



Legislative Challenges in Drought Management in Iranian Law

M. Lakzahi Moghaddam¹, and M. Faryadi^{2*}

Abstract

Due to the frequency of drought in Iran and acceleration of its impacts during the last decades, Iranian legislator has enacted some laws to control the droughts. However, this kind of legislative approach to the management of drought faces some challenges that hinder establishment of a determinant and constructive legal order in this field. Introducing five elements of a suitable model for legislation in drought management, the article found out that firstly the drought has not yet been problematized as a legal matter for the country's legal system and the current laws regarding the drought have addressed it in a deficient and haphazard manner. Secondly the current body of laws have not provided appropriate legal mechanisms for prevention, mitigation, adaptation, institutionalization and empowerment, and compensation of drought which makes the country vulnerable to future droughts. To overcome these challenges some legal reforms are needed. One of the necessary steps is enactment of a comprehensive law on drought management to address these deficits and also integration of drought management into the related laws like the development plan laws to achieve a comprehensive and collaborated legal order in management of this natural disaster.

Keywords: Drought, Natural Disasters Law, Drought Mitigation, Water Law, Drought Management, Drought Regulations.

Received: May 16, 2021

Accepted: October 1, 2021

چالش‌های تقنینی در مدیریت خشکسالی در حقوق ایران

مجتبی لکزه‌ی مقدم^۱ و مسعود فریادی^{۲*}

چکیده

با توجه به تکرار خشکسالی در ایران و تشدید آثار آن در دهه‌های اخیر، قانونگذار ایران در برخی قوانین به تنظیم برخی قواعد حقوقی در زمینه این مخاطره طبیعی پرداخته است. با این حال بنا به دلایل چندی رویکرد تقنینی قانونگذار نسبت به مدیریت خشکسالی برخی اشکالات اساسی دارد که شکل‌گیری یک نظم حقوق مشخص و سازنده در مدیریت این پدیده را ناممکن می‌سازد. این مقاله با بررسی عناصر پنجگانه لازم برای ارائه الگویی مطلوب در قانونگذاری برای مدیریت خشکسالی از رویکرد حقوق بحران‌های طبیعی نتیجه می‌گیرد که اولاً خشکسالی هنوز تبدیل به یک مسأله حقوقی برای قانونگذار نشده است و قوانین تصویب شده بطور کاملاً ناقص و گذرا نسبت به این پدیده واکنش نشان داده‌اند، دوم اینکه قوانین موجود راهکارهای مقتضی و سازنده برای پیشگیری، کاهش آثار، نهادسازی و تصریح صلاحیت‌ها و جبران مناسب خسارت‌های ناشی از خشکسالی ارائه نکرده‌اند و این امر می‌تواند مانع مدیریت اصولی و مؤثر خشکسالی‌های آینده شود.

کلمات کلیدی: خشکسالی، حقوق آب، حقوق بحران‌های طبیعی، کاهش آثار خشکسالی، مدیریت خشکسالی، مقررات خشکسالی.

تاریخ دریافت مقاله: ۱۴۰۰/۲/۲۶

تاریخ پذیرش مقاله: ۱۴۰۰/۷/۹

1- Public Law Graduate, Faculty of Law and Political Sciences, University of Mazandaran, Babolsar, Iran. Email: mojtaba.l.m1370@gmail.com

2*- Assistant Professor, Faculty of Law and Political Sciences, University of Mazandaran, Babolsar, Iran. Email: m.faryadi@umz.ac.ir

*- Corresponding Author

Dor: [20.1001.1.17352347.1400.17.3.7.2](https://doi.org/10.1001.1.17352347.1400.17.3.7.2)

۱- دانش‌آموخته کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه مازندران.

۲- استادیار گروه حقوق دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه مازندران. مازندران، بابلسر، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، گروه حقوق.

*- نویسنده مسئول

بحث و مناظره (Discussion) در مورد این مقاله تا پایان زمستان ۱۴۰۰ امکان‌پذیر است.



ویژگی‌های خاص خشکسالی، مدیریت این مخاطره باید متفاوت از دیگر مخاطرات طبیعی باشد و اقدامات تقنینی نیز باید با توجه به این ویژگی‌ها تنظیم شود. البته مقابله با خشکسالی یک امر چند بعدی اقتصادی و اجتماعی است و لزوماً نمی‌توان صرفاً با استفاده از راهکارهای حقوقی با این پدیده مقابله کرد. با این حال دولت برای مدیریت مسأله خشکسالی به عنوان یک امر اجرایی نیازمند سازوکارها و صلاحیت‌های حقوقی است که قانونگذار مشخص می‌کند.

با توجه به لزوم مقابله و آمادگی در برابر این مخاطره، قانونگذار در برخی قوانین بطور مستقیم یا گذرا به مسأله خشکسالی پرداخته است مانند قانون پیشگیری از عوارض ناشی از خشکسالی و جبران خسارات (۱۳۸۰/۳/۳۰). با این حال به دلیل پیچیدگی مسأله خشکسالی از لحاظ اکولوژیکی و اجتماعی، قانونگذاری در این زمینه مشکلات و چالش‌هایی داشته است که در نهایت می‌تواند مانع به ثمر نشستن این اقدامات تقنینی و ایجاد نظم حقوقی مطلوب در مدیریت این مخاطره طبیعی شود. بخش عمده‌ای از چالش‌ها به بی‌توجهی به ویژگی‌های خاص مخاطره خشکسالی می‌گردد.

به عنوان مثال قانونگذار به دلیل موقتی فرض کردن خشکسالی، تصویب یک قانون جامع و اتخاذ سیاست تقنینی مشخصی در خصوص مدیریت این مخاطره را ضروری ندانسته است. در نتیجه هیچ قانون جامع و منسجمی در خصوص مدیریت خشکسالی به تصویب نرسیده است. به دلیل این خلأ قانونی، با آنکه دولت اقدامات زیادی در راستای مدیریت خشکسالی در دهه‌های گذشته انجام داده اما این اقدامات و سیاست‌های دولت از نظم حقوقی واحدی پیروی نکرده و همیشه بسته به اوضاع و احوال تغییر می‌کند و طبیعتاً این میزان تغییرپذیری از نقطه نظر ثبات حقوقی قابل نقد است. با این حال به نظر می‌رسد که خشکسالی بنا به دلایل متعددی مانند دگرگونی اقلیمی، کاهش بارندگی و رطوبت و مداخله عوامل انسانی مانند برداشت بی‌رویه آب و پوشش گیاهی تبدیل به یک مخاطره پرتکرار در کشور شده است و در همین راستا بند ۶ مصوبه سی و دومین جلسه شورای عالی آب (۱۳۹۶/۱۰/۱۸) اذعان می‌دارد که «مردم باید بدانند که خشکسالی دیگر جزو شرایط عادی کشور شده و کشور من بعد باید با این شرایط اداره شود».

بطور کلی چالش‌های حقوقی مختلفی در زمینه خشکسالی قابل شناسایی است که از زوایای مختلف می‌توان به بررسی آنها پرداخت مانند چالش‌های قانونگذاری، نظام اجرایی و قضایی. در این مقاله به بررسی چالش‌های تقنینی در ایجاد یک چارچوب اساسی برای مدیریت

خشکسالی یکی از مهمترین مخاطرات طبیعی در ایران است که اساساً ناشی از عوامل طبیعی بوده ولی در دهه‌های اخیر به دلیل مداخلات انسانی تشدید یافته است. این پدیده چند ویژگی خاص دارد که آن را متمایز از دیگر مخاطرات طبیعی می‌سازد. نخست اینکه به نظر می‌رسد وقوع خشکسالی هم به لحاظ دامنه و هم به لحاظ تکرار افزایش یافته و در سال‌های بعد احتمال وقوع آن به دلیل دگرگونی اقلیمی زیاد خواهد بود. به لحاظ اکولوژیکی سرزمین ایران اقلیمی عموماً خشک و نیمه خشک دارد و معمولاً این گونه اقلیم‌ها بیشتر مستعد پدیده خشکسالی هستند (Kardavani, 2008). بدین ترتیب خشکسالی یکی از مخاطرات طبیعی پرتکرار در کشور است که بطور مستمر در بسیاری از مناطق کشور رخ می‌دهد. مطالعات متعددی نشان می‌دهند که طی سال‌های مختلف بسیاری از مناطق کشور درگیر خشکسالی هستند (Sobhani & (Kheiri et al., 2012), (FRWMO, 2000), (Safarian Zangir, 2021).

مطالعات دیگر نیز نشان می‌دهد که در اثر دگرگونی‌های اقلیمی، پدیده‌های اقلیمی غیرعادی شدید مانند نوسان‌های دما، خشکسالی و سیل در ایران رو به افزایش بوده و آب و هوای ایران به سمت گرم و خشک‌تر شدن پیش می‌رود و بدین ترتیب احتمال دارد فراوانی و شدت خشکسالی‌ها افزایش یابد (Ashraf Vaghefi et al., 2019). (Madani et al., 2016). در همین راستا طبق گزارش مؤسسه اقتصاد و صلح، ایران یکی از رتبه‌های بالای قرار گرفتن در معرض مخاطرات طبیعی مانند تنش آبی و امنیت غذایی را در جهان و در خاورمیانه دارد (Institute for Economics & Peace, 2020). همچنین، خشکسالی بخشی معمول از چرخه اقلیمی است هرچند که شدت و دوره تناوبی آن در هر منطقه و فصلی فرق می‌کند؛ اما معمولاً مقامات تصمیم‌گیر این پدیده را امری اتفاقی و موقتی فرض می‌کنند (World Meteorological Organization, 2006) و در نتیجه راهکارهای کوتاه‌مدت مقطعی یا بخشی برای حل آن انتخاب می‌کنند.

دوم اینکه هر چند خشکسالی یک پدیده طبیعی اقلیمی بوده که در دوران‌های مختلف روی می‌دهد است، اما در دهه‌های اخیر عوامل انسانی و اجتماعی نیز در بروز و تشدید این پدیده و افزایش ضریب آسیب‌پذیری در برابر آن و تبدیل به یک بحران طبیعی تأثیر داشته‌اند مانند بهره‌برداری نامناسب از منابع آب و زمین و انتشار گازهای گلخانه‌ای توسط فعالیت‌های انسانی. این پدیده به دلیل گستردگی و تکرار آثار منفی محیط‌زیستی، اقتصادی و اجتماعی کوتاه‌مدت و بلند مدت زیادی در پی دارد که نباید نادیده گرفته شوند. به دلیل این

۳-۱- ایجاد چارچوب حقوقی اولیه

نخستین وظیفه قانونگذار در زمینه خشکسالی، شناسایی این پدیده به عنوان یک مخاطره و ایجاد سازوکارهای اولیه و اساسی برای تکلیف دولت به مقابله با این پدیده است. این چارچوب حقوقی اولیه برای تعیین دقیق سیاست تقنینی و راهنمایی مقام مجری لازم است که معمولاً از طریق تصویب یک قانون جامع برای تصریح ابعاد اصلی مدیریت خشکسالی صورت می‌گیرد. با وجود تکرار خشکسالی در ایران و تحمیل خسارت‌های هنگفت، قانونی جامع و فراگیر در زمینه مدیریت این پدیده به تصویب نرسیده و قانونگذار صرفاً به تصویب برخی قوانین پراکنده در این خصوص بسنده کرده است مانند «قانون پیشگیری از عوارض ناشی از خشکسالی و جبران خسارات» (۱۳۸۰/۳/۳۰) که برخلاف عنوان کلی آن، فقط به ذکر کلیاتی در مورد نحوه تخصیص اعتبار برای جبران این خسارت‌ها بسنده کرده است.

