

رویکرد، اهداف و ماموریت‌های کمیته اجتماعی

کمیته تخصصی اجتماعی طرح تهیه ضوابط و معیارهای فنی صنعت آب کشور

شهریور ماه 1398

1- طرح مساله

تهیه، اجرا و بهره‌برداری از طرح‌ها و پروژه‌های توسعه منابع آب در ایران معاصر توسط دولت‌ها با بهره‌گیری از بودجه عمومی و اتکاء به یک تشکیلات گسترده اداری و ابزارهای قانونی و توان به خدمت‌گرفتن شرکت‌های پیمانکاری و مهندسی مشاور، یک ویژگی تاثیرگذار و کلیدی در نظام حکمروایی آب کشور و رهیافتی برای اجرای سیاست و پیشبرد برنامه‌ها و اقدامات توسعه‌ای به‌شمار می‌آید. از همین روست که بسیاری از صاحب‌نظران، طرح‌ها و پروژه‌های توسعه منابع آب را موتور محرکه و ابزار اصلی اعمال حاکمیت در بخش آب ایران ارزیابی کرده و منشاء و ریشه بخش بزرگی از نقاط قوت و ضعف حکمروایی آب کشور را در فرایندهای مرتبط با طراحی، اجرا و بهره‌برداری از طرح‌ها جستجو می‌نمایند. بر این اساس شناخت ویژگی‌های ساختاری و کارکردی نظام حکمروایی آب در مقیاس طرح و پروژه و اعمال هرگونه بهبود و اصلاح در آن می‌تواند به هدف کلی‌تر بهبود و اصلاح کلیت نظام حکمروایی آب کشور یاری رساند. این‌که طرح‌های توسعه منابع آب در ایران چگونه پدیدار می‌گردند؟ تحت چه سازوکاری موفق به تجهیز منابع کمیاب اقتصادی می‌شوند؟ تحت چه ضوابط و رویه‌هایی طرح‌ها مورد مطالعه و طراحی و تصویب قرار گرفته و مجوزهای لازم را برای اجرا دریافت می‌نمایند؟ چگونه بهره‌برداری شده و پیامدهای مورد انتظار آن اعم از مثبت و منفی چگونه جامعه، اقتصاد و محیط طبیعی را تحت تاثیر قرار می‌دهند؟ و سرانجام و از همه مهم‌تر منافع آن چگونه در جامعه توزیع می‌گردد؟ و پرسش‌هایی از این دست، امر شناخت نقش‌آفرینان و تحلیل نقش و عملکرد هر یک از آن‌ها در فرایند پیدایی، طراحی و اجرا و بهره‌برداری از طرح‌های توسعه منابع آب را به مهم‌ترین و کارآمدترین رهیافت برای تحلیل، ارزیابی و اجرای اصلاحات ساختاری-کارکردی نظام حکمروایی طرح‌ها در ایران بدل ساخته است.

در این سند ضمن نقدی آسیب‌شناسانه، چارچوب کلی برای هدایت فعالیت‌های کمیته امور اجتماعی طرح تهیه ضوابط و معیارهای فنی صنعت آب و آبفای وزارت نیرو ارائه می‌شود.

2- غفلت‌های صورت‌گرفته در طرح‌های آب و آبفا

استیلای نگرش سازه‌ای به طرح و پروژه به‌عنوان یک سنت ریشه‌دار در نظام برنامه‌ریزی توسعه در ایران موجب شده تا در شیوه‌های حکمروایی بخش آب کشور، غفلت‌هایی عمده صورت گیرد. شناخت این غفلت‌ها و اولویت‌بندی آن‌ها می‌تواند نقش بسیار مهمی در تدوین مأموریت‌های کمیته اجتماعی داشته باشد. از نظر کمیته اجتماعی کاستی‌ها و غفلت‌هایی به شرح زیر وجود داشته است:

- تعریف دقیق و درست مساله اجتماعی در طرح‌ها
- هدف‌گذاری واقع‌بینانه در طرح‌ها
- تقلیل مطالعات اجتماعی به یک‌سری گزارش‌های آمارمحور از جمعیت‌شناسی و سایر ویژگی‌های اجتماعی-فرهنگی منطقه طرح و فقدان نگاه و رویکرد تحلیلی-کیفی و میان‌رشته‌ای
- بررسی همه گزینه‌های ممکن در جریان مطالعات طرح‌ها از جمله گزینه‌های غیر سازه‌ای

