

# جایگاه محیط زیست در برنامه‌های توسعه کشور

کد موضوعی: ۲۵۰

شماره مسلسل: ۱۴۵۵۵

آذرماه ۱۳۹۴

معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی

دفتر: مطالعات زیربنایی

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۱.....	مقدمه
۳.....	محیط زیست در اسناد بالادستی
۵.....	نگاهی به وضعیت محیط زیست و هزینه‌های ناشی از تخریب آن
۷.....	چالش‌های محیط زیست کشور طی سال‌های برنامه پنجم توسعه
۱۷.....	اولویت‌های راهبردی محیط زیست
۲۰.....	مقایسه ساختار سیاست‌های کلی برنامه چهارم، پنجم و ششم توسعه کشور در بخش محیط زیست
۲۷.....	آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه پنج‌ساله در بخش محیط زیست
۲۸.....	جمع‌بندی و پیشنهادها
۳۲.....	منابع و مأخذ



## جایگاه محیط زیست در برنامه‌های توسعه کشور

### چکیده

برنامه‌ها و سیاست‌های حفاظت از محیط زیست زمانی می‌توانند به نحو ریشه‌ای بر مشکلات زیست‌محیطی فائق شوند و از بروز معضلات و مخاطرات زیست‌محیطی در آینده پیشگیری نمایند و به‌عنوان بستر توسعه کارکرد مطلوبی داشته باشند که در کلیه سطوح برنامه‌ریزی و از بدو شروع آن فعالانه در فرآیند برنامه‌ریزی‌های توسعه قرار گرفته و در تعامل تنگاتنگ با سایر بخش‌ها تصویب و اجرا شوند. خوشبختانه این موضوع در خلال چند سال گذشته و به‌ویژه برنامه چهارم و پنجم توسعه بیش از گذشته مورد توجه قرار گرفته است و وزن و اثرگذاری محیط زیست در برنامه‌های توسعه افزایش یافته و به تدریج دامنه آن به بخش‌های مختلف اثرگذار بر محیط زیست گسترش یافته است، به‌نحوی که بازتاب آنها را می‌توان به‌صورت افزایش احکام در برنامه‌های توسعه به‌ویژه برنامه چهارم توسعه مشاهده کرد. افزایش احکام مرتبط با حفاظت از محیط زیست و تسری آنها به بخش‌های مختلف در خلال برنامه‌های گذشته از تغییر نگرش‌ها در این خصوص حکایت دارد، به‌نحوی که رویکردهای حفاظت از محیط زیست از رویکردهای واکنشی و انفعالی به‌سوی رویکردهای پیگیرانه و فعال معطوف شده و هر برنامه نسبت به برنامه گذشته روند تکاملی را تجربه کرده است. البته لازم به ذکر است که اگرچه محیط زیست در سیاست‌های کلی برنامه‌ای دارای وضعیت مطلوب‌تری نسبت به سایر برنامه‌ها بوده است، اما همیشه به‌عنوان یک زیرمجموعه در سیاستگذاری کلان برنامه‌های توسعه مورد توجه بوده، ضمن آنکه عناصر وابسته به مدیریت محیط زیست و منابع زیستی نظیر آب‌وهوا به‌علت نبود جایگاه مشخص محیط زیست در امور دیگر نظیر امور اقتصادی و اجتماعی مطرح شده‌اند. لذا باید در برنامه ششم موضوع حفاظت از محیط زیست بیش از گذشته مورد توجه قرار گیرد و به‌عنوان یکی از موضوعات خاص در کانون توجه نظام برنامه‌ریزی قرار گیرد. به‌منظور دستیابی به این امر باید درصدد ترسیم برنامه بلندمدت توسعه پایدار در برنامه ششم توسعه بود.

### مقدمه

امروزه اغلب مشکلات و تنگناهای زیست‌محیطی، صرفاً یک موضوع محلی و یا حتی ملی به‌شمار نمی‌آیند زیرا با توجه به وابستگی متقابل و غیرقابل تفکیک محیط زیست با مباحث کلان اجتماعی ازجمله اقتصاد، فرهنگ، توسعه، سیاست و بسیاری دیگر از جنبه‌های مادی و معنوی حیات انسان‌ها، درواقع هر

مشکل زیست‌محیطی در هر منطقه و حتی در محدوده مرزهای قراردادی یک کشور، می‌تواند مشکلی برای کل جهان و نوع بشر به‌شمار آید.

کشور ما به‌دلیل ظرفیت‌های اقلیمی و موقعیت‌های جغرافیایی خاص خود، از شرایط ویژه زیست‌محیطی برخوردار است که نه تنها بین کشورهای جهان کم‌نظیر، بلکه در مواردی بی‌بدیل است. متأسفانه در چند دهه اخیر کشور ما شاهد تخریب و نابودی عناصر محیط زیست خود بوده است به‌نحوی که در محیط زیست کشور عوامل نگران‌کننده‌ای از جمله: تخریب جنگل‌ها و مراتع، آلودگی آب‌ها، آلودگی هوا، تخریب خاک و مانند آن به چشم می‌خورد که بحران‌های زیادی را به بار آورده است. با روند تخریب روبه‌گسترش فعلی در کشور، دور از انتظار نیست که وضعیت محیط زیست در اندک زمان پیش رو به وضعیت خطرناک و غیرقابل‌کنترلی تبدیل شود. یکی از دلایل روند روبه‌گسترش تخریب محیط زیست در کشور عدم پایبندی به اجرای برنامه‌های توسعه، به‌خصوص طی سال‌های گذشته بوده است.

از سوی دیگر امروزه با گسترش متدها و روش‌های مدیریت در عرصه‌های گوناگون، برنامه‌ریزی به‌عنوان یکی از مهمترین ابزارهای مدیریت در تحلیل وضعیت گذشته، بیان وضعیت حال و پیش‌بینی استراتژی آینده در دنیا مورد توجه ویژه قرار داشته و مدل‌های مختلف مبتنی بر نوع نیاز، جامعه هدف و ... طراحی گردیده که کلیه این مدل‌ها بر یک نکته اجماع کامل دارند و آن بیان چالش‌ها و تعیین استراتژی‌های مختلف مبتنی بر تعیین اهداف، برنامه‌های کوتاه‌مدت و میان‌مدت و نظام کنترل و پایش می‌باشد.

بر این اساس، گزارش حاضر با وجود محدودیت‌هایی نظیر نبود آمار و اطلاعات پایه جهت تبیین سیمای محیط زیست، نبود نظام برنامه‌ریزی و کنترل عملکرد حوزه‌های بخشی و فرابخشی در اجرای مأموریت‌های برنامه پنجم توسعه و سایر قوانین و مقررات کشور، تهیه و تدوین شده تا با نگاهی واقع‌گرایانه و به‌منظور آسیب‌شناسی گذشته، وضعیت موجود را بیان و ضمن تشریح سیاست‌ها و برنامه‌های کوتاه‌مدت بتوان برنامه‌ای جامع را در قالب برنامه ششم توسعه تدوین نمود.

## بیان مسئله

پیش‌شرط قرار گرفتن هر جامعه‌ای در مدار توسعه پایدار، حفظ پایداری کارکردهای محیط زیست است. زیرا کارکردهای همه نظام‌های اقتصادی، اجتماعی به پایداری محیط زیست بستگی دارد. به همین علت در خلال سال‌های اخیر برنامه‌ریزی و تدوین راهبردهای گوناگون برای بهره‌برداری پایدار از منابع به‌عنوان یکی از مهمترین مسائل اقتصادی، زیست‌محیطی و اجتماعی در کانون توجه جامعه جهانی قرار گرفته است. اما بی‌توجهی به این مبانی، می‌تواند به تخریب محیط زیست، نابودی تنوع زیستی و به دنبال آن به بروز طیف گسترده‌ای از ناهنجاری‌ها و تنش‌های اجتماعی منتهی شود. به همین دلیل اتخاذ تدابیر مناسب به‌منظور برقراری توازن بین منابع و مصارف در زمره مهمترین مؤلفه‌هایی هستند که باید در



نظام برنامه‌ریزی به آنها توجه شود. این مهم زمانی دست‌یافتنی است که ملاحظات و مؤلفه‌های محیط زیست از بدو شروع برنامه‌ریزی و در عالی‌ترین سطوح برنامه‌ریزی مورد توجه قرار گیرد. نهادینه کردن توسعه پایدار در کشور مستلزم تدوین و اجرای قوانین و مقررات و ضوابط زیست‌محیطی متعدد است تا بر مبنای آنها بتوان پایداری توسعه اقتصادی را تضمین کرد.

### محیط زیست در اسناد بالادستی

#### الف) اصل پنجاهم قانون اساسی

در جمهوری اسلامی حفاظت محیط زیست که نسل امروز و نسل‌های بعد باید در آن حیات اجتماعی رو به رشدی داشته باشند، وظیفه عمومی تلقی می‌گردد. از این رو فعالیت‌های اقتصادی و غیرآنکه با آلودگی محیط زیست یا تخریب غیرقابل جبران آن ملازمه پیدا کند، ممنوع است.

#### ب) بخشی از سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴

بخشی از ویژگی‌های جامعه ایرانی در افق این چشم‌انداز عبارت است از: برخوردار از سلامت، رفاه، امنیت غذایی، تأمین اجتماعی، فرصت‌های برابر، توزیع مناسب درآمد، نهاد مستحکم خانواده، به دور از فقر، فساد، تبعیض و بهره‌مند از محیط زیست مطلوب.

#### ج) سیاست‌های کلی نظام در حوزه‌های مختلف

- **بخشی از سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران مرتبط با محیط زیست کشور**
  - ایجاد عزم ملی بر احیای منابع طبیعی تجدیدشونده و توسعه پوشش گیاهی برای حفاظت و افزایش بهره‌وری مناسب و سرعت بخشیدن به روند تولید این منابع و ارتقا بخشیدن به فرهنگ عمومی و جلب مشارکت مردم در این زمینه.
  - شناسایی و حفاظت منابع آب‌و خاک و ذخایر ژنتیکی گیاهی - جانوری و بالا بردن غنای حیاتی خاک‌ها و بهره‌برداری بهینه براساس استعداد منابع و حمایت مؤثر از سرمایه‌گذاری در آن.
  - اصلاح نظام بهره‌برداری از منابع طبیعی و مهار عوامل ناپایداری این منابع و تلاش برای حفظ و توسعه آن.
  - گسترش تحقیقات کاربردی و فناوری‌های زیست‌محیطی و ژنتیکی و اصلاح گونه‌های گیاهی و حیوانی متناسب با شرایط محیطی ایران و ایجاد پایگاه‌های اطلاعاتی و تقویت آموزش و نظام اطلاع‌رسانی.

• سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران در مورد «منابع آب» مصوب مورخ

۱۳۷۷/۱۰/۲۳

- ایجاد نظام جامع مدیریت در کل چرخه آب براساس اصول توسعه پایدار و آمایش سرزمین در حوضه‌های آبریز کشور.
- ارتقای بهره‌وری و توجه به ارزش اقتصادی و امنیتی و سیاسی آب در استحصال و عرضه و نگهداری و مصرف آن.
- افزایش میزان استحصال آب، به حداقل رساندن ضایعات طبیعی و غیرطبیعی آب در کشور از هر طریق ممکن.
- تدوین برنامه جامع به‌منظور رعایت تناسب در اجرای طرح‌های سد و آبخیزداری و آبخوان‌داری و شبکه‌های آبیاری و تجهیز و تسطیح اراضی و استفاده از آب‌های غیرمستعارف و ارتقای دانش و فنون و تقویت نقش مردم در استحصال و بهره‌برداری.

• سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران در مورد «انرژی» مصوب مورخ ۱۳۷۷/۱۰/۲۳

- بهینه‌سازی مصرف و کاهش شدت انرژی (سیاست‌های کلی نفت و گاز)،
- ایجاد تنوع در منابع انرژی کشور و استفاده از آن با رعایت مسائل زیست‌محیطی و تلاش برای افزایش سهم انرژی‌های تجدیدپذیر با اولویت انرژی‌های آبی (سیاست‌های کلی سایر منابع انرژی)
- تلاش برای کسب فناوری و دانش فنی انرژی‌های نو و ایجاد نیروگاه‌ها از قبیل بادی و خورشیدی و پیل‌های سوختی و زمین‌گرمایی در کشور (سیاست‌های کلی سایر منابع انرژی).

• سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران در مورد «پیشگیری و کاهش خطرات ناشی

از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه»

- افزایش و گسترش آموزش و آگاهی و فرهنگ ایمنی و آماده‌سازی مسئولان و مردم برای رویارویی با عوارض ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه به‌ویژه خطر زلزله و پدیده‌های جوی و اقلیمی.
- گسترش و تقویت مطالعات علمی و پژوهشی و حمایت از مراکز موجود، به‌منظور شناسایی و کاستن از خطرات این‌گونه حوادث با اولویت خطر زلزله.
- شناسایی پدیده‌های جوی و اقلیمی و نحوه پدیدار شدن خطرات و ارزیابی تأثیر و میزان آسیب آنها از طریق تهیه اطلس ملی پدیده‌های طبیعی، ایجاد نظام به هم پیوسته ملی پایش و بهبود نظام‌های هشدار سریع و پیش‌آگاهی بلندمدت با استفاده از فناوری‌های پیشرفته.
- تنظیم برنامه‌های توسعه ملی به‌گونه‌ای که همه فعالیت‌های آن در همه سطوح، رویکرد «سازگاری با اقلیم» ملاحظه و نهادینه شود. بنابراین اقدامات ذیل باید انجام گیرد:
- شناسایی شرایط اقلیمی و لحاظ نمودن آن به‌عنوان یکی از محورهای اساسی آمایش سرزمین،



- تهیه، تدوین و ساماندهی نظام‌های جامع مدیریت بلایای جوی و اقلیمی،
- شناسایی تغییر اقلیم و آثار و پیامدهای آن در پهنه سرزمین و اتخاذ راهکارهای مناسب.
- **سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران در مورد «بخش معدن» مصوب مورخ ۱۳۷۷/۱۰/۲۳**
- سیاستگذاری و اطلاع‌رسانی جامع و هماهنگ در علوم و فنون زمین،
- تقویت خلاقیت و ابتکار و دستیابی به فناوری‌های نوین و ارتقای سطح آموزش و تربیت نیروی انسانی و تعمیق پژوهش و گسترش زمین‌شناسی بنیادی، اقتصادی، مهندسی، محیطی و دریایی برای بهره‌برداری مناسب از ذخایر معدنی کشور.

