از واگذاری چیست؟
۱۱۵	- وظائف و مسئولیت‌ها
۱۱۷	- اقتدار اداری و روش تأمین مالی
۱۲۰	- ترتیبات قابلیت پاسخگویی درون سازمانی
۱۲۱	- سازمان جدید نیاز به ایجاد چه توانائی‌هایی دارد؟
۱۲۳	۱۰- تشکیل تشکل آب‌بران و آماده کردن آن برای قبول مسئولیت
	- چه عواملی از ظهور تشکل‌های آب‌بران کارآمد
۱۲۳	- و خود کفا پشتیبانی می‌کنند؟
۱۲۶	- اصول مهم در تسهیل تشکیل و توسعه تشکل آب‌بران کارآمد کدامند؟
۱۲۹	- ویژگی‌های کلیدی سازمانی در مورد تشکل‌های آب‌بران موفق کدامند؟
۱۳۰	- عضوگیری در تشکل آب‌بران باید چگونه صورت گیرد؟
۱۳۴	- خدمت آب مورد توافق و قابل اندازه‌گیری کدام است؟
۱۳۶	- وظائف هیئت مدیره تشکل آب‌بران
	۱۱- مسائلی که پس از انتقال باید از جانب تأمین‌کننده خدمات آب و تشکل‌های آب‌بران در نظر گرفته شوند
۱۳۹	- در تشکیل نهاد تأمین‌کننده خدمات آب چه چیزهایی دخالت دارند؟
۱۴۰	- پس از واگذاری انجام چه تغییراتی در بهره‌برداری ممکن است
۱۴۲	- ضرورت داشته باشد؟
۱۴۳	- برای انجام عملیات نگهداری ایجاد چه تغییراتی ضرورت دارند؟

صفحه	عنوان
	- نهاد تأمین‌کننده خدمات آب، تجهیزات و ماشین‌آلات را باید چگونه فراهم کند؟
۱۴۳	- در مدیریت مالی و وجود آب‌بها ایجاد چه تغییراتی ممکن است
۱۴۵	ضرورت داشته باشد؟
۱۵۱	- بهسازی تأسیسات زیربنائی آبیاری
۱۵۲	- آیا بهسازی شبکه باید در برنامه واگذاری مدیریت لحظه شود؟
	- در بازسازی تأسیسات زیربنائی شبکه آبیاری دولت می‌خواهد چه نقشی داشته باشد؟
۱۵۲	- چگونگی برنامه‌ریزی بهسازی تأسیسات زیربنائی شبکه
۱۵۷	- چگونه می‌توان اولویت بهسازی‌ها را به طرقی مشخص و تعیین اولویت کرد که اهداف واگذاری را تحکیم بخشند؟
۱۶۱	مرحله ۴- دستاوردها: برنامه‌ریزی و اجرا
	پیوست ۱- خلاصه مندرجات قانون مدیریت کشاورزان بر شبکه‌های آبیاری در ایالت آندرپرادش هندوستان
۱۶۳	پیوست ۲- فهرست پیشنهادی منابع بیشتر در ارتباط با انتقال مدیریت آبیاری
۱۶۷	

سرآغاز

علاقة و تمایل برای انتقال مدیریت آبیاری از تشکیلات دولتی به بخش خصوصی و تشكلهای آببران در سراسر جهان روز به روز افزایش می‌یابد تا بدانجا که در بیشتر کشورهای آسیا، آفریقا و آمریکای لاتین به یک سیاست ملی تبدیل شده است. در این راستا تلاش کارشناسان و صاحبنظران، به منظور یافتن راهکارهای مناسب برای حضور گسترده و همه‌جانبه مردم روستاهای جهان بی‌وقفه ادامه دارد. بهره‌برداری از شبکه‌های آبیاری و زهکشی در سراسر جهان در مورد ضرورت بنابراین امروزه دیگر، مباحث مطرح شده توسط کارشناسان، در موعد ضرورت واگذاری مدیریت منابع به کشاورزان نیست، بلکه چگونگی واگذاری مدیریت مطرح است. آنچه مهم است آن است که مدیران و مسئولان دولتی با اصول و مبانی نظری و روش‌های مشارکت، مفهوم توسعه پایدار، مسایل و مشکلات و مکانیسم‌های مناسب برای حل مشکلات، به درستی آشنا شوند و با استفاده از روش‌های مناسب و به کمک کارشناسان، تسهیلگران و مدافعان روش‌های مشارکت، زمینه حضور و مشارکت فعال روستاییان و مردم جوامع محلی را در تصمیم‌گیری، مسئولیت‌پذیری، برنامه‌ریزی، طراحی و اجرا، مدیریت نگهداری و بهره‌برداری، پایش و ارزشیابی طرح‌ها و پروژه‌های اجرا شده، فراهم آورند.

مجموعه حاضر رهنماهای ارزشمندی را در ارتباط با انتقال خدمات آبیاری به تشكلهای کشاورزان و آببران در اختیار مدیران، سیاست‌گذاران و کارشناسان و دست‌اندرکاران منابع آب قرار می‌دهد.

تدوین‌کنندگان این مجموعه از کارشناسان و صاحب‌نظران مشهور بین‌المللی هستند که دیدگاه‌ها و نقطه‌نظرهای فوق‌العاده با اهمیتی در زمینه انتقال مدیریت آبیاری به کشاورزان و آببران دارند.

مجموعه حاضر، به علت نظم و ترتیب مباحث مطرح شده و ارتباط منطقی بین آن، از ارزش فوق‌العاده‌ای برخوردار است و رهنماهای ارائه شده در این مجموعه، براساس نتایج بررسی‌ها، مطالعات تدوین‌کنندگان آن از تجارب انتقال مدیریت آبیاری به کشاورزان، در کشورهای مختلف جهان استوار است.

گروه کار مشارکت آببران در مدیریت شبکه‌های آبیاری و زهکشی کمیته ملی آبیاری و زهکشی ایران که در تابستان ۱۳۷۹ تشکیل و فعالیت خود را آغاز نموده است، از گروههای فعال و علاقمند این کمیته است و در دوره فعالیت کوتاه خود، اقدامات قابل توجهی در جهت ترویج فرهنگ مشارکت به عمل آورده است. مجموعه حاضر نتیجه تلاش این گروه است.

مباحث مطرح شده در این مجموعه شامل؛ دلایل تدوین واگذاری مدیریت آبیاری و مقتضیات آن، علل فراگیر بودن واگذاری مدیریت، نحوه تدوین از نظر روند انتقال مدیریت آبیاری، منابع کلیدی در زمینه انتقال مدیریت آبیاری و مثالهایی از اسناد و مدارک راجع به حمایت از انتقال مدیریت آبیاری است.

کمیته ملی آبیاری و زهکشی ایران، از آقایان مهندس ابراهیم کهریزی و مهندس رضا سندگل به خاطر ترجمه، از آقای مهندس محمدکاظم سیاهی به خاطر ویرایش اولیه، از آقایان مهندس میرکاظم رضوی عرب، مهندس نعمت‌الله فرهبد و مهندس مهرزاد احسانی به خاطر ویرایش نهائی و سایر اعضای گروه به خاطر ارائه نظرات اصلاحی و مشارکت در تنظیم نهائی، آقای مهندس سیداحمد حیدریان به خاطر هماهنگی و مدیریت گروه کار سپاسگزاری می‌نماید.

مجموعه حاضر نتیجه همکاری کمیته ملی آبیاری و زهکشی ایران و مهندسین مشاور پندام است. کمیته ملی آبیاری و زهکشی ایران، مطالعه این مجموعه را به همه علاقمندان و مدافعان انتقال مدیریت آبیاری به تشکل‌های آببران توصیه می‌کند و از دریافت تجربه‌ها، نظرات و پیشنهادات آنان استقبال می‌نماید.

کمیته ملی آبیاری و زهکشی ایران

پیشگفتار

مجموعه راهنمای حاضر به این منظور تدوین یافته است که سیاستگذاران، طراحان، کارشناسان مددکار فنی و سایر اشخاص ذیربطری را در امر تصمیم‌گیری درباره انتقال یا عدم انتقال مدیریت آبیاری^۱ (IMT) یاری دهد و درصورتیکه تصمیم برانتقال مدیریت آبیاری باشد، چگونه می‌توان در این مورد برنامه مؤثری را تنظیم نمود. یک برنامه مؤثر آنچنان برنامه‌ایست که نتیجه اجرای آن، انتقال مناسب، موفقیت‌آمیز و پایدار وظایف مدیریت از یک سازمان دولتی آبیاری به گروه‌های بهره‌بردار آب‌بر بوده و توسعه عادلانه مناطق روزتایی را سرعت بخشد.

این راهنما مجموعه کامل و مشروحی برای چگونگی تنظیم برنامه انتقال مدیریت آبیاری و اجرای آن در کلیه شرایط و موقعیت‌ها را ارایه نمی‌دهد و به غیر از بیان چند اصل بنیانی، توصیه‌های بدون قید و شرطی را عرضه نمی‌کند. چرا که همواره توصیه‌ها با ملاحظات سیاسی که در حصول نتایج مناسب نقش دارد، توأم است و لزاماً باید با توجه به آن سنجیده و مورد تصمیم‌گیری قرار گیرد. مقوله انتقال مدیریت آبیاری در کشورهای مختلف به حدی پیچیده و دارای جنبه‌های مختلف است که تنظیم و اجرای برنامه‌های مربوطه غالباً مستلزم تجرب زیاد، بحث و تبادل نظر، شناخت یا تطبیق با شرایط و بازنگری است. تهیه یک الگوی جهانی که بتوان به صورت یک سند قطعی و غیر قابل تغییر به مورد اجرا گذاشت غیر ممکن است. اصطلاح "مجموعه راهنمای برنامه‌ریزها و کارشناسان فنی باید بیشتر به عنوان یک وسیله یا ابزار مرجع پذیرفته شود تا به عنوان دستورالعملی که مستقیماً قابلیت اجرا داشته باشد.

در تدوین این راهنما سعی شده است مجموعه‌ای از اصول، گام‌های لازم، گزینه‌ها و روش‌هایی که به نظر می‌رسد برای انتقال مدیریت آبیاری (IMT) در اکثر کشورها قابل اعمال باشد ارائه شود. طی مراحل و اجرای روش‌های مذکور در تمام شرایط و موقعیت‌ها نه ضروری است و نه ممکن، لیکن مسئولین برنامه‌ریزی و دیگر عوامل عهده‌دار بهسازی و تغییرات نهادین باید فرصت بررسی کلیه جنبه‌های بالقوه این

^۱-Irrigation Management Transfer

مجموعه و اثر مهم را داشته باشند. در همین راستا، امید است که این مجموعه راهنمای بتواند به صورت وسیله و ابزار برنامه‌ریزی گروه‌های دولتی عهده‌دار تشکیل کمیته مشورتی شبکه هماهنگی امنیت غذائی و توسعه روستایی^۱ نیز مورد استفاده قرار گیرد. نشریه حاضر چکیده‌ای از درس‌های گرفته شده از تحقیق و تجارب عملی طی متجاوز از یک دهه گذشته راجع به برنامه‌ریزی، اجرا و ارزشیابی برنامه‌های واگذاری انتقال مدیریت آبیاری در سراسر جهان را تشکیل می‌دهد. رهیافت‌های مشارکتی راجع به مدیریت آبیاری و برنامه‌های انتقال مدیریت آبیاری بخش مهمی از تلاش‌های کشورهای زیادی را به خود اختصاص داد. تلاش‌هایی که از سال‌های ۱۹۸۰ به منظور اعتلاء و بهبود فعالیت‌های آبیاری آغاز شده است.

مؤسسه بین‌المللی مدیریت آب^۲ (IWMI) تهیه چنین برنامه‌هایی را در بخش مرکزی و شاخص برنامه‌های حمایتی خود در زمینه تحقیقات کاربردی و سیاست‌گذاری که دارای مقیاس جهانی است قرار داده است. IWMI از زمان آغاز فعالیت‌های خود، مطالعات و تحقیقاتی را درباره IMT در کشورهای بنگلادش، چین، کلمبیا، هندوستان، اندونزی، مکزیک، نیجریه، نیجر، پاکستان، سریلانکا، سودان، ترکیه و ایالات متحده آمریکا به مورد اجرا گذاشته است.

آژانس آلمانی همکاری‌های فنی ۰رگیر موضوع IMT شده و کمک‌های مالی وسیعی را برای انجام تحقیقات تطبیقی در این زمینه نموده است. فائزه (FAO) در ارتباط با موضوع انتقال مدیریت آبیاری، کشورهای زیادی در آسیا، آمریکای جنوبی، آمریکای لاتین را مشمول کمک‌های فنی خود قرار داده است و این کمک‌ها عمدهاً در زمینه‌های

¹ -National Thematic Groups of the Advisory Committee on Coordination Network on Rural Development and Food Security

² -International Water Management Institute

- این مؤسسه یکی از شانزده مرکزی است که مورد حمایت شورای تحقیقات کشاورزی بین‌المللی (Consultative Group on International Agricultural Research) می‌باشد و به موجب ماده قانونی که به تصویب مجلس سریلانکا رسیده است به طور قانونی تشکیل یافت. اخیراً به موجب ماده اصلاحی قانونی، عنوان آن به مؤسسه بین‌المللی مدیریت آب تغییر یافت و در نشریه حاضر نیز با همین عنوان از آن نام برده شده است.

³ -Deutsche Gesellschaft fur-Technische Zusammenarbeit GmbH (GTZ)

ارتباط و اطلاع‌رسانی درباره برنامه تنظیمی، تأسیس مؤسسات، تهیه برنامه‌های آموزشی برای تشکل‌های آب‌بران^۱ (WUAs) و تجدید نظرهای لازم در قوانین مربوطه بوده است. این سازمان‌ها تخصص و بصیرت خود را برای تهیه و تدوین مجموعه راهنمای حاضر بکار گرفته‌اند. بدین جهت کاری که به صورت این نشریه ارایه شده است نمونه بسیار ارزشمندی است از هماهنگی بین سه سازمان که هر یک با تعهدات و اختیارات جداگانه به پیشبرد یک هدف مشترک کمک نموده‌اند.

تهیه‌کنندگان این مجموعه از تجارب اشخاص مجرب که در گردش‌های بین‌المللی مقالاتی ارائه نموده و درباره اندوخته‌های تجربی خود در این باره سخن گفته‌اند نیز بهره‌مند بوده‌اند. کنفرانس بین‌المللی که درباره انتقال مدیریت آبیاری در هوان^۲ در چین و در سپتامبر ۱۹۹۴ برگزار شد و نشست مشورتی کارشناسان فائو درباره انتقال مدیریت آبیاری که در بانکوک و چیانگ مای^۳ در تایلند در سال ۱۹۹۵ تشکیل شد مثال‌هایی از منابع اطلاعاتی مهم در این رابطه است.

برای حفظ سادگی و رعایت اختصار تا حد امکان از درج مطالب تشریحی و ارجاعی (مأخذ) در متن راهنمای اجتناب شده است. لیکن در پیوست شماره یک فهرستی از منابعی که برای کسب اطلاعات بیشتر مطالعه آنها توصیه شده، فراهم گردیده است. از هر نوع نظرات اصلاحی راجع به مطالب مجموعه راهنمای حاضر استقبال می‌شود، به خصوص در ارتباط با مفید بودن و مطابقت آن با شرایط کشورهای اشخاصی که این نشریه را مطالعه نموده‌اند، نظرات را می‌توانید برای مدیریت بخش توسعه آب و خاک فائو به نشانی:

FAO, Viale delle Terme di Carcalla, 00100 Rome, Italy
آدرس P.O. BOX 2075, Colombo, Sri Lanka

¹ -Water Users Association

² -Wuhan

³ -Chiang Mai

فهرست حروف اختصاری

IMT	Irrigation Management Transfer	انتقال مدیریت آبیاری
IWMI	International Water Management Institute	مؤسسه بینالمللی مدیریت آب
M&E	Monitoring and evaluation	پایش و ارزشیابی
NGO	Non-governmental organization	سازمان‌های غیردولتی
O&M	Operation and maintenance	بهره‌برداری و نگهداری
WSP	Water service provider	تأمین‌کننده خدمات آبیاری
WUA	Water user's association	تشکل‌های آب‌بران

فصل اول

مقدمه

چرا این مجموعه راهنمای تهیه و تدوین شده است؟

راهنمای حاضر به عنوان ابزاری برای مراجعه و استفاده سیاستگذاران، برنامه‌ریزان، کارشناسان فنی و سایر نهادهای عهده‌دار اصلاحات بنیادی و ساختاری (نماینده کشاورزان را نیز دربرمی‌گیرد) که درگیر مسئله انتقال مدیریت آبیاری (IMT) هستند تهیه و تدوین شده است تا کسانی را که در تنظیم برنامه‌های جامع، یکپارچه و پایدار اصلاحات بنیادی و ساختاری را عهده دارند یاری دهد.

منظور از تغییرات بنیادی و ساختاری مؤثر، جامع، یکپارچه و پایدار آنچنان اصلاحاتی است که منافع دولت با کشاورزان و مصرف کنندگان محصولات کشاورزی را در بر داشته و موجبات رشد و توسعه منطقی و عادلانه جامعه روستایی را فراهم آورد.

مقامات دولتی و نماینده‌گان کلیه اشخاص ذیربیط در بخش آب در کشورهای در حال توسعه غالباً برای تسریع در انجام اصلاحات ساختاری سخت در فشارند. امکان دارد این کشورها به منظور برنامه‌ریزی‌های هدفمند از نظر زمانی و کمبود کارشناس و متخصص لازم در مضیقه باشند. به لحاظ تجربه و دانش لازم برای انتقال مدیریت آبیاری با کاستی‌ها و کمبودهایی مواجه باشند. این مجموعه راهنمای به مسئولین دستاندرکار کمک خواهد نمود که در تمام مواردی که ممکن است در مراحل برنامه‌ریزی و اجرای مراحل انتقال مدیریت آبیاری پیش آید شناخت لازم را حاصل نمایند. باید توجه داشت که اجرای کلیه مراحل یا روش‌هایی که در این راهنمای شرح داده شده است در همه موارد ضرورت ندارد یا اینکه اعمال کامل آن امکان‌پذیر نخواهد بود. معمولاً در ارتباط با برنامه‌های IMT اقدامات زیادی وجود دارد که فقط در مراحل اجرا اعمال می‌شوند؛ احتمالاً در مرحله برنامه‌ریزی و اجرا موانع و مشکلات پیش‌بینی نشده زیادی بروز می‌نماید. برطرف نمودن این موانع و مشکلات نه تنها مستلزم

تحلیل‌های ذهنی یا فنی خواهد بود، بلکه به بحث و تبادل نظر و شاید هم آزمایش و تجربه کردن احتیاج داشته باشد.

بنا به مراتب فوق نباید این راهنمایی به عنوان یک سند قطعی و لازم‌الاجرا جهانی تلقی شود. بلکه به صورت یک مجموعه فهرست گونه یا مرجعی که نمایانگر جهات و جنبه‌های اصلاحات جامع و ساختاری که امکان دارد برنامه‌ریزی‌ها با آن مواجه شوند یا باید درنظر داشته باشند، مفهوم گردد.

انتقال مدیریت آبیاری (IMT) چیست و مقتضیات آن کدامند؟

"انتقال مدیریت آبیاری" عبارت است از جابجایی مسئولیت و اختیارات مربوط به مدیریت آبیاری از نهادهای دولتی به سازمان‌های (تشکلهای) غیردولتی، مثل گروه‌های آبران. این انتقال ممکن است شامل تمام یا بخشی از وظایف مدیریت، تمام یا بخشی از اختیارات مربوطه باشد. انتقال مدیریت ممکن است برای قسمتی از شبکه مثلاً شبکه توزیع انجام گیرد یا دربرگیرنده تمام شبکه یا مجموعه‌ای از چاهه‌ای تحت بهره‌برداری باشد.

گاهی عبارات یا واژه‌هایی نظیر جابجا کردن، تحويل گرفتن، تفویض اختیار، خصوصی‌سازی، به عنوان مترادف انتقال بکار برده می‌شود.

معمولًاً مراد از عبارت "مدیریت آبیاری مشارکت مدارانه" عبارت است از شرکت فعالانه آبران همراه با حضور دولت در مدیریت آبیاری که با انتقال مدیریت آبیاری (IMT) که عبارت است از جانشینی شدن نه با دولت کار کردن، تفاوت دارد. پس از تحقق انتقال مدیریت ممکن است خدمات مربوطه مستقیماً توسط تشکلی از زارعین یا نهادی غیر از آنها ارایه شود. عرضه‌کننده خدمات ممکن است یک نهاد عهده‌دار خدمات عمومی با استقلال مالی، بخشی از امور آب شهری شهرداری یا یک تعاونی یا از شرکت‌های محلی باشد. مدیریت تمام یا حداقل بخشی از آن به وسیله زارعین که استفاده‌کننده اصلی از این خدمات هستند، خواهد بود.

به علاوه IMT با تمرکز زدایی که معمولًاً عبارت است از منتقل نمودن اختیار تصمیم‌گیری از مراکز تصمیم‌گیری به سطوح پایین‌تر در حد منطقه‌ای که کماکان به

صورت یک جابجایی درون سازمانی ولی دولتی باقی می‌ماند، تفاوت دارد. عبارت IMT است از انتقال مسئولیت‌های مدیریت آبیاری از یک سازمان به سازمان دیگر. عبارت است از اصلاحات بنیادی و ساختاری چند جانبه‌ای که ممکن است دگرگونی‌هایی را در موارد زیر ایجاد نماید:

- خط مشی‌های دولت و قوانین موجود،
- شرح وظایف و ساختار سازمان‌ها در سطوح مملکتی و محلی،
- بودجه نهاد دولتی انتقال‌دهنده، خط مشی‌ها و وظایف پرسنلی نهاد مذکور،
- حکایه‌ها و تشکلهای کشاورزان،
- شیوه‌های بهره‌برداری و طرح‌ها و اهداف مربوط به کارهای فنی،
- استقرار خدمات حمایتی جدید،
- سایر موارد.

چرا انتقال مدیریت آبیاری این چنین فraigیر است؟

پس از یک دوره گسترش سریع اراضی تحت آبیاری در جهان که از سال‌های ۱۹۵۰ تا سال‌های اوایل دهه ۱۹۸۰ اتفاق افتاد، تعداد زیادی از دولتها دریافتند که سرمایه‌گذاری برای تأمین هزینه‌های جاری سالانه با جمع‌آوری آب‌بها از کشاورزان امری مشکل است. دیوان سalarی‌های سرمایه بر مرکز از نظر ظرفیت و توان عرضه خدمات آبیاری کارآ و مؤثر آن هم با تعداد زیادی مزارع کوچک روند نزولی را طی می‌کند. این عوامل به زوال یا کاهش کیفیت تأسیسات زیربنایی، فرسودگی اراضی تحت آبیاری، توزیع نامناسب و اتلاف آب و پیشروی آب گرفتگی و شوری منتهی شده است. راهبرد سیستم توأم با فشار مالی موجب شده است که تعداد زیادی از دولتها تلاش نمایند تا مسئولیت‌های مدیریت آبیاری را از بخش دولتی به عرضه کنندگان محلی خدمات آب نظیر تشکلهای آببران منتقل نمایند.

از اواسط دهه ۱۹۸۰ دولتهای ممالک سراسر جهان برای انتقال مدیریت شبکه‌های آبیاری از سازمان‌های دولتی به تشکلی از کشاورزان یا دیگر تشکلهای غیردولتی تلاش فزاینده‌ای را بعمل آورده‌اند. این تلاش در هر دو گروه کشورهای بیشتر و کمتر

توسعه یافته (نظیر ایالات متحده و اندونزی) و ممالک دارای نظامهای سرمایه‌داری و سوسیالیست (شیلی و چین) و ممالک بیشتر و کمتر لیبرال (مکزیک و سودان) به وقوع پیوسته است. بطورکلی امید دولتها برای انتقال مدیریت آبیاری از بار هزینه‌هایی که از بابت آبیاری بر آنها تحمیل می‌شود خواهد کاست و تولید و سود کشاورزان تحت آبیاری را خواهد افزود تا حدی که هر نوع افزایش حاصله در هزینه‌های آبیاری کشاورزان را پوشش داده و جبران می‌نماید.

کشورهایی مثل شیلی، مکزیک و چین بخوبی در مسیر این انتقال قرار گرفته‌اند. سایر ممالک مثل اندونزی و فیلیپین و برخی ایالات هندوستان اجرای برنامه‌های انتقال را شروع نموده‌اند ولی به نظر می‌رسد که در مسایل اجرایی آن گرفتار شده‌اند. کشورهایی هستند که کار واگذاری شبکه‌های آبیاری کوچک مقیاس را به انجام رسانده‌اند و در مرحله بررسی شبکه‌های آبیاری و در مقیاس بزرگ هستند ولی به‌این تشخیص و آگاهی رسیده‌اند که برای واگذاری شبکه‌های در مقیاس بزرگتر فراهم آوردن خدمات با تنوع بیشتر از ضروریات است. جاهای دیگری هم مثل پاکستان، ایالاتی از هندوستان و کشورهای آفریقایی زیادی هستند که به نظر می‌رسد در آستانه اصلاحات بنیادی و جامع قرار گرفته‌اند. لیکن روش و سیاست کار و برنامه‌های لازم برای اینکه کار را چگونه پیش ببرند، هنوز بقدر کافی تبیین نشده است.

در زیر فهرستی از کشورها یا ایالاتی که طی ۳۰ سال گذشته انتقال مدیریت آبیاری را پیش گرفته‌اند آمده است. در ممالک دیگری مثل ایالات متحده، ژاپن، اسپانیا، فلسطین اشغالی و آرژانتین بیش از ۳۰ سال است که اعمال سیاست‌ها و خط مشی‌های مربوط به انتقال مدیریت آبیاری شروع شده است. کشورهای زیادی مثل اندونزی، تایلند، چین، اسپانیا و پرو صدها سال است که دارای شبکه‌های آبیاری با مدیریت پایدار کشاورزان هستند.

کشورها یا ایالاتی که سیاست‌های انتقال مدیریت آبیاری را طی ۳۰ سال گذشته در پیش گرفته‌اند به شرح زیر می‌باشند.

آمریکای لاتین

برزیل، شیلی، کلمبیا، دومینیکن، جمهوری اکوادور، السالوادور، گواتمالا، مکزیک و پرو.

جنوب، جنوب شرقی و شرق آسیا

بنگلادش، چین، هندوستان (ایالت اندرَا پرادش، بنگال، گجرات، هاریانا، ماہاراشترا، تامیل نادو)، اندونزی، لائوس، نپال، پاکستان، فیلیپین، سریلانکا و ویتنام.

آفریقا و خاور نزدیک

اتپوپی، غنا، اردن، ماداگاسکار، مالی، موریتانی، مراکش، نیجر، نیجریه، سنگال، سومالی، آفریقای جنوبی، سودان، ترکیه و زیمباوه.

اروپا و آسیای مرکزی

آلبانی، ارمنستان، بلغارستان، قبرس، گرجستان، قزاقستان، مقدونیه، مولداوی و رومانی

نحوه تدوین مجموعه راهنمای:

این راهنمای از نظر روند انتقال مدیریت آبیاری براساس چهار مرحله تهیه و تدوین شده است:

مرحله ۱ (فصل ۲) آماده‌سازی حمایتی برای ایجاد زمینه پذیرش رهیافت انتقال مدیریت. این مرحله شامل حساس نمودن عموم و سیاست‌گذاران، بحث و تبادل نظر، آماده نمودن رهیافت انتقال مدیریت و فراهم نمودن زمینه‌های پذیرش آن است. در صورت عدم حمایت کافی یا چنانچه معلوم شود که شرایط زمانی یا مکانی مناسب نیست، ممکن است کار در همین مرحله متوقف شود. هرگاه تصمیم بر تداوم کار گرفته شد، در این صورت فعالیت‌های پیش بینی شده از نظر سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و اجرا تماماً به مرحله بعدی هدایت می‌شوند.

مرحله ۲ (فصل ۳) عبارت است از برنامه‌ریزی هدفمند به منظور ساماندهی اقدامات اساسی لازم برای اصلاحات بنیادی، ممکن است این اقدامات شامل تشکیل یک کمیته

هماهنگی، گروه کار و گروههای ترویجی و بالاخره تهیه یک برنامه هدفمند فشرده باشد.

مرحله ۳ (فصلهای ۴ تا ۷) تعیین رهیافت‌های کلیدی برای موارد قبل از شروع برنامه‌ریزی اجرایی را در بر می‌گیرد. این موارد عبارتند از:

- ۱- چگونگی تداوم سرمایه‌گذاری در زیربخش آبیاری پس از انتقال مدیریت آبیاری،
- ۲- مقتضیات حمایت انتقال مدیریت از نظر قانونی و تجدید ساختار سازمانی مربوطه از چه قرار است؟
- ۳- کدام بخش از وظایف مدیریت باید منتقل شود؟
- ۴- نوع و ماهیت تشکلی که قرار است مدیریت آبیاری را از دولت تحويل بگیرد، باید معلوم شود.

مرحله ۴ (فصلهای ۸ تا ۱۱) مربوط به برنامه‌ریزی و اجرا می‌باشد. توأم بودن برنامه‌ریزی و اجرا در جهت اعتلای کارآیی است. زیرا در عمل برنامه‌ریزی در حین اجرا تکوین و تکامل می‌یابد. وظایف اصلی در این مرحله عبارت است از تشکیل و سپس تقویت تشکل‌های آببران و مراجع عهددار تأمین خدمات مربوط به آب، بهبود و اعتلای امور زیربنایی و آبیاری، پایش و ارزشیابی و اصلاح برنامه‌ها براساس آموزدها و اندوخته‌های تجربی که در طول اجرای کار کسب کرده‌اند.

بخش‌های بعدی این راهنمای آن برای امکان مراجعته بیشتر تشکیل داده است و شامل خلاصه فهرستی از منابع کلیدی موجود در زمینه انتقال مدیریت آبیاری و همچنین حاوی نمونه‌هایی از اسناد و مدارک راجع به حمایت از انتقال مدیریت آبیاری می‌باشد.

مرحله اول

آماده‌سازی حمایتی

فصل دوم

آماده‌سازی حمایتی برای ایجاد زمینه پذیرش رهیافت مدیریت

خلاصه

قبل از آنکه سیاست انتقال مدیریت پذیرفته شود، برنامه‌ریزان باید قابلیت توجیه و حمایت از آن را ارزیابی کنند. به عبارت دیگر، مقدمتاً ممکن است لازم باشد که به سوال‌های زیر پاسخ داده شود:

۱- نارسائی‌های عمدۀ اجرائی در کشاورزی آبی کدامند؟

۲- اهمیت این نارسایی‌ها در چه حدی است؟

۳- آیا برای رفع نارسایی‌های موجود در عملکرد جاری مدیریت، انتقال مدیریت آبیاری ضرورت دارد؟

۴- آیا انتقال مدیریت آبیاری قابل اجرا است؟

۵- آیا برای انتقال مدیریت آبیاری تضمین‌های سیاسی کافی و قوی وجود دارد؟

هرگاه مسئولان برنامه‌ریزی قطعیت اهمیت رفع نارسایی‌های موجود در عملکرد را پذیرفتند، آنگاه سؤال بعدی این خواهد بود: "رفع نارسایی‌ها مستلزم چه اقداماتی است؟"

در قبال این سؤال دو گزینه وجود دارد: بهبود و اعلای مدیریت موجود یا اصلاحات بنیادی و ساختاری آن. غالب دولتهایی که انتقال مدیریت آبیاری را به عنوان گزینه انجام اصلاحات بنیادی می‌پذیرند قبل‌اً یک سری اقدامات و فعالیت‌های بهسازی را تجربه کرده‌اند. لیکن به‌این نتیجه رسیده‌اند که دامنه نارسایی‌های عملکرد مدیریت وسعت بیشتری پیدا کرده است.

نتایج تجزیه و تحلیل فوق همراه با حاصل مرحله ۱ (بیانیه اساسنامه) راهکارهای انتقال مدیریت آبیاری را تشكیل می‌دهد و حاوی اهداف دولت با توجه به داشتن IMT و برخی جنبه‌های شاخص و چشمگیر آن می‌باشد. در این فصل گام‌های اصلی که در تهیه و تدارک ملزمات IMT برداشته می‌شود و مؤلفه‌های اساسی که باید در آن لحاظ شود شرح داده شده است.

قبل از آنکه بتوان پذیرای رهیافت انتقال مدیریت بود، مسئولین برنامه‌ریزی ملزم هستند که چنین رهیافتی را از نظر توجیه‌پذیری کافی و وجود حمایت‌های لازم از آن ارزیابی نمایند. این حمایت می‌تواند به صورت درک عدم کفايت عملکرد زیربخش آبیاری در خدمات بهره‌برداری و نگهداری و سرمایه‌گذاری در آبیاری در سطح تمام شبکه یا بخشی از آن، در بازدهی کشاورزی یا پایداری زیست محیطی باشد. یا اینکه

حمایت از انتقال مدیریت آبیاری می‌تواند به صورت ایجاد تغییراتی با طیف تأثیر وسیعتر در جهت رفع محدودیت (آزادسازی) از سیاست اقتصادی باشد. نظیر آنچه که در مکزیک، اروپای شرقی و آسیای مرکزی انجام شده است.

در روش بررسی بخش به بخش فعالیت‌ها، معمولاً حدود عملکردها در فعالیت کشاورزی فاریاب شناسایی می‌شود. هرگاه داده‌های کافی فراهم باشد، برنامه‌ریزها و مشاورین می‌توانند فاصله بین حدود (سطوح) واقعی و حدود مورد انتظار را تجزیه و تحلیل نمایند. از طریق بررسی‌های بخش به بخش، برگزاری سمینارها، ایجاد کارگاه‌ها، پایش و بازدیدهای میدانی سریع می‌توان حدود نارسایی‌های بوجود آمده در عملکرد کشاورزی فاریاب را ارزیابی نمود. نارسایی در عملکرد عبارت است از تفاوت بین عملکرد واقعی و مورد انتظار یا تفاوت بین عملکرد واقعی و بالقوه.

نارسایی‌های موجود در مدیریت اجرایی آبیاری کدامند؟

مفهوم شبکه‌های آبیاری عبارت است از بکار گرفتن فناوری به منظور استحصال آب از جایگاه طبیعی آن با هدف تحويل و استفاده از آن و یا قصد تولید محصولات کشاورزی و دفع آب و نمک مازاد از خاک.

چهار نوع نارسایی بالقوه می‌تواند در مدیریت شبکه‌های آبیاری اتفاق بیافتد. اولین نارسایی مربوط به عملکرد فناوری است. این زمانی است که یک شبکه آبیاری از نظر ساختار فیزیکی قادر ظرفیت لازم برای بازده هیدرولیکی متعارف باشد. راه حل معمول برای رفع نارسایی‌های فناوری عبارت است از اصلاح یا تغییر نوع طراحی یا شرایط ساختاری شبکه آبیاری.

دومین نوع نارسایی در شبکه مربوط به زمانی است که شیوه مدیریت بهره‌برداری که قرار بوده اعمال شود با آنچه که در عمل و واقعیت اجرا می‌شود متفاوت باشد. این نارسایی مواردی مثل چگونگی تنظیم دریچه‌ها بوسیله افراد، نگهداری شبکه و اطلاع‌رسانی را در بر می‌گیرد. به چنین نارسایی‌هایی در واقع می‌توان نقص در مسایل و اهرم‌های اعمال مدیریت اطلاق نمود. مسایل و مشکلاتی از این نوع معمولاً مستلزم اصلاح و تغییر در روش چگونگی نظارت یا آموزش می‌باشد.

سومین نوع نارسایی به اعمال مدیریت مربوط می‌شود به تفاوت بین اهداف مدیریت و آنچه که در واقعیت حاصل شده است. مثال‌هایی از اهداف مدیریت عبارتند از ابعاد فیزیکی محدوده زیر پوشش شبکه آبیاری در یک فصل معین، میزان تراکم کشت، راندمان آبیاری، تقویم آبیاری و میزان جمع‌آوری آبها. چنین کمبودها در واقع وجود کاستی در ستاندها محسوب می‌شود. معمولاً^۱ چنین مسائل و مشکلاتی از طریق اصلاح هدفها (رفع پیچیدگی اهداف) یا اغتشالی ظرفیت و توان مدیریت برای رسیدن به این هدف‌ها مثلاً از طریق افزایش منابع درسترس یا اصلاح سازمانی رفع می‌شود.

به تعبیر دانشمند معروف در مدیریت، آقای پیتر دراکر^۱ سؤالی که از تحلیل کمبود ستاندها پیش می‌آید این است که "آیا آنچه را که انجام می‌دهیم، صحیح است؟

چهارمین نوع از مشکلات اعمال مدیریت مربوط است به تأثیرگذاری آن. این بخش از مشکلات مربوط است به تفاوت بین آنچه که مردم در باره اثرات غایی شبکه آبیاری فکر می‌کنند و نتایجی که در واقعیت به بار آورده است. این مشکلات ناشی از آثار اعمال مدیریت است و شامل آثاری مثل کشاورزی و منافع اقتصادی کشاورزی یا روش آبیاری، بازدهی واحد آب، کاهش فقر و مسائل مربوط به محیط زیست مثل ماندابی و شوری اراضی می‌باشد. هرگاه از شیوه‌های مدیریت استفاده شده باشد و دستیابی به هدف‌های تعیین شده نیز حاصل شده باشد، لیکن اثرات و نتایج حاصله آنها نباشد که قبل از قبلاً پیش بینی شده بودند، در این صورت مشکلات آنها نیستند که در نتیجه سوء مدیریت سازمان مسئول حاصل شده باشند. چرا که اثرات و نتایج مذکور معمولاً فراتر از کنترل مستقیم مدیریت است. مسئله این است که اهداف سازمان آثار و نتایج مطلوب را ببار نمی‌آورد. این بیشتر یک مسئله رهیافتی است تا مشکل ناشی از مدیریت. سؤال بروخواسته از تحلیل اثرات اعمال مدیریت (دوباره برنظرات آقای دراکر تکیه می‌کنیم) عبارت است از "آیا آنچه را که انجام می‌دهیم صحیح است؟" در آغاز فرآیند اصلاحات بنیادی "برنامه‌ریزها احتمالاً باید به سوالات زیر پاسخ دهند:

- نارسایی‌های اصلی اعمال مدیریت از چه نوعی هستند؟
- اهمیت و ابعاد فیزیکی نارسایی‌های اعمال مدیریت به چه اندازه است؟

¹-Peter Drucker

• رفع این نارسایی‌ها تا چه اندازه اهمیت دارد؟

بطورکلی یک تحلیل درست از اعمال مدیریت نشان خواهد داد که اقدامات لازم برای رفع نارسایی‌ها به چه میزان روشنایی یا زیربنایی و اساسی است. کشورهای زیادی هستند که در آنها داده‌های لازم برای تحلیل کمی نارسایی‌های اعمال مدیریت وجود ندارد. در چنین مواردی تحلیل‌گران روش‌ها و خط مشی‌ها احتمالاً ناگزیر از تکیه بر داده‌های بدست آمده از ارزیابی‌های روستایی، مصاحبه با کشاورزان و کارکنان ادارات آبیاری به منظور ارزیابی نارسایی‌های اعمال مدیریت می‌باشد. با وجود این حاصل چنین ارزیابی‌هایی باید منجر به این آگاهی شود که آیا اصلاحات مورد نیاز جزئی یا عمده است؟

مسایل و مشکلات مربوط به آب و محیط زیست در حوضه آبریز رودخانه‌ها و آبخوان‌ها به سرعت در حال رشد است و مسلماً در آینده به نحو چشمگیری از عوامل محدودکننده اعمال مدیریت خواهد بود. بدین جهت تحلیل عملکرد مدیریت آبیاری باید در رابطه منطقی با مدیریت یکپارچه منابع آب در یک حوضه آبریز تحقق یابد.

آیا بهسازی یا اصلاحات بنیادی ضروری است؟

هرگاه برنامه‌ریزها مصمم به رفع نارسایی‌های موجود در عملکرد مدیریت آبیاری شوند، در این صورت مسئله بعدی عبارت خواهد بود از: "برای رفع آنها چه باید کرد؟" در این حال دو گزینه در پیش رو خواهد بود: بهسازی یا اصلاحات بنیادی.

هرگاه نارسایی در عملکرد جزئی است و نارسایی در روش‌ها یا نتایج، کلی و مهم است، در این صورت انجام برخی اقدامات اصلاحی هدفمند می‌تواند کافی باشد. با این اقدامات روش‌ها یا توان اجرایی بهبود می‌یابد بدون اینکه نیازی به تغییرات سازمانی یا چارچوب فنی آن باشد. آموزش پرسنل، اصلاح روش‌های مورد عمل در بخش بهره‌برداری و نگهداری و تعمیرات زیربنایی مثال‌هایی از این قبیل اصلاحات محسوب می‌شوند.

اگر نارسایی در عملکردها، دست یابی به نتایج مورد انتظار و روش‌ها، چشمگیر و مهم است، احتمالاً اعمال اصلاحات بنیادی ضروری باشد. یک تغییر اساسی هدفمند

نقش و ساختار سازمانی را بطور بنیادی عوض می‌کند. مطمئن‌ترین نشانه ضرورت اعمال اصلاحات بنیادی زمانی است که قبلًا تلاش‌های لازم برای بهبود و بهسازی امور به عمل آمده باشد ولی نارسایی‌های موجود در بازده عملکردها و در عین حال تأثیرگذار، کماکان تداوم یافته و در حال گسترش باشد. اینها مواردی هستند که معمولاً در خصوص یک ارگان دولتی که خود را با شرایط لازم برای انتقال مدیریت آبیاری وفق داده است، مصدق دارد در این ارگان یک سری فعالیت‌های بهسازی نظیر آموزش پرسنل، بهسازی یا انجام فعالیت‌های نگهداری ویژه یا ایجاد سیستم‌های مدرن کنترل آب قبلًا تجربه شده ولی علیرغم این فعالیت‌ها، کمبودها و نارسایی‌ها دارای روند فزاینده‌ای بوده و کماکان تداوم یافته است.

هرگاه تصمیم برای قرار گرفت که رفع نواقص و نارسایی‌ها و غلبه برآنها از طریق اعمال اصلاحات بنیادی در ساختار سازمانی موجود میسر است، در این صورت احتمالاً اعمال تغییرات درون سازمانی مثل تمرکز زدایی سازمانی یا برآوردن نیازهای مالی (اصلاح سیستم بودجه‌ای) ممکن است کافی به مقصود باشد. اگر معلوم شود که اصلاحات بنیادی درون سازمانی پاسخگو نیست، در این صورت تنها گزینه باقیمانده احتمالاً عبارت خواهد بود از بازسازی نقش‌ها و روابط بین سازمان‌های مختلف در بخش آب. ادارات و سازمان‌های آبیاری دولتی که با محدودیت‌های مالی وسیعی مواجه هستند، دارای مدیریت اجرایی نسبتاً ضعیفی بوده و در قبال کشاورزان از توان پاسخگویی اندکی برخوردارند. در ضمن فعالیت‌های کشاورزی در کشورهای در حال توسعه بطور فزاینده‌ای در جهت تجاری شدن و هدایت شدن توسط بازار پیش می‌روند. وجود چنین عواملی موجب شده که نگرش برنامه‌ریزان نسبت به موضوع انتقال مدیریت به صورت وسیله‌ای برای غلبه بر نارسایی‌های موجود در عملکرد مدیریت در امر سرمایه‌گذاری و بهره‌برداری و نگهداری باشد.

در مناطقی که رقابت برای دریافت آب روند صعودی داشته و برای استقرار مدیریت یکپارچه و منسجم منابع آب تقاضای بیشتری وجود دارد، به منظور اعتلاء و بهبود ظرفیت و توان مدیریت در سطح حوضه آبریز، می‌توان انتقال مدیریت آبیاری را توأم با اعمال اصلاحات بنیادی با وسعت بیشتری به مسئولین برنامه‌ریزی توصیه نمود. در

چنین وضعیتی شاید لازم باشد که در انتقال مدیریت آبیاری اصلاحات بنیادی مربوط به چگونگی اثرات متقابل شبکه آبیاری بر محیط خارجی آن، به ویژه چگونگی ارتباط آن با مدیریت حوضه آبریز نیز دخالت داده شود.

اصلاحاتی که باید اعمال شود یک مسئله است، نوع اصلاحات قابل اعمال مسئله‌ای دیگر. در نمودار شماره یک، شکل ساده‌ای از ماهیت اصلی فرآیند تصمیم‌گیری در مراحل مختلف نشان داده شده است. توالی منطقی مراحل تصمیم‌گیری عبارت است از: ۱) ارزیابی نارسایی‌های موجود در عملکرد ۲) تجزیه و تحلیل لازم به منظور تعیین اینکه آیا انجام تغییرات در حد بهسازی و اصلاح عملکرد کافی است یا باید به صورت بنیادی و اساسی باشد ۳) معلوم شود که آیا اعمال اصلاحات بنیادی (مثلًا انتقال مدیریت) امکان‌پذیر است. سیاست و چگونگی تصمیم‌گیری در هریک از مراحل مذکور به مجموعه‌ای از نتایج حاصل از بررسی‌های مالی، سیاسی و فنی بستگی خواهد داشت.

آیا انتقال مدیریت امکان‌پذیر است؟

انتقال مدیریت آبیاری فی نفسه امری است حساس و ممکن است انجام آن با مخالفت‌هایی از طرف اشخاص با نفوذ مثل سازمان‌های مسئول یا سیاستمداران (که غالباً در دادن وعده‌هایی به کشاورزان راجع به کاهش آب‌بها با هم در رقابت هستند) مواجه شود. بدین جهت احتمالاً لازم باشد که تصمیم‌گیری در این مورد از طرف بالاترین مقام دولت صورت گیرد. امکان دارد تداوم فشار از بالا از طریق تعیین سیاست‌های خاص و به مورد اجرا گذاشتن آن ضرورت داشته باشد. هرگاه حمایت از جانب چنین مقامی مقدور نباشد، ممکن است فراهم نمودن زمینه انتقال مدیریت آبیاری در سطح کشور میسر نگردد حتی اگر ضروری بوده و انجام آن از نظر فنی امکان‌پذیر، و در این حالت شاید انجام نمونه‌هایی از انتقال مدیریت آبیاری (به صورت نمونه) به منظور آزمایش آن از نظر قابلیت اجرا و همچنین جلب حمایت وسیع‌تر مفید باشد.

شكل ۱

فرآیند تصمیمگیری قبل از برنامه‌ریزی

ارزیابی مقدماتی میزان ضرورت انجام اصلاحات

آیا روند تمایل عمومی در جهت انتقال مدیریت دولتی است یا اصولاً نیازی به بهبود مدیریت آبیاری حداقل از سوی یک ارگان ذیربط دولتی و یا در جهت منافع یک تشکل کشاورزی وجود دارد.

خیر / فعالیت برای واگذاری متوقف شود یا
موضوع هر از چند گاهی پایش شود

بلی / ارزیابی نارسایی‌های موجود در عملکرد

آیا نتایج ارزیابی (تحلیل) عملکرد کشاورزی فاریاب و مدیریت آبیاری مبین وجود تفاوت زیادی بین سطوح واقعی و سطوح مورد نیاز می‌باشد؟

خیر / ارزیابی متوقف یا هر از گاهی پایش شود.

بلی / تجزیه و تحلیل (نوع) تغییرات لازم است

آیا انجام اصلاحات بنیانی در مدیریت آبیاری ضروری است؟

خیر / استراتژی بهبود مدیریت

بلی / ارزیابی توجیه‌پذیری انتقال مدیریت
آبیاری ضرورت دارد

آیا انتقال مدیریت آبیاری توجیه‌پذیر است؟

خیر / کاربرروی بررسی پیش شرط‌ها متمرکز شود.
انتقال مدیریت به صورت نمونه (Pilot) تجربه شود.

بلی / پیش نویس بیانیه راهکار انتقال
مدیریت آبیاری تهیه شود

گاهی اوقات امری که از نظر سیاسی امکان‌پذیر می‌نماید (مثلاً اعمال اصلاحات بهسازی) نسبت به آنچه که واقعاً ضروری به نظر می‌رسد (مثلاً اصلاحات بنیادی) از اولویت بالاتری برخوردار می‌شود. شاید این امر ناشی از مخالفت و مقاومت سیاسی از طرف کسانی باشد که با انجام اصلاحات بنیانی منافعشان به خطر می‌افتد. ممکن است انتقال مدیریت آبیاری براثر فشارهایی که از طرف اشخاصی که کمکهای بلاعوض می‌کنند، نهادهای عرضه کننده کمکهای فنی و گروههای زینفع محلی مقبولیت یابد ولی این مقبولیت در فضا و شرایطی باشد که قابل اجرا نباشد. مثل مناطقی که فقر شدید یا تضادها و برخوردهای اجتماعی در آنها حاکم است.

پس از آنکه برنامه‌ریزها نیاز به انتقال مدیریت را احراز نمودند و انجام آنرا از نظر سیاسی نیز امکان‌پذیر دانستند، باید معلوم کنند که آیا انتقال مدیریت آبیاری گزینه‌ای قابل اجراست؟ احتمالاً باید بیشتر عوامل زیر فراهم باشد تا انتقال مدیریت آبیاری امکان‌پذیر گردد:

- ظرفیت و توانایی ایجاد ارگان‌های محلی یا اعمال تغییرات لازم در آنها برای تحويل مدیریت؛
- آزادی و بازبودن فضای اقتصاد سیاسی؛
- وجود قوانین حمایتی و خدمات حمایتی برای عرضه کنندگان خدمات آبیاری مورد نیاز؛
- شفافیت و عدم وجود ابهام در حقوق آب (به خصوص در شرایط و فضایی که رقابت و کم آبی وجود دارد)؛
- عدم وجود مخالفین قدرتمند در بین دولتمردان یا مقامات محلی نسبت به انتقال مدیریت آبیاری؛
- وجود کشاورزی فاریاب با هزینه‌های تولید متوسط و سود زیاد؛
- وجود شبکه آبیاری و تأسیسات زیربنایی که برای مدیریت تشکلهای کشاورزی یا سایر مؤسسات خدماتی غیردولتی مناسب باشد؛

مسئولین برنامه‌ریزی الزاماً باید مشخص کنند که آیا شرایط اجتماعی و قانونی موجود بقدر کافی برای ایجاد سازمانهای (نهادهای) محلی پایدار که توان عرضه خدمات آبیاری را داشته باشند مناسب می‌باشد. سپس باید معلوم کنند که مخالفت‌های احتمالی بالقوه محلی در مقابل انتقال مدیریت آبیاری تا چه حدی و شدید است و باید این چنین مخالفتها با میزان عالیق سیاسی مسئولین سطح بالا نسبت به انتقال مدیریت آبیاری سنجیده و ارزیابی شود. ممکن است کسانیکه سیاست‌گذار انتقال مدیریت آبیاری هستند برای حمایت‌های عملی و فعال یا هدایت برخی اقدامات آزمایشی به منظور تعیین امکان‌پذیری انجام کار در سطح مزرعه هیأتی را به محل اعزام نمایند. ارزیابی‌های سریع میدانی، تشکیل جلساتی که موضوع آن از پیش توسط هیأت اعزامی مشخص و هماهنگ شده است و بحث و تبادل نظر با نمایندگان افراد ذیربط تماماً می‌تواند بخشی از اقدامات آزمایشی مرتبه یا امکان‌پذیر و سازگار نمودن و اجرای خط مشی انتقال مدیریت آبیاری باشد.