- دولت‌محوری، بخشی‌نگری و بی‌توجهی به برنامه‌ها و ظرفیت‌ها و محدودیت‌های فرابخشی و وضعیت بخش‌های غیردولتی و جامعه
- نگرش نظام‌مند به پیامدهای فضایی و آثار فرابخشی طرح‌ها (آینده‌پژوهی)
- ضرورت ارزیابی متوازن آثار طرح‌ها و انجام ارزیابی‌های زیست‌محیطی و اجتماعی هم پایه ارزیابی‌های اقتصادی در طرح‌ها
- اهمیت شناخت نقش‌آفرینان و ضرورت تحلیل نقش آن‌ها و شناخت منافع و نیازهای آن‌ها در ارتباط با طرح‌ها در قالبی یک‌پارچه
- شناخت و تحلیل چگونگی توزیع هزینه‌ها و اصل توزیع منصفانه منافع طرح‌ها و ضرورت به حساب‌آوردن تمام گروه‌های صاحب‌حق و تاثیرپذیر به‌ویژه محروم‌ترین اقشار جامعه هدف طرح
- مشارکت نقش‌آفرینان اصلی اعم از دولتی و غیردولتی در تصمیم‌گیری، اجرا و بهره‌برداری از طرح‌ها
- ارزیابی تاثیرات اجتماعی طرح‌ها پیش و پس از اجرا و ایجاد سازوکاری برای پایش و ارزیابی این اثرات
- تدوین و اجرای برنامه‌های آموزش و توانمندسازی در جوامع هدف
- شفاف‌سازی و امکان دسترسی آسان نقش‌آفرینان به‌ویژه جوامع محلی به اطلاعات طرح‌ها
- دستیابی به پذیرش عمومی و اجماع در جریان مقایسه و ارزیابی گزینه‌ها
- انجام مطالعات ریسک و ارزش در طرح‌ها با هدف حداکثرسازی فایده‌های اجتماعی و کاستن از زیان‌های اجتماعی طرح‌ها
- پاسخگویی و مسوولیت‌پذیری در میان همه نقش‌آفرینان اعم از کارگزاران دولتی و جوامع محلی و تمرکز بار این دو مهم بر دوش پیمانکاران و مشاورین طرح
- حفظ و تقویت پویایی جوامع و احترام به ارزش‌ها و باورها و میراث فرهنگی جوامع محلی
- تقویت ظرفیت‌های نهادی در محیط طرح و اتکاء بیش از اندازه به توان تشکیلاتی دولت.

3- رویکرد کمیته اجتماعی

تقویت رویکرد اجتماعی به نظام حکمروایی طرح‌های توسعه منابع آب از جمله مهم‌ترین رهیافت‌هایی است که می‌تواند منجر به ایجاد تغییراتی مثبت در عملکرد نظام فنی و اجرایی کشور و ارتقاء اثربخشی طرح‌ها در فرایند توسعه ملی و منطقه‌ای و محلی گردد.

در نظام فنی و اجرایی کشور مراحل برای چرخه پیدایش، طراحی، اجرا و بهره‌برداری از یک طرح پیش‌بینی شده و برای هر مرحله فهرست یا شرح خدمات و در مواردی راهنما و ضوابطی خاص برای انجام مطالعات تخصصی تهیه و ابلاغ شده است. بررسی دستاوردهای نظام فنی - اجرایی کشور کاستی‌های عمده‌ای را در حوزه موضوعات اجتماعی و طیف وسیعی از اقدامات مغفول مانده را به نمایش می‌گذارد که تنها با شناخت و تحلیل نظام حکمروایی طرح‌ها در ایران می‌توان آن‌ها را به‌نحوی قابل فهم، تبیین نمود. بدیهی است که این مهم بدون اتخاذ رویکردی قابل اعتماد،

منسجم و تحول آفرین نمی‌تواند در عمل تحقق یابد. رویکرد پیشنهادی کمیته اجتماعی در این رابطه همانا بهبود، اصلاح و در نهایت بازساخت نظام حکمروایی طرح و پروژه بر اساس اصول «حکمروایی خوب» است.