#### د) قوانین دائمی و خاص مرتبط با محیط زیست کشور

- قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع کشور (مصوب ۱۳۴۱/۱۰/۲۷).
- قانون شکار و صید مصوب ۱۳۴۶ با اصلاحات بعدی آن.
- قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور با اصلاحات بعدی (مصوب ۱۳۴۶/۵/۳۰).
- قانون حفظ نباتات (مصوب ۱۳۴۶/۲/۱۸).
- قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست (مصوب ۱۳۵۳/۳/۲۸ و اصلاحیه مصوب ۱۳۷۱/۸/۲۴).
- قانون حفاظت دریا و رودخانه‌های مرزی از آلودگی با مواد نفتی (مصوب ۱۳۵۴/۱۱/۴).
- قانون حفظ و تثبیت کناره و بستر رودخانه‌های مرزی (مصوب ۱۳۶۳/۱۲/۸).
- قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی کشور (مصوب ۱۳۷۱/۷/۵).
- قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا (مصوب ۱۳۷۴/۲/۳).
- قانون حفاظت و بهره‌برداری از منابع آبی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۷۴/۶/۱۴).
- قانون مدیریت پسماندها (مصوب ۱۳۸۳/۲/۲۰).
- قانون ایمنی زیستی.
- قانون توزیع عادلانه آب (مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۱۶ و اصلاحیه مصوب ۱۳۶۴/۸/۱۴).

#### نگاهی به وضعیت محیط زیست و هزینه‌های ناشی از تخریب آن

در حال حاضر منابع محیط زیستی در ردیف سایر منابع کمیاب قرار داشته و چون آینده توسعه اقتصادی به این منابع وابسته است در استفاده از آنها باید عقلانیت اقتصادی رعایت گردد. لذا منطق اقتصادی حکم می‌کند که اگر از یک عامل برای تولید استفاده می‌کنیم، باید سهمی را که متناسب با ارزش تولید آن است در نظر بگیریم. زیرا امروزه تأثیر متقابل اقتصاد و محیط زیست بر یکدیگر واقعیتی غیرقابل

چشم‌پوشی است، به‌گونه‌ای که هر تصمیم اقتصادی مستقیماً بر محیط زیست تأثیر می‌گذارد و سیاست‌های زیست‌محیطی نیز اقتصاد را متأثر می‌کنند. با تمامی این اوصاف در کشور ما هنوز ارزش ریالی منافع غیرمستقیم منابع طبیعی محاسبه نمی‌شود و تا زمانی که تصور رایگان بودن منابع خداداد طبیعی در ذهن‌ها وجود دارد، شاهد بهبود وضعیت قهقرایی منابع طبیعی نخواهیم بود. بنابراین این اهمال تبعات بسیار زیادی را چه از لحاظ اقتصاد ملی و چه از جنبه حفظ محیط زیست به همراه خواهد داشت. نمونه‌هایی از عدم توجه مسئولین کشور ما به بعد اقتصادی مسائل زیست‌محیطی به شرح زیر است:<sup>۱</sup>

#### • وضعیت جنگل‌ها

سهم سرانه هر ایرانی از جنگل به ۰/۲ هکتار هم نمی‌رسد که این رقم کمتر از یک‌چهارم سرانه جهانی است. همچنین میزان برداشت از جنگل‌ها توسط جنگل‌نشی‌نان و روستاییان و بهره‌برداری رسمی نزدیک به دو برابر ظرفیت رویش و تولید طبیعی جنگل‌هاست.

#### • وضعیت مراتع

روند تخریب مراتع در کشور ما که حدود یک درصد در سال برآورد شده است، سبب فرسایش خاک، کاهش توان تولیدی پوشش‌های طبیعی مراتع و کاهش سطح اراضی قابل استفاده برای تولید محصولات کشاورزی گیاهی و دارویی شده است. سالیانه وسعتی بالغ بر ۴۰۰ هزار هکتار از اراضی حاصلخیز کشور دستخوش فرسایش می‌شود.

بانک جهانی در گزارش منتشره در سال ۲۰۰۶ خسارات سالیانه تخریب زمین در ایران را معادل ۱۵ هزار و ۴۳۰ میلیارد ریال اعلام کرد. براساس این گزارش شور شدن مزارع سالیانه ۱۰ هزار و ۷۰ میلیارد ریال، تخریب مراتع یک هزار و ۳۷۰ میلیارد ریال، نابودی زمین‌های حاصلخیز ۲ هزار و ۸۰۰ میلیارد ریال و بروز سیل‌ها یک هزار و ۱۹۰ میلیارد ریال سالیانه به ایران خسارت وارد می‌کنند.

#### • وضعیت آلودگی هوا

وضعیت آلودگی براساس مفاد گزارش جامع هوای سازمان بازرسی کل کشور ضرر و زیان ناشی از آلودگی هوا در ایران در سال ۱۳۷۹ بیش از ۷ میلیارد دلار برآورد شده است. براساس جدیدترین گزارش بانک جهانی، خسارت سالیانه آلودگی هوا در ایران تا سال ۲۰۱۶ میلادی به حدود ۱۶ میلیارد دلار می‌رسد.

۱. گزارشات سازمان بازرسی کل کشور ۱۳۸۸.





### • وضعیت پسماندها

در حال حاضر روزانه به‌طور متوسط ۲۷۱۰ گرم به ازای هر تخت بیمارستانی، پسماند عفونی تولید می‌شود که با لحاظ حدود ۳۰ هزار تخت بیمارستانی، مجموع زباله‌های تولیدی در هر شبانه‌روز به حدود ۸۱ تن خواهد رسید و متأسفانه به‌دلیل وضعیت بسیار نابسامان و بحرانی دفع زباله‌های بیمارستانی، سالیانه ۸ میلیارد دلار هزینه اضافی به سیستم بهداشتی و درمان کشور تحمیل می‌شود.

### • وضعیت فرسایش خاک

میزان فرسایش خاک در جهان حدود ۷۵ میلیارد تن است که سهم ایران از آن بیش از ۲ میلیارد تن بوده و حدود سه برابر متوسط آسیا است و ارزش اقتصادی خسارت سالیانه فرسایش خاک در کشور قریب ۱۰ هزار میلیارد ریال معادل تخریب یک میلیون هکتار زمین کشاورزی برآورد شده است و سالیانه حدود دو میلیارد مترمکعب رسوب بر اثر فرسایش خاک در سدهای کشور جمع می‌شود و این حجم رسوب سه برابر حجم رسوب در حوزه‌های آبخیز کشور چین است.

براساس برخی از گزارش‌های موجود سالیانه به‌طور متوسط ۲۰۰ میلیون مترمکعب از ظرفیت سدهای کشور کاسته می‌شود و روند رسوب‌گذاری در مخازن سدها به گونه‌ای است که حدود ۳۶ درصد از ظرفیت مخازن سدهای تازه ساخته شده از بین می‌رود که برای جبران و لایروبی مخازن این‌گونه سدها سالیانه باید ۵۰۰ میلیارد ریال سرمایه‌گذاری کرد.

از دهه ۱۳۳۰ تا ۱۳۷۰ سیلاب‌های مخرب سالیانه به‌ترتیب با ۱۹۵، ۲۳۳، ۴۳۱، ۹۰۴ و ۱۱۰۸ مورد، روند صعودی داشته که نشانگر تخریب شدید پوشش گیاهی است. متوسط سالیانه فرسایش خاک کشور ۱۰ تا ۱۵ تن در هکتار در سال بوده در حالی که این رقم در آسیا ۳/۸ در اروپا ۰/۵ و در استرالیا ۰/۳ تن است.<sup>۱</sup>

### چالش‌های محیط زیست کشور طی سال‌های برنامه پنجم توسعه

حوزه‌های اصلی چالش و چارچوب اصلی دسته‌بندی چالش‌های بخش محیط زیست در طی سال‌های برنامه پنجم توسعه عبارت‌اند از:

الف) چالش‌های حوزه نظام سیاست‌گذاری، حکمرانی، تنظیم‌گری و مدیریت محیط زیست،

ب) چالش‌های حوزه حفاظت از منابع و تنوع زیستی و احیا و حفاظت اکوسیستم‌ها و زیست‌بوم‌های

حساس و تخریب شده،

ج) چالش‌های حوزه ارتباط و همکاری‌های بین‌المللی زیست‌محیطی،

- د) چالش‌های حوزه تحقیقات، نوآوری و فناوری‌های اولویت‌دار کشور،  
 ه) چالش‌های حوزه حفاظت و توسعه منابع آب کشور،  
 و) چالش‌های حوزه بهره‌ور کردن تولید، انتقال، توزیع و مصرف انرژی،  
 ن) چالش‌های حوزه پیشگیری از انواع آلودگی‌ها و کنترل و کاهش عوامل آلاینده و تهدیدکننده هوا.

#### الف) چالش‌های حوزه نظام سیاستگذاری، حکمرانی، تنظیم‌گری و مدیریت محیط زیست

– **عدم تکمیل فرآیند تعیین ارزش اقتصادی زیست‌بوم‌ها و منابع زیستی**  
 امروزه ابزارهای اقتصادی و تحلیل‌های وابسته با کارکردهای آن به‌عنوان یکی از مهمترین فاکتورهای تصمیم‌گیری در سازمان‌ها و نهادها محسوب می‌شود، بررسی وضعیت ارزشگذاری اقتصادی منابع محیط زیستی در کشور مؤید آن است که علیرغم گذشت نزدیک به یک دهه از آغاز فعالیت‌های سازمان حفاظت محیط زیست در زمینه تعیین ارزش اقتصادی و هزینه‌های تخریب متأسفانه هنوز این فرآیند تکمیل نشده، منابع اعتباری بابت انجام پروژه‌ها و فعالیت‌های طرح تخصیص نیافته است و ارزش اقتصادی این منابع در حساب‌های ملی درج نشده و عملاً فرایندهای مرتبط با اقتصاد زیست‌محیطی و لحاظ کردن هزینه‌های تخریب محیط زیست در اقتصاد کشور کاملاً حذف شده است. ازسوی دیگر جرائم و خسارات بابت ضرر و زیان به محیط زیست به دلیل حضور ضعیف نمایندگان سازمان در مراحل تدوین و تصویب برنامه پنجم توسعه وفق ماده (۱۲۳) این قانون به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها اختصاص یافته و علیرغم درج ماده مالیات سبز در اصلاحیه قانون مالیاتی کشور متأسفانه این ماده از قانون مذکور حذف شده است و در کلام آخر می‌توان ادعان داشت ابزارهای اقتصادی محیط زیستی در وضع موجود متناسب با نیازهای زیست‌محیطی کشور نمی‌باشد.

– **ضعف ارزیابی و کنترل آثار زیست‌محیطی در طرح جامع آمایش سرزمین و توسعه پایدار**  
 آمایش سرزمین فرآیندی است که در آن، سرزمین ارزیابی می‌شود تا پایه و اساسی برای تصمیم‌گیری‌های مرتبط با چیدمان و کاربری اراضی فراهم کند. دولت‌ها از آمایش سرزمین برای مدیریت توسعه اراضی در حوزه مدیریتشان استفاده می‌کنند. بدین منظور سازمان‌های دولتی می‌توانند با توجه به حفظ منابع طبیعی برای رفع نیازهای جامعه برنامه‌ریزی کنند. این یک ارزیابی سیستماتیک از پتانسیل آب و زمین است که جایگزین‌هایی برای کاربری اراضی و شرایط اجتماعی و اقتصادی، به‌منظور انتخاب و اتخاذ بهترین گزینه‌های کاربری اراضی پیشنهاد می‌دهد. آمایش سرزمین اصولاً یک «سیاست»، در راه «توسعه» در کشوری با «حکومت متمرکز»، با مناطق از نظر توسعه و ترقی و عقب‌ماندگی متفاوت از یکدیگر و دارای شکاف‌های توسعه‌ای قابل توجه (مثل تهران و اصفهان و مشهد در مقابل ایلام و بلوچستان و کردستان)، به‌منظور کاهش این شکاف‌ها در راه ایجاد تعادل منطقه‌ای و نهایتاً «استقرار هرچه بیشتر



عدالت اجتماعی بین مناطق است تا مانع از طغیان برخی از مردمان برخی از مناطق عقب مانده تر کشور در حق خواهی و عدالت طلبی (و چه بسا مانع از تجزیه و امثال آن) نشود». چنین سیاستی از دیدگاه صرفاً سیاسی - اجتماعی فرهنگی خود در حکومت های فدرال چون ایالات متحده، انگلیس، آلمان، روسیه، چین و... کاربرد ندارد.

