

به نام خدا

یادداشت سیاستی درباره:

ضرورت ایجاد نهاد «مرکز ملی مدیریت خشکسالی»

مقدمه: کارگروه خشکسالی مرکز مطالعات راهبردی کشاورزی و آب وابسته به اتاق ایران پس از انجام پایش و ارزیابی مجموعه اقدامات انجام شده در سطح ملی درباره موضوع خشکسالی و مشاوره با صاحب نظران داخلی و خارجی و رصد پیشرفت‌های فناوری‌های پایش و سازگاری با خشکسالی، ضرورت تجدیدنظر اصولی درباره سازماندهی فعالیت‌ها و اقدامات در سطح ملی را برای مقابله و مواجهه با پدیده خشکسالی احصا نموده و چارچوب جدیدی را در این خصوص پیشنهاد نموده است.

در این گزارش مقدمتاً به دلایل و ضرورت این رویکرد اشاره شده و در ادامه چارچوب اصلی پیشنهاد درباره ایجاد یک نهاد فرابخشی مقتدر و پویا تحت عنوان «مرکز ملی مدیریت خشکسالی» به همراه جایگاه و کارکردهای موردانتظار از تشکیل و سازماندهی آن ارائه گردیده است.

مروری بر چکیده دیدگاه‌های نظری در رابطه با مدیریت خشکسالی:

پدیده خشکسالی که به دلیل تحولات و تغییرات اقلیمی، تناوب وقوع و شدت آن در اقصی نقاط جهان رو به افزایش است، هر ساله موجب خسارات انسانی و مالی گسترده به ویژه در مناطق در حال توسعه و کمتر توسعه یافته می‌شود. آثار و تبعات این پدیده وقتی با کم‌آبی توأم می‌شود، بسیار وسیع‌تر و پایاتر می‌باشد. بطوریکه فرآیند توسعه و پیشرفت و تخصیص منابع را برای ایجاد و افزایش سطح رفاه جوامع با مخاطرات و تهدیدهای جدی مواجه می‌سازد.

متأسفانه کشور ما نیز با هر دو پدیده مذکور یعنی کم‌آبی مزمن همراه با بروز خشکسالی‌های متناوب و در برخی دوره‌ها، درازمدت مواجه بوده و از این رهگذر، از یک طرف فشارهای مضاعف بر منابع مالی کشور و از دیگر سو به شرایط زندگی و سطح رفاه اقشار مختلف جامعه تحمیل می‌شود.

سوآلی که همواره چه از سوی نهادهای بین‌المللی مرتبط و چه از سوی مسئولین دولتی و غیردولتی مطرح بوده این است که برای مقابله و مواجهه با این پدیده اثرگذار، چه نوع اقدام و برنامه‌هایی و توسط چه نوع نهادهایی و چگونه باید تدارک دیده شود و این برنامه‌ها چگونه با اثربخشی معنی‌دار و ملموس در عرصه عمل پیاده‌سازی و اجراء شود تا این پدیده به صورت موفقیت‌آمیز مدیریت شود؟

طی سال‌ها و دهه‌های گذشته به دلیل اثرات وسیع و عمیق این پدیده بر جوامع انسانی، نهادها و سازمان‌های بین‌المللی دولتی و غیردولتی و همچنین دولت‌های مختلف که تحت تأثیر و در معرض این پدیده بوده‌اند صرف‌نظر از سطح توسعه یافتگی، تلاش‌های گسترده و بسیطی را برای پیدا کردن پاسخ مؤثر و کارآ به سوآل مذکور انجام داده‌اند که می‌توان این تجربیات انباشته شده را در ادبیات مدیریت خشکسالی جستجو و به آنها دسترسی پیدا نمود.

اگر چه جمع‌بندی و تلفیق مجموعه تلاش‌های بشری در این خصوص کاری بسیار دشوار بوده و خود نیازمند یک پژوهش گسترده و فراگیری است، لیکن می‌توان بطور کلی مخرج مشترک اصلی و بنیادی این فعالیت‌ها را که از جمع آنها به «**عنوان مدیریت خشکسالی**» نام برده می‌شود، به شرح زیر طبقه‌بندی نمود:

الف: اقدامات و فعالیت‌هایی که قبل از وقوع دوره یا دوره‌های خشکسالی مورد نیاز است.