حتی «قانون مدیریت بحران کشور» (۱۳۹۸/۵/۷) نیز از مسأله خشکسالی کاملاً گذرا رد شده و قواعد لازم برای مدیریت جامع این مخاطره را ایجاد نکرده است. به نظر می‌رسد قانونگذار هنوز خشکسالی را به عنوان یک مسأله حقوقی و محیط زیستی به رسمیت نشناخته و با توجه به خلأهای حقوقی موجود نمی‌توان از یک نظام حقوقی خاص مدیریت خشکسالی در ایران سخن به میان آورد. چالش‌های اصلی در این زمینه عبارتند از:

۳-۱-۱- ابهام در تعریف خشکسالی

با وجود آنکه عموماً خشکسالی مفهومی ساده و روشن تلقی می‌شود؛ اما ارائه تعریفی دقیق از آن در امر مدیریت خشکسالی عملاً دشوار و پیچیده است و بسیاری از پژوهشگران اذعان دارند که تعریفی یکسان و مورد پذیرش برای همه در مورد این مفهوم وجود ندارد (Coles & Eslamian, 2017). در حقوق ایران قوانین و مقرراتی که به مسأله خشکسالی پرداخته‌اند، تعریفی دقیق و روشن و یا لاقلاً یک تعریف حداقلی از این پدیده به عمل نیاورده‌اند و همین امر مدیریت جامع و کامل این پدیده را دچار مشکل می‌کند. یکی از مشکلات عملی نبود تعریفی روشن از این عبارت علاوه بر سردرگمی مقام مجری قانون در اجرای آن، این است که هنگامی که مصوبه‌ای مقرر می‌کند مبلغی جهت «مقابله با خشکسالی» یا «جبران هزینه‌های خشکسالی» صرف شود، در اینجا منظور از نوع خشکسالی معلوم نیست و مشخص نشده است که این مبلغ باید صرف چه اموری شود که این مسأله با اصل شفافیت بودجه‌نویسی و تفصیل بودجه مغایرت آشکار دارد (Randjbari & Badamchi, 2009).

خشکسالی پرداخته می‌شود که چالش‌های حقوقی کلان و اولیه در این زمینه هستند که تا هنگامی که حل نشوند، چالش‌های اجرایی و قضایی هم حل نخواهد شد. چرا که ایجاد یک نظم حقوقی دقیق و جامع در زمینه مدیریت خشکسالی نیازمند قوانین مقتضی است. بدین ترتیب این مقاله به بررسی این نکته می‌پردازد که آیا خشکسالی در ایران تبدیل به یک مسأله حقوقی شده است یا نه؟ آیا قوانین موجود در زمینه خشکسالی به نحو مقتضی تمام ابعاد تقنینی این پدیده را پوشش داده‌اند یا نه؟ بطور کلی نظام تقنینی در مدیریت خشکسالی با چه چالش‌هایی روبه‌رو بوده و آیا این چالش‌ها قابل رفع هستند یا نه؟ در ابتدا الگوی مطلوب برای قانونگذاری در زمینه خشکسالی ترسیم می‌شود و سپس بر مبنای این الگو چالش‌ها و خلأهای موجود در قوانین ناظر بر این پدیده مورد بررسی می‌گیرد. هدف این مقاله تلاش برای تبدیل مسأله خشکسالی به عنوان یک مسأله حقوقی و نقد رویکرد قانونگذار در مقابله با این مخاطره است.

۲- مواد و روش‌ها

این مقاله با روش توصیف، تحلیل و آسیب‌شناسی حقوقی به بررسی چالش‌های تقنینی در پیشگیری، کنترل و جبران خسارت‌های خشکسالی می‌پردازد. بدین ترتیب که ابتدا الگوی مناسب برای قانونگذاری در زمینه خشکسالی ترسیم می‌شود که این الگو شامل پنج رکن ایجاد بستر حقوقی لازم برای شناسایی خشکسالی به عنوان یک مخاطره طبیعی، ایجاد سازوکارهای حقوقی لازم برای پیشگیری، آمادگی و سازگاری در برابر خشکسالی، ایجاد صلاحیت‌های لازم برای مقامات اجرایی، کاهش آثار و سرانجام جبران خسارت‌ها را دربر می‌گیرد. سپس، به بررسی مهمترین چالش‌های موجود در این زمینه یعنی نبود یک قانون جامع برای متعین ساختن تمام قواعد حقوقی ناظر بر کلیه مراحل مدیریت خشکسالی، ایجاد نکردن صلاحیت‌های اداری کافی و مقتضی، پیوند ندادن مدیریت بهینه آب و خاک با مدیریت خشکسالی، ارائه نکردن سازوکارهای لازم برای تاب‌آوری و سازگاری با خشکسالی، بی‌توجهی به ابعاد اجتماعی و الگوهای نامناسب محاسبه و پرداخت خسارت‌های ناشی از خشکسالی پرداخته می‌شود.

۳- بحث و یافته‌ها

در این مقاله با توجه به الگوی تقنینی پیشنهادی در پنج قسمت به بررسی استلزامات قانونگذاری در مدیریت خشکسالی و چالش‌های پیش روی آن پرداخته می‌شود.

با آنکه انواع مختلفی از خشکسالی مانند خشکسالی هواشناسی، هیدرولوژیکی و اقتصادی وجود دارد، تلقی قانونگذار از خشکسالی، عمدتاً خشکسالی کشاورزی بوده است چرا که در بیشتر قوانین جبران خسارت‌های کشاورزی ناشی از خشکسالی را مد نظر قرار داده و از تنظیم ابعاد اقتصادی-اجتماعی آن غافل مانده است. بنابراین لازم بود تا قانونگذار حسب مورد ابعاد اقتصادی، اجتماعی و بوم‌شناختی خشکسالی را هم مدنظر قرار می‌داد تا امکان کمک‌رسانی و جبران خسارت برای بخش‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی آسیب‌دیده از خشکسالی هم فراهم می‌شد.

۳-۱-۲- ابهام در معیارهای اعلام وقوع خشکسالی

تشخیص وقوع خشکسالی پیچیدگی‌های خاص خود را دارد مانند وقوع تدریجی، دشواری در تعریف و دشواری در شناسایی دامنه وقوع آن (Wilhite & Buchanan-Smith, 2005). همچنین، عدم قطعیت و دشواری در پیش‌بینی وقوع این پدیده و شناخت عوامل و آثار آن از دیگر ویژگی‌های خاص این مخاطره است. به دلیل این پیچیدگی‌های خاص مدیریت خشکسالی و تصویب قواعد حقوقی ثابت برای آن دشوار می‌شود. این عوامل باعث می‌شوند تا اتخاذ تدابیر دقیق، معتبر، زمانمند و تنظیم برنامه‌های آمادگی در برابر این مخاطره دشوارتر شود. بنابراین، تعریف معیارهای تعیین اعلام وقوع خشکسالی یک گام اساسی در مدیریت خشکسالی است. این معیارها مشخص می‌کند در چه شرایطی می‌توان خشکسالی را یک بحران طبیعی یا شرایط اضطراری اعلام کرد تا مقامات اجرایی بتوانند اقدامات لازم را برای مقابله و کنترل این پدیده انجام دهند. خشکسالی باید تمام شرایط یک بحران طبیعی را داشته باشد تا بتوان آن را یک مخاطره و وضعیت اضطراری برشمرد.

چرا که اعلام وضعیت اضطراری می‌تواند به اعمال قواعد حقوقی خاص وضعیت اضطراری یا اساساً اعمال نشدن مقررات عادی منجر شود. مهمترین این شرایط عبارتند از غیرمترقبه بودن خشکسالی و نبود آمادگی اولیه برای مقابله با این پدیده؛ اتفاقی و ناگهانی بودن؛ دشواری در تعیین آثار و بخش‌های آسیب‌دیده از خشکسالی به دلیل گستردگی جغرافیایی و تحت تأثیر قرار دادن حوزه‌ها و بخش‌های متعدد (Buckle, 2005). با این حال اساساً قوانین و مقررات ایران چارچوبی برای معیارهای اعلام خشکسالی ارائه نداده‌اند و در عمل اعلام وقوع و دامنه این پدیده به نظر تشخیصی سازمان هواشناسی بستگی دارد. هرچند که می‌توان ادعا کرد تعیین این معیارها به صلاحیت تشخیصی این نهادها بستگی داشته و امری تقنینی نیست، اما تعیین معیارهای حداقلی برای اعلام وضعیت خشکسالی در قوانین و مقررات نیز به مدیریت دقیق‌تر این مخاطره کمک می‌کند. در نبود معیارهایی دقیق

از انواع خشکسالی در مناطق مختلف کشور، ممکن است دولت در توزیع بودجه برای کاهش اثرات این خشکسالی‌ها نتواند اولویت‌ها را رعایت کند و به مناطقی کمک کند که نیاز کمتری به کمک دارند.

۳-۱-۳- پراکندگی قوانین

خشکسالی با آنکه بطور اتفاقی رخ می‌دهد اما یک مسأله بلندمدت است که باید با راهکارهای بلندمدت مدیریت شود. در حالی که یکی از چالش‌های اساسی حقوق ایران در امر خشکسالی وجود قوانین و مقررات پراکنده و موقتی مانند قوانین برنامه پنجساله توسعه است که مانع شکل‌گیری یک نظم حقوقی مشخص می‌شود. تاکنون ده‌ها مورد قانون و مصوبه هیأت وزیران در ارتباط با خشکسالی به تصویب رسیده است که جامع و یکپارچه نبوده و فقط ناظر بر ابعاد محدودی از مدیریت خشکسالی یعنی بودجه جبران برخی خسارت‌ها و تشکسل ستاد مقابله با خشکسالی بوده‌اند. مانند قانون پیشگیری از عوارض ناشی از خشکسالی و جبران خسارات (۱۳۸۰/۳/۳۰) و مصوبه هیأت وزیران در خصوص تشکیل ستاد مقابله با بحران خشکسالی (۱۳۷۵/۱۲/۲۶). پراکندگی قوانین و نبود سیاست تقنینی یکسان در عمل مأموران اجرایی را در مقابله مؤثر با این پدیده دچار مشکل می‌کند. به عنوان مثال در مورد موقتی بودن یا تداوم حکم برخی قوانین و مقررات در این خصوص همواره ابهام وجود دارد.

بنابراین بهتر بود که به جای تصویب این همه قوانین و مقررات متنوع در زمینه خشکسالی، یک قانون جامع و یکپارچه برای مدیریت این پدیده تصویب می‌شد و یا لاقلاً فصلی جداگانه در قانون مدیریت بحران به این مسأله اختصاص می‌یافت که نیافته است. همچنین، مدیریت خشکسالی مستلزم اصلاح و به‌روزرسانی مداوم مقررات ناظر بر مقابله با خشکسالی است. چرا که خشکسالی به عنوان یک پدیده طبیعی حالتی متغیر و پیش‌بینی‌ناپذیر دارد. در حالی که ثبات و تحول‌پذیری اندک شاخصه اصلی مقررات حقوقی بوده و یکی از مهمترین ویژگی‌های مهم قواعد حقوقی، ثبات نسبی آنها است (Wacks, 2006). از این منظر، وضع قواعد موقتی و کوتاه‌مدت برای مدیریت یک معضل دائمی، مانع شکل‌گیری یک نظم حقوقی مشخص در آن حوزه خواهد شد. برای کاهش خسارات مستقیم و غیر مستقیم و کوتاه‌مدت و بلندمدت حاصل از خشکسالی، یک نظام مدیریت جامع و دائمی خشکسالی مشتمل بر قوانین و مقررات به‌روز و ساختارهای اداری مقتضی نیاز است، نه وضع قوانین و مقررات مقطعی و پراکنده. لذا قانونگذار باید راهکارهای راهبردی و بلندمدت برای پیشگیری از تشدید آثار و بروز آسیب‌های بیشتر در خشکسالی و آمادگی در برابر آن ارائه داده و از اتخاذ راهبردهای کوتاه‌مدت مقطعی در این زمینه

خودداری کند. البته این چالش در نظام حقوقی دیگر کشورها هم به نوعی وجود دارد. به عنوان نمونه قانون خطامشی خشکسالی آمریکا با آنکه تصریح می‌کند تدابیر قانونگذاری غیر جامع و موقتی مانع شکل‌گیری یک نظم حقوقی در زمینه مدیریت خشکسالی می‌شود، اما برخلاف عنوان کلی آن به جای ایجاد چارچوب‌های اصلی مدیریت این پدیده فقط به تصریح مقررات مربوط به ایجاد کمیسیون خطامشی ملی خشکسالی و صلاحیت‌های آن اکتفاء کرده است (USA, 1998).