بر این اساس روند گند اجرای مطالعات آمایش سرزمین و ارزیابی توان اکولوژیک در سنوات اخیر نه تنها موجب بروز مسائل و مشکلات عدیده در برنامه ریزی فضایی و سرزمینی کشور گردیده، بلکه به علت عدم ارزیابی توان اکولوژیک و بهره برداری خارج از توان سرزمین موجب بروز خسارات جبران ناپذیری به محیط زیست و عرصه های آن شده است

### **- ضعف ساختار حکمرانی محیط زیست کشور و ناهماهنگی بخشی و فرابخشی**

مطابق تقسیم بندی وظایف و مسئولیت های تعیین شده در تعریف ساختار دولت، سازمان حفاظت محیط زیست نهادی است حاکمیتی که بر حوزه سیاست گذاری و هدایت عمومی جامعه و تمام اموری که برای تداوم زندگی اجتماعی لازم است و به دلیل غیرانتفاعی بودن نمی تواند توسط انگیزه خصوصی به نحو متناسبی انجام شود بر این اساس بررسی وضعیت ساختار و ظرفیت های سازمان حفاظت محیط زیست در حوزه های بخشی و فرابخشی مؤید آن است که بخش قابل توجهی از پست های عملیاتی و کارشناسی به دلیل عدم اخذ مجوز جذب، بلا تصدی بوده و این در حالی است که میانگین سرانه حفاظتی در کشور حدود ۳ برابر حد استاندارد جهانی بوده و بخش اعظم کارکنان خبره ستادی و استانی از خدمت دولت خارج شده و یا به سازمان های دیگر انتقال یافته اند و کارکنان موجود فاقد انگیزه و توان علمی لازم برای انجام امور به خصوص در حوزه های تخصصی می باشند و سازمان حفاظت محیط زیست در حوزه بخشی دارای رکود و پیری ساختاری است و در حوزه فرابخشی عدم ایجاد و یا تعطیلی واحدهای محیط زیست در دستگاه های تأثیرگذار، عدم راه اندازی صندوق ملی محیط زیست و عدم الزام دستگاه های اجرایی به رعایت ضوابط و استانداردهای محیط زیستی و ناهماهنگی بخشی و فرابخشی مرتبط با فرآیندهای اجرایی داخل و خارج سازمان، موجب ایجاد سازمانی ناکارآمد گردیده است.

### **- عدم کارایی قوانین، آیین نامه، ضوابط و دستورالعمل اختصاصی در خصوص حفاظت از محیط زیست**

ساختار موجود در حوزه قوانین و مقررات محیط زیست تشکیل شده از بخش های بسیار محدود با قوانین و مقرراتی که عمدتاً جنبه حقوقی داشته و سالیانه پرونده های متعددی در زمینه حفاظت از محیط زیست کشور و عرصه های آن مشتمل بر شکار و صید، زیستگاه ها و امور مناطق و... می باشد که این مهم در عرصه های حقیقی و حقوقی دارای رشد روزافزون و مضاعفی به دلیل افزایش تقاضا بهره برداری از منابع محیط زیست و محدودیت منابع زیستی می باشد

بر این اساس بررسی وضعیت موجود مؤید آن است که تعدادی از محیط‌بانان سازمان محیط زیست به جرم قتل عمد نفس در زندان‌ها به سر می‌برند و در سنوات گذشته هیچ قانون جدیدی برای محیط زیست تصویب نگردیده، ضمن آنکه قانون‌های کارآمد در حفاظت از منابع زیستی حذف گردیده که این معضلات در کنار چالش‌های همیشگی قوانین محیط زیست نظیر دارا نبودن ضمانت اجرایی قوانین محیط زیست کشور به دلیل ماهیت حقوقی جرم زیست‌محیطی در کشور، بی‌توجهی به نیازهای پایه‌ای در اجرای قوانین محیط زیست نظیر وجود دادگاه‌های ویژه و تخصصی و قضات مطلع در زمینه محیط زیست سبب بروز مشکلات عدیده، پرونده‌های مفتوح در محاکم قضایی و... گردیده است

### **– بی‌توجهی به جایگاه نهادهای مدنی و سازمان‌های غیردولتی در تصمیم‌گیری‌ها و فعالیت‌های اجرایی**

حکمرانی مطلوب محیط زیست در سطح جامعه و ارتقای جایگاه آن مستلزم کسب سرمایه‌های اجتماعی نظیر باور، اعتماد و مشارکت افراد در تصمیم‌گیری و اجرای برنامه‌های محیط زیست کشور می‌باشد که نمونه آن را می‌توان در کشور ژاپن که بهترین کشور آسیا در رتبه‌بندی کشورهای جهان براساس شاخص‌های جهانی EPI<sup>۱</sup> است مشاهده نمود بر این اساس بررسی وضعیت سمن‌ها در کشور ایران مؤید ایجاد یک روند رکود و توقف نسبی از آغاز سال ۱۳۸۵ تاکنون است. به دلیل ورود مسائل سیاسی و امنیتی به ساختار فعالیت‌های اجتماعی و عدم توجه به سمن‌ها در سیاستگذاری و برنامه‌ریزی محیط زیست کشور (که ناشی از عدم باور مدیران ارشد و تصمیم‌گیران ارشد کشور می‌باشد) این موضوع سبب کاهش چشمگیر سالیانه سمن‌های فعال در سطح کشور گردیده است به نحوی که در سال ۱۳۹۰ حدود ۴۰ سمن در سراسر کشور منحل گردیده و امروز نسبت تعداد سمن‌های فعال به سمن‌های ثبت شده در سراسر کشور بسیار اندک است.

لذا برای ایجاد مجدد این باور و اعتمادسازی عمومی لازم است نسبت به ایجاد بسترهای لازم برای احیا و بازیابی توان این عنصر مؤثر اجتماعی در حفظ و بهره‌برداری خردمندان از محیط زیست کشور اقدام و برنامه توانمندسازی این سمن‌ها در سطح کشور اجرا گردد.

### **– ناکافی بودن منابع آمار و اطلاعات مورد نیاز مرتبط با محیط زیست کشور**

امروزه با پیشرفت علوم و فناوری‌های آماری و اطلاعاتی، سازمان‌ها و نهادها به منظور برنامه‌ریزی‌های کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت، دارای گزارش‌های ادواری عملکرد و تدوین شاخص‌ها دارای نظام مشخص آماری و اطلاعاتی می‌باشند.

بر این اساس علیرغم تأکید قانون برنامه پنجم توسعه مبنی بر الزام ایجاد نظام‌های آماری و اطلاعاتی تا سال دوم برنامه و اختصاص ردیف اعتباری در قانون بودجه سنواتی کشور متأسفانه به دلیل عدم تمایل

۱. شاخص عملکرد محیط زیست (Environmental Performance Index)



به شفاف‌سازی در ابعاد آماری ناشی از ارائه عملکرد، ایجاد گزارش‌هایی بر مبنای داده‌ها و ستانده‌های غیرواقعی، ضعف تخصصی ناشی از نبود نیروی متخصص آماری و کارآمد طراح و مدیریت نظام اطلاعاتی و ضعف شدید مرکز آمار ایران به‌عنوان دستگاه هماهنگ‌کننده اصلی و مفقود شدن اسناد و مدارک ناشی از نظام آمار و اطلاعات طراحی شده در سال ۱۳۸۳، امروزه سازمان محیط زیست فاقد یک نظام به‌روز و کارآمد آماری در برنامه‌ریزی و ارائه عملکرد بوده و کشور فاقد نظام آمار و اطلاعات زیست‌محیطی جامع و یکپارچه در سطوح ملی و استانی می‌باشد.

### **– ناهماهنگی بخشی و فرابخشی در اجرای برنامه آموزش همگانی محیط زیست**

آموزش محیط زیست به‌عنوان یکی از ارکان‌های حفاظت از منابع حیاتی و تنوع زیستی دارای اهمیت ویژه است بر این اساس در هر سال برنامه آموزشی زیست‌محیطی تقریباً گسترده‌ای توسط نهادها، ارگان‌های دولتی، عمومی و غیردولتی برنامه‌ریزی و اجرا می‌شود که به‌صورت پراکنده و غیرمنسجم با صرف هزینه‌های زیادی اجرا می‌شود (که در جهت اهداف بخشی این نهادها و ارگان‌ها قرارداد و فاقد ماهیت فرابخشی است). این وضعیت منجر شده است که برنامه‌های تکراری و گاه خارج از اهداف برنامه‌های توسعه کشور صورت گیرد که می‌توان با ایجاد نظام کارآمد آموزش و اطلاع‌رسانی محیط زیستی، برنامه‌های آموزش همگانی محیط زیست تمام فعالیت ارگان‌ها و نهادهای مربوط را در این راستا یکپارچه نمود. مهمترین خلای که از فعالیت‌های گسسته موجود حاصل شده است نبود اطلاعات دقیق و کامل است که منجر به عدم آگاهی از وضعیت آموزش‌های زیست‌محیطی در کشور است. مهمترین دلیل این گسستگی عدم فعالیت مداوم کارگروه اجرایی برنامه‌های آموزش همگانی محیط زیست است که به‌دلیل نبود نظام اجرای برنامه آموزش همگانی محیط زیست ایجاد شده است.

### **ب) چالش‌های حوزه حفاظت از منابع و تنوع زیستی و احیا و حفاظت اکوسیستم‌ها و زیست‌بوم‌های حساس و تخریب‌شده**

#### **– ضعف در پایش و نظارت دقیق بر تولید و انتشار آلاینده‌های منابع زیستی**

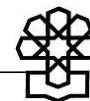
بررسی وضعیت موجود منابع زیستی کشور (آب و خاک) مؤید آن است که وضعیت این منابع با گسترش روزافزون آلاینده‌های محیط زیستی و عدم استقرار نظام‌های کارآمد پایش، حفاظت، احیا به‌دلیل مدیریت ناکارآمد برنامه‌ها و منابع اعتباری مرتبط و ارزیابی زیست‌محیطی تشریفاتی یا عدم ارزیابی زیست‌محیطی بسیاری از طرح‌های توسعه در مراحل قبل، حین و بعد از اجرا و عدم اجرای برنامه‌های نظارتی فرابخشی، در مرز خطر و بحران می‌باشد برای مثال براساس مطالعات اولیه انجام شده در طرح تهیه اطلس آلاینده‌های خاک در ۸ استان کشور در حدود ۲۰۰۰۰ نقطه آلوده در خاک‌های کشور وجود داشته باشد که به آلاینده‌های مختلف از جمله فلزات سنگین، آلاینده‌های نفتی، سموم و ... آلوده بوده و محیط زیست

و سلامت مردم را به شدت تهدید می‌کند و از سوی دیگر بسیاری از انواع مواد شیمیایی در محصولات و تولیدات کارخانه‌ها وجود داشته که به مقدار وسیعی نیز مورد مصرف مردم قرار گرفته و بسیار خطرناک هستند. متأسفانه علیرغم تولید، واردات و مصرف مواد شیمیایی خطرناک، بررسی‌های زیست‌محیطی و بهداشتی کافی در خصوص اکثر آنها صورت نمی‌گیرد و همچنین در حال حاضر روزانه بیش از ۴۵۰۰۰ تن پسماند شهری در کشور تولید می‌شود. سالیانه مقدار قابل توجهی از مواد قابل بازیافت مانند کاغذ، پلاستیک در دل خاک مدفون می‌شوند، پسماندهای بیمارستانی هم که حاوی میکروب‌های فراوان و خطرناکی می‌باشند همراه با پسماندهای شهری دفن غیراصولی می‌شوند. در حوزه آب حجم پساب بخش‌های اصلی در سال ۱۴۰۰ برابر با ۴۰ میلیارد مترمکعب خواهد بود که نسبت به ۲۹ میلیارد مترمکعب سال ۱۳۸۰ حدود ۳۸ درصد رشد خواهد داشت. در واقع میزان پساب‌ها در سال ۱۴۰۰ به حدود یک‌سوم حجم منابع آب تجدیدپذیر کشور می‌رسد که با توجه به آلودگی آنها یکی از چالش‌های مهم مدیریت کیفی منابع آب می‌باشد.<sup>۱</sup>

### – ضعف در نظام و اعمال فرآیندهای حفاظت، ارزیابی، پایش، احیا و نظارت بر بهره‌برداری اجزای تنوع زیستی

اگرچه در خلال چند دهه گذشته پیوند متقابل حفاظت از تنوع زیستی و توسعه اقتصادی بیش‌ازپیش شناخته شد. اما بررسی روند عملکردی سازمان حفاظت محیط زیست در حفاظت از تنوع زیستی در دهه گذشته مؤید آن است که این موضوع چندان مورد توجه سیاستگذاران و برنامه‌ریزان محیط زیست کشور نبوده است. برای مثال در حوزه گونه‌های جانوری حیات‌وحش براساس آخرین بررسی و گزارش‌های کارشناسان محیط زیست حدود ۱۱۳۱ گونه جانوری اعم از پستاندار، پرنده، خزنده و دوزیستان در اکوسیستم‌های خشکی و آب‌های داخلی ایران زیست می‌کنند شامل رده پستانداران با ۱۹۴ گونه، ۵۲۱ گونه پرنده، ماهیان آب‌های داخلی ایران شامل ۱۸۰ گونه، ۲۰۴ گونه خزندگان، ۲۰ گونه دوزیست می‌باشند. که طبق آخرین وضعیت حفاظتی گونه‌های مهره‌داران در ایران در سال ۲۰۰۹ حدود ۸۰ گونه از تمامی رده‌های جانوری، یعنی نزدیک به هفت درصد از کل گونه‌های جانوری ایران در فهرست منتشر شده سرخ قرار دارد، علل این موضوع را می‌توان در ناتوانی سازمان حفاظت محیط زیست در ارائه و اجرای مدل حفاظت از تنوع زیستی کشور و غیرضروری دانستن آن دانست به نحوی که منابع اعتباری مربوط به این حوزه در طی دهه گذشته صرف اجرای مصوبات غیرمرتبط سفرهای استانی هیئت وزیران گردیده و طرح‌هایی نظیر ایجاد موزه ملی تاریخ طبیعی و ذخایر ژنتیکی مادر در تهران به دلیل سیاستگذاری غلط و توزیع اعتبار آن در استان‌ها علیرغم اتمام طرح پایان نیافته و بسیاری از فازهای اصلی آن ناتمام مانده است.