ب: اقدامات و فعالیت‌هایی که در زمان وقوع دوره یا دوره‌های خشکسالی تا خاتمه آن باید انجام گیرد.

ج: اقدامات و فعالیت‌های موردنیاز بعد از وقوع دوره یا دوره‌های خشکسالی

بر مبنای تجربیات حاصل از مجموعه تلاش‌های انجام شده، به منظور سازماندهی و ساختارمند نمودن سه موضوع کلیدی ذکر شده دو گام محوری زیر که تقریباً مورد وثوق و تفاهم در کلیه سطوح می‌باشد، باید برداشته شود:

۱- **گام محوری اول:** ضرورت ایجاد، تقویت و تجهیز **نهادهای** برای جمع‌آوری داده‌های پایه موردنیاز و

انجام پیش‌بینی‌های لازم و پایش مستمر پدیده خشکسالی و اعلام پیش‌آگاهی‌های لازم با دقت زمانی و

مکانی کافی و مناسب برای تصمیم‌گیرندگان، نهادهای مسئول و همچنین کل جامعه به ویژه جوامع تحت تأثیر در سطوح ملی، منطقه‌ای و جهانی.

۲- گام محوری دوم: سازماندهی و تشکیل نهادی در سطح ملی، به منظور هماهنگی برنامه‌های از پیش تعیین شده برای مدیریت خشکسالی در سه موضوع یاد شده در سناریوی‌های مختلف وقوع پدیده، نظارت، کنترل و پایش مجموعه فعالیت‌ها، به عنوان یک نهاد مستقل و بالادستی با هدف اجتناب از هدر رفت منابع مالی و انسانی و استفاده از هم‌افزایی نهادهای مسئول و سازماندهی اقشار مختلف جامعه برای مشارکت واقعی در موضوع مدیریت خشکسالی و همچنین سازماندهی کمک‌های بین‌المللی و منطقه‌ای با عنایت به فرابخشی بودن موضوع.

بررسی‌های تطبیقی و سوابق موضوع:

بررسی‌های تطبیقی چارچوب‌های فوق با شرایط موجود در کشور موارد زیر را آشکار می‌سازد:

الف- در خصوص گام اول در سال ۱۳۷۸ نهادی تحت عنوان «مرکز ملی مطالعات، پایش و هشدار خشکسالی» در قالب تشکیلات سازمان هواشناسی کشور تأسیس شده است. مروری بر شرح وظایف بسیط (۳۹ گانه) این مرکز که برای دسترسی آسان در پیوست این یادداشت ارائه می‌شود، نشان می‌دهد که چنانچه بطور واقعی این شرح وظایف مبسوط، در عرصه عمل پیاده گردد تا چه اندازه می‌تواند نیازهای این بخش از مدیریت خشکسالی در کشور را تأمین و بر طرف نماید. لکن مقایسه برون‌دادهای نهایی فعالیت‌های مرکز با شرح وظایف و ماموریت‌های وی، شکاف و خلاء قابل توجهی را نشان می‌دهد. این نوشته بنای ارزیابی عملکرد و کارکرد این مرکز را ندارد که خود نیازمند مطالعه و پژوهش جداگانه‌ای است، اما واقعیت این است که هرچند تصمیم برای ایجاد و راه‌اندازی این مرکز کار صحیح و مدبرانه و در راستای تجربیات موفق بین‌المللی بوده اما در عمل به هر دلیلی نتوانسته جایگاه اثر بخشی موردانتظار را در سپهر مدیریت خشکسالی در سطح ملی کسب نماید.