بطور خلاصه تصمیم‌گیری در مورد اینکه آیا یک کشور باید سیاست انتقال مدیریت آبیاری را استقرار بخشد یا خیر به اعلام پاسخ صریح سوالات زیر بستگی خواهد داشت:

- آیا به منظور غلبه بر مشکلات و نارسایی‌های موجود در اعمال مدیریت، انتقال مدیریت آبیاری ضروری است؟
- آیا انتقال مدیریت آبیاری از نظر اجرا امکان‌پذیر است؟
- آیا در ارتباط با انتقال مدیریت آبیاری عالیق و تعهدات سیاسی بحد کافی قوی است؟

نتایج حاصله مرحله یک: بیانیه رهیافت‌های انتقال مدیریت آبیاری

نتیجه اصلی مرحله یک عبارت است از بیانیه رهیافت انتقال مدیریت آبیاری. در تهیه و تدوین یک بیانیه رهیافت انتقال مدیریت آبیاری باید گام‌های زیر گنجانده شود:

- تحلیل نارسایی‌های عملکرد، تغییرات لازم و امکان‌پذیری انتقال مدیریت آبیاری

- معرفی هدف‌های جدید و توجیه آنها
- تحلیل میزان علاقه به مشارکت در اشخاص ذیربطر و حدود صلاحیت آنها
- شناسایی بخش‌ها و وظایفی که باید انتقال داده شود
- شناسایی تغییراتی که باید در ارگان‌های دولتی، خط مشی‌ها و قوانین ایجاد شود
- گنجاندن کلیه موارد فوق در بیانیه رهیافت انتقال مدیریت آبیاری

معمولًا" بیانیه رهیافت انتقال مدیریت آبیاری بخش‌های زیر را در بر می‌گیرد:

- هدف‌ها و توجیهات لازم برای انتخاب رهیافت انتقال مدیریت آبیاری.
- سیاست و مبانی قانونی موجود برای رهیافت پیشنهادی جهت انتقال مدیریت آبیاری.
- ارایه شرح مختصری درباره نوع شبکه‌های آبیاری اصلی یا فرعی که قرار است انتقال داده شود.
- ارایه شرح مختصری درباره اینکه کدام بخش از مدیریت قرار است انتقال داده شود.
- ارایه شرح مختصری راجع به تشکلهای جدیدی که مدیریت آبیاری را تحويل خواهد گرفت.
- ارایه شرح مختصری درباره تغییراتی که در نتیجه انتقال مدیریت در نهادهای دولتی ذیربطر حاصل می‌شود.
- شناسایی سازمانی که قرار است انجام کار را هدایت کند.
- شرح جدول زمان‌بندی انجام کار و نحوه تأمین اعتبار مالی لازم.

هریک از موارد فوق باید فقط خلاصه کوتاهی از آنچه که دولت باید به انجام آن اقدام نماید را منعکس نماید. تهیه شرح تفصیلی این موارد در موقع تهیه برنامه کار و مراحل اجراء به ترتیبی که خواهد آمد صورت می‌گیرد.

مرحله دوم

برنامه‌ریزی هدفمند

فصل سوم

سازماندهی فرآیند اصلاحات هدفمند

خلاصه

برای آنکه اصلاحات بنیادی اثربخش باشد، باید هر دو جنبه مشارکتی و هدفمندی را در برگیرد. اصلاحات بنیادی زمانی مشارکتی است که در فرآیند اصلاحات کلیه اشخاص ذینفع را دخالت بدهد و زمانی هدفمند است که به موارد بنیانی بپردازد.

حصول نتایج موفقیت‌آمیز معمولاً به رضایت و توافق جمعی بین گروهی متشكل از ذی‌نفع‌های متفاوت بستگی دارد. مشارکت می‌تواند به اشکال گوناگون باشد ولی همواره حمایت و ایجاد اعتبار و قدرت اجرایی ملاک عمل است.

در اغلب موارد وجود یک کمیته، متشكل از کارشناسان ارشد برای ارایه نظرات مشورتی، نظارت عالیه و هدایت فرآیند ضروری است. احتمالاً این کمیته اگر بخواهد از بین اعضای خود یک کمیسیون کوچک ویژه، یک کمیسیون "نقسیم کار" یا "گروه کار" که کلیه فعالیت‌های مربوط به برنامه‌ریزی را هماهنگ نماید، تشکیل دهد، ممکن است اقدام به تشکیل گروه‌های ویژه موردی بنماید، بطوریکه این گروه‌ها که حسب مورد و در صورت ضرورت تشکیل می‌شوند فعالیتشان را برروی موضوعات کلیدی و مهم که تحلیل‌های عمیق‌تری را اقتضا می‌کند یا نیاز به گفتمان بیشتر و حمایت‌های اجرایی دارند متمرکز نماید. زمانیکه ساختار بنیانی برنامه‌ریزی تنظیم شد، پس از آن مسئولین برنامه‌ریزی باید یک برنامه فشرده هدفمند که ساختار اساسی فرآیند جامع رهیافت‌ها و چگونگی پیشرفت و گسترش را در برداشته باشد تهیه و ارایه نمایند. برنامه هدفمند مذکور باید به صورت یک سند نسبتاً فشرده که در عین حال اهداف اصلی، اصول کار، پارامترها و چگونگی و کیفیت موارد مربوطه را بطور شفاف نشان دهد تهیه و تنظیم یابد. برنامه هدفمند مذکور نباید به عنوان یک سند قطعی غیرقابل تغییر تلقی گردد. بلکه باید جنبه پیشنهادی به منظور فراخوان مقامات کلیدی دولتی و افراد ذیربطری برای مشارکت فعال در فرآیند کار باشد. در برنامه هدفمند باید توالی و نظم مراحل انجام و تکوین کارپیش‌بینی شده باشد.

منظور از فرآیند اصلاحات مشارکتی و هدفمند چیست؟

برای آنکه اصلاحات بنیادی اثربخش باشد باید هر دو جنبه مشارکتی و هدفمندی را در برگیرد. اصلاحات بنیادی زمانی مشارکتی است که در فرآیند ارزیابی، سیاست‌گذاری، تدوین و تنظیم برنامه و اجرای کار کلیه افراد ذیربطری مدنظر باشد. افراد

ذیربُط به هر شخص یا گروهی که در اصلاحات بنیادی نفع و علاقه چشمگیر داشته باشد، اطلاق می‌شود. اصلاحات بنیادی وقتی هدفمند است که به موارد بنیانی و بنیادی پرداخته و توأم با آینده‌نگری باشد و از نظر سیاسی قابل اعمال بوده و با محیط اطراف خود یکپارچه و سازگار باشد. اعمال اصلاحات هدفمند کاری است دشوار و به منظور بکار گرفتن کلیه عوامل ذیمدخل و جامعیت ساختاری، مستلزم داشتن روش‌شناسی و هماهنگی با افراد ذینفع است.

بطور کلی، اصلاحات مشارکتی و هدفمند مستلزم عوامل زیر است:

- التزام نمایندگی ذینفعان؛
- برقراری اهداف؛
- ارزیابی نارسایی‌های مدیریت آبیاری و گزینه‌های مربوط به اصلاحات؛
 - بسط بیان مشترک از آینده؛
 - بسط سیاست‌ها و برنامه‌ها؛
 - تجهیز گروههای کار برای امر اصلاحات؛
 - تجزیه و تحلیل، بحث و تبادل نظر و در مواردی آزمون و تجربه کردن؛
 - ساختارسازی سازمانی؛
 - و ارزیابی عملکرد و بازبینی.

دلایل چندی وجود دارد که چرا حمایت از اصلاحات به نفع سازمان است: "عمل از عکس العمل بهتر است". اگر خودمان اقدام نکنیم، دیگران به جای ما اقدام خواهند کرد. "سازمان ما بی‌ربط و ناکارآمد می‌شود." حمایت سیاسی از ما سیر قهره‌ایی طی می‌کند و میزان بودجه در حال کاهش است. غالباً اصلاحات بنیادی از ماهیت یکپارچگی و فراگیر برخوردار نیستند. بدین معنی که مجموعه کاملی از تغییرات که لازمه حمایت از یک تغییر پایدار است مدنظر قرار نمی‌گیرد. بعضی وقت‌ها اصلاحات بنیادی با صدور فرمانی از سوی مقامات بلندپایه و بدون مشورت و نظرخواهی از

اشخاص ذینفع به مورد اجراء گذاشته می‌شود. این شیوه برخورد می‌تواند در موقع اعمال اصلاحات با مخالفت و خرابکاری رده‌های پایین ذینفع که دخالت داده نشده‌اند، مواجه شود.

دلایل اینکه چرا اصلاحات باید هم مشارکتی و هم هدفمند باشد عبارتند از:

- امکان بهره بردن از تبادل گستره عقاید و افکار؛
- ایجاد امکان حضور جمعی افراد ذینفع؛
- مشخص کردن چارچوبی برای درجات مختلف حمایت از اقدامات؛
- حصول اطمینان از اینکه سازمان‌ها با تغییر نیازها و تقاضاها در محیط خارجی؛ در میان کارفرمایان و انتظارات متقاضیان، حامیان، مجریان قوانین و مقررات، همراه می‌باشند.

برای تحقق اصلاحات دو عامل ضروری است:

- ۱- وجود تعهدات سیاسی قوی
- ۲- ذینفعانی که مشتاق به همکاری سازنده هستند

نخستین نقش برنامه‌ریزان هدفمند عبارت است از تسهیل کار به معنی فعال کردن، هماهنگ نمودن و پادرمیانی و وساطت. یک رهبر ارکستر (همانند یک برنامه‌ریز هدفمند) وظیفه‌اش رهبری و تسهیل اجرا است درحالیکه این نوازنده‌گان (یا افراد ذینفع) هستند که باید اجرای کار را بر دوش بکشند. در نبود تعهدات سیاسی قوی، تحلیل‌ها و بحث و جدل‌های وسیع، تخصص‌های چند جانبه، دخالت دادن کلیه افراد ذینفع اصلی و مهم، بدون تردید فرآیند اقدامات برای تحقق اصلاحات بنیادی اثربخش با شکست مواجه خواهد شد. بنابراین باز هم تأکید می‌شود آنچه که ارایه شده نمی‌تواند راهنمای اجرایی مستقیم باشد، بلکه مطالبی است به عنوان راهنمایی برای اصول بنیانی، موارد، گزینه‌های ممکن و روش‌هایی که به عقیده تهیه‌کنندگان آن ارزش بررسی توسط مسئولین برنامه‌ریزی و آنانی که دست اندکار انجام اصلاحات بنیادی هستند را داشته باشد. کسانیکه انتقال یک مدیریت هدفمند مناسب محلی را وجهه همت خود قرار داده‌اند.

منظور از بیان مطالب فوق این نیست که انتقال مدیریت آبیاری باید با تأثیر و به کندی با فرآیندی منقطع و جزء به جزء انجام پذیرد. بسته به فرهنگ سیاسی یک کشور، اقدامات جمعی ممکن است روندی کند یا سریع داشته باشد و احتمالاً مستلزم جلب موافقت‌های دامنه‌دار و عدیده باشد یا فقط حصول توافق‌های اصولی کافی باشد. پس از آنکه معلوم شد که تا چه حد اقدامات باید به صورت جمعی انجام پذیرد و یک طرح جامع حاوی کلیه جهات موضوع آماده شد، بعد از آن تجرب م وجود (در مکزیک، ترکیه و اندر اپرداش) حکم می‌کند که به منظور غلبه بر مقاومت‌ها و موانع، اجرای سریع و بی‌وقفه کار می‌تواند استراتژیک و کارساز باشد.

افراد ذینفع چه کسانی هستند و چگونه می‌توانند در فرآیند انتقال مدیریت مشارکت نمایند؟

افراد ذینفع عبارتند از مالکین و کشاورزان اراضی زیر پوشش شبکه‌های آبیاری، کارکنان اداره آبیاری، مالیات‌دهندگان مربوطه، سیاستگذاران و برنامه‌ریزان در بخش‌های آب و کشاورزی، کارشناسان مسئول عرضه کمک‌های فنی، تولیدکنندگان و تغییرکنندگان محصولات کشاورزی، تجار و مصرفکنندگان. علاوه بر افراد مذکور ممکن است کسانی که مایل باشند از طریق شبکه آبیاری برای مقاصد غیرآبیاری (مثل مصارف خانگی، دام‌ها، صنعت، تولید برق و مواردی از این قبیل) در سلک افراد ذینفع قرار گیرند و همچنین سایر بهره‌برداران در داخل محدوده یا تعاضی‌های کشاورزی، اتحادیه‌های کارگری، مؤسسات غیردولتی (NGO) و گروه‌های طرفدار حفاظت محیط زیست. ممکن است در ارتباط با انتقال مدیریت آبیاری بین افراد ذینفع تضاد منافع بروز نماید. مثلاً بین کشاورزان واقع در سرآب و پایاب کانال‌ها، کشاورزان مستقر در سرآب ممکن است از وضع موجود خدمات آبیاری دریافتی رضایت داشته و علاقه‌ای به پرداخت آب‌ها و دیگر هزینه‌های آبیاری از خود نشان ندهند. کشاورزان واقع در پایاب ممکن است خواستار اصلاحات بنیادی باشند. اکثریت کشاورزان ممکن است با انتقال مدیریت آبیاری موافق باشند لیکن کارمندان اداره آبیاری برعکس به خاطر ترس از دست دادن کار و درآمد خود در مقابل آن مقاومت نمایند. ارگان عهده‌دار تأمین

اعتبارات و برنامه‌ریزی ممکن است به منظور کاستن از بار مالی مربوط به شبکه‌های آبیاری، موضوع انتقال مدیریت را مطرح نمایند. کشاورزان دارای بنیه مالی قوی‌تر که قادر به پرداخت رشوه برای دریافت آب بیشتر هستند ممکن است در مقابل تشکیل تشکلهای آب‌بران مقاومت نمایند.

متصدیان برنامه‌ریزی باید فرآیند برنامه‌ریزی را به یک گروه کوچک متشکل از افراد همفکر محدود نموده و براین امر اصرار ورزند. ادامه روش مذکور که کمترین مقاومت را در بردارد می‌تواند در آغاز موجب هموار نمودن و سرعت پیشرفت کار شود و در مراحل بعدی چنین گروهی قادر خواهد بود که از موانع بزرگتر مخالفتها و تردید و بدگمانی‌ها بگذرد. حصول نتیجه موققیت‌آمیز معمولاً به تجمعی و همراه نمودن دسته‌های مختلف افراد ذینفع بستگی خواهد داشت.

درست نقطه مقابله تلاش برای به حداقل رساندن مشارکت تمامی افراد ذیربط، گچه توصیه نمی‌شود، این است که در بعضی شرایط خاص کشاورزان و یا سایر دست اندکاران گرفتار کار هستند و مایلند که مشارکت و حضور خود را به صورت اعزام نماینده نشان دهند. اصرار بر مشارکت مستمر افراد ذینفع با حداقل تعداد، از آغاز تا پایان شیوه عملی است که در مورد افراد دارای مشغله زیاد، موجب سردرگمی و تعليق امور مربوط به فرآیند انتقال مدیریت می‌شود. حضور مکرر افراد در گرد همایی‌ها و تجمع هائیکه نتایج فوری و سریع به بارنمایی آورد موجب بی قراری و نابرداری آنها می‌شود، به ویژه در مواردی که حضور مستقیم افراد ذینفع ضرورت نداشته باشد. تعداد زیادی از اعضای کمیسیون‌ها با گروه کارهای ویژه ممکن است بطور تمام وقت درگیر برنامه‌ریزی هدفمند فرآیند انتقال مدیریت باشند. دیگرانی که عضو چنین کمیسیون‌هایی نیستند ممکن است احساس کنند که منازع آنها با حضور و مشارکت اشخاصی که با آنان منازع مشترک دارند در موقع مهم می‌تواند برآورده شده و محفوظ بماند. می‌توان با دعوت از نمایندگان اشخاص ذینفع از آنان خواست تا میزان مشارکت خود را بیان کنند. با اطلاعات کسب شده به این ترتیب کمیسیون می‌تواند نوع و شیوه مشارکت اشخاص ذینفع را برنامه‌ریزی نماید. موارد زیر راههای ممکن برای مشارکت اشخاص ذینفع در پیشبرد برنامه انتقال مدیریت آبیاری می‌باشند:

- تشکیل سمینارها، کارگاهها و سایر اشکال مختلف گرد همایی و تجمع؛
- ملاقات هیأت هایی از جانب اشخاص ذینفع با سیاستمداران و مقامات دولتی برای جلب نظر موافق آنها؛
- ارزیابی های مشارکت مدارانه یا بازدیدهای میدانی که از طریق آن افراد ذینفع بتوانند نظرات و دانش بومی خود را منتقل نمایند؛
- تحلیل های لازم توسط اشخاص مطلع و مدبیر در داخل گروه های کار ویژه؛
- مشورت های خاص راجع به مسایل حساس و مهم؛
- آماده سازی یا بازنگری استناد و سوابق مربوط به انتقال مدیریت آبیاری؛
- تحقیقات کاربردی یا تجربه نمودن در ابعاد و سطح محدود به صورت پایلوت.

جدول شماره ۲ حاوی "ماتریس مشارکت مدارانه افراد ذینفع" می باشد. در این جدول فهرست فرضی افراد ذینفع برای فعالیت در فرآیند اصلاحات بنیادی در مدیریت ارایه شده است. عنوانین ستون های جدول نشان دهنده فعالیت های اصلی لازم در فرآیند است. علامت های داخل خانه های جدول نوع مشارکت مورد انتظار هریک از افراد ذینفع را در هر فعالیت مشخص می کند. این مشارکت می تواند به صورت اظهار نظر نمودن (V)، تحلیل گری و ارایه مطالب مکتوب (یا شفاهی) (A)، قانونمند کردن یا شناسایی و رسمیت بخشیدن (L)، فعالیت های اجرایی (I) و تصمیم گیری (D) باشد.

چنین مشارکتی موجبات اعتبار و حمایت عملی و فعل از فرآیند را فراهم می نماید. خانه های خالی جدول نمایانگر عدم مشارکت فرد در آن فعالیت است. این جدول به منزله ابزار و وسیله ای است که می توان از آن برای برنامه ریزی مناسب جهت مشارکت اشخاص ذینفع استفاده کرد. هرگاه اشخاص ذینفع کلیدی و مهم تا حدودی در پنج مورد فوق درگیر شوند، به احتمال قوی فرآیند موردنظر معتبر و منتج به اصلاحات بنیادی واقعی خواهد شد.

ساختار فرآیند چگونه باید ایجاد شود؟

ایجاد ساختار فرآیند بدو طریق تعریف شده است:

۱- نقش شرکت کنندگان در توکین و تداوم فرآیند

۲- گام‌های اصلی در فرآیند

در اغلب موارد برای راهاندازی، نظارت و هدایت فرآیند وجود یک کمیته نسبتاً ارشد اداره کننده ضروری است. معمولاً اعضای این کمیته را نمایندگان ارشد ارگان‌های دولتی درگیر و احتمالاً مراجع قانون‌گذار تشکیل میدهد.

جدول شماره ۲- ماتریس مشارکت اشخاص ذی‌نفع

سازمان‌های غیر دولتی محققین NGOs	کارکنان مدیریت آبیاری	مشاور فنی	کارشناس ارشد دولتی	نمایندگان کشاورزان	کارشناس ارشد اداری	کارشناس سیاسی	نوع فعالیت
			A	D	D	L	کمیته هماهنگ کننده سیاست‌ها و رهیافت‌ها
A	V	A,V	A,V	V	D	L	گروه کار
		A	A,V	V,D	V,D	L,D	تئیه پیانیه رهیافت
A,V	V	A,V	A,V	V	L,D		تجزیه و تحلیل موردی
A,I	V,D,I	A,V	V,D	V,A,L,D	L,D		آزمون‌های نمونه‌ای (Pilot)
A,I	V,D,I	I,V,A	I,D,A,V	D,I,L,V	D,V,L	L	برنامه‌ریزی و اجراء
A,I	V,D	V,A	V	D,I,L,A,V	L		سازماندهی تشکل‌های آب‌بران
V	I,V,A	I,A	A,D,V	D,I,L,A,V	L		پهلوگردانی تأسیسات زیربنایی
V,A,I	V	V,A	A,V	A,V	L		پاپش و ارزشیابی
V,A	V	V,A	A,V	D,A,V	D,V	L	اصلاح مسیر فعالیت‌ها و تطییق مجدد (سازگارسازی)

شکل‌های اولیه مشارکت:

۱- ارایه نظرات مشورتی $V =$

۲- تحلیل‌گری $A =$

۳- تطبیق اقدامات با قوانین جاری $L =$

۴- شرکت در فعالیت‌های اجرایی $I =$

۵- تصمیم‌گیری $D =$

احتمالاً کمیته مذکور بخواهد که برای هماهنگ نمودن کلیه فعالیت‌های مربوط به برنامه‌ریزی از بین اعضای خود اقدام به ایجاد گروه‌های کوچک اداری کمیته واسطه با عنوانی "کمیسیون ویژه" ، "گروه پیگیری" یا "گروه کار" بنماید. نمایندگان شرکت کننده از طرف تشكّل‌های کشاورزان ، نهادهای غیردولتی (NGOs) شرکت‌های مهندسین مشاور و مؤسسات تحقیقاتی می‌توانند از جمله اشخاصی باشند که شرکتشان در جلسات برنامه‌ریزی ضروری باشد. می‌توان به منظور مرکز نمودن بخشی از فعالیت‌ها بر روی موارد مهم و کلیدی که تجزیه و تحلیل‌های عمیق‌تر با بحث و گفتگو و شتاب بخشیدن به اقدامات حمایتی بیشتری را اقتضاء نماید نسبت به ایجاد گروه‌های موردي اقدام نمود.

در فاصله بین جلسات کمیسیون، اعضای کمیسیون می‌توانند اقداماتی مثل جمع‌آوری اطلاعات لازم، ارتباط با اشخاص ذینفع، تحلیل‌های لازم ، مشورت‌ها و نظرخواهی‌ها، خبرگیری و آگاهی دادن، تهیه گزارش‌ها و برنامه‌ریزی کارها را به عمل آورند. در حقیقت اینکه روش‌ها و شیوه عمل‌های مورد استفاده به هر شکل و صورتی باشد به میزان پیچیدگی و حساسیت اصلاحاتی که در نظر گرفته شده است بستگی خواهد داشت.

زمانیکه چارچوب و ساختار برنامه‌ریزی اصلی شکل گرفت، پس از آن مسئولین برنامه‌ریزی باید به تهیه و آماده نمودن یک برنامه هدفمند فشرده که به صورت مرحله‌ای (از برنامه‌ای به برنامه دیگر) است اقدام نمایند. در برنامه‌ریزی که بدینگونه انجام شده ساختار و چارچوب اصلی فرآیند تشریح خواهد شد. در بخش بعدی این فصل هرآنچه را که باید در چنین برنامه‌ای گنجانده شود بیان شده است.

هدف‌های انتقال مدیریت کدامند و توجیه آنها از چه قرار است؟

هدف‌ها بیانگر انتظاراتی است که از رهآوردهای مهم و کلیدی اصلاحات یا نتایج مستقیم آنها وجود دارد. این هدف‌ها دلایل اصلی انتقال مدیریت آبیاری و اصولاً چرا باید انجام شود را مشخصاً بیان می‌کند و مبانی لازم برای شناخت و تشخیص اصولی، ضروری برای هدایت و راهنمایی چگونگی انتخاب رهیافت‌ها و تنظیم برنامه‌ها را فراهم می‌آورد. هدف‌های مذکور نخستین عناصر تشکیل‌دهنده نگرش هدفمند آینده هستند.

هدف‌ها به تشخیص هویت اشخاص ذینفع کلیدی و مهم کمک می‌کنند و آنان را در ارزیابی حدود ضرورت انتقال مدیریت آبیاری یاری می‌دهد.

بیانیه هدف‌های مذکور می‌تواند به عنوان "انگاره کار" که چگونگی به بارآوردن نتایج مطلوب را نشان می‌دهد به حساب آید. می‌توان هدف‌ها را در طول مدت فرآیند تغییرات اصلاح نمود. لیکن در هرحال به عنوان عوامل همگرا تأثیرگذار خواهند بود. پس از آنکه هدف‌ها به حد کافی مقبولیت عام یافته و جلب حمایت نمود، کمیته عالی رهبری باید از طریق تبدیل آن به یک بیانیه یا فرمان رسمی یا سیاسی به بیانیه هدف‌ها رسمیت ببخشد.

مثال‌های زیر نمونه‌های شاخص از برنامه‌های انتقال مدیریت آبیاری محسوب می‌شوند:

- حذف هزینه‌های جاری بهره‌برداری و نگهداری دولت در مورد آن قسمت از شبکه‌های آبیاری که مدیریت آنها واگذار شده است؛
- ایجاد یک نهاد خدماتی آب که از نظر مالی خود اتکاست و وظایف مدیریت شبکه‌های آبیاری را به جای بخش دولتی عهده‌دار می‌شود؛
- میزان استهلاک و فرسوده شدن تأسیسات زیربنایی شبکه آبیاری را کاهش می‌دهد؛
- ایجاد شفافیت در کار مدیریت و توان پاسخگویی نهاد سرویس‌دهنده به آب‌بران.

هر یک از اهداف مذکور بیانگر یکی از نتایج مهم انتقال مدیریت آبیاری است که مورد انتظار دولت، کشاورزان یا سایر اشخاص ذینفع است، هر یک از این اهداف سنجش‌پذیر هستند. سه هدف اول میان یک مرز یا حد شاخص است که با فراتر رفتن از آن می‌توان گفت که هدف مورد نظر برآورده شده است. در مورد هدف چهارم برای تشخیص برآورده شدن آن نیاز به یک شاخص سنجش کیفی است. نتایج مورد انتظار از هدف‌های مذکور ارتباط نزدیکی با انتقال مدیریت آبیاری دارد. بطوریکه نیل به آنها را می‌توان به اصلاحات بنیادی حاصله ارتباط داد. بیان مطالب سربسته و مبهم ممکن است در به حداقل رساندن مباحثه و جدال لفظی در اوایل کار مؤثر واقع شود. لیکن چنین شیوه بیان مطالب نمی‌تواند هدایت و راهنمایی کافی را برای فرآیند فراهم آورد.

مسئولین برنامه‌ریزی باید با مراجعه به بخش‌های وسیع‌تر امور آب، کشاورزی، محیط زیست یا قسمت‌های عهده‌دار سیاست‌های مالی و تبیین منافع مهمی که عاید اشخاص ذینفع می‌شود، برای اهداف اعلام شده توجیهات لازم را ارایه نمایند. طرح و برنامه هدفمند باید بگونه‌ای تهیه و تنظیم یافته باشد که خواننده با علاقمندی بپذیرد که با انتقال مدیریت آبیاری نیل به اهداف مورد نظر میسر خواهد بود و در آن دلایل کافی برای تأیید اینکه اهداف مذکور متناسب منافع عمومی است ارایه شده باشد. در این استدلال آثار همه جانبه اهداف مذکور بر جامعه و محیط زیست باید تشریح شود.

از نظر مسئولین سیاست‌گذاری صدور بیانیه‌های شفاف درباره اهداف و تغییرات قابل اعمال و غیر قابل اعمال در آغاز کار حائز کمال اهمیت است. برنامه‌ریزها باید این بیانیه‌ها را با وضوح هرچه تمامتر به اطلاع اشخاص ذینفع برسانند، در غیر اینصورت این احتمال وجود دارد که بعدها اشخاص ذینفع دریابند که کلیه موارد بطور واضح به اطلاع آنها نرسیده و از این لحظه فریب خورده‌اند.

موارد عمدۀ اصلی که یقیناً مستلزم بذل توجه و دقت خاص هستند کدامند؟

در فرآیند پیشبرد رهیافت و برنامه انتقال مدیریت آبیاری موارد زیادی پیش می‌آید که مستلزم آزمایش و بحث و گفتگو خواهد بود. از این موارد آنهایی که جنبه رهیافت دارد عموماً مربوط به چگونگی چشم انداز آنها در آینده است و آنهایی که مربوط به برنامه تدوین یافته است، معمولاً مواردی را در بر می‌گیرند که به چگونگی انتقال و جایه جایی از وضع موجود به وضعیت آتی ارتباط دارند. چهار مورد مهم و عمومی مربوط به جنبه‌های رهیافت انتقال مدیریت آبیاری عبارتند از:

- وظایف و سازمان‌هایی که این وظایف باید به آنها انتقال یابد کدامند؟
- پس از آن انتقال مدیریت آبیاری تأمین اعتبارات و سرمایه لازم برای بهره‌برداری و نگهداری و بهسازی و مدرنسازی چگونه و به چه ترتیب خواهد بود؟
- برای حمایت و پشتیبانی از انتقال مدیریت اتخاذ چه نوع رهیافتی و اعمال چه نوع تغییرات قانونی مورد نیاز خواهد بود؟

- به عنوان نتایج و پی آمد انتقال مدیریت اعمال چه نوع تغییراتی در شرح وظایف و تعهدات ارگان دولتی که مدیریت آن در معرض این انتقال قرار گرفته است، ضروری است؟

در بیانیه رهیافت پرداختن به موارد فوق الذکر بطور تفصیلی و مبسوط ضرورتی ندارد، فقط تشریح جهات و مسیر اقدامات کافی است. توضیح مشروح به زمان تهیه و تدوین دستورات اجرایی رهیافت کار موكول می شود.

موارد چهارگانه برنامه انتقال مدیریت آبیاری که عمومیت بیشتری نسبت به سایر موارد دارند عبارتند از:

- چگونگی ایجاد نهاد محلی و آماده سازی آن برای تحويل مدیریت؛
- بهسازی های لازم در تأسیسات زیربنایی و مدیریت از چه قرارند؟
- طرح و اجرای تغییرات بنیانی چگونه باید باشد؟
- به چه ترتیب می توان نسبت به استقرار یک سیستم پایش و سنجش و ارزشیابی اقدام نمود؟

هریک از موارد فوق در فصل های بعد مشروحاً بحث خواهد شد.

به همان ترتیب که درخصوص مدارک مربوط به رهیافت کار لازم است، مطالب مربوط به برنامه ریزی ها هم باید نسبتاً خلاصه و نکات اصلی آن از وضوح لازم برخوردار باشد. این فقط در فرآیند اجراست که می توان به راه حل های مربوط به مسایل ریشه دار و عمیق از طریق اتخاذ تدابیر متناسب با وضعیت دست یافت. ممکن است برای رسیدن به راه حل بعضی مسایل (در مواردیکه نسبت به حصول نتیجه اطمینان نباشد) نیاز به تحقیق و ممارست باشد.

راجع به برخی مسایل دیگر ممکن است به کار فکری (در مواردیکه نظرات و ایده های ارایه شده بسیار محدود باشد)، به مشاوره (در صورت مواجه بودن با کمبود متخصص) و مذاکره و گفتگو (در مواردیکه بین اشخاص ذینفع از نظر هزینه ها، منافع اعلام شده و ارزش ها اختلافات فاحشی وجود داشته باشد) احتیاج پیدا شود. ممکن است پایش و ارزشیابی کار، خود پس خورهایی را تولید کنند که اعمال آنها منجر به اصلاح طرح و برنامه کار گردد.

گزینه‌ها و معیارهای تعیین منابع مالی لازم برای فرآیند انتقال مدیریت آبیاری کدامند؟

دست اندرکاران سیاستگذاری باید آگاه باشد که منابع مالی و میزان اعتباری که برای سرمایه‌گذاری در فرآیند انتقال مدیریت آبیاری فراهم شده است ببروی ماهیت برنامه کار و حدود تأثیرگذاری آن اثرات فوق العاده زیادی دارد. کشورهایی با درآمد متوسط ممکن است قادر باشند که برای اجرای برنامه انتقال مدیریت آبیاری از تخصیص اعتبارات ملی یا استانی استفاده نمایند. کشورهایی با درآمد کمتر ممکن است از انتخاب چنین گزینه‌ای محروم باشند. کشورهای اخیر ناگزیر از انتخاب طریقه‌ای بین استقرار خارجی و "ارزان تمام کردن" کار بدون اقدام به بهسازی تأسیسات زیربنایی و با محدود نمودن سازمان عهددار مدیریت یا آموزش کمتر افراد باشند. ممکن است از طرف اشخاص کمکهای مالی "مشروعط" عرضه شود. گاهی مؤسسات بین‌المللی آماده دادن کمکهای مالی بلاعوض هستند ولی این کمکها با اهدافی اضافه بر نیازهای انتقال مدیریت، برنامه اجرای خاص و غیرقابل انعطاف و نیازهای پرسنلی سنگین همراه است که بدون دلیل نخواهد بود ولی آنانیکه حاضر به چنین کمکهایی هستند باید به خاطر داشته باشند که تغییر ساختار و بازسازی آن یک فرآیند آموزشی و فرآگیری است که نیاز به مقداری قابلیت انعطاف دارد تا بتوان در موقع مواجه شدن با مسایل پیش‌بینی نشده برخورد مناسبی داشت.

سرمایه‌گذاری‌های بیش از حد می‌تواند فرآیند انتقال مدیریت را به یک پروژه ساختمانی تبدیل کرده و سمت و سوی دقت و توجه را از اهداف اصلی اولیه که عبارت است از اصلاحات بنیادی و ساختاری رسمی، منحرف نماید. اعتبار مالی خیلی کم می‌تواند فرآیند را تا سطح یک واگذاری ساده شبکه‌های آبیاری دولتی پایین آورد. علیرغم این چنین انتقال مدیریت بظاهر ارزان، مضحك خواهد بود که بعداً ملاحظه می‌شود که مدیریت شبکه پرهزینه شده و این خود احتمالاً موجب شود که تداوم سود حاصل از سرمایه‌گذاری سنگین انجام شده بکندی گراییده و بسرعت کاهش یابد.

همانطور که کشاورزانی که با سرمایه و از منابع مالی خصوصی اقدام به تعمیرات شبکه می‌نمایند، نسبت به شبکه "احساس نوعی مالکیت" پیدا می‌کنند، دولتها و مؤسسات تابعه آنها نیز در موقعی که احتیاج به سرمایه‌گذاری در شبکه از محل

اعتبارات اختصاصی آنها ضرورت می‌یابد، ممکن است مایل باشند که "فرآیند مدیریت" را خود در تملک آورند.

دست اندرکاران برنامه‌ریزی چگونه می‌توانند از افزایش زیاده از حد فشار کار اجتناب کنند؟

مسئولین برنامه‌ریزی حتی اگر خیلی هم مراقب بوده و توجه نمایند باز هم ممکن است در پیچیدگی‌ها و تناظراتی که در طول فرآیند تغییرات بروز می‌نماید، غرق شوند. ذیلاً پنج پیشنهاد درخصوص چگونگی اجتناب از افزایش بیش از حد فشارهای استراتژیکی ارائه شده است.

- تمرکز بر روی اهداف روشن و واقع‌گرایانه را تداوم بخشد و از درگیر شدن با موضوعات جانبی و غیرضروری خودداری نمائید؛
- به خاطر داشته باشید که هدف ایجاد و ارایه مسیرهای وسیع و مشخص برای پیشبرد سیاست‌ها و برنامه‌های است نه پرداختن به تشریح تفصیلی مشخصات؛
- نسبت به مشارکت و انتخاب اشخاص ذینفع، بصیرت داشته باشید و فقط امکان انجام آنچه را که لازم و مورد نیاز است فراهم نمائید و نه بیشتر؛
- دامنه عملیات را به بخش‌های قابل مدیریت تقسیم نمائید برای اداره هربخش گروههای کار علاقمند و اشخاص مطلع و با تجربه را بگمارید؛
- فراموش نکنید که فرآیند انتقال مدیریت و نتایج حاصل از آن به اشخاص ذینفع تعلق دارد و مسئولیت‌های مربوطه صرفاً متوجه برنامه‌ریزها نیست.

مرحله ۲ نتایج حاصله: سازماندهی فرآیند تغییرات هدفمند

همانطور که در بالا ملاحظه شد، نتایج اصلی مرحله مقدماتی مذکور ایجاد یک برنامه‌ریزی هدفمند کوتاه است. در برنامه‌ریزی هدفمند ساختار اصلی برای توسعه سیاست و برنامه یک فرآیند جامع معرفی می‌شود. از آنجا که فرآیند تا حدودی شناور بوده و نمی‌تواند به صورت تفصیلی شکل نهایی آن تثبیت شود، لذا برنامه‌ریزی هدفمند

باید به صورت یک سند خلاصه در حالیکه اهداف اصلی و کلیدی، اصول کار، پارامترها و چگونگی‌ها در آن به وضوح مشخص شده باشد، تهیه و تنظیم گردد.

بیان مطالب با تفصیل زیاد ممکن است بر ازهان این تأثیر را بگذارد که نویسنده‌گان و تدوین کننده‌گان آنها خیلی فراتر رفته‌اند بدون آنکه اشخاص ذیفع را مشارکت داده باشند. رعایت ایجاز و اختصار در تهیه متن مطالب موجب تشویق خواننده‌گان به مطالعه استناد و مدارک تهیه شده خواهد گردید.

سند تدوین شده درباره برنامه‌ریزی هدفمند نباید یک سند غیرقابل تغییر تلقی شود بلکه همانند پیشنهاد مکتبی خواهد بود که مسئولین مهم بخش دولتی و اشخاص ذیربسط کلیدی را به ورود در فرآیند فرا می‌خوانند. سند برنامه‌ریزی هدفمند احتمالاً حاوی نکات زیر خواهد بود:

- اهداف پیش‌بینی شده برای انتقال مدیریت آبیاری و توجیه این اهداف؛
- ساختار سازمانی پیشنهادی برای فرآیند تغییرات؛
- نوع تشریک مساعی و مشارکت مورد انتظار از اشخاص ذیربسط؛
- موارد و موضوعاتی که توقع گنجاندن آنها در تغییر رهیافت و تهیه برنامه وجود دارد؛
- چارچوب زمانی و برنامه‌ریزی سرمایه‌گذاری.

در برنامه‌ریزی هدفمند باید ترتیب و توالی اجرایی و ظایف بنیانی پیش‌بینی شده باشد. در فرآیند تغییرات بنیادی انتقال مدیریت آبیاری این موارد را می‌توان در چهار مرحله گروه بندی کرد:

- شکل دادن و تدوین رهیافت انتقال مدیریت؛
- تشکیل گروه عهده‌دار برنامه‌ریزی و برنامه‌ریزی هدفمند؛
- برنامه‌ریزی؛
- فعالیت‌های اجرایی.

فصل‌های کتاب حاضر بر طبق چهار مرحله فوق سازماندهی شده است.

مرحله سوم

تصمیم‌گیری درباره موارد کلیدی رهیافت

فصل چهارم

ایجاد رابطه مطمئن و باثبات بین چگونگی سرمایه‌گذاری در بخش آبیاری و اهداف انتقال مدیریت آبیاری

خلاصه

در این فصل دو سؤال استراتژیک مورد بررسی قرار می‌گیرد: چه تغییراتی لازم است در کیفیت سرمایه‌گذاری بخش آبیاری ایجاد شود؟ و چه تغییراتی لازم است در تأمین نیازهای مالی به وجود آید تا بتوان در بخش مربوط به هدفهای انتقال مدیریت آبیاری سرمایه‌گذاری نمود؟

معمولًاً دولت برای جبران هزینه‌های جاری شبکه آبیاری ناگزیر از کاهش یا حذف یارانه‌ها خواهد بود. اعتبار لازم برای چنین هزینه‌هایی باید تماماً یا بخش عده آنها از محل آب‌بهای وصولی از آب‌بران تأمین شود. درباره پیش‌بینی یارانه برای فعالیت‌هایی که به صورت موردن برنامه‌ریزی و اتخاذ شیوه خاص انجام می‌گیرد مثل بهسازی یا مدرن کردن شبکه و تأسیسات احتمالاً نیاز به برنامه‌ریزی و اتخاذ شیوه خاص باشد بطوریکه دادن یارانه جنبه ایجاد انگیره و تشویق آب‌بران برای سرمایه‌گذاری و نگهداری از شبکه را داشته باشد.

منطق اینکه منابع مالی لازم برای بهره‌برداری و نگهداری باید تماماً یا بخش عده آن از محل آب‌بهای وصولی تأمین شود موضوعی است ساده و روشن که مورد قبول عده زیادی واقع شده است. دست اندکاران عرضه خدمات مربوط به امور آبیاری در صورتی که منابع مالی اصلی مورد نیازشان متکی به ارایه خدمات قابل قبول باشد، در مقابل آب‌بران به مراتب بهتر پاسخگو خواهد بود.

پیش‌بینی رهیافتی به عنوان گزینه جدیدی غیر از روش متعارف (ستنتی) "بهسازی پس از گرفتار آمدن در دام نابودی و خرابی شبکه" ضروری است رهیافتی که موجب محدودیت و کاهش عوایق محرب زیانبار سیاسی شده و امنیت مالی و فیزیکی پایدار و مستمری را برای شبکه‌های آبیاری به بار آورد. بهترین گزینه عبارت است از رهیافتی که در جهت بهسازی تدریجی (مرحله‌ای) تأسیسات زیربنایی هدایت شده باشد. اتخاذ چنین شیوه هدفمند باید با هدف انجام بهسازی و مدرن‌سازی شبکه به صورت تدریجی و طی یک دوره زمانی نسبتاً طولانی باشد. بدین منظور باید تشکلهای آب‌بران (WUAs) ترغیب شوند تا یک ذخیره مالی (پساندان) قابل استفاده برای چنین مواردی در نظر گیرند. یکی از راههای باب کردن پیش‌بینی چنین منابع مالی فراهم کردن مبلغی (از محل منابع مالی دولتی) برابر یا نزدیک به هزینه‌های برآورده شده می‌باشد. مبلغ مذکور می‌تواند به صورت بلاعوض یا وام با شرایط بسیار سهل و مناسب پرداخت گردد. تشکلهای آب‌بران (WUA) برای اینکه واجد شرایط لازم برای دریافت چنین مبلغی باشد باید عملکرد آنها با استانداردهای مورد قبول مطابقت داشته باشد و امکان پایش و کنترل مستقیم و مؤثر کار انجمن از طرف مرجع وام‌دهنده فراهم باشد.

به منظور مصون نگهداشت آن بخش از شبکه‌های آبیاری که مدیریت آن انتقال یافته است از اثرات سوئی بروز نوسانات و بی‌نظمی‌های مالی باید ساز و کار لازم پیش‌بینی شود. این سازوکار می‌تواند شامل حسابرسی انجمن آب‌بران (WUA)، بخش عهددار انجام خدمات آب (WSP)، آموزش مدیران و کارکنان امور مالی انجمن آب‌بران یا انعکاس صحیح و روشن اطلاعات و مبالغ دریافتی از بابت آب‌بهای و مواردی از این قبیل باشد.

مقدمه

مرحله سوم فرآیند تغییرات هدفمند مربوط است به تصمیمگیری درباره موارد مهم و کلیدی سیاست و رهیافت‌های انتقال مدیریت آبیاری. بطورکلی چهار مورد بسیار مهم مربوط به رهیافت، انتقال مدیریت آبیاری به شرح زیر است:

۱- باتوجه به نحوه سرمایه‌گذاری در بخش آبیاری چه نوع تغییرات و اصلاحاتی لازم است؟

معمولًا دولت برای جبران هزینه‌های جاری شبکه آبیاری ناگزیر از کاهش یا حذف یارانه‌ها خواهد بود. اعتبار لازم برای چنین هزینه‌هایی باید تماماً یا بخش عده آن از محل آببها وصولی از آب‌بران تأمین شود. درباره پیش‌بینی یارانه برای فعالیت‌هایی که به صورت موردنی انجام می‌گیرد، مثل بهسازی یا مدرن‌سازی شبکه و اینه احتمالاً نیاز به برنامه‌ریزی و اتخاذ شیوه خاص می‌باشد. بطوریکه دادن یارانه جنبه‌ایجاد انگیزه و تشویق آب‌بران برای سرمایه‌گذاری در نگهداری شبکه را داشته باشد.

۲- چه نوع خدماتی باید انتقال یابد، حفظ شود یا ایجاد شود؟

دست اندکاران برنامه‌ریزی و شرکت کنندگان در فرآیند انتقال باید تصمیم بگیرند که آیا قرار است تمام یا قسمتی از وظایف بهره‌برداری، نگهداری، مدیریت مالی، حل و فصل اختلافات و مواردی از این قبیل را منتقل نمایند. ممکن است خدمات جدیدی مثل خدمات کشاورزی یا خدمات تخصیص آب در سطح منطقه مورد نیاز باشد.

۳- چه نوع نهاد یا سازمانی باید مدیریت را تحويل بگیرد؟

برای سازمانی که انجام خدمات جدید تأمین آب را تقبل نماید می‌توان شکل‌های مختلفی را متصور بود. در حالیکه تشکل‌های آب‌بران می‌تواند برای تحويل خدمات محدود و کوچک مقیاس مناسب باشند، سایر اشکال سازمانی نظری سازمان آبیاری منطقه‌ای یا شرکت‌های تعاقنی ممکن است برای مدیریت‌های بزرگ مقیاس بیشتر مناسب باشند.

۴- برای حمایت و تقویت انتقال مدیریت آبیاری به چه نوع اصلاحات در قوانین و تغییرات در سطح منطقه نیاز است؟

ممکن است به وضع قوانین جدیدی احتیاج باشد، قوانینی که برای تشکلهای آببران حقابه‌هایی در محل استحصال آب از رودخانه یا آبخوان قائل شود. ممکن است برای قانونمند کردن تشکلهای آببران (WUAs) ایجاد شرکتهای خدماتی حمایتی یا تجدید ساختار ادارات آبیاری نیاز به وضع قوانین جدید باشد.

پاسخ به سؤالات کلیدی مربوط به سیاست و رهیافت‌های فوق از طریق تجزیه و تحلیل‌ها و گفت و شنودها قبل از آنکه دست اندکاران برنامه‌ریزی تا مراحل اتمام برنامه‌ریزی و اجرای کار پیش رفته باشد، حائز اهمیت است و برای مسئولین سیاست‌گذاری نیز مهم خواهد بود که در کار خود روند منظم و سیستماتیکی را دنبال نمایند. بگونه‌ایکه موجباتی پیش نیاید که در بررسی‌هاییشان ندانسته مواردی را مدنظر قرار ندهند. در چهار فصل بعدی به موارد مذکور پرداخته شده است.

استراتژیست‌ها باید تعداد زیادی از گزینه‌ها را از نظر گذرانده و تا حد امکان به فرضیات محدودی بسند کنند. بهتر است تحلیل سیاست‌ها به سؤال‌های زیر منجر گردد:

- چه تغییراتی مورد نیاز است و این تغییرات در چه سطحی باید انجام شود؟
- گزینه‌های متفاوت برای هرگونه تغییر کدامند؟
- کدام گزینه احتمالاً مؤثرتر است؟
- آیا گزینه مذکور انجام پذیر است و اگرنه، برای انجام‌پذیر بودن آن چه باید کرد؟

در این فصل تغییراتی که، با توجه به شیوه سرمایه‌گذاری درنظرگرفته شده برای بخش آبیاری باید اعمال نمود و همچنین تغییراتی که لازم است تا بتوان سرمایه‌گذاری لازم برای انتقال مدیریت آبیاری را مناسب با اهداف در نظر گرفته شده برای آن استمرار بخشد، مورد بررسی قرار می‌گیرد. ابتدا در مورد اینکه چگونه سیاست‌های

اتخاذ شده از طرف دولت برای سرمایه‌گذاری در زیربخش آبیاری می‌تواند بر هدف‌های انتقال مدیریت تأثیر بگذارد شواهدی ذکر شده است. سپس گزینه‌هایی برای اصلاح سیاست‌ها و روش‌های مذکور به منظور ایجاد پیوستگی و استمرار مطمئن رابطه بین چگونگی سرمایه‌گذاری در بخش آبیاری و اهداف انتقال مدیریت ارایه شده است.

روش مورد قبول اکثریت برای تأمین منابع مورد نیاز بهره‌برداری و نگهداری شبکه آبیاری

اکثریت مدیران بخش آبیاری و کارشناسان فنی در این مورد که نخستین منبع مالی برای پرداخت هزینه‌های بهره‌برداری و نگهداری از شبکه‌های آبیاری باید از محل آب‌بهای دریافتی از آب‌بران باشد، وحدت نظر و توافق دارند. هرگاه برای دو وضعیت (الف) کشاورزان برای هزینه‌های بهره‌برداری و نگهداری تماماً از یارانه اهدایی دولت استفاده کنند ولی کار بطور نامطلوب و با کیفیت پایین انجام شود. و (ب) هزینه‌های بهره‌برداری و نگهداری توسط کشاورزان پرداخت شود ولی بتوانند بر انجام کار نظارت و کنترل کامل داشته باشند. بطور مسلم اکثر کشاورزان وضعیت اخیر را انتخاب خواهند کرد.

برای اثبات این مدعای می‌توان به شواهدی که در هندوستان وجود دارد مبنی به اینکه کشاورزان هزینه‌های استحصال آب را برای اجاره پمپ (به خاطر دریافت خدمات مطمئن) می‌پردازند که میزان این هزینه‌ها تا پنج برابر هزینه پرداختی برای آبیاری با آب سطحی (خدمات غیرمطمئن) می‌رسد اشاره کرد.