۱. سازمان حفاظت محیط زیست، ۱۳۹۴.



**– اجرا نشدن برنامه‌های احیا و حفاظت اکوسیستم‌ها و زیست‌بوم‌های حساس و تخریب یافته**  
زیست‌بوم‌ها و اکوسیستم‌ها بستر حیات گونه‌های گیاهی و جانوری محسوب می‌شوند که چهار مرحله حفاظت، احیا، پایش و بهره‌برداری خردمندانه از آن جزء محورهای اصلی اجرای مدیریت بر آنها محسوب می‌شود هرچند امروز بعد از گذشت سه سال از پایان برنامه چهارم توسعه وسعت مناطق تحت مدیریت به سطح ۱۰ درصد مساحت کشور رسیده است، اما آنچه بررسی‌های کنونی در بیان غنا و اهمیت حفاظت از این مناطق اعلام می‌دارند مؤید آن است که هیچ برنامه احیای زیست‌بوم، خسارت‌دیده در زیست بوم‌های آبی، خشکی و دریایی اعمال نگردیده، سیستم حفاظتی مناطق تحت مدیریت کماکان سنتی و جمعیت اعلام شده گونه‌های جانوری و گیاهی غیرواقعی بوده، مناطق غیرقانونی واگذار شده و تالاب‌ها و دریاچه‌های کشور به دلیل عدم مدیریت صحیح و ملاحظات سیاسی از یک سو و تأمین نشدن حقایق، در حال خشک شدن می‌باشد.

### ج) چالش‌های حوزه روابط و همکاری‌های بین‌المللی زیست‌محیطی

محیط زیست به‌عنوان یکی از ابزارهای مهم در دیپلماسی جهانی دارای اهمیت ویژه‌ای است. مسائلی نظیر آب، کیفیت هوا، گونه‌های گیاهی و جانوری در معرض خطر، ذخایر ژنتیکی و... هر یک می‌توانند ابزار تسلط نسبی و حتی کامل کشوری را بر سایر کشورها فراهم آورند، بدیهی است در این میان با توجه به موقعیت و نقش استراتژیک کشور ایران، استفاده مؤثر از این ابزار علاوه بر ارتقای جایگاه کشور در معادلات بین‌المللی موجب تحقق اهداف و مأموریت‌های محیط زیست کشور و حل مشکلاتی نظیر آب‌های مرزی، تأمین حقایق دریاچه‌ها و تالاب‌های نظیر هامون، حفاظت مطلوب محیط زیستی از آب‌های سرزمینی و حل مشکل گردوغبار گردد در این راستا بررسی عملکرد پروتکل‌ها و توافقنامه‌های بین‌المللی نشانگر آن است که محیط زیست کشور در برخی از کنوانسیون‌ها و پروتکل‌ها به دلیل اجرایی نشدن تعهدات سهم ایران، عدم اجرای صحیح پروژه‌های بین‌المللی و عدم دستیابی به اهداف پیش‌بینی نشده، حضور ضعیف و بدون برنامه در مجامع (از مرحله مذاکره تا امضا و اجرا) و عدم حضور گروه کارشناسی در جلسات تخصصی بین‌المللی و اصرار بر حضور مدیران ارشد سازمان در همه جلسات سبب ضعف در دیپلماسی بین‌المللی محیط زیست شده است.

### د) چالش‌های حوزه تحقیقات، نوآوری و فناوری‌های اولویت‌دار کشور

پژوهش و تحقیق به‌عنوان دو رکن اصلی برای ارتباط با محیط‌های علمی و استفاده از توان بالقوه و بالفعل دانشگاه‌ها و فضاهای علمی برای طرح موانع و مشکلات سازمان‌ها و اخذ راهبردها و راهکارهای اجرایی مفید و به‌روز مبتنی بر قابلیت‌های علمی می‌باشد. بر این اساس بررسی روند پژوهش و تحقیقات

انجام شده در سازمان مؤید آن است که اکثر اسناد و مدارک پایه و کاربردی تحقیقات انجام شده شامل طرح‌های جامع، مطالعات کاربردی و... مفقود گردیده و اکثر قریب به اتفاق موارد هزینه شده در حوزه پژوهش فاقد اولویت یا فاقد قابلیت اجرایی بوده و کپی‌سازی و یا ترجمه صرف از سایر منابع علمی و دانشگاهی می‌باشند و موافقت اصولی پژوهشگرده محیط زیست که در سال ۱۳۸۲ اخذ گردیده به دلیل بی‌توجهی و کج‌سلیقگی مدیران ارشد وقت به فراموشی سپرده شده است که ضروری است نسبت به رفع آن اقدام عاجل به عمل آید.

#### هـ) چالش‌های حوزه حفاظت و توسعه منابع آب کشور

رتبه ایران در مدیریت منابع آبی از بین ۱۳۳ کشور ۱۳۲ است.<sup>۱</sup> در واقع این آمار بیان‌کننده شرایط بحران آب در کشورمان است. ایران در منطقه نیمه‌خشک و خشک واقع شده است و در سال‌های اخیر تغییرات آب‌وهوا و اقلیم، میزان بارندگی را کاهش داده است به طوری که کارشناسان آب این کاهش را در این سال‌ها بین ۲۰ تا ۲۵ درصد تخمین زده‌اند و میزان بارش‌های کشور را کمتر از ۲۵۰ میلی‌متر برآورد می‌کنند به گفته پروفیسور کردوانی استاد برجسته کویرشناسی عمر منابع آبی ایران تا ۶۰ سال آینده است و از طرفی در پی این کاهش منابع آبی سالیانه ۱۰ دشت آبی کشور از ۶۰۰ دشت موجود دچار بحران می‌شوند که این مسئله بر وضعیت روستاهای کشور تأثیرگذار است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که بارندگی در کشور پراکنش خیلی گسترده‌ای دارد به همین دلیل این بارندگی‌ها خیلی مؤثر نیست. ۹۰ درصد بارندگی‌ها در فصل‌های سرد سال، ۵۲ درصد از بارندگی‌ها در ۲۵ درصد از مناطق کشور و ۷۰ درصد هم در فصل‌های غیرمصرف اتفاق می‌افتد.<sup>۲</sup> منابع آب تجدیدشونده کشور از ۱۳۰ میلیارد مترمکعب به ۱۰۰ میلیارد مترمکعب کاهش یافته و آمار رسمی این میزان را ۱۲۰ میلیارد مترمکعب اعلام کرده‌اند. همچنین در سال‌ها و دهه‌های گذشته میزان بارندگی‌ها بسیار کم شده به حدی که میزان روان آب‌های کشور به کمتر از ۵۴ درصد رسیده است. براساس استانداردهای جهانی هر کشوری که بیش از ۴۰ درصد منابع آب تجدیدشونده را استفاده کند، وارد بحران آب می‌شود، در حالی که در ایران حدود ۷۲ درصد از منابع آب تجدیدشونده مورد استفاده قرار می‌گیرد. استفاده بیش از اندازه از منابع آب تجدیدشونده طبیعتاً باعث می‌شود که بسیاری از اکوسیستم (زیست‌بوم)‌های کشور لطمه بخورد و همچنین سبب می‌شود که اکثر تالاب‌های کشور خشک شوند یا به سمت خشک شدن و تبدیل شدن به نمک‌زار پیش روند. ضمناً برداشت از ذخایر تجدیدپذیر دیربازده آبخوان‌ها شدت یافته است و کسری حجم سالیانه مخازن بلندمدت کشور علیرغم الزام به کاهش تدریجی آن در قانون برنامه پنج‌ساله سوم و چهارم توسعه،

۱. سازمان حفاظت محیط زیست، ۱۳۹۴.  
۲. همان.





از ۱/۵ میلیارد مترمکعب در دهه ۱۳۷۰ به بیش از ۹ میلیارد مکعب در سال ۱۳۸۹ رسیده است. این امر موجب شده است تا از مجموع ۶۰۹ محدوده مطالعاتی کشور ۴۹۹ محدوده مطالعاتی با افت شدید و نگران‌کننده سطح آب زیرزمینی مواجه شوند به نحوی که در حال حاضر ۲۹۱ محدوده (دشت) از نظر برداشت آب ممنوعه و بحرانی اعلام شده و میزان افت سالیانه سطح سفره آب زیرزمینی در اغلب دشت‌های کشور بین ۱ تا ۳ متر در سال رسیده که متأسفانه پیامدهای مخرب بسیاری را به همراه داشته است.<sup>۱</sup>

### و) چالش‌های حوزه بهره‌وری تولید، انتقال، توزیع و مصرف انرژی

در طول سه دهه اخیر، خطرات و آسیب‌های محیط زیست بیشتر نمایان شده است. این آسیب‌ها، ناشی از ترکیب عواملی همچون رشد جمعیت، رشد اقتصادی، مصرف انرژی و فعالیت‌های صنعتی است. از سوی دیگر، ارتباط بین توسعه اقتصادی و محیط زیست، از مسائل مهم و پیچیده است. چنانچه در بستر توسعه پایدار، فعالیت‌های اقتصادی و محیط زیست به صورت توأم لحاظ شود، محیط زیست و توسعه اقتصادی دو عامل مکمل یکدیگرند که موجب تعادل و توازن اکولوژیکی می‌شوند و فعالیت‌های اقتصادی عامل برهم زدن تعادل و توازن نخواهد بود (عمادزاده و دیگران، ۱۳۸۶) از آنجا که انجام هر فعالیت اقتصادی مستلزم مصرف انرژی است، لذا از یک طرف انرژی به منزله عامل محرک توسعه اقتصادی، اجتماعی و بهبود کیفیت زندگی انسانی تلقی می‌شود و از سوی دیگر، موجب تولید آلاینده‌های زیست‌محیطی می‌گردد به‌ویژه اگر مصرف انرژی با ناکارآمدی نیز مقارن باشد فرآیند تولید آلاینده‌ها تشدید می‌شود. با توجه به اینکه ایران کشوری رو به رشد و برخوردار از منابع غنی انرژی بوده و یکی از مصادیق الگوی رشد با فشار بر منابع زیستی محسوب می‌شود، لذا بررسی آثار زیست‌محیطی مصرف انرژی و رشد اقتصادی در ایران با توجه به اتخاذ رویکرد رشد اقتصادی بالا با حفظ محیط زیست، حائز اهمیت است. ادبیات اقتصادی حاکی از وجود ارتباط قوی بین سطح فعالیت‌های اقتصادی (رشد اقتصادی) و مصرف انرژی است، زیرا انرژی به‌عنوان نیرومحرکه اکثر فعالیت‌های تولیدی و خدماتی بوده و جایگاه خاصی در رشد و توسعه اقتصادی دارد. اقتصاددانان اکولوژیک بیان می‌کنند که در مدل بیوفیزیکی رشد، انرژی تنها و مهمترین عامل رشد است.<sup>۲</sup> به طوری که از نظر آنها نیروی کار و سرمایه عوامل واسطه‌ای هستند که برای استفاده، به انرژی نیاز دارند، دیدگاه اغلب اقتصاددانان نئوکلاسیک مانند برنندت و دنیسون، مخالف اقتصاددانان اکولوژیک می‌باشد. آنها معتقدند که انرژی از طریق تأثیری که بر نیروی کار و سرمایه می‌گذارد، به‌طور غیرمستقیم بر رشد اقتصادی مؤثر است و مستقیماً اثری بر رشد اقتصادی ندارد. اغلب اقتصاددانان نئوکلاسیک بر یک اصل

۱. سازمان حفاظت محیط زیست، ۱۳۹۴.

۲. همان.

معتقدند و آن این است که انرژی نقش کوچکی در تولید اقتصادی داشته و یک نهاده واسطه‌ای است و عوامل اساسی تولید تنها نیروی کار، سرمایه و زمین هستند، اما مصرف بی‌رویه انرژی، به‌ویژه سوخت‌های فسیلی برای تحقق اهداف رشد اقتصادی و علاوه بر آن ضعف کارایی در مصرف آن باعث افزایش آلودگی محیط زیست می‌شود؛ به طوری که از عوامل مهم آلودگی هوا، انتشار گاز دی اکسید کربن که یکی از مهمترین انواع آن، گازهای گلخانه است، نتیجه مصرف سوخت‌های فسیلی در بخش‌های تولیدی، تجاری، خدماتی و خانگی می‌باشد.