مقررات‌گذاری در زمینه خشکسالی در درجه نخست مستلزم وضع قانون یا قوانین جامع و پایه است که قواعد و هنجارهای کلی مدیریت خشکسالی را مشخص کند و دوم مقررات و برنامه‌هایی که امور جزئی، تفصیلی و فنی مدیریت این پدیده را تعیین نماید. بخشی از این مقررات باید در قالب برنامه‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت تنظیم شوند تا صلاحیت‌های تشخیصی لازم برای مدیریت این پدیده را با توجه ویژگی‌های خاص اقلیمی و انسانی آن در اختیار مقامات اجرایی قرار دهند. خشکسالی یک پدیده طبیعی است که همواره در ایران رخ داده و از این جهت وقوع این پدیده دور از انتظار نیست. بنابراین خشکسالی یک چالش ذاتی محیط زیست ایران است و این گونه نیست که فقط به صورت گهگاه و در برخی مناطق خشک ایران رخ دهد. بنابراین با توجه به آسیب‌پذیری ایران در برابر خشکسالی و احتمال تداوم آن در سال‌های آینده، تصویب یک برنامه ملی واکنش و آمادگی در برابر خشکسالی که تکالیف همه دستگاه‌های ذیربط را مشخص کند ضروری است.

۳-۲- ایجاد سازوکارهای حقوقی لازم برای پیشگیری و آمادگی در برابر خشکسالی

وظیفه دوم قانونگذار در امر مدیریت خشکسالی، ایجاد چارچوب‌های قانونی برای پیشگیری از تشدید آثار و افزایش آمادگی در برابر این مخاطره است که به مرحله پیش از وقوع این مخاطره ارتباط دارد. جزء ۲ بند (پ) ماده ۱۴ «قانون مدیریت بحران کشور» وزارت نیرو را مکلف می‌کند تا نسبت به پیشگیری از خشکسالی اقدامات لازم را انجام دهد. تصور قانونگذار بر این بوده است که می‌توان از وقوع خشکسالی پیشگیری کرد. در حالی که خشکسالی یک مخاطره طبیعی است که پیشگیری از وقوع آن تقریباً ناممکن است، اما با اتخاذ برخی راهکارها می‌توان شدت وقوع و آسیب‌پذیری در برابر آن را کاهش داد. بنابراین، پیشگیری از خشکسالی عملاً به معنای به پیشگیری از تشدید آثار احتمالی و تحمل آسیب‌های کمتر در صورت وقوع است.

اتخاذ اقدامات پیشگیرانه یکی از رویکردهای مهم مدیریتی در زمینه حفاظت محیط زیست است. چراکه امروزه نظر به شرایط حساس و شکننده محیط زیستی، مخاطرات طبیعی آثار گسترده‌تر و پیچیده‌تری به جای می‌گذارند که گاه جبران‌ناپذیر است. بنابراین صرف هزینه‌های اولیه برای پیشگیری از این آثار نامطلوب، منطقی‌تر و ضروری‌تر از صرف هزینه‌های هنگفت برای جبران خسارت‌ها تلقی می‌شود. پدیده خشکسالی با آنکه پدیده‌ای بسیار پیچیده و تا حدود زیادی خارج از اختیار بشری است، ولی در ایران که تغییرات بارشی و کم‌آبی مشخصه بارز آن است، همیشه احتمال وقوع این پدیده وجود دارد و بنابراین دولت باید با برنامه‌ریزی‌های لازم و هماهنگی با نهادهای مرتبط، اقدامات مناسب را جهت پیش‌بینی و هشدار به موقع از بروز خشکسالی انجام دهد که لازمه آن تصویب قوانینی است که راهکارهایی برای برنامه‌ریزی بلندمدت و سازگاری با این مخاطره طبیعی ارائه دهد.

اقدامات پیشگیرانه در خشکسالی در دو زمینه صورت می‌گیرند: پیشگیری از تشدید آثار خشکسالی مانند مدیریت بهینه آب و خاک، و پیشگیری از بروز خسارت از طریق سازگاری، آماده‌سازی و توانمندسازی نهادهای ذیربط و اشخاص آسیب‌پذیر است که در قالب آمادگی در برابر خشکسالی پیش از وقوع صورت می‌گیرد (Kampragou et al., 2011). در همه قوانین و مقرراتی که در خصوص خشکسالی در ایران تصویب شده‌اند به وضوح می‌توان نبود مقررات و قواعد مقتضی برای کاهش عوامل تشدید آثار و لزوم آمادگی در برابر خشکسالی را مشاهده کرد.

۳-۲-۱- کاهش عوامل تشدید آثار

خشکسالی به عنوان یک امر طبیعی قابل پیشگیری نیست، اما می‌توان عوامل انسانی مؤثر در تشدید خشکسالی را کاهش داد. یکی از دلایل اصلی تبدیل خشکسالی به یک مخاطره و بحران طبیعی، دخالت عوامل انسانی مانند بهره‌برداری غیر اصولی و بیش از حد از منابع آب و کشاورزی ناپایدار است که در تشدید خشکسالی نقش زیادی دارند؛ چرا که خشکسالی فقط کمبود بارندگی نیست، بلکه کمبود رطوبت در خاک، رودها، آبخوان‌ها و مخازن آب هم است (Smith & Petley, 2008) و یکی از دلایل کاهش رطوبت خاک و میزان آب رودخانه‌ها، دستکاری‌های بشری مانند کشاورزی، تخریب خاک و برداشت بی‌رویه از آب‌های سطحی و زیر زمینی است. افزایش تاب‌آوری در برابر خشکسالی مستلزم بهره‌برداری پایدار و منطقی از منابع آب و خاک است (Stein et al., 2016) و بدون حفاظت از اکوسیستم‌های آب و خاک مدیریت خشکسالی موفق نخواهد بود. بنابراین یک بخش عمده

از سازوکارهای حقوقی مدیریت خشکسالی باید به کنترل عوامل بروز یا تشدید خشکسالی اختصاص یابد.

مهمترین مرحله در پیشگیری، شناسایی و کاهش عوامل آسیب‌پذیری در برابر خشکسالی است تا بتوان با اقدامات پیش‌دستانه آثار آن را کاهش داد. این عوامل فقط عوامل محیط‌زیستی نیستند، بلکه عوامل اقتصادی و اجتماعی نیز در میزان آسیب‌پذیری دخالت دارند (Annaglyjova, 2013) مانند میزان جمعیت ساکن در مناطق دچار خشکسالی، نوع معیشت آنها و نحوه بهره‌برداری از منابع آب. بخش عمده‌ای از عوامل تشدید دامنه و آثار خشکسالی به بهره‌برداری ناپایدار منابع آب و کشاورزی ناپایدار ارتباط دارد و با اصلاح نظام مدیریت این منابع است که می‌توان تا حدود زیادی از بروز آسیب‌های خشکسالی پیشگیری کرد. با وجود تصویب برخی قوانین و مقررات در زمینه آب و کشاورزی، نظام بهره‌برداری از این منابع در راستای پیشگیری از تشدید آثار خشکسالی و آمادگی در برابر آن هنوز اصلاح نشده است.

۳-۲-۱- بهره‌برداری ناپایدار از منابع آبی

مسئله مدیریت بهینه آب به اندازه‌ای در خشکسالی اهمیت دارد که می‌توان گفت آمادگی و سازگاری در برابر خشکسالی به اصلاح نظام حفاظت و بهره‌برداری از آب بستگی دارد؛ چرا که بهره‌برداری بی‌رویه و نادرست از منابع آب، کشور را در مواقع خشکسالی کاملاً آسیب‌پذیر می‌سازد و این مسئله صرفاً به مناطق خشک اختصاص ندارد، همچنان که به دلیل بهره‌برداری بی‌رویه از آبهای زیرزمینی در دهه‌های گذشته، ایران بیش از پیش در برابر خشکسالی آسیب‌پذیرتر شده است (Ashraf et al., 2021). خشکسالی یک پدیده غیرمنتظره است یعنی کاهش ناگهانی بارش و رطوبت که می‌تواند در سرزمین‌هایی با اقلیم‌های مختلف حتی مناطق معتدل و مرطوب هم روی دهد (Kaviyani & Alidjani, 2015) و از این لحاظ مدیریت منابع آبی نباید محدود به مناطق خشک و کم‌آب باشد، بلکه کل مناطق کشور، اعم از خشک و مرطوب باید تابع مقررات سختگیرانه حفظ و مصرف بهینه آب باشد و پیش‌بینی‌های لازم برای مواقع بروز خشکسالی انجام شود.

یکی از رویکردهای مهم در زمینه خشکسالی که در اتحادیه اروپا نیز مورد توجه قرار گرفته، گنجانیدن مسئله خشکسالی در قوانین و سیاست‌های بهره‌برداری از آب کشور است (Kampragou et al., 2011) تا بدین وسیله میان قوانین و برنامه‌های ناظر بر منابع آب و مقابله با خشکسالی هماهنگی و هم‌راستایی وجود داشته باشد. در زمینه کنترل منابع آب در برابر خشکسالی رویکردی که در برخی کشورها از

جمله آمریکا اعمال می‌شود کاهش نیاز آبی و اصلاح الگوهای مصرف آب از طریق بازیافت و بازچرخانی پساب‌ها، افزایش تاب‌آوری در برابر کم‌آبی، شیرین‌سازی آب و مدیریت سفره‌های آب زیر زمینی است (Carter & Stern, 2017). در ایران با آنکه در زمینه حفاظت و بهره‌برداری از منابع آب در کشور قوانین و مقرراتی به تصویب رسیده است اما به نحو شگفت‌آوری این قوانین مانند «قانون توزیع عادلانه آب» (۱۳۶۱/۱۲/۱۶) و «راهبردهای بلندمدت توسعه بخش آب از منظر آمایش سرزمین» (۱۳۹۱/۷/۱۷) به مسئله خشکسالی و لزوم آمادگی در برابر شرایط کم‌آبی ناشی از خشکسالی نپرداخته‌اند و اساساً آن را به عنوان یک مخاطره پیش‌روی مدیریت آب و کشاورزی کشور به رسمیت نشناخته‌اند. استفاده بهینه از آب و آبیاری اصولی با آنکه یکی از ضروریات حفظ منابع آب کشور است اما هنوز در قوانین و مقررات جنبه الزامی نیافته و از ضمانت اجرای حقوقی مناسبی برخوردار نیست تا بهره‌برداران آب مکلف به بهره‌برداری پایدار شوند.

بنابراین، حفظ و تأمین آب در مناطق مستعد خشکسالی و در مواقع بروز این مخاطره دچار چالش اساسی است. از این رو آمادگی در برابر خشکسالی و کاهش اثرات منفی آن برخی اصلاحات در حقوق آب را ایجاب می‌کند از جمله:

۱) یکپارچه‌سازی قوانین آب کشور از طریق تصویب قانون جامع آب با توجه به رویکردهای استفاده بهینه و سازگاری با کم‌آبی، ۲) تصویب یک برنامه بلندمدت برای تنظیم بهره‌برداری بهینه و منطقی از منابع آب و مدیریت بهینه عرضه و تقاضای آب، ۳) الزام به اصلاح الگوهای آبیاری و کاهش مصرف آب، ۴) الزام به بازیافت و بازچرخانی فاضلاب‌ها و پساب‌ها، ۵) الزام شرکت‌های آب منطقه‌ای به پیش‌بینی نحوه تأمین آب آشامیدنی در شرایط اضطراری خشکسالی، ۶) کارآمدسازی مجازات آلودگی و مصرف غیر معقول آب در مناطق حساس در برابر خشکسالی.