در ایالات متحده آمریکا، مکزیک و کلمبیا موارد زیادی از انتقال مدیریت آبیاری وجود دارد. در حالیکه در این کشورها قبل از انتقال مدیریت آب‌بهای را به دولت می‌پرداختند. آب‌بهای دریافتی هزینه‌های بهره‌برداری و نگهداری شبکه و بالاسری نهاد مسئول آبیاری را جبران می‌نمود. بعداً کشاورزان انتقال مدیریت را پذیرفتند زیرا معتقد بودند که با این ترتیب می‌توانند هر دو منظور جبران هزینه‌ها و بهبود مدیریت را برآورده نمایند.

منطق اینکه منابع مالی لازم برای بهره‌برداری و نگهداری باید تماماً یا بخش اصلی آن از محل آب‌بهای وصولی تأمین شود موضوعی است ساده و روشن که مورد قبول عده زیادی واقع شده است. دست اندرکاران انجام خدمات مربوط به امور آبیاری در صورتی که منابع مالی اصلی مورد نیازشان متکی به ارایه خدمات قابل قبول باشد، در مقابل آب‌بران به مراتب بهتر پاسخگو خواهد بود. لیکن در همه جا موضوع تأمین کامل هزینه‌های آبیاری از محل آب‌بهای وصولی پذیرفته نشده است. بعضی اظهار می‌دارند که دولت باید پرداخت یارانه برای هزینه‌های بهره‌برداری و نگهداری به ویژه در جائیکه هزینه‌های آبیاری سنگین و سوددهی فعالیت‌های کشاورزی اندک است را ادامه دهد. عده‌ای دیگر می‌گویند که تشکل‌های آب‌بران باید حق این را داشته باشند که یک منبع درآمد قانونی را فراهم آورند تا بدبینوسیله بتوانند پس از آنکه دولت به کاهش یا حذف یارانه اقدام نمود خود را رسماً کمبود ناشی از این اقدام دولت را جبران و شبکه آبیاری را اداره نمایند. اکثریت بر این نظر توافق دارند که بخش عمده هزینه‌های آبیاری از مبالغ پرداختی از بابت آب‌بهای تأمین شود. لیکن برخی نیز معتقدند که هنوز هم کمک مالی به صورت یارانه برای جبران بخشی از هزینه‌ها از طرف دولت یا سایر درآمدهای انجمن آب‌بران (WUA) ضروری است.

آیا یارانه‌های دولت با اهداف انتقال مدیریت آبیاری مغایرت دارد؟

مسئله اصلی این است که ماهیت یارانه‌ها باید چگونه باشد که باعث ایجاد انگیزه و علاقه برای سرمایه‌گذاری محلی در تأسیسات زیربنایی شود و موجبات بهبود و اعتلای مدیریت آبیاری را فراهم آورد. اعتقاد براین است که نگرش به یارانه‌ها اصولاً باید به صورت یک سرمایه‌گذاری (برای انگیزش افزایش بهره‌دهی بومی و مصون داشتن دولت از تحمل هزینه‌ها در دراز مدت) باشد تا اینکه به عنوان بخش و کمک سخاوتمندانه (برای پرداخت تصنیعی و ظاهری هزینه‌های اعمال فشارهای سیاسی یا به دلایل ایجاد برابری ظاهری) باشد.

به کارگیری نامناسب از یارانه‌ها تهدیدی جدی علیه موفقیت در انتقال مدیریت آبیاری است. این موضوع باید در رأس مسائل مهم قرار گرفته و لازم است در سطح سیاسی با آن بخورد شود. در جایی ممکن است اشخاص حرفه‌ای ذیصلاح و

نمایندگان کشاورزان به منظور فراهم نمودن شبکه‌های آبیاری با پایداری مطمئن سرمایه‌گذاری مورد نیاز را به عهده گیرند و در جایی دیگر سرمایه‌گذار می‌تواند سیاستمدارانی که علاقمند به سرمایه‌گذاری در کارهای متعلق به عموم هستند باشند که پذیرای سرمایه‌گذاری کامل به منظور دستیابی به استحکام و پایداری آبیاری محلی هستند.

یارانه به عنوان یک رهیافت سرمایه‌گذاری، ظرفیتساز پایداری و ماندگاری است. یارانه به عنوان یک بخش سخاوتمندانه، یک رهیافت مخرب است. یارانه به صورت بخشش و هدیه تداوم ندارد. یارانه به شکل یک رهیافت برای سرمایه‌گذاری معمولاً متضمن نیازمندی‌های منطقه برای سرمایه‌گذاری است و مطابقت و سازگاری با برخی معیارهای پذیرفته شده نیز در آن لاحظ شده است.

طرفداران خصوصی‌سازی گاهی اظهار می‌دارند که یارانه‌ها ماهیتاً "غیر کارکردی" بوده و در موقعی که مدیریت آبیاری به یک تشکل محلی واگذار می‌شود باید یارانه مربوطه حذف شود. در اینجا نظر متعادلی ابراز شده است. پیش‌بینی یارانه برای یک زیربخش آبیاری ممکن است موقعی که بهسازی شبکه آبیاری مستلزم سرمایه‌گذاری فشرده در مدت کوتاه باشد، برای آنکه بتواند اهداف مربوط به سیاست ملی را برآورده نماید، توجیه پذیر باشد. پس از مرحله بهسازی امکان دارد که ادامه پرداخت یارانه در نواحی فقیر نشین که درآمدهای حاصل از کشاورزی قادر به تأمین منابع مالی لازم برای هزینه‌های آبیاری نیست و در مناطقی که برای برآوردن نیازهای غذایی، آبیاری ضرورت دارد هنوز هم می‌تواند قابل توجیه باشد.

در هر حال غالباً ساختار یارانه‌ها طوری شکل می‌گیرد که باعث ایجاد وابستگی کشاورزان به دولت و عدم تشویق آنها به سرمایه‌گذاری محلی در شبکه‌های آبیاری می‌گردد. این اثرات سوء موقعی بروز می‌نماید که:

- مبلغ یارانه و هزینه‌های واقعی آبیاری برای آب‌بران نامعلوم باشد؛
- یارانه‌ها به سرمایه‌گذاری آب‌بران ارتباط داده نشده باشد؛
- متصدیان آبیاری همواره در انتظار دریافت یارانه به خصوص برای تعمیر بخش‌های تخرب شده شبکه و تأسیسات مربوطه باشند.

پروژه‌های بهسازی می‌تواند مبالغ قابل توجهی را به صندوق خالی ادارات آبیاری سازمان نماید. این پروژه‌ها می‌توانند ابزار مطلوبی برای اهل سیاست به منظور پیدا کردن هواخواهان و حامیان متعصب برای خود نیز باشد.

تله "بهسازی- وابستگی- انهدام" چیست؟

چند سال قبل رئیس یکی از سازمان‌های آبیاری دولتی در یک کشور آسیایی تفکر خود را درباره آثار زیان بار یارانه به عنوان یک بخشش و هبه بر روی نگهداری و بازسازی شبکه شرح می‌داد. در این مورد مثال زیر را بیان داشت: در یک شبکه آبیاری (الف) کشاورزان برای نگهداری شبکه آبیاری زحمتی به خود نمی‌دهند و دولت به کرات مراجعه می‌کند و کار تعمیرات و بازسازی را انجام می‌دهد. در شبکه آبیاری (ب) که نزدیک شبکه آبیاری (الف) قرار دارد، کشاورزان دارای سازمان یافته‌گی بیشتری هستند و بطور عادی فعالیت‌های جاری نگهداری شبکه آبیاری خود را به ترتیبی که هیچ نیازی به کمک دولت برای نگهداری و بهسازی نداشته باشند، انجام می‌دهند. شخص مذکور اظهار می‌داشت که کشاورزان شبکه آبیاری (ب) عاقبت دلسربد شده و از دولت شاکی بودند. سؤال می‌کردند که "چرا دولت به کرات اقدام به تعمیر شبکه آبیاری (الف) می‌نماید بدون آنکه کشاورزان رأساً برای تعمیر شبکه خود تلاش بنمایند؟ چرا دولت به ما کمک نمی‌کند؟ و مسئول مذکور پاسخی برای آنان نداشت.

طرح کردن این پیشنهاد که کمکهای دولت باید با نیازهای منطقه‌ای برای سرمایه‌گذاری ارتباط داده شود در آن زمان بنظر می‌رسید که خیلی اصلاح طلبانه و ریشه‌ای باشد. در شبکه‌های آبیاری که به وسیله دولت اداره می‌شود بطور معمول تأمین اعتبار لازم و تصمیم‌گیری برای نگهداری شبکه در بخش جدایی از بهسازی انجام می‌شود. تصمیم‌گیری‌های راجع به سرمایه‌گذاری برای بهسازی معمولاً ارتباط مستقیم با تصمیماتی که درباره نگهداری اتخاذ می‌شود و بالعکس ندارد. به جای اینکه مسئولین در بخش نگهداری و بهسازی با هماهنگی مشترک در جهت بهینه‌سازی سرمایه‌گذاری و تأمین اعتبار برای کارهایی که در کوتاه مدت و درازمدت باید انجام گیرد، گام بردارند و هزینه‌ها را کاهش دهند، بر عکس تمایل دارند که هر یک بودجه لازم برای بخش خود را با بزرگنمایی افزایش دهند لیکن با گستردنگی سریع حاصله در

اراضی زیر شبکه آبیاری که از سال‌های ۱۹۵۰ تا ۱۹۸۰ در کشورهای در حال توسعه، بودجه و اعتبارات مربوط به بخش نگهداری شبکه متناسب با روند افزایش نیازها رشد نکرد و استهلاک و خرابی شبکه‌ها یک مسئله فراگیر شد. ضمناً در مورد نگهداری شبکه عادت کردن و دارای این تفکر شدند که در بیشتر مواقع نگهداری از تعهدات دولت است و در قبال آن مسئول است.

رهیافت معمول و متعارف در مورد بهسازی این بوده است که مسئولین تا فرارسیدن زمان تشدید و خرابی و زوال شبکه در یک منطقه در انتظار بمانند و اقدامی به عمل نیاورند بطوریکه بهسازی، اجرای یک طرح بزرگ را اقتضا نماید. دولت اعتبار لازم را تأمین کند کادر فنی کافی را فراهم آورد. در حالیکه تعمیرات با اندک مشارکت کشاورزان آن هم اگر مشارکت نمایند انجام می‌پذیرد. طرفداران این رهیافت گاهی چنین استدلال می‌کنند که شیوه مذکور می‌تواند به مراتب مقرن بصرفة‌تر باشد به خصوص برای کشاورزانی که کارهای جاری نگهداری شبکه را با بار مالی کمتر از حد معمول انجام می‌دهند و سپس با استفاده از فرصت‌هایی که دولت گاهاً در چارچوب تعهدات بهسازی شبکه‌های آبیاری پیش می‌آورد شبکه را از نظر کارآیی به حالت اول برگرداند و با توجه به تغییراتی که با گذشت زمان در معیارها و مشخصات جامعه و محیط زیست حاصل شده است، مدرنیزه کردن شبکه تحقق یابد. زمینه‌های توجیه رهیافت مذکور می‌تواند به قرار زیر باشد:

- کشاورزان قادر به تجهیز کافی منابع برای انجام عملیات نگهداری پیش گیرنده نیستند؛
- دولت باید هزینه‌های آبیاری را پارانه‌ای کند، و
- برای دولت تأمین اعتبار لازم برای طرح‌های خاص مثل بهسازی شبکه آسانتر از تأمین بودجه برای هزینه‌های جاری نگهداری است.

گرچه ممکن است در حالات و شرایط خاص صرف هزینه‌ای کمتر از حد نیاز نگهداری شبکه لازم باشد، ولی عدم تأمین اعتبار مورد نیاز نگهداری شبکه غالباً

عمومیت و استمرار دارد و این برخوردی نامطلوب است. زیرا به دلایل زیر در راستای تشکیل و گسترش تشکلهای آببران خود اتکا (خودگردان) بسیار زیانآور است:

- در انتظار انجام بهسازی بسر بردن و عدم رفع به موقع مسائل کوچک و کم هزینه موجب می‌شود که مسایل مذکور به مشکلاتی بزرگ و پرهزینه تبدیل شود؛
- در طول مدت انتظار برای انجام بهسازی، فعالیتهای بهره‌برداری و نگهداری به لحاظ خرابی و استهلاک شبکه مختل می‌گردد؛
- تجهیز و فعال نمودن منابع مالی قابل تأمین توسط کشاورزان انجام نمی‌شود و باز هزینه‌ها و تعهدات دولت سنگین‌تر می‌شود؛
- بهسازی غیر مشارکت مدارانه غالباً در عمل منجر به نتایجی می‌شود که عبارتند از: انجام برخی کارهای غیر ضروری و زاید، بیش از حد لزوم وابسته نمودن مدیریت شبکه و تأسیسات به دولت و مشکل‌آفرینی برای کشاورزان از نظر بهره‌برداری و نگهداری جاری شبکه می‌باشد؛
- غالباً اجرای طرح‌های بهسازی همراه با ریخت و پاش قابل توجهی است؛
- تشکلهای آببران انگیزه و توان لازم برای سرمایه‌گذاری جهت پایداری فیزیکی شبکه‌های آبیاری را از دست می‌دهند. شبکه‌های آبیاری که به آنها وابسته‌اند ولی آنها را از خود نمی‌دانند.

راجع به گرفتاری‌های بهسازی از طرفی و تخریب و زوال شبکه از طرف دیگر بحث‌های اقتصادی زیادی مطرح است ولی قوی‌ترین بحث‌ها جنبه مدیریتی و سازماندهی دارد. تا زمانیکه نتوان برمشکلات بهسازی، وابستگی (عدم استقلال) و خرابی و زوال فایق آمد، انتقال مدیریت آبیاری قادر به دستیابی به شاخص ترین هدف خود یعنی پایداری اطمینان بخش شبکه آبیاری نخواهد بود. همچنین این انتقال از بار مسئولیت مالی دولت نیز چیزی نخواهد کاست. زیرا هرنوع صرفه‌جویی که در

هزینه‌های بهره‌برداری و نگهداری حاصل شود مسلماً در مقابل هزینه‌های به مراتب بیشتر بهسازی در طول نسبتاً طولانی بهره‌برداری از شبکه تحلیل خواهد رفت.

حرکت بسوی پایداری بیشتر آبیاری از طریق "بهسازی روزافزون تأسیسات آبیاری"

با بیانی روشن و صریح به رهیافت دیگری برای جایگزین نمودن آن با گرفتار آمدن در دام خرابی و زوال شبکه به طریق متعارف و معمول شبکه آبیاری مورد نیاز است. تا بدان وسیله بتوان آثار مخرب و زیانبار اعمال نفوذ‌های سیاسی را محدود نموده و شرایط فیزیکی و تأمین مالی شبکه آبیاری را بطور اطمینان بخشی پایدار کرد. بهترین رهیافت به عنوان یک گزینه جایگزین آنچنان رهیافتی است که به جای انتخاب یک الگو و شیوه عمل ناگهانی و بزرگ مقیاس نوسازی پس از فرسوده شدن شبکه آبیاری، کار نوسازی به سمت بهسازی و بهبود شبکه آبیاری به صورت جزء به جزء (مرحله‌ای) هدایت شود. آنچه که در زیر آمده است مثالی از رهیافت جایگزین به عنوان یک گزینه می‌باشد. هرآنچه که شرح داده شده است یک توصیه قابل اعمال در سطح جهان نیست بلکه در اصل به منظور شبیه سازی یک نوع تفکر ریشه‌ای و بنیانی است که در موقع مواجه شدن با چنین شرایط مشکل و مسائل فراگیر به ناچار باید به آن متوصل شد. استراتژی بهسازی روزافزون شبکه آبیاری و تأسیسات وابسته به آن باید استراتژی خصوصیات زیر را دارا باشد:

- فعالیت‌های مربوط به نگهداری، نوسازی و مدرنیزه کردن شبکه همگی در برنامه‌ریزی مالی جامع واحدی گنجانده شوند؛
- نیازهای عده و اصلی بهسازی توسط نهادهای عهده‌دار مدیریت خدمات، شناسایی، اولویت‌بندی و جدول‌بندی زمانی شده و قابلیت بازنگری توسط هیأت مدیره انجمان آب‌بران را داشته و توصیه‌های فنی ممکن را از دولت دریافت نموده باشد؛

- ذخیره سرمایه‌گذاری می‌تواند توسط انجمن آب‌بران فراهم شود. این ذخیره احتمالاً از طریق وصول اضافه دریافتی نسبت به آب‌بهای وصولی تأمین می‌گردد؛
- انجمن آب‌بران در هر زمانی که برای بهسازی شبکه و تأسیسات آبیاری مربوطه نیاز داشته باشد به منابع مالی از پیش فراهم شده دسترسی خواهد داشت. بدون توجه به اینکه حجم و مقیاس آن قسمت از شبکه که باید بهسازی شود به چه میزان و اندازه باشد؛
- ممکن است دولت به عنوان مشارکت در هزینه‌های مربوط به بهسازی شبکه آبیاری و به منظور ایجاد انگیزه لازم برای انجام نگهداری به پرداخت یارانه همت گمارد؛
- واجد شرایط بودن برای استفاده از (دریافت) یارانه براساس میزان انطباق عملکرد کشاورز با استانداردهای نگهداری مورد توافق و میزان سهم آب‌بران در پس‌انداز ذخیره خواهد بود؛
- یک حسابرس مستقل به منظور تعیین حدود استحقاق انجمن آب‌بران برای اجرای برنامه پرداخت یارانه به عنوان خدمات حمایتی برای تقویت مدیریت مالی و فنی انجمن آب‌بران باید هر یک یا دو یا سه سال یکبار حسابرسی فنی و مالی انجمن آب‌بران را انجام دهد.

فراهم آوردن ترتیباتی به شرح فوق موجب تشویق و ترغیب کشاورزان برای سرمایه‌گذاری در عملیات بهسازی جزء به جزء (مرحله‌ای) تأسیسات زیربنایی شبکه قبل از توسعه و پیشروی خرابی و فرسودگی شبکه خواهد شد. بطوریکه این خود به میزان هزینه از محل پس‌انداز که به خود انجمن آب‌بران تعلق دارد را به حداقل خواهد رساند. یارانه دولت نیز صرف تعمیرات جزئی شبکه شده و فرمول و چگونگی سهیم شدن کشاورزان در هزینه‌ها طوری برنامه‌ریزی شده و مبانی آن بگونه‌ایست که کشاورزان تمایل و انگیزه‌ای برای انتظار کشیدن جهت انجام بهسازی‌های وسیع مورد نیاز نخواهند داشت.

اگر قرار است که تشکل‌های آب‌بران مسئولیت بهسازی و مدرنیزه کردن آتی شبکه‌های آبیاری را راساً بپذیرند، لازم است اندوخته یا ذخیره سرمایه‌ای خود را

افزایش دهنده از آنجا که دولتها از نظر مالی در حال کاستن از نقش خود در امر سرمایه‌گذاری در زیربخش شبکه‌های آبیاری هستند، بنابراین ممکن است در موقع اضطراری و نیاز فوری برای بهسازی یا تعمیرات شبکه در آینده اعتبار کافی وجود نداشته باشد. افزایش اندوخته یا ذخیره سرمایه در آینده به عنوان ضامن تداوم پایداری درازمدت شبکه آبیاری پس از انتقال مدیریت آن عامل بسیار مهمی خواهد بود. بدین جهت تعجب آور است که وجود چنین اندوخته‌ای تقریباً نادر است.

منبع مالی لازم را می‌توان از طریق وضع اضافه پرداختی بر آببهای آبیاری، به وسیله ایجاد درآمدهای جانبی یا از محل سود متعلقه به سپرده‌گذاری مبالغ دریافتی به عنوان آبها تأمین نمود در آمریکا پس از انتقال مدیریت آبیاری بخش‌های آبیاری توسط دفتر عمران ایالات متحده آمریکا^۱ (USBR) به منظور تأمین منبع مالی لازم برای هزینه‌های جاری بهره‌برداری از شبکه اضافه مبلغی در حد ۲۰ تا ۳۰ درصد آببهای عادی تصویب و از آببران وصول شد. معمولاً کشاورزان عادت به سرمایه‌گذاری‌های درازمدت برای مقاصد و اهداف نامعلوم و مبهم آینده ندارند مگر اینکه انگیزه‌هایی از سوی دولت (به صورت یارانه) داشته باشند.

۱ نمونه

مثالی برای یارانهٔ جهت داده شده (هدایت شده) به منظور سرمایه‌گذاری برای بهسازی شبکه در کشور اندونزی:

به عنوان مثال طرح دادن یارانه ایجاد انگیزه برای جذب منابع مالی محلی در کشور اندونزی ارائه می‌شود. این طرح با عنوان پروژه آغازگر توسط فائو (FAO) در سال‌های آخر دهه ۱۹۸۰ در کشور اندونزی تهیه شد. براساس این طرح فائقه منبع مالی ارزی مورد نیاز تشکل‌های آببران برای بهسازی تأسیسات زیربنایی شبکه آبیاری را تأمین نمود و میزان آن برابر با میزان سرمایه‌گذاری داخلی دولت و تشکل‌های آببران تعیین شد. سرمایه‌گذاری‌های تشکل‌های آببران می‌توانست به صورت نیروی کار و مصالح باشد. فائقه و دولت اندونزی کمک‌های فنی و سازمانی را نیز عرضه نمودند. عکس‌العمل کشاورزان به شکل تأمین سرمایه‌ای برابر با ۱۵۰ درصد کمک خارجی (فائقه) ظاهر شد. در مناطق فقیر نشین، مناطقی که گذران زندگی کشاورزان صرفاً منحصر به فعالیت‌های کشاورزی بود و قادر به تأمین نیروی کار بودند، کشاورزان تا ۵۰۰ درصد و حتی بیشتر از میزان کمک‌های خارجی را فراهم نمودند. نتیجه کار عبارت بود از افزایش میزان سرمایه‌گذاری و ظرفیت‌سازمانی (یا ظرفیت جمعی) و همچنین بهسازی تأسیسات زیر بنایی شبکه.

^۱ -U. S. Bureau of Reclamation (USBR)

همچنین ممکن است دولت برای حفظ مبالغ سپرده به عنوان ذخیره سرمایه تشکل‌های آببران امنیت یا بیمه لازم را ایجاد نماید. در جائیکه فساد مالی رواج دارد ممکن است ایجاد چنین امنیتی میسر نباشد. باید راههای دیگری برای امنیت و محافظت از پس‌اندازها پیدا کرد. نحوه برخورد با مسئله تعمیرات اضطراری، مدرنیزه کردن و توسعه شبکه آبیاری ممکن است تفاوت‌هایی با بهسازی داشته باشد. ممکن است مفهوم تفاوت‌های مذکور این باشد که تغییر شرایط لازم برای استحقاق دریافت یارانه و تعیین مبلغ آن برای چنین استفاده‌هایی ضروری باشد. حتی اگر چنین مفهومی داشته باشد، اعتقاد براین است که مسائل مذکور نیز باید در موضوع ایجاد ذخیره سرمایه گنجانیده شود و حتی الامکان به یک سرمایه‌گذاری یارانه‌ای هدایت شده (جهت داده شده) ارتباط داده شود.

امکان دارد برای تسلط یافتن برگرفتاری‌های بهسازی - وابستگی - خرابی و زوال شبکه راههای هدفمند دیگری نیز وجود داشته باشد. لیکن نظری مثالی که فوقاً بیان شد استفاده از آنها مستلزم خواست و اراده قابل توجه سیاسی بین مؤسسات وامدهنده و سرمایه‌گذاران از یک طرف و اداره آبیاری از طرف دیگر باشد تا اینکه بتوان چنین موارد مسئله‌دار و مشکل سرمایه‌گذاری در شبکه‌ها و تأسیسات زیربنایی آبیاری را از تنگنا خارج کرد.

چگونه باید از آشفتگی‌ها و بی‌نظمی‌های مالی جلوگیری کرد؟

مطلوب فوق حاکی از این است که با انتقال مدیریت آبیاری، مسئولیت جدید مالی و اداری در دست تشکل‌های آببران (WUA) و عرضه‌کنندگان خدمات آبرسانی (WSP) قرار خواهد گرفت. تجربه نشان می‌دهد که بروز آشفتگی‌ها و بی‌نظمی‌ها و فساد مالی عواملی هستند که انتقال موفقیت‌آمیز مدیریت آبیاری به تشکل‌های آببران را بطور جدی تهدید می‌کنند، صرفنظر از آموزش‌های مقدماتی دفترداری در اغلب برنامه‌های تنظیمی برای انتقال مدیریت آبیاری معیارها و ضوابط مطمئن برای پیگیری قاطع گردش مالی و مسائل مربوطه در تشکل‌های آببران پس از انتقال مدیریت آبیاری پیش‌بینی نشده است.

اعتقاد بر این است که این جنبه از مدیریت (مدیریت مالی) دقت و توجه بسیار جدی را اقتضاء می‌کند و اتخاذ تدابیر و ترتیبات لازم برای حسابرسی‌های مالی دوره‌ای و حمایت‌های مشورتی دولت پس از انتقال مدیریت آبیاری ضروری به نظر می‌رسد. موارد زیر از جمله اقداماتی است که می‌تواند در جهت جلوگیری از بروز آشفتگی‌های مالی در تشکل‌های آببران پس از انتقال مدیریت آبیاری به عمل آید:

- امکان آموزش خزانه‌دار انجمان آببران و مدیر مالی خدمات آبرسانی براساس عملیات مالی موردن توافق باید (در صورت لزوم) فراهم شود. همچنین می‌توان برای کلیه مدیران تشکل‌های آببران و مسئولین اداری خدمات آبرسانی دوره‌های آموزشی دفتر داری پیش‌بینی کرد؛
- معاملات فقط باید با حضور حداقل دو ناظر ذیصلاح انجام شود و معاملات انجام شده در دفاتر مربوطه ثبت گردد؛
- دفاتر مالی مربوط به خدمات آبرسانی باید همواره برای بازرگانی کشاورزان در دسترس باشد؛
- مبانی تعیین آب‌بها باید صریح و روشن باشد (مثل مبانی که برای تعیین بودجه مالی ارائه می‌شود)؛
- مبالغ آب‌بهایی که قرار است وصول شود باید در ازای عرضه خدمات مشخص و قابل سنجش مثل حجم آب تحویلی، مساحت اراضی تحت آبیاری یا تعداد دفعات آبیاری باشد؛
- یک حسابرس مستقل باید بطور دوره‌ای (متناوب) به حساب‌های بخش خدمات آبرسانی رسیدگی کند؛
- از ایجاد روابط نزدیک بین خزانه‌دار انجمان آببران و مدیر مالی خدمات آبرسانی باید اجتناب شود؛
- خزانه‌دار انجمان آببران باید هر چند وقت یک بار عوض شود.

فصل پنجم

تعیین خدماتی که باید انتقال یابد

خلاصه

در آغاز فرآیند برنامه‌ریزی، برنامه‌ریزان و افراد ذیربطر ملزم هستند بیانیه انتقال خدمات مدیریت را تنظیم نمایند. این بیانیه از سه قسمت تشکیل یافته می‌شود:

- (۱) چه خدماتی بهتر است منتقل شود؟
- (۲) چه خدماتی بهتر است کماکان در اختیار دولت باقی بماند؟
- (۳) چه خدماتی بهتر است منتقل شود؟

در این فصل مسیری که به بعضی پاسخ‌های این سوالات منتهی می‌گردد ارائه شده است.

ممکن است مدیریت تمام شبکه انتقال یابد یا فقط بخشی از آن و تا سطح معینی از مدیریت منتقل شود. امکان دارد یک شبکه آبیاری توسط چند سازمان اداره شود. به عنوان مثال می‌توان به نوعی از مدیریت شبکه‌های آبیاری موسوم به "مدیریت مشترک" اشاره کرد که در آن سازمان دولتی مدیریت کانال‌های اصلی و درجه یک را عهدهدار است و تشکلهای کشاورزان مدیریت شبکه توزیع و کانال‌های مزرعه (شبکه‌های ۲ و ۴) را انجام می‌دهند.

تجارب حاصل از شبکه‌های آبیاری با مدیریت محلی می‌بین این است که چهار وظیفه اساسی و غیرقابل تفکیک وجود دارد که باید به عهده مدیریت خدمات آبرسانی باشد. وظایف مذکور عبارتند از: بهره‌برداری، نگهداری، امور مالی و حل و فصل اختلافات.

خدماتی که قرار است انتقال یابد باید به وضوح تعریف شود. بطوریکه برای متصدیان خدمات آبرسانی و آب‌بران این خدمات مفهوم و قابل سنجش باشد. جوهره و اصل خدمات آبرسانی را تدارک و (یا) عرضه آب تشکیل می‌دهد، خدمات آبرسانی می‌تواند اهدافی شامل کیفیت آب، مصرف آب مشروب و مواردی از این قبیل را نیز در برگیرد.

بنابر تجارب حاصله تشکلهای آب‌بران زمانیکه شبکه‌ها کوچک بوده و وسعت زیادی ندارند غالباً وظایف مختلفی را عهدهدار می‌شوند در مورد شبکه‌های آبیاری وسیع‌تر، دامنه وسیع مدیریت و تنوع مسائل و موضوعات آن هریک رقابت و تلاش خاصی را اقتضاء می‌کند. ممکن است لازم باشد که یک شرکت یا تشکل فعالیت خود را فقط روی خدمات آبرسانی متمرکز نماید، درحالیکه سایر شرکت‌ها یا تشکلهای وظایف دیگری را در ارتباط با خدمات کشاورزی عهدهدار شوند. به وسیله برنامه‌ریزی هدفمند مؤثر است که انتقال مدیریت آبیاری می‌تواند افزون بر انتقال مسئولیت تدارک خدمات، فرصت عالی و ارزشمندی را برای مدرنیزه کردن حیطه عمل و هدف‌های خدمات آبرسانی فراهم آورد.

بازنگری قبلی نارسایی‌های موجود در عملکرد مدیریت آبیاری باید درباره اینکه مشکلات و مسایل اصلی مدیریت کدام‌ها هستند و این مشکلات در چه سطحی از مدیریت به وجود آمده است ایده‌های مناسبی به مسئولین برنامه‌ریزی القاء کند. قدم بعدی عبارت از این است که:

- چه خدماتی باید انتقال داده شود؛
- کدام خدمات باید تحت تسلط و مدیریت دولت باقی بماند؛
- چه نوع خدمات جدیدی باید فراهم شود.

ذیلاً به موارد مذکور پرداخته شده است.

از نظر درجه‌بندی شبکه و تأسیسات مربوطه، انتقال مدیریت تا چه حدی از شبکه باید منتقل شود:

موارد ذکر شده در صفحه بعد سوالات اولیه‌ای هستند برای تعیین سطح (درجه) مشخصات هیدرولیکی که باید مدیریت آبیاری منتقل شود.

جدول ۳ - خدمات لازم درهای از قسمت‌های شبکه و تأسیسات آبی و تداخل هیدرولیکی آنها

حد فاصل از نظر تداخل هیدرولیکی	نوع تأسیسات و سازه‌ها	نوع خدمات مورد نیاز
از حوضه آبریز تا شروع شبکه آبیاری	سریزها، پمپ‌ها، آبگیرها	استحصال آب
از شروع کانال اصلی (انتقال) تا کانال‌های درجه یک (BC)	سریزها، فلومها، دریچه‌های آبگیر و تنظیم‌کننده‌ها	انتقال آب
از شبکه توزیع تا نهرچه‌های مزرعه	آبگیرهای ثابت، دریچه‌های کشویی	تحویل آب
از مزرعه تا شبکه زهکش	زهکش‌های روباز یا زیرزمینی	دفع آب مازاد

- سطح مدیریت آبیاری از نظر وسعت محدوده و پیچیدگی‌های زیست محیطی یا فنی و سیاسی باید تا چه حدی باشد که مدیریت آن منحصرًا از عهده دولت برآید؟
- دولت تا چه حدی توان انجام و عرضه خدمات را بطور مطلوب دara است؟
- سطوحی از خدمات که نزدیکی و ارتباط متقابل آنها به درجه‌ایست که تفکیک آنها به مدیریت‌های مختلف مضر و خسارت‌بار است، کدامند؟
- مدیریت سیستم آبیاری تا چه حد قابل واگذاری به بخش غیر دولتی است بطوریکه در مقابل بهره‌برداران و دولت جوابگو باشد؟

مدیریت امور آب می‌تواند شامل محدوده حوضه آبریز یک روドخانه، فقط یک خط اصلی (کanal انتقال) شبکه توزیع از یک شبکه کامل، کanal‌های فرعی (کanal‌های مزروعه) و شبکه زهکشی باشد.

نمودار ۲ سطوح متفاوت مدیریت و وظایف مربوطه را برای بخش‌های مختلف تأسیسات آبی (تأمین، انتقال و توزیع) از حدود حوضه آبریز تا حد زهکش‌ها نشان می‌دهد. راجع به خدماتی که باید برای هربخش از تأسیسات آبی (طبق شکل ۲ اختصاص یابد باید مشخصاً و به روشنی خدمات مربوطه تعریف شود. حد فاصل هربخش با بخش دیگر عبارت است از نقطه‌ای که سازمان یا تشکیلات اداری بخش رده بالایی، خدمات و اداره بخش رده پایین‌تر نیز از نظر اداری تعهداتی را بپذیرد. در جدول ۳ مثال‌هایی از بخش‌های مختلف وظایف مرتبط با هریک از آنها که می‌توانند نمایانگر حد فاصل‌های هربخش نیز باشد ارائه شده است.

یک سازمان می‌تواند مسئولیت مدیریت امور آب از بخشی به بخش دیگر (از یک سطح اداری به سطح اداری دیگر) و حتی بخش‌های مختلف (سطوح مختلف اداری) را عهدهدار باشد. حدفاصل وظایف دو بخش (دو سطح مدیریت) در واقع مرز منطقی بین دو سازمان (دو مدیریت) است. متصدیان برنامه‌ریزی باید چگونگی ارتباط متقابل (ارتباط داخلی) هریک از این بخش‌ها (سطوح مدیریت) را مدنظر داشته باشند.

نمی‌توان عملکرد ضعیف یک بخش را صرفاً بطور یقین ناشی از سطوح مدیریت در همان بخش (سطح مدیریت) فرض کرد. امکان دارد این خود انعکاس و نتیجه منطقی سوء مدیریت سطوح بالاتر مدیریت باشد. متصدیان امور برنامه‌ریزی باید به درستی سطح‌هایی از مدیریت را که منشاء بروز مشکلات است، و بخش‌هایی که اثرات این مشکلات در آنها تجلی و انعکاس (آشکار می‌شود) می‌باید شناسایی نمایند. پس از حصول چنین شناختی است که برنامه‌ریزها قادر به تعیین آن سطح از مدیریت که باید انتقال یابد و همچنین قادر به مشخص کردن مرز یا حد فاصل بخش دولتی و تشکل محلی که عهددار مدیریت امور آبیاری شده است خواهند شد. "منطقه زیرپوشش" تشکل عبارت است از محدوده‌ای از شبکه آبیاری و زهکشی که نیازهای یک تشکل را در سطح هیدرولیکی معین (مثلًاً محدوده زیرپوشش یک کanal فرعی) تأمین می‌کند.

انتقال مدیریت می‌تواند برای تمام شبکه آبیاری باشد یا فقط سطوح معینی از آنرا دربرگیرد. یک شبکه آبیاری واحد ممکن است به صورت چند سازمانی اداره شود. مثلًاً شبکه‌هایی که دارای "مدیریت مشترک" هستند و در آنها دولت مدیریت کانال‌های اصلی و درجه ۱ و ۲ را عهددار است و تشکل‌های کشاورزان مسئول اداره کانال‌های توزیع و آبرسان مزرعه (کانال‌های درجه ۳ و ۴) هستند.

مدیریت مشترک (بین دولت و تشکل‌های کشاورزان) رهیافتی است که در بعضی از ایالت‌های هندوستان، سریلانکا و اندونزی مورد عمل می‌باشد. بطوریکه یک اداره دولتی و تشکل‌های کشاورزان مسئولیت مدیریت شبکه‌های آبیاری را در سطوح مختلف دارا هستند. در چنین مدیریت‌های مشترک، تصمیمات مربوط به موضوعات مهم مثل الگوی کشت یا گردش آبیاری در اصل توسط مقامات دولتی و نمایندگان کشاورزان اتخاذ می‌شود. در شبکه‌هایی با وسعت متوسط تا زیاد در سریلانکا "کمیته‌های مدیریت مشترک" به منظور تصمیم‌گیری در موارد کلیدی و مهم در سطح‌های کانال‌های اصلی و توزیع تشکیل می‌شود. برای شبکه‌های آبیاری وسیع در مکزیک، بطور معمول دولت مسئول مدیریت آبگیری از منبع تأمین آب (سد، رودخانه و ...) و کانال اصلی است. در

حالیکه تشكلهای آببران کanalهای توزیع و مزرعه را اداره می‌کنند. هماهنگی بین دو سطح کanalهای اصلی و توزیع را نمایندگان طرفین انجام می‌دهند.

مثال دیگری راجع به مدیریت مشترک در دشت شمال چین است. در جائیکه مسئولین بخش‌های آبیاری با توافق حجم معینی از آب را در محلهای پایین دست سدهای انحرافی و آبگیرها از کanal اصلی به کanalهای توزیع تحویل می‌دهند. مدیریت امور آب، نگهداری و تعیین الگوی کشت بعد از محل انحراف و تحویل آب در حیطه مسئولیت آببران یا روستاییان قرار دارد.

خدمات اصلی و حمایتی که باید انتقال یابند کدامها هستند؟

طبق تجارب حاصل از مدیریت‌های طولانی شبکه‌های آبیاری، چهار وظیفه اصلی و غیرقابل تفکیک وجود دارد که حتماً باید شرکت یا تشکلی که قرار است عهدهدار تأمین ارائه خدمات امور آب گردد وظایف مذکور را عهدهدار شود.

نخستین وظیفه بهره‌برداری است که خود شامل موارد زیر می‌باشد:

- اندازه گیری و سنجش نیازهای آبی و حجم آب قابل تأمین؛
- انتقال و توزیع آب؛
- توزیع آب در دوره‌های کمبود آب؛
- استفاده از آب مازاد (هرزآب) آبیاری و زهکشی و خارج نمودن آن از مزارع و استفاده مجدد احتمالی یا انتقال آن.

دومین وظیفه نگهداری است که طبق نظر کارشناسان باید براساس نیازهای بهره‌برداری و ضرورتها انجام پذیرد. بنابراین تشکلی که مدیریت بهره‌برداری را عهدهدار است باید مدیریت نگهداری را نیز پذیرد.

راجع به سومین وظیفه، تجارب به دست آمده حاکی از این است که به منظور اینکه یک سازمان در قبال ارباب رجوع (مشتریان) خود دارای انگیزه لازم برای کسب کارآیی

و قدرت پاسخگویی باشد باید در وله نخست قادر به تأمین منابع مالی سازمان باشد و در خصوص تشکل مورد نظر منابع مالی لازم از محل آببها و وضع شده برای آببران تأمین خواهد شد. این بدان مفهوم نیست که اعمال یارانه برای تشکلهای آببران نادیده گرفته شود، بلکه منظور این است که تأمین نیازهای مالی تشکل از سایر منابع نباید منبع اصلی و اولیه باشد.

چهارمین وظیفه که به نظر می‌رسد از خدمات اصلی و اساسی تشکل غیرقابل تفکیک است عبارتند از دارا بودن توان حل و فصل اختلافات می‌باشد. یک تشکل محلی کارآ و پایدار آبیاری ظاهراً اختیار دارد که از قدرت لازم برخودار باشد و در قبال اختلافات و منازعات مربوط به امور آب یا مسایل مرتبط با آن و حل و فصل سریع و به موقع آنها با ضمانت اجرایی لازم برخورد و قضاؤت نماید و فقط در موارد استثنایی به مراجعة به مراجع بالاتر نیاز باشد.

وظایف چهارگانه فوق هسته و مایه اصلی خدمات مربوط به امور آب را تشکیل می‌دهد. سایر وظایف و تکالیف حمایتی مثل فراهم نمودن نهادهای کشاورزی، برنامه‌ریزی برای انتخاب محصول، ایجاد منابع درآمد جدید و فرآوری کشاورزی هم می‌تواند به محدوده مسئولیت‌های تشکلی که خدمات مدیریت را به عهده گرفته است، اضافه شود. منافع و مضار افزودن این قبیل وظایف جانبی به وظایف اصلی در بخش بعدی مورد بحث قرار خواهد گرفت.

خدماتی که قرار است مدیریت آنها انتقال یابد باید به وضوح تعریف شود. بطوریکه حدود و شغور خدمات مذکور (تا آنجا که ممکن است) توسط مسئولین عرضه خدمات و آببران قابل سنجش بوده و مفهوم باشد. این موضوع ممکن است یک امر بدیهی به نظر آید. لیکن در عمل بذرگ جامه عمل می‌پوشد. چه از جانب ارگان دولتی ذیربسط (که غالباً در مسیر روش‌های اداری هدایت شده قرار دارند تا نتایج عینی و ملموس) یا از سوی تشکلهای کشاورزان (کسانی که به ایجاد هدف‌های روشن و دور از هر ابهامی عادت نکرده‌اند). از آنجا که انتقال مدیریت آبیاری به معنای اعتلای قدرت جوابگویی در قبال

مسئولیت‌هاست، تعریف و تبیین خدماتی که قرار است مدیریت آنها انتقال یابد، قبل از انتقال حائز اهمیت فوق العاده است.

به منظور پیش‌بینی کلیه مقتضیات و ملزمات انتقال مدیریت آب، تعریف روشن و جامع خدمات اصلی مربوطه باید موارد اساسی زیر را شامل باشد:

- نقاط آغاز و پایان خدمات؛
- به چه میزان (از نظر حجم یا نسبت)؛
- و برای چه مدت؛

آب تأمین خواهد شد و یا مشکل آب مرتفع خواهد شد.

حدود و شغور محدوده شبکه آبیاری و گروههای آببرانی که قرار است از خدمات مدیریت آبیاری بهره‌مند باشند نیز باید معلوم و تعریف شود. این تعریف ممکن است در مواقعي لازم باشد که افرادی که قبلًا در موقع طراحی ظرفیت شبکه به عنوان آببر درنظرگرفته نشده‌اند و اصطلاحاً به آنها آببران متجاوز یا تحملی اتلاق می‌شود یا کسانیکه آببر هستند (مثل آببران چاههای) پس از انتقال مدیریت آبیاری به گروه آببران اضافه شده باشند.

در تعاریفی که از خدمات مدیریت آبیاری ارایه می‌شود اهدافی مثل کیفیت آب، استفاده از آب برای شرب و غیره نیز منظور می‌شود. پس از تعریف و مشخص شدن خدمات اصلی و اساسی، متصدیان برنامه‌ریزی باید مشخص کنند کدام یک از وظایف مربوط به خدمات اولیه از خدمات اصلی غیرقابل تفکیک هستند و باید در حیطه وظایف همان تشکل باقی بماند.

اشخاصی (حقیقی یا حقوقی) که عهده‌دار عرضه خدمات آب می‌شوند می‌توانند خود تشکل آببران (با استفاده از خود اعضای تشکل آببران) باشد یا اینکه اشخاص طرف قرارداد WSP (طرف قرارداد) این کار را انجام دهند. عملاً عرضه‌کنندگان این قبیل خدمات (WSP) از چند نفر افراد متخصص و تکنیسین که با تشکل قرارداد می‌بندند وظایف اصلی مشروحه فوق را به عهده می‌گیرند.

آیا خدمات جدیدی وجود دارد که تشکل‌های آب‌بران خود را سأً انجام آنها را به عهده بگیرند؟

تعدادی وظایف جانبی حمایتی وجود دارد که می‌تواند مستقیماً توسط تشکل‌های خدماتی امور آب و تحت نظرارت تشکل‌های آب‌بران اداره شود. یا اینکه از آن صرفنظر شود. گاهی وظایف مذکور به سازمان‌های (تشکل‌های) جدید که بعداً ایجاد می‌شود انتقال می‌یابد.

مثال‌هایی از وظایف جانبی حمایتی به شرح زیر است:

- فراهم کردن نهادهای کشاورزی از جمله فراهم کردن اعتبار لازم برای پرداخت وام؛
- تعیین الگوی کشت و تنظیم برنامه زمانی کشت‌ها (تهیه تقویم کاشت)؛
- ایجاد منابع درآمد جانبی؛
- فرآوری محصولات کشاورزی و بازاریابی؛ و
- اعمال مدیریت امور اراضی و خاک.

بنابر دلایل زیر صلاح در این است که تشکل‌های خدماتی امور آب وظایف جانبی را عهدهدار شوند:

- تشکل‌های خدماتی امور آب قادر به اعتلاء و افزایش حاصلخیزی یا سوددهی کافی زراعت‌های فاریاب نخواهند بود. مگر اینکه در پیشرفت‌های کشاورزی هم دخیل و به آن کمک نمایند؛
- تشکل‌های خدماتی امور آب بدون اینکه درآمدهایی را از منابع جانبی ایجاد نمایند نخواهند توانست اعتبار کافی برای جبران هزینه‌های آبیاری را کسب نمایند؛

- تشكلهای خدماتی امور آب نمی‌توانند حمایت کافی، وفاداری صادقانه و توجه لازم اعضای تشكل را نسبت به خود جلب نمایند. مگر اینکه بتوانند اعضا رادر فعالیتهای جانبی که موجب کسب درآمد بیشتر تشكل گردد درگیر نمایند؛
- هیچ سازمان دیگری که بتواند وظایف جانبی را به نحو مؤثری انجام دهد وجود ندارد.

دلایل زیر حاکی از این است که تشكلهای خدماتی آب نباید برای قبول وظایف جانبی انتخاب شوند.

- مقررات مانع از قبول وظایف جانبی توسط تشكلهای خدماتی آب است؛
- سازمانهای دیگری وجود دارد که توان کافی انجام وظایف جانبی را دارند؛
- تشكلهای خدماتی آب بدون داشتن منابع درآمد جانبی می‌توانند اعتبار کافی برای سرمایه‌گذاری (تأمین مالی) را کسب نمایند؛
- تشكلهای خدماتی آب قادر نیستند که ضمن تمرکز کافی فعالیتهای خود برانجام وظایف اصلی و اساسی، وظایف جانبی را هم بخوبی انجام دهند.

تجارب حاصله از کشورهای زیادی در آسیا و آمریکای لاتین بیانگر این است که تشكلهای آببران وقتی که در مقیاس کوچک تشكیل می‌گردند، غالباً چند وظیفه‌ای (چند مسئولیتی) می‌شوند. لیکن در موقعی که محدوده خدماتی وسیع‌تر است وضعیت مذکور به ندرت اتفاق می‌افتد. در شبکه‌های آبیاری وسیع‌تر، حیطه گسترده مدیریت تلاش و رقابت بیشتری را طلب می‌کند و ممکن است یک تشكل فعالیت خود را فقط بر روی خدمات امور آب متمرکز نماید، در حالیکه تشكلهای دیگر به سایر خدمات

کشاورزی بپردازد. شبکه‌های آبیاری بزرگتر از نظر رشد تخصص‌ها برای انجام وظایف مربوط به خدمات متنوع از ظرفیت بالاتری برخوردار خواهد بود.

حالت دیگر وجود سازمان‌های مدیریت آبیاری است که اهمیت فزاندهای را پیدا می‌کنند و در حال تغییر و تحول هستند و این خود می‌تواند مستلزم ایجاد تغییرات بنیانی در شیوه مدیریت شبکه‌های آبیاری پس از انتقال مدیریت باشد. در تعداد زیادی از کشورهای در حال توسعه اکثریت بالایی از شبکه‌های آبیاری دولتی در اصل صرفاً به منظور تحويل و مصرف آب برای کشاورزان طراحی و ساخته شده‌اند. طی سه دهه گذشته افزایش جمعیت، تنوع مسایل اقتصادی و کمبود فزانده آب بیانگر این واقعیت بوده است که مردم غالباً از شبکه‌های آبیاری برای استفاده چند منظوره از آب بهره‌برداری می‌کنند. این استفاده‌ها شامل لباسشویی، استحمام، شرب دام، تفریح و سرگرمی، صنعت، تولید برق و حتی مصرف شرب است.

در جائیکه از شبکه‌های آبیاری چنین استفاده‌های گوناگونی می‌شود، مؤسسات جدید التأسیس خدمات آب چه بسا لازم باشد که تعریف وظایف خود در ارتباط با خدمات امور آب را بازنگری نمایند تا قادر باشند که خدمات مربوط به چنین استفاده‌های مختلف را در سیستم مدیریت خود منظور نمایند. این چنین تقاضاهای متفاوت آب را نمی‌توان نادیده گرفت و تشکلهای آببران مجبور خواهد بود که سازماندهی خود را به ترتیبی انجام دهد که نیازهای اصلی رو به رشد کلیه اشخاص ذینفع را در برگیرد. این بدان معنی است که زنانی که آب را به مصارف خانگی و سایر منظورها می‌رسانند، آنها باید مصرف کننده آب برای شرب دام و صنعت و غیره هستند ممکن است نمایندگانی در تشکل داشته باشند. با انجام یک برنامه‌ریزی مؤثر و هدفمند است که انتقال مدیریت آبیاری می‌تواند موجبات ایجاد یک فرصت عالی و ارزشمندی برای مدرنیزه کردن خدمات آبیاری از نظر محتوا و اهداف مربوطه را فراهم آورد.

فصل ششم

ایجاد قابلیت پاسخگویی از طریق اصلاحات سازمانی

خلاصه

این فصل به سازمان‌هایی (تشکلهایی) که قرار است مدیریت آبیاری به آنها انتقال داده شود مربوط می‌شود و همچنین تشریح اینکه چگونه باید این تشکل‌ها را در قبال آب‌بران از نظر پاسخگویی توانند کرد. سازمان‌های آبیاری باید در قبال بهره‌برداران توان پاسخگویی داشته باشند تا بینویسیله اطمینان حاصل شود که خط مشی‌ها و سیاست‌های حاکم بر شبکه آبیاری و عملکرد مدیریت آن با جو عمومی حاکم بر گروه‌های آب‌بران سازگار است. این پاسخگویی شامل بکارگیری کلیه عوامل محركه، مجوزهای لازم و ایجاد شفافیت کافی در سازمان‌های عهده‌دار خدمات امور آب می‌باشد. توان پاسخگویی پرسنل سازمان‌های آبیاری را می‌توان از طریق روش‌ها و سیاست‌های کاربردی، عوامل محركه و انگیذهای موافقت نامه‌های مكتوب، تدوین ضوابط لازم برای پرداخت پاداش و تصویب نامه‌ها و صدور مجوزها ایجاد نمود.