**ز) چالش‌های حوزه پیشگیری از انواع آلودگی‌ها و کنترل و کاهش عوامل آلاینده و تهدیدکننده هوا**  
توفان‌های گردوغبار همواره مناطق مختلفی از کره زمین از جمله آفریقا، غرب آسیا، چین، استرالیا، و ... را تحت تأثیر قرار داده و می‌دهند. با مراجعه به آمارها و سوابق، در کشور ایران گردوغبار به‌عنوان یکی از انواع پدیده‌های جوی همواره مطرح بوده است. البته منشأ اصلی گردوغبار در جنوب شرق ایران که با شدت بیشتر در استان سیستان و بلوچستان بوده و دامنه‌های آن تا استان‌های خراسان جنوبی، خراسان رضوی، کرمان، یزد نیز گسترش می‌یابد، پدیده بادهای محلی فصلی ۱۲۰ روزه می‌باشد که از روی اقیانوس هند آغاز و پس از عبور از پاکستان و افغانستان در منطقه جنوب شرق ایران به‌علت خشکی هوا و کمبود رطوبت در خاک همراه با گردوخاک بسیار شدید ظاهر می‌گردد. ولی نکته بسیار مهم این است که توفان‌های گردوغبار رخ داده در ۷ سال اخیر در این منطقه از نظر ویژگی‌های زیر از موارد مشابه قبلی متمایز می‌باشد:

غلظت، اندازه ذرات معلق در توفان، تداوم دوره زمانی، تعداد دفعات وقوع، وسعت و منطقه تحت تأثیر، زمان تحت تأثیر توفان (البته فقط کشور و مردم جمهوری اسلامی ایران تحت تأثیر این شرایط نامطلوب نبوده و سایر کشورهای منطقه به‌خصوص سوریه و عراق هم در شرایط سخت‌تری متأثر از این توفان‌ها می‌باشند).

در ۷ سال گذشته، وقوع توفان گردوغبار با تداوم چندین هفته‌ای و غلظت بسیار بالا که مناطق وسیعی را پوشش می‌دهد موجب مختل شدن جدی زندگی مردم شده و نه تنها عرصه را برای هرگونه فعالیت مفید مردم تنگ کرده است، بلکه به خاطر ریز بودن سایز ذرات معلق در توفان امکان بروز بیماری‌های متعدد تنفسی، ریوی، چشمی و پوستی را افزایش داده است. براساس مطالعات اولیه منشأ عمده این توفان‌ها در بخش‌هایی از عراق، سوریه و عربستان قرار دارد. شاید از جمله علل بروز این پدیده را مسائلی مثل تغییرات اقلیمی، کاهش بارش و بروز خشکسالی‌های متوالی و طولانی، تغییر کاربری اراضی و کاهش قابل توجهی پوشش گیاهی منطقه ذکر کرد.



## اولویتهای راهبردی محیط زیست

### – ایجاد مدیریت یکپارچه و کارآمد کاهش آلودگی هوای کلان‌شهرها

آلودگی هوا از معضلات اصلی زیست‌محیطی کلان‌شهرهای کشور است که سبب افت جدی کیفیت زندگی شهروندان است. اگرچه سازمان محیط زیست بنابر قانون، در این مورد مسئولیت دارد، اما بنابر ماهیت چندبعدی مسئله، حل آن محتاج فعالیت هدفمند و هماهنگ سازمان‌های متعدد است. با این وجود تعریف ساختار مدیریت یکپارچه و مقتدر، برای این منظور با محوریت سازمان حفاظت محیط زیست ضروری است. این ساختار در هر کلان‌شهر نیز باید به صورت مدیریت متمرکز عمل نماید.

### – احیای مدیریت حوضه‌ای آب با اولویت تعادل بخشی منابع زیرزمینی

بازگشت کشور به دوره مدیریت یکپارچه حوضه‌ای، اقدامی راهبردی برای حل «مشکل آب» است. مدیریت استانی آب خلاف رویه‌های مرسوم جهانی و زمینه‌ساز تخصیص‌های غیرمتوازن و در نتیجه درگیری‌های جدی محلی است. برنامه چهارم تکلیف می‌کرد که میزان اضافه برداشت ۴ میلیارد مترمکعبی تا پایان برنامه با ۲۵ درصد کاهش به حدود ۴ م م م برسد. اما متأسفانه با شکست فاحش در وصول به این تکلیف، در سال پایان برنامه این رقم به بیش از ۹ م م م می‌رسد. این روند خطرناک نشان می‌دهد کشور در مسئله تعادل سفره‌ها محتاج تغییرات اساسی است.

### – مدیریت انرژی در جانب عرضه و تقاضا

مقایسه شاخص بهره‌وری انرژی در ایران با کشورهای پیشرفته و حتی با متوسط جهانی، نشانگر بهره‌وری کم و اتلاف حامل‌های انرژی است. این مسئله یکی از منشأهای آلودگی محیط زیست می‌باشد. مدیریت هوشمند تقاضا، بازسازی نرم‌افزاری و سخت‌افزاری نیروگاه‌ها، تلفات غیرطبیعی منابع انرژی تشویق مردم به تولید موضعی انرژی برق و گسترش منابع انرژی‌های نو باید در دستور کار قرار گیرد.

### – اعمال مدیریت آب محور و افزایش بهره‌وری آب کشاورزی

نجات محیط زیست ایران بیش از هر چیز بسته به تعادل بخشی به مصارف آب است. بیش از ۹۰ درصد مصرف آب برداشت شده کشور در بخش کشاورزی با بهره‌وری نازلی صورت می‌گیرد. (همچنین لازم به ذکر است که بخشی که ۱۳ درصد تولید ناخالص و بیش از ۲۰ درصد اشتغال کشور را تأمین کرده با فقر انباشته سرمایه‌گذاری روبروست). اصلاح بهره‌وری آب کشاورزی محتاج سرمایه‌گذاری جدی و جبران بی‌توجهی گذشته است.

### – اجرای جدی برنامه مدیریت خاک، پسماند و فاضلاب و تکمیل مقررات آن

کشور بیابانی ایران با محدودیت خاک غنی کشاورزی روبروست. منابع محدود خاک مرغوب در معرض فرسایش و شوری است. پسماندها که در دنیای مدرن به یک فرصت تولید ثروت تبدیل شده، هنوز با ضعف مدیریت و تکنولوژی داخلی، منبع تهدید محیط زیست است. کشور در تصفیه و بهره‌برداری از فاضلاب که امکان افزودن ۳۰ م م به ظرفیت آبی ۱۳۰ م م کشور را فراهم می‌کند در وضع مطلوبی نیست. با اصلاح مقررات حاکم و جدیت در حفاظت، باید به سوی مدیریت مطلوب‌تر این موارد حرکت کرد.

### – ارتقای کارآمدی در حفاظت منابع طبیعی و تنوع زیستی

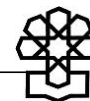
تنوع زیستی و منابع طبیعی در کشور در حال تخریب مداوم است. آمارهای موجود نشان‌دهنده روند نزولی سطح جنگل‌ها و کاهش کیفیت آنها به‌ویژه در جنگل‌های هیرکانی شمال کشور است. تالاب‌های کشور، عموماً در حال مرگ یا چالش جدی است. فاجعه دریاچه ارومیه یک نمونه آن است. بر این موارد نظارت به‌صورت جدی اعمال نمی‌شود و متأسفانه تخریب‌ها در حال گسترده‌تر، بیشتر و عمیق‌تر شدن هستند. تأمین و تخصیص حقایق تالاب‌ها، توقف تدریجی استحصال چوب جنگلی شمال و افزایش کیفی مناطق چهارگانه و تحت حفاظت از جمله اولویت‌هاست.

### – فعال نمودن صندوق ملی محیط زیست

فعالیت‌های زیست‌محیطی محتاج ساختار حامی مالی و تأمین مؤثر اعتبار است. برنامه چهارم با تأسیس صندوق ملی محیط زیست به این نیاز پاسخ گفت. این تکلیف قانونی ۸ سال است معطل مانده است. احیای این نهاد ملی، سبب توسعه مدیریت محیط زیست کشور برای حل معضلات بزرگ است.

### – آموزش و ترویج سواد، اخلاق، رفتار و عمومی‌سازی فرهنگ محیط زیست

مشارکت همگانی برای حفاظت از محیط زیست که در اصل پنجاهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز مورد تأکید قرار گرفته است، جز از طریق تنویر افکار عمومی و آموزش‌های زیست‌محیطی در مقاطع مختلف و برای گروه‌های ذینفع متفاوت، تحقق پیدا نمی‌کند. افزایش و توسعه آموزش در مدارس و دانشگاه‌ها و فضای رسانه ملی در جهت آگاه‌سازی عمومی، به‌ویژه با فعال‌سازی کم‌هزینه سازمان‌های مردم‌نهاد در آموزش و ترویج محیط زیست، باید در برنامه قرار گیرد. تأسیس و فعالیت شبکه‌های رادیویی، تلویزیونی، تارنماها و اصلاح کتب درسی و جلب روحانیون، معلمان، اساتید و خبرنگاران از جمله برنامه‌هاست.



**- ارتقای دیپلماسی آب و احیای دیپلماسی محیط زیست با تأکید بر معضل ریزگردها**  
کشور در مسائل آب‌های مرزی درگیر تعداد فزاینده پرونده‌های حساس است. ازسوی دیگر اقدامات کشورهای همسایه در مهار گسترده آب و گسترش مصارف، بر منافع قانونی ایران تأثیرات عمیق دارد. از کاهش آب‌های ورودی مرزی تا طغیان فزاینده ریزگردها (که بیش از هر چیز ریشه در مهار سرشاخه‌های دجله و فرات دارد)، لزوم احیای دیپلماسی آب ایرانی را می‌طلبد.

چنین نیازی در سایر بخش‌های محیط زیست که روز به روز مسئله‌ای فراملی می‌شود ملاحظه می‌شود. با توجه به جایگاه مهم محیط زیست در معادلات بین‌المللی و عوارض گسترده تحریم‌ها بر محیط زیست کشور باید از قواعد دیپلماسی رسمی و تشکل‌های مردم نهاد داخلی و بین‌المللی برای طرح دعاوی و اعتراض به تحریم‌ها با عنوان عوامل مخرب محیط زیست در سطح ملی و بین‌المللی استفاده نمود.

#### **- توانمندسازی ساختاری و اقتدار محیط زیست در حاکمیت**

دولت زمانی می‌تواند به وظیفه حاکمیتی خود در محیط زیست عمل کند که دارای ساختار مناسب و دستگاه مقتدر و کارآمد در این زمینه باشد. سازمان حفاظت محیط زیست ناکارآمد و ضعیف، موجبات یاس و ناامیدی شهروندان و جرئت متجاوزان را فراهم خواهد نمود. اما از همه مهمتر بازتعریف اختیارات حاکمیتی و تأمین امنیت کاری برای محیط‌بانان، جنگلبانان و کارشناسان پایش است. بازنگری و تقویت ساختار سازمان، راه‌اندازی و تقویت دفاتر محیط زیست و توسعه پایدار در دستگاه‌ها و آموزش مداوم کارکنان از جمله سیاست‌های ضروری است.

#### **- ارزیابی زیست‌محیطی - اجتماعی در همه طرح‌ها و لحاظ جدی اقتصاد محیط زیست**

قانون تکلیف می‌کند که نه تنها تمام طرح‌های بزرگ باید دارای ارزیابی آثار محیط زیستی در مراحل طراحی، اجرا و بهره‌برداری باشد، بلکه باید آثار زیست‌محیطی آن پیوست ارزشگذاری اقتصادی داشته باشد. مسامحه در این تکالیف مترقی، سبب شده کشور به‌طور دقیق قادر به برآورد هزینه-فایده طرح‌ها نباشد. ضمن اصرار بر جدیت این مطالعات باید توان کارشناسی مشاوران در این بخش با برنامه‌های هدفمند تقویت شود.

#### **- اعمال رویکرد هزینه- فایده زیست‌محیطی کلیه بخش‌ها در حساب‌های ملی**

اصل پنجاه قانون اساسی، آلودگی و تخریب منابع را ممنوع کرده و قانون برنامه محاسبه ارزشگذاری اقتصادی رفع آلودگی و تخریب را تکلیف می‌نماید. اگر این تکالیف عملی شود و هزینه- فایده واقعی و جامع‌نگر با دید ملی بر تصمیم‌گیری‌ها حاکم گردد، اجرای بسیاری از طرح‌ها، محتاج بازنگری جدی خواهد بود. کشور از محل تساهل در اجرای این تکالیف، ضررهای بزرگی تحمل می‌کند.

**– لحاظ آمایش سرزمین با محوریت آب و محیط زیست در برنامه‌ها و طرح‌های توسعه**  
الگوی توسعه کشور باید با محوریت محیط زیست و آب، براساس طرح آمایش سرزمین شکل گیرد. آب نه تنها در کشاورزی، بلکه در صنعت، مسکن و غالب طرح‌های دیگر، عامل اصلی محدودکننده است. محدودیت ظرفیت‌های زیست بومی در قبال توسعه نامتوازن کشور در سراسر ایران خود را به زندگی بشر تحمیل نموده است. گرچه در ارومیه، گتوند، رفسنجان یا نیشابور با نقاط بحران برجسته روبرو هستیم، اما در کمتر نقطه‌ای از کشور تهدیدات جدی محیط زیستی وجود ندارد.