4- ارزش‌ها و اصول کمیته اجتماعی

کمیته اجتماعی برای انجام کارها اصول و ارزش‌هایی را به‌عنوان میثاق کاری خود در نظر دارد. با توجه به ماهیت درهم‌تنیده و پیچیده طرح‌های توسعه منابع آب، ارزش‌هایی را که کمیته باید بر اساس اجماع بین‌المللی در رابطه با اصول حکمروایی خوب مدنظر قرار دهد عبارتند از:

- پای‌بندی به قوانین و مقررات
- اجماع‌سازی
- پاسخگویی و مسوولیت‌پذیری
- شفافیت و گردش روان اطلاعات طرح در مراحل مختلف
- شفافیت
- رعایت انصاف در تخصیص منابع و منافع طرح‌ها
- مشارکت
- اثربخشی.

5- ماموریت‌ها و اهداف کمیته اجتماعی

5-1- ماموریت کمیته اجتماعی

با توجه به آسیب‌ها و کاستی‌های موجود در نظام حکمروایی طرح‌ها و پروژه‌های صنعت آب در ایران و رویکردهای این کمیته، ماموریت‌های کمیته عبارتند از:

- تقویت رویکرد اجتماعی در تمام مراحل عمر پروژه (پیدایش، مطالعات و طراحی، اجرا و بهره‌برداری)
- مستندسازی و انباشت دانش تجربی موجود مرتبط با جنبه‌های اجتماعی طرح‌ها و پروژه‌های آب و آبفا در سطوح ملی و بین‌المللی
- ایجاد پایگاه مدارک و مستندات مرتبط با جنبه‌های اجتماعی طرح‌ها و پروژه‌های آب و آبفا در ایران و جهان و کمک به گردش سریع و روان اطلاعات
- برنامه‌ریزی برای تهیه راهنماها، ضوابط فنی، دستورالعمل‌ها و فهرست خدمات مورد نیاز در حوزه مسایل اجتماعی طرح‌ها و پروژه‌های آب و آبفا در تمام مراحل طول عمر طرح‌ها و پروژه‌ها با استفاده از ظرفیت‌های کارشناسی موجود در شرکت‌های مهندسی مشاور، دانشگاه‌ها، موسسات تحقیقاتی و خبرگان مسائل اجتماعی طرح‌های صنعت آب کشور

- کمک به ایجاد و تقویت ظرفیت‌های نهادی (قانونی و مقرراتی)، تخصصی و سازمانی در شرکت‌های مهندسی مشاور، پیمانکاران و موسسات عمومی، ادارات، سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی مرتبط با جنبه‌های اجتماعی طرح‌ها و پروژه‌های آب و آبفا در ایران
- تهیه معیارها و ضوابط رتبه‌بندی و تعیین صلاحیت شرکت‌های مشاور در ارتباط با مطالعات و فعالیت‌های اجتماعی مورد نیاز در طول عمر پروژه‌ها و طراحی نظام پایش و ارزیابی مرتبط با آن
- تدوین معیارها و ضوابط و شاخص‌های مورد نیاز برای پایش و ارزشیابی اقدامات اصلاحی در راستای ارتقای کارایی و اثربخشی نظام حکمروایی طرح و پروژه در حوزه طرح‌ها و پروژه‌های آب و آبفای ایران با بهره‌گیری از تجربیات ملی و بین‌المللی.

5-2- هدف کلان (Goal)

مبتنی بر اصول و اهداف توسعه پایدار و بر اساس رویکرد حکمروایی خوب، هدف اصلی کمیته اجتماعی عبارت از اثربخشی بر نظام حکمروایی طرح و پروژه در فرایند توسعه ملی، منطقه‌ای و محلی در ایران است. این هدف از طریق تدوین مجموعه‌ای به هم پیوسته از اصول و چارچوب‌های عملیاتی، ارائه تعاریف و مفاهیم پایه، تدوین ضوابط تخصصی، راهنماها و دستورالعمل‌ها، تهیه جعبه ابزارهای بومی‌شده و تدوین رویه‌ها و فرایندهای کاری با قابلیت پایش و ارزیابی محقق خواهد گردید.