در سرتاسر جهان شش الگوی پایه برای تشکل‌های غیر دولتی وجود دارد که مدیریت شبکه‌های آبیاری را انجام می‌دهند. این تشکل‌ها عبارتند از: اتحادیه تشکل‌های آب‌بران^۱، مؤسسات عالم‌المنفعه، ادارات محلی، بخش یا واحد آبیاری، شرکت‌های تعاونی و شرکت‌های خصوصی. هر یک از این الگوهای برای نظم بخشیدن به چهارگرده و ظایف مربوط به مدیریت خدمات اصلی آبیاری روش خاص خود را دارد. تعیین نوع مدیریتی که باید اعمال شود و نظم بخشیدن و قاعده‌مند کردن خدمات مورد نظر، انجام خدمات و پرداخت دستمزد و هزینه خدمات و چگونگی ساختار ارتباط این خدمات نسبت به هم تعیین خواهد کرد که چه کسی در مقابل کی جوابگوست و این جوابگویی در قبال چه خدماتی است؟ انتقال مدیریت آبیاری به این معنی نیست که الزاماً کشاورزان باید رأساً مجری خدمات امور آب باشند. کشاورزان می‌توانند ضمن اینکه در مدیریت آبیاری اختیاراتی در سطح معین داشته باشند در عین حال قادر باشند افراد فنی ذیصلاحی را به خدمت بگیرند یا با سازمان یا نهادی (به عنوان تأمین کننده خدمات امور آب) که در عرصه خدمات مورد نظر مهارت لازم را داشته باشد قرارداد منعقد نمایند.

پنج روش اساسی برای نیل به قابلیت پاسخگویی از نظر ساختار سازمانی عبارتند از: کنترل نظارت سلسله مراتب سازمانی (از طریق قوانین، روش‌های پرسنلی، و شوک‌ها)، اجرای آئین نامه‌ها و مقررات مرکزی (از طریق سیاست دولت، پایش و اعمال قدرت)، ایجاد رقابت (بین نهادهای خدماتی)، روابط درون سازمانی (مثل پرداخت در قبال خدمات انجام شده) و رفع مشکلات و انجام اقداماتی در جهت نظم بخشیدن به حقوق اشخاص نسبت به اموال عمومی (در جاهایی که گروه‌هایی از جوامع محلی دارای حقوق مشترک نسبت به مدیریت منابع موجود هستند).

^۱ -Integrated Water Users' Association.

فقدان مسئولیت پاسخگویی از سوی مدیران یکی از دلایل کلیدی برای مسئولین سیاستگذاری است که موجب می‌شود تصمیم به انتقال مدیریت آبیاری از بخش دولتی به نهادهای محلی بگیرند. سازمان‌های دولتی که وضعیت مالی آنها از مرکز هدایت می‌شود همراه با پرستنی با حقوق کم و بودجه ناکافی بهره‌برداری و نگهداری باعث فقدان اهرم‌ها و عوامل لازم، انگیزه و کارآیی برای انجام کار مطلوب و رضایت بخش می‌گردد. آب‌بران تمایلی برای پرداخت در قبال خدماتی که عرضه نشده است یا خدمات نارسا و ضعیف ندارند.

یکی از انگاره‌های اساسی در علم مدیریت که غالباً در توسعه هدفمند فراموش می‌شود عبارت است از:

تا زمانیکه امنیت و توفیق اصلی یک سازمان (نهاد) به میزان دستیابی به معیارها و روش‌های از پیش تعیین شده وابسته نباشد آن سازمان (نهاد) برای اعمال یک مکانیسم داخلی مؤثر برای پاسخگویی، ابتکاری از خود نشان نخواهد داد. سازمان‌های آبیاری باید در قبال آب‌بران پاسخگو باشند. منظور از پاسخگویی عبارت است از ظرفیت و توان سازمان یا سازمان‌های مرتبط برای ایجاد این اعتماد و اطمینان که خط مشی‌های موجود برای راهبری شبکه آبیاری و عملکردهای مدیریتی با جو عمومی حاکم از طرف آب‌بران سازگار و همخوانی دارد. اینکه چگونه باید ساختار سازمان‌ها را طراحی نمود تا در قبال آب‌بران پس از انتقال مدیریت آبیاری قدرت پاسخگویی داشته باشند، مهمترین عامل کلیدی در طراحی یک برنامه انتقال مدیریت است. برای طراحی و شالوده‌سازی سازمان‌هایی که بتوانند پاسخگوی قابل اعتمادی باشند به تفکرات خلاق، بکار گرفتن افکار و عقاید جمعی، بحث و تبادل نظرهای سازنده، تجربه کردن، مذاکره با ذینفع‌های کلیدی و مهم نیاز وجود دارد.

چرا تمايز قائل شدن بين مدیریت ستادي و مدیریت اجرائي حائز اهمیت است؟

سازمانی که عهدهدار انتخاب نمایندگان و تدوین اساسنامه، آئیننامه‌ها و سیاستگذاری است معمولاً به نهاد یا مرجع ستادی موسوم است. طبیعتاً این مرجع

باید انجمن آببران و هیأت مدیره انتخابی آن باشد. لیکن سازمانی که در واقع خدمات امور آب را (بهره‌برداری، نگهداری و امور مالی) انجام می‌دهد می‌تواند عنوان تأمین کننده خدمات امور آب را داشته باشد. مؤسسه خدمات امور آب لزوماً باید همان مرجع یا نهاد ستادی باشد.

در دنیای کسب و کار، هر چه محیط‌های مدیریتی پیچیده‌تر باشد، ضرورت تفکیک واحدهای مدیریت از یکدیگر بیشتر است. (مثلًا هیأت مدیره منتخب ذینفعها) از بخش عهددار وظیفه مدیریت اجرائی (مثلًا بخشی که عهددار انجام خدمات تخصصی است) شبکه‌های بزرگ و متوسط مقیاس آبیاری که در کشورهای توسعه یافته مدیریت آنرا تشکل‌های آببران عهددار هستند معمولاً تمایل به تفکیک بخش مدیریت ستادی از بخش مدیریت اجرائی هستند. مسئولین برنامه‌ریزی به جای اینکه صرفاً به تشکیل انجمن آببران اکتفا کنند و این هر دو وظیفه مدیریت ستادی و مدیریت اجرائی را مستقیماً به همان انجمن محل کنند، باید گزینه تفکیک این دو وظیفه را مدنظر داشته باشند.

گاهی اوقات مسئولین دولتی از آن جهت با انتقال مدیریت آبیاری به کشاورزان مخالفت می‌کنند که معتقدند آنها برای مدیریت شبکه‌های بزرگ آبیاری فاقد مهارت لازم هستند. انتقال مدیریت آبیاری به این معنی نیست که کشاورزان حتماً باید خدمات امور شبکه را خود عهددار شوند، در حالیکه به کشاورزان ممکن است اختیارات مدیریت امور آب تا سطح معینی تفویض شود سپس می‌توانند اشخاص فنی ذیصلاح (حتی مهندسین) را استخدام نمایند یا با نهادی که در تأمین خدمات لازم مهارت دارد قرارداد خرید خدمت منعقد کنند. کشاورزانی که درگیر کارهای زیادی هستند ممکن است از اینکه از طریق نمایندگان خود اختیار کار را در دست گرفته، خدمات لازم را معلوم و مشخص نموده و سیاست و خط مشی را خود تعیین کنند و بر مدیریت شبکه نظارت نمایند، رضایت داشته باشند. این کشاورزان ممکن است ترجیح دهند که هیأت مدیره را انتخاب نمایند و سپس هیأت مدیره منتخب نسبت به استخدام کارکنان فنی به منظور

اجرای خط مشی‌های تعیین شده توسط تشکل آب‌بران یا انعقاد قرارداد خرید خدمت با شرکتی که قادر به انجام خدمات مربوطه باشد اقدام نمایند.

گرفتاری‌های کلیدی قابلیت پاسخگویی است: ایجاد انگیزه و ضمانت‌های اجرایی برای کار نهادهای عرضه کننده خدمات امور آب به ترتیبی که بتوانند عملکردی مطابق با استاندارها و معیارهای تعیین شده توسط نهاد حاکم منتخب آب‌بران داشته باشند.

انواع ساختار سازمانی قابل انتخاب برای نهادهای عهده‌دار انجام خدمات امور آب کدامند؟

ساختارهای سازمانی مناسب با توجه به حدود پیچیدگی و مسئولیت کار از نظر توان لازم برای مدیریت متفاوتند. این توان در مرحله نخست براساس حدود اختیارات سازمان (تشکل)، شیوه مدیریت مالی، انگیزه‌ها و سازوکارهای لازم برای اعمال کنترل، تعیین می‌شود. در سراسر جهان برای مدیریت شبکه‌های آبیاری سازمان‌ها یا نهادهای غیر دولتی به یکی از اشكال اصلی زیر است:

- تشکل‌های یکپارچه آب‌بران؛
- مؤسسات عهده‌دار خدمات عمومی؛
- نهادهای حکومتی محلی؛
- نواحی آبیاری؛
- شرکت‌های تعاونی؛
- شرکت‌های خصوصی.

در جدول شماره ۴ مشخصات هر یک از سازمان‌های فوق درج شده است. خلاصه هریک از موارد درج شده در جدول نشان‌دهنده روند شکل‌گیری سازمانی نهادهای غیر دولتی است. نکاتی که به صورت خلاصه در این جدول درج شده است، شاخص‌هایی برای نشان دادن نحوه شکل‌گیری نهادهای مذکور است و عمومیت ندارد.

جدول شماره ۴- اشکال مختلف ساختار سازمانی نهادهای عهده‌دار خدمات امور آب

نوع ساختار سازمانی	شیوه اداره کردن (مدیریت)	منابع مالی	توان مدیریتی
مؤسسه‌های عام‌المنفعه	• هیئت مدیره منتخب نمایندگی‌های ذیربطری و دولت محلی • شدیداً مقرراتی و منظم	آب‌بهای وصولی، احتمالاً بعضی یارانه‌ها	• متخصص و حرفه‌ای • قادر به انجام وظایف سنگین در مقیاس بزرگ
حکومت محلی	• مسئولیت در مقابل حکومت محلی یا استانی	مالیات وصولی از بابت اراضی و سایر درآمدهای حکومت محلی	• به علت وظایف چندگانه‌داری ظرفیت مدیریت محدود است.
اداره یا بخش آبیاری محلی	• هیئت مدیره منتخب تشکل‌های آب‌بران در مواردی نظارت و مراقب دولت	آب‌بهای وصولی، درآمدهای جانی یارانه‌های احتمالی	• متوسط تا پیچیده • قادر به اداره شبکه‌های متوسط تا بزرگ مقیاس همراه با راهنمایی فنی
شرکت تعاونی	• هیئت مدیره منتخب سهامداران حقابه و زمین • همراه با اعمال برخی مقررات از سوی دولت	آب‌بهای وصولی درآمدهای جانبی ممکن است به صورت یک مؤسسه انتفاعی باشد.	• معمولاً برای اداره شبکه‌های کوچک مقیاس تا متوسط مناسب است.
شرکت خصوصی	• مالکین یا صاحبان سهام همراه با اعمال برخی مقررات از سوی دولت	آب‌بهای وصولی یا سایر درآمدهای تجاری	• توان مدیریت تابع میزان سرمایه‌گذاری شرکت
شرکت پیمانکار	• عقد قرارداد با نهادهای ذیربطری مسئول	پرداخت از طریق نهادهای متعهد طرف قرارداد	• می‌تواند تخصصی و حرفه‌ای باشد • مقیاس و اندازه شبکه تابع اندازه شرکت است.
تشکل‌های آب‌بران	• نمایندگان منتخب انجمن	آب‌بهای وصولی یا مالیات زمین	• شبکه‌های کوچک در جایی که مدیریت مستقیم توسط آب‌بران امکان‌پذیر باشد.

تشکل‌های فراغیر آب‌بران: تشکل‌های فراغیر آب‌بران عبارتند از مجموعه گروههای آب‌برانی که وظایف مربوط به هردو نوع مسئولیت مدیریت ستادی و مدیریت اجرایی را توأم و یکپارچه انجام می‌دهند. این تشکل‌ها معمولاً تعاونی‌های آب‌بران هستند. در آسیا و افریقا اعضای آنها تمایل دارند که هر دو وظیفه مدیریت‌های ستادی و اجرایی را مستقیماً عهده‌دار شوند. لذا به این ترتیب چنین تشکل‌هایی بیشتر برای اداره شبکه‌های

آبیاری کوچک و یا شبکه‌های کانال‌های فرعی که مدیریت ساده‌تر و غیر متراکمی را اقتضاء می‌کند مناسب‌تر هستند. اعضای انجمن آب‌بران شامل مالکین یا کشاورزانی که زیرپوشش خدماتی یک شبکه هستند می‌باشند. تشکل‌های آب‌بران کوچک عموماً به صورت تشکل‌های نیمه رسمی شکل می‌گیرند. یا از نظر سیاسی نهادهای ضعیفی هستند که از قدرت لازم برای اعمال نظرات و خواسته‌های خود بی‌بهراهند. وظایف حسابداری (نگهداری حسابها) و مدیریت را اغلب نمایندگان منتخب کشاورزانی که با دریافت دستمزد جزیی در مقابل همکاری خود موافقت دارند به عهده می‌گیرند. تشکل‌های آب‌بران در موقع مواجه شدن با نیروهای اداری دولتی قوى، حکومت‌های روستایی مقندر و در مواردی که فاقد حقابه رسمی و قانونی هستند در اجرای وظایف خود ضعیف عمل می‌کنند.

با وجود مراتب فوق کارشناسان فنی غالباً براین تصورند که تشکل‌های آب‌بران تنها گزینه برای مدیریت عمومی است. احتمالاً در مواردی که شرایط مناسب و مطلوبی حاکم نباشد، مثل شبکه‌های آبیاری گسترده با شرایط و وضعیت بفریج، تشکیل تشکل‌های آب‌بران توصیه می‌شود. وجود فساد برای به کنترل درآوردن امور به وسیله افراد با نفوذ محلی و وجود اختلاف و نزاع بین گروه‌ها و دسته‌بندی‌ها از مسائلی است که تشکیل تشکل‌های آب‌بران متعادل و سالم را با مانع مواجه می‌نمایند. برای پیشبرد و توسعه سیاست‌های انتقال مدیریت آبیاری سایر سازمان‌ها و نهادهای متناظر را نیز باید مورد بررسی قرار داد و در مواردی آنها را تجربه نمود. به خصوص برای مدیریت مناطق وسیع‌تر که عرضه خدمات پیچیده‌تری را ایجاب می‌کنند.

در آمریکای لاتین (جنوبی) به خصوص در شبکه‌های آبیاری که بیش از ۵۰۰۰ هکتار را زیر پوشش دارند، تشکل‌های آب‌بران اغلب منحصرأ در نقش مدیریت ستادی عمل می‌کنند. در صورتی که خدمات آبیاری توسط افراد حرفة‌ای که به وسیله هیأت مدیره منتخب تشکل‌های آب‌بران استخدام شده‌اند، انجام می‌گیرد. نظارت برکار این افراد را نیز هیأت مدیره عهده‌دار است.

مؤسسه‌های عام‌المنفعه: مؤسسه‌های عام‌المنفعه معمولاً از نظر مالی مستقل هستند و از طرف دولت وظیفه دارند که خدماتی درخصوص امور آب و منحصرأ در یک محدوده تعریف شده مثل یک منطقه یا حوضه آبریز یک روdxانه را انجام دهند. این قبیل مؤسسات عموماً توسط دولت ایجاد می‌شوند و در مقابل آب‌بران مسئولیتی نظیر

مؤسسه‌ساتی که به صورت محلی برای یک بخش ایجاد می‌شوند یا مانند شرکت‌های تعاوی دارا نمی‌باشند.

حکومت‌های محلی: حکومت‌های محلی در روستاهای مراکز شهرک‌ها در مواردی مدیریت شبکه آبیاری را نیز به عهده می‌گیرند. این شکل مدیریت معمولاً در مورد شبکه‌های آبیاری کوچک یا شبکه‌های فرعی از شبکه‌های آبیاری بزرگ اعمال می‌شود و در جایی صورت می‌گیرد که گزینه مناسب سازمان یافته‌ای در روستا یا شهرک وجود نداشته باشد. در سطح جهان نمونه‌هایی از این نوع مدیریت وجود دارد. نقاط ضعف این شکل مدیریت عبارت است از تداخل وظایف و حیطه عمل شبکه‌های آبیاری با سایر وظایف اداری و اینکه غالباً حکومت‌های محلی تحت تأثیر عالیق و انگیزه‌های دیگر در ایفای وظایف مرتبط با مدیریت شبکه دچار سردرگمی و انحراف می‌شوند.

اداره یا بخش آبیاری: اداره یا بخش آبیاری معمولاً عبارت است از نوعی سازمان دولتی محلی با وظایف خاص یا یک سازمان نیمه خصوصی که غالباً از حق امتیازها و مصوّنیت‌های خاصی که سازمان‌های متعلق به بخش خصوصی فاقد آنها هستند برخوردار می‌باشد. در شکل عمومی دارای یک هیأت مدیره هستند که یک نفر را به عنوان مدیر عامل انتخاب می‌کند و برای اداره شبکه، کارکنان حرفه‌ای لازم را به صورت تمام وقت در اختیار دارد.

شرکت‌های تعاوی: یک شرکت تعاوی بطور معمول عبارت است از شرکتی با مسئولیت محدود که با سهامداری مالکین اراضی که در عین حال آبر نیز هستند تأسیس شده است. معمولاً بهای سهام براساس ارزشیابی دارایی‌های حاصله در شبکه که در مالکیت اعضا می‌باشد تعیین شده است. ممکن است برای اداره شبکه کارکنان حرفه‌ای استخدام شوند. زمینه تشکیل این شرکت‌ها در مواردی وجود دارد که شبکه‌های آبیاری از طریق سرمایه‌گذاری کشاورزان یا بخش خصوصی توسعه یافته باشد. کشور چین اخیراً اقداماتی در جهت تشکیل نمونه‌هایی از این تعاوی‌ها در قسمت‌هایی از استانهای شاندونگ^۱ و هونان^۲ به عمل آورده است. هرچند که در این

¹-Shandong

²-Hunan

کشور سابقًا مفهوم مالکیت عبارت بود از اجاره طولانی مدت زمین، این شیوه مدیریت به نظر می‌رسد در اشکال اقتصادی تجاری شده در جائیکه مدیریت شبکه بیشتر به سرمایه‌گذاری مستگی دارد تا یارانه‌های دولتی، بهترین عملکرد را داشته باشد.

شرکت‌های خصوصی: در مواردیکه مدیریت کشت و زرع در مزارع بزرگ به عهده شرکت‌های خصوصی است، گاهی راهبری شبکه‌های آبیاری در محدوده زیرپوشش آبیاری را نیز شرکتی که مدیریت اجرایی تولید کشاورزی را در یک منطقه انجام می‌دهد، به عهده می‌گیرد. شیوه عمل به این ترتیب است که شرکت عهددار مدیریت اجرایی کشاورزی با شخصیت ثالثی و برای مدت محدودی قراردادی برای راهبری شبکه آبیاری منعقد می‌نماید.

در کشور چین، مدیریت دولتی روستا یا ادارات مسئول حفاظت مناطق آب به منظور مدیریت بخش‌های فرعی شبکه‌های آبیاری یا "گروه‌های متخصص در مدیریت آبیاری" محلی قراردادهای کوتاه مدتی را منعقد می‌کنند. استفاده از این روش مستلزم وجود اشخاصی است که توان عرضه خدمات چند منظوره را داشته باشند و در مواردیکه پذیرش مسئولیت اداره شبکه به دوره‌های طولانی آموخته مدیریت نیاز ندارد، بهترین روش است.

ساختار سازمان‌های آبیاری چگونه باید ایجاد شود تا توان پاسخگویی قابل اطمینان را داشته باشند؟

توان پاسخگویی کارکنان یک سازمان آبیاری را می‌توان با بکار بردن راهکارهای مدیریتی پرسنل، ایجاد انگیزه، توافقهای قراردادی با وضع مقررات، شرایطی برای پرداخت پاداش و ایجاد اهرم‌های لازم اجرایی ایجاد نمود. ادارات تابعه دولتی که بودجه و اعتبار مالی آنها از مرکز تأمین می‌شود غالباً ضعیفترین میزان قدرت پاسخگویی را دارند. امکان دارد به دلیل وجود قوانین و مقررات استخدامی برای امنیت شغلی کارمندان، اعمال هر نوع ضوابط تشویقی (پاداش) یا تنبیهی براساس عملکرد پرسنل غیرممکن گردد. درست در مقابل این ادارات، مؤسسه‌ساتی در بخش خصوصی هستند که غالباً در استخدام و اخراج کارکنان آزادی کامل دارند. قراردادهای استخدامی موقت و قابل تجدیدنظر منعقد می‌کنند و در این قراردادها براساس عملکرد و میزان فعالیت

مستخدم ضوابط تشویق و تنبيه را پيش‌بینی می‌کند. بخشی از قدرت يك سازمان در ايجاد توان پاسخگويي و کارآيی بستگي به چگونگي سازوکارهای فوق در درون آن سازمان دارد. ولی مهمتر از آن بستگي به فشارهای برون سازمانی است که به سازمان وارد می‌شود تا مجبور شود خود را به استانداردهای اجرائي و عملی لازم برساند.

پنج روش اساسی برای رسیدن به توان پاسخگويي و کارآيی سازمانی به شرح زير می‌باشد:

- کنترل‌های سلسله مراتبی درون سازمانی؛
- اعمال مقررات وضع شده توسط سازمان مرکзи؛
- ايجاد رقابت؛
- ايجاد روابط بين سازمانی؛
- ايجاد دارايی‌ها (اموال) و حقوق مشترک.

کنترل‌های سلسله مراتبی درون سازمانی: اين روش عبارت است از نظارت بر کار کارکنان توسط مدیران سطوح بالاتر در يك سازمان. اين روش کنترل در سازمان‌های با مدیريت چند سطحی به بهترین وجه مطابقت دارد. منظور سازمان‌های است که جريان اطلاعات بين سطوح مختلف مدیريت نسبتاً كامل است، در عين حال وظایف مدیران بخوبی استاندارد شده است. اين وضعیت معمولاً در سطوح کارکنان محلی و اجرائي مصدق ندارد. آب يك منبع "محرك" و بطور مداوم در حال جريان است، اطلاعات مربوط به آن غالباً ناقص و فاقد صحت لازم است و چنین عدم صحتها می‌تواند تأثير عمده‌ای بر عملکردها داشته باشد. کارکنان رده‌های پایین غالباً اجبار دارند که در عرصه مزرعه فعالیت داشته باشند و در نتيجه عملکرد آنان دور از دید و کنترل ناظرين قرار می‌گيرد.

اعمال مقررات وضع شده توسط سازمان مرکзи: توان پاسخگويي سازمان‌ها ناشی از اعمال مقرراتی است که توسط مقامات دولت مرکزی به آنها ابلاغ شده است. بيشترین کارآيی اين مقررات مربوط به موارد حساس قانونی، سياسی یا امنیتی است و يا در مواردی که امتيازات انحصاری طبیعی مثل امتياز انحصاری استفاده از منافع حاصل از

تولید برق محلی وجود دارد. حسابرسی‌های فنی و مالی سازمان‌های عهددار مدیریت آبیاری نوعی از این مقررات است. گاهی دولت‌ها سعی دارند قوانین و مقررات مرکزی را برای وضعیت‌هایی که کارآیی لازم را ندارند، اعمال نمایند. مقررات مربوط به جلوگیری از افت سطح آب سفره آب زیرزمینی از این قبیل می‌باشد.

ایجاد رقابت: در جایی که انحصارگرایی و دخالت انحصاری وجود ندارد، در جایی که وجود شرایط منطقی منصفانه زمینه مناسبی برای رقابت فراهم نموده است و در حالتی که عدم کارایی‌های موقت و زودگذر آثار مصیبت‌باری را به دنبال ندارد، ایجاد رقابت بین عوامل انجام خدمات آبیاری می‌تواند شیوه مناسبی برای بهبود کیفی خدمات و اعتلای کارآیی باشد. ایجاد رقابت در شبکه‌های آبیاری می‌تواند بین پیمانکاران خدماتی طرف قرارداد سازمان‌های عهددار مدیریت شبکه آبیاری باشد. پیمانکاران مذکور باید در انجام تعهدات خود خدمات مورد قبولی را عرضه نمایند تا اینکه امکان تمدید قراردادشان یا عقد قرارداد جدید با آنها مهیا گردد.

ایجاد روابط بین سازمانی: وجود روابط بین سازمان‌ها موجب ایجاد کارآیی (توان پاسخگویی) متقابل می‌گردد. عموماً خدمات آبیاری در پایین دست عرضه می‌شود. ولی منابع مالی در بالادست جریان می‌یابد. مفهوم روابط بین سازمانی عبارت است از وجود یک موازنۀ اولیه قدرت بین سازمان‌های ذیربسط بطوریکه سازمانی نتواند نسبت به سازمان دیگر اعمال قدرت حاکمانه بنماید. یک سازمان درآمد خود را از طریق عرضه یک سری خدمات قابل قبول به سازمانی دیگر کسب می‌نماید.

یک مثال معمولی از روابط بین سازمان‌ها عبارت است از فروش آب به طریقه حجمی به سازمان‌های آببران نظیر آنچه که در مکزیک، ترکیه و چین جریان دارد. نیاز سازمان تأمین‌کننده آب به کسب درآمد موجب می‌شود که این سازمان در قبال سازمان‌هایی که خریدار آب هستند کارآ و پاسخگو باشد.

ایجاد دارایی‌ها و حقوق مشترک: امکان دارد کسانی که از منابع آب محلی بهره‌برداری می‌کنند به منظور ایجاد حقوق و دارایی‌های مشترک اقدام به ایجاد یک تشکل بنمایند و ترتیبات بهره‌برداری از منبع مورد نظر را فراهم نمایند. این کاری است که مردم طی

قرون متتمادی برای مدیریت شبکه‌های آبیاری، بهره‌برداری از جنگلهای، ایجاد مزارع اشتراکی، چراغ‌ها و ماهیگیری انجام داده‌اند.

این قبیل اقدامات معمولاً به صورت محلی و در قالب تشكیل‌های نسبتاً کوچک مقیاس است که رأساً نسبت به ایجاد سازوکارهایی برای بهبود حقوق مشترک، وضع مقررات و ضمانت‌های اجرایی آنها و استفاده از اهرم‌های فشار اجتماعی و قوانین و مقررات محلی به منظور رفع اختلافات و تنفس‌ها بطور مشترک اقدام می‌نمایند.

مدیریت سنتی کشاورزان در شبکه‌های آبیاری متنضم درس‌های ارزشمندی است. درس‌هایی در مورد اینکه چگونه در تغییرات بنیانی مدیریت شبکه‌های امروزی می‌توان از اصول و مبانی سازماندهی در شبکه‌های توزیع و در محدوده حوضه آبریز رویدخانه‌ها که به‌این شبکه‌ها منتهی می‌شود بهره گرفت و آموخت. این درس‌ها شامل عرف و رسوم تعیین عضویت افراد، اصولی که در تخصیص آب به آب‌بران رعایت می‌شود، اقداماتی که برای توزیع آب به عمل می‌آید، ترتیبی که برای تجهیز منابع انجام می‌گیرد، ضمانت‌های اجرایی، چگونگی رفع اختلافات و برخوردها و مواردی از این قبیل است. لیکن باید به خاطر داشت که تعریف واضح حقوق افراد نسبت به دارایی‌ها برای دستیابی به آب همواره یک عامل اساسی موقوفیت آنها بوده است. بازآفرینی و اعمال مقررات مدیریت‌های سنتی در صورتیکه حقوق افراد نسبت به آب بطور روشن و واضح تعریف نشود، امکان دارد انتقال مدیریت آبیاری در شبکه‌های مدرن را که امروزه مطرح است با شکست مواجه نماید.

مدیریت امور آب بطبق چهار عامل اساسی مرتبط خدماتی تکوین می‌یابند:

- چه کسی نوع خدمات لازم را تعریف می‌کند و اداره کننده آن کیست؟
- راهبری خدمات به عهده کیست؟
- تدارک و عرضه خدمات را چه کسی عهدهدار است؟
- چه کسی بهای خدمات را می‌پردازد؟

چگونگی تکوین ساختار ارتباط این خدمات معلوم می‌کند که چه کسی در مقابل چه کسی و برای چه خدماتی باید پاسخگو باشد. در نمودار شماره ۳ برای ساختار ارتباط

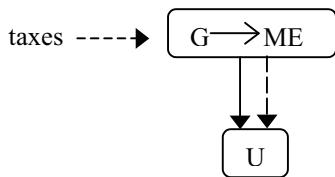
خدمات پنج مدل اساسی ترسیم شده است. اولین مدل موقعیت یک اداره یا نمایندگان فعال دولتی را در ارتباط با چگونگی تأمین اعتبار آن از طریق سازمان مرکزی متبعه به منظور تدارک و انجام خدمات لازم برای آببران نشان می‌دهد. در چنین حالتی اداره یا نمایندگان مذکور خود خدمات لازم را تعریف و مشخص می‌کند. از آنجا که دولت خود راساً خدمات را بدون اتكا به آببران یا با جزیی مشارکت مالی آنها مشخص می‌کند، پاسخگویی و کارآیی کمی در قبال کیفیت عرضه خدمات و نتایج حاصله وجود دارد. در مدل ۲ یک مؤسسه عام المنفعه نشان داده شده است که این مؤسسه عمدتاً دارای استقلال مالی است. اگر چه دولت به میزان وسیعی نوع خدمات و تدارک آنرا عهده‌دار است، لیکن نهاد اداره کننده آن به میزان زیادی به درآمد حاصل از آببهای وصولی از آببران متکی است. در این مدل موجبات تشویق و تقویت کارآیی و پاسخگویی مدیریت مؤسسه در قبال آببران فراهم می‌شود. زیرا طبیعتاً رضایت آببران پیش شرط آمادگی آنها برای پرداخت آببهای حق‌الزحمه‌ها می‌باشد. مدل ۳ با مدل ۲ فقط از نظر میزان استقلال مالی بیشتر تفاوت دارد. در این حالت هر سه طرف در مشخص کردن و تعریف خدمات شرکت دارند. بدین معنی که دولت از نظر اعمال مقررات، آببران به لحاظ تنظیم موافقت‌نامه‌ها و قراردادها و نهاد عهده‌دار مدیریت از نظر قوه بفعال درآوردن قراردادهای خدماتی مشارکت دارند.

مدل ۴ مدیریت توسط نهادی را نشان می‌دهد که از سوی گروهی از آببران گمارده شده است. در این حالت آببران خدمات را تعریف و مشخص می‌کنند و پرداخت کننده حق‌الزحمه خدماتی هستند که توسط نهاد مذکور تدارک و عرضه شده است. در این مدل نهاد مورد نظر از نظر توان پاسخگویی و کارآیی دارای پتانسیل مدیریتی بالایی است و این توان به وضعیت قانونی تشکل آببران و اینکه نمایندگان آببران تا چه حد توان پاسخگویی در مقابل تشکل را دارند بستگی دارد. مدل ۵ شکل ساده‌تری از مدل ۴ است. در این حال آببران راساً خدمات را تعریف و مشخص می‌کنند. منابع مالی لازم برای انجام خدمات و همچنین انجام خدمات را خود مستقیماً عهده‌دار می‌شوند. این مدل نمونه‌ای شاخص از تشکلهای آببران کوچک است که هر دو وظیفه مدیریت ستادی و مدیریت اجرایی را خود مستقیماً به عهده می‌گیرند.

نمودار شماره ۳ ارتباط و وابستگی خدمات مربوط به مدیریت آبیاری

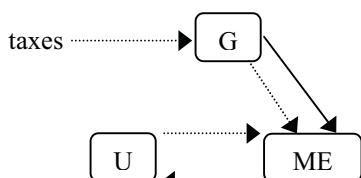
طبقه بندي براساس اينكه در ارتباط با خدمات آبیاری چه کسی:
 مشخص کننده و معرف خدمات است.
 عهده دار تدارک و انجام خدمات است.
 حق الرحمه خدمات را می پردازد.
 استفاده کنندگان
 انجام گرفته است.

۱- انجام خدمات آبیاری به عهده دولت است.



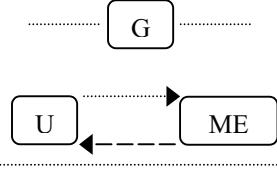
دولت تعريف و تشخیص خدمات دولتی را انجام می دهد.
 تخصیص بودجه برای اداره یا نهادنگی دولتی عهده دار انجام
 خدمات آبیاری، توسط دولت انجام می گیرد. اعتبارات مربوط به
 انجام خدمات از محل مالیاتهای پرداختی مردم تأمین می شود.
 ممکن است آب بران در پرداخت حق الرحمه ها مشارکت نمایند.

۲- انجام خدمات آبیاری با مدیریت نیمه دولتی



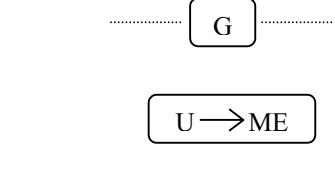
دولت تعريف و تشخیص خدمات را همراه با کمکهای مالی به
 صورت یارانه انجام می دهد. یک تشکل نیمه دولتی مدیریت
 عرضه خدمات آبیاری را به بهره بردارانی که قسمتی از هزینه های
 خدمات را پرداخت می کنند عهده دار است.

۳- انجام خدمات آبیاری بطور مستقل



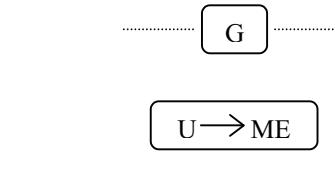
چارچوب قانونی و مقررات ناظر بر موافقت نامه با آب بران توسط
 دولت تدوین می شود. آب برانی که عهده دار هزینه خدمات
 مدیریت آبیاری را پرداخت می نمایند.

۴- انجام خدمات آبیاری توسط آب بران



آب بران در چارچوب قانون و مقرراتی که توسط دولت تدوین
 یافته است، تعريف و تشخیص خدمات آبیاری و پرداخت
 هزینه های خدمات آبیاری را توسط تشکلی که خود برای
 مدیریت خدمات بوجود آورده اند، انجام می دهدند.

۵- انجام خدمات آبیاری به صورت خویش فرمایی



آب بران در چارچوب قانون و مقرراتی که توسط دولت تدوین
 یافته است، تعريف و تشخیص خدمات آبیاری را انجام می دهد
 و هزینه خدماتی را هم که خود را انجام می دهدند، پرداخت
 می نمایند.

فصل هفتم

انجام تغییرات قانونی لازم

خلاصه

برای آن که واگذاری واقعی اختیارات دولتی به مرحله عمل درآید، به ناچار لازم است که اقدام قانونی انجام شود. این کار معمولاً به شکل صدور فرمان از جانب رئیس دولت، فرمان وزارتی یا تصویب قانون انجام می‌شود. اگرچه تصویب قانون کاری دست و پاگیر و کند است، اما مبنای آن از فرمانی محکمتر است. مسئله مهم در مطرح کردن و بنیاد نهادن این تغییرات، جامع و فراگیر بودن آنهاست، یعنی این که متنضم تمام جنبه‌هایی باشد که سازمان‌های واقعاً مستقل با آنها مواجه خواهند بود.

متداولترین موارد مستلزم کسب حمایت از طریق قانونگذاری در مورد واگذاری مدیریت آبیاری عبارتند از:

پذیرش رسمی سیاست و روش واگذاری، موضع تشکل آببران، حقوق آب، حقوق مربوط به تأسیسات زیربنایی آبیاری و تغییرات در موضع یا اختیار سازمان‌های آبیاری. کارشناسان امور حقوقی و برنامه‌ریزان باید سیاست و نظام حقوقی موجود در کشورشان را با حقوق و اختیارات بنیادی مورد نیاز تشکل‌های آببران مقایسه کنند و نسبت به تغییراتی که می‌توان و باید در نظام مقتنه در جهت حمایت از پیدایش و تقویت تشکل‌های آببران کارآمد و خودکفا انجام داد، اتخاذ تصمیم کنند.

تجارب جهانی حاکی است که برای کارآمد کردن تشکل‌های آببران، این تشکل‌ها باید دست کم دارای اختیارات زیر باشند:

- استحصال آب از یک منبع خاص؛
- بهره‌برداری و نگهداری (و احتمالاً مالک بودن) تأسیسات زیربنایی آبیاری و زهکشی؛
- دارا بودن حق استفاده در مورد تأسیسات زیربنایی موجود و آینده؛
- گردآوری وجوده یا صدور دستور انجام کار [به جای درجه ۲] برای اعضا انجمن به منظور پرداخت در ازای استفاده از خدمات آبیاری؛
- اعمال مجازات علیه اعضا که از مقررات پیروی نمی‌کنند؛
- دارا بودن حق نهایتگی (مثلثاً در برابر تأمین‌کننده خدمات آب)؛
- استخدام و بازرگاری کارکنان؛
- انعقاد پیمان‌ها؛
- خرید و فروش دارایی و تصاحب آن.

دو سند اصلی که معمولاً برای تأسیس تشکل آببران تدوین می‌شوند، عبارتند از اساسنامه (یا "منشور اختیارات") و آینین‌نامه می‌باشد. اساسنامه، سابقه و شرح تأسیس تشکل آببران است. اساسنامه هدف اصلی تشکل آببران، مبنای اختیارات آن، و اصول بنیادی تشکل را بیان می‌کند. آینین‌نامه توضیحات تکمیلی قواعد و مقررات مربوط به چگونگی اجرای اساسنامه است. موضوع مهمی که ممکن است لازم باشد نسبت به آن اقدام قانونی انجام شود، در ارتباط با حقوق آب است. حقوق آب توقعات مربوط به مبلغ آب‌بها، سهم و یا مدت جریان آب متعلق به آببران یا گروه‌های آببرخاک، یا شبکه‌های آبیاری را مشخص می‌کند. در ارتباط با واگذاری مالکیت یا حقوق استفاده از دارایی‌های شبکه آبیاری، ممکن است که انجام تغییرات قانونی ضرورت داشته باشد.

چرا جامع و فراگیر بودن واگذاری مدیریت آبیاری واجد اهمیت است؟

احتمالاً متداولترین ضعف برنامه‌های واگذاری مدیریت آبیاری در سرتاسر جهان آن است که این برنامه‌ها در واقع ماهیتاً ناقص‌اند. این برنامه‌ها مخصوص تمام تغییرات واقعاً مورد نیاز، که به تشکل‌های آببران امکان دهنده سازمان‌هائی کارآمد و خودکفای قادر به انجام وظایف ضروری خود و حفظ علایق‌شان در مقابله با علایق آببران و تمایلات سیاسی باشند، نیستند. واگذاری جامع و فراگیر، به مفهوم تفویض تمام وظایف و مأموریت‌های ضروری و لاینک مدیریت آبیاری است. همانطور که پیش از این بیان شد، چهار وظیفه ضروری مدیریت آبیاری عبارتند از: بهره‌برداری، نگهداری، تجهیز منابع (یا تأمین مالی) و حل اختلاف.

اگر اختیارات و اقتدار کامل برای اجرای هریک از این وظایف به تشکل‌های آببران واگذار نشود، این احتمال وجود دارد که تشکل آببران نتواند وظایف دیگر خود را انجام دهد، زیرا مجموعه وظایف بر هم تأثیر متقابل دارد.

دولتها گاهی سعی بر آن دارند که مسئولیت را به تشکل‌های آببران واگذار کنند اما بدون آن که در مورد برنامه‌ها و بودجه‌های بهره‌برداری و نگهداری به آنها اختیار کامل تصمیم‌گیری بدهند. واگذاری مدیریت آبیاری اغلب در کشورهائی که فاقد حقوق قانونی مربوط به آب‌اند یا در جائی که تشکل‌های آببران وضعیت قانونی به رسمیت شناخته شده‌ای ندارند، پیش می‌آید. گاهی دولتها برنامه‌های واگذاری مدیریت آبیاری را می‌پذیرند اما از این که تغییرات لازم را در محدوده کاری سازمان آبیاری، به کارگیری و استقرار کارکنان آن یا سازوکارهای تأمین مالی بخش نیز بسط را انجام دهن، طفره می‌روند. فشارهای واردہ از ناحیه هبه‌کنندگان و اهداکنندگان برای اجرای سریع برنامه (اگر برنامه موقت است)، فشارهای مالی و حساسیت‌های سیاسی می‌توانند باعث شوند که دولتها به اصلاحات کوتاه مدت متولّ شوند. اصلاحات به فرامین مربوط به سیاست‌گذاری، بازسازی و سازماندهی تشکل‌های آببران، و در نبود قوانین اعطای اختیار، به تعریف قوانین مربوط به آب و تجدیدنظر در اختیارات سازمان [آبیاری] محدود است. این حلقه‌های مفقوده می‌توانند موجب آن شوند که برنامه‌های واگذاری

مدیریت آبیاری در ایجاد تشکلهای آببران کارآمد شکست بخورند یا نتوانند کارآیی مالی و بهرهوری را در زیر بخش آبیاری بهبود بخشد.

تغییرات قانونی لازم از چه انواعی می‌توانند باشند؟

سیاستگذاری و تغییر بنیادی به وسعت و جامعیت کاری همچون واگذاری مدیریت آبیاری دارای پیامدهای قانونی مهمی است. در این رهنمودها این امکان وجود ندارد که بتوان کلاً توصیه کرد که در برنامه‌های واگذاری مدیریت آبیاری چه نوع تغییرات قانونی ضرورت ندارد. با توجه به وضعیت توسعه و تحول قانونی در بخش آب و با در نظر گرفتن تعصبات و جبهه‌گیری‌های جاری سیاسی و مسائل زیست محیطی، تغییر و اصلاح ممکن است مستلزم تدوین قوانین جدید یا اصلاح متون قانونی موجود باشد یا احتمالاً تغییر قانونی به هیچ وجه ضرورتی نداشته باشد.

در فیلیپین، در اواسط دهه ۱۹۷۰ میلادی، مدیریت ملی آبیاری طبق قانون تغییر یافت و به صورت نهاد خدماتی رفاهی همگانی^۱ وسیعی در آمد که از نظر مالی خودکفا بود و انگیزه‌هایی برای مدیریت ملی آبیاری به وجود آورد که برنامه واگذاری مدیریت را پیذیرد. به دلیل حقوق اعطای شده به آببران (طبق) قانون آب سال ۱۹۹۲ مکزیک، [این قانون در آن جا] طلیعه ضروری پذیرش برنامه واگذاری مدیریت آبیاری بود. در ترکیه، قوانینی که چندین دهه سابقه داشتند امکان می‌دادند که مدیریت آبیاری به دولتهای محلی و تشکلهای آببران واگذار شود و بنابراین موجب تسهیل پذیرش و اجرای سریع برنامه واگذاری مدیریت آبیاری می‌شدند. در برخی از کشورها قوانین و رسوم سنتی و عرفی هنوز نافذند و حکم قوانین موضوعه رسمی را دارند. اما به نحوی روز افزون، ضرورت قوانین موضوعه چه برای حفظ رسوم سنتی و عرفی و چه برای تعویض آن رسومی که جوابگوی نیازهای جامعه جدید نیستند، احساس می‌شود. فرآیند توسعه و تحول قوانین و مقررات می‌تواند برای مقاصد بسیاری به کار آید از جمله، وضع قوانین و مقررات مربوط به نظام یا طرحی نو، آموزش مردم و مقامات دولتی نسبت به حقوق و مسئولیت‌های جدید آنان و مشروعيت بخشیدن به مباحثات

^۱-Utility

مردمی و ایجاد وفاق عام. متدالترین موارد مستلزم کسب حمایت قانونی در مورد واگذاری مدیریت آبیاری به شرح ذیل‌اند:

- پذیرش رسمی سیاست واگذاری؛
- موضوع تشکل آببران؛
- حقوق آب؛
- حقوق مربوط به تأسیسات زیربنایی آبیاری؛
- تغییرات در موضع یا اختیار سازمان‌های آبیاری.

به جز تغییرات در سازمان‌های آبیاری، که به طور جداگانه، در فصل نهم، مورد بحث قرار گرفته‌اند، هریک از این موارد ذیل‌اً به اختصار مورد بحث قرار می‌گیرد.

کادر ۲

پیامد حمایت قانونی ناکافی در مورد واگذاری مدیریت آبیاری در کلمبیا، نواحی آبیاری کوئلو^۱ و سلانا^۲، طبق قانون موجود موسوم به "تفویض اختیار مدیریت" در سال ۱۹۷۶ به تشکل‌های آببران واگذار شد. اما این قانون به تشکل‌های آببران برای اعمال مدیریت در طرح‌ها اختیارات محدودی می‌داد. آنها هنوز برای استخدام و انفال کارکنان و قبول برنامه‌ها و بودجه‌های سالانه مربوط به بهره‌برداری و نگهداری به تصویب سازمان آبیاری احتیاج داشتند. پس از سال‌ها مشاجرات و گفتگوهای قانونی بر سر تلاش‌های تشکل‌های آببران در جهت کاهش کارکنان مدیریتی در نواحی آبیاری و اتخاذ تصمیمات مدیریتی یک جانبه، سرانجام دولت دریافت که قوانین بیشتری لازم است تا به تشکل‌های آببران اختیارات کافی برای اداره امورشان اعطا شود. بالاخره، قانون عمران اراضی کلمبیا که در سال ۱۹۹۳ به تصویب رسید، به تشکل‌های آببران در زمینه کارکنان آنها، برنامه‌ها و بودجه‌های بهره‌برداری و نگهداری اختیار تمام داد.

¹ -Coello

² -Saldana

شقوق قانونی پذیرش یک سیاست واگذاری کدامند؟

برای آن که واگذاری واقعی اختیارات دولتی به مرحله عمل درآید، به ناچار لازم است که اقدام قانونی انجام شود. این اقدام قانونی معمولاً به یکی از اشکال زیر صورت می‌گیرد:

- با فرمان رئیس دولت؛
- با فرمان وزارتی؛
- با تصویب قانون.

فرمان صادره در سطح رئیس دولت، از قبیل فرمان صادره رئیس جمهوری، حاوی امتیازات مهمی است، از جمله این فرمان باعث اقدام سریع می‌شود، به فرآیند واگذاری جنبه پراهمیت و قانونی می‌دهد و از تمام بخش‌ها میان بر می‌زند و اولویت می‌یابد. از طرفی، چنین فرمانی نمی‌تواند مروج تغییر قانونی بنیادی باشد و ممکن است رهبر بعدی آن را به آسانی لغو کند. فرمان وزارتی، از قبیل فرمان صادره توسط وزیر منابع آب، نیز ممکن است نسبتاً به راحتی و به سرعت تحقق یابد اما اقتدار چنین فرمانی کمتر است و ممکن است حدود و دامنه تأثیر آن چندان جامع و فراگیر نباشد. تصویب قانون کندترین و پیچیده‌ترین و دشوارترین شق است، اما از نظر تحقق تغییر جامع و فراگیر و بلندمدت دارای بیشترین قدرت است. اگرچه انتظار این است که عمل تصویب قانون در سطح ملی (از قبیل مجلس قانونگذاری) صورت بگیرد، اما در یک نظام نامتمرکزن زیربخش‌های کشور از قبیل مناطق، ایالات یا نواحی نیز ممکن است از اختیار تصویب قانون برخوردار باشند.

اگر چه تصویب قانون ممکن است کاری کند و دست و پا گیر باشد، اما فرآیند تقنیئی می‌تواند شیوه‌ای مهم و مؤثر در ایجاد آگاهی فراوان درباره تجدید ساختار جامع و فراگیر و کسب حمایت در این زمینه باشد. مسموعات عمومی را می‌توان در

پیش‌نویس قانون لحاظ کرد تا اطمینان حاصل شود که مصوبه نهایی منعکس‌کننده علائق تمام ذینفع‌ها است. به دلیل این که تصویب قانون با اکثریت یا اتفاق آرا صورت می‌گیرد. بنیاد آن از فرامین [رئیس جمهوری یا وزارتی] محکمتر است و مانع از آن می‌شود که سیاستمداران، در تأمین مالی و توسعه آبیاری در آینده بتوانند ملاحظات حزبی را دخالت بدهند.

قوانين موردنیاز برای پشتیبانی تشكل‌های آببران کدامند؟

به منظور تدارک و تأمین وضعیت قانونی کافی برای تشكل‌های آببران، در بیشتر اوقات، در مورد برنامه‌های واگذاری مدیریت آبیاری نیاز به قوانین است. ممکن است لازم باشد که تشكل‌های آببران یا با تصویب یک قانون جدید یا طبق قانون موجود، از قبیل قانون مربوط به تعاونی‌ها، قانوناً تأسیس شوند. بخشودگی‌های مربوط به تشكل (از قبیل مالیات‌ها و دیون خاص) و اختیارات آن باید تعریف و مشخص شوند. تجارت جهانی حاکی است که وقتی یک تشكل آببران تأسیس می‌شود، این تشكل باید دست کم اختیارات زیر را دارا باشد:

- استحصال آب از یک منبع خاص؛
- بهره‌برداری و نگهداری (و احتمالاً مالک بودن) تأسیسات زیربنایی آبیاری و زهکشی؛
- دارا بودن حق استفاده در مورد تأسیسات زیربنایی موجود و آینده؛
- گردآوری وجود یا اختیار بسیج نهاده‌های کاری اعضا؛
- اعمال مجازات علیه اعضاًی که از مقررات پیروی نمی‌کنند؛
- دارا بودن حق نمایندگی مثلثاً در برابر تأمین‌کننده خدمات آب؛
- انعقاد پیمان‌ها؛
- خرید و فروش دارایی و تصاحب آن.

