

باسمه تعالی

محیط زیست در برنامه های میان مدت کشور

در ایران برنامه های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بصورت برنامه های میان مدت که عمدتاً پنج ساله هستند تدوین می گردد. قبل از انقلاب اسلامی ایران، برنامه ریزی میان مدت از سال ۱۳۲۷ آغاز گردید و بصورت ۶ برنامه تا سال ۱۳۵۷ ادامه یافت و بعد از انقلاب اسلامی ایران، ۵ برنامه پنجساله تدوین شد.

قبل از انقلاب اسلامی، در برنامه های توسعه ای کشور از مباحث محیط زیست تنها به کلیاتی درخصوص حفاظت از جنگل ها پرداخته شده است.

در اولین برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بعد از انقلاب اسلامی (۱۳۶۸-۱۳۷۲) یک تبصره با موضوع هزینه کرد یک در هزار سود واحدهای صنعتی و تولیدی در زمینه احیای محیط زیست قرارداد شد. در برنامه اول توسعه، کلیه طرحهای عمرانی بصورت ملی اجرا شد و فاقد هرگونه طرح استانی بود و تنها استثناً در این مورد مربوط به سال ۱۳۷۲ بوده که بر اساس اعتبارات تعیین شده عمرانی وضعیت محیط زیست استانها برای بررسی روند گذشته، حال و تصویری از آینده در کلیه استانها و همچنین بررسی آلودگی های زیست محیطی ناشی از فعالیت های معدنی در برخی از 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 (۱۳۷۸-۱۳۷۴) حفظ جنگل ها و ممانعت از آلودگی آب و هوا مورد توجه قرار گرفت و به صورت سه تبصره حفاظت از منابع طبیعی با تأکید بر جنگل ها و تضمین بهره برداری پایدار از منابع و پیشگیری از آلودگی هوا و آب آورده شد. برنامه دوم توسعه در شرایطی متفاوت تر از برنامه اول توسعه و دیدگاههای نوینی که در سطح بین المللی در رابطه با مقولات محیط زیست مطرح شد، 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 بنحوی در برنامه توسعه بازتاب یافت. یکی از تفاوت های اساسی برنامه دوم توسعه با برنامه اول، گنجاندن اهداف کمی در این برنامه بوده است.

در برنامه سوم توسعه (۱۳۸۳-۱۳۷۹) یک فصل به محیط زیست اختصاص داده شد که موضوعات حفاظت از منابع طبیعی، پیشگیری از آلودگی ها به ویژه در کلان شهرها، وارد کردن ملاحظات محیط زیستی در تصمیم گیری های کشور، مشارکت های مردمی در حفظ محیط زیست و توانمندسازی سازمان حفاظت محیط زیست و ارزیابی محیط زیستی پروژه های بزرگ را شامل می شد. 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 تصمیم گیری های مربوط به فعالیت های توسعه ای تلویحاً موقوف به رعایت ملاحظات محیط زیستی گردیده است. به این ترتیب جایگاه محیط زیست در برنامه سوم توسعه نسبت به برنامه های گذشته از وزن بیشتری

برخوردار شده و بر ادغام و ملاحظات محیط زیستی در فرایندهای 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 (۱۳۸۸-۱۳۸۴) که می‌توان گفت محیط زیست به جایگاه واقعی خود در برنامه دست یافت، علاوه بر مباحث برنامه سوم توسعه، 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 عمل‌توان 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 می‌باشد که بازتاب آن را در بخشی 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 در برخی از مواد قانونی سایر فصول برنامه چهارم توسعه نیز تلویحا 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) یک سال برنامه چهارم تمدید شد.

در برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۴-۱۳۹۰)، به موضوع محیط زیست از زوایای دیگری توجه جدی شده است. در بخش توسعه‌ای 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 اجرائی موظف به اجراء 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 عمل‌توان 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 بصورت دو ماده قانونی مهم تصویب شده است که در صورت اجرای کامل آن‌ها محیط زیست کشور کاملا از شرایط تهدید خارج خواهد شد و تحولات اساسی در توسعه مبتنی بر حفظ محیط زیست رخ خواهد داد. در سایر بخش‌ها نظیر کشاورزی، حمل و نقل، انرژی و صنعت فعالیت‌های توسعه‌ای با لحاظ حفظ محیط زیست مصوب گردیده است.