5-3- اهداف خرد (Targets)

- برای دستیابی به هدف کلان کمیته اجتماعی مجموعه‌ای از اهداف خرد به شرح زیر تدوین گردیده است:
- 5-3-1- مشخص کردن ابعاد اجتماعی طرح‌ها و موضوعات اجتماعی اولویت‌دار
 - 5-3-2- جمع‌بندی از تجربیات و درس‌آموخته‌های ملی و بین‌المللی به‌ویژه تجربیات ملی در سه دهه اخیر
 - 5-3-3- تولید دانش نظری متناسب با ساخت حکمروایی آب در ایران
 - 5-3-4- کمک به تهیه چارچوب‌های قانونی و مقرراتی، تدوین آیین‌نامه‌ها و تقویت ظرفیت‌های نهادی بالفعل و بالقوه در جهت تقویت رویکرد اجتماعی در چرخه زندگی طرح‌ها
 - 5-3-5- تدوین اصول و چارچوب‌های عملیاتی، راهنماها، ضوابط و دستورالعمل‌ها متناسب با مراحل مختلف طرح و در حوزه‌های کاری وزارت نیرو و اصلاح رویه‌های موجود.

6- پیش‌نیازها و الزامات

- تحقق اهداف بالا نیازمند بسترسازی و تامین برخی پیش‌نیازها و الزامات است. مهم‌ترین آن‌ها عبارتند از:
- 6-1- کمیته اجتماعی برای تقویت توان اثرگذاری خود بر چرخه زندگی طرح و پروژه لاجرم باید بازتاب‌دهنده دیدگاهی فراگیر و حامل دانش روز و تجربیات کنشگران اجتماعی طرح‌ها و قانونی برای ایجاد اجماع کارشناسی و

وحدت رویه در موضوعات اساسی مرتبط با جنبه‌های اجتماعی طرح‌ها باشد. از این رو، ضروری است در روند انجام ماموریت‌های خود روشی مشارکت‌جویانه را اتخاذ نماید.

2-6- ایجاد فضای بحث و گفت‌وگو و مفاهمه میان دست‌اندرکاران اعم از دانشگاهیان، کارشناسان اجتماعی در صنعت آب و آبفا، تشکل‌های غیردولتی ذیربط، موسسات پژوهشی و شرکت‌های مهندسی مشاور و پیمانکاران، مدیران و کارشناسان و خبرگان و دیگر صاحبان علم و تجربه اعم از دولتی و غیر دولتی در سطوح مختلف ملی، منطقه‌ای و محلی بر اساس اهداف مشترک و حداقلی

3-6- برقراری رابطه‌ای ارگانیک میان همه کمیته‌های تخصصی زیرمجموعه طرح تهیه ضوابط و معیارهای فنی صنعت آب با رعایت قلمروهای تخصصی با هدف دستیابی به یکپارچگی رویکردی - عملکردی و ایجاد هم‌افزایی نظری و تجربی در مجموعه طرح

4-6- فراهم شدن بستر مناسب در فرایندهای اجرای طرح‌ها در جهت عملیاتی نمودن استانداردها و ضوابط تولیدی کمیته.

7- مسائل و پرسش‌های اولویت‌دار

بر اساس مقدمات فوق به نظر می‌رسد کمیته اجتماعی باید در نخستین گام پرسش‌های اولویت‌دار خود را در ارتباط با جنبه‌های اجتماعی طرح‌ها و پروژه‌های آب و آبفا در حوزه‌های مختلف و به تفکیک مراحل پیدایش، طراحی اولیه و تفصیلی، اجرا و بهره‌برداری در چارچوب نظام فنی و اجرایی کشور، مشخص نماید. از نظر کمیته اجتماعی در شرایط کنونی مهم‌ترین این پرسش‌ها عبارتند از:

- نقشه راه کمیته اجتماعی برای دستیابی به هدف حداکثر اثربخشی بر حکمروایی طرح‌ها و پروژه‌های آب و آبفا از منظر اجتماعی و اولویت‌های کاری کمیته با توجه به تنوع فعالیت‌های صنعت آب و آبفای کشور چیست؟
- موضوعات و مسائل عمده اجتماعی با توجه به اهداف و اصول حکمروایی خوب در هر مرحله از چرخه زندگی طرح‌ها و پروژه‌های آب و آبفا در شرایط خاص ایران کدام است؟ و معیارهای لازم برای اولویت‌بندی آنها چیست؟
- نقش و جایگاه بررسی‌های اجتماعی در قالب طرح‌ها و پروژه‌های آب و آبفا چگونه می‌تواند در فرایند گذار از رویکرد مدیریت عرضه به مدیریت تقاضا موثر واقع شود؟
- ملاحظات اجتماعی چه فهرست خدمات و راهنماها و ضوابط و استانداردهایی را به تفکیک در مراحل مختلف چرخه زندگی طرح‌ها و پروژه‌های آب و آبفا طلب کرده و اجرای آنها را الزام‌آور می‌سازد؟
- اقدامات اصلاحی کوتاه‌مدت برای رفع خلاءهای موجود طرح‌ها و پروژه‌های آب و آبفا در رعایت جنبه‌های اجتماعی کدام است؟
- اقدامات اصلاحی میان‌مدت و بلندمدت برای تقویت جنبه‌های اجتماعی طرح‌ها و پروژه‌های آب و آبفای کشور، از نظر پشتوانه‌سازی علمی و تولید دانش، نهادسازی، آموزش و توانمندسازی و سیاستی کدام است؟