کادر ۳

مواد مهم قانون مدیریت کشاورزان بر شبکه‌های آبیاری در آندرآپرادش این قانون نسبتاً جامع و راهگشا در آوریل ۱۹۹۷ به تصویب رسید. مواد مهم آن به شرح ذیل است:

- تأمین حقوق آب و اختیار و کنترل کامل بر بهره‌برداری و نگهداری شبکه‌های آبیاری برای تشکل‌های آب‌بران متشکل برای پوشش کل طرح;
- پوشش و مشمول بر کل شبکه‌های آبیاری ایالت [آندرآپرادش] از هر نوع؛
- اعطای استقلال کاری و اداری کامل به تشکل‌های آب‌بران؛
- به کار گماردن و انتصاب "مسئولان ذیصلاح" به عنوان کارکنان اداره آبیاری برای اجرای تصسیمات تشکل آب‌بران؛
- اعطای اختیارات به تشکل آب‌بران برای حل نهایی اختلاف (فرجام‌خواهی‌ها باید طی پانزده روز حل شوند)؛
- تصمین و تأمین دسترسی کامل تشکل آب‌بران به اطلاعات مربوط به عملکرد طرح؛
- تصمین و تأمین آزادی کامل کشاورزان در انتخاب الگوهای کشت؛
- حق رأی دادن هم برای مالکان و هم برای مستأجران؛
- در نظر گرفتن این که آب‌بران غیرکشاورز حق رأی ندارند؛
- تصمین این که ۹۰٪ آب بهای وصولی به مصرف سازمان‌های کشاورزان خواهد رسید.

برای تأسیس تشکل آب‌بران چه اسناد و مدارک اساسی باید تدوین شوند؟

دو سند اساسی که معمولاً برای تأسیس تشکل آب‌بران تدوین می‌شود مثل سایر تشکل‌های تعاونی، عبارتند از اساسنامه (یا "منشور و اختیارات") و آییننامه می‌باشد. اساسنامه سابقه و شرح تأسیس تشکل آب‌بران است. اساسنامه هدف اصلی تشکل آب‌بران، مبنای اختیارات آن، و اصول بنیادی سازمان تشکل را بیان می‌کند. اساسنامه معمولاً شامل اجزا و ارکان ذیل است:

- شرح وظیفه، که هدف سازمان را بیان می‌کند؛
- وضعیت قانونی و مبنای اختیارات؛
- تعریف منطقه و محدوده انجام وظیفه؛

- معیارهای عضویت؛
- وظایف اصلی سازمان؛
- حقوق، اختیارات و تعهدات اصلی سازمان؛
- ساختار اداره امور تشکل آببران، اختیارات سران و رهبران و ارتباط آنان با نهاد تأمین‌کننده خدمات آب؛
- روش اصلاح اساسنامه.

آیین‌نامه توضیحات تکمیلی قواعد و مقررات مربوط به چگونگی اجرای اساسنامه است.
آیین‌نامه معمولاً شامل موارد ذیل است:

- مقررات مربوط به قبول اعضا جدید و اخراج اعضا فعلی؛
- ترکیب هیئت مدیره، دوره تصدی هیئت مدیره و مقررات مربوط به انتخاب و عزل سران و رهبران تشکل؛
- تعریف خدمات آب؛
- مقررات و محدودیت‌های مربوط به خدمات آب، از جمله اقدامات مورد عمل در خلال دوره‌های کم آبی؛
- اقدامات مربوط به حل اختلاف؛
- وظایف هیئت مدیره؛
- روش‌های اصلاح آیین‌نامه.

به جز تشکل‌های آببران غیر رسمی دارای محدوده‌های خدماتی بسیار کوچک،
اغلب تشکل‌های آببران این دو سند بنیادی مكتوب رسمی را خواهند داشت. تدوین این
اسناد، به بی‌نقصی و وضوح سیاست‌ها و مقررات کمک می‌کند. این اسناد همچنین با
افزایش شناسایی داخلی و خارجی تشکل، به اعتبار و مشروعيت تشکل آببران کمک
شود.

در مورد حقوق آب چه تغییراتی لازم است که انجام شود؟

موضوع مهمی که ممکن است لازم باشد نسبت به آن اقدام قانونی انجام شود، در ارتباط با حقوق آب است، حقوق آب توقعات مربوط به مبلغ آب‌ها، سهم و یا مدت جریان آب متعلق به آببران یا گروه‌های آببر خاص، یا شبکه‌های آبیاری را مشخص می‌کند. به نحوی روز افزون تلاش می‌شود که در قوانین آب موضوعات مربوط به حقوق و تعهدات و کیفیت آب نیز گنجانده شوند. ممکن است لازم باشد که قوانین مربوط به حقوق آب از نو تدوین شوند یا قوانین موجود با توجه به اوضاع جدید روزآمد شوند. ممکن است که درباره چگونگی تعیین حق، معیارهای تخصیص و وسائل تشخیص آن در میان طبقات متفاوت آببران وضوح و شفافیت وجود نداشته باشد.

در بسیاری از کشورها حقوق متعارف مربوط به آب با تصویب قوانین موضوعه جدید تقویت می‌شوند. اما، در برخی از کشورهای درحال توسعه، به ویژه در آسیا و آفریقا، دولت حقوق مربوط به آب را به رسمیت نمی‌شناسد و در این کشورها تمام منابع آب در مالکیت و اختیار و کنترل دولت است. در چنین اوضاع و احوالی، طبق مقررات اداری، دولت مسئول تخصیص آب است و آن را، به جای یک حق قانونی، نوعی امتیاز رفاه اجتماعی می‌داند و آب بر یک متضرع است نه صاحب حق، و در جائی که آب نسبت به تقاضا کم است، امکان دارد که عدم اطمینان و رقابت زیادی برای استفاده از آب وجود داشته باشد.

مفهوم رفاه اجتماعی آب به زیان هدف اصلی واگذاری مدیریت آبیاری، یعنی حذف وابستگی کشاورز به دولت و ایجاد سازمان‌های خود اتکای محلی که می‌توانند در استحصال، توزیع و مصرف آب طبق نیازهای محلی عمل کنند، تمام می‌شود. بدون وجود حقوق آب، کشاورزان نمی‌توانند پیش بینی یا مشخص کنند که چه مقدار آب تحويل خواهند گرفت. و در هنگام بروز اختلافات یا رقابت بر سر آب، مبنای قانونی روشنی برای حل مناقشات وجود ندارد. این موضوع، ایجاد انگیزه برای سرمایه‌گذاری زیاد در کشاورزی یا مدیریت آبیاری را تضعیف می‌کند. هر دولتی که سیاست واگذاری مدیریت آبیاری را می‌پذیرد، باید نخست نظامی بنیادی در مورد حقوق مربوط به آب را

به کار گیرد که به موجب آن اصولی تعریف و مشخص شوند که بر مبنای آن اصول آب به آببران گوناگون اختصاص داده شود.

حقوق آب ممکن است به نهادهای جمعی و اشتراکی همچون تشکل‌های آببران یا افراد مستقل و شرکت‌های خصوصی اعطا شود. قانون آب مکزیک مصوب ۱۹۹۲ برای تشکل‌های آببران مبنای در نظر گرفت که بتوانند حقوق آب را رسماً به دست آورند، در حالی که دولت شیلی به آببران فردی و مستقل حقوق آب کامل و قابل خرید و فروش اعطا کرد. در مورد اخیر، آببران فردی و مستقل ممکن است اختیاری بر تأسیسات آبیاری که آب را از سرچشمه و منبع اصلی (رودخانه یا سفره آب زیرزمینی) می‌گیرد، نداشته باشد، و چون تشکل آببران حقی ندارد، ممکن است که بر سر مدیریت آبهای واگذاری، بین افراد مشکلاتی بروز کند. در بیشتر کشورها، حقوق آب به تشکل‌های آببران تخصیص داده می‌شود و بین آنها تقسیم می‌گردد، آنها نیز به نوبه خود این حقوق را به افراد عضو خود اختصاص می‌دهند.

آیا مالکیت تأسیسات زیربنایی آبیاری باید واگذار شود؟

در ارتباط با واگذاری مالکیت یا حقوق استفاده از دارایی‌های طرح آبیاری، ممکن است که انجام تغییرات قانونی ضرورت داشته باشد. هرجا که کشاورزان موضع سیاسی ضعیفی داشته باشند، مالکیت ممکن است مظهر و نماد کسب حقوق و اقتدار باشد و احتمالاً کسب مالکیت امری مطلوب است. هرجا که نبود مالکیت، از نظر ایجاد تغییر در زیر ساختار آبیاری، برای سازمان‌های کشاورزان امری غیر قانونی تلقی شود، ممکن است که برخورداری از حق مالکیت تأسیسات زیربنایی آبیاری ضرورت داشته باشد. هرجا که کشاورزان هزینه ساخت و یا بازسازی تأسیسات زیربنایی آبیاری را بازپرداخت می‌کنند، این استدلال نیرومند هم مطرح می‌شود که آنان باید از حق مالکیت بر تأسیسات آبیاری هم برخوردار باشند.

در برخی کشورها، از قبیل شیلی یا زلاندنو، مالکیت دارایی‌های طرح آبیاری از طریق خرید قطعی، فروش امتیاز یا حق بهره‌برداری یا قانون مدیریتی، به تشکل‌های آببران واگذار شده است. در پاکستان، بنگلاش و سنگال مالکیت چاهه‌ای عمیق دولتی

واگذار شده است. اما، در بیشتر موارد، مالکیت بر تأسیسات زیربنایی در دست دولت باقی می‌ماند و تنها حق استفاده از تأسیسات زیربنایی است که به آببران واگذار می‌شود. در مواردی همچون در طرح‌های توسعه‌ای ایالات متحده آمریکا و کلمبیا، کشاورزان نسبت به واگذاری مالکیت تأسیسات زیربنایی آبیاری مقاومت نشان دادند. آنان از این موضوع می‌ترسیدند که این واگذاری تعهدات ناخواسته‌ای از قبیل مسئولیت تأمین مالی کامل هزینه‌های بهسازی و نوسازی در آینده و مالیات بر دارایی‌های مربوط به تأسیسات آبیاری و خسارات واردہ بر دارایی‌های منتبه به مدیریت طرح آبیاری را نیز در بر بگیرد.

توصیه می‌شود که سیاستگذاران و برنامه‌ریزان، سیاست و نظام قانونی موجود را با حقوق و اختیارات شناسایی شده فوق مقایسه کنند و تصمیم بگیرند که در جهت پشتیبانی و تقویت از تشکلهای آببران خودکفا و کارآمد در نظام مقتنه موجود چه تغییراتی می‌توان و باید اعمال کرد. این موضوع که هر کشور چگونه می‌تواند عملأً و به نحوی کارآمد این تغییرات را اعمال کند، به میزان گسترش مؤسسات مدنی در آن کشور، سیاست دولت (یعنی این که دولت تا چه حدودی رفتاری آزادمنشانه یا آمرانه دارد)، حساسیت سیاسی محاط بر مسائل آبی و خود آببران، از قبیل این که: "آیا آنان دارای انگیزه‌اند و تمایلات سازمانی دارند؟" بستگی خواهد داشت.

دستاوردهای مرحله سوم "حل مسائل اصلی سیاست‌گذاری"

دستاوردهای مربوط به مرحله سوم ممکن است به شکل توضیحات کوتاه سیاست‌گذاری یا مقالات موضوعی در باره مسائل اصلی سیاست‌گذاری باشند. مقالات موضوعی عموماً حاوی توضیح خلاصه مسئله، تجزیه و تحلیل، اشکال مختلف و راههای ممکن برای حل مسئله و توصیه‌ها است. گروههای کاری یا گروههای موضوعی [که درباره موضوعی به صورت گروهی همکاری می‌کنند] می‌توانند گزارش‌های تفصیلی بیشتری تهیه کنند. این گزارش‌ها را می‌توان، به منظور رسیدن به

اقدام عینی، به اسناد و مدارک برنامه‌ریزی و مقالات پیشینه‌ای [سابقه کار] منضم کرد.
موضوعات مورد انتظاری که باید به آنها پرداخته شود عبارتند از:

- چه خدماتی باید واگذار شوند؟
- چه نوع تشکیلات و سازمانی باید مدیریت آبیاری را بر عهده بگیرد؟
- پس از واگذاری مدیریت آبیاری، تأمین مالی زیربخش آبیاری باید چگونه باشد؟
- در ارتباط با واگذاری مدیریت آبیاری، چه تغییراتی در قوانین و بخش‌های دیگر ضرورت دارند؟

مرحله چهارم

برنامه‌ریزی و اجرا

فصل هشتم

تدوین برنامه اجرایی

خلاصه

- یک برنامه اجرایی جامع و فراگیر برای واگذاری مدیریت آبیاری معمولاً متضمن موارد ذیل است:
- تغییرات موردنیاز در سیاست‌گذاری (یعنی اختیارات سازمانی، یارانه‌ها و غیره);
 - تغییرات قانونی موردنیاز (یعنی حقوق مربوط به آب و زمین، اعتبار و اختیارات تشکل‌های آب‌بران، شیوه‌های حل اختلاف، و غیره);
 - تجدید ساختار سازمان آبیاری (یعنی، تجدید سازمان، ترتیب به کار گماردن کارکنان، آموزش، و غیره);
 - تمهد برای تدارک خدمات حمایتی جدید (یعنی، مشاوره فنی، اعتبارات، حل مناقشتات، افزایش قلمرو مدیریت در حوضه رودخانه، و غیره);
 - ایجاد تشکل‌های آب‌بران در اعمال گسترش و تحول در آنها;
 - بهسازی شبکه آبیاری.

هریک از این جنبه‌ها باید با تعیین این که چگونه از اهداف واگذاری مدیریت آبیاری پشتیبانی می‌کند، چگونه و توسط چه کسی جنبه موردنظر اجرا خواهد شد، در کجا برname زمان‌بندی اجرایی می‌گنجد و چه منابعی نیاز خواهد داشت، با برنامه مربوط باشد. چالش اصلی رویارویی کار گروهی واگذاری مدیریت آبیاری آن خواهد بود که اطمینان حاصل شود که تمام مؤلفه‌های ضروری اصلاحات در برنامه اجرایی گنجانده شده‌اند.

به دلیل سیاسی و مدیریتی، ممکن است لازم باشد که نیروهای موظف خاصی، که در مقابل بخش برنامه‌ریزی یا بخش مالی یا دولت پاسخگو باشند، رهبری تجدید ساختار در سازمان آبیاری را بر عهده بگیرند. به هر حال، سازمان آبیاری برای پشتیبانی از فرآیند واگذاری مدیریت آبیاری می‌تواند سه کار مهم انجام دهد. اول این که، سازمان آبیاری باید برنامه تجدید ساختار خود را هرچه زودتر اجرا کند. دوم این که، سازمان آبیاری باید درباره این که تقسیم جدید مسئولیت‌ها چگونه است و سیاست جدید در مورد یارانه‌ها و بازسازی آینده چه خواهد بود، به ایجاد و برقراری ارتباط با سازمان‌های کشاورزان کمک کند. سوم این که، سازمان آبیاری باید هرچه زودتر به اجرای مسئولیت‌های جدید خود پردازد. برای حصول اطمینان از این که اقدامات پایش و ارزشیابی به نحوی کارآمد و مؤثر در جهت پشتیبانی برنامه واگذاری مدیریت آبیاری به کار آید، برنامه‌ریزان باید داده‌های را که لازم است گردآوری شوند به کمترین حد بررسانند، شاخص‌های "اطلاعات کارآمد و کافی" را برگزینند و داده‌های مورد نیاز از تمام محل‌ها را از داده‌های مربوط به محل‌های نمونه تشخیص بدهنند. همچنین، نشسته‌های برنامه‌ریزی باید به طور منظم نتایج اقدامات مربوط به پایش و ارزشیابی را بررسی کنند و اقدامات لازم برای پیگیری کار را مشخص سازند.

معمولترین مهارت‌های مورد نیاز در فرآیند برنامه‌ریزی واگذاری مدیریت آبیاری عبارتند از توانایی‌های مربوط به انجام مذاکره، مقاعده کردن، تجزیه و تحلیل و استدلال موجز و خلاقانه و ابتکاری، ارزیابی عملکرد مدیریت، و توانایی طراحی بهسازی در شبکه آبیاری در حالت مشارکتی. مهمترین نگرش‌ها و گرایش‌های موردنیاز برنامه‌ریزان عبارتند از رغبت به توجه و تعديل اندیشه‌ها و راه حل‌های جدید، وسعت نظر و توانایی انجام کار سخت و مستمر می‌باشد.

تدوین برنامه تلفیقی در سطح بخش^۱ متضمن چیست؟

به احتمال زیاد یک "کمیسیون ویژه" یا "گروه کاری" تدوین برنامه واگذاری مدیریت آبیاری را همانگ خواهد کرد. نکته مهم این است که برنامه جامع باشد. این بدان معنا نیست که برنامه باید مفصل یا یک عمل فراگیر باشد، بلکه بدان معناست که برنامه باید تمام جنبه‌های ضروری واگذاری مدیریت آبیاری را معین نماید اگر جامع نباشد، احتمالاً بخش‌هایی که کنار گذاشته شوند پیوند مؤثری با اصلاحات نخواهند داشت. یک برنامه جامع مدیریت آبیاری معمولاً مستلزم عناصر زیر است:

- تغییرات موردنیاز در سیاست‌گذاری (یعنی، اختیارات سازمانی، یارانه‌ها، و غیره):
- تغییرات قانونی موردنیاز (یعنی، حقوق مربوط به آب و زمین، اعتبارات و اختیارات تشکل‌های آب‌بران، شیوه‌های حل اختلاف، و غیره):
- تجدید ساختار سازمان آبیاری (یعنی، تجدید سازمان، ترتیب به کار گماردن کارکنان، آموزش، و غیره):
- تمهید برای تدارک خدمات حمایتی جدید (یعنی، مشاوره فنی، اعتبارات، حل مذاقلات، افزایش قلمرو مدیریت در حوضه رودخانه، و غیره):
- ایجاد تشکل‌های آب‌بران و اعمال گسترش و تحول در آنها؛ و
- بهسازی تأسیسات زیربنایی آبیاری.

هریک از این جنبه‌ها باید به طرق ذیل با برنامه مرتبط باشد:

- نشان بدهد که از اهداف واگذاری مدیریت آبیاری چگونه حمایت می‌کند؛
- نشان بدهد که جنبه موردنظر چگونه و توسط چه کسی اجرا خواهد شد؛

^۱-Sector level

- یک برنامه زمان‌بندی اجرایی را تدوین کند؛
- منابع مورد نیاز را مشخص کند.

چالش اصلی رویارویی گروهی در واگذاری مدیریت آبیاری آن خواهد بود که اطمینان حاصل شود که تمام مؤلفه‌های ضروری اصلاحات در برنامه اجرایی گنجانده شده‌اند.

این موضوع متنضم ارتباط مکرر و مشکل‌گشایی بین گروه کاری و هر یک از طرفهای درگیر در موضوع است. این وسیله‌ای است برای ایجاد اتفاق نظر و قبول تعهد نسبت به اصلاحات. برای قسمت‌های خاص و در سطوح منطقه‌ای و محلی به برنامه مفصلتری نیاز خواهد بود.

کادر ۴

هشت مرحله در طرح واگذاری برنامه اجرایی در ایالت آندرپرادش - هندوستان

مرحله ۱: بسیج حمایت سیاسی در بالاترین سطوح بخش‌های اجرایی و قانونگذاری؛

مرحله ۲: جلب پشتیبانی ذینفع‌های برنامه؛

مرحله ۳: تدوین سیاست‌گذاری و قوانین؛

مرحله ۴: ایجاد سازمان کشاورزان در سطوح کanal، توزیع آب، سیستم و بالاتر؛

مرحله ۵: اجرای واگذاری و ظایف مدیریت؛

مرحله ۶: تقویت توانایی تشکل‌های آبرسان و سازمان آبیاری و سایر سازمان‌های دولتی؛

مرحله ۷: گنجاندن و ترویج مستولیت پاسخگویی و شفافیت در سازمان کشاورزان؛

مرحله ۸: انجام پایش و ارزیابی لازم در نیمه راه و اواسط کار.

نقش سازمان هدایت کننده (اصلی) در فرآیند واگذاری چیست؟

معمولًا، برنامه‌های واگذاری مدیریت آبیاری در جائی پیش می‌آیند که سازمان آبیاری دولتی هدایت کننده (اصلی) کار طراحی و ساخت شبکه‌های آبیاری را از ابتدای کار انجام داده، از همین جهت علاقه اولیه آن به قوت خود باقی است و ادامه دارد. سازمان مذکور ممکن است در مدیریت و تأمین مالی امور بهره‌برداری و نگهداری

چندان کارآمد نباشد، چنان که گویی واگذاری مدیریت احتمالاً اتفاق نخواهد افتاد. احتمالاً دلایل گوناگون دیگری وجود دارند که چرا سازمان آبیاری باید تلاش‌های آینده خود را از مدیریت آبیاری جدا کند و آنها را به سمت مدیریت آب در منابع - حوضه‌های آبریز رودخانه یا سفره‌های آب زیرزمینی (آبخوان‌ها) - هدایت کند و از سازمان‌هایی که مدیریت شبکه‌های آبیاری را بر عهده می‌گیرند پشتیبانی کند و به آنها خدمات مشاوره‌ای فنی ارائه کند.

پرسش این است که در این اوضاع و احوال، برای اجرای فرآیند واگذاری مدیریت آبیاری، آیا باید نقش هدایت کننده به سازمان آبیاری محول شود یا خیر؟ آیا سازمان آبیاری می‌تواند، و می‌خواهد، که اصلاحات را در مورد خود اعمال و ساختارش را تجدید کند؟ آیا مهارت‌های لازم و انگیزه مقتضی را برای به عرصه ظهور رساندن تشکل‌های آب‌بران نیرومند دارد؟ در اغلب موارد پاسخ این پرسش‌ها "منفی" است. با این حال، در بیشتر موارد کار اجرای واگذاری مدیریت آبیاری بر عهده سازمان آبیاری محول می‌شود. این کار، همان طور که در برخی موارد مشاهده شده است، می‌تواند عواقب زیانبار ذیل را در پی داشته باشد:

- ایجاد تشکل‌های آب‌بران، کاری سریع، فرمایشی و سطحی شود؛
- برگسترش و توسعه تأسیسات شبکه بیش از حد تأکید می‌شود؛
- از هدایت سرمایه‌گذاریهای کشاورزان یا تشویق و اشاعه مشارکت جمعی معنی‌دار دیگر در توسعه تأسیسات آبیاری به نحو کافی حمایت نشود یا ضرورت نیابد؛
- این تلقی که دولت مالک شبکه است و برای بازسازی آن در آینده اقدام خواهد کرد، در میان کشاورزان تقویت شود؛
- کشاورزان از روی عمد سرمایه‌گذاری برای نگهداری را به تأخیر اندازند؛
- با تشکل‌های آب‌بران همچون نهادهای ضعیف و بیشتر به عنوان زائدۀ‌های دولت برخورده شود نه به عنوان نهادهای خود اتکای تأمین کننده خدمات؛

- سازمان، حتی بعد از واگذاری مدیریت آبیاری، به کنترل محدود و جانبدارانه خود بر شبکه آبیاری ادامه دهد و هنوز بخواهد که کار بهره‌برداری از شبکه‌های آبیاری توسط کارکنان آن انجام شود.

به دلایل سیاسی و مدیریتی، ممکن است لازم باشد که نیروهای موظف خاصی، که در مقابل بخش برنامه‌ریزی یا بخش مالی یا دولت پاسخگو باشند، رهبری تجدید ساختار در سازمان آبیاری را بر عهده بگیرند. در سازماندهی تشکل‌های آب‌بران، احتمالاً سازمان‌های غیر دولتی و کشاورزان پیشرو و ترقی‌خواه، از سازمان آبیاری کارآمدتر باشند.

اگر نتوان انتظار داشت که سازمان آبیاری بتواند تجدید ساختار خود را به تنها‌ی انجام دهد و اگر در ایجاد و متحول ساختن تشکل‌های آب‌بران صلاحیت نداشته باشد، پس نقش آن در فرآیند واگذاری مدیریت آبیاری چیست؟ مشاهدات و تجارب حاکی است که سازمان آبیاری برای پشتیبانی از فرآیند واگذاری مدیریت آبیاری می‌تواند سه کار مهم انجام دهد. اول این که، سازمان آبیاری باید سهم خود را در کار تجدید ساختار هرچه زودتر انجام دهد. این مشتمل بر انجام تغییرات در کارکنان، تجدیدنظر در مسئولیت آنان و آموزش کارکنان برای تصدی وظایف جدید است. این اقدامات کمک خواهند کرد که کشاورزان نسبت به این موضوع روشن شوند که واگذاری مدیریت آبیاری موجب تغییرات واقعی خواهد شد و در واقع از این پس سازمان آبیاری وظایفی را که به تشکل‌های آب‌بران محول شده است، انجام نخواهد داد. دوم این که، سازمان آبیاری باید درباره این که تقسیم جدید مسئولیت‌ها چگونه است و سیاست جدید در مورد یارانه‌ها و بازسازی آینده چه خواهد بود، به ایجاد و برقراری ارتباط با سازمان‌های کشاورزان کمک کند. سوم این که، سازمان آبیاری باید هرچه زودتر به اجرای مسئولیت‌های جدید خود بپردازد. این مسئولیت‌ها ممکن است شامل کمک فنی و آموزش تأمین کنندگان جدید خدمات آبی و افزایش مدیریت بر منابع آب در امتداد حوضه‌های رودخانه باشد.

در تسهیل ایجاد تحول و توسعه در تشکلهای آببران رهبری بر عهده کیست؟

باید به خاطر سپرد که در جریان واگذاری مدیریت آبیاری، ممکن است نیاز به این باشد که دو سازمان در سطح محلی ایجاد و متحول شوند. یکی تشکل آببران (نهاد کنترلی و اداری) و دیگری تأمین کننده خدمات آب (نهاد مدیریتی). معمولاً، تشکل آببران، دارای یک اساسنامه بنیادی و آییننامه است. این نهاد باید برای انتخاب سران و رهبران، تأمین مالی، حل مناقشات و نظارت بر تأمین خدمات آب، دارای قواعد و مقررات و روش‌ها و اختیاراتی باشد. مهارت‌ها و تجارب مربوط به این گونه موضوعات را می‌توان در تشکلهای تعاونی (از جمله سازمان‌های کشاورزان)، سازمان‌های غیر دولتی توسعه‌ای و عمرانی، شرکت‌های مشاوره‌ای توسعه محلی، سازمان‌های ترویج کشاورزی و سایر سازمان‌های دولتی سراغ گرفت. ممکن است ضرورت داشته باشد که بیش از یک سازمان در مسائل دخالت کنند، اما مسئولیت اصلی در مورد هماهنگی نهادهای باید بر عهده یک نهاد باشد.

برنامه‌ریزان، در صورت امکان، باید از به کارگیری سازمان‌های نا آشنا به اجرای نقش هماهنگ کننده و تسهیل کننده، برای واگذاری مسئولیت اصلی به آنها پرهیز کنند. نهایت این که، وظیفه کشاورزان و از مسئولیت‌های آنان است که به صورت واقعی رهبری و هدایت ایجاد توسعه و تحول در سازمان‌های خود را بر عهده بگیرند. سازمان‌های کشاورزان باید از اشتهرار به فساد یا منافع شخصی، که با اهداف تشکلهای آببران یا برنامه واگذاری مدیریت آبیاری مغایرت دارند، پرهیز کنند. گاهی این تمایل وجود دارد که در مرحله آزمایشی و مقدماتی یک برنامه واگذاری مدیریت آبیاری مبالغه هنگفتی مصرف شود. برای سازماندهی کشاورزان، مشاوران و متخصصان دانشگاهی وارد به امور توسعه جمعی، با دستمزدهای کلان در مزارع به کار گمارده می‌شوند. این موضوع ممکن است در مرحله یادگیری اولیه چگونگی واگذاری مدیریت آبیاری موجه باشد، اما راهبرد کلی به منظور متحول ساختن سازمان‌های کشاورزان باید متناسب با توان و استطاعت آنها و موضوعی عملی باشد. طرح کلی این راهبرد (استراتژی) و این که چه سازمان‌هائی رهبری و هدایت جریان

هماهنگی و تسهیل برای ایجاد توسعه و تحول در تشکلهای آببران کارآمد و خودکفا را بر عهده بگیرند، باید در برنامه واگذاری مدیریت آبیاری گنجانده شود. نباید چنین باشد که همان سازمانی که هدایت جریان هماهنگی و تسهیل توسعه و تحول در تشکلهای آببران را بر عهده دارد، الزاماً در ایجاد و آموزش انجمن تأمین کنندگان خدمات آب، نیز نقش داشته باشد، تأکیدات و مهارت‌ها متقاوت خواهند بود. موارد تأکیدی مربوط به مدیریت استحصال، تحویل و مصرف آب در مورد خدمات آبیاری منطقه تحت عمل تشکل آببران می‌باشد. وظیفه سازمان آموزشی آن خواهد بود که تأمین کننده خدمات آب را برای تأمین خدمات قابل قبول منطبق با خدمات تعریف شده توسط تشکل آببران، آماده کند. این خدمات، دست کم، باید مشتمل بر ایجاد توسعه و تحول در برنامه بهره‌برداری و نگهداری و شیوه‌های خاص برای مواردی همچون جمع آوری آبها و درآمدهای دیگر، بهره‌برداری از فناوری‌های آبیاری، انجام عملیات نگهداری و ارزیابی عملکرد مدیریت باشد. معمولاً، سازمان آبیاری دولتی، در چنین آموزش‌هایی نقش مهمی بر عهده می‌گیرد، زیرا خود پیش از این تأمین کننده خدمات آب بوده است. اما گاهی کار آموزش را افراد و مؤسسات دیگر از قبیل مدیران کشاورزی مجبوب شاغل در طرح‌های دیگر یا مهندسان وابسته به سازمان‌های غیر دولتی یا شرکت‌های مشاوره‌ای، هم می‌توانند انجام دهند.

کادر ۵

وظایف معمول سازمان‌های غیردولتی در برنامه‌های انتقال مدیریت آبیاری

- تسهیل کار و مأموریت گروه کاری برای واگذاری؛
- شناسایی الگو (مدل) های سازمانی برای سازمان‌های کشاورزی؛
- پیشنهاد و به کارگیری روش‌های ایجاد سازمان‌های کشاورزان و متحول کردن آنها؛
- تأمین کمک قانونی در توسعه و اصلاح قوانین؛
- متحول کردن و به کارگیری روش‌های آموزشی برای کشاورزان و کارکنان سازمان آبیاری؛
- تجزیه و تحلیل عملکرد بهره‌برداری و نگهداری و توصیه روش‌های بهبود عملکرد؛
- کمک به ایجاد پایگاه داده‌ها و شبکه اطلاعاتی؛
- متحول کردن و به کارگیری روش‌های مربوط به پایش و ارزشیابی و ارزیابی روستایی.

اهداف واگذاری مدیریت آبیاری باید تا چه اندازه مفصل و ثابت و انعطاف ناپذیر باشند؟

در میان برنامه‌ریزان و مشاوران این تمایل وجود دارد که برنامه‌هائی بسیار مفصل و ثابت و انعطاف ناپذیر تدوین کنند. معمولاً واگذاری مدیریت آبیاری فرآیندی مبتنی بر یادگیری خواهد بود که در آن اقدامات، اهداف و ضربالاجلهای خاص تنها می‌توانند در جریان اجرا عینیت یابند و خود را نشان بدهند. ممکن نیست که واکنشهای متفاوت احتمالی کشاورزان در تقبل مدیریت، انواع مسائلی که در مزرعه نیاز به بحث و مذاکره دارند، مسائل فنی یا مالی که امکان دارد در خلال اجرا پیش بیایند و موارد محتمل دیگر را پیش بینی کرد. قاعدها باید تنها تا حد مورد انتظار در جریان اجرا، مفصل باشند. محیط‌های پیچیده‌تر احتمالاً به برنامه‌های عملی با تفصیل کمتری نیاز خواهند داشت اما نیاز به سازو کارهای مفصل برای آزمایش، مذاکره و تعديل و سازگاری در این محیط‌ها بیشتر است.

همچنین این تمایل وجود دارد که بر اهداف و ضربالاجلهای ثابت اصرار شود؛ سازمان‌های اعتباری و بانک‌های توسعه مبلغ و مروج این تمایلند. سیاستگذاران و برنامه‌ریزان باید اهداف مطلوب و محدوده زمانی مورد انتظار را آشکارا بیان کنند. اما برنامه نباید زمان‌بندی را آن چنان سریع و ثابت و انعطاف‌ناپذیر اعمال کند که توسعه و تحول سازمان‌های جدید پایدار و مورد تائید، قربانی زمان‌بندی شود. راه دیگر پرهیز از ثابت بودن و انعطاف‌ناپذیری زمان‌بندی آن است که پشتیبانی از سازمان‌های مدیریتی خودکفا و کارآمد محلی، پس از واگذاری مدیریت آبیاری، به صورت وظیفه مهم در دست ادام و درحال پیشرفت سازمان‌های بخش آب در آید.

کادر ۶

سه راهبرد (استراتژی) برای سازماندهی کشاورزان: اندونزی، فیلیپین و کلمبیا

در خلال دهه ۱۹۸۰ میلادی، اندونزی چندین طرح آزمایشی داشت که در آنها از سازماندهنگان جمعی و مردمی آموزش دیده وابسته به سازمان‌های غیردولتی، برای ایجاد تشکلهای آببران، استفاده می‌شد. اما به نظر دولت این شیوه پرهزینه، به عنوان راهبرد ملی، برای برنامه و اگذاری مدیریت آبیاری دولت که در سال ۱۹۸۱ در مقیاس جرئی آغاز شده بود، شیوه‌ای غیر عملی بود. بنابراین دولت تصمیم گرفت که کارکنان صحرایی آبیاری را، به عنوان سازماندهنگان برنامه مورد نظر، آموزش بدهد و کارسازماندهی را به آنان محول کند. این تصمیم از نظر مالی رهیافتی کارآمد بود اما نتایج آن آمیزه‌ای متنوع بود. در میان کارکنان مورد نظر این تغایل مشاهده می‌شد که بیشتر به عنوان نمایندگان دولت عمل کنند تا نمایندگان کشاورزان و سعی داشتند که فرهنگ دیوان سالارانه خود را به تشکلهای آببران جدید وارد کنند.

دولت فیلیپین هم، پس از تجربه با سازماندهنگان جمعی و مردمی آموزش دیده در طرح‌های آزمایشی برنامه سازمان کشاورزان آبیار^۱ خود را در سال ۱۹۸۳ تصویب کرد. در این روش کشاورزان معمتمد و مورد احترام انتخاب می‌شوند و هدایت سازماندهی تشکلهای آببران بر عهده آنان سپرده می‌شود. ظاهرًا، معلوم شده است که این شیوه‌ای نسبتاً کم هزینه است.

در کلمبیا، به محض آن که دولت برنامه و اگذاری مدیریت آبیاری خود را در سال ۱۹۹۰ تصویب کرد، تشکلهای آببران سراسر کشور اتحادیه ملی، موسوم به فدريگوس^۲، مرکب از کلیه تشکلهای آببران تشکیل دادند. هدف تشکل ملی آن بود که تشکلهای آببران مدیریت نواحی آبیاری را از دولت تحويل بگیرند. هر تشکل آببران به منظور حمایت از تشکل ملی (فدریگوس) دعوت شده است که در هیئت مشاوران وزارت‌خانه جدید محیط زیست حضور داشته باشد.

چرا پایش و ارزیابی مهم‌اند و چگونه باید طراحی شوند؟

مثل انجام هرگونه اصلاحات دیگر، و اگذاری مدیریت آبیاری هم زمینه جدیدی فراهم می‌آورد. برنامه‌های و اگذاری مدیریت آبیاری به فرضیه‌های کاری شباهت دارند و لازم است که در عمل آزمایش شوند و تغییر یابند. ذینفعه‌های گوناگون در این برنامه‌ها دخالت دارند و گفتگو و مذاکره بخش لاینک فرآیند و اگذاری مدیریت آبیاری است.

^۱ -Farmer Irrigators & Organization Programme

^۲ -Federation

طرح‌های آبیاری، از نظر هزینه‌ها و میزان کم و زیاد مدیریت مورد نیاز برای تحقق اهداف، با یکدیگر بسیار تفاوت دارند. در اجرای برنامه، استقاده از پس خوراند (بازخورد^۱)، یادگیری و انعطاف‌پذیری ضرورت دارد، اگر چه این موارد باید در هدف نیل به مدیریت آبیاری پایدار محلی، گنجانده شود. می‌توان به سهولت در باتلاق پرحرفی و مذاکرات طولانی و انحراف از هدف اصلی فرو رفت. مذاکره و انعطاف‌پذیری باید ملزم به نیازی بزرگتر باشد، یعنی: اجرای بحث‌انگیز اصلاحات در محدوده زمانی منطقی و موجه به رغم مخالفت و تضاد سیاسی. این مستلزم آن است که شدت تغییر فراتر از میزان مقاومت در برابر آن باشد. [منظور نویسنده به طور خلاصه این است که برای موارد جزئی، مذاکرات طولانی ضرورتی ندارد و اصولاً مذاکره در جائی ایجاب می‌کند که مخالفت عمدی مطرح است و در مقابل تغییرات مقاومت می‌شود] همچنین لازم است که ساختار بنیادی اصلاحات، برای ذینفع‌ها روشن و بی‌پیرایه باشد.

احتمالاً دو مسئله بسیار مهم همراه با پایش و ارزیابی عبارتند از:

- الف . پایش و ارزیابی باعث تهیه اطلاعات مازاد و غیرقابل مصرفی می‌شوند؛
- ب . پایش و ارزیابی به حد کافی با ترتیب اتخاذ "تصمیم - بازتاب"، مربوط نیستند. برای چگونگی غلبه بر این مسائل، ذیلاً برخی پیشنهادات ارائه می‌شود:

۱. از شیوه پرداختن به کمترین اهداف پیروی کنید. تنها شاخص‌هایی را به کار بگیرید که با معیارهای ذیل منطبق باشند:

- این شاخص‌ها جنبه‌های اصلی اجرائی باشند (یعنی، انجام وظایف و تحقق اهداف) که برای آن، رسیدگی و تحقیق در سطوح بالاتر کاملاً ضروری است؛
- این شاخص‌ها درباره پیامدها و تاثیرات ضروری برنامه، اطلاعات واقعاً مستندی برای انکاس به سطوح بالاتر به دست بدھند؛

^۱ -Feedback

- این شاخص‌ها از مقدار بهینه اطلاعات که عملاً می‌تواند به برنامه‌ریزان انعکاس یابد و مورد استقاده آنان قرار گیرد، تجاوز نکند.

۲. شاخص‌های با "اطلاعات کارآمد و کافی" را برگزینید، یعنی شاخص‌هائی که مجموعه‌ای از پدیده‌های مرتبط به هم را توضیح می‌دهند. یک شاخص مطلوب درباره جنبه‌های چندگانه شناخت و آگاهی می‌دهد، بنابراین نیازی نیست که در باره تمام جنبه‌های ذیربیط اطلاعات مستقیم گردآوری شود؛

۳. در کار پایش و نظارت، نیازهای دستوری و فرمایشی مقامات و نیازهای افرادی را که مورد پایش قرار می‌گیرند [آب‌بران] از هم تشخیص بدھید. برنامه‌ریزان به پایش و نظارت دستوری و هدایت از بالا نیاز دارند تا نتایج واقعی را با نتایج مورد انتظار مقایسه کنند. برنامه‌ریزان، و سایر طرفهای ذینفع، به پایش و نظارت مبتنی بر نیازهای افراد زیر دست [آب‌بران] هم نیاز دارند. زیرا این گونه پایش و نظارت درباره مسائل نامتنظره و ذهنی مطروحه اطلاعات مهمی به دست می‌دهد. نوع اخیر پایش و نظارت دست کم دارای همان اهمیت پایش و نظارت مرسوم دستوری و هدایت از بالا و احتمالاً از آن مهمتر است. پایش و نظارت صرفاً آن مواردی که از سوی مقامات مرکزی مشخص شده باشند فرآیند یادگیری را به شدت محدود می‌کند. شیوه پایش و نظارت دستوری و هدایت از بالا، روش‌های مرسوم جمع آوری داده‌ها و پردازش آنها را به کار می‌گیرد. پایش و نظارت مبتنی بر نیازهای افراد تحت پایش و نظارت، ممکن است به روش‌های دیگر متکی باشند. این گونه روش‌ها عبارتند از بررسی روسنایی مشارکتی، پردازش اسناد و مدارک، مشارکت مستقیم ذینفع‌ها در نشست‌های گروه کاری، و غیره؛

۴. شاخص‌های محدودی را که در مورد آنها داده‌ها باید از تمام جاها گردآوری شوند، و شاخص‌هائی را که تنها نمونه‌گیری احتمالاً برای آنها کافی است، از یکدیگر تمیز بدهید. ممکن است نیاز باشد که در مورد جنبه‌های مهم وظایف اجرایی و تحقق اهداف، داده‌ها و اطلاعات از همه جا گردآوری شوند. برای شاخص‌های مربوط به پیامدها و تأثیرات فوری و پایش و نظارت صحرایی مسائل برخاسته در جریان اجراء، احتمالاً نمونه‌گیری از جاهای اندکی کفایت خواهد کرد؛

۵. نشستهای گروه کاری، کمیته هماهنگی سیاستگذاری و نشستهای سایر گروههای برنامه‌ریزی باید بررسی اطلاعات حاصل از پایش و ارزیابی را به عنوان جزء ثابت و مرتب دستور کار خود بدانند. چنین بررسی‌هائی باید گاهی به شناسایی اقدامات عملی برای پیگیری یا مباحثات مربوط به چگونگی تغییر احتمالی برنامه بینجامد. این نشستهای همچنین فرصت‌هائی هستند برای شناخت نیازهای اطلاعات مربوط به مسائل خاص کار ارزیابی مربوط به نتایج و تأثیرات است. نتایج ممکن است بلافصله یا طی یک یا دو سال بروز کنند و اثرات ممکن است بعد از چند ماه یا سال‌ها پس از اجرا خود را نشان بدهند. شاخص‌های نتیجه‌بخش که معمولاً مورد استفاده قرار می‌گیرند عبارتند از:

- کاهش کارکنان طرح آبیاری یا تجدیدنظر در مسئولیت‌های آنان؛
- کاهش هزینه‌های دولتی برای بهره‌برداری و نگهداری شبکه آبیاری؛
- هزینه آبیاری برای کشاورزان؛
- تغییرات در بودجه‌ها، حق عضویت‌ها، عوارض و جمع‌آوری وجود طرح آبیاری؛
- تغییرات در برنامه‌ها و روش‌های بهره‌برداری و نگهداری؛
- وضعیت قابل استفاده بودن زیر ساختار آبیاری.

نمونه‌های زیر شاخص‌های impact مؤثری که معمولاً مورد استفاده می‌باشند عبارتند از:

- منطقه خدمات آبیاری؛
- عملکرد تحويل آب؛
- راندمان آبیاری؛
- تراکم کشت؛
- بهره‌وری زراعی در واحد زمین و آب؛
- بهره‌وری اقتصادی در واحد زمین و آب؛
- درآمد زراعی و اشتغال؛

• میزان ماندابی (زهدار) شدن و شوری خاک.

برای برنامه واگذاری مدیریت آبیاری، به چه دانش و درایت، مهارت‌ها و نگرش‌های نیاز است؟

ذیلاً فهرست موارد مهم مربوط به دانش و درایت، مهارت‌ها و نگرش‌های احتمالاً مورد نیاز برای تدوین و تصویب برنامه واگذاری مدیریت آبیاری ارائه می‌شود:

۱. مرحله اول: بسیج پشتیبانی

- دانش و درایت:
 - ◆ اولویت‌های سیاست‌گذاری در آبیاری، کشاورزی، امور مالی و برنامه‌ریزی؛
 - ◆ وقفه‌های عملکرد مدیریت آبیاری.
- مهارت‌ها:
 - ◆ مذاکره و مقاعده کردن؛
 - ◆ استدلال تحلیلی و انتزاعی؛
 - ◆ ارزیابی عملکرد مدیریت؛
 - ◆ ارائه شفاهی و مكتوب اندیشه‌ها و داده‌ها به طرزی فشرده و موجز.
- نگرش‌ها:
 - ◆ آمادگی ذهنی نسبت به توجه درمورد اندیشه‌ها و راه حل‌های جدید، وسعت نظر؛
 - ◆ سختکوشی و تسلیم نشدن به آسانی.

۲. مرحله دوم: برنامه‌ریزی راهبردی

- دانش و درایت:
 - ◆ اصول برنامه‌ریزی راهبردی؛
 - ◆ مذاکره و مقاعده کردن.

• مهارت‌ها:

- ♦ شیوه‌های برنامه‌ریزی راهبردی؛
- ♦ مذاکره و مقاعده کردن.

• نگرش‌ها:

- ♦ آمادگی ذهنی نسبت به توجه درمورد اندیشه‌ها و راه حل‌های جدید، وسعت نظر؛
- ♦ سختکوشی و تسلیم نشدن به آسانی؛
- ♦ [اعتقاد به این که] دیدگاهها و تجارب شرکای متفاوت گنجینه مهم و پارازشی هستند.

۳. مرحله سوم: حل مسائل اصلی سیاستگذاری

• دانش و درایت:

- ♦ آگاهی نسبت به سازمان اداری، مدیریتی، مالی و فنی زیربخش آبیاری؛
- ♦ شیوه‌ها و مسائل مدیریت در سطوح مختلف شبکه آبیاری و مزرعه؛
- ♦ مؤسسات محلی برای مدیریت منابع طبیعی، مؤسسات فعلی و آینده؛
- ♦ جنبه‌های حقوقی و قانونی واگذاری مدیریت آبیاری.

• مهارت‌ها:

- ♦ مذاکره و مقاعده کردن؛
- ♦ تجزیه و تحلیل اقتصادی و سیاستگذاری و استدلال انتزاعی؛
- ♦ برنامه‌های رایانه‌ای مربوطه (آماری، برنامه بانک اطلاعاتی، پردازش)؛
- ♦ ارائه شفاهی و مکتوب اندیشه‌ها و داده‌ها به طرزی فشرده و موجز.

• نگرش‌ها:

- ♦ آمادگی ذهنی نسبت به توجه درمورد اندیشه‌ها و راه حل‌های جدید، وسعت نظر؛
- ♦ سختکوشی و تسلیم نشدن به آسانی؛
- ♦ اعتقاد به این که دیدگاه‌ها و تجارب ذینفع‌های متفاوت گنجینه مهم و پارازشی هستند.

۴. مرحله چهارم: برنامه‌ریزی و اجرا

- دانش و درایت:
 - ♦ روش‌های برنامه‌ریزی چندگانه و تلفیقی؛
 - ♦ آگاهی نسبت به سازمان اداری، مدیریتی، مالی و فنی زیر بخش آبیاری؛
 - ♦ مؤسسات محلی برای مدیریت منابع طبیعی، مؤسسات فعلی و آینده؛
 - ♦ توانایی مدیریتی اجرا کنندگان؛
 - ♦ نظام‌های اطلاعاتی مدیریت؛
 - ♦ مهندسی عمران، آب و کشاورزی.
- مهارت‌ها:
 - ♦ مذاکره و متقاعد کردن؛
 - ♦ ارائه شفاهی و مکتوب اندیشه‌ها و داده‌ها به طرزی فشرده و موجز؛
 - ♦ برنامه‌های رایانه‌ای مربوطه (آماری، بانک اطلاعاتی، پردازش)؛
 - ♦ روش‌های سازماندهی گروهی؛
 - ♦ روش‌های پایش و ارزشیابی؛
 - ♦ روش‌های ارزیابی نیازهای آموزشی؛
 - ♦ طراحی و ساخت در مورد بهسازی شبکه آبیاری.
- نگرش‌ها:
 - ♦ سختکوشی و تسلیم نشدن به آسانی؛

- ♦ دیدگاهها و تجارب ذینفعهای متفاوت گنجینه پرارزشی هستند؛
- ♦ تمایل به تعديل و تصحیح اندیشه‌ها و روش‌های اصلی با توجه به آنچه در خلال اجرا آموخته می‌شود.

هرجا که انواع دانش، مهارت‌ها و نگرش‌های فوق در میان کارکنانی که مستقیماً مسئولیت برنامه واگذاری مدیریت آبیاری را بر عهده می‌گیرند موجود نباشد، برنامه‌ریزان ممکن است ناگزیر به استخدام کارکنان و کسب تخصص از طریق پیمان‌های مشاوره‌ای بشوند یا کلاس‌های آموزشی تشکیل بدهند و فعالیت‌های آموزشی را سازماندهی کنند، براساس تجربه، هرجا که نیاز به آموزش در سطح مزرعه، برای کارکنان بهره‌برداری یا کشاورزان باشد. آموزش حین کار یا آموزش از طریق انجام مستقیم کار و یادگیری به کمک همکاران (از قبیل یادگیری کشاورز از کشاورز) اغلب از آموزش نظری تأثیر بهتری دارد.

فصل نهم

تجدید ساختار سازمان آبیاری و ایجاد توانایی تازه در آن

خلاصه

تجدید ساختار سازمانی و تشکیلاتی سازمان آبیاری به مفهوم ایجاد تغییرات بنیادی در هدف، چگونگی اداره و بهره‌برداری و احتمالاً تأمین مالی سازمان مذکور است. واگذاری مدیریت آبیاری ممکن است مستلزم ایجاد تغییراتی در اداره آبیاری در جهت منطبق ساختن آن با سیاست‌گذاری جدید باشد. می‌توان توصیه کرد که دولتها، به منظور هدایت برنامه‌ریزی راهبردی (استراتژیک) و نظارت بر چگونگی تشکیلات سازمان آبیاری، کمیسیون عالیرتبه خاصی، مرکب از مقامات ارشد چندین بخش مربوط از قبیل برنامه‌ریزی، امور کشوری، امور مالی و کشاورزی و آبیاری تشکیل بدهند. موارد ذیل نمونه‌های متداول تغییراتی هستند که در نتیجه واگذاری مدیریت آبیاری به وجود می‌آیند:

- پذیرفتن اختیارات جدید، از قبیل مدیریت آبگیری و مقررات زیست محیطی و پایش و نظارت؛

• ادغام اداره آبیاری و اداره کشاورزی؛

- تبدیل سازمان آبیاری از یک سازمان با تأمین مالی دولتی به یک نهاد خودکفای مالی؛

• کناره‌گیری سازمان آبیاری از وظایف مدیریتی و توجه و تأکید آن بر مسئولیت‌های مقرراتی و یا مسئولیت‌های ساخت و توسعه و عمرانی.