مقایسه محورهای محیط زیستی در برنامه های توسعه کشور

ارزیابی راهبردی محیطی	شاخص های پایداری	مهارت گرد و غبار	کنترل و کاهش گازهای گلخانه ای	خود انفجاری صنایع	احیاء حفاظت از جنگل ها	آلودگی آب	هزینه های محیط زیستی	مدیریت زیست بوم	مشارکت مردمی	جرائم محیط زیستی	دولت سبز	اطلاع رسانی	آموزش	ارزیابی	آلودگی هوا		
					*											بیان کلیات	فیل از انقلاب اسلامی
							*									یک تبصره	برنامه اول
					*	*										سه تبصره	برنامه دوم
					*	*			*	*				*	*	فصل سیاست های 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 بخش های دیگر)	برنامه چهارم
*	*	*	*	*	*	*	*	*			*	*	*	*	*	فصل توسعه ای و محیط زیست (۴ ماده قانونی با ۱۶ موضوع و ۱۳ ماده محیط زیستی در بخش های دیگر)	برنامه پنجم

آسیب شناسی برنامه های توسعه پنجساله

زمان تدوین و تصویب برنامه با زمان اجرا در دو مقطع مدیریتی متفاوت در کشور صورت می گیرد و بعضاً معجزان به دلیل عدم دخالت در تدوین، تاکید بر اجرای برنامه ها ندارند. بطور کلی تغییر در مدیریت ها یکی از علل عمده عدم اجرای برنامه های میان مدت کشور می باشد. در چنین شرایطی لازم است ساختارهای مدیریتی بویژه در لایه های پایین تر، پایدارتر و بادوام تر باشد. با توجه به اینکه شورای عالی محیط زیست به عنوان شورای عالی سیاست گذاری محیط زیست کشور است می تواند با در دست داشتن شرایط، استمراری برای ساختار مدیریتی باشد.

از دیدگاه برنامه ریزان، 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، بخشی نگری و عدم ارتباط هماهنگ بین ارگانهای اجرایی، آگاهی کم مسئولین و سیاستگذاران در زمینه محیط زیست در اولویت نبودن محیط زیست در مقابل سایر برنامه ها، کمبود متخصص و امکانات وضعف مدیریت بیان گردیده است. این نشان می دهد که فاصله ای قابل ملاحظه بین تدوین قانون برنامه و اجرای آن وجود دارد.

همچنین برنامه های توسعه به دلیل فقدان وجود نظام ریزی مطلوب، هماهنگ و بهینه و عدم ارتباط منسجم و نهادینه بین برنامه ریزی، سیاست گذاری و بودجه ریزی، صرفاً مجموعه ای از احکام کلی، اهداف آرمانی و وجود موضوعات بسیار و متنوع در برنامه ها جمع آوری شده است و عدم تعیین دقیق منابع مورد نیاز و قابل دستیابی در کنار سایر ترکیب های برنامه های توسعه منجر به حاصل نشدن اهداف مد نظر برنامه های توسعه شده است که در این زمینه برنامه های محیط زیست نیز مستثنی نبوده است. به نظر می رسد وجود نظام برنامه ریزی که در آن سطوح مختلف اعم از کارشناسان و مدیران در تدوین برنامه ها نقش داشته باشند، در اجرا با مشکلات کمتری روبرو خواهد شد.

ارزیابی عملکرد برنامه های محیط زیست کشور توسط معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری صورت می گیرد. در حال حاضر ارزیابی اختصاصی براساس شاخص های عملکردی که سازمان حفاظت محیط زیست متولی تولید آمار مربوط به آن است انجام می گیرد و ارزیابی برنامه ها، براساس هزینه کردها و پیشرفت فیزیکی طرح ها و پروژه های مربوطه است که به هیچ عنوان این دو موضوع، نمی تواند ارزیابی عملکرد برنامه های محیط زیست را به عنوان یک موضوع فرابخشی و به هم پیوسته نشان دهد. مکانیسم نظارت و ارزیابی عملکرد برنامه های محیط زیست بایستی بصورت متمرکز در سازمان حفاظت محیط زیست ایجاد و اطلاعات آن توسط سایر دستگاه های ذی ربط تکمیل گردد.