- فرایند گردش کار موجود در ارتباط با تعریف و تصویب طرح‌های توسعه منابع آب از چه ظرفیت‌هایی برای تقویت جنبه‌های اجتماعی و مشارکتی سازمان‌های مردم‌نهاد و بخش خصوصی برخوردار است؟ و چگونه می‌توان آن را بهبود داد؟
- تجربه جهانی در رویارویی با موضوعات اجتماعی طرح‌ها چیست و چه رویکردهایی مورد عمل واقع شده است؟
- چه تعریف و تقسیم‌بندی‌هایی در حوزه مسائل اجتماعی صنعت آب و آبفا وجود دارد که منبعت از فرایندهای توسعه‌ای یا ریشه در آن دارد؟
- شاخص‌های سنجش تنش اجتماعی در فعالیت‌های توسعه‌ای و بهره‌برداری آب و آبفا کدام است و چگونه ارزیابی و توسعه می‌یابد؟
- شاخص‌های اجتماعی تاثیرگذار بر اولویت‌بندی طرح‌ها کدام است؟

8- خروجی‌ها و برنامه‌های کمیته اجتماعی

بر اساس چارچوب، مباحث و سوالات فوق‌الذکر، برنامه‌های کاری و خروجی‌های زیر برای کمیته اجتماعی متصور است:

- تهیه فهرست خدمات مراحل مختلف مطالعات اجتماعی طرح‌ها/پروژه‌های توسعه منابع آب
- تهیه راهنمای پایش و ارزشیابی مولفه‌های حکمرانی خوب در پروژه‌ها و طرح‌های آب و آبفا
- تهیه راهنما و معیارهای ارزیابی ظرفیت‌های نهادهای رسمی و غیررسمی محلی برای مدیریت بهره‌برداری و نگهداری از طرح‌های آب و آبفا
- تهیه راهنمای تسهیل‌گری اجتماعی در طرح‌های آب و آبفا
- تهیه راهنمای ارزیابی اثربخشی نظام‌های بهره‌برداری آب و کشاورزی
- تهیه راهنمای توان‌افزایی (توسعه توانمندی/توانمندسازی) ذی‌نفعان طرح‌های آب و آبفا
- تهیه راهنمای آگاهی‌بخشی و اطلاع‌رسانی ذی‌نفعان در طرح‌های آب و آبفا
- تهیه راهنمای اقدامات اجتماعی مدیریت یک‌پارچه سیل
- نیازسنجی و استعلام از شرکت‌های زیرمجموعه وزارت نیرو و وزارت جهاد کشاورزی، انجمن‌های صنفی و سمن‌های مرتبط برای احصاء راهنماها و ضوابط مورد نیاز آن‌ها.
- اصلاح و تکمیل «آیین‌نامه بررسی و تصویب طرح‌های توسعه منابع آب» با هدف لحاظ‌کردن ملاحظات اجتماعی در مطالعه طرح‌ها (ستاد، شرکت‌های مادر تخصصی و شرکت‌های آب منطقه‌ای چه ملاحظات و مجوزهایی را در فرآیند مطالعه و تصویب طرح‌ها مورد توجه قرار دهند؟)
- تهیه فهرست خدمات ارزیابی تاثیرات اجتماعی طرح‌ها
- تهیه معیارها و اصلاح جداول تشخیص صلاحیت مشاوران برای انجام مطالعات اجتماعی
- مدیریت دانش ضوابط و معیارهای اجتماعی آب و آبفا.