۳-۲-۱- کشاورزی ناپایدار

کشاورزی هم از عوامل تشدیدکننده خشکسالی است و هم این‌که از قربانیان اصلی آن به شمار می‌آید. بدین ترتیب که کشاورزی ناپایدار با اتلاف منابع آب و خاک آسیب‌های خشکسالی را تشدید می‌کند و در مقابل خشکسالی نیز موجب نابودی فرآورده‌های کشاورزی و قحطی می‌شود. به دلیل آسیب‌های مخرب کشاورزی بر این منابع، گذار از کشاورزی ناپایدار به سوی نظام‌های کشاورزی همساز با طبیعت و ایجاد تعادل میان تولید و حفظ تنوع زیستی یک ضرورت جدی برای جوامع است (Westra, 2000). کشاورزی پایدار بر پایه نوسازی بخش کشاورزی و رعایت ارزش‌های اکولوژیکی از طریق اعمال روش‌های

مدیریت کشاورزی سازگار با محیط زیست شامل تدابیر مختلفی مانند کنترل دامداری و بهره‌گیری از منابع جایگزین، کنترل کودها و مواد شیمیایی آلاینده، حفاظت از خاک است (Guangyong, 2011). کشاورزی پایدار نظام کشاورزی است که از نظر محیط زیستی، مناسب و سودمند باشد و ساختار اجتماعی جوامع روستایی را حفظ کرده، مبتنی بر مدیریت صحیح منابع در کشاورزی بوده و ضمن تأمین نیازهای انسان، منابع طبیعی را حفظ کرده یا ارتقاء بخشد. این نظام‌ها بر تولید پایدار همساز با محیط زیست و صرف منابع کمتر و بهینه متکی هستند، اما نظام‌های کشاورزی موسوم به کشاورزی تجاری و یا معیشتی، بر تأمین اهداف کوتاه‌مدت با صرف منابع بیشتر و تخریب محیط زیست تکیه دارند (Babadjani, 2004) که نمونه بارز آن را می‌توان در بخش کشاورزی ایران ملاحظه کرد.

در حالی که تنها ۰/۴ درصد زمین‌های ایران برای کشاورزی بسیار مناسب، ۲/۲ درصد مناسب، ۷/۹ درصد متوسط، ۱۱/۴ درصد ضعیف، ۶/۳ درصد بسیار ضعیف و ۶۰ درصد نامناسب است (Mesgaran et al., 2017)، فعالیت‌های کشاورزی ناپایدار و مبتنی بر بهره‌کشی هر چه بیشتر از آب و خاک در کشور افزایش می‌یابد. هنوز الگوی کشت در ایران با وجود تأکید برخی مصوبات دولت مانند ماده ۳۵ «قانون برنامه پنجساله ششم توسعه» همسو با شرایط اقلیمی یک کشور در معرض خشکسالی نیست (Organization of Plan & Budget, 2019) و نمونه بارز آن تداوم انتقال و توزیع نادرست آب و کشت گیاهان با نیاز آبی بالا در مناطق مختلف کشور است. یکی از نتایج حاکمیت الگوی کشاورزی ناپایدار و غیر بهره‌ور، اتلاف منابع آب و خاک، تهدید منابع آبی کشور و آسیب‌پذیر شدن هرچه بیشتر آن در موارد بروز خشکسالی است. در حالی که با اتخاذ روش‌های کشاورزی پایدار و کاهش وابستگی به آب کشاورزی، منابع آب و مواد غذایی بیشتری می‌توان برای مواقع خشکسالی ذخیره کرد.

بخش کشاورزی به عنوان اصلی‌ترین قربانی خشکسالی به منظور آمادگی و سازگاری با این پدیده و کاهش میزان آسیب‌دیدگی نیازمند اصلاحات اساسی در ابعاد حقوقی، مدیریتی، فنی، اجرایی و اجتماعی آن است، به‌ویژه در ایران که فعالیت‌های کشاورزی آسیب‌پذیری اقتصادی زیادی در برابر خشکسالی دارند. هرچند که توسعه کشاورزی پایدار با موانع متعددی مانند نبود فناوری و دانش فنی (Latifi et al., 2017) روبه‌رو بوده و بطور کلی پایداری منابع کشاورزی آن ضعیف است (Kouchaki et al., 2014). با توجه به آسیب‌پذیری کشاورزی ایران در برابر خشکسالی، اصلاح نظام کشاورزی همساز با محیط زیست راهکارهای مختلف اقتصادی، اجتماعی و حقوقی را نیاز دارد. از

لحاظ حقوقی توسعه کشاورزی پایدار مستلزم قوانین پایه مناسب برای تصریح صلاحیت‌های اداری نهادهای متولی و الزامات روشن برای تغییر الگوهای کشاورزی رایج به سمت کشاورزی پایدار است؛ چراکه بخش زیادی از فعالیت‌های کشاورزی توسط اشخاص خصوصی انجام می‌شود و الزام به اتخاذ الگوهای کشاورزی پایدار در زمین‌های کشاورزی خصوصی به دلیل تعارض حقوق خصوصی و حقوق عمومی مستلزم قوانین مقتضی است تا صلاحیت لازم را در اختیار دولت قرار دهد. البته عوامل مختلف دیگری علاوه بر قوانین بر تغییر الگوی کشاورزی تأثیر دارند مانند عوامل فنی، اقتصادی و خاک‌شناسی (Sabzevari et al., 2020) که هر کدام از آنها چالش‌هایی برای تغییر الگوی کشت به سمت کشاورزی پایدار ایجاد می‌کنند. حل این چالش‌ها مستلزم راهکارهای فرباشی و به‌ویژه سازوکارهای حقوقی مقتضی است که ضمن احترام به حقوق مالکیت شخصی، ابزارهای تشویقی لازم برای تغییر الگوهای کشت همساز با وضعیت اقلیمی مناطق ارائه دهد.

بطور کلی قوانین کشاورزی مانند قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی (۱۳۸۹/۴/۲۳) از سازوکارهای مقتضی برای الزام به بهره‌وری در کشاورزی و حفاظت مؤثر از منابع آب و خاک در فعالیت‌های کشاورزی برخوردار نیستند. بنابراین اصلاح نظام کشاورزی و حفظ منابع آب و خاک حیاتی کشور به منظور آسیب‌پذیری کمتر در برابر آثار ناشی از دگرگونی اقلیمی و خشکسالی اصلاح و مقاوم‌سازی نظام کشاورزی در برابر این تغییرات یک ضرورت اساسی در مدیریت خشکسالی و آمادگی در برابر آن است که در این راستا نظام حقوقی باید از طرق مختلف از جمله به‌روزرسانی قوانین کشاورزی و الزام به بهره‌برداری بهینه از منابع آب و خاک دست به این اصلاح بزند.

در این زمینه قانون باید صلاحیت‌های مورد نیاز وزارت جهاد کشاورزی در اصلاح نظام کشاورزی را ایجاد کند از قبیل جهت‌دهی و سازگاری فعالیت‌های کشاورزی کشور با خشکسالی، تناسب سطح زیر کشت با منابع آب و خاک موجود، تقویت عملیات کشاورزی حفاظتی، اصلاح روش‌های آبیاری، تعیین ضوابط محیط‌زیستی در فعالیت‌های کشاورزی، حفاظت‌های مؤثر از حوزه‌های آبخیز و آبخوان‌داری، جلوگیری از افزایش زمین‌های کشاورزی کم بازده و تجویز تغییر کاربری این زمین‌ها، جلوگیری از کاشت محصولات کشاورزی ناسازگار با شرایط اقلیمی منطقه، اتخاذ تدابیر لازم برای حفظ باروری خاک‌های کشور، توسعه و آموزش فناوری‌های انتقال، توزیع و مصرف بهینه آب، ترویج روش‌های کاهش تبخیر آب، تشویق به کشت گیاهان مقاوم به شوری و خشکی و انتخاب ارقام مقاوم به کم‌آبی، اولویت تحقیقات

توسعه کشاورزی به کاهش مصرف آب به جای افزایش تولید، توسعه فناوری‌های بازیافت آب و جلوگیری از اتلاف و آلوده شدن آن، قیمت‌گذاری واقعی آب و سرانجام کاهش وابستگی معیشتی و اقتصادی به کشاورزی.

اصلاح نظام کشاورزی و تأمین راهکارهای فوق نیازمند اصلاحات تقنینی پایه‌ای در بخش کشاورزی با رویکرد افزایش بازدهی محصولات کشاورزی و کاهش اتلاف منابع، بهینه‌سازی مصرف آب و خاک و تاب‌آور ساختن این بخش در برابر مخاطراتی مانند خشکسالی و دگرگونی اقلیمی است. در این راستا قوانین و مقررات جاری بخش کشاورزی که همگی پراکنده و نامنسجم بوده و اکثراً قدیمی هستند باید با اتخاذ این رویکردها همسو با تحولات اقلیمی، اقتصادی و اجتماعی روز کشور اصلاح شوند. همچنین، قوانین مؤسس وزارت جهاد کشاورزی مانند قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی (۱۳۷۹/۱۰/۶) باید وظایف این وزارتخانه را متناسب با مسأله خشکسالی و لزوم آمادگی در برابر آن به روشنی و دقت تعریف کنند.

۳-۲-۲- آموزش و اطلاع‌رسانی

مقابله و آمادگی در برابر خشکسالی مستلزم آموزش‌های عمومی و تخصصی و اطلاع‌رسانی مناسب است. آموزش مردم و به ویژه کشاورزان برای آمادگی در برابر خشکسالی و کاهش خسارت‌های آن ضرورت دارد. در این راستا می‌توان از «قانون نظام اطلاع‌رسانی یکپارچه در زمینه خشکسالی آمریکا» مثال زد که یک سیستم همکاری میان‌سازمانی برای اطلاع‌رسانی میان دستگاه‌های اجرایی ذیربط و آموزش مردمی در خصوص مدیریت خشکسالی ایجاد می‌کند (USA, 2006). با این حال مسأله آموزش عمومی و تخصصی در زمینه مقابله و آمادگی در برابر خشکسالی در قوانین این حوزه نادیده مانده است. از این جهت لازم است تا دستگاه‌های ذیربط مانند وزارت جهاد کشاورزی مکلف به تهیه و اجرای برنامه ملی اختصاصی برای آموزش عمومی و تخصصی برای آمادگی در برابر خشکسالی شوند. همچنین هشدار و اطلاع‌رسانی در زمینه وقوع خشکسالی به دلیل دشواری در پیش‌بینی آن چالش‌های خاص خود را دارد. به این دلیل لازم است تا نهادهای ذیربط مانند سازمان هواشناسی و وزارت جهاد کشاورزی سازوکارهای مقتضی برای هماهنگی و تسهیل اطلاع‌رسانی در خصوص وقوع خشکسالی را فراهم کنند.

۳-۲-۳- آمادگی و سازگاری با خشکسالی

یکی از ویژگی‌های خشکسالی این است که چرخه اقلیمی شامل آب و رطوبت در یک دوره مشخص نمی‌تواند نیازهای انسان و محیط زیست را تأمین کند. در واقع خشکسالی آب و هوایی، می‌تواند به نوعی خشکسالی اجتماعی بینجامد، نوعی از خشکسالی که در آن انسان قادر به تأمین نیازهای عادی خود نیست. بنابراین، هنگامی که اقلیم نمی‌تواند نیازهای انسان و محیط‌زیست را تأمین کند، انسان نیز باید نیازهای خود را متناسب با توان اقلیم کاهش دهد. یکی از مهمترین تهدیدهای خشکسالی این است که در اثر خشکسالی تغییراتی در میزان رطوبت به وجود می‌آید که اکوسیستم‌های وابسته مانند خاک و پوشش گیاهی نمی‌توانند در کوتاه‌مدت با آن سازگار شوند و در نتیجه دچار اختلال یا نابودی می‌شوند.