این تغییرات اغلب مختصمن تغییر سمت و موقعیت شغلی کارکنان واحدهای واگذار شده و کاهش کارکنان مازاد سازمان آبیاری است.

خدمات پشتیبانی گوناگونی هستند که پس از واگذاری مدیریت آبیاری به تشکلهای آببران، ممکن است این تشکلهای به آنها نیاز داشته باشند. در برخی موارد این گونه خدمات را ممکن است خود تشکلهای آببران تأمین کنند، اما در بسیاری موارد لازم خواهد بود که خدمات موردنظر توسط سازمان آبیاری یا بخش خصوصی تأمین شوند.

در اصلاح ادارات آبیاری پس از واگذاری مدیریت آبیاری، دولتها معمولاً از دو شق پیروی می‌کنند. شق اول آن است که اداره آبیاری به عنوان یک سازمان دولتی حفظ می‌شود و صرفاً در حوزه عمل و اختیارات آن تجدید نظر می‌شود. کاهی این شق مختصمن ادغام سازمان آبیاری با اداره دیگری همچون اداره کشاورزی است. شق دوم آن است که سازمان آبیاری به یک نهاد سودآور خودکفای مالی پاسخگو

در مقابل هیئت نظارت (که در بیشتر اوقات یک نهاد بین سازمانی است) تغییر داده شود. شق اول اغلب در برگیرنده تجزیه و تحلیل تغییر توان و نیازهای سازمان آبیاری است. این تجزیه و تحلیل را می‌توان با استفاده از روش‌های برنامه‌ریزی همچون تجزیه و تحلیل امکانات و محدودیتها^۱ (یعنی، نقاط قوت، نقاط ضعف، امکانات و تهمیدات) ارزیابی کرد. شق دوم بیشتر مخصوص تجزیه و تحلیل‌های کاملتر مربوط به ساختار سازمانی، سازو کارهای کنترل و راههای انتخابی برای تأمین مالی خواهد بود. این شق همچنین مستلزم دانش و مهارت حرفه‌ای بسیار زیاد، کنترل مدیریتی و نیز وجود مؤسسات قانونی نیرومند است. راههای بسیاری وجود دارد که به منظور افزایش پاسخگویی درون سازمانی می‌توان آنها را در نظر گرفت. این راهها ممکن است تغییراتی همچون تجدیدنظر در قوانین خدمات مدنی و اجتماعی، متدالوں کردن انگیزه‌های افزایش عملکرد کار، شفافیت و تازگی نظامهای اطلاعاتی را درخود داشته باشند.

واگذاری مدیریت آبیاری معمولاً مستلزم آن است که سازمان‌های آبیاری در سختگیری و هدف خود تجدیدنظر کنند و توانایی پرداختن به توصیه‌ها و راهنمایی تشکلهای آببران را بدست آورند و کار آنها را در پایش و نظارت بر مسائل زیست محیطی و مدیریت بین بخشی مصرف آب در سطوح حوضه‌های آبریز تسهیل کنند. ایجاد چنین توانایی و ظرفیتی ممکن است مستلزم آموزش کارکنان موجود، استخدام کارکنان جدید یا واگذاری خدمات به پیمانکاران جزء، بخش خصوصی باشد. برنامه‌ریزان باید به طرزی ابتکاری و خلاقانه بیندیشند که چگونه می‌توانند با استفاده بهینه از بهترین امکانات بخش‌های دولتی و خصوصی، نیازهای آینده را تحقق بخشنند.

تجدد ساختار سازمان چیست؟

تجدد ساختار سازمانی و تشکیلاتی سازمان آبیاری به مفهوم ایجاد تغییرات بنیادی در هدف، چگونگی اداره و بهره‌برداری و احتمالاً تأمین مالی سازمان مذکور است. واگذاری مدیریت آبیاری ممکن است مستلزم ایجاد تغییراتی در اداره آبیاری در جهت منطبق ساختن آن با سیاست‌گذاری جدید باشد. چنان که در مکزیک پیش آمد. واگذاری مدیریت آبیاری ممکن است جزئی از تجدید ساختار وسیعتر سازمان‌های

۱ - SWOT-Analysis ; "روشی است برای مطالعه عملکرد یک واحد اقتصادی که در آن نقاط قوت، نقاط ضعف، فرصت‌ها، کسب و کار و تهدیدات یا خطراتی که واحد مزبور در معرض آن است، مورد بررسی قرار می‌گیرد." حسن گلریز، فرهنگ توصیفی، مرکز آموزش بانکداری، تهران، ۱۳۹۸، م.

دولتی متضمن تفویض اختیار، تمرکز زدایی و حرکت به سوی تأمین خدمات مبتنی بر خودکفایی مالی باشد. به سبب این حرکت کلی و پشتیبانی سیاسی، احتمالاً راحت‌تر آن خواهد بود که تصویب و اجرای برنامه‌های واگذاری مدیریت آبیاری در کشورهایی صورت گیرد که چنین اصلاحاتی در حال انجام‌نده در کشورهایی که چنین نیست.

ترتیبات و برنامه‌ریزی‌های جدید سازمانی در چگونگی حل مسائل سیاست‌گذاری اصلی مشخص خواهند شد، که شرح آن در فصل‌های پنجم و ششم آمده است. معمولاً اداره آبیاری یا مسئول توسعه و عمران منطقه توان آن را نخواهد داشت که به تجدید ساختار خود بپردازد و ممکن است نسبت به تغییر مقاومت کند. به همین دلیل، می‌توان توصیه کرد که دولت‌ها، کمیسیون عالیرتبه خاصی مشکل از مقامات ارشد چندین بخش مربوط از قبیل برنامه‌ریزی امور کشوری، امور مالی و کشاورزی و آبیاری تشکیل بدهند. هدف کمیسیون یا وظیفه عملی آن عبارت خواهد بود از هدایت برنامه‌ریزی راهبردی و نظارت بر اجرای تجدید ساختار سازمان آبیاری هماهنگ با گروه کاری مربوط به واگذاری مدیریت آبیاری. تجدید ساختار ممکن است در اجزا و ارکان سازمان آبیاری تغییراتی به شرح زیر ایجاد کند:

- مأموریت و مسئولیت‌های سازمان؛
- اقتدار اداری (فرمانروایی) و روش تأمین مالی؛
- ترتیبات پاسخگویی درون سازمانی.

اگر دولتی، پیش از داشتن یک سیاست روشن در باره تغییرات موردنظر در سازمان آبیاری پس از واگذاری ممکن است سبب مخالفت با واگذاری در درون سازمان گردد. کارکنان ممکن است به خاطر مشاغل، بودجه‌ها و موقعیت‌های نفوذی خود از واگذاری مدیریت بترسند. واگذاری برخی از وظایف سازمان آبیاری به تشكیل‌های کشاورزان ممکن است معادل قطع عضو سازمانی به نظر آید؛ بنابراین بهتر است که به طور همزمان، هم از واحدهای واگذاری و هم از سازمان دولتی، آینده روشنی به دست داده شود. اگر مسئولیت‌های جدید سازمان آبیاری مشخص باشد، کارکنان آن، از جریان واگذاری، احساس تهدید کمتری خواهند کرد.

نمونه‌های ذیل تغییرات معمول و رایجی هستند که در نتیجه واگذاری مدیریت آبیاری در سازمان‌های آبیاری به وجود می‌آیند:

- مرخص کردن کارکنان مازاد سازمان؛
- اختیارات جدید؛ از قبیل مدیریت حوضه آبریز و مقررات زیست محیطی و پایش و نظارت؛
- ادغام اداره آبیاری و اداره کشاورزی؛
- تبدیل سازمان آبیاری از یک سازمان با تأمین مالی دولتی به یک نهاد خودکفای مالی؛
- کناره‌گیری سازمان آبیاری از وظایف مدیریتی و توجه و تأکید آن بر مسئولیت‌های مقرراتی و یا مسئولیت‌های ساخت و توسعه‌ای و عمرانی.

در هر مکان و موقعیتی، انجام برخی از این تغییرات، اما نه همه آنها، الزاماً خواهد بود. در تصمیم‌گیری نسبت به این که چه تغییراتی باید در سازمان آبیاری اصلی به وجود آید. برنامه‌ریزان به مواردی همچون کمبود اعتبار دولتی، محدود نمودن خدمات عمرانی، مقاومت سیاسی نسبت به کاهش تعداد کارکنان، خلاعهای عملکرد مدیریت در سطوح شبکه و حوضه آبریز و انواع خدمات حمایتی مورد نیاز تشکل‌های آببران پس از واگذاری مدیریت آبیاری، توجه خواهند داشت.

خدمات حمایتی موردنیاز تشکل‌های آببران پس از واگذاری چیست؟

خدمات پشتیبانی گوناگونی هستند که پس از واگذاری مدیریت آبیاری به تشکل‌های آببران، ممکن است به آنها نیاز داشته باشند. در برخی موارد این گونه خدمات را ممکن است خود تشکل‌های آببران تأمین کنند، اما در بسیاری موارد لازم خواهد بود که خدمات موردنظر توسط یک نهاد بیرونی در بخش‌های دولتی، خصوصی یا سازمان‌های غیردولتی تأمین شوند.

پشتیبانی قانونی

- حقوق آب: پس از آن که حقوق آب وضع گردید و به نیازها (در سطوح آببران و تشکل) پاسخ داد، لازم است که دولت اطمینان حاصل کند که این حقوق پایدارند، اما نیازی نیست که خیلی جنبه اختصاصی داشته باشند و مورد حمایت باشند. این موضوع به ویژه در جائی مهم است که برای آب رقابت شدیدی در میان است و نیز در جائی که نفوذ سیاسی زیاد است. تشکل‌های آببران ممکن است به خدمات قانونی دولتی یا شرکت‌های حقوقی نیاز داشته باشند تا در برقراری شیوه‌های تعیین حقوق آب یا در غیر این صورت پشتیبانی از حقوق موجود، به آنها کمک شود.
- وضعیت حقوقی و قانونی تشکل‌های آببران: ممکن است که در مورد انعقاد پیمان‌ها، برنامه‌ریزی‌ها و ترتیبات اعتباری، حریم‌ها، مالیات‌ها و تعهدات، به قوانین یا توصیه‌ها و مشاوره‌های قانونی اضافی نیاز باشد. کارکنان حقوقی دولت و شرکت‌های حقوقی خصوصی می‌توانند چنین خدماتی را تأمین کنند.
- مالکیت تأسیسات زیربنایی آبیاری: اگر دولت سیاست واگذاری مالکیت تأسیسات زیربنایی آبیاری به تشکل‌های آببران را پذیرفته باشد و این سیاست در مرحله اولیه واگذاری جنبه قانونی نداشته باشد، ممکن است برای نیل به این هدف به قوانین بیشتری نیاز باشد.
- حل مناقشات: ممکن است لازم باشد که تشکل‌های آببران برای حل مناقشات دشوار درباره توزیع آب، خسارات واردہ به سازه‌ها، بی‌نظمی‌های مربوط به عدم گردآوری حقابه‌ها یا امور مالی از دولت یا مقامات محلی طلب مساعدت کنند.

پشتیبانی فنی و آموزش

- اندازه‌گیری آب: کارکنان تشکل آببران و حتی اعضاء هیئت نظارت تشکل آببران، در مورد اندازه‌گیری آب، اغلب نیاز به آموزش دارند. معمولاً تدارک این کار آموزشی بر عهده سازمان آبیاری خواهد بود.

- توزیع آب و زهکشی: ممکن است تشکل‌های آببران در مورد اصول هیدرولوژیک نیاز به آموزش داشته باشند تا با آگاهی از این اصول بتوانند عملیات را به نحوی کارآمد و مؤثر مدیریت و اداره کنند. معمولاً چنین آموزشی از طرف سازمان آبیاری اصلی تدارک می‌شود؛ اما گاهی، برای مقاصد دارای جنبه‌های نظری کمتر، یادگیری کشاورزان از یکدیگر هم می‌تواند سودمند باشد.
- نگهداری: تشکل‌های آببران ممکن است در مورد تدوین برنامه‌های نگهداری، طراحی تعمیرات سازه‌ای و اقدامات نگهداری پیشگیرانه توصیه شده، نیاز به آموزش داشته باشند. این آموزش را معمولاً سازمان آبیاری به آنها می‌دهد، اما گاهی یادگیری کشاورزان از یکدیگر هم می‌تواند سودمند باشد.
- رسیدگی‌ها و حسابرسی‌های مربوط به بهره‌برداری و نگهداری: رسیدگی‌ها و حسابرسی‌های مربوط به بهره‌برداری و نگهداری متضمن [به کارگیری] یک طرف مستقل برای انجام بازرگانی سازمانی و اقدامات مدیریتی (از جمله زیر ساختار، بودجه‌ها و گزارش‌ها و سوابق) و تهیه و ارائه گواهی و تاییدیه انطباق [اقدامات انجام شده] با معیارهای عملکرد مورد توافق، هستند. حسابرسان و بازرسان ممکن است وابسته به دولت یا به شرکت‌های مهندسی بخش خصوصی باشند. وقتی که دولت بر طبق معیارهای مدیریتی خاص (طبق آن چه در این راهنمای توصیه شده است) به تشکل آببران یارانه می‌دهد، انجام این گونه رسیدگی‌ها و حسابرسی‌ها ضرورت دارند.
- بازسازی و نوسازی: تشکل‌های آببران ممکن است در مورد برنامه‌ریزی، طراحی، ساخت و تأمین مالی طرح‌های بهسازی نیاز به مساعدت داشته باشند.

پشتیبانی مالی، مدیریتی و آموزش

- حسابداری: پس از واگذاری مدیریت آبیاری به تشکل‌های آببران انجام کارهای حسابداری یکی از ضعف‌های متداول است. این کار، گاهی

به ناکامی و فروپاشی سازمانی می‌انجامد. دولت باید، به ویژه در جائی که یارانه‌ها پس از وگذاری مدیریت آبیاری ادامه می‌یابند، در ترویج و پذیرش اصول و معیارهای حسابداری و قیمتگذاری توافقی، بودجه‌بندی و روش‌های گزارش‌دهی، تسهیلاتی ایجاد کند. انجام رسیدگی‌ها و حسابرسی‌ها با استفاده از بازرسان و حسابرسان مستقل، در کمک به حفظ اعتبار تشکل آب‌بران در میان اعضای آن و اعتبار دهندگان، واجد اهمیت بسیار است.

- تجهیز منابع، اعتبارات و یارانه‌ها: تدوین یک نظام تعیین آب بهای کارآمد و مؤثر و رسیدن به کارآمدی و خودکفایی مالی، از اهداف اصلی بیشتر برنامه‌های واگذاری مدیریت آبیاری به شمار می‌آیند. ممکن است به مساعدت مشاوره‌ای و اعتباری از طرف دولت، بانک‌ها یا شرکت‌های اعتباری نیاز باشد. هرجا که تشکل‌های آب‌بران، بلافضله پس از واگذاری، نمی‌توانند از نظر مالی کارآمد و خودکفا بشوند، ممکن است که یارانه‌های مربوط به بهره‌برداری و نگهداری پس از واگذاری مدیریت آبیاری هم، بر مبنای کاهش تدریجی این یارانه‌ها ادامه یابد. یارانه‌ها، اگر به سرمایه‌گذاری مربوط به تشکل آب‌بران ارتباط داشته باشند، می‌توانند برای بازسازی و نوسازی مفید باشند.
- اصول و روش‌های مدیریت: اعضا هیئت مدیره تشکل آب‌بران و مدیریت تأمین کنندگان خدمات آب احتمالاً به آموزش و پشتیبانی مشاوره‌ای نیاز داشته باشند تا بتوانند توانایی‌های مدیریتی خود را ارتقاء بدهند. این کار ممکن است شامل مواردی همچون مهارت‌های کلی مدیریت، محاسبه، مدیریت مالی، مدیریت کارکنان و نظام‌های اطلاعاتی باشد.

مدیریت حوضه آبریز و سیستم آبی

- راههای هیدرولوژی، کیفیت آب، هواشناسی: معمولاً تشکل‌های آب‌بران نیاز به آن خواهند داشت که این اطلاعات توسط اداره منابع آب و خدمات هواشناسی برای آنها تأمین شود.

- مدیریت حوضه رودخانه و تخصیص آب: ادارات منابع آب یا مسئولان حوضه آبریز رودخانه ممکن است لازم بدانند که سطح مدیریت حوضه آبریز رودخانه را توسعه پهنهای تا اطمینان حاصل کنند، که در صورت افزایش رقابت بر سر آب، تخصیص آب به نحو عادلانه و براساس حقابهای صورت خواهد گرفت. علاوه بر این، برای دستیابی به مدیریت مؤثر در سطح حوضه آبریز رودخانه احتمالاً ضروری خواهد بود که تشکل‌های آب‌بران، به منظور ایجاد هماهنگی در زمان‌بندی‌های مصرف و تخصیص آب در میان شبکه‌های آبیاری، در نهادهای مدیریتی حوضه آبریز رودخانه نماینده و نقش داشته باشند.
- پایش و نظارت بر نحوه استفاده از آب و زمین: دولتها باید به نحوی روز افزون علیه زوال محیط زیست اقدام کنند و براین جریان نظارت داشته باشند تا مانع از آن شوند که شبکه‌های آبیاری براثر منابع مسئله‌ساز بزرگتر از قبیل انعدام جنگل، فرسایش خاک، اقدامات نامناسب در بهره‌برداری پایدار از زمین و آلودگی آب، از حیز انتفاع بیافتد. تشکل‌های جوامع یا تشکل‌های آب‌بران می‌توانند در نهادهای مشاوره‌ای سیاست‌گذاری ریاست محیطی نقشی بر عهده بگیرند.

بهره‌وری و سودآوری کشاورزی

- تأمین نهادهای: به دلایل مربوط به بهره‌وری و سودآوری، تشکل‌های آب‌بران، پس از واگذاری، ممکن است بخواهند که الگوهای کشت را تغییر بدهند و از تجاری شدن کشاورزی جانبداری کنند و به رواج آن دامن بزنند. هرجا که خدمات ترویج کشاورزی ناکارآمد باشند، تشکل‌های آب‌بران یا گروه‌های کشاورز ممکن است ناگزیر شوند که خود به سازماندهی خدمات ترویجی، از طریق شبکه‌های خدماتی یا تشکل‌ها، اقدام کنند.
- اعتبارات: تشکل‌های آب‌بران ممکن است، برای یادگیری چگونگی تدارک خدمات اعتباری، به کمک دولت یا خدمات بانکی روستایی نیاز داشته باشند.

- بازاریابی و توسعه داد و ستد: افزایش جنبه تجاری کشاورزی
مستلزم آگاهی بیشتر کشاورزان از بازار و فرصت‌های داد و ستد مربوط به کشاورزی خواهد بود. مشاوران محلی، بازرگانان، صادرکنندگان و سازمان‌های تجاری و دولتی می‌توانند خدمات مشاوره‌ای لازم را در این ارتباط ارائه کنند.

برنامه‌ریزان باید در مورد نیازهای آببران و سازمان‌های آنها نسبت به خدمات حمایتی تجزیه و تحلیل لازم را انجام بدهند و مشخص کنند که برای پاسخگویی به این نیازها به بهترین وجه، به چه خدمات جدید و تغییرات سازمانی نیاز خواهد بود.

وظائف و مسئولیت‌ها

وظائف یک سازمان همانا تحقق هدف اصلی و انجام مسئولیت‌های آن است. اکنون دیگر رسم شده است که همه سازمان‌ها برای خود شرح وظائی را بپذیرند. شرح وظائف پاسخ موجز و گویائی است به پرسش‌هایی از قبیل:

"هدف من چیست؟" یا "وظیفه من چیست؟". چنین موضوعاتی سازمان را هدایت می‌کنند و برای آن روشن می‌کنند که چه کاری باید انجام بدهد. این موضوعات معیاری به دست می‌دهند که می‌توان نسبت به آن، عملکرد سازمانی را ارزیابی کرد.

صرف نظر از این که اداره آبیاری در حال حاضر دارای شرح وظائف باشد یا خیر، وقتی که برنامه واگذاری مدیریت آبیاری را می‌پذیرد باید بکوشد که شرح وظائف و اساسنامه جدیدی برای خود تهیه کند. شرح وظائف و اساسنامه برای بیان و انتقال هدف و فرهنگ جدید سازمانی و ارتباط سازمان آبیاری جدید با جامعه کشاورزی، خود یک هدف و مأخذ مقایسه است. نیلا" دو مثال فرضی شرح وظائف برای اداره آبیاری بیان می‌شود. مثال اول جهتگیری متداول ادارات آبیاری را پیش از واگذاری مدیریت آبیاری بیان می‌کند. مثال دوم شرح مأموریت محتمل آینده یک سازمان آبیاری را پس از واگذاری مدیریت آبیاری را توضیح می‌دهد:

۱. مأموریت اداره آبیاری عبارت است از توسعه، بهره‌برداری و نگهداری شبکه‌های آبیاری و زهکشی و نظارت بر استفاده از آب سطحی و زیرزمینی برای مصارف

کشاورزی، به منظور ارتقای سطح معیشت روستاییان، پشتیبانی از کشاورزی مولد و پربار و حفظ محیط زیست در انطباق با سیاست دولت.

۲. مأموریت این اداره آن است که بر استفاده از آب سطحی و زیرزمینی برای مصارف کشاورزی در انطباق با سیاست دولت نظارت کند و برای توسعه شبکه‌های آبیاری و بهبود عملکرد تشكلهای آببران از جهات فنی و مالی به این تشكلها کمک کند.

فهرست ذیل متن تغییرات متدال در مسئولیت‌های این اداره است که سازمان‌های آبیاری می‌دارند پس از واگذاری مدیریت آبیاری، در این سازمان‌ها به وجود آیند:

- راهنمایی و تدارک خدمات فنی به تأمین‌کننده خدمات آب؛
- تدارک خدمات مشاوره‌ای مدیریتی، حسابداری و مالی به تأمین‌کننده خدمات آب؛
- مساعدت در حل مناقشات؛
- پایش و نظارت بر عملکرد تأمین‌کننده خدمات آب پس از واگذاری؛
- نظارت زیست محیطی؛
- دست کشیدن از کار بهره‌برداری و نگهداری و توجه و تأکید بر ساخت و نوسازی شبکه؛
- محدودکردن نقش مدیریتی سازمان به سطح بالاتر (هیدرولوژی)، از قبیل حوضه آبریز رودخانه یا کانال‌های اصلی طرح‌های بزرگ آبیاری؛
- مشغول شدن در برنامه‌ریزی و مدیریت بین بخشی‌های آبریز رودخانه؛

این مسئولیت‌ها را می‌توان به سه نوع مسئولیت جدید تفکیک کرد:

- تدارک خدمات مشاوره‌ای؛
- پایش و نظارت؛
- توجه تأکید بر وظایف مدیریتی سطح بالاتر.

تصمیم درباره اینکه چه مسئولیت‌های جدیدی پس از واگذاری مدیریت آبیاری، بر عهده سازمان آبیاری گذاشته شود به بررسی‌های مربوط به نیازهای خدمات حمایتی تأمین کنندگان خدمات آب و خلاء‌های عملکرد در سطح حوضه آبریز رودخانه، بستگی خواهد داشت.

کادر ۷

نکات مربوط به اعمال نفوذ برای انجام اصلاحات در سازمان‌های آبیاری دفتر فنی عمران ایالات متحده آمریکا، از هنگام تأسیس خود در ۱۹۰۲ از این اختیار برخوردار بود که به محض آن که کشاورزان نصف مبلغ مورد توافق برای هزینه‌های توسعه شبکه آبیاری را بازپرداخت کنند، مدیریت نواحی آبیاری را به آنان واگذار کند. اما تا اواخر دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ کار واگذاری مدیریت آبیاری در سطحی گسترده به اجرا در نیامد، و آن هنگامی بود که مسئولیت‌های جدید جایگزین مسئولیت‌های قبلی برای اداره مذکور مشخص گردید و سیاست‌های روشن درباره تعیین تکلیف کارکنان مازاد پذیرفته و تصویب شد. مسئولیت‌های جدید دفتر فنی عمران آمریکا عبارت بودند از نظارت و پایش زیست محیطی و مدیریت حوضه آبریز. بسیاری از کارکنان مازاد دوباره توسط نواحی جدید تحت اداره کشاورزان به کار گرفته شدند، برخی دیگر به مسئولیت‌های دیگری منصوب گردیدند یا با بازنشستگی زود هنگام مواجه شدند.

برنامه انتقال مدیریت آبیاری در ترکیه، به خاطر عدم مقاومت سازمان آبیاری در برابر این برنامه موردنی متفاوت و شاخص است. یک دلیل اصلی این عدم مقاومت برنامه عظیم توسعه آبیاری در بخش شرقی کشور ترکیه است که همزمان با برنامه واگذاری مدیریت آبیاری هم ادامه داشت. برنامه ساخت شبکه‌ها برای کارکنان سازمان آبیاری جذابتر از اعمال مدیریت بر طرح‌های موجود بود. از این رو، کارکنان سازمان در تسلیم سمت‌های سازمانی در امور بهره‌برداری و نگهداری به سازمان‌های محلی مقاومتی نکردند.

اقتدار اداری و روش تأمین مالی

برای اصلاح ساختار ادارات آبیاری پس از واگذاری مدیریت آبیاری، دولتها معمولاً از دو شق (راهکار) پیروی می‌کنند. راه اول آن است که اداره آبیاری به عنوان یک سازمان دولتی حفظ می‌شود و صرفاً در حوزه عمل و اختیارات آن تجدیدنظر می‌شود. گاهی این راهکار متضمن ادغام سازمان آبیاری با اداره دیگری همچون اداره

کشاورزی است. راهکار دوم آن است که سازمان آبیاری به یک نهاد سودآور خودکفای مالی و پاسخگو در مقابل هیئت نظارت (که در بیشتر اوقات یک نهاد بین سازمانی است) تغییر داده شود.

شق اول اغلب در برگیرنده تجزیه و تحلیل تغییر توان و نیازهای سازمان آبیاری است. این تجزیه و تحلیل را می‌توان با استفاده از روش‌های برنامه‌ریزی همچون تجزیه و تحلیل امکانات و محدودیتها ارزیابی کرد. شق دوم بیشتر متضمن تجزیه و تحلیل‌های کاملتر مربوط به ساختار سازمانی، سازوکارهای کنترل و راههای انتخاب تأمین مالی خواهد بود. این شق همچنین مستلزم دانش و مهارت حرفه‌ای بسیار زیاد، کنترل مدیریتی و نیز وجود مؤسسات قانونی نیرومند است.

در بسیاری موارد سازمان‌های آبیاری هنوز ساختار اقتدار اداری پیشین خود را به عنوان سازمان‌های دولتی پاسخگو به وزیر یا کابینه حفظ می‌کنند. معمولاً، از این شق هنگامی پیروی می‌شود که فشارهای مالی یا سیاسی چندان زیاد نیستند که موجب تغییر بنیادی در ساختار اقتدار اداری بشوند.

یا این که دولت ممکن است چنین بپنداشد که نقش نظارتی سازمان آبیاری ایجاب می‌کند تا موقعیت آن به عنوان یک سازمان دولتی حفظ گردد. به هر حال، میدان و دامنه سیاست‌گذاری و نظارت سازمان آبیاری اغلب در سطح "بالادست" [از قبیل کانال اصلی یا حوضه آبریز رودخانه] مرکز می‌گردد.

طی سال‌های دهه ۱۹۹۰ در اندونزی، مدیریت مرکزی آبیاری، وظایف مدیریتی اجرایی و مالی خود را تمرکز زدایی کرد و نقش و مسئولیت خود را به سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی راهبردی محدود نمود. اما این مدیریت همچنان به صورت یک سازمان وابسته متکی به بودجه دولتی باقی ماند. هنگامی که دفتر فنی عمران ایالات متحده واگذاری گستردۀ و فراگیر مدیریت طرح‌های خود را در دهه های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ شروع کرد، ساختار اقتدار اداری خود را حفظ کرد، اما از وظایف مربوط به بهره‌برداری و نگهداری شبکه آبیاری دست کشید و نظارت زیست محیطی بر حوضه‌های آبریز را بر وظایف خود افزود.

کمیسیون مرکزی آب در مکزیک، مدیریت دولتی امور آب در ترکیه و ادارات آبیاری و ستاد توسعه منطقه‌ای در آندرادش هندوستان، همه ساختار اقتدار اداری

بنیادی خود را حفظ کردند، اما قلمرو فعالیت خود را به خدمات مشاوره‌ای توسعه‌ای، نظارتی و فنی تقلیل دادند.

برخی دولتها، از قبیل فیلیپین، دولت استرالیای جنوبی و اکوادور کوشیده‌اند تا سازمان آبیاری را به صورت یک سازمان سودآور نیمه خود مختار و خودکفای مالی درآورند.

پاکستان هم چنین سیاستی را پذیرفته است و قصد آن دارد که هیئت‌های نظارتی بین سازمانی، در سطوح منطقه‌ای، نیز ایجاد کند تا کار نظارت بر مدیریت آبیاری و تأمین مالی شبکه‌های واگذار شده توسط این هیئت‌ها انجام شود. فیلیپین اگرچه مدیریت ملی آبیاری خود را در دهه ۱۹۷۰ به یک نهاد خودگردان مالی تبدیل کرد، اما این مدیریت هنوز از نظر تأمین مالی کاملاً خودگردان نیست و به طور متوسط، بیش از ۷۰٪ مطالبات خود را وصول نمی‌کند. به نظر می‌رسد که دولت جنوبی استرالیا در مسیر خود اتكایی مالی است و دلیل آن احتمالاً کشاورزی سودآور و مؤسسات نیرومند قانونی است. هنوز خیلی زود است که بتوان گفت پیامدهای اصلاحات در اکوادورو پاکستان چه خواهد بود، اما این احتمال وجود دارد که توفیق آنها مستلزم اراده سیاسی نیرومند باشد.

منابع اصلی برای تأمین مالی سازمان‌های آبیاری پس از واگذاری مدیریت آبیاری عبارتند از:

- خزانه داری کل دولت;
- اعتبارات اختصاصی طرح;
- اعتبارات اختصاصی منطقه;
- وجود خدمات آبیاری؛
- ایجاد درآمدهای ثانوی.

دو منبع نخست در سرتاسر جهان رو به کاهش‌اند. اما، اگر سازمانی قلمرو فعالیت خود را شدیداً محدود کند و مثلاً صرفاً وظایف مربوط به سیاست‌گذاری و نظارت را انجام دهد، ممکن است بتواند به تأمین مالی اولیه خود از طریق خزانه‌داری کل دولت

ادامه دهد. وجود طرح به نحوی روز افزون توسط اهداکنندگان این وجود به سطوح منطقه‌ای و محلی هدایت می‌شوند و غالباً برای اهداف عمرانی و بهسازی به مصرف می‌رسند نه تأمین مالی سازمان‌های آبیاری. دولت‌های منطقه‌ای، از قبیل دولت‌های ایالت، ولایات یا مسئولان حوضه‌های آبریز، اغلب منابع درآمدی چندگانه‌ای دارند که از محل مالیات‌ها، عوارض و غیره تأمین می‌شوند و این دولت‌ها ممکن است درآمداتی موردنظر را با سازمان‌های آبیاری تقسیم کنند.

اگر سازمان آبیاری، پس از واگذاری مدیریت آبیاری، مسئولیتی بر عهده بگیرد، اما این مسئولیت در سطوح "بالادست" (از قبیل کanal اصلی یا حوضه آبریز رودخانه) باشد، در آن صورت ممکن است در جمع‌آوری وجود خدمات آبیاری هم درگیر شود. اگر نسبت اعتبارات دولتی به وجود دریافتی از آببران کاهش یابد، این کاهش ممکن است برای سازمان آبیاری انگیزه‌ای ایجاد کند تا عملکرد مدیریتی خود را بهبود بخشد به نحوی که درآمدهای خود را از طریق جمع‌آوری وجود از آببران افزایش دهد. گاهی ممکن است سازمان‌های آبیاری به فعالیت‌های درآمدزای جانبی، از قبیل فروش برق، انعقاد پیمان برای انجام کارهای دولتی یا فروش آب مازاد مشغول شوند. این کار در چین بسیار متداول است. سازمان‌های آبیاری ممکن است با توجه به اختیارات جدید خود و دسترسی به وجود خزانه داری کل دولت، در پی یافتن فرصت‌هایی برای درآمدزایی از منابع چندگانه باشند.

ترتیبات قابلیت پاسخگویی درون سازمانی

ضوابط و سنن مربوط به خدمات دولتی می‌توانند در تضمین پاسخگویی و مسئولیت مطلوب کارکنان نسبت به اهداف سازمان آبیاری و روش‌های بهره‌برداری ایجاد اشکال کنند. چنین قوانینی مشتمل بر اعطای مقام و منزلت دائمی به کارکنان، ترفیعات سازمانی مبتنی بر ارشدیت، فقدان پاداش‌های مبتنی بر عملکرد، و غیره می‌باشد. اقدامات غیر رسمی در زمینه تبعیض و فساد، حتی تهدید بسیار جدی‌تری در ارتباط با پاسخگویی و مسئولیت درون سازمانی به شمار می‌آیند. بخشی از علت این که واگذاری مدیریت آبیاری اولویت پیدا کرد وجود همین مسائل بود. اگر قرار بر آن باشد که پس از واگذاری مدیریت آبیاری، سازمان توجه خود را [فقط] به سطوح

بالا درست سیستم آبیاری معطوف کند، و مسائل مورد اشاره را نادیده بگیرد، تنها به مشکلات دامن خواهد زد و اوضاع را بدتر خواهد کرد. برای افزایش مسئولیت و پاسخگویی درون سازمانی راههای گوناگونی وجود دارند. این راهها می‌توانند شامل ایجاد تغییرات در قوانین سازمان‌های دولتی، رواج انگیزه‌های افزایش عملکرد، شفافیت، نظامهای اطلاعاتی جدید و غیره باشند. اگر واگذاری مدیریت آبیاری بخشی از برنامه فراگیرتر اصلاحات در حال انجام دولت باشد، ایجاد این گونه تغییرات آسانتر خواهد بود. در برخی موارد، ممکن است ضرورت داشته باشد که اساسنامه یا موقعیت و وضعیت تشکیلاتی سازمان آبیاری تغییر کند، از قبیل تبدیل سازمان آبیاری به یک نهاد سودآور نیمه خودگردان، به نحوی که پیش از این گفته شد.

کمیسیون مخصوص واگذاری مدیریت آبیاری باید از فرصت ایجاد شده طی جریان واگذاری برای تغییر راهبردی استفاده کند تا با این مسائل و مشکلات به نحو جدی دست و پنجه نرم کند و تغییرات ضروری را انجام دهد. تنها از طریق غلبه مستقیم بر این مشکلات است که سازمان آبیاری پس از واگذاری مدیریت آبیاری می‌تواند وظایف خود را به نحو کارآمد و مطلوب انجام دهد و خدمات نظارتی و حمایتی مورد نیاز آبیاری را پس از واگذاری مدیریت تأمین کند.

"سازمان جدید" نیاز به ایجاد چه توانائی‌های دارد؟

بخش فوق‌الذکر در ارتباط با وظائف و مسئولیت‌ها متضمن آن است که در آینده سه نوع توانایی وجود دارند که سازمان‌های آبیاری پس از واگذاری مدیریت آبیاری علاقمندند به این توانایی‌ها دست یابند. این موارد عبارتند از:

۱. توانایی ایجاد تسهیلات و انجام مشاوره

ادارات آبیاری دارای نظامهای اداری مبتنی بر سلسله مراتب‌اند. کارکنان عادت به آن دارند که دستوراتی صادر یا دریافت کنند و وظایف اداری معمول خود را انجام دهند یا از مقررات اداری پیروی کنند. واگذاری مدیریت آبیاری ممکن است این امکان را به وجود آورد که نظام سلسله مراتبی به صورت رابطه‌ای مشارکتی بین سازمان آبیاری و کشاورزان در آید. همانند اندونزی، یا ایالت آندرایپرادش هندوستان، واگذاری مدیریت آبیاری مستلزم وجود سازمان‌هایی است که از مدیریت شبکه‌های آبیاری

کناره‌گیری کنند و به جای آن حمایت مشاوره‌ای ارائه کنند و از طریق تأمین کنندگان جدید خدمات آب حل مشکلات را تسهیل کنند. این موضوع مستلزم ایجاد تغییرات بنیادی در فرهنگ سازمانی و تشکیلاتی است، که باید از طریق تأکید مستمر مقامات بالا، آموزش و احتمالاً رواج معیارهای جدید ارزیابی عملکرد، مورد حمایت قرار گیرد. برای تدارک آموزش حين کار کارکنان سازمان، استفاده از سازمان‌های غیر دولتی مجبوب در توسعه تشکیلاتی می‌تواند اقدام سودمندی باشد.

۲. توانایی پایش و نظارت مسائل زیست محیطی

این توانایی ممکن است متضمن پایش و نظارت مسائل زیست محیطی را از قبیل سطح سفره‌های آب زیرزمینی، ماندابی شدن اراضی، شوری، جریان‌های رودخانه، مقادیر لای و رسوب آب، شدت آبیاری و غیره باشد. سازمان‌های آبیاری به توانایی نیاز دارند که این متغیرها را اندازه بگیرند، داده‌ها را تجزیه و تحلیل کنند و توصیه‌های عملی انجام دهند.

۳. توانایی مدیریت بر مصرف بین بخشی آب در سطوح حوضه آبریز

این توانایی متضمن دامنه بسیار وسیعتر مهارت‌های فنی و توانایی هائی دیگر است، که عبارتند از هیدرولوژی حوضه آبریز، برنامه‌ریزی در مورد منابع آب، داشتن تخصص حقوقی و قانونی، برخورداری از نفوذ سیاسی، شیوه‌های مذاکره، و از این قبیل. توانایی اخیر همچنین متضمن همکاری نزدیکتر و بیشتر در تأمین آب محلی، کارخانجات و صنایع، بخش‌های برق و دولتهای منطقه‌ای و محلی است.

برای برخی از مسئولیت‌های جدید، ایجاد توانایی ممکن است مستلزم آموزش کارکنان موجود، استخدام کارکنان جدید یا انجام آن مسئولیت‌ها از طریق پیمانکاران دست دوم بخش خصوصی باشد. تنها این دلیل که دولت خدماتی را تأمین می‌کند به مفهوم آن نیست که این خدمات باید توسط خود دولت ارائه شود. نیازها و توانایی‌های محلی موجود در بخش‌های دولتی و خصوصی ترکیب مقتضی چگونگی تأمین خدمات در هر کشور معین را معلوم خواهد کرد. برنامه‌ریزان باید به نحوی ابتکاری و خلاقانه درباره چگونگی بهترین شیوه استفاده بهینه از امکانات هر دو بخش در جهت پاسخگویی به نیازهای آینده، تأمین کنند و چاره‌ای بیندیشند.

فصل دهم

تشکیل تشكل‌های آببران و آماده کردن آن برای قبول مسئولیت

خلاصه

این فصل با تجزیه و تحلیل آن دسته از عوامل اصلی و امکان‌ساز شروع می‌شود که فرض بر این است که این عوامل موجب ظهور و تشکیل و توسعه تشكل‌های آببران کارآمد و خودکفایند. هرچه تعداد این گونه عوامل بیشتر باشد، احتمال توفیق فرآیند واگذاری مدیریت آبیاری بیشتر خواهد بود.

در مورد چگونگی سازماندهی تشكل‌های آببران متعاقب برخی اقدامات و اصول اغلب پذیرفته شده راهنمایی لازم ارائه می‌گردد و ویژگی‌های تشکیلاتی تشكل‌های آببران موفق نیز مشخص می‌شوند. این موضوع دارای اهمیت اساسی است که برنامه‌های واگذاری مدیریت آبیاری، از اصلاحات به عنوان فرصتی برای ارایه تعریف روشن خدمات آب که سازمان محلی جدید در صدد تأمین و تدارک آنهاست، استفاده می‌کند. در تعریف یک خدمت کارآمد و مطلوب مواردی همچون: منطقه خدمتی تشكل آببران برای تحويل و مصرف آب چیست، چه حجمی از آب به منطقه تحت پوشش خدمات تشكل منحرف و تحويل خواهد شد، آب چه هنگام تحويل و برداشت خواهد شد، و ترتیب پرداخت خدمات آب چگونه خواهد بود، گنجانده می‌شوند. خدمات دیگر (نگهداری، حل اختلاف، و غیره) هم باید به تفصیل تعریف شوند.

همچنین مهم است که وظایف معمول هیئت مدیره‌های تشكل‌های آببران، بویژه وظایف مرتبط با سازماندهی و ناظارت بر کار تأمین کننده خدمات، به نحو صحیح و دقیق تعریف شوند.

چه عواملی از ظهور تشكل‌های آببران کارآمد و خودکفا پشتیبانی می‌کنند؟

این امکان وجود ندارد که بتوان شرایط پیش از ایجاد یا توسعه تشكل‌های آببران را به طور کامل شرح داد. برخی از عوامل ممکن است در جائی ضرورت داشته باشند و در جای دیگر ضرورت نداشته باشند. برخی از عوامل ممکن است در جائی از چنان اهمیتی برخوردار باشند که نبود عوامل دیگر را هم جبران کنند. به طور کلی، می‌توان فرض کرد که هرچه تعداد عامل انگیزه‌ساز در مکانی بیشتر باشد، احتمال ایجاد و توسعه تشكل‌های آببران کارآمد و خودکفا در آن مکان بیشتر است.

فهرستی از عوامل اصلی امکان‌ساز که فرض بر آن است که این عوامل موجب ظهور و تشکیل و توسعه تشکلهای آببران کارآمد و خودکفا هستند، نیلاً ذکر می‌شود. این عوامل اجزای لاینفک تشکلهای آببران نیستند اما شرایطی هستند درباره حال و هوای زمینه‌ای که در آن تشکلهای آببران ظهور می‌کنند. این فهرست از سوابق مربوط به موضوع و واکنش‌ها و تبادلات افراد متعدد اهل فن و در نشستهای بین‌المللی و کارهای صحرایی استخراج شده است.^۱

- آبیاری، بهره‌وری و سودآوری کشت آبی را، در مقایسه با کشاورزی دیم، به نحو معنی داری بهبود می‌بخشد.
- کشت آبی مؤلفه مهم امرار معاش در کشت و کار خانوادگی است.
- بیشتر کشاورزان، یا خود مالکان زمین‌اند یا کشتکاران اراضی برمبنای اجاره‌داری چند ساله زمین می‌باشند.
- در هنگام اجرای برنامه واگذاری مدیریت آبیاری، یک نظام قاعده‌تا پذیرفته شده مربوط به زمین و حقوق آب وجود دارد یا می‌توان انتظار وجود آن را داشت.
- اختلافات و تفاوت‌های اجتماعی آن قدر جدی نیستند که از ایجاد ارتباط و تصمیم‌گیری مشترک در میان کشاورزان ممانعت به عمل آورند.
- آداب و سنت اجتماعی مدافعان سازمان گروهی برای کشت آبی، وجود تعاوونی‌های تولیدی و سایر سازمان‌های روستاوی است.
- کشاورزان از ارائه خدمات مدیریتی آبیاری فعلی از جانب دولت ناخوشنودند و اعتقاد دارند که اصلاحات در چگونگی مدیریت آبیاری می‌توانند بهره‌وری و سودآوری کشت آبی را بسیار افزایش دهند.
- کشاورزان بر این باورند که این اصلاحات می‌توانند از طریق کنترل تشکل آببران بر مدیریت خدمات آب، تحقق یابند.

۱- برای دستیابی به منابع و مأخذ، به ضمیمه شماره ۱ مراجعه شود.

- کشاورزان معتقدند که تشكل آنان می‌تواند هزینه‌های آبیاری را کاهش دهد یا محدود کند.
- کشاورزان معمولاً اعتقاد دارند که منافع واگذاری مدیریت آبیاری بر هزینه‌های آن فزونی دارد و نسبت فایده به هزینه در مورد واگذاری تقریباً برای تمام کشاورزان یکسان است.
- از نظر فنی موجه آن است که خدمات آب با تأسیسات زیربنایی موجود یا پس از انجام بهسازی‌های قریب الوقوع در آن، ارائه شود.

برخی از موارد فوق ممکن است از نظر برخی از خوانندگان موضوعات بدیهی و آشکار به نظر آیند، اما در واقع، بیشتر برنامه‌های واگذاری مدیریت آبیاری در فرآیند برنامه‌ریزی خود چنین عواملی را به حساب نمی‌آورند. طرح‌هایی که بسیاری از عوامل فوق را در خود نداشتند ممکن است تشکیل و توسعه تشكل‌های آببران در آنها مستلزم تلاش‌های بسیار بیشتری باشد. بیشتر برنامه‌ریزان وقت یا منابع لازم را نخواهند داشت که داده‌های مربوط به تمام عوامل فوق را جمع‌آوری کنند تا به آنان در تعیین اولویت و زمان‌بندی طرح‌ها برای واگذاری مدیریت آبیاری کمک شود. برای این که فهرست فوق را به صورت یک ابزار برنامه‌ریزی عملی درآوریم، می‌توانیم آن را تا حد چهار مفهوم ذیل خلاصه کنیم:

- انگیزه اقتصادی برای واگذاری مدیریت آبیاری؛
- نارضایتی از مدیریت موجود؛
- ظرفیت و توانایی مدیریت محلی و هماهنگی گروهی؛
- توجیه مالی و فنی.

هر شبکه آبیاری را می‌توان به سه رتبه عالی، متوسط یا پایین (دارای ۱ تا ۳ امتیاز) نسبت به هر عامل درجه‌بندی کرد و برای آن یک میانگین کلی در نظر گرفت (به مثال جدول ۵ مراجعه شود). برنامه‌ریزان برای عملی کردن شیوه درجه‌بندی شبکه‌ها می‌توانند با مقامات محلی یا سازمان‌های غیردولتی همکاری کنند.

جدول ۵- مثال شیوه درجه‌بندی برای امکان سنجی سازماندهی تشکل‌های آببران*

شبكه ۴	شبكه ۳	شبكه ۲	شبكه ۱	شخص
متوسط	عالی	پایین	پایین	انگیزه اقتصادی
عالی	عالی	متوسط	متوسط	نارضایتی از مدیریت موجود
عالی	عالی	متوسط	پایین	توان و ظرفیت مدیریتی
متوسط	عالی	پایین	پایین	کارآمدی و خودکفایی مالی
۲,۵	۳	۱,۵	۱,۲	میانگین کلی

* پایین = ۱ امتیاز؛ متوسط = ۲ امتیاز؛ عالی = ۳ امتیاز.

معمولًا در نظامهای که واگذاری مدیریت آبیاری در آنها به عنوان کاری آسان شناخته می‌شود یا احتمال توفیق آنها زیاد است، برنامه واگذاری اول از همه اجرا می‌شود. در نظامهای که تصور می‌شود کار واگذاری مدیریت آبیاری در آنها دشوار است، کار واگذاری تا زمانی که تجربه بیشتری در مورد واگذاری کسب شود به تعویق می‌افتد. موضوع از این قرار است که موقوفیت‌های اولیه باعث پشتیبانی بیشتر برنامه خواهد شد و تجربه فرآگیر سودمندی به دست خواهد آمد و کمک خواهد کرد. کشاورزان مجبوب و کارکنان تأمین کننده خدمات آب که در واگذاری‌های اولیه نقش داشته‌اند می‌توانند بعداً در مورد آموزش همتایان خود، که دارای مشکلات بیشتری هستند، فعال باشند. نظام درجه‌بندی فوق این تعیین اولویت واگذاری را تسهیل می‌کند.

اصول مهم در تسهیل تشکیل و توسعه تشکل آببران کارآمد کدامند؟

وظایف و شیوه‌های خاص مربوط به سازماندهی را نمی‌توان همه جا و به طور کلی تجویز کرد. باید در نظر گرفته شود که این کار با شرایط محلی، اهداف و آرزوهای شرکت کنندگان هماهنگ باشد. به هر حال، موارد ذیل اصول معمولًا پذیرفته شده و مورد قبولی هستند که برای سازماندهی گروه‌های اجتماعی، به منظور مدیریت منابع طبیعی، به کار می‌روند:

- اطمینان حاصل کنید که ذینفع‌های مربوطه در این جریان دخالت دارند.

- برای شناسایی نمایندگان معتبر کشاورزان و سایر ذینفعها (از قبیل زنان، آببران غیرکشاورز، مسئولان دولتی در روستا، و غیره) توجه کافی مبذول شود.
- در صورت لزوم، برای پیش بردن فرآیند سازماندهی تشکلهای آببران، از سازماندهنگان عمومی و گروهی استفاده شود.^۱
- سازماندهنگان عمومی باید در تسهیل امر سازماندهی نقش محدودی بر عهده بگیرند. آنان نباید سر رشته کار را به دست بگیرند، دست به تصمیمگیری بزنند یا از جانب خود برای تشکل وابستگی و تعهد ایجاد کنند. توجه آنان بر این امر معطوف است که به اختیار و اقتدار گروه کمک شود. در برخی موارد، ممکن است تنها لازم باشد که به منظور ایجاد تشکل آببران با توسعه تشکل موجود، راههایی به کشاورزان نشان داده شود تا پس از آن خود کشاورزان به سازماندهی بپردازند. در حالات و شرایط مسئله دار، ممکن است به وجود این سازماندهنگان نیاز شدیدتری باشد.
- سازماندهنگان عمومی باید به شناسایی گروهی زود هنگام اعضا، مسائل مدیریت و ارزیابی این موضوع که آیا تشکیل سازمان جدید ضرورت دارد یا صرفاً تغییر سازمان موجود کافی است، کمک کنند.
- گروه باید درباره هدف اصلی سازمانی، تعریف خدمات، سیاست‌ها، قواعد و مقررات سازمان اتفاق نظر داشته باشد.
- بازدیدها و بازرگانی‌های میدانی، تجزیه و تحلیل مشارکتی شقوق و گزینه‌ها، کارهای ترویجی، پشتیبانی ارتباطات توسعه‌ای و احتمالاً تسلی بآزمایش و تجربه می‌توانند در توسعه سازمانی سودمند باشند.

۱- در ارتباط با آبیاری، یک سازماندهنده اجتماعی کسی است که برای سازماندهی و یا تشکیل و توسعه گروه آببران با کشاورزان کار می‌کند و کمک می‌کند این نهاد به سازمانی مفید تبدیل شود. اصطلاحات دیگری که گاهی برای این منظور به کار می‌روند عبارتند از سازمان‌دهنگان اجتماعی یا کارشناسان توسعه سازمانی.