**مقایسه ساختار سیاست‌های کلی برنامه چهارم، پنجم و ششم توسعه کشور در بخش محیط زیست**

**الف) بایدها و نبایدهای برنامه‌های توسعه در کشور**

برنامه‌ریزی، بنابر تعریف عبارت از جریان آگاهانه‌ای است که دستیابی به اهداف معین و مشخص را با انجام یک سلسله اقدامات و فعالیت‌های مرتبط با یکدیگر در آینده پیش‌بینی می‌کند. بنابراین برنامه‌ریزی را می‌توان اقدام نظام‌یافته‌ای دانست که چند هدف ویژه را دنبال می‌کند و توالی گام‌به‌گام اقداماتی را که برای دستیابی به هدف‌های اساسی لازم می‌باشند را مشخص می‌کند، اما قبل از هر اقدامی نظام برنامه‌ریزی و اصول حاکم بر آن باید مشخص باشد.

بر این اساس به‌نظر می‌رسد برنامه ششم توسعه لازم است در ادامه روند کاری برنامه‌های قبلی توسعه تدوین شود و نکات زیر در تدوین آن مد نظر قرار گیرد.

– در برنامه باید میان اجزاء، هماهنگی و انسجام وجود داشته باشد و تمامی مواد برنامه عامدانه، مکمل یکدیگر و معطوف به اهدافی مشخص تعریف شوند.

– ضروری است که برنامه‌ریزی با توجه به توان ساختارهای اداری و تشکیلاتی، دانش و نیروی انسانی موجود در کشور صورت گرفته و منابع مالی مورد نیاز برای اجرای اهداف پیش‌بینی شده باشد.

– اجرایی شدن برنامه‌های توسعه، منوط به مشخص نمودن برنامه‌های اجرایی است. به این ترتیب که برای هر بخش و زیربخش، اهداف، مسیرهای رشد، نرخ‌های رشد، اعتبارات مورد نیاز، چگونگی تأمین اعتبارات و... همگی در فرآیند برنامه‌ریزی مشخص شوند.

– داشتن اهداف کمی برای فراهم شدن امکان نظارت و ارزیابی ضروری است.

– برنامه باید موضع‌گیری مشخصی را نسبت به اهداف مشخص کند نه اینکه خود به ایجاد معضلات در آینده منجر شود.

– برنامه باید قابلیت حساسی از مخاطب را داشته باشد.

– هر یک از مواد و بندهای برنامه باید برطرف‌کننده مشکلاتی باشند (این کار نیازمند ارزیابی



- برنامه‌های گذشته و تعیین موانع عدم تحقق اهداف معین شده در آنهاست).
- در برنامه باید الزامات هر کدام از اهداف و متولی اجرای آنها مشخص شود.
  - برنامه ششم باید ضمن مشخص کردن جایگاه فعلی بخش، جزئیات مواد را مورد بحث قرار دهد.
  - در مواد و بندهای مختلف برنامه، باید رویکرد، الگو و استراتژی مشخص باشد.
  - برنامه ششم باید با توجه و با تکیه بر سیاست‌های ابلاغی، اصل چهل و چهارم قانون اساسی و هدفمندی‌سازی یارانه‌ها، رویکرد هماهنگی با این اهداف بالاسری داشته باشد.

### ب) برنامه چهارم و پنجم توسعه کشور

سیاست‌های کلی برنامه پنجم نسبت به برنامه چهارم، فارغ از مشابهت‌های زیادی که با هم دارند، اما تفاوت‌های زیادی نیز داشتند. ریشه اشتراکات دو دسته سیاست کلی برنامه چهارم و پنجم، از آن‌روست که هر دو به‌عنوان سیاست‌های کلی دو برش پنج‌ساله از افق بیست‌ساله ۱۴۰۴ تدوین شده‌اند و بالطبع اهداف مشترک و در راستای هم پیش‌بینی شده است.

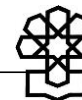
یکی از تفاوت‌های اساسی در سیاست‌های برنامه پنجم با چهارم توسعه، تأکید کاملاً ویژه روی تعیین عددی شاخص‌های اصلی توسعه کشور است. به‌طوری‌که می‌توان سیاست‌های برنامه پنجم را مبتنی بر رویکردهای کمی و برنامه چهارم را مبتنی بر رویکردهای کیفی دانست. در سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه درحالی‌که رشد پرشتاب اقتصادی، افزایش سرمایه‌گذاری، کاهش بیکاری، قطع وابستگی بودجه به نفت و... در بندهای سیاستی مختلف آمده، اما هیچ عددی برای این شاخص‌ها ذکر نشده است. اتخاذ این رویکرد از سوی تدوین‌کنندگان سیاست‌های کلی برنامه پنجم در بخش اقتصادی (مجمع تشخیص) دو دلیل اساسی دارد: اولین دلیل به نحوه برخورد دولت نهم با برنامه چهارم توسعه برمی‌گردد. این دولت به دلایل مختلف به اجرای برنامه چهارم توسعه اهتمام لازم را نرورزید و بسیاری از شاخص‌های آن را نیز دست نیافتنی و آرمانی خواند و با این نگاه که تدوین‌کنندگان برنامه چهارم در سازمان مدیریت به‌عنوان بخشی از دولت گذشته با دیدگاه‌های غربی اقدام به تدوین برنامه کرده‌اند عملاً رفتاری سلیقه‌ای و گزینشی را در اجرای برنامه چهارم در پیش گرفت.

### ج) جایگاه محیط زیست در سیاست‌های کلی برنامه توسعه

بررسی وضعیت محیط زیست و عناصر مرتبط با آن در قوانین و اسناد بالادستی مؤید آن است که محیط زیست مطابق اصل پنجاهم قانون اساسی یک وظیفه عمومی و محتوم تلقی شده و در سند چشم‌انداز توسعه به‌عنوان یک مأموریت برای برنامه‌های توسعه کشور لحاظ شده است که بررسی وضعیت محیط زیست در سیاست‌های کلی نظام بیانگر رئوس زیر است.

- ایجاد عزم ملی بر احیای منابع طبیعی تجدیدشونده و توسعه پوشش گیاهی برای حفاظت و افزایش بهره‌وری مناسب و سرعت بخشیدن به روند تولید این منابع و ارتقا بخشیدن به فرهنگ عمومی و جلب مشارکت مردم در این زمینه.
- شناسایی و حفاظت از منابع آب و خاک و ذخایر ژنتیکی (گیاهی و جانوری) و بالا بردن غنای حیاتی خاک‌ها و بهره‌برداری بهینه براساس استعداد منابع و حمایت مؤثر از سرمایه‌گذاری در آن.
- اصلاح نظام بهره‌برداری از منابع طبیعی و مهار عوامل ناپایداری این منابع و تلاش برای حفظ و توسعه آن.
- گسترش تحقیقات کاربردی و فناوری‌های زیست‌محیطی و ژنتیکی و اصلاح گونه‌های گیاهی و حیوانی متناسب با شرایط محیطی ایران و ایجاد پایگاه‌های اطلاعاتی و تقویت آموزش و نظام اطلاع‌رسانی.
- در این راستا بررسی جایگاه محیط زیست در سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه کشور مطابق جدول ۱ نشان می‌دهد که جایگاه حفاظت محیط زیست در سیاست‌های برنامه توسعه کشور از عدم مصداق در برنامه‌های اول و دوم در قالب یک امر عمومی مطرح شده و در برنامه‌های سوم و چهارم توسعه ذیل آمایش سرزمین مطرح شده، ضمن آنکه در برنامه چهارم موضوع ویژه به برنامه اضافه شد. اما در برنامه پنجم توسعه موضوع آب مجدداً به‌عنوان موضوع ویژه در برنامه لحاظ گردید، اما با حذف حوزه آمایش سرزمین از سیاست‌های کلی موضوع محیط زیست و برهم خوردن تعادل‌های منطقه‌ای، در حد بیان دو عبارت ارتقای شاخص‌های کیفیت هوا و محیط به موضوع محیط زیست پرداخته شد بر این اساس تحلیل این روند نشان می‌دهد اگرچه محیط زیست در سیاست‌های کلی برنامه در برنامه چهارم دارای وضعیت مطلوب‌تری نسبت به سایر برنامه‌ها بوده است، اما همیشه به‌عنوان یک زیرمجموعه در سیاستگذاری کلان برنامه توسعه مورد توجه بوده، ضمن آنکه عناصر وابسته به مدیریت محیط زیست و منابع زیستی نظیر آب و هوا به‌علت نبود جایگاه مشخص محیط زیست در امور دیگر نظیر امور اقتصادی و اجتماعی مطرح شده‌اند.



**جدول ۱. بررسی وضعیت محیط زیست در مفاد سیاست‌های کلی برنامه‌های پنج‌ساله توسعه**

برنامه اول	برنامه دوم توسعه	برنامه سوم توسعه	برنامه چهارم توسعه	برنامه پنجم توسعه	
-----	اهتمام لازم به بخش‌های اجتماعی و توسعه سهم آن در برنامه از قبیل: امنیت عمومی و قضایی، فرهنگ، آموزش همگانی، بهداشت و درمان، آموزش عالی و تحقیقات، حفظ محیط زیست و تربیت بدنی.	آمایش سرزمین به‌عنوان چارچوب بلندمدت در برنامه‌ریزی‌ها مبتنی بر اصول ذیل: وحدت و یکپارچگی سرزمین. - گسترش عدالت اجتماعی و تعادل‌های منطقه‌ای. - حفاظت محیط زیست و احیای منابع طبیعی.	کسب فناوری، به‌ویژه فناوری‌های نو شامل: ریز فناوری و فناوری‌های زیستی، اطلاعات و ارتباطات، زیست‌محیطی، هوا فضا و هسته‌ای. آمایش سرزمین به‌عنوان چارچوب بلندمدت در برنامه‌ریزی‌ها مبتنی بر اصول ذیل: وحدت و یکپارچگی سرزمین. - گسترش عدالت اجتماعی و تعادل‌های منطقه‌ای. - حفاظت محیط زیست و احیای منابع طبیعی.. توجه به ارزش اقتصادی، امنیتی، سیاسی و زیست‌محیطی آب در استحصال، عرضه، نگهداری و مصرف آن. - مهار آب‌هایی که از کشور خارج می‌شود و اولویت استفاده از منابع آب‌های مشترک.	ارتقای شاخص‌های سلامت هوا، امنیت غذا، محیط و بهداشت جسمی و روحی. کاهش مخاطرات و آلودگی‌های تهدیدکننده سلامت. توجه به ارزش اقتصادی، امنیتی، سیاسی و زیست‌محیطی آب با تسریع در استحصال، عرضه، نگهداری و مصرف آن و مهار آب‌هایی که از کشور خارج می‌شود با اولویت استفاده از منابع آب‌های مشترک ایجاد ساختارهای مناسب برای ایفای وظایف حاکمیتی (سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت)	

مأخذ: سازمان حفاظت محیط زیست، ۱۳۹۴.



#### د) بررسی محورهای محیط زیستی در برنامه‌های توسعه کشور

قبل از انقلاب اسلامی، در برنامه‌های توسعه‌ای کشور از مباحث محیط زیست تنها به کلیاتی درخصوص حفاظت از جنگل‌ها پرداخته شده است.

در اولین برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بعد از انقلاب اسلامی (۱۳۶۸-۱۳۷۲) یک تبصره با موضوع هزینه‌کرد یک در هزار سود واحدهای صنعتی و تولیدی در زمینه احیای محیط زیست قرار داده شد. در برنامه اول توسعه، کلیه طرح‌های عمرانی به‌صورت ملی اجرا شد و فاقد هرگونه طرح استانی بود و تنها استثنا در این مورد مربوط به سال ۱۳۷۲ بوده که براساس اعتبارات تعیین شده عمرانی، وضعیت محیط زیست استان‌ها برای بررسی روند گذشته، حال و تصویری از آینده در کلیه استان‌ها و همچنین بررسی آلودگی‌های زیست‌محیطی ناشی از فعالیت‌های معدنی در برخی استان‌ها به اجرا درآمد و مورد استقبال قرار گرفت که این امر باعث ایجاد بسترهای لازم برای اجرای طرح‌های استانی در برنامه دوم شد.

در برنامه دوم توسعه (۱۳۷۴-۱۳۷۸) حفظ جنگل‌ها و ممانعت از آلودگی آب و هوا مورد توجه قرار گرفت و به‌صورت سه تبصره حفاظت از منابع طبیعی با تأکید بر جنگل‌ها و تضمین بهره‌برداری پایدار از منابع و پیشگیری از آلودگی هوا و آب آورده شد. برنامه دوم توسعه در شرایطی متفاوت‌تر از برنامه اول توسعه و دیدگاه‌های نوینی که در سطح بین‌المللی در رابطه با مقولات محیط زیست مطرح بود، تدوین شد، زیرا مقارن با تدوین این برنامه کنفرانس سران زمین در ریودوژانیرو (۱۹۹۲ میلادی) برگزار شده و موضوعات و مسائل نوینی در رابطه با محیط زیست و توسعه مطرح گردید که این موضوعات به نحوی در برنامه توسعه بازتاب یافت. یکی از تفاوت‌های اساسی برنامه دوم توسعه با برنامه اول، گنجاندن اهداف کمی در این برنامه بوده است.

در برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹-۱۳۸۳) یک فصل به محیط زیست اختصاص داده شد که موضوعات حفاظت از منابع طبیعی، پیشگیری از آلودگی‌ها به‌ویژه در کلان‌شهرها، وارد کردن ملاحظات محیط زیستی در تصمیم‌گیری‌های کشور، مشارکت‌های مردمی در حفظ محیط زیست و توانمندسازی سازمان حفاظت محیط زیست و ارزیابی محیط زیستی پروژه‌های بزرگ را شامل می‌شد. البته رعایت ملاحظات محیط زیستی در برنامه سوم توسعه محدود به فصل یاد شده نبوده و در مواد قانونی (۱۷)، (۶۱)، (۸۵)، (۱۲۲)، (۱۳۴) و (۱۷۳) نیز تصمیم‌گیری‌های مربوط به فعالیت‌های توسعه‌ای تلویحاً موکول به رعایت ملاحظات محیط زیستی شده است. به این ترتیب جایگاه محیط زیست در برنامه سوم توسعه نسبت به برنامه‌های گذشته از وزن بیشتری برخوردار شده و بر ادغام و ملاحظات محیط زیستی در فرآیندهای برنامه‌ریزی بیش از پیش تأکید شده و سیاست‌ها که در برنامه‌های گذشته بیشتر معطوف به سیاست‌های انفعالی و واکنشی بود، به اتخاذ سیاست‌های فعال و پیشگیرانه معطوف گردید.



در برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴-۱۳۸۸) که می‌توان گفت محیط زیست به جایگاه واقعی خود در برنامه دست یافت، علاوه بر مباحث برنامه سوم، در زمینه‌های آموزش محیط زیست، اطلاع‌رسانی محیط زیستی در سطح ملی و منطقه‌ای، جلوگیری از شکار بی‌رویه، ارزشگذاری اقتصادی منابع، مدیریت یکپارچه زیست بومی و اجرای برنامه عمل تنوع زیستی، ارزیابی محیط زیستی پروژه‌ها، خوداظهاری، کاهش آلودگی هوا، ساماندهی و جلوگیری از آلودگی و تخریب سواحل، ایجاد صندوق ملی محیط زیست، پایش منابع آلاینده، دارای مواد قانونی در فصل محیط زیست گردید. برنامه چهارم توسعه چه از نظر جامعیت و چه از منظر تأکید بر اصول و مبانی توسعه پایدار، تکامل یافته‌تر از برنامه سوم بود که بازتاب آن را به خوبی می‌توان در اسناد بالادستی از جمله سند چشم‌انداز، سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه و مواد (۵۸) الی (۷۱) در فصل مجزایی تحت عنوان «حفظ محیط زیست» مشاهده کرد علاوه بر مواد قانونی مذکور در برخی از مواد سایر فصول برنامه چهارم توسعه نیز تلویحاً بر رعایت ملاحظات محیط زیستی تأکید شده است که این موضوع از توجه بیشتر سیاستگذاران و تصمیم‌گیران به حفاظت از محیط زیست تأکید دارد. به دلیل تأخیر در تصویب برنامه پنجم توسعه (۱۳۸۹/۱۰/۲۱) یک‌سال برنامه چهارم تمدید شد.

در برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۰-۱۳۹۴)، به موضوع محیط زیست از زوایای دیگری توجه جدی شده است. در بخش توسعه‌های منطقه‌ای این برنامه ۷ ماده با ۱۶ موضوع مهم محیط زیستی به تصویب رسیده است. در بخش‌های دیگر برنامه پنجم ۱۳ ماده با تبصره‌های گوناگون به محیط زیست اختصاص یافته که سایر دستگاه‌های اجرایی موظف به اجرا آن هستند. در این بخش مواد قانونی مربوط به آموزش همگانی و اطلاع‌رسانی محیط زیستی در سطح ملی و منطقه‌ای، جلوگیری از شکار بی‌رویه و ارزشگذاری اقتصادی منابع طبیعی از برنامه چهارم توسعه، تنفیذ شده است. در بخش محیط زیست همچنین مواد قانونی دیگری با موضوعاتی مثل مدیریت یکپارچه زیست بومی و اجرای برنامه عمل تنوع زیستی، حفاظت، ساماندهی و مدیریت یکپارچه سواحل، ارزیابی محیط زیستی پروژه‌ها، خوداظهاری، کاهش آلودگی هوا، کاهش حجم پسماندهای ورودی به محل‌های دفن، شناسایی کانون‌های انتشار ریزگردها و مهار آن، کنترل و کاهش میزان انتشار گازهای گلخانه‌ای، ممنوعیت بهره‌برداری صنعتی و معدنی از تالاب‌های داخلی، مدیریت یکپارچه تالاب‌های کشور آمده است. در بخش توسعه منطقه‌ای برای اولین بار نظام ارزیابی محیطی و اجرای نظام شاخص‌های پایداری به صورت دو ماده قانونی مهم تصویب شده است که در صورت اجرای کامل آنها محیط زیست کشور کاملاً از شرایط تهدید خارج خواهد شد و تحولات اساسی در توسعه مبتنی بر حفظ محیط زیست رخ خواهد داد. در سایر بخش‌ها نظیر کشاورزی، حمل‌ونقل، انرژی و صنعت فعالیت‌های توسعه‌ای با لحاظ حفظ محیط زیست مصوب گردیده است.

جدول ۲. بررسی محورهای محیط زیستی در برنامه‌های توسعه کشور

ارزیابی راهبردی محیطی	شاخص‌های پایداری	مهار کرده‌وغبار	کنترل و کاهش گازهای	خود اظهاری صنایع	احیای حفاظت از جنگل‌ها	آلودگی آب	هزینه‌های محیط زیستی	مدیریت زیست بومی	مشارکت مردمی	جرایم محیط زیستی	دولت سبز	اطلاع‌رسانی	آموزش	ارزیابی	آلودگی هوا		
					*											بیان کلیات	قبل از انقلاب اسلامی
							*									یک تبصره	برنامه اول
					*	*										سه تبصره	برنامه دوم
					*	*			*	*				*	*	فصل سیاست‌های محیط زیستی (۲ ماده قانونی و ۷ ماده مرتبط با محیط زیست)	برنامه سوم
				*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	بخش محیط زیست و آمایش سرزمین (۱۶ ماده قانونی در فصل محیط زیست و ۱۶ ماده محیط زیستی در بخش‌های دیگر)	برنامه چهارم
*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	فصل توسعه منطقه‌ای و محیط زیست (۴ ماده قانونی با ۱۶ موضوع و ۱۳ ماده محیط زیستی در بخش‌های دیگر)	برنامه پنجم

مأخذ: یافته‌های محقق، ۱۳۹۴.



## آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه پنج‌ساله در بخش محیط زیست

زمان تدوین و تصویب برنامه با زمان اجرا در دو مقطع مدیریتی متفاوت در کشور صورت می‌گیرد و بعضاً مجریان به دلیل عدم دخالت در تدوین، تأکید بر اجرای برنامه‌ها ندارند. به‌طور کلی تغییر در مدیریت‌ها یکی از علل عمده عدم اجرای برنامه‌های میان‌مدت کشور است. در چنین شرایطی لازم است ساختارهای مدیریتی به‌ویژه در لایه‌های پایین‌تر، پایدارتر و با دوام‌تر باشد با توجه به اینکه شورای عالی محیط زیست به‌عنوان شورای عالی سیاستگذاری محیط زیست کشور است می‌تواند با در دست داشتن شرایط، استمراری برای ساختار مدیریتی باشد.

از دیدگاه برنامه‌ریزان، برنامه سوم توسعه کشور در زمینه محیط زیست خوب و برنامه چهارم توسعه بسیار خوب ارزیابی شده است، ولی در اجرا برنامه سوم کمتر از پنجاه درصد و اجرای برنامه چهارم بسیار کم ارزیابی شده است. علل عدم تحقق اهداف، بخشی‌نگری و عدم ارتباط هماهنگ بین ارگان‌های اجرایی، آگاهی کم مسئولین و سیاستگذاران در زمینه محیط زیست، در اولویت نبودن محیط زیست در مقابل سایر برنامه‌ها، کمبود متخصص و امکانات و ضعف مدیریت بیان گردیده است. این نشان می‌دهد که فاصله‌ای قابل ملاحظه بین تدوین قانون برنامه و اجرای آن وجود دارد.

همچنین برنامه‌های توسعه به دلیل فقدان وجود نظام برنامه‌ریزی مطلوب، هماهنگ و بهینه و عدم ارتباط منسجم و نهادینه بین برنامه‌ریزی، سیاستگذاری و بودجه‌ریزی، صرفاً مجموعه‌ای از احکام کلی، اهداف آرمانی و وجود موضوعات بسیار و متنوع در برنامه‌ها جمع‌آوری شده است و عدم تعیین دقیق منابع مورد نیاز و قابل دستیابی در کنار سایر ترکیب‌های برنامه‌های توسعه منجر به حاصل نشدن اهداف مد نظر برنامه‌های توسعه شده است که در این زمینه برنامه‌های محیط زیست نیز مستثنا نبوده است. به نظر می‌رسد وجود نظام برنامه‌ریزی که در آن سطوح مختلف اعم از کارشناسان و مدیران در تدوین برنامه‌ها نقش داشته باشند، در اجرا با مشکلات کمتری روبرو خواهد شد.

ارزیابی عملکرد برنامه‌های محیط زیست کشور توسط معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست‌جمهوری صورت می‌گیرد. در حال حاضر ارزیابی اختصاصی براساس شاخص‌های عملکردی که سازمان حفاظت محیط زیست متولی تولید آمار مربوط به آن است انجام می‌گیرد و ارزیابی برنامه‌ها، براساس هزینه‌کردها و پیشرفت فیزیکی طرح‌ها و پروژه‌های مربوطه است که به هیچ عنوان این دو موضوع، نمی‌تواند ارزیابی عملکرد برنامه‌ها محیط زیست را به‌عنوان یک موضوع فرابخشی و به هم پیوسته نشان دهد. مکانیسم نظارت و ارزیابی عملکرد برنامه‌های محیط زیست باید به‌صورت متمرکز در سازمان محیط زیست ایجاد و اطلاعات آن توسط سایر دستگاه‌های ذیربط تکمیل گردد.

### جمع‌بندی و پیشنهادات

بررسی اسناد و مدارک برنامه‌ای مؤید وجود برخی اسناد نسبتاً مترقی در حوزه برنامه‌ریزی محیط زیست است، اما توجه بر چند نکته در این میان حائز اهمیت می‌باشد که از آن جمله می‌توان به جزیره‌ای بودن تفکر ناظر بر تهیه اسناد و نبود نظام و مدل مشخص در طراحی این اسناد اشاره کرد که از نتایج عینی آن می‌توان به وضعیت جایگاه و عملکرد دولت در اسناد بالادستی برنامه اشاره نمود.

بحران‌های زیست‌محیطی از جمله انواع آلودگی‌ها، کاهش تنوع زیستی، تغییرات اقلیمی، رشد روزافزون شهرنشینی و غیره، نگرانی شدیدی در سطوح مختلف انسانی به وجود آورده که نتیجه آن ضرورت لحاظ نمودن معیارهای زیست‌محیطی در فعالیت‌های توسعه است. در کشور ما از سالیان گذشته، این پدیده جزء دغدغه‌ها و نگرانی‌های مسئولان و علاقمندان مسائل زیست‌محیطی شده است. از همین رو در بخشی از برنامه‌های توسعه کشور نیز به مسئله محیط زیست توجه شده است. برای بررسی میزان توجه دولت به مقوله محیط زیست در برنامه‌های توسعه به خصوص برنامه‌های سوم تا پنجم؛ تعداد مواد زیست‌محیطی نسبت به کل مواد برنامه‌ها مقایسه شد، تعداد دفعات استفاده از شاخص‌های زیست‌محیطی از جمله توسعه پایدار، منابع طبیعی، تنوع-زیستی، توسعه ایرانی-اسلامی، اقتصاد محیط زیست و غیره در برنامه‌ها مورد بررسی قرار گرفت. نتایج نشان داد از برنامه سوم، که ارزیابی زیست‌محیطی کلیه طرح‌ها مورد توجه قرار گرفت به تدریج توجه به مقوله محیط زیست بیشتر شده است و جایگاه محیط زیست در قوانین برنامه‌ای و سیاست‌های کلان با سیر صعودی همراه بوده است. اختصاص یک فصل به مقوله محیط زیست در برنامه‌های سوم و چهارم توسعه، رویکردی مثبت و کارآ بوده و همچنین در برنامه پنجم، توجه به مسائل زیست‌محیطی به خصوص در زمینه تالاب‌ها، تنوع زیستی، سواحل و غیره افزون‌تر شده است. با این حال حجم کم اعتبارات مادی اختصاص یافته به بخش محیط زیست در برنامه پنجم توسعه متناسب با تعهدات ما در جوامع بین‌المللی و در کنوانسیون‌های متعدد نبوده و این اعتبارات اختصاص یافته دربرگیرنده اهداف برنامه‌های بلندمدت و جامع برای دستیابی به توسعه پایدار نمی‌باشد.

باید اذعان کرد که تحقق تمامی اهداف زیست‌محیطی مندرج در برنامه‌های توسعه‌ای، خصوصاً در برنامه چهارم و پنجم توسعه به‌عنوان آخرین برنامه‌ها با دیدگاه زیست‌محیطی، متضمن تقویت زیرساخت‌های بنیادی، هماهنگی بین امور زیست‌محیطی، عزم و اراده ملی و فراهم نمودن بستر مناسب جهت مشارکت عمومی به‌ویژه سازمان‌های غیردولتی است. ضمن آنکه، برای ترسیم دیدگاه کلان و چشم انداز آینده باید درصدد ترسیم برنامه بلندمدت توسعه پایدار در کشور بود.