به همین ترتیب نظام‌های اقتصادی و اجتماعی نیز نمی‌توانند خود را در کوتاه‌مدت با خشکسالی سازگار سازند. با این حال مشکل اصلی در همین سازگارسازی و هماهنگ‌سازی نیازهای انسان با توان اقلیم است؛ چراکه نظام‌های اقتصادی و اجتماعی به گونه‌ای شکل گرفته‌اند که در برابر تغییرات ناگهانی اقلیمی آسیب‌پذیر هستند و به سادگی نمی‌توانند خود را با این تغییرات سازگار سازند. مسأله آمادگی و سازگاری از این جهت بیشتر اهمیت دارد که در مناطق خشکی مانند ایران، مقابله با خشکسالی در برخی موارد یا امکان‌پذیر نبوده و یا هزینه‌های سنگینی دارد. همچنین، پیش‌بینی می‌شود که در سال‌های آینده دگرگونی اقلیمی آثار منفی زیادی بر اقلیم کشور از جمله کاهش میزان بارندگی، افزایش دما و تبخیر و تشدید خشکسالی در مناطق خشک در پی داشته باشد (Kouchaki et al., 2015). بنابراین، اگر خشکسالی در حال تبدیل شدن به یکی از مخاطرات معمول در کشور باشد، چاره‌ای جز تحول مدیریت کنونی خشکسالی به سوی سازگاری و آمادگی در برابر این پدیده و اتخاذ الگوهای مبتنی بر مصرف حداقلی آب و خاک و انجام فعالیت‌های کشاورزی و اقتصادی همساز با شرایط خشکسالی نیست.

تقویت آمادگی و سازگاری با خشکسالی از لحاظ حقوقی مستلزم سازوکارهایی است که بخش‌های حساس مانند آب، کشاورزی، صنعت و مناطق شهری و روستایی را در رویارویی با این مخاطره توانمند سازد. این سازوکارها شامل دو دسته سازوکارهای سازگاری محیط‌زیستی و اقتصادی-اجتماعی می‌شوند. در بعد محیط‌زیستی در سال‌های اخیر سازگاری با شرایط اقلیمی و آسیب‌پذیری در برابر اقلیم خشک و نیمه خشک بطور استثنایی در بخش آب و کشاورزی تا حدودی مورد توجه قانونگذار واقع شده است. بدین ترتیب که بند (الف) ماده ۳۵ «قانون

برنامه پنجساله ششم توسعه» دولت را مکلف می‌کند تا بهره‌وری در تولید محصولات کشاورزی را با اولویت محصولات دارای مزیت نسبی و ارزش صادراتی بالا و ارقام با نیاز آبی کمتر و سازگار با شوری، مقاوم به خشکی و رعایت الگوی کشت مناسب با منطقه افزایش دهد. «تصویب نامه در خصوص تشکیل کارگروه ملی سازگاری با کم آبی» (۱۳۹۶/۱۲/۶) نیز با آنکه تدبیر خاصی در مورد خشکسالی اتخاذ نمی‌کند؛ اما به منظور هماهنگی، انسجام و پیگیری اجرای قوانین و مقررات مؤثر در تحقق سازگاری با کم‌آبی و تعادل منابع و مصارف آب، کارگروه ملی «سازگاری با کم آبی» را ایجاد می‌کند و وظایفی را بر عهده این کارگروه قرار می‌دهد که در صورت اجرای مناسب می‌تواند تا حدودی به سازگاری بخش‌های مختلف شهری، کشاورزی و صنعت در برابر کم‌آبی کمک کند. با این حال سازگارسازی الگوهای مصرف آب و خاک در کشور با خشکسالی و آسیب‌پذیر در برابر آن، مستلزم قوانین دارای ضمانت اجرایی مؤثرتر برای الزام یا لاقط تشویق کشاورزان و واحدهای تولیدی و خدماتی به اصلاح یا تغییر الگوی مصرف آب و خاک است و گر نه با قوانین کنونی نمی‌توان این آمادگی و سازگاری را به نحو مطلوب ایجاد کرد.

۳-۳- ایجاد صلاحیت‌های اداری

یکی از چالش‌های نظام اداری ایران در امور فرابخشی اتخاذ مدیریت منسجم و هماهنگ در امور فرابخشی است. اهمیت این مسأله به خوبی در زمینه مدیریت امور محیط‌زیستی که ذاتاً چندپارچه و فرابخشی هستند کاملاً نمود دارد. مدیریت و کنترل خشکسالی نیز به عنوان یک امر فرابخشی مستلزم صلاحیت‌های اداری خاصی است که در آن به منظور مدیریت مؤثر و یکپارچه، نهادهای متعددی باید مشارکت داشته باشند. مدیریت خشکسالی همزمان نیازمند صیانت از منابع آب، خاک و پوشش گیاهی کشور، اصلاح نظام بهره‌برداری از منابع طبیعی، اصلاح نظام کشاورزی و توانمندسازی اجتماعی و اقتصادی در برابر این مخاطره است. بدیهی است که چنین مدیریت چندپارچه مستلزم هماهنگی میان نهادهای مختلف است. به دلیل این پیچیدگی، نحوه تقسیم وظایف مقررات‌گذاری، اجرایی و ایجاد سازوکارهای همکاری میان دستگاه‌های مرتبط با پدیده خشکسالی همواره یکی از مهمترین مشکلات اداری مدیریت خشکسالی تلقی می‌شود (Wilhite, 1993). بنابراین در ابعاد نهادی مدیریت خشکسالی چند مسأله باید روشن شود:

۳-۳-۱- نهاد مسئول مدیریت خشکسالی

خشکسالی یک پدیده پیچیده است که مدیریت آن نیازمند همکاری تخصصی و فرابخشی شامل بخش‌های اقتصادی، صنعتی، کشاورزی، شهری و روستایی، هواشناسی و محیط زیست است. بدین ترتیب مدیریت چنین پدیده فرابخشی پیچیده از عهده یک نهاد اجرایی خاص بیرون است و بنابراین باید از سازوکار نهادهای چندبخشی یا همان شورایی استفاده کرد. نظر به این پیچیدگی اداری، به منظور هماهنگی بهتر قانون باید مسئولیت اصلی مدیریت خشکسالی را بر عهده یک

برنامه پنجساله ششم توسعه» دولت را مکلف می‌کند تا بهره‌وری در تولید محصولات کشاورزی را با اولویت محصولات دارای مزیت نسبی و ارزش صادراتی بالا و ارقام با نیاز آبی کمتر و سازگار با شوری، مقاوم به خشکی و رعایت الگوی کشت مناسب با منطقه افزایش دهد. «تصویب نامه در خصوص تشکیل کارگروه ملی سازگاری با کم آبی» (۱۳۹۶/۱۲/۶) نیز با آنکه تدبیر خاصی در مورد خشکسالی اتخاذ نمی‌کند؛ اما به منظور هماهنگی، انسجام و پیگیری اجرای قوانین و مقررات مؤثر در تحقق سازگاری با کم‌آبی و تعادل منابع و مصارف آب، کارگروه ملی «سازگاری با کم آبی» را ایجاد می‌کند و وظایفی را بر عهده این کارگروه قرار می‌دهد که در صورت اجرای مناسب می‌تواند تا حدودی به سازگاری بخش‌های مختلف شهری، کشاورزی و صنعت در برابر کم‌آبی کمک کند. با این حال سازگارسازی الگوهای مصرف آب و خاک در کشور با خشکسالی و آسیب‌پذیر در برابر آن، مستلزم قوانین دارای ضمانت اجرایی مؤثرتر برای الزام یا لاقط تشویق کشاورزان و واحدهای تولیدی و خدماتی به اصلاح یا تغییر الگوی مصرف آب و خاک است و گر نه با قوانین کنونی نمی‌توان این آمادگی و سازگاری را به نحو مطلوب ایجاد کرد.

سازگاری با خشکسالی ابعاد اجتماعی و اقتصادی نیز دارد مانند کاهش آسیب‌پذیری اقتصاد و جوامع در برابر خشکسالی، مشاغل کمتر وابسته به آب و شهرنشینی همساز با خشکسالی. صرف هشدار اولیه وقوع خشکسالی به مناطق در معرض این مخاطره کافی نیست و باید راهکارهایی برای توانمندسازی مردم در رویارویی با این پدیده و کاهش آسیب‌پذیری در برابر آن شوند که در این زمینه نیز قانونگذار تدابیر مقتضی به کار بسته است. بطور کلی رویکرد قانونگذار در رویارویی با مسأله خشکسالی واکنشی بوده است نه پیشگیرانه و پیش‌دستانه. بدین ترتیب که قانونگذار عمدتاً بر مسأله جبران خسارت‌ها متمرکز شده و از تنظیم جنبه‌های محیط‌زیستی، اجتماعی و اقتصادی آمادگی و سازگاری با این مخاطره مانند توانمندسازی و آموزش گروه‌های آسیب‌پذیر در برابر خشکسالی، برنامه‌ریزی برای ذخیره منابع راهبردی آب، خاک و فراورده‌های کشاورزی، تسهیل آمادگی و سازگاری کشاورزان و آب‌بران با آثار خشکسالی و کاهش زمینه‌های مهاجرت افراد آسیب‌دیده از این مخاطره غافل مانده است. بخشی از این چالش‌ها به ضعف یا ناکارآمدی حمایت‌های اقتصادی و اجتماعی از کشاورز و فعالیت کشاورزی برمی‌گردد که در نتیجه جامعه کشاورزی را در برابر خشکسالی آسیب‌پذیر می‌سازد.

مدیریت خشکسالی، یک نظام مدیریتی مستمر و یکپارچه را ایجاد می‌کند تا همه بخش‌های ذیربط در امر پیش‌بینی، کاهش اثرات و

نهاد اداری خاص بگذارد و از سوی دیگر، نهادهای متعدد مرتبط با خشکسالی نیز در این زمینه ملزم به همکاری با این نهاد شوند. اما نظام اداری ایران در مدیریت اجرایی خشکسالی دچار نوعی پراکنده کاری است و تعدد نهادهای تصمیم‌گیر در زمینه‌های مرتبط با این مخاطره مانند وزارتخانه‌های نیرو، جهاد کشاورزی، راه و شهرسازی، ارتباطات و فناوری اطلاعات، سازمان مدیریت بحران و سازمان هواشناسی وجود دارد. مطالعه حقوق ایران در زمینه کنترل خشکسالی نشان می‌دهد که قوانین یک رویکرد دوگانه اتخاذ کرده‌اند: در مدیریت خشکسالی از یکسو وحدت نظام مدیریتی و از سوی دیگر با تکرر و تعدد نهادهای ذیربط روبه‌رو هستیم. از یکسو سازمان مدیریت بحران متصدی آمادگی در برابر بحران و کاهش آسیب‌های آن شده است، از سوی دیگر هیأت وزیران در چندین مصوبه اقدام به ایجاد یک ستاد میان‌سازمانی برای خشکسالی کرده است، اما در سوی دیگر شورای عالی آب، وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی، نیرو، صنعت، معدن، تجارت و کشور و سازمان حفاظت محیط زیست در زمینه‌های مرتبط با خشکسالی ذیربط بوده و مسئولیت‌هایی دارند.

با اینکه فعالیت آنها کاملاً با خشکسالی در ارتباط است اما صلاحیت یا دغدغه کافی برای رسیدگی به مسائل خشکسالی را ندارند و مدیریت این مخاطره را به عنوان یک بحران در صلاحیت سازمان مدیریت بحران می‌دانند در حالی که شکل‌گیری این بحران (یعنی تبدیل خشکسالی به یک بحران) ناشی از عملکرد ناکارآمد این دستگاه‌ها در اصلاح نظام بهره‌برداری و مدیریت منابع طبیعی بوده است.

یکی از مهمترین مصادیق ناهماهنگی را می‌توان در مدیریت یکپارچه آب ملاحظه کرد که تاکنون وزارتخانه‌ها و سازمان‌های ذیربط نتوانسته‌اند در این خصوص به سیاستی واحد و اقدام مشترک دست پیدا کنند. با آنکه به موجب ماده ۱۱ «قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی» (۱۳۷۹/۱۰/۸) «ترتیبات و هماهنگی‌های لازم بین وزارت نیرو و وزارت جهاد کشاورزی در زمینه تقاضا، تأمین و مصارف آب کشاورزی و آبی‌پروری ظرف سه ماه از تصویب این قانون به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید» اما تاکنون چنین ترتیبات اداری برای هماهنگی‌های لازم ایجاد نشده است. ضمن آنکه ایجاد ستادهای میان‌سازمانی مدیریت خشکسالی نیز که تا کنون در چند مقرر هیأت وزیران صورت گرفته، با آنکه در بادی امر می‌تواند به هماهنگی میان‌سازمانی کمک کند، اما از آنجا که این نهادها موقتی بوده، جایگاه سازمانی قوی نداشته و در حال حاضر نیز عملاً وجود ندارند، بنابراین کمک مؤثری برای مدیریت مستمر خشکسالی و ایجاد یک رویه اداری مشخص در این زمینه نمی‌کنند.