۲- موضوعاتی از قبیل تعریف خدمات آب و معیارهای مربوط به عضویت در تشکل‌های آببران و ظایف مهمی هستند که مستلزم تفصیل بیشتری در بخش‌های بعدی آن.

- قبول مسئولیت مقدماتی کوچکی از قبیل یک کار نگهداری یا تعمیراتی، می‌تواند به ایجاد تعهد سازمانی کمک کند، بویژه اگر این کار کوچک فعالیتی مورد قبول و متناسبن سرمایه‌گذاری توسط اعضا آینده سازمان باشد.
- وقتی که اتفاق نظر حاصل شد، باید پیش نویس اساسنامه و آئیننامه توسط مسئولان ذیربطریه و مورد بازنگری و تصویب قرار گیرد.
- تشریفات و مراسم تشکیل رسمی تشکل آببران در حضور مسئولان ارشد و سیاستمداران، می‌تواند نشانه آن باشد که تشکیل سازمان واجد اهمیت است و سازمان مورد حمایت رسمی مسئولان و مقامات قرار دارد.

شقوق و انتخاب‌های بنیادی برای کسانی که مسئولیت عمدی در تأسیس و توسعه تشکل‌های آببران را بر عهده دارند عبارتند از:

- الف . سازمان‌دهندگان کشاورزان؛
- ب . سازمان‌دهندگان دیگر وابسته به جامعه محلی؛
- ج . سازمان‌دهندگان وابسته به جامعه بیرونی شاغل در سازمان‌های غیردولتی؛
- د . کارکنان دولت، از قبیل مروجان کشاورزی یا کارکنان مطلع به امور توسعه.

استفاده از کشاورزان برگزیده و آموزش دیده یا اعضا جامعه محلی دارای این امتیازات است که می‌توان از دانش، درایت و تجربه محلی، شبکه‌های خدمات اجتماعی و معتمدان مورد احترام جامعه محلی استفاده کرد. این کار معمولاً کم خرج‌تر از استخدام سازمان‌دهندگانی خواهد بود که باید از خارج از جامعه محلی به کار گرفته شوند. به هر حال، گاهی اختلافات و نفاق‌های اجتماعی و فقر شدید و بی‌سوادی ممکن است اتکا بر استفاده از افراد محلی در قبول مسئولیت و رهبری در سازماندهی تشکل‌های آببران را دشوار کند. ممکن است به وجود سازمان‌های غیر دولتی و مروجان کشاورزی یا کارکنان مطلع به امور توسعه نیاز باشد، اما مطلوب آن است که نقش آنها به آموزش افراد محلی برای قبول مسئولیت سازماندهی محدود باشد.

در هنگام تأسیس تشکل آببران، نمایندگان کشاورزان و سازمان‌دهندگان عمومی معمولاً استناد و مدارک را تهیه و تدوین می‌کنند و تصویب اعضا تشکل آببران را برای مؤلفه‌های ذیل در مورد تشکیل و توسعه تشکل‌های آببران کسب می‌کنند:

- شرح اختیارات و اسناد اصلی تأسیس؛
- ساختار سازمانی؛
- سیاست‌ها، مقررات و مجوزها و مصوبه‌های اصلی؛
- روش انتخاب سران و رهبران؛
- ارتباط تشکل آببران با سازمان‌های بیرونی؛
- تأسیس رسمی سازمان.

ویژگی‌های کلیدی سازمانی در مورد تشکل‌های آببران موفق کدامند؟

ویژگی‌های درون سازمانی تشکل‌های آببران که اغلب در سوابق و گزارش‌ها برای تشکل‌های موفق مورد توجه قرار می‌گیرند، ذیلاً ملاحظه خواهد شد. این فهرست به مفهوم رهنمودی است برای کمک به برنامه‌ریزان در طرح‌ریزی تشکل‌های آببران کارآمد و خودکفا. احتمالاً تمام موارد ذیل در همه جاهای ضرورت یا توجیهی خواهد داشت. این ویژگی‌ها عبارتند از:

- شیوه مشارکتی در مراحل تصمیم‌گیری؛
- کنترل کامل بر تأسیسات زیربنایی آبیاری و حقوق مربوط به موارد مهم و چشمگیر؛
- کنترل کامل بر بهره‌برداری و نگهداری، تأمین مالی و حل مناقشتات؛
- مسئولیت اصلی در مورد تأمین مالی امور بهره‌برداری و نگهداری، بهسازی و نوسازی؛
- تعریف پذیرفته شده و ملموس برای خدمات آبیاری؛

- تعریف روشن در مورد این که اعضا تشکل چه کسانی هستند؛
- روش‌ها و وسیله‌های محروم کردن افراد غیرعضو و یا کسانی که وجهی پرداخت نمی‌کنند از برخورداری از خدمات؛
- انتخاب سران و رهبران و توانایی سلب مسئولیت از آنان توسط آببران؛
- مدیریت، اقدامات و عملکرد شفاف؛
- هزینه‌های خدمات برمبنای خدمات واقعی ارائه شده و عملیات دقیق حسابداری؛
- رسیدگی‌ها و حسابرسی‌های مالی و فنی انجام شده توسط دولت یا یک نهاد مستقل دیگر؛
- قدرت ایجاد انگیزه و اعمال حمایت به منظور تضمین موارد زیر:
 - ◆ پیروی آببران از مقررات و سیاست‌های پذیرفته شده،
 - ◆ پاسخگویی سران انجمن آببران به مجمع عمومی آببران،
 - ◆ پاسخگویی کارکنان مدیریتی استخدام شده به سران انجمن آببران.

فهرست فوق را می‌توان به عنوان یک فهرست مطلوب در نظر گرفت. برخی از تشکل‌های آببران ممکن است، بدون همه این ویژگی‌ها هم کارآمد و خودکفا باشند، اما تجربه نشان می‌دهد که هرچه تعداد بیشتری از این ویژگی‌ها موجود باشند، احتمال موفقیت و پایداری تشکل آببران بیشتر است.

عضوگیری در تشکل آببران باید چگونه صورت گیرد؟

این موضوعی است که اغلب با وضوح کامل حل و فصل نمی‌شود. اگر این موضوع حل نشود، این احتمال وجود دارد که در آینده موجب بروز مشکلات شود. آببران می‌توانند صاحبان اراضی، مستاجران، زارعان صاحب نسق، غاصبان اراضی،

مستاجران جزء (دست دوم) و از این قبیل باشند. آیا همه این گونه آببران برای عضویت در شرکت آببران، حائز شرایط‌اند؟ تکلیف مالکانی که در یک شبکه آبیاری چند قطعه زمین دارند چیست؟ آیا آنان باید دارای عضویت چندگانه و متعدد باشند؟ آیا باید برای هر قطعه زمین فقط به یک نفر اجازه عضویت در سازمان داده شود؟ آیا از هر خانوار باید فقط به یک نفر اجازه عضویت داده شود، و اگر چنین باشد آیا این فرد باید معمولاً فرد مذکور بالغ خانوار باشد؟ (به جز مواردی که زنان بیوه اداره مزارع را بر عهده دارند و اغلب از اجازه عضویت برخوردارند).

پیش از تأسیس شرکت آببران، کشاورزان و سازمان‌دهندگان عمومی (اجتماعی) باید در سطح محلی درباره این مسائل به توافق برسند. سازمان‌دهندگان عمومی باید به مشارکت زنان در این گونه مباحث کمک کنند، زیرا زنان اغلب در کشت و کار و استفاده از آب نقش عمده‌ای بر عهده دارند اما تمایل آنان بر این است که از چنین مذاکراتی کنار گذاشته شوند، مگر این که برای دخالت دادن آنان در مباحث مورد نظر تلاش چشمگیری به عمل آید.

نیلاً برخی از اصول بنیادی، که به نظر می‌رسد معمولاً در سرتاسر جهان مورد قبول باشند، شرح داده می‌شوند:

- حائز شرایط عضویت بودن باید از طریق مقررات روشن مبتنی بر حق استفاده از خدمات آب و تعهد پرداخت در ازای آن خدمات باشد؛
- ممکن است ضرورت داشته باشد که حائزین شرایط عضویت به مالکان زمین یا مستاجران دارای حق برخورداری نسبی ثابت در مورد استفاده از خدمات آب و پرداخت هزینه خدمات، محدود شود؛
- معمولاً هر خانوار فقط یک حق عضویت دارد.

۱- اشاره به مواردی است که چند نفر مالک یک قطعه زمین‌اند. م

عضویت در تشکل آببران ممکن است متضمن برخورداری از حقابه باشد یا ممکن است نباشد.

معمولًاً عضویت در تشکل، حق رأی دادن در نشستهای تشکل آببران را در پی دارد. شرایط معمول برای عضویت عبارتند از مالکیت زمین، اجاره بلندمدت زمین، سرمایه‌گذاری توسعه‌ای، پرداخت حق عضویت و موافقت نسبت به پیروی از مقررات و پرداخت وجه برای خدمات مورد استفاده می‌باشد. در مواردی که مالک، زمین را با اجاره بلندمدت برای کشت و کار به مستأجر واگذار می‌کند، عضویت ممکن است به مالک یا مستأجر اعطا گردد. ممکن است طرفین ذینفع بر سر این موضوع توافق کنند یا ممکن است تشکل آببران در این مورد قاعده و قانونی داشته باشد که کدام یک از دو طرف می‌تواند عضو باشد. شرایط عضویت باید با رضایت تمام آببران و بربمنای اصول حفظ بی‌طرفی محلی مورد توافق، تدوین گردد. تشکل آببران باید اختیار و قدرت آن را داشته باشد که افراد غیر عضو را از خدمات آبیاری محروم کنند یا هرکسی را که از امتیازات سوء استفاده می‌کند یا به طور مستمر از پرداخت وجه خدمات مورد استفاده امتناع می‌کند، از عضویت تشکل برکنار کنند.

به نحوی روز افزون این موضوع واقعیت می‌یابد که زنان در استفاده از آب و مدیریت آن نقش‌های کلیدی بر عهده دارند و بنابراین باید در تصمیم‌گیری نیز نقش داشته باشند.

حتی هنگامی که یک همسر عضو رسمی تشکل آببران باشد ممکن است مفید باشد تا ترتیباتی اتخاذ شود که از مشارکت زنان در نشستهای تشکل حمایت شود و زنان به این کار تشویق شوند. در برخی موارد ممکن است مفید باشد، که نسبت به بعضی مسائل، از قبیل استفاده از آب و پرسش‌های مربوط به زمان‌بندی و نوبت آبیاری یا کارهای گروهی مربوط به نگهداری که متضمن استفاده از زن و مردند، افراد بالغ مذکر و مؤنث هردو، حق رأی داشته باشند.

کادر ۸

کمیته کشاورزان برای توزیع آب در ناحیه پالی گنج^۱ ایالت بیهار هندوستان: دستاوردهای نویدبخش در مکانی نامحتمل

معدود مکان‌هایی می‌توان یافت که کارسازماندهی کشاورزان برای بر عهده گرفتن مدیریت آبیاری در آنها از مدیریت توزیع آب در منطقه ۱۲۰۰ هکتاری کanal توزیع پالی گنج در ناحیه سون^۲، جنوب ایالت بیهار هندوستان، دشوارتر باشد. این منطقه فقیر از جانب دولت به عنوان منطقه "از لحاظ اجتماعی ناآرام" شناسایی و مشخص شده است و از تنفس و طغیان‌های خشونت آمیز در بین کاستها (محروم‌مان‌هند) و زمین داران و افراد بی‌زمین آکنده است، سود خالص حاصل از کشت آبی بسیار پایین و مخاطره شکست و ناکامی در تولید محصول بالاست. تحدودی به سبب اعمال نفوذ و رشووهخواری مکرر در توزیع آب و لاپرواپی نکردن کانال‌ها و سازه‌های ذیربط، اعتمادی بر کار تحويل آب وجود نداشت. در اوخر دهه ۱۹۸۰ بودجه و کارکنان اداره منابع آب چنان محدود و محدود بودند که اداره مزبور بر منطقه زیرکanal توزیع عملاً مدیریت اندکی اعمال می‌کرد. کارکنان اداره منابع آب از ورود به منطقه زیر کanal توزیع اکراه داشتند زیرا احساس می‌کردند که وجود کشاورزان معاند آنان را تهدید می‌کند.

در ۱۹۸۸ مؤسسه مدیریت آب و زمین (WALMI)^۳ در بیهار، یک برنامه پژوهش عملی را آغاز کرد تا بهره‌وری کشت آبی را در منطقه پالی گنج، از طریق سازماندهی کشاورزان برای قبول مدیریت کانال و بهبود بهره‌برداری و نگهداری، افزایش دهد. طی دوره اولیه شش ماهه‌ای، مؤسسه مدیریت آب و زمین صرفاً به حرف‌های کشاورزان گوش می‌داد، اوضاع و احوال را بررسی می‌کرد و راندمان آبیاری را اندازه می‌گرفت. گروه تحقیق بتدریج افکار و آرای کشاورزان درباره مسائل مهم آبیاری را شناسایی کرد و با آنان به تفاهم رسید. حسب نظر کشاورزان، مانع اصلی بر سر راه افزایش راندمان آبیاری، توزیع نامناسب آب در امتداد کanal توزیع بود.

گروه تحقیق در روستاهای واقع در امتداد کanal با کشاورزان نشسته‌هایی برگزار کرد و کار سازماندهی در سطح کanal توزیع را تسهیل کرد و سازمانی به وجود آورد که به نام کمیته کشاورزان برای توزیع آب در ناحیه پالی گنج مشهور شد. این کمیته متشکل از نمایندگان منتخب روستاهای بود. کمیته بزودی راهبردی اتخاذ کرد که مدیریت توزیع آب و کار نگهداری را در طول کanal بهبود بخشد. در مرحله بعد گروه‌های مدیریتی مربوط به کanal‌های مزرعه در سطح روستا تشکیل شدند تا از راهبرد کمیته پشتیبانی محلی به عمل آورند و مدیریت بر کanal‌های مزرعه را افزایش دهند. عملیات تناوب زراعی و اقدامات نگهداری کanal توزیع و کanal‌های مزارع جدید به مرحله اجرا درآمدند و با اعطای اختیارات به مجریان مورد حمایت قرار گرفتند، و این اساساً به دستیابی بیشتر به مقدار آب در انتهای کanal و افزایش تراکم کشت منتهی گردید. به رغم نبود سایر عوامل انگیزه‌ساز، کشاورزان وابستگی خاصی به کشت آبی برای تأمین زندگی خود داشتند و در بهبود کشت آبی از طریق اقدام گروهی برای قبول مدیریت کanal، اهمیت بالقوه‌ای مشاهده می‌کردند. کمیته مذکور با حمایت یا مقاومت چندانی از جانب اداره منابع آب مواجه نشد و هم اکنون به عنوان یک سازمان نسبتاً غیر دولتی به فعالیت خود ادامه می‌دهد.

¹ -Paliganj

² -Sone Command

³ - Water and Land Management Institutue

خدمات آب مورد توافق و قابل اندازه‌گیری کدام است؟

سازمان‌های آبیاری دولتی، اغلب، خدماتی را که قرار است ارائه کند، مشخص نمی‌کنند. آنها میل دارند که طبق مقررات و اختیارات اداری عمل کنند و گاهی تحت نفوذ‌های محلی به فساد کشیده می‌شوند. این موضوع دارای اهمیت بنیادی است که برنامه‌های واگذاری مدیریت از اصلاحات به عنوان فرصتی برای تعریف روشن خدمات آب، که قرار است سازمان محلی جدید تأمین نماید، استفاده کنند. این نخستین گام در جهت پاسخگو ساختن سازمان آبیاری نسبت به مشتریان آن یعنی کشاورزان است.

در تعریف خدمات باید چهار جزء زیر لحاظ شود:

- منطقه ارائه خدمات تحویل و تخلیه آب کدام است؛
- چه حجمی از آب به منطقه انحراف و تحویل خواهد شد؛
- تحویل و قطع آب در چه زمانی صورت خواهد گرفت؛
- ترتیب پرداخت هزینه خدمات آب چگونه خواهد بود.

تعریف خدمت باید فشرده و مختصر باشد. جزئیات مربوط به اقدامات و اهداف، در صورت ضرورت، در دستورالعمل‌ها و گزارش‌های بعدی مرتبط با بهره‌برداری و نگهداری لحاظ خواهند شد. تعریف خدمت باید بوضوح مشخص کند که چه منطقه‌ای حق استفاده از آن خدمت را دارد و همچنین مبنای تعیین چنین منطقه‌ای را هم آشکارا مشخص کند. اگر در نوع خدمت مورد ارائه به واحدهای منطقه تفاوت‌هایی در میان است، این موضوع نیز باید مشخص گردد.

مقدار آبی که باید منحرف گردد و تحویل شود ممکن است بر مبنای تعبیر مطلق و صریحی از قبیل سهم، قسمت، یا حلقه مشخص شود. مقدار آب را می‌توان نسبت به تقاضا و با توجه به محدودیت‌های ناشی از عرضه نیز مشخص کرد. یا هرجا که موجه است، می‌توان مقدار آب را بر مبنای حجمی تعیین کرد. زمان ارائه خدمات آبرسانی را

می‌توان با توجه به زمان‌بندی‌های کشت، شرایط عرضه خدمت یا برمبنای وجود تقاضا نسبت به خدمات آبرسانی تعیین نمود. پرداخت وجه را باید متناسب با ارائه خدمت تعیین کرد.

این موضوع می‌تواند از روی حجم یا سهم آب تحويلی، یا محدوده آبیاری شده در هر فصل یا به طور سالانه محاسبه گردد.

تعريف خدمت همچنین باید:

- قابل سنجش و اندازه‌گیری باشد؛
- برای کشاورزان روشن و شفاف باشد؛
- مورد قبول مجمع عمومی کشاورزان باشد.

بیان زیر یک نمونه فرضی تعريف از خدمت در مورد یک شبکه آبیاری کوچک مقیاس است:

تشکل آب‌بران بیما خدمات انحراف آب از سد انحرافی بیما، واقع در شهر بیما، در ایالت X و تحويل آب برای آبیاری اراضی کشاورزی را که می‌تواند به آنان ارائه خدمت کند، تأمین خواهد کرد (تبصره: برای تعیین منطقه خدمت نقشه منطقه باید ضمیمه شود). آب در خلال فصول کشت اول و دوم تا حداقل مقدار حقابه (یعنی، یک چهارم مقدار جریان رودخانه در کل سد انحرافی) منحرف خواهد شد. اگر تقاضا کمتر از حد مذکور باشد می‌توان مقدار انحراف آب را کاهش داد. تشکل آب‌بران، خدمات زهکشی اراضی آبیاری شده توسط آب منحرف شده از سد انحرافی بیما را نیز تأمین کند.

تشکل، آب را برمبنای دقیق سهم هر قطعه زمین اختصاص می‌دهد، مگر این که محدودیت‌های عرضه آب مستلزم آبیاری نوبتی باشد. در خلال آبیاری نوبتی، آب طبق زمان‌بندی ثابت مبتنی بر سفارش دریافت آب از انتهای کانالها و حرکت به طرف بالاست، به واحدهای نوبتی اختصاص داده می‌شود.

کشاورزان بابت استفاده از خدمات حق عضویتی پرداخت خواهند کرد. مبنای تعیین این وجه حق عضویت بودجه کل سالانه تقریبی تشکل است که به نسبت مساحت هر قطعه زمین و تعداد فصول بهره‌برداری از خدمات آب، بین اعضا تقسیم می‌شود.

پس از تعریف روشن خدمات آب، تشکل آب‌بران باید از آن پس خدمات دیگر خود، از جمله خدمات نگهداری، حل اختلاف و احتمالاً خدمات حمایتی دیگر کشاورزی (طبق آن چه در فصل سوم مورد بحث قرار گرفت) را هم مشخص کند. در اتخاذ تصمیم مربوط به مسائل سیاست‌گذاری در مرحله برنامه‌ریزی، باید مشخص شده باشد که آیا تشکل دست کم در سطح ملی یا ایالتی، یک نهاد مدیریتی آبیاری تک منظوره خواهد بود (مثلًاً تأمین آب) یا نهادی که حق خواهد داشت که وظایفی همچون تدارک خدمات کشاورزی را نیز بر عهده بگیرد. اگر این شق در سیاست‌گذاری مربوط به واگذاری مدیریت آبیاری مفتوح بماند، در آن صورت تشکل‌های آب‌بران جدیدالتأسیس ممکن است بر سر این دوراهی قرار بگیرند که آیا می‌خواهند توجه خود را معطوف به خدمات آبرسانی و توزیع آب کنند یا این که به سازمان‌های چندمنظوره تأمین خدمات کشاورزی و خدمات دیگر تبدیل شوند. همان‌طور که ذیلاً بیان خواهد شد، این اتخاذ تصمیم باید در شرح وظایف آبیان‌نامه تشکل مشخص و روشن گردد.

وظایف هیئت مدیره تشکل آب‌بران

در مورد تشکل‌های آب‌برانی که به تأسیس یک نهاد مشخص به نام تأمین کننده خدمات آب اقدام می‌کنند، هیئت مدیره تشکل آب‌بران معمولاً مسئولیت‌های نظارتی گوناگونی را برنهاد تأمین کننده خدمات آب اعمال خواهد کرد. موارد ذیل از وظایف معمول هیئت مدیره تشکل آب‌بران به شمار می‌آیند:

- تهیه اسناد قانونی مربوط به نهاد تأمین کننده خدمات آب (اگر نهاد موردنظر بخشی از تشکل آب‌بران باشد، این کار ممکن است ضرورتی نداشته باشد؛

- تعیین ساختار تشکیلاتی نهاد تأمین کننده خدمات آب و استخدام مدیر عامل یا رئیس اجرایی آن؛
- جهت دهی به مدیر نهاد تأمین کننده خدمات آب در تعیین خط مشی و سیاستگذاری برای کارکنان و تعاریف مربوط به شغلها؛
- ارائه مشاوره به مدیر در استخدام کارکنان؛
- ارائه مشاوره مدیر در مورد تهیه برنامه بهره‌برداری و نگهداری و تصویب آن؛
- ارائه مشاوره به مدیر در مورد توسعه تجهیزات و تأسیسات و خرید دستگاه‌ها و ماشین‌آلات و مواد مصرفی؛
- راهنمایی مدیر در مورد تهیه سامانه مدیریت بودجه و امور مالی و تصویب سامانه مذکور؛
- راهنمایی مدیر در مورد انجام بررسی نیازهای آموزشی و کارآموزی؛
- راهنمایی مدیر در مورد چگونگی ایجاد یک سامانه پایش و ارزیابی عملکرد و سیستم اطلاعات مدیریتی؛

اعضا هیئت مدیره های تشکل‌های آب‌بران همواره از این که آنان به انجام چنین مسئولیت‌هایی نیاز دارند، ناگاهاند. این موضوع باید به وضوح در آییننامه تشکل آب‌بران بیان شود و آموزش اعضا جدید هیئت مدیره باید به نحوی انجام شود که آنان وظایف نظارتی خود را به طریقی انجام بدهند که کیفیت کار تضمین شود اما به ریزه‌کاری در مدیریت توسط افراد غیر حرفه‌ای که کاهی دارای انگیزه‌های نامشخص و یا احتمالاً خاصی هستند، نیانجامد. این یک موضوع واجد اهمیت و مستلزم توجه خاص فعالیت‌های سازماندهی و آموزشی است.

فصل یازدهم

مسائلی که پس از انتقال باید از جانب تأمین‌کنندگان خدمات آب و تشکلهای آببران در نظر گرفته شوند

خلاصه

پس از تأسیس تشکل آببران، اولین وظیفه هیئت مدیره تشکل آن است که نهاد تأمین کننده خدمات آب را تشکیل دهد. نهاد تأمین کننده خدمات آب ممکن است تنها شامل افراد برخی اعمام دهنده وظایف خاص (حسابداری، توزیع آب، و غیره) باشد، یا می‌تواند از یک اداره نسبتاً وسیع با کارکنان متخصص باشد. هیئت مدیره تشکل آببران باید بتواند بر نهاد تأمین کننده خدمات آب اعمال مدیریت کند. به هر حال، این نکته حائز اهمیت است که هیئت مدیره تشکل آببران با نادیده گرفتن مدیر عامل نهاد تأمین کننده خدمات و صدور دستورات مستقیم به کارکنان زیردست او، موجبات تعصیف اقتدار او را فراهم نکند.

گاهی پس از واگذاری مدیریت آبیاری به تشکل کشاورزان، آنان اولویت‌های جدید خدمات کشاورزی یا آبیاری را تعریف می‌کنند. تشکلهای آببران باید از سازمان آبیاری یا مهندسان بخش خصوصی و خدمات ترویج کشاورزی، برای تعیین بهترین ترکیب اقدامات بهره‌برداری در جهت نیل به اهداف جدید خود، طلب مشاوره کنند. این موضوع واجد اهمیت است که تشکل آببران کار به تأخیر افتاده پیشین در مورد نگهداری را خود بر عهده بگیرد. کارشناسان سازمان آبیاری یا کارکنان مدرج سایر نهادهای تأمین کننده خدمات محلی باید در زمینه مزايا و شیوه‌های نگهداری پیشگیرانه، به هیئت مدیره تشکل آببران و کارکنان نهاد [جدید] تأمین کننده خدمات آبی، آموزش خاص بدهند.

یکی از اولین اولویت‌ها برای آماده کردن نهاد تأمین کننده خدمات در جهت قبول مدیریت، تضمین این موضوع است که نهاد موردنظر برای انجام عملیات نگهداری روزمره و معمول و اقدامات بهسازی اضافی، تجهیزات و ماشین‌آلات لازم را در اختیار داشته باشد. لازم خواهد بود که دولت درباره چگونگی در اختیار قراردادن تجهیزات و ماشین‌آلات بهره‌برداری و نگهداری در نظامهای مدیریتی واگذار شده، سیاستی را در پیش بگیرد. اغلب بخشی از تجهیزات و ماشین‌آلات به تشکل آببران واگذار می‌شود.

احتمالاً دشوارترین و حساسترین چالش فراروی بیشتر تشکلهای آببران جدید، مدیریت مالی است. مخاطرات بسیارند و به مهارت، نظم و انضباط، آمادگی و هوشیاری، و شفافیت در خور ملاحظه‌ای نیاز است. برخی از اقدامات مدیریتی ذیربسط در این فصل مورد بحث قرار می‌گیرند. واگذاری مدیریت آبیاری احتمالاً مؤثر و کارآمد نخواهد بود مگر این که تعهد سیاسی نیرومندی برای پشتیبانی از پایداری مالی محلی شبکه‌های آبیاری وجود داشته باشد.

الگوهای سازمانی بنیادی برای تشکل آببران و نهاد تأمین کننده خدمات آب، باید در خلال مرحله تجزیه و تحلیل سیاست اصلاحات (فصل ششم) تعیین شده باشند. اما در برخی موارد، نوع نهاد تأمین کننده خدمات آب ممکن است در داخل یک کشور متفاوت باشد و لازم باشد که در سطح محلی و تنها در خلال اجرا معلوم شود که نهاد موردنظر از چه نوعی است.

در تشکیل نهاد تأمین کننده خدمات آب چه چیزهایی دخالت دارند؟

پس از تأسیس تشکل آببران، اولین وظیفه هیئت مدیره تشکل آن است که [نهاد] تأمین کننده خدمات آب را تشکیل دهد. با توجه به اندازه و پیچیدگی نهاد موردنظر، تشکیل آن ممکن است مخصوص استخدام تنها تعدادی افراد باشد یا ممکن است ایجاد یک اداره ناحیه‌ای کامل یا یک شرکت با کارکنان متخصص را ایجاد کند. به هر صورت، هیئت مدیره تشکل آببران باید بتواند بر نهاد تأمین کننده خدمات اعمال مدیریت کند. اعمال مدیریت مشتمل بر جهتدهی و هدایت در مورد بهرهوری از قرارداد ارائه خدمات، تهیه برنامه‌های خدمات فصلی، قبول روش‌ها و خطمشی‌های جدید و نظارت بر خدمات است.

هیئت مدیره تشکل آببران باید از نظر استخدام و انفصل کارکنان و نظارت بر تمام مسائل مربوط به کارکنان اختیار تام داشته باشد.

وظایف ملحوظ در تأسیس نهاد تأمین کننده خدمات آب عمدتاً به این بستگی خواهد داشت که نهاد موردنظر چه نوع خدماتی را تأمین می‌کند. دو نوع از این نهادها وجود دارند که نسبتاً ساده‌اند: تشکل آببران خودکفا و مستقل و نهاد تأمین‌کننده خدمات قراردادی. هرجا که تشکل آببران نظارت و مدیریت را مستقیماً در اختیار داشته باشد، تشکل ممکن است تنها نیاز به آن داشته باشد که افرادی را منصوب یا استخدام کند تا کارتوزیع آب، تمیز کردن و لایروبی کانال و جمع آوری آب‌ها را مستقیماً در اختیار داشته باشد، تشکل ممکن است تنها نیاز به آن داشته باشد که افرادی را منصوب یا استخدام کند تا کارتوزیع آب، تمیزکردن و لایروبی کانال و جمع آوری آب‌ها را مستقیماً انجام دهند. صرف نظر از این که ترتیب کار چه قدر همسان باشد، تشکل آببران باید توقعات کاری را روشن سازد و اختیار منفصل کردن کارکنان کم کار را داشته باشد.

گاهی تشکل آببران ممکن است در تمام طول سال فعال نباشد (شاید به دلیل وجود فصل زمستان که در آن آبیاری انجام نمی‌شود). تشکل آببران ممکن است سرمایه‌ای برای خرید تجهیزات و ماشین‌آلات موردنیاز برای انجام عملیات بهره‌برداری و نگهداری نداشته باشد، یا اگر به کارکنان تمام وقت در بیشتر ماههای سال نیاز نباشد،

امکان دارد که استخدام بسیار به زیان تشکل باشد. در چنین مواردی، و هرجا که امکان بهره‌گیری از کار تأمین کنندگان خدمات بهره‌برداری و نگهداری وجود داشته باشد، تشکل‌های آببران می‌توانند در مورد وظایف ذیل قرارداد استفاده از خدمات منعقد کنند:

- تدوین قراردادی که تمام وظایف، شرایط و الزامات مدیریتی را بوضوح مشخص کند (از جمله در مورد تمدید یا قطع و توقف قرارداد):
- تعیین ویژگی‌ها، مشخصات و معیارهای انتخاب تأمین کننده خدمات، این موضوع ممکن است شامل مهارت‌ها و تجارب، دسترسی به امکانات، مالکیت بر تجهیزات و ماشین‌آلات و تدارکات خاص، انطباق با اصول تشکل آببران، و غیره باشد;
- دعوت به مناقصه رقابتی؛
- اقدامات جدی و خلناپذیر در جهت تضمین انتخاب آزادانه و مبتنی بر شایستگی، منطبق با معیارهای انتخاب؛
- اطمینان از این که پیمانکار انتخاب شده با اصول پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری تشکل آببران، روش‌های ارتباط و ایجاد تماس، قرارداد مرتبط با کشاورزان و میزان اقتداری که در حل مسائل در سطح مزرعه خواهد داشت، آشنایی کافی داشته باشد؛
- منابع مالی کافی در دسترس برای پرداخت به پیمانکار پس از تکمیل کار.

این نکته حائز اهمیت است که هیئت مدیره تشکل آببران باید با نادیده گرفتن مدیر عامل مؤسسه تأمین‌کننده خدمات و صدور دستورات مستقیم به کارکنان زیردست او، موجبات تضعیف اقتدار او را فراهم کند. هیئت مدیره تشکل آببران باید بر سیاست‌گذاری و نظارت و ارتباط مستقیم با مدیر عامل توجه و تأکید داشته باشد. در غیراین صورت هیئت مدیره موضوع پاسخگویی کارکنان نهاد تأمین‌کننده خدمات در برابر مدیر عامل و پاسخگویی مدیر عامل در برابر هیئت مدیره تشکل آببران را تضعیف خواهد کرد.

پس از واگذاری انجام چه تغییراتی در بهره‌برداری ممکن است ضرورت داشته باشد؟

گاهی پس از واگذاری مدیریت به سازمان کشاورزان، آنها اولویت‌های جدیدی در زمینه‌های خدمات کشاورزی یا آبیاری تعیین می‌کنند. در حالی که سازمان‌های آبیاری دولتی ممکن است فاقد انگیزه لازم برای بهره‌وری بهینه از آب باشند، تشکل‌های آببران ممکن است در این مرحله از چنین انگیزه‌هایی برخوردار باشند. چنین انگیزه‌هایی در صورتی وجود خواهد داشت که تشکل‌ها در مورد تأمین مالی آبیاری، تحویل آب در مقابل وجه، تعیین اولویت‌ها طبق علاقه و نفع گروهی مسئولیت اصلی را بر عهده داشته باشند و از نظر مدیریت آب محدوده تحت پوشش خدمات خود، کنترل کامل داشته باشند. نیلاً نمونه‌هایی از اولویت‌های جدید محتمل برای یک تشکل آببران ذکر می‌شوند:

- گسترش محدوده خدمات آبیاری؛
- بهبود رعایت عدل و انصاف در توزیع آب؛
- کاهش مقدار آب تحویلی در هکتار؛
- افزایش تراکم‌های کشت از طریق راندمان بهتر آبیاری؛
- افزایش تولید محصول نسبت به هر واحد آب تحویلی.

این گونه اولویت‌ها ممکن است مستلزم تسطیح زمین، محدودیت‌های انتخاب محصول یا منطقه‌بندی کشت محصول، ایجاد تغییرات در اقدامات و فناوری‌های استفاده از آب، ایجاد تغییرات در زمان‌بندی و تحویل آب و ایجاد تغییرات در چگونگی ارتباط تحویل آب و پرداخت وجه به یکدیگر، باشند. تشکل‌های آببران، باید از سازمان آبیاری یا مهندسان بخش خصوصی و خدمات ترویج کشاورزی، برای تعیین بهترین ترکیب اقدامات بهره‌برداری در جهت نیل به اهداف جدید خود طلب مشاوره کنند.

برای انجام عملیات نگهداری ایجاد چه تغییراتی ضرورت دارند؟

پیش از واگذاری مدیریت آبیاری، نگهداری کانال‌ها و سازه‌های کنترل آب احتمالاً بر عهده دولت است. سازمان‌های آبیاری دولتی کم بودجه معمولاً درگیر کار نگهداری پیشگیرانه نمی‌شوند. با گذشت زمان خسارات، تخریب و انباشت لای و رسوب به صورت چنان موضوع حادی در می‌آیند که سرمایه‌گذاری از محل وجود ویژه، از قبیل وجوده مربوط به بهسازی یا نوسازی را ایجاب می‌کند.

پس از واگذاری مدیریت آبیاری، ممکن است کشاورزان برای عملیات نگهداری، از دولت وجهی دریافت نکنند. علاوه بر این ممکن است که تأمین مالی بهسازی آینده هم بر عهده خود کشاورزان گذاشته شود. تحت چنین شرایطی، این موضوع واجد اهمیت است که تشکل آب‌بران کارهای به تأخیر افتاده پیشین در مورد نگهداری را خود بر عهده بگیرد. کشاورزان معمولاً می‌دانند که به تأخیر انداختن کارهای تعمیراتی جزئی به تعمیرات عمده پر هزینه‌تر بعدی می‌انجامد. کارشناسان سازمان آبیاری یا کارکنان مجبوب سایر نهادهای تأمین کننده خدمات محلی باید در زمینه مزايا و شیوه‌های نگهداری پیشگیرانه، به هیئت مدیره تشکل آب‌بران و نهاد جدید تأمین کننده خدمات آب، آموزش خاص بدهند. کارکنان سازمان آبیاری خود باید، پیش از آن که بکوشند کارکنان نهاد جدید تأمین کننده خدمات آب را آموزش بدهند، در زمینه نگهداری پیشگیرانه آموزش ببینند.

نهاد تأمین کننده خدمات آب، تجهیزات و ماشین‌آلات را باید چگونه فراهم کند؟

یکی از اولویت‌های آماده کردن نهاد تأمین کننده خدمات آب در جهت قبول مدیریت، تضمین این موضوع است که نهاد موردنظر برای انجام عملیات نگهداری روزمره و معمول و اقدامات بهسازی اضافی، تجهیزات و ماشین‌آلات لازم را در اختیار داشته باشد. برخی از کارها هستند که جنبه اتفاقی و گاه و بیگانه دارند و مستلزم مهارت‌ها و تجهیزات خاص‌اند. در مورد این گونه کارها ممکن است که استفاده از خدمات

پیمانکاران به حسب ضرورت از تأمین مهارت‌ها و تهیه تجهیزات و ماشین‌آلات در نهاد تأمین کننده خدمات آب، کم هزینه‌تر باشد.

نخستین پرسش این است که کدام تجهیزات و ماشین‌آلات دولتی موجود در شبکه آبیاری باید به تشکل آببران واگذار شود؟ نهاد تأمین کننده خدمات آب با برخورداری از مشاوره فنی سازمان آبیاری و با مشورت با هیئت مدیره تشکل آببران نیاز به آن خواهد داشت که نیازهای خود را از نظر تجهیزات و ماشین‌آلات برآورد کند و این نیازها را با آن چه ممکن است پس از واگذاری مدیریت آبیاری از طرف دولت در دسترس قرار گیرند، مقایسه کند. دولت نیز در مورد چگونگی در اختیار قرار دادن تجهیزات و ماشین‌آلات بهره‌برداری و نگهداری در شبکه‌های واگذار شده، نیاز به آن خواهد داشت که سیاست خود را در این مورد مشخص و تدوین کند. این موضوع مستلزم حل مسائل زیر خواهد بود:

- آیا باید تجهیزات و ماشین‌آلات به صورت رایگان، استیجاری یا فروش، به تشکل آببران واگذار شوند؟
- آیا باید مالکیت این تجهیزات و ماشین‌آلات یا صرفاً حقوق استفاده از آنها انتقال داده شود؟
- اگر تجهیزات و ماشین‌آلات فروخته شوند تعیین قیمت آنها باید بر چه مبنائي صورت گیرد (هزینه جانشین^۱، ارزش مناسب و معقول بازار، قیمت یارانه‌ای، یا قیمت رسمی)؟
- اگر تشکل‌های آببران نتوانند قیمت تجهیزات و ماشین‌آلات را پردازنند، دولت به چه اقدامی متولّ خواهد شد؟
- برای استفاده مناسب از تجهیزات و ماشین‌آلات چه آموزش‌هایی لازمند؟

۱- Replacement cost؛ هزینه‌ای که در هنگام تهیه طرح‌ها بر مبنای هزینه ثابت، پس از مستهلك شدن ماشین برای جایگزینی آن از محل ذخیره استهلاک پیش‌بینی می‌شود و برابر است با قیمت خرید اولیه آن ماشین.^m

کادر ۹

نمونه یک شرکت عملیات نگهداری از شبکه با تأمین مالی مشترک آببران و دولت در فرآیند واگذاری مدیریت آبیاری در کشور پرو با سازمان آببران ناحیه آبیاری شانکی - لامبایک^۱ مباحثاتی برای تشکیل یک شرکت بهرهبرداری و نگهداری به عمل آمد. بخشی از سرمایه اصلی شرکت (موسوم به اتكومسا^۲) متشكل بود از تجهیزات و ماشینآلات نگهداری اهدا شده از طرف دولت (مریبوط به کارهای ساختمانی پیشین) و بخش دیگر آن عبارت بود از وجودی که از آببران با یک برنامه جمعآوری ویژه وجود، تأمین گردید. شرکت مذکور هم اکنون در مالکیت آببران است و سرمایه‌ای متجاوز از یک میلیون دلار دارد و نهاد تأمین کنده خدمات آب برای ناحیه آبیاری موردنظر، با چندین سال عملکرد رضایت‌بخش است.

در مدیریت مالی و وجود آب‌ها ایجاد چه تغییراتی ممکن است ضرورت داشته باشد؟

در آینده سه عامل وجود دارند که به نظر می‌رسد تشکلهای آببران در عملیات استاندارد مدیریت مالی بیشتر درگیر آن بشوند. نخستین عامل نیاز به مشارکت تهاجمی در بازار (نهادهای، فرآوردهای و محصولات کشاورزی، و غیره) کشت آبی است، دومین عامل وجود رقابت روز افزون برای آب از ناحیه بخش‌های به مراتب سودآورتر است (صنعت، تأمین آب شهری و انرژی)، و سومین عامل فرآیند "افزایش به مقیاس" انتقال مدیریت آبیاری از طریق گسترش واحدهای انتقال یافته یا ایجاد تشکل واحدهای تفویض شده است.

هرجا که سطوح آموزشی و تحصیلاتی بالاتر باشند (تا سطح دبیرستان) و هرجا که ساختارهای کنترل و مدیریتی موجود باشند، بهتر آن است که از عملیات مدیریت مالی پیشرفته‌تر استفاده شود. برای تعیین روش و سابقه‌ای در جهت نیل به کارآیی و پاسخگویی بیشتر، این کار باید از همان لحظه تأسیس نهاد تأمین کننده خدمات آب انجام شود. ذیلاً عملیات مالی احتمالاً مناسبتر برای چنین محیطی ذکر می‌شود:

^۱-Water Users Organization of the Chancay - Lambayeque Irrigation District

^۲-ETECOMSA

- تدارک آموزش نسبت به عملیات مالی مورد قبول برای خزانه‌دار تشکل آب‌بران و رئیس امور مالی نهاد تأمین کنده خدمات آب (در صورت نیاز) همچنین، تدارک محدود آموزش عملیات حسابداری و دفترداری برای تمام اعضا هیئت مدیره تشکل آب‌بران و کارکنان اداری نهاد تأمین کنده خدمات آب.
- اطمینان از این که مبادلات و معاملات مالی تنها با دست کم دو امضای مجاز انجام می‌شوند و حصول اطمینان بر ثبت و نگهداری سابقه مبادله و معامله.
- سوابق و گزارش‌های مالی نهاد تأمین کنده خدمات آب، برای بازرگانی کشاورزان باید در دسترس باشد.
- تعیین مبنای هزینه‌های آب (آب‌بهای) لازم است در بودجه‌های نهاد تأمین کنده خدمات آب لحاظ شوند.
- تعیین مبنای هزینه‌های آب (آب‌بهای) براساس حجم آب تحويلی.
- تدارک استفاده ازیک حسابرس مالی مستقل برای همکاری با تشکل آب‌بران و نهاد تأمین کنده خدمات آب.
- تدارک و تمثیل یک صندوق اندوخته سرمایه بلندمدت برای موارد اضطراری آینده، بهسازی و نیازهای مربوط به نوسازی (طبق آنچه در فصل چهارم گفته شد).

در برخی از موارد همچون مکزیک، کلمبیا، چین و ایالات متحده، کشاورزان عادت داشتند که، پیش از واگذاری مدیریت آبیاری، وجود آب‌بهای را به دولت پردازند. پس از واگذاری مدیریت آبیاری، جمع‌آوری این وجوده توسط تشکل آب‌بران انجام می‌شود. تنها در نزهای آب‌بهای یا ساز و کارهای مطالبه این نزهای نرخ‌ها به اصلاحات و تعدیل‌هائی نیاز بود. در برخی موارد دیگر همچون اندونزی یا سریلانکا، پیش از واگذاری مدیریت آبیاری، کشاورزان وجود آب‌بهای را به دولت نپرداخته بودند. در چنین مواردی، پس از واگذاری مدیریت آبیاری موضوع بر عهده تشکل‌های آب‌بران گذاشته شده است که آیا این گونه وجوده را از اعضا دریافت کنند یا خیر. هرجا که تنها مدیریت

آبیاری منطقه کوچکی واگذار می‌شود، جمع‌آوری این گونه وجود ممکن است لازم نباشد و بسیج دوره‌ای کشاورزان برای انجام کار یا تهیه مواد و مصالحی از قبیل شن و سنگ ممکن است کفایت کند.

کادر ۱۰

مواضع و نگرش‌های کشاورزان نسبت به پایداری و دوام بلندمدت تأسیسات زیربنایی آبیاری: نمونه‌هایی از ایالات متحده آمریکا و پرو

با سه مدیر عامل نواحی وسیع آبیاری در ایالات متحده مصاحبه شد. هر سه نفر آنان مهندس بودند و هر سه نفرشان هم شکایت می‌کردند که هیئت مدیره تشکل آببران به آنان فشار می‌آوردند که هزینه آبها پایین بماند و براین کار آن قدر اصرار کردند که کار نگهداری به دلیل کمبود وجه به تأخیر افتاد و موجب تخریب تأسیسات زیربنایی شبکه شد. یک کشاورز مطلع در اظهارات خصوصی خود بر این عقیده بود که بیشتر کشاورزان به هزینه‌های بلند مدتی که می‌توانند هزینه نگهداری فعلی تأسیسات زیربنایی را به کمترین حد برسانند، اهمیتی نمی‌دهند.

یک نشست تشکل آببران در پرو مورد مشاهده قرار گرفت. در نشست موردنظر مدیر نهاد تأمین کننده خدمات آب، برمبنای پیش‌بینی احتیاجات و اقتضایات مربوط به بهره‌برداری و نگهداری تأسیسات زیربنایی شبکه در سال آینده مبلغی را به عنوان آبها به اعضا پیشنهاد کرد کشاورزان، بدون توجه به مزایای فنی پیشنهادی رأی برآن دادند که وجه آبها تا حد زیادی پایین باید تا پرداخت آن برای افراد بیشتری از اعضا قابل تحمل باشد. این موضوع در ارتباط با آن بود که کشاورزان اغلب بر سیاستمداران اعمال نفوذ می‌کنند تا بر سازمان آبیاری فشار بیارو که تأمین مالی امور تعمیرات شبکه آبیاری آنان را برعهده بگیرد.

در بسیاری از کشورها، به تأخیر انداختن کار نگهداری شبکه آبیاری از جانب کشاورزان که پس از آن دست تضرع به سوی سیاستمداران دراز می‌کنند تا تأمین مالی کار تعمیرات شبکه را دولت برعهده بگیرد، امری رایج است.

در جاهائی که سطح تحصیلات و آموزش کشاورزان پایین است یا هرجا که کنترل بر آب یا سازه‌های اندازه‌گیری جریان آب اندک است یا وجود ندارد، مبنای پرداخت برای خدمات مورد استفاده، و مدیریت مالی به طور کلی، حتی الامکان باید ساده و شفاف باشد. کشاورزان در چنین مناطقی ممکن است با داشتن یک خزانه‌داری گروهی دائمی آشنا نباشند. آنان ممکن است که از سپردن این گونه وجوده به سازمان جدید التأسیس خود اکراه داشته باشند. ممکن است برای تشکلهای آببران در چنین

مناطقی عاقلانه آن باشد که با انجام اقداماتی از قبیل بسیج اعضا تشکل آببران برای انجام کار نگهداری، تعداد مبادلات و معاملات مالی را به کمترین حد برسانند. هرجا که پرداخت آب‌بها ضرورت دارد، پرداخت‌ها می‌توانند برمبانی معیارهای مفهوم و قابل توجیه آسان از قبیل اندازه قطعه زمین آبیاری شده، نوع محصول، تراکم کشت و یا تعداد دفعات آبیاری در هر فصل صورت بگیرند. در این گونه موارد، ممکن است تشکل‌های جدید نیاز به زمان داشته باشند تا از نظر مدیریت مالی تشکل آببران، در بین کشاورزان ایجاد اعتماد کنند.

احتمالاً دشوارترین و حساسترین چالش فراروی تشکل‌های آببران جدید، مدیریت مالی است. مخاطرات بسیارند و به مهارت، نظم و انضباط، آمادگی و هوشیاری، و شفافیت در خور ملاحظه‌ای نیاز است. ذیلاً یک وضعیت معمول، که در آن تشکل‌های جدید کشاورزان می‌کوشند تا نسبت به برقراری آب‌بهای سالانه و جمع‌آوری آن اقدام کنند، شرح داده می‌شود:

- نهاد تأمین کننده خدمات آب، کل هزینه بهره‌برداری، نگهداری و اداری سال آینده را برآورد می‌کند؛
- این هزینه کل بر تعداد سهام یا واحدهای مبنای تعیین آب بها (مثلًاً هکتار یا مترمکعب) تقسیم می‌شود؛
- نهاد تأمین کننده خدمات آب بودجه مربوط به سال آینده را برای تصویب به اعضا هیئت مدیره تشکل آببران یا مجمع عمومی تشکل آببران، پیشنهاد می‌کند؛
- تشکل آببران اغلب از تصویب پیشنهاد اولیه به عنوان این که پیشنهاد سطح بالائی است، امتناع می‌کند و مبلغ کمتری را به تصویب می‌رساند^۱؛
- عملًا برخی از کشاورزان ممکن است از پرداخت مبلغی از وجه آب‌بها یا از پرداخت کل آن خودداری کنند.

۱- متأسفانه همین امتیاع اغلب باعث می‌شود که تهیه کنندگان این برآوردها، در موارد بعدی هزینه‌های ذیربطر را بالاتر از واقعیات پیش‌بینی کنند.^۲

گاهی این تمایل در میان هیئت مدیره‌های تشکل‌های آب‌بران وجود دارد که بر نهاد تأمین کننده خدمات آب فشار بیاورند که وجه آب‌بها را تا جائی که امکان دارد پایین نگهدارند، حتی تا حدی که کار نگهداری تأسیسات زیربنایی شبکه به تأخیر بیافتد و موجب تخریب آنها شود. کشاورزان بیشتر به صرفه‌جوئی در هزینه‌های آنی علاقه بیشتری نسبت به هزینه معمولاً گذاف مربوط به نگهداری به تأخیر افتاده برای تأسیسات زیربنایی شبکه‌ها نشان می‌دهند. آنان میل دارند فکر کنند که خواهند توانست بر دولت فشار بیاورند تا در آینده انجام کار تعمیرات، خسارات اضطراری یا بهسازی را دوباره برعهده بگیرد.