ب- براساس بررسی‌های انجام شده درباره گام محوری دوم، در اسفند ماه سال ۱۳۷۵ بنا به تصویب هیأت وزیران نهادی به نام «ستاد مقابله با بحران خشکسالی» با هدف بررسی و شناسایی زمینه و ابعاد بحران و راه‌های مقابله در نقاط مختلف کشور به ریاست معاون اول رئیس جمهور و تعدادی از دستگاه‌ها و نهادهای دولتی ذیربط تشکیل می‌شود، لکن به دلایلی که مشخص نیست (احتمالاً به تصورگذار از بحران) در کمتر از دو سال از شروع فعالیت در آذر ماه سال ۱۳۷۷ منحل می‌گردد. یک دهه بعد از زمان مذکور در فروردین ماه سال ۱۳۸۷ به دلیل وقوع مجدد پدیده خشکسالی این بار نهادی با نام «ستاد خشکسالی» تقریباً با همان ترکیب نهاد ستاد مقابله با بحران خشکسالی با تصویب هیئت دولت و با هدف کاهش آثار ناشی از خشکسالی، هماهنگی بین دستگاهی برای مقابله با بحران تأسیس می‌شود. از شیوه کار و برون‌دادهای نهایی این نهاد، فعال و یا غیرفعال بودن آن گزارش مستند وجود ندارد.

بطوریکه ملاحظه می‌شود، تلاش‌های صورت گرفته در ایجاد این نهادها معطوف به موضوع «مدیریت بحران» بوده و در واقع فعالیت‌های این ستادها صرفاً محدود به دوران وقوع پدیده بوده و عمدتاً نیز بر پرداخت و جبران خسارات، کم‌رسانی یا فعالیت‌هایی از همین جنس‌ها متمرکز بوده و دو محور اصلی در باره «مدیریت خشکسالی» به عبارتی تدوین برنامه‌های مدیریت خشکسالی قبل از وقوع پدیده و ارزیابی آثار و تبعات مترتب از وقوع پدیده و استفاده از نتایج حاصل در چرخه مدیریت خشکسالی را عملاً نادیده گرفته است.

متأسفانه تعمق در سایر احکام بالادستی به ویژه احکام برنامه‌های پنجساله که به نوعی موضوع خشکسالی را مطمئن نظر قرار داده‌اند و یا حتی وظایف ستاد بحران کشور که هم اکنون فعال است، نشان می‌دهد که به همگی آنها به گزاره «مدیریت بحران خشکسالی» نظر دارند تا «مدیریت خشکسالی».

شاید تنها حکم قانونی که طی آن بطور واقعی به موضوع «مدیریت خشکسالی» تأکید شده مربوط به بند ۱۷ ماده چهارم باشد که تدوین برنامه «مدیریت خشکسالی» را مورد توجه قرار داده و مقرر نموده که آیین‌نامه اجرایی آن توسط دولت به تصویب برسد. در واقع می‌توان گفت که این حکم تنها

حکم قانونی است که به جای صرفاً تخصیص تسهیلات و جبران خسارات، رویکرد مهم و بنیادی مدیریت خشکسالی را تجویز می‌نماید که می‌تواند تمام محتوای ذکر شده در گام محوری دوم را پوشش دهد. مع‌الاسف به نظر می‌رسد، علی‌رغم تهیه دیر هنگام پیش‌نویس آیین‌نامه مندرج در حکم، عملاً آیین‌نامه مذکور به تصویب دولت نرسیده و قاعدتاً حکم نیز با پایان برنامه چهارم معلق مانده است.

ضرورت رویکرد به ترتیبات جدید:

با عنایت به مطالب پیش‌گفته آشکار می‌شود، اگر چه در طول دو الی سه دهه گذشته تلاش‌هایی از سوی مسئولین و دست‌اندرکاران برای سازماندهی موضوع مدیریت خشکسالی که قطعاً مدیریت در حین وقوع نیز (مدیریت بحران) جزئی از این فرآیند است، انجام گرفته؛ لکن به دلایل زیر شکل جامع، کامل، اثربخش و مستمر پیدا نکرده و به عبارت دیگر پرداختن به مدیریت خشکسالی با لحاظ نظرات و پیشنهادات جوامع تحت تأثیر خشکسالی نهادینه نشده است:

- تصمیمات اتخاذ شده برای سازماندهی این امر عمدتاً توسط دولت‌ها انجام شده و به دلیل فقدان پشتوانه‌های قانونی و نظارت فرادولتی، عملاً ادامه حیات و موجودیت نهادهای ایجاد شده تابع تحولات و تغییرات در دولت‌ها بوده است.