۳-۳-۲- صلاحیت‌های لازم برای نهاد متصدی خشکسالی

نهادهای متصدی مدیریت خشکسالی صلاحیت‌های سازمانی خاصی را برای ایفای این وظیفه لازم دارند از جمله (۱) پایش، ارزیابی و پیش‌بینی؛ (۲) آمادگی و کاهش آثار؛ (۳) واکنش؛ (۴) اطلاع‌رسانی (Motha, 2011). در هر فرایند مدیریت خشکسالی، نهاد مسئول باید مشخص کند که آغاز و پایان خشکسالی چه زمانی است و چه هشدارهایی باید داده شود، مدت تداوم و تکرار خشکسالی چقدر است، چه مناطقی دچار خشکسالی شده‌اند، میزان خسارت‌ها چقدر بوده است و چه اشخاصی تحت تأثیر بوده‌اند و چه نهادهایی باید در امر خشکسالی مشارکت کنند و چگونه می‌توان خسارت‌ها را کاهش داد. با این حال قوانین ایران به دلیل همان موقتی تلقی کردن مسأله خشکسالی، از ایجاد صلاحیت‌های جامع مقتضی برای نهادهای متصدی خشکسالی غافل مانده‌اند و احتمالاً انجام این وظایف را به صلاحیت‌های تشخیصی این نهادها سپرده‌اند که در این صورت کیفیت اجرای آنها بسته به شرایط موجود متغیر خواهد بود. بدان معنا که دولت بر اساس صلاحیت تشخیصی خود این قبیل امور را مدیریت می‌کند نه بر اساس صلاحیت‌های تکلیفی روشنی که قانونگذار مشخص کرده است.

تأمین مالی مدیریت خشکسالی نیز یکی دیگر از مسائل اساسی نهادی در این زمینه است. مدیریت خشکسالی هزینه‌های زیادی دربر دارد مانند هزینه‌های مربوط به هشدار و آمادگی، اقدامات لازم برای کاهش آثار و اقدامات لازم برای جبران خسارت‌های ناشی از خشکسالی (World Meteorological Organization, 2017). به منظور آمادگی در برابر خشکسالی باید پیش‌بینی‌های لازم برای تأمین این هزینه‌ها انجام شود. با این حال در قوانین ایران مانند قوانین بودجه سالانه و قانون جبران و پیشگیری عوارض ناشی از خشکسالی (۱۳۷۸/۴/۱۵) پیش‌بینی این هزینه‌ها معمولاً مقطعی بوده و یک مقرر دائمی و بلند مدت مشخص برای پیش‌بینی این هزینه‌ها وجود ندارد.

۳-۳-۳- نقش نهادهای غیر دولتی

مقابله با خشکسالی یک امر چند بعدی و فرابخشی است و از این رو مشارکت تمام اشخاص ذیربط در این امر ضرورت دارد. با این حال تقریباً تمامی مراحل مدیریت خشکسالی بر عهده نهادهای دولتی گذاشته شده و نهادهای مردمی محلی و غیر دولتی نقش مشخصی در این امر ندارند. با وجود تأکید ماده ۳۸ قانون برنامه پنجساله ششم توسعه (۱۳۹۵/۱۲/۱۴) مبنی بر لزوم مشارکت مردمی در حفاظت محیط زیست، هنوز زمینه لازم برای توانمندسازی این نهادها فراهم نشده است. حال آنکه در رویکردهای جدید در مدیریت آب و

خشکسالی بر ضرورت استفاده از سازوکارهای مختلف با مشارکت مؤثر تمام اشخاص عمومی و خصوصی ذیربط تأکید می‌شود یعنی نوعی حکمرانی آب که هدف آن کاهش کاستی‌های مدیریت دولتی از طریق مشارکت جمعی در حفاظت آب است (Bressers et al., 2016). لذا قوانین باید سازوکارهای لازم برای تقویت و توانمندسازی انجمن‌های مردمی و تشکل‌های کشاورزی در راستای مدیریت مشارکتی خشکسالی را ایجاد کنند.

۳-۴- کاهش و تعدیل آثار

وقوع خشکسالی به یک عنوان یک پدیده طبیعی پیچیده فراتر از کنترل انسان است و از این جهت هرگز نمی‌توان بطور کاملاً قاطع به مقابله با آن پرداخت و آثار آن را کاملاً محو کرد. اما می‌توان با اتخاذ راهکارهایی برای مدیریت پایدار زمین، بهره‌برداری بهینه آب و اقتصاد پایدار کشاورزی و سیاست‌های اجتماعی حمایتی درست آسیب‌های ناشی از وقوع آن را کاهش داد. ماده ۱ کنوانسیون مقابله با بیابان‌زایی (UNCCD, 1994) کاهش اثرات خشکسالی را فعالیت‌های مربوط به پیش‌بینی خشکسالی می‌داند که برای کاهش آسیب‌پذیری جامعه و سیستم‌های طبیعی در مقابل خشکسالی اعمال می‌شوند. البته کاهش آثار خشکسالی صرفاً به اقدامات پیش از وقوع خشکسالی محدود نیست و اقدامات پس از وقوع آن را نیز در بر می‌گیرد از قبیل تأمین پایدار کالاها و محصولات غذایی راهبردی به منظور پیشگیری از آسیب در صورت بروز قحطی، کاهش آثار پس از وقوع خشکسالی مانند جمع‌آوری سریع محصولات کشاورزی و توزیع اضطراری آب برای دام‌ها و محصولات کشاورزی حساس، آبیاری مصنوعی خاک‌های در معرض خشکسالی. به عنوان نمونه بند (أ) ماده ۱۱۱۶ «قانون بهبود زیرساخت‌های آب» آمریکا این صلاحیت را در اختیار مقام مسئول قرار می‌دهد که در صورت بروز وضعیت فوق‌العاده خشکسالی در یک ایالت، بتواند اقدامات و تدابیر لازم را برای حفاظت و تداوم تأمین آب اتخاذ کند (USA, 216). با وجود اهمیت اقدامات لازم برای کاهش آثار خشکسالی، قوانین ایران سازوکار مشخصی در این خصوص ایجاد نکرده‌اند و همانگونه که عنوان شد، عمده توجه قانونگذار در امر خشکسالی به مرحله بعد از وقوع آن یعنی جبران خسارت‌ها معطوف بوده است.

می‌شود (Blanco & Lay, 2016). در اثر خشک شدن زمین و پوشش گیاهی، احتمال آتش‌سوزی در جنگل‌ها و مراتع وجود دارد (Smith & Petley, 2008). همچنین، خشکسالی از طریق کاهش بیوماس تولید شده توسط گیاهان و مواد آلی خاک در اثر کاهش رطوبت منجر به تخریب خاک می‌شود (Djafari et al., 2010). تخریب یا کاهش شدید پوشش گیاهی نیز منجر به تخریب زیستگاه‌های جانوری وابسته به پوشش گیاهی و افزایش شدت سیلاب در سطح زمین می‌شود. خشک شدن قنات‌ها (Kardavani, 2012)، کاهش آب رودخانه و تغییر در چرخه‌های حیاتی آبیان از دیگر آثار محیط‌زیستی خشکسالی هستند. به همین دلیل بند ۶ ماده ۴ دستورالعمل ساختاری آب اتحادیه اروپا از دولت‌های عضو می‌خواهد تا در شرایط خشکسالی و کمبود آب، اقدامات لازم برای حفاظت محیط زیست را در برابر این شرایط به عمل آورند (EU, 2000). با این حال و با وجود آسیب‌های سنگین خشکسالی بر محیط‌زیست ایران، قوانین سازوکار مقتضی برای حفاظت از محیط زیست در برابر آسیب‌های خشکسالی ارائه نداده‌اند.

۳-۵- جبران خسارت‌های خشکسالی

خشکسالی خسارت‌های زیادی به بخش‌های مختلف، به‌ویژه کشاورزی وارد می‌کند که نحوه شناسایی و جبران آنها مسأله‌ای اساسی در قانونگذاری برای مدیریت خشکسالی است. برای اینکه اگر قرار باشد که دولت پرداخت خسارت‌های ناشی از خشکسالی را بر عهده گیرد، طبق اصل قانونی بودن بودجه، صرفاً قانون باید نحوه پرداخت این خسارت‌ها را برای دولت مشخص کند. قانونگذار به منظور تصریح روشن صلاحیت‌های دولت در این زمینه در تصویب قوانین مربوط به نحوه جبران خسارت‌های خشکسالی باید تکلیف موارد زیر را روشن کند: خسارت‌های خشکسالی شامل چه مواردی می‌شود؟ مسئول جبران خسارت‌ها کیست؟ نحوه محاسبه این خسارت‌ها چگونه است؟ جبران خسارت‌ها در چه مناطقی صورت می‌گیرد؟ چه اشخاصی مشمول جبران خسارت می‌شوند؟ قواعد ناظر بر بیمه کشاورزی در برابر خشکسالی چیست؟ پدیده خشکسالی تقریباً هر ساله با شدت کم و زیاد در کشور روی می‌دهد و خسارت‌هایی به بخش‌های مختلفی وارد می‌کند.

دولت نیز در واکنش به این مسأله به منظور کاهش و جبران این خسارت‌ها بودجه قابل توجهی را اختصاص می‌دهد؛ اما با وجود اهمیت ضابطه‌مند ساختن جبران خسارت، تکلیف این پرسش‌ها همچنان مبهم است و قانونگذار طی قوانین متعددی که در چند دهه اخیر برای جبران خسارت‌های ناشی از خشکسالی تصویب کرده است، هیچگاه الگو و روشی مشخص و منتظم برای شناسایی، محاسبه و پرداخت این

خسارت‌ها تعیین نکرده است که کاملاً با اصل دقت در قانونگذاری مغایرت دارد.

به عنوان مثال ماده ۲۵ قانون مدیریت بحران به منظور نظارت بر تحقق اهداف این قانون، سازمان مدیریت بحران را موظف می‌کند تا با همکاری دستگاه‌های مشمول این قانون، شاخص‌های کلان ارزیابی اثربخشی مدیریت بحران شامل میزان خسارات اقتصادی مستقیم ناشی از حوادث و مانند آن را تهیه و گزارش سالانه آن را با همکاری دستگاه‌ها و نهادهای مذکور تهیه و منتشر کند. با این حال در خصوص نحوه محاسبه این خسارت‌ها نکته خاصی تصریح نکرده است. در این زمینه چند ابهام اساسی وجود دارد که به نظر می‌رسد در حقوق مدیریت بحران‌های طبیعی مورد توجه واقع نشده و قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی (۱۳۹۹/۸/۵) و قانون بیمه محصولات کشاورزی (۱۳۶۲/۳/۱) با اصلاحات بعدی نیز سازوکار جبرانی مؤثری در مورد خشکسالی ارائه نداده‌اند. عمده چالش‌های تقنینی در این زمینه عبارتند از:

۳-۵-۱- تعریف خسارت‌ها

با توجه به لزوم ارائه تعاریف روشن در قانونگذاری و هدایت بهتر مقامات اجرایی، قانونگذار در قوانین مربوط به خشکسالی در آغاز باید منظور از خسارت‌های ناشی از این پدیده را و انواع آن را مشخص کند، اینکه چه بخش‌هایی مشمول دریافت خسارت می‌شوند. با این حال در قوانین موجود مرتبط با خشکسالی، اساساً منظور از خسارت‌های ناشی از خشکسالی تعریف نشده است و به همین دلیل جبران این خسارت‌ها ممکن است بر اساس سلیقه و صلاحدید مقام دولتی صورت گیرد. مثلاً برخی بخش‌های خسارت‌دیده از دریافت خسارت محروم بمانند. همچنین الزام به جبران خسارت‌های محیط‌زیستی نیز مدنظر قانونگذار نبوده است.