محتمل است که نهاد تأمین کننده خدمات آب، در مقایسه با هیئت مدیره تشکل آب‌بران که احتمالاً بیشتر دارای جهتگیری سیاسی است، از دیدگاه فنی بیشتری برخوردار باشد. ممکن است لازم باشد که دولت انگیزه‌های خاصی به وجود آورد تا تشکل آب‌بران تشویق به آن شود که از به تأخیر انداختن کار نگهداری شبکه پرهیز کند. منطقی‌ترین انتخاب (که در فصل چهارم آمده است) برای دولت آن است که صلاحیت تشکل آب‌بران را از نظر دریافت یارانه‌ها (برای عملیات نگهداری مخصوص، اضطراری و بهسازی) به انطباق آن با استانداردهای مورد قبول نگهداری و تشکیل صندوق اندوخته سرمایه موکول کند. دولت می‌تواند رسیدگی‌ها و حسابرسی‌های فنی و مالی را تدارک کند یا خود برعهده بگیرد و به عنوان ضامن صندوق اندوخته بلندمدت عمل کند. یک راه حل منطقی در مورد کوتاهی کشاورزان نسبت به پرداخت وجود آب‌بها، آن است که ارائه خدمات آب به کشاورزان دارای بدھی‌های معوق قطع شود. این مستلزم انضباط و آموزش سیاسی زیاد است. یک اقدام بسیار مؤثر مورد اعمال در این گونه نواحی آبیاری در پرو "پرداخت نسبت به تحويل" است، یعنی: برای هرنوبت آبیاری، پیش از آن که آب عملاً تحويل شود، وجه آن پرداخت می‌شود. تشکل‌های آب‌بران در ایالات متحده آمریکا از این اقتدار قانونی برخوردارند که در صورت نپرداختن آب‌بها آبیاری بعد از چند فصل [[از جانب کشاورزان]]، تشکل می‌تواند مزارع را تملیک و به فروش برسانند. در موارد دیگر در امریکای لاتین و بخش‌هایی از آسیا، قطع تحويل آب یک اختیار متدائل برای تشکل‌های آب‌بران است. اما تعهد و

پشتیبانی سیاسی نسبت به این گونه اختیارات گاهی موجود نیست و کوتاهی کشاورز در پرداخت وجود آبها در بسیاری از کشورها امر متداولی است.

برنامه‌ریزان باید از انواع مسائلی که در مراحل تشکیل و توسعه تشکلهای آببران بروز می‌کنند، آگاه باشند و سازماندهندگان به منظور پرهیز از وقوع مشکلات حاد و سخت، باید گام‌های موشکافانه و دشواری بردارند. انتقال مدیریت آبیاری احتمالاً مؤثر و کارآمد نخواهد بود مگر این که تعهد سیاسی نیرومندی برای پشتیبانی از پایداری مالی محلی طرح‌های آبیاری وجود داشته باشد.

فصل دوازدهم

بهسازی تأسیسات زیربنایی آبیاری

خلاصه

فصل فعلی به این موضوع می‌پردازد که آیا مسئله بهسازی هم باید به عنوان بخشی از برنامه انتقال مدیریت آبیاری لحاظ شود یا خیر. مسئله اصلی این نیست که آیا بهسازی باید انجام شود یا نه، بلکه مسئله این است که در صورت نیاز به بهسازی این کار را چگونه می‌توان انجام داد به نحوی که بهسازی هدف اولیه و عمدۀ انتقال مدیریت آبیاری، یعنی ایجاد تشکل‌های آببران خودکفا به منظور جانشینی دولت در مدیریت شبکه‌های آبیاری را، تحکیم کند.

احتمالاً سه اصل بسیار بنیادی که در ارتباط با بهسازی تأسیسات زیربنایی شبکه و انتقال مدیریت آبیاری باید به خاطر سپرده شوند، عبارتند از:

- تشکل آببران باید تصمیمات مالی را تعیین و اولویت آنها را مشخص کند؛
- سازمان آبیاری باید مساعدت فنی را تسهیل و تأمین کند، اما به هدایت این جریان نپردازد؛
- بهسازی آینده تأسیسات زیربنایی باید به جای آن که مبین روش کاملاً یارانه‌ای و غیر مشارکتی معمول گذشته باشد، روشی مترقیانه و مبتنی بر سوق دادن کشاورز برای انجام این کار باشد.

پیش از انتقال مدیریت آبیاری باید فهرست تمام شبکه‌های موردنظر برای واگذاری تهیه شود و برنامه‌ریزان باید داده‌های مربوط به وضعیت کاری خود را تهیه کنند در صورتی که نیاز به بهسازی باشد، آنان باید توصیه‌های تشکل آببران در باره بهسازی را مبتنی بر این که در ارتباط با برنامه واگذاری چه کاری در زمینه بهسازی باید انجام شود، نیز گردآوری کنند. پس از تعیین اولویت‌ها از جانب تشکل آببران، باید از طرف دولت و کشاورزان بررسی مشترکی انجام شود تا ارزیابی گردد که آیا انجام کارهای موردنظر از جهات فنی و مالی موجهند یا خیر.

موضوع ضروری این است که فرآیند بهسازی منعکس کننده رابطه آینده بین تشکل آببران و دولت باشد نه رابطه گذشته آنها. تشکل آببران باید اولویت انجام کارها را تعیین کند و با مشارکت دولت تأمین مالی کارهای موردنظر را برعهده بگیرد. تشکل آببران باید برای انجام بهسازی‌های آینده نسبت به تأسیس صندوق اندوخته سرمایه نیز اقدام کند.

آیا بهسازی شبکه باید در برنامه واگذاری مدیریت لحاظ شود؟

در برنامه واگذاری مدیریت آبیاری، وضعیت تأسیسات زیربنایی شبکه‌های آبیاری مسئله مهمی است، زیرا بسیاری از شبکه‌های آبیاری ممکن است، به سبب نگهداری نامطلوب و عوارض مربوط به آن، به طرز چشمگیری تخریب شده باشند. بهسازی هزاران، یا حتی میلیون‌ها هکتار اراضی مشمول برنامه واگذاری مدیریت آبیاری پیامدهای مالی بسیاری دارد، زیرا هزینه چنین کارهائی بندرت از ۱۵۰۰ دلار امریکا در هکتار کمتر است و بنابراین هر دولتی می‌خواهد که پیش از قبول هر گونه تعهدی در این ارتباط با توجه خاص موضوع را مورد بررسی و تحقیق قرار دهد.

با در نظر گرفتن این که بیشتر برنامه‌های واگذاری مدیریت آبیاری تحت فشار ناشی از اصلاحات اقتصادی به مرحله اجرا در می‌آیند، دولتها عموماً از شروع برنامه‌های بهسازی وسیع اکراه دارند. معمولاً بهسازی به موارد یا شرایط و اوضاع خاصی محدود است که پیش از شروع جریان بهسازی تعریف دقیقی را ایجاب می‌کنند. حتی اگر سرمایه‌گذاری‌های مربوط به بهسازی محدود هم باشند، بازهم این سرمایه‌گذاری‌ها می‌توانند عامل مهمی در تبیین و ارائه یک روش جدید در مدیریت آبیاری به شمار آیند.

ترویج و پیشبرد بهبود تدریجی تأسیسات زیربنایی شبکه و اتخاذ تصمیم مربوط به اولویت‌ها از جانب تشكل آب‌بران، هدف اولیه و عمدۀ واگذاری مدیریت آبیاری، یعنی ایجاد تشكل‌های آب‌بران خودکفا به منظور جانشینی دولت در مدیریت شبکه‌های آبیاری را، تحکیم خواهد نمود.

در بازسازی تأسیسات زیربنایی شبکه آبیاری دولت می‌خواهد چه نقش داشته باشد؟

اساساً دولت از لحاظ تأمین مالی کارهای بهسازی می‌تواند سه موضع متفاوت ذیل را اتخاذ کند:

- ۱- یکی موضع مذاکره و چانه‌زنی که در آن دولت با تک تک تشكل‌های آب‌بران ذیربطری در باره تعهدات مالی محتمل مذاکره می‌کند که هریک از طرفین دولت و تشكل برای

امور بهسازی چه کاری می‌تواند بکند. مثل هر فرآیند مبتنی بر مذاکره، قواعد حاکم بر جریان مذاکره، (در محدوده‌ای خاص) انعطاف پذیرند.

۲- بهسازی کامل پیش از واگذاری مدیریت آبیاری: به سبب محدودیت‌های مالی، این امر پسیار نامحتمل است اگرچه در برخی موارد اعمال شده است.

۳- موضع دیگر تعریف و روشن کردن مقررات برای استفاده از کمکهای (یا وامهای کم بهره) دولتی است که در حالت قبول مسئولیت امور بهسازی توسط تشکل و وجود و تحقق شرایط خاص، در اختیار تشکل‌های آببران قرار داده خواهد شد.

راه حل و موضع سوم مسلمًاً موضعی است که برای تقویت فرآیند واگذاری مدیریت آبیاری امکان بیشتری را ارائه می‌دهد، اما در هر حال دولتها پیش از ورود به یک برنامه مفصلتر فعالیت‌های خود در این مورد، باید موضع خود را مشخص کنند.

۱. تأمین مالی بازسازی از طریق ابزار مذاکره و چانهزنی برای ترویج واگذاری کشاورزانی که از آنان خواسته می‌شود که شبکه‌های با وضعیت نامطلوب را تحويل بگیرند چنین استدلال خواهد کرد که آنان قادر نخواهند بود که از شبکه‌های موردنظر بهره‌برداری کنند زیرا نخواهند توانست حتی وجوده لازم برای بهره‌برداری و نگهداری را هم، که به مراتب کمتر از هزینه بهسازی است، فراهم کنند. آنان حتی ممکن است از قبول چنین واگذاری هم امتناع کنند. برخی از تشکل‌های آببران ممکن است سعی کنند که بر دولت فشار بیاورند تا پیش از واگذاری مدیریت آبیاری شبکه‌های آبیاری را بهسازی یا ترمیم کنند. از طرفی، ممکن است استدلال دولت هم این باشد که وجوده لازم را در اختیار ندارد و شبکه آبیاری به این دلیل تخریب شده است که کشاورزان وجوده مورد انتظار را نپرداخته‌اند. چنین اوضاع و موقعیت‌های متضادی بیشتر احتمالاً در آن گونه شبکه‌های آبیاری که هزینه‌های بهره‌برداری در آنها زیاد است و یا در جاهائی که کشاورزان برای پرداخت وجوده آب‌بها توان کمی دارند، پیش می‌آیند. در چنین مواردی تأمین مالی برخی از امور اضطراری بهسازی از جانب دولت می‌تواند انگیزه مهمی به شمار آید تا تشکل‌های آببران به نحوی آزادانه‌تر کار واگذاری مدیریت آبیاری را، که ممکن است جاذبه چندانی هم برای آنها نداشته باشد، قبول کنند.

به هر حال این روش مبتنی بر مذاکره (که در مکزیک بسیار مورد استفاده قرار گرفت) باید با احتیاط و مراقبت زیاد به کار رود و مبانی لازم برای مذاکره محتمل را با وضوح بسیار تعریف و مشخص کند. هر لحظه که کشاورزان آگاه شوند که مقامات دولتی می‌توانند با تأمین مالی برخی از امور بهسازی موافقت کنند، آنان همواره موضوعاتی برای مذاکره و چانه‌زنی پیدا خواهند کرد. یکی از شاخص‌های مهم که ممکن است به تعیین محل اعطای چنین کمک‌های بلاعوضی به مستویان دولتی، کمک کند، توانایی کشاورزان در پرداخت هزینه آب‌بهاست. در شبکه‌های آبیاری که این توانایی در زارعین عموماً بالا باشد، نباید چنین مذاکراتی به عمل آید.

کادر ۱۱

نمونه‌ای از این که چگونه بهسازی می‌تواند موجب توقع سوداگرانه و وابستگی میان کشاورزان گردد. دیداری از برنامه واگذاری مدیریت آبیاری در مقیاس کوچک در یک منطقه کوهستانی در ناحیه سوماترای غربی اندونزی در جریان مرحله آزمایشی اجرای برنامه نشان داد که شبکه موردنظر کمتر از ۱۰۰ هکتار را آبیاری می‌کرد و در جریان واگذاری به تشکل آببران بود. قرار بود که این شبکه در ابتدا با هزینه دولت بهسازی شود. از کشاورزان خواسته شد که فهرست اولویت‌های تعمیراتی یا بهسازی‌های مورد علاقه خود را پیش از تحقق واگذاری مدیریت آبیاری، مشخص کنند. رهبران تشکل آببران فهرستی پانزده ماده‌ای تهیه کردند. ماده مربوط به سومین اولویت موضوعی در خور توجه بود [که طبق آن] کشاورزان از دولت می‌خواستند که خاکریز کanal اصلی را به طول ۳۰۰ متر تا نزدیک آبگیر به ارتفاع ۲۰ سانتی‌متر افزایش دهد. دلیل کشاورزان این بود که: دولت خاکریز موردنظر را حدود ۱۱ سال پیش ساخته و از آن هنگام تا زمان واگذاری حدود ۱۰ تا ۱۵ سانتی متر گلولای و رسوب در کف کanal انباشته شده است.

کشاورزان می‌گفتند که اگر بتوان ارتفاع خاکریز را ۲۰ سانتی متر دیگر بالا برد، در آن صورت آنان می‌توانند سطح آب ورودی از آبگیر را بالا ببرند و احتمالاً تا ۱۲ سال دیگر نیازی به لایروبی کanal نخواهد بود.

۲. بازسازی پیش از واگذاری

این استدلال که در جائی که به دلیل خرابی شبکه کارکرد آن مطلوب نیست، نمی‌توان از کشاورزان انتظار داشت که مدیریت چنین شبکه‌ای را بر عهده بگیرند، ممکن است

سازمان آبیاری گاهی سیاست بهسازی پیش از واگذاری را ترویج کند. استدلال دیگر این است که چنین امری هزینه نگهداری آینده شبکه را برای کشاورزان کاهش خواهد داد. در واقع این چنین استدلال‌هایی اغلب تاکتیکی (راهکاری) برای به تأخیر انداختن فرآیند واگذاری مدیریت آبیاری هستند تا نیت حقیقی و خیرخواهانه. زیرا بهسازی کامل شبکه‌های آبیاری مستلزم منابع مالی هستند که محققًا موجب کندی فرآیند واگذاری مدیریت آبیاری خواهد شد.

اتخاذ یک سیاست نامشخص و درهم و برهم در مورد بهسازی شبکه‌های آبیاری پیش از واگذاری مدیریت آبیاری، صرف نظر از دشواری تحمل بار مالی آن، ممکن است از دیدگاه ترویج و پیشبرد مدیریت متكی به خود نیز سیاستی زیان‌آور و نامولد باشد. فهرست برخی از پیامدهای منفی اتخاذ چنین سیاستی ذیلاً ذکر خواهد شد.

اگر دولت پیش از واگذاری مدیریت آبیاری بهسازی آن را تضمین کند، این تلقی را که شبکه متعلق به دولت است، در میان کشاورزان تقویت خواهد کرد و اقدامات بد مرسم احتمالاً تکرار خواهد شد. چنین اقداماتی ممکن است این تصور را که دولت در آینده نیز بر خواهد گشت و تأمین مالی بهسازی را بر عهده خواهد گرفت، در اندیشه کشاورزان تقویت می‌کند. از آن پس این انگیزه در کشاورزان پدید خواهد آمد که سرمایه‌گذاری در زمینه نگهداری را به تعویق بیندازند، با این توقع که این گونه هزینه‌ها در یک طرح بهسازی آینده بر گردن دولت گذاشته خواهد شد. بنابراین باز هم این احتمال وجود دارد، که درست مثل پیش از واگذاری مدیریت آبیاری، شبکه به سرعت تخریب شود. به هر حال، این فرض و امید به این که دولت ممکن است آماده تأمین مالی هر گونه بهسازی آینده باشد، احتمالاً در بلندمدت توجیه خود را از دست خواهد داد و این ممکن است در آینده کشاورزان را در وضعیت دشواری قرار دهد.

انجام کارهای بهبود و بهسازی بدون دخالت تشکل آببران ممکن است حتی زیان آور باشد یا مورد استفاده کامل افراد ذینفع قرار نگیرد.

- هزینه انجام چنین برنامه‌ای بسیار بیشتر از قبول یک گزینه جانشین مبتنی بر بعضی فرمول‌های سرمایه‌گذاری مشترک بین تشکل آببران و دولت خواهد بود؛

- بهسازی پیش از واگذاری مدیریت آبیاری ممکن است فرآیند اصلاحات را به سبب محدودیت اعتبارات و مراحل کند اداری برای تعهد انجام کارها، به تأخیر بیندازد. این تأخیرات ممکن است سازمان‌های محلی را از مشارکت فعال در فرآیند اصلاحات دلسرد کند. علاوه بر این، یک فرآیند طولانی اصلاحات با گذشت زمان در معرض جریانات متغیر حمایت سیاسی قرار می‌گیرد و این چیزی است که برای برنامه واگذاری مدیریت آبیاری مخاطره‌آمیز است.

۳. تأمین مالی مشترک و پیشرونده بهسازی تأسیسات زیربنایی شبکه
برنامه واگذاری مدیریت آبیاری رابطه بین دولت و آببران را اساساً تغییر خواهد داد به نحوی که در آن، آببران شرکای دولت می‌شوند و در مدیریت آب کشاورزی "فرمان را به دست می‌گیرند". وابستگی کشاورز به دولت باید بسیار کاهش یابد. به راهنمایی‌های جامع و متحرانه‌ای، برای انتباط و سمتگیری دوباره کشاورزان و دولت، نیاز خواهد بود. اگر این راهنمایی‌ها بخوبی و به نحو مقتضی انجام شود، بهسازی می‌تواند فرصتی برای تقویت این رابطه جدید به وجود آورد.

هرجا که تشکل‌های آببران مدیریت شبکه‌های آبیاری را بر عهده گرفته‌اند، و هرجا که دولت تنها خدمات حمایتی فنی و مالی را به حسب نیاز، متناویاً و به صورت ادواری تأمین می‌کند، و نیز هرجا که منابع دولت به منظور ایجاد انگیزه و تشویق کشاورزان برای سرمایه‌گذاری در شبکه‌های آبیاری‌شان و نه دلسرد کردن کشاورزان در این کار، به مقادیر محدود عرضه و دوام می‌یابد، ممکن است پیش‌بینی یک زیربخش آبیاری ضرورت داشته باشد.

اگر این دیدگاه پذیرفته شود، می‌توان انتظار داشت که در روابط آینده دولت و تشکل آببران در رابطه با بهبود تأسیسات زیربنایی آبیاری حاوی تمام یا عمدۀ اجزاء زیر باشد:

- دولت دیگر بخش اعظم هزینه بهسازی را تأمین نخواهد کرد؛
- تقسیم هزینه بین تشکل آببران و دولت بر مبنای فرمول مشخصی صورت خواهد گرفت؛

- دیدگاه "انتظار تا تخریب"، "همه چیز در آن واحد" مربوط به گذشته جای خود را به دیدگاهی در دست اقدام و درحال انجام، مترقیانه، طرفدار فعالیت و تعمیر و بهسازی در مقیاس کوچک خواهد داد؛
- کارها به اقتضای ضروریات، پیش از آن که به صورت حاد در آیند و مستلزم سرمایه‌گذاری‌های کلان با استفاده از وجود خارجی باشند، انجام خواهد شد؛
- تشكل‌های آببران اولویت کارها را تعیین خواهد کرد و به حسب ضرورت در طلب حمایت فنی بیرونی برخواهد آمد؛
- تشكل‌های آببران در مورد تعمیر، تغییر و توسعه تأسیسات زیربنایی شبکه از اختیار قانونی برخوردار خواهد بود.

تنها در صورتی می‌توان تأسیسات زیربنایی شبکه را به عنوان ابزاری برای تجدید انطباق و سمتگیری به کار برد که تشكل آببران و نهاد تأمین کننده خدمات آب نخست تأسیس شده باشند و واگذاری اختیارات کامل مدیریتی تحقق یافته باشد. تنها پس از این جریان است که تشكل آببران در موقعیتی خواهد بود که مدیریت فرآیند بهسازی، تعیین اولویت و زمانبندی بهسازی‌ها و بسیج منابع محلی و دولتی را انجام دهد. این تجربه، تشكل آببران و نهاد تأمین کننده خدمات آب را برای قبول مسئولیت اولیه در مورد پایداری فیزیکی و مالی شبکه آبیاری خود آماده خواهد کرد.

چگونگی برنامه‌ریزی بهسازی تأسیسات زیربنایی شبکه

به محض آن که دولت موضع خود را در ارتباط با نقش و مسئولیت خود در برنامه بهسازی شبکه مشخص کند، باید درباره حدود و راههایی که در زمینه بهسازی تأسیسات زیربنایی کمک خواهد کرد، برنامه روشنی تدوین کند. این برنامه ممکن است مشتمل بر موارد ذیل باشد:

۱- اشاره به این که کشاورزان در گذشته منتظر می‌ماندند تا زیر ساختاریه حد تخریب برسد و سپس همه کار بازسازی به یک باره انجام شود (احتمالاً از جانب دولت)، درحالی که در دیدگاه جدید کار تعمیر و بازسازی به محض ضرورت و در همان مقیاس کوچک مورد نیاز انجام خواهد شد.

- پیش از واگذاری مدیریت آبیاری باید فهرست تمام شبکه‌های موردنظر برای واگذاری تهیه شود و برنامه‌ریزان باید داده‌های مربوط به وضعیت کاری آنها را تهیه کنند. ضرورتی ندارد که این فهرست به صورت خیلی تفصیلی و مبتنی بر جزئیات باشد زیرا فقط منظور آن است که از اندازه و میزان شبکه‌هایی که احتمالاً نیاز به بهسازی دارند، معیاری به دست داده شود؛
- جمع‌آوری توصیه‌های تشکل‌های آببران در باره امور بهسازی، در صورتی که نیاز باشد، ضروری‌اند؛
- برآورد هزینه لازم برای چند حالت فرضی بهسازی (معدود کارهایی که باید در مورد آنها مذاکره شود، فوری ترین نیازها، حالات منتخب، تمام کارهای توصیه شده، و غیره)؛
- تعیین معیارهایی که تشکل‌های آببران باید احراز کنند تا برای استفاده از کمک دولت واجد صلاحیت باشند؛
- تعیین شرایطی که به موجب آنها تجهیزات و ماشین‌آلات دولتی برای بهره‌برداری و نگهداری به تشکل‌های آببران جدید واگذار خواهند شد؛
- تعیین و تعریف اقدامات و عملیات فنی و مالی که، در صورت احراز معیارها، باید از آنها پیروی شود؛
- بررسی این موضوع که تشکل‌های آببران از نظر حقوقی و قانونی اجازه دارند که به کارهای ساختمانی اقدام کنند؛
- تعیین نیازهای آموزشی تشکل‌های آببران در مورد بهبود تأسیسات زیربنایی شبکه؛
- برآورد محدوده زمانی برنامه؛
- برآورد کل هزینه برای ارائه به دولت و منابع محتمل تأمین‌کننده مالی؛

با توجه به موضع اتخاذ شده، برخی از نکات یاد شده مورد تفصیل بیشتر یا کمتر قرار می‌گیرند.

چگونه می‌توان اولویت بهسازی‌ها را به طرقی مشخص و تعیین اولویت کرد که اهداف واگذاری را تحکیم بخشنده

یکی از نخستین وظایف مدیران جدید شبکه‌های واگذار شده عبارت است از: تعیین اولویت کارهای ضروری مربوط به بهسازی می‌باشد، تشکل‌های آببران و نهادهای تأمین کننده خدمات آب احتمالاً مجبورند برای چنین اولویت‌بندی انواع ضوابط زیر را در نظر بگیرند:

- اطمینان از تداوم و توزیع عادلانه آب؛
- بهینه سازی راندمان آبیاری و صرفه جویی در آب؛
- اولویت در اجرای آن کارهائی که با متابع در دسترس جامعه محلی می‌توان انجام داد و به تعویق انداختن کارهائی که نیاز به تأمین مالی از بیرون دارند؛
- گسترش منطقه خدماتی و افزایش تعداد کسانی که نسبت به برخورداری از خدمات وجوده لازم را می‌پردازند؛
- کاهش مخاطرات ایمنی به کمترین حد؛
- کاهش تلفات اراضی کشاورزی به کمترین حد در هنگام توسعه کانال‌ها؛
- شفافسازی مبنای توزیع آب؛
- طراحی بهسازی‌هایی که نیازهای مدیریتی و هزینه‌های نگهداری را به کمترین حد برساند.

در هر حال، اعضا جامعه محلی باید مورد مشورت قرار بگیرند و از آنان خواسته شود تا در تعیین اولویت‌ها فعالانه مشارکت کنند. گاهی، که انجام کارهای خاصی بعضی از کشاورزان را نسبت به دیگران بیشتر منتفع می‌کند، رسیدن به اتفاق نظر روشن کار دشواری است. در این موقع این وظیفه رهبران تشکل آببران است که اتفاق

نظر لازم را به وجود آورند یا تصمیماتی اتخاذ کنند که در جهت بهترین علیق تشکل باشد.

به محض آنکه اولویتها از جانب تشکل آببران تعیین شوند، برای ارزیابی این که آیا کارهای موردنظر توجیه فنی و مالی دارند یا خیر، یک بررسی پیش از امکان‌سنجی و توجیه باید انجام شود. پوشش بدنه کانال‌ها و انهرار یکی از کارهای بهسازی ترجیحی کشاورزان است اما این کار اغلب توجیه اقتصادی ندارد. دولتها برای تأمین کمک، بررسی‌های امکان سنجی را احتمالاً به عنوان پیش شرط خود قرار خواهند داد. این گونه مطالعات باید به مرحله‌بندی کارها به منظور انطباق با دسترسی به اعتبار مالی بودجه‌بندی شده و زمان محدود برای اجرا توجه داشته باشند. در بسیاری از شبکه‌ها محدوده زمانی که در خلال آن قطع خدمات آب را می‌توان تحمل کرد، بسیار کوتاه است.

در پایان، بر این نکته تأکید می‌شود که سه اصل بسیار بنیادی که در ارتباط با بهسازی تأسیسات زیربنایی شبکه و واگذاری مدیریت آبیاری باید به خاطر سپرده شوند، عبارتند از:

- فرمان مدیریت باید (برای شناسایی مسائل مالی، تعیین اولویت آنها و اتخاذ تصمیمات مالی) در دست تشکل آببران باشد؛
- سازمان آبیاری باید مساعدت فنی را تسهیل و تأمین کند، اما به هدایت این جریان نپردازد؛
- بهسازی آینده تأسیسات زیربنایی شبکه باید به جای آن که مبتنی بر روش کاملاً یارانه‌ای و غیرمشارکتی معمول گذشته باشد، روشی مترقیانه و مبتنی بر سوق دادن کشاورز برای انجام این کار باشد.

کادر ۱۲

بهسازی و واگذاری مدیریت آبیاری در ماداگاسکار

ماداگاسکار راهبردهای مشتمل بر ترکیب بهسازی و واگذاری مدیریت را اتخاذ کرده است. برنامه موردنظر متضمن تعدادی اقتضابیات و انگیزه‌های مربوط به سرمایه‌گذاری‌های کشاورزان است. هدف از مفاد برنامه فوق آن است که تشکلهای آببران به خود اتکایی محلی تشویق شوند. تا اواسط دهه ۱۹۹۰ بسیاری از شبکه‌های آبیاری دولتی در ماداگاسکار بشدت تخریب شده بودند. دولت پیشنهاد کرد که ۸۰٪ هزینه بهسازی را پردازد به شرط آن که کشاورزان پرداخت ۲۰٪ بقیه را بپذیرند و پس از واگذاری مسئولیت کامل مدیریت شبکه‌ها را بر عهده بگیرند. نخست شبکه‌هایی برگزیده شدند که کشاورزان با این الزامات موافق بودند. در خلال مرحله اول، یک سازمان غیردولتی یا شرکت مشاور، تشکیل یک تشکل آببران را تسهیل می‌کند و کشاورزان بهسازی‌های فیزیکی را که باید انجام شوند، مشخص می‌کنند. سازمان یا شرکت مذکور و تشکل متفقاً برنامه‌ای برای بهسازی تهیه می‌کنند. تشکل آببران یک برنامه نگهداری سالانه را تهیه و هزینه‌ای را به عنوان آب بها قبول می‌کند. اگر دست کم ۹۰٪ آبها جمع‌آوری شود، کار برای شروع مرحله دوم، یعنی ساخت، ادامه می‌یابد. کشاورزان باید ۲۰٪ هزینه ساخت را، که معمولاً به صورت کار و تهیه مواد و مصالح است، تأمین کنند. تنها اگر کشاورزان ۲۰٪ هزینه بهسازی را تأمین و دست کم ۹۰٪ آب بها را جمع‌آوری کنند، طرح تا آخرین مرحله، یعنی اتمام تعمیرات فیزیکی، واگذاری مالکیت قانونی تأسیسات زیربنایی به تشکل آببران و تدارک خدمات حمایتی ویژه از طریق سازمان‌های دولتی کوئنگون، از جمله ترویج کشاورزی، آموزش نحوه استفاده و کاربرد آب، اعتبارات، وغیره، پیش خواهد رفت.

مرحله چهارم - دستاوردها: برنامه‌ریزی و اجرا

دستاوردها برای مرحله برنامه‌ریزی و اجرا عبارتند از تدوین یک برنامه بنیادی در مورد اجرای کار، تأسیس تشکلهای آببران و نهادهای تأمین کننده خدمات آب و بهسازی‌های تأسیسات زیربنایی شبکه‌ها می‌باشد.

برنامه همچنین باید متضمن راهبردهای اساسی در مورد بهسازی تأسیسات زیربنایی شبکه، از جمله الزامات و شرایط برخورداری از کمک، عملیات مالی، جنبه‌های فنی و چگونگی و زمان‌بندی اجرا باشد. این برنامه باید بر موضع روشن دولت از نظر نقش و مسئولیت او برای تأمین مالی کارهای بهسازی، مبتنی باشد.

دستاوردهای اصلی در مورد ایجاد یک تشکل آببران کارآمد و مؤثر و آماده کردن آن برای بدست گرفتن امور، همان تأسیس رسمی تشکل آببران است. تشکل آببران باید:

- اساسنامه و آینه نامه را قبول کند و قانوناً آنها را به رسمیت بشناسد؛
- تعریف مورد قبول خود را از خدماتی که باید تأمین شوند، ارائه کند؛
- مجموعه‌ای از کارکنانی که باید به نحوی شایسته برگزیده و آموزش دیده باشند، در اختیار داشته باشد؛
- در میان اعضا آن احساس تعهد کلی به سازمان وجود داشته باشد.

تأسیس نهاد تأمین کننده خدمات آب و آماده کردن آن برای اعمال مدیریت بر خدمات موردنظر باید، به طور کلی، مخصوص دستاوردهای زیر باشد:

- تأسیس قانونی نهاد تأمین کننده خدمات آب؛
- استخدام کارکنان نهاد تأمین کننده خدمات آب، خرید تجهیزات و ماشینآلات و تدارک آموزشی؛
- تدوین یک برنامه مالی، بودجه و برنامه بهره‌برداری و نگهداری؛
- ایجاد یک صندوق اندوخته سرمایه.

یک برنامه اجرایی بنیادی لازم است تا تمام مؤلفه‌های ضروری اصلاحات را یک کاسه کند، و هم‌دلی عام به وجود آورد و نشان دهد که برنامه‌ای است جامع و فراگیر و منسجم و مداوم و سازگار. این برنامه باید متقادع کند که اجرای آن کارآمد و عملی خواهد بود و نتایج مورد انتظار تحقق خواهد یافت. برنامه موردنظر باید معمولاً مخصوص مؤلفه‌های زیر باشد:

- سیاست‌گذاری و تغییرات قانونی لازم؛
- نیازها و اقتضاییات مربوط به تجدید ساختار سازمان آبیاری؛
- سازماندهی خدمات حمایتی جدید؛
- ایجاد و توسعه و تحول تشکلهای آببران؛
- بهسازی تأسیسات زیربنایی شبکه آبیاری؛
- اجرای یک نظام پایش و ارزشیابی.

پیوست ۱

خلاصه مندرجات قانون مدیریت کشاورزان بر شبکه‌های آبیاری در ایالت آندرآپرادش هندستان

قانون مدیریت کشاورزان بر شبکه‌های آبیاری در ایالت آندرآپرادش (قانون ۱۱ سال ۱۹۹۷) در هفتم آوریل ۱۹۹۷ به تصویب رسید. سرآغاز این قانون به شرح زیر است:

"قانونی برای تدارک مشارکت کشاورزان در مدیریت شبکه‌های آبیاری و موضوعات مربوط به آن یا لازمه آن".

"نظر به این که ایالت آندرآپرادش طبیعتاً یک ایالت کشاورزی است که به عرضه و توزیع مطلوب آب، که یک ثروت ملی است، وابسته است، لذا تأمین و تضمین بهره‌برداری بهینه آب از جانب کشاورزان برای بهبود تولیدات کشاورزی یک ضرورت آنی است؛

و نظر به این که، توسعه و نگهداری علمی و قانونمند تأسیسات زیربنایی آبیاری به عنوان بهترین امکان کلیه سازمان‌های کشاورزان تلقی می‌شود؛ و نظر به این که؛ به این گونه سازمان‌های کشاورزان باید در مدیریت و نگهداری شبکه آبیاری به منظور تأمین و توزیع مطمئن و کارآمد و مطلوب آب، نقش و مسئولیت مؤثر و عملی داده شود، این قانون به تصویب رسید.

مندرجات ذیل خلاصه‌ای از مفاد این قانون است:

فصل اول - مقدمات

- (مشتمل بر عناوین، شمول و شروح قانون، ارجاعات و مأخذ مربوط به قوانین پیشین، تعریف واژگان و مفاهیم)؛

فصل دوم - سازمان کشاورزان

- تعیین منطقه آببران و تأسیس تشکل؛
- انتخاب رئیس و اعضا کمیته مدیریت تشکل آببران؛
- تعیین منطقه توزیع و تشکیل کمیته توزیع؛
- انتخاب رئیس و تشکیل کمیته مدیریت توزیع منطقه؛
- تعیین منطقه طرح و تشکیل کمیته طرح؛
- انتخاب رئیس و تشکیل کمیته مدیریت طرح؛
- کمیته عالی؛
- روش فراخوانی اعضا؛
- تشکیل کمیته‌های فرعی در سازمان کشاورزان؛
- سازمان کشاورزان باید یک شخصیت حقوقی باشد؛
- تغییرات در سازمان کشاورزان؛
- نامزدها یا اعضائی که واجد شرایط نیستند؛
- پر کردن جاهای خالی (انتصابات).

فصل سوم - اهداف و وظایف سازمان‌های کشاورزان

- اهداف؛
- وظایف تشکل آببران؛
- وظایف کمیته توزیع؛
- وظایف کمیته طرح؛
- اختیار تعیین و وضع تعریفه آببها و وصول آنها؛
- انتصاب مسئول شایسته و کارداران و وظایف آن.

فصل چهارم - منابع

- منابع سازمان کشاورزان.

فصل پنجم - تخلفات و کیفرها

- تخلفات و کیفرها;
- کیفر تحت سایر قوانینی که اعمال مجازات در موارد ذیربطر منع نشده است؛
- ترکیب و انواع خلافها.

فصل ششم - حل مناقشات

- حل مناقشات;
- استینافها و فرجام خواهی‌ها.

فصل هفتم - موارد گوناگون

- گزارش‌ها و سوابق؛
- حسابرسی و رسیدگی؛
- وصول مطالبات؛
- نشست‌ها و اجلاس‌ها؛
- استعفا؛
- انتصاب یک عضو عالیرتبه دولتی؛
- ترتیبات انتقالی؛
- تائید دستورات و سفارشات و اسناد سازمان کشاورزان؛
- قوانینی که به دلیل عدم رعایت تشریفات با وجود ابهام و غیره نباید بی‌اعتبار تلقی شوند؛
- پس انداز و اداره و به کارگیری وجوده؛
- وجوده استهلاکی؛
- بودجه؛

- صیانت از اجرای مطمئن قوانین؛
- اختیار حل مشکلات؛
- اندوخته‌ها؛
- اختیار وضع مقررات.

در پی این قانون، سه مجموعه مقررات، یا آیین‌نامه، که در مورد چگونگی اجرای قانون فوق رهنماهای تفصیلی بیشتری ارائه می‌کردند، در همان سال ۱۹۹۷، انتشار یافتند.

پیوست ۲

فهرست پیشنهادی منابع بیشتر در ارتباط با انتقال مدیریت آبیاری

- Amarasinghe, U.A., Sakthivadivel, R. and Murray-Rust, H. 1998. Impact assessment of rehabilitation intervention in the Gal Oya Left Bank. *IIMI Research Report No. 18*. Colombo, Sri Lanka: International Irrigation Management Institute.
- Bagadion, B.U. and Korten, F.F. 1991. Developing irrigators' organizations: a learning process approach. In: *Putting People First: Sociological Variables in Rural Development*. M.M. Cernea (ed.). Second Edition. Washington, D.C.: World Bank.
- Bandaragoda, D.J. and Memon, Y. 1997. *Moving Towards Participatory Irrigation Management*. Report No. R-26. Pilot Project for Farmer-Managed Irrigated Agriculture under the Left Bank Outfall Drain Stage 1 Project, Pakistan. Phase 2 Report. May. Lahore, Pakistan: International Irrigation Management Institute.
- Department of Irrigation and Command Area Development, Government of Andhra Pradesh, India. 1997. *The Andhra Pradesh Farmers Management of Irrigation Systems Act (Act 11 of 1997), Act and Rules*. Hyderabad, India: Cooperative Press Ltd.
- Economic Development Institute of the World Bank. 1998. Handbook on participatory irrigation management. In: *Advanced Short Course on Capacity Building for Participatory Irrigation Management*, Vol. 1. Washington, DC: World Bank.
- Hage, J. and Finsterbusch, K. 1987. *Organizational Change as a Development Strategy: Models and Tactics for Improving Third World Organizations*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.
- Huppert, W. 1989. *Situation Conformity and Service Orientation in Irrigation Management*. GTZ, Eschborn, Germany.
- Huppert, W. 1997. *Irrigation Management Transfer: Changing Complex Delivery Systems for O&M Services*. In: DVWK-Bulletin.
- Huppert, W. and Urban, K. 1994. Service analyses in irrigation development. *Quarterly Journal for International Agriculture* 33(3). July-September.

- Huppert, W. and Urban, K. 1998. Analysing service provision – instruments for development cooperation illustrated by examples from irrigation. *GTZ Publication Series No. 263*. Wiesbaden, Universum Verlagsanstalt.
- International Irrigation Management Institute. 1996. *The Privatization and Self-Management of Irrigation*. Final Report Submitted to GTZ, Germany. Colombo, Sri Lanka: IIMI.
- International Irrigation Management Institute. 1993-97. *Short Report Series on Locally Managed Irrigation*.
- International Network on Participatory Irrigation Management. 1996 to present. *INPIM Newsletter*.
- Israel, A.. 1987. *Institutional Development: Incentives to Performance*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Johnson, S.H. III. 1997. *Irrigation Management Transfer in Mexico: A Strategy to Achieve Irrigation District Sustainability*. IWMI Research Report No. 16.
- Johnson, S.H. III, Vermillion, D.L. and Sagardoy, J.A. (eds.). 1995. Irrigation management transfer: selected papers from the International Conference on Irrigation Management Transfer, Wuhan, China, 20-24 September 1994. *Water Report 5*. Rome: FAO/International Irrigation Management Institute.
- Kloezen, W.H. and Garcés-Restrepo, C. 1998. Assessing irrigation performance with comparative indicators: the case of the Alto Rio Lerma Irrigation District, Mexico. *IWMI Research Report No. 22*.
- Kloezen, W.H. and Samad, M. 1995. Synthesis of Issues Discussed at the International Conference on Irrigation Management Transfer: Wuhan, China, 20-24 September 1994. *IIMI Short Report No. 12*. Colombo, Sri Lanka: International Irrigation Management Institute.
- Kloezen, W.H., Garcés-Restrepo, C. and Johnson, S.H. III. 1997. Impact assessment of irrigation management transfer in the Alto Rio Lerma Irrigation District, Mexico. *IIMI Research Report No. 15*. Colombo, Sri Lanka: International Irrigation Management Institute.

- Korten, D. 1980. Community organization and rural development: a learning process approach. *Public Administration Review* **40**(5): 480-511.
- Korten, F.F. and Siy, R.Y. Jr. (eds.). 1989. *Transforming a Bureaucracy: the Experience of the Philippine National Irrigation Administration*. New Haven, Connecticut, USA: Kumarian Press.
- Levine, G., Cruz Galvan, A., Garcia, A., Garcés-Restrepo, C. and Johnson S. III. 1998. Performance of the two transferred modules in the Lagunera Region: water relations. *IIMI Research Report No. 23*. Colombo, Sri Lanka: International Irrigation Management Institute.
- Manor, S., Patamatamkul, S. and Olin, M. (eds.). 1990. *Role of Social Organizers in Assisting Farmer-Managed Irrigation Systems*. Colombo, Sri Lanka: International Irrigation Management Institute.
- Meinzen-Dick, R. and Bruns, B. (eds.). 1999. *Negotiating Water Rights*. New Delhi: Sage Publications.
- Meinzen-Dick, R., Mendoza, M., Sadoulet, L., Abiad-Shields, G. and Subramanian, A. 1994. *Sustainable Water User Associations: Lessons from a Literature Review*. Paper prepared for World Bank Water Resources Seminar, December 13-15, 1994. Washington, D.C.: World Bank.
- Merrey, D.J. 1996. Institutional design principles for accountability in large irrigation systems. *IIMI Research Report No. 8*. Colombo, Sri Lanka: International Irrigation Management Institute.
- Merrey, D.J. 1977. *Expanding the Frontiers of Irrigation Management Research: Results of Research and Development at the International Irrigation Management Institute, 1984 to 1995*. Colombo: IIMI.
- National Irrigation Administration, Government of the Philippines and International Irrigation Management Institute. No date. *A Training Manual on Farmer Irrigators' Organization Program (FIOP)*. Quezon City, Philippines: National Irrigation Administration.
- Ostrom, E. 1992. *Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation Systems*. San Francisco: ICS Press.
- Perry, C.J. 1995. Determinants of function and dysfunction in irrigation performance, and implications for performance improvement. *International Journal of Water Resources Development* **11**(1): 25-38.

- Perry, C.J. 1995. *Quantification and Measurement of a Minimum Set of Indicators of the Performance of Irrigation Systems*. Final Draft Paper. Colombo, Sri Lanka: International Irrigation Management Institute.
- Peter, J.R. 1998. *Management of Irrigation Systems by Farmers in Andhra Pradesh, India: The Process*. Paper presented at the Fourth International Seminar on Participatory Irrigation Management, 14-19 July, Bali, Indonesia.
- Raby, N. 1997. *Participatory Irrigation Management in the Philippines: The Learning Process Approach in the National Irrigation Systems*. Paper presented at the International Workshop on Participatory Irrigation Management, 9-15 February, Cali, Colombia.
- Repetto, R. 1986. Skimming the water: Rent-seeking and the performance of public irrigation systems. *Research Report No. 4*. Washington, D.C.: World Resources Institute.
- Salman, S. 1996. *Water Users' Organizations: Legal Framework*. Working Paper. Washington, DC: World Bank.
- Samad, M. and Vermillion, D.L. 1998. *Assessment of Participatory Management of Irrigation Schemes in Sri Lanka: Partial Reforms and Partial Benefits*. Forthcoming IWMI Research Report. International Water Management Institute.
- Scarborough, S.K., Johnson, D.A. and Farrington, J. (eds.). 1997. *Farmer-led Extension: Concepts and Practices*. London, UK: Intermediate Technology Publications and Overseas Development Institute.
- Skogerboe, G.V., Poudyal, L.P. and Shrestha, K.B. 1993. M&O Guidelines for turnover of irrigation systems to farmers. *Water Resources Development* 9(4).
- Small, L.E. and Carruthers, I. 1991. *Farmer-financed Irrigation: The Economics of Reform*. Cambridge, UK: Cambridge University Press and International Irrigation Management Institute.
- Steiner, G.A. 1979. *Strategic Planning: What Every Manager Must Know*. New York: The Free Press.
- Svendsen, M. 1997. *Second Generation Problems of Privatized Irrigation Systems*. Paper presented at the International Workshop on Participatory Irrigation Management, 9-15 February, Cali, Colombia.

- Svendsen, M. and Knight, G. 1996. *Participatory Irrigation Management in Turkey*. Paper prepared for the International Seminar on Participatory Irrigation Management, 10-17 April, Antalya, Turkey.
- Svendsen, M. and Vermillion, D.L. 1994. *Irrigation Management Transfer in the Columbia Basin: Lessons and International Implications*. Colombo, Sri Lanka: International Irrigation Management Institute.
- Tang Shui, Yi. 1992. *Institutions and Collective Action: Self-Governance in Irrigation*. San Francisco, CA: Institute for Contemporary Studies Press.
- Turrall, H. 1995. *Devolution of Management in Public Irrigation Systems: Cost Shedding, Empowerment and Performance, A Review*. Working Paper 80. London: Overseas Development Institute.
- Uphoff, N. 1992. Learning from Gal Oya: Possibilities for Participatory Development and Post- Newtonian Social Science. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Uphoff, N. 1992. *Approaches and Methods for Monitoring and Evaluation of Popular Participation in World Bank-assisted Projects*. Paper for World Bank Workshop on Popular Participation, Washington, D.C., 26-27 February.
- Vermillion, D.L. 1997. Impacts of irrigation management transfer: a review of the evidence. *IWMI Research Report 11*. Colombo, Sri Lanka: International Water Management Institute.
- Vermillion, D.L. 1997. *Management Devolution and the Sustainability of Irrigation: Results of Comprehensive versus Partial Strategies*. Paper presented at the FAO/World Bank Technical Consultation on Decentralization and Rural Development, 16-18 December, Rome.
- Vermillion, D.L. 1992. Irrigation management turnover: Structural adjustment or strategic evolution? *IIMI Review* 6(2):3-12.
- Vermillion, D.L. and Garcés-Restrepo, C. 1998. Impacts of Colombia's Current Irrigation Management Transfer Program. *IWMI Research Report No. 25*. Colombo, Sri Lanka: International Water Management Institute.
- Vermillion, D.L. and Merrey, D.J. 1998. What the 21st century will demand of irrigation institutions. *Journal of Applied Irrigation Science* 33(2):165-187.

Vermillion, D.L., Samad, M., Murthy, N., Raheja, S.K., Amarasinghe, U. and Svendsen, M. 1996. *A Standard Methodology to Assess the Impacts of Irrigation Management Transfer*. Draft paper. Colombo, Sri Lanka: International Irrigation Management Institute.

قدرتانی و تشکر

شماری از کارکنان عضو GTZ,IWMI و فائو در تهیه اطلاعات و ارایه نظرات همکاری داشته‌اند که در تکمیل این مجموعه مفید بوده است. از مؤسسه IWMI و آقای "دی سکلر"^۱ کارشناس ارشد مدیریت و "ربرا وان کوپن"^۲ همکار تحقیق، از کارمندان ارشد GTZ از جمله "هوپرت"، "هوگن"، "اوربان" و "والنتین"^۳ از فائو با تشکر مخصوص از H.Wolter مدیریت بخش توسعه آب و خاک (AGL) بخاطر حمایت‌های مستمر ایشان در تهیه راهنمای E.S.Funes مدیریت بخش توسعه روستایی (SDA) بخاطر بهره‌مندی از تجارب شخصی‌شان و حمایت‌هایی که از این فعالیت مشترک نموده‌اند، S.Buvchi کارشناس حقوقی ارشد توسعه خدمات حقوقی و J.Vapnek مقام اداری توسعه خدمات حقوقی که در ارتباط با جنبه‌های مربوط به تغییر و تجدیدنظر حقوقی و همچنین بازنگری و مرور بعدی متن راهنما مساعدت و همکاری لازم را داشته‌اند. اسمیت^۴ کارشناس ارشد بخش مدیریت AGL توصیه‌ها و اطلاعات ارزشمندی را فراهم آورده‌اند.

تشکر از P.Wolff استاد دانشگاه Kassel آلمان از بابت حمایت بی‌دریغ و توصیه‌های ارزشمندشان به IWMI در ارتباط با انتقال مدیریت آبیاری بدون حمایت‌های مالی بزرگوارانه BMZ انجام بیشترین بخش تحقیقات که توسعه آسیایی و بانک جهانی نیز از فعالیت‌های IMT حمایت نموده‌اند. حمایت‌هایی که تجارب و اطلاعاتی را که در تهیه این راهنما سهم داشته است، فراهم آورده است.

علاوه بر موارد فوق T.Herman از بانک جهانی B.Bruns به عنوان مشاور National del Agua (CAN) Comision مکزیک، H.Garduno از P.Marlinez مشاور Instituto Mexicano de Tecnologia del Agua (IMTA) رئیس Contijoch مکزیک و A.Musch Fideicomiso de Riesgo Compartido (Firco)

¹-D. Seckler

²-Rbara Van Koppen

³-W.Huppert, C.Hogen, K.Urban, A.Vallentin

⁴-M.Smilh

بخاطر پیشنهادها و توصیه‌هایشان تا مرحله تهیه پیش‌نویس مقدماتی این راهنمای همچنین از مساعدت‌های همیشگی و مؤثر کارکنان دبیرخانه فائز سپاسگزاری می‌شود. در خاتمه مؤلفین این نشریه مسئولیت کامل مندرجات آنرا می‌پذیرند. نظرات اعلام شده در آن متعلق به ایشان بوده و لزوماً "معکس کننده نظرات IWMI و FAO یا GTZ نیست.



Transfer of Irrigation Management Services

Guidelines

**FAO IRRIGATION AND DRAINAGE
Paper NO. 58**



**INTERNATIONAL
WATER
MANAGEMENT
INSTITUTE**



**DEUTSCHE
GESELLSCHAFT
FÜR TECHNISCHE
ZUSAMMENARBEIT
(GTZ) GmbH**



۶۲۶/۸۱

۸۹۵

۷

**Iranian National Committee on
Irrigation and Drainage (IRNCID)**

No.55 - 2002

ISBN: 964-6668-23-2 شابک: ۹۶۴-۶۶۶۸-۲۳-۲

**کمیته ملی آبیاری و زهکشی ایران
تهران - خیابان وحدت دستگردی (فلکر) - خیابان شهید کارگزار - خیابان شهرساز
پلاک ۲۹ - طبقه دوم تلفن: ۰۲۶۵۷۲۹۸ نمبر: ۰۲۶۵۷۲۲۸**