- احکام قانونی نیز که در صدر آنها بند ۱۷ قانون برنامه چهارم بوده، به دلیل دائمی نبودن آنها، بعد از پایان دوره برنامه عملاً فاقد اعتبار شده است.

- نهادهای تشکیل شده توسط دولت‌ها تنها بخشی از چرخه مدیریت خشکسالی یعنی مدیریت بعد از وقوع را (مدیریت بحران) پوشش داده و با عبور موقت از دوره خشکسالی و یا کاهش ابعاد بحران، از طریق پرداخت خسارات و نظایر آن دوام و قوام پیدا نکرده است.

با نظر داشت مجموع مطالب بالا مشاهده می‌شود که به دلیل ضرورت حتمی برای نهادسازی جهت تمثیت دائمی و مستمر امور مدیریت خشکسالی از یک سو و ترمیم شکاف‌ها و خلاءهای سازماندهی‌های گذشته در مقایسه با شیوه‌های موفق و تجربه شده از دیگر سو، بایستی گام‌های مؤثر و شایسته‌ای برداشته شود.

پیشنهاد کارگروه خشکسالی:

در این ارتباط کارگروه مدیریت خشکسالی وابسته به مرکز مطالعات راهبردی کشاورزی و آب اتاق ایران با بهره‌گیری از تجربیات و درس آموخته‌های گذشته در سطح ملی و همچنین استفاده از تجربیات موفق سایر کشورها و توصیه‌های نهادهای بین‌المللی دولتی و غیردولتی که به امر مدیریت خشکسالی مبادرت نموده‌اند پیشنهاد می‌نماید، نهادی تحت عنوان «مرکز ملی مدیریت خشکسالی» زیر نظر رئیس جمهور و طی یک حکم قانونی دائمی تأسیس گردد. تا بتواند با اختیارات قانونی و اقتدار لازم و از طریق تقسیم کار ملی، فعالیت‌های مستمر و پویا را برای مدیریت خشکسالی در کشور با مشارکت نهادهای مسئول و تدارک مشارکت‌های واقعی مردم، بهره‌برداران و جوامع تحت تأثیر و نیز بهره‌مندی از نظرات جوامع مدنی و صاحب صلاحیت، سازماندهی و هدایت نماید.

به نظر می‌رسد در تقسیم کار پیش‌گفته، نقش اصلی دولت باید در سیاست‌گذاری‌های کلان، حمایت‌های فنی و اعتباری و تأمین و ترویج فن‌آوری‌های روز آمد، نقش جوامع بهره‌بردار داشتن عاملیت اجرایی در قالب شکل‌های موردنیاز در سطوح مختلف و نقش جوامع مدنی، مطالبه‌گری و نظارت‌های اجتماعی متمرکز گردد. ذیلأ به جایگاه و کارکردهای موردانتظار از این نهاد بطور خلاصه درج می‌گردد:

جایگاه نهاد: مرکز ملی مدیریت خشکسالی یک نهاد فرابخشی است که امور هماهنگی سیاست‌ها، راهبردها و برنامه‌های عملیاتی و اجرایی کلیه دستگاه‌های ذی‌مدخل در چرخه مدیریت خشکسالی (قبل از وقوع، در حین وقوع و بعد از وقوع پدیده) را در کشور عهده‌دار شده و با اتخاذ تدابیر مناسب، از کلیه ظرفیت‌های کشور اعم از نهادهای دولتی، بخش خصوصی، مشارکت مردم، اصحاب رسانه، دانش پژوهان، نهادهای آموزشی و دانشگاهی و از طریق تقسیم کار ملی برای کاهش ابعاد و دامنه پدیده خشکسالی در ابعاد ملی، منطقه‌ای و محلی به نفع جوامع و اکوسیستم‌های تحت تأثیر تلاش نموده، و نظارت عالی بر فعالیت‌ها و برون‌دادهای هریک از عوامل دخیل در برنامه‌های مدیریت خشکسالی را خواهد داشت.

افق زمانی فعالیت‌های این نهاد نامحدود بوده و با ارزیابی مستمر مجموعه اقدامات و دست‌آوردها به اصلاح مسیر حرکت و ارتقاء سطح فعالیت‌ها بصورت پیچش تکاملی مبادرت می‌نماید.

کارکردهای موردانتظار مرکز:

- هماهنگی سیاست‌ها و برنامه‌های اجرایی با هدف ارتقاء سطح تاب‌آوری کشور در مقابله و مواجهه با بروز دوره‌های خشکسالی به ویژه جوامع و اکوسیستم‌های تحت تأثیر
- تقویت و توسعه زیرساخت‌های سخت‌افزاری و نرم‌افزاری موردنیاز برای تدقیق پیش‌بینی‌ها و استقرار سامانه‌های هشدار و پیش‌آگاهی و ارتقاء سطح آگاهی‌های جامعه در باره پدیده خشکسالی
- تقسیم کار ملی با هدف بکارگیری هوشمند نهادهای دولتی، بخش خصوصی و اقشار مختلف مردم به ویژه جوامع محلی برای مشارکت واقعی و اثربخش در کل چرخه مدیریت خشکسالی
- ظرفیت‌سازی، ارتقاء توان علمی کشور، تقویت تحقیقات و برنامه‌های پژوهشی و بکارگیری دانش بومی و توسعه نوآوری‌ها در زمینه کلیه مؤلفه‌های مدیریت خشکسالی
- تعیین چارچوب سازمانی و ساختاری مرکز ملی مدیریت خشکسالی با توجه به چشم‌انداز و اهداف کلان پیش‌گفته
- تصویب سیاست‌های و راهبردهای اجرایی هماهنگ، سازگار و یکپارچه برای ابلاغ به نهادها و سازمان‌های ذیربط برای تهیه و پیشنهاد برنامه‌های عملیاتی با عنایت به ارزیابی ریسک وقوع
- اتخاذ تصمیم درباره جایگاه سازمانی و تشکیلاتی «مرکز ملی مطالعات، پایش و هشدار خشکسالی» و رابطه آن مرکز ملی به عنوان یکی از اصلی‌ترین نیاز برای مدیریت خشکسالی
- تدوین ساز و کارها و سیاست‌های شیوه اعلام وقوع پدیده خشکسالی با توجه به شاخص‌های پایش و استراتژی‌های کاهش در عرضه آب در زمان‌های وقوع پدیده در بخش‌های مصرف



- نیازسنجی ابزارهای سخت‌افزاری و نرم‌افزاری ، تحقیقاتی و آموزشی به ویژه آموزش عمومی و تصویب راهکارهای مؤثر برای تأمین آنها

- نهادینه نمودن بیمه خشکسالی از روش‌های مختلف از جمله تقویت صندوق بیمه خشکسالی و تصویب سیاست‌های توزیع کمک‌ها و اعتبارات دولتی، کمک‌های مالی و غیرمالی نهادهای بین‌المللی و سایر کشورها در زمان وقوع پدیده

- تصویب شاخص‌ها و سایر ساز و کارهای ارزیابی و سنجش اقدامات و فعالیت‌های انجام شده بعد از وقوع پدیده و تعیین نقاط قوت و ضعف برای بهره‌برداری از درس آموخته‌ها در چرخه تکاملی بعدی مدیریت خشکسالی

بدیهی است پس از تأیید و تصویب تشکیل این نهاد در مراجع ذیربط، در چارچوب این یادداشت سیاستی نسبت به تهیه و تدقیق چشم‌انداز، ماموریت‌ها، اهداف و سیاست‌های کلان، ساختار تشکیلاتی در سطوح مختلف و سایر مؤلفه‌های موردنیاز اقدام لازم به عمل خواهد آمد.