۳-۵-۲- مسئول جبران خسارت‌ها

نخستین پرسشی که مطرح می‌شود این است که چه کسی باید جبران کند و مبنای حقوقی این جبران چیست؟ چرا دولت باید دولت مسئول جبران خسارتی که خودش مسبب نبوده باشد؟ اهمیت این پرسش در اینجاست که مشخص می‌کند آیا جبران خسارات خشکسالی توسط دولت، وظیفه دولت و حق خسارت‌دیدگان است یا اینکه صرفاً کمک حمایتی و اختیاری از سوی دولت است که دولت وظیفه‌ای در این خصوص ندارد؟ اگر خشکسالی را یک پدیده طبیعی بدانیم چرا پرداخت خسارت باید بر عهده دولت قرار گیرد و اگر عوامل انسانی در بروز این

بحران نقش‌آفرین است چرا این عوامل انسانی (که اغلب همان کشاورزان هستند) مسئول جبران خسارت‌ها نباشند؟ به عبارت بهتر چرا دولت باید مسئول جبران خساراتی باشد که خودش به بار نیاورده است؟ آیا اگر در اثر عدم پیش‌بینی و یا پیش‌بینی نادرست و نابهنگام احتمال بروز خشکسالی توسط مرجع متولی خشکسالی، خسارتی متوجه کشاورزان گردد، می‌توان دولت را مکلف به جبران خسارت دانست؟ آیا می‌توان با استناد به نظریات کلاسیک مسئولیت مدنی دولت را مسئول جبران خسارت‌ها دانست؟ در مسئولیت مدنی، شخص هنگامی مسئول است که اولاً خطا یا فعالیتی خطرناک از او سر بزند؛ دوم اینکه خسارتی بر شخصی دیگر وارد شود؛ و سوم اینکه بین آن خسارت و آن خطا یا فعالیت خطرناک رابطه سببیت وجود داشته باشد.

در تحقق مسئولیت مدنی قابلیت پیش‌بینی آثار فعل یا ترک فعل تعیین کننده است. یعنی اگر شخص بتواند بطور متعارفی پیش‌بینی کند که از فعالیت او ضرری به بار خواهد آمد، باید در قبال آن ضرر مسئول باشد. حال آنکه در بحث جبران خسارت‌های خشکسالی این رابطه مشخصاً برقرار نیست. چرا که اصلی‌ترین عامل در بروز خشکسالی کمبود بارش، یعنی یک اتفاق طبیعی است نه دولت. در عوامل انسانی مؤثر در بروز خشکسالی نیز گروه‌های متعددی از افراد انسانی از کشاورزان تا مصرف‌کنندگان فراورده‌های کشاورزی سهمیم هستند که مستقیماً به دولت مربوط نمی‌شود. بنابراین بر طبق ماده ۱۱ «قانون مسئولیت مدنی» (۱۳۳۹/۲/۷) نمی‌توان به مسئولیت دولت در جبران حمایتی خسارت‌ها استناد کرد و ناچار باید به مواد دیگری استناد کرد. به نظر می‌رسد چاره کار را باید در مسئولیت دولت در اعمال حاکمیت، حمایت از مردم و صیانت از امنیت محیط‌زیستی کشور جستجو کرد. دولت به موجب ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری از باب اعمال حاکمیت، مسئولیت حفاظت از مردم در برابر بحران‌های طبیعی را بر عهده دارد.

از سوی دیگر وظیفه صیانت از منابع آب و خاک کشور و کنترل بحران‌های طبیعی هم به موجب قوانین مختلف به خود دولت محول شده است. همچنین، از آنجا که مسئولیت پایش و اطلاع‌رسانی در مورد خشکسالی نیز بر عهده دولت (سازمان هواشناسی) قرار گرفته است و هنگامی که این سازمان به وظایف خود عمل نکرده باشد باید مسئولیت آن را نیز بر عهده بگیرد. افزون بر این تحول رابطه مردم و حکومت و لزوم پاسخگو بودن حکومت در برابر آسیب‌های وارده به مردم نیز دولت را مجبور می‌کند تا به منظور حمایت از مردم و کسب نظر مساعد آن مسئولیت جبران خسارت‌های این چنینی را بر عهده بگیرد (Elsan, 2010). بنابراین دولت مسئولیت اصلی در پیشگیری از تخریب محیط

زیست، پیش‌بینی بحران‌ها و مخاطرات طبیعی و آماده‌سازی و توانمندسازی مردم در برابر این بحران‌ها را بر عهده دارد و از این منظر باید مسئولیت جبران خسارت‌های ناشی از خشکسالی را نیز بر عهده بگیرد. مگر آنکه دولت اقدامات احتیاطی لازم را انجام داده و هشدارهای به‌موقع را داده باشد که در این صورت دلیلی برای مسئولیت دولت برای جبران خسارت‌ها نیست.

باید توجه داشت که اگر مبنای حمایتی دولت را در جبران این نوع خسارت‌ها بپذیریم، این شیوه جبرانی باید مبنایی «قانونی»، «مشخص» و «عادلانه» داشته باشد. قانونی باشد یعنی اینکه بنا به تجویز قانون صورت گیرد و از اعمال صلاحیت تشخیصی دولت در پرداخت خسارت‌ها بطور خارج از قانون جلوگیری کند؛ مشخصاً بدان معنا که موارد و نحوه پرداخت صریح و معین باشد؛ عادلانه در آن معنا که همه خسارت‌دیدگان و نه فقط برخی از آنان به نحو عادلانه مشمول جبران‌های حمایتی شوند. برخی دولت‌ها مانند استرالیا، صرفاً در ضرورت بروز خشکسالی‌های استثنایی و زمانی که شرایط خشکسالی حادث از مواردی عادی است کمک‌های مالی به کشاورزان اعطاء می‌کنند. در ایران اما رویه چندان مشخص نیست. از یکسو به موجب بند ۳ مصوبه سیزدهمین جلسه شورای عالی آب (۱۳۹۳/۱/۱۸) در هر شرایطی (مانند خشکسالی‌های سخت) در صورتی که سهم آب حقابه‌داران به سایر بخش‌های مصرف‌مانند صنعت و شرب اختصاص یابد، این بخش‌ها مکلف به تأمین خسارت به حقابه‌داران و سهم‌بران هستند. اما از سوی دیگر قوانین متعددی مانند قانون پیشگیری از عوارض ناشی از خشکسالی و جبران خسارات تصویب شده‌اند که همانگونه که اشاره شد مبالغ کلانی را برای جبران خسارت‌های کشاورزان از خشکسالی اختصاص داده‌اند بدون آنکه میزان شدت خشکسالی و سطح آسیب‌دیدگی از آن را مشخص کنند.

۳-۵-۳- نحوه جبران خسارت

قوانین ناظر بر خشکسالی با وجود تصریح به جبران این خسارت‌ها، مشخص نکرده‌اند که میزان خسارات وارده چگونه و با استفاده از چه معیارهایی باید محاسبه و پرداخت شوند؟ آیا خسارات پنهان و طولانی مدت خشکسالی هم محاسبه می‌شود یا اینکه صرفاً خسارت‌های فیزیکی و عینی مانند تخریب محصولات کشاورزی در نظر گرفته می‌شوند؟ آیا همه انواع خسارت‌ها به یک اندازه مشمول جبران خسارت هستند یا اینکه برخی از آنها در اولویت قرار دارند؟ به کدام دسته از فعالیت‌های کشاورزی زیان‌دیده از خشکسالی خسارت پرداخت می‌شود؟ آیا فعالیت‌های دامداری یا زنبورداری نیز مشمول این جبران خسارت‌ها می‌شوند یا نه؟ اشخاص خسارت‌دیده از خشکسالی چگونه

تعیین می‌شوند؟ معمولاً در قوانین پرداخت جبران خسارت‌های خشکسالی محل مصرف یا خرج و نحوه پرداخت خسارت‌ها دقیقاً تعیین نمی‌شود. حال آنکه همانگونه که عنوان شد این قوانین باید به موجب اصل شفافیت مالی، صریحاً باید موارد پرداخت و اشخاصی که این وجوه را دریافت می‌کنند را مشخص کند یا لاقلاً ضوابط تعیین این موارد را مقرر نماید.

چالش دیگر این است که الگوی جبران خسارت عمدتاً مبتنی بر پرداخت وجوه مالی به زیان‌دیدگان است و این شیوه جبران خسارت‌ها مناسب نیست، به‌ویژه آنکه شیوه نظارت بر نحوه تخصیص بودجه و مصرف وجوه جبرانی توسط دریافت‌کنندگان آنها نیز که از اصول مهم بودجه‌ریزی است (Bakhshi, 2011) دقیقاً مشخص نیست؛ چراکه قانون با وابسته کردن خسارت‌دیدگان به کمک‌های مالی دولت، باعث می‌شود تا این اشخاص انگیزه‌ای برای خود تنظیمی و اصلاح روش‌های کشاورزی خود به منظور کاهش آسیب از خشکسالی نداشته باشند. در حالی که هدف از این جبران خسارت‌ها باید کمک به اشخاص خسارت‌دیده به نحوی باشد که بتوانند خود را در برابر خشکسالی آماده و مصون ساخته و بی‌نیاز از کمک دولت شوند. در عمل نیز تخصیص اعتبارات برای مقابله یا جبران خسارت‌های خشکسالی در سالیان گذشته در قوانین مالی کشور فایده خاصی نداشته و جنبه بازدارندگی و تشویق به اصلاح روش‌های تولید و کشت سازگار نداشته است. این روش‌های جبران خسارت عملاً منجر به اصلاح رویه‌ها و کاهش میزان خسارت‌ها در سال‌های بعد نمی‌شود.

حجم خسارت‌های وارد شده و اعتبارات تخصیص یافته می‌تواند گویای این باشد که هر سال با وقوع خشکسالی خسارت‌های بیشتری وارد می‌شود بدون آنکه میزان و کیفیت خسارت‌ها کاهش محسوس داشته باشد. این چالش نشان می‌دهد که الگوی جبران خسارت‌های خشکسالی در کشور اثربخش و کارآمد نیست. در عمل خسارت‌دیدگان از خشکسالی، که عموماً کشاورزان هستند، بعد از دریافت خسارت دوباره همان شیوه کشت ناسازگار خود را ادامه می‌دهند و ملزم به اصلاح روش‌های آبیاری و کشت خود به منظور احتراز از تحمل خسارت‌های خشکسالی نیستند.

بنابراین به منظور پیشگیری از شدت رویه در جبران خسارت‌های ناشی از خشکسالی و نیز پیشگیری از تحمیل ناعادلانه مسئولیت جبران این خسارت‌ها به دولت لازم است تا نظام جبران خسارت‌های خشکسالی در یک قانون مشخص پیش‌بینی شده و شرایط تعیین مسئول جبران، محاسبه، نحوه و موارد پرداخت و مصرف مبالغ خسارت مشخص شود.

۴- نتیجه

آمادگی در برابر آثار خشکسالی ارائه نداده و تکالیف دولت را در این زمینه مشخص نکرده است.

همچنین قوانین موجود به جنبه‌های اجتماعی خشکسالی مانند وضعیت زندگی و معیشت اشخاص آسیب‌دیده از خشکسالی و توسعه مشاغل کمتر وابسته به آب توجه مطلوبی نداشته‌اند. حتی قواعد موجود در زمینه جبران خسارت‌ها هم نظم حقوقی مطلوب را نداشته و عملاً کمک سازنده‌ای به حل ترمیم‌های آسیب‌های ناشی از خشکسالی نمی‌کنند. چالش دیگر اینکه حتی در قوانین ناظر بر آب و خاک و قوانین برنامه‌ای که با پدیده خشکسالی ارتباط دارند، توجه شایانی به ایجاد ارتباط و همبستگی میان آب، خاک و خشکسالی نشده است.