رویکردهایی که باید در برنامه ششم به آنها توجه شود عبارت‌اند از:

### الف) رویکرد بهره‌برداری از منابع

**توسعه پایدار:** کلیه ارکان جامعه اعم از دولتی، عمومی، خصوصی، حقیقی، حقوقی و مشارکتی و نیز نظامی و امنیتی ملزم به رعایت الزامات توسعه پایدار نظام و سرزمین و آشتی توسعه و پایداری توسعه هستند. سیاستگذاری در رابطه با توسعه پایدار در کلیه بخش‌ها و نیز ایجاد هماهنگی و هم‌افزایی بین سیاست‌های بخشی در رابطه با توسعه پایدار الزامی است.

• مبارزه با فقر، تغییر الگوی تولید و مصرف و مدیریت بهینه منابع طبیعی از الزامات تحقق توسعه پایدار است.

• تحکیم ارکان به هم وابسته توسعه پایدار یعنی توسعه اقتصادی، توسعه اجتماعی و حفاظت از محیط زیست، از الزامات تحقق توسعه پایدار است.

• در عصر جهانی شدن هماهنگی، همکاری و هم‌افزایی در سطوح ملی و فراملی، منطقه‌ای و جهانی از الزامات تحقق توسعه پایدار است.

**تخریب غیرقابل جبران:** کلیه ارکان جامعه ملزم به جلوگیری از آغاز هر گونه فعالیت اقتصادی، عمرانی، خدماتی، رفاهی، تفریحی، فرهنگی، ورزشی، توریستی و غیره که منجر به تخریب غیرقابل جبران محیط زیست شود، هستند.

• تقویت و یا ایجاد سازوکارهای لازم جهت جلوگیری از آغاز و رسیدگی به هر گونه فعالیتی که منجر به تخریب‌های غیرقابل جبران زیست‌محیطی گردد و دیگر تخلفات زیست‌محیطی از الزامات این امر است (مانند ایجاد دادگاه ویژه تخلفات زیست‌محیطی).

**پیشگیری:** کلیه ارکان جامعه اعم از دولتی، عمومی، خصوصی، حقیقی، حقوقی و مشارکتی ملزم به کاستن از ایجاد آلودگی‌ها و تخریب‌های قابل جبران زیست‌محیطی هستند.

• کاهش تولید ضایعات و زباله باید در دستور کار کلیه سازمان‌ها و نهادهای عمومی و خصوصی قرار گیرد.

• تخریب‌های قابل جبران باید به سمت حداقل‌های ممکن سوق پیدا کند.

• استفاده از ضایعات تولید و بازیافت زباله‌ها باید در دستور کار کلیه سازمان‌ها و نهادهای عمومی و خصوصی قرار گیرد.

• اعمال مدیریت مواد شیمیایی و ضایعات خطرناک در تمام چرخه عمر آنها ضروری است.

**احیای ظرفیت‌ها:** احیای ظرفیت‌ها و منابع تنوع زیستی کشور و بهره‌برداری بهینه از آنها اعم از منابع گیاهی (جنگل‌ها، مراتع، گیاهان نادر و دارویی و ...) جانوری (حیات وحش و آبزیان و ...)، معدنی، طبیعی (آب، هوا، باد و خورشید)، انسانی و بهینه‌سازی الگوی تولید و مصرف باید با توجه به ضرورت توسعه

پایدار در دستور کار مستمر کلیه اقدامات و فعالیت‌های ارکان نظام قرار گیرد.

• احیای ظرفیت‌ها و تنوع منابع گیاهی در گرو ساماندهی و بهینه‌سازی فعالیت‌های سنتی آسیب‌رسان به محیط زیست (دامداری سنتی و ...) و بهره‌برداری‌های معقول و مقبول از منابع مختلف زیست‌محیطی کشور است.

• ورود تکنولوژی‌های منسوخ و عقب مانده زیست‌محیطی به کشور ممنوع خواهد بود.

• احداث واحدهای پردازش، تصفیه و بازیافت، مواد زائد، زباله‌ها و فاضلاب‌های خانگی، صنعتی، بهداشتی و بیمارستانی و کشاورزی از الزامات توسعه پایدار و بهره‌برداری بهینه است.

• اصلاح مستمر محل استقرار و نحوه بهره‌برداری صنایع با توجه به الزامات زیست‌محیطی باید در دستور کار دولت قرار گیرد.

• باید تشویق و حمایت ویژه مادی و معنوی استفاده و به‌کارگیری بیوتکنولوژی‌ها مورد توجه قرار گیرد.

• ایجاد و افزایش پوشش گیاهی کشور جهت حفظ منابع آب و خاک از الزامات احیای ظرفیت‌های زیست‌محیطی کشور است.

• مدیریت بهینه آب و اصلاح و بهبود روش‌های ذخیره‌سازی، بهره‌برداری تصفیه و بازیافت آب از الزامات است.

**مدیریت بحران:** مدیریت جامع بحران حوزه‌های بحرانی زیست‌محیطی کشور اعم از حوزه‌های بحرانی ناشی از حوادث غیرمترقبه و طبیعی (سیل، خشکسالی و ...) و یا بهره‌برداری‌های غیراصولی انسانی اعم از تولید ضایعات و زباله‌های بیش از اندازه و غیرمتعارف، مکان‌یابی‌های نامناسب و غیره از الزامات کشور محسوب می‌گردد. میل از مدیریت بحران به سمت مدیریت پیشگیری و آمادگی توصیه می‌گردد و نیز توجه ویژه به مدیریت بحران‌های فرا ملی تأثیرگذار بر منابع کشور (عمدتاً در خلیج فارس، دریای خزر و هامون و ...) ضروری است.

• متولیان مدیریت بحران‌های فوق باید تعریف، تجهیز و توانمند گردند.

• در رابطه با مدیریت بحران توجه ویژه به حفظ، احیا و بهره‌برداری بهینه از جنگل‌ها، چراگاه‌ها، منابع گوناگون آب و زمین‌های مرغوب کشاورزی و بیابان‌زایی در اولویت قرار دارد (مدیریت بحران جنگل‌ها، مراتع، آب، شن‌های روان، زمین‌های مرغوب کشاورزی و باغات کشور).

• توجه ویژه به حفاظت از مناطق ساحلی و جزایر و تنوع زیستی دریایی و نیز حفاظت از مناطق کوهستانی (البرز، زاگرس و ...) قبل از پدیداری شرایط بحرانی الزامی است (مدیریت بحران سواحل خزر و سواحل دریای عمان و خلیج فارس و هامون و مدیریت بحران البرز، زاگرس).

• شناسایی حفظ و مدیریت بحران جمعیت و زیستگاه‌های گونه‌های نادر و در معرض انقراض کشور باید مورد توجه ویژه قرار گیرد.





• جایگزینی میزان مصرف سموم دفع آفات و کودهای شیمیایی توسط شیوه‌های بیولوژیک و اصلاح نباتات که باید در دستور کار وزارت جهاد کشاورزی و مراکز تحقیقاتی و آموزشی کشور قبل از بحران‌زایی گردد.

### ب) رویکردهای ابزاری

**پایش مستمر:** پایش مستمر ظرفیت‌ها و منابع زیست‌محیطی اعم از طبیعی و انسانی، منابع گوناگون آلاینده محیط زیست و پراکنش آنها به منظور شناسایی مستمر و اقدام به موقع در جهت مهار و رفع بحران‌ها. بهینه‌سازی بهره‌برداری‌ها و پیشگیری از آلودگی‌ها و فرسایش‌های زیست‌محیطی از الزاماتی است که باید توسط کلیه سازمان‌ها و نهادها و ارکان عمومی و خصوصی زیر نظر سازمان حفاظت محیط زیست به عنوان یکی از ابزار بازبینی پایداری توسعه مورد توجه ویژه قرار گیرد.

• تغییر الگوهای مصرف در جهت منافع زیست‌محیطی و جایگزین تولیدات و انرژی‌های آلاینده با انرژی‌های غیرآلاینده و تجدیدپذیر از الزامات توسعه پایدار خواهد بود.

• حفظ اکوسیستم‌های ویژه کشور از اهمیت خاصی برخوردار است.

**ساختارها:** کلیه سازمان‌ها و نهادهای دولتی و خصوصی کشور ملزم به ایجاد، حفظ، اصلاح و تکمیل مستمر و ادواری ساختارهای مورد نیاز برای حفظ، احیای محیط زیست، جلوگیری و کاستن از ایجاد آلودگی‌ها، پایش، آموزش و پژوهش در عرصه‌های زیست‌محیطی در جهت تحقق پایداری توسعه هستند.

• کلیه سازمان‌ها و نهادهای دولتی و خصوصی موظف به ارائه گزارش عملکردهای زیست‌محیطی خود در پنج حوزه فوق‌الذکر (حفظ، احیا، جلوگیری و کاستن از آلودگی، پایش و آموزش) به سازمان محیط زیست کشور، خواهند بود.

**قوانین و استانداردها:** کلیه سازمان‌ها و نهادهای دولتی و خصوصی و تعاونی و نیز نظامی و امنیتی کشور ملزم به رعایت و اعمال استانداردها و قوانین و مقررات زیست‌محیطی کشور که حسب مورد، با توجه به شرایط زمانی و مکانی توسعه و تحت نظارت سازمان محیط زیست پیوسته اصلاح، تکمیل و به روز خواهند شد، هستند.

• تدوین، تکمیل، اصلاح و به‌روزرسانی مستمر استانداردها، قوانین و مقررات زیست‌محیطی کشور به عهده سازمان محیط زیست با همکاری مؤسسه استاندارد و کلیه ارکان و سازمان‌های ذینفع جامعه خواهند بود.

• التزام به استانداردها، قوانین و مقررات زیست‌محیطی با استفاده از سازو کارهای تمکینی و اجباری برای تخریب‌های غیرقابل جبران و سازوکارهای تشویقی و انگیزش‌های مادی (اقتصادی) و معنوی برای آلودگی‌ها و تخریب‌های قابل جبران صورت خواهد گرفت.

• تدوین، تکمیل، اصلاح و به‌روزرسانی مستمر استانداردهای زیست‌محیطی با توجه به ظرفیت‌های

تحمل‌پذیری زیست‌بوم‌های کشور در هر زمان صورت خواهد گرفت.

**مشارکت‌های مردمی:** جلب مستمر مشارکت‌های مردمی در امر حفاظت از محیط زیست، جلوگیری قاطع از تخریب‌های غیرقابل جبران زیست‌محیطی و مهار تخریب‌های قابل جبران، کاهش تولید ضایعات و زباله‌های گوناگون همراه با تشویق و به کارگیری مستمر نهادهای شورایی و سازمان‌های غیردولتی، این امر باید پیوسته در دستور کار کلیه سازمان‌ها و نهادهای دولتی و عمومی قرار گیرد.

**آموزش و پژوهش:** فراهم کردن شرایط ارتقای مستمر آگاهی‌ها و دانش‌های زیست‌محیطی جامعه و نیز پژوهش در جهت دستیابی به تکنولوژی‌های سبز و جلوگیری از واردات و گسترش تکنولوژی‌های آلاینده و فرساینده محیط زیست از وظایف کلیه ارکان جامعه اعم از دولتی، عمومی، خصوصی و غیره و در جهت پدید آوردن سازمان‌های هوشمند است.

- تأمین و تخصیص منابع مالی مورد نیاز برای تجهیز و آموزش منابع انسانی الزامی و باید جزئی از هزینه‌های سازمان‌ها و نهادها برای تضمین پایداری توسعه تلقی گردد.

- وزارت آموزش و پرورش و دستگاه‌های اطلاع‌رسانی مطبوعات، رادیو و تلویزیون وظیفه خطیر خود را در رابطه با ارتقای مستمر آگاهی‌ها و دانش‌های زیست‌محیطی باید اعمال نمایند.

**اقتصاد زیست‌محیطی:** اعمال اقتصاد زیست‌محیطی که در بلندمدت به افزایش بهره‌وری و کاهش هزینه‌ها می‌انجامد و نیز لحاظ داشتن هزینه‌های زیست‌محیطی در کلیه پروژه‌ها و طرح‌ها به عنوان ضامن پایداری توسعه از وظایف کلیه ارکان دولتی، عمومی، خصوصی و غیره می‌باشد.

- هزینه‌های حاصل از اعمال استانداردها، قوانین و مقررات زیست‌محیطی باید در برآورد هزینه کلیه پروژه‌ها، طرح‌ها و فعالیت‌ها لحاظ شود تا پایداری توسعه در اجرای آنها تضمین گردد.

هزینه‌های حاصل از تغییر تکنولوژی در جهت تکنولوژی‌های زیست‌محیطی و فعالیت‌های مربوط به تغییر کیفی عملکردها، هزینه‌های تحقیقاتی و آموزشی زیست‌محیطی باید مورد حمایت‌های ویژه قرار گیرد.

### منابع و مأخذ

۱. گزارش‌های سازمان حفاظت محیط زیست، ۱۳۹۴.

۲. گزارش‌های سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۸۸.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۴۵۵۵

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: جایگاه محیط زیست در برنامه‌های توسعه کشور

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه آب و محیط زیست)

تهیه و تدوین: الهه سلیمانی

ناظر علمی: جمال محمدولی سامانی

متقاضی: معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: حسین صدری‌نیا

واژه‌های کلیدی:

۱. برنامه

۲. محیط زیست

۳. ششم

۴. توسعه پایدار



تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۹/۹