بدیهی است که تصویب برخی مفاد قانونی پراکنده در امری فربانخی مانند خشکسالی و فروگذاشتن بسیاری از ارکان مهم مدیریت این پدیده نمی‌تواند یک نظام و نظم حقوقی مطلوب ایجاد کند و تداوم این چالش‌ها می‌تواند کشور را در برابر خشکسالی در سال‌های آینده و شرایط پیش‌بینی نشده آن آسیب‌پذیر سازد و همان اندک تلاش‌های تقنینی و مقررات‌گذاری را هم بی‌اثر نماید. بنابراین راه‌حل اصلی شناسایی خشکسالی به عنوان یک مسأله حقوقی در بادی امر است تا بتوان سازوکارهای حقوقی مناسب برای مدیریت این مخاطره ایجاد کرد. بدین ترتیب که با توجه به پیشنهادهایی که در این مقاله طرح شد قانونگذار می‌تواند چارچوب کلی سازوکارهای پیشگیری، مدیریت و آمادگی در برابر خشکسالی و جبران خسارت‌های آن را با وضع یک قانون یکپارچه و جامع تعیین کند و نهاد اصلی مدیریت خشکسالی را تعیین نماید.

تعیین این چارچوب کلی حقوقی مسیر را برای نقش‌آفرینی مؤثرتر و قاعده‌مند دولت در مدیریت خشکسالی باز خواهد کرد. همچنین، راهکار مهم بعدی که مکمل قانون فوق خواهد بود، گنجانیدن مسأله خشکسالی در قوانین و مقررات کلان مانند قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه و قوانین آب، خاک، کشاورزی و حفظ محیط زیست است تا همگرایی و هماهنگی لازم میان این دو دسته قوانین ایجاد شود.

خشکسالی در ایران یکی از مخاطرات طبیعی رایج است که همه ساله کمابیش رخ می‌دهد. بنابراین، مسأله مقابله با خشکسالی یک مسأله موقتی و گذرا نیست، بلکه یک مستمر دائمی است که راهکارهای بلندمدت را نیاز دارد. یکی از مهمترین راهکارها ایجاد یک نظم و نظام حقوقی در مدیریت خشکسالی از طریق تصویب یک قانون جامع و یا قوانین مناسب دیگر در این زمینه است تا همه ابعاد مختلف مدیریت خشکسالی از پیشگیری و آمادگی تا جبران خسارت‌ها تابع یک نظم حقوقی مشخص باشند.

برای ایجاد این نظم حقوقی قانونگذار باید در ابتدا تکلیف پنج مسأله را در قوانین ذیربط مشخص کند: ایجاد بستر حقوقی اولیه برای شناسایی و تعریف خشکسالی، ایجاد سازوکارهای حقوقی لازم برای پیشگیری، آمادگی و سازگاری در برابر خشکسالی، تعیین صلاحیت‌های اجرایی، کاهش آثار و جبران خسارت‌ها. با توجه به اهمیت مسأله خشکسالی قانونگذار در قوانین متعددی به بحث خشکسالی پرداخته است، اما رویکرد تقنینی قانونگذار به مدیریت این پدیده چالش‌ها و ایرادهایی دارد که مانع شکل‌گیری یک نظام حقوقی مؤثر و مقتضی برای مقابله، کنترل و آمادگی در برابر این مخاطره طبیعی می‌شود. در واقع این پنج عنصر لازم برای ایجاد نظم حقوقی در مدیریت خشکسالی در حقوق ایران شکل نگرفته‌اند. بدین ترتیب که قانونگذار اساساً خشکسالی را به عنوان یک مسأله حقوقی در نظر نگرفته است تا بتواند تمام ابعاد مدیریت این مخاطره از پیشگیری تا جبران خسارت‌ها را تنظیم نماید.

در تمام مفاد قانونی که در زمینه خشکسالی تصویب شده‌اند، قانونگذار با یک رویکرد تک‌بعدی بطور بسیار کلی فقط به بعد تأمین بودجه برای جبران خسارت‌های خشکسالی، یعنی مرحله پس از وقوع این پدیده متمرکز شده و تنظیم دیگر ابعاد مدیریت خشکسالی را به عهده دولت گذاشته است، بدون آنکه صلاحیت‌های تکلیفی لازم را برای دستگاه‌های اجرایی ذیربط تعریف و مشخص کند. چالش بعدی این است که قانونگذار راهکارهای اساسی برای پیشگیری از تشدید آثار خشکسالی، پیشگیری از وقوع خسارت، توانمندسازی اجتماعی و

۵- مراجع

- Annagylyjova J (2013) Vulnerability and risk assessment. in Daniel Tsegai et al. (ed): Proceedings of the 1st Regional Workshop on Capacity Development to Support National Drought Management Policies for Eastern European Countries, UN-Water Initiative, UN, USA.
- Ashraf S, Nazemi A, AghaKouchak A (2021) Anthropogenic drought dominates groundwater depletion in Iran. *Nature Portfolio* 11(9135):1-10
- Ashraf Vaghefi S, Keykhani M, Jahanbakhshi F, et al. (2019) The future of extreme climate in Iran. *Scientific Reports* 9(1464):1-11
- Babadjani A (2004) Influencing policies on sustainable agriculture development, emphasizing on the role of rural people in management of the resources. in Proceedings of Conference on Challenges and Perspectives of Iran's Development. High Institute of Education and Research of Management and Planning, Tehran, Vol. 5 (In Persian)
- Bakhshi L (2011) Public financing. Eqhtesade Farda Publication (In Persian)
- Blanco A, Lay Rey T (2016) Principles of soil management and protection. Translators: Ali Saladjeghe, Mohammad Hosein Seyyedali-pour & Mohsen Hosenalizadeh, 2nd Ed. University of Tehran Publication (In Persian)
- Bressers H, et al. (ed) (2016) Governance for drought resilience land and water drought management in Europe. Springer Nature, Switzerland, 256p
- Buckle P (2005) Disaster: mandated definitions, local knowledge and complexity, in Ronald W. Perry & E. L. Quarantelli (eds): What is a disaster? New answers to old questions. International Research Committee on Disasters, USA, 442p
- Carter N T, Stern V (2017) Drought response and preparedness: Policy and legislation. Congressional Research Service, IF10702, USA
- Coles Neil A, Eslamian S (2017) Definition of drought. in Saeid Eslamian & Faezeh Eslamian (eds): Handbook of Drought and Water Scarcity: Principles of Drought and Water Scarcity. CRC Press, USA, 674p
- Djafari M, Nasri M, Tavili A (2010) Degradation of soil & land. University of Tehran Publication, (In Persian)
- Elsan M (2010) Liability for natural disasters: Comparative study of rudiments, restrictions and jurisprudence emphasizing on the earthquake. *Legal Researches* 16:47-80 (In Persian)
- Emadodin I, Reinsch T, Taube F (2019) Drought and desertification in Iran. *Hydrology* 6(66):1-12
- EU (2000) Directive 2000/60/EC of the European parliament and of the council of 23 October 2000 on establishing a framework for community action in the field of water policy.
- FRWMO (Forest, Range and Watershed Management Organization) (2000) The national action programme to combat desertification and mitigate the effects of drought of Islamic Republic of Iran. Ministry of Agriculture, Iran, at: <<https://knowledge.unccd.int/sites/default/files/naps/2017-08/iran-eng2004.pdf>>
- Guangyong L (2011) Analysis on impact of facility agriculture on ecological function of modern agriculture. *Procedia Environmental Sciences* 10(Part A):300- 306
- Institute for Economics & Peace (2020) Ecological threat register 2020: Understanding ecological threats, resilience and peace. Report, Australia
- Kampragou E, Apostolaki E, and et al. (2011) Towards the harmonization of water-related policies for managing drought risks across the EU. *Environmental Science & Policy* 14(7):815- 824
- Kardavani P (2008) Drought and its combating methods in Iran. 2nd ed., University of Tehran Publication (In Persian)
- Kardavani P (2012) Water resources and its issues in Iran. Vol. 1: Surface and Groundwaters and its Exploitation, University of Tehran Publication, 9th ed
- Kaviyani M, and Alidjani B (2015) Rudiments of climatology. Samt Publication (In Persian)
- Kheiri R, et al. (2021) Assessment of drought changes in Iran through SC-PDSI & SPEI indexes. *Journal of Planning 7 Zoning* 25(1):175-206 (In Persian)
- Kouchaki A, et al., (2014) Zooning and situation of sustainable agriculture development in Iran and sustainable strategies. *Science of Agriculture & Sustainable Production* 4:179-197 (In Persian)
- Kouchaki A, Nasir M, Khorramdel S (2015) Iran's agriculture towards climate change and global warming. University of Ferdowsi Mashhad Publication (In Persian)
- Latifi S et al. (2017) Analysis of detriments of conservative agriculture development in Iran.

- Science of Agriculture & Sustainable Production 26(4):167-184 (In Persian)
- Madani K, AghaKouchak A, Mirchi A (2016) Iran's socio-economic drought: Challenges of a water-bankrupt nation. *Iranian Studies* 49(6):997-1016, at: <http://dx.doi.org/10.1080/00210862.2016.1259286>
- Mesgaran M B, Madani K, Hashemi H, Azadi P (2017) Iran's land suitability for agriculture. *Scientific Reports* 7(7670):1-12
- Motha Raymond P (2011) Elements of national drought policy in USA. *Drought Mitigation Center Faculty Publications* 57:46-55
- Smith K, Petley DN (2008) *Environmental hazards: Assessing risk and reducing disaster*. 5th ed. Routledge, USA, 383p
- Organization of Plan & Budget (2019) Assessment report of the 6th Development Plan Act: 2018. Vol. 2, Iranian Presidential Deputy, Publication of Organization of Plan & Budget, No. 98/00/33
- Randjbari A, Badamchi A (2009) *Financial law & public finance*. 9th ed., Madjd Publication, (In Persian)
- Sabzevari A, et al. (2020) Determination of crop cultivation methods as a solution for reduction of food security threats. *Natural Disasters Management* 7(4):23-38 (In Persian)
- Sobhani B, Safarian Zangir V (2021) Examination and monitoring of drought in the selected stations. *Journal of Climatology* 119(44):33-48 (In Persian)
- Stein U, et al., (2016) European drought and water scarcity policies. In Hans Bressers et al. (ed): *Governance for drought resilience land and water drought management in Europe*. Springer Nature, Switzerland, 256p
- UNCCD (1994) United nations convention to combat desertification in those countries experiencing serious drought and/or desertification, particularly in Africa (UNCCD), Paris.
- Wacks R (2006) *Philosophy of law: A very short introduction*. UK: Oxford University Press
- Westra L (2000) The global integrity project & ethics of integrity. in P. Crabbé et al. (eds): *Implementing ecological integrity: Restoring regional and global environmental and human health*, Kluwer Academic Publishers, Netherland, 494p
- Wilhite DA (1993) Planning for drought: A methodology. in Donald A. Wilhite (ed): *Drought assessment, management and planning: Theory and case studies*. Kluwer Academic Publishers, USA, 298p
- Wilhite DA, Buchanan-Smith M (2005) Drought as hazard: Understanding the natural and social context, in Donald A. Wilhite (ed): *Drought and water crises science, technology, and management issues*, Taylor & Francis Group, USA, 541p
- World Meteorological Organization (2006) *Drought monitoring and early warning: Concepts, progress and future challenges*. WMO-No. 1006
- World Meteorological Organization (WMO) and Global Water Partnership (GWP) (2017) *Benefits of action and costs of inaction: Drought mitigation and preparedness- A literature review*", Nicolas Gerber & Alisher Mirzabaev, Integrated drought management programme Working Paper No. 1
- USA (1998) National Drought Policy Act of 1998. Public Law 105-199
- USA (2006) National Integrated Drought Information System Act of 2006. Public Law 109-430, as amended by Public Law 115-423—JAN. 7, 2019
- USA (2016) 33 USC 2201, Water Resources Development Act. Public Law 114-322—DEC. 